

복지와 독재의 교환에 관한 동독과 북한의 비교연구*

황 규 성**

요약

이 글은 동독과 북한에서 복지와 독재를 대상으로 지배자와 피지배자가 맺은 교환관계를 비교한다. 시장결과에 대한 사후교정이 성격을 가지는 자본주의 복지와는 달리 사회주의에서 복지는 인민대중의 기본욕구를 사회적으로 충족한다는 목표를 두었지만 독재를 지탱하는 수단이기도 했다. 복지와 독재의 관계는 사회적으로 구성된 복지의 성격에 따라 교환이익의 등가성이 있는 경성 교환관계와 비대칭적인 연성 교환관계로 구별된다. 동독에서 복지와 독재의 교환관계는 형성(1949~1970년대), 위기(1980년대), 해체(1989년~1990년)의 수순을 밟았다. 복지는 인민이 가지는 권리로 만들어졌고 이를 기반으로 정치적 지배의 정당성이 확보되는 경성 교환관계가 성립했다. 경제위기가 소비재의 불충분한 공급이라는 온건한 형태를 띠고 있었고 복지수준이 꾸준히 늘어나고 있었음에도 교환이 경성이었기 때문에 체감되는 복지수준의 후퇴는 독재의 정당성에 타격을 주었고 전면적 해체 과정을 거쳐 서독모델을 수용하는 것으로 귀결되었다. 북한에서 교환관계는 형성(1948~1980년대), 위기(1990년대~2000년대), 전환(2010년~) 단계를 거쳐 왔다. 동독과 달리 북한의 복지는 권리가 아니라 선물로 구성되었다. 선물로서의 복지에 입각하여 복지와 독재는 느슨하게 결합되는 연성 교환관계로 굳어졌다. 경제위기는 동독보다 훨씬 심각했지만 북한 지배세력은 인민대중의 원자적 생존투쟁을 활용하여 핵심계층과 인민대중의 분리 및 독재의 복지존도 탈피를 내용으로 하는 이중적으로 분절적인 교환관계를 창출함으로써 ‘독재 중립적 복지 소멸’에 성공했다. 북한에서는 교환관계가 전환됨에 따라 경제가 회복되더라도 복지는 회복되지 않을 것으로 전망된다.

주제어: 북한, 동독, 복지, 독재, 교환관계

* 이 논문은 2014년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A3A2044833).

** 한신대학교 연구교수(kyuscong.hwang@gmail.com)

1. 서론

사회주의 국가는 복지라는 명칭을 즐겨 사용하지는 않았다. 복지는 빈곤과 불평등 같은 자본주의적 현상에 대한 사후약방문에 불과하다고 인식했기 때문이다. 자본주의적 복지가 필요 없는 유토피아를 꿈꾸었던 사회주의 국가들은 인민대중의 생활수준 향상을 혁명의 중요한 목표로 설정하고 이들의 기본적 욕구(needs)를 사회적으로 충족시킨다는 목표를 가지고 있었다는 점에서 사회주의적 복지는 자본주의 사회의 복지보다 오히려 더 포괄적이고 중요한 의미를 가진다. 사회주의 국가들은 완전고용과 같은 노동정책 영역, 무상치료 등 의료보장제도, 연금 등 소득보장정책, 탁아소 운영과 같은 사회서비스 영역에 두루 걸쳐 복지제도의 틀을 갖추었다.

복지라는 명칭의 사용여부와 관계없이 사회주의적 복지제도가 완비되고 원활하게 작동된다면 인민대중은 생애주기에 걸쳐 안락하게 삶을 영위할 수 있을 것이다. 이 지점에서 복지는 정치적 지배의 정당성과 연결되었다. 피지배자에게 일정한 삶의 수준을 보장하는 것은 물리력 및 이데올로기와 함께 정치적 지배를 정당화할 수 있는 유력한 수단이었다. 그러나 사회주의 국가의 정치형태는 대다수가 독재로서, 민주주의의 관점에서 보면 대부분 디스토피아였다. 사회주의는 복지 유토피아와 독재 디스토피아가 오묘하게 접합되었다. 부다페스트 학파는 국가가 개인의 경제적, 사회적, 문화적 욕구를 강요하는 현상을 포착하여 소련과 동유럽의 사회체계를 “필요에 대한 독재”로 규정했다(Féher et al., 1984).

복지와 독재의 결합이 일반적이라 하더라도 결합되는 형태는 국가별로 차이가 있었을 뿐 아니라 같은 국가 안에서도 시기별로 상이한 모습을 취했다. 이 글은 동독과 북한을 사례로 복지와 독재의 결합이 가진 특징과 역사적 변화과정을 분석하고자 한다. 동독과 북한에서는 복지가 독재의 성립과 지속에 영향을 주었다는 점에서 공통점이 있지만, 양자가 결합되는 방식과 변동과정은 크게 달랐다. 복지의 확대·발전이 독재의 안정성에 정방향의 영향을 준다면 양국의 사례는 역설적이다. 동독에서는 상대적으로 높은 복지수준이 정치적 지배를 정당화하는 데 기여했지만 복지수준의 심각한 훼손 없이 정치적 지배가 순식간에 와해되었다. 반면에 북한은 1990년대 중반부터 복지제도 자체가 작동하기 어렵게 되었음에도 불구하고 독재는 지속되고 있다. 양국에서 복지가 정치적 지배의 정당성에 미치는 영향이 달랐다는 점은 평면적인 복지제도의 비교로는 드러나지 않는 중대한 차이가 있음을 시사한다. 이 글은 이런 문제의식을 가지고 동독과 북한에서는 공히 복지와 독재가 결합되었지만 양자가 연관되는 방식의 질적인 차이에 주목함으로써 높은 복지수준과 독재의 붕괴(동독)와 낮은 복지수준과 독재의 유지(북한)라는 역설을 해명하고자 한다.

2. 이론적 논의

1) 사회주의에서 복지와 독재

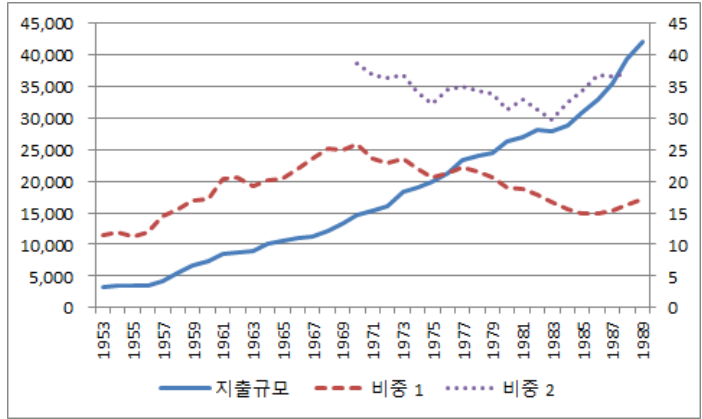
마셜(T. H. Marshall)의 시민권 이론은 복지의 이론적 기반을 제공하는 것으로 평가된다. 그에 따르면 시민권은 정치적, 공민적, 사회적 시민권으로 나뉘는데 사회권(social rights)은 “어느 정도의 경제적 복지와 안전으로부터 사회적 유산을 완전히 공유하고 사회의 지배적 기준에서 문명화된 삶을 누릴 수 있는 권리에 이르는 권리”로 규정된다(Marshall, 1963:74). 사회권은 사회경제체제의 성격을 초월하여 “그 사회의 지배적 기준”에 따라 다른 형태를 취한다. 이런 의미에서 사회권은 만고불변의 보편적 척도가 있는 것이 아니라 역사적 조건과 상황에 따라 형태가 달라진다(김운태, 2013).

사회권의 존재형태가 역사적 특수성을 띠다면 사회주의적 시민권으로서 복지 개념이 성립한다. 실제로 유럽 및 미국과 아울러 러시아가 복지발전의 이념 및 역사에서 주요 사례로 다루어지기도 한다(Rimlinger, 1971). 라틴 아메리카, 동아시아, 동유럽 지역의 비교연구에 따르면 동유럽은 비민주주의 체제에서는 보기 드물게 거의 모든 사람을 적용대상으로 하여 고도로 포괄적인 사회정책을 발전시켰다(Haggard & Kaufmann, 2008:16).

동독의 복지제도는 노동권(recht auf arbeit), 사회보험, 재생산 사회정책, 사업장 사회정책, 특권층 및 특수 복지제도 등 5가지 영역으로 이루어졌다(Schmidt, 2004:31-47). 복지제도는 평등이라는 가치를 실현하고 인간의 기본적 욕구를 충족시키는 사회적 업적(soziale errungenschaften)으로 선전되었고 특히 자본주의 사회의 실업과 대비되는 노동권과 양성평등은 사회적 업적의 핵심으로 강조되었다.

[그림 1] 동독의 예산대비 사회지출의 비중

(단위: 백만 마르크, %)



자료: Steiner(2006:22-23).

복지수준을 측정할 때 널리 사용되는 사회지출의 규모는 [그림 1]에서 보는 바와 같이 해마다 증가했다. 예산 대비 사회지출의 비중은 두 가지 버전을 동시에 고려해야 한다. 하나는 사회보험, 교육, 건강, 주택 등 통상적인 사회정책 영역에 지출되는 비중이며(비중 1), 다른 하나는 여기에 소비재에 대한 보조금의 규모를 더한 것이다(비중 2). 1970년대부터 생필품, 에너지 등 기초소비재 가격에 대한 보조금을 늘여 나갔는데, 이는 만약 이 보조금이 없었다면 소비자들은 그만큼을 더 지출했어야 한다는 것을 뜻한다(Steiner 2005:35).¹⁾ 좁은 의미의 사회정책과 보조금을 합쳐 예산대비 사회지출의 규모는 1970년에 38.7%에 이르렀고 1983년까지 소폭 감소하다 그 이후 꾸준히 늘어가 1988년에는 37%에 달했다.

북한에서도 헌법 등을 통해 사회주의체제의 이념에 부합하는 복지규정과 배급제, 국가사회보험, 국가사회보장, 의료보장 등 복지제도를 갖추었다(김병로, 2016: 195; 이철수 2003: 92; 임현진·정영철, 2008). 복지제도는 1단계 체제형성기(1945~1960), 체제 분화기(1961~1985), 체제유지·발전기(1986~1990), 체제마비기(1991~2002), 체제변화·붕괴(마비)공존기(2002년 7월 이후)를 거쳐 변화되어 왔다(이철수, 2012:50-52). 복지체제의 성격을 국가·평균 복지체제(1946~1956), 지역단위·평균 능력 혼합 복지체제(1957~1970), 지역단위·능력 복지체제(1971~1984), 이행기사회·평균능력 혼합 복지체제(1985~1993), 복지체제 마비기(1994~2001), 이행기사회·능력 복지체제(2002~2007)로 시기구분을 하기도 한다(김연정, 2010).

1) 사회주의에서는 GDP 대비 사회지출의 규모에 공공 소비의 비중을 감안해야 하고, 이럴 경우 일반적으로 사회주의는 자본주의보다 복지국가의 규모가 더 크다(Kornai, 1992:314).

[표 1] 연도별 예산지출 추이(결산기준)

(단위 : 북한만원,%)

연도	세출규모	인민적시책비		연도	세출규모	인민적시책비	
		규모	비중			규모	비중
1965	347,613	68,422	19.7	1993	4,024,297	765,908	19.0
1970	600,269	119,374	19.9	2000	2,095,503	800,482	38.2
1975	1,136,748	275,762	24.3	2001	2,167,865	825,956	38.1
1980	1,883,691	417,434	22.2	2004	34,880,700	14,231,325	40.8
1985	2,732,883	535,387	19.6	2006	41,928,172	17,064,776	40.7
1990	3,551,348	669,279	18.8	2007	44,065,427	17,980,000	40.8
1991	3,690,924	692,704	18.8	2008	45,167,063	18,270,000	40.4
1992	3,930,342	750,891	19.1	2009	48,260,000	19,550,000	40.5

자료: 문성민(2013), 통일부 북한자료센터(<http://unibook.unikorea.go.kr>).

북한의 공식발표에 따르면 예산 대비 복지지출 규모는 [표 1]에서 보는 바와 같이 1993년까지는 10% 후반~20%중반 수준을 보였으나 2000년대부터 40% 정도에 이르러 적지 않은 비중이 “인민적 시책비”에 투입되는 것으로 나타난다. 그러나 이 수치가 현실을 그대로 반영한다고 보기는 어렵다. 공식 발표 자료의 신빙성은 차치하더라도, 예산규모의 증대는 2002년에 있었던 국정가격의 변동이 반영된 결과다. 재정부담률($(\text{예산}/\text{GDP}) \times 100$)은 1996~2001년에는 90% 내외였지만 2002년 이후로는 20% 내외로 축소되었다(문성민, 2013). 인민적 시책비의 비중이 증가했다라도 재정부담률이 급격히 떨어져 복지지출 규모는 실질적으로 위축되었다고 볼 수 있다. 북한의 1인당 사회보장액은 1987년까지는 남한보다 많았으나 1988년부터 뒤처지기 시작하여 1992년에는 남한의 약 30% 정도로 떨어졌고 그 이후 비교는 불가능할 정도로 열악해졌다(김병로, 2016:196). 북한의 공식 발표와는 달리 1990년대 중반 이후 복지체제가 마비 혹은 붕괴되었다는 선행연구(김연정, 2010; 이철수, 2012)는 이러한 사정을 반영한다.

한편, 일반적으로 사회주의 정치체제는 전체주의(totalitarianism) 개념으로 설명해 왔다. 전체주의는 지도 이데올로기, 단일 대중정당, 테러, 무력독점, 커뮤니케이션 수단 독점, 계획에 의한 경제통제를 등 여섯 가지 특징이 있다(Friedrich & Brzezinski, 1965). 현실 사회주의 정치체제는 이러한 요인들을 공유했다는 점에서 대부분 전체주의에 해당한다. 동독과 북한도 예외가 아니다. 마르크스-레닌주의라는 지도 이데올로기, 단일 정당(동독은 사회주의 통일당, 북한은 조선로동당), 반대자에 대한 감시·통제와 테러(동독의 비밀경찰[Stasi], 북한의 보위부), 군대 및 경찰 등 무력의 독점, 전일적

으로 관리되는 대중매체, 계획경제 등 동독과 북한은 전체주의적 요소를 공유했다. 동독은 “전일적 피지배사회”로 규정하거나(Kocka, 1994), 북한의 국가 또는 사회 성격을 “유일체제”(이종석, 2004), “수령제 사회주의”(마사유끼, 1994), “왕권적 전체주의”(박형중, 2004), “전체주의와 술탄체제의 조합”(최완규, 2001)으로 규정하기도 한다. 북한의 경우 동독보다는 개인숭배를 강조하는 경향이 있지만, 기본적으로 전체주의적 특징을 공유한다.

전체주의론에서 제시하는 정치적 지배의 원천은 강압과 이데올로기로 요약된다. 하지만 지배를 이 두 가지 수단에 한정시켜 파악하는 것은 부분적이다. 지배는 물리적 지배와 이데올로기적 지배 이외에 보상에 의한 지배 차원이 있다. 지배자가 피지배자에게 제공하는 서비스로서 복지가 지배의 안정화를 가져오는 효과를 동시에 감안해야 한다. 사회주의체제에서 정치적 지배의 원천은 강제(coerce), 동의 주조(ideology), 구매(buying)의 세 가지 형태가 있다. 억압에 의한 지배가 물리적, 이데올로기에 의한 지배가 의식의 장악에 뿌리를 둔다면 복지에 의한 지배는 자원을 투입하여 생활수준을 보장함으로써 획득되는, 지배에 대한 ‘구매된’ 동의인 셈이다. 바로 이 지점에서 독재라는 억압적 지배형태가 복지와 접합된다.

가부장주의(paternalism)는 사회주의에서 억압과 구매가 결합되어 지배를 정당화하는 측면을 포착하는 개념으로 제시되었다(Féher, 1982). 독재에 관한 정치경제학적 접근에서는 복지를 지배의 중요한 요소로 간주한다. 윈트로브(Wintrobe)는 독재를 규정짓는 중요한 요소로서 억압과 재분배를 꼽는다. 그에 따르면 독재는 네 가지 유형으로 나뉘는데, 전체주의는 억압과 충성도가 높고, 폭정(tyranny)은 억압은 높지만 충성도는 낮고, 보통의 독재(tinpot)는 양자 모두 낮으며, 금권정치(timocracy)는 억압은 낮고 충성도는 높다. 그는 독재의 네 가지 유형에 따라 경제적 변화에 대한 대응도 달라진다고 주장한다(Wintrobe, 1998).

독일에서는 동독에서 복지와 독재가 결합되는 양태에 대하여 활발히 연구해 왔다. “사회주의적 가부장주의”라는 개념은 1970년대 초부터 관료적 지배체제의 관리전략이 포괄적인 복지정책과 연결되었음을 포착했다(Meyer, 1990). “복지독재”(fürsorgediktatur) 개념은 주민 모두에게 기본적인 생활을 보장하여 지극히 정상적인 삶을 누리게 하면서 정치적 억압을 행사하는 형태를 일컫는다. 복지독재는 동독을 비민주성을 강조하여 동독을 “불법국가”(unrechtsstaat)로 규정하는 입장과 실패한 해방 프로젝트라는 의미에서 “현실적으로 존재하는 사회주의”로 규정하는 입장이 모두 일면만 강조함을 비판하면서 인간 해방의 메시지를 담은 복지와 비민주적 통치를 뜻하는 독재가 결합되어 있었다는 것을 강조하기 위해 고안된 개념이었다(Jaraus, 1998). 최근에는 동베를린 지역에 한정하여 호네커(erich Honecker) 집권기의 사회정책을 체제의 안정화 효과에 결부시키는 연구결과도

나왔다(Burdumy, 2013). 물론 이 연구는 동베를린 지역을 대상으로 하여 동독 전체를 포괄하는 데에는 한계가 있지만, 복지와 독재의 결합에 관한 연구가 그만큼 세부적으로 진행되고 있음을 말해준다.

북한 연구의 경우에는 복지와 독재가 별개로 다루어져 양자의 관계에 접근한 연구는 드물다. 복지 연구 영역에서는 사회권의 실태(김근식, 2013), 복지체제의 성격(민기채, 2014), 법·제도 및 역사적 변화과정에 초점이 맞추어졌다(정우곤, 2004, 2006; 임현진·정영철, 2008; 이철수, 2009, 2012). 최근에 나온 북한 정치에 관한 연구들은 권력구조, 엘리트, 이데올로기, 정치노선 등 정치학의 고유 주제에 천착하는 경향이 강하다(김진환 2013; 안경모 2013; 김갑식, 2014). 북한연구가 해를 거듭하면서 양적 확대와 질적 심화가 이루어지고 있어 특정한 연구방법이나 흐름을 정리하기 어려울 정도로 다원화되었지만(고유환, 2015), 복지와 독재의 결합은 본격적인 연구대상이 되지 않았다. 또한 통일과 관련하여 독일 사례는 의례적으로 언급하는 참고서이지만 복지와 독재의 결합에 주목하여 수행된 동독과 북한의 비교연구는 전무한 실정이다.

2) 분석 틀

사회주의 국가에서 복지는 인민의 기본 욕구를 충족시키는 역할을 떠안았고 제도의 외양도 엇비슷했지만 사회적 의미에는 상당한 편차가 있었다. 복지의 의미는 사회적으로 어떻게 ‘구성’되었느냐에 따라 ‘권리로서의 복지’와 ‘선물로서의 복지’로 나눌 수 있다.

‘복지가 사회권의 하나로 사회적으로 구성되었다’라는 것은 시민이 당연히 가지는 권리로서 복지 공급의 주체인 국가에게 자신의 권리로서 요구할 권한을 부여받으며 구성된 대다수는 복지를 권리로 받아들인다는 것을 함축한다. 반면에 ‘복지가 사회적으로 선물로 구성된다’라는 언명은 복지가 시민이 가지는 권리가 아니라 국가가 시민에게 ‘시혜’로서 베푸는 것이며 구성된 대다수가 복지를 선물로 받아들인다는 것을 의미한다. 따라서 시민들은 국가에게 복지를 요구할 권한이 부여되지 않고 복지는 국가의 의무가 아니라 재량적 시혜이며 복지의 공급과 철회 역시 국가(지배자)의 처분에 맡겨진다.

독재의 유형에 관한 논의가 복지와 독재의 결합 형태를 파악하는 단서를 제공하지만, 복지와 독재의 배합을 넘어 양자 사이의 관계에 천착할 필요가 있다. 복지와 독재의 내적인 연관을 파악하는데 ‘교환’의 관점이 유용하다. 인류학자 살린스(Sahlins)는 교환관계에서 나타나는 호혜성(reciprocity)을 교환의 대가가 명확하지 않은 두루뭉술한(generalized) 호혜, 교환의 대가에 균형이 성립하는 대칭적(balanced or symmetrical) 호혜, 타자의 희생으로 자기 것을 챙기는 부정적(negative) 호혜로 구별한 바 있다(Sahlins, 1972:193-195). 호혜성의 유형에 착안하되 교환의 대상은 복지와 독재이며, 교

환의 당사자가 지배자와 피지배자라는 점을 감안하여 지배자와 피지배자가 맺은 교환의 유형은 [표 2]과 같이 경성(hard) 교환과 연성(soft) 교환으로 구별할 수 있다.

[표 2] 복지와 독재의 교환 유형

기준	세부기준	경성 교환	연성 교환
교환의 기반	복지의 성격	권리	선물
	지배의 복지 의존도	높음	낮음
교환의 내용	교환의 대가성	대칭적	비대칭적
	교환의 안정성	견고함	느슨함
	교환의 제약성	강함	약함
교환의 파기	주요 요인	교환관계 자체	교환관계 외부
	파기의 효과	강함	약함

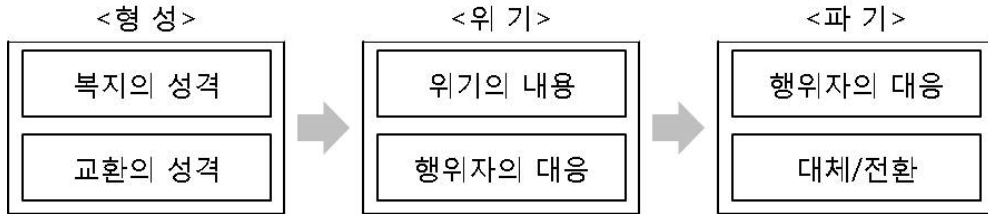
경성 교환관계는 권리로서의 복지에 기반하여 복지와 독재의 상호의존도가 높은 결합형태다. 경성 교환관계에서는 복지와 독재가 등가교환으로서 교환이익이 상대적으로 대칭적이며 이런 의미에서 교환구조가 촘촘하게 짜여 있어 견고하며 지배자와 피지배자 사이의 사회계약 성격이 강하다. 따라서 교환관계의 유지 또는 파기를 결정하는 주요 요인은 교환관계가 담보하는 대가성에 있다. 교환을 통해 서로가 서로를 긴박하는 정도가 강하기 때문에 복지의 위축은 정치적 지지의 철회로 연결될 가능성이 높다는 점에서 교환이 깨질 때 파급효과도 크다.

반면, 연성 교환의 경우 선물로서의 복지에 기반하여 복지와 독재의 상호의존도가 상대적으로 낮은 형태의 결합이다. 연성 교환관계에서는 복지와 독재 사이의 대가성이 일종의 부등가교환으로서 교환이익이 상대적으로 비대칭적이며 이런 의미에서 교환구조가 느슨하고 지배자와 피지배자 사이의 사회계약 성격이 약하다. 따라서 교환을 통해 서로가 서로를 긴박하는 정도가 약하고 교환관계가 깨지더라도 지배에 미치는 영향이 제한적이라는 점에서 복지가 위축된다 하더라도 정치적 지배의 정당성에 영향을 미치지 쉽다.

지배세력이 취할 수 있는 선택의 폭은 경성 교환과 연성 교환의 중요한 차이점이다. 복지와 독재를 대상으로 하는 교환은 당사자가 지배자와 피지배자라는 수직적 관계에 놓여 있다. 하지만 교환의 구조가 경성이라면 지배자는 복지를 통해 얻을 수 있는 지지가 훼손될 경우 다른 곳에서 벌충할 기회를 찾기 어렵다는 점에서 지배자에게 선택의 폭을 제약시킨다. 반면에 연성 교환에서는 지배자가 운신할 수 있는 폭이 상대적으로 넓다. 교환의 두 가지 형태는 이렇게 작동방식에서 차이가 있다. 이

글은 동독과 북한에서 지배자와 피지배자는 복지와 독재를 맞바꾼 교환관계의 동태를 살피기 위해 [그림 2]와 같은 틀에 따라 교환관계의 원형, 위기, 해체 등 세 단계로 나누어 분석할 것이다.

[그림 2] 분석 틀



분석의 1단계는 동독과 북한에서 복지와 독재 사이의 교환관계의 원형(prototype)이 어떻게 형성되었는지를 밝힐 것이다. 동독에서는 권리로서의 복지가, 북한에서는 선물로서의 복지가 형성되는 역사적 맥락을 드러낸다. 복지의 성격에 따라 동독은 경성 교환관계로, 북한은 연성 교환관계로 나누어 복지와 독재 사이에 성립한 교환관계의 특징을 제시한다. 교환관계의 원형은 양국에서 모두 복지 공급능력에 한계를 드러내면서 위기를 맞이한다. 분석의 2단계에서는 전통적 교환관계에서 발생한 균열이 가진 양상을 서술한 후 이에 대한 행위자의 대응방식을 살핀다. 교환관계의 원형에 따라 행위자의 대응은 서로 다른 모습을 띠었음을 보일 것이다. 위기를 거쳐 일정하게 변형된 교환관계는 해체 국면에 접어들게 된다. 교환관계의 파기에 대응하는 서로 다른 길을 보임으로써 교환관계 파기의 정치적 파급효과를 분석하는 것이 3단계 분석의 초점이다.

3. 동독의 복지와 독재

1) 교환관계의 원형

동독은 사회주의 국가들 중에서 상당히 견고한 복지체제를 구축한 것으로 알려져 있다. 실제로 [그림 1]에서 보는 바와 같이 예산대비 사회지출의 비중은 지속적으로 늘어갔다. 하지만 동독의 복지가 독자적인 위상을 차지한 것은 1970년대의 일이다. 사회주의 국가에서 일반적으로 나타났던 강행적 축적전략은 동독 초기 울브리히트(Ulbricht) 집권기에서도 관철되면서 대략 1960년대까지 경제 정책에 비하여 사회정책은 후순위로 밀렸다. 그러나 1970년대에 들어서 울브리히트에서 호네커(Honecker)로 권력이 넘어가면서 사회정책을 확대하기 시작했고 이 때부터 공식 문건에서도 사회

정책의 위상은 높아졌다(Schmidt, 2004:66).

1976년 9차 당대회에서는 “경제정책과 사회정책의 일치”(einheit von wirtschafts- und sozialpolitik)를 내세웠다. 이러한 정책기조에 대해서는 무상으로 사회급여를 지급하는 값비싼 정책으로 인식되기도 하지만 적어도 사회정책이 울브리히트 시기처럼 경제정책의 하위에 머무르지 않고 적어도 같은 수준의 위상을 차지했다(Schmidt, 2004:98). 동독에서 사회정책이 핵심적인 정책영역으로 등장했음을 의미한다.

1970년대에 강조된 사회정책에 의해 형성된 동독의 복지는 사회적 권리였다(Schmidt, 2004:138). 소련 점령기인 1946년 9월 22일 당 중앙위원회에서 “독일 인민의 기본권”을 천명한 바 있다(Bouvier, 2002:52). 특히 노동권은 일자리에 대한 국가의 제공의무를 규정함으로써 1949년 헌법에 명문화된 것을 비롯하여 다른 복지제도에 대해서도 포괄적인 법적 규정을 가지고 있었다.

하지만 법 규정과 제도가 복지를 권리로 보는 근거가 되기는 어렵다. 아무리 법·제도적으로 완벽하게 갖추어졌다 하더라도 실질적으로 복지가 유효한 권리로 작동했느냐는 다른 문제이기 때문이다. 실제로 사회권의 대표에 해당하는 노동권은 국가의 의무를 규정한 것이지 개별 시민이 국가 혹은 사업장에 대하여 가지는 권리는 아니었다(Bouvier, 2012:182). 그럼에도 불구하고 <그림 1>에서 보는 바와 같이 동독의 재정지출 가운데 사회지출의 규모가 꾸준히 늘어갔다는 점은 동독 정권이 복지에 상당한 재정을 투입했다는 것을 시사한다.

복지가 가지는 권리의 성격은 청원(Eingaben)에서 엿볼 수 있다. 동독 주민들은 민원을 내고 시정을 요구하면 담당 부서는 이에 답변하는 시스템이 있었다. 예를 들어, 1978년 12월 12일에 한 시민은 연금 수급액과 물자 부족을 호소하며 시정을 요구했는데, 동독 인민회의의 노동 및 사회정책 위원회는 이듬해 1월 19일 민원인에게 회신을 보냈다(<https://www.linguistik.hu-berlin.de>. 검색일: 2016. 4. 22) 물론 회신의 내용은 원칙적인 입장을 밝혔을 뿐이고 일선 담당부서에서 해결되었는지는 알 수 없지만 공식적인 문제제기와 인민회의의 답신은 동독에서 복지가 권리로 자리 잡았다는 것을 말해준다. 동독에서는 복지가 시민이 누리는 당연한 권리라는 복지심성이 형성된 것이다.

동독의 독재가 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 비밀경찰과 같은 억압과 이데올로기에 의존하는 바가 컸다는 점은 부인하기 어렵다. 그러나 동독에서 정치적 지배는 억압과 이데올로기적 동원에만 의존한 것이 아니라, 복지공급을 통해 일정한 생활수준을 보장하는 조치가 동반되었다.

복지독재 하에서 복지와 지배를 놓고 지배자와 피지배자는 암묵적 사회계약을 맺었다(Meyer 1990:443). 피치자는 지배에 복종하는 대가로 생활수준을 보장받고 통치자는 그 반대급부로 독재를 행사하면서 만족할만한 복지수준을 제공했다. 국가가 제공하는 복지 서비스는 통치의 정당성을 확

보하는 유력한 수단이었고 권력의 후견(bevormundung) 기능, 권력의 가부장성은 복지 서비스의 제공에 의존하는 바가 적지 않았다는 점에서 독재는 복지 의존도가 높았다.

지배자와 피지배자 사이의 교환관계에서 각 당사자가 얻는 이익은 대칭적이었다. 지배자는 지속적인 복지 서비스 공급을 통해 지배의 정당성을 안정적으로 확보하고 피지배자는 국가에서 제공되는 복지 서비스를 누리는 만큼 지배에 동의하는 구조였던 것이다. 겉으로 보기에 비정상적일지 모르지만 동독 인민의 일상사는 매우 안정되었다고 전해진다(Fulbrook, 2005). 동독 주민이 누렸던 안온한 일상은 공짜가 아니라 지배에 복종함으로써 얻을 수 있는 보상이었다. 이런 의미에서 동독에서는 복지와 독재가 경성 교환관계에 놓였다. 독일에서는 비스마르크 시기부터 복지 발전의 역사가 있었고 나치 지배 하에서도 복지가 견지되고 있었다는 점이 복지와 독재의 경성 교환관계를 성립시키는 역사적 배경으로 작동했음을 어렵지 않게 짐작할 수 있다.

복지와 독재 사이의 교환관계에서 나타난 교환이익의 대칭성은 일견 합리적 교환처럼 보이지만 약점을 가지고 있었다. 즉, 교환이익의 균형이 깨지는 순간 교환관계 자체는 심각한 균열을 보일 수 있다. 이것이 경성 교환관계가 가지는 취약성이었다.

2) 교환관계의 위기

1980년대에 접어들면서 동독의 경성 교환관계는 위기 국면에 접어들었다. 사회지출이 꾸준히 늘어나고 있었음에도 불구하고 동독의 집권세력이 고객인 주민에게 만족할만한 수준으로 복지 서비스를 제공하지 못한 데에서 교환관계의 위기가 발생했다.

동독 경제는 외채 문제에 시달리고 있었고 소련이 원유 공급을 줄이자 문제는 더욱 심각해졌다. 대외경제적인 여건이 악화되면서 사회정책의 구조적 문제가 현실로 드러났다. 사회주의에서 복지는 다른 분야와의 경합을 거쳐 배정에 의해 결정된다. 즉, 한정된 자원을 어디에 할당하는 문제에 직면하기 때문에 경제투자와 복지투자 사이에는 선순환 구조가 아니라 배정의 우선순위의 문제로 귀착된다. 호네커 시대에 들어 경제정책과 사회정책의 일치를 내세웠지만 1980년대에 들어서 경제정책과 사회정책 사이의 갈등은 첨예해졌다(Schmidt, 2004:119).

소비재의 불충분한 공급은 교환관계의 위기를 심화시켰다. 동독에서는 소비정책이라는 용어를 쓰지 않았지만 복지가 인민의 기본생활을 보장한다는 내용을 담고 있다면 이는 인민에게 필요한 물품이 원활하게 공급되어야 실현된다는 점에서 소비품의 공급은 중요한 일이었다. 그러나 1980년대 동독 경제는 소비재를 충분히 공급하지 못하는 상태에 진입했고, 기본적 욕구가 충족되지 않음으로 인해 레짐의 정당성은 약화되었다(Stitzel, 2005:135-136, 149). 외형적으로 나타나는 사회지출 확대

의 이면에 숨어있는 동독 복지제도의 실질적 취약성은 소비품의 부족으로 표출되었다.

복지와 독재의 교환관계에 균열을 가져 온 요인 중 하나는 서독과의 비교였다. 동독은 복지제도가 모든 시민을 대상으로 적용되었지만 서독은 임금노동자를 중심에 놓은 제도설계를 갖추었다는 점에서(Butterwegge, 2005: 272) 포괄성 측면에서는 동독이 서독보다 앞섰다. 그러나 복지의 수준은 서독이 높았는데, 특히 소득보장 제도는 동독이 서독의 높은 소득대체율을 따라가지 못했다. 예를 들어 1983년에 동독 연금수급자의 가구 평균소득은 서독의 1/4 수준에 불과했다(Bouvier, 2002:242). 서독은 경제발전 수준에 연동하여 복지수준도 높아지는 시스템인데 비하여 동독은 경제투자자 사회투자가 제로섬의 할당 문제이며 일단 설정된 복지수준은 좀처럼 바뀌지 않기 때문에 서독과의 비교는 시간이 갈수록 민감해졌다. 서독과의 비교는 항상 동독의 복지를 괴롭히는 요인이었다(Burdumy, 2013).

집권세력의 입장에서 1980년대에 봉착한 교환관계의 위기에 대처하는 방법은 마땅치 않았다. 서독과의 비교는 동독 집권자의 통제 범위 밖에 있었다. 억압과 이데올로기적 지배를 강화하는 것도 효과가 불확실했다. 억압적 통치와 이데올로기는 줄곧 구사했던 전략이어서 복지와 독재의 교환관계에서 생긴 간극을 메우는 효과는 발휘하기 어려웠다.

집권세력이 채택할 수 있는 것은 정책의 구조조정이었고 경제적 투자와 복지의 배분을 둘러싼 의견대립이 나타났다. 국가계획위원회는 야심찬 사회정책과 경제적 성과 사이의 긴장에 대하여 끊임 없이 문제제기 하면서 양자의 관계를 재고해야 한다고 주장했다. 복지를 축소하고 경제건설에 더 많이 투자해야 한다는 주장이었다. 그러나 사회주의 통일당은 사회정책에 과도하게 집중하면 경제에는 재앙과 같은 효과가 나타날 수 있다는 경고를 정치적으로 현명하지 못하다고 여겼다(Schmidt, 2004: 73-74). 내각에서는 경제 운용에 관심을 두었다면 당은 경성 교환관계 하에서 독재가 복지에 진 빛이 많기 때문에 복지 축소의 정치적 효과에 민감했던 것이다.

따라서 집권자에게 주어진 재량의 범위는 독재와 복지 사이에 생겨난 틈을 메우는 것이 아니라 적절히 관리하는 것에 국한되었다. 이 균열 관리방식의 성패는 독재를 유지하면서 만족할만한 수준으로 복지 서비스를 제공할 수 있느냐의 문제로 귀착되었다. 독재유지를 목적함수로 둔 동독 통치자의 입장에서는 복지수준을 유지하는 것 이외에는 별다른 수단이 없었다. 1980년부터 1989년까지 GDP는 141.2%, 노동생산성은 139.9%, 사회보험 지출은 130.9% 증가했는데, 피보험자 1인당 지출액은 1980년에 1,690 마르크에서 1988년에는 2,067 마르크로 늘었다(Winkler, 1990:218). 사회보험 지출의 증가분이 경제성장이나 노동생산성에 미치지 못했지만 복지수준의 심각한 후퇴는 나타나지 않았다.

동독의 집권세력이 그럭저럭 버티기로 교환관계를 유지하려는 전략을 구사하게 된 것은 경성 교환관계의 구조 자체에 원인이 있다. 복지와 독재의 상호의존성이 대가의 균형에 기반했기 때문에 불만족스런 복지 서비스에 의해 손상된 정당성은 다른 수단으로 회복하기 어려웠다. 또한 교환이 암묵적 계약에 기반을 두었기 때문에 권리로서의 복지가 손상되면 정치적 지지를 철회할 가능성이 높다. 당이 국가계획위원회가 제기한 사회정책의 축소조정을 ‘정치적으로 현명하지 못’한 것으로 간주한 것도 독재와 복지의 경성 교환관계를 인식하고 있었기 때문이다. 집권세력은 교환관계의 외부에서는 돌파구를 찾을 수 없었다. 복지와 독재가 마주치는 교차로에 빨간 신호등이 들어왔지만 우회로는 없었다.

집권세력이 이렇다할만한 돌파구를 찾지 못하면서 그럭저럭 버티기 전략으로 대응하자 동독 주민들의 반응은 미지근했다. 복지는 시민이 누리는 권리로 받아들여진 사회에서 심각한 복지의 후퇴가 나타나지 않았음에도 불구하고 만족할만한 생활수준이 보장되지 않으면 시민이 당연히 누려야 할 기본권으로서 사회권이 침해된 것으로 인식되었을 것이다. 청원은 1980년대에도 끊임없이 이어졌다. 사회정책을 실현할 소비재의 부족, 서독과의 비교 등 동독 사회정책이 처한 위기는 동독 주민의 생활수준 침체로 이어지면서 기대감은 누적적으로 실망감으로 변화되었다.

지지의 철회는 항의라는 제도적으로 보장된 형태를 넘지 않았다는 점에서 적극적인 형태로 표출되지는 않았지만 이것이 지배에 대한 동의를 의미하는 것은 아니었다. 지배자와 피지배자 사이에 형성된 구매된 동의는 조용히 철회되고 있었다(Burdumy, 2013:266). 공적 생활에서는 질서에 순응했지만 사적 생활에서는 가족이나 소규모 집단으로 도피했던 것을 두고 틈새사회(nischengesellschaft)라고 하기도 한다(Gaus, 1983). 역사학자 볼레(Wolle)의 지적에 따르면, 서방의 관찰자들은 권태기를 안정성으로 착각했다(Wolle 1998:384). 동독의 주민은 지배에 대한 동의를 시나브로 걷어 들고 있었던 것이다.

3) 교환관계의 해체와 대체

1980년의 권태기를 거친 동독의 집권세력과 주민들은 1989년 여름에 접어들면서 더욱 멀어져 갔다. 아버지가 주는 것도 신통치 않고 매만 자주 드니 가부장적 권력의 소유자로서 동독의 집권세력을 바라보는 동독주민의 눈초리가 곱지 않은 것은 당연했다. 헝가리에 휴가를 나온 동독 주민 일단이 오스트리아를 거쳐 서독으로 탈출하면서 이탈이 시작되었다. 동독 주민은 탈출에 그치지 않고 틈새사회에서 걸어 나와 새로운 질서를 요구하는 월요시위를 시작했고 새로운 사회단체와 정당들이 출현했다.

혁명이 대체로 그러하듯 동독에서도 정치, 경제, 사회 모든 영역이 맞물려 구체제의 모순이 응축되어 표출되었다. 동독 주민의 요구는 민주화, 통일, 서독 마르크화로 표상되는 생활수준의 향상으로 이어졌다. 먼저 운을 댄 것은 정치영역이었다. 동독의 시위구호는 “우리가 인민이다(Wir sind das Volk)”에서 출발했다. 주권이 인민에게 있음을 주장하면서 독재의 폐기와 민주화를 요구했던 것이다. 시위 구호는 이내 통일을 요구하는 “우리는 같은 민족이다(Wir sind ein Volk)”로 변해갔다. 1990년으로 접어들면서 “서독 마르크화가 공급되면 우리는 (동독에) 머물 것이지만 그렇지 않으면 우리는 마르크화에게로 다가갈 것이다(Kommt die D-Mark, bleiben wir, kommt sie nicht, geh'n wir zu ihr)”로 바뀌었다(황규성, 2011:66-68).

민주화, 통일, 서독 마르크화 이 세 가지 요구에는 복지와 독재 사이의 교환관계를 뜯어 고치겠다는 것을 넘어 근본적으로 재편하겠다는 의지가 압축파일로 담겨 있었다. 민주화와 생활수준 향상은 교환관계를 이루는 두 가지 축인 독재와 복지의 결합을 더 이상 받아들이지 않겠다는 의사표시였다. 여기에 통일이 덧붙여졌다. 교환관계 외부에서 대안을 찾을 수 없었던 집권세력과 달리 교환관계 안에서 더 이상 희망을 발견하지 못했던 동독 주민들은 교환관계 ‘밖에서’ 출구를 모색할 수 있는 자유가 있었다. 그것이 서독과의 통일을 통한 생활수준의 향상이었다. 동독의 주민들은 채권자로서 진 빚 갚으라고 요구할 수 있었지만 채무자가 파산 지경이니 이웃에 사는 부자 삼촌네 곳간으로 달려간 것이다.

동독주민의 집약된 요구는 먼저 집권세력의 퇴진과 새로운 정부 구성에서 실마리는 찾았다. 동독 집권세력은 동독주민의 요구를 수용하여 호네커의 퇴진을 결정하고 자유선거를 통해 새로운 정부를 구성한다는 일정보표를 세웠다. 이에 따라 1990년 3월에 치러진 선거에서는 콜의 화폐통합 선언에 힘입어 서독 기민당에 친화적인 정치세력이 다수를 점하게 되었고 모드로우(Modrow) 정부가 수립되었다. 이로써 40여년 간 형성, 유지, 변화되어왔던 동독의 독재와 복지의 결합 중 독재는 해소되었다.

새롭게 구성된 동독정부는 독재와 맞물린 볼트와 너트를 풀어 버리고 새로운 복지체제를 구상할 과제를 안게 되었다. 결합의 한 구성요소였던 독재가 먼저 해소되어 해방된 복지는 독자적인 영역으로 재설계되어야 했다. 이 때 동독정부는 동독의 복지체제를 개혁하는 것과 다른 체제를 모색하는 것 중 하나를 선택해야 했다. 동독 안에서 자체 회생을 시도하려는 움직임이 없었던 것은 아니었다. 서독과의 통일이 예정되어 있었던 상태에서 구 인민회의의 마지막 회기 중인 1990년 3월 7일, 서독과의 협상에 있어서 동독의 입장을 정하는 자리에서 “인간다운 생활을 위한 기초보장”이라는 제목의 <사회헌장>(sozialcharta)이 논의되었다. 사회헌장은 경제 및 통화통합에서 사회통합이 빠져서는 안 된다고 주장하면서, 양독의 사회보장 체제에 대한 쌍방향 개혁과정을 촉구했다. 사회헌장은 노

동권, 노동생활의 민주화와 인간화, 양성평등 및 육아, 교육훈련권, 건강권, 고령자 보호, 장애인 및 재 활자의 사회통합, 주거권, 사회보험법 등을 포함했다(Ritter, 2006:188-190). 서독제도의 일방적 이식 이 아니라 쌍방향 개혁을 촉구했다는 점에서 양독 복지제도의 장점을 골라 결합하려는 시도였다.

그러나, 동독 복지체제의 설계회사는 서독이었고 동독은 시공회사였다. 서독과의 협상과정에서 동독은 “망가진 아우 파트너”였으며(Schwinn, 1997:42), 따라서 ‘형님’인 서독에 끌려다닐 수밖에 없 었다. 동독 신정부가 취할 수 있는 선택의 폭은 서독과의 협상에서 자신의 의지를 관철시키는 문제 로 제한되었다. 결과적으로 일부 동독의 사회정책을 한시적으로 유지한다는 내용이 포함되긴 했지만 다른 분야와 마찬가지로 복지체제에서도 서독제도가 동독으로 이식되었다.

결과적으로 동독은 서독의 복지제도 품에 안기게 되었다. 교환관계의 위기에 대한 내부 수리의 희 망을 접고 아예 다른 것으로 대체해 버린 것이다. 대다수 동독주민의 생활수준 향상 요구를 담은 그 릋은 서독에 있었다. 서독제도의 이식을 근간으로 하는 협상결과에 대하여 인민의회가 도장 찍지 않 을 이유가 없었다.

4. 북한의 복지과 독재

1) 교환관계의 원형

북한은 법적으로는 1948년 헌법부터 시작하여 하위 법령들을 통해 사회적 권리를 규정했다. 법에서 복지를 사회권으로 규정하고 국가가 복지를 제공할 의무를 규정했으며, 제도적으로 체현된 복지체 제를 갖추고 생활수준이 향상되었다 하더라도 북한에서 복지는 인민이 가지는 권리가 아니었다. 북 한에서 복지를 통한 인민욕구의 충족은 국가가 개인의 권리를 보장하는 것이 아니라 지배자가 넓은 마음으로 베푸는 선물이었다. 복지는 “위대한 수령 김일성 동지와 친애하는 지도자 김정일 동지의 극진한 배려에 의하여 우리나라 근로자들에게 돌려지는 사회보장을 통한 막대한 혜택”으로 만들어 졌다(이철수, 2003:82). 지도자의 생일에 맞추어 배급이 늘거나 특별한 것이 공급되는 것은 북한에서 복지가 선물로 형상화된다는 것을 단적으로 드러낸다.

복지가 지배의 정당성을 확보하는 기능을 행사하기는 북한도 예외가 아니었다. 배급제는 사회주의 대가정론 등 가부장적 이데올로기의 근거로 활용되었고 개인승배체제인 수령제를 정당화하는 중요한 수단이었다(김연철, 2001: 325; 임수호, 2008:180). 이런 의미에서 북한에서 독재의 복지 의존 도는 낮지 않았으며 복지가 지배의 정당성을 확보하는 유력한 수단으로 효과를 보였음을 짐작하게

한다.

하지만 동독과 달리 복지와 독재를 놓고 지배자와 피지배자 사이에 형성된 교환은 비대칭적이었다. 복지가 선물인 탓이다. 지배자의 복지 서비스 공급과 피지배자의 복종은 교환이익이 대칭적인 것이 아니라 선물보다 더 큰 답례로서 복종을 획득할 수 있기 때문에 비대칭적인 부등가 교환이었다. 복지가 양적으로 확대되었음에도 불구하고 복지가 권리가 아니라 독재자의 선물이었다는 점에서 독재와 복지의 교환은 느슨했다. 독재의 복지의존도가 낮지 않았지만 복지는 지도자가 인민대중에게 주는 혜택이자 선물이기 때문에 철회될 수 있는 것이었다.

그럼에도 불구하고 국가 건설 초기부터 약 1970년대까지 북한은 절대빈곤으로부터의 해방이라는 과제를 수행해야 했고, 북한의 정권은 일정정도 그 과제를 성취했다. 1960년대 후반부터 식량배급제와 생필품 저가 공급제를 완성시켰고, 1970년대까지만 해도 북한은 사회주의 국가들 중에서도 비교적 소비재가 풍부한 나라에 속했다(임수호, 2008:75-80). 이런 상황에서 미량의 복지는 기대감 충족을 거쳐 더 큰 지배의 정당성으로 연결되었을 것이다. 동독과 달리 복지의 경험은 축적되지 않은 상태에서 출발했다는 점도 복지가 지배에 미치는 경로에 수확체증을 실현할 조건이 되었다.

그러나 1980년대에 접어들면서 연성 교환관계에 충격요인이 발생한다. 사회주의 국가에서 나타나는 경제 투자와 복지 투자 사이의 긴장은 북한에서도 예외가 아니었다. 소비품 증산 정책은 대표적인 위기 대응책이었다. 1984년에 취해진 인민소비품창조운동(8·3조치)을 비롯하여 정춘실 운동, 맹산군 따라 배우기 운동 등을 통해 부족한 인민소비품 생산을 독려하기 위해 경공업을 발전시켰다(김연철, 2001:331). 특히 8·3 조치는 부족한 소비품을 자체적으로 조달하도록 독려함으로써 국가가 공급했던 복지를 개인의 책임으로 돌리게 했다는 점에서 북한 사회복지체제 성격과 기능이 부분적으로 변화했다고 보기도 한다(이철수, 2012:81). 그럼에도 소비품 생산 장려운동을 국가가 손을 걷어 부치고 나섰다는 점은 국가가 적어도 인민생활에 대한 도덕적 책임을 놓지는 않았다는 점을 말해준다. 농민시장이 상설화되는 것도 1984년부터라는 점도 같은 맥락이다.

하지만 8·3 조치의 성과는 미미했다. 그럼에도 이것이 정치적 지배의 정당성으로 직결되지는 않았다. 교환관계의 느슨함 자체에 기대어 복지와 독재의 대가성이 약하고 비대칭적이었기 때문에 지배의 정당성을 훼손하는 정도가 크지 않았다. 따라서 1980년대에 불어 닥친 경제난에도 불구하고 복지와 독재의 교환관계는 느슨한 성격에 힘입어 전면적으로 철회된 것이 아니라 변형된 상태에서 관리되고 있었다. 경제난이라는 산사태에 비하면 교환관계는 타박상에 그치면서 구매된 동의는 약해졌지만 그럭저럭 버티고 있었다. 8·3조치의 성패여부와는 독립적으로, 이러한 조치를 시행했다는 사실 자체는 북한의 정권이 연성이나마 교환관계를 인식하고 있었음을 말해준다.

2) 교환관계의 위기와 재편

1990년대에 이르면 교환관계의 위기가 첨예해진다. 1980년대에 북지의 공급능력이 한계에 직면했다면 1990년대에 접어들면서 작동이 불가능할 정도로 심각해졌다. 1990년대 중반 이후 일반 주민들에 대한 배급은 평양시 등 극히 일부 지역이나 기업소를 제외하고는 사실상 중단되었다(김양희, 2014:22). 고난의 행군 시기에 11% 정도의 주민들은 식량을 배급받은 것으로 평가된다(김병로 2016:187). 배급제의 사실상 중단과 식량난으로 아사자가 속출했기 때문에 느슨하나마 유지되었던 교환관계마저 송두리째 흔들릴 수 있었다. 교환관계의 위기는 80년대의 교환관계의 변형과는 질적으로 다른 상황으로서, 주민들은 생존의 위협에 직면하게 됨으로써 교환관계 자체에 위기가 형성된 것이다.

산타 할아버지는 없었다. 북한 주민은 이제 사라진 산타 할아버지를 자체 제작하기 시작했다. 생존의 위기에 주민들은 시장이라는 유일한 탈출구를 찾아 나서면서 자생적 시장화가 진행되었다. 시장에 기대어 생계를 일상을 유지했지만 인민생활의 후퇴가 정치적 지배의 정당성에 미치는 효과는 차단된다. 북지는 선물이기 때문에 주면 고맙게 받고 안줘도 어쩔 수 없는 것이다. 따라서 실제로 인민생활의 후퇴에 대한 불만이 누적되지 않은 것은 아니지만, 서서히 쌓여 가고 있었다고 할지라도 권리로 요구하는 모습은 나타나지 않았다.

경제위기가 교환관계의 위기로 연결되는 경로가 희미하고 정도도 약했다 하더라도 북한의 지배 세력에게는 중대한 도전이었다. 주민들이 교환관계로부터 소극적으로 이탈해가는 가운데, 지배세력은 위기에 빠진 교환관계를 관리할 방안을 찾아 나섰다. 교환관계의 위기에 직면한 북한의 집권세력이 취할 수 있는 선택의 폭은 상대적으로 넓었다. 교환이익의 비대칭성은 행위자의 선택의 폭에서도 관철된다. 실제로 1990년대의 위기에 대하여 지배세력은 이런 방법을 모두 동원하는 복합전략, 즉 위기관리형 교환관계로 응수했다.

독재자는 권위주의적 통치의 두 가지 문제, 즉 권력집단 내부를 관리하는 문제와 피지배자를 통제하는 문제에 직면한다(Svolik 2012). 북한의 지배세력은 권력집단 구성원에게는 물질적 인센티브를 둘러싼 충성경쟁을 유도하면서 체제의 안정성을 도모하는 집토키 잡는 전략을 구사하면서 전자의 문제에 대처했다. 다른 한편, 북지고객을 핵심계층과 일반대중으로 나누어 핵심계층에게는 배급제의 대상으로 관리하고 일반대중은 시장에 의존하는 생존을 진작하되 정치적 지배에 영향을 미치지 않도록 관리하기 위해 연성 교환관계를 더욱 연성화시키는 전략을 구사하여 후자의 문제에 대처했다. 즉 교환관계를 둘, 셋으로 나누어 관리하는 교환관계의 전략적 분절화를 시도한 것이다.

권력집단 내부자와 핵심계층에게는 여력이 생길 때 복지 서비스를 제공하는 한편 이들이 인민대중의 시장활동에 끼어들어가 렌트를 얻는 행위를 눈감았다(차문석, 2009; 박형중, 2011; 윤철기, 2013). 그렇다고 집토끼와의 교환관계가 경성으로 바뀌는 것은 아니다. 주는 만큼 받을 것을 기대해 서라기보다는 핵심계층은 독재를 떠받치는 중요한 세력이기 때문에 이들을 부여잡기 위해서는 물량공세를 포기할 수 없기 때문이다. 권력기관들 사이의 이권다툼을 통한 충성경쟁 유도 역시 비슷한 맥락이다. 반면 일반대중에게는 연성 교환관계를 더욱 연하게 만드는 전략으로 대처함으로써 교환관계의 비대칭성을 더욱 비대칭적으로 만들어 복지공급은 대폭 축소하거나 형해화시켰다. 이로써 그렇지 않아도 차별적이었던 복지배분을 더욱 차별화시키는 분할전략이 생겨났다.

분절화의 한 축이 고객의 분리였다면 또 다른 한 축은 2등 고객이 겪는 고초가 지배에 영향을 받지 않도록 하는 지배와 복지의 분리 전략이었다. 2002년 7.1조치 중에서 생활의 책임을 국가로부터 개인에게 돌렸던 공짜의 폐지(임수호, 2008; 정우곤, 2006; 김병로 2016:251)는 복지 공급능력이 파탄에 이르게 되어 선물을 줄 수 없다는 것을 자인하되 생활의 책임을 개인에게 지우는 공격적 고해성사였다. 이 때 지배세력은 시장의존적 생존에 어떻게 대응할 것이냐 라는 문제에 직면했다. 느슨하나마 존재했던 교환관계를 복원하기에는 국가의 능력이 받쳐주지 않았고, 손을 떼기에는 위험이 도사리고 있었다. 생존욕구를 충족시킬 생필품이 주로 시장에서 거래되는데, 시장은 사회주의 이념과 배치되기 때문이다. 혹자는 이를 “계륵”이라고 하기도 한다(정영철, 2009),

지배세력은 시장에 대한 방치와 억제를 주기적으로 반복했다. 2003년 5월 5일 내각지시 24호 종합시장설치 지시문이나 내각결정 27호 시장관리 규정은 시장활동에 대한 규칙을 만들었다. 시장관리규정은 1조에서 “위대한 영도자 김정일 동지께서 시장을 적극 장려하며 사회주의 경제관리와 인민생활에 효과적으로 리용”하기 위한 규정임을 밝힌 바 있다(임수호, 2008:279). 반면 종합시장 식량거래 금지 및 전매제 조치(2005년), 개인발 금지(2006년), 종합시장 운영에 대한 세부규정 (2007년), 종합시장의 과거 농민시장으로의 회귀 조치(2008년), 화폐개혁에서 나타난 종합시장에 대한 규제(2009년) 등 정반대의 조치들도 병행된다. 이러한 조치들은 시장에 의한 생존에 어떻게 대처할 것이냐 라는 딜레마(양문수, 2013)에 처한 북한의 지배세력이 일관된 방향을 설정했기 보다는 그때그때 (ad hoc) 대처하는 데 급급했음을 말해준다.

교환관계가 이중적으로 분절되는 상황에서 독재는 흔들리지 않았다. 국가가 공급하는 복지가 심각하게 훼손되었음에도 불구하고 독재를 유지할 수 있는 데에는 교환관계 자체의 느슨한 성격에 힘입은 바 크다. 북한에서 성립된 연성 교환관계는 경성 교환관계와 달리 변형의 폭이 넓었다. 즉, 교환이익이 대칭적이지 않고 비대칭적이기 때문에 생활수준의 향상이 정치적 지배의 정당성에 영향을

미치는 정도는 크지만 역으로 생활수준의 저하가 지배에 타격을 미치는 정도는 낮다. 교환관계의 위기도 연성 위기였던 셈이다. 복지와 정치적 지배의 정당성 사이에는 넓은 완충지대가 있기 때문에 심각한 생존의 위기로 인해 정치적 정당성에 타격을 받는 정도가 덜하다. 지배세력이 채택한 교환관계의 분절화 전략은 이러한 완충지대를 적확하게 활용한 것이다. 이렇게 교환관계의 비대칭성으로 말미암아 ‘독재 중립적 복지 소말’로 재편되었다.

3) 교환관계의 전환

비정상적인 것이 일상이 되면 정상적인 것으로 굳어진다. 위기가 지속되면 더 이상 위기가 아니다. 1990년대와 2000년대 초반 경제위기를 거치면서 형성된 위기관리형 교환관계는 2010년대에 이르면 확대·심화 과정을 거쳐 정상궤도에 올라서게 된다. 최근 들어 주민 생활의 시장의존도는 변곡점을 지나 거스르기 어려운 불가역성을 띠게 되었다(양만수, 2013). 사적 경제활동의 수준은 2013년에 60%에 머물렀지만 2014년과 2015년에는 80% 수준으로 올라온 것으로 평가된다(김병로, 2016:275). 인민대중은 욕구를 충족시키는 생활필수품을 대부분 시장에서 조달하기 때문에 복지를 둘러싼 지배자와 비지배자의 접촉면은 크게 좁아졌다.

시장적 생존이 자리 잡아 가는 과정에서 북한주민이 스스로 터득한 생계윤리는 원자적 생존투쟁이다. 한 탈북자는 장사활동에 대한 통제가 느슨해진 상황에서 생존을 위해 개인의 노력이 중요하다면서 “나는 왜 사람들이 굶는지 이해가 안 간다. 게으르니까 죽는 것이다. 사탕장사라도 해야지”라고 구술한 바 있다(정은이, 2014:112). 개별적 생존방식은 의식에서도 뿌리 내리고 있어 이제 북한주민들은 복지의 책임이 국가에 있는 것이 아니라 자신에게 있다고 내면화하는 단계에 진입한 것으로 판단된다. 주민들은 장마당 활동에 대한 단속에 대하여 “먹고살기 위해 하는 것이 비사회주의라면, 대체 어떤 것이 사회주의란 말이야?”라는 항의를 하고 있다(김신 2014:243).

생활의 시장의존도는 이제 통제 영역을 벗어나 있다. 장기간에 걸친 시장화의 흐름 속에서 북한주민은 연성 교환관계로부터 스스로를 분리시켰다. 북한 주민은 복지심성을 스스로 바꾸면서 적응하여 기대감을 던져 버리고 느슨하게나마 존재했던 교환관계로부터 스스로를 탈각시켜 버린 것이다. 시장화 발전단계를 복지를 둘러싼 교환관계 관점에서 파악하면 교환관계가 자연발생적으로 해체된 수준을 넘어 구조적으로 해체되기에 이르렀다. 경제위기를 버텨내면서 생긴 내성은 교환관계의 해체라는 강요된 선택에 스스로를 적응시키고 있다. 북한 주민 대다수는 수직적 교환관계에 대한 미련을 버리고 시장에서 수평적 교환관계²⁾에서 대체물을 찾았다. 삶은 국가에 요구할 권리가 아니기 때문에 권리로 만들려는 위험을 감수하기보다는 대체물을 찾는 것이 용이했다.

인민대중이 삶의 책임을 스스로에게 부과하는 형태로 바뀌어감에 따라 지배세력이 분절적 교환관계를 관리하는 것도 이제 정상화단계에 진입했다. 원자적 생존투쟁의 생활윤리는 지배세력의 입장에서 보면 교환관계를 암묵적으로 파기하는 데 유리한 조건을 형성해 주었다. 복지의 공급능력이 제한된 상황에서 교환의 접촉면 자체를 외면하더라도 지배의 정당성에는 문제가 발생할 소지가 적기 때문에 지배에 대한 구매된 동의에 얼마일 필요는 많지 않다. 시장화는 아래부터 형성되어 위에서 받아들였지만 지배세력이 이를 수동적으로 용인한 것을 너머 보다 적극적으로 활용하고 있는 것이다.

하지만 인민대중의 삶을 중요시한다는 메시지는 포기하지 않는다. 김정은은 2012년 4월 15일 김일성 탄생 100주년 기념식에서 “다시는 인민이 허리띠를 졸라매게 하지 않겠다”고 강조했다. 그러나 이것이 복지의 부활을 의미하는 것은 아니다. [표 3]에서 보는 바와 같이 최근 예산에서 인민시책비의 증가 속도는 다른 분야에 비해 크게 눈에 띄지 않는다. 2016년의 경우 기본건설 부문은 13.7%로 증가폭이 가장 컸고, 교육이 8.1%로 높게 나타났지만 보건의 3.8%에 머물렀고 최근 2년 사이에 사회보험의 증가폭은 발표하지 않았다. 최근 북한 주민들의 생활수준 향상은 복지제도의 부활보다는 주민들의 사적 경제활동의 증대에 힘입은 것으로 판단된다.

[표 3] 최근 북한의 항목별 예산 증감

단위:

구분		2012	2013	2014	2015	2016	
인민 경제비	인민경제 사업	경공업	9.4	5.1	5.2	4.8	
		농업			5.1	농업:4.2 산림:9.6 수산:6.8	농업:4.3 산림:7.5 수산:6.9
		선행	12.1	7.2	5.2	5.1	4.8
		과학기술발전	10.9	6.7	3.6	5	5.2
	기본건설	기본건설	12.2	5.8	4.3	8.7	13.7
사회 문화비	인민시책	교육	9.2	6.8	5.6	6.3	8.1
		보건	8.9	5.4	2.2	4.1	3.8
		사회보험	7	3.7	1.4		
	사회문화	문화예술	6.8	2.2	1.3	6.2	7.4
		체육	6.9	6.1	17.1	6.9	4.1

자료: 각 연도 최고인민회의 분석 자료를 토대로 재구성.

지역은 분절적 교환관계의 핵심이다. 예를 들어, 고난의 행군시기에도 평양시민에 대한 배급이 비

2) 물론 시장이 수평적인 성격만 있는 것이 아니다. 시장에 대한 수직적 통제와 잉여의 이동이 일어나기 때문이다. 그럼에도 불구하고 시장거래는 큰 맥락에서 국가와 인민대중과의 수직적 교환과는 성격을 달리한다.

교적 원활했고 평양에 대한 타지역민의 진입은 현재까지도 매우 엄격하다. 한 탈북자 출신 기자는 이것을 “배급체계급”과 “자력갱생계급”으로 표현했다(주성하, 2010). 2015년 현재 약 20~30% 정도 배급망이 작동하고 있는 것으로 평가되는데(김병로 2016:187), 이는 배급제가 고난의 행군 시기 보다 나아졌지만 분절적 교환관계 하에서 특정지역과 집단에 투여되고 있는 것으로 짐작된다. 평양 출신 탈북자는 “배급이 완전히 부활”(2015년 12월 14일 탈북자 인터뷰, 2011년 탈북)했다고 진술한 반면, 혜산 출신 탈북자는 배급이 완전히 유명무실해졌다고 하면서 “그러니까 내가 지금 보면, 배급이 이룰테면 그 여기로 말하면 보너스라 할지...”라고 진술했다(2015년 12월 11일 탈북자 인터뷰, 2014년 탈북). 평양을 중심으로 핵심계층과의 접촉면은 놓지 않고 있는 반면 일반대중과의 끈에 연연하지 않는다.

다만 지배세력에게 마지막으로 남아 있는 것은 시장을 어떻게 처리할 것이냐의 문제다. 그러나 2010년대에 접어들어 지배세력은 시장의 확산에 대하여 머뭇머뭇했던 태도에서 벗어나 방조를 통한 정상화를 시도하고 있다. 시장에 대한 방기와 단속을 주기적으로 반복했다 이제 단속보다는 공식화하고 있는 경향이 두드러진다. 김정은 집권 이후로는 시장에 대한 단속은 이제 크게 약화되거나 사라진 것으로 전해진다. 최근 지배세력은 교환관계의 위기 국면에서 생겨난 시장적 생계윤리를 전면화하면서 ‘양심작’ 부담마저 훌훌 털어내려고 시도한다. 북한의 지배세력은 이렇게 인민대중의 생존에 대한 국가의 책임으로부터 ‘뺑소니’를 쳤다. 다만 뺑소니로 난 상처에 ‘고귀한 빨간 약을 발라 주면서 까메오 출연이라는 은총을 베풀 뿐이다.

복지를 둘러싸고 느슨하게나마 존재했던 지배자와 피지배자의 교호가 단절됨으로써 교환관계는 전환되었다. 이 때 연성 교환관계의 비대칭성은 해체과정에서도 관찰되었다. 해체는 복지에서만 일어났고 독재에서는 발생하지 않았다. 지배세력은 복지 서비스 제공의 의무로부터 도덕적·실질적으로 벗어나면서 독재를 유지하는 반면, 피지배층은 독재를 감내하면서 생활의 책임을 온전히 떠안게 되었다. 교환관계 자체의 비대칭성이 교환관계 파기에서도 관찰되어 ‘복지 없는 독재, 생활 책임으로부터 해방된 독재’가 들어섰다. 살린의 교환관계 유형론에 입각해 보면 연성 교환관계가 두루뭉술한 호혜성으로부터 부정적 호혜성으로 틀을 바꾼 것이다.

교환관계의 분절화는 확대·심화과정을 거치면서 돌이키기 어려운 틀로 굳어져 가는 안정화 단계에 진입하고 있다. 양적인 면에서 접촉면의 이탈이 확대되고 질적인 면에서 고착화, 심화되고 있다. 분절적 교환관계와 교환관계로부터의 실질적 이탈은 이제 뉴 노멀 상태에 접어든 것으로 보인다. 전환된 교환관계의 정상화는 경제가 다시 플러스 성장으로 돌아서더라도 복지는 회복되지 않을 것이며 회복할 절박성도 없을 것이라는 점을 시사한다.

5. 결론

기본적으로 시장결과에 대한 사후교정 성격을 띠는 자본주의 복지와는 달리 사회주의에서 복지는 인민대중의 기본욕구를 사회적으로 충족한다는 목표를 가졌지만 독재를 지탱하는 수단이기도 했다. 복지와 독재의 관계는 사회적으로 구성된 복지의 성격에 따라 교환이익의 등가성이 있는 경성 교환관계와 비대칭적인 연성 교환관계로 구별된다.

동독의 복지와 독재의 교환관계는 형성(1949~1970년대), 위기(1980년대), 해체(1989년~1990년)의 수순을 밟았다. 복지는 인민이 가지는 권리로 만들어졌고 이를 기반으로 정치적 지배의 정당성이 확보되는 경성 교환관계가 성립했다. 경제위기가 소비재의 불충분한 공급이라는 온건한 형태를 띠고 있었음에도 복지수준의 후퇴는 독재의 정당성에 타격을 주었고 전면적 해체 과정을 거쳐 서독모델을 수용하는 것으로 귀결되었다.

북한에서 교환관계는 형성(1948~1980년대), 위기(1990년대~2000년대), 전환(2010년~) 단계를 거쳐 왔다. 동독과 달리 북한의 복지는 권리가 아니라 선물로 구성되었다. 선물로서의 복지에 입각하여 복지와 독재는 느슨하게 결합되는 연성 교환관계로 굳어졌다. 경제위기는 동독보다 심각했지만 북한 지배세력은 인민대중의 원자적 생존투쟁을 활용하여 핵심계층과 인민대중의 분리 및 독재의 복지의존도 탈피를 포함하는 이중적으로 분절적인 교환관계를 창출함으로써 ‘독재 중립적 복지 소멸’에 성공했다. 교환관계의 전환은 경제가 회복되더라도 복지는 회복되지 않을 가능성을 높게 만들고 있다.

북한에서 복지와 독재의 교환관계가 전환되어 독재자가 홀가분해졌다 하더라도 독재자의 딜레마(dictator's dilemma)는 남아 있다. 지배를 견고하게 하려면 시장의 확산을 통해 인민대중의 생활수준을 향상시켜야 하는데, 시장의 확산은 체제 붕괴를 가속화시킬 수 있다. 하지만 북한의 독재자는 이 딜레마를 교환관계를 전환함으로써 해결하고 있는 것으로 보인다. 교환관계를 복원하려는 시도는 가시적이지 않고 절박성도 없어 보인다.

그럼에도 불구하고 불씨는 남아있다. 독재를 유지하면서도 인민생활의 붕괴로도 이어지지 않도록 해체된 교환관계를 회색지대로 유지할 수 있느냐가 관건일 것이다. 이 때 교환관계가 권리로서의 복지에 기반하여 체제의 붕괴로 이어진 동독의 사례를 염두에 둔다면 북한의 지배세력은 개별적 생존투쟁을 독려하면서도 복지를 계속 선물로 유지해야 한다. 복지가 권리가 전화되는 순간 위험해지기 때문이다. 상실된 기대감은 상실된 채로 유지해야 한다. 인민대중은 아직까지 독재자의 필요에 대체로 부응하고 있는 것으로 판단된다. 먹고 사는 것 자체가 바쁘다. 배급체제의 약화 혹은 붕괴에

대한 항의가 나타나지 않았거나 있더라도 지극히 소극적이다.

이 글은 동독과 북한에서 복지와 독재의 관계를 다루었지만 한계도 명확하다. 한 나라의 흥망성쇠는 정치, 경제, 사회, 문화, 대외관계 등 모든 요인들이 복합적으로 작용하기 때문이다. 다만 이 글은 복지와 독재의 관계에 초점을 맞추어 사회체계라는 모자이크의 한 조각을 그려내고자 했다. 후속 연구도 필요하다. 동독에서는 복지가 권리로 정착된데 반해 북한에서는 시혜로 굳어지게 된 역사적 맥락을 밝히는 것도 그 중 하나다.³⁾ 여전히 북한은 복지가 선물인 사회다. 선물의 의미가 사회적으로 어떻게 변화되어 왔는지를 규명하면 향후 북한사회의 진로를 전망하는 데에도 유용한 척도가 될 것이다.

3) 논문의 심사 과정에서 남한 학자들은 장님 코끼리 만지듯 북한 복지를 이해하는 것 아니냐는 질타를 받았다. 연구대상에 대한 접근 가능성의 한계를 고려하더라도 뼈아픈 지적인 동시에 향후 북한 복지연구의 발전을 촉구하는 애정 어린 비판이다.

■ 참고문헌 □

- 고유환(2015). 분단 70년 북한연구 경향에 관한 고찰. 통일정책연구. 24(1). 29-54.
- 김근식(2013). 북한의 사회권 실태와 개선방향: 포괄적, 실질적 접근을 중심으로. 동북아연구. 18. 49-73.
- 김갑식(2014). 김정은 정권의 수령제와 당, 정, 군 관계. 한국과 국제정치. 30(1). 29-64.
- 김병로(2016). 북한, 조선으로 다시 읽다. 서울: 서울대학교 출판문화원.
- 김신(2014). 북한의 시장화와 인권의식(권리의식)의 재발견. 통일연구원 북한인권연구센터(편). 북한의 시장화와 인권의 상관성. 서울: 통일연구원.
- 김양희(2014). 북한의 시장화와 주민 식량권 사이의 상관성 연구. 통일연구원 북한인권연구센터(편). 북한의 시장화와 인권의 상관성. 통일연구원.
- 김연철(2001). 북한의 산업화와 경제정책. 서울: 역사비평사
- 김윤태(2013). 토마스 험프리 마셜의 시민권 이론의 재검토. 담론 201. 16(1). 5-32.
- 김연정(2010). 북한 복지체제의 성립과 성격변화 연구. 이화여자대학교 박사학위논문.
- 김진환(2013). 김정은 시대 지배이데올로기의 특징과 전망: '김일성주의'에서 '김일성-김정일주의'로. 북한 연구학회보. 17(2). 29-56.
- 문성민(2013). 북한의 재정 및 금융정책. KREI 북한농업동향. 15(3). 1-21.
- 민기채(2014). 북한 복지체제의 성격 변화에 관한 연구: 김일성, 김정일, 김정은 시대 비교. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집.
- 박형중(2004). 북한의 개혁·개방과 체제변화. 서울:해남.
- 박형중(2011). 북한에서 1990년대 정권 기관의 상업적 활동과 시장 확대. 통일정책연구. 20(1). 213-237.
- 북한자료센터(2015). 통일북한정보. http://unibook.unikorea.go.kr/?sub_num=51&state=view&idx=114 (검색일: 2016.5.25.)
- 유영구(역) (1994). 김정일과 수령제 사회주의. 중앙일보사.
- 안경모(2013). 선군노선과 북한식 급진주의. 북한연구학회보. 17(2). 1-28.
- 양문수(2013). 북한의 시장화: 추세와 구조 변화. KDI 북한경제리뷰. 6월호.
- 윤철기(2013). 북한체제의 주변부로의 귀환: 김정일시대 정치적 렌트 수취국가로의 이행과 과도기 사회적 특징. 한국정치학회보. 47(1). 47-73.
- 이종석(2004). 새로 쓴 북한의 이해. 서울: 역사비평사.
- 이철수(2003). 북한 사회복지. 청목.
- 이철수(2009). 남북한 사회복지 '체제' 비교연구: 거시-구조적 수준을 중심으로. 북한연구학회보. 13(1). 139-174.
- 이철수(2012). 긴급구호, 북한의 사회복지. 한울아카데미.

- 임수호(2008). 계획과 시장의 공존. 삼성경제연구소.
- 임현진, 정영철(2008). 북한의 체제전환과 사회정책의 과제. 서울대학교출판부.
- 정영철(2009). 북한에서 시장의 활용과 통제: 계층의 시장. *현대북한연구*, 12(2), 98-135.
- 정우곤(2004). 1990년대 북한주민 생활보장제도와 도시 계층구조 재편. *현대북한연구*, 7(2), 71-125.
- 정우곤(2006). 북한 사회복지제도와 사회경제적 계층구조 변화. *국방연구*, 49(1), 83-111.
- 정은이(2014). 북한에서 경제적 계층분화가 주민 인권에 미친 영향에 관한 분석. 통일연구원 북한인권연구센터(편). *북한의 시장화와 인권의 상관성*. 통일연구원.
- 주성하(2010). 주성하 기자의 북한 바로보기. 서울: 경천.
- 차문석(2009). 북한 경제의 동학(同學)과 잉여의 동선(動線): 특권경제를 중심으로. *통일문제연구*, 51, 303-361.
- 최완규(2001). 북한 국가성격의 이론과 쟁점: 비교사회주의적 접근. 최완규(편). *북한의 국가성격 변용에 관한 연구*. 서울: 한울.
- 황규성(2011). 통일독일의 사회정책과 복지국가. 후마니타스

Alexander, B. (2013). *Sozialpolitik und respression in Der DDR*. Essen: Klartext.

André, S. (2005). Leistungen und kosten: Das verhältnis von wirtschaftlicher leistungsfähigkeit und sozialpolitik in der DDR. In H. Dierk & S. Michael(eds). *Sozialstaatlichkeit in der DDR, Sozialpolitische Entwicklungen im Spannungsfeld von Diktatur und Gesellschaft 1945/49-1989*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

_____ (2006). *Statistische Übersichten zur sozialpolitik in Deutschland seit 1945 (Band SBZ/DDR)*, Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006.

Beatrix, B. (2002). *Die DDR: ein sozialstaat? Sozialpolitik der Ära Honecker*. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz

_____ (2012). Der erschöpfte versorgungsstaat: Das scheitern der »sozialistischen sozialpolitik« während der Ära Honecker in der DDR. In K. Schönhoven & W. Mühlhausen(eds). *Der deutsche sozialstaat im 20. Jahrhundert*. Bonn: Dietz.

Carl, F. & Brzezinski, Z. (1965). *Totalitarian dictatorship and autocracy*. Cambridge: Harvard University Press.

Christoph, B. (2005). *Krise und zukunft des sozialstaates*(2. durchgesehene Auflage). Wiesbaden: VS Verlag.

Ferenc, F. (1982). Paternalism as a mode of legitimation in Soviet-type societies. In T. Rigby & F. Ferenc(eds). *Political legitimation in communist states*. New York: St. Martin Press.

Ferenc, F., Heller, A. & György, M. (1984). *Dictatorship over needs an analysis of Soviet societies*. Oxford: Basil Blackwell.

Günter, G. (1983). *Wo deutschland liegt. Eine Ortsbestimmung*. Hamburg: Hoffmann und Campe.

- Gerd, M. (1990). Sozialistischer paternalismus, Strategien konservativen systemmanagements am beispiel der deutschen demokratischen republik, *Politik und Gesellschaft in sozialistischen Ländern*, PVS Sonderheft 20.
- Gasto, R. (1971). *Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley & Sons.
- Gerhard, R. (2006). *Der preis der deutschen einheit, Die wiedervereinigung und die Krise des sozialstaats*(2. erweiterte Auflage), München: Verlag C. H. Beck,
- Gunnar, W. (1990). *Sozialreport '90. Daten und fakten zur sozialen Lage in der DDR*. Berlin: Verlag Die Wirtschaft.
- Haggard, S. & Kaufman, R. (2008). *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton University Press.
- Humboldt-Universität Zu Berlin. Enigabe 1978. <https://www.linguistik.hu-berlin.de/de/forschung/abgeschlossene-projekte/ddr-korpus/texte/texte/eingabe78a.html> (검색일: 2016. 4.22).
- Jürgen, K.(1994). Eine durchherrschte gesellschaft In H. Kaelble, J. Kocka & H. Zwahr(eds). *Sozialgeschichte der DD*. Stuttgart: Kietze-Cotta.
- János, K. (1992). *The socialist system: The political economy of communism*. Princeton: Princeton University Press.
- Judd, S. (2005). Von "Grundbedürfnissen" zu "höheren Bedürfnissen"? Konsumpolitik als Sozialpolitik in der DDR. In H. Dierk & S. Michael(eds). *Sozialstaatlichkeit in der DDR, sozialpolitische entwicklungen im spannungsfeld von diktatur und gesellschaft 1945/49-1989*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Konrad, J. (1998). Realer sozialismus als Fürsorgediktatur. Zur begrifflichen einordnung der DDR. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 200.
- Mary, F. (2005). *The people's state. East German society from Hitler to Honecker*. London: Yale University Press.
- Marshall, H. (1963). *Sociology at the crossroads and other essays*. London: Heinemann Education Books.
- Marshall, S. (1972). *Stone age economics*. Chicago: Aldine•Atherton.
- Manfred, S. (2004). *Sozialpolitik der DDR*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Milan, S. (2012). *The politics of authoritarian rule*. Cambridge University Press.
- Oliver, S. (1997). *Die finanzierung der deutschen einheit. Eine untersuchung aus politisch-institutionalistischer perspektive*. Opladen: Leske+Budrich.
- Ronald, W. (1998). *The political economy of dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stefan, W. (1998). *Die heile welt der Diktatur: Alltag und herrschaft in der DDR 1971-1989*. Berlin: Christoph Links Verlag.

A Comparative Study on Welfare-Dictatorship Exchange in the East Germany and the North Korea

Hwang, Gyu Seong*

This article tries to compare exchange relations between welfare and dictatorship in the East Germany and the North Korea. Unlike capitalist welfare aiming at correcting market results socialist welfare has been proposed to satisfy people's basic needs, but it had operated as instrument of dictatorship. Relation between welfare and dictatorship could be distinguished as hard exchange and soft one in line with social construction of welfare. Welfare-dictatorship relation in East Germany had developed from its formation(1949-1970s), crisis(1980s) and dissolution(1989-1990). There had established hard exchange relation in which the legitimacy of dominance had debted to welfare as social rights. While crisis of the exchange relation had been modest in a form of insufficient supply of consumption goods, it was one of the elements of collapse of dictatorship, leading to the unification with West Germany. The journey of the exchange relation in North Korea can be characterized by its formation(1948-1980), crisis(1990s-2000s), and transformation(2010s). Unlike East Germany, welfare was socially constructed as gift form the ruler to the ruled, which made the combination of welfare and dictatorship loosely coupled. Although economic crisis was severe compared to East German one the rulers have succeeded maintaining dictatorial dominance by creating dual exchange relation. They separated core group and subordinated one supporting the former at the expense of the latter. They blocked out most of the people from soft exchange relation making bad use of muddling-through life style dependent on market activities. This strategy led to a 'dictatorship neutral welfare extinction'. Taking the high degree of institutionalization of newly establishing welfare-dictatorship relation into account, lives of most people are hardly expected to be improved by gift by their rulers even if North Korean economy will recover in the future.

Key Words: North Korea, East Germany, welfare, dictatorship, exchange relation.

◆ 2016.04.30. 접수 / 2016.06.01. 1차수정 / 2016.06.07. 게재확정

* Hanshin University(kyuseong.hwang@gmail.com)