

북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제

최진욱 · 이교덕 · 조정아 · 이진영 · 차문석

북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제

최진욱 · 이교덕 · 조정아 · 이진영 · 차문석

북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제

인 쇄 2009년 12월
발 행 2009년 12월
발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 북한연구센터
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울 강북구 인수동(4·19길 275) 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300
(직통) 901-2525
(팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>
기획·디자인 두일디자인 (02-2285-0936)
인 쇄 처 두일디자인
가 격 ₩10,000

© 통일연구원, 2009

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

북한 개방 유도 전략 : 목표, 기본방향 및 단계별 과제 / 최진욱, 이교덕, 조정아, 이진영, 차문석, -- 서울 : 통일연구원, 2009

p. ; cm. -- (KINU 연구총서 ; 09-08)

참고문헌 수록

ISBN 978-89-8479-506-8 93340 : ₩10,000

북한 개방[北韓開放]

340.911-KDC4

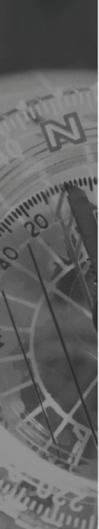
320.9519-DDC21

CIP2009003800



북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제

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



목 차

I. 서론	1
1. 연구의 목적	3
2. 연구의 방법 및 구성	6
II. 개방화 사례 연구	9
1. 중국의 개혁·개방	11
2. 베트남의 개혁·개방	49
III. 북한의 분야별 실태 및 생존전략	113
1. 정치 분야	115
2. 경제 분야	163
3. 사회문화 분야	196
IV. 개방 유도 전략	243
1. 기본 방향	245
2. 단계별 목표와 과제	255

북한 개방 유도 전략:
목표, 기본방향 및 단계별 과제

V. 결론	295
참고문헌	301
최근 발간자료 안내	315

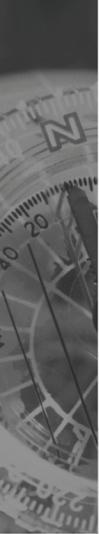


표 목 차

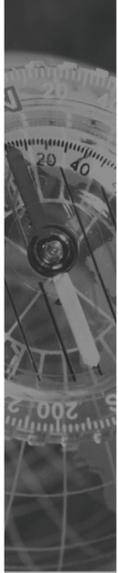
<표 II-1> 중국 개방정책의 전개 과정	20
<표 II-2> 3단계 사회발전론	28
<표 II-3> 시기별 경제개혁의 주요 특징	35
<표 II-4> 도이머이정책의 4가지 중점	59
<표 III-1> 11기 최고인민회의와 12기 최고인민회의 국방위원회 비교	129
<표 III-2> 2000년 이후 북한의 예산, GNI, 경제성장률 추이 ...	163
<표 III-3> 북한의 재정수지 적자 추이	164
<표 III-4> 북한의 연도별 대외무역 수지(남북교역 제외)	165
<표 III-5> 북한의 연도별 무역수지 적자	166
<표 III-6> 북한의 대중국 무역 의존도	166
<표 III-7> 북한의 식량 수급량 추이	167

그림 목 차

북한 개방 유도 전략:
목표, 기본방향 및 단계별 과제

<그림 I -1> 북한개방의 목표 및 개념	5
<그림 III-1> 북한의 3중 경제	171
<그림 III-2> 군 경제의 체계	176
<그림 III-3> 당 경제의 체계	177
<그림 III-4> 선군 경제와 잉여의 유입 동선	185
<그림 III-5> 외화벌이와 특권경제로의 잉여 유입	187
<그림 IV-1> 북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	293

I. 서론



복합 개념 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제

1. 연구의 목적

북한이 개혁과 개방에 대하여 노골적인 거부감을 드러내고 핵무기에 대하여 집착하고 있음이 갈수록 분명해 지고 있다.¹ 북한은 개혁·개방을 김정일 정권에 대한 위협으로 간주하며 개혁·개방이라는 용어조차 심한 거부감을 보이고 있다. 북한이 7·1 경제관리개선 조치 등에서 시도한 경제개선 방침의 출발점은 기존체제, 기존노선의 고수를 전제로 한 고난으로부터의 탈출이자 지금까지의 실책이나 폐해를 은폐하면서 새로운 활로를 찾으려 하는 ‘연명’의 책략에 지나지 않는다. 북한의 경우 개혁·개방의 결단을 내릴 수 있는 인물은 오직 김정일 뿐이나 그는 “나에게서 0.0001mm의 변화도 기대하지 말라”고 공언한 바 있다. 실질적으로 북한을 통치한지 수십년이 지났고 김일성의 유훈통치를 공언한 그로서는 새로운 노선의 채택이 자신의 과거 업적 부정을 의미하므로 과거와 결별한 본질적 변화를 주도하기는 어려운 것으로 보인다.

북한은 국가안보 보다는 정권안보를 중시하고 있으며 인민경제는 도외시 한 채 당 경제와 군 경제에 집중하고 있다. 이를 위해 체제보위에 필수적인 군과 보위부, 인민보안성이 전면에 나서고 있으며, 핵능력을 증대시키고 핵보유국으로서 인정받기를 원하고 있다. 따라서

¹ 햇볕정책하에서 북한 지도부는 개혁·개방 의지가 있다고 간주되었으며 북한은 이미 변화하였고 변화하고 있다고 보았다. 북한의 변화를 촉진시키기 위해서 ‘냉전구조’의 핵심인 한국과 미국, 일본의 대북 적대정책이 전환되어야 한다고 보았다. 북한 변화에 대한 긍정적 인식은 낙관적 전망으로 이어졌다. 북한의 변화를 목표로 한 적극적인 정책 보다는 남북간 화해와 협력관계가 유지되면 언젠가 북한이 변화하고 남북간 경제공동체, 사회공동체가 이루어지고 궁극적으로 정치적 통합이 이루어질 것이라고 믿었다. 따라서 대북정책의 수단인 화해·협력의 추진에 대하여 매우 확고한 입장을 갖고 일관성을 보였으나 대북정책의 목표인 북한의 변화는 미흡하였다고 평가된다.

북한이 스스로 변하기를 기다리기 보다는 보다 적극적으로 북한을 개방시키는 전략을 수립하고 추진할 필요가 있다.

본 연구에서 개방은 개혁과 개방을 모두 포함하는 개념으로 북한이 동유럽식의 충격적인 체제전환 보다는 일차적으로 중국이나 베트남 식의 개혁·개방을 하는 것을 의미한다. 그러나 북한 개방의 목적은 북한체제의 연명이나 강화가 아니라 체제 변화를 통해서 경제난을 극복하고 남한에 대한 북한의 의존도가 증가시킴으로서 한국의 주도권이 강화되며 궁극적으로 남북통일로 이어지는 것이다. 즉 북한의 개방은 하나의 프로세스로서 통일을 지향하는 정상국가화라고 할 수 있다.² 이를 위해 우선적으로 비핵화가 이루어져야 한다. 대외적으로 미·북관계 정상화를 통해 국제사회의 정상적 일원으로 편입되고 무역 거래가 정상화되며, 대내적으로 권력구조의 정상화 등 체제 각 부문이 정상화되며 국가-사회관계가 정상화되는 것을 의미한다. 남북관계에서는 사회문화공동체가 형성되는 것을 의미한다. 우리의 대북정책 목표도 북한의 개혁·개방을 통해 북한의 경제적 상황이 호전되고 남북간 화해가 이루어지며, 이를 바탕으로 통일을 이루는 것이다.³

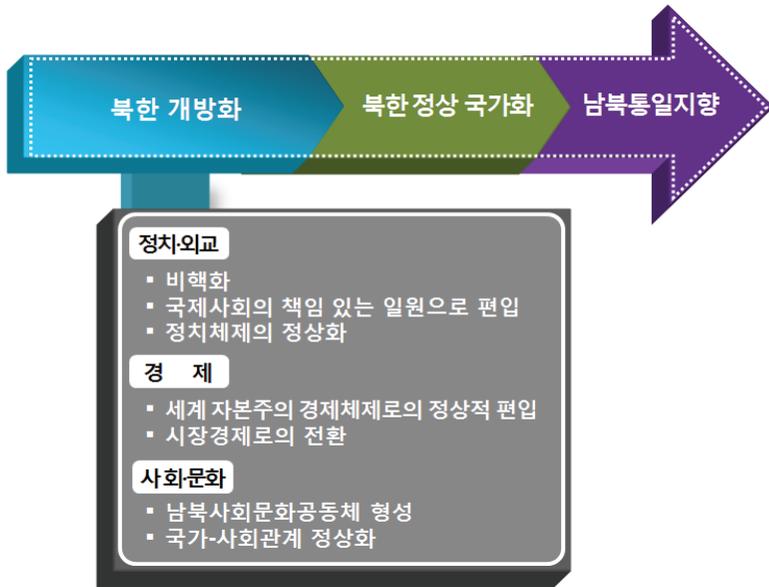
본 연구는 중국과 베트남 등 사회주의 국가들의 개혁·개방 사례를 분석하여 시사점을 도출하고, 북한의 실태와 생존전략을 정치, 경제, 사회 등 분야별로 분석한 후 북한 개방 유도 전략을 제시하는 것을 목적으로 한다. 개방 유도 전략과 관련, 개방을 유도하기 위한 기본방

2. 정상국가화는 북한이 인권유린, 테러지원, 대량살상무기 개발·확산의 오명을 벗고 미국과의 관계정상화를 통해 스스로 국제사회의 정상적 일원으로 편입되어 근대화 되는 것을 의미한다. 서재진, “대북정책의 과제와 남북관계 전망,” (서울대 12차통일정책 포럼 2008년 9월 23일); “이명박 정부의 대북정책, 진보정권의 정책과 이렇게 다르다,” (동국대학교 북한학연구소 제15회 북한포럼: MB 대북정책 평가 2008년 2월 13일).

3. 이명박 대통령의 미국외교협회 간담회 발언. 2009년 9월 21일.

향을 제시한 후 북한의 핵폐기에 대한 전략적 결정 이전과 이후의 두 단계로 나누어 단계별 목표와 과제를 제시하고자 한다.

●그림 1-1 북한개방의 목표 및 개념



북한이 개방에 의해 ‘정상국가화’ 되려면 한반도에 새로운 평화구조가 정착되고 남북관계가 질적으로 발전되어야 한다. 그런데 이 과정에서 가장 중요한 것이 비핵화 문제이다. 비핵화가 달성되지 않으면 동북아 및 한반도에 긴장이 상존할 수밖에 없고 이에 따라 북한의 개방 확대는 제한적일 수밖에 없으며, 다른 분야의 발전도 제약한다. 따라서 북한의 개방 유도 전략도 비핵화 과정과 연동하여 달라져야 하기 때문에 북한의 핵폐기 결정 이전과 이후로 나누어 제시하고자 한다. 물론 핵폐기 결정 이후 과제의 경우, 그 과제의 달성이 성과의

I
II
III
IV
V

누진적 축적에 의한 질적 변화를 요하기 때문에 그 과제의 시작은 핵폐기 결정 이전에도 실시될 수 있다.

‘핵폐기 결정’이란 6자회담에서 합의된 바와 같이 동결, 불능화, 검증, 폐기 과정과 같은 기술적인 측면 보다는 남아공이나 리비아의 예와 같이 핵폐기에 대한 북한 지도부의 진정되고 자발적인 ‘선언’과 이 선언을 이행하기 위한 후속 회담에 의해서 보장되는 것을 의미한다. 그러나 ‘핵폐기 결정’ 이전이라 하더라도 개방 유도 전략이 실행되기 위해서는 최소한 핵시설을 불능화하고 모든 핵프로그램에 대한 완전하고 정확한 신고와 이에 대한 검증은 필요할 것이다.

2. 연구의 방법 및 구성

본 연구에서 북한의 개방은 주변에서 환경을 조성해주어서 될 문제가 아니라 북한 지도부의 자발적이고 전략적 결정이 우선되어야 할 것이라는 인식에서 출발하고 있다. 북한 지도부는 개혁·개방 의지가 있다. 그러나 ‘한반도 냉전구조’로 인해 주저하고 있다고 보고 ‘냉전구조’의 핵심인 한국과 미국, 일본의 대북 적대정책이 전환되어야 한다고 보는 시각도 있으나, 이러한 시각은 1990년대 초반 북한이 미국, 일본과 수교에 실패하고 국제적으로 고립되었을 때는 부분적으로 설득력이 있었으나 1990년대 중반 이후 제네바합의와 한국의 전례없는 포용정책에도 불구하고 선군정치를 고수하고 장거리 미사일과 핵실험을 거듭하며 3대세습을 추진하는 현 상황에서는 설득력이 떨어진다.⁴

4. 최진욱, “이명박 정부의 대북정책과 북한의 반응: 새로운 대북정책을 위한 제언,” 『통일정책연구』, 제17권 1호 (2008), p. 56.

같은 맥락에서 중국과 베트남의 개혁·개방 사례는 북한이 핵무기 폐기를 결정하고 국제사회에 편입하는 과정에서는 시사점을 주고 있지만, 핵무기 폐기 결정 이전의 단계에서는 많은 차이점을 보이고 있다. 첫째, 북한의 변화는 중국이나 베트남과 달리 과거를 부정하거나 반성하는 식의 근본적인 변화를 추구하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 김정일은 유교주의적 전통을 내세워 김일성을 ‘영원한 주석’으로 추대함으로써 후계자로서 자신의 정통성을 강화하고 주민의 절대적 지지를 도출하려 하였다. 즉, 김일성과 김정일의 일체성으로 인하여 북한이 ‘개혁’을 공식화하고 선언하는 것은 자칫 과거와의 단절을 의미하는 것으로 대단히 어려운 일이다. 둘째, 중국과 베트남의 개혁 사례에서 보듯이 개혁·개방에 보다 중요한 것은 내부적인 정치안정이다. 베트남은 1975년 통일 후 1985년까지 경제가 황폐해지자 즉각 도이머이 정책을 추진하였다. 당시의 베트남은 미국과의 적대관계는 물론 주변의 캄보디아, 중국과 군사적 긴장상태에 있었으나 주민들의 정부에 대한 높은 충성심을 바탕으로 개혁·개방에 돌입할 수 있었다. 중국 역시 1979년 개혁을 시작할 때, 내부로부터의 절대적인 지지가 정책 변화의 밑바탕이 되었다. 그러나 만성적인 경제난과 통제이완, 최근 김정일의 건강 악화 등 북한의 잠재적 정치불안은 대내외 정책에 큰 영향을 미치는 것으로 보이며, 북한의 지도부가 정책변화가 가져올 정치적 동요에 대해 자신감을 갖지 못하는 것이 개혁·개방을 단행하는 데 가장 큰 걸림돌이 되고 있다.

본 연구에서 개방의 개념과 목표 등을 정의하는 것이 가장 힘든 작업이었고 공동 연구자들이 합의하는 데 수차례의 워크숍과 자체 토의를 거쳐야 했다. 개방 유도를 위한 기본 방향 설정, 단계별 목표, 분야별 세부 목표 및 과제 선정도 같은 과정이 필요하였다.

I
II
III
IV
V

본 연구는 서론을 포함하여 총 5장으로 구성된다. 2장은 중국과 베트남의 개혁·개방사례에 대한 분석을 통하여 북한 개방 유도 전략에 시사점을 도출하고자 한다. 3장은 북한의 분야별 실태 및 생존전략에 대한 분석이다. 정치, 경제, 사회 등 분야별로 북한의 실태를 분석하고 북한이 생존을 위해 취하고 있는 나름의 전략을 분석한다. 4장은 북한 개방 유도 전략이다. 본 장에서는 우선 개방 유도를 위한 기본방향을 제시하고 북한이 핵무기 포기를 결정하기 이전과 이후로 나누어 세부적인 과제를 제시한다. 5장은 결론이다.

II. 개방화 사례 연구



북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제

1. 중국의 개혁·개방

본 절의 목적은 북한의 개혁·개방과정에서 나타날 수 있는 여러 고려사항을 같은 사회주의 국가였던 중국의 개혁·개방 과정에 대한 분석을 통해 살펴보는 것이다.

1978년 11차 공산당대회 3차 중앙위원회 전체회의(이하 11차 3중전회)로 중국의 개혁·개방이 시작되어 2008년으로 30주년을 맞이하였고, 그 결과 중국 사회주의 성격의 변화는 물론, 국가 전체로 정치, 경제, 사회 등 내치 및 외교정책에서도 큰 변화를 가져왔다.⁵ 반면, 북한의 경우 일부 개혁·개방의 시도는 있었으나 좌절되었고, 이후 다른 역사적 전개를 보여 왔던 것이 사실이다. 이런 역사적 전개에 상이성은 개혁·개방에 있어 중국의 경험이 북한에 제한적인 의미를 줄 것임을 의미한다. 그러나 중국과 북한이 사회주의 체제의 특성을 공유했으므로, 일정 부분 중국의 경험이 북한에 주는 함의는 클 것이며, 특히 북한이 성공 모델로 중국을 상징하고, 본받으려 하였던 점에서 그렇다고 할 수 있다.

5. 1978년 12월 28일 중국공산당 제11기 3중전회에서 덩 샤오핑은 중국에 자본주의 시장경제체제를 전면 도입하는 개혁·개방 정책 추진을 선언한지 정확히 30년에서 2개월가량이 모자라는 2008년 10월 9월 베이징에서는 제17기 3중전회가 4일간 일정으로 열렸다. 이 회의는 지난 개혁·개방 30년을 정리하고 향후 개혁·개방 방향을 대내외에 공포하는 의미를 갖고 있었다. 지난 30년간의 개혁·개방의 과정과 결과에 대해서는 많은 연구가 진행되었으나, 이 보고서에서의 중점은 중국 개혁·개방 초기의 사례가 북한에 적용될 수 있는가 하는 점에기에 생략한다. 전병곤, “중국개혁·개방 30년과 북한,” (통일연구원 Online Series co. 08-71, 2008)을 참조.

가. 개혁·개방 이전 상황

(1) 마오쩌둥 사후 쿠데타를 통한 정권 장악

1978년 12월 중국공산당 11기 3중전회를 통하여 개혁·개방의 방침이 천명되었다. 이후 중국의 개혁·개방은 중국 사회를 변화시키면서 30여년간 지속적으로 유지되었다. 하지만 기존의 연구는 주로 개혁·개방의 성과라든지, 개혁·개방기 자체의 변화 요소에 주목하였을 뿐⁶ 개혁·개방과정에서 덩 샤오핑 등 개혁파가 국가권력을 어떻게 장악하였는가에 대해서는 면밀히 살펴보고 있지 못했다. 이러한 측면에서 1949년 이래 중국을 통치했던 마오쩌둥을 중심으로 한 중국의 혁명 1세대가 종료되고, 새로운 노선에 기초한 중국 사회주의의 2세대를 새롭게 만든, 덩 샤오핑등 개혁파의 정권 장악 과정에 대한 분석은 북한의 개혁과정 변화와 연관하여 시사점을 줄 수 있을 것이다.⁷

개혁·개방을 주도한 세력은 1세대 혁명원로나 문화혁명(1966~1976년)이래 하방(시골로 추방됨)되어 권력의 핵심인 당·군에서 배제되어 있던 덩 샤오핑이 주도하였다. 마오쩌둥 사후, 당·군을 장악한 마오쩌둥 추종 세력인 범시파(凡是派)와⁸ 장칭 등 4인방을 제거할 목적으로 덩 샤오핑을 비롯한 일군의 세력이 형성되었다. 이들은 군

6. 개혁·개방 과정의 교과서적인 전개과정은 김소중, 『중국을 정복하자』(서울: 백산서당, 2005); 김익수, 『중국투자론』(서울: 박영사, 2002)을 참조.

7. 중국은 공산당이 지배하는 국가로 당의 역할 그 중에서도 당 중앙으로 칭해지는 정치엘리트들의 역할은 고도로 중앙집권화되어 있는 특색을 보인다. 이 점에서 정치엘리트의 변화는 개혁·개방과정에서 중요하다. 김태호, “중국의 정치엘리트 연구,” 정재호 편, 『중국정치연구론』(서울: 나남출판, 2000)의 2장.

8. 마오쩌둥의 후계자로 알려진 후야 구어핑이 대표적인 범시파이다. 그는 마오쩌둥과 같은 후난성 출신으로 당총서기, 국가주석, 당중앙군사위주석직 등 당·정·군의 최고 자리를 승계하였으나, 덩 샤오핑 등 개혁파에 의해 축출되었다. 최근 후야는 공산당의 성격이 변화하였다면서 공산당을 탈당하였다.

의 일부와 협력하여 범시파를 제거한 후 권력 장악을 시작하였다. 당시 덩 샤오핑 등 개혁파가 군 일부의 동의를 얻을 수 있던 것은 군 내부의 불만을 이용했기 때문이다. 문화혁명 기간 중 사실상 무정부 상태인 중국에서 계엄이 실시되었고, 이에 따라 인민의 군대라는 인민지원군이 군 본연 업무인 국토방위보다는 정권의 하수인으로 인민을 통제하는데 이용되는 것에 불만이 있었던 것이다. 특히 군의 최대 파벌인 광둥세력과 타협을 이룬 것은 쿠데타를 성공시키는 결정적인 역할을 하였다. 그러나 개혁·개방에 협조한 군의 일부 세력은, 후에 개혁·개방을 가로막는 세력으로 몰려 제거되게 된다.⁹

(2) 개혁파의 정권 장악 순서

개혁파가 마오쩌둥의 잔존 일당을 제거하는 쿠데타 과정은 국가 및 당 운영의 핵심이라 할 무력(군), 언론(선전), 인사(당 조직부 등), 그리고 당의 장악의 순으로 이루어졌다.

첫번째는 무력을 가진 (중앙)군을 장악하는 것이었다. 군의 최고 의사결정 기관인 당 중앙군사위원회의 주요 지휘자, 7대 군구의 정치 위원 및 실제 지휘관인 사령원 등이 쿠데타에 참여하도록 회유하였고, 그렇지 못한 경우는 체포 등의 방법으로 군을 장악하였다.

두번째는 당의 판공실(비서실 및 총무기능)을 장악하는 것이었다. 이를 통해서 지방 및 관련 부문에 전달되는 모든 문서 및 명령 체계를 통제하여, 쿠데타가 지방으로 왜곡되어 전달되는 것을 막았다. 또한 당의 주요 선전 기구를 장악하여, 보도 등을 통제하였다. 이 과정을

⁹ 양 상쿤을 위시한 그의 파벌로 '양가군'으로 불리웠다. 쿠데타 과정 및 개혁·개방 과정에서 큰 역할을 하였으나, 1992년을 기점으로 일선에서 물러난다.

통해 비록 당 중앙의 중간기구 및 지방 조직들이 개혁파에 협조하지 않더라도, 저항하지 못하도록 통제를 한 것이다. 초기에 국가 심장부라 할 무력과 선전 부문을 장악함으로써 중앙 차원에서의 쿠데타는 성공하였다.¹⁰ 이후 개혁파의 당 장악은 특히 조직부(인사권), 통전부(종교, 민족) 등 핵심 부서로 이어졌다. 인사권 및 당원들에 대한 신원을 확보함으로써 중앙 및 지방 당원을 실제적으로 통제할 수 있게 된 것이다.

한편, 개혁파는 새롭게 당·군을 구성할 인재를 선별하였다. 중앙 차원에서 고급 당 간부들에게 개혁파에 대한 충성을 요구하였고, 공산당의 핵심이라 할 공산당 중앙위원회의 조직구성을 새롭게 시도하였다. 즉, 300여명에 이르는 당 중앙위원에 대한 재선정 작업을 통해 개혁파에 찬동하는 고급당원을 중심으로 새롭게 중앙위원을 구성하려 하였다. 이를 통하여 중앙 차원에서의 당 장악을 이룸은 물론 지방의 지도급 인물들을 개혁·개방 노선에 찬동하도록 했던 것이다.

반면 쿠데타 성공 이후 지방 차원에서는 7대 군구의¹¹ 군 관련 인사를 제외하고, 지방 당을 일일이 장악하지 않았다. 이는 고도로 중앙집중된 중국 공산당의 특성에 기인한 것인데, 중앙의 명령체계에 따라야 하는 지방당은 분열이나 저항을 시도 할 경우 군과 연결되지 않는 한 통제할 수 있다는 자신감에서 비롯되었다. 그러나 통제가 곧 개혁·개방 노선에 대한 찬성을 의미하지는 않았기에, 개혁파는 지방의 동

¹⁰ 중국의 당·정·군 체제와 국가·사회 관계는 매우 독특하다. 북한과 유사점도 있으나 근본적으로 중국만의 독특한 특색을 보이고 있다. 김소중, 『중국현대정치』(대전: 배재대학교 출판부, 2005)의 11장.

¹¹ 중국의 군구는 야전사령관(사령원)과 정치위원의 이원체제로 되어 있다. 특히 베이징, 선양, 랴저우, 칭두, 난징, 지난, 광저우 등 7대 군구는 지방 세력의 무장 기반이 되지 않도록 중앙에서 통제하고 있다. 한 예로 출신지역의 군구에 지도자를 배치하지 않는 조치를 취하고 있다.

의를 얻기 위한 조치를 취하였다.

결론적으로 중국의 개혁·개방 과정은 사실상 내부 쿠데타 형식으로 이루어진 것으로, 기존 세력을 제거하고 당, 군 및 국가기구를 장악함으로써 성공할 수 있었다. 이를 통해서 현재까지 공산당이 집권하는 기초를 만들었다.

(3) 당 대회를 통한 정권 이양 공지

쿠데타를 통해 이루어진 개혁파의 정권 장악은 선전기구의 통제로 인하여 외부에 알려지지 않았다. 이에 개혁파는 내부 준비를 거처, 새로운 변화를 외부에 알리고자 공산당 당 대회를 개최하였다. 즉 1978년 11기 3중전회는¹² 쿠데타의 완성이자, 쿠데타 세력이 당을 완전히 장악하였고, 새로운 통치 이념으로 개혁·개방 노선을 외부에 알리는 계기였던 것이다. 즉 당대회를 통해서 중국 공산당의 거대한 역사적 전환을 중국 및 외국에 알리는 역할을 한 것이다.

11기 3중전회에서는 두 가지가 중요한 사항으로 논의되었다. 하나는 과거 청산이며, 다른 하나는 새로운 미래를 제시하는 것이었다. 과거청산은 마오쩌둥의 잔존세력을 척결하는 것이고, 미래를 제시하는 것은 개혁·개방 노선을 알려 새로운 통치 이념으로 삼고자 하는 것이었다. 우선, 과거청산은 1981년 6월 ‘건국이래 당의 약간의 역사 문제에 관한 결의(역사결의)’로 발표되어 완료되었다. ‘역사결의’가 중요한 점은 당시 개인적 숭배의 대상이었던 마오쩌둥에 대해 그의 과오를 지적하여 인정하는 파격적인 변화를 보였다는 것이다. 한편으

¹² 이후 중국은 5년마다 공산당 전국대회를, 1년에 한번 이상 당중앙위원회 전체회의를 개최하는 지속성과 투명성을 보이고 있다. 당대회와 관련한 것은 2002년 이후 개최된 16차 대회부터는 홈페이지를 운영하여 홍보하고 있다.

I
II
III
IV
V

로는 마오쩌둥이 과오보다는 공적이 많음을 지적했지만, 마오쩌둥의 사상이 개인의 업적이 아닌 공산당의 집체적인 업적으로 표현함으로써 마오쩌둥에 대한 격하를 시도하였다. 이는 당시 기준으로 보면 혁명적인 변화였다고 할 수 있을 것이다.¹³ 이를 북한에 비교하여 적용한다면, 역사적인 김일성의 과오를 지적하고, 김일성의 주체사상이 김일성보다는 빨치산 등 북한 지도부의 노력에 의한 집체적 사상이라고 지적하는 것과 같다.

또한 11기 3중전회에서는 개혁·개방으로 대표되는 미래 중국의 모습을 제시하였다. 개혁·개방은 새로운 중국의 통치 이념이자 개혁파의 노선이었다. 즉 개혁파는 새로운 당대회를 통해 중앙위원의 인사를 결정하고 당의 단결을 과시함으로써, 외부적으로 개혁·개방의 노선을 확정하고, 내부적으로는 개혁·개방 노선을 추진하는 동력을 얻게 된 것이다.

그렇다면 이후 개혁·개방의 전개과정은 완만하였을까? 어떤 구체적인 방법으로 개혁·개방은 전개되었을까? 아래에서는 개혁·개방의 전개 과정에 나타난 이론화 과정과 중국 사회의 변화에 대해 고찰해 본다.

나. 개혁·개방의 전개

〈개혁·개방의 이론화와 계획〉

중국의 개혁·개방은 대내적으로는 개혁, 대외적으로는 개방으로 정

¹³ 현재는 망각하고 있으나, 역사결의는 중국의 개혁·개방에서 매우 중요한 조치였다. 이 역사결의를 통해 명예회복, 당적 회복, 문화혁명 평가, 새로운 세력의 공고화를 위한 당내 교육 실시 등이 이루어졌다. 즉 역사에 대한 재평가는 매우 정치공학적인 역할을 하였던 것이다.

리할 수 있다. 즉 대내외적인 변화를 통해서 중국 사회를 ‘죽의 장막’에서 새롭게 열리는 사회로 나아가는 노선을 의미한다.¹⁴ 그러기에 개혁·개방 방침은 대내외 선전을 위한 이론화 과정이 필요하며, 동시에 그에 따른 하부적인 주요 방침이 결정되어야 했다. 아울러 이는 당의 선전기구를 통해 당원과 일반 국민들에게 알려졌다.

개혁·개방 노선은 간단한 용어로 정리되는데, 이는 ‘한 개 중심’, ‘두 개 방향’, ‘4개 기본원칙’이다. 우선 변할 수 없는 원칙인 ‘한 개 중심’은 근대화과정이다. 두 번째, ‘두 개의 방향’은 내부적 개혁과 외부적 개방이며, 이를 추진하는 기본적인 원칙으로 제시된 것이 ‘4개 기본원칙’이었다. 이는 주로 공산당의 집권을 강조하기 위한 정치경제적 측면을 얘기하고 있다. 즉 근대화라는 경제우선 논리를 먼저 부각시키고 중요하게 여기면서, 4항으로 정치적 논리를 보충하는 접근이다.¹⁵ 여기서 근대화에 대해서는 ‘점진적’, ‘부분적’, ‘선후 관계(원칙성과 유연성의 기본원칙)의 원칙’을 확정하고 천명하였다.

이후 30년간 근대화의 주요 골자가 지켜지는 상황이 유지되었다. 그렇다면 근대화라는 원칙에서 개혁과 개방은 어떠한 방법으로 전개되는가? 또한 중국은 경제 우선 논리의 원칙이 가져온 정치적 부담을 어떻게 극복하는가를 살펴보아야 하는데, 이런 점은 공산당의 집권을 유지하면서 새로운 개혁·개방 시대를 맞이하는 과정에서 중요한 요소였다. 즉 중국의 개혁·개방에서 국가 및 당이 고려해야 하는 중요한 사항이 되는 것이다. 사실 이론화가 진행되었으나 실제적인 개

¹⁴ 소련을 철의 장막(iron curtain)이라 부른 서구에서 중국을 지칭한 용어로 대나무에 비유하여 죽의 장막(bamboo curtain)이라 칭하였다.

¹⁵ 개혁·개방의 전략과 관련한 총 설계는 산시우파, 왕샤오웨이, 손상하 옮김, 『등소평과 21세기 중국의 전략』 (서울: 유스북, 2005년) 제3장.

혁과 개방의 전개는 이런 이론화의 노선을 수정을 요구 할 수 있기 때문이다.

〈개혁의 전개와 변화〉

그렇다면 구체적으로 대내적인 개혁은 어떻게 전개되었는지를 살펴보면, 그것은 농촌에서 도시로, 시범지역에서 전국으로, 향진 등 기초조직에서 시작하여, 현, 지구, 그리고 성급 등 좀 더 큰 지방조직으로 이관하면서 진행되었다. 구체적으로 살펴보면, 시작은 사회주의 농촌의 기본이며 정치·경제·사회적 결사체라 할 단위체제의 해체부터였다. 그러나 단위체제가 해체되어도 주민등록 및 거주형식을 결정하는 호구제도도 이완시키지 않음으로써, 대규모의 인구가탈을 막는 장치는 유지하였다.¹⁶

이후 개혁은 크게 두 방향에서 이루어졌다. 첫째는 중앙 차원에서 위로부터의 개혁인데, 당 및 국가의 새로운 제도화 과정, 그리고 국유 기업 개혁이 그것이다. 둘째는 지방 차원으로, 밑으로부터의 변화라 할 시장 기능 및 기업의 창출(향진기업)이 이루어졌다.¹⁷ 즉 중앙차원에서는 당의 제도 개혁을 실시하였고, 지방 차원에서는 사회적 통제 시스템의 변화를 유도한 것이다. 특히 소유권 개념을 도입함으로써 중요한 변화가 시작되었다.¹⁸ 소위 공산주의 기본이라 할 생산관계의 변화를 통해 시작되어 공산주의 이론의 변용을 시도한 것이다.

16. 이민자, 『중국 호구제도와 인구가동』 (서울: 폴리테이아, 2007).

17. 향진기업에 따른 중국 사회에서의 가족의 변화는, 유석춘·김태은, “중국향진기업의 발전과 ‘가’의 재구조화,” 『전통과 현대』, 통권 19호 (2002)를 참조.

18. 개혁·개방이 심화되면서 나타난 소유제 변화와 새로운 문제들은 정환우, “소유제 개혁과 새로운 자산관리체제의 모색,” 김재철 편, 『새로운 중국의 모색 I』 (서울: 폴리테이아, 2005)의 제2장을 참조.

농촌에서는 자류지(스스로 처분 농지)를 도입하였다. 특히 현금 차원에서는 잉여노동력의 이동을 허용하여 이들이 시장 기능을 수행할 수 있도록 하였다. 도시에서는 단위제도의 해체를 시작으로 종신고용 및 사회복지가 보장된다는 소위 ‘철밥통’을 없애 사회적인 긴장을 풀어놓는 작업이 시작되었다. 즉 도시의 호구는 유지시켜주되, 사회복지 혜택은 사실상 없애는 방식으로 체제를 변화하여, 도시의 잉여노동력을 새로운 직업으로 유도하였다. 그 결과 이들은 주변부 임금노동자가 되거나, 거대한 사업전선에 들어가게(下海)되었다. 이 과정에서 사회적 유동성이 증가하게 되고, 유동인구에 의해서 도시화가 촉진되었다. 이에 소성진(小城鎮:작은도시) 계획을 수행하여 인구를 흡수함으로써, 하나의 성을 넘어서 다른 성으로 거대한 유동 인구가 발생하지 않도록 조치하였다.¹⁹ 즉 과거 마오쩌둥 시대 인민을 전체적으로 통제하였다면, 이제는 지방 현금의 작은 통제체제로 전환하는 개혁이었다고 할 수 있다.

〈개방의 전개와 변화〉

중국의 개방 과정은 아래의 표와 같이 연도별로 점진적으로 진행되었다. 즉 개방은 크게 3단계로 나누어 진행되었는데, 부분개방, 전면개방, 완전개방이 그것이다.

I
II
III
IV
V

¹⁹ 그러나 그 효과는 미미하다는 주장도 있다. 전성홍, 『전환기의 중국사회 2(발전과 위기의 정치경제)』 (서울: 도서출판 오름, 2006)의 1장을 참조.

표 II-1 중국 개방정책의 전개 과정

개방과정	연도 및 목표	주요 정책 및 조치	지역	업종
부분 1단계	1978~1984년 점에서 선으로	외자기업 특혜 조치 4개특구, 14개 개방도시	경제특구	수출위주 제조업
부분 2단계	1984~1991년 선에서 면으로	외자기업법, 중외합작법 3개 델타지역, 푸둥신구	연해도시 개방구	중화학
전면 1단계	1991~1997년 4연, 연안개방	변경 지역, 서비스, 전방위 방침 선별적 외자 유치정책으로 변화	연해, 연선 연강, 연변	서비스 고기술
전면 2단계	1998~2001년 중서부, 서비스	중국 통일시장 논의와 유통 부문 금융 등 서비스 업종 관련	중서부 지역, 내륙	유통, 내수, 환경
완전 개방	2001년 이후 WTO 가입	개도국지위, 완전시장지위는 아님 서부개발 본격화와 투자 유치 동북진흥계획 처리	전면 개방	전면 개방

개방의 최종 목표는 세계경제체제에의 편입이며 세계무역기구(WTO) 가입으로 보았다. 개방의 단계 ‘점-선-면-4연 방침’에 보이듯이 개방 지역을 서서히 넓혀나가는 정책을 취하였다.²⁰ 업종에 대해서도 선별적 방침을 적용하여, 경공업-중공업-서비스-고도기술-고도서비스 등으로 제한 업종을 확대해가며 개방을 추진하였다.²¹ 지역적 차원에서는 연해-중부-내륙으로 개방 지역을 확장하였고, 그에 맞추어 산업도 조정하였다.

개방과 관련한 외국 기업에 대한 법인세 특혜 등 방침도 전면 특혜-부분특혜-규율 강조로 변화하면서, 시대적인 요구사항에 맞도록 점진적으로 정하였다. 가령 2000년도에는 서부지역 투자를 장려하면서,

20. 4연이란 철도 및 도로(연선), 하천(연강), 바다(연해) 그리고 국경지역(연변)을 의미한다.

21. 점진적인 개방으로 노동집약적인 제조업에서 시작하여 점차 고도 사업으로 변화시켰다. 그 결과 1990년대 이후에는 업종 제한 조치로 나아간다.

제조업의 연해지역 진출을 억제하였고, 외국기업의 경우 서부지역 투자기업만 혜택을 주었다. 연해지역에는 오히려 환경, 노동 등 관련 조항을 강화하여 진입억제 정책을 실시하였다.²² 이는 대외 개방으로 인한 중국 내 기업 및 지역의 성장과 체질 강화를 동시에 이루려는 정책의 발로였다. 2001년 이후 유통 부분의 성장으로 내수화가 촉진되어 사실상 개방의 효과는 모두 이룬 것으로 파악하였고, 이후 세계 체제 내에서의 중국 경제 위상 제고에 노력하고 있다.

개방 과정은 개혁 과정과 밀접하게 연관되었고, 특히 개혁의 주요 고려 요소들인 정치적 안정에 의해 많이 좌우되었다. 즉 개혁과정 중에 나타난 여러 위기들이 개방의 폭과 진행에 영향을 주었던 것이다.

이하에서는 개혁·개방 과정 중에 나타난 여러 위기의 요소들이 무엇이었으며, 공산당이 이를 어떻게 극복하였는지에 대해서 정치, 경제, 사회적으로 중요한 사안별로 나누어 살펴볼 것이다.

(1) 정치 개혁

1978년 개혁·개방 방침 천명 이후 1997년(15차 당대회)까지는 정치적 고려 요소의 중요성이 가장 컸다고 할 수 있다. 15차 당대회 이후, 중국은 개혁·개방 단계라기보다 개혁·개방이 안정화 되어 새로운 변화의 단계로 진입하였다고 평가 할 수 있을 것이다. 즉 시기적으로 개혁·개방의 과정은 1980년대와 1990년대 초반까지라 할 수 있다.

이 시기의 정치적 고려요소의 중요성은 구체적으로 ‘정치적 안정성’의 확보 즉, 공산당의 지속적인 집권을 유지하는 것이었다. 이를

²² 서부지역개발은 제2차 개혁·개방으로 칭해지고 있다. 이한석, 『중국서부대개발』 (서울: 대중출판사, 2005); 류동원, 『중국의 서부개발』 (서울: 신지원, 2004).



위해 당·정은 사회내의 저항을 고려하여 제도를 수정함으로써 이에 대응하였다. 정치적 안정성을 위협하는 개혁·개방기의 정치 전개는 당내 권력 투쟁의 형태로 나타났으며, 이는 크게 4단계로 이루어졌다. 첫 번째 단계는 12차 전당대회까지, 두 번째는 톈안먼사건까지이며 세 번째 단계는, 중국특색의 사회주의 이론 성립까지, 그리고 마지막 네 단계는 15차 전당대회까지로 정리할 수 있다. 이런 과정 속에서 개혁과 개방과 관련한 여러 정치적 고려 사항이 나타나게 되었다.²³

(가) 개혁·개방의 정치적 전개

1) 12차 전당대회까지의 상황(1978~1982년): 개혁파의 집권 공고화와 개혁 노선 확립

12차 전당대회까지의 정치적 고려 사항은 당 내부의 개혁 반대세력을 제거하는 문제였다. 실제로 이 시기까지는 중앙 차원에서는 개혁파의 노선이 확립되고, 중앙위원의 선출을 통하여 개혁파가 전면에서 나서는 상황이었지만, 지방 차원에서는 아직도 마오쩌둥의 추종 세력이 굳건하게 남아있었기 때문이었다.

이를 추진하기 위해서 지방 차원에서 여러 정치적 운동을 통해 중앙에 대한 충성심을 유도하는 정책을 실시하였다. 아울러, 지방으로 계획 및 예산권의 대폭적 이양이라는 조치를 통해 지방 당의 지도자들을 개혁파의 지지자로 모으는 작업을 했던 것이다.

특히 개혁파에 저항한 군과 지방의 마오쩌둥 추종자들을 1982년

²³ 가장 중요한 고려사항으로 발전과 안정의 병행을 목표로 하였다. 이에 대한 30년의 평가는 김재철, “개혁·개방의 역설적 결과에 대한 중국의 대응,” 김재철 편, 『새로운 중국의 모색 I』 (서울: 폴리테이아, 2005)을 참조.

이루어진 세 차례의 당 대회를 통해 제거함으로써, 덩 샤오핑의 개혁 세력을 지방 차원에서 완성하였다. 마오쩌둥의 잔존 세력을 숙청하기 위해서 마오쩌둥 시대 불이익을 받았던 당원들을 이용하였다. 즉 문화혁명기 여러 이유로 숙청된 당원들의 명예를 회복시키고 새로이 등용함으로써, 이들이 자연스럽게 마오쩌둥의 세력과 대결하도록 한 것이다. 이 과정을 통해서 개혁파는 개혁·개방을 완전한 통치의 방침으로 재결정할 수 있었고, 과거 마오쩌둥 시대와 사실상 결별할 수 있었던 것이다. 결론적으로 개혁파가 쿠데타로 집권한 후 초기의 정치적 안정은 1982년에 이르러서야 완성되었던 것이다.

2) 텐안먼사건까지(1982~1989년): 개혁의 속도와 개혁파 내의 분열

불과 5년만에 마오쩌둥 시대와 결별하고 개혁과 개방의 방침을 추진하였지만, 이러한 개혁·개방의 부작용은 생각보다 일찍 나타났다. 그것은 개혁·개방이 먼저 이루어진 지방에서부터 나타나기 시작하였다. 먼저 지방으로의 권력 이양에 따라 지방 세력들이 개혁·개방의 과실 속에서 급속하게 성장하게 되었다. ‘광둥공화국’이라 불리울 정도로 광둥성 등 일부 지역은 개방의 혜택을 받아 급속도로 번영을 이루게 되었고, 이들은 중앙정부와 마찰을 빚었다.

또한 새로운 개혁파 집권 당 관료들의 부패도 가속화되었다. 당을 장악한 이들이 정권이 안정화되자 부패하기 시작한 것이다. 이런 상황에서 개혁·개방의 불균등발전에 따른 당 내 소외 세력의 목소리가 커지면서, 당의 분열이 나타나게 되었다. 그것은 개혁·개방 노선의 속도와 범위에 대한 논쟁으로 확산되었고, 개혁파 내에 개혁파와 보수파로 분열하는 양상을 보이게 되었다. 개혁·개방이 처음으로 당 내에서 도전에 직면한 것이다.

I

II

III

IV

V

일정(반드시)성장론과 안정성장론의 대립으로 개혁파 내 분열이 일어나고, 군의 변화와 그에 따른 군 내부의 저항도 심해지게 되었다. 표면적 이유는 개혁이 부분적이고, 혜택이 불평등하며, 사회적 문제의 발생이라고 하나, 실제적으로는 사회주의 원칙과 관련한 논쟁과 권력 투쟁이었다. 즉 당내 권력, 재화, 영향력의 재분배를 놓고 대립한 것이었다. 개혁 노선의 완급을 놓고 결국 당은 개혁파, 보수파, 중도파로 나누어지게 되어, 노선투쟁을 벌이게 되었다. 이에 집권 세력은 부르조아적 사조를 반대하고, 자유화운동을 반대하는 조치를 통해 보수적인 개혁파를 달래는 작업을 하게 된다. 즉 정치적으로는 보수파의 손을 들어주면서, 경제적인 개혁·개방의 노선은 유지하고자 했던 것이다.²⁴

3) 텐안먼 사건과 정치적 원칙확립(1989~1992년): 중국 특색의 사회주의

그러나 당내의 이런 대립은 중국 사회에도 나타났다. 개혁·개방의 전개에 따른 불평등 발전과 이를 뒷받침하는 당관료들의 부정부패에 대항하여, 민주화를 요구하는 텐안먼사건이 1989년 발생한 것이다. 텐안먼 사건은 개혁·개방을 목표로 한 당의 절대적 위기였다고 할 수 있다.

텐안먼 사건이 발생하자, 덩 샤오핑은 시위참가자를 폭도로 규정하고 사회주의의 수호를 강조하였다. 이것은 덩 샤오핑의 ‘경제반좌(經濟反左)’, ‘정치반우(政治反右)’ 방침으로 정리되었는데, 즉 경제는

²⁴ 이면의 권력투쟁에 대해서는 김정계, 『중국의 권력투쟁사 2: 개혁·개방이부터 후진타오 정권까지』 (서울: 평민사, 2009)를 참조.

개혁·개방을 지속하되, 정치는 사회주의를 유지하겠다는 것이었다. 이 방침에 따라 시위자들에 대한 유혈진압에 군이 동원되었고, 텐안먼사건은 일단락되었다. 또한 당내에서도 정풍운동으로 개혁 세력이 일선에서 물러나는 조치가 취해졌다. 그 결과 중도 및 보수파가 일단 득세하게 되었다.²⁵

하지만 덩 샤오핑은 새로운 방식의 인사를 통해 개혁·개방의 방침을 지속하고, 보수파를 제거하기 시작하였다. 소위 간부 등용에 대한 ‘4화원칙(연소화, 전문화, 기술화, 정치화)’에 의해, 새로운 젊고, 전문성과 개혁적 마인드를 갖춘 기술관료들이 등장하게 되었던 것이다. 연소화에 기초한 새로운 상하이 중심의 ‘상하이방’이 등장하였다. 3세대 기술관료로 칭해지는 이들의 등장으로 기존 이데올로기 중심의 당 관료들은 제거되기 시작하였다.²⁶

이러한 인사조치의 결과 당의 재 중앙집권화가 시작되었다. 당·군의 주요 인사가 모두 변화하여 세대교체가 시작되었고, 당 원로들이 덩 샤오핑과 함께 모두 물러나고 덩 샤오핑은 수렴청정을 시작하였다. 결국 덩 샤오핑은 텐안먼사건으로 득세한 보수파를 제거하고, 차세대를 등용하여 자신의 개혁·개방 방침을 이끌어 나가도록 당의 재조직화를 시도한 것이다. 또한 덩 샤오핑은 누구에도 불구하고 남쪽의 개혁·개방 모범지역을 시찰하여 강연을 통해 ‘남순강화’로 알려진 개혁·개방 원칙을 재천명하였다. 동시에 새로운 차세대에게 힘을 실어주고, 공산당의 집권보장을 위한 당내개혁을 실시하였던 것이다.

²⁵ 이 시기 중국 지도층의 변화와 내부적인 투쟁과정은 가미무라 고지, 송현웅 옮김, 『중국권력핵심』 (서울: 청어람미디어, 2000)을 참조.

²⁶ 리청, 강준영 옮김, 『차이니스 리더즈』 (서울: 예담, 2002)에서 기술관료의 변화와 성격을 볼 수 있다.

I
II
III
IV
V

이를 통하여 세대교체를 시도함은 물론 개혁·개방의 위기를 다시금 돌파하였던 것이다.

4) 중국 특색의 사회주의 체제 확립(1992~1995년)

덩 샤오핑의 이런 조치는 중국이 이제 마오쩌둥 시대와 완전 결별하고 새로운 시대로 진입하였음을 의미하는 것이었다. 이 시기 정치, 경제, 외교 및 사회 부문에서 모든 계획이 새롭게 이루어지게 되었고, 중국은 전면개방의 단계로 접어들게 되었다. 이는 중국특색의 사회주의라는 용어로 정리되는데, 사실상 중국이 공산국가에서 보통국가화하는 단계라 할 수 있다.²⁷

먼저 정치적으로는 당·정·군 관계의 재조직화가 이루어진다. 당 내에서는 각 기구들의 독립성과 연결을 강조하고, 당내 개혁을 통한 새로운 당 체계를 이루어 나가는 시기였다. 정부 역시 변화하였는데, 정부 기능의 강화와 동시에 당에서 독립된 정부 기구(전인대, 국무원, 등등)의 위상이 확립되기 시작하였다.²⁸ 이는 새로운 시대에 맞게, 행정부의 위상을 강화하고, 당은 정권과 고위급 인사 및 재정에 관해서 역할을 분담함으로써 변화를 모색한 것이다. 군의 경우도 개혁이 시작되어, 군현대화 작업과 함께 군 내부의 인사 및 재정 부문에서 변화가 시작되었다.

이러한 일련의 작업을 통해 중앙차원에서 당의 역할을 새롭게 규정하고, 지방과의 관계에서도 당과 국가의 역할을 새롭게 규정하는 변화가 모색되었다. 인사에서도 40대의 지방간부, 당 중앙위원이 등장하기 시작하여 이들 젊은세대로 하여 개혁을 주도하게 하였다. 이런

27. 가증과 등저, 『중국정치체제개혁연구』 (서울: 중앙편역출판사, 2004).

28. 전인대의 변화에 대해서는 조영남, 『중국정치개혁과 전국인대』 (서울: 나남출판사, 2000)를 참조.

일련의 변화는 모두 1995년 15차 당대회를 통해 정리되었다. 즉 승계, 권력 배분, 당과 국가, 당과 사회, 당과 군 관계 등 현재까지 이어지는 중국의 정치 시스템이 이 시기에 일단 정리되었던 것이다. 1978년 개혁·개방이 시작되고, 1982년 12차 당대회를 통해 마오쩌둥 세력을 완전 제거하였다면, 1992년의 남순강화는 마오쩌둥 시대의 유산과도 결별하는 것이었으며, 1995년의 당 대회는 마오쩌둥 시대를 넘어 새로운 시대의 틀을 당과 국가에서 만든 시기였다고 할 수 있다. 즉 이제 중국은 전혀 새로운 국가로 변모하게 된 것이다.

(나) 정치개혁 30년과 고려사항

정치개혁이 30년 동안 진행되었으나, 실제 1982년 집권 안정기부터 1995년 15차 당대회까지가 주요한 개혁 기간이었다. 즉 13년간 진행된 정치 개혁은 중국이 개혁·개방 과정에서 나타난 정치적 문제점들을 확인한 시간이자, 권력 투쟁 기간이었다. 이 시기 중요 쟁점은 다음의 6가지로 정리할 수 있다.²⁹

1) 정치 이데올로기의 구성과 변화

먼저 가장 중요한 것은 당과 국가의 이론적 기초라 할 정치 이데올로기에 관련한 사항이다. 즉 사회주의를 어떻게 변화시키면서 인민에게 이해시킬 것인가? 자본주의적 요소를 어느 정도까지 용인할 것인가? 공산주의 대신 내셔널리즘을 강화시킬 것인가? 이와 관련 외국과

²⁹- 체제전환시기 중국의 새로운 이론적 모색은, 이희욱, “중국의 체제전환과 새로운 이데올로기의 모색,” 김도희 편, 『새로운 중국의 모색 III』 (서울: 폴리테이아, 2003)을 참조.

의 관계를 어떤 방식으로 맺을 것인가? 국내적 외교적 기본원칙을 새롭게 만드는데 나타나는 문제를 어떻게 처리할 것인가? 이런 기본적인 원칙은 단순한 이데올로기 차원이 아닌 통치체제의 안정성과 밀접한 연관이 있기에 정치개혁의 중요한 고려 사항이 된 것이다.

그 결과 여러 방안이 나타나게 되는데, 이 방안들이 곧 중국 개혁·개방기의 정치적 방침이자, 통치 이데올로기였다. 그것은 중국은 아직 사회주의가 시작되는 초기단계라는 ‘사회주의 초급단계론’, 중국에는 다른 나라와는 다른 중국만의 특색이 있다는 ‘중국 특색의 사회주의론’, 근대화의 목표로 ‘원바오’, ‘샤오캉’, ‘따통’의 세 단계를 설정하여 목표를 제시하는 ‘3단계 사회발전론’, 공산주의 이데올로기의 퇴색을 막고자 새롭게 내셔널리즘을 강조하는 ‘애국주의 정강론’과 이후 장쩌민의 ‘3개 대표론’ 등이 그것이다. 즉 중국은 개혁·개방 과정에서 시기별로 적절히 이론화가 이루어졌으며, 이를 통치이데올로기로 사용하여 정치적 장애를 극복했던 것이다. 그러나 이중 여전히 사용되고 있는 것은 3단계 사회발전론인데, 그 이유는 이것이 중국의 국가목표를 제시한 것이며, 여전히 진행형이기 때문이다.³⁰

표 11-2 3단계 사회발전론

연도	명칭	목표 내용
2000	원바오(溫飽) 사회	빈곤해소, 먹고사는 문제 제거
2020	샤오캉(小康) 사회	먹고 살만한 단계, 중산층 기르기
2050	따통(大同) 사회	이상적 복지사회, 중화 민족 부흥

³⁰ 중국 특색의 사회주의에 대한 이론, 선언 그리고 실제적인 운용 등에 관해서는 김소중 편역, 『중국특색의 사회주의』 (서울: 대륙연구소, 1994)를 참조.

2) 당·정·군 관계의 재정비

다른 정치적 고려요소로 정치의 기본 구조인 당·정·군을 어떻게 할 것인가 하는 조직의 문제 역시 중요하게 고려되었다. 이는 국가의 근간이라 할 제도의 변경에 관한 새로운 모색이고 통치 기구에 대한 조정이기 때문이다. 주요 고려 사항은 다음과 같다.³¹

정권 세력인 당·정(국가, 행정부 등)·군 3자의 관계를 어떻게 재구성할 것인가? 군의 역할을 재규정 하는 것과, ‘정’을 키우면서도 ‘당’이 통제권을 가지는 방법은 무엇일까? 군의 7대 군구의 실제 권한자에 대한 통제 및 이들의 개별행동과 세력화를 어떻게 막을 것인가? 당의 재정비에서 고도화, 전문화, 젊은층의 유입 등의 목표를 어떻게 달성할 것인가? 전당대회 및 중앙위원회전체회의의 정례화를 통한 당의 예측 시스템의 제도화를 어떻게 달성할 것인가? 당의 부패 문제에 대한 대처는 어떻게 할 것인가? 정부 역할을 강화하여 정치에서 분리된 행정화의 문제는 어떤 방식으로 이를 것인가? 통치관련 기구(군·경·정보·선전)의 구성과 역할 분담 문제를 당정 관계에서 구체적으로 어떻게 구현하는가 등이었다. 종합하면, 당내 민주화와 국가의 조직 개편의 문제라 할 수 있다.

현재 결과적으로 나타난 변화는 당이 군을 장악하고, 최고 수준의 의사결정에 독점을 이루되, ‘정’의 영역을 확대하는 방향으로 진행되고 있다. 그리고 그 결과 ‘정’의 국무원, 전인대, 법원 등의 권한이 강화되었다.

³¹ 중국의 당·정 관계 변화에 대해서는 김재철, 『중국의 정치개혁(지도부, 당의 지도력 그리고 정치체제)』 (서울: 한울아카데미, 2002)를 참조.

3) 집권 내부의 승계와 역할

다음 고려 사항은 공산당의 계속 집권과 이를 위한 승계 과정을 어떻게 할 것인가 하는 점이었다. 당이 마오쩌둥이나 덩 샤오핑과 같은 거대 지도자에 의존할 수 없고, 또한 이들의 사후 급속한 변화를 대처하는 차원에서 승계는 중요한 문제였다. 주요 고려 사항으로는 다음과 같은 내용이 고려되었다.

최고의사결정기구인 정치국 내에서의 역할과 권한 배분을 어떻게 할 것인가? 승계 방식의 확립, 특히 점진적, 실력 위주이던 현실을 고려하는 방식을 어떻게 제도화 할 것인가? 이데올로기 약화에 따른 당의 역할 강조가 승계로 표현되는데, 이를 어떻게 원만하게 진행할 것인가 등이었다.³²

현재 승계 관련 사항으로 관찰되는 것은, 먼저 능력을 통한 당 중앙 위원회의 위원으로의 발탁과정을 거쳐, 이후 정치국 후보 및 정치국 원, 정치국 상무위원으로 승진시키는 과정이다. 특히 이 과정에서 당과 정부의 역할을 골고루 담당케 하여 능력을 시험하고, 그것을 세대 별로 구분하여, 예측 가능성을 높이고 있다. 또한 군에 대한 업무는 최고위직에만 해당되게 하여, 사실상 상무위원 중 일부만 간여하게 하는 구조를 이루었다. 또한, 중앙군사위원회의 부주석을 담임하는 것이 곧 차세대 지도자로 예고되는 순서를 밟아 중국 나름대로의 승계에 관한 제도화 과정을 마련하고 있다. 후진타오가 이런 과정을 거쳤고, 현재 논의되고 있는 시진핑도 중앙군사위원회의 부주석 임명에 대한 부분만을 남긴 채, 최고지도자의 반열에 들어오고 있다.

이를 통하여 중국은 1세대(마오쩌둥), 2세대(덩 샤오핑), 3세대(장

³² 전성홍, 『중국의 권력승계와 정책노선』 (서울: 나남, 2008)을 참조.

쩌민), 4세대(후진타오)를 거쳐, 현재 5세대가 차세대로 정치국에 진입한 상태이다.

4) 중앙과 지방과의 관계 조정

지금까지의 고려사항은 당과 국가의 기본원칙과 기구 및 승계와 관련된 사항이었다. 이와 함께 또 다른 중요한 고려사항이 중앙과 지방관계이다. 이는 인사와 재정을 통하여 통제되고 변화하였다. 지방은 중국의 기층이자 변화의 현장으로, 이에 관한 고려사항은 다음과 같았다.

중앙과 지방의 권한을 어떤 방식으로 분배하고 조정할 것인가? 초기 대폭적으로 이양된 권한을 다시 거두는 과정에서 나타난 지방의 반발을 어떻게 무마할 것인가? 재정과 관련한 제도의 손질과 지방세의 국세 전환과정을 어떻게 무리없이 전개할 것인가? 지방 순환보직과 지방관료의 중앙 진출에 대한 통로를 어떻게 만들어 불만을 무마할 것인가? 중앙이 효과적으로 지방을 통제하면서도 그 자율성을 신장하는 방법을 어떻게 모색할 것인가 등이었다.

현재 중앙과 지방관계는 재중앙집권화가 이루어지면서, 인사와 재정에서 중앙의 통제가 강해지고, 그러면서도 인사와 재정 이외의 다른 부문에서 지방의 역할이 증대되는 방향으로 진행되고 있다. 특히 지방 차원에서 고위직의 인사까지 개방하는 방향으로 움직이며, 그 결과 지방에서의 반란이나 분열을 위한 싹은 제거하였다고 보는 것이 중론이다.³³

³³- 김정계, 『중국의 중앙과 지방관계론: 집권과 분권의 변증법』 (서울: 평민사, 2008).

5) 선거제도 개혁과 민주화 과정

당과 국가의 변화뿐 아니라 기층에서부터 올라오는 민주화의 요구 등 일반 인민들의 요구를 어떻게 개혁·개방기에 반영할 것인가 하는 점이 논의되었다. 이는 전면적인 서구식의 민주주의가 아닌 공산당이 집권하는 과정에서의 민주화의 실시와 그에 따른 불만을 최소화 시키는 방향에서 고려되었다. 선거제도는 중국 민주화 과정과 연결되는 것으로 위로부터의 개혁이며, 이에 대한 고려 사항은 다음과 같다.

중앙-지방 중 어느 부분까지 선거를 할 것인가? 지방의 경우 어떤 방식의 선거를 실시할 것인가? 선거가 법치의 일부인가? 기본적인 당의 지배를 약화시키는가? 한계는 무엇인가? 이를 통해 인민을 어떻게 통합할 것인가 등이었다.

이에 관해서 실제로 직접선거는 1981년 기초인대대표선거(지방 위원), 1988년 기층자치선거(촌급)의 일부 지역에서 시작되었으며, 1998년 완전 확대, 그리고 1998년부터 향 및 현급의 국가기관 지도 인원에 대한 선거로 확대되었다. 즉 개혁·개방기에는 기층에서 일부 시범적으로 실시되었던 것이다.³⁴

6) 외교상 보편성과 특수성의 문제

개혁·개방 과정에서의 외교를 어떻게 위치시키는가 하는 문제 역시 주요한 고려사항이었다. 외교 부문은 개혁·개방의 초기에는 중요성이 약했지만, 완전개방 단계인 1992년 이후에는 주요한 고려사항으로 변모하였다. 특히 개혁·개방의 부산물인 외국의 영향력을 통제하는 문

³⁴ 이정남, 『중국의 기층선거와 정치변화, 그리고 정치개혁』 (서울: 후마니타스, 2007).

제가 주로 논의되었고, 이를 최소화하기 위한 방안이 모색되었다. 주요 고려 사항은 다음과 같다.

이를 구체적으로 살펴보면 우선, 국제체제 편입과 국제규준의 수용 문제를 어떻게 처리할 것인가? 그리고, 중국적 특색을 어떤 방식으로 포장하여 국제 홍보를 진행할 것인가? 외교 이론의 구성과 실제 외교 행태에 대한 표준화 문제는 어떤 방식이 되어야 하는가 등이었다.

실제적으로 외교부문은 당·정관계의 조정 및 정부 내의 조직변화 속에서 이루어졌다. 그것은 외교가 가지는 고도의 집중성과 전문성으로 초고위층의 영역인데다, 이를 담당할 인원과 조직은 당이 아닌 정부 차원이기에 개혁·개방의 시기에는 그리 큰 고려 사항이 되지 못하였던 것이다.³⁵

(2) 경제 개혁

정치적 요소가 당과 관련하여 중요한 요소라면, 경제적 요소는 인민들의 생활에 있어 중요한 사항이었다. 즉, 일부 지역이 부자가 되다는 선부론 및 점진적 발전론에 근거한 산업정책의 수행을 통해 개혁·개방을 완성하는 것과 같은 핵심적인 시안들이 주로 경제적인 것이었기 때문이다. 특히 시장과 이에 따른 사회체제 변화 문제를 어떻게 할 것인가에 관한 경제적 고려는 사회문제와 연결되는 문제였던 것이다. 경제 부문에서는 근대화 노선에 따른 문제와 경제개혁에 따른 시안들이 중시되었다. 이후 경제개혁 중기 이후에는 ① 성장과 분배의

³⁵- 이에 대해서는 David Lampton, *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform* (California: Stanford University Press, 2001)의 1, 2, 3장을 참조.

I
II
III
IV
V

문제, ② 부정부패와 지배구조의 문제, ③ 세계의 공장 역할과 외국자본 문제 등이 주요 고려 사항이 되었다. 이에 관해서 노선과 관련한 원칙적 문제와 구체적인 경제 개혁의 문제로 나누어 살펴보겠다.

(가) 노선과 관련된 요소

1) 주요 사항

노선과 관련된 고려 요소는 개혁·개방 과정 초기에 가장 중요한 요소였는데 이 부분이 개혁·개방의 핵심 그 자체였기 때문이다. 이에 관한 고려사항은 원칙, 이론, 과정, 방법 및 선전에 대한 부분이다.

당시 중요한 고려사항은 개혁·개방 노선을 인민들에게 선전을 통해 어떻게 인지시키고 그에 따른 동원 방법은 무엇인가에 놓여졌다. 특히 당원에게, 인민에게 노선 학습을 통해 개혁·개방 노선의 지속적인 추진을 인식시키는 문제는 중요하였다. 또한 앞서 언급한 당 내의 노선 갈등의 조정 문제 즉, ‘일정성장론’과 ‘안정성장론’의 처리문제도 중요 고려 사항이었다. 개혁·개방의 목표와 결과에 따라 소유구조가 밀접하게 연결되어 있고, 그것이 국가, 기업, 개인의 관계를 규정하게 되는 것이다. 이 과정에서 사실상 이익의 배분이 이루어지게 되기에, 어떤 이론적 노선을 모색하는가 하는 것은 결국, 인민의 지지를 얻고 통합을 이루는 정치적 문제이기도 하였다. 즉 개혁·개방 과정을 통해 생산을 늘려, 개혁·개방을 안정화 하는 것이 주요한 과제였다.

2) 이론적 배경과 변천

개혁·개방기의 경제정책의 변화에 있어 중요한 점은 전통적인 사회주의 경제체제에서 탈피하기 위해 새로운 이론을 만들고, 이를 중국

사회에 적용했다는 것이다. 또한 이를 인민에게 선전하고, 인민의 참여를 유도하여 경제·사회적 안정은 물론 정치적 안정을 얻고자 하였다. 이런 고려 사항 속에서 개혁·개방의 이론적 기반이 되는 내용은 크게 두 단계로 이루어지며, 이는 곧 개혁·개방 전개 과정과도 동일한 내용이기도 하다. 이런 변화를 통해 이론적인 고려를 정책에 원용하였다.³⁶

● 표 II-3 시기별 경제개혁의 주요 특징

항목별	전통적 계획경제	계획적 상품경제	사회주의적 시장경제
시기	1978년 이전	1979~1991년	1992년 이후
생산수단 소유	공유제 절대 우위	공유제 우위	공유제에 기초 사유제의 사실상 확대
기업 소유	국유제 우위	국유부문축소 시작하나 여전히 우위	국유제 기초 비국유부문 우위
국가-기업 관계	국가가 기업 통제	국가와 시장을 통한 기업 통제 병존	시장 통한 기업에 대한 간접통제
자원배분, 시장조절	계획위주, 농업시장 일부 인정	계획경제 주, 시장조절 부	시장조절 위주 계획경제 보완
생산요소 시장	인정하지 않음	실험단계	공식인정, 장려
거시경제관리	직접통제, 행정수단 사용	간접통제 도입	직접통제 및 보완

(나) 경제개혁의 고려사항

이론적인 변화는 정책적 변화로 연결되고 그 결과 경제생활에서 큰 변화가 나타나게 되었다. 이에 따라 농촌의 소유문제 및 생산력

³⁶ 이론적 논의는 린이푸, 한동훈 옮김, 『중국의 개혁과 발전전략』 (서울: 백산서당, 2001)을 참조.



강화, 국유기업의 개혁문제, 지방의 권한 조정 문제, 개혁을 담당할 인재의 양성 문제가 주요한 고려 사항이었다.³⁷

1) 농촌 재구성 문제

새롭게 변화되는 농촌은 개혁의 첫 부분으로 다음과 같은 고려 사항이 나타나게 된다. 시장 기능의 도입과 그 정도로 어느 정도인가? 인민공사 해체에 따른 인력 재배치는 가능한가? 그렇다면, 어떻게 할 것인가? 잉여 노동력은 어떻게 활용할 것인가? 토지 점유권과 사용권은 어느 정도로 변화시킬 것인가? 생산력 강화 방안은 무엇이며, 이를 위한 제도는 구체적으로 어떻게 마련하고, 대중에게 기술적으로 전달할 것인가 등이 중요한 고려사항이었다.³⁸

2) 국유기업과 도시 재구성 문제

단위 제도의 변경과 유동 인구의 확대에 따른 도시 문제는 곧 국유기업의 개혁과 연결되는 문제이며, 이는 도시에서 전통적인 배급체계가 없어지고, 시장이 생기면서 유통과정이 형성되는 문제이기도 하였다. 주요 고려 사항은 국유기업 개혁의 범위, 국유기업에 대한 분류와 구조조정, 단위제도 변경에 따른 유희노동력 활용 및 재배치 문제, 유통 시장 및 도매 부문의 양성화 문제, 승진에 성과급을 부여하는 문제와 지방에서의 기업과 지방정부의 관계 등이 고려 사항이 되었다. 또한 유동인구 증가로 인한 도시계획과 도시 내의 개혁 욕구 수용

37. 청차오, 최윤정·김준봉 옮김, 『중국경제성장의 비밀』 (서울: 지상사, 2005)의 제2, 3, 4장을 참조

38. 이일영, 『중국의 농촌개혁과 경제발전』 (서울: 서울대학교 출판부, 1997)을 참조.

도 중요하게 다루어졌다.³⁹

3) 중앙-지방 분세제 도입과 권한 문제

전술한대로 중앙-지방 관계는 인사와 재정을 통해 통제되었는데, 지방 부문은 주로 재정과 세수에 대한 당의 통제로 개혁기에 여러 어려움을 경험했다. 사실 지방의 권한 인정과 이를 바탕으로 한 중앙에 대한 충성은 당의 권력유지에서 중요한 부분이기 때문에 세심한 방안이 마련되었고, 세밀하게 고려되었다.

지방 차원에서는 다음과 같은 고려 사항이 나타났다. 지방 권한과 관련하여 세수제도의 변화 원칙과 폭 그리고 제도화 방안이 논의되었다. 지방의 부담을 감소하고, 자율성을 유지하면서, 동시에 개방을 추진하도록 하는 제도가 무엇인가에 초점이 모아졌다. 일부 지방의 독립화 경향(광둥성)에 대한 통제를 어떻게 하는가 하는 점도 중요한 경제 및 경제외적인 고려사항이었다. 국세 및 지방세를 구분하고 세목을 조정하여, 중앙과 지방이 배분하는 문제는 예민하면서도 중요한 고려사항이었고, 지방의 권한과 관련하여 해외 투자 유치에 얼마만큼의 자율성을 주는가 하는 점도 고려사항이었다. 즉, 각종 업무의 등급 및 소속 조정(중앙 혹은 지방의 각급) 등 권한의 범위와 분배에 대한 방안이 중앙의 지방통제와 관련되어 매우 중요한 사항으로 논의되었던 것이다.

4) 경제관련 기구 및 전문인력 양성 문제

새롭게 자본주의 체제가 중국에 도입됨에 따라 이를 추진할 인재와

³⁹ 산업연구원 편, 『중국의 국유기업개혁과 시사점』 (서울: 산업연구원, 1994).

제도가 필요해졌다. 동시에 개혁·개방 추진 과정의 감시 기구도 필요하였고, 추후 부정부패가 늘어나면서 이를 관리할 감독 기구도 필요해지게 되었다. 이러한 문제에 관한 중요한 고려 사항은 다음과 같다.

국가 내 은행의 설립과 상업은행의 역할을 어떻게 규정할 것인가? 자본주의적 훈련을 통해서 이를 담당할 정부 인재의 양성은 어떤 방식으로 진행할 것인가? 기획, 재정, 산업, 무역 등의 부서 확립과 조직에 경제원칙을 도입하는 문제는 어떻게 처리할 것인가? 조직에 권한 부여를 통해 경제기획 기능을 강화시키려면 어떻게 해야 하는가 등의 문제가 중요한 고려사항이었다. 이런 고려사항은 점진적으로 개선되어, 21세기 들어 경제 관련 부문은 제도적으로 상무부로 통합되고, 인재 양성은 완료된 것으로 파악되고 있다.⁴⁰

(3) 사회 개혁

사회부문은 개혁·개방과 더불어 개인에게 가장 큰 영향을 미치는 문제로 경제 및 정치의 출발점이기도 하다. 중국은 당 중심의 ‘인민전쟁’(프롤레타리아 독재)체제를 유지하다, 개혁·개방기에 이를 변화시켰지만, 사회 통제는 지속적으로 유지하는 방법을 고민하였다. 그러나 기본적인 사회 구성의 변화가 통제로 나타나고, 이에 대해 인민들의 저항이 가속화되면서 사회 문제가 발생하였다. 그러나 개혁·개방 초기의 사회적인 문제는 그리 심각하지 않았다고 할 수 있다. 오히려 개혁·개방이 심화되면서 이 문제는 더욱 중요한 문제로 부각되었다.

⁴⁰ 21세기 초반 중국의 경제 문제와 전략 그리고 문제해결의 방법은 미쯔비시종합연구소 편, 전경련 동북아경제센터 옮김, 『중국정보핸드북 2002-2003』 (서울: FKI 미디어, 2002)를 참조.

(가) 기본적인 사회 구성의 문제

통제 중심의 사회체제에서 기본적인 사회 변화가 나타나면서, 이를 어떻게 재조직화하여 통제하는가 하는 점이 주요 관심이었다.⁴¹ 특히 개혁·개방의 진행으로 사회주의의 기본 사회 구성인 단위체제가 해체되고, 생산력을 강조하여 빈부격차가 나타나고, 그 결과 유동 인구가 발생하면서 사회의 근간이 변화하였다. 또한 공산당 이외의 새로운 사회 조직이 생기면서 이를 어떻게 공산당 중심으로 통합하여 통제할 것인가가 중요해지면서, 이를 담당할 조직의 개편이 중요한 관심사가 되었다. 이를 총 5가지의 주요 고려 사항으로 정리하면 다음과 같다.

1) 생산관계보다 생산력 위주로 변화하면서 발생한 빈부 격차 문제

자본주의 방식의 도입 과정에서, 선부분이 나타나면서 여러 문제점을 발생시키게 되었는데, 이를 해결하기 위하여 다음의 사항들이 고려되었다. 소유권 문제, 잉여에 대한 문제를 생산력 측면을 강조하여 유도하는 문제, 이를 재분배 하는 과정과 제도화, 빈곤층 형성에 따른 상대적 박탈감을 완화하는 방법 등이 논의되었다.⁴² 이러한 사항들이 중요하게 다루어진 이유는 이는 공산당의 존립 기반과 연관된 중요한 문제였기 때문이다.

⁴¹ 개혁·개방기 중국 사회의 재조직화와 관련된 연구는 전성홍, “중국의 국가-사회 관계 연구.” 정재호 편, 『중국정치연구론』 (서울: 나남출판, 2000), p. 71.

⁴² 소유제 변화에 대하여는 정환우, “소유제의 개혁과 자산관리체제의 모색,” 김도희 편, 『새로운 중국의 모색 I』 (서울: 폴리테이아, 2005)를 참조.

2) 단위제도의 해체와 그에 따른 유동문제

중국 공산당의 기본 사회 구성은 단위제도였는데, 이를 해체하는데 따른 문제점과 함께 실업이 나타면서 유휴 인구가 증가하게 되었다. 이 문제는 사회문제가 아니라 정치경제적인 문제였다. 이에 관해서는 다음의 사항들이 중요하게 고려되었다.

단위제도 해체에 따른 부작용을 최소화하고, 유휴인력의 유동과 도시 진입을 순선회시키는 방법을 모색하며, 호구제 유지와 소성진 정책을 통한 인구흡수 방법을 모색하였다. 아울러, 비호구인에 대한 사회보장제도를 통한 통제 방법 등을 활용하여 유동인구의 안정화 정책을 고려하고 모색하였다.

3) 사회 집단화의 재구성 문제

또한 단위에서 새롭게 해체된 인민들이 여타의 사회조직이 아닌, 공산당에 지속적으로 충성할 수 있도록 이들을 재조직화 하는 문제가 중요시되었다. 즉 소위 군중조직의 재조직화와 제도화 문제가 중요 고려사항이었다.

그 결과 통제를 바탕으로 하면서도 군중조직을 유지하는 방법을 모색하였다. 그 예로 파룬궁(법륜공) 등 전국조직을 분쇄하고 출현을 억제하는 방법 및 소수민족, 농민, 공인, 학생, 도시민 등 불만 계층의 통제에 관해서 논의하였다. 개혁·개방 초기 이런 통제와 분쇄는 성과를 거두었으나, 사회집단을 당의 지방조직이 어느 정도 연결시킬 수 있는가는 여전히 숙제로 남았다.

4) 민주주의 등 자유주의 요소

개혁·개방기 자본주의적 요소의 도입으로 나타난 민주주의의 육구를 어떻게 통제하는가는 정권의 안보와 직결된 것으로 매우 중요한 사항이었다. 이를 위해 중국 정부는 민주화운동을 국가에 대한 위협 요소로 파악하여 적극적인 통제정책을 구사하였다.

주요 고려 사항은 정권 기구의 안보적 차원의 고려였는데, 민주주의, 인권 등과 같은 쟁점들의 중국 내 유입과 그 정도가 기본적인 고려사항이었다. 또한 개방에 따른 외국세력과 국내 민주화세력과의 연계를 차단하고, 외국세력의 화평연변(저강도 전쟁)에 대한 대처가 논의되었다. 폭동(민주적 시위)에 대한 대처, 분리세력(소수민족, 종교, 외국)에 대한 대처, 해외부문(화교 및 유학생)의 국내 영향력을 차단하여 제한하는 방법 등이 주요하게 논의되었다.⁴³

5) 통제 방법과 선전의 문제

개혁·개방기에는 사회조직의 재구성에 따라 불만 계층이 생기게 되면서 이에 대한 탐지 및 통제를 위한 기구의 중요성이 나타나게 되었다. 이 경우 어떤 방식으로 통제하는가 하는 점은 이데올로기외에도 연관된다. 또한, 이 부분은 현재에도 중요한 고려 사항들이다.

당의 통전부 및 정부의 국가안전부를 통한 통제 방법과 연계 구조의 모색, 새로운 이데올로기로서 애국주의의 강조, 당과 정부의 선전부를 통한 통제 강화, 단위제도 이완과 유동에 따른 정보유통의 사전

⁴³ 기소르망, 홍상희 옮김, 『중국이라는 거짓말』 (서울: 문학세계사, 2006)에는 경제성장의 그늘에 가려진 중국의 모습과 민주화 인사들에 대한 보고가 잘 나타나 있다.

I
II
III
IV
V

차단, 언론 통제 및 허용정도와 방법에 대한 중앙정부 차원의 대처 기구와 제도화 등이 주요 고려사항이었다. 이런 사안들은 대체적으로 통제에 초점을 둔 고려였다.

(나) 사회의식 변화와 저항

개혁·개방의 진행에 따라 사회의식이 변화하게 되었다. 특히 자본주의적인 생활양식의 도입과 물신숭배는 전통적인 가치인 공산주의를 대체하여, 중국인의 의식변화를 가져왔고, 개혁·개방기 주요한 고려사항이 되었다. 경제상황이 나아지면서, 컴퓨터, 인터넷 등의 정보통신 매체의 확산으로 사회의식은 크게 변화하였다. 그러나 이는 개혁·개방이 심화되면서 나타난 현상으로서 개혁·개방의 초기에는 나타나지 않았다. 그러므로 사회의식의 변화는 주로 빈부격차, 이익집단의 출현, 그에 따른 저항의식의 성장 등이 그 변화라 할 수 있다. 이는 공산당만의 공산주의라는 기본의식에서 여러 의식으로 다양해지는 것을 의미한다.

비록 이러한 사회의식 변화에 따라 집단적 저항의 문제가 나타났지만, 1990년대 중반까지 그 저항은 조직적이지 못하였고, 일회성이었으며, 매우 고립적이고 분산적이었다. 그 결과 체제 안정성을 위협하는 수준으로 변질되지는 못하였다. 예컨대, 톈안먼 사건도 조직적이지 못한 저항으로서 부정부패 문제를 처음 제기하였지만, 체제에 대한 반발은 아니었다. 다만, 베이징이라는 수도의 특수성과 공산당 당국의 대응의 부족함으로 사회문제화 되었던 것이다.

즉 기본적으로 개혁·개방의 방향에 대해 인민들은 만족하였으며, 개혁·개방 정책을 통해 오히려 체제가 안정화되는 결과를 가져왔기에, 사회적 고려사항은 개혁·개방 초기 중국에게 정치 및 경제적 고려

사향과는 달리 상대적으로 덜 민감한 고려사항이었다.

다. 북한에의 함의

중국의 개혁·개방 정책에서의 정치, 경제, 사회적 쟁점들이 북한에 주는 영향은 매우 제한적이다. 이는 중국과 북한이 여러 면에서 차이가 있기 때문이다.

먼저 중국의 개혁·개방은 30년 전에 이루어진 것으로 당시의 국제 정세는 지금과 다르다. 또한 북한은 중국의 경험을 모델로 하여 나름대로의 개혁을 시도하였지만, 과거 실패의 경험을 가지고 있다. 한편, 두 국가는 국토 크기에서의 차이라든지 여러 문화적 차이가 존재한다. 특히 중국과는 다른 부자세습으로 개인승배가 강조되는 북한의 특수성은 개혁·개방과정에서 필수적인 과거사에 대한 정리에 있어 어려움을 줄 것으로 예상된다. 또한 지도체제의 변화나 당·정·군 조직의 재정비가 북한 특유의 방식으로 이루어진다면, 중국의 사례가 어느 정도로 북한에 함의를 줄 것인가 하는 점은 논쟁적이다. 그러나 개혁·개방의 과정에 대한 중국의 경험은 북한에 일정한 시사점이 있을 것이다.

(1) 정치적 시사점

중국의 경험에서 가장 큰 시사점을 주는 정치적 요소로는 정치적 안정성에 대한 강조라고 할 수 있다. 즉 정권의 안정성에 대한 담보가 개혁·개방의 진행과정에서 가장 중요한 고려요소라고 한다면, 북한의 경우, 김정일 후계체제의 확립과 그에 결부된 정치적 안정의 확보에 관한 사항일 것이다. 중국공산당의 경우와 마찬가지로 북한 역시 정

I

II

III

IV

V

권의 지속성을 가장 최우선시할 수 있기에 이에 대한 고려가 개혁·개방과정의 시작과 지속에 영향을 미칠 중요한 요소가 될 것이다.

그러나 중국의 경우 내부적인 당내 권력투쟁의 결과 사실상의 쿠데타로 개혁세력이 정권을 잡고, 공산당의 집권을 이어갔지만, 북한의 경우 이런 방식은 사실상 체제변화를 유발하는 것이기에 그 한계가 있을 수 있다. 왜냐하면 우선적으로 체제변화란 곧, 김정일 집권세력의 변화를 의미하는 것이기 때문이다.

결국 정치적 안정성의 확보와 관련해서는 북한의 개혁·개방이 중국과는 다른 방식으로 전개될 수밖에 없음을 설명한다. 만약 김정일 체제 안에서의 개혁·개방이라면 한계가 있을 수 밖에 없기 때문이다. 중국의 경험을 고려한다면, 북한은 이미 1990년대 이래 개혁·개방의 방침을 여러 차례 천명하였다. 라진-선봉에서의 실험, 7·1조치를 통한 시장개혁의 시도 등이 이에 해당되며, 한국과 개성공단 경험 사업 등도 포함될 수 있을 것이다.

또한, 중국과는 달리 북한의 개혁·개방은 이론적인 일관성을 가지지 못하고 있다. 중국의 경우, 이론적인 정립 속에서 개혁·개방을 밀고 나가면서 이 과정에서 나타나는 여러 문제점을 해결하는 수단으로 새로운 이론화 작업을 수반하였다. 하지만 북한의 경우 체제의 안정성과 결부된 국가 전체의 방향과 추진에 있어서 개혁·개방의 이론화 정립을 시도한 적은 없다는 것이다. 이런 점은 북한이 전면적인 개혁·개방에 대한 두려움을 가지고 있다는 것을 의미하며, 여전히 체제불안을 고려하기 때문으로 추측된다. 즉 체제의 안정성 속에서의 개혁·개방 노선만이 현 집권세력인 김정일 정권에게는 가능할 수 있는 것이라고 말할 수 있다.

중국의 정치적 고려점들의 다른 요소들은 오히려 개혁·개방이 진행

되는 과정에 나타나는 요소들이다. 당·정·군 관계의 변화라든지, 당내 민주화 그리고 당과 사회 관계의 변화 등이 이에 해당한다. 북한은 사실 이런 변화를 여러 차례의 개혁 시도 속에서 경험하였다. 그 결과 북한은 오히려 북한만의 독특한 정치체제를 새롭게 만들었고, 최근에는 헌법개정을 통해 이를 공고화하고 있다. 이러한 변화 속에서 북한의 개혁·개방이 현재까지 20여년간 만들어진 새로운 체제에서 가능하여야 한다면, 북한의 당·정·군 체제 자체가 개혁·개방의 새로운 걸림돌이 될 것이다. 즉 북한은 또 다른 딜레마에 빠질 수밖에 없는 것이다. 개혁·개방을 시도하지니 체제의 불안정성이 야기될 수 있고, 체제 안정성 속에서의 개혁·개방은 새롭게 만들어진 군 중심의 당·군 체제 속에서 그 한계를 가질 수밖에 없는 것이다.

이런 점에서 체제 안정성이 보장된다면 북한에게 있어 중요한 방향은 중국의 국방개혁에 나타난 것처럼 당·군 관계의 조정일 것이다. 현재 고도로 군에 집중되어 있는 국가기능 중 안보, 인사, 재정을 제외한 기능들을 먼저 당에 이관하고, 혹은 중국의 경험처럼 결국은 ‘정’에 이관할 수 있는 조치가 선행되어야 할 것이다.

이러한 조치 속에서만 체제의 안정성이 유지되면서 제한적인 개혁·개방의 성과를 거둘 수 있는 정치체제의 변화가 나타날 수 있다. 결국 중국의 개혁·개방에 나타난 정치적 고려는 체제 안정성에 대한 집착, 당·정·군 관계 등 국가통치기구 사이의 권한 조정 등 구조적이지만 고도로 중앙집권적인 변화 속에서만 가능하다는 점을 보여주고 있다.

반면 중국과는 달리 북한은 외부의 영향에 매우 민감하고 취약한 구조를 보이고 있다. 중국은 개혁·개방의 초기 20여년 동안 외교는 개혁·개방에 따른 경제발전에 비하면 부수적이고 중요한 문제가 아니었다. 주로 내부적인 문제에 치중하고, 외부에 대하여서는 주권이나

영토보전 등의 기본입장을 견지하였던 것이다. 반면, 북한은 북핵문제 등으로 외교가 오히려 그 중심에 서있는 양상이다. 이 점에서 북한의 개혁·개방은 외부적인 충격의 감소 속에서 가능할 것이다. 만약 그렇지 않다면, 외부적인 충격은 북한 체제의 변화를 이끄는 계기 정도가 되어야 할 것이다.

(2) 경제적 시사점

중국의 경험이 가장 많이 고려되어 나타난 부분이 경제부분이다. 북한이 지난 30여년간 시도한 세 차례의 개혁에서 중점을 둔 것도 역시 경제분야였다. 즉 체제변화를 유발하지 않을 정도의 경제적인 개혁·개방 정책인데, 중국의 농촌, 기업, 특구 제도 등이 북한에게 영향을 주었다.

농촌에 있어 중요한 변화는 시장 기능을 도입한 7·1조치였다. 장마당의 설립과 활성화 그리고 사실상 시장 기능의 도입 등이 이에 해당된다. 북한에서도 중국의 경우처럼 시장 기능의 도입은 농촌 유동인구의 증가를 가져왔다. 그러나 중국과 북한은 차이를 보이고 있는데, 이는 중국의 경우 유동인구를 현금, 지구급, 성급 차원에서 통제를 하고, 특히 현금 차원에서 시장 기능 활성화를 위한 새로운 도시(소성진)를 만들었다면, 북한에서의 시장 기능은 여전히 기존 도시에서의 외곽기능을 벗어나지 못하였던 것이다. 또한 가중되는 경제난 속에서 유동인구의 이동은 북한 내부뿐 아니라 중국에까지 이어지는 현상을 만들어, 체제변화를 영향을 주게 되는 외부 개입을 불러왔던 것이다. 이 점에서 시장 기능의 활성화는 일정한 문제점을 보여 결국, 북한 당국은 때로는 장마당을 폐쇄하는 경우도 있었다. 중국의 경험이 주는 시사점은 농촌의 시장 기능 도입이 배급체제의 안정성과 연결되어

공급을 주도할 국가 능력이 건재한 가운데에서 시작되어야 한다는 점이었다. 북한의 경우 공급이 없는 가운데 오히려 자력갱생적인 조치로 시장기능을 도입하다보니, 결국은 국가기능을 대체하는 방향으로 가고 말았던 것이다.

두 번째로 중요한 시사점은 국유기업과 같은 기업들의 개혁이다. 북한은 중국의 사례를 교훈삼아 구조조정을 통해 기업연합소의 개혁을 단행하였다. 그러나 그 효과는 미미하였다. 중국의 경우 국유기업 개혁은 사회의 근간이라 할 단위체제와 연결되어 진행되었다. 즉, 단위를 해체하면서 단위에서 빠져나간 인력에게는 기존의 사회보장조치가 그대로 유지되게 하는 최소한의 조건을 만들어 주었다. 또한 새로운 영역으로 이동하는 사람에게 여러 유인책을 제시하였다. 반면 북한의 경우 출구없는 전략처럼 생산성 향상과 구조조정 등이 일관된 프로그램 속에서 적용되지 못한 문제가 나타났다. 이러한 기본 출발에서의 차이는 중국이 국유기업을 처음에는 작은 규모부터 시작해 10여년간 점차로 대기업까지 확장한데 반해, 북한의 경우 전 규모에서 일사불란하게 진행되고, 사례별로 진행되어 혼란을 불러일으키게 되었다. 현재 북한은 새로운 기업을 설립하고 대외지향적인 요소를 도입하여 새롭게 출발하는 것 같다. 그러나 앞서 지적한 문제와 같이 과거의 기업 경험을 새로운 곳에 접목하는데 한계가 있을 수밖에 없을 것으로 보인다.

중국의 경제 제도 중 북한이 받아들인 다른 한 제도가 경제특구이다. 그러나 개혁·개방 과정에서 이것 역시 중국과는 많은 차이를 보이고 있다. 중국이 화교자본과 외국자본을 들여와 건설한 경제특구는 중국 개혁·개방 경제의 견인차였고, 그 점에서 점차 넓어지는 양상을 보여(점-선-면-4연 방침 등), 결국 중국이 완전 개방에 이르게 하는

원동력이 되었다. 그러나 북한의 경우 특구에서의 경제활동에 여전히 중앙의 통제가 강하고, 정치적인 요인에 따라 특구 운영의 변화가 나타나는 양상을 보였다. 라진-선봉 지구의 실패 사례는 북한의 개혁·개방 정책과 특구 정책이 어떤 관계를 가져야 하는지를 보여주고 있다. 또한 개성공단 경우처럼 한국의 자본을 들여와 하는 사업이외에도, 결국은 다른 외국 자본이 투자할 수 있는 여건이 되어야만 개방의 추진이 가속도가 붙을 것이다. 그 점에서 중국의 특구 경험은 북한에게 점진적인 특구의 개방과 확대, 특구 내에서의 안정적인 사업활동을 위한 제도적 보완 등이 요청된다고 할 수 있다. 그런 점에서 개성공단의 경험은 다른 국가도 주시하고 있음을 알아야 할 것이다.

(3) 사회적 시사점

중국 개혁·개방 과정에서 나타난 사회적인 문제는 역설적이게도 북한에게 경각심을 가지게 하는 가장 큰 요소가 되었다. 유동인구의 증가와 불안, 새로운 사회 세력의 성장과 시위, 빈부격차에 따른 새로운 집단의 등장과 그에 따른 변화 등은 북한의 체제 안정성과 밀접하게 관련 있는 것이다. 즉 개혁·개방의 긍정적 측면보다 오히려 부정적 측면이 강조되어 인민에 대한 통제 체제를 더욱 가속화하는 결과를 가져온 것이다. 이런 통제의 가속화는 개혁·개방의 가장 중요한 가치인 인민의 자발성에 기초한 생산력 증대가 가능하지 못하도록 하는 결과를 가져왔다.

중국 개혁·개방 과정에서 사회적인 문제가 나타났지만, 기본적으로 중국은 개인의 정치외적인 부분에서는 자유를 신장하는 방향으로 움직였다. 소유제의 도입, 그에 따른 생산력의 향상, 그 결과 나타난 새로운 생산관계 즉 빈부격차 등 계급관계의 변화를 수용하는 방향에서

움직였던 것이다. 그것은 개혁·개방의 방침이 확고하여, 개혁·개방이 정치체제의 안정을 위협하지 않는 한 지속하기로 한 것 때문이다. 덩샤오핑의 대표적인 언급인 ‘새장이론’에 나타나는 것처럼, 개혁·개방의 긍정적인 측면이 부정적인 측면보다 크다고 본 것이다. 텐안먼 사건에 대한 진압 이후에도 지속된 개혁·개방의 방침이 이에 해당된다. 하지만 북한의 경우 사회적 측면의 변화가 정치적, 경제적 개혁·개방 정책의 하나의 부산물이라는 인식에 도달하지 못한 것 같다. 오히려 통제에 치중하는 양상을 보이고 있기 때문이다.

이러한 정치, 경제, 사회적 측면에서의 시사점과 차이점은 북한과 중국의 기본적인 체제 차이와 국제정세 등의 차이, 그리고 내부적인 여러 요소의 차이 때문에 발생한 것이다. 그러나 중국의 개혁·개방 경험이 시사하는 가장 중요한 점은 미래를 내다보면서 개혁·개방을 중요한 국가전략으로 선택한 지도자의 결단과 이를 국가전략으로 이문화하고, 어려움 속에서도 지속하는 불굴의 추진력이라고 할 것이다. 중국과 북한 양자 모두 사회주의 체제이자, 당의 독재가 가능한 권위주의적 체제라는 공통점은 중앙에 존재하는 지도자의 결단이 개혁·개방 과정에서 매우 중요한 요소임을 보여주고 있다.

2. 베트남의 개혁·개방

베트남에서 개혁·개방노선이 당의 결의로 정식 결정된 것은 1986년의 제6차 당대회이다. 따라서 베트남의 개혁·개방이 이 때부터 시작된 것으로 생각하기 쉽지만 실제로는 1980년대 초부터 지방 차원에서 개혁·개방이 실험적으로 실시되었다. 이 실험이 축적된 결과이자 국

가정책으로 정식 채택되어 전국 규모로 행해진 것이 1986년인 것이다. 1986년에 본격적으로 출발한 베트남의 개혁·개방, 베트남어로 쇄신이라는 의미를 가진 ‘도이머이’(Doi Moi)는 정치, 외교, 국방, 경제, 사회 등 국가 전반에 걸친 개혁, 소위 국가전략의 수정이었다.⁴⁴

가. 개혁·개방 이전 상황

1976년 오랜 숙원이었던 조국통일을 달성했으나 베트남 공산당의 지도자들은 기쁨에 취해 있을 여유가 없었다. 통일이라는 정치적 독립을 보다 굳건히 하기 위해서는 경제적 자립이 필요했는데 통일을 위한 장기간의 전쟁으로 그들에게 남겨진 것은 중·소 양국의 경제원조로 버티 온 북부와 미국의 경제원조로 지탱되어 온 남부였기 때문이다.

남부 해방후 지도자들은 남부에 공산주의체제의 이식을 서둘렀다. 공산당의 기반이 약한 남부에서 정치적 지도권을 조기에 확립하기 위해서였다.⁴⁵ 따라서 지도부는 국가적 당면과제를 사회주의적 경제발전으로 인식하고 1976년 12월 공산당 제4차 당대회에서 제2차 경제개발 5개년계획(1976~1980년)을 확정했다.

경제개발의 기본목표는 사회주의 공업화를 통해 사회주의체제를 조기에 확립하고 후진적 농업과 소규모 공업이 특징인 베트남경제를

44. 武田康裕, “刷新後のベトナムの政軍關係: 國防戰略への影響,” <<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/asiapacific/20000216.P1J.html>> (검색일: 2009. 10.19). 원래 베트남어에는 도이머이라는 단어가 없었다. 도이(Doi)는 ‘바꾸다’라는 의미이고 머이(Moi)는 ‘새롭다’는 뜻이다. 도이머이는 이 두개의 단어가 합쳐져 새롭게 만들어진 것으로서 ‘쇄신’이라는 뜻이다. 도이머이의 뜻에 대해서는 최병욱, 『베트남 근현대사』 (서울: 창비, 2008), pp. 201~204.

45. 五島文雄, “ベトナム共産主義體制の變革過程とその展望,” 松本三郎·川本邦衛 편, 『ベトナムと北朝鮮』 (東京: 大修館書店, 1995), pp. 81~82.

국가주도하에 중공업중심으로 개편하며 중앙집권적인 계획경제를 추진하는 것이었다.

지도자들은 북부 베트남 모델을 남부에 이식하여 경제통합을 이룩하는 문제를 비교적 낙관하였으나 현실에서 남부 경제의 사회주의적 개조는 쉽지 않았다. 또한 사회주의 경제체제가 일반적으로 비효율성을 가지고 있는 데다 전쟁에 익숙한 당 지도부와 행정관료들이 경제를 관리하는 데 많은 문제점을 드러냈고 해외자본의 유입이 기대에 못미쳐 경제개발 추진에 필수적인 투자가 계획의 60%에도 이르지 못했다.⁴⁶ 계획기간 동안 농업생산 및 공업생산의 연평균 성장률 목표는 각각 8~10%, 16~18%였으나 실적은 1.3%, 0.6%에 지나지 않았다. 광공업생산의 실적도 목표의 모든 항목에서 못미쳐, 달성률이 석탄 53%, 전력 74%, 시멘트 32%, 화학비료 24%였다.⁴⁷

더욱이 1978년 12월 캄보디아 침공과 연이은 중국과의 전쟁으로 국가재정을 경제발전보다 국방부문에 과도하게 지출해야 할 상황에 직면했을 뿐 아니라 지금까지 주요 원조국이었던 중국의 원조를 얻을 수 없게 되었고 서방국가들의 경제봉쇄를 초래했다. 따라서 1979년 무렵, 레 주언(Le Duan) 정권은 기존의 스탈린식 경제발전전략의 한계로 인한 사회경제적 위기와 대외적 고립이라는 비상사태에 빠졌다.

심각한 위기상황에서 1979년 9월, 당 중앙위원회 제6차 총회는 제2차 경제개발 5개년 계획의 실패를 자인하면서 당면 경제위기의 극복 방안을 논의했다.⁴⁸ 그 결과 채택한 것이 ‘신경제정책’이었다. ‘신경제

46- 민족통일연구원, 『사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구』(서울: 민족통일연구원, 1993), p. 438.

47- 渡辺利夫, “ベトナムの經濟發展メカニズムと刷新政策,” 關口末夫·トラン ヴァントウ 편, 『現代ベトナム經濟: 刷新(ドイモイ)と經濟建設』(東京: 勁草書房, 1992), p. 87.

I
II
III
IV
V

정책’은 국가통제시스템 개혁, 국가경제에서 사적 부문의 역할 증대와 노동생산성 제고를 위한 개인 경영 허용 등의 물질적 보상책 강화와 경제 자유화를 주요 골자로 하고 있었는데 그 일부는 시장경제적 요소를 도입한 것이었다.

이 정책은 1981년부터 시작된 제3차 경제개발 5개년계획(1981~1985년)의 근간이 되었으며 1986년 이후의 개혁, 이른바 ‘도이머이’ 정책의 원형이 되었다. 신경제정책의 도입으로 1980년부터 베트남경제는 뚜렷히 호전되기 시작했다.

베트남 공산당은 1982년 3월에 제5차 당대회를 개최하고 제3차 경제개발 5개년계획을 추진했다. 제5차 당대회는 베트남 사회주의 혁명 과정에서 중요한 하나의 이정표로 평가되는데 이 대회에서 채택된 결의안들이 사회주의혁명의 보편적 법칙들을 존중하지만 그것들을 베트남의 특수한 상황에 맞도록 접목시킨 것이었기 때문이다.⁴⁹ 따라서 경제발전 전략도 경제의 현실적 조건과 국민의 필요에 부응하는 것이어야 한다고 강조되었다. 이에 따라 식량과 소비재 증산을 위해 농업 및 경공업 발전을 우선시하고 지금까지 최우선시 되어온 중공업은 농업과 경공업 발전을 지원하는 정도로 그 중요성이 하향 조정되었다.⁵⁰

48. 이 회의에서 베트남 사회주의의 이론적 지주였던 쩡응 친(Truong Chinh)은 사회주의 전환을 조급하게 앞당기려 했던 당의 시도가 ‘좌파들의 오류’였음을 인정하면서 남부 지역경제가 다양한 경제부문에 구성되어 있음을 무시하고 주로 강압적 방법으로 양적 목표만을 추구했던 당의 행태를 앞으로는 지양해야 한다고 주장했다. 쩡응 친은 1950년대 북베트남에서 무자비하게 토지개혁을 주도했던 인물인데 여기에서 철저히 자기를 비판하고 반성했다.

49. 베트남공산당사연구회, 김중욱 옮김, 『베트남공산당사』 (서울: 소나무, 1989), p. 214.

50. 제2차 5개년계획(1976~1980년)에서 총투자의 산업별 배분은 공업 34.6%, 농업 25.7%, 운수통신 19.5%였는데 공업 34.6% 가운데 경공업은 9.9%였던 것에 비해

그러나 1983년 무렵, 농·공업생산에서의 괄목할만한 성장에도 불구하고 경제자유화 조치를 골간으로 하는 ‘신경제정책’은 많은 난제들을 동반했다. 예를 들면 ‘신경제정책’이 지향하는 유통통제의 완화는 자유시장의 번창과 함께 정부 재정적자 및 높은 인플레이션을 야기했다. 그리고 생산활동을 자극하기 위해 취해진 동기부여 조치는 사회주의 생산재 소유개념을 혼란스럽게 했고 농업집단화 속도의 완화와 농촌경제의 상업화 및 자본유입은 농민간의 계층분화를 부활시켰으며 도시에서도 생산부문에 종사하는 노동자들과 비생산부문에 속하는 노동자들 사이에 경제적 불균등이 심화되었다.

이와 같은 현상이 투기와 폭리, 절도와 매점매석 등 사회부패와 결합하자 일부 보수파들이 ‘천박한 자본주의’의 재생과 사회주의 이념의 퇴색을 경고하고 나섰다. 사회 일각에서는 경제자유화에 대한 반대 분위기가 확산되었다. 결국 정부는 1983년부터 경제를 다시 통제하는 정책으로 전환했다. 하지만 경제의 재통제는 제2차 경제개발 5개년계획 기간 동안 시행한 통제정책하에서 나타났던 문제들을 재현시키는 부작용을 드러냈다. 즉 경제활동이 위축되어 경제는 다시 침체국면으로 접어들고 이중경제가 형성되면서 투기와 암거래, 밀무역 등의 경제범죄가 급격히 늘어나 경제전반에 혼란이 발생한 것이다.

사회경제적 혼란을 수습하기 위한 정책이 필요한 시점에서 외부환경도 획기적으로 변화했다. 1985년 소련에서 고르바초프 집권과 함께 시작된 페레스트로이카(perestroika) 및 글라스노스트(glasnost) 정책은 사회주의국가들에게 커다란 충격을 주었고 정책전환의 자극제

중공업은 24.7%였다. 渡辺利夫, “ベトナムの經濟發展メカニズムと刷新政策,” 關口末夫·トラン ヴァン トウ 편, 『現代ベトナム經濟: 刷新(ドイモイ)と經濟建設』(東京: 勁草書房, 1992), p. 85.

I
II
III
IV
V

가 되었다.

시간이 흐를수록 세계경제질서 속에서 소외되어서는 존립하기 힘들다는 현실인식이 깊어져 가는 가운데 캄보디아 침공 및 중국과의 전쟁, 미국을 위시한 서방세계의 경제봉쇄, 중국과 소련의 개혁·개방은 베트남으로 하여금 더 이상 교조주의적인 마르크스-레닌주의에 입각한 중앙집권적이며 대외고립적인 경제체제를 유지할 수 없도록 만들었다.⁵¹

나. 개혁·개방의 전개

제2차 5개년계획 기간과 제3차 5개년계획 기간은 베트남에게 있어 시련의 10년이었다. 국민의 생활고는 극심했고 산업육성도 제대로 되지 않았으며 국제적으로도 고립되어 있었다. 외국으로부터의 지원이 끊겨 물자가 부족했는데 특히 식료품이 품귀현상을 빚어 인심이 피폐해졌다. 국가에 대한 불신도 높았고 이는 사회주의체제에 대한 불신으로 이어졌다. 이렇게 되자 국가의 기본노선과 정책을 놓고 대립이 심화되었다. 경제계획을 둘러싸고 ‘중앙통제파’와 ‘자유화추진파’가 대립했고 기본노선에 대해서는 정부와 당 정치국의 의견이 달랐다.⁵²

이런 상황에서 1985년 5월, 당 정치국원이자 군사위원회 부위원장인 레 득 토(Le Duc Tho)가 당 기관지에 당의 세대교체와 불량당원의 정리 등을 요구하는 논문을 발표하여 세간을 놀라게 했다. 그는 이 곤란한 시기에 일부의 당 간부들이 관료주의와 보수주의에 빠져

51. 백학순, 『베트남의 개혁·개방 경험과 북한의 선택』 (성남: 세종연구소, 2003), pp. 16~19; 법무부, 『베트남 개혁·개방법제 개관』 (서울: 법무부, 2005), pp. 85~86.

52. 窪田光純, 『躍動するベトナム』 (東京: 同文館, 1996), p. 34.

국가건설의 의욕을 잃어버리고 있다고 질타했다.

이 때 마침 금욕적 사회주의자로서 약 10년간 당 서기장으로 재임해 온 레 주언이 78세로 급서했고 그의 뒤를 이어 쩌엥 친이 당 서기장에 취임했다. 사망한 레 주언과 팜 반 동(Pham Van Dong) 총리, 쩌엥 친은 사회주의의 조기 실현에 최고의 가치를 둔 보수파였고 이는 쩌엥 친이 서기장으로 취임한 배경이기도 했다.

그러나 이들 보수파에 국민은 냉담했는데 특히 농민의 불만이 거셌다. 집단농장화정책을 밀어부친 정부에 커다란 반감을 가지고 있었던 농민들은 급기야 반정부운동을 전개하기에 이르렀다. 생활고에 지친 농민들은 새로운 변화를 요구하고 여론은 무언가 변화를 기대하고 있었다.

이런 시대적 배경 속에서 1986년 12월에 제6차 당대회가 개최되었다. 이 대회는 1980년대 초에 진행된 개혁의 당위성과 정당성을 확인하고 제4차 경제개발 5개년계획(1986~1990년)동안 도이머이 정책의 적극적인 추진을 결의했다. 당 서기장 쩌엥 친은 과거 정책의 난맥상과 당 지도부의 과오를 인정하고 모든 생산 잠재력을 자유화시키는 쇄신을 강조했다. 이 대회에서 종래의 개념·사고·행동에서 탈피한 ‘새로운 변화’가 주창되면서 총괄하여 ‘도이머이’라고 불리는 정책이 채택되었다. 이 도이머이는 베트남 정치·경제의 기본적 개념, 기본적 전략을 크게 전환시킨 것이었다. 제6차 당대회에서 채택된 정책노선은 기본적으로는 5차 대회의 그것과 성격을 같이하지만 정책입안자의 발상은 전혀 달랐다. 5차대회의 정책이 경제의 어려움을 타개하기 위한 돌발적인 발상에서 나왔다면, 6차대회의 그것은 장기적으로 베트남 경제의 비교우위를 의식한 국제분업형 발전노선을 추구한다는 발상에서 비롯되었다.⁵³

제6차 당대회가 베트남의 개혁·개방 역사에서 큰 의미를 지니는 점의 하나는 도이머이의 효과적 집행을 위해 개혁지향적 정치지도자들을 권력 핵심에 포진시킨 점이다. 이제까지 베트남 권력엘리트의 중추를 이루었던 3인의 혁명 1세대, 즉 쯔엉 친 서기장, 팜 반 동 총리, 레 득 토 정치국원을 퇴진시켰다. 그리고 호치민시 인민위원회 서기이자 정치국원으로서 개혁세대의 대표주자로 손꼽혀 온 응옌 반 린(Nguyen Van Linh)을 당 서기장 겸 대통령으로 선출했다. 뿐만 아니라 남부 베트남 출신이거나 남부에서 활동경험이 있는 인사, 과학·기술 분야의 전문가, 경제학자, 지방정부 서기들이 권력층으로 부상했다. 보수파가 퇴진하고 개혁파가 등장한 것이다.

제6차 당대회에서 채택된 도이머이정책은 다음의 4가지로 요약된다.⁵⁴ 첫째, “사회주의에 이르는 과도기는 비교적 장기의 역사과정”이라는 생각 하에 성급한 사회주의적 개조노선을 포기했다. 통일 후 베트남은 사회주의체제의 신속한 확립을 목표로 했으나 사회주의체제 특유의 관료주의로 인해 사회주의로의 전환을 서두르면 서두를수록 큰 장애가 발생하는 것을 알게 되었고 따라서 사회주의체제 확립에는 장기간이 필요하다는 것을 인식하게 되었다. 그래서 사회주의에 이르는 과도기를 “비교적 장기의 역사과정”으로 변경했고 그럼으로써 과도기에 자본주의적 요소가 도입되는 것을 이론적으로 가능하게 했다. 사회주의에 이르는 과도기가 비교적 장기의 역사과정이라는 것은 당원들로 하여금 “내일이라도 사회주의는 실현될 수 있고 또 실현될

53. 트란 똤안 투, 『베트남 경제의新发展』(東京: 日本經濟新聞社, 1996), p. 32.

54. 坪井善明, “베트남: 도이모이의十五年,” 末廣 昭 외 13人, 『開發の時代と摸索の時代』(東京: 岩波書店, 2002), pp. 237~239.

수 있도록 급속한 사회주의화를 해야 한다”는 종래의 생각과 결별하고 자본주의적 요소의 도입을 받아들이는 데 거부감을 느끼지 않도록 작용했다. 이는 통일 직후 당이 채택한 “남부의 급속한 사회주의화 노선”을 완전히 부정하는 효과를 수반했다.

둘째, 중공업 대신 농업과 경공업에 우선순위를 두고 식량·식품·생활소비재의 증산, 수출품 확대를 목표로 투자의 6할을 집중한다는 것이다. 과거 소련의 사회주의화모델은 중공업화를 최우선과제로 삼고 최대한 빨리 저개발국에서 벗어나는 것을 목표로 한 것이었다. 베트남은 사회주의공화국이 된 1976년 이후 소련형을 모델로 한 중공업노선을 채택하여 왔다. 그러나 베트남은 1978년 말의 캄보디아 침공, 1979년의 중·월전쟁에 의해 국제사회에서 고립되었다. 그 여파로 외국원조가 급감했고 국내는 미증유의 기근상태에 빠져 아사자까지 나오게 되었다. 이 때문에 우선 “인민 기아의 해결”을 최우선과제로 할 수밖에 없었다. 1979년에 시작된 중국의 개혁·개방 노선을 참고하여 부족한 식량과 식품, 생활소비재를 증산하고 줄어든 외국 원조를 보충하기 위해 수출품 확대에 주력한다는 지극히 현실적인 정책의 채택을 공식 선언한 것이다.

셋째, 기업의 자본주의적 경영이나 개인경영을 인정하는 동시에 “그 유효한 활용이 합법칙적임을 공인”하였다. 사회주의체제의 경제의 근본은 ‘계획경제’이므로 국가계획위원회가 경제의 수요공급을 포함한 모든 메커니즘을 계획·조정한다. 따라서 기업형태는 어디까지나 이론적으로는 국영이나 공영이어야 했다. 개인기업을 중심으로 한 사기업은 자본주의로의 회귀를 뜻하는 것이자 계획경제의 원활한 운영을 저해하는 것으로 인식되어 배척하였을 뿐 아니라 사회주의체제의 적으로 처벌 대상이 되어 왔다. 이 점에서 자본주의적 경영이나 개인

I
II
III
IV
V

경영의 존재를 인정하는 것은 획기적 변화였다. 더욱이 “그 유효한 활용이 합법칙적임을 공인”한 것은 위에서 언급한 바대로 비교적 장기간인 과도기에서 자본주의적 요소를 적극적으로 도입하는 것을 허용한 데서 나아가 그것을 유효하게 활용하지 않으면 안된다는 것을 선언한 것이다. 즉 종래의 관료주의적인 계획경제를 포기하고 시장경제로 이행하는 것을 이론적으로 용인한다는 의미였다.

넷째, 국제분업·국제경제협력에 베트남도 적극적으로 참가한다는 것이다. 오랫동안 국제적 고립을 겪으면서 자력만의 경제발전에는 한계가 있음을 절감한 베트남은 국제사회 속에서의 발전을 지향하겠다는 의사를 표명한 것이었다. 사회주의국가만이 아니라 미국·일본 등의 자본주의 국가들과 교역하지 않는 한 경제·기술 발전이 어렵다는 인식을 지도부와 많은 당원들이 공유했기 때문이었다. 중국과는 달리 나라의 규모로만 보더라도 자력갱생은 무리라는 것을 충분히 이해했다. 더욱이 고립되어 있는 동안 인근의 싱가포르나 태국을 중심으로 동남아시아 국가들이 눈에 띄게 발전해 나가고 있는 것도 큰 자극제가 되었다.

요컨대 도이머이정책을 채택하게 된 배경은 첫째, 심각한 경제위기를 해결할 수 없는 공산당에 대한 국민 불신의 증대, 둘째, 1978년 말 이후의 중국 경제개혁의 진전과 급속한 경제발전, 셋째, 소련의 개혁·개방으로 인한 대베트남 원조 삭감으로 ‘원조없는 발전전략’ 모색의 불가피성, 넷째, 인근 아시아국가들과의 발전격차 및 기술격차의 확대이다.⁵⁵

⁵⁵ 西原 正·James W. Morley 편, 『擡頭するベトナム』(東京: 중앙공론사, 1996), p. 52.

● 표 II-4 도이머이정책의 4가지 중점

사회주의 건설노선	○성급한 사회주의건설 부정 - 사회주의로의 전환에는 장기간이 필요
산업정책	○중공업우선정책 수정 - 중공업 우선에서 농업중심으로 정책변경 - 식량·식품, 소비재, 수입대체상품을 3대중산상품으로 지정하고 투자의 60%를 집중하여 육성
시장경제	○시장경제 도입으로 경제개혁 - 국영·공영 이외의 자본주의적 경영이나 개인경영의 존재 인정 - 종래의 중앙집권적 계획경제를 기본적으로 포기
국제협력	○국제분업·국제협력에 적극적으로 참여 - 인도차이나반도의 평화뿐 아니라 세계평화 구축에 협력

* 출처: 窪田光純, 『躍動するベトナム』(東京: 同文館, 1996), p. 31.

그러나 이 때의 도이머이는 아직 정책이 아니었다. 단순히 당대회의 구호에 지나지 않았다. 국민의 기대를 한 몸에 받고 출발한 도이머이였으나 추진에는 많은 고난이 기다리고 있었다. 도이머이를 도입한 첫 해인 1987년도는 도이머이 사상이나 이념 등을 주지시키는 데 주안점이 두어졌지만 “도이머이란 대체 무엇인가”, “국민은 무엇을 해야 하는가” 등에 관해 국내적으로 많은 혼란이 있었던 해였다.

(1) 정치 개혁

경제·사회개혁은 당연히 정치개혁을 촉진하기도 하고 정치개혁으로 발생하기도 한다. 베트남의 개혁·개방은 경제개혁과 정치개혁이 두 축이 되어 생긴 것이라고 할 수 있다. 그러나 이 두 축에 의해 전개되었다 하더라도 1980년대 말과 1990년대 초에 벌어진 ‘사회주의진영’ 붕괴의 영향으로 정치개혁은 정치적 안정을 해쳐 경제발전을 저

I
II
III
IV
V

해할 수 있다는 논리 하에 신중히 추진되었다.

(가) 정치이데올로기의 변화: 개혁·개방의 이론화⁵⁶

도이머이는 베트남과 같은 후진사회가 사회주의에 도달하는 데는 매우 긴 시간이 걸리기 때문에 당장은 자본주의적 방법을 활용하여 생산력을 발전시켜 국민생활을 개선하는 것이 중요하다는 발상에서 나온 것이다. 그런데 마르크스-레닌주의에 기초한 사회주의는 스스로 과학적이라고 자처한다는 점에서 다른 사회주의사상과 차이가 있으며 그 때문에 이론이나 이념을 중요시한다. 그래서 이론적 근거가 없는 한, 행동의 변화는 가능하지 않다. 베트남 공산당은 개혁·개방정책을 추진하면서 그 이론화 작업도 진행하였는데 사회주의로의 과도기에서 채택해야 하는 노선에 대한 재정립이 이 작업의 출발점이 되었다.

이론화에 따르면 베트남에서의 사회주의건설은 식민지상태에서 민족의 해방과 통일을 위한 민족해방혁명, 남북 베트남을 하나의 사회주의체제로 전환하면서 물질적·기술적 토대를 건설하는 인민민주혁명, 이를 기반으로 고도로 발전된 사회주의체제를 건설해 나가는 사회주의혁명의 세 단계를 통하여 완성된다.⁵⁷

베트남 공산당은 1986년 개혁·개방노선을 본격화하면서 현재가 ‘사회주의로의 과도기의 최초단계’에 있으며 이 시기의 가장 중요한 목표는 사회주의혁명 단계로 넘어가는 데 필요한 조건의 구비인데 그 조건이란 인민을 풍요롭게 하고 국가를 부강하게 하며 사회를 평

⁵⁶ 이 절에 나오는 당 이론가들의 주장에 관한 베트남 원전의 출처에 대해서는 中臣 久, 『베트남經濟の基本構造』(東京: 日本評論社, 2002), pp. 243~260 참조.

⁵⁷ 황귀연, “베트남 공산당의 개혁·개방 정책에 관한 연구,” (경남대 박사학위논문, 1996), pp. 20~21.

등화·문명화하는 것이라고 규정했다. 그리고 이런 조건을 갖추는 수단으로서 시장경제메커니즘을 선택하는 것이라고 주장했다.

그러나 시장경제메커니즘이 자본주의체제와 불가분의 관계인 이상, 베트남으로서는 시장경제메커니즘에 기초한 개혁을 실시하는 과정에서 시장경제메커니즘이 사회주의체제와 모순되지 않고 공존할 수 있음을 이론적으로 정립해야 한다.

이에 대해 당 이론가들은 시장경제가 자본주의에 고유한 메커니즘이 아니라 사회주의와도 공존할 수 있다고 전제한다. 시장경제메커니즘의 특징은 상품경제인데 상품경제 자체는 자본주의 발생 이전부터 세계 도처에 있었고 이는 시장경제가 자본주의에만 적용되는 메커니즘이 아님을 나타낸다는 것이다. 그런데 시장경제가 자본주의에만 고유한 것이 아니고 사회주의와도 공존할 수 있는 것이라 하더라도 사회주의의 시장경제메커니즘은 자본주의의 시장메커니즘과 동일하지 않고 양자 간에는 큰 차이가 있다고 역설한다. 예컨대 자본주의에서는 노동자가 착취되는 반면 사회주의는 그렇지 않다는 것이고 따라서 사회주의가 자본주의보다 우위에 있다고 한다. 또한 시장메커니즘에는 본래적으로 내재하는 장점과 단점이 있는데 단점이 나타나지 않도록 하거나 그것을 제거하기 위한 수단이 사회주의 정신에 입각한 통제라고 주장한다. 시장경제메커니즘의 단점은 착취와 같은 사회적 불공정이 나타난다는 것인데 진정한 사회주의 사회를 실현하는 과도기인 이상에는 이런 사회적 불공정을 공산당의 노선에 따라 적절히 수립된 정책으로 과감히 제거해야 한다는 주장이다.

이 논리에 따르면 시장경제메커니즘 도입 후에도 공산당이 계속 주도적 역할을 해야 한다. 시장메커니즘을 자유방임하면 반드시 사회에 폐해가 만연하므로 공정하고 문명화된 사회를 만들기 위해서는

I
II
III
IV
V

당의 힘에 의해 그 장점을 끌어내고 단점을 시정할 필요가 있다는 것이다.

그러면 당에 그런 역할을 부여하는 근거는 무엇인가? 그 대답은 당이 노동자의 대표자라는 점에 있다. 즉 공정하고 문명화된 진정한 사회주의사회 실현이라는 목표 달성에서 주인공은 노동자계급이기 때문에 노동자의 대표이고 그 보호자인 공산당 이외에 그런 역할을 담당할 수 있는 존재는 없다는 것이다. 더욱이 공산당은 오랜 세월 동안 간고한 시련을 인민과 함께 견디면서 민족 전체의 혁명투쟁에서 많은 성과를 거두어왔고 거기에 대한 인민의 신뢰와 지지가 크다는 것이다.

그러나 이런 논리가 베트남에서 공산당의 일당독재체제가 유지되는 현실을 합리화하지는 못한다. 일당독재체제 존속을 합리화할 수 있는 또 다른 논리가 필요하다. 이론가들에 따르면 공산당은 맹목적으로 정치적 다원주의에 반대하는 것이 아니라 정치적 다원주의를 수용할 용의가 있다고 한다. 그러나 베트남 내외에는 공산당의 통일 성과 인민의 혁명사업에 반대하고 그것을 파괴하려는 조직이 있는데 이런 조직은 공산당의 존재를 부정하므로 오히려 정치적 다원주의와 배치된다고 한다. 따라서 공산당으로서는 이런 조직이 주장하는 복수 정당제를 받아들일 수 없다는 것이다. 요컨대 현 체제를 전복하려고 하는 반동적인 반공세력이 존재하기 때문에 현 시점에서는 정치적 다원주의를 용인하기 위한 객관적 조건이 구비되어 있지 않다는 주장이다.

이상에서 본 바와 같이 공산당은 사회주의 실현을 먼 미래로 설정하고 이에 이르는 장기 과도기에는 생산력 발전을 위한 모든 전략과 전술을 동원할 수 있다고 함으로써 행동의 자유를 확보했다.⁵⁸ 그러

나 한편으로 시장경제메커니즘은 어디까지나 진정한 사회주의 사회를 실현하기 위한 방편에 지나지 않고 시장경제로의 이행이 자본주의에로의 이행이 아니라 사회주의체제 강화가 그 목적임을 분명히 했다.

이 점에서 베트남 개혁의 본질은 시장경제메커니즘의 장점을 살린 사회주의체제내의 개혁이다. 이는 공산당이 정권의 존립기반인 사회주의체제 자체의 개변으로 이어질 수 있는 개혁을 행할 의사가 전혀 없다는 뜻이다. 따라서 개혁은 경제중심일 수밖에 없고 정치개혁이란 경제개혁을 조장 내지 보완하기 위한 수단에 지나지 않았다.

(나) 개혁적 권력엘리트의 등장

사회주의체제의 변화를 변화과정상의 주도권을 어느 쪽이 가지고 있었느냐를 기준으로 보면 소련 및 중국, 베트남처럼 공산당 주도에 위로부터의 개혁을 추진한 사례와 동유럽 사회주의국가들과 같이 밑으로부터의 조직적이고 강력한 개혁요구가 전면적인 체제전환으로 이어진 사례로 분류된다. 이 두 유형의 변화를 촉진한 요인으로는 개혁적인 권력엘리트의 등장과 시민사회의 성장이 지적된다.

위로부터의 변화는 정권 내 권력엘리트들이 전반적으로 현상유지에 대한 자신감을 상실하고 엘리트 내부에 변화가 필요하다고 인식하는 일단의 개혁파들이 존재하여 엘리트간의 노선투쟁이 존재함을 전제로 한다.⁵⁹ 사실 권력엘리트들이 획일적으로 통합되어있는 한, 변화는 불가능하다. 개혁파의 출현은 통치집단의 분열을 야기해 정치적

⁵⁸- 김민정 편, 『동남아의 중산층, 시민운동, 지역사회』 (서울: 폴리테이아, 2005), p. 163.

⁵⁹- Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), p. 127.

변화의 일차적 동인이 된다.

베트남에서 경제난이 심각해지면서 1979년말부터 개혁파들은 경제적 파탄이 전쟁의 산물이 아니라 중공업우선주의라는 사회주의 경제발전전략때문이라고 비판하기 시작했다. 그들은 중공업우선정책이 자본과 기술의 해외의존도가 높고 사회간접자본 시설이 낙후되어 있는 현실에서 합리적인 발전전략이 아니라고 주장했다.

이러한 비판에 직면하여 당과 정부는 신경제정책을 추진했다. 그 결과 경제파국은 일단 모면하였지만 경제위기는 계속되었다. 1982년 3월의 제5차 당대회 이후 공산당은 위기를 극복할 경제메커니즘과 그 운영방법을 놓고 고민하지 않을 수 없었다. 그 과정에서 개개의 정책이 사회주의 성격을 강화할 것인가, 아니면 그것을 약화시키고 자본주의를 부활시킬 것인가를 놓고 논쟁이 벌어졌다. 모든 정책이 사회주의적 성격을 강화해야 한다고 주장하는 교조적이고 보수적인 노선과 자본주의적 요소를 부활시키더라도 국민생활을 개선할 수 있는 정책은 옳다고 주장하는 실용적이고 개혁적인 노선 간에 대립이 발생했고 이는 곧 본격적인 투쟁으로 전화되었다.

그리고 제8차 총회부터 제6차 당대회까지 당내 투쟁은 경제문제 뿐만 아니라 거의 모든 문제를 놓고 벌어졌고 이는 대체로 교조주의적인 레 주언 및 레 득 토 세력과 이들에 완전히 동화할 수 없었던 유연한 사고를 하는 사람들 사이를 갈라 놓았다. 예를 들면 대외정책에서도 소련 및 코메콘(COMECON)국가들과 사회주의 국제분업체제를 더욱 강화할 것인가, 아니면 서방 선진국 및 아세안(ASEAN)국가들과 무역 및 경제협력의 길을 넓힐 것인가를 놓고 대결했다.

이러한 상황에서 1985년 소련의 페레스트로이카와 신사고는 많은 사회주의 국가들에게 개혁바람을 불어 넣었고 베트남도 예외일 수

없었다. 마침내 쩌엥 친 국가평의회 의장은 그동안 농업집단화의 조기 실현과 철저한 사회주의적 개조를 주장하는 보수파의 주요한 논객이었으나 레 주언의 뒤를 이어 당 서기장으로 취임하자 개혁파의 기수로 바뀌었다. 그는 “정책의 선악은 인민 대다수가 그것을 지지하는가 아닌가, 생산을 증가시키는가 아닌가, 인민생활이 개선되는가 아닌가로 판단하여야 한다. 따라서 농업집단화를 농민의 의사에 반해 행정명령으로 하룻밤만에 강제적으로 실행하려는 것은 잘못이다. 또한 과거 우리는 객관적 법칙을 무시하는 주관주의와 급진주의의 오류를 범했다”고 고백했다.⁶⁰

이 연장선에서 1986년 12월 제6차 당대회는 최초로 당과 정부의 경제정책이 실패하게 된 제도적 오류를 인정하게 이르렀고 응웬 반 린이 이끄는 개혁정권을 성립시켰다. 그리고 레 주언, 쩌엥 친, 팜 반 동, 레 득 토 등 혁명 1세대의 원로들이 퇴진하고 쩌란 쓰완 바크(Tran Xuan Bach) 제1당서기와 응웬 꼬 탁(Nguyen Co Thach) 외무장관 등의 개혁파가 힘을 얻기 시작했다.

남베트남에 머물면서 그 곳의 해방투쟁을 지도해 온 린 서기장은 1976년 제4차 당대회에서 정치국원이 되었는데 남베트남 사회를 잘 아는 그는 1978년 남부의 사회주의개조 강행에 반대했고 그 때문에 실각했다. 그 후 호치민시의 당위원장으로 근무하면서 경제부흥의 실적을 거뒀다. 그가 서기장으로 복권된 것은 그만큼 경제위기가 심각하다는 것을 말해주는 것이었다. 남부출신이라는 지역배경도 그의 임명에 결정 사유가 되지 못하였다. 그는 무조건적인 사회주의는 주관적이고 독선적이라면서 이데올로기 논쟁의 지양과 현실적인 경제개

60. 木村哲三郎, 『ベトナム』(東京: アジア경제연구소, 1996), pp. 186~187.

I
II
III
IV
V

혁을 부르짖었다.⁶¹

(다) 사회주의적 민주주의 추구

베트남 헌법 제4조는 공산당이 “국가와 사회를 지도하는 세력”이고 수십년 후의 사회주의사회 실현까지 당이 ‘지도성’을 발휘한다고 규정했다. 또한 당대회에서 행한 수차례의 <정치보고>에서도 “사회주의적 민주주의를 실현하는 것이 정치체계의 쇄신과 정비의 실질”이라고 하여 정치개혁이 “당의 지도” 하에서 사회주의적 민주주의를 실현하는 것임을 분명히 했다.

물론 여기서 말하는 사회주의적 민주주의란 부르조아민주주의가 아니라 “당에 의해 지도되는 민주주의”인데 1988년 6월 14일부터 일주일에 걸쳐 열린 제6기 중앙위원회 제5차 총회에서 발표된 성명은 그 핵심내용을 잘 나타내 주고 있다.⁶²

이 성명은 당이 그동안 당 내부 및 사회에서 솔직히 자기비판하고 또 비판할 수 있는 민주적 분위기를 조성하여 왔으나 소극적 현상이 아직도 많이 남아있다고 지적하면서 그것을 극복하기 위한 긴급과제를 제시했다. 그 과제란 새로운 문제에 직면하여 의견차이가 있을 때는 대중, 전문가 및 간부의 조언에 귀를 기울이고 모든 사람이 각자 독자적인 견해를 가지고 있는 것은 당연하므로 솔직하고 민주적인 분위기 속에서 토론하는 것이었다. 또한 보수주의를 비판하고 쇄신에 대한 두려움을 극복하여야 하며 민주성, 공개성, 진실성, 적극성이 충분히 보장되어야 함도 함께 지적되었다.

사실 도이머이의 주 목적이 중앙통제경제체제를 시장경제체제로

61. 이은호, “베트남의 정치적 통합과 체제개혁,” 『국제문화연구』, 제14권 (1997), p. 6.

62. 木村哲三郎, 『ベトナム』, p. 252.

전환시키는 경제 자유화이지만 그것에는 당에 새로 활력을 불어넣고 정부의 잘못을 토론하고 비판하는 좀 더 공개된 제도를 허용하는 민주화가 포함되어 있는 것이다.

따라서 도이머이 이후, 선거에서의 복수공천과 무소속 입후보가 인정되고 선거가 정기적으로 치루어지며 의회에서의 토론이 자유롭고 비판적으로 되었다. 의회, 인민평의회 등 민선기관의 역할이 증시되고 의회에서 당·정부의 법률안이 대폭 수정되는 것도 많아졌을 뿐 아니라 그 심의내용이나 표결결과 등도 공개하도록 되었다. 또한 과거 탄압했던 카톨릭 교회 등과 같은 조직에 대해 더욱 관대해졌고 많은 정치범들이 석방되었다. 사회는 더욱 개방되기 시작했고 언론의 자유를 통해 국민의 다양한 의견이 소개되는 등 정보의 공개화도 추진되었다.⁶³

물론 다당제의 인정은 “국내 및 국외로부터 돌아오는 반동세력이나 복수하고자 하는 세력이 즉각 합법적으로 머리를 쳐두고 조국, 인민, 사회주의제도에 대항하려고 하는 활동을 할 수 있는 조건을 만드는 것”⁶⁴이기 때문에 허용될 수 없는 한계 내에서의 민주화였다. ‘당의 지도성’을 인정하면서 시장경제가 잘 기능하도록 하는 체제를 만드는 데 필요한 민주화인 것이다. 따라서 ‘당의 지도성’을 유지하기 위한 당원의 사고 쇄신, 당의 지적 수준과 정치적 지도력의 향상이 강조되었다. 1990년 3월 제8차 당 중앙위원회는 공산당 일당지배체제를 견지하고 복수정당제도의 수용을 거부하되, 당내 민주주의의 보장과 법에 의한 당 운영을 결의했다.

63. 이은호, “베트남의 정치적 통합과 체제개혁,” pp. 3~4.

64. 제7차 당대회에서 한 린 서기장의 정치보고.

I
II
III
IV
V

(라) 의회의 지위 향상과 입법권의 강화

도이머이를 진전시키기 위해서는 공산당 이외의 기구나 조직의 힘을 빌리지 않으면 안되었다. 공산당에는 개혁을 원하는 세력도 있었지만 그것을 저지하려는 보수세력도 강력했기 때문이다. 이 때문에 개혁파인 린 서기장의 지도부는 민중의사를 대변하는 당 이외의 기구나 조직, 즉 의회의 힘을 빌리게 되었다.

1987년 6월에 개최된 제3기 국회 제1회의는 국가주석에 해당하는 국가평의회 의장에 정치국 서열 3위인 보 치 콩(Vo Chi Cong) 정치국원, 수상에 서열 2위인 팜 흥(Pham Hung) 정치국원, 국회의장에 레 콕 다오(Le Quang Dao) 중앙위원을 선출했다. 국회의 권위는 당과 정부에 비해 다소 열세였으나 신국회는 종래처럼 당이나 정부의 정책을 승인만 하기 위한 기관이 아니었다. 국민의 의해 선출된 대표로서의 권리를 주장하기 시작한 것이다. 그 대표적인 예가 수상 선출을 둘러싸고 벌어졌다.

1988년 3월 팜 흥 수상이 사망하자 후임문제가 부상했다. 지금까지 수상의 인사는 국가평의회가 제안이 그대로 승인되는 것이 관례였는데 6월 국회에서 보 치 콩 국가평의회 의장이 서열 3위인 당 상임서기도 무오이(Do Muoi) 정치국원을 후보로 추천했다. 그러나 이에 찬성한 것은 39개 성·직할시의 대표단 가운데 26개 대표단만이었고 나머지는 개혁파인 수상대행 보 반 키에트(Vo Van Kiet) 정치국원과 응엔 꼬 탁 외상을 추천했다. 레 콕 다오 국회의장은 다수의 동의를 얻었다고 하여 다시 도 무오이 정치국원을 추천하면서 키에트와 탁 두 정치국원에게 사퇴를 요청했다. 그런데 이에 대해 호치민시의 대표가 투표해야 한다고 반대했고 다른 대표도 여기에 찬성했다. 할 수 없이 도 무오이와 키에트 양자를 놓고 이례적으로 투표가 행해져 결국 도

무오이가 64%의 지지를 얻었다. 결과적으로는 지도부의 의사가 관철된 것이지만 이 사건은 국회의원이 처음으로 지도부에 대해 자기주장을 한 것으로 기록되었다.

이 사건에 이어 1988년 12월의 국회는 정부의 연차경제보고에 대해 현실인식이 불충분하다고 비판했다. 지도부는 이 비판을 받아들였고 도 무오이 수상이 전례없이 추가보고를 했다. 그는 여기에서 베트남이 “세계에서 가장 빈한한 국가의 하나”임을 인정하지 않을 수 없었고 여러 의원들이 생산자의 의욕을 죽이는 불합리한 세제를 비판, 정부의 시정을 약속받았다.

이러한 흐름을 이어 1989년 12월 보 치 콩 국가평의회 의장은 국회에 대한 당 지도의 쇄신에 대해 연설하면서 무엇보다도 우선 당과 국가의 기능 및 임무를 명확히 구별할 필요가 있고 국회는 국가의 최고권력기관이자 인민의 권력대표기관이기 때문에 인민을 대신하여 국가발전이나 민생의 중요문제를 결정하기 위한 조건을 만들지 않으면 안된다고 주장했다. 당의 지도성을 인정하고 강조하긴 했으나 당에 대한 국회의 독자성을 언급한 것이다.⁶⁵

국가권력 최상급 기관으로서의 국회의 지위 향상과 입법권의 강화는 1992년 4월의 헌법개정에서도 구현되었다. 147개조로 구성된 신헌법은 1980년의 헌법을 광범위하게 개정한 것으로 국회의 기능을 강화시킨 동시에 당의 간섭과 영향력 행사를 축소시키려 했으며 당과 정부의 역할과 기능을 분리하여 전자는 정책 결정을, 후자는 본연의 입법기능과 행정기능을 행사하도록 했다. 또한 기존의 국회와는 달리 신헌법에 의해 선출되는 국회는 의원의 1/3이 정부감독과 새로운 입

65- 木村哲三郎, 『ベトナム』, pp. 248~250.

I
II
III
IV
V

법준비를 위해 상근하도록 했다.⁶⁶

뿐만 아니라 신헌법은 당·국가 분리라는 제7차 당대회의 결의사항을 재확인하고 일상적인 행정은 수상에게 일임한다고 한 것이 특기할 만하다. 신헌법은 “당은 국가와 사회를 영도하는 유일한 세력”이라는 기존의 표현을 단순히 “국가와 사회의 지도세력”으로 바꾸고 “당의 모든 조직은 헌법과 법률의 테두리 안에서 활동한다”(제4조)고 개정함으로써 당의 위상을 낮추었다.

신헌법은 또 국회에게 대통령을 선출, 탄핵 또는 해임할 수 있는 권한을 부여함으로써 국회의 권한을 강화시켰으며 수상에게 내각을 임명할 수 있는 특권을 부여함으로써 수상의 독립성을 대폭적으로 강화했다.

(마) 당·정·군 관계의 재정비

공산주의체제에서의 공산당은 정치, 경제, 사회 등 모든 영역을 일원적으로 지배하기 마련이다. 그러나 중국에서도 베트남에서도 개혁·개방노선이 시작된 이후 정치에 대한 당의 지배는 여전히지만 경제, 사회에 대한 지배력은 상당히 약화되어 당의 지도력은 전반적으로 저하되어 왔다. 당의 지도력 저하는 개혁·개방노선을 둘러싸고 보수파와 개혁파로 간부들이 분열함으로써 일어난다. 그 결과 군이 정책 결정과정에서 강한 발언권을 가지게 되는 변화가 발생한다.⁶⁷

베트남 군은 기본적으로 생산하면서 싸우는 군대이다. 즉 기본적인 임무는 두 가지인데 하나는 조국 방위, 또 하나는 사회주의건설이다.

66. 이은호, “베트남의 정치적 통합과 체제개혁,” p. 3.

67. 武田康裕, “刷新後のベトナムの政軍關係: 國防戰略への影響,” <<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/asiapacific/20000216.P1J.html>> (검색일: 2009.10.19).

그런데 베트남은 전후 내내 전쟁을 한 나라이므로 사회주의건설보다는 조국방위 쪽에 더 비중이 있었다. 실제 1987년 당시의 베트남 정규군은 126만명에 달했고 이는 미국, 소련, 중국, 인도에 이어 세계 5위의 군사력이었다.

이런 상황에서 도이머이가 시작되고 그 영향으로 조국방위보다 사회주의건설로 비중이 옮겨져 군의 경제활동이 적극적으로 장려되었다. 원래 베트남 군은 생산하면서 전투하는 군대였으므로 전시에도 경제활동을 했지만⁶⁸ 1987년 7월 ‘정치국 결의 제2호’에 의해 보다 적극적으로 기업경영에도 나서게 되었다. 더욱이 1989년 3월에는 군이 경영하는 기업을 독립채산제로 한다는 각료평의회 ‘정령 46호’가 하달되었다.⁶⁹ 1993년의 경우 전 군의 약 12%가 기업체를 맡아 전문적으로 생산활동을 하는 부대였는데 종사자수가 약 7만명이었고⁷⁰ 올린 수익은 1억 7천만 달러였다. 이런 군의 경제참가가 도이머이 이후 변화의 첫 번째였다.

두 번째의 변화는 군의 임무로서 국내의 치안유지 및 정치·사상공작이 강조되었다. 이는 1992년 6월의 중앙위원회 총회에서 결정된 것이다. 원래 당·국가체제에서 군대는 대외방위 뿐 아니라 체제유지도 중요한 임무로 하고 있는데 체제방위의 임무가 다시금 강조된 것이다. 당시 소련과 동유럽 사회주의국가의 붕괴, 중국의 텐안먼사건 등을 보면서 사회주의국가의 체제위기가 ‘화평연변’(和平演變)⁷¹에

68. 농촌일손돕기라든가 인프라정비사업에 투입되는 경우가 많았다.

69. 당시 군이 경제활동을 하는 범주는 주로 3가지였다. 첫째는 정규 근무시간 외에 주둔지 주변에서 농업생산을 지원하는 경제활동, 둘째는 완전히 기업체를 맡아하는 생산활동, 셋째는 군수산업에 관여하는 활동이었다. 이 중 두 번째에 대해 독립채산제를 실시한다는 정령이었다.

70. 1993년까지 대폭 군축하여 1993년경에는 총병력이 약 60만명으로 떨어졌으므로 12%가 된다.

I
II
III
IV
V

서 온다는 주장이 무성했는데 이런 상황에서 군이 체제를 보위하기 위해서는 정치공작, 사상공작까지 담당하지 않으면 안된다고 생각한 것이다.

이처럼 달라진 군의 역할로 인해 도이머이 이후 군의 정치적 영향력도 확대되었다. 특히 경제참가는 군에게 기득권을 부여해주어 당의 경제정책을 둘러싼 논의에 군이 발언권을 강화하게 되는 계기가 되었다. 군의 정치적 영향력 증가를 보여주는 한 가지는 당 중앙위원회의 군인 비율이다. 비율이 가장 낮았던 것은 1986년의 7%였는데 1996년에는 11.7%로 늘어났다.⁷²

군의 영향력 확대를 더 생생히 보여주는 것은 군인의 정치국내 서열 상승이다. 예컨대 1991년 베트남의 캄보디아 침공을 지휘했던 레 득 마인(Le Duc Main) 대장의 서열은 6위에서 2위로 상승했고 국방장관을 역임한 드안 쿠에(Doan Khue)도 서열이 12위에서 5위로 올랐다. 그러나 군인의 영향력이 늘어난 것을 서열 상승보다 더 극적으로 상징하는 것은 레 카 피우(Le Kha Phieu) 군 총정치국장이 1997년 12월 서기장으로 취임한 것이다. 전후의 베트남 역사에서 서기장에 군인이 취임한 것은 처음이었다.

당(政)과 군(軍)의 관계 정비는 1992년 헌법수정으로도 이루어졌다. 1992년 헌법은 대통령직을 신설하여 국가원수로서 군을 통수하게 했다. 이전에는 입법분야에서 국가평의회가 있었고 이 국가평의회 주석이 군의 최고사령관이었다. 그런데 이 국가평의회 주석은 주석이기

71. 평화적으로 공산주의체제를 붕괴시키려는 음모라는 뜻으로 “미국은 베트남전쟁에서 패배하여 위신이 크게 손상되었다. 따라서 어떤 형태로든 베트남에 복수하려 한다. 그것은 아마도 군사행동의 형태는 아닐 것이다. 인권문제나 비민주주의 등을 구실로 평화적 수단으로 공산당지배를 전복하는 방식일 것”이라는 주장이다.

72. 武田康裕, “刷新後のベトナムの政軍關係: 國防戰略への影響,” (2000.2.16).

는 하나 국가평의회 위원 가운데 1인, 그 대표자일 뿐이었기 때문에 한 개인이 주석이라기보다는 국가평의회 자체가 주석인 사실상 집단 주석제였다. 1992년 헌법에서는 집단주석제인 국가평의회를 폐지하고 개인주석제의 부활이라고 할 수 있는 대통령직을 만든 것이다.

두 번째의 정비는 국가평의회 산하의 국방회의를 국방안보회의로 개칭한 것이다. 전술한 바대로 군의 기본임무로서 치안유지가 부가되었는데 이 명칭 변화에 그것이 반영되어 있다. 제도적으로는 이 국방안보회의가 안보를 논의하는 장이었는데 이 국방안보회의의 위원에 대한 지명권을 대통령이 가지게 되었다. 수상의 권한도 확대되어 수상에는 국방장관을 임명하는 권한이 주어졌다.

군 내부적으로는 3군 사령관 위에 군총정치국, 총참모국 등의 4가지 국이 있고 그것은 정부 내에서는 국방장관의 통제 하에 있다. 국방장관은 국방안보회의의 자문을 받으며 국방장관 자신은 수상에 의해 임명되어 통제된다. 군에 대한 당의 직접 통제도 있는데 그 중심이 당 군사위원회이고 당과 군의 접점이 총정치국이다. 총정치국은 군내에서 당무 또는 정치공작을 하는 기관으로서 당 군사위원회의 지도를 받는 한편으로 조직상은 국방장관 산하에 있다. 군내 서열로 보면 대통령, 국방장관, 총참모장 또는 총정치국장 순서이지만 당의 직접 지도를 받는 총정치국장은 좀더 권한이 강하고 실제로는 국방장관보다 서열이 상위인 경우도 종종 있다.

(바) 행정개혁

행정개혁은 공산당의 일당지배체제 하에서 사회주의 체제를 유지하면서 시장경제메커니즘을 어떻게 운용하여 경제발전을 해 나갈 것인가 하는 문제에서 나온 것이다. 즉 일당지배체제 하에서 사회주의

체제를 유지해 나감으로써 생기기 쉬운 간부·공무원의 부패, 독직, 권력 남용을 어떻게 억제할 것인가, 프롤레타리아독재와 민주집중제라는 조직원리에서 생기는 ‘이중의 종속’ 관계를 어떻게 정리할 것인가, 국영경제부문 및 집단경제부문인 사회주의경제부문과 개인경제부문 및 자본주의적 경제부문인 비사회주의경제부문 간의 관계를 어떻게 새로 구축할 것인가, 그 새로운 관계에 적합한 행정기구를 어떻게 만들 것인가, 그리고 무엇보다도 그런 ‘사회주의지향의’ 시장경제를 지도하는 능력을 가진 간부·공무원을 어떻게 육성할 것인가 하는 문제를 놓고 추진되고 있다.

2001년 9월부터 베트남에서 전개되고 있는 ‘포괄적 행정개혁프로그램’에서는 그 전반적 목표를 “당의 지도하에 사회주의법치국가를 건설한다는 원칙에 입각하여 정치·행정을 민주적이고 깨끗하며 전문적이고 근대적이며 효과적인 것으로 개선”하는 것이라고 한다. 2010년까지 기본적으로 사회주의지향의 시장경제를 관리할 수 있는 행정시스템으로 개변하는 것을 목표로 하고 있는 이 프로그램은 목표달성을 위한 구체적인 내용을 4가지의 주요 내용, 즉 ‘행정제도개혁’, ‘국가기관의 조직개혁’, ‘간부·공무원문제’, ‘재정개혁’으로 나누어 논의하고 있다.

‘행정제도개혁’에서는 법정비나 행정절차의 개선이, ‘국가기관의 조직개혁’에서는 행정의 통일적 관리와 효율적 관리를 할 수 있는 국가기관의 조직개편과 간소화, 권한의 명확화가, ‘간부·공무원문제’에서는 간부·공무원의 감축과 질적 향상이, ‘재정개혁’에서는 지방분권화의 추진, 예산의 투명성 확보, 재정부담의 경감 등이 중심적 과제가 되고 있다. 이 4가지 내용에는 모두 22개 항목(62개 소항목)에 걸친 과제가 제시되고 있고 이런 과제 가운데는 중앙의 행정기관에 관한

것, 지방의 행정에 관한 것, 나아가 특정 행정부문에 관한 것까지 포함되어 있다.

‘행정제도개혁’은 시장경제화 방향으로 법 정비가 가속화되고 있는 것에 맞추어 진행되고 있다. ‘국가기관의 조직개혁’은 중앙 성·청 단위의 통폐합 단계는 이미 끝나고 조직 내부의 재편단계, 즉 전형적으로는 ‘다부문, 다분야 담당조직의 구성단계’에 들어간 데 이어 조직 상호간의 권한, 임무, 책임을 한층 명확히 하는 단계에 들어가고 있다. ‘간부·공무원 감축, 질적 향상’과 관련해서는 공무원의 감축, 채용과 승진의 엄격화, 공무원 연수의 강화 등이 시행되고 있는데 인원 감축은 아직 실행되지 않고 있으나 방향성만은 유지되고 있다. ‘재정개혁’은 이 항목 자체가 새롭게 설정된 것에 의미가 있는데 과제로 된 분권화의 추진, 예산의 투명성 확보에서 구체적인 성과가 나오기 시작했고 재정부담 경감의 관점에서 공무원서비스기관의 재정관리가 추진되고 있다. 또한 사(社) 차원의 행정개혁에서도 ‘민주주의원칙’에 입각한 행정절차의 개선, 사(社) 차원의 간부(전문직원)의 공무원화에 의한 조직개혁, 공무원의 연수제도 강화, ‘재무 강화’ 등이 추진되고 있으며 말단 행정조직에 대한 관여를 강화하고 있다.⁷³

(사) 대외관계 개선

대외관계 개선은 정치적·외교적·경제적 필요에 따른 외교성과이지만 경제적으로는 외부로부터 규제완화의 압박을 받아 시장을 개방하지 않을 수 없는 상황으로 직결된다.

73. 石田曉恵·五島文雄, 『國際經濟參入期のベトナム』(東京: アジア經濟研究所, 2004), pp. 15~23.

I
II
III
IV
V

베트남은 통일 직후 현실적 여건을 간과한 채 급속히 추진한 사회주의적 개조의 여파로 발생한 민생의 파탄과 1970년대 말에 시도한 군사적 팽창주의로 인한 대외적 고립을 타개하기 위해 1980년대에 들어 대외관계 개선을 서두르지 않으면 안되었다. 대외관계 개선의 핵심은 미국과의 국교정상화였는데 여기에는 대외관계의 안정이라는 측면만이 아니라 투자유치나 무역의 확대라는 경제적 필요도 내재되어 있었다.

통일 직후 하노이정부는 경제재건을 위한 미국과의 관계개선을 원했으나 미국의 대베트남 원조제공과 전쟁보상금 지급, 베트남내 미군 실종자 수색 문제 등을 둘러싸고 양국의 입장이 맞서 진전이 없었다.

국교정상화를 위한 양국간 협상이 지지부진한 가운데 1978년 베트남 정부는 6월 COMECON에 가입하고 11월3일 소련과 동맹조약을 체결한 뒤 12월 25일 캄보디아를 침공해 친중국 크메르 루즈 정권을 축출하고 괴뢰정부를 수립했다. 미국은 즉각 베트남 팽창을 봉쇄하고 제재에 나섰다.

베트남의 입장에서 볼 때 캄보디아 침공 및 주둔은 대미관계 개선을 가로막는 장애물이 된 동시에, 아이러니컬하게도 대미관계 개선의 필요성을 더욱 증가시켰다. 베트남은 서방국가들로부터 경제원조를 받기 위해서도 또 중국과의 긴장완화를 위해서도 미국이 필요했다. 베트남은 경제개발에 필요한 17억 달러의 원조를 서방국가들과 국제 금융기구로부터 얻으려 하였으나 미국의 방해로 성공하지 못했다. 이러한 상황에서 1970년대 말 미국과 소련간에 소위 ‘제2의 냉전’(The Second Cold War)이 시작되자 베트남에게 남은 선택은 친소밖에 없었다.

1980년대에 들어서면서 베트남은 대내외적으로 더욱 어려운 상황

에 놓이게 되었다. 중국과의 전쟁 및 캄보디아내 베트남군 주둔에 따른 과도한 군비지출, 캄보디아 문제로 인해 가속화된 국제적 고립이 큰 부담이었다. 이러한 외교적 고립과 경제적 어려움에서 벗어날 수 있는 유일한 길은 미국과 타협하여 캄보디아 문제를 해결하는 것이었다.

따라서 베트남은 미국과의 화해를 다시 모색하여 대미 유화책을 활발히 추진했다. 베트남의 대미 유화정책은 1984년 12월에 개최된 당중앙위원회가 이른바 ‘전략적인 외교정책’을 채택함으로써 가속화되었다. 그 정책의 한 가지 주요 내용은 대미현안에 적극 협력함으로써 미국과의 관계를 조속히 정상화한다는 것이었다.

그러나 이러한 베트남의 노력은 관계개선의 전제조건에서 양보를 허용하지 않는 미국의 고집스런 태도로 큰 성과를 거두지는 못했다. 미국은 세 가지 범주의 전제조건을 고수했다. 첫째는 정치적·전략적 부문의 조건으로서 캄란만 기지로부터 소련 해군의 철수, 캄보디아 및 라오스로부터 베트남군의 철수 등이었다. 둘째는 경제분야에서의 개혁·개방정책 실시와 외국투자의 안전보장이었다. 셋째는 인도적 조건으로서 미군포로 및 실종자 문제의 해결, 약 25만명의 양심수 석방, 국민의 기본권 인정 등을 주장했다.⁷⁴

1986~1987년 동안 도이머이라는 획기적인 정책변화에 맞춰 베트남은 캄보디아 문제 해결에 관해 긍정적인 자세를 보이기 시작했고 따라서 베트남과 미국의 관계는 1988년에 들어 활기를 띠게 되었다. 1988년 5월, 베트남은 5만명의 병력을 캄보디아에서 철수시킬 것이라고 발표하고 6월 30일 실제 철군을 시작했다. 또한 하노이정부는 미

⁷⁴-Canh Van Nguyen, *Vietnam under Communism, 1975~1982* (Stanford: Hoover Institution Press, 1983), pp. 264~265.

I
II
III
IV
V

군실종자 문제를 처리할 합동팀을 구성하자는 미국측 제안에도 동의했을 뿐만 아니라 수천명의 정치범 석방과 석방된 정치범들의 미국인 민도 허용하겠다고 약속했다.

베트남과 미국의 관계는 1991년에 들어 본격적인 변화의 조짐을 보이기 시작했다. 1991년 4월, 베트남은 미국으로부터 관계정상화를 위한 소위 ‘로드맵’(Roadmap)을 접수했다. 4단계로 구성된 이 ‘로드맵’은 미국이 1993년 3월로 예정된 캄보디아 총선 실시까지 전면적인 외교관계 수립을 연기하되, 이 사이에 하노이측이 캄보디아 문제와 실종자 문제 해결에서 각 단계별 약속을 이행한다면 미국도 이에 맞게끔 제재조치를 완화한다는 것이었다.⁷⁵

결국 10월 23일 캄보디아평화협정이 체결되면서 미·베트남관계는 급진전하였다. 베트남이 ‘로드맵’에서 제시된 미국의 한 핵심 조건을 충족시킨 것이다. 따라서 미국은 베트남이 미군실종자 문제에 적극 협력한다면 2년 내에 외교관계를 재개하겠다고 약속했고, 12월 20일에는 미국인의 베트남여행 제한을 일부 해제하여 단체여행과 사업목적 여행을 허용했다.

‘로드맵’이 제시된 이후 양국 관계는 눈에 띄게 개선되고 있었다. 미국 내에서는 재계가 베트남에 대한 경제제재를 조속히 해제하도록 압력을 가했다. 마침내 1993년 7월 2일, 클린턴 대통령은 미국이 더 이상 베트남에 대한 국제금융기구들의 원조에 반대하지 않을 것이라고 선언했고 1994년 2월 3일, 베트남에 대한 무역금수를 해제한다고 발표했다.⁷⁶ 그리고 무역금수 해제가 발표된 지 불과 3개월 뒤인 5월

⁷⁵- Congressional Research Service, *Vietnam-U.S. Relations: The Debate Over Normalization* (Washington D.C.: The Library of Congress, October 27, 1994).

26일, 미국과 베트남은 2, 3개월 내에 워싱턴과 하노이에 각각 연락사무소를 설치할 것이라고 발표했다. 결국 1995년 1월 28일 양국간에 연락사무소가 개설되었고 7월 11일에는 정식으로 관계정상화가 이루어졌으며, 연락사무소는 설치된지 6개월 여 만인 8월 5일 대사관으로 격상되었다.⁷⁷

베트남은 대미관계 정상화와 아울러 대중관계도 개선하기 위해 노력했다. 1970년대 들어 베트남과 중국은 미·중간 화해와 남·서사군도 등에 대한 영유권 문제, 베트남 통일 후 베트남에 있는 화교들의 강제추방 등으로 관계가 소원해졌고 중국은 베트남에 대한 원조를 중지했다. 더욱이 베트남이 1978년 11월 소련과 우호협력협정을 체결하고 1978년 12월 캄보디아를 침공하자 그에 대한 ‘응징’으로 중국이 1979년 2월 베트남을 공격하여 중·월전쟁이 발발함으로써 관계가 단절되었다.

친소일변도의 정책으로 인한 국제적 고립과 미국의 경제제재 및 중국의 원조중지로 경제적 어려움을 겪던 베트남은 1984년부터 대중관계 개선을 적극 모색하기 시작했고 이런 움직임은 개혁·개방정책을 추진한 이후 더욱 본격화하였다. 이 무렵 급속하게 변화하는 국제정세는 베트남으로 하여금 대중관계 개선을 더욱 서두르게 하였다. 고르바초프는 베트남의 주적 중국과의 관계를 개선했고 중국 역시 베트남이 후원하는 라오스정부와 관계를 개선했으며 캄보디아 평화협정

⁷⁶- Congressional Research Service, *Vietnam: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of U.S. Diplomatic and Economic Relations* (Washington D.C.: The Library of Congress, 1994).

⁷⁷- Congressional Research Service, *Vietnam: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Normalization of U.S. Diplomatic and Economic Relations* (Washington D.C.: The Library of Congress, 1995).



문제에 온건한 입장을 보였다. 1989년 1월, 중국과 베트남의 특사가 북경에서 회담했고, 5월에는 1959년 이래 처음 열린 중·소 정상회담에서 캄보디아 문제가 논의되었다.

이에 4월 5일 베트남은 9월 30일까지 캄보디아로부터 철군을 완료하겠다고 선언했고 9월 26일에는 철군이 완료되었다고 발표했다. 이로써 양국간 우호관계 회복을 위한 기반이 조성되었고 1991년 11월에는 도 무오이 당 서기장, 보 반 키에트 수상이 중국을 방문하여 관계개선을 논의했다. 이윽고 베트남이 캄보디아평화협정에 조인하자 이를 계기로 중국이 다시 베트남과의 국교정상화를 받아들임으로써 양국관계가 정상화되었다.⁷⁸

한편 1980년대 후반부터 경제부흥을 우선한 실용주의 노선을 채택한 베트남은 국제적 고립을 탈피하고 경제발전을 위하여 ASEAN 국가들과의 접촉도 시도하기 시작하였으며 캄보디아문제가 해결된 이후부터 교류를 더욱 강화했다. 특히 소련과 동유럽 사회주의국가의 몰락으로 전통시장을 잃은 베트남은 새로운 개척이 필요하였으며 국내경제발전을 위하여 자본과 기술 도입이 절실했다.

따라서 1988년 말과 1989년 초, 린 서기장이 “아세안 및 역내 국가와의 우호관계를 발전시킬 의지를 가지고 있음”을 밝힌 데 이어 1991년의 제7차 당대회에서도 “국제조직에서의 회원의 의무와 권리를 충실히 지키며 다른 국제조직과 협약에 필요하면 가능한 한 참여할 것”임을 선언했다. 그 일환으로 1992년 7월 22일 베트남은 우호와 협력을 내용으로 한 <발리조약>을 체결하는 데 동의한 이후 아세안 외무장관 회의에 업저버로서 참여했다. 이어 1994년 7월 방콕

⁷⁸ 베트남이 대중관계 개선을 모색한 배경과 그 과정에 대해서는 中野亞里, 『現代ベトナムの政治と外交』(東京: 暁印書館, 2006), pp. 105~149 참조.

에서 개최된 제27차 장관회의에서 모든 아세안회원국들이 베트남의 가입에 합의했으며 1995년 7월 28일 제28차 장관회의에서 베트남은 아세안의 7번째 회원국이 되었다.

아세안 가입으로 베트남은 호전적이고 위협적인 이미지를 벗고 국제사회에 능동적으로 협력하는 이미지를 구축하는 데 성공했으며 안보를 동남아 전역의 공동안보로 통합함으로써 경제발전에 유리한 환경을 조성할 수 있었다. 특히 경제적 측면에서 베트남은 무역, 투자, 서비스, 에너지, 관광 등 아세안의 거의 모든 경제협력프로그램에 참여할 수 있게 되었다.

(아) 대외개방

베트남은 제2차 경제개발 5개년계획(1976~1980년)에 필요한 자금의 43%를 외국원조에 기대하고 그것의 54%를 소련에서, 30%를 중국에서, 5%를 동독에서, 나머지 11%를 기타 국가에서 확보할 수 있을 것으로 예상했다. 그러나 베트남의 캄보디아 침공, 중·월전쟁 발발로 이 계획은 두가지 점에서 큰 장애에 부딪혔다. 하나는 무상원조가 아니라 하더라도 중국에 기대한 유상원조마저 전면 중지되고 서방국가 및 국제금융기구로부터의 원조·투자도 동결·중지된 점이다. 또 하나는 국가예산의 약 50%를 점하고 있을 만큼 엄청나게 늘어난 군사비 지출이었다.

베트남 북부는 원래 대량의 소비물자와 공업설비·기계를 중국 원조에 의존해 왔고 남부도 통일 이전에는 서방국가의 설비·기계를 도입해 왔기 때문에 원조 중지·동결은 배급되는 생활물자와 원재료 등의 심각한 부족을 초래했다. 소련 및 기타 코메콘국가들로부터의 원조에서 이런 물자의 조달은 불가능했다. 그 결과 1979~1980년에는 기업

의 기계·설비 가동률이 30~50%로 떨어졌고 식량의 배급조차 지장을 받았다.

1978년 11월에 소·월 우호조약을 체결한 베트남은 그 이후 소련과의 ‘전면적 협력’관계 하에서 대소의존도를 급속히 높였다. 제4차 경제개발 5개년계획(1986~1990년) 기간에도 소련의 경제원조는 이전 5개년계획(1981~1985년)의 약 3배에 해당하는 87억 루블로 증액되었다. 이 원조증액으로 경제호전이 기대되었으나 실제로는 1985년의 경제개혁 실패로 인플레이션이 1986년에 880%로 뛰어올랐고 1987년에도 450%에 이르렀다. 2년 사이에 공무원·군인 등의 실질 급여는 50~60%로 급감하고 실업문제도 심각해지는 등 경제정세는 악화되었다. 농촌에서는 노동력의 3분의 1에 해당하는 500만명이 잠재적 실업자였고 국영기업의 기계·설비는 그 태반이 노후화되었으나 외화부족으로 부품 구입이나 교체가 되지 않았다. 1986년에는 대외누적채무가 77억 달러에 달했고 채무상환도 할 수 없었기 때문에 서방국가로부터의 중·장기 차관도 여의치 않았다. 소련도 에너지 개발 이외에는 베트남의 경제발전에 필수적인 인프라 장비를 원조할 수 있는 여유가 없었다.

이런 상황에서 1986년 제6차 당대회는 해외자본의 개척과 활용체계에 오류가 있음을 시인했다. 이 회의는 관료적이고 보조금이 지급되는 중앙집권적인 경제체계가 다른 국가들의 협력을 헛되고 효과없게 하는 근본적인 원인이라고 주장⁷⁹하면서 부족한 외국자본을 적극 유치하여 경제를 발전시켜야 한다고 지적했다. 이 회의의 <정치보고>도 “외국기업의 다양한 직접투자를 장려하는 정책을 공포하여야

⁷⁹ 구성렬 편, 『베트남의 경제개혁과 전망』 (서울: 연세대 동서문제연구원, 1993), p. 281.

한다. 특히 고도의 기술이 필요한 분야, 수출품을 생산하는 분야에서 필요하다. 외자도입법의 공포와 함께 외국인이나 재외베트남인이 우리나라에서 합작경영 등을 쉽게 할 수 있도록 여러 조치 및 정책을 강구하여야 한다”고 역설하면서 “대외 경제관계를 확대하는 것은 복잡한 문제를 일으킬 것이다. 우리는 소극적 현상을 억제 또는 방지하지 않으면 안된다. 그러나 문제가 있다 하더라도 문을 닫아 걸어서는 안된다”고 강조했다.⁸⁰

이와 같은 배경에서 1987년 12월에 외국투자법이 제정되었다. 이 법은 외국자본의 100% 출자를 인정하고 외자기업의 소득세 징수도 일정기간 면제해주는 동시에 국유화하지 않는다고 명기하는 등 다른 개발도상국의 외자법과 비교하여도 외국기업에 유리한 내용을 담고 있었다. 다음해 9월에는 외국투자법에 관한 시행세칙이 발표되었고 법인세 감세, 외화송금 보장 등의 우대조치를 결정했다.

당초 서방기업은 이 투자법에 큰 관심을 보이지 않았다. 그러나 1988년 7월에 베트남이 캄보디아 주둔군을 1989년 말까지 완전히 철수한다고 선언하자 서서히 투자를 개시했다. 1988년 말까지 35건에 2억 6천만 달러, 1989년 6월에는 63건에 6억 4,070만 달러가 투자되었다. 투자총액의 89%가 외국 출자였고 8할이 남부에 집중되었다. 베트남군의 캄보디아 철군이 최종단계에 들어간 1989년 후반에는 월 평균 200건의 투자조사단이 베트남을 방문했다.

그러나 베트남이 서방국가로부터 외자도입을 적극 추진하기 시작한 무렵, 동유럽국가들이 차츰 탈사회주의화의 길을 걷기 시작, 이윽고 1990년 2월에는 베트남이 동맹관계를 유지하여 온 소련마저도 북

⁸⁰- 트란 똤 톱, 『베트남 경제의 신展開』(東京: 日本經濟新聞社, 1996), pp. 36~37에서 재인용.

I
II
III
IV
V

수정당제를 용인하는 등 크게 변화했다. 소련과 동유럽국가들은 국내 경제가 곤란해져 베트남과의 경제관계를 1990년 후반에는 급속히 축소하기 시작했다. 베트남 지도부는 경제 전망이 한층 어두워질 것이라고 예측하고 소련과 동유럽국가들로부터의 원조감소를 보완할 수 있도록 무역상대국의 다각화, 투자환경 정비 등을 추진하고 대외 경제관계 확대를 모색했다. 이를 뒷받침하기 위해 외교면에서도 미국, 중국, 아세안국가와의 관계개선에 적극적인 자세를 보였다.

그 결과 1991년 말까지 외국투자가 363건, 26억 9천만 달러로 신장되었는데 전년의 약 2배가 새로운 투자였다. 외국직접투자 유입은 1992년 이후 급증했다. 근면하고 싼 노동력, 급속히 확대되고 있는 인구 7,500만 명의 시장 잠재성, 석유·가스·석탄 등 비교적 풍부한 천연자원, 유리한 지정학적 위치, 정치안정과 치안의 우수성 등이 평가되어 투자인가액이 1994년에는 38억 달러(362건), 1995년에는 62억 달러(404건), 1996년에는 85억 달러(326건)로 증가했고 1988~1996년의 누적 투자인가액은 268억 달러(1,919건)에 달했다.⁸¹

이러한 추세는 베트남의 무역상대국 변화에도 나타났다. 1989년에 베트남 수출의 34%, 수입의 63%를 차지하고 있었던 것은 소련인데 1991년에는 수출의 10%, 수입의 13%로 떨어졌다. 그 대신 일본, 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르, ASEAN 국가들이 주요 무역상대국으로 부상했다. 이들 국가와 중국을 포함한 인근 아시아국가는 1993년에는 수입의 82%, 수출의 60%를 담당했다.

베트남 수출도 눈에 띄게 달라졌다. 1986년 6억 5,300만 달러에서 1990년에는 23억 9,000만 달러로 4년 사이에 3.7배 증가했고 대서방

⁸¹ 江橋正彦 편, 『21世紀のベトナム：離陸への條件』(東京: 일본무역진흥회, 1998), p. 73.

국가 수출이 크게 신장되었다. 대서방국가 수출의 증가는 석유와 쌀이 주축이었지만 1989년 이후 무역체제의 자유화 덕택으로 커피, 고무, 주석, 새우 등의 1차산품과 의류 등의 경공업제품이 늘어난 때문이었다.⁸²

1995~1997년은 국내에서 시장경제가 더욱 발달하고 대외적으로는 베트남이 국제사회에 보다 한층 참여함으로써 국가의 개방이 가속화되는 시기였다. 전술한 바와 같이 1995년 7월에는 ASEAN 가입이 승인되고 8월에는 미국과의 국교정상화가 이루어졌다. ASEAN 가입과 대미 국교정상화에 의해 국제사회 참여를 가로막고 있던 모든 장애는 제거되었고 전세계가 베트남을 국제사회의 정식 일원으로 인정했다.

국제규범을 충족시키기 위해 베트남은 1990년, 1992년, 1996년, 세 차례 외국투자법을 개정하여 외국인기업의 권리와 세제상 혜택을 강화했다. 1999년 3월에는 수상령을 통해 외자기업용 전력요금과 국제 통화요금의 인하, 주재원 사무소 인가수속 완화와 비용의 대폭 인하 등 투자환경개선책을 발표했다. 2000년 6월에는 국회가 네 번째로 외국투자법을 개정하여 이사회에서의 만장일치원칙 완화, 이익송금세 감세, 사업등록제도 도입 등을 실시했다. 또한 외국투자법시행세칙 개정, 노동법 개정, 법인세와 특별소비세 개정 등을 통해 투자가의 관리권한을 강화하는 조치도 단행했다.

⁸² 西原 正·James W. Morley 편, 『擡頭するベトナム』(東京: 중앙공문사, 1996), pp. 62~63.

I
II
III
IV
V

(2) 경제 개혁

도이머이의 초기, 경제개혁의 핵심은 제한적 범위내에서의 경제자유화였다. 구체적으로는 남부 베트남에서 생산양식의 사회주의적 개조 속도를 늦추고 영리개념을 경제활동에 도입하며 생산과 유통 분배 과정에서 시장원리를 부분적으로 수용하는 것이었다. 농업부문에서는 농업합작사로 하여금 노동량에 따라 농민에 대한 임금을 자율적으로 지급할 권리를 주고 농민부업을 허용했으며 청부량을 초과한 생산량은 농가나 소집단이 자유롭게 처분할 수 있도록 했다. 공업부문에서도 사기업의 역할을 당분간 인정하고 국유기업에게도 노무 및 재무관리에서의 자주권을 확대해 주며 임금의 평균주의를 지양하여 생산이나 경영실적에 상응하는 임금과 보너스 제도를 도입했다.

(가) 농업개혁

베트남의 도이머이는 농업개혁에 의해 이루어졌다고 할 정도로 농업개혁이 차지하는 비중이 컸다. 사실 도이머이를 생기게 하고 그것을 당대회에서 정책으로 채택하도록 한 것은 농민의 힘, 농민운동이었다. 농민들의 반정부운동이 당대회라는 무대에서 당과 정부로 하여금 자기반성하게끔 하고 그 결과 국가건설의 모든 것을 쇄신한다는 정책이 생겨난 것이다.

베트남의 농업개혁은 장기간에 걸쳐 이루어졌는데 그 요체는 농민에게 일할 의욕을 주는 것이었다. 농업집단화 속에서 근로의욕을 상실하고 형해화된 농민들을 다시 생산활동으로 불러모으는 것이 목표였다.

17도선 이북의 북부 베트남에서는 1958년 이후 농업집단화를 강력

히 추진하여 1960년 말에는 집단화의 기본형태가 거의 완료되었다. 총농가의 85%가 농업협작사(농가의 집단조직)에 가입했고 통일 직전인 1975년에는 총농가호수의 93.1%, 총경지면적의 88.7%를 협작사가 점하고 있었다.⁸³ 1960년 이후는 농업협작사가 생산과 운영의 단위로 되었고 협작사관리위원회가 이를 지도했다. 관리위원회는 생산을 농민에 청부하면서 일반적으로 ‘3청부제’로 불리는 제도를 시행했는데 이는 농민에게 생산량, 생산비, 노동점수의 3가지 지표를 주고 목표 달성 여부에 따라 보상과 벌칙을 부과하는 것이었다. 1976년 통일을 달성한 뒤에도 이 ‘3청부제’는 생산증강을 위해 한층 강화되었다.

그러나 ‘3청부제’가 답습되면서 농업협작사는 관료적으로 되고 중앙집권화 되었다. 독직·부정·낭비도 횡행했다. 증산을 위해 소련의 원조물자인 농기계와 비료를 대량으로 투입했으나 생산은 500만 톤 전후에 머물러 좀처럼 증가하지 않았다. 정부의 단순한 정책도 한 원인이었다. 정부는 통일이후 경지면적 확대와 농민의 수적 확대라는 두 가지 확대정책을 시행했다. 생산량 증가를 피하기 위해서는 경지확대가 필요하고 농민의 수를 증가시키면 생산량이 증가할 것이라는 단순한 사고가 지배했다. 따라서 기술향상이나 생산성이라는 개념은 전혀 없이 노동력 증가와 경지 확충을 위한 매립공사가 권장되었다.

한편 남부 베트남에서는 통일 이후 북부 베트남의 농업제도가 그대로 도입되었다. 정부는 1977년 ‘남부농업의 사회주의적 개조정책’을 확정하고 대지주나 농업자본가의 토지를 몰수해 농업협작사를 만들고 ‘3청부제’라는 제도 속으로 농민들을 몰아넣었다. 정부의 강력한

⁸³ 渡辺利夫, “베트남의 경제발전 메카니즘과刷新政策,” 關口末夫·トラン ヴァントウ편, 『現代ベトナム經濟: 刷新(ドイモイ)と經濟建設』(東京: 勁草書房, 1992), p. 81.

I
II
III
IV
V

추진으로 1979년까지 합작사가 274개 설립되었고 생산집단은 13,000여개에 이르렀다. 최대의 곡창지대인 메콩강 유역의 농업집단화를 강제로 추진했기 때문에 농민의 생산의욕은 현저히 떨어졌다.

1980년이 되자 이 제도에 불만을 가진 농민이 각지에서 봉기했다. 이 해는 저온과 홍수라는 자연재해도 발생하여 농민은 흉작으로 고통을 받았다. 그 때문에 농민봉기는 일거에 반정부운동으로 발전했다. 반정부운동이 계기가 되어 농민들은 각지에서 농지 반환운동에 나섰고 이는 남부 베트남 사람들의 동정을 얻어 국민운동으로까지 발전했다.⁸⁴ 그리고 반정부운동은 농업합작사나 생산집단을 해체하는 최악의 사태까지 초래, 남부 베트남은 큰 사회적 혼란에 휩싸였다. 농민가운데는 토지와 농촌을 버리는 사람도 많았다. 이 무렵 농업합작사의 50%, 생산집단의 70% 이상이 해체되었다.

농업부문의 개혁이 결정된 것은 1981, 1988, 1993년이다. 1981년 1월 당 중앙위원회는 1979년부터 몇 개의 지역에서 시험적으로 행한 최종생산물청부제를 정식으로 승인하고 전국 규모로 도입했다. 이 제도는 토지를 받은 농민이 농업합작사와 미리 계약한 연간 납입량을 납입한 뒤 그 초과 수확분을 자기 소유로 하여 자유처분하는 제도였다. 이로써 농가(농가가족)가 농업경영의 주체, 기본적인 생산단위로서 최종생산물의 질과 양에 책임을 지게 되었다. 반면 그 이전의 생산단위였던 농업합작사는 종자나 수리관리, 비료와 농약 공급 등의 역할에 머물렀다.

그러나 이 단계의 개혁은 효과적이 아니었는데 이유는 3가지였다. 첫째, 농업합작사의 관리위원회가 농민의 수확실적을 보고 매년 연간

84. 窪田光純, 『躍動するベトナム』 (東京: 同文館, 1996), pp. 48~53.

납입량을 늘였기 때문에 농민의 생산의욕 감퇴를 가져왔다. 둘째, 토지의 장기 사용이 허용되지 않았기 때문에 농민들이 토지개량 등 토지의 생산성 향상과 관련된 노력을 태만히 하는 경향이 있었다. 셋째, 정부의 가격책정과 관리체제가 농민이 생산을 늘이면 늘일수록 불리한 상황을 만들어냈다. 비료 등 투입재의 공장가격은 저렴했으나 농업협작사 관리위원회의 부패 등으로 농민에게 일부밖에 전달되지 않았다. 따라서 부족분을 시장에서 비싼 가격으로 구입하지 않으면 안 되었다. 더욱이 농산물의 수매가격은 시장가격보다 싼데다 농산물을 철저히 징수했기 때문에 농민이 높은 시장가격으로 판매할 수 있는 양은 한정되어 있었다.

이런 문제를 극복하기 위해 1988년 4월 ‘농업경제관리의 쇄신에 관한 정치국 결의 제10호’가 채택되었다. 구체적인 내용은 첫째, 청부지 분배에서 입찰청부제를 도입한다는 것이었다. 농지의 일부를 가족수에 비례하여 분배한 뒤 남는 부분은 입찰에 의해 분배한다는 것이어서 농업경영의 경험, 자금력이 있는 농민은 보다 많은 토지를 분배받게 되었다. 또한 토지와 자본의 집중도가 높아져 농작의 기계화나 규모경제성을 꾀할 수 있게 되었다. 둘째, 청부기간을 종래의 5년에서 20년까지 연장한다는 것이었다. 이로써 토지개량을 위한 투자가 가능하게 되었다. 셋째, 청부한 농민에게 적어도 수확의 40% 이상 분배를 보장한다는 것이었다. 그 결과 농민 수입은 종래의 배 이상으로 증가하게 되었다. 더욱이 농산물 유통도 자유화되었을 뿐 아니라 수출도 인정되었다.⁸⁵ 넷째, 협작사에 대한 농민의 가입과 탈퇴의 자유를 보장한다는 것이었다. 1,000만 호에 이르는 농민을 농업협작사와 같은

⁸⁵- 종래는 식료부족 상태가 계속되어 식료수출은 금지되어 있었다.

제도적 제약에서 해방시켜 행동의 자유를 준 것이다. ‘정치국 제10호 결의’에 의해 농업협작사가 아니라 개개의 농가가 농업의 경영단위로 승인되고 사회주의농업의 당위적 형태는 집단농업이라는 규범이 최종적으로 포기된 것이다.

나아가 1993년 6월에는 ‘농지이용법’을 제정하여 농민이 1950년까지 토지를 사용할 수 있도록 했다. 이 기간에는 양도와 상속도 가능하도록 했고 토지를 담보로 금융기관으로부터 융자도 받을 수 있도록 했다. 또한 토지국유화라는 사회주의원칙은 변함이 없지만 토지사용권을 매매할 수도 있게끔 했다. 토지사용기간의 장기화, 토지사용권의 양도, 임대, 상속, 저당의 제 권리를 용인했기 때문에 사실상 토지의 사유화가 이루어진 셈이었다.

농업협작사는 1990년경부터 대부분 해체·변질되었다. 수적으로도 1990년대 전반에는 1985년 무렵의 반 이하로 감소했고 1988년의 ‘제10호 결의’ 이후, 협작사의 기능·역할은 크게 변화하여 농산품의 판매, 관개용수의 관리 등 서비스사업으로 활동이 한정되었다. 단 종래의 협작사가 사실상 해체되었지만 공동작업, 공동차입 등 농민간의 협력은 필요했기 때문에 ‘농업협작사법’이 1996년 3월 국회에서 가결되었는데 그 특징은 농민의 자주적 참가, 자주적 운영, 민주적 관리 등이었고 정부는 정보수집, 인재양성, 마케팅 등에서 측면 지원만 하게 되었다.

‘제10호 결의’ 이후 농민의 생산의욕이 높아져 농업생산이 증가했다. 1인당 식량생산량은 1981년부터 1988년까지 평균 294kg였는데 1989~1992년의 평균은 330kg였다. 89년에는 쌀 수입국이었던 것에서 벗어나 150만 톤을 수출할 수 있었고 그 이후 연간 100~300만 톤을 수출하여 미국, 태국에 이어 세계 3위의 쌀 수출국으로 도약했

다. 농업생산의 정체, 식료부족 상태가 계속된 1987년까지에 비하면 획기적 성과였다.

‘제10호 결의’는 새로운 개간지도 많이 만들어냈다. 토지의 장기 사용권, 상속·양도권을 받은 농민들은 메콩강유역에 수십만 ha의 미개지를 개간했고 연해지역에서도 수산물 양식면적을 넓혔다. 제도개혁이 농민의 개척의욕을 북돋운 것이다.

(나) 공업개혁

공업개혁은 자주권 부여, 민영화 등의 소유형태 다양화를 골자로 한 국유기업 개혁이 핵심이다. 국유기업 개혁은 경영자주권 확대, 독립채산제 도입, 적자기업 청산과 합병에 의한 재편, 주식화에 의한 회사화라는 4가지 요소로 집약된다.⁸⁶

우선 국유기업 개혁의 움직임이 시작된 것은 당 중앙위원회 제4기 제5차 총회가 열린 1979년 9월로 거슬러 올라가지만 정책이 실시되기 시작한 것은 1981년이였다. 그 이후의 과정은 3단계로 나눌 수 있다.

제1단계는 1981~1985년의 기간인데 주로 국유기업 관리면에서의 개혁이였다. 1981년 1월 정부는 생산목표를 초과한 부분에 대해서는 기업이 자유롭게 판매할 수 있게 하고 시장 필요에 부응하는 상품을 자주적으로 생산하도록 하며 이를 위해 노동, 자본, 토지 등을 재량껏 사용할 수 있는 자주권, 경영 자주권을 부여했다. 또한 현물의 여러 지표를 폐지하고 중간재·원재료와 생산물이 시장가격에 의해 다시 평

⁸⁶ 關 滿博·池部 亮 편, 『ベトナム: 市場經濟化と日本企業』(東京: 新評論, 2006), p. 18.



가되도록 했다. 더욱이 자영기업은 필요한 원재료나 부품 등을 수입하거나 생산한 제품을 수출할 수 있게끔 했다. 임금 지불도 일률 기준이 아니라 업무성과 등을 참고하여 탄력적으로 할 수 있도록 했다. 종래의 임금제도는 노동의 최종성과인 생산물의 질이나 양과는 상관없이 소정의 임금이 지불되는 균분주의적 분배였기 때문에 노동자의 노동의욕을 끌어내지 못했다.

제2단계는 1986~1990년의 기간인데 국유기업의 책임과 권한을 대폭 확대했다. 구체적으로는 일부 예외품목을 제외하고 생산·경영계획을 기업 책임하에 세우도록 했다. 또한 정부는 국유기업에 물자나 원재료를 공급하고 기업으로부터 생산품을 납입받는 종래의 제도를 고쳐 계약에 기초하여 매매하는 제도로 바꾸었다. 정부의 물자, 원재료 공급은 한정이 있었기 때문에 기업은 부족분을 시장에서 조달하지 않으면 안되었다. 뿐만 아니라 기업에게 재정 및 노무관리 부분의 자주권도 주어졌다. 기업은 자산을 부분적으로 매매하거나 임대할 수 있었고 노동력 배치 전환, 임금 지불방법 등에서도 자유였다.

1987년 11월의 ‘각의 결정 제217호’는 임금 상한선 폐지와 소득세 도입에 의한 소득수준을 조정했다. 관리가격의 대상 품목도 축소했고 가격차에 대한 보조금 제도도 폐지했다. 이 때부터 계획지표는 국가에 대한 납입금만으로 되었고 기업에 광범한 자주권이 주어졌다. 그 대신 국가가 지급하는 보조금이 폐지되고 국유기업의 투자자금도 지금까지처럼 국가재정으로부터 충당되는 것이 아니라 은행으로부터 조달되는 것이 원칙이었다. 보조금 제도의 폐지는 기업의 독립채산 기반 확립이 전제되지 않으면 안되었다. 1988년 3월에 공포된 국유기업 조례는 국유기업 경영에 독립채산제를 도입한다는 내용이였다. 독립채산제의 도입은 국유기업이 국가로부터의 보조금없이 경영에 임하는 것을 의

미했다. 이를 위해서는 모든 생산원가와 임금을 산입하고 합리적인 이윤을 포함한 제품가격이 설정되어야 했다. 정확한 비용 계산은 기업을 정상적으로 운영하기 위한 기초이고 합리적인 이윤의 확보는 기업의 확대재생산에 불가결한 전제였다. 따라서 제품가격이 원가에 맞춰 합리적으로 설정되게 되었다. 이런 조치에 덧붙여 1989년부터는 정부 통제 가격제도가 사라지고 환율, 중간재가격 등 각종 가격이 자유화되었기 때문에 국유기업의 활동은 한층 더 경쟁관계에 놓이게 되었다.

독립채산제의 도입과 보조금제도의 폐지는 국유기업의 도태를 촉진하여 결과적으로 국유기업수는 1987년의 3,175개사에서 1989년의 3,020개사로 감소했다.⁸⁷ 그러나 국유기업은 주인이 없어 책임 소재가 불분명했다. 책임소재가 불분명했지만 자주권이 주어졌기 때문에 정부는 국유기업을 감시할 수 없었다. 그 결과 낭비가 횡행했고 기업 자산이 줄어드는 경향이 강했다. 이 점은 1990년대에 들어와 제3단계의 개혁이 해결해야 하는 과제였다.

제3단계는 1991년 이후로 적자기업의 청산과 합병 등을 통해 국유기업을 정리하는 동시에 국유기업의 소유형태를 다양화, 주식화하는 것이었다. 국유기업의 주식화는 기업의 소유를 하나의 소유주체로부터 여러 주체로 소유권 양식을 변화시키는 것으로서 사유화를 의미하는 것이 아니라 기업소유권의 분산을 의미했다.⁸⁸

주식회사가 인정된 것은 1990년 12월 제정된 회사법에 의한 것이고 기업자본을 증권화함으로써 자본의 유동성을 실현하는 실질적인 주식화작업은 1992년부터 시작되었다. 그 목적은 첫째, 새로운 금융자산의 발행과 유통에 의해 유휴자산을 흡수, 동원하여 자본형성을

87. 中臣 久, 『ベトナム經濟の基本構造』(東京: 日本評論社, 2002), p. 73.

88. 현영미, 『사회주의 체제 전환: 진보인가 퇴보인가』(서울: 선인, 2004), p. 135.

I
II
III
IV
V

촉진시키기 위한 것이고 둘째, 국유기업의 소유와 경영을 분리하기 위한 것이었다.⁸⁹

베트남 정부는 1991년 11월 ‘388/HDBT’라는 결정을 채택, 수년간에 걸쳐 개개 국유기업의 법적 기초와 실태를 점검한 뒤 정리작업을 단행했다. 그 결과 국유기업 수가 격감해 1992년 1월 1만 500개사였던 것이 1993년 말에는 6,050개사로, 2003년에는 4,300개사로 줄어들었다. 그러나 정리 후에도 소규모 기업이 많았으므로 1994년에 들어와 국유기업을 재편, 총공사라는 종합기업을 만들어 시험적으로 운영했다.

1994년 이후의 국유기업 개혁 초점은 국가소유 형태를 유지하면서도 국유부문을 효율화하는 시스템을 만들어내는 것이었다. 그런 시스템 구축을 위해 다음과 같은 노력이 기울여졌다. 첫째, 국유기업은 국민경제 가운데 전략적으로 중요한 산업에 한정되고 그 밖의 산업은 민간기업에 맡기는 것이다. 둘째, 국유라는 개념이 반드시 국가가 100% 소유한 것이 아니라 50% 소유한 경우도 포함하기 때문에 전략 산업 분야에서 국유기업도 그 주식의 일부를 민간에 매각한다는 것이다. 셋째, 소유와 경영을 분리하여 국유기업 경영을 개인이나 민간 법인에 일정기간 맡기는 것이다. 이런 점을 구체화하기 위해 1995년 4월에는 ‘국유기업법’이 제정되었다.

그러나 공유제라는 기존의 소유형태를 변형시켜 민영화하는 것에 대체로 소극적이었는데 도이머이가 시작된 이래 10여년이 흐른 1997년 10월 초만 하더라도 국유기업 민영화는 14개사에 그칠 뿐이었고 규모도 특히 작은 기업에 불과했다. 국유기업의 민영화, 주식화

⁸⁹ 권윤, 『베트남 국유기업의 개혁의 현황과 과제』 (서울: 대외경제정책연구원, 1997), p. 47.

가 진전되지 않았던 데는 우선 베트남의 사회·경제발전 기본노선이 사회주의 지향이었으므로 필연적으로 국영부문의 존속·발전이 중시될 수 밖에 없고 민영화나 주식화가 그런 전제하에서 실현되어야 했기 때문이다.

이처럼 국유기업 개혁이 대체로 소유형태를 변혁하지 않고 효율 향상에 머물렀으나 그 효율 향상이 외국자본계 기업을 포함한 새로운 민간기업의 창출과 함께 공업부문의 확대를 가져왔다. 1986년부터 1995년까지 경제 전체는 평균 6.7% 성장했는데 공업부문의 성장은 9.6%를 기록했고 1990~1995년만 보면 실적이 각각 8.2%와 12.7%였다. 공업부문의 발전이 경제 전체를 견인했다고 할 수 있다.

(다) 금융 및 기타 개혁

대외개방을 제외하면 도이머이의 주된 내용은 경제주체의 형성이었다. 개개의 경제기초단위가 각각 독립된 경제주체로서 활동하면서 그 잠재력을 발휘하도록 하는 것이었다. 그런데 도이머이가 성공하기 위해서는 개개의 경제주체가 평등한 입장에서 활동할 수 있도록 시장 환경을 정비하는 것이 필요했다. 사람과 물자의 이동 자유를 보장하고 가격이나 금리를 자유화하는 것 등이었다. 이를 위해 은행제도의 정비, 각종 법률의 제정이 필요했다.

금융면에서는 1987년 10월 하노이의 농공상은행, 호치민시의 상공은행 설립으로 시작된 부문별 전문은행 설립 움직임이 1988년에 본격화했다. 이전의 금융시스템은 독점은행체제와 단일은행체제가 근간이었는데 1988년 3월 각료평의회에서 이원적 은행체제를 도입하여 중앙은행과 상업은행을 분리했다. 동년 7월부터는 발권은행인 중앙은행 계통 이외에 농업발전, 상공업, 투자·건설, 외국무역의 네

I

II

III

IV

V

가지 전문은행이 사기업이나 합작사에 대한 용자활동을 개시했다. 1990년에는 신은행법이 제정되어 농업개발은행, 상공은행이 추가로 설립되었다. 또한 금융산업에 대한 진입장벽을 완화하여 새로운 민간 및 관민합작은행의 설립을 허용함으로써 은행간 자유경쟁체제를 도입했다.⁹⁰

1987년부터 1989년에 걸쳐 거시·미시 경제정책도 세계은행 등의 권고를 받아들여 대담히 전환했다. 거시 금융정책에서는 화폐의 남발을 중지하고 고금리긴축정책을 채택했다. 이를 통해 베트남 통화인 동(Dong)의 가치를 안정시키고 미국 달러의 공정 환율을 암시장에서의 실제 환율에 맞춰 조정했다. 동의 환율은 1988년 11월 1달러당 368동으로부터 4개월 연속 절하한 결과 1989년 3월에는 공정환율이 1달러당 4,000동으로 되어 4,500동인 암시장의 환율에 근접했다. 미시경제정책에서는 계획경제를 폐지했고 가격이 시장에서 자율적으로 형성되도록 했다. 배급제도도 폐지되었고 농산물 구매가격, 소비재가격, 생산재가격도 자유화되었다. 그 결과 국가 재정 적자의 근본적 원인이었던 가격 보조금이 삭감되었고 1986년 600%, 1987년 1,000%, 1988년 400%라는 엄청난 인플레이션도 진정되어 1989년 95.8%, 1990년 36.5%로 떨어졌다.

국가의 가격통제 철폐도 서둘러져, 1989년말에는 전력, 운임, 연료 등 약간의 가격·요금을 제외하고 가격통제는 폐지되었다. 1992년 4월 27일, 각료회의는 대부분의 상품, 서비스는 자유가격으로 하고 천연자원과 생산·생활에 필요한 상품의 가격은 국가가 기준 내지 폭을 결정한다는 안을 가결했다.⁹¹

⁹⁰ 노동연구원, 『북한의 경제개방 방향예측을 위한 사회주의 국가의 개방모델 분석』 (서울: 노동연구원, 2001), p. 77.

(3) 사회 개혁

도이머이는 그 자체로서도 사회적인 요소를 포함하고 있을 뿐만 아니라 정치와 경제적 측면에서의 개혁은 필연코 사회적인 개혁을 동반할 수밖에 없다.

(가) 민주화

경제적 어려움을 타개하기 위한 생산력 확대에는 경제정책 외에 사회정책의 변경도 필요했다. 종래 공산주의체제 하에서는 개인경영과 자본주의적 경영자, 그 가족은 여러 가지 점에서 다른 사람보다 불리했다. 예를 들면 당, 정부, 사회단체에서 간부로 출세하거나 대학 입학 등에서 불리했다. 지금까지는 사회주의적 개조를 촉진하고 사회주의건설을 앞당기기 위해 정당화되고 채택되어온 정책이었지만 생산력 증대를 위해 비사회주의부문의 발전을 촉진하려는 단계에서는 그 정책이 오히려 제약요인으로 바뀌었다. 특히 남부와 비교하여 상대적으로 가난하지만 오랫동안 공산주의체제가 유지되어 온 북부에서는 사회주의부문에 종사하는 것이 본인은 물론 자식의 장래에도 좋다고 하는 생각이 뿌리깊게 남아 있어 사회정책의 변경이 없는 한 비사회주의부문을 발전시키기 어려웠다. 또한 남부에서는 거꾸로 옛날 사이공 정권에 종사했던 사람들과 그 자녀가 적지 않았음에도 불구하고 이런 정책에 의해 차별을 받아 왔기 때문에 총괄하여 민주화라고 할 수 있는 사회정책의 변경은 대대적인 환영을 받았다.

특히 1987년 5월 응옌 반 린 서기장이 소련에서 진행된 페레스트로이카의 강한 영향을 받아 <년 전(Nhan Dan: 인민)>이라는 당

91. 木村哲三郎, 『 베트남 』, pp. 217~218.



기관지에 국가기관의 비효율성과 각급 간부의 부정 등을 고발하면서 정치의 민주화, 정보의 공개화를 부르짖는 칼럼을 기고한 것은 큰 반향을 불러일으켰다. 이것이 자극제가 되어 간부의 부패나 독직을 고발하는 캠페인이 신문지상을 장식했다. 언론의 참여는 당과 정부의 기존 질서에 대한 비판의 초석을 마련했다. 관료의 폭정과 약한 자를 괴롭히는 관료를 공격하는 등 국민을 계몽시키면서 사회적 여론을 형성했다. 1987년 1년간 1,604건의 당 간부에 대한 조사가 행해졌으며 이 중 부정부패와 연루된 당간부 603명이 언론에 공개된 후 해임되었다.⁹²

도이머이 이전의 베트남 언론은 정권을 선전하기 위한 정보만 보도했다. 정권에 대한 불신을 반영한 정보나 사진은 금지되었고 상업광고 같은 것은 찾아볼 수 없었다. 쌀이나 기타 식료품의 지방생산량, 국가 및 당 관료들의 활동, 정권을 찬양하기 위한 인민들의 모임, 적대국에 대한 공격, 동맹국에 대한 칭송, 그리고 일반 인민들을 대상으로 한 이념적 사설 등이 그런 정보였다. 책이든 잡지든 신문이든 출판되는 모든 것은 단조롭고 예측 가능하며 이념적 구호에 가득차고 당을 계속 찬미하는 특성을 보였다.⁹³

개혁·개방 이후 베트남의 언론은 서구의 문화를 비판적 방식에서만 취급하지 않고 공평한 태도로 기사화했다. 노인들만 모여있는 당 지도부의 정책은 마르크스-레닌주의의 고취와 자기억제의 유교주의 사상 교양을 통한 새로운 사회주의 인간의 창조에 초점을 맞추어 왔다. 따라서 십수년간 서구의 대중음악을 비롯한 문화는 당국에 의해 금지

⁹² 황귀연, “베트남 공산당의 개혁·개방 정책에 관한 연구,” p. 77.

⁹³ 구엔 반 칸, 김기태 옮김, 『베트남 공산화의 이상과 현실』 (서울: 조명문화사, 1989), p. 237.

되어 특히 남부 베트남인의 불만을 증폭시켰다. 그러나 이제 시대가 변하여 이전에 엄격히 규제된 연애소설과 서구문화가 대부분 개방되었다. 일반대중과 지식인층 모두 서구의 대중음악과 영화 등을 자연스럽게 받아들였으며 1987년 이후 언론의 공개 자유 보장은 문학과 예술 등 창작활동 분야로 확대되었다.

당이 내세운 “창작의 자유, 비판의 자유”에 응답하여 작가들은 1986년부터 1989년에 걸쳐 대담하게 베트남 사회주의 역사의 암흑면을 묘사하는 작품을 발표했다. 그 가운데 <문예>지는 사회주의 농촌에서 농민이 실제로 박해받고 있는 실상을 발굴, 게재해 큰 충격을 주었다. 지금까지 금기였던 1950년대의 토지개혁을 주제로 한 작품도 나타났다.

이동이나 여행도 다소 자유화되었다. 1989년 말까지는 하노이 거주 외국인인 외출허가서가 없으면 하노이 교외에 갈 수 없었다. 남부의 호치민시나 중부의 다낭, 후에 등의 도시를 방문하고자 할 때는 일주일 이상 전부터 대외서비스센터에 신청하여 이동허가를 얻어야 했다. 이 규제는 외국인 뿐 아니라 베트남인에게도 적용되었다. 또한 외국인의 베트남인 가정 방문도 금지되어 있었다. 만나고 싶은 사람이 있으면 외무성이나 인민위원회의 허가를 얻어 지정된 장소에서 만날 수 있을 뿐이었다. 자유가 제한되어 질식할 정도였다. 어느 누구도 특별 허가없이 다른 장소로 이사하는 것이 허용되지 않았다. 다른 곳에 가야할 일이 있을 경우에는 여행의 충분한 사유를 설명하여 그 지역 안전사무소로부터 허가를 얻어야 했다. 개인의 집을 방문하는 사람도 누구든 조사를 받아야 했다. 가족 가운데 누가 허가없이 거처를 떠난 경우에는 가족들 모두 지역 안전사무소에 불려가 심문을 받았다.⁹⁴

상품이나 물자의 이동도 행정구역(성-현-시-군-촌)을 넘는 경우는 원칙으로 금지되어 있었고 허가를 얻은 것만이 이동되었다. 이를 단속하기 위한 검문소가 각지에 설치되어 있었다. 이것이 1988년부터 1989년에 걸쳐 폐지되었고 이로써 사람과 물자, 돈의 이동이 자유를 찾았다.

(나) 반정부활동의 용인

베트남에서 시민사회가 어느 정도 존재하고 있느냐는 시민사회에 대한 개념을 어떻게 규정하느냐에 따라 서로 다른 주장이 제기될 수 있다. 당·국가와는 독립적인 정치세력으로 입지를 가지고 있느냐와 정치발전을 가져올 수 있는 역량이 있는가라는 가장 엄격한 개념으로 정의한다면 현재 베트남에서 시민사회의 존재는 약간의 예외를 제외하면 부정되기 마련이다. 그러나 자유롭고 평등한 개인의 이성적 결합인 시민단체들이 발생해 미약하나마 정치공간에서 활동하고 있음도 사실이다. 도이머이 이후 정치, 경제, 사회 다방면에서 변화가 진행되어 왔고 이에 따라 시민사회도 팽창했는데 하나의 증거로 시민단체는 도이머이 개시 이후, 특히 1990년대에 크게 증가했다.⁹⁵

도이머이가 진행되고 민주화와 정치개혁에 대한 요구가 증대하자 당은 농민회, 총노동연단, 공산청년단, 여성회, 상공회의소 등 대중조직을 부흥시키기 시작했고 정치과정에서 이를 동원했다. 하지만 대중조직은 점차 당의 정책을 받아 실행하는 일방적인 기능에서 벗어나 대중의 이익을 대변하는 기능을 회복했다. 대중조직이 여전히 이념,

⁹⁴ 위의 책, p. 232.

⁹⁵ 김민정 편, 『동남아의 중산층, 시민운동, 지역사회』, p. 179.

당의 강령을 전달하는 통로로서 기능하지만 구성원들의 이해를 증진시키기 위해 당이나 국가의 의사결정에 참여하기도 하고 조직 구성원들의 의견과 생각, 비판을 당이나 국가에 전달했다. 총노동연단은 최저임금제, 파업권, 다수의 노동자들이 지지하는 정책을 실현시키기 위해 정부에 압력을 행사했고 농민회는 정부의 농업정책을 비판하면서 국가가 농민에게 저리의 융자를 늘이고 농민의 필요를 충족시킬 수 있는 정책을 실행하도록 압력을 가했다.⁹⁶

최초의 반정부활동은 대다수가 남부인으로 구성된 민족해방전선의 전사들 모임인 ‘구항전용사회’(the Club of Former Resistance Fighters)가 1986년 5월 호치민시에서 결성되면서 전개되었다. 이 모임은 1988년까지 더 적극적인 개방, 당 내부의 민주화, 개혁·개방정책의 철저한 이행이라는 세가지를 요구하면서 당을 신랄하게 비판했다. 이에 맞서 당은 이 단체의 출판활동을 금지시키고 당이 완전히 관리할 수 있는 새로운 전역군인조직체를 구성했다.

그러나 도이머이 기간에 목소리가 가장 큰 집단은 농민이었다.⁹⁷ 농업 생산조직의 탈집단화 및 가족농업의 재등장 과정에서 발생한 농지분규는 농민운동의 사회적 공간을 조성했다. 도이머이정책 실시 직후인 1987~1988년경, 일부 지방 당간부들과 행정관료들이 농지를 자신들의 소유로 불법 전환하는 데 대해 농지의 과거 소유주들이 항의운동을 전개했다. 특히 남부에는 1978~1979년, 1983~1984년, 두 차례에 걸쳐 실시된 농지조정, 분배, 수용으로 토지를 몰수당하거나 축소되어 불만을 가진 농민들이 많았는데 이들 중 일부가 1988년 8월 호치민시에 집결하여 당국에 토지반환을 요구하는 시위를 벌였다. 이

⁹⁶- 위의 책, pp. 166~167.

⁹⁷- 위의 책, p. 175.

I
II
III
IV
V

외에 메콩강 삼각주의 남부지역 농민들이 1988년 9월 호치민시로 대거 몰려와 시위를 벌였는데 이 사건은 당과 정부 관리에 대한 농민들의 불신이 어느 정도인지를 대표적으로 보여준 것이었다.⁹⁸

저항운동이 거세어지자 당 정치국은 1988년 12월 민주화가 지나치다고 판단하고 이에 제동을 거는 ‘사상공작에서 당면한 몇가지 문제에 관한 정치국 결론’을 발표했다. 여기에서 당 정치국은 도이며이란 어디까지나 사회주의의 틀내에서 개혁을 하자는 것이고 민주주의의 확대에도 지도가 필요하며 “극단적이고 무정부적으로 규율이나 법률을 위반하는 현상을 방지하고 교정한다”고 결정했다. 1989년 6월에는 중국에서 톈안먼사건이 발생했고 동유럽국가들에서도 정치적 대변동이 일어났다.

급기야 1989년 9월 2일 국경절 연설에서 린 서기장은 도이며이의 당면 목표는 경제에 한정되고 정치체제의 쇄신은 나라의 안정을 저해하지 않는 범위내에서 서서히 실행할 것이라고 선언했다. 이리하여 일당지배를 굳게 고수한채 경제분야에서 특화한 형태로 도이며이를 실시한다는 노선이 분명하게 정립되었다.

따라서 이 시기에는 정치적 단속도 강화되었다. 그 상징적 예가 정치국 서열 7위이자 이데올로기 및 대외 담당비서였던 찬 스안 박쿠(Tran Xuan Bach)가 1990년 3월에 열린 제8차 중앙위원회 총회에서 돌연 정치국원, 비서, 중앙위원에서 해임된 것이다. 박쿠는 1989년 7월에 열린 제7차 중앙위원회 총회에서 복수정당제 도입의 검토를 주장했고 이어 정치개혁을 회피해서는 안된다는 내용의 논문을 당 이론지 <잡지 공산>에 기고했다. 박쿠를 AP 등의 외국 언론은 ‘베트

⁹⁸ 전상인, “베트남에서의 시민사회의 형성,” 『민족과 문화』, 제2권 1호 (1994), pp. 149~150.

남의 엘친'이라고 보도했다. 그러나 당 지도부는 도이머이의 추진을 위해서도 정치안정이 필요한데 일당지배라는 정치체제의 근간을 흔드는 것은 정치불안을 초래한다고 하여 박쿠를 해임했다. 박쿠 해임을 계기로 민주화 억제와 사상단속이 행해져, 체제를 비판한 문학작가들이 당에서 축출되고 체포·구금되는 일이 벌어졌다.

(다) 빈부격차 해소 노력

시장경제원리와 국제화는 사회주의를 표방하는 베트남 공산당에게 심각한 문제를 야기했다. 국내에서는 빈부격차 문제가, 국제적으로는 평화연변(平和演變)의 두려움이 당을 짓눌렀다. 빈부격차는 체제 여하를 불문하고 시장경제를 도입하여 경제발전을 꾀할 때 불가피하게 발생하는 모순이지만 고도성장 속에 1994~1995년경 베트남에서도 나타났다.

베트남에서 부자와 빈자의 격차는 1960~1970년대는 1.5~2배, 1970~1980년대에는 3~4배 정도였다가 1980~1990년대에는 6~8배, 그리고 이후에는 10내지 100배까지 벌어졌다.⁹⁹ 빈부격차는 '사회적 평등'을 체제원리로 하는 공산당에게 방치할 수 있는 문제가 아니었다. 자기의 존재이유가 의문시되기 때문이었다. 빈부격차는 4가지로 집약될 수 있다.¹⁰⁰

첫째는 대도시와 농촌의 격차이다. 구체적으로는 예를 들면 호치민 시나 하노이와 농촌의 차이는 수십배로 늘어났다. 소득의 다과라는 경제적인 것 뿐 아니라 교육이나 정보, 의료 서비스 등 사회적 인프라

⁹⁹ 위의 글, p. 146.

¹⁰⁰ 坪井善明, “베트남: 도이모이의十五年,” 末廣 昭 외 13人, 『開發の時代と摸索の時代』(東京: 岩波書店, 2002), pp. 247~248.

의 정비 면에서도 당연히 차이가 있었다.

둘째는 지역격차이다. 북부·중부·남부라는 지역간의 차, 또는 옛 남베트남 정부의 지배지역이었던 남부·중부와 옛 북베트남 정부의 지배지역이었던 북부 간의 격차이다. 전쟁의 피해상황과 연관되어 있었는데 ‘북폭’을 받은 북부 쪽이 전쟁의 상처가 더욱 깊었다. 남부는 북베트남군의 옛 사이공시 입성이 무혈로 이루어져 프랑스식민지시대나 미국 원조에 의해 만들어진 인프라가 파괴되지 않고 남아 있었다. 따라서 일반적으로는 남부의 소득이 북부보다 5, 6배 높았다. 1994년의 1인당 GDP는 235만동인데 북부지방이 178만동, 남부평균이 300만동으로 남부가 북부를 68% 상회했다. 지역별로 보면 북부산악지대가 136만동인 것에 비해 남동부지역이 605만동으로 4.4배 격차가 있었다. 성(省)별로 보면 북부의 가장 빈한한 지역인 하잔성을 100으로 볼 경우 하노이가 829, 호치민이 1,085, 석유생산지인 바리아 봉타우성이 2,050이었다.¹⁰¹

셋째는 권력을 행사하는 당원과 권력에 접근할 수 없는 비당원 간의 격차이다. 해외무역을 담당하는 부서의 직원이나 일부 당원 가운데는 값비싼 외제차를 타는 사람도 있었다. 물론 공무원, 교사 등 일부 당원은 권력행사와는 무관하여 비당원에 가까운 존재였다.

넷째는 직업·계층 간의 격차이다. 해외 비즈니스와 관련있는 사람이 제일 수입이 좋았다. 농촌에서도 특히 남부에서는 대규모 농지를 구입한 뒤 그것을 토지가 없는 농민들로 하여금 경작하게 함으로써 마치 옛날의 지주같은 형태로 농업경영을 하는 사람도 출현했다. 반면 교사, 군인, 농업종사자는 현금수입이 별로 없었고 생활이 고달팠

¹⁰¹ 江橋正彦 편, 『21世紀のベトナム: 離陸への條件』(東京: 일본무역진흥회, 1998), p. 63.

다. 퇴직자, 연금생활자, 실업자, 장애인 등 소위 사회적 약자는 최저 생계선에서 겨우 생활하고 있었고 점점 계층분화가 진행되고 있었다.

나라를 개방하여 외자도입이나 기술이전을 확보하지 않으면 경제 발전을 꾀할 수 없음을 간파한 당 지도부는 도이머이라는 시장경제화를 통해 ‘개발독재형’의 정치노선을 선택했으나 그것이 진행될수록 국민들은 빈부격차 등의 부작용으로 “사회주의란 도대체 무엇인가”, “사회주의는 어떤 목표를 지향하는 것인가” 하는 심각한 정체성 위기에 시달리게 되었다.

빈부격차를 완화하기 위해 당은 균등한 투자, 독직과 부패 방지운동, 자정노력을 기울이고 있지만 그다지 실효는 없다.

(라) 개인주의와 가족주의 용인

사회주의 이념에서는 개인의 자유가 비판되고 부정되었으나 도이머이 이후 정치 이데올로기 보다는 개인과 가족의 자유 및 행복을 훨씬 중요한 것으로 인식하고 용인하는 분위기가 지배했다.

도이머이 정책으로 집산주의경제가 와해됨에 따라 장사하는 사람들이 많아졌고 시장의 수와 규모도 늘어났으며 그 기능도 확장되었다. 가족이 상업활동의 기본단위가 되어 가족 중심의 경영이 일반화되기 시작했다.¹⁰²

그리고 가족별 소득이 증대되고 가족별 경제의 자치가 이루어지면 서 종교적 의례생활이 부활했다. 국가의 정책이 사회주의 이념의 실

¹⁰²-Luong Van Hy, “Engendered Entrepreneurship: Ideologies and Political-Economic Transformation in a Northern Vietnamese Center of Ceramics Production,” Robert W. Hefner, ed., *Market Cultures: Society and Morality in the New Asian Capitalisms* (Boulder: Westview Press, 1998), pp. 268~289.

I
II
III
IV
V

현보다 경제발전과 정치안정에 맞추어지면서 정부가 의례행위를 강력히 통제할 수 없었다. 가족단위로 축적된 경제적 부가 의례생활에 투자된 것인데¹⁰³ 의례의 부활은 친족간의 유대와 촌락민들간의 협력을 증대시켜 생활공동체의 결속을 강화시켜 주었다.

사회주의적 개조가 추진되던 시기에 사라졌던 보호신에 대한 제사가 공동체 의례로서 다시 등장했다. 더욱이 여기에는 이전과 달리 남녀노소가 함께 참여하게 되어 성과 연령의 차별이 없어졌다.¹⁰⁴

도이머이 정책 이전 공산주의혁명 시기에 강제적으로 시행되었던 전통사회의 문화 배경이 자취를 감추고 도이머이 정책에 따른 정치·경제 상황 변화로 개인주의적이고 가족적인 성향이 강한 베트남에서 전통사회의 의례와 미덕이 부활한 것이다.

다. 북한에의 함의

그렇다면 이러한 베트남의 개혁·개방이 북한의 개방화전략 모색에 시사하는 바는 무엇인가? 베트남에는 프랑스 피식민지시기와 구사이 공정권 시기에 자본주의경제를 경험하고 그것에 익숙하여 사회주의로 통일된 후에도 자본주의경제질서를 희망하는 수천만 명의 남부 베트남인이 있었다. 따라서 베트남의 개혁·개방 과정에서 발견되는 일정한 특징들을 여러 가지 조건이 상이한 북한으로 하여금 개방할 수 있도록 하는 전략을 모색하는 데 수평적으로 대입하기는 어렵지만

¹⁰³-Luong Van Hy, "Economic Reform and the Intensification of Rituals in Two Northern Vietnamese Villages, 1980-90," In Borje Ljunggren, ed., *The Challenge of Reform in Indochina* (Cambridge: Harvard Institute for International Development, 1993), p. 289.

¹⁰⁴-하순, "베트남의 전통종교와 사회변화," 『비교문화연구』, 제10권 (1999), p. 165.

몇 가지 통찰력은 제공해 줄 수 있다.

우선 베트남에서 개혁·개방의 출발점은 기존정책의 부정과 반성이었다. 반복되는 실책에 대한 반성이었기 때문에 개혁·개방정책에로의 전환은 정치적으로는 공산당 정권의 명운을 건 결단이자 ‘신생’의 모색이었다. 따라서 이런 결단을 추진할 수 있는 권위있는 인물이 필요했는데 초기에는 린 서기장이 그런 역할을 맡았다. 강력한 지도자의 개혁·개방정책 지지는 정책의 지속적·안정적 추진에 매우 중요하다.

이에 반해 북한이 7·1 경제관리개선 조치 등으로 취하고 있는 경제개선 방침의 출발점은 기존체제, 기존노선의 고수를 전제로 한 고난으로부터의 탈출이자 지금까지의 실책이나 폐해를 은폐하면서 새로운 활로를 찾으려 하는 ‘연명’의 책략에 지나지 않는다. 북한의 경우 개혁·개방의 결단을 내릴 수 있는 인물은 오직 김정일 뿐이나 그는 “나에게서 0.0001mm의 변화도 기대하지 말라”고 공언했다. 젊어서부터 아버지를 보좌하면서 실질적으로 북한을 통치한지 수십년이 지난 그로서는 새로운 노선의 채택이 자신의 과거 업적 부정을 의미하므로 과거와 결별한 본질적 변화를 주도하기는 어렵다.

개혁·개방의 주체는 개인적 존재만이 아니다. 개혁·개방 노선을 확립하기 직전 베트남에서는 개혁실무를 추진하고 지지하는 강력한 개혁·개방 세력이 있었다. 하지만 지금 북한 노동당내에 그런 개혁지지 세력이 있는지 의심스럽다. 자력갱생에 기초한 자립적 민족경제노선을 추구하고 있는 북한의 권력상층부에는 개혁·개방 의지가 없는 것으로 보인다. 북한은 개혁·개방이라는 단어에조차 심한 거부반응을 보일 정도로 개혁·개방에 대해 상당히 부정적이다.

개혁·개방에 대한 부정적 태도의 근본적 원인은 체제생존의 불안감에 있다. 거의 모든 사회주의국가가 무너진 지금 북한은 세계제국주

I
II
III
IV
V

의지들에 의해 이중삼중으로 포위되어 있다는 의식에 사로잡혀 있다.¹⁰⁵ 북한이 선군정치를 고수하고 있는 이유도 여기에 있는데 베트남의 ‘화평연변’론에서 보듯이 개혁·개방은 북한에게 위협적이다. 통일 이후 주변에 적대세력이 없어져 체제유지에 대한 불안감이 없었던 베트남은 1980년대 중반 비효율성에 대한 자기성찰 속에서 경제발전 실적이 정치적·사회적 안정에 결정적인 요소라고 인식해 경제시스템의 효율화를 추구하는 현실적 노선으로 전향했다. 이 전향에 따라 종래의 군수산업 중시, 중화학공업 우선의 산업정책을 포기하고 민수산업의 전면 부흥을 국민경제발전의 돌파구로 하는 새로운 산업정책을 내세웠다.

그런데 현재의 북한은 ‘선군정치’ 노선을 견지하면서 군수경제를 총괄하는 제2경제위원회의 권한이 민생경제를 담당하는 부문보다 훨씬 크다. 이렇게 보면 산업정책의 본질적 변화를 가져오는 기본적 조건이 아직 갖추어져 있지 않다. 따라서 개방화전략 모색에서 무엇보다도 중요한 것은 북한의 지도부가 기존체제를 유지할 수 있을지를 놓고 느끼는 위협을 해소해 주는 것이다.

외부로부터의 위협 가운데 가장 심각하게 느끼는 것은 미국의 위협이다. 부시 행정부 때 미국의 이라크 침공을 목격하면서 북한은 미국의 공격을 현실적인 것으로 우려했다. 그래서 북한은 한편으로는 핵억제력의 보유 등 군사력을 강화하면서 다른 한편으로는 핵무기 개발 포기의 대가로 미국으로부터 체제안전에 대한 보장을 받으려 하고 있다. 이 점에서 미·북관계 개선이 북한 개혁·개방화의 가장 중

¹⁰⁵ 김정일, “우리식 사회주의를 견결히 옹호보위하는 참다운 사회안전일군들을 키워내자,” (창립 45돛을 기념하는 사회안전부 정치대학 교직원, 학생들에게 보낸 서한, 1992년 11월 20일), 『김정일선집 13』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 241.

요한 선결조건의 하나이다.

북미관계 개선의 필요성은 그것이 북한의 국제금융기구 가입과 자금대출을 가능하게 한다는 점으로도 뒷받침된다. 베트남도 캄보디아 철군을 계기로 미국의 경제제재가 완화되는 등 미국과의 관계가 개선됨으로써 미국의 입김이 강한 국제금융기구로부터의 용자는 물론 서방 선진국으로부터 차관을 도입할 수 있었다. 베트남은 농촌경제의 활성화를 통한 국내 자본축적이 가능했지만 그것이 어려운 북한의 경우 경제개발에 따르는 비용을 전적으로 외자도입에 의존해야 한다.¹⁰⁶

그런데 북한이 국제금융기구로부터 자금을 지원받거나 서방 선진국으로부터 차관 및 개발원조를 얻으려면 개혁·개방프로그램을 스스로 제시하거나 국제금융기구와 차관공여국이 제시하는 개혁·개방프로그램을 수용해야 한다. 이는 필연적으로 북한의 변화나 개혁·개방을 유도하게 된다. 따라서 정부는 미·북관계 개선을 측면 지원할 필요가 있다.

같은 맥락에서 남북관계 개선도 북한의 개혁·개방 유도에서 긴요하다. 남북관계의 긴장은 북한에게 체제유지와 흡수통일에 대한 불안감을 고조시키고 경제협력을 방해하여 개혁·개방 정책의 추진을 어렵게 만든다.

베트남은 종래의 사회주의계획경제와 결별을 단행하고 시장경제를 도입하는 방향으로 나아갔다. 베트남은 계획경제체제를 포기한다 하더라도 사회주의체제 자체와 공산당의 일당독재체제를 유지할 수 있을 것이라고 확신했다. 아니 베트남은 시장이행개혁을 사회주의체

¹⁰⁶ 조명철·홍익표, 『중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), pp. 46~47.

I
II
III
IV
V

제의 견지·강화와 공산당 일당독재체제를 유지할 목적으로 단행했다. 그 일환으로 베트남은 해외로부터의 직접투자에 대해 국내경제 건설에 외자를 받아들이는 동시에 국내시장의 일부를 개방하여 외자와 국내기업을 경쟁시키고 이로써 진출한 외자에 실리를 주는 정책을 실시했다. 베트남은 도이머이 선언 이후 가장 먼저 추진한 것이 외국투자법의 제정일 정도로 대외자본 도입을 위해 많은 노력을 기울였다.

북한은 경제발전을 위해 1984년 합영법을 제정하면서 외자도입방법을 차관도입이라는 간접투자에서 외국인직접투자 유치라는 직접투자 방식으로 전환하였지만 외자를 국내시장으로부터 배제하고 독립된 지역에서 제한된 투자활동만을 허용함으로써 별다른 성과를 거두지 못했다. 북한이 대외자본 도입을 위해 선택한 유일한 방법은 경제특구를 이용한 외자도입이었으며 이러한 경제특구내에서만 사회주의적 요소를 약화시켰다.¹⁰⁷ 따라서 이것이라도 성공하도록 도와주어야 한다. 북한의 지도부도 개혁·개방이 필연적으로 노동당의 권력상실이나 체제변화로 이어지는 것은 아니라는 점을 확신할 수 있도록 조심스럽게 접근할 필요가 있다. 이 이유에서 개성공단사업이 성공할 수 있도록 도와주어야 한다. 개성공단의 실험이 성공해야만 비록 제한된 지역에서만이라도 사회주의 요소를 포기한 유사한 실험을 계속할 것이기 때문이다.

아울러 남한기업을 위시한 서방기업의 대북 진출을 적극 지원해야 한다. 국제신인도가 최저이고 투자여건이 갖추어지지 않은 북한에 서방기업들이 투자매력을 느낄 이유가 없다. 베트남은 도이머이를 실행

¹⁰⁷ 법무부, 『베트남 개혁·개방법제 개관』 (서울: 법무부, 2005), pp. 479~480.

하면서 외국기업이 투자할 수 있도록 환경을 개선했다. 베트남처럼 북한이 개혁·개방정책을 적극적으로 실시하여 투자여건을 획기적으로 개선하지 않는 한, 서방기업들의 투자는 힘들다. 북한 당국에 외국기업의 투자를 유치할 수 있도록 투자환경을 개선하도록 설득하여야 한다.

개성공단사업을 비롯한 남북경협과 자본주의국가의 기업활동은 북한경제를 회복시켜 자본주의경제체제의 요소 이식에 대한 두려움을 완화시키는 동시에 선진경영기법을 교육하고 북한주민들의 왜곡된 정세인식을 교정할 수 있는 유일한 길이다.

베트남은 개혁·개방 초기에 경영이나 노동의욕을 고취시키기 위해 인센티브제도를 도입하면서 종업원 간 일정한 소득격차를 인정했을 뿐 아니라 이윤환원제도를 통해 수익률이 향상된 기업에 급여 인상이나 복지후생 개선 등의 혜택을 주었다.

현재 북한에서도 기업 관계자 사이에 인센티브의 유효성이 인식되고 있지만 아직도 당조직이나 이데올로기 부문의 통제에 의해 생산현장에서 적극적으로 도입되지 못하고 있는 실정이다. 나아가 많은 공장에서는 여전히 ‘청년돌격대’, ‘150일전투’ 등의 대중중산운동이 반복되어 기업경영의 건전성을 해치고 있다. 2002년 7·1 경제관리개선 조치 이후 ‘실리사회주의’를 표방하고 있지만 ‘사상강국’임을 자처하는 북한답게 아직도 이념에 사로잡힌 나머지 정책의 유연성을 발휘하지 못하고 있다. 남한을 비롯한 자본주의국가의 기업활동은 이런 폐해들이 사라지게끔 하는 요소가 될 수 있다.

I
II
III
IV
V

Ⅲ. 북한의 분야별 실태 및 생존전략



1. 정치 분야

가. 실태

(1) 전체주의에서 폭정으로: 이념의 약화, 당의 약화

선군정치 하 북한체제는 전체주의(totalitarianism) 보다는 폭정(tyranny)이라는 개념으로 더 잘 설명될 수 있을 것이다.¹⁰⁸ 전체주의의 특징으로는 공식적 이데올로기, 단일대중정당, 폭력적 경찰지배 체계, 매스미디어의 독점, 군부세력의 독점, 중앙통제지시경제 등을 들 수 있다.¹⁰⁹ 특히, 전체주의는 권력을 극대화하기 위하여 고도의 억압과 고도의 충성을 이용한다. 전체주의 독재자는 국민의 충성심을 높일 수 있는 한, 억압을 증대시킴으로써 권력을 확대하나 억압이 오히려 반발을 불러일으켜 충성심이 저하되는 시점이 오면 억압을 중단하는 것이 권력을 확대하는 데 유리하다고 본다.¹¹⁰ 한편, 폭정은 백성들이 부유한 것 보다는 궁핍한 것이 권력유지에 더 유리하다는 믿음 하에 오직 억압에 의해서만 권력을 유지하고자 한다. 폭정 하의 백성들은 독재자를 따르거나 충성하지 않지만 적극적으로 항거할 능력도 없다. 군이나 경찰과 같이 충성이 절대적으로 필요한 기관들에는 국민들로부터 착취한 자원이 우선적으로 공급된다.¹¹¹

¹⁰⁸. 이러한 분석은 통일연구원 박형중 박사와의 토론(2009.7.14)에서 크게 도움을 받았다.

¹⁰⁹. Carl Friedrich and Zbigniew K. Brezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (Cambridge: Harvard University Press, 1956), 구영록, 『정치학 개론』 (서울: 박영사, 1992), pp. 111~112에서 재인용.

¹¹⁰. Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), p. 59.

¹¹¹. *Ibid.*, p. 83.

전체주의 성격이 강하였던 1990년대 중반까지의 북한에서는 충성과 억압을 결합시키는 데 당의 역할이 중요하였다. 당의 생활지도 및 정책지도가 체제유지의 핵심 기능으로서 조직지도부와 선전선동부가 핵심적인 역할을 하였다. 그러나 1990년대 중반이후 폭정의 성격이 강한 북한은 외부의 위협을 막고 내부의 일탈행위를 억압하는 군, 국가안전보위부, 인민보안성의 역할이 두드러지게 강화되었다. 즉, 당의 상대적 위상약화는 군과의 관계에서 뿐만 아니라 억압과 통제를 담당하는 국가안전보위부와 인민보안성과의 관계에서도 나타났다. 이런 의미에서 1997년부터 3년간 계속된 당·정·군 간부들에 대한 대규모 숙청(심화조 사건)을 당검열에 의해서가 아니라 인민보안성이 주도한 것은 북한이 전체주의에서 폭정으로 변모하는 상징적 사건이라고 할 수 있다.¹¹²

폭정 하에서는 과거 김일성 시대 정치국이나 비서국과 같은 정치적 협의체나 토론의 장이 불필요한 것이다. 국방위원회는 위상이 과거 정치국 못지않게 높아졌으나, 기능면에서 정치국의 역할을 대체하지 못하였다. 또한 핵문제 등 주요 이슈가 발생할 경우, 관련 기관들에서 차출된 전문가들로 구성된 ‘상무조(Task Force)’를 운영하기는 하나 이는 어디까지나 사안별 기능에 국한되며 위상 역시 최고 정책결정기구와는 거리가 있다.¹¹³ 김정일의 서기실 또한 과거보다는 기능이 강화되었다고 하나, 여전히 정책보좌보다는 행정적인 비서역할에 머물

112. 숙청대상에는 농업비서 서관희, 본부당 책임비서 문성술, 평안남도 책임비서 서윤석 등 핵심 당간부들도 포함되었다. 『신동아』 2005년 10월호 (통권 553호), pp. 120~136.

113. 대표적인 상무조로는 1980년대 중반 ‘인권 상무조’, 1990년대 초반 ‘조일회담 상무조’와 ‘핵 상무조’ 등이 있다. 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정체를 중심으로』 (서울: 현인, 2007), pp. 423~424.

고 있다.

김정일이 주요 기관들을 직접 관리하는 선군정치의 특성상 김정일이라는 콘트롤 타워의 역할이 체제의 관리·운영에 필수불가결이었으며, 가장 중요한 것은 김정일 자신의 명령에 의해서만 일사불란하게 움직이는 군과 억압기구들이었다. 이외에 기관들로는 외무성과 통전부와 같이 특수한 목적을 수행하는 기관들로 콘트롤 타워의 직접적 명령 하에 활동하였다.

(가) 통치이념의 약화

혁명적 수령관과 사회정치적 생명체론을 골간으로 하는 주체사상은 김일성의 사망 이후에도 북한의 핵심사상으로 남아있다. 그러나 1990년대의 극심한 경제난과 식량난 속에 주체사상에 대한 주민들의 회의가 확산되고 있고 김일성 사망 후, 새로운 정치구호들이 등장하면서 주체사상을 강조하는 정도가 상대적으로 낮아지고 있다. 다시 말해 공식적으로 주체사상이 존재하나 강조의 정도는 현격히 약화되었다고 볼 수 있으며 실제로 지도부나 일반 주민의 이에 대한 신뢰도 약화되었다. 이는 대학 교과 과정과 각종 총화에서 주체사상에 대한 학습이 약화되는 데서도 나타난다. 주체사상은 앞으로도 북한의 대내외 정세변화를 반영하여 변화해가겠지만, 사회통제력과 주민생활에 대한 규정력을 공고하게 유지해 갈 수 있을 지는 의문이다.

김일성 사망 후, 북한에서 주체사상에 대한 강조가 감소하고 각종 정치적 구호가 등장하였으나 통치이념으로서의 기능과는 거리가 멀다. 김일성 사후 나온 첫 정치구호는 ‘붉은기 사상’이다. 북한은 1995년 8월 28일 “붉은기를 높이들자”는 『로동신문』 정론을 시작으로 붉은기 사상을 주장하기 시작하였다. 주체사상에 기초하였다고 주장하

는 ‘붉은기 철학’은 일심단결과 신념의 철학을 핵심으로 하고 있다. 즉 혁명의 순결성을 0.001%도 양보하지 않는다고 강조함으로써 변화에 대한 두려움과 거부감을 나타내고 있다.¹¹⁴ 이후 1997년 『당보·군보·청년보 공동사설』 “위대한 당의 영도따라 내 나라 내 조국을 더욱 부강하게 건설해 나가자”를 통해 ‘붉은기 사상’을 보다 구체화하였다. 북한에서 붉은기는 1950년대부터 제기되어 온 것이었으나, 북한은 자신의 총체적인 위기 상황에서 ‘붉은기 사상’을 통해 주체사상의 상징성을 더욱 부각시키고, 우리식 사회주의를 고수할 것과 김정일 중심으로 인민대중이 단결할 것을 강조한 것이라고 할 수 있다.

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

선군정치론은 1990년대 중반의 ‘고난의 행군’ 시기에 군(軍)의 선도적 역할을 통해 대내외적 어려움을 극복하려는 의도에서 부각되기 시작하였다. 북한은 선군정치가 사회주의 혁명을 승리로 이끌어 가는 보검이며, 군대가 곧 당이고 국가이자 인민이라며 군사우선주의를 강

¹¹⁴ “붉은기는 조선혁명의 백전백승의 기치이다.” 『로동신문』, 1996년 1월 9일.

화하고 있다. 선군정치의 표방으로 북한정치에서 군부의 역할은 보다 확대되고 있으며, 사회에서도 ‘군민일치’, ‘선군후로’(先軍後勞), ‘총대 가정론’ 등을 통해 군과 사회의 일체화가 독려되고 있다.

1990년대 이후 우리식 사회주의, 붉은기사상, 강성대국, 그리고 선군정치 등과 같이 정치구호가 강조되는 것은 기본적으로 북한이 처한 대내외적 위기상황을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 다양한 정치구호의 등장이 통치이념의 강화를 의미하는 것은 아니다.

(나) 당의 약화

선군정치 하에서 당의 고유업무인 주요인사, 주요정책결정과정에서 당이 제도적으로 관여하고 있지 않는 것으로 보인다. 김일성 사망 이후 여러 가지 당내 회의체가 개최되고 있지 않는 것이 이러한 의혹을 증폭시키고 있다. 당규약상 5년마다 개최하도록 되어있는 당대회가 1980년 6차 당대회이후 개최되지 않고 있으며, 중앙위원회 전원회의도 1993년 12월 6기 21차 회의이후 소집되지 않고 있다. 비서국이나 정치국에서 다수의 결원도 장기화되고 있다. 비서국은 총비서와 10여명의 비서에 의해서 구성되며 비서들은 각자가 담당하는 업무가 있는 데, 다수의 공석을 채우지 않는 것도 당의 역할 축소상태로 볼 수 있다. 국제비서 황장엽은 남한으로 망명하였고, 농업비서 서관희는 1997년 농정 실패와 간첩혐의 등으로 총살당하였으며,公安비서 계응태는 사망하였고, 교육비서 최태복은 최고인민회의 의장이 되었으나 이들 자리를 채우지 않고 있다.

당의 약화와 관련해서 가장 주목되는 것은 조직지도부의 약화이다. 조직지도부는 당 중의 당으로서 북한 정치체제의 최고권력기관이며

I

II

III

IV

V

특히 김정일이 조직지도부장으로 무소불위의 권력을 행사하였다. 그러나 김정일이 총비서에 취임한 이후 조직지도부장이 10여년간 공석으로 있으며 리제강, 리용철, 김경옥 등 3명의 제1부부장이 본부당, 군, 전당을 나누어 담당하고 있다. 더욱이 국가안전보위부, 인민보안성, 검찰소, 재판소 등 공안분야를 통제하는 기능이 행정부로 분리되어 장성택이 책임지고 있다.

1998년 이후 북한은 경제관련 부서인 농업부, 경공업부, 재정공업부, 경제계획부, 기계공업부, 건설운수부 등을 폐지하였다. 이는 경제분야에서 당의 정책지도 기능을 축소하고 내각의 자율성을 신장시키고자 하는 의도로 볼 수 있다. 또한 군관련 부서인 당중앙위원회 군사부의 역할을 축소시킨 것 역시 군에 대한 당의 역할 감소로 해석될 수 있다.

소련공산당 비서국에서도 25개부서 중 경제관련 부서가 경제부, 중공업·에너지산업부, 기계제작부, 농업기계제작부, 화학공업부, 국방공업부, 경공업·국민소비재부, 상업·일상 서비스부, 건설부, 농업·식품공업부 등 10개가 있었던 것을 보면, 북한의 조치는 매우 과감한 조치로 볼 수 있다.¹¹⁵

(다) 개혁 거부

북한의 잠재적 정치불안은 대내외 정책에 일정한 영향을 미치는 것으로 보인다. 예컨대, 북한의 지도부가 정책변화가 가져올 정치적 동요에 대해 자신감을 갖지 못하는 것이 개혁·개방을 단행하는 데 가

¹¹⁵ 박형중 외, 『김정일 시대 북한의 정치체제: 통치이데올로기, 권력엘리트, 권력구조의 지속성과 변화』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 164.

장 큰 걸림돌이 되고 있다. 북한이 지난 10여년간 개혁과 후퇴를 반복하는 모습을 보인 것은 개혁의 당위성에 대한 인식을 하면서도 이내 그 후유증에 대한 두려움 때문이라고 할 수 있다. 미국의 대북 안전보장이 북한의 전면적인 개혁·개방에 필수조건이라는 주장도 있으나, 중국과 베트남의 개혁사례에서 보듯이 개혁·개방에 보다 중요한 것은 내부적인 정치안정임을 알 수 있다. 베트남은 1975년 통일 후 1985년까지 경제가 황폐해지자 즉각 도이머이 정책을 추진하였다. 당시의 베트남은 미국과의 적대관계는 물론 주변의 캄보디아, 중국과 군사적 긴장상태에 있었으나 주민들의 정부에 대한 높은 충성심을 바탕으로 개혁·개방에 돌입할 수 있었다. 중국 역시 1979년 개혁을 시작할 때, 내부로부터의 절대적인 지지가 정책 변화의 밑바탕이 되었다.

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

2008년 김정일의 건강악화로 체제안정이 최우선 과제로 간주되면서 북한의 내부통제조치는 더욱 강화되었다. 특히, 공안을 책임진 장성택의 권한이 커지면서 통제강화는 더욱 중요시되었다. 북한은 김정일의 건강악화 이후 엘리트들의 동요 가능성에 대해 부심하고 있다. 외환보유고의 부족에도 불구하고 김정일은 현지도도를 재개하면서 엘리트와 주민들의 환심을 사기 위해 중국으로부터 엄청난 선물용 사치품을 수입하였다. 2008년 12월 한달간 북한이 중국으로부터 4억

I
II
III
IV
V

3천만 달러 어치를 수입하였는데, 이는 월평균 1억 6천만 달러의 3배 가까운 수치이다. 수입량과 수입금액 면에서 급증한 품목들에는 수천만 달러 어치의 진주, 보석류, 가죽원료, 의류, 약세서리, 가구, 침대, 매트리스, 장난감, 게임기 등 사치품과 기호품이 포함되었다. 대중국 무역적자가 2007년 8억 달러에서 2008년 13억 달러로 5억 달러 증가한 상황에서 북한의 사재기가 있었다는 점에서 더욱 주목된다고 할 수 있다.

이는 김정일이 현지지도를 재개하면서 이완된 민심을 추스르기 위해 선물 공세를 펴기 위한 것일 가능성이 높다. 실제로 북한은 김정일 생일을 앞두고 어린이들에게 과자봉지를 돌리거나 3월 1일 자강도 만포시 현지지도에서 수천대의 컬러 TV를 선물하기도 하였다. 상식적으로 군사적 긴장이 고조되는 상황에서 북한은 전략물자를 수입하여야 하나 사치품을 수입했다는 것은 북한 지도부가 그만큼 주민들과 엘리트의 동요에 대하여 불안을 느끼고 있다는 반증일 수 있다.¹¹⁶

(2) 리더십의 위기와 국방위원회 강화

김정일의 급작스러운 건강악화는 북한정권의 최대위기이다. 김정일 시대의 독특한 통치방식이라는 선군정치는 강력한 콘트롤 타워의 존재를 바탕으로 하고 있으나, 2인자도 후계자도 없는 상황에서 김정일의 건강악화는 리더십의 위기를 초래하였으며 국방위원회의 강화는 선군통치 방식의 변화를 초래하였다. 이러한 급작스러운 변화는 정치적 불안정과 장기적으로 권력투쟁의 원인으로 작용할 수도 있다.

¹¹⁶- 2008년 수입급증의 또 다른 가설은 2009년 초부터 수입에 대한 통제가 강화될 것을 대비해 외화벌이 회사들이 수입을 극대화시킨 것일 수도 있다.

(가) 후계구도 가동

김정일 건강악화 이후 북한이 취한 첫 번째 조치가 후계구도 가동이다. 2005년 김정일이 후계논의 중단 지시를 내린 이후 잠잠하던 이슈가 김정일의 건강악화로 급작스럽게 부각된 것이다.¹¹⁷ 김정일의 건강악화와 유고에 대비하기 위하여 북한은 후계구도를 가동시킴으로써 정치적 안정을 도모하고자 하였다. 그러나 2인자가 없는 북한에서 김정일의 갑작스러운 건강악화로 26세에 불과한 준비되지 않은 김정운¹¹⁸이 후계자로 지명되었다.

김정일은 2008년 8월 뇌졸중을 겪은 후 11월 활동을 재개하면서 후계자로서 김정운을 낙점한 것으로 보인다. 12월 24일 김정일의 천리마제강연합기업소 현지지도시 김정운이 동행하였으며 천리마제강연합기업소 방문이전 함경북도 회령을 방문한 것으로 알려진다. 회령은 김정일의 생모인 김정숙의 생가와 동상 등이 있는 유적지로서 김정운 후계구도의 결정을 암시한 것으로 보인다.

그러나 나이나 경력상 김정운을 후계자로서 공식화하기에는 미흡하기 때문에 북한은 김정운 후계체제를 부각시키기 위한 여러 가지 조치를 취하였다. 최근 김일성-김정일 세습을 유달리 강조하거나 ‘백두산 혈통’을 강조하는 등 김정운을 직접 거명하지는 않으면서 세습의 당위성에 대한 선전을 강화하고 있다. 2009년 2월부터 김정운을

¹¹⁷- 2005년 12월 김정일은 “적들이 부자세습을 거론하며 우리를 헐뜯고 있다”고 지적하며 세습문제를 거론하지 말 것을 지시하며, 이를 어기고 유언비어를 유포할 경우 최고 종신형에 처하라고 지시한 것으로 알려졌다. 『SBS』, 2005년 12월 11일. <www.news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD?mid=tvh&oid=055&oid=0000059342> (검색일: 2009.7.14).

¹¹⁸- 『중앙일보』, 2009년 10월 6일. 통일부가 국회에 제출한 국정감사 비공개자료에서, 김정일 셋째아들의 이름이 김정운으로 나타난다고 확인한 바 있으나, 이전까지 김정운이라는 이름으로 불리운 것으로 알려졌다.

I
II
III
IV
V

상징하는 ‘새별장군’, ‘김대장’이 들어가는 구호와 노래가 등장하기도 하였다.

가장 주목할 만한 것이 북한식 언론플레이이다. 북한은 김정은 후계 지명에 대한 정보를 조금씩 유출함으로써 한국, 일본 등 외부언론의 관심을 끌어내고 김정은 후계지명설이 다시 북한내부로 유입되기를 바라고 있다. 소위 ‘김정은 대세론’을 북한 내부에 확산시킴으로써 김정은에 대한 인지도를 높이고 거부감을 줄이려는 것으로 보인다.

사실 김정은의 후계지명은 그 자체로 파격이며 김정일의 경우와 비교해도 큰 차이가 있다. 김정일이 1974년 2월 당중앙위 5기 8차 전원회의에서 ‘공식적’이나 ‘비공개’로 후계자로 내정되었을 때는 이미 당조직지도부장과 선전선동부장직을 수행하고 있었으며 튼튼한 권력기반을 바탕으로 한 실질적 2인자의 위치를 차지하고 있었다. 더욱이 김정일은 후계자 지명과 함께 정치위원으로 선출됨으로써 위상을 제고할 수 있었다. 반면, 김정은은 공식적인 절차가 아니라 김정일의 ‘교시’에 의해 후계자에 내정되었고 내정 시점에 어떠한 직책도 갖고 있지 않았으며 4월이 되어 국방위원회 지도원에 임명되었다. 따라서 김정은 자신은 권력기반이 전혀 없고 진정한 후계자가 되기 위해서는 김정일의 보호아래 최소한 5년 이상의 성장이 필요하다고 할 수 있다.

따라서 김정은 후계체제의 정착은 김정일이 얼마나 오래 살면서 후계체제를 안정화시킬 수 있는가에 달려있다고 할 수 있으며 권력승계 과정에서 북한의 최대 관심사는 체제안정으로 전반적인 대외정책이 위축될 가능성이 높다. 따라서 북한은 기존 정책에서 벗어나지 못할 것이며 선군정치, 강성대국, 주체 등이 계속 강조될 것이다. 즉, 김정은이 후계자로서 내세울만한 업적이나 경력이 전무한 상태에서

빠른 시일내에 업적을 쌓을 수 있는 분야가 군사안보 분야이다. 북한은 김정운을 선군정치의 계승자, 강성대국의 지도자로서 강력한 안보 책임자로서의 이미지를 만들려는 것으로 보이며, 최근 북한의 도발적 행태도 이와 연관있는 것으로 보인다.

2009년 7월 김정일의 건강이 호전되자 북한당국이 “장군님께서 10년이상 나라의 정사를 볼 수 있으므로 후계자문제에 대한 발언을 중지하라”는 방침을 내린 후 후계문제는 수면아래로 들어갔다. 9월 10일 김영남 최고인민회의 상임위원장은 교도통신과의 인터뷰에서 후계문제에 대해 “현시점에서 논의되지 않고 있다”고 밝혔다.¹¹⁹ 그러나 김정일의 건강 추이에 따라 후계문제는 언제든지 재점화될 것으로 보인다.

(나) 2인자의 출현?

김정일의 급작스러운 건강악화는 북한의 정책결정에 가장 혼란스러운 일이다. 김정일이 권력의 정점에서 모든 것을 결정하고 그를 대신할 법적, 제도적 2인자가 없는 상황에서 김정일의 유고는 국정중단을 의미할 수도 있다. 김정일이 살아있는 한 권력승계가 이루어질 가능성이 낮고 김정일의 권한을 위임받는 2인자의 등장이 불가피할 것이다. 그러나 누가 가장 유력한 후보인지에 대해서 여전히 논란이 있다.

공식적인 서열로 보면 최고인민회의 상임위원장 김영남, 총정치국장 조명록 등이 있으나 이들의 정치적 무게에 의미를 두기는 어려운 것 같다. 김영남은 국가를 대표하는 지위로서 의전서열은 김정일 다

¹¹⁹ 『조선일보』, 2009년 9월 11일.

I
II
III
IV
V

음 2위이나 이는 어디까지나 명목상 지위일 뿐 실권과는 무관하다. 조명록은 군을 대표하는 인물이고 국방위원회 제1부위원장으로서는 위상도 있으나 81세의 고령에다 건강상 2인자의 역할을 할 수 있는 상황이 아닌 것으로 알려졌다.

다음은 김정일의 절대적 신임을 받는 소위 측근실세들이다. 특히, 김정일의 현지지도에 수행 횟수가 많은 인사로 총정치국 상무부국장 현철해, 국방위원회 행정국장 리명수, 당비서 김기남 등이 있으며, 조직지도부 제1부부장 리제강도 측근 실세라고 할 수 있다. 그러나 이들은 포스트 김정일 시대의 지도자라기 보다는 김정일의 참모로서 역할로 인해 주목받을 뿐이라고 할 수 있다.

또 다른 그룹은 분할통치와 직할 통치 등 견제 속에서도 나름대로의 권력을 행사할 수 있는 인물들로 국방위원회 부위원장 오극렬과 김영춘을 들 수 있다. 오극렬은 만경대혁명학원 1기로서 작전국장을 맡고 있으며 김정운 후계구도 지원에 핵심적인 역할을 하는 것으로 알려졌다. 고령(78)과 건강이 약점이다. 김영춘은 인민무력부장으로 과거 오진우 시대의 인민무력부의 위상을 되찾아 총참모부와 총정치국을 총괄하는 명실상부한 군 최고 책임자의 역할을 할 것으로 기대된다. 김영춘은 김정일 건강악화 이후 김정일의 신임을 바탕으로 군부의 실세를 넘어서 정치적 위상이 급상승하였다.

끝으로, 가장 주목받는 인물은 역시 장성택 행정부장이다. 장성택은 김정일 건강악화 이후 김정일에게 올라가는 보고서를 총괄하게 됨으로써 영향력이 급격히 확대되었다. 장성택은 1946년생으로 김일성대학을 졸업하고 모스크바에 유학하였다. 이후 조직지도부 지도원을 시작으로 청년사업부 1부부장, 청년 및 3대혁명소조 부장을 역임하였고 김일성 사망 후 1994년 9월 당조직지도부 1부부장을 맡으면

서 권력의 핵심에 진입하였다. 장성택은 1997년부터 2000년까지 당·정·군의 고위간부를 포함한 2만5천명을 숙청한 ‘심화조 사건’ 당시 당조직지도부 제1부부장으로 인민보안성(당시 사회안전부)을 지휘한 것으로 알려졌다.¹²⁰ 장성택은 2004년 초 숙청되었다가 2005년 12월 당 근로단체 및 수도건설 제1부부장으로 복귀하였으며 2007년 10월 보위부와 인민보안성 등 공안을 책임지는 행정부장직이 신설되면서 이를 맡고 있다.

장성택에게 2인자로서 가장 중요한 자격은 김정일의 여동생 김경희의 남편으로서 김정일의 매제이며, 김일성의 사위라는 사실이다. 이런 의미에서 김일성, 김정일, 김경희 3인이 1960년대 함께 찍은 사진이 최근 공개된 것은 상당한 정치적 의미가 있다고 할 수 있다. 장성택이 김경희의 남편으로서 김일성이나 김정일과 연관성을 암시한 것으로 해석할 수도 있다.

장성택을 2인자라고 부르는 데는 여전히 무리가 있다. 그러나 김정일이 2008년 8월 뇌졸중으로 병상에 있을 때, 장성택이 업무를 대행하며 대내외 정책을 주도한 것으로 알려지면서 장성택의 역할이 부각되기 시작하였다. 특히, 2009년 4월 장성택이 국방위원에 선출되면서 본격적으로 권력의 중심부에 진입한 것으로 평가된다.

장성택이 부상하면서 그와 관련된 가장 많은 의문은 장성택이 정치적으로 어떤 성향인가이다. 장성택은 1990년대 후반 정치적 숙청을 주도하였고, 2000년대 초반 7·1경제관리개선조치 전후에는 개방노력에 적극 참여하였다. 2005년 말 숙청에서 복귀한 이후에는 사회통제를 담당하고 있으며 최근에는 김정운 후계체제 구축에 전념하고 있

120. 『신동아』, 2005년 10월호.

I
II
III
IV
V

다. 장성택은 김정일의 지휘 하에 상황에 따라 그의 임무를 충실히 수행했을 뿐 과거 그의 행적을 바탕으로 정치적 성향을 판단하는 것은 어렵다고 할 수 있다. 그의 성향이 무엇인가에 대한 의문에도 불구하고 현 북한정치체제에서 장성택의 임무는 김정일의 건강악화이후 북한이 처한 위기상황에 대처하는 것이다. 현 상황에서 2인자는 자신의 목소리가 아니라 절대 권력자의 위임 하에 질서유지와 안보강화를 최고의 목표로 할 수밖에 없을 것이다.

(다) 국방위원회 확대·강화

김정일 건강악화 이전 북한의 통치구조는 주요 권력기관에 대한 김정일의 인적통치, 직할통치, 분할통치를 특징으로 하였다. 결과적으로 김정일은 중앙당 조직지도부, 통일전선부, 인민무력부, 총정치국, 총참모부, 인민보안성, 국가안전보위부, 외무성 등을 직접 지휘·감독함으로써 권력의 핵으로서 기능하였다. 그러나 김정일의 건강악화로 콘트롤 타워에 작동이상이 발생하면서 기존의 통치구조에 심각한 기능장애가 발생한 것이다.

북한이 급히 취한 제도적 보완조치는 국방위원회의 확대·강화이다. 김정일 건강 악화 이후 북한은 군,公安기관, 제2경제위원회 등 핵심 인물들을 모두 국방위원회에 포함시켰다. 2009년 2월 11일 김영춘 국방위 부위원장을 인민무력부장으로 임명하고 오극렬 작전부장을 국방위원회 부위원장에 임명한 데 이어, 4월 최고인민회의의 12기 1차 회의에서 장성택(당 행정부장), 주상성(인민보안상), 우동측(국가안전보위부 수석부부장), 주규창(군수공업부 제1부부장), 김정각(총정치국 제1부국장) 등을 새로이 국방위원회에 포함시켰다. 결과적으로 국방위원회는 김정일이 챙기던 주요임무를 위임받게 되면서 명실상

부한 최고 권력기관으로 부상하였다.

● 표 III-1 11기 최고인민회의와 12기 최고인민회의 국방위원회 비교

	제11기 1차 최고인민회의 국방위원회 명단 (2003. 9. 3)	제12기 1차 최고인민회의 국방위원회 명단 (2009. 4. 9)
위원장	김정일(총비서, 인민군 최고사령관)	김정일(총비서, 인민군 최고사령관)
1부위원장	조명록(총정치국장)	조명록(총정치국장)
부위원장	연형목(자강도당책 임비서) 리용무(인민군 차수)	김영춘(인민무력부장) 리용무(인민군 차수) 오극렬(당 작전국장)
위원	김영춘(총참모장) 전병호(당 군수공업부장) 김일철(인민무력부장) 백세봉(제2경제위원회 위원장) 최용수(인민보안상)	전병호(당 군수공업부장) 김일철(인민무력부 1부부장) 백세봉(제2경제위원회 위원장) 장성택(당 행정부장) 주상성(인민보안상) 우동측(국가안전보위부 수석부부장) 주규창(당 군수공업부 제1부부장) 김정각(총정치국 제1부국장)

국방위원회의 확대·강화는 몇가지 정치적 의미를 갖고 있다. 첫째, 통치구조의 측면에서 볼 때 국방위원회의 확대·강화는 분할통치의 종식을 의미한다고 할 수 있다. 선군정치 하 김정일이라는 절대 권력자가 핵심 기관들을 분할하여 직할통치하면서 기관과 기관 사이 횡적 소통이 차단되었으나, 콘트롤 타워가 고장난 상태에서 확대·강화된 국방위원회에 포함된 기관들간 칸막이가 낮아지고 소통이 원활해질 것으로 보인다. 나아가 국방위원회가 실질적으로 의미있는 협의체로서 기능을 수행할 수 있을 것이다. 김정일의 건강악화 정도에 따라 국방위원회가 김정일의 권한을 부분적으로 위임받을 수도 있고 김정일 유고시 집단지도체제의 뿌리를 구성할 수도 있을 것이다.



둘째, 정책결정과정의 관점에서 볼 때, 국방위원회의 확대·강화는 국방위원회에 포함된 기관들과 포함되지 않은 기관들간 차별을 심화시킬 것으로 보인다. 김정일의 와병상태에서 국방위원회에 포함되지 않은 외무성과 통전부의 입장이 적절히 반영되는 길이 차단된 반면,¹²¹ 국방위원회를 장악한 군부와 공안부서의 입장이 과다대표되게 되었기 때문이다. 이는 내부적으로 통제강화와 대외적으로 강경한 정책으로 나타나게 되었다. 이미 선군정치의 영향으로 군에 대한 당적 통제가 이완됨으로써 제도적으로 군을 통제할 수가 없게 되어 군의 목소리가 높아졌다. 선군정치는 김정일이 군을 직할통치하려고 의도한 대로 김정일의 개인적 권력을 강화시키는 데 기여하였고 김정일이 권력의 정점에 건재한 한 군통제에 문제가 없었으나 군에 대한 당적 통제의 이완은 김정일의 건강이 악화되면서 군의 정치적 영향력을 강화시키는 결과를 초래하였다. 김영춘이 인민무력부장에 임명된 것을 계기로 군부는 인민무력부, 총참모부, 총정치국간 수평적 관계에서 벗어나 인민무력부를 중심으로 한 거대 단일조직으로서 더욱 위상이 제고된 것으로 보인다.

셋째, 국방위원회의 확대·강화는 김정일의 건강악화 이후 부분적으로 권한행사를 대행하는 것으로 알려진 장성택에 대한 견제 목적도 있다고 볼 수 있다.¹²² 특정 인물에 권력이 지나치게 집중되는 것은 김정일에게 결코 바람직하다고 할 수 없을 것이다. 국방위원회에 김영춘, 오극렬, 장성택 등을 함께 포함시킴으로써 상호 견제와 균형을

¹²¹ 실제로 김정일 건강악화 이후 외무성 제1부부장 강석주와 통전부장 김양진이 김정일과의 접촉이 차단된 것으로 알려지고 있다.

¹²² 이러한 분석은 국가안보전략연구원 현성일 박사와의 토론(2009.7.22)에 크게 도움을 받았다.

이루도록 한 것으로 보인다. 실제로 장성택은 후계구도에 대한 군부의 지지를 확보하기 위해서 대내외 정책에서 군부의 목소리를 경청하며 이 과정에서 군부를 대표하는 김영춘과 대남업무를 총괄하는 오극렬의 입김이 강화되는 것으로 보인다.¹²³

(3) 정치적 분권화

(가) 당위원회중심의 강력한 중앙집권체제 고수

1) 소련식 당·국가체제

북한의 1948년 정치체제는 소련식의 모델에 바탕을 두었다. 즉 최고주권기관인 최고인민회의가 내각과 재판소 및 검찰소를 조직하였다. 최고인민회의 상임위원회는 최고인민회의의 휴회 중 최고주권기관으로 국가를 대표하는 기능을 수행하였다. 내각은 주권기관의 최고집행기관이며, 내각 수상은 정부의 수반이었다.

북한의 경제관리체제 역시 소련식의 성 중심체제(ministerial system)를 채택했다. 성 중심체제에서는 기업관리를 분야별로 세분화하여 중공업, 경공업, 금속기계공업 등의 부처가 수직적 행정체제를 통해 담당하였다. 예컨대, 중공업성이 수직적으로 지역의 공장·기업소를 관리하였으며, 구체적으로 중공업성의 사무관이 공장·기업소의 지배인을 지휘하는 체제였다. 공장의 운영에 대한 전권을 행사하는 공장 지배인은 중공업성 사무관의 생산 요구량에 대하여 기술적으로 이의를 제기하거나 목표량 달성을 위해서 더 많은 투입을 요구하곤 하였다. 또 목표량 달성에 미달할 경우, 공장 지배인은 여러 가지

¹²³ 군부는 장성택이 주도하는 후계구도에 협조하는 것으로 보이나 장성택과 군부의 협조관계는 실질적으로 장성택의 권력강화에 기여할 수도 있을 것이다.



기술적, 경제적 이유를 들었다. 그러나 중공업성 사무관과 공장 지배 인간 소위 ‘정보의 비대칭성’으로 인해, 중공업성 사무관은 공장지배인의 요구에 대한 기술적 판단을 하는 데 한계가 있었다.

농업분야에서도 성 중심체제의 관리체제가 적용되었다. 농업의 협동화와 협동농장의 리단위 통합 등 농업생산관리체제에 일대 변화가 있었으나, 실제로 새로운 체제가 현장에서 작동하는 데는 여러 가지 한계가 노출되었다. 협동농장관리위원장의 지시보다는 과거 가족농 시절 농사경험이 풍부한 노인들의 발언권이 여전히 강하였다. 이들은 협동농장관리위원회에 할당된 수확량을 생산하기 위해서는 농기계, 비료, 물 등 더 많은 투입을 요구하곤 하였고, 목표량을 생산하지 못할 경우에는 날씨, 강수량 등 여러 가지 구실을 붙이곤 하였다. 그럼에도 불구하고 이들의 기술적, 경험적 능력을 이길 수 있는 행정과 생산라인의 지휘체제가 없었다. 요컨대, 새로운 농업생산체제의 도입에도 불구하고, 상부가 하부를 경제적·기술적으로 지휘하는 데는 한계가 있었다.

이와 같은 성 중심 체제에서는 내각의 각 성들이 자신의 분야에서는 독점적 권한을 행사하였으나, 부처간 이기주의가 문제점으로 지적되었으며 하부 기관의 정보왜곡과 정보의 불투명성에 대하여 대처하는 데는 어려움이 있었다.

소련식의 당·국가체제에서는 내각의 성 이기주의와 정보의 왜곡문제를 당의 집체적 지도원칙에 의해서 해소하도록 되어 있다. 즉 내각의 주요 상들로 구성된 당 정치국 상무위원회에서 각 분야별로 상충되는 이해관계를 조정하는 역할을 한다.

1956년 종파사건이후 소련파와 연안파가 제거되기 전까지 북한은 김일성의 빨치산파가 여러 파벌과 공존하고 있었다. 김일성은 노동당

위원장의 지위를 차지하고 있었으나, 당위원장보다는 내각 수상으로서의 지위로 통치하였으며 당의 내각에 대한 지도는 미약하였다.

2) 북한식 당위원회중심체제의 성립과 강화

종파사건이후 정치권력을 독점한 김일성파는 권력을 강화하고 소련식 당·국가체제의 폐해를 시정하기 위해 농업과 공업분야에서 각각 청산리방법과 대안의 사업체계를 도입하였다. 청산리방법이나 대안의 사업체계는 모두 경제관리체제에 있어서 성 중심(ministerial system)의 중앙집권제를 시정하고 행정적으로 분권적인 요소를 취한 것이기는 하지만, 한편에서 오히려 당조직을 통한 중앙계획적 질서와 조직화, 그리고 규율을 중시하는 북한경제체제의 골격을 유지·강화시키려는 노력을 병행하였다.¹²⁴

청산리방법은 상급기관이 하급기관을 도와주는 것, 현지실정을 정확히 이해하는 것, 정치사업, 사람과의 사업을 앞세우는 것을 주요 내용으로 하고 있다.¹²⁵ 요약하면, 청산리방법은 지방실정을 고려하지 않는 과도한 중앙집권적 관료주의에 대한 반성으로 제시되었으며, 정책결정과정에 참여의 확대와 집단적 협의를 추구하였다고 평가되는 부문도 있다. 대안의 사업체계 주요 내용은 ① 통일적이며 집중적인 생산지도체계의 확립, ② 위에서 아래로 내려다주는 자재공급체계

¹²⁴ 연하청, “북한경제의 운용과 정책 결정,” 이태욱 엮음, 『북한경제』 (서울: 을유문화사, 1990), p. 78.

¹²⁵ “청산리방법의 기본은 웃기관이 아래기관을 도와주고 웃사람이 아래사람을 도와주며 늘 현지에 내려가 실정을 깊이 알아보고 문제해결의 올바른 방안을 세우며 모든 사업에서 정치사업, 사람과의 사업을 앞세우고 대중의 자각적인 열성과 창발성을 동원하여 혁명과업을 수행 하는데 있습니다.” 김일성, “조선로동당창건 스무돛에 즈음하여(1965년 10월 10일),” 『김일성저작집 19』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 507.

의 확립,¹²⁶ ③ 후방공급체계의 확립,¹²⁷ ④ 기업관리운영에서 공장당 위원회의 집체적 영도체계 확립 등이다. 특히 공장관리운영사업에 있어서 과거 지배인 일인의 관리체제를 집단지도체제로 전환하는 것이 대안의 사업체계의 핵심내용이다. 이는 과거 공장의 관리체제가 지배인 중심의 행정기술적 지도체계로 구성되어 행정·경제활동에 대한 당의 지도체계가 공장지도체계 속에 제대로 침투되지 않았다고 평가되었기 때문이다.¹²⁸

1956년 종파사건이후 소련파와 연안파가 제거되고 북한은 급격히 권력의 집중현상을 보였다. 1961년 제4차당대회에서 조선노동당이 “조선공산주의자들의 항일 무장투쟁에서 이룩한 영광스러운 혁명전통의 직접적 계승자”임을 명시함으로써 마르크스-레닌주의와 함께 혁명전통을 당의 이념으로 규정하였다. 이후 북한은 강력한 관료제에 바탕을 둔 소련식의 당·국가체제로부터 당위원회가 중심이 되는 중국식으로 변모하기 시작하였고, 경제관리체제에서도 성 중심체제에 바탕을 둔 ‘지배인 유일제’로부터 중국식의 ‘당위원회 지도 하 지배인 책임제’로 변화를 모색하기 시작하였다.¹²⁹

126. 과거에는 공장, 기업소 일군들이 자재보장을 위하여 이리저리 뛰어 다녔으나, 자재공급체계는 모든 자재를 위에서 책임지고 아래에 현물로 전달하는 체계로 되어야 한다는 것이다. 즉 성, 관리국에서 공장, 기업소들에 자재를 책임지고 공급해 주고, 공장, 기업소들에서는 직장들에, 직장에서는 생산현장과 기대들에 자재를 현물로 책임지고 전달하는 체제로 전환되어야 함을 말하고 있는 것이다. 김일성, “새환경에 맞게 공업에 대한 지도와 관리를 개선할데 대하여(1961년 12월 16일),” 『김일성저작집 15』 (평양: 조선노동당출판사, 1981), pp. 494~500.

127. 후방공급사업을 개선하기 위하여 공장후방공급부서들을 강화하는 문제가 제기되었다. 즉 공장에 후방부지배인제를 새로 두고 후방부지배인밑에 경리계획부, 식량부, 부식물공급부, 노동보호물자공급부, 주택관리부, 편의시설부 같은 부서들을 두도록 하였다. 위의 글, p. 504.

128. 고승효, 이태섭 옮김, 『현대북한경제입문』 (서울: 대동, 1993), p. 193.

129. 박형중 외, 『김정일 시대 북한의 정치체제: 통치이데올로기, 권력엘리트, 권력구

북한의 당·국가체제는 1966년 2차 당대표자회에서 비서국이 신설되면서 당위원회 중심체제의 기틀을 마련한다. 비서국은 “당의 로선과 정책들을 집행하기 위한 사업과 일상적인 당 사업을 조직”하기 위해 신설되었으며, 1970년 5차 당대회에서 “간부문제, 대내문제 및 그 밖의 당면문제를 정기적으로 토의결정하며 그 결정의 집행을 조직·지도”하도록 위상이 강화되었다. 비서국의 신설과 함께 김일성이 총비서에 선출되었으며, 10여명의 비서가 선출되었다. 무엇보다 중요한 것은 유일사상체계확립운동에 따라 김일성을 수령으로 하는 정치체제가 뿌리를 내리게 되었다. 당·국가체제의 보다 근본적인 변화는 1972년 헌법에서 주석제가 신설되어 김일성이 국가의 수반이며 행정의 수반이 되었다. 중앙인민위원회는 당과 정의 혼합체로서 하부 조직으로 지방에 인민위원회가 조직되었다. 수상제는 폐지되었으며, 최고주권기관의 행정적 집행기관으로 정무원이 신설되었다.

3) 자율성 확대 시도

북한의 지방행정체제는 실질적으로 당적 지도의 원칙에 의해서 운영되면서도, 외형상 중첩적인 통제체제로 말미암아 많은 낭비요소를 내포하고 있다. 예컨대 군인민위원회의 경우, 해당 군당위원회 및 인민회의, 상급 당위원회 및 인민위원회의 관계가 매우 복잡하게 얽혀 있다. 따라서 불필요한 예산과 인력이 소요되고 있으며, 이는 업무능률을 저하시키고 나아가 북한체제의 효율성을 저하시키는 주요한 요인이 되고 있다. 더욱이 지방의 주권기관인 지방인민회의가 유명무실한 조직으로서, 지방행정의 운영에 대해 전혀 감독·통제권을 행사

I
II
III
IV
V

조의 지속성과 변화』, p. 150.

하지 못한다는 것은 북한 지방행정의 자치성이 얼마나 허구적인가를 보여주는 것이다.

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

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

한편, 헌법적 규정의 변화와 실질적 변화사례에도 불구하고 중앙집

권의 골간이 바뀌지는 않고 있다. 최근에는 과거 당조직과 보위부를 통한 통제 뿐만 아니라 군 통제가 추가됨으로써 중앙의 지방에 대한 통제 뿐만 아니라 새로운 차원의 통제가 추가되기도 하였다.

(나) 지방자립체제

북한이 국가체제를 구축·운영함에 있어서 내세운 주요 목표는 지역별로 자립체제를 수립하는 것이었다. 지역별 자립체제란 경제적인 측면에서의 자급자족과 군사적인 측면의 자위를 포함하는 개념이다.¹³⁰

북한은 민주주의 중앙집권제에 입각하여 고도의 중앙집권적 정치체제를 유지하여 왔으나, 행정·경제적인 측면에서 볼 때, 생산성 향상과 지방경제의 자립을 위해 부분적으로 지방분권적 조치를 취하여 왔다. 북한은 1960년대 초반 과도한 중앙집권제의 문제점에 대한 시정조치로서 청산리방법과 대안의 사업체계 등을 도입한 바 있는데, 이는 각기 농업과 공업의 관리에서 지방분권적 조치라고 평가될 수 있으며 이는 오늘날까지도 북한경제관리의 골간을 이루고 있다. 북한의 지역별 자립체제는 기본적으로 군을 중심으로 시·군(구역)을 단위로 하고 있다. 시·군(구역)을 지역별 자립체제의 기본단위로 할 때, 군(148), 시(25), 구역(36)을 합하여 북한은 약 200여개의 단위로 움직인다고 볼 수 있다.

북한은 지역별 자립체제를 운영하기 위하여 제도적인 측면에서 지방예산제를 도입하고, 지방의 공업·농업·건설 등을 육성하여 왔으며, 군단위를 넘어선 이동과 거주의 자유를 철저히 통제하여 왔다.

¹³⁰ 지방의 자립체제에 관해서는 김병로, 『북한의 지역자립체제』 (서울: 통일연구원, 1999)를 참조.

I
II
III
IV
V

북한은 지방예산제의 도입이 가급적 중앙예산의 부담을 줄이고 지역 단위별로 경쟁의식을 고취하여¹³¹ 지방공업의 조기 발전과 지방의 창발성을 높이는 이점이 있다고 보고 있다. 특히, 지방공업이 발전되어야 지방예산수입이 확대되고, 주민들의 생필품문제가 충족되며, 지방의 가정주부들을 노동계급화하는 효과도 얻을 수 있다는 것이다.¹³²

북한은 일찍이 지방경제발전의 종합적 단위로서 군의 중요성을 강조하여 왔다. 1960년대 초반 김일성은 군은 단순한 행정상의 단위가 아니라 리와 로동자구를 지도하는 당과 행정의 “말단지도단위”이며, 정치, 경제, 문화의 모든 분야에서 도시와 농촌을 연결시키는 거점이라고 강조하였다.¹³³ 특히 김일성은 군이 원료산지에 가깝고 소비지와 직접 연결되어 있기 때문에 지방공업을 발전시키는 데 적합하며, 지방공업을 발전시킴으로써 지방에 숨어 있는 많은 원료, 자재와 기타 가능성이 충분히 이용될 수 있다고 말하였다. 이와 같이 군이 지방공업을 갖추어야 농촌에 대한 공급기지로서의 역할을 원만히 수행할 수 있다는 것이었다. 김정일도 1964년 대학졸업논문으로 발표되었다는 “사회주의건설에서 군의 위치와 역할”에서 지방경제발전의 종합적 단위로서의 군, 정치·경제·문화의 모든 분야에서 도시와 농촌의 경제적 연계의 거점으로서의 군의 역할을 강조하고 있다.¹³⁴ 이후에

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

132- 김일성, “지방예산제를 더욱 발전시킬 데 대하여(1975년 4월 8일),” 『김일성저작집 30』 (평양: 조선로동당출판사, 1985), pp. 226~231.

133- 김일성, “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자(1962년 8월 8일),” 『김일성저작집 16』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 244.

도 수많은 논문들이 사회주의건설에서 군의 역할을 중요시하고 있다. 지역별로 차이는 있지만 전체적으로 중앙공업이 60~70%를 차지하고 지방공업의 비율은 약 30~40%에 이르는 것으로 보인다. 북한은 지역별 자립체제의 단위인 시·군을 넘어서는 주민의 이동과 거주를 철저히 통제하고 있는 데, 이는 지역별 자립체제의 유지를 위해서 급격한 노동력의 이동을 차단하기 위한 필수적인 조치이다.

북한이 경제관리에서 견지하고 있는 기본 원칙은 김일성이 밝힌 바와 같이 “정치적 지도와 경제기술적 지도, 국가의 통일적 지도와 매개 단위의 창발성, 민주주의와 유일적 지휘, 정치도덕적 자극과 물질적 자극을 옹계 결합시키는 것”이다.¹³⁵ 이 중 ‘국가의 통일적 지도와 매개 단위의 창발성’은 북한정치체제에서 제한적이거나 지방의 독자성을 허용하는 명분을 제공하고 있다. 즉 사회주의 경제를 계획적으로 균형있게 발전시키기 위해서는 국가의 통일적 지도가 필요하다고 주장하면서도 국가의 통일적 지도 아래 각 경제단위의 독자성이 강조되어야 한다고 주장하는 것이다. 다시 말해서 경제단위들은 저마다 고유한 특성을 갖고 있으며 처한 입장도 다르기 때문에 창발성을 발전시킬 때만이 인민경제에 내재하는 예비나 잠재력을 효과적으로 활용할 수 있다는 것이다.¹³⁶ 청산리방법, 대안의 사업체계는 모두 기업과 생산자 대중의 창발성을 고취하기 위한 방법이었으며, 특히 연합기업소체제의 도입은 과거 중앙에 과도하게 집중된 공업에 대한

134. 김정일, “사회주의건설에서 군의 위치와 역할(1964년 3월 18일),” 『근로자』, 제 515호 (1985.3).

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

136. 고승효, 이태섭 옮김, 『현대북한경제입문』, p. 186.

I
II
III
IV
V

지도 관리의 권한을 분산시킨 것이다.

북한이 지방공업을 육성하고 지방 자립체제를 수립하려는 것은 군사적 차원에서도 매우 중요하게 인식되었다. 김일성은 국방력의 강화는 단순히 무력을 강화시키는 것뿐만 아니라 전시를 대비하여 생산력을 지방에 분산시키는 것도 포함된다고 주장하였다.¹³⁷ 도시에 공장을 집중시켰다가 전쟁이 일어나면 이를 이동시키기도 힘들고 집중공격의 대상이 되어 한번에 산업이 마비될 수도 있지만, 지방산업공장을 전국에 분산시켜 놓으면 큰 공장들은 파괴되어도 지방산업공장들을 다 파괴시킬수 없다는 것이다. 즉 북한의 지역별 자립체제는 중앙공업이 붕괴되어도 인민경제가 유지될 수 있도록 하자는 것이다.

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

이와 같은 지방경제의 자립목표는 북한체제의 효율성을 침해하는 요인이 되고 있다. 즉 북한은 지방의 특성과 경제성에 대한 고려보다는 지방(군)단위의 자립을 목표로 경제구조를 형성함에 따라서, 여러 가지 문제점을 노출시키고 있다. 예컨대 평양과 같은 대도시에 농촌지역인 군을 포함시키고, 구역이나 시에도 농촌지역인 리를 포함시켜 자체적으로 식량을 자급하도록 하고 있으며, 농촌지역인 군에 노천탄

¹³⁷ 김일성, “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌정리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자(1962년 8월 8일),” p. 254.

광을 두기도 한다. 또한 농업과 공업의 동시 발전을 목표로 군마다 식료품공장, 기름공장, 청량음료공장, 방직공장, 종이공장, 가구공장, 질그릇공장, 강냉이 가공공장, 정미공장 등을 일률적으로 두고 있다. 동일한 지방산업공장을 군마다 둔다는 것은 전시를 대비한 것이지만, 규모의 경제측면에서는 매우 비효율적인 산업구조라고 할 수 있다.

더욱이 경제파탄이 장기간 지속되고 인민경제가 파탄되면서 중앙 보다는 지방의 경제난이 더욱 심각한 상태이다. 예컨대, 평양시는 거리단장에 힘을 기울이고 밤거리가 밝아지는 등 외형상이나마 회복의 기미를 보이기도 하지만, 지방에서는 배급이 거의 이루어지지 않고 있으며 식량난으로 자살자가 속출하고 있다.

(4) 정책결정의 제도화 및 효율화

(가) 절차적 정당성 및 정책결정과정의 투명성

절차적 정당성과 정책결정과정의 투명성은 일차적으로 각종 의사 결정체가 얼마나 규칙적으로 개최되는가에 따라 결정된다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 선군정치 하 북한의 정책결정과정은 절차적 정당성 및 투명성이 매우 부족하다고 할 수 있다. 즉, 제도화된 통치가 아닌 김정일의 인적통치가, 당적지도가 약화되고 당을 거치지 않는 김정일의 직할통치가, 주요 기관들간의 유기적인 횡적연대가 차단되는 분할통치 등이 선군정치의 대표적인 특징이라고 할 수 있다.

1) 인적 통치

선군정치의 가장 큰 특징은 제도적 통치가 아닌 인적통치에 의존하는 것이다. 인적통치 현상은 절대권력자가 존재하는 체제에서 일반적

I
II
III
IV
V

인 현상이고 북한에서도 유일사상체계가 확립된 1960년대 이후 인적 통치는 지속적으로 강화되었다고 할 수 있다.¹³⁸ 그럼에도 불구하고 북한식 당·국가체제의 틀 속에서 당은 혁명의 참모부로서 역할을 했다고 할 수 있다.¹³⁹ 비록 수령제하에서 당의 위상 약화는 불가피하였으나 이는 어디까지나 상대적인 것이었으며 당은 수령의 참모로서 무소불위의 힘을 행사하였다. 특히, 김정일이 당조직로서 그 역할의 핵심에 있었다.

그러나 김일성 사후 과거 주요 정책결정의 토론장 역할을 했던 당내 주요 회의체가 개최되지 않는 등 당의 파행적 운영이 장기화되고 있다. 우선 5년 임기인 당대회가 1980년 제6차 당대회 이후 개최되지 못하고 있으며, 당중앙위원회 전원회의도 1993년 12월 제6기 21차회의 이후 소집조차 되지 못하고 있다. 또한 정치국회의나 비서국회의조차 열리지 않고 있는 것으로 보인다. 특히 1997년 10월 김정일의 당총비서 추대에서도 총비서 선출권을 갖고 있는 당중앙위원회 전원회의가 김정일을 총비서로 선출한 것이 아니라 당중앙위원회와 당중앙군사위원회의의 공동 추대형식을 밟았다.

¹³⁸- 1961년 9월 4차 당대회를 기점으로 권력을 독점한 김일성은 집체적 지도원칙에서 이탈하여 권력의 집중을 도모하였으며 1967년 유일사상체계확립운동에 따라 김일성을 수령으로 하는 정치체제가 뿌리를 내리게 되었다. 수령의 절대성과 수령에 대한 무조건적인 복종성을 핵심으로 하는 수령제하에서 북한체제는 수령을 정점으로 하는 일사불란한 체제가 되었고 당정치국회의나 비서국회의에서 실질적인 토론을 기대할 수 없었다. 당은 “혁명의 최고 지도부”가 아닌 “혁명의 참모부”로 전락하였으며 “혁명의 최고 지도자”는 수령으로 대체되었다. 최진욱, 『김정일정권과 한반도장래』 (서울: 한국외국어대학교출판부, 2005), p. 33.

¹³⁹- 북한의 당·국가체제는 1966년 2차 당대표자회에서 비서국이 신설되면서 당위원회 중심체제의 기틀이 마련되었다. 비서국은 “당의 로선과 정책들을 집행하기 위한 사업과 일상적인 당 사업을 조직”하기 위해 신설되었다. 비서국의 신설과 함께 김일성이 총비서에 선출되었으며, 10여명의 비서가 선출되었다. 최진욱, “북한정치체제에서 당·정관계의 변화사도와 전망,” 『통일논총』, 제26호 (2007), p. 22.

당중앙위원회 전원회의, 정치국회의, 비서국회의와 같은 회의체가 토론의 장으로서 기능을 상실한 것은 무엇보다 김정일의 인적통치가 제도적 통치를 초월하고 있는 데 기인한다. 김정일 자신도 ‘사업을 회의를 하는 방법으로 하지 않는다’고 말한 바와 같이,¹⁴⁰ 정책결정과정에 김정은은 당내 협의체에 의존하기 보다는 직접 핵심 측근들에게 개별적으로 명령을 하달하고 의견을 청취하는 방식을 취하는 것으로 보인다.

이와 같이 인적 통치가 지배하는 상황에서는 김정일과의 개인적 관계가 더욱 중요하게 되며, 김정일의 현지도나 사적인 술좌석 등에 빈번히 동행하는 측근들이 정책결정에 미치는 영향이 증대되었다. 즉 과거에 비해 김정일의 개인적 신뢰를 받는 군간부들의 수가 증가하였고, 이런 의미에서 군부의 정책적 영향력이 비제도적 방법으로 증대된 것으로 보인다.

2) 직할통치

선군정치의 두 번째 특징으로는 직할통치를 들 수 있다. 김정일이 당·정·군의 주요 기관에 대해서 당적 지도에 전적으로 의존하기 보다는 당을 통하지 않고 직할 통치하는 현상이 두드러졌다. 예컨대 내각의 경우, 외무성에 대해서 직할 통치가 이루어짐에 따라 당 국제부의 위상저하가 불가피한 것으로 보인다. 당중앙위원회 산하 경제관련 부서인 농업부, 경공업부, 재정공업부, 경제계획부, 기계공업부, 건설운수부 등을 폐지한 것은 의도대로 되지는 않았지만 당의 역할을 축소하고 내각의 자율성을 제한적이거나 신장시키고자한 것이었다.

140. 『로동신문』, 2001년 2월 3일.

군부의 경우는 내각에 비해 훨씬 더 직할 통치의 의도가 강하게 나타남에 따라 군에 대한 당의 감독·통제가 전과 같지 않은 것으로 보인다. 과거 중앙당 조직지도부를 통해 군인사와 군생활을 지도하고 군사부를 통해 군사정책을 지도하였으나, 김정일이 군을 직할 통치하에 두려는 의도로 인해 조직지도부와 군사부의 역할이 축소되었다. 물론 조직지도부는 여전히 김정일의 군에 대한 명령이 잘 이행되고 있는지를 감시·감독하는 기능을 유지하고 있으나, 과거 중앙당을 통한 군의 통제 때와는 달리 중앙당을 거치지 않고 직접 군대내 당조직인 총정치국을 통해 군을 통제하는 양상이 강화되었다.

후계자가 부재한 상황에서 김정일이 당을 통하지 않고 군과 내각의 주요부서를 직접 통치하려는 것은 당을 통한 통치가 당의 권력집중을 가져오며 이는 김정일을 대신하는 누군가에 의해서 군이나 내각이 통치될 수 있음을 의미하기 때문이다. 과거 당조직지도부장으로서는 당·정·군 등 모든 분야에서 인사권을 행사하며 권력을 장악하였던 김정일이 누구보다도 이를 잘 알고 있을 것이다. 따라서 김정일은 중앙당조직을 통해 군과 내각을 통제하는 방식에서 벗어나, 군과 내각의 주요부서를 자신의 직할통제 하에 두려는 것이다.

특히, 군에 대한 당적 통제의 이완은 김정일이 군을 직할통치하려고 의도한 대로 김정일의 개인적 권력을 강화시키는 데 기여하였고 김정일이 권력의 정점에 건재한 한 군통제에 문제가 없었다.

3) 분할통치

선군정치의 또 다른 특징으로는 분할통치를 들 수 있다. 당·정·군의 일부 핵심 기관들에게 권력이 집중되는 현상을 방지하기 위해서 기관과 기관 사이 칸막이를 치고 소통을 차단함으로써 상호 견제와 균형

을 이루도록 하였다. 특히, 거대 조직은 힘을 약화시키기 위해 몇 개의 작은 기관들로 나누기도 하였으며 기관 책임자를 임명하지 않고 제1부부장 체제로 운영하기도 하였다. 제1부부장 체제로 운영된 대표적인 예가 당조직지도부와 국가안전보위부이며 거대 조직을 분리한 예는 인민무력부와 조직지도부이다.

김정일은 인민무력부를 거치지 않고 직접 총정치국과 총참모부 등을 통해 중요한 지시를 하달하거나 보고받음으로써 인민무력부의 위상과 기능이 과거에 비해 약화되었고 총정치국, 총참모부, 인민무력부의 지휘관계는 실질적으로 수평적 관계로 변화된 것으로 보인다. 이러한 점에서 총정치국장인 조명록이 군내 최상위 서열을 차지하고 있는 것은 주목할 만한 일이다. 또한 김정일은 인민무력부 간부국을 1993년 10월 이후 총정치국에서 분리시켜 이론상 독립부서로 만든 바 있는 데, 이는 군인사를 중앙당 조직지도부의 영향아래에 있는 총정치국 소관업무에서 제외시킨 것으로 군인사에 대한 중앙당의 역할을 축소시키는 조치로 볼 수 있다.¹⁴¹

김정일이 부장으로서 무소불위의 권력을 행사하였던 조직지도부도 권한이 크게 약화되었다. 리제강, 리용철, 김경옥 등 3명의 제1부부장이 본부당, 군, 전당을 나누어 담당하고 있으나, 국가안전보위부, 인민보안성, 검찰소, 재판소 등 공안분야를 통제하는 기능은 행정부로 분리되어 장성택이 책임지고 있다.

요컨대, 선군정치 하에서 김정일은 조직지도부, 통일전선부, 행정부, 내각의 외무성, 국가안전보위부, 총정치국, 인민무력부, 총참모부 등 핵심기관들을 분할하여 상호 견제와 균형 하에 관리하였다. 즉,

¹⁴¹ 이러한 조치에도 불구하고 간부국은 여전히 총정치국에 보고하고 있으며, 직원들도 모두 정치군관 출신이다.

I
II
III
IV
V

김정일이 정점에서 이들 기관을 직할 통치하며 상호 견제와 균형을 유지함에 따라 김정일 이외에 누구도 타기관의 업무에 간섭하거나 영향력을 행사하지 못하게 되었으며 기관간 수평적 커뮤니케이션이 약화되고 정책조정 능력이 떨어지게 되었다.

(나) 전문관료제의 정착 여부

북한에서는 간부 등용에 있어서 시험이나 능력보다는 당과 수령에 대한 충실성을 가장 중요한 기준으로 삼아왔다.¹⁴² 간부사업의 목표가 김일성의 권력을 공고화하는 데 있었던 것과 같이 실제로 간부의 선발·배치에 있어서 수령에 대한 충실성은 가장 중요한 간부의 표징이 되고 있다. 김정일은 과거에는 간부의 기본 표징으로 노동계급출신이나 빈농출신 등 출신성분을 많이 보았지만 이제부터는 당과 혁명에 대한 충실성, 다시 말하여 수령에 대한 무한한 충실성을 기본으로 보아야 한다고 말하였다.¹⁴³ 수령에 대한 충실성은 당성, 로동계급성, 인민성의 최고표현이며 간부들이 지녀야 할 가장 고상한 공산주의적 품모로 간주되고 있다.

북한에서는 아무리 전문성이 있어도 수령에 대한 충실성이 조금이라도 결여된 사람은 간부로서의 자격이 없다는 것인데, 이는 혁명에 대한 신념이 없는 사람은 시련이 닥치면 금방 변절하기 때문이라는 것이다. 따라서 어떠한 역경 속에서도 조금도 흔들리지 않고 끝까지 혁명적 절개를 지키며 일편단심 수령에 충실한 사람들을 간부로 선발

¹⁴² 『조선말대사전 1』, p. 64.

¹⁴³ 김정일, “당사업에서 낡은 틀을 마스고 새로운 전환을 일으킬데 대하여(1974년 2월 28일),” 『김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3』 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 69.

배치하여야 간부대열을 김일성주의 정수분자들로 튼튼히 꾸릴 수 있으며, 수령의 혁명위업을 끝까지 완성해 나갈 수 있다는 것이다.¹⁴⁴

제일 좋기는 당에 충실하기도 하고 능력도 있는 것이지만, 지식만 있고 충실치 않는 사람은 필요치 않다는 것이다. 북한에서 말하는 능력이라는 것은 성분과 충실성이 전제된 것이다.¹⁴⁵

일반적으로 사회주의체제에서 계급성이나 혁명성 위주의 간부정책은 주로 혁명투쟁기나 집권초기에 강하게 나타나는 현상이나, 체제형성기의 난관을 극복한 사회주의정권은 체제관리기로 접어들면서 차츰 정치적 충성심보다는 전문기술적 능력을 중시하는 방향으로 전환된다.¹⁴⁶ 중국의 예에서 보듯이 1949년 공산당이 승리하고 중화인민공화국이 출범하자 간부의 역할은 중대한 변화를 겪게 되었다. 국가의 재건과 발전이라는 보다 복잡한 과제를 다루기 위해서 안정된 민간관료조직의 정착과 제도화가 필요하게 되었고, 간부들은 전투력보다는 행정능력이 요구되었다.¹⁴⁷ 사회혼란을 조장하던 혁명가가 질서를 유지하게 되고, 세금을 반대하던 공산주의자가 세금징수에 나서며, 철도파업에 앞장서던 선동가가 철도건설을 하게 되었다. 즉 혁명가가 행정관료로 변신하게 된 것이다.

144. 김정일, “현시기 당사업에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여(1975년 6월 13일),” 『김정일선집 5』 (평양: 조선로동당출판사, 1995), p. 349.

145. 물론 전문성에 대한 중요성을 간과하는 것은 아니다. 김일성은 간부는 “풍부한 지식과 높은 기술실무적 자질, 능숙한 조직적 수완과 혁명적 전개력이 있어야 하며 인민적 사업작풍을 지녀야 한다”고 말하였다. 김일성, “조선로동당 건설의 역사적 경험(1986년 5월 31일),” 『김일성저작집 40』 (평양: 조선로동당출판사, 1994), p. 34.

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

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

I
II
III
IV
V

그러나 북한에서는 1950년대 권력투쟁 이후에도 1960년대 유일적 영도제의 확립을 위한 노력, 1970~1980년대 김정일의 세습체제 구축작업, 1990년대의 사회주의권 붕괴로 인한 체제위기 등으로 관료조직의 전문성이 뿌리 내릴 상황이 조성되지 않았다. 이와 같은 정치적 상황하에서 북한의 인사행정 역시 김일성·김정일정권의 공고화를 위한 수단으로 활용되어 왔다.

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

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

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

이와 같이 북한의 간부정책의 시스템 상 변화는 아직 나타나고 있

지 않지만, 북한은 경제의 비효율성과 전문인력의 부족을 절감하면서 최근 세대교체를 추진하여 30~40대 기술관료가 부상하는 현상이 나타나고 있다. 특히, 부패가 만연한 가운데도 채용 및 진급의 공정성이 과거보다 개선되고 있으며, 김정일도 이를 강조하고 있다.

중앙·지방 당 일부 조직의 직급을 하향 조정하고 유급 당원을 20~30% 가량 대대적으로 축소하여 산업현장에 재배치하는 조치를 취하였다. 각 경제관료들의 인력구조를 전문화·연소화하는 가운데 은행·기업 책임자로 경영마인드를 갖춘 30~40대 전문가를 발탁하고 있다.

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

또한 일반 노동자의 경우, 국가에서 직접 노동력을 배치해오던 것을 기업이 유휴노동력을 탄광, 농장 등 개별단위와 계약을 맺어 파견토록 함으로써 노무관리의 유연성을 증대시키는 노력을 하고 있다. 군, 구역에 노력동원지휘부를 설치하여 공장, 기업소의 유휴인력을 재배치하는 역할을 하고 있다. 아울러 비효율적 사무직, 관리직 근로자를 감축한다는 방침 하에 인력 구조조정을 추진하고 있다.

I
II
III
IV
V

나. 생존전략

(1) 체제 결속 강화

북한은 지난 수년간 만성적인 경제난으로 인해 시장활동이 확산됨으로써 사회통제가 이완되었으며 이를 방지하기 위한 통제를 강화하고 있다. 북한은 2002년 7·1경제관리개선조치를 전후하여 지배인 관리책임제, 내각의 자율성 신장, 분권화 조치 등 제한적이거나 ‘개혁적’ 조치들을 취하였다. 기업소 지배인이 생산액의 30%를 경영자금으로 자유롭게 처분할 수 있게 허용하였다.¹⁴⁸ 내각 부서가 4개 증가한 데 반하여 당내 경제관련 부서들은 모두 폐지한 것은 당의 역할을 축소하고 내각의 자율성을 신장시키고자 한 조치로 볼 수 있다.¹⁴⁹ 또한 공장, 기업소에 의한 소토지 경작이 허용되기도 하였다.

그러나 2005년 말 혹은 2006년 초부터 이전의 개혁조치들에서 대폭 후퇴하는 사회통제가 강화되기 시작하였다. 이는 개혁조치들의 실패와 사회통제 이완 등 부작용에 기인한다. 2005년 9월 당중앙위원회에 계획재정부가 신설되어, 경제분야에서 내각에 대한 당적 통제가 강화되었으며, 같은 해 10월 식량전매제를 공표하고 배급제의 재도입을 시도하였다. 2006년 3월 개인고용 금지령이 내려졌다. 2007년 1월 시급제, 일급제, 주급제 등 새로운 임금제도의 도입이 논의되었으나 강력한 비판에 직면하였다. 2007년 4월 박봉주 총리가 경질되고 기업

148. 박형중, “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택: 2009년의 북한을 바라 보며,” (통일연구원 Online Series co. 08-72, 2009).

149. 내각에서 금속기계공업성이 금속공업성과 기계공업성으로 분리되고, 전기석탄공업성이 전력공업성과 석탄공업성으로 분리되었으며 원유공업성과 민족경제협력위원회가 신설되었다. 한편, 당중앙위원회의 농업부, 경공업부, 재정경제부, 경제계획부, 기계공업부, 건설운수부 등이 폐지되었다.

에서 지배인 책임제와 소토지 경작 등이 제한되었다.¹⁵⁰ 협동농장의 곡물 유출을 단속하고 시장 종사자의 나이를 제한하는 등 시장에 대한 통제가 강화되었다. 2008년 11월 내각 상업성은 2009년 1월 1일부터 종합시장을 농민시장으로 개편하여 한달에 세 번만 열도록 하고 식량과 공산품은 각각 양정사업소와 국영상점에서만 거래하도록 결정하였다.

북한이 변화노선에서 전면적으로 후퇴하여 수세적인 조치를 취하고 있다는 것은 2009년 신년공동사설에서도 재확인된다.¹⁵¹ 북한은 ‘혁명적 대고조’를 기치로 대외개방보다는 1950년대 천리마식의 노동력 동원을 통한 자력갱생을 목표로 내세웠다. 경제에서 내각의 역할이나 효율성에 대한 고려보다는 주민통제와 주민동원을 극대화하기 위해 1970년대식 당사업 방식을 강조하였다. 예컨대, 집단주의와 자력갱생, 국가의 중앙집권적 통일적 지도 등에 대한 강조가 두드러졌다.

또한 5월 10일부터 10월 10일까지 기간을 ‘150일 전투’로 명명하여 통제강화, 경제동원, 내부결속 등을 강조하고 있다. 2009년 4월 12기 최고인민회의 1차회의에서는 내각에 수도건설부를 신설하는 등 평양 단장에 지속적으로 힘을 기울이고 있다.

¹⁵⁰ 북한의 개혁조치 후퇴와 통제강화를 장성택이 주도하고 있다고 보는 견해도 있다. 2004년 초 실각되었던 장성택은 2005년 12월 근로단체 및 수도건설 제1부부장으로 복귀하였으며 2007년 10월 보위부와 인민보안성 등 공안을 책임지는 행정부장직이 신설되면서 이를 맡고 있다. 박형중, “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택.”

¹⁵¹ 최진욱 외, “2009년 북한 신년공동사설 분석,” 『통일정세분석 2009-01』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 1~3.

I
II
III
IV
V

(2) 핵보유국 지위 획득: 협상력 강화

2008년 하반기까지만 해도 대미관계 개선에 전력을 기울일 것으로 예상되던 북한이 시급히 핵무기를 보유해야 한다고 선택한 것은 김정일 건강악화와 밀접히 연관된 것으로 보인다. 이러한 결정은 외무성 보다는 발언권이 강화된 군부가 주도한 것으로 보인다. 김정일이 과거와 같이 직할 통치를 통해 당, 외교부, 대남부서, 군, 보위부 등을 분리하여 지휘통제하던 방식이 불가능해지고 군부의 입김이 강화됨에 따라 대외적으로 강경한 태도로 이어졌다. 장성택이 군부의 목소리를 중시하면서, 외교부, 대남부서의 입지가 현저히 약화되었다. 즉, 북한 군부는 외부의 요구수용을 의미하는 대외개방을 거부하고 일단 체제 안정을 도모해야 한다고 믿고 있다. 최근 식량부족에도 불구하고 식량지원을 거부하고 ‘자력갱생’이라는 내향적 경제정책을 지향하는 것도 같은 맥락이라고 볼 수 있다.

핵실험 준비에 6개월이 소요된다고 볼 때, 북한이 핵실험을 결정한 것은 늦어도 2008년 12월 이전이었다고 할 수 있으며 이 때는 김정일이 뇌졸중에서 회복되면서 김정운을 후계자로 결정하던 시기이다.

북한이 4월 5일 장거리 로켓을 발사할 때만 해도 미국은 북한의 의도가 미국의 관심을 끌려는 것으로 파악하였으며 제재 모드가 지나 가면 북한과의 대화가 있을 것이라고 생각하였다.¹⁵² 강력한 유엔안

¹⁵² 일찍이 데니스 블레이 국가정보국장은 3월 10일 상원 군사위원회 청문회에서 북한이 발사하려는 것이 인공위성인 것 같다고 말함으로써 차분한 대응을 예고하였다. 로버트 게이츠 국방장관은 3월 29일 북한의 미사일 사거리가 아직 알래스카에 미칠 능력이 안된다고 평가하며 이를 요격할 계획이 없음을 밝혔다. 로켓발사 이틀전 보즈워드 특별대표는 “압박이 가장 생산적인 접근법은 아니며 인센티브가 결합되어야 한다”고 하면서 북한과의 대화의지를 표명하였다. 물론 북한의 로켓발사가 유엔안보리 결의 1718 위반이며 중대한 결과를 초래할 것이라고 경고하였으나 과잉대응에 유의하였다.

보리 의장성명 역시 북한과의 대화재개에 앞서 강력한 제재 카드를 손에 쥐으로써 북한의 기세를 꺾어 놓기 위한 것이며 궁극적으로 북한을 6자회담 틀 속으로 끌어들이고자 하였다.

그러나 북한은 유엔안보리 의장성명에 대하여 즉각적으로 반발하였다. 북한은 6자회담에 “다시는 절대로 참가하지 않을 것”이며 기존 6자회담의 “어떤 합의에도 더 이상 구속되지 않을 것”이라고 하였다. 구체적으로 사용후 연료봉의 재처리, 핵억제력의 강화, 경수로 발전소 건설 적극 검토, 우주 이용 권리 행사 등을 언급하였다.

북한이 6자회담을 거부하겠다고 한 것은 미국과의 양자회담을 조속한 시일내 개최하여 유리한 고지에서 빅딜을 하고자 하는 것으로 이해될 수 있다. 그러나 북한이 6자회담 거부를 넘어서 실제로 핵실험을 단행하는 등 초강경 대응으로 배수의 진을 침으로써 미국도 조기 대화의 명분을 찾기 어렵게 되었다.

북한이 이와 같이 초강경 대응을 한 것은 핵보유국의 지위를 확보하기 위한 것으로 향후 미·북 대화를 핵군축 협상 차원에서 진행하겠다는 전략에 기인한다고 할 수 있다. 또한 핵무기만 몇 개 있다면 일단 체제유지에 크게 도움이 된다는 판단에 기인한 것으로 보인다.

실제로 북한은 2009년 들어서 핵무기 보유국으로서 인정받기를 원하다는 것을 숨기지 않고 핵문제에 대한 북한의 입장을 지속적으로 표명하였다. 2009년 1월 17일 외무성 담화를 통해 “조선반도 핵문제의 본질은 미국 핵무기 대 북한의 핵무기”라고 주장하면서 “미·북관계가 개선된다 해도 미국의 핵위협이 조금이라도 남아 있는 한 북한의 핵보유 지위는 추호도 달라지지 않을 것이다”고 하였다. 이는 미국과의 관계 개선에는 적극적으로 나서겠지만 핵포기는 관계정상화 이후 군축 차원에서 다루어야한다는 기존의 입장을 되풀이한 것이다.

I
II
III
IV
V

북한의 의도는 2009년 2월 방북한 미국의 민간 대표단에 분명히 전달되었다.¹⁵³ 북한은 불능화 단계를 검증없이 종료하고 폐기 단계로 진입하기를 희망하며 폐기 단계에서 플루토늄시설을 경수로 지원을 조건으로 폐기할 수 있다는 입장을 피력하였다. 북한은 핵무기를 제외한 채 플루토늄 관련 핵시설과 핵프로그램을 ‘비핵화’의 대상으로 간주하고 있으며 핵무기는 이후 단계에서 미·북간 핵군축 협상으로 다루겠다는 입장을 반복한 것이다. 따라서 6자회담의 비핵화 세단계인 동결(shutdown), 불능화(disablement), 폐기(dismantlement) 단계에서는 핵시설과 핵프로그램을 다루며, 핵무기는 4단계인 제거(elimination) 단계에서 핵군축 협상차원에서 다룰 수 있다는 것이다. 이마저도 북한은 미국의 대북 적대시 정책 포기, 한국에 대한 핵우산 제거, 한미동맹 파기를 전제조건으로 제시하고 있다. 같은 맥락에서 북한은 미국이 북한을 핵보유국으로 인정하고 있다고 주장하며 크게 고무되었다.¹⁵⁴

(3) 미·북관계 개선

냉전이후 북한 생존전략은 미·중 갈등을 이용하여 미국과의 관계를 개선하여 안전보장을 담보받는 것이다. 북한은 미국을 ‘실용적인 제국주의’로 인식하고 북한이 동북아에서 ‘중국 견제’라는 미국의 이익

¹⁵³ 미국 대표단에는 스티븐 보즈워드와 물턴 아브라모위츠가 포함되어 있었으며 이들은 김계관 부장 등을 만났다. 당시 북한의 입장은 Morton Abramowitz, “North Korean Latitude,” *National Interest*, No. 100 (March–April, 2009)에 자세히 나와 있다.

¹⁵⁴ 『로동신문』, 2009년 3월 3일. 미 국가정보위원회 보고서에서 북한을 핵무기 보유국으로 인정하고, 리언 파네타 미 CIA 국장이 상원 인사청문회에서 2006년 10월 북한의 핵실험이 핵무기 실험이었다는 발언 등을 인용하였다.

에 기여할 수 있다면, 미·북관계 개선은 가능하다고 판단한다. 1992년 북한의 국제비서 김용순이 미국무부 차관인 아놀드 캔터와의 회담에서 ‘당분간 주한 미군 용인’ 발언을 한 것도 같은 맥락이라고 할 수 있다. 2007년 2.13 합의 후 김계관의 미국 방문시 북한이 미·중갈등에서 미국의 이익을 위해 역할을 할 수 있다는 발언 역시 마찬가지이다. 물론 북한의 의도는 어디까지나 희망사항이며 미·중갈등을 과대평가한 데 연유하고 있으나, 미·북관계 개선과 북핵 용인 가능성에 대한 희망을 반영한 것이라고 할 수 있다.¹⁵⁵ 요컨대, 북한은 미·북관계 개선을 통하여 일차적으로 생존을 보장 받고, 나아가 한반도의 정통성을 확보함으로써 북한 주도의 통일이 가능하다는 ‘희망’을 갖고 있는 것으로 보인다.

북한의 긴장고조에도 불구하고 미국이 적극적인 반응을 보이지 않자 북한은 벼랑끝 전술을 택했다. 그러나 미국은 북한의 대남 군사협박과 로켓 발사를 미국의 관심을 끌기 위한 것으로 파악하고 북한의 의도에 말려들지 않기 위해 차분히 대응하였다. 4월 5일 로켓 발사에 대하여 ‘유엔안보리 결의 1718’ 위반이며 중대한 결과를 초래할 것이라고 사전 경고하였으며 실제 발사후에는 유엔안보리 소집을 요구하면서도 과잉대응을 자제하였다. 데니스 블레이어 국가정보국장은 3월 10일 상원군사위원회 청문회에서 북한이 발사하려는 것은 인공위성인 것 같다고 하였으며, 로버트 게이츠 국방장관은 3월 29일 북한의 미사일 사거리가 아직 알래스카에 미칠 능력이 안된다고 평가하며 이를 요격할 계획이 없음을 밝혔다. 보즈워드 특별대표는 로켓 발사이틀전 “압박이 가장 생산적인 접근법은 아니며 인센티브가 결합되어

¹⁵⁵ 국내 일부에서도 북한의 주장에 동조하여 미·중 갈등을 과장하는 주장이 있다.

야 한다”고 하면서 북한과의 대화를 암시하기도 하였다. 북한의 로켓 발사후 미국의 반응은 애초 예상보다 훨씬 강하였다. 오바마 대통령은 “위반행위는 처벌받아야 한다”고 단언하였으며 미국은 국제사회의 경고를 무시한 북한의 로켓발사 행위를 비난하면서 유엔안보리에서 강력한 제재 결의안을 추진하였다.

미국이 강경한 태도를 취한 것은 몇가지 대내외적 요인 때문이라고 할 수 있다. 우선 국내적으로 북한에 대한 강경한 대응을 주문하는 목소리가 힘을 얻고 있다. CNN 오피니언 리서치 코퍼레이션이 4월 6일 발표한 여론조사에서 미국인의 51%가 미국의 군사적 대응을 지지하였다. 공화당의 샘 브라운백 상원의원은 4월 6일 로켓발사 후 북한을 테러지원국으로 재지정하고 6자회담 기간 중 완화된 대북 제재를 부활하는 내용의 입법을 추진하겠다고 밝혔다. 사실 미국내에서는 오바마 행정부가 이란이나 북한에 대하여 유화적인 태도를 취할 것이라는 우려가 있었고 오바마 정부는 첫 안보 시험대에서 이를 불식키기위해 단호한 태도를 보여주고자 하였다. 둘째, 로켓발사에 대한 한국과 일본의 단호한 태도에 미국이 호응한 것이다. 로켓발사 이틀전 개최된 한·미정상회담에서 미국은 한미공조를 공언하였고, 유엔안보리 의장성명 채택과정에서는 일본과의 긴밀한 협력을 과시하였다. 셋째, 미국은 북한과의 대화재개에 앞서 강력한 제재 카드를 손에 쥐으로써 북한의 기세를 꺾어 놓기 위한 것이며 궁극적으로 북한을 6자회담 틀 속으로 끌어들이려는 것이다.

북한의 장거리 로켓발사후 미국과 일본은 강력한 안보리 결의안 채택을 추진하였고 중국과 러시아의 반대에 부딪혀 안보리 결의안 채택에는 실패하였지만, 강력한 의장성명에 합의하였다. 동 성명은 대량살상무기 프로그램 관련 품목과 일부 재래식 무기, 사치품에 대

한 수출통제와 대량살상무기 관련 자금과 금융자산의 동결 및 관련 인사의 여행 제한을 명시한 유엔결의안 1718호 8항의 시행을 촉구하였다. 즉, 1718 결의에 의해 구성되었으나 유명무실하였던 제재위원회에게 임무에 착수할 것과 2009년 4월 24일까지 제재대상 리스트를 선정하여 안보리에 보고할 것을 명시함으로써 북한을 압박하였다.

실제로 유엔의장 성명은 북한의 벼랑끝 전술을 더욱 벼랑으로 몰게 되었다. 북한은 외무성 대변인 성명을 통해 유엔안보리 의장성명에 대하여 즉각적으로 반발하였다. 북한은 6자회담에 “다시는 절대로 참가하지 않을 것”이며 기존 6자회담의 “어떤 합의에도 더 이상 구속되지 않을 것”이라고 하였다. 구체적으로 사용후 연료봉의 재처리, 핵억제력의 강화, 경수로 발전소 건설 적극 검토, 우주 이용 권리 행사 등을 언급하였다. 북한의 의도는 처음부터 미국과의 양자회담을 조속한 시일내 개최하여 유리한 고지에서 빅딜을 하는 것이었기 때문에 6자회담을 거부하는 것은 북한의 정해진 수순이라고 할 수 있으며 미·북 양자회담을 요구하는 강력한 의사 표현이라고 할 수 있다. 또한 유엔안보리 결의 1718호가 시행되기 전 미국의 태도를 변경시키고자 하였다. 즉, 4월 24일까지 대량살상무기, 일부 재래식 무기, 사치품과 관련된 북한의 기업, 단체, 개인에 대한 리스트가 만들어지고 이들에 대한 제재가 시작된다는 것은 북한에게 엄청난 압박이 아닐 수 없다. 과거 ‘방코 텔타아시아(BDA)’ 경험에서와 같이 북한은 이제 스스로 벼랑 끝에 선 심정으로 이판 사판식 대응을 하였다. 북한은 미국과의 대화가 재개되더라도 큰 성과를 기대할 수 없다는 판단하에 미국과의 대화가 다소 지연되더라도 미국으로부터 확실한 양보를 얻어낼 수 있도록 벼랑끝 전술을 택한 것으로 보인다.

그러나 북한이 장거리 로켓발사 이후 초강경 대응을 한 것은 미·북



대화 보다 내부적 요인이 더 절실함을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 장거리 로켓 자체로 미국은 대화의 필요성을 갖게 되었으나 유엔안보리 결의에 대한 초강경 대응으로 인해 미국도 조기 대화의 명분을 찾기 어렵게 되었다. 더욱이 핵실험 이후에도 ICBM 발사 준비, 대남 군사도발 가능성 등을 연이어 내놓음으로써 미국에게 대화재개를 위한 정책검토의 여유를 빼앗는 등 과연 북한이 진정으로 대화를 원하는가 하는 의구심마저 들게 한다. 북한의 장거리 로켓발사후 유엔안보리 의장성명에 의거한 대북제재는 북한에게 엄청난 압박이 되고 있다. 중국, 러시아가 새로운 안보리결의안 채택은 막았지만, 강력한 의장성명에 동의함으로써 북한에 대한 제재에 동의하였으며 안보리 결의 1718호의 이행이 실질적으로 큰 충격이 되었다.

제재위원회가 4월 24일까지 북한의 대량살상무기 관련 기업을 선정하기로 한 결정에 따라 북한의 3개 회사가 선정되었다.¹⁵⁶ 제재대상 기업이 기일내 합의된 것도 대북제재에 대한 국제공조의 과시라고 할 수 있다. 중국과 러시아 등 각 국가는 이들 3개 회사와의 무역거래 내용과 이들 회사의 자국내 계좌를 보고할 뿐만 아니라 이들 계좌의 입출금에 대하여 보고함으로써 북한의 해외 금융거래 정보가 완전히 노출되었다. 제재대상 기업의 모든 계좌와 연결계좌를 보고하면 실질적으로 북한의 모든 해외 계좌가 노출되기 때문에, 제재대상 회사의 수가 몇 개 인지 크게 중요하지 않다. 향후 미국 재무성이 애국법(Patriot Act)에 의거 제재 대상 기업의 계좌 혹은 연결계좌와 거래하는 미국 은행들에게 거래 내용을 보고하도록 할 경우 북한의 모든 해외 금융거래가 중단되는 등 엄청난 타격이 될 수 있다.¹⁵⁷

¹⁵⁶- 미국과 일본은 제재 대상기업으로 각각 11개와 14개 선정을 요구하였으나, 중국은 3개를 요구하였다.

6월 24일 의장성명에 따라 제재위원회가 북한의 3개회사를 제재 대상으로 선정할 때 대하여 북한은 철회를 요구하면서, 요구가 받아들여지지 않을 경우 핵실험, 대륙간탄도미사일 시험, 우라늄 농축 기술 개발을 공언하였다. 북한이 유엔안보리의 의장성명 이후 강력히 반발하는 것은 안보리 결의 1718호 이행이 가져올 파급 효과 때문인 것으로 보인다. 북한은 대내외적으로 매우 절박한 상황에서 6자회담 틀속에서 시간을 보내기 보다는 미국과의 빅딜을 통해 정세를 급진전시키려 하였다. 북한은 장거리 로켓발사를 통해 미·북대화를 긴급 현안으로 만들고 회담개최시 유리한 협상고지를 차지하려고 하였으나, 의외로 유엔의 강경한 제재에 직면하자 미국과의 대화가 재개되더라도 큰 성과를 기대할 수 없다는 판단하에 미국과의 대화가 다소 지연되더라도 미국으로부터 확실한 양보를 얻어낼 수 있도록 벼랑끝 전술을 택하였다.

(4) 평가와 전망

북한은 이명박 정부를 비방·압박하면서 이명박 정부의 대북정책을 전환시키려하였으나 상황은 개선되지 않았다. 다급해진 북한은 극적인 상황반전을 노리며 새로이 출범한 오바마 정부를 대상으로 벼랑끝 전술을 전개하였으나 오히려 국제사회의 응징을 초래하여 사면초가의 입장에 놓이게 되었다.

북한의 장거리 로켓발사후 미국과 일본은 강력한 안보리 결의안 채택을 추진하였고 중국과 러시아의 반대에 부딪혀 안보리 결의안 채택에는 실패하였지만, 강력한 의장성명에 합의하였다. 동 성명은

¹⁵⁷-2005년 9월 시작된 마카오 소재 BDA 사태의 재판이 될 수 있다.

I
II
III
IV
V

대량살상무기 프로그램 관련 품목과 일부 재래식 무기, 사치품에 대한 수출통제와 대량살상무기 관련 자금과 금융자산의 동결 및 관련 인사의 여행 제한을 명시한 유엔결의안 1718호 8항의 시행을 촉구하였다. 유엔안보리의장성명에 의거해 4월 24일 조선광업개발무역회사, 단천상업은행, 조선령봉종합회사 등 3곳을 제재대상기업으로 선정하였다.

2차 핵실험 이후 유엔안보리결의 1874호가 채택된 이후에는(6월 12일) 대량살상무기 금수, 수송검색, 대량살상무기 금융제재 등 대북 제재가 본격화되었다. 미국은 대북제재 TF팀을 구성하고 필립 골드버그 전 볼리비아 대사를 임명하면서 북한이 핵프로그램을 되돌릴수 없도록 해체하지 않는한 제재는 계속 될 것이라고 공언하였다. 제재 전담팀의 구성은 제재의 실효성을 높이고 2005~2007년 초의 혼선을 되풀이 하지 않기 위한 것이다.

대량살상무기 관련 물자를 선적한 것으로 의심받은 ‘강남호’를 미국의 이지스 구축함 ‘존 메케인호’가 추적하여 결국 목적지로 예상되던 미얀마에 들어 가지 못하고 북한으로 되돌아 갔다. 유엔제재와 별도로 미국 자체로 말레이시아의 북한계좌에 대한 제재조치에 착수하였다. 또한 미국은 모니터링의 신뢰 부족을 이유로 식량제공 계획이 없음을 밝혔다. 7월 16일 유엔안보리는 북핵과 미사일 발사 등에 깊이 관련된 북한인물 5명, 기관 5개, 물자 2개를 제재 대상으로 확정하였다.¹⁵⁸ 제재 모드 속에서도 미국은 북한의 핵포기를 전제로 미·북

¹⁵⁸ 제재대상 인물로는 원자력총국장 이계선, 원자력총국 국장 황석화, 영변원자력연구소 책임자 이홍섭, 남천강무역회사 책임자 윤호진, 연각산수출조합 책임자 한유로 (탄도미사일 개발) 등이 포함되었으며, 제재기관으로는 원자력총국, 남천강무역회사(핵시설 관련 물품 수입 회사), 홍콩일렉트로닉스(이란에 기반을 둔 회사로 단천상업은행과 조선광업개발무역회사를 대리해 핵관련 자금들을 취급함),

국교 정상화를 포함한 인센티브 패키지를 제공할 용의가 있다는 것을 밝혔다. 힐러리 국무장관은 단순히 협상테이블에 복귀하는 것만으로 북한에 보상을 하지 않겠지만 북한이 핵폐기를 결정하면 많은 것을 얻을 수 있을 것이라고 말하였다.¹⁵⁹ 미국이 주도하는 대북압박에 중국도 더 이상 참여하지 않을 수 없었다. 중국은 여전히 북핵 실험과 장거리 로켓발사 등에 대한 북한의 태도를 이해하는 듯한 입장을 보이기도 하고 있으나, 유엔 안보리 결의 1874에 동참하였고 7월 28일 워싱턴에서 개최된 미·중 전략경제대화에서 제재이행의 필요성에 동의하였다. 같은 날 중국은 북한으로 밀반입되려던 전략적 금속 물질인 바나듐 70kg(시가 3만 불 상당)을 적발해 전량 압수하였다.

마침내 북한은 한미공조에 기초한 대북 압박에 대답하였다. 7월 24일 유엔주재 북한 대사 신선호는 북한은 미국과의 공동 관심사를 협의하는 데 반대하지 않으며 미국과 대화할 준비가 되어 있다고 밝히는 등 유연한 태도를 보였다. 8월 4일 클린턴 전 대통령은 북한을 방문하여 5개월간 억류되었던 두명의 여기자를 석방시킬 수 있었다. 김정일은 클린턴과의 회담을 최대한 활용하여 미국과의 협상 국면을 마련해 보고자 하였다. 김정일은 클린턴과의 회담에서 군부인사를 배제한 채, 강석주 외무성 제1부상을 배석하게 함으로써 자신이 국정을 장악하고 있고 정책결정과정에서 정상적인 상태임을 과시하려고 하였다.

조선혁신무역회사(대량살상무기 연구), 조선단군무역회사(제2과학원 산하 기관으로, 핵 및 미사일 연구개발을 지원하기 위한 상품과 기술의 획득) 등이 포함되었다.

¹⁵⁹ 커트 캠벨 미 국무성 동아태 차관보도 이즈음 서울을 방문하여 “북한이 중대하고 돌이킬 수 없는 조치를 취한다면 미국을 비롯한 관련국은 북한이 매력력을 느낄 수 있는 포괄적 패키지를 제공할 수 있다”고 하였다. 『조선일보』, 2009년 7월 18일.

I
II
III
IV
V

미국 여기자들의 석방에 이어 8월 13일 현대아산 개성공단 직원인 유성진씨의 석방조치 역시 북한의 유화적인 제스처로 평가될 수 있다. 김양건 통전부장이 유씨 석방을 위해 방북한 현대아산 현정은 회장과 만찬을 하고 김정일-현정은 면담시 배석함으로써 통전부장이 대남정책을 책임지고 있음을 과시하였다. 회담 후 북한은 현대아산과 금강산 관광 재개, 남북간 육로 통행 원상 회복, 개성 관광 재개, 백두산 관광 시작, 추석 금강간 이산가족 상봉 등 5개항에 합의하였다. 9월 26일부터 10월 1일까지 이산가족 상봉이 실현되었다. 북한은 남북교역 흑자의 급감, 한국정부의 인도적 지원 중단, 북·중교역 적자 확대, 김정일의 건강 악화, 악화되는 사회통제, 교착상태의 미·북관계 등 심각한 위기에서 돌파구를 마련하기 위해 총력전을 펴기 시작한 것이다.

그러나 미국 여기자의 석방과 유성진씨의 석방이 당장 미·북관계나 남북관계의 극적인 변화를 가져오지는 못하고 있다. 한국은 유성진씨의 석방을 계기로 보다 적극적인 대북 제안을 할 수 있는 여건이 조성되었으나, 핵문제에 대한 돌파구가 마련되지 않는 한 대북 제안의 질에 있어서 한계가 불가피하다. 실제로 북한은 이산가족 상봉의 대가로 ‘성의 표시’를 요구하였으나 쌀 지원 등은 이루어 지지 않고 있다.

미국이 북한과 양자대화 의사를 밝히고 북핵폐기를 전제로 인센티브와 포괄적 패키지를 제안하고 있으나, 현 단계에서는 북핵문제의 해결보다는 위기관리의 성격이 강하다고 할 수 있다.

2. 경제 분야

가. 실태

(1) 북한의 거시 경제 상황

북한의 거시 경제 상황을 보면 여전히 심각한 경제난으로부터 벗어나지 못하고 있다. 여기서는 북한의 각종 거시경제 지표들을 제시하여 북한 경제의 거시적 실태를 보여준다. 물론 이러한 지표들을 제시하는 이유는 현재 북한에서의 개방, 개혁, 개방화, 체제 변화, 체제 전환 등의 필요성들이 이 지표들을 통해서 도출될 수 있기 때문이다.

2000년 이후 북한의 예산, GNI, 경제성장률은 다음과 같다.

● 표 III-2 2000년 이후 북한의 예산, GNI, 경제성장률 추이

구분	예산 규모 (억 달러)	GNI (억 달러)	경제성장률 (%)
2000	93	168	1.3
2001	98	157	3.7
2002	100	170	1.2
2003	23	184	1.8
2004	25	208	2.2
2005	28	242	3.8
2006	30	256	-1.1
2007	32	267	-2.3
2008	35	-	-
2009	34	-	-

자료: 예산규모에 대해서는 통일부 해당년도(2000~2009년)의 북한경제동향, 한국은행 통계자료, Kotra 통계자료 등을 참조하였음; GNI와 경제성장률에 대해서는 통계청(http://bukhan.kosis.kr/statistic01_1.jsp)을 참조.

I
II
III
IV
V

2004~2008년 북한의 재정 수지 적자 규모를 보면 다음과 같다. 2008년도 결산 결과 2000년대 들어와 처음으로 재정 흑자가 발생한 것으로 보고하였다. 이는 국가예산지출이 계획 보다 0.1% 미달한 결과이다.

표 III-3 북한의 재정 수지 적자 추이

연도	2004	2005	2006	2007	2008
적자 규모	-1,126,100	-1,404,455	-1,050,351	-671,737	745,234

자료: 통일부 해당년도(2004~2009년)의 북한경제동향, 한국은행 통계자료, Kotra 통계자료 등을 참조하였음.

주: 각 년도의 결산 내용을 수입과 지출로 나누어 재정 수지를 계산한 것임.

북한의 연도별 대외 무역 수지를 보면 다음과 같다(남북교역은 제외). 1990년 수출입 총액이 41.7억 달러 이후 지속적으로 감소해 오다가 2000년에 들어와 약간씩 증가해 왔다. 그리고 2008년에는 총액 38.2억 달러로 1991년 이후 최고 수준을 기록했다.

● 표 III-4 북한의 연도별 대외무역 수지(남북교역 제외)

구분	수출	수입	수출입 총액
1990	17.33	24.37	41.70
1991	9.45	16.39	25.84
1992	9.33	16.22	25.55
1993	9.90	16.56	26.46
1994	8.58	12.42	21.00
1995	7.36	13.16	20.52
1996	7.27	12.50	19.77
1997	9.05	12.72	21.77
1998	5.59	8.83	14.42
1999	5.15	9.65	14.80
2000	5.56	14.13	19.69
2001	6.50	16.20	22.70
2002	7.35	15.25	22.60
2003	7.77	16.14	23.91
2004	10.20	18.37	28.57
2005	9.98	20.03	30.01
2006	9.47	20.49	29.96
2007	9.19	20.22	29.41
2008	11.30	26.90	38.20

자료: 2007년까지는 http://krei.re.kr/kor/statistics_new/north_farming_dtl.php?code=050801&aclass=8&bclass=1를 참조; 2008년과 2009년은 통일부 해당년도 『북한경제동향』 자료 참조.

그러나 대외 무역 수지는 1990년 이후 계속해서 심각한 적자를 보여주고 있으며, 2005년부터 무역수지 적자는 -10% 이상을 보여준다. 2008년에는 사상 최대의 적자인 -15.6%의 수치를 보여주고 있다.

I

II

III

IV

V

표 III-5 북한의 연도별 무역수지 적자

연도	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
적자	-7.0	-6.9	-6.9	6.7	-3.8	-5.8	-5.2	-3.7	-3.2	-4.5	-8.6	-9.7	-7.9	-8.4	-8.2	-10.1	-11.0	-11.0	-15.6

자료: KOTRA가 18일 전세계 코리아비즈니스센터(KBC)를 통해 입수한 각국 대북한 무역 통계를 집계한 결과를 인용 <<http://economy.hankooki.com/lpage/politics/200905/e2009051817595393140.htm#>>.

한편 북한의 대외 무역 구조에서 가장 특징적인 것은 대중국 무역 의존도의 급격한 증가이다. 2003년에 대중국 무역 의존도는 32%, 2004년에 49%, 2005년에 53%, 2006년에 58%, 2007년에 67%로 점차 높아지다가 2008년에는 73%를 기록하였다. 총교역액도 27억 8천만 달러로 사상 최고치를 기록하였다.

표 III-6 북한의 대중국 무역 의존도

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008
의존도	32%	48.5%	52.6%	57.7%	67.1%	73%

자료: KOTRA, 앞의 자료(<http://economy.hankooki.com/lpage/politics/200905/e2009051817595393140.htm#>)를 참조.

북한은 1990년대 대대적인 식량난 이후 여전히 만성적인 식량난에 시달리고 있다. 2009년에 들어와 3월에 미국의 대북 식량지원을 최종적으로 거부하면서 내부 식량 사정은 최악을 향해 치달을 것으로 전망된다. 2009년 6월 현재 북한의 식량 수급 실태는 북한 체제의 안정성과 불안정성에 미치는 효과가 대단히 클 것으로 예상된다.

● 표 III-7 북한의 식량 수급량 추이

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
수요량	518	524	536	542	548	545	560	543	540	548
생산량	422	359	395	413	425	431	454	448	401	431

자료: 2000~2007년까지는 권태진, “2007년 북한의 곡물생산량 추정”(2007.12.13)을 참조하였고, 2008년과 2009년은 통일부 북한경동향, 농촌진흥청내 <http://www.rda.go.kr/user.tdf?a=user.board.BoardApp&c=2002&board_id=rda_issue&sseq=2574>; 그리고 통계청내 <http://bukhan.kosis.kr/statistic01_1.jsp>을 참조.

(2) 북한의 경제 권역과 동학: 3중 경제(三重經濟)의 동학

- 현시기 북한 경제의 객관적인 실체를 파악해 보면, 북한 경제 내부에는 특권경제(당 경제와 군 경제)가 독점적이고 배타적으로 작동하고 있으며, 인민경제를 책임져야 할 내각의 기능이 거의 정지되었고, 그리고 이 두 가지 사실로 인하여 아래로부터 형성되게 된 시장경제가 독립적으로 존재하고 있음을 기술하였다.
- 현 시기 북한 경제의 구조는 첫째, 특권경제와 시장경제가 대립적으로 존재하고 있는 것으로 보이며, 둘째, 내각이 운용해야 할 인민경제는 명목상으로는 기능하며, 그리고 셋째, 특권경제는 잉여를 창출하기 위하여 내각의 인민경제를 노동을 공식적으로 동원하는 기능으로 활용하고 있는 것으로 보인다.
- 결국 북한 경제의 이러한 구조와 동학은 향후 개혁과 개방이라는 의제에 대하여 북한의 선택지(개혁 혹은 개방 혹은 체제전환)를 제한하거나 특정한 경로(개선 혹은 정제 혹은 복고)로밖에 나아가지 못하게 하는 조건이 될 것이다.

다음과 같은 질문을 던져 보자. “십수년의 경제난에도 불구하고 어떻게 북한 체제는 유지되고 있는가?” 이 질문에 답하려면 현재 북한 경제의 작동 체계에 대한 이해가 필요하다. 자연히 북한 경제의 새로운 권역의 등장을 통해서 이해할 수밖에 없다. 좀 더 많은 정보들이 공개되면서 북한 경제 연구는 전혀 다른 경제 영역을 발견하게 되었

I
II
III
IV
V

고, 그리하여 기존의 계획경제와 시장경제라는 이분법적 분류를 넘어설 수 있게 되었다.

일련의 경제 위기에 대응해서 북한 정권은 전혀 새로운 경제 체계를 구축해 나가기 시작했는데 이에 따라 경제권역에 특징적인 변화들이 생겨나기 시작했다. 이에 대한 연구들은 주로 탈북자 출신의 학자 및 연구자들에 의해서 제기되기 시작했으며, 현재 유용한 분석 틀로서 북한 연구에서 시민권을 획득하고 있는 중이다. 그 중의 하나가 바로 필자가 사용하게 될 ‘특권(特權) 경제’라는 독특한 경제 권역 개념이다. 특권 경제를 정확하게 정의를 내리기 힘들지만, 북한 엘리트가 체제 보위를 도모하면서 자신의 기득권을 유지하기 위한 경제 권역이라고 일단 정의할 수 있겠다. 최근의 연구 경향들에서 나타나는 경제권역 연구들을 보면 북한의 특권 경제를 설명하기 위해서 ‘궁정 경제’, ‘수령 경제’, 그리고 ‘4중 경제’ 등의 개념들이 사용되고 있다.

특권 경제를 가장 먼저 학술적으로 제기한 사람은 러시아 학자 미헤예프(V. Mikheev)이다. 그는 북한의 특권 경제를 ‘궁정 경제’(royal court economy)로 개념화했다.¹⁶⁰ 미헤예프가 말하는 궁정 경제는 김정일과 그 지지 집단이 공식경제와는 분리된 금융·산업·무역의 복합체를 만들어냄으로써 성립한 독특한 경제체제라고 보고 있다. 그에 따르면 이러한 복합체는 총괄하여 두 개의 기업그룹, 즉 대성그룹과 금강그룹으로 구분하고 있다. 미헤예프에 따르면 1970년대 말부터 공식경제와 궁정경제의 이중 경제가 발생했다고 본다.

그동안 주목받지는 못했지만 황장엽은 북한의 특권경제의 존재를 부각시키는데 기여했다. 그는 북한의 특권 경제를 ‘수령의 개인경제’

¹⁶⁰- V. Mikheev, “Reforms of the North Korean Economy: Requirements, Plans and Hopes,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, No. 3 (1993).

로 개념화했는데, 이른바 ‘수령 경제’라는 개념으로서 학자들에게 유통되었다. 황장엽의 경우, 수령경제는 당 경제와 군사경제를 포괄하고 있는 개념이다.¹⁶¹ 황장엽의 개념은 이후 이 분야의 연구자들에게 많은 성찰을 제공했다.

김광진의 경우에는 북한의 경제를 인민경제와 공정경제로 구분했다.¹⁶² 인민경제는 내각이 책임지는 경제를 말하며, 공정경제는 내각의 통제와 계획화에서 벗어나 김정일이 직접 챙기고 관장하는 경제를 의미한다. 특히 공정경제는 군수경제와 당 경제를 포괄하는 개념으로 사용하고 있다. 김광진의 경우, 미헤에프의 공정경제를 수용하지만, 공정경제에 군수경제를 포함시킨다는 점에서 다르다.

정광민은 북한의 특권 경제를 ‘수령 경제’로 개념화하고 중세의 ‘왕실 경제’와 같은 성격을 가진다고 보고 있다. 그는 수령경제가 당 경제와 군사경제를 포괄하는 것으로 개념화하고 있다.¹⁶³ 따라서 미헤에프와는 달리 군사경제를 포함하고 있기 때문에 기업복합체가 아니라 군산복합체로서의 성격이 강하다고 보고 있다.

마지막으로 ‘4중 경제’라는 개념이다. 이는 다마키 모토이(玉城素)와 성채기 외에서 제출한 북한 경제 분류이다. 다마키에 따르면, 북한 경제 시스템은 제1경제(인민경제), 제2경제(군사경제), 제3경제(당 경제), 제4경제(비공식경제)로 구성되어 있고, 북한 경제의 핵심은 군사경제와 당 경제, 즉 제2경제와 제3경제로 보았다.¹⁶⁴ 한편 성채기 등의 연구는 공정경제(당 경제), 군사경제, 민수경제, 지하경제의 4중

161. 황장엽, 『개인의 생명보다 귀중한 민족의 생명』 (서울: 시대정신, 1999), pp. 15~16.

162. 김광진, “북한의 외화관리시스템 변화연구,” (북한대학원대학교 석사학위논문, 2007).

163. 정광민, 『북한기근의 정치경제학』 (서울: 시대정신, 2005), p. 62.

164. 玉城素, “四重經濟とは何か,” 『北朝鮮の延命戦争』 (東京: 文春文庫, 2001).

I
II
III
IV
V

경제로 파악하고 있다.¹⁶⁵

북한 경제를 권역별로 분류하고 있는 이러한 분류법은 북한에서의 잉여의 동선(動線)과 경제의 구체적인 동학을 파악하는데 크게 기여한 것으로 보인다. 앞에서 살펴본 ‘계획’과 ‘시장’의 단선적이고도 정태적인 이분법적인 시각을 벗어나 북한 경제를 좀더 역동적으로 들여다 볼 수 있는 창(window)을 제공했다고 평가할 수 있다.

이 글에서는 경제 권역을 인민경제, 특권경제, 그리고 시장경제로 세 개의 권역(삼중 경제)으로 분류하여 분석하고자 한다. 계획경제를 국민경제에 한정하여 분류하였는데, 이른바 인민경제가 그것이다. 그리고 당 경제와 군 경제는 ‘특권 경제’로 분류하였다. 마지막으로 장마당 경제, 농민시장 경제, 2차경제, 지하 경제 등을 모두 ‘시장경제’로 분류하였다.

여기서 국민경제인 ‘인민 경제’는 원칙적으로 내각이 관리하는 경제 권역으로 정의한다. 전력, 석탄, 광업, 임업, 수산업, 수송, 농업, 경공업 등 방대한 부문별 생산 영역을 관리하는 것으로 되어 있지만 현실에서는 그렇지 못하다. ‘특권 경제’는 당 경제와 군 경제를 아우르는 경제권역으로 정의한다. 군 경제는 당 군수공업부의 지도를 직접 받으면서 김정일과 수직적으로 연결되어 있다. 당 경제는 특권경제의 핵심으로서 조선노동당이 전국에 걸쳐서 그리고 전체 경제 부문에 걸쳐서 독점적이고 수직적으로 지배하는 경제이다. 마지막으로 ‘시장 경제’는 도시부문의 장마당 경제, 농촌 부문의 농민시장 경제, 2차경제와 지하경제 등 암시장 경제를 포괄하는 경제로 정의하고자 한다.

¹⁶⁵ 성재기·박주현·백재욱·권오봉, 『북한경제위기 10년과 군비증강능력』 (서울: 국방연구원, 2003).

●그림 III-1 북한의 3중 경제



(가) 인민경제의 파산과 주변화

유일적 권력을 배경으로 진행된 특권 경제의 분화는 인민경제에 가장 큰 타격을 가했다. 특권 경제는 국가 자원을 흡수하면서 내각이 운영하는 인민 경제를 공동화(空洞化)시켰다. 이것의 가장 심각한 결과는 ‘고난의 행군’ 시기에 나타났는데, 대규모 아사의 발생이었다. 북한 인민들은 이를 ‘인민들을 등진 선군정치는 그 민중을 씌늘하게 견어찼다’라고 했다.¹⁶⁶

인민 경제는 그것이 파산되었든 아니든 간에 일반 국가들의 국민 경제를 들여다 볼 때의 영역들을 말하는데, 북한에서는 기존의 계획 경제를 중심으로 운영되어 온 국가의 공식경제라고 할 수 있다. 북한에서 이 영역은 공식적으로는 내각이 중심이 되어 이루어진다. 하지만 이 경제 영역은 사실상 1990년대 중반 이후 파산되었다. 따라서 1990년대 중반 이후 인민경제를 포함한 북한의 공식적인 경제는 기능이 거의 중지된 것으로 판단된다. 이러한 경제 상황은 2008년 현재까지 지속되고 있다. 특정 국가에서의 국민경제가 갖는 중요성에 입각해 볼 때, 국민경제가 없는 현시기 북한의 경제는 일종의 ‘척추 없는

166. 『림진강(창간호)』 (서울: 림진강출판사, 2007), p. 54.

경제'라고 볼 수 있다.

‘고난의 행군’ 이후 북한은 인민 경제를 재건하고 정상화시키기 위한 나름대로의 일정표와 프로그램을 제출하였다고 언급하면서 자신의 경제 국면들을 다음과 같이 요약했다. 즉 1995~1998년의 고난의 행군 시기가 있었지만 1999~2004년에 생산이 정상화되었으며 2005년부터 경제가 활성화되기 시작했다는 것이다.¹⁶⁷ 하지만 북한 스스로가 제출한 북한 경제의 국면 분류가 갖는 낙관적인 전망은 현재로선 의혹을 가질 수밖에 없다. 고난의 행군 시기 직후인 1998~1999년에 사회주의 강행군 혹은 고난의 강행군이 제기되었기 때문이다. 생산 정상화와 경제 활성화는 북한에서 전혀 달성되지 못하였다.

북한의 인민들은 2000년대에 사회주의 국가적 계획경제는 허울만 남은 상황이라고 보았으며, 북한의 현 경제는 한편으로는 ‘실리주의’와 ‘독립채산제’의 미명 하에 텅텅 빈 국가 경제가, 다른 한편으로는 제도화 수준이 최저인 ‘장마당 경제’만이 존재한다고 보고 있다.¹⁶⁸ 북한 인민들에 따르면, 북한의 인민경제의 결정적인 파탄의 동기는 ‘제13차 세계청년학생축전’이라고 한다.¹⁶⁹ 따라서 식량난 혹은 경제 위기로서의 “고난의 행군은 1987년 무렵부터 이미 지역적으로 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 이때부터 벌써 ”함북도, 량강도에서는 그 반인민적 미공급이 시작되었다”¹⁷⁰고 말하고 있다.

심지어는 공화국 창건 이래 처음으로 갓 입대한 인민군인들 속에서 ‘영실이들’(영양실조에 걸린 이들)이 발생하기 시작했으며, 이것은

167. 『조선신보』, 2006년 1월 16일.

168. 『림진강(창간호)』, p. 46.

169. 위의 책, p. 49.

170. 위의 책, p. 47.

군의 직접적 경제활동 참여를 유발시켰다고 한다.¹⁷¹ 이처럼 당과 근로단체, 군부 등 특권기관(비경제기관)들의 인민경제 침해 현상이 극에 달하였으며, 이에 따라서 계획경제 실체는 무능력하고 약체화된 부실 기구로 전락했으며, 인민경제의 공식 기구인 국가계획위원회, 자재공급위원회, 건설위원회, 인민봉사위원회 등이 다 유명무실해졌다고 주장하고 있다. 결국 최종적인 판단은 ‘사회주의 국가’의 공식적인 경제 주체가 사실상 소멸한 것이라고 보았다.

특권 경제가 인민경제를 침해하는 구체적으로 실례도 들고 있는데, “선군 정부(특권 경제)는 기업소들에 ‘네 혼자서 벌어서 먹으라’ 해놓고 좀 되는가 싶으면 ‘장군님 명령’이라고 왈 뜰어 내려 무조건 말끔히 빼앗아 간다.”¹⁷² 이런 무지한 전국가적 대형 수탈이 사회 경제를 억압적 악순환 속에 몰아넣고 있다.

(나) 특권 경제와 그 동학

이상으로부터 현재 북한 경제의 특징을 간략하게 요약할 수 있다. 첫째, 인민 경제의 붕괴와 이를 정상화시킬 능력과 의지의 부재로 인민 경제의 운용은 포기되었다. 따라서 국가 경제 운용의 중심은 체제 유지를 위한 통치자금을 중심으로 구조화되어 있는 이른바 ‘특권 경제’로 구축되었다. 둘째, 국가의 도움이 전혀 없는 상황에서 자력 갱생의 생존 위기에 처한 주민들은 고난의 행군 시기부터 자생적으로 시장 경제를 구축해 왔다. 이 두 경제가 ‘특권 경제’와 ‘시장 경제’로 각각 대립하면서 병존하고 있는 것이 현 시기 북한 경제의 특이한 구조라

171. 위의 책, p. 48.

172. 『림진강(제2호)』 (서울: 림진강출판사, 2008), p. 73.

고 할 수 있다. 따라서 이 양자에 대한 접근 없이는 북한 경제의 실태를 구조적으로 파악할 수 없다.

특권 경제는 국민 경제와는 독립적으로 작동하는 통치 차원의 경제 영역으로 자립했다. 특히 ‘고난의 행군’ 시기 이후에 결정적으로 정형화되었다. 특권 경제는 당과 군이 운용하는 경제를 총합적으로 지칭하는 경제이며, 관료집단의 ‘충성’을 관리하고 각종 경제 문제를 돌파하는데 활용하기 위한 수령의 통치자금의 기본이 되고 있다.

‘특권 경제’는 붕괴한 국민 경제를 복구할 수 없는 상황에서 과도기적으로 체제 유지만을 배타적인 목적으로 삼아 가동되는 경제 영역이다. 이는 내각이 정상적으로 운용하는 국민 경제와는 달리 당과 군이 직접적으로 관리하는 경제를 말한다. 국가 내의 자원을 핵심 엘리트들을 중심으로 독점적으로 축적하고 점유해서 통치자금으로 사용한다.

현재 북한은 체제를 유지하는 핵심 기관인 당과 군에 별도의 경제 조직을 구축하여 독립적인 생산 활동에서부터 금융과 무역에 이르기까지 다양한 경제 활동을 벌이고 있다. 여기서의 경제 행위자들은 김정일 국방위원장 자신과 권력 엘리트들이 포함되어 있다. 특권 경제의 자금 용도는 국민 경제의 정상화가 아니라, 김정일 국방위원장에게는 권력 유지를 위한 통치자금을 확보하고 권력엘리트의 충성과 지지를 유도하기 위한 용도로 사용되며, 권력 엘리트들에게는 하부 조직 관리를 위한 물질적 기반으로 사용된다.¹⁷³

특권 경제 중 군 경제는 두 개의 영역으로 분류되는데 ‘제2경제’ 계통 부문과 ‘인민무력부’ 계통 부문이다. 먼저, 제2경제 부문은 중앙

173- 『동아일보』, 2008년 9월 17일.

당의 군수공업부에 직속하는 기관인 ‘제2경제위원회’가 핵심적인 조직이다. ‘제2경제위원회’에는 ‘제2자연과학원’, ‘특수연구소’, 300~500개의 군수공장 및 군수부품 공장이 포함되어 있다. 군수부품 혹은 일용품을 생산하는 부국·직장은 민수공장의 ‘일용과’, ‘일용직장’ 등의 호칭으로 불린다. 제2경제위원회의 무역담당 기관은 ‘용약산 상사’를 비롯한 상사부문과 외화금융을 조달하는 ‘창광신용은행’ 등의 은행 부문으로 구성되어 있다. 이들은 1980년 초에 김일성의 직접 지시에 의해 창립된 ‘99호 소조’ 산하 조직이다.¹⁷⁴

그리고 인민무력부 계통도 군이 직할 관리하고 있는 군수공장을 소유하고 있으며 군이 주식 및 부식을 자체적으로 생산하고 조달하기 위한 부업경영단위와 농장·목장, 그리고 외화벌이 사업의 총괄기구인 ‘44부’ 산하의 무역회사 등 약 100~200개의 생산단위를 보유하여 운영하고 있는 것으로 보인다.¹⁷⁵

군 경제는 국가의 공식경제의 범위 내에서 작동하는 부문이 아니다. 군 경제를 하나의 독립적인 경제부문으로 구분할 수 없고 특권 경제의 중요 구성요소로서의 역할과 기능을 한다. 결국, 군 경제는 ‘특권 경제’의 일부분이다. 첫째, 행정적으로 내각에 소속되어 있지 않다. 둘째, 국가계획위원회로부터 자유롭다. 셋째, 지휘체계도 당 군수공업부(전신 기계공업부)의 지도를 직접 받으면서 김정일과 수직적으로 연결되어 있다. 마지막으로 예산이나 외화관리도 독립적으로 하고 있다.¹⁷⁶

174. 정광민, 『북한기근의 정치경제학』, p. 66.

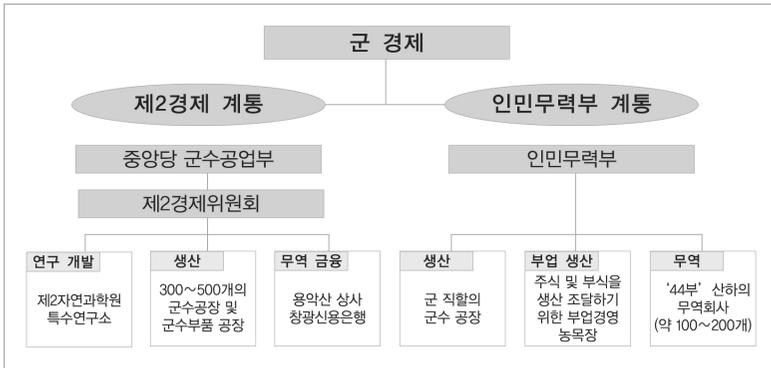
175. 위의 책, pp. 66~67.

176. 군 경제는 특수자금 부서를 별도로 운영하고 있다. 외화관리나 대외결제는 내각 은행인 조선무역은행을 통해서 하는 것이 아니라 창광신용은행과 거래하고 있다.

I
II
III
IV
V

군 경제와 관련하여 특이한 점이 발견되는데, 북한에서 군사 및 군 수부문에 대한 지도권은 항일빨치산과 그 자녀들이 다 장악하여 비밀을 철통같이 지키면서 운영한다는 것이다. 북한 인민들의 말을 빌면, “빨치산이 2경제군수를 다 틀어 쥐었다”¹⁷⁷는 것이다.

그림 Ⅲ-2 군 경제의 체계



한편, 당 경제는 ‘특권 경제’의 핵심이다. 당39호실(대성경제연합체)이 맡아보는 대성총국(조선대성무역총회사)을 비롯한 수많은 생산, 무역회사들, 당38호실 소속의 호텔, 외화백화점, 식당, 상점들, 당 재정경리부의 무역회사, 식당, 상점, 농장 및 목장, 공장들, 당 조직지도부 행정부에서 관리하던 조선민족보험총회사, 727지도국, 2호지도국, 수도건설총국 등의 경제 단위들, 당 민방위부의 114지도국 등 그 수는 헤아릴 수 없다.

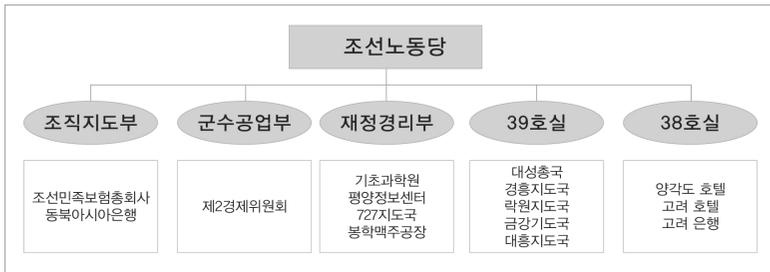
북한에서 사실상 경제를 지휘하고 명령하는 권력 기관은 당이지만 특권 경제의 분화이후에는 당 기관이라고 한다. 그렇다면 현실에서

177- 『림진강(창간호)』, pp. 30~31.

‘당’과 ‘당 기관’은 어떻게 달리 사용되고 있는가. 북한에서 일반적으로 ‘당 기관’은 ‘당’ 그 자체와 구별되어 사용되고 있다. 대중들이 생각하기에 “‘당 기관’이란 당의 간판을 쓰고 부정부패를 일삼는 현 당 관료 기구”를 말한다. 따라서 북한에서는 진정한 정당으로서의 ‘당’이 기능하고 있지 않다고 볼 수 있다.

북한에서 당 기관은 경제부문에 대해서도 정책 제시, 당생활 지도, 간부임명 및 규약 기구 등의 조직 권한을 틀어쥐고 있어서 국가 경제의 실제적 소유자라고 할 수 있다. 국가 경제의 실권자로서 당 기관의 가장 노골적인 경제 소유 현상이 당 기관에서 직접 운영하는 상업 즉, 중앙당 외화벌이 등이다.

●그림 III-3 당 경제의 체계



당 경제와 군 경제를 포괄하고 있는 북한의 특권 경제의 통치자금은 경제적 측면에서 국내 생산 자원의 독점적 점유와 외화벌이를 통해서 마련된다. 이 자금은 정치적으로 체제 보위와 직접적으로 관련이 있는 소수 특권화된 관료들의 충성과 지지를 유지하고 관리하는데 사용되고 중하위 관리들에게 하사하는 ‘선물’ 경비, 현지도도 이후 생산단위에 투여되는 ‘주석펀드’의 자금으로 사용된다.

- I
- II
- III
- IV
- V

요컨대, 현 시기 북한의 특권 경제는 그 자체가 독립적인 경제 영역으로서 국민 경제 혹은 인민 경제의 복구와 정상화와는 전혀 무관하다. 오히려 당과 군이 운영하고 통제하는 기관들을 포괄하고 있으며, 그러한 기관들의 유지는 김정일 국방위원장과 권력 엘리트가 추구하는 이해 관계에만 결부되어 있는데, 그 이해 관계란 다른 아닌 현행 체제의 유지와 재생산이다.

그렇다면 북한의 특권 경제의 규모는 어느 정도일까. 물론 그 규모를 정확하게 파악하기란 대단히 힘들 것이다. 하지만 기존의 연구들이 특정한 방식으로 측정한 결과를 보면 그 규모를 대략적으로 짐작할 수는 있을 것 같다. 다마키에 따르면, 국가 자금의 배분에서 50~70%가 제2부문(군사경제)과 제3부문(당 경제)에 돌려지고 있다고 추측하고 있다.¹⁷⁸ 따라서 본 연구에서 사용하는 특권 경제의 범주로 환산하면 북한 경제에서 절반 이상을 차지하고 있다는 의미가 된다. 한편, 성채기 등에 따르면, 1989년에 경제 전체의 총생산액 500억 달러 중 당 경제가 50억 달러(10%), 군사경제가 65억 달러(13%)를 점한다고 추계했는데, 특권경제의 범주로 환산하면 전체 경제에서 약 23%를 차지하는 셈이다.¹⁷⁹ 마지막으로 미헤에프의 경우에는 ‘궁정 경제’의 규모를 공업생산의 15%, 수출의 30~40%를 차지한다고 보았는데¹⁸⁰, 이 경우, 군 경제 부문이 계산에 정확히 포함되지 않은 수치이기 때문에 특권 경제의 규모를 추산하기는 힘들다.

178- 이 추측은 1993년 12월의 당중앙위 총회에서 경제재생을 도모하기 위해, 국가자금의 배분비율을 종래의 제1부문(공식경제), 제2부문, 제3부문의 3:4:3에서 5:4:1로 하도록 결정되었다는 정보에 기초한 것이다.

179- 성채기·박주현·백재욱·권오봉, 『북한경제위기 10년과 군비증강능력』 참조.

180- V. Mikheev, “Reforms of the North Korean Economy: Requirements, Plans and Hopes,” 참조.

(다) 시장 경제와 권력: 시장 억제의 역사

북한의 시장 경제는 북한의 권력과 어떤 관계에 놓여 있는가. 이 문제에 대한 판단은 대단히 중요하다. 판단 여하에 따라 2002년 7·1조치, 2003년 종합시장 조치 등이 기존의 성격과는 180도 다른 성격으로 이해될 수 있기 때문이다. 가령, 기존에는 7·1조치를 ‘개혁의 상징’으로 해석했으며 심지어는 ‘호랑이 등에 탔다’는 평가도 나타났었다. 하지만 북한에서 시장경제를 억제하고자 했던 흐름들을 유의깊게 살펴보면 북한 경제의 또 다른 동학들이 나타나게 되는데, 이는 기존의 평가와는 전혀 다른 경향들이 확고히 존재하고 있음을 알 수 있게 된다.

1990년대 고난의 행군 시기 이후 북한 당국이 시장경제를 억제하고자 했던 시도를 크게 3단계로 나누어 볼 수 있다.¹⁸¹ 먼저 첫 번째 단계로서 1994년 7월(김일성 사망)부터 1997년 7월까지의 ‘농민시장 불안정기’이다. 이 시기는 김일성 前주석에 대한 3년상과 겹치는 시기이다. 1980년대 말과 1990년대 초에 북한이 대량의 물자를 밀수입해 왔던 사회주의 시장이 중국적으로 붕괴하자 북한의 식량공급 능력은 뿌리 채 흔들렸다. 함경북도, 양강도, 자강도에서 시작된 식량 미공급 현상의 파도가 평양까지 밀려들게 되었다. 이때 김일성이 사망하자 북한의 집권자들은 자신들에게 유리한 계기로 이용했다고 한다. 즉 “배급은 미공급으로 그냥 둔 채 강행한 농민시장 억제”였다. 당시 시장을 억제했던 이유는 김일성의 3년상을 지내니 주민의 상행위를 금한다는 것이었다. 이 시기 이후 1997년 9월에 중앙당 농업담당비서였

¹⁸¹ 이러한 분류 및 서술은 『림진강(제2호)』(서울: 림진강출판사, 2008)를 참고해서 작성했다.

I
II
III
IV
V

던 서관히가 식량 미공급 책임을 떠맡고 공개 총살을 당하는 등 사회에 대한 대대적인 테러통치가 진행되었다.

두 번째 단계는 2002년 7월 1일 경제관리개선조치 이후 약 1년간 지식된 농민시장 억제시기였다. 당시까지의 계획경제 체계를 전면적으로 재정비하였는데, 즉 물가와 근로자의 명목상 임금을 수십 배 인상시키는 한편 장마당을 1년 가까이 폐쇄하면서 전체 근로자들의 국영 직장 복귀를 강요하였다. 하지만 직장 복귀 강요는 실패하였다. 북한의 대응은 결국, 2003년에 농민시장을 대신한 “종합시장”을 새로 개설하는 것이었다. 그동안 고인플레이로 내화를 겪고 있던 주민들의 구매력은 1/10로 줄어들고 외화를 겪고 있던 특권층들은 그 반대가 되는 상황, 즉 특권층만이 막강한 화폐 경쟁력을 획득한 시점에서 시장경쟁의 불평등한 출발이 되었다.

세 번째 단계는 현재 진행형이다. 2007년 10월부터 시장 억제가 다시 시작되었다. 지금까지 북한에서 시장 억제 단계는 약 5년의 주기를 갖는다고 하는데, 1997~2002년의 5년, 2002~2007년의 5년, 2007년 이후가 그것이다. 2007년 10월에 “시장에 대한 인식을 바로 가지고 인민의 리익을 침해하는 비사회주의적 행위를 저지하자”라는 당 중앙위원회 지시문이 전국의 당조직에 배포되었다. 이하는 그 내용을 요약한 것이다.¹⁸²

¹⁸² 류경원, “장사군들 남조선 상품을 리용하여 적에 대한 환상 류포,” 『림진강(제2호)』 (서울: 림진강출판사, 2008), pp. 83~85.

1. 최근 시장 실태조사 결과에 따라 결론된 일반적 문제점들

1-1. 시장은 인민들에게 생활상 편의를 주는 장소가 아니라 국가 규률과 사회질서를 문란케하는 장소 또는 장사군들이 상품가격을 올리고 폭리를 얻는 돈벌이 장소이다.

1-2. 시장은 반드시 극복하지 않으면 안되는 비사회주의의 소굴이다.

2. 구체적 문제점들

2-1. 장사가 시장 밖으로 확대되고 있다.

2-2. 일 할 나이의 여성들 대부분이 장사를 하고 있다.

2-3. 장사군들이 폭리로 인민의 리익을 침해하고 국가의 법질서를 위반하고 있다.

2-4. 장사군들이 남조선 상품을 리용하여 적에 대한 환상을 류포시키고 있다.¹⁸³

3. 과업

3-1. 시장에 대한 인식을 바로 세우라!¹⁸⁴

3-2. 시장운영 규정을 자각적으로 준수하라!

적들은 우리 내부를 와해시키려고 악랄한 수단을 다 쓴다. 최근 메뚜기장 등에서 술을 마시고 집에 가는 도중 버스정류소나 발에 쓰러져 있는 등 추태가 일어나고 있다. 또 술에 취해 언쟁을 하고 싸움을 하는 자도 있다. 바로 이런 추태가 적들의 표적이다. 적들은 이런 추태를 가지고 우리를 비하하는 선전재료로 리용하려고 하고 있다. 또 남조선 제품 등 국가 통제품 밀매에 대해서는 행정적, 법적 통제를 가하여 근절해야 한다.

3-3. 일 할 나이의 여성들은 본래의 직장 일을 하라!

여성들은 인생을 마칠 때 당과 혁명 앞에 자기 일생을 총화할 수 있는 생활을 보내야 한다.

4. 결속

시장에서의 비사회주의 현상을 철저히 근절하는 투쟁에 한 사람같이 떨쳐나서 우리식 사회주의 제도를 고수하고 더욱 빛내는데 공헌하여야 한다.

^{183.} 여기에는 다음과 같은 김정일의 비판이 인용되어 있다. “시장이 우리식 사회주의 제도를 좀 먹고...온갖 비사회주의 현상을 낳는 곳으로 변질되었다.”

탈북자들에 따르면, 2007년 말에 시행된 시장 억제 정책의 목적은 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 한국으로 나날이 기울고 있는 민심을 막으려는 것이고, 둘째, 더 중요한 이유로 보이는 것은, 약화된 시장 장악력을 다시금 추켜 세우려는 것이다.¹⁸⁵

결국, 이러한 북한 당국의 시장 정책과 시장 억제 정책은 (의도했던 의도하지 않았든 간에) 또 다른 동기들이 작동하고 있는 것으로 보인다. 즉 국가가 주민 식량 배급을 공급하지 않는다는(할 능력이 없다는) 이유를 들어 시장경제의 작동을 일정정도 보장해 주면서 특권층들이 시장적 기제를 이용하여 불로소득과 고율의 이윤을 독점할 수 있도록 해 주었다는 점이다. 그러한 과정에서 시장 억제 정책이 등장하는 이유 중의 하나는 주민의 시장 활동 능력이 일정수준으로 증대되어 특권층들과 시장 경쟁력(자금 경쟁력)이 비슷한 수준에 도달할 때 그 경쟁력을 없애기 위해서 비경제적인 방법으로 시장 활동을 억제하고 축소시키는 것이다. 따라서 북한의 7·1조치와 2003년 종합시장 조치 등은 지금까지와는 다른 차원에서 분석해야만 그 성격을 올바르게 평가할 수 있다고 본다.

(3) 경제 권역의 상호 동학과 잉여의 동선

고난의 행군 시기에 계획 경제, 국민경제, 혹은 인민경제가 파산하면서 이른바 3중 경제(인민경제, 특권경제, 시장경제)의 권역이 정형

¹⁸⁴ 여기에 인용된 김정일의 지시는 다음과 같다. “아무리 발전된 사회주의 공업국가에서도 인민생활에 필요한 상품이나 농산물 등을 전부 국가가 생산 공급하기는 곤란한다.”

¹⁸⁵ 류경원, “장사군들 남조선 상품을 리용하여 적에 대한 환상 류포,” 『림진강(제2호)』, p. 85. 류경원은 특히 시장의 수적 우세를 차지한 여성세력을 약화시키는데 초점을 맞추었다고 분석하고 있다.

화되고 고착화되었다. 특히 북한 주민들은 선군정치를 표방한 이후 특권경제를 ‘선군 경제’라는 명칭을 부여하고 있다. 현재 북한에서는 ‘선군 경제’를 유지하기 위해서 국가적 관리가 없이 소수 특권 집단의 이익만을 추구하는 정책들이 실행되고 있다고 볼 수 있다. 바꾸어 말하여 국민의 이익, 국가의 이익을 추구하거나 대표한다고 볼 수 없는 특정 정책들이 실행되고 있다는 것이다. 이를 특권층의 ‘주권 점거’ 현상이라고들 한다. 그렇다면 이러한 정책들은 3중 경제 권역 속에서 어떻게 실행되고 있는 것일까.

특권 경제는 권력 엘리트들이 주요한 행위자로 활동하는 경제 영역이기 때문에 공식 영역과 불법 영역을 넘나들면서 북한 경제 구조 자체를 형해화(形骸化)시키는데 기여하고 있다. 간단히 말하자면, 현재 북한에서 특권 경제는 인민경제와 시장경제 모두를 숙주로 삼아 기생하는 경제로 존재하고 있다.

먼저, 특권 경제가 내각이 공식적으로 관리하는 인민경제를 숙주로 삼아야 하는 이유는 “우리식 사회주의 제도를 고수”해야 하며 계획경제라는 외관을 필요로 하기 때문이다. 따라서 특권경제는 내각 메커니즘과 외관을 경유하면서 공식성과 정당성을 확보하고 이를 통해서 특권 경제의 이윤 추구를 정당화시키고 있다.

국민경제에서 내각이 관리하는 경제 부문, 즉 중요한 공장 기업소들을 망라하여 당 경제 체계로 꾸리고 내각에 속해 있는 민수 공장들에도 기존의 군수품 직장(일용 직장)뿐 아니라 1990년대 중반에 전시동원 공장으로 관리하면서¹⁸⁶ 군 경제, 즉 특권 경제로 관리를 이관시켜서 잉여를 특권 경제로 흐르게 하였다.

¹⁸⁶ 김병욱·김영희, “북한 전시동원공장들의 ‘전시군수생산 자립화’ 과정,” 『정책연구』, 통권 158호 (2008).

I
II
III
IV
V

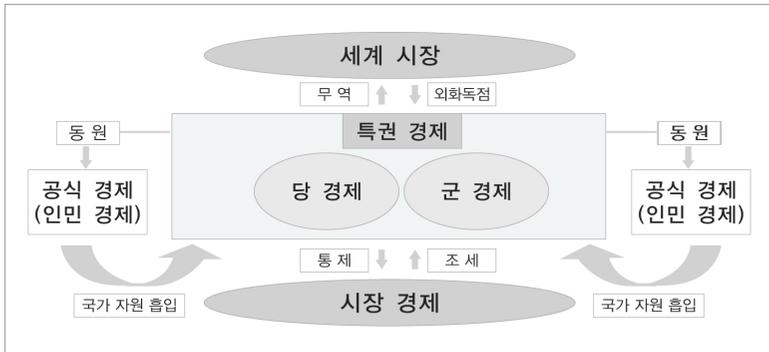
한편, 내각이 관리하는 공식적인 인민경제 부문은 특권 경제의 외화벌이 사업, 전국적 건설 및 동원 사업에 동원되는 인력풀로 활용되고 있다. 그리하여 내각이라는 외관을 통해서 이루어지는 외화벌이는 공식적인 계획경제라고 할 수 없다. 왜냐하면, 그것이 계획경제라는 국가관리를 벗어나 있는 데다 국가의 공식적인 노동력 자원을 이른바 ‘횡령 동원’하였고 공장, 기업소와 기관들의 정상 가동에 막대한 피해를 주고 있기 때문이다.

둘째, 특권 경제가 시장경제를 숙주로 삼을 수밖에 없는 이유는 국민경제(우리식 사회주의)가 붕괴되기 전에는 공식경제를 통해서 특권을 향유하던 특권 경제가 인민들의 아래로부터의 자력갱생적인 시장경제를 일정정도 보장해 주고 이 경제권역으로부터 이윤 폭을 더 확대하기 위해서였다. 탈북자들에 따르면, 그래서 시장의 ‘탄압’이 아니라 ‘억제’라고 할 수 있다는 것이다.¹⁸⁷ 따라서 특권 경제는 국민 경제의 붕괴 이후 아래로부터 생존적인 차원에서 자생적으로 구축되어 온 시장경제와 공식적으로 대립하고 있지만 시장경제를 숙주(宿主)로 삼아 특권 경제가 기생하는 체계로 연결되어 있음을 알 수 있다.

특권 경제가 시장경제를 경유하여 잉여를 흡입하는 경로는 외화상점의 운영, 화물 수송, 호텔 및 여관 운영, 도소매 상업 등을 포함해서 가짜 물품(특히 담배)의 생산 및 판매 등에 이르기까지 기존에 아래로부터 구축된 시장적 질서에 편승하는 것이다.

¹⁸⁷- 위의 글을 참조.

●그림 III-4 선군 경제와 잉여의 유입 동선



특히 외화상점(혹은 외화별이 사업소와 외화상점 이동 매대)이 대표적이는데, 외화상점은 농민시장의 출현 및 확대가 이루어지는 시기와 거의 같은 시기인 1977년 이후부터 전국의 시, 군들에서 문을 열었다. 매년 “4.15선물”(김일성 탄생일) 공급 명목으로 ‘당중앙’이 틀어쥔 독점적 외화(달러 등 자본주의 국가의 화폐)별이 상업이 모습을 드러낸 것이다. 사실 이는 국가 계획경제가 운영하는 상업 형태로는 도저히 불가능한 형태이다. 특권 경제의 핵심적 사업이라 할 수 있는 외화별이 경제가 만들어진 이유는 당자금의 자체 확보가 필요하게 되었기 때문이다.

그렇다면 외화별이의 구조는 어떠한가? 이 경우 내각의 인민경제 부문과 시장경제 부문이 모두 특권 경제에 동원되는 형태로 사업이 이루어지게 된다. 간단히 말하면, 특권경제가 국내 농민시장에서 걷어 들이는 터무니없는 험값 상품을 자본주의 시장에 국제가격으로 독점 수출하는 데서 천문학적 고율 이윤이 획득된다. 이러한 국내 시장과 국제 시장의 가격차를 이용해서 이윤을 특권 경제가 독점하여 왔다.

I
II
III
IV
V

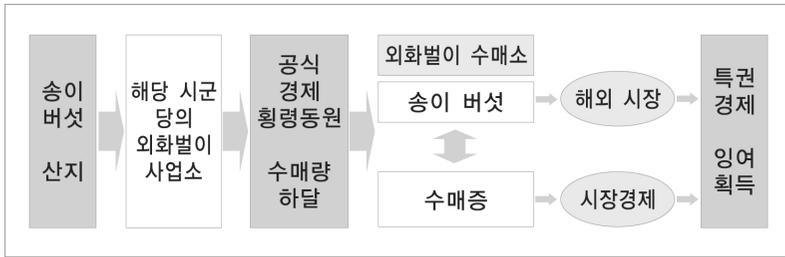
그 구조를 구체적으로 살펴보자. 가령 송이버섯의 경우, 외화벌이 기관에서 독점하고 있는 주요 수출 항목의 하나이다. 고품질 송이버섯 산지에 가면, 해당 지역의 각 시군들에 당 외화벌이 사업소가 설치되어 있고 산지에는 그것의 수매소가 설치되어 있다. 공식적으로 국가로부터 식량과 생활비를 받는 지역 주민들과 노동자들이 당 기관에서 제정한 개인별 송이 수매계획량을 채우기 위해 노동행정 시간에 “조직적”으로 작업장을 이탈하여 송이를 채집해야 한다. 수집된 송이를 수매소에 넘기고 수매증을 받아 자기 단위에 복귀하게 된다.¹⁸⁸

이럴 경우, 국가의 계획경제(내각 부문)로부터 노동력을 ‘횡령 동원’하여 공식경제의 노동행정을 희생시켜 특권 경제의 특권적·사적 노동과정에 투입시켜서 나온 노동결과물(가령, 송이버섯)을 해외시장을 경유하여 화폐로 전환시키고, 노동자들은 노임으로 받은 수매증을 시장경제를 경유하여 화폐나 상품으로 교환하는 새로운 전인민적 국가자원 이동경로가 형성되는 것이다. 이를 통해서 특권 경제를 위한 국민 경제와 인민생활의 침식이 발생하게 된다.

결국, 해외로 수출된 송이버섯 판매수익, 즉 외화 자금은 국가통계나 재정과 아무런 관계없는 특권층의 점유물이 된다. 또한 외화의 일부는 자본주의 시장의 염가 상품을 수입하여 국내의 외화 상점(고객은 외화를 보유한 부유층)과 외화벌이 사업소(고객은 수출원천 수매자인 일반주민)에서의 판매로 다시 이윤을 창출하게 되는 것이다.

¹⁸⁸ 수매증(가령, 설탕가루 우대상품)을 받은 주민은 그를 곧 농민시장에 들고나가 현금과 교환하게 된다.

●그림 III-5 외화벌이와 특권경제로의 잉여 유입



계획경제와 시장에 기생하는 이러한 외화벌이 사업은 특히 1980년대에 들어와 당기관의 독점적 외화벌이 형식을 통해서 번창하게 되었다. 동유럽과 소련이 붕괴함으로써 북한 경제가 의존해 왔던 사회주의 국제 시장이 사라짐에 따라 북한의 계획경제는 심각한 위기에 직면하기 시작했다. 특히 외화 부족이 경제 전반의 문제로 대두되었다. 이때 각 특권 기관들이 외화벌이 사업에 독립적으로 나서게 되었다. 당기관, 군부, 사로청을 비롯한 각 기관들이 대규모 건설업과 같은 명분을 내걸고 외화벌이에 착수함으로써 계획경제는 전반적이고도 급격하게 침해받기 시작했다. 군부의 대표적인 사업 명분은 서해감문, 수력발전소 건설 등이었으며, 사로청의 경우, 북부철길 공사와 13차 세계청년학생 축전 등이 명분으로 내걸렸다.¹⁸⁹ 그 외에 주석부, 호위국, 보위부, 안전부와 같은 특권 기관들도 경쟁적으로 외화 상점과 외화원천 수매소를 차리고 장사를 시작했다. 이에 따라 그나마 잔존 하던 국가 계획경제의 재산이 외화벌이 사업 부문으로 대량 흘러 들

¹⁸⁹. 이러한 명분 사업에 전국 수백 만 명의 10대 어린이들도 동원이 되었다고 한다. 이들에게 파동(破銅), 모피, 살구씨 등 외화벌이 과제를 강제로 할당하여 수집하도록 동원하였다. 사실 소년들이 바치는 동(銅)은 국가재산 절도품이기 때문에 잔존하던 계획경제의 재산들이 사실상 특권경제로 흡입 이전되었다.

I
II
III
IV
V

어가게 되었다. 탈북자들에 따르면, 군 경제와 당 경제 등 특권 경제가 들어선 다음부터 ‘인민경제가 마르기 시작했다’¹⁹⁰고 평가하는 이유도 바로 여기에 있다.

현시기 북한 경제의 객관적인 실체를 파악해 보면, 북한 경제 내부에는 특권경제(당 경제와 군 경제)가 독점적이고 배타적으로 작동하고 있다. 또한 인민경제를 책임져야 할 내각의 기능이 거의 정지되었고, 그리고 이 두 가지 사실로 인하여 아래로부터 형성되게 된 시장경제가 독립적으로 존재하고 있음을 기술하였다.

요컨대, 현 시기 북한 경제의 구조는 첫째, 특권경제와 시장경제가 대립적으로 존재하고 있는 것으로 보이며, 둘째, 내각이 운용해야 할 인민경제는 명목상으로는 기능하며, 그리고 셋째, 특권경제는 잉여를 창출하기 위하여 내각의 인민경제를 노동을 공식적으로 동원하는 기능으로 활용하고 있는 것으로 보인다.

결국 북한 경제의 이러한 구조와 동학은 향후 개혁과 개방이라는 의제에 대하여 북한의 선택지(개혁 혹은 개방 혹은 체제전환)를 제한하거나 특정한 경로(개선 혹은 정체 혹은 복고)로 밖에 나아가지 못하게 하는 조건이 될 것이다.

나. 생존 전략

북한의 생존 전략은 현재로서는 ‘3중 경제’ 중 특권경제를 중심으로 이루어져 있다. 특권경제는 체제유지와 직결되는 경제권역이기 때문에 특권경제를 유지하면서 체제를 유지하는 전략을 구상하는 것이다. 따라서 기존의 중국과 베트남의 이러저러한 개혁 정책이 결코 북한에

¹⁹⁰ 『림진강(창간호)』, p. 31.

도움을 주고 있는 것이 아니라, 북한이 가장 관심을 갖고 있는 부분 혹은 오로지 관심을 갖고 있는 부분은 이러저러한 정책들이 사용되었음에도 불구하고 “정치적 통제”를 어떻게 유지했는가이다. 즉 조선노동당의 정치적 통제가 어떤 어려움에도 불구하고 관철될 수 있는 기술에 관심을 갖고 있다는 것이다.

(1) 북한과 경로 의존성

북한이 걸어 왔던 역사적 경로는 이후의 체제의 움직임에 하나의 역사적 무게로 작용하는 ‘유전자’의 구실을 하게 될 것이다. 이것이 바로 흔히들 말하는 ‘경로 의존성’(path-dependence) 혹은 ‘경로 종속성’이라고 한다. 경로의존성이 여기서 의미하는 바는 북한 사회주의가 걸어왔던 역사적 경로가 북한의 체제 전환에 구조적 효과와 제약을 가하게 될 것이라는 스타크(D. Stark)은 다음과 같이 경로 의존성을 정의하고 있다. “제도라는 것은 역사와 사회의 산물(産物)로서 쉽게 변화하거나 이식되기 힘든 것이기 때문에 청사진을 가지고 위로부터 기존의 제도와 조직을 급격히 변화시키는 것은 불가능하다”¹⁹¹

북한을 포함해서 그 어떤 국가든 변화의 필요성에 직면했을 때 그 대안과 전략은 자신이 걸어왔던 이전의 역사적 경로로부터 자유롭지 못하게 됨을 알 수 있다. 특히 새로운 도전에 직면해서 체제를 개혁하고 전환시키려고 할 경우, 다른 국가의 이전 경험 혹은 현재 경험의 적용 가능성과 그 국가의 현재에 펼쳐져 있는 다양한 선택지의 실현 가능성에 엄청난 구조적 영향력을 행사한다고 본다.

¹⁹¹- David Stark, “Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe,” *East European Politics and Societies*, Vol. 6, No. 1 (1991).

결국, 중국식 모델, 소련식 모델, 동유럽 모델, 나아가 베트남 및 쿠바 모델이 북한에 기계적으로 제도적으로 수용되기에는 한계가 있다고 보는 것이 타당하다. 북한식 모델은 북한의 역사적 경로와 구조에서부터 천착해서 주의 깊게 도출해 내는 것이 바람직하다고 판단된다.

(2) 북한의 학습: 중국과 베트남의 모델 경쟁

많은 연구자들은 북한이 걸어가야 할 체제 개혁의 방향과 프로세스, 그리고 중국적으로는 그 종합적인 모델이 무엇인가에 대해 다양한 입장을 개진해 왔다. 혹자는 ‘중국 모델’이, 혹자는 ‘베트남 모델’이, 혹은 ‘쿠바 모델’이 적절하다고 논쟁적으로 주장해 왔다. 사실 아직은 그 최종적인 판단을 할 수 있는 시점은 아니지만, 최소한 지금까지는 20세기 사회주의 국가들의 개혁 중에서 가장 성공한 모델로 평가받고 있는 모델은 당연히 중국과 베트남 모델—도이며이(刷新)—이다. 따라서 북한 또한 이 양 국가의 모델을 숙고할 수밖에 없을 것이다. 하지만 이러한 숙고 과정은 때로는 자발적—베트남 모델의 경우—이고, 때로는 半자발적—거칠게 말하자면 중국 모델의 경우—일 수도 있을 것으로 보인다.

중국과 베트남은 개혁을 위한 장기간의 꾸준한 준비 속에서 전략을 도출해 왔으며, 개혁 과정을 일관되게 통제할 수 있는 ‘정치적 통제력’을 상실하지 않았기 때문에 지금까지 체제 붕괴 없이 개혁 프로세스를 진행하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 향후 북한의 체제 개혁 및 개방 모델은 실패한 동유럽과 소련 모델로부터가 아니라 성공한 중국과 베트남 모델로부터 찾을 수 있을 것이다.

하지만 중국 모델과 베트남 모델이 갖고 있는 차이를 떠나서 북한

에게 양자의 모델 중 하나를 선택할 수 있는 이른바 ‘자율성’이 존재하는지의 여부도 대단히 중요한 문제가 아닐 수 없다. 즉, 이는 북한이 체제전환 모델을 탐색할 때 과연 중국의 경험과 그로부터 도출된 모델을 ‘벗어날 수 있을까’ 하는 점과 연결되고, 다른 한편, 북한이 중국 모델을 벗어났을 때와 중국 모델을 택했을 때 북한과 중국의 관계는 어떠한 영향을 받을 것인가 하는 점과도 연결되는 문제이다. 중국 모델과 베트남 모델의 북한에의 적용 가능성을 떠나서 현재 이 두 개의 모델은 ‘경쟁’ 상태에 있는 것으로 생각된다. 물론 북한이 이러한 사실을 공개적으로 드러내고 있는 것은 아니다.

먼저 베트남의 도이머이 모델은 베트남과 북한이 많은 점에서 유사성을 갖고 있기 때문에 북한에의 적용 가능성이 점쳐져 왔다. 무엇보다도 ‘역사적 경험’에서 유사성이 존재하고 있다. 양국 모두 냉전 시기에 미국과 혹독한 전쟁을 치른 경험을 가지고 있었으며, 탈냉전 이후 유일한 헤게모니 국가인 ‘미국과의 수교’가 체제 존립에 커다란 요인으로 작용하고 있었다는 점이다. 그리고 베트남과 북한은 상대적으로 소규모 경제라는 점에서 유사성을 가지고 있다. 양국 모두 규모의 경제를 가지지 못해 경제성장을 위해서는 해외자본의 유입과 국제금융기구의 지원에 의존해야 하는 조건에 있다. 또한 제3세계 사회주의 국가로서의 동질감(identity)을 가진 것으로 파악된다.

북한의 관심은 이로부터 시작되는 것 같다. 실제로 2000년대에 들어와 부쩍 잦아진 북한-베트남 간의 정치적 교류¹⁹²는 베트남에 대한 북한의 관심을 반영하고 있다. 2003년 3월에 백남순 외무상이,

¹⁹² 베트남 관료들과 학자들은 북한과 베트남의 관계가 과거의 인연으로 맺어진 단지 정치적 교류에 그치고 있다고 평가하고 있다. 그러나 현재 진행되고 있는 정황으로 판단해 보면 그보다는 다소간 깊은 관계, 즉 경제적인 것들을 포함하고 있는 것 같다.

I
II
III
IV
V

2001년 7월에는 김영남 최고인민회의 상임위원장이 각각 베트남을 방문했으며, 2002년 5월에는 천득령(Tran Duc Luong) 베트남 주석이, 2003년 12월에는 레반중 베트남 국방부 총정치국장이 북한을 방문했다. 비록 2004년 8월에 북한이 탈북자 문제로 베트남을 비난하면서 관계가 악화되기는 하였지만, 2005년 8월에 레반중이 다시 방북하고, 2007년 10월에 농득만(Nong Duc Manh)베트남 당서기가 북한을 방문하면서 관계가 완전히 정상화되었다.

2008년에 들어와 양국은 더욱 더 교류를 활발히 하고 있다. 이는 외부에서 보기에 북한의 베트남에 대한 관심, 좀 더 구체적으로는 도이머이에 대한 북한의 관심을 반영하고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고, 베트남의 도이머이를 중심으로 한 모델을 북한이 전반적으로 수용하여 북한에 적용하기에는 한계가 있어 보인다. 북한의 정치경제적, 사회역사적 환경의 문제는 일단 떠나더라도 중국이라는 존재가 북한에게 부여하는 그 존재감이 워낙 크기 때문이다.

중국의 걸어왔던 모델이 북한에 적실하다는 논의는 북한 개혁 모델을 둘러싼 경쟁적인 논의 중에서 가장 비중과 비율이 높은 의견이다. 순망치한(唇亡齒寒)으로 불리는 북-중 관계의 역사를 감안했을 때, 북한이 중국식 모델을 채택하여 개혁 프로세스를 진행하는 것이 가장 가능성이 높은 시나리오 중의 하나로 점쳐지고 있다. 중국 측에서도 북한이 중국과는 전혀 이질적인 체제로 전환되거나 아니면 체제의 전환에 실패하여 전혀 다른 가능성의 영역으로 돌입해 버린다면 북-중 국경 관리와 한반도를 둘러싼 불안정을 감내하고 관리하는데 많은 노력과 자본을 지출해야 할 것이다. 중국은 현재 자국의 급속한 경제 발전과 글로벌 리더십이라는 화두 속에서 집중적으로 국가를 관리하고 있기 때문에 북한의 변화—그 변화가 중국에 긍정적이든 부정적이

든 간에—가 그들의 예측 가능성의 범위 내에, 관리 가능성의 범위 내에 머물러 있기를 바라고 있다.

그럼에도 불구하고, 중국 모델이 북한에 적절치 않다는 논의도 매우 많다. 중국식 모델이 북한에 적절하지 않다고 보는 학자들은 중국의 경제 개혁은 중국 지도부에 의해 사전에 철저하게 계획된 개혁인 반면, 북한의 개혁 압박은 1990년대의 경제난과 대규모 기아 사태에 대한 반작용으로 발생했을 뿐이며, 현재 북한의 거시경제가 극도로 불안정한 상태이며, 농업 인구가 30% 이하에 불과하여 개혁으로 인해 혜택을 받을 수 있는 사람들이 중국에 비해 훨씬 적다는 점 등을 내놓고 있다.

그러나 현실적으로 보았을 때, 중국은 북한의 오랜 우방이며, 현재 생산이 중단된 북한의 상품 공급국 중에서 절대적인 위치—북·중 무역은 가히 절대적인 비중을 차지하고 있다¹⁹³—를 차지하고 있으며, 급변하는 동북아와 한반도에서 군사·안보·정치적으로 북한과 밀접한 관계에 있는 유일한 나라이다. 따라서 북한의 경제 활로(活路)는 중국을 빼고는 논할 수 없는 성격이 있다. 즉 중국의 도움 없이는 북한의 개혁 과정이 힘들다는 사실이다.

주지하듯이 중국은 지구상에 존재하는 다른 어떤 나라보다도 북한에 대해서 많이 알고 있고 역사적 친밀도가 높은 나라이다. 하지만 중국에서 북한에 관한 공식적인 공간물(公刊物)을 찾기란 쉽지 않다. 중국은 북한에 대한 자신의 입장을 공간물이나 공식적인 경로를 통해서 밝히지 않는 경향을 가지고 있다.

¹⁹³ 최근 북한-중국 간 무역이 북한의 대외 무역에서 차지하는 비중을 보면, 수출 63.3%, 수입 68.9%이며 수출입 총량을 기준으로 할 경우 67.2%를 보여주고 있다. 中國海關統計, 『KDI 북한경제리뷰』, 2008년 10월, p. 57.

I
II
III
IV
V

하지만 2001년부터 북한 경제의 개혁에 관한 몇 가지 보도성 분석을 제시하기는 하였다. 경제특구의 설립과 해외투자를 적극적으로 수용하고자 한다든지, 2002년 7·1조치와 같은 배급제의 폐지와 가격 개혁, 소규모 자유시장 허용 등이 바로 그것이다. 중국은 북한의 이러한 조치를 계획경제로부터 집산적이면서도 관리된 경제로 나아가려는 북한 정부의 방침으로 파악하고 있으며, 이러한 개혁 노력은 김정일 국방위원장의 의지라고 판단하고 있다.¹⁹⁴

그러나 중국 정부의 공식적인 담화 내용과는 달리 중국의 북한 분석가들은 북한에 대해서 훨씬 더 솔직하면서 노골적인 논의를 개진하고 있는 것으로 보인다. 이들의 북한에 대한 인식은 부정적인데 반해서 베트남에 대한 인식은 상당히 긍정적이다. 먼저 중국의 연구자 및 학자들은 베트남 공산당과 베트남 상황에 많은 관심을 갖고 있었는데, 특히 베트남이 소련 붕괴의 후폭풍을 잘 견디어 내었으며 급기야 개혁주의로 나섰음에 유의했다.

게다가 1988년에 착수된 베트남의 농업개혁은 중국식 “농가청부제”였다는 사실에 믿음을 가졌다. 중국은 베트남의 경제개혁과 당의 정풍(黨整風)과 쇄신노력에 찬사를 보냈다. 바로 중국이 걸어왔던 개혁의 경험과 동일하다는 것이다. 이 경우, 북한이 중국의 허용 범위로 수용되어 있는 베트남식 경제개혁과 정치개혁 과정을 받아들인다면 베트남식 모델의 북한 적용 가능성은 상당한 탄력을 받을 수도 있을 것이다.¹⁹⁵

반면에 중국의 연구자 및 학자들은 북한을 언급할 때 다소간 절망

¹⁹⁴- David Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2008).

¹⁹⁵- *Ibid.*

적인 상태로 논의하고 있다. 가령, 북한에서 김씨 왕조를 둘러싼 개인 숭배, 스탈린주의적 보안 국가, 명령 경제, 주민들의 피폐화, 회소 자원의 군사적 목적에로의 전용, 정권의 대중동원 기법, 자력갱생의 망상 등을 비판하고 있다. 중국은 현 시기의 북한 체제를 마오쩌둥 시기의 중국 상황—특히 대약진운동과 문화대혁명 시기의 중국—과 등치시키기도 한다.¹⁹⁶

따라서 북한이 국가 붕괴를 피하기 위해 취해야 할 유일한 선택지는 중국의 개혁 사례를 모방하는 것이라고 생각하고 있다. 이를 위해서 중국 외교부는 북한의 관료, 관리자, 경제학자 등을 초대하여 중국의 경제 개혁을 직접적으로 보도록 하였다고 한다. 중국의 북한에 대한 이러한 설득 정책을 일명 “경제개혁 외교”(economic reform diplomacy)라고도 하는데, 심지어 김정일 국방위원장에게도 이 정책이 실행되었다.¹⁹⁷

김정일 국방위원장은 2000~2006년에 걸쳐서 네 차례 중국을 방문했으며, 중국 경제 개혁의 핵심 지역을 순방—중관촌의 ‘실리콘 벨리’, 북경 농업연구소, 상하이 스카이라인 등—하였다. 중국은 자신의 ‘모델’로 북한에게 깊은 인상을 심어주려고 했음을 알 수 있다. 중국이 북한에 내민 중요한 형태의 모델은 바로 (경제) ‘특구’이다. 하지만 경제특구라는 형식의 중국식 모델이 북한에 실행되었으나 그 결과는 모두 실패하였다. 이는 사태가 우리가 생각하는 것 이상으로 복잡 미묘하다는 것을 알게 해준다.

196- *Ibid.*

197- *Ibid.*

(3) 특권경제의 유지전략과 생존

아마도 북한 지도부가 체제 유지를 목표로 하는 생존 전략에서 가장 염두에 두고 있는 경제권역은 특권경제일 것이다. 이는 여러 사실들로부터 유추할 수 있는데, 가장 신빙성 있는 사실은 2000년 10월에 미국의 전임 국무장관 메들린 올브라이트와 김정일이 평양에서 회담을 했을 시 김정일이 언급했다는 ‘태국 왕국의 모델’이 그것이다.

즉 김정일이 이들 중의 한 명에게 권력을 승계시킴으로써 전례없는 3대 권력 세습을 성공시키는 것인데, 이러한 3대 권력 세습은 일종의 왕가(王家)를 형성하는 것이다. 태국은 입헌군주국으로서 왕실 경제가 국민경제의 상당한 부분을 점하고 있다. 이를 북한에 유비하자면 특권경제라고 할 수 있다. 태국 자본가의 3대 그룹은 왕족, 관료귀족, 자본가인데, 북한의 경우, 김정일 패밀리, 지배 엘리트, 그리고 특권경제의 생산 시설 및 유통부문을 장악한 관료계급 출신의 활동가들이 되겠다.

여기에다 박정희 모델과 중국식 신권위주의 모델(Huntington model)이 첨가된다면 지금까지 우리가 생각해 왔던 북한의 체제 개방화 전략은 전혀 다른 차원에서 다시 고민해야 할 것이 명확해 진다.

3. 사회문화 분야

가. 실태

이 절에서는 사회문화 부문의 북한 개방화 전략을 구축하는데 영향을 미치는 북한의 주요 사회 실태를 사회구조적 측면, 사회관계 측면,

문화적 측면, 주민의식 측면의 네 가지 측면으로 나누어 살펴본다.

(1) 사회구조적 측면: 계층구조의 변화와 사회안전망 붕괴

최근 북한사회에서 두드러지게 나타나고 있는 사회구조적 측면의 변화로는 경제적 계층 분화와 빈부격차 심화, 사회안전망의 붕괴 등을 들 수 있다. 중국의 개혁·개방 과정에서도 전통적인 사회주의 보장 체계의 와해와 함께 주민들의 사회계층분화 현상이 두드러지게 나타났다. 개혁·개방 전후 중국 사회계층분화의 나타난 가장 중요한 특징은 ‘정치계층분화’ 체계의 점진적인 해체와 ‘경제계층분화’ 체계의 형성이라는 점이다.¹⁹⁸ 북한의 경우에는 본격적인 개방이 이루어지고 있지는 않지만, 경제난 이후 특히 2002년 7·1경제관리개선조치와 2003년 종합시장제 시행 이후 대다수의 북한 주민들이 시장과 연계된 경제활동에 편입되면서 주민들간의 경제적 격차가 크게 벌어지고 있다. 정치적 성분과 무관하게 상당한 경제적 자산을 소유하게 된 주민들이 생겨나고, 일부 시장질서에 적응하지 못한 극빈층의 경제적 사정이 더욱 열악해지면서, 계층 구조 역시 정치적 잣대에 의해서만 구분되던 기존의 구조에서 변화가 나타나면서 경제적 기준이 계층 구분의 또 다른 기준으로 자리잡게 되었다.

경제난 이전 시기의 북한의 계층구조는 소득과 재산 등 경제적 기준보다는 성분이라는 정치적 잣대에 의해 구분되었다. 북한은 1970년 주민재등록사업 시 주민들을 핵심계층, 동요계층, 적대계층의 3계층 51개 부류로 분류하여 관리해왔으며, 1990년대부터는 기본군중, 복잡군중, 적대계급·잔여분자로 분류하고 있다.¹⁹⁹ 경제난 이후, 특히 중

¹⁹⁸ 김도희, 『전환시대의 중국 사회계층』 (서울: 폴리테이아, 2007), pp. 92~93.



합시장제 시행 이후에는 시장 활동 여부와 장마당 물자유통에 대한 접근 정도, 활용가능한 사회적 관계망의 보유 여부, 초기 자본 등에 따라 개별 가구의 소득 격차가 발생하였고, 정치적 기준에 의한 계층 구조가 느슨해지면서 실질적으로 경제적 기준에 의한 계층구조로 재편되고 있다. 북한 주민들의 소득분포에 대한 계량적 통계가 없기 때문에 계층별 분포에 관해 정량적인 설명을 하기는 어려우며, 북한 주민들이 체감하는 경제적 계층 분포의 윤곽을 그려볼 수 있을 뿐이다.

상, 중, 하층을 구분하는 가장 기본적인 기준은 소비 수준, 그 중에서도 식생활 수준과 예비식량 보유 여부이다. 쌀밥을 먹으면 상층, 잡곡밥으로라도 끼니를 거르지 않고 먹는 층이 중간층, 쌀밥 먹기 힘들고 죽이나 국수를 주로 먹든지 끓기도 하는 층이 하층이다. 예비식량 보유 여부로 본다면 자가식량 구득문제가 전혀 문제가 되지 않는 가구를 상층, 최소한 며칠 분 이상의 예비식량을 확보하고 있거나, 시장에서 구입할 수 있는 금전적 여유가 있는 가구를 중간층, 예비식량의 여유가 거의 없는 가구를 하층으로 구분할 수 있다.²⁰⁰ 경제적 계층에 따라 가계의 생활비 규모와 의식주 소비 내용, 주택의 규모와 형태 등에서도 차이가 난다. 대도시지역의 경우 상층 5~15%, 중간층 30~40%, 하층 50~60%정도이며, 농촌 지역은 상층이 극소수, 중간층이 20~30%, 하층 70~80% 정도의 분포를 나타낸다.²⁰¹

199- 기본군중에는 혁명가·혁명가 가족, 영예군인, 집권자, 영웅·공로자, 제대군인 등이 포함되며, 복잡군중은 계급적 토대, 사회정치생활 경위, 가정 주위 환경으로부터 정치적으로 복잡한 문제가 있는 계층으로 인민군대 입대 기피자, 정치범 교화출소자 및 가족, 월남자 가족, 지주가족, 부농가족 등이 포함된다. 적대계급·잔여분자는 지주, 부농, 예속자본가, 친일파, 종파분자 등이 해당한다. 전현준, 『북한의 사회통제기구 고찰: 인민보안성을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2003) pp. 56~58.

200- 최봉대, “1990년대 말 이후 북한 도시 사적 부문의 시장화와 도시가구의 경제적 계층분화,” 『현대북한연구』, 제11권 2호 (2008), p. 11.

소수이지만 경제적 최상층에 속하는 주민들도 있다. 외화벌이 일꾼 중에는 몇만달러 이상 규모의 큰 자산을 모아 국가에 헌납함으로써 입당을 하거나 영웅칭호를 받고 정치적으로도 계층상승을 하는 경우도 있다. 그러나 이들의 최상층의 지위는 시기적으로 통제의 강화와 이완을 반복하는 국가 정책으로 인해 그다지 안정적이지는 못하다. 또한 시장경제와 공공권력의 유착을 통해 당간부 등 전통적 권력엘리트계층의 일부가 정치적 권력을 경제적 자산으로 전환시키고 있다. 중국 개혁기의 사회경제적 분화는 상당 부분 시장지향적 사경제 활동에 본원적으로 내재하는 요소로 볼 수 있지만, 동시에 개혁 이전의 불평등 구조가 변화된 사회경제적 조건 속에서 새로운 형태로 표출되는 면도 있다고 평가되고 있는데,²⁰² 이는 자생적 시장화가 진행되고 있는 북한 사회에도 마찬가지로 적용되는 지적이다.

계층구조의 변화와 관련하여 우려되는 점은 빈곤층의 생활고가 갈수록 심화되고 있다는 것이다. 특히 농촌지역에는 끼니를 잇기 힘든 빈곤층이 50% 이상에 달하는 경우도 많다고 한다. 이들 농촌 지역의 빈곤층은 춘궁기에 식량이 떨어지면 살아갈 길이 막연하기 때문에 고리로 식량을 빌려 연명하고, 가을 수확기에 이자까지 몇배 이상을 갚는 방식으로 생활을 한다. 그러다가 빛이 쌓이면 중국으로 도주하거나 자살을 하는 사례도 빈발하고 있다고 한다. 2009년에는 북한 당국의 산림조성 방침에 따라 산림반을 해체하였는데, 이는 사실상 개인 소토지 농사를 금지하는 조치여서 소토지 농사로 연명하던 주민들의 어려움이 가중될 것으로 예상된다.²⁰³ 주민들의 전반적인 소비수

²⁰¹ 조정아 외, 『북한주민의 일상생활』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 266.

²⁰² 장경섭, “중국농촌의 불평등화와 선부계급,” 『변혁기 사회주의와 계급·계층』 (서울: 서울대학교 출판부, 1996), p. 38.

I
II
III
IV
V

준 향상에도 불구하고 빈곤층의 생활 여건 악화는 하위계층의 상대적 빈곤감을 심화시키고 주민들의 사회적 불만을 증폭시키는 요인으로 작용할 수 있다.

빈곤계층의 삶의 질을 더욱 저하시키는 요소는 경제난 이전 시기 국가가 담당하였던 사회복지체계의 형해화와 특성 변화이다. 국가사회보험과 교육, 의료, 연금 등의 사회보장제도는 1990년대 중반의 경제난 시기를 거치면서 작동중지 되었고, 2000년대 이후에도 실질적으로 이전 상태로의 복원이 이루어지지 못하고 있다.

2002년 ‘7·1경제관리개선조치’ 이후 북한의 사회복지체계는 기존의 외형적인 틀은 그대로 유지할 것을 강조하고 있지만, 대다수의 주민들은 복지재의 공급을 독자적으로 시장을 통해 해결하고 있으며, 전반적으로 국가에 의한 분배가 개인의 능력에 의한 분배로 전환되고 있다. 이념적, 제도적으로 기존의 국가사회복지체계를 고수한다고 할 지라도 인민가계의 호주인 수령, 복지공급의 책임주체인 국가의 역할이 사실상 줄어들면서 개인, 가족, 시장으로 역할이 전환되었다. 이에 따라 북한의 사회복지체계가 지향하는 ‘사회적 안전망’의 기능과 역할이 대폭 축소되었다.²⁰⁴

이와 같은 사회복지체계의 변화는 북한주민들의 늘어나는 복지수요의 상품화 내지 전통적인 복지이데올로기에 기초한 공동체 복지모델의 해체이다. 북한 사회복지 변화의 핵심은 경제의 효율성을 통한 국가의 부담을 최소화하여 복지재를 상품화하는 것으로 평가된다. 일

203. 앞으로는 직장 인원 350명이 넘는 공장, 기업소들은 산림을 2정보씩 맡아 관리하게 된다고 한다. 이들은 기존 산림반과 달리 오직 빨나무용 산림 외에 일체의 어떤 알곡도 심을 수 없다. 『오늘의 북한소식』, 276호.

204. 정우곤, “북한 사회복지제도와 사회경제적 계층구조 변화,” 『국방연구』, 제49권 1호 (2006), pp. 94~96.

반적으로 복지수요의 상품화 및 공동체복지체계의 해체는 사회주의 시장경제시스템의 전환에 중요한 요소이다. 따라서 도시주민들의 증대하는 복지수요는 제한적인 시장경쟁의 원리 도입과 정부의 기업보조금 삭감에 따라 개인부담으로 전환되면서 복지의 상품화로 충족되고 있으며, 이에 따라 소득의 불평등뿐만 아니라 복지의 불평등도 더욱 가중되고 있다.²⁰⁵

요컨대 2000년대 이후 북한의 사회복지체계는 국가책임의 최소화, 실질적인 개인 및 가족책임제, 시장적 공급 등의 특성을 갖추어 감으로써 계층분화와 빈부격차 증대의 촉진 요소가 되고 있다. 특히 교육과 의료 부문의 사회보장제도의 성격 변화는 경제적 불평등이 교육과 건강에서의 불평등으로 이어질 뿐만 아니라, 사회적 안전망이 파괴됨으로써 빈곤층의 경우 기본적 교육과 건강·보건 측면에서 심각한 상황에 처해 있다는 사실을 보여준다.

2000년대 들어 학교 시설의 복구와 교사들의 학교 복구가 이루어졌지만, 경제적 사정과 교육정책의 변화로 인해 학생들은 여전히 높은 결석률을 보이고 있다. 2004년 UNICEF가 북한의 학교 실태에 대해 조사관찰한 바에 의하면 초·중등학교에서 장기결석이 증가하고 있고 계절에 따라 60~80%의 출석률을 보이고 있다.²⁰⁶ 실제 상황은 더욱 심각하다. 교사 출신 북한이탈주민은 2008년 황해북도의 시지역을 기준으로 볼 때 학생들의 출석률은 첫 시간에 80% 이상이지만, 세시간이 지나면 50% 정도에 불과한 실정이라고 증언한다(사례 4)²⁰⁷. 학생

205. 위의 글, p. 98.

206. UNICEF, *Analysis of the situation of children and women in the Democratic People's Republic of Korea* (2006), p. 57.

207. 이 연구에서는 북한의 사회 실태 파악을 위해 주로 최근 2~3년간 탈북한 북한이탈주민을 대상으로 심층면접을 실시하고, 그 결과를 분석하였다. 심층면접 대상

I
II
III
IV
V

출석 점검을 첫 시간과 마지막 시간에 하기 때문에 일단 학교에 등교한 후 중간에 빠져나가 부모의 장사를 돕거나 놀러 다니는 학생들이 많기 때문이다. 2009년 5월에 실시한 함경남북도 교육부 실태조사에서 흥남시 평균 결석률이 1/3에 달했다는 보고도 있다. 학생들이 장기 결석하는 이유는 가정 형편이 어려워 부모와 함께 장사를 다니거나 역이나 시장 등에 나가 짐을 매주는 샅벌이, 야생 나물 채취 등의 생계 활동에 참여하고 있기 때문이라고 한다.²⁰⁸ 학생 출석 상황이 이렇기 때문에 대부분의 학생들이 중학교 졸업은 다 하지만, “그저 학년만 올라가고”, “드문드문 다닌다”는 학생들도 많아, 실질적인 평균 학력은 이전 시기보다 상당히 저하되었다는 것이 교사 출신 북한이탈주민들의 공통된 지적이다.

또한 북한 당국이 최근 교육 예산이 부족한 상황 속에서 국가적 교육 예산을 과학기술분야의 수재교육을 중심으로 배분하는 정책을 펴고 있기 때문에 일반 학교에 대한 지원은 크게 축소되었다. 교과서,

자의 기본 인적사항은 다음의 표와 같다.

사례 번호	성별	연령대	직업	지역	탈북연월	면접일
사례 1	여	60대	노동자, 세포비서	함북 무산	1998.5	2004.4.6
사례 2	남	40대	교원	함북 청진	2006.4	2008.5.20
사례 3	남	40대	노동자	함북 청진	2008.2	2009.4.21
사례 4	남	50대	교원	황북 사리원	2008.9	2009.4.22
사례 5	남	40대	인민위원회 부원	평북 온천	2008.6	2009.5.11
사례 6	여	30대	연구사, 장사	평양	2007.9	2009.5.13
사례 7	여	60대	창고장	양강도 혜산	2008.5	2009.5.26
사례 8	남	30대	장사	양강도 혜산	2008.9	2009.6.1
사례 9	남	40대	인민보안성 간부	평양	2005.	2009.6.16
사례 10	여	40대	여맹 선전대	함북 온성	2008.9	2009.8.20

208. 『오늘의 북한소식』, 280호.

학용품으로부터 책걸상 등의 교구비품, 학교 시설의 유지에 드는 비용에 이르기까지 경제난 이전 시기에는 국가에서 제공하였던 공교육 비용의 상당 부분을 학부모가 부담하고 있다.²⁰⁹ 뿐만 아니라 중등학교의 서열화 정도와 중앙대학과 일반대학간의 교육 격차가 증가하고 있는 가운데, 경제적 여유가 있는 학부모들이 수재학교인 제1중학교 진학이나 대학 진학을 위해 자녀들에게 사교육을 시키는 경우도 증가하고 있다. 이는 경제난 이후 북한에서 교육의 ‘보장적 평등’ 뿐만 아니라 ‘교육 조건의 평등’ 측면에서도 교육 불평등이 심화되고 있음을 의미한다.

의료부문에서는 무상치료제도가 유지되고 있지만, 재원부족으로 인해 주민에 대한 무상치료는 거의 실현이 안 되고 있다. 의사는 환자에게 무상으로 진단을 해주고 처방도 해주지만, 병원에 의약품이 없기 때문에 의약품을 확보하는 것은 환자의 몫이다. 의약품 및 장비부족이 심각하며, 치료에 필요한 약은 물론 식사 등 거의 모든 것을 환자 본인이나 가족들이 부담해야 하는 현상이 나타나고 있다. 북한당국은 의약품 부족을 극복하기 위해 민간요법을 장려하고 있다.²¹⁰ 제대로 된 치료를 받기 위해 의사에게 별도의 돈을 지불하는 관행도 일상화되었다.

방역사업 또한 제대로 이루어지지 않아 1990년대 중반 이후 비위생적인 식수와 생활환경으로 인해 파라티푸스, 콜레라, 장티푸스, 결핵, 말라리아 등 각종 전염병이 수시로 창궐하여 수많은 아동이 희생

²⁰⁹ 북한이탈주민들의 증언에 의하면 교과서나 학용품값 뿐만 아니라 ‘학교꾸러기 비용’ 등 각종 명목의 ‘세외부담’이 학생 일인당 최소 월 1만원 이상씩 들기 때문에 빈곤계층에서는 자녀들을 학교에 보내기가 어렵다고 한다.

²¹⁰ 통일연구원, 『북한인권백서 2009』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 237~246.

I
II
III
IV
V

되었다. 2000년에 국제사회의 지원과 북한 당국의 법제 정비, 보건활동 강화를 통해 아동사망률이 낮아지는 등 일부 개선이 이루어지고 있으나, 어린이를 비롯한 취약계층의 건강·보건 실태는 상당히 취약한 실정이다. UNICEF가 발표한 ‘2008년 세계 아동현황’ 연례보고서에 따르면 북한의 5세 이하 영유아 사망률은 5.5%로, 189개국 가운데 65위를 차지하고 있다. 2002년 UNICEF와 WFP가 북한당국과 함께 전국적으로 실시한 어린이와 어머니의 영양실태 조사결과에서도 조사대상 어머니의 약 1/3이 영양실조와 빈혈에 시달리고 있는 것으로 나타났다.²¹¹

최근 북한 사회의 계층구조의 변화를 요약하면 다음과 같다. 주민들의 소득에서 임금 이외에 시장활동을 통해 얻는 소득원이 주를 차지하면서 소득 분포의 스펙트럼이 넓어지고, 경제난 이전과 비교할 때 계층간 생활수준의 절대적 차이가 확대되었다. 아직까지 성분 위주의 정치계층구조가 해체되고 있다고 보기는 어려우나 경제계층분화현상은 뚜렷하게 나타나고 있다. 또한 정치권력과 경제적 자산 소유자간의 유착, 정치적 계층과 경제적 계층의 상호전환도 일어나고 있다. 계층간 격차의 심화, 빈곤층의 증가와 사회안전망의 파괴, 사회문화적 불평등 심화 등 현재 북한 사회에서 나타나고 있는 구조적 변화는 일정 수준에서는 정치적 통제나 사상교양을 통해 통제 가능한 것이지만, 주민들 간의 갈등과 정권에 대한 불만을 가중시키는 체제 위협적 요소로 발전할 수도 있다. 다른 한편으로는 북한 사회에서 일정정도 개방화가 진행된다면 이에 따라 시장 활동이 더욱 활성화되면서 경제력 차이에 따른 계층간 격차가 더욱 벌어질 가능성이 크기

²¹¹ 위의 책, pp. 277~281.

때문에, 개방화에 따르는 적절한 정책적 조치가 수반되지 않는다면 빈곤층의 삶의 질은 개방화, 시장화의 확산에도 불구하고 더욱 저하될 수도 있을 것이다.

(2) 사회관계 측면: 시장 중심의 사적관계망의 부상

사회관계 측면에서는 주민들의 관계망 변화, 특히 시장경제와 관련된 사회적 관계망의 형성과 발전에 주목할 필요가 있다. 티리(C. Tilly)에 의하면 개인들의 집합은 범주(category)와 관계망(network)으로 구성된다. 범주로서 정의된 집단은 범주를 공유한 사람들 사이에 네트워크가 형성될 때 비로소 힘을 발휘하기 시작한다. 범주를 공유한 사람들은 네트워크를 통해서 그들이 중요한 사회적 성격을 공유한 집단이라는 것을 상호 인식하게 되고, 공통의 이해를 깨닫게 된다. 또한 이 네트워크 안에서 상호작용하면서 집단 정체성을 형성하여 자신이 속한 집단과 집합적 이해에 대해서 충성과 헌신을 약속하게 된다.²¹² 북한의 사회실태를 파악하고 향후 변화전망을 예측하는 데 있어서도 이해를 같이하는 다양한 집단 및 개인간의 관계망의 변화에 주목할 필요가 있다. 북한 사회의 특정 조직이나 지역의 관계망을 분석하는 것은 보다 세밀한 본격적 연구가 필요한 작업이기 때문에, 이 글에서는 관계망의 유형과 특성을 중심으로 하는 변화 양상만을 개괄한다.

사회적 관계망을 공동체적 관계망, 사적 관계망, 공적 관계망으로 구분하고 있는 장세훈의 논의에 따르면, 북한에서는 경제난 이후 배급제라는 공적 관계망을 통한 통제의 물질적 기반이 와해되자 기존의

²¹² Tilly, 김용학 역, 『사회연결망 이론』 (서울: 박영사, 2007), p. 35.

I
II
III
IV
V

공적 관계망이 약화되고 사적 관계망과 같은 비공식적 관계망이 이를 대체하였다.²¹³ 사적 관계망의 힘이 커지면서 공적 관계망과 공동체적 관계망이 이에 포섭되거나 변질되는 양상이 나타나고 있다.

현재 북한에서 발전하고 있는 사적 관계망은 시장의 상거래관계를 중심으로 하는 새로운 질의 관계망이라는 점이 특징적이다. 가내에서 여러 가지 수공업품을 생산하는 사람, 수공업생산자들에게 원료를 제공하는 사람, 가내생산품을 넘겨받아 시장에서 판매하는 사람, 중국 등과 물자거래를 하는 무역업자, 현지구매상인, 중간상인, 시장소매상, 방문판매자, 구매자 등 상거래망과 연동되는 인적 관계망은 북한 사회에서 새롭게 형성되고 있는 관계망의 중심축을 이룬다.

뿐만 아니라 시장관계를 중심으로 연결되어 있는 사적 관계망은 일개 도시나 군에 한정되어 있는 것이 아니라 전국적으로 연결되어 있다. 2003년 3월의 종합시장 조치 이후 전국적으로 약 300~350여 개의 종합시장이 운영되고 있으며, 평양에만도 약 40여 곳 이상의 시장이 존재하는 것으로 알려져 있다. 시장이 설치되어 있는 각 지역 사이를 ‘달리기 선수’와 ‘퇴거리 장사’로 불리는 중간상인들이 오고가면서 북한 시장경제의 전국적 네트워크를 형성한다. 이들 지역간을 오가는 중간상인들은 상품을 전국적으로 유통시키면서 북한 전역에 혈액을 공급하는 이른바 ‘혈관의 역할’을 한다.²¹⁴

213- 여기서 공동체적 관계망은 개인, 국가, 사회의 분화가 이루어지기 전에 형성된 소규모 집단에서 집단의 집합적 이해관계에 기반해서 주로 대면적인 접촉을 통해 맺어지는 정서적 유대관계를 가리킨다. 사적 관계망은 시민사회가 형성되고 그 구성원들이 사적인 이해관계에 입각해서 비인격적이고 이해타산적인 방식으로 주변 사람들과 맺어가는 사회적 관계를 가리킨다. 공적 관계망은 국가사회 내에서 형성된 관료제적 조직체계가 시민사회로 침투해서 위로부터의 관리가 이루어지는 사회적 관계망을 의미한다. 장세훈, “북한 도시 주민의 사회적 관계망 변화,” 『한국사회학』, 제39집 2호 (2005), pp. 106~107, 126.

214- 차문석, “북한의 시장과 시장경제,” 『담론 201』, 제10권 2호 (2007), pp. 84~101.

그런데 이 혈관을 타고 흐르는 것은 상품만은 아니다. 각 지역의 소식과 정보가 상품과 함께 이동한다. 북한에서 보안 부문 간부로 있었던 한 북한이탈주민(사례 9)은 지역상인들을 통해 전달되는 정보의 전달속도는 상상할 수 없을 정도로 빠르다고 말한다. 중국으로 수출하는 농토산물의 가격이 해관에서부터 해안지역과 산골마을에 전달되는데 하루면 충분하다는 것이다. 이 연결망은 주로 사람을 통해 연결되는 것이기 때문에 시장가격만이 아니라 각 지역의 동향과 정부정책에 대한 주민들의 불만과 유언비어 등도 같이 전달된다. 각 지역의 주요 시장에는 전국 각지의 상인들을 통해 흘러들어온 각종 정보가 모이고, 이 정보는 다시 다른 지역으로 운반된다. 시장은 사적 담론이 형성되는 공간²¹⁵이자, 공론화된 사적 담론이 사적 관계망의 공간적 확장²¹⁶을 통해 전국적으로 확산될 수 있는 가능성의 공간이다. 최근 들어 북한 당국이 시장에 대한 통제를 강화하는 것은 시장의 경제적 기능 때문만이 아니라 시장과 시장관계를 중심으로 형성된 사적 관계망의 사회적 기능 때문이기도 하다.

현재 북한 사회에서 사회적으로 의미 있는, 즉 체제 변혁에 영향을 줄 수 있는 정도의 비공식적 사회 조직의 존재를 기대하기는 어렵다. 시민사회의 역사적 문화적 경험도 부재하고, 통제로부터 자유로운 사회 조직도 존재하지 않는다.²¹⁷ 그럼에도 불구하고 북한에서 대안적 담론의 창출이나 더 나아가서 시민사회 형성의 가능성을 찾을 수 있다면, 그 발원지는 시장을 중심으로 형성, 발전되고 있는 사적 관계망

215. 이우영, “북한체제 내 사적 담론 형성의 가능성: 공적 담론 위기를 중심으로,” 『현대북한연구』, 제11권 1호 (2008), p. 135.

216. 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』, p. 270.

217. 이우영, “북한에서의 국가와 사회: 시민사회론은 적용 가능한가?” 『현대북한연구』, 제4권 1호 (2001), p. 233, p. 243.

일 것이다.

사회 관계망의 변화에서 또 한가지 주목해야 할 것은 주로 주민과 관료들간에 형성되는 뇌물과 연줄이라는 흥정의 관계망이다. 이는 사회주의 사회에 보편적으로 나타나는 비공식 네트워크인 ‘블라트’의 범주에 속하는 것이지만, 일탈행위에 대한 처벌 면제나 편의 제공과 금전적 보상을 교환한다는 점에서 물질적 이익을 매개로 한 사적관계망의 일환으로 볼 수 있다. 최근 들어 시장관계의 확산으로 인해 상거래관계를 중심으로 지역적으로 확장된 사적 관계망은 뇌물과 연줄이라는 흥정의 관계망과 접합되고 있다. 일정 규모 이상 이윤을 창출하는 상행위를 한다는 것은 곧 불법적 활동을 감수해야 함을 의미하며, 합법적인 상행위도 정책의 잦은 변경으로 인한 불확실성을 상쇄하고 용이성을 확보하기 위해서는 각종 단위의 관료들과의 안정적 관계망을 형성해야 한다.²¹⁸

(3) 문화적 측면: 자본주의 문화 유입과 문화변용

최근 북한 사회에서 나타나고 있는 가장 큰 변화 중의 하나는 문화 변동이다. 이는 중국을 비롯한 외부 세계로부터의 ‘전파(diffusion)’ 또는 ‘문화변용(acculturation)’의 형태를 띤다.²¹⁹ 외부세계와의 접

²¹⁸ 흥민에 의하면 북한의 뇌물과 연줄은 크게 네 가지 유형으로 나눌 수 있다. 첫째, ‘조직형’ 뇌물과 연줄로, 생산목표를 달성하기 위해 관료들과 기업소 관리들이 연루된 부패이다. 둘째, 개인 또는 조직을 위한 ‘보호자’를 만들고 유지하기 위한 ‘보호대가용’ 뇌물과 연줄이다. 조직 또는 기관의 이익을 위해 인적 네트워크, 특히 후원-수혜관계를 형성하려는 경향을 의미한다. 셋째, ‘횡령’에 해당하는 개인 부패이다. 넷째, ‘생활형 뇌물’이다. 당, 행정기관에 속한 관료들이 행정처리, 인사이동, 직장배치 등 응당 해주어야 할 일을 뇌물을 받고 행하는 경우가 이에 해당한다. 경제난 이후 생존형 이동이 활발해지면서 이런 유형의 뇌물이 일상화 되었다. 흥 민, “북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제,” (동국대학교 박사학위 논문, 2006).

축과 교류가 철저히 통제되는 북한 사회에서 다른 사회로부터의 문화적 전파는 주로 북중접경지역을 통해 들고나는 각종 무역상품과 그에 수반되는 인적교류를 통해 이루어진다.

현재 북한의 시장을 점령하고 있는 것은 중국산 상품들이다. 북한 시장에서는 북한 자체에서 생산하는 공산품을 찾아보기 어렵고, 중국산, 일본산, 한국산 상품들이 중국을 거쳐 북한의 시장에서 유통된다. 중국으로부터의 상품 유입은 북중국경에 교량이나 철도가 연결되어 있는 단둥, 지안, 린장, 창바이, 충산, 난핑, 싼허, 투먼, 취안허, 훈춘 등지가 통로가 되고 있으며, 중국 측에서 설치, 운영하는 해관을 경유하는 경우도 있지만, 밀무역 또한 성행하고 있다. 신의주, 혜산, 무산, 회령, 남양, 나진 등으로 들어오는 중국 상품들은 북한의 모든 지역으로 다 들어간다고 해도 과언이 아니다.²²⁰ 특히 중국과 남한의 대중문화 상품들은 중국-북한의 국경지역-도매시장이 있는 각 지방의 중심 도시-각 지역의 시장을 거쳐 수요자인 북한 주민들에게 전달된다.

문화는 좁은 의미로는 인간의 생각과 경험이 기록된 지적, 상상적 작품이나 예술적인 활동을 의미하지만, 보다 넓은 의미로는 특정한 삶의 방식, 즉 인간이나 시대 또는 집단의 특정한 생활방식을 의미한다.²²¹ 자본주의 사회의 대중문화 상품들이 북한 주민들에 의해 소비

219. ‘전파’란 문화적 요소나 특성이 사회전반 혹은 사회의 어느 한 부분 속으로 또는 한 사회에서 또 다른 사회로 확산되는 과정을 말하며, ‘문화변용’이란 한 문화가 다른 한 문화에 대해 영향력을 행사하여, 혹은 두 문화 쌍방간에 서로 영향을 주고 받으며, 문화적 변동을 일으키는 것을 말한다. 문화변용은 두 문화들 간에 어느 정도의 수렴이 일어나는 변동의 유형을 의미하는데, 그 수렴은 두 문화 모두, 또는 두 문화 중 주로 어느 한 문화에 있어서의 변동을 수반한다. 라우어, 『사회변동의 이론과 전망』 (서울: 한울아카데미, 1992), pp. 359~368.

220. 차문석, “북한의 시장과 시장경제,” p. 98.

221. R. Williams, *The Long Revolution* (Harmondsworth: Penguin, 1965), p. 57.

된다는 것은 특정한 문화상품의 소비를 넘어서서 그 문화상품이 담고 있는 자본주의 사회에 관한 정보, 자본주의 사회의 가치관, 생활양식, 삶의 방식이 북한의 주민들에게 전달되고 수용, 이해, 모방, 거부 등 여러 가지 방식으로 처리된다는 것을 의미한다. 이러한 일련의 과정은 자본주의 사회, 특히 남한의 대중문화 상품이 유통되는 북한의 전 지역에 걸쳐 문화변용, 북한식으로 말하자면 ‘자본주의 황색바람’을 불러일으킨다.

북한에서는 일반 사회주의 체제와 마찬가지로 문화와 예술의 정치성을 강조하고 문예작품을 혁명의 수단으로 인식하고 있다. 당이 문화를 직접 담당하고, 당 이념에 부합되지 않는 문화활동은 배척한다. 북한에서는 문화는 계급적 성격을 띤다고 보기 때문에 문화를 윤리적인 문제와 결부시킨다. 즉, 북한에서는 “사람들로 하여금 자주의식과 창조적 능력을 키우고 고상한 정신도덕적 풍모를 갖추며 다양한 문화정서적 요구를 실현하기 위한 문화생활”을 강조한다.²²² 이러한 관점에서 보면 금지된 자본주의 문화를 사적으로 향유하는 행위는 단순히 외부의 문화상품을 소비하는 문제가 아니라 주민들의 사회주의도덕관념을 흐리고 북한 체제를 위협하는 비사회주의적 정치행위이다.

이 글에서는 드라마, 영화 등 남한 대중문화 향유 실태에 초점을 맞추어 북한 사회의 문화 변동 양상을 살펴본다.²²³ 최근 중국 상인을 통해 비디오와 CD 기기가 대중적으로 보급됨에 따라 지방의 대도시

222. 이우영, “북한 문화예술의 개념 및 역할,” 『북한 문화, 돌이면서 하나인 문화』 (서울: 한울아카데미, 2006), pp. 23~25.

223. 최근 북한 사회에서 일어나고 있는 문화변동을 규명하기 위해서는 남한 문화 향유 및 수용 실태를 넘어서서, 이를 접한 주민들의 생각, 태도, 상호작용과 삶의 방식의 변화까지를 포함하는 광의의 문화적 접촉 및 변용에 대한 탐구가 필요하나, 이 글에서는 충분히 다루지 못하였다.

와 국경연선 지역을 중심으로 남한 영화와 드라마 등을 접하는 주민들이 급속히 증가하고 있으며, 이는 주민들의 사회주의 사상의식 약화에 결정적으로 영향을 주고 있다. 2000년대 중반 이후 당국의 강력한 통제가 지속되고 있음에도 불구하고 북한 주민들 속에서 남한 대중문화는 더욱 확산되고 있어, 국경연선지역의 경우에는 90% 이상이(사례 8), 평안남도 내륙 지역에서도 60~70% 정도의 주민들이(사례 5) 이를 접하고 있다고 한다. “정말 너무도 어렵게 사는 사람들, 배터리도 사기 힘들고 녹음기도, 생활의 정도가 안 되어 있는 사람들”을 제외하면 대다수의 주민들이 남한문화에 노출된 경험이 있다고 볼 수 있다.

북한 당국이 강력하게 규제하고 있는 남한의 문화상품이 어떻게 북한 주민들에게 전달되는 것인가? 남한의 영상물은 적발시 강도 높은 처벌 대상이 되기 때문에 시장에서 드러내놓고 팔지는 못하지만 구매를 원하는 사람은 누구나 시장에 가서 손쉽게 구매할 수 있다는 점에서 은밀하지만 공공연하게 유통된다. “아래 테이프”, “알판”이라고 부르는 남한 영상물의 유통과 관련된 사람들로서는 CD를 대량 복사할 수 있는 CD-Writer 판매자, 공CD 수입 및 공급자, CD-Writer를 갖추고 공CD에 영상물을 대량으로 복제하는 사람, 지역간 공급자, 남한 영상물 원판 수입 및 공급자, 시장의 판매책, TV, 컴퓨터 등 전자제품 수리기사 등이 있다. 일반 주민들은 시장의 북한영화 판매자나 전자제품 수리기사를 통해 남한의 영상물을 구입할 수 있다. 시장에서는 TV, 녹화기, 냉장고 등을 판매하는 상인이나 잡화장사들이 북한영화나 허용된 외국영화 CD를 같이 판매하는데, 손님이 ”이런 거 말고 다른 거”를 요구하면 안전여부를 판단한 후 CD를 보관하고 있는 장소에서 가져다가 몰래 전달한다고 한다. 이들 상인들은 보통

I
II
III
IV
V

규찰대나 안전원들과 결탁되어 있고 수시로 담배와 돈 등 뇌물을 제 공하기 때문에 단속망을 피해갈 수 있다. 전자제품 수리기사들도 기 기 수리와 CD 판매를 겸하는 경우가 많다. 이러한 판매망은 전국적으로 형성되어 있다(사례 8).

이런 방식으로 주민들이 구매한 영상물은 학교, 아파트 등의 공간을 통해 널리 유통된다. 2000년대 중반경부터 특히 중학교와 대학교 학생들을 대상으로 불법영상물에 대한 단속이 집중적으로 이루어지고 있음에도 불구하고, 학교는 남한영상물과 이에 관한 정보 교환이 이루어지는 주된 공간이다. 도교육부 차원에서 학생들에게 불법영상 물에 관한 지속적인 사상교양과 단속을 실시하고 있지만,²²⁴ 이를 위 반하는 사례가 자주 보고되고 있다. 예를 들어 2008년 10월에 해주시 에서는 청소년 대상 비사회주의그루빠 검열을 조직해 해주 시내 중학 교에 대한 검문을 실시했는데, 검열 결과 3개 중학교에서 각종 남한 드라마 및 영화 CD, 중국 드라마 CD를 200여개 이상 회수했다고 한다.²²⁵ 2009년에 신의주에서는 외국 영화를 시청하다 적발된 대학 생 4명이 퇴학을 당한 사건이 발생했으며, 평안남도 온천군에서는 중 학생들이 한국 성인비디오를 보다가 집중검열에서 적발된 사례도 발 생하였다.²²⁶ 부유계층이나 간부 자녀들이 주로 사용하는 컴퓨터 게임의 경우에도 외국에서 제작된 게임 프로그램이 불법으로 유통되고 있다고 한다.²²⁷

224- 좋은벗들에 의하면 2008년 초에 함경북도 도교육부에서는 학생들에게 “우리나라 연속극이나 영화만 봐야 한다”고 강조했다. 술을 마시고 담배를 피우거나 이색적인 노래나 춤을 추면 아무리 나이가 어리더라도 단련대에 보내겠다고 엄포를 놓 았다. 『오늘의 북한소식』, 115호.

225- 『오늘의 북한소식』, 261호.

226- 『오늘의 북한소식』, 268호, 295호.

227- 『오늘의 북한소식』, 264호.

남한 영상물은 공동 주거공간을 통해서도 활발하게 유통된다. 같은 아파트에 사는 이웃 주민들은 어느 집에 새로운 CD가 있다는 걸 알면 집으로 찾아와서 보자고 하고, 여러 부로 나누어진 드라마를 서로 나누어 구입해서 바꿔보기도 하고, 서로 다른 녹화물을 갖고 있는 사람들끼리 그것을 바꿔보도록 중간에서 중개하기도 한다.²²⁸ 지역과 중앙 차원에서 잦은 검열을 하고 있지만, 적발되면 영상물 출처나 같이 본 사람을 추적하는 과정에서 그 사람이 소속된 인민반 전체가 문제가 될 수 있기 때문에 검열시에는 대부분 인민반장이 미리 귀뜸을 해준다고 한다(사례 5).

남한 영상물을 단속하는 위치에 있는 안전원이나 간부, 간부 자녀들을 통해서 남한 영상물이 확산되기도 한다. 간부들은 “일반적으로 북한 영화를 안 보고 집에 들어가면 몰래 어쨌든 … (남한 영상물) 다 본다(사례 5).” 단속을 통해 회수한 녹화물을 집으로 가져가서 보면 그 자녀들이 몰래 가져다가 친구들과 같이 보는 경우도 많다(사례 5). 영상물 단속을 하는 하급간부들이 검열하기 어려운 보위지도원이나 지배인 등 고위간부들 집에 모여서 보기도 한다. 특히 2000년대 이후에는 간부들 속에서 남한 영상물을 시청하는 것이 워낙 성행하고 있기 때문에 “그거 못 보는 간부들은 머저리라고 본다(사례 3).” 그러다보니 중앙당 검열시 지역 보안원들이 적발되어 처벌받는 사례도 발생하고 있다.²²⁹

위험을 무릅쓰고 북한 주민들이 남한의 영상물과 방송을 보고듣는 이유는 무엇인가? 북한이탈주민들은 북한 주민들이 남한 영상물을 보는 이유로 호기심, 언어소통, 현실감, 흥미, 정보 등을 꼽는다. 가장

228. 조정아 외, 『북한주민의 일상생활』, p. 286.

229. 『오늘의 북한소식』, 281호.

I
II
III
IV
V

근본적인 심리적 요인은 외부 세계, 특히 남한 사회에 대한 호기심이라고 볼 수 있다. 평양 대동문영화관에서는 2009년부터 계속 새로운 외국영화를 상영하고 있는데, 주민들이 이른 아침부터 표를 사기위해 장사진을 치고 있으며, 영예군인과 공로자들에게 할당되는 우선권 매매나 암표거래도 성행하고 있다고 한다.²³⁰ 이는 폐쇄된 북한 사회 속에서 살아온 북한 주민들 속에서 외부 사회 관련 정보에 대한 호기심과 수요가 얼마나 큰지를 단적으로 보여주는 사례이다. 2003년 중합시장제로 시장이 상설화되고 그 공간을 통해 불법적이기는 하지만 이러한 수요를 충족시킬 수 있는 문화적 상품 공급의 틈이 열리면서 외부세계에 대한 주민들의 호기심이 더욱 증폭되고 있는 것이다.

주민들이 중국 등 북한에서 허용된 외국영화보다도 남한영화를 선호하는 이유는 외국영화와 다르게 남한영화와 드라마는 언어의 장벽이 없고 현실감이 있고 재미있기 때문이다. 대중문화란 사회 구성원 다수에 의해 수용·향유되는 문화이며, 보편성과 개방성을 특징으로 한다. 그러나 북한의 대중문화는 대중문화의 주체 내지 수용자인 대중의 여론에 대해 폐쇄적이다. 북한의 대중문화는 위로부터 강요되는 문화이다. 북한의 대중문화는 분야와 소재 및 주제가 다를지라도 그 내용에 있어 한결같이 일정한 메시지를 전달한다. 메시지의 주요 내용은 당과 수령의 뜻 관철, 국가와 사회, 집단과 인민을 위한 희생과 헌신, 당과 수령의 은덕과 배려에 대한 감사 등이다.²³¹ 인민의 교양과 학습에 초점이 맞추어져 있다는 점에서 대량소비를 지향하는 대중문화와는 거리가 멀다.²³² 그래서 북한 주민들은 북한 영상물이나 노

230. 『오늘의 북한소식』, 267호

231. 임순희, 『북한의 대중문화: 실태와 변화전망』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 12~18.

232. 전영선, 『북한의 대중문화』 (서울: 글누림, 2007), p. 28.

래는 “강짜로 만들어” 주민들의 “정서에 맞지 않는다”고 느낀다. 반면에, 남한 영상물은 언어가 통하기 때문에 외국영화와는 달리 생생한 감정과 정서가 전달되는데다가 “꾸밈새가 없고, 현실적이고, 거짓이 없고(사례 8)”, “진짜 재미나다(사례 5)”고 느낀다.

남한 영상물이나 방송을 찾게 되는 또 다른 이유는 이것이 북한 주민들의 삶에서 가치있고 유용한 정보를 제공하기 때문이다. 현재 북한의 시장경제는 내부의 생산이 없는 상황에서 외부로부터의 공급에 절대적으로 의존하기 때문에 국제정치적 사안에 따라 매우 민감하게 반응할 수밖에 없다.²³³ 개별 기업소나 개인들이 시장활동을 하는데 있어 남한의 보도매체를 통해 얻은 정보는 유용하게 활용된다. 예를 들어 6자회담 소식이나 북미관계 등의 국제정세와 남북관계의 흐름은 곧바로 외부로부터의 식량지원이나 비료 공급과 연결되기 때문에 장단기적인 식량가격에 곧바로 반영된다. 북한 사회에서는 개별 장사, 무역, 기업소 운영에 필요한 공개적 정보를 획득할 수 있는 통로가 극히 제한되어 있기 때문에, 남한의 보도매체는 가장 신뢰할만한 자원이 된다. 그래서 북한 주민들은 남한 뉴스를 통해 얻은 국제정세 관련 정보를 개별 장사나 기업소의 ‘경제 관리’에 반영하거나, 남한 일기예보를 듣고 농장작업계획이나 어로활동계획을 세우곤 한다(사례 3). 상류계층의 주부들은 남한 드라마를 보고 가구나 인테리어에 관한 정보를 얻기도 한다.

남한 영상매체에 대한 노출은 북한 주민들의 심리와 의식에 영향을 준다. 이들은 영상매체를 통해 전달되는 남한 사회의 발전상을 기준으로 사상교육을 통해 알고 있었던 선지식과 비교하고, 남북한의 경제

²³³ 차문석, “북한의 시장과 시장경제,” p. 109.

I
II
III
IV
V

적 격차를 절감한다. 일부 주민들은 남한 사회의 민주적이고 자유로운 사회상을 통해 자유의 의미를 생각하거나 이를 동경하게 된다. 남한 영상물 시청이 북한 주민들에게 미치는 심리적, 의식적 영향력은 이것이 대중문화 상품의 전파를 넘어서서 보다 넓은 의미의 문화적 변동, 즉 주민들의 생활양식과 관념체계²³⁴의 변화로 연결된다는 점에서 북한 사회 변화의 동력으로 작용할 수 있는 가능성을 지닌다.

(4) 주민의식 측면: 국가에 대한 불신, 개인주의와 가족주의, 배금주의, 개혁·개방의식

시장 중심의 경제생활이 확산되고 남한 문화를 비롯한 외부와의 문화 접촉이 확대되면서 주민들의 의식에도 눈에 띄는 변화가 일어나고 있다. 주민의식의 변화는 그 자체만으로 눈에 띄는 정책 변화나 제도적 개혁으로 연결되지는 않지만, 여론이라는 형태로 국가 정책 결정에 반영되어 정책의 방향과 폭을 결정하는 데 영향을 미친다. 경제난 이후 북한 주민의 의식은 이전 시기에는 상상할 수조차 없었던 방향으로 변화하고 있으며, 이러한 실태를 반영하여 최근 북한의 대내정책은 주민의식에 영향을 미치는 외부적 요인의 유입을 차단하고 사상교육을 강화함으로써 체제 결속력을 높이는 데 초점을 맞추고 있다. 이 글에서는 최근 북한 주민들의 의식에 나타난 중요한 변화를 국가에 대한 생각, 개인주의와 가족주의, 배금주의, 개혁·개방에 대한 생각 등으로 나누어 살펴본다.

첫째, 최근 북한 주민들에게서 볼 수 있는 의식 변화 중 가장 기본적인 것은 국가와 당에 대한 생각이다. 해방 후부터 1990년대 중반의

²³⁴ 노길명 외, 『문화인류학의 이해』 (서울: 일신사, 2002), p. 77.

경제난 시기까지 북한 주민들은 배급제도와 사회보장제도를 통해 기본적인 삶을 영위해왔다. 이는 북한 주민들의 삶의 방식이자, 사회적 안전망이자, 인민에 대한 국가의 시혜였다. 그러나 경제난으로 인해 국가가 주민들의 기초 생활을 보장할 수 없게 되면서 주민들은 안전망 밖으로 튕겨져 나와 지금까지 한 번도 경험해보지 못한 방식대로 각자의 생계 수단을 강구해야 했다. 이전과 마찬가지로 ‘사회주의적’ 삶의 방식에 충실했던 사람들은 고난의 행군 시기에 굶어죽거나 비참한 생활을 할 수밖에 없었던 반면에, 국가가 금지한 상행위에 일찍 뛰어들어 사람들은 생계유지뿐만 아니라 자산을 축적하고, 그것을 바탕으로 해서 정치적 지위까지 누리게 된 사람들이 생겨났다. 이러한 현실의 변화는 국가에 대한 주민들의 불신을 낳았고, 국가의 일부분이었던 개인을 국가로부터 독립시키는 결과를 가져왔다. 한 북한이탈주민(사례 3)은 고난의 행군이 북한 주민들에게 “큰 교훈을 주고 사람들을 밝게 해 준 필연적 전환점”이라고 말한다. 고난의 행군을 통해 북한 주민들은 “배고픔이 곧 정치라는 것을 느꼈고”, 국가의 그늘에서 벗어나 개인적인 “이해관계에 밀착됐다는” 것이다.

고난의 행군이 지나 경제가 최악의 상황을 벗어나면서 평양을 비롯한 일부 지역, 간부 계층, 군수 부문 노동자 등에 대한 배급이 재개되는 등 배급제도가 부분적으로 복구되었지만, 대다수의 주민들에게 국가가 제공하는 일자리는 생계수단이 되지 못하고 있다. 국가가 시키는 대로만 하면 “집에 들어가 막대기로 휘둘러도 건져갈 게 없는” 극빈곤층의 삶을 살 수밖에 없고, 이런 사람들은 주민들 속에서 “용통성도 없는” 한심한 사람들로 치부된다(사례 8).

최근 들어서도 경제적 사정이 별로 개선되지 못하고, 당국은 배급제의 복구를 장담하지만 배급을 제대로 공급하지 못하는 현실 속에서

I
II
III
IV
V

국가에 대한 주민들의 불신은 더욱 커져가고 있다. 고난의 행군이 끝났을 때만 해도 주민들은 경제호전에 대한 기대를 했다. 하지만 고난의 행군이 종료되고 십년이 지난 시점까지도 큰 변화가 없는 현실은 국가에 대한 근원적 불신을 키우고 있으며,²³⁵ 배급을 지급한다는 약속과 이를 지킬 수 없는 상황의 반복은 주민들의 뇌리에 “거짓말하는 당”이라는 인상을 깊이 심어 놓고 있다.²³⁶

국가와 당에 대한 의식의 변화는 직장과 지역에서 자신에게 부여된 업무와 동원작업, 각종 조직의 조직활동과 정치학습 참여율 저하로 나타난다. 북한 당국은 고난의 행군 시기에 상당히 이완되었던 정치학습과 조직활동을 2000년대 중반 이후 다시 강화하기 위한 여러 가지 수단을 강구하고 있지만, 많은 사람들이 학습 참가 대신에 돈을 내거나 “사람과의 사업”을 통해 “너무 말썽도 안 일으키고, 너무 잘 참가하지도 않는” 선에서 “적당히 참가하는” 방식으로 조직의 통제망을 벗어나고 있다. 북한이탈주민의 증언에 의하면 최근 배급도 주고 조직생활에 대한 통제가 강하다는 평양의 경우에도 20~30% 정도가 이런 방식으로 통제망을 빗겨가고 있다고 한다(사례 6).²³⁷ 주민들이

235. 이러한 상황에 관해 한 북한이탈주민(사례 5)은 다음과 같이 말한다. “예전에는 그저 그걸 사실인 걸 믿고 살았죠. 그러다가 지금 한해 두해 기다려봤자 생활은 나아지는 게 없고 계속 그저 그저 민다 계속 하강선만 굽지 생활만 점점 곤란해 지고.”

236. 반복되는 배급 지급 약속과 이를 지키지 못하는 상황 속에서 당과 국가에 대한 불신이 커져가는 상황에 대한 한 북한이탈주민(사례 7)은 다음과 같이 증언한다. “배급도 준다준다 하고 아니 풀고, 돈도 노임이 없고, 아무것도 다 이러구 그러니까. 당에서 거짓말한 거 모른다, 이렇게 말하던 게, 전에 2007년에 거짓말 처단 말이에요. 당에서 나와 올해 당창건일에는 꼭 인민반 다가서리 뭐 주고 뭐 주고 말했다고. 그게 거짓말이 됐다고. 모포도 주고, 사탕도 한 킬로씩 준다 말했어, 인민반에 주고 무슨 하나도 아니 줬어. 내놓고 말하지 뭐. 당에서 거짓말 안 한다더니, 거짓말 자기네가 뽕뽕 치니 누구를 믿고 살겠는가 인민들이, 그렇게 인민반에서 말한다고.”

237. 일부 인민반에서는 강연학습 참석률이 저조하자 인민반장이 주민들에게 강연 제

정치교육이나 조직활동, 동원사업 등에 적극적으로 참가하지 않는 것은 이 시간에 시장경제활동을 해서 돈을 버는 것이 낫다는 경제적 이유 때문이기도 하지만, 한편으로는 국가와 당에 대한 불신이 주민의 마음 속에 자리잡고 있기 때문이기도 하다.²³⁸

둘째, 북한 사회의 지향점이었던 집단주의를 대신해서 실질적 생활 규범으로서 개인주의가 확산되었다. 중국의 개혁·개방 과정에서도 대중의 탈정치화, 체제에 대한 신념의 위기가 확산되면서 평균주의와 공동체 정신 대신에 실용주의, 개인주의적 흐름을 강조하는 방향의 변화가 나타났다.²³⁹ 북한에서는 기본적으로 자신과 가족의 생계 이외에는 다른 사람의 삶을 생각하거나 배려할 물질적, 정신적 여유가 없었던 고난의 행군 시기를 경유하면서, 북한 주민들을 하나의 집단으로 결속하였던 심리적, 도덕적인 유대가 해체되었다.²⁴⁰ 집단주의적 유대는 2000년대 이후에도 복구되지 못하였고, 오히려 시장화가 진행되면서 개인주의적 경향이 더욱 강화되었다. 가족이 시장과 연계된 경제활동의 기본 단위로 기능하게 되면서 ‘사회주의 대가정’을 대체하여 개별 가족이 생계유지의 기본단위이자 생존을 위한 안전망이자 신뢰의 단위로 자리잡았다.²⁴¹ 집단주의적 의식에 바탕을 둔 보편

목만 알려주고 강연회를 한 것으로 해달라고 서명을 받아가는 사례도 있다고 한다. 『오늘의 북한소식』, 264호.

238. 한 북한이탈주민(사례 6)은 정치학습에 임하는 태도의 변화에 대해 다음과 같이 증언한다. “그게 귀에 안 들어와요. 그 전에는 대학 때 침투받을 때 얼마나 힘들까, 꼭대기 정치하는 사람들이 나라를 움직이는 것도 힘들구나, 나라를 연민하는 측은한 생각이 드는데, 생각이 완전 바뀌면 무슨 소리를 하나 생각해요.”

239. 정우곤, “북한 사회복지제도와 사회경제적 계층구조 변화,” 『국방연구』, 제49권 1호 (2006), p. 91.

240. 집단주의의 쇠퇴와 개인주의의 확산에 대해 한 북한이탈주민(사례 7)은 다음과 같이 말한다. “집단주의 정신 없어졌지. 집단주의 정신 없어지지 않으면, 그게 있을 수 있어? 개인적으로 서로 어떻게 하면 살겠는가 노력하는 판인데, 집단 언제 다 생각할 새 있어요. 이상사회는 그런 거 보고 죽자해도 없어.”

적이고 사회적인 유대가 사적 관계망에 기초한 배타적이고 개인주의적인 유대로 복귀한 것이다. 이것은 결국 사적인 소유의식의 강화와 공적 무관심의 증대를 낳을 수밖에 없고, 점차 사회적 개인화 경향과 사적인 가족주의의 강화를 가져오게 된다.²⁴² 주민들의 생활에서 개인주의는 “옆집 일은 생각 안하고, 오직 내 일, 내 삶만 생각하는” 모습으로 나타난다(사례 10). 특히 농촌에 비해 도시 지역의 주민들 속에서는 타인의 삶에 무관심한 경향이 더욱 농후하게 나타나는데, 이를 오히려 남에게 의존하지 않는 편안한 삶의 방식으로 여길 정도로 북한 주민들의 심성 구조는 급격하게 변화하고 있다.

셋째, 주민들의 생산과 소비 활동이 국가의 생산 및 공급망보다는 시장에 의존하게 되고, 시장과 관련된 개인적 영리활동이 주민들의 주요한 생계수단이 되면서 배금주의가 확산되고 있다. 사회주의 체제인 북한에서는 전통적으로 장사와 같은 상행위를 통해 부를 축적하는 것을 긍정적인 관점에서 보지 않았다. 상행위는 집단보다는 개인의 이익을 취하는 데서 나온 행동으로 치부됐기 때문이다. 그러나 경제난 이후 국가의 보장제도가 사실상 작동을 멈춘 상태에서 개인과 가족의 안전을 담보해주는 것은 오로지 돈이었고 돈을 버는 가장 확실한 방법은 장사였다. 7.1조치와 종합시장제 시행 이후 상행위를 통해 부를 축적하고 사회적 지위를 향상시키는 주민들이 증가하고 주민들 간에 시장활동 참여 정도에 따른 경제적 격차가 벌어지면서 돈과 상

²⁴¹ 한 북한이탈주민(사례 4)이 전하는 최근 북한에서 떠돌고 있다는 우스갯소리는 주민들의 개인주의적 경향이 어느 정도에 달했는지를 보여준다. 북한 주민들이 “생활에서 지켜야 할 3대 원칙”은 “몰라요, 아니요, 없어요.”라는 것이다. 보수를 못 받고 하는 일을 하라고 하면 “아니요”, 남이 뭐라고 말하는 것을 들었냐고 하면 “몰라요”, 다른 사람이 물질적 도움을 청하면 “없어요” 해야 한다는 것이다.

²⁴² 김갑식·오유석, “고난의 행군과 북한사회에서 나타난 의식의 단층,” 『북한연구 학회보』, 제8권 2호 (2004), p. 108.

행위에 대한 주민들의 생각은 완전히 바뀌었다. 시장이 팽창하면서 인민들은 생존을 위해 교환해야만 하고, 이는 교환의 매체로서 화폐에 대한 물신성을 심화시켰다. 수령이 사라진 자리를 화폐가 메웠고, 화폐는 인민들을 자립적인 주체로 호명하였다.²⁴³

“사람은 밥으로만 살지 않는다, 사람은 당 안에 있어야 사람값이 있다”는 주민들의 생각이 “하루아침에 무너지고”(사례 1), 돈이 모든 것의 가치를 결정하는 척도로 등장하였다. 2000년대 초중반에 이르면 시장에 쏟아져 나오는 각종 상품은 물론이고 학생에게 개별적으로 공부를 가르친다거나 의사가 별도의 진료를 한다거나 개인의 기술적, 예술적 재능을 활용하는 일들에 “공정가”가 매겨지게 된다. 이제는 북한에서 “공짜라는 것은 없으며,” 시간까지도 돈으로 계산되기에 이르렀다.²⁴⁴ 사람을 평가하는 기준도 당원이나 사회적으로 존경받는 지위에 있는가보다도 얼마나 많은 돈을 가지고 있는가로 바뀌었으며, 직업 선택에 있어서도 정치 권력을 행사하거나 사회적 존경이 따르는 직종인지 여부보다 돈을 얼마나 벌 수 있는가가 중요한 선택의 기준이 되었다.²⁴⁵ 이제 북한 주민들은 모든 가치를 시장경제 속에서 화폐 가치에 의해 평가하도록 지속적으로 요구받는데, 이는 결국 화폐 가치가 유일하게 타당한 가치로 보이게끔 만들어버린다. 북한 주민들은

243. 차문석, “북한의 시장과 시장경제,” p. 112.

244. 조정아 외, 『북한주민의 일상생활』, p. 293.

245. 이와 같은 가치기준의 변화를 한 북한이탈주민은 다음과 같이 구술한다. “옛날에는 사는 데 돈을 기본으로 생각을 안 했어요. 입당을 해서 당원이 되고 그 다음에 직위를 얻고 사회적으로 인정을 받고 이런 걸 기본으로 생각했는데, 지금은 먹고 살아야 되고, 돈의 힘이라는 게 사람들 머리 속에 지배가 들어와요. 그렇기 때문에 입당을 못해도 (상관 없어요). … 사람들이 이제는 어떻게 되든 사회적으로 인정을 받든 못 받든 그게 문제 아니다. 어쨌든 내가 살아야 된다. 이런 게 이제 옛날보다 많이 그런 쪽을 가고 있어요. 돈에 대한 관심이 많아지고 있어요.”

‘어떠한 가치가 있는가’라는 질문 대신에 ‘얼마나 가치가 있는가’에 관심을 두어야 하는 사회에 살고 있다.²⁴⁶

최근들어 배금주의가 만연하게 된 것은 기본적으로 시장 진입에 필요한 경제적 자산 유무와 시장활동 능력이 주민들의 생계와 삶의 질을 결정짓는데 있어 핵심적인 요소가 되기 때문이지만, 이에 더하여 사회적으로 돈의 힘을 행사할 수 있는 영역이 넓어졌기 때문이다. 그 대표적인 예가 위법활동에 대한 법적 처벌이다. 북한 주민들은 합법적인 틀 속에서의 상행위만으로는 결코 생계유지를 위한 영세한 규모를 넘어서서 일정 규모의 자산을 축적할 수 없다. 당국이 금지하는 불법행위일수록 더 많은 수익을 얻을 수 있기 때문에 주민들은 장사 과정에서 불법행위가 적발될 경우 금전적 뇌물을 써서 처벌을 면제받는다. 뇌물을 쓸 수 있는 경제적 능력은 감수할 수 있는 위협의 수준, 자산 축적의 가능성과 비례한다. 경제 활동 이외에 적발시 노동 단련대나 교화소 등 처벌의 대상이 되는 심각한 불법행위나 비사회주의적 행위도 금전 거래의 대상이 되며,²⁴⁷ 인민반 생활총화 불참이나 장사를 하기 위한 직장 결근과 대학 결석과 같은 비법행위에도 금전적 거래가 수반된다.

넷째, 북한주민들이 외부세계와의 문화접촉을 하는 빈도가 늘어나고, 중국 등지로부터의 정보 유입과 장마당이나 시장경제활동과 관련

246- 차문석, “북한의 시장과 시장경제,” p. 115.

247- 돈이 위법행위에 대한 처벌의 수위를 결정짓는 현실에 대하여 한 북한이탈주민(사례 8)은 다음과 같이 증언한다. “법이라는 게 엉망이거든요. 돈만 있으면 뭐 살아 간다, 이렇게 돼있으니까 돈 있고 권력 있는 사람은 살인을 하고도 살아나고 이러거든요. 죽지 않거든요. 힘이 없는 사람은 죽거든요. 그런 불만이 많고, 그리고 또 돈 있는 사람들은 걸리면 돈을 찢러 주고 또 살아나는 사람들도 많거든요. 그러니까 돈이 없는 사람들은 그런걸 보고서 불만이죠. 또 먹고 살아야하니까 또 자꾸 불법을 하게 되거든요. 불법을 하는데 잡히면 힘이 없으니까 죽어야 되니까.”

된 사회적 관계망을 통한 북한 내부의 정보 소통이 증가하면서 개혁·개방에 대한 인식이 확산되고 있다. 지식인층 사이에서는 북한사회의 발전전략으로서 개혁·개방이 필요하다는 인식이 확산되고 있으며, 일반 주민들 속에서도 개혁·개방을 하면 현재의 경제적 어려움에서 벗어날 수 있을 것이라는 기대감이 형성되어 있다. 이는 중국과의 무역이나 인적 교류가 증가하면서 개혁·개방으로 인해 급속하게 발전하고 있는 중국의 경제적 발전상을 목도한 주민들이 증가한 데 기인한다. 물론 이러한 생각은 주로 국경지역이나 대도시 등 외부 세계와의 교류가 빈번하고 정보 소통이 원활한 지역과 외부 세계에 대한 정보를 비교적 많이 가지고 있는 관료, 지식인, 상인 계층을 중심으로 확산되어 있다.

일반주민들은 개혁·개방을 특정 정치경제노선으로 이해하기보다는 현재의 상태를 벗어나 경제를 발전시키기 위해 중국이나 서구 등 외부세계에 대한 문호를 개방하고 교류를 활성화하는 것으로 이해한다. 주민들이 생각하는 개혁·개방의 의미는 “문을 열어서 자유롭게 상품 유통이 잘 되고 서로 다닐 수도 있다”(사례 10), “외국에 유학도 많이 가고 다른 나라하고 교섭을 해야 한다”(사례 4)는 수준에서부터 동서독간에 그랬던 것처럼 남북한간의 경제적 교류를 활성화해야 한다는 생각(사례 5), 중국과 같은 형태의 개방(사례 8) 등으로 다양하다.

관료 등 엘리트 계층은 북한사회 발전을 위한 정책적 대안으로서 개혁·개방에 관해 좀 더 구체적으로 고민하기도 한다. 관료 출신의 한 북한이탈주민은 북한의 엘리트들 간에 개혁·개방에 대한 기대와 동시에 우려가 존재한다고 본다. 젊은 세대를 중심으로 한 개혁적 성향의 사람들은 개방을 하더라도 정권 유지가 가능한 것으로 보고 점

I
II
III
IV
V

진적인 개방을 해야 한다고 보는 반면, 보수적 성향의 사람들은 자유주의 바람이 들어오면 순식간에 확산이 되어 통제가 어렵다고 보기 때문에 개방을 선호하지 않는다고 말한다(사례 9). 중국식 개혁·개방은 어려우며, 현 체제와 정권을 유지하는 가운데 “자기식대로”의 개방을 추구하는 것만이 가능할 것이라는 말이다.

지식인들은 대북방송이나 간부강연제강 등을 통해 ‘비핵·개방·3000’에 관한 정보를 접하고 이에 민감하게 반응하기도 한다. 북한이탈주민의 구술증언에 의하면 비핵·개방·3000에 관해서 공공연하게 얘기를 나눌 수는 없지만 개인적으로 신뢰할 수 있는 가까운 사람들의 모임에서 농담에 진의를 실어서 이야기하는 방식으로 대화가 이루어지는데, 그런 자리에서 오고가는 비핵·개방·3000에 대한 반응은 “잘 사는데 그것 밖에 안 주겠다고 그래?”에서부터 “우리는 한 달러도 없는데 삼천불이면 감사하다”, “실질적으로 북한에 도입되게 되면 생활은 정말 훨씬 나은 생활이 되겠다”는 것까지 다양하다(사례 4, 사례 5).²⁴⁸

일반 주민들은 한편으로는 개혁·개방이라는 단어로 상징되는 개혁적 조치를 바라고 있기는 하지만, 한편으로는 정치사상교육의 영향으로 현재의 상황이 유지되는 것을 어쩔 수 없는 일로 받아들이기도 한다. 개혁·개방은 곧 나라의 주권 상실과 외세에 의한 또는 남한에

²⁴⁸ 북한에서 하급행정간부로 일했던 한 북한이탈주민(사례 5)은 자신이 이해하고 있는 비핵·개방·3000에 대해 다음과 같이 말한다. “북한에서 알기로는 비핵은 핵을 반대한다, 핵개발 하지 말라는 것이고, 개방은 그저 개혁·개방, 그러니까 북한은 폐쇄주의 사회 아닙니까? 그래서 이런 남북 간에 교류, 이런 걸 해야 된다, 난 이렇게 들었어요. 판문점 그 문을 다 해체하고 서로 남북 자유에 대한 이런 걸, 3,000은 일년간 한 사람당 3,000달러를 이렇게 해가지고 그걸 하겠다. 그걸 두 가지 다 하는 조건에서 하시면 3,000달러를 주겠다, 3,000달러 소득이 되게 도와주겠다. 그렇게 얘기를 들었어요.”

의한 지배와 종속을 가져올 것이라는 지배 담론은 일제하 식민 통치의 경험이나 6.25 전쟁 때 미군에 의한 학살의 기억을 불러일으키는 ‘기억의 정치’를 통해 주민들 속에서 적절한 효과를 거둔다. 그 결과 북한의 주민들은 “개혁·개방을 하면 잘 사는데, 하지 않으니까 거기에 대한 불만도 갖고” 있으면서, 동시에 “개방을 하면 외부적인 나쁜 게 많이 들어오기 때문에 할 수 없다, 정부가 그걸 승인 안 한다고” 생각하면서 현재의 상황을 감수한다(사례 8). 한편으로는 “이렇게 해서는 우리나라는 발전되지 않는다. 나라가 개방되지 않으면 안 된다”고 생각하면서도 다른 한편으로는 “이 사상체계에서 탈선되면 안 되겠다”고 생각하는(사례 4), 개혁·개방에 대한 이중적인 태도를 갖고 있는 것이다.

나. 생존 전략

(1) 시장 확대 방지 조치 시행

7·1 경제관리개선조치 이후 시장 확대 추세가 지속되고 있는 가운데 2000년대 후반부터 북한 당국은 시장 확대를 방지하기 위해 적극적인 통제 조치를 실시하고 있다. 2007년 강연 제강 “장사하지 말데 대하여”에서는 “시장 장사는 우리식 사회주의를 안으로부터 와해시키고 자본주의로 가는 길을 앞당기는 근본 원천”이라고 규정하고, “시장을 운영하면서 사람들 사이에 빈부차이가 너무 크게 나고 있다”고 우려하면서 주민들이 “말은 직종에서 더 많은 일들을 하자”고 권고한 바 있다.²⁴⁹

²⁴⁹ 이승용, “북한당국의 통제강화와 주민생존권,” (평화재단 제21차 전문가포럼 자료집, 2008), p. 4.

I
II
III
IV
V

시장에 대한 통제는 주로 시장 운영시간 제한, 판매 품목 제한, 장사 연령 제한 등의 형태로 이루어지고 있다. 장사 연령은 주민들의 식량 사정이 어려울 때는 상향조정되었다가 식량사정이 호전되거나 시장이 지나치게 활성화되면 하향 조정되는 경향을 보인다. 2007년 12월부터는 45세 이상만 장사를 허용하도록 제한하였고, 일부 지역에서는 40세 미만의 여성들에게 장사를 금지하는 조치를 내리기도 하였다 한다. 최근 들어서는 장사 연령 제한은 물론이고 주요 도시에서 9월 중순경부터 음식 장사를 금지하는 등 장사 금지 품목을 확대하고 있고, 쌀 가격을 비롯하여 거래가격에 대한 단속도 실시하고 있다. 특히 매점매석 행위에 대한 집중단속을 시행하여 매점매석을 한 일부 무역업자들을 비공개처형했다는 소식도 전해지고 있다.²⁵⁰

시장에서 판매하지 못하는 금지 품목도 최근 몇 년간 계속 늘어나고 있다. 2006년에는 꺾담배, 수입제 완구류, 가구류와 합판, 경질유리 제품 등의 시장판매를 금지시켰으며, 2007년 8월에는 화장품을 단속하여 각 도시의 주요 시장에서 가방, 화장품, 중고옷, 중고 피복류 매장이 사라졌다.²⁵¹ 2009년 5월부터는 전국적으로 시장에서 음식을 팔 수 없도록 하였다.²⁵² 이는 식량 낭비를 막기 위한 것으로, 금년 들어 악화되고 있는 북한의 식량 사정과 관련된 조치로 추정된다. 영세소상인들이 가장 많이 판매하는 품목 중 하나인 식료품 판매가 금지됨에 따라 시장의 매대 판매자가 감소하였다고 한다.²⁵³

250- 『오늘의 북한 소식』, 198호.

251- 이승용, “북한당국의 통제강화와 주민생존권,” pp. 4~5. 평양 시장에서 장사를 했던 한 북한이탈주민은 2006년에 시장 판매를 금지시킨 물품은 자전거, 돼지고기, 완구, 전기제품, 레저, CD, 꽃 등이었다고 증언한다.

252- 『오늘의 북한소식』, 280호.

253- 『오늘의 북한소식』, 275호.

북한 당국은 또한 시장 개장 횟수를 통제하고, 더 나아가 종합시장을 농민시장으로 개편함으로써 시장의 확대되는 것을 막으려고 있다. 2008년에는 “장사로 생계를 유지하는 백성들이 무질서를 일으킬 수 있다는 점을 감안해 통제와 법규칙을 강화하고, 중앙당의 결정에 도전하거나 회피하는 현상이 없도록 해야 한다”는 취지에서 2009년부터 매일 하루만 시장을 열도록 하겠다는 지시문이 하달되었다.²⁵⁴ 종합시장을 상설시장이 아닌 농민시장으로 개편하여 식량과 공업품을 제외한 농산물만 판매하도록 하고, 공업품은 국영 수매점에서, 식량은 각 구역 배급소에서 판매하도록 한다는 종합시장 폐지 방침은 2009년 6월에 평성시장 폐쇄 지침 발표를 시작으로 가시화되고 있다. 평성시장은 전국에서 가장 규모가 큰 시장으로, 평양에 인접해 있어 전국적 도매시장의 기능을 수행해왔다. 이에 북한 당국은 전국 도매시장 역할을 한다는 이유로 평성시장을 가장 먼저 폐쇄하고, 대신 여러 구역에 작은 장마당을 운영하도록 지침을 내린 것이다.²⁵⁵ 평성시장 폐쇄에 즈음해서 전국적으로 인민반에서는 시장을 당의 의도대로 관리 운영할 데 대한 강연을 실시하였다고 한다. 강연에서는 “시장은 비사회주의의 서식장이요, 자본주의의 본거지”라며, 차관 장사, 도매 장사를 엄중히 금지하고, 거래 금지 품목에 대한 단속을 철저히 할 것을 강조하였다. 또한, 시장 주변에서 장사 행위가 없어지지 않고 계속되는 현상, 기관, 기업소들에서 개인 장사꾼들이 장사하도록 조성시켜 주는 현상, 기업소 자체로 장사판을 벌여 놓는 현상, 젊은 여자들이 계속 장사하는 현상, 평성 시장이 전국 도매 시장이 되고 있는 현상, 시장 자체적으로 판매소를 만들어 장사하는 현상, 손수레

254. 『오늘의 북한소식』, 248호.

255. 『오늘의 북한소식』, 284호.

I
II
III
IV
V

끄는 사람들이 많은 현상 등을 일일이 지적하며 이런 현상을 철저히 근절시켜야 한다고 하였다.²⁵⁶

이는 주로 장사 연령과 시장 운영 시간을 제한하던 근래의 조치에서 한층 강화된 통제 방식으로, 향후 경제 및 식량 상황이 호전될 경우 시장의 대폭 축소 시도로 연결될 것으로 전망된다.

시장 통제 강화 조치에 대해 주민들의 반발과 불만이 커지고, 일부 지역에서는 시장 단속원과 장사를 하는 주민들 간에 마찰이 벌어지고 있다.²⁵⁷ 이러한 상황 속에서 시장활동을 대신할 배급을 국가가 제공하지 못하면서, 실제로는 시장에 대한 통제를 강력하게 시행하지 못하고, 생계가 곤란한 일부 젊은 여성들에게는 장사를 허용하는 등 규제를 완화하는 모습도 보이고 있다.²⁵⁸

시장 단속뿐 만 아니라 2008년에 소토지 농사를 금지한다는 방침을 내렸지만, 식량 사정으로 인해 방침 실시를 유보하였고, 2009년에 소토지 회수를 시작하였다. 이에 소토지를 회수당한 일부 극빈층이 자살하는 사태가 발생하였고, 소토지 농사 이외에는 다른 생계수단이 없는 주민들은 당국의 단속을 피해 여전히 소토지 농사를 짓고 있다

²⁵⁶ 『오늘의 북한소식』, 278호.

²⁵⁷ 이러한 사례는 주로 “좋은벗들”에 의해 보고되고 있는데, 이에 의하면 2008년 3월에는 청진에서 시장 안의 판매대 철거에 대해 수천명이 모이는 집단적 항의사태가 벌어졌다고 한다. 2009년 6월에도 평안남도 순천시에서 장사가 금지되어 있는 젊은 여성들을 단속하고 시장 관리세칙을 전달하는 과정에서 집단적인 항의사건이 발생하였다고 한다. 실제로 어느 정도의 인원이 모여 어느 수준의 항의를 하였는지는 정확히 확인할 수 없으나, 이전 시기에도 청진 지역에서 장사 단속에 대한 집단적 항의 사태가 종종 있었다는 북한이탈주민의 증언(사례 2)으로 미루어볼 때 장사단속과 관련된 주민들의 집단적 항의가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

²⁵⁸ 좋은벗들에 따르면 청진 등지에서는 “시부모를 모시고 힘들게 사는 여자들, 남편들이 대학생이어서 로임이나 배급을 기대할 수 없는 여자들, 그 외 여자가 시장에 나가 벌어야만 살 수 있는 집들”을 확인해 일부 장사를 허용했다고 한다. 『오늘의 북한소식』, 272호.

고 한다.²⁵⁹ 당국은 끊임없이 시장과 소토지농사 등 시장활동에 대한 통제의 정도를 높이고 있지만, “사람들의 명줄이 달려있기 때문에 강화하려고 해도 강화할 수가 없는”(사례 6) 현실인 것이다.

(2) 주민 소비생활 향상

주민들 대다수가 생계와 의식주 공급을 의지하고 있는 시장을 축소하고 소토지농사를 금지하는 북한당국의 조치들이 실효성을 얻기 위해서는 시장을 대체할 수 있는 생필품 공급과 소비의 확대가 이루어져야 한다. 이에 북한 당국은 실질적인 주민 소비생활을 향상하고, 의식주 공급을 확대하기 위해 노력하고 있다. 이는 특히 북한당국의 최근 정책방향에 두드러지게 나타나고 있다. 2008년에 신년공동사설에서는 “2012년 강성대국건설”을 중기 국가비전으로 하여, 경제건설과 인민생활 향상을 최우선 과제로 제시한 바 있으며, 2009년 신년공동사설에서는 인민생활을 높이기 위해 먹는 문제 해결, 생필품 수요 보장 등을 강조하였다. 농업 부문의 생산 증대를 위해 종자혁명, 두벌농사, 감사농사혁명, 콩농사방침 등 당의 방침을 관철할 것을, 경공업 부문에서는 내부예비를 동원하여 인민소비품 증산 및 상품 공급 사업을 개선할 것을, 건설부문에서는 평양시 살림집 건설 등을 과제로 제시하였다. 올해 4월에 시작된 150일 전투에서도 “먹는 문제, 인민 소비품 문제, 자립적 민족 경제를 세계적 수준으로 끌어올리는 문제”를 “경제 전선의 당면한 기본 전투 목표”로 삼고 있다.

북한 최고인민회의 상임위원회는 2009년 7월 22일 정령 제161호를 통해 식료일용공업성을 신설한다고 발표하였다. 식료일용공업성 신

259. 『오늘의 북한소식』, 279호, 288호.

설은 ‘인민 소비품 보장’을 실현하기 위한 북한 당국의 가시적인 조치의 일환으로, 주민들의 일상적 생활여건의 개선을 목적으로 하는 것이다. 또한 그동안 가동이 중단되었던 의식주 관련 소비품 생산 공장을 개보수하여 재가동하거나 새로운 공장을 건설하고 있다. 2009년 들어서 사리원곡산공장, 해주어린이식료공장, 함흥기초식품공장 등을 개·보수 중에 있고, 평양, 평성, 신의주, 원산, 강계, 재령, 혜산 등 각 도별로 「종합식료가공공장」 건설을 추진 중에 있다.²⁶⁰ 지난 10여년간 가동이 중단되었던 2·8비날론연합기업소에 대한 전면적인 개보수 공사가 연내 완공되어 내년부터 비날론 생산이 재개될 예정이다.²⁶¹ 생산공정이 완전 가동되면 500여종의 화학제품이 생산되며, 중간제품인 염화비닐은 경공업 원료로, 가성소다는 비누의 원료로, 염산은 발효간장 등 기초식품의 원료로 각각 쓰인다. 이 사실을 보도한 조선신보에서는 “비날론의 생산 재개는 경제 발전과 인민생활 향상을 위해 절실히 요구되는 화학제품들의 공급체계도 다시 정비된다는 것을 의미한다”고 주장하였다.

의식주 공급의 확대뿐만 아니라 공급 품목의 다양화와 서비스 질 개선을 위한 노력도 기울이고 있다. 식생활 부분에서는 콩국수, 라면 등 대용식량의 개발과 대량생산에 박차를 가하고 있다. 외국 자본과의 협력을 통해 외식산업도 개발하고 있다. 그 대표적인 예로 2009년 6월 평양에 패스트푸드점인 “삼태성청량음료점”이 문을 열었다. 이 음식점은 싱가포르 기업의 설비 제공 협조를 통해 운영되는데, ‘다진 소고기와 빵’(햄버거), ‘구운빵지짐’(와플), ‘다진 물고기과 빵’(피쉬버거), ‘남새와 빵’(야채빵)이 있으며 다진 소고기와 빵, 감자죽, 김치로

260- 통일부, 『주간북한동향』, 953호.

261- 『조선신보』, 2009년 8월 20일.

구성된 ‘정식’, 탄산수와 금강생맥주 등을 판매한다. 한편 기호식품인 맥주에 대한 상업성 TV광고를 최근에 방영한 바 있다. 2009년 7월 2일에 조선중앙TV를 통해 처음 방송된 대동강 맥주 광고에서는 “첨단기술을 도입한 흰쌀 맥주 개발”, “발효도가 높고, 연하고, 깨끗하고, 상쾌한 맛”, “국제규격화기구의 품질인증(ISO 9001) 획득” 등 이 맥주의 특징을 소개하고, “탄수화물, 단백질, 비타민B2, 광물질” 등의 영양성분으로 스트레스 해소와 이노에도 좋다고 기능적 특성도 언급하고 있다. 대동강 맥주에 이어 개성고려인삼도 옥류관의 ‘메추리 요리’도 TV광고를 방영했다. 또한 24시간 연중무휴로 운영하는 삼일포 특산물공장 직영 삼일포특산물상점을 김정일 국방위원장이 현지지도하고, 방송매체에서 이 공장을 “주민들에 대한 봉사활동에서 일대 전환”을 일으키는 본보기로 선전하는 등 주민들에 대한 서비스를 강조하고 있다.²⁶²

또한 주민들이 착용하는 의복에 대한 규제가 감소하고 디자인 개발을 통해 의생활을 다양화하기 위해 노력하고 있다. 북한은 종래에 여성의 바지 착용을 단속하는 등 주민들의 의생활에 많은 규제를 가해왔다. “여성들이 바지를 입고 다니는 것은 우리식이 아니라며, 우리식이 아닌 이색적인 옷차림은 우리의 민족적 정서를 흐리게 하고 사회의 건전하고 혁명적 분위기를 좀먹게 해 철저히 배격할 것”을 강조하였다.²⁶³ 올해 초까지도 여성들의 복장 단속이 거리에서 이루어져, 작업에 동원된 여성들이 동원을 의식하여 바지를 입고 그 위에 마대자루 같은 치마를 덧입는 경우가 있었다고 한다.²⁶⁴ 그러나 최근에는

262. 『연합뉴스』, 2009년 7월 17일.

263. 『조선여성』, 2005년 9월호.

264. 『오늘의 북한소식』, 285호, p. 2.

I
II
III
IV
V

여성들이 여름철에도 “단정한 차림”의 바지를 입을 수 있게 옷차림에 대한 규제를 완화하였다. 2009년 8월 9일자 노동신문은 “여성들의 단정한 바지나 남자들의 T셔츠도 옷차림 문화를 보다 다양하게 발전시켜 나가는 데서 중요한 몫을 차지한다”고 하며 여성들에게 “단정한 바지” 차림을 권장하고 입어도 좋은 바지와 피해야 할 바지를 열거한 바 있다.

복장에 대한 규제 완화와 함께 여성의류 디자인의 다양성을 제고하는 모습도 보이고 있다. 북한은 의복디자인도 집단적으로 생산해서 보급하고 있는데, 최근 들어 디자인 생산단위가 다양해지면서 주민들의 선택의 폭이 크게 늘어났다. 현재 의상디자인 단위는 경공업성 피복연구소, 중구역종합양복점, 조선민예련합상사 민족의상제작단, 조선문학예술총동맹 조선옷제작단 등 북한 전국에 30여 곳 정도 운영되고 있다. 특히 경공업성 피복연구소는 유행을 선도하는 대표적인 의상디자인 집단인데, UNDP를 비롯한 국제기구의 협조로 평양 통일거리에 피복연구소 혜성중간공장과 모델극장을 새로 지었다.²⁶⁵ 최근 ‘피복연구소’에서는 명절옷, 일상옷 등 시대적 미감에 맞는 200여점의 “우리식 여성 계절옷” 디자인을 연구하고 이를 보급하고 있다.²⁶⁶ 이중 결혼식옷은 밝고 화려한 흰색, 연분홍색과 잔잔한 무늬로, 명절옷은 민족적 색채가 짙도록 밝고 은은한 색으로, 중년 여성들의 명절옷은 저고리와 치마의 색을 서로 달리하고 색 배합을 보다 세련되게 발전시키고, 노인용 옷들은 편직천을 이용하여 고상함을 추구하는 방향으로 디자인하도록 하고 있다.

265- 『민족 21』, 2009년 9월호.

266- 『중앙통신』, 2009년 8월 24일.

(3) 사회적 일탈에 대한 통제 강화

북한 당국은 2000년대 중반부터 경제난 지속과 대외사조 유입에 따른 주민 동요와 사회적 일탈행위를 방지하기 위해 각종 검열과 일탈행위에 대한 처벌을 강화하고 있다. 특히 인신매매, 한국 도주, 외국과 한국으로부터의 현금 수수, 손전화기를 통한 중국과의 연락, 마약 장사 및 밀수, 무직, 무단 숙박 등 ‘비사회주의’ 행위를 집중 단속하고 있다. 2008년 초에는 일곱가지 비사회주의의 검열 요강이 국경연선지역에 전달되었으며, 대남 접촉자나 탈북자 가족들을 대상으로 한 ‘비사회주의의 검열 그루빠’의 검열 활동도 강화되었다. 국경연선지역을 대상으로 하는 비사회주의의검열에서는 가족 구성원 명단, 인원, 구성 상태 등 기본적인 기본 인적사항은 물론, 생계 부양자, 장사 여부와 품목, 중국 거주 친척 유무 등을 상세하게 파악한다. 이는 도강을 방지하고 정보 유출자를 적발하는 것을 목적으로 하는 것이다.²⁶⁷ 국경연선지역에서의 숙박검열과 주민 통행에 대한 단속도 강화하여, 통행증이 없는 사람들에게는 구류 등의 처벌을 내리고, 통행증이 있더라도 외지에서 온 방문자들에게는 행선지와 방문 목적을 탐문하고 있다고 한다.²⁶⁸

이러한 검열은 국경지역에서 빈번히 발생하는 중국으로의 월경과 정보 유출을 방지하기 위한 것이다. 좋은벗들에 따르면 북한 당국은 2008년 11월에 “국가보위부의 법적 통제를 강화하고, 범죄자에 대한 형사재판의 효율을 높이라”는 내용의 방침을 내놓고, 도강자에 대해서는 중국과 한국에 대한 환상을 갖고 탈북하는 것으로 간주해 법적

267. 『오늘의 북한소식』, 261호.

268. 『오늘의 북한소식』, 267호.

통제를 강화하겠다고 밝혔다.²⁶⁹ 이 방침에 따라 도강자 처리 업무는 보안서에서 보위부로 이관되면서 불법월경에 대한 통제가 더욱 강화되고 있다.

북·중접경지역을 통해 합법적, 불법적으로 왕래하는 인구가 증가하고, 북한 내부 및 외부 사회와의 정보 교류가 활발해지면서, 북한 내부의 정보를 중국을 비롯한 외부 세계로 유출하는 행위에 대한 단속이 강화되고 있다. 전화통화를 통한 정보 유출을 방지하기 위해 2008년 6월부터 평양시를 제외한 전국의 가정에서 시외전화 사용을 금지하고 시외전화시 체신소를 통하도록 하는 조치가 취해졌다. 중국 등지로 정보를 유출하는 주요 통로가 되고 있는 핸드폰 사용에 대한 집중 단속도 이루어지고 있다. 중국 핸드폰이나 한국 핸드폰을 사용하다 적발될 경우 간첩행위로 조사를 하고 노동단련대 등 무거운 처벌을 하고 있다. 올해 초에는 국가보위부 전파탐지국에서 혜산, 신의주, 무산, 회령, 온성 등지에 대규모 검열조를 파견하여 24시간 전파 탐지 활동을 수행하였다.²⁷⁰ 국경을 왕래하는 인편에 의해 북한 내부 사정이 유출되는 사례도 빈발하고 있기 때문에, 이에 대한 통제를 강화하고 경각심을 고취하고 있다. 2009년 6월에는 당중앙위원회가 전체 당원들에게 “국가 기밀을 철저히 엄수할 데 대한 방침”을 전달하여 “국가의 어떤 조그만 비밀도 밖으로 류포시키지 말 데 대해” 강조했다고 한다.²⁷¹

‘150일 전투’ 기간에는 각 근로단체별, 인민반별 주민동원과 관련하여 미등록 거주자에 대한 단속과 조직생활누락자, 무직자 등에 대한

269. 『오늘의 북한소식』, 259호.

270. 『오늘의 북한소식』, 266호.

271. 『오늘의 북한소식』, 285호.

집중적 단속도 이루어지고 있다.²⁷² 이 이외에도 마약이나 공장 설비 등 거래 금지품목을 밀수, 밀매하는 불법행위에 대한 통제도 강화되고 있다.

그러나 당국의 이러한 통제 강화가 주민들에게 그대로 관철되는 것은 아니다. 북한에서 보안기관의 간부를 했던 한 북한이탈주민은 “아무리 통제를 강화해도 실제로는 완화되었지 역행한 적은 없다”고 말한다. 통제가 실질적인 효과를 발휘하기 위해서는 주민들이 일탈 행위를 하지 않고도 안정적으로 생활을 유지할 수 있도록 해주어야 하는데, 지금으로서는 그것이 불가능하기 때문이다. 다른 북한이탈 주민(사례 4)도 2008년도에도 당통보 지시문이 내려와 “사람들을 사회주의 틀거리에 잡아넣으라”고 했으나 그 후에도 주민들이 체감하는 통제의 정도는 그다지 강해지지는 않았다고 말한다. 북한이탈주민의 증언을 종합해보면 당국의 통제 강화가 실제 생활에 영향을 주는 정도는 지역에 따라 상당한 편차가 있다. 시골에서는 당국의 통제 강화가 큰 영향력을 미치기 때문에, 2000년대 중반 이후로 불법영상품 시청이나 도강 등과 같은 일탈행위가 크게 줄어든 반면(사례 10), 대도시 등의 국경연선의 인구밀집지역에서는 통제에도 불구하고 여전히 각종 일탈행위가 성행하고 있다. 이렇게 당국에서는 통제를 강화하지만, 주민들이 실제로 체감하는 통제의 정도는 크게 강화되지 않는 것은 주민들과 직접 대면하면서 통제를 담당하는 보안기관의 담당자, 간부들과 주민들 사이에 일탈행위 적발과 처벌을 두고 뇌물 수수와 안면관계 등이 개입된 흥정과 교섭의 관행이 작용하기 때문이다.²⁷³

272. 『오늘의 북한소식』, 293호.

273. 이러한 상황에 관해 한 북한이탈주민(사례 3)은 다음과 같이 증언한다. “2005~6

I
II
III
IV
V

간부들이 뇌물을 받고 일탈행위를 눈감아주거나 직위를 이용하여
 위법행위를 하여 돈을 버는 행위가 사회적 문제로 제기되자, 최근에는
 간부들의 일탈행위에 대한 검열과 처벌이 강화되고 있다. 일탈과
 불법행위에 간부들이 관련되어 있으며, 간부들의 일탈행위를 방지해
 야 주민들에게도 설득력이 있다는 판단 하에, 국가안전보위부의 핵심
 간부들과 금성정치대학의 우수 학생을 선발해 국경연선지역에 중앙
 당 검열그루빠를 파견했다. 이 검열 결과 신의주시에서만 60여명의
 간부들이 직무를 이용해 밀수에 가담하거나 뇌물을 받고 밀수를 눈감
 아준 혐의로 조사를 받거나 구류되었다고 한다.²⁷⁴ 또 주민들이 간부
 와 보안담당자, 군인들의 위법 행위를 신고한 신소를 중앙당에 제기
 하여, 2009년 5월에는 중앙당에서 강원도 간부 대상 비상검열을 실시
 하여 80여 명의 간부들을 구류, 예심을 받도록 했으며, 이중 20여명에
 게 교화형을 선고한 바 있다.²⁷⁵

(4) 정치사상교육 강화를 통한 체제 결속 도모

북한은 시장화 진전, 자본주의 사상 유입 등에 따른 체제이완을 방
 지하기 위해 사회주의 사상교양을 지속적으로 강조하고, 핵 개발과
 이에 대한 국제적 압력을 전사회적으로 부각시키면서 위기감 조성
 및 자신감 고취를 통한 체제 결속을 도모하고 있다. 사상교양의 주요
 내용은 사회주의 사상교양, 선군혁명사상 교양, 혁명전통 계승, 외부

년도, 그때는 일반통제가 세졌지. 정책화도 되고 많이 법기관들이 많이, 통제방법
 도 나오고, 많이 세졌는데 현실은 안 세졌습니다, 사람들 있는 데는... 통제하는
 일꾼들이 점점 더 깊이 물 젖어 있었기 때문에. 또 그거 쳐 버리면 자기가 생존수
 단이 떨어지니까.”

²⁷⁴ 『오늘의 북한소식』, 292호.

²⁷⁵ 『오늘의 북한소식』, 293호.

사상·문화 침투 방지 등이며, 김정일 위원장의 와병설 이후 김정일 위원장의 위대성과 그에 대한 충실성 교양이 사상교양의 주축으로 대두되었다. 2008년까지 선전대에서 일했던 한 북한이탈주민(사례 10)의 증언에 의하면 2000년대 이전엔 “농사에 집중하자”는 등의 경제선동이 주를 이루었는데, 최근에는 지도자에 대한 충실성 교양과 선군사상 관련 내용은 기본이고, “정치적 봉쇄, 불순녹화물 사상침투, 그걸 막기 위한 사상공세”가 가장 중요한 비중을 차지한다고 한다.

김정일 위원장 와병설 이후에는 그에 대한 충심과 일심단결을 강조하는 사상교육이 한층 강화되었다. 북한 매체들은 김정일 위원장이 북한 정권 수립 60주년을 앞둔 2008년 9월 5일에 하달하였다는 “조선민주주의인민공화국은 불패의 위력을 지닌 주체의 사회주의 국가이다”라는 제목의 담화문을 2008년 10월 10일에 발표하였다. 체제 내부 결속과 강성대국 건설을 강조하고 있는 이 담화문 발표 이후에 담화 학습과 담화 관철을 위한 실천운동을 독려하는 사상교육이 집중적으로 시행되었다.

사회주의의 변질은 사상의 변질로부터 시작된다고 하면서 주민 사상사업의 강화를 촉구하고 있는데, 최근에는 특히 북미관계 진전에 따른 주민들의 대미의식 변화를 우려하여 제국주의에 대한 환상을 극복할 것을 강조하고 있다. 미국이 자유와 민주주의를 앞세워 사상을 무너뜨리는 ‘유화전략’을 구사하고 있는데 “유화전략은 당근과 채찍전술에 바탕을 둔 침략과 간섭전략”이며²⁷⁶, “변화와 다무적 협조 외교 타령을 요란스럽게 떠들고 있지만 그 본심은 이전 행정부와 조금도 다름이 없다”고 비난하고 있다.²⁷⁷

276. 『노동신문』, 2008년 8월 14일.

277. 『노동신문』, 2009년 6월 9일.

I
II
III
IV
V

최근 북한 주민들 사이에서 외부로부터 다양한 정보와 자본주의 문화가 유입·확산되고 있음을 경계하여, “제국주의의 민심교란 책동과 심리 모략전, 사상 문화적 침투”에 대해 “모기장을 단단히 쳐야 한다”며 외부 문화가 북한 사회 내부로 들어오지 못하도록 적극적으로 대처할 것을 주장하고 있다.²⁷⁸ 외부 사상문화가 유입되는 상황을 “총포성이 울리지 않는 전쟁”으로 규정하면서, “위험한 독소”이고 “마약”인 제국주의 사상문화에 “길을 열어주면 노예가 된다”며 “씩어 빠진 제국주의 문화가 내부에 들어오지 못하도록 철저히 경계하면서 제국주의 사상문화 침투책동의 반동성과 위험성을 폭로 단죄하고 그것을 짓부시기 위한 실제적인 조치”를 취해야 한다고 강조하고 있다.²⁷⁹ 2009년 신년공동사설에서도 북한당국은 내부적 사상통제 강화에 대한 의지를 강하게 드러냈다. “시대에 뒤떨어진 낡은 사상잔재와 이색적인 생활풍조가 추호도 용납될 수 없다”, “제국주의의 사상 문화적 침투와 심리모략전을 단호히 짓부시고 사회주의 생활양식을 더욱 철저히 확립해나가야 한다”는 등의 언급은 북한당국이 느끼는 자본주의 문화 유입에 대한 위기감이 크다는 것을 반증한다.

특히 서구 사상문화의 영향에 민감한 청소년층에서 남한 문화와 유행을 선호, 모방하는 현상이 확산되고 있다는 점은 향후 큰 체제 위협 요인으로 작용할 수 있다. 이에 북한 당국은 청소년층이 중국 등지로부터 유입되는 서구 문화와 유행, 남한 영상물 등에 민감하기 때문에 이들이 “제국주의 민심교란 책동”의 주요 대상이 될 수 있음을 경계하면서,²⁸⁰ 청소년에 대한 사상교양, 혁명전통교양을 강화할

278. 『노동신문』, 2008년 1월 31일, 2008년 5월 2일, 2008년 5월 23일.

279. 『노동신문』, 2009년 2월 26일.

280. 『노동신문』, 2008년 5월 2일.

것을 촉구하고 있다. 외부의 적들이 “시련을 겪지 못하고 평화로운 생활에 도취된 새 세대들을 반동적인 사상공세의 기본목표로 정하고” 있는 만큼 새 세대들의 계급의식을 높이기 위한 사업을 강화해야 한다는 것이다.²⁸¹ “새 세대들에 대한 계급교양사업을 소홀히 하면 그들이 반동사상에 쉽게 오염되게 되며 이미 이룩한 혁명의 전취물을 순간에 말아먹을 수 있기” 때문에, “제국주의자들이 민족성을 말살하고 사회주의 사상 진지를 허물기 위한 사상공세의 촉수를 청소년들에게 돌리고 있는 것”에 대응해 “강성대국 건설세대”인 청소년들에 대한 혁명전통 계승을 강화할 것을 거듭 강조하고 있다.²⁸²

서구 자본주의 문화와 외부 정보의 유입은 주로 문화 매체와 방송을 매개로 이루어지고 있는데, 이에 대한 북한 당국의 대응 역시 강연 등의 정치사상교육 뿐만 아니라 문화매체를 통한 사상교양 형태로도 이루어지고 있다. TV방송, 신문, 출판보도물, 문학예술 등 “사상문화수단”의 중요성을 강조하면서 이에 대한 국가의 통제 강화를 주장하고, 문화매체를 통한 외부 사상의 침투에 적극 대응하고 있다.²⁸³ 예를 들어 최근 ‘북·중 친선의 해’ 기념으로 “네온등 밑의 초병”이라는 연극을 상연하고, 김정일 국방위원장이 이를 관람하는 등 대대적인 홍보를 하고 있다. 이 연극은 1960년대 중국에서 창작·공연된 것으로, 일본으로부터 갓 해방된 시기 상해시에 주둔한 중국인민해방군 부대의 군인들이 자본주의 물질문화를 대하는 다양한 모습을 내용으로 담고 있다.²⁸⁴ 이 연극의 상연은 북·중 친선이라는 목적 이외에도 자

281. 『노동신문』, 2009년 2월 4일.

282. 『노동신문』, 2008년 1월 28일, 2009년 3월 12일.

283. 『노동신문』, 2008년 3월 7일, 2008년 3월 23일, 2008년 5월 23일.

284. 『노동신문』, 2009년 8월 17일, 통일부 『주간북한동향』 제957호.

I
II
III
IV
V

본주의 문화의 유입으로 인한 주민들의 사상적 오염에 대한 경각심 고취를 의도한 것이라 볼 수 있다.

또한 영화와 드라마 부분에서도 외부의 적과 싸우는 ‘반간첩’ 영화와 남한 사회의 모습을 왜곡·전달하는 영상물을 제작하여 상영하고 있다. 지난 7월에는 인민군 4.25예술영화촬영소에서 제작한 ‘조난’이라는 영화의 시사회를 당정 간부, 문예·언론부문 종사자, 평양시 주민들이 참석한 가운데 대동문영화관에서 개최한 바 있다. 이 영화는 공장에서 기사로 일하는 주인공이 반간첩투쟁을 벌이는 과정을 그린 영화로, 조선중앙TV는 이 영화에 대해 “적들과의 총포성없는 싸움이 계속되고 있는 오늘 사회주의 제도를 굳건히 지키려는 우리 인민의 투쟁에 의해 제국주의자들의 반공화국 모략책동은 조난을 면치 못할 것이라는 것을 생동한 예술적 화폭으로 보여준 영화”라고 소개하였다.²⁸⁵

주민들이 남한 영화나 드라마 등 영상물을 보고 남한 사회에 대한 동경심을 품는 것을 경계하기 위해, 남한 사회의 실상을 왜곡 전달하는 영상물을 제작하여 방영하고 있다. 2009년 7월 29일 조선중앙TV는 ‘위기의 남조선, 비참한 민생’이라는 제목의 프로그램을 방영했는데, 이는 남한 방송사 프로그램 가운데 실업난과 재개발 지역 주민의 생활, 버림받는 노인, 노숙자, 용산 참사, 의료비 문제, 교육비, 개인 부채문제, 자살문제, 연쇄살인 사건 등 남한 사회의 부정적인 모습과 취약계층의 어려운 삶을 담은 장면만 편집해 만든 것이다. 또, 북한이 탈주민(사례 5)의 증언에 따르면 남한에서 탈북자들을 고문하는 모습이나 탈북자들의 비참한 말로를 그린 영화를 상영하기도 하는데, 이

²⁸⁵ 『조선중앙TV』, 2009년 7월 16일; 『조선중앙방송』, 2009년 7월 11일.

러한 영화는 북한 주민들에게 남한 영상물에 비친 남한 사회의 모습에 대한 의구심을 갖게 하고 탈북에 대한 공포감을 조성하는 효과를 발휘한다.

사상교양 강화를 통해 자본주의 사상과 문화의 유입을 경계하는 한편, 북한의 핵 개발과 이에 따른 국제 사회의 압력에 대한 대응을 적극적으로 선전하면서 주민들의 결속을 도모하고 있다. 로켓 발사와 2차 핵 실험 전후로 북한이 핵보유국임을 대내적으로 적극 선전하면서 주민들의 자부심을 고취하고 있다. 2009년 5월 6일에는 조선중앙방송을 통해 국제사회에서 북한을 “완전한 핵보유국으로 공인하는 분위기가 고조”되고 있다고 선전한 바 있다. 이후 핵실험을 강행하고, 이를 “공화국의 최고 이익을 지키고 나라와 민족의 존엄과 자주권을 고수“하기 위하여 취한 자위적 조치라고 주장하였다.²⁸⁶ 유엔 안보리의 대북 결의안을 비롯하여 북한의 핵실험에 대한 국제사회의 제재가 가해지자, 5월말부터 6월에 걸쳐 평양을 비롯하여 도와 군 단위에서 간부, 근로자, 학생 등이 참가하는 핵실험을 자축하는 군중대회와 안보리 결의안 1874호를 규탄하는 군중대회를 연달아 개최함으로써 체제결속을 도모하였다.

²⁸⁶. 『민주조선』, 2009년 6월 9일.

IV. 개방 유도 전략



복합 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제

1. 기본 방향

가. 확고한 대북 인식과 목표 수립

북한정권은 개혁과 개방을 통한 경제회생과 주민생활의 향상 보다는 억압과 통제를 통해 정권을 안정시키는 것을 일차적 목표로 삼고 있다. 따라서 내각 보다는 군과 보위부가 중요하고, 인민경제 보다는 당 경제와 군 경제가 중시되고 있으며 국가안보 보다는 정권안보가 우선시 된다. 이것이 햇볕정책하 적극적인 대북 포용정책에도 불구하고 북한의 지도부와 정책이 변하지 않은 근본적 이유이다. 북한의 지도부를 개혁·개방의 의지가 있다고 보고 지원의 대상으로 삼은 햇볕정책이 한계에 부딪칠 수 밖에 없었다.

따라서 향후 대북정책은 북한의 변화라는 목표를 보다 분명히 하여야 할 것이다. 즉, 한국의 민주주의와 경제성장의 자부심을 바탕으로, 한국이 민족적 책임감에서 한반도 문제를 풀어나가는 데 주도적 역할을 수행하여야 한다. 한국의 자유민주주의, 시장경제는 지난 60년간 우리 국민이 스스로의 힘과 노력에 의해서 성취한 소중한 자산으로, 이를 더욱 발전시켜나가기 위해 노력을 기울이는 한편, 이러한 발전과 복지의 혜택에서 소외된 북한 주민의 처지에 대해 동정심과 책임감을 느껴야 하며, 이를 개선하기 위해 최선을 다해야 할 것이다.

남북관계 발전이란, 북한의 변화를 전제로 하여야 하며 우리의 대북 원칙은 이를 촉진시키기 위한 것이어야 한다. 햇볕정책에서는 남북관계를 특수관계로 보고 북한의 예외성과 특수성을 고려하였으나, 이명박 정부의 대북정책은 남북관계의 특수성에 입각한 경제협력으로는 남북경제공동체를 이루는 데 한계가 있다고 보고, 제대로 된 경험은 비핵화와 개방 이후에야 비로소 가능하다고 보고 있다. 즉 본격

I
II
III
IV
V

적인 경험은 민간 기업의 참여와 국제협력하에서 가능한 데, 이것이 되기 위해서는 비핵화와 개방이 선행되어야 한다는 것이다. 이명박 정부가 남북경협의 조건으로 제시한 비핵화, 재정부담 능력, 경제성, 국민적 합의 등은 남북관계를 특수관계가 아닌 정상관계로 보겠다는 것을 단적으로 보여주고 있다.

이명박 정부는 협박하에서건 도발 이후에건 북한이 요구하는 식의 남북거래는 더 이상 유효하지 않다는 원칙을 고수하였으며, 김대중 전대통령 조문 특사 방문시 일련의 과정을 통해 ‘끌려가기’ 이미지를 상징적으로 불식시킬 수 있었다. 특히, 북한의 핵무기 보유 의지가 분명히 드러나는 상황에서 ‘비핵화’라는 목표의식을 더욱 확고히 할 필요가 있다. 성급한 대화재개 의지로 자칫 ‘비핵화’와 ‘개방’이라는 핵심 목표를 간과하지 않도록 유의하여야 할 것이다.²⁸⁷

한편, 포용의 틀을 유지하여 북한의 고립을 방지하도록 하여야 할 것이다. 폐쇄적인 체제일수록 체제전환기에 폭력적인 사태가 일어날 가능성이 높고, 체제전환 이후에도 과정이 매우 느리다. 예컨대, 동구 사회주의 국가들의 체제전환에서 폴란드, 체코, 슬로바키아 등이 루마니아, 보다 성공적이었던 가장 큰 원인은 1950, 1960년대의 개혁 경험 여부이다. 폴란드와 체코는 1950, 1960년대의 개혁과정을 거치면서 지식인, 종교인, 노조 등 소위 ‘시민사회’가 형성될 수 있었고 1980년대말 위기 속에서 이들이 공산당 정권의 대안세력이 될 수 있었다. 루마니아에서 개혁·개방 경험의 부재, 극단적인 폐쇄·억압정책, 우상화 등으로 인해 스탈린식 차우세스쿠 일인독재가 지속되었기 때

²⁸⁷ 특히, 미국이 핵무기 등 과거 핵을 일단 덮어 두고 현재 핵인 영변 시설과 농축우라늄 시설만 해체하려는 소위 ‘선 비확산, 후 비핵화’ 논의에 일본과 공조하여 강력히 대응할 필요가 있다.

문에, 1989년 위기상황에서 공산당이 대화할 반체제그룹의 상대가 없었다. 이것이 루마니아에서 시민사회의 약세로 인해 혁명이후에 대안 세력이 집권할 수 없었으며, 혼란기를 거친후 공산당 시절의 노멘클라투라가 재집권하게 되는 근본적인 이유이다.

따라서 김정일 정권의 변화를 기대하기 어려울지라도 장기적인 관점에서 지속적인 포용을 통해서 북한의 차기 혹은 차차기 정권이 개혁·개방의 이점에 관심을 갖도록 할 필요가 있다.

나. 시장경제의 활성화 유도

북한의 성공적인 개방화는 미·북관계 정상화를 통해 국제사회에 정상적 일원으로 편입되고, 국가·사회관계가 정상화되며 권력구조가 정상화되는 것을 의미한다. 무엇보다도 선군정치의 경제적 표현인 선군 시대경제건설노선의 폐지가 필요하다. 선군 경제는 자본의 부족에도 불구하고, 높은 자본집약도의 산업구조를 고집하게 만들며 주민의 생활 수준을 극도로 악화시켜 왔다. 현재 북한 지도부는 새로운 대안들을 채택할 의향이 없는 것으로 보이거나 이를 이끌어내는 것이 개방유도 전략이라고 할 수 있다.

개방화를 위한 본격적인 개혁 과제로서 첫째, 무엇보다도 소유 부문의 개혁과제를 들 수 있다. 농업부문에서 생산책임제 도입, 소규모 사적 생산과 영리활동에 대한 허용이 필요하며, 사회·협동단체의 경제활동을 확대시켜야 한다.

둘째, 시장 요소의 제도화를 추진해 나가야 할 것이다. 아래로부터 자생적으로 창출된 ‘시장경제’를 활용하기 위해서 시장경제를 위한 제도적 장치를 마련하는 것이 시급하게 필요해진다. 현존하는 계획경

I
II
III
IV
V

제의 지표들을 서서히 축소해 나가야 하며, 가격 왜곡을 막고 화폐의 기능과 금융의 기능을 확대해야 할 것이다. 시장을 더욱 활성화시키고 국제시장과 연계시키도록 노력해야 한다. 이는 대외적 개방을 전제로 하고 있는 것이다.

셋째, 가격 자유화이다. 기업 자율성의 확대, 비(非)국유 상업망의 확대, 적극적 대외개방 등 긍정적 후속조치들은 단기적으로 거시경제의 불안정을 극복하고 경제를 호전시킬 것이며 중국적으로 경제 발전에 기여할 것이다.

넷째, 해외 자본의 경우, 당분간은 직접 투자 형식의 자본유치가 바람직하다. 상대적으로 저렴한 외자를 이용하여 국내 자금부족이라는 상황을 극복하면서도 해외 자금과 설비의 도입으로 선진기술의 국내 이전을 실현할 수 있는 것이다. 또한 직접투자의 경우, 투자 위험은 외국 자본이 지게 되며 급속한 자금 유동성이 낮기 때문에 북한의 국내 경제에 미치는 부정적인 영향도 적을 수 있다. 당연한 이야기지만, 그러기 위해서는 해외 직접투자가 유치될 수 있는 적절한 환경을 북한 국내에 조성해야 한다는 과제가 나서게 된다.

다섯째, 국가가 독점하고 있는 무역을 분권화시켜야 하며 환율을 현실화해야 할 것이다. 당연히 환율의 현실화는 가격체계의 개혁과 연계되어 있다. 그리고 경제특별구역(경제특구)을 확대하고 해외 투자가 원활하게 이루어질 수 있도록 제도 개선을 이룩해야 한다.

여섯째, 현재 국제 경제 구조와 상황이 북한의 개혁과 전환에 유리하기 위해서는 국제금융기구들과의 관계 설정이 대단히 중요한 것으로 보인다. 소련과 동유럽이 체제 전환을 하던 시기는 탈규제와 탈민족화 이념, 국가개입의 필요성에 부정적 흐름, 개방적 국제관계를 강조하던 시기였다. 따라서 체제 전환 과정에서 정치적 통제를 가할 단

위(국가)는 국내적으로도 국제적으로 취약했으며 전환 과정이 국제 금융기구의 역할로 대체되는 경향이 존재했다. 중국의 경우 독립적인 체제를 유지하면서 세계경제의 재조정의 영향을 크게 받지 않았고 대외 환경은 매우 안정적이었다. 1978년 경의 중국은 소련에 대항하는 미국의 지정학적 카드였고 당시에 전지구적으로 사회주의 체제의 존립 자체가 문제시되지는 않고 있었다.

하지만 북한의 경우 현 시기 체제 전환 과정은 이미 글로벌화된 국제 경제 환경에 그대로 노출될 가능성이 크다. 사실상 국가 권력이 이미 국가 내부에 대한 통제력이 취약해질 대로 취약해져서 국내외적인 균형을 확립하면서 체제 전환을 통제할 수 있는가가 관건이 될 정도이다.

따라서 일곱 번째, 북한은 국제통화기금(IMF)나 세계은행(WB) 등 국제금융기구로부터 자본을 대출하는 것 보다 민족자본(한국자본)을 활용하는 것이 바람직하고 말할 수 있다. 가령, 중국은 화교, 베트남도 화교 자본을 활용함으로써 국제경제 환경에 좌우되는 상황을 미연에 방지할 수 있었고, 개방화가 내부의 체제를 압박하지 않을 수 있었다.

그러나 북한은 개방화 전략보다는 생존 전략에 치중할 것이며 특권 경제를 유지하기 위해서 안간힘을 쓸 것이다. 따라서 이 경우에 북한을 개방화시키기 위해서는 특권경제에 유리한 환경을 외부에서 조성해서는 안되며 북한의 시장경제 부분이 활성화되도록 하는 것이 바람직하다. 북한 내에 존재하는 시장경제는 공급 부족 상태로 존재하는 시장경제이다. 이러한 시장경제를 활성화시켜서 북한 경제 구조에서 헤게모니를 행사하도록 만들고, 북한이 시장경제를 이용한 개방화를 염두에 두도록 유도하기 위해서는 공급 구조를 개선시키는 방법이 강구될 수 있다.

I
II
III
IV
V

다. 일괄타결과 한국판 샐러미 전술의 결함

한국과 미국의 대북 정책은 북한의 핵폐기를 전제로 한 ‘포괄적 패키지’ 혹은 ‘일괄타결’을 목표로 하고 있다. “북한 핵프로그램의 핵심 부분 폐기와 안전보장 및 국제적 경제지원을 교환하는” 일괄타결안(그랜드 바겐)에 따르면 북한의 핵폐기가 전제되지 않는 한 어떠한 의미 있는 경협이나 대규모 지원은 불가능하다.²⁸⁸ 그랜드 바겐은 북한의 비확산이나 3차 핵실험 포기 등은 북핵문제의 돌파구나 대북 지원의 조건이 될 수 없으며 북한의 명시적인 ‘핵무기’ 포기 의사가 전제되어야만 북한문제의 돌파구가 마련될 수 있다는 것을 강조하고 있다.²⁸⁹ 이 과정에서 북한이 큰 폭으로 우리의 요구를 수용하고 이에 상응하는 댓가를 촉구할 경우, 우리도 유연하게 대처할 준비를 할 필요가 있다. 예컨대 국군포로, 이산가족, 핵통제공동위원회 재개 등에 대해 북한이 유연한 자세를 보일 가능성도 배제할 수 없다.

남북관계에서 일괄타결을 추진한다면, 자칫 ‘퍼주기’로 흐르지 않도록 명실상부한 새로운 대북정책의 패러다임을 정립하여야 할 것이다. 일괄타결은 비핵화에 대한 북한의 전략적 선택을 조건으로 우리가 전례 없는 대규모 경제지원을 제공하는 것이다.²⁹⁰ 일괄타결은 대

288. 이명박 대통령은 9월 21일 ‘포괄적 패키지’를 보다 구체화하여 ‘그랜드 바겐’이라는 개념을 제시하기도 하였다. 즉, 협상 프로세스를 여러 단계로 나누지 않고 협상의 시작부터 최종 목표인 ‘비가역적 비핵화’를 상정하고 그에 따른 포괄적 대북 지원 청사진을 제시하겠다는 것이다. 『연합뉴스』, 2009년 9월 22일.

289. 2009년 11월 중 개최 예정인 미·북 양자 대화에서 북한이 비확산과 3차 핵실험 유보와 같은 유화적 제스처를 취하고 이를 댓가로 미국으로부터 핵무기에 대한 압박을 지연시키려 할 가능성이 높다.

290. 물론 북한이 항복에 가까운 남북간 빅딜에 응할 가능성이 높지는 않으나, 최근 미국의 대북제재 가동으로 북한은 위기에 처해 있고 무엇보다 시급한 식량난을 해결하기 위해 긴급지원을 필요로 하고 있다.

북제재를 위한 국제공조에서 이탈을 의미하는 것이며 이는 곧 대북제재의 와해를 의미하므로 정교하지 않은 빅딜은 자칫 북한의 숨통만 터주는 결과를 초래할 수 있다. 특히, 포괄적 패키지의 크기와 내용에 유의해야 할 것이다. 예컨대, 북한이 핵무기의 폐기조건으로 미국의 대북 적대시 정책 포기, 한국에 대한 핵우산 제거, 한미 동맹 파기를 내세우고 있음에 주목해야 할 것이다.²⁹¹

한편, 북한의 2차 핵실험이후 북핵문제의 해결은 더욱 어려워지고 있으며 김정일 정권하에서 북한의 핵포기는 불가능하지도 모른다는 주장이 강해지고 있다. 따라서 북한이 핵포기에 대한 전략적 결단을 내리기 전까지 일괄타결식 빅딜과 함께 점진적이고 단계적 스몰딜에 대한 전략도 동시에 마련되어야 한다.

최근 북한이 핵실험을 통해 핵능력을 지속적으로 발전시키고 핵무기 보유국으로서 인정받기를 원하는 한편, 미국과 남한에 유화적인 자세를 취할 경우 ‘외면하기’와 ‘포괄적 패키지’ 중간의 선택이 필요하다. 과거 북한의 전유물로 간주되었던 ‘샬리미 전술’과 ‘행동 대 행동’을 이제 우리가 사용할 필요가 있다. 즉, 북한의 유화적 제스처를 전적으로 환영하거나 전면 거부하기 보다는 북한의 행동에 맞는 맞춤형 대응을 할 필요가 있다. 북한의 최대관심사는 체제안정이며 이를 위해 핵개발과 내부통제 강화에 주력하며 대미, 대남 정책은 때로 강경하게 때로 유연하게 할 수도 있다. 따라서 핵문제 해결이라는 목표에 도움이 되는 방향에서 남북대화의 모멘텀을 유지하고 남북교류협력을 일정수준 유지하는 것이 필요하다.

²⁹¹ 북한의 이러한 의도는 2009년 2월 방북한 미국의 민간 대표단에 분명히 전달되었다. Morton Abramowitz, “North Korean Latitude,” *National Interest*, No. 100 (March-April 2009).

I
II
III
IV
V

사실 미국이 6자회담 틀을 유지하면서 미·북 양자 회담을 긍정적으로 검토하고 인센티브와 포괄적 패키지를 언급하는 것은 위기 관리를 위한 것이라고 할 수 있다. 즉, 북한이 핵 포기에 대한 전략적 결단을 내리지 않는 상황에서 현상을 관리하면서 점진적이고 단계적 변화를 추진하는 것이 불가피하다는 것이다. 따라서 미국은 조속히 6자회담에 복귀해 비핵화 2단계를 완료하는 것을 당면과제로 추진하고 있다.

북한이 핵을 고집하는 상황에서 당장 김정일 정권을 변화시키겠다는 전략이나 김정일 정권과의 빅딜을 통해서 핵문제 해결에 극적인 돌파구를 마련하겠다는 생각보다는 인내심을 갖고 북한 변화라는 중장기적 목표를 추진하는 것이 필요하다. 궁극적으로 북핵문제는 한반도의 통일 이전에 불가능하다는 견해도 있으나,²⁹² 포스트 김정일 정권 혹은 북한의 체제전환 등을 통해 이루어질 수도 있다. 즉, 당장에 북한의 지도부와 정책이 180도 전환되기를 기대하기 보다는 ‘접촉을 통한 변화’라는 기초를 유지하는 것이 바람직하다. 지난 수년간 북한의 정책과 지도부의 생각은 거의 변하지 않았으나 일반주민들의 생각은 크게 변화되었다는 것에 주목할 필요가 있다. 북한 당국이 무슨 말을 하더라도 북한주민들은 ‘수령님’이나 ‘우리식 사회주의’가 먹여 살리는 것이 아니라 내 자신이 살아나가야 한다고 생각하고 있다.

북한이 핵을 고집하는 상황에서 지도부와 정책을 변경하려고 한다면 현상황에서 할 수 있는 일은 별로 없으며 북한과 대화하려는 의도 자체가 성공할 가능성은 높지 않다. 따라서 단번에 북한이 핵을 포기하고 전격적으로 중국이나 베트남식의 개혁·개방과 같은 변화를 기대하는 ‘빅 딜’ 보다는 ‘스몰 딜’을 목표로 하는 것이 현실적이다. 즉,

²⁹²-Victor Cha, “Future of North Korea and South Korea-US Alliance: Adjusting to Emerging Realities,” (4차일민외교안보포럼 발표문, 2009. 9. 17).

대북정책의 단기 목표를 한반도 긴장완화, 남한내 정치적 안정을 통한 경제적 이득 등에 맞출 필요가 있다. 예컨대, 북한이 한계상황에 이르렀을 때 우리를 공격하는 것이 아니라 우리에게 도움을 청할 수 있는 분위기가 조성될 수 있도록 해야 할 것이다.

라. 대북지원과 남북교류의 투명성 확대

정책수단에 있어서 대북 지원과 남북협력이 북한의 변화라는 목표에 부합되도록 하여야 할 것이다. 과거 남북 교류협력의 확대는 남한 내부에 국한된 이야기며 북한은 하나의 집축점(통전부)으로 남아있었기 때문에 남북교류를 통해 남북간 화해를 이루고 이질감을 해소한다는 목표에 부합하지 못하였다. 이제 대북정책은 북한의 변화라는 목표에 부합되게 추진되어야 한다는 기본원칙에 충실하여야 할 것이다.

북한의 정권·사회관계 변화와 대북 지원의 정책적 의미를 재고해 봐야 할 것이다. 즉, 북한 내부에서 변화하고 있는 정권 대 사회 간의 의존과 갈등의 동태성에 주목할 필요가 있다. 1990년대 경제난이 발생한 이후 북한에서 정권-사회 관계에는 많은 변화가 진행되었다. 경제난으로 국가는 주민에 대한 엄격한 '통제와 보호' 능력을 상당 부분 상실하였고, 주민은 일상적 생존 문제와 관련하여 비정치적 분야에서 자율공간을 상당히 확보하였다. 그러나 국가는 '보호'에 대한 의무는 방기한 채, '통제'를 재확립하려는 의도는 상실하지 않았다.

국가의 통제 의지는 2005년 10월 배급제 재도입 시도 이후부터 두드러지게 나타났으며, 이러한 정책은 식량난 속에서 부정적 효과를 발생시키고 있다. 2008년 식량이 긴장하면서 주민전체의 문제가

I

II

III

IV

V

아니라 ‘하층민’만의 식량난을 야기시켰다. 그 이유는 내부 시장관계 발전과 빈부격차 발생 때문이다. 시장관계의 확장과 함께 국가권력의 부정부패와 결탁하며 공생하는 준기업형 신흥부자 계층이 발생하고 있다. 이들의 일부는 식량사정의 악화에도 피해를 받지 않는 것은 물론이고 오히려 식량난 악화의 틈새에서 부를 축적하면서 과소비자를 추구하는 단계에 접어들고 있다. 그러나 하층민은 국가의 ‘보호’를 받지 못할 뿐 아니라, 2005년 10월 이후 주요한 생계유지 활동인 텃밭 경작 및 생계형 시장활동에 대한 국가의 적대적 개입에 직면하고 있다.

정권-사회관계의 변화 속에서 북한 경제와 민생의 안정은 외부의 지원에 의존하는 상황이 지속되고 있다. 따라서 한국 등 외부의 지원은 북한 내부의 위기의 악순환을 중단시키는 방향에서 진행되어야 한다. 외부 지원은 북한의 기형적 시장구조, 정권과 신흥부자의 결탁, 사회안전망의 부재, 주민 일상적 생계활동에 대해 적대적인 정부정책 등을 개선하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 즉, 북한 내부 생산성 향상과 하층민 생계 보호에 기여할 수 있어야 할 것이다. 이러한 조건이 이루어져야 ‘인도적’ 지원이 정권에 의해 자의적으로 이용됨으로써 ‘인도적’ 위기를 초래하는 것을 방지하고 본연의 목적을 이룰 수 있을 것이다. 따라서 한국의 대북 지원이 북한 내부의 안정에 직간접적으로 영향을 주는 주요 변수로 등장한 상황에서 한국의 대북 지원은 보다 전략적 고려하에서 이루어져야 할 것이다.

요컨대, 대북 지원의 양이나 상호이익에 집착하기 보다는 교류의 방법과 질이 보다 중요하다. 즉, 지원의 양이 중요한 것이 아니라 지원의 방법이 중요하며, 인도적 지원에서 모니터링이 매우 중요하다.

2. 단계별 목표와 과제

서론에서 언급한 바와 같이 북한의 개방 유도 정책은 비핵화 달성 과정과 연동하여 달라져야 하기 때문에 북한의 핵폐기 결정 이전과 이후로 나누어 제시하고자 한다. ‘핵폐기 결정’이란 6자회담의 동결, 불능화, 검증, 폐기 과정과 같은 기술적인 측면 보다는 남아공이나 리비아의 예와 같이 핵폐기에 대한 북한 지도부의 진정되고 자발적인 ‘선언’과 이 선언을 이행하기 위한 후속 회담에 의해서 보장되는 것을 의미한다. 그러나 ‘핵폐기 결정’ 이전이라 하더라도 개방 유도 전략이 실행되기 위해서는 최소한 핵시설을 불능화하고 모든 핵프로그램에 대한 완전하고 정확한 신고와 이에 대한 검증은 필요할 것이다.

단계별 목표로서 핵폐기 결정 이전에는 “북한개방 유도환경 조성 및 시장경제로의 전환을 위한 초기조치”를 추진하고, 핵폐기 결정 이후에는 “시장경제로의 전환 및 세계 자본주의 경제체제로의 정상적 편입을 위한 포괄적 조치”를 추진하도록 한다. 각 단계별 개방화 전략은 정치·외교, 경제, 사회문화 세 분야로 분류하여 제시하고자 한다.

가. 북한의 핵폐기 결정 이전

(1) 정치·외교 분야: 북한 개방 유도 환경 조성

(가) 북한의 대남 두려움 완화

체제생존의 빈사상태에 빠져있는 북한 정권의 정책목표는 국내적으로는 정권의 정통성과 효율성, 강제성을 제고하여 사회통합을 유지하는 것이라고 할 수 있다. 정통성 제고란 김정일 국방위원장의 위대성 선전을 통한 통치의 정당화를, 효율성 제고는 경제난 타개와 주민

I
II
III
IV
V

불만 해소를 통해 사회에 대한 정권의 침투력 증가를, 강제성 확보는 만일의 경우에도 군부 등의 지지를 발판으로 사회통합을 유지하는 것을 의미한다. 북한에게 있어 대남관계는 이 목표들에 모두 영향을 미치는 요소이다.

정권의 안정성은 시행할 정책이 사회 전반에 얼마나 효율적으로 침투하여 국민의 호응을 얻느냐와 밀접히 관련되어 있다. 김정일 정권은 지금까지 침투의 효율성을 저해하고 있는 경제난을 타개하는데 주력해 왔으나 그다지 성과를 거두지 못하고 있다. 사회주의 원칙을 지키면서 실리를 추구한다고 하지만 “예비와 가능성의 동원을 통한 생산의 정상화”는 국가자원의 결핍으로 한계가 있고 “있는 생산 토대의 효과적 이용”도 역부족이다. 어려움을 조금이나마 완화시키려면 식량과 생필품의 공급 능력을 확대해야 하는데, 남한과의 경협 증대나 남한의 지원은 비교적 용이한 가용자원이다. 따라서 원만한 대남관계 유지는 효율성 증대를 위해서도 언제나 무시할 수 없는 요소이다.

그러나 남한으로부터의 지원 수용은 김정일 정권에게 있어 정통성 약화와 자본주의 문물의 유입에 따른 북한 주민의 사상적 이완이라는 부작용도 낳는다. 경제가 어려워지면서 주민들의 가치의식과 사회의식은 물신주의와 개인주의 등으로 빠르게 변화하고 있고 외부정보의 유입도 크게 늘어나고 있는 추세이다. 특히 주민들 사이에 남한의 발전상에 관한 소문과 남한의 드라마, 음악 등이 확산되고 있다. 이에 대해 북한 당국은 체제에 대한 선전선동을 통해 주민들의 사상교양을 강화함으로써 사회통합을 유지하려 애쓰고 있다.

안보문제 이론가인 부잔(Barry Buzan)은 분단국가의 경우 같은 민족의 존재가 오히려 국가안보에 위협이 된다고 주장했다. 분단국가

의 경우 현상의 변경을 필요로 하는 통일이 언제나 선이 되기 때문에 국력에서 우세한 한 쪽이 열세인 다른 한 쪽의 국가안보에 심각한 위협을 제기한다는 것이다.²⁹³ 북한에게 있어서도 남한의 존재는 심각한 위협이며 대남관계의 핵심적 고려사항은 안보사항이다. 남쪽으로부터의 위협을 제거하기 위해 남한에로의 흡수통일을 방지하는 ‘낮은 단계의 연방제’를 주장하고 ‘민족공조’라는 구호 아래 “조선민족 대 미국의 대결 구도를 실천”하도록 요구하고 있는 것도 그 때문이다.

2000년 이후 남북관계가 활성화되면서 남북관계의 진전 여부를 좌우하는 쪽은 언제나 남한의 영향을 경계하는 북한이었다. 북한의 입장에서 대남관계가 이념적 요소를 무시하고 경제적 실리 쪽으로만 치우쳐 여러 부작용을 양산하지 않도록 하는 것이 바람직하기 때문에 대남관계의 조정을 위해 가끔 남북대화를 중단시키는 상황을 연출한다. 이는 대남관계에서 느끼는 두려움의 반증이다.

이러한 상황에서 남북관계의 긴장은 북한에게 체제유지와 흡수통일에 대한 불안감을 고조시키고 경제협력을 방해하여 개혁·개방 정책의 추진을 어렵게 만든다. 따라서 북한정권의 개혁·개방을 유도하기 위해서는 남북관계 개선과 활성화가 필요하다. 단, 대남관계의 활성화가 북한사회의 통합과 체제유지에 부정적 영향만을 주는 것은 아니라고 북한정권이 확신할 수 있도록 조심스럽게 접근할 필요가 있다.

예컨대, 남북 당국자간 만남을 통해 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 북한을 발전시키려는 구상이지 북한을 흡수통일하려는 것은 아니라는 입장을 표명하는 등 우리 정부의 대북 정책을 진솔하게 전달함으로써

²⁹³ Barry Buzan, *People, states, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd ed. (Boulder: Lynne Rienner, 1991).

I
II
III
IV
V

오해를 불식시키고 이를 통해 북한의 개방에 대한 두려움을 완화할 필요가 있다. 특히, 개성공단사업을 비롯한 남북경협과 자본주의국가의 기업활동은 북한경제를 회복시켜 자본주의 경제체제에 대한 두려움을 완화시키는 동시에 선진경영기법을 교육하고 북한주민들의 왜곡된 정세인식을 교정할 수 있는 효과적인 방법이다. 따라서 개성공단 사업이 성공할 수 있도록 도와주어야 한다. 북한의 지도부도 개혁·개방이 필연적으로 노동당의 권력상실이나 체제변화로 이어지는 것은 아니라는 점을 확신할 수 있도록 조심스럽게 접근할 필요가 있다.

(나) 미·북 연락사무소 개설과 수교 논의 시작

북한 개방화의 가장 중요한 선결조건으로 미·북관계 개선을 꼽을 수 있다. 미·북 수교는 북핵문제가 해결된 이후에야 가능하지만, 북한의 개방을 촉진하는 수단으로서 연락사무소 개설과 수교 논의를 고려할 수 있을 것이다. 수교 원칙에 합의한다는 것은 미국이 요구하는 수교 조건에 합의한다는 것을 의미하며 이후 국제사회의 규범을 이행함을 의미한다.

이러한 측면에서 베트남의 대미 수교과정은 많은 시사점을 주고 있다. 베트남도 캄보디아 철군을 계기로 미국의 경제제재가 완화되는 등 미국과의 관계가 개선됨으로써 미국의 입김이 강한 국제금융기구로부터의 용자는 물론 서방 선진국으로부터 차관을 도입할 수 있었다. 베트남은 농촌경제의 활성화를 통한 국내 자본축적이 가능했지만 그것이 어려운 북한의 경우 경제개발에 따르는 비용을 전적으로 외자 도입에 의존해야 한다.²⁹⁴

²⁹⁴ 조명철·홍익표, 『중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향』 (서울:

그런데 북한이 국제금융기구로부터 자금을 지원받거나 서방 선진국으로부터 차관 및 개발원조를 얻으려면 개혁·개방프로그램을 스스로 제시하거나 국제금융기구와 차관공여국이 제시하는 개혁·개방프로그램을 수용해야 한다. 이는 필연적으로 북한의 변화나 개혁·개방을 유도하게 된다. 따라서 우리는 미·북관계 개선을 측면 지원할 필요가 있다.

베트남은 종래의 사회주의계획경제와 결별을 단행하고 시장경제를 도입하는 방향으로 나아갔다. 베트남은 계획경제체제를 포기한다 하더라도 사회주의체제 자체와 공산당의 일당독재체제를 유지할 수 있을 것이라고 확신했다. 나아가 베트남은 시장이행개혁을 통해 사회주의체제를 견지·강화하고 공산당 일당독재체제를 안정화시킬 수 있다고 믿었다. 그 일환으로 베트남은 해외로부터의 직접투자에 대해 국내경제건설에 외자를 받아들이는 동시에 국내시장의 일부를 개방하여 외자와 국내기업을 경쟁시키고 이로써 진출한 외자에 실리를 주는 정책을 실시했다. 베트남은 도이머이 선언 이후 가장 먼저 추진한 것이 외국투자법의 제정일 정도로 대외자본 도입을 위해 많은 노력을 기울였다.

요컨대, 미·북 연락사무소의 개설과 함께 북·일 연락사무소, 남북연락사무소 등은 북한의 개혁·개방 유도에서 긴요하며, 이를 위해 핵문제와 경직되게 연계시킬 필요 없이 추진하는 것을 고려할 수 있다. 오히려 북한의 개방은 리비아나 남아공의 예에서 보듯이 핵문제 해결에도 긍정적으로 기여할 것이다. 1994년 북한이 고심 끝에 미·북연락사무소 개설을 거부한 것은 역설적으로 필요성을 말해주고 있다.

대외경제정책연구원, 2000), pp. 46~47.

I
II
III
IV
V

(2) 경제 분야: 남북경협 확대 및 국제협력 지원

(가) 남북경협의 확대·심화

남북한간의 경제협력이 북한으로 하여금 개방화를 촉진시켰는지에 대한 논의는 지속되고 있는 중이다. 하지만 남북한간의 경제협력을 제외하고 북한을 변화시키기 위한 유효한 다른 대안을 찾는다는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 적어도 남북한 경협이 북한의 개방화를 촉진시킬 수 있는 계기들을 증가시킨다고 보아도 무방할 것이다.

남북한간의 경제협력을 통해서 북한을 개방화 쪽으로 견인해 내기 위해서는, 남북 경제협력의 구도가 개방화를 촉진시키기 위해 좀 더 정교한 장치로 구상될 필요가 있다. 즉 남북한 경제협력은 북한 내부의 다른 많은 지역들, 북한의 연관 산업 부문들과 연계성이 커지고 그 접촉면이 증가할 수 있도록 구상되어야 한다.

남한 정부는 민간 기업이 북한 전역에 더 많이 진출할 수 있도록 지원하고 전반적인 대북투자의 제약요인들을 제거하는데 주력해야 한다. 이런 상황에서는 북한에 진출한 남한 기업이 증가함으로써 북한 경제의 성격이 변화하는데 크게 기여하게 될 것이다.

남북한간의 경제교역은 남북한간의 상품이 다양한 형태로 교환되도록 하기 때문에 남한 상품의 북한으로의 유입을 제도적으로 보장하기 때문에 북한에 미치는 영향은 상품 유입 그 이상이라고 볼 수 있다.

우선 북한과의 경제협력 제도를 정립할 필요가 있다. 현재 이루어지고 있는 경제협력의 대표적인 사업은 개성공단 사업인데, 향후 통행·통관·통신 등 3통 문제를 해결하고 현재의 개성공단 사업을 제1단계에서 2, 3단계로 진척시키면서 경협구조를 고도화시킬 필요가 있다. 이와 병행해서 입주 기업 및 대북 투자기업의 활동에 장애를 제거

하고, 상사 분쟁 등 분쟁해결 제도 및 절차들(중국-대만 등의 사례를 참조)을 제도화하고, 입주 기업 및 대북 투자 기업의 경영활동상의 자유를 보장, 국제사회의 통용 원칙의 적용 및 확대 등의 방향으로 지속적으로 발전하게 될 경우 남북한간의 경제협력은 북한의 개방화를 촉진시킬 수 있는 계기들을 증가시키는 효과를 갖게 된다.

북한이 만약 핵폐기 프로세스에 합의하면 대북한 5대 분야(경제, 교육, 재정, 인프라, 복지)의 포괄적 패키지 지원을 본격화하고, 핵폐기 이행과 실천 단계에서는 포괄적 패키지를 완전히 가동할 수 있다. 여기에는 북한의 철도 및 도로의 현대화 및 확대, 주요 거점 지역의 통신 인프라 구축도 포함되어 있다.

한편 지하자원 개발, 농림수산 협력, 삼림협력 등을 진행해야 한다. 모든 것을 병렬적으로 진행하기 보다는 개방에 초점을 맞추어 개방에 적합한 산업 분야를 선별하여 진행하는 것이 바람직하다.

북한의 지하자원 및 에너지 공동 개발 사업도 추진시킬 필요가 있다. 북한의 현 상황에서 채굴 채광 시설이 태부족이기 때문에 한국의 자본의 투입은 협력모델을 창출하는데 큰 기여를 할 수 있다. 북한의 풍부한 지하자원과 우리의 기술과 자본을 접목시키는 방안이 고민되어야 한다. 북한으로서는 이 사업을 통해서 광업을 활성화하고 북한 내 2차 산업을 활성화시킬 수 있는 기반 조성 사업이 될 것이다. 남한 경제는 광물 수요를 충족시킬 수 있는 윈윈(win-win) 전략을 고민해야 한다. 특히 국제적인 자원 확보 경쟁 속에서 안정적으로 지하자원의 공급처를 확보할 수 있으며 우리 경제의 안정적인 지속성장에 기여할 것이다.

북한 경제의 침체는 사회주의 계획경제의 구조적 모순에 기인하지 만 산업생산에 필요한 에너지 및 원자재 공급 문제로 인해 심화된

I
II
III
IV
V

바가 크다. 산업 활동에 직결되어 있는 원자재의 공급애로가 해소되지 않고서는 북한 경제는 재건되기 힘들다. 그러나 북한 내부에 동원할 재원은 고갈된 상태이므로 따라서 한국을 포함한 외부로부터 투자를 유치하여 관련 설비와 장비를 현대하는 등 연관 산업을 육성해야 한다. 북한 지역에 에너지원을 개발하는 사업으로 북한 지역 내 발전소 건설방안, 러시아 극동지역의 에너지 수입을 위한 송유관 및 가스관 건설 사업 등을 추진할 수 있다.

농업 협력도 지속적으로 증가시켜야 한다. 북한의 식량난은 매우 장기적이고 구조적인 문제이기 때문에 농업 및 식량 생산 부문에서의 남북협력은 남한으로 하여금 지속적으로 북한 경제에 영향을 미칠 수 있는 프로젝트가 된다. 2005년에 개최되었던 남북경제협력위원회를 재개하는 등 북한농업체계를 변화시킬 수 있는 동력을 제공할 필요가 있다. 물론 궁극적으로 북한이 농업문제를 해결하려면 자체의 개혁과 개방을 통해서 농업에 필요한 기술과 자본을 외부에서 끌어들이야 한다.

한편, 완성품의 단순한 교역이나 남북한의 생산요소를 단순히 결합한 제품 생산(현재의 개성공단 등) 이외에 남북한이 상호간에 필요로 하는 원자재와 자원을 주고받는 새로운 경제협력 모델을 발굴해 낼 필요가 있다.

북한의 낙후된 경제구조로 인하여 남북한간의 경제협력의 확대에는 구조적으로 한계가 존재할 수밖에 없는 상황이며, 이러한 상황을 타개하고 경제협력을 질적으로 심화시키기 위해서는 기존의 경제협력 방식에 자재자원 교환 협력이라는 새로운 모델의 발굴을 통해 경제협력 활성화를 위한 새로운 돌파구를 마련할 필요가 있다.

남북경협 전망위적인 확대를 추진할 필요가 있다. 남북경협추진

위원회를 확대하여 각종 산업별로 추진위원회를 구성하여 전방위적 경제협력으로 확대 추진하여야 한다. 가령 농업임업경협추진위원회, 광업경협추진위원회, 어업경협추진위원회 등이 그 대안이 될 수 있을 것이다.

남북경협 확대를 위해 북한내 경제 특구와 관광 사업을 확대할 필요가 있다. 현재 북한 내에 운용 중에 있는 경제 특구는 개성공단과 라진선봉이 대표적이다. 현재로선 개성공단이 남북간 경제협력의 상징이자 모델 역할을 함에 따라 이의 확대는 남북한간에 암묵적으로 동의되고 있는 상황이다. 따라서 북한 내에 개성공단을 벤치마킹한 산업단지를 곳곳에 조성하도록 한다.

경제특구뿐 아니라 북한의 각종 지역이 갖는 메리트를 이용하여 그에 적합한 특성화 산업 단지를 개발하는 방법도 강구해야 한다. 임가공 단지, 조선 단지 등과 같은 특화단지 및 다양한 산업이 동시에 배치되는 대규모 복합단지로의 개발도 가능하다.

특성화 산업 단지는 개별 지역의 특성에 따라 한국의 공적 사적 자본이 투자하여 지역의 도로 및 철도 등 교통 및 운송 인프라를 구축하는 것을 기본으로 하여 생산 및 유통 시설을 건설하는 것이 바람직하다.

거점 지역 및 개방적 특구의 예상 후보지로는 항만을 갖춘 남포, 해주, 신의주 등을 들 수 있으며, 이들 지역 중에서 개발효과가 큰 지역을 거점지역으로 선정해 우선 개발해 나갈 필요가 있다.²⁹⁵

한편, 관광 사업은 필연적으로 인적 교류가 발생할 수 있는 사업이다. 즉 북한 변화에 커다란 역할을 할 수 있다. 중단된 금강산 관광과

²⁹⁵ 최수영, “상생과 호혜의 남북경협,” 『상생과 공영의 대북정책: 체계와 추진전략』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 169.

I
II
III
IV
V

개성 관광을 포함하여 북한 각지의 관광 요소들을 개발해내고 이에 적극적으로 투자할 필요가 있다. 현재 남북한 간에 관광지 개발지로서 가장 의제화되기 쉬운 곳은 백두산 관광이다. 관광 사업은 남한 관광객이 북한 지역을 직접적으로 들어가는 사업이므로 해당 지역의 개방화 마인드를 창출하고 증강시키는데 매우 유리한 환경을 만들어 준다.

(나) 북·중 국경 유통단지 구축

북한을 개방화시키는 초보적인 단계에서 중요한 전략은 북한 내에서 개방화에 유리한 경제영역을 이용하는 것이다. 그것은 무엇보다도 북한 내에 존재하는 시장경제는 공급 부족 상태로 존재하는 시장경제이다. 북한내부의 시장경제를 활성화시켜서 북한 경제 구조에서 헤게모니를 행사하도록 만들고, 북한이 시장경제를 이용한 개방화를 전략적으로 염두에 두도록 유도하기 위해서는 시장경제의 공급 구조를 개선시키는 방법이 강구될 수 있다.

이를 위한 가장 대표적인 방법은 북한과 중국 국경에 대규모 ‘도매 유통단지’들을 건설하는 것이다. 예를 들면, 중국 등 외부로부터 상품이 가장 많이 유입되는 신의주와 단둥(丹東)처럼 북중 국경 중 북중간 물류 및 유통량이 많은 중국측 도시에 대규모 도매 유통망을 건설하는 것이다. 대규모의 도매 유통단지를 건설하게 되면 북한측 상인이 매우 낮은 도매 가격으로 물품을 구매하여 북한으로 들어가게 되면, 이들은 다시 북한 전역의 도매 시장에 이들 상품들을 유통시키게 된다.

이 경우, 북중 국경의 대규모 도매 유통단지와 북한내 도매 시장의 연계, 북한내 도매시장과 중간 도매 시장의 연계, 그리고 각 소매시장

네트워크로의 연계와 유통을 통하여 도매 상인들의 시장 영향력이 점차 확대됨으로써 시장경제를 중심으로 한 북한 개방화가 이전보다 강력한 대안으로 존재하게 될 것이다.

이러한 시장 네트워크는 정보 네트워크로서의 기능을 하기도 한다. 상품의 유통 경로와 외부 정보의 유통 경로는 대부분의 사회에서 일치하는 경향이 있기 때문이다. 따라서 이러한 국경 지역의 대규모 도매 유통단지의 건설은 북한의 시장경제적 개방화에 새로운 동인이 될 수 있다.

대규모 도매 유통단지를 건설할 수 있는 지역은 중국 등 외부로부터 북한에 유입되는 상품이 많은 지역이 될 수 있다. 중국으로부터의 유입은 북·중 국경에 현재 교량이나 철도가 연결돼 있는 랴오닝성 단둥(丹東), 지린성 지안(集安), 린장(臨江), 창바이(長白), 충산(崇善), 난핑(南坪), 산허(三合), 투먼(圖們), 취안허(圈河), 훈춘(渾春) 등지가 중국산 상품이 북한으로 유입되는 통로가 되고 있다.

신의주(평북), 혜산(양강도), 무산(함북), 회령(함북), 남양(함북), 나진(함북) 등으로 들어오는 중국 상품들은 북한 지역의 모든 곳에 다 들어간다. 이 중에서 공업품의 경우, 회령, 나진, 혜산으로 들어오는 중국 상품들은 중국의 연길에서 주로 들어오며, 신의주로 들어오는 중국 상품들은 주로 단둥에서 들어온다. 단둥의 경우, 연변이나 투먼 보다는 평양과 지리적으로 가깝고 수출상품의 가격 면에서 경쟁력이 우세하고 단둥과 마주하는 신의주에 약 1,000여명의 화교가 거주하고 있기 때문에 북·중 변경무역에서 단둥이 부동의 1위를 차지하고 있다. 중국의 대북한 무역의 60%, 변경무역의 약 60%도 단둥 해관을 경유하고 있다.

I
II
III
IV
V

(다) 국제적 경제협력 기반 조성

국제적 협력기반 조성을 위한 과제로 국제사회와 협력할 수 있는 경제 아이템을 개발하고 국제금융기구에 대한 가입을 지원할 필요가 있다. 국제사회와 협력하여 북한의 경제발전을 지원·협력하는 방안이 추진되어야 한다. 이러한 구상에는 북한 경제를 발전시키기 위한 개별협력에 소요될 수 있는 막대한 자금의 일부를 국제기구를 통해 조달하겠다는 구상이 포함되어 있다. 또한 물론 현재로서는 북한이 본격적으로 시장경제로 전환되지 않았지만 국제사회와 소통하면서 국제경제와 연계될 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

첫째, 가장 기본적인 사업은 남북한간의 철도 및 도로 연결사업(신경의고속도로 사업 혹은 대륙간 철도 연결사업)을 통해서 중국 및 러시아를 경유하여 유럽으로 뻗어나가는 다각적인 사업들이 있을 수 있겠다.

이러한 사업은 북한내 인프라 구축의 일환이기도 하지만 북한 경제와 개혁·개방 이전에 국제경제와 연결됨으로써 인적 물적 자원 및 상품들의 유통이 북한을 경유하게 됨으로써 북한 내에 개방화를 촉진시킬 수 있는 계기들을 만들 수 있는 사업이라고 할 수 있다.

둘째, 국제금융기구를 통한 북한 경제에 대한 지원이다. 국제농업기금 등 특화된 금융기구와 북한 경제가 협력과 연계활동을 함으로써 북한의 특정 산업이 국제경제와 연계될 수 있도록 할 수 있다. 또한 UNDP 등 유엔의 낙후지역 개발 프로그램에 북한이 보다 적극적으로 참여하여 북한경제가 국제경제와 연계되도록 해야 한다.

한편, 북한이 국제금융기구에 완전하게 가입하기 위해서는 북한 핵의 폐기라는 전제가 이루어져야 하겠지만, 핵 폐기 이전이라도 국제금융기구에의 가입에 대비하여 지적 물적 인프라를 구축할 수 있도록

보조할 수 있다.

우선은 세계은행, 아시아개발은행(Asia Development Bank), IMF 등 국제금융기구와 협력을 강화하여 북한이 향후 개방화 프로세스가 작동할 때 이러한 기구들의 역할을 이용할 수 있도록 하여야 한다. 그러기 위해서는 국제금융기구가 주최하는 각종 미팅, 세미나, 심포지움에 참가할 수 있도록 보조해 줄 필요가 있다. 이러한 과정들을 통해서 북한은 개방화 전략에 생소하지 않게 될 것이며 국제 금융기관에 대한 신뢰를 통해서 개방화 전략에 좀더 용이하게 나서게 될 것이다.

(라) 개혁·개방 추진주체 양성 지원

북한을 개방화로 유인하는 환경 조성 중에서 중요한 것은 북한이 개혁·개방쪽으로 정책 방향을 전환하였을 때 이를 무리 없이 담당할 수 있는 인적 자원의 확보이다. 이는 북한 관료나 지식인에 대해 정보, 자료, 시설 등을 제공해 주는 것에서부터 시작한다. 시장경제에 대한 지식과 경험이 있는 관료가 없을 경우, 개혁·개방의 경로로 나서기가 힘들 것이다. 따라서 북한 내에서 시장경제를 하나의 경제적 대안으로 삼을 수 있도록 시장경제 전문인력을 양성하도록 보조한다. 이들 이야말로 북한 내부에서 시장경제가 확대될 때 커다란 역할을 담당할 수 있는 초기 맹아를 실현시킬 자원이 될 것이다.

현 북한 체제의 사상적 근간을 이루고 있는 주체사상과 선군사상의 변화가 자연스럽게 일어날 수 있도록 실용주의적이면서도 전문적인 지식 테크노크라트와의 협력관계를 확대하는 방안 모색이 요구된다.

첫째, 테크노크라트들을 남한 경제 시찰단으로 초청하거나 시장경제 교육과 관련된 협력사업을 추진해 볼 필요가 있다. 이를 통해 북한

I
II
III
IV
V

이 정치적 변화가 선행되지 않아도 지도자의 결단을 통해서 시장경제적 요소가 적극적으로 수용될 수 있도록 시장경제분야의 기본 매뉴얼을 작성, 관련 남북한 경제회담에서 제시하는 것도 유의미할 것이다.

둘째, 남한이 아니더라도 북한의 테크노크라트들에 대하여 서방 자본주의 시장경제 국가들에 대한 해외연수를 실시하는데 보조할 수도 있다. 즉, 북한 인력의 해외연수 프로그램을 조직적으로 보조할 수 있도록 방안을 강구할 수 있으며, 구체적으로 방법으로는 북한의 특정 해외연수 프로그램에 대한 펀드(fund) 제공이나 특정 국가에 북한의 테크노크라트의 연수 프로그램을 의뢰하는 방법이 있을 수 있다. 아니면, 한국이 자체적으로 시장경제 전문인력을 양성할 수 있도록 교육 프로그램을 직접적으로 제공하는 방법도 있다.

현재 외부의 정보를 접하는 고위 간부들, 해외 유학생, 대외경제분야 관료 등은 개혁·개방의 필요성에 공감할 수 있는 북한측 인력이다. 남한은 이들을 적극적으로 활용하여 간접적인 방식으로라도 개방화 마인드로 전환시킬 수 있는 기회를 대폭적으로 확대할 필요가 있을 것이다.

동구 사회주의 국가들의 체제전환 과정을 보면, 헝가리와 같이 초기에 급속한 체제전환과 성장을 보였던 국가들은 이미 1980년대 초부터 국제적 시장의 요구에 부응하기 위해 경제 관료 및 학자들을 서유럽에 파견하여 연수를 받게 하였다. 이들 국가에서 시장경제에 대한 인식과 지식을 갖춘 지식인 집단의 존재가 체제전환 정책의 빠른 시행을 가능하게 했던 요인이었음을 볼 때, 북한의 관료와 학자 등을 대상으로 핵폐기 이전 단계에서부터 경제개혁과 시장경제 관련 교육을 비롯하여 개혁·개방과 관련한 인식의 전환과 개혁·개방을 추진하는 데 필요한 실무적인 지식, 기술을 갖추도록 하는 것이 중요하다.

북한은 최근 들어 경제 부문과 첨단과학기술 부문을 중심으로 해외의 이론과 제도들을 받아들이고 유학생 파견과 교류 등을 통해 최신 지식과 기술을 도입하려 하고 있다. 특히 관료나 고급 인력을 대상으로 에너지, 국제금융, 통상 분야 등 시장경제 관련 인적 교류와 해외 연수 프로그램 참여가 증가하고 있다. 이러한 상황을 고려하여 핵폐기 결정 이전 단계에서는 북한이 관심을 가지고 있는 분야를 중심으로 국제사회나 NGO를 통한 간접 지원과 교류 형태로 개혁·개방 추진 인력 양성을 지원하는 것이 바람직하다.

최근에는 주로 EU 국가를 중심으로 하여 북한에 대해 시장경제 관련 인력 양성 프로그램이 진행되고 있다. EU가 2002년에 채택한 ‘2002~2004년 협력전략 보고서’(Country Strategy Paper)는 북한에서의 개발 협력 활동의 목표를 보여주고 있는데, 여기에 외무성, 재정성, 무역성 등 북한 주요 정부 부서의 관리들을 교육시키는 프로그램이 포함되었다. 실제로 2002년 3월에는 북한사절단이 로마, 스톡홀름, 런던 등을 방문하여 EU의 경제정책 모델을 익혔다. 북한 관리들은 국제무역 원칙, 다자·양자 간 조약 및 협정, 사회·경제적 구조, 국제금융제도, 자유시장경제 원리, 국제채무관리, 차관 및 신용, 국제법, 외국인 직접투자(FDI) 유치 등에 관심을 보였다고 전해진다.²⁹⁶

EU 국가에 의해 시행된 시장경제 관련 인력양성 프로그램의 대표적인 사례로, ‘유럽연합-조선민주주의인민공화국 무역역량 강화 프로젝트(EU-DPRK Trade Capacity Project)’가 있다. 이 프로그램은 유럽 및 아시아 두 지역 비즈니스 관련 조직들의 경험 교류 및 네트워킹을 통해 유럽과 아시아 기업들이 노하우 및 기술을 교환함으로써

²⁹⁶ 윤중혁 외, 『북한 교육 발전을 위한 지원 현황과 향후 과제』 (서울: 한국교육개발원, 2006), p. 72

I
II
III
IV
V

효율을 증대시키는 것을 목적으로 하는 Asia-Invest 프로그램의 일환으로 시작되었다. 이 프로그램의 목적은 북한 비즈니스 중재조직의 역량 강화 및 유럽 카운터파트들과의 네트워킹을 통해 제도적인 체질 개선을 유도하는 것으로, 독일 한스자이텔 재단과 북한의 평양기술경제국제정보센터, 브뤼셀 소재 EU-코리아산업협력단(EUKICA)의 3자가 협력하여 2006년 3월부터 3년간 추진되었다. 제도 강화를 위한 주요 활동으로는 경제전문가들을 북한으로 초청하여 세미나와 워크숍을 개최하고 비즈니스와 무역관련 기관의 구성원들인 북한측 전문가들을 연수형태로 유럽으로 초청하여 상공회의소와 같은 기관들을 방문하는 프로그램을 실시하였다. 프로젝트 수행 첫해에는 세계경제구조, 해외무역규정, 무역실무 및 비즈니스 중재기구들의 역할 등에 초점을 두었으며, 2년차에는 조직, 관리, 법률관계, 비즈니스 중재기구들의 서비스 등을 주로 다루었다. 3년차에서 중점적으로 다룬 내용은 전수된 지식의 적용 및 이행과 지역통합 및 경제특구에 관한 특별 워크숍이다. 평양 현지에서 개최된 세미나는 보통 한 주제로 두세 차례 열렸으며, 한번에 참가하는 인원은 평균 30~80명 내외였고, 참석대상은 외교 및 경제관료들, 대학교수 및 연구원들, 중앙은행 직원들, 무역 일꾼들이 주류를 이루었다.²⁹⁷

또 하나의 사례로 스웨덴 대외개발협력처(Swedish International Development Agency, CIDA)는 북한의 국제 무역 능력을 향상시키기 위하여 세미나, 무역사절단 교환, 강연, 교육 등 다양한 프로그램을 개발하여 제공하고 있다. CIDA 프로그램은 중간관리자를 대상으로 하고 있으며 은행제도, 중재업무, 시장경제의 세 분야로 구성되어 있

²⁹⁷ 김영수, “EU-북한 프로젝트, 제도적 역량강화 도모,” 『통일한국』, 2월호 (2009), pp. 66~69.

다. 은행제도 관련 프로그램은 북한의 수출을 신장시키기 위한 은행 개설과 재정체계, 국제금융 관련 2주 기간의 프로그램이며, 중재업무 프로그램은 북한의 무역법제 정비 관련 전문가 양성을 목적으로 한다. 시장경제 프로그램으로는 2006년에 19명의 북한관리들을 스톡홀름에 초청해서 9주간 국제금융체제와 시장경제 세미나를 집중적으로 개최하는 등 시장경제 전반에 관한 교육을 실시하였다.

또한 2000년대 이후 헝가리 사회과학원 등 EU 소속 연구소와 북한 간에 경제개혁을 주제로 한 학술교류가 진행되고 있다. 2003년 북한에서 EU 소속 학자들과 공동으로 체제전환, 경제자유화 등에 관한 학술회의를 조직하여 북한 측에서도 관련 부처 관료, 기업소 관리자 등 수백명이 참가한 바 있다. 2005년 10월에는 평양에서 사흘에 걸쳐 “경제개혁과 EU-조선민주주의인민공화국 간 경제관계의 발전”을 주제로 두 번째 워크숍이 열렸다. 프리드리히 노이만 재단 후원으로 개최된 이 워크숍에는 영국, 스웨덴, 네덜란드, 독일, 폴란드, 체코 등 EU국가 대사 등 정부 인사와 각국 경제학자, 북한 외무성 및 정부 관료, 은행, 기업, 경제 및 정보통신 관련 연구소 관계자 백여명이 참석하였다. 이 워크숍에서는 경제관리에서 국가의 역할, 투자 전략과 조건, 국유기업과 농업부문 구조조정 등이 주제로 다루어졌다.

자본주의 경제 교육 이외에도 북한은 1990년대 말부터 영국문화원과 UNESCO 등 국제기구로부터 교수법 및 교재 지원, 교사 파견, 워크숍 개최 등 영어 교육의 질 향상과 국제화를 위한 협력사업을 전개하고 있다. 1999년 영국정부의 해외 개발을 담당하는 국제개발부(DFID)의 자금 지원으로 영국 문화원이 김일성종합대학과 평양외국어학원에 2명의 영어 교수인력을 파견하여 5년간 교육을 진행하고 영어 교과서 집필을 지원하였다. 이와 함께 3개 대학 교수들이 블라디

I
II
III
IV
V

보스토크에서 열리는 영어언어 회의에 참석하고, 두 개 교사 소그룹이 2년간 여름방학 기간에 영국에서 진행된 4주 과정의 영어연수 및 교육방법론 훈련에 참여하였다.²⁹⁸ 북한의 핵심 교수인력이 서구 국가로부터 영어교육 내용과 교수법을 직접 전수받고 해외 연수를 통해 서구 문화를 직접 체험하는 것은 북한 영어 교육의 국제화뿐만 아니라 자본주의 문화와 사고방식에 친화력과 적응력을 갖는 개방의 주체 형성이라는 효과를 지니는 것이다.

물론 핵폐기 이전 단계에서는 우리 정부가 주체가 되어 북한의 개방 추진 주체를 양성하는 교육훈련을 적극적으로 추진하기에는 어려움이 크다. 그러나 북한의 개방화를 위해서는 국제적 조건뿐만 아니라 북한 사회 내부에 개방을 추진하려는 의지와 개방을 추진하는 데 필요한 지식과 기술, 능력을 갖춘 개방주도층의 존재가 필수적이라는 점을 생각하면, 핵폐기 이전 단계에서라도 북한의 개방 주체 형성을 위해 우리가 할 수 있는 활동을 최대한 수행해야 할 것이다.

현 단계에서 우선적으로 생각해볼 수 있는 것은 현재 이와 같은 활동을 진행하고 있는 국제기구나 국제 NGO에 대한 지원을 통해 북한 관료와 지식인층의 자본주의 경제 및 외국어 교육·산업연수 활동을 촉진하는 것이다. 특히 EU 국가를 중심으로 활동하고 있는 국제 NGO 중에는 개발지원의 일환으로 북한 사회·경제 각 분야의 핵심인력에 대한 연수를 실시하고 있는 기관들이 있으므로, 이에 대한 실태 파악을 바탕으로 효과적인 개방 주체 양성이 가능한 부분에 대한 자금 지원을 확대해야 할 것이다.

국제기구와 단체를 활용하는 방법 이 이외에도 남북교류 활동을

²⁹⁸ 윤중혁 외, 『북한 교육 발전을 위한 지원 현황과 향후 과제』 (서울: 한국교육개발원, 2006), pp. 81~82.

하고 있는 국내의 민간부문을 활용하여 대북지원과 특정 분야의 전문가 교육을 연계하는 방법이 있다. 현재 비교적 활발하게 진행되고 있는 의료기구 지원이나 병원 현대화 사업과 연계하여 단기 교수인력을 파견하여 북한의 의료인력을 교육하는 형태는 현재에도 적용 가능한 방법이다. 지속적인 인적 교류와 북한 외 지역에서의 교육 프로그램 실시 등을 통해 교육 받는 인력의 전문성을 확보하고 외부 세계와의 접촉면을 넓히는 것이 관건이다.

(3) 사회문화 분야: 북한사회의 대남인식 개선 및 외부문화 유입

(가) 인도적 지원의 확대

북한이 핵폐기를 결정하기 이전 단계에는 남북 간에 본격적인 교류 협력을 진행하기에 여러 가지 어려움이 있다. 특히 그간 대북지원과 남북교류협력에서 문제점으로 지적되어 왔던 지원물자의 분배 투명성 문제가 해결되지 않고 남아있는 상태에서 대북지원은 한계가 있다는 의견도 제기될 수 있다. 그렇지만 대북지원은 영유아와 여성, 고령자 등 북한 취약계층의 건강 및 생활조건 개선이라는 인도적 목적뿐만 아니라, 북한 주민들의 대남인식 개선과 인적 접촉에 따른 남한 문화의 유입이라는 측면에서 주민들의 의식 변화와 ‘아래로부터의 개방화’를 촉진하는 효과를 가지고 있다.²⁹⁹

북한에 대한 인도적 지원은 북한 자체의 커다란 반발 없이 이루어진다는 장점이 있다. 핵폐기 결정 이전이므로 주로 민간단체나 비정

²⁹⁹ 평양시에 거주했던 한 북한이탈주민(090513)은 2000년대 이후에 남한과 국제기구가 지원한 쌀을 배급받아 “대한민국이라고 쓴 마대가 집에 이만큼 있었다”고 하면서 “쌀로 지원해준 거는 북한사람들 먹여 살렸을 뿐 아니라 북한사람들의 의식 구조에도 많이 변화를 가져왔다”고 증언한다.

부기구가 주체가 될 것이다. 물론 정부의 대북인도적 지원 원칙도 인도적 지원은 아무런 조건없이 실시한다는 것이기 때문에 정부차원의 인도적 지원도 병행되어야 한다. 상대적으로 분배 투명성이 높은 국제기구를 통한 간접지원이나, 민간단체에 의한 개발지원 성격의 인도적 지원을 지속해나가야 할 것이다. 국제기구의 대북지원의 경우 국제사회에서 통용되는 모니터링 수준이 유지되고, 그 과정에서 분배 현장에서 북한 주민들과의 접촉이 사회적 파급력을 갖는다는 점을 감안하여, 세계보건기구(WHO: 영유아 지원, 전염병 방역), 세계식량계획(WFP: 식량), 국제연합아동기금(UNICEF: 영양개선, 백신) 등 국제기구와 국제 NGO의 활동을 지원하고, 공조를 유지하는 노력을 지속적으로 기울여야 할 것이다.

대북한 인도적 지원은 외부의 자원과 상품이 북한 내부로 유입되는 것이기 때문에 역으로 북한 사회가 외부에 대한 정보와 분위기를 유입하는 과정이기도 한다. 특히 대북 인도적 지원은 북한 주민들의 일상생활에 미치는 영향이 커서 아래로부터 외부에 대한 인식을 제고시켜서 개방화에 대한 아래로부터의 압력을 강화시키는 효과를 극대화시킬 수 있다.

먼저, 지금까지의 인도적 지원이 양적으로 확대되어야 한다. 정치 군사적 사안에 직접적으로 연동시킬 경우, 중단되거나 단절되는 계기가 발생할 수 있다. 정부의 인도적 지원의 원칙이 무조건 지원이기 때문에 점차 인도적 지원을 양적으로 확대시켜 정부의 기여도를 증가시킬 필요가 있다.

둘째, 지금까지 대북한 인도적 지원은 쌀과 옥수수, 비료 등 일부 품목에 한정되어 지원되어 왔으나 향후에는 다양한 영역에서의 인도적 지원으로 확대되어야 할 필요가 있다. 가령 예를 들면, 식량과 비료

지원을 양적으로 확대하는 과정과 더불어 각종 물자 지원과 각종 사회 인프라 노동력 지원 등으로 다각화, 다양화할 필요가 있다.

가령 민동산인 북한의 산에 나무를 심는 인력에 대한 남한 정부의 인도적 지원, 도로를 연결하는 인력에 대한 인도적 지원 등 북한의 공익성 노동인력에 대한 인도적 지원사업을 고민함으로써 사회적 협력사업으로 확대할 수 있는 기반을 조성하는 것도 바람직하다. 물론 민간단체 및 국제기구를 통한 지원을 통해 관계자들의 북한 내부 방문과 분배 투명성을 강화하는 작업도 병행해서 추진되어야 한다.

셋째, 인도적 대북지원은 원래 의도한 효과는 아닐지라도 대체로 인도적 지원을 받는 측에서 지원을 하는 측에 의존도가 강화되는 경향이 있다. 대북한 인도적 지원도 가능한 한 북한 주민들이 남한의 인도적 지원에 대한 의존도가 강화되는 효과를 부수적으로 얻을 수 있도록 노력해야 한다. 이는 북한 지도부가 요구하는 인도적 지원 물품 보다는 북한 주민이 실제로 생활과 생존에 필요로 하는 물품 위주로 인도적 지원을 제공함으로써 얻을 수 있는 효과가 될 것이다.

한편, 인도적 지원의 대가로 인권문제 현안인 국군포로와 납북자 문제를 적극 제기할 필요가 있다. 국군포로와 납북자 문제는 문제의 발생 및 미해결에 대한 책임소재를 논하기 보다는 문제로 인해 당사자 및 가족들이 겪은 오랜 기간의 고통에 관심을 집중시켜 인도적 문제로서 접근하는 것이 바람직하다.

(나) 남북 사회문화교류 증진

사회문화교류를 통해서도 북한 주민들의 남한에 대한 인식을 개선하고 외부 정보와 문화의 유입을 통한 문화적 다양화와 주민 의식의 변화를 촉진해야 한다. 초기 단계에서는 현재와 같이 체육, 예술 부문

I
II
III
IV
V

등 정치적 성향이 적은 부문에서의 사회문화교류를 중심으로 진행해야 할 것이다. 북한 주민들은 북·중 국경 지역을 통해 유입되는 남한 상품과 영상물을 통해 남한 사회에 대한 정보를 얻고 생각의 변화를 경험한다. 굳이 정치적 메시지를 담은 대북방송이 아니더라도 우리의 문화 매체가 북한 주민들에게 미치는 영향력은 상당하다. 따라서 초기 단계에서는 북한 사회에서 합법적으로 유통될 수 있는 스포츠, 예술, 대중문화, 교육 부문의 문화적 콘텐츠를 공동개발하거나 교류하는 방안을 강구하는 것이 바람직하다.

교육 협력 부문에서는 북한에서 교육 내용의 수용이 비교적 용이한 과학기술, IT, 외국어 등 실용적 분야의 교육 프로그램 협력을 우선적으로 추진할 수 있다. 특히 최근 북한 내에서 영어교육에 관심이 증가하고 있지만 영어교육의 인적, 기술적 인프라가 부족한 상황이므로 민간 차원의 교류를 통해 영어교육 프로그램을 지원하는 방안을 생각해볼 수 있다. 예를 들어 EBS 등에서 개발한 영어교육 프로그램들은 유아부터 성인까지 폭넓은 대상층을 포괄하고 있어 어학기자재와 함께 지원될 경우, 영어교육에 필요한 기자재 및 전문 교사가 상당히 부족한 북한에 실질적으로 큰 도움이 될 수 있다. 또한 북한이 관심을 갖고 있는 영어 능력 평가·인증 프로그램 제공도 생각해볼 수 있다.

또한, 남북간의 본격적인 인적교류가 진행되기 어려운 조건에서, 연변 지역과 같이 남북한과 해외동포가 일상적 생활권을 형성하고 있으면서 상호 영향을 주고받는 접촉과 공존의 경계(境界) 공간에 주목할 필요가 있다. 연변지역에는 사업, 선교 등의 다양한 목적으로 거주하고 있는 우리 국민이 다수 존재하고, 사업과 장사를 목적으로 허가를 받아 체류하고 있는 북한 주민들과 탈북자들 또한 다수 존재한다. 한류의 영향으로 중국 거주 동포들 사이에는 이미 우리 문화가

널리 퍼져있고, 이는 이 지역에서 장단기적으로 생활하는 북한 주민들에게 직간접적으로 영향을 미치고 있다. 게다가 이 지역에서는 종교적, 인도적 목적을 가지고 운영되는 학교와 사업체, 인권 관련 NGO들이 있어 사업과 교육과 단체활동의 과정 속에서 북한 주민들과 직접 접촉한다. 이러한 활동은 중국과 북한측 입장에서 볼 때 불법적 활동인 경우도 있지만 상당부분은 합법적인 틀 속에서 이루어지기도 한다. “바람은 중국에서 들어온다”는 북한이탈주민들의 말처럼, 이 공간에서 이루어지는 북한 주민들의 자본주의 문화 체험과 사고의 전환은 북한의 ‘아래로부터의 개방화’를 촉진하는 데 있어 풀씨와 같은 역할을 한다. 따라서 이 공간에서 민족공동체 활성화에 도움이 되는 사업인 동시에 남북한 주민들간의 자연스러운 접촉과 교류 촉진의 매개가 될 수 있는 활동들, 예를 들면 학교의 설립·운영, 중국 거주 동포들과의 합작 기업 운영이나 실험적 농업 등에 대한 정부 차원의 관심과 지원이 필요하다. 이와 함께 이 지역에 대한 집중적인 연구와 실태 파악 또한 필요하다.

나. 북한의 핵폐기 결정 이후

(1) 정치·외교 분야: 북한 개방 본격 추진 환경 마련

(가) 남북회담 제도화

북한이 핵폐기에 대한 전략적 결정을 내리고 비핵화 프로세스가 순조롭게 이행된다면 남북간에는 다양한 채널의 당국간 회담이 개최되고 남북간 교류협력이 활성화될 것이다. 다층적 남북회담이 개최되면 북한의 지원요구 사항과 우리의 협력사항을 소통하는 제도적 장치가 필요하다. 회담의 제도화를 통해 북한의 개방에 대한 두려움을 해

I
II
III
IV
V

소하고 개방을 가혹화하는 의지를 부여할 수 있을 것이다.

우선 북한의 핵폐기 선언을 전후하여 남북 정상회담이 개최되어 비핵화와 신뢰구축을 천명하고 이를 뒷받침하기 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 『남북기본합의서』 정신을 살려 총리급회담을 개최하고 남북군사공동위원회, 남북화해공동위원회, 남북교류협력공동위원회를 출범시키는 것이 바람직하다. 각 공동위원회는 장관급을 위원장으로 하고 산하에 사무처를 둔다.

아울러 ‘비핵·개방·3000’ 구상에 따라 남북협력을 지원하고 북한의 개방을 촉진시키기 위해 남북회담을 제도화시킬 필요가 있다. 초기단계에서 실행 가능한 에너지 지원, 수해방지 및 산림녹화 지원, 병원설비의 개선과 의료인력 교류, 경제인력 양성 및 교류(기술협력센터 설립, 국제기구를 통한 인력 양성, 경제개발연구기관 설립 지원), 주택·상하수도 개선 사업 협력 등과 관련다수의 분과위원회가 구성될 필요가 있다. 각 분과위원회는 차관급을 위원장으로 하고 남북교류협력공동위원회 사무처의 지원을 받는다. 2007년 남북정상회담 후 구성된 남북경제협력공동위원회는 부총리급을 위원장으로 하고 개성공단, 철도, 도로, 농수산, 조선, 보건·의료·환경, 경협제도, 자원개발 등 8개 분과위원회가 구성된 바 있다.

초기 단계가 지나면 대북한 5대 분야(경제, 교육, 재정, 인프라, 복지)의 포괄적 패키지 지원이 본격화되며 협력분야의 확대에 따라 분과위원회도 재조정될 필요가 있을 것이다. 이 시기에서 특히 교육 및 기초생활 보장 프로젝트가 적극 가동된다. 그리고 북한의 철도와 도로가 현대화되고 확대된다. 가령, 개성-신의주 철도가 개보수되고, 신(新)경의고속도로가 건설되는 계획이 존재한다. 나아가 주요 거점 통신 인프라가 구축되게 된다. 이와 더불어 자유무역지대화에 착수한다.

이어서 핵폐기 과정이 실천되게 되면, 앞에서 언급한 5대 분야의 포괄적 패키지가 완전하게 가동되게 된다. 국제협력 자금이 조성되면서 북한의 국제금융기구로의 가입을 지원하게 된다. 신의주, 나진 선봉 지역 개발 등 자유무역지대가 확대될 수 있도록 지원하게 된다. 결국 북한의 전면적인 개방을 자극하게 된다.

비핵화가 완료단계에 이르고 남북관계가 순조롭게 진행된다면 정상회담은 일년에 1회, 총리회담은 분기별로, 공동위원회는 월별로 정례화하는 것을 고려할 수 있을 것이며 분과위원회는 수시 개최될 것이다.

정부회담과 함께 국회회담도 개최되는 것이 바람직하다. 국회회담은 전체회의와 해당 상임위별 회담을 개최하여 남북협력을 지원하고 국민적 동의를 구하는 기능을 할 수 있을 것이다.

(나) 한반도 평화체제 구축

한반도 평화체제는 북한의 비핵화와 미·북관계 개선 등 현안이 해결된 이후에 비로소 논의 될 수 있을 것이다. 현실적으로 평화조약은 승전국이 패전국을 처벌하는 절차이나, 체결된 조약은 국내법과 달리 권위가 없는 상황에서 세계정부 없이 강요가 불가능하다. 또한 걸프 전쟁이나 코소보 사태와 같이 평화조약 없이 국제사회가 유엔결의를 일방적으로 요구하고 패전국이 이를 받아들임으로써 전쟁이 종료되는 경우도 있다. 베트남 평화협정, 북아일랜드 평화조약, 중동 평화조약은 평화조약이 갈등의 종식을 가져오고 평화를 보장하는 것이 아니며 평화협정이 전쟁을 중단시키지도 못하였음을 보여주고 있다. 반면, 일·러관계는 평화협정 없이 국교정상화가 가능하며 진전될 수 있음을 보여주고 있다.

요컨대, 대부분의 평화조약은 전쟁이 끝난 후에 평화를 회복하는 절차로 정치적인 목적을 갖고 체결되나,³⁰⁰ 한반도 평화체제는 승자와 패자가 없는 평화조약이기 때문에 신뢰회복이 중요하다. 승자와 패자가 결정되고 전쟁이 끝나면 일방의 조건이 제시되고 받아들여지는 절차를 거치나, 승자와 패자가 없는 전쟁에서의 평화협상은 훨씬 복잡할 수밖에 없다. 더욱이 북한이 핵을 개발하고 있는 상황에서 비핵화, 주한미군, 한미동맹 등 여러 가지 난제가 연계되어 때문에 미·북 국교정상화 이후 관계개선과 신뢰회복 후 서서히 풀어나가는 것이 바람직하다.

실제로 한반도의 상호 신뢰수준은 매우 낮다고 할 수 있다. 북한은 체제의 결속과 존재 가치를 반미에 두어 왔으며 여전히 반미 교육을 실시하고, 남한의 보수세력에 대한 적대감을 숨기지 않고 있다. 북한 지도부, 특히 김정일 체제에 대한 부정적 인식이 미국과 한국사회에 현존하는 것이 현실이다. 20세기 초반 이후 민주사회에서 평화조약 체결시 상대방에 대한 국민감정은 가장 중요한 요소로 작용하였다.

끝으로 한반도 평화체제는 남북간의 무력충돌 방지에만 역점을 두고 분단상황을 관리하는 차원을 넘어서 통일의 조건을 성숙시키는 통일지향적 평화체제이어야 할 것이다.³⁰¹ 이를 위해 비핵화 뿐만 아니라 재래식 군비, 미사일 및 생화학무기 등에 대한 해결책이 강구되어야 할 것이다. 나아가 한반도 평화체제는 북한의 변화를 촉진시키고 새로운 동북아 질서를 이끌어 내는 데 기여하여야 할 것이다.

³⁰⁰ 베트남 평화협정은 전쟁을 끝내기 위하여서 군사적인 목적을 갖고 체결되는 경우였다. 하지만 미국은 평화협정이 아니라 일방적 철수에 의해 베트남전쟁을 종료하는 것을 고려하기도 하였다.

³⁰¹ 장의관, “제2차 남북정상회담과 한반도 평화구축을 위한 국제협력,” 『통일정책연구』, 제16권 2호 (2007), p. 51.

(2) 경제 분야: 북한 시장 경제화 및 국제경제 질서 정상적 편입 지원

(가) 시장경제 법·제도 제·개정 보조

북한이 시장경제로 신속하게 전환하기 위해서는 무엇보다도 시장 경제에 적합하거나 견인할 수 있는 법적 제도적 분야의 전환이 병행되거나 선행되어야 한다.

첫째, 시장경제 체제로 전환하는데 반드시 필요한 시장경제 기구들을 설립해야 한다. 이를 위해서는 동유럽 국가들이 체제전환을 할 때 활동했던 유럽 주도의 베니스위원회(The European Commission for Democracy through Law)나 미국 주도의 CELLI(Central Europe and Eurasia Law Initiative)와 같은 사례들을 참조하여 이와 유사한 기능과 역할을 담당할 수 있는 기구를 설립하여 운용할 필요가 있다.

둘째, 북한은 장기간 사회주의 법제를 가지고 있었기 때문에, 남한은 법제 관련 인적 자본의 확충을 위한 다양한 교육 프로그램을 제공하여 법조 인력 양성에 지원해야 한다.

셋째, 각종 지적 인프라를 구축할 수 있도록 지원해야 한다. 이는 남북한간의 경제 통합 시에 각종 지적 상품의 표준화를 위하여 필요한 작업이 될 것이다.

한편 북한의 개혁·개방 과정에서 북한 경제의 변화를 위한 기술적 지원을 제공할 수 있을 것이다. 주요 지원 분야는 해외 마케팅 기술 인력 정보 지원, 거시경제통계 및 지표 개발을 위한 교육훈련 지원, 국제무역 금융 인력 육성을 위한 교육훈련 지원 협력, 경제협력 입안을 위한 기초자료(연구결과, 통계, 서적 및 정기간행물) 등이 바람직하다.

I

II

III

IV

V

북한은 산업 육성을 위해 KCC(조선컴퓨터 센터), PIC(평양정보 센터), 은별컴퓨터 기술연구소, 국가과학원, 김일성 종합대학, 김책 공대 등의 연구기관을 활용하고 있는 바, 이들 기관과 인적 교류 체제를 마련하여 북한 인력에 대한 교육을 추진하는 방안도 고려할 수 있다. 남한에서는 통일부, 경제 부처, 과학기술 부처 등 관련 분야를 망라하여 북한 기술인력 교육 촉진을 위한 기구를 창설하는 것이 바람직하다.

북한의 개방화를 중장기적으로 지원하기 위해서는 다음과 같이 다양한 제도 개선 및 인프라 구축에 노력해야 할 것이다. 첫째, 북한이 대외 경제 관련 법제를 정비할 수 있도록 남한이 지원할 필요가 있다. 둘째, 북한의 무역 및 투자 관련 제도개선을 위하여 정보와 자료를 제공할 필요가 있다. 셋째, 북한의 수출기업을 육성하고 그와 관련된 인프라를 제공할 필요가 있다. 넷째, 북한의 대외 경제정책 및 관련 지식, 정보를 제공하기 위해서 남북한의 연구기관이 협력하는 체제를 노력해야 하며 남한의 KOTRA의 조직 및 서비스 등을 북한 측에 제공하는 방안도 고민해야 한다.

(나) 대북 개발지원 전면화

핵폐기 단계에 이르면 대규모 에너지 지원과 연계하여 대북개발지원을 전면적으로 실시하게 될 것이다. 이때, 교통 및 물류, 통신, 금융 및 재정서비스 등 사회간접자본에 대한 대규모 투자뿐만 아니라 교육 기회 확대 및 새로운 노동시장에 대한 적응, 지도층의 개발계획 실행 능력 육성, 재정 부문의 정책·관리 능력 향상을 위한 인적자원개발 및 기술지원 강화 등 사회개발지원을 결합하는 것이 중요하다.

개발협력에서 수원국이 적절한 제도적·인적 인프라를 갖추고 있지

못한 상태에서 이루어지는 금융지원과 개발 프로젝트는 효과 면에서 한계를 가질 수밖에 없다. 물적 자원의 효과를 최대화하기 위해서는 수원국의 역량 강화, 즉 지식과 기술 수준의 향상, 효과적인 제도 정비 가 우선되어야 한다. 이 때문에 기술지원 프로그램들은 인적, 제도적 역량 강화와 제도 개선, 더 나아가 궁극적으로 해당 국가 전체의 사회·정치적 개발 역량을 끌어올리는 목표를 설정한다. 빈곤퇴치와 밀접하게 연관된 시장경제 교육을 비롯해 통화·외환·재정 부문에 대한 정책과 관리능력 향상, 통계 및 금융제도 개선, 안정적인 법·제도 운영 능력 등이 주요 기술지원 과제이다.³⁰²

그런데 개발지원과 관련된 역량강화는 효율적 개발지원에서 더 나아가 본격적인 개방을 진행할 수 있는 개방주도층과 제도적 인프라의 형성이라는 점에서도 의미가 있다. 따라서 각 분야의 개발지원 사업과 연계하여 향후 북한의 개방화 과정을 선도할 수 있는 전문 인력을 본격적으로 양성해나가야 하겠다. 우리의 주도로 북한의 전문 인력을 대상으로 하는 해외연수 프로그램을 활성화하고, 남북관계 상황에 따라 개성이나 금강산, 또는 남한 지역에서 전문기술교육과 자본주의 문화체험을 결합한 각종 교육·연구 프로그램을 실시하여야 한다.

예를 들어, 한반도 종단철도(TKR) 및 시베리아 횡단철도(TSR) 연결 사업과 관련하여 철도기술인력 양성 사업을 추진할 수 있을 것이다. 이는 북한 지역에서 실시할 수도 있지만, 남북한 모두 접근에 문제가 없는 시베리아 지역의 교통 요충지인 러시아 노보시비르스크 시 등지에서 남북한 및 러시아 3자간의 협력을 통해 운영하는 방안도 고려할 수 있다.³⁰³

³⁰² 윤대규·임을출 편저, 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임』 (서울: 한울아카데미, 2006), p. 39.

I
II
III
IV
V

중국, 러시아 등 남북한 모두 왕래가 자유롭고 동포사회가 존재하는 지역에 북한전문인력 양성을 위한 거점대학을 지정하여 자본주의 경제 및 첨단과학기술분야의 장단기 교육과정을 설치하고 북한 전문인력이 이러한 교육과정을 이수할 수 있도록 지원하는 방안도 생각해볼 수 있다. 현재 북한은 중국이나 러시아 등지에서 국내 대학으로 많은 유학생을 파견하고 있는데, 역으로 중국이나 러시아 등지의 대학에 우리가 특화된 교육 프로그램을 구성하여 현지인과 함께 북한 유학생에 대한 파견교육을 주관하도록 하는 것이다. 북한과 교포사회를 겨냥하여 거점대학에 MBA나 국제적 인증이 가능한 어학 분야의 특화 프로그램을 설치하여 운영하는 방안도 생각해볼 수 있다.

남북관계가 진전되고 북한의 국제사회로의 편입이 가시화되는 단계에서는 북한 스스로가 국제사회의 일원으로 자체 경제개발 계획을 수립하고 국제자본주의 시장과 자유롭게 교류할 수 있는 제도를 구축하는 방안을 모색할 수 있도록 북한에 “개발연구원(North Korea-KDI)”을 설립, 운영하도록 지원하는 방안을 추진할 수 있다. 이는 KDI가 2003년에 Knowledge Partnership Project로 몽골개발연구원(Mongolian Development Institute)의 설립과 운영을 지원했던 사례를 벤치마킹할 수 있다. 이는 북한이 국제 자본주의 시장과의 교류 경험을 축적하고 분석함으로써 개방을 위한 자체의 동력과 제도적 인프라를 스스로 구축하도록 지원하는 것이다.

³⁰³ 교육연구국제협력센터, 『남북한 교육·인적자원 교류협력 추진방안』 (서울: 한국교육개발원, 2007), p. 39.

(다) 남한 상업망의 대북 진출

북한의 핵폐기 결정 이후 북한내의 비공식 경제부문은 현재 보다 활성화될 것으로 예상된다. 북한 또한 비공식 경제 부문을 활용하여 잉여 노동력을 이용하고 소득을 창출하도록 함으로써 생필품 부족 문제를 완화하려고 할 것이다.

북한 비공식 경제부문이 보다 개방적인 시장경제에 노출되어 전환되기 위해서 남북협력의 방식으로 남한의 상업망이 북한내부 시장에 진출해 들어가 활동하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 종합 시장 및 농민시장에 남한 상업망이 진출하고 남한의 상품이 다량으로 거래된다면 비공식 경제부문에서 성행하는 북한의 개인 상공업 활동을 자극하여 보다 합법적인 경제 부문으로 성장하도록 자극할 것이다.

소규모 경제활동에 종사하던 북한 상인들도 이에 자극받아 공동출자하여 기업을 창출하려고 할 것이며 이에 대한 제도가 완비된다면 그러한 경향은 가속화될 것이다. 북한은 이러한 경향이 국민경제에 유리하다는 것을 인식하게 될 것이며, 현재 공장 기업소에 부속된 가내작업반을 협동기업화 시키려는 방안도 고려하게 될 것이다. 이러한 움직임은 경제특구에서 개인상공업 활동을 전면 허용할 수 있는 토대가 될 수도 있다.

기업차원에서는 대북 경제협력 사업을 임가공 생산을 포함하여 생산·유통·판매가 결합된 다각적인 형태로 추진해 나갈 수 있도록 하는 동시에 북한의 도매시장과 연결, 남북한이 공동으로 생산한 제품을 북한의 내수시장에서 판매할 수 있도록 협력하는 방안이 필요하다.

하지만 남한 상업망이 지역의 중간도매 시장까지 진출할 필요는 없다. 이른바 북한에서 대도시 및 도매 시장이 위치한 지역에 진출하는 것이 바람직하다. 가령, 평양, 신의주, 나진선봉, 함흥, 원산, 평성,

I
II
III
IV
V

청진 등이 대표적이다. 이러한 지역에서 이미 전국적으로 뻗어가는 대규모 도매시장의 역할을 하는 시장이 존재하기 때문에 남한의 상업 유통망의 진출에 대하여 적응하는 속도와 폭이 대단히 깊고 빠를 것이다. 결국 이러한 상황은 북한의 개방화에 결정적인 동력을 제공할 것이다.

(라) 국제적 경제협력 심화·발전

북한의 개혁·개방이 급진적이고 공개적으로 추진될 경우 남한 정부 뿐 아니라 국제금융기구, 미국·일본·EU와 중국·러시아 등의 적극적인 협력과 참여가 필요해 질 것이다. 그리고 북한이 개방화 전략에 본격적으로 나서기 위해서는 각종 국제경제기구에 가입하는 것도 반드시 필요한 절차이다. WTO, WB, IMF, ADB 등 각종 국제경제 및 금융기구에 북한이 가입할 수 있도록 한국이 적극적으로 보조해야 한다. 반대로 이들 다양한 국제기구를 비롯하여 이러한 기구들에 영향력을 행사할 수 있는 개별 국가들에게 협조를 요청하고 외교적 노력을 가할 필요가 있다.

IMF, WB, ADB, EBRD 등 국제금융기구뿐 아니라, OECD 국가들로부터 개발 기금 및 차관이 북한에 유입되도록 조치들을 강구할 필요가 있다. 여기에는 국제 사회의 대북 직접 투자와 북한 내 인프라 구축을 위한 자금 도입이 포함되어 있다.

대표적인 외부 자본의 원천은 먼저 차입으로는 공적개발원조(Official Development Assistant: ODA), 국제기구로부터의 차관, 외국의 민간상업 부문으로부터의 차관 등이 있고, 직접 투자로는 외국인 혹은 외국기업으로부터의 직접 투자가 있을 수 있다. 한국으로부터의 투자는 남북협력기금, 대외경제협력기금, 국내의 민간상업 부

문의 차관 등이 가능할 수 있다.

특히 가장 현실성있는 것은 ODA인데, 정부는 2005년에 2015년을 목표로 마련한 중장기적 ODA 정책 방향을 정립한 바가 있다. 이에 따라 북한을 대상으로 하는 ODA 목표를 세우는 방향이 가능할 수 있다. 정부에 따르면 원조 대상국의 “중장기적 국가 개발 전략” 수립 지원 등을 통한 우리나라의 개발 경험의 전수를 확대하는 계획을 세운 바가 있는데, 이러한 계획의 북한에 대한 적용은 대단히 적절할 것으로 보인다. 게다가 ODA 정책의 투명성과 일관성을 보장하기 위한 ‘기본법’도 마련하고 있기 때문에 퍼주기 논란도 일정정도 피할 수가 있을 것이다.

한편, 남북한이 공동으로 협력하여 대북 투자유치단과 같은 투자유치 조직을 형성하여 대북 투자 설명회 등을 통해서 대북한 투자를 유도할 필요가 있다. 그리고 해외 투자가 및 금융기관들의 대북 이미지를 개선하는 작업도 중요하다. 좀더 본격적으로는 북한의 개방을 촉진하기 위한 한국, 중국, 일본이 협력하여 동북아시아의 개발은행을 설립할 수도 있다.

핵 폐기 이후 남북한 경제가 좀더 긴밀하게 연계되고 상호 협력이 심화되는 과정에서는 또 하나의 사항을 염두에 둘 필요가 있다. 북한이 향후에 경제재건과 개발과정에 나설 때 IMF나 WB 등 국제금융기구로부터 자본을 대출하는 것보다 민족자본(한국자본)을 활용하는 것이 바람직하고 말할 수 있다. 가령, 중국은 화교, 베트남도 화교 자본을 활용함으로써 국제경제 환경에 좌우되는 상황을 미연에 방지할 수 있었고, 개방화가 내부의 체제를 압박하지 않을 수 있었다.

I
II
III
IV
V

(3) 사회문화 분야: 남북 사회문화공동체 형성

(가) 남북 사회문화교류의 전방위화

북한이 핵폐기를 결정한 이후에는 기존에 주로 민간단체를 위주로 진행되었던 남북간의 사회문화교류를 전방위적으로 확대하고, 사회문화교류 및 이에 수반되는 인적교류를 활성화하기 위한 제도를 정비해나가야 한다.

정부 차원의 교류협력은 우선 정치적 갈등이 적고 북한에서도 선호하는 분야이면서 교류협력을 통해 국제사회나 남한과의 접촉면을 확대함으로써 향후 북한의 개방에 긍정적으로 기여할 수 있는 분야를 우선적으로 선정하여 진행해야 한다. 예를 들어 환경·생태 분야, 민족문화유산 보존과 관련된 분야 등이 있다.

북한은 1990년대 중반 이후 환경문제의 중요성을 인식하고, 관련 법제 및 기구를 개편하고 환경계획을 수립하는 등 환경문제에 대해 큰 관심을 보이고 있다. 1986년에 ‘환경보호법’을 제정하고, 1995년에 ‘환경보호법 시행규정’을 채택하였으며, 2005년에는 대동강오염방지법과 환경영향평가법을 제정한 바 있다. 2000년에는 ‘산림조성 10개년 계획기간’을 2001년부터 2010년까지 실시하기로 결정하였으며, 최근에는 “경제발전과 환경보호 사업을 유기적으로 결합한” 장기적인 환경정책 전망계획을 내년까지 작성할 것이라는 기사가 보도된 바 있다.³⁰⁴ 북한은 1990년대부터 UNEP(유엔환경계획) 회의 등 환경 관련 국제회의에 참가하고 있으며, 2004년에는 UNDP, UNEP와 공동으로 『북한 환경상태보고서 2003』을 발간하였으며, 2005년에는 온실가스 감축을 위한 교토의정서에 가입하는 등 국제 환경기구 및 단

³⁰⁴ 『조선신보』, 2009년 6월 4일.

체들과의 협조체제를 강화하고 있다. 또한 백두산은 1989년에 국제생물권보호구역으로 확정되고 2003년에 생물권보호구로 지정되어 국제적 보호사업과 연구사업이 진행되고 있다. 이러한 점들을 감안하여 환경 및 생태계 보호를 위한 북한의 노력을 이 분야의 국제적 활동과 연계시킴으로써 북한을 국제사회로 견인해내는 방안을 고려해볼 수 있다. 북한의 입장에서도 환경 및 생태계 보호 관련 국제적 활동에 참가하는 것은 큰 정치적 부담 없이 북한의 국가 이미지를 개선하는데 크게 도움이 될 수 있는 일이기 때문에 초기 단계의 사회문화교류의 주제로 개발해볼만 하다.

구체적인 방안으로, 최근 한·중·일 과학자들이 세계자연보호기금(WWF)의 지원을 받아 황해생태지역 생태분석보고서를 작성한 사례가 있는데, 이와 같이 북한 지역을 포함하는 한반도 주변의 생태계 조사와 생태지역 공동보존을 위한 국제적 공동사업을 기획하여 남북한이 공동으로 참여하는 방안을 생각해볼 수 있다. 또한 북한이 대기기후, 담수보호, 해양어업, 생물보호 등에 관한 각종 국제협약에 가입하도록 유도하고, 2008년에 우리나라에서 개최한 바 있는 람사르총회와 같은 국제환경회의를 북한 지역에서 개최하도록 지원하는 방안도 생각해볼 수 있다.³⁰⁵

또한 남북한이 연계하여 비무장지대를 비롯한 한반도의 주요 생태지역에 대한 조사를 실시하고, 생태 관련 국제연구센터를 설립하여 이를 중심으로 한반도의 생태 관련 연구 및 생태문화탐방 교육을 활성화하는 방안도 추진할 수 있다. 예를 들어 비무장지대에 ‘한반도

³⁰⁵ ‘물새서식지로서 특히 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약’인 ‘람사르 협약’에는 2008년 현재 157개국에 가입되어 있으며, 북한은 협약에 가입하지 않은 상태이다.

I
II
III
IV
V

생태·평화학교'를 설립하여 생태·평화 연구를 위한 국제수준의 연구 협력센터를 건립하여 남북한 및 해외동포, 국제전문가들의 연구·교류 협력의 허브로 육성함으로써, 한반도 및 세계평화에 이바지하는 국제적 이미지를 제고하고, 이를 남북간의 완충지대로 삼아 북한 주민들의 인력양성이나 남한 학생, 주민들의 평화통일 체험학습의 장으로 활용할 수 있을 것이다.

환경 분야 이외에 다른 분야에 비해 남북한간 교류와 공동사업 추진이 용이한 분야는 역사 공동 복원과 민족전통문화에 대한 공동연구 및 한민족 문화의 세계화 사업이다. 민족유산의 계승·발전을 위한 공동조사사업을 실시하고 우수한 전통문화를 보존하고 국제적으로 알리는 활동을 남북한 공동으로 추진해나가야 할 것이다. 특히 북한 지역의 우수한 문화유산이 유네스코 세계문화유산으로 등재될 수 있도록 적극 지원하여야 한다. 세계문화유산 등재 시 북한은 유네스코로부터 유물 보존을 위한 기술적, 재정적 지원을 받음과 동시에 유네스코에 정기적으로 이행보고서를 제출할 의무를 지게 되므로 민족문화유산의 보존, 한민족 문화유산의 국제적 홍보뿐만 아니라 북한과 국제사회와의 접촉면을 확대하게 된다.³⁰⁶ 유형문화재뿐만 아니라 유무형의 전통문화와 기술을 보유 희소 인적자원을 보존하고 양성하는 분야에서도 협력사업을 전개할 수 있다.

북한의 개방을 위해서는 장기적으로 북한 내부에 시민사회를 형성하는 것이 중요하다. 그러나 이는 정치적으로 매우 민감한 사안이기 때문에 우리 정부가 나서서 북한 시민사회의 형성을 직접적으로 촉진하는 활동을 전개하기는 매우 어렵다. 따라서 남북 사회문화교류에

³⁰⁶ 현재 북한 지역의 세계문화유산은 2004년에 등재된 고구려고분군이 유일한 것이다.

있어 북한의 다양한 전문가집단과의 교류를 활성화함으로써 시민사회 토대 조성을 간접적으로 지원하는 방안을 고려할 수 있겠다. 기존의 대규모 남북공동행사 방식을 탈피하여 남북한의 의료보건인, 건축가, 과학자, 교사, 예술인 등 다양한 전문가 집단과의 교류협력사업을 확대하고, 북한의 전문가들을 국제행사에 초청하거나 우리와 공동으로 국제행사를 조직하는 방식으로 북한 전문가집단이 외부 세계에 대한 정보를 취득하고 인식의 지평을 확대할 수 있도록 지원하여야 한다.

또한 남북청소년 교류사업을 통해 개방된 사회에 대한 북한의 미래 통일세대의 욕구를 증가시키고 이들에 대한 우리의 문화적 영향력을 증가시키는 데에도 관심을 기울여야 한다. 북한에서는 청소년들에 대한 자본주의 사상문화의 전파를 특히 경계하고 있기 때문에 북한 당국의 거부감을 최소화하면서 우리 문화를 접촉하도록 할 수 있는 공동 문화 프로젝트를 개발하는 방안을 고려해야 한다. 또한 북한에서도 컴퓨터를 활용한 교육과 원격교육을 강화하고 있는 추세이므로, 청소년 교육용으로 우리의 다양한 에듀테인먼트 프로그램을 지원함으로써 북한 청소년들이 우리의 문화 코드에 익숙해질 수 있는 기회를 확대해야 한다.

(나) 남북 사회문화교류의 제도화

남북 사회문화교류가 전면화되는 단계에서는 기존에 남북간 접촉을 통해 합의된 제도를 가동하여야 한다. 사회문화 분야에서는 ‘남북 사회문화협력추진위원회’를 구성·개최하여야 한다. 남북사회문화협력추진위원회가 포괄하는 분야는 교육·학술, 문화예술·체육, 과학기술 분야로, 교육과학기술부 관할 업무가 주를 이루기 때문에 교육과학기술부 장관이 위원장을 맡고, 통일부, 문화체육관광부, 국가정보원

I
II
III
IV
V

등의 고위공무원과 정책담당자가 위원으로 참여한다. 남북사회문화협력추진위원회 산하 분과는 교육·학술분과(소분과: 교육, 역사, 언어, 인문·사회과학), 문화예술·체육분과(소분과: 문화, 예술, 관광, 종교, 체육), 과학기술분과(소분과: 과학, 기술, 또는 주요 부문별 구성)로 구성한다. 남북사회문화협력추진위원회에서 남북간에 협의된 사업을 추진하기 위해서 유관기관 고위공무원으로 각 분과별 ‘대북교류협력추진 대책기구’를 구성한다. 이 기구는 교육·학술, 문화예술·체육, 과학기술 분야의 교류협력을 위한 당국회담 개최 및 운영과 북한의 대남기구나 담당 행정부처와의 당국간 공식적인 접촉 창구 역할을 수행한다.

이 이외에도 사회문화교류협력의 활성화와 본격적인 인적 교류를 위해 남북 간에 필요한 제도적 조치로는 사회문화협정, 과학기술협정의 체결이 있다. 독일의 경우 동서독간 교육 및 학술교류가 전면적으로 확대되기 시작한 것은 문화협정과 과학기술협정 이후였다. 문화협정은 문화, 예술, 교육, 학술 분야의 협력에 중점을 둔 협정으로 1986년 5월에 체결되었다. 문화협정에서는 학자·전문가의 파견, 강연·연구·학업 목적의 학자 교환, 대학생·대학원생 등 학업 목적의 젊은 학자 교환, 문헌·강의자료·전시자료·교수도구의 전시, 장학금 지급 등이 포함되었다. 이후 동서독간 학술교류와 인적교류가 크게 증가하였고 동서독 대학간 자매결연도 맺어졌다. 과학기술협정은 1987년 9월에 체결되었으며, 이에 근거해서 과학기술분야 동서독 학자들간의 공동 프로젝트, 학술정보 및 출판물 교환, 공동학술행사, 장단기 학자 교환 등이 추진되었다. 남북간에도 남북관계 전개에 따라 가능한 시점에서 관련 협정을 체결하여 인적, 물질 교류와 협력에 수반되는 절차들을 제도적으로 뒷받침해야 한다.

그림 IV-1 북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제

목표	북한의 정상국가화를 통한 남북통일			
기본방향	<ul style="list-style-type: none"> ■ 확고한 대북인식과 목표수립 ■ 일괄타결과 ‘한국판 샐러미 전술’의 결합 ■ 시장경제의 활성화 유도 ■ 대북지원과 남북교류의 투명성 확대 			
핵폐기 결정 이전 단계 (불능화, 신고 및 검증)	목표	북한개방 유도환경 조성 및 시장경제로의 전환을 위한 초기조치 추진		
	분야	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th style="width: 50%;">세부 목표</th> <th style="width: 50%;">주요 과제</th> </tr> </table>	세부 목표	주요 과제
	세부 목표	주요 과제		
	정치·외교	북한 개방 유도환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 북한의 대남 두려움 완화 ■ 미·북 연락사무소 개설과 수교 논의의 시작 	
	경제	남북경협 확대 및 국제협력 지원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 남북경협의 확대·심화 ■ 북·중 국경 유통단지 구축 ■ 국제적 경제협력 기반 조성 ■ 개혁·개방 추진 주체 양성 지원 	
사회 문화	북한사회의 대남인식 개선 및 외부문화 유입	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인도적 지원의 확대 ■ 남북 사회문화교류 증진 		
핵폐기 결정 이후 단계 (핵폐기 선언)	목표	시장경제로의 전환 및 세계 자본주의 경제체제로의 정상적 편입을 위한 포괄적 조치 추진		
	분야	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th style="width: 50%;">세부 목표</th> <th style="width: 50%;">주요 과제</th> </tr> </table>	세부 목표	주요 과제
	세부 목표	주요 과제		
	정치·외교	북한개방 본격추진 환경 마련	<ul style="list-style-type: none"> ■ 남북회담 제도화 ■ 한반도 평화체제 구축 	
	경제	북한시장경제화 및 국제경제 질서 정상적 편입 지원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 시장경제 법·제도의 제·개정 보조 ■ 대북 개발지원 전면화 ■ 남한 상업망의 대북 진출 ■ 국제적 경제협력 심화·발전 	
사회 문화	남북 사회문화공동체 형성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 남북 사회문화교류의 전방위화 ■ 남북 사회문화교류의 제도화 		

I
II
III
IV
V

V. 결론



복합 개념 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제

북한이 선군정치를 고수하며 핵무기 보유 국가로서 지위를 주장하는 현 상황에서 북한의 개방에 대한 전망은 그다지 밝다고 할 수 없다. 북한은 2012년 강성대국의 문을 활짝 열겠다고 호언하고 있으나 불안한 내부정세와 체제불안정으로 인해 개방에 대한 거부감이 크다고 할 수 있다. 김정일의 건강악화와 후계체제의 안정화를 감안하면 개방 보다는 오히려 핵무기의 필요성이 증대된다고 할 수 있다.

사실 북한의 개방과 비핵화는 별개의 문제라기보다는 상호 밀접히 연관되어 있다고 할 수 있다. 비핵화는 개방을 촉진시킬 수 있고, 개방이 되면 북한이 핵에 집착할 필요성이 감소할 것이다. 따라서 본 연구에서 비핵화 결정 이후 개방 유도 전략은 보다 엄밀히 말하면 ‘개방 지원 전략’ 혹은 ‘개방 촉진 전략’이라고 할 수 있다. 북한의 비핵화나 개방은 하나의 문제로서 개별적으로 다루기 보다는 포괄적인 접근을 통해서만 해결이 용이한 문제라고 할 수 있다.³⁰⁷ 이미 우리 정부는 북한의 비핵화와 개방을 우리의 대북 지원과 연계하는 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 제시한 바 있으며 이명박 대통령은 2009년 9월 북한의 비가역적인 비핵화와 안전보장 및 국제사회의 경제지원을 교환하는 일괄타결(Grand Bargain)을 제시하였다. 동 제안은 북핵문제에 대한 포괄적인 접근(comprehensive and integrated approach)으로서 핵무기를 포함한 핵 프로그램의 핵심부분 폐기에 대한 북한의 결단을 요구하고 있다.³⁰⁸

³⁰⁷ 북한의 핵무장에 대한 대응으로 미국의 핵우산을 강화하고, 전술핵의 재반입과 한국의 핵무장이 거론되기도 하지만 이는 북핵문제에 대한 근본적인 해결책은 될 수 없다. 북한의 개방 역시 개성과 금강산이 확대되고 인도적 지원이 증대된다고 해결되는 것은 아닐 것이다.

³⁰⁸ 현 시점에서 북한이 핵무기를 폐기할 가능성이 높다고는 할 수 없지만, 중장기적 관점에서 보면 북한의 자발적이고 근본적인 태도 변화없이 북핵문제의 해결을 기대할 수 없을 것이다. 하토야마 유키오 일본총리는 10월 9일 서울에서 개최된 한일

I
II
III
IV
V

그러나 1990년대 초반 북한의 핵개발이 미국, 일본 수교 실패에 따른 국제적 고립과 안보적 불안에 기인하였다면, 2000년대 핵개발은 체제 불안 등 내부적 요소가 강하다고 할 수 있으며 북한은 이미 개발한 핵무기에 집착하고 있다. 따라서 안전보장과 경제지원을 대가로 북핵을 포기시키려는 일괄타결 방안은 1990년대에 비해 더욱 어려워졌다고 할 수 있다.

궁극적으로 북핵 문제의 해결은 통일이 되어야 하며 최소한도 북한의 지도부가 교체되거나 체제가 전환되어야 가능할지도 모른다. 그럼에도 불구하고 북한과의 접촉을 확대하는 외교적 노력과 개방 유도 노력은 북한의 핵능력 증대와 플루토늄 추출을 막고 북한의 고립을 방지함으로써 북한을 덜 위협적으로 만들고 북한의 체제전환시 충격을 줄일 수 있을 것이다.

즉, 비핵화를 위해 ‘일괄 타결’을 일차적 목표로 하되, 북한이 핵포기를 결정하고 일괄타결 방식이 가동될 때까지의 전략도 함께 요구된다. 6자회담의 틀 속에서 불능화와 신고 및 검증 등 2단계 비핵화를 완료하는 노력도 지속할 필요가 있다. 이 과정에서 북한의 의도를 꾸준히 파악하고 남북대화 경색의 책임을 피하기 위해서 남북대화의 모멘텀을 유지하고 남북교류협력을 일정수준 유지하는 것이 필요하다. 비록 현 북한 지도부가 비핵화와 개방에 대한 전략적 선택을 할 가능성은 희박하나 김정일 이후 차기 지도부를 겨냥하여 개혁지향적 세력이 변화를 이끌어 나가도록 여건을 조성할 필요가 있다. 따라서 ‘외면하기’와 ‘포괄적 패키지’ 중간의 선택으로서 우리식의 ‘샐러미 전술’ 혹은 ‘행동 대 행동’을 통해 북한의 변화를 유도하는 것이 바람직하다.

정상회담에서 그랜드 바겐을 “올바르고 정확한 정책”이라고 지지를 표명하였다.

이와 같은 전술이 효과적으로 작동하기 위해서는 몇 가지 사항에 유의해야 할 것이다. 첫째, 대북정책의 성패는 국제공조체제의 수립 여부에 크게 좌우된다. 북한은 냉전시기 중·소 갈등을 이용한 외교에 익숙하였으며, 냉전 이후에는 미·중간의 긴장을 최대한 활용하려고 하고 있으며 지난 수년간 한미간 정책 공조를 훼손하고자 하였다. 정책공조의 목표는 온건책이든 강경책이든 하나의 정책, 하나의 목소리로 북한을 대하는 것이다. 대북 영향력이라는 측면에서 중국의 협력 없이는 대북 정책의 성공을 기대할 수 없기 때문에 미국과 일본뿐만 아니라 중국과의 공조도 중요하다.

둘째, 한국정부는 미·북관계 이벤트성 진전에 초조해져서 과잉반응하지 않도록 유의해야 할 것이다. 북한은 소위 통미봉남을 통해 남한을 압박한 후 남한에 접근해 실리를 얻으려는 전략을 갖고 있는 것으로 보이나 미국과 북한의 입장을 볼 때, 미·북관계의 급진전은 기대하기 어렵다. 북한은 핵능력을 강화시키면서 핵보유국으로서 미국과 핵군축협상을 노리고 있으며, 미국 역시 단순히 회담을 위한 보상을 거부하며 비핵화의 입장을 고수하고 있다. 사실 역대 한국정부는 남북관계의 성과에 집착하였고 북한은 이를 이용하였다고 할 수 있으나 이명박 정부는 북한과의 전략적 대화와 ‘대화를 위한 대화’를 거부함으로써 북한의 의도에 말려들지 않을 수 있었다.

셋째, 대북 압박은 군사적 압박 보다는 경제적 압박이 효과가 있으며 위협성도 적다. 경제적 압박을 위해서는 중국과 한국의 교역과 미국이 할 수 있는 금융제재가 있다. 대북 제재 효과에 대하여 의문을 제기하는 주장도 있으나,³⁰⁹ 북한은 지난 수년간 외부의 지원에 의존

³⁰⁹ 유엔제재의 실효성에 대하여 의문을 제기하는 이들은 북한기업들이 이름을 바꾸고, 기술과 물질들을 밀수하고, 북한엘리트들이 해외계좌를 보유하고 있지 않

I
II
III
IV
V

해 왔으며 특히 당, 군, 보위부 등 핵심 기관들이 외화벌이 회사를 통한 대외무역에 의존해 왔다. 따라서 대북 제재는 우선적으로 북한 주민보다는 이들 핵심기관들에 고통을 주게 될 것이다.

넷째, 국제공조 하에서 어느 정도 북한의 행태를 바꿀 수 있다면 조금씩 북한과의 접촉을 확대하여 남북관계의 주도권을 확보할 필요가 있다. 이 단계가 되면 ‘물밑 접촉’을 조심스럽게 시도할 여지가 있다. 북한은 형식과 자존심을 중시하기 때문에 공개적인 대화에서 실질적인 결과를 도출하기 어려우며 대북 협상에 있어서 ‘물밑 접촉’은 불가피하다.

다섯째, 우리의 목표에 대한 메시지를 보다 분명하게 전달하는 방안을 강구할 필요가 있다. 예컨대, 북한을 탈출하여 남한사회에 정착하고 있는 탈북자의 성공여부는 통일한국의 미래 모습의 단편이라고도 할 수 있다. 따라서 탈북자 성공의 롤모델을 제시하여 홍보하고 정치적으로도 이들에 대한 적극적인 지원책을 마련할 필요가 있다. 또한 북한에서 자행되고 있는 반인륜, 반인권 범죄는 통일이후에도 반드시 처벌받는 죄임을 강조함으로써 북한정권의 경각심을 불러일으킬 필요가 있다.

여섯째, 대북정책 추진을 위한 인적·물적 인프라를 확대강화시킬 필요가 있다. 대북정책과 북한의 변화는 정부 혼자 힘으로 하는 것이 아니라 정부와 학계, 언론계, 시민단체, 종교단체 등 민간단체와 국제사회의 유기적 협력 하에 추진되어야 할 것이다. 정부 정책을 홍보할 핵심인력 풀을 만들어 정보 공유와 정책의 홍보 포인트를 공유할 필요가 있다.

다고 믿는다. 그럼에도 불구하고 제재분위기가 지속되면 북한 엘리트들이 경제상황의 악화를 막기 위해 핵개발을 지속할 것인지에 대하여 고민할 수밖에 없을 것이라고 믿는다. Liu Ming, “UN Sanctions Unlikely to Make North Korean Back Down,” *Recent Papers*, <www.nautilus.org>.

참고문헌

1. 단행본

- 가미무라 고지, 송현웅 옮김. 『중국권력핵심』. 서울: 청어람미디어, 2000.
- 가증과 등저. 『중국정치체제개혁연구』. 서울: 중앙편역출판사, 2004.
- 고승효, 이태섭 옮김. 『현대북한경제입문』. 서울: 대동, 1993.
- 교육연구국제협력센터. 『남북한 교육·인적자원 교류협력 추진방안』. 서울: 한국교육개발원, 2007.
- 구성렬 편. 『베트남의 경제개혁과 전망』. 서울: 연세대 동서문제연구원, 1993.
- 구엔 반 칸, 김기태 옮김. 『베트남 공산화의 이상과 현실』. 서울: 조명문화사, 1989.
- 권 율. 『베트남 국유기업의 개혁의 현황과 과제』. 서울: 대외경제정책연구원, 1997.
- 기소르망, 홍상희 옮김. 『중국이라는 거짓말』. 서울: 문학세계사, 2006.
- 김도희. 『전환시대의 중국 사회계층』. 서울: 폴리테이아, 2007.
- 김민정 편. 『동남아의 중산층, 시민운동, 지역사회』. 서울: 폴리테이아, 2005.
- 김병로. 『북한의 지역자립체제』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 김소중 편역. 『중국특색의 사회주의』. 서울: 대륙연구소, 1994.
- 김소중. 『중국을 정복하자』. 서울: 백산서당, 2005.
- _____. 『중국현대정치』. 대전: 배재대학교 출판부, 2005.
- 김익수. 『중국투자론』. 서울: 박영사, 2002.

- 김재철. 『중국의 정치개혁지도부, 당의 지도력 그리고 정치체제』. 서울: 한울아카데미, 2002.
- 김정계. 『중국의 권력투쟁사 2: 개혁·개방 이후부터 후진타오 정권까지』. 서울: 평민사, 2009.
- _____. 『중국의 중앙과 지방관계론: 집권과 분권의 변증법』. 평민사, 2008.
- 노길명 외. 『문화인류학의 이해』. 서울: 일신사, 2002.
- 노동연구원. 『북한의 경제개방 방향예측을 위한 사회주의 국가의 개방모델 분석』. 서울: 노동연구원, 2001.
- 라우어. 『사회변동의 이론과 전망』. 서울: 한울아카데미, 1992.
- 류동원. 『중국의 서부개발』. 서울: 신지원, 2004.
- 리 청. 강준영 옮김. 『차이ナス 리더즈』. 서울: 예담, 2002.
- 린이푸. 한동훈 옮김. 『중국의 개혁과 발전전략』. 서울: 백산서당, 2001.
- 미쓰비시종합연구소 편. 전경련 동북아경제센터 옮김. 『중국정보핸드북 2002-2003』. 서울: FKI 미디어, 2002.
- 민족통일연구원. 『사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 박형중 외. 『김정일 시대 북한의 정치체제: 통치이데올로기, 권력엘리트, 권력구조의 지속성과 변화』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 백학순. 『베트남의 개혁·개방 경험과 북한의 선택』. 성남: 세종연구소, 2003.
- 법무부. 『베트남 개혁·개방법제 개관』. 서울: 법무부, 2005.
- 베트남공산당사연구회. 김종욱 옮김. 『베트남공산당사』. 서울: 소나무, 1989.

- 산업연구원 편. 『중국의 국유기업개혁과 시사점』. 서울: 산업연구원, 1994.
- 산시우파·왕샤오웨이. 손상하 옮김. 『등소평과 21세기 중국의 전략』. 서울: 유스북, 2005.
- 성채기·박주현·백재옥·권오봉. 『북한경제위기 10년과 군비증강능력』. 서울: 국방연구원, 2003.
- 윤대규·임을출 편저. 『북한 경제개혁을 위한 새로운 패러다임』. 서울: 한올아카데미, 2006.
- 윤중혁. 『북한 교육 발전을 위한 지원 현황과 향후 과제』. 서울: 한국 교육개발원, 2007.
- 이정남. 『중국의 기층선거와 정치변화, 그리고 정치개혁』. 서울: 후마니타스, 2007.
- 이교덕 외. 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 이민자. 『중국 호구제도와 인구이동』. 서울: 폴리테이아, 2007.
- 이일영. 『중국의 농촌개혁과 경제발전』. 서울: 서울대학교 출판부, 1997.
- 이한석. 『중국서부 대개발』. 서울: 대중출판사, 2005.
- 임순희. 『북한의 대중문화: 실태와 변화전망』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 전성홍. 『전환기의 중국사회 발전과 위기의 정치경제』. 서울: 오름, 2006.
- _____. 『중국의 권력승계와 정책노선』. 서울: 나남, 2008.
- 전영선. 『북한의 대중문화』. 서울: 글누림, 2007.
- 전현준. 『북한의 사회통제기구 고찰: 인민보안성을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2003.

- 정광민. 『북한기근의 정치경제학』. 서울: 시대정신, 2005.
- 조명철·홍익표. 『중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향』. 서울: 대외경제정책연구원, 2000.
- 조영남. 『중국정치개혁과 전국인대』. 서울: 나남출판사, 2000.
- 조정아 외. 『북한주민의 일상생활』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 찰스 틸리. 김용학 옮김. 『사회연결망 이론』. 서울: 박영사, 2007.
- 청차오. 최윤정·김준봉 옮김. 『중국경제성장의 비밀』. 서울: 지상사, 2005.
- 최병욱. 『베트남 근현대사』. 서울: 창비, 2008.
- 최진욱. 『김정일정권과 한반도장래』. 서울: 한국외국어대학교출판부, 2005.
- 통일연구원. 『북한인권백서 2009』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 현성일. 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』. 서울: 현인, 2007.
- 현영미. 『사회주의 체제 전환: 진보인가 퇴보인가』. 서울: 선인, 2004.
- 황장엽. 『개인의 생명보다 귀중한 민족의 생명』. 서울: 시대정신, 1999.
- Buzan, Barry. *People, states, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd ed. Boulder: Lynne Rienner, 1991.
- Congressional Research Service. *Vietnam: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Normalization of U.S. Diplomatic and Economic Relations*. Washington D.C.: The Library of Congress, 1995.

- _____. *Vietnam: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of U.S. Diplomatic and Economic Relations*. Washington D.C.: The Library of Congress, 1994.
- _____. *Vietnam-U.S. Relations: The Debate Over Normalization*. Washington D.C. : The Library of Congress, 1994.
- Friedrich, Carl and Zbignew K. Brezinski. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press, 1956.
- Halliday, Fred. *The Making of the Second Cold War*. London: Verso, 1983.
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- Lampton, David. *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*. California: Stanford University Press, 2001.
- Nguyen, Canh Van. *Vietnam under Communism, 1975~1982*. Stanford: Hoover Institution Press, 1983.
- Raymond, Williams. *The Long Revolution*. Harmondsworth: Penguin, 1965.
- Shambaugh, David. *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2008.
- UNICEF. *Analysis of the situation of children and women in the*

Democratic People's Republic of Korea. 2006.
Wintrobe, Ronald. *The Political Economy of Dictatorship*.
Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

江橋正彦 편. 『21世紀のベトナム: 離陸への條件』. 東京: 일본무역
진흥회, 1998.

關 滿博·池部 亮 편. 『ベトナム: 市場經濟化と日本企業』. 東京: 新
評論, 2006.

渡辺利夫. “ベトナムの經濟發展メカニズムと刷新政策.” 關口末
夫·トラン ヴァン トウ 편. 『現代ベトナム經濟: 刷新ドイ
モイと經濟建設』. 東京: 勁草書房, 1992.

渡辺利夫. “ベトナムの經濟發展メカニズムと刷新政策.” 關口末
夫·トラン ヴァン トウ 편. 『現代ベトナム經濟: 刷新ドイ
モイと經濟建設』. 東京: 勁草書房, 1992.

木村哲三郎. 『ベトナム』. 東京: アジア경제연구소, 1996.

西原 正·James W. Morley 편. 『擡頭するベトナム』. 東京: 중앙공
론사, 1996.

石田曉恵·五島文雄. 『國際經濟參入期のベトナム』. 東京: 아시아
經濟研究所, 2004.

五島文雄. “ベトナム共產主義體制の變革過程とその展望.” 松本
三郎·川本邦衛 편. 『ベトナムと北朝鮮』. 東京: 大修館書
店, 1995.

玉城素. “四重經濟とは何か.” 『北朝鮮の延命戰爭』. 東京: 文春文
庫, 2001.

窪田光純. 『躍動するベトナム』. 東京: 同文館, 1996.

- 中臣 久. 『베트남經濟の基本構造』. 東京: 日本評論社, 2002.
- 中野亞里. 『現代ベトナムの政治と外交』. 東京: 暁印書館, 2006.
- 坪井善明. “베트남: 도이모이의十五年.” 末廣 昭 외 13人. 『開發の時代と摸索の時代』. 東京: 岩波書店, 2002.
- トラン ヴァン トウ. 『베트남經濟の新展開』. 東京: 日本經濟新聞社, 1996.

2. 논문

- 권경희. “베트남-미국 관계정상화 과정에 대한 연구.” 『국제정치논총』. 제36집 1호, 1996.
- 김갑식·오유석. “‘고난의 행군’과 북한사회에서 나타난 의식의 단층.” 『북한연구학회보』. 제8권 2호, 2004.
- 김광진. 『북한의 외화관리시스템 변화연구』. 북한대학원대학교 석사 학위 논문, 2007.
- 김병욱·김영희. “북한 전시동원공장들의 ‘전시군수생산 자립화’ 과정.” 『정책연구』. 제158호, 2008.
- 김영수. “EU-북한 프로젝트, 제도적 역량강화 도모.” 『통일한국』. 2009. 2.
- 김일성. “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민생활을 훨씬 높이자(1962년 8월 8일).” 『김일성저작집 16』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- _____. “새환경에 맞게 공업에 대한 지도와 관리를 개선할 데 대하여(1961년 12월 16일).” 『김일성저작집 15』. 평양: 조선로동당출판사, 1981

- _____. “조선로동당 건설의 력사적 경험(1986년 5월 31일).” 『김일성저작집 40』. 평양: 조선로동당출판사, 1994.
- _____. “조선로동당창건 스무돛에 즈음하여(1965년 10월 10일).” 『김일성저작집 19』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- _____. “주체의 혁명적 기치를 높이 들고 사회주의, 공산주의 위업을 끝까지 완성하자.” 『월간조선』. 1988년 10호.
- _____. “지방예산제를 더욱 발전시킬데 대하여(1975년 4월 8일).” 『김일성저작집 30』. 평양: 조선로동당출판사, 1985.
- 김정일. “당사업에서 낡은 틀을 마스고 새로운 전환을 일으킬 데 대하여(1974년 2월 28일).” 『김정일 주체혁명위업의 완성을 위하여 3』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- _____. “사회주의건설에서 군의 위치와 역할(1964년 3월 18일).” 『근로자』. 제515호.
- _____. “우리 식 사회주의를 견결히 옹호보위하는 참다운 사회안전 일군들을 키워내자(1992년 11월 20일).” 창립 45돛을 기념하는 사회안전부 정치대학 교직원, 학생들에게 보낸 서한. 『김정일선집 13』. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- _____. “현시기 당사업에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여(1975년 6월 13일).” 『김정일선집 5』. 평양: 조선로동당출판사, 1995.
- 김재철. “개혁·개방의 역설적 결과에 대한 중국의 대응.” 김재철편. 『새로운 중국의 모색 I』. 서울: 폴리테이아, 2005.
- 김태호. “중국의 정치엘리트 연구.” 정재호 편. 『중국정치연구론』. 서울: 나남출판, 2000.
- 류경원. “장사군들 남조선 상품을 리용하여 적에 대한 환상 류포.”

- 『립진강』. 제2호, 2008.
- 박형중. “2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택: 2009년의 북한을 바라보며.” 통일연구원. Online Series co. 08-72, 2009.
- 서재진. “대북정책의 과제와 남북관계 전망.” 서울대 12차 통일정책 포럼, 2009.9.23.
- _____. “이명박 정부의 대북정책, 진보정권의 정책과 이렇게 다르다.” 동국대학교 북한학연구소 제15회 북한포럼: MB 대북정책 평가, 2008.2.13.
- 유석춘·김태은. “중국향진기업의 발전과 ‘가’의 재구조화.” 『전통과 현대』. 제19호, 2002.
- 이승용. “북한당국의 통제강화와 주민생존권.” 평화재단 제21차 전문가포럼 자료집, 2008.
- 이우영. “북한에서의 국가와 사회: 시민사회론은 적용 가능한가?” 『현대북한연구』. 제4권 1호, 2001.
- _____. “북한 문화예술의 개념 및 역할.” 『북한 문화, 돌이면서 하나인 문화』. 서울: 한울아카데미, 2006.
- _____. “북한체제 내 사적 담론 형성의 가능성: 공적 담론 위기를 중심으로.” 『현대북한연구』. 제11권 1호, 2008.
- 이은호. “베트남의 정치적 통합과 체제개혁.” 『국제문화연구』. 제14권, 1997.
- 이희옥. “중국의 체제전환과 새로운 이데올로기의 모색.” 김도희 편. 『새로운 중국의 모색 III』. 서울: 폴리테이아, 2003.
- 장경섭. “중국농촌의 불평등화와 선부계급.” 『변혁기 사회주의와 계급·계층』. 서울: 서울대학교 출판부, 1996.

- 장세훈. “북한 도시 주민의 사회적 관계망 변화.” 『한국사회학』. 제39집 2호, 2005.
- 장의관. “제2차 남북정상회담과 한반도 평화구축을 위한 국제협력.” 『통일정책연구』. 제16권 2호, 2007.
- 전병근. “중국개혁·개방 30년과 북한.” 통일연구원. Online Series co. 08-71, 2008.
- 전상인. “베트남에서의 시민사회의 형성.” 『민족과 문화』. 제2권 1호, 1994.
- 전성흥. “중국의 국가-사회 관계 연구.” 정재호 편. 『중국정치연구문』. 서울: 나남출판, 2000.
- 정우근. “북한 사회복지제도와 사회경제적 계층구조 변화.” 『국방연구』. 제49권 1호, 2006.
- 정환우. “소유제 개혁과 새로운 자산관리체제의 모색.” 김재철 편. 『새로운 중국의 모색 I』. 서울: 폴리테이아, 2005.
- 차문석. “북한의 시장과 시장경제.” 『담론 201』. 제10권 2호, 2007.
- 최봉대. “1990년대 말 이후 북한 도시 사적 부문의 시장화와 도시가구의 경제적 계층분화.” 『현대북한연구』. 제11권 2호, 2008.
- 최수영. “상생과 호혜의 남북경협.” 『상생과 공영의 대북정책: 체계와 추진전략』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 최진욱. “북한정치체제에서 당·정관계의 변화사도와 전망.” 『통일논총』. 제26호, 2007.
- _____. “이명박 정부의 대북정책과 북한의 반응: 새로운 대북정책을 위한 제언.” 『통일정책연구』. 제17권 1호, 2008.
- 최진욱 외. “2009년 북한 신년공동사설 분석.” 통일연구원 통일정세 분석 2009-01, 2009.

- 하 순. “베트남의 전통종교와 사회변화.” 『비교문화연구』. 제10권, 1999.
- 홍 민. “북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제.” 동국대학교 박사학위논문, 2006.
- 황귀연. “베트남 공산당의 개혁·개방 정책에 관한 연구.” 경남대 박사학위논문, 1996.
- Abramowitz, Morton. “North Korean Latitude.” *National Interest*. No. 100 March–April 2009.
- Cha, Victor. “Future of North Korea and South Korea-US Alliance: Adjusting to Emerging Realities.” 제4차 일민외교안보포럼 발표문. 고려대학교 국제관. 2009. 9.
- Hy, Luong Van. “Economic Reform and thr Intensification of Rituals in Two Northern Vietnamese Villages, 1980–90,” In Borje Ljunggren. (ed.) *The Challenge of Reform in Indochina*. Cambridge: Harvard Institute for International Development, 1993.
- _____. “Engendered Entrepreneurship: Ideologies and Political– Economic Transformation in a Northern Vietnamese Center of Ceramics Production.” Robert W. Hefner. (eds.) *Market Cultures: Society and Morality in the New Asian Capitalisms*. Boulder: Westview Press, 1998.
- Liu, Ming. “UN Sanctions Unlikely to Make North Korean Back Down.” *Recent Papers*. <www.nautilus.or>.

Mikheev, Vasily V. "Reforms of the North Korean Economy: Requirements. Plans and Hopes." *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 3. 1993.

Vogel, Ezra F. "From Revolutionary to Semi-Bureaucrat: The 'Regularization' of Cadres." *The China Quarterly*. No. 29, January/March 1967.

_____. "Politicized Bureaucracy: Communist China," F. W. Riggs. (eds.) *Frontiers of Development Administration*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1970.

武田康裕. "刷新後のベトナムの政軍関係: 国防戦略への影響." 2000.2.

3. 기타

『동아일보』.

『로동신문』.

『림진강』.

『민족 21』.

『민주조선』.

『신동아』.

『연합뉴스』.

『오늘의 북한소식』.

『조선여성』.

『조선말대사전』.

『조선신보』.

『조선일보』.

『조선중앙TV』.

『조선중앙통신』.

『KDI 북한경제리뷰』.

연구총서

2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕	외 공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영	외 공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화변영정책 추진성과와 향후과제	허문영	외 공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태	외 공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신	외 공저	8,500원
2007-13	이베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(1)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜	외 공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	東北亞区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운	외 공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱	외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택	외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운	저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호	외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보	저	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영호	외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아	외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준	외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중	외 공저	6,500원

2008-10	국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제	이금순, 김수암	저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜	편저	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	저	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	저	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준	외 공저	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	저	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤	외 공저	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호	외 공저	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중	외 공저	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱	외 공저	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 접근방안: 인권외교의 방향	홍우택	외 공저	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영	외 공저	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	저	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민	외 공저	8,000원

학술회의총서

2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화·변영: 평가와 전망			9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향			10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula			9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망			6,500원

협동연구총서

2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신	외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅	외 공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석	외 공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화·변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신	외 공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화·변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학	외 공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화·변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호	외 공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영	외 공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈	외 공저	6,500원

2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외 공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외 공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외 공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외 공저	8,500원
2008-07-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호 저	6,000원
2008-07-03	북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외 공저	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외 공저	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외 공저	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외 공저	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외 공저	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외 공저	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외 공저	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외 공저	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외 공저	8,000원
2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외 공저	
2009-15-02	북한 개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외 공저	
2009-15-03	북한 개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외 공저	
2009-15-04	북한 개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외 공저	
2009-15-05	북한 개발지원체제의 구축방안	이종무 외 공저	
2009-15-06	지방자치단체의 북한 개발지원 전략과 접근방법	양현모 외 공저	
2009-16-01	복합계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외 공저	
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외 공저	
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외 공저	
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외 공저	
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외 공저	
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외 공저	
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외 공저	
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외 공저	
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외 공저	
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외 공저	

논총

통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원

통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외 공저	20,000원

기 타

2008	2006 독일통일백서	8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean 5,500원
2009	김정일 현지도 동향	15,000원

연례정세보고서

2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원
2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원

통일정세분석

비매품

2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영

2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기('08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북·중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한·미 정상회담 결과분석	김국신

KINU정책연구시리즈

비매품

2007-01	북핵 '2·13합의'와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중

2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 인론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택

월간 북한동향

비매품

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제3호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터

한반도 평화체제 연구총서

비매품

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

- 2007-01 Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects
Lim Soon-Hee
- 2007-02 North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability Jeung Young-Tai
- 2007-03 An Assessment of the North Korean System's Durability
Chon Hyun-Joon, Huh Moon-Young, Kim Philo, Bae Chin-Soo
- 2007-04 A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea
: Tasks for Successful Transformation of the North Korean System
Kim Young-Yoon
- 2007-05 North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the
July 1 Measures Choi Soo-Young
- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath
of their Economic Difficulties Cho Jeong-Ah
- 2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's
Republic of Korea Kim Soo-Arn
- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Cheon Seong-Whun
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security
Strategy Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh Jae-Jean
- 2009-01 The Evaluation of Regime Stability in North Korea:Scenario Workshop
Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon,
Cho Jeong-Ah Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean
Peninsula' Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo,
Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and
Prospects for Change
Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구 총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 인수동(4·19길 275) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제

www.kinu.or.kr