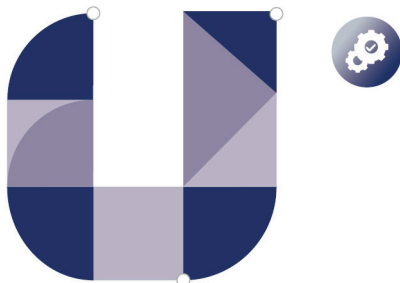
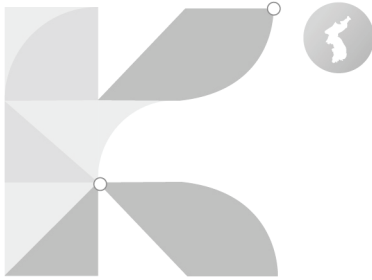


김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로



정은미 | 박영자 | 이철수





김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로



연구책임자

정은미 (통일연구원 연구위원)

공동연구자

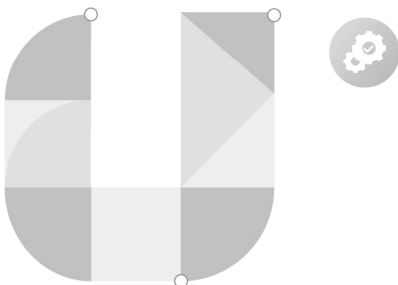
박영자 (통일연구원 연구위원)

이철수 (신한대학교 교수)



연구지원

서양아 (통일연구원 연구원)



김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로

김정은 집권 10년 평가

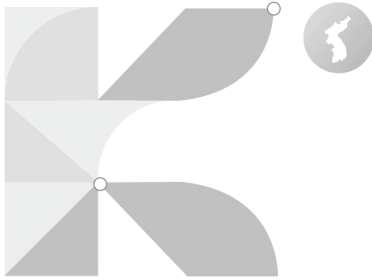
김정은 시대 북한의 사회정책과 사회변동

KINU 연구총서 21-14

발행일	2021년 12월 30일
저자	정은미, 박영자, 이철수
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	북한연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	세일포커스(주)(02-2275-6894)
I S B N	979-11-6589-077-3 94340 979-11-6589-049-0 (세트)
가격	9,500원

© 통일연구원, 2021

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	9
I. 서론	15
1. 연구 목적	17
2. 연구 내용과 연구 방법	20
II. 김정은 정권의 사회정책의 구성과 담론	27
1. 북한의 사회정책 체계와 운용모델	29
2. 김정은 정권에서 시기별 사회정책의 담론 변화	41
III. 사회복지: 제도와 실태	63
1. 사회복지 법제의 변천	65
2. 사회복지의 후퇴와 탈국가화	95
IV. 사회통제: ‘위로부터 아래로의 이동’	123
1. 김정은 집권 10년 사회통제 변화 흐름	125
2. 집단별 통제 실태와 영향	136
3. 사회통제 배경과 특징	159
4. 사회통제의 부작용과 반작용	171

V. 결론	187
1. 요약	189
2. 정책적 함의	194
3. 정책 제언	199
참고문헌	204
최근 발간자료 안내	209

표 차례

〈표 I-1〉 북한이탈주민 면접조사 현황	25
〈표 II-1〉 김정은 시대 사회정책의 체계와 구성	31
〈표 II-2〉 공식소득(평균값)과 비공식소득(평균값) 시계열 변화	38
〈표 II-3〉 김정은 정권의 국가예산 부문별 지출 현황	47
〈표 II-4〉 김정은 정권의 사회복지 부문별 국가예산 지출 계획 증가율 현황	50
〈표 II-5〉 김정은 정권의 국가예산 수입 계획 원천별 증가율 현황	52
〈표 II-6〉 북한의 지역별 재산 지표(Wealth Index)에 의한 가구 분포 현황	55
〈표 III-1〉 김정은 시대 북한 사회복지 법제 동향	74
〈표 III-2〉 「사회보험 및 사회보장법」의 주요 내용	77
〈표 IV-1〉 자력갱생 노선하 사회통제 강화기 주요 회의와 결정: 2020~2021년 현재	132

그림 차례

〈그림 Ⅲ-1〉 북한 사회복지의 변동 추이	95
-------------------------------	----

글상자 차례

〈글상자 Ⅳ-1〉 김정은 정권 안정화를 위한 사회정비 주요 구호	126
〈글상자 Ⅳ-2〉 편지 중 제7차 당대회 기점 사회정비 사업 방향	127
〈글상자 Ⅳ-3〉 조선노동당 제5차 세포위원장 대회 주요 내용	128
〈글상자 Ⅳ-4〉 당세포비서들의 10대 과업과 12가지 기본품성	144

이 연구는 김정은 집권 10년 동안 전개된 사회정책을 분석함으로써 북한의 사회변동 현상을 설명하고 나아가 김정은 정권의 내구력을 평가하는 데 목적이 있다. 이 연구는 북한의 사회정책을 “인민생활 향상과 사회통합 및 체제안정을 목적 지향으로 하는 사회복지제도와 사회통제를 포괄하는 정책”이라고 정의하였다. 사회복지와 사회통제 모두 ‘인민대중제일주의’라는 공통의 정책이념에서 정당성을 획득하고 있다. 사회통합과 체제안정이라는 공통의 정책목표를 실천하는 데 사회복지는 포섭적 기제로, 사회통제는 강압적 기제로 작동한다는 점에서 차이가 있다. 하지만 양자는 상호보완적 관계에 있다.

‘고난의 행군’ 시기를 거치면서 북한사회는 자력갱생과 시장화라는 사회변동의 흐름 속에서 기존의 규범체제에서 벗어나는 이탈 현상들이 증가하였다. 또한 이전 정권의 소멸과 새로운 정권의 탄생 과정에서 정치적 불안정이 증가하였다. 이와 같은 사회격동 속에서 출범한 김정은 정권은 포섭과 통제의 양면적 사회정책을 추구했다.

김정은 정권은 집권 직후 이전 정권의 선군정치 노선에서 ‘인민생활 향상’을 최우선 목표로 하는 선민노선으로 전환하였다. 그리고 이러한 노선 전환은 제8차 당대회에서 ‘인민대중제일주의정치’를 김정은 정권의 기본 정치방식으로 채택함으로써 공식적 지위를 획득했다.

김정은 정권은 집권 10년 동안 한편으로는 대중 포섭을 위해 사회복지제도를 활용하고 다른 한편으로는 사상이완과 체제이탈을 막기 위해 사회통제를 강화하는 양면 전략의 사회정책을 전개하였다. 집권 초기에는 농업과 경공업, 교육과 보건, 살림집 건설 등 민생 개선을 위한 정책에 집중하였다.

정권이 안착하자 조선노동당은 2016년 5월에 제7차 대회를 개최하여 ‘사회주의문명강국’ 건설이라는 새로운 국가발전 목표를 제시했지만 결

과적으로 실패했다. 자력갱생 노선을 공식화한 2021년 1월 제8차 당대회 개최 이후 북한은 한편으로는 교육과 보건 부문의 공공성 강화, 도시와 농촌의 생활 격차 해소, 대규모 주택(살림집) 무상 공급과 같은 사회복지 강화하고 다른 한편으로는 전당, 전국, 전 사회 차원의 사상학습 전개와 함께 ‘반사회주의와 비사회주의 현상’에 대한 사회통제를 강화하는 양면 전략을 전개하고 있다. 특히, 2020년 초에 발생한 코로나19 팬데믹 상황은 사회통제의 정당성을 더 강화하고 있다.

김정은 정권의 사회정책에서 나타나는 사회변동적 현상 중 하나는 복지의 탈국가화로, 기존의 무상 서비스가 상품화되어 유료화되거나 복지 서비스의 혜택을 우선적으로 받기 위해 ‘뇌물’과 같은 통행료를 치러야 하는 일이 만연되어 있다는 것이다. 또 다른 현상은 조직생활, 사회지원, 세외부담, 노력 동원, 단속과 처벌 등과 같은 다양한 형태의 사회통제로부터 일부 주민들은 ‘비용’ 지불을 통해 면책이 가능해졌다는 것이다. 이와 같은 현상들은 사회불평등을 심화시켜 사회통합을 해치고 결과적으로 북한 체제의 내구력을 떨어뜨린다.

코로나19 대유행의 장기화로 내부자원의 고갈 및 국가의 복지 공급 역량의 저하에 직면한 북한은 사회통제를 강화함으로써 사회 위기를 조절하고 있다. 그러나 국경봉쇄, 대북제재, 식량 및 생필품 부족, 물가상승, 잦은 자연재해 등이 복합적으로 작용하면서 사회정책의 위기 조절 능력은 더욱 취약해지고 있다. 현재 김정은 정권은 자력갱생의 정면 돌파전을 고수할 것인가 아니면 외부세계와의 대화 재개와 원조를 수용할 것인가를 선택해야 하는 기로에 서 있다.

주제어: 사회정책, 사회복지, 사회통제, 김정은, 인민대중제일주의

North Korea's Social Policy in the Kim Jong-un Era: Welfare and Control

Jeong, Eun Mee et al.

This research aims to examine North Korea's social transformation and assess the durability of the Kim Jong-un regime by analyzing its social policy, which has been implemented under Kim Jong-un over the last decade. The research defines North Korea's social policy as “the one that encompasses social welfare institutions and social control intending to improve people's livelihoods, promote social integration, and stabilize the regime.” The legitimacy of the social welfare system and social control is grounded on a common policy ideology of ‘putting our people first.’ The difference between social welfare and social control lies in the following: the former serves as a mechanism to win the hearts and minds of the people; and the latter functions as a mechanism for coercion in implementing common policy goals of social integration and regime stability. Relations between social welfare and social control, however, are mutually complementary.

During the ‘Arduous March’, North Korean society

witnessed growing deviations from the established norms amidst the prevalent spirit of self-reliance (*Charyok Kaengsaeng*) and a wave of social transformations such as marketization. Political instability had aggravated during the hereditary succession process where the previous regime demised, giving birth to the new regime. Kim Jong-un regime, born against the backdrop of such dramatic social transformation, has adopted a dual strategy: on the one hand, it has utilized the social welfare system to win over people's hearts; on the other hand, it has tightened social control, thus stabilizing the regime through coercion.

After Kim Jong-un took power, the North Korean regime shifted its basic policy direction from the 'military-first (*Songun*) politics' inherited from the previous regime to 'people-first politics,' which prioritizes 'improving people's livelihoods.' Such a transition of policy line has gained legitimacy and become official as the 8th Party Congress adopted the principle of 'Putting Our People First' as the primary policy line in the politics of the Kim Jong-un regime.

The Kim Jong-un regime has deployed a dual strategy over the last decade: on the one hand, utilizing the social welfare system to win over people's hearts; and on the other hand, tightening social control to discourage the deviation from the regime and the ideological relaxation. At the initial phase of

its ruling, the regime focused on implementing a series of policies designed to uplift people's livelihoods in agriculture, light industry, education, health care, residential buildings (*Salimjip*), etc.

After the regime found its stable footing, the Workers' Part of Korea (WPK) held the 7th Party Congress in May 2016 and proclaimed to build a "socialist civilized state" as a new national development goal, but failed to implement such plan. After the 8th Party Congress held in January 2021, where the doctrine of self-reliance (*Charyok Kaengsaeng*) has become official, North Korea has deployed a dual strategy: on the one hand, it has enhanced the social welfare system by boosting public education and public health care sector, narrowing the gap between urban and rural areas, and providing residential buildings (*Salimjip*) for free on a massive scale; on the other hand, North Korea has tightened social control for 'anti- and non-socialist practices' in addition to promoting the ideological education at the party, national, and society levels. The COVID-19 pandemic outbreak, started in early 2020, has made social control all the more necessary.

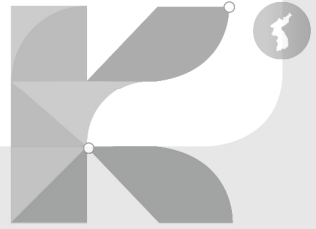
The characteristics of social transformations, reflected in Kim Jong-un's social policies, are a prevalent practice of 'bribing' the officials to earn preferential treatment in receiving welfare benefits; and commercialization of

previously free service provided by the state with the advent of denationalization of welfare services. Moreover, some people are exempted from various forms of social control, such as organizational life, social mobilization, nontax payments, labor mobilization, crack-down, and punishment, by ‘buying their way out.’ Such a phenomenon has worsened social inequality and undermined social integration, thus hampering the durability of the North Korean regime.

North Korea has faced a shortage of internal resources and the diminishing national capacity for providing welfare, precipitated by the prolonged COVID-19 pandemic. North Korea has toughened social control in response to this, thereby fending off the possible social crisis. Pyongyang, however, finds its ability to ward off crisis deteriorating in the face of mounting challenges, such as border blockade, sanctions, a lack of food and daily necessities, inflation, and frequent natural disasters. Kim Jong-un regime now stands at a crossroads where it is forced to decide whether to stick to a strategy of waging a head-on breakthrough battle rooted in the doctrine of self-reliance (*Charkyok Kaengsaeng*) or to resume dialogue with the outside world and agree to receive the external assistance.

Keywords: Social Policy, Social Welfare, Social Control,
Kim Jong-un, “Our People-first” Philosophy

1. 서론



1. 연구 목적

김정은 정권이 공식적으로 출범한 2012년은 시기적으로 시장이 합법화된 2002년으로부터 10년이 지난 해였다. 시장은 북한 주민들의 생활세계 깊숙이 침투해 생존을 위한 필수 요소가 되었다. 이전에는 국가에 의존했던 것들, 예를 들어 식량, 생필품, 살림집, 보건 의료서비스 등을 점차 시장이 대체해 갔다. 또한 북한 주민의 삶은 시장적 위치(market position)에 따라 계층화되면서 불평등이 점차 심화하였으며 국가의 사회적 서비스의 약화로 북한 주민의 생활은 점점 불안정성이 증가했다.

이러한 사회적 변화가 장기화하면서 북한 주민들은 국가가 더 이상 인민의 삶을 책임져주지 않는다는 자각과 함께 점차 국가 종속에서 벗어나 개인의 이익과 자율성을 추구하게 되었다. 이러한 현상은 전체주의체제의 국가 관점에서 체제 위협 신호로 읽힌다. 따라서 위협 신호를 감지한 북한 당국은 인민대중을 포섭하기 위한 정책과 체제이탈적 행위를 통제하는 정책을 동시에 전개한다. 김정은 정권에서 전자는 ‘인민대중제일주의’라는 이름으로 다양한 사회문화시책들이, 후자는 ‘반사회주의, 비사회주의 현상’과의 투쟁이라는 사회통제정책이 동시에 추진되었다.

2021년에 발표한 유엔인구기금(UNFPA)의 세계인구자료에 의하면, 북한의 총인구는 약 25.9백만 명이고 기대수명은 남자 69세, 여자 76세로 나타났다.¹⁾ 유엔인구기금의 2014년 조사자료와 비교해보면 당시 총인구는 약 24.2백만 명이었고, 기대수명은 남자 68.2세, 여자 75.6세였다.²⁾ 따라서 김정은 정권 7년 동안 총인구도 증가

1) UNFPA, "State of World Population 2021: My Body Is My Own," <<https://www.unfpa.org/swop>> (Accessed July 7, 2021), p. 144.

하고 기대수명도 늘어났다. 5세 미만 영유아의 발육 부진율은 2015년 27.9%에서 2020년 17.4%로 큰 폭으로 감소했고, 산모 사망률(출생 천 명당)은 2015년 58명에서 2019년 49명으로, 5세 미만 영유아 사망률(출생 천 명당)은 2015년 17.7명에서 2019년 16.8명으로 줄었다³⁾. 이와 같은 인구학적 건강성 지표들은 사회정책과 밀접히 연관되어 있다.

북한 당국은 올해 6월에 유엔에 제출한 「지속가능발전을 위한 2030 의제 이행에 관한 자발적 국가별 검토」(Voluntary National Review: VNR, 이하 VNR)에서 첫 번째 목표로 ‘인민생활 향상(Improving people’s livelihood)’을 제시했다. 이 목표는 김정은 정권이 집권 초기부터 ‘인민생활 향상’을 국정운영의 최우선 목표로 표방했던 정책 기조와 일치한다.

올해 1월에 개최된 제8차 당대회에서는 사회정책과 관련한 과제가 비중 있게 다뤄졌다. 교육과 보건 부문에 대한 국가적 투자와 지원이 확대되고, 5개년 계획 기간에 평양시 5만 호와 함경북도 검덕지구 2만 5천 호 살림집 건설이 예정되어 있다. 그런데 제8차 당대회 이후 한편으로는 친인민적 사회정책이 추진되면서도 다른 한편으로는 ‘반사회주의, 비사회주의 현상’ 척결을 명분으로 전당, 전 국가, 전 사회적 범위에서 강력한 사회통제가 진행되고 있다. 제8차 당대회 개최 이후 포섭과 통제라는 양면적 성격의 사회정책이 추진되는 이유와 배경에 대한 설명이 필요하다.

2) Central Bureau of Statistics Pyongyang and UNFPA, “Democratic People’s Republic of Korea: Socio-Economic, Demographic and Health Survey 2014,” <<https://dprkorea.un.org/en/10162-2014-socio-economic-demographic-and-health-survey>> (Accessed July 7, 2021), p. 20, p. 98.

3) Democratic People’s Republic of Korea, “Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development,” The United Nations, June, 2021, <<https://sustainabledevelopment.un.or>> (Accessed July 7, 2021), p. 58.

이 연구는 김정은 집권 10년의 사회정책을 분석함으로써 북한이 겪고 있는 사회변동과 그에 대한 대응을 설명하고, 나아가 김정은 정권의 안정성과 내구력을 평가하고 전망하는 데 목적이 있다. 일반적으로 사회정책은 사회안정과 사회통합에 영향을 미친다. 특히, 급격한 사회변동 시기에 사회정책은 불안정과 위기에서 비롯된 충격을 완화하고 사회와 개인의 회복(resilience)을 돕는다. 하지만 사회정책의 제도적 기반이 취약하거나 정책 역량이 약할 경우에는 급격한 사회변동기에 많은 인구가 불안정과 위기에 내몰리고 결과적으로 사회적 갈등이 발생한다.

‘고난의 행군’이라는 대격변의 시기를 거치는 동안 북한의 사회정책 역량이 급격히 하락하게 되면서 대규모 인구의 손실과 함께 사회적 혼란이 야기되었다. 하지만 김정일 정권의 선군노선은 사회정책 역량의 회복에 전혀 기여하지 못했다. 따라서 민생 향상을 최우선 목표로 하겠다는 김정은 정권의 선민노선으로의 전환과 사회정책의 변화는 불가피한 것이라 할 수 있다.

이 연구는 김정은 집권 10년 동안 전개된 사회정책을 설명하기 위해 우선 사회정책에 대한 정의와 체계 구성을 새롭게 시도할 것이다. 북한은 일반사회와 다른 전체주의적 체제 특수성을 갖고 있고, 사회정책 용어가 부재하기 때문에 북한 상황에 맞는 새로운 정의와 체계 구성이 필요하다.

또한 이 연구는 김정은 정권의 사회정책을 정당화하는 정책이념과 시기별 전개된 사회정책의 주요 목표와 실천을 설명할 것이다. 그리고 복지와 통제라는 두 개의 영역을 통해 김정은 정권 10년 간에 나타난 사회복지 제도 변화와 실태, 그리고 사회통제의 배경 및 특징을 분석하는 데 연구의 초점을 맞출 것이다.

북한이 직면한 사회적 위기와 변동 속에서 사회정책이 어떻게 관

여하고 정책 수정을 통해 위기를 조절하고 변동에 대응하며, 그 과정에서 나타나는 문제점과 한계는 무엇인지를 설명함으로써 김정은 정권의 안정성과 내구력을 평가하고 전망할 수 있을 것으로 기대한다.

또한 북한이탈주민 면접조사를 통해 획득한 다양한 구술자료는 정책목표와 정책실천 간의 정합 또는 부정합, 제도와 실태 사이의 간극, 그리고 정책 대응과 한계를 설명하는 데 많은 도움을 줄 것이다.

대북제재, 자연재해, 코로나19 대유행의 장기화로 북한은 식량 및 생필품 부족은 물론 전염병 방역에 필요한 의약품도 부족한 상황이다. 국경봉쇄와 물적·인적 이동의 통제 강화로 무역 및 경제활동이 매우 위축되면서 북한 주민의 생활 불안정은 점차 고조되고 있다. 이러한 상황에서 김정은 정권의 사회정책을 연구함으로써 북한의 위기 대응력과 한계를 진단할 수 있을 것으로 기대한다. 또한 이를 바탕으로 북한 주민의 영양개선 및 생활 안정, 그리고 코로나19 방역 등 북한사회의 위기 상황 개선에 필요한 지원과 협력 방안에 관해 모색해 보고자 한다.

2. 연구 내용과 연구 방법

가. 연구 내용

김정은 정권의 사회정책을 평가하기 위해서는 우선 북한의 사회정책에 대한 정의와 구성적 특성을 정확하게 이해해야 한다. 하지만 북한에는 공식적으로 ‘사회정책’이라는 용어가 존재하지 않기 때문에 별도의 조작적 정의가 필요하다. 따라서 이 연구는 우선 북한의 사회정책에 대한 조작적 정의와 함께 사회정책을 구성하는 체계와

요소들이 무엇인지 상세히 설명한다.

II장에서는 사회정책에 대한 정의, 정책이념, 정책목표, 정책영역, 정책기제, 정책수단 등을 설명한다. 김정은 정권 10년을 초기, 제7차 당대회, 제8차 당대회 시기로 구분하여 각 시기에 전개된 사회정책을 정당화하는 정책이념 및 담론을 분석하고, 시기별로 제기된 목표와 실천과제들을 상세히 다룰 것이다. 특히, 사회복지 관련 국가예산을 분석하여 김정은 정권의 사회복지 역량을 평가하고 한계점을 설명하고자 한다.

다음으로 III장에서는 김정은 정권 시기에 제정되었거나 수정된 수많은 사회정책 관련 법령들을 상세히 검토하여 관련 법령들의 주요 쟁점과 변화를 설명한다. 특히, 경제성장과 체제결속 및 정치안정에 사회복지가 어떻게 종속되어 변형되었는가에 주목하고자 한다. 그리고 북한이탈주민의 면접조사에서 얻은 다양한 구술자료들을 통해 기존의 사회복지제도가 어떻게 퇴행 또는 무력해졌는지, 그리고 사회복지 부문에서 진행되고 있는 ‘탈국가화’와 복지의 상품화 실태를 상세히 기술한다. 특히, 전 세계적으로 위기를 야기하고 있는 코로나19 대유행에 대한 북한 당국의 대응에서 보건 부문의 역량과 문제점을 자세히 다룬다.

앞서 설명했던 것처럼 북한과 같은 전체주의체제의 사회정책을 이해하기 위해서는 포섭적 기제로서의 사회복지제도와 강압적 기제로서의 사회통제에 대한 포괄적 분석이 함께 이뤄져야 한다. 인민시책 및 사회문화시책, 사회보장, 사회보험 등이 전자에 속한다면, 당조직과 공안 및 사법기관, 생활총화, 사회동원, 검열과 단속 등은 후자에 속한다.

제7차 당대회에서 채택되었던 5개년 전략목표 달성이 실패하고, 하노이 북미정상회담이 결렬된 이후 ‘정면돌파전’이 선포되었으며,

그리고 코로나19 바이러스 유입을 차단하기 위해 단행한 국경봉쇄 상황이 지속되는 상황에서 2021년 1월 제8차 당대회가 개최되었다. 제8차 당대회에서 새로운 경제발전 5개년 계획과 자력갱생 노선이 채택되었으며, 부정부패 및 ‘반사회주의, 비사회주의 현상’을 근절하기 위한 강력한 대중적 투쟁이 제기되었다.

제8차 당대회 이후 후속으로 개최된 당 중앙위 전원회의, 세포비서대회, 시·군당 책임비서 강습회, 청년동맹 대회와 직업동맹 대회에서 공통적으로 5개년 계획 관철을 위해 사회통제를 강화하는 문제가 중요하게 다뤄졌다. 제8차 당대회에서 채택된 5개년 계획 수행에 필요한 내부의 인적, 물질 자원의 총동원을 위해 전방위적 사회통제가 강력하게 시행되고 있다. IV장에서는 김정은 집권 10년 동안 시기별로 나타난 사회통제의 주요한 내용을 살펴보고, 통제의 배경과 목적, 실태, 파급효과와 반작용에 대해 상세히 다룬다.

이상의 연구 내용을 바탕으로 V장에서는 김정은 집권 10년 동안 전개된 사회정책에 대한 종합적 평가와 함의를 도출하고, 이를 토대로 향후 남북관계 개선 및 북한 주민의 생활 안정 및 코로나19 방역에 필요한 지원 및 협력 방안은 무엇인지 제안한다.

나. 연구 방법

이 연구는 주로 문헌조사와 북한이탈주민 면접조사에 의존하여 진행한다. 북한의 사회정책 담론과 제도를 파악하기 위해서 다양한 북한 문헌들을 활용한다. 북한의 사회정책을 전문적으로 다루고 있는 북한 문헌이 거의 없는 상황에서 사회정책의 제도와 구조를 이해하기 위해서 관련 법령과 사전류의 문헌 자료를 적극적으로 활용한다.

김정은 정권에서 전개된 사회정책의 실태를 파악하는 데 노동신

문, 조선중앙통신, 조선의 오늘 등 북한의 매체들을 주로 활용하였다. 유엔인구기금이나 유니세프와 같은 국제기구들이 북한에서 실시한 다양한 조사 보고서들은 북한의 인구, 보건, 영양실태, 지적 역량 등을 파악하는 데 유용한 통계자료들을 제공한다는 점에서 적극적으로 활용하였다.

유엔인구기금의 경우 2014년과 2021년에 북한의 인구 및 보건, 사회경제적 상황에 대한 중요한 보고서를 각각 발간하였다. 2018년에 유니세프와 북한 중앙통계국이 공동으로 조사하여 발간한 북한의 「다중지표군집조사」(Multiple Indicator Cluster Survey: MICS, 이하 MICS) 보고서는 가장 최근 북한사회 실태를 파악하는 데 중요한 자료이다. 그리고 2021년 6월에 북한이 유엔에 제출한 VNR에는 김정은 정권에서 진행된 사회복지와 관련한 다양한 지표들이 포함되어 있어 연구수행에서 큰 도움을 얻었다. 특히, VNR을 통해 국가 예산 지출에서 보건 부문의 비중과 관련한 구체적인 통계수치가 처음으로 밝혀졌다.

국내 자료로는 서울대학교 통일평화연구원에서 북한이탈주민을 대상으로 북한사회의 변동 실태를 조사한 보고서 『북한사회변동』을 활용하였다. 이 보고서는 2013년부터 2020년까지 매년 발간되고 있으며, 의식주 생활은 물론 보건, 사회복지 관련 문항들을 포함하고 있어 북한의 사회복지 실태를 파악하고 제도적 실효성을 평가하는 데 도움이 되었다.

그 밖에 이 연구는 북한의 사회복지제도와 관련한 다양한 법제들을 분석하는데, 해당 법제들의 법조문은 ‘통일법제데이터베이스’에서 제공하는 자료들을 활용하였다.⁴⁾ 하지만 지난 몇 년 사이에 새롭

4) 이 연구에서 인용되거나 기술되는 모든 북한 법률의 조문들의 출처는 ‘통일법제데이터베이스’(www.unilaw.go.kr)임을 밝히며, 각 법조문에 대한 해당 출처 표기를 생략한다.

게 제정된 일부 법제들의 조문들은 업데이트되지 않아 북한의 매체에서 소개된 내용에 의존할 수밖에 없었다. 또한 사회통제 관련 북한사회의 실태는 북한 매체에서는 거의 다루이지 않기 때문에 북한사회의 실태를 전문으로 보도하고 다루는 데일리NK와 같은 남한 매체를 분석 자료로 활용하였다.

북한의 공간문헌이나 국내외의 조사자료만으로는 북한 주민이 체험하는 다양한 사회정책 서비스의 실태를 파악하기가 어렵다. 더욱이 북한 매체와 문헌을 통해 수집된 정보나 자료에만 의존할 경우 자칫 일반화의 오류를 범하거나 편향된 해석을 내놓을 위험성이 생긴다. 따라서 이 연구는 북한이탈주민의 심층면접을 통해 북한 주민이 직접 경험한 다양한 사회정책 실태를 파악함으로써 균형적이고 객관적으로 접근하고자 한다.

북한이탈주민 면접조사를 설계할 때 피면접자의 재북 거주지의 지역적 안배를 중요하게 고려했다. 왜냐하면 올해 1월 개최된 제8차 당대회에서 김정은 총비서도 인정하고 있듯이, 북한사회는 평양과 지방 간, 도시와 농촌 간의 격차가 매우 크며 여기에는 사회정책의 격차도 포함된다. 따라서 김정은 정권에서 지역 간에 나타나는 사회정책의 격차를 파악하기 위해서, 북한이탈주민의 출신 지역이 함경북도와 양강도에 편중된 현상을 고려하여, 가급적 두 지역 이외의 지역 출신인 북한이탈주민들을 모집하기 위해 노력하였다.⁵⁾ 이 연구에서는 총 12명의 북한이탈주민을 대상으로 면접조사를 진행하였다. 북한이탈주민 면접조사는 생명윤리심의위원회(IRB)의 심의와 승인을 받았으며, 관련 규정에 근거하여 수행하였다.⁶⁾ <표 I-1>에

5) 통일부의 북한이탈주민 현황 통계에 따르면, 2021년 9월 말 기준으로 남한에 거주하는 북한이탈주민의 수는 총 33,800명이다. 이 중에서 함경북도 출신 주민은 19,834명, 양강도 출신 주민은 6,003명으로 두 지역 출신의 주민들이 차지하는 비중이 전체의 76.5%에 달한다. 통계 출처는 통일부 홈페이지 주요사업통계 <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>> (검색일: 2021.10.1.).

면접조사에 참여한 북한이탈주민들에 대한 간략한 정보를 정리하였다.

〈표 1-1〉 북한이탈주민 면접조사 현황

사례번호	연령	탈북연도	재북 거주지	재북 직업	면담일
1	40대	2019	양강도 해산시	자영업	2021.4.2
2	40대	2015	평양시	직장장(건설)	2021.4.5
3	30대	2017	평양시	자영업	2021.4.7
4	40대	2019	양강도 해산시	노동자	2021.4.15
5	30대	2018	양강도 신파군	군인	2021.4.23
6	40대	2020	평양시	기사장(건설)	2021.4.25
7	50대	2019	함북도 사리원시	지도원(무역)	2021.4.26
8	50대	2019	양강도 해산시	검사	2021.6.30
9	50대	2018	평양시	교원	2021.7.2
10	30대	2019	함북도 청진시	연구원	2021.7.6
11	20대	2019	함북도 명천군	자영업	2021.7.13
12	50대	2019	함남도 함흥시	의사	2021.9.30

주: 2번 사례의 경우 2015년 5월에 해외파견되어 근무하다가 2020년 2월에 파견지를 떠남.
출처: 저자 작성.

6) 승인번호: KINU IRB-2021-01-01-HR-01.

II. 김정은 정권의 사회정책의 구성과 담론



1. 북한의 사회정책 체계와 운용모델

가. 사회정책의 정의와 구성

사회정책의 대두는 태생적으로 산업화와 밀접한 관련이 있다. 사회정책이라는 용어를 최초로 사용한 나라는 독일이다. 독일에서는 국가 주도로 산업화가 매우 급속히 진행되면서 많은 사회적 후유증에 직면하게 되었다. 이전의 전통사회와 달리 산업사회에서는 새로운 사회적 위험이 증가하게 되는데, 예컨대 산업재해, 대량 실업, 신종 질병, 환경오염, 가족해체, 빈곤 등의 현상이 이전사회에 비해 매우 증가하게 되었다. 그리고 이러한 사회적 위험은 개인적인 요인보다는 사회적인 요인들로 발생하는 경우가 일반적이며, 이와 같이 산업화 진행에 따라 파생되는 사회적 위험을 해결하고 방지하기 위해 국가적 책임 또는 국가적 개입을 제도화한 것이 사회정책이라고 할 수 있다.

마샬(Marshall, T.H.)은 사회정책을 “시민들에게 서비스와 소득을 제공함으로써 그들의 복지에 직접적인 영향을 미치게 하는 조치와 관련한 정부의 정책”이라고 정의한 바 있으나⁷⁾, 현재까지 사회정책에 대한 합의된 정의가 없으며 종종 사회복지, 사회보장, 사회적 서비스 등과 동의어로 쓰이기도 한다. 사회정책의 목표는 정부(국가)가 사회구성원(국민)의 복리를 증진하여 궁극적으로 사회구성원들 간의 자발적 참여와 상부상조를 통해 사회통합을 이루는 것에 있다.

사회정책에 대한 일치한 정의가 없듯이 사회정책을 구성하는 영역도 각양하다. 베버리지(Beveridge William)는 5대 사회악인 빈

7) Marshall, T.H., *Social Policy* (London: Hutchinson, 1965), p. 1., 재인용: 김상균, 『현대사회와 사회정책』 (서울: 서울대학교 출판부, 1993), p. 28.

곤, 질병, 무지, 불결, 실업을 퇴치하는 것이 사회정책의 목표라고 하면서 사회정책의 세부 정책으로 사회보장정책, 의료보장정책, 교육보장정책, 주택보장정책 그리고 고용보장정책을 제시했다.⁸⁾ 마샬은 사회보장정책, 의료보장정책, 개별사회적 서비스정책, 주택보장정책, 지역사회개발정책, 교육보장정책 등 6개의 정책영역을 제시하였다. 베버리지와 마샬은 4개의 영역-사회보장, 의료보장, 교육보장, 주택보장-을 공통적으로 사회정책의 영역으로 채택하고 있다.

이상에서 기술한 것을 종합했을 때 일반적으로 사회정책은 한 사회의 사회구성원을 빈곤, 재해, 질병, 실업 등과 같은 사회적 위험에서 보호하고 사회구성원의 복리증진을 통해 사회안정과 사회통합을 이루려는 목적 지향성을 갖는다.

북한에서는 인민시책, 사회문화시책, 사회보장과 사회보험 등이 일반사회의 사회정책과 유사한 역할과 기능을 한다. 한편 전체주의적 정치체제에 따라 ‘반사회주의’와 ‘비사회주의’ 현상 같은 체제 이탈적 현상을 사회적 위험과 사회불안 요인으로 인식하고 이에 사회통제를 통해 대응한다.

따라서 북한의 사회정책을 이해하고 분석하기 위해서는 각종 시책과 사회보장 및 사회보험 같은 사회복지제도와 더불어 사회통제를 포괄적으로 다뤄야 한다. 본 연구에서는 북한의 사회정책을 “인민생활 향상과 사회통합 및 체제안정을 목적 지향으로 하는 사회복지제도와 사회통제를 포괄하는 정책”이라고 정의한다. 김정은 시대의 사회정책은 ‘인민대중제일주의’라는 정책이념을 구현하는 것에서 정당성을 획득하고 있으며, 사회통합과 체제안정이라는 정책 목표를 추구한다.

8) Beveridge William, *Social Insurance and Allied Service* (London: H.M.S.O., 1942), 재인용: 김상균, 『현대사회와 사회정책』, p. 37.

북한의 사회정책은 사회복지 영역과 사회통제 영역으로 구성된다. 전자의 경우 포섭적 기제로 기능하는 반면, 후자는 강압적 기제로 작동한다. 정책을 실천하는 수단으로 사회복지 영역에는 인민시책, 사회문화시책, 사회보장, 사회보험 등이 포함되고, 사회통제의 수단으로는 당생활 및 생활총화, 다양한 형태의 사회동원, 공안 및 사법기관으로부터의 검열과 단속 등이 해당한다. 이상에서 설명한 북한의 사회정책 구성 체계를 정리하면 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 김정은 시대 사회정책의 체계와 구성

구분	내용	
정책이념	인민대중제일주의	
정책목표	사회통합, 체제안정	
정책영역	사회복지	사회통제
정책기제	포섭	강압
정책수단	인민시책 사회문화시책 사회보장 사회보험	당생활 생활총화 사회동원 검열 및 단속

출처: 저자 작성.

먼저, 사회복지 영역을 구성하는 요소이자 정책 수단들을 자세히 살펴본다. 사회문화시책은 “교육, 문화, 보건 부문을 발전시켜 인민들의 문화적 수요를 충족시키기 위하여 실시되는 국가의 시책”⁹⁾으로, 무료교육제도, 무상치료제, 국가 부담에 의한 정휴양제, 국가비용에 의한 탁아소와 유치원 운영, 살림집과 식량 공공배급 등이 포함된다.

사회보장제는 “나이가 많거나 병 또는 불구로 노동능력을 잃은 사람들과 돌볼 사람이 없는 늙은이들과 어린이들의 생활을 국가적으

9) 백과사전출판사, 『조선대백과사전 제13권』(평양: 백과사전출판사, 2000), p. 78.

로 보장하여 주는 제도”¹⁰⁾로 “현금 및 현물에 의한 방조, 알맞은 일 자리의 보장, 사회적 원호 등의 형태”¹¹⁾로 실시된다. 주목할 점은 “혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 인민군후방가족, 영예군 인들에 대한 사회적 원호사업은 우리 나라 사회보장사업에서 중요한 자리를 차지한다”고 한 규정을 통해 북한의 사회보장제도의 특수성을 엿볼 수 있다는 것이다. 사회보장제도가 북한의 체제 정당성을 뒷받침하고 유지하는 데 필요한 사회집단(핵심계층)에 특화되어 있음을 알 수 있다.

일반적으로 ‘사회보험’이라는 용어가 통용되는 데 반해 북한에서는 ‘국가사회보험’이라는 용어를 사용하고 있다. 국가사회보험의 사전적 정의는 “근로자들이 노동능력을 일시적으로 상실하였을 때 본인과 가족들을 물질적으로 방조하며 근로자들의 문화휴식을 보장하는 국가적 시책”¹²⁾이다. 의료지원, 일시적 보조금, 해산(출산)보조금, 장례보조금, 실업보조금, 연휴금 등이 사회보험서비스에 포함된다. 북한의 사회보험제도는 기관, 기업소들은 사회보험료를 부담하지 않고, 근로자들은 생활비(급여)의 1%를 사회보험료로 부담한다는 특이점이 있다. 그리고 협동단체들은 사회보험료를 부담하는데, 협동농장의 농장원은 연간 분배 몫의 1%를 사회보험료로 부담한다는 점이 일반 근로자들과 다른 점이다.

그런데 저자가 인터뷰한 북한이탈주민들 가운데 상당수가 북한에 거주할 때 사회보험 용어를 알지 못했고, 직장에 다녔더라도 사회보험료를 개인이 납부한 사실이 없거나 납부한다는 것을 전혀 인지하지 못했다고 구술하였다. 가족 중에서 사회보험료를 납부했던 경우

10) 위의 책, p. 82.

11) 위의 책, p. 82.

12) 위의 책, p. 82.

도 ‘고난의 행군’ 시기 이전에 있었으며 이후에는 사회보험료를 납부하지 않았다고 하였다. 아래의 인용문은 해외 건설 분야에서 2019년 까지 직장장으로 근무했던 사례 2의 구술자료이다. 사례 2는 해외 파견 노동자든 국내 노동자든 사회보험료를 내지 않는다고 말했다.

연구자 : 600달러를 무조건 국가에 바쳐야 한다고 그러셨잖아요. 그분들한테 받는 사회보험료는 얼마나 돼요?

구술자 : 보험료는 없어요.

연구자 : 나중에 나이가 차서 퇴직하면 받는 연금은 사회보험료에서 나가잖아요. 국가에서 주는 거.

구술자 : 그런 게 없어요.

연구자 : 생활비에서 사회보험료나 문화시책비로 공제해 간 돈이 하나도 없었다는 거예요?

구술자 : 없어요. 그런 거. 보험이란 게 왜 됩니까? 갑자기 무슨 일이 제기돼서 국가로부터 보험사로부터 그만한 보상을 받자고 있는 게 아닙니까. 그런데 북한의 시스템이 어떻게 돼 있어요? 무료교육에 무상치료제입니다. 내가 갑자기 아파도 병원에 가면 돼요. 보험에 꼭 안 들어도.

연구자 : 국내에 있는 일반 노동자들도?

구술자 : 안 내요. (사례 2)

한편, 북한 문헌이나 매체에서는 종종 인민적 시책과 사회문화적 시책이 혼용되어 사용되고 있다. 예를 들어, 『경제연구』의 한 논문은 “우리 나라에서 실시되고 있는 중요한 인민적 시책들에는 어린이들을 국가와 사회가 맡아 탁아소와 유치원에서 키워주는 어린이보육교양제도, 자라나는 세대대들에 대한 무료의무교육제도, 전반적인 무상치료제도, 근로자들에 대한 정휴양제도, 영예군인우대제, 국가적 부담에 의한 근로자들의 입고 먹고 쓰고 사는 문제의 보장, 세

금제도의 완전한 폐지, 국가에서 무상으로 받은 살림집 사용과 농촌 문화주택 사용 등 여러 가지가 있다”¹³⁾고 설명하고 있다. 여기서 설명한 인민적 시책은 위에서 기술했던 사회문화시책과 대동소이하다.

하지만 북한의 「재정법」에서는 두 용어를 정확하게 구분하여 사용하고 있다. 「재정법」 제16조(인민적 시책비, 사회문화사업비)에서 “인민적 시책을 위한 지출에는 교육, 보건, 사회보험 및 사회보장에 대한 지출이, 사회문화를 위한 지출에는 체육, 문화, 대외사업에 대한 지출이 속한다”¹⁴⁾라고 명시하고 있다. 이 법률적 구분에 의하면, 교육, 보건, 사회보험 및 사회보장은 인민적 시책의 영역이고, 체육, 문화, 대외사업은 사회문화의 영역이다. 여기서 문화 부문은 2017년부터 국가예산에서 문학예술 부문으로 변경되어 발표되고 있다.

표면적으로 북한의 복지정책은 보편적 서비스를 표방하고 있다. 『조선대백과사전』은 “우리 나라에서의 사회문화시책은 모든 근로자들에게 다 같이 차례지는 참다운 인민적 시책”이라고 하면서 사회문화시책은 “주로 국가 부담에 의하여 전 사회적 범위에서 실시된다”¹⁵⁾고 설명하고 있다. 하지만 현실은 북한 당국의 선전과는 많은 차이가 있다. 대부분의 사회복지 서비스가 보편적으로 공급되는 것도 아니고 국가가 모든 비용을 부담하는 것도 아니다.

‘고난의 행군’ 시기를 거치면서 식량과 살림집의 보편적 공급이 중단된 지 이미 오래되었다. 북한 당국이 사회주의제도 우월성을 선전할 때 항상 거론하는 무상치료제의 경우 “우리 인민들은 진찰, 실험

13) 길경수, “우리 나라 사회주의제도에서 실시하고 있는 인민적 시책의 우월성과 특성,” 『경제연구』, 2008년 4호 (2008), pp. 23~24.

14) 통일법제데이터베이스 북한법령, <<http://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardList.do>> (검색일: 2021.6.13.).

15) 백과사전출판사, 『조선대백과사전 제13권』, p. 78.

검사, 치료, 입원과 수술, 병원시설의 리용, 모든 의약품의 값과 입원기간의 식사비 등에 돈 한 푼 내지 않고 있다”¹⁶⁾고 북한 문헌에서는 설명하고 있지만 북한이탈주민을 대상으로 한 조사 결과가 보여주는 현실은 그와 큰 차이가 있다.

서울대학교 통일평화연구원이 2016년에 탈북한 북한이탈주민 132명을 대상으로 실시한 설문조사 보고서 『북한사회변동 2017: 시장화, 정보화, 사회분화, 사회보장』에 의하면, 무상치료가 모든 주민을 대상으로 ‘적용’된다고 응답한 비율은 25.8%, 지도층을 대상으로 ‘적용’된다고 응답한 비율은 73.4%로 나타났다¹⁷⁾.

이 밖에도 북한이탈주민 면접조사 결과, X-ray 촬영 또는 초음파 검사, 수술에 필요한 의료품 준비, 의약품 구입 등을 개인이 부담해야 하며 진찰과 치료, 수술 등 의료진의 의료 행위에 개인적으로 답례하는 것이 일반적 관행이 되었다.

구술자 : 도병원 있잖아요. 우리 량강도 도병원이 있거든요. 도 병원에 가서 초음파를 했거든요.

연구자 : 그거는 무상인가요? 아니면 유상인가요?

구술자 : 아니, 그건 무상이 아니에요. 말로는 무슨 무상이라고 하는데.

연구자 : 그래서 초음파검사를 하셨는데, 비용은 어떤 식으로 처리해요?

구술자 : 그러니까 노골적으로 돈을 받는 게 좀... 병원에서 돈을 받는다 하면은 앞으로도 법률이나 이렇게 붙으면은 자기네한테 불리하니까 발동기를 돌리기 위해서. 임의 순

16) 길경수, “우리 나라 사회주의제도에서 실시하고 있는 인민적 시책의 우월성과 특성,” p. 24.

17) 정근식 외, 『북한사회변동 2017: 시장화, 정보화, 사회분화, 사회보장』(서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2018), pp. 96~97.

간에 환자가 들어오면... 병원에서 기름은 없지 않나요.
그러니까 병원에서 자체로 그 기름을 보장하거든요. 그
러니까 초음파 하러 오는 사람들이 그 발동기 기름값을
내는 걸로 해서 저희가 돈을 내거든요.

연구자 : 그럼 얼마씩 내요?

구술자 : 그 때 인민비로 한 30원 줬던 거 같아요.¹⁸⁾

연구자 : 그걸 담당 선생님께 직접 드리는 거예요?

구술자 : 직접 주죠. 거기에다 뭐 서비스로 담배도 한 갑 줄 수도
있고, 뭐 또 해서 줄 수도 있고. 그거는 공통가격이
요. (사례 4)

나. 김정은 정권의 사회복지 모델: 보편과 선별의 ‘혼합형’

김정은 정권 사회복지제도의 기본 골격은 2015년 6월에 수정 채택된 「사회주의로동법」(이하 노동법)을 통해서 파악할 수 있다. 노동법 수정은 2016년 5월에 개최된 조선노동당 제7차 대회를 1년 앞두고 이뤄졌기 때문에 김정은 정권이 이후 추구하고 있는 사회정책의 기본 방향과 세부내용을 잘 보여준다.

노동법 제8장(근로자들을 위한 국가적 및 사회적 혜택)은 사회정책 관련 규정들로서 제68조부터 제79조까지 총 12개 조항에 걸쳐 명시되어 있다. 주요 내용은 국가의 살림집 보장(제69조), 식량 공급(제70조), 탁아소 및 유치원을 통한 영유아 보육(제71조), 무료 교육(제72조), 노동능력상실 일시적 보조금 및 노동능력상실연금(제73조), 연로연금(제74조), 국가공로자 및 유가족 우대(제75조), 정휴양제, 산전산후휴가제(제76조), 유가족연금(제77조), 무의무탁노인부양(제78조), 무상치료제(제79조)로 구성되어 있다.

이상에서 기술한 노동법에 포함되어 있는 근로자들에 대한 국가

18) 북한이탈주민이 말한 “인민비”라 함은 중국화폐를 의미한다.

적, 사회적 혜택에 관한 내용은 동 법률에서 ‘사회복지’라는 용어를 사용하지 않았지만 일반적인 국가들의 사회복지제도를 대부분 포괄하고 있다.

김정은 정권에서는 이전 정권과 마찬가지로 ‘사회문화시책+사회보장+사회보험’으로 구성되는 사회복지 모델을 지속해서 운영하고 있다. 교육, 보건, 모성보호, 보육 등의 영역에서는 상대적으로 보편적 사회서비스가 형태적으로는 유지되고 있으나, 시장화라는 사회변동 속에서 일부 서비스의 경우 ‘탈국가-상품화’가 진행되면서 개인 및 개별 가구의 부담이 나날이 높아지고 있다. 하지만 일부 사회서비스의 ‘탈국가-상품화’로 인해 소득이 높은 일부 계층은 이전보다 ‘질 좋은’ 서비스를 누릴 기회가 더 많아지고 있다는 점은 무시하기 어려운 변화이다.

〈표 II-2〉는 북한이탈주민이 북한에 거주할 당시(탈북 직전 연도 기준) 공식 직업을 통해 얻은 소득과 비공식 경제활동을 통해 획득한 소득을 비교한 것이다. 공식 소득과 비공식 소득 간의 엄청난 차이가 발생하고 있음을 알 수 있다. 이러한 소득 격차는 사회복지서비스 이용에 영향을 미쳐 결과적으로 사회복지의 불평등을 낳게 된다. 이용하고자 하는 사회복지서비스가 공적 영역에서 제공하던 시장이 제공하던 상관없이, 이용자의 소득 수준은 복지서비스의 양과 질을 결정하는 데 결정적인 영향을 미친다. 사회복지지는 북한 주민들이 적합한 생활 수준을 누리도록 제도적으로 보장된 권리들인데도, 만연한 부패로 인해 그 권리를 이용하려면 ‘대가’, 즉 뇌물을 제공해야 하기 때문이다.¹⁹⁾ 북한의 사회복지제도와 현실 간의 간극은 III장

19) 유엔인권고등판무관사무소(OHCHR)는 2019년 5월에 북한 주민들이 적합한 생활 수준을 누릴 권리가 관료들의 만연한 부패로 인해 심각하게 침해받고 있는 실태를 고발하는 조사 보고서를 발간하였다. 이 보고서에서는 생활에 필요한 권리를 얻기 위해 북한 주민들이 제공하는 뇌물을 ‘권리의 대가’라고 비판하였다. 자세한 내용은 OHCHR, *The Price is Rights: The Violation of the Rights to an Adequate*

에서 자세히 다룰 것이다.

〈표 11-2〉 공식 소득(평균값)과 비공식소득(평균값) 시계열 변화

(단위: 천 원)

연도 소득	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
공식 소득	11	17	69	17	25	33	30	23	38
비공식 소득	283	602	1,691	1,951	1,284	1,105	670	1,077	1,132

출처: 2012년~2020년 동안 매년 발간된 『북한사회변동』(서울: 서울대학교 통일평화연구원 자료를 토대로 저자 작성)

다른 한편, 국가의 재정 부족으로 사회보험제도에 대한 실효성은 근본적으로 회의적이다. 사회보험의 급여 수준이 너무 낮아 대부분의 북한 주민들은 사회보험료 납부와 급여에 대해 거의 무관심하다. 또한 매년 발표되는 국가예산에서 사회보험료의 수입과 지출의 비중은 점점 축소되거나 비공개로 전환되었다.

앞서 언급한 것처럼 ‘고난의 행군’ 시기를 거치면서 식량 공급과 살림집 보장에서 보편적 원칙은 일찍부터 포기되었고, 체제 유지에 필수적인 인구집단을 중심으로 ‘선별적’ 방식으로 추진되고 있다. 이와 같은 ‘선별적’ 공급은 김정일 정권에서부터 서서히 시작되어 김정은 정권에서 노골화되었다.

당 및 권력기관 종사자, 지배인, 군관 등 특수집단에 종사하는 주민들은 북한에서 배급만으로도 생활이 가능한 소수의 특권집단에 속하며, 엘리트 집단이더라도 교원과 의사의 경우는 배급과 급여만으로 생계 유지가 불가능하다. 이들 집단의 낮은 사회복지는 뇌물 수수와 비공식적 경제활동 참가의 동기로 작동한다. 기업소 노동자

Standard of Living in the Democratic People's Republic of Korea (Geneva: OHCHR, 2019).를 참조할 것.

의 경우라 하더라도 외화벌이, 수출, 무역, 군수 등과 관련한 기업소에서 근무할 경우에는 상대적으로 배급 실태가 좋지만, 대부분의 기업소 노동자들의 식량 배급 수준은 매우 열악하다. 게다가 상대적으로 배급 상황이 좋았던 기업소의 노동자들마저 최근 대북제재의 영향으로 배급상황이 나빠지고 있다.²⁰⁾

살림집의 국가 공급은 평양과 일부 체제 유지에 필수적인 기능집단을 중심으로 '선별적'으로 이뤄지고 있고, 나머지 지역과 집단에 필요한 살림집 공급은 점차 시장적 교환관계에 의존하고 있다. 서울대학교 통일평화연구원이 발간한 『북한사회변동 2020: 시장화, 정보화, 사회분화, 보건』 보고서에서 북한에서 거주할 때 살림집을 돈을 주고 구입했다고 응답한 비율은 74.3%에 이르는 것으로 조사됐고, 반면에 국가에서 배정받았다는 응답률은 12.8%에 불과했다.²¹⁾

특히 김정은 정권에서 살림집이 정치적 도구로 점차 변질되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 「살림집법」 제30조는 살림집 배정 원칙을 다루고 있는데 제1항에서 “혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 전사자가족, 피살자가족, 영웅, 전쟁로병, 영예군인, 제대군관, 교원, 과학자, 기술자, 공로자, 로력혁신자”를 살림집 우선 배정 대상으로 명시하고 있다. 이들은 김정일 정권의 정당성과 체제 유지에 절대적으로 필요한 핵심계층이다.

2021년 4월 7일자 조선중앙통신 보도에서 “지난 9년 간 많은 살림집 건설, 인민들에게 무상 배정”이 눈길을 끌었다.²²⁾ 보도는 2012년부터 2020년까지 평양과 지방의 대규모 살림집들이 건설되어 주민

20) 북한 주민의 차별적 식량공급 실태에 대한 자세한 내용은 이규창 외, 『북한인권백서 2020』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 220~241.을 참고할 것.

21) 김학재 외, 『북한사회변동 2020: 시장화, 정보화, 사회분화, 보건』 (시흥: 서울대학교 통일평화연구원, 2021), p. 55.

22) “지난 9년 간 많은 살림집 건설, 인민들에게 무상 배정,” 『조선중앙통신』, 2021.4.7.

들에게 무상으로 배정되었다는 점을 강조하면서, 평양시의 창전거리(2012년), 은하과학자거리(2013년), 위성과학자주택지구(2014년), 미래과학자거리(2015년), 여명거리(2017년) 건설을 비롯해 김일성종합대학 교육자살림집(2013년), 김책공업종합대학 교육자살림집(2014년) 건설성과를 상세히 소개했다. 이 밖에도 보도에서는 산간문화도시의 본보기로서 삼지연시 건설과 함께 2015년, 2016년, 2020년에 재해성 폭우와 홍수, 태풍 등 자연재해로 인해 파괴된 살림집 복구 사업을 다뤘다. 그리고 구체적으로 나선시 1,800여 세대, 함경북도의 백수십 개 지구에 1만 1,900여 세대, 그리고 개성시, 강원도, 황해남·북도, 함경남도 등 피해지역들에서 진행된 2만여 세대의 살림집 건설 현황이 소개되었다. 이 보도에서 언급된 것처럼 김정은 집권 초기부터 최근까지 거의 매년 국가적 차원의 대규모 살림집 건설이 이뤄졌다.

김일성이 정권 초기 토지개혁을 통해 취약한 대중적 정치 기반을 단기간에 구축했던 것처럼 김정은은 정권 유지에 필요한 사회 집단을 포섭하고 대중적인 지지기반을 다지는 데 대규모 살림집 건설을 적극적으로 활용했다. 과학기술 혁신을 통한 경제발전을 추구하는 김정은 정권의 국가발전전략에 과학자, 기술자, 교육자 등과 같은 지식인 집단의 호응은 반드시 요구되었으며, 따라서 김정은 집권 초기부터 수년 동안 건설된 대규모 국가 살림집들은 지식인 집단에 공급되었다.

제8차 당대회에서 평양시 5만 세대 살림집 건설과 검덕지구 2만 5천 세대의 살림집 건설 계획이 발표되었다. 조선노동당 중앙위원회 제8기 제2차 전원회의의 보고에서 “살림집은 인민들에게 안정되고 문명한 생활을 제공해주기 위한 중요한 사업이며 당대회의 권위를 보위하기 위한 정치적 문제”²³⁾라고 언급한 것처럼 살림집이 갖는

정치적 상징성을 주목해야 한다. 게다가 대부분의 생산수단이 국유화되어 있는 북한에서 살림집은 일반 주민들에게 기초 자산으로 기능한다는 점을 고려할 때 다른 혜택보다 살림집의 무상공급을 통해 얻을 수 있는 정치적 효능은 매우 크다고 할 수 있다.

2. 김정은 정권에서 시기별 사회정책의 담론 변화

가. 집권 초기: 선군노선에서 선민노선으로의 전환

2002년 7.1 조치 이후 시장이 공식적으로 합법화되고 10년이 지난 시기에 김정은 정권이 출범하였다. 북한사회에서 시장화는 이미 거스를 수 없는 가장 큰 사회적 변동이었고, 2009년에 갑자기 단행된 화폐교환의 효과는 시장화의 거대한 물결 속에서 무력화되었다. 그리고 김정은 정권이 출범하던 시기에는 북한의 사회주의제도의 우월성을 뒷받침하는 핵심축인 교육과 보건의료 부문의 공공서비스가 크게 후퇴하였다. 또한 부분적으로는 사회복지 영역의 탈국가화가 진행되어 상품화되고 뇌물 수수 및 부정부패가 만연하면서 개인 및 개별 가구의 경제적 부담이 크게 늘었다. 더욱이 평양시에 대부분의 사회복지 서비스의 인프라가 집중되면서 평양과 지역 간의 복지 불평등이 점차 심화되었다.

북한에서 2012년 4월 15일은 아주 특별한 날이었다. 김일성의 출생을 시작점으로 하는 주체연호를 쓰는 북한에서 주체 100년이 되는 해의 태양절이었다. 김정일은 이 해까지 강성대국의 대문을 열겠다고 인민들에게 약속했지만 주체 100년이 되기 직전 2011년 말에 서

23) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제2차 전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2021.2.12.

거했으며, 강성대국 건설 약속도 끝내 지키지 못했다. 세 번째 통치 권을 이어받은 20대 후반의 새 지도자 김정은은 조부의 100번째 생일을 기념하는 열병식 연설에서 “세상에서 제일 좋은 우리 인민, 만만 시련을 이겨내며 당을 충직하게 받아들여온 우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하며 사회주의 부귀영화를 마음껏 누리게 하는 것이 우리 당의 확고한 결심입니다”²⁴⁾라며 선대 통치자가 이루지 못한 사회주의 강성국가 건설 의지를 다짐했다. 이 연설은 김정일 정권의 선군노선에서 김정은 정권의 선민노선으로 전환했음을 공식화했다는 점에서 의의가 크다.

‘인민생활 향상’은 김정은 정권 국정운영의 최우선 목표였다. 매년 발표되는 신년사에서 먹는 문제와 소비재 문제를 해결하기 위한 농업과 경공업의 생산 증대가 중요하게 다뤄졌다. 2014년 3월에는 「토지개혁법령」 발표 68주년을 맞아 북한 당국은 ‘쌀은 국력이고 사회주의다’라는 구호를 제시하기도 했다. 교육과 보건 부문의 질적 개선을 위한 국가적 투자 증대 필요성이 강조되었다. 실제로 김정은 정권 초기 3년(2012~2014년) 동안 인민적 시책 및 사회문화사업에 지출한 국가예산의 비중이 김정은 집권 10년 전체에서 가장 높은 비중을 나타냈다.

이상에서 기술한 것처럼 선민노선으로의 전환, 인민생활 향상을 목표로 한 국정운영, 사회복지에 대한 국가적 투자 증대는 김정은 정권 초기에 정치적 안정과 지지 확보를 위한 대중 포섭 전략이었다고 평가할 수 있다.

24) “위대한 수령 김일성대원수님 탄생 100돐 경축 열병식에서 하신 우리 당과 인민의 최고령도자 김정은동지의 연설,” 『로동신문』, 2012. 4. 16.

나. ‘사회주의문명강국’ 건설의 이상과 좌절

(1) 제7차 당대회와 사회주의문명강국 건설 목표

1980년 10월에 제6차 당대회가 개최된 이래 35년이 지난 2016년 5월에 조선노동당의 제7차 대회가 개최되었다. 제7차 당대회 개최를 통해 김정은 정권은 유일영도체제 확립을 공식화하고 ‘사회주의 강국’ 건설을 위한 장기 발전계획과 비전을 대외적으로 선포하였다. 그리고 사회문화 분야에서 ‘사회주의문명강국’ 건설이 목표로 제시되었다. 제7차 대회에서 채택된 결정서에서 “우리가 건설하는 문명강국은 사회주의 문화가 전면적으로 개화발전하는 나라, 인민들이 높은 창조력과 문화 수준을 지니고 최상의 문명을 최고의 수준에서 창조하며 향유하는 나라”²⁵⁾라고 정의하면서, “전체 인민을 풍부한 지식과 높은 문화적 소양을 지닌 사회주의 건설의 힘 있는 담당자로 키우며 인민들에게 유족하고 문명한 생활을 마음껏 누릴 수 있는 조건과 환경을 마련해주어야”²⁶⁾ 한다는 의지를 표명했다.

그리고 사회주의문명강국 건설을 위한 실천 방법으로, 가장 먼저 교육개혁이 제시됐다. 교육체계를 현실에 맞게 완비하고, 교육 조건과 환경을 개선하는 것, 교원들의 자질을 높이는 것, 교육에 대한 국가 투자를 늘리는 것 등의 세부 개혁과제들이 제시되었다. 그 밖에도 중등교육 수준에서 도시와 농촌의 차이를 없애기 위한 결정적 대책을 세워야 한다고 한 부분이 눈길을 끌었다. 평양과 지방 간, 도시와 농촌 간 교육격차는 심각한 수준이며 이러한 현실 문제가 당 대회에서 다뤄졌다는 것은 중요한 진전이다.

사회주의문명강국 건설을 위한 두 번째 과업으로 보건 부문 발전

25) “조선로동당 제7차 대회 결정서 주체105(2016) 5월 8일 조선로동당 중앙위원회 사업총화에 대하여,” 『로동신문』, 2016.5.9.

26) 위의 글.

이 거론됐다. 결정서는 “인구의 평균수명과 전염병 예방률을 비롯한 보건지표들을 세계선진 수준에 올려세우며 인민들에게 보다 위생문화적인 생활조건과 환경을 마련해주어야”²⁷⁾ 한다며 보건 부문의 발전 당위성을 설명했다. 개선해야 할 세부 과제들로 예방의학적 방침 관철, 의료서비스의 질적 개선과 인프라 확충, 제약공장과 의료기구 공장들의 현대화, 지역의료봉사 거점 병원들에 대한 물질적 보장 확대 등이 제기되었다.

이 밖에도 체육강국 건설, 문학예술의 전면적 개화기 실현, 사회주의 문화와 생활양식의 고수가 사회주의문명강국 건설의 실천 과업으로 제시되었다. 내부에 이색적인 사상문화와 변태적인 생활양식이 침습하지 못하도록 사회통제를 강화하고, 전 사회적으로 도덕기강 확립의 필요성이 강조됐다. 또한 사회주의문명강국에 어울리는 현대적인 문화정서생활 시설들—극장, 문화회관, 체육관, 편의봉사시설, 공원, 유원지, 명승지 등—을 확충해야 한다고 제안했다.

전반적으로 사회주의문명강국 건설을 위한 실천 과제는 교육과 보건 부문에 집중되었다. 교육과 보건은 인구재생산과 밀접한 관계에 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 인권적 측면에서 김정은 정권의 대외적 이미지를 개선하면서 동시에 김정은 정권의 장기집권을 뒷받침하는 데 필요한 양질의 인구재생산을 위해서 교육과 보건 부문의 개선은 사회정책 가운데서 우선적 정책 과제이다. 특히, 제7차 당대회가 개최된 이듬해인 2017년 국가예산 지출 계획 중 보건 부문의 지출 계획의 증가율이 13.3%로, 전년 대비 급증하여 당시 보건 부문의 개선에 대한 김정은 정권의 높은 의지가 확인되었다.

하지만 제7차 당대회에서 야심차게 제시된 사회주의문명강국 건설 목표와 비전은 2017년 말에 서서히 좌절되어 갔다. 2017년 6차

27) 위의 글.

핵실험과 ‘화성-15형’으로 불리는 ICBM의 발사 시험으로 북한은 유래 없는 강력한 대북제재를 받게 되었다. 2019년 초 하노이 북미정상회담이 결렬된 이후 ‘정면돌파전’이 선포되고 체제이완과 일탈을 막기 위해서 강력한 사회통제가 진행되었다. 포섭적 사회통합 기제로서 인민적 시책이나 사회문화적 시책보다는 강제적 사회통합 기제로서 사회통제가 강화되기 시작하였다.

양강도 검찰소 김길성 소장이 당기관지 『근로자』(2019년 7호)에 기고한 글은 2019년 당시 만연해 있는 반사회적 현상과 체제일탈적 행위들에 대한 내부통제의 인식과 목적을 파악하는 데 중요한 단서를 제공한다. 김길성 소장은 글에서 “불순 출판선전물들과 이색적인 내용의 그림이 새겨진 옷과 물건 등을 각이한 경로로 우리 내부에 들이밀려는 적들이 끊임없이 적발되고 있다”²⁸⁾며, “지금 우리에게 있어서 가장 위험한 적은 국경 밖에 있는 적이 아니라 사회주의 생활양식에 어긋나는 온갖 불건전하고 이색적인 현상이다”²⁹⁾라고 하였다.

이어 김 소장은 “사회의 건전한 분위기에 맞지 않는 이색적인 차림을 하고 사치한 생활을 누리며 허례허식을 전파시키고 있는 것과 같은 이색적인 현상이 만연하면 사람들이 안일해이와 나약성에 빠져들고 적에 대한 환상에 사로잡히게 된다”³⁰⁾며 강한 경계심을 드러냈다. 그리고 “불건전하고 이색적인 현상들은 어느 것이나 우리의 사상과 제도, 인민의 건전한 생활을 침해하는 엄중한 행위”³¹⁾로 규정하고, 나아가 불건전하고 이색적인 현상에 대한 법적 통제를 높이

28) 김길성, “온갖 이색적인 현상과의 법적투쟁의 도수를 높여야 한다,” 『근로자』, 7호 (2019), p. 26.

29) 위의 글, p. 26.

30) 위의 글, p. 26.

31) 위의 글, p. 27.

는 것은 “경제 분야에서 나타나는 패배주의, 수입병을 뿌리 뽑기 위한 중요한 요구”³²⁾라며 경제 문제로 논리가 확장된다.

패배주의와 수입병은 자력갱생 정신과 배치되고 자립민족경제의 존립과 발전을 방해하는 위험한 요소로 간주된다. 위의 글은 “비법적 경로를 통해 들어온 불순 출판선전물과 이색적인 물품들, 그를 통해 조장되는 라태하고 불건전한 생활은 남에 대한 환상을 조장하고 패배주의와 수입병, 사대주의와 외세의존 사상을 낳는다”³³⁾고 비판하고 있다. 남의 것을 모방하고 흉내 내는 이색적 현상에 대한 법적 통제는 다른 나라의 설비나 자재, 원료를 마구 들여오지 못하게 하는 것도 해당한다. 결과적으로 이색적 현상과의 법적 통제 강도를 높이는 것은 경제에서 사회주의원칙을 철저히 지키는 것과 연결된다. 그래서 경제 분야에서 나타나는 이색적인 현상들에 대해 법적 통제의 강화는 설비관리, 자재관리, 노력관리, 재정관리에서 사회주의경제 관리방식을 확립할 수 있게 한다고 글은 설명하고 있다.

이상에서 자세히 살펴본 양강도 검찰소장의 기고글은 제8차 당대회를 비롯해 후속으로 개최된 여러 대규모 정치행사들에서 공통적으로 비사회주의, 반사회주의 현상이 왜 그렇게 비중 있게 다뤄졌으며, 2020년 12월에 「반동사상문화배격법」이 왜 채택되었는지 그 배경을 이해하는 데 도움을 준다. 비사회주의, 반사회주의 현상의 척결은 정권 및 제도의 수호와 함께 경제의 자력갱생 실현을 포괄하는 문제로 인식되고 있다.

32) 위의 글, p. 27.

33) 위의 글, p. 28.

(2) 사회복지 분야의 국가예산 분석

북한 주민들의 생활 향상 또는 복리증진을 실현하려는 김정은 정권의 정책적 의지를 확인하는 방법들 중 하나는 국가예산에서 사회복지 부문이 차지하는 비중이 어느 정도인가를 살펴보는 것이다. <표 II-3>은 2012년부터 2020년까지 국가예산의 부문별 지출 현황을 보여주는 자료이다. 부문별 지표 중에서 인민적 시책비와 사회문화시책비를 사회복지 지출로 볼 수 있는데, 9년 동안 평균 지출 비중이 37%인 것으로 나타났다. 한 해 전체 국가예산의 1/3 이상이 사회복지 부문에 지출되고 있음을 알 수 있다. 사회복지 지출 비중이 정권 초기 2~3년 동안은 평균 비율보다 높았지만 점차 감소하여 제7차 당대회가 개최되었던 2016년에는 35.7%까지 줄어들었다가 이듬해 다시 소폭 증가하여 지난해까지 36.0%대의 비중을 유지하였다.

<표 II-3> 김정은 정권의 국가예산 부문별 지출 현황

(단위: %)

연도	부문별 지출 비중		
	인민경제비	인민적 시책비 & 사회문화시책비	국방비
2012	44.8	38.9	-
2013	45.2	38.8	16.0
2014	46.7	37.2	15.9
2015	47.5	36.6	15.9
2016	48.3	35.7	15.8
2017	47.7	36.3	15.8
2018	47.6	36.4	15.8
2019	47.7	36.3	15.8
2020	45.3	36.5	15.9
평균	46.8	37.0	14.1

출처: 『로동신문』에 보도된 최고인민회의 연도별 국가예산 내용을 토대로 저자 작성.

사회복지 지출의 세부 항목을 보면 교육, 보건, 사회보험 및 사회 보장, 체육, 문학예술로 구성되어 있다. 노동신문의 국가예산 관련 보도를 보면 인민적 시책비 지출 항목에는 교육, 보건, 사회보험 및 사회보장 부문이 포함되고, 사회문화사업비 지출 항목에는 체육과 문학예술 부문이 포함되어 있다. 문학예술 부문의 경우 이전에는 문화 부문이라는 명칭을 사용했으나 2017년 국가예산부터 문학예술 부문으로 명칭이 변경되었다. 북한 당국은 국가예산 지출 세부 항목의 경우 총액이나 비중 형태로 발표되지 않고 단지 전년 대비 증가율만 발표하기 때문에 세부 항목별 지출 규모를 파악할 수 없다. 하지만 세부 항목별 지출 계획의 증가율 추세를 통해 해당연도에 사회복지 중 어떤 부문에 힘을 쏟고 있는가를 파악할 수는 있다.

〈표 II-4〉는 2012~2021년 동안 사회복지 지출 계획 중 세부 항목별 증가율을 정리한 것으로, 김정은 정권이 출범한 첫해인 2012년에는 교육 부문 지출 계획의 전년 대비 증가율이 9.2%로 가장 크고, 다음으로는 보건 부문 지출 계획의 증가율이 8.9%로 두 번째로 높다. 김정은 정권이 집권 초기에 교육과 보건 부문에 정책적 관심이 상대적으로 높았음을 알 수 있다.

교육과 보건은 여전히 북한 당국이 북한식 사회주의제도의 우월성을 선전하고 정당화하는 데 자주 인용되는 핵심축이라는 점에서 의의를 지닌다. 이와 함께 교육과 보건은 공통적으로 인구재생산에 직접적으로 관여하는 영역이며, 젊은 새 지도자가 지향하는 지식경제 시대에 걸맞으면서도 건강한 인적 자원을 재생산하는 것은 김정은 정권의 지속가능성과 체제안정을 결정짓는 중요한 요소이다. 따라서 김정은 정권이 출범한 첫해인 2012년 9월 25일에 개최된 최고인민회의 제12기 6차 회의에서 「전반적 12년제 의무교육을 실시함에 대하여」를 법령으로 채택한 것은 상당한 의의를 갖는다. 그리고

같은 해 교육 부문의 지출 계획 증가율이 가장 높았던 것도 교육제도 개편에 따른 타당한 예산편성이었다고 볼 수 있다.

보건 부문의 경우는 2017년에 13.3%로 예산 지출계획 증가율이 전년 대비 크게 상승했는데 이는 전년도에 개최된 제7차 당대회에서 보건 부문의 종합적 발전 지침이 채택되면서 그에 따라 다음 해 예산이 큰 폭으로 증액된 것으로 판단된다. 올해 6월에 북한 당국이 유엔에 제출한 VNR에서 공공보건 부문에 대한 정부 지출의 비중이 2014년 6.4%에서 2017년 7.0%로 늘어난 것으로 보고됐다.³⁴⁾ 이 수치는 김정은 정권에서 사회복지와 관련한 예산 지출 비중을 처음으로 외부에 노출한 것이라는 점에서 주목을 끈다. 하지만 보건 부문을 제외한 사회복지의 부문별 예산 지출 비중은 대부분 베일에 가려져 있다.

그런데 2018년부터 대부분의 세부 항목들의 예산 지출 계획의 증가율이 둔화하고 있음을 발견할 수 있다. 2017년 9월에 북한 당국은 6차 핵실험(수소탄)을 단행했는데 이를 계기로 유엔 안전보장이사회는 북한의 석유 수입을 30% 감축하고 북한산 섬유제품 수입을 금지하는 내용을 골자로 하는 새로운 대북제재 결의안(2375호)을 채택하였다. 더욱이 북한 당국이 같은 해 11월 말에 ‘화성-15형’이라 불리는 새로운 대륙간 탄도미사일(ICBM)을 시험발사함으로써 유엔의 대북제재는 더욱 광범위해지고 제재 강도가 최고 수준으로 상향되어 결과적으로 수출입 및 노동력 해외파견이 대부분 금지되었다. 이와 같은 대북제재는 2018년부터 사회복지 분야의 국가예산 지출 계획의 증가율을 둔화시키는 주요 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다.

34) Democratic People's Republic of Korea, "Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development," p. 59., The United Nations, June, 2021, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021_VNR_Report_DPRK.pdf> (Accessed July 10, 2021).

〈표 II-4〉 김정은 정권의 사회복지^{a)} 부문별 국가예산 지출 계획 증가율 현황

(단위: %)

연도	교육	보건	사회보험· 사회보장	체육	문화 (문학예술) ^{b)}
2012	9.2	8.9	7.0	6.9	6.8
2013	6.8	5.4	3.7	6.1	2.2
2014	5.6	2.2	1.4	17.1	1.3
2015	6.3	4.1		6.9	6.2
2016	8.1	3.8		4.1	7.4
2017	9.1	13.3		6.3	4.6
2018	5.9	6.0		5.1	3.9
2019	5.5	5.8		4.1	4.5
2020	5.1	7.4		4.3	5.8
2021	3.5	2.5		1.6	2.7

출처: 『로동신문』에 보도된 최고인민회의 연도별 국가예산 내용을 토대로 저자 작성.

a) 사회복지 관련 부문별 지출은 인민적 시책비 지출과 사회문화사업비 지출을 합한 것임.

b) 국가예산 지출 중에서 문화 부문이 2017년부터 문학예술 부문으로 명칭이 변경됨.

한편, 2012년부터 2014년까지 국가예산 지출 계획 항목에 사회보험 및 사회보장 항목이 포함되어 발표되었으나, 2015년부터는 발표되지 않고 있다. 「재정법」 제16조에 인민적 시책 항목에 사회보험 및 사회보장에 대한 지출이 포함되어 있음에도 불구하고 해당 항목에 대한 지출 계획만 2015년부터 더 이상 공개되지 않고 있다. 이처럼 사회보험 및 사회보장 항목 지출 계획이 2015년부터 발표되지 않는 이유나 배경은 무엇일까?

몇 가지 차원에서 추측해 볼 수 있다. 첫째, 사회보험 및 사회보장에 지출할 예산 관련 수입이 감소했기 때문일 수 있다. 〈표 II-5〉를 보면 사회보험 재정을 이루는 사회보험료 수입의 증가율이 2015년을 전후로 급격히 줄어들고 있음을 알 수 있다. 2014년에는 사회보

협료 수입 증가율이 5.1%였으나 2015년에 2.8%로 줄었고 2016년에는 다시 1.1%로 감소했고 2020년에는 0%로 나타나고 있다. 둘째, 사회보험 및 사회보장의 실제 집행실적이 미미하여 사회주의제도 우월성 선전과 배치되기 때문에 지출 계획을 더 이상 발표하지 않는 것일 수 있다. 셋째, 2015년 4월에 이뤄진 「보험법」 개정과 연관이 있을 수 있다. 국가사회보험 대신에 개인이 보험회사에 가입하는 사보험으로 전환을 유도함으로써 국가의 재정적 부담을 줄이려는 정책 변화가 진행되고 있을 수 있다. 마지막으로, 대외적 요인으로, 북한이 유엔 여성차별철폐협약, 장애인권리협약 등의 이행보고서를 유엔에 제출할 때 관련 분야의 지출 근거자료를 제출해야 하는데 예산 집행의 실효성이나 낮은(저조한) 실적이 문제가 되므로 의도적으로 관련 예산 지출 자료를 발표에 포함하지 않을 수 있다.

북한의 「사회보장법」 제6조(사회보장금지출 확대 원칙)에는, “국가는 재정수입이 늘어나는 데 맞게 사회보장금의 지출을 계통적으로 늘이도록 한다”라고 명시하고 있다. 사회보험료 수입이 전혀 늘어나지 않고 있는 상황에서 국가의 사회보험 및 사회보장 지출을 늘리는 것은 현실과 괴리된다. 북한이탈주민 면접조사에 참여한 대부분의 정규 직장생활을 경험한 북한이탈주민들은 직장에서 받는 생활비(노임)에서 사회보험료가 공제된 적이 없다고 진술하거나 공제된다는 사실조차도 인지하지 못하고 있었다. 또 일부 북한이탈주민들은 사회보험과 개인적으로 보험회사에 가입하는 일반 보장성 보험을 구분하지 못했다.

국가예산 지출 계획에서 사회보험 및 사회보장 항목의 수치가 2015년부터 등장하지 않는 진짜 이유와 배경이 무엇이든 간에 지출 계획의 미발표는 북한 주민의 복리, 즉 사회복지가 점차 후퇴하고 있음을 방증한다. 위협 상황에 대비하여 제 기능을 해야 할 사회보

협 및 사회보장 부문이 오히려 대북제재 상황에서 사회정책의 가장 약한 고리가 되고 있다. 이것은 김정은 정권에서 사회구성원의 사회 안전망이 상당히 취약한 상태임을 의미한다. 더욱이 제8차 당대회에서 향후 5개년 계획 기간에 ‘자력갱생의 길’이 채택되면서 북한 주민의 삶은 더욱 위태로워졌다. 실제로 5개년 계획(2021~2025년)의 첫해인 올해 발표된 국가예산 지출계획을 보면 인민적 시책비와 사회문화시책비의 지출 비중이 33.9%로 전년 대비 2.6%p 감소하였다.

〈표 11-5〉 김정은 정권의 국가예산 수입 계획 원천별 증가율 현황

(단위: %)

연도	거래 수입금	국가기업 이익금	협동단체 이익금	고정재산 감가 상각금	부동산 사용료 수입	사회 보험료 수입	재산판매 및 가격편차 수입	기타 수입	경제무역 (특수경제) 지대 수입 ^{a)}
2012	7.5	10.7	5.3	2.3	1.9	1.7	-	-	-
2013	3.5	6.0	5.3	2.8	3.4	-	-	-	-
2014	4.5	7.9	4.8	-	9.5	5.1	2.4	1.7	5.1
2015	2.6	4.3	3.2	-	0.7	2.8	1.4	0.8	3.6
2016	3.3	4.5	1.5	-	4.0	1.1	2.5	1.3	4.1
2017	2.4	3.5	1.6	-	2.0	1.2	1.1	1.2	1.2
2018	2.5	3.6	0.9	-	1.8	1.2	0.5	0.8	2.5
2019	4.1	4.3	1.1	-	0.3	0.2	0.0	0.5	1.6
2020	1.1	1.2	0.4	-	0.1	0.0	0.3	0.2	0.3
2021	0.8	1.1	0.4	0.1	0.0	0.3	0.1	0.6	0.2

출처: 『로동신문』에 보도된 최고인민회의의 연도별 국가예산 내용을 토대로 저자 작성.
 a) 예산수입 원천 항목 중 경제무역지대수입은 2020년부터 특수경제지대수입으로 명칭이 변경됨.

다. 국가발전 목표 재설정: '2035' 사회주의강국 건설

(1) 불평등 문제의 공식 의제화

제8차 당대회에서 주목할 부분은 불평등 문제, 특히 지역 불평등 문제가 공식적으로 다뤄졌다는 점이다. 시장화는 북한사회 전반에 불평등 심화를 초래하였다. 사회 불평등은 공공부문의 기능 약화와 함께 공공부문의 탈국가화 현상으로 인해 더욱 가속화되고 있다.

예를 들어, '12년제 의무교육'의 무료교육제도에도 불구하고 학부모들이 부담해야 하는 교육비용은 나날이 늘어나고 있다. 서울대학교 통일평화연구원이 2019년에 탈북한 북한이탈주민 109명을 대상으로 실시한 설문조사의 결과를 분석하여 발간한 『북한사회변동 2020: 시장화, 정보화, 사회분화, 보건』에 따르면, 북한에서 제1중학교 진학에 영향을 미치는 가장 중요한 요인 중 부모 경제력이 2순위를, 대학 진학에 영향을 미치는 가장 중요한 요인 중 부모 경제력이 1순위로 조사됐다.³⁵⁾ 이 밖에도 북한에서 자녀들에게 사교육을 시켰다는 응답률이 2014년 20.4%에서 2020년 33.0%로 증가하였다.³⁶⁾

평양과 지방 간의 격차, 도시와 농촌 간의 격차는 김정은 정권이 해결해야 할 주요한 사회적 문제가 되었다. 아래의 인용문은 평양 출신의 사례 3과 함경남도 도병원에서 의사로 근무했던 사례 12의 구술내용이다. 이 구술자료는 보건 부문에서 평양과 지방 간의 격차, 평양시 내에서도 중앙병원과 하급병원 간의 격차가 얼마나 큰지를 잘 보여준다.

35) 김학재 외, 『북한사회변동 2020: 시장화, 정보화, 사회분화, 보건』, pp. 155~157.

36) 위의 책, p. 68.

구술자 : 저는 우리 어머니가 탈북하기 전까지는 병원 계통에서 의사를 하셨거든요. 그러니까 뭐 병원은 김만유병원, 11호육군종합병원, 시인민병원 이런 데 아는 사람들이 많았어요. 의사들은 아프면 그냥 치료받으러 가서 공짜로 받아요.

연구자 : 무상치료니까 진단을 받거나 치료를 받는 건 무상인데, 필요한 약이라든지 뭐 의료기구나 약품들 있잖아요. 그런 것도 다 공짜라는 건가요?

구술자 : 네, 그렇죠. 이게 실례를 들게 되면 평양시 구급병원 있잖아요. 시구급병원이거든요. 그런데 그제 응급실에 진정제 한 대도 없어요. 저녁에 사람이 갑자기 막 발작 증세가 나서 갔는데, 진정제가 없으니 나보고 사오래요. 그 정도거든요. (사례 3)

구술자 : 어느 정도 막연하냐면 저희 병원도 도에서는 제일 큰 병원이라고 하는데, 여기 119 같은 앰블런스가 없어요. 도병원에도 없어요. (사례 12)

2018년에 유니세프(UNICEF)와 북한 중앙통계국이 공동 조사하여 발표한 MICS에는 북한의 지역별 재산 지표(Wealth Index)에 의한 가구 분포 현황이 포함되었다. 이 재산 지표는 북한 가구를 구성하고 있는 요소들(전력 사용, 취사 연료, 인터넷 접근성, 바닥 및 지붕, 외벽의 재료, 침실 개수 등)을 토대로 만들어졌다. 재산 지표는 하위 20%, 중위 40%, 상위 40%로 분류되는데, <표 II-6>에 나타난 바와 같이 도시의 경우 상위 40% 가구가 60%, 하위 20% 가구는 6.4%인데 반해, 농촌의 경우는 상위 40% 가구는 8.8%에 불과하고 하위 20% 가구는 41.2%에 달하는 상반된 분포결과를 나타내고 있다. 평양의 경우 상위 40% 가구가 86.2%이고 하위 20% 가구는

0.4%에 불과한 데 반해, 양강도 지역은 상위 40% 가구가 17.8%이고 하위 20% 가구가 63.2%에 달하는 것으로 나타나 지역 간 부(富)의 불평등이 얼마나 심각한지 알 수 있다.

〈표 II-6〉 북한의 지역별 재산 지표(Wealth Index)에 의한 가구 분포 현황

	하위 20%	중위 40%	상위 40%	합계	가구수
전체	20.0	40.0	40.0	100.0	32,455
지역					
도시	6.4	33.6	60.0	100.0	19,779
농촌	41.2	50.0	8.8	100.0	12,675
행정구역					
양강도	63.2	18.9	17.8	100.0	1,013
함경북도	17.3	41.3	41.4	100.0	3,213
함경남도	28.9	39.4	31.7	100.0	4,290
강원도	21.8	39.1	39.1	100.0	2,062
자강도	32.0	37.9	30.1	100.0	1,826
평안북도	15.6	44.0	40.4	100.0	3,799
평안남도	9.7	55.7	34.6	100.0	5,545
황해북도	9.3	58.9	31.8	100.0	3,294
황해남도	47.7	31.1	21.2	100.0	3,278
평양	0.4	13.4	86.2	100.0	4,136

출처: Central Bureau of Statistics of the DPR Korea and UNICEF, *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017, Survey Findings Report* (Pyongyang, DPR Korea: Central Bureau of Statistics and UNICEF, 2017), p. 19. 번역하여 표 작성.

대북제재의 장기화 국면에서 평양 및 중앙정부 중심의 자원 집중화 현상은 더 심화하였고, 경제개발구 구상은 점차 공염불이 되어가는 상황에서 지역 균형 발전의 돌파구를 찾는 것은 더욱 어려워졌다. 2021년 1월 13일 노동신문에 보도된 제8차 당대회의 결론에서 김정은 위원장은 “지금 농촌을 비롯한 시, 군 인민들의 생활이 매우

어렵고 뒤떨어져 있습니다”라고 인정하며, “이제부터는 지방경제를 발전시키고 지방 인민들의 생활을 향상시키는 데 주목을 돌리자고 합니다”라고 말했다.³⁷⁾

그리고 9월 29일에 개최된 최고인민회의 제14기 제5차 회의에서 「시·군발전법」이 채택되었다. 이 법의 자세한 내용은 공개되지 않았지만 9월 28일 노동신문 3면 전체에 실린 장진군당위원회 사업경험 관련 기사를 보면 다음 날 채택된 「시·군발전법」이 전국의 균형적 동시발전을 촉진하고 보장하기 위한 법제임을 알 수 있다.³⁸⁾

제8차 당대회 이후 농촌의 새로운 발전 모델이 제시되고 「시·군발전법」과 같은 법제화가 이뤄진 것은 김정은 정권에서 지역불평등 문제를 해소하기 위한 정책적 의지를 보여준다. 노동신문 2021년 5월 6일 자는 “지난 시기 일부 일군들 속에는 우물 안의 개구리처럼 10여 년 지어, 20여 년 전에 건설한 농촌 살림집들을 본보기처럼 내세우면서 그대로 재현하려는 일군들”의 태도를 비판하고, “어제날 농촌 문화건설의 기준이 오늘날 현대문명의 본보기로 될 수는 없다”³⁹⁾며 향후 15년 전후로 전국의 모든 시, 군의 농촌(리)을 삼지연시의 농촌(리) 수준으로 발전시키겠다는 당의 구상과 목표를 밝혔다. 삼지연시의 농촌이 북한 농촌의 새로운 발전모델(‘이상촌’)이 되었다. 그리고 ‘이상촌’ 건설은 우선적으로 농촌의 살림집, 편의봉사시설, 보건 의료 시설(진료소, 약국), 학교의 개건 및 확충에 집중될 것으로 보인다.

흥미로운 것은 ‘이상촌’ 건설 사업에 수도 평양의 당조직들을 동원

37) “조선로동당 제8차대회에서 한 결론,” 『로동신문』, 2021.1.13.

38) “산골군의 전변을 안아온 혁신적이며 진취적인 당사업기풍-장진군당위원회 사업경험을 놓고,” 『로동신문』, 2021.9.28.

39) “시, 군당위원회들은 모든 리들을 삼지연시의 농촌리 수준으로 전변시키는 데 힘을 날자,” 『로동신문』, 2021.5.6.

하라는 지시이다. 이것은 그동안 수도 평양시민이 누렸던 특혜의 일부를 강제적으로 농촌에 전이(轉移)하려는 것이다. 농촌 주민들 입장에서는 자신들이 살아갈 삶의 터전이 수도 시민이 보낸 자금과 자원, 노력으로 건설되는 것을 체험함으로써 이전에 느꼈던 계급적 차별, 상대적 박탈감을 조금이라도 해소할 수 있는 기회가 될 수 있다. 이처럼 지역 불평등 문제를 계급적인 방식으로 해소하려는 접근방법은 지난해 수해 피해지역에 평양시민과 평양시 당조직을 동원하여 살림집을 성공적으로 건설하였던 전례의 연속이다.

이 밖에 교육과 보건 부문에서 중앙과 지방 간의 지역 격차를 해소하기 위한 국가적 노력을 표명한 것은 사회 분야에서 관찰되는 긍정적인 변화의 신호라고 할 수 있다. 제8차 대회의 결론에서 “새로운 5개년 계획기간 교육과 보건을 발전시키는 데 국가적인 힘을 넣어 중앙이나 지방이나 할 것 없이 사회주의교육제도와 보건제도의 우월성이 실지 인민들의 피부에 가닿도록 하여야”⁴⁰⁾한다고 언급했다. 그러나 향후 5개년 계획기간 동안 중앙과 지방 모두 자력갱생해야 하는 상황에서 중앙과 지방 간의 발전 격차가 과연 얼마나 해소될 수 있을지는 회의적이다.

(2) 새로운 발전국가 모델

2021년 4월 29일 김정은 총비서는 청년동맹 10차 대회에 보낸 서한을 통해 “앞으로 15년 안팎에 전체 인민이 행복을 누리는 룡성변영하는 사회주의강국을 일떠 세우자고”⁴¹⁾ 한다는 국가발전 목표를 제시하였다. 이는 ‘15년 안팎’이라는 목표 달성 시기를 구체적으로

40) “조선로동당 제8차 대회에서 한 결론-김정은,” 『로동신문』, 2021.1.13.

41) “혁명의 새 승리를 향한 력사적진군에서 사회주의애국청년동맹의 위력을 힘있게 떨치라: 청년동맹 제10차 대회에 보낸 서한,” 『로동신문』, 2021.4.30.

밝히고 있다는 점에서 주목을 끌었다. 사회주의강국 건설에 관한 언급은 2016년 제7차 당대회 때부터 계속된 것이었지만 ‘15년’이라는 구체적인 숫자를 언급한 것은 처음이라 이례적이라고 할 수 있다. 얼마 후 5월 6일 노동신문은 “앞으로 15년어간에 전국의 200여 개 시·군의 모든 리들을 다 삼지연시에 꾸리는 농촌리들의 수준으로, 사회주의 이상촌으로 전변시키자는 것”⁴²⁾이 당의 구상이자 목표라고 보도함으로써 ‘15년’이라는 숫자가 다시 한번 등장했다.

그리고 5월 25일 직업총동맹 제8차 대회 참가자들에게 보낸 김정은 총비서의 서한에서 “5년을 주기로 한 번씩 크게 도약함으로써 멀지 않는 앞날에 우리 국가의 자존과 번영을 확고히 담보하고 인민들이 문명하고 유족한 생활을 마음껏 누릴 수 있는 사회주의강국”⁴³⁾을 건설하겠다고 하며 ‘5년 주기 단계적 도약’이라는 실천 방법을 제시했다. 그리고 이어 당이 구상하는 발전국가 모델을 좀 더 구체적으로 제시했다. 서한에서는 “우리가 리상하는 강국, 사회주의사회는 전체 인민이 먹고 입고 쓰고 살 걱정을 모르며 무탈하여 편안하고 화목하게 살아가는 사회, 누구나 서로 돕고 이끌면서 기쁨도 함께 나누는 공산주의적 미덕과 미풍이 발휘되는 인민의 사회”⁴⁴⁾라며 이상국가상을 구체적으로 밝혔다.

김정은 총비서가 제시한 이상국가상은 김일성이 일찍이 천리마시대에 북한 주민 모두가 ‘이밥에 고깃국을 먹으며 기와집에서 비단옷을 입고 사는 부유한 생활을 누리는’ 지상낙원의 21세기 버전이라고 할 수 있다. 제8차 당대회 이후 경제발전 5개년 계획 수행 과정에서

42) “시, 군당위원회들은 모든 리들을 삼지연시의 농촌리 수준으로 전변시키는데 힘을 넣자,” 『노동신문』, 2021.5.6.

43) “직업총동맹은 사회주의건설의 새로운 고조기를 앞장에서 열어나가는 전위부대가 되자: 조선직업총동맹 제8차 대회 참가자들에게 보낸 서한,” 『노동신문』, 2021.5.27.

44) 위의 글.

다시 천리마시대의 영웅들이 호명되고 있는 가운데 김정은 총비서가 제시하고 있는 ‘2035 사회주의강국’ 건설은 천리마시대에 김일성이 제시했던 지상낙원 건설과 데자뷔를 느끼게 한다.

향후 ‘15년 안팎’이나 ‘앞으로 15년여 간’이라는 표현을 고려했을 때 사회주의강국 건설 달성 시기는 약 2035년일 것으로 예상된다. 사실상 북한이 2035년에 사회주의강국 건설을 정말 완성할 수 있을 것인가 하는 전망 분석은 별로 중요하지 않다. 오히려 북한 지도부 입장에서는 체제를 안정적으로 관리하면서 인민들의 노력과 인내의 감내를 정당화할 수 있는 15년이라는 시간을 확보하였다는 점이 중요하다.

더욱이 이와 같은 중장기 목표 제시는 20여 년 전 김일성 탄생 100주년이 되는 2012년에 강성대국을 건설할 것이라며 인민들에게 간고(艱苦)의 시간을 버틸 것을 요구했던 김정일 시대의 정치적 기획과 크게 다르지 않다. 따라서 ‘2012 강성대국 건설’의 좌절을 학습한 북한 주민들에게 이번에 제시된 ‘2035 사회주의강국’ 건설 목표가 얼마나 설득력이 있을지는 미지수이다.

한편, 제8차 당대회 개최 이후 천리마시대로 역주행하고 있는 최근 북한 당국의 행보에서 관찰되는 흥미로운 것은 공로자, 전쟁노병, 영예군인 등을 우대하는 정책적 조치와 사회적 분위기를 만들기 위한 선전매체들의 동원이다. 2021년 3월에 개최된 최고인민회의 상임위원회 제14기 제13차 전원회의에서 「사회보험 및 사회보장법」이 채택되었다. 이 법은 기존의 「사회보험법」과 「사회보장법」을 통합한 것으로 기존에는 없던 ‘공로자들에 대한 특별대우’ 내용이 새로 추가되었다는 점이 주목된다. 일반적으로 북한사회에서 ‘공로자’로 불리는 사람들은 전후복구시기와 천리마시대를 거쳐 사회주의체제가 확립된 시기에 공로를 세운 영웅들을 일컫는다.

최근 북한 당국은 “천천히 가로놓인 도전과 장애를 정면돌파하며 강국 건설의 웅대한 목표를 달성해나가야 하는 오늘의 현실은 전체 인민이 전후복구건설시기와 천리마시대에 발휘된 영웅적 투쟁정신을 따라 배울 것을 요구하고 있다”며, 1950년대 전후복구건설시기와 천리마시대의 영웅들처럼 살며 투쟁하는 것이 “당의 호소이고 시대의 부름이다”고 촉구하고 있다.⁴⁵⁾

공로자들이 받는 복지혜택에 대한 선전 강화는 제8차 당대회 이후 5개년 계획을 수행하기 위해 자력갱생의 전선으로 대규모 동원되고 있는 청년들과 장병들에게 동기부여를 높이기 위한 목적의 일환이라고 해석할 수 있다. 북한 당국이 선전하고 있는 각종 인민적 시책 또는 사회문화적 시책들의 실효성에 대한 평가는 차치하고 사회복지제도가 노력 동원의 유인 수단으로 활용되고 있다는 점은 주목할 부분이다.

(3) 정풍운동과 사회통제

제8차 당대회를 계기로 북한 전체 사회에 거센 정풍운동이 휘몰아치고 있다. 5년 전 개최되었던 제7차 당대회에서 채택되었던 5개년 전략목표의 실패 요인과 새로운 5개년 계획의 성공 열쇠를 체제 ‘안’과 ‘정신’에서 찾고 있는 것으로 보인다. 제8차 당대회 개최 이후 당 중앙위 제8기 2차 전원회의(2월), 제1차 시·군당책임비서 강습회(3월), 제6차 세포비서대회(4월), 제10차 청년동맹 대회(4월), 제8차 직업총동맹 대회(5월), 제7차 여성동맹 대회(6월), 제9차 농근맹 대회(7월) 등 올해 상반기 내내 대규모 정치행사들이 줄지어 개최되었다.

일련의 대규모 정치행사들을 통해 당지도부는 대북제재, 코로나

45) “사설-전후복구건설시기와 천리마시대 영웅들처럼 살며 투쟁하자,” 『로동신문』, 2021.5.5.

19 대유행, 자연재해 등 외부의 위협요인이 지속되고 있는 상황에서 정권의 위기 돌파를 내부의 쇄신에서 찾고자 하는 것이다. 체제 내부의 모순과 비효율을 제거하고, 경제 전반을 현실적 목표에 맞게 정비·보강하고, 대외의존과 수입병을 국산화와 재자원화를 통해 극복하고, ‘천리마시대’의 노력영웅의 정신으로 재무장함으로써 위기를 정면돌파하려는 것이다. 4월에 개최된 제6차 세포비서대회에 대해 박영자는 “북한 역사상 당세포비서대회는 대내외 체제 위기 시, 특히 외부적 위협으로부터 내부의 동요와 불안을 막아내기 위해 개최”되었다고 분석하였다.⁴⁶⁾

위에서 기술했던 것처럼 제8차 당대회 이후 변화하고 있는 인민적 시책 또는 사회문화시책들이 새로운 경제발전 목표인 5개년 계획을 달성하기 위한 강제적 노력 동원에 대한 물질적 유인이라면, 2021년 상반기 내내 연속 개최된 대규모 정치행사들은 내부의 불만과 동요, 그리고 체제이탈을 선제적으로 막기 위한 일종의 정풍(整風)운동 차원에서 전개되고 있다. 그런데 주목할 것은 이 정풍운동이 상당히 전체주의적인 방식으로 전개되고 있다는 점에서 김정은 정권의 경직성을 보여준다.

특히, 제8차 당대회를 비롯해 이후 연속 개최된 모든 대규모 정치 행사들에서 공통적으로 ‘반사회주의, 비사회주의 현상’ 척결에 대한 정권의 강력한 의지가 표명되었다. 제6차 세포비서대회 결론에서 김정은 총비서가 세포비서들에게 제시한 10대 과제들 속에는 열 번째 과업으로 반사회주의, 비사회주의적 현상과의 투쟁이 포함되었다. 여덟 번째 과업에 포함된 청년 특별교양에서는 청년의 “옷차림

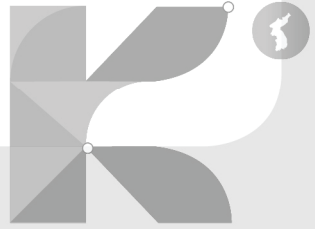
46) 박영자, “‘내핍과 정풍’ 선언한 북한의 제6차 당세포비서 대회,” (통일연구원 Online Series CO21-13, 2021.4.19.), p. 3., <<https://kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=272&category=21&thisPage=1&biblioId=1549273>> (검색일: 2021. 6.10.).

과 머리단장, 언행, 사람들과의 관계”⁴⁷⁾에 대해 교양과 통제를 강화 하라고 구체적으로 지시했다. 앞서 제8차 당대회에서는 제도 유지와 사회주의 생활양식을 확립하는 데 사법검찰, 사회안전, 보위기관의 역할이 강조되었다.

‘반사회주의, 비사회주의 현상’ 척결 의지는 제8차 당대회에서뿐만 아니라 5년 전 제7차 당대회 결정서에도 포함되었다. 이것은 이 문제가 정권의 의지에도 불구하고 쉽게 해결되지 않는 난제라는 것을 의미한다. IV장에서 후술하겠지만 ‘반사회주의, 비사회주의 현상’은 권력과 경제가 밀접히 유착된 사회구조적 특성에서 기인하기 때문에 결코 쉽게 척결되기 어렵다. 이 연구는 ‘반사회주의, 비사회주의 현상’을 단순히 사회구성원의 일탈행위로만 설명할 수 없는 사회변동 및 체제 모순과 긴밀하게 연관되어 있는 사회구조적 문제라는 관점에서 사회통제를 김정은 정권 10년을 평가하는 데 중요하게 다루고자 한다.

47) “경애하는 김정은동지께서 조선로동당 제6차 세포비서대회에서 결론 《현시기 당세포 강화에서 나서는 중요과업에 대하여》를 하시었다,” 『로동신문』, 2021.4.9.

III. 사회복지: 제도와 실태



1. 사회복지 법제의 변천

가. 법제의 체계 정비와 공고화

북한은 2003년 6월 18일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3835호로 「장애자보호법」⁴⁸⁾, 2007년 4월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2214호로 「년로자보호법」, 2010년 12월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1307호로 「아동권리보장법」과 같은 날 최고인민회의 상임위원회 정령 제1309호로 「녀성권리보장법」을 각각 제정·공포하였다.

상술한 법령들은 장애인, 노인, 아동, 여성으로 대표되는 취약계층에 관한 북한의 주요 법령들이다. 동 법령들이 제정되기 이전까지 북한에는 이렇다 할 취약계층 보호와 관련한 직접적인 법령이 부재했다. 동 법령들은 제정 시기를 중심으로 보면 김정일 시대에 제정된 법령이다. 동 법령들은 김정은 시대에 들어와서 각각 수정 보충되었는데, 이를 시계열적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 「년로자보호법」이 2012년 4월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2303호로 수정 보충되었다. 다음으로 「장애자보호법」이 2013년 11월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3447호로, 그다음으로 「아동권리보장법」이 2014년 3월 5일 최고인민회의 상임위원회 정령 제36호로, 마지막으로 「녀성권리보장법⁴⁹⁾」이 2015년 6월 30일 최고인민회의 상임위원회 정령 제566호로 각각 수정 보충되었다.

48) 북한은 2013년 7월 3일 유엔의 “장애인권리협약”에 서명하였고 2018년 12월 1차 국가 이행보고서를 유엔에 제출하였다.

49) 동 법령은 김정일 시대인 2011년 7월 5일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1743호로 한차례 수정 보충되었다.

동 법령들의 제정된 시기와 수정된 시기를 중심으로 보면 「년로자보호법」은 약 5년 만에, 「장애자보호법」은 약 10년 만에, 「아동권리보장법」은 약 4년 만에, 「여성권리보장법」은 약 4년 만에 각각 수정 보충되었다. 이와 같은 법제 변화는 해당 법령에 대한 북한의 인식 정도와 대내외 변화에 대한 법적 반응속도 및 정책 변화를 내포한다.

「년로자보호법」과 「장애자보호법」의 경우 수정 보충기간이 길었고, 「아동권리보장법」과 「여성권리보장법」의 수정 보충기간은 짧았다. 이러한 수정과 보충의 배경에는 대내적으로는 북한의 문제의식의 변화에 따른 법적 내용 반영과 대외적으로는 장애인, 여성, 아동과 관련한 국제협약 이행이 관련되어 있다. 따라서 수정 보충된 시점과 기간보다 그 내용이 더욱 중요하다 하겠다.

이에 동 법령들이 각각 수정 및 보충된 그 주요 내용을 요약하면 다음과 같다. 먼저 「년로자보호법」의 경우, 2012년 수정된 내용 중 가장 중요한 것은 동 법령 “제39조 (년로자보호기금의 창설) 년로자보호기관은 년로자보호기금을 세울 수 있다. 년로자보호기금은 년로자보호기관이 조성하는 자금과 국제기구와 자선단체, 해외동포의 자선자금 같은 것으로 적립하고 리용한다”라고 명시하였고, 이는 기존 법령에 부재한 내용이다.⁵⁰⁾

이는 북한의 입장에서 노인복지에 대한 의식적인 변화뿐만 아니라 그 이상을 의미한다. 왜냐하면 북한은 새롭게 노인복지사업에 필요한 ‘연로자보호기금’을 신설함으로써 공식적인 모금을 할 수 있게 되었기 때문이다. 즉, 이로 인해 북한은 제도적 차원에서 노인복지 사업을 추진할 수 있는 법적 기제를 마련한 것이다. 특히 여기에서

50) 이외에도 북한은 다양한 기금이 있는데, 이를 열거하면 다음과 같다. ‘조선장애자원아기금’, ‘아동후원기금’, ‘조선교육후원기금’, ‘조선록색후원기금’, ‘조선어린이후원기금’, ‘결핵·말라리아반대후원기금’, ‘조선민족유산보호기금’, ‘조선병원협회기금’, ‘조선농촌협동발전개발협의회기금’, ‘민족사회문화교류협회기금’ 등이 있다. 이러한 기금 설립의 취지와 배경은 해당 기금의 사업에 필요한 자원조달 수단이다.

중요한 것은 이러한 기금의 원천을 ①자체 조성 자금, ②국제기구 지원 자금, ③자선단체 기여금, ④해외동포의 자선자금으로 구분한 것이다.⁵¹⁾

이는 북한이 연로자보호기금 조성의 다양한 수단을 명시한 것으로, 공식적인 후원을 공모할 수 있는 법적 기반이다. 역으로 이는 내외부로부터 지원받을 수 있는 법적 근거이다. 또한 이는 대내외적으로 노인복지에 대해 변화한 자신들의 모습을 선전할 수 있는 근거도 된다.⁵²⁾ 결국 이는 북한이 국제사회에 대해 개방된 모습을 나타내는 징후이자 변화된 모습의 근거이다. 따라서 동 조항의 신설로 인해 북한은 소위 ‘양수겸장’의 포지션을 취하였다고 판단된다.

다음으로 「장애자보호법」의 경우, 2013년 “제52조 (장애자후원기금의 설립) 장애자보호기관은 장애자들의 생활환경과 조건을 개선하는 데 필요한 자금을 보장하기 위하여 장애자후원기금을 내오고 운영할 수 있다. 장애자후원기금은 장애자보호기관이 조성하는 자금과 국제기구와 자선단체, 해외동포들이 내오는 협조자금, 자선금, 물자 같은 것으로 적립한다”라는 조항을 신설하였다.

이러한 변화는 앞서 언급한 「년로자보호법」과 동일한 경향을 의미한다. 즉, 북한은 노인복지를 위한 연로자보호기금을 신설한 것과 마찬가지로 장애인복지를 위한 장애자후원기금을 설립한 것이다. 이에 기금의 모금방식도 거의 유사하다. 그러나 한 가지 특이한 것

51) 이와 관련하여 북한은 ‘인민대중중심의 우리나라 사회주의제도에서는 년로자의 건강과 생활도 국가가 직접 책임지고 돌봐주고 있다’라고 한다. “년로자에게 베풀어지는 혜택,” 『로동신문』, 2021. 4. 27.

52) 이 밖에도 북한에는 ‘조선년로자보호연맹’(2003년 4월 30일 발족)이 있는데, 연로자보호연맹은 대외적으로 국제구호단체들로부터 북한의 노인복지기금을 유치하는 한편, 남북교류 재개 시에는 유사한 남한의 복지 단체들로부터 노인복지 분야의 교류 및 인도주의적 지원확보에 적극적으로 나설 것으로 보인다. “프랑스 NGO, 북한 노인복지 사업 시작,” 『VOA Korea』, 2017. 4. 20., <<https://www.voakorea.com/a/3817368.html>> (검색일: 2021.10.23.).

은 연로자보호기금에 부재한 ‘물자’가 들어간 것인데, 물자는 비단 장애인만 필요한 것이 아니다. 따라서 이는 북한이 앞서 수정한 「년로자보호법」에서 미처 인식하지 못한 현물급여 부문을 추가로 언급한 것이라 판단된다. 결국 동 조항의 경우 앞서 수정한 「년로자보호법」의 연장선에서 발생한 것이라 판단된다. 이 밖에도 「장애자보호법」의 경우 2003년 최초 법령과 2013년 수정 법령을 비교하면 상당한 차이를 나타내고 있다. 이에 양 법령의 차이점과 의의를 열거하면 다음과 같다.

첫째, 수정된 2013년 「장애자보호법」의 경우 형식과 내용, 법적 구성과 서술 차원에서 접근하면 최초 입법한 2003년 「장애자보호법」과 그 차원을 달리한다 하겠다. 가령, 무엇보다 2013년 「장애자보호법」은 전체적으로 구성과 내용이 구체적이다. 특히 각 조문과 항목 간의 세부적인 진술로 서술되어 있다. 또한 이로 인해 양적으로도 기존 법령보다 1/3 정도 증가하였다.⁵³⁾

둘째, 모든 법령의 도입부분이자 법령의 실체적 존재 이유인 사명 부분의 변화가 나타났다. 기존 2003년 「장애자보호법」의 사명은 동 법령 제1조 “... 장애자의 회복치료와 교육, 문화생활, 노동에서 제도와 질서를 엄격히 세워 장애자에게 보다 유리한 생활환경과 조건을 마련하여주는 데 이바지한다”이다. 그러나 동 법령은 추후 그 일부가 수정된 2013년의 경우 제1조에서 “장애자보호법은 장애자보호제도와 질서를 엄격히 세워 사회생활의 모든 분야에서 장애자들의 권리와 이익을 보장하며 그들에게 안정되고 유리한 생활환경과 조건을 충분히 마련해주는 데 이바지한다”라고 수정 변경되었다. 이에 수정된 2013년 「장애자보호법」이 기존의 2003년 「장애자보호법」보

53) 이철수, “북한 장애인복지 법제의 지속성과 변화 고찰: 장애자보호법의 개정 내용 비교를 중심으로,” 『동북아연구』, 제34권 1호 (2019), pp. 220~221.

다 내용적인 면에서 큰 변화를 나타내고 있다.⁵⁴⁾ 즉, 최초 법령이 단순히 장애인의 권리와 이익을 보호하고 생활환경을 보장한다면 수정된 법령은 이와 달리 재활과 교육, 고용 등 장애인에게 직접적인 도움과 필요를 언급하고 있다.

셋째, 북한의 장애자의 정의에 대한 재개념화와 더불어 북한이 인식하는 장애 유형에 대한 인식이 구체적으로 나타났다.⁵⁵⁾ 2003년 「장애자보호법」에서 장애자에 대한 북한의 법적 정의와 보호책임, 권리 등에 관해 동 법령 제2조 “장애자는 육체적, 정신적 기능이 제한 또는 상실되어 오랜 기간 정상적인 생활을 하는 데 지장을 받는 공민이다. 국가는 장애자의 인격을 존중하여 그의 사회정치적 권리와 자유, 이익을 건강한 공민과 똑같이 보장하도록 한다”라고 밝혔다.

그러나 이후 수정된 2013년 「장애자보호법」에서 북한은 동 법령의 제2조 장애자의 정의, 장애자의 권리보장원칙에서 “장애자는 장기적인 신체상 결함과 주위 환경의 요인들에 의하여 사회생활에 자립적으로 참가하는 데 지장을 받는 공민이다. 장애에는 시력장애, 청력장애, 언어장애, 지체장애, 지능장애, 정신장애, 복합장애가 있다. 국가는 장애자의 인격을 존중하며 그들의 사회정치적 권리와 자유, 이익을 건강한 사람과 똑같이 보장하도록 한다”라고 하였다. 따라서 수정된 2013년 「장애자보호법」에서는 특히 기존 2003년 「장애자보호법」에 부재한 다양한 장애의 유형을 밝혀 그동안의 변화한 북한의 인식을 반영하고 있다.⁵⁶⁾ 결국 북한의 2013년 「장애자보호법」은 최초 법령과 완전히 차원이 다른 한층 발전된 모습을 나타내고 있다.

54) 위의 글, p. 221.

55) 위의 글, pp. 221~222.

56) 위의 글, p. 222.

그 다음으로 「아동권리보장법」의 경우, 수정된 2014년 법령에서 “제23조 (무료의무교육을 받을 권리) … 전반적 12년제 의무교육은 무료로 실시한다”라는 내용의 조문이 추가되었다. 이는 동일 조항에서 북한이 앞서 명시한 “아동은 전반적 12년제 의무교육을 받을 권리를 가진다…”라는 아동의 의무교육 권리를 무상으로 실시한다는 것을 천명한 것이다.

이는 곧 북한이 최초 제정 당시 명시한 ‘무상교육 권리’에 더해 이를 ‘무상교육’으로 제공한다는 것을 밝힌 것이다. 그러나 사실 이는 북한이 오랜 기간 적어도 제도적으로는 유지하던 것이다. 따라서 이는 새로운 조문이긴 하나 새로운 내용은 아니라 하겠다. 단지 북한은 자신들의 제도를 아동권리와 맞물려서 재차 명시한 것뿐이다. 그럼에도 불구하고 이를 제도적 차원에서 접근하면 자신들이 언급한 무상교육 권리가 구체적으로 어떠한 제도를 통해 현실에서 적용되는지에 대해 명문화했다는 점에서 작은 의미가 있다.

마지막으로 「여성권리보장법」의 경우, 수정된 2015년 법령에서 “제33조 (산전산후휴가의 보장) 국가적으로 여성 근로자에게는 정기 및 보충휴가 외에 근속년한에 관계없이 산전 60일, 산후 180일간의 산전산후휴가를 준다”고 하여 기존의 ‘산전 60일, 산후 90일간의 산전산후휴가’가 대폭 늘어나 상향 조정되었다.

이는 사실 상위 법인 북한의 「사회주의 노동법」 개정으로 인한 자연스러운 현상이다. 북한은 2015년 6월 30일 최고인민회의 상임위원회 정령 제566호로 동 법령을 수정했다. 수정된 주요 내용으로는 동 법령 “제66조 여성근로자들은 정기 및 보충휴가 외에 근속년한에 관계없이 산전 60일, 산후 180일간의 산전산후휴가를 받는다”이다. 이러한 이유로 「여성권리보장법」의 산전산후휴가의 기간이 상향 조정되어 같은 날 이를 반영한 결과로 수정되었다.

한편 노동신문에서 위의 취약계층을 포함하여 광의의 사회복지를 다룬 보도 횟수를 통해 김정은 정권에서 사회복지의 우선 대상과 정책 초점이 어떻게 변화했는지 파악할 수 있다. 노동신문의 보도 횟수를 정리하면 다음과 같다. 2014년에는 여성 720회, 후방사업 153회, 아동 110회, 무상치료 82회, 년로보장 29회, 장애인 20회, 년금 14회, 년로자 8회씩 언급되었다.⁵⁷⁾ 또 2015년에는 여성 488회, 후방사업 175회, 무상치료 86회, 아동 45회, 년로보장 26회, 년로자 24회, 장애인 23회, 년금 23회씩 다루졌다.⁵⁸⁾ 또한 2018년에는 장애인 44회, 회복치료 47회, 년로자 9회, 2019년의 경우 장애인 31회, 년로자 13회, 회복치료 13회, 2020년에는 년로자 17회, 장애인 10회, 회복치료 5회씩 보도되었다.⁵⁹⁾ 이는 최근 북한의 취약계층과 사회복지에 대한 관심도를 반영한 결과라 하겠다. 집권 10년 중 초·중반기에는 여성과 아동에 대한 관심이 높았다면, 후반기에는 장애인, 노인에 대한 관심이 높아졌음을 알 수 있다.

한편 북한은 2020년 4월 최고인민회의 제14기 제3차 회의에서 「제대군관생활조건보장법」을 채택하였다.⁶⁰⁾ 동 법령은 두 가지 목적을 갖고 있다. 하나는 열악했던 제대군관에 대한 생활지원을 강화하기 위한 것이고, 다른 하나는 이를 통해 이른바 체제충성집단에 대한 복지를 강화함으로써 충성을 계속 유인하는 것이다. 사실 이리

57) 이외에도 2014년에 보조금 7회, 보건의료 5회, 호담당제와 사회보장이 1회씩 언급되었다.

58) 이외에도 2015년에 보험 8회 보조금 7회, 사회보장 2회, 사회보험 2회, 보건의료 2회, 호담당제 1회씩 언급되었다. 이철수, “김정은시대 북한장애인정책,” 『북한의 장애인 재활복지: 통일교육세미나』 발표문, 대구대학교 (2018), p. 5.

59) 김환, “북한장애인인권증진을 위한 연구,” 『북한의 장애인복지와 인권: 북한인권위크샵』 발표문, 한동대학교 (2021), p. 1; 한편 북한은 2016년 ‘장애인보호중앙위원회’를 내각에 설립하여 중앙정부 차원의 장애인정책을 담당하고 있다.

60) 이 법의 제정 취지와 관련하여 북한은 ‘제대군관들에게 온갖 생활조건을 보장할 의무를 지니고 있다’라고 하였다. “고마운 제도가 펼치는 시책,” 『로동신문』, 2021. 4. 27.

한 사회복지 사례는 이전부터 존재해왔던 것들이다.

가령 2014년 7월 23일 최고인민회의 상임위원회 정령 제93호로 수정 보충된 「살림집법」의 경우 제30조 배정원칙에서 제1순위는 “혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 전사자가족, 피살자가족, 영웅, 전쟁로병, 영예군인, 제대군관, 교원, 과학자, 기술자, 공로자, 로력혁신자 같은 대상에게 살림집을 우선적으로 배정하여야 한다”라고 명시하였다. 따라서 김정은 시대 국가공로자에 대한 복지는 기존의 관행을 승계하면서 체제와 정권에 대한 충성의 보상과 유인을 강화하는 방향으로 이루어졌다.

또한 북한은 2020년 10월 20일 코로나19에 대응하기 위해 「비상방역법」을 신설하였다. 북한은 코로나19로 인해 2020년 4월 「전염병예방법」을 수정 보충했지만 예상과 달리 코로나19 사태가 장기화하면서 관련 법을 별도로 제정하였다.

동 법령에서 북한은 비상방역 등급을 전파 속도와 위험성을 기준으로 1급, 특급, 초특급으로 나누었다. 첫째, 1급 단계는 북한 지역 내 유입 가능성이 있다고 보고 이에 국경 통행과 물자 반입을 일부 제한하고 국내 발생지역에 대한 이동을 통제하는 것을 말한다. 그리고 이는 예방적 차원의 대응을 의미한다. 둘째, 특급 단계는 국경지역과 국내 전염병 발생지역을 봉쇄하고 방역사업을 진행해야 하는 경우를 의미한다. 이는 일정 부문 전염병이 발병한 상태로 이 시기를 관리하지 못할 경우 심각한 위험에 직면하는 발병 초기단계의 대응을 의미한다. 셋째, 초특급 단계는 지상·해상·공중을 비롯한 모든 공간을 봉쇄하고 모임과 학업을 중지하거나 국내 지역을 완전히 봉쇄하는 경우를 의미한다. 이는 매우 심각한 단계로 이미 발병과 전파가 일정 부문 확산된 단계를 의미한다.

북한은 방역등급을 규정하고 비상방역체계를 선포하는 조식을 중

양인민보건지도위원회로 지정하였다. 또 방역사업은 신속기동방역조와 봉쇄조, 치료조로 나뉘어 진행한다. 가령 전염병 의심자가 있으면 신속기동방역조를 급파해 검체를 채취하고 검사를 진행한다. 동 법령의 적용대상에는 기관, 기업, 단체는 물론 북한 내 외국인도 포함된다.⁶¹⁾ 그리고 이는 특정 문제에 대한 북한의 대응방식과 속도를 보여주는데, 기존과 달리 비교적 발 빠른 대응 행태로, 김정은 시대에 변화한 북한의 단면이라 판단된다.

사회복지 법제와 관련하여 가장 최근에 주목할 변화는 2021년 3월 3일 최고인민회의 상임위원회 제14기 제13차 전원회의에서 제정된 「사회보험 및 사회보장법」이다. 이 법은 기존에 분리되어 있던 「사회보험법」과 「사회보장법」을 통합한 법으로 김정은 정권에서 제정된 최초의 사회복지 법령이라는 의미를 지닌다.

이상에서 살펴본 것처럼 김정은 시대 사회복지의 법제적 차원의 공고화 경향이 나타난다. 이는 김정은의 통치방식과 행태에 긍정적으로 기여한다고 할 수 있다. 김정은 시대 북한의 사회복지 관련 법령들 가운데 수정된 주요 내용을 정리하면 다음 <표 III-1>과 같다.

61) “북한, 코로나에 비상방역법 제정…1급·특급·초특급 3단계 분류,” 『연합뉴스』, 2020.10.20., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201020114900504>> (검색일: 2021.5.31.).

〈표 Ⅲ-1〉 김정은 시대 북한 사회복지 법제 동향

주요 법령	최초 제정과 최근 수정	수정 내용과 주요 내용
장애자보호법	<ul style="list-style-type: none"> • 2003년 6월 18일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3835호 • 2013년 11월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3447호 	<ul style="list-style-type: none"> • 장애자보호기금 신설
년로자보호법	<ul style="list-style-type: none"> • 2007년 4월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2214호 • 2012년 4월 3일 수정 보충 최고인민회의 상임위원회 정령 제2303호 	<ul style="list-style-type: none"> • 년로자보호기금 신설
이동권리 보장법	<ul style="list-style-type: none"> • 2010년 12월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1307호 • 2014년 3월 5일 최고인민회의 상임위원회 정령 제36호 	<ul style="list-style-type: none"> • 의무교육 권리에 대한 무상교육 명시
여성권리 보장법	<ul style="list-style-type: none"> • 2010년 12월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1309호 • 2015년 6월 30일 최고인민회의 상임위원회 정령 제566호 	<ul style="list-style-type: none"> • 산전산후휴가 기간 상승
제대군관 생활조건 보장법	<ul style="list-style-type: none"> • 2020년 4월 최고인민회의 제14기 제3차 회의 채택 	<ul style="list-style-type: none"> • 제대군관에 대한 생활지원
비상방역법	<ul style="list-style-type: none"> • 2020년 10월 20일 최고인민회의 상임위원회 정령 제369호 	<ul style="list-style-type: none"> • 전반적인 비상방역 제시
사회보험 및 사회보장법	<ul style="list-style-type: none"> • 2021년 3월 3일 최고인민회의 상임위원회 제14기 제13차 전원회의 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회보험과 사회보장 통합

출처: 정유석·이철수, “2000년 이후 북한사회복지 동향” 『현대북한연구』, 제19권 2호, (2016), p. 16.을 토대로 수정 보충.

나. 「사회보험 및 사회보장법」 제정과 의의

북한은 2021년 3월 3일 최고인민회의 상임위원회 제14기 제13차 전원회의를 통해 총 90개 조문으로 구성된 「사회보험 및 사회보장법」을 제정하였다. 무엇보다 동 법령은 사실상 김정은 시대에 최초로 제정된 북한의 사회복지 법령이자 기존의 사회보험과 사회보장 양 제도를 통합한 성격의 법령이다.

즉, 앞서 상술한 바와 같이 다수의 법령이 김정은 시대에 수정된 것과는 달리 동 법령은 제정된 것이다. 더욱이 동 법령은 북한의 대표적인 인민시책이자 사회복지제도인 ‘사회보험’과 ‘사회보장’을 동시에 다루는 법령이므로 북한 사회복지 법적 체계의 큰 변화 가능성을 내포한다.

동 법령을 법적 의의와 입법 배경 차원에서 살펴보면, 동 법령은 과거 북한이 제정한 1946년 12월 19일 「사회보험법(총 175개조)」, 2007년 4월 26일 「년로자보호법(총 47개조)」, 2008년 1월 9일 「사회보장법(총 49개조)」, 2008년 9월 5일 「사회보장법시행규정」, 2008년 10월 3일 「사회보험규정」과 매우 대비된다.

현재까지 알려진 바는, 2021년 3월 4일 조선중앙통신의 보도에서 “... 90개 조문으로 구성된 사회보험 및 사회보장법에는 인민들의 건강을 보호하고 그들에게 안정되고 행복한 생활조건을 마련해줄데 대하여서와 사회보험금의 보장과 지출, 사회보험기관의 조직과 운영, 임무 등이 구체적으로 명시되어있다. 이와 함께 사회보장수속과 사회보장기관의 조직운영, 근로자들에 대한 특별우대와 사회보험 및 사회보장사업에 대한 지도통제를 비롯하여 해당 법의 준수와 실행에서 나서는 원칙적문제들을 반영하고있다.”라고 하였다.⁶²⁾

사실 이는 법령의 구성에서 우대원칙을 제외하고는 각 장의 주요 제목을 의미한다. 이에 외형적으로 보면, 이는 기존 법령과 거의 비슷한 법적 구성과 서술 형태라 할 수 있다. 다시 말해 이는 법의 기본과 목적과 취지, 국가공로자 우대, 기금 운영, 사회보험과 사회보장 전달체계와 관리운영체계를 언급한 것으로 기존의 법적 포맷과 그 궤적을 거의 같이한다.

특히 국가공로자들에 대한 특별우대 조항의 경우 거의 모든 사회

62) "조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 제14기 제13차전원회의 진행," 『조선중앙통신』, 2021.3.4.

복지 관련 법령에 항상 언급되었던 내용이다. 그리고 이는 국가공로자를 우대하는 북한 체제의 특수성에 기인한 것이다. 이러한 점에서 보면 동 법령이 기존의 내용을 일정 부분 승계한 형태이다.

그러나 다른 한편으로 동 법령이 총 90개 조항인 것을 고려하면, 양적인 증가 현상이 뚜렷하다는 특징이 있다. 이는 동 법령이 기존의 '사회보험과 사회보장이 통합된 법령'임에 따라 지극히 자연스러운 현상일 수도 있다. 다시 말해 이러한 조문 증가 원인은 북한이 동 법령에서 사회보험과 사회보장의 내용과 방향을 동시에 명시했기 때문이다. 즉, 기존 북한의 사회복지제도인 사회보험과 사회보장 양 제도를 하나의 법령에 모두 넣었기에 양적으로 증가할 수밖에 없다.

한편 기존 법령들과 비교해 보면, 법적 내용과 구성에서도 사회보험의 경우 기존의 「사회보험법」과 미공개인 「사회보험규정」의 내용을 상당 부분 참조하고 계승했을 가능성이 있다. 이와 마찬가지로 사회보장의 경우 기존의 「사회보장법」과 미공개인 「사회보장법 시행규정」을 일정 부분 염두에 두었을 것이라 판단된다.

이러한 근거는 크게 세 가지로 정리된다. 첫째, 앞서 제정된 기존 법령을 기반으로 제정해야 법적 충돌을 줄일 수 있고 더불어 현실과 괴리된 모순을 최대한 상쇄할 수 있다. 둘째, 북한의 입장에서 완전히 새로운 사회보험과 사회보장 제도를 도입하지 않은 이상, 기존 제도를 기반으로 하는 것이 합리적이다. 셋째, 무엇보다 북한의 복지 현실이 기존의 양 제도를 배제하고 새롭게 제시할 만한 실천적인 프라가 부족하다.

그럼에도 불구하고 김정은 시대에 북한이 제정한 「사회보험 및 사회보장법」은 매우 중대한 의의가 있다. 동 법령은 첫째, 김정은 시대에 공포한 최초의 사회복지 법령이고, 둘째, 북한 사회복지제도의 양 축인 '사회보험'과 '사회보장'을 동시에 포괄하는 법령이고, 셋째,

이로 인해 기존의 법령을 수정해야 함에 따라 법적인 후속 조치가 불가피하며, 넷째, 이에 따라 향후 복지제도 운영에서 동 법령이 준거가 되며, 다섯째, 기존의 북한 사회복지 법제를 총망라한 법령의 성격으로 북한의 사회보험과 사회보장을 동시에 규정한 북한 최초의 법령이다. 따라서 이는 제도적으로 북한의 사회복지법 체계를 전면 재편하는 법령이라 할 수 있다. 결국 동 법령으로 북한의 사회복지 법제는 큰 틀의 법적 변화—특히, 법적 적용과 위계 체제—를 겪을 것으로 전망된다.

따라서 동 법령의 구체적인 내용과 더불어 향후 후속 법령 제정과 그 내용에 대한 접근과 동향을 엄밀히 관찰할 필요가 있다. 예측하건대, 향후 동 법령의 후속 법령이 금년도에 조만간 제정될 것이며 이는 기존의 「사회보장법 시행규정」과 「사회보험규정」을 참조하여 양 법령을 통합하는 차원에서 제정될 것이다. 지금까지 논증한 사회보험 및 사회보장법의 주요 내용을 정리하면 다음 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 「사회보험 및 사회보장법」의 주요 내용

의의	내용
<ul style="list-style-type: none"> • 김정은 시대 최초 사회복지 법령 • 최초 사회보험과 사회보장 통합 법령 • 법적인 후속 조치 불가피 • 제도운영 중심 법령 • 법적 체계변화와 재편 야기 	<ul style="list-style-type: none"> • 총 90개 조문 • 사회보험금의 보장과 지출 명시 • 사회보험기관의 조직과 운영 명시 • 사회보장수속과 사회보장기관의 조직 • 공로자들에 대한 특별우대 • 사회보험, 사회보장사업 지도통제
배경	쟁점
<ul style="list-style-type: none"> • 합리적 운영 • 상징적 정치 행위 • 국제사회 인식전환 근거 	<ul style="list-style-type: none"> • 기본 법령 계승 여부 • 후속 법령 조치 여부 • 법제 변화와 변동 범위 • 복지급여 종류, 수급조건, 급여 수준 변화 등 • 재정부담률과 기금의 운영방식 • 서비스 전달체계와 관리운영의 변화 • 급여계상 방식

출처: 저자 작성.

다. 김정은 시대 부문별 사회복지 법제 분석

(1) 헌법: 복지 공급 주체의 변화

북한의 「헌법」은 김정은 시대인 2012년, 2013년, 2016년, 2019년 (4월, 8월) 총 다섯 차례의 개정과 수정을 하였다. 그러나 이 과정에서 북한의 대표적인 사회복지제도인 사회보험, 사회보장, 무상치료, 무상교육, 무상보육 등의 정책과 제도는 불변하였다. 따라서 북한의 최상위법인 「헌법」상의 사회복지제도는 이전의 김정일 시대와 같다.

그러나 「헌법」 제24조의 경우 “개인소유는 공민들의 개인적이며 소비적인 목적을 위한 소유이다. 개인소유는 로동에 의한 사회주의 분배와 국가와 사회의 추가적 혜택으로 이루어진다. 특별 경리를 비롯한 개인 부업경리에서 나오는 생산물과 그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입도 개인소유에 속한다. 국가는 개인소유를 보호하며 그에 대한 상속권을 법적으로 보장한다”라고 명시하였는데, 이를 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 이는 개인의 사유재산과 사적 경제활동을 사실상 허용하고 인정한 것이기 때문이다.

북한이 「헌법」에서 언급한 개인소유와 부업경리의 관계는 사실상 사적 자산 취득의 필요충분조건이다. 즉, 개인의 부업경리 활동은 개인의 자산획득 수단이 된다. 또한 부업경리를 통한 부의 축적은 개인소유로 안착된다. 따라서 결과적으로 이는 북한 주민 개인과 가구의 소득으로 치환된다.

헌법에서 사적 소유와 개인 부업경리를 허용한 것은 개인과 가구, 세대가 복지 공급 주체임을 우회적으로 인정한 것으로, 본인이 부담하고 공급하는 ‘자가 복지’의 영역이 잠재적으로 존재함을 의미한다. 따라서 북한 주민 각 개인의 부업경리의 유무와 기간, 그에 따른 개인소유 축적 규모에 따라 사회복지의 분배와 혜택이 계층과 지위

(status), 소득 수준별로 차등화되는 개연성이 발생한다. 특히, 주목해야 하는 것은 김정은 시대에 이것이 더욱 고착화하고 있다는 점이다.

개인소유와 부업경리의 결과로 나타난 개인별·가구별 소득과 자산 실태, 그리고 부업경리의 기능이 사회복지 차원에서 갖는 의미는 다음과 같다. 첫째, 북한 당국이 정상적이고 높은 수준의 복지 공급을 유지할 경우 북한 주민의 부업경리는 부가적이고 보조적인 기능을 한다. 이 경우 각 개인에게 미치는 부업경리의 영향력은 낮다. 둘째, 이와 반대로 북한 당국이 비정상적이고 낮은 수준의 복지 공급을 할 경우 북한 주민의 부업경리는 적극적인 생계 유지수단으로 작용하고, 각 개인과 가구에 미치는 부업경리의 영향력 또한 높아지게 된다. 결과적으로 김정은 시대 북한 주민에게 부업경리란 가계생활 기능과 수단, 소득획득 수준 및 계층 등을 결정하는 중요한 근거가 되었다.⁶³⁾ 나아가 부업경리에 기반한 가계 소득의 차이는 ‘자가복지’ 역량의 차이를 결정하게 되어 복지의 불평등을 초래하게 된다.

(2) 노동 부문: 사회문화시책금 상승과 복지재정의 분담

북한은 2012년 12월 3일 최고인민회의 상임위원회 결정 제110호로 채택한 「금강산국제관광특구 로동규정」, 2013년 9월 12일 최고인민회의 상임위원회 결정 제139호로 채택한 「라선경제무역지대 외국투자기업로동규정」과 2013년 12월 12일 최고인민회의 상임위원회 결정 제150호로 채택한 「경제개발구 로동규정」을 각각 제정하였다. 그리고 이는 북한의 경제개발특구 정책을 통한 외자 유치전략의 연장선에 있는 법령들이다. 즉, 해당 경제특구에 각기 필요한 법령

63) 이철수, “김정은시대 북한사회복지 동학에 대한 일고,” 『통일문제연구』, 제32권 1호 (2020), p. 123.

들이다.

이에 북한은 2014년 11월 17일 라선시인민위원회 결정 제162호로 채택한 「라선경제무역지대 외국투자기업로동규정시행세칙」을 제정하였는데, 이는 2013년 제정한 「라선경제무역지대 외국투자기업로동규정」의 하위법령이다. 동 법령을 주목해야 하는 이유는 동 법령에서 과거와 사뭇 다른 내용이 나타나기 때문이다.

북한은 동 세칙 제86조에서 “우리나라 공민인 종업원은 로임의 40%를 사회문화시책금으로 달마다 계산하여 다음 달 10일 안으로 라선시인민위원회가 정한 은행으로 납부하여야 한다”라고 하였다. 이는 과거 북한이 개성공업지구의 사회문화시책기금의 재정부담률보다 10% 상향 조정된 것이다. 이로 인해 북한의 라선경제특구 근로자는 임금의 40%를 사회문화시책금으로 부담하게 되었다.

특히 북한이 동 세칙에서 밝힌 사회문화시책비 40% 부담은 근로자의 기여를 늘린 것이다. 이는 북한이 2003년에 제정한 「개성공업지구 노동규정」을 시행한 경험으로부터 얻은 결과라고 할 수 있다. 다시 말해서, 북한이 약 10년이 지난 2014년에 노동자에게 사회문화시책비를 10% 추가 부담케 한 것은 사회복지 재정에 대한 인식 변화를 반영한 결과라 하겠다.

결과적으로 북한은 경제특구의 복지재정에 대한 가입자 부담을 증가시켰는데, 이는 복지재정에서 국가책임의 경감과 반대로 가입자 부담의 상승을 의미한다. 이와 같은 재정부담 비중의 변화는 한편으로는 노동자에게 지급될 실질임금의 감소를 야기하지만, 다른 한편으로는 늘어난 사회문화시책비가 복지재정으로 이전되어 결과적으로 복지재정 강화를 동반한다. 이것이 바로 김정은 시대와 김정일 시대의 차이점이 발생하는 지점이다. 하지만 사회복지 재정에 대한 노동자 부담의 상승률만큼 과연 노동자에게 공급된 사회복지

혜택이 실질적으로 늘어났는지는 신중하게 평가할 필요가 있다.

(3) 임금 부문: 최저생계비 개념 등장

임금과 관련하여 최저생계비 개념이 등장한 것은, 이전 정권과 비교해 김정은 정권에서 나타난 주목할 만한 변화이다. 2014년 라선경제무역지대의 최저임금은 €75.2(75.2유로)로, 과거 개성공단의 최저임금 50볼에 비해 약 2배 인상되었다. 약 10년이라는 시차를 고려하더라도 매우 큰 폭의 상승이다. 이와 같은 특구 내 임금 상승은 최저생계비 개념이 반영된 것으로, 최저임금에 대한 북한 당국의 인식 변화를 나타낸다.⁶⁴⁾

라선경제무역지대에서 임금 제정 권한을 포함한 최저임금에 대한 권한은 ‘라선시인민위원회’에 귀속된다. 그리고 이는 개성공업지구와 다른 행태이다.⁶⁵⁾ 북한은 2014년 「라선경제무역지대 외국투자기업로동규정」 제6조 종업원월로임최저기준에서, “지대에서 종업원로임 최저기준은 라선시인민위원회가 관리위원회와 협의하여 정한다. 이 경우 최저생계비, 로동생산능률, 로력채용상태 같은 것을 고려한다”라고 명시하였다. 이에 동 조항을 근거로 해석하고 적용하면, 라선경제무역지대의 임금 제정 권한은 라선경제무역지대 관리위원회와 라선시인민위원회가 공동으로 담당하게 된다.⁶⁶⁾

또한 라선경제무역지대 근로자의 최저임금은 최저생계비, 노동생산능률, 채용상태를 근거로 책정한다. 역설적으로 이러한 세 가지 근거는 최저임금의 책정 요소 내지는 기준에 해당한다.

64) 위의 글, p. 144.

65) 개성공업지구의 경우, 최초에는 개성공업지구지도총국과 개성공업지구관리위원회가, 2014년 이후에는 중앙특구개발지도총국이 각각 개입하였다.

66) 이철수, “북한경제특구의 노동복지법제 비교분석: 개성공업지구와 라선경제무역지대를 중심으로,” 『법학연구』, 제28권 1호 (2017), p. 181.

주목해야 할 점은 북한이 동 조항에서 밝힌 내용 「개성공업지구 노동규정」에 부재한 ‘최저생계비’를 임금책정에 반영한다는 것이다. 특히 ‘최저생계비’라는 용어 자체가 자본주의식 표현이라는 점에서, 이를 북한이 인용한 것은 괄목할 만한 변화를 의미한다. 더욱이 북한이 이를 자신들의 공식적인 법조문에 명문화한 것은 매우 인상적이다.⁶⁷⁾

따라서 결국 북한이 공식적인 법령이자 대내외적으로 공개되는 자신들의 법령에 전혀 없는 남한식 표현을 그대로 인용한 것은 그동안 변화한 북한의 인식을 방증한다. 그리고 이러한 변화는 상당히 고무적인 현상으로 향후 북한의 임금정책 실천에 귀추가 더욱 주목된다.⁶⁸⁾

한편 라선경제무역지대 근로자의 최저임금은 최저생계비, 노동생산능력, 채용상태를 근거로 책정한다. 이에 최저임금의 구성요소인 최저생계비, 노동생산능력, 채용상태에 대한 각각의 기준이 매우 중요하다. 왜냐하면 이는 결국 라선경제특구의 최저임금을 결정하는 기본 축이 되기 때문이다. 다시 말해 이는 최저임금의 산출 근거를 의미한다. 그리고 이는 김정일 시대와 분명한 차이점이 발생하는 부분이다. 다시 말해서, 김정은 시대의 최저임금은 김정일 시대에 비해 구체화되었고 세분화되었는데, 이는 사회복지 법제를 현대화하고 정상화하려는 경향성을 나타낸다.

다른 한편, 임금에서 ‘최저생계비’ 개념이 도입된 것은 매우 의미 있고, 많은 것을 시사한다. 가령 최저생계비는 가구당 구성원 비율, 월평균 생계비 기준, 월소득 수준 등을 고려하여 책정한다. 또한 노동생산능률은 사업장의 규모, 기업소별 생산과 수익 등을 근거로 판

67) 위의 글, pp. 181~182.

68) 이철수, “김정은시대 북한사회복지 동학에 대한 일고,” pp. 142~143.

단한다. 아울러 채용상태는 고용 유무, 노동강도, 기술 수준, 근로자의 고용 신분 등에 따라 월 소득이 결정된다. 이러한 점에서 북한이 언급한 최저임금의 구성요소가 세부적으로 미치는 범위는 실로 방대하다.

(4) 복지 부문: 부양비용의 가족 부담의 증가

북한은 「사회보장법」 제26조(사회보장기관에서 생활할 수 있는 대상)에서 “돌볼 사람이 없거나 돌볼 사람이 있는 경우에도 그의 부양을 받기 어렵다고 인정되는 사회보장자는 사회보장기관에서 생활할 수 있다. 부양의무자가 있는 대상을 사회보장기관에서 생활하게 하려 할 경우에는 본인의 동의를 받아야 한다. 이 경우 부양의무자는 매달 정해진 부양료를 사회보장기관에 내야 한다”라고 밝혔다. 여기에서 중요한 점은 부양의무자가 있는 시설보호 대상자는 부양료를 납부해야 한다는 것이다. 이는 사실상 과거와 달리 ‘유료시설 보호’를 한다는 뜻이다.

이를 근거로 하면 사회보장기관의 부양료 납부 현상이 나타난다. 또한 이는 본인이나 가족이 부담하는 요양시설 이용자의 발생을 전제로 하는 것이다. 이는 과거 북한의 사회보장 정책과 다소 상반된다. 과거에는 노인 부양의 책임과 복지혜택 공급 주체가 국가였는데 이제 부양의무자로서 가족에게 부담이 전가된 것이다. 결과적으로 이것은 기존의 국가사회복지체제의 법적 변화를 의미한다.

또한 주목할 부분은 동 법령 제34조 기관의 부업경리 허용이다. 이 조항은 “사회보장기관은 사회보장자들의 생활보장을 위하여 부업경리를 할수 있다. 부업경리에서 나오는 수입은 해당 도(직할시) 인민위원회의 승인을 받아 사회보장기관운영에 쓴다”라고 명시되어 있다. 이는 앞서 살펴본 「헌법」상의 부업경리 허용이 사회보장 현장

기관까지 적용되고 있음을 의미한다. 결국 이 조항을 근거로 북한의 사회보장기관은 별도의 영리사업을 하는 것이 가능해졌다. 또한 부업경리로 얻은 수입의 지출은 해당 사회보장기관을 위해 사용할 수 있고 이 경우 상급 기관의 허가를 미리 받도록 하였다.

한편 최근 북한 당국이 선전하는 여러 가지 유형의 보험 상품들이 눈길을 끈다. 북한 매체 조선의 오늘(2021년 3월 19일)은 “평양시 보험국 국장은 인민생활에 도움이 되는 여러 가지 보험들이 실시되고 있다”며 살림집가정재산보험, 부양자보험, 손전화기보험 등을 소개하였다. 먼저, 살림집가정재산보험은 큰물과 비바람, 사태, 뜻밖의 화재 등 여러 가지 사고나 자연재해로 살림집과 가정재산들이 손해를 입어 주민들의 생활에 부정적 영향을 미쳤을 때 보험기관이 가정재산손해 정도를 파악하여 보상해줌으로써 국가가 주민들의 생활을 안정시킬 목적으로 실시하는 보험이다. 다음으로, 부양자보험은 예견치 못한 자연재해나 뜻밖의 사고로 보험을 든 부양자가 사망하였을 때 국가가 피해자와 그 가족들에게 손실을 보상해 줌으로써 그들의 생활안정을 보장하는 목적으로 실시하는 보험이다. 마지막으로 손전화기보험은 손전화기가 고장 또는 파손되었을 때 국가가 그 수리나 부속품 교체에 드는 비용을 부담하는 보험이다.⁶⁹⁾

여기에서 주목해야 하는 것은 ‘부양자보험’인데, 이는 사실상 부양자의 사망으로 인한 가족의 소득상실을 보장하기 위한 일종의 유족연금 성격의 보험이다. 이러한 부양자보험을 북한이 운영한다는 것은 과거 국가부양책임의 복지재정 일부를 개인 또는 가족으로 전가하였음을 상징한다.

이상에서 기술한 김정은 집권 이후 사회복지 법제의 특징을 다음과 같이 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째는, 법령의 정비이고, 둘째

69) “인민생활을 도모하는 사회주의보험,” 『조선의 오늘』, 2021.3.19.

는, 소외층에 대한 배려이며, 셋째는, 복지재정에 본인 부담 증가이다. 다시 말해서, 김정은 집권 이후 북한은 ①복지 부문의 제도적 법적 체계를 일정 부분 완비했고 ②효과가 극대화되지는 않지만 사회적 약자에 대한 배려를 정책적·제도적으로 적용하고 있으며 ③복지재정에서 기업과 개인의 부담 증가를 공식화하였고 ④우회적인 복지개혁과 개선을 통한 탈사회주의적인 요소를 결합하였으며 ⑤북한의 복지독립 가능성은 대내외적인 요인들로 인해 여전히 희박하다.

라. 시기별 사회복지 정책의 전개와 특징: 보건의료 부문을 중심으로

김정은 집권 10년 동안 전개된 사회복지 정책을 모두 검토하고 분석하는 것은 사실상 힘들다. 이 절에서는 보건의료 부문의 정책을 시기별-집권 초기, 제7차 당대회, 제8차 당대회-로 구분하여 상세히 다룸으로써 김정은 정권 10년 동안 전개된 사회복지 정책의 특징과 한계를 도출하고자 한다.

(1) 집권 초기: 민생 향상으로서 보건의료 부문의 재건 시도

김정은 시대 북한의 국가전략 목표 중에서 주목해야 할 점은 ‘인민 생활 향상’을 위한 국가 차원의 노력이다. 이전 정권의 선군노선으로 민생은 후순위로 밀려난 상황에서 출범하여 대중적 지지가 절대적으로 필요한 김정은 정권이 민생 개선을 국정 목표로 삼는 것은 불가피한 선택이라고 할 수 있다.

김정은 정권은 2012년 신년사에서 “우리 조국을 발전된 사회주의 문명국으로 빛내여 나가야 한다”고 강조하면서, 사회생활의 모든 분

야에서 세계문명을 따라 앞서는 것을 김정은 시대의 지향점으로 제시하였다.⁷⁰⁾ 즉, 김정은 시대 출발을 알리는 통치이념으로 북한은 “사회주의 문명국 건설”을 제시하였다. 그리고 이러한 “사회주의 문명국 건설”의 한 부분에 보건의료가 자리 잡고 있다. 사회주의 문명국에서는 인민들이 보건의료 혜택을 마음껏 누릴 수 있어야 하며, 이를 위해 보건일군들은 보건 윤리와 현대적 의학과과학기술을 지녀야 했다.⁷¹⁾

사회주의문명국에 걸맞게 김정은 집권 초기에 보건의료서비스와 관련한 의료전문시설을 개선하려는 시도들이 전개되었다. 예를 들어, 북한은 2012년 10월 유방암 전문병원인 ‘평양 유선종양연구소’, 2013년 10월 ‘옥류아동병원’과 ‘류경치과병원’, 동년 12월 ‘문수기능회복원’, 2016년 10월 ‘류경안과종합병원’을 각각 개원하였다. 이처럼 김정은 정권은 다소 후진적인 기존의 보건의료 인프라를 선진화하는 노력을 기울였다. 그리고 이러한 노력들은 북한보건의료체제의 부분적인 정상화에 기여했다고 평가할 수 있다.

반면 김정은 시대 초기부터 현재까지 보건의료와 관련한 법적 변화는 거의 없다. 그 이유는 무엇보다 북한 보건의료의 대표적인 제도인 무상치료제는 김일성·김정일의 은덕이나 시혜로 보는 통치 사상적 배경에서 기인한다. 즉, 여타 분야와 달리 무상치료제의 경우 정책적 성역이라 할 수 있다. 김정은 정권이 제도를 조금이라도 고치려고 할 경우 이는 곧 김일성·김정일의 정책적 오류로 등치된다. 따라서 이러한 이유로 무상치료제에 대한 제도적 변경은 사실상 거

70) “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑스런 승리의 해로 빛내이자,” 『로동신문』, 2012.1.1.

71) 강철, “보건료리의 본질과 역할,” 『김일성종합대학학보(철학, 경제학)』, 제64권 제1호 (2018), p. 41; 리련희, “인구의 건강수명에 대한 연구에서 나서는 몇 가지 문제,” 『김일성종합대학학보(철학, 경제학)』, 제64권 제1호 (2018), p. 111.

의 불가능한 성역이자 오직 유일하게 김정은만이 개입할 수 있는 제도이다.⁷²⁾

현실에서는 무상치료제 자체를 손대지 않으면서 일부 보건 부문의 하위단위에서 편의를 개선하려는 조치들이 나타났다. 가령, 북한은 2013년 2월 평양에 24시간 약국을 개소하고 처방전 없이 구입할 수 있도록 하였는데, 이는 부분적인 북한식 ‘의약분업’의 조치로 사용자의 입장을 고려한 것이라 할 수 있다.⁷³⁾ 다시 말해서, 북한 당국은 무상치료제라는 기존의 제도적 틀을 깨뜨릴 수 없는 내재적 한계점을 고려하여 보건의료서비스 전문시설과 보건의료 제공체계를 현실 사정에 맞게 부분적으로 개선하려고 시도하였다.⁷⁴⁾

(2) 제7차 당대회 이후: 의지와 능력의 엇박자

김정은은 2016년 5월 조선노동당 제7차 대회 사업총화보고에서 “사회주의 보건사업을 더욱 발전시켜야 하겠습니다. 위대한 수령님들께서 마련하여주신 우리나라 사회주의 보건제도는 누구나 병 치료에 대한 근심 걱정을 모르고 건강한 몸으로 일하며 행복한 생활을 누리게 하는 가장 인민적인 보건제도입니다. 우리는 보건사업을 발전시켜 인구의 평균수명과 전염병 예방률을 비롯한 보건지표들을 세계 선진수준에 올려 세우며 인민들에게 보다 위생문화적인 생활 조건과 환경을 마련해주어야 합니다.”⁷⁵⁾라고 하였다.

또한 사회주의 문명국은 “당의 예방의학적 방침이 철저히 관철되

72) 이철수, “김정은시대 북한사회복지 동학에 대한 일고,” pp. 127~128.

73) “北 평양에 24시간 영업 약국 등장,” 『연합뉴스』, 2013.2.11., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20130208143500014>> (검색일: 2021.10.23.). 재인용: 이철수, “김정은시대 북한사회복지 동학에 대한 일고,” p. 128.

74) 위의 글, p. 128.

75) “조선로동당 제7차 대회에서 한 당중앙위원회 사업 총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

여 병 걸린 룰이 극력 낮아지고 의료봉사의 질과 의학과학기술이 발전하여 인구의 평균수명과 전염병 예방률을 비롯한 보건지표들이 세계 선진수준에 올라선 나라”이며, 이때 “위생문화적인 생활조건과 환경은 보건 분야에서 문명강국이 갖추어야 할 징표의 하나”라고 했다.⁷⁶⁾

이를 위한 우선 과제로 ①주요 보건지표들을 세계선진수준으로 높일 것, ②임상실천에서 최신 의학과학기술을 적극적으로 받아들여 의료봉사의 질을 향상시키고, ③의약품과 의료기구생산에 필요한 원료와 자재의 국산화를 제시하였다.⁷⁷⁾ 한 마디로 이는 북한의 의료 수준을 선진화한다는 의미이고 이를 위해 의학기술의 발전과 의료 자재의 원활한 공급을 위해 국산화를 지향한다는 것이다. 사실 이는 북한만의 문제가 아니라 모든 국가가 보편적으로 지향해야 할 보건의료정책이라 할 수 있다.

또한 북한은 이를 위한 전략적 실천과제로 ①중앙과 지방의 의학교육기관들을 잘 꾸리고 교육의 질적 수준을 끊임없이 높일 것과 함께 대학과 병원들이 밀접한 연계를 가지고 학생들의 실기능력과 의사들의 학술 수준을 강화, ②의학과학연구에서 이병률과 사망률이 높은 질병들에 대한 연구 심화, 사람들의 체질에 맞고 치료효과가 높은 의약품과 의료기구의 연구개발, ③현대의학의 발전추세에 맞게 생물공학기술과 나노기술, 정보기술을 적극 응용하며 고려의학을 과학화하기 위한 연구사업도 심화, ④의약품과 의료기구생산에 필요한 원료와 자재의 국산화 문제 해결, ⑤의료서비스의 지능화, 정보화를 우리 식으로 완성하기 위한 연구사업 추진, ⑥세계적인 최

76) 한은경, “주체의 사회주의문명강국의 징표,” 『김일성종합대학학보(철학, 경제학)』, 제64권 제1호 (2018), p. 30.

77) 엄주현, “김정은 집권 10년의 보건 부문 정책 변화와 특징,” (통일연구원 자문회의 자료, 2021.3.19.), p. 3.

신 의학과과학기술 성과들을 실정에 맞게 도입, 공동연구와 실습 등을 통하여 의학과과학기술 수준을 높이고 임상경험 확보, ⑦이러한 사업들을 남의 도움없이 주체적으로 해결할 것을 강조하였다.⁷⁸⁾

이러한 과제들은 북한의 입장에서 당면한 과제를 스스로 진단하여 제기하는 동시에 그 해결책까지 제시한 것이다. 위의 실천과제들은 의학교육과 연구, 현대의학 발전과의 동행, 의약품과 의료기구 공급의 국산화, 의료기술의 세계화와 선진화로 요약된다. 이 중 가장 주목할 점은 과제 실천에서 주체적 해결인데, 이는 다음과 같은 의미를 갖는다. 하나는 주체적으로 북한 스스로 이를 위해 노력한다는 의미이다. 다른 하나는 현장의 보건의료 인력을 독려하기 위해 능동적으로 해결하라는 의미도 된다. 나머지 하나는 이를 위해 필요하면 외부의 도움을 받되 궁극적으로는 독립적인 능력을 갖추라는 의미이다.

집권 5년 차인 2016년 5월에 개최된 제7차 당대회에서는 그동안 추진했던 보건의료 정책에 대한 평가와 향후 계획을 확정하였다. 제7차 당대회의 보건의료 부문 평가에서 언급된 성과는 두 가지이다. 하나는 김정은 집권 이후 몇몇 현대적인 의료기관들을 건설한 것이고, 다른 하나는 전국적 먼거리 의료봉사체계 수립으로 인민들에 대한 의료봉사가 개선된 것이다. 나아가 북한은 향후 5년간의 전략목표 수행 기간에 사회주의 보건의료체계의 정상화와 보건의료서비스의 질적 보장을 주요 과제로 제시하였다. 즉, 1980년대까지 추진한 사회주의 보건의료 발전전략을 지속할 것과 함께 보건의료서비스의 물질적 담보를 위한 자원의 확대 및 선진 의학과과학기술의 적극적인 수용으로 양적 및 질적 발전을 동시에 추구할 것을 천명하였다.⁷⁹⁾

78) 위의 글, p. 3.

79) 위의 글, p. 1.

이를 위한 세부 목표로 첫째, 사회주의 보건사업의 지속 발전, 둘째, 중요 보건지표의 선진국 수준으로의 개선, 셋째, 위생문화적인 생활조건과 환경 마련이 제기되었다. 그리고 주요 실천 방안은 ①당의 예방의학적 방침 철저히 관철: 위생방역기관 현대화, 전염병 방역사업 집중, ②의사담당구역제 강화: 각종 질병에 대한 예방대책, 건강관리사업 강화, ③의료봉사의 질 개선: 선진 진단 및 치료법 적극 수용, 신의학과 고려의학 결합, 먼거리 의료봉사체계 완비, 구급 의료봉사 강화, ④의학과과학기술의 빠른 발전: 새로운 의학과과학기술 분야 개척 및 수용, 고려의학의 과학화, ⑤보건 부문에 대한 물질적 보장사업 개선: 제약공장과 의료기구공장 현대화, 효능 높은 의약품과 첨단 의료설비·기구·소모품 등에 대한 원만한 생산보장, ⑥군인 민병원을 의료봉사거점답게 건설 등이다.⁸⁰⁾

그러나 이러한 계획에 비해 성과는 극히 미미했는데, 이는 북한의 의지와 능력의 차이에서 기인한다. 다시 말해, 보건의료를 발전시키려는 국가 차원의 정책 의지는 있으나 이를 현실화하기 위한 보건의료사업의 재원, 인력, 자원, 기술, 인프라 등이 부족한 것이다. 또한 여기에 더해 국제사회의 대북 경제제재로 인해 외부로부터의 지원이나 교류도 원만하지 않았다.

이를 보다 구체적으로 살펴보자. 북한은 제7차 당대회 이후 물질적 토대를 마련하기 위한 사업을 추진하면서, ‘평양전자의료기구공장’, ‘평양제약공장’, ‘묘향산의료기구공장’ 등의 현지 지도와 건설 및 재건축 현황을 보도했지만 이들의 완공 소식이 없다. 당 창건 75주년을 목표로 추진한 ‘평양종합병원’도 미완공 상태이다. 또한 병원과 진료소를 비롯한 전반적인 의료봉사기관들을 현대적으로 개건해 치료조건과 환경개선을 도모하는 사업을 추진하면서 황해남도인민

80) 위의 글, p. 4.

병원, 연산군인민병원, 만경대구역인민병원 등을 언급하였으나 삼지연시인민병원 외에는 성과가 미비하다. 제약공장을 현대화하는 사업도 비슷한 상황이다. 의약품 제조와 품질관리를 위한 GMP의 기준에 부합하려고자 시도했으나 대부분 소규모의 고려약공장이 개선되는 것에 그쳤다.⁸¹⁾

한편 일부 보건 부문에서 개선된 성과도 있다. 의료사업의 경우 2016년 평양의 보건산소공장 완공 이후 도별로 보건산소공장을 갖추기 위한 사업에 일정 정도 성과가 있었다. 또 2019년 평안북도 보건산소공장, 2020년 함경북도 보건산소공장, 평안남도 보건산소공장이 완공되었다. 이와 함께 ‘평양치과위생용품공장’이 완공되어 치과 물자에 대한 공급이 일정 부문 정상화되었다. 또한 먼거리 의료봉사체계를 활용해 농촌과 도시의 보건의료 격차를 줄이려는 노력을 강화하였다.⁸²⁾ 또한 2020년 코로나19 사태로 위생방역체계 정비 및 재구축을 단행하였고 더불어 강력한 방역사업을 전개하며 보건 의료인들의 정성을 강조하면서 동시에 의료인들의 의식개선을 추진하였다.⁸³⁾

그 밖에 2017년에 발표한 “조선민주주의인민공화국 보건 부문 발전 중기 전략계획: 2016-2020”은 보건의료 부문의 지속 발전을 위한 주목할 만한 사항이다. 동 전략계획은 북한의 보건성과 세계보건기구, 유엔아동기금, 유엔인구기금이 공동으로 작성한 것이다. 동 전략계획의 주요 내용과 취지는 보건 부문을 8대 전략 분야로 구분하여 이를 완비한다는 것이다. 동 전략계획의 8대 전략 분야는 ①전염성 질병의 예방 및 통제, ②비전염성 질병의 예방 및 통제, ③녀성

81) 위의 글, p. 4.

82) “인민의 건강을 제일 귀중히 여기는 나라,” 『로동신문』, 2021.4.27.

83) 엄주현, “김정은 집권 10년의 보건 부문 정책 변화와 특징,” p. 5.

및 어린이 건강, ④의료봉사의 질 개선, ⑤의학과과학기술발전, ⑥의료봉사를 위한 의약품 및 물자공급 개선, ⑦보건체계 강화, ⑧건강과 관련한 사회적 및 환경인자이다.⁸⁴⁾ 이는 북한 보건의료의 현주소를 보여주고 동시에 객관적인 평가를 기반으로 한 진단이자 과제라는 점에서 의의가 있다.

나아가 다소 인상적인 것은, 동 전략계획에는 세부 계획에 대해 지표를 기준으로 모니터링과 평가가 추가로 명기되어 있다는 점이다. 이는 북한의 의지가 간접적으로 나타나는 부분이다. 즉, 동 전략계획을 추진하는 한편 정량적이고 정성적인 검증을 통해 사업을 평가하고 판단하겠다는 북한의 인식이 반영되어 있다. 이를 통해 보건의료 부문의 개선과 발전에 대한 북한의 의식과 의지를 확인할 수 있고, 동시에 그 이면에 있는 북한의 위기의식도 감지할 수 있다. 나아가 북한이 국제사회의 규범과 표준을 수용함으로써 정상국가의 일원으로 국제사회와 조응하고자 하는 의지를 느낄 수 있다.

(3) 제8차 당대회 이후: 지역 불평등 대두, 지방 거점 병원의 현대화

북한은 2016년 제7차 당대회 이후 5년 만인 2021년 제8차 당대회를 개최하였는데, 제7차 당대회와 마찬가지로 보건의료 분야는 두 가지 측면에서 평가되었다. 하나는 보건의료 부문의 물질, 기술적 토대가 한층 강화된 점이고, 다른 하나는 코로나19를 막기 위한 선제적이며 강력한 비상방역사업을 통해 위생방역 부문의 사업체계와 토대가 확립된 것이다.

북한은 향후 5년간의 보건의료 부문의 주요 목표로 사회주의 보건

84) 보건성·세계보건기구·유엔아동기금·유엔인구기금, “조선민주주의인민공화국 보건 부문발전 중기 전략계획: 2016-2020” (2017) (원제: Ministry of Public Health, DPR Korea(2017), Medium Term Strategic Plan for the Development of the Health Sector DPR KOREA 2016-2020)에서 정리.

을 가장 우월하고 선진적인 인민보건으로 발전시켜 더 좋은 의료혜택을 제공할 것을 제시하였다. 여기에 필요한 구체적인 실행 방안으로 ①치료예방기관들과 제약 및 의료기구공장들 개진 사업 진행, ②양질의 보건의료인 양성, ③세계적인 보건 위기에 대처할 수 있는 방역 기반 축성을 제시하였다.⁸⁵⁾

이를 토대로 김정은 정권은 사회주의 보건의료의 복구 및 정비를 추진할 것이며 부족한 물질적 토대를 보건의료인들의 정신과 정성으로 대체하려는 김일성 시대의 보건의료 환경으로의 복구를 시도하고 있다.⁸⁶⁾ 특히 최근 김정은은 치료성과를 높이기 위해 새로운 의학과과학기술 분야를 개척하고, 적극적으로 최신 의학과과학기술 성과를 받아들여야 한다는 점을 강조하고 있다.⁸⁷⁾

특히, 앞서 II장에서 기술한 것처럼 제8차 당대회에서는 지역 간 불균형 발전 문제가 논의되었고, 보건 부문에서도 중앙과 지방 간의 보건서비스 격차를 해소하기 위한 과제가 중요하게 다뤄졌다. 고난의 행군 시기를 거치면서 보건 부문에서 중앙과 지방 간의 격차는 크게 벌어졌다. 김정은 정권에서도 이 격차는 거의 해소되지 못했다. 2019년까지 함경남도 인민병원에서 의사로 근무했던 사례 12의 증언에 따르면, 제7차 당대회에서 보건 부문의 개선 과제가 중요하게 다뤄졌지만 중앙과 달리 지방의 보건 부문은 크게 개선되지 못했다고 한다.

연구자 : 김정은 위원장이 취임하고 특히 7차 당대회 전후로 보건 부문 관련 정책강조가 많이 늘었더라고요. (중략)

85) 엄주현, “김정은 집권 10년의 보건 부문 정책 변화와 특징,” p. 1.

86) 위의 글, p. 1.

87) 오진명, “사회주의보건제도의 우월성을 높이 발양시켜 나가기 위한 현명한 령도,” 『김일성종합대학학보(력사학)』, 제65권 제2호 (2019), p. 28.

선생님은 7차 당대회도 거치셨잖아요. 내부에서 어떤 변화가 있었는지 말씀해 주세요.

구술자 : 당대회 때는 그렇게 했지만, 보면 오히려 퇴보됐으면 퇴보됐지 향상은 안 됐어요.

연구자 : 왜요?

구술자 : 제 기억으로는 80년대, 90년대, 2000년 초반 그 때까지도 고난의 행군 겪지 않았어요. 그 때도 병원에 항생제는 있었어요. 그런데 지금은 항생제를 중앙에서 지방에다 공급하는 그런 체계예요. 그런데 그 공급체계가 다 마비돼 가지고, 그 물량이 없으니까 공급을 못하는 거예요. (중략) 평양은 좀 그럴 수는 있겠지만, 평양도 평양의학대학병원, 산원, 김만유병원 그 다음에 이런 큰 병원은 좀 그래도... 서성구역 어느 어느 진료소, 구역병원 이런 데는 그렇지 않아요. (사례 12)

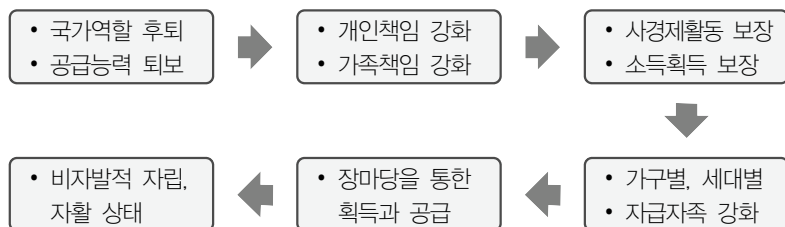
제8차 당대회 개최 이후 삼지연시 인민병원을 본보기로 삼아 지방 거점 의료시설을 현대화하려는 조치들이 적극적으로 추진되고 있다. 2021년 5월에는 리모델링한 함경남도 인민병원의 개원식이 성대하게 개최되면서 지방 병원의 현대화를 통해 의료 보건사업을 지속해서 개선해 나가겠다는 정책 의지를 재확인했다. 2021년 9월 29일에 채택된 「시·군발전법」은 지방의 보건의료 인프라 확충과 서비스의 질을 높이는 데 긍정적인 작용을 할 것으로 예상된다.

2. 사회복지의 후퇴와 탈국가화

가. 장마당에 의한 복지의 탈국가화

2018년 현재 북한이 합법적으로 허가한 장마당이 전국에 약 436개 있는 것으로 추산되고, 평양을 포함해 각 도에는 평균 48개의 장마당이 있고, 이를 통해 북한은 ‘장세’를 징수하며 매대 사용료 등 세금으로 연간 5,680만 달러를 거둔다.⁸⁸⁾ 북한 장마당의 활성화는 다음과 같이 진행되었다. 복지 공급 주체이자 중심축으로서 국가의 역할이 후퇴함 → 개인·가족의 책임이 강화됨 → 사경제 활동을 허용 및 보장함 → 가구별·세대별 복지 자급자족을 강화하고 유도함 → 비공식적인 체제와 장마당을 통한 획득과 공급이 이루어짐 → 비자발적 자립·자활 상태로 이어지고 고착화됨.⁸⁹⁾ 이를 간략히 도식화하면 다음 <그림 III-1>과 같다.

<그림 III-1> 북한 사회복지의 변동 추이



출처: 이철수, “김정은시대 북한 사회복지 동학에 대한 일고,” p. 145.

88) Victor Cha and Lisa Collins, “The Markets: Private Economy and Capitalism in North Korea?”, *CSIS Beyond Parallel*, August 26, 2018, <<https://beyondparallel.csis.org/markets-private-economy-capitalism-north-korea/>> (Accessed July 8, 2021.), 재인용: 이철수, “김정은시대 북한사회복지 동학에 대한 일고,” pp. 144~145.

89) 이철수, “김정은시대 북한사회복지 동학에 대한 일고,” pp. 144~145.

사실 이와 같은 변동은 김정은 시대에서만 나타난 특이한 사회적 현상이 아니라, 고난의 행군 이후 북한의 국가사회복지체제가 붕괴한 이후 발생한 현상이다. 그리고 이는 한 마디로 ‘복지의 상품화’가 장마당을 통해 공고화되는 상황을 의미한다. 아울러 역으로 이는 기존의 국가공급체계에서 부분적으로 장마당을 통한 복지 공급을 허용한 것이라 할 수 있다. 사실상 북한의 장마당은 국가공급 능력이 부족하고 주민 수요에 부응하지 못하는 문제에 대한 일종의 비공식적인 공급기관의 역할과 기능을 하고 있다. 이는 장마당의 순기능이기도 하지만 복지 수혜자인 개인의 입장에서 보면 어디까지나 개인의 능력에 따른 수급을 의미한다. 다시 말해서, 북한의 장마당은 개인과 가족의 소득과 능력에 따른 복지의 공급처인 셈이다.⁹⁰⁾ 이러한 변화는 ‘복지의 탈국가화’ 현상의 공고화를 의미한다.

김정은 시대 사회복지제도에서 주목할 만한 변화는 북한의 정상적인 국가 공급체계 붕괴 이후 나타난 ‘장마당에 의한 복지의 탈국가화 현상’이다. 복지의 탈국가화는 크게 두 가지의 형태로 나타난다. 하나는 기존 복지 공급 단위, 즉 직장에서 벗어나 장마당과 같은 사적 경제활동에 참여함으로써 국가의 복지 공급망에서 배제되는 것이다. 다른 하나는 복지 상품 자체가 시장을 통해 공급되는 현상이다. 결과적으로 이것은 장기간 누적된 북한의 국가복지 공급시스템의 균열을 의미한다. 특히 장마당이 활성화되면서 이면에는 북한 주민의 소득 격차에 따른 개인별, 가구별 분배물 획득 현상 즉, 북한식 ‘빈익빈, 부익부’ 현상이 발생하고, 이로써 복지의 불평등이 야기되었다.

아래에 인용된 구술자료들은 장마당을 통한 개인적인 경제활동 실태를 보여준다. 북한 주민 전체가 자유로운 장마당 활동을 한다고

90) 위의 글, pp. 145~146.

할 수는 없지만 일부 주민의 경우 장마당 활동에 별다른 제약이 없는 걸로 보인다.

(장마당 경제활동) 시장에 나가거든요. 가령, 국가과학원 같은 경우는 평양시 은정구역인데 지리적으로는 평성 옆에 붙어 있으면서 평양에 자유롭게 드나들 수 있어요. 출입증 없이 시민증만 가지고, 그런 걸 이용해서 유통업을 한다든가 자기 나름대로 시장활동을 하는 거죠. (사례 10)

정규 직장에 소속된 노동자의 경우 8.3 노동자의 지위를 획득하여 장마당 경제활동에 참여한다. 더욱이 이러한 행태는 협동농장에 소속된 농장원에서도 나타나는데, 협동농장원 역시 농장에 8.3 노동자로 신청한 이후 장마당에서 경제활동에 종사하는 것으로 나타났다. 이러한 행위가 보편적 현상이라고 할 수는 없겠지만 상당수 협동농장원들이 이와 같은 형태의 경제활동에 참여하는 것으로 보인다. 일부 노동자는 ‘자발적 무직자’가 된 이후 소속 직장에 매달 일정액을 납부하고 자영업 활동을 하는 경우도 있다. 이와 같은 노동 형태들을 통해 8.3 노동자의 소속기관 또는 직장 역시 소득을 창출하기 때문에 호혜적 관계가 형성된다.

8.3 노동자와 같은 유형의 노동자들은 한편으로는 비교적 자유로운 경제활동을 통해 소득 창출이 용이하지만, 다른 한편으로는 복지의 국가공급망에서 배제되어 스스로 복지를 부담해야 한다. 또한 역설적으로 8.3 노동자들이 직장에 정기적으로 납부하는 수입금은 직장에 남아 있는 동료 노동자들의 복지후생에 쓰인다.

(8.3 노동자) 네, 저도 뭐 노동자인데 난 직장을 다녀야 되는데 직장 다니기 싫어, 직장상사하고 얼굴 마주치기 싫어, 그럼 거기다

돈을 내는 거예요. (사례 11)

(협동농장원 8.3 노동자) 적은 걸어봤는데 다 다른 데 나가서 일하고 있어요. ... 8.3 수급조 역할은... 농장은 북한 돈으로 1년에 100만 원. 남한으로 생각하면 천 원, 한 달에 15만 원 되네. (사례 11)

(자영업자) 제가 그 때 그 날 저녁에 퇴근해서 들어와가지고 그 회사 로동부원한테 얘기해서 두 달 동안 안 나갔어요. 두 달 동안 안 나가면서 다른 데 알아봤죠. 다른 데 알아보다가 시원치 않아가지고 그 로동부원이랑 사업해가지고 “한 달에 내가 50달러씩 내겠으니깐 나 그냥 집에서 놀겠다” 그래서 그 다음부터 놀면서 자영업 시작했죠. (사례 3)

국가가 공급하던 복지서비스의 일부가 상품화되어 개인의 경제적 능력에 따라 접근성과 서비스 질의 차이가 발생하고 있다. 대표적인 사례가 바로 보건 부문이다. 무상치료제에도 불구하고 치료에 필요한 의약품을 개인이 스스로 조달해야 하는 것은 이미 오래된 사회적 현상이다. 하지만 아래의 사례 1이 구술하는 것처럼 보건 부문의 상품화와 개인 부담의 증가는 김정은 시대에 더욱 고착화되고 있다.

구술자 : 이전의 사회주의처럼 내가 아파서 병원에 가면 무상치료를 해야 되고 약이 무상으로 나오고 했잖아요. 그 체제는 없어졌거든요. (중략) 의사한테 가서 진단은 다 공짜로 받거든요. 받고 치료까지도 의사가 해주는데, 약은 100% 본인이 대야 되거든요.

연구자 : 합법적으로 하는 큰 약국은 김정일이 살아 있을 때도 있었던 거예요?

구술자 : 김정일이 있을 때도 있었는데 지금처럼 합법화는 안 됐

거든요. 지금 완전 활성화됐거든요. 지금은.

연구자 : 이런 식으로 바뀌는 게 오히려 인민들 입장에서는 나은 건가요? 아니면 옛날 체제로 돌아가는 게 낫나요?

구술자 : 그냥 돈을 벌어 보니까 이게 더 편안하거든요. 내 손에 돈이 있으면 아무 데 가서도 나올 수 있잖아요. 이게 더 편안하고. 또 옛날처럼 생각하면 그냥 돈 없는 사람들 생각에는 아프면 돈 다... 스스로 해야 되잖아요. 그게 힘들고. (사례 1)

위에 인용된 구술자료에서 흥미로운 점은 과거의 국가 독점공급 방식의 보건서비스보다 개인의 능력에 따라 자유롭게 민간에서 선택할 수 있는 것을 더 선호한다는 것이다. 물론 위의 구술자가 증언하고 있듯이 저소득층의 경우는 복지의 자가 부담률이 높아지면서 생활이 더 힘들어져 복지 불평등이 심화되고 있다.

나. 국가공로자 우대의 유지와 퇴행의 공존

다음 사례들은 김정은 시대 사회복지제도 중 사회보장제의 변화와 실태를 증언하고 있다. 김정은 시대에도 기존과 같이 국가공로자를 우대하고 예우하고 있다. 가령 공훈체육인 1급, 2급, 3급에게 평양 주거권 혜택을 제공하고 있다. 또한 이와 마찬가지로 영예군인도 국가공로자로 우대하고 있다. 이러한 북한의 국가공로자우대 정책은 일반 주민들의 입장에서는 차별적 요소로 인식되기도 한다.

(국가공로자) 최고 수준으로 막... 계란이나 고기 같은 게 썩어져 나갈 정도거든요. 거기는. 그렇게 공급받으며 살던 사람들이 사회 생활이라든가 장마당 나가서 뭘 산다든가 이런 거 아무것도 모르거든요. (사례 3)

(국가공로자 연금) 600에 60이라고, 공로자들에 한해서, 뭐 국기훈장 2급에 훈장 3급 2개에 공로메달 하나 있으면 공로자로 평가해줘요. 이 사람들한테서 ‘너는 연로보장이 이제같이 나이 돼서 들어오면 너는 국가에서부터 쌀 600그램이야 하루에.’ 돈을 얼마 준다는 규정이 있습니다. 그러니까 북한에는 공로자들에 한해서 이런 대우고, 그렇지 않으면 쌀 그저 300그램 주는 식으로 됐거든요. (사례 2)

(거주권) 제가 체육명수를 받으면 평양에서 거주권을 받습니다. 1급 하계 되면 인민체육인이예요. 그러면 거기에서 최고 권위자라고 보시면 돼요. 2급이 공훈체육인이예요. 그 다음 3급이 체육명수입니다. 그거는 또 옛날에 김일성 주석 있을 때부터 교시로 돼 있어요. 유훈교시로 돼 있어요. “체육명수는 평양시에 거주시켜야 합니다” 이런 교시가 있어요. 여러 가지 또 1호 행사 같은 거 이런 거 하면서 또 그렇게 되면 거주권이 저절로 옵니다. (사례 2)

(주택공급 순위) 집이 없으니까 이런 사람들이 도당에다 제기를 해요. 그러면 거기 명단이 있거든요. 1차는 영예군인, 2차는 6과 대상. 뭐 백두산줄기, 투사 가족 이렇게 쪽 순번 수가 있거든요. 그런데 북한의 실정이 집이 공동으로 나는 집은 없어요. 주택 건설해서 집이 나면은 거기 극상해야 한두 개, 두세 개가 이거 나고, 그 다음 나머지는 집을 해결하는... (사례 4)

또한 영예군인들의 경우 주택과 보조금을 제공한다. 하지만 현실적으로 주거환경은 다소 열악한 상태로 제공되고 보조금의 급여 수준도 낮았다. 이로 인해 장마당에서 생계를 유지해야 하는 일부 국가공로자의 실태도 나타났다. 즉, 북한은 기본적으로 국가공로자를 우대하지만 국가의 공급능력 미비로 제 기능을 하지 못하고 있는 것이다.

(영예군인 주택공급) 영예군인들. 그런 사람들을 집을 주기 위한 하나의 시책은 나왔는데 그게 현실적으로 실천되기가 쉽지 않습니다. 그러니까 새 아파트는 집이 좋잖아요. 다른 사람들 그저 저네 끼리 끼리끼리 안목 있는 사람들끼리 노나 먹고, 제일 하찮은 집을 그저 “너 이 집에 가라” 뭐 이렇게 옮기는 식으로 해서 제일 하찮은 집이 차려지는 게 많죠. 실질적으로 그 아파트가 여섯 세대가 나왔다고 해서 그게 실질적으로 국가에서 정책 내놓은 대로 본인들한테 가는 게 아니다 이겁니다. (사례 2)

한편 국가공로자인 영예군인들에 대한 북한 일반 주민의 시각이 그리 호의적이지 않은 사례도 있다. 이는 국가공로자와 일반 주민 사이의 차별적인 정책에 기인한 것이라 판단된다. 다른 한편으로 영예군인의 경우 중증장애인 경우에만 해당한다는 증언도 있다. 이는 북한의 장애에 대한 다소 경직된 의식과 태도를 보여준다.

(영예군인) 이 사람들은 약간 조금 설치고 다닌단 말이에요. 설치고 다닌다는 게 자기가 군사복무를 해서 흔히 이렇게 “조국에 몸을 바쳤다”고 하죠. 불구가 됐으니까, 이유를 불문하고, 그러다 보니까 그런 사람들이 나와서 영예군인이란 간판을 내걸고 조금 폭력적으로 나오고 언어 폭행 이런 것도 하고. ... 영예군인들이 사실 정부에서 나오는 보조금을 타 먹고 살 수는 없는 거죠. 나오는 게 많지도 않고 하니까. 이 사람들도 어차피 장사를 한단 말이에요. (사례 5)

면접조사를 통해 보건의로 부문에서도 국가공로자를 우대하는 사례를 접할 수 있었다. 가령 열사자가족, 영예군인, 중앙당 고위 간부에게 의약품이 우선적으로 제공된다. 하지만 일부 사례의 경우 65 공급소의 폐쇄를 증언하였는데, 이는 매우 의미 있는 진술이다. 65

공급소는 국가공로자와 그 가족만을 배급하는 대표적인 국가 공급 소이다.

이러한 65 공급소가 폐쇄되었다는 것은 북한의 복지 공급 능력이 크게 약화되었음을 의미한다. 이는 매우 심각한 현상으로 1차 공급 대상인 국가공로자에 대한 공급이 중단되었다는 것은 사실상 공급 능력 자체가 심각하게 저하됐음을 의미하기 때문이다. 또한 이는 북한의 일반 주민의 열악한 복지 공급상태를 방증하는 것이기도 하다. 왜냐하면, 북한이 우선 공급 대상자에 대한 복지 공급이 마비된 상태에서 일반 주민에 대한 복지 공급을 정상적으로 제공한다는 것은 북한 체제의 속성상 성립하기 불가능하기 때문이다.

(국가공로자) 약 자체가 없거든요. ... 그런데 열사자 가족도 무수하잖아요. “나 영예군인이요” 하는 것도 무수하고, 너무도 많으니까 그 사람들 다 할 수는 없거든요. 중앙당 고위 간부 아닌 다음에는 굳이 그렇게까지 안 되거든요. 특별한 대상이 아닌 다음에는. 그러니까 그 열사자가족이면 명절 때 이렇게 공급이 따로 있었거든요. (사례 1)

(65호 공급소) 간부들이나 영예군인이나 열사자 가족이나 주는 그 65호 상점이라는 게 있었어요. 거기서 따로 공급을 해주더라고요. 그것도 우리가 한 1년이나 받아봤나. 그렇게 하고 나라가 힘들기 시작하니까 65호 상점도 지금은 다 문 닫고 없고. (사례 1)

한편 북한의 국가공로자 우대의 경우 국가공로자 당사자가 사망한 이후 직계가족들에게 그대로 존속되지 않은 사례도 나타났다. 이는 매우 이례적인 일이라 할 수 있다. 왜냐하면 과거 북한의 경우 국가공로자의 사망 여부와 상관없이 그 가족과 직계존비속을 우대해 왔기 때문이다. 만약 이것이 김정은 시대에 다소 빈번하게 발생

하였다면 분명한 정책 변화라 할 수 있다. 하지만 현재까지 이에 대한 공식적인 북한의 변화는 감지되지 않는다.

(열사자가족) 우리로 치면 유공자 가족 같은 거거든요. 열사자가족에게 물질적 혜택은 한 세대까지만 줘요. 그러니까 아버지가 만약 열사라 하게 되면 그 자식까지. 김일성 때 김일성이랑 같이 혁명 활동 했던 사람들은 항일혁명투사가족이라고 하고요. 그런데 제 친구 중에도 항일혁명투사 손주가 있었는데 할아버지, 할머니가 다 항일혁명투사거든요. 그런데 둘 다 죽으니까 그 투사들 사는 아파트에서 쫓겨났거든요. (사례 3)

다. 인민시책의 최소 유지와 후퇴

(1) 생활비

북한에서 생활비는 노동의 보상이자 생활 보장에 필요한 기본 생계비다. 북한의 「노동법」 제38조에 “국가는 근로자들이 노동과정에서 소모하는 육체적 및 정신적 힘을 보상하고 그들의 생활을 보장하는 원칙에서 생활비등급제를 정한다. 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 국가가 제정한 생활비 등급제와 생활비 지불원칙에 립각하여 노동자, 사무원, 협동조합원들에게 생활비를 정확히 지불하여야 한다”고 규정하고 있다. 그러나 법률에서 정하고 있는 생활비의 “정확한 지불”은 사실상 거의 이뤄지지 않고 있다.

아래에 인용한 사례는 생활비에 대한 증언들이다. 북한에서 생활비라는 명목으로 지급되는 임금의 경우 정상적으로 지급된 사례와 지급이 정지되거나 불규칙적으로 지급되는 사례들이 동시에 나타났다. 그러나 공통적으로 급여 지급 수준에 불만족하는 사례가 다수였다. 낮은 급여 수준은 한편으로는 북한 주민들의 사경제 활동 참여

의 불가피성을 의미하며, 다른 한편으로는 자가 부담 능력의 저하로 인한 후생복지 상태의 불안정을 의미한다.

(지급의 불안정) 생활비라는 게 1,500원, 2,000원 됐는지, 그것도 줄 때 있고 안 줄 때 있는 거 같아요. (사례 7)

(생활비 수준) 한 달 생활비가 2,700원이 됐습니다. 로동자들이 그저 1,800원, 1,900원이고 한 달 생활비를 다 거기다 넣는다고 생각하면 됩니다. 국가에서 제정해준 가격이다 해서 국정가격으로 합니다. (사례 2)

(필요 수준) 제 생각에는 월에 인민비⁹¹⁾로 한 5,000원 정도 버는 사람들이나 돼야 갈 거 같아요. 그런데 뭐 5,000원에서 일체 먹고 쓰고 하느라고 뭐... 그것도 좀 뺏뺏할 거 같은데요, 제 생각엔 인민비 5,000원이면 남쪽으로 치면 한 80만, 90만 원 정도 될 거예요. (사례 4)

(2) 배급

북한에서 배급은 주민들이 최소생활을 유지하는 데 가장 기초적인 물질 기반이자 사회질서를 지탱하는 대표적인 후생복지 제도이다. 북한의 「량정법」 제7조(량곡공급원칙)에는 “량곡을 책임지고 공급하는 것은 조선민주주의인민공화국의 일관한 시책이다. 국가는 인민들에게 식량을 제때 공급하고 공업원료와 집짐승 먹이를 계획적으로 보장하도록 한다”고 명시하고 있다. 하지만 국가의 식량 공급 실태는 법률과 상당히 유리되어 있다. 고난의 행군 이후 배급제도는 차등적이고 선별적인 방식으로 크게 후퇴하였다. 인민생활 향

91) 인민비는 중국화폐를 가리켜 북한 주민들이 일상적으로 사용하는 용어이다.

상을 최고의 국정 목표로 내세우고 있는 김정은 정권에서 불안정하고 선별주의적인 배급 정책은 전혀 개선되지 않고 있다.

평양 거주자와 국가 핵심권력기관 종사자의 경우 대체로 정상적인 배급이 유지되고 있지만 그 외의 경우 배급 수준이 낮다는 증언과 배급이 비정상적으로 이뤄진다는 증언들이 동시에 존재한다. 이러한 증언들은 모두 사실이라 판단되는데, 왜냐하면 배급 자체에 우선순위를 놓고 공급하기 때문이다. 따라서 배급 유무와 배급 수준은 결국 자신의 지위(status)에 종속된다.

(정상 배급) 거주권이 평양이면 배급이 나와요. 식량은 해결이 돼요. 옥수수로 해결이 되냐, 쌀로 되냐, 비중이 어떻게 되냐는 거지, 주는 것까지는 먹을 수 있어요. 상황에 따라 그때 그때 달라지긴 하는데 ... 그 외에 연구소에서 기름도 주고 설탕도 주고 잡다한 걸 줘요. 그런데 내가 말하는 건, 그것만 받고는 남만큼 못 사는 거예요. 굶어죽지 않을 정도로 사는 거죠. (사례 10)

(선별적 배급) 총정치국 산하니까 배급은 나왔습니다. ... 지금은 북한사람들이 배급 가지고 자기 식량문제를 의존하는 사람이 별로 없으니까, 배급 같은 건 오히려 안 주는 게 더 편하다고 생각합니다. 평양사람들이나 그저 배급에 좀 많이 의존을 하고 나머지 지방의 거의 뭐 북한 주민의 한 80%는 다 배급에 신경을 안 씁니다. (사례 9)

(차등적 배급) 배급은 물론 있습니다. 4인 가족이거든요. 우리 아들딸하고 우리 처까지, 나까지 해서 4인 가족인데. 배급제라는 규정은 있습니다. 그런데 국가가 너무 어렵다니까, 실제 지금 북한에 있는 군인만 해도 많잖아요. 그 군인들도 실제 먹이기 힘들 정도예요. 그러니까 거기에 대한 충당은 백성들, 일반 주민들한테 가야

될 식량을 돌려야 될 형편입니다. 그러니까 주민들한테 오는 식량이 정말 적죠. (사례 2)

(3) 주택

제도적으로 북한의 살림집, 즉 주택은 국가가 배정하여 공급하는 것이 원칙이다. 북한의 「살림집법」 제3조 (국가부담에 의한 살림집 보장원칙)는 “인민들의 살림집 문제를 국가가 책임지고 원만히 해결해주는 것은 우리나라 사회주의제도의 본성적 요구이다.”라고 규정하고 있다. 그러나 북한이탈주민들이 구술하는 주택공급의 실태는 법률과 큰 차이를 나타낸다.

아래에 인용된 사례들처럼 북한의 주택공급 능력의 한계, 입사증을 통한 사실상의 매매, 민간의 주택 건설, 재개발 등에 관한 다양한 증언들이 있었다. 민간 자본이 참여하는 주택건설과 입사증을 통한 개인 간의 매매행위 과정에서 뇌물 공여와 수수 행위는 이전 시기부터 종종 발생했던 것들이다. 하지만 이 연구에서 진행된 북한이탈주민 면접조사를 통해 재개발 이익을 노린 거주권 확보라는 새로운 주택취득행위 사례는 처음으로 접하게 되었다. 이러한 행위 과정에는 뇌물 공여와 같은 부정이 발생한다.

(입사증 매매) 입사증 있어요. 그 입사증을, 그 사람으로 돼 있던 입사증 이름을 내 이름으로 이렇게 바꾸죠. 그런데 그거 바꾸려면 돈 들어가고 또 그렇죠. 그거 어디서 하나면 인민위원회 도시경영과에 주택배정지도원이라는 게 있어요. (사례 7)

(민간주택) 국가가 집을 지어가지고 도시경영과에서 자기네가 주택을 배정하겠는데, 그런 건 없고. 집을 지어도 개인이 짓는단 말이에요. 개인이 집 짓는 데 투자한 사람들, 그 돈을 모아가지고

집을 짓고 그 사람들이 들어온단 말이죠. (사례 7)

(재개발) 여기 주택촌 같은 거를 허물어버리고 아파트를 짓는 거예요. 그러면 거기 주택을 산 거죠, 내가. 입주권이 생기는 거죠. 헌집을 사요. 그러면 거기 사가지고 거주퇴거를 또 옮겨야 하잖아요. 그런데 평양은 세대주가 아니게 되면 제가 집을 못 사거든요. ... 내가 결혼을 한다든가 아니면 부모들이 부양자가 돼야 돼요. 그래야 세대주가 될 수가 있거든요. 제한적인 게 많아. 그 때 제가 집 사고 들어갔을 때, 집 입사증 이름도 돈 다 내고 제 이름으로 다 바꿨고요. 세대주로 나로 해 가지고. 부양가족이 없어도 그냥 단독 세대주로. 그리고 거기 거주퇴거 붙이는 것도 거기 담당보안원 좀 섭외해서 200달러 줘서 총각거주를 했거든요. 원래 총각거주 안 되거든요. 총각거주 해서 그래도 집을... (사례 3)

(4) 탁아

북한의 국가부담의 탁아제도는 여성 복지와 아동 복지를 포괄하는 대표적인 가족 복지에 해당한다. 하지만 국가의 복지재정 약화로 인해 국가 탁아제도는 사실상 가정 탁아제도로 점차 후퇴하였다. 북한의 「어린이보육교양법」 제2조 (국가와 사회의 부담에 의한 어린이양육원칙)에는 “조선민주주의인민공화국은 모든 어린이들을 탁아소와 유치원에서 국가와 사회의 부담으로 키운다”라고 명시되어 있다. 그러나 아래에 인용된 구술자료에서 나타나듯 법률의 실효성이 크게 떨어지는 실태이다.

보육과 육아 영역은 김정은 시대 들어와서 가장 많은 변화를 나타내고 있다. 가령 과거에 북한의 대표적인 탁아프로그램이었던 일주일간 보육하는 주탁아, 한 달 동안 보육하는 월탁아 프로그램이 더 이상 운영되지 않고 있다. 또한 개인이 보모를 직접 고용한 사례도

나타났다. 또한 표면적으로는 무상보육이지만 일부 부정 행위도 발생하고 있다. 아울러 무의무탁아동의 경우 보육하는 시설은 있으나 정상적인 가동이 어려워 이탈자가 발생하는 것으로 나타났다. 결국 이러한 현상은 지금까지 논증한 북한의 공급능력의 부실 또는 부재에 기인한다.

(탁아소) 있긴 있어요. 옛날에 탁아소가 많았거든요. 주탁아소도 있고. 옛날에는 월탁아소도 있고 탁아소들이 많았는데, 탁아소에 직장 다니는 엄마들이 맡기는 게 아니고 장마당 나가느라고 ... 장마당 나가도 일체 애들도 거기다 맡기자 안 하고. (사례 1)

(탁아 상황) 주탁아소 같은 게 없어졌거든요. 이젠 주탁아소는 없어지고 일일탁아소가 있거든요. 내야 되는 건 없거든요. 내야 하는 건 없는데 그 식비랑 그런 거 다 내지. 국정 가격으로 낸다고. 이거 얼마 안 되는데 그제 또 그만큼 애를 봐주니까 돈이 다 들어가거든요. 선생한테, 보육원한테 잘 봐달라고 또 주잖아요. 그리고 지금은 식비 뭐 이런 것도 그냥 다 계산돼 들어가고 쌀도 들어가다 들어가거든요. 옛날에는 그냥 애 맡기지만, 등록해서 맡기면 국가에서 밥도 해주고 다 했잖아요. 그런데 지금은 식비도 다 내고, 그냥 뭐 국정 가격이라 하는데 그게 아니고 야매로 계산해가지고 ... 돌봄 해주는 사람들, 집 봐주는 사람들 있어요. 그제 여기처럼 뭐 시간당 얼마라는 게 없고. 내가 좀 잘 알잖아요. “나를 도와주면 한 달에 얼마 주마” 뭐 이런 간단한 계약이랄까. (사례 1)

(개인 고용 보모) 한 달에 비 100원 정도. 엄마뻘, 할머니쯤으로 그냥 다 쓰죠. 원래 어린애들 내가 써봤는데, 우리 시집 쪽에 있는 애가, 신의주에 있는데 개가 그냥 왔됐거든요. 와서 한 6개월 우리 집에 같이 있었거든요. 그런데 어린애를 데리고 있어 보니까 엄청 좋더라고요. 우선 깨끗하고 또 애가 빠르고 하니까. 어린애를 써보

고 또 내가 엄마뺄도 데려다 있어 봤는데, 엄마뺄보다도 그래도 어린애가 많이 낫더라고요. (사례 1)

(육아원) 육아원도 겨우 돌아가는 정도거든요. 육아원 아이들이, 고아원 아이들이 옷도 겨우 입히고. 그 아이들 밥도 제대로 먹이지 못해서 다 거기서 튀어나오거든요. 뛰어나와가지고 개들이 다 방랑을 하고 다니고 이러거든요. (사례 1)

(5) 휴양

북한의 「노동법」 제62조는 국가비용에 의한 정휴양제의 보장에 대해 규정하고 있다. 동법은 해당 국가기관과 기업소가 ‘직장정양소’를 잘 운영하여 근로자들에게 충분한 휴식을 제공하도록 하고 있다. 하지만 기존의 정양소, 휴양소를 무료로 이용하는 데 여러 제약이 따르고, 현실적으로 점차 유료화되는 추세를 보이면서 개인의 경제적 지위에 따라 정휴양 시설 이용에 차별이 발생하고 있다.

아래에 인용된 사례는 휴양에 관한 증언들이다. 북한 근로자의 경우 휴양권이 법적으로 보장되어 있지만, 대체로 근속연수가 장기간인 근로자와 공로가 있는 근로자를 중심으로 휴양권이 제공된다. 또한 근로자의 직장 수준에 따라 다소 다른 견해도 나타났다. 하지만 눈에 띄는 변화는 휴양소를 이용하고자 할 경우 별도의 금액을 지불하기만 하면 이용할 수 있게 되었다는 점이다. 휴양권을 매매하여 소득 활동을 하는 사례도 일부 있었다.

(휴양) 로동자들도 갈 수 있어요. 좀 공로가 이 기업소에서 오래 일했다거나, 아니면 일을 진짜 열심히 했다거나. 그래도 젊은 사람들은 갈 수가 없고요. 거의 다 대체로 나이 먹은 사람들. 50대 줄은 돼야 그래도 다 가죠. (사례 3)

(휴양소 현금지급) 직장에서 휴양권이라는 게 있어요. 그걸 내가지고 가서 놀다 오는 사람들도 있고, 아예 휴양권을 안면 내세워서 꺼낼 수 있는 사람들은 그렇게 가고, 일반인들은 그냥 돈만 주면 얼마든지 휴양소에 들어갈 수 있거든요. 그런데 국돈⁹²⁾ 10만원 가지고 못 가죠. (사례 4)

(기업소별 휴양소) 김정은 시기에 잘 꾸려냈다고 선전하는 것 중에 양덕온천지구 이런 거 있잖아요. 그런 것처럼 정양소, 휴양소 이런 것들이 있는데 일반 노동자가 아니라 영웅칭호 받을 정도로 열심히 일하는 사람을 보내주고, 아니면 상당한 지위에 있는 사람이 간다고 들었는데, 그러니까 그것도 뭐 기업소마다 다르긴 다 다르거든요. 그런데 제가 다니던 기업소도 2경제위원회 휴양지가 따로 있어요. ... 바닷가 쪽에 다 있거든요. 가게 되면 전액 지원 다 들어가기 때문에 자기 몸만 가면 되는 거예요. 그냥. (사례 3)

(휴양권 매매) 옛날에는 휴양권이라는 게 있었어요. 휴양권이라는 게 있었는데 예를 들어서 뭐 어디 주을휴양권. 그게 황해북도 내에 아마 보건부에서 나오겠죠. 그래가지고 보건부에서 나와서 황해북도 10개가 나왔다 하면, 보건부장 같은 건 뭐 그걸 가지고 그것도 장사할 수 있죠. 그거 하나당 얼마에 팔고 하면... (사례 7)

(6) 요약

북한의 「년로자보호법」 제12조(국가적부양)는 “부양의무자가 없고 자립적으로 살아가는 데 지장을 받는 년로자는 국가가 부양한다”고 규정하고 있다. 노인들을 위한 대표적인 복지시설은 양로원이다. 아래의 사례는 양로원에 관한 증언들이다. 대체로 양로원 시설이나 서비스에 대한 증언들은 부정적이다. 노인복지시설에 대한 일반 주

92) 국돈은 북한 주민이 북한화폐인 원화를 가리켜 일상적으로 사용하는 용어이다.

민의 인식은 전반적인 북한의 사회복지 시설에 대한 인식과 크게 다르지 않을 것으로 예상된다.

김정은 시대에 들어 노인복지 시설들을 개선하려는 노력들이 분명히 진행되었으나,⁹³⁾ 북한이탈주민들의 증언을 종합했을 때 그러한 노인복지시설들이 정상적으로 운영되고 서비스의 질이 보장되는지는 의문점으로 남는다.

(양로원) 평양시 같은 경우는 주변 구역들에 이런 양로원들이 있거든요. 시내 중심구역에는 없고, 외곽으로 조용한 쪽으로 건설했는데. 양로원, 애육원이 운영은 됩니다. 되는데 그게 양로원으로써의 원만한 능력을 발휘하면서 운영이 되는지, 아니면 말이 양로원이지 그 안에서 사는 사람들이 정말 고달프게 사느냐에 관한 문제지. 운영은 하고, 양로원에 늙은이들 있고 애육원에도 아이들이 있는데 그 질에 관한 문제지. ... 김정은 시대 들어와서 이런 복지시설이 새로 생긴 게 아니고 이미 전부터 진행이 되는데, 그 질이 떨어질 대로 떨어진 걸 질을 좀 향상시켰다 뿐이지. (사례 6)

(양로서비스) 자식이 없는 사람들이 양로원에 가죠. 그런데 자식이 없는 사람 북한에는 몇 명 없잖아요. 그런데 여기 남한 같은 거는 자식이 있어도 그냥 양로원 같은 데 보내잖아요. 그럼 제대로 해주잖아요. 북한은 안 되거든요. (사례 1)

(7) 휴가

북한의 「노동법」 제65조와 제66조는 노동자, 사무원, 협동농장원의 정기휴가(연 14일) 및 보충휴가(연 7~21일)는 물론 여성근로자의

93) 2015년 평양양로원의 신축을 시작으로 2017년 황해북도 양로원, 2018년 라선시 양로원, 2019년 함경남도 양로원, 2020년 양강도 양로원, 2021년 평안남도 양로원이 새로 건설되었다.

산전 60일, 산후 180일간의 산전산후휴가를 법적으로 보장하고 있다. 북한이탈주민 면접조사 결과, 대체로 정기휴가는 정상적으로 운영되지 않는 반면 산전산후휴가 제도는 비교적 정상적으로 유지되고 있는 것으로 파악되었다. 아래에 인용된 증언들은 정기휴가에 대한 부정적인 견해와 산전산후휴가에 대한 북한 주민의 인식을 나타내고 있다.

(정기휴가) 휴가를 하려면은 저희가 1년 치고 6개월을 근무한 후, 그러니까 내가 뭐 집에 무슨 일이 있다면 휴가가 열흘이거든요. 그 열흘을 주는데, 뭐 대체로 휴가를 받는 사람이 없어요. 휴가를 안 주니까요. 옛날에는 80년대 때는 휴가를 많이 썼대요. 그런데 이거 90년대 이후 들어오면서부터 휴가라는 게 전혀 없어졌거든요. 휴가 있다는 소리만 들어봤지, 아직까지 휴가를 받는 사람은 못 봤어요. (사례 4)

(산전산후휴가) 옛날에는 석 달이었을 거예요. 지금은 다섯 달이라는데, 산전 2개월, 산후 3개월 이렇게 됐는지. 옛날에는 3개월이었을걸요. (사례 7)

라. 국가사회보장의 사적 활용

북한의 「사회보장법」은 “나이가 많거나 병 또는 신체장애로 노동능력을 잃은 사람, 돌볼 사람이 없는 늙은이, 어린이”에 대한 국가의 사회보장 혜택을 규정하고 있는 법률이다. 아래에 인용된 구술자료들은 국가사회보장의 운영실태를 보여주는 증언들이다. 6개월 이상의 치료기간이 필요한 국가사회보장을 악용하는 사례들이 나타나기도 하는데, 이 현상은 비단 김정은 시대에 국한된 사례는 아니다. 과거에도 국가사회보장제도를 사적으로 활용하고 이러한 과정에서

부정이 발생했다. 그런데 김정은 시대에서도 이러한 과거 행태가 여전히 반복되고 있다.

(사회보장 뇌물) “돈 먹여서 나가 사회보장 받지 않으면은 무슨 수작 있지” 항상 이렇게 생각하죠. 일단은 사회보장 수속을 하면은 어디 소속돼 있지 않은 … 동사무소에 소속돼 있으니까. 무슨 일반 사회직장에 소속돼서 일 안 나가고 이러면은 뭐 기업소에서 보안서에다 넘겨서 로동단련대를 보낸다던가 이런 차별적인 게 많이 따르거든요. 그런데 이거 사회보장 하는 것도 서로가 다 돈을 먹여서 사회보장 수속을 받고 집에서 노는 사람들이 많죠. (사례 4)

뭐 생활이 좋은 사람들도 집에서 놀고, 그 다음에 자기 일을 좀 보기 위해서 사회보장 수속하는 사람들도 있고, 몸 조금 아프고 이러면 병원에다 돈을 조금 쥐가지고 하는 사람도 있고, 실질적으로 아파서 실제 사회보장 받는 사람들도 있고, 실제 아파서 사회보장 받는 사람들은 생활은 좀 힘들 것이고. (사례 4)

마. 사회보험의 퇴행과 고착

다음은 사회보험에 대한 증언들이다. 이 증언들은 과거와 달라진 국가공로자연금의 후퇴와 더불어 일반 근로자들이 지급받는 연로연금의 급여수준의 비현실성을 언급하였다. 그러나 관리운영체계는 대체로 정상적으로 작동하는 것으로 나타났다. 여기에서 주목해야 할 점은 크게 세 가지이다. 하나는 국가공로자연금의 상실, 다른 하나는 연로연금의 기능 상실, 그리고 나머지 하나는 정상적인 북한의 관리운영체계이다.

아래에 인용된 국가공로자연금의 구술 사례의 경우 매우 이례적이라 할 수 있다. 이것이 만약 다수의 공로자연금 지급 대상자에게도 적용된다면 북한의 공급능력의 완전한 상실로 판단해도 무방하

다. 또한 이러한 과정에서 관리운영체계가 정상적으로 작동하고 있다는 것은 공적연금에 대한 북한의 행정이 정상적으로 운영되고 있음을 의미한다. 따라서 이는 역설적으로 북한의 복지 공급 능력이 회복된다면 얼마든지 정상궤도에 진입할 수 있음을 반증한다.

(국가공로자연금) 그 제일 낮은 구분이 600에 60. 일반적인 대중적인 연로보장이. 그래가지고 그 아버지가 국기훈장 2급에다가 여느 메달까지 해서 5개가 되니까 600에 60은 된다고 해서, 그럼 그거만 타면 늙어서도 그 살아가니까 그걸 타기 위해서 옛날 사람들은 꽤나 그랬던 말이에요. 열심히 했죠. 그런데 이젠 그것조차도 다 없어졌으니까 지금은 뭐... (사례 7)

(연로연금) 저희 아버지가 연로보장비를 받았거든요. 저희 아버지가... 그러니까 북한은 아무 사람이나 그건 연로보장비는 다 받거든요. 그러니까 20년 이상 경력이 있으면 연로보장비를 받는 거 같아요. 혜택이라는 게 따로 없이 한 달에 연로보장비를 저희 아빠가 천 얼마씩 받았던 거 같은데요. 만 얼마씩 받았나. 경제관리체제 바뀌지면서리. 정확히 나는 잘 모르겠는데 그저 얼마 돈이 안 되던데요. 현금으로 주거든요. 동사무소에서. 현물 같은 건 없어요. 식량제가 없어졌으니까 뭐 없죠. 배급제가 이젠 없어지니까. 그런데 술이나 한 몇 번 사 먹으면 없죠. (사례 4)

(관리체계) 동사무소에 가서... 인민반장들이 와서 알려주거든요. 연로보장 받은 사람들은 연로보장비가 나왔으니까 동사무소에 가면 동당비서가 있어요. 동지도원이 나눠주는 거 같아요. 동지도원한테 가서 연로보장비를 타라고 하면 늙은이들이 가서 줄을 서서 가서 그 연로보장비를... 거기에 다 봉투에 넣어서 이름을 다 써서 있거든요. 그럼 그걸 가서 받아가지고 오거든요. 달달이 줘요. 달달이. (사례 4)

바. 보험제도의 인식 변화

사회보험제도의 실효성이 거의 사라진 상황에서 김정은 정권에서는 개인이 자율적으로 가입하는 보험제도가 부상하고 있다. 북한의 국영보험제도는 1995년에 이미 도입되었다. 하지만 북한 주민을 대상으로 보험이 대중화되고 보험 가입을 권고하는 홍보활동은 김정은 정권에서 본격적으로 전개되었다. 기업별로 보험에 가입하는 사례가 점차 늘어나고 있다는 증언과 함께 보험 혜택에 대한 긍정적인 견해가 나타났다. 이는 다소 긍정적인 변화로, 주목해야 할 부분이다.

(보험가입) 2019년도 초에 북한에서, 보험회사에서 우리 회사에 나왔어요. 사장이 뭐라 그랬냐면 저보고 “보험료, 그 보험 좀 들자” 그러더라고요. (사례 2)

(보험혜택에 대한 인식 변화) 직장에 일단 취직만 하면 의무적으로 다 들어갑니다. 보험이. 그런데 보장이 되는데 뭐라고 말할까. (중략) 일하다가 공상으로 이렇게 다치면 나오는 돈이 너무 적고. ... 그러니까 일반적으로 북한사람들은 보험에 크게 신경을 안 씁니다. 그런데 최근에 김정은 시대 들어서기 전부터 보험에 대한 정부의 시책도 상당히 좀 이렇게 폭이 넓어지고 뭐 그 보험회사도 크게 도마다 만들어 놓고. 그러니까 그 혜택을 개별적인 사람들은 크게 덕을 못 보는데, 큰 테두리 안에서 큰 공장이나 어쨌든 이런. 그러니까 그 공장에서 화재사고가 났다던가 무슨 뭐 건설사업소 같으면 건설하다가 무슨 이렇게 붕괴사고가 났다던가 이런 경우에 그 기업소나 공장이나 이런 대학교나 이런 어쨌든 큰 기관들은 그 혜택을 크게 봅니다. 그 때부터 변화가 생겨서 지금 김정은 시대 들어와서도 이런 보험에 대한 큰 테두리 안에서는 상당히 그 사람들의 인식도 달라지고, 그 보험의 혜택을 이제같은 큰 테두리 안에서는 많이 받습니다. (사례 9)

사. 보건의료의 개인화와 일부 개선 징후

(1) 무상치료제의 명암

북한의 보건의료제도는 무상치료제를 표방하고 있다. 북한의 「보건법」 제9조(무상치료의 권리)는 “국가는 모든 국민에게 완전한 무상치료의 혜택을 준다. 노동자, 농민, 지식인을 비롯한 모든 국민은 무상으로 치료받을 권리를 가진다”고 규정하고 있다. 그리고 동법 제10조에 무료의료 서비스의 내용이 상세히 명시되어 있다. 이 조항에는 무료 외래치료 및 의료기관의 무료 약품 제공, 진단·실험검사·치료·수술·왕진·입원·식사 등 환자치료를 위한 모든 서비스의 무료 제공, 근로자의 무료 요양, 무료 해산, 건강검진·건강상담·예방접종 등 무료 예방의료 서비스 등이 포함된다.

이상에서 기술한 무상치료제의 법률적 보장은 아래에 인용된 구술자료에서 나타나듯 현실에서는 대부분 적용되지 않는다. 문진에 의한 간단한 진단과 처방 이외의 치료, 검사, 수술 등 거의 모든 것이 본인 부담으로 진행된다. 또한 이러한 과정에서 부정과 뇌물이 빈번하게 발생한다.

결국 이러한 상황들은 북한 주민들에게 보건의료서비스에 대한 부정적인 인식을 형성한다. 이것이 김정은 시대에 나타난 새로운 현상이라고는 할 수 없다. 왜냐하면 김정일 시대에서도 거의 비슷한 형태들이 있었기 때문이다. 진료체계는 정상적으로 작동하나 개인 부담 비중이 점점 커지고 있다. 뇌물은 의료서비스 대기 순서를 앞당기거나 양질의 서비스를 받기 위한 통행료처럼 기능하고 있다.

(무상치료제의 한계) 약이 제한됐기 때문에. 그리고 붕대 같은 거는 진짜 없더라고요. 붕대는 약국에 있는데, 거기 가서 사 오라

고 하더라고요. 그 약국은 달리로 팔죠. 김만유병원 앞에 약국이 하나 있는데 달리로 다 팔아요. 무상치료제라고 하는데, 말이 무상 치료제지 돈 없으면 죽어요. (중략) 결국 돈이 의료혜택의 질을 좌우해요. (사례 3)

(뇌물 공여) 명절, 일요일날 가니까 응급실에 줄이 엄청 많은 거예요. 제가 기다리다가 친구 놈은 아프다고 호소를 해서 그 때 담당 의사한테 가서 북한 돈으로 2만 원 찢어주니까, 앞으로 쪽 뽑는 거죠. 줄에 관계 없이 그냥 앞으로 쪽 뽑아가지고 팔 맞춰주고. 그리고 봉대를 감아야 되잖아요. 팔 맞췄으니까. 봉대가 없대요. 그리고 그 팔 맞추는 것도 애가 막 아프다고 그러니까 마취제 놔 달라고 하거든요. 마취하고 팔 맞추겠다고. 마취제 없대요. 그래서 주머니에 또 만 원짜리 푼 찢어주니까 마취제 꺼내서 쪽 놔주고요. 그런데 그게 많지는 않으니까 뇌물을 주는 사람한테만 특별히. (사례 3)

(뇌물 진료와 치료) CT촬영, 초음파검사, 엑스레이라든지 그렇게 특수장비를 쓸 때 비용을 따로 내진 않아요. 그냥 그 담당의사 따라다니는 사람에게 담배 한두 갑 사주면 돼요. 그거 뭐 맹장 수술하는 거, 충수염 수술하는 것도 담배 한두 갑이면 해요. 큰 수술할 때는. 무슨 암 수술한다거나 뭐 위장 수술한다거나 할 때는 담배 한 세 막대기에다가 의사 선생님들한테 식사도 한 번씩 해야 되고. 수술실 집도의들한테 식사도 한 번 시켜야 되고. 그리고 돈도 조금씩 찢어 줘야 돼요. 수술할 때는. 그러니까 병원 자체에서 내가 막 그만큼 고이면서 수술을 잡은 거잖아요. 그럼 병원에 있는 약으로 하되 없는 것도 있어요. 그러면 그런 건 개인한테 “이 약은 진짜 없다. 구해봐라.” (사례 3)

(2) 개인약국의 성행

앞서 기술한 「보건법」의 규정에 따르면 의료기관은 환자치료를 위해 필요한 의약품을 무료로 제공해야 한다. 하지만 현실에서 법적인 실효성은 매우 낮다. 현재 북한의 무상치료제는 진단만 무상이고 약값은 대부분 개인 부담이다. 환자는 진료를 받은 후 개인약국을 찾아 개별적으로 의약품을 구매한다. 특히 김정은 시대에 들어와서 개인들이 직접 운영하는 이른바 개인약국이 성행하는 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 개인약국의 운영은 더 이상 비법이 아닌 합법의 영역이다. 개인약국은 크게 두 가지 형태로 나타났다. 하나는 국가의 이름을 차용한 상태에서 개인이 운영하는 형태이고, 다른 하나는 개인이 직접 운영하는 형태이다. 그리고 이 과정에서 허가와 유지의 명목으로 뇌물이 오간다. 심지어 의료기관의 전문인력들은 병원 밖의 개인약국 운영과 의약품 공급에 연계되어 있고, 그 과정에서 일종의 ‘리베이트’를 받는 것으로 나타났다.

국가가 약국이라고 만들어 놓는데 그 관리는 그냥 개인이 한다고 할까. 수익금을 내고, 그리고 그 사람들이 약 수입도 다 자체로 하거든요. 자기가 평양이면 평양 뭐 어디서 그 제약공장들과 허가지고 약을 들여오거든요. 그러니까 그걸 국가명칭을 달아 가지고 약국이라고 만들어 놓고 개인이 다 운영하죠. 나는 의사 자격 있고 이거 어느 환자한테 준다는 일단 자격이 있어가지고 하면 국가가 그건 허용을 하더라고요. (사례 1)

약 가게를. 다 개인이 하죠. 그걸 다 국가에다가 수익금을 다 내죠. 수입에 얼마를... 한 달에 뭐 얼마를 낸다는 그런 계약하에서 그걸 다 내거든요. 도당일 거예요. 도당에서부터 그런 허가를 다 받아야 될 거 같은데, 우선 그게 뭐 어드메 약국이라면, 거기 무슨

우리는 뭐 정성약국이면 그거 다 평양에서부터 그 본사가 있거든요. 제약공장들이, 병원 주변에 있는 약국들은 매출이 높거든요. 거기 약국에서 약 파는 사람들하고 그 병원 의사들 있잖아요. 이거 뭐 다 연결이 돼 있거든요. 그러면 이 의사들이 약 처방할 때, 그 약국에 가서 약을 사 오라고 보내거든요. 병원에서 그 약국 약을 많이 팔아주거든요. 보수가 있죠. 그리고 그 다음 마을 주변 있잖아요. 개인약국이 한 2016년도부터인가 17년도부터인가 된 거 같아요. (사례 4)

개인이 운영하죠. 간판만 국가 명판을 사가지고 국가에다 한 달에 계획금을 300달러면 300달러를 내고 개인이 운영하죠. (중략) 병원에 가면 그 의사들하고 이렇게 해서 진단을 받죠. 그럼 약을 뭘 써야 되는데 그 처방을 해준단 말이에요. 해주고 “이 약 어디서 판다”고 대준단 말이에요. 그 자기 병원 주변에. 그러니까 그 약장수들은 의사들을 끼고… 보안원이 동마다 1명씩 있고 보위원도 있고. 담당 보위원, 보안원한테 매달 100달러면 100달러씩 이렇게 찢러준단 말이에요. 합법적으로 한다 해도 또 뭐 잘 봐달라고 그러기도 하고. 또 뭐 자기 이렇게 일단 캐기 시작하면 좋지 않으니까. (사례 7)

(3) 일부 보건의료서비스의 개선 징후

지금까지 무상치료제의 퇴행적인 부분을 중심으로 현재 북한의 실태를 기술했다. 이것이 북한 당국이 무상치료제를 포기했다는 것을 의미하는 것은 아니다. 다음은 보건의료서비스의 일부 개선 징후에 대한 증언들이다. 의약품 생산과 공급능력, 병원시설의 자체 전기공급능력, 의료서비스 전문인력의 태도에서 다소 긍정적인 변화가 나타났다. 물론 이러한 개별 사례들이 보편적이라고 할 수 없다. 하지만 이 변화는 분명 과거와 다른 모습이다. 특히 국산 의약품의

공급능력 증대와 의료시설의 자체 전기공급 시설 구축 등은 김정은 시대에 개선된 현상들이다.

(국산 의약품 생산) 질적으로는 많이 올랐다고 볼 수 있죠. 왜 올랐냐면… 국내 생산은 하나도 없거든요. 일체 국내 생산은 하나도 없지만은… (중략) 지금은 북한 약도 많이 나오거든요. … 옛날보다 많이 정화된 약이랄까. 페니실린도 진짜 엄청 귀한 것도 막 맛고. 지금은 그게 많이 정화됐다고 볼 수 있죠. 그런데 의료부문에 있어서 그게 옛날 사회주의처럼 약이 짝짝 나오고 하진 않거든요. 어쨌든 전반적으로 수준은 올랐죠. 의료부문에 전반적인 모든 위생 쪽으로나 약 쪽으로나 이런 건 뭐든 한 단계 올랐잖아요. 수준은 올랐다고 보죠. (사례 1)

(일부 인프라 개선) 김정은 시대 와서 병원마다 자체로 뭐 전기가 없으니까 발동기를 돌려서 하든 뭐 어떻게 하든간에 병원을 많이 활성화시키거든요. 그게 한 18년도, 2016년도 때만 해도 초음파가 량강도 도병원에 한 대가 있었거든요. 그러다가 17년도, 18년도부터 … 시에도 큰 병원 하나가 있거든요. 시병원, 도병원 이렇게 2개가 있거든요. 그 시병원에서도 환자들이 생기면 도병원에 초음파 하러 올라가고 했는데, 2018년도부터는 시병원에도 초음파를 갖다 놓고, 도에 올라 안 가고 시에서 발동기를 돌려서 초음파도 하고… (사례 4)

(서비스 태도 변화) 이전에는 간호원들 있잖아요. 간호사들 자체도 진짜 손님들 대하는 게 그저, 옛날에는 살기가 어려우니까 대충 대충 주사도 뭐 이렇게… 봉사성이 높지 않았어요. 그런데 최근에는 이 병원에 가면은 첫째, 내가 담당 어느 과 의사한테 갔다면 그 과의 간호사들 있지 않나요. 간호사들이 참 친절하게 잘해주거든요. 이 사람들이. 왜냐면 거기에 서비스가 많이 들어가니까 간호사

한테도. (중략) 의사 선생님이 “한주일 동안 입원하라. 병원에서 입원해서 집중치료를 받아라” 하면은 저희가 입원하거든요. 그러면 그 간호사들이 정말 그 자기 담당 선생님이 치료해주는 사람이 있잖아요. 거기에는 주사 놓으러 오는 시간, 점적을 다는 시간, 약 주는 시간이 있거든요. 그때는 그 서비스가 엄청 애네들이 잘해주거든요. 그러면 병원에 누워 있는 환자들이 그 간호사들한테 서비스 팁도 많이 주고. (사례 4)

이상에서 기술한 바를 요약하면, 김정은 시대에 북한의 사회복지제도가 일부 새로 입법화되어 일정 부분 변화를 나타내는 것은 분명히 고무적인 현상이다. 법적 차원의 진전과 달리 각종 복지급여와 혜택은 여전히 김정일 시대와 비슷한 행태를 나타내고 있다. 무엇보다도 사회복지제도를 규정하고 있는 법률과 현실 간의 유리현상이 심각하며, 법률적 실효성이 매우 낮다. 국가 부담의 사회보장은 점점 후퇴하여 체제충성집단 중심의 선별적 공급이 고착화되었고, 복지의 자가 부담률이 빠르게 증가하고 있다. 특히, 무상치료제의 퇴행과 유상화는 현실로 굳어지고 있다. 국가의 복지 공급망에서 배제된 대부분의 일반 주민들의 복지는 개인 또는 가족의 부담으로 전환되었다. 사회복지의 탈국가화 현상은 김정은 시대에 더욱 공고화되고 있다.

사회복지는 사회위험에 대한 안전망 역할을 하고 더불어 사회통합의 포섭적 기제로 기능하는데, 국가의 사회복지 역량의 약화는 사회위험의 조절력 약화로 이어지고 결과적으로 비사회주의 또는 반사회주의 현상과 같은 체제이완 및 체제이탈 현상이 증가하게 된다. 이러한 상황에 직면하여 북한 당국은 포섭적 기제로서 복지를 활용하는 것 외에 강압적 기제로서 사회통제를 강화하는 전략을 동시에 추구한다.

IV. 사회통제: ‘위로부터 아래로의 이동’



1. 김정은 집권 10년 사회통제 변화 흐름

가. 정권 안정화를 위한 권력 조정과 사회 정비

(1) 집권 초기: 유일지배체제의 정당성 확보

집권 초기에는 2013년 12월 장성택 숙청을 기점으로 김정은 정권을 안착시키기 위한 통치가 두드러진다. 2009년 이후 후계자로 등장한 김정은은 할아버지 김일성이나 아버지 김정일에 비해 정치 경험과 연륜이 매우 부족할 뿐 아니라 통치 정당성도 약한 상태에서 집권하였다. 자신의 충신(忠臣)이 없는 상태에서 김정일의 급작스러운 죽음으로 예상보다 빨리 북한의 최고정책결정자로 추대된 것이다. 김정은은 아버지 김정일의 충신과 할아버지 시기부터 북한 체제 수립에 한 축을 담당했던 만주항일빨치산 후대 세력에 의해 추대되었다. 제대로 준비되지 않은 상태에서 집권한 것이다. 따라서 조선노동당을 중심으로 김정은의 유일지배체제를 안착화하기 위한 시도가 진행된다.

집권 초기에는 빠른 시기에 김정은 중심의 새로운 지배연합을 구축하는 것이 제1의 통치과제였다. 이로 인해 2012년 김정은 집권 이후 북한의 노동당과 군대의 고위직 중 김정은 유일지배에 방해가 될 수 있는 고위직 엘리트 검열 및 숙청이 대대적으로 전개되었다. 먼저, 리영호 숙청을 시작으로 군대에 대한 검열과 길들이기 작업이 진행되었다. 다음으로, 노동당 시스템을 김정은 통치에 맞추어 조정하는 과정에서 방해가 될 수 있는 장성택의 당 행정부를 중심으로 노동당 통제와 정비가 이루어졌다.

당시 고위직 숙청을 설계하고 배후 조정한 것은 장성택의 당 행정부와 경쟁하던 노동당 조직지도부로 추정된다. 장성택과 그의 세력

및 고위직 당과 군대 세력에 대한 숙청이 실행되고, 북한 중앙단위의 당, 군대, 국가기구 핵심 고위직 간부들에 대한 대대적 검열과 통제가 이루어졌다. 즉, 고위직 엘리트들을 주요 대상으로 한 ‘김정은식 공포정치’이다.

김정은 정권은 고위직 엘리트 숙청과 통제를 통해 유일지배체계의 정치적 정당성을 확보하였다. 특히, 김정은은 노동당 및 국가기구의 회의체라는 공식적인 절차를 통해 결정하고 집행함으로써 통치의 정당성을 확보하려 했다.

(2) 정권 안정을 위한 사회정비와 제7차 당대회 개최

2016년 제7차 당대회를 기점으로 김정은 정권은 안정되었다. 이 시기 북한은 각종 사회제도를 정비하며 소위 국제사회에서 당당히 어깨를 겨눌 수 있는 문명국가이자, 핵무력 완성을 통한 전략국가로 도약하려는 행보가 두드러졌다.

이 시기 제7차 당대회를 준비하며 사회를 정비하기 위한 주요 정책은 2016년 2월 18일 북한이 발표한 ‘조선노동당 중앙위원회 및 중앙군사위원회 공동구호’(이하 공동구호) 및 조선노동당 중앙위원회 명의로 북한의 전체 당원들에게 보낸 편지를 통해 확인할 수 있다. 총 362개 공동구호 중 김정은 정권을 안정화하기 위한 사회정비 차원의 주요 구호는 다음과 같다.

<글상자 IV-1> 김정은 정권 안정화를 위한 사회정비 주요 구호

- 위대한 수령님들의 유한 관철을 생명선으로, 주선으로 틀어쥐고나가자!
- 전당과 온 사회에 당의 유일적 령도체계를 더욱 철저히 세우자!
- 당 사업 전반에 인민대중제일주의를 철저히 구현하자!
- 청년들을 키우는 데 백만 자루, 천만 자루의 품도 아끼지 말자!
- 백두의 혁명정신, 백두의 칼바람정신을 안고 청춘시절의 순간순간을 값있게

빛내이라

- 당원들과 근로자들 속에 자강력이 제일이라는 신념을 깊이 심어주라
- 낡은 사고방식, 책상주의와 단호히 결별하라
- 당의 새로운 병진로선을 더욱 철저히 관철하라
- 조국과 인민을 위하여 복무함
- 국방공업 부문이 경제강국 건설과 인민생활 향상에 적극 이바지하라

출처: 통일부, “월간 북한동향” 각호에 기초하여 저자 작성.

이러한 구호들과 함께 북한 노동당 중앙위는 약 380여만 명인 조선노동당원에게 제7차 당대회 기점 사회정비 사업 방향을 제시하였다. 관련 요구 사항은 2016년 2월 24일 당 중앙위 명의로 ‘전체 당원들에게 보낸 편지’(이하 편지)를 통해 확인할 수 있다(관련한 주요 내용은 아래의 글상자 참조). 편지에 포함된 내용은 대부분 사업을 책임지고 있는 당원들을 규율하는 것이다.

<글상자 IV-2> 편지 중 제7차 당대회 기점 사회정비 사업 방향

- 당 제7차 대회를 승리자의 대회로 빛내이기 위한 오늘의 투쟁에서 당원들이 수령옹위의 제일핵심, 수령의 뜻과 위업을 앞장에서 충직하게 받드는 열혈의 전위투사가 될 것
- 모든 당원들이 전례 없는 생산실적, 기적창조의 로력적 위훈, 최첨단돌파의 과학기술성으로 제일가는 위훈의 창조자가 되어야 함
- 모든 당원들이 당 제7차 대회가 열리는 올해를 로동당 만세의 우렁찬 함성이 천지를 진감하는 최전성기로 빛내이기 위한 투쟁에서 인민을 위하여 멸사복무하는 진짜배기혁명가가 될 데 대하여 강조
- 인민을 위해 무엇을 바쳤는가, 인민을 위해 어떤 창조물을 내놓았는가, 이것이 오늘날 당원의 진가를 가르는 시금석이라고 강조
- 당 제7차 대회를 위대한 승리로 맞이하기 위한 투쟁에서 성과의 중요한 비결은 일군들에게 있다고 강조
- 모든 당조직들이 당 제7차 대회를 계기로 대중을 강성국가건설의 최전성기를 열어나가기 위한 투쟁으로 총결기시키는 조직 정치사업을 공세적으로 벌릴 데 대하여 강조
- 김일성-김정일주의를 혁명의 원동력으로, 일심단결을 백승의 보검으로, 핵억제

력을 강성변영의 담보로 하여 김정은 시대 주체조선이 어떤 기적을 또다시 안
 아오는가를 온 세계가 똑똑히 보게 하여야 할 것이라고 제시
 • 당 제7차 대회를 앞두고 ‘총정의 70일 전투’를 벌릴 것 제시

출처: 통일부, “월간 북한동향” 각호에 기초하여 저자 작성.

위 편지 내용에서 제7차 당대회를 기점으로 김정은 정권을 안정화
 하기 위한 북한 당국의 사회정비 의지와 정책을 확인할 수 있다. 대
 북제재가 민생분야까지 확장된 상황에서 북한 당국은 2017년 11월
 29일 대륙간탄도미사일 화성-15형을 시험발사한 후 “핵무력 완성”
 을 선언하였다. 그리고 선언 직후 2017년 12월 22~24일간 제5차 당
 세포위원장 대회를 소집하였는데, 이 대회는 국제외교 전면화를 대
 비해 체제 내부 단속을 의도한 것이다. 이와 관련하여 당시 세포위
 원장대회에서 주요하게 다루어진 내용은 다음과 같다.

〈글상자 IV-3〉 조선노동당 제5차 세포위원장 대회 주요 내용

- 현실 발전의 요구에 맞게 당세포들을 우리 당을 받드는 역할변화의 초석으로, 당 정책 관철의 결사대로 만들기 위한 사업에서 근본적인 전환을 안아올 결의들을 다짐
- 수령 결사옹위 정신으로 만장약된 충성의 세포로, 우리 당과 끝까지 생사운명을 함께 하는 진정한 전위조직으로 꾸려나가는 데서 이룩한 성과와 경험들에 대하여 언급
- 일부 단위들에서 당세포사업이 시대와 혁명발전의 요구에 따라지지 못하고 있는 편향과 부족점들이 분석되고 극복 방도들이 토의
- 토론들에서는 일부 당세포들이 김일성과 김정일의 유훈 관철제로 당원들과 근로자들을 옹계 조직 동원하지 못한 문제, 일부 당세포위원장들이 패배주의, 형식주의, 요령주의, 보신주의를 비롯한 그릇된 사상관점과 건달식 일본새에서 벗어나지 못하고 있는 문제, 당세포위원장 대열을 잘 꾸리지 못하고 당세포위원장들을 도와주고 배워주기 위한 사업을 짜고 들지 못한 문제들이 비판
- 모든 당세포위원장이 당 정책 관철에서 자신들이 지닌 사명과 임무를 깊이 자각하고 사상관점과 사업기풍, 일본새에서 새로운 전환을 일으키기 위한 대책적 문제들이 토의

출처: 통일부, “월간 북한동향” 각호에 기초하여 저자 작성.

나. 외교와 자력 강화 속 사회 조절

(1) 외교 전면화와 사회안정 동시 추구

이 시기에는 김정은이 국제외교 협상 무대 전면에 나서는 것과 동시에 사회안정을 추구했다. 따라서 통제와 정비보다는 주민생활 안정화를 추진했던 시기이다. 이와 같은 정책 변화는 2017년 말 북한의 ‘핵무력 완성’ 선언 후 국제사회의 대북제재가 인민생활 관련 물품 수입까지 제약하면서 그 여파가 주민들에게도 미치는 양상을 보였기 때문이다.

김정은은 2018년 1월 1일 신년사를 통해 2017년은 자력자강의 동력으로 “국가 핵무력을 완성”했다며, 2018년은 북한 국가창건 75주년을 맞아 “세계가 공인하는 전략국가의 지위에 당당히 올려 세운” 해로 도약할 것이라고 공표하였다. 이를 위해서 자신은 국제협상 무대에 나설 것을 암묵적으로 제시하였으며, 이 과정에서 발생할 수 있는 북한 내부 사회 안정화를 당부하였다. 이와 관련한 주요 내용을 살펴보자.

첫째, 국력 향상이다. “모든 일군들과 당원들과 근로자들은 전후 천리마 대고조로 난국을 뚫고 사회주의 건설에서 일대 양양을 일으킨 것처럼 전 인민적인 총공세를 벌려 최후 발악하는 적대세력들의 도전을 짓부시고 공화국의 전반적 국력을 새로운 발전단계에 올려 세워야”⁹⁴⁾ 한다는 요구이다.

둘째, 문명발전이다. “전 사회적으로 도덕기강을 바로세우고 사회주의 생활양식을 확립하며 온갖 비사회주의적 현상을 뿌리 뽑기 위한 투쟁을 드세게 벌려 모든 사람들이 고상한 정신 도덕적 품모를 지니고 혁명적으로 문명하게 생활해 나가도록 하여야”⁹⁵⁾ 한다는 것

94) “신년사,” 『로동신문』, 2018.1.1.

이다.

셋째, 자위적 국방력 강화이다. “조선인민내무군은 계급투쟁의 날을 예리하게 세우고 불순 적대분자들의 준동을 제때에 적발 분쇄하며 로농적위군, 붉은청년근위대는 전투정치훈련을 힘 있게 벌려 전투력을 백방으로 강화”⁹⁶⁾할 것이다.

넷째, 정치사상 강화이다. “모든 당조직들은 온갖 잡사상과 이중규률을 절대로 허용하지 말고 일심단결을 백방으로 강화하여야”⁹⁷⁾ 한다는 것이다.

다섯째, 당과 대중의 연계 강화이다. “전당적으로 당세도와 관료주의를 비롯한 낡은 사업방법과 작풍을 뿌리 빼는 데 모를 박고 혁명적 당풍을 확립하기 위한 투쟁을 강도 높게 벌려 당과 인민대중과의 혈연적 관계를 반석같이 다져나가야”⁹⁸⁾ 한다는 요구이다.

그러나 2019년 2월 북미 정상회담의 하노이 회담이 결렬된 후 북한은 사회통제 강화 흐름을 보인다. 그 기점은 2019년 4월 9일 개최된 당중앙위 정치국 확대 회의였다. 이 회의에서 김정은은 크게 두 가지를 강조한다. 하나는 당 전문부서들의 활동 강화이다. 즉, “당 중앙위원회 기본 부서들이 당 정책적 지도에서 주선을 틀어쥐고 모든 사업을 책임적, 적극적, 창조적으로 조직·전개해 나가며 혁명발전의 요구에 맞게 자기의 기능과 역할을 높여 당사업에서 새로운 전환을 일으켜”⁹⁹⁾ 나가라고 제시한다. 또 다른 하나는 당조직과 간부들의 혁신 요구이다. 즉, “만성적인 형식주의, 요령주의, 주관주의, 보신주의, 패배주의와 당세도, 관료주의를 비롯한 부정적 현상들을 철저

95) 위의 기사.

96) 위의 기사.

97) 위의 기사.

98) 위의 기사.

99) “조선로동당 중앙위원회 정치국 확대회의 진행,” 『로동신문』, 2019.4.10.

히 뿌리 뽑고 자기의 혁명적 본분을 다해 나갈 데 대하여¹⁰⁰⁾를 강조한다.

(2) 자력갱생 노선과 사회통제 전면화

이 시기는 2019년 하노이 회담 실패 후 북한이 대미 중장기전을 준비하며 사회통제를 전면화하고 있는 시기이다. 그 양상은 2021년 제8차 당대회를 기점으로 전후 북한의 국가전략 정비 과정에서 드러났다. 또한 이 시기에 전 세계적인 코로나19 대유행이 북한 정치사회에도 큰 영향을 미쳤다. 기존의 사회통제 강화 흐름과 맞물려 국경을 봉쇄하는 최고 수위의 코로나19 방역 조치가 내려졌다.

이뿐만 아니라 김정은 정권의 사회통제 정책을 상징적으로 보여주는 새로운 법률이 제정되었는데, 그것은 바로 2020년 12월 4일 개최된 최고인민회의 상임위원회 제14기 제12차 전원회의에서 채택된 「반동사상문화배격법」이다. 당시 회의에서는 이 법을 채택하며 “반사회주의사상 문화의 유입, 유포 행위를 철저히 막고 우리의 사상, 우리의 정신, 우리의 문화를 굳건히 수호¹⁰¹⁾하기 위해 지켜야 할 준칙들이라고 하였다. 데일리NK가 입수하여 보도한 이 법의 설명자료에는 “남조선의 영화나 녹화물, 편집물, 도서, 노래, 그림, 사진 등을 직접 보고 듣거나 보관한 자는 5년 이상 15년 이하의 노동교화형을 선고받고, 콘텐츠를 유입하고 유포한 자는 무기 노동교화형이나 사형 등 최고형에 처한다”고 명시되어 있다고 한다.¹⁰²⁾

100) 위의 기사.

101) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 제14기 제12차전원회의 진행,” 『로동신문』, 2020.12.5.

102) “남조선은 물론 미국, 일본도 적대국…방송 청취시 강력 처벌,” 『데일리NK』, 2021.1.26. <<https://www.dailynk.com/남조선은-물론-미국-일본도-적대국방송-청취시/>> (검색일: 2021.8.20.).

이어 북한은 2021년 1월 개최한 제8차 당대회를 통해 대미협상의 중장기전을 선언하며 ‘자력갱생+첨단전략무기개발’이란 양대 전략을 제시한다. 이후 첨단전략무기 개발을 통한 대미협상력 증대 과정에서 버티기 위해 전 사회의 내핍과 정풍을 요구한다. 전체적으로 ‘사상전+속도전’과 함께 기층 당원과 사회단체를 추동하며 전 사회적 통제를 강화하는 양상이다. 관련하여 이 시기 당과 국가기구의 주요 회의 및 관련 결정 사항은 다음과 같다.

〈표 IV-1〉 자력갱생 노선하 사회통제 강화기 주요 회의와 결정: 2020~2021년 현재

주요 회의	개최/보도 일자	주요 결정 내용
당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의	2020.1.1. (신년사 대체)	<ul style="list-style-type: none"> △ 적대세력들의 제재압박을 무력화시키고 사회주의 건설의 활로를 열기 위한 자력갱생의 정면돌파전 강행 △ 정면돌파전에서 경제사령부로서의 내각이 책임을 다하지 못하고 있는 심각한 현 실태를 비판 △ 중앙당 간부 인선 및 조직 정비
각 도(직할시) 당위원회 회의	2020.1.15.	<ul style="list-style-type: none"> △ 온 사회에 준법기풍을 철저히 확립하고 반사회주의, 비사회주의 현상을 쓸어버리기 위한 투쟁 및 사상전 공세
당 정치국 확대회의	2020.2.29.	<ul style="list-style-type: none"> △ 부정부패 척결 관련 리만건, 박태덕 당 부위원장들 해임 △ 당 중앙의 사상과 령도 풍모, 사업방법을 제 1선에서 따라 배우고 구현해야 할 당 중앙위원회 간부들과 당 간부 양성기관의 일군들 속에서 발로된 비당적 행위와 특세, 특권, 관료주의, 부정부패행위들이 집중 비판되고 그 엄중성과 후과가 신랄히 분석 △ 초특급 방역조치: 김정은, 국가비상방역에 관한 법을 수정·보완하고 국가위기관리 규정들을 재정비하는 것이 시급한 과업이라고 하면서 최고 인민회의 상임위원회와 내각을 비롯한 연관 기관들은 전염병 사태와 관련하여 현재 취해진 방역적 대책들의 경험에 토대하여 방역 역량을 강화하고 방역 수단과 체계, 법들을 보완하기 위한

주요 회의	개최/보도 일자	주요 결정 내용
		<p>사업을 추진할 데 대하여 강조</p> <p>△ 비상방역사업과 관련한 중앙지휘부의 지휘와 통제에 무조건 복종하고 엄격한 규율을 확립하며 이에 대한 당적 장악보고와 법적 감시를 강화할 데 대하여 강조</p>
최고인민회의 상임위원회	2020.4.3.	△ 「전염병예방법」 수정·보충 발표: 전염원의 적발과 격리, 전염경로 차단 등 전염병 예방과 관련한 법적 요구들 제시
당 중앙위원회 정치국 비상확대회의 (긴급소집)	2020.7.26.	<p>△ 개성시에서 코로나19에 감염된 것으로 의심되는 월남 도주자가 3년만에 불법적으로 분계선을 넘어 7월 19일 귀향하는 비상사건이 발생</p> <p>△ 김정은, 보고받은 후 개성시 완전 봉쇄하고 구역별, 지역별로 격폐 조치</p> <p>△ 국가비상방역체계를 최대 비상체제로 이행할 데 대한 정치국 결정서가 전원일치로 채택</p> <p>△ 전선 경계근무 실태 지적 및 당 중앙군사위원회가 사건 발생에 책임이 있는 부대에 대한 집중 조사 결과를 보고받고 엄중한 처벌을 적용하며 해당한 대책을 강구할 데 대하여 토의</p>
당 중앙위원회 제7기 제19차 정치국 회의	2020.10.6.	<p>△ 전당·전국·전민이 80일 전투를 벌려 당 제8차 대회 준비</p> <p>△ 전당적·전 국가적으로 다시 한번 총돌격전을 벌려야</p>
당 창건 75주년 열병식	2020.10.10.	추위 속 0시 개최된 화려하고 몽환적인 총성의 열병식
내각 전원회의 확대회의	2020.10.19.	“80일 전투를 힘 있게 벌려 당 제8차 대회를 높은 정치적 열의와 빛나는 로력적 성과로 맞이하자” 결의
최고인민회의 상임위 제14기 제11차 전원회의	2020.11.5.	<p>△ 금연법 채택: 담배 생산/판매, 흡연 관련 법적·사회적 통제 강화</p> <p>△ 기업소법 수정보충: 기업소를 로력 절약형, 에너지 절약형, 원가 절약형, 부지 절약형으로 전환시키며 종업원들이 절약정신을 체질화한 애국적 근로자가 되도록 할 데 대한 내용을 명시</p>
당 중앙위원회 제7기 제20차 정치국 확대회의	2020.11.16.	△ 김정은, 국가방역실태에 대하여 분석평가하고 80일 전투의 기본전선인 비상방역전선을 강화하기 위한 당적·군사적·경제적 과업과 방도들에 대하여 밝히면서 초긴장 상태를 계속 견지하

주요 회의	개최/보도 일자	주요 결정 내용
		<p>며 비상방역전을 강도 높히 벌려나갈 데 대하여 강조</p> <p>△ 교육기관들과 사회 전반에 나타나고 있는 비사회주의적 행위 관련 분석 자료가 통보되고 이를 뿌리 뽑기 위한 문제 논의</p> <p>△ 엄중 범죄행위 한 평양의학대학 당 위원회와 이에 대한 당적 지도와 신소 처리, 법적 감시와 통제를 강화하지 않아 범죄를 비호·묵인·조장시킨 당 중앙위원회 해당 부서들, 사법검찰, 안전보위기관들의 무책임성과 직무태만 행위에 대하여 강력 비판</p>
최고인민회의 상임위원회 제14기 제2차 전원회의	2020.12.5.	<p>△ 반동사상문화배격법 채택</p> <p>△ 중앙재판소 판사들 소환 및 선거</p>
노동당 제8차 대회 및 제1차 전원회의	2021.1.5. ~13.	<p>△ 당규약 개정, 중앙당 간부 인선과 당조직 정비 통해 규율과 통제 강화 제도화</p> <p>△ 청년동맹 외 사회단체들 내부 사상전 강조</p> <p>△ 당 안에 새로운 규율감독체계 연구도의</p> <p>△ 김정은, 당 중앙검사위원회 권능 강화 목적과 당 규율 감독사업 부서 활동 원칙 제시: 검사위원회가 당 안에 중앙집권적 규율을 강하게 세우고 당 규율 위반행위들과 세도, 관료주의, 부정부패, 특세, 전횡을 비롯한 일체 행위들을 감독조사하고 당규율 문제를 심의하며 신소청원을 처리하고 당의 재정관리사업을 검사하도록 임무를 새롭게 규제, 관련 집행부서 마련 결정</p>
당 중앙위 제8기 제2차 전원회의	2021.2.9. ~12.	<p>△ <당 제8차 대회가 제시한 5개년 계획의 첫해 과업을 철저히 관철할 데 대하여> 채택</p> <p>△ <전 사회적으로 반사회주의, 비사회주의와의 투쟁을 더욱 강도높이 벌릴 데 대하여> 채택</p>
제1차 시·군당 책임비서 강습회	2021.3.4.~6.	<p>△ 김정은 강습회 지도, 토론들에서는 당사업과 시·군의 경제사업, 인민생활 향상과 교육사업 발전에서 이룩한 성과와 경험을 언급하고 지난 시기 자기 사업과 시·군당위원회 사업의 부족점과 편향들을 비판적 견지에서 분석</p> <p>△ 김정은, 시·군당위원회 사업작품 개선, 책임비서</p>

주요 회의	개최/보도 일자	주요 결정 내용
		<ul style="list-style-type: none"> 들의 역할 강화, 당중앙 의도에 따른 사업 집행, 사람 동원 사업 강조 △ 조용원 조직비서, “당중앙의 유일적 령도체계를 더욱 철저히 세울 데 대하여”란 제목으로 강의 △ “당의 시·군 강화로선을 받들고 자기 지역을 일심단결의 보루, 사회주의 락원으로 훌륭히 전변시킬 시·군당 책임비서들의 굳은 결의를 담은 맹세문” 채택
당 제6차 세포 비서대회 개최	2021.4.6.~8.	<ul style="list-style-type: none"> △ 김정은 개회사, 당의 기층조직 강화 전통과 당세 포비서들의 임무와 세포 강화의 중요성 강조 △ 조용원 조직비서, 보고에서 “당세포의 전투력과 투쟁력을 더욱 높여 당 제8차 대회가 제시한 5개년 계획을 무조건 결사집행하자” 제기 △ 김정은 결론, 당세포들의 10가지 중요 과업과 세포비서들이 지녀야 할 12가지 기본품성 제시 △ 김정은 폐회사, “각급 당조직들, 전당의 세포비서들이 더욱 간고한 ‘고난의 행군’을 할 것을 결심” 하였다며 “당세포비서들이 헌신분투함으로써 전당강화·전당단결에 적극 이바지”할 것 강조
당 중앙위원회 제8기 제3차 전원회의	2021.6.15. ~18.	<ul style="list-style-type: none"> △ 식량문제 제기 및 전민 총동원으로 올해 농사에 총력 집중 △ 비상방역 상황의 장기성에 대비 △ 비사회주의·반사회주의와의 투쟁 사업 지속

출처: 통일부, “월간 북한동향” 각호에 기초하여 저자 작성.

이 시기 가장 중요한 회의는 제8차 당대회이다. 자력갱생과 첨단 전략무기 개발 전략을 선언한 이 대회에서, 북한은 비사회주의 및 반사회주의와의 전면전을 선언한다. 전 사회에 대한 사회통제 강화를 선언한 것이다. 당규약 개정, 중앙당 간부 인선, 당조직 정비 등을 통해 규율과 통제 강화를 제도화한 것이다. 당시 김정은은 제7기 사업총화 보고에서 소위 “우리 식의 생활양식을 확립하고 비사회주의적 요소들을 극복하는 데서 나서는 문제들”¹⁰³⁾을 언급하며, 북한의 국가관리를 개선하고 법무사업을 강화하여야 할 현실적 요구를

강조하였다.

특히 청년동맹을 비롯한 근로단체들이 사명과 본분을 다하지 못하고 있는 데 대하여 지적하며 동맹 내부사업, 사상교양사업을 틀어쥐고 전 동맹을 사회주의건설의 역량으로 강화할 것을 제시한다. 이어 당, 정, 군의 중요 회의를 통해 반사회주의와 비사회주의와의 투쟁 전면화를 강조하였다. 그리고 청년, 여성, 노동자, 농민들을 대상으로 한 사회단체 전국 회의를 개최하며 전 사회적인 자기검열을 요구한다. 제8차 당대회 이후 북한사회와 구성원 전체에 대한 사회통제와 감시 사업이 대대적으로 전개되며, 대중적 공포정치가 이루어지는 흐름이다.

2. 집단별 통제 실태와 영향

가. 당조직과 간부 통제

(1) 권력기구 회의를 통한 당조직의 총공격전 제시

북한은 제8차 당대회 시 개최한 제1차 전원회의(2021.1.11.) 후 약 한 달여 만에 김정은 지도로 제8기 제2차 전원회의(2021.2.8.~11.)를 개최하였다. 이 회의에서 “총공격전” 전개를 제시하였다. 그 내용은 5개년 계획 첫째 과업의 철저한 관철과 함께 “전 사회적으로 반사회주의, 비사회주의와의 투쟁을 더욱 강도 높게 벌릴 데 대하여”라는 결정을 채택한 것이다.

또한 김정은은 당중앙군사위 제8기 제1차 확대회의(2021.2.24.)

103) “우리식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제8차 대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021.1.9.

를 지도하였다. 이때 “군 지휘성원들의 군사정치활동과 도덕생활에서 제기되는 일련의 결함들을 지적하고 군대 안에 도덕규율을 확립하기 위한 문제”¹⁰⁴⁾를 토의 및 결의하였다. 뒤이어 내각 전원회의 확대회의(2021.2.25., 화상회의)를 개최하여 ‘총공격전 철저 집행’을 채택하는 등 2021년 내내 연이은 당, 정, 군 주요 회의를 통해 당조직 주도로 총공격전에 나설 것을 제시하였다.

한편 제1차 시, 군 당책임비서 강습회(2021.3.3.~6.) 등을 통해 간부들이 전면에 나서서 대중들을 속도전과 사상전에 동원할 것을 제시하였다. 북한 역사상 최초로 개설된 이 간부 강습회 개강사에서 김정은은 “시, 군 당 책임비서들이 혁명적인 정치의식을 가지고 사업에서 근본적인 변화를 일으켜야 한다”¹⁰⁵⁾며, “모든 것이 책임비서들의 분발력과 역할에 달려 있다”¹⁰⁶⁾고 강조하였다. 또한 “현 상황에서 시, 군 당 책임비서들의 실무 수준을 높이고 사업작풍을 개선하는 것으로부터 시, 군 발전의 새로운 전환점을 마련하기로 결심하고 이번 강습회를 품들여 특별히 준비하였다”¹⁰⁷⁾고 강조하였다.

또한 당조직비서 조용원 주도로 시, 군의 결함을 분석 비판하고 책임비서들의 역할을 강조하였다. 핵심 사안은 “군중을 혁명사업으로 힘 있게 조직 동원”¹⁰⁸⁾하여, 북한의 새로운 경제개발 5개년 계획을 위한 사회주의경쟁운동을 전개할 것을 전국 조직 핵심 간부들이 결의한 것이다.

104) “조선로동당 중앙군사위원회 제8기 제1차확대회의의 진행-경애하는 김정은동지께서 확대회의의 지도,” 『로동신문』, 2021.2.25.

105) “사회주의건설의 지역적 거점을 강화하기 위한 중요한 전환의 계기 제1차 시, 군당 책임비서강습회 개강-노선로동당 총비서이신 경애하는 김정은동지께서 개강사를 하시었다,” 『로동신문』, 2021.3.4.

106) 위의 기사.

107) 위의 기사.

108) 위의 기사.

이렇듯 상층부의 연이은 회의와 결의 후 북한 각지에서 반사회주의와 비사회주의의 척결을 위한 감시와 통제사업이 전면화되었다. 예를 들어, 데일리NK에 따르면, 지난 5월 북한 함경북도 사회주의애국청년동맹(이하 청년동맹) 간부들의 비사회주의 행위들이 드러나면서 대대적인 사상투쟁회의가 열리고 간부 교체 작업도 진행되었다고 한다. 함경북도 소식통은 “함경북도 청년동맹 일군(일꾼)들의 비사회주의적 행위들이 적발돼 지난 5일 대(大) 사상투쟁회의가 열리고 80% 이상이 교체될 것으로 알려졌다”¹⁰⁹⁾고 전했다. 이 소식통에 따르면 지난 4월 함경북도 청년동맹 위원회의 주요 간부 몇 명이 애첩들과 한자리에 모여 한국 영화와 드라마를 보다 적발되면서 이 사안이 수면 위로 떠올랐다고 한다. 특히 「반동사상문화배격법」이 시행되면서 문제가 크게 다루어졌다고 한다. 이와 유사한 사건들이 올해 북한 정보를 다루는 국내의 기사들에서 소개되고 있다.

이러한 통제 정책 및 각종 회의·대회 개최가 북한 간부들에게 미치는 가장 큰 영향은 업무 스트레스 가중이다. 이와 관련한 검사 출신 북한이탈주민의 구술을 살펴보자.

북한의 당대회, 세포비서대회... 이런 걸 하면 죽어나는 게 간부들이에요. 정말 뉘이고... 지금은 인민들도 뉘이거든요. 8차 당대회라든지, 6차 세포비서대회, 위대한 수령님이, 원수님이 말씀을 관철하기 위해 간부들이 보고함, 이런 걸 하려면 밤 새면서 집행계획서 써야 되고... (사례 8)

이처럼 주요 회의나 대회를 준비하는 과정에서도 간부들의 업무가 집중될 뿐 아니라, 회의·대회 결정이나 방침이 제시된 후에도 할

109) “함북 청년동맹 간부들 비사회주의의 행위 드러나 대대적 ‘사상투쟁,’” 『데일리NK』, 2021.5.14., <<https://www.dailynk.com/20210514/>> (검색일: 2021.8.20.).

일이 많다고 한다. 예를 들어 당대회 이후 검찰소가 비사회주의, 반 사회주의를 철저히 검열하라는 방침이 내려오면 각 단위 당조직들은 이를 관철하기 위해 어떠한 과정을 경유하는지를 살펴보자.

노동당 통보를 1번으로 해서 지시가 내려와요. 당 결정, 집행대책을 위한 회의를 해요. 먼저 도당 전원회의를 하고요. 당대회에서 지적된 내용을 관철하기 위한 전원회의를 열고, 그다음 집행위원회를 또 열어요. 그리고 세포 단위로 당세포비서들끼리 회의를 해요... 그걸 계속 주당, 분기당, 월별 생활총화를 하죠. (사례 8)

당조직 차원에서는 세포비서회의까지를 하면 일차 지시나 방침 전달 업무는 이루어진 것이다. 그러나 더 중요한 것은 총화이다. 지시 사업에 대한 총화 시에는 상부조직이 하부조직 총화에 참여하여 이를 지도하는데, 이를 조직하는 과정에서 간부들의 업무 스트레스가 고조된다고 한다. 관련 구술을 살펴보자.

구술자 : 총화를 할 때는 북한이 어떻게 되는가... 당 회의는 중앙에서 딱 짚어서 내려가고, 도당 전원회의도 중앙당에서 내려와서 지도하고요. 시당, 군당도 마찬가지예요. 세포 회의를 할 때도요.

연구자 : 지도를 한다는 게, 중앙 쪽 사람이 와서 회의 사회를 보는 거예요. 아니면 참관하는 거예요?

구술자 : 참관하는 겁니다. 저도 조직부 지도원 할 때에는 회의 지도를 몇 번 나가 봤어요. 토론하는 거, 교시라든가 말씀이라든가 처음에만 보고하고, 그다음부터 내려놓고 하라고 해요. 아무개 동무는 언제 언제 출근 늦게 했는데 고치시오, 이런 걸 보고한단 말예요. 듣고 나서는 현지 지도 나간 사람이 다 준비시키기도 하고요. 지

도라는 건 그렇게 해요. 회의 지도를 누가 하는지도 되게 중요해요. 북한에는 뿌리가 깊이 박혀서, 몇십 년을 그렇게 했잖아요. 이게 다 형식이예요. 여기 와서 보면 다 어처구니가 없어요. 거기 있을 때는 열심히 했지요. (사례 8)

그렇다면 상부의 각종 지시와 방침이 각 단위에 전달되면 간부들과 인민들은 어떠한 행동을 취하고 어떻게 생각할까? 검사 출신 북한이탈주민의 구술을 통해 살펴보자.

자기 맡은 일에 충실할 뿐이에요. 예를 들어서, 우리 같은 검찰소는 8차 당대회 관철을 위한 사업을 하게 되면, 검찰사업, 감시요강을 관철하기 위한(계획을 세워요). 그리고 아침 출근 더 빨리 하고, 점심이나 이런 때에는 집에 못 가요. 그리고 시스템을 약간씩 조절해요. 그래서 200일 전투나 70일 전투 같은 때에는, 아침 6시에 출근했어요. 밤 12시 전에 퇴근했지요. 처장이 퇴근하기 전에는 검사들 퇴근 못 해요. 처장은 소장이 퇴근하기 전에 못 해요. 결국은 검사는 꼭대기 소장이 퇴근하기 전에 못 하는 거예요. 그러니까 이게 지금 불덩어리마냥 끓고 있다는데... 지금 간부들이라는 게 김정은이 무서워서 어찌는 줄 알아요? 텔레비전이 '위대한 영도자' 이렇게 나오면 텔레비전을 꺼 버려요... 다 바쁘고 긴장되지, 어느 부분이라고 할 것 없어요. 근데 그걸 당 기관이 아니까 당이 제일 복잡하죠. 모든 걸 다 조직하고 받아들이고 감시하고 쥐야 되고 통보해야 되고 아니까. 당에서 하죠. 8차 당대회 소집 자체를 당 기관이 하고, 몽땅 다 당조직에서 하는 겁니다. (사례 8)

위 구술에서 확인할 수 있듯이 각종 대회나 결정 집행 등 전 과정에서 가장 바쁘고 힘든 것은 당 간부들이다. 따라서 각 단위 당조직을 책임지는 간부들이 가장 힘들고, 사회 현장에서 당원이자 간부로

서 이를 집행해야 하는 간부들의 업무 스트레스가 가중된다.

또 하나 주목할 점은 사회 현장에서 상부의 무리한 방침을 관철해야 하는 감시와 통제 관련 간부들은 사회통제 사업 과정에서 권위적인 행태를 습득하게 된다. 또한 이들은 권력이 있다 보니 일반인이 접하지 못하는 정보도 쉽게 접하게 되며 부패구조에 얽히게 된다. 이와 관련하여 검사 출신 북한이탈주민은 아래와 같이 뇌물 받는 것에도 익숙해진다고 구술하였다.

직업이 사람 만든다고, 이전에는 ‘이놈 새끼’라는 말도 안 썼는데 검사가 되니까 달라졌어요. 제가 제일 센 사람이 된 것 같았어요. 자연스럽게 머리가 바뀌더라고요. 그러다가 이따금씩 라디오도 들어 보고요. 중국 신문도 좀 보고요. (사례 8)

나. 주민과 기층 당원 통제

북한 인구 약 2,500만 명 중 조선노동당원은 약 400만 명에 달한다. 북한 주민의 약 1/6이 당원이라고 생각할 수 있다. 따라서 행정구역상 도, 시, 군 단위 중앙기관의 간부직을 맡지 않은 기층 당원들은 일반 북한 주민들과 크게 다르지 않은 일상생활을 한다. 따라서 이 지면에서는 이들을 중심으로 놓고 최근 북한의 사회통제 실태와 그 영향을 분석한다. 주요 내용으로 보면, 첫째, 자력갱생 전략하의 사회통제, 둘째, 비사회주의와 반사회주의 통제로 나누어 볼 수 있다.

(1) 자력갱생 전략하 사회통제

이 장의 2절에서 다루었던 북한의 중장기 통치전략으로 제시된 자력갱생 노선하에 세부적인 관련 지시와 방침들이 북한사회에 전달

되고 있다. 이 지시와 방침들은 주민 생활을 통제하는 기준으로 활용되고 있다. 그 주요 내용을 살펴보자.

첫째, 자력갱생을 기치로 한 생산 단위 속도전과 함께, 현장에서 원료 자재의 국산화·재자원화 사업이 강제되고 있다.

둘째, 현장 활동 과정에서도 ‘전 국가적 비상방역사업 심화’와 함께 비상방역 지침을 철저히 준수해야 하는 상황이다.

셋째, 속도전은 사상전과 결합된다. 사회주의경쟁운동인 속도전이 진행되는 과정에서 사상전이 함께 전개되고 있다. 김정은에 대한 ‘충성의 학습 물결’과 함께 주요 생산, 기업소 단위에서 제8차 당대회 및 당 전원회의의 결정을 관철하기 위한 생산증대 운동을 대대적으로 진행한다. 소위 김정은에 대한 ‘충실성 교양’이 속도전과 함께 전개되는 사상전의 핵심으로 자리매김하는 양상이다.¹¹⁰⁾

넷째, 대중운동과 생산운동을 주도하는 사회단체의 집결 및 역할 강화이다. 제8차 당대회 이후 북한은 청년동맹 제9기 제12차 전원회의의 진행 및 제10차 대회 소집 토의(2021.2.3.), 여맹 제6기 제10차 전원회의의 진행 및 제7차 대회 소집 토의 결정(2021.2.3.), 농근맹 중앙위원회 제8기 제11차 전원회의의 진행(2021.2.4.), 직맹 중앙위원회 제7기 제10차 전원회의(2021.2.4.)를 개최하였다. 각 사회단체 전원회의를 통해 위원장을 세대교체하고 대회 준비 과정에서 조직을 정비하고 대중투쟁 사업을 결의하였다.

다섯째, 사회단체 대회를 통한 사회통제의 전면화이다. 먼저 청년

110) 이와 관련하여 『로동신문』(2021.4.2) 논설, 「위대한 김정은동지는 우리 국가제일주의시대를 열어놓으신 절세의 애국자이시다」를 보면, “우리 국가제일주의는 곧 우리 수령제일주의…김정은동지의 사상과 영도, 인민에 대한 열화 같은 사랑의 빛나는 결실”, “자력갱생은 우리 국가제일주의 시대를 끝없이 빛내기 위한 전진방향, 기본투쟁방식”, “우리 국가의 전략적 지위에 상응하게 자주적 대를 확고히 견지하면서 대외관계를 전면적으로 확대발전시켜 나가야” 함을 강조한다. 또한 2021년 5월 31일자 『로동신문』 중 「충실성교양은 사상사업의 기초이고 출발점」이라는 제목의 논설을 보면 유일영도체계 강화 교육 내용이 제시되어 있다.

동맹 제10차 대회(2021.4.27.~29.)를 개최하여 명칭을 ‘사회주의에 국청년동맹’으로 개칭하며 반사회주의, 비사회주의와 투쟁 및 사상 교양 강화를 강조하였다.¹¹¹⁾ 이어 조선직업총동맹 제8차 대회(2021.5.25.~26.)를 개최하여, “조직생활 유리자, 조직 미소속자 문제를 시급히 해결해야 한다”며 동맹원에 대한 “조직적 통제 강화”¹¹²⁾를 강조하였다.¹¹³⁾ 이후 여맹 제7차 대회 및 농근맹 제9차 대회(7월 초순)를 개최하여 조직적 통제 강화를 결의하였다. 사회단체들에게 요구한 핵심 결의 사안은 제8차 당대회 결정 관철 결의 및 ‘반사회주의, 비사회주의’와의 투쟁이다.

여섯째, 현장에서 대중사업을 주도하는 기층 당원 통제이다. 이는 2021년 4월 6~8일 진행된 당 제6차 세포비서대회를 계기로 전면화되었다.¹¹⁴⁾ 이 대회 개최사에서 김정은은 “당의 강화와 혁명발전에

111) 이 회의에서 제시된 주요 과업은 모든 청년들을 ① 사회주의를 신념으로 간직한 애국청년으로 튼튼히 준비시키고 ② 8차 당대회 결정 관철을 위한 실천투쟁 속에서 모든 청년들을 영예로운 사회주의 건설자로 키우며 ③ 사회주의 도덕과 문화의 참다운 주인으로 만드는 것이다. 또한 김정은 서한을 통해 제시한 3대 과업은 ① ‘사회주의’를 바탕으로 당대회 결정 관철 ② 도덕·문화 고수하며 ‘집단주의’ ③ ‘천리마시대 사상정신’ 부각이다.

112) “김정은-직업동맹은 사회주의건설의 새로운 고조기를 앞장에서 열어나가는 전위부대가 되자, 조선직업동맹 제8차 대회 참가자들에게 보낸 서한,” 『로동신문』, 2021.5.27.

113) 이 대회에 보낸 김정은 서한의 핵심 기조는 “직업동맹은 사회주의 건설의 새로운 고조기를 앞장에서 열어나가는 전위부대가 되자”라는 것이다. 핵심 내용을 보면, “반사회주의·비사회주의적 현상과의 투쟁이 우리식 사회주의의 노동계급적 순결성, 명줄을 지키기 위한 결사전”이다. “생활상 곤란을 전면에 내세우면서 단위와 집단의 이익을 쪼먹는 현상들에 대해 있을 수 있는 일로 여길 것이 아니라 강한 투쟁을 벌여 극복해 나가야 한다”며 “사업상 특수성을 가지고 있는 단위들일수록 사회주의 원칙을 더 잘 지키도록, 자그마한 불건전한 싹도 절대로 돌아나지 못하도록 해야 한다”고 역설한다. 이어 “조직생활 유리자, 조직 미소속자 문제를 시급히 해결해야 한다”며 직업동맹원에 대한 “조직적 통제 강화”를 강조한다. 위의 기사.

114) 그 의미와 세부 분석은 박영자, “내뺨과 정풍’ 선언한 북한의 제6차 당세포비서 대회,” (통일연구원 Online Series CO21-13, 2021.4.19.), p. 3., <<https://kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=272&category=21&thisPage=1&bibliofId=1549273>> (검색일: 2021.9.12.) 참조.

있어서 중요한 고비와도 같은 관건적인 시기에 당세포들의 임무가 무겁다”¹¹⁵⁾고 전제하며, 당의 기층조직 강화 전통과 “당세포비서들의 임무와 세포강화의 중요성 그리고 세포비서대회를 당대회에 못지않게 중시하는 당 중앙위원회의 의도”와 소집 목적을 밝혔다. 이어 조직비서인 조용원은 보고를 통해 “당세포의 전투력과 투쟁력을 더욱 높여 당 제8차 대회가 제시한 5개년 계획을 무조건 결사집행하자”¹¹⁶⁾는 결의를 제기했다. 당시 대회 결론에서 김정은은 다음과 같은 “당원과 주민들의 사상성과 집행력을 높이기 위한 당세포비서들의 10대 과업과 12가지 기본품성”¹¹⁷⁾을 제시했다.

<글상자 IV-4> 당세포비서들의 10대 과업과 12가지 기본품성

△ 10대 과업: ① 당의 노선과 정책으로 무장, ② 5대 교양(혁명전통교양·충실성 교양·애국주의교양·반제계급교양·도덕교양) 중심 사상교육사업 전면화, ③ 당규약 학습강화와 당생활의 정규화·규범화, ④ 당생활 규율과 기풍 확립, ⑤ 당대회와 당중앙 중요 결정 관철, ⑥ 과학기술의 힘을 중시하며 원료와 자재의 국산화 및 재자원화 실현, ⑦ 입당대상자 교양과 단련, ⑧ 청년교양 특별 중시, ⑨ 천리마시대처럼 인간개조운동, ⑩ 반사회주의·비사회주의 투쟁

△ 12가지 기본품성: “당성, 원칙성, 정치성, 책임성, 이신작직, 창발성, 균중성, 인간성, 진실성, 라천성, 도덕성, 청렴결백성”

출처: “경애하는 김정은동지께서 조선로동당 제6차 세포비서대회에서 결론 “현시기 당세포강화에서 나서는 중요과업에 대하여”를 하시였다.” 『로동신문』, 2021.4.9.에서 발췌하여 저자 작성.

김정은은 북한 인구 중 약 400만 명에 달하는 당원들에게 위와 같은 ‘완벽한 규율과 인품’을 요구하였다. 이 과업과 품성은 당원뿐만 아니라 일반 주민들에게도 요구되며 일상적인 생활총화 및 감시

115) “조선로동당 제6차 세포비서대회에서 한 개회사,” 『로동신문』, 2021.4.7.

116) 위의 기사.

117) “경애하는 김정은동지께서 조선로동당 제6차 세포비서대회에서 결론 “현시기 당세포강화에서 나서는 중요과업에 대하여”를 하시였다,” 『로동신문』, 2021.4.9.

와 통제의 기준이 되고 있다. 그리고 김정은은 이 대회 폐회사에서, 각급 당조직들, 전당의 세포비서들이 더욱 간고한 ‘고난의 행군’을 할 것을 결심하였다며 당세포비서들이 헌신 분투함으로써 전당강화·전당단결에 이바지할 것을 제기했다.

(2) 반사회주의 및 비사회주의 통제

제8차 당대회 이후 북한 사회통제의 핵심 이슈는 반사회주의와 비사회주의 통제이다. 이는 당조직과 간부들에게도 영향을 미치나 북한 전체를 볼 때 권력이 미약하고 경제적으로 어려운 일반 주민들에게 더 큰 영향을 미친다. 그 세부 실태와 영향을 살펴보자.

첫째, 직장 출근 강제이다. 북한 당국은 제8차 당대회 후속 조치로 올해 1월부터 “반사회주의, 비사회주의 행위를 철저히 짓밟개 버리자”라는 주민 강연회를 진행하고 있다. 데일리NK가 보도한 평안남도 소식통에 따르면, 이번 강연은 도당(道黨)과 시당(市黨)의 간부들이 직접 기관 및 공장과 기업소에 내려와 진행하고 있다. 강연자는 “비사회주의 행위가 당의 두리에 굳게 뭉친 우리의 일심단결에 금이 가게하고 사회주의 제도를 와해시키는 무서운 범죄행위라는 것을 똑똑히 명심해야 한다”¹¹⁸⁾면서, “이런 현상들을 짓밟개 버리기 위한 투쟁에 한 사람같이 떨쳐 나서야 한다”¹¹⁹⁾고 호소했다고 한다.

특히 강연자는 “이제부터라도 정신을 똑똑히 차리고 나라와 인민의 이익을 침해하는 비사회주의적 행위를 거리낌 없이 감행하는 자들에 대해서는 대중적 투쟁을 벌려 다시는 머리를 쳐들지 못하게 기를 꺾어나가야 한다”, “적(敵)들은 우리 내부에 정치적 불안과 혼란

118) “‘직장 출근 반드시’ 강연에 北 주민들 “월급은 주나.” 『데일리NK』, 2021.2.1., <<https://www.dailynk.com/직장-출근-반드시-강연에-北-주민들-월급은-주나/>> (검색일: 2021.8.20.).

119) 위의 기사.

을 소송하여 존엄 높은 우리 당의 권위를 훼손시키고 사회주의 제도를 위협에 빠뜨리려고 악랄하게 책동하고 있다”¹²⁰⁾며 외부분물 차단 제기와 함께, 공장과 기업소를 대상으로 “여러 가지 명목으로 돈과 물건을 거둬들이는 현상”, “제 살 궁리만 하면서 직장에 출근하지 않는 현상”¹²¹⁾ 척결을 강조했다고 한다.

둘째, 외부접촉 금지 및 방역사업과의 연계이다. 2021년 1월 국경연선지역에 ‘봉쇄령’이 잇따라 하달된 가운데, 북한 당국이 국경질서 확립과 비상방역을 강조하는 주민 강연을 진행한 것으로 전해졌다. 데일리NK의 양강도 소식통에 따르면, 북한 당국은 “로동당 제8차 대회 정신을 높이 받들고 국경질서와 비상방역전에 저해를 주는 행위와의 투쟁을 강도높이 벌리자”¹²²⁾는 제목의 강연을 진행했다고 한다. 이 소식통은 “중국 손전화기를 바치면 용서해준다는 식으로 회유하는 전략도 지속 구사하고 있다”¹²³⁾면서, “만약 이런 방식으로까지 제대로 먹히지 않으면 조만간 대대적인 소탕 작전에 돌입할 수 있다는 이야기도 나오고 있다”¹²⁴⁾ 고 말했다고 한다.

또한 강연자료에서는 “마스크 착용과 소독사업, 체온 재기를 비롯한 방역규정의 요구를 엄격히 지키야 한다”¹²⁵⁾면서 “끼리끼리 술판, 먹자판을 벌리는 현상들과의 대중적인 투쟁을 벌여야 한다”고 했고, “상품가격을 망탕 올려 인민들의 생활에 불편을 주는 현상, 류언비어를 퍼뜨려 민심을 흐리게 하는 현상, 불순 출판선전물을 몰래 보

120) 위의 기사.

121) 위의 기사.

122) “北 “中 손전화 사용자, 인간쓰레기…무자비하게 처갈겨야” 강연,” 『데일리NK』, 2021.3.10., <<https://www.dailynk.com/北-中손전화-사용자-인간쓰레기-무자비하게-처갈/>> (검색일: 2021.8.20.).

123) 위의 기사.

124) 위의 기사.

125) 위의 기사.

거나 류포(유포)시키는 현상들”도 “우리의 사회정치적 안정과 일심 단결에 저해를 주는 반국가적, 반인민적 행위”라고 규정했다고 한다.¹²⁶⁾

셋째, ‘반사회주의와 비사회주의 척결 연합지휘부’(이하 연합지휘부) 신설 및 활동이다. 최근 북한사회에 공포 분위기를 주도하는 기관은 연합지휘부이다. 이 조직은 북한 당국이 2020년 12월 「반동사상문화배격법」을 제정한 후 신설되면서 2021년 제8차 당대회 이후 본격화된 것으로 보인다. 특히 주민들 속에서 나타나고 있는 반사회주의, 비사회주의적 행위를 철저히 차단하기 위해 당 제8기 2차 전원회의 후속 조치로 연합지휘부가 조직됐다고 한다.¹²⁷⁾ 이에 따라 올해 2월부터는 각 도·직할시·특별시 지휘부들이 활동을 해왔다고 한다. 대표적으로 이 기관 주도로 올해 평양에서 한국 영화와 예능·가요 프로그램들을 SD카드에 담아 전국에 유포한 혐의로 북한 주민 4명이 공개 처형되었고,¹²⁸⁾ 원산시 주민이 한국 영화와 드라마, 뮤직비디오 등을 CD 또는 메모리에 담아 비법적으로 주민들에게 유포시키어, “반동사상문화배격법에 따른 비사회주의·반사회주의 분자”로 낙인되어 공개 처형되었다고 한다.¹²⁹⁾ 이와 관련한 각종 조사와 처벌 사건이 보도되고 있다.

데일리NK 보도에 따르면, 연합지휘부 사업 관련 강연자는 “나라의 법질서가 문란해진 기회를 이용하여 머리를 쳐들기 시작한 반사

126) 위의 기사.

127) “北, 주민에 반사회주의의 소탕 작전 천명… “무자비하게 쓸어버릴 것.” 『데일리NK』, 2021.3.16., <<https://www.dailynk.com/北-주민에-반사회주의-소탕-작전-천명-무자비하게/>> (검색일: 2021.8.20.).

128) “南 영상물 유포 평양시 주민 공개총살…반사회주의 통제 고삐,” 『데일리NK』, 2021.3.12., <<https://www.dailynk.com/南-영상물-유포-평양시-주민-공개총살반사회주의/>> (검색일: 2021.8.20.).

129) “한국 영상물 유포한 원산시 주민 ‘반사회주의’ 행위로 공개처형,” 『데일리NK』, 2021.5.20., <<https://www.dailynk.com/20210520-10/>> (검색일: 2021.8.20.).

회주의, 비사회주의적 행위들이 반국가적, 반인민적 색깔을 띠고 급증하고 있다”면서, 특히 “사회적으로 여성들과 미성인 속에서 범죄행위가 늘어나 심각한 우려를 자아내고 있다”고 “반사회주의, 비사회주의 행위들이 자라나는 새 세대들을 오염시켜 장래를 위태롭게 하고 있다”고 지적했다고 한다.¹³⁰⁾ 구체적으로 “불량 출판선전물에 빠져들고 괴뢰(한국)들의 말투를 본따거나 흉내내는 현상의 대부분은 청소년들 속에서 나타나고 있다”면서 “청년들 속에서 살인, 강도, 마약을 비롯한 범죄 행위들이 적지 않게 나타나고 있다”고 했다.¹³¹⁾ 또한 도박, 집안싸움, 위조화폐 제조 밀매, 고리대, 의약품과 상품 제조, 비법(불법) 의료, 차관 장사 등 반사회주의, 비사회주의적 행위들이 사회생활의 거의 모든 부분과 분야에서 다양한 색채를 띠고 나타나고 있다고도 했다. 그리고 강연자는 “우리는 반사회주의, 비사회주의 행위의 종착점은 자기를 낳아 키워준 당과 조국을 배반하는 반역의 길이라는 것을 명심하고 반사회주의, 비사회주의 행위를 절대 하지 말아야 한다”¹³²⁾고 강조했다고 한다.

넷째, 시장질서 확립이다. 데일리NK의 양강도 소식통에 따르면, 제6차 당세포비서대회에서 반사회주의, 비사회주의를 근절하라는 북한 당국의 지시에 따라 시장활동에 대한 단속 수위가 높아졌다고 한다. 4월 12일부터 “혜산시 안전부(경찰)에서 길거리 장사꾼들에 대한 대대적인 단속 사업을 벌이고 있다”면서 “(4월) 17~19일 사이에만 23명의 길거리 장사꾼들이 노동단련대로 끌려갔다”고 전했다.¹³³⁾ 노점상, 구루마꾼들이 하루 별이를 위해 역전과 길거리에 나

130) “北, 주민에 반사회주의 소탕 작전 천명… “무자비하게 쓸어버릴 것.” 『데일리NK』, 2021.3.16., <<https://www.dailynk.com/北-주민에-반사회주의-소탕-작전-천명-무자비하게/>> (검색일: 2021.8.20.).

131) 위의 기사.

132) 위의 기사.

133) “북한, 길거리 장사 ‘소탕전’… “막무가내로 노동단련대로 끌고 가.” 『데일리NK』,

섰다가 노동단련대로 끌려가고 있다는 것이다.

다섯째, 자수 유도를 통한 회유이다. 연합지휘부 활동과 함께 스스로 죄를 자백하면 용서하는 ‘포섭의 정치’이다. 이와 관련하여 데일리NK가 입수한 최근 북한 당국이 발행한 “우리의 사상과 제도, 우리의 운명을 해치는 불순 출판선전물을 모조리 쓸어버리자”는 제목의 연선지역 주민 정치사업자료에 따르면, “불법 출판선전물을 보관, 시청, 류포(유포)시킨 행위를 한 사람은 해당 조직과 법기관에 찾아가 자수해야 한다”며 “자기 죄과를 조직과 법기관에 털어놓고 불순 출판선전물이 들어 있는 전자매체들을 법기관에 스스로 바쳐야 한다”고 강조했다고 한다.¹³⁴⁾

여섯째, 주기적 통제와 함께 하부조직의 신설이다. 회유 사업과 함께 중앙의 중요 대회·회의 후 지시가 내려오면 다시 통제와 검열이 강화되는 것과 함께 규찰대 등 하부조직 신설과 활동이 이루어지는 양상이다. 데일리NK에 따르면, “올해 정초부터 국경연선 지역에서 활발한 활동을 벌이며 주민들을 통제하던 반사회주의·비사회주의 연합구루빠가 6월 중순부터 다시 활동을 재개했다”¹³⁵⁾고 한다.

이는 2021년 6월 중순 개최된 당 중앙위원회 제8기 제3차 전원회의에서 비사회주의와 반사회주의와의 투쟁 사업 지속 방침과 연계된 것으로 보인다. 중앙의 방침이 다시 제기되면 기층에서는 이전보다 더 촘촘한 통제사업을 벌여야 한다. 이로 인해 규찰대 등 주민생활을 직접 통제할 수 있는 조직들을 구성하고 캠페인식 통제 사업을 수행하게 된다.

2021.4.22., <<https://www.dailynk.com/20210422-3/>> (검색일: 2021.8.20.).

134) “北 불법선전물 소지자 자수 회유… “죄 백지화, 사회생활 지장 無”, 『데일리NK』, 2021.3.23., <<https://www.dailynk.com/北-불법선전물-소지자-자수-회유-죄-백지화-사회생/>> (검색일: 2021.8.20.).

135) “반사회주의·비사회주의 연합지휘부, 국경서 활동 재개…이유가?,” 『데일리NK』, 2021.6.23., <<https://www.dailynk.com/20210623-3/>> (검색일: 2021.8.26.).

예를 들어 북한의 안전부, 보위부 규찰대나 반사회주의·비사회주의 연합지휘부도 활동하지만, “시시각각으로 움직이며 단속하기는 곤란하다면서 24시간 발이 닳도록 뛰어다니며 순찰해 주민들의 비사회주의 행위를 잡아내는 새로운 통제집단의 필요성”¹³⁶⁾ 때문이다. 데일리NK 소식통은 “이를 위해 1급 공장기업소 단위에 근무하는 노동계급 중 제대군인 당원들을 많게는 15명, 적게는 8명까지 공장 규모에 따라 선발하도록 했다”면서 “이들에 대해서는 본래 소속인 공장기업소에 매일 출근하는 것으로 인정해 월 생활비를 정기적으로 주고, 규찰대가 소속돼 있는 시·군·구역 안전부에서 배급과 노임을 겹쳐줘도 무관하다는 지시도 있었다”고 말했다.¹³⁷⁾ 또한 “이번 규찰대의 정식 명칭은 ‘사회질서유지 규찰대’라며 ‘규찰대 선발 사업을 6월 30일까지 끝내고 10일간 각 도 안전국에서 교육을 주고 7월 중순부터 야간통행, 마약이나 밀주 판매, 늦게까지 텔레비전(텔레비전)을 켜놓고 시청하는 수상한 자들을 단속하고 색출하는 여러 임무를 수행하도록 해 사회안전성의 주민 통제 역할을 더욱 높인다는 계획”이라고 전했다.¹³⁸⁾

각 사회단체 회의와 결의 이후 사회단체별로도 통제사업을 강화하고 규찰대 등을 만들어 통제를 강화한다. 예를 들어 올해 4월 청년동맹 제10차 대회에서 “청년동맹조직에서 반사회주의, 비사회주의적 현상을 쓸어버리고 사회주의 생활양식을 확립하기 위한 혁명적인 사상공세, 공세적인 방어, 강도 높은 투쟁을 벌려나갈 것”¹³⁹⁾을

136) “비사회주의의 소탕 나선 北, 새로운 형태 ‘규찰대’ 조직 지시,” 『데일리NK』, 2021.6.30., <<https://www.dailynk.com/비사회주의-소탕-나선-北-새로운-형태-규찰대-조직/>> (검색일: 2021.8.26.).

137) 위의 기사.

138) 위의 기사.

139) “혁명의 새 승리를 향한 역사적진군에서 사회주의애국청년동맹의 위력을 힘있게 떨치라,” 『로동신문』, 2021.4.30.

결의하였다. 이후 6월 말 황해남도 해주시에서 한국 영상물을 보고 이를 유포한 대학생 3명이 공개재판을 받은 것으로 알려졌다.¹⁴⁰⁾ 또한 양강도에서 한 청년이 남조선(남한) 말투를 따라 했다는 혐의로 6개월의 노동단련형 처벌을 받았다고 한다.¹⁴¹⁾ 이는 청년동맹이 주도한 것으로 알려진다.

또한 여맹에서도 여맹대회 후 규찰대를 조직하여 통제사업을 구체화한다. 예를 들어 함경북도에서 반사회주의·비사회주의 현상 타파를 위해 도내 조선사회주의여성동맹(여맹) 조직과 여맹원들을 앞세운 비밀규찰대가 조직된 것으로 알려졌다. 데일리NK의 함경북도 소식통은 “도당은 지난 (7월) 11일 반사회주의·비사회주의를 철저히 근절할 데 대한 중앙의 지시를 받들어 도 안의 여맹 조직들과 여맹원들을 중심으로 은밀히 자체 내부규찰대를 조직할 데 대해 지시했다”¹⁴²⁾고 전했다.

일곱째, 내부 수탈 강화 및 ‘불신과 불안 심리’의 확산이다. 국가의 통제가 강화되면 이로부터 벗어나 생존을 도모하기 위한 주민들의 사회적 비용이 증대한다. 각종 검열과 처벌이 강화되면서 이에 연루된 주민들이 처벌을 피하고 자신과 가족을 보호하기 위해, 이전보다 더 많은 비용을 지불하게 된다. 이 과정에서 구조적 부패구조로 명명되는 북한 체제 내부의 주민 수탈구조는 더 강화된다. 그리고 주민들의 당국에 대한 불신과 생활의 불안 심리는 확산된다.

140) “한국 영상물 시청·유포한 해주시 대학생들, 공개재판 받았다,” 『데일리NK』, 2021. 7.15., <<https://www.dailynk.com/한국-영상물-시청-유포한-해주시-대학생들-공개재/>> (검색일: 2021. 8. 26.).

141) “‘펜트하우스’ 명대사 따라하는 북한 청년들, 그걸 단속하는 청년들,” 『데일리NK』, 2021. 7. 22., <<https://www.dailynk.com/펜트하우스-명대사-따라하는-북한-청년들-바로/>> (검색일: 2021. 8. 26.).

142) “반사회주의·비사회주의 근절 위한 여맹 ‘비밀규찰대’ 조직,” 『데일리NK』, 2021. 7. 22., <<https://www.dailynk.com/반사회주의-비사회주의-근절-위한-여맹-비밀규찰/>> (검색일: 2021. 8. 26.).

예를 들어 올해 7월 함경북도 안전국이 돈주(錢主)들과 반사회주의·비사회주의 행위로 문제시된 주민들을 대상으로 강압적인 애국미 헌납운동을 벌인 것으로 알려졌다. 데일리NK 함경북도 소식통에 따르면, “도(道) 안전국은 도내의 돈주들을 중심으로 현금 납부 및 애국미 헌납을 무조건 하도록 하고 반사회주의 행위로 보위부나 안전부의 감시를 받고 있거나 체포된 주민들에게도 현금이나 쌀을 헌납하도록 했다”¹⁴³⁾고 전했다.

또한 당시 도 안전국은 특히 반사회주의·비사회주의 연합지휘부의 단속에 걸려 불려 다니거나 현재 요시찰 대상에 올라 있는 이들, 심지어 예심을 받고 있는 이들에게까지 “돈이나 알곡을 내면 죄를 용서해 주겠다”면서 선동했다는 전언이다. 실제 도 안전국은 ‘남조선(남한) 고용 간첩이 아닌 이상 당과 법기관은 너희들을 다 살려줄 것이니 물질적 지원을 아낌없이 하라’, ‘돈을 내지 못하면 몸으로 때울 것을 각오하라’, ‘물질적으로 지원하고 용서를 받을 것인지를 잘 알아서 결심하라’는 등의 말로 강제적인 헌납을 요구했다는 게 소식통의 말이다.¹⁴⁴⁾

이에 “도 안전국은 개인들에게 쌀 500kg, 옥수수 1t 정도의 양을 제시했고, 돈으로는 이 정도를 살 수 있는 금액을 지원해야 한다”고 밝힌 것으로 전해졌다. 한편 “이번에 주민들이 헌납한 쌀은 그 양이 많아 건설장과 돌격대원들의 급식용으로 쓰이고도 20%는 도 안전국 가족들의 배급으로 풀었으며, 나머지는 인민위원회들과 협의해 국가식량판매소 양정 창고들에 입고시켜 주민들에게 팔 계획으로 알려졌다”¹⁴⁵⁾고 한다.

143) “함경북도 안전국, ‘애국미’ ‘지원금’ 헌납 강요…주민들 쓴웃음,” 『데일리NK』, 2021.8.2., <<https://www.dailynk.com/20210802-7/>> (검색일: 2021.8.26.).

144) 위의 기사.

145) 위의 기사.

또한 단속 수위가 높아지고 뇌물 비용이 증대하였다. 이전에도 붙잡힌 주민들이 뇌물을 주고 빠져나오는 경우가 많았다. 그런데 최근에는 단속 수위도 높아지고 단속 주체들 간에 경쟁 구도가 형성되면서 뇌물 하한액이 2만 위안(약 360만 원)에서 10만 위안(약 1,800만 원)으로 훌쩍 뛰었다고 한다. 데일리NK의 북한 소식통에 따르면, “옛날에는 현장에서 붙잡히면 한 2만 원(위안)이면 살 수 있었으나 지금은 현장이든 수사 중이든 최소 10만 원에서부터 시작한다”¹⁴⁶⁾며 “그 정도 돈을 낼 수 있는 곳은 그나마 잘 사는 평북도뿐인데 그래서인지 평북도는 다른 곳보다 더 가격이 비싸 12~13만 원 정도 돼야 빠져나올 수 있다”¹⁴⁷⁾고 한다.

이렇듯 자력갱생 전략과 함께 진행되는 사회통제 강화 정책은 북한 주민들의 일상생활을 더 힘들게 한다. 국가의 요구를 어느 정도는 수용하면서 자신과 가족의 먹고사는 문제를 해결해야 하기 때문이다. 이와 관련하여 북한 거주 가족 소식을 알고 있는 최근 북한이탈주민은 다음과 같이 구술하였다.

구술자 : 저는 좀 안타까운 게 날이 갈수록 새벽에 움직이는 사람들이 많아요. 무슨 일이 그렇게 바쁜지. OO에서부터 OO를 가자면 30~40리를 가야 돼요. 새벽 4시에 깨서 간대요. 총동원한대요.

연구자 : 언제부터요?

146) “국가보위성·연합지휘부 강도 높은 이중 단속…국경 주민들 ‘공공,’” 『데일리NK』, 2021.8.31., <<https://www.dailynk.com/국가보위성-연합지휘부-강도-높은-이중-단속국경/>> (검색일: 2021.8.26.).

147) 위의 기사. 이어 그는 “보위성에 잡히든 연합지휘부에 잡히든 벌은 똑같이 받으나 연합지휘부는 국가적 방침으로 나온 캄파니아(캠페인)적인 조직이라 사람들은 연합지휘부에 붙잡히는 것을 더 엄중하게 보고 있다”며 “그도 그럴 것이 연합지휘부는 실적에 혈안이 돼 있고 여러 기관이 얽혀 있어서 한 번 잡히면 눈감아주질 않는데 보위성은 단독으로 하니 그나마 빠져나갈 구멍이 있다”고 덧붙였다.

구술자 : 올해(2021년) 지금 한대요. 4월 달부터 총동원했대요. 그 때부터 지금 배수로 작업을 해요. 지금 현재 자기 머리만큼, 머리보다 더 큰 통들을 메고 간대요... 인민 반에서 한대요. 이걸 메고 올라가야 되는데, 아버지 어머니, 건강한 애들이 하는 게 아니잖아요. 두루두루 조건이... 그래서 못 가겠다고 하면, 어떤 집은 돈이 많아서 '하루 못 가겠다'고 해요. 거리에 따라서 돈이 환산 되거든요? 10리면 5원, 20리 정도면 10원이에요. 예를 들어서 나는 진짜 못 가겠다고 하면 못 가는데, 만약 가면 새벽 4시에 떠나서 돌아오면 밤 12시예요. 아침밥도 못 먹고요. 다녀올 동안에 배고플 땐, 못 나온 사람들이 바친 돈을 가지고 짜배기라든지 사탕이나 이런 걸 작업장에서 먹어요. 먹이면서 반장들이 말해요. 이건 000 세대가 오늘 아파서 못 나와서 돈 준 걸로 산 겁니다. 해요. (사례 8)

이렇듯 북한 주민들은 동원활동에 직접 참여하거나 돈으로 대신 같음하면서 생계를 위해 시장 활동을 해야 한다. 사회통제 강화 속에서도 아직 북한 당국은 '장세를 내는 시장 활동'을 통제하지는 않고 있다. 이런 상황과 이유에 대해 북한이탈주민은 다음과 같이 구술하였다.

구술자 : 그래도 시장 활동을, 김정은 시대 들어와서 한참 지금 주민들한테 유리하게 많이 그런 정책을 실시합니다. 대신에 거기서 빨아들이는 일종의 세금 같은 그런 착취...

연구자 : 각종 국가납부금이 올라갔다고?

구술자 : 네, 그거는 조금 더 강도가 높아졌지만 오히려 주민들은 그렇게 돈을, 세금을 바치면서라도 편하게 장사할

수 있게 해주는 정책을 더 좋아합니다. 이제처럼 지금 이렇게 뭐 힘든 이런 고비를 이겨내자니까, 무슨 천리마시대처럼 이렇게 투쟁하자, 이런 식으로 자꾸 이렇게 들볶는 것보다, 오히려 세금을 좀 더 바쳐도 장사를 편안하게 할 수 있게 해주는 그런 정책을 더 좋아합니다. (사례 9)

이렇듯 북한 주민들은 돈을 내더라도 동원사업 대신 시장 활동을 하는 것을 더 선호한다. 장사를 해야만 먹고 살 수 있기 때문이다. 또한 북한 당국도 이 상황을 알기에 동원사업에 맞추어 장마당을 탄력적으로 운영한다고 한다. 김정은 정권 집권 후 이러한 흐름이 나타났다. 사회통제와 동원 강화 속에서도 북한 당국이 주민들의 생계를 책임질 수 없기 때문이다. 이와 관련한 북한이탈주민의 구술을 보자.

그러니까 김정은 시대 들어와서, 그전 같으면 뭐 ‘지금 힘든 시기다. 작년도보다 올해가 경제 형편이 더 어려워졌기 때문에, 가령 농번기 시기 때 한 60일이면 60일 동안 모내기철부터 김매기철 동안 장마당은 전혀 문을 안 연다. 무조건 다 농촌지원 나가라’ 뭐 이런 식으로 몰게 되면 그 전 같으면 거기에 할 수 없이 순응하고 그랬지만, 지금은 그 주민들이... 그런 정책을 만약 지금 실시한다고 하게 되면 주민들의 반발에 견디기가 힘듭니다. 그러니까 그걸 알기 때문에 김정은이도, 아무리 이렇게 힘든 시기에 천리마시대 정신으로 투쟁하자고 정치적으로는 그렇게 선전을 하고 해도, 제 짐작이지만 지금 같은 이런 농번기 시기에도 최소 저녁 시간, 오후 5시부터 한 8시까지 한 3~4시간은 장마당을 하루도 빠짐없이 운영할 수 있게 그렇게 허가를 해줄 겁니다. 아아. 그건 제가 있을 때도 그렇게 겪어봤으니까. (사례 9)

따라서 김정은 정권의 최근 사회통제가 시장화로 상징되는 북한
의 사회시스템, 북한 주민의 생존시스템을 변화시키기는 어려울 것
이다. 농번기 농사에 온 인민을 동원하더라도 시장을 폐쇄하긴 어렵
기 때문이다. 또한 시장폐쇄가 어려운 이유는 북한 당국 입장에서
인민의 생존을 책임질 수 없을 뿐 아니라 민심 이반이 두렵기 때문이
다. 따라서 중장기적으로 볼 때 시장화와 정보화가 빠르게 진행되고
있는 상황에서 사회통제로 북한 주민들의 생활세계를 변화시키기는
쉽지 않다고 한다. 이와 관련하여 북한이탈주민의 구술을 살펴보자.

그 때 뿐이고 이제는 너무 이제 그런 형식적인 정치행사 이런 데
너무 일종의 뭐 단련이 됐기 때문에. 북한사람들이 이제는 제8차
당대회하고 뭐하고 뭐하고, 이렇게 그런 대회를 하고 큰 회의를 할
때마다 무슨 뭐 새로운 구호를 내오고 정책을 내놓고 이렇게 조직
적으로 뭘 막말로 달구느라고 해도, 북한사람들이 이제는 거기에
일정한 면역력이 생기고 만성화가 됐기 때문에 그 때 뿐입니다. 크
게 효과가 없습니다. (사례 9)

한편, 이런 사회통제 강화 속에서 공포 분위기가 조성된다. 전체
적으로 북한은 제7차 당대회 이전까지 고위층 권력 엘리트를 주 대
상으로 한 ‘김정은식 공포정치’를 하였다. 그런데 제8차 당대회 이후
기층 당원과 주민을 대상으로 공포정치가 이동하는 양상이다. 이와
함께 통제사업에 종사하는 간부들에 대한 원망과 불신도 증대한다.
면접조사에 참여한 검사 출신 북한이탈주민은 자신은 인민들에게
잘하고 따르는 사람도 많았지만, 위협적인 일을 당하기도 했다며 다
음과 같은 경험을 구술하였다.

법관들에 대한 이미지도 안 좋아지고 하다 보니, 복수를 당하지

않도록 그렇게 하라고 해요. 김일성도 법 일꾼들은 인민을 사랑하는 마음을 가져야 한다고 했어요. ‘영화배우가 되어라’고 했는데, 그건 인민들 앞에서 눈물도 흘리고 해야 한다는 거예요. 그렇게 교육했어요. 그러다 보니까 그 때부터 그런 의미에서 출발하게 돼요. 그런데 저는 그게 아니에요. (인민들에게 잘했어요) 그렇게 했는데 저는 여러 번 죽을 뻔했어요. 오토바이 타고 가다가 걸려 넘어질 뻔하고 그랬거든요. (사례 8)

한편 북한에서 주민을 통제하는 당 간부, 법 간부, 보안성 간부, 보위성 간부 중 제일 미움을 받는 이들은 시대에 따라 좀 다르다고 한다. 반사회주의 검열이 강화되면서 김정은 시대인 최근에는 보위부 성원을 북한 주민들이 가장 싫어한다며 다음과 같이 구술한다.

제일 싫어하는 건 보위부예요. 지금은요. 그 전에는 검찰소 검사였어요... 고난의 행군 시기로부터 그 전까지는 또 보위부를 싫어했어요. 최근에 와서는 다시 보위부를 싫어해요. 2000년도 전에는 안전원들을 쥔 싫어했고, 고난의 행군 시기가 지나서 사회경제가 활성화되면서는 검찰소 일이 많아졌어요. 간섭을 하면 어쨌든 싫어하잖아요. 그래서 검사들을 싫어했어요. 싫어하면서도 무서워했어요. (사례 8)

김정은 시대 초기에는 고위층인 장성택, 이영호 등 소위 최고위층 간부들을 숙청하며 공포 분위기를 조성하다가 최근에는 점점 아래 단위 당원이나 주민들에 대해서도 통제가 강화되는 양상이다. 특히 코로나19 대유행 이후 올해는 연속적으로 대규모 정치행사들이 개최되면서 사회통제를 강화하는 흐름이 나타나는데, 이러한 변화가 오히려 북한 주민들 인식에 부정적인 영향을 미치고 있다. 이와 관련하여 북한이탈주민은 다음과 같이 구술하였다.

이제는 뭐 상당히 일종의 만성화가 되어가는 그런... 초기에는 어쨌든 정권 자체가 젊은 세대, 김정은이 젊은 사람이 지도자가 됐고, 또 일반 그 주민들의 인식에 어렸을 때부터 외국에 가서 이렇게 자란 사람이고 외국물을 먹어서 그런지 어쨌든 좀 아버지나 할아버지 보다는 상당히 그런 좋은 인상을 줬습니다. (장성택 숙청 때도) 모든 그 정치방식이나 이런 김정은에 대한 총체적인 평가가 상당히 좋았습니다. 초기에. 집권해서 한 2~3년, 3~4년... 최고위층의, 말하자면 직권을 가진 권력자들을 숙청하고 자기 기반을 닦고 이런 거에는 크게 일반 주민들의 정치적인 이런... 우리 한국이나 일반적인 자본주의 사회 사람들이 생각하는 이런 안목에서 북한사람들은 정치에 크게 참여를 안 하니깐. 그러니까 그런 건 크게 개의치 않고, 어쨌든 총체적으로는 좋게 그렇게 평가했는데, 젊은 사람이라 상당히 뭐 세계를 보는 안목도 넓고, 정치하는 방식이 아버지나 할아버지하고는 상당히 그 차이가 난다. 정책 실시하는 것도 말하자면 인민들한테는 좋은 그런 방식으로 한다는 좋은 인식을 줬었는데, 한 2~3년 3~4년 지나서부터 점차적으로 상당히 이제는 인식이 좀... (사례 9)

김정은 집권 초기에는 부패한 고위층 간부를 숙청하는 것이 인민을 위한 행보라는 선전선동이 주민들 사이에 인정받았고, 기대도 컸다고 한다. 그러나 집권 후 약 4년 정도가 지나면서 점차 김정은 통치에 대한 불만이 나오기 시작했다. 그 원인에 대해 한 북한이탈주민은 아래와 같이 구술한다.

실질적으로 크게 변화는 없고, 뭐 인민들한테 주는 무슨 이런 큰 혜택이 돌아오는 게 없고, 또 뭐 생활에 크게 도움이 되는, 말하자면 모든 물질적인 생활이나 이런 혜택을 크게 주지 못하니까. 최근에는 상당히 전반적인 평이 그닥 좋지 않습니다. 김정은에 대해. (사례 9)

현재 북한에서는 사회통제가 아래 단위로 확산되고, 뇌물 가격도 오르며, 북한 당국이나 상위 기관이 주민들에게 요구하는 사항도 갈수록 많아지고 있다. 삶의 형편은 나아지지 않고 이를 보장해 주지 않으면서 이러한 통제와 요구가 강화되면서 북한 주민들이 최고지도자인 김정은이나 일상 권력을 행사하는 간부들에 대한 불만과 불신이 증대하고 있다.

3. 사회통제 배경과 특징

가. 구조적 배경과 리더십 요인

북한의 사회통제는 역사구조적 배경과 리더십 요인이 결합되어 나타난다는 특징을 갖고 있다. 먼저 역사구조적 배경을 살펴보자.

첫째, 대외 구조적 배경이다. 국제정치 측면에서 북한은 2차 세계대전 승전국인 미·소 냉전체제 대립의 산물로 볼 수 있다. 따라서 국제환경 요인의 규정력이 크게 작용한다. 현재까지 유엔 안전보장이사회 상임이사국 중 과반수인 미국, 중국, 러시아와 긴밀한 이해관계가 있는 국가이기 때문이다. 또한 소비에트체제 붕괴 후 대외 위협감 및 1990년대 중국의 개혁·개방과 한중수교 후 고립의식의 심화 등이 대내 정책에 큰 영향을 미친다. 즉, 북한도 피포위 의식과 함께 주체·자립의 강한 욕구라는 국가정체성을 지니고 있다.

둘째, 남북 경쟁의 구조적 배경이다. 해방 후 분단시기부터 2021년 현재까지 북한의 인구(약 2,500만 명)는 주 경쟁대상인 남한에 비해 열세이다. 남한 인구력의 약 1/2 수준이기 때문이다. 더욱이 1970년대에 1인당 국민소득이 남한에 역전된 후 남북한의 경제사회적 격차가 급격히 커졌다. 또한 동맹과 협력 국가의 국력 격차도 크다. 북한

의 군사안보협력 기본 축인 중국과 러시아의 국력은 한국의 안보협력 축인 미국과 일본의 국력에 비해 열세이다.

셋째, 대내 역사구조적 배경이다. 즉, 북한 체제를 지탱하는 전통적인 정책의 지속성이다. 그 주요 요인을 보면, △ 3대 세습의 정당성 및 독재정치의 사상+통제 정책 전통, △ 화전양면(和戰兩面) 동시 구사의 게릴라식 군사 행위, △ 노동력 중심의 생산구조 및 정치 주도 경제운영, △ 다수 대중으로부터 인정받는 위대한 지도자가 되고자 하는 최고 정책결정자의 강한 '인정욕구', △ 강대국 간 갈등 활용을 통해 국가이익을 최대화하는 외교정책 전통이다.

다음으로 2020년 이후 사상교육, 간부혁명, 주민통제가 강화되고 있는 배경과 특징에 대해 살펴보자.

첫째, 대외 정치와 환경 요인이다. 북한은 2018~2019년 국제협상을 통한 단번도약 의도가 실패한 후 체제를 재정비해야 하는 상황이다. 이것은 첨단전략무기 개발 과정에서 외부로부터 오는 압박을 버티기 위해 '체제 내구력'을 향상하기 위한 의도로 보인다.

둘째, 간부의 세대교체이다. 시장화와 정보화, 물질주의와 개인주의 등으로 상징되는 1980년대 이후 출생자들이 북한 체제를 유지하는 각 분야 책임자급 간부들로 임명되었다. 따라서 이들의 사업작품을 혁신해야 할 필요가 대두된 것이다. 이와 관련하여 북한이탈주민은 다음과 같이 증언하였다.

어지간히 이제는 세대교체가 거의나 진행됐기 때문에, 그러니까 북한식으로 표현하면 혁명의 1세대는 거의나 없는 거고, 2세대, 3세대까지도 거의 다 이젠 노년층에 들어가니까. 저희가 3세대라고 보게 되면 이제는 북한에서는 저희 같은 50대 이상 넘어선 이런 사람들도 간부 등용을 잘 안 합니다. 이제는, 북한은 이런 간부 등용이나 모든 정치적인 계층 말고도 이런 교육 부문이나 기술 이런 기

술자 역량 측면에서도 최근에 상당히 젊은 사람들을 많이. 30대… 정치적인 간부뿐이 아니고 기술적인 역량 이런 측면에서도 젊은 사람들을 많이 등용해요.. 젊은 사람들이 또 실질적으로 모든 측면에서 오히려 우리 같이 나이 먹은 사람들보다 우월한 그런 측면이 많 습니다. 그러니까 과학자, 기술자인 측면에서도 그렇고, 네, 뭐 물론 경험적으로는 아무래도 떨어지겠죠. 그런데 실질적인 실력이나 이런 측면에서는 젊은 사람들이 오히려 더 앞서는. (사례 9)

위의 구술을 요약하면, 신세대들은 기술이나 실력 측면에서는 앞서 나가는 측면이 있는 반면에 일상생활과 도덕 측면에서는 문제가 많아서 제대로 질서가 잡히지 않는 양상이다. 그 배경과 양상에 대해 북한이탈주민은 다음과 같이 설명했다.

구술자 : 지금 아이들은 쓸 만한 애 고르려고 해도 없어요. 내가 만약 붉은넥타이, 청년동맹원이라고 합시다. 회의에 갔어요. 그렇게 생활총화를 해요. 샷대질해가면서 총화를 하고 영화를 봐요. 그 다음에 집에 왔어요. 집에 왔는데 먹을 게 없어요. 북한에 노동현장에 가게 되면, 공장 기업소가 운영이 되어서 그 전 1980년대, 90년대 초처럼요. 나가서 노동하고 딱 들어오고, 그런 공장이 이제 없어요.

연구자 : 생산할 게 없으니까?

구술자 : 이젠 그런 게 없어요. 큰 도시 들어가게 되면 회사들이랑 더러 있긴 하는데요. 평양 방직공장이나 이런 거요. 이런 데는 아직 그런 게 있지. 그게 전반적인 경제흐름이 그렇게 되지 않았으니까 아이들이 할 게 없어요. 껌 껌하고 국가에서 배급은 안 해줘, 아버지 어머니 장사는 잘 안 돼… 소꿉 시절에 아이들은… 항간에서는 한국에서 노래가 이런 게 나왔다고 알려주고, 혼자 사는 게

아니잖아요. 아이들 다 있잖아요. 이러다가 아이들이 기형이 되는 거예요. 중심이 서 있다가도 여기 돌아앉아서는 한국영화나 보고… 이중생활을 하는 거예요. 아이들이 지금 뭐가 뭔지 모르고. (사례 8)

위 증언에서 확인할 수 있듯이 북한 신세대에게서 나타나는 무규율 또는 자유분방함은 단지 시장화나 정보화 영향 때문만은 아니다. 일상생활에서 노동과 직장생활을 통한 생산·노동의 가치나 안정적인 생활 문화를 학습하지 못하다 보니 자신의 생활 정체성을 확립하지 못하고 있는 측면이 있다. 즉, 신세대의 아노미 현상이다.

셋째, 코로나19 대유행의 영향이다. 앞서 2020년 이후 북한의 당과 국가기구 주요 회의 결과에서 확인할 수 있듯이, 김정은 정권의 코로나19에 대한 공포는 최근 북한사회에 큰 영향을 미쳤다. 또한 일반적으로 독재체제에서는 외부로부터의 인입될 수 있는 바이러스, 세균이 소위 ‘적들의 체제 말살’ 의도와 맞물릴 수 있다는 공포를 가지고 있다. 더불어 위생과 방역은 사회통제와 직결되는 어젠다이다. 현재 북한에서는 비사회주의와 반사회주의 척결 사업이 코로나 방역사업과 거의 맞물려 진행되고 있다.

데일리NK에 따르면, 2021년 5월 초 김정은 총비서의 지시에 따라 공안기관에 대한 당적 통제를 담당하는 김재룡 조직지도부장이 양강도에 파견된 것으로 전해졌다. 북중 국경지역을 중심으로 전개되고 있는 ‘코로나 방역’ 사업을 점검하면서 이른바 반사회주의 통제사업을 현지에서 직접 보고받아, 중국산 휴대전화 사용 및 탈북 등 이탈 현상을 뿌리 뽑겠다는 의도라고 한다. 김재룡은 도착 첫날 도당 위원회 비상확대회의를 열었는데, 이 자리에서 김정은 총비서의 위임에 따라 양강도 코로나19 방역 사업에 대한 총지휘를 하게 됐다는 점을 선포했다고 한다.¹⁴⁸⁾ 이와 관련해서는 최근 탈북한 북한이탈주

민의 구술을 통해서도 확인할 수 있다. 관련 구술을 살펴보자.

뭐 코로나 때… 사실은 코로나 때문에도 뭘, 국제적인 무슨 이런 유엔제재나 크게 영향을 받은 것보다도 코로나 때문에 오히려 김정은… 말하자면 김정은 이 자체가 코로나 때문에 무서워서 자체로 그걸 지금 막은 건데, 중국하고도. 완전히 막지는 않았지만 어느 정도 어쨌든 유지를 하자니까, 어느 정도 중국하고도 이런 정상무역이나 밀무역은 조금 하긴 하는데. 어쨌든 코로나가 무서워서 그걸 지금 오히려 자기가 울타리를 이렇게 치니까. 인민들 생활이나 경제 형편이 지금 더 악화된 상태니까, 그걸 극복하자고 천리마시대 소리가 지금 나오는 거 같은데. (사례 9)

위 증언에서 확인할 수 있듯이 단지 대북제재 때문만이 아니라 코로나 방역사업과 연계되어 국경봉쇄로 무역을 거의 할 수 없게 되어 일반 주민들의 생활고가 악화되고 있다. 이에 북한 당국은 사상과 통제를 강화하고 ‘천리마시대’ 정신을 재소환함으로써 정신력으로 현재의 고난을 극복할 것을 강요하고 있다.

넷째, 청년세대들의 변화이다. 최근 탈북한 북한의 20대 청년의 증언에 따르면, 북한에 살 때 남한이 힘의 우위에 있다고 생각했고, 군복무하는 친구들조차 군사적 자신감이 없었다고 한다. 이렇게 청년세대들이 체제 자신감이 저하된 데는 사회복지제도가 정상적으로 작동하지 않으면서 ‘강성대국건설’과 같은 이데올로기의 정당성이 약화되었기 때문이다. 이와 관련한 구술을 살펴보자.

연구자 : 한국에 대한 동경이 실제로 그렇게 크나요?

구술자 : 당연히 크죠. 이게 어떤 방면까지 있냐면 저희가 일단

148) “양강도에 온 김재룡 조직지도부장, 반사회주의 소탕전 진두지휘,” 『데일리NK』, 2021.5.17., <<https://www.dailynk.com/20210517-5/>> (검색일: 2021.8.20.).

앉아서 모아 놓고 이야기하잖아요. “야, 우리 진짜 전쟁 나면 이길까?” 이런 게 생겨요. 그런데 왜 그러냐면 군대 나갔던 친구들 있잖아요. 와요. 겨울에 휴가… 돈이 많은 아이들은 한 달에… 1년에 한 번씩 꼭 오거든요… 군대 나갔던 아이들이 뭐라고 하나면 친구들이, “야, 한국에서 군대 훈련하는 동영상 봤는데 우리 짹이 안 돼.” 이게 사람이라는 게 복지도 있고 이게 짹이 안 된대요. 그리고 개네가 얘기하는 게 한국군사력이… 비교하잖아요. 비교하면 일단은 첫 번째는 북한이 일단은 핵 수소 이런 게 있잖아요. 이걸 있는데 또 그렇게 말하죠. “야, 그러면 우리 핵 있으면 남한은 방어 이게 무기가 없겠니?” 당연히 그렇겠죠. 창 있으면 뭐 창 막는 방패가 있듯이 그렇겠죠. 똑같죠. 그래서 “전쟁이 나면 우리가 어디 가야 되니?” 이렇게 물어볼 때가 있어요. 그러면 나는 우리 정부가 무너지고 우리는 조금 뭐랄까 남한 정부가 자리 잡았으면 좋겠다 싶은 이런 말이 나와요. 왜 그러냐. 사회주의에 대해 너무 질렸어요. 너무 거짓말이 많아.

연구자 : 거짓말이라는 걸 어떻게 알게 됐나요?

구술자 : 첫 번째는 강성대국 문이 2012년도에 열린다고 했죠. 그때는 뭐 대박난다고 막, 그 전 해까지 개방한다고 그랬어요. 100년을 맞으며 관광객 문이 열려가지고 쌀이 막 내리고 그 때는 우리 인민들이 뭐 한다고 했는데, 앞이 안 보이죠. 김정일이 죽고 뭐 이러니. 앞이 안 보이죠. 진짜 강성대국이 오긴 오냐? 그러니까 그때 환상적인 이렇게 북한에서 이게 TV 딱 열면 보도랑 나오면 강성대국 문이 열리는 이런 뭐 환상적인 게 많이 나와요. 그래 진짜 강성대국 문이 열리면 좋겠다 야. 나도 이렇게 뭐 학생들이 나오면 이게 좀 이렇게 잡담질이

많아요. 그래서 조금 이렇게 하는데. 그거가 너무 실망
이죠. 그게. 강성대국 문이 열린다고 하는데, 그게 계
속 생활이 조금 1년, 2년 되면 학교에서 내라는 게 많
지. 첫 번째는 의무교육이라는 게, 의무교육 아니지.
병원에 가면 그 뭐 무상치료라는 게 무상치료가 아니
지. 세 번째는 국민들에게 뭐 배급을 주냐, 배급을 안
주죠. (사례 11)

다섯째, 일상생활 전반에 퍼진 빈부격차 및 사회 모순(矛盾)의 확
산이다. 북한이탈주민 사례 11의 증언에 따르면, 돈이 없어 군대를
어쩔 수 없이 가야 하고, 돈이 없으면 대학을 추천받더라도 대학을
다닐 수 없다고 한다. 이 증언은 소득격차로 상대적 박탈감이 커지
고 있고 사회불평등이 심화하고 있음을 시사한다. 관련 구술을 살펴
보자.

부모가 돈이 많아야 되는데 부모가 돈이 없다 하면, 아, 나 부모
한테 너무 짐을 지우기 싫다, 난 군대 나가서 좀 이렇게 있다가 군
대에서 대학 추천받고 들어오면 되게 쉬워요. 대학도 그냥 군에서
추천받고 왔으면, 군대 평점 있어요. 거기서 평점이 낮아도 들어가
요. 그러면 되니까... (대학을 간다 해도) 4년, 5년 동안 대학을 다
녀야잖아요. 거기 맞게 컴퓨터도 구비돼야 되고, 핸드폰도 구비돼
야 되고... 투자되는 금액이 있어야죠. (사례 11)

북한은 정책상 여전히 의무교육제도를 유지하고 있다. 그러나 위
증언에서 확인할 수 있듯이 정상적으로 가동되는 좋은 대학에 입학
하더라도 그 생활을 유지하기 위한 투자 비용이 필요한 것이다. 학
비가 문제가 아니라 최소한의 대학생생활을 유지할 수 있는 기초 비용
이 없는 사람들은 대학에 다니기 어려운 사회 구조이다.

다음으로 북한의 사회통제에 영향을 미치는 김정은의 리더십 요인을 살펴보자. 통제 양상의 측면에서 김정일 시대와는 다른 김정은의 통치술과 연계된 특징이 보인다.

첫째, 당 주도 통치시스템의 제도화이다. 김정은 시대에는 행정부 대신 당이 직접 나서서 전 분야에 통치력을 강화하는 양상이 나타난다. 이와 관련하여 검사 출신 북한이탈주민은 다음과 같이 증언한다.

그 전에 장성택이 있을 때에는 국방도 강화하고 여러 가지 다 강화했어요. 그런데 사법제도에 대한 당적 지도가 좀 약했어요. 장성택은 한 마디로 군대 그다음에 2경제... 이걸 철통같이 강화했어요. 그런데 사법검찰에 대한 안전부라던가 검찰소에 대한, 그 답에 보위부에 대한 당적 지도를 약간 좀 늦춰놨어요. 그때 비법이 많이 생겼어요. 여러 가지로 있습니다. 그래서 이전 당 일꾼했던 사람들이 법을 배운 게 다시 검찰로 가지 말고 당에 들어가라... 이렇게 된 거죠. (사례 8)

둘째, 김정은은 개인통치의 부담을 완화하기 위한 각종 기구의 신설이다. 이러한 변화는 2019년 하노이 회담 결렬 후 두드러지게 나타나고 있다. 즉, 당 주도의 각종 기구(당 전문부서로서 통제를 담당하는 군정지도부, 규율조사부 등) 및 회의체(시군당책임비서 강습회, 군 지휘관·정치일꾼 강습회 등)가 신설되고, 이 기구들을 중심으로 전 사회적 통제를 강화하며 김정은의 통치 부담을 상쇄시키려는 모양새이다.

셋째, 30년 이상의 장기 통치를 구상하며 각 조직을 새로 구축하고 제도 변화를 실험하는 양상이다. 먼저 제7차 당대회에 이어 제8차 당대회에서도 당 핵심 기관 제도 변경, 국가기구 제도 변경, 각종 기구 신설 및 폐지 등이 이루어졌다. 또한 조직을 새로 구축하는 방

식 역시 이전과 달라졌다. 즉, 책임자를 바꾸면 그 조직 구성원 대부분을 바꾸는 양상이 나타났다. 이와 관련한 구술을 살펴보자.

연구자 : 김정은 정권이 사회를 통제할 때, 김정은 집권 이전과 이후를 비교해서 달라진 게 어떤 게 있나요?

구술자 : 김정은이 정치를 시작해서부터 사회가 많이 복잡해졌어요. 이구동성으로 말하는 게... 5년 있다가 통일된다, 3년 있다가 통일된다, 이런 식으로 계속 김일성 때에도 그랬어요. 5년 주기로... 핵무기로 미국 항복시키면 되니 3년만 참아라, 이런 식으로 계속 했어요. 그래서 지쳤어요. 그러다가 김정은이 들어온 다음부터 북한은 어떤 방식이 있냐면요. 중앙은 물론이고 밑에 있는 지방 기업소까지도 책임자들이 바뀌면 다 깨고 다시 만드어요. 군대도 똑같아요. 새로 오게 되면 다 깨고 사람 교체하고 그래요. (사례 8)

한편 2020년부터 2021년 현재까지 김정은 주도의 각종 회의체가 이례적으로 자주 개최되고 있다. 이와 같은 잦은 회의체 운영의 배경은 △ 코로나 19와 연계된 외부로부터의 위협의식 △ 하노이 회담 결렬 후 국제적 모멸감 △ 이를 상쇄시키고 자신감을 회복하기 위한 독재정치 행보 △ 간부들의 정세 판단 오류에 대한 불신 심화 △ 김정은의 변덕스럽고 조급한 기질적 특성이 서로 맞물린 것으로 추정된다.

나. 제8차 당대회 기점 국가전략 수립과 사회통제 실태

최근 김정은 정권의 사회통제 강화 배경에는 김정은 정권의 중장기 전략 및 당면(1년 내외) 목표가 있다. 먼저 제8차 당대회 기점 북

한의 중장기(5년) 국가전략은 ‘국제정세를 좌우하는 전략국가’를 향한 자력갱생과 첨단전략무기 개발이라고 총평할 수 있다. 주안점은 그간 국가 저발전의 늪을 벗어나 단번에 도약할 수 있는 전략국가로 국제사회에서 자리매김하는 것이다. 이를 위해서는 미국과의 전략적 협상력 강화를 위한 첨단전략무기 개발이 가장 중요하다.

그러나 대북제재 상황에서 이 전략을 수행하기 위해서는 전 구성원의 헌신과 내핍이 필요하다. 따라서 첨단전략무기 개발 과정에서 노정될 수 있는 체제 내적 경제사회 위기를 관리하기 위한, 당 주도 사상과 통제를 강화하는 자력갱생 전략을 실행하고 있다. 이러한 국가전략과 연동하여 최근 간부와 주민들을 대상으로 한 사회통제가 강화된 양상이다. 당시 사회통제 정책과 관련하여 주목할 점은 크게 4가지이다.

첫째, 자력갱생 및 첨단전략무기 개발을 양대 축으로 한 정풍운동의 제기이다. 앞서 설명하였듯 향후 5년을 관통하는 통치전략은 대미협상력을 높이기 위한 첨단전략무기 개발 과정에서 전 사회적인 ‘자력갱생으로 버티기 전략’이다. 이를 위해 당 시스템을 통한 국가 운영을 제도화하는 양상이다. 제8차 당대회에서는 “일하는 대회, 투쟁하는 대회, 전진하는 대회”를 기치로 이전 제7차 당대회와 달리 8일간 진행된 집중적, 집단적, 자기비판적 평가 및 과업을 도출하였다.

또한 소위 “‘자력갱생’, ‘일심단결’, ‘이민위천’이란 3대 이념에 기초하여 이 사업을 주도할 주체로써 노동당 당원 활동 쇄신과 검열 및 당조직 사업방식의 혁신을 제기했다.”¹⁴⁹⁾ 특히 “세부 과업으로 당원들의 세도, 관료주의, 부정부패 척결 및 당 내 비판·사상투쟁·학습 강화, 혁명적 규율 수립, 당 간부 수준과 능력 제고”¹⁵⁰⁾를 요

149) 박영자, “‘내핍과 정풍’ 선언한 북한의 제6차 당세포비서 대회,” (통일연구원 Online Series CO21-13, 2021, 4, 19.), <<https://kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=272&category=21&thisPage=1&biblioid=1549273>> (검색일: 2021.9.10.).

구했다. 전체적으로 “1940년대 마오쩌둥(毛澤東)이 중국공산당 내부에 잘못된 풍조를 바로잡겠다는 목표로 펼치기 시작하여, 50, 60년대에도 진행된 마오쩌둥 주도 정치운동인 정풍운동과 유사한 특징을 보인다.”¹⁵¹⁾

둘째, 당원과 당조직의 행동준칙과 활동방식 및 규범·규율 강화이다. 제8차 당대회 시 개정된 당규약 제1장 「당원」 규약에서 당원 규율 제고를 위해 후보당원 생활기간을 2년으로 규제하였으며, 3년 이상 당원 의무를 불이행할 시 제명하는 조항을 신설하였다. 또한 제2장 「당의 조직원칙과 조직구조」에서 당지도기관과 당조직 역할을 높일 수 있게 일부 조항을 수정 보충하였다. 특히 14조에 “당지도기관 성원들이 당대회, 당대표회를 의무적으로 참가하여 자기의 사업정형을 총화”¹⁵²⁾하도록 하였으며, 20조에 “당원뿐 아니라 당조직에도 당규율을 적용할 수 있도록 맡은 사업을 무책임하게 하여 엄중한 후과를 초래한 당조직과 당기관 안의 부서들에 경고, 엄중경고, 사업정지 처벌을 준다는 데 대하여”¹⁵³⁾를 새로 보충하였다.

셋째, 당규율 강화 기초하에 당중앙검사위원회 기능 강화이다. 당중앙위 검열위원회를 없애고 그 기능을 당중앙검사위원회에 이관하였다. 기존 당의 재정관리사업만 검사하던 당중앙검사위원회 기능을 “당중앙의 유일적 령도 실현에 저해를 주는 당규율 위반행위들을 감독 조사하고 당규율 문제를 심의하며 신고청원을 처리하고 당의 재정관리사업을 검사한다”¹⁵⁴⁾로 규정하여 그 권능을 강화하였다. 당 간부 및 당원들의 비위나 위반행위에 대해 당중앙검사위원회가

150) 위의 글.

151) 위의 글.

152) 「조선로동당 규약 전문(2021.1)」 비공개 자료.

153) 위의 글.

154) 위의 글.

직접 감독 조사할 수 있게 된 것이다. 이는 당 차원의 사회통제 강화를 의미한다.

넷째, 지방, 군대, 근로단체 내 사회통제 관련 당활동 규정 개정이다. 제4장 「당의 도, 시, 군 조직」 편에서 검사위원회의 권능을 높이고 관련 조항을 새로 구성할 것을 규제하였다. 또한 제5장 「당의 기층조직」 편에서 기층 당조직 기능과 역할 강화, 당세포비서대회와 초급 당비서대회를 5년에 1회 소집하는 내용을 보충하였다.

북한의 사회통제 기구로는 한국의 경찰에 해당하는 사회안전성이나 과거 한국의 안전기획부 역할을 하는 국가보위성, 그리고 검찰법률기구 등이 있다. 이렇게 다양한 통제 기구가 있음에도 노동당이 앞장서서 사회통제를 주도하는 이유는 사회통제 기구들의 운영원리가 노동당, 특히 조직지도부의 운영원리를 따르기 때문이다. 이와 관련하여 검찰 출신 북한이탈주민의 증언을 통해 그 실태를 살펴보자.

현실적으로 북한에는 어떤 시스템이 있냐면, 검찰에서 하는 일 거의 다 조직부에서 하던 일이에요. 조직부 일이란 건, 어느 간부든 조직부를 제일 무서워하잖아요. 조직부 방식이랑 다 비슷한 거예요. ... 요강에 기초해서 검찰 감시법이 있습니다. 검찰 감시법에 다 나와 있어요. 검찰 감시법대로 해야 돼요. 거기서는 소송 행위가 보위부하고 좀 달라요. ... 담당 감시 나가게 되면, 감시라는 건 집중 감시가 있고 담당 감시가 있어요. 집중 감시는 2명 이상, 3명 이런 식으로 나가고 단기간 동안 해요. 그러나 담당 감시라는 건, 내가 검사로 있는 한, 이 부서에서 검사로 있는 한, 이 기업소는 제가 계속 담당해야 돼요. 그런 게 담당 감시예요. (사례 8)

다음으로 제8차 당대회를 기점으로 한 1년 내외 당면 목표 중 사회통제 관련 주요 정책은 △ 정풍운동 속 간부 단속 및 사상과 검열

강화, 비사회주의·반사회주의와의 투쟁 강화 △ 청년세대 이완을 우려한 각 단위 청년 사상재교육 사업 강화 △ 대중지지 이완 방지를 위한 부패 간부 숙청 및 살림집 건설 사업이 대표적이다. 또한 경제 정책과 관련해서는, 코로나19 위협 및 식량문제 등 무역과 경제적 어려움을 공식 석상에서 강조하며 대중을 설득하고 내핍정책을 정당화하는 양상이다. 또한 정신력과 의지를 중시하는 ‘제2의 고난의 행군’을 언급하는 등 자력갱생 전략하에 노동력 중심의 △ 국산화 △ 수입대체 산업화 △ 사상전 △ 속도전 전면화 등이 나타나고 있다.

4. 사회통제의 부작용과 반작용

가. 사회통제 강화의 부작용

(1) 업무 스트레스 가중

최근 김정은 정권에서 전개되고 있는 대대적인 사회통제가 북한 사회에 미치는 영향을 그 양상과 중장기 전망을 중심으로 살펴보자.

김정은 집권 이후 체제 강화는 노동당 중심의 유일지배 구조에 기초했다. 그리고 이는 당의 ‘지위와 역할 강화’를 위한 다양한 조치들을 수반했다. 이에 따라 기층 당조직과 당원들의 업무 부담은 갈수록 가중되는 상황이다. 김정은 집권 이전 당조직들은 보이지 않는 뒤편에서 방향을 잡아주고 사람들을 조직하는 역할을 했다. 하지만 김정은 집권 이후에는 당조직들이 점차 모든 사업을 직접 맡아 수행하는 담당자 역할을 하고 있다.

김일성과 김정일 시대에도 당조직들이 행정적 과업 수행에 적지 않게 간섭했지만, 공식적으로는 이를 ‘당의 행정대행’으로 규정하고

비판하며 금지할 것을 요구했다. 그러나 현재는 당조직이 위에서 내려오는 모든 과제를 직접 계획하고 그 수행정형을 감독하며 총화 보고해야 한다. 그 이유는 북한의 계획경제 시스템이 붕괴하면서 행정의 힘이 약화된 데 있다.

북한 행정의 주된 통제수단은 경제적 인센티브였다. 그러나 지금은 공장 대부분이 제대로 가동하지 않기 때문에 경제적 인센티브를 통한 통제가 거의 불가능해졌다. 반면에 아직까지 북한에서 정치적 인센티브는 통제 수단으로 작동하고 있다. 그러므로 당이 나설 수밖에 없는 상황에 놓여 있다. 당조직이 모든 일을 맡아서 하다 보니 당 간부들과 당원들의 부담이 증대될 수밖에 없는 구조적 환경에 처해 있다. 김정은이 주력사업으로 추진하고 있는 각종 건설에 필요한 노력과 자재, 자금도 당이 맡아서 해야 한다. 그러다 보니 당원들의 부담이 증가하고 있다.

1980년대까지만 해도 국가경제가 돌아갔기 때문에 사회 지원이 별로 많지 않았다. 특히 당원들은 지원 사업에 참가하지 않았다. 지원은 청년동맹, 직맹, 여맹에서 하는 것으로 알았다. 그러나 지금은 대부분 건설이 주민들의 노력과 자금 지원으로 추진되고 있는데, 당원들이 비당원보다 2~3배 더 지원해야 한다. 최근 입국한 당원 출신 북한이탈주민들의 구술에 의하면 당원들에 대한 통제와 요구가 강하다 보니 당증을 “목 사슬”이라고 말할 정도로 부담스러워하고 있다. 당원은 당조직 규율을 지켜야 하고 지속해서 내려오는 과제를 수행해야 하기 때문이다.

(2) 뇌물부담 증가

최근 북한은 장기화한 대북제재 환경에서 외화확보를 비롯한 경제적 내구력이 약화되었다. 따라서 자력갱생 기조에 따른 내부자원

동원 방식이 장려되고 있다. 이는 곧 국가와 기관, 기관과 주민 간의 상호 부담 및 ‘내부 수탈’ 구조와 연계되는 상황이다.

기본적으로 김정은 집권 이후 장기화한 경제건설의 총력전 방식은 그 자체가 곧 내부자원 총동원과 내부 수탈 증대를 수반한다. 김정은 집권 이후 10년간 주로 가시적 성과와 업적 수요에 맞게, 시기별 주요 계기들에 맞춘 경제건설을 추진하면서 총력전 방식이 장기화하였다. 세부적으로 보면 2012~2013년은 유훈 관철, 2014~2015년은 당 창건 70돌, 2015~2016년은 제7차 당대회, 2017~2018년은 정권 수립 70돌, 2019~2021은 제8차 당대회 등 주요 계기들에 맞게 평양시 현대화 등 역점대상 건설 사업이 진행되었다.

그런데 김정일 시대까지 국가건설 위주로 진행되던 경제건설 사업이, 김정은 집권 후 분야별, 지역별, 기관별 등 세분화된 ‘총원 방식’으로 진행되면서 주민부담과 수탈현상이 심화되었다. 김정은 시대 주요 역점과제인 ‘평양시 현대화 사업’, ‘원산갈마 건설 사업’, ‘삼지연시 건설 사업’ 등 북한의 국가 대상 건설 사업들이 대표적이다. 이를 위해 북한의 인민군과 사회단체, 지역별 등에서 ‘돌격대’를 차출하는 동원방식이 확대되었다. 북한의 중앙TV와 노동신문 등을 통해 소개되는 개별 주민들의 ‘국가지원’에 따른 김정은의 감사 사례 증가도 이러한 환경에 따른 것으로 이해할 수 있다.

다음으로 당 제7차 대회 이후 핵무력 강화에 따른 대북제재 장기화와 자력갱생 환경에서 국가경제력은 약화되었고 내부 동원 구조는 확대되는 양상이다. 2019년 이후 북한의 주요 역점대상을 비롯한 국가정책 과제들이 부진하거나 실패하는 사례가 드러났다. 이 과정에서 부족한 국가적 재원을 충당하기 위해 국가가 가용할 수 있는 동원방식이 지속되고 있다. 대표적으로 2019~2020년간 주요 대상 사업의 부진 사례는 원산갈마해안관광지구 및 평양종합병원 건설

사업이다.

주민들의 일상생활 측면에서 이를 살펴보자. 무엇보다 북한은 국가경제가 제대로 작동하지 못하고 있어 공식적인 국가재정을 통한 수입과 지출이 축소되었다. 그러나 김정은이 선전성 건설을 비롯한 가시적 성과 창출에 집착하면서 이를 위한 재원의 상당액을 주민들의 세외부담으로 해결하고 있다.

북한의 일반 가구에서는 세대주인 남편·남성이 무상으로 국가 일을 하고 있음에도 불구하고 추가로 세외부담을 감당해야 한다. 세외부담의 종류는 너무나 많다. 가장 많은 것이 동원인데 건설 동원, 농촌 동원, 나무 심기 동원, 도시미화 동원 등이 인민반에도 부과되고 직장이나 근로단체에도 부과된다. 사람들은 몸으로 때우거나 그렇지 못할 경우 돈을 내야 한다.

물자를 내야 하는 경우도 많다. 농촌에서는 고사리철에 고사리를 바치라고도 한다. 그 외 지역별 특산물이나 계절별 특산물을 바쳐야 한다. 예를 들어 양강도 지역에서는 8월이 되면 들쭉열매를 따서 바치라는 과제가 떨어진다. 주기적으로 파철도 내야 하고, 연초에는 거름도 바쳐야 한다. 또한 인민군대 지원 및 건설장 지원을 위해 각종 물품도 요구한다. 이것은 모두 돈으로 해결된다. 일종의 일상생활에서 구조적 수탈이 이루어지고 있는데, 특히 사회통제가 강할수록 그에 따른 지원사업이나 동원 면제의 대가를 지불한다. 그 비용은 통제 수위에 비례한다.

이런 환경에서 간부들이 권력을 이용하여 주민들을 수탈하는 것이 당연시되고 있다. 상부에서 지시하는 물자와 노력 동원에 대한 요구는 간부들에게 주민수탈의 구실을 주고 있다. 권력기관 간부들은 자기들에게 부과되는 과제를 각종 통제과정에서 단속한 사람들에게서 벌금을 받아서 해결하곤 한다. 단속기관의 담당자들은 소속

기관에는 공적인 목적을 위해 돈을 받는다고 보고하고 그중 일부는 자신의 생활비로 사용하곤 한다. 기층 간부들도 배급과 급여로는 생활을 할 수 없기 때문이다. 이처럼 간부의 부정부패는 국가의 사회 복지 공급능력의 저하와도 밀접히 연관되어 있다.

이런 상황에서는 각종 단속과 통제가 강화되고 단속·통제에서 벗어나려면 비용을 지불해야 한다. 특히 코로나 사태로 외화벌이 회사들이 거의 돈을 벌지 못하면서 수입이 급격히 줄게 되자 간부들이 노골적인 상납을 요구하는 경우도 있다고 한다. 기본적으로 주민들은 각종 통제에서 벗어나기 위해서 또는 출세를 위해서 관련 담당자들에게 비용을 지불해야 하는 상황이다. 이렇다 보니 북한 주민들의 간부들에 대한 불신은 권력자들에 대한 복수심으로 발전하기도 한다.

(3) 공포 분위기의 확장

2020년 이후 북한 주민의 일상생활에 가장 큰 영향력을 미치는 환경적 요인은 코로나19 및 반사회주의·비사회주의와의 투쟁이다. 이 요인들은 민생고를 가중시키고, 경직된 사회 분위기를 조성하며, 나아가 공포 분위기가 확산되는 데 영향을 미치고 있다.

먼저, 코로나19 장기화와 최고 수위의 국가비상방역체계는 시장 중심의 민생 여건에 여러 부정적 영향을 초래하였다. 2020년 이후 북한 당국은 국가비상방역체계를 강화된 군사체계 방식의 국가비상방역 사령부로 격상하였다. 그리고 이 비상방역사령부는 국가와 사회 전반을 총괄하는 관리·통제 시스템으로 기능하였다. 또한 시장활동과 밀수·밀매 등 주민생활과 직결된 자생적 ‘공간’들이 주기적으로 통제되었다. 이로 인해 주민들의 생활환경은 악화되거나 개선되지 못하고 전체주의적인 사회 분위기가 확산하였다.

다음으로 당 제8차 대회 이후 강화된 반사회주의·비사회주의와의 투쟁이 간부들뿐만 아니라 일반 주민들을 대상으로 전개되면서 사회적 공포 분위 조성에 중요한 영향을 미쳤다. 제8차 당대회 결정 관철 과정에서 중앙과 지방 등 북한 전역에 ‘반사회주의·비사회주의 투쟁 지휘부’가 조직되고 전방위적인 통제정책과 집행이 현실화되었다. 간부 대상으로는 △ 세도·관료주의 △ 부정부패 △ 주민 세외 부담 근절 등이 추진되면서 사회 분위기가 경직되었다. 주민 대상으로는 △ 반동 사상문화 척결 △ 마약사용 근절¹⁵⁵⁾ 등이 강화되었다.

특히 2020년 이후 코로나19로 인한 국경봉쇄와 수해 피해로 북한 주민의 생계가 어려워졌다. 북한 당국의 강력한 통제로 2021년 현재까지 쌀값은 4,000~7,000원 선에서 유지되고 있지만, 대부분 수입에 의존하던 밀가루 등 식품과 각종 생필품은 최소 2배 이상 가격이 상승했다. 시장상품의 대부분을 차지하던 중국 상품이 점차 사라지면서 수입품 장사를 하던 상인들은 장사하기 어려운 상황이다. 또한 중국에서 원료와 자재를 수입하여 생산하던 공장과 자영업도 타격을 입었다.

거기에 사회주의 계획경제 복구정책으로 시장통제가 이루어지며 상인들이 더욱 위축되었다. 특히 세금을 내지 않고 장마당 주변에서 활동하며 생계를 유지하던 상인들이 2중의 어려움에 처했다. 또한 주민들에게 배급과 급여를 주지 못하면서도 공장·기업소에 출근하여 계획을 완수할 것을 요구하며 국영기업 가동과 각종 건설사업에 동원을 강화하고 있다. 특히 2021년 청년들에 대한 대대적인 사상전과 함께 청년들이 어렵고 힘든 곳으로 자원하여 국가에 이바지할 것을 요구하고 있다.

155) 북한은 최고인민회의 상임위원회 제14기 제12차 전원회의(2020.12.4.)에서 ‘반동사상문화배격법’을, 이후 제14기 제14기 제15차 전원회의(2021.7.1.)에서 ‘마약방지법’을 채택했다.

북한 당국은 ‘국가방역의 엄중성’을 근거로 국경을 봉쇄하고 주민들의 밀수와 탈북을 막기 위해 장벽을 건설하고 지뢰를 매설할 뿐 아니라 국경지역에서 핸드폰 사용을 대대적으로 통제하였다. 특히 북한이탈주민 가족이나 송금 브로커 등 탈북 관련 주민들에 대한 통제가 강화되었다. 또한 북한사회 내 한류를 차단하기 위해 한국 방송이나 영화 등과 관련한 처벌 수위를 높이고 나아가 한국 상품 사용이나 말투까지 통제하고 있다.

(4) 불안과 불신의 심화

역사적으로 공동체를 운영하는 어떠한 정치체제에서도 1인에 의한 통치는 불가능하다. 독재체제도 예외는 아니다. 특히 독재체제에서 절대 권력을 행사하는 최고지도자는 체제운동을 주도하는 관료들이 자신을 음해하거나 자신의 명령을 제대로 수행하지 않을 수 있다는 불안과 불신을 지니고 있다. 관료들 역시 최고지도자가 자신을 불신하여 언제든지 숙청될 수 있다는 불안감을 지니고 있다.

또한 최고지도자의 명령을 책임지고 수행해야 하는 관료들 역시 주민들이 지시를 제대로 이행하지 않고 자신을 비난하거나 고발할 수 있다는 불안과 불신을 갖고 있다. 역으로 주민들 또한 관료들이 자신을 믿지 않고 항상 감시하고 통제하려 하며, 언제든지 권력을 행사하여 자신에게 불이익을 줄 수 있다는 불안과 불신을 갖는다.

나아가 1인 최고지도자는 다수 주민의 민심을 제대로 파악하기 어렵다. 따라서 주민들이 자신의 영도력을 의심하고 등을 돌릴 수 있다는 불안을 갖는다. 역으로 주민들 역시 최고지도자의 의중과 행태가 자신들의 삶을 이롭게 하는 것인지에 대한 불신과 함께, 언제든지 절대권력을 행사하여 자신과 가족의 생존을 위협할 수 있다는 불안감을 지니고 있다.

이처럼 북한의 수령 독재체제는 기본적으로 주요 행위자 집단 간 구조적 불안과 불신의 환경에서 작동한다. 김정은 정권 집권 후 지난 10년간 유일지배체제의 강화와 소위 ‘인민대중제일주의’라는 대내 통치 기조가 확립되는 과정에서 크게 두 개 집단 간 갈등이 두드러졌다. 하나는 김정일 세대라 할 수 있는 기성세력과 김정은 세대라 할 수 있는 청장년 세대 간 대립이다. 즉, 세대갈등이다. 이는 고위직 엘리트들을 대상으로 한 김정은의 공포정치 과정에서 두드러졌다. 또 다른 하나는 김정은이 대중으로부터 인정받기 위해 ‘인민대중제일주의’라는 명분으로 간부들을 ‘부패하고 탐욕스러운 집단’으로 몰아붙이면서 나타났다. 즉, 인민대중 대 권력층의 갈등이다.

김정은의 유일체제 확립과 강화 과정은 장기간에 거쳐 형성된 기득권 역량의 변화와 세대교체로 이어졌고 이는 권력층의 충성의식을 약화시켰다. 이는 2012~2021년 기간 당대회 등 주요 정치적 계기를 통해 군부와 국가권력을 정비하고 노동당 중심의 권력체계를 완성하면서 이루어졌다. 지난 10여 년간 당·정·군의 고위직 엘리트들을 중심으로 △ 숙청·처벌 △ 경질·교체 △ 양성·기용 등을 하면서 국정운영의 핵심 역량을 당 간부 중심으로 변화시키고 세대교체를 추진한 결과이다.

또한 ‘인민대중제일주의’ 기조는 오히려 북한 체제 내 인민대중과 권력층 간의 갈등을 증폭시켰다. 김정은은 집권 후 대중적인 권력기반을 조성하기 위해 소위 ‘애민정치’를 선택했다. 이는 간부들로 구성된 권력층의 활동을 강제하고 인민을 포용하려는 전략이었다. 이러한 대중통치 기조는 민심을 달래기 위한 방향에서 발전하였으나, 2019년 이후 대북제재 효과가 기층 주민생활에까지 확장되고 방역사업이 고도화되면서 2019년 이후 더 두드러졌다. 구체적으로 대중

통치는 권력층의 희생정신 독려 및 대민(對民) 지원 강화¹⁵⁶⁾ 등의 방식으로 전개됐다. 특히 인민생활 보장 등의 정책 성과 부진을 문제시하면서 고위직 엘리트들을 위시한 정책 라인에 대한 요구 수위를 높이는 방식이다.¹⁵⁷⁾

그러나 이러한 통치술은 북한 체제 운영에 의도하지 않은 부작용을 가져온다. 특히 인민들로 하여금 권력층인 간부들에 대한 불신을 증폭시키는 결과를 초래했을 뿐 아니라 원활한 정책 수행을 방해하였다. 최고지도자의 명령에 따라 인민들을 움직이게 하는 이들이 권력을 지닌 간부들이기 때문이다. 인민들이 간부들을 신뢰해야 그들의 지시·명령도 더 효과적으로 작동한다. 그런데 최고지도자가 관료들을 지속해서 비판, 처벌하면서 이들이 수행하는 ‘최고지도자의 지시·명령’도 주민들 사이에서 제대로 수행되지 않는 현상이 나타난 것이다. 김일성은 주민들과의 관계를 중시했으나 관료들도 함께 돌보았다. 김정일은 측근을 중심으로 관료들에 대한 신뢰와 독려를 중시했다. 그런데 지난 10년간 김정은은 김일성의 대중통치 기초를 따르며 주민들을 우선하여 챙기는 모습을 연출하면서, 관료들은 무자비하게 다루는 행태를 보이고 있다. 이로 인해 김정은 통치 10년 과정에서 ‘최고지도자↔관료↔주민↔최고지도자’ 간 갈등이 심화하며 상호 불안과 불신이 증대되었다. 그 결과 집단주의를 기치로 한 북한 체제의 이완과 함께 행위자 집단 간의 상호 신뢰가 저하되고 불안감이 커지는 결과가 초래되었다.

156) “조선로동당 중앙위원회 부서들과 본부 가족세대들이 은파군 대청리 인민들을 지원,” 『로동신문』, 2020. 8. 12.

157) 김정은은 제8기 제2차 정치국확대회에서 “당결정집행에서 발로된 당 및 국가 간부들의 비당적행위에서 심각한 교훈을 찾을데 대한 문제”를 상정하고 리병철 등 당과 군의 고위 간부들을 문책했다. “조선로동당 중앙위원회 제8기 제2차 정치국 확대회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2021. 6. 30.

나. 사회통제 강화의 반작용

(1) 생존 메커니즘 작동

북한 체제의 하부구조라 할 수 있는 기층 조직과 주민의 생존 메커니즘은 시대별 환경 변화에 조응하는 양상으로 발전하였다. 즉, 시대별 환경에 따른 보편적인 생존방식인 정치사회적 ‘공생구조’로 진화하였다. 그 중심에는 김정은이 고위직 처벌의 명분으로 활용하며 누차 비판하고 있는 ‘뇌물’이 자리 잡고 있다.

1990년대 고난의 행군과 이후 시장 활성화 등의 시대적 변화 과정을 거치면서 북한의 주민과 간부 간 및 주민과 조직 간 등 개인과 집단 간의 생존 환경과 공생구조가 자리 잡혔다. 경제적 필요를 중심으로 하여 거주단위 밀착(주민-인민반 간), 기관·조직 내부 밀착(구성원-조직책임자 등), 기관·조직 외부 밀착(기관·조직 간 및 상하 간) 등 개인과 집단, 개인과 조직, 개인과 권력 간의 밀착방식이 일상화되었다.

특히 시장화와 함께 북한의 국가경제와 시장경제가 밀착되는 정책적 환경변화 과정에서 공생구조가 활성화되었다. 계획에 기초한 국가 경제력은 약화된 반면에 시장의 경제적 비중이 증대하면서 주민과 국가 조직·기관 간의 공생구조가 공고화된 것이다. 예를 들어 평양시 현대화 등 국가적 건설사업이 돈주와 개인들의 초기투자로 진행되거나, 사유화를 금지한 법적 규제와는 별개로 개인들의 주택 매매가 활성화되는 양상이다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 북한에서 기층 조직·기관과 주민들의 생존 메커니즘은 곧 뇌물로 상징된다. 이는 개인이 당면한 문제를 해결하는 것을 넘어 국가에서 부과하는 과제를 수행하고 사회구성원들의 생활을 보장하는 데 필요한 수단으로 작용한다. 김정은 정

권의 지도부가 부패의 상징으로 여겨 비판하는 것과 달리, 북한의 기층 단위에서 ‘뇌물’의 의미는 간부들이 소위 ‘김정은 정권의 혁명 과업’을 수행하고 사회구성원들의 생활에 도움을 주며, 본인의 생활을 유지할 뿐 아니라 국가가 보장하지 못하는 여가생활을 누리기 위한 수단으로 이해되고 있다.

북한사회에서 더 좋은 대학에 들어가기 위해 추천받거나 직업, 인사, 경제 이권을 위해 제공하는 거액의 뇌물은 사회적으로 지탄받고 있다. 그러나 단위 기관이나 공동체 내에서 공동체 운영과 생활을 유지하기 위해 주고받는 소규모의 뇌물은 ‘도움’으로 표현된다. 이러한 생존 메커니즘은 식량 배급이 없거나 급여가 제대로 기능하는 기관이더라도 한 달에 약 3~4kg 정도의 적은 식량을 구매할 수 있는 급여를 받는 기층당 성원과 주민들 사이에 이루어지는 최소한의 생존 행위이다. 그 어떤 강력한 통제로도 이를 막을 수 없는 것이 최근 북한의 현실이다. 물론 최고지도자도 북한 기층 당조직 간부들과 주민들이 받는 급여로는 생계유지가 안 된다는 것을 알고 있다. 북한 당국은 이를 알면서도 세포비서들에게 도덕성과 청렴성을 요구해야 하는 딜레마에 빠져 있다.

북한 주민들은 간부들을 좋아하지 않지만 자신의 생존을 위해 간부들과 공생할 수밖에 없는 상황이다. 간부들과 인맥을 형성하고, 그 인맥을 이용하여 비법적인 장사를 하고, 직장생활이나 인민반 생활 및 각종 조직생활에서 빠지는 등의 편의를 봐주는 공생 메커니즘이 형성되어 있기 때문이다. 북한에서는 가정주부와 장애자를 제외하고 누구나 직장에 다녀야 한다. 북한에서 주민들에게 직장 출근을 강요하는 것은 노력 동원의 의미와 함께 주민통제의 목적도 있다.

북한의 여맹, 청년동맹, 직맹은 생활총화, 강연회, 각종 행사 등을 통해 맹원들에 대한 단속과 통제를 강화하였다. 이러한 통제에서 벗

어나기 위해 돈을 좀 버는 사람들은 돈을 내고 거의 모든 조직생활에서 빠진다. 시장에서 돈 좀 버는 여성들은 초급단체 위원장에게 돈을 주고 아예 인민반이나 여맹생활에 참여하지 않을 수 있다. 초급단체 위원장과 인민반장은 돈을 납입하는 동맹원이나 인민반원의 편의를 봐주는 방법으로 사적 이익을 챙긴다.

장사하는 사람들의 뒤를 봐주고 대신 뇌물을 받는 방법은 간부들의 일반화된 생존 수법이다. 장사하는 사람들은 자기의 편의를 봐줄 수 있는 간부를 찾는다. 간부는 자기를 물질적으로 후원할 수 있는 사람을 물색한다. 이러한 상호작용 속에서 상인과 간부 간의 네트워크가 형성된다.

이러한 사적 네트워크는 인민반장이나 여맹·직맹 초급단체 위원장뿐만 아니라 당세포비서, 작업반장, 직장장 등 말단 간부로부터 중간 간부, 그리고 상층 간부까지 광범히 형성되어 있다. 중앙에서도 이에 대해 알고 통제하고 있으나 배급이나 급여를 주지 못하는 상황에서 강력하게 대처하긴 어렵다. 결국 상층에서 제시하는 강력한 사회통제 정책은 하부로 내려오면서 기층 간부와 기관·조직 및 주민들의 생존 메커니즘과 만나면서 점차 약화된다.

(2) 생존 저항

사회통제가 강화되면서 앞서 다룬 여러 부작용이 상호작용하여 악화될 경우 중장기적으로 생계형 불만이 다양한 저항 양상으로 나타날 가능성이 있다. 현재 북한은 김정일 정권 말기인 2009~2010년 시기보다 체제 통제력이 더 강화된 상황이다.

2009년 11월 북한은 시장을 통해 축적된 사유재산을 제한하고 계획경제 복원, 시장 폐쇄, 인플레이션 및 환율 격차 해소 등의 이유로 화폐개혁을 단행했으나 주민들의 강력 반발과 저항에 직면했다. 당

시 북한은 주민들에게 예고 없이 1주일 동안 교환 가능한 금액을 가구당 10만 원으로 한정하고 구권 100원을 신권 1원으로 교환해준다는 내용의 화폐개혁을 기습적으로 발표했다. 저축했던 재산을 하루 아침에 날리게 된 시장 상인들을 주축으로 북한 주민들의 반발과 저항이 강해지자, 당국은 화폐 교환량을 늘리고 간부들이 공개적으로 주민들에게 사죄하는 일이 벌어졌다.

당시 화폐개혁 이후 시장에서 쌀을 비롯한 식량 가격이 폭등하고 장마당 경제가 파탄 났다. 그 결과 국가 경제에까지 악영향이 미치자 박남기 당시 당 재정경제부장에게 모든 책임을 물어 숙청이 이루어졌다. 당시 주민들의 반발과 저항은 그동안 시장을 통해 축적해온 개인 자산에 대한 소유권이 부정당했기 때문이다. 또한 화폐개혁 이후 10분의 1로 낮아진 가격에 맞추어 식량을 비롯한 물자공급을 북한 당국이 해내지 못하였기 때문이다.

최근 북한은 대북제재와 코로나19로 인한 국경봉쇄, 자연재해의 삼중고 속에서도 미국과의 정면 대결을 선포하고 자력갱생에 기초한 계획경제를 주장하면서 시장을 압박하고 있다. 비사회주의와 반사회주의 통제로 개인들의 시장참여를 제한하고 국영기업이 생산하는 제품의 시장참여 비중을 높여 시장을 통제하기 위한 정책을 전개하고 있다. 이것은 자력갱생을 내세우며 개인 상인들이 주로 취급하는 수공업품과 수입품을 시장에서 밀어내려는 시도이다.

이러한 북한 당국의 반시장 정책에도 불구하고 시장에서는 식량을 비롯한 휘발유, 돼지고기 등 주요 상품의 가격이 안정세를 보이며 외환 환율은 오히려 지난 시기에 비해 하락하였다. 북한 당국이 국경봉쇄 속에서 여러 차례 주민들에게 전시 예비 식량을 공급하여 식량 가격을 안정시켰기 때문이다. 여기에는 중국의 식량과 원유 지원도 작용한 것으로 보인다. 또한 북한이 2009년 화폐개혁 때와는

달리 기업과 농장의 생산과 경영의 자율 일부를 법으로 보장한 ‘사회주의기업책임관리제’와 ‘포전담당책임제’ 같은 개선된 경제관리방법을 도입한 것이 불가안정에 어느 정도 기여했을 것으로 추정된다.

현재 북한은 김정은이 언급한 것처럼 과거 고난의 행군 시기와 거의 맞먹는 위기 상황에 놓여 있다. 북한 지도부는 주민들의 여론이 좋지 않다는 것을 알고 있다. 따라서 민심을 달래기 위해 군량미를 풀어 식량판매소에서 공급하는 조치를 취하는 등 주민생활 안정을 위해 나름대로 노력하고 있다.

그럼에도 불구하고 중장기적 시각에서 볼 때, 당국의 잘못된 정책으로 피해가 발생했다는 것이 명백해지면 어떤 계기를 통해 주민들의 저항이 폭발할 가능성이 잠재되어 있다. 구조적으로 경제난 심화 등 불안요인들이 중첩되는 환경에서 주민 불만이 가시화될 가능성은 여전히 존재한다. 무엇보다 대북제재와 코로나19가 장기화하는 상황에서, 국가 경제력이 붕괴하는 등의 경제위기로 주민 통제력과 사회기반이 약화될 가능성이 증대하고 있기 때문이다. 더욱이 북미 관계 악화 등의 대외적 악재까지 중첩되면서 다양한 체제 불안 요인들이 연결되면, 생계형 불만을 시작으로 한 주민 저항이 전개될 가능성이 있다.

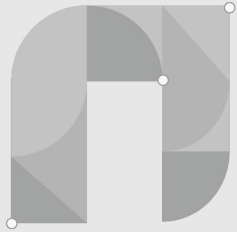
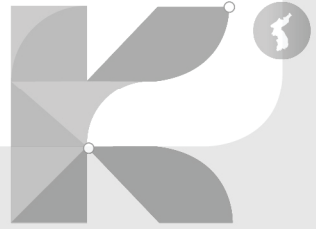
(3) 아래로부터의 반격

반사회주의·비사회주의와의 투쟁 등 사회통제 강화 정책에 저촉되거나 반하는 직접적 요인은 ‘시장 중심의 생활환경과 주민들의 자생력’이다. 일반적으로 국가의 통제를 피하거나 이에 반대하는 주민들은 이중적인 생활을 한다. 사회적 흐름에 따라 집단생활에 참여는 하지만 개인 중심의 이해관계를 우선한다. 통제를 피하기 위해 조직 생활에 참여하되 ‘형식적’으로 하고, 체제에 순응하나 당국이 요구하

는 충성의식은 처벌을 피할 수 있는 ‘적정선’ 차원에서 유지한다. 특히 평양시 주민을 비롯해 체제 유지에 핵심 역할을 하는 집단 이외에 지방 주민들의 상당수는 자신을 둘러싼 생활환경을 중심으로 당국의 선전과 실상을 구분하여 인식하는 경향이 있다. 이러한 인식 경향은 다양한 체제 이반현상과 위배행위들로 표출된다.

다음으로 일반 주민들은 ‘정치적 무관심’으로 당국의 사상전에 대한 ‘소심한 반격’을 가할 것이다. 그러나 더 중요하게는 ‘시장 중심의 생활환경과 자생력’을 기초로 주민들은 당국의 사회통제에 대응한다. 국가가 책임져주지 않는 생계 문제를 자신이 해결해야 하기 때문이다. 즉, 생존 그 자체가 사회통제의 효과를 반감시키는 가장 현실적인 요인이자 동기로 작용한다. 당국의 통제력을 추월한 시장영역은 개인들의 생존 환경에 최대한 밀착되어 있고, 이는 당국의 사회통제를 약화하는 핵심적인 요인이다. 또한 삼중고(제재, 코로나, 자연재해) 속에서 주민들의 자생력은 당국의 대응과 시책을 추월한다.

V. 결론



1. 요약

이 연구는 김정은 집권 10년 동안 전개된 사회정책을 분석함으로써 북한이 겪고 있는 사회변동과 대응을 설명하고 나아가 김정은 정권의 내구력을 평가하고 전망하는 것을 목적으로 수행되었다. 사회정책이라는 용어가 부재한 북한사회의 특수성을 고려하여, 이 연구에서는 김정은 정권의 사회정책에 대한 조작적 정의를 시도하고, 사회정책 체계를 새롭게 구성하였다.

북한의 사회정책은 한편으로 사회적 구성원을 사회적 위험에서 보호하고 사회구성원의 복리를 향상함으로써 사회안정과 사회통합을 이루려는 목적을 추구하는 보편성을 가진다. 이와 함께 다른 한편으로 체제이탈적 행위를 사회적 위험으로 인식하고 사회통제를 통해 강압적으로 사회통합을 이루려는 전체주의적 정치체제의 특성을 가진다. 따라서 이 연구는 북한의 사회정책을 “인민생활 향상과 사회통합 및 체제안정을 목적 지향으로 하는 사회복지제도와 사회통제를 포괄하는 정책”이라고 정의하였다.

김정은 정권의 사회정책은 ‘인민대중제일주의’라는 이념에서 정당성을 찾고 있다. 김정은 정권은 ‘인민대중제일주의’에 따라 사회정책이 인민생활 향상을 최우선 목표로 복무할 것을 요구한다. 북한의 사회정책은 사회복지와 사회통제라는 두 영역으로 구성되는데, 이 두 영역은 공통적으로 사회통합과 체제안정이라는 정책 목표를 추구한다. 하지만, 사회복지의 포섭적 기제로, 사회통제는 강압적 기제로 작동한다는 점에서 차이점이 있다.

흥미로운 것은 사회복지와 사회통제가 상호보완적 관계에 있다는 점이다. 가령 복지가 약화되어 사회불안정이 증가하면 사회통제를 강화함으로써 불안정을 조절하고, 반대로 사회통제 수준이 너무 높

아저 사회가 경직되면 복지 향상을 통해 유화적 분위기를 조성한다.

고난의 행군 시기를 거치면서 북한사회는 자력갱생과 시장화라는 사회변동의 흐름 속에서 기존의 규범체제에서 벗어나는 이탈 현상들이 증가하였다. 또한 이전 정권의 소멸과 새로운 정권의 탄생 과정에서 정치적 불안정이 증가하였다. 이와 같은 사회격동 속에서 출범한 김정은 정권은 한편으로는 사회복지를 통해 인민대중을 포섭하면서 동시에 다른 한편으로는 사회통제를 강화함으로써 강압적으로 체제안정을 꾀하는 양면 전략을 전개하였다. 흥미롭게도 사회복지와 사회통제 모두 ‘인민대중제일주의’라는 공통 이념을 기반으로 정책 추진의 정당성을 획득하고 있다.

김정은 정권은 집권 초기 ‘인민생활 향상’을 최우선 목표로 삼고, 이전 정권의 선군정치 노선으로 인해 피폐해진 민생을 개선하기 위해 선민노선으로 전환하였다. 그리고 이러한 노선 전환은 제8차 당대회에서 ‘인민대중제일주의정치’가 김정은 정권의 기본 정치방식이 됨으로써 공식적 위상을 확립하였다. 따라서 김정은 정권이 ‘인민대중제일주의’를 전면에 내세우며 인민생활 향상을 위해 어떤 노력을 했는가에 대한 평가는 사회정책에 대한 평가와 궤를 같이 한다.

김정은 정권 10년 동안 한편으로는 대중 포섭을 위해 사회복지제도를 활용하고 다른 한편으로는 사상이완과 체제이탈을 막기 위해 사회통제를 강화하는 양면적 사회정책이 전개됐다. 집권 초기에는 농업과 경공업, 교육과 보건, 살림집 건설 등 민생 개선을 위한 정책에 집중하였다. 김정은 정권은 안정기에 접어들면서 2016년 5월에 조선노동당 제7차 대회를 개최하여 향후 5년 동안 ‘사회주의문명강국’을 건설한다는 목표를 제시했지만, 결과적으로 실패했다. 자력갱생 노선을 공식화한 2021년 1월 제8차 당대회 개최 이후 북한은 한편으로는 교육과 보건 부문의 공공성 강화, 도시와 농촌의 생활 격

차 해소, 대규모 주택(살림집) 무상공급 같은 사회복지 정책을 강화하고 다른 한편으로는 당, 국가, 사회의 모든 조직의 사상학습과 ‘반사회주의와 비사회주의 현상’에 대한 사회통제를 강화하는 양면 전략을 전개하고 있다. 특히, 2020년 초에 발생한 코로나19 대유행 상황은 사회통제의 정당성을 강화하는 환경적 요인으로 작용하고 있다.

2012년 이후 2021년 현재까지 전개된 북한 사회복지제도의 특징은 크게 세 가지이다. 첫째, 현실 상황을 반영한 법령 정비, 둘째, 체제 충성집단 혜택 강화 및 취약계층에 대한 배려, 셋째, 복지재정에서 개인 부담의 증가로 요약된다.

고난의 행군 이후 북한의 국가복지체제는 사실상 붕괴하였으며, 시장의 확대와 함께 복지의 상품화가 진행되었다. 국가의 사회복지 역량이 크게 위축된 상황에서 시장이 비공식적인 사회복지 공급자 역할과 기능을 한 것이다. 이런 방식은 시장이 국가의 사회복지 공백을 메운다는 차원에서 순기능이 있으나, 복지 수혜자 입장에서 개인의 능력에 따른 수급의 차이, 즉, 소득 차이에 따라 시장이 공급하는 사회복지의 접근과 질적 차이가 발생하여 결과적으로 전체 사회의 사회복지 불평등은 가속화된다. 인민대중제일주의를 앞세우며 선민노선을 추구하는 김정은 정권에서 오히려 복지의 탈국가화 및 상품화 현상은 지속되거나 공고화되는 모순이 발생하고 있다.

2012~2020년 동안 국가예산에서 ‘인민적 시책비와 사회문화적 시책비’가 차지하는 비중은 연평균 37.0%로 인민경제비의 46.8%, 국방비의 14.1%와 비교해 상당히 높은 편이다. 김정은 정권에서 일부 사회복지 관련 법제들이 정비되거나 새로 제정됨으로써 역량 강화를 시도하기도 하였다. 대표적으로 2015년 「노동법」 개정과 2021년 「사회보험 및 사회보장법」 제정 사례를 들 수 있다. 하지만 본 연구의 면접조사에 참여한 대다수의 북한이탈주민들이 증언하고 있듯이

일반 주민들이 체험하는 사회복지 법제들의 실효성은 매우 낮은 수준이다.

이미 오래전에 사회복지의 보편적 공급은 선별적 공급으로 전환되었고, 점차 선별적 공급 기준은 정치적인 것으로 변질되었으며, 이러한 경향은 김정은 정권에서 더 노골화되었다. 김정은 정권은 체제 유지에 절대적으로 필요한 필수적 인구집단의 일탈을 방지하고 포섭하기 위한 수단으로 사회복지를 적극적으로 이용하고 있다. 법제적으로는 「살림집법」과 「제대군관생활조건보장법」이 대표적이다. 김정은 정권에서 새 살림집 무상공급 혜택은 주로 과학자, 기술자, 교육자, 공로자, 평양시민에게 돌아갔다. 2021년 1월 제8차 당대회가 개최된 이후에야 검덕지구 노동자에게 공급할 대규모 살림집 건설 프로젝트가 착수되었다.

2021 VNR 보고서에서 북한 당국은 지속가능발전 목표1로 “공공공급 분배체계(PSDS)를 통해 인민들의 물질적 수요를 완전히 충족하는 것을 최우선 순위로 삼고 있다”¹⁵⁸⁾고 기술하였지만, 일부 특권 집단을 제외한 대부분의 일반 주민들은 식량 및 생필품의 공공공급장에서 배제되어 자력으로 조달해야 한다.

공교육과 공공보건에서 개인의 경제적 부담이 늘어나고 있고, 사교육과 개인약국의 성행은 북한의 공공복지제도의 핵심축이라고 할 수 있는 교육과 보건 부문에서 나타나고 있는 ‘탈국가화’ 현상의 단면이다. 본 연구에서 실시한 북한이탈주민 면접조사에서도 대부분의 피면접자들은 일관되게 북한에서 진행되고 있는 복지의 탈국가화 현상을 구술하였다. 특히, 평양과 달리 지방 주민들은 치료에 필

158) Democratic People's Republic of Korea, “Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development,” The United Nations, June, 2021, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021_VNR_Report_DPRK.pdf> (Accessed July 10, 2021), p. 12.

요한 의약품과 의료용품 대부분을 환자가 직접 부담해야 하는 상황으로, 무상치료제도의 중앙과 지방 간의 격차가 크다.

사회정책에서 나타나는 북한적 현상은 사회복지서비스를 이용하는 데 ‘뇌물’ 같은 대가를 치러야 하는 경우가 만연되어 있다는 것, 그리고 조직생활, 사회지원, 세외부담, 노력 동원, 단속과 처벌 등 다양한 형태의 사회통제에서 ‘비용’ 지불을 통한 면책이 가능하다는 것이다. 이와 같은 현상들은 사회불평등을 가속화하고 사회통합을 해쳐 결과적으로 북한 체제의 내구력을 떨어뜨린다.

제8차 당대회 이후 평양시 살림집 5만 호와 검덕지구 2만 5천 호 건설 같은 인민적 시책이 새로운 경제발전 목표인 5개년 계획을 달성하기 위한 강제적 노력 동원에 대한 물질적 유인이라면, 2021년 상반기 내내 연속 개최된 대규모 정치행사들은 내부의 불만과 동요, 그리고 체제이탈을 선제적으로 막기 위한 정풍운동 방식의 사회통제이다.

‘인민대중제일주의’ 구호하에 부정부패 근절 및 ‘반사회주의, 비사회주의’ 척결을 명목으로 전당, 전 국가, 전 사회 차원에서 통제가 광범위하게 전개되고 있다. 당 주도의 정풍운동 및 내각·사회단체·군부 주도의 대중규율 강화는 궁극적으로 ‘체제 내구력 향상’이라는 목적을 지향한다. 하지만 복지 혜택과 같은 물질적 유인 없이 정신력과 희생정신을 강요하는 방식의 사회통제가 장기화될 경우 정치적 무관심과 ‘시장 중심의 생활환경과 자생력’을 기반으로 한 아래로부터의 반격이 결과적으로 사회통제를 약화시키는 반작용으로 나타날 수 있다.

김정은 정권의 사회통제 10년을 평가하고 전망하는 데 중요한 지점은 북한 당국의 정책적 문제 및 현실적 문제 등 체제 구조적 환경과 이에 따른 파급 영향이다. 먼저, 현실적 모순이다. 경제적 고난과

사회통제 정책이 정비례하여 증대되면 고난은 증폭되고 통제는 더 강화되는 악순환이 반복된다. 다음으로, 정책적 모순이다. ‘인민대중제일주의’와 ‘사회통제 강화’ 정책은 대중정치의 핵심축이나 이들은 상호 반비례하여 작용한다. 따라서 중장기적으로 볼 때 정책 효과성은 반감된다.

이상의 연구 결과를 종합했을 때, 김정은 정권의 안정과 내구력 향상은 2019년 이후 점차 경도된 사회통제의 의존 수준을 낮추고 사회복지의 역량을 높임으로써 식량, 에너지, 이상기후와 자연재해, 전염병과 같은 신안보 위기에 대응할 수 있는 역량을 높이는 데 달려 있다. 민생을 고려하지 않은 폭압적인 사회통제의 강화는 오히려 정권에 대한 지지를 철회하고 민심을 등 돌리게 함으로써 결과적으로 체제 정당성의 약화를 초래한다. 반면 사회복지의 확대는 민생을 개선하고 불평등을 완화하여 상대적 박탈감을 낮춤으로써 북한 주민들이 김정은 정권의 정당성을 체감할 수 있게 하여 궁극적으로 체제 안정을 이룰 수 있게 한다.

2. 정책적 함의

일반적으로 사회정책은 급격한 사회변동으로 인해 파생되는 사회적 불안정과 위협을 완화하고 개인 및 사회의 회복력(resilience)을 높이는 데 기여한다. 그런데 김정은 집권 10년 동안 전개된 사회정책을 분석한 결과 사회정책이 북한 주민을 불안정과 위협으로부터 충분히 보호하고 그들의 회복력을 돕는 데 기여했다고 평가하기는 어려워 보인다. 하지만 포섭과 통제를 동시에 추구하는 사회정책은 김정은 정권의 위기관리에 일관되게 활용되고 있다.

제3세계의 경우 사회보장제도가 특권계층의 지위를 유지 또는 강화하는 수단으로 기능하여 오히려 불평등을 심화시키는 결과를 초래한다는 비판적 주장이 있다.¹⁵⁹⁾ 기존의 보편적, 대중적 사회복지정책이 점차 특권층 중심의 선별주의 방식으로 후퇴하고 있는 북한도 이런 비판을 피하기는 어렵다.

‘인민생활 향상’을 최우선 목표로 내세우고 있는 김정은 정권에서 사회복지가 저소득층 및 취약계층의 사회안전망으로 제 역할을 하지 못하고 특권계층의 지배력을 강화하는 방향으로 유지된다면 결과적으로 일반 대중의 상대적 박탈감이 상승하여 사회갈등을 초래할 수 있다. 따라서 김정은 정권의 사회복지 공급 역량의 회복은 사회 위기를 조절하고 사회통합을 이루는 데 반드시 필요하다. 하지만 북미관계 교착 및 대북제재, 코로나19 대유행, 자연재해 등의 외생변인들로 인해 정권의 사회복지 공급 역량의 회복은 더욱 힘든 상황이다.

더욱이 2019년 2월 말 하노이 북미정상회담의 결렬 이후 북한 당국이 선택한 ‘정면돌파전’과 자력갱생 및 자급자족 노선은 북한사회의 위기를 더욱 심화시키고 있다. 내부자원을 총동원하는 자력갱생 전략은 인민대중으로 하여금 장기간의 내핍(耐乏)에 대한 인내와 희생을 강요하는 것이다. 더욱이 2020년 2월에 세계를 강타한 코로나19 대유행에 대한 대응 조치로써 단행한 국경봉쇄와 비상방역 상황이 장기화되면서 북한 주민의 생활은 점점 피폐해지고 있다. 조선중앙당 제8기 제3차 전원회의에서 김정은 총비서는 식량부족 상황을 언급하며 인민들의 생활안정을 위해 ‘특별명령서’를 발령하는 등 총력전을 촉구하며, 국가 부담으로 전국의 어린이들에게 젓 제품과 영양식품을 공급하도록 당의 육아정책 개선책을 내놓았다. 하지만 이

159) 김상균, 『현대사회와 사회정책』, p. 100.

러한 조치들이 주민들의 생활 불안정과 사회 위기를 조절하는 데 충분히 기능하지 못하고 있다는 징후들이 발견되고 있다.

예를 들어, 유엔식량농업기구(FAO)가 2021년 9월에 발표한 「작물 전망과 식량 상황(원제: Crop Prospects and Food Situation)」 3분기 보고서에서 밝히고 있듯이 북한은 외부의 지원이 필요한 44개 국가에 포함되어 있다.¹⁶⁰⁾ 또한 세계보건기구(WHO)가 10월 14일에 발간한 「세계 결핵 보고서 2021(원제: Global Tuberculosis Report 2021)」에 따르면 지난해 기준 북한의 결핵 환자는 13만 5천 명으로 조사됐는데 이 수치는 전년 13만 2천 명 대비 3천 명이 증가한 것이다. 또한 이 보고서는 북한 결핵의 최대 원인은 영양실조이고, 북한 인구의 48%가 영양실조를 겪고 있다고 밝혔다.¹⁶¹⁾ 이처럼 최근에 발표된 국제기구 자료들의 지표들은 북한이 현재 직면하고 있는 위기 수준을 보여준다. 이러한 위기 징후들은 북한이 스스로 해결할 역량이 한계에 봉착했으며, 따라서 외부의 지원이 시급하다는 점을 시사한다.

2019년 이후 내핍과 사회 동원의 강도가 세지면서 나타날 수 있는 불만 고조와 체제이완 및 이탈을 방지하기 위해 북한 지도부는 한편으로는 교육과 보건, 육아 부문 등에서 정책 기능을 강화하는 동시에 다른 한편으로 반사회주의·비사회주의 현상에 대한 법적 통제를 강화하는 포섭과 통제의 양면 전략을 구사하고 있다.¹⁶²⁾ 하지만 이와 같은 양면전략의 실효성에 대한 전망은 회의적이다. 왜냐하면 현재 북한 주민들에게는 당장 생활고를 벗어나기 위해서, 교육이나 보

160) FAO, *Crop Prospects and Food Situation #3, September 2021* (Rome: FAO, 2021).

161) WHO, *Global tuberculosis report 2021* (Geneva: WHO, 2021).

162) 박영자·김진하·최지영·정은미, “북한의 당 중앙위원회 제8기 제3차 전원회의 분석 및 대응 방향,” (통일연구원 Online Series CO21-18, 2021.6.22.), p. 5., <<https://kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=873&category=26&thisPage=1&biblioid=1549483>> (검색일: 2021.9.12.).

건, 보육 등의 공공서비스 부문의 개선보다 국경의 재개방을 통한 무역활동의 재개와 물적 및 인적 이동 통제의 완화로 경제활동이 자유로워지는 것이 훨씬 더 절실하기 때문이다. 따라서 북한 당국이 봉쇄한 국경을 재개방하고 물적 및 인적 이동 제약을 해제하기 위한 조건이 마련되어야 하는데, 그 첫 조건은 북한사회에 코로나19의 집단면역이 형성되는 것이다.

올해 9월 말에 개최된 최고인민회의 제14기 제5차 회의에서 김정은 국무위원장이 한 시정연설에서 인민생활보장과 교육 및 보건 분야의 질적 향상이 다시 강조되었다. 특히, 이 회의에서 「시·군발전법」이 채택된 것은 심각한 지역 불평등 문제를 해소하고 지역 균형 발전을 위한 법적 기반을 마련했다는 점에서 의의를 가지며, 사회정책 차원에서 진일보한 결정이라 할 수 있다.

아직 「시·군발전법」의 조문이 밝혀지고 있지 않지만, 북한 중앙정부가 지방경제 활성화를 위해 지방정부에 더 많은 자율권을 허용할 것으로 예상된다. 만일 국경이 다시 개방되고 남북관계가 개선되어 남북 간에 교류협력이 가능해지는 조건이 형성되면, 남북한 지방정부 간의 교류는 물론 민간단체들 간의 교류가 가능해져 북한 주민의 생활 안정과 영양 및 인권 개선을 위해 더 폭넓은 도움을 줄 수 있을 것으로 전망된다.

현재 김정은 정권이 견지하고 있는 ‘자력갱생과 연계된 사회통제 정책’은 지속될 수도 있고 아니면 변화할 수도 있다. 지속될 조건은 북핵과 인권 문제를 둘러싼 북미 갈등, 미중(美中) 경쟁, 남북한의 무력경쟁, 한미합동군사훈련 등과 같은 외생 변인들이 불변한 체 계속 작동하는 것이다. 이런 외적 환경에서 북한 당국이 사회통제를 완화하는 것은 현실적으로 어렵다. 대내 구조적 요인으로는 3대 세습의 독재정치, 노동력 동원 중심 경제 등이 작용한다. 독재정치는

기본적으로 사회통제에 기반한다. 또한 기술과 자원 중심이 아닌 노동력 중심의 동원 경제 역시 사회통제를 기초로 하여 운영된다.

김정은 정권은 대북제재의 장기화를 염두에 두고 향후 5년간 자력갱생과 첨단전략무기 생산이라는 정책 기초를 제기하였다. 더욱이 코로나19 대유행의 끝이 보이지 않고 있다. 북한 당국 입장에서는 자체의 힘으로 이 어려움을 견디기 위해서는 인민들의 헌신과 내핍에 의존하는 게 가장 쉬운 방법이다. 김정은 정권이 자력갱생을 제1의 국가전략으로 설정하고 사회에 강제하는 이상, 북한 주민들의 민생고는 완화되기 어려울 것으로 전망된다.

반대로 현재의 사회통제 정책이 전환될 가능성도 남아 있다. 첫째, 대외 요인으로 북미 협상의 재개, 미중관계의 화해와 협력, 남북 대화 및 교류협력 재개 등이 긍정적으로 작용할 수 있다. 이러한 대외 조건들이 조성될 경우 사회통제는 약화될 가능성이 크다. 대내적으로 시장화와 정보화 수준이 날로 높아지고 있는 사회변동적 상황 역시 현재와 같은 강력한 사회통제를 지속하기 어려운 요인으로 작용한다. 북한 주민들 사이에서 휴대전화의 광범위하게 보급되었고, 휴대전화를 통해 시장 경제활동은 물론 물리적 이동 없이 북중 간의 무역이 암암리에 이뤄지고 있다. 또한 휴대전화로 정보교류가 활발해지면서 검열과 단속을 피할 수 있는 기회 공간이 열려 있다.

사회통제가 장기화할 경우 최고지도자와 관료 간에 그리고 관료와 인민들 간에 형성된 불신과 불안의 심화와 민심 이반은 체제의 불안정을 고조시키는 요인이 될 수 있다. 김정은 정권의 지도부가 이를 인지하고 민심 변화가 체제를 위협할 수 있다는 위기의식이 높아지면 사회통제 수준을 조절하거나 정책 전환을 모색할 수 있다. 또한 외부의 원조를 수용하여 복지 공급 역량을 높여 복리혜택을 늘림으로써 이반한 민심을 달래고 등 돌린 체제 핵심집단을 포섭할 수

도 있다. 이미 이러한 변화의 징조가 보인다. 2021년 10월에 개최된 최고인민회의 제14기 제5차 회의에서 김정은은 시정연설을 통해 남북관계 개선 의지를 공식적으로 표명하였다. 이 열린 기회를 잘 활용하여 남북관계 개선 및 한반도의 평화를 조성할 수 있는 계기를 만들 필요가 있다.

3. 정책 제언

만성적인 식량 및 전력부족, 코로나19 대유행으로 인한 보건 위기, 기후변화에 의한 대규모 자연재해의 발생 등으로 북한의 체제 취약성이 커지고 있다. 설령 김정은 정권이 핵 보유로 전통적인 안보에서는 우위적 지위를 획득하였다고 하더라도 기후변화, 에너지, 전염병 같은 초국적 범위에서 발생하는 신안보 위협에 대한 대응에서는 상당한 체제 취약성을 보이고 있다. 신안보 위협은 VNR에서도 기술돼 있는 것처럼 북한사회의 지속 가능한 발전을 제약하는 주요 장애 요인들이다. 오늘날 김정은 정권은 신안보 위협이라는 새로운 위협과 위기에 직면하여 국민의 생명과 안전을 지키고, 개인과 사회의 회복력을 높이고, 체제안정을 꾀할 수 있는 새로운 사회정책을 요구받고 있다.

하지만 이 연구를 통해 확인했듯이 북한은 현재 직면하고 있는 위기를 자력으로 극복할 수 있는 역량이 한계에 봉착해 있다. 예를 들어, 평양의 중앙급병원을 제외한 대다수의 지방 병원은 필수약품조차 자체적으로 확보하지 못할 만큼 의료인프라 수준이 심각하다. VNR에 기술되어 있듯이 북한은 그동안 대부분의 필수 예방접종을 세계백신면역연합(GAVI)에 의존해왔다. 또한 VNR에서, 북한 당국

은 부족한 보건인력, 제약의료 기기 공장의 낮은 기술 수준 및 부족한 필수약품이 향후 해결해야 할 과제이며, 일부 제약, 백신 및 의료기기 공장은 세계보건기구(WHO)의 GMP(품질관리심사) 인증 수준에 미치지 못하고 있다고 자신의 한계를 인정하고 있다. 이와 같은 북한의 열악한 보건의료 환경과 한계는 우리 정부와 시민사회, 그리고 국제사회가 적극적으로 관여해야 할 필요성을 시사한다.

국경봉쇄의 장기화, 식량 및 생필품 부족, 강력한 비상방역 조치와 이동통제, 날로 증가하는 세외부담 및 잦은 노력 동원, 사상학습과 규율 강화, 개인의 복지비용 증가 등으로 인해 북한 주민의 생계와 인권 상황은 심각하게 위협받고 있다. 특히, 국가 복지역량의 약화로 저소득층과 임산부, 아동, 장애인, 노인 등의 취약계층의 인권 상황과 생활 불안정은 일반 대중들보다 훨씬 더 열악하다. 또한 이러한 상황의 장기화는 정권의 불안정과 체제 위기로 확대될 수 있다. 북한사회의 위기 고조는 곧 한반도의 위기 고조를 의미한다. 따라서 북한이 직면하고 있는 현재의 위기 수준을 낮추기 위한 적극적인 관여 정책이 필요하다. 이 관여정책은 한반도의 위기 조성을 선제적으로 예방하고 궁극적으로 한반도의 평화를 만드는 과정이다.

첫 번째 대북 관여 방안은 북한사회에 코로나19의 집단면역 형성을 위한 백신 지원에 적극적으로 나서는 것이다. 우리 사회의 코로나19 예방접종 현황은 2021년 10월 26일 0시 기준으로 접종 완료율이 전체 인구 대비 70.9%, 18세 이상의 인구 대비 82.5%에 이르러 통계적 차원의 집단면역을 형성하는 데 성공하였다.¹⁶³⁾ 이와 같은 예방접종 현황은 북한에 코로나19 백신 지원에 대한 국민적 공감대를 형성하는 데 긍정적으로 작용한다. 민주평화통일자문회의가 3월

163) 질병관리청, <http://www.kdca.go.kr/board/board.es?mid=a20501000000&bid=0015&list_no=717347&act=view> (검색일: 2021.10.26.).

에 실시한 1분기 통일여론조사에서 우리 국민의 74.1%가 우리가 충분히 백신을 접종한 후에는 북한에 백신을 지원하는 데 찬성한다고 응답했다. 그리고 다시 9월에 실시된 통일여론조사에서 ‘북미대화 이전에 북한 주민의 방역, 보건, 민생 등을 고려해 대북제재의 일부를 완화해야 한다는 주장’에 대해 응답자의 60.9%가 찬성하였다. 그리고 동 조사에서 대북 인도적 협력을 추진할 경우 우선해야 할 사업으로 응답자의 33.9%가 ‘코로나19 백신 지원’을 선택하여 1위를 차지했고, 그 외에 식량 지원 27.2%, 취약계층 지원 23.9%, 수해복구 지원 4.9% 순으로 응답하였다.¹⁶⁴⁾ 이와 같은 국민 여론 동향은 대북 백신 지원에 대한 호의적인 공감대가 형성되었음을 시사한다.

실천 방법 차원에서 우리 정부의 직접 지원보다는 그동안 대북 백신 지원의 경험과 노하우, 신뢰가 축적된 GAVI(세계백신면역연합), UNICEF(유엔아동기금), WHO(세계보건기구) 등의 국제 다자기구 채널을 우회적으로 활용하는 것이 더 현실적이다.

두 번째 관여 방안은 식량 긴급지원이다. 북한 당국은 올해 8월에 개최된 조선노동당 제8기 제3차 전원회의에서 식량긴장 상태를 인정했다. 2021년 7월 미국의 농무부 산하 경제조사서비스가 공개한 「국제 식량안보 평가 2021~2031(원제: International Food Security Assessment, 2021-31)」 보고서는 2021년 북한 전체인구 2,590만 명 가운데 63.1%인 1,630만 명이 식량부족에 노출될 것으로 전망하였다. 이 밖에도 유엔 식량농업기구(FAO)와 세계식량계획(WFP) 역시 올해 7월 30일에 발표한 「긴급 식량불안정 조기 경보: 2021년 8~11월 전망(원제: Hunger Hotspots: FAO-WFP Early Warnings on Acute Food Insecurity, August to November 2021 Outlook)」에

164) 이상에서 기술한 통일여론조사의 통계 수치의 출처는 민주평통의 「통일여론 및 동향 분석보고서」(2021년 3월 1분기, 9월 3분기)이다. <<https://www.puac.go.kr/ntcnBbs/list.do?bbsId=NABSMSTR0000000000043>> (검색일: 2021.10.26.).

서 북한의 곡물 부족량이 86만t에 달한다고 추산한 바 있다.¹⁶⁵⁾ 이와 같은 국제사회의 자료들은 일관되게 북한의 식량부족의 심각성을 경고하고 있다. 식량은 기본적인 식생활의 보장뿐만 아니라 인구의 건강 및 재생산에도 밀접히 영향을 미친다. 미래지향적으로 한반도의 인적 자원을 보호하는 차원에서도 식량의 긴급지원이 절실하다.

세 번째 관여 방안은 우리 정부의 소프트파워와 공공외교의 역량을 활용하여 2022년 베이징 동계올림픽에 북한이 참가할 수 있도록 지원하는 것이다. 국제올림픽위원회(IOC)는 ‘2020 도쿄 올림픽’에 불참한 북한올림픽위원회에 2022년 말까지 자격정지 징계를 내렸는데, 이 징계로 북한은 2022년 2월에 개최될 예정인 베이징 동계올림픽에 참가할 수 없게 되었다. 물론 북한이 도쿄올림픽 때와 마찬가지로 코로나19 보건 위기의 대응 차원에서 베이징 올림픽에도 불참할 가능성이 여전히 남아 있다.

하지만 2022년은 한중수교 30주년을 맞는 한중관계에서 특별한 해이다. IOC가 북한에 대한 징계를 철회하고 북한의 올림픽 참가를 허용하려면 중국을 비롯해 우리 정부의 적극적인 외교가 필요하다. 우리는 베이징올림픽의 기회를 활용하여 북한이 봉쇄를 풀고 바깥 세상으로 나올 수 있는 여건을 만들어줌으로써, 외부의 인도적 지원과 협력을 북한이 수용할 수 있도록 도와줄 수 있다.

마지막으로 모색해야 할 관여 방안은 남북한 간 대북지원 채널과 관-민 거버넌스의 복원이다. 2010년 5.24 조치 이후 남북 간의 대북지원 채널은 대부분 닫혔다. 김대중정부와 노무현정부를 거치면서 힘들게 구축해왔던 관-민 대북지원의 거버넌스도 해체되었다.

165) FAO & WFP, “Hunger Hotspots: FAO-WFP Early Warnings on Acute Food Insecurity, August to November 2021 Outlook,” July 30, 2021, p. 17., <<https://www.wfp.org/publications/hunger-hotspots-fao-wfp-early-warnings-a-cute-food-insecurity-august-november-2021>> (Accessed September 1, 2021).

이로써 지난 10년 동안 대북지원과 관여 정책에 대한 이니셔티브는 대부분 국제기구들에 넘어갔다. 현재 상황에서 설령 북한이 외부의 코로나 백신 지원을 수용하더라도 그 대상은 우리 정부가 아닌 국제기구가 될 가능성이 높다. 따라서 대북 관여 정책의 추진을 위해서는 남북한 간의 신뢰 회복은 물론 대북지원 채널 및 거버넌스의 복원이 우선해서 이뤄져야 한다. 민간이 앞장서고 관이 따라오는 先민-後관의 연착륙 방식의 접근이 필요하다.

참고문헌

1. 단행본

- 김상균. 『현대사회와 사회정책』. 서울: 서울대학교 출판부, 1990.
- 김학재 외. 『북한사회변동 2020: 시장화, 정보화, 사회분화, 보건』. 시흥: 서울대학교 통일평화연구원, 2021.
- 이규창·김수경·이지순·정은미·임예준. 『북한인권백서 2020』. 서울: 통일연구원, 2020
- 정근식·조성은·천자현·황정미·조용신. 『북한사회변동 2017: 시장화, 정보화, 사회분화, 사회보장』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2018.
- Beveridge William. *Social Insurance and Allied Service*. London: H.M.S.O., 1942. 재인용: 김상균, 『현대사회와 사회정책』. 서울: 서울대학교 출판부, 1993.
- Central Bureau of Statistics of the DPR Korea and UNICEF. *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017, Survey Findings Report*. Pyongyang: DPR Korea: Central Bureau of Statistics and UNICEF, 2017.
- FAO. *Crop Prospects and Food Situation #3, September 2021*. Rome: FAO, 2021.
- Marshall, T.H. *Social Policy*. London: Hutchinson, 1965. 재인용: 김상균. 『현대사회와 사회정책』. 서울: 서울대학교 출판부, 1993.
- OHCHR, *The Price is Rights: The Violation of the Rights to an Adequate Standard of Living in the Democratic People's*

Republic of Korea. Geneva: OHCHR, 2019.

WHO. *Global tuberculosis report 2021*. Geneva: WHO, 2021.

2. 논문

이철수. “북한경제특구의 노동복지법제 비교분석: 개성공업지구와 라선경제무역지대를 중심으로.” 『법학연구』. 제28권 1호, 2017.

_____. “북한 장애인복지 법제의 지속성과 변화 고찰: 장애자보호법의 개정 내용 비교를 중심으로.” 『동북아연구』. 제34권 1호, 2019.

_____. “김정은시대 북한사회복지 동학에 대한 일고.” 『통일문제연구』. 제32권 1호, 2020.

정유석·이철수. “2000년 이후 북한사회복지 동향.” 『현대북한연구』. 제19권 2호, 2016.

Cha Victor and Lisa Collins. “The Markets: Private Economy and Capitalism in North Korea?”. *CSIS Beyond Parallel*, August 26, 2018, 재인용: 이철수. “김정은시대 북한사회복지 동학에 대한 일고.” 『통일문제연구』. 제32권 1호, 2020.

3. 북한자료

백과사전출판사. 『조선대백과사전 제13권』. 평양: 백과사전출판사, 2000.

보건성·세계보건기구·유엔아동기금·유엔인구기금. “조선민주주의인민공화국 보건부문발전 중기 전략계획: 2016-2020.” 2017.

강철. “보건료리의 본질과 역할.” 『김일성종합대학학보(철학, 경제학)』. 제64권 제1호, 2018.

길경수. “우리 나라 사회주의제도에서 실시하고 있는 인민적 시책의 우월성과 특성.” 『경제연구』. 2008년 4호, 2008.

- 김길성. “온갖 이색적인 현상과의 법적투쟁의 도수를 높여야 한다.”
『근로자』, 7호, 2019.
- 리련희. “인구의 건강수명에 대한 연구에서 나서는 몇 가지 문제.” 『김일성종합대학학보(철학, 경제학)』. 제64권 제1호, 2018.
- 오진명. “사회주의보건제도의 우월성을 높이 발양시켜 나가기 위한 현명한 정도.” 『김일성종합대학학보(역사학)』. 제65권 제2호, 2019.
- 한은경. “주체의 사회주의문명강국의 징표.” 『김일성종합대학학보(철학, 경제학)』. 제64권 제1호, 2018.

4. 기타 자료

- 『데일리NK』.
『로동신문』.
『연합뉴스』.
『조선의 오늘』.
『조선중앙통신』.
『VOA Korea』.

- 민주평화통일자문회의 <<https://www.puac.go.kr>>
질병관리청 <<https://www.kdca.go.kr/>>.
통일부 <<https://www.unikorea.go.kr/>>.
통일법제데이터베이스 <<https://www.unilaw.go.kr/>>.
통일연구원 <<https://www.kinu.or.kr/>>.
Beyond Paralle, CSIS <<https://beyondparallel.csis.org/>>.
UNFPA <<https://www.unfpa.org/>>.
United Nations DPR Korea <<https://dprkorea.un.org/en>>.
WFP <<https://www.wfp.org/>>/

Democratic People's Republic of Korea, "Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda for the Sustainable Development." The United Nations, June, 2021, <<https://sustainabledevelopment.un.or>>.

USDA, "International Food Security Assessment, 2021-31", July 2021, <<https://www.ers.usda.gov>>

북한이탈주민 인터뷰 (2021.4.2., 2021.4.5., 2021.4.7., 2021.4.15., 2021.4.23., 2021.4.25., 2021.4.26., 2021.6.30., 2021.7.2., 2021.7.6., 2021.7.13., 2021.9.30., 통일연구원).

김환. "북한장애인인권증진을 위한 연구." <북한의 장애인복지와 인권: 북한인권위크숍> 발표문. 한동대학교, 2021.

엄주현. "김정은 집권 10년의 보건 부문 정책 변화와 특징." 통일연구원 자문회의 자료, 2021.

이철수. "김정은시대 북한장애인정책." <북한의 장애인재활복지: 통일 교육세미나> 발표문. 대구대학교, 2018.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2019년도 연구보고서

<연구총서>

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외	8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외	17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형	8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리	8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외	12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외	11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외	11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외	11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외	15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원

2019-22-01	평화외식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화외식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동을 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

〈정책연구시리즈〉

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외	
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호	
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환	
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외	

〈Study Series〉

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan	
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme	
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa	

2020년도 연구보고서

〈연구총서〉

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석들	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화번영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원

2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경옥 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원

〈정책연구시리즈〉

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

〈Study Series〉

2020-01	The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
2020-02	Variables and Pathways of Changes in North Korea: Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening' Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
2020-03	Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
2020-04	2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation Park, Juhwa et al.

2021년도 연구보고서

<연구총서>

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진·홍제환 8,000원
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외 9,000원
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외 9,000원
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외 9,500원
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외 11,000원
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외 10,000원
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병근 외 14,500원
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외 11,500원
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성운 10,500원
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외 10,500원
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외 10,500원
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외 18,000원
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제환·김석진 10,000원
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로	정은미 외 9,500원
2021-15 KINU 통일외식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외 22,500원
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외 16,000원
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외 16,500원
2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외 9,500원
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외 13,500원
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이운진 외 11,000원
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외 11,000원
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외 23,500원
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외 13,000원
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외 11,000원
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외 19,000원
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외 23,000원
2021-27 한반도 군비경쟁과 평화 정착	장철운 외 14,000원
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외 16,500원
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외 12,000원
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김감식 외 12,000원
2021-31-01 평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외 10,000원
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외 11,500원

2021-32	한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외	14,000원
2021-33	한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외	14,000원
2021-34	신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외	16,500원

〈정책연구시리즈〉

2021-01	2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
---------	--------------------------------	-------

〈Study Series〉

2021-01	International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02	North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03	North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
2021-04	A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

KINU Insight

2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외
2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 對北성공 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014-2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영

북한인권백서

북한인권백서 2018	한동호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외	24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외	24,500원
북한인권백서 2020	이규창 외	21,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외	27,000원
북한인권백서 2021	오경섭 외	21,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외	27,000원

연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)	10,000원

기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외
2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·용혜민 엮음

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

도서회원 가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :)		
	※ 도로명 주소 기입		
연 락 처*	전화번호		이메일 주소
이메일 서비스	수신 ()		수신거부 ()
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일 성 명 (인)			

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 수집·이용, 위탁하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 서비스 제공
2. 수집하려는 개인정보의 항목: 성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년 (회원자격 갱신 시 보유기간은 1년 연장)
4. 동의를 거부할 권리 안내
5. 개인정보 취급업무 위탁 내역(고지사항)

위탁 받는 업체(수탁업체)	업무내용
(주) 코리아디엠	발간물 발송 업무 처리

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 정보주체가 만 14세 미만의 아동인 경우 위와 같이 개인정보를 수집·이용하는데 동의하십니까?

동의		미동의	
----	--	-----	--

년 월 일

본인 성명 (서명 또는 인)

법정대리인 성명 (서명 또는 인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시십시오.
 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681
 (예금주: 통일연구원)



김정은 시대 북한의 사회정책:
복지와 통제를 중심으로