

# 지속가능한 발전을 위한 에너지정책

김인숙

## 1. 문제제기

이 연구의 주제에 대한 논의는 다음 경우를 비교하면서 출발하고자 한다. 첫째, 어느 한 가정은 더운 여름에 에어컨을 거의 사용하지 않고, 이에 비해서 다른 한 가정은 에어컨을 두 대 사용하면서 단지 20만원의 추가적인 전기요금만을 부담하고 있다. 두 가정의 전기요금의 차이가 에너지발전의 공급가를 반영하지 못하는 경우를 검토하고자 한다. 공급가격보다 가정용 전기요금이 싸게 책정되었다면, 에너지를 많이 사용한 가정이 가격부담에서 상대적으로 유리하게 된다. 그렇다면 이 두 가정은 에너지를 절약하려는 경제적인 동기를 갖지 않을 것이다. 에너지가격이 높아질 때야 비로소 에너지의 효율적인 사용에 대해 고민하기 시작할 것이기 때문이다.

둘째, 자동차용 연료사용에 따른 혼잡비용, 도로파손비용, 대기오염 비용을 원인자에게 부담시키고자 교통세를 한시적으로 도입하였다. 특별소비세에서 한시적으로 전환된 교통세는 교통시설 확충에 필요한 재원을 확보한다는 근거에서 부과되었다. 수송용 연료에 대한 교통세의 수입이 교통세특별회계로 편입되어 환경에 관련된 지출은 미미한 부분을 차지하고 있다. 또한 원래의 특별소비세의 취지에서 비롯된 휘발유

---

김인숙 LG 환경연구원 지속가능경영팀 선임연구원(경제학), [nehmen@lycos.co.kr](mailto:nehmen@lycos.co.kr).  
최근 논문으로 「주요 선진국의 지방재정제도 비교」(2002), 「정부부채의 충격반응효과」(2001) 등이 있음.

에 대한 조세부담이 매우 높은 상태이다. 경유와 휘발유의 환경오염의 과급효과를 상대가격에 전혀 고려하지 못하고 있는데, 이는 경유차량 수요를 증가시키는 결정적인 원인이 되고 있다.

위에서 제시한 문제는 지금까지 가정용과 산업용에너지의 상대가격의 적정성과 수송용연료의 조세부담에서 환경에 미치는 효과를 적절히 반영하지 못하였음을 보여주고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안으로 개별 에너지원들의 상대가격조정안이 법령으로 제정되었다. 이 연구에서는 구체적인 정책수단이 가지는 과급효과를 논하기에 앞서서 에너지정책의 방향과 기본 틀에 대해서 검토하고자 한다. 왜냐하면 경제성장에 따른 에너지수요를 충족시키기 위하여 ‘값싸고 안정적인 에너지의 공급’이라는 에너지정책의 기본방침은 더 이상 지속될 수 없기 때문이다. 이와 같은 논의는 국가적인 자원배분의 효율성 제고와 더 나아가서 지속가능한 발전을 위한 에너지정책이라는 시각에서 살펴보고자 한다.

## 2. 에너지정책의 현황

### 1) 교통환경세의 도입논의

교통세는 사회간접자본의 확충에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 특별소비세 과세대상인 휘발유와 경유에 대하여 10년 간(1994~2003) 한시적으로 신설되었다. 교통세의 수입은 교통시설 특별회계에 편입되고 도로건설 등 교통시설 확충에 사용되고 있다. 2003년 현재 교통시설특별회계 13조 2,235억원 중 교통세 수입이 8조 5,858억원으로서 교통세가 교통시설특별회계에서 64.9%의 비중을 차지하고 있다. 수송용연료인 휘발유와 경유에만 에너지관련 집중과세가 이루어지고 있다. 현재 교통세는 사회간접자본의 확충이라는 정책목표 아래 대부분의 재원을 교통시설 투자에만 활용하고 있다. 그러나, 계속되는 도로건설에도 불구하고 오히려 더욱 더 추가되는 도로건설이라는 부메랑효과로

인하여 도로정체가 심화되어 또다시 도로건설을 늘려야 하는 악순환이 거듭되고 있다. 이러한 과정에서 물론 수송용 연료사용으로 인한 대기 오염은 더욱 가중되고 있다. 그러나, 수송용 연료의 사용에 대해 부과되는 막대한 재원은 아직 환경관련부문의 투자와는 연관되고 있지 못하다.

주된 수송연료인 휘발유와 경유의 상대가격은 100 : 52라는 현저한 차이를 나타내고 있다. 이는 세금부과비율의 엄청난 격차로 인한 것으로 소비자가격의 64%와 45%의 비율이 휘발유와 경유가격에서 세금이 차지하는 비중이다.

<표 1> 에너지 가격체계 현황 (단위: 원)

	세전 공장도가격	소비자가격	세금비중(%)	상대가격비 (휘발유 = 100)
휘발유(원/리터)	427.78	1,288	64	100
등유(원/리터)	405.37	675.87	30	52
경유(원/리터)	411.29	791	45	61
중유(원/리터)	332.44	373.29	11	28
수송용 LPG (원/kg)	322	570	34	44
주택난방 LNG(원/m <sup>3</sup> )	-	471.40	-	36
산업용 LNG(원/m <sup>3</sup> )	-	370.81	-	28

자료: 강만옥, 2003.

이러한 조세부담에 따른 상대가격의 차이는 소비형태를 변화시키는 요인이 되고 있다. 먼저 수송 분야에서는 미세먼지를 많이 방출함에도 불구하고 낮은 경유가격으로 인하여 경유차량에 대한 시장수요가 급증하고 있다. 다음으로는 산업부문에서도 청정연료인 LNG는 kg당 40원의 특별소비세를 부과한다. 반면에 중유에는 리터 당 6원의 특소세를 부과하여 상대적으로 낮은 가격을 유지하고 있다. 이렇게 전입된 교통세수는 세출부분에서도 환경을 고려한 지출이 이루어지지 않고 있다. 현재는 교통세법 제2조에 의거 도로, 철도, 공항 및 항만의 원활한 확충

과 효율적인 관리/운행을 위해 도로계정(65.6%), 철도계정(18.2%), 공항계정(4.3%), 광역교통시설계정(2.0%)에 배분되고 있다(강만옥, 2003).

2003년까지 한시적으로 적용되던 교통세에 대한 개정안이 의원입법<sup>1)</sup>에 의해 발의되었다. 기존 자동차유류에 부과되는 ‘교통세’를 ‘교통환경세’로 전환하여, 환경오염비용을 가격에 내재화시키는 방안이 제안되었다. 한편, 이에 따른 세수를 교통시설 확충뿐 아니라 환경오염 저감 사업에도 투자토록 하여 환경오염을 최소화할 수 있도록 하기 위한 것이다. 이 개정안에는 환경오염 저감사업 재원확보 목적이 추가되고, 교통세법의 유효기간을 2019년 12월 31일까지 연장하는 것이 포함되어 있다. 한편, 조세수입의 일부를 환경개선특별회계에 전입토록 하여 환경개선 사업에 투자할 수 있도록 하는 환경개선특별회계법중법률개정안이 제안되었다.<sup>2)</sup> 교통시설특별회계로 전입되는 비용을 일부 줄이고, 이 감소분을 환경개선특별회계에 전입토록 하여 자동차 연료사용에 따른 환경개선 사업에 투자할 수 있도록 하기 위한 것이다.<sup>3)</sup> 교통시설특별회계로의 전입액은 기존의 1천 분의 858에서 1천 분의 658로 조정하는 것을 건의하고 있다.

## 2) 배출권거래제와 에너지세

지구온난화에 대한 책임을 선진국에게 묻는 기후변화협약에 의하면, 선진국은 1990년 기준으로 평균 5%라는 정량적인 온실가스 감축목표를 설정하였다. 효율적인 감축방안을 검토하기 위하여 채택한 것이 교토메커니즘이며, 이는 환경목표를 달성하기 위하여 경제적인 정책수단의 사용을 허용한 것이다. 즉 의무감축국은 온실가스방출의 감축량을 상호 인정할 수 있는 방식과 시장에서 배출권을 거래할 수 있는 방안을 가지게 된 것이다. 이제는 에너지정책을 환경보전과 경제적인 수익을

1) 신계륜 의원등 21명의 여야의원은 ‘교통세’란 명칭을 ‘교통환경세’ 바꾸고, 시한도 16년 간 더 연장하지는 교통세법 개정안을 발의(의안번호 2585)했다.

2) 의안번호 2587, 신계륜의원이 대표로 발의한 환경개선특별회계법중개정법률안으로 이는 교통세법중개정법률안(의안번호 2585)의 의결을 전제로 제출되었음.

3) 의안번호 2586, 교통시설특별회계법중개정법률안.

병행할 수 있는 환경효율성(eco-efficiency)의 입장에서 접근하고 있다.

유럽연합에서는 배출권거래제도와 병행하여 친환경적인 에너지세의 도입으로 환경문제와 실업문제라는 두 마리의 토끼를 잡으려는 정책을 시행하고 있다. 사회보장세의 인하를 통해서 고용의 증가를 유인하는 친환경적인 조세개혁이 1990년대 초에는 북유럽에서, 그리고 1997년 이후에는 다른 유럽연합 회원국에서도 활발히 추진되고 있다. 현재 15개국의 회원국에서 9개국이 에너지 관련세제의 수입으로 노동에 대한 조세부담을 경감하고 있다. 유럽연합에서 새롭게 도입되는 조세는 아래와 같은 특징을 가지고 있다.

<표 2> 유럽탄소세의 특징

분 류	특 징
조세대상	에너지원에 대한 조세에서 탄소배출량을 감안
목적세	조세수입의 지출내용을 사전에 결정 (인건비감소, 대체에너지개발투자)
조세수입	중립성원칙으로 재정규모는 불변
조세목적	환경보호와 실업 감소 그리고 에너지정책의 변화

조세저항으로 새로운 조세부담은 할 수 없기에 환경세수입을 다시 민간부문에 환원하여 정부의 재정규모는 그대로 유지하는 세수의 중립성원칙을 수립하였다. 자연자원인 에너지사용을 줄이고, 그 대신에 인건비를 감소시켜 고용창출효과를 볼 수 있도록 조세수입을 지출하는 방식을 선택하였다. 장기적으로 대체에너지의 개발과 친환경적인 산업구조의 전환을 위하여 재정지원을 하고 있다. 온실가스의 감축과 기술혁신을 촉진하고 생산구조와 소비구조를 친환경적으로 바꾸기 위한 경제적인 정책수단으로 에너지세의 도입을 시도하였다.

반면에 우리는 아직까지 친환경적인 에너지세의 도입에 대한 논의가 광범위하게 이루어지지 않고 있다. 친환경적인 에너지세는 건설교통부와 재정경제부, 환경부 및 산자부의 이해관계가 첨예하게 대립하며 갈등하는 분야이다. 현재 휘발유와 경유에 주로 부과하는 교통세는 특별

회계의 수입이 되고, 재정수입은 주로 도로건설에 지출되고 있다. 예 산편성의 재량권이 제한되기에 환경부 역시도 친환경적인 에너지세의 도입을 적극 반기지는 않을 것이다. 결국 에너지사용에 의한 환경오염 을 줄이는 중요한 역할을 수행할 수 있는 친환경적인 에너지세에 대한 논의는 전면적으로 검토되지 못하고 있다. 앞으로도 친환경적인 에너 지세 도입으로 인하여 다양한 이해당사자들이 입장을 조정하는 방안을 제시하는 것이 중요할 것이다.

기후변화협약에 대한 대응전략에서 보완적인 정책수단인 에너지세 및 탄소세에 대한 논의가 국내에서는 활발히 이루어지지 않고 있는 것 은 매우 특이한 일이다. 특히 새로운 제도인 배출권거래제도의 진행속 도와 비교하여 볼 때는 더욱 그 도입속도가 더딘 것을 알 수 있다. 현 재 산업자원부<sup>4)</sup>는 저감실적등록에 관한 가이드라인작성과 배출권거래 제도의 시범사업을 실시하고 있다.

<표 3> 개도국의 입장에서의 기후변화협약 대응전략

구 분	정책 건의
1. 국제협상	. 온실가스 배출의 80%는 선진국책임: 누적된 배출량을 강조
2. 수혜국	. 선진국청정기술의 적극적인 수용(풍력발전기술/재활용기술)
3. 일정조절	. 배출량통계작성을 위한 기반조성: 통계작성방법과 기준연도의 설정 . 정책우선순위의 선정과 진행속도 조절: 선진청정기술의 이전전수 . 배출권거래제 시범사업 일정재검토: 이해당사자의 의견수렴
4. 균형조절	. 산업별 부담과 에너지의 수요 및 공급측면에서의 부담형평성 고려 . 생산자와 소비자의 책임부담 생산 및 운송수송단계도 포함

기후변화협약의 ‘공동의 그러나 차별화된 책임’의 원칙을 최대한 활 용하여 개도국입장에서 수혜자의 지위를 한껏 이용할 수 있는 방안을 모색해야 할 것인데 이같은 논의가 국내에서는 활발히 이루어지지 않

4) 각 산업체의 배출저감 노력과 성과를 인증해 주는 제도적인 장치로서 배출저감 실적인증제도인 레지스트리시스템 구축사업이다. 이는 산업계의 배출저감노력 을 정량적으로 검증하여 등기거래시스템에 등재해주고 향후에는 저감크레딧을 발급해 주기 위한 것이다.

고 있는 것은 매우 아쉬운 일이다. 즉 현재와 미래의 온실가스 방출량 보다는 과거에서부터 누적되어온 선진국들의 온실가스 방출량을 강조하고, 선진국의 누적된 온실가스 방출량을 국제협상에서 제시하면서, 그들의 책임에 대한 우선적인 의무이행을 강조해야 할 필요가 있다.

기후변화협약에 대한 선진국의 의무감축과 더불어서 예상되는 점은 친환경적인 무역규제이다. 선진국은 그 동안 규제로 작용했던 부분을 비용으로 부담하면서 새로운 기술개발과 제품개발을 시도할 것이고, 이러한 투자를 국제경쟁력의 확보에 이용할 것이다. 즉 환경시장과 환경기술에서의 선점을 통하여 이미 환경을 이용한 무역규제의 도입방안을 시도하고 있다. 따라서 앞으로는 온실가스의 감축과 환경기술 및 환경상품의 생산이라는 두 가지를 동시에 고려하는 지속가능한 발전이라는 목표아래 에너지정책이 수립되어야 한다.

### 3. 지속가능한 에너지정책의 도입방안

#### 1) 정책목표의 선정

지속가능한 발전(sustainable development)이라는 정책목표는 환경문제와 사회문제인 실업문제의 해결과 소득분배 및 경제성장을 동시에 추구한다. 경제적인 수익(economy), 환경보전(ecology) 및 사회참여(equity)를 포함하는 것이다. 지속가능한 발전을 위한 에너지정책의 목표는 세 가지를 모두 고려한 복합적인 성격을 가진다. 예를 들면, 자연 자원에 대한 조세부담의 증가와 노동에 대한 조세감면으로 환경을 고려하면서 동시에 두 생산요소의 상대가격을 조정하여 효율적인 자원배분을 달성하려는 것이다. 에너지사용에 따른 조세를 부과하여 에너지 사용을 줄이고, 인건비의 부담을 줄여서 고용과급효과를 동시에 기대하는 것이다. 효율적인 에너지이용을 위한 에너지절약기술투자와 재생 가능한 에너지에도 투자한다.

이는 환경정책이 환경보존을 위한 대기와 수질 및 토양에서 정량적

인 규제방식에서 환경세부과 등과 같은 경제적인 정책수단을 채택하는 방식으로 전환되는 것과 궤를 같이 한다. 환경을 보존하되 비용효과적인 정책수단을 선정하여, 환경과 경제적인 수익을 동시에 높일 수 있는 환경효율성의 개념을 적용하는 것이다. 자연자원의 상대가격을 올려서 환경을 보존하도록 하고, 환경을 보존하는 기업이나 산업은 상대적으로 올라간 자원비용을 절감하는 효과를 발휘하게 된다. 따라서 자연자원의 생산성을 높여서 지속가능한 자원관리를 할 수 있는 방안을 강구하도록 에너지정책이 수립되어야 한다. 그 동안의 급격한 노동생산성의 증가와 더불어, 이제는 자원의 생산성을 높이면 재료비도 적게 들고 자연환경도 잘 보전할 수 있는 틀을 제공해야 한다.

수송용 연료의 생산원가는 거의 비슷함에도 불구하고 휘발유와 경유의 시장가격 차이는 조세부과에서 비롯되었다. 이러한 정부의 인위적인 가격조정은 연료의 수요량과 더불어서 차량의 소비구조를 바꾼다. 이렇게 결정된 연료의 소비구조가 자원배분의 비효율과 특히 환경오염으로 인한 비용을 증가시키고 있다. 차량원료 사용에 의한 사회적 비용을 줄이기 위해서는 연료별 차등과세 비율설정에서 환경오염을 고려하는 오염자부담원칙을 적용해야 한다. 이를 통해서 연료와 차량의 절대적 소비규모 및 소비구조 비율을 재조정하는 것이다(전재완, 2003).

구체적인 에너지 정책방안이 가지는 경제적이고 환경적인 파급효과를 논하기에 앞서서 우선적으로 해결해야 할 문제는 정책목표와 정책수립의 의사결정과정에서 원칙을 수립하는 것이다. 누가, 어떠한 의사결정의 절차를 거쳐서 정책을 수립하는가에 대한 사회적인 합의의 과정이다. 특히 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하는 방식에 대한 정책적인 합의가 에너지정책에서 검토되고 합의되어야 한다. 예를 들면, 정부측에서는 산업자원부와 환경부의 입장, 에너지사업자와 지역주민, 그리고 시민단체들 간의 입장 차이를 반영하는 일이다. 서로 다른 의견을 수렴하는 과정에 대한 절차와 원칙의 합의가 정책의 시행착오를 줄이는 지름길이기 때문이다. 서로가 입장을 충분히 피력하고, 의사반영을 위한 토론이 활발할 때, 처해진 상황을 제대로 파악할 수 있는 기

회를 가질 수 있기 때문이다.

## 2) 정책수립의 원칙과 절차

에너지정책의 전환은 직/간접적인 이해관계자들에게 엄청난 저항을 불러일으킬 수 있다. 따라서 서로 다른 입장에 있는 사람에게 모두 이익을 줄 수 있는 대안을 제시해야 한다. 도입절차의 원칙설정은 상호 협조의 원칙(co-operation principle)으로 정부와 이해당사자 그리고 관련된 시민단체의 사전(事前)적인 의사결정의 참여와 정책반영을 의미한다. 물론 주민들의 의사를 반영하는 원칙과 절차에 대한 사회적인 합의가 선행되어야 한다. 이에선 직접적인 이해당사자들에게 이익대변의 논리를 제공하는 학계와 연구계가 가지는 '힘의 균형'도 성공적인 정책 의사결정의 중요한 요소이다.

에너지경제연구원이 소속된 산자부의 이익을 대변하기보다는 중립적이고 객관적인 입장에서 국민경제적인 파급효과를 분석해주기를 기대하기는 어려울 것이다. 그렇다면 기존의 에너지정책에 영향력을 미칠 수 있는 대안을 학계와 연구계가 제시해야 할 것이다. 현재는 기존의 에너지정책으로 인해서 기득권을 유지하는 국가기관 및 민간사업자와 이에 대항하는 입장에 서있는 NGO와 환경단체로 구별하여 살펴볼 수 있다. 경쟁관계에 있는 두 집단이 서로 이익을 대변하고 서로를 견제할 수 있는 힘의 균형이 유지되고 있는가에 따라서 정책의 효율성이 결정된다고 본다. 산업자원부와 소속 연구기관 및 언론은 재원조달과 홍보효과에서 압도적인 세력우위를 차지하고 있다. 그러나, 에너지정책의 수립에 참여할 수 있는 제도적인 장치가 환경부에는 제공되고 있지 않다. 이러한 상황은 전 국가적인 차원에서 객관적이고 합리적인 에너지정책에 대한 토론과 의견수렴을 통한 정책수립을 저해하는 결정적인 요소가 될 수 있다.

직접적인 이해당사자들인 주민들의 의견을 수렴할 때 두 가지의 경우를 나누어서 생각해 볼 수 있다. 당사자가 환경관련시설의 설치나 에너지정책의 변화로 인해 발생하는 피해를 당장 입는 것과 다음 세대

에까지 파급효과가 지속적으로 미치는 경우이다. 예를 들어 핵폐기물 처리시설로 인하여 발생하는 정책의 파급효과가 당해 세대를 넘어서서 수 백 만년에 걸쳐서 발생한다면 현재의 주민들의 의사결정에 의한 원칙과 절차는 다시 재고되어야 하는 것이다. 현재의 주민보다는 오히려 다음 세대 그리고 미래의 주민들의 입장이 고려되어야 할 필요가 있다.

그렇다면 누가, 어떻게 결정을 내릴 것인가의 문제가 장기적인 파급효과를 가지는 환경문제와 연결된 에너지정책에서는 아주 중요한 문제가 된다. 장기적인 정책의 파급효과를 가질수록, 이해당사자들의 범위가 넓을수록, 의사결정의 절차는 좀 더 충분히 다양한 의견을 수렴하는 절차를 거쳐야 할 것이다. 이를 통해서 잘못된 정책결정으로 인한 부작용을 최소화할 수 있기 때문이다. 새만금사업이 바로 이러한 정책실패의 대표적인 표본이 되고 있으며, 청계천복원사업도 정책의 의사결정부터 정책수단의 선택에 이르는 과정에서 사전에 충분한 검토가 이루어지지 않았다면 향후 또 다시 정책실패로 인한 부작용을 감수해야 할 것이다.

예를 들어 원자력발전과 관련된 에너지정책의 수립과정에서 환경부가 참여할 수 있는 법제도적인 절차가 보장되어 있지 않다. 원자력발전은 과학기술이나 산업기술의 문제이고, 단지 환경부는 부지선정과정에서 환경영향평가에 관여한다. 물론 사전환경성검토를 하게 될 때 협의과정에서 관계 전문가와 환경단체의 의견을 반영할 수 있다. 지금은 에너지문제는 과기부와 산자부가 주도적으로 진행하고 있다. 친환경적인 신재생에너지로의 전환과 적극적인 대안에너지정책에 대한 계획수립 과정에서 환경부의 참여로 지속가능한 에너지정책이 검토되어야 한다.

### 3) 정책수단의 환경효율성 검토

#### 가. 친환경적인 에너지세의 도입

친환경적인 에너지세의 도입은 에너지가격의 상대적인 가격차이를 가져온다는 점에서 중요한 역할을 하게 된다. 이는 곧 환경친화적인 산업구조로의 전환에 디딤돌이 될 것이기 때문이다. 다른 경제정책과

연계하여 각 산업정책에서 환경을 고려한다는 점에서 친환경적인 에너지정책이 수행될 수 있기 때문이다. 구체적으로는 다음과 같은 네 가지의 요소를 고려할 수 있다.

첫째, 에너지가격에 포함되어야 하는 비용으로는 대기오염물질의 배출과 같은 환경오염비용과 교통혼잡 및 교통사고와 관련된 교통혼잡비용을 들 수 있다. 에너지사용에 따른 환경오염비용을 가격에 내재화시키기 위해 현행 교통세를 '교통환경세'로 통합 추진한다. 교통시설 투자와 병행하여 에너지사용에 따른 대기오염저감을 위해 관련세수의 일정비율인 약 20%를 환경개선사업에 활용한다. 다음은 난방/산업용 연료인 LPG, 등유, 중유, LNG, 석탄 등에도 환경세를 부과하는 구체적인 방안을 모색해야 한다(강만옥, 2003).

둘째, 산업용연료와 가정용연료의 발전의 공급가를 고려한 가격현실화도 적극 검토되어야 한다. 에너지의 원가계산에서도 환경오염으로 인한 비용편익을 고려한 가격설정이 검토되어야 한다. 환경문제를 해결하는 다른 접근방법으로 자원을 보다 적게 이용하는 방법이 제시되고 있다. 처음부터 자원의 이용도를 줄여서 효율을 감소시키지 않고 자원의 생산성을 4배, 10배로 늘이지는 것이다. 노동생산성의 증가속도와 같이 자원의 생산성을 높이면, 경제의 수익성을 높이면서 환경오염을 막고, 그리고 이로 인한 이익을 실업문제에 투자한다면, 곧 이것이 지속적인 발전이 가능한 win-win-win 전략이 되는 것이다.

셋째, 환경오염에 대한 조세부과와 함께 조세의 환원을 통해 노동에 대한 조세경감이 이루어지게 되면, 환경오염의 감소와 고용을 증대시키는 효과를 가져오게 된다. 친환경적인 에너지세계의 수입원으로 대체 에너지의 개발과 에너지효율의 향상을 위한 투자도 지원하고 있다. 이는 환경세의 도입으로 단지 온실가스의 감축만이 아닌 경제성장과 실업감소 그리고 환경보호라는 장기적으로도 지속이 가능한 발전을 위한 조세제도의 개혁이라고 설명할 수 있다. 에너지집약산업에 대한 높은 비율의 조세특례는 조세도입에 대한 반발을 최소화하고 단계적으로 도입하여 적응기간을 제공한다는 면에서는 긍정적이다.

넷째, 대체에너지로는 태양과 바람 그리고 밀물과 썰물의 조력 등을 들 수 있다. 이러한 대체에너지는 원자력발전과 달리 안전하며, 화석 에너지와 같이 고갈될 염려도 없다. 온실가스방출과 같은 환경오염도 없는 자연적인 에너지의 사용방법인 것이다. 다만, 기술개발의 어려움과 높은 개발비용이 문제가 되지만, 기술이 필요하다면, 그리고 그를 위해 지불할 의사가 있다면 개발하면 되는 것이다. 비용에서도 사후관리 비용을 포함한 원자력발전과의 상대가격을 다시 검토해서 대체에너지의 생산비용을 산출해야 하고, 현재와 같이 과학기술이 발달한 시대에 대체에너지 기술개발의 어려움으로 인한 원자력발전의 불가피성을 주장하는 것은 이해하기 어렵다.

“정책은 선택이다. 그리고 그 선택에 따라 포기해야 하는 기회 비용도 감수해야 한다.”

환경정책이 직접적인 규제에서 환경세제의 도입으로 정책을 전환하는 것은 지속가능한 발전이라는 정책목표에서 더욱 더 의미를 가지는데, 이는 환경세는 에너지가격을 인상하여 끊임없이 새롭고 가격이 저렴한 에너지이용의 방법을 강구하게 하는 동적인(dynamic) 유인책이 되기 때문이다. 이는 장기적으로 에너지절약기술의 투자와 기술에서나 기업조직에서 그리고 사회적으로도 혁신적인 요인이 되는 것이다. 이는 경제의 구조가 에너지 집약적인 산업에서 에너지를 절약하는 산업으로의 이전을 가능하게 하여 시장에 의해서 구조조정이 가능하게 된다는 점이다(Truger, 2001: 5).

#### 나. 환경문제와 실업문제의 해결방안

환경에 관련된 조세부과를 통해서 환경개선과 고용효과를 가지는 두 가지의 효용을 동시에 제공하는 정책수단을 뒷받침하는 가설로 이중배당가설(double dividend hypothesis)을 들 수 있다(Pearce, 1991: 938~948). 이는 환경보전과 고용정책을 동시에 달성할 수 있다는 것으로 조세수입의 중립성을 통해서 가능하게 된다. 물론 자본이동의 탄력성이

나 소비구조 그리고 현재의 조세구조가 비효율성의 정도에 따라서 긍정적인 과급효과의 차이는 달라질 수 있다. 즉 현재의 조세구조가 자연자원, 자본, 노동에 대한 한계조세부담이 균등하지 못하여 생산요소의 상대가격을 왜곡하는 조세체계를 뜻한다.

추가적인 세수증가로 인한 재원을 기존에 비효율적으로 부과했던 조세를 감면하는데 사용하는 것이다. 정부의 재정수입은 그대로 유지하면서 환경세의 수입으로 노동에 관련된 조세부담을 감소시키는 것이다. 두 가지의 개선효과 즉 환경을 보전하고 고용을 늘이는 효과를 동시에 가지게 되는 것이다(AEA, 2000: 1). 아래의 도표는 비자발적인 실업에서의 기대되는 개선효과이다.

<표 4> 조세구조의 비효율성

생산요소간의 동등한 조세부담		
노동의 부담 감소	자본	에너지의 조세부담 증가
생산비의 감소와 물가하락 그리고 실질임금 상승으로 고용 증대 효과		
성공조건		
조세구조의 비효율성 정도	교차탄력성 (노동과 에너지, 자본과 에너지)	임금의 경직성 (비자발적인 실업과 노동단체의 협상력)

자료: AEA, 2000, p. 6.

현재의 조세구조가 비효율적일수록 환경세의 도입으로 인한 긍정적인 효과가 더욱 커진다. 개별적인 생산요소가 부담하는 한계조세율이 같을 때, 생산요소간의 효율적인 자원배분이 이루어진다. 예를 들면, 노동에 대한 조세부담이 다른 생산요소에 비해서 상대적으로 클 경우를 생각할 수 있다. 이때 노동에 대한 한계조세부담률을 감소시키면, 한계비용의 감소로 생산비가 하락하고 물가가 하락한다. 이는 또한 실질임금의 상승으로 인하여 고용이 증대되는 효과를 기대할 수 있는 것이다(AEA, 2000: 3). 1950년 이래 에너지의 생산성보다 노동의 생산성이 세 배 정도 더 증가하였는데, 이는 임금상승으로 인한 결과로 해석할 수 있다. 인건비의 상승은 노동생산성을 높이는 주요한 요인으로

보는 것이다. 이에 비해서 상대적으로 저렴한 에너지가격은 생산성증가에 대한 경제적인 유인이 적었다고 해석할 수 있다. 물론 이는 노동과 에너지의 교차탄력성이 노동과 자본에 비해서 더 클 경우에 적용될 수 있다.

#### 4) 자원생산성 증가를 통한 국제경쟁력의 확보

초기의 환경정책은 자연생태계가 지속적으로 유지할 수 있는 잠재능력을 관리하는데 목적을 두었다. 그러나 제품의 사용단계 및 폐기단계에서 환경부하의 영향이 커짐에 따라 제품위주의 환경규제 정책이 급속하게 확산되고 있는 추세이다(산자부 기술표준원 전기응용과, 2002). 제품을 소비하는 과정에서 발생하는 폐기물의 감소와 관리정책을 의미한다. 이를 위해서는 환경친화적인 제품개발 및 보급을 촉진하고 제품에 대한 환경정보를 전달하고 생산자에게 책임을 분배하는 방안을 도입하고 있다. 이제는 더 나아가 자연자원의 지속적인 관리를 목표로 하는 환경정책이 추진되고 있다. 대량생산과 대량소비의 지원에서 제품의 경량화와 제품의 생산과 소비과정에서의 물질손실을 감소시키는 방법으로의 전환이다(Strobel, M., 2000: 30). 자원의 생산성을 증가시킴으로써 자연자원의 소비를 줄이고, 이러한 원천적인 자원이용의 감소에서 환경문제를 해결하는 방안이다.

이러한 환경문제에 대한 국제적인 규제의 강화는 인건비의 절감보다는 오히려 자연자원을 중심으로 한 재료비의 절감이 기업경쟁력의 주된 요소가 된다. 따라서 가장 먼저 시행하여야 할 점은 첫 단계에서는 물질손실을 감축하는 것이다. 물질손실은 조직적인 측면과 기술적인 결합뿐만 아니라 근본적인 비용요소로 파악되어야 한다. 기업의 물질비용은 전체 제조비용의 약 40~90%를 차지하고 단지 물질손실을 없애는 것만으로도 기업은 전체 비용의 1~3%를 절약할 수 있다. 이는 기업이윤의 20%까지를 증가시킬 수 있다는 의미이다. 보다 적은 물질을 사용하는 제품이나 포장을 통한 비용삭감 가능성이 클수록 효과적인 것이다(Strobel, R., 2001: 23).

국내산업의 ‘국제경쟁력강화’라는 정책목표는 값싸고 안정적인 에너지의 공급을 필요조건으로 인식하였다. 제품단가를 줄이기 위해 비용을 절감해야 하고 이를 뒷받침하기 위해서 낮은 에너지가격을 요구했던 것이다. 국제경쟁력의 주된 요소가 상대적으로 낮은 에너지비용에서 비롯되었지만, 문제는 앞으로는 더 이상 이러한 상황이 계속되지 않을 것이라는 점이다. 친환경적인 제품의 구성요소로 환경오염의 유발효과와 더불어서 이제는 제품의 전생애주기에서 사용하는 자원절약과 에너지사용절약을 포함하는 개념으로 확대되고 있기 때문이다.

더 이상 낮은 노동비용과 에너지가격으로 장기적인 국제경쟁력을 유지하려는 산업정책은 그 경쟁력을 가지지 못할 것이다. 앞으로의 기업이윤은 비용삭감과 가치증대라는 두 가지 요소에서 찾을 수 있다. 이제는 제품의 차별화를 통해서 제품가격을 올릴 수 있는 부가가치의 창출에서 기업의 이윤창출을 모색해야 한다. 비용측면에서는 자원비용의 감소와 자원생산성의 증가로 그 해결방법을 모색해야 한다. 특히 국제적인 환경규제의 강화는 환경과 자연자원을 고려하지 않는 제품의 국제경쟁력이 확보될 수 없기 때문이다. 환경문제의 심각성이 가속화되는 상황에서 이제는 더 이상 자연자원을 현재처럼 값싸게 이용할 수 없다. 이를 위한 체질개선이 지금부터 필요하고, 오히려 에너지를 적게 사용하는 산업과 기업에게 정부의 정책지원이 이루어져야 한다.

보다 적은 자원을 이용하고 물질손실을 고려한 상품과 포장의 기술개발은 기업에게 원가절감이라는 환경편익을 제공한다. 이러한 환경편익을 수량화할 수 있는 방안으로 먼저 자원의 생산성을 들 수 있다. 하나의 제품과 서비스를 생산하기 위해서 투입된 자원물질의 크기를 나타내는 것이다. 자원생산성의 개념으로는 ‘GDP/총자원이용량’이나 제품이나 서비스에 사용된 자연자원을 수량화할 수 있는 지표로 자원이용지수를 들 수 있다. 자원이용지수는 하나의 상품이 가지는 자원이용량을 측정하여, 상품과 생산공정 그리고 서비스가 가지는 환경부하를 비교할 수 있다. 자원이용지수를 이용하여 효과적인 환경보호와 자원생산성을 증가시킬 수 있을 것이다.

#### 4. 지속가능한 생산과 소비구조의 정착을 위한 에너지정책

에너지가격은 현재의 효율적인 자원배분을 가능하게 하면서 또한 미래의 소비형태를 바꾸는 역할을 한다. 에너지가격이 변동하면 이에 따라서 소비자의 행동도 변화하기 때문이다. 가정에서 음식을 장만할 때에 경제주체는 무슨 고민을 하는가? 시간절약, 노동생산성을 고민하는 반면에 수도물절약과 밀가루와 같은 재료비절약에 대해서는 상대적으로 고민을 적게 한다. 왜냐하면, 현재의 낮은 수도요금과 밀가루 가격으로 인하여 자원절약의 동기부여가 없기 때문이다. 어떻게 사용할 것인가에 대한 고민은 ‘희소성’에서 출발한다. 그 ‘희소성’을 나타내는 것이 시장가격이라면, 여전히 우리는 자연자원을 절약해야 할 필요성을 가지지 못하고 있는 것이다. 특히 다른 생산요소인 노동과 자본으로 인한 비용부담에 비해서 자연자원의 사용으로 인한 절대적, 상대적인 비용부담이 여전히 낮다. 적게 쓰려는 생각은 비용을 절감해야 하는 필요성에서 출발한다.

기업에게도 모든 제품들의 과다한 자원사용이 검증될 것이다. 친환경적인 상품디자인은 제품의 특성을 즉 제조에서부터 재활용 그리고 폐기상태에 이르는 제품주기에 걸쳐서 환경요소를 고려하는 것이다. 하나의 제품이 처음부터 환경요인을 고려하여 만들어진다면 이는 사후적으로 환경오염을 줄이는 어떠한 환경기술보다도 환경부하를 줄이는 일을 하게 될 것이다. 특히 재료와 부품소재의 수명과 재활용 및 다른 곳에서의 재사용의 가능여부가 재생산에서 중요한 판단요소가 될 것이다. 각 가정의 세탁기와 세탁서비스의 자연환경 파괴를 비교할 수 있고, 삶의 질을 낮추지 않고도 자연환경을 보호할 수 있는 방법이다.

현재의 대량생산과 대량소비의 문화는 물질생활의 풍요로움은 제공했지만, 그에 비해 정신생활의 풍요로움이 상대적으로 차지하는 비중은 거의 사라지고 있다. 자연자원의 사용에 대해서 원인자부담원칙에 의한 추가적인 조세부과와 더불어서 기업의 간접적인 경비인 인건비부담을 줄여서 고용증가를 유인하는 에너지세제이다. 노동에 대한 부담감

소에서 고용주와 노동자의 부담을 감소시키는 방식에는 차이가 있다. 배출권거래제의 도입과 환경세제의 도입은 상호 대체제적인 관계라기 보다는 보완적인 관계에서 정책수단의 혼합으로 이해할 수 있다. 세계 도입으로 인한 가격상승은 효율적인 에너지의 사용과 제품선택에서도 소비자의 행동변화를 기대할 수 있기 때문이다. 이렇게 자연자원의 희소성에 근거한 상대가격의 변화는 국가경제의 구조조정과 에너지절약 기술에 대한 투자의 증대를 기대할 수 있다.

같은 서비스와 효용을 가지면서도 자원을 두 배로 절약할 수 있는 기술개발과 생산과정이 중요하게 된 것이다. 자원생산성의 증가는 투입과 산출에서 이루어질 수 있는데, 투입에서는 보다 적은 자원사용이라는 효율성(Effizienz)의 기준이 적용되었다. 산출에서는 최대의 생산물에서 최적의 효용으로 대치하여 만족감(Suffizienz)이라는 개념을 도입한 것이다. 이는 지속적인 발전이 가능한 사회의 생활패턴을 유도할 수 있게 하는 것이다. 예를 들어 생일잔치를 준비할 때 산출물은 ‘좋아하는 사람들과 좋은 시간을 보내기’로 정할 수 있을 것이다. 이러한 하나의 효용을 최적화하는 요소의 투입은 음식물의 준비에서 자연자원의 이용을 최소화할 수 있다. 우선 남은 음식물이 있을 경우와 잘 썩지 않은 플라스틱 재료의 선택은 환경오염을 증가시키는 것이다. 이러한 사고의 전환은 주어진 예산 즉 생일파티비용에서 물질적인 상품구입을 통한 최대한의 효용을 추구하는 효율성의 개념과는 다른 것이다.

환경정책 토론은 개별적인 유해물질과 그 결과에 대한 분석을 넘어서 이제 우리 경제를 통해 흐르고 있는 모든 물질의 흐름을 관찰하는 쪽으로 옮겨가고 있다. 철강, 물, 에너지, 콘크리트 등의 자연자원을 사용하면 할수록 자연은 더욱 더 심하게 타격을 입는다. 따라서 새로운 환경인식의 목표는 이제 더 이상 ‘유해물질의 파악’에 있지 않고 미래가 가능한 생활방식을 긍정적으로 설계하는 데에 있다. 우리는 자연자원 자체로 사는 것이 아니라 자연의 이자로 사는 법을 배워야 한다. 그래야 우리는 다음 세대에 삶의 가치가 있는 지구를 남겨줄 수가 있다. ‘자원이용의 집중도’를 낮추는 것은 보다 더 적은 환경이용으로 우리의

풍족함을 이루어내는 것이다. 자연자원의 생산성 증가와 정신적인 충족감으로 인한 풍요로움이 더불어서 제공되는 사회는 지속적으로 발전이 가능하다. 자연과 개인 그리고 공동체와 사회가 더불어 행복한 사회인 것이다.

■ 참고문헌 ■

강만옥(2003), 「대기오염저감을 위한 에너지부문의 환경세 도입방안」, 국회 환경경제연구회, 제20차 정책심포지움 자료집, 『에너지부문의 환경세 도입방안』, 2003. 7. 30.

산자부 기술표준원 전기응용과(2002), 『국내외 전기전자제품 관련 환경 규제동향』.

전재완(2003), 「현행 에너지조세체계의 문제점 및 개선방안」, 국회 환경경제연구회, 제20차 정책심포지움 자료집, 『에너지부문의 환경세 도입방안』, 2003. 7. 30.

최준욱(2001), 「환경친화적 세제 개편에 관한 연구」, 한국조세연구원.  
한국환경정책평가연구원/한국조세연구원(2002), 『현행 에너지 관련 세제의 환경세적 기능강화 방안 연구』, 2002. 12.

AEA(2000), *Study on the Relationship between Environmental/Energy Taxation and Employment Creation*, University of Bath.

BMF(2001), *Die Oekosteuer - ein Plus fuer Arbeit und Umwelt*, [www.bundesministerium.de](http://www.bundesministerium.de).

DE Mooij, R.(2000), *Environmental Taxation and The Double Dividend*, Elsevier.

EEA(European Environment Agency)(2000), *EEA's report, Environmental Taxes - recent developments*.

EU(2000), *Recent Trends in the Application of Economic Instruments in EU Member*, Update of Database of Environmental Taxes and

- Charges, Report to DG ENVIRONMENT.
- FOES(2001), *Foederverein Oekologische Steuerreform e. V.*, FOES-Mitteilungen Nr. 21.
- OECD(2001), *Encouraging Environmentally Sustainable Growth in Sweden*, Economic Department Working Paper No. 289, by Deborah Roseveare.
- Pearce, D. W.(1991), "The role of carbon taxes in adjusting to global warming", *Economic Journal* 101.
- Schlegelmilch, K./Wuppertal Institute(1999): *Energy Taxation in the EU and some Member States: Looking for Opportunities Ahead.*
- Strobel, M.(2000), *Systemisches Flussmanagement; Flussorientierte Kommunikation als Perspektive fuer eine oekologische und oekonomische Unternehmensentwicklung*, Augsburg, Univ. Diss.
- Strobel, R.(2001), *Flow Cost Accounting*, Institut fuer Management und Umwelt.
- Truger, A.(2001), "Der deutsche Einstieg in die Oekologische Steuerreform," in: Truger, A.(Hrsg); *Rot-gruene Steuerreformen in Deutschland - eine Zwischenbilanz.*

- 초록 -

\* 주제어: 환경효율성, 지속가능성, 에너지세, 자원생산성, 정책수립절차, 충족감

에너지정책은 환경보전과 경제적인 수익을 병행할 수 있는 환경효율성(eco-efficiency)으로부터 사회적인 형평성을 동시에 추구하는 지속가능한 발전을 추구하는 방향으로 전환되고 있다. 효율적인 에너지이용을 촉진하는 정책으로 에너지세를 부과하여 에너지사용의 감소와 고용증대라는 경제적인 파급효과를 기대하고 있다. 또한 자원생산성을 4배

/10배로 늘이는 동시에 자연자원의 지속적인 관리를 통하여 지속가능한 발전을 에너지분야에서 실천하고 있다.

이러한 복합적인 정책목표들의 설정과 더불어서 더욱 중요한 것은 정책수립의 원칙과 절차에 관한 사회적인 합의도출이다. 서로 다른 의견을 수렴하는 절차와 원칙에 대한 합의가 정책의 시행착오를 줄이는 지름길이기 때문이다. 합리적인 의견수렴의 방법으로 상충되는 이해관계자들이 서로를 견제할 수 있는 절차를 수립하는 것이다. 이를 위해서는 산업자원부와 환경부, 산업계와 지역주민 그리고 시민단체들이 가지는 입장차이를 상위기관이 조정하는 방법으로 서로의 입장을 관철하기 위한 토론의 장을 마련하는 것이다. 토론을 통한 합리적인 의사결정이 이루어지기 위해서는 물론 상반되는 논리를 제공하는 학계와 연구계가 서로 견제할 수 있는 ‘힘의 균형’도 보장되어야 한다.

지속가능한 발전은 소비와 생산활동에서의 변화에서 비롯된다. 생산요소에서 더욱 중요해진 자연자원의 생산성증가는 투입과 산출분야로 나누어 살펴볼 수 있다. 투입부문에서는 보다 적은 자원사용이라는 효율성(efficiency)기준과 산출부문에서는 주어진 생산물에서 최적의 효용을 누리는 충족감(sufficiency)기준이 정책입안과정에서 고려되어야 한다. 경제적인 효율성과 더불어서 정신적인 충족감이 소비활동에서 서로 보완적인 역할을 할 수 있는 방향이 제시되어야 한다.

- Abstract -

## Energy Policy to Sustainable Development

Kim, In-Suk

This study presents how environmental trade-offs are handled in the energy policy. Environmental performance in combination with

---

**Kim, In-Suk** Senior Researcher(economics), Sustainable Management Division,  
LG Environmental Strategy Institute.

social and economic ones enable economy to make eco-efficiency and sustainability. Policy design for 'Sustainable Development' should also aim at an integrated and balanced approach along the energy policy considering needs of different interest groups.

Environmental tax reform could serve two objectives, namely a cleaner environment and less labor market distortion through to high taxes on labor income. Energy taxation will raise employment by reducing tax distortions. Further, it will make a great contribution towards improving sustainable resource management as well as environmental performance of the industries.

The concept 'resource productivity' merges two ambitions contained in the sustainability idea into one formula. It calls for a considerable reduction in resource use, while aiming at economic and social well-being at the same time. Both approaches enhance resource productivity, both aim at a dematerialization of the economy. While the first tends to concentrate on improving means and their allocation(efficiency in resources), the second tends to focus on improving results and their quality(sufficiency in resources).

\* Key words: energy policy, environmental tax reform, eco-efficiency, sufficiency, sustainable development, resource productivity



## 최근 북한의 경제개혁에 대한 평가와 전망

박형중

사회주의 경제관리체계의 개혁은 크게 보아 ‘체제 내’ 부분개혁과 ‘시장도입형’ 개혁으로 나누어 볼 수 있다. ‘체제 내’ 부분개혁은 중앙집권 명령경제 자체를 폐기하는 것이 아니라, 그 효율성을 강화하기 위한 개혁이다. 이는 중앙집권경제의 ‘부분적인 수선(개선)’이라는 뜻에서 ‘부분개혁체계’라고 부를 수 있다.<sup>1)</sup> 그 핵심 사항은 첫째, 이데올로기적으로 중앙집권경제를 ‘신성시’하며, ‘시장’을 이질적 ‘자본주의 요소’로 배격한다. 둘째, 중앙집권경제의 핵심사항인 행정적 방법에 의한 경제관리체계와 계획명령을 유지하는 대신, 계획명령의 합리화라든지 여러 종류의 분권화 조치를 취하여, 전체 경제의 효율성을 높이고자 시도하는 체계이다.

이에 대하여, ‘시장조정기구도입형’(이하 ‘시장도입형’) 개혁은 중앙집권명령경제 자체의 한계를 인정하고, 이를 폐기해 가는 조치를 취한다.<sup>2)</sup> 그 핵심 사항은 첫째, 이데올로기적으로 ‘시장’의 역할을 적극적

---

**박형중** 통일연구원 선임연구원(정치학, 경제학). 최근 저서로 『북한의 정치와 권력』(2002), 『북한의 경제관리체계』(2002)가 있음.

1) 여기서 ‘부분개혁체계’라는 용어는 체코슬로바키아 출신 경제학자 Jiri Kosta의 용어를 차용했다. 이는 Kornai가 the “Perfection” of Control이라고 규정했던 시도와 일치한다. 또한 이 글에서 앞으로 서술하듯이, ‘부분개혁체계’의 이데올로기 슬로건은 ‘개선완성’이었다(Jiri Kosta, 1986: 443~456; Janos Kornai, 1992: 396~408).

2) 코르나이의 개념정의에 따르면, ‘개혁’이란, 사회주의 체제로부터 이탈하지는 않지만, 정치구조, 소유관계, 조정기구(coordination mechanism)의 세 가지 중 적어도 하나를 영구적으로 또한 본질적으로 변경시키는 모든 변화를 뜻한다. 이 세 가지 중에서 가장 손쉬운 변화는 시장조정기구 도입이었다. 즉 이는 ‘개혁’의 일차 단계였다. 그 다음 단계가 소유관계의 변화(자본시장의 허용 또는 중대 국영기업의 민영화 추진 등)였다. 정치구조가 변화하는 경우는 현실상 사회주의

으로 승인하며, ‘계획’과 ‘시장’의 공존논리를 전개한다. 둘째, ‘행정-명령’체계를 폐기해 가는 핵심조치로서, 기업에 대한 계획명령을 폐기한다. 이에 따라 국영기업의 경영은 계획달성을 위해서가 아니라, 상업적 차원의 이윤극대화를 위해 운영된다. 계획명령의 폐지에 따라 ‘관료적 조정’(bureaucratic coordination)의 영역이 축소되고, 그 빈 공간을 ‘시장조정’(market coordination)요소가 메꾸어 간다. 국영기업은 자율적으로 상업적 판단에 의해서 경영되기 때문에, 과거 경제관리체제에서 국영기업을 직접 관리하기 위해 설치되었던 각 부문별 성(省)과 중간급에서의 관료적 조정기구와 규범이 대폭 간소화된다. 그 대신에 시장형 재정 및 은행 체계와 법체계 등이 발전해가기 시작한다.

김정일식 경제정책의 특색을 가장 분명히 보여주는 것은 2001년부터 나타나기 시작한 <사회주의 경제관리의 개선강화>론이다. 이 정책 노선을 기조로, 가장 많은 주목을 받았던 2002년의 7월의 <7월조치>가 취해졌다. 이 조치는 상당수의 전문가들로부터 ‘시장경제화하는 전향적 경제개혁’조치라는 ‘좋은’ 평가를 받았다.

이 글은 이러한 개혁 조치를 평가하고 그 전망을 알아본다. 여기서 주요 관심은 경제관리기구의 변화이다. 따라서 경제정책과 경제실태는 경제관리기구의 변화를 설명하는 데 필요한 최소한의 차원이외에는 거의 언급되지 않는다. 이 글은 2001년 이후 7월 조치와 관련된 개혁을 ‘부분개혁’과 ‘시장도입형 개혁’의 중간지대로 설정하고 앞으로의 정책 방향을 예측해 본다.

---

체제로부터의 이탈(‘혁명’)을 의미했다(Kornai, 1991: 388). 어느 경우에 ‘시장도입형’ 개혁이 시도되었는가에 대한 필자의 구분과, 코르나이의 각 국가에서의 ‘개혁’ 시도의 확인은 반드시 일치하는 것은 아니다. 예를 들어, 필자는 중국의 1978~1984기간을 ‘부분개혁체제’시기로 보았는데, 코르나이는 1978년 이후를 ‘개혁’기로 보았다.

## 1. 1998년 이후 경제정책의 추이

1990년대 중반 북한경제는 확고한 정책목표 없이 표류했다고 볼 수 있다. 그러나, 1997년 10월 김정일 총비서 취임이후, 북한당국은 1990년대 중반 거의 붕괴 상태에 도달한 중앙집권경제의 복구와 정상화에 목표를 두고 정책을 추진하였다.

이는 3단계로 나누어 볼 수 있다.<sup>3)</sup> 1단계는 1998년으로서, 제2의 천리마 운동 등 ‘새로운 대고조’를 통해 ‘자립적 민족경제’의 기초가 되는 ‘농업과 석탄공업, 전력공업과 철도운수, 금속공업’을 ‘결정적으로 추켜세워’ 경제재건의 기초를 닦는 단계이다. 2단계는 1999~2000년 간으로 모든 부문에서 생산을 정상화하고, 경제사업에서 실리 보장을 강조하고, 중앙집권적 통일적 지도를 더욱 강화하는 단계이다. 3단계는 2001년 이후 현재(2003년 중반)에 이르는 시기로서, 인민경제전반을 현대적 기술로 개건하는 것과 새로운 환경, 새로운 분위기에 맞게 경제관리체계의 개선을 추진하는 단계이다.

1997년경 내부정리(일련의 숙청, 당총비서 취임 등), 년말 ‘고난의 행군’ 종결 선포와 함께 1998년 초 김정일은 경제부문 현지지도를 재개했다. 이를 시발로 북한은 중공업 우선의 자립적 민족경제노선을 재표방했고, 3월 ‘성강의 봉화’와 함께 제2의 천리마운동을 개시하면서, 4대 방향의 경제정책을 추진하기 시작했다. 즉, ① 공업부문의 전력증산운동(1997년 말부터 다수의 중소형 발전기 건설과 대규모 수력 발전소 건설), ② 중공업 부문의 정상화(기계공업과 제강공업, 중공업 우선 노선의 반영), ③ 농업부문의 감자농사 혁명(1998년 10월 이후, 량강도 대흥단군이 중심, 그밖에 양어장 및 가금 공장 건설), ④ 토지정리사업(1998년 5월 이후 강원도로부터 시작 평안북도로 확대).

둘째, 단계인 1999~2000년 경 북한은 기존의 ‘자립경제’ 기초를 다지는 정책을 지속하는 가운데, 1998년 10월의 헌법 개정에 의한 ‘새로운

3) 이하 각 년도 신년사의 경제정책 부문 문구를 차용하여 표현.

국가체계'를 토대로, 일련의 조치를 통하여 붕괴된 구 사회주의 경제관리체계를 재정비하고, 계획규율을 확보하기 위한 조치를 취했다. 대표적으로, 제10기 1차 최고인민회의는 “행정경제사업을 한 굵으로 해나가도록 국가기구체계를 정비하는 획기적 조치를 취하여 ... 경제사령부로서의 국가의 권능을 훨씬 높였다”고 했는데(최영욱, 2000: 6), 그 핵심 방향은 “중앙기관들의 기능을 한층 강화”하는 것이었다. 이러한 계획체계의 규율 강화 의도는 ‘내각의 권위 강화’, 1999년 4월의 인민경제계획법, 2000년 1월과 9월의 연합기업소 체계의 개편 및 복구 시도, 2000년 후반기의 “새로운 국가예산 수납체계” 등에서 구체적 정책으로 나타났다(박성호, 2000: 17).

이러한 정책방향에 대해 2001년말 『경제연구』의 한 논문에서 리창혁은 “우리 당은 일부 공장, 기업소들이 자체로 살아나간다고 하면서 뿔뿔이 제멋대로 움직이고 있는 실태를 제때에 포착하고 내각중심제, 내각책임제를 더욱 강화하며 계획규율을 강화하기 위한 적극적인 대책을 세우도록”했고, “경제사업과 관련된 모든 것을 내각에 집중시키고 모든 공장, 기업소들이 내각의 지시에 복종하며 경제사업에 대하여서는 내각이 책임지는 정연한 제도와 질서를 더욱 철저히 확립하도록 하였으며 계획규율과 질서를 보다 강화하고 모든 부문, 단위들에서 인민경제계획을 무조건 끝까지 집행하는 가장 혁명적인 기풍을 세우도록 하였다”고 평가했다(리창혁, 2001: 3).

## 2. <경제관리 개선강화>론과 7월 조치

셋째 단계는 2000년 말부터 시작되었다(조선신보, 2001. 1. 14.). 그 주요 내용은, 1999~2000년과 차이가 있다. 이 시기 핵심 논리가 ‘중앙집권적 통일적 지도 강화 + 실리보장’론이었는데, 2001년부터, ‘경제관리의 개선 + 실리추구’론이 등장했다(2001년 신년 공동사설). 이러한 정책 방향은 2001년 4월의 최고인민회의 내각보고 이후 다음과 같은 세 개의 표어로 집약되었다. 첫째, ‘사회주의 원칙을 지키면서, 가장 큰

실리를 추구한다.’ 둘째, ‘사회주의 경제관리를 개선하고 완성해 나간다’, 셋째, ‘변화된 환경과 조건에 맞게 사회주의경제관리운영방법을 우리 식으로 독특하게 개척해 나간다’ 등이다.

이러한 정책 방향은 보다 구체적으로 2001년 10월 김정일의 한 연설문에 의해 제시되었다. 이 문건은 그다지 주목을 끌지 못했지만, 여기서 제시된 새로운 정책 원칙은 2002년 7월 조치에도 반영되고 있는 등, 현 시기의 북한의 경제정책을 이해하는 데 중요하다. 그런데 북한이 이 시기에 왜 이러한 새로운 정책 방향을 보이는가를 이해하기 위해서는, 1990년대 경제난 때문에 초래된, 북한이 말하는 <새로운 환경과 조건>에 대해서 이해할 필요가 있다. <경제관리개선> 및 7월 조치는 이러한 <새로운 환경과 조건> 때문에 일어난 변화를 공식적으로 승인하면서, 적극적으로 적응해 들어가는 것이라고 할 수 있다.

#### 1) <경제관리개선>과 7월 조치의 배경

우선, 1998년 이후, 북한의 경제정책 방향은 시간이 지나면서 보다 발전적이고 적극적 목표를 추진해오고 있음을 발견할 수 있다. 즉, 1998년 북한은 농업, 전력, 기계 및 제강, 철도운수 등 기초산업을 극적으로 재건하고자 시도한 이후, 1999~2000년까지 중앙집권경제체제의 복구 및 규율 강화와 생산의 정상화를 추구했다. 북한의 서술과 정책 목표의 변화를 놓고 볼 때, 북한은 2000년 말까지 중앙집권체제의 복구 및 규율의 원상회복, 그리고 생산의 정상화라는 목표는 어느 정도 달성된 것으로 판단하고 있는 것으로 보인다. 이를 바탕으로 북한은 2001년부터 보다 고차원적인 정책 목표를 추진하고 있는데, 그 정책의 주요 방향은 산업의 ‘현대적 개건(시설현대화), 북한경제 및 경제관리체제의 분권화, 채산성 강조, 구조조정과 합리화 등 경제전반의 현대화와 효율화에 두고 있다.

그러나 북한이 말하는 바에 따르면, ‘세계사회주의 시장 붕괴, 제국주의자들의 고립압살책, 연속되는 자연재해’ 등으로 인한 <새로운 조건과 환경> 때문에, 90년대 초까지 기능하던 중앙집권체제가 수정없이 그대로

로 복원될 수 없었다. 새로이 건설되는 중앙집권관리경제는 새로운 현실과 상황에 적응해 있는 것이어야 했다. 현실적으로 <새로운 조건과 환경>은 첫째, 경제난으로 국가가 장악할 수 있는 경제잉여량이 축소되었기 때문에, 중앙관리경제를 유지하는 데 필요한 재정과 자원이 부족하게 되었고, 이에 따라 하부 기업소의 생산능력과 노동력에 대한 중앙의 통제능력이 저하했다. 중앙당국 자체가 지방, 기업소 단위의 자력갱생을 장려하는 가운데, 이들 단위에서 유티 설비와 유티 노동력을 이용한 계획외적 자구 행위가 증가했다.

둘째, 국가부문과 농민시장(이차경제)이라는 이중경제체제가 성립했는데, 이 두 부문은 각각 상이한 경제법칙에 따라 유지되고 있었다. 여전히 기업과 기업 사이의 생산재 유통 부문에서는 무현금 계산단위로서 국정가격 통용이 가능했다. 그러나 이차경제의 발전에 따라 화폐의 능동적 역할(가치 저장, 교환매체의 기능)이 점차로 증가했다. 비국가 부문에 의해 점령당해 있는 소비재 및 소비행위와의 관련성이 높아질수록, 국정가격이 무효화되었으며, 시장가격의 영향력이 높아졌다. 또한 화폐는 단순 계산 수단이 아니라, 가치 저장, 교환수단으로서의 기능이 증대하게 됨에 따라, 화폐소지량의 증가와 구매력의 증대 사이에 연계가 성립했다.

이중경제, 화폐의 능동화 등은 중앙관리경제의 정상화를 어렵게 했는데, 그 이유는 네 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 공장, 기업소, 협동농장 등에서 생산물을 국가에 납부해야할 의무가 감소하는 대신, 이를 빼돌리고자하는 욕구가 증가했다(국가재정수입의 현저한 감소). 둘째, 이미 국가 수중에 장악되어 있는 재산과 자원(설비, 중간재, 배급 식료 등)의 이차경제로의 유출을 촉진하는 강력한 압력이 존재(국가재정의 유출)했다. 셋째, 모든 기초 물자가 극도로 부족한 상태지만, 수요와 공급 상황, 생산원가 또는 국제가격과는 상관없이, 국정가격이 매우 낮은 수준에서 유지되고 있기 때문에, 희소 물자의 낭비가 조장되었다(국가재정부담의 증가). 넷째, 국가복무규율이 현저히 저하했다. 공식적으로 북한의 모든 주민은 국가부문에 종사하는 국가고용 공무원 신분이다.

하지만, 현저히 낮은 임금, 엄청난 실질 생계비 등 때문에 국가 직장은 최저생계도 보장하지 못한 상태에서, 이차경제 분야에서 훨씬 유망한 취업 및 소득 기회가 등장함에 따라, 국가복무규율이 현저하게 저하될 수밖에 없었다(부정과 부패의 만연, 국가부문에서의 노동의욕 저하 등).

2001년부터 시행되었던 ‘경제관리의 개선강화’ 정책은 이러한 <새로운 조건과 환경> 속에서 이미 돌이킬 수 없는 상황이라 할 수 있는 국가의 경제장악력의 상당한 이완을 공식적으로 승인·적용하는 동시에 이를 적극적으로 활용하는 방도로서 하부단위의 자율성과 책임을 확대하여 국가의 직접 통제와 지원의 감소 하에서도 생산이 증대할 수 있는 공간을 열어주는 한편, 증대된 경제 잉여의 일부에 대한 국가의 통제력을 강화함으로써 국가재정 확충을 도모한 것으로 판단할 수 있다.

## 2) <경제관리 개선강화>론의 주요 내용

2001년 10월 3일 김정일은 <강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선강화할 데 대하여>에서, 위의 세 가지 표어를 “사회주의 경제관리를 개선하고 완성하는데서 틀어쥐고 나가야 할 종자는 사회주의 원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻을 수 있는 경제관리 방법을 해결하는 것”이라고 정식화했다. 이 문건은 ‘집단주의가 개인주의에 비하여 우월, 국가의 계획적 경제관리 원칙을 확고히 견지하고 옹호 구현, 정치도덕적 자극을 확고히 보장’, ‘국가의 중앙집권적 지도를 확고히 보장’ 등 ‘사회주의 원칙’이 변함없음을 강조하는 한편, ‘아래 단위의 창발성을 높이는 것’, 기업소와 근로자의 ‘물질적 이해관계에 깊은 관심을 돌리는 것’ 등을 기조로 ‘경제관리에서 혁신’을 일으켜 ‘실리를 보장하기’ 위한 여러 정책 방향을 제시했다.

- 계획지표들을 중앙과 지방, 웃 기관과 아랫 단위에서 합리적 분담 (국가계획위원회는 전략적 지표만, 그 밖의 지표는 해당기관, 기업소에서, 지방경제의 계획화의 경우 국가계획위원회는 도별로 종합 지표만, 세부지표는 도, 시, 군들에서 자체 실정에 맞게).
- 공장, 기업소들에서 자기 생산물의 몇 프로를 자체보장을 위한 물

자교류에 쓰게 하고, 물자교류시장을 조직운영.

- 계획사업에서 질적 지표 계획의 중시(기술경제적 지표 계획, 특히 원가, 이윤 재정계획을 중시, 돈에 의한 재산체계와 재정계획방법 확립).
- 자력갱생 기지들을 점차 정리하며, 공장, 기업소들을 생산을 전문화하는 원칙에서 조직 발전.
- 독립채산제를 강화하고 기업소의 생산활동과 수입분배를 합리적으로.
- 과학기술 중시, 인민경제의 현대화, 정보화.
- 남는 노력을 옹게 조직동원하여 국토건설, 농촌건설, 도시경영부문에서 방대한 일 해제끼기.
- 일을 더 많이 더 잘한 사람은 물질적으로 높은 대우를 주는 동시에 정치적으로도 평가, 일한 것만큼, 번 것만큼 노동보수와 분배몹을 정확히 계산.
- 경제생활에서 공짜가 많은데 이런 것들을 정리.

내용상 이 문건에 나타나지 않았지만, 이 문건의 중요한 특징이 하나 있다. 그것은 더 이상 ‘사회주의 경제관리’에서 대안의 사업체계 또는 ‘경제사업(실무)에서 당조직의 (올바른) 역할’에 대해 언급하지 않는다는 것이다. 적극적으로 해석하자면 2002년 10월 문건의 많은 내용을 미리 제시했다고 볼 수 있는(박형중, 2002b: 11~47) 1991년 7월 1일부 김정일의 <주체의 사회주의 경제관리이론으로 튼튼히 무장하자>(김정일 선집 11, 1991)에서는 “사회주의 경제관리체계를 “당위원회의 집체적 지도밑에 경제를 관리운영”하는 대안의 사업체계를 중심으로 서술했다. 김정일의 문건 중에서 ‘경제사업에서 경제지도일군과 당조직들’과의 관계를 마지막으로 언급한 문건은 1994년 1월 1일부의 <당사업을 잘하여 사회주의 혁명진지를 더욱 튼튼히 다지자>이다. 여기서 그는 ‘모든 경제사업을 정무원에 집중’시키고, “당조직들은 경제지도일군들이 경제사업을 맡아 수행하는데 제동을 거는 현상이 없도록 하며 모든 경제지도일군들이 자기에게 맡겨진 경제과업을 책임적으로 수행하기 위하여 아글타글 애쓰도록 하여야 합니다”(김정일 선집 13, 1992)라고

언급했다. 2002년 10월의 문건에서는 다만 “내각은 당의 사상과 의도, 노선과 정책을 높이 받들고 자기의 사명과 임무에 맞게 경제사업을 주동적으로, 적극적으로 조직전개하여야 합니다”<sup>4)</sup>라는 식의 표현만 등장했다. 즉 당의 역할은 내각에 정책방향을 제시하는 것으로만 나타나고 있으며, 과거와 같이 지방경제 또는 기업소의 경제실무를 담당하는 중요 조직으로서의 설정되어 있지 않다.

### 3) 7월 조치의 주요 내용

2001년 10월 김정일 문건에 기초하여 이미 여러 조치가 있어 왔었다. 7월 조치는 그 중에서도 가장 대담하며, 또한 가장 많은 주목을 받았던 조치라고 할 수 있다.

여러 정보를 종합해 볼 때, 북한의 7월 조치는 세 가지 부분으로 이루어져 있었다. 첫째, 7월 1일부터 시행된 <노임 및 물가의 전반적 인상>이다. 둘째, 7월을 전후해서 몇 가지 경제관리 개선조치들이 추가적으로 언급되었다. 셋째, 장마당에 대한 통제이다.

#### 가. 장마당에 대한 통제와 수용

7월 이후 북한 당국은 물리력을 동원하여 장마당에 대한 통제를 강화하는 한편, 국영상업망에 대한 공급을 강화함으로써, 국영상업망을 강화하고자 했다. 첫째, 7월 조치 이후 북한은 중국으로부터의 소비재의 수입을 증가시켜 국영 상업망에 대한 상품 공급을 늘렸으며, 둘째, 국영상점이 시중의 공산품과 식료품을 수매하여, 이를 다시 일반 주민에게 팔도록 하는 조치를 취했다.

그러나 이러한 조치는 곧바로 무의미해졌으며, 북한당국은 재차 장

---

4) 이밖에도 “내각과 국가계획위원회에서는 당의 경제정책과 현실적 조건, 경제법칙의 요구와 과학적 타산에 기초하여 ...”, “경제에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도는 경제분야에서 당의 유일적 영도를 실현하는 국가경제기관들의 기본사명이며 사회주의 경제의 생명선입니다”, “사회주의 경제건설에서 당의 유일적 영도를 철저히 실현하기 위하여서는 나라의 경제사령부인 내각이 당의 노선과 정책에 기초하여 경제사업을 통일적으로 장악지도해야 하며 ...” 등의 표현이 등장했다.

마당 영업을 허용했다. 나아가 북한은 2003년 3월말, 시장을 통제의 대상으로 보지 않고 사회주의 상품유통의 일환으로 인정했다. 3월말부터는 평양에서도 각 구역마다 있는 <농민시장>을 <시장>으로 부르도록 했다. 농산물만이 아니라 각종 공업제품도 거래되고 있는 현실에 맞게 이름을 고친 것이다. 시장의 기능에 대한 관점을 전환시킨 것으로 주목된다(조선신보, 2003. 4. 1.).

#### 나. <노임 및 물가의 전반적 인상>

7월부터 시작된 노임 및 물가인상의 성격은, 국가임금과 국정가격을 이차경제의 생계비 수준과 물가수준에 맞추어 인상한 것으로 판단할 수 있다. 첫째, 쌀의 국정가격은 실제로 과거 8전에서 농민시장가격과 거의 동일한 44원으로 인상되었다. 북한은 새로운 가격 설정에서 “기본식량인 쌀의 가격”을 기준으로 삼았다고 하나, “물과 전기, 비료와 박막 등에 투입되는 자금” 즉 원가를 계산한다는 것은 북한 가격체계의 현실상 불가능하며, 실제로는 “국내에서의 수요와 공급” 즉 농민시장 가격 수준에 맞추어 설정했을 것이다.<sup>5)</sup> 둘째, “쌀을 구입하고 주택비를 지불하는 등 새로운 가격에 따라 근로자들이 생활을 꾸리는데 필요한 몫을 계산하고 로임의 액수를 정하였다”(조선신보, 2002. 7. 26.)고 하면서, 기본 노임은 과거 110원에서 2,000원으로 인상하였다. 이 경우, 북한에서는 여성 노동참여율이 높은 것을 감안하면, 가계 소득은 월 약 4,000원 정도가 될 것으로 추산할 수 있다. 이렇게 볼 때, 기본 노임 인상 수준 역시 대부분의 생필품이 농민시장에서 구매된다는 현실을 감안하고 계산된 평균 실질생계비에 맞추어 책정했을 가능성이 높다. 국내에서의 탈북자 조사에 따르면, 북한 주민의 월평균 생계비는 3,000원 수준,<sup>6)</sup> 또는 농민시장 평균 지출액은 약 2,000원<sup>7)</sup>이라고 한다.

5) 「조선신보」는 “국제시장에서의 쌀 가격을 고려하였고 국내에서의 수요와 공급도 넘두에 두었다”고 표현, 2002. 7. 26.

6) 통일연구원 조사 자료.

7) 박석삼, 「북한의 사경제부문 연구 - 사경제 규모, 유통현금 및 민간보유 외화 규모 추정」(한국은행 조사국, 2002).

노임 및 물가 인상 조치는, 국가부문과 이차경제가 공존하는 이중경제체제라는 '새로운 현실과 조건'에서, 국가부문과 이차경제간에 존재하는 물가 및 노임 격차를 해소하는 한편, 동시에 장마당에 대한 통제를 강화함으로써, 국가부문의 정상화를 도모한 것으로 판단할 수 있다. 첫째, 국가에 납부하는 가격과 이차경제에서의 가격간의 격차 감소는, 기업과 농장에서 생산된 생산물에 대한 국가 납부 의욕을 증대시킴으로써, 결국 영토 내 생산물에 대한 국가의 장악력을 증대시킬 수 있다(재정수입의 증가). 둘째, 이미 국가 수중에 장악되어 있는 재산과 자원(설비, 중간재, 배급 식료 등)의 경우, 기업소의 차원에서 볼 때, 다른 국가기업에 국정가격으로 납품하거나, 이차경제로 유출하거나 간에 차이가 줄어들므로써, 이차경제로의 유출을 감소시킬 수 있다(국가재정의 유출 억제). 셋째, 비합리적으로 낮은 수준에서 고정되어 왔던 국가공급 기초생계 물자와 용역의 가격을 인상, 현실화시킴으로써, 희소 물자의 낭비를 억제할 수 있다(국가재정부담의 경감). 넷째, 국가부문에서의 임금을 실질 생계비에 거의 부합하는 수준으로 인상하고 성과급을 강화함으로써, 국가복무의욕을 증대시킬 수 있다(부정과 부패 가능성 감소, 국가부문에서의 노동의욕 상승 등).

#### 다. 경제관리개선 조치

일반적으로 <노임 및 물가 인상>이 가장 많은 주목을 받았고, 이것이 7월 조치와 동일시되는 경향이 있다. 그러나 7월 조치를 전후해서 몇 가지 중요한 조치들이 취해졌다. 이들 조치들은 <새로운 조건과 환경>속에서 화폐의 기능 강화, 채산성 지표 중시, 계획체계의 분권화 등을 통해 생산증대와 국가재정 수입의 강화를 지향하고 있다. 즉 과거의 전통적인 중앙집권화의 강화와 동원정책을 통해 생산을 증대하는 것과는 다른 정책 방향을 보이고 있다. 최근의 조치는, 경제난 때문에 국가의 자재와 자금 공급 능력이 부족한 상황에서 지방 및 기업소의 경영상의 상대적 독립성과 책임성을 증가시켜 그 생산능력을 향상하는 한편, 그 증가된 생산결과물 중에서 국가의 몫을 확실히 보장함으로써,

국가수입 증대를 시도하고 있다. 이에는 <변수입> 지표의 도입, <지방 예산편성의 개선> 조치 등에서 나타나고 있다.

### (1) <변수입> 지표의 도입

<변수입 지표>의 도입은 7월조치 이후 본격적 관심을 끌었다.<sup>8)</sup> <변수입 지표>도입에 따라 과거와 같이 현물지표 또는 생산액 지표가 아니라, <변수입> 지표가 기업활동을 평가하는 방법으로 사용되게 되었다. 여기서 변수입이란 공장, 기업소들에서 ‘새로이 창조된 가치를 화폐로 표현한 것’으로서, 사회순소득(이윤)에 생활비를 합한 것이다.<sup>9)</sup> <변수입> 지표의 도입은 “질적 지표, 화폐지표의 계획을 중시하는 것”(강응철, 2002: 12), “모든 것을 돈으로 계산하고 평가하는 체계의 확립”(조선신보, 2002. 11. 22.)을 의미한다. 이와 관련 김정일은 2002년 10월의 문건에서 “경제부문일군들 속에서 노력, 물자, 자금을 낭비하든 말든 상관하지 않고 생산과 건설만 하면 된다는 식으로 경제관리는 하는 것이 최대의 결함”이라고 지적하면서, “국가계획기관들에서 기술경제적 지표계획, 돈계산과 재정계획을 심히 홀시하고 있다”고 비판하고, 이를 개선하도록 지시했었다(김정일, 2001).

<변수입>지표의 특징은 다음과 같은 두 가지로 요약된다(강일천, 2002: 39). 첫째, 과거의 현물지표와 생산액 지표 등에 의한 기업소 계획수행평가가 생산되기만 하면 판매가 안되어도 계획달성으로 평가될 여지가 있는데 비해, 새로운 지표는 판매실적의 크기가 지표달성에 크게 작용한다. 또한 원가가 아무리 높아도 생산물을 많이 만들어내기만 하면 좋은 평가를 받는 과거의 지표에 비해, 생산효율, 수익성과 같은 생산과 경영의 질적 개선을 자극하는 역할을 할 수 있다. 둘째, 생산이

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

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

정상화되지 못한 현실의 조건에서 기업이 보유하는 잠재력을 최대한으로 발양하게 하는 지표 설정이다. 그 이유는 변수입의 구성요소에 계획수행과정에서 얻은 변수입에 계획외 변수입까지 포함시키도록 되어 있기 때문이다. 따라서, 하달된 계획항목이외의 제품을 생산판매하는 경우에도 <변수입>을 증대시킬 수 있기 때문에, 자재절약, 내부예비 동원 등이 강화된다.

이러한 <변수입>은 국가, 기업소, 생산자(개인)들 사이에 분배된다. 변수입 분배는 국가납부몫, 기업소 자체 충당금, 생활비몫을 일정 비율에 따라 분배(장성은, 2002: 40)하거나, “나라에 바치는 리득금과 기업소의 운영에 필요한 자금의 액수를 먼저 정하고 그보다 많은 매상고를 달성하면 종업원들의 보수에 돌리도록 하였다”(조선신보, 2003. 4. 28.).<sup>10)</sup> 이 때문에 변수입 총액이 클수록 각자의 몫이 커진다. 지난 시기에는 생산계획을 달성 못해도 나라가 종업원들에게 생활비의 80%를 보장하였지만, 지금은 공장, 기업소에서 번 돈으로 종업원들의 생활비를 보장하지 않으면 안된다고 한다. 나아가 <변수입 지표> 체계 하에서는 공장, 기업소는 국가공급 이외의 남는 능력은 자체로 활용할 수 있다. 일감이 없으면 예를 들어 통나무 찍기를 할 수 있는데, 지난 시기에는 국가계획에 없는 지표의 생산을 할 수 없다고 되어 있었다. 지금은 기업소가 자체로 일감을 찾아서 판매가 실현되면 그것을 실적으로 인정하여 준다(조선신보, 2003. 4. 1.). 생활비 지급에서는 도급제가 강화되었으며, 기업소 자체 충당금의 역할도 증대하고 있다. 기업소는 유동자금 수요를 기업소 자체자금과 은행대부금으로 충당하는 것이 널리 활용되고 있다. 또한 대보수 자금(감가상각기금)도 기업소 자금으로 보장하도록 되었으며, 기업소 자금에 의한 자체 기본건설대상이 확대되고 있다(리원경, 2002: 28). 또한 자체로 자금을 마련할 수 있는 경우, 이를 신규로 사업확장을 위해 사용할 수 있게 되었다.<sup>11)</sup>

10) 이는 고구마, 군밤 장사를 하고 있는 낙연합작회사의 경우를 보도한 기사이다.

11) 앞의 낙연합작회사의 경우, “올해(2003년) 해 사업을 성과적으로 결산하면 내년에는 얻은 리익의 20%를 종합적인 도매시장을 내오는데 돌릴 계획”이라고 한

## (2) &lt;계획화의 체계와 방법의 개선&gt;

이러한 <번수입>에 의한 평가에서는 ‘아래 단위의 창발성’이 중요시된다. 이에 따라 계획화의 체계와 방법이 개선되었다. 즉, 국가계획은 경제의 선행부문과 기초공업부문을 비롯한 전략적 지표, 중요한 지표들만 계획하고 세부지표, 지방지표 등은 자체로 계획화하도록 하는(김용술, 2002: 45) 중앙과 지방, 윗 기관과 아래 단위사이에서의 ‘지표분담의 합리화’이다(강응철, 2002: 9). 독립채산제의 요구를 충족시키기 위하여 나라에서 내려오는 생산지표도 아래단위가 자기 실정에 맞게 세분화할 수 있도록 되었다. 즉, 나라는 인민들의 수요에 맞게 생산계획을 내리면, 공장은 자체수입으로 지출을 보장하고 이익을 내야 하니 실정에 맞게 계획을 세분화하며, 부업같은 것을 할 수도 있다. 그러나 나라에서 주어진 현물지표를 달성 못하면 법적 제재, 벌칙금이 가해진다(조선신보, 2002. 11. 22.).

## (3) &lt;지방예산편성 개편&gt;

‘아래 단위의 창발성’ 증대 허용에 따른 <번수입>의 증대는 기업소와 노동자의 수입증대뿐 아니라, 곧바로 국가수입의 증대와 연계되어 있었는데, 동일한 개념이 <지방예산편성 개편>에도 드러나고 있다. 즉, 번수입분배에서는 국가기업이익금을 우선적으로 납부하며, 그 나머지로 생활비와 자체 충당금을 계산한다. 이는 과거와는 다른 방식의 분배이다. 과거에는 총판매수입에서 생활비 및 기업소 자체 충당금을 덜고, 그 나머지로 국가기업이익금을 납부했다(장성은, 2002: 40). 생산계획을 100% 수행하는 경우에는 별다른 문제가 제기되지 않지만 계획수행에 미달하는 경우에는 판매수입에서 원가를 보상하고 기업소 자체 충당몫을 남기면 국가 납부몫이 적어지거나 미달되게 되어 있었다. <지방예산편성>도 아래 단위의 창발성 보장, 국가 납부몫의 우선적 징수의 원칙에서 개편되었다. 즉,

---

다. 「조선신보」, 2003. 4. 28.

“중전의 중앙예산납부금이 지방의 살림살이를 우선시한 데로부터 수입에서 지출을 보장한 나머지의 일부로 규정하였다면 새로운 중앙예산 납부 몫은 지방살림살이 운영에서 전반적 나라살림살이를 우선시할 데 대한 요구로부터 예산편성에서 시, 군 살림살이에 필요한 지출예산을 타산하고 거기에 국가예산에 바칠 몫을 합한 지출총예산을 먼저 타산하고 그것을 보장할 수 있도록 예산수입계획을 타산하도록 하였다. 그리고 그 납부에서도 중전의 중앙예산납부에서 선차성이 강조되지 않았다면 새로운 국가납부는 해도 되고 안해도 되는 성격의 납부가 아니라 법적 성격을 띠게 된다(오선희, 2002: 42)”.

또한 새로운 지방예산편성방법에서는 국가가 아래 단위의 세부지표까지 계획화하는 것이 아니라 지방별로 국가에 바칠 몫만 규정해 주고 해당 예산집행단위가 자체로 수입과 지출계획을 세우도록 하였다. 이에 따라 해당단위살림살이가 잘되는가 못되는가 하는 것은 전적으로 군사체의 노력에 달려 있게 된다고 한다. 또한 과거 사회보장사업비 자금이 중앙예산에서 지출되었던 것이 지방예산으로 이양되었다.

#### (4) <지역별 수납체계의 부활>

나아가, 지방정권기관들의 재정과 통제력을 강화하기 위해 <지역별 수납체계>가 부활된 것으로 보인다. 북한은 2000년 후반기에 종래의 지역별 수납체계를 폐기하고, 성, 관리국들이 자기 부문의 예산 납부의 무 수행을 책임지고 집행해 나가는 부문별 예산수납체계인 ‘새로운 국가예산수납체계’를 도입한 바 있었다(박성호, 2000: 17~19). 그런데 재차 지역별 수납체계를 도입하여, 예산소속과 부문에 관계없이 모든 공장, 기업소들이 해당 거주지역의 지방정권기관들을 통하여 예산수입금을 납부하도록 했다. 이러한 지역별 수납체계는 “국가예산집행을 법적으로 책임진 지방정권기관들로 하여금 관할 지역 안의 기관, 기업소 뿐 아니라 중앙소속기관, 기업소들의 예산수입도 모두 책임지고 높은 창발성을 발휘하여 그것을 집행할 수 있게 하며 법적 예산 의무수행에서 지방정권기관들의 기능과 역할을 높이고 재정적 지도와 통제를 지역을

단위로 효과적으로 실현할 수 있게 한다”고 했다(오선희, 2002: 44).

(5) <기업소들 사이의 물자교류 시장>

이처럼, ‘아래 단위의 창발성’이 높아지며, 기관, 기업소의 자체 판단에 따른 계획지표의 세부화, 국가계획에 없는 지표의 생산 허용(즉, 기업소의 부업의 공식 허용) 등은 불가피 계획의 물자 교류를 얼마간 공식적으로 인정하도록 할 수밖에 없다. 이와 관련되어 있는 것이 <기업소들 사이의 물자교류 시장>이다. 공장, 기업소들 사이의 물자교류시장을 형성하는 것은 생산과 경영활동 과정에 이러저러한 원인으로 생기는 여유 물자들과 국가가 기업소의 상대적 독자성과 창발성을 장려하기 위해 생산물의 일부를 자체로 처리하도록 허용한 물자들을 서로 연관된 공장, 기업소들 사이에 유무상통할 수 있게 한다는 것이다. 바로 이것으로 하여 공장, 기업소들 사이의 직접적인 물자교류는 자재의 계획적 공급에서 보조적 의의를 가지는 물자보장 방도로서 사회주의 경제의 계획적 발전에 이바지하게 한다고 한다(리장희, 2002: 24).

(6) <기타>

이밖에도 몇 가지 주목할 만한 조치가 있었다. 우선 기업소 내 당조직이 축소되었다(조선일보, 2002. 8. 27.). 우선 초급당 비서 아래 비서와 3~4명에 이르던 비서, 지도원 직제를 없애고 대신 실무급의 부원을 2~3명 두는 쪽으로 당조직을 개편했다. 또한 초급당 산하 3~4개의 분초급당도 필수요원만 남기고 축소하거나 일부 유급당료를 무급으로 돌리는 조치를 취했다. 또한 과거 개인이 임의로 개간·경작할 수 있는 토지가 30~50평에서 400평(텃밭, 패기밭)으로 확대되었다. 농산물 구매가격이 인상된 데 이어, 협동농장의 최하 경영단위인 작업반의 실적에 따라 분배 몫이 정해지면 그것을 작업반 산하 3~4개의 분조가 평등하게 나눠가졌던 과거와는 달리, 앞으로는 분조까지도 개별 실적에 따라 분배 몫을 분배받는 것으로 개선돼 ‘일한 만큼 받는다’는 원칙을 강화했다. 나아가 협동농장 및 개인 패기밭에 대하여 생산량의 15%(현물)를 토지사용료로 부과하기 시작했다(조선일보, 2002. 8. 6.; 8. 27.).

나아가, 신의주가 특별행정구로 지정된 데 이어, 금강산관광지구(10. 23.), 개성공업지구(11. 3.)가 지정되었다.

### 3. ‘시장도입형’ 개혁의 전개와 전망

논문의 머리말에서 지적한대로, ‘시장조정기구도입형’(이하 ‘시장도입형’) 개혁의 핵심적 특징은 세 가지이다. 첫째, 이데올로기적으로 ‘계획’과 ‘시장’의 공존논리를 전개하며, 둘째, ‘행정-명령’체계를 폐기해 가는 핵심조치로서, 기업에 대한 계획명령을 폐기하고, 셋째, 각 부문별 성(省)과 중간급에서의 관료적 조정 기구와 규범이 대폭 간소화된다. 그 대신에 시장형 재정 및 은행 체계와 법체계 등이 발전해가기 시작한다.

사회주의 개혁 중에서 이와 같은 ‘시장도입형’ 개혁에 속하는 사례는 1968년 이후 헝가리의 ‘새로운 경제기구,’ 1984~1992년 간의 중국의 ‘사회주의 상품경제,’ 1987~1990년 간의 소련의 고르바초프 개혁, 1982년 이후 폴란드 등을 들 수 있다.

#### 1) ‘시장도입형’ 개혁 단계에서의 북한의 경제관리 체계

2001년 이후의 <개선강화>론과 7월 조치는 ‘부분개혁’ 체계를 넘어서고 있지만, ‘시장도입형’ 개혁이라고 보기에는 미진한 점이 있다. 북한의 <개선완성>론이나 7월 조치는 첫째, ‘사회주의 원칙’을 강조하고 있지만, 이데올로기적으로 ‘시장’에 대한 금기를 완화했다. 최근 북한의 공식 매체는 ‘개혁’이라는 용어를 공식 사용했고,<sup>12)</sup> 북한 문헌에서 기술적 도구로서의 ‘시장’에 대한 논의가 증대하고 있다.<sup>13)</sup> 둘째, 계획체계

12) “공화국 정부는 여러 기회에 걸쳐 경제개혁을 추진시켜 왔다. 시장 운영이 처음인 만큼 다른 나라로부터 전문가 양성, 경험 도입을 비롯한 협조를 가능한 받으려고 하고 있다”(조선중앙통신, 2003. 6. 10.). 소련의 경우 1965년 ‘코시긴 개혁’이후 ‘개혁’이라는 단어는 금기시 되었다. 그 대신에 ‘사회주의 경제의 개선완성’이라는 표현을 써왔다. 1987년에 이르러서야, 고르바초프의 ‘급진적 개혁’론에 의해 ‘개혁’이란 단어가 공식 복권되었다.

13) “최근에 조선의 경제행정 일꾼들은 시장도 상품유통의 한 형태라고 하면서 사회주의를 하지만 시장의 기능을 소홀히 해서는 안 된다고 강조한다”(조선신보,

의 분권화나 간소화를 언급하지만, 그 폐기를 말하고 있지 않다. 그러나 현재 북한은 국가가 물자를 공급할 수 없어서 국가계획에만 의존할 경우 놀릴 수밖에 없는 설비와 노동력을 기업과 지방정부가 자체 실정에 맞게 활용하며, 그로부터의 수입을 자유 처분하도록 하고 있으며, 일부 잉여 자금을 자체 판단에 의해 투자할 수 있도록 허용하고 있다. 이와 같은 기업과 지방 정부의 자율성 증대는 특히 인민 생활과 직접 관련 있는 부문에서 크게 진척되고 있는 것으로 판단된다. 셋째, 성(省) 등 명령형 경제체제에 걸맞게 조직되어 있는 관료기구의 축소에 대해서 언급하고 있지 않다.<sup>14)</sup>

만약 앞으로 북한이 현재의 조치를 더욱 전향적으로 발전시켜, ‘시장 도입형’ 개혁 조치를 취해 나간다면, 북한의 경제체제는 다음과 같은 특징을 가질 것으로 예상된다.

#### 가. <국가계획의 성격 변화>

국가계획은 없어지지는 않지만, 그 성격이 변화할 것이다(Adam, 1989: 73; 179). 계획의 실현수단은 과거처럼 직접적 명령이 아니라, 통제지표, 장기 기준치, 정부 계약과 한계치 등의 제시를 통한 경제적 방법에 기초했다. 성들은 기업 차원의 5개년 계획을 작성하는데 필요한 기초 거시 지표들만을 결정할 것이며 과거처럼 구속력 있는 계획명령을 하달하지는 않는다.

#### 나. <기업소의 자율성과 계획 작성>

국영 기업은 스스로 연간계획과 5개년 계획을 수립하게 된다.<sup>15)</sup> 기업은 자신의 계획을 상급기관에 제출하여 승인을 받아야 할 필요가 없어진다. 해당 기업 지배인의 결정만으로 기업의 경영 계획은 유효하게

2003. 6. 16).

14) 최근 북한은 기업소 당조직을 대폭 축소 간소화했다고 한다. 「조선일보」, 2002. 8. 27.

15) 시장경제에서의 기업에게도 영업, 생산, 매출 등 경영계획이라는 것이 존재한다. 기업에 따라서는 5년 또는 10년에 걸친 장기 전망 계획을 세워 놓을 수도 있다.

된다. 기업 지배인은 무엇을 어떻게 생산하며, 어디서 투입을 구매하고, 얼마만한 숫자의 노동자를 고용하며, ‘발전목적을 위해 자원을 어떻게 사용할 것인가’ 등에 결정을 내릴 권한을 갖게 되며, 임금, 가격과 투자에 대한 결정에서 더 많은 재량권을 확보한다.

물론 사회주의 경제가 오랜 동안 국가 계획 하에 관리되던 경제이기 때문에, 급작스럽게 국가 계획이 폐기되고, 기업이 자율적 행위자로 변화하는 경우 혼란이 있을 수 있다. 따라서 일정 기간 동안 기업은 국가 계획과 자체 계획의 이중 체제 하에서 운영될 수도 있다. 일반적으로 국가 기간 산업에 해당하는 부문의 기업은 소비재 부문에 비해 보다 오랜 동안 국가 통제 하에 놓이게 될 것이다.

그러나 기업은 스스로의 이익을 위해서도 국가계획의 목표들을 고려해야 할 것이다. 기업은 스스로의 계획작성을 위해서도 국가의 5개년 계획, 연간 계획, 규제도구들의 변화에 관한 정보가 필요하기 때문이다. 국가의 경제정책 방향에 따라 개별 기업의 중요한 투자 결정이 영향을 받을 수 있다. 나아가 기업은 상급 기관에서 결정된 일정한 과제 (정부가 승인한 대규모 투자, 국가간 무역 협정에 다른 수출 과제 등)를 자신의 계획에 포함시켜야 할 것이다.

#### 다. <생산재 시장의 도입>

사회주의경제의 기본 이데올로기 중의 하나는 생산수단에 대한 국가 소유이다. 따라서 사회주의 경제에서는 소비재에 대한 시장은 거의 전 시기에 걸쳐 허용되고 있지만, 생산재에 대해서는 국가가 엄격하게 통제해 왔다. 따라서 ‘시장도입’ 여부는 소비재 부문에 시장이 도입되었는가가 아니라, 생산재의 거래가 자유롭게 이루어 질 수 있느냐 없느냐에 의해 판단되어야 한다.

현재 북한의 <기업소들 사이에 물자교류 시장>은 국영기업들 사이에 제한적이지만 생산재 거래를 허용한 것으로 볼 수 있다. 생산재 거래는 앞으로 점차 확대 허용되어 갈 것이다. 그러나 다만 공급이 부족한 일련의 생산재는 앞으로도 국가에 의해 배정될 가능성이 많다.

#### 라. <가격체계의 변화>

중앙정부의 가격에 대한 통제는 점차로 약화될 것이다. 특히 소비재 부문에서는 가격 자유화가 우선적으로 이루어 질 것이다. 그러나 생산재 부문에서는 이중가격체계가 상당 기간 존속할 가능성이 많다. 다시 말해 국가가 자체 필요를 위해서 기업에 대해 계획 명령을 하달하고 물자를 공급하고 그 생산물을 회수하는 국가회로의 경우, 국정가격이 지속될 것이다. 그러나 기업이 국가계획 이외의 잉여 설비와 노동력을 활용하기 위해 구입하고 판매하는 생산재와 최종 상품에 대한 가격은 시장에서의 수요 공급 상황에 의해서 결정될 것이다.

#### 마. <경제관리 조직체계>

이상의 경제적 조치는 불가피하게, 과거 지령형 경제 시절의 행정적 경제관리에 적합하게 구성되어 있던 관료적이고 수직적인 경제 관리 조직 체계에 영향을 끼치지 않을 수 없었다.

소련에서, 중앙기관은 대규모 과학 생산 기업만을 감독하며, 지역 시장을 위해 생산하는 중소기업은 주정부기관 또는 지방기관이 통제하도록 했다. 부문별 성들은 앞으로 개별 산업의 과학, 기술, 계획 및 경제 본부가 되어야 했다. 성들은 기업의 일상 경영에 참여하는 것으로부터 '해방'되어야 했지만, 부문별 산출에서 국가의 요구를 충족시키는 책임을 가지고 있었다. 통제기구는 축소되고 간소화되며, 통계 기관은 질적 지표, 지방과 사회 문제, 사례 분석 등에 더 많은 관심을 기울여야 했다(Havlik, 1988: 89~98).

헝가리에서도 전반적으로 소련의 경우에서 언급된 것과 같은 변화가 발생했다. 특히 부문별 성들과 국가계획위원회는 축소되고, 그 대신에 재정성, 무역성, 노동성 등과 같은 부서, 은행, 국가물자국, 가격청 등의 기능적 경제기관의 역할이 높아졌다(Adam, 1989: 86).

#### 2) 1997년 나진·선봉 지대에서의 '시장도입형' 개혁

그런데 '시장도입형' 개혁이라고 할 수 있는 조치가 북한지역에서도

1997년 6월 ‘나진 선봉 자유무역지대’에 실시된 바 있었다. 1997년 나진·선봉지역에서의 조치는 2002년 7월 조치의 상당 부분을 선취한 것이었으며, 부분적으로 보다 더 급진적이었다.

일반적으로 사회주의 국가에서는 몇 곳에서 ‘개혁’적 조치를 실험한 다음에 전국적으로 확대해 왔다. 만약 북한이 사회주의 집권경제의 기본을 유지하는 <개선완성>하는 조치를 넘어서, ‘시장도입형’ 개혁 조치를 취하게 된다면, 그것은 나진선봉형 체계를 전국적으로 확대 실시하는 것에서 시작할 가능성이 많다.

우선 나진선봉에서의 개혁조치의 내용은 이렇했다. 우선 기업관리와 관련, 나진·선봉자유경제무역지대의 중앙정부 및 지방정부 소유기업은 관할기관으로부터 ‘독립’되었다. 즉, 기업들은 중앙 또는 지방정부로부터 보조금, 재정지원을 받지 않는 대신, 자체로 계획권, 생산권, 판매권, 가격권을 행사할 수 있게 되었다. 다시 말해, 기업들은 상급기관의 계획명령을 통한 직접적 간섭을 받지 않고 자체적으로 경영활동을 조직해 나가도록 허용되었다(즉 계획명령의 폐기 및 국가와 기업의 경영분리). 이러한 독립적 경영활동을 통해서 기업들은 국가에 이익을 가져다줄 수 있도록 기대되었다. 이밖에도 북한은 ‘지대’ 내에서 가내봉사업(자영업)을 법적으로 허용함으로써, 지대 안의 주민들은 자체적 요구와 의사에 따라 급양봉사, 가공 및 수리 봉사, 관계 및 구매 봉사와 같은 가내편의봉사와 간단한 가내수공업, 개인부업들을 “얼마든지”(조선신보, 1997. 8. 13.) 할 수 있게 되었다. 또한 나진선봉지대에서는 식량배급제가 폐지되었고, 외국환과 북한원화의 교환비율이 시장 수급상황에 따라 변화하는 변동환율제가 실시되었다. 지대에는 외국인 단독투자기업과 합영기업 등 외자기업이 1997년 중반 현재 56개에 달했으며, 원정교 자유교역시장 등 자유교역시장이 신설되었다.

만약 이와 같은 조치가 전국적 차원에서 실시된다면, 이는 북한의 경제체계가 지령형 중앙집권경제로부터 (보다 엄밀한 의미의) ‘시장경제체제’로 이행해가는 하나의 과도기로 평가할 수 있을 것이다. 북한의 이데올로기는 명시적으로 계획과 시장의 공존론을 말하게 될 것이다.

이 단계에서 지령경제형 제도와 규범이 서서히 해체되면서, 새로운 '시장'형 제도와 규범이 서서히 발생해 나갈 것이다. 북한 정부는 시장형 체제를 운영하는데 적합하도록 그 관리, 부서 체계를 개편할 것이며, 거시경제, 화폐금융 정책에의 경험을 축적하게 될 것이다. 또한 산업구조면에서도 과거의 자급자족형 중공업우선 소비·서비스 부문 경시형 체계가, 수출주도형 경공업·소비·서비스 중심 체제로 바뀌어 갈 것이다. 나아가 이러한 과정 속에서 모든 경제행위 주체들이 '시장형' 체제에 점차 적응해 나가는 일종의 '교육, 훈련기간'이 될 수 있을 것이다.

이러한 '과도적 훈련기간'이 어느 정도 성공적으로 진행되면, 특히 중대 국영기업의 민영화 작업이 보다 본격적으로 추진될 것이다.<sup>16)</sup> 이와 같은 조치는 사회주의 경제의 이론적 핵심 사항의 하나인 '생산수단에 대한 국가소유' 원칙을 포기하는 것을 의미한다. 따라서 이 단계의 북한의 경제체제는 하나의 시장경제체제로 간주해도 논리상 모순이 없을 것이다. 중대 국영기업의 민영화를 토대로 시장적 제도와 규범이 성숙 단계에 이르고, 모든 경제 주체의 사고방식과 행위실체가 '시장형'으로 바뀌어 있을 것이다. 북한 정부는 거시 경제 정책, 화폐금융 정책 등을 독자적으로 수행할 수 있을 것이며, 민영화된 각 기업들은 시장형 국제 경쟁에 살아남기 위한 재편 과정을 가속화하게 될 것이다.

#### 4. 요약과 결론

2001년 이후 <사회주의 경제관리의 개선강화>론은 <새로운 조건과 환경>속에서 계획중앙과 지방 및 기업소간에 새로운 관계를 설정함으로써 생산증대와 국가재정 수입의 강화를 지향하고 있다. 즉 국가의 자재와 자금 공급능력이 부족한 상황에서 지방 및 기업소의 경영상의

16) 중국에서는 이러한 조치가 1992년 이후 본격적으로 진행되고 있다. 중국에서는 이를 '사회주의 시장경제'라고 한다. 헝가리와 폴란드의 경우에도 1980년대 후반 개혁단계에서는 자본시장이 개설되기 시작했다. 중국의 '사회주의 시장경제'의 주요 특징에 대해서는 박형중, 2002a: 293~296을 참조.

상대적 독립성과 책임성을 증가시켜 그 생산능력을 향상하는 한편, 그 증가된 생산결과물 중에서 국가의 몫을 확실히 보장함으로써, 국가수입 증대를 시도하고 있다.

이데올로기적 차원에서 볼 때, <사회주의 경제관리의 개선강화>론은 지속성과 상당한 변화를 함께 내포하고 있다. 그 이유는 <개선강화>론이 중앙집권적 명령경제체제를 폐기하는 것이 아니라, 그것을 <새로운 조건과 환경>에 맞게 적응·변화시키는 것을 목적으로 하고 있기 때문이다.

지속성의 차원에서 ‘사회주의’와 ‘집단주의’의 우월성, ‘국가의 계획적 경제관리원칙’, ‘정치도덕적 자극 우선’론 등 과거의 ‘고정격식화된 낡은 틀’을 계속 강조하고 있다. 변화의 차원에서 관찰하자면, <개선강화>론은 과거 사회주의 경제관리의 북한식 특징을 상징하던 주요 제도를 사실상 폐기하고 있다. ‘대안의 사업체계,’ ‘계획의 일원화와 세부화’ 등은 그 명칭이 더 이상 거론되지 않을 뿐 아니라, 내용상으로도 사실상 폐기되어 있다. ‘정치도덕적 자극 우선’론은 신파조로 강조된 다음, 사실상 ‘물질적 자극’론이 권장되고 있다. 이밖에도 ‘사회주의’는 ‘과도기적 성격’을 가지기 때문에, ‘화폐-금융관계’를 활용해야 하고, ‘노동에 따른 분배 원칙’을 정확히 적용해야 하며, ‘국영기업소의 경영상의 상대적 독립성’을 인정한 바탕위에서 ‘독립채산제’를 실시해야 한다고 주장하고 있다. 또한 ‘사회주의 사회에서 국내시장은 사회주의 경리형태들에 의해 이루어지는 시장과 농민시장으로 나누어진다’든가 <물자교류시장>을 신설한다든가, ‘농민시장’을 ‘시장’으로 부르기로 한 결정 등 ‘시장’ 관련 분석을 행한다든가, 이 단어를 사용하는 것에 대한 금기가 소멸하고 있다.

끝으로, 사족으로 언급한다면, 7월 조치 등 개혁 조치가 경제적으로 가시적 성과를 거두기 위해서는 외부 지원이 필수적이다. 그런데 2002년 10월부터 북한 핵위기가 재발하고 있다. 그 후의 북한 경제 실태는 외부 정세가 안정적이지 못하면, 경제 개혁이 반드시 경제 상황을 개선시켜주는 것은 아니라는 것을 보여 준다(2003. 9. 30.).

■ 참고문헌 ■

- 강응철(2002), 「주체적인 계획경제관리원칙을 철저히 관철하는 것은 우리 제도 제일주의를 구현해 나가기 위한 확고한 담보」, 『경제연구』, 제4호.
- 강일천(2002), 「최근 우리나라에서 실시된 경제적 조치에 대한 잠정적 해석(1)」, 『KDI 북한경제리뷰』, 제4권 제10호.
- 김용술(2002), 「북한 경제정책 설명」, 『KDI 북한경제리뷰』, 제4권 제10호.
- 김정일(1996), 『김정일 선집 11(1991. 1~1991. 7)』.
- 김정일(1996), 『김정일 선집 13(1992. 2~1994. 12)』.
- 김정일(2001), 「강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선 강화할데 대하여(2001. 10. 03.)」, Nkchosun.com: 원전: 분야별: 김정일 문헌.
- 리원경(2002), 「인민경제적 자금수요 해결의 원칙적 방도」, 『경제연구』, 제3호.
- 리장희(2002), 「사회주의 사회에서 생산수단유통영역에 대한 주체적 견해」, 제1호.
- 리창혁(2001), 「우리 당에 의한 사회주의경제제도의 고수와 경제강국건설의 성과적 추진」, 『경제연구』, 4호.
- 박석삼(2002), 『북한의 사경제부문 연구 - 사경제 규모, 유통현금 및 민간보유 외화 규모 추정』, 한국은행 조사국.
- 박성호(2000), 「새로운 국가예산수납체계의 특징과 우월성」, 『경제연구』, 4호.
- 박형중(2002a), 『북한의 경제관리체계』, 해남.
- 박형중(2002b), 「‘부분’ 개혁과 ‘시장도입형’ 개혁의 구분」, 『현대북한연구』, 제5권 2호.
- 오선희(2002), 「지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제」, 『경제연구』, 제2호.
- 장성은(2002), 「공장, 기업소에서 변수입의 본질과 그 분배에서 나서는 원칙 요구」, 『경제연구』, 제4호.

「조선신보」.

「조선일보」.

「조선중앙통신」.

최영옥(2000), 「경제사업에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도를 강화하는 것은 강성대국 건설의 중요한 요구」, 『경제연구』, 제4호.

Adam, Jan(1989), *Economic Reforms in the Soviet Union and Eastern Europe since the 1960s*, London: Macmillan press.

Havlik, Peter(1988), “Gorbachev’s Reform Course Confirmed,” Hubert Gabrisch(ed.), *Economic Reforms in Eastern Europe and the Soviet Union*, London: Westview.

Kornai, Janos(1992), *The Socialist System. The Political Economy of Communism*, Princeton: Princeton University Press.

Kosta, Jiri(1986), “Sozialistische Wirtschaftssysteme,” Klaus Ziemer(Hrsg.), *Sozialistische Systeme. Politik-Wirtschaft-Gesellschaft*, München: Piper.

- 초록 -

\* 주제어: 북한, 경제정책, 경제개혁, 7월 조치, 사회주의 상품경제, 경제관리체계

사회주의 경제관리체계의 개혁은 크게 보아 ‘체제 내’ 부분개혁과 ‘시장도입형’ 개혁으로 나누어 볼 수 있다. ‘체제 내’ 부분개혁은 중앙집권 명령경제 자체를 폐기하는 것이 아니라, 그 효율성을 강화하기 위한 개혁이다. 이는 중앙집권경제의 ‘부분적인 수선(개선)’이라는 뜻에서 ‘부분개혁체계’라고 부를 수 있다.

이에 대하여, ‘시장조정기구도입형’(이하 ‘시장도입형’) 개혁은 중앙집권명령경제 자체의 한계를 인정하고, 이를 폐기해 가는 조치를 취한다.

그 핵심 사항은 첫째, 이데올로기적으로 ‘시장’의 역할을 적극적으로 승인하며, ‘계획’과 ‘시장’의 공존논리를 전개한다. 둘째, ‘행정-명령’체제를 폐기해 가는 핵심조치로서, 기업에 대한 계획명령을 폐기한다.

북한의 7월 조치는 부분개혁으로부터 시장도입형 개혁으로 진입하는 경계선에 서있다고 볼 수 있다. 7월 조치는 분권화, 인센티브 체계의 개선 등을 통하여 명령경제체제의 효율성을 높이는 한편, 부분적으로 계획의 생산과 유통을 허용하는 조치를 취했다. 즉 계획 부문과 계획 외 부문의 공존을 합법적으로 인정한 것이다. 이러한 조치는 1990년대에 경제난 때문에, 계획 중앙이 하부단위에 대한 통제력을 상실하고, 광범한 자율적 행위가 만연되었던 상황을 공식적으로 승인하고 합법성을 부여한 것이라고 할 수 있다.

이러한 조치가 앞으로 심화되게 되면, 북한은 사회주의 상품경제 단계에 진입하게 될 것이다. 이 단계에서는 국영기업은 자율적으로 상업적 판단에 의해서 경영된다. 또한 국영기업을 계획명령을 통해 직접 관리하기 위해 설치되었던 각 부문별 성(省)과 중간급에서의 관료적 조정기구와 규범이 대폭 간소화된다. 그 대신에 시장형 재정 및 은행 체계와 법체계 등이 발전해가기 시작한다.

- Abstract -

## Evaluation and Prospectives of Economic Policy and Reform in North Korea : from 1998 and its Future

Park, Hyeong Jung

Economic reforms in socialist economy can be classified into two types. One is the reform for increasing the efficiency of the

---

**Park, Hyeong Jung** Senior Research Fellow(political science, economics),  
Director of North Korea Studies, Korea Institute for National Unification.

command system through decentralization etc.; the other is reforms for abrogating the command system and introducing market mechanisms.

The July economic measures have both aspects. They tried to increase the productivity of command economy through decentralization, while partly abrogated the economic directives from the center and allowed rooms for autonomic economic activities of the firms and localities.

In this sense, they are characterized as measures, which are taken on the transitional borderline from command economy to socialist commodity economy. The latter is a market economy constituted by state firms and cooperative organizations.

Because of economic downturn in the 1990s, North Korea's plan center could no more mobilize enough resources for controlling the lower economic units. It had no alternative to allow and legalize autonomous economic activities of the lower units. Through July measures, the economic center adapted to its decreasing control capacity and partly acknowledge and legalized changed situations since 1990s.

\* Key words: North Korea, economic policy, economic reform, July measures, socialist commodity economy, economic management system



# 이승만 정부의 수입대체공업화와 한·미간 갈등

최상오

## 1. 머리말

1950년대 한국경제의 전개에 영향을 미친 주요 변수는 공업화의 초기조건, 한국 정부의 경제정책, 원조와 이를 매개로 한 미국의 정책개입, 그리고 민간부문의 발달정도 등이라고 할 수 있다. 특히 이 중에서 원조는 해방, 남북분단과 한국전쟁 등으로 대내외적 불균형에 처한 한국경제를 자원적으로 뒷받침해주었다는 점에서 전후 재건과정에 매우 중요한 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 따라서 이 논문은 원조와 이를 매개로 한 미국의 정책개입과 그 속에서 시행된 한국 정부의 경제정책에 초점을 맞춰 한국의 전후 재건과정의 한 특징을 해명하기로 한다.

원조에 관한 기존연구는 크게 세 방향으로 전개되었다고 할 수 있다. 하나는 자립경제를 정상적인 발전모델로 상정하고 원조가 도입됨으로써 대외의존적 경제구조가 고착되었다고 설명하는 것이다. 다른 하나는 국내생산을 전제하지 않고 해외에서의 물자수입을 의미하는 원조가 도입됨으로써 민간기업이 상인자본적 성격을 갖게 되었다고 설명하는 것이다. 마지막으로 원조물자가 소비재 중심으로 도입되어 국내 생산 구조를 왜곡시켰다고 설명하는 것이다. 그러나 이 논문은 이러한 관점에서 원조를 해석하지 않고, 대신에 1950년대 한국경제가 직면한 대내

---

**최상오** 상지대학교 연구교수(경제학). 최근 논문으로 「1950년대 한국의 외환시장에 관한 연구」(2002), 「1950년대 한국의 환율제도와 환율정책」(2002) 등과 번역서로 『세계화의 종말』(한울, 2002)이 있음.

외적 불균형을 완화시켜 줄 수 있는 유용한 자원으로서 원조를 파악할 것이다. 그리고 이러한 입장에서 원조가 한국경제에 미친 영향을 구체적으로 검토할 것이다. 이 때 중요하게 제기되는 문제는 어떤 원조물자를 도입할 것인가와 원조 규모를 둘러싼 한미간의 갈등이며, 그 과정에서 한국 정부와 미국 정부의 진후 재건방향을 해명하는 것이다.

한편, 최근 이승만 정부의 경제정책에 대한 연구가 활발히 전개되고 있는데, 이것은 크게 세 방향으로 나누어 진행되어 왔다고 말할 수 있다. 첫째, 가장 대표적인 연구경향이라고 할 수 있는 것으로 1950년대의 경제성과와 관련지어 이승만 정부의 경제정책을 평가하는 것이다. 이들은 이승만 정부의 경제정책이 가격기구를 왜곡시키는 방향으로 전개되었기 때문에 경제성과에 부정적인 영향을 미쳤다고 평가한다. 즉, 1960년대 이후 한국의 고도성장 경험에 의해 확인할 수 있듯이, 수출의 성장기여도가 매우 높은 점을 고려할 때 이승만 정부의 저환율정책은 민간기업의 수입대체활동을 조장하여 비효율적인 자원배분을 초래하였고, 이 결과 저성장과 부정부패(특혜) 등이 만연했다고 평가하고 있다(김광석·웨스트팔, 1976; 사공일·존스, 1981; 크루거, 1981; 유동길, 1987). 최근 이러한 연구경향은 정부개입 그 자체를 부정적으로 평가하기보다는 정부개입에 기인하여 발생하는 경제적 지대(economic rent)를 어떻게 배분했는가 하는 문제로 발전되었으나, 여기에서도 경제적 지대가 '정실에 따라 배분'(조운제, 1997)되었거나 '수입대체활동을 촉진하는 방향으로 배분'(김낙년, 1999; 2002)되었기 때문에 총생산의 증가에는 거의 기여하지 못했다고 평가하고 있다. 그러나 이들은 경제정책에 대한 평가를 시도하고 있으나 그러한 경제정책이 입안되는 배경을 무시함으로써 원조와 미국의 정책개입을 중요한 특징으로 하고 있는 1950년대 특수상황을 고려할 수 없었다. 더욱이 한국에서 이미 확인되고 있는 정부의 역할을 신고전파 입장에서 부정적으로 평가하는 것은 차치하더라도 수입대체공업화를 이승만 정부의 경제정책의 결과로 보거나 수출주도공업화와 비교하여 수입대체공업화를 부정적으로 평가하는 문제가 있다.

둘째, 이승만 정부 수립 이후부터 한국전쟁기를 거쳐 1950년대까지 일관되게 관통하고 있는 이승만 정부의 경제정책 기조가 무엇이었는가를 해명하는 것이다. 이들은 재정적자에 기인하여 발생한 인플레이션과 원조 제공자로서 미국의 요구를 받아들일 수밖에 없었던 현실론을 제기하며 이승만 정부의 경제정책 기조를 경제안정이었다고 주장하고 있다(김동욱, 1994; 정진아, 2003). 그러나 이들은 1950년대에 경제정책 목표로서 제기된 ‘안정’과 ‘부흥’을 동일한 것으로 파악함으로써 이 시기를 파악할 수 있는 키워드를 상실해 버리는 오류를 범하였다.

셋째, 미국의 대외정책, 특히 미국의 동아시아정책 속에서 이승만 정부의 경제정책을 검토하는 것으로 이러한 연구경향은 비밀 해제된 미국 공문서를 활용할 수 있게 되면서 활발하게 진행되고 있다. 그러나 이들은 미국의 영향력을 지나치게 강조(정일준, 2000)하거나 미국의 지역경제통합전략이라는 틀 속에서 이승만 정부의 경제정책을 파악하고 있기 때문에 이승만 정부의 경제정책을 반일감정의 발현으로 평가(이종원, 1996)하는 등 이승만 정부의 경제정책체계(목표-수단)의 일관성을 과소 평가하는 경향이 있다.

이 논문은 원조를 지렛대로 한 미국의 정책개입에 영향을 받으면서도 이승만 정부가 독자적인 정책목표와 그것을 달성하기 위한 정책수단을 사용하였다는 입장에서 그러한 정책목표와 수단이 무엇이었으며, 또한 그것은 미국의 입장과 어떤 점에서 차이가 있었는지를 구체적으로 해명하고자 한다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 원조가 한국경제에서 차지하는 지위와 그것이 한국경제에 영향을 미치는 파급경로를 살펴보고, 제3장에서는 원조물자 구성을 둘러싼 한미간의 갈등을 살펴보기로 한다. 제4장에서는 대충자금의 적립과 그 규모에 영향을 미치는 환율정책을 둘러싼 한미간의 대립을 살펴보고, 제5장에서는 대충자금의 운용을 둘러싼 한미간의 갈등을 살펴봄으로써 한미간의 경제정책체계를 정리하고자 한다.

## 2. 경제의 불균형 확대와 원조

해방과 그에 이은 남북분단은 자본, 기술, 원료, 시장을 일본제국경제권에 의존하면서 성장한 한국경제에 커다란 충격을 주었다. 이러한 충격은 공업생산의 급격한 위축으로 나타났는데, 한 조사에 따르면 1946년의 공업생산액은 1939년과 비교해 볼 때 25%의 생산수준을 보였다(조선경제통신사, 1949: 75). 더욱이 이러한 생산동향은 해방공간의 정치적 혼란과 원료부족에 기인하여 적어도 1948년까지 지속되다가 점차 회복기미를 보이기 시작하였다.

그러나 한국전쟁은 이러한 추세를 다시 역전시켰다. 구체적으로 말하면, 한국전쟁은 산업시설과 사회간접자본을 포함하는 국부(國富)를 심각히 파괴시켰다. 공보처 조사에 따르면, 한국전쟁 동안의 총 피해액은 4천 105억 9천만 원이었으며(<표 1> 참조), 이 규모는 1953년 국민총생산 4천 818억 원의 85%에 해당하는 것이었다(한국은행, 1968: 14). 전쟁피해를 각 부문별로 살펴보면, 국민들의 주거공간을 제공하고 생산을 간접적으로 지원해 주는 일반주택과 사회간접자본의 피해가 가장 커서 두 부문의 피해규모는 전체의 72%를 차지하였다. 여기에 정부시설의 피해까지 포함시키면, 한국전쟁은 주로 사회안정, 경제제도의 유지, 그리고 생산확대를 간접 지원하는 부문을 심각히 파괴시켰음을 알 수 있다. 마지막으로 생산에 직접 기여하는 일반기업체의 피해는 상대적으로 적었는데 그 규모는 전체의 16%를 차지하였다. 이 중에서 특히 전후 한국경제의 재건과 밀접히 연관되어 있는 공업부문의 피해는 전체의 10%를 차지했지만, 전쟁피해를 공업부문에 한정해 볼 때 한국전쟁으로 공업부문은 그 생산시설의 절반을 상실하였다(한국산업은행, 1955: 996~997). 이 결과 1951년 8월 말 현재 공업생산력은 전쟁전 수준의 1/3 정도로 감소하였다(재무부, 1952: 47~50).

<표 1> 각 부문별 전쟁 피해상황(1950. 6. 25 ~ 1953. 7. 27)

(단위: 100만 환)

	총피해액	일반주택	사회간접자본	정부시설	일반기업체		가축
					공공부문	민간부문	
금액	410,590	161,311	32,637	42,363	67,497	40,045	6,783
비율(%)		39.3	32.3	10.3	16.4	9.8	1.7

주: 1) 정부시설에는 중앙·지방정부 및 그 소속기관의 건물 및 시설과 경찰서, 세무서의 피해가 포함.

2) 사회간접자본에는 도로, 철도, 항만, 통신, 전력, 수도시설과 학교, 금융기관의 피해가 포함.

출처: 내무부 통계국, 1953, 212~29.

<표 2> 1950년대 외환 수입·지불 상황표

(단위: 1,000달러)

	무역수지			무역외수지			자본수지		원조
	收入(a)	支拂(b)	a-b	收入(c)	支拂(d)	c-d	收入	支拂	
1950	29,444	2,896	26,548						58,706
1951	15,569	26,116	-10,547						106,542
1952	26,591	54,258	-27,667	72,108	5,847	66,261			161,327
1953	39,585	153,630	-114,045	133,713	13,998	119,715			194,170
1954	24,246	93,926	-69,680	52,594	7,374	45,220			153,925
1955	17,966	108,628	-90,662	66,420	10,092	56,328		2,176	236,707
1956	24,595	66,166	-41,571	37,027	14,734	22,293			326,705
1957	22,202	68,149	-45,947	55,319	11,836	43,483			382,892
1958	16,451	67,190	-50,739	80,695	13,468	67,227			321,272
1959	19,162	80,966	-61,804	78,301	18,141	60,160	2,140	1,616	222,204
1960	31,832	97,168	-65,336	79,410	17,279	62,131	1,000		245,394

주: 1) 무역수지는 1958년 3월까지 실제 거래가격을 기록하였고, 그 이후에는 수출(收入) FOB, 수입(支拂) CIF 가격으로 평가하여 기록하였다.

출처: 한국산업은행, 1955, 1042~43; 한국은행, 1962, 197~99, 227; 한국은행, 『조사월보』, 11~3(1957. 3), 통계-41; 한국무역협회, 1961, 88; 재무부·한국산업은행, 1993, 66.

이러한 한국전쟁의 충격은 실물 면에서의 불균형을 확대시켰을 뿐만 아니라 재정·금융 면에서의 불균형을 초래한 중요한 계기였다. 주로 전비조달을 위해 팽창된 재정지출은 재정적자를 초래하였고, 그 대부분은 한국은행의 통화발행으로 해결되었기 때문에 이 시기 인플레이션은

급속히 전개되었다. 1949년 12월의 서울시 도매물가지수를 기준으로 할 때, 1950년 6월에는 120, 1950년 12월에는 287, 1951년 12월에는 896, 1952년 12월에는 1,813을 보여 한국전쟁 이후에 매우 빠르게 상승하였음을 알 수 있다. 현실적으로 실물과 금융 면에서 발생한 이상의 불균형 상태는 국내자원으로 해결할 수 없었고, 해외자원의 공급이 요구되는 것이었다.<sup>1)</sup>

<표 2>는 1950년대 한국의 외환수지 상황을 정리한 것인데, 이 시기 외환수입경로는 무역·무역외·자본수지와 원조로 구분할 수 있었다. 무역수지는 1950년의 ‘기형적인 수출초과 현상’<sup>2)</sup>을 제외하면 최저 1천만 달러에서 최고 1억1천만 달러로 연평균 58백만 달러의 적자를 보이고 있었기 때문에 대내 불균형문제를 해결할 수 없었을 뿐만 아니라 오히려 대외 불균형문제를 야기하였다. 그런데 이러한 대외 불균형문제는 1960년대 이후의 일반적 해결방식이었던 자본수지를 통해 해결할 수 없었다.

자본수지는 한일 무역 및 재정협정이 체결된 이후 설정된 한일청산계정의 단기부채<sup>3)</sup>를 제외한다면 단기자본의 이동은 전무하였고, 미약하지만 장기자본의 이동이 있었다. <표 2>의 자본수지는 장기자본의 이동만을 고려한 것으로 지불 항목은 국제통화기금(IMF)과 국제부흥개발은행(IBRD)의 가입에 따른 두 차례에 걸친 379만 달러의 출자금의 납입만이 있었다. 수입의 경우 그 실적은 빈약한 것이었는데, 그 이유는 민간자본의 이동 조건이라고 할 수 있는 수익성과 안전성이 보장되

1) 한국전쟁이 끝날 무렵 한국경제의 재건에 필요한 자원 소요량을 추계한 네이산 협회는 1949년도의 소비수준과 종전 이후에도 20만 명의 군사력을 계속 유지할 수 있는 능력을 갖추기 위해서는 향후 5년 동안 12억 달러의 해외원조가 제공되어야 한다고 주장하였다(Nathan, 1954).

2) 한국산업은행, 1955: 508. 이 때의 무역흑자는 한국전쟁의 발발을 계기로 전쟁 이전에 수집된 수출물자가 매매계약이 체결되기 이전에 위탁판매를 위해 일본의 보세창고로 보내진 반면, 대상수입은 전세를 예측할 수 없는 상황에서 관망상태가 지속된 결과이다(한국무역협회, 1951/52: 31).

3) 한일청산계정의 차변 잔액(부채)은 1952년 4백만 달러, 1953년 2천 4백만 달러, 1954년 4천 7백만 달러로 매년 급격히 증가하였고, 그 이후에는 4천 6백만 달러 수준을 계속 유지하고 있었다(한국은행, 1960: 116).

지 못했기 때문이었다.)<sup>4)</sup> 이 결과 1960년까지 도입된 외자 규모는 314만 달러로 1961년부터 1965년까지의 외자도입액 1억 4천 9백만 달러와 비교해 보면 보잘것없는 금액이었다(재무부·한국산업은행, 1993: 64). 이런 상황에서 대외 불균형문제는, <표 2>에서 볼 수 있듯이, 최저 2천 2백만 달러에서 최고 1억 2천만 달러로 연평균 6천 5백만 달러의 흑자를 보인 무역외수지에 의해 해결되었다. 이 시기 무역외수지의 흑자는 무역수지의 적자를 보충하고도 약간의 잉여를 발생시키는 규모였다.

한편 원조는 1950년대 한국경제에서 가장 중요한 외환수입원이라고 할 수 있는데, 이것은 미국정부에 의해 할당된 자금을 근거하여 직접 물자를 수입해야 하는 것이었기 때문에 대외 불균형문제를 해결하는데는 직접 기여할 수 없었다. 다만 원조는 한국경제의 안정과 부흥을 위한 물자를 대량으로 도입할 수 있게 함으로써 무역수지의 적자규모를 억제하는데 간접적으로 기여했을 뿐만 아니라 대내 불균형문제를 해결할 수 있는 유일한 해외자원의 역할을 수행할 수 있는 것이었다. 더욱이 원조는 당시의 총 외환수입액에서 72%를 차지함으로써 7%를 차지한 수출과 21%를 차지한 무역의 수입을 훨씬 능가하고 있다는 점에서 그 중요한 의의를 확인할 수 있을 것이다(<표 3> 참조).

그러나 원조가 한국경제에 어떤 충격을 주었는가 하는 문제는 이상의 양적인 문제를 포함한 보다 구체적인 파급경로에 대한 분석이 필요하다. 사실 원조가 한국경제에 영향을 미치는 경로는 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 원조자금을 통해 어떤 물자를 도입할 것인가 하는 것인데, 이것을 당시의 용어로 표현하면 ‘시설재’ 중심인가 아니면 ‘소비재’ 중심인가 하는 문제이다. 둘째, 어느 정도의 대충자금을 적립할 것인가 하는 문제이다. 다시 말하면, 미국 정부는 원조협정을 체결하는 과정에서 원조 수혜국에게 대충자금 적립을 요구했는데, 이 때 대

4) 1958년 3월 처음으로 외자관리법이 제정되었으나 그것의 적용대상은 외국정부 또는 국제기관이 제공한 원조와 차관이었으며, 외국 민간자본을 대상으로 한 것은 아니었다. 외국민간자본을 유치하기 위한 제도적 장치는 1960년 1월에 제정된 외자도입촉진법에서였으나 이것도 외국인 직접투자에 한정된 것이었다(한국은행, 1970: 33; 44).

&lt;표 3&gt; 1950년대 총 외환수입액과 공급원천별 비중

(단위: 1,000달러, %)

	총 외환 수입액	수 출	무역외 收入	외자도입	원 조
1952	260,026	10.2	27.7		62.0
1953	367,468	10.8	36.4		52.8
1954	230,765	10.5	22.8		66.7
1955	321,093	5.6	20.7		73.7
1956	388,327	6.3	9.5		84.1
1957	460,413	4.8	12.0		83.2
1958	418,418	3.9	19.3		76.8
1959	321,807	6.0	24.3	0.7	69.0
1960	357,636	8.9	22.2	0.3	68.6
합계	3,125,953	7.1	21.0	0.1	71.8

출처: &lt;표 2&gt; 참조

충자금 규모를 결정하는 정책수단(환율과 원조 규모) 중 어느 것을 사용했는가에 따라 한국경제에 미치는 영향은 상이하였다. 셋째, 이와 같이 적립된 대충자금을 어떤 용도로 사용할 것인가 하는 것인데, 이것을 당시의 용어로 표현하면 ‘부흥자금’으로 사용할 것인가 아니면 ‘안정자금’으로 사용할 것인가 하는 문제이다. 이하에서는 원조의 파급경로를 중심으로 한미간의 정책목표와 갈등 내용을 구체적으로 살펴보기로 한다.

### 3. 원조물자 구성과 재건방향

‘소비재’ 중심인가 아니면 ‘시설재’ 중심인가 하는 문제는 한국경제의 전후 재건방향과 범위를 결정하는 매우 중요한 문제였다. 여기에서는 먼저 원조물자 구성비율에 대한 한미간의 입장을 정리하고, 오해의 여지가 있는 표현상의 문제를 검토한 이후에 원조물자 구성비율이 어떻게 한국경제의 재건방향 및 범위와 연결되는지를 살펴보기로 한다.

먼저 원조물자 구성비율을 둘러싼 한미정부간 갈등 내용을 간략히 정리해보기로 한다. 한국 정부는 “일시적인 통화안정과 민생문제를 해결하기 위하여 소비재를 다량 도입하는 것”보다 “당면한 고난을 참더라도 국가 백년대계를 세우기 위해서는” 생산재를 다량 도입하여 한국 경제를 재건시켜야 한다는 입장에서 원조물자는 ‘시설재’ 중심으로 도입되어야 한다고 주장하였다(조선일보, 1953. 8. 26.; 1953. 8. 27.). 한국 정부가 작성한 1954년도 부흥계획안에 제시된 원조물자 도입비율을 보면 생산재 60%, 소비재 40%이었고(조선일보, 1953. 8. 16.), 1956년도 부흥계획안에서는 생산재 52%, 소비재 43%, 구호 및 기술원조 5%이었다(동아일보, 1955. 6. 11.). 사실 ‘시설재’ 중심의 원조물자의 도입을 주장했던 것은 한국 정부가 경제정책 목표로서 경제부흥=수입대체공업화를 달성하고자 했던 것과 밀접히 연관되어 있는 것이었다. 반면에 미국 정부는 한국경제의 당면 과제는 재정안정과 민생문제의 해결이며, 그 다음에 경제를 재건시켜야 한다고 생각하여 원조물자는 ‘소비재’를 중심으로 도입되어야 한다고 주장하였다. 미국 정부가 제시한 원조물자 도입비율은 1954년도의 경우 생산재 33%, 소비재 67%이었으며, 1956년도의 경우 각각 35%와 65%이었다(조선일보, 1953. 9. 12.; 동아일보, 1955. 6. 3.). 미국 정부의 이런 주장은 미국 정부가 경제정책 목표로서 경제안정을 달성하고자 했기 때문이었다.

그런데 원조물자 구성비율 문제를 검토할 때 주의해야 하는 것은 당시에 일상적인 용어로서 통용되었던 ‘시설재’(생산재 혹은 자본재)와 ‘소비재’가 상징하고 있는 의미를 정확히 파악하는 것이다. 일반적으로 그것은 그 각각이 표현하는 소재적 내용, 예를 들면 ‘소비재’는 식량, 의류, 유류 등과 같이 최종소비재를 표현하고 있고, ‘시설재’는 원면, 생고무, 비료, 인견사, 소모사 등과 같은 원료 및 반제품과 기계류 및 그 부속품을 표현하고 있다고 쉽게 생각할 수 있을 것이다.<sup>5)</sup> 그러나 현실적

5) 이러한 용법의 한 사례를 들면 다음과 같다. “과대한 국방비 지출에 따른 재정적자는 재정 인플레이를 유발하는 근본적인 원인이 되었고, 이것을 막는다는 명목으로, 한편으로는 재정안정계획을 강화하여 자주 재정투융자를 위한 대충자금의

으로 ‘시설재’와 ‘소비재’를 구분하는 기준은 위에서 말한 소재적 특성보다는 정부의 부흥계획에 입각하여 도입되는 것인가 아니면 어떤 부흥계획에 입각하지 않고 민간부문의 수요물자로서 민간기업에게 ‘판매’하기 위해 도입되는 것인가 하는 것이 중요하게 작용하였다. 따라서 시설재·소비재 구분은 도입되는 원조물자가 누구에게 소비될 것인가 하는 수요 주체의 문제와 직접 연결되는 것이라고 할 수 있다. 이 때 중요한 수요주체는 공공부문과 민간부문으로 나눌 수 있는데, 이것은 크게 세 가지 점에서 한국경제에 서로 다른 충격을 주는 것이었다. 첫째, 각 수요주체가 추진하는 사업의 내용과 성격이 다르다. 둘째, 대충자금의 적립에 적용되는 환율수준에 차이가 있다. 셋째, 적립된 대충자금의 용도에 차이가 있을 수 있다. 우선 여기에서는 첫째 문제와 관련하여 살펴보기로 한다.

<표 4> ICA 원조물자의 사업성격별 도입비율

(단위: 1,000달러)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
원조총액(a)	82,437	205,815	271,049	323,267	265,629	208,297	225,236
계획원조(b)	10,165	96,960	85,390	9 2,729	63,890	43,611	50,530
b/a	12.3	47.1	31.5	28.7	24.1	20.9	22.4
비계획원조(c)	72,272	108,855	185,659	230,538	201,739	164,686	174,706
원료, 반제품(d)	30,518	54,937	107,171	105,638	97,960	88,895	76,933
판매용 투자재	6,637	14,504	17,268	27,142	26,648	22,740	36,427
c/a	87.7	52.9	68.5	71.3	75.9	79.1	77.6
d/c	42.2	50.5	57.7	45.8	48.6	54.0	44.0

주: 1) 계획원조에는 기술원조와 원조기관 행정비가 포함되어 있다.

출처: 한국은행, 1959, III-216~19; 한국은행, 1962, 228~31.

당시 시설재와 소비재를 의미하는 공식적인 용어는 ‘계획원조’(project assistance)와 ‘비계획원조’(non-project assistance)였다. <표 4>는 1950년대 대표적인 원조라고 할 수 있는 ICA 원조를 중심으로 계획원조와 비계획원조의 도입비율을 정리한 것이다. 먼저 여기에서는 계

방출을 억제하였고, 다른 한편으로는 더욱 더 소비재 도입을 촉구하게 되었다.” (정일용, 1984: 141)

획원조와 비계획원조를 통해 어떤 물자가 도입되었는가를 살펴보기로 한다. 계획원조로 도입된 물자는 사업 성격에 따라 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 하나는 한국전쟁으로 심각히 파괴된 사회간접자본을 복구·확충하기 위해 도입되는 물자이다. 구체적으로 말하면, 농업자원 개발, 전력개발, 철도·항만·도로 등 교통시설과 통신시설 복구·확충, 교실 복구, 정부기관 건물 신축 등 관영사업에 소요되는 물자였다. 이러한 사업은 대규모 투자가 요구되고 자본회전율도 매우 낮은 사업으로 공업화를 달성하기 위해서는 반드시 필요한 사회자본이라고 할 수 있다. 다른 하나는 전후 재건에 따라 수요가 크게 확대될 것이라 예상되는 제철, 시멘트, 판유리와 식량증산과 외환절약의 효과가 매우 큰 비료<sup>6)</sup> 등 기간산업의 공장을 건설하기 위해 필요한 물자였다. 이러한 사업은 새롭게 시설을 건설한다는 의미에서 대규모 투자와 장기간의 계획투자가 요구되는 것이었고, 자본축적이 미약한 민간기업이 감당할 수 없었다는 점에서 정부 주도하에 건설을 계획한 것이었다. 마지막으로 정부의 부흥계획에 근거하여 도입되는 투자재로서 민간기업이 직접 소비하는 물자였으며, 이것은 실제 계획원조에서 평균 5%를 차지하였다(재무부, 1959).

비계획원조로 도입된 물자는 크게 세 요소로 구성되었다. 하나는, 뒤에서 설명하겠지만, 정부부문에서 직접 소비하기 위해 도입되는 물자로서 식량과 유류 등 최종소비재였으며, 이것은 실제 비계획원조에서 평균 32%를 차지하였다. 다른 하나는 민간기업의 소비물자로서 원면, 생고무, 인견사, 소모사, 펄프 등이 대부분을 차지하는 원료 및 반제품이었으며, 그 총액은 비계획원조에서 1954년 42%, 1956년 58%, 1958년 49%, 1960년 44%의 비중을 차지하였다. 마지막으로 비계획원조로 도입된 물자는 민간기업에게 판매하는 투자재로 비료, 철강제품, 기계류, 목재 등으로 구성되었고, 이것은 실제 비계획원조에서 평균 13%를 차지하였다. 이러한 투자재가 계획원조에서 지적한 민간기업의 투자재와

6) 1농가에 5 내지 6대(袋)를 공급한다고 할 때 연 비료 필요량은 50~60만 톤이며, 그것을 금액으로 환산하면 4천만 달러 정도였다(원용석, 1956: 171).

구분되는 점은 후자가 정부의 부흥계획에 입각하여 계획적으로 도입된 것이라면, 전자는 단순히 판매목적으로 도입되는 물자라는 점이다.

이상과 같이 계획원조와 비계획원조를 통해 어떤 물자가 도입되었는가를 확인할 수 있다면, 원조물자를 ‘시설재’ 중심으로 도입하자는 한국 정부의 재건방향과 ‘소비재’ 중심으로 원조물자를 도입하자는 미국 정부의 재건방향을 가늠할 수 있을 것이다. 먼저 ‘시설재’ 중심으로 원조물자를 도입하기를 원했던 한국 정부의 재건방향은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 원조를 이용하여 한국전쟁으로 파괴된 사회간접자본을 복구·확충하여 공업화의 전제조건을 창출하고자 하였다. 둘째, 한국 내에서 생산이 전혀 되지 않거나 그 수준이 미미한 기간산업을 건설하여 국내수요를 충족시킬 뿐만 아니라 외환절약을 통해 국제수지의 균형을 달성하고자 하였다. 셋째, 소비재산업을 중심으로 민간기업의 원료 및 반제품과 투자재를 공급함으로써 국내생산을 확대시켜 당면한 물자부족상황을 시급히 해소하고자 하였다. 요컨대 이승만 정부는 공업화의 전제조건으로서 장기간의 대규모 투자를 요구하는 사회간접자본의 복구·확충과 기간산업의 건설에 중점을 두면서도 민생안정을 위한 생활필수품의 공급증가를 위해 소비재산업의 재건을 기획하였다고 할 수 있다. 바꿔 말하면, 이승만 정부는 국내소비를 기본적으로 국내생산으로 충족시키고, 여전히 해소되지 않은 초과수요는 물자의 수입으로 해결할 것이나 외환절약과 외환공급(수출)의 확대를 통해 수입자원을 자력으로 조달함으로써 전체적으로 대내외적인 균형을 달성하고자 한 소위 ‘자립경제’의 건설을 지향했다고 평가할 수 있다.

‘소비재’ 중심으로 원조물자를 제공하기를 원했던 미국 정부의 재건방향은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 정부주도하에 식량과 연료 등을 도입함으로써 사회안정을 달성하고자 하였다. 시장여건이 불안정하고 국내생산이 부족한 1950년대 상황에서 가장 중요한 필수물자로서 식량과 연료를 확보해 둔다는 것은 하나의 사회안전판 역할을 하는 것이었다. 둘째, 초과수요에 직면해 있는 한국경제에서 경제안정을 위해 한국전쟁으로 파괴된 생산시설을 빠르게 복구할 수 있거나 약간

의 보수를 통해 현존 생산시설을 그대로 이용할 수 있는 소비재산업을 중심으로 경제를 재건하고자 하였다. 이러한 재건방향은 미국 정부의 입장에서는 여러 가지 이점이 있었다. 무엇보다도 중요한 것은 한국 정부의 주장처럼 ‘시설재’ 중심, 즉 부흥계획에 입각하여 대규모 투자자금이 소요되는 장기투자사업을 추진할 경우 막대한 원조자금이 소요되는 반면에, ‘소비재’ 중심으로 원조물자를 도입할 경우 제공해야 하는 원조 규모를 줄일 수 있다는 것이다. 게다가 식민지기로부터의 기업경영의 경험을 갖고 있는 소비재산업은 이미 기업가(기술자 포함)와 생산시설이 존재하고 있었기 때문에 기업경영에도 상당한 노하우가 축적되어 있었음은 물론 한국전쟁으로 파괴된 생산시설의 복구도 빠르게 달성할 수 있는 것이었다. 그러나 이러한 미국의 입장은 한국경제의 재건범위를 매우 제한된 분야로 한정하는 것이었으며, 뒤에서 설명하겠지만, 기타 부문의 재건은 가격기구의 유인체계를 활용하는 것이 바람직하다고 생각하였다고 할 수 있다.

여하튼 이 시기의 원조물자는, <표 4>를 통해 알 수 있듯이, 미국 정부의 주장에 근거하여 비계획원조 중심으로 제공되었다. 비계획원조의 비율은 1954년 88%, 1956년 69%, 1958년 76%, 1960년 78%의 수준을 보였고, 전체를 평균하면 73%를 차지하였다. 이러한 물적 토대를 기초로 하여 1950년대에 면방직공업, 제분공업, 소모방공업, 고무공업 등 소비재 생산부문을 중심으로 한 제조업이 빠르게 성장하였다는 것은 주지의 사실이다(김진엽, 1985; 김양화, 1990).

이상에서 살펴본 바와 같이 어떤 원조물자를 도입할 것인가 하는 문제는 기본적으로 전후 한국경제의 재건방향과 범위에 관련되는 문제였다. 그러나 전후 한국경제의 재건방향과 범위에 관한 한미정부의 입장 차이는 정책의 우선 순위를 ‘부흥’으로 할 것이냐 아니면 ‘안정’으로 할 것이냐 하는 경제정책 목표의 차이와 그러한 목표를 달성할 수 있는 정책수단의 차이에서 구체적으로 표출되었다고 할 수 있다. 사실 이러한 문제는 대충자금의 적립 및 운용과 밀접히 연관되어 있기 때문에 이하에서는 이러한 문제를 장을 나누어 구체적으로 살펴보기로 한다.

#### 4. 대충자금의 적립과 환율정책

대충자금(counterpart fund)은 미국 정부가 제공한 달러표시 원조자금을 한미정부간에 합의한 환율을 적용하여 환산한 환화(圓貨) 금액을 의미하며, 이것은 1948년 12월 한미정부간에 체결한 원조협정의 규정에 근거하여 적립되기 시작하였다.<sup>7)</sup> 이러한 대충자금은 한국은행에 한국 정부 명의로 설치된 특별계정에 적립되었다는 점에서 한국 정부의 재정자금으로 귀속되는 것이나 뒤에서 설명하겠지만 한국 정부 재량으로 사용할 수 있는 것은 아니었다. 또한 대충자금 적립은 원조 제공의 전제조건으로 요구된 것이었기 때문에 대충자금 적립과 관련하여 특히 중요한 문제는 그 규모에 관한 것이었다.

논리적으로 볼 때 대충자금의 규모를 결정하는 요인은 두 가지라고 할 수 있다. 하나는 달러 표시 원조자금을 한국통화로 환산하는데 적용되는 환율이고, 다른 하나는 원조 규모라고 할 수 있다. 즉, 원조 금액이 일정하다고 할 때 환율의 고저(高低)는 대충자금의 규모를 변화시키고, 반대의 경우도 동일하다고 할 수 있다. 그런데 대충자금 규모를 결정하는 이 두 요인은 상호 밀접히 연관되어 있다고 할 수 있는데, 이 점을 정확히 이해하기 위해서는 1950년대의 환율구조와 환율결정메커니즘에 대한 추가적인 설명이 필요하다.

1950년대의 환율제도는 서로 다른 두 개의 환율결정방식에 의해 환율이 결정되었다는 점에서 이중환율제(혹은 복수환율제)였다고 할 수 있다. 하나는 외환시장에서 외환에 대한 수요와 공급에 의해 환율이 결정된다는 의미에서 시장환율 그룹이라고 부를 수 있다. 이러한 환율결정방식은 수출을 통해 획득한 외환(이하 수출불)이나 주한 유엔군에게 물품을 납품하고 받은 외환(이하 군납불)의 거래, 다시 말하면 민간인간의 외환거래에 주로 적용되었다. 사실 민간보유 외환 중 어느 정도가 시장에서 거래되었는지 정확히 알 수 없지만 이 시기 총 외환수입

7) ‘대한민국과 미합중국간의 원조협정’, 1948. 12. 10, 제5조.

액에서 민간보유 외환이 차지하는 비중은 11% 정도였다. 다른 하나는 한미정부간의 협의에 의해 환율이 결정된다는 의미에서 협정환율 그룹이라고 부를 수 있는 것이다. 이러한 환율결정방식은 1950년대의 총외환수입액에서 89%를 차지하였던 한미정부간 외환거래, 다시 말하면 대충자금의 적립(대충자금환율)이나 유엔군 대여금의 상환 시에 적용되었다.<sup>8)</sup> 따라서 한미정부간 협의에 의해 결정된 대충자금환율은 대충자금 규모, 전후 한국경제의 재건방향 및 범위의 관련한 한미정부의 입장에 따라 그 수준이 다르게 결정될 수 있는 것이었다.

대충자금 규모에 대해서는 한미정부가 비슷한 생각을 갖고 있었다고 할 수 있는데, 여기에는 전후 한국경제가 직면한 현실에 기인하는 바가 크다고 할 수 있다. 우선 전후 한국경제는 한국전쟁으로 파괴된 사회간접자본과 산업시설을 재건할 필요가 있었다. 더욱이 “6.25와 같은 불의의 사태를 체험하고 강토의 절반을 공산 침략 하에 두고” 있는 상황에서 강력한 군사력을 계속 유지할 필요가 있었다. 이것은 미국의 이해와 정확히 일치하는 것이라고 할 수 있는데, 미국의 원조가 상호안전보장법에 의해 제공되었다는 점에서도 알 수 있듯이, 미국은 한국의 군사적 지원에 더 많은 관심을 갖고 있었다. 사실 한국 정부도 “병력증강은 경제를 재건하고 재정을 안정시키는 길”이라고 생각하여 강력한 군사력을 계속 유지하기를 원했다(원용석, 1956: 179). 전후 재건에 소요되는 자금은, 앞에서 지적한 바와 같이, 재건방향에 따라 그 규모가 달라지겠지만, 상기한 두 목표를 달성하기 위해서는 전체적으로 막대한 대충자금이 필요한 것만은 분명한 사실이었다. 이러한 점에서 한미정부는 가능한 한도 내에서 대충자금을 최대한 적립하기를 원했던 것이다.

그러나 한국 정부와 미국 정부는 재건방향의 차이, 보다 구체적으로 말하면 경제정책 목표와 수단의 차이에 기인하여 대충자금 규모를 결정하는 수단에서도 커다란 차이를 보이고 있었다. 경제부흥을 지향한 한국 정부는 저환율을 적용하는 것이 경제부흥에 긍정적인 영향을 미

8) 1950년대의 환율제도와 민간보유 외환규모에 대해 보다 자세한 설명은 최상오(2000) 제2장과 제4장을 참조할 것.

친다고 생각하였기 때문에 원조액을 증가시킴으로써 대충자금의 규모를 확대하고자 한 반면에, 경제안정을 지향한 미국 정부는 원조 증가보다는 고회율을 적용함으로써 대충자금 규모를 증가시키고자 하였다. 사실 환율수준과 원조 규모를 둘러싼 한미간의 갈등은 1950년대 한미 경제관계사의 핵심 내용이라고 할 수 있다.

그러면 저환율이 왜 경제부흥에 긍정적인 영향을 미치며, 한국 정부의 환율정책은 어떻게 전개되었을까? 한미정부간 협의에 의해 결정되는 대충자금환율은 원조물자를 판매할 때 적용되는 최소환율을 의미하기 때문에 이 환율이 낮다는 것은 원조물자 판매가격이 그 만큼 낮아진다는 것을 의미한다. 이것은 원조물자를 수요하는 민간기업(정부부문 포함)에게 두 가지 이점을 제공하는 것이다. 하나는 민간기업의 투자 자금이 정부부문으로 흡수됨으로써 발생할 수 있는 구축효과(crowding-out effect)를 회피할 수 있다는 것이고, 다른 하나는 민간기업의 생산비를 인하시킴으로써 자본축적에 유리하게 작용할 수 있다는 것이다. 이러한 입장에서 한국 정부는 저환율을 주장하였다(최상오, 2002a).

<표 5> 1950년대 환율 추이

(단위: 환/1달러)

	1951. 11. 10	1953. 12. 15	1954. 1. 10	1955. 8. 15	1960. 2. 23
대충자금환율	60	180	350	500	650
미본토불환율	182	387	752	802	1,449

출처: 한국은행, 『조사월보』, 15-1(1961. 1): 통계-31; 한국무역협회, 『무역연감』, 각년도.

<표 5>는 대충자금환율과 시장환율 그룹에 속하는 미본토불 환율을 제시한 것이다. 대충자금환율은 1950년대에 걸쳐 다섯 번 변경되었지만, 미본토불 환율은 당시의 인플레이션 상황을 반영하여 지속적으로 상승하고 있었으나 대충자금환율과의 비교를 위해 대충자금환율이 변경된 일자의 환율만을 제시하였다. <표 5>에 나타난 특징은 두 가지이다. 하나는 대충자금환율이 일정 기간 동안 고정되었다가 큰 폭으로 인상된다는 점이고, 다른 하나는 두 환율 사이의 괴리가 매우 크다는

점이다. 그러나 <표 5>에 나타난 두 환율간의 갭은 대충자금환율이 인상된 시점의 차이라는 점을 감안할 때 그 차이가 최소인 경우이며 대충 자금환율이 변경된 이후 시간이 흐를수록 그 차이가 점점 확대되는 특징을 갖고 있었다. 더욱이 한국 정부가 주기적으로 대충자금환율을 인상한 것은 원조와 유엔군 대여금 상환의 중지라는 미국의 압력에 수동적으로 반응한 결과였지 능동적으로 환율을 인상할 의도는 없었다고 할 수 있다.<sup>9)</sup> 이러한 점에서 1950년대 한국 정부의 환율정책을 저환율 정책이라고 평가할 수 있을 것이다.

이와 같이 한국 정부는 환율 인상을 매우 꺼렸기 때문에 대충자금의 규모를 확대하기 위해 원조 증액을 미국 정부에 요청하였다. 한국 정부는 이 시기 재정적자와 인플레이션은 막대한 국방비의 지출에 기인하는 것이며, 그것은 반공의 제일선에서 한국 정부가 떠맡고 있는 국제적 의무를 수행한 결과이기 때문에 자유진영에서 한국 정부의 그러한 노력을 지원해 주어야 한다고 생각했던 것이다(홍성유, 1965: 325; 329).

“우리나라가 세계의 모든 자유국가를 방어하는 방파제라는 것이다. 다시 말하면, 이 방파제의 위치에 있기 때문에 막대한 손실을 입고 있고 또 그러한 파괴상태에 있는 만큼 자유국가들에 대해서 우리나라의 경제를 재건하도록 회복할 수 있도록 이것을 어디까지나 요구를 하며 우리의 권리를 권리답게 행사하는 그러한 입장에 있다는 것을 우리는 여기에 명백하게 말씀드릴 수 있는 것입니다. ... 우리의 현재의 이 기진맥진한 이 경제상태를 회복할 길은 오직 유엔 각국에 대하여 우리의 부흥을 위하여 좀 더 속히 이것(원조)을 해달라는 권리를 행사할 수밖에 없다.”<sup>10)</sup>

실제 한국 정부의 원조 증액요구는 한미경제회담이 열리는 시기마다 계속 반복되었다. 1953년 4월 타스카 사절단이 한국을 방문하기 직전

9) 한미간의 환율논쟁에 관해 보다 자세한 것은 최상오(1999)와 최상오(2000)의 제3장을 참조할 것.

10) 「단기 4285년도 세입세출 총예산안」, 국회, 『본회의 속기록』, pp. 12~47.

한국 정부는 국방비, 경찰비, 군경원호사업비를 중심으로 한 429억 환의 재정적자를 상정한 1953년도 예산을 편성하였다.<sup>11)</sup> 사실 “대충자금을 적립하여 국방예산으로 쓴다는 것이 한국경제 발전을 저해”한다는 입장을 갖고 있었던 한국 정부가 이러한 적자예산을 편성한 이유는 더 많은 ‘우방의 원조’를 고려하고 있었기 때문이었다.<sup>12)</sup> 이런 입장에 근거하여 한국 정부는 당시의 대충자금환율인 1달러 당 60환을 적용하여 429억 환의 재정적자를 보전할 약 8억 달러의 원조를 추가로 타스카 사절단에 요청하였던 것이다. 이 결과 한국 정부의 요구가 그대로 반영된 것은 아니지만, 미국의 일정 정도의 양보와 한국 정부의 환율인상이 맞교환되는 형태로 해결되었다.

환율과 원조 규모를 둘러싼 한미간의 갈등은 1954년 7월 이승만대통령의 미국 방문을 계기로 열린 한미경제회담에서도 그대로 되풀이되었다. 이 때 경제재건과 국방력의 강화를 위한 대충자금을 확보하기 위하여 한국 정부는, 미국 정부의 환율인상 요구에도 불구하고, 1달러 당 180 환인 대충자금환율을 그대로 유지한 채 원조 규모의 확대를 요구하였다. 즉, 한국 정부는 미국 정부가 대한(對韓) 경제 및 군사원조로서 5억 5천만 달러를 제시했음에도 불구하고 그것을 최소한 10억 달러로 증액해야 한다고 주장하였던 것이다(백두진, 1975: 239; 248). 결국 미국의 대한 원조 규모는 양자의 중간으로서 7억 달러로 결정되었고, 대충자금환율은 1달러 당 350 환으로 상승되었다.

더욱이 1955년 한미경제회담에서도 한국 정부의 원조 증액요구는 반복되었다. 이 때 미국 정부는 ① 한국군이 직접 소비하는 소비물자를 지원하기 위한 1억 8천만 달러의 군사원조와 ② 한국경제의 재건과 안정을 위한 시설재와 소비재 도입을 지원하기 위한 2억 7천 2백만 달러

11) 조선일보, 1953. 4. 17. 429억 환의 적자규모는 1953년도 일반회계와 특별회계를 포함한 총 예산액의 60%에 해당하는 것이었다(조선일보, 1953. 5. 3.).

12) 백두진, 1975, 209~10. “군사비 예산은 한국의 재정 형편으로는 도저히 감당할 방도가 없다”고 판단한 국회는 미국과 유엔에 경제 및 군사원조를 요청하는 메시지를 채택할 것을 결의하였다(「경제 및 군사원조 요청 메시지안」, 국회, 『본회의 속기록』, pp. 15~19).

의 방위지원원조(순수한 경제원조)와 ③ 기술원조로서 8백만 달러를 배정한 경제원조액 4억 6천만 달러<sup>13)</sup>와 일반적으로 비밀에 부쳐지는 무기 지원을 위한 군사원조액 2억 5천만 달러로 총 7억 1천만 달러의 대한 경제 및 군사원조를 예정하고 있었다. 따라서 미국 정부는 한미경제회담의 협상의제로 환율 이외의 다른 문제를 포함시키는 것을 반대하였다. 그러나 한국 정부는 한미경제회담에서 환율문제를 더불어 원조 증액 문제가 동시에 다루어져야 한다고 주장하였고(동아일보, 1955. 5. 29.; 1955. 6. 5.; 1955. 6. 24.), 그 이유를 국방예산이 경제부흥 자금을 억압하는 상황에서 “표면상의 경제원조가 실질적으로는 군사원조에 불과”하여 “전쟁에서 입은 피해를 회복하고 있지 못하며 산업의 기초도 수립되지 않았다”고 말하였다(백두진, 1975: 249). 이 때 한국 정부가 제시한 경제원조 증액 요구내역을 보면, 한국군이 직접 소비하는 소비물자 지원을 위한 군사원조와 기술원조는 거의 변동이 없고 한국경제의 재건과 안정을 지원하기 위한 방위지원원조는 1억 9천 3백만 달러가 증가한 4억 6천 5백만 달러를 요구하여 전체적으로 미국 정부가 제시한 4억 6천만 달러에 비해 2억 2천만 달러가 증가한 6억 8천만 달러의 원조를 요구하였다.<sup>14)</sup> 이에 대해 미국 정부는 ‘현재 한국은 유용하게 흡수할 수 있는 최대한의 원조액을 받고 있으나 원조계획을 충분히 효과적으로 운영하지 못하고 있다’고 지적하고(동아일보, 1955. 6. 18.), 그 원인을 한국 정부가 ‘비현실적인 환율’을 채택하고 있기 때문이라고 주장하였다. 결국 한미경제회담은 미국의 대한 원조액이 처음에 미국이 제시한 경제 및 군사원조액에서 무기 지원을 위한 군사원조가 약간

13) 한국군이 직접 소비하는 소비물자에는 유류, 강철, 시멘트, 피복, 소맥, 대두 등이 포함되었다(동아일보, 1955. 5. 27.).

14) 동아일보, 1955. 6. 25. 국회는 정부의 원조 증액 요구에 동조하여 다음과 같은 원조요청 결의안을 채택하였다. “국회는 미국의 대한 원조는 상당히 많은 것이었으나 전란 파괴와 건국 초창기에 있어서 제반 곤란으로 인하여 그 국토 부흥과 경제재건은 아직 소기의 목적을 성취하지 못하였으므로 對韓 원조사업을 성취시키기 위해서는 현재 한국 정부가 요청한 추가 원조액을 승인하도록 요청한다.”(「경제부흥 및 군사력 증강을 위한 원조요청에 관한 결의안」, 국회, 『본회의 속기록』, pp. 20~69).

감소한 결과 6억 8천 2백만 달러로 감소하고(동아일보, 1955. 8. 12), 대충자금환율은 1달러 당 350 환에서 500 환으로 큰 폭으로 인상되고 마무리되었다.

이상과 같이 한국 정부는 대충자금 규모를 확대하기 위해 미국 정부가 요구한 환율인상 대신에 원조 규모를 확대하여 그것을 달성하고자 하였다. 이러한 점을 고려할 때 한국 정부가 지향한 경제부흥은 두 가지 조건이 충족될 때 실현될 수 있는 것이었다. 하나는 어떤 원조물자를 도입할 것인가 하는 문제에서 어느 정도 시사되었지만 미국으로부터 원조를 최대한 획득할 수 있어야 했고, 다른 하나는 민간기업에게 고이윤을 실현시켜줄 수 있는 저환율정책이 일관되게 유지되어야 했다. 사실 이 두 조건은 위에서 말한 바와 같이 매우 밀접히 연관된 것이었지만, 문제는 환율수준과 원조 규모 사이에 매우 비탄력적인 관계가 성립한다는 것이다. 다시 말하면, 한국 정부의 환율정책에 따라 원조 규모가 결정되는 것이 아니라 미국의 대외정책에 규정되어 대한 원조액이 결정된다는 점이다.<sup>15)</sup> 따라서 한국 정부가 지향한 경제부흥전략(수입대체공업화)은 통제할 수 있는 변수와 통제할 수 없는 변수 사이의 갈등 때문에 한계가 있는 것이었고, 현실적으로 원조의 효율적 사용을 강조하고 환율인상을 요구한 미국 정부의 반대에 부딪혀 제한적으로 전개될 수밖에 없었다. 원조 규모와 환율정책에서 드러난 한미간의 갈등은 적립된 대충자금을 어디에 사용할 것인가 하는 문제에서도 표출되었다.

## 5. 대충자금의 운용

대충자금은 두 가지 경로를 통해 한국경제에 영향을 미치는 것이었다. 그 중 하나는 제4장에서 살펴본 바와 같이 민간기업의 투자자금을

15) 여기서 비탄력적이라고 한 것은 기본적으로 미국의 대외정책에 의해 결정되는 원조액이 대충자금 규모를 매개로 하여 한국 정부의 환율정책에도 영향을 받았지만 그 반응도가 매우 작았음을 의미하는 것이다(최상오, 2002b).

축소시킴으로써 발생할 수 있는 영향이고, 다른 하나는 이렇게 정부부문으로 회수된 대충자금을 어떤 용도로 사용하느냐 하는 것과 관련되어 있다. 여기에서는 대충자금의 운용과 관련한 한미정부의 입장을 구체적으로 검토하기로 한다.<sup>16)</sup>

최초로 대충자금의 사용이 논의된 것은 한국전쟁 직전의 일이었다. 이 때 실시된 ECA 원조는 'GARIOA 원조와 같이 단순한 구호원조가 아니라 한국경제의 자립을 목표로 하였기 때문에 개발 지향적이었다고 할 수 있었다(홍성유, 1962: 37). 따라서 한국 정부와 미국 정부는 국내 산업의 재건을 도모하기 위해 ECA 원조물자의 판매로 적립된 대충자금을 경제부흥을 위한 자금(이하 부흥자금)으로 사용할 것에 합의하고 그것을 재원으로 하는 총액 945억 원(1953년 화폐개혁 이전의 화폐단위)의 「단기 4283(1950)년도 추가예산안」을 작성하였다(재무부, 1952: 59). 그러나 그 계획은 한국전쟁으로 무산되고, ECA 원조물자의 판매로 적립된 대충자금은 그 사용이 계속 보류되고 있었다.<sup>17)</sup>

그 이후 유엔군 대여금을 중심으로 통화가 급격히 팽창되고 인플레이션이 빠르게 진행되면서 미국 정부는 한국경제의 안정이 무엇보다도 중요하다고 생각하고 대충자금을 경제안정을 달성시키기 위한 재원(이하 안정자금)으로 활용하고자 하였다. 미국 정부의 이런 입장은 1952년 5월에 체결된 마이어협정(대한민국과 통일사령부간의 경제조정에 관한 협정)에 반영되어 나타났다. 우선 마이어협정은 그 동안 사용이 보류되었던 ECA 원조의 대충자금을 유엔군 대여금의 지출을 위해 한국은행으로부터 차입한 한국 정부의 “국내 채무를 변제하는데 사용”<sup>18)</sup>할 것을 규정하였다. 다음에 그것은 앞으로 적립될 대충자금의 용도를 보다 구체적으로 제시하였다. 즉, 마이어협정은 이 시기 유엔군에 의

16) 기존 연구는 대충자금의 용도가 미국 정부와의 합의에 의해 결정된다는 사실을 강조하여 대충자금을 미국이 ‘한국 재정을 지배하기 위한 수단’이라고 해석하고 있다(김재훈, 1988: 53~60). 그러나 이 연구는 미국 정부를 원조 제공자로서 한국 정부의 경제정책을 조정하고자 하는 경제주체로서 파악하고자 한다.

17) 「정부시정방침에 대한 질문」, 국회, 『본회의 속기록』, pp. 10~38.

18) 「한미회담 공동발표 전문」, 1952. 5. 24., 제6항.

해 제공되었던 ‘판매용’ 원조물자의 대충자금을 한국은행의 특별계정에 예치할 것을 재차 확인하고, 그렇게 적립된 대충자금을 먼저 주한 원조 기관의 운영경비로 사용하고 그 잔액에 대해서는 우선적으로 한국 정부의 ‘국내 채무’를 변제하는데 사용할 것을 명문화하였던 것이다(마이 어협정 제3조 7항). 대충자금을 한국 정부의 차입금을 변제하는 자금으로 이용하고자 하는 미국 정부의 입장은 그 이후에도 일관되게 유지되었는데, 그 이유는 미국 정부가 경제안정을 가장 중요한 정책목표로 삼고 있었기 때문이었다.

<표 6> 한국전쟁 이후 일반재정의 세출과 세입 내역  
(단위: 100만 환)

	1953	1954	1955	1957	1958	1959	1960
세출총계(a)	52,694	108,742	203,156	213,547	269,518	307,343	349,681
군사비	38,293	73,018	128,293	131,084	150,301	166,602	179,713
국방비(b)	32,605	59,918	106,379	112,462	127,820	139,743	147,636
b/a(%)	61.9	55.1	52.4	52.7	47.4	45.5	42.2
세입총계	55,506	112,225	204,804	218,775	271,111	317,199	368,491
일반회계	45,829	91,413	142,653	154,112	201,604	241,499	288,891
조세	20,963	51,989	110,542	117,361	146,594	220,856	249,715
차입금	20,200	23,200	-	9,500	22,300	6,400	8,007
특별회계	9,677	20,812	62,151	64,663	69,507	75,700	79,600
전매사업	4,000	5,854	10,000	16,200	21,207	22,700	23,000
귀속재산	751	2,229	800	-	-	-	-
대충자금	4,925	12,729	51,200	48,330	48,300	53,000	56,600

주: 1) 결산기준.  
 2) 회계연도가 급격히 변화한 결과 1954회계연도는 1954년 4월부터 1955년 6월까지의 15개월간이고 1955회계연도는 1955년 7월부터 1956년 12월까지의 18개월간이며, 나머지는 1년 단위이다.  
 3) 1953년 특별회계의 대충자금 항목은 32억 6천만 환의 경제조정특별회계 전입금이 포함되어 있다.  
 출처: 한국은행, 1956, IV-99, 110~25; 한국은행, 1958, III-77, 78~95; 한국은행, 1959, III-87, 88~105; 한국은행, 1961, 101~1, 121; 한국은행, 1962, 108~9, 125.

<표 6>은 한국전쟁 이후 일반재정의 세출과 세입을 정리한 것이다. <표 6>에 나타난 가장 두드러진 특징은 세출 총액에서 국방비가 차지하는 비중이 매우 높다는 사실이다. 한국전쟁이란 특수상황에서 경직적으로 지출되어야 하는 국방비는 한국의 경제능력에 비춰 볼 때 한국 경제에 지나친 부담이었다. 1951년 세출 총액에서 국방비가 차지하는 비중은 54%이었다(한국은행, 1955: IV-88~90). 그러나 한국 정부는 한

국전쟁이 종결된 이후에도 여전히 남과 북이 대치하는 준(準)전시상황에서 현 군사력을 계속 유지·증강시키려고 하였다. 1953년 현재 국군 수는 약 57만 명 정도였으나 한국 정부는 이 수준을 최소한 80만 명 정도로 증가시키려고 하였다.<sup>19)</sup> 이 결과 1953년 이후에도 국방비는 절대액에서 계속 큰 폭으로 증가하였으며, 세출 총액에서 국방비가 차지하는 비중은 1953년 62%, 1957년 53%, 1960년 42%로 점차 감소하고 있었지만 전체적으로 여전히 세출 총액의 48%를 차지하고 있었다. 여기에 경찰비와 군경원호사업비를 포함한 넓은 의미의 군사비를 고려하면 1950년대 일반재정의 세출은 고정적인 경비지출요소인 군사비가 세출 총액의 58%를 차지하여 정상적인 지출이 크게 제약되고 있음을 알 수 있다. 더욱이 흥미 있는 사실은 이러한 군사비가 한국군의 무장과 관련한 무기, 탄약과 그들이 소비하는 피복, 식료품 등에 대한 미국 정부로부터 제공된 직접·간접의 군사원조를 제외한 금액임에도 불구하고 세출의 절반 이상 정도를 차지하였다는 점이다.<sup>20)</sup>

한편, 일반재정의 세입은 일반회계와 특별회계로 구분할 수 있다. 일반회계는 조세, 국채 판매액, 한국은행으로부터의 차입금 등이 주요한 구성항목이며, 그 중 1953년 46%, 1957년 76%, 1960년 86%를 차지한 조세가 가장 중요한 세입항목이었다. 그러나 이러한 일반회계 세입은, <표 6>에 제시되어 있듯이, 1955년을 제외한다면 한국은행으로부터의 상당액의 차입금이 포함되어 있음에도 불구하고 일반재정의 세출을 보전할 수 없었다. 1953년 세출 총액에 대한 일반회계 세입의 비율은 87%이었고, 1957년은 72%, 1960년은 83%이었다. 사실 한국은행으로부터의 차입금은 물론 재정적자는 통화팽창을 자극하여 인플레이션을 촉진하는 중요한 요인으로 작용하는 것이다. 이러한 상황에서 경제안정을

19) 백두진, 1975, 209. 실제 1954년 이후의 국군 수는 약 72만 명 정도였고, 이 수준은 계속 유지되었다고 한다(국방부 재무국, 『국방비 각종 통계자료』, pp. 15~6).

20) 한국 정부는 무기와 탄약부문에서는 거의 전적으로 미국의 군사원조에 의존하였고, 피복비와 부식비 등에서도 상당정도의 군사원조를 제공받고 있었다(한국은행, 1957: I-21).

지향했던 미국 정부는 대충자금을 무엇보다도 먼저 국방비 지출로 조성되는 재정적자를 보전하는 ‘안정자금’으로 활용하고자 하였다.

한국 정부는 ECA원조 시기부터 대충자금이 한국경제의 재건을 위한 ‘부흥자금’으로 사용되어야 한다고 생각하였으나,<sup>21)</sup> 한국전쟁기 동안에 한국 정부의 이런 생각은 구체적으로 실현될 수 없었다. 첫째 이유는 한국전쟁 동안에는 전재민에게 무상으로 배분되는 구호원조가 거의 80%를 차지하였기 때문에 대충자금으로 적립되는 금액이 적었을 뿐만 아니라,<sup>22)</sup> 마이어협정에 의해 그것은 한국 정부의 국내 채무의 변제에 사용되었기 때문이다. 둘째 이유는 상기한 원조의 성격과 관련하여 한국 정부가 이 기간 동안에 경제부흥을 적극적으로 추진하지 않았다는 점이다. 사실 한국 정부는 한국전쟁이 교착상태에 빠진 1951년 중반부터 한국경제를 재건하려는 의지를 갖고 있었지만,<sup>23)</sup> 이 때 한국 정부는 “전투가 계속되는 한 이(경제재건)를 전면적으로 구체화하기 곤란한 국제적 내지 현실적 제약이 있으므로” 부흥계획을 본격적으로 추진하지는 못했던 것이다.<sup>24)</sup>

그러나 휴전협정 체결을 전후하여 ‘국제적 내지 현실적’ 조건이 크게 변화되었다. 우선 국제적으로 한국경제의 재건에 대한 관심이 고조되었다. 운크라(UNKRA)의 의뢰로 한국경제의 실태를 조사하고 동란 후에 추진될 장기부흥계획을 작성할 것을 요구받은 네이산 조사단이 한국경제 재건을 위한 예비보고서를 1952년 12월에 제출하였고,<sup>25)</sup> 그에

21) 국회의 심의를 받고 있던 대충자금운용특별회계법안 제2조를 보면 ‘본 회계의 세출은 한국경제의 부흥 건설에 필요한 정부사업비에 지출한다’고 규정되어 있다(‘한미경제원조협정에 의한 대충자금운용특별회계법안’(제1독회), 국회, 『본회의 속기록』, pp. 10~55).

22) “여러 가지 구호물자나 구호자금이 들어 올 것 같으면 거기에는 팔 수 있는 물건도 있고, 또 팔 수 없는 물건도 있고 그럴 것입니다. ... 대체로 현재까지는 그 가격으로 보아서 8할 정도에 해당하는 것을 무상으로 구호 대상자에게 배급을 하고 2할을 팔고 있는 것이 아마 실정일 것입니다”(‘유류, 면사 등 원조물자에 대한 對弗 환산율에 관한 긴급 질문’, 국회, 『본회의 속기록』, pp. 15~37).

23) 1951년 8월에 전후 부흥에 관한 한국 정부 자체의 요약집을 집약한 것으로 기획처에서 작성한 5개년 계획을 운크라에 제출하였다(이종원, 1996: 158).

24) ‘단기 4285년도 정부시정방침 연설’, 국회, 『본회의 속기록』, pp. 12~6.

뒤이어 미국 대통령 특사로서 타스카 사절단이 1953년 4월에 한국을 방문한 것을 계기로 한국경제의 재건문제는 본격적으로 거론되기 시작하였다. 더욱이 현실적으로 미국의 대한 원조가 구호원조에서 부흥원조로 전환되고 있었다. 이런 상황에서 한국 정부는 전쟁 중에 파괴된 사회간접자본과 산업시설을 재건하고 국민의 소비수준을 향상시키기 위한 재건계획을 작성하고 본격적인 경제재건을 추진하고자 하였다(한국산업은행, 1955: 12).

경제재건을 위한 재원을 미국 원조에 의존하고 있지만 한국 정부의 재건방향은 공업화의 전제조건을 창출하고 생산능력을 확대하고자 했다는 점에서 매우 바람직한 것이었다고 할 수 있다. 그러나 국방비에 기인하여 만성적인 재정적자를 보이고 있는 상황에서, 미국 정부가 강조하듯이, 인플레이션을 수반하지 않으면서 재건계획에 필요한 국내자금을 조달하는 문제는 매우 중요한 것이었다. 내이산 조사단의 추계에 의하면, 1952년 불변가격으로 환산한 한국의 1인당 국민소득은 1952년 64달러, 1953년 78달러였다(Nathan, 1954: 41). 사실 이렇게 낮은 국민소득 수준에서 재건계획에 필요한 국내자금을 국내저축을 통하여 동원한다는 것은 매우 어려운 일이었기 때문에 한국 정부는 재건계획을 실행하는데 필요한 국내자금을 대충자금으로 조달하고자 하였다. 한국 정부의 이런 생각은 대충자금에 관한 이승만 대통령의 담화에서도 분명히 확인할 수 있다.

“외국 원조금으로 (재정)적자를 메울 생각은 말 것이라고 한 것은 경제원조금은 미국이 한국의 경제를 부흥시키기 위한 것이지 군비에 쓰이는 것이 아니므로 대충자금은 순전히 경제부흥에만 써야 하고 정부비용이나 군비(軍費)로 쓰이는 말도록 한 것인데...”<sup>26)</sup>

이상과 같이 한미정부는 대충자금 운용과 관련하여 서로 다른 생각

25) Nathan, 1954, 서문. 완성된 보고서는 1954년에 제출되었다.

26) 「정부예산에 관하여」(1955. 5. 4), 공보실, 1956, 159.

을 갖고 있었다. 사실 이러한 차이는 한미정부간의 경제정책 목표의 차이를 반영하는 것이기 때문에 쉽게 해결될 수 있는 것은 아니었다. 따라서 이 문제는 한미정부간의 타협을 통해 조정되었고, 이러한 타협의 내용은 1953년 12월에 체결된 합경위 협약(경제재건과 재정안정계획에 관한 합동경제위원회 협약)에 명확히 제시되었다. 합경위 협약에 따르면, “1953년 8월 28일 이후에 도착하는 원조물자 및 용역 전반에 걸쳐 미화 1달러에 대하여 환화 180환의 환율로서 대충자금을 예치”할 것을 한국 정부에 요구함과 동시에, 그 용도를 크게 네 가지로 규정하였다. 첫째, 총액 5% 한도 내에서 원조계획을 담당하는 원조기관의 한국 내 소요경비로 지출하고 둘째, 책정된 재건투자의 정당한 자금수요에 충당하며 셋째, 전란수습비특별회계<sup>27)</sup> 예산 중 적당한 세출항목에 지출하고 넷째, 합경위 양측 대표사이에 합의된 기타 목적에 사용하도록 하였다.

<표 7> 대충자금의 운용 계획과 실적

(단위: 1억 환)

		1955		1957		1959	
		예산	결산	예산	결산	예산	결산
적립금 계정	세입총액	1,485.3	1,945.3	2,080.3	2,765.8	1,396.5	1,741.1
	세출총액(a)	1,485.3	1,159.1	2,080.3	1,538.9	1,396.5	1,452.1
	전입금계정에 전입(b)	1,048.4	990.1	1,597.5	1,343.2	1,109.9	1,122.7
	융자금계정에 전입(c)	425.0	142.8	320.8	181.0	245.3	311.1
	협정제비 적립금 (b+c)/a	11.9 - 99.2	26.2 - 97.7	8.0 137.3 92.2	10.7 4.0 99.0	14.0 12.2 97.0	18.3 - 98.7
전입금 계정	세출총액(d)	1,048.4	990.1	1,597.5	1,343.2	1,109.9	1,122.7
	전란수습비특별회계에 전입	355.0	512.0	483.0	483.0	530.0	530.0
	경제부흥회계에 전입(e)	665.0	459.9	1,101.5	844.7	563.6	579.3
	e/d	63.4	46.5	69.0	62.9	50.8	51.6

주: 1) 1955년은 1955년 7월부터 1956년 12월까지의 18개월간 통계이고, 나머지는 1월에서 12월까지의 통계임.

출처: 한국은행, 1956, IV-162~63; 한국은행, 1957, IV-129~30; 한국은행, 1958, III-119~20; 한국은행, 1959, III-130~31; 한국은행, 1961, 124~25.

27) 원래 국방비는 일반회계에 포함되는 것이나 한국 정부는 1951년도부터 그것을 특별회계로 분리하여 관리하였다(한국은행, 1955: I-20).

그러면 실제 대충자금이 어떻게 운용되었는지 살펴보기로 한다. FOA 원조에 의한 대충자금은 1954년 1월부터 적립되기 시작하였다(한국은행, 1955: I-209). 이에 한국 정부는 대충자금의 효율적인 관리를 위해 1954년 3월에 대충자금특별회계법을 제정·공포하였다.<sup>28)</sup> 이 법에 따르면, 대충자금특별회계는 적립금계정, 징수금계정, 전입금계정, 용자금계정으로 분리되어 경리(經理)되었다.<sup>29)</sup> <표 7>은 대충자금특별회계를 적립금계정과 전입금계정을 중심으로 대충자금의 운용 계획과 실적을 종합하여 정리한 것이다.

적립금계정의 세입은 원조물자 판매를 통해 획득한 환화자금이 예치된 것을 의미하며, 예산과 결산의 차이는 원조물자의 예상 도입규모와 실제 도입규모간의 차이를 반영하는 것이다. <표 7>에 의하면, 한국전쟁이후 미국의 원조는 처음 계획액보다 상향조정되어 배정되었음을 보여 주고 있다. 적립금계정의 세출은 세입에 근거하여 크게 네 가지 용도로 사용되었는데, 이것은 대부분 전입금계정과 용자금계정으로 이전되었다. 용자금계정으로 이전된 대충자금은 금융기관을 통하여 재건계획에 참여하고 있는 민간기업에 용자( 재정용자)되는 것으로 적립금계정 세출 총액에서 15%(3개년 평균. 결산기준)를 차지하였다.

적립금계정 세출 총액의 83%(3개년 평균. 결산기준)를 차지한 대충자금은 전입금계정으로 이전되었는데, 이것은 다시 전란수습비특별회계와 경제부흥특별회계로 대부분 지출되었다. 전입금계정 세출 총액의 55%(3개년 평균. 결산기준)를 차지하고 경제부흥특별회계로 전입된 대충자금은 한국 정부의 부흥계획에 입각하여 추진된 관영사업, 즉 사회간접자본의 재건과 기간산업의 건설에 필요한 재원(재정투자)으로 사용되었다. 이와 같이 부흥자금으로 사용된 대충자금은 용자금계정으로 이전된 대충자금과 함께 한국 정부가 추진한 부흥계획에 필요한 국내 자금으로 사용된 것이었다. 이 두 비율을 합하면 적립금계정 세출 총

28) 법률 제311호, '대충자금특별회계법', 1954. 3. 12.

29) 1957년도부터 상기한 네 개의 계정은 적립금계정과 징수금계정으로 통합되었다(홍성유, 1965: 148).

액에서 1955년(결산기준. 이하 동일) 52%, 1957년 67%, 1959년 61%를 각각 차지하였다.

전란수습비특별회계로 전입된 대충자금은 전부 국방비로 지출되었다. <표 6>에 정리되어 있듯이, 한국 정부는 일반회계 세입의 부족분을 보충하기 위하여 특별회계로부터의 전입금에 의존하였는데, 이 때 가장 대표적인 것은 대충자금특별회계로부터 전입된 세입이었다. 이것은 대충자금을 재정안정을 위한 자금으로 사용할 것을 강조한 미국 정부의 입장이 반영된 것으로 적립금계정 세출 총액에서 1955년(결산기준. 이하 동일) 44%, 1957년 31%, 1959년 37%를 차지하였다.

이와 같이 한정된 대충자금을 안정자금 또는 부흥자금으로 배분하는 비율은 서로 다른 입장을 갖고 있는 한미정부간의 조정과 타협의 산물이었다. 이제까지 살펴본 바와 같이 대충자금은 안정자금보다 부흥자금으로 사용된 비율이 전체적으로 높았지만, 대충자금이 부흥자금으로 사용되는 것은 미국 정부의 재정안정 요구에 제약되어 매우 불안정한 것이었다. <표 7>을 보면 알 수 있듯이, 일반재정의 국방비로 전입되는 대충자금은 일정한 하한(下限)이 설정된 상태에서 지출된 반면, 재정투융자 자금으로 지출되는 대충자금은 인플레이션율과 대충자금의 적립규모 등 경제상황의 변동에 따라 예산과 결산이 큰 편차를 보이고 있었다.

## 6. 맺음말

전후 한국경제의 재건은 여러 요인에 의해 영향을 받았지만, 특히 이 논문은 한국경제의 재건에 매우 중요하다고 생각되는 원조와 그 파급 경로를 중심으로 검토하였다. 이하에서는 이상의 분석 내용을 정리·요약하기로 한다.

원조는 한국전쟁으로 더욱 악화된 실물적·금융적 불균형문제를 해소할 수 있는 유용한 자원이었으며, 그것은 한국경제에 세 경로를 통해 영향을 미치는 것이었다. 즉, 어떤 원조물자를 도입할 것인가, 대충자

금 적립을 위해 어떤 정책수단을 활용할 것인가, 그렇게 적립된 대충자금을 어떤 용도로 사용할 것인가 하는 것이었다. 이러한 파급경로에 대한 분석을 통해 이 논문이 확인할 수 있었던 사실은 이승만 정부는 매우 일관된 정책체계(목표와 수단체계)를 갖고 있었으며, 게다가 그러한 정책체계는 미국정부의 그것과 상충되는 것이었다는 점이다.

우선 한국 정부는 ‘시설재’ 중심의 원조물자를 도입하고자 했으며, 구체적으로 그것은 사회간접자본의 복구·확충과 기간산업의 건설, 중요 민간기업의 복구와 아울러 소비재산업의 재건을 의미하는 것이었다. 이것은 한국 정부가 국가목표로서 경제부흥=수입대체공업화를 지향했다는 것을 의미하며 이를 달성하기 위해 저환율정책을 일관되게 유지하였고, 적립된 대충자금을 부흥자금으로 사용하고자 하였다. 미국 정부는 ‘소비재’ 중심의 원조물자를 도입하고자 했으며, 구체적으로 이것은 적은 원조로서 전후 복구를 빠르게 진행할 수 있는 소비재산업 중심의 경제재건을 지향했다고 할 수 있다. 사실 이와 같이 제한된 범위에서 경제를 재건하고자 한 것은 정책목표로서 미국정부가 경제안정을 달성하고자 했던 것과 밀접히 연관되는 것이다. 이러한 입장에서 미국 정부는 고회율정책과 대충자금을 안정자금으로 활용하고자 하였다. 이와 같이 한미정부는 서로 다른 정책목표를 지향했기 때문에 정책수단의 차이는 불가피했고, 그것의 조정은 쉽게 해결되지 않았다.

이상의 사실은 1950년대 한국경제를 평가하는 데 두 가지 점을 고려해야 한다는 것을 시사하고 있다. 하나는 원조가 한국경제의 재건에 매우 유용한 자원인 것은 분명한 사실이지만, 또한 이것은 미국 정부의 정책개입에 의해 그 효과가 크게 제약되는 자원이라는 점이다. 다른 하나는 이승만 정부의 정책체계가 매우 일관적이었다는 점이다. 기존 연구에서는 이승만 정부의 경제정책을 임기응변적이거나 비효율적인 자원배분을 초래하여 성장이 저해되었다고 평가하지만, 이승만 정부는 경제부흥이라는 매우 일관된 정책목표를 지향하고 있었고 그것을 달성하기 위한 정책수단도 매우 일관적이었다. 다만 이승만 정부 스스로 통제할 수 없는 영역, 구체적으로 말하면 원조물자 구성, 원조액, 원조

의 계획성, 정책목표와 수단에 대한 압력 등의 요인에 의해 경제성장을 위한 체계적인 노력을 시도할 수 없었다는 점이다. 이것은 1950년대 한국 정부의 경제정책과 경제성과를 평가할 때 반드시 고려해야 하는 중요 변수라고 할 수 있다.

### ■ 참고문헌 ■

- 공보실(1956), 『대통령 이승만박사 담화집』, 제2집.  
국방부 재무국, 『국방비 각종 통계자료』, 연도미상.  
국회, 『본회의 속기록』.  
김광석·웨스트팔, L.(1976), 『한국의 외환·무역정책』, KDI.  
김낙년(1999), 「1960년대 한국의 경제성장과 정부의 역할」, 『경제사학』, 27.  
김낙년(2002), 「1950년대 외환배정과 경제적 지대」, 『경제사학』, 제33호.  
김동욱(1994), 「1940~1950년대 한국의 인플레이션과 안정화정책」, 연세대학교 박사학위논문.  
김양화(1990), 「1950년대 제조업 대자본의 자본축적에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문.  
김재훈(1988), 「한국의 재정과 금융에 있어서 원조의 역할에 관한 연구」, 서울대학교 석사학위논문.  
김진엽(1985), 「한국 고무공업의 전개과정에 관한 연구, 1945~60」, 서울대학교 석사학위논문.  
내무부 통계국(1953), 『대한민국 통계연감』.  
동아일보사, 『동아일보』.  
백두진(1975), 『백두진 회고록』, 대한공론사.  
사공일·존스, L.(1981), 『경제개발과 정부 및 기업가의 역할』, KDI.  
원용석(1956), 『한국재건론』, 삼협문화사.  
유동길(1987), 「1950년대 한국 외환정책의 분석과 평가」, 외국어대학교 박사학위논문.

- 재무부(1952), 「제3차 재정금융에 관한 공한」, 한국은행, 『조사월보』, 46호.
- 재무부(1959), 『대한 경제원조 사업추진상황』.
- 재무부·한국산업은행(1993), 『한국외자도입30연사』.
- 정일용(1984), 「원조경제의 전개」, 이대근·정운영 편, 『한국자본주의론』, 까치.
- 정일준(2000), 「미국의 대한정책 변화와 한국 발전국가의 형성, 1953~1968」, 서울대학교 박사학위논문.
- 정진아(2003), 「6.25 전쟁기 재정관료의 경제현실 인식과 대응」, 한국역사연구회 발표논문.
- 조선경제통신사(1949), 『조선경제통계요람』.
- 조선일보사, 『조선일보』.
- 최상오(1999), 「경제안정의 지향과 한미간 환율논쟁: 유엔군 대여금 상환문제를 중심으로」, 『경제사학』, 제26호.
- 최상오(2000), 「1950년대 외환제도와 환율정책에 관한 연구」, 성균관대학교 박사학위논문.
- 최상오(2002a), 「1950년대 한국의 환율제도와 환율정책」, 『한국경제연구』, Vol. 9, No. 2.
- 최상오(2002b), 「1950년대 한국의 외환시장에 관한 연구」, 성균관대학교 산업연구소, 『한국경제』, 제29권.
- 크루거, A.(1981), 『貿易·外援과 경제개발』, KDI(전영학 역).
- 한국무역협회, 『무역연감』, 1951/52, 1961.
- 한국산업은행(1955), 『한국산업경제10연사』.
- 한국은행, 『조사월보』, 각월호.
- 한국은행(1955·1956·1957·1958·1959), 『경제연감』.
- 한국은행(1960), 『한국은행10연사』.
- 한국은행(1962·1967·1976), 『경제통계연보』.
- 한국은행(1968), 『국민소득연보, 1953~1967』.
- 한국은행(1970), 『한국의 외환관리』.
- 홍성유(1962), 『한국경제와 미국원조』, 박영사.

- 홍성유(1965), 『한국경제의 자본축적과정』, 아세아문제연구소.  
李鍾元(1996), 『東アジア冷戦と韓美日關係』, 東京大學出版會.  
趙潤濟(1997), 「韓國の政府介入、レント配分と經濟發展」, 青木昌彦 外,  
『東アジアの經濟發展 と政府の役割』, 日本經濟新聞社.

Nathan, Robert(1954), *An Economic Programme for Korean Reconstruction.*

- 초록 -

- \* 주제어: 경제의 불균형 확대, 원조, 전후 재건, 경제부흥, 경제안정,  
대충자금, 환율정책

1950년대 한국경제를 정확히 평가하기 위해 반드시 고려해야 하는 주요 변수는 공업화의 초기조건, 원조와 미국 정부의 정책개입, 그리고 한국 정부의 경제정책 등이라고 할 수 있다. 기존연구는 이러한 변수를 충분히 고려하지 않거나 원조와 한국 정부의 경제정책에 대한 잘못된 평가에 근거하여 1950년대 한국경제를 부정적으로 평가하는 것이 일반적이었다. 이 연구는 1950년대 한국경제를 부정적으로 평가하는 기존 연구를 재검토하는 것을 목적으로 하고 있다.

원조에 대한 평가에서, 기존연구는 원조를 대외의존적 경제구조를 고착시킨 요인, 민간기업의 상업자본적 성격을 규정시킨 요인, 국내 생산구조를 왜곡시킨 요인 등으로 평가하고 있으나 이 연구는 원조가 두 가지 성격을 갖는 것으로 파악하였다. 하나는 해방, 남북분단과 한국전쟁으로 한국경제가 대내외적인 불균형에 직면하였는데, 그러한 불균형 상태를 완화해줄 수 있는 해외자원으로서 원조가 유용하게 활용된다는 것이다. 다른 하나는 무상 이전된 원조는 그 제공국의 정책개입을 불가피하게 수반하는 것으로 한국경제의 발전을 제약하고 있다는 사실이

다. 실제 한국 정부와 미국 정부의 전후 한국경제의 재건방향에 대한 입장 차이에 근거하여 한미 두 정부는 상호 갈등관계에 있었으며, 이것은 이승만 정부가 추진한 수입대체공업화를 제약하는 요인으로 작용하였다. 구체적으로 말하면, 한미 두 정부의 갈등은 어떤 원조물자를 도입할 것인가, 대충자금을 어떤 정책수단을 이용하여 적립할 것인가, 적립된 대충자금을 어떻게 운용할 것인가 하는 문제에서 첨예하게 표출되었다. 따라서 이승만 정부의 경제정책을 정확히 평가하기 위해서는 원조의 긍정적인 측면과 미국 정부의 정책개입이라는 제약적인 측면을 동시에 고려할 필요가 있다고 할 수 있다.

- Abstract -

## Rhee Government's Import Substitution Industrialization and Conflict between Korea and U. S.

Choi, Sang Oh

In order to accurately evaluate Rhee government's economic policy in the 1950s', it is necessary to take three variables into account. They are starting-condition of industrialization, grant-in aid and America's policy intervention on Korean Economy, Rhee government's economic policy. Previous papers either failed to consider these three variables or were based on wrongful assessments of grant-in aid and Korean government's economic policy, resulting in negative evaluations of Rhee government's economic policy. This paper is an attempt to accurately assess 1950s' Korean Economy.

This paper focuses on grant-in aid, America's policy intervention

on Korean Economy and Rhee's economic policy. Grant-in aid had two opposite effects on reconstruction of Korean economy. Grant-in aid served as an important resource that relieved physical and fiscal imbalance after the Korean war. This was the positive effect of the aid. However, it was accompanied by America's policy intervention. Aid had an effect on Korean economy through three areas: what goods to aid, how to reserve counterpart fund, and how to allocate counterpart fund. In fact, Korean Government and the U.S. Government had conflict in all three areas, thus restraining Rhee government from import substitution industrialization. Therefore, we suggest both the positive and negative effects of the aid be considered when assessing 1950s' Korean Economy.

\* Key words: increasing imbalance of economy, aid, post-war reconstruction, economic rehabilitation, economic stabilization, counterpart fund, exchange rate policy

# ‘제도’로 본 한국인의 만주지역 정착

김재훈

## 1. 서론

‘역사’(history)는 ‘과거와 현재의 대화’로 정의된다. 이 말은 고찰대상으로서의 역사가 다양한 연구시각에서 끊임없이 재조명될 수 있다는 얘기이다(물론 이 때의 재해석은 날조되거나 왜곡할 수 있다는 말은 전혀 아니다). 한국경제사의 경우에도 이제 다양한 시각과 문제의식에서의 실험적 고찰이 필요함을 느끼게 된다. 그 축적 위에 새롭고 더 풍부한 역사 기술이 가능할 것이다. 이 연구는 그 작업의 한 시작이다.

오늘날 이른바 ‘지구화’(globalization) 물결 속에 인구의 이동이 현저하게 빈번해지고 있다. 서로 다른 역사와 문화, 언어와 생활수준을 가진 사람들이 세계 곳곳에서 뒤섞여 살게 된 것이다. 이에 따라 현재 많은 발전적 측면과 더불어 또한 많은 문제점이 표출되고 있다. 혹자는 이를 ‘문명의 충돌’로, 또 다른 사람은 ‘야만의 충돌’로 표현하고 있다. 이제 이에 관한 사회과학적, 경제학적 분석이 필요한 시점이다.

인류는 그 생존과정에서 애초에 동질적인 하나의 (사회경제)구성체를 형성하여 생활했을 것이다. 그러나 다른 종족들과 접촉이 일어나면서, 즉 인구의 이동이 진행됨으로써 그 이질적인 생활원리·생활문화들의 접촉이 발생하면서, 다양한 갈등 혹은 대화 속에 새로운 혹은 변형

---

**김재훈** 대구대학교 경제무역학부 부교수(경제학), 참언론대구시민연대 운영위원장, (사)대구사회연구소 경제분과책임연구위원, (사)광주사회조사연구소 이사. 최근 논문으로 「1997~98년 한국 경제공황의 지역적 전개구조」(2003), 「대구경제의 산업구조 혁신」(2003), 「1925~31년의 미가 하락」(2003) 등이 있음.

된 경제구성체를 형성해왔다고 할 수 있다. 이 과정은 더 우세한 일방이 다른 일방을 지배 종속하는 형태로 진행되어 한 경제구성체의 원리가 강력하게 관철될 수도 있고, 혹은 힘의 우열의 차이가 상대적으로 적은 가운데 타협과 수용을 통해 새로운 경제구성체를 형성하기도 했다. 특히 근대세계에서는 이 경제구성체의 단위가 국민국가였고, 따라서 곧 근대사는 국민국가와 국민국가의 충돌, 그 지배 종속의 역사였다. 그리고 그 근저에는 세계적 차원에서 진행된 자본의 축적이 있었다. 그것은 상품의 이동, 자본의 이동, 그 다음 인구의 이동을 통해 이루어졌다.

이 인구이동 현상에 대해 신고전파 경제학에서는 몰가치적 관점에서 자원배분의 한 현상으로서 파악한다. 즉 소득이 낮은 지역에서 높은 지역으로, 인구가 경제적으로 과다한 지역에서 과소한 지역으로 이동이 일어남으로써, 양 지역에서 노동력 수급의 재배분과 소득의 재배분이 일어난다고 본다. 지극히 자연스런 현상으로서, 그 결과 양 지역 모두에서 후생의 증진이 진행된다고 하는 것이다. 이에 비해 맑스경제학에서는 노동가치적 관점에서 노동착취의 한 현상으로서 파악한다. 즉 낮은 수준의 축적이 진행된 지역에서 높은 수준의 축적이 진행된 지역으로, 즉 절대적 잉여가치 착취가 우세한 지역에서 상대적 잉여가치 착취가 우세한 지역으로 인구이동이 진행된다는 것이다. 결국 이 과정을 통해 후자의 지역에서 착취 및 축적과정을 보완하고 수월하게 해 줄뿐이며, 이동하는 노동력에게나 인구를 배출하는 지역에서나 후생의 증진은 있을 수 없다고 본다(Sassen, 1988; 김재훈, 1998).

특히 우세한 일방이 다른 일방을 식민지적으로 지배하는 경우에는 많은 문제점을 야기시켰었다.<sup>1)</sup> 이에 대해 영국의 인도 지배를 눈여겨본 K. Marx는 ‘자본의 문명화작용’으로 보았고, J. R. Hicks는 시장경제

1) 가장 극단적인 예는 ‘신대륙’ 발견 이후 그 곳에서 있었던 원주민들에 대한 백인들의 ‘인종정소’일 것이다. 또 미국의 경우 실제 이주 백인들의 숫자는 독일인이 더 많았음에도 불구하고 경제구성체의 운영원리는 앵글로색슨의 그것을 중심으로 확립된 점도 흥밋거리일 것이다.

를 발전시킨 경제구성체가 비시장경제에 시장경제를 확산하는 과정으로 보았다. 그러나 제국주의론(레닌, 로자 룩셈부르크 등), 식민주의론, 종속이론에서는 독점화한 자본주의가 그 (자본수출, 노동력과 원자재, 상품)시장의 확보를 위해 일방적인 수탈이 진행될 뿐이라 보았다. 특히 종속이론은 선진지역으로부터 후진지역에 자본이 이동해 올 경우 발생하는 여러 현상을 분석하는 데에 그 초점이 맞추어져 있는 것이었다. ‘잉여의 유출’과 종속지역 내에서 현지인의 飛地經濟(enclave)와 토착경제 간 ‘생산양식의 접합’(室井義雄, 1994)을 분석하는 것이 주 과제였다. 인구의 이동에 따라 발생하는 문제들을 분석한 것은 아니었다.)

이렇게 볼 때 이제 우리는 세계 속에 사람의 이동이 빈번한 가운데 ‘지구화’(globalization)의 이름으로 국민국가 단위를 뛰어넘는 빈번한 인구의 이동, 국민국가들의 결합을 통한 새로운 경제구성체의 형성이 진행되는 상황 속에 살고 있다. 그 양상은 자본주의 시장경제 간 결합이 이루어지는 경우도 있고, 자본주의와 사회주의의 결합으로 새로운 시장경제가 형성되는 경우도 있다. 또 경제적 측면이 아닌 인종적, 종교적 성격을 달리 하는 국민국가 간의 빈번한 접촉은 오늘날 우리가 보는 바와 같은 새로운 문제들을 낳고 있기도 하다. 미국식 경제원리의 일방적 강요, 그것이 빚어낸 미국의 9.11 사태, 그 후 부시의 일방적 폭력적 외교가 빚어낸 아프카니스탄 침공과 이라크 침공을 보면서 이질적 경제구성체 간의 ‘접촉과 섞임과정’(즉 퓨전)에 대한 새로운 분석과 이를 토대로 대안을 마련해야 할 세계사적 시점에 와 있다고 하지 않을 수 없다.

현재와 같이 본격적으로 진행되는 경제구성체의 퓨전현상을 우리는 최근 역사 속에서도 찾을 수 있다. 구미지역에서 중국 화교인들이 뿌리를 내린 과정과 그 구조(김재훈, 1999a), 중화인민공화국에서 사회주

2) 설동훈(2000)은 국제노동력 이동에 관한 이론을 행위이론에서 배출-흡인이론, 균형이론, 비용편익분석 등, 구조이론에서 상대적 과잉인구 이론, 세계체제이론, 이중노동시장이론 등, 관계이론에서 위험회피모형, 상대적 박탈이론, 사회적 연결망이론, 조직결성이론, 누적원인이론, 국제노동력이동 체계이론 등으로 나누고 있다.

의경제에 시장경제를 퓨전하는 과정에서 진행된 해외화교인의 결합(김재훈, 1999b) 등도 그 사례라 할 수 있다. 또 조선 말기 이래 특히 일본 제국주의의 지배 아래에서 중국 동북지역(종래 ‘만주지역’이라 불려왔다)에서 있었던 우리 민족의 정착과정과 그 구조도 또 다른 중요한 사례라 할 수 있다. 본 고에서는 근대 국민국가의 시대에 있었던 인구이동을 통해 현재 우리가 당면한 세계사적 상황을 재조명할 실마리를 찾으려 한다.

그러면 이 고찰에서 두 경제구성체의 퓨전에 대한 연구 방법론은 어떠한 것을 이용할 수 있을까? 이질적인 집단이 가진 이질적인 경제운영 원리가 결합되어 새로운 경제구성체를 형성해 가는 과정을 우리는 아무래도 제도학파의 관점(Gordon & Adams, 1989; Rutherford, 1994)에서 증거들을 찾아 고찰할 수밖에 없지 않을까? 이질적인 집단들이 함께 살면서 다양한 갈등 속에 어떻게 새로운 제도를 형성해 가느냐 하는 것이 오늘날 세계가 찾아야 할 과제이기 때문이다.

## 2. 한인·중국인 간의 정서적인 문제

1644년 만주족(건주여진)이 명조를 붕괴시키고 청왕조를 건국한 이후, 특히 康熙, 乾隆帝부터는 그들의 발상지를 보호한다는 이름 아래 圖門江 북쪽과 압록강 우안에 걸쳐 금지구역으로 이민족의 진입을 봉쇄하였다(1677년 봉금령). 그러나 乾隆년간(1736~95)에 산동의 가난한 한족이 몰래 들어오고, 咸豐년간(1851~61)과 1869년의 大旱魃 이후 조선농민들이 圖門江을 건너갔다. 청조와 그 압력을 받은 조선정부는 월경죄를 범한 이들을 엄격히 단속하였다. 그럼에도 불구하고 가난에 찌든 한족과 한인이 조금씩 들어와 살게 된 결과 ‘발상지’는 3민족의 잡거지구로 되어버렸다.

결국 1875년부터 奉天省이 봉금령을 폐지하고, 조선과 길림성 정부 간의 吉韓章程(1884년)에 따라 越壘局(1884년)과 撫民局(1890년)을 설치하면서 이주민들을 불러들여 개간을 시작하였다(金正明, 1967: 476). 이

에 조선에서도 1893년 서북경략사 魚允中이 북선 6진을 시찰할 때 越江封禁을 사실상 폐지했다. 1900년에는 러시아가 연변을 강점하면서 연변의 관원과 군경이 길림으로 도망쳐 감에 따라 조선정부에서 조선 이주민을 보호한다는 명의로 리운범을 간도관리사로 임명하여 한인 이민사업을 추진했다. 이렇게 해서 본격화된 한인의 중국 이주는 3단계로 나눌 수 있다. 1910년까지와 1910~31년간, 그리고 1931년 이후의 시기 등이다. 이 각 기간 동안에 약 26만명, 40만명, 그리고 100여 만명이 이동하였다.

인구이동에 따른 두 경제구성체의 접촉에서 우선 문제로 되는 것은 정서적으로 두 주민 간의 이질감 문제가 있다. 그런데 중국인의 경우 한인에 대해 별 다른 거부감이 없었고, 이는 일본인을 포함한 다른 외국인들에 대해 느끼는 감정과는 크게 다른 것이었다. 과거부터 만주지역에서 양 주민 간의 접촉이 빈번했고, 그래서 통혼을 통해 그 지역의 관리로 진출하는 일도 적지 않았다. 한인의 경우에도 별 다른 이질감이 없었다. 한인 이주가 많았던 두만강 연변의 지역들은 물론이고, 북만주 지역의 경우에도 그러했다. 북만주 거주 한인의 중심지역인 寧安縣의 경우 당시 이주 한인들은 다른 나라에 거주하고 있다는 느낌을 전혀 갖지 않았다. 이 곳은 단군이 太白山神市를 평양으로 천도할 때 分封한 肅愼의 古都가 寧安縣의 소재지인 寧古塔이었고, 또 고구려 대장 大祚榮이 고구려인들을 이끌고 도읍을 삼은 上京市 東京城이 寧安縣 내에 있었다. 따라서 한인들은 선조의 땅을 부흥하기 위해서 왔다고 생각했고, 東三省을 독립시켜 고려국을 건설할, 安住할 곳이지 일시 거주할 곳이 아니라는 관념을 가지고 있었다(哈爾濱日本總領事館, 1923).

생활의 측면에서도 양 주민들은 서로의 공생이 상생의 길임을 느끼고 있었다. 한인이 그들 한족의 전통적 생활양식과 다른 생활방식을 영위해 왔다. 즉 한인은 물을 확보할 수 있는 지역에서 논농사를 시작하였다. 중국 동북지역은 전통적으로 麥作만이 가능한 곳으로 알려져 왔는데 한인에 의해 米作이 성공적으로 도입됨으로써 맥작과 상호보완 관계를 맺고 지역의 경제발전에 큰 도움을 준 것으로 받아들여졌다.

특히 송화강, 흑룡강, 두만강 등의 지류지대인 저지대는 한족이나 유목민족에게 매력적이지 못한 땅으로 간주되었다. 이 버려진 황무지를 개간해서 그 지역의 경제적 가치를 높이고 중국인 지주들에게 높은 지대와 융통이자를 제공한 것이 바로 한인들이었다. 따라서 중국의 다른 소수민족과는 달리 한인은 비교적 최근 이주한 민족이면서도 토착소수민족(특히 동북지방의 만주족, 헤즈헤즈족, 다우르족, 에원키족, 오로친족)이나 한족과 달리 별 마찰·갈등없이 정착하였다(최협·이광규, 1998).

즉 다음과 같이 만주지역에서 쌀 생산의 역사는 곧 한인 이주의 역사였다(이정문, 1993: 101~103; 朝鮮總督府內務局社會課, 1927: 139~140).

- 1869년경 - 通化縣 上甸子에서 한인 金씨가 미작을 개시.
- 1883년 - 류하현에 金貨龍 등 한인들이 룡화 小灣溝에서 이주해 와서 논농사 시작.
- 1890년 - 安奉線의 湯山城에서 중국인 張모가 한국인을 사역하여 開田.
- 1895년 - 집안현 八王朝촌에서 한인들이 벼농사 시작.
- 1897년 - 奉天에서 朝鮮平北碧瀧郡의 金時禎이 開田.
- 1900년 - 연변일대에 조선 남부에서 이주해온 한인들이 벼농사 시작.
- 1908년 - 新民縣 公太范에서 金州의 중국인 趙恩海가 한국인 5명을 초치하여 개전.
- 1910년 - 撫順 鮑家屯에서 조선 평북 義州縣의 安秉植, 宋秉柱, 金萬里 등이 개전.
- 1911년 - 북만주 흑룡강성은 동녕현 小綏芬에서 전동운, 박맹삼, 리명준 9명이 미작 개시.
- 1916년 - 寧安縣에 경상남도에서 농민 具鄉淑이 이주해와서 벼농사 시작.
- 1919년 - 내몽골의 통료현성 동남쪽 4리 지점에 50여명의 한인 농민들이 미작 개시.

1920년 - 흑룡강성 목릉현 八面屯에서 300여호의 한인들이 100여 정보의 벼농사 시작.

이렇게 해서 간도지방에서는 쌀농사에 종사하는 농민 수의 90%가 한인 이민이고 遼河연안지방에서는 70%, 北滿지방에서는 100%라 알려졌다. 다만 만주인 지주의 세력기반이 강한 安東지방에서는 쌀농사 농민의 20%만이 한인 이민이었다(岩片磯雄, 1942: 21). 또한 1936년도에 滿洲國 實業部가 조사한 바에 의하면 만주국의 총 水田面積 173,951정보 중에 만주인이 경작하는 면적은 29,863정보였는데 반해 한인 이민이 경작하는 水田면적은 144,088정보로서 80.3%를 차지하였다.<sup>3)</sup> 그 결과 만주지방 쌀의 총수확 1,614,308석 중 한인 농민이 총수확고가 그 91%인 1,476,307석을 차지하기에 이르렀다.<sup>4)</sup> 각 지역별로 1935년에 한인 이민에 의해 경작된 미작농지의 면적은 <표 1>과 같다.

<표 1> 만주 한인의 미작경영 실태(1935년)

省이름	호수	인구	경작면적 (정보)	수확고	省이름	호수	인구	경작면적 (정보)	수확고
問島	80,167	453,345	9,300.8	200,464	龍江	1,413	4,996	3,684.0	63,970
奉天	20,817	108,097	312,201.6	539,134	興安	1,003	3,750	1,846.0	44,747
安東	16,754	88,653	9,916.1	95,767	錦州	414	1,530	24.4	502
濱江	16,278	75,046	27,413.9	624,406	黑河	233	826	422.3	9,743
吉林	11,140	50,157	14,921.1	363,734	熱河	190	734	41.0	710
三江	4,144	17,482	4,038.1	101,505	哈爾濱 特別市	-	-	272.0	12,389
					계	152,553	804,556	105,081.3	2,056,671

자료: 田上正三(1937), pp. 29~30.

만주 쌀농사 발전에 주도적 역할을 함에 따라 한인 이민들이 미국의 가공 및 판매과정도 장악하였다고 판단된다. 1937년 당시 예를 보면 한인 이민의 총호수는 167,866호였는데 농업호수는 130,065호이며 정미

3) 滿鮮拓植股份有限公司編, 『滿洲の開發と鮮農』, 1939, p. 16; 高承濟(1971), p. 190 재인용.

4) 日本滿洲國史編纂刊行委員會, 『滿洲歷史』 下, p. 261, 중역본.

업에 종사하는 이민호수는 385호나 되었다. 다음의 인용문에서도 그것을 확인할 수 있다.

“精米營業은 만주에 本無하던 바이다. 조선인이 만주로 유입하여 初有한 영업이다. 조선인의 所農한 正租를 收買하여 정미기계로 作米하여 廣大한 이익을 획득한다.”<sup>5)</sup>

### 3. 재만주 거주에 관한 법적인 문제

인구 이동에 따른 두 번째 문제는 법적인 문제이다. 거주 허가와 국적 문제, 그리고 제반 경제활동을 하는데 필요한 권리 획득 여부가 있다. 1860~70년대에 구러시아가 만주지역에 대한 침략을 해오며 따라 청 정부는 그 저지를 위해 처음에 관내 한족들을 이주시키는 정책을 실시하였다. 그러나 길림 변무독관 吳大澄이 산둥의 등주, 채주, 청주 등에 여러 번 사람을 보내 한족 농민들을 모집하였으나 여러 가지 원인으로 성과를 거두지 못했다. 이에 따라 그 계획은 포기되고, 도문강 이북 여러 곳을 개간하여 살고 있던 한인 ‘墾民’들을 연변에 정착하게 하여 墾殖케 하는 정책이 실시되었다. 이 때 조선국왕이 연변에 이주한 간민들의 조선 귀환을 요구해오며 따라 길림장군 銘安이 그렇게 하려고 했으나 이미 개간하고 정착한 한인들이 돌아가려 하지 않은 점도 변수로 작용하였다. 이렇게 해서 1884년에 吉朝通商章程이 체결되면서, 도문강 북안에 길이 약 7백리, 너비 약 50리 되는 훈춘과 화룡곡 지방에

5) 김유동, 『滿蒙新興大觀』, 上編, 1932: 267; 고승제(1971: 190) 재인용.

일반적으로 이민노동자가 기존 토착노동자들의 일자리를 뺏는다는 인식이 강하게 나타날 수 있으나 실재는 그렇지 않은 경우가 많다. 미국에서도 이민노동자들이 미국인 노동자, 특히 대도시 하층노동자와 폭넓은 경험관계가 있다는 관점은 상당히 의심스럽다고 평가된다. 구직 취업 기능형성 이동 철수 등의 존재방식 등 구체적인 노동시장 행동을 고려에 넣으면 현실적 타당성을 잃게 되기 때문이다. 실제로 의류산업, 외식산업, 건설업, 남서부의 농업 등 이민노동자와 하층민 노동자가 병존하는 산업분야에서 시장이나 직종에 따른 편재성이 현저하고 양자 사이에는 ‘공생’(棲み分け)구조가 나타난다(武部 信, 1994: 73~74).

한인 墾民들을 위한 專墾區가 만들어졌다. 즉 연변지역에 거주권을 획득하게 된 것이다.

이때부터 개간한 한전이 1881년 5,300晌에서 1894년에는 12,000晌에 이르렀다. 조선간민들이 개간한 토지는 ‘淸丈飛科’하여 地照를 내고 지세를 납부하기만 하면 소유권을 인정받을 수 있었다. 다만 이것은 소수의 ‘귀화입적’한 간민들이 토지소유권을 획득하는 방법이었다. 비귀화자들은 ‘佃民制’의 방법으로 실제적인 소유권을 역시 획득할 수 있었다. 그들은 귀화자 한 사람을 선출하여 그 사람의 이름으로 계약을 맺고 관부에 등록하는데, 실제 토지소유권은 자금을 낸 여러 ‘비귀화’자들에게 있었다. 그래서 이 시기에 귀화자 한 사람의 명의 아래 수백 晌의 토지가 있었던 것은 연변지역에서는 아주 보편적인 일로 되었다(孫春日, 1993: 117~119).

중국당국에서도 이들을 佃民으로 인정하였고 법정에서도 인정하였다. 그리고 일정 기간이 경과한 후에는 전민의 요구에 따라 분할소유로 변경할 수도 있었다. 그 외에도 귀화·비귀화 구별없이 중국인 사이에 商租관계 계약을 맺을 때에는 5~10년, 짧게는 2~3년의 영소작권을 설정할 수 있었다. 또 1918년부터는 간도 내 화룡현과 연길현에서는 귀화·비귀화 한인 모두에게 토지소유권을 허용하기도 하였다(在間島 末松警視, 1926). 그 결과 이 지역에서는 한인의 토지소유가 점차 늘어나 1917년 약 5만정보, 1927년 9만 2천정보, 그리고 1930년에는 13만 3,500정보로, 연변지역에서 총경지면적의 5할 6푼까지 차지하게 되었다(金正明, 1967: 660).

이런 여건 아래 두만강 이북지역에서는 한인들이 주민의 압도적인

<표 2> 간도 한인 인구비례

	한인 인구	간도 총인구	한인의 비중
1910	143,000	109,500	76.6(%)
1916	264,982	203,426	76.8
1922	395,858	323,806	81.8

자료: 『滿洲及西比利亞地方における朝鮮人事情』, 『間島事情』, 『在滿朝鮮人現勢要覽』 등.

다수를 차지하여 명실상부하게 韓人專墾區를 이루고 살 수 있었다. 거주현황은 <표 2>와 같다.

이에 비해 압록강 이북의 東邊島는 애초에 한인들이 토지소유권을 얻을 수 없었을 뿐만 아니라 오히려 만·한족 지주의 佃農으로 전락되었다. 청 정부는 진작부터 그들의 ‘발상지’에 旗人들이 다른 민족들과 잡거하는 것을 허용하지 않았고 토지사유권을 승인하지 않았다. 단지 ‘官地民田’만을 허용할 따름이었다. 봉금이 해제되자 청 정부는 이 지방에 縣을 설치하기 전에 개간한 토지를 ‘古田’이라 하고 그 후 개간한 토지를 ‘新田’이라 불렀는데, 후자에 대해서는 애초에 한인에 대해서는 개간 승인이 나지 않았고, 기존의 전자에 관해서도 영을 내려 정한 기일 내에 이를 경작하되 그 기간이 지나면 소유권을 한·만족 농민들에게 돌려줄 것을 강요하였다. 그래서 온갖 난관을 뚫고 개간한 경지에 대해 어느 날 청조가 토지조사를 한다는 구실로 관현, 토비출신 혹은 薙髮易服한 건달들에게 土地執照를 발행하기 시작, 그들이 혈값 혹은 무상으로 토지소유권을 차지하였다. 이에 따라 占山戶라는 특수한 지주계급이 형성되었고, 한인들은 그들에게 分益, 竝作 혹은 定租의 지조를 바쳐야 했다. 그래서 압록강 이북의 경우 대량의 한인들이 대부분 한·만족 지주의 佃農 또는 雇農으로 전락하였다. 소작료는 竝作의 경우 처음 4할이었다가 6할, 7할, 그리고 8할까지 올라갔다.

그런데 여기에 일본 제국주의 국가가 개입되면서 한인 중국인 관계가 사뭇 복잡해졌다. 우선 1909년 中日은 ‘中韓 圖門江 邊界條約’(즉 ‘간도협약’)에 조인하였다.<sup>6)</sup> 일제는 ‘간도협약’에서 두만강을 中韓國界로 승인한 한편 그 대가로 중국측에서 局子街, 百草溝, 頭道溝, 龍井 등지를 ‘商埠地’로 일본에 개방하도록 하였다. 이에 따라 이 두만강 북안

6) 러일전쟁 이후 조선 러시아와 인접하여 있는 연변지구는 일제의 각별한 주목을 받게 되었다. 연변지구가 조선에서 동북 내지로 출병할 수 있는 중요한 전략적 문호로 간주되었기 때문이다. ... 1907년 8월 일제는 용정촌에 ‘조선통감부 간도 파출소’를 설치함으로써 이른바 ‘간도문제’ 쟁의를 일으켰다. 명분으로 “간도의 귀속문제는 해결되지 못하였다”, “韓僑를 보호한다”는 것들을 내걸었다. 그 결과 ‘간도협약’이 체결되기에 이르렀다.

의 墾地에서 한인들이 중국정부로부터 거주와 미곡 반출의 자유를 인정받고, 소유 토지와 가옥에 대해 華民과 같이 보호를 받게 되었다. 일본은 상부지에서의 영사관 및 경찰설치권을 획득하여 영사재판권을 행사하고 철도부설권을 얻게 됨으로써, 한인 인구가 70~80%를 차지하던 연변지구를 일제의 반식민지로 만들었다. 간도협약이 체결된 후 淸정부는 한인을 통제하기 위해 ‘韓僑入籍甲乙辦法’을 반포하여 한인 민중에게 이 조약의 속박에서 벗어나도록 청에 귀화할 것을 요구하였다. 그러나 청정부가 강요한 ‘薙髮易服’ 민족동화정책에 대한 한인들의 반감과 회피로 귀화를 통해 토지권과 입적권을 획득한 숫자는 극소수에 지나지 않았다. 한편 ‘간도협약’을 통해 한인에 대해 치외법권이 강요됨으로써 청조말기에 초보적이거나 법적 지위 획득의 길이 열렸던 한인에게는 오히려 제한적인 상황이 열리게 되었다.

특히 1910년 한일합방이 됨으로써 재만주 한인의 귀화와 이중국적 문제가 심각하게 되었다. ‘합방’으로 한인이 모두 일제의 ‘신민’이 됨으로써 간도와 재만 한인 전체의 법적 지위 문제가 더 복잡하게 되었다. 한인들을 통해 중국의 토지가 일본으로 넘어가게 된 것을 경계하게 된 청조 통치자들은 한인의 귀화를 제한하는 한편 귀화인들에게 발급한 토지집조마다 ‘토지를 외국인들에게 팔거나 차압할 때에 즉시 무효’라고 씌으로써 그것을 미연에 방지하려 하였다. 그뿐만 아니라 재만 한인을 일제의 ‘앞잡이’로 간주하고 그들을 박해하는 사건도 빈번히 발생하였다. 1910년 6월 東三省 총독 錫良은 大民屯에 거주하고 있던 한인들을 구축하라는 명령을 내렸다. 이에 동북 각지에 한인을 박해하는 바람이 불었다(天野元之助, 1931: 54).

여기에 1915년 5월 25일 중일 두 나라는 ‘남만주와 동부내몽고에 관한 조약’(즉 滿蒙條約)을 체결하였다. 이 조약의 규정에 따라 일본은 남만주에서의 ‘토지 商租權’과 상공업에 위한 건물 건설, 동부내몽고에서의 ‘농업 공동경영권’ 및 이 두 지역 한인에 대한 영사재판권을 가졌다(朝鮮族 略史編纂組: 25). 중일양국 간의 교섭을 거쳐 상부지 외 지역에 거주하고 있던 한민은 일반행정 및 납세 면에서 중국 법률에 복종

해야 하고, 사법권에서는 중일 쌍방이 서로 간섭하기로 되었다. 그러나 상부지 내에 거주하고 있는 한인은 귀화 여부를 불문하고 ‘일본신민’의 대우를 받게 되었으므로 중국당국은 상부지 내에서의 법권을 상실하게 되었다(天野元之助: 60).

조약이 체결되자 일제는 그들의 편의에 따라 ‘間島協約’ 무효론 혹은 유효론을 고취하기 시작했다. ‘간도협약’이 유효하다면 간도의 한인이 일본통치범위에서 벗어나고 그래서 반일근거지가 될 수 있다. 이 때문에 간도협약 무효론을 주장하면서 간도한인의 토지소유권을 상실하더라도 통제하여야 한다고 하고, 이미 귀화입적한 한인도 ‘제국 국적을 상실하지 않는다’고 했다.<sup>7)</sup> 그러면서도 만주 전반에 걸친 귀화 혹은 비귀화 한인의 토지소유권을 통해 일본의 세력 확장을 꾀할 것을 생각할 경우에는 간도협약을 그대로 유지할 필요도 있었다.<sup>8)</sup>

중국측에서는 일제 침략세력을 막아내기 위하여 다음과 같이 강조하였다. ‘간도협약은 특정지역에 관한 조약으로서 간도를 ‘滿蒙條約’ 중의 남만주와 동일시할 수 없다. 하물며 간도협약은 간도 韓民의 빈곤문제를 해결하기 위해 체결한 조약인 바 한일합방 이후 한민들이 일본국적을 얻기는 하였지만 그 생활상황에 아무런 변화도 없는 상황이므로, 간도협약은 여전히 그 효력을 발생하며 만몽조약은 해당되지 않는 것으로’ 했다(天野元之助, 1931: 57~58).<sup>9)</sup> 그러나 결과적으로 한인의 경우에는 ‘간도협약’으로 연변지역에서 자국 내에 있는 것과 같은 특권을 인정받고, ‘만몽조약’으로 남만주 일대에서 ‘일본신민’으로서 商租權 雜居權 合辦權을 인정받는 방향으로 사태가 전개되면서, 한인을 통한

7) 권립, 「歷史上 中國 朝鮮族의 法的 地位에 대하여」, 『延邊大學 朝鮮族 研究論叢』, 제2기, p. 38; 임희준, pp. 125~126 재인용.

8) 『朝鮮人の間島・琿春 同接壤地移住に關する調査』.  
여기에 더 근본적인 이유는 일본 국적을 적용시킬 경우 한인에게 참정권을 주어야 하는 문제가 있었다.

9) 실제 만몽조약은 ‘동 시행세칙’을 후일 적당할 때에 협정하기로 하고 체결하였던 것이나 치외법권적 불평등조약의 시행세칙을 마련하는 데에 중국측이 의식적으로 기피하고 있었기 때문에, 그 조약은 법적 효력이 발행하기 어려운 상태에서 명목상으로만 유지되고 있었다.

일본의 침략을 주시하는 중국 측은 예민해지지 않을 수 없었다.

여기에 1918~19년 일제는 商埠地 경계선을 무시하고 天寶山, 八道溝, 八道河子 등지에 경찰분서와 경찰주재소를 증설하고 한인 부락들을 수색하였다. 이에 중국정부는 여러 차례 일본측에 항의하였고 延吉道尹도 직접 교섭하였으나 일본측은 오히려 ‘韓僑’에 대한 보호에 무능하다고 연결당국을 질책하였다.<sup>10)</sup> 이렇게 연변 한인에 대한 일제와 중국 양쪽의 입장이 엉겨주춤한 가운데 전개된 한인 민중의 완강한 반일활동은 중일 간의 외교관계에, 그리고 한인의 지위에 새로운 변수로 작용하게 되었다.

이런 상황 속에서도 1925년까지는 중국당국의 압박이 그렇게 노골적인 것은 아니었다. 설혹 省정부나 지방정부의 명령이 있었다 해도 시행에서는 적극성을 보이기보다는 방임적 태도를 취하였다. 그러다가 1925년 6월 11일 「雙方商定取締韓人法網要」, 7월 8일의 「取締韓人辦法施行細則」의 협정이 중일간에 이루어짐으로써, 7월 이후 적극적인 배척과 압박을 취하고 나오게 되었다. 이 一名 「미쓰야(三矢)協定」은 조선총독부 경무국장 三矢宮松과 奉天全省警務處長 于珍 간에 奉天省東邊道 관하 재만한인의 취체와 국경경비에 관한 협정을 체결한 것이다. 이 협정의 성립은 중국 영내 한인독립운동자를 중국측이 취체 검속 인도하게 되어, 일본측은 국경경비비를 절약하면서 독립군의 국내공격 감소를 기대하였고, 중국측은 재만 한인에 대한 일본측의 치외법권 방기를 기대하였다. 그런데 이 협정 이후 중국측은 한인취체에 소요되는 경비 부담이 만만치 않게 되자 그 해결책으로 한인을 放逐하여 미리 방지하는 것, 소요 경비의 경감 및 한인 부담을 피하게 되었다. 협정에 따르면 중국측은 僑居證書 移轉證書를 발급하며 매월 호구조사와 함께 봄 가을 2회에 걸쳐 精査하도록 되어 있다. 또 한인애국단체의 해산과 동 운동자의 체포 심문, 총기의 취체 몰수를 할 수 있도록 되어 있다.

중국측은 「管理韓僑章程」 제정을 통해 종래 한인의 증서를 조사 심문하고 국외추방법령, 납세 불이행에 중국인 연대보증인, 처벌, 기타 여

10) 延邊檔案館, 『延吉道概況』, p. 88; 박경재, pp. 262~264 재인용.

행 출산 사망 혼인의 届出, 교민증서수수료의 징수와 분실 汚損에 따른 재교부수수료의 징수(倍額)를 강행하였다. 「江防人員賞罰狀」은 한인 독립운동자와 여타 범법자의 체포를 장려하였다. 또 「管理雇傭韓僑墾種稻田辦法(봉천성 한교 조차지 회수령)」은 한인의 소작계약 체결을 금지시키고 고용계약을 강제하였다. 또 水田경작 이외의 영업을 금지시키는가 하면 피고용 한인의 불법행위는 雇主의 책임으로 하여 이를 강력히 하는 등 본격적 압박과 구축에 나섰다.

재만한인에 대한 압박은 봉천성에서 시작되어 봉천 25현과 길림 15현 전체에 확대되었다. 예컨대 7월에 봉천성 봉성현에서는 “「三矢協定」에 의거, 귀화하지 않으면 퇴거를 명하겠으며 귀화를 하려면 奉票 35元을 지불하라”고 하였고, 9월 25일 營口縣에서는 「三矢協定」에 따라 교거증서를 수령할 것, 수수료로 1元을 납부할 것, 유효기간은 1년으로 하되 만기가 되면 재교부를 받을 것, 명령에 위반하는 자는 관내 거주를 금지시킬 것 등을 요구하였다. 이러한 압박이 당시 전반적으로 행해지게 된 것이다. 10월에는 안동현에서 상조권 문제가 야기되었다. 한인 37명에게 商租手續을 완료한 토지를 王某란 중국인이 양도하자 중국관헌이 國土盜賣罪를 적용하여 王을 투옥한 사건이 발생했다. 그 외에도 「韓人書堂廢止令」과 「外人經營學校取締辦法」에 따라 한인학교를 폐쇄하는 사례가 1925~26년 전체 在滿한인압박 사건 30건 중 10건이 발생하여 가장 많은 경우를 나타내었다.

압박은 1927년에 절정에 달하였다. 10월 7일에 길림성이 상부지의 日韓人 호구조사를 하고, 거주금지령을 내린 것을 위시하여 봉천성이 省長 신임시 不良韓人을 엄중히 단속하라는 內訓을 내림에 따라 더욱 박차를 가하게 된 것이다. 중앙정부는 「한국인학교취체령」, 「中國入籍許可執照發給規則」, 「赤化容疑鮮人取締勵行訓令」등을 발하였고, 1925~28년 간 길림 봉천 양성에서 모두 66개의 협정 규칙(1925~27년에 4, 3, 9개) 및 훈령(1925~28년에 각각 2, 1, 20, 21개)을 발하여 한인을 압박하였다.

여기에 동원된 방법을 보면 종전과 같은 교육권 거주권 소작권 귀화

권 상조권 교거증서 외에도 과세와 구금 轉居屈主義宣傳 등이 추가되었다. 즉 금전요구가 한인구축정책을 빙자해서 성행하였던 것이다. 1927년 1월~1928년 2월 사이에만 봉천 길림 두 성에서 71건의 구축사건을 포함, 모두 170건의 박해사건이 발생했다. 또 1927년 1월~11월 사이에 평안북도로 구축당한 한인이 569명이었고, 봉천성에서 북만주로 피난한 한인이 1,800명이나 되었다(滿鐵社長室, 1928: 1~3; 18~22).

중국 당국의 만주 한인 탄압에 대해 재만 한인 사회는 그냥 있을 수만은 없게 되었다. 1927년 11월 28일 길림에서는 한교구축문제대책강구회가 정의부 중심으로 조직되어 “재만한인은 일본침략세력의 선구가 아니다”, “한인의 窮境은 중국관헌만이 해결할 수 있으며 일본은 이를 만족히 해결할 수 없다”는 등 요지를 중국인에게 호소하며, 당국에 「三矢協定」 폐기 등 수 개 항목을 요구하였다. 이에 호응하려 전만주 각지에서 한인대회가 열리고 한인회가 결성되어 중국당국과 협의를 벌려갔다. 大連, 安東, 營口, 鞍山, 鐵嶺, 開原, 長春, 撫順, 新民府, 鳳凰城, 海龍, 柳河 등지로 확산되어 갔다. 1928년 1월 9일에는 드디어 봉천에서 만주한인대회가 개최되어 중국당국과 협의키로 하였다. 이 대회에는 奉天한인대회, 奉天상부회, 新民縣한인주민회, 撫順한인청년회, 鐵嶺한인회, 海龍민회, 營口고려청년회 등 23개 단체가 참가하였다.

이러한 상황은 국내에도 비상한 관심과 충격을 주었다. 그러나 숙의와 대책 강구에 앞서 균중심리가 작용하였다. 재한화교에 대한 박해가 시작된 것이다. 중화배척운동, 시위군중의 중국인 퇴거 요구 등 배척운동이 전국적으로 벌어졌다. 당시 재한화교 수는 34,108명이었다(『朝鮮年鑑』: 1935). 중국영사도 총독부 경무국을 방문하고 재한화교의 박해를 중지하면 북경정부에 건의하겠다고 하기에 이르렀다. 그러나 중국측이 여전히 재만한인을 박해한다는 사실이 전해지고, 더욱이 상부지 외에 한인 거주는 적화에 가담할 우려가 있으므로 거주를 불허한다는 반전이 전해지자 전국 각지에서 시위운동이 확산되어 갔다.<sup>11)</sup> 상황은 폭행 사상자가 나오기에 이르렀다.

11) 『동아일보』, 1927년 12월 8일; 10일.

12일에 경성에서 대책 마련을 위해 각계 대표 100여명이 홍명희 안재홍 등을 중심으로 모였다. 이 자리에서 영사관과 국민당 지부 및 華商總會에 “만주 한인 옹호와 재한화교를 위하여 불가한 것”이라 성명서를 발표하고, 중국측에 재만한인에 대한 적절한 조치와 아울러 국내 여론의 냉정으로 호소하였다. 신간회 총본부에서도 15일 재한화교에 폭행하지 않도록 각 청년회에 통고하였다.

재한화교측에서도 사태를 東三省의 각 당국과 商議會 신문사 등에 진정서를 급송하였으나 재만한인에 대한 구축정책은 종전 그대로였다. 그러나 국내에서는 각 신문을 중심으로 각계에서 냉정을 호소하여 정상을 회복하여갔다. 이에 중국측에서도 점차 태도가 완화되어 12월 26일에는 길림성장의 批文이 귀화한인대표 尹覺에게 보내져 재만한인에 대한 구축을 완화하겠다고 약속하였으며, 또한 재만한인옹호단에 대하여도 東邊道尹代理가 한인의 보호를 보장하겠다고 약속하여 진정되어 가서, 12월 한달에 완전히 종식되었다.<sup>12)</sup> 즉 재한화교의 박해는 재만한인에 대한 구축정책의 반동으로 발생하였던 것이나 국내 여론이 올바르게 유도되어 재만한인에 대한 중국측의 태도 완화로까지 이끌게 되었다. 이렇게 재중 한인들과 그 단체, 본국 한인들과 그 단체, 그리고 중국인들의 대립과 그 속에서 공생을 이루려는 노력이 어우러져서 한인과 중국인들과의 민족적 갈등이 해소되어 갔다.

갈등은 해소되어 갔으나 그 과정은 그만큼 한인들의 삶을 어렵게 만들었다. 이러한 상황은 만주 거주 한인들의 분포상황에도 반영된다. 1930년 당시 재만주 한인 630,982인 중 安東과 通化지구 40,545인, 奉天과 鐵嶺지구 97,169인으로 21.8%가 거주한 반면 비교적 제도적 거주여건이 안정되어 있던 延邊에 64%인 409,402인, 또 吉林과 長春지구 24,157인, 北滿지구 44,463인 등 북쪽으로 밀려간 한인이 10.9%(그외 旅大지구 1,747인, 기타 1,000인)를 차지했다(朝鮮族略史 編纂組, 1986: 68~69). 특히 동변도지방의 경우 <표 3>에서 보는 바와 같이 다른 지

12) 吉林省長公署批 제 592호, 『동아일보』, 1927년 12월 25일; 『동아일보』, 12월 31일; 吳世昌(1970).

역보다 한인의 인구증가율이 그다지 높지 않았을 뿐만 아니라 집안현과 임강현의 경우 오히려 인구가 감소하였다.

<표 3> 1916년과 1930년 재만 한인의 인구 변화(단위 : 명)

연도\현	남만지방(=동변도)								
	沈陽	桓仁	安東	興京	寬甸	輯安	柳河	撫松	長白
1916	178	13,480	4,861	1,502	9,838	22,533	5,326	2,200	9,770
1930	8,033	17,188	9,903	23,000	10,076	16,082	8,098	3,275	11,110
연도\현	남만의 북부지방								
	通化	海龍	臨江	長春	永吉	磐石	樺甸	阿城	哈爾濱
1916	10,271	1,507	10,085	90	23	92	1,398	338	-
1930	13,980	2,459	1,295	1,379	1,856	2,361	3,122	2,011	1,980
연도\현	북만지방								
	寧安	穆稜	東寧	密山	饒河	韋河	珠河	勃利	五常
1916	3,000	24	197	1,090	-	-	-	-	-
1930	5,359	1,534	2,875	4,207	2,350	1,265	5,200	599	1,235

자료: 심혜숙(1993), pp. 56~61.

#### 4. 계급갈등의 전개와 일제의 분리탄압

한인과 중국인들간의 갈등이 해소되어 간 후 민족주의진영은 분열양상을 보여왔다. 남만의 대표적인 민족주의 단체인 국민부는 좌우양익으로 분화되어 서로 공격하고 습격하며, 서로 살해하기까지 하였다. 우익세력은 지방당국의 세력을 빌어 좌익세력을 토벌하곤 하였다(朝鮮總督府 警務局, 1966: 254~257). 북만주의 대표적인 민족주의 단체인 신민부도 분열상태에 처해 있었다. 일단 중국인과 한인 간의 갈등은 해소되면서 민족주의단체들은 항일운동의 목표를 상실했고, 항일운동은 이 시점에서 사회주의진영이 주도해 갔다.

1928년 초에 중국공산당 만주성위원회는 한인을 ‘무자비하게 압박, 착취하고 구축하며 한복을 입지 못하게 하고 학교까지 폐쇄하며 경작

지를 몰수하고 불법적으로 체포'하는 군벌당국을 비난하면서 '조선족에 대한 무한한 비통과 최대 최후의 원조를 표시'하였다.<sup>13)</sup> 또 성위는 "지주계급과 반동적 부농의 토지를 몰수하여 농민에게 분배하자"는 전투적 구호를 한인 농민에게 제기함과 동시에 여러 민족은 "연합하여 공동의 원수인 제국주의와 국민당을 향해 진공하자"고 호소하였다.<sup>14)</sup> 이 시점에서 중국공산당은 반일투쟁과 반군벌 반봉건투쟁을 결합시키면서 여러 민족의 공동전선에 관한 주장을 제기하기 시작했다.

여기에 조선공산당도 호응해갔다.<sup>15)</sup> 이렇게 해서 1930년 3월~6월 간에 한인 공산주의 단체들은 단체 해산을 선포하였고 그 절대다수 성원들은 중국공산당에 가입하였고, 그 지도 아래 있던 노동자, 농민 및 청년단체들도 중국공산당 지도 하의 대중적 단체가 되었다. 이와 함께 1929년부터 1930년 4월에 걸쳐 만주 각지에서 수십 차례의 한인 농민 투쟁이 일어났다. 하르빈시 荒山, 寧古塔, 阿城縣, 海溝, 額穆驛, 인수현 河西農場, 朱河縣, 興京縣, 磐石縣, 延邊 각지 등에서 한인들이 소작쟁의를 벌렸다(이정문, 1993: 107). 또 '붉은 5월투쟁', '8.1 길돈폭동', '추수폭동' 등을 일으켰다(朴昌冕, 1996: 81~83).<sup>16)</sup>

일본제국주의는 1931년 '9. 18'사변을 발동해 만주를 점차 일본의 식민지로 만들어가면서 격화되어 가는 사회주의진영의 항일운동에 대한 탄압의 강도를 높여갔다. 일제는 연변 및 전 만주에서 '三光정책'을 실시하였다. 1932년 4월부터 '간도파견대'와 일본 관동군 및 경찰을 동원

13) 『滿洲通訊』, 1928年 第7期(1928. 4. 15.).

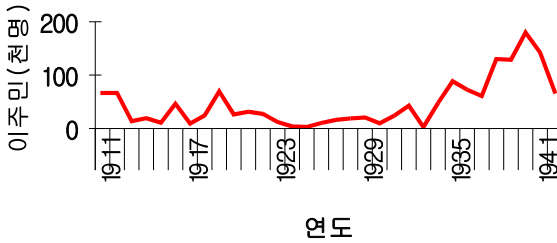
14) 「만주조선농민에게 알리는 中共 만주성 임시위원회의 글」, 『만주통신』, 1928년 제7기(1928. 4. 15.).

15) 「中共에 보낸 朝鮮工作委員會 江宇의 보고서」, 1931. 5. 11.

16) 당시 만주에서 농민의 쟁의에는 韓族勞動黨의 영향이 있었다. 韓族勞動黨은 김응섭 김원식 김상충이 1924년 봄 만주 반석현에서 처음 조직하여 1933년 在滿農民同盟이라 개칭하면서 더욱 본격적인 활동을 하였다. 이들 단체는 1925년 무렵부터는 공산당적 성격이 강해지면서 제3인터내셔널의 지시에 따라 국제농민동맹에 가맹하고 개칭을 하게 되었던 것이다. 한족노동당의 강령 중 소작쟁의에 영향을 준 것은 농민대중의 경제 정치 사회적 특수요구의 근본적인 해결 도모, 토지의 국유화와 경작자의 토지사용권 획득, 농민을 폭압하고 침해하는 일체의 악법과 악세력의 절대적인 제거 등이다. 김기훈(1998).

하여 곳곳에서 잔혹한 군사토벌을 해나갔다. 한편 일본제국주의는 동북을 대륙전쟁의 공고한 후방과 양식기지로 만들기 위해 한편으로는 재만한인의 반제반봉건의 사회주의 운동 항일운동과 일반 조선농민을 분리시키는 데에 초점을 모아갔다.

일제는 한인 민중과 항일부대와의 연계를 단절시키고 치안숙정의 편리를 도모하기 위한 목적, 나아가 자기들의 식민지 통치와 영구적인 치안유지의 목적으로부터 출발해 인가를 한 곳에 집중시킴으로써 ‘民匪격리’의 ‘집단부락’을 건설하였다. 이 정책은 30년대 전반기에 일제가 한인 민중에게 실시한 ‘통제와 안정’ 정책의 한 구성부분이었다. 일제의 무장토벌 및 ‘치안숙정공작’과 긴밀히 연계되어 있었다. 1932년 ‘第一期치안숙정계획’ 그 기한은 1932년 3월부터 1933년 3월까지. 1932년 8월 일본 관동군은 滿鐵調査會에 위탁해 ‘在滿鮮人 移民 對策綱要’를 제정함으로써 ‘통제’와 ‘안정’의 방침을 확정하였다.



황유복, 1993, pp. 357-358

<그림 1> 한인의 연도별 만주 이주 현황

한인에 대한 ‘통제’와 ‘안정’방침에 따라 ‘自作農 創定政策’이 실시되었다. 즉 1933년부터 5년 내에 2,500호의 한인 소작농을 ‘자작농’으로 창정하려고 계획하였다. 東拓은 염가로 구입하거나 약탈한 토지를 높은 값으로 한인 ‘創定戶’에게 팔았으며(매호에 水田 5畝와 旱田 30畝) 8.2리의 연이자로 토지비 가옥비 부림소비 영농비 등 800圓을 대부하였다. 이 때 이자와 원금을 분기별로 상환하도록 하고, 채무를 모두 상환

하기 전에는 토지집조를 주지 않았고 마음대로 마을을 떠나지 못하도록 하였다. 이렇게 해서 한인을 통제 안정시킬 뿐만 아니라 민족모순을 도발시켜 ‘分而治之’하는 목적을 추구하였다.

1936년 4월에 20년 동안 100만호, 500만 일본인을 이주시킬 계획을 제정하여 파산된 조선농민을 강제로 만주로 이주시켰다.<sup>17)</sup> 이를 위해 ‘滿鮮拓植株式會社’(京城소재; 鮮滿拓植股份有限公司, 新京소재)를 설립하여 한인 이민사업을 책임지게 하고 동북지구의 39개 현을 한인의 ‘移植區’로 확정하여 1939년부터 해마다 조선에서 1만호를 이주시키기로 계획하였다.<sup>18)</sup> 滿鮮拓植株式會社에 의해 이주한 한인 농가는 1939년 말까지 13,977호, 인구수는 65,065명이었다. 그 후 중일전쟁, 태평양전쟁에 따라 이주추세는 줄어들었으나, 약 26만명의 한인이 이 시기 조선 총독부와 관동군의 협력으로 강행된 국책이민 형태로 만주로 이주하였던 것으로 추산된다(高承濟, 1971: 181~184).

당시 인적이 드문 흑룡강성 서북부는 일본이 한인을 강제적으로 이

17) 일제는 만주 장악을 위해 당초 일본인들의 만주 식민을 추진하였으나, 일본인들의 호응이 없어 실패로 끝났다. 이에 따라 일본인들은 조선을 차지하는 대신 한인들을 만주로 이주시키는 것으로 방침을 바꾸게 되었다.

일본군벌의 거두 兒玉源太郎이 앞장서서 만주제패의 근간이 일본인들의 대량 이주라고 주장함에 따라 滿洲鐵道株式會社의 초대총재로 취임한 後藤新平이 일본인 100만명 이주계획을 수립하고, 러일전쟁에 종군하였던 제대병 가족들에게 一戶當 12 내지 20町步의 농토와 300萬圓의 영농자금을 대여하는 이민사업을 개시하였다. 그러나 그 계획에 따라 이주한 일본인 농가는 36호에 지나지 않았을 뿐만 아니라 도중에 많은 逸脫農家가 발생, 16호만 남았다. 關東州廳도 1915~16년에 농토 가옥 농구를 지급하는 이민사업을 착수하였으나 22호만 이민하여 왔고 그 대부분이 逸脫하고 말았다. 또 關東州廳은 일본인 농가의 이주사업을 전담하는 大連農事株式會社(자본금 1,000만원)를 설립하였으나 이 사업도 부실화했기 때문에 1931년 중단하고 말았다. 齊藤直基知 編, 日本拓植史, 第2篇(關東州及滿鐵), pp. 330~331.

18) 주목해야 할 것은 과거 만주이민이 한국의 소작농층에서 주로 배출되었는데 비해 滿鮮拓植株式會社는 오히려 한국 농업의 중추를 이루는 자작농층을 만주로 이주시키는 사업을 계획했던 것이다. 15차 년도까지의 이주계획 중 15만호의 한국농가를 만주에 이주시킬 계획이었는데, 그 중 자작농가가 111,000호로서 74%의 비율을 차지하는 것이었다. 이는 1938년 당시 조선의 자작농가 호수 545,101호 중 20%에 해당하는, 잔혹한 계획이었다.

주시킨 주요한 지구의 하나로서 1940년 한 차례만 해도 嫩江 龍鎮 등지에 이주한 한인이 2,810호에 달했다. 1941년 일본식민지 당국은 江北지구에 급방 이주해 온 한인들을 ‘개척이민단’으로 북만 및 내몽동북지구 에 내쫓아 水田을 개척하게 하였다. 1937년부터 1944년까지의 8년 사이에 강제적으로 중국 동북에 이주해온 한인 貧雇농민은 30,856호이고 그 인구수는 147,744명에 달했다. 그 결과 만주의 한인 인구는 1945년 2,163,015명이 되어 1932년의 672,649명보다 2.2배 증가하였다(車喆九, 1996).

만척이 성립된 후 만척도 자작농 창정정책을 실시했다. 1945년까지 연변지역 동척, 만척의 자작농 창정상황은 <표 4>와 같다. 동척과 만척이 창정한 자작농의 토지는 24,233맥이며 창정호가 연변 한인 총 호수 104,047호의 약 5%를 차지하였다. ‘자작농 창정’을 통해 그 이전 봉

<표 4> 연변지역 自作農 創定 · 한인개척단 상황

		自作農 創定				한인 개척단 (1945년)
		1935년 <sup>1)</sup>		1945년 <sup>2)</sup>		
		戶數	面積(町)	戶數	面積(陌)	
延吉	동척 만척	1,577	6,345.00	1,874 1,023	8,068 4,430	30
汪清	동척 만척	157	573.16	228 829	997 2,710	1,708
琿春	동척 만척	122	516.83	257	900	2,219
和龍	동척 만척	366	1,919.54	709 514	3,628 3,500	236
무장개척부락	동척 만척					366
소계	동척 만척	2,222	9,354.53	2,811 2,623	12,693 11,540	4,469
총계		2,222	9,354.53	5,434	24,233	4,469

주: 1) 吉林鐵路局糖案館 제 168-30호.

2) 雍文濤, 「吉林解放區 公地問題」 1946년 12월 11일, 『中共延邊吉東古敦地委延邊 專署重要文件匯編』(약칭 『文件匯編』), 延邊朝鮮族自治州 糖案館編, 1985년 5월, p. 102; 朱相吉, pp. 239~240.

건적 토지관계에 예속되어 있던 한인 농민들은 이제 일본 식민회사의 식민주의 토지관계에 예속되었다.<sup>19)</sup>

일제는 식민주의적 ‘이민정책’을 실시하기 위해 괴뢰 만주국 정부에 ‘開拓總局’을 설립하고 각 성에 ‘開拓所’, 각 현에 ‘開拓科’를 설립하여 개척이민 사무를 관리하게 하였다. 滿拓은 이 계획을 집행하는 기업성 조직으로서, 滿拓과 開拓局이 경영하는 일본인 개척지, 한인 개척지, 중국인 개척지 등이 만주 땅에 나타났다. 일제는 한인 개척지에 매호 평균 토지 4晌을 주고 산림지나 양식 등의 대우는 없었으나 농구, 부림소 및 약간의 돈을 대부하여 주었다. 1945년 일제 패망 직전 한인 개척단의 현황은 <표 4>와 같다. 한인 개척단 4,469호에 자작농 창정호 5,434호를 더하면 10,558호여서 연변 한인 총 호수의 10%에 해당된다.

## 5. 이주 한인의 생활상

만주에서 이주 한인의 생활은 대체로 농업, 특히 수도작이 생업의 주인 소작인으로서의 삶이었다. 미의 작부면적이 86,700여정보로서 만주인 경영 작부면적 8,100정보에 비해 17배나 되었다. 미작은 완전히 재만한인에 의해 경영되었다. 소작기간은 지역에 따라 일정치 않지만 1년에서 3년 길면 4년에서 5년이었다. 소작료는 남만의 哈長 中東의 吉長 瀋海 吉海 吉敦 등 철도연선과 중요한 성시의 주위에서는 3할5분 내지 5할에 이르는 곳도 있었다. 일반적으로는 2할5분 내지 4할이 보통. 소작기한은 2~5년 내지 6~7년이 일반적이었다. 이러한 소작료일망정 국내에서 일제의 탄압을 받고 기근과 흑한에 시달리기보다는 훨씬 나은 생활을 할 수 있는 형편이었다.

우선 토지가 비옥하여 남만의 일부를 제외하고는 대체로 비료도 사용하지 않으므로 농자금도 적게 들었다. 또 수확도 좋았다. 토지 매晌(약 一日耕 1,500평)에 대해 평년을 기준으로 하여도 쌀은 수확이 최고

19) 만주 한인들을 둘러싼 이러한 토지소유관계를 볼 때 반봉건적 소유관계에서 식민지적 소유관계(西村成雄, 1984)로의 전환을 확인할 수 있을 것이다.

20석 내외에서 12.3석(280근 1석)은 산출되므로 평균 15.6석은 수확되는 것. 1인이 2晌畝를 경작한다면 약 30석의 수확을 올릴 수 있었다. 그 절반을 지주에게 준다고 하더라도 15석은 남게 된다. 이렇게 보면 생활은 안정될 것 같으나 다른 문제들. 소작료 이외 잡다한 세금이 부과되고 있기 때문. 몇 개 예를 들어보면, 1) 韓僑捐, 2) 호구조사비, 3) 人稅捐, 4) 門戶錢, 5) 民兵費, 6) 水利加畝捐, 7) 巡警橫徵費 등이 있었고, 그 외에도 水利稅 생산세 문패세 출산세 互保稅 교육세 농회비 촌세 영업증비 房間稅 마차세 영업세 위생세 행상세 목축세 백일세 把犁牌稅 牛牌 戶捐金 등<sup>20)</sup> 30여종에 이르렀다. 이러한 각종 악세 수수료의 구체적인 내역과 그에 따른 영향을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 韓僑捐: 한인에게만 각 호당 上戶 大洋 10圓, 中戶 8圓, 下戶 6圓 (매년 춘기 현재정국으로부터 순경을 파견하여 강제로 징수).
- ② 戶口調査費: 역시 한인에게만 연간 4차례 매차 1圓씩 징수, 臨時 調査時도 1圓씩 추징하여 연간 환산하면 매년 8~9圓에 달하였다.
- ③ 人稅捐: 세금 중에도 가장 악랄한 세금으로서 한인에게만 징수하는 인두세. 매인하 6원씩 12~60세까지 징수. 체납자에게는 축출명령을 내렸다.
- ④ 各村消火負擔額: 상호 30圓, 중호 20圓, 하호 9圓.
- ⑤ 門戶錢: 상호 10圓, 下戶 5圓씩
- ⑥ 民兵費: 숫자로 나누어 최고 5圓 최하 1圓 5角
- ⑦ 水利加畝捐: 每畝(1무 약 180평) 7角씩 징수 외에 매 6畝(=1日耕=1天地)에 2角씩 추가. 그 외에 水道 지나는 지역에 별도로 水溝通 過水稅를 지주에게 부과하였다. 합하면 每畝에 약 1圓 2~3角이 되었다.
- ⑧ 巡警橫徵費: 중국법망에 걸려 검거될 때에는 재산정도에 따라 기백원 내지 천원을 부과하고 그 부담능력이 없을 때에는 箠笞刑으로 대신하되 審問시 조금이라도 관헌의 비위를 거슬리면 箠笞刑

20) 朝鮮總督府(1936), 『在滿朝鮮人概況』.

을 가하여다. 이 때 篋와 笥에 각각 수수료가 재산 정도에 따라 10~12원씩 부과하였고, 監禁시에도 매일 1원씩 징수, 그 외에 임시로 금전을 강요하는 일이 많았다(이여성·김세용 외, 1931: 65~67).<sup>21)</sup>

- ⑨ 水利稅·良牛稅: 한인농민들이 논을 경작하고 소를 사육하는 것에 부과.
- ⑩ 阿攬稅: 관아에 출입한다고 부과
- ⑪ 雇傭稅: 다른 사람에게 고용당해 있다고 부과(손춘일, 1993: 123)

그 위에 일본의 각 기관, 중국당국의 韓匪구축정책에 편승한 중국의 관리, 마적 토비 공비 등이 연이어 닦쳤고, 여기에 민족주의 단체도 그 존립을 재만한인에 두다시피 했다.

이러한 상황 하에서 재만주 한인들은 토지경작에서 약간 조선 내에 서보다 경제형편이 좋은 점은 있었더라도 실제 생활은 건디기 어려운 가혹한 것으로 될 수밖에 없었다.<sup>22)</sup> 그 결과 연변지구에서는 한인이 토지소유권 재산소유권을 가졌다 하지만 다수의 한인은 봉건적 착취의 구조 아래 생활하여야 했다. 1933년 연변지구 연길 화룡 왕청 훈춘 4개 현의 통계에 따르면 각 민족 호당 토지소유면적은 한인이 3.31정보, 기타민족이 4.8정보였으며 각 민족 호당 가축 수는 한인이 0.88마리, 기타 민족이 2.1마리를 가지고 있었다. 1932년 연변 4개 현 각 민족 토지

21) 지주들이 부담해야 할 세금도 결국 한인 농민들이 내어야 했다. 李勳求(1932: 196)의 조사에 따르면 201호 한인농가에서 189호가 이런 세금을 부담하고 있었다. 그 중 每戶의 평균납세액이 43.64원이고 每人의 평균납세액은 8.17원으로 당시 한인농가의 每人당 연간 생활비용이 50.35원밖에 안된 사실을 감안할 때 상당한 부담이었다.

22) 李勳求(1930: 157)의 조사에 따르면 3畞의 수전을 경작한, 비교적 좋은 상황에 있던 종가가 일년 농사 후 63.65원의 적자를 보게 되는 상황이었고, 그보다 더 영세한 대다수 한인농가는 훨씬 더 곤란한 형편이었다. 그 때문에 한인 농민들은 부득이 빚을 내어 살아야 했는데, 또 고리대 자본의 착취를 받게 되었다. 당시 북만지방 189호 한인 농가의 평균 부채액은 30.99元이었는데 그 이자율은 보통 月利 4푼의 고리대였다. 한편 당시 하얼빈주재 일본영사관의 조사(1923)에 의하면 금리가 月利 5~6푼 수준이었다.

소유 정황에 대한 통계에 따르면 4개 현 총인구의 76%를 차지하는 한인은 총경작지 면적의 59%를 소유했으나, 4개 현 총인구의 24%를 차지하는 기타 민족은 오히려 총경작지 면적의 41%를 소유했다.

같은 해 각 민족의 계급구성을 보면 한인은 지주가 7.2%, 36.2%를 차지할 정도로 토지소유 증가세를 나타내어 생활이 안정되어 가기는 했다. 그러나 기타 민족의 경우 지주가 43.7%, 자작농 33.6%를 차지하는 상황에 비하면 훨씬 못 미치는 것이어서, (반)소작농은 한인의 56.6%, 기타 민족의 23.7%를 차지했다(金正明, 1967: 509~511). 그래서 토지 없는 혹은 토지가 적은 농가가 전 한인 농가 총수의 57%를 차지하며, 연변지구 (반)소작농의 93.3%가 한인이었다.

1933년 통계에 따르면 지주(부농 포함) 가운데 점유 토지를 전부 소작농에 떠맡긴 대지주는 한인 지주 총수의 22.8%이고, 기타 지주 총수의 43%를 차지했다. 이는 한인 지주 중 작은 지주와 부농이 77.2%를 차지함을 의미한다. 결국 대량의 한인 (반)소작농이 기타 민족 지주의 토지를 소작하고 있었음을 의미한다. 그들이 소작한 기타 민족 지주의 토지는 44,136정보에 달했다(박창욱, 1996: 80~81).

<표 5> 1945년 延吉縣 농촌계급 현황

	戶數	(%)	경지면적	(%)
지주	322	0.78		
부농	739	1.78	9,627.4	13.30
中農	11,624	28.01	31,614	43.60
빈농	25,411	61.23	29,920	41.30
雇農	3,401	8.20	1,314	1.80
계	41,497	100.00	72,475.4	100.00

자료: 朴京洙, p. 42

## 6. 재만 한인의 주민조직, 지배조직

만주 한인에 대해 그들을 지배한 국가조직이 있었다. 그런데 그 영토 상 위치에 따라 중국동북정부의 직접 통치를 받고 있던 것 외에 치외법권을 가진 재만일본영사관 또한 지배기관으로 군림했고, 이 양자의

권력이 희박하게 미치는 곳에서는 한인정치단체가 또 지배한, 다원적 지배관계를 이루고 있었다. 이를 자세히 보면 다음과 같다.

<표 6> 재만한인의 지배기관과 인구

주요 지배기관	지역	인구		구역설명	
조선총독부 및 영사관	북간도	연길	156,000	화룡	120,000
		왕청	27,000	훈춘	43,000
		기타	45,000	계	400,000
국민부	남만 중부	홍경	24,000	환인	15,000
		통화	15,000	류하	13,000
		기타	16,000	계	83,000
前참의부· 정의부(잔당)	국경지방	죽안	25,000	관전	13,000
		임강	23,000	장백	13,000
		기타	9,000	계	73,000
관동청 및 만철	滿鐵沿線	관동주	1,794	부속지	15,901
		상부지	인접지	37,316	
		기타	7,989	계	63,000
한족노동당 한교동향회	길림 부근	길림	5,000	돈화	4,000
		약목	5,000	화전	6,500
		반석	6,000	몽강	6,000
		기타	10,000	계	43,000
신민부 및 공산당	東鐵沿線	영안	15,000	동령	6,000
		액령	5,000	기타	9,000
			계	35,000	

자료: 김삼민 저, 『在朝鮮人の窮狀と其の解決策』, p. 48; 『숫자조선연구』 I, pp. 71~72

<표 6>에서 나타난 바와 같이 재만 한인의 지배기관은 중국 정부 이외에 조선총독부와 그 영사관이 북간도 일대를 장악하고 있었고 만철 연선에는 관동청과 만철이, 남만중부에는 국민정부가, 국경지방에는 전 참의부와 정의부 잔존세력, 길림 부근은 한족노동당 한교동향회, 동철 연선은 신민부와 공산당이 장악하여 각각 그 지배지역을 달리하였다. 원래 2중적 피지배상태였던 한인들로 결성된 집단이 그들 재류한인을 지배한다는 것은 언뜻 이해되지 않을 수도 있다. 그러나 재류한인에게 의무금과 군자금 등을 징수하는 등 정부와 같은 지배권을 행사하고 있는 실정이었던 것이다.

그런 가운데 이주 한인들은 한국의 전통적인 영농법을 이용하여 만

주미작농업을 발전시키는 역할을 다하였을 뿐만 아니라 한국농촌사회에 유지되어 왔던 契와 같은 협동원리를 적용함으로써 만리이역에서 집단적 생활양식에 효율을 높일 수 있었다. 契조직을 적용하였던 구체적인 실례를 들어보면 다음과 같다. 길림성의 懷德縣 大泉眼지방에 이주하였던 21호의 한국이민들은 大泉眼農務契를 조직하였는데, 그 운영 방법은 契員마다 1斗의 쌀과 10錢의 현금을 각출하여 마련한 재원을 契員들에게 대여하였다. 그런데 이 계의 대여는 한국인 노무자를 농번기에 고용하는 목적으로만 사용하도록 규정되어 있었다.<sup>23)</sup>

한편 중국 길림당국은 조선간민들의 생산의욕을 고취하기 위해 한인들의 개간구역에 墾荒社란 조직을 만들었다. 1881년 琿瑯에 春和社, 春荒社 등 6개(사), 南崗에다 志仁社, 尙義社 등 6개사를 세웠다. 1894년에는 도문강 상류의 개간구에 寧遠, 綏遠, 安遠, 鎮遠 등 4개堡를 세웠는데 그 아래에 또 여러 개의 社를 세웠고 모두 합치면 39개 社였다. 그중 漢族 사장은 5명뿐이었고 나머지는 모두 한인이 사장이었다.

그 외 수공업자와 상인들의 조직으로서 비교적 배타성과 보수성을 가진 봉건적 조직형식으로서 연길지역에는 1923년부터 延吉商務會가 있었다. 그 주요한 책임은 상인과 수공업자들의 권익을 보호하는 것이어서 당시 거의 모든 점포와 공장 주인들이 스스로 이 조직에 가입하였다. 특히 1932년부터는 빈발하는 화재와 도난사건에 대비해서 소방대를 결성하고, 또 商團조직을 만들어 낮에는 조련하고 밤에는 순라를 하고 보초를 서기도 하였다. 會의 성격은 당시 시대적 상황과 회장의 개인적 성향에 따라 가변적이었다. 회장이 그야말로 工商界를 위해 활동하고 일체의 그 지역 침략기도에 저항하고 친일무리들을 색출 단죄하기도 하였으나, 반면 경찰 헌병 특무등과 결탁하여 권세를 부리고 향락을 누린 경우도 있었다(장태현, 1994).

23) 天野元之助, 『支那農村雜記』, 1942: 240; 고승제(1971), 114~115 재인용.

이국 땅에서의 한인의 이러한 자생적 조직은 해외 화교들의 幫 조직을 연상케 한다. 이에 관해서는 김재훈(1999a)을 참조하라.

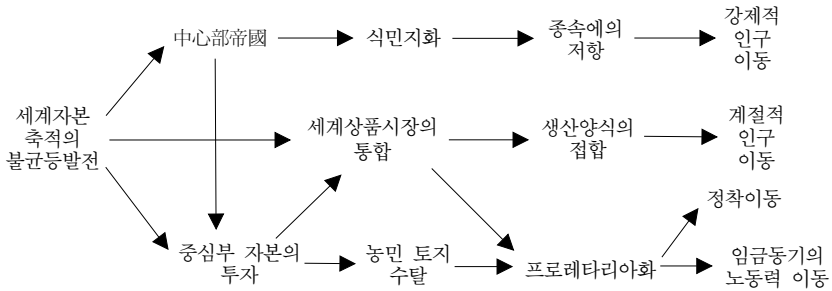
<표 7> 1907년 전후 일제의 주민조직단위

관할구역	都社長	社長	村長	합계
북도소	1	19	162	182
회령간도	1	6	35	42
종성간도	1	10	42	53
무산간도	1	6	51	58
계	4	41	290	335

자료: 『日本外交文書』, 第 40卷, pp.181~182; 이정문 p.128.

이에 대해 일제도 협약 체결 전인 1907년 전후 간도 여러 지방에 잠정적인 조직단위를 설치하여 관리기구로 활용하였다. 이 단위들에 관해서는 <표 7>과 같다. 그 후 한인의 자치의식을 의식하여 朝鮮人居留民會, 朝鮮人會, 保民會 등의 주민조직을 만들었고, 1934년에는 괴뢰만주국 내에 間島省을 설치하여 한인들 중 친일인사들을 고위급에 임명하였다. 이범익, 류홍순, 윤태동 등이 선후하여 서장 혹은 성차장을 맡았다(손춘일, 1993: 121~122).

7. 결론 - 경제구성체 퓨전의 세계를 모색함



<그림 2> 주변부 인구이동의 유형

주: T. Boswell et al.(1988)을 부분적으로 수정.

보스웰(1988)에 의하면, 주변부에서 집중적으로 진행되는 인구의 이동은 세 가지 유형으로 분류되고 있다. 세계적 규모에서의 자본축적이 불균등하게 진행됨에 따라 계절적 이동(혹은 환류적 이동), 강제적 이동, 임노동자화한 인구의 임금동기에 의한 이동 등이 그것이다. 이 중에서 일반적으로 주변부에서의 인구이동 형태로 지적되어 온 생산양식의 접합에 따른 계절적 이동은 그 한 유형일 뿐이며, 일제 하에 만주로 이주한 한인의 경우 가족을 동반한, 또 그곳에서의 정착을 목적으로 한 이주였기에 계절적 이동의 유형은 적용되지 않는다. 또 임노동자화한 인구가 보다 높은 임금을 찾아서 이동한 것도 아니었다. 일제에 의한 자본이동에 따라 ‘생존경제’(subsistence economy)가 파괴되어 감에 따라 새로운 생존의 장을 찾아 이동, 정착한 것이었다. 또 이러한 조건 아래 창출된 상대적 과잉인구를 해소하기 위한 일제의 강제이주정책이 더해진 것이었다.

이렇게 볼 때 일제 하 한인의 만주 이주는 자본운동을 기반으로, 배타성을 질게 띤 제국주의적 국민국가에 의해 더욱 강화된 것이었으며 그 국민국가의 폭력성은 이주 후의 한인의 삶도 파괴하는 것이었다. 1960년대 이후 주변부에서 중심부로 향했던 많은 노동력의 이동이 선 후진국 간 국가간의 계약에 의해 대부분 진행된 것까지 생각하면 이렇게 인구의 이동에는 국민국가의 작용이 강력하게 미치는 것을 볼 수 있다. 그래서 상품의 이동과 자본의 이동에 관한 분석은 상부구조의 작용이 미치지 않는 것으로, 반면 인구의 이동은 상부구조의 작용이 미친 것으로 볼 수도 있다. 그러나 시장경제의 심화 확산에도 계약의 질서와 안정적인 화폐·신용 및 법률기구의 확립이 중요하게 작용하였음을 논증한 J. R. Hicks(1969)를 타당한 것으로 받아들이면, 상품·자본·인구의 이동 모든 측면에 상부구조의 작용이 중요하게 영향을 미침을 알 수 있다. 따라서 우리는 생산양식 차원의 분석이 아닌 사회구성체 혹은 경제구성체의 분석을 통해 완전한 분석이 가능함을 알 수 있다.

마찬가지로 이주민의 안정된 생활에도 그에 따른 거주, 생계 및 영업의 질서와 소유권에 관한 질서와 법률이 필요하다. 이런 것들이 아래

로부터 생활상의 요구가 반영되어 가는데 단계적으로 그들의 자치조직으로부터 보다 상층 사회구성체의 조직이 형성되어 가고, 그 과정에서 그에 적합한 질서와 법률 등 여러 상부구조가 형성되어 갈 필요가 있다. 다양한 종족이 함께 살게 된 경우에도 그들간의 이질성이 새로운 질서를 만들어내고 대체적 경쟁적 관계보다는 보완적 관계, 그래서 조화와 공존의 질서를 형성할 수도 있다. 그러나 주지하는 바와 같이 근대적 세계는 배타적인 국민국가의 폭력으로 말미암아 그런 조화의 질서를 형성해내지 못하고 대립과 반목만 일삼아왔다.

우리는 한인과 한족·만족 등 중국인, 일본인이 뒤섞여 살게 된 만주 지역에서 그러한 상황을 확인할 수 있다. 지역적으로는 압록강 이북의 지역에서 살게 된 이주 중국인과 주로 두만강 이북의 지역에서 살게 된 한인들은 경제적으로는 맥작과 미작을 각각 하면서 조화와 공존의 세계를 이루고 있었다. 여기에 침략을 목적으로 하는 일본 제국주의가 세력을 확장하고 여기에 대항하기 위한 중국 국민당 정부와 지방 군벌 정부의 대항정책이 강도를 더해감에 따라 한인의 생활은 고난을 더해 가게 되었다. 여기에 분열 양상을 띤 한인 민족주의단체에 대한, 그리고 사회주의 운동진영에 대한 경제적 부담도 또한 가중되었다. 친일적 집단부락을 형성하고자 한 일제의 책동도 여기에 더해졌다. 배타적 국민국가의 확장이 그들의 삶을 뒤죽박죽으로 만들어갔던 것이다.

우리는 근대국가의 이러한 기능을 제도학파의 관점에서 평가할 수 있다. 일제하 만주에서 한인들은 그 이전부터 상호 교류를 해 왔던 처지라 정서적 이질감을 그다지 느끼지 않을 수 있었고, 또 본격적 이주 후에도 중국인들이 갖지 못한 미작 기술 탓에 만주경제의 활성화에 기여함으로써 공존과 조화를 이룰 수 있었다. 또 그 후 일제의 침략으로 한인들의 만주 거주가 복잡한 문제로 되었을 때는 식민지조선에서 분출한 조선 거주 화교에 대한 분노(보복)가 하나의 교섭력을 형성하여 만주 거주 한인들의 삶이 안정적일 수 있게 하였다. 이는 당시 만주경제가 시장경제로 완전히 이행한 상태가 아니었다는 상황은 있지만 우리는 전자의 경우는 Veblen이 말하는 ‘기술이 제도를 형성해 간’ 예로

서, 또 후자의 경우는 Commons가 말하는 ‘이해갈등으로부터 이해를 조정하는 과정에 집단적 행동의 산물로서 제도가 형성되어 간’ 예로 파악할 수 있다고 볼 수 있을 것이다.

그런데 제도로서의 근대국가는 평가할 때 그 기능이 그다지 바람직하지 못했음을 깨닫게 된다. 각 주민들이 흡스적 상호투쟁의 상태가 아니라 조화로운 공존의 상태에 있음에도 불구하고 거주와 영업을 제한함으로써 국적을 보유하고 있다는 이유만으로 정당한 경제적 이익이 아닌 말 그대로의 지대 추구를 가능하게 하고, 반면 국적을 보유하지 못했다는 이유만으로 정당한 경제활동을 막고 지대수탈을 당하게 하고 있다. 이렇게 해서 각 주민들간의 경제적, 정치적 갈등을 조장해서 오히려 흡스적 투쟁상태를 초래하는 것이다. 제도가 일부의 이익에 봉사함으로써 다른 집단 혹은 사회 전체에 손해를 입힐 수도 있다는 ‘신(new)제도학파’의 관점이 적용되는 상황이다. 일제하 만주에서 황무지를 개간해 새롭게 쌀생산을 가능하게 했으나 국적규정을 적용함으로써 난데없이 지주로서 나타난 占山戶에 지대 수탈을 당한 한인 농민이 바로 그러한 예에 해당된다고 볼 수 있다.

이는 오늘날까지의 상황을 포함해서 볼 때 근대국가가 Veblen이 말하는 유한계급과 금융엘리트의 이익의 관점에서 서 있는 것이라 볼 수 있을 것이다. 바로 오늘날 미국 내에서 혹은 세계적으로 인적 자원이 각기의 다양한 장점을 가지고 경제활동에 긍정적 역할을 하고 있음에도 불구하고 미국민의 배타적인 이익을 추구하고 미국과 세계의 긴장을 고조시키고 있는 미국 부시정권의 대이슬람 정책이 그 대표적인 예라 할 수 있다. 일제하 만주에서 일본인 정착정책 시행에도 불구하고 일본인 이주가 그다지 이루어지지 않은 상황에서 일본국민의 이름으로 일본국가의 배타적인 이익을 추구함으로써 한인과 중국인 간의 갈등을 조장하고, 3국민 모두 고난을 겪게 한 일본 제국주의의 침략정책이 또 다른 예이다. 그리고 오늘날 한국에서 한국인들이 하기를 꺼려하는 3D업종에서 힘든 일을 기꺼이 맡고 있는 중국교포들과 그 외 여타 3세계 출신들에 대해 거주를 까다롭게 해서 불법이주의 상태에 처하게 함

으로써 부당한 노동착취를 당하게 하는 한국정부의 정책 또한 여기에 해당된다.

특히 오늘날 경제발전에 인적자원의 역할이 다양한 경제이론의 관점에서 공통적으로 그 어느 때보다 강조되고 그에 근거해서 수확체증의 가능성이 이론적으로 논증되고 있는 상황을 생각하면 이러한 현실은 휴머니즘(인본주의)의 관점에서뿐만 아니라 경제적으로도 바람직하지 않은 것임을 강조하지 않을 수 없다. 각 주민이 보유한 기술과 문화가 어느 정도 보완적 관계에 있을 경우 서로의 공존이 상생과 상호발전을 가져올 수 있음에도 불구하고, 배타적인 근대적 국민국가의 관점에 사로잡혀 그러한 상생과 상호발전을 저해하는 기능을 하고 있다. 이제 세기를 달리한 21세기 오늘날에 경제구성체의 퓨전 내지는 닫힌 국민국가가 아닌, 열린 국민국가의 형성이 더 나은 삶을 실현해주는 과정으로 모색될 필요가 있다.

#### ■ 참고문헌 ■

- 高承濟(1971), 「만주농업이민의 사회사적 분석」, 『白山學報』, 제10호, 6월.
- 김기훈(1998), 「1930년대 일제의 조선인 만주 이주정책」, 『全州史學』, 제6집.
- 김재훈(1998), 「발전도상경제의 노동용역 수출」, 한국동서경제학회, 『한국동서경제연구』, 제10집 1권.
- \_\_\_\_\_ (1999a), 「화교경제네트워크의 구조와 행태」, 『사회과학연구』, 제6집 4호, 대구대학교 사회과학연구소.
- \_\_\_\_\_ (1999b), 「화교경제네트워크와 중화경제권의 형성」, 한국공간환경학회, 『공간과 사회』, 제12호, 한글.
- 金正明(1967), 『明治百年史叢書 朝鮮獨立運動 V』, 原書房.
- 동아일보.
- 朴京洙(1989), 『延邊農業經濟史』, 연변인민출판사.
- 박경재(1996), 「'3. 13' 반일운동에 대한 延吉道尹公署의 制止策에 對하

- 여], 박문일 외, 『중국조선족사 연구 II』, 연변대학 출판사, 서울대학교 출판부.
- 朴昌昱(1996), 「중국 조선족 역사의 특점에 대하여」, 박문일 외, 『중국 조선족사 연구 II』, 연변대학 출판사, 서울대학교 출판부.
- 설동훈(2000), 『노동력의 국제적 이동』, 서울대학교 출판부.
- 孫春日(1993), 「조선족 집거구의 형성과 반봉건투쟁」, 『間島史新論』, 우리들의편지社.
- 송병준 외(1997), 『외국인 노동자의 현실과 미래』, 미래인력연구센터.
- 吳世昌(1970), 「在萬한인의 사회적 실태(1910~30)」, 『白山學報』, 제9호, 12월.
- 우영란(1996), 「괴뢰 만주국 시기의 집단부락에 대하여」, 김종국 외, 『중국 조선족사 연구 I』, 연변대학 출판사, 서울대학교 출판부.
- 이여성·김세용 편(1931), 『숫자조선연구』 I, 세광사.
- 이정문(1993), 「동북의 벼농사」, 『間島史新論』, 우리들의편지社.
- 李勳求(1932), 『滿洲와 朝鮮人』, 平壤.
- 임희준(1993), 「1909년의 간도협약과 재만한인의 관계」, 『間島史新論』.
- 장태현(1994), 『해방전 연길공상금융업』, 김택·김인철 편, 『해방전 연변경제』, 연변인민출판사.
- 朝鮮族略史 編纂組(1986), 『朝鮮族略史』, 延邊人民出版社.
- 조선통신사(1948), 『조선연감』.
- 朱相吉(1996), 「연변 토지개혁의 역사적 의의에 대하여」, 박문일 외, 『중국 조선족사 연구 II』, 연변대학 출판사, 서울대학교 출판부.
- 車喆九(1996), 「동북아시아의 한민족 이주, 분포 및 그 특점에 대하여」, 박문일 외, 『중국 조선족사 연구 II』, 연변대학 출판사, 서울대학교 출판부.
- 泉麗(1996), 「1920년대 중국 동북 조선족 정치경향의 변화에 대하여」, 박문일 외, 『중국 조선족사 연구II』, 연변대학 출판사, 서울대학교 출판부.
- 최협·이광규(1998), 『다민족구가의 민족문제와 한인사회』, 집문당.
- 황용국(1996), 「‘조선혁명군’ 반일근거지 문제에 대한 연구」, 박문일 외, 『중국조선족사 연구 II』, 연변대학 출판사, 서울대학교 출판부.

- 황유복(1993), 「재중한인의 이민사」, 『재외한인연구』, 제3호.
- 問島日本領事館(1933), 『問瑋地方農業要覽』.
- 滿鐵調査部(1939), 『滿洲經濟年報』.
- 滿鐵 社長室 人事課(1928), 『在滿鮮人壓迫事件』.
- 梶村秀樹(1994), 「日本資本主義と在日朝鮮人」, 森田桐郎 編著, 『國際勞動移動と外國人労働者』, 同文館.
- 式部 信(1994), 「移民の國あめりか」, 森田桐郎 編著, 『國際勞動移動と外國人労働者』, 同文館.
- 室井義雄(1994), 「生産様式の接合と労働力移動」, 森田桐郎 編著, 『國際勞動移動と外國人労働者』, 同文館.
- 西村成雄(1984), 『中國近代東北地域史研究』, 法律文化社.
- 岩片磯雄(1942), 「日本稻作とその北進過程」, 『帝國農會報』, 5月.
- 伊預谷 登土翁(1994), 「労働力の移動と資本の移動」, 森田桐郎 編著, 『國際勞動移動と外國人労働者』, 同文館.
- 在問島 末松警視(1926), 『朝鮮人の問島 瑋春 同接壤地方 移住に關する 調査』.
- 日本駐滿大使館(1936), 『在滿朝鮮人概況』.
- 田上正三(1937), 「在滿鮮人手稻栽培」, 朝鮮總督府, 『朝鮮』, 6月.
- 天野元之助(1931), 『問島における 朝鮮人問題について』, 中日文化協會.
- 朝鮮總督府 警務局(1966), 『最近朝鮮治安狀況(1933・38年版)』, 嚴南堂書店.
- 朝鮮總督府內務局社會課(1927), 『滿洲及西比利亞地方朝鮮人事情』.
- 哈爾濱 日本總領事館 朝鮮總督府 派遣員(1923), 『大正11年 北滿在住朝鮮人の狀況』.
- Boswell, T. et al.(1988), “Uneven Development and the Origins of Split Labor Market Discrimination,” in J. Smith et al. eds., *Racism, Sexism and the World-system*, Greenwood.
- Gordon, W. & Adams, J.(1989), *Economics as Social Science*, The Riverdale Company.
- Hicks, J. R.(1969), *A Theory of Economic History*, Oxford University

- Press(김재훈 역, 『경제사이론』, 새날, 1998).
- Rutherford, M.(1994), *Institutions in Economics-The Old and the New Institutionalism*, Cambridge University Press.
- Sassen, S.(1988), *The Mobility of Labor and Capital*, Cambridge University Press.

- 초록 -

\* 주제어: 조선족, 조선인, 만주, 만주국, 이민, 이주, 경제구성체, 제도, 제도학파, 식민지, 국적, 민족공존

일제 하에 만주로 이주한 한인은 일제에 의한 자본이동에 따라 ‘생존 경제’(subsistence economy)가 파괴되어 감에 따라 새로운 생존의 장을 찾아 이동, 정착한 것이었다. 만주에서 한인들은 중국인들과 그 이전부터 상호 교류를 해 왔던 처지라 정서적 이질감을 그다지 느끼지 않을 수 있었고, 또 본격적 이주 후에도 중국인들이 갖지 못한 미작 기술 탓에 만주경제의 활성화에 기여함으로써 공존과 조화를 이룰 수 있었다. 또 그 후 일제의 침략으로 한인들의 만주 거주가 복잡한 문제로 되었을 때는 식민지조선에서 분출한 조선 거주 화교에 대한 분노(보복)가 하나의 교섭력을 형성하여 만주 거주 한인들의 삶이 안정적이 될 수 있게 하였다. 제도학파의 관점에서 평가할 때 Veblen이 말하는 ‘기술이 제도를 형성해 간’ 예로서, 또 후자의 경우는 Commons가 말하는 ‘이해갈 등으로부터 이해를 조정하는 과정에 집단적 행동의 산물로서 제도가 형성되어 간’ 예로 파악할 수 있다고 볼 수 있을 것이다.

일제의 식민정책이 강화되면서 중국 국가의 국적정책이 강화됨에 따라 그 평화로운 공존의 상태가 파괴되어 갔다. 중국민들은 거주와 영업을 제한함으로써 국적을 보유했다는 이유만으로 정당한 경제적 이익이 아닌 말 그대로의 지대 추구를 가능하게 됐고, 반면 한인들은 국적

을 보유하지 못했다는 이유만으로 정당한 경제활동이 막히고 지대수탈을 당하게 되었다. 한인들은 전통적인 계조직을 통해 상부상조의 제도적 장치를 확보했으나, 중국과 일본 그리고 한인독립단체 등 각 권력기관은 독자적인 조직구성을 통해 국가영역의 확장을 꾀했다. 제도가 일부의 이익에 봉사함으로써 다른 집단 혹은 사회 전체에 손해를 입힐 수도 있다는 ‘신(new)제도학파’의 관점이 적용되는 상황이다.

- Abstract -

## Institution and Human Life: in Case of Korean Migrations in North-Eastern China

Kim, Jae-Hoon

Under the Japanese Imperial rule, Koreans migrated to North-Eastern area of China(commonly called Manchuria). In that region Korean did not feel emotional heterogeneity against native Chinese due to long mutual interchange. Koreans enjoyed co-existence and harmony with Chinese through the economic contribution by their traditional rice-cultivating capability even after a massive migration. It can be interpreted as a case where ‘technology would make a social institution’ told by Veblen.

With the Japanese invasion, the Koreans encountered complicated nationality problem because Korea was under the Japanese colonial rule. In that situation, Koreans’ attitude toward Chinese in mainland Korea became a bargaining power for Korean in China. It can be accepted as a case where ‘collective activity result in social institution

during the process of interest control from interest trouble’.

With intensified Japanese colonization, Chinese government practiced stricter nationality policy. That in turn destroyed that peaceful co-existence. Chinese, as legal residents, were able to seek rent against Korean farmers but Koreans who did not hold legal residency could do nothing but suffer. Koreans tried to survive through their own traditional social organization ‘Kye’, but Chinese and Japanese governments and even Korea Independent Movement Organization all sought to enlarge their own realm. We can consult here the viewpoint of New-Institutionalist which social institution hurt the interest of other group or general society through serving the interest of some.

\* Key words: Korea, institution, migration, social formation, Institutionalism, technology, colonization, Manchuria, racial co-existence, nationality social formation



## 관리직 경력자의 재취업 결정요인 및 전직의도 분석\*

양안나

### 1. 머리말

#### 1) 문제의 제기

1997년 외환위기와 정리해고제를 공식화한 이후, 노동시장의 유연화를 추구하려는 기업은 구조조정의 일환으로 조기·명예 퇴직제를 도입하였고, 많은 관리직 경력자들의 퇴출이 이루어졌다. 이 과정에서 적절한 전직준비를 갖추지 못한 경력자들 중에는 비정규직으로 재취업을 하거나 자발적 또는 비자발적인 실업과 취업을 반복적으로 경험하는 등의 불안정한 고용상태에 있으며, 실업 충격에 지속적으로 노출되는 문제를 안고 있다. 특히 이러한 고용불안은 이들 대부분이 40~50대의 중·장년층 가장으로 가구의 생계를 책임지고 있으며, 양육하여야 할 자녀가 있다는 점에서 심각한 사회·경제적 문제를 초래할 위험을 내포하고 있다. 그러나 관리직 경력자들에 대한 재취업 노력은 개인적 차원에 머물러 있는 실정이고, 상대적으로 취업안정계층이라는 사회 전반의 인식으로 인하여 이들에 대한 사회적 관심과 연구는 상대적으로 부족하였다.

---

**양안나** 한국경영자총협회 고급인력정보센터 직업상담원(직업학).

\* 이 논문은 경기대학교 행정대학원 직업학과 직업상담전공 2002년 전기 직업학 석사학위 청구논문을 수정보완한 것임.

특히 대량실업현상이 사라진 현 상황은 취업과 전직에 대해 미시적이고 질적인 접근이 요구되는 시점이다. 아울러 재취업의 목표와 수준은 생애단계와 경력특성에 따라 달라지므로, 재취업 상담과 재취업에 관한 연구 또한 구직자의 생애단계와 경력특성별로 세분화될 필요성이 있다. 그럼에도 불구하고 그간의 실업에 관한 연구는 실업급여수급자, 장기 실업자, 특정 지역의 실업자 등을 대상으로 하여 전 연령층, 다양한 직종을 포괄하였으며, 상대적으로 관리직 경력 실업자가 차지하는 비중은 미약하였다. 또한 실직에 관한 대부분의 연구들이 재취업을 주요 종속변인으로 보기 때문에 재취업과 재취업 된 이후 재취업의 질까지 포괄하는 연구는 매우 미진한 상태이다.

이 연구에서는 어떤 변인이 관리직 경력자의 재취업 가능성에 영향을 미치는가를 고찰하고, 재취업자들의 재취업수준에 따른 전직의도를 분석하였다. 특히 재취업의 수준이 낮은 경우 미취업자가 퇴직할 당시와 재취업의 질적 만족감을 비교함으로써 재취업자의 재실업 가능성을 예측해 보았다. 이러한 연구는 고령화시대의 도래로 새로운 인적자원 활용정책이 요구되는 시점에서, 관리직 경력자의 인적자본 활용에 관한 고용정책과 적절한 직업상담에 시사점을 제공해 줄 것으로 기대한다.

## 2. 이론적 배경과 선행연구 검토

### 1) 이론적 배경

인적자본이론은 노동시장이 완전 경쟁적이라는 가정 하에서 노동시장에 공급되는 노동력의 질적 차이에 주목하였다. 노동의 질적 차이는 개별노동자의 노동생산성을 의미하는 것으로 높은 노동생산성을 지닌 노동자가 보다 많은 임금과 보다 좋은 근로조건을 갖춘 일자리를 차지하는데 유리하다고 주장했다. 노동 생산성을 추정하는 지표로 교육수준, 기능, 경력 등의 변수를 들었으며, 교육수준이 높을수록, 기능과 경력이 많을수록 재취업이 될 가능성이 높으며, 임금수준도 높다고 하였

다(Maxwell, 1989). 따라서 이 이론에서는 교육과 직업훈련을 통해 인적자본을 축적하여 노동자의 노동생산성을 높이는 것을 실업자의 재취업확률을 높이고 재취업 시 임금수준을 상승시킬 수 있는 대안으로 제시했다(Gottschalk & Maloney, 1985).

직업탐색이론은 직업탐색과정의 각 단계에서 개개인이 실업과 재취업 중에서 어느 쪽이 보다 효용이 큰지 판단하는 것에 따라 재취업 여부가 결정된다고 설명한다. 일반적으로 직업탐색이론에서 상정하는 직업탐색과정은 다음과 같다. 자발적이든 또는 비자발적이든 이직을 결심하고 나면, 근로자는 계속 직장에 다니면서 직업탐색을 할 것인지, 회사를 그만두고 직업탐색을 할 것인지를 결정하게 된다. 그리고 직업탐색활동을 통해 일자리 제의를 받게 되면 그 회사에 다닐 것인지, 아니면 보다 좋은 직장을 찾기 위해 구직활동을 계속 할 것인지를 결정한다. 그 뒤 취업한 경우에는 새로운 직장이 이전 직장보다 더 좋은 곳인지 아닌지를 평가하여, 만약 불만족스러우면 다시 처음 단계로 돌아가게 된다. 다시 말해서 직업탐색과정은 구직자가 자신이 받고 싶은 의중임금과 실제 시장에서 받을 수 있는 잠재시장임금을 비교하면서 보다 효용이 큰 쪽을 선택하는 과정이라고 할 수 있다.

레스터(Lester, 직무경쟁이론)는 신고전파 이론이 노동시장에서의 임금경쟁(wage competition)을 가정하고 있으나 현실과 부합하지 않는 것으로 보았다(Lester, 1972). 그에 의하면, 실제 노동시장에서 이루어지는 경쟁은 임금경쟁이 아니라 기업 측이 제공하는 직무를 놓고 노동자들이 서로 일자리를 다투는 경쟁이 대부분이다. 임금은 미리 정해져 있으며, 일자리를 얻기 위해서 낮은 임금을 감수하는 경우는 거의 찾아보기 어렵고 노동자끼리 다른 수단을 통해 직무를 놓고 경쟁하게 된다. 이런 관점에서 본다면 사람들은 가능한 한 보다 많은 교육을 받고, 경력을 쌓는 것이 취업에 유리해진다. 따라서 사회의 상위의 직종은 고학력자와 경력이 풍부한 자들로 먼저 채워질 것이고, 다음 서열 직종은 교육정도, 경력, 내적능력 등에 의해 서열화 된다.

되링거와 피오레(Doeringer와 Piore)는 노동시장이 서로 다른 원리에

의해 지배되는 1차 노동시장(primary labor market)과 2차 노동시장(secondary labor market)으로 나누고, 두 시장의 차이를 설명하는 결정적인 변수로 각 부문의 직무와 고용의 상대적인 안정성을 들었다(Doeringer & Piore, 1971). 1차 노동시장의 직무는 상대적으로 높은 임금, 양호한 근로조건, 다양한 내부승진기회, 고용의 안정성 등이 보장될 뿐 아니라, 승진, 보수, 책임, 권한 및 지위 등이 경력과 함께 향상되고, 시장의 안정성은 강력한 노동조합에 의하여 강화된다. 이와는 대조적으로 2차 노동시장은 저임금, 낮은 부가급여(fringe benefits), 열악한 근로조건, 고용의 불안정성, 승진기회의 결여 등이 특징이다. 이 두 시장 사이의 노동자의 이동은 제한적이고 상당히 독립적이어서 서로 다른 조건하에서 고용과 임금이 결정된다. 이 이론의 관점에 의하면 실직 전에 종사한 직종은 재취업과 재실업에 영향을 미칠 수 있는데, 베네딕트와 반데하트(Benedict & Vanderhart, 1997)의 연구 결과, 실직 전 직장이 성장산업에 속해 있었는지, 사양산업에 속해 있었는지에 따라서 재취업 확률이 높아지기도 하고 낮아지기도 하였다.

전직은 작업자가 수행하던 직무를 그만두고 다른 직무나 조직으로 옮기는 것이며, 전직의도(turnover intention)는 작업자가 전직을 생각하고, 다른 직업을 찾아보고, 떠나려고 걱정하는 등의 활동이다. 전직은, 일련의 행동과정이 하나의 흐름을 구성하여 각 요인의 상호작용을 통해 나타난다. 이에 따라 전직에 관한 종래의 연구는 전직과정의 개념적 모델의 개발과 실증에 주안을 두었는데, 이 개념적 모델에서 전직행위의 직전 선행변수로 널리 받아들여지고 있는 것이 전직의도이다. 전직의도는 전직 행위를 이끌어 내는 심리적 상태로 1970년대 이후 많은 전직 연구에 사용되어 왔다(Iverson, 1992). 전직의도와 같은 행위의도(behavioral intention)에 관한 연구가 최근에 활발하게 된 것은 명백한 행위의 인지적 선행변수로서 가장 직접적이고 즉각적인 것이 바로 행위의도라는 태도이론 분야의 개념적, 이론적 개발이 뒷받침되었기 때문이다. 이에 따라 전직에 관한 최근의 연구는 전직의도를 전직의 가장 강력한 예측변수로 보고 있다(Mobley, Horner & Hollingsworth, 1978).

전직할 생각이 있으면 현재의 직업과 비교하면서 다른 직업을 찾게 되며, 직업탐색과정을 거치면서 전직을 하게 된다. 모블리(Mobely, 1979)는 조직 구성원이 자신의 현재 상태를 평가해 불만족을 느끼면 전직을 생각하고 동시에 대안을 탐색하며, 대안이 더 경제적이거나 전직의도를 갖게 되고, 행동으로 옮긴다고 주장했다. 즉 전직의도가 실제 전직을 가장 잘 예측하는 지침이 되기 때문에 실제 전직행위보다는 전직의도를 조사할 필요가 있다.

허즈버그(Herzberg, 1966)의 전직의 비용·이익모형은 작업동기 2개 요인(동기·위생)에 기반을 두고 있다. 그는 만족을 유도하는 직무관점이 불만족을 유도하는 직무관점으로부터 뚜렷하게 분리되어 있으며, 만족을 유도하는 직무관점은 내적으로 동기되어 있고 심리적 성장의 느낌을 생산한다고 보았다. 만족을 준다고 여겨지는 요인은 동기요인(motivators) 혹은 만족요인(satisfiers)이라 하였고, 사람들의 불만을 결정짓는 것으로 보이는 요인을 위생요인(hygiene) 혹은 불만족요인(dissatisfiers)이라고 불렀다. 직무에 대한 만족을 결정짓는 주요 동기요인은 성취, 인정, 직업자체, 책임, 승진의 다섯 가지인데, 이들 요인 모두가 실제 직무나 직무내용과 연관된 것들로서, 그 직무를 수행하거나, 좋아하거나, 성공적으로 완수하거나, 직무수행으로 인정받거나, 승진되는 경우로 초점이 맞추어져 있다. 또 불만족을 유도하는 직무관점은 직무에 대해 외적으로 작용하며, 없거나 불만족인 때에 불행하고 만족하지 못함을 가져온다. 이때 임금, 직무안전, 작업환경과 같은 것을 위생요인이라고 하였으며, 위생요인은 만족을 생산하지 못하며 단지 불만족을 가져온다고 하였다. 이처럼 전직과정에 대한 대부분의 모형은 직무만족이 중심 역할을 하며, 직무가 만족스럽지 못할 때 사람들은 전직의사를 가진다.

## 2) 선행연구

대부분의 연령에서 구직과정은 구직자의 성격 등 내적요인, 노동시장과 같은 환경요인, 구직과정을 계속할 것인지에 대한 결정과정에 의

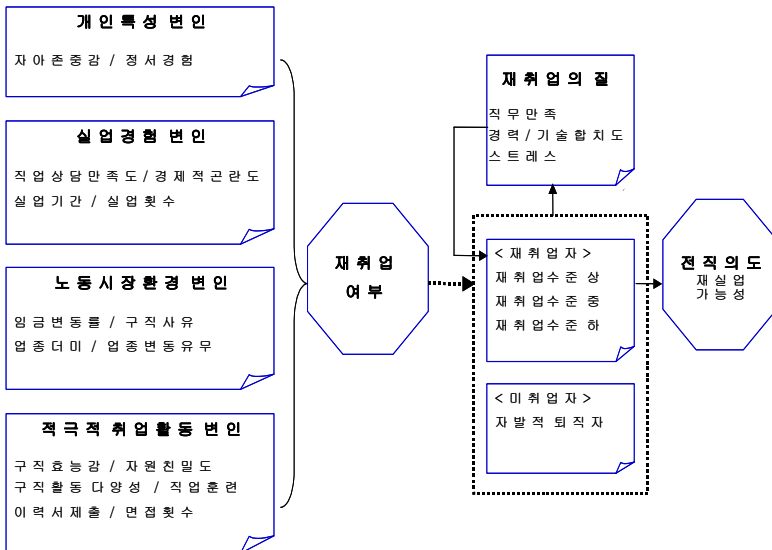
해 영향 받는다(Kacmar & Carlson, 1994). 예컨대 높은 자존감, 안정적인 정서적 경험을 가진 사람은 구직활동을 더 많이 하며, 일자리를 찾을 때까지 잘 견딜 가능성이 있을 것이다. 먼저 구직자의 개인특성요인을 살펴보면, 자아존중감이 높고 비공식적인 구직수단(친구, 친지와 의 접촉 등)을 사용하는 사람들은 그렇지 않은 사람들보다 일자리 제의를 더 많이 받는 것으로 나타났다(Ellis & Taylor, 1983). 한편 일자리를 찾기 위한 대처행동이 그 자체로도 상당히 스트레스를 유발하기 때문에 자아존중감이 낮은 사람들은 새로운 일자리를 찾기 위한 행동을 덜 하는 것으로 조사되었다(Leana & Feldman, 1990; 1992). 맥스웰(Maxwell, 1989)은 실업기간이 길어질수록 실업자가 갖고 있던 직무능력이 쇠퇴하거나 뒤떨어져 재취업이 힘들어질 것이라고 보았고, 비노커와 카프란(Vinokur & Caplan, 1987)은 구직의 정도와 경제적 곤란도간에 정적 상관이 있다고 하였다. 한편 직업상담은 상담, 가공된 직업정보의 제공 등으로 구직자의 직업선택이나 직업생활을 돕는 데, 구직자가 만족스럽게 직업 상담을 받았다면 재취업에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다(김병숙 외, 1999). 또 반복적인 실업의 경험은 사실상 장기실업상태와 다름없으며(이병희, 2000), 실업을 빈번하게 경험하는 것은 그 자체로 고용불안이나 고용의 질 악화, 실업 충격에 지속적으로 노출되어 있어 재취업에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 한편 실업기간이 길어지면 임금수준은 낮아지는 경향이 있는데, 전 직장 임금과 비교한 재취업자의 수락 임금을과 미취업자의 의중 임금을 하락폭을 비교해 본다면 재취업에 미치는 임금변동률의 영향력을 알 수 있을 것이다. 재취업 후 직무만족도가 높을수록 전직의도를 낮게 가졌으며(이지연·장창원, 1999), 수행직무와 인적자본 사이의 유기적 결합은 재취업 후 직무만족을 높이고 전직을 억제시키는 효과가 있음을 보여주었다(이재규·조영대, 1994; 박우성·노용진, 2000). 그리고 과도한 업무부하는 직무스트레스를 유발함으로써 직무만족을 저해하고, 근로자로 하여금 전직을 선택하게 하였다(O'Driscoll, Ilgen, & Hildrech, 1992). 선행연구의 결과들은 직무만족정도, 직무적합성, 업무부하로 인한 스트레스

등으로 취업의 질을 보고 있으며, 취업의 질이 낮으면 전직을 선택하고 있어 재취업의 수준이 낮은 경우가 재취업의 수준이 높은 경우보다 전직의도가 높을 것임을 시사하였다.

### 3. 연구모형과 분석변수

#### 1) 연구모형 및 분석변수

이 연구는 세 가지 분석으로 구분된다(<그림 1> 참조). 분석은 SPSS 10.0을 이용하였다. 첫 번째 분석은 재취업에 영향을 주는 변인들을 밝히는 부분으로 이분형 로지스틱 회귀분석을 하였고, 두 번째와 세 번째 분석은 일원배치 분산분석과 사후분석을 통해, 재취업자의 재취업수준에 따른 전직의도와 재취업수준이 낮은 집단과 자발적 퇴직자인 미취업자의 재취업의 질을 비교함으로써 재취업의 수준이 낮은 집단의 재실업 가능성을 분석하였다.



<그림 1> 관리직 경력자의 재취업 결정요인 및 전직의도 분석 모형

재취업(re-employment)은 관리직 경력실직자가 실직상태에서 벗어나 피고용인으로서 다시 취업하는 것을 의미하며, 재취업의 질(re-employment quality)은 취업자가 재취업한 뒤 주관적으로 느끼는 직무만족도, 경력 및 기술 합치정도, 스트레스 정도로 규정하였다.

재취업의 수준 상(上), 중(中), 하(下) 집단은 재취업의 질을 측정환위 세 변수의 총점의 평균으로 구분하였다. 집단 구분은 7점 리커트 척도의 ‘상당히 그렇다’와 ‘매우 그렇다’에 해당하는 상위 28.9%를 상 집단으로 하였고, ‘상당히 그렇지 않다’와 ‘매우 그렇지 않다’에 해당하는 하위 28.9%를 하 집단으로 하였으며, ‘약간 그렇다’, ‘중간이다’, ‘약간 그렇지 않다’에 해당하는 42.2%를 중 집단으로 하였다. 한편 전 직장에서 자발적으로 퇴직하고 현재 미취업 상태인 응답자에게도 위의 ‘재취업의 질’과 같은 문항을 퇴직사유로 질문하여 비교함으로써 재취업 수준이 낮은 집단의 재실업 가능성을 분석하였다.

## 2) 자료수집 및 연구대상

이 연구는 기업에서 관리업무를 수행했던 경력자를 대상으로 하였다.

1) 한국표준직업분류상으로는, 대분류 0과 대분류 1을 대상으로 하되 대분류 0에서는 의회위원을 제외한 고위임직원 및 관리자를, 대분류 1에서는 기업에서 근무한 행정, 경영 및 재정전문가를 대상으로 하였다. 표집은 국내 유일한 관리직 대상 무료 직업상담알선 기관인 한국경영자총협회 고급인력정보센터<sup>2)</sup>에서 하였으며, 1996년 7월 개소이래 2002

1) 현재 우리나라 통계에서는 직업분류별 실업자 통계가 없어 이 연구의 모집단을 정확히 추정하기 어려우며, 재직자 규모는 한국산업인력공단 중앙고용정보원에서 발간한 『2003 직업지도의 직업별 고용구조』에서 직업분류별 종사자 수를 추정하고 있다. 이 조사의 직업분류는 산업·직업별 고용구조조사의 목적에 적합하도록 중앙고용정보원에서 만든 WIC-OES 직업분류로서, 업무 중 75%이상 관리업무를 수행하는 경우 관리자로 규정하고 있다. 관리자는 19개로 분류하였고, 그 중 이 연구와 연관되는 분류의 종사자 수 추정치는 다음과 같다. 고위공무원, 공공단체임원 및 기업 고위임원 8,357명, 경영지원 관리자 74,420명, 금융 및 보험 관련 관리자 52,120명, 생산관련 관리자 165,637명.

2) 한국경영자총협회의 고급인력정보센터는 노동부의 재정지원을 받아 한국경영자총협회가 운영하는 재취업알선기관으로 1996년 7월 개소하였다. 이곳은 중경경

년 7월까지 한 번 이상 임금근로자로 취업한 적이 있는 1,015명을 대상으로 우편, 전화, 이메일을 통해 질문지법을 실시하였다. 회수는 260부(25.6%)였으며, 분석에 포함된 설문지는 응답내용이 부실한 15부와 최종 직업의 종사상 지위가 자영업자인 16부를 제외한 229부였다.

<표 1> 응답자 표집 특성

(단위 : 명(%))

취업여부	성	연령	학력	직무	직위
재취업 133(58.1)	남 229(100.0)	30대 7(3.1)	고등학교졸업 이하 4(1.7)	관리직 <sup>a</sup> 187(81.7)	경영자(대표이사, 사장) 46(20.1)
미취업 96(41.9)		40대 107(46.8)	전문대졸업 7(3.1)	전문직 <sup>b</sup> 33(14.4)	고위임직원 108(47.2)
		50대 92(40.2)	대학졸업 169(73.8)	기타 3(1.3)	상위관리자(부장급) 48(21.0)
		60대 23(10.0)	대학원졸업 이상 49(21.4)	무응답 6(2.6)	중간관리자(과장, 차장) 18(7.9)
					기타 4(1.7)
					무응답 5(2.2)

\* N=229.

a: 경영관리, 일반관리(총무, 인사), 재무 회계관리, 생산 품질관리, 구매 자재관리, 해외마케팅, 무역, 국내영업 및 마케팅.

b: 홍보, 디자인, 연구개발.

첫 번째 재취업 결정요인 분석에서는 현재 3개월 이상 재직하고 있는 사람과 미취업자를 대상으로 하였다. 재취업초기에는 자발적으로 퇴직할 가능성이 비교적 많기 때문에 적어도 취업자와 미취업자의 변별성을 높이기 위해서 재취업자의 경우에는 3개월 이상 재직한 경우만을 연구대상으로 하였다(<표 2> 참조).

력인력과 고급인력으로 나눈 등록대상기준이 있으며, 그 기준에 따라 구직·구인 등록을 받고 있다. 1996년 7월부터 2002년 11월까지 구직등록 10,052명, 구인등록 8,173명, 취업 1,031명이었다.

&lt;표 2&gt; 관리직 경력자의 재취업 결정요인 분석 연구대상

(단위 : 명)

구분	표집수	연구대상 구분	표집수
취업	133	3개월 이상 재직	121
		3개월 미만 재직	11
		무응답	1
미취업	96	자발적 퇴직	35
		비자발적 퇴직	61
계	229	계	229

또한 전직의도 분석에서 미취업자 중 비자발적 퇴직집단을 제외하고 자발적 퇴직집단만을 대상으로 한 것은, 자발적 퇴직자의 퇴직사유가 주관적으로 느끼는 취업의 질과 관계가 될 것이므로 전직의도가 상대적으로 높을 것으로 추측되는 재취업 수준 하 집단과의 평균차를 비교하기 위함이었다.

&lt;표 3&gt; 관리직의 재취업 수준에 따른 전직의도 분석 연구대상

(단위 : 명)

구분	표집수	연구 대상 구분	표집수
취업	133	재취업 수준 상 집단	40
		재취업 수준 중 집단	55
		재취업 수준 하 집단	37
		무응답	1
미취업	96	자발적 퇴직 집단	35
계	229	계	168

<표 4> 변수의 정의 및 취업여부별 응답특성 비교

분석변수	재취업자 (N=133)		미취업자 (N=96)		변수 설명
	사례수	평균	사례수	평균	
자아존중감	133	5.28	96	5.41	자아존중감 평균(7점척도; 1=전혀그렇지않다, 7=매우그렇다)
정서적경험	133	4.03	96	4.20	최근 실업에서의 정서적경험(우울, 불안, 적대감) 평균 (7점척도; 점수 높을수록 안정적)
실업기간	133	5.30	96	10.85	최근의 실업기간(개월)
경제적곤란도	133	2.06	96	2.39	경제적 곤란정도(5점척도: 곤란없음=0, 매우힘듦=4)
재정여유	133	4.46	96	4.28	실업상황에서 생계유지 예상기간 (6점척도; 1=한달, 6=전혀 어려움 없음)
직업상담 만족도	132	3.33	96	3.02	만족도(알선기업, 정보제공, 알선횟수, 상담)의 합계 평균(7점척도; 1=전혀그렇지않다, 7=매우그렇다)
실업횟수	133	1.99	96	2.70	1996년 이후 실업횟수
업종더미	133	0.68	96	0.54	제조=1, 제조 외=0
업종변동유무	133	0.56	96	0.61	있음=0, 없음=1
구직사유더미	133	0.45	96	0.46	생활비=1, 생활비 외 <sup>a</sup> =0
유력인사보유 <sup>b</sup>	133	4.03	96	3.67	유력인사 유=1, 무=0
자원친밀도	133	7.51	96	6.95	유력인사 각 친밀점수의 합 (아주 가깝게=3, 별로 가깝지 않게=1)
구직효능감	133	5.02	96	5.29	구직효능감 평균(7점척도; 1=전혀그렇지않다, 7=매우그렇다)
구직활동 다양성	133	3.06	96	3.33	구직활동방법의 수(없음=0, 최대=9)
직업훈련여부	133	0.26	96	0.17	받음=1, 받지 않음=0
이력서제출	133	2.66	96	2.24	한달평균 제출횟수
면접횟수	133	1.30	96	0.80	한달평균 면접횟수

a : 일할 수 있는 날까지 일하고 싶어서, 나 자신의 발전과 자기계발을 위해, 지식, 기술, 경력의 활용을 위해.  
 b : 국회의원, 국장급 이상의 공무원, 장성급 이상의 군인, 판사·검사·변호사 등 법조인, 대기업의 임원급 이상, 중앙일간지·방송국 기자 이상, 대학교수, 의사, 그 밖의 유력인사.

## 4. 결과

### 1) 변인들의 재취업에 대한 이분형 로지스틱 회귀분석 결과

결과에 의하면, 직업훈련참여여부 변수가 재취업의 가능성에 가장 높은 영향력을 보였으며, 자신이 보유하고 있는 유력인사와의 친밀정도는 재취업 가능성에 영향을 주지 못했다. 이 결과는 지식기반사회의 채용 관행이 능력중심으로 변화하여 더 이상 인맥이 재취업에 결정적으로 작용하지 못함을 시사하며, 결국 준·고령자 또한 재취업을 하기 위해서는 자신의 직업능력을 재정비해야 할 필요가 있음을 보여주고 있다.

우리나라 전체 실업자와 이 연구 응답자간의 실업기간 비교에서(<표 5> 참조), 전체 실업자는 3개월 미만 실업기간이 55.0%였고, 응답자 중 재취업자는 53.4%로 비슷한 분포를 보였는데 반해, 응답자 중 미취업자는 33.3%였다. 또 전체 실업자는 12개월 이상 실업기간을 가진 경우가 3.7%에 머물렀으나, 응답자 중 재취업자는 16.8%, 미취업자는 30.7%로 전체 실업자에 비해 장기실업 현상이 뚜렷하게 나타났다. 특히 미취업자는 3분의 1 정도가 12개월 이상의 장기실업상태로 관리직 경력을 가진 준·고령자들의 재취업이 얼마나 어려운가를 단적으로 보여주고 있다. 반면 재취업자의 45.9%가 1개월 이하의 실업기간을 가졌던 것에 비해, 1개월 이하 미취업자는 19.8%에 불과해 관리직·전문직 경력자의 취업률이 전반적으로 낮음에도 불구하고, 취업이 되는 경우에는 실업기간이 길지 않았다.

위의 결과에서 보듯이 실업기간이 길수록 재취업 확률에 부정적인 영향을 미쳤다. 이러한 결과는 실업기간이 길어질수록 실업자가 갖고 있던 기존의 작업기능이 쇠퇴하거나 뒤떨어지기 때문에 재취업이 힘들어지는 것으로 볼 수 있어(Maxwell, 1989), 준·고령 관리직 경력자의 인적자본손실을 줄이고 이들의 생산성이 저하되지 않도록 지원·관리하는 정책의 필요성이 제기된다.

<표 5> 연구대상과 전체실업자의 실업기간 비교

(단위 : 명(%))

실업기간	본 연구 대상		전체 실업자 <sup>a</sup>
	재취업자	미취업자	
1개월 이하 <sup>b</sup>	61( 45.9)	19( 19.8)	-
3개월 미만	71( 53.4)	32( 33.3)	315,000( 55.0)
3 ~ 6개월 미만	19( 14.3)	18( 18.7)	165,000( 28.8)
6 ~ 12개월 미만	21( 15.8)	16( 16.7)	72,000( 12.6)
12개월 이상	22( 16.8)	30( 30.7)	21,000( 3.7)
합계	133(100.0)	96(100.0)	573,000(100.0)

a : 통계청, 경제활동인구 월보, 2002년 9월.

b : 1개월 이하 실업자는 본 연구대상의 통계만 제시하였으며, 합계에는 3개월 미만 수치에 포함되어 제시하였음.

아울러 실업횟수가 많을수록 재취업 가능성이 낮아졌다. 조사결과 재취업 집단은 1996년 이후로 평균 1.99번의 실업을 했는데 반해, 미취업 집단은 평균 2.70번의 실업을 경험한 것으로 나타났다. 아직까지 한 국사회는 직장의 이동을 경력개발보다는 부적응 등 개인의 결함으로 보는 인식이 강해 구직자들이 실업의 횟수를 축소하여 보고하는 경향이 있음을 감안하면 실제 실업경험 횟수는 조사결과보다 더 높을 것으로 보인다. 그런데 이들의 실업은, 실업의 부담감이 커서 서둘러 취업 하려는 경향(어수봉, 1994)과 입직하려는 회사에 대한 정보의 빈약 등으로 짧은 근무기간을 가진 채 다시 실업상태가 되는 이른바 반복실업 일 가능성이 크다. 또한 실업횟수, 실업기간, 경제적 곤란도가 높지는 않지만 서로 유의미한 상관관계를 보이고 있는 점은 주목할 만하다. 제도화된 사회적 보호수준이 미약한 상태에서는 단기간의 취업과 실업을 빈번하게 이동하는 반복실업이 실업 장기화의 주요한 현상이 될 수 있으며(이병희, 2000), 이들의 실업이 대부분 가구주의 실업이라는 점을 상기해 볼 때, 입직 전 충분한 직업탐색과 선택을 돕는 다각적인 지원이 요구된다.

구직활동 기간 중 이력서 제출횟수와 면접횟수는 모두 재취업 집단이 미취업 집단보다 높았다. 평균 이력서 제출횟수와 면접횟수가 재취업 집단은 각각 2.66회, 1.30회였고, 미취업 집단은 2.24회, 0.80회였다. 재취업 집단의 평균 실업기간이 미취업 집단의 1/2정도인 것을 감안하면 이 평균수치의 차이는 더욱 크다고 할 수 있다. 또한 재취업 집단은 이력서 제출을 두 번 할 때 한 번 꼴로 면접을 보았지만 미취업 집단은 이력서 제출을 세 번 할 때 한 번 꼴로 면접을 보았다.

면접횟수가 많을수록 재취업 확률이 높아졌으나, 이 결과로써 개인적 구직활동노력이 재취업에 긍정적인 영향을 주는 것으로 해석하기는 힘들다. 아홉 가지의 구직방법 중 얼마나 다양한 구직활동을 하였는가를 질문한 구직활동의 다양성 변수는 재취업 확률을 높이지 못했으며, 이력서제출 횟수는 재취업 여부에 유의미한 영향을 미치지 못했기 때문이다. 20~30대 구직자의 경우, 월평균 이력서 제출횟수가 많을수록 실업 탈출률이 높아졌지만(홍성우·양채열, 1999), 관리직 경력자의 경우에는 사업체의 관리직 선발규모가 작고, 인력선발 시 고령자 기피 경향(장지연, 2003)으로 인해 절대적인 구직의 폭이 좁아 개인의 노력이 영향을 미치기 어렵기 때문이다. 그럼에도 불구하고 재취업자의 이력서제출 횟수나 면접의 횟수가 미취업자보다 많은 것은 재취업자의 능력에 기반 하는지, 취업한 직종분야의 영향요인인지 또는 구직의 독특한 기술인지 등에 대한 심층적인 후속연구가 필요하겠다.

한편 실업기간동안의 불안, 우울, 적대감을 측정한 정서적 경험 변수와 구직효능감 변수는 재취업 확률을 낮추고, 자아존중감 변수는 재취업 가능성에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 선행연구는 이 세 가지 심리적 변수들이 구직활동에 영향을 주며, 재취업 가능성과 관계가 있음을 보고하였다(류만희, 1999; 노연희, 1998). 그런데 관리직 경력자를 대상으로 한 이 연구에서는, 구직활동의 다양성이 재취업 확률에 유의미한 영향을 주지 못한 것처럼 구직자 개인의 심리적 특성--구직자가 정서적으로 안정되어 있고, 구직에 더 자신감을 가지고 있는 정도--으로 재취업을 예측하기는 어려운 것으로 보인다. 이것은 세 번

수에 대한 두 집단의 평균이 비슷한 것으로 볼 때, 두 집단 모두 재취업이 어려울 것이라는 인지가 이미 되어있었기 때문인 것으로 여겨진다. 하지만 개인의 내외적 실업환경과 심리상태의 역동적 관계분석이 부족한 점, 미취업자에게서 취업에 대한 긴박함 또는 사회적 규범이나 사회적 바람직성(social desirability)의 영향으로 인한 왜곡된 자기보고 가능성을 배제하지 못한 점, 재취업자에게는 회상적 추정을 통해 이루어진 점은 한계점으로 지적될 수 있으며, 심리적 특성인 만큼 추후 정질적(定質的) 분석을 통해 재검증 될 필요가 있다.

한편 업종의 더미변수 분석결과 제조업 경력자가 제조업 외 경력자에 비해 재취업 확률이 높았으며, 업종의 변동이 없으면 재취업 할 확

<표 6> 변인들의 재취업결정요인에 대한 이분형 로지스틱 회귀분석 결과

변인	하위 변인	B	Exp(B)
개인특성	자아존중감	0.56*	1.75
	정서적경험	-0.40**	0.67
실업기간동안의 경험	실업기간	-0.09***	0.91
	경제적 곤란도	-0.10	0.91
	직업상담만족도	0.06	1.06
	실업횟수	-1.20***	0.30
노동시장환경 변인	업종더미	1.03*	2.80
	업종변동유무	-1.09**	0.34
	구직사유더미	0.46	1.58
	임금변동률	0.01	1.01
적극적 취업활동	자원친밀도	0.04	1.04
	구직효능감	-0.48*	0.62
	구직활동다양성	-0.25	0.78
	직업훈련 여부	1.50**	4.49
	이력서 제출횟수	-0.06	0.94
	면접횟수	0.51**	1.67

\* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001.

률이 취업하지 못할 확률에 비해 0.34배로 낮아졌다. 이 결과는 홍성우·양재열(1999)의 연구결과와 같이 대부분의 실직자들이 자신의 근속에 따른 산업특수적 인적자본을 이용하기 위해 전직(前職)과 동종 산업에 취업하기를 희망하지만 재취업이 어려운 상황에서 그러한 요구가 실현되기 어려움을 보여주는 것이고, 많은 인적자본이 상실되고 있음을 의미한다.

2) 전직의도 분석

이 연구의 응답자 중 재취업자의 평균 재직기간은 1.86년에 불과했다. 2회 직장이동을 한 경우 평균 7년의 근속기간을 가졌던 1998년도의 연구(김병숙 외, 1998)와는 노동시장환경 변화를 감안할지라도 이는 재취업의 수준에 문제가 있음을 시사하는데, 실제 이 연구에서 재취업 수준이 낮은 집단이 높은 집단에 비해 전직의도가 높은 것으로 나타났다. 특히 재취업 수준이 낮은 집단은 ‘직무와 직업을 모두 바꾸고 싶다’에 응답했을 정도로 높은 재실업의 가능성을 내포하고 있었다. 이러한 결과는 관리직 경력자의 직업탐색과 결정과정의 초점이 재취업여부에서 재취업이후의 질까지 포함해야 함을 의미하는 것이다. 또한 짧은 근속기간은 결과적으로 반복적인 실업을 경험하게 하는데, 이 연구 결과 실업의 횟수가 많을수록 재취업 가능성은 낮아지고 있어 결국 신중한 직업선택이 중요함을 알 수 있다(<표 7> 참조).

<표 7> 재취업 수준 상, 중, 하 집단별 전직의도 차이

재취업 수준에 따른 집단 구분		전직의도 평균차	F
a	b	(a-b)	
하 집단	중 집단	1.90***	36.082***
	상 집단	2.60***	
중 집단	하 집단	-1.90***	
	상 집단	0.70*	
상 집단	하 집단	-2.60***	
	중 집단	-0.70*	

\* p < 0.05, \*\*\* p < 0.001.

전직의도에 대한 집단별 차이의 구체적인 내용을 알아보기 위해 Tukey의 사후 검정을 실시하였다(<표 8> 참조). 사후테스트 결과 상 집단과 중 집단은 차이가 없으며, 상위 두 집단과 하 집단은 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 재취업 수준 하 집단의 전직의도는 상 집단과 중 집단의 전직의도보다 더 높았다. 전직의도는 전직의 가장 강력한 예측변수이며, 개인의 행동은 행동의도와 완전히 일치하지는 않지만 사람들은 대부분 자신의 의도에 따라 행동한다는 합리적 행동이론(Ajzen & Fishbein, 1980)에 비추어볼 때, 위 결과는 재취업 만족도 하 집단이 또다시 직장을 전환할 가능성 즉, 재실업 할 가능성을 시사하고 있다. 한편 재취업 수준 하집단과 자발적으로 퇴직한 미취업집단 간의 비교결과 역시 이러한 재실업 가능성을 지지해주고 있다.

<표 8> 재취업 수준 상, 중, 하 집단별 전직의도 사후분석(Tukey방식)

집단	사례수	Subset for alpha = 0.01	
		1	2
상 집단	40	2.75	
중 집단	55	3.45	
하 집단	37		5.35

### 3) 재취업수준 하 집단과 자발적 퇴직 미취업집단간 비교

재취업수준 하 집단과 자발적 퇴직 미취업집단과의 취업의 질 차이를 분석한 결과, 재취업 수준 하 집단이 자발적 퇴직 집단보다 직무만족도, 경력·기술의 합치도가 낮았으며, 스트레스는 높았다.

한편 경력·기술의 합치도와 스트레스변인의 Tukey 사후테스트 결과, 두 집단이 같은 부집단으로 나타나 재취업 수준이 낮은 집단의 재실업 가능성을 시사한다. 특히 직무만족도에 대한 응답에서 재취업수준 하 집단이 자발적 퇴직 집단보다도 더 낮은 만족도를 나타낸 점이 주목된다. ‘재취업의 질’에 대한 측정은 두 집단에게 같은 문항으로 실

시하였으며, 자발적 퇴직집단에겐 퇴직사유로서 질문하였고, 재취업 집단에게는 현재 상태를 질문하였다.

<표 9> 재취업 수준 하 집단과 자발적 퇴직 미취업집단의 재취업의 질 비교

변인	평균 차 (자발적 퇴직집단 - 하 집단)	F
직무만족도	0.55**	75.381***
경력·기술 합치도 <sup>a</sup>	0.63	21.754***
스트레스 <sup>a</sup>	-0.29	34.304***

\*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001.

a : 자발적 퇴직집단과 하 집단간 차이가 없음(p < 0.01, Tukey 방식).

## 5. 논의

이 연구는 퇴직에서 재취업까지의 응답이 사후 회상적(retrospective) 측정을 통해 이루어졌으며, 특히 심리적인 측정 문항의 경우 자기보고식 자료이기 때문에 응답자의 주관적 지각에 의존할 수밖에 없는 한계를 지닌다. 또 장기적인 추적조사가 아니라 1996년 7월부터 2002년 7월까지의 일부 기간만을 한정된 횡단적 설계로 인과관계(causality)에 대한 엄격한 검증이 이루어지지 않았다. 특히 개인특성, 실업기간 동안의 경험, 노동시장환경, 적극적 취업활동 변인들 간 인과관계에 대한 명확한 해석을 제공하지 못하였다. 그리고 모집단에 대한 자료의 부족으로 인해 한국경영자총협회 고급인력정보센터를 통해 표집한 점은 이 연구 결과를 우리나라의 관리직 경력자를 대상으로 일반화하는 데 한계가 있다.

그러나 이 연구는 실업에 대한 대부분의 연구들이 실업자의 특성별 연구보다는 광범위한 실업자를 대상으로 하였는데 반해, 비교적 선행연구가 적은 관리직 경력자의 재취업 결정요인을 분석한 점에 의의가 있다. 또한 재취업 후 재취업의 질적인 측면을 반영하는 재취업 수준에

따른 전직의도를 분석함으로써, 재취업에서 ‘취업률’의 기준보다는 ‘취업의 질’을 고려한 취업연계의 중요성을 시사하였다.

이상의 연구 분석결과에 기초하여 몇 가지 논의점을 제시한다. 우선 고령사회에 대비한 관리직 경력자들의 경력개발 필요성이 제기된다. 2002년에 우리사회는 65세 이상 인구가 7.9%였으며, 오는 2019년에는 14.4%에 달할 것으로 추계되고 있다. 전체 인구에서 고연령자가 많아진다는 것은 경제활동참가율을 획기적으로 제고하지 않는 이상 노동공급 자체가 줄어들게 되고, 노동공급의 감소를 상쇄할 만한 노동생산성의 증가가 없다면 고령화가 진전됨에 따라 경제성장도 둔화될 수 있음을 의미한다. 실제 대다수 선진국에서는 노년계층의 높은 복지의존도가 사회경제적인 부담이 되어 취업 장려를 통한 복지 실현으로 정책을 전환하고 있는 만큼 앞으로 고연령자들은 일을 하게 될 것이다. 그런데 이 조사연구 결과 응답자중 재취업자의 32.6%, 미취업자의 47.4%가 6개월 이상 실업상태에 있었다. 전체 실업자 중 6개월 이상 실업자가 16.3%에 불과한 것과 비교할 때 관리직·전문직 경력자의 인적자본 손실은 매우 크다고 할 수 있다. 노동시장에 참여한 고연령자들이 기술과 조직환경의 변화에 적응하고 높은 생산성을 나타낸다면 고연령자의 비중이 높아진다는 것 자체는 사회문제가 되지 않을 것이다. 이를 위해 관리직 경력자들이 직업세계에서 높은 생산성을 유지하는 것이 가능하도록 다각적인 지원정책이 뒷받침되어야 한다.

한편 일자리를 찾기 위한 개인적 노력의 차원에 머물렀던 과거의 방식에서 지식정보화시대의 구직활동은 생애진로계획에 따른 직업훈련, 직업정보제공, 직업상담 등의 사회적 지원이 유기적으로 연계될 필요가 있다. 언론매체, 지인(知人)등의 전통적 방식에 의존하는 구직활동에는 한계가 있으며, 이미 이 연구에서도 재취업자인 경우 미취업자보다 비전통적 방식 즉, 인터넷, 직업소개기관 이용, 직업능력개발 등의 직업훈련활동을 더 많이 한 것으로 나타났다. 그런데 응답자들은 직업상담기관에서의 만족도 항목인 상담, 정보제공, 알선횟수, 알선 받은 기업 등의 네 가지 척도에 모두 ‘약간 불만족한다’고 답함으로써 기존 상담기관

의 효율성이 낮았음을 반영하였다. 이에 따라 관리직 경력자들이 노동 시장에서 필요로 하는 다양한 직업기술과 능력을 갖추고 구직활동을 전개할 수 있도록 공공직업알선기관의 서비스제고가 필요하다.

■ 참고문헌 ■

- 김병숙 외(1998), 『한국인의 직업의식 조사』, 한국직업능력개발원.  
김병숙 외(1999), 『직업심리학』, 서울: 박문각.  
노동부(1996~2002), 『노동력수요동향 조사보고서』.  
노동부 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『2003 직업지도』.  
노연희(1998), 「실직자의 정서적, 인지적, 신체화 반응 및 대처행동」, 서울대학교 대학원 석사학위논문.  
류만희(1999), 「실업자의 재취업 결정요인에 관한 연구」, 중앙대학교 대학원 박사학위논문.  
박우성·노용진(2000), 「비정규직 근로자의 직무만족도와 이직의도 결정요인에 관한 연구」, 제2회 한국노동패널 학술대회 발표자료집, 279~303면.  
어수봉(1994), 『한국의 실업구조와 신인력정책』, 한국노동연구원.  
이병희(2000), 「반복실업과 실업의 장기화」, 『노동경제논집』, 제23권 제1호, 한국노동경제학회.  
이재규·조영대(1994), 「직무적합성이 직무만족과 갈등관리방법에 미치는 영향」, 『경영학연구』, 313~338면.  
이지연·장창원(1999), 『실업자의 직업훈련 이수 후 취업경로 분석』, 한국직업능력개발원.  
장지연(2003), 『고령화시대의 노동시장과 고용정책(1)』, 한국노동연구원.  
통계청, 『경제활동인구조사』, 매월.  
홍성우·양채열(1999), 「실직근로자의 직업탐색과 재취업」, 『노동경제논집』, 제22권 제1호, 한국노동경제학회.

- Ajzen, I., & Fishbein, M.(1980), *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 8.
- Bandura, A.(1986), *Social Foundations of Thought and Action: A social-Cognitive View*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Benedict, M. E. & Vanderhart, P.(1997), "Reemployment Differences Among Dislocated and Other Workers," *The American Journal of Economics and Sociology*, January, pp. 1~15.
- Doeringer, P. B. & Piore, M. J.(1971), *Internal Labor Market and Manpower Analysis*. Lexington, MA: D. C. Health.
- Ellis, R. A., Taylor, S. M.(1983), "Role of Self-Esteem within The Job Search Process," *Journal of Applied Psychology*, vol. 68, pp. 632~640.
- Gottschalk, P. & Maloney, T.(1985), "Involuntary Terminations, Unemployment, and Job Matching: A Test of Job Search Theory," *Journal of Labor Economics*, vol. 3, pp. 109~123.
- Herzberg, F.(1966), *Work and the Nature of Man*. New York: The Mentor Executive Library.
- Iverson, R. D.(1992), "Employee Intent to Stay: An Empirical Test of a Revision of The Price and Mueller Model," (Unpublished Doctoral Dissertation), University of Iowa.
- Kacmar, K. M., & Carlson, D. S.(1994), "Using Impression Management in Women Job Search Processes," *American Behavioral Scientist*, vol. 37, pp. 682~696.
- Leana, C. R., & Feldman, D. C.(1990), "Individual Responses to Job Loss: Empirical Findings from Two Field Studies," *Human Relations*, vol. 43, pp. 1155~1181.
- Leana, C. R., & Feldman, D. C.(1992), *Coping with Job Loss: How Individuals, Organizations, and Communities Respond to Layoffs*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Lester C. T.(1972), "Education and Economic Equality," *Public Interest*, Summer, p. 68.

- Maxwell, N. L.(1989), "Labor Market Effects from Involuntary Job Losses in Layoffs, Plant Closings: The Role of Human Capital in Facilitating Reemployment and Reduced Wage Losses," *The American Journal of Economics and Sociology*, vol. 48, pp. 129~141.
- Mobley, W. H., Horner, S. O. & Hollingsworth, A. T.(1978), "An Evaluation of Precursors of Hospital Employee Turnover," *Journal of Applied Psychology*, vol. 63, pp. 408~414.
- Mobley, W. H.(1979), "Review and Conceptual Analysis of The Employee Turnover Process," *Psychological Bulletin*, vol. 86, pp. 493~522, 571.
- O'Driscoll, M. P., D. R. Ilgen, & Hildreth, K.(1992), "Time Devoted to Job and Off-Job Activities, Interrole Conflict, and Affective Experience," *Journal of Applied Psychology*, vol. 77, pp. 272~279.
- Vinokur, A., & Caplan, R. D.(1987), "Attitudes and Social Support: Determinants of Job-Seeking Behavior and Well-Being Among the Unemployed," *Journal of Applied Social Psychology*, vol. 17, pp. 1007~1024.

- 초록 -

\* 주제어: 관리직 경력자, 관리직, 재취업, 재취업결정요인, 전직의사, 직업훈련, 재취업의 질

이 연구는 1996년 7월부터 2002년 7월까지 한 번 이상 임금근로자로 재취업한 경험이 있는 관리직 경력자를 대상으로 재취업 결정요인과 재취업수준에 따른 전직의도를 분석하였다. 특히 재직자로서 재취업의 수준이 낮은 집단은 재실업 가능성을 예측해 보았다. 재취업 수준은 직무만족, 스트레스, 경력·기술의 합치도의 합계 평균으로 구분하였다. 분석의 결과, 관리직 경력자의 재취업확률을 가장 높이는 변인은 '직

업훈련 여부'였으며, 사회적 유력인사와의 친밀함 정도는 재취업 가능성에 영향을 미치지 못하였다. 또한 실업기간이 길수록, 실업횟수가 많을수록 재취업확률이 낮아졌으며, 면접횟수가 많을수록 재취업확률이 높았다.

재취업하여 현재 재직 중이면서 재취업의 질을 낮게 느끼고 있는 집단은, 그렇지 않은 집단보다 전직의도를 높게 나타냈으며 현재 미취업자가 전 직장에서의 퇴직할 당시보다도 재취업의 질적 만족감이 낮았다. 또한 이들은 '직무와 직업을 모두 바꾸고 싶다'에 응답할 정도로 재실업의 가능성을 안은 채 직업생활을 영위하고 있어 재취업 이후 취업의 질을 고려한 취업연계의 필요성을 시사하였다. 위의 결과는 고령화시대의 인적자원활용 정책이 경력에 따라 보다 세밀히 수립되고 집행되어야 함을 보여준다.

- Abstract -

## An Analysis of Determinants on Reemployment and Turnover Intention of Former Managers

Yang, An Na

This study was to analyse determinants of re-employment and turnover intention on the degree of satisfaction of re-employment among the former managerial position workers who have been re-employed as wage earner over one time for a period of six years, July 1996 to July 2002. In particular, we tried to predict to the possibility of re-unemployment for the group of lower satisfaction to

---

Yang, An Na Vocational Counselor(vocational study), Executive Employment Service Center, Korea Employers Federation.

re-employment.

The factor that most affected re-employment probability of the experienced managers was whether there has been a ‘vocational training’ or not. An intimacy of socially influential persons did not have any affect to the possibility of re-employment. In addition, lower duration and more frequency of unemployment revealed a low probability of re-employment. On the other hand, number of interviews was significantly related to the higher probability of re-employment. Lower satisfaction to the present job was related to the higher intention of turnover. The lower satisfaction group showed possible unemployment as seen by the responses to the question : “I would like to change both my job and occupation”. The disparity suggested a need for job quality considerations in reemployment. The results suggested that the experience of the unemployed need to be considered when the labor resource utilization policy is planned and administered.

\* Key words: former managers, managers, re-employment, determinants on re-employment, turnover intention, vocational training, re-employment quality

## 북-미관계 정상화의 국내정치적 제약

- 국가정체성의 상호작용을 중심으로 -

서보혁

### 1. 들어가는 말

한반도 문제는 남북간 민족적 성격과 주변국들이 관여된 국제적 성격을 동시에 갖고 있다. 따라서 한반도의 평화와 남북통일을 모색할 때 남북간 화해협력과 국제적 지지가 동시에 추구되어야 할 것이다. 이런 전제에서 볼 때 북-미관계는 민족적 협력과 국제적 지지를 매개하는 의미를 가진다고 할 수 있고, 실제 양국관계는 한반도 정세를 개선하는데 가장 중요한 비중을 차지하고 있다. 이 연구에서 북-미관계를 사례로 설정하고 있는 것도 이와 같은 점을 배경으로 하고 있다.

2000년 미국에서 조지 W. 부시 행정부가 등장하면서 북-미관계는 제네바합의 이후 클린턴행정부 시기에 비해 크게 퇴조하였다. 그 대표적인 원인으로 북한 및 북한 지도자, 그리고 전임 정부의 대북정책에 대한 부시정부의 부정적 인식과 평가가 지목되고 있다. 여기에는 북한이 냉

---

**서보혁** 국가인권위원회 전문위원(정치학). 이 연구는 필자의 정치학 박사학위 논문 「탈냉전기 북-미관계에 관한 구성주의적 접근: 북한의 국가정체성을 중심으로」(한국의국어대학교, 2003)의 일부를 대폭 수정한 것임. 최근 논문으로 「진보적 연구프로그램으로서 구성주의의 가능성과 과제」(2003), 「벼랑끝외교의 작동 방식과 효과」(2003) 등이 있고, 최근 저서로 『한반도의 선택』공저(2002), 『북한 정체성의 두 얼굴』(2003) 등이 있음.

전 붕괴 이후 체제생존을 담보하기 위해 미국과의 관계개선을 시도해 왔다는 판단이 전제되어 있다. 실제로 부시정부는 북한을 ‘악의 축’으로 규정하고 핵선제 공격 독트린을 공언하는 등 클린턴정부의 대북정책보다 강경한 입장을 견지하고 있고 제네바합의에도 소극적인 태도를 보이고 있다. 반면, 북한은 1980년대 말부터 악화된 안보환경과 경제문제 제로 체제 확장식의 공세적 대남 통일정책을 수행할 수 없게 되었고 그에 따라 남한은 물론 일본, 미국과의 관계개선을 강제받았다.

그럼에도 부시정부 들어 경색된 양국관계에 관한 위 판단은 다음과 같은 비판에 노출되어 있다. 첫째, 클린턴정부와 부시정부 간의 대북정책 차이를 과장하고 있다는 점이다. 두 행정부간의 대북정책을 과장할 경우 2000년 대선에서 민주당이 정권을 재창출했다면 북-미관계 정상화가 이루어졌을 것이라는 예상이 가능하다. 과연 그렇게 볼 수 있는가? 둘째, 탈냉전기 이후 북한의 대외정책이 미국을 주 대상으로 한 체제생존을 겨냥했다는 점과 실제 북한의 정책수행이 그에 부합하게 전개되었는지의 문제는 별개라는 점이다. 1990년대 상반기 북한은 제네바합의에 이르기까지 미국에 핵공격(위협)의 포기와 양국관계 개선을 반복적으로 촉구한 것이 사실이다. 그러나 제네바합의 이후 북한은 미국과 가진 다양한 협상 채널을 관계정상화로 수렴시키지 못하였다.

이 연구는 이와 같은 문제의식을 바탕으로 제네바합의 이후 북-미관계 정상화가 실현되지 못한 원인을 분석하고, 그 결과가 향후 양국관계와 한반도 평화체제 구축에 시사하는 바를 도출하는데 목적을 두고 있다. 이를 위해 기존의 국제정치이론에서 소홀히 여겨온 국가정체성을 주요 변수로 설정하고자 한다. 정체성 변수는 위에서 제기된 문제에 답할 수 있는 단초를 제시하고 있다. 예를 들어, 클린턴정부와 부시정부 간의 대북정책 차이는 대북 인식의 차이가 아니라 정책수단에 대한 선호도의 차이라고 할 수 있다. 같은 맥락에서 북한의 대미정책 역시 관계정상화 목표와 그 실제 사이에는 북한의 국가정체성이 개입하고 있다고 말할 수 있다.

1장에 이어 2장에서는 이 연구의 이론적 배경과 실재를 살펴본 후

연구 가설을 수립할 것이다. 3~4장에서는 제네바합의 이후 양국관계의 양상을 검토하고 그 과정이 관계정상화로 귀결되지 못한 원인을 파악할 것이다. 결론에서는 이상의 분석을 요약하고 시사점을 도출해볼 것이다. 이 연구의 분석수준은 아래 이론적 배경이 시사하는 바와 같이, 구조와 행위자 중 어느 하나가 아니라 양자의 상호구성적 관계를 전제하고 두 행위자의 상호작용을 중심으로 파악하고 있음을 밝혀두고자 한다. 먼저 2장에서는 이론적 배경으로 구성주의를 간략히 설명하면서 이 연구의 주요 변수인 정체성 변수의 의미와 역할을 검토하고자 한다.

## 2. 국가정체성에 관한 이론과 적용

### 1) 정체성의 개념과 성격

냉전이 해체되는 1980년대 후반에 등장한 구성주의(Constructivism)가 탈냉전기 북-미관계 연구에 적용된다는 점 자체가 흥미를 주고 있다. 구성주의는 기존의 국제정치이론에서 주어진 것으로 전제하거나 잔여변수로 파악한 규범, 정체성 등과 같은 문화적 변수들이 국가정책이나 국제관계에서 독립변수로 작용한다고 가정하고 있다(Wendt, 1999: 224~238). 그리고 국제체제의 구조와 국가 행위자의 상대적 위치에 관한 기존의 논의가 편향을 띠고 있다고 비판하고 양자의 상호구성적 관계에 주목한다. 구성주의는 물질적 요인을 중심으로 국제관계를 파악하는 현실주의에 맞서 문화적 변인의 독립적 역할에 주목한다. 구성주의는 또 사회적 변화가 자기성찰 과정과 정치적 행동을 자체로 생산한다고 보고, 신자유주의가 이점을 간과한다고 비판한다(Ashley, 1988: 227~62). 가령, 냉전시기 미국과 소련이 대량살상무기 확산 억제 위해 형성·유지해온 핵확산금지조약이나 탄도미사일제한협정 등과 같은 국제안보 규범이 독립적인 영향을 발휘한 것으로 파악하고 있다(Nye, 1987: 371~402).

먼저, 정체성이란 우리 자신이 생각하는 우리, 남이 보는 우리, 우리가 보는 남에 관한 규정으로서, 정체성 형성은 사회화 과정을 통해 이루어진다(Tajfel, 1981: 255). 웬트(Wendt)는 사회학 이론을 차용하여 정체성이 자연적 선택, 문화적 선택 등 두 가지 과정을 통해 형성된다고 말하고 있다. 구성주의는 합리주의 시각과 달리, 학습이 정체성과 이익을 구성하는 점에 주목한다(1999: 318~336). 이렇게 볼 때 정체성 형성 과정에는 우리에게 대한 자기 인식과 상대에 대한 인식이 긴밀히 결합되어 있다는 것을 알 수 있다. 그러므로 우리가 상대와 어떤 방식으로 관련을 맺느냐에 따라 이른바 ‘정체성 정치’(identity politics)의 양상은 달리 나타날 수 있다. 국가정체성이란 집단적 독특성과 목적을 나타내는 다양한 이데올로기와 국가별로 특수한 주권을 말한다(Jepperson et. al., 1996: 59~60). 사회적 행위자로서 국가는 정체성과 이성을 구성하는 사회적 규칙과 협약 안에 있다(Andrew, 1975: 536). 이 점이 사회학적 시각과 주류 국제 정치학적 시각이 갖는 중요한 차이이다. 국제사회는 국가에의 합법성 부여, 국제기구 가입 승인 등 다양한 방법을 통해 국가정체성을 만들어낸다. 동시에 국가정체성이 국가 간 집단적 수준으로 발전하는 경우 국제규범에 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 행위자와 구조는 상호구성적(mutually constructed)이다. 신현실주의는 구조가 세력균형, 시장과 같은 물질적 유인이 국가행동에 일련의 제약을 준다고 말한다. 이에 대해 구성주의는 행위자와 구조가 실천에 의해 어떤 관계를 맺고 재생산되는가에 대한 문제에 주목한다. 이렇게 볼 때 국가이익은 주어지거나 합리적으로 설정되는 것이 아니라 정체성의 영향을 받아 문화적으로 재구성된다.<sup>1)</sup> 다시 말해, 국가이익은 선협적으로 주어지는 것이 아니라 국가정체성의 구성 원리에 의해 국가마다 특수하게 규정된다는 것이다(Bukovansky, 1996: 248~250). 국제관계에서 국가정체성은 불완전한 주권국가를 방어하기 위해

1) 이는 정체성과 이익을 상수로 파악하는 주류 이론과 대조를 이루는 대목이며, 가령 이익을 구체적인 맥락 하에서 이해하지 못한 것이 주류 국제관계이론의 주요 약점의 하나라고 지적되기도 한다(Keohane, 1988: 390~391).

경계와 배제의 논리에 의해 작동하며, 이 과정에서 외부세계의 위협을 의도적으로 조성한다(Zalewski and Enloe, 1995: 300). 물론 국가 정책은 정체성만이 아니라 국력에 의해서도 구성된다. 또 정체성이 국가정책에 영향을 미치는 정도는 국면에 따라 다를 수 있다. 이 연구의 분석 대상이 되는 북한과 미국간에는 국력의 차이가 크고 적대관계에 있다. 이 연구의 시간적 범위는 그런 제약 속에서 기존의 적대관계를 개선하기로 한 제네바합의 이후이다. 이상의 이론적 논의로부터 다음 두 가지 가설을 도출할 수 있다. 첫째, 적대관계에 있는 양국의 정체성은 협력을 증진하는데 제약요인으로 작용할 수 있고, 둘째, 따라서 양국이 관계정상화를 실현하느냐는 정체성 변수를 얼마나 통제할 수 있느냐에 달려있다고 말할 수 있다.

여기서 국가 정체성은 실제로 단일한 것인가, 또 정체성 형성이 외부세계와의 경계 혹은 타자의 배제를 필수적 요소로 하는가 하는 문제가 제기된다. 이에 대해 포스트모더니즘과 비판이론은 정체성 정치가 자국의 존재나 우위를 일방적으로 강조하고 있기 때문에 갈등적 국제관계를 초래한다고 비판한다. 예를 들어 냉전기 미국의 봉쇄정책은 국내외적으로 설정한 위협적인 외부세력을 다루는 야누스의 얼굴을 가졌다는 것인데(Campbell, 1992: 175), 그것이 국제관계를 근본적으로 불안정하게 한다고 평가한다. 또 탈냉전기에 들어서도 북한에서 지속되고 있는 외부세계와의 구별짓기와 위협 조성을 통한 체제생존 추구는 약화되고 있는 국가주권을 방어하려는 국가 정체성의 재확인 작업으로 볼 수 있다. 따라서 국가 정체성 확립을 대외적 경계 설정 및 위협 조성에 의존하는 것은 국제적 차원에서 협력적인 집합적 정체성(collective identity)의 형성은 물론 안정적인 국가 정체성 확립에도 부정적으로 작용할 수도 있다. 요컨대, 국가 정체성이 본성적으로 단일하고 외부와의 경계를 요구하는 것은 아니라고 할 수 있다. 그런데 현실에서 그와 반대의 현상이 두드러져 보이는 것은 주권국가의 배타성과 완전성을 추구하는 국가권력의 이해에 기인하고 있기 때문이다. 인간성이 “절대적 배제의 윤리”에 따라 분리될 필요가 없는 바와 같이(Walker, 1993:

66), 국가 정체성도 경계와 배제가 아니라 조화와 공존의 정체성을 구성할 가능성은 개방되어 있다고 하겠다.)<sup>2)</sup>

## 2) 정체성의 호명: ‘정체성 정치’

국가정체성은 역사적 과정에서 형성되지만 그것은 항상적으로 호명되는 것은 아니다. 말하자면 정체성의 정치적 기능은 때는 국가권력이 국가의 통합성과 독립성이 위협받는다고 인식하는 경우이다. 정체성 정치가 여기서 부각되는데, 이때 정체성은 대내적 동일시(identification) 및 대외적 구별짓기(differentiation) 작업을 통해 대내외적으로 주권 유지를 추구한다. 이 두 가지 정체성 정치는 동시에 일어나며 그 과정에서 위협을 조작하거나 과장하기도 한다. 대내적 정체성을 유지강화 하는 데 대외적 위협은 의도적으로 재생산되고, 다른 한편 실제적인 대외적 위협에 맞서기 위해 동일시 작업을 통한 단일한 국가 정체성의 획득이 필요하다라는 점에서 양자는 병행된다고 할 수 있다(서보혁, 2003b: 69~70).

북한의 국가정체성은 크게 집단주의의 일종인 민족주의적 정향(定向)과 특수주의의 하나인 자립적 사회주의로 말할 수 있다. 북한은 민족을 규정하는 데 그 강조점을 사회경제적 요소에서 문화정서적 요소(특히, 언어와 혈연)로 이동시켜 왔다(이종석, 1994: 72~75). 그렇지만 북한에서 민족주의적 정향은 초계급적이라기보다는 체제수호를 위한 통치담론의 성격이 농후하다.<sup>3)</sup> 물론, 냉전 붕괴 이후 북한에서 민족주의 담론이 강조되고 있지만, 북한이 주장하는 ‘참다운 민족주의’는 ‘부르조아 민족주의’와 구별되는 것으로 혁명적 수령관과 대남 통일전선전략의

2) 구성주의의 이런 논리는 무정부=갈등이 아니라 행위자간 상호주관성(inter-subjectivity)이나 국제규범의 내용에 따라 국제질서가 협력, 경쟁, 갈등으로 다양하게 나타날 수 있다는 가정에 기초하고 있다. 웬트는 이를 칸트적, 로크적, 홉스적 문화로 정의한 바 있다(1999: 246~308).

3) 예를 들어, 김일성은 1991년 8월 5일 「로동신문」에서 “나는 공산주의자인 동시에 민족주의자이고 국제주의자”라고 말했던 것이 이후 발간된 『김일성저작집』에서 “나는 공산주의자이면서 애국자인 동시에 국제주의자”(1996: 170)로 수정된 것도 북한 지도부가 민족주의를 제한적으로 활용하고 있음을 보여주는 사례이다 (강조는 필자).

맥락에서 이해할 수 있다. 둘째, 북한이 주체사상에 기초한 독자적 사회주의체제를 확립하고 그것은 다시 ‘주체조선’의 우월성의 근거가 되고 있다. 북한의 정치사회적 특징으로 지적되는 민족주의적 요소, 유교적 사고방식, 절대주의적 중앙집권통치 방식 등은 북한의 정체성을 형성하는 요소로 작용하였다(Harrison, 2002: 21; Snyder, 1995: 703; 鐸木昌之, 1994). 여기에 북한의 독자적 사회주의노선은 대내적으로 유일 지배체제 확립과 ‘자립적 민족경제’ 정책을 수행하고, 대외적으로는 국가 주권의 기반이 되었다. 한편, 냉전 붕괴로 민주화, 개혁개방, 그리고 비확산 등 국제적 조류와 행동규범이 부상하면서 북한의 국가정체성은 도전에 직면하였다. 물론, 양자간 갈등은 북한의 물질적 정책 환경의 악화와 결부되어 북한의 위협 인식을 가중시켰다.<sup>4)</sup> 이때 북한의 정체성은 주민 개개인과 집단의 정체성 형성을 저지하면서 북한체제에 위협적으로 보이는 국제 규범에 대응하는 이중적 역할을 부여받았다. 북한은 탈냉전기에 들어 물질적 자원의 고갈 속에서 과거의 역사적 경험과 특정 정책노선의 재현을 국가정체성의 지속에 활용하고 있다.<sup>5)</sup> 이는 북한정권이 물질적 결핍을 심리적으로 보완하는 데 정체성 정치를 적극 활용하고 있음을 말해준다. 요컨대, 북한은 전통의 재현, 일원적 정치체제, 적대 이미지 등을 바탕으로 사회 내의 정체성 경쟁을 허용하지 않고 특정 정체성을 국가정체성의 지위에 고착화시켰던 것이다.

북한의 대외정책에서 정체성은 ‘자주권’ 개념으로 제시되고 있다. 북한은 자주권을 “정치적 자주성의 구현이며 민족자결권의 완전한 실현”으로 정의하고 “국내에서는 최고권력으로 나타나며 대외적으로는 자주독립으로 나타난다”고 말하고 있다(사회과학출판사, 1973: 724). 말하자면 북한은 자주권을 국제관계 형성 및 유지의 근본적 기초로서 시대적 추이에 따라 가변적인 것이 아니라 영토와 자율성에 기반하여 국제

4) 탈냉전 이후 국제적 사조 및 행위규범에 대한 북한의 인식과 대응에 관해서는 서보혁(2003a: 169~195) 참조.

5) 예를 들어 ‘생산도 학습도 생활도 항일유격대식으로’라는 구호로 나타나는 혁명 전통과 군사문화, ‘대안의 사업체계’의 지속적 강조도 그런 맥락이다.

정치체제를 조직하는 제도적 합의로 파악하고 있다. 특히, 북한은 국가 지위와 능력이 도전받는 탈냉전기에 들어서도 주권의 지속성을 강조하고 이를 초국가적 규범의 대내적 침투 가능성에 대응하는 수단으로 사용하고 있다. 북한의 정체성이 대외정책에 주는 효과는 이중적으로 나타날 수 있다. 즉, 북한의 정체성은 정책 결정 및 집행에 응집력과 경직성을 동시에 부과하고 있다. 북한에서 국가정체성의 지배적 역할은 정책 결정 및 집행에 소요되는 국내정치적 비용을 축소하고 대중동원을 촉진하는 것이다. 반면, 북한의 대외정책 결정과정이 정치사상 중심적이고 수직적으로 이루어짐으로써 정책의 효율성이 약화될 가능성을 안고 있다. 특히, 자주권에 대한 북한의 집착은 탈냉전기 들어 그 비중이 높아진 초국적 국제규범과 상충할 가능성을 안고 있다.

반면, 미국의 대외정책에도 정체성의 역할이 발견되는데 그 내용은 변용(變容)을 거친다. 미국은 과거 자국의 정체성을 정당화해 준 소련의 위협 소멸 이후, 불투명하고 불확실한 안보위협에서 자국의 정체성을 재규정할 필요에 직면하였다. 그에 대해 미국은 일차적인 위협을 찾아내는 작업의 일환으로 위협 인식의 지평을 미래로 확장시켰다. 이제 미국의 위협에는 현존하고 가시적인 것에 국한되지 않고 미래의 잠재적 위협까지 포함되었다. 그 결과 미국은 국제경찰 역할을 수행하는데 있어서 그 주 대상을 소련을 대신하여 ‘불량국가’(rogue states)로 설정하고 이들 국가의 대량살상무기의 확산 및 테러(지원) 위협으로부터 자기 정체성을 강하게 부여받았다(Campbell, 1992: 2~8). 미국이 지목한 ‘불량국가’는 국제규범을 무시하는 국가로서 강압정책의 대상으로 부각되었지만, 미국이 선별한 적대국가에 적용하는 선전적 의미를 담고 있었던 것도 사실이다(Chomsky, 2001: 7). 미 행정부의 외교안보 관련 기구는 ‘불량국가’의 위협으로 대량살상무기 확산 혹은 테러(지원) 활동 등을 거론하며, 그것을 국방 예산 증액이나 군사력 혁신의 근거로 활용하고 있다.<sup>6)</sup> 이와 같이 위협 인식에 대한 시간적 범위의 확장과 ‘불량국가’ 위협론은 “분명하고 실재하는 위협의 부재”에 처한 미국의

6) 예를 들어 Department of Defense(1997); Rumsfeld(2001).

새로운 안보전략 수립에 기여하였다(이혜정, 2000: 18~19).

북한 역시 미국에 의해 ‘불량국가’로 지목되었다. 이는 북한의 공산국가, 독재국가, 테러지원국 등 기존의 이미지를 대체한 것이 아니라 거기에 추가되었다는 점이 지적될 필요가 있다. ‘불량국가’ 위협론을 통한 미국의 북한에 대한 적대적 정체성은 1991년 걸프전 직후 파월(C. Powell) 당시 합참의장이 “우리는 악당들을 물리치고 있다”며 “다음 차례는 카스트로와 김일성이다”고 말한 데서 극명하게 표현된 바 있다(Oberdorfer, 1998: 289). 이와 같이 미국이 북한에 부여한 다양한 부정적 이미지는 북한위협론으로 나타나 미국의 대한반도정책의 변화를 제약하고, 반대로 북한이 주장하는 “미 제국주의세력의 대조선 압살정책”의 근거로 비난받기도 하였다. 말하자면, 북-미 양국의 상대국을 향한 위협론은 순환작용을 일으키며 그에 이해관계를 가진 양국내 정치세력 혹은 이익집단에 정치적으로 활용될 수 있었다.

여기서 국가정체성은 특정 시기 특정 정책결정집단의 신념체계나 정책기조와 달리 전국가적인 차원에서의 정치사회화 과정과 역사적 기반을 갖고 있다는 점을 발견할 수 있다. 예를 들어, 개인주의와 자유민주주의 등을 내용으로 하는 미국의 정체성(김형인, 2003)은 대내적으로는 국가 확장 및 통합의 기제로 기능한 동시에 소위 ‘미국적 예외주의’(American Exceptionalism)를 바탕으로 한 외부세계에 대한 우월의식과 메시아적 소명의식으로 나타났다.<sup>7)</sup> 또 위계적 집단주의와 고립주의를 바탕으로 한 북한의 정체성 역시 김일성의 항일유격투쟁, 한국전쟁, 분단 후 ‘주체’ 사회주의의 확립 과정을 동반하였다. 이 과정에서 메카시 선봉이나 주체사상의 유일사상화가 말해주듯이 대내적으로 다른 정체성의 도전은 용납되지 않았다. 따라서 탈냉전기 북-미관계에서 핵개발과 같은 공동관심사에 대한 공동이익 모색이 근본적인 제약을 받은 것도 양국간 상이한 전략의 이면에 존재하는 양국 정체성의 상호작용에서 찾을 수 있을 것이다.

7) ‘미국적 예외주의’와 그것이 미국의 대외정책에 미친 영향에 대해서는 백창재(2003: 111~134) 참조.

### 3. 대화의 활성화와 국내정치적 제약

제네바합의의 직후 북-미관계는 양국간 혹은 다자간 회담을 통해 순조롭게 진행되었다. 구체적으로 회담은 첫째, 대북 경수로 건설 지원을 통해 북한의 핵동결을 위한 한반도에너지개발기구(KEDO) 관련 협상, 둘째 북-미간 현안문제들을 둘러싼 양국간 각종 회담으로 나타났다. 그러나 아래에서 알 수 있듯이 현상적인 대화의 활성화 이면에는 북한의 협상 지연 혹은 분할 전술, 북-미 양국의 대내정치적 제약, 각국의 상이한 이해 등으로 협상의 성립이 늦게 이루어지고 그 진전도 원만하지 못하였다.

제네바합의 이후 북한 내에서는 김일성 주석 사망으로 인한 권력승계 준비, 연이은 자연재해로 인한 식량난 악화에 직면하였다. 이 두 가지 사정은 북한체제의 안정적 유지를 보장할 적절한 위기관리정책을 필요로 하였다. 북한으로서는 제네바합의 이행과정을 통해 미국으로부터 획득하고자 했던 다각적 이익과 김정일정권의 안정적 권력승계를 위해서 대미 접근을 적극적으로 추진할 필요가 있었다.<sup>8)</sup>

우선, 핵동결 이후 미국이 제일 우선순위를 둔 문제는 대량살상무기 운반수단인 중장거리 미사일의 개발 및 수출 문제였다. 반면, 북한의 입장에서 미사일은 군사적, 경제적, 정치적 의미를 갖는 중차대한 문제이기 때문에 우선적인 협상을 바라지는 않았다. 그럼에도 북한이 미국과 미사일 협상에 나서게 된 것은 클린턴정부의 단호한 태도와 협상 수용에 상응하는 실리 획득에 대한 기대가 있었기 때문이다.<sup>9)</sup> 둘째, 북한이 한-미 양국의 4자회담 제의에 나선 것도 식량지원과 함께, 주한미군 철수 및 북-미 평화협정 논의가 전제되었기 때문이다. 북한은 4자회담 제의 이후 1년 7개월 동안 유보적인 자세를 취하다가, 1997년 11월

8) 실제 북한은 제네바합의 이후 미국으로부터 소극적 안전보장을 획득하였고, 1994~98년 사이 2억 5천만 달러를 지원받아 동아시아에서 최고의 대미 수혜국이 되었다. *Washington Post*, March 22, 1999.

9) 미사일협상의 경과는 4장을 참조.

21일 뉴욕에서 개최된 제3차 예비회담에서 참여하기로 하였다. 그러나 4차회담은 1999년 8월에 열린 6차 본회담에서 주한미군 철수 논의를 둘러싼 논란 이후 무기한 유예되고 있다. 셋째, 북한과 미국은 한국전쟁때 사망한 미군유해 송환을 위한 협상을 본격화하였다. 1990년 북한측이 미군유해 5구를 일방적으로 전달한 것을 시작으로 1994년까지 208구의 유해가 송환되었다. 양국은 1993년 8월 유해송환각서 교환, 1995년 11월 경수로 공급협정 교섭 중 비밀회담, 1996년 1월 제1차 유해 송환협상 등을 거치며 미군유해 공동 발굴작업을 실시해 나갔다. 그러나 미군유해 송환협상은 전반적인 북-미관계에 영향을 받으며 진행되어 자체적인 동력을 받지 못하였다. 마지막으로, 북한은 미국과의 정치군사적 협상 수용의 대가로 대북 경제제재 해제와 경제 지원을 요구하였다. 제네바합의 이후 전개된 북-미 협상 기간은 북한의 잇따른 자연재해로 극도의 식량난이 발생한 시기였다. 클린턴정부는 북한이 제네바 합의를 이행하고 있다고 평가할 경우에 한 해 대북 식량지원을 인도주의적 차원에서 전개하였다. 이상으로부터 알 수 있는 것은 북한의 식량난 해결, 안정적인 권력승계의 필요성 등과 같은 대내적 요인은 한편으로 대미협상에 응하도록 한 반면, 다른 한편으로는 지연, 분할 전술 등을 통해 미국과의 관계정상화 속도를 제약하였다고 볼 수 있다.

한편, 클린턴정부는 제네바합의 이후 대북 중유제공을 실시하면서 경수로공급협상을 타결짓고(1999년 12월 15일) 경수로사업을 추진하였다. 그러나 제네바합의 이후 미국의 정치적 구도는 공화당이 상하 양원에서 다수당을 형성함으로써 클린턴정부의 대북 관여(engagement)정책을 적극 견제하는 양상으로 나타났다. 공화당은 1995년 말부터 다수당으로서의 이점을 활용하여 경수로사업에 강력한 제동을 가하기 시작하였다. 공화당이 클린턴정부의 대북정책에 가한 비판의 핵심은 두 가지이다. 하나는 클린턴정부가 대북정책을 북한문제에 대한 낭만적 인식에 기초해서 수행하고 있기 때문에 미국의 안보위협이 줄어들지 않고 있다는 지적이다. 다른 하나는 클린턴정부가 전개하는 사안별 대북 접근이 실효성이 없다는 비판이다.

공화당은 제네바합의와 경수로공급협정에 따라 진행된 클린턴정부의 대북 중유 공급 및 경수로 건설을 위한 예산 배정에 엄격한 조건을 부여하는 식으로 제약을 가하였다. 뿐만 아니라 클린턴정부의 대북 포용 정책을 견제하고 대안을 제시하기 위해서 의회와 공화당 양차원에서 독자적 대북정책을 모색해 나갔다. 의회 차원의 탄도미사일위협조사위원회(일명 럼스펠드위원회)의 가동과 공화당의 대북정책보고서(일명 아미티지 보고서)의 작성 작업이 그것이다.

럼스펠드위원회는 1998년 초 상하 양원의 합의로 포드정부때 국방장관을 역임한 럼스펠드(D. Rumsfeld)를 위원장으로 총 9명의 위원으로 구성되었다. 럼스펠드보고서는 대량살상무기를 탑재할 수 있는 탄도미사일을 획득하려는 적대 국가들의 위협을 강조하며, 거기에 해당하는 국가에 북한, 이란, 이라크를 포함시켰다.<sup>10)</sup> 북한과 관련하여 보고서는 북한의 장거리미사일이 남한과 일본, 그리고 미군기지를 공격할 수 있다고 지적하고 있다. 북한의 핵무기 개발에 대해서 이 보고서는 북한이 대량살상무기를 적극적으로 개발하고 있다고 지적하고, 1980년대 말 최소 1-2기의 핵무기 개발이 가능한 핵물질을 전용하였다고 분석하고 있다. 이같은 평가는 위원회 안팎의 정치적 사정과 결합하여 클린턴정부의 대북 관여정책에 강한 영향력을 미쳤다. 즉, 초당적인 위원회 구성, 북한의 금창리 핵의혹시설에 관한 논란과 공화당 주도의 의회 역학구도가 북한의 미사일위협을 더욱 부각시켰다. 특히, 이 보고서가 발표된 지 1개월 후에 발생한 북한의 대포동미사일 발사시험은 북한의 미사일 위협은 물론 클린턴정부의 대북정책 전반에 대한 재검토를 불가피하게 만들었다.

둘째, 공화당의 독자적인 대북정책안의 마련이다. 이 작업은 클린턴 행정부의 페리(W. Perry) 前국방장관이 주도한 대북정책 재검토작업에

10) 럼스펠드보고서는 50개국을 분석대상으로 하는 총 307쪽에 달하는 방대한 분량으로 내용 전체는 비밀로 분류되어 있고, 1998년 7월 15일 요약보고서가 공개되었다. “Executive Summary of the Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States,” July 15, 1998. <http://www.fas.org/irp/threat/missile/rumsfeld/>(검색일 2002. 11. 15.).

맞추어 진행되었고 페리 보고서에 앞서 발표되었다. 1999년 3월 발표된 아미티지 보고서는 먼저, 당시 북-미관계, 미 행정부의 대북정책을 비판적으로 검토하고 있다(Armitage, 1999: E341~E343). 이 보고서는 제네바합의를 통한 북한의 핵동결에 회의적인 입장을 보이고 있어 클린턴정부의 정세 판단과 배치되고 있다. 그에 따라 아미티지 보고서는 다음과 같은 대안을 제시하고 있다. 첫째, 클린턴정부의 대북정책은 정치적으로 지속할 수 없다고 비판하고 강경책을 중심으로 하는 강온 병행 접근을 제시하고 있다. 둘째, 보고서는 당시 행정부의 대북정책은 분절되어 있기 때문에 안보 관심사가 포괄적·통합적 접근으로 수정되어야 한다고 지적하고 있다. 그리고 제네바 핵합의 지속을 위해서는 핵 의혹 시설과 미사일문제의 처리가 필수적이라고 함으로써 기본합의의 이행 '개선'(improvement)을 제시하고 있다. 이러한 공화당의 행정부 대북정책 비판은 1998년을 분수령으로 하여 대선이 치러진 2000년 말까지 강화되어 갔다. 럼스펠드 보고서와 아미티지 보고서는 대북정책을 포함한 집권 2기 후반기 클린턴정부의 대북정책이 의회의 강력한 견제하에서 전개되어 갔음을 말해준다. 이는 북한의 협상전술과 맞물려 북-미 간 관계개선을 제약하였다.

이상과 같은 미국내 정체적 상황 속에서 클린턴정부의 대북정책은 1998년 들어 재조정되기 시작하였다. 1998년은 북한의 대포동미사일 발사시험과 함께 공화당에 의한 행정부의 대북정책 비판과 국내의 북한위협 여론이 동시에 나타났던 해이다. 1998년 11월 대북정책 조정관으로 임명된 페리는 국내 여론과 남북한, 일본의 입장을 반영하여 소위 페리 보고서를 내놓았다. 이 보고서는 미국이 북한의 행동 여하에 따라 포용 혹은 봉쇄정책을 선택할 수 있지만, 한반도에서 군사적 위협 제거 → 우호적 환경 마련 → 남북, 북-미, 북-일 관계정상화의 길이 가능하다고 전망하였다(Perry, 1999). 그러나 이 보고서는 <표 1>에서 보는 바와 같이 앞서 발표된 아미티지 보고서에 나타난 공화당의 대북정책안을 수렴하고 있음을 알 수 있다.

〈표 1〉 아미티지 보고서와 페리 보고서의 대북정책 비교

구 분	아미티지 보고서	페리 보고서
작성 주체	공화당측 전문가 11명	페리 대북정책 조정관
발표 시점	1999년 2월 하순	1999년 9월 초순
대북인식	체제 존속	체제 견제
기본합의 평가	핵개발 저지 불가능	핵동결 유지
대북정책 목표	위협봉쇄, 남북화해 촉진	비확산, 남북화해 촉진
정책 우선순위	모든 안보문제	안보 중심 관계정상화
접근방식	동시적 포괄 접근	단계적 포괄접근
정책 선호도	역지 중심의 병행접근	관여 중심의 병행접근

이상 살펴본 제네바합의 이후 북한과 미국의 대내적 조건은 북-미관계 진전에 상반된 영향을 미쳤다. 미 공화당의 행정부 대북정책에 대한 비판은 북-미관계를 제약하는 방향으로 영향을 미친 데 비해, 북한의 계속된 식량난 해결 및 안정적 권력승계의 필요성은 양국관계를 촉진하는 요소로 작용하였다. 그렇다고 북한에서 대미관계 개선을 촉진하는 요인만 갖고 있었던 것은 아니다. 관성적인 협상방식, 위협인식에 따른 예기치 않은 군의 돌출적 행동은 양국간 협상에 부정적 영향을 끼쳤다.<sup>11)</sup> 그 기저에는 양국의 상이한 정치체제와 정책결정구조가 자리하고 있다. 물론 그런 조건에서도 양국 정권은 비록 상이하지만 제네바합의 이행에 공동의 이해를 갖고 있었다. 아래에서 살펴볼 양국간 협상은 양국관계 진전을 향한 정권 차원의 공동 노력을 보여주고 있다. 물론 그것이 실질적인 관계 진전으로 나아갈지는 불투명하였다. 양국의 정체성에서 연유하는 상대국에 대한 근본적인 이미지가 영향을 미치고 있었기 때문이다. 특히, 북한의 위협의식과 협상 관성은 제네바합의 이후의 대미정책이 동요하면서 진행된 과정을 설명해 줄 것이다.

11) 북한군은 1996년 9월 강릉 무장선 침투, 1998년 8월 대포동미사일 발사시험, 1999년 6월 서해교전 등을 감행한 바 있다.

#### 4. 관계정상화의 실패

##### 1) 미사일회담과 고위급회담의 경과

경수로사업이 시작되면서 북-미간 최대의 현안은 북한의 미사일 개발 및 수출 문제였다. 그에 따라 양국은 경수로 협상 타결 직후인 1996년 4월부터 미사일회담에 들어갔다. 그러나 <표 2>에서 보는 바와 같이 양국간 협상 주도권 및 의제 설정을 둘러싼 경쟁, 그리고 협상 외부적 변수 등으로 인해 본격적인 협상은 1999년부터 시작되었다. 북한은 처음 협상을 장거리미사일 수출문제에 한정하여 진행하고자 한 반면, 미국은 개발문제를 포함하여 포괄 협상을 추구하였다.

1999년 8월 18일 북한이 마침내 미사일 수출문제만이 아니라 시험발사 문제까지 미국과 협상할 수 있음을 공식적으로 표명하자, 미국과 북한은 9월 12일 베를린에서 개최된 고위급 회담을 통해 대북 경제제재 해제와 북한의 장거리 미사일의 추가 시험발사 중단에 합의하였다.<sup>12)</sup> 5차 회담에서 북한은 먼저 미사일 수출 중단 대신 3년 동안 매년 10억 달러씩의 보상 요구를 하였으나 협상은 결렬되었다. 다섯 차례 진행된 미사일협상이 성과를 거두지 못하자 양국간 관계 진전과 제반 현안을 포괄적으로 다룰 고위급회담의 필요성이 높아져 갔다. 5차 회담이후 양국은 외무장관회담(2000. 7. 27.), 북한군 총정치국장 조명록의 워싱턴 방문(10. 9~12)과 올브라이트(M. Albright) 국무장관의 평양 방문(10. 23~25)이 이어지면서 미사일문제는 정치적 타결의 장으로 이전되었다. 그러나 올브라이트 장관의 평양 방문 이후 열린 6차 미사일회담에서도 최종 타결을 보지 못하자 미사일문제도 클린턴대통령의 방북에 기대를 걸 수밖에 없었다.

12) 북-미 양측은 공동발표문에서 북한의 미사일 발사 중단을 명시적으로 언급하지 않고 대신 “동북아시아 및 아시아 태평양 지역의 평화와 안보에 도움이 되는 긍정적 분위기가 유지되도록 노력키로 합의했다”고 우회적으로 표현하였다.

&lt;표 2&gt; 북-미 미사일 협상 일정

회담	일시	장소	협상경과	비고
1차	1996. 4. 20~21	베를린	미, 북한의 미사일 개발·배치·수출 중단 요구 북, 자위권 내세워 거부	탐색전
1996. 5. 24. 미, 북한의 대이란 미사일 부품 수출로 양국에 제재 조치				
2차	1996. 6. 11~13	베를린	위와 같음	
1997. 8. 27. 이집트 주재 북한대사 미국 망명 1998. 8. 31. 북한, 대포동미사일 발사시험				
3차	1998. 10. 1~2	뉴욕	북한, 수출중단 대신 3년간 매년 10억 달러 요구	북한의 분할접근
4차	1999. 3. 29~30	평양	위와 같음 북, 개발·배치 중단 대신 적대정책 포기 요구	북한의 포괄접근
5차	2000. 7. 10~12	쿠알라룸푸르	북, 수출 중단 대신 현금보상 요구	
2000. 10. 23~24 울브라이트 방북중 북-미 일괄 협상				
6차	2000. 11. 1~3	쿠알라룸푸르	일괄협상 후속 실무 협의	최종타결 실패

본격적인 미사일협상이 늦게 시작된 것과 마찬가지로, 대미관계 개선을 향한 북한의 본격적인 행동은 그에 대한 북한의 희망과 클린턴정부 임기를 고려할 때 늦게 나타났다. 북한이 미 행정부 고위인사의 북한 방문을 수용하기로 한 것은 페리 조정관이 평양 방문(1999년 5월)에서 제안된 지 8개월 후인 2000년 1월 22~28일 열린 베를린 고위급회담이었다는 점도 이를 말해주고 있다(Rubin, 2000).

그러나 실제 북-미 관계정상화를 향한 본격적인 출발은 2000년 9월 27일에서 10월 2일 뉴욕에서 열린 고위급회담이었다. 회담에서 양국은 사안별로 개최하던 과거 협상 방식과 달리 북한의 미사일 개발 및 수출 중단, 테러지원국 지정 해제, 제네바 핵합의 이행 등 양국간 현안을 포괄적으로 논의하였다(Reeker, 2000). 양측은 또 '국제테러에 관한 북-미 공동성명'에 합의하고, 김정일 국방위원장 특사의 미국 방문 일정을 논

의하였다(Boucher, 2000). 그에 따라 2000년 10월 9~12일 북한 인민군 총정치국장 조명록이 김정일 국방위원장의 특사자격으로 군복을 입고 미국을 방문하였다. 이 사건은 북-미관계 사상 초유의 일로서, 양국관계 정상화를 위한 김정일의 적극적인 의지를 보여준 것이다. 10월 12일 발표된 북-미 공동성명에서 양국은 ① 북한의 장거리 미사일 개발 포기, ② 양국간 적대관계 청산, 미국의 대북 체제보장 및 경제지원, ③ 한반도 평화체제 구축을 위해 4자회담 등 여러 방안 활용, ④ 클린턴 대통령의 평양 방문 준비를 위한 올브라이트 국무장관의 방북 등 관계 개선의 발판을 마련하는 듯 하였다(U.S. Department of State, 2000). 조명록 특사의 방미에 이어 올브라이트 미 국무장관이 10월 23~25일 평양을 방문하여 클린턴대통령의 방북을 논의하였다. 그가 방북할 경우 김정일 위원장과 상호 국가승인 협정을 맺을 것으로 알려졌다.<sup>13)</sup> 그러나 클린턴의 방북은 국내적 제약에 직면하였다. 올브라이트 국무장관은 11월 2일, 29명의 한반도전문가들을 국무성에 초청하여 대통령의 방북에 관한 의견을 수렴하였는데 이때 27명이 반대하였다.<sup>14)</sup> 더욱이 11월 7일 실시된 대통령 선거가 혼란에 빠지게 되고, 그의 임기내 미사일 협상 타결에 시간적 여유가 불충분하다는 판단과 퇴임 직전의 방북에 대한 비판적인 여론 등으로 인해 결국 그의 방북은 무산되었다. 그렇다면 양국 정책결정집단의 상이한 전략적 이해와 접근방식이 양국의 관계개선을 제약한 근본원인이라고 말할 수 있는가?

## 2) 국가정체성의 제약

제네바 합의 이후 양국간 협상은 상대방의 합의 이행에 대한 기대로 적어도 1997년까지 순조롭게 전개되었으나, 1998년 양국내에서 상대국을 겨냥하여 발생한 두 사건은 이후 북-미관계에 부정적인 영향을 미쳤다.

1998년 8월 말 북한의 대포동미사일 발사시행은 북한의 의도와 별개

13) 모스크바 주재 북한 대사관을 인용한 이타르타스 통신의 보도, 「조선일보」, 2000. 10. 13.

14) 찬성한 2명은 셀리그 해리슨과 레온 시겔이었다. 「한겨레」, 2002. 5. 15.

로 북-미관계 개선에 부정적인 영향을 미쳤다.<sup>15)</sup> 이것은 미 중앙정보국이 1998년 연례보고서부터 도입한 새로운 위협 평가방식을 결과적으로 정당화시켜 주었다.<sup>16)</sup> 또 이 사건은 당시 진행되고 있던 아미티지 보고서의 작성 작업에도 영향을 미쳤다. 그리고 당시 미국내에서 제기된 금창리 지하 핵시설 의혹(NYT, 1998)과 결부되어 클린턴정부의 대북정책을 더욱 곤경에 빠뜨렸다. 북한의 대포동미사일 발사시험에 대한 미국의 반응은 북한이 기대한 이익보다 부작용이 훨씬 크게 나타났음을 보여준다. 북한의 입장에서 대포동미사일 시험은 상호주관적 행동이 가능한 협상 조건에서, 대미관계 정상화 목표 달성에 역효과를 초래한 주관적 행동으로 평가할 수 있다. 실제 그 사건은 같은 시점에 제기된 금창리 지하시설에 대한 의혹과 결합되어 북한의 대미 협상력 제고 노력과 그 실제간의 간극을 확대시켰다.

제네바합의 이후 북-미관계의 특징은 협상의 확대 및 지속이 관계 진전으로 발전하지 못한 것으로 요약할 수 있다. 그 원인은 ‘외형상’ 양국 정권의 정책 목표와 협상 전략의 차이에서 찾을 수 있지만, 보다 ‘근본적’인 요인은 양국간 이질적·적대적 정체성에서 연유하는 상대국에 대한 근본적 인식, 즉 적대적 이미지에서 찾을 수 있다. 상대국에 대한 적대적 이미지는 양국내 개인, 집단, 정권을 망라하여 국가차원의 연대 의식을 조성했다는 점에서 국가정체성의 반영이라고 말할 수 있다. 말하자면, 국가정체성이 합리적 이익추구가 가능한 조건에서도 양국간 협상을 상호주관적인 방향이 아니라 두 주관성이 평행선을 그리게 만들었다. 아래에서는 양국의 정체인식, 양국간 적대적 이미지에 따른 상

15) 북한의 대포동미사일 발사시험은 군부에 의존한 김정일의 권력승계와 대미 협상 우위 확보를 위한 것으로 보인다.

16) 미 의회의 결정으로 중앙정보국은 1998년 3월부터 외부세력의 위협 평가를 매년 의회에 보고하게 되었다. 미 정보당국은 NIE 95-19의 위협평가 내용에 문제점을 지적하고 다음 네 가지 방법을 도입하였다; ① 탄도미사일개발에 특정한 패턴이 없다, ② 탄도미사일개발이 은폐되고 있다, ③ 자료한계 속에서 위협 평가에 가능성(likelihood) 추측을 하지 않을 수 없다, ④ “중거 부재”를 “(탄도미사일 개발) 부재의 증거”로 간주할 수 없으며, 타국의 지원에 주목해야 한다 (Walpole, 1998).

호 위협인식이 제네바 합의 이후 양국관계에 미친 내용을 살펴봄으로써 이 점을 확인하고자 한다.

첫째, 북한의 경우이다. 김일성 사후 김정일은 탈냉전기 국제 정세를 “사회주의와 제국주의, 자주력량과 지배주의세력 사이의 첨예한 대결” 구도로 규정하고(2000a: 306), 개혁개방, 민주화 등 국제적 추세를 부인하고 ‘우리식 사회주의’노선을 지속할 것임을 분명히 하였다(2000b: 48~85). 이와 같은 그의 국제관은 북한체제의 속성에 기인하고 있으며 권력집단내의 공동운명체 의식을 반영하고 있다. 제네바합의 이후에도 북한 정권에서 대결적 정세관과 위협인식은 유지되었다. 1998년 러시아 및 독립국연합 주재 북한외교관들은 대포동미사일 발사시험 직후 미국이 북한 핵시설에 대해 외과수술식 공격(surgical strike)을 할 것으로 판단하고 있었다. 북한관리들은 또 “중국, 베트남 경제의 세계화는 단지 중국, 베트남의 상업화에 불과하다”고 지적하고 이들 나라는 “미국의 하위 동반자로 전락하고 곧 사회적 동요에 직면할 것”이라고 인식하면서 개혁개방정책에 대한 부정적인 인식을 나타냈다(DPRK REPORT No. 15). 북한정권의 이와 같은 정세 판단은 위협 인식을 이용한 대내 정치적 결속 등 현실적 필요에 따른 것이기도 하지만, 국제적 협력보다는 고립주의적 체제 유지전략에 대한 지배엘리트들의 선호를 반영하고 있다고 볼 수 있다.

제국주의론에 입각한 북한정권의 대외 인식은 미국의 대외정책 및 대북정책에 대한 인식에 그대로 나타났다. 현상적으로 북-미관계가 순조롭게 전개돼가던 1999년에도 북한은 “미국이 세계의 자주화를 반대하며 미국 독주의 일극적 세계를 추구하면서 무모한 강권행위를 더욱로골적으로 감행하고 있다”고 주장하면서 반미투쟁노선을 유지하였다.<sup>17)</sup> 당시 러시아주재 북한 외교관들도 “미국의 궁극적 목표는 사회주의 북조선을 파괴하는 것”이라고 하면서 미국의 미사일 협상, 경수로 제공 지원 등을 “공허하고 기만적”이라고 말하였다(DPRK REPORT No. 25). 북한의 이런 주장은 북한이 미국으로부터 받고 있는 객관적

17) 「조선중앙통신」, 1999. 3. 23.

위협이 정치적으로 확대재생산되는 과정을 보여준다. 그러나 북한의 반제 민족자주의식의 강조는 북한 주민 개개인과 집단이 국가정체성에 포섭되는 근거라는 점에서, 북한의 대미인식은 정책결정집단 차원에 국한되는 것이 아니라 그보다 더 깊은 북한체제의 역사적 성격에 연유한다고 말할 수 있다. 북한당국이 취약한 안전보장과 낙후한 경제 상황의 원인을 미국의 ‘대조선압살정책’이나 ‘적대시정책’으로 돌리는 것은, 그것이 단지 대미 협상에서 위신 제고나 실리 획득을 위한 선전에 국한되지 않고 대미정책의 방향과 목표 설정에까지 영향을 미치고 있음을 말해준다. 이는 북한의 국가정체성이 ① 탈냉전 이후 국제적 규범과 국제질서의 변화 추세와 대립하고 있으며, ② 그럼에도 북한의 합리적 대외정책 목표(생존)의 달성 가능성이 대외적 요인에 의해서만 제약받는 것이 아니며, ③ 실제 대미정책의 합리적 전개에 부작용을 초래한 사실을 설명해 준다.

북한의 이러한 대미 인식이 대미정책에 나타날 때는 적대와 타협이라는 이중적 행태로 나타났다. 그것은 대미정책에 국가정체성과 국가이익이 결합할 수 있으며, 따라서 북한의 실제 대미정책 과정은 반(半)합리적으로 나타난다고 할 수 있다. 북한은 미국으로부터 안전보장을 추구하고면서도 그 실현에 회의적인 태도를 표명하거나 그 실현가능성에 역효과를 초래할 행동을 나타내기도 하였다. 예를 들어, 북한은 1998년 5월 1일 경수로프로젝트가 지연되고 있다고 비난하면서, 미국이 한편으로 군사적 위협을 강화하는 등 ‘대조선 적대시 정책’을 계속하고 있다고 주장하였다.<sup>18)</sup> 당시 북한의 한 고위외교관도 미국이 “핵합의로 우리를 바보로 만들고 국방력을 약화시키는데 성공했다”고 말하며 미국의 대북정책에 강한 불신을 나타냈다(DPRK REPORT No. 13). 또 다른 북한관리들은 외양상 북-미접촉의 활발한 전개에도 불구하고 미국 국방당국이 “의회와 미국의 아시아 동맹국들이 미사일방어체제가 필요하다고 확신하도록 할 명분을 찾고 있다”고 주장하며 북-미관계 정상화에 강한 회의감을 나타냈다(DPRK REPORT No. 17).

18) <http://nk.chosun.com/original/original.html>(검색일 2002. 11. 15.).

북한정권의 자기실현적(self-fulfilling) 외교정책 행태는 북-미관계 개선 작업이 마지막으로 추진되던 2000년 하순 다음과 같은 북한 외교관들의 비공개 발언에서도 계속 발견되고 있다.

“미국, 중국, 러시아, 일본, 기타 국가에서 위대한 지도자동지를 서로 만나러 평양에 오기 때문에 지도자 동지는 어느 곳에도 갈 필요가 없다.”

“미국과의 관계개선을 통해 일부 성과가 나타나고 있다. … 우리는 클린턴대통령이 내년 1월까지 집권하고 있는 동안 큰 수확을 거둘 것이다. 차기 대통령이 이런 흐름을 바꾸려고 해도 너무 늦은 것이고 우리는 그때 보다 유리한 입장에 서 있을 것이다.”

“북-미관계 정상화가 가까워지면 일본은 우리의 요구를 불가피하게 수용할 것이므로 우리가 먼저 서두를 필요가 없다(이상 DPRK REPORT No. 26).”

요컨대, 북한의 대미정책은 양국간 상호작용의 영향이 크게 고려되지 않은 채 전개되었지만, 실제 북-미관계는 양국(특히 미국)의 대내적 조건에 제약을 받으며 전개되었다. 그런 간격에는 적대이미지, 위협인식 등으로 나타난 양국간 이질적·적대적인 국가정체성이 크게 영향을 미쳤다는 점을 알 수 있다.

이상과 같은 사실은 북한의 국가정체성에서 반제자주노선이 차지하는 비중을 보여주는 동시에, 북한의 대미관계개선 전략이 국제규범에 대한 순응을 동반하지 않고 물질적 환경의 악화를 만회하는 도구적 차원에서 추진되어 왔음을 말해준다. 물론 북한의 이와 같은 입장은 나름의 실용주의적 생존외교인 동시에 자국의 정체성과 국제적 행동규범간의 갈등을 조정하는 일종의 정치적·심리적 기제이기도 하다. 그럼에도 그것이 북한의 전적인 의도와 통제 하에 놓여있지 못한 것도 사실이다. 북한의 생존외교는 대외 접촉의 확대를 수반하게 되고 그에 따라 북한의 대외적 노출도 증가하게 된다. 그럴 경우 국가정체성의 규제하에 있는 북한의 주관적 외교행태가 그 의도와 결과간의 차이를 확

대시킬 가능성을 안고 있는 것이다.

둘째, 미국의 경우에도 북한과의 협상 지속이 양국관계의 진전을 담보하지 못할 요인들이 엄존하고 있었다. 미 국방성은 2000년 9월 의회에 제출한 ‘한반도 군사정세’ 보고서에서 남북정상회담 이후에도 북한에는 어떤 근본적인 변화의 징후도 보이지 않는다고 평가하였다. 또 북한의 군사적 목표는 무력에 의한 한반도 통일이라고 말하고, 북한은 이를 위해 군사력을 증강하고 있다고 평가하였다(Department of Defense, 2000). 이는 클린턴정부기 미국의 대북인식이 ‘정부’ 차원의 인식이 아니라 ‘미국내 전반적인 인식’임을 말해주고 있다. 클린턴정부 2기 국무성에서 대북 관여정책을 이끈 로드(W. Lord) 동아태담당 차관보는 북한이 여전히 전진배치된 대규모 재래식 군사력과 미사일, 생화학무기 프로그램을 갖고 있는 폐쇄된 사회라고 지적한 바 있다(1996). 당시 미국의 정보기관의 책임자들도 북한의 대량살상무기의 위협을 강조하면서, 그것을 북한이 ‘불량국가’ 혹은 ‘탈법국가’의 속성을 갖고 있기 때문이라고 주장하였다.<sup>19)</sup> 미국의 다른 외교안보정책 결정자들도 공통적으로 북한이 심각한 경제적 곤경에도 불구하고 자원의 상당 부분을 군무기 현대화를 위해 계속 사용하고 있으며, 김정일의 ‘선군정치’(先軍政治)<sup>20)</sup>는 정권 유지를 위해 경제와 사회를 희생시키고 있다고 평가하였다(USIP, 1998). 요컨대, 미국인들에게 북한은 불가예측적이고 지속적으로 외부 세계에 적대적인 행동을 하는 국가로 인식되고 있었다. 김정일정권의 ‘선군정치’가 북한의 경제난과 한-미 양국의 대북 관여정책에도 불구하고, 꾸준한 군사력 증강에 의해 일차적으로 담보되고 있다는 지적도 미국 정책결정집단의 이런 판단을 뒷받침하는 것으로 이해된다. 따라서 미국 조야에서 북한위협론의 약화는 북한에 대한 적대적 정체성에 의해

19) 예를 들어 Patrick M. Hughes, Director, Defense Intelligence Agency, “Global Threats and Challenges: The Decades Ahead,” Prepared Statement before the Senate Armed Services Committee, February 2, 1999.

20) 북한은 ‘선군정치’를 ‘김정일정치의 기본방식’이라고 하면서 그 특징을 ① 군사를 선행하는 방식, ② 군에 의거하여 혁명을 전진시키는 정치로 규정하고 있다. 김철우(2000) 참조.

제약받았다고 말할 수 있다.

이와 같은 미국의 대북인식은 클린턴정부의 대북정책에도 반영되었다. 예컨대, 북-미 핵합의는 클린턴정부의 대북 인식이 유희적이라기보다는 ‘실패한 국가’인 북한의 붕괴가 불가피하다는 판단에서 경착륙(hard landing)의 비용을 줄이는 차원에서 수용된 것이었다. 클린턴정부가 집권2기에 들어서 북한의 대포동미사일 발사시험과 증대하는 의회의 비판에 직면하여 당면 대북정책 과제를 “북한의 일탈적 행위에 대한 보상없이 북한을 변화시키는 방법”을 제시하는 것으로 규정한 것도 근본적으로 적대적인 대북 인식에 기초하고 있다고 볼 수 있다(Kartman, 1998).

이상 살펴본 바와 같이, 제네바 합의 이후 북한과 미국은 대화의 지속 및 확대에도 불구하고 실질적인 관계 진전을 이루지 못하였다. 전자의 요인은 양국 정권 수준의 전략적 필요를, 후자의 경우는 양국의 상대국에 대한 적대 이미지의 상승작용을 의미한다. 이를 종합해 본다면 제네바합의 이후 북-미관계의 현상적 확대와 실질적 진전의 불일치는 근본적으로 국가정체성의 제약에 기인한다고 하겠다. 1998년 양국에서 동시에 발생한 두 사건과 대내적 제약요인들은 그런 기제의 구체적인 작동에 다름 아니다. 그 결과 양국은 직접적인 군사적, 외교적 대결관계에서 벗어난 상태에서도 상호주관적 협상을 추진하는데 한계를 드러냈다. 요컨대, 양국은 현상적으로 국가이익의 합리적 추구가 가능한 조건에서도 양국관계의 성격이 매개한 정체성 정치를 완전히 탈각하지 못했던 것이다.

## 5. 나오는 말

제네바합의 이후 북한과 미국은 각각 경제난 지속 및 권력승계, 의회의 행정부 견제 등 대내적 조건의 제약 하에서 관계개선을 추진해 나갔다. 이 시기 북-미관계와 북한의 대미정책은 분명 이전의 대결국면과 다른 양상이었다. 핵합의 이후 북-미관계는 공동관심사를 둘러싼 접촉

면의 확대와 접촉 방식의 변화를 나타냈다. 양국은 핵합의 이행을 전제로 미사일문제를 비롯해 미군유해 송환, 한반도 평화체제, 대북 경제 지원 등 다양한 사안들을 협의해 나갔다. 북한은 현상적으로 실리 추구를 극대화하기 위해 적극적인 협상자세를 보였다. 이것은 제네바합의 이후 양국이 합리적 이익 추구가 가능한 ‘조건’에 있었음을 의미한다.

다른 한편, 이와 같은 양국간 사안별 협상은 양측 정권의 정치적 필요와 결합하여 2000년 들어 양국관계 개선을 위한 논의로 수렴되었지만, 그 결과가 관계정상화로 귀결되지 못하였다. 그 원인은 근본적 차원에서 양국 국가정체성의 부조화, 현실적인 차원에서는 미국내 정치적 제약과 이를 고려하지 않은 북한의 협상방식 등 실질적 관계개선을 향한 양국내 근본적인 변화가 수반되지 않았기 때문이다. 이 시기 북한의 대미정책은 국가정체성의 제약을 완전히 벗어나지 못한 불완전한 수준에서 전개되었다. 미국 역시 제네바 합의를 통해 북한에 대한 안전보장 약속에도 불구하고 대북 핵공격 계획을 유지하고 있었다 (Kristensen, 2002: 54~59). 그것은 단지 양국 ‘정권’ 차원의 전략적 오인(misperception)에 국한된 것이 아니라, 양국관계의 역사적 성격에서 연유하는 ‘국가적’ 차원의 상호 제약으로 평가할 수 있다. 두 정권은 양국 내에 엄존하고 있는 상대국에 대한 적대적 정체성을 극복하지 못했던 것이다.

거시적 측면에서 볼 때 이 시기 북한의 대미정책은 제한적이거나 이전 시기에 비해 합리적 이익추구 행위를 전개한 것으로 평가할 수 있다. 비록 정책 환경이 북한에 불리하였지만 북-미관계의 상대적 안정화로 인해 정보 습득 및 커뮤니케이션의 조건이 용이해졌다. 비위기적(non-crisis) 상황과 대화 분위기에서 여러 채널을 통해 진행된 양국간 회담이 이를 말해준다. 그럼에도 협상과정에서 나타난 북한의 실질적인 대미정책은 반드시 합리적으로만 나타나지 않았다. 구체적으로 북한의 국가정체성과 양국관계의 성격에 기인하는 대미 위협인식 및 불신의 영향과 벼랑끝 진술의 관성이 작용하였다. 말하자면, 관계정상화를 통한 대미정책 목표 달성이라는 북한의 목적합리성은 국가정체성에

서 과생된 수단합리성의 한계로 인해 관계 진전의 정체라는 ‘의도하지 않은 결과’를 초래하였던 것이다. 물론 그 결과는 상호작용의 한 축인 미국의 대북 인식과 국내정치적 제약에도 기인한다. 집권2기 클린턴행 정부가 대내정치적 제약을 타개하면서 북한과 관계개선을 추진할 정치적 조건과 능력은 그 의도와 별도로 약화되어 갔다. 정보기관과 의회, 언론의 금창리 핵사찰 의혹과 경수로 건설 및 중유 제공 비용 등을 둘러싼 비판 여론이 그 대표적 사례이다. 특히, 의회의 역학구도와 북한의 돌출적 반응이 상승작용하여 클린턴정부의 대북 포용정책은 더욱 제약을 받았다. 그러나 대북정책을 둘러싼 미국내의 상황은 대북정책 수단을 둘러싼 정치적 입장 차이에 불과하며, 부정적 대북 인식과 붕괴를 겨냥한 정책 목표에는 공감대가 형성되어 있었다는 점에 유의할 필요가 있다. 다시 말해, 대북정책을 둘러싼 미국내의 논란 역시 정체성의 제약 하에 놓여있었다는 것이다.

이상과 같은 분석 결과가 향후 북-미관계와 한반도 문제 해결에 주는 시사점은 무엇인가? 그것은 첫째, 동일한 문제에 대해 상이한 이해관계를 가진 당사국들 간에는 소통 합리성을 제고하는 일이 무엇보다 중요하다.21) 소통 합리성은 대화를 도구로 파악하지 않고 상호 이해를 위해 그 자체를 중요시한다. 특히, 적대관계에서 국가정체성이 주로 부정적인 역할을 한다는 점을 감안할 때 소통 합리성의 증진은 정부간 외교는 물론 민간외교, 공공외교 등 대화의 다변화를 필요로 한다. 같은 맥락에서 북한의 정체성과 미국의 정체성을 동시에 이해하고 있는 한국, 중국 등 제3자의 중재 역할이 북-미간 갈등 완화와 대화 형성에 기여할 수 있을 것이다. 대화 자체를 목적시하는 북-미간 다양한 외교 채널 확보 노력과 제3국의 중재 역할은 민족적·국제적 성격이 교차하는 한반도 문제의 해결에 긍정적인 역할을 할 것으로 기대한다. 둘째, 이 연구

21) 2002년 10월 3~5일 미국 특사의 평양 방문과 2003년 북경 3자회담(4. 23~24)과 이후 다자회담 재개를 위한 탐색이 이루어지고 있지만 양국간 협상은 7월말 현재까지 본격화되지 않고 있다.

의 맥락에 따를 때 적대관계에 있는 국가간 협력과관계개선은 상대국의 주권과 정치체제에 대한 인정을 전제로 할 때 가능하다는 점을 지적할 수 있다. 물론 초국가적 규범의 영향력이 증대하고 있는 세계화시대에 평균주의적 호혜평등 원리는 정당성이 약화되고 있다. 그럼에도 오늘날 국제질서에서 주권원리와 초국가적 규범 중 어느 일방이 보편적 지위를 획득한 것이 아니라 상호 경합하고 있다고 할 때, 각국의 초국가적 규범에의 순응을 유도하기 위해서는 주권과 정체(政體)를 존중하고 관련 규범의 공정한 적용이 필요한 것을 부인할 수 없다. 이런 두 가지가 충족될 때 국가간 상호이해가 형성될 수 있으며 그럴 때 국가정체성은 국제적 규범과의 조화, 협력적인 집합적 정체성 형성에 기여할 수 있을 것이다.

#### ■ 참고문헌 ■

- 김일성(1996), 「일본 교도통신사 사장이 제기한 질문에 대한 대답(1991. 6. 1.)」, 『김일성저작집 43』, 조선로동당출판사.
- 김정일(2000a), 「혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할데 대하여 (1997. 6. 19.)」, 『김정일선집 14』, 조선로동당출판사.
- \_\_\_\_\_ (2000b), 「사상사업을 앞세우는 것은 사회주의위업수행의 필수적 요구이다(1995. 6. 19.)」, 『김정일선집 14』, 조선로동당출판사.
- 김철우(2000), 『김정일장군의 선군정치』, 평양출판사.
- 김형인(2003), 『미국의 정체성』, 살림.
- 로동신문, 1991년 8월 5일.
- 백창재(2003), 「미국 외교정책의 일방주의의 기반」, 『국가전략』, 제9권 1호. 사회과학출판사(1973), 『정치사전』, 평양: 사회과학출판사.
- 서보혁(2003a), 「세계화시대의 정체성 정치: 북한의 경우」, 『한반도 정세와 국내의 정치』, 2003년 한국정치학회 하계학술회의(2003. 6. 24~25).
- \_\_\_\_\_ (2003b), 「정체성 정치와 국제안보의 재구성」, 『국가전략』, 제9권 2호.
- 이종석(1994), 「주체사상과 민족주의: 그 연관성에 관한 연구」, 『통일문

- 제연구』, 제6권 1호.
- 이혜정(2000), 「단극시대 미국패권전략의 이해」, 『한국과 국제정치』, 제 16집 2호.
- 조선일보, 2000년 10월 13일.
- 조선중앙통신, 1999년 3월 23일.
- 鐸木昌之 지음·유영구 옮김(1994), 『김정일과 수령제 사회주의』, 중앙일보사.
- 한겨레, 2002년 5월 15일.
- Andrew, Bruce(1975), “Social Rules and the State As a Social Actor,” *World Politics*, No. 27.
- Armitage, Richard L.(1999) “A Comprehensive Approach to North Korea,” *Strategic Forum*, No. 159.
- Ashley, Richard K.(1988), “Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematique,” *Millennium: Journal of International Studies*, No. 2.
- Boucher, Richard(2000), “Joint U.S.-DPRK Statement on International Terrorism,” Press Statement(Spokesman), October 6.
- Bukovansky, M.(1996), “Identity and Agency in the International System,” in Eun Ho Lee and Woosang Kim(eds.), *Recasting International Relations Paradigms*, KAIS.
- Campbell, David(1992), *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Chomsky, Noam(2000), *Rogue States*, Cambridge, MA.: South End Press; 노암 촘스키 지음, 장영준 옮김(2001), 『불량국가』, 두레.
- Department of Defense(1997), “Report to Congress: Domestic Preparedness Program in the Defense Against Weapons of Mass Destruction,” May 1.
- Department of Defense(2000), “2000 Report to Congress: Military

- Situation on the Korean Peninsula,” September 12.
- “Executive Summary of the Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States,” July 15, 1998. <http://www.fas.org/irp/threat/missile/rumsfeld/>(검색일 2002. 11. 15).
- Harrison, Selig S.(2002), *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Jepperson, Ronald L., Alexander Wendt, and Peter J. Katzenstein(1996), “Norms, Identity, and Culture in National Security,” in Peter J. Katzenstein(ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press.
- Kartman, Charles(1998), “Special Envoy for the Korean Peace Process and U.S. Representative to KEDO,” Testimony Before the House International Relations Committee, September 24.
- Keohane, Robert(1988), “International Institutions: Two Approaches,” *International Studies Quarterly*, No. 32.
- Kristensen, Hans M.(2002), “Preemptive Posturing,” *Bulletin of the Atomic Scientist*, Vol. 58, No. 5.
- Lord, Winston(1996), “U.S. Policy Toward the Korean Peninsula,” Testimony before the House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and the Pacific, March 19.
- Nye, Joseph S.(1987), “Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes,” *International Organization*, No. 41.
- Oberdorfer, Don(1997), *The Two Koreas: A Contemporary History*, Reading: Addison-Wesley; 돈 오버도퍼(1998), 『두개의 코리아』, 중앙일보사.
- Perry, William(1999), “Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations,” Unclassified Report, Washington, D.C., October 12.
- Reeker, Philip T.(2000) “U.S., DPRK to Resume Talks,” Press

- Statement(Deputy Spokesman), September 19.
- Rubin, James P.(2000), "U.S., Democratic People's Republic of Korea Agree to High-level Visit," Press Statement(Spokesman), January 31.
- Rumsfeld, Donald H.(2001), Testimony Prepared for Delivery Before the Senate Appropriations Defense Subcommittee, September 5.
- Snyder, Scott(1995), "A Framework for Achieving Reconciliation on the Korean Peninsula: Beyond the Geneva Agreement," *Asian Survey* 35, No. 8.
- Tajfel, Henri(1981), *Human Groups and Social Categories: Studies in Social Psychology*, Cambridge: Cambridge University Press.
- "THE DPRK REPORT," No. 1~26(1996~2000), The Institute for Contemporary International Problems(Moscow, Russia) and Center for Nonproliferation Studies(California, USA).
- The New York Times*, August 17, 1998.
- U.S. Department of State(2000), "U.S.-D.P.R.K. Joint Communique," October 12.
- United States Institute of Peace(1998), "Mistrust and the Korean Peninsula: Danger of Miscalculation," Special Report.
- Walker, R. B. J.(1993), *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Walpole, Robert D.(1998), "North Korea's Taepo Dong Launch and Some Implications on the Ballistic Missile Threat to the United States," Center for Strategic and International Studies, 8 December.
- Washington Post*, March 22, 1999.
- Wendt, Alexander(1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Zalewski, Marysia and Cynthia Enloe(1995), "Questions about Identity in International Relations," in Ken Booth and Steve Smith, eds., *International Relations Today*, University Park: The Pennsylvania State University Press.

- 초록 -

\* 주제어: 북-미관계, 관계정상화, 국가정체성, 정체성 정치, 위협인식, 주권, 상호작용

이 연구는 제네바합의 이후 북·미관계 정상화가 실패한 원인을 문화적 변수를 중심으로 설명하는데 목적을 두고 있다. 이 연구는 문화적 변인을 잔여 혹은 종속 변인으로 간주해온 주류 국제정치이론을 반증한다는 점에서 이론적 의의가 있다.

이 연구에서 상정하고 있는 문화적 변인은 국가정체성을 말하는데 자국에 대한 스스로의 인식 및 타국의 인식, 타국에 대한 자국의 인식으로 구성된다. 정체성 정치는 대내적 동일시, 외부와의 차별성을 획득하는 기능을 수행하는데, 그 과정에서 위협이 정치적 필요에 의해 확대재생산 된다. 북한의 정체성은 집단성과 자주성으로 상정할 수 있고 이를 획득하고 강화하는 과정에서 체제의 위협인식과 자주권 담론이 재생산된다.

이 논의에서 분석수준은 국가 단위가 아니라 양국관계로 설정하고 있는바, 정체성 정치 역시 북·미 양국의 적대적 정체성의 상호작용으로 파악하고 있다. 이 연구가 시사하는 바는 북·미관계 개선은 적대적 정체성의 완화와 동반되어야 하며, 그러기 위해서는 정부간 외교뿐만 아니라 공공외교, 민간외교 그리고 양국을 상호 이해하고 있는 제3국의 중재 등 외교방법의 다변화가 필요하다는 점이다.

- Abstract -

The Domestic Restrictions on the Normalization of the  
DPRK-US Relations: Focused on Interactions between National  
Identities

Suh, Bohyuk

This article is to explain why North Korea and the United States have failed their normalization since the Agreed Framework in 1994, focusing on the cultural variance. In this study, we can falsify some of the conventional theories on international relations that treat cultural variance as a remaining or dependent one.

The cultural variance in the article is national identity, which is composed of their own perception toward themselves, others' perception toward themselves, and their own perception toward others. Identity politics identify home and differentiates abroad. In that process threat is reproduced by political purpose. North Korean identity is collectivity and autonomy, and threat perception and autonomy discourse have been reproduced in the process of its consolidation.

The analysis level in this article is not a state unit, but state relations between DPRK and the US. Thus identity politics is examined by the interaction of hostile identity between the two countries. This research suggests two points: Firstly, the improvement of the relations between the two countries should go

with the weakening of antagonistic identity against each other; Secondly, public diplomacy, non-governmental diplomacy, and the third mediation as well as governmental diplomacy are essential for the improvement of DPRK-US relations.

\* Key words: DPRK-US relations, Normalization, National Identity, Identity Politics, Threat Perception, Sovereignty, Interaction

## 조선후기의 이상세계 추구 경향과 현대 한국의 현실

- 내 할아버지의 할아버지께서 바라시던 세상,  
지금 우리가 사는 세상 -

서신혜

### 1. 들어가며: 사회가 혼란할 때 사람들은 어떻게 하는가

누구나 자신이 사는 때를 혼란하고 어려운 시대라고 한다. 주관적으로는 어느 시대나 다 똑같이 어렵겠지만 객관적으로 보았을 때는 특별히 더 어려운 시기가 있게 마련이다. 이 글에서는 그 중에서도 조선 후기에 주목하고자 한다. 조선후기라 하면 임진왜란과 병자호란이라는 큰 전쟁을 겪은 후인 17세기 이후를 말한다. 당시 조선은 오랜 전쟁으로 인해 온 국토가 황폐화되었고, 가뭄이나 홍수·전염병 등이 계속되었다. 정부는 또 정부대로 전쟁으로 불타버린 각종 궁궐이나 관청을 다시 짓는 일을 하면서 많은 돈과 노동력이 필요했으며 이 모든 것들은 당시 사회를 살았던 많은 백성들의 몫이었다. 전쟁이라는 어려운 상황에서 선비들이 보인 무능력함과 비겁함에 실망한 백성들은 그 이전에 믿고 순종하며 따르던 대상을 잃어버린 정신적 방황도 겪었다. 시간이 흘러도 상황은 좋아지지 않았다. 안동김씨·풍양조씨 등의 세도정치가

---

서신혜 경북대학교 퇴계연구소 연구원·한양대학교 강의(국문학). 최근 논문으로 「역주 삼한습유」공저(2003), 「<三韓拾遺>의 문헌 수용 양상과 변용의 미학 연구」(2003) 등이 있음.

이어지고, 그런 와중에 관직을 사고 파는 경우가 대부분이었으며 돈으로 관직을 산 사람들은 더 높은 관직을 얻기 위해 또는 관직을 사느라 들인 본전을 찾기 위해 백성의 피와 살을 찌는 혹독한 세금을 거두어들였다. 외세는 시시각각으로 몰려와 나라의 이권을 모두 다 가져가고 나라의 정치까지 좌지우지하게 되었으니 조선후기의 상황은 점점 더 어려워지기만 했다. 그 어려운 시기가 결국은 일제시대로 이어졌으니 조선후기를 산 사람들의 절망감은 우리가 이루 다 헤아릴 수 없는 정도였을 것이다.

사회가 혼란해지고 모든 가능성이 다 사라진 듯 절망적으로 느껴질 때 사람들은 어떻게 할까? 조선 후기의 경우, 대개 다음 세 가지 정도의 대응 양상을 보였다. 첫째, 사회의 현실을 잊을 만한 다른 것에 몰입함으로써 현실을 잊는 방식이다. 고대 중국의 죽림칠현(竹林七賢)이 술을 벗하며 살면서 세상을 잊은 것처럼 술에 빠져 현실을 잊기도 했고, 비독이나 놀음 등 각종 잡기(雜技)에 빠져 시간을 보내기도 했다. 특별히 문학의 측면에서 보자면 소설에 열광하며 이에 집착하면서 시간을 보내는 예가 많았다. 이덕무(1741~1793)의 『사소절(士小節)』<sup>1)</sup>에는 이런 현상을 우려하는 목소리가 드러나기도 한다. 사회 문제가 될 만큼 소설에 몰입하는 사람들이 많았다는 말이다. 둘째, 현실 삶의 터전을 떠나 자신이 바라는 세계를 찾아가거나 어느 장소에서 바라던 세계를 직접 만드는 방식이다. 유토피아라고 부르든 천국이나 극락, 또는 별천지라고 부르든 누구나 자기가 바라는 세상이 있다. 자신이 지금 사는 현실에 있는 어떤 문제점이 없는, 완벽한 이상세계를 꿈꾸는 것이다. 이런 꿈꾸기는 어느 시기에나 있을 수 있다. 다만 조선후기의 경우 바로 이러한 이상세계를 찾아 직접 길을 떠나거나 우연히 이런 이상세계를 방문하고 왔다는 이야기가 다른 시기에 비해 현저하게 많이 나타난다. 셋째, 혁명을 도모하여 새 사회를 건설하려 하는 경우이다.

1) 『士小節』, 「婦儀·事物」(『청장관전서』, 권31)에 보면 소설을 탐독하다가 집안 일을 돌보지 않거나, 돈을 주고 책을 빌려 보다 집안 재산을 탕진하기도 한다는 이야기가 나온다.

저항에 그쳐서 실패한 경우가 대부분이지만, 조선후기에 특별히 각 지역에서 민란이 많이 나타났던 것은 바로 이러한 대응방식의 예이다. 또한 이씨(李氏)의 나라가 망하고 정씨(鄭氏)의 나라가 새로 들어선다는 등의 예언을 담은 각종 비결(秘訣)이 세상에 널리 퍼졌던 것 역시 이 경우에 해당한다.

위의 세 가지 모두 일정하게 사회를 설명하는 면이 있으나 이 글에서는 두 번째 방식을 집중 조명해 보려 한다.

인간은 누구나 현실보다 좀 더 나은 공간에서 살기를 꿈꾸고 그것과 가장 가까운 곳에서 살고 싶어한다. 이것은 인간이면 누구나 갖고 있는 공통적인 특성이다. 그러기에 옛날이나 지금이나 이상향을 향한 끊임없는 갈망은 많은 이들의 공통적인 관심사이다. 이상향을 향한 추구하고 갈망이 인간의 공통적인 특성이고 현대의 삶도 역시 ‘행복’ 추구에 목표를 두고 있다면 이상공간에 대한 인식을 밝히는 것은 곧 인간을 밝히는 일이 된다. 또한 우리가 추구하고 있고 추구해야 하는 미래상을 미리 보여주는 작업이 되기도 할 것이다. 조상들이 그린 이상세계가 비록 상상의 공간이지만 대안이 없이 혼란스럽기만 한 사회일수록 그 사회가 지향할 세계와 가치관을 정립하는 것이 필요하다는 면에서 우리 조상들의 이상세계의 꿈을 살필 필요가 있으리라 생각한다.

이 글의 주안점은 ‘이상세계’이다. 이는 각 시대, 각 문헌에 따라 유토피아, 천국, 극락, 선계(仙界), 복지(福地), 이상향(理想鄉) 등의 다양한 이름으로 불려왔으나 ‘인간이 궁극적으로 바라는 공간’이라는 점에서 모두 하나로 묶일 수 있다. 이 공간에 대한 동경, 이 곳의 모습에 대한 구체적 묘사와 상상 표현 등이 왜 나타나며 어떻게 나타나는가 등을 조선후기를 중심으로 살핀다. 이후 이런 이상세계 추구 경향과 내용을 통시적으로 간략히 정리하여 그 사상적 함의를 살피고 오늘날의 사회현상과 연결시키겠다.

이 글에서 주로 이용하는 자료는 각종 설화집과 여러 문인들의 잡록(雜錄)이다. 왕조실록 등의 정사(正史)에 비할 때 그 권위는 떨어질 수 있겠으나 설화라는 양식 자체가 민중 사이에서 민중들의 이야기를 담아

형성된 것이라는 면을 고려할 때 이들 자료를 통해서 서민들의 삶과 의식을 보다 가깝게, 보다 솔직하면서도 자세하게 알 수 있다고 생각한다.

## 2. 조선 후기 사람들은 어떤 세계를 꿈꿨는가

### 1) 새 세계를 꿈꾼 정도

사회가 혼란할 때 그 사회로부터 도피하여 새로운 이상세계를 꿈꾸는 것은 오랜 옛날부터 내려오던 방식이다. 이상세계를 찾아 그곳으로 떠나는 기사는, 우리나라의 경우 고려 후기 이인로(李仁老: 1152~1220)의 『파한집(破閑集)』에서 그 첫 예를 볼 수 있다(이인로, 1978: 39~42). 그 이후에도 다른 이들의 저서나 문학 작품 속에 이런 이야기가 더러 나타났지만 그리 자주 보이지는 않았다.

그러던 것이 임·병양난 이후로는 우연히 그런 세계를 방문하게 되었다거나, 실제로 그런 세상을 찾아 떠나서 살았다거나 하는 이야기가 갑자기 많이 나타난다. 청학동을 찾아 나섰다가 끝내 못 찾았다는 이야기에서부터, 이상 세계를 찾아 떠나려고 산에 들어가는 이를 관졸(官卒)들이 잡아서 끌고 왔다는 이야기까지 많은 내용을 볼 수 있다. 16세기에 나온 『신증동국여지승람』이나 『해동전도록』에 이어 『지봉유설』·『어우야담』(17세기 문헌), 『천예록』·『택리지』(18세기 문헌), 『청구야담』·『동야회집』·『계서야담』(19세기 문헌) 등 많은 책에서 바로 이러한 이야기들을 쉽게 볼 수 있다. 각 시대를 대표하는 야담집 또는 잡록을 예로 들었을 뿐이지 이들 문헌 외에도 많은 곳에서 이 같은 이야기가 보인다. 이런 경향이 한두 사람의 돌출적 행동이 아니라 무시할 수 없는 한 행동 경향이었음을 보여주는 것이다.

유몽인(柳夢寅: 1559~1623)의 『어우야담』에는 새 세계를 찾아 나서는 사람을 관에서 붙잡아 처형하는 이야기도 나온다.

예 1) 가정 융경년간에 한 백성이 작은 송아지를 지고 길도 없는

계곡으로 들어가고 있었다. 관청의 관리가 그를 도망하는 백성으로 알고 끝까지 꼬치꼬치 캐물으니 그가 말하기를,

“좋은 땅이 산 속 깊은 곳에 있는데, 소나 말도 닿지 못할 만한 곳입니다. 사람이 망아지나 송아지를 지고 들어가서 키워서 쓴답니다.”

라 하였다. 관리가 포졸을 시켜 그를 쫓아가서 그 길을 알아오게 하였다. 험한 길을 거치고 봉오리에 오르기를 며칠 하는 동안 길을 잃어버렸고 그 백성은 끝내 그곳을 찾아내지 못했다. 관리는 화를 내며 그를 죽여버렸다 한다(유몽인, 1979: 214).<sup>2)</sup>

가정 용경년 간은 선조 무렵이며, 글의 내용으로 보아 임진왜란 직후의 일인 듯 하다. 힘없는 한 백성이 세상을 버리고 산 속으로 들어가려다 관원에게 잡혀 결국 처형당하는 이야기이다. 송아지를 지고 가는 모습을 통해서, 그가 그저 욕심 없이 농사나 지으며 살려고 산으로 들어가는 것임을 알 수 있다. 그 백성이 속세를 떠나서 호의호식하며 일 안 하고 놀면서 신선처럼 살겠다고 가는 것도 아니라서 이 이야기에 담긴 현실은 더욱 심각하다. 그냥 욕심없이 스스로 열심히 농사지으며 살 수도 없는 세상임을 보여주는 것이다. 관졸이 그를 보고 즉시 도망가는 백성으로 여겼으며, 결국 그를 처형까지 시키는 것으로 보아 당시에 이런 사람이 한 둘이 아니었던 것도 짐작할 수 있다.

일반 백성뿐만 아니라 벼슬하는 식자층에서도 세상을 떠나 이상세계를 향해 가는 경우를 볼 수 있다. 예컨대 『청구야담』 4권의 「오안찰사가 영랑호에서 설생을 만난 이야기(吳按使永湖逢薛生)」는 오윤겸(1599~1636)과 함께 과거를 준비하던 유생 설생이 광해군의 계축년 폐모(廢母) 사건이 일어난 것을 보고 세상을 떠나 은둔한 이야기가 나온다. 오윤겸이 나중에 영랑호에서 설생을 만났는데 그때 설생은 회룡굴(回

2) 『於于野談』 권5, 萬物篇, 天地의 5번째 항목(『어우집』): …嘉靖隆慶間有一民, 負小犢入無徑之谷, 官人知其爲逋民窮詰之, 言有沃野在極深處, 牛馬所不到, 必須人負駒犢而入, 及長而用之. 官家使軍官隨之識其路, 歷險登頓數日失其路, 其民不訐之, 官家怒而殺之云.

龍窟)이라는 이상세계를 구축하여 살고 있었다. 정치적 혼란과 그것에 대한 탄식으로 세상을 떠나 이상세계를 추구했던 식자층의 모습을 잘 보여주는 예이며, 이상세계를 향한 추구는 식자층이나 일반 백성을 가리지 않고 광범위하게 퍼져 있었음을 보여준 예이다.

우리 선조들이 찾고자 했고 만들고자 했던 이상 세계는 각종 이름으로 불렸다. 『파한집』에서는 ‘청학동’(靑鶴洞)이라 했고, 『청구야담(靑邱野談)』에서는 ‘이화동’(梨花洞)이라 했으며, 『동야회집(東野彙輯)』에서는 ‘산도원’(山桃源)이라 했다. 『택리지(擇里志)』에서는 복지(福地), 동천(洞天), 낙토(樂土), 부산(富山) 등의 이름으로 표시했다. 이밖에 태평동(太平洞), 오복동(五福洞)이라는 곳도 있었다.<sup>3)</sup> 이상 세계를 부르는 다양한 이름이 있고, 각종 장소가 있었다는 것 역시 이상세계 추구 경향이 얼마나 강했는지를 보여주는 것이다.

## 2) 꿈꾼 사회의 구체적 모습

그렇다면 조선후기 사람들은 어떤 세상을 꿈꿨고, 어떤 세상을 찾아나섰을까? 각종 문헌 자료들을 통해 살펴본다.

우선, 이상세계는 보통 사람이 쉽게 접근할 수 없는 곳에 있다고 사람들은 생각했다.

예 2) 좁은 길을 따라 오르내리기를 몇 리나 했는지 알 수 없었고 다만 한 줄기 높은 산이 모두 모래나 바위뿐이었다. 승려가 말하기를 “이 모래는 가늘고 고운 것이 두터이 쌓여 있어 발놀림을 조금만 천천히 해도 다리가 빠져서 빼낼 수가 없습니다. 나와 같이 빨리 움직일 줄 알아야만 해를 면할 수 있습니다.” 홍생이 그 말대로 하여 산꼭대기에 이르도록 산허리를 빙 둘러 굽이굽이 난 길이 몇 리나 되다가 홀연히 길이 중간에 끊어졌다. 아래는 절벽이었고 맞은편 언덕은 몇 장(丈)쯤 떨어져 있었다. … 또 구불구불한 좁은 길을 따라 돌고 돌아서 한 곳에 닿으니 이곳이 바로 별세계(別世界)였다.<sup>4)</sup>

3) 이런 다양한 이상세계의 위치나 분포·모습에 관해서는 이종은 외(1996)와 정민(2002: 71~116)을 참조해 주기 바람.

별세계(이상세계)와 속계(현실세계) 사이에는 보통 사람이 쉽게 접근할 수 없는 특별한 것이 있는데, 예컨대 위에서 보는 것과 같이 ‘가늘고 고운 모래층’이 그것이다. 조선 후기의 여러 문헌을 살펴보면 이런 곳은 특별한 인물의 안내나 도움을 받고서야 방문할 수 있으며, 그렇지 않으면 끈의 도움이 있어야만 또는 거꾸로 매달려 한참을 가야만 간신히 도달할 수 있는 어떤 곳이다.

또한 대개 이상 세계는 깊은 산 속이나 어느 바다 한가운데에 있었다. 그런 곳이라면 아무나 쉽게 찾아오지 못할 것이요, 본래 피해왔던 속세의 온갖 간섭이나 압력이 미치지 못할 것이다. 잔인한 전쟁이나 혹독한 세금 거두기 등 사회의 온갖 어려움을 피해 자신과 가족의 몸을 보존할 수 있는 곳이 바로 이상세계였다. 혹독한 정치를 비판하고 여기에서 피하고자 한 것이 이상세계 추구의 저변임을 여기서 알 수 있다.

예 3) “금년 4월에 왜구들이 대거 우리나라에 들어와 사람들이 모두 어육(魚肉)이 되었습니다. 한양도 침략을 당하여 임금께서는 지금 용만(龍灣)에 머무르고 계십니다. 이와 같은 때에 댁이 한양에 있었다면 목숨을 보존할 수 있었겠습니까?… 대감님께서 또 몸소 저의 누추한 거처에 오셔서 나라의 운명을 근심하시며 집안 권속들을 저에게 부탁하셨던 까닭에 제가 몇 년 전부터 여러 해 동안 경영하여 이 하나의 무릉도원을 만들어 두었습니다.”<sup>5)</sup>

예 4) 壬辰年 난리에 사람들은 魚肉이 되었지만 이생이 살고 있던 마을만은 兵火를 겪지 않았으니, 이곳을 산속의 무릉도원이라고 들 한다.<sup>6)</sup>

4) 『東野彙輯』 권3, 「設白帳避兵獲安」: 從僻路升降, 不知爲幾里, 抵一峻嶺地, 皆沙石, 僧曰, 此沙細軟積厚, 若移足稍緩, 則沒脛難抽, 但學我步數數舉趾, 可免此患. 洪如其言, 至嶺上, 路繞山腰逶迤, 屈曲行幾里, 路忽中斷, 下臨絕壑, 對案相距, 可丈許. … 又屢轉崎嶇盤回到一處, 卽別界也.

5) 『靑邱野談』 권3: 今年四月, 倭虜大入我國, 生靈盡爲魚肉, 至犯京都, 大殿今駐與龍灣, 如是之際, 宅在京城, 則其能保存乎, … 大監又親臨鄙所, 憂以國運, 託以家眷, 故小人自年前, 積年經營, 排置此一區桃源矣.

6) 『靑邱野談』 권4: 壬辰之亂, 生民魚肉, 而生之一村, 獨不經兵燹, 此是山桃源云.

조선후기의 대표적 야담집인 『청구야담』에서 두 예를 가져왔다. 위의 것은 「이동고가 종을 위하여 좋은 신랑을 구해준 이야기(李東臯爲僣擇佳郎)」이고, 아래 것은 「가난함을 이기고 십 년 동안 주역을 읽은 이야기(安貧窮十年讀易)」이다. 중국 도연명의 「도화원기(桃花源記)」의 영향으로 도연명이 방문했다는 무릉도원은 동양인들이 공통적으로 꿈꾸는 이상세계를 가리키는 대명사가 되었다. 위의 두 이야기는 ‘특별한 사람으로 인식되던 ○○가 산 속에 한 촌락을 개척하였으며 그곳에서 전쟁을 피할 수 있었으니, 그곳이 곧 무릉도원이었다’는 서술형식을 갖추고 있다. 같은 형식의 설화가 다른 설화집에도 무수히 발견된다.

조선후기 사람들은 사회의 온갖 위험으로부터 자신의 생명을 안전하게 보호할 수 있는 곳이어야만 이상세계가 될 수 있다고 생각했음을 알 수 있다. 이러한 인식은 임진왜란을 겪으면서 더욱 뚜렷해 졌으며 사회가 혼란해질수록 더욱 강해졌다.

이런 이상세계에서는 사람들이 시간에 쫓겨 살지 않는다. 흔히 시간을 잊고 살아가거나 속세의 시간 흐름과는 전혀 다른 시간 속에서 산다.

예 5) 일어나 점점 안으로 들어가니 따로 아름다운 경치가 펼쳐져 있었고, 그곳에서 세 노인이 바둑을 두고 있었다. 高氏가 이르러도 돌아보지 않은 채 바둑을 계속 두었고, 고씨가 멈춰서 그것을 보고 있었다. 바둑이 끝나자 물었다. “손님은 어떻게 여기에 오셨소?” 고씨가 떨어져서 길을 잃었다고 말하자 노인이 말하였다. “이 곳은 인간세상이 아니므로 오래 머물 수 없소. 내가 데려다 주겠소.” 이에 이끌려 굴 아래에 이르렀는데, 구름이 웅위함이 마치 평지를 밟고 있는 듯 하였다. 나뭇잎이 노랗게 져서 마치 가을인 듯함을 보고는 크게 놀라 말하기를 “내가 겨울에 왔는데 어찌하여 변하여 가을이 되었는가.” 하였다. 집으로 달려가니, 처자식이 한편 놀라고 한편 기뻐하였다. 고씨가 위로하고는 물으니, 아내가 말하기를 “당신이 가신 지 삼 년이 되어도 돌아오지 않으시길래 빈 관으로 장례를 치르려 하던 중입니다.” 하였다. 고씨가 말하였다. “기이하다! 잠시 머물렀던 것뿐인데…””

조선후기 3대 야담집 중 하나인 『동야회집』 권3 「진학구가 굴을 알려주어 화를 피한 이야기(陳學究指窟避禍)」의 일부분이다. 고씨 성을 가진 남자가 남의 도움으로 서산에 있는 신선세계를 가게 되었다. 그곳에서 노인들의 두는 바둑을 한판 구경했을 뿐인데 세상에서는 이미 삼 년이라는 시간이 흘러 있었다. 속세보다는 훨씬 시간이 느리게 가므로 그곳에서 1년을 살면 속세에서 10년이나 100년 가까이 산 것이다. 장수(長壽)의 꿈을 실현할 수 있는 장소라는 말이다.

『동야회집』 권7 「강생이 산을 유람하다 도원을 방문한 이야기(姜生遊山訪桃源)」와 『청구야담』 권3 「도원을 방문한 권생이 진인을 찾은 이야기(訪桃源權生尋眞)」는 이름만 다를 뿐 비슷한 이야기이다. 이 이야기에서 권진사는 하루 200리를 간다는 소를 타고 선계에 들어갔다. 이 소가 비록 하루 200리를 간다고 하지만 아무도 그 고장과 세상과의 정확한 거리를 모르고 아무도 왕래에 성공한 적이 없이 다만 아무개 침지만이 이 소를 타고 잠깐 세상에 왔다갔다. 즉 소의 움직임을 통해서 속계의 시간과는 다른 선계만의 시간이 흐르고 있는 것이다.

그런 이상세계에서 사는 모습은 한마디로 노자(老子)가 말한 ‘소국과 민’(小國寡民)<sup>8)</sup>, 즉 ‘작은 나라 적은 백성’으로 나타낼 수 있다. 노자는 이상적인 국가를 묘사하면서 적은 인구가 모여 사는 조촐한 국가의 모습을 그렸다. 그곳은 문자나 교통수단이 없고 인위적인 법률이나 정치도 없는 곳이다. 사람들이 자연 속에서 자신의 본성에 따라 자유롭게 지내는 곳이며 서로 멀리 이동하며 번거롭게 왕래하지도 않는 곳이다. 조선 후기 이상세계의 모습을 살펴보면 공통적으로 바로 이러한 노자식의 국가관이 나타난다.

7) 『東野彙輯』 권3, 「陳學究指窟避禍」: 遂起而漸入別有佳境, 三老對奕, 見高至, 亦不顧, 圍棋不綴, 高蹲而觀焉, 局終方問: “客何得至此?” 高言迷墮失路, 老者曰: “此非人間, 不宜久淹, 我送歸.” 乃導至窟下, 覺雲氣擁之, 如升遂履平地, 見木葉黃落, 似是深秋, 大驚曰: “我以冬來, 何變暮秋.” 奔赴家中, 妻子驚喜, 高謂問之, 妻曰: “君去三年不返, 方欲虛葬.” 高曰: “異哉! 纔頃刻耳.”

8) 『老子』 80장, 「獨立」.

예 6) 올라가니 그 산아래 끝없이 펼쳐진 평야에 기와집 몇 채와 초가집 수백간이 있어, 닭과 개의 소리가 서로 들리는 한 조그마한 마을이 이루어져 있었다. 양가의 사람들은 봄에 밭 갈고 가을에 거두었으며, 남자는 김 매고 여자는 베 짜면서, 바깥 세상 소식은 듣지 않고 앉아 산중의 재미를 누렸다.<sup>9)</sup>

예 7) 한 곳에 이르니 산비탈에 밭이 있었는데, 나무를 베지 않고 다만 나무 껍질을 여러 척 되게 벗겨 나무를 말라죽게 해서 만든 곳이었다. 흙을 흠어 어지러운 나무 사이에 곡식을 파종하였고 또한 도랑이나 밭두둑이 없는데도 곡식 이삭이 말꼬리 같이 무성했다. 나무를 베어 높은 시렁을 만들고 그 위에 곡식을 쌓아 두었는데 창고가 마치 천만 개나 되는 듯 했다. 바위를 넘고 골짜기를 끊어 큰 절을 일으켰는데, 황금빛·푸른빛으로 환히 빛났다. 따뜻한 방에 승려 백여 명이 거주하고 있었다. **소나 말이나 수레 등의 탈 것이 없고 사람들이 서로 돌아다니지 않았다.** 다만 수 천리 밖에서 소금만을 사오는데… 그러므로 소금이 금처럼 귀하다. 대개 채소를 넣어 국을 끓이고 초목에서 나는 즙으로 조미를 한다. 풍토는 매우 추위 이중창을 하고 이중으로 집을 짓지 않으면 편안하지 못하며, 곡식도 늘어놓지 못한다. 사람들이 모두 백 살이 넘도록 사니, 진실로 이른바 별천지이지 인간이 사는 세상이 아니다.<sup>10)</sup>

예 8) 경치가 기이하고 화려했으며 토양은 비옥하였다. 인가가 수십 채에는 모두 승려가 살고 있었다. 농가는 서로 접해 있고 샘이 바위를 돌아 흐르고 있었으며, 골짜기에 배나무가 가득하였다.

9) 『靑邱野談』 권3, 「李東臯爲僊擇佳郎」: 上則其山之下, 平原廣野, 一望無際, 有瓦家數處, 又有茅屋數百間, 鷄犬之聲相聞, 奄成一小郡邑. 兩家春耕秋穫, 男耘女織, 不聞世外之消息, 坐享山中之滋味.

10) 『於于集』, 「於于野談」 권 5, 萬物篇, 天地(경문사, 1979: 241): 至一處, 有粟田依山坡, 皆不伐木, 只剝皮周數尺, 使木立槁, 破土, 種粟於亂木間, 亦無溝澮畦畝, 而其粟穗如馬尾, 斬木爲高架, 積粟其上, 處處如千困萬廩, 跨岩截谷, 起大刹, 金碧照爛, 皆溫房煖室, 有僧百許人, 居之, 無牛馬車乘, 不與內地人相往返, 只因質塩於數千里外, … 故塩貴如金, 凡沈菹作羹, 皆取草木酸汁, 調其味, 風土苦寒, 非重窓複閣不可安, 而積粟陳陳, 人皆壽過百歲, 眞所謂別天地非人間者也.

집집마다 곡식을 쌓아 두고 사람들이 조용히 살고 있다.<sup>11)</sup>

예 9) 동네 안에는 대략 200여 집이 있었고, 그 앞에 널찍히 펼쳐진 평야는 양전·미토(良田美土)가 아닌 곳이 없었다. 들레를 물으니 20리 정도 된다고 하였다. 이곳은 세상 밖의 숨겨진 무릉도원이었다. 또 벽을 사이에 둔 여러 칸의 방에서는 밤마다 글 읽는 소리가 들렸다. 물으니, **동네의 젊은이들이 헛되이 놀지 않고 매년 가을과 겨울을 당하면 낮에는 일하고 저녁에는 책을 읽는데 반드시 이곳에 모여 공부한다고 하였다.**… “…이웃 저자에 왕래할 때는 반드시 이 소를 타고 가 소금을 사 가지고 오므로 온 마을의 소금은 바로 이 소에 온전히 의지하고 있습니다. 산고기로는 노루, 사슴, 산돼지, 양 등이 있고 벌꿀통 300여 개가 산 아래 줄지어 놓여 있는데, **별도로 주관하는 사람은 없고 상호간에 양보하며 쓰고 있습니다.**”<sup>12)</sup>

이상세계에 대해 많은 이들이 대체로 비슷한 인식을 갖고 있었음을 보이기 위해 다양한 문헌에서 인용하였다. 이들 이상세계는 공통적으로 적은 수의 사람들이 모여 한 촌락을 이루며 다 함께 일하며 산다. 해가 뜨면 일하고 잠시라도 게으름을 피우지 않는다. 겨울이 되어도 나태한 생활을 하지 않고 함께 모여 학문을 닦는다. 날마다 상다리가 부러질 만큼 고기를 쌓아 놓고 먹지 않아도 자연에서 나는 온갖 나물 등을 맘껏 먹는다. 특별히 자연의 어느 측면을 개발하거나 어떤 도구를 사용하지 않고, 사람들이 이곳저곳 이동해 다니지도 않는다. 통제하는 사람이 없어도 서로 싸우지 않고 그저 평화롭고 풍족하게 지낸다. 세속에서와 같이 계급이 있어서 누군가 특별한 권력을 갖지도 않으며,

11) 辛敦復, 『鶴山閑言』(『한국문헌설화전집』 8권, 337~339): 景物奇麗, 田疇肥沃, 有人居數十家, 皆僧徒也. 農屋相接, 泉石回匝, 而滿洞皆梨樹, 家家積粟, 人人殷粟以生.

12) 『青邱野談』 권3, 「訪桃源權生尋眞」: 洞中人戶, 恰爲二白餘數, 前坪一望平鋪, 無非良田美土, 問其周廻, 則爲二十餘里, 隱然是世外桃源也. 又隔壁數間房內, 夜夜有讀書聲, 問之, 則以爲洞中年少, 不可浪遊, 每當秋冬, 晝耕夜讀, 必會此而課業云.

누군가의 감시나 압박을 받지 않는다. 지켜야 할 어떤 법이 있는 것도 아니며 내야할 세금이 있는 것도 아니다. ‘소국과민’의 모습이 그대로 드러나는 것이다. 또한 세속에서 겪은 각종 수탈과 통제, 권력 관계로 인한 뿌리깊은 비판과 반항을 이렇게 표현했다고 할 수도 있다.

『청구야담』 중에 「점천성심협이인(岨天星深峽逢異人)」·「방도원권생심진(訪桃源權生尋眞)」·「안빈궁십년독역(安貧窮十年讀易)」 등에도 비슷한 모습이 보인다. 그곳에서 사람들은 농사를 지어 자급자족한다. 농사를 짓되 특정한 사람들만 하는 것이 아니라 남녀노소 누구나 다같이 열심히 일하고, 그 땅은 모두 옥토여서 충분한 수확을 낸다. 적은 사람이 농사지어 많은 노는 사람을 먹이는 것이 아니라 모두가 함께 일한다. 그 땅은 가뭄이나 홍수·전란으로 인해 척박해진 적이 없기에 뿌리고 가꾼 만큼 많은 수확을 낸다. 조선 후기 사람들이 바라는 선계의 모습은 이렇듯 현실적이고 소박하다.<sup>13)</sup>

### 3. 우리 조상들이 꿈꿔온 이상세계의 특징

흔히 이상사회에 관한 논의에서는 토마스 모어(1478~1535)나 프란시스 베이컨(1561~1626) 등의 외국 학자들만을 말하고 그들이 제시한 이상사회인 ‘유토피아’나 ‘신아틀란티스’ 등만을 말한다. 그러나 ‘유토피아’가 아니라 선계(仙界), 청학동(靑鶴洞) 등이라는 용어를 썼을 뿐, 이상세계에 대한 논의나 그것에 대한 탐구는 우리나라에서도 일찍부터 있었다. 이인로의 책에서 발견된 것이 처음이라고 하더라도 그가 1152년에 태어나 1220년에 죽었다는 것을 생각할 때 우리나라에서의 이상세계 관련 논의가 외국의 그것에 비해 시기상 결코 뒤지지 않는다는 사실을 알 수 있다.

‘유토피아’나 ‘신아틀란티스’의 경우 그 사회 모습이 구체적으로 드러나는데 우리나라의 경우 그렇지 못하기 때문에 같은 선상에서 유토피

13) 조선후기 사람들이 바라는 이상세계의 보다 더 구체적인 모습에 관해서는 다음을 참조해 주기 바란다. 서신혜(2000a), 서신혜(2000b), 서신혜(2001).

아니즘을 논의할 수 없다고 말할지 모르겠다. 그러나 실상은 그렇지도 않다. 우리나라의 경우에도 이상사회의 모습을 자세히 그리며 구체적으로 실현까지 해 본 사례가 있다.

1674년 신석(申奭, 1650~1724)과 그 집안 사람들을 중심으로 경기도 가평에 세웠다는 판미동(板尾洞)은 현실 개혁적 이상사회이다. 그들은 현실 삶의 어떤 측면들을 부정하고 허무주의, 염세주의로 돌아가 지금 없는 것만을 꿈꾸다 허망하게 죽어가지 않았다. 실제로 원하는 삶의 모습을 그리고 실제로 현실의 그 부조리한 면을 개혁한 새로운 이상세계를 직접 건설해 보려는 시도를 이 판미동 고사에서 볼 수 있다. 깊은 산골에 향촌 자치의 이상 세계를 만들고 몸소 교화를 베풀어 이룩하였다는 이 곳은 성공적인 운영으로 널리 소문이 날 정도였다고 한다(황원구, 1982).

정약용(1762~1836)은 경기도 광주 인근에 심씨 일가가 만들어 살았다는 미원촌의 모습을 글로 나타내었는데, 그 이상사회를 매우 구체적으로 그리기도 했다. 『여유당전서』 4권에 실린 「미원은사가(薇源隱士歌)」<sup>14)</sup>가 바로 그것이다. 이 작품에는 이상사회의 가옥구성과 규모, 산업구조, 교육 등의 측면이 자세히 나타난다. 복잡한 서울의 집을 팔아 시골로 들어와 집을 엮은 후 들을 일구어 각종 종자를 파종하여 자급자족한다. 하인들과 모두 한 마음을 이루고 함께 일하며 함께 경서(經書) 공부도 한다. 아들딸에게 모두 농사와 길쌈을 가르치고 그 사이에 꽃을 심어 심성을 곱게 한다. 전체적으로 볼 때 소국과민(小國寡民)의 도교적인 무릉도원식으로 사회의 겉모습을 꾸미고, 유교적인 윤리 원리에 의해 서로 공동체를 이룩하여 사는 유토피아의 한 모습을 그렸다.

요컨대 이상세계에 관한 논의는 결코 서양에서만 있었던 것이 아니다. 동서양에서 동시에 있었던 이상세계 논의를 비교해 볼 때 우리나라 사람이 바라는 이상세계의 모습과 그 특징을 보다 뚜렷이 알 수 있다.

서양의 유토피아에 관한 논의는 크게 모어의 ‘유토피아’형과 베이컨의 ‘신아틀란타’형으로 구분할 수 있다. 전자는 절제와 규범을 내세운

14) 이에 관해서는 심경호(1992)와 정민(2002: 89~95)을 참조하기 바람.

금욕적 사회라면, 후자는 과학적 진보를 통한 욕구충족적 사회이다. 전자는 사회에서 인간이 원하는 많은 것들이 유한하다는 것을 전제한다. 그리고 인간사회의 모든 모순과 악의 근원이 사유재산과 화폐경제에 있다는 판단 아래 이 둘을 폐지한 공유제 사회를 제시했다. 후자는 과학적 응용을 통해 생활에서 인간이 원하는 모든 것들을 풍부히 생산해 낼 수 있다고 전제한다. 다만 인식자의 제한된 능력이나 감각의 불완전성 등 때문에 과학의 무한한 진보가 어려우므로 각종 우상(偶像)을 제거함으로써 이 문제를 해결하여 결과적으로 풍요로운 이상세계를 건설할 수 있다고 주장했다. 이후 이상세계에 관한 논의가 더욱 활발히 이루어지고 보다 많은 사람들에 의해 이것이 논의되며, 또 이전시기 이상세계의 꿈이 현실에서는 그렇게 되지 않음을 주장하며 오히려 ‘디스토피아’를 주장하는 논의까지 생겨났다. 그러나 대개 서양인들이 그런 유토피아는 모어와 베이컨의 두 주장에서 그리 많이 벗어나지 않는다.<sup>15)</sup>

그렇다면 동양인, 특히 우리나라 사람들의 경우는 어떠한가? 앞에서 제시한 것을 요약해 보자면, 우리 조상들이 바라던 세상은 이랬다. 현실 세상과의 사이에 어떤 장애물이 있어서 쉽게 접근할 수 없는 깊은 산 속이나 바다 가운데 있는 곳이다. 이곳에서는 시간의 흐름이 없거나 느려서 생명연장의 꿈이 자연스레 이루어지며, 서로를 이기거나 해치기 위한 다툼 없이 한가롭고 조용하기만 하다. 차별없이 누구나 땀 흘려 일하면서 풍족한 의식주(衣食住)를 누리며 산다. 누구에게 세금을 낸다거나 강제 노동을 해야 하는 등의 외부압력이나 권력이 없었다. 소수 집단이 모여 서로 양보하고 협력해 살아가는 작은 나라였다. 자연 속에서 절대 화려하지 않은 소박한 생활을 맘 편히 할 수 있는 장소가 바로 우리 조상들이 바라던 이상세계였다.

이상세계에 관한 이야기가 집중적으로 나타나는 것이 조선후기이기도 하고, 오늘날과의 시간적 연계성을 고려할 때 가까운 시기이기 때문에 조선후기를 예로 들어 설명했다. 그러나 고려시거나 조선전기에 이상세계에 대해 기록한 것들을 보아도 그 내용은 크게 다르지 않다. 후

15) 이상 서양의 유토피아니즘에 관해서는 김영한(1988)과 김영한(1989)을 참조바람.

기에 비해 전기는 이상세계를 그저 한순간의 환상적인 꿈같은 공간으로 그리는데 그친 반면 후기로 들수록 공간인식과 사회구성, 생업 등의 면을 보다 구체적으로 묘사한 점이 다를 뿐이다. 즉 앞 단락에서 제시한 내용은 우리 조상들이 바라던 공통적인 이상세계의 모습을 대표한다.

이를 서양의 유토피아 논의와 비교·대조해 볼 때 우리 조상들이 그린 이상세계는 베이컨보다는 모어식의 유토피아와 상대적으로 가깝다. 그러나 그것과 완전히 같은 것도 아니다. 누구나 다 함께 같이 일하며 필요한 것을 공유하는 점은 모어식 유토피아와 같다. 이런 삶의 모습이 예 6)~예 9)에서 보인다. 모어의 '유토피아'에서 하루 6시간씩 의무적으로 일하듯 우리 선조들이 그린 이상세계에서도 해가 떠 있는 낮 동안에는 모두가 함께 모여 일을 했다.

모어는 왕, 학자나 승려 등의 신분을 인정하며 그들이 개인적인 욕심을 부리며 악을 행하지 않는 한 그들의 역할을 각기 나누어 설정하였다. 그러나 조선후기의 이상세계에서는 어떠한 신분, 계급도 인정하지 않는다. 모두 다 똑같은 존재일 뿐이다. 다만 나이에 따라 연장자의 결정을 존중하며 따를 뿐이다. 또 일을 통제하는 어떤 인물도 존재하지 않고 자율적으로 운용될 뿐이다. 이 점 예 9)에서 잘 보인다.

베이컨이 과학기술의 응용력을 높이 평가하고 이를 통해 풍요로움을 이룩하여 이상세계를 건설하려 했지만 우리 조상들의 경우는 이와 정반대의 길을 택했다. 조선후기 문헌에서 드러나는 이상세계는 하나같이 깊은 산골이나 바다 한가운데, 즉 자연 자체를 삶의 터전으로 한다. 그 세계에서는 수레 등의 어떤 기계를 사용하지도 않고 가까운 거리에 소수로 모여 살면서도 서로 왕래도 하지 않는다. 다만 자연의 운행과 함께 하여 해 뜨면 일하고 해 지면 집에 들어오며, 봄이 되면 씨 뿌리고 가을이 되면 거두어 들였다. 과학·기술·문명과는 거리가 멀다. 예 6)과 예 7)에 이런 내용이 잘 보인다. 당시 조선에 냉장고나 텔레비전, 전화나 자동차 같은 현대 과학 기술의 결과물은 없었으나 수레나 거중기 같은 도구들은 이미 충분히 있었을 텐데 이상세계에서는 그것을 전혀 배제하고 자연과 함께 농사만 지으며 산다. 의도적으로 기계나 문

명을 거절했다는 말이며 이런 점에서 베이컨의 ‘신이틀란타식 이상세계’와는 상당한 거리가 있다.

우리 선조들의 이상세계에 대한 묘사에 보이는 두드러진 특징은 자연경관에 대한 묘사가 상당한 비중을 차지한다는 점이다. 이상세계에 대해 쓴 기사는 한결같이 빼어난 자연경관을 한참 묘사하여 이에 빨려 들어갈 듯 한 후 그 안에서의 삶을 말한다. 그리고 사람들은 그 아름다운 자연 공간의 일부이다. 그들은 자연의 움직임대로 일어나고 일하며 살아간다. 인간이 자연을 이용하고 정복하려하지 않기에 자연 역시 홍수나 가뭄 등 자연재해를 내리지 않고 늘 풍요로운 소출만을 내고 그 빼어나게 아름다움을 유지하는 것으로 그렸다. 예 8)과 예 9)에도 이런 모습이 보이고, 일일이 다 인용하지는 않지만 『천예록』 중 「지리산에서 길을 잃었다가 신선을 만난 이야기(智異山路迷逢眞)」나 「관동지방에서 비를 만났다가 신선세계에 오른 이야기(關東道遭雨登仙)」, 『택리지』 중의 「팔도총론」이나 「북거총론·산수(山水)」 등에서 이런 부분을 무수히 확인할 수 있다. 과학기술로 만들어진 각종 도구를 사용하지 않고 못이나 쇠갈고리 등도 사용하지 않은 채 나무와 나무 사이를 연결하여 집을 짓고 그 땅에 심겨진 나무 열매를 먹고 그 땅을 일구며 자연과 함께 사는 삶을 우리 조상들은 행복한 삶으로 여겼다. 그리고 그렇게 사는 삶이야말로 꿈 같이 바라는 삶이라고 했다.

조선후기는 물론이고 역사 전반에서 볼 때 우리 조상들의 이상세계에 관한 인식에서 두드러진 또 하나의 특징은 보신처(保身處)로서의 선계(仙界), 즉 신변의 안전을 보장해 줄 수 있는 곳을 이상세계로 여겼다는 사실이다. 보신처로서의 이상세계인식은 예 3)과 예 4)에 확실히 나타날 뿐 아니라 고려시대부터 조선후기까지 이상세계를 그린 기사에서 공통적으로 드러난다. 이러한 특성은 몽골의 침입, 왕조교체기의 전쟁, 임진왜란, 병자호란, 각종 민란, 열강의 침입 등 크고 작은 난리 등이 끊임없이 일어났던 우리나라의 역사와 관련이 있는 듯 하다. 각종 난리 속에서 무엇보다도 신변의 안전을 강렬히 소망하게 되었고 이것을 보장해 줄 만한 땅이야말로 유토피아라고 인식하게 되었을 것이다. 베

이권의 ‘신아틀란티스’의 경우 폭풍이나 지진, 홍수, 기근, 전염병 등이 일어날 것에 대비해 과학자들이 실제 생활에 응용할 수 있는 각종 지식과 기술을 제공하여 인간의 이익과 행복을 증진시킨다고 묘사한다. 그러나 이들 문제에 대해서 개인의 안전을 보장하는 것이 이상세계 구성의 절대적인 부분을 차지하지 않으며 또 전쟁 등 생명의 위협을 느낄 만한 급박한 상황이 피부에 와 닿을 만큼 절박하게 묘사되지도 않는다. 서양은 비교적 정복자나 침략자의 입장에 서는 경우가 많았기 때문에 서양의 유토피아 관련 묘사에서는 육체적인 안전을 유토피아 성립의 중요 요건으로 삼지는 않은 것으로 보인다.

우리 선인들이 이상세계를 추구하며 살던 때에 비하면 지금의 삶은 여러 모로 다르다. 산업혁명 이후 근대기계 문물을 일으켰고 각종 개발이 이루어졌다. 적은 사람들이 작은 고을 단위로 사는 삶이 아니라 수십 억의 사람들이 무수히 모여 사는 지구촌의 시대이다. 한 군데서 나서 그곳에서 살다가 거기에 묻히는 것이 아니라 하루에도 수십만 명이 지구 반대쪽 나라 등을 향해 날아다니는 시대이다. 그러나 동서양을 막론하고 정도의 차이만 있을 뿐 모두 이러한 삶을 살고 있음에도 불구하고 각 민족별로 각 대상에 대한 판단기준, 생활태도, 추구하는 가치 등은 상당히 다르다. 그러므로 옛 산업구조, 생활 환경과 지금의 그것이 다르다는 점에 주목할 것이 아니라 그럼에도 불구하고 민족별 정신적 가치와 추구경향은 다르다는 전제 하에 옛날 어느 것이 지금 어떤 모습으로 나타날 수 있는지, 지금 어떻게 그것을 적용할 수 있는지 생각해야 한다. 물질적 진보와 정신적 진보의 괴리 현상이 문제가 되는 현대에, 옛 우리 조상들의 이상세계 추구 경향과 그 모습을 살피고 이를 서양의 유토피니아즘과 대조하여 한국인만의 특징을 추출해 내는 것은 이래서 필요하다.

#### 4. 이상세계 추구 경향으로 본 한국의 현실

어느 시대에 사는 사람들이나 모두들 좀 더 나은 세상이 오길 원하고 그런 세상을 만들려 노력한다. 좋은 세상에서 살고 싶은 욕구야 어느 나라 어떤 사람이나 마찬가지이지만, 어떤 세상이 나은 세상·좋은 세상인지에 대한 생각은 다를 수 있다. 서양인이 꿈꿔왔고 꿈꾸고 있는 유토피아와 동양인, 특히 한국인이 꿈꿔왔고 꿈꾸고 있는 이상세계는 다르다. 한국인은 어떤 세상을 꿈꿔왔는가, 그리고 어떤 세상을 만들고 있는가? 이상세계를 향한 꿈이라는 면에서 보았을 때 현재의 삶은 어떤가?

앞에서 조선 후기 우리 조상들이 꿈꾼 이상세계의 모습을 살펴보았다. 그리고 서양의 경우와 같고 다른 그 욕망을 살펴보았다. 그 모습과 비교할 때 현재 한국에서 일어나고 있는 여러 일들은 어느 정도의 위치에 있는가를 짚어볼 수 있다. 현대인의 삶과 사회 분위기에, 우리 조상들이 꿈꾸던 삶과 연결되는 측면으로 설명할 것들이 상당히 많다. 이를 몇 가지로 정리해 보면서, 앞으로 우리 사회가 지향해야할 모습을 잠시 그려보며 논의를 정리하려고 한다.

##### 가. 판타지 소설의 유행과 이상세계

매스 미디어나 인터넷의 보급으로 독서 인구가 급격하게 줄었으며 특히 어린이나 청소년의 경우 그 정도는 더 심해졌다. 그럼에도 불구하고 엄청난 인기를 끌며 폭발적으로 많이 읽히고 있는 책들이 있다. 『해리포터』 시리즈나 『반지의 제왕』 같은 판타지 소설이 바로 그것이다.

해리가 9번 플랫폼을 이용하여 가는 호그와트 마법 학교나 벽돌담을 통과해 가는 마법사들의 상가 다이애건 앨리는 이 세상에 없는 공간이다. 프로도가 절대반지를 없애려 악의 군주 사우론이 있는 불의 산으로 가는 동안에 거치는 요정의 나라나 중간 대륙도 역시 세상에 없는 곳이다. 그럼에도 독자들은 그런 세계에 관심을 기울이고 그 세계에서 일어나는 일에 몰입하며 끝없는 여행을 한다. 그런 독서 여행을 하는

동안 사람들은 세상의 법칙이나 세상에서부터 오는 온갖 고민에서 벗어나 자유를 누리며 초월을 상상한다.

IMF이후에 더욱 답답해진 한국사회에서 이런 서적들의 유행은 조선 후기의 현실에서 이상세계를 꿈꾸고 그런 세상을 찾아 나섰던 경향과 연결되는 것이다. 본래 현실에는 없는 세계라 어떤 특별한 변화를 일으키지는 못하지만 어두운 현실을 사는 사람들에게 일시적인 휴식이나 평안을 제공해 준다는 점에서 이상세계를 향한 꿈이나 판타지 소설의 유행은 같은 맥락에서 평가받을 만한 것이다.

그리고 세상이 힘들고 답답해 갈수록 이상세계를 향한 추구가 더 커졌듯이, 판타지 소설의 유행과 같은 현상은 그만큼 우리 사회가 더 힘들고 혼란해 졌다는 사실을 보여주고 대중들이 또한 그만큼 힘들어하며 사회에 대해서 정치에 대해서 비판하고 있다는 것을 보여준다. 이는 정치하는 이들에 대한 경고의 메시지가이기도 하다.

#### 나. 현대 공동체 집단과 과거 이상세계의 모습

조선후기 사람들이 바랐던 이상세계는 깊은 산 속이나 바다 한 가운데에 있었다. 그곳은 현실세계의 폭력이나 다툼, 위험 등이 없는 격리된 공간이었다. 조선 후기 이상공간에는 그곳 사람들이 지켜야 할 강제 규범이 없다. 어떤 특성을 유지하기 위해 인위적인 통제를 가하지도 않는다. 다만 해뜨면 일어나 땀흘리며 모두 함께 일하다 해 지면 집에 들어가거나 모여서 놀기만 했을 뿐이다. 우리 조상들은 유교적 교화(教化)의 효과를 높이 평가하거나 인간의 선하고 자연스런 천성을 높이 평가하여 이것에 의해 사회가 자율적으로 유지된다는 긍정적 사고 방식을 갖고 있었던 것이다.

이런 사회의 모습은 가장 긍정적인 경우만 가정했을 때이니 실제 사람들이 모여 살며 발생하는 사소한 분쟁들에 대한 인식까지 나타나지 않는 게 사실이다. 이런 면에서 조선 후기 이상세계에 대한 인식이 다소 모호하거나 막연하다고 평가할 수 있다.

오늘날 우리나라에도 어느 산골이나 궁벽한 시골에 공동체 사회를

건설하여 그들 나름대로 살아가는 곳이 몇 있다. 그 옛날 우리 조상이 그랬던 것처럼 그곳도 역시 사회와 떨어진 공간에 뜻을 같이 하는 적은 사람들이 모여 그들 나름대로의 규칙에 따라 삶을 살고 있다. 그들에게는 지켜야할 나름의 특별한 규정이 있다는 점이 특징이다. 몇 시에 일어나야 한다든지, 몇 시에 기도나 모임을 가져야 한다든지, 하루 몇 시간 이상의 노동을 해야한다든지 하는 것들이 바로 그것이다. 공동체 별로 그들의 경향이나 색깔을 유지하기 위한 나름의 규칙을 상당수 만들어 규제하며 이를 어길 때에는 이 사회에서 추방된다.

조선후기 이상세계와 현대의 공동체 사회를 비교해 본다면, 전자의 경우 도피적이고 체제 이탈적 성격이 후자에 비해 현저히 강하다. 그곳은 왕의 정치적 힘이 미치지 않고 세금도 내지 않는 하나의 독립된 공간이다. 그래서 이런 세계를 찾아가려다 잡혀 사형 당하는 사람까지 있었던 것이다. 현대의 공동체 집단은 사회와 어느 정도 끊임없는 관계를 유지하며, 다른 사람도 자유로이 누구나 오갈 수 있는 그런 곳이다. 체제 내에서 새로운 한 사회를 만드는 것이니 다소 적극적이고 현실 개혁적인 면이 있다는 점에서 평가할 만 하다.

조선후기의 이상세계가 단순히 생각을 통해 이루어진 상상공간인 경우가 많았기 때문에 어떤 사회 유지를 위한 규정을 구체적으로 표현하지 않았다. 반면 현대의 공동체 사회는 실제 그런 사회를 만들어 살아가고 있기 때문에 그 규칙에 의한 사회 유지가 구체적으로 나온다고 할 수 있다. 다만 단순히 공동체의 유지 차원에서 간단한 규정을 마련한 것과 공동체의 특성을 규정하거나 분위기를 만들기 위해 의도적으로 만든 규칙·통제는 같은 차원에서 논의될 수 있는 것이 아니다. 특정한 분위기나 특성을 만들기 위한 의도적인 규칙이 있는 사회는, 그들이 떠나려 했던 현실의 부조리한 모습을 다시금 그대로 물고 올 수 있는 위험성을 가진 것이기 때문이다. 현대의 자치 공동체 사회에서의 삶을 조선후기의 이상세계와 동일시하는 경향도 있으나 이 점에서 이 둘을 곧바로 연결시킬 수는 없다.

#### 다. 커뮤니티(community) 활동

정보화시대가 되면서 인터넷 인구가 늘어나고 이에 발맞추어 각종 인터넷 커뮤니티가 활발한 활동을 하고 있다. 물론 개중에 큰 규모인 것도 있지만 대부분의 커뮤니티는 맘이 맞는 소수의 사람들로 이루어져 있다. 그들 나름의 기호나 이유로 함께 모여 그들 스스로가 원하는 활동을 하는 하나의 새로운 세상을 만들어 가는 것이다. ‘적은 백성’이 모여 사는, 세상과 다른 하나의 ‘작은 나라’이다.

커뮤니티의 경우 활동 시간이 정해져 있지 않다. 이른 아침이나 심야를 가리지 않고 24시간 내내 이 사회는 유지된다. 인터넷이 연결된 곳이면 어느 곳에서고 활동할 수 있으니 공간적 상황도 가리지 않는 것이다. 현실에 ‘없는’(ou), ‘장소’(topos)인 ‘유토피아’(utopia)에서 ‘시간’(chronos)의 굴레가 ‘없는’(ou), ‘유크로니아’(uchronia)의 자유를 누리며 사는 것이 바로 커뮤니티 활동이다.<sup>16)</sup>

이들 커뮤니티는 기본적으로 기계문명의 힘을 이용하여 그 안에 새 공간을 만든 경우이다. 우리 선조들은 최대한 과학기술과 떨어져 기계를 쓰지 않는 자연 그대로의 삶을 추구했다. 이런 면에서 커뮤니티는 우리 선조들이 그렸던 이상세계와는 전혀 다른 듯 하다.

그러나 운영원리는 서로 비슷하다. 실체가 없고 통제도 없으며 현실과 다른 시간 속에 있다는 점에서 커뮤니티는 우리 선인들이 꿈꿨던 이상세계와 연결된다. 현실에서 벗어나고 싶은 욕구를 정신적으로라도 잠시나마 실현할 수 있으며, 회원 가입 조건을 통해서 원치 않는 이들의 접근을 봉쇄할 수도 있다. 우리 선인들이 속세와 이상세계 사이에 두었던 차단막이나 장애물 같은 것들을 설치할 수 있다는 말이다.

조선 후기 선인들이 꿈꾸고 가고 싶어했던 이상세계와 커뮤니티를 나란히 놓고 본다면 커뮤니티의 경우 현실과의 차별성과 연계성을 동시에 갖고 있다는 점에서 차이가 있다. 대부분의 커뮤니티가 오프라인 상에서의 만남을 병행하고 있으며 그런 만남을 통해 동지적 연계성을

16) 시간이나 세계의 변화에 관한 통찰은 김용석(2002)의 4-1을 참조할 만 하다.

더욱 돈독히 하고 있다. 사회를 완전히 떠난 것이 아니라 적당히 자유로우며 비밀스러움은 유지하되 동시에 사회 내에 다른 사람과 섞여 있도록 하였다. 바라는 세계에서, 같이 지내고 싶은 사람들과 함께, 원하던 삶을 살면서, 현실을 떠나는 위험이나 모험을 감수하지 않아도 되도록 한 것이다.

#### 라. 정부와 기업 등의 ‘작고 적게’ 만드는 움직임

앞에서 우리 조상이 꿈꾼 이상 세계의 모습은 한마디로 ‘작은 나라 적은 백성’으로 나타낼 수 있다고 하였다. 앞 시기 국민의 정부에 이어 현 참여정부의 시책이나 모습도 이런 것을 지향하는 면이 많다. 현 정부에서 끊임없이 내세우고 있는 것은 ‘작은 정부’이다. 참여정부는 규제나 통제를 풀고 자율과 자치에 의해 이루어지는 나라·정부를 이상적으로 여기며 그런 시책으로 나아가고 있다. 지방자치제나 지방 분권이 점점 강화되고 있는 모습, 부서별 독립성을 인정해 주는 경향 등이 바로 이런 바람을 현실화시키고 있는 것이다. 중앙의 압제나 통제력을 풀어주어 한 나라 안에 작은 나라들을 만들어 주며 그들 상호간의 적절한 긴장관계를 통해 사회가 유지되도록 한다.

요즘엔 정부 각 부처는 물론 각종 회사에서도 최고 경영자부터 실무를 담당하는 일반직원까지 동등한 위치에 앉아 토론하는 문화가 자리를 잡아가고 있는데 이 역시 ‘작은 나라’라는 이상세계 모습과 연결된다. 흔히 이것을 두고 민주주의가 자리잡아 간다고 하는데, 한 두 사람을 위한 특별함이 없는, 각 개개인의 행복과 평안을 위한 평등과 자유를 보장한다는 면에서 이 민주주의 역시 ‘작은 나라 적은 백성’이 사는 방식과 연결되는 면이 있다.

적은 백성이 모여 이루어지는 작은 나라에서는 어떤 계급적 특성이나 차별성이 적다. 우리 선인들이 꿈꾼 ‘소국과민’의 세계에서는 누구나 동등한 자격으로 땀흘려 일하며 자연에서 나는 소출로 배불리 먹는다. 특권의식을 가진 이들도, 특별대우를 받는 사람도 없다. 다만 젊은이는 더 열심히 일하고 늙은이는 세월의 연륜을 인정받아 지혜자로

대우받으며 존경받을 뿐이다. 현 참여정부에서 나오고 있는 ‘성역 없음’이라는 외침이라든가, 지역이나 학벌 또는 성별이나 서열을 무시한 파격인사 등을 이와 같은 ‘소국과민’의 특성과 곧바로 연결시킬 수는 없으나 궁극적으로 지향하는 면에서는 분명 공통점이 있는 것들이다.

## 5. 나가며: 무엇을 선택할 것인가

조선후기 문헌설화나 잡록 등을 살펴보면 우연히 선계(仙界), 즉 이상세계를 방문하게 된 사람들의 뒷이야기가 나온다. 그들은 선계에서 현실 세계로 돌아온 이후에는 현실 생활에 흥미를 잃어버린 채 그가 전에 갔던 이상세계를 그리워하며 탄식하면서 살다가 결국 죽어가거나 어느 산 속으로 들어가 행적을 감추어 버린다.<sup>17)</sup>

‘상상의 공간’, ‘꿈꾼 공간’이란 어디까지나 상상에 그치기 때문에 더욱 그리워지는 법이라고 하고 말 것인가? 또 잠시 원하는 세상을 맛본 이후 옛 방문자들처럼 그리워만 하다가 죽을 것인가?

무릉도원을 찾아가는 이야기는 대체로 세상이 싫어 떠나려는 염세적 도피주의의 경향이 강했다. 그러나 혼치는 않지만 적극적으로 세상을 개혁해 보려는 현실 개혁적 유토피아를 건설하려는 경향도 나타났다. 앞에서 말한 판미동이나 정약용의 「미원은사가」에 나타나는 사회가 바로 그 예이다.

현실에는 없는 꿈의 공간만을 그리워하며 채워지지 않는 갈급함을 이기지 못하면서, 대상 없는 분노를 품고 사는 것을 원하는 사람은 없

---

17) 오주석(1999)의 『옛 그림 읽기의 즐거움』에서는 세종의 셋째 아들인 안평대군이 화가 안견을 시켜 그린 <몽유도원도>에 대한 설명이 있다. 오주석은 그림을 설명하면서 안평대군이 쓴 「夢遊桃源記」를 함께 설명하였다. 그림이나 글에서나 멋지고 평화로운 桃源의 모습 한편에 다시 돌아갈 수 없는 무릉도원에 대한 애뜻한 정한만이 쓸쓸한 기운으로 남아 작품 전체에 감돌고 있다고 풀이했다. 이런 풀이는 정곡을 뚫은 것이다. 조선 전기에 만들어진 이 그림이나 글에 풍기는 이러한 분위기는 조선이 멸망할 때까지 이상세계를 이야기하는 글마다 공통적으로 드러났다.

을 것이다. 좀 더 나은 세상, 행복한 세상을 원하는 마음을 공통적으로 가지고 있듯, 그 공통된 마음을 한데 모아 바라는 새 사회, 새 터전을 적극적으로 건설해 봄 직하다. 그런 면에서 오늘날의 복지 정책을 입안하고 수행하는 데에 이 연구가 일정한 시사를 줄 수 있을 것이다.

가능성 판단의 차원에서 가릴 일이지만 현재의 변화 움직임과 사회 분위기는 극단의 경향이 있다. 로또 복권에 온 나라가 미쳐가는 상황을 두고 모든 것을 체념해 버린 한탕주의라고 한탄하기도 하지만 새 정부 들어 벌어지는 각종 개혁과 변화의 움직임에 기대를 걸며 좀 더 나은 나라를 만들 수 있을 것이라는 희망도 가져볼 수 있는 때이다.

우리 조상들이 그랬듯이 한국인은 어떤 대단한 세상을 바라는 것이 아니다. 그저 열심히 일해서, 의식주 걱정 없이 사는 사회, 누구나 특별한 제재나 특별 대우를 받지 않고 사는 작지만 평온한 나라, 신분의 안전을 보장받으며 최대한 자연의 순환과 가깝게 살 수 있는 그런 나라를 원한다. 시끄럽고 폭력적인 할리우드 영화가 아니라 가슴속 깊은 속울음을 울게 하는 ‘집으로’ 같은 영화를 더 사랑하는 사람들이 한국인이다. 그 옛날 우리 할아버지의 할아버지가 그랬듯 지금 우리도 좀 더 나은 세상을 꿈꾸는데, 그 나라는 모든 것을 기계가 다 하는 삭막한 세상이 아니라 뜨거운 울음이 있는 동양적인 이상세계였으면 좋겠다.

덧붙여 오늘날 사학이나 철학, 사회학, 문학 분야의 연구가 서양이나 동양 어느 한편에 치우치는 경우가 많은 것이 사실이다. 그러나 한 문화나 사상이 어느 곳에서 다른 곳으로 일방적으로 전파되지만 하는 법은 없다. 오히려 인간의 의식은 비슷한 과정을 거쳐서 움직여 간다고 생각한다. 그런 면에서 유토피아에 관한 논의도 서양과 동양, 외국과 우리나라의 경우를 동시에 두고 그 가치를 서로 인정해 가면서 나아가는 학제간 연구가 활성화되었으면 좋겠다.

■ 참고문헌 ■

- 『계서야담』, 『노자』, 『동야회집』, 『신증동국여지승람』, 『어우야담』,  
『여유당전서』, 『지봉유설』, 『천예록』, 『청구야담』, 『청장관전서』,  
『택리지』, 『파한집』, 『해동전도록』, 『학산한언』.
- 김영한(1988), 『르네상스의 유토피아 사상』, 탐구당.  
 \_\_\_\_\_(1989), 『르네상스 휴머니즘과 유토피아니즘』, 탐구당.
- 김용석(2002), 『깊이와 넓이 4막 16장』, 휴머니스트.
- 서신혜(2000a), 「조선후기 仙界설화의 시·공간」, 『한민족문화연구』, 7  
 집, 한민족문화학회.
- \_\_\_\_\_ (2000b), 「청구야담에 나타난 도교인식의 양상과 그 특징」, 『한  
 국 도교문화의 초점』, 아세아문화사.
- \_\_\_\_\_ (2001), 「遊仙譚의 서사 구조, 선계 양상, 遊仙者의 상황」, 『온지  
 논총』, 7집, 온지학회.
- 심경호(1992), 「다산의 미원은사가에 담긴 귀전원 의식에 대하여」, 『정  
 신문화연구』, 15권 3호, 한국정신문화연구원
- 오주석(1999), 『옛 그림 읽기의 즐거움』, 솔.
- 李仁老 著, 柳在泳(1978) 역주, 『破閑集』 卷上, 일지사.
- 이종은 외(1996), 「한국문학에 나타난 유토피아 의식 연구」, 『한국학논  
 집』, 28집, 한양대학교 한국학연구소.
- 정민(2002), 『초월의 상상』, 휴머니스트.
- 한국고소설연구회 편(1993), 『고소설의 저작과 전파』, 아세아문화사.
- 황원구(1982), 「한국에서의 유토피아의 한 시도 - 판미동 교사의 연구」,  
 『동방학지』, 32집, 연세대학교 국학연구원.

- 초록 -

\* 주제어: 이상공간, 유토피아 의식, 환상소설에 대한 집착, 인터넷 동호회, 작은 정부

이 논문은 임진왜란이나 병자호란 등의 큰 전쟁이후 폐허가 된 땅에서 혹독한 세금이나 노동력 동원 등에 시달리며 살았던 우리 조상들의 삶의 방식을 통해 현대를 바라본 것이다.

어려운 조선후기 사회에서 사람들은 현실과는 다른 이상 공간을 상상하고 꿈꿨으며 실제로 그 땅을 찾아 나서기도 하였다. 이런 경향은 한두 사람만의 특성이 아니라 상당히 많은 사람들에 의해 공통적으로 이루어진 행동방식이었다.

2장에서는 다양한 문헌을 통해 그들이 실제 꿈꾼 이상세계의 모습은 어떤지 살펴보았다. 그 이상세계는 대체로 사회의 영향력이 미치지 않는 궁벽한 산골이나 바다에 있었다. 현실에서 그런 이상세계로 가려면 어떤 장애물을 넘어야 했다. 그곳에서의 삶은 한마디로 ‘작은 사람들이 모여서 살아가는 작은 나라 [소국과민(小國寡民)]’라고 말할 수 있다. 어떤 권력이나 불평등도 없이 누구나 함께 일하며 나뉘가며 사는 곳이었다. 문자나 교통 수단 등의 기계 사용을 거부하고 자연으로부터 풍족함을 누리며 사는 곳이었다.

3장에서는 앞장의 논의를 정리하며 이상세계에 대해 갖는 우리 민족만의 특징을 찾아내는데 주력하였다. 유토피아에 관한 논의가 서양의 경우에만 치우치는데 실은 우리나라의 경우에도 일찍부터 그런 논의가 있어왔다. 이 둘을 비교할 때 오히려 우리 민족만의 이상세계 의식이 더 또렷이 나타난다. 우리 민족은 자연과 함께 호흡하며 차별 없이 소박하게 일하며 사는 삶을 추구했다. 가능하면 도구도 사용하지 않고 자연 그대로의 삶을 추구했다. 또한 육체적인 안전을 보장해 줄 수 있는가 아닌가 하는 것이 이상세계를 결정하는 중요한 기준점이 될 만큼 이 문제를 중시했다.

우리 조상들이 원했던 이상세계는 결코 화려하지 않는 위와 같은 모습이었다. 현대의 몇몇 움직임들은 조선 후기 우리 조상들의 이러한 이상세계 추구경향과 맞물리는 것들이다. 4장에서는 이 점을 다루었다. 『해리포터』나 『반지의 제왕』 같은 판타지 소설에 열광하는 모습은 현실을 잊고 이상세계를 꿈꾸며 상상했던 것과 연결된다. ‘꽃동네’ 등의 자치 공동체를 만들어 사는 모습도 이상세계를 만들어 살아가려 했던 조상들의 행동방식과 비슷하다. 인터넷 등의 보급으로 더욱 활기를 띠고 있는 각종 동호회도 적은 사람들이 모여 현실과 구별되는 하나의 사회를 만들었다는 점에서 ‘소국과민’의 이상향과 연결된다. 현 참여 정부가 각종 권력을 분산시키며 많은 사람들을 참여시키면서 벌이는 ‘작은 정부’ 만들기 역시 이런 점에서 같은 맥락이다.

절대 이루어질 수 없는 헛된 꿈이라고 상상만 하는 현실 도피적 망상이 아니라, 실제로 이 사회를 다수 사람들이 원하는 사회로 만들려는 현실 개혁적 사상을 갖는다면 그 옛날 우리 조상들이 꿈꿔왔던 세상을 만들 수도 있다. 어떤 태도를 취할 것이냐 하는 것은 바로 오늘을 사는 우리의 선택의 문제이다.

- Abstract -

## A Trend of Desire to an Ideal Land in the Late Chosun Dynasty, and Korea Today

Seo, Shin-hye

This article tries to explain our days through the method of life of our ancestors during post-war heavy-tax labor-intensive days of the

---

Seo, Shin-hye Instructor Rresearcher(Korean literature), Toegye Institute, Kyungpook National University.

latter part of the Chosun dynasty.

The people of the latter part of the Chosun dynasty desired an ideal land that was dissimilar to an actuality. They even went on to look for the land. Usually, the land described in various literature was located far away from the government and any cultural developments such as transportation or the use of machines. People also had to overcome some obstacles to reach the land. The land was always a small country that not many people live.

It is a common idea that Utopiaism only was in the West. But it is not true. As we compared to, we can differentiate our ancestors' Utopiaism from that of the Westerners. Their idea of Utopia, the ideal land, was a place where everybody worked together, lived a simple life and where there was no discrimination. Their only concern was their physical security.

Internet communities, mania to fantasy novels, a rural community such as Kkotdongne(꽃동네) have some connection with the trend of desire to the ideal land in Chosun dynasty. The separation of state authority can be interpreted similarly.

The desire to an ideal land is not a wild-goose chase. If we have a will to try to change the present state, it is possible to make the world as our ancestors wished for.

\* Key words: Chosun, ideal land, Utopiaism, internet community, mania to a fantasy novels, Korea