

KINU 연구총서 13-10

북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계

박형중 · 최사현

KINU 연구총서 13-10

북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계

박형중 · 최사현

북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계

인 쇄 2013년 12월

발 행 2013년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 북한연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원

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

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 예원기획 (02-745-8090)

인 쇄 처 경성문화사 (02-786-2999)

ISBN 978-89-8479-728-4 93340

가 격 ₩7,000

© 통일연구원, 2013

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물관매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계

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

목 차

요약	vii
I. 서론	1
II. 전근대 국가에서 조세와 재정의 조달	7
1. 역사상 나타나는 조세징수 유형	10
2. 막스 베버의 재정사회학	16
3. 한국에서 전근대의 조세 및 재정체계	21
III. 북한에서 재정의 분열과 역사적 변화	31
1. 4대 재정주체	33
2. 역사적 변화	44
3. 요약 및 변화의 도식화	92
IV. 김정은 정권의 조세 및 재정체계	97
1. 4대 재정주체의 기능과 특징	99
2. 7대 조세자원 및 재정조달 원천	112
3. 재정주체와 조세 및 재정의 원천 간의 상호관계	116
4. 국가 및 국가기관 예·결산의 실제	125
V. 결론	139
참고문헌	145
최근 발간자료 안내	153

표·그림 목 차

KINU 연구총서 13-10

북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계

<그림 II-1> 국가의 경제참여와 재정조달 및 자본주의 유형	17
<그림 II-2> 전근대의 토지제도 및 조세	23
<그림 III-1> 1단계(1953~1972): 김일성 주도 하의 정치용도 특수재정 창출	93
<그림 III-2> 2단계(1972~1984): 수령경제의 탄생, 계획경제의 약화와 시장의 확대	94
<그림 III-3> 3단계(1985~1995): 특수기관 및 정권기관 외화별이의 급속한 확대	95
<그림 III-4> 4단계(1995 이후): 선군정치와 시장 확대	96
<그림 IV-1> 기업의 각종 부담 (2000년대)	110
<그림 IV-2> 기관별 재정 원천	117
<그림 IV-3> 재정주체 간의 위계적 관계	120
<그림 IV-4> 재정주체별 영역과 상호종속관계	123
<그림 IV-5> 예산수입의 흐름	137
<도식 I >	36
<도식 II >	37
<도식 III >	38
<도식 IV >	39

요 약

북한의 조세 및 재정체제는 매우 독특한 양상을 보여주며, 두 가지 특징이 있다. 첫째, 국가재정의 분열이다. 물론 북한에도 현대적 조세 및 재정체제가 존재한다. 이는 계획경제의 일부를 구성하면서, 통일적 국가재정의 기반이었다. 그러나 북한에서는 각 국가 기관별로 그 기관의 공적·정치적 권능의 규모에 부응하는 특권적 상업 활동을 통해 기관재정의 일부를 자체로 조달하고 있다. 둘째, 북한주민은 여전히 각종 명목으로 노력동원과 현물지원을 통해 국가 및 지방기관의 재정창출에 기여하고 있다.

이와 같은 두 가지 특징은 현대 국가의 재정이 아니라, 전근대 국가의 재정의 특징과 일치한다. 따라서 북한의 조세와 재정에 대한 연구는 전근대 국가의 그것을 연구한 개념과 이론들로부터 분석에 도움이 되는 통찰을 획득할 수 있다. 예를 들어, 북한이 각 권력기관에 그 기관 권력의 크기에 상응하는 상업적 특권을 부여하고 예산을 자체 조달하도록 만든 것은 마치 한국의 전근대 시기에 국가가 수조권(收租權)을 관청과 관리에게 정치적 직급에 따라 위계적으로 분급했던 것에 비견할 수 있다. 전근대 시기에 국가는 농민이 경작하는 토지로부터 세금에 해당하는 조(租)를 수취한 이외에도 각종 명목으로 민정의 노동력(役)과 특산물(貢納)을 국가 차원 및 지방 관청 차원에서 동원하였다. 이는 현재 북한에서 국가가 주민의 노동력과 현물지원을 다양한 명목으로 강제하고 있는 것에 비견할 수 있다.

그런데 막스 베버(Max Weber)는 조세 형태의 특징에 따라 특정한 유형의 자본주의 발전이 조장되기도 하고 억제되기도 한다는 것을 밝혔다. 노동력 동원 및 현물납부는 모든 유형의 자본주의 발전을 억제하지만, 권력기관에 상업적 특권을 주고 그 권력기관에 재정조달 의무

를 주는 방식은 정치적 자본주의의 발전을 조장한다. 이러한 관점에서 보면, 북한에서 권력기관의 상업적 활동을 통한 자체 재정조달은 ‘정치적 자본주의’의 발전을 조장한다고 할 수 있다. 북한의 재정이 현재와 같은 방향으로 진화하게 된 것은 이러한 방식이 여러 북한적 상황 하에서 통치자에게 가장 높은 수익을 올리게 해주는 방식이기 때문이다.

북한에서도 애초에 사회주의 계획체계에 입각한 단일한 조세 및 재정체계가 존재했다. 그러던 것이 시간이 지나면서 재정은 4대 주체를 중심으로 부문별로 분열한다. 재정분열은 4대 주체를 중심으로 4단계를 거쳐서 이루어진다. 여기서 4대 주체란 수령기관, 특수기관(프롤레타리아독재), 정권기관, 민간재정 주체이다. 재정분열 첫 번째 단계의 특징은 사회주의 계획경제 내부에서 김일성이 자신의 정치권력 유지를 위한 특수재정을 마련하는 것이었다. 김일성은 1950년대에는 대중동원을, 1960년대에는 현지지도를 중심으로 한 정치적 수단으로 자신만을 위한 경제자원을 마련했다. 재정분열의 두 번째 단계의 특징은 수령경제가 계획경제로부터 자립하는 것이었다. 1960년대 후반 김일성에게 권력이 초 집중되고, 1970년대 중반부터 김정일 후계 구축과정이 진행되는 것이 수령경제 탄생의 배경이었다. 수령경제는 당 경제와 제2경제를 포괄했다. 1970년대 중반부터 막대한 통치자금 마련을 위해 중앙당이 당 경제를 중심으로 독점적 외화벌이를 확대했다. 당 경제의 외화벌이는 원천동원 과정에서 계획경제의 노력과 설비를 무단으로 도용함으로써 계획경제를 현저히 침식하는 한편, 장마당의 번성에 기여했다.

재정분열의 세 번째 단계의 특징은 수령경제 외화벌이와는 별도로 특수기관 및 정권기관의 외화벌이가 급속하게 확대되어 독자적 영역으로 등장한다는 것이다. 1980년대에 들어서면서 경제난이 악화되는 가운데 특수기관의 외화벌이가 급속하게 확대됐다. 또한 1980년대 중

반 합병법 시행, 사회주의 10대 전망목표의 공표 등도 특수기관이 외화별이를 확장하는 명목을 제공했다. 특히 1980년대 말~1990년대의 경제위기의 장기화는 역설적으로 외화별이 회사가 번성할 수 있는 기회를 제공했다. 재정분열의 네 번째 단계의 특징은 외화별이가 모든 공적 기관에 일반화되어 재정분열이 전면화·일반화된다는 것이다. 김정일은 이러한 재정분열을 방지하면서, 이를 수령 독재의 모든 경제적 수요를 보장하는 수단으로 활용했다. 이 시기 모든 공적 기관 외화별이의 일반화는 시장의 급속한 팽창을 야기했으며, 이러한 가운데 기득권층의 개인 축재가 번성하였다. 이를 바탕으로 민간재정 주체가 마찬가지로 급속히 성장할 수 있었다. 재정분열의 4단계에서는 공통으로 일반주민의 노동력을 무보수로 강제동원하며, 또한 다양한 명목으로 물자지원을 강요하는 방식의 재정조달이 존재했다.

김정은 정권의 조세 및 재정체계는 이와 같이 역사적 과정을 거쳐 진화한 재정분열 상황에 기반하고 있다. 수령기관의 재정은 39호실을 중심으로 한 당 경제에 기반하고 있다. 특수기관의 재정은 특수기관이 부설하여 운영하는 외화별이 회사에 기반하고 있다. 정권기관 재정은 형해화된 계획경제의 조세 및 재정체계에 기반하고 있다. 민간재정 주체는 1990년대 이후 세도가 출신과 장마당 자생형 돈주를 주축으로 한다. 이와 같은 4대 재정주체 사이에는 ‘수령기관-특수기관-정권기관-민간재정 주체’의 순으로 위계 관계가 성립해 있다. 권력 위계에 따라 보다 강한 재정주체가 보다 약한 복수의 재정주체를 일부 장악하거나 일방적으로 유리하게 활용하는 방식으로 그 영역이 상호중첩하고 있다.

조세자원과 재정조달 원천은 일곱 가지이다. 첫째, 계획경제에서의 화폐 및 현물 형태의 조세, 둘째, 협동농장에서의 곡물 형태의 조세, 셋째, 각종 토목건설사업 및 각종 잡역에 대한 노동력 제공, 넷째, 각종 명목으로 중앙 또는 지방의 당·정 기관 사업에 대한 현물 및 화폐 납부,

다섯째, 각종 지방마다 광산물, 수산물, 임산물 등 1차 특산물의 수출로부터 얻어지는 외화수입, 여섯째, 각급 관료의 뇌물수입과 상납, 일곱째, 수령경제 및 특수기관의 경우 해외 합법·불법 활동을 포괄한다.

북한에서 국가기관예산은 공식예산과 자구예산의 이중으로 구성되어 있다. 공식예산은 계획경제 원칙에 기반한 화폐형태(행표 등)으로 주어지지만 사실상 형해화 되어있다. 따라서 기관은 화폐나 현물자원의 형태로 자구예산을 마련해야 한다. 북한정권은 기관의 예산 수입, 특히 자구 예산 수입활동을 통제해야 한다. 그 수단이 와크와 비사회주의 투쟁이다. 기관별 예산은 계획과 비계획, 그리고 화폐, 화폐 형태, 유동성 현물로 복잡하게 구성되어 있다. 따라서 기관별 예산은 그 전체적 양상을 정연하게 정량적으로 표현하는 것이 불가능하다.

주제어: 조세, 재정, 노력동원, 당 경제, 김정일, 외화벌이

Abstract

Fiscal Segmentation and a Variety of Taxes in North Korea

Park, Hyoungjung & Choi, Sahyun

There are two distinct features in the system of taxation and fiscal mobilization in North Korea. First, the taxation and fiscal system show similarities with those of pre-modern states. Next to a sort of modern taxation built in a planned-economy, the population has been demanded to take part in coercive physical labor mobilization and to donate directly a variety of physical goods. Second, starting in the mid 1970s, fiscal segmentation gradually developed in North Korea. At first, Kim Jong-il established and expanded the fiscal role of the party-economy to support consolidation of his power base. Since the mid 1980s, other powerful regime units including the military, personal guards, youth organizations took part in the same kind of foreign currency earning activities with the pretext of financing important regime construction projects and fiscal self-support. In the mid 1990s, it turned out that almost all regime organizations were engaged in commercial self-support activities through mobilization of private talents and investments. The expansion of fiscal self-support activities has contracted the revenue base for the state budget and contributed to development of political capitalism, in which the opportunities for earning profits are determined by political connection.

Keywords: Taxes, Fiscal System, Labor Mobilization, Party-Economy, Kim Jong-il, Foreign Currency Earning Activities

I

서론

일반적으로 하나의 나라를 두고 재정이라 할 때, 국가재정 또는 정부재정을 상징한다. 또한 대부분의 경우 재정은 조세관료체계를 통해 현금 조세의 형태로 징수되고, 국가 해당 기구의 정치적 결정에 따라 각종 국가 활동에 배정되고 지출된다.

이러한 일반적 서술은 북한에 적용되는 면과 그렇지 않은 면이 존재한다. 우선 분명히 존재하는 것은 조세관료체계이다. 1980년대 말까지 조세관료체계는 계획경제체제의 일부로 기능했으며, 현재에도 존재한다. 둘째, 북한에는 이와 같은 공식 국가재정과 병행하게 준 국가재정이 오랜 동안 존재해왔다는 것이다. 여기에는 두 가지가 존재한다. 먼저 김정일이 관장했던 당 경제와 제2경제는 내각이 관할하는 계획경제와 분리되어 존재했다. 당 경제와 제2경제는 공인(公人)임과 동시에 사인(私人)이기도 한 ‘수령’의 개인적 결정에 의해 운영된다. 그 활동의 상당 부분은 국가 공적 활동으로 분류될 수 있지만, 나머지는 사인으로서의 김정일 활동이라 할 수 있는 것도 포괄한다. 준 국가재정의 또 다른 양상은 북한의 거의 모든 공적 기관이 상업적 활동을 통해 예산 일부를 자체 조달한다는 것이다. 공적 기관의 독자적 예산 자체 조달 활동은 1980년대 후반에 현저히 확대했다. 셋째, 현대 국가의 경우 조세를 화폐로 수취하는 것이 보편적이지만, 북한은 화폐 조세 이외에도 개인이나 기관에게 노동력 동원과 물자지원을 추가적으로 요구한다. 주민과 기관은 국가 또는 지방의 당·정이 요구하는 각종 건설공사를 비롯한 다양한 잡무에 노동력이나 물자를 지원해야 한다.

이런 측면에 주목해보면, 북한의 재정은 현대 국가의 재정이 아니라 전근대 국가와 유사하다. 현대 국가재정의 특징은 국가의 조세 독점의 원칙 하에서 관료행정체계가 화폐 형태의 조세를 통일적으로 징수하고 사용하며, 모든 공적 기관과 공무원은 국가로부터 업무상 필요한 재

I
II
III
IV
V

정을 조달받는 대신 주어진 공적 임무만을 수행해야 한다.

그런데 북한은 두 가지 점에서 다르다. 첫째, 공공기관과 공무원은 중앙재정에서 예산의 일부를 조달받으면서 동시에 자체적으로 공적 자산과 권위를 활용한 상업적 활동을 통해 예산의 일부를 조달한다. 둘째, 북한에서는 일반적으로 현대 국가의 경우에서처럼 조세가 화폐라는 단일 형태가 아닌, 현물지원 및 노동력 동원 등의 보다 다양한 형태로 존재한다.

본 연구의 목적은 네 가지이다. 첫째, 북한에서 재정주체 그리고 조세와 재정의 형태를 체계적으로 분석하고 설명한다. 국가, 기관, 공무원 등이 각자 예산을 어떻게 조달하며, 기관과 개인이 각각 어떠한 명목으로 어떠한 형태의 조세를 바치는가를 구체적으로 규명해야 한다.

둘째, 북한에서 이러한 재정상황이 발생한 역사적 배경과 변화과정을 서술한다. 북한도 애초에는 사회주의 체제의 일반적인 조세 및 재정체계를 가지고 있었다. 그렇지만 이미 1950년대부터 계획경제 내부에서 정치적 방법, 즉 경제 외적 방법으로 최고지도자가 필요로 하는 정치적 예산을 만들어내었다. 경제외적 방법을 통한 통치예산 조달은 1970년대부터 계획경제의 틀을 벗어나기 시작했고, 사회주의 국가재정체계를 침식하기 시작했다. 이는 1980년대에 현저히 확산되고, 1990년대에 들어서면서 현재와 같은 재정체계가 성립되었다. 그렇다면 이러한 상황 전개에는 어떠한 계기와 환경이 영향을 끼치고 있으며, 각 재정주체 및 형태상에 어떠한 변화가 발생했는가를 규명한다.

셋째, 북한에서의 이러한 재정체계가 북한의 경제와 정치에 어떻게 연계되어 있으며, 그것이 어떠한 영향을 끼치는가이다. 북한의 현재 재정체계는 그 시초에 중앙권력(또는 ‘수령’)이 국가의 공식 재정과 분리된 독자적 재정 원천을 추구하면서 발생했다. 그러나 국가재정이 현저

히 악화면서 각종 권력기관이 독자적 재정 원천을 가질 수 있도록 허용된다. 각종 권력기관이 독자적 재정 원천을 만들어 내는 방법은 특권적 상업 활동이었고, 이것이 시장의 팽창을 조장했다. 또한 독자적 재정 원천 마련이 허용된 권력기관은 이후 지속적으로 경제자원 배분에서 분산적·분권적 지향과 동력을 만들어 낸다. 중앙권력은 이러한 분산적·분권적 지향과 동력을 지속적으로 통제하고 투쟁해야 했다.

넷째, 북한의 조세 및 재정체계에 대한 연구는 북한의 정치와 경제의 특징을 재검토·재설정할 수 있는 실마리를 제공한다. 현실적으로 조세 및 재정체계는 국가에 의한 또는 집권 정치세력에 의한 자원배분의 핵심을 이룬다. 이는 조세와 재정체계가 북한에서 정치권력의 배분과 그 특징을 반영함을 의미한다. 역으로 조세와 재정의 체계를 살펴보면 북한에서 정치권력의 배분이 실제로 어떠한 상태인가를 알 수 있다.

본 연구의 각장의 내용은 다음과 같다. II장은 전근대 국가의 조세와 재정체계에 대한 기존 연구를 살펴본다. 기존 이론의 여러 연구 발상과 분석에서 북한의 조세와 재정을 규명할 수 있는 통찰, 이론과 개념을 추출한다. III장은 북한에서 재정주체를 수령, 특수기관, 정권기관, 민간의 네 가지로 설정하고, 이 4대 재정주체의 상호관계가 역사적으로 어떻게 변화해 왔는가를 서술한다. IV장은 현하 북한의 조세 및 재정 기본체계를 서술한다. 현하 4대 재정주체인 수령기관, 특수기관, 정권기관, 민간재정의 주요 특징을 서술한다. 아울러 화폐 및 현물 조세, 노력동원과 물자지원, 뇌물상납, 외화(합법 및 불법), 그리고 부패를 북한에서 7대 조세 원천으로 설정하고 분석한다. 다음으로 4대 재정주체와 7대 조세 및 재정 원천 간의 상호관계를 서술한다. 마지막으로 현재 북한에서 국가 및 국가기관 예·결산의 실재를 서술한다.

I
II
III
IV
V

II

전근대 국가에서 조세와 재정 of 조달



북한의 조세 및 재정체계는 매우 독특한 양상을 보여준다. 현재 북한의 조세 및 재정체계는 고전적 사회주의 체제와도 매우 다르다. 또한 한국과 같은 발전된 시장경제에 입각한 조세 및 재정체계와 매우 다르다. 북한의 조세 및 재정체계는 전근대 국가에서와 유사하다. 따라서 북한의 조세 및 재정체계를 이해하자면 전근대적 국가에서 어떻게 성립했고 작동했는가를 살펴보는 것이 필요하다.

우선 북한의 재정체계가 고전적 사회주의 재정체계와 다른 점을 보자. 단순화시키면, 고전적 사회주의 재정체계는 기본적으로 사회주의 형태의 세무체계를 통해 조세를 수취한 다음, 이를 국가가 공적 필요에 따라 지출하는 체계였다. 이는 사회주의적 형태이기는 하지만, 기본적으로 현대 국가에서 공통으로 나타나는 공적 세무관료체계를 바탕으로 공적 재원을 중앙에 집중하는 현대적 조세 및 재정의 원칙과 크게 어긋나지 않는다.¹ 다만 민주-시장 국가의 조세가 화폐 형태를 중심으로 했다면, 사회주의 조세체계는 화폐와 현물을 동시에 처리했다.

그런데 현재에 와서 보면, 조세 및 재정과 관련하여 고전적 사회주의 재정체계에서는 발견할 수 없는 다양한 현상이 북한에서 나타난다. 가장 먼저 지적해야 할 것은 북한에서 조세체계가 붕괴하거나 매우 취약한 상태에 머물러 있다는 것이다. 전통적 사회주의적인 조세 원천이 붕괴하고 조세수취 및 중앙재정체계가 취약해졌다. 그와 아울러, 대부분의 공적 조직이 자체 재정조달을 위한 상업적 활동을 전개하고 있다. 한편 시장 확대에 따라 새로운 조세 원천이 등장했지만, 이를 조세 원천으로 파악하고 징수하고자 하는 의지와 체계도 미약한 것으로 보인다

¹ 일반적으로 북한 재정에 대한 연구는 이러한 관념에 입각해 있다. 고일동, 『북한의 재정위기와 재정안정화를 위한 과제』 (서울: KDI, 2004); 문성민, 『북한 재정체제의 현황과 변화추이』 (서울: 한국은행 금융경제연구원, 2004); 손희두·문성민, 『북한의 재정법제에 관한 연구』 (서울: 한국법제연구원, 2007) 참조.

다. 나아가 각종 공적 사업에 주민이 노동을 직접 제공하도록 하는 형식으로 국가에 기여할 것을 요구하는 양상도 거듭 나타나고 있다. 또한 당-국가는 대부분의 간부에게 충분한 봉급을 제공하고 있지 못하며, 이들에 대한 봉급의 일부는 사실상 부정부패행위가 발생시키는 소득을 통해 조달되고 있다.

이러한 상황이 제기하는 문제는 북한의 조세 및 재정체계를 분석함에 있어서, 시장경제형 조세 및 재정체계를 분석하는 이론과 개념, 또한 전통 사회주의에서의 조세 및 재정체계를 분석하는 이론과 개념도 북한에는 적절하지 않다는 것이다.

그런데 북한에서 나타나고 있는 현재와 같은 조세 및 재정체계는 전 근대 국가에서 나타났던 것과 유사하다. 따라서 북한의 재정 및 조세 체계를 이해하고 분석하자면, 현대 시장 경제 및 사회주의 경제에서의 조세 및 재정에 관한 이론과 개념이 아니라, 현대 이전에 역사적으로 존재했던 다양한 조세 및 재정의 체계를 분석했던 이론과 분석을 활용할 필요가 있다. 이러한 관점에서 세 가지 연구를 활용한다. 첫째, 역사적으로 존재했던 다양한 조세 및 재정의 체계에 관한 이론과 통찰, 둘째, 막스 베버(Max Weber)의 재정사회학적 접근을 활용한다. 셋째, 한국에서 전근대의 재정과 조세체계에 관한 연구를 참조한다. 현대 북한에서의 조세 및 재정체계를 고찰함에 있어서, 언급한 세 가지 접근은 상호보완적으로 우리의 분석적 통찰력을 높여 줄 수 있다.

1. 역사상 나타나는 조세징수 유형

역사상으로 보면 조세징수 유형에는 시장 형태, 위계적 형태, 양자의 중간 형태이라는 세 가지가 존재했다. 이와 같이 조세징수 유형은 통

치자-조세징수자-조세납부자의 3자 사이에 존재했던 주인-대리인 관계를 역사적 여건 속에서 어떻게 관리했는가에 따라 달라졌다.

통치자는 국가소득을 극대화하며 따라서 가장 효과적이라고 생각되는, 다시 말해 최고 순소득을 생산하는 조세체계를 사용하고자 시도한다.² 그런데 통치자가 직접 세금을 걷을 수는 없기 때문에 징수자를 고용해야 한다. 그런데 통치자와 징수자 사이에는 주인-대리인 관계가 성립한다. 통치자는 조세 순소득을 극대화하고자 한다면, 조세징수자는 자신이 징수한 조세로부터 개인적 재부(이윤, 봉급 또는 뇌물)를 극대화하고자 한다. 한편, 조세납부자는 가능하면 조세를 적게 바치고자 한다. 조세납부자는 자산의 은폐 또는 자산저평가를 위해 공무원에 가능할 때마다 뇌물을 제공하여 조세부과를 회피할 것이다.³

이와 같이 주인(통치자)의 이익과 대리인(징수자)의 이익이 서로 다르며, 대리인은 주인의 이익을 희생하고 자기 자신의 이익을 따르고자 하는 경향이 있다. 또한 납세자의 납세 회피 노력도 주인-대리인 관계에 영향을 미친다. 따라서 주인은 대리인의 행위를 통제하는 방법을 찾아야 한다. 따라서 통치자가 조세체계와 관련하여 해야 하는 가장 근본적 선택은 통치자가 징세요원과 어떤 유형의 관계 또는 계약을 체결해야 하는가이다. 역사적으로 보았을 때 조세징수는 시장 형태, 위계적 형태 또는 양자의 측면을 혼합하는 어떤 중간 형태가 존재했다. 이를 세 가지 유형을 보다 구체적으로 보자.⁴

2. 이 주제에 관한 이론적 논의로 Margaret Levi, *Of Rule and Revenue* (Berkeley: the University of California Press, 1988) 참조.

3. Edgar Kiser, "Markets and Hierarchies in Early Modern Tax Systems: A Principal-Agent Analysis," *Politics & Society*, Vol. 22, No. 3 (September 1994), p. 291.

4. Metin M. Cosgel and Thomas J. Miceli, "Tax Collection in History," *Public Finance Review*, Vol. 37, No. 4 (July 2009), p. 403.

첫째 유형은 (정부와 징수자 간에) 고정지대계약을 체결하는 것이다. 이는 조세청부제라고도 한다. 조세징수청부의 경우 조세징수청부자는 특정 지역에서 일정 조세를 징수할 권리에 대한 대가로 통치자에게 고정금액을 지불한다. 고정납부금액 이상으로 조세징수청부자가 징수하는 모든 것은 그 자신의 이윤이 되며, 청부자가 덜 징수하면 손실을 부담한다. 지대계약은 고정지불액을 결정하는 방법에 따라 두 가지 범주로 세분화될 수 있다. 한 방법은 경매를 통해 지불액을 결정하는 것이다. 이러한 협약에서 정부는 경매에서 최고가를 제시한 자에게 일정 종류의 조세를 징수할 권한을 부여한다. 징수자는 조세징수 이전에 일시불로 또는 합의한 시간계획표에 따라 할부금 형식으로 경매 제시액을 정부에 지불한다. 경매를 통한 지대계약을 통해 조세를 징수하는 방식은 역사에서 흔히 발견된다. 지대계약에서 지불액을 결정하는 또 다른 방법은 정부와 조세징수자 간의 직접 흥정이다. 조세징수청부인은 독립적 기업가인 경우가 많다.

둘째 유형은 (정부와 징수자 간에) 고정임금계약을 체결하는 것이다. 이러한 유형의 계약에서 조세징수자는 징수된 소득 전부를 정부에게 양도하고 자신이 투하한 노력에 따라 봉급을 받는다. 통치자는 고정봉급을 받는 공무원으로 이루어진 징세를 위한 국가행정을 건설한다. 조세징수에서 임금계약의 특징 중의 한 가지는 통상 정부가 다른 감독요원을 임명하여 봉급징수자의 노력을 관찰한다는 것이다. 역사적으로 볼 때, 봉급 받으면서 전문적으로 조세징수에 종사하는 공무원의 역사는 길지만, 특히 18세기 중반부터 봉급요원을 사용하는 경향이 강화되었다. 오늘날 조세징수체계에서 임금계약이 지배적 계약 형태가 되었다. 여기서는 통치자(주인)가 행위에서 나머지 소득주장자(다시 말해 위험을 감수하고 순 이윤을 가지는 또는 행위로부터의 손실을 부

담하는 행위자)이다. 따라서 통치자는 대리인(징세자)을 직접적으로 모니터하고 징벌을 통해 통제한다.⁵

셋째 유형은 언급한 두 유형의 중간 유형이다. 정부는 징수자와 징수액을 일정 비율에 따라 분배한다는 계약(share contract)을 체결한다. 이러한 협약에서는 정부는 통상 조세징수권을 요원에게 배정하고 사전에 결정된 비율에 따라 징수된 소득을 나눈다. 이러한 유형의 도식은 임금 또는 지대계약과 비교할 때 역사에서 드물게 등장한다.

통치자가 위의 세 가지 징세 유형 중에서 어떤 것을 선택하는가를 결정하는 변수 중에서 북한을 염두에 둘 때 고려할 수 있는 사항에는 다음과 같은 세 가지가 있다.

- ① 조세징수에서 대리인을 통제하는데 어려움이 증가하면 국가행정 대신에 조세청부를 사용하는 빈도가 높아진다.

통치자가 대리인의 행위를 적절하게 모니터하고 징벌할 수 있는 경우, 통치자는 조세를 걷는 데서 고정봉급을 주는 국가행정을 활용할 것이다. 그러나 대리인을 직접 통제하는 것이 불가능하거나 비용이 지나치게 많이 들면 통치자는 조세청부를 활용하여 대리인이 더 높은 인센티브를 가지고 조세징수를 하도록 만들어야 한다. 일정비율 지불방식은 통치자가 중간 정도 통제능력을 가지고 있을 때 활용된다. 간략히 말하면 주인은 통제능력이 낮아 위계가 비효율적이 되면 (다시 말해 순소득이 낮아지게 되면) 대리인과 시장 관계를 갖는 조세청부를 선택할 것이다.

⁵-Edgar Kiser, "Markets and Hierarchies in Early Modern Tax Systems: A Principal-Agent Analysis," p. 291.

② 조세청부는 직접세 징수보다는 간접세 징수에 더 흔하게 사용된다.

조세청부는 간접세(관세, 판매세, 물품세)에 사용되지만 (토지, 생산 또는 개인에 대한) 직접세에는 사용되지 않을 것이다. 세 가지 이유가 있다. 첫째, 간접세로부터의 소득은 보다 가동적이고 (시간에 따라 변동이 더 발생하기 때문에) 덜 예측가능하며, 이로 인해 부패와 회피의 적발이 더 어렵다. 둘째, 뇌물을 유발시키는 측정문제가 직접세보다는 간접세에서 더 심각한데, 그 이유는 측정과 징수업무를 분리하는 것이 어렵기 때문이다. 셋째, 직접세 부과를 통해 징수할 수 있는 많은 자산은 자본비용이 높으며(예를 들어 토지), 따라서 조세청부와 같은 체계를 사용하면 과잉징수로 인해 부정적 효과가 한층 크다.⁶

③ 통치자의 자율성이 클수록 조세청부의 사용이 증가한다.

통치자의 자율성이 높은 경우, 조세청부에 관한 구속력 있는 계약을 맺기가 더 용이해진다. 이는 과거 절대주의 국가에서 조세청부가 번성했던 이유였다.⁷ 절대주의 정권이 의회정권으로 교체되는 경우, 조세청부인은 경쟁하는 다수의 권력자와 상대해야 하며, 구속력 있는 계약이 성립하기 어렵고 비용도 많이 든다.

이 세 가지 사항을 고려하면, 1990년대 이래 북한 조세체계에서 발생한 변화를 보다 체계적으로 설명할 수 있다. 다른 사회주의 국가에

⁶-*Ibid.*, p. 291.

⁷-Robert B. Ekelund and Robert D. Tollison, *Politicized Economy: Monarchy, Monopoly, and Mercantilism* (Austin: the Texas A&M University Press, 1997).

서와 마찬가지로 북한에서도 1980년대 말까지 임금지불을 토대로 국가관료제에 입각한 (보다 고전적 사회주의적) 징세체계가 지배적이었다. 이러던 것이 1990년대 이래 조세청부형이라고 간주할 수 있을 방식의 비중이 급속히 증가했다. 첫째, 계획체계의 붕괴 및 관료 부패의 급격한 증가로 인해 통치자 또는 중앙정부의 하급 관료에 대한 통제 그리고 징세 대상에 대한 파악과 장악이 현격히 저하했다. 이러한 상황에서 관료제에 입각한 징세체계는 기능할 수 없게 되었다. 그 대신에 기관·기업소별로 상업 활동 참가특권을 용인하고 독자적 상업 활동을 통해 자급자족하며 일부를 (또는 일정한 고정 금액을) 통치자에 상납하는 식의 일종의 조세청부형에 준하는 형태의 재정조달체계가 현격히 강화되었다. 둘째, 국가가 직접 통제하지 못하는 (시장적) 경제 활동과 새로운 성격의 조세 원천이 급격히 증가했으나, 국가가 이를 조세 원천으로 파악하거나 측정하는 것도 또한 이로부터 조세를 징수하는 것도 어려운 상황이 지속되었다. 이러한 상황은 전통적 관료체계에 입각한 전통적 조세체계가 현저히 비효율적인 상황을, 조세청부형 재정조달의 효과가 높아지는 것을 의미했다. 셋째, 북한의 '수령' 독재는 북한에서 조세청부형 재정조달 방식이 급격히 확대하는 데 일정한 도움이 되었다. 김정일은 정치적 중요도에 따라 각종 상업적 특권을 기관·기업소에 분배하면서 상납 의무를 부과했다. 이는 절대 권력통치자와 기관·기업소 간의 계약이며, 통치자의 절대 권력에 의해 그 계약의 이행이 보장되는 계약이었다. 만약 북한의 최고 권력이 보다 분권적으로 이루어져 있었다면, 기관·기업소는 누구와 계약을 맺어야 할지 판단할 수 없었을 것이며, 또한 계약 이행 보장도 취약해졌을 가능성이 많다.

I
II
III
IV
V

2. 막스 베버의 재정사회학

막스 베버가 전개한 재정사회학의 기본논리는 *Economy and Society* 제2장에 나타난다. 여기서 막스 베버는 통치정치조직에 재정을 공급하는 데 상이한 방식이 존재했음을 밝히고 이를 유형별로 분석한다. 그는 아울러 이러한 상이한 유형이 경제에 대해 어떠한 효과를 미치는가도 설명한다.⁸

정치조직에 대한 재정조달은 임시적일수도 영구적일 수도 있는데, 막스 베버는 영구적 재정조달을 세 가지 유형으로 구분한다.⁹ 첫째, 재정조달이 통치정치조직에 속한 생산단위로부터 발생하는 유형이다. 국가가 자체 생산단위를 통해 재정을 조달할 때, 재정조달은 통상 현물납부 또는 현물 형태의 강제서비스를 통해 이루어진다. 둘째, 통치조직이 경제활동기관에 중간 정도 참여하여 재정을 조달하는 경우이다. 어떤 기관 또는 개인에 특권을 부여하고 그 특권에 따르는 의무이행을 요구하는 방식으로 재정조달이 조직하는 유형이다. 특권동반 의무를 통한 재정조달(liturgical financing)은 조세부과와 함께 가장 흔한 재정조달 형태의 하나이다. 이는 일정한 집단이 특권을 누리는 대가로 특권배정자에게 재정조달 또는 여타 의무를 가지고 있다는 것을 통상 의미한다. 예를 들어, 한 집단은 조세납부를 면제받으며, 그 대신에 군사 의무를 가지고 있다. 다른 사례는 고대의 부자가 공공축제와 도시의 방어와 같은 일정한 사안에 대해 돈을 지불하도록 의무지워져 있다는 것이다. 셋째, 통치조직이 경제활동조직과 별개로 존재한 상태에서 재정

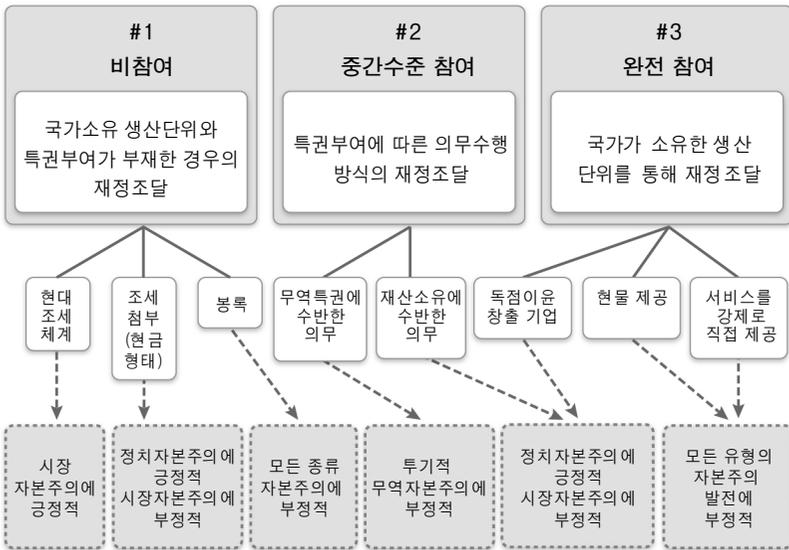
⁸ 여기서는 다음 Swedberg의 해석에 의존한다. Richard Swedberg, *Max Weber and the Idea of Economic Sociology* (Princeton: the Princeton University Press, 1998).

⁹ *Ibid.*, p. 59.

조달하는 경우이다. 이 경우는 통치정치조직이 자체의 생산단위를 가지고 있지 않고 특권동반 의무도 존재하지 않는 재정조달 유형이다. 국가가 자체 생산단위를 가지고 있지 않는 상태에서 국가재정 조달은 통상 화폐 기여를 통해 이루어진다. 이러한 사례는 현대 자본주의 국가에서는 조세가 화폐로 지불되고 직원은 봉급을 받는 형태로 나타난다.

현실적으로 위에서 언급한 재정조달의 세 가지 유형은 현재 북한에 동시에 존재한다. 위의 세 가지 유형에 비추어, 북한에서의 정권재정 조달 방식을 분류해 보면 이렇다. 첫째 유형은 국가가 자체 생산단위를 통해 재정을 조달하는 것이다. 그 방식은 세 가지이다. ① 현물납부, ② 강제현물서비스, ③ 독점이윤기업이다.

● 그림 11-1 국가의 경제참여와 재정조달 및 자본주의 유형



출처: Richard Swedberg, *Max Weber and the Idea of Economic Sociology* (Princeton: the Princeton University Press, 1998), p. 61.

먼저 현물납부 형태를 보자. 국영기업의 현물계획 수행이 계획경제의 근간이었던 시절, 현물납부는 국영기업이 가장 주요한 조세납부 형태였다. 이는 주지하다시피, 2000년대 들어 액상계획수행도 계획수행으로 인정이 되고 또한 액상계획이 계획수행의 주요 형태가 되면서 약화되었지만, 핵심자원에 대해서는 여전히 현물납부가 중시되고 있다. 다음으로 강제현물서비스 형태를 보자. 이는 군대와 청년돌격대가 북한의 거의 모든 주요 건설사업을 수행하고 있으며, 또한 주민들이 각종 명목으로 다양한 목적의 크고 작은 노력동원에 참여해야 하는 것에서 나타난다.

다음으로 독점이윤기업이라는 항목은 사회주의 체제 북한에서는 보다 포괄적 의미를 갖는다. 생산수단에 대한 국가소유에 기반하고 있고 지도자·국가가 계획체계를 통해 전체 경제를 총괄 경영하는 북한은 하나의 독점기업이다. 최상위 독점자인 최고지도자는 최고독점자의 수익을 극대화하는 방식으로 북한경제를 운영할 수 있다. 북한에서 국가가 독점고용자로서 피고용자와의 임금협상에서 매우 유리한 협상력을 구가한다. 특히 가격조작(특히 국정가격체계), 대외무역독점, 국가 상업망, 외화 상점망, 금융독점을 통해 막대한 독점이윤을 획득할 수 있는 기반을 가지고 있다. 물론 이러한 요소는 1990년대 이래 약화되었지만, 그 형식적·법적 기본체계는 여전히 존재한다.

두 번째 유형은 어떤 기관 또는 개인에 특권을 부여하고 그 특권에 따르는 의무이행을 요구하는 방식으로 재정조달이 조직되는 유형이다. 여기에는 두 가지 하위 유형이 있다. 첫째, 재산을 부여하고 납세 의무를 지우는 것, 둘째, 무역권을 부여하고 납세 의무를 지우는 것이다. 북한에서 두 가지 특권은 중복되어 있는 경우가 대부분인 것으로 보인다. 이러한 특권을 가진 기업은 세 종류로 분류할 수 있다. 첫째, 북한 수령

경제 또는 ‘김정일 직할경제’ 또는 ‘당 경제 + 군수경제’에 속하는 각종 회사, 둘째, 1990년대 이후에는 당·정·군의 각종 기관·기업소가 설립한 무역회사, 셋째, 국영기업 중에서 자체 생산능력을 상실하고 민간업자에게 생산 또는 사업 면허를 대여함으로써 수익을 올리고(액상계획을 수행하고)있는 기업이 이에 속한다. 넷째, 이를 좀 더 넓게 해석한다면, 간부가 뇌물을 받고 인허가권을 판매하는 부패행위도 이에 속한다고 볼 수 있다. 이렇게 징수된 뇌물은 사실상 해당 간부의 생활비로 사용한다. 김정일 직할의 수령경제에 속하는 무역회사와 기업은 지도자·당의 특권으로 일정한 국가재산 또는 지도자·당의 재산, 그리고 특정한 상업적 특권을 부여받고, 이를 기초로 소득을 벌며 납세 의무를 가진다. 대체로 이들 기업은 국내적으로 상업적 독점권을 가지고 있을 뿐 아니라, 그와 연계된 일련의 무역독점권을 향유하고 있다. 이들은 무역독점권을 향유하는 대신에 그에 상응하는 납세 의무를 지니고 있는 것으로 해석할 수 있다. 김정일 직속경제 산하기업과 비교할 때, 당·정·군의 기관·기업소 산하회사 및 국영기업의 면허대여 행위의 특권은 현저히 취약하다.

세 번째 유형은 통치정치조직이 자체의 생산단위를 가지고 있지 않고 특권동반 의무도 존재하지 않는 경우의 재정조달 유형이다. 이러한 조세징수는 북한에서 매우 취약한 상태이다. 장마당에서 거두는 장세 그리고 개성공단 입주 민간기업으로부터 거두어들이는 법인세 등이 이에 속한다.

막스 베버는 통치조직의 재정조달의 세 가지 유형에 대해 언급했을 뿐 아니라 각 유형의 조세수취가 특정 유형의 자본주의를 조장하기도 하고 억제하기도 한다는 사실을 밝혔다. 여기서 막스 베버는 시장자본주의, 정치적 자본주의, 투기적 무역자본주의를 언급하고 있다. 여기서

I
II
III
IV
V

자본주의는 ‘이윤추구의 조직화된 형태’를 의미한다.¹⁰ 시장자본주의는 법치를 기반으로 경제가 준자율적 영역으로 보장되는 국가에서 이윤추구활동이라 할 수 있다.¹¹ 정치적 자본주의는 “이윤이 국가와의 일련의 연줄(connections) 또는 국가의 개입과 밀접히 결부되어 있는 그러한 유형의 자본주의”라고 할 수 있다.¹² 투기적 무역자본주의는 정치적 자본주의의 한 유형으로서 이윤추구 활동이 주로 투기적 무역을 중심으로 발생하는 자본주의라고 정의할 수 있다.

막스 베버에 따르면 조세의 현물납부와 현물서비스 강제징발은 모든 유형의 자본주의 발전을 저해한다. 한편 독점기업 형태의 이윤추구, 특권동반 의무를 통한 재정조달은 정치적 자본주의의 발전을 촉진한다. 현대적 조세체계는 시장자본주의에서만 존재할 수 있다. 이와 같은 관점에서 보았을 때 현재 북한의 경우 조세징수 형태가 자본주의 발전에 미치는 효과는 두 가지이다. 첫째, 모든 유형의 자본주의 발전도 억제하는 방식(현물납부와 현물서비스 강제징수), 둘째, 정치적 자본주의의 발전을 촉진하는 방식(독점기업, 특권기업 등)이 혼재하는 것으로 파악할 수 있다. 즉, 아직까지도 존재하는 계획경제체계를 통한 현물조세납부, 그리고 각종 노력동원 및 (현물) 지원 활동과 같은 세외부담은 어떠한 유형의 자본주의 발전에도 도움이 되지 않는다. 그러나 독점기업 형태의 이윤추구(국가 상업망 및 외화 상점), 특권동반 의무를 통한 재정조달(특수기관에 수출입 워크 배정 및 상납)은 정치적 자본주의를 촉진한다.

¹⁰-*Ibid.*, p. 46.

¹¹-*Ibid.*, p. 20.

¹²-Richard Swedberg, “Max Weber’s Economic Sociology: The Centerpiece of Economy and Society,” *Max Weber’s ‘Economy and Society’: A Critical Companion* (Stanford: the Stanford University Press, 2005), p. 131.

3. 한국에서 전근대의 조세 및 재정체제

전근대 국가의 조세 및 재정체제에는 일정한 특징이 있다. 여기서의 관심은 전근대를 상세히 전문적으로 서술하고 분석하는 것이 아니라 현재의 북한과의 유사점을 염두에 두고 관찰하는 것이다.

이는 두 가지 차원에서 접근할 수 있는데, 조세 형태와 제도, 재정제도가 그것이다. 조세의 형태라는 측면에서 보면 전근대의 경우 농민은 3대 의무를 부담했다. 조세(租稅)와 공물(貢物) 그리고 역(役)이다. 이는 현대적 의미에서 개인의 국가에 대한 세금납부의 세 가지 형태로 간주할 수 있다. 북한의 경우도 개인은 국가에 대해 세 가지 형태의 세금을 납부하는 것으로 간주할 수 있다. 먼저 개인소득세는 존재하지 않지만 계획경제체제를 통해 공식적으로 세금이라고 할 수 있는 납부를 한다. 이외에도 다양한 명목으로 국가에 대해 현물을 기부하고 노동력을 제공해야 한다. 이와 같은 개인의 국가에 대한 현물기부 및 노동력 제공을 북한에서는 ‘세외부담’이라고 한다.

재정제도라는 관점에서 보면, 전근대 국가나 북한에서 공히 재정체제의 중앙집권성을 기본이념으로 하면서도, 조세의 징수권 및 사용권, 즉 재정권을 각급 기관 및 관료에게 일정하게 양도했다. 전근대의 경우 국가, 관청, 관료는 수조권(收租權)을 나누어 가졌으며, 국가와 왕실의 재정 구분이 불명확했다. 유사하게 현재의 북한은 국가, 각급 기관 및 관료가 공권력의 오용에 근거한 상업적 특권을 나누어 갖는 것으로 파악할 수 있으며, 국가재정과 ‘수령경제’ 재정의 구분이 불명확하다. 여기서는 전근대의 조세 및 재정체제를 서술하고, 이것이 현재의 북한의 그것과 공유하는 형태적 유사성을 지적한다.

먼저 전근대의 조세를 형태의 측면에서 보자. 삼국시대 이후 우리나라

I
II
III
IV
V

라의 조세제도는 중국 당나라에서 기원한 조(租), 용(庸), 조(調) 제도를 기초로 했다. 조는 토지에 부과하여 곡물을 징수하고(전조(田租) 또는 전세(田稅)), 용은 사람에게 부과하여 노동력 직접 제공(역역(力役))의 부역노동 또는 그 대체 납부물(군포(軍布) 등)을 거두며, 조는 개별 가구 단위(호(戶))에 부과하여 토산품을 징수했다.¹³ 여기에 부가적으로 여러 잡세(雜稅)가 있었다.

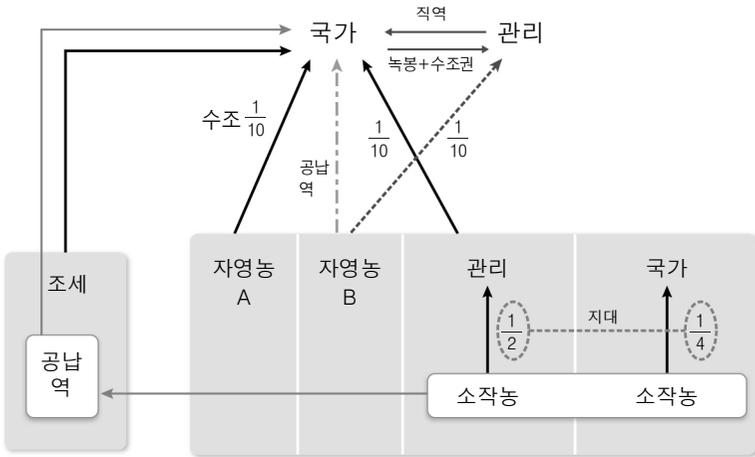
전근대의 주력산업은 농업이었기 때문에 토지제도가 조세체계의 근간을 이루었다.¹⁴ 그 기본체계는 다음과 같았다. 토지는 국가, 관리, 자영농의 3자에 의해 소유된다. 국가는 이 모든 토지에 대해 수조권을 갖는다. 국가는 자영농이 소유한 토지에 대한 수조권을 관청 또는 관리에 분급한다. 자영농 소유의 토지는 기본적으로 공전(公田)과 사전(私田)으로 구분되었다. 수조권이 국가에 있으면 공전, 관리가 가지고 있으면 사전이였다. 이 경우 토지는 자영농의 소유인데, 그 자영농의 토지에 대한 수조권이 국가(관청) 또는 관리에게 배속되는 것이다. 공전의 경우 경작자인 자영농민은 국가(관청)에 대해, 사전의 경우는 수조권을 가진 관리에게 수확량의 10분의 1에 해당하는 조를 납부했다. 국가의 공무(직역(職域))를 담당하는 관리는 쌀 또는 포(布)의 형태로 국가로부터 녹봉(綠峰)을 받지만 의미가 크지 않았고, 그에 부가하여 자영농민이 경작하는 일정한 토지(사전)에 대해 조세징수권, 즉 수조권을 지급 받았다. 농민 중에는 스스로의 토지를 소유하지 못하고 관리 개인이나 국가(왕실)(地主)이 소유한 사유 토지를 경작하는 소작농(전호(田戶))이 존재했다. 이 경우 지주가 관리인가 국가인가에 따라 소작농으로부

¹³ 김창수, “조선시대의 조세제도,” 『국사특강』, 제25권 10호 (고시계사, 1980), p. 101.

¹⁴ 전근대의 토지 및 조세제도는 다음을 요약. 최태성, 『한 눈에 사로잡는 한국사』 (파주: 들녘, 2011), pp. 124~127.

터 거둔 소작료가 달랐다. 관리가 지주인 경우, 농민으로부터 수확량의 2분의 1을 소작료(지대(地代))로 거둔 다음, 전체 수확량의 10분의 1을 국가에 세금으로 납부했다(지주전호(地主佃戶)). 국가 또는 왕실도 직접 토지를 소유했는데, 이 경우 수확량의 4분의 1을 국가가 소작료로 수취했으며, 조세납부는 면제되었다. 이와 같은 조세 이외에도 농민은 공납(貢納)과 역, 관리는 공납의 의무를 졌다. 이러한 의무는 국가에 대한 의무였다.

●그림 11-2 전근대의 토지제도 및 조세



출처: 최태성, 『한 눈에 사로잡는 한국사』 (과주: 들녘, 2011), p. 125.

조선시대 초기의 토지 및 조세제도인 과전법(科田法)도 이러한 기본체계에 입각해 있었다. 과전법의 기본구조를 현대적 조세 및 재정체계와 비교해보면 다음과 같은 차이가 나타난다. 현대적 조세 및 재정체계에서는 재정배분의 원칙에 입각해 있다. 국가가 조세를 총괄적으로 징수하여 중앙 재정을 형성한 다음, 이를 재분배하여 각종 국가 기

I
II
III
IV
V

구의 운영예산과 각급 관료에 대한 급여를 지급한다. 물론 중앙 정부 이외에 지방 정부도 자치원칙에 입각하여 일부 조세를 징수하고 재정을 독자적으로 사용할 수 있다. 그러나 중앙 정부와 지방 정부의 하급 관청이 독자적으로 조세징수와 재정사용을 행하는 것은 금지되어 있다. 하급 관청은 상급 자치단체로부터 분여된 공적 예산으로만 운영되며, 법에 의해 정해진 공무만을 수행한다.

그런데 과전법체계는 재정배분의 원칙이 아니라 수조권 배분의 원칙에 입각해 있었다. 과전법은 전국의 토지에 대해 국가(또는 국왕)가 조세징수 권한, 즉 수조권을 가지고 있다는 원칙에서 출발하면서 원래 국가가 관장하는 수조권을 각종 국가 기구와 각급 관료에게 용도와 계급의 높고 낮음에 따라 분급하는 구조를 가지고 있다.¹⁵ 다시 말해, 재정체계가 중앙예산의 재분배가 아니라, 국가관장 수조권을 재분배하는 식으로 되어 있다. 과전법은 공전과 사전을 구별했다.

과전법체계에서 누가 어떠한 수조권을 받았는가를 보자. 공전은 경기도를 제외한 전국의 토지로서 수조권이 국가에 소속되었다. 사전은 경기도에 한해서 지급되었고, 수조권이 관료에게 개별적으로 속해있었다. 수조권을 분여 받는 자를 현대적 분류에 따라 재해석하자면, 국가 관료, 국가 및 관청(중앙 및 지방), 왕실의 3자이다.¹⁶ 국가관료는 정치적 공헌, 관료의 위계 등에 따라 수조권을 차등적으로 지급받았다. 과전법은 국가의 문무관료 위계에 따라 18등급으로 나누고, 그에 기초하여 토지에 대한 수조권을 분급했다. 관료 개인이 누렸던 수조권은 그가 행하는 공공업무(직역) 수행에 대한 대가로 주어진 것이 원칙이었

¹⁵ 김륜희·김성갑·황은정, 『우리나라 토지제도 변천사: 삼국시대-조선시대』 (대전: 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2010), p. 127.

¹⁶ 위의 책, pp. 124~127.

지만, 현실적으로 지배적 신분을 우대하는 조치의 성격을 가지고 있었다.¹⁷ 이에 대해 공공업무를 수행하지 않는 농민은 공공업무 수행자(직역자(職域者))가 수조권을 가지고 있는 토지를 경작하고 전세를 바쳐야 했다. 왕실수조지는 국왕과 왕자에게 지급되었다. 국고수조지에는 관인에 대한 봉급(녹봉) 지불 및 군량미 비축을 위한 것이 있었다. 각 중앙 관청(각사(各司))과 지방 관청도 관청 경비조달을 위한 수조지를 분급 받았다. 그리고 준 국가기관이라 할 수 있는 성군관, 향교와 같은 학교 시설, 교통(역참(驛站))과 숙박시설 유지, 제사 비용 등 국가행사 비용 등을 위한 수조지도 존재했다.

조, 용, 조에서 용 또는 역은 국가에서 민의 노동력을 징발하는 것이다. 여기서 항구적인 것은 국역(國役), 일시적인 것은 요역(徭役)이라 했다.¹⁸ 국역은 군역(軍役)과 직역(職役)으로 이 두 가지를 포괄한다. 국역은 신분에 따라 차등적으로 개인에게 배정되었다. 관직을 가진 양반은 별도의 국역을 부담할 필요가 없었다. 직역은 중앙 및 지방 관아의 행정실무를 비롯하여 모든 잡역에 항구적으로 종사하는 역이다. 양인(良人)에게 부과되었던 군역은 병사로 복무하는 것 뿐 아니라 중앙과 지방 관청의 서무잡역, 치안, 경찰, 교통, 통신, 운수, 토목 등과 관련한 잡역을 포함했다. 일시적으로 민간의 노동력을 동원하는 요역은 개인이 아니라 신분과 직업의 구별없이 모든 민호(民戶)를 단위로 부과되었다. 성곽, 관청, 도로, 제방과 같은 토목건설 노동 그리고 조세물자의 운반과 같은 수송업무를 포함했다. 이와 같은 요역을 수행하기 위

17- 손병규, 『조선왕조 재정시스템의 재발견: 17-19세기 지방재정사 연구』 (서울: 역사비평사, 2008), p. 76.

18- 이에 관해서 국사편찬위원회, 『한국사 24: 조선 초기의 경제구조』 (과천: 국사편찬위원회, 2013), p. 476 참조.

해 필요한 식량, 기구 등은 스스로 부담하는 것이 원칙이었다. 이와 같은 국가의 백성에 대한 사역은 노동력 제공이 원칙이었지만, 점차 직접 노동력 제공 대신에 군포 등으로 대납하는 경향이 증가했다.

지방의 특산물을 납부로 이루어진 공납은 전세와 함께 국가재정의 중요 재원이었다.¹⁹ 공물은 농산물, 수공업품, 수산물, 과일, 목재, 가축, 의복 등 다양하게 구성되었다. 공물에는 매년 예견되어 정기적으로 바쳐지는 상공(常貢)과 정부가 필요한 물건을 수시로 바치게 했던 별공(別貢)이 있었다. 또한 관청이 담당하는 관비공물(官備貢物)과 민간이 부담했던 민비공물(民備貢物)이 있었다. 공물은 군·현별로 중앙에 상납하며, 중앙 관청(각사)에서 소정의 물품을 수납했다. 아울러 지방 관청(감영, 병영, 수영)에서도 그 관하의 각 군현으로부터 징수했다. 군현은 그 아래의 민호로부터 징수하였다.

이상의 조용조 이외에도 조선 전기에 중요한 조세로 진상제(進上制)가 있었다.²⁰ 진상제는 관민이 왕실과 국가의 제사에 대한 봉사의 예물이라는 관념에서 시작했으며, 그 물품 명세와 수량, 상납회수, 상납기한 등이 상세히 규정되었다. 진상제는 토산의 현물을 공납하는 것이었으며, 각 도 단위에 물량이 배정되면 주현에 나누어지고 결국 민호의 부담이 되었다.

이상의 상황을 바탕으로 조선시대의 조세 및 재정제도의 기본구조와 그 변화추세를 다음과 같이 세 가지로 특징지을 수 있다.²¹ 첫째, 국가재정이 일원화되어 있지 않았다. 조선 초기 재정은 중앙에서는 호조 이외에도 각 중앙 관청(이조, 예조, 병조, 공조 등)별로, 지방에서는

19- 위의 책, p. 457.

20- 위의 책, p. 466.

21- 위의 책, p. 428.

지방 관아별로 다양하게 관장되었다. 둘째, 국가재정은 그 수입 면에서 중앙 관청(각사)나 지방 관청(관아)에 분급된 토지의 수조권, 노역, 전세와 공물의 의지하는 등 다양한 형태에 기반했다. 셋째, 국가재정과 궁중재정의 구별이 뚜렷하지 않았다.

다음으로 변화추세를 보자. 첫째, 조세는 곡물과 특산물, 노동력 제공과 같은 현물로 구성되었지만, 곡물과 특산물은 점차로 화폐 납으로, 노동력 제공은 현물 납을 거쳐 화폐 납으로 변천해 갔다. 둘째, 국가는 점차로 수조권의 분여를 중지하고 각 국가기관과 개별 관리에게 분산되어 있던 재정권을 국가에 집중해 나갔다. 조선 초기의 과전법은 국가가 공공업무를 수행하는 관청과 관리에게 예산을 제공하는 방식은 재물이나 화폐의 제공이 아니라 일정 영역의 토지에 대한 조세징수권(수조권) 제공이었다. 수조권의 분여는 국가재정권이 각 관청과 관리에 의해 분산되어 행사된다는 것, 즉 국가재정이 ‘부문별로 분열’되어 있음을 뜻한다.²² 그런데 생산력과 화폐경제의 발달에 따라 시간이 흐를수록 국가재정은 중앙집중화되는 경향이 나타난다. 셋째, 조선시대의 조세징수는 납세자의 관점에서 그 부담의 크기를 예측할 수 없는 요소를 포함했다. 조세의 기본품목이었던 곡물의 흉년과 풍년의 여부는 어쩔 수 없다 해도, 국가에 대한 노동력 제공이나 지방 특산물 제공은 국가 필요에 따라 수시로 추가 및 요구되는 경향이 있었다.

조선시대의 조세 및 재정체제는 형태상으로 2000년대의 북한과 유사하다. 북한의 조세 및 재정체제는 원래 사회주의 재정 집중 및 분배 원칙에 입각하여 조직되었다. 그런데 중앙 재정이 약화되면서, 각종의 국가 및 준 국가 관청이 독자적으로 예산을 벌어들이는 체제가 탄생했

²² 손병규, 『조선왕조 재정시스템의 재발견: 17-19세기 지방재정사 연구』, p. 46.

다. 다시 말해, 중앙 정부 뿐 아니라 국가 및 준 국가 관청이 독자적으로 재정권을 행사하도록 한 것(‘국가재정의 부문별 분열’)이다. 조선시대에는 수조권을 분급했다고 하면, 현재의 북한은 관청이 무역회사 등을 설립하고 공권력을 활용하여 상업 활동에 개입하여 소득을 벌 수 있는 특권(와크)을 분배하고 있다.

다음으로 조선시대에 재정수입 원천이 다양했던 것처럼, 북한에서도 다양하다. 조선시대에는 토지로부터의 조와 노력동원, 지방 특산물 동원이 존재했다. 현재 북한에서는 계획경제와 집단농업으로부터의 조세 성 수입이 있는가 하면, 권력기관에 독점무역활동 허가 특권(와크)을 부여하는 대신 김정일·김정은에게 그 수익의 일부를 ‘충성의 자금’(또는 ‘혁명자금’) 형태로 상납받고 있다. 또한, 일반국민은 각종 ‘세외부담’을 지고 있는데, 이는 조선시대의 노력동원, 지방 특산물 동원과 유사한 의미를 갖는다. 첫째, 국가 관청 또는 준 국가 관청을 위해 각종 명목으로 직접적으로 노동력을 제공하는 것이다. 이러한 노력동원은 이미 1950년대 시작되었다. 이러한 노력동원으로서 1970년대, 1980년대, 1990년대와 관련하여 다음과 같은 것들이 주요하게 기억되고 있다.

70년대에 시작된 충성의 야간 돌격대, 생산현장 지원, 대건설동원, 모내기, 김매기, 가물전투, 추수전투 등에 이어 80년대 들어 와서는 특각, 풀뽑기, 길닦기, 철길관리, 까벨공사, 주택건설, 온실, 양어장, 다락밭, 밭관수, 흙갈이, 등등의 종목이 보충되었고 90년대에는 발전소건설, 원료기지, 소금밭, 풀판조성, 감자밭, 하천정리, 나무심기, 고향집꾸리기……등등의 종목들이 더 늘어났다.²³

²³ 채순, “개인소유의 수위는 어디까지 올라왔나?: 대중화된 자전거 이동수단,” 『임진강』, 제8호 (임진강출판사, 2010), p. 82.

둘째, 각종 명목으로 여러 형태의 현물 또는 현금지원을 통해 재정에 기여하는 것이다. 여기에는 ‘충성의 외화벌이’ 의무 채우기, 군대 원호물자지원, 각종 이상화 건축물 건설을 위한 지원 등이 존재한다. 아울러 북한에서 시장의 확산에 따라 이미 노력동원과 각종 현물기부는 화폐화하고 있는 경향이 나타난다. 또한 북한에서 현재와 같이 국가재정이 각 기관별로 분열되어 자립화하는 현상은 현대 국가에서 비정상적이기 때문에, 앞으로 ‘개혁’ 과정은 불가피한 재정을 중앙 정부로 재중앙집중화하는 결과를 초래할 수밖에 없을 것이다.

I

II

III

IV

V

III

북한에서 재정의 분열과 역사적 변화



북한의 조세 및 재정체계는 일반적인 민주-시장국가의 경우와는 상당히 다른 양상으로 전개된다. 북한에서도 애초에는 사회주의 계획체계에 입각한 단일한 조세 및 재정체계를 가지고 있었다. 사회주의 계획체계 하에서는 재정단위로서 민간은 거의 의미가 없었으며, 수령기관, 특수기관, 정권기관은 국가의 단일한 재정단위에 포함되어 있었다. 그렇지만 시간이 지남에 따라 수령기관, 특수기관, 정권기관, 그리고 민간단위가 순차적으로 독자적 경제 및 재정단위로 등장한다. 다시 말해, 애초의 통일적 국가재정이 ‘부문재정으로 분열’하는 현상이 나타난다. 여기서는 이와 같은 애초의 통일적 국가재정이 ‘부문재정으로 분열’하는 과정을 서술한다. 먼저 보다 이론적 차원의 단순화한 도식적 분석이 제시될 것이며, 그 이후에 이러한 ‘분열’ 과정이 역사적으로 어떻게 발생했는가를 서술할 것이다.

1. 4대 재정주체

현재까지 북한에는 공식적으로 사적 기관은 존재하지 않고 공적 기관만이 존재한다. 모든 공적 기관은 당-국가 또는 궁극적으로 ‘수령’에 의해 통제받고 있다. 북한에는 공적 기관 또는 공적 조직만이 존재한다고 할 때, 이들에 대한 재정조달도 궁극적으로 당-국가 또는 ‘수령’의 책임이라고 할 수 있다. 따라서 여기서 국가재정이라고 하면, 북한 내부에 존재하는 모든 기관과 조직에 대한 재정조달을 의미한다. 북한 내부에서 모든 개인이 국가에 고용되어 있고 국가 바깥으로부터의 소득원이 없으며, 소비와 지출 역시 사실상 국가계획의 통제를 받는 상태인 경우는 가계 역시 국가기관의 하나로 이해될 수 있고, 따라서 국가

I

II

III

IV

V

재정체계에 포함된다고 할 수 있다. 다시 말해, ‘국가-기업-가계’의 재정이 통일되어 단일체를 이루고 있다. 적어도 북한 내부에서 계획이 경제 활동을 전면적으로 지배하고 시장의 전개가 미약한 경우에 그러했다.

그런데 북한의 공적 기관에는 그룹별로 정치적으로 권력 위계관계가 존재하며, 재정조달도 그러한 권력 위계관계에 부합하여 위계적으로 조직되어 있다. 현재 북한에서 그러한 그룹은 네 가지로 대별할 수 있다.

- ① 수령과 후계자 및 당과 근로단체들은 100% 프롤레타리아독재(이하 프로독재) 기구들과 기관이다.
- ② 군,公安 및 사법기관들은 프로독재기구(대략 80%)이고 정권기관들(대략 20%)이다.
- ③ 입법, 행정, 경제, 과학·교육, 인민봉사 기관들, 국영기업소, 협동단체 그리고 각종 사회 및 공공단체 등은 거의 100% 정권기관들이다.
- ④ 나머지 개인들을 100% 인민 또는 민간주체들이다.

여기서 일반적으로 민주-시장 국가에서 국가재정이라 할 때 포괄되는 것은 위의 ②와 ③이다. 민주-시장국가에서 ②와 ③은 일반적으로 국가 기구로 불리우는 것과 대체로 일치한다. ①에서 수령과 후계자의 재정은 민주-시장 국가에서는 존재할 수 없지만, 이 부분은 입헌군주제에 입각한 민주-시장국가의 경우 ‘궁정재정’이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 입헌군주제의 경우 국가재정과 ‘궁정재정’은 엄격히 분리된다. 정당과 근로단체는 자체의 독자적 수입과 지출에 의해 존재해야

하지만, 일부 국가에서는 법에 따라 국가재정으로부터 보조금을 받는다. 민주-시장국가의 경우, 군, 공안, 사법의 관련 기구들은 해당 공공업무를 수행하는데 필요한 재정을 국가로부터 부여 받는다. 이들 기구의 공공업무에는 현 정권보위라는 정치적 임무는 포함되지 않는다. ④는 민주-시장국가의 경우 가계와 민간기업이 영위하는 독자적 재정을 포괄해야 할 것이다.

가. 1단계: 사회주의 계획경제의 재정체계

북한 내부에서 언급한 네 가지 주체 사이의 관계는 시간이 지나면서 상당한 변화를 경험한다. 이를 4단계로 나누어 볼 수 있다. 1단계는 북한의 재정이 사회주의 계획경제원리에 입각해 운영되는 단계이다. 이 경우 북한에서 국가재정 = ③ + ②이다. 즉, 국가재정 = (입법, 행정, 경제, 과학·교육, 인민봉사 기관들, 국영기업소, 협동단체 그리고 각종 사회 및 공공단체) + (군, 공안, 사법기관)으로 구성되었다. 이 경우 ①에서 최고지도자의 사용 예산은 국가재정의 일부로 포함되어 있으며, 조선노동당과 각종 근로단체는 당비와 맹비로 만들어진 재정 및 국가 예산으로부터의 보조금으로 운영되었을 것이다. ④ 민간 부문 역시 ③의 지배를 받는 일부로서 독자 단위로서의 성격은 거의 없었다. 그런데 이 시기에도 김일성은 자신의 정치적 목적을 위해 사용할 특별재정을 만들어 내기 위해 노력했다. 그렇지만 그것은 계획경제의 틀 내에서 이루어졌다. 이와 같은 공식부문 이외에도, 이 시기부터 시작되었고 현재까지도 이어지고 있는 현물 조세형태라고 할 수 있는 노력동원과 물자지원이 존재한다. 이는 전근대 조세 형태의 요역과 공납에 해당한다. 이 두 가지 현물 형태는 국가재정에 속하는 것으로 간주하며, 이하

I

II

III

IV

V

의 도식에서 언급하지 아니하며, 2절의 ‘역사적 변화’에서 자세히 서술한다. 이 시기 4대 재정주체의 관계를 간략히 나타내면 <도식 I>과 같다.

○ 도식 I

1단계의 국가재정

= 잠재 국가재정 - 김일성의 정치사업 예산 조성 분

나. 2단계: ‘수령경제’ 재정의 자립화

2단계는 ‘수령경제’가 자립화한 상태이다. 1970년대 초반 김정일 후계체제가 성립하는 과정에서 ‘수령경제’가 국가재정으로부터 자립했다. 김정일 주도로 당 경제가 성립했으며, 당 경제는 1960년대 후반부터 비대해지던 군수경제를 그 안으로 포섭했다. 그리하여 국가경제와는 별개로 김정일이 직할하는 당 경제와 군수경제로 이루어진 ‘수령경제’를 성립시켰다. ‘수령경제’는 원래 국가경제가 장악하고 있던 설비와 노동력 그리고 자연자원을 탈취 장악, 부분 장악하거나 또는 독자적으로 수익 영역을 개척하여 재정 기반으로 삼았다.

‘수령경제’ 성립의 명목은 두 가지였다. 첫째는 수령 우상화 및 후계 과정을 완성하기 위한 정치자금의 동원, 둘째는 대남사업 및 군비확장에 필요한 자금을 확보하는 것이었다. ‘수령경제’의 성립은 국가재정의 이차적 취합화를 의미했다. 이 시기에는 김일성·김정일의 공동정권으로 인하여 1단계 시기에서와 같은 김일성 자신을 위한 독자 정치예산은 축소되었던 것으로 판단된다. 이를 간략한 도식으로 나타내면 <도식 II>와 같다.

2단계의 국가재정 = 잠재 국가재정 - 수령경제 재정

다시 말해, 국가의 공적 업무를 사용하는데 가용한 재정이 ‘수령경제’가 성장한 만큼 축소되었다는 것을 의미한다.

다. 3단계: 특수기관 재정의 자립화

3단계는 ‘수령경제’에 이어 ‘프로독재기구’, 즉 군, 공안, 사법기관으로 이루어진 ‘특수기관’의 재정이 자립하는 단계이다. ‘특수기관’의 재정자립화는 크게 두 가지 명목 하에 이루어진 것으로 보인다. 첫째, 국가재정이 점차 약화됨에 따라 점차로 특수기관이 독자적 예산을 확보하도록 권고 및 장려된 것으로 보인다. 이는 특히 1980년대 후반에 들어 급격히 증가한다. 1980년대 후반에 접어들면서, 39호실 등 당 경제조직 이외에도 군대와 청년조직 등 각종 특수기관의 조직들이 자체로 무역회사를 조직하여 독자적 외화벌이를 확대해 나갔다. 둘째, 특수기관이 독자적 외화벌이를 확장하는 명목은 국가예산의 지원을 받지 않고 자체 예산을 충당하거나 나아가 국가적 토목건설사업을 추진하겠으니, 외화벌이 사업권을 부여해달라는 것이었다. 특수기관 외화벌이는 수령경제 외화벌이와 마찬가지로 해당 기관의 설비와 노동력 그리고 공적 권한 그리고 (원래 국가 또는 중앙 정부가 관장하는) 자연자원 등을 반-합법적, 반-불법적으로 활용하는 것을 통해 수행되었다. 셋째, 각종 특수기관은 이러한 김정일의 지시를 기관 외화벌이 확장에 적극 활용한 것으로 보인다. 기관 외화벌이의 확장은 기관 운영예산을 증가시켜 줄 뿐 아니라, 그와 관련되어 있는 각종 종사자가 부정적으로 이

I
II
III
IV
V

득을 취할 수 있는 기회를 증대시켜주기 때문이다. 넷째, 특수기관의 외화벌이에 기반한 독자 재정조달활동은 김정일이 직할하는 ‘수령경제’와는 상대적으로 독립해서 존재했지만 특수기관 외화벌이는 ‘수령경제’에 대하여 하위 위계에 속했다. 특수기관 외화벌이는 ‘수령경제’의 경제특권을 건드릴 수 없었고 외화벌이 수익의 일부를 김정일에게 상납함으로써 궁극적으로 김정일 직할경제의 확대에 기여했다. 다섯째, 이 시기 특수기관의 독자적 재정조달과 외화벌이 활동은 중앙집권적이었다. 다시 말해, 특수기관의 독자적 재정조달 임무는 해당 기구의 최상층 지휘부가 직접적으로 관리하고 조망하던 소수 상업적 회사에 의해 수행되었다. 이를 간략한 도식으로 나타내면 <도식 III>과 같다.

● 도식 III

3단계의 국가재정

= 잠재 국가재정 - 수령경제 재정 - 특수기관의 (집권적) 독자 재정

라. 4단계: 국가재정 분열의 일반화와 민간재정 주체 활성화

4단계는 각급 국가기관과 관료가 독자적 재정 원천을 가지는 ‘재정분열의 일반화’ 단계로, 1990년대 초중반에 성립한다. 외화벌이는 1980년대 말까지 수령경제와 특수기관이 독점했지만 1990년대 초반부터 전면화·보편화되었다. 이에 동반하여 특히 민간재정 분야도 확대했고 그리하여 독자적 영역으로서 등장했다. 1990년대 초중반, 단순히 특수기관의 상층 뿐 아니라 중하층 기관에게도 자체 예산조달을 위한 외화벌이가 허용되었다. 이에 따라 특수기관의 거의 모든 하부 구성 조직이 자체적인 외화벌이 무역회사를 설립함으로써 이 시기에 무역회사의 숫자는 급속도로 증가했다. 이러한 의미에서 이 시기 특수기관의 독자 재정

조달사업은 과거의 시기와 비교할 때 분권적 체계를 갖추게 되었다. 다시 말해, 특수기관의 외화별이사업에는 해당 기관의 최상층 지휘부가 관리하는 소수의 외화별이 회사 뿐 아니라, 하급 기관이 설립했던 무역 회사의 수가 현저히 증가했다. 그리하여 전반적 관리와 조망이 어려운 상태로 진행되었다. 다시 말해, 특수기관의 독자적 재정활동도 그 내부에서 분권적으로 이루어지게 되었다.

아울러 이 시기에는 각급 관청과 관료에 대한 국가보장체계가 약화되는 가운데 공적 권한을 오남용하는 부패행위가 급증했으며, 부패행위로부터의 수입이 각급 관료의 임금 충족에서 상당히 중요한 의미를 가지게 되었다. 당-국가의 공공업무를 수행하는 각종 특수기관이 공적 권력을 이용하여 특권적 상업 활동에 종사하는 것 자체가 일종의 부패, 즉 ‘공적 권력의 사적인 남용’이라고 할 수 있다. 이러한 기관 차원의 부패활동은 그 기관에 속한 관료의 부패 온상이 되었다.²⁴ 특수기관을 비롯하여 각종 국가기관이 독자 재정 활동을 하는 것, 그리고 관료가 부정부패 수입을 올리는 것은 국가재정에 충당되어야 할 것을 가로채는 것을 의미하는 점에서 국가재정에 마이너스이다. 이를 간략한 도식으로 나타내면 <도식 IV>와 같다.

● 도식 IV

- 4단계의 국가재정 = 잠재 국가재정 - 수령경제 재정
- 특수기관의 (분권적) 재정
 - 각급 국가기관의 독자 재정
 - 관료의 부정부패 수입

²⁴ 중국에서 기관 차원 부패와 개인 관료 차원의 부패 사이의 이러한 관계에 대하여, Xiaobo Lu, *Cadres and Corruption: The Organizational Involvement of the Chinese Communist Party* (Stanford: the Stanford University Press, 2000) 참조.

I
II
III
IV
V

아울러 이 시기 특징 중의 하나는 민간재정 주체가 등장했다는 것이다. 특수기관들이 외화벌이 수출 원천을 마련하기 위한 조직과 운영 체계를 확대해 가는 가운데 이러한 외화벌이사업에 포괄되는 준 공공 조직, 시장기구 활용 수준 그리고 민간역량이 현저하게 확대했다. 현실적으로 수령경제, 특수기관 외화벌이는 광산물, 수산물, 임산물 등 1차 상품 수출을 주력으로 했다.

이러한 사업에서 일차적이었던 것은 우선 김정일로부터 특정 1차 상품에 대한 독점적 혹은 과점적 수출권을 확보하는 것이었지만, 그 이후 해당 1차 상품의 채취, 집합, 유통 및 수출은 시장 관계를 활용하는 것이었다. 예를 들어, 상품의 생산을 위한 노력동원, 상품 매입을 위한 가격 및 사치재(설탕, 양복지, TV 등) 상품 지급, 증가된 화폐 및 사치재의 유통 확대 등은 시장 활동을 매개로 했다. 따라서 수령경제와 특수기관의 외화벌이 무역활동이 확대될수록 시장 활동 또한 확대될 수밖에 없었다. 1990년대 들어서 기관 자체예산 조달을 위한 각종 기관의 외화벌이 상업 활동의 증가는 시장의 급속한 확대에 이바지했다. 이러한 시장의 급속한 확대 과정 속에서 일정한 재부가 민간업자에게 축적되었다. 이에 따라 과거처럼 투자재원의 담지자가 공적 기관에 그치는 것이 아니라 민간업자도 그러한 능력을 가지게 되었다.

마. 소결

이상에서 북한의 국가재정과 관련하여 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다. 첫째, 북한에서는 시간이 지남에 따라 본래의 의미에서 국가예산이 포괄하는 비중이 점차로 감소했다. 여기서 본래의 의미의 국가예산이란 북한의 체제적 특성을 감안했을 때 앞서 말한 대로 ‘입법, 행정,

경제, 과학·교육, 인민봉사 기관들, 국영기업소, 협동단체 그리고 각종 사회 및 공공단체'가 사용하는 예산을 말한다. 이러한 국가기관은 북한 사회주의가 경제적으로 성장하고 민생유지를 위한 공공재 공급을 담당하는 기관이다. 이들 기관에 대한 예산 비중이 감소했다는 것은 그만큼 국가의 공공재 공급 능력이 저하했음을 의미한다.

둘째, 북한에서 재정주체는 네 가지로 대별할 수 있다. 수령기관, 특수기관, 국가기관, 그리고 민간경제 주체이다. 이들 간에는 언급한 순서대로 정치적 및 경제적 특권의 위계가 존재한다. 즉, 최상위 수령기관 재정수요는 최선의 특권 보장을 통해 가장 우선적으로 보장된다. 이를 위해 때로는 하급 위계 주체의 경제적 기회나 재정을 일방적으로 약탈하는 것도 불사한다. 이러한 논리는 순차적으로 특수기관, 국가기관, 민간재정 주체에 적용된다.

셋째, 수령기관, 특수기관, 그리고 민간재정 주체의 1차 숙주는 국가기관 재정이고, 2차 숙주는 시장이다. 수령기관과 특수기관 재정주체가 등장하고 변성할 수 있었던 것은 계획경제 영역 또는 국가부문의 설비와 노동력 그리고 자연자원과 (잠재적 또는 현재적) 상업적 영업 활동 기회를 해당 기관의 정치권력과, 또는 공적 권위를 활용하여 무단으로 활용할 수 있었기 때문이었다. 2차 숙주는 시장이었는데, 그 이유는 앞서 설명한 것처럼 각급 기관의 독자 재정 활동은 계획경제의 자산을 활용하지만 계획경제의 틀 밖에서 수행되었으며, 시장 기구를 활용할 수밖에 없었기 때문이었다.

그런데 여기서 시장 기구의 성격은 민주-시장 국가에서의 통상적 시장과 그 성격이 다른 것이었다. 후자의 경우, 시장 진입의 자유, 재산권 보장, 각종 계약체결과 준수의 보장이 존재하지만, 전자에는 이것들이 부재하다. 다시 말해, 2차 숙주로서의 시장은 정치권력에 의해 진입

I
II
III
IV
V

이 통제되고 재산권 보장이 없기 때문에 권력이 자의적으로 재산권을 변경시킬 수 있고, 정치권력을 통한 강제와 협박에 의해 지탱되는 계약을 제외하고 실효성 있는 자율적 계약을 체결할 수 있는 공간이 매우 협소했다. 따라서 이러한 ‘시장’에서 각 재정주체는 정치 위계에 따라 차등적으로 경제적 독점권을 배분받았으며, 그에 따라 차등적으로 이윤을 획득할 수 있었다. 이는 궁극적으로 이윤획득의 가능성이 해당 주체의 시장적 경쟁력에 의해서가 아니라, 정치적 특권 규모에 의해 결정된다는 것을 의미한다. 이는 정치적 특권을 더 많이 가진 주체가 덜 가진 주체를 시장을 매개로 하여 수탈하는 것이 구조화되어 있음을 의미한다. 막스 베버는 이러한 정치적으로 관리되는 시장을 ‘정치적 자본주의’라고 불렀다.²⁵

넷째, 이상에서 서술한 과정을 통해 1990년대 이래 성립한 북한의 재정체제는 분권적이고 분열된 것이다. 북한에서 국가기관 및 준 국가기관에 대한 재정 조달은 조세의 중앙집권화에 의해 마련된 중앙집권적 재정을 바탕으로 중앙이 각급 기관에 재정을 공급하는 식으로 이루어져 있지 않다. 그 대신 중앙은 각종 하급 기관이 재정을 독자적으로 마련할 수 있는 권한을 나누어주고 있다. 그 권한은 두 가지로 이루어져 있다. 먼저 특정 1차 상품의 생산과 유통 및 수출을 독과점할 수 있는 권한, 다음으로 이러한 과정을 통합·관리할 수 있는 무역회사를 설립·운영하면서 상업적 활동을 영위할 수 있는 권한이다. 국가가 이러한 두 가지 권한을 국가기관 및 준 국가기관에 정치적으로 편파적으로 분배함으로써 국가는 각 기관이 자신의 정치적 중요도의 위계에 부

²⁵ James C. Scott, *Comparative Political Corruption* (Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1972), pp. 49~53. 베버가 어떠한 의미에서 ‘정치적 자본주의’라는 개념을 사용했는지에 대한 해석은 일관적이지 않다. 다른 방식의 해석은 Georgy Ganev, *The Political Economy of Reform Failure* (London: Routledge, 2005).

응하는 만큼의 독과점 이윤을 획득할 수 있는 조건을 보장하고 있다. 이러한 체계는 조선시대에 국가가 각급 기관과 관료에게 그 정치적 중요도에 부합하게 수조권을 차별적으로 배분했던 것에 형태적으로 상응한다. 이러한 점에서 현재의 북한이나 조선시대나 재정체계는 형태상으로 유사한 ‘부문별로 분열된 재정체계’라고 할 수 있다.

다섯째, 이러한 재정체계에서는 잠재적으로 중앙에 집중되었어야 할 재정 자원이 상당 부분 각급 각종 기관과 관료에 의해 장악된다. 그 이유는 이러한 분권적이고 분열된 재정체계에서 권력 중앙은 잠재적으로 조세로 간주될 수 있는 경제 잉여에 대한 파악, 감시 및 통제에서 매우 취약하기 때문이다. 따라서 국가 또는 권력 중앙은 각종 각급 하급 기관과 관료가 중앙으로부터 부여받은 상업적 특권에 의해 조달하는 재정자원의 생산과 유통 및 처분에 대한 파악과 통제에서 매우 취약하다. 권력 위계에 따라 주인-대리인 문제가 현저하게 심각해진다. 다시 말해, 매 위계 단계에서 대리인이라고 할 수 있는 하급자는 상급자인 주인에 대해 정보를 감추거나 왜곡함으로써 상납을 줄이고자 한다. 북한에서처럼 당-국가의 기울이가 악화되고 부패가 일반화된 사회에서 이러한 문제는 현저하게 심각해진다. 이 때문에 권력 중앙은 각종 각급 기관으로부터 하방되었던 재정권을 박탈하여 재집중하고자 하는 이해관계를 갖게 되는 한편, 후자는 역의 이해관계를 가지게 된다. 또는, 재정권 박탈에까지는 이르지 못하더라도 권력 중앙은 하급 기관과 관료가 재정적으로 자립화하는 경향이 강화되는 것을 경계하면서 이를 방지하기 위해 정치적·경제적으로 끊임없이 간섭하게 된다.

I

II

III

IV

V

2. 역사적 변화

재정체계의 변화라는 관점에서 보면, 북한의 역사는 크게 네 단계로 나눌 수 있다. 첫 번째 시기는 1953~1972년, 두 번째 시기는 1972~1984년, 세 번째 시기는 1985~1994년, 네 번째 시기는 1995년 이후이다. 1953~1972년까지 시기의 특징은 김일성이 권력투쟁의 일부로 경제정책을 구사하면서 주로 대중동원 및 현지지도와 같은 경제외적 방법을 통하여 정치용도의 특별재정을 창출하던 시기이다. 1972~1984년에 이르는 시기에는 정치권력이 수령에 집중하는 후속 조치로 ‘수령경제’가 탄생하며, 김정일 후계 구축을 위한 정치자금을 조성하기 위해 당 경제의 확대에 노력하던 시기이다. 이 시기까지는 계획경제가 주도하던 시기이다. 1985~1994년까지는 경제사정 악화 속에서 특수기관의 외화벌이가 급속하게 증가하고 이를 위해 계획경제의 자원이 대량으로 오용되던 시기이다. 국가경제는 1980년대 말에 이미 파산상태에 도달했지만, 특수기관 외화벌이의 가능성은 현저히 확대했다. 1995년 이후의 시기로부터 현재에 이르는 시기는 현 상태의 조세 및 재정체계가 성립하여 전개하는 시기이다.

가. 1953~1972: 김일성 주도 하의 정치용도 특수재정 창출

이 시기 김일성은 대중동원과 현지지도라는 정치적 권력과 수완을 통한 경제외적 방법으로 계획경제의 틀 내에서 특수재정을 창출하여 정치적으로 활용한다. 이러한 과정을 통해 김일성은 대중 속에서 정치적 충성분자를 확보하여 정치적 반대파를 제압하는 한편, 특수재정을 활용하여 자신의 노선의 정당성, 업적과 능력을 과시하였다. 김일성은 1950년대에는 대중동원, 1960년대에는 현지지도 방법을 주로 사용하였다.

(1) 1950년대의 대중동원과 특수재정 창출

김일성이 1950년대에 대중운동이라는 정치적 방법을 통해 발생한 특수재정을 바탕으로 외견상 ‘위대한 경제업적’을 창출함으로써 반대파를 정치적으로 제압하고 자신의 정치권력을 강화하는 방식은 네 번에 걸쳐 나타났다. 첫째, 전후복구 평양시 주택건설, 둘째, 철강증산을 위한 천리마대고조운동, 셋째, 공작기계새끼치기운동, 넷째, 생산관계에서 사회주의 개조 및 협동화 운동이다. 여기서의 지면 관계상 대표적으로 전후복구 평양시 주택건설만을 서술하기로 한다.

한국전쟁 이후 전후복구 건설과정은 대외적으로는 중소 간의 대립 대내적으로는 중공업 우선노선 대 인민생활 우선노선이라는 정치적 대립을 특징으로 했다. 기득권자인 김일성은 대외정치적으로는 중국의 수령제를 접수하고 소련의 집단지도체제를 거부하는 한편, 전후복구에서 인민생활의 안정에 주력하기보다는 철강생산을 늘리고 협동화를 다그치는 노선을 택했다. 즉, 김일성은 소련의 원조에 의존했지만 개인 승배타파나 인민생활중시와 같은 소련의 ‘수정주의’ 노선을 거부하고 있었다. 김일성은 중국 모택동과 같은 ‘수령체제’를 지향하는 정치적 의도를 가지고 있었다.

김일성의 이러한 선택은 전쟁으로 폐허가 된 평양시 복구건설에도 악영향을 미치었다. 김일성은 자신의 노선을 정당화하고 자신의 노선 때문에 발생한 애로 타개를 위해 복구건설 과정에서 ‘기적을 창출’하고자 했다. 김일성에게는 평양시 복구건설이 ‘기적창출’의 첫 시험대였다. 먼저 김일성의 정치적 선택으로 인한 애로를 보자. 소련은 자신의 원조에 의거하여 복구되고 있던 승호리시멘트, 2.8마동시멘트 및 강남벽돌공장 그리고 평천 블록, 미림 블록, 남·중·동구 산업·주택 트레스트 기업들에 충분한 건자재를 공급하지 않았다. 또 철강업에 대한 지원을

I

II

III

IV

V

꺼린 소련은 강선제강소나 황해제철소의 철근재 공급도 제한하였다. 김일성은 이러한 애로를 대중운동에 기반한 ‘기적창출’로 타개하고자 했다. 그 방법은 이러했다. 첫째, 김일성은 유럽식 기준의 한 세대용 살림집을 지을 자재로 ‘북한식’ 두세 채 집을 지었다. 이러면 숫자상으로는 신축 세대수는 계획 이상으로 도달할 수 있었고, 원래 예정된 소모 물자의 최대 2분의 1 내지 3분의 2가 예비로 조성되었다. 둘째, 김일성은 그 예비를 조성한 자신의 권한으로 철강공업과 기계제작 공업 등에 돌리는 정치경제적 계획을 달성하고자 했다.

김일성의 이러한 노선은 내부 반대파를 유발시킬 수밖에 없었는데, 그는 ‘기적창출’을 통해 자신의 노선에 반대하는 권력 상층부에서 비판 세력을 숙청하는 기회로 활용했다. 북한의 정치상황으로 볼 때, 보통 비판세력은 되도록 사회 일반적 이익에 부합하려는 입장을 보였다. 반면 비판대상이 된 재래세력은 지금껏 장기집권자를 옹위하여 온 주도 세력으로 특수이익에 편중된 입장을 띠었다. 그리하여 정치적 긴장이 발생했다. 이러한 대립이 표출된 것이 대표적으로 1956년 8월 종파투쟁이었다.

이러한 도전에 직면하여 장기집권자는 재래 및 비판세력을 총체적으로 재편하여 새롭게 주도세력을 창출했다. 이를 위해 고위 상층부에서 간첩과 종파, 다시 말해 대열 내에 끼워 든 반동을 색출하고 새롭게 개념정의한다. 당시의 정치적 공격의 상황을 재구성해보면 다음과 같은 내용이었다.

우리 대열에 끼워 든 부르주아 출신과 계급투쟁 포기하고 투항적인 수정주의로 물든 불순분자들은, 겉으로는 기술신비주의, 공청능력 등을 표방하며 속으로는 자본주의 착취사회를 되살리려고 음모 방해책동을 일삼으며 지도자의 인민생활 향상 노력에

제동을 걸어 왔다. 경제적 곤란은 이자들의 책동에 의한 것이었다.²⁶

아울러 중간 간부적인 전문가와 인텔리에 대한 정치적 공격이 이루어졌다. 기술적 규범을 무시하면서 ‘기적창출’을 도모하는 것을 반대하는 전문가나 인텔리들은 반동으로 규정되었고, 인민적 사업작풍에 반하여 무지한 대중을 차별 및 멸시·무시하는 것으로 낙인찍혔다. 이들은 대열 속에 잠입했던 반동분자로 간주되었고, 색출되어야 했다. 이러한 논리는 결국 대중에게 혁명지도자인 김일성만이 진정한 인민의 이익옹호자로 보이게 만드는 것이었다.

이와 같이 반동의 재정의는 전 사회적 정치적 대선풍, 정풍운동을 일으켜 정치적 전환의 계기를 전 사회적으로 마련하는 것으로 발전했다. 그리하여 전후복구 평양시 건설과정에서는 계획 및 건설 관료들이 대거 출당, 추방되고 그 자리에 노동자 및 제대군인 출신들이 직접 배치되는 혁명적 간부사업이 시행되었다. 기술자와 전문가라고 할 수 있는 당 관료들인 ‘종파분자’들이 숙청되는 당 대열 사업과정이 혁명적으로 추진되는 한편, 이 과정을 통해 계급투쟁 신념 원천이 부단히 생성, 강화, 재확인되도록 하였다.

이상과 같은 과정은 북한주민의 이해관계가 아니라 기득권 집단인 김일성 계열의 장기집권이 필요로 하는 방향에서 경제건설 문제를 추진하기 위한 것이었다. 이것은 일반대중을 사회정치적으로 조직·동원하고 집단책임과 집단행위를 강조하는 과정을 통해 수행되었다. 이러한 방식으로 김일성은 자신의 노선을 관철하고 내부에서 상·중층의 정

²⁶ 김일성, “현시기 당조직원들앞에서 나서는 몇가지 과업에 대하여(당조직원 강습회에서 한 연설, 1956년 11월 25일), 『김일성저작집 10』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), pp. 383~384.

I
II
III
IV
V

치적 반대파를 숙청하는 정치적 승리를 이루었고, 아울러 맹렬한 선전전을 통해 정치적 입지를 더욱 강화시켰다. 정치투쟁에서 승리한 김일성 계열이 일반 대중의 이익에 거스르는 노선을 추구하는 정치적 특수이익 집단임에도 불구하고 지도자인 김일성을 중심으로 일반 대중의 강력한 결속이 이루어졌다.

이러한 일반 대중의 정치적 결속을 추동한 것은 정치적 의도에서 행정적·관제적으로 만들어져 대중의 기수로 불리운 ‘노력영웅’들이었다. 관제 대중 기수는 김일성 계열의 지도부가 일반 대중을 정치적으로 조종하는 도구였다. 관제적인 대중 기수들이 발동하는 정치적 선동의 영향으로 일반 대중은 자신의 경제적 요구에 반하는 노선을 열정적으로 지지하는 행태를 보이게 된다. 대중 기수들은 노동자나 하급 기술자들 속에서 나타났다. 예를 들어, 증기양생이 아니라 자연양생으로 블록을 생산하려는 기본계급 출신의 작업반장 등이 동원의 기수들이었다. 반당중과투쟁, 반혁명 파괴 암해분자들과의 투쟁, 행정 관료들과의 투쟁, 기술실무 지상주의적 인텔리와의 투쟁, 즉 출당, 숙청, 추방, 소개 등을 통하여 혁명적으로 정풍된 대중은 양양되고 쫓기하여 권력의 아전인수적 동원에 참여했다.

이러한 과정을 통해 평양시 복구건설에서는 정치적 성과와 함께 중구역, 외성 구역, 동대원 구역, 모란봉 구역 및 선교 구역을 비롯한 평양시 중심 주민 지구에 당초 2만 세대 주택건설 자재와 설비로 3배 이상의 주택을 건설하는 ‘양적 초과’의 기적이 이루어졌다. 그렇지만 이 기적으로 공급된 신축 주택은 사람이 살만한 것이 아니었다. 이러한 ‘기적’ 주택은 구조상 공동변소, 공동수도 체계였고, 심지어는 부엌도 공동으로 사용하는 단칸 주택이었다. 그리고 소련식 설계에서는 에너지 전기와 스팀, 석유 등을 기준으로 설계되었지만, 이 모든 것이 정치

적으로 혹은 ‘주민 자원적’으로 거부되었다. 이러한 주택들은 이른바 ‘토끼우리’ 혹은 ‘서로 싸우게 한 집’ 등의 별명을 가지게 되었으며, 1980년대 이후 평양에서는 거의 다 재건축 대상으로 지정, 해체되고 지금은 얼마 남지 않았다.

그러나 지방의 실정은 전혀 변함이 없었다. 개량 설계 및 시공에 의하여 무철근이거나 대용자재인 싸리나무로 강화된 궁룡식 5층 아파트는 그 후 지속적인 보수비용을 요구하였고 붕락 사고를 일으켰다. 콘크리트 대신 삼화토가 사용되었고, 알뜰한 다공판 층막에서는 층간소음과 누수(漏水)가 그치지 않았다.

이렇게 ‘탐구된 예비’는 다른 목적을 위해 전용되었는데, 이것은 계획이나 행정, 감독기관의 관할 밖에 놓여 ‘자유처분’이 가능한 것이었다. 이처럼 북한 대중은 경제전문성을 가진 계획 관료와 사법 관료, 당 검열 관료 등은 버리고 경제외적 방법을 사용하는 ‘수령’을 선택하였다. 그리고 북한의 경제에는 경제외적 방법의 돌파구가 열렸다.

(2) 1960년대의 현지도

1950년대 대중동원은 1960년대 현지도 방식으로 세련화·체계화되었다. 1960년대에 핵심으로 등장했던 경제정책에서 노선대립은 두 가지 문제를 둘러싸고 발생했다. 첫째, 인민생활중시의 소련식 수정주의를 채택할 것인가의 여부, 둘째, 김일성 권력집중 과정에서 발생한 정치적 소비수요, 즉 수령의 경제적 요구 충족 문제를 둘러싼 투쟁이었다. 김일성은 자신의 의도를 관철하기 위해 현지지도를 매개로 하는 경제외적 방법인 정치투쟁을 활용했다.

4차 당 대회 이후 권력이 빨치산과 일색으로 변화였지만, 빨치산 내부에서도 당적 사상 및 전통을 둘러싸고 갈등이 발생했다. 1960년대

중후반 김일성을 수령으로 하는 만주파와 박금철을 수령으로 하는 갑산파가 정치적으로 첨예하게 대립하였다. 두 파벌이 갈등하게 된 핵심 문제 중의 하나는 빨치산 투쟁 과정에서 누가 얼마나 공을 세웠는가의 여부였다. 이 정쟁에서 갑산파가 패퇴하였고, 그 결과 양강도 보천군과 혜산시에 김일성 동상이 건설되었다.

이후 김일성은 수령인 자신의 혁명업적을 찬양하기 위한 혁명전적지 혹은 혁명사적지 건설로 명명된 이 대형 건설사업은 철저히 정치적이고 경제외적인 방법으로 추진되었다. 이것이 상징적 신호탄이 되어 그 뒤에 연달아 김일성 개인숭배를 위한 정치적 대형 소비들이 허용되었다.

계획 관료와 경제 관료들은 순전히 경제적 효율성의 견지에서 이와 같은 정치적 대형 소비를 반대했다. 그런데 이들은 예외 없이 반당·반혁명종파 분자로 낙인찍히고, 동시에 정적(政敵)으로 몰려 추방되고 숙청되었다. 이러한 숙청사례는 수령체제를 세우기 위한 마중물이 되었다. 여기에 천리마작업반운동, 청산리 총화 및 푸에블로 사건 등에 의하여 북한에서는 명실 공히 경제외적 방법의 급속한 발전을 보게 된다.

1960년대의 새로 제기된 수령통치의 수요를 충족시키기 위한 경제외적 방법 적용 사례들은 허다하다. 그 대표적인 것들을 나열해 보면 다음과 같다. ① 1967년 6.9 조치에 따른 교사건설운동, ② 9년제 기술 의무교육제 실시와 중학생 농촌동원 및 강냉이 영양단지 주체농법, ③ 학생소년 토끼기르기운동, ④ 7개년 계획 수산물 고지 점령을 위한 300일 출어(出漁)운동, ⑤ 김성애의 학생교복 할인공급, ⑥ 김성애 지도체제를 세우기 위한 보통강 개수공사 기념비 건설돌격대운동, ⑦ 당의 유일사상체계를 확립하기 위한 만수대 및 금수산 대상 건설돌격대

운동, ⑧ 전쟁준비를 목적으로 한 지하철도 1, 2호선 건설 빙자로 남산역, 흥부역 및 광명역 등 지하시설을 구축, ⑨ 당과 보위부, 여맹이 동원된 붉은수도꾸리기운동, ⑩ 수령 우상화를 위한 선물전람관 운영, ⑪ 수령 맞이 행사로 6·6절 매스게임(마오를 맞이한 홍위병 행사 모방 도입), ⑫ 김일성 구상에 따른 체육관 등 평양시 건설돌격대운동 및 군중적 건설운동, ⑬ 수령찬양 문예 전환을 위한 가극혁명 및 영화혁명, ⑭ 재일본 상공인 회사인 ‘금강제화’ 파산 구제와 애국상공인운동 재개

이러한 수령의 수요를 충족시키기 위해 정치적 공학적 동원이 시도되었다. 김일성은 자신의 노선에 대한 반대파를 극소수의 주동분자로 낙인찍어 고립하고 타도시킬 대상으로 선정하고(계급노선), 광범한 대중을 아축에 정치도덕적으로 또 사상적으로 전취, 포섭하는 것(군중노선)을 목적으로 이데올로기적 논쟁과 총화(사상투쟁)를 전개했다. 이것이 이른바 혁명적 통일단결론이었다. 단순히 반동을 재정의하는 것에 그치는 것이 아니라 반동타도라는 혁명적 실천과정을 통하여 수령에의 통일단결을 강화해야 한다는 것이었다. ‘수령을 수반으로 한 혁명세력’이 정적 타도라는 과정 속에서 더욱 공고화된다고 하는 이른바 김일성식 정치공학이었다.

그런데 수령중심의 계급노선과 군중노선은 결국에 생산증대로 귀결되어야 했다. 이를 구체화하는 방식은 수령의 현지지도가 대중적 쫓기와 대중운동의 양양을 발생시키며, 이것이 생산증대 결의로 전환될 수 있도록 면밀하게 정치공학적으로 준비하고 계획적으로 연출하는 것이었다. 이와 같이 정치공학적으로 면밀히 계획되고 연출된 현지지도의 기본대상은 2.8비날론공장, 용성기계공장, 흥남비료공장, 신포수산사업소, 성진제강소, 김책제철소, 청진조선소, 청진제강소, 청진화학섬유, 무산광산, 길주펄프공장, 선봉화학공장 등이었다.

I
II
III
IV
V

김일성은 특히 “철과 기계는 공업의 왕이다”의 구호를 들고 현지도의 중심을 김책제철소와 용성기계공장에 두었다. 그리하여 용성기계 공장에서는 대규모 ‘공작기계새끼치기운동’이 발기되었다. 한편 먹거리 문제 해결을 위하여 김일성은 “농촌의 수리화, 기계화, 전기화 및 화학화”라는 구호를 내두고 농촌 현지도를 다녔다. 한마디로 말하여 수령과 그를 옹위하는 집권세력은 자기들의 독재체제를 세우기 위하여 의도대로 경제를 조종할 목적으로 이에 저항하는 행정·경제부문의 반대분자들을 대거 숙청해야 했다. 숙청을 목적으로 이들을 정치적 반동으로 몰아세우는 혁명적·정치적 사건이 조작되었다. 한편 이와 같은 혁명적·정치적 사건은 근로대중을 정치적으로 쫓기시키고 조직·사상적으로 동원하며, 결국에 정적 타도와 정권 강화를 위한 생산증대운동으로 변형시켜 나갔다.

(3) 노력동원과 물자지원

한편 이미 1950~1960년대에도 일반 주민에 대해 각종 명목의 추가적 노력동원과 물자지원의 형태로 세외부담이 존재했다. 추가적 노력동원은 전근대 조세체계에서 국가가 각종 공공잡역에 민정을 동원하는 요역에 해당한다. 각종 물자지원은 호 단위로 국가에 지역특산물을 바치는 공납의 한 변형이라고 할 수 있다. 이 시기에 나타난 노력동원과 물자지원 방식은 현재인 2010년대에까지 이어져 내려오고 있다.

먼저 이 시기 노력동원 형태를 보자. 한국전쟁 시기에 전선원호를 목적으로 전선공동작업대, 전시생산대, 파종전선돌격대, 모내기전투돌격대, 가을걷이 전투돌격대 등이 조직되었다.²⁷ 전후 복구과정에서는

²⁷ 사회과학출판사, 『정치사전 1』 (평양: 과학백과사전출판사, 1985), pp. 121~122.

임시적이고 비상설적인 노력동원 조직으로 각 단위별로 해당 단위 민청원들로 구성된 ‘청년건설돌격대’, ‘청년복구대’ 등이 활동했다. 1960년대에는 ‘기술혁신청년돌격대’가 조직되었다. 1968년 4월 전국청년총동원대회를 계기로 돌격대는 상설체계를 갖추기 시작했다. 즉, 이제까지 생산 및 건설현장에서 노동력이 부족할 때마다 고등중학교 졸업생이나 제대군인을 강제로 집단배치하는 것을 지양하고자 한 것이었다. 농번기에 대대적 ‘농촌노력지원’도 1950~1960년대에 시작되었다. 이는 주요 전략적인 중앙 공장·기업소 부문의 노동력을 제외한 지방 공장·기업소의 노동자, 군인과 학생, 유휴 여성 노동력 등 전 주민을 대상으로 하였다.²⁸

물자지원 형태를 보자. 주민에게 요구되는 각종 물자지원이 있지만, 상설적이고 가장 역사가 오래 된 것이 초·중고등학교 학생을 대상으로 한 ‘좋은일하기운동’이다. 이는 여러 종류로 시행되었던 것으로 보이는데 대표적인 것이 ‘꼬마계획’이다. ‘좋은일하기운동’은 전후복구 기간인 1954년 봄 김정일 주도로 진행된 벽돌모으기운동에서 시작되었다.²⁹ 꼬마계획도 전후복구 기간에 시행되었다. 김정일에 따르면, “전후복구 건설기에 소년단원들은 꼬마계획활동을 널리 벌려 잿더미로 된 도시와 농촌, 공장과 마을을 일떠세우는 아버지, 어머니들의 로력투쟁을 힘있게 지원하였다”고³⁰ 한다. 1차 5개년 계획 기간(1957~1961) 중에는 ‘꼬마 5개년 계획’이, 1차 7개년 계획 기간(원래 1961~1967, 3년

28. 홍민, “북한 인구정치의 기원과 식량체제,” 『통일정책연구』, 제22권 1호 (통일연구원, 2013), p. 312.

29. 코리아콘텐츠랩·중앙일보, 『디지털 북한 백과사전: 북한용어 편 좋은일하기 운동』 (통일문화연구소), <www.kplibrary.com> 참조.

30. 김정일, “조선사회주의청년동맹 중앙위원회 일군들과 한 담화 1966년 6월 6일,” 『김정일선집 1』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), pp. 138~139.

I
II
III
IV
V

연장하여 1970년 종결)이 세워졌다. 1차 7개년 계획이 시작되는 1961년 6월 6일 노동신문에는 그 성과를 다음과 같이 소개하면서 독려했다.

전후에만 해도 우리의 160만의 소년단원들은 제1차 5개년 계획이 시작되자 <꼬마 5개년 계획> 활동을 전개하여 토끼를 기르며 피마주, 해바라기, 수세미, 오이 등을 심고 가꾸었으며 파철, 파고무, 파지를 비롯한 각종 폐품을 모았으며 산과실도 많이 따고 약초도 캐다. 이렇게 하여 얻은 돈으로 우리의 소년들은 소년호 열차, 소년호 트랙터, 소년호 자동차, 소년호 기종기 등을 사서 나라에 선물하였던 것이다. 오늘 우리의 소년단원들은 나라에 보다 큰 선물을 보내기 위하여 꼬마 7개년 계획 활동을 활발히 전개하고 있다.³¹

1958년 9월 당 중앙위원회 전원회의에서 김일성이 “철과 기계는 공업의 왕”이라고 강조한 이후 청년 및 소년단 조직들을 중심으로 청년 파고철 수입대까지 조직되어 광범히 파고철 수집운동이 전개되었다.³² 1959년에 3월 2일 공포된 내각 결정 제18호 ‘학생들의 수업료를 전반적으로 폐지할 데 대하여’를 통해 7,000여 개 학교의 약 238만 명 전체 학생³³들의 수업료를 4월 1일부로 폐지할 것을 공표하였다.³⁴ 그런데 이 조치와 동반하여 소학교 학생은 2~4주, 중학교 학생은 6~8주

31. “당의 품속에서 열 다섯 돌,” 『로동신문』, 1961년 6월 6일.

32. 코리아콘텐츠랩·중앙일보, 『디지털 북한 백과사전: 북한용어편 좋은일하기운동』 (통일문화연구소), <www.kplibrary.com> 참조.

33. 수업료를 징수하지 않았거나 이미 폐지한 학령 전 교육기관, 인민학교(근로자 학교), 초급 중학교(근로자 중학교), 초등 학원, 유자녀 학원, 기능 전수 학교, 사법 전문 학교, 각급 야간 학교, 통신 학교, 각종 특수 교육 기관 및 각급 간부 양성 기관 외에 현재 고급 중학교(로동학원, 대학 예과), 중등 및 고등 기술 전문 학교(기술학교, 대학 전문부)학생들과 대학생들로부터 징수하는 수업료를 1959년 4월 1일부터 전면적으로 폐지한다. “내각 결정 18호, 학생들의 수업료를 전반적으로 폐지할 데 관하여,” 『로동신문』, 1959년 3월 3일.

34. 위의 글.

를 일하는 의무노동이 제도화되었다. 의무노동 기간에는 수업을 전폐하고 노동만하게 되며 특별한 지시가 있을 경우 방과 후 수시로 4~5시간씩 노동현장에 동원되어야 했다.³⁵

관련하여 이 시기 노동신문이 전하고 있는 학생 활동에는 다음과 같은 것들이 있었다. 개성 지구 내 각급 학교들은 1959년 4월 현재 1만 3천여 마리의 토끼를 기르고 있으며, 연말까지 60만 마리로 증식시킬 계획을 가지고 있다.³⁶ 황해남도 강령 고급중학교는 2만 8천여 마리의 토끼 증식을 목표로 하고 있다.³⁷ 1961년도 만경대중학교의 꼬마계획의 내용을 보면, “파우리 300키로그램, 파고무 100키로그램, 파철 400키로그램을 수집하기로 하고 토끼는 2천 마리, 피마주는 300키로그램, 해바라기 200키로그램, 포도 700그루, 수세미오미 1천 개”였다.³⁸ 김정일이 1966년에 행한 한 담화에서 꼬마계획을 비교적 빈번히 언급하는 것을 보면,³⁹ 꼬마계획은 이 시기에 시작된 경제·군사 병진노선과 함께 강화된 것으로 보인다.

나. 1972~1984: 수령경제의 탄생, 계획경제의 약화와 시장의 확대

1970년대는 두 가지 정치적 요소가 북한경제에서 중요한 변화를 야기했다. 첫째, 1960년대 후반 정치적인 수령체제의 수립은 1970년대

35. “북 주민 지금 조선말 가림주구나 같다,” 『데일리NK』, 2006년 5월 27일.

36. “돼지, 토끼, 닭, 오리를 길러 나라에 더 많은 육류를! 군내 농업 협동조합들의 생산 조직에서 축산물 생산을 위주로 한다,” 『로동신문』, 1959년 4월 1일.

37. “2만 8천 마리의 토끼 사육을 목표,” 『로동신문』, 1959년 4월 1일.

38. “꼬마 7개년 계획,” 『로동신문』, 1961년 6월 6일.

39. 김정일, “조선 사회주의 청년동맹 중앙위원회 일군들과 한 담화 1966년 6월 6일,” pp. 138~139.

초반 수령경제의 성립을 추동하였다. 둘째, 1974년 김정일이 후계자로 지명되면서 후계추진을 위한 정치적 자금을 마련할 필요를 만들어 냈다. 1972년과 1974년이 중요한 전환점이었다.

(1) 수령경제의 대두

먼저 1972년은 북한에서 당 경제와 제2경제가 인민경제로부터 분리하여 ‘수령의 직속경제’로 변화하는 시발점이었다. 1972년에 제2경제가 계획경제로부터 분리였고, 제2경제위원회가 탄생했다.⁴⁰ 이는 이 시기 북한체제 전반이 국방을 최우선하는 체제로 전환한 것과 맞물려 있었다. 북한은 1960년대 후반 매우 호전적인 대남정책을 추진하였고, 이를 위해 국방과 경제의 병진노선을 채택하였다. 특히, 1967년 조선노동당 제4기 15차 전원회의를 기점으로 김일성의 절대 개인독재체제가 수립되었는데, 김일성은 자신이 1인 독재와 영구집권을 정당화하는 명분을 반외세와 남조선혁명에서 찾았다. 이러한 추세가 1972년 제2경제위원회의 탄생으로 귀결되었다.

제2경제위원회는 정무원의 여러 부서에 분산돼 있던 군수생산 관련 부서를 통합하여 하나의 위원회를 만들고 자체로 계획, 생산, 관리, 공급하는 체계를 만들었으며 무기수출입까지 총괄했다.⁴¹ 제2경제위원회를 내오며, 군수산업에 대한 최고지도부의 통제권과 장악력을 훨씬 강화하였다. 김광진에 따르면, “군수경제는 전적으로 노동당 지도기관을 거쳐 김일성·김정일과 직접적으로 연계되게 되며 미사일을 비롯한 무

40. 정광민, “김일성의 유일체제와 경제시스템의 변동-‘1972년 체제’ 후기(1972~1978)를 중심으로,” 『국방정책연구』, 제25권 4호 (한국국방연구원, 2009), p. 120. 제2경제위원회의 분리가 이미 1960년대 후반에 이루어졌다는 견해도 있다.

41. 김광진, “북한의 외화관리시스템 변화연구,” (북한대학원 대학교 석사논문, 2007), p. 61.

기수출에서 얻어지는 방대한 양의 외화에 대한 통제권과 관할권도 내각과 인민경제에서 벗어나 통치자 개인의 수중으로 들어가게 되었다.”⁴²

다음으로 1974년을 보자. 1974년은 북한에서 당 경제가 성립하는 해였다. 1974년 2월 김정일은 내부적으로 후계자로 추대되었는데, 후계체제의 성공을 위해서는 막대한 자금이 필요했다. 1972년 김일성의 60살 환갑을 맞이하여 조선노동당 중앙위원회는 “전당적으로 ‘충성의 외화 벌이운동’을 벌일 데 대한 호소”를⁴³ 발하였다. 그리고 환갑을 계기로 대대적인 기념행사가 치러졌다.⁴⁴ 나아가 1982년 김일성 70세 생일에 맞추어 주체사상탑, 개선문, 김일성경기장, 인민대학습당 등 대대적 건설사업이 추진되었다. 또한 김정일 후계 구축과정에서 본격적으로 선물 정치가 추진되었다. 1975년 이후 당 중앙위 부원들에게 일본제 컬러 TV, 시계, 냉장고, 컵라면 등의 선물수여가 연례화되었다. 나아가 1977년 일반 국민을 대상으로 415선물 공급행사가 시작되었다. 이는 신생아로부터 대학생에 이르기까지 나라의 모든 어린이, 청소년 학생들 수 백만 명을 대상으로 했다. 즉, 인구의 절반 이상에 사탕, 과자, 문구 및 교복이 무상으로 전국에서 동시에 배급되었다. 이러한 선물의 기본 원천은 일본에서 수입한 서방제품이었다.

이러한 막대한 통치자금 조달을 위해 김정일은 1974년 당 내에 39호실이라는 새로운 경제기구를 만들었다. 무역성 산하였던 대성무역이 39호실에 편입되는 것을 기점으로 주요 무역 부분이 당 경제에 소속되기 시작했다.⁴⁵ 당 경제는 특히 금광, 아연광과 제련소들을 대부분 독

42. 위의 글, p. 69.

43. “북한의 주민 동원 외화벌이 실태,” 『월간 Keys』, 2003년 5월호.

44. “제38부 김일성 환갑 2,” 『자유조선방송』, 2012년 6월 13일.

45. 정광민, “김일성의 유일체제와 경제시스템의 변동-‘1972년 체제’ 후기(1972~1978)를 중심으로,” p. 134.

접하였고, 고급 해산물과 송이버섯 수출을 거의 독점하는 식으로 외화 원천이 될 만한 기업과 사업을 장악했다.⁴⁶ 1978년 무렵 대성무역상사는 제1무역상사를 비롯하여 10개의 무역상사를 거느린 거대 기업으로 성장했다.⁴⁷ 1978년에는 독자적 금융결제기관인 대성은행이 신설되었다. 대성은행은 1989년 제2경제를 전담하는 창광은행이 설립되기 전까지 군부 기관들의 외화관리도 총괄했다.⁴⁸

(2) 경제난과 시장의 확대

그런데 1960년대 중후반 이래 북한경제는 여러 큰 난관에 직면하고 있었다.⁴⁹ 첫째, 1960년대 후반이 되면 1950년대 후반에 베이비붐 세대가 학령기로 성장하는 등 인구변수의 작용으로 소비재 부족이 심각해지기 시작했다. 둘째, 1967년 이후 유일사상체제가 전국에 확립되면서 ‘수령에 대한 충성심을 표현’하기 위한 대기념비 건설에 대규모의 자원이 비생산적으로 소비되었다. 셋째, 소련·동유럽 국가들에 대한 차관상환 시기가 도래하여 사회주의 국가들과의 경제관계가 북한경제에 큰 부담이 되었다. 넷째, 1960년대 중후반의 시기는 북한이 매우 호전적 대남정책을 표방하며 국방과 경제의 병진정책을 추진함으로써 재정에서 군비지출의 비중이 전체 북한 역사상 최고조에 달하는 시기였다.

이와 같은 요인에 의한 경제적 어려움은 국가계획 상업의 무질서와

46. 김광진, “북한의 외화관리시스템 변화연구,” p. 67.

47. 정광민, “김일성의 유일체제와 경제시스템의 변동-‘1972년 체제’ 후기(1972~1978)를 중심으로,” p. 135.

48. 위의 글, p. 137.

49. 최진이, “경제난 이후 북한 내부 변화,” 이대우 편, 『탈북자와 함께 본 북한 사회』 (서울: 오름, 2012), p. 133. 특히 인구 문제에 관해서는 홍민, “북한 인구정치의 기원과 식량체제,” 참조.

파괴로 나타났다. 이를 반영하여 사라져가던 농민시장이 1960년대 말~1970년대 중엽에 이르러 부활하기 시작하였다.⁵⁰ 농민시장은 1958년 농촌 개인농과 도시 상공인의 협동조합화의 완료, 1962년 리 단위 협동농장화 종결 이후 쇠퇴하였고, 전 인민적 공급제로써의 국영 상업망에 의해 대체된 상태였다. 그러던 것이 1966년 농업현물세 제도가 완전 폐지되는 동시에, 식량배급제가 농민까지 포괄하게 되면서, 변모가 일어났다. 농민가계의 화폐수의 구성에서 농장 노동보다 개인 텃밭의 비중이 높아지게 되었기 때문이다. 이는 당시 경제난에 따른 국가 상업망의 공급능력 저하와 맞물려 농민시장의 재활의 길이 열렸다. 농민시장은 농민은 물론 도시주민들에게도 경제적 편익을 제공하였다. 농민시장은 당시 농촌뿐만 아니라 평양, 함흥, 청진, 신의주 등의 도시들에도 비교적 큰 규모로 한둘씩 출현하였다. 시장상품도 변화를 보였는데, 농·토산물은 물론 국영공장·기업소에서 생산·공급되는 소비재들이 적지 않았다. 당시 국가의 시장에 대한 정책은 계획경제가 침식되는 것을 방지할 목적에서 단순 억제정책을 중심으로 했으며, 이데올로기적으로는 계획경제의 발전에 따라 장마당은 소멸한다는 식의 기대 섞인 입장을 견지했다.

아울러 이 시기 귀국가 공동체의 일본제 상품공급이 시장 활동을 자극했다. 북한당국은 어려운 경제문제를 해결하기 방편의 하나로 일본 조총련으로부터 ‘애국적 지원’ 등을 장려하였다. 그런데 조총련의 지원은 특권층으로 하여금 자본주의 상품에 대한 강한 소비욕을 자극하였다. 이러한 상품은 국가계획 상업망을 통해서서는 충족될 수 없는 것이었다. 한편 중국의 문화대혁명 시기 북한정부가 화교 처우를 악화시키

⁵⁰ 림근오, “경제주기성의 파탄과 ‘시장화-조중무역,’” 『임진강』, 제10호 (임진강출판사, 2010), pp. 72~73.

I
II
III
IV
V

자 이들에 의한 시장 활동이 증가했다.⁵¹

(3) 중앙당의 독점 외화벌이

농민시장의 확대되고 있는 시기와 맞물려 1977년부터 중앙당에 대한 독점적 외화벌이가 본격적으로 시작되었다. 그 목적은 선물정치 및 기념비적 건설물 건설을 포함하여 후계자 김정일의 치적사업을 위한 비자금을 계획외적 사업을 통해 조달하는 것이었다. 매해 김일성 생일에 맞추어 ‘415선물을 공급한다는 명목으로’ 당중앙이 독점적으로 틀어쥔 외화벌이 상업이 모습을 드러낸 것이었다. ‘415선물’은 전국의 탁아소·유치원 어린이들과 인민학교, 중학교, 대학교 학생 전원에게 교복과 사탕류 등의 선물을 무상공급하는 대규모의 사업이었다. 사업 목적은 수령의 위대성을 과시하는 것이었다. 그런데 이와 같은 대규모 사업은 국가 계획경제가 운영하는 상업 형태로서는 도저히 불가능하기 때문에, “당중앙이 맡아 나서야 한다”는 것이었고, 그러자면 “당자금 자체 확보가 필요하다”는 것이었다.

중앙당은 이러한 자금 마련을 명목으로 중앙당 외화벌이 기구를 창설했다. 1974년 창설된 39호실은 대성무역상사와 같은 여러 기구를 거느리고 전문적으로 외화벌이를 시작했다. 39호실은 하부 직속 기관으로 ‘5호관리부’를 두었다. 이는 각 시·군의 기관, 기업소와 협동농장의

⁵¹ 귀국자와 화교의 시장 활동에 대해서는 다음을 참조. 정은이, “재일조선인 귀국자의 삶을 통해서 본 북한체제의 재조명: 재일탈북자의 증언을 중심으로,” 『아세아연구』, 제52권 3호 (아세아문제연구소, 2009), pp. 202~203; 정은이, “북한시장의 제도화 수준에 관한 분석-공설시장의 외형적 발전을 기반으로,” 『KDI 북한경제리뷰』 (KDI, 2010); 동북아미시사학회연구소, “북한주민의 생활변화와 남북소통의 길,” (만해축전 학술심포지엄, 2010), pp. 110~114; 림근오, “조선의 시장화와 비정상화, 주민생활 변화,” 『임진강』, 제8호 (임진강출판사, 2010), p. 72.

당 조직을 동원해 다양한 제품의 외화벌이를 하는 ‘충성의 당자금’ 조달기관이었다. ‘5호관리부’는 해당 지역에 원천 기지를 조성하고 연간 100만 달러의 외화벌이를 할 수 있는 지방 특산물을 생산하고자 했다. 이 부서는 초기에 ‘5호관리소’라는 명칭으로 도·시·군 당위원회 조직부의 통제를 받다가 1989년경부터 외화벌이가 활성화되면서 ‘5호관리부’로 개칭되었다.⁵²

‘5호관리부’는 두 가지 방법으로 원천을 수집했다. 그 하나는 39호실로부터 하달되는 각종 외화벌이 과제를 공장·기업소, 협동농장의 초급 당위원회에 할당하고 그 수행 과정을 감독·통제하는 방법이며, 다른 하나는 주민들이 개인적으로 참여하여 채취하는 금, 송이버섯, 두릅 등 특산품을 수집하여 사들이는 반(半)강제적 방법이었다. 지방 행정조직들도 재정확충을 위해 자체로 사업소를 만들어 외화벌이에 참여했다. 그러나 지방 외화벌이사업소에서 원천을 획득하더라도 처분권이 없기 때문에 결국 39호실로 수집되어야 했다. 아울러 1977년 이후부터 전국의 시·군들에 외화상점(시·군 외화벌이사업소와 외화상점 이동매대)이 문을 열었다.

그렇다면 외화벌이는 어떻게 외화를 벌어들였는가? 1970년대에는 오직 중앙당 외화벌이 기관만이 수출 원천의 수집과 유통 및 수출을 독점하고 있었다. 중앙당 외화벌이 기관은 다른 업소와의 수매경쟁 때문에 수매가가 높아지는 것을 원천적으로 방지할 수 있었다. 따라서 수출 원천의 국내 수매가격과 그것의 국제가격 사이에는 엄청난 격차가 존재했으며, 중앙당 외화벌이 기관은 그 차액을 독차지하였다.⁵³

52. “북한의 주민 동원 외화벌이 실태,” 『월간 Keys』, 2003년 5월호 <<http://www.dailynk.com/korean/keys/2003/34/04.php>>.

53. 정은이, “북한시장의 제도화 수준에 관한 분석-공설시장의 외형적 발전을 기반으

당중앙의 외화별이 수출상품 항목은 명목상 예비(계획경제가 아직 관리하지 못하고 있는 상품자원)의 탐구동원이었다. 당중앙 외화별이 기관에서 독점한 주요 수출항목의 하나는 송이버섯이었다. 최진이는 송이 외화별이를 다음과 같이 서술했다.

함경남도 흥원군 이북 동해안 지대는 고품질 송이버섯의 산지이다. 약 20여 개의 시·군들이 위치하고 있는데 1970~1980년대에 이곳 1개 시·군에서 년 간 약 800~1,200톤 이상의 송이가 자연 산출되고 있었다. 그 때까지 송이버섯은 국내소비는 물론 수출도 없었고 당연히 계획경제의 항목도 아니었다. 따라서 당중앙의 외화별이 수출상품 항목은 명목상 예비(계획경제 관리 밖에 잠재하고 있는 상품 자원)의 탐구 동원이었다. 각 시·군들의 당 외화별이사업소는 송이 철이면 송이산지의 요소요소에 그 수매소가 전개되었다. 국가식량과 노임을 타는 지역주민들, 군인들은 당 조직에서 무조건 제정한 개인별 송이 수매 계획량을 채우기 위해 노동행정 시간에 ‘조직적으로’ 현장을 이탈하였다. 산밭(산줄기)를 누비며 송이를 채집하여 수매소에 넘기고 수매증을 받아 조직에 바친 후 자기 단위에 복귀하곤 하였다. 송이버섯수매소에서 송이 수매증과 교환해 준 ‘우대상품’ 정형을 보면, 송이버섯 특등급 1kg에 설탕가로 9kg이었다. 설탕가로 ‘우대상품’을 받은 주민을 그것을 곧 농민시장으로 들고 나가 현금과 교환하였다.⁵⁴

이밖에도 텔레비전, 양복지와 같은 수입산 소비재가 외화별이에 동원된 주민들에게 지급되었으며, 이것이 장마당에서 값싼 생필품과 교환되었다. 나아가 중앙당은 벌어들인 외화자금의 일부로 자본주의 염가상품을 수입하여 ‘외화상점’(고객은 외화를 보유한 부유층)과 외화별

로,” pp. 122~124; 류경원, “장사군들은 남조선 상품을 리용하여 적에 대한 환상을 유포-07년 시장역제는 특히 무엇을 의미하는가?,” 『임진강』, 제2호 (임진강출판사, 2008), pp. 87~92.

⁵⁴ 최진이, “경제난 이후 북한 내부 변화,” p. 147.

이사업소(고객은 수출원천 구매자인 일반주민)에서의 판매로 높은 이윤을 실현했다.⁵⁵ 이러한 방식으로 중앙당 외화별이사업은 장마당 시장 확대에 크게 이바지했다.

초기부터 외화별이의 규모는 국가의 전체 경제활동에서 상당히 큰 비중을 차지했다. 만약 그 크기를 노동시간으로 헤아려 본다면, 당시에 벌써 거의 한 분기 분 이상이라고 해도 과언이 아니다. 왜냐하면, 연간 충성의 외화별이 할당 과제 양으로써 모든 단체들은 소속 성원 1인당 환산 지표로써 금 수 그램, 송이버섯 1kg 등을 받았다. 이러한 개인 부담은 실지 지표로서 적지 않은 수집시간을 요하는 파동, 폐금속류, 모피류, 어패류, 약초류, 공예작물 등으로 구체적이었다. 뿐만 아니라 무보수 노동형인 ‘충성의 외화별이’ 지표가 달성되기 곤란한 점을 착안하여 유사형인 군중 외화별이도 병설되어 있었다. 따라서 단체들과 근로자들은 연 노동시간 평균으로 연간 한 분기 분 정도를 외화별이에 투자하지 않고서는 이 계획지표가 달성될 수 없었다. 심지어 외화별이의 목적이 명백한 경우 개인여행이 승인되었을 뿐만 아니라 집단적 동원도 곧 계획적으로 조직되어 파견되곤 하였다. 노동시간의 전용에 이어 1980년대에 들어서면서 각 경제단체들의 노동력뿐만 아니라 계획 경제 분으로 차례진 원자재, 전력, 설비와 시설 등도 그 외화별이에 많은 부분이 전용되었다.

바로 이러한 식으로 ‘국가 계획경제→당 외화별이→농민시장’이라는 새로운 전 인민적 국가자원 이동의 경로가 두텁게 형성되었고, 이를 통해 경제와 인민생활은 급격히 침식당하기 시작하였다.⁵⁶ 일본으로 수출된 송이버섯 판매 수익 외화자금은 국가통계나 재정과 아무 관계가

⁵⁵- 위의 글, p. 147.

⁵⁶- 위의 글, p. 127.

I
II
III
IV
V

없이 당중앙 소집단이 점유하는 자금이 되었다. 그 일부 자금은 수령의 415선물예, 일부는 후계자의 업적 쌓기에 소비되었다. 또 일부는 자본주의 시장의 염가상품을 수입하여 국내의 외화보유 부유층 상대의 외화상점과 수출 원천 구매자인 일반 주민 상대의 외화별이사업소에서 높은 마진으로 판매되었다. 그 나머지는 특권층의 호화소비와 부정 축재에 들어갔다.

한편 수령독재가 당-국가체제를 능가한 절대적 권력으로 제도화된 결과, 그 외화별이를 위하여 자연스럽게 계획경제 구조까지 개편되어 갔다. 즉, 금수산의사당 재정경리부 산하와 중앙당 재정경리부 산하 등에 합법적 특설 경제단체로서 외화별이 단체가 조직되고 활동하기 시작하였다. 가령 1970년대 말부터 개설·운영되기 시작한 외화상점과 5호관리소는 그 구체적 사례이다. 이때부터 그 특설 외화별이 단체들에 당의 방침적 승인과 그에 따른 합법적 절차로 부여된 경제활동권이 세속적으로 ‘와크’라는 은어로 불리면서 유포되었다. 이는 현재까지도 관용적으로 사용되고 있다. 예컨대, 당시 처음으로 주민들에게 눈에 띄게 많이 개설된 ‘외화상점’과 ‘5호관리소(원천동원 관리소)’가 바로 외화별이 단위이었는데 그 등록기관 혹은 소속 상급은 각기 금수산의사당과 중앙당의 재정경리부들로 이 부처야말로 국내 외화별이 관련 상업권(구체적으로는, 서방과의 무역, 외화에 의한 외국상품의 구입과 판매 및 원천과 수입상품과의 물물교환)을 취득하고 있는 이른바 그 와크 독점권자였다.

(4) 계획경제의 침식

이처럼 1970년대 말부터는 중앙당 이외에도 외화별이 및 담당기관이 확대되면서 북한경제에서 계획경제와 구별되는 뚜렷한 독자적 영

역이 등장했다. 이 영역의 특징은 세 가지였다. 첫째, 수령독재의 독점적 요구에 의해 성립했으며, 둘째, 계획경제와 병행하여 독립적이면서도 경제외적으로 방법을 통해 계획경제의 자원을 일방적으로 동원·활용하는 등의 권한을 보유했고, 셋째, 사회주의권하고만 교역할 수 있는 계획경제 기관과 달리 자본주의 세계와 상업적으로 직결된 특수 존재의 지위를 띠고 활동했다.

이와 같은 외화벌이 혹은 그 담당기관의 존재로 두 가지 중대한 효과가 나타났다. 첫째, 금수산의사당이나 당중앙과 같은 수령적 독재기구뿐만 아니라 재래의 프로독재기구들인 무력부나 안전부(현재 보안부) 및 청년동맹 등이 충성경쟁으로 비화된 외화벌이 기득권 쟁탈전의 전개였다. 이 단체들에는 대체 노동력으로 될 청장년들이 대거 소속되어 있다는 공통 특징이 있었고, 또 정치적 이벤트, 기념비적 건축, 고속도로, 철도, 갑문 등 수리토목 등 엄청난 국가예산 부담들을 애초 자력갱생의 방법으로 수행하겠다는 똑같은 제의서 형식이 표방되었다.

둘째, 그 외화벌이가 팽창하는데 비례하여 국가재정 혹은 국가계획 경제범위가 줄어드는 현상이었다. 와크는 (프로독재기관의) 제의서 상신과 (김정일의) 방침하달의 통로인 당 유일관리제에 의하여 일방적으로 분배되었다. 와크 분배는 계획경제로부터 설비와 자원을 유출시켜 계획경제 운영에 막대한 영향을 주는 것이 문제였지만, 와크 분배와 관련하여 계획경제 및 국가재정기구와 아무런 사전협이나 사전조율도 없었다. 왜냐하면, 경제외적 방법에는 경제당국이 간섭하거나 교섭할 창구도, 통로도 구조적으로 없었기 때문이다.

수령제 이전 60년대 중반까지 김일성은 당, 행정부 및 군부만 통제했을 뿐 그 밖의 최고인민회의나 사법부 등 프로독재 기체들로부터 오히려 통제와 제한을 받고 있었다. 하지만, 그 유일사상체계 확립 이후

I
II
III
IV
V

로는 모든 권력을 장악하였기에 국가계획이 법적 성격을 잃고 차순위로 밀린 대신 외화별이라도 교시나 방침 성격이면 무조건 혹은 절대적으로 우선적인 순위를 차지하게 되었다. 따라서 수령독재시대에는 워크 분배 등을 결정한 방침에 따라 기존 계획경제는 늘 수정·양보할 수밖에 없었다.

1980년대에 들어 이러한 방식으로 프로독재기관들이 우선 외화별이 워크를 연이어 획득하면서 외화별이 주체들이 증가하였다. 한편, 수출 원천의 독점수출을 매개로 기관별로 수행되는 생산적 의미의 ‘외화별이’는 북한사회, 특히 고위층에 자본주의적 (상품) 소비 혹은 개인소유적 의미의 ‘외화별이운동’을 파생시켰다. 다시 말해, 1958년 사유를 제도적으로 철폐한 사회주의 북한에 수령제가 확립된 20여 년 후 이 (생산적) 외화별이에 의하여 아이러니컬하게 내재적으로 고위층의 사유화 운동인 (개인축재적) ‘외화별이운동’이 시작되었다.

생산적 외화별이에 개인축재 외화별이운동까지 가세되자 외화별이는 급격히 확산되었다. 그 이유는 이 시기에 수령이나 후계자, 독재기관들 외에도 각 고위층 인물들이 각 지위를 차지하고 있는 가계(로열 패밀리), 중앙 정부(정권)기관들도 경쟁적으로 제의서를 내고 방침 받아 외화별이에 가담하는 현상을 막을 수 없었기 때문이었다. 이 단체들은 중앙 단위의 대규모 건설보다는 평양시 주택 등을 자력갱생의 방법으로 건설한다거나 자기기관의 예산을 자체로 해결하겠다는 내용의 제의서를 제출하여 워크를 받아갔다. 1980년대가 되면 중앙 기관들은 거의 다 외화별이를 위한 워크를 따내고 이른바 자력갱생 외화예산을 보유하게 되었다. 외화별이의 목적이나 사명이 확대된 것이다.

돌이켜 보면, 1970년대에 들어 이미 계획경제가 극도로 약화되었다. 그 이유로 두 가지 사항을 들 수 있다. 첫째, 이제까지 서술한 바와 같

이 당과 근로단체, 군부 등 특권기관(비경제기관)들의 경제침해 현상이 극도에 달한 결과 계획경제의 실체는 무능력하고 약체화된 부실기구로 전락하고 말았다는 것이다. 그 이유는 특권기관들에 의해 국가 내의 자원이 계획체제와 상관없이 대량으로 관리되고, 또한 특권기관들이 계획 산하 정부 경제기구의 역할을 대신하게 되었기 때문이다. 이에 따라 계획위원회와 자재공급위원회, 건설위원회, 인민봉사위원회 모두 다 유명무실해졌다. 특히, 이러한 계획경제의 증추들이 본격적으로 유명무실화되기 시작한 시기는 1970년대였다. 가장 먼저 왜곡되기 시작한 것은 국가계획체제였다. 북한에서 원래 국가계획위원회는 1960년대 중반까지 다른 사회주의와 큰 차이 없이 매크로 경제변수를 주로 취급하였다. 이러던 것이 1964년 이후 ‘계획의 일원화와 세부화’ 원칙이 천명되면서 변질되기 시작했다.

국가계획위원회의 기능은 특히 1970년대에 특히 심각하게 변형·약화되었다. 이는 이 시기 국가자재위원회, 건설위원회, 인민봉사위원회의 기능 약화와 크게 관련되었다. 1974년 당중앙이라 불리던 김정일은 3대혁명소조를 기관·기업소에 파견하여 국가경제기관을 제쳐놓고 ‘70 일전투’를 통해 연말 생산을 직접 지휘하였다. 이때부터 자재위원회가 보유한 국가 예비물자가 거덜나기 시작했다. 또한, 1970년대부터 당원 돌격대, 속도전청년돌격대, 건설군부대 등이 건설위원회의 업무를 가로채기 시작했다. 이에 따라 과거 주택으로부터 시작하여 공공시설 및 지구 개발에 이르는 건설 업무를 집중 관리하였던 건설위원회의 권위가 크게 약화되었다. 특히, 도시 주택건설 업무는 소멸되다시피 하였다. 인민봉사위원회는 원래 생필품 관련 상업, 양정, 급양(식당과 여관), 지방 산업, 편의봉사, 유원지, 대외봉사 등을 담당해야 하는 기관이었다. 이 기관은 1970년대부터 농민시장과 외화상업이 커지면서 연관된 관료들

I
II
III
IV
V

의 부정부패행위가 커지면서 악화되었다. 이는 1980~90년대에 미공급이 발생하는 주요 원인 중의 하나라고 간주할 수 있다. 그러나 이와 같은 계획체제는 다만 현실적으로 붕괴되었을 뿐 법적으로는 엄연히 존속하고 있다. 이러한 비개혁적 경제제도는 현실에 존재하는 모든 경제활동을 위법적 활동으로 간주하게 만드는 질곡으로 존속하고 있다.

둘째, 북한의 ‘자립적 민족경제’는 사실에서 ‘사회주의 시장’에 매달려온 대외의존형 경제였다는 것이다. 1970년대 까지만 하더라도 북한 경제는 사회주의 국가로부터의 원조에 의해 그럭저럭 유지되었다고 할 수 있다. 현재 북한에 남아있는 설비는 이 시기 사회주의 진영으로부터의 원조물이 많은 비중을 차지하고 있다. 그 나머지는 일제 강점기 때의 시설 아니면 1970년대 자본주의 시장에서 구입한 플랜트이다. 이것들이 결국 아직 ‘가동’되고 있다. 자원도 중국과 소련으로부터의 원유와 코크스, 콩, 밀가루, 설탕, 면화, 양모, 원목, 농약, 의약품료, 고무, 플라스틱, 합금재료, 암염 등을 전략물자로 수입하여 경제를 유지하였다. 그러던 것이 1980년대 사회주의 진영 국가들이 개혁·개방을 가속화하고 이에 따라 과거와 같은 ‘우호적’ 또는 ‘원조성 무역관계’ 연장을 거부하기 시작했다. 북한경제는 이러한 변화에 적응하지 못하면서 큰 타격을 받았다. 교통운수, 전력 등 경제적 물질기반의 모든 부문이 사회주의 체제에 너무 의존해 있었다. 또한 인민경제와 주민생활도 제도상 완전공급 체계에 매여져 있었다. 나아가 군수산업 및 정치적 비용에 대한 과도한 부담 때문에 경제혼란에 대한 자체 완충능력도 없었다.

(5) 노력동원 및 물자지원

이 시기에는 그간에 점차 상설화되고 있던 돌격대가 정규적 체계를 갖추기 시작했다. 속도전청년돌격대(1975), 당원돌격대(1980), 217과

학자·기술자돌격대(이하 217돌격대)(1976)가 조직되었다. 이 시기의 돌격대 기본체계가 현재까지 이어져 내려오고 있다.

‘속도전청년돌격대’는 1975년 5월 16일 정식체계를 갖추어 발족되었다. 그 배경을 보면, 1970년대 중반 6개년 계획(1971~76) 추진의 난관, 계획 진행 중에 갑자기 달성목표를 현저히 높였던 1974년 2월 당 중앙위원회 제5기 8차 전원회의에서의 ‘사회주의 경제건설의 10대 전망 목표’, 후계자인 김정일의 발기로 1974년 10월 21일부터 연말까지 한시적으로 진행된 ‘70일전투’ 등이 있었다. 속도전청년돌격대는 주로 국가 중요 사업을 담당했는데, 대표적인 예로 통일거리나 광복거리 등과 같은 도로 및 아파트 건설, 그리고 철도 건설, 기념비, 개선문, 주체탑 등이 있다. 군인이나 일반주민들도 건설에 참여하지만 속도전청년돌격대가 기본이 되어 일을 했다.

1976년 발족으로부터 1990년까지 건설성과를 보면, 14개의 혁명전적지·혁명사적지 건설, 혜산-만포 청년선 건설과 250km에 달하는 북부철길을 비롯한 19개 대상의 새 철길건설 및 전기화 공사, 국제친선관람관, 인민대학습당, 만경대학생소년궁전, 창광원 등 13개의 대규모 건설물을 꼽을 수 있다. 이외에도 창광거리, 문수거리, 통일거리, 광복거리 등 평양의 9개 거리 건설과 검덕광업연합기업소 제3선광장, 동평양화력발전소 등 49개에 달하는 주요 산업시설 건설, 청년영웅도로(평양-남포 고속도로)와 청천강 다리 완공, 평양시 3만 가구 주택건설이나 개천-태성호 물길공사, 황해남도 토지정리 현장 등이 있었다.⁵⁷

당원돌격대(일명 105돌격대)는 김정일의 지시에 의해서 1980년 3월 5일에⁵⁸ 발족했다. 그 임무는 제6차 당대회를 기념하고 새로운 ‘노동당

57. “속도전청년돌격대창립 15돐 기념보고회 진행,” 『로동신문』, 1990년 5월 17일.

58. “당원돌격대 창립 10돐 기념보고회 진행,” 『로동신문』, 1990년 3월 5일.

시대'를 열기 위한 수많은 기념비적 건축물들을 세우는 것이었다.⁵⁹ 당원돌격대는 검증된 당원들과 기술자들만을 골라 소수의 인원으로 구성되었다.⁶⁰ 속도전청년돌격대가 단순 육체노동을 요하는 일을 주로 한다면 당원돌격대는 내부 화강석 타일의 연마공사와 같은 기술을 요하는 고급스러운 일을 맡았다. 당원돌격대는 주로 최고권력자와 관련된 기념조형물이나 당 재원확보사업 등과 같이 절대적 중요성을 지닌 건설 사업에 투입되기 때문에 중앙당이나 내각이 직접 조직하고, 예산 배정에서도 당 자금이나 내각 주식펀드를 사용하기 때문에 최우선적으로 자원을 배정받았다. 대표적인 건축물로는 주체사상탑과 개선문 건립, 김일성경기장 개·보수, 대성산혁명열사능과 애국열사능, 5월 1일 경기장 등이 있다.

이밖에도 두 가지 돌격대가 출범했다. '217돌격대'는 1978년 2월 17일 김정일의 지시와 과학원 정치부의 방조로 북한의 과학도시인 평성시에서 당시 최만현 정무원 금속공업부 부장을 대장으로 하여 정식으로 출범했다.⁶¹ 아울러 1980년 '415기술돌격대(이하 415돌격대)'가 조직되었다. 217돌격대가 과학자 중심의 엘리트 개혁운동이라면 415돌격대는 기술자, 노동자 중심의 대중기술혁신운동이었다. 415돌격대는 자체적인 신기술 개발 및 생산 공정 개선을 위해 조직한 각급 공장 및 기업소의 기술자 집단으로 5.19과학기술혁신돌격대(이하 519돌격대)(1980년 1월 조직)로 조직되었으며 그해 11월 김정일의 지시로 현재의 이름으로 개명되었다.⁶²

59. 위의 글.

60. 최봉대, “북한의 속도전청년돌격대와 체제유지 기제,” 『경제와 사회』, 통권 제49호 (한울, 2001), p. 15.

61. “과학자들이 이룩한 자랑찬 성과,” 『로동신문』, 1980년 12월 31일.

62. 통일부, 『북한동향』, 12월 둘째 주 (서울: 통일부, 2007).

이 시기 꼬마계획도 계속 추진되었다. 김일성은 1971년,⁶³ 1976년,⁶⁴ 김정일은 1981년⁶⁵ 꼬마계획에 대해 언급했다. 1976년부터 김정일은 기름나무림 조성사업을 발기하고 이를 학생들에게 맡겼다. 학교마다 일정한 산지를 분배받아 소년단림과 사로청림을 조성하고 여기에 잣, 호두, 가래, 밤나무와 같이 기름원료로 사용할 수 있는 나무들을 심도록 장려하였다. 또한 여름철에는 학생들에게 고사리방학을 주어 고사리나 고비같은 산나물을 채취해 바치도록 강요했다. 어린 학생들도 퇴비내기에 동원되었다. 학생들은 등교할 때마다 높이 30cm정도의 양동이에 사람과 각종 짐승들의 분뇨를 가득 채워 가져가야 했다. 등교 길에 가져가지 못하는 학생들은 공부를 마치고 늦게라도 상납해야 했다.

다. 1985~1995: 특수기관 및 정권기관 외화벌이의 급속한 확대

1980년대 중반은 정치·경제적으로 북한 역사에서 상당히 중요한 전환점이었다. 황장엽에 따르면, 1974년부터 1985년경까지는 ‘김일성·김정일’의 2중 정권시대였다고 하면, 1985년부터 1994년까지는 ‘김정일·김일성’의 2중 정권시대라고 할 수 있다.⁶⁶ 한편 경제적으로도 1980년대 중반을 기점으로 여러 새로운 변화가 나타났다. 공식적인 차원에서

63. 김일성, “소년단원들은 공산주의 건설의 후비대가 되기 위하여 항상 준비하자(소년단창립 스물다섯돛에 즈음하여 소년단원들에게 보내는 축하문, 1971년 6월 6일),” 『김일성저작집 26』 (평양: 조선로동당출판사, 1984), p. 191.

64. 김일성, “소년단원들은 지덕체를 갖춘 나이 어린 공산주의적 주체의 혁명가가 되자(조선소년단창립 30돛에 즈음하여 전체 조선소년단원들에게 보낸 축하문, 1976년 6월 5일),” 『김일성저작집 31』 (평양: 조선로동당출판사, 1986), p. 165.

65. 김정일, “소년단원들은 주체혁명위업의 후비대로 튼튼히 준비하자(조선소년단창립 35돛에 즈음하여 전체 조선소년단원들에게 보내는 축하문, 1981년 6월 5일),” pp. 143~144.

66. 황장엽, 『황장엽 비록: 어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』 (서울: 월간조선사, 2001), p. 89.

I
II
III
IV
V

보면, 1984년 12월에 진행된 당 중앙위원회 제6기 10차 전원회의를 기점으로 북한은 경제에 관련한 일련의 조치를 취했다.⁶⁷ 그 핵심은 ‘인민경제에 대한 지도관리체계를 현실발전의 요구에 맞게 개편하기 위한 획기적 조치’였다는 것이다.⁶⁸ 이와 같은 변화는 1980년대 중반 이후 수령기관-특수기관-정권기관-민간주체의 상대적 경제 비중과 역할에 상당한 변화를 초래했다.

(1) 특수기관 외화벌이 확대

1980년대 들어서면서 경제난이 악화되는 가운데, 특수기관들의 외화벌이가 극적으로 확대되었다. 1980년대 들어서면서 다른 사회주의 국가들의 개혁·개방과 민족주의 여파로 거기에 기생하여 왔던 북한경제에 대한 주요 공급 원천이 막히고 말았다. 그리하여 대숙주인 계획경제의 수입이 크게 감소하고 그 쇠약이 가속화되었다. 경제사정이 국내외적으로 악화되면서, 특수기관들도 외화벌이를 하지 않으면 그 운영이 힘들다는 절박감을 느끼게 되었다.⁶⁹ 이 시기에는 당중앙뿐만 아니라, 군부와 사로청을 비롯한 특권기관들은 너도 나도 명분을 내걸고 외화벌이를 시작하였다. 명분은 외화벌이사업을 통해 자체로 자금을 마련하여 기관 운영자금을 보충하든가 또는 계획경제에 기대지 않고 대규모 건설사업을 완수하겠다는 것이었다.⁷⁰

애초에 외화벌이에는 네 가지 구역이 있었다. 당 중앙 구획, 주석부 구획(현재는 소멸), 군부 구획, 사로청 구획이 그것이다. 이 중에서 당

67- 이에 관하여 박형중, 『북한의 경제관리체제』 (서울: 해남, 2002), pp. 16~20.

68- 조선중앙통신사, 『조선중앙연감 1986』 (평양: 조선중앙통신사, 1986), p. 199.

69- 최진이, “경제난 이후 북한 내부 변화,” p. 147.

70- 위의 글, p. 147.

중앙 구획은 1977년 4월 15일 김일성 65주년 생일을 기념하는 전국 학생·어린이 교복선물 행사를 계기로 시발했다. ‘415선물’은 방대한 경제사업으로서 시작부터 당이 책임지고 당 자금에 의해 실현되었다. 이 때부터 당중앙의 지도 밑에 전국적으로 ‘415선물 생산전투’가 벌어졌다. 이 명분으로 당중앙은 전국에 대대적으로 외화벌이 무역회사, 은행, 외화상점과 외화 원천 구매소체계를 지휘·통제하였다. 이는 김정일이 후계자로서 업적 쌓기의 일환으로 전개되었다. 1972년 이후 초대 정무원 총리, 부주석 등의 요직을 맡았던 김일성은 김정일의 든든한 후견인이었다.

제2구획으로 주석부 구획이 존재했는데, 이는 현재 소멸했다. 1972년 이후 김일성이 살았던 금수산의사당(주석부)에서도 재정경리부라는 기관이 있어 계획경제 밖에서 능라무역회사를 운영했다. 군부는 이미 1978년 서해갑문 시공권을 가지고 대대적으로 외화벌이에 나섰다. 특히, 1984년과 1986년에 김정일은 인민무력부가 독자적으로 예산을 자체로 마련하도록 지시했다.⁷¹ 사로청은 1985년 시작된 북부철길공사 시공권을 가지고 대대적 외화벌이에 나섰다. 사로청은 특히 1989년 개최된 13차 세계청년학생축전(이하 평양축전)을 위한 건설에 참여하는 명분으로 외화벌이사업을 확대했다.

1984년에 합영법이 채택되었는데, 이는 특수기관 무역회사에는 희소식이였다. 또한 1980년대 사회주의 건설의 10대 전망 목표가 공표되었다. 이 전망 목표 달성은 참담히 실패했지만, 지나치게 과도히 책정된

71. “북한의 주민 동원 외화벌이 실태,” 『월간 Keys』, 2003년 5월호 <<http://www.dailynk.com/korean/keys/2003/34/04.php>>. 외화벌이 운동의 시작과 변천과정에 의하면 김정일은 1984년 이러한 지시를 내렸다. 우중창, “[추적] 金正日 비자금,” 『월간조선』, 11월호 (월간조선사, 2000)은 김성민의 증언을 토대로 1986년 6월 20일 이러한 지시를 내렸다고 한다.

I
II
III
IV
V

계획 목표를 달성한다는 명목으로 외화벌이는 순풍을 맞았다. 특히, 1989년 개최된 평양축전 준비를 위하여 대대적으로 평양 건설공사가 벌어졌고 외화벌이가 또 다시 호기를 맞았다. 반면, 인민경제는 대형 낭비 때문에 큰 타격을 입었다. 주석부, 호위국, 보위부, 안전부 같은 특수기관들도 다양한 명목으로 앞을 다투어가며 외화상점과 외화 원천 수매소를 차리고 장사를 시작하였다. 심지어 주체사상 국제토론회 개최에 필요한 재화조달을 명목으로 주체과학원 같은 데까지 산하에 무역회사를 두고 자체 외화벌이를 하였다.⁷² 또한 이시기 수백 만의 10대 어린이들에게까지 파동, 모피, 살구씨 등 외화벌이 과제를 강제 할당하여 수집하였다. 이러한 할당목표를 채우자면 필사적으로 국가재산을 절도하는 수밖에 없었다.⁷³ 여기에도 1980년대 후반 경제가 어려운 가운데서도 대규모의 자원을 투입하여 추진하였던 순천비날론연합기업소와 사리원카리비료공장의 건설 및 조업이 근본적 실패로 끝났다.

이와 같은 특수기관 외화벌이의 확대는 시장 활동의 확대를 수반할 수밖에 없었는데, 이밖에도 다른 이유로 1980년대는 북한에서 계획외 경제 활동과 시장이 본격적으로 팽창했다. 특히 여러 이유로 경제난이 가중되었기 때문이었다.⁷⁴ 가중되는 경제난에 대응하여 국가는 1980년대 동안 계획외 경제 활동에 대해 보다 적극적으로 방임과 장려의 정책을 택했다. 그간에 농민에게 허용되었던 텃밭에 추가하여, 북한당국은 1980년을 기점으로 식량배급에 전적으로 의존해오던 도시의 작업반이나 직장 등의 집단 단위별로 1,000~2,000명 규모의 척박한 농

72. 최진이, “경제난 이후 북한 내부 변화,” p. 148.

73. 위의 글, p. 147.

74. 이석 외, 『북한 계획경제의 변화와 시장화』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 90~91; 림근오, “경제주기성의 파탄과 ‘시장화-조중무역,’” 『임진강』, 제10호 (임진강출판사, 2010), pp. 75~76.

경지를 배분했다. 1987년에는 개별 노동자에게도 50평 정도의 부업반을 허용하고 그 경작물을 개인이 전부 처분할 수 있게 했다.⁷⁵ 아울러 개인이 화전 등을 일구어 불법 경작하는 개인 폐기밭은 묵인했다. 북한당국은 경공업제품 생산증대를 위해 ‘8.3인민소비품생산운동’을 벌였다.⁷⁶ 이는 사실상 소규모 사적 생산을 허용하는 것이었다.⁷⁷ 이와 같은 경공업과 식량의 사적 생산이 증가하게 되면서, 그 유통 통로인 농민시장도 확대되었다. 1984년 농민시장은 상설 시장화되었다. 군마다 1~2개소의 일일시장을 추가로 설치하여, 각 시·군별로 3~4개의 일일장이 들어서게 되었다.⁷⁸ 장사를 하며 버는 돈이 노임의 몇 배가 되자 아예 원래 직장을 그만두고 장사만 하는 사람도 등장했다.⁷⁹

한편 이 시기에 주목할 만한 것으로 북한과 중국 조선족과의 국경무역이다. 북한과 중국의 조선족 자치주인 연변과의 무역이 1982년부터 재개되었다.⁸⁰ 1984년부터는 중국 조선족의 북한 친척방문이 허용되었고 이를 통한 혜산, 무산, 회령 등 동북 국경지역에서 보따리장사가 성행했다.⁸¹ 적지 않은 북한 사람들이 중국 조선족 친척의 자극으로 장사에 나서기 시작했다.⁸²

75. 임수호, 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』 (서울: 삼성경제연구소, 2008), pp. 79~80.

76. 위의 책, pp. 77~78.

77. 가내작업반과 부업반의 숫자는 1993년경 47,000개에 달했다. 반원의 평균 숫자를 다섯 명으로 잡으면, 경공업 사적 생산 종사자가 250,000명에 달한다는 것을 의미했다.

78. 위의 책, pp. 80~81.

79. 임금숙, “북한 자영업의 특징과 발전방향,” 『통일경제』, (통일부, 2002), p. 59.

80. 황덕남, “북한 연변 변경무역의 활성화에 대하여,” 『통일문제연구』, 통권34호, 하반기호 (평화문제연구소, 2000), p. 47.

81. 박명서, 『북중 변경무역과 북한의 시장실태』 (서울: 통일교육원, 2006), p. 66.

82. 위의 책, p. 34.

(2) 1990년대 초반 특수기관 외화벌이의 일반화

어려워져 가던 북한경제를 파탄으로 몰아넣은 직접적 계기는 1989년 13차 평양축전 개최였다. 당중앙의 배후조종을 받은 사로청이 이 행사준비를 진행했는데, 그러한 가운데 국가 계획경제의 근간이 파괴되었다. 경제가 정상이 아니라는 징후는 13차 평양축전 준비 시기부터 드러나기 시작했다. 1987년부터 함경북도, 양강도에서 식량공급이 중단되었다. 국가가 식량 미공급 영역을 축소시키는데 성공하지 못하자, 그 전선이 시간이 경과함에 따라 남하하여 1991년에는 평양에 ‘입성’하였다. 그리하여 1990년대에 들어서면서 미공급이 확산됨에 따라 북한의 계획경제제도가 붕괴하였다. 조선중앙은행의 전국 지점들은 실질상 다 파산하였다. 교통운수망, 전력망 등 사회의 물질·기술적 기반도 최악의 상태에 빠졌다. 대부분의 생산기업소들이 도난과 약탈로 설비 파괴, 재고 손실을 당하였다. 인민봉사위원회 산하 상업과 양정은 실질적으로 가장 큰 타격을 입었다.

한편 미공급은 당, 행정, 사법 관료의 전면적 부정부패를 급속히 증폭시켰다. 지배인 이하 전 종업원이 항시적으로 공동재산 절도의 기회를 노리는 기업 문화 및 환경에 빠져들었다. 중앙과 지방의 행정체제도 붕괴하여 신뢰할 수 없게 되었다. 중앙은 비상실적 검열소조를 지방에 상주시키거나 번갈아 파견하면서 체제를 유지하고자 노력하였다. 그런데 중앙이 지역에 파견하는 “비사회주의 현상과의 투쟁 그루빠(이하 비사그루빠)”조차도 현지의 부패 토착관료에 매수당하거나 또는 오히려 뇌물을 요구하고 상부에 허위보고하는 위법행위가 상습화되었다. 군인과 보안원들은 보급물자가 부족해지자, 특권을 이용해 강탈 및 수탈행위를 일상화하게 되었다. 이 시기 갓 입대한 인민군 군인들 속에 ‘영실이(영양실조자)’들이 발생하기 시작하였다. 그러자 군부가 군

수품 보장에 대해 강력한 요구를 제기하면서 군총참모부가 직접적으로 경제 활동에 참여하기 시작했다.

1980년대 말~1990년대의 경제위기 가속화는 역설적으로 외화벌이 회사에게는 번성할 수 있는 기회를 제공했다. 1990년대 초반은 특수기관 무역회사의 숫자가 급증했으며 정권기관의 상업적 무역 활동 역시 일반화되었다. 1990년대 들어서면서, 당, 내각, 군, 안전부, 보위부, 주요 도급 기관 및 기타의 거의 모든 특권기관이 외화벌이 회사를 운영하게 되었다. 1991년 각급 기관·기업소가 자체로 외화를 벌여 운영예산을 마련하고 배급을 해결하라는 취지에서 ‘새로운 무역체계’가 도입되었다. 이는 무역성뿐 아니라 생산을 담당하는 내각의 각 부서와 지역 행정단위인 도 단위가 무역회사를 설립하는 것을 허용했다.⁸³ 이러한 조치 이후 당·정·군의 거의 모든 기관이 자체로 무역회사를 조직하여 외화벌이에 나섰다. 또한 기관·기업소들과 지방기관들도 각자 자체 무역회사를 차리고 무역에 나섰다.⁸⁴ 1990년대 전반기에는 사실상 당·정·군의 거의 모든 기관이 독자적으로 무역회사를 설립하거나 또는 상업적 활동에 개입하여 수단과 방법을 가리지 않고 외화벌이에 참여하는 양상이 나타났다. 국가배급 중단이 확실해진 1990년대 중반 이후 기관, 기업소의 외화벌이는 더욱더 확대되었다.⁸⁵ 통제를 담당해야 할 보위부, 검찰, 보안서는 물론 노동당 지방기관들도 각종 외화벌이에 경쟁적으로 뛰어들었다.⁸⁶ 그 촉매가 되었던 것은 기관, 기업소 차원에서

⁸³ 양만수, 『북한경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘·함의』 (파주: 한울, 2010), pp. 133~136.

⁸⁴ 박형중, “북한에서 1990년대 정권기관의 상업적 활동과 시장확대,” 『통일정책연구』, 제20권 1호 (통일연구원, 2011), pp. 221~222.

⁸⁵ 위의 글, p. 22.

⁸⁶ 박영자, “북한 지방 국가기관의 구조와 운영실태: 중앙권력의 이중통제 지속과 아래로부터의 변화,” 『한국정치학회보』, 제39집 5호 (한국정치학회, 2005), p. 320.

식량문제를 자체로 해결하라는 1994년의 지시였다.⁸⁷

주요 특수기관의 무역회사 역시 1990년대 초반을 전후로 하여 대거 신설되었다. 정은이의 연구에서 주요 무역회사의 설립연도를 보면 다음과 같았다. 즉, “군부 무역회사로는 인민무력부 직영의 매봉무역총회사(1980년)와 유진상사(1992년), 인민무력부 후방총국 산하의 용성 무역회사(1992년)와 남해무역회사(1991년), 인민무력부 정찰국 산하의 비로봉무역회사(1998년)와 모란회사(1992년), 인민무력부 도로국 산하의 은하수무역회사(1991년), 인민무력부 운수관리국 산하의 만풍 무역회사(1987년), 인민무력부 적공국 산하의 위성무역총회사(1992년), 인민무력부 군수동원총국 산하의 용흥무역회사(1990년), 공군사령부 산하 단풍무역회사(1988년)”이다.⁸⁸ 정은이에 따르면, 신의주시의 경우, 1989년을 전후로 외화벌이 무역회사들이 20개로 급증하였고, 1990년대 배급제 붕괴 이후 200여 개로 증가했다.⁸⁹ 1992, 1993년에는 39호실로부터 38호실이 분리되었다.⁹⁰

라. 1995 이후: ‘선군정치’와 시장 확대

(1) 공적 기관 외화벌이 일반화

이상에서 서술하였듯이, 1980년대 후반 특수기관의 무역 활동이 급증하고, 1990년대 들어서는 특수기관과 정권기관의 하부 말단 기관까지 무역 활동에 참여하게 되었다. 이러한 활동은 사실상 국가권력의 목

⁸⁷ 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태·성격·메카니즘·함의』, p. 420.

⁸⁸ 정은이, “북한 무역회사에 관한 연구: 북중 접경도시 ‘신의주’를 중심으로,” 『2012 통일부 신진연구자 정책과제』 (통일부, 2012), p. 9.

⁸⁹ 위의 글, p. 10. 이밖에도 1990년대 당과 군의 무역회사 설립이 급증했다는 것은 양문수, 『북한 무역의 제도와 실태』 (북한대학원대학교, 2008), pp. 9, 11을 참조.

⁹⁰ 정보사령부, 『북한조직편람』 (서울: 정보사령부, 2004), p. 30.

인 또는 장려 하에 추진되었다. 국가가 중앙재정을 통해 국가기관 및 준 국가기관의 재정을 조달할 수 없게 되자, 각 기관이 공권력을 활용한 상업 활동을 전개하여 자체로 재정의 일부를 조달하도록 한 것이었다.

현실적으로 각 기관들이 외화를 벌 수 있었던 방식은 수산물, 임산물, 광산물 등 각종 1차 상품을 채집·수집·유통을 통해 수출하는 것 밖에 없었다. 이러한 과정에서 각 기관들은 상업적 무역회사를 설립하고 자본과 능력을 가진 민간상인을 포섭하여 활용하였다. 권력기관의 무역회사와 그 하부조직에 망라되었던 민간상인들은 해당 기관의 보호와 공적 자산과 업무를 기반으로 1차 상품의 채집·수집·유통에서 상업적 활동을 전개했다. 외화벌이, 외화벌이운동 그리고 국제 사회주의권 개혁·개방의 시너지적 효과에 의하여 1980년대 중반 이후, 국가재정에서 수령(후계자) 예산, 독재기관 예산 및 정부 예산이 차츰 분리되고 그 나머지로 이른바 ‘계획경제 예산=민간 예산’만 앙상히 남게 되었다.

90년대에 들어서면서, 구 소련의 해체와 김일성의 사망 등의 강한 정치적 충격으로 북한의 계획경제는 그 내용 및 실질 양자가 모두 위기에 처한다. 거기에 노동미사일 발사와 북핵 문제 등에 의한 경제제재까지 겹치자 명실 공히 북한 계획경제의 내용은 파탄되었다. 이에 대한 대응으로 1994~1995년경 기관·기업소 식량을 자체로 해결하라는 지시를 매개로 각종 기관의 시장 활동이 급팽창하였는데, 이 시기는 ‘선군정치’가 시작하는 시기이다. 이 때문에 이 시기의 특수기관 무역 활동과 시장의 급속한 확대 과정에서 군부 관련 기관과 산하 무역회사가 가장 많은 특혜를 누리면서 시장의 급속한 확대에서 주역으로 등장했다.⁹¹⁾ 이 시기 군부가 사실상 국가경제의 근간을 유지하는데 핵심적인

⁹¹⁾ 이 시기에 관한 자세한 서술은 다른 곳에서 전개했으므로 생략한다. 박형중, “북한에서 1990년대 정권기관의 상업적 활동과 시장 확대,” 참조.

역할을 담당하는 가운데 군부는 대량의 수출 워크를 확보했다. 또한 1차 상품의 채취·수집·유통에서도 군부는 다른 기관의 무역회사에 비해 유리했다. 군부는 우선 대량의 노동력, 수송수단을 확보했으며, 해안 경계를 담당했고, 보안부나 보위부의 간섭으로부터 자유로울 수 있었다. 군부는 상당한 민수공장을 군수공장으로 관리권을 이동시켰고, 자원을 제공하지 않고서도 국영기업소에 직접 물자조달 명령을 하달할 수 있었다.

(2) 김정일의 경제관리방식

이 전면적 난국을 타개하기 위해 이른바 북한은 선군혁명, 실리주의라는 선군시대 재정방식을 대안으로 잡았다. 재정적 의미로 보아 김정일의 실리주의는 비상한 경제위기임에도 불구하고 여전히 1980년대 말에 분열된 재정 상태를 재통합시키지도 않은 채, 북한의 각 독재기관들이나 정부가 수령독재의 모든 경제적 수요를 보장하라는 것으로 해석할 수 있다.

재정통합을 반대하게 된 객관적 조건으로 첫째, 경제위기 극복에 동원시킬 수 있는 차출용 자금이 김정일 후계자에게 집중되어 있었다는 점을 들 수 있다. 경제위기의 북한은 전체적으로 이 개인자금의 방출을 요구하는 객관적 상황이었다. 사실 1992년 김일성은 “1억 달러만 있으면 당 대회를 하겠다(그래야 당 총비서직을 위양할 수 있다)”⁹²고 했지만 당시 (북한 내부에서 알려진 바에 따르면) “수십억 달러를 개인보유”하고 있던 김정일은 끝내 못 들은 척 했다. 왜냐하면, 당은 실질적으로 이미 장악했고 또 최고사령관직 마저도 넘겨받은 상태였기

⁹² “김일성 ‘1억달러 있으면 7차 당대회 열겠다’ 숙원,” 『데일리NK』, 2007년 12월 27일.

때문이었다. 이처럼 김정일은 재정통합이라는 경제적 방법에 의하여 손실 당할 수령자산을 고수하기 위하여 철저히 경제외적인 방법에 기울어져 갔다.

둘째, 김일성 사망 이후 김정일에게는 선군혁명을 통하여 핵 보유에 올인하려는 경제적 수요가 발생했다. 핵 보유는 그 목적 자체가 북한 고유의 ‘혁명적 조절토막(controlled segment)전략’이었는데, 김정일은 그 실행도 ‘혁명적 조절토막전략’으로 추진하려고 한 것이었다. 그 이유는, 만약 재정통합을 통한 경제적 방법으로는 추진속도 및 방식이 혁명적 성격을 띠는 것이 불가능하였기 때문이다.

이 두 가지 이유가 90년대의 경제적 위기에도 불구하고 기존의 총동원 경제, 사회주의 계획경제를 버리고 보다 무질서 된 방향에서의 분열된 재정을 운영하게 된 비상식적 경제현상을 설명하여 준다. 이 실리주의에 의하여 외화벌이는 사회주의 경제방식도 아니고 자본주의 경제방식도 아닌, 북한식 경제외적 방법의 극대점에 도달했고, 외화벌이는 최대화되고 변성되었다. 이것이 바로 선군경제의 핵심이었다.

제의서 방침에 의하여, 모든 독재기관, 정권기관들도 자체 기업을 가지게 되었고, 그 체제 하에서 계획경제의 모든 기업은 ‘명령 분’으로써, 즉 당시로서는 선군경제 계획 분으로써 ‘혁명자금’이라는 특별예산 수입을 상납하였다. 특별예산이라는 의미는 아무런 경제적 보장도 받음 없이 단지 명령 하나만 받고서 그 수입 분을 미달하면 군사재판에 회부되며, 또 예산분배권이 오로지 최고사령관 혹은 국방위원장 1인에게 집중되어 있었다는 것이다.

실리주의라는 극대형 ‘개발독재식’ 체제 효과로 짧은 기간에 핵실험에까지 도달하기는 하였으나, 역설적으로 북한의 경제·사회의 문화적, 윤리적 및 제도적 부정부패와 퇴행은 흑심하였다. 특히, “나에게

I
II
III
IV
V

0.01%의 변화(개혁개방)도 기대하지 말라”고 한 김정일의 의지와 통제로 말미암아 그 부정부패와 퇴행은 가일층 심화되었다. 이 요지부동(搖之不動)의 근거는 오직 북한식 통제기제, 즉 사법공안체계가 조금이라도 흔들리면 통치스타일이 파괴되어 버리고 결국 그 상태로는 안보에 대한 자신감이 없기 때문이었다. 김일성시대에 범람했던 ‘허위보고 문화’ 따위는 그냥 장난에 불과하였다. 질적 변화보다는 양적 변화 수준이었기 때문이다. 하지만 김정일시대 북한에는 질적 변화의 형태로서 ‘배급(拜金)주의 문화’가 범람하기 시작하였다. 웬만한 북한 내 모든 거래에서 경화(외화) 결제가 반(半)합법화 되었고, 그 정도는 상층부로 갈수록 더 심했다.

혁명자금은 1997년도 처음으로 만포타이어공장에 투하되었다. 이 시범사업에서는 명령(혹은 방침)으로 승인된 그 제의서 내용에는 처음부터 타이어 수입을 3년간 중지할 것, 국내산 타이어를 국제가격으로 외화거래 명령해 줄 것 등이 기재되어 있었다. 혁명자금으로 만들어진 그 만포의 국산 타이어를 외국산 수입타이어와 같은 가격으로 강매하는 이 과정의 진의도는 경제파탄 속에도 개혁·개방없이 여전히 경제적 방법을 고수하겠다는 일반공시였다.

일종의 무역 권리인 워크는 원래 돈을 받고 대여해서는 안되는 것이지만, 현실에서는 상품처럼 전락하여 돈(워크비)을 받고 대여되었다. 워크와 워크비는 마치 쌍둥이처럼 따라 다녔다. 왜냐하면, 워크를 받은 기관이나 개인이 보기에는 이 경제위기 속에서 경제외적 방법이 고수되고 있다는 현실적 환경은 그 독점적 워크를 일시적으로 전용함으로써 얻을 수 있는 또 하나의 수입(워크비) 공간을 자각, 형성시키는 경제규제 이완 통로로 작동하였기 때문이다. 워크를 가지고 있는 자는 한 건당 규모 등에 따라 ‘워크비’를 외화로 받게 되었다. 과거 군주의

수입을 높이기 위하여 따로 정해진 고관세 품목일수록 활발한 밀수사업 대상으로 되어 버리곤 했다. 따라서 이러한 경제정책은 실패할 수밖에 없었다. 경제외적 강제를 통해 제기되는 수령의 경제적 요구를 실현하려면 반드시 워크시장이 형성될 수밖에 없는 것은 워크체계의 현실에 내포된 구조 유발성이었다. 나아가 그 혁명자금도 하나의 불법 금융의 대상으로 전락되었다. 혁명자금은 온갖 장애를 넘어 사채업의 종자돈으로 전락하였다. 이 역시 정책화된 경제외적 방법이 낳은 필연적 구조 결과였다.

마지막으로 언급할 수 있는 것은 금융조작에 의한 재정창출이다. 원래 북한의 계획경제는 현물을 중심으로 움직였고, 화폐는 단순한 계산 단위, 다시 말해 ‘수동적 화폐’였다. 그러나 시장이 확대됨에 따라 화폐가 실질적 교환단위 및 가치저장 수단으로써의 중요성이 점차 증대하기 시작했다. 이 경우에 두 가지 현상이 나타났다. 그 하나는 계획경제의 후퇴에 따라 국정가격과 시장가격의 괴리가 점차로 증대되었다. 또 다른 하나는 한편에서 시장교환이 증대함에 따라 교환수단으로써 가치를 증대해가는 것과 동시에 북한 내화는 달러, 엔, 위안 등 외국의 경화에 대해 점차 경쟁력을 상실해갔다. 특히 2009년 11월 화폐교환조치 이후 초고속의 인플레이의 영향으로 내화가 신뢰를 상실하자 외화 사용이 사실상 전면화되는 현상이 발생했다.⁹³

국가는 여기서 세 가지 차원의 금융조작을 통해 거래조건을 북한에 유리하게 조작할 수 있었다. 첫째, 시장가격으로 통용되는 물품에 대해 국정가격을 지불하고 구매하는 것이다. 이는 시장가격이 법적으로 따지면 여전히 불법가격이어서 국가가 경제외적 강제를 통해 국가(또는

⁹³ 이와 관련하여, 이석기·김석진·양문수, 『북한 외화통용실태 분석』 (서울: 산업연구원, 2012) 참조.

I
II
III
IV
V

관청 또는 관료) 구매 재화에 대해 국정가격을 지불할 수 있기 때문이다. 국가는 일정 경제기관이 국가에 대해서는 국정가격으로 납품하고, 동시에 생산된 나머지 재화를 시장에 판매하는 것에 대한 묵인을 통해 그 손해를 보충하는 방식을 활용할 수 있다. 둘째, 북한당국이 화폐를 찍어내어 북한 내화의 공급을 증가시키는 것이다. 특히 2002년 7.1경제관리개선조치 이후 2009년 11월 화폐교환조치 시기까지의 대략 7년 동안 쌀값은 53배, 미 달러 환율은 26배 상승했다.⁹⁴ 2009년 11월 화폐교환조치 이후 2012년에 이르는 대략 3년 동안 쌀값은 약 260배, 달러 환율은 170배 상승했다.⁹⁵ 이 시기 급격한 인플레이가 발생한 중요한 원인 중의 하나는 국가의 발권 증가였을 것이다.⁹⁶

셋째, 국내 외환 암거래 시장에 대한 국가의 개입이다. 특히 2009년 11월 화폐교환조치 이후 급격한 인플레이 속에서 내화가 기피대상이 되고 외화 사용이 일반화되지만, 외화 사용은 여전히 불법이다. 따라서 국가는 언제든지 외화 사용을 금지하거나 몰수할 수 있으며 사용금지 또는 몰수 위협을 통해 기관 또는 일반 외화소지자가 외환을 판매하도록 유도함으로써 환율을 낮출 수 있고, 그 틈을 이용하여 유리한 가격으로 시중 외화를 사들일 수 있다. 아울러 국가는 단순히 발권능력을 활용해 내화를 확보한 다음, 시중의 외화를 일반 시장거래자에 비해 더 높은 가격을 주고 구매할 수도 있다. 또는 대량의 외화보유자인 특수기관 산하 무역회사들은 국경세관의 개폐 조작을 통해 국내 수입 물가에 영향을 줄 수 있었을 것이다. 예를 들어, 연초에 김일성·김정일 생일 축하용 선물 마련을 위한 수입 수요 증가에 따라 외환수요와 환율

⁹⁴ 이영훈, “북한의 하이퍼인플레이션과 개혁·개방 전망,” 『북한연구학회보』, 제16권 2호 (북한연구학회, 2012), p. 54.

⁹⁵ 위의 글, p. 55.

⁹⁶ 위의 글, p. 55.

이 증가하는 것, 무역회사들이 수출용 원천을 생산자로부터 구매해야 하는 시기 등과 같은 계절적 외환수요의 증감과 환율 등락에 편승하여 환차익 수익을 얻을 수 있을 것이다.

(3) 민간경제 주체의 강화

이 시기의 특수기관을 중심으로 한 시장의 급속한 확대 과정에서 민간재정 주체 역시 급속히 성장했다. 이러한 변화 추동의 중심은 ‘장마당 경제’의 번성과 ‘기득권층의 개인축재’였다. 우선 ‘장마당 경제’를 보자. 첫째, 타락한 국가공급제를 대신하며 대외적으로도 좀 더 개방된 ‘장마당식 전국유통망’의 탄생이다. 장마당에는 국가기업에서 일자리를 잃은 노동력이 유입되었다. 그러나 중국 상품의 범람으로 이들은 일자리를 잃었다. 중국 상품 유입 대신 북한 내부의 원자재는 조직적으로 수집되어 중국으로 수출되었다. 둘째, 장마당 분업의 발생이다. 생산자 사이에는 상품별로, 또한 유통 단계별로 전문업자가 출현했다. 또한 이러한 장마당은 전민참여와 전체 생활영역을 포괄하는 공간이었다. 장마당 경제는 지리적으로 전국을 또한 국내와 국외를 연결시켰으며, 생필품뿐만 아니라 주택·생산자재·원조물자·위법적 봉사(대기 숙박, 매춘, 한국 드라마, 마약, 돈장사, 부패 알선거래 등) 등 전 생활영역을 포괄하고 있다.

다음으로 이 시기는 외견상 ‘선군정치’였지만, 그 이면의 중요한 현실은 전대미문의 배급제 붕괴와 미공급을 매개로한 부정한 재분배였고, 이를 통한 기득권층의 개인축재였다. 1990년대 양정이 마비되고 미공급이 확산되었는데, 중요 요인 중의 하나는 권력자들의 횡령이었다. 이 쌀은 장마당으로 흘러나갔다. 또한, 지배인 등 경영간부에 의한 사적인 횡령과 함께 공장을 가동시키기 위한 자재 구매 등을 목적으로 하는 ‘공적’인 횡령, 이 과정에서 당이나 사법의 묵인 대가로 지분을 나

I
II
III
IV
V

누거나 뇌물을 받는 행위, 노동자들의 절도 행위, 만연한 검열과 그 과정에서의 증수죄 등의 메커니즘에 의해 개인축재가 일어났다. 따라서 미공급과 ‘고난의 행군’에도 불구하고 사회에는 ‘중고 자전거 바람’, ‘녹화기 바람’ 등이 불었다. 당시 평균노임으로 8년 분 어치에 해당하는 가격의 일본제 자전거를 타기 시작했다. 엄격한 통제에도 불구하고 간부나 부자의 개인축재는 상당량에 달하고 있다. 그러나 이 개인축재를 건전하게 투자할 수 있는 사회적·경제적 개혁은 이루어지고 있지 않다.

권력자들의 장마당 경제에 대한 태도는 이중적이었다. 그 이유는 이렇다. 특권경제의 중추인 외화벌이 그 특성상 계획경제와 ‘장마당 경제’에 이중으로 기생해야 한다. 특권집단의 경제적 기득권인 외화벌이는 계획경제가 지탱시켜주는 경제적 인프라를 필요로 함과 동시에 실질적으로 거의 붕괴해버린 계획경제의 법적인 틀을 유지함으로써, 비법적 활동인 ‘장마당 경제’를 위축시킬 수 있는 명분과 수단을 장악하고 있다.

한편 장마당 경제는 외화벌이 특권경제가 막대한 이윤을 실현시키기 위해서 반드시 필요한 경제행위의 바탕이다. 과거처럼 충성심을 빌미로 송이채집에 강제 동원하는 식으로는 더 이상 계획경제를 활용하여 이윤을 실현시킬 수 없기 때문이다. 북한의 상품을 해외로 수출하는 것에 더하여 2000년대 외국 원조가 풍성하게 제공되던 시기의 경우 특권집단에게 추가적 소득원이 등장했다. 특권집단은 공짜나 다름없는 식량 등 비매품 국제지원물자를 장마당에 유출함으로써 새로운 독점적 초고율 이윤을 획득할 수 있었다. 만약 장마당이 없고 계획경제의 배급제도가 건전하다면 이 막대한 이윤을 실현시킬 방도가 없는 것이다.

결과적으로 계획경제의 붕괴 상태와 비법적 장마당 경제의 번성 상태는 특권집단의 외화벌이에서 최고이윤 실현을 위한 배경이 되었다. 따라서 권력집단의 장마당 경제에 대한 태도는 장마당 경제를 죽일 수

도 없지만, 그렇다고 장마당 경제의 주요 행위자가 특권집단을 위협할 정도로 성장하는 것도 묵과할 수 없다는 것으로 요약할 수 있었다. 다시 말해, 권력자들의 이러한 태도는 국가가 주민 식량배급을 미공급하게 만들어 그것을 이유로 시장을 개설하도록 하고는 그를 이용해 불로소득, 고을이윤을 독점하다가 주민의 시장 활동 능력이 일정한 수준으로 증대되어 자기들과 경쟁력이 엇비슷해질 때 그 말살을 위해 비경제적 방법으로 시장 활동을 축소시킨다는 것이다.

시장억제를 위한 비경제적 방법을 보다 구체적으로 보면, 시장 강제 폐쇄, 상인들에 대한 구타, 상품 무상몰수 및 횡령, 심지어 오지로 상인들 추방 등과 같은 공권력 남용 등이다. 이를 통해 주기적으로 약화되는 시장 장악력을 회복할 수 있고, 집권층에로의 부가 집중할 수 있는 것이다. 그 결과 중의 하나가 전사회적으로는 부익부·빈익빈 현상의 심화이다. 현실적으로 장마당 경제는 부정축재를 노리는 권력층과 생존을 위한 주민과의 대결장이라 할 수 있다.

(4) 노력동원과 물자지원

1990년대와 2000년대 들어서도 각종 노력동원과 물자지원 요구는 지속되었다. 여기에 세 가지 변화를 지적할 수 있다. 첫째, 부담은 대체로 지속적으로 증가하는 것으로 나타났다. 양문수의 연구에 따르면 북한이탈주민들은 세외부담이 지속적으로 증가했던 것으로 인식했다. 2007년 “세외부담이 지속적으로 증가했다”고 대답한 북한이탈주민의 비율이 81.1%의 ‘매우 그렇다’를 포함하여 99.4%에 달했다.⁹⁷ 같은 조

⁹⁷ 양문수, “시장 억제 정책기 북한의 시장화: 실태와 함의(2007-2009),” 『서울대학교 2010년 통일학 기초연구 심포지움, 통일기반조성을 위한 다학제적 접근 I: 대북정책·경제·문학』 (서울대 통일평화연구원, 2010), p. 69.

I
II
III
IV
V

사에 따르면 세외부담이 소득에서 차지하는 비중이 30% 수준인 경우가 26.5%, 20% 수준이 18.2%, 50%라는 수준이 10.6%였다. 둘째, 전통적으로 세외부담은 현물지원을 주축으로 했지만, 점차로 현금으로 대체되는 현상도 증가하고 있다. 셋째, 2010년도에 모든 돌격대가 정규군 체제로 개편되었다.⁹⁸ 평양시 건설돌격대, 6.18당사상선전일꾼돌격대와 같은 국가건설돌격대와 함께, 어랑천발전소돌격대와 같은 지방차원의 돌격대도 모두 정규군 체제로 개편됐다. 이러한 구상은 2010년 11월 1일 노동당 군사위원회 지시에서 밝혀졌다. 이에 따라 기존 공장·기업소들에서 임의로 교대시키던 돌격대원들을 4년 복무제로 개편하고, 인민군체제와 동일하게 중대, 소대, 분대 단위로 편제시켰다. 그리고 2011년부터 모든 돌격대원들이 한 달에 4일간씩 군사훈련을 받도록 했다.

2009년 김정은이 후계자로 내정된 이후 ‘2012년까지 강성대국 대문열기’ 기간은 특히 각종 명목의 세외부담이 증가했던 것으로 보인다. 2010, 2011, 2012년도의 각종 세외부담을 예로 들면 아래와 같다. 2010년도 기준으로 ‘좋은 벗들’은 세외부담 명목으로 “3대혁명 판정사업비, 영예군인 노병 지원비, 충성의 자금, 퇴비과제, 외화벌이용 과제, 인민군대 지원품 명목, 농장지원용, 양어장 및 염소우리 수리비 등”을 소개했다.⁹⁹ 이러한 세외부담을 충족하는데 동원되는 자재 원천에는 “개가죽, 토끼가죽, 파고철, 폐지, 인분토, 줄당콩 등 셀 수없이 많다”고 한다.¹⁰⁰ 아울러 이들 수집항목은 현물 또는 현금으로 내야하며, “심지어는 장군님 배려라고 하는 명절 선물조차 이제는 뭇가를 바쳐야 받을 수 있다”고 했다.¹⁰¹

98. “북, 돌격대 43만명 정규군 체제로,” 『자유아시아방송』, 2010년 12월 24일.

99. “지금은 세외부담을 거둘 때가 아니다,” 『오늘의 북한소식』, 343호, 2010년 6월 21일.

100- 위의 글.

101- 위의 글.

2011년 4월부터 8월까지의 경우를 보자. 이 시기에는 2012년 ‘강성대국 대문열기’를 앞두고 특히 지역별로 도시미화사업이 주민 부담으로 활발히 전개되었다. 여기에는 주요 도시의 모든 거리마다 꽃밭으로 장식하라는 내용의 환경미화 개선을 위한 균중운동,¹⁰² 인민반 및 조직별로 노력과 물자를 동원하는 혜산의 역전꾸리기 사업,¹⁰³ 신축 및 주택 수리를 통한 평양 및 지방도시 일부 지역 본보기 꾸리기,¹⁰⁴ 세대당 3,000원과 노력동원으로 수행된 혜산의 도시미화사업,¹⁰⁵ 양강도의 용마루 세우기 등 도시미화,¹⁰⁶ 평양 장미심기운동이¹⁰⁷ 존재했다. 또한 전통적인 각종 사회부담이 부과되었다. 희천발전소 과제물 납품,¹⁰⁸ 4.25 인민군 창건절 기념 위문품 보내기,¹⁰⁹ 5월 모내기전투 동원 및 돈내고 안 나가기,¹¹⁰ 청진시 등에서의 여맹돌격대를 통한 주택 및 발

102-“꽃밭 가꾸기, 도로건설? 벽차고 힘들어,” 『오늘의 북한소식』, 399호, 2011년 4월 20일.

103-“혜산 주민들, ‘김정일 현지지도 오지마라,’” 『열린북한방송』, 2011년 5월 13일.

104-“걸치레만 강조하는 ‘북한판 새마을운동,’” 『자유아시아방송』, 2011년 7월 4일.

105-“북, 도시 미화사업으로 주민생계 위협,” 『자유아시아방송』, 2011년 6월 16일.

106-“도둑 들끓는데 ‘올바자 없애라’ 지시 ‘허격,’” 『데일리NK』, 2011년 7월 26일; “양강도, ‘용마루 세우기’ 도시미화 진행…현실성 결여 주민불만,” 『데일리NK』, 2011년 7월 26일.

107-““먹을 것도 없는데...” 평양 장미심기 운동,” 『자유아시아방송』, 2011년 8월 1일.

108-“혁명의 꽃은 먹을 것이 없어 시들어갑니다,” 『오늘의 북한소식』, 398호, 2011년 4월 13일.

109-“4.25 인민군 창건절 맞아 위문품 빙자해 주민들로부터 돈 걷어,” 『열린북한방송』, 2011년 4월 22일. “북한에서는 해마다 창건절을 맞아 각 조직별로 위문품을 모아 군부대들에 보내고 있다”면서 “소년단, 청년동맹, 여맹, 직맹, 농근맹 조직들에서는 손수건, 목달개, 토끼가죽, 비누, 치약, 칫솔 계란 등 생활필수품과 위문편지를 모아 인민군부대를 직접 찾아가 위문하고 오도록 조직하고 있다”고 답했다. 또한 군당들에서는 통돼지들을 싣고 모범적인 주민들로 위문단을 조직하여 인민군부대를 방문하기도 한다고 한다.

110-“내 먹을게 있어야 농촌 지원도 하지,” 『오늘의 북한소식』, 407호, 2011년 6월 17일; 좋은 벼들, “총동원 단속에 ‘먹고 살 길 막막해,’” 『오늘의 북한소식』, 408호, 2011년 6월 22일.

I
II
III
IV
V

전소 건설,¹¹¹ 학생을 대상으로 도토리 10kg, 토끼가죽 5장을 기본으로 한 ‘좋은일하기운동’,¹¹² 함경북도 새집짓기운동,¹¹³ 평양 10만 세대 살림집 건설 및 지방 건설작업을 위해 2011년 6월 27일부터 2012년 4월 15일까지 대학 휴교,¹¹⁴ 150일전투 동원,¹¹⁵ 국가의 도움없이 자체의 힘으로 공장·기업소를 건설해 인민생활에 도움이 되는 선물을 김일성·김정일에게 바친다고 하는 ‘충성의 선물운동’,¹¹⁶ 호당 10만원 상당의 10만 세대 건설지원금 납부,¹¹⁷ 각종 건설장에 보낼 지원품 마련,¹¹⁸ 아리랑 공연에 10만 명 동원¹¹⁹ 등이 있었다.

2012년 4월 김정은 등장 이후 “세외부담을 폐지하라”고 지시했던

111- “여맹들격대 투입된 주부들 대부분이 부부싸움,” 『열린북한방송』, 2011년 5월 20일.

112- “시장에서 도토리와 토끼가죽 사서 학교에 내는 학생들,” 『열린북한방송』, 2011년 6월 7일.

113- “원성만 높아가는 북한의 새집 짓기,” 『NK지식인연대』, 2011년 8월 17일.

114- “대학휴교는 강성대국 건설에 역행,” 『자유아시아방송』, 2011년 7월 5일; “北대학생 동원 10만호 건설…‘우상화 지역부터,’” 『데일리NK』, 2011년 7월 10일.

115- “북 주민들 ‘사회적 부담’ 피해 산속으로,” 『자유아시아방송』, 2011년 7월 11일.

116- “북, 주민들에 ‘충성의 선물운동’ 강요,” 『자유아시아방송』, 2011년 7월 13일. 주요 내용을 보면, 함경북도의 경우 ‘충성의 선물’로 회령시 오봉리에 1만 마리 규모의 돼지목장을 짓는 것으로 결정하고 공장·기업소는 물론 가두 인민반 여성들, 심지어는 청진시 주둔 9군단 군인들까지 투입. 돼지목장 기초공사를 위해 장마당을 일시로 폐쇄하고 매 가정세대들에 모래와 자갈 1 립방씩 바치도록 하고, 공사에 동원된 군인들의 부식물을 해결하느라 가정세대들마다 무조건 (북한 돈) 500원씩 바치도록 강요. 양강도의 경우 2012년을 맞이하는 충성의 선물로 혜산시에 3,000kW 중소형 강구발전소를 새로 짓기, 양강도 백암군은 감자 전분공장, 훈흥군은 유리공장, 보천군은 담수양어장을 건설 등이 포함되었다.

117- “북 주민, 10만 세대 징수금 ‘일사금’ 비난,” 『자유아시아방송』, 2011년 8월 11일.

118- “북 주민들 ‘사회적 부담’ 피해 산속으로,” 『자유아시아방송』, 2011년 7월 11일; 양강도 혜산에서 2011년 7월경 주요 내용을 보면, 인민반들에서는 매 가정세대 당 평양시 건설자들에게 보낼 장갑 2켢레씩 의무적으로 바치기, 청년동맹원들은 매 개 인당 ‘백두선군청년발전소’ 건설장에 보낼 장갑 1켢레, 그리고 초급단체별로 칫솔, 치약, 세숫비누, 세수 수건 지원하기, 여맹원들도 초급단체별로 강구발전소 건설자들에게 보낼 장갑, 치약, 세숫비누, 된장, 그리고 산나물 모으기, 당원들은 혜산청년광산 살림집 건설에 지원할 장갑과 마대를 의무적으로 바치기.

119- “아리랑 2015년까지 연장,” 『자유아시아방송』, 2011년 8월 14일.

것으로 보도되었지만,¹²⁰ 실제로는 증가한 것으로 보인다. 2012년도 상반기 세외부담 명목은 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 김정일 추모 사업, 둘째, 김일성 탄생 100주년 관련 4월 행사, 셋째, 농업생산력 증대운동, 넷째, 창건 80돛 맞이 4.25 인민군 원호사업 등이다. 이를 구체적으로 보면 다음과 같았다.

- 1) **김정일 추모사업:** 지난 1월 김정일 영생탑 건설을 위해 전국 각 협동농장 농민들과 공장·기업소 노동자들에게는 가구당 5백원~5천원씩, 학생들에게는 1인당 구리 300~600g씩 징발 의무가 할당.¹²¹
- 2) **김일성 탄생 100주년 기념:** 주민 1인당 10kg씩 김일성 생일(4.15)까지 완납하라는 파철수거운동(파철을 완납하지 않으면 태양절 특별공급에서 제외된다는 단서). 이렇게 모아진 파철로 북한은 ‘여맹호’, ‘청년호’라는 탱크를 제작해 4월 열병식에 선을 보였음. 함경북도 무산에서는 4월 태양절 준비 행사를 명목으로 환경미화 및 예술공연 비용을 주민들에게 분담시켜 세대마다 2만원씩 징발. 함경북도 청진에서는 조선인민군 창건(4.25) 80주년을 맞아 군부대 원호물자를 보낸다는 명목에 따라 가구당 1만원씩 돈을 내기.¹²²
- 3) **농촌 동원:** 퇴비 모으기 운동(1월), 비료난을 해소하기 위해 농장원들에게 “1인당 화학비료 5kg씩 납부하라”는 지시(4월), 5월 22일부터 공식 하달된 ‘농촌지원 전투 총동원령’에 따라 노동자, 학생, 도시주민들의 농촌지원 동원이 전국적으로 거행. 통상 1개월 전후 정도였던 농촌지원 전투는 올해 극심한 가뭄으로 인해 모내기가 지체되면서 지역마다 최소 1개월 이상 연장. 북한당국은 이를 ‘70일전투’로 규정하고 있다고 함.¹²³

¹²⁰-“김정은 제1비서의 예상된 파격 행보: 기강잡기·인민생활 향상에 몰두,” 『민족 21』, 2012년 12월 13일.

¹²¹-“김정은 체제 등장 후 주민 세외부담 크게 늘었다,” 『데일리NK』, 2012년 6월 20일.

¹²²- 위의 글.

¹²³- 위의 글.

- 4) 인민군 원호사업: 기관·기업소 별로 매 군인들에게 돼지고기와 한 가지 이상의 물고기 및 다섯 가지 반찬으로 이루어진 푸짐한 한 끼 식사 그리고 세면도구와 생필품을 제공할 것. 이에 공장·기업소는 매 일인당 현금 5천원과 고추장, 김치, 세숫비누, 세수수건, 칫솔과 같은 원호품 할당.¹²⁴

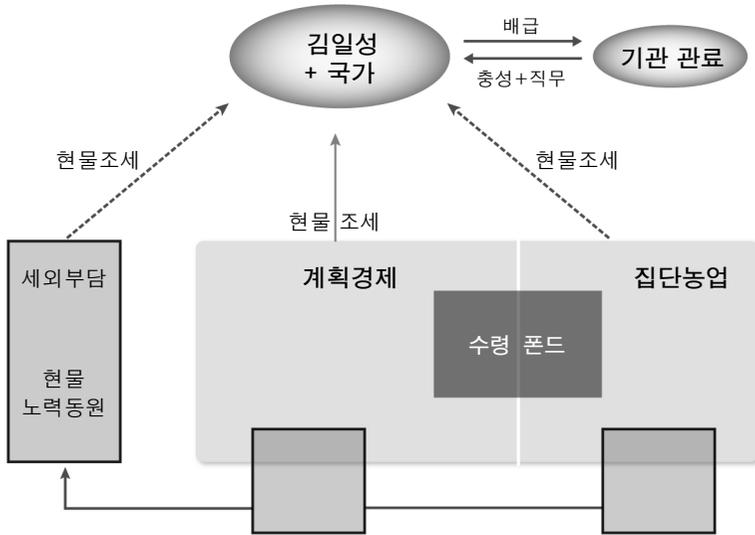
3. 요약 및 변화의 도식화

이상에서 서술한 4개의 재정주체 간의 역사적 상관관계 및 변화과정을 도식으로 나타낼 수 있다.

<그림 III-1>은 1단계인 ‘1953~1972년: 김일성 주도 하의 정치용도 특수재정 창출’의 시기에 부합한다. 북한의 특성상 절대 독재자인 김일성의 사적인 재정과 국가의 공적인 재정이 명확히 구별되지 않는 것을 감안하여, 김일성과 국가를 최상위 재정주체로 설정했다. 이 시기에는 계획경제와 집단농업, 그리고 주민들에게 세외로 가해지는 각종 노력동원과 현물기증만이 조세 원천으로 존재한다. 세외부담인 각종 노력동원과 현물기증은 계획경제와 집단농업의 인력과 자원을 일부 활용한다. 김일성은 자신만이 처분하고자 하는 특수재정을 만들어내는 데, 이는 국가 공식경제인 계획경제와 집단농업의 테두리 안에서만 ‘수령폰드’의 형태로 가능하다. 각종 기관과 관료는 ‘김일성 + 국가’로부터 재정을 배급받는 대신, 충성과 공적 직무를 수행한다.

¹²⁴- “인민군 창건일, 초라한 인민군 원호사업,” 『자유아시아방송』, 2012년 4월 25일.

● **그림 III-1** 1단계(1953~1972): 김일성 주도 하의 정치용도 특수재정 창출

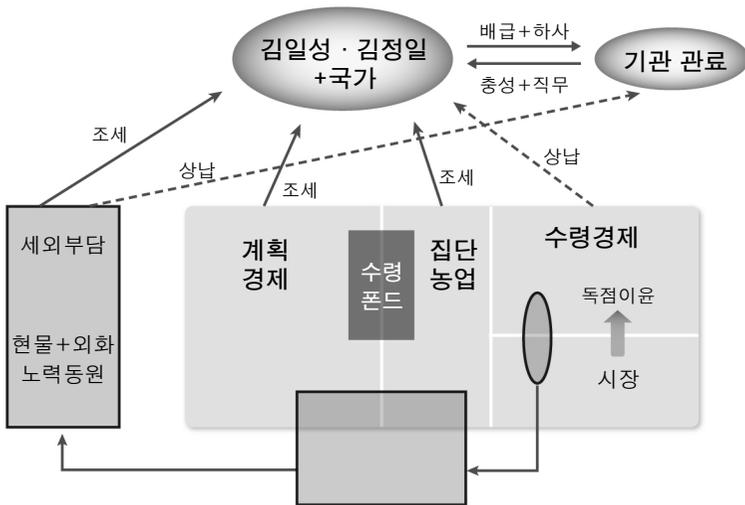


<그림 III-2>는 ‘1972~1984: 수령경제의 탄생, 계획경제의 약화와 시장의 확대’에 부합한다. 이 시기에는 재정의 최상층에는 김일성뿐만 아니라 김정일이 동시에 존재했다. 또한 수령경제가 탄생하여 계획경제와 집단농업을 잠식했다. 당 경제를 중심으로 외화벌이가 시작되었는데, 그 이윤의 원천은 독점사업권에 기초한 독점이윤이었다. 그 이윤은 김정일에 상납되고 관리되었다. 당 경제의 외화벌이는 계획경제와 집단농업을 현저히 잠식했으며, 수령폰드는 여전히 존재하지만 그 규모가 위축되었다. 한편 1970년대부터 외화 수요가 증가하지만, 계획경제가 어려움에 처하게 되면서 세외부담의 형태인 노력동원과 현물기부의 규모가 현저히 증가한다. 이 시기부터 ‘충성의 외화벌이’나 ‘군중 외화벌이’와 같은 현물기부를 위한 사회동원이 증가했다. 계획경제, 집

I
II
III
IV
V

단농업, 수령경제의 일부가 주민의 세외부담 의무 이행에 동원되거나 활용되었다. 또한 1975년 속도전청년돌격대가 조직되는 등 노력동원이 강화되었다. 또한 이 시기부터 김정일에 의해 ‘선물정치’가 본격적으로 시작되어, 기관과 관료는 재정배급뿐 아니라 선물을 하사 받는다.

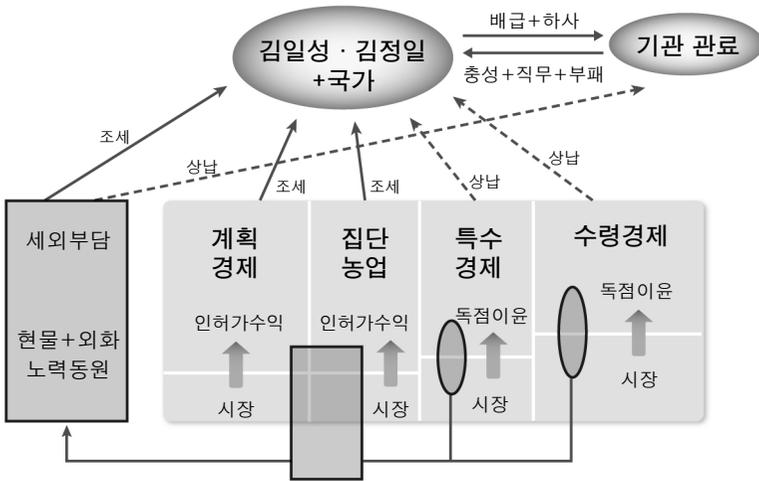
● 그림 III-2 2단계(1972~1984): 수령경제의 탄생, 계획경제의 약화와 시장의 확대



<그림 III-3>은 ‘1985~1995: 특수기관 및 정권기관 외화벌이의 급속한 확대’의 시기에 부합한다. 이 시기에는 특수기관 외화벌이가 등장하면서 추가적으로 계획경제와 집단농업을 잠식했다. 특수기관 외화벌이 역시 상업적 독점권에 의존했으며, 그 규모에서는 아직까지 수령경제 외화벌이에 미치지 못했다. 이 시기는 수령경제와 특수기관경제가 외화 원천을 동원하는 과정에서 시장의 확산을 조장했다. 특수기관경제는 벌어들인 외화의 일부로 자체 운영과 국가적 토목건설공사의 비용으로 나머지

일부는 김정일에게 상납했다. 또한 전반적으로 계획경제와 집단농업의 약화, 그리고 1984년의 합영법과 8·3 인민소비재생산운동 등과 같은 조치에 의해 계획경제와 집단농업도 시장과 관여해서 생존하는 현상이 나타났다. 그러나 계획경제와 집단농업이 시장에 관여하는 수준은 수령 경제와 특수기관경제의 관여 수준에 비해서 낮았다. 계획경제와 집단농업은 그 외부에 존재하는 시장 활동에 대해 인허가권을 행사하면서 그로부터 수익을 올렸다. 아울러 일반 주민이 외화벌이에 참가하고 시장이 확대하는 과정에서 기관과 관료의 인허가 발급행위는 부패행위를 조장했으며, 부패를 통한 상납이 기관과 관료의 수입원으로 정착하기 시작했다.

그림 III-3 3단계(1985~1995): 특수기관 및 정권기관 외화벌이의 급속한 확대

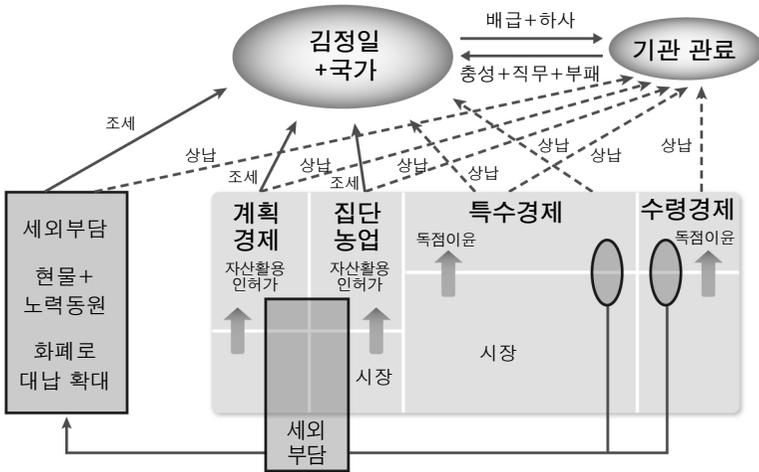


<그림 III-4>는 ‘선군정치와 시장 확대’의 시기에 해당한다. 이 시기에는 최상층에 ‘김정일 + 국가’만이 존재했다. 이 시기의 핵심 특징은 특수기

I
II
III
IV
V

관 재정이 현저히 확대하여 계획경제와 집단농업뿐 아니라 수령경제까지 일부 잠식하는 현상이 나타났다. 또한 계획경제, 집단농업, 수령경제에서 시장에 대한 관여가 현저히 증가했다. 수령경제와 특수기관경제는 여전히 상업적 활동 독점권에 기반하여 초과이윤을 올리고 있으며, 계획경제와 집단농업이 각종 상업적 이윤 활동에 대한 인허가 활동 또는 해당 단체 국가자산을 활용하여 소득을 올리는 현상이 나타났다. 아울러 세외 부담에서 노력동원과 현물납부가 점차로 화폐로 대납되는 현상이 강화되어 가고 있다. 국가적 차원에서 가하는 일반 주민에 대한 세외부담 뿐 아니라, 각종 기관과 관료에 의한 세외부담이 현저히 증가한 것으로 보인다. 이 시기 국가(계획경제)는 화폐발권 증가에 따른 고속 인플레이를 활용한 간접세를 거두고 있으며, 아울러 수령경제와 특수경제 단위들은 국내 외환시장을 경제외적 및 경제적으로 조작함으로써 수익을 올리고 있다.

● 그림 III-4 4단계(1995 이후): 선군정치와 시장 확대



IV

김정은 정권의 조세 및 재정체계

1. 4대 재정주체의 기능과 특징

가. 수령기관 재정

수령경제 기관은 당 경제와 제2경제의 두 부분으로 되어 있다. 수령경제의 주인인 김정일·김정은은 현실적으로 북한 경제관리의 최고기관의 기능을 수행해왔다. 당 경제에는 가장 수익성이 좋은 기업소들이 망라되어 있으며 특히 외화벌이에 유리한 기업들이 포함되어 있다. 당 경제의 핵심은 1974년에 조직된 39호실, 1992년 신설된 38호실이며,¹²⁵ 2000년대에는 조직지도부도 관여하고 있다.

39호실은 각 지역에 도·시·군 당위원회 조직부의 통제를 받는 ‘5호관리부’를 두고 호실의 외화 원천은 ‘충성의 외화벌이’ 과제를 통해 수행된다. 39호실은 산하에 대성총국, 경흥지도국, 낙원지도국, 금강지도국, 대흥지도국과 대성은행을 거느린 거대 경제연합체이다.¹²⁶ 대성총국 산하에는 조선대성무역총회사, 전자연합회사, 대성타조목장, 페타이어 합영회사가 존재한다. 경흥지도국은 외화상점과 식당을 운영한다. 낙원지도국은 낙원백화점, 외화상점과 식당을 거느리고 있다. 금강지도국은 광산과 제련소를 가지고 있다. 대흥지도국은 농수산물과 선박을 취급한다. 39호실 산하 대외금융결제는 대성은행이 담당한다. 39호실은 위폐, 위조담배, 마약제조와 거래, 보험 사기 등과 관련이 있는 것으로 알려지고 있다.¹²⁷

¹²⁵ 정보사령부, 『북한조직편람』, p. 30.

¹²⁶ 이에 대한 자세한 설명은 김광진, “북한의 외화관리시스템 변화연구,” pp. 66~68; 정보사령부, 『북한조직편람』, pp. 31~32.

¹²⁷ Paul Rexton Kan, Bruce E. Bechtol, Jr., and Robert M. Collins, *Criminal Sovereignty: Understanding North Korea's Illicit International Activities* (Carlisle: US Army War College, 2012).

38호실은 호텔, 외화상점, 선박, 러시아 벌목, 식당, 그리고 대외결제를 맡아 수행하는 고려은행을 가지고 있는 경제연합체이다.¹²⁸ 38호실은 김정일의 사적 자금을 관리하며, 생활에 필요한 전자기기, 자동차, 가구, 식료품 등을 조달하는 것으로 알려져 있다. 이중의 일부는 엘리트에 대한 선물로 사용된다.¹²⁹

김광진에 따르면, 2000년에 와서 당 조직지도부 행정부문도 산하 기관의 경제 활동을 관할했다.¹³⁰ 당시 조직지도부 행정부문은¹³¹ 산하에 거느린 기관의 경제 활동을 동북아시아은행을 통해 처리했다. 산하 기관을 보면, 조선국영보험총회사(대외보험총국), 호위총국, 군수동원총국, 국가안전보위부, 인민보안성(재정국, 7총국, 8총국), 1여단, 중앙검찰소, 수도건설총국, 2호지도국, 727지도국, 조선원예총회사 등이 있었다.¹³²

¹²⁸- 정보사령부, 『북한조직편람』, pp. 30~31.

¹²⁹- "Third Floor," 『North Korea Leadership Watch』. <<http://nkleadershipwatch.wordpress.com/kji-2:third-floor/>> (검색일: 2013.10.21).

¹³⁰- 김광진, "북한의 외화관리시스템 변화연구," p. 64.

¹³¹- 장성택은 당 중앙위 제1부부장으로서 1995~2004년 동안 조직지도부 행정부문을 담당했고, 2004년 실각, 2006년 1월 당 중앙위 제1부부장으로 복귀했다. 이어 2007년 12월 당 중앙위 행정부장으로 확인되었다. 북한의 당 경제 외화벌이와 관련하여 장성택의 역할은 매우 컸던 것으로 보인다. 장성택은 1975년 김정일의 지시로 외화벌이 전문기관으로 종합무역상사인 대성무역총회사(대성무역총국)을 설립하고 책임자로 임명되었다는 설도 있다. 내외통신, 『내외통신 종합판』, 제43호 (서울: 내외통신사, 1991), p. 392. 또한 김정일 국방위원장과 그 가족들의 사생활을 보장하는 부서는 2003년 4월 조직된 노동당 소속의 '73총국'이다. '73총국'은 당 조직부 산하 행정부에 설치된 '89지도국'의 지도를 받는다. 다시 말해, 73총국은 행정부장인 장성택이 관리한다. 김승철·박선영, "김정일 사생활 보장사업 제3경제-평양시 마약생산 및 유통," 『월간 북한』, 통권 416호 (북한연구소, 2006), pp. 133~134.

¹³²- '수령경제'는 제2경제도 포함하지만, 이에 대해서 여기서는 서술을 생략한다. 다음을 참조. 임강택, 『북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과』 (서울: 통일연구원, 2000); 성채기, "북한의 군수경제와 인민경제 실태: 북한 군사경제(military economy)의 현황과 실제," 『김정일의 선군정치와 북한경제의 전망』 (국가안보전략연구원, 2010).

나. 특수기관과 외화별이

(1) 회사와 운영체계

북한에서는 국가나 정부기관, 청년동맹 같은 근로단체 등 비경제단체든 혹은 기업과 같은 경제단체든 외화별이 회사를 직접 설치·운영할 수 없다. 대신 이들 양 조직은 산하에 간접적으로 관리하는 형태로서만 외화별이 회사를 둘 수 있다. 예를 들어, 인민무력부의 공식 하위 기관인 후방총국은 직접적으로 무역회사를 운영 할 수 없다. 군부대의 경우도 그 부대의 후방부를 직접 무역회사의 기능을 하도록 할 수 없다. 두 경우 모두 별도로 상인들로 구성된 회사를 결가지 산하 조직으로 만들어야 한다. 다시 말해, 외화별이 무역회사는 경제단체로서의 독립성을 띠지 못하고 반드시 어떤 기관이나 기업에 소속되어야만 한다.

여기서 제기되는 문제는 “왜 경제외적 방식인 외화별이는 사회주의 경제라는 제도형식을 필요로 하는가”인 것이다. 그것은 ‘외화별이=교화별이’라는 북한식 공식이 존재하기 때문이다. 한편 외화별이를 산하에 두고 있는 비경제적 및 경제적 단체는 본래적으로 상업 행위를 본업으로 하는 경제단체가 아니다. 다른 한편 기업은 무개혁한 상황이기 때문에 사회주의 계획경제적 규제를 벗을 수 없다. 따라서 오직 완성된 개체로써가 아니라 공식 단체의 하위 부분이라는 의미에서 ‘조절토막적 외화별이 회사’만이 성립 가능한 것이다. 왜냐하면, 북한 외화별이 회사는 법적으로만 따지면 존재할 수 없다. 법적 안정성이 결여된 북한 외화별이 회사는 항상 배후권력 의존형으로만 존재할 수 있다. 따라서 외화별이 회사는 ‘적극적 정경유착형’이라고 할 수 있는 ‘정경협업을 토대’로 설립한다. 이는 경제가 정치권력으로부터 독립되지 않았던 전근대적 사회에서의 회사 성격과 다를 바가 없다. 경제에 자율

성이 결여된 것, 즉, 북한식 표현을 빌면 외화벌이 사업가는 (법기관에) ‘잡아 먹히울 명절돼지’로서의 역할이 부여되어 있기 때문이다.

외화벌이 회사 혹은 단위는 그 상급 단체가 제의서-방침체계에 따라 와크를 받아 산하 소속으로써 조직된다. 조직 목적은 기본적으로 두 가지이다. 그 하나는 자체 충당분인 해당 단체 예산수입이고, 다른 하나는 방침(후기에는 명령)으로 된 혁명자금 예산수입에 기여하는 것이다. 우선순위는 당연히 후자에게 있다. 이러한 회사 창설 환경에서 회사원 모집대상 집단은 전국적으로 수 천명 규모로 이른바 ‘외화벌이(상인 또는 장사꾼) 피라미드’를 이룬다. 이 피라미드의 정점 부분으로 갈수록 개인보유 자금규모가 커지고 개체 수도 줄어들며, 또 평양시에 집중적으로 거주하고 있다.

외화벌이 무역회사는 그 초기부터 계획경제 단위, 공장 혹은 기업소 등과 완전히 다른 노동질서(인사질서)를 가지고 있었다. 즉, 계획경제 노동질서는 집단주의적 원칙으로 당의 요구와 국가계획에 의한 ‘파견’ 혹은 ‘배치’가 기본이었다면, 외화벌이 혹은 회사에서 노동질서는 개인 능력주의, 특히 개인 외화보유액에 의한 자발성이 기본이었다. 회사 인사의 특징은 비단 집단주의를 배제하고 개인 능력주의를 선택한 것뿐이 아니다. 회사 내 당권이나 행정권 및 재정권은 반드시 권력자이거나 그 친인척(세도가 출신)이 된다는 특징이 존재한다. 비록 이윤을 추구하는 조직의 회사의 내부이지만 사회주의 성분 형식에 따라 상인이나 기업가는 어디까지나 상인이고 기업가였다. 상업은 법적으로 따지면 불법이기 때문에 이 부분에 관한 상업적 죄목은 상인이나 기업가가 부담해야 할 몫이지 회사 내에서 기생하던 권력자나 그 친인척이 부담해야 할 사항은 원칙적으로 아니었다.

1970년대 중후반에 시작된 외화벌이는 20년 이상의 역사를 지나면

서, 그 주역을 이루던 외화벌이 회사원에도 세대교체가 이루어져졌다. 초기에는 재일복송자 등 외화 근방에 자연적으로 존재하던 외래 이주민 출신들이 주력이었지만, 이들은 대부분 1990년대 후반 정치적으로 거세되었다. 이들을 대신하여 북한 권력자의 자제들이나 장마당 성공 토착민들이 외화벌이 피라미드 구조에 편입되었다. 이 세대교체의 결과, 회사 내 인사 질서 및 회사의 사회적 환경으로서의 사회주의 형식은 상당한 자기 개혁 내압을 받고 있다.

회사원(주로 무역지도원)은 그 직위에 걸맞게 개인별로 회사에 수익을 납부하는 법적 의무(입금계획)를 지는 댓가로 소정의 무역권인 와크를 배정받아 집행한다. 따라서 외화벌이꾼, 즉 무역상은 북한의 당 조직, 보위부, 보안서, 검찰소 및 재판소의 5중 사법망에 집중적으로 상시 노출되어 있다. 그런 속에서 무역상은 기본적으로는 회사 시스템 보다는 개인의 단독 비밀 활동으로써 광고, 계약, 기술합의, 원천 구매, 집하, 보관, 국내운송 및 상선, 보험가입, 국내외 결제, 수출입 등 모든 과정의 경제 활동과 안전관리, 부기회계, 대관업무 등을 실행하고 있다. 그리하여 상위자일수록 와크 장사와 같은 단순하고 이윤이 안전한 사업에 치중하게 되고 하위자일수록 제 발로 뛰는 일이 부여되는 구조적 특징을 가지고 있다.

이처럼 ‘사회주의 형식 유지’, 즉 무개혁이라는 제한성 때문에 불가피했던 외화벌이와 같은 경제외적 방식은 핵·미사일 시험과 같은 대규모 긴급 프로젝트를 수행하는 데 필요한 외화를 벌어들이는 데는 성공을 거두었다. 그 결과 외화벌이는 실리주의라는 중간다리를 타고 넘어 선군경제라는 새로운 경제외적 방식, 보다 시스템화된 방식으로 이행하게 되었다.

I
II
III
IV
V

(2) 원천 동원체계

외화벌이의 경제적 기본기능이 무역이기는 하지만 자체의 생산체계를 갖추고 있다. 이 특성은 계획경제의 부실화 수준이 증대하고 외화벌이가 선군경제에서 극적으로 확산되어 감에 따라 보다 체계적인 일관성을 갖추게 되었다.

1970년대의 외화벌이 기본형태였던 버섯이나 어패류, 사금 등의 채집과 수집 같은 단계에서도 그 생산성은 비록 미약하였지만 외화벌이의 규모면에서는 결코 작은 것은 아니었다. 즉, 5호관리소는 전국 300여 개의 시·군 구역을 망라하는 네트워크를 가지고 있었다. 시즌이 되면 골짜기다가 해변마다 이동수매점을 가설하여 운영하였다. 이러한 5호관리소망을 통하여 충성의 외화벌이, 군중 외화벌이라는 경제외적 대중운동이 꾸준히 확대 전개되었다. 또, 수도, 도 소재지 및 직할시에 전개된 외화상점들은 월 실사일은 제외하면 거의 만가동으로 운영되었을뿐 아니라 외화상점 이동판매차를 각 시, 군 소재지들에 순회하면서 봉사하였다. 예를 들면, 당시 회사 기능을 수행하던 대성총국의 무역을 본다면, 전매 수집된 송이버섯을 일본으로 수출하여 그 대금에 해당하는 상품을 수입하고 도시의 외화상점과 각 5호관리소에 공급했다. 외화상점에서는 현금수입이, 5호관리소에서는 송이버섯 같은 현물수입이 있었다.

외화상점의 경우는 이미 주민과 기관의 보유 외화(미 달러나 일본 엔)를 ‘외화와 바꾼돈 표’라는 내화(內貨)형태로 환전 회수하여 환율에 의한 독점적 이득을 취하고 있었다. 외화상품 수요 증대와 바꾼 돈 유통속도로써 외화상점을 통해 독점적인 외화벌이가 진행되었다. 5호관리소의 경우는 그 고객이 훨씬 많고 농어촌의 직접생산성과 관련하여 이윤차는 훨씬 더 컸다. 가령 1등급 송이버섯(직경 4센치 이상, 길이

12센치 이하의 동송이)의 경우 킬로(평균 1등급 동송이 20여 개)당 수매원가가 백설탕 9킬로(백설탕 킬로당 바꾼돈 2원, 약 입쌀 2킬로)였다. 일본 수출가격이 킬로당 평균 10만 엔으로 알려져 있다. 거의 4배의 가격차가 있다고 평가할 수 있었다. 풍년인 경우 송이버섯이 한 개군에서 150톤 이상을 과제(흉년의 경의 수 십톤 수준)로 하는데 이러한 송이버섯 산출군이 함남 홍원군으로부터 연사군에 이르기까지 분포되어 있었다. 이 시대 농민은 약 2개월 수확기 동안 평균 하루 3킬로 정도를 수확했다. 그들의 이 기간 수입이 1년 중 농업노동을 통한 분배를 능가했다. 5호관리소는 송이버섯을 비롯한 버섯류, 산채, 약초, 동물성 약재, 산열매, 목재 등 임산자원뿐 아니라, 콩, 각종 씨(살구씨 등), 모피류, 누에고치, 벚짚 등 농·축산물, 조개, 게, 성게, 물고기 등 어패류, 금과 은 등 광물류 등을 수거하였다.

그 외화벌이 총동원에는 당원은 물론 소년단원, 청년동맹원, 직맹원, 농근맹원, 여맹원의 개인별 과제가 조직별로 내려왔다. 기관, 기업 등 단위별 당위원회는 단위별 과제를 할당했다. 특히, 사금, 고사리, 명란, 조개, 담배, 양파 등 집단적 동원이 아니고서는 접근 불가능한 지표에 대해서는 단위별 과제가 할당되었다. 노력, 설비, 에너지, 각종 기자재 등은 계획외로 자력갱생으로 해결할 것을 지시했지만 결국 계획경제 분을 수탈하는 방법으로 제공되었다.

1980년대에 들어 와서 특권기관들에 각종 회사들이 광범히 조직되면서 전군중적 운동과는 다른 생산 형태가 더 나왔다. 공장이나 직장을 회사가 직접 운영하거나 위탁가공을 하는 형태가 그 한가지였다. 즉, 외화벌이가 직접적 생산 형태를 취하면서 계획경제 침식의 일보를 내디딘 것이다. 또 한 가지는 중요대상 건설을 비경제단위 가령 무력부, 안전부(현 보안부), 청년동맹 등이 담당하거나 주택건설을 비경제

I
II
III
IV
V

단위인 인민위원회, 재판소, 검찰소 등이 직접 자기수요를 채우기 위하여 수행하면서 계획경제를 침식하기 시작하였다. 또 다른 형태는 각종 정치행사, 예를 들면 농업대회, 지식인대회, 포병대회, 인민체육대회, ○○부문 열성자대회, 415봄축전, 13차 평양축전 등에 대한 제의서를 통과시켜 비용을 자체 외화벌이로 충당한다고 하면서 계획경제를 침식시켰다. 이로 인해 식량과 연유 등 국가전략물자, 계획경제의 원료, 자재, 설비, 동력이 결국 외화벌이를 통하여 개인 혹은 개별적 단위들의 축적으로 부단히 재분배되어 갔고 국고는 텅텅 비어 갔다.

선군경제에 이르러서는 이미 국영경제, 계획경제는 그 형식적 기능만 남았을 뿐 그 생산적 자립성은 상실되었으며, 주로 기간공업이나 사회간접자본의 형태만이 보존되어 오히려 외화벌이나 회사들의 주문에 의하여 조업해야 하는 처지로 뒤바뀌고 말았다. 따라서 전 사회적 생산연쇄는 끊어지고 선군경제와 장마당에 의한 생산적 연쇄만이 겨우 가동하고 있다. 회사체계에 소속된 공장, 기업들도 무개혁적 경제제도 혹은 형식적 사회주의로 인한 무질서 경제상황에서 사회적 생산성이 가장 낮은 수준에서 벗어나지 못하고 있다.

(3) 정치경제적 파장

원래 워크도 혁명자금도 수령이 독점적으로 관리할 수 있도록 조건 지워져 있었다. 그러나 외화벌이가 선군경제시대에 최고조에 도달하면서 항상 독점적으로 관리될 것으로 예상되었던 워크도, 독점적으로 관리되어야 할 예산의 혁명자금도 모두 다 한 걸 같이 이윤의 타겟으로 변성하였다.

그러한 단계에 이르러 바로 북한에서는 1995년 선군정치가 출현하게 되었고, 정상적인 사회통치 혹은 사법기제는 소멸되고 최고사령관

이라는 힘의 통치방식이 지배, 그것도 비사회주의 현상과의 투쟁이라는 형식으로 작용하게 되었다. 경제외적 방법의 최종단계가 형식적 사회주의를 요구하여 비사회주의 현상과의 투쟁을 통하여 이루어진다는 것은 매우 의미심장한 현상이라고 아니할 수 없다. 즉, 여전한 무개혁적 상태의 북한에서 이윤을 추구하는 경제외적 방법이 ‘비사투쟁’이라는 키메라(chimera)적 개념을 생산하였다. 구태의연한 간판으로 사회주의를 내걸고 내용은 전근대적 원리로 작동하고 있는 체제에서만 볼 수 있는 정치경제적 개념이다.

이 단계에 이르러, 수령, 당 및 군과 같은 재래의 기본 프로독재기구들이 상호대립과 갈등의 극한상태에 이르렀고 공포적인 선군정치의 다양한 양상을 띠게 되었다. 그 전형적 표현 사례가 바로 핵·미사일 시험, 정쟁적인 대선풍, 금강산 피격사건, 개성공단 폐쇄 등이다. 결국 외화벌이 경제시스템의 해체기제로서 작동한 과도적 경제외적 방식의 역사적 역할을 수행하였다. 비록 현 상태로서는 매우 불충분하지만 징조상으로 보면 이제 겨우 북한은 경제시스템의 발견과 구축의 역사적 단계에 들어서고 있는 것으로 보인다.

다. 정권기관

여기서 정권기관은 앞서 정의한 대로 입법, 행정, 경제, 과학·교육, 인민봉사 기관들, 국영기업소, 협동단체 그리고 각종 사회 및 공공단체 등, 그리고 부분적으로 군, 공안, 사법 기관들을 포괄한다. 이러한 정권기관의 재정조달에 핵심적 역할을 하는 것이 내각이 관장하는 계획경제이다.

2000년대 들어서면서 내각이 관장하고 있는 기업은 당과 군부의 각

I
II
III
IV
V

중 특수기관, 그리고 제2경제가 관장하고 있는 기업을 제외한 나머지 기업들이다. 내각이 포괄하고 있는 기업은 두 종류로 분류하여 볼 수 있다.¹³³ 첫째, 다른 재정주체가 존속하는 데 필수불가결한 경제적 하부구조를 유지하는 것이다. 다시 말해 전력, 체신, 도로, 교육과 보건과 같은 공공재에 해당하는 경제 하부구조에 대한 유지·보수가 필요하다. 현저히 약화되기는 했지만, 내각이 계획경제라는 틀에 기반하여 이러한 공공재 공급기능을 하고 있다. 둘째, 대부분의 공장·기업소는 운영난 때문에 사실상 도산했지만, 법률상으로 이러한 공장·기업소와 종업원이 내각 산하 계획경제에 포괄되어 있다. 내각이 관리하는 계획경제 부문은 경쟁력이 없지만, 이 부문이 제공하는 공공재 없이는 다른 재정주체가 존속할 수 없다. 이러한 의미에서 내각이 관장하는 계획경제는 대숙주(大宿主)이다.

아직까지도 내각은 형식적으로 대부분의 국영기업을 관장하고 있지만, 그 실질적 영향력은 현저히 약화되었다. 여기에는 세 가지 이유가 있다. 첫째, 내각의 계획경제는 국영기업이 운영되는데 필요한 자원과 자금을 공급할 수 없다. 그럼에도 불구하고 국가계획이라는 것이 형식적으로 존재한다. 여기서의 국가계획은 과거에서처럼 국가계획위원회가 사전에 작성하여 국영기업에 계획명령으로 하달하는 것이 아니라 개별 국영기업이 사후적으로 일종의 영업보고를 하는 식으로 운영되고 있다. 둘째, 이윤을 내거나 가동이 의미가 있는 내각 기업은 특수기관에 의해 사실상 장악되는 상황도 나타난다. 당과 군의 특수기관들은 자금이 부족한 내각을 대신하여 자금을 대고 그 생산물을 회수해 가는 ‘임가공’ 방식으로 내각 기업을 사실상 장악한다. 또는 아예 우월한 권

¹³³ 박형중, “과거와 미래의 혼합물로서의 북한경제,” 『북한연구학회보』, 제13권 1호 (북한연구학회, 2009) p. 51.

력과 경제력을 활용하여 내각 기업의 소속을 당이나 군으로 변경하는 경우도 나타난다. 셋째, 국영기업 경영에서 여전히 당 비서와 당 위원회의 영향이 강하게 남아있고, 이에 더하여 국방위원회가 영향을 끼치고 있다. 당 조직과 국방위원회는 정치적으로 또는 군법적 강압을 통해 국영기업이 복종하거나 무조건 생산계획을 완수하도록 강제한다. 그러나 내각은 경제적 요소만을 통하여 산하 국영기업의 운영에 영향을 끼칠 수 있다.

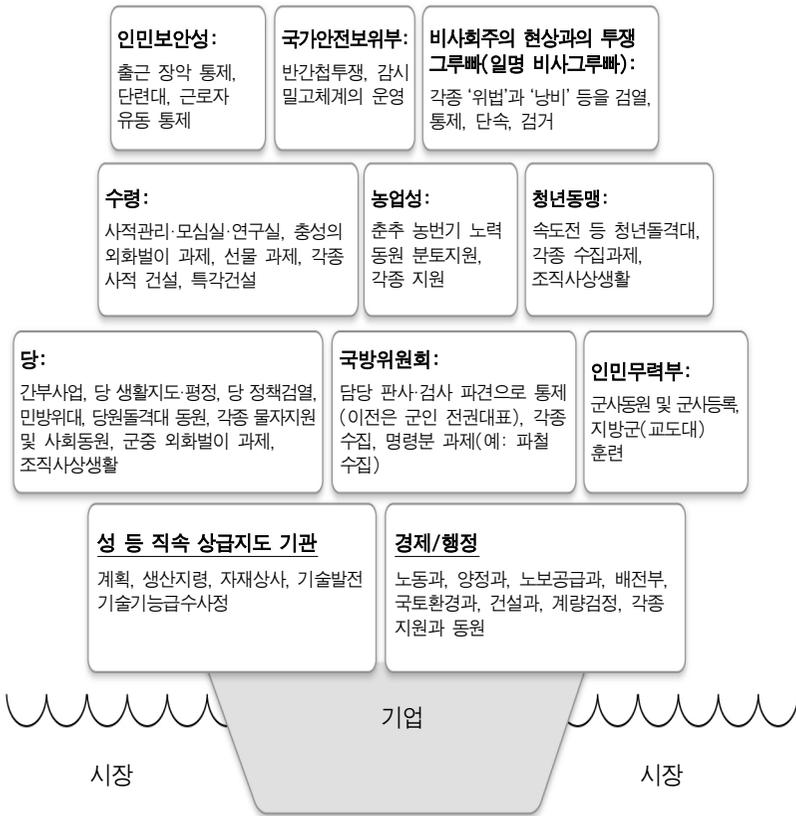
내각 산하에 있는 다수의 국영기업은 사실상 도산 상태이다. 그러나 법적으로는 도산이 인정되지 않으며, 따라서 해고도 인정되지 않는다. 이와 같은 방식은 주민 개인이 해당 기업의 종업원인 상태로 남아있게 함으로써 정치적 통제를 한다. 그렇지만 이러한 상황에서 국영기업이 반드시 무력한 것은 아니다. 내각의 하부 관청이나 국영기업은 인허가를 발급하여 민간인이 공적인 명패를 기반으로 상업적 영업행위를 하는 것을 가능하게 할 수 있다. 이는 종업원의 경우에도 해당하는데, 기업은 종업원의 결근을 묵인하는 대신 일정한 대가를 받을 수 있다. 또는 국영기업은 민간상인에게 자산을 임대할 수도 있다.

경제적으로 도산상태라고 하더라도 개별 기업소에 하달되는 부담은 현재에도 정치적·경제적으로 매우 다양하게 존재하고 있다. 그것을 도식화한 것이 다음의 <그림 IV-1>이다. 이 그림에서 나타나듯이, 북한의 기업은 정치·치안계통으로 인민보안성, 국가보위부, 그리고 비사그루빠로부터 다양한 통제를 받고 있다. 또한 기업은 경제적 차원에서 각종 수령 관련 의무수행, 각종 농업지원, 각종 건설지원 등에 인력과 자원을 지출해야 한다. 나아가 당 조직으로부터 각종 정치적 통제와 동원 요구수행, 국방위원회가 하달하는 각종 명령 분 무조건 수행, 인민무력부와 관련된 각종 군사동원을 수행해야 한다. 마지막으로 북한

I
II
III
IV
V

기업은 행정적으로 상위 직속 기관을 비롯하여 각종 경제행정기구의 통제를 받고 있다. 기업을 시장이라는 바다에 뜬 배로 비유하면 각종 부담은 가해지는 짐으로 작용한다. 기업에게 무거운 부담이 가해질수록 배는 점점 시장에 침몰하여 빠져 든다.

● 그림 IV-1 기업의 각종 부담 (2000년대)



라. 민간재정 주체에서의 변화

북한의 사회주의 계획경제는 애초에 민간재정 주체가 생존할 수 없는 환경을 만들었다. 그러나 1970년대부터 정권 차원의 외화벌이가 시작되면서 서방 자본주의식 상거래에 친숙하며 투자금을 가진 인물들이 필요했다. 정권이 이러한 인물을 활용하자면 이들이 얼마간 자본축적을 할 수 있는 여유를 허락해야 했다. 그리하여 정권기관에 의존하지만 그로부터 일정하게 독립하여 존재하는 민간재정 주체가 탄생할 수 있게 되었다. 북한에서 정권기관 외화벌이가 확대되어 갈수록, 이러한 특징을 가진 인물들의 수요가 증가했으며, 그 성격도 변화해갔다.

1970년대 혁명의 계승기에 북한 외화벌이에서 주요 인력은 재일동포 북송자 출신들이었다. 왜냐하면, 북한 외화벌이가 실정상 일본을 주요 대상국으로 시작하였던 사정과 관련하여 그에 맞춘한 혈연, 학연관계가 사회적 기반으로 등장한 것이다. 김일성의 부인이 북한을 해방하고 군민정을 실시하던 구 소련계 출신인 김성애였다는 사실과 유사하게 김정은의 모친이 다름 아닌 그 재일동포계 북송자였다는 역사적 사실이 시사하는 점은 간과할 수 없는 일이다.

그러한 면에서 1980년대의 외화벌이 대확산기가 바로 북송출신들의 ‘황금의 시대’였다는 것에서도 상관성이 크다. 평양에는 약 150여 명 이상의 북송 출신 부자들이 외화벌이 회사 사장, 부사장 지위를 독점하고 부와 권세를 향유하는 상류층에 속해 있었다. 북한의 핵심간부라고 할 부부장급이 약 150여 명이라는 숫자적 일치도 결코 무관하지 않다.

1990년대 구 소련이 해체, 국내외 정세가 바뀌어 자본주의 시장경제 혹은 일본 등 서방과의 관계가 한층 중요해지자, 북송출신자들은 숙청되었다. 대성은행 부행장을 하던 북송출신자가 함흥에서 자동차 사고

로 사망하였고, 평양에서 북송출신자 150명은 100% 정치범, 사상범 등 죄목으로 구속되고 제거되었다. 석방되어 나온 자는 체신성 무역국 수입과장, 유경무역 사장, 고려호텔 스카이라운지 지배인, 순화강 무역 사장 등 5명 미만이었다. 그 영향은 바다 건너 일본에까지 미쳐 재일조선인 신용조합의 부정송금사건으로 발전, 그 신용조합의 파산정리라는 여파로써 뿌리 채 파탄되었다. 북송출신 사업가들의 모든 자산은 특권 기관, 즉 후계자, 독재기관, 정권기관 산하 외화별이 단체들의 소유로 이전되었고, 외화별이 주요 인력의 지각변동이 일어났다. 1980년대와는 성격을 달리하는 1990년대의 실리주의 경제적 외화별이는 북송자의 자본을 강탈하는 방식으로 발생한 것이다. 이는 마치 8·15해방 이후 일제나 친일파, 반혁명분자나 반동의 적산(敵産) 무상몰수형과 같은 것이었다.

1990년대 후반부터는 장마당의 전국적 폭발과 함께 명백히 그 인력 교체의 현실이 드러나기 시작하였다. 외화를 주무르는 사람들 속에서 북송출신자들을 대신하여 그 자리에 세도가 출신과 장마당 자생형 돈주, 부자들이 대거 등장하기 시작하였다. 그 양상 변화는 멈추지 않고 그중에서도 점점 세도가 출신 비중의 최대화로 결국 막을 내렸다.

2. 7대 조세자원 및 재정조달 원천

현대의 민주-시장 국가의 경우 조세는 화폐납부로 단일화되고 통일된다. 한국의 경우도 이에 해당한다. 전근대 국가의 경우에는 화폐 납부 이외에도 다양한 형태의 조세가 존재했다. 현재의 북한도 마찬가지이다.

북한의 조세자원과 재정조달 원천은 일곱 가지이다. 첫째, 계획경제에서의 화폐 및 현물 형태의 조세, 둘째, 협동농장에서의 곡물 형태의 조세, 셋째, 각종 토목건설사업 및 각종 잡역에 대한 노동력 제공, 넷째, 각종 명목으로 중앙 또는 지방의 당·정 기관 사업에 대한 현물 및 화폐납부, 다섯째, 각종 지방마다 광산물, 수산물, 임산물 등 1차 특산물의 수출로부터 얻어지는 외화수입, 여섯째, 각급 관료의 뇌물수입과 상납, 일곱째, 수령경제 및 특수기관의 경우 해외 합법·불법 활동을 포괄한다.

수령기관 재정주체, 특수기관 재정주체, 및 국가기관 재정주체는 이러한 일곱 가지 조세 및 재정 형태에 차별적 장악력을 가지고 있다.

먼저 계획경제는 부수한 조세체계를 통해 국가기업 이득금 및 현물 납부의 형태로 자원을 확보한다. 이렇게 확보한 자원 가운데, 특히 현물 형태의 철강, 전력 등의 중요 중간재는 일차적으로 수령기관 및 특수기관의 수요 충족을 위해 분배된다. 계획경제에서 중요 원자재 생산 기업은 수령기관 및 특수기관에 의해 (예를 들어 군수생산을 위한 일용직장의 형식으로) 부분적으로 또는 (관리권 이관의 형식으로) 전면적으로 장악되는 경향이 있다. 북한과 같은 경제에서는 현물에 비해 현저히 실효성이 떨어지는 화폐 조세는 아마도 국가(내각)에 의해 장악되는 것으로 보인다.

둘째, 협동농장의 곡물의 경우도 다른 현물자원과 마찬가지로 국가보다는 각종 특수기관의 수요 충족을 위해 우선적으로 배정되는 것으로 보인다.¹³⁴ 이는 외부지원 곡물의 경우도 마찬가지이다. 좋은 벼들

¹³⁴ 이와 관련하여 “군량미 강탈로 굶주리는 북한 협동농장 실태,” 『북한개혁방송』, 2012년 10월; “북, 농민들, 가을 분배 뒤편에 축각,” 『자유아시아방송』, 2013년 10월 1일 참조.

I
II
III
IV
V

에 따르면, 외부지원 식량은 4차에 걸쳐 순차적으로 배정되었다.¹³⁵ 즉, 1차 배정은 인민무력부를 상대로 전체 양의 약 30%, 2차 배정은 특수기관을 대상으로 약 10%, 3차 배정은 주요 공장·기업소를 대상으로 약 10%, 4차 배정은 각 시·군 양정사업소를 대상으로 약 50%가 이루어졌다.

셋째, 각종 토목건설사업 및 각종 잡역에 대한 노동력 제공이다. 이는 조선시대의 요역에 해당한다. 여기서 핵심은 병역과정에서 건설노동이다. 개인별로 병역은 10년 이상이 걸리며, 군 병력의 상당수는 국가적 토목 및 건설 공사에 동원되고 있다.¹³⁶ 국가적 토목 및 건설공사에는 군 병력 이외에도 기업 및 지역별로 차출된 민간인으로 구성되어 준군대식 편제를 갖춘 각종 돌격대가 조직되어 있다. 2011년경 북한이 공식 모집한 돌격대 인원은 45만 명이며, 이외 지방에도 단위별로 돌격대가 존재하는데, 그 인력까지 다 합하면 한 70~80만 명을 넘어갈 것이라 했다. 이와 같은 건설돌격대 이외에도 정기적인 것으로 5월 모내기 동원이 있다. 북한의 청소년들은 봄(30일), 여름(30일), 가을(45일) 동안 농촌지원 활동에 의무적으로 동원된다. 파종과 수확기가 되면 말 그대로 전국·전민적인 농촌지원 활동이 전개된다. 비상시적인 것으로 도로 보수, 거리가꾸기, 기념물 세우기 등에 민간 노동력 차출이 있다.

넷째, 각종 명목으로 중앙 또는 지방의 당·정 기관 사업에 대한 현물 및 화폐지원이 있다. 이는 기업 및 지역별로 차출되는 돌격대에 대한 지원사업, 각종 국가적 건설 및 토목사업에 대한 지원사업, 외화벌이

¹³⁵ “2005년 외부지원 식량 배급순위,” 『오늘의 북한 소식』, 5호, 2006년 9월 19일.

¹³⁶ 이와 관련해서는 다음을 참조. 이대근, “조선인민군의 정치적 역할과 한계: 김정일 시대의 당·군 관계를 중심으로,” (고려대학교 정치외교학과 박사논문, 2000), p. 177. 군대의 경제건설 참여는 다른 시기에 비해 1980년대에 증가했다.

명목으로 산나물과 같은 지역 특산물 납부, 인민군대를 위한 식량 등 각종 지원 등이 있다. 학교의 경우에는 파철 등을 중심으로 한 ‘꼬마계획’이 있다. 꼬마계획은 인민학교 2학년(만 7세)부터 고등중학교 2학년(만 11세)을 대상으로 부과된다. 꼬마계획 할당량은 1980년대에는 1인당 연간 파고철 20kg, 파유리 9kg, 파종이 5kg, 송이버섯 10kg, 싸리상자 2개 등이었다. 2013년 6월 현재 꼬마계획 할당량은 크게 증가하여 일인당 파철 50kg, 파지 5kg, 토끼가죽 10장, 파동·파늬 등 자원이 될 만한 모든 것을 수집하여 제출해야 한다.¹³⁷ 이밖에도 년 초에 퇴비 생산사업이 있다. 앞서의 노동력 동원과 함께 여기의 지원사업은 점차 현금으로 대체되는 경향이 강해진다.

다섯째, 각종 지방마다 광산물, 수산물, 임산물 등 1차 특산물의 수출로부터 얻어지는 외화수입이 있다. 이는 외화벌이 명목으로 주민 개인별로 특산물을 납부하라는 형태를 띠기도 하지만, 보다 본격적인 것은 특수기관의 외화벌이를 통해 이루어진다. 지역마다 각종 광산물, 수산물, 임산물 등 수출 가능한 1차 상품에 대해 특수기관이 수출 원천기지를 조성하고 시장 활동을 기반으로 채취 및 수집 활동을 전개하고, 이를 수출한다. 이러한 수출 활동으로부터 발생한 소득은 이 활동에 개입한 민간업자와 특수기관에 분배되어 특수기관 운영예산과 김정일의 상납으로 사용된다.

여섯째, 각급 관료의 뇌물수입과 상납도 사실상 국가 및 준 국가기관이 유지되는 재정 요소로 기능한다. 재정난에 의해 국가배급체계를 통해 국정가격 배급이 차질을 빚으면서 각급 관료에게 지불되는 임금은 현실성을 상실하게 되었다. 국가가 관료의 생계임금을 보장할 수

¹³⁷- “북한 소년단 등골 휘게 하는 ‘꼬마계획,’” 『자유아시아방송』, 2013년 6월 5일.

없게 되면서 관료에게 암묵적으로 허용한 것은 관료가 공적 권위를 오용하여 자신의 월급을 버는 것을 묵인하는 것이다. 이는 국가가 공무원에게 충분한 월급을 지불할 수 없는 개발도상국가에서 일상적으로 발생하는 현상이다. 따라서 현실적으로 뇌물로 인한 소득은 관료의 봉급의 일부를 구성하며, 그러한 의미에서 국가재정으로서의 의미를 함축한다.

일급제, 북한 국가 및 준 국가기관의 재정 원천에는 수령경제 및 특수기관의 경우 해외 합법 및 불법 활동도 포함된다.¹³⁸ 합법 활동에는 노동력 해외 파견, 식당 등 해외투자, 해외원조 수취, 금강산 및 개성과 같은 특수 운영 수입, 기타 무역 활동으로부터의 수입 등이다. 불법 활동에는 무기, 마약, 위폐, 위조담배, 밀수출 등이 포함된다. 이것은 통상적으로 조세개념의 소득은 아니지만, 공정기관 및 특수기관의 주요한 재정 원천을 구성한다.

3. 재정주체와 조세 및 재정의 원천 간의 상호관계

이 글은 북한의 주요 재정주체로서 네 가지를 구별했다. 공정기관, 특수기관, 정권기관 그리고 민간재정 주체가 그것이다. 그리고 조세 및 재정의 원천으로서 일급 가지를 설정했다. 첫째, 계획경제에서의 화폐 및 현물 형태의 조세, 둘째, 협동농장에서의 곡물 형태의 조세, 셋째, 각종 토목건설사업 및 각종 잡역에 대한 노동력 제공, 넷째, 각종 명목으로 중앙 또는 지방의 당·정 기관 사업에 대한 현물 및 화폐납부, 다

¹³⁸ 이러한 활동에 의한 북한의 외화수입에 대하여 장형수, “북한 2000년대 외화수급 추정,” 『비교경제연구』, 제16권 2호 (한국비교경제학회, 2009)를 참조.

셋째, 각종 지방마다 광산물, 수산물, 임산물 등 1차 특산물의 수출로부터 얻어지는 외화수입, 여섯째, 각급 관료의 뇌물 수입과 상납, 일곱째, 수령경제 및 특수기관의 경우 해외 불법 활동을 포괄한다.

여기서는 재정주체와 조세 및 재정의 원천 간의 상호관계를 세 가지 측면에서 관찰한다. 첫째, 재정주체별 조세 및 재정 원천에 관한 것이다. 둘째, 재정주체 간에 성립해 있는 위계적 관계이다. 셋째, 재정주체별 영역의 상호 중첩에 관한 것이다.

가. 재정주체별 조세 및 재정 원천

첫 번째 주제인 재정주체와 조세 및 재정의 원천 간의 상호관계와 관련해서는 민간재정 주체를 제외한 다른 세 가지 준 공적 및 공적 재정주체와 조세 및 재정의 원천 간의 관계를 서술한다. 이는 <그림 IV-2>와 같다. 여기서 해외 불법 활동은 궁정기관과 특수기관의 재정에만 관련하는 것으로 파악했다.

그림 IV-2 기관별 재정 원천

	계획경제 조세 (현금)	집단농업 곡물	각종 노력 동원	각종 현물외화 기부	1차상품 무역원천	상납 및 부패	불법 활동
정권기관 재정	
특수기관 재정	
수령기관 재정	

I
II
III
IV
V

여기서 일곱 가지 조세 및 재정의 원천이 정권기관, 특수기관 및 궁정기관의 재정에서 차지하는 비중은 다를 것으로 보인다. 예를 들어, 국가의 공적 조세체계 또는 계획체계에 부수하여 존재하는 조세체계를 통해 징수된 국영기업의 국가이득금 등은 대부분 정권기관 재정으로 흡수되는 것으로 볼 수 있다. 특수기관이나 수령기관은 이러한 현금 조세수입에 대한 법적 권한을 가지고 있지 않을 뿐 아니라, 북한의 현실에서 북한 원화 수입은 그다지 중요하지 않기 때문이다.

두 번째 조세 형태인 곡물, 전기, 철강 등 핵심 현물은 3개 기관이 행사할 수 있는 힘의 크기에 따라 배정되는 것으로 보인다. 협동농장이 생산하는 곡물의 최대수요처는 군대인 것으로 보인다. 황장업에 따르면, 1990년 북한 인민군대 150만 명이 소비하는 군량미는 약 500만 명의 북한농민이 소비하는 식량과 같다고 했다.¹³⁹ 전기의 경우를 보자. 황장업에 따르면, 1996년의 경우 전력이 190~200만 kW가 생산되었는데, 이는 전체 경제 소요량의 20%에 불과했다. 200만 kW 전기가 배분된 것을 보면, 190개에 달하는 특수기관에게 80만 kW가 우선적으로 배정되며, 전력수송 중의 손실 20만 kW를 감안하면, 그 나머지가 경제단위에게는 100만 kW만 배정될 수 있었다.¹⁴⁰

세 번째 노력동원은 국가적 토목건설사업으로부터 시작하여 도로 보수 등 지방 각종 기관의 잡무, 수산물 채집 및 광산노동과 같은 특수기관 외화벌이에 이르기까지 다양하게 요구되고 있다. 노력동원 중에서 가장 중요한 것은 군대와 돌격대가 담당하는 국가적 의미를 갖는 토목건설사업인 것으로 보인다. 이러한 점에서 볼 때 노력동원은 가장 우선적으로 정권기관 재정에 대한 기여라고 할 수 있다. 그렇지만 노

¹³⁹ 황장업, 『황장업 비록: 어둠의 편이 된 햇별은 어둠을 밝힐 수 없다』, p. 217.

¹⁴⁰ 위의 책, p. 61.

력동원은 ‘수령’의 특각 건설에도 활용된다는 것을 감안할 때, 수령기관도 수혜자이며, 외화벌이 원천 동원에 군인이 활용되는 경우 등은 특수기관의 재정에 기여하는 것으로 볼 수 있다.

네 번째는 각종 지원이다. 이러한 지원은 다양한 목적과 주체를 대상으로 이루어지고 있다. 먼저 각종 지원은 앞서 설명한 돌격대 노력동원을 보조하는 형태로 이루어지고 있다. 돌격대의 의식주를 보조하는 것이다. 이밖에도 군대 원호물자, 파철 수집과 같은 꼬마계획 수행을 통해 ‘충성의 외화벌이’에 이바지하는 경우 이는 수령경제에 대한 기여가 된다.

다섯 번째는 조세 및 재정의 원천은 외화벌이용 1차 상품의 채취, 가공, 수집과 유통이다. 해산물, 임산물, 광산물과 같은 외화벌이 원천은 주로 수령기관(당 경제)과 특수기관에 의해 장악되고 있다. 정권기관도 일부 참가하기도 하지만, 외화벌이 원천 할당이 권력관계에 의해서 이루어지기 때문에, 참여 비율은 그다지 크다고 볼 수 없다.

여섯 번째는 뇌물상납이다. 수뢰와 상납은 광범하게 이루어지고 있지만, 가장 큰 단위는 당 조직, 인민보안부와 국가보위부와 같은 사찰 및 감시기관일 것으로 보인다. 이는 2000년대 ‘이웃에서 부자로 사는 사람은 누구인가’라고 질문했을 때 ‘당 간부 및 법기관’ 사람이라고 대답한 비중이 가장 크게 나타나는 점에서도 확인할 수 있다.¹⁴¹ 이밖에도 상업적 거래의 단위가 큰 경우에 뇌물도 클 것이라 추정할 수 있다. 1990년대 이후 군부 무역회사가 가장 번성했던 것을 보면 군부 상층에도 상당 규모의 뇌물이 집중했을 것으로 추정할 수 있다.

일곱 번째는 불법 활동이다. 불법 활동의 가장 큰 고전적 주체는 궁

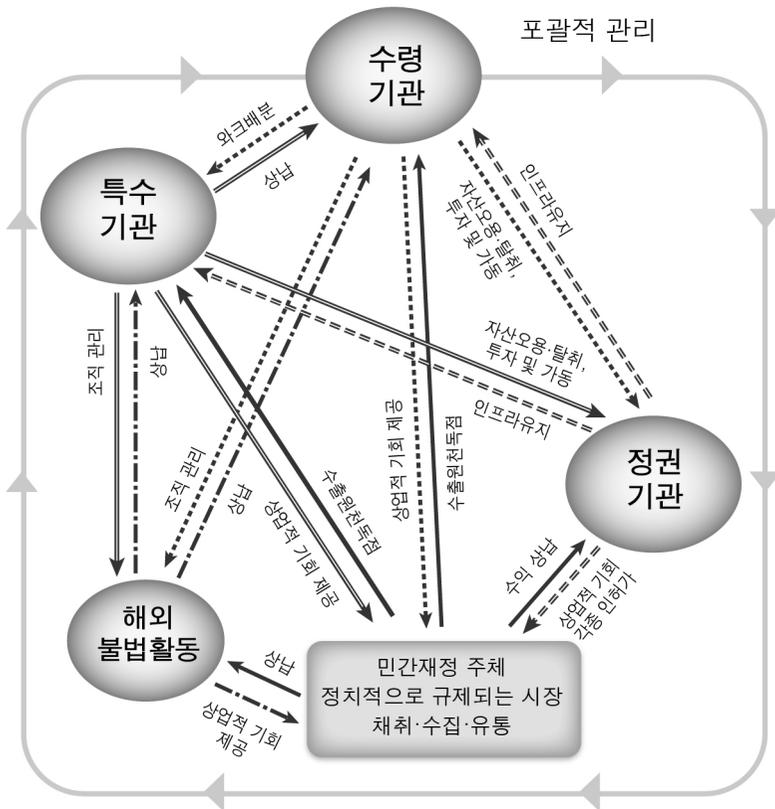
¹⁴¹- 장용석, “북한사회의 시장화와 소득분화,” 『김정은 1년, 북한주민의 의식과 사회변동: 2013 북한이탈주민의식 및 사회변동 조사』 (서울대 통일평화연구원, 2013), p. 44.

I
II
III
IV
V

정기관 그리고 국가보위부인 것으로 보인다. 궁정기관은 무기수출, 마약, 위폐 등의 생산과 유통과 관련이 있으며, 1990년대에 들어서면서 국가보위부와 인민보안부와 같은 경찰기구도 불법적인 큰 거래에 참여했다.

나. 재정주체 간의 위계적 관계

●그림 IV-3 재정주체 간의 위계적 관계



<그림 IV-3>은 재정주체 간의 위계적 관계를 보여준다. 위계적 관계는 수령기관-특수기관-정권기관-민간재정의 4개의 주체로 구성되어 있다.

최상단에는 수령기관이 존재한다. 수령기관은 특수기관, 정권기관, 민간재정에 대해 가장 우월한 위치를 점한다. 수령기관은 특수기관을 워크 배분권을 통해 지배·통제하며, 워크 배분에 상응하는 상납을 확보한다. 수령기관은 설비와 자원을 정치적으로 탈취하거나 오용하는 것을 통해 정권기관을 장악한다. 정권기관은 수령기관의 경제 활동이 유지될 수 있는 기초적 인프라 유지를 담당한다. 수령기관은 민간재정 주체도 장악 및 통제한다. 수령기관은 특히 수출 원천을 채취·수집·유통하는데서 계획경제 바깥에 존재하는 상업적 활동에 의존할 수밖에 없다. 다시 말해, 수령기관이 외화 원천을 동원해야 할 필요가 민간이 상업적 활동을 전개할 수 있는 공간을 만들어 내는 한편, 수령기관은 민간 상업 활동 주체와 권한을 선택적으로 배분할 수 있다. 이를 통해 수령기관은 민간 상업 활동을 지배하고 통제한다. 반면 민간 상업 활동은 수령기관에 수출 원천을 제공한다.

특수기관은 수령기관으로부터 지배·통제당하는 한편, 정권기관과 민간재정 주체를 지배·통제한다. 그 방식은 수령기관이 정권기관과 민간재정 주체를 지배·통제하는 방식과 다를 바 없다.

정권기관은 수령기관과 특수기관에 의해 동일한 방식으로 지배·통제받는다. 정권기관이 민간재정 주체를 통제하는 방식은 각종 인허가권을 행사하여 민간재정 주체에게 차별적으로 상업적 기회를 부여하는 것을 통해 나타난다. 정권기관에 속한 기관이나 기업소는 각종 인허가권 행사를 통해 상업적 기회를 제공하고 그 이득금의 일부를 취하거나, 공적 설비와 노동력을 민간업자에게 대여하는 대신 그 비용을 징

I
II
III
IV
V

수하는 방식을 취한다.

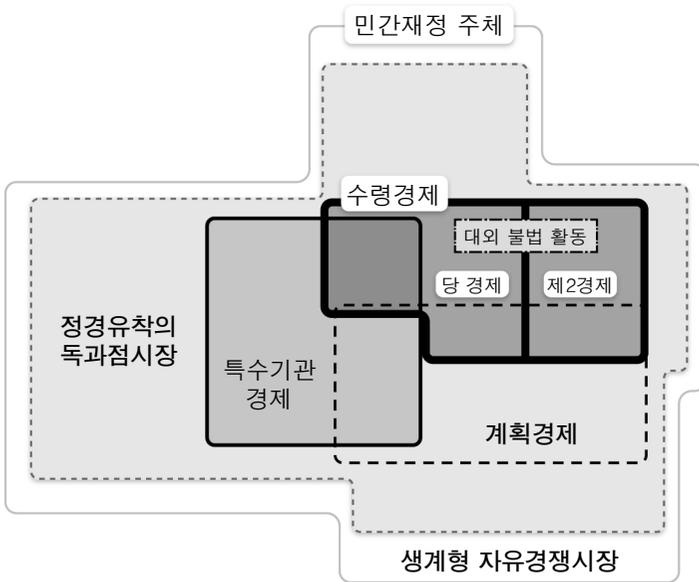
해외 불법 활동에는 수령기관과 특수기관이 참여한다. 이러한 불법 활동의 주체와 수익 원천 사이에는 다양한 관계가 존재한다. 무기판매, 위폐생산의 경우처럼 수령·특수기관 자체에 의해 수행되기도 한다. 마약 및 가짜 담배 생산은 수령·특수기관이 민간재정 주체를 매개하는 시장적 생산과 유통을 활용한다.

이와 같은 전체 과정은 이러한 체계에서 최상위 독점자인 ‘수령’에 의해 포괄적으로 관리된다. ‘수령’은 초 집중화된 정치권력을 바탕으로 다양한 방식으로 수령기관-특수기관-정권기관-민간재정 주체 사이에서 경제적 특권 및 이득의 재분배를 규정할 수 있다. 물론 ‘수령’이 아무리 절대적 권력을 가지고 있다고 해도 경제의 흐름을 완전히 자의적으로 조종할 수는 없다. 그러나 ‘수령’은 경제의 흐름에 편승하고 개입하면서, 궁극적으로 최상위 독점자인 ‘수령’의 소득이 극대화될 수 있는 방향으로 경제의 구성과 흐름에 영향을 끼칠 수 있다. 예를 들어, ‘수령’은 수령기관-특수기관-정권기관 사이에서 워크 배정을 변경시킬 수 있다. 또한 ‘수령’은 주기적으로 무역회사의 통폐합과 대형화를 유도하여 감시를 용이하게 할 수 있다. 이를 통해 ‘수령’은 하부 기관의 수익 상태에 대한 투명성을 증가시키고 적절한 상납이 수행되도록 관리·감독한다. ‘수령’은 또한 필요에 따라 시장을 억압하고 국가부문의 강화를 도모하는 또는 그 반대 방향의 정책을 통하여, 그 때 그 때 ‘수령’에게 상납분이 극대화될 수 있도록 간섭 및 조정할 수 있다. 물론 ‘수령’이 이러한 모든 시도에서 반드시 성공하는 것은 아니지만, ‘수령’은 다른 기관에 대해 권력 상으로 절대적 우위를 차지하고 있기 때문에, 상당한 영향을 미칠 수 있다.

다. 재정주체별 영역의 중첩

4개의 재정주체는 다른 것과 별개로 독립하여 존재하지 않는다. 4개 재정주체 사이의 권력 위계에 따라 보다 강한 재정주체가 보다 약한 복수의 재정주체를 일부 장악하는 방식으로 그 영역이 상호 중첩하고 있다.

●그림 IV-4 재정주체별 영역과 상호중속관계



가장 강력한 재정주체는 수령기관이고 그 중에서도 당 경제이다. 당 경제는 다른 여러 재정 주체의 일부를 중속적으로 포섭하여 장악하고 있다. 당 경제는 같은 수령재정 주체인 제2경제(군수경제)를 재정적으로 지배한다. 당 경제는 또한 워크권 분배와 그에 대한 상납관계를 통

I
II
III
IV
V

해 특수기관 재정을 일부 장악하고 있다. 당 경제는 정권경제의 일부를 탈취하거나 실질적으로 장악하고 있다. 또한 당 경제는 원천 동원 과정에서 시장관계를 활용하고, 시장 민간재정 주체와 장악 및 협력관계를 가지고 있다. 해외 불법 활동 역시 당 경제를 핵심으로 한다. 제2 경제 기관은 특수기관, 정권기관, 시장의 민간재정 주체에 대해 당 경제와 유사한 관계를 형성한다.

특수기관 역시 수령기관, 정권기관, 민간의 재정과 중첩성을 가지고 있다. 특수기관은 정권기관 경제의 일부를 찬탈하거나 그 설비와 노동력을 무단으로 활용한다. 특수기관의 상층부분은 보다 정치적이고 행정적으로 조직·운영되고 있지만, 그 중 하층 부분은 현저하게 시장적 조직과 운영을 보여주며, 이는 아래로 갈수록 더욱 강력하게 나타난다. 특수기관의 주요 경제 활동은 수출 원천이 되는 1차 상품의 채집·수집·유통 및 수출로 이루어져 있는데, 이러한 수출 원천 동원을 주축으로 하여 광범하게 상업적 활동이 전개되고 있다. 따라서 특수기관의 경제 활동은 다른 경우에 비하여 가장 상업적이고 시장적으로 전개되고 있고, 이를 터전삼아 그 주변에 가장 두터운 민간 상인층이 형성되어 있다. 이 과정에서 수령기관 및 정권기관의 경제에 비하여 시장화가 더욱 진척되어 있다.

정권기관 재정은 수령경제기관 및 특수경제기관에 완전 및 불완전 침탈 및 피장악 과정을 통해 다른 기관의 경제와 중첩하고 있다. 정권기관경제는 인허가권 발급을 지렛대로 하여 상업적 활동의 기회를 제공하는 한편 그러한 활동에 대해 지배적 위치를 차지하면서 중첩하고 있다.

민간재정 주체의 탄생 배경이 되는 시장은 이처럼 수령기관, 특수기관 및 정권기관에 의해서 대부분 장악 및 조정당하고 있다. 그러나 장

약당하지 않는 부분도 있다. 그것은 생계형 생산과 유통 부분에 한정한다. 이 부분은 위계적 독과점으로 구조화되어 있는 북한시장에서 가장 아래 부분에 위치하며, 말 그대로 자유경쟁이 발생하는 시장이다. 북한시장의 상층은 수령기관, 특수기관, 그리고 부분적으로 정권기관이 운영하는 회사에 의해 장악된다. 이들 회사는 모체 기관의 정치권력의 크기에 따라 상이한 크기의 독과점 이윤기회를 보장받는다. 중간층 상인은 지방 권력 또는 중간 권력과 유착하면서 그에 상응하는 이윤기회를 확보한다. 그러나 하층의 생계형 생산과 유통은 사실상 자유경쟁 속에서 이루어지며, 하급 관료의 보호와 수탈에 노출되어 있다.

4. 국가 및 국가기관 예·결산의 실제

계획경제의 점진적 형해화 과정은 계획경제적 예산개념의 순차적 형해화 과정과 일치했다. 예산개념이 통념적인 사회주의 계획경제의 범주를 벗어나기 시작한 것은 ‘70일전투’가 벌어졌던 1974년이였다. 이후 ‘판문점 도끼만행사건’이 발생했던 1976년부터 본격적으로 탈선하여 사로청이 ‘속도전청년돌격대’를 조직하여 북부철길공사를 시작했던 1985년부터 기본적으로 변질되어 ‘계획경제 형해화’에 도달했다. 구 소련이 해체된 다음 해인 1992년부터는 계획경제 실질 자체는 완전 파탄, 형태 해체의 위기에 이르렀다. 이후 2006년 1차 핵실험에 이르는 15년 동안 혹독한 경제파탄이 방치되었지만 그 가운데서도 ‘강성대국’이라는 표제 하에 ‘핵보유의 국제적 과시’가 정권의 유일목표로 등장했다. 2012년을 분수령으로 3대 세습이 유발했던 정치적 권력교체기의 혼란이 얼마간 진정되었다. 그러나 이미 기능과 역할을 상실했지만 정

I
II
III
IV
V

치적 필요에 의해서 그 제도가 인위적으로 연명되고 있는 계획경제는 형해화된 채로 살아있다.

앞서 설명하였듯이 현재의 북한에서 국가재정은 분열된 상태에서 그 안에 다양한 현상을 포괄하고 있다. 물론 여전히 4월 경에 연례적으로 열리는 최고인민회의에서 국가재정의 예·결산이 발표되고 있다. 그런데 이러한 예·결산의 공식 발표는 ‘유령(幽靈)’적인 것이어서 그 안에 여러 복잡한 비밀을 간직하고 있다. 이는 현재 북한에서 계획경제가 ‘살아있는 골동품’이라는 상황을 예·결산상으로 표현한 것에 다름없다. 여기서는 보다 광의적이고 보다 현실적 개념에서 북한의 재정을 예·결산을 분석하고자 하는데, 그러자면 앞서서 설명했던 국가재정의 분열상태를 전제해야 한다.

계획경제와 공식발표 예·결산이 형해화되었지만, 외피를 유지하는데는 이유가 있다. 현 북한 집권계층 이해관계에서 보수성과 온건성의 이중성 때문이다. 현재 북한 집권계층은 계획경제가 비록 형해화되었지만, 그 골격을 해체하는 것은 기득권의 지속적인 보장을 위협하며 국가와 정권의 위기를 자초하는 것이라고 간주한다. 이것이 보수성이다. 반면, 현 집권계층은 기득권을 완만한 경제개혁을 통해 이를 보다 영구적인 사유경제로 변환시키고자 한다. 이것은 온건성이다.

이러한 이중성 때문에 북한 경제제도는 공식적으로 비록 계획경제의 틀을 유지하고 있지만 의도적으로 부실한 상태에서 유지된다. 집권계층은 국민경제를 희생하면서 자신의 수익을 편파적으로 증대시키는 방향에서 계획경제의 제도와 규칙을 활용하고 있다. 집권계층이 계획경제제도와 규칙을 기득권 보존에 유리한가 불리한가에 따라 편의적으로 적용하기도 적용하지 않기도 한다. 이러자면 계획경제를 형해화한 채로 유지하는 것이 계획경제를 원상복구하여 제대로 가동하는 것

경우, 또한 아주 없애는 경우보다 집권계층에게 이득이 된다. 이 때문에 법적·공식적으로는 계획경제의 체계와 규율이 존재하지만 국가와 경제 간 그리고 사회와 경제 간의 연계는 ‘비사회주의화’에 의해 채색되어 있고 적극적 부정부패의 온상이 된다.

계획경제의 부실체제 유지·운영에 따른 최대수혜자는 기득권을 장악한 집권계층이며, 최대피해자는 국민 대중과 국가이다. 이러한 양자간 관계를 표현해주는 대표적 지표가 바로 국가예산이라는 공통항이다. 북한의 현재 상태는 비정상 혹은 과도 상태로서 정상 국가 혹은 정상 제도 하에서의 예산과 정규적 국가의 형태와 제도는 존재하지 않는다. 따라서 정상 상태에서의 예산과 북한과 같은 비정상 상태에서의 ‘예산’은 비록 둘 다 발음은 같을 지라도 그 개념 구성상 현저한 차이를 보인다. 하지만 여기서는 번거로움을 피하고 논의 상 편의를 위하여 이하에서는 북한의 ‘예산’도 인용부호 없이 그냥 예산으로 표기한다.

현재 북한의 비정상적 경제상태를 감안할 때, 북한의 예·결산 성격 혹은 그 형식이나 내용에 관하여 논하고자 하는 경우에는 일련의 문제를 보다 명확히 설정하고 들어갈 필요가 있다. 북한에서 현실정의 차별성의 특징을 식별하고 분석하기 위해 여기서 다루는 문제는 다음과 같은 여덟 가지이다. 첫째, 국가와¹⁴² 각 국가의 기관들에 있어서 예산의 현실적 정의, 둘째, 국가 및 (중앙 및 지방) 정부의 예산수입과 지출,

¹⁴² 이하 ‘국가’와 ‘국가의 소속기관’의 양자를 합쳐 ‘국가기관’이라고 부르도록 한다. 이로써 국가와 중앙·지방 정부 등을 그 기관과 구별한다. 또 국가의 기관들을 통틀어 언급하는 경우에는 대표적으로 그냥 ‘기관’이라고 하겠지만 그 여러 가지 유형을 각각 언급하는 경우에는 그 상세 전형을 ‘기관’, ‘단체’, ‘군부대’, ‘기업’ 및 ‘단위’ 등으로 부른다. 상세유형에서 기관의 대표적인 것은 국방위, 내각, 행정기관, 사법기관 등이며, 단체의 대표적인 것은 각급 당 및 그 부처들, 근로단체, 사회단체 등이다. 또 군부대는 ‘제****군부대’라는 호칭을 가진 군사적 조직들, 기업은 공장, 협동, 기업소 등으로 분별되는 각종 경제조직들이다. 단위의 대표는 교육, 보건, 과학기술 등 활동과 관련된 문화조직들이다.

I
II
III
IV
V

셋째, 기관의 예산수입 구성, 현실예산, 공식예산 및 자구예산, 넷째, 기관 예산수입의 법적, 당적 및 경제적 근거, 다섯째, 기관 예산수입의 실태, 예산비율, 여섯째, 기관별 예산관리, 지출과 결산, 일곱째, 국가예산의 관리 및 운영과 내각의 역할, 여덟째, 국가결산과 총결심의가 있다.

가. 국가기관 ‘예산’의 현실적 정의

앞서 북한에서 국가기관의 예산은 이중적으로 이루어진다는 설명했다. 국가로부터 할당받는 공식예산과 함께 자체 활동을 통해 마련된 예산이 따로 존재한다. 이에 따라 여기서는 예산개념을 두 종류, 네 가지로 설정한다. 먼저 공식예산과 자구예산을 구별해야 한다. 공식예산과 자구예산을 합하면 현실(現實)예산인데, 그 수치는 최고인민회의에서 공식발표되는 국가예산과 일치하지 않는다.

북한의 국가기관은 여전히 국가로부터 공식예산을 배정받는다. 이는 비록 형해화되었지만 계획경제의 성격을 띠고 제공된다. 즉, 공식예산은 계획경제의 원칙에 따라 화폐와 화폐 형태의 두 가지 범주로 해당(재정금융) 단위의 은행계좌에 숫자로라도 반드시 명목상 배정된다. 여기서 화폐 형태란 각종 행표, 공급카드, 공급대장, 배급표, 공급지도서 등으로 이루어진다. 이는 북한의 계획경제에 기반한 상업금융상의 사유동성(擬似流動性)¹⁴³ 수단이라고 할 수 있다.

하지만, 북한에서 계획경제의 형해화는 구체적으로 공식예산의 형해화, 예산의 형해화는 심지어 재정통계의 형해화를 수반했다. 구체적으

¹⁴³-현재 계획경제는 형해화된 제도이기 때문에 행표, 공급카드 등의 계획경제적 상업금융상의 수단도 형해화되어 있다. 그렇지만, 북한당국은 여전히 행표, 공급카드 등을 발행하면서 마치 이것들이 과거와 같이 “아무 손실 없이 즉각 화폐나 현물로 전환될 수 있는 것”처럼 유통시킨다. 이처럼 (상업금융상) 유동성이 (국가권력에 의해) 강제 의사(強制擬似)적으로 부여된 화폐 형태를 의사유동성으로 개념정의할 수 있다.

로 보면 소비기관에 배정된 그 분배분(특히 화폐 형태적 분량)이 실물 경제나 외환(外換) 거래 장(場)에서는 화폐적으로 산(生) 교환가치와 산(生) 기능이 상실된 숫자일 뿐으로 사실상 ‘화폐 형태의 형해화’ 현상을 나타내고 있다. 이처럼 공식예산이 무력화·무책임화되어 있기 때문에, 공식예산과 관련된 법, 제도 및 규정들도 실질적으로 형해화되어 있다. 공식예산의 무효화 그리고 관련된 법, 제도 및 규범의 형해화는 계획경제를 완전 파탄시킬 위험이 있는데, 이를 방지하는 것이 ‘비사회주의적 현상과의 투쟁 조항(이하 비사조항)’과 같은 잠정적 사법통제 규정이다. 사법통제 규정은 현실에서는 준수가 불가능한 사문화된 법, 제도 및 규범이 마치 살아있는 것처럼 간주하면서 그 위반을 단속한다. 이는 죽은 계획경제가 마치 살아있는 것처럼 보이게 하는 흡사 만병통치약처럼 작동하고 있다.

그리하여 자연히 현실 기관의 실질 활동은 이른바 자구예산을 필요로 한다. 자구예산은 자체구입(自體購入)예산, 자체예산 등 여러 가지로 불리지만 여기서는 자구예산이라고 한다. 자구예산은 구체적으로 공식예산의 현실적 부족분을 기관별 자력갱생(自力更生) 활동으로 구입해 들여다 충당하는 몫을 의미한다. 그런데 기관별 자력갱생 활동은 ‘와크’의 규제를 받는다. 와크는 (김정일·김정은) 방침적, 당적 및 법적으로 3중 승인된 이른바 국가 배정(配定)과 기한(期限)을 설정함으로써 자력갱생 활동의 범위를 제한한다. 그런데 자구예산은 비사조항에 따라 기관외의 감사나 법, 규정 등의 통제를 받고 있지만, 기관 내 감사나 운영질서에 관한 규칙으로부터 자유롭다. 이처럼 내부 통제가 부재하다는 것은 자구예산의 조성과 사용에 대해 투명성의 사각지대가 존재함을 의미한다. 재정 감사와 관련된 내외의 실정을 보면, 관행법과 공식 규칙 사이에 현저한 차이가 있다. 따라서 기관의 경제적 대내외

I
II
III
IV
V

적 상황은 완전히 다른 판국, 다른 양상을 띠고 있다. 즉, 외적으로는 공식 규칙을 지키는 것처럼 보이지만, 내적으로 실질적으로는 그와는 완전히 다른 관행법을 따르고 있다.

끝으로, 소여 기관에서 현실예산이라는 것은 그 공식예산과 자구예산을 합제한 것을 가리킨다. 단, 여기서 주의할 점은 이 현실예산의 숫자는 국가나 정부의 은행, 세관, 통계국, 재정당국, 내각 및 최고인민회의에 취합되는 이른바 국가예산의 그것과 다르다는 점이다. 그 근본원인은 정치적으로 형해화된 계획경제를 보존·유지함에 따른 ‘재정통계의 형해화’ 때문이다. 현실예산은 명목적인 공식예산과 수입으로써의 국가예산과 질적으로 구별되는 것이다. 북한 계획경제 형해화를 보존·유지시켜주는 본질적 현상 중의 하나는 바로 이처럼 국가예산과 현실예산을 통일적으로 지도·관리할 제도적 기제가 부재하다는 점이다.

나. 국가 및 (중앙·지방) 정부의 예산수입과 지출

공식예산과 국가예산을 한편으로, 또 현실예산과 자구예산을 다른 한편으로 놓아 북한의 재정주체는 크게 국가와 기관으로 분류한다. 여기서는 북한 국가의 예산수입과 지출에 대하여 보기로 한다. 우선, 계획경제의 형해화를 반영하여 그 예산내역은 화폐와 화폐 형태의 수입 및 지출로 구성된다. 회계연도 예산의 화폐량과 화폐 형태량의 합계가 북한의 예산총화로 된다.

그 형해화로 인하여 북한재정은, 그 예산수입과 지출상 회계연도에

$$\textcircled{1} (\text{화폐량})_{\text{지출}} < (\text{화폐량})_{\text{수입}}$$

을 달성할 목적으로,

② (화폐 형태량)_{지출}>(화폐 형태량)_{수입}

이라는 수단을 선택하여 ‘건전’ 운영상태를 유지해야 한다.

그 화폐 형태는 강제 존속적 계획경제 영역, 특히 군수 영역, 동원 영역 및 강제 무보수노동(이하 강무) 영역 등처럼 정치성 경제통제 규율이 여전히 기능하는 영역에서 내부결재용으로 주로 통용시키고 있다. 군수, 동원 및 강무(이하 군동강)영역은 그 점유율(군동강 비율<1) 상 차이가 날 뿐 모든 경제조직에 다 분포되어 있다. 군동강 비율은 다음과 같이 표시될 수 있다.

③ 군동강 비율=(화폐 형태량/국가예산)

그리고 화폐는 계획외적 경제 영역, 특히 무역, 장마당, 비사거래¹⁴⁴ 처럼 계획경제성이 아니라 시장성 원리로 작동하는 영역에서 기본적으로 통용된다. 이 영역의 점유율을 ‘시장성 비율’(<1)이라고 부르면 계획경제 형해화의 모든 경제현상에 관련한 제한등식, 즉

④ (군동강 비율) + (시장성 비율)=1

이 성립한다. 여기서 시장성 비율은 다음과 같이 표시할 수 있다.

⑤ 시장성 비율=(화폐량/국가예산)

따라서 제한 ④속에서 목적 ①을 달성하기 위하여 수단 ②를 선택지로 가지는 형해화된 재정정책은 (회계연도) 예산 수입/지출 관계식

¹⁴⁴ ‘비사회주의 현상’에 분류되는 경제적 거래임. 세금이 존재하는 외국의 경우 지하경제에 비유된다.

I
II
III
IV
V

$$\textcircled{6} (\text{화폐량})_{\text{수입}} - (\text{화폐량})_{\text{지출}} = f[(\text{화폐 형태량})_{\text{지출}} - (\text{화폐 형태량})_{\text{수입}}]$$

여기서 f 는 ‘세탁함수’로 표시되는 ‘화폐 형태의 화폐에로의 세탁경제’를 국내에서 운영하게 됨을 보여준다. 이와 같은 계획경제와 계획외 경제의 모순적 난맥운영이 구조화되어 지속적으로 유지될 수밖에 없음을 의미한다.

다. 기관의 예산수입 구성: 현실예산, 공식예산 및 자구예산

앞에서 기관의 예산수입은 구성은 관계식

$$\textcircled{7} (\text{현실예산}) = (\text{공식예산}) + (\text{자구예산})$$

으로 표시됨을 이미 보았다.

그 공식예산 내용은 기본적으로 화폐 형태이다. 반면 자구예산은 기본적으로 화폐(원화 및 외화)이다.

국가수준에서 식 ⑥에 따른 국내세탁이 국가재정의 기본성격이었듯이 국가에 직속되는 기관 영리의 주요성격도 역시 비슷하지만, 구별되는 특징은 ‘화폐 형태→화폐’의 정방향 세탁뿐만 아니라 ‘화폐→화폐 형태’의 역방향 세탁도 해야 한다는 것이다. 왜냐하면, 기업 활동 범위는 계획경제와 계획외 경제 두 영역을 포괄하고 있기 때문이다. 이것을 기업세탁이라는 개념으로 구별한다.

이렇게 함으로써 공식예산을 ‘소비’하는 기관은 화폐역상 국가계획분을 수행하고 그 분량을 초과하는 잉여화폐량으로써는 지속적 기업 운영을 위한 최소 유보(留保)자금, 즉 자구예산도 확보할 수 있다.

참고로 화폐 형태의 액상계획은 기관으로서는 난제가 아니다. 그 원

인은 기관들의 그러한 수요에 맞추어 형성된 화폐 형태 시장, 즉 일종의 ‘금융상품 시장’ 같은 것이 편리하게 이미 존재하여 기능한다는 데 있다.

특이한 것은 기관은 그 유보자산을 현금보다는 각종 기술, 자재, 원료, 부동산, 신용, 특별이 등과 같이 계획외적으로 또한 유동성 자원의 형태로 보유하기를 선호하는바, 이것 역시 계획경제의 형해화와 비사투쟁이 낳은 현실태이다.

라. 기관 예산수입의 법적, 당적 및 경제적 근거

이처럼 북한 경제제도는 형해화, 국내 세탁, 그리고 비사투쟁이라는 세 가지 축으로 돌아가고 있다. 형해화 때문에 국내 세탁이 공공연한 비밀로 묵인조장 되고 있지만, 북한정권은 기관의 예산수입, 특히 자구 예산수입 활동을 통제해야 한다. 통제하지 못하는 경우, 첫째, 자구 예산을 위한 활동이 극도로 무질서하게 전개되면서, 북한 내부의 현존 질서가 심대하게 위협받을 수 있고, 둘째, 그 수익의 대부분이 기관예산이 아니라 부정부패를 통해 정권 외부로 유출될 것이다.

자구예산을 통제하는 방법에는 두 가지가 있는데, 하나는 비사투쟁이고 또 다른 하나는 워크이다. 워크는 이중적 성격을 갖는다. 워크는 기관별로 자구 활동을 통해 액상계획을 달성하도록 해주는 원천임과 동시에 자력갱생 활동을 엄격히 제한하는 수단이기도 하다. 한편에서 워크는 자구 활동을 (김정일·김정은) 방침적, 당적 및 법적으로 보장하는 3중 담보로써 강력한 특권을 발생시킨다. 다른 편에서 워크는 자구 활동을 3중 통제 속에 제한하는 장치인데, 보위부를 비롯한 북한 사법당국이 주도하는 비사투쟁은 워크 질서의 위반을 적발·단속하는 것을 기본 목표로 한다.

이와 같은 와크 제도는 중앙 편중성을 떨 수밖에 없으며, 결과적으로 기회와 모든 편의, 이윤의 과두독점을 부단히 재생산하고 있다. 이는 북한경제의 규모 감축 및 비활성화의 적극적 원인으로 작동하고 있다. 그 이유는 세 가지이다. 첫째, 와크 제도는 상업적 활동과 투자의 기회를 집권계층에 유리하게 제한하며, 북한경제를 권력자 중심의 경쟁없는 독과점체제로 만들고 있다. 둘째, 와크 제도는 생산성 증가를 위한 생산적 투자가 아니라 정치권력에 영향을 미쳐 와크를 획득하고자하는 정치적 투자를 조장한다. 와크를 획득하려면 개인과 기관이 벌어들인 수익은 생산성 증가 목적이 아니라 뇌물 증대를 위해 투자해야 하며, 와크 획득 노력은 시장경쟁이 아니라 치열한 정치권력적 경합을 발생시킨다. 셋째, 와크 제도가 함축하고 있는 정경유착과 경제 활동의 정치권력에의 종속성, 상업기회 획득과 유지를 위해 뇌물과 상납의 필요성, 공적 기관과 사적 활동의 미분리성 그리고 내부 감사 부재 등 불투명성은 권력의 경제적 부정부패의 근원으로 기능하는 악순환을 형성하고 있다.

마. 기관 예산수입의 실태

애초에 와크 제도는 국가기관의 자구 활동을 수령과 중앙권력의 견지에서 엄격하게 제한하고 통제하는 것을 목적으로 출발했다. 그러나 실제에 있어서 와크는 중앙통제를 벗어났고, 계획경제의 바깥에서 광범하게 상품화되었다. 다시 말해, 와크는 원래 의도와는 반대로 불법적으로 다른 용도로 전용(轉用)되고 있으며, 와크 제도가 불법성을 구조적으로 유발하는 근원으로 기능하고 있다.

그러면 와크를 획득한 소여 기관의 예산수입은 ‘불법성’과 구조적으로 어떻게 연계되어 있는가? 광업, 선광·제련업 부문을 사례로 보자.

해당 기관은 방침과 당적 및 법적으로 보장된 와크의 3중 담보를 기반으로 자구 활동을 할 수 있는 것에 대한 반대급부로 두 가지 통로로 재정적 기여를 되돌려 주어야 한다. 이것은 와크 획득에 대한 재정적 역회로(逆回路)라고 할 수 있다. 첫째 회로는 와크 획득 기관이 방침 기구와 당, 입법기구에서 주로 화폐 혹은 유동성 자원의 형태로 예산수입을 흘려보는 회로이다. 둘째 회로는 행정이나 내각(재정기구)으로 주로 화폐 형태로 각각 예산수입을 되돌려 흘러 보내는 회로이다. 이러한 둘째 회로는 '계획경제'의 영역에 속한다.

이처럼 와크 획득에 대한 재정적 역회로의 구조에 따라 경제구조를 분류하면, 형해화 분기(分岐)와 주류 분기로 나누어 볼 수 있다. 재정적 역회로 중에서 와크기관이 주로 화폐 형태로 예산을 상납하는 부문은 계획경제 회로인데, 이 부문은 형해화되어 있다. 따라서 이를 형해화 분기라고 할 수 있다. 다음으로 와크가 실제로 효력을 발휘하는 계획외 경제와 관련된 부문을 주류 분기라고 칭할 수 있다.

현재의 북한에서 계획외 경제, 즉 주류 분기는 형해화 분기를 외피로 필요로 하고 있다. 주류 분기는 상주류(上主流)와 하주류(下主流)로 구분해 볼 수 있다. 상주류는 경제외적 경제의 상층구조로 와크의 배분과 획득이 이루어지는 부문을 지칭한다. 하주류는 국가-정권 차원에서 고수되는 형해화된 계획경제제도를 기반으로 개별 국가기관이 예산 활동을 수행하는 것을 지칭한다. 예를 들어, 광업, 설탕·제련 등에 관련된 해당 기관은 와크를 담보로 하여 계획외적 영역에서 비사조항을 침해하지 않는 사각지대에 현물자원을 할당하고, 그 공간에서 계획외적으로 화폐 경영을 수행한다. 이로부터 획득된 화폐 이윤은 일부가 기업자금으로 유보되고, 다른 일부가 직접 상층의 주류분기로 역류된다. 또 다른 일부는 기관의 기업세탁을 통하여 환치된 화폐 형태로서

I
II
III
IV
V

형해화 분기, 즉 계획경제로 역류된다. 계획경제와 계획외 경제의 양자를 융합하여 표면상의 범주로 ‘국가예산’ 계획이 설정되고 있다. 그런데 이러한 국가예산은 전 사회적 이익은 외면하고 단지 정권유지 기능의 최저수준 보장이라고나 할 성격을 띠고 있다.

화폐로 유보된 기업수입은 개인투자와 기관투자로 다시 갈라진다. 현실적으로 기관은 기업자본을 기본상 개인투자로 조달한다. 개인투자자는 상주류에 서 있는 권력형과 하주류에 서있는 일반형으로 다시 갈라진다. 그런데 개인투자자 중에서 결국 기득권 세력 출신의 권력형 개인투자자의 비중이 급격히 증대되고 있다. 그 이유는 상주류에 기원을 둔 권력형 투자자를 하주류의 일반형 투자자에 비해 현저한 특혜를 누리고 있기 때문이다. 소유형태상으로 분류해 볼 때 개인투자자는 비공식 개인소유, 기관투자는 국가소유가 아닌 일종의 ‘집체소유’로 잠정 분류가 가능하다. 이러한 사정은 물류업이나 무역, 상업 등에서도 그대로 적용된다.

바. 기관별 예산관리: 예산의 구성 비율과 지출 및 결산

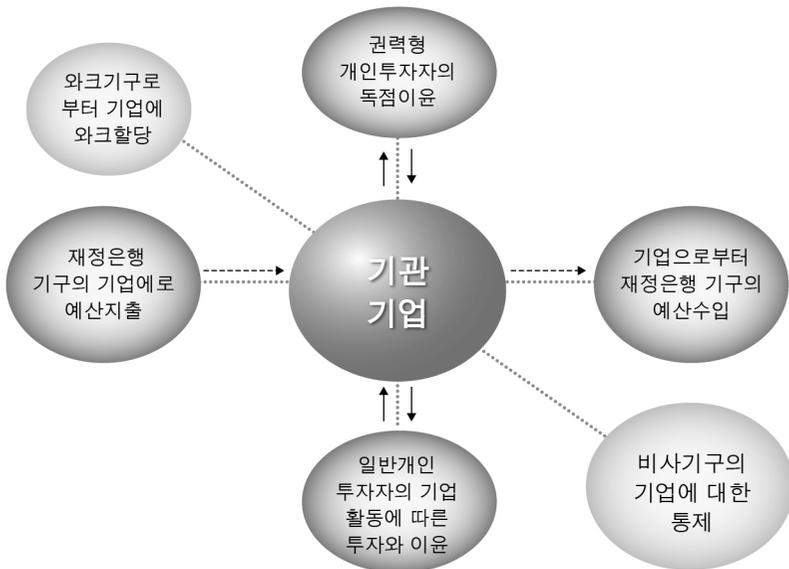
현재 북한에서 재정금융제도는 계획적인 것과 계획외적인 것, 그리고 화폐, 화폐 형태, 현물 유동 자원이 혼합된 난맥경영을 특징으로 한다. 현재 북한에서 기관기업은 전적으로 계획경제적 기제 밖에서 활동하는 것은 불가능하며, 따라서 기관기업의 예산관리는 ‘계획경제’의 형태를 띠는 예산관리 항목을 포함할 수밖에 없다. 그러나 현실의 기관기업 예산관리가 형해화된 계획경제와 화폐 형태 예산에만 의존할 수 없기 때문에 화폐 및 현물 자원의 형태로 자구예산을 마련해야 한다. 이 같은 난맥경영 때문에 첫째, 기관별 예산은 그 전체적 양상을 정연하게 정량적으로 표시하는 것은 사실상 불가능하다. 둘째, 기관별 예산

관리는 계획적인 것과 계획외적인 것을 통합한 전체로서의 재정구조를 바탕으로 파악해야 한다.

앞서 설명한 바와 같이 기관의 예산수입은 세 가지 형태로 이루어져 있다. 첫째, 계획경제 제도상의 국가계획 관리, 둘째, 비사제도상의 워크계획 관리, 셋째, 개인투자 관리가 그것이다. 이것을 흐름도로 표시하면 <그림 IV-5>와 같다. 이 그림에서, 가로방향은 계획경제 영역의 형해화 분기가, 또 수직방향 아래쪽은 계획외 경제 영역의 하주류 분기가, 그리고 위쪽은 동 영역이면서도 특권경제라고 분류할 상주류 분기가 차지하고 있다. 그 안의 화살표는 실선의 경우 화폐 출입 흐름을, 점선은 화폐 형태의 출입 흐름을 의미한다.

기관기업은 이 세 가지 분기에서 총합적으로 예산의 결산을 다 맞추어야 정상 관리가 된다.

●그림 IV-5 예산수입의 흐름



사. 국가예산의 관리 및 운영에서 내각 등의 역할

국가예산의 관리나 운영은 결국 기관기업들의 예산수입과 지출을 총합한 것으로 볼 수 있으나 그 정량적 고찰은 거의 원리적으로 불가능하다. 단 피해 나갈 수 없는 점은 내각이나 재정당국, 통계당국, 은행을 어떻게 자리 매김하느냐 하는 질문이다. 앞서의 흐름도가 보여주는 바와 같이 내각이나 재정, 은행 등의 기능상 역할은 그 화폐 형태의 회전을 통하여 형해화된 계획경제를 일반적으로 허물어지지 않게 유지·관리하는 것으로 볼 수 있다. 사실상 현실적 정의에서 내각 사무국, 재정성 부처들, 또 은행도 구체성을 부여해 놓고 보면 그 역할은 다른 기관기업과 다르지 않는 단지 하나의 기관기업에 불과하다고 할 수 있다. 따라서 화폐 형태로 전체적 경제상황을 마치도 ‘계획경제 통제 인프라’로써 운영하는 역할이 곧 내각 등 계획경제기구이라 볼 수 있다.

아. 국가결산 및 총결심의

최고인민회의의 총결심의나 재정당국의 기관기업에 대한 검열 등에서 화폐 형태의 결산이 이루어진다. 그런데 그 화폐 형태의 양과 실제 화폐양 사이에 일정한 통계적 상관성이 존재하는 것으로 보인다. 따라서 만약 우리가 화폐와 화폐 형태 사이의 통계적 상관성을 알고 있다면, 최고인민회의나 재정당국에 의한 화폐 형태 결산이 실제에서 화폐적으로 어떤 의미를 가지는가를 간접적으로 추론할 수 있을 것이다. 단, 워크기구와 특권경제, 권력형 개인투자자는 내각이 관장하는 계획경제 통제인프라의 가동이 발생시키는 혜택과 더불어, 계획경제외적으로 병행된 직접 투자로부터의 혜택을 받고 있는 등 종합적으로 최대화된 이윤을 수혜하고 있다고 보면 충분하다.

V

결론

북한의 조세 및 재정체계는 매우 독특한 양상을 보여준다. 두 가지 특징을 들 수 있다. 첫째, 국가재정의 분열이다. 물론 북한에도 현대적 조세 및 재정체계가 존재한다. 이는 계획경제의 통합적 일부를 구성하면서, 통일적 국가재정의 기반이었다. 그러나 북한에서는 각 국가기관 별로 그 기관의 공적·정치적 권능의 규모에 부응하는 특권적 상업 활동을 통해 기관 재정의 일부를 자체로 조달하고 있다. 둘째, 북한주민은 여전히 각종 명목으로 노력동원과 현물지원을 통해 국가, 지방 및 기관 차원에 기여하고 있다.

이와 같은 두 가지 특징은 현대 국가의 재정이 아니라, 전근대 국가의 재정의 특징과 일치한다. 따라서 북한의 조세와 재정에 대한 연구는 전근대 국가의 그것을 연구한 개념과 이론들로부터 분석에 도움이 되는 더 큰 통찰을 획득할 수 있다. 예를 들어, 북한이 각 권력기관에 그 기관 권력의 크기에 상응하는 상업적 특권을 부여하고 예산을 자체 조달하도록 만든 것은 마치 한국의 전근대 시기에 국가가 수조권을 관청과 관리에게 그 정치적 직급에 따라 위계적으로 분급했던 것에 비견할 수 있다. 전근대 시기에 국가는 농민이 경작하는 토지로부터 세금에 해당하는 조를 수취한 이외에도 각종 명목으로 민정의 노동력과 특산물을 국가 차원 및 지방 관청 차원에서 동원하였다. 이는 현재 북한에서 국가가 주민의 노동력과 현물지원을 다양한 명목으로 강제하고 있는 것에 비견할 수 있다.

그런데 막스 베버는 조세 형태의 특징에 따라 특정한 유형의 자본주의 발전이 조장되기도 하고 억제되기도 한다는 것을 밝히고 있다. 노동력 동원 및 현물납부는 모든 유형의 자본주의 발전을 억제하지만, 권력기관에 상업적 특권을 주고 그 권력기관에 재정조달 의무를 주는 방식은 정치적 자본주의의 발전을 조장한다. 이러한 관점에서 보면, 북한

I
II
III
IV
V

에서 권력기관의 상업적 활동을 통한 자체 재정조달은 정치적 자본주의의 발전을 조장한다고 할 수 있다. 북한의 재정이 현재와 같은 방향으로 진화하게 된 것은 이러한 방식이 여러 북한적 현상 하에서 통치자에게 가장 높은 수익을 올리게 해주는 방식이기 때문이다.

북한에서도 애초에도 사회주의 계획체계에 입각한 단일한 조세 및 재정체계가 존재했다. 그러던 것이 시간이 지나면서 재정은 4대 주체를 중심으로 부문별로 분열한다. 재정분열은 4대 주체를 중심으로 4단계계를 거쳐서 이루어진다. 여기서 4대 주체란 수령기관, 특수기관(프로레타리아독재), 정권기관, 민간재정 주체이다. 재정분열의 첫 번째 단계는 사회주의 계획경제 내부에서 김일성이 자신의 정치권력 유지를 위한 특수재정을 마련하는 단계이다. 김일성은 1950년대는 대중동원을, 1960년대는 현지지도를 중심으로 한 정치적 수단으로 자신만을 위한 경제자원을 마련해왔다. 재정분열의 두 번째 단계는 수령경제가 계획경제로부터 자립하는 과정이다. 1960년대 후반 김일성에게 권력이 초집중되고, 1970년대 중반부터 김정일 후계 구축과정이 진행되는 것이 수령경제 탄생의 배경이었다. 수령경제는 당 경제와 제2경제를 포괄했다. 1970년대 중반부터 막대한 통치자금 마련을 위해 중앙당이 당 경제를 중심으로 독점적으로 외화벌이를 확대했다. 당 경제의 외화벌이는 원천 동원과정에서 계획경제의 노력과 설비를 무단으로 도용함으로써 계획경제를 현저히 침식하는 한편, 장마당의 번성에 기여했다.

재정분열의 세 번째 단계는 수령경제 외화벌이와는 별도로 특수기관 및 정권기관의 외화벌이가 급속하게 확대하여 독자적 영역으로 등장하는 단계이다. 1980년대에 들어서면서 경제난이 악화되는 가운데 특수기관의 외화벌이가 급속하게 확대했다. 또한 1980년대 중반 합영법 시행, 사회주의 10대 전망 목표의 공표 등도 특수기관이 외화벌이

를 확장하는 명목을 제공했다. 특히 1980년대 말~1990년대의 경제위기의 장기화는 역설적으로 외화벌이 회사가 번성할 수 있는 기회를 제공했다. 재정분열의 네 번째 단계는 외화벌이가 모든 공적 기관에 일반화되는 단계이다. 그리하여 재정분열이 전면화·일반화되는 단계이다. 김정일은 이러한 재정분열을 방치하면서, 이를 수령독재의 모든 경제적 수요를 보장하는 수단으로 활용했다. 이 시기 모든 공적기관 외화벌이의 일반화는 시장의 급속한 팽창을 야기했으며, 이러한 가운데 기득권층의 개인축재가 번성하였다. 이것이 바탕이 되어 민간재정 주체가 마찬가지로 급속히 성장할 수 있었다. 이 재정분열의 4단계에서 공통으로 일반주민의 노동력을 직접 무보수로 강제동원하며, 또한 다양한 명목으로 물자지원을 강요하는 방식의 재정조달이 존재했다.

김정은 정권의 조세 및 재정체계는 이와 같이 역사적 과정을 거쳐 진화한 재정분열 상황에 기반하고 있다. 수령기관의 재정은 39호실을 중심으로 한 당 경제에 기반하고 있다. 특수기관의 재정은 특수기관이 부설하여 운영하는 외화벌이 회사에 기반하고 있다. 정권기관 재정은 형해화된 계획경제의 조세 및 재정체계에 기반하고 있다. 민간재정 주체는 1990년대 이후 세도가 출신과 장마당 자생형 돈주를 주축으로 한다. 이와 같은 4대 재정주체 사이에는 수령기관-특수기관-정권기관-민간재정 주체의 순으로 위계 관계가 성립해 있다. 권력 위계에 따라 보다 강한 재정주체가 보다 약한 복수의 재정주체를 일부 장악하거나 일방적으로 유리하게 활용하는 방식으로 그 영역이 상호 중첩하고 있다.

조세자원과 재정조달 원천은 일곱 가지이다. 첫째, 계획경제에서의 화폐 및 현물 형태의 조세, 둘째, 협동농장에서의 곡물 형태의 조세, 셋째, 각종 토목건설사업 및 각종 잡역에 대한 노동력 제공, 넷째, 각종 명목으로 중앙 또는 지방의 당·정 기관 사업에 대한 현물 및 화폐납부,

I
II
III
IV
V

다섯째, 각종 지방마다 광산물, 수산물, 임산물 등 1차 특산물의 수출로부터 얻어지는 외화수입, 여섯째, 각급 관료의 뇌물수입과 상납, 일곱째, 수령경제 및 특수기관의 경우 해외 합법·불법 활동을 포괄한다.

북한에서 국가기관 예산은 공식예산과 자구예산의 이종으로 구성되어 있다. 공식예산은 계획경제 원칙에 기반한 화폐 형태(행표 등)로 주어지지만 형해화되었다. 따라서 기관은 화폐나 현물자원의 형태로 자구예산을 마련해야 한다. 북한정권은 기관의 예산수입, 특히 자구예산 수입 활동을 통제해야 한다. 그 수단이 와크와 비사회주의 투쟁이다. 기관별 예산은 계획과 비계획, 그리고 화폐, 화폐 형태, 유동성 현물로 복잡하게 구성되어 있다. 따라서 기관별 예산은 그 전체적 양상을 정연하게 정량적으로 표현하는 것이 불가능하다.

참고문헌

1. 단행본

- 고일동. 『북한의 재정위기와 재정안정화를 위한 과제』. 서울: KDI, 2004.
- 국사편찬위원회. 『한국사 24: 조선 초기의 경제구조』. 과천: 국사편찬위원회, 2013.
- 김륜희·김성갑·황은정. 『우리나라 토지제도 변천사: 삼국시대-조선시대』. 대전: 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2010.
- 내외통신. 『내외통신 종합판』. 서울: 내외통신사, 1991.
- 문성민. 『북한 재정제도의 현황과 변화추이』. 서울: 한국은행 금융경제연구원, 2004.
- 박명서. 『북중 변경무역과 북한의 시장실태』. 서울: 통일교육원, 2006.
- 박형중. 『북한의 경제관리체제』. 파주: 해남, 2002.
- 손병규. 『조선왕조 재정시스템의 재발견: 17-19세기 지방재정사 연구』. 서울: 역사비평사, 2008.
- 손희두·문성민. 『북한의 재정법제에 관한 연구』. 서울: 한국법제연구원, 2007.
- 양문수. 『북한 무역의 제도와 실태』. 북한대학원대학교, 2008.
- _____. 『북한경제의 시장화』. 파주: 한울, 2010.
- 이석 외. 『북한 계획경제의 변화와 시장화』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 이석기·김석진·양문수. 『북한 외화통용실태 분석』. 서울: 산업연구원, 2012.
- 임강택. 『북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과』. 서울: 통일연구원, 2000.

임수호. 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』. 서울: 삼성경제연구소, 2008.

정보사령부. 『북한조직편람』. 정보사령부, 2004.

최태성. 『한 눈에 사로잡는 한국사』. 파주: 들녘, 2011.

통일부. 『북한동향』. 12월 둘째 주. 서울: 통일부, 2007.

황장엽. 『황장엽 비록: 어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』. 서울: 월간조선사, 2001.

Ekelund, Robert B. and Robert D. Tollison. *Politicized Economy: Monarchy, Monopoly, and Mercantilism*. Austin: the Texas A&M University Press, 1997.

Ganev, Georgy. *The Political Economy of Reform Failure*. London: Routledge, 2005.

Kan, Paul Rexton, Bruce E. Bechtol, Jr. and Robert M. Collins. *Criminal Sovereignty: Understanding North Korea's Illicit International Activities*. Carlisle: US Army War College, 2012.

Levi, Margaret. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: the University of California Press, 1988.

Lu, Xiaobo. *Cadres and Corruption: The Organizational Involvement of the Chinese Communist Party*. Stanford: the Stanford University Press, 2000.

Scott, James C. *Comparative Political Corruption*. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1972.

Swedberg, Richard. "Max Weber's Economic Sociology: The Centerpiece of Economy and Society." *Max Weber's*

'Economy and Society': A Critical Companion. Stanford: the Stanford University Press, 2005.

_____. *Max Weber and the Idea of Economic Sociology*. Princeton: the Princeton University Press, 1998.

2. 논문

김광진. “북한의 외화관리시스템 변화연구.” 북한대학원 대학교 석사논문, 2007.

김승철·박선영. “김정일 사생활 보장사업 제3경제-평양시 마약생산 및 유통.” 『월간 북한』. 통권 416호 (북한연구소), 2006.

김창수. “조선시대의 조세제도.” 『국사특강』. 제25권 10호 (고시계사), 1980.

동북아미시사학회연구소. “북한주민의 생활변화와 남북소통의 길.” 만해축전 학술심포지엄, 2010.

류경원. “장시군들은 남조선 상품을 리용하여 적에 대한 환상을 유포-07년 시장억제는 특히 무엇을 의미하는가?” 『임진강』. 제2호, 2008.

림근오. “경제주기성의 파탄과 ‘시장화-조중무역.’” 『임진강』. 제10호, 2010.

_____. “조선의 시장화와 비정상화. 주민생활 변화.” 『임진강』. 제8호, 2010.

박영자. “북한 지방 국가기관의 구조와 운영실태: 중앙권력의 이중통제 지속과 아래로부터의 변화.” 『한국정치학회보』. 제39집 5호, 2005.

박형중. “과거와 미래의 혼합물로서의 북한경제.” 『북한연구학회보』. 제

- 13권 1호, 2009.
- _____. “북한에서 1990년대 정권기관의 상업적 활동과 시장확대.” 『통일정책연구』. 제20권 1호, 2011.
- 성채기. “북한의 군수경제와 인민경제 실태: 북한 군사경제(military economy)의 현황과 실태.” 『김정일의 선군정치와 북한경제의 전망』. (국가안보전략연구소), 2010.
- 양문수. “시장 억제 정책기 북한의 시장화: 실태와 함의(2007-2009).” 『서울대학교 2010년 통일학 기초연구 심포지움. 통일기반조성을 위한 다학제적 접근 I: 대북정책·경제·문화』. (서울대 통일평화연구원), 2010.
- 우종창. “[추적] 金正日 비자금.” 『일간조선』. 11월호, 2000.
- 이대근. “조선인민군의 정치적 역할과 한계: 김정일시대의 당·군 관계를 중심으로.” 고려대학교 정치외교학과 박사논문, 2000.
- 이영훈. “북한의 하이퍼인플레이션과 개혁개방 전망.” 『북한연구학회보』. 제16권 2호, 2012.
- 임금숙. “북한 자영업의 특징과 발전방향.” 『통일경제』. 2002.
- 장용석. “북한사회의 시장화와 소득분화.” 『김정은 1년. 북한주민의 의식과 사회변동: 2013 북한이탈주민의식 및 사회변동 조사』. (서울대 통일평화연구원), 2013.
- 장형수. “북한 2000년대 외화수급 추정.” 『비교경제연구』. 제16권 2호, 2009.
- 정광민. “김일성의 유일체제와 경제시스템의 변동-1972년 체제’ 후기(1972~1978)를 중심으로.” 『국방정책연구』. 제25권 4호, 2009.
- 정은이. “북한 무역회사에 관한 연구: 북중 접경도시 ‘신의주’를 중심으로.” 『2012 통일부 신진연구자 정책과제』. (통일부), 2012.
- _____. “북한시장의 제도화 수준에 관한 분석-공설시장의 외형적 발전

- 을 기반으로.” 『KDI 북한경제리뷰』. (KDI), 2010.
- _____. “재일조선인 귀국자의 삶을 통해서 본 북한체제의 재조명: 재일 탈북자의 증언을 중심으로.” 『아세아연구』. 제52권 3호, 2009.
- 채 순. “개인소유의 수위는 어디까지 올라왔나?: 대중화된 자전거 이동수단.” 『임진강』. 제8호, 2010.
- 최봉대. “북한의 속도전청년돌격대와 체제유지 기제.” 『경제와 사회』. 통권 제49호, 2001.
- 최진이. “경제난 이후 북한 내부 변화.” 이대우 편. 『탈북자와 함께 본 북한 사회』. 서울: 오름, 2012.
- 홍 민. “북한 인구정치의 기원과 식량체제.” 『통일정책연구』. 제22권 1호, 2013.
- 황덕남. “북한 연변 변경무역의 활성화에 대하여.” 『통일문제연구』. 통권 34호. 하반기호, 2000.

- Cosgel, Metin M. and Thomas J. Miceli. “Tax Collection in History.” *Public Finance Review*. Vol. 37. No. 4, July 2009.
- Kiser, Edgar. “Markets and Hierarchies in Early Modern Tax Systems: A Principal-Agent Analysis.” *Politics & Society*. Vol. 22. No. 3, September 1994.
- Swedberg, Richard. “Max Weber’s Economic Sociology: The Centerpiece of Economy and Society.” *Max Weber’s ‘Economy and Society’: A Critical Companion*. Stanford: Stanford University Press, 2005.

3. 북한 자료

사회과학출판사. 『정치사전 1』. 평양: 과학백과사전출판사, 1985.

조선중앙통신사. 『조선중앙연감 1986』. 평양: 조선중앙통신사, 1986.

김일성. “소년단원들은 공산주의 건설의 후비대가 되기 위하여 항상 준비 하자(소년단창립 스물다섯돛에 즈음하여 소년단원들에게 보내는 축하문. 1971년 6월 6일).” 『김일성저작집 26』 (조선로동당출판사), 1984.

김일성. “소년단원들은 지덕체를 갖춘 나이 어린 공산주의적 주체의 혁명가가 되자(조선소년단창립 30돛에 즈음하여 전체 조선소년단원들에게 보낸 축하문. 1976년 6월 5일).” 『김일성저작집 31』 (조선로동당출판사), 1986.

김정일. “조선사회주의청년동맹 중앙위원회 일군들과 한 담화 1966년 6월 6일.” 『김정일선집 1』 (조선로동당출판사), 1992.

4. 기타 자료

『로동신문』.

『데일리NK』.

『민족21』.

『열린북한방송』.

『오늘의 북한소식』.

『월간 Keys』.

『자유아시아방송』.

『자유조선방송』.

『NK지식인연대』.

『North Korea Leadership Watch』.

코리아콘텐츠랩·중앙일보. <www.kplibrary.com>.

연구총서

2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원

2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05	오바마 시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원

학술회의총서

2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략		19,000원

협동연구총서

2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원

2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(I) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원
2013-26-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구(총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02	한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03	한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04	한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05	한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

논문

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원

기타

2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한·중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호·김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원 (통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order (Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok		13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재회 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원

2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 (통일외교 콘텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-02)	조한범 외	17,500원
2013	전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원

연례정보보고서

2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원
2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원

통일정세분석

비매출

2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호

2013-01	2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02	3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03	시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병곤, 이기현
2013-04	북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중, 박영호, 김동수
2013-05	대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06	한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07	한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08	김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자
2014-01	2014년 북한 신년사 집중분석	박형중 외

KINU 정책연구시리즈

비매출

2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일인지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매출

2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외

- 2013 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호 이금순 외
 2013 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호 이금순 외

Study Series

비매품

- 2011-01 A New Approach to the National Community Unification Formula
 Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung,
 Cho Seong Ryoul, Hong Ilh Pyo, Hwang Sun Hye
- 2012-01 Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army
 Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
- 2012-02 The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding
 Kim Soo Am et al.
- 2012-03 Basic Reading on Korean Unification Huh Moon Young et al.
- 2013-01 Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim Lee Kyo Duk et al.
- 2013-02 Relations between Corruption and Human Rights in North Korea Kim Soo Am et al.
- 2013-03 Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional
 Benefits of Korean Unification Park Jong Chul et al.
- 2013-04 'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy Son Gi Woong et al.

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 연구 종사자
- 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, 학술회의총서, 협동연구총서, 통일정세 분석 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 4.19로 123(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2554, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



www.kinu.or.kr



9 788984 797284

ISBN 978-89-8479-728-4