

한-미 차세대 포럼을 다녀와서: 체제전환의 매트릭스

정종호(미래전략연구원 남북국제연구위원/서울대 국제대학원)

I

필자는 2005년 5월2일부터 5월5일까지 미래전략연구원 주최로 미국 워싱턴에서 개최된 한-미 차세대 포럼에 참여하였다. 아래의 글은 포럼 첫날인 5월2일 미래전략연구원과 미국의 KEI(Korea Economic Institute)가 “동북아시아와 한미관계”라는 주제로 공동 주관한 비공개 전문가 회의에서 북한의 체제전환 전망과 관련하여 필자가 발표한 글을 바탕으로 하고 있다. 북한문제 전문가도, 국제정치 전문가도 아닌, 중국학자인 필자가, 북한의 체제전환과 관련된 글을 발표한 이유는, 북한문제의 궁극적인 해결이 북한의 체제전환이라고 할 때 중국의 경험은 매우 중요한 비교론적 시사점을 주고 있기 때문이다.¹⁾ 특히 진화적 권위주의 경로(the evolutionary authoritarian route)의 성공적인 사례로 여겨지고 있는 중국의 경우, 북한을 포함한 아시아 사회주의 국가들에게 탈사회주의 체제전환과 관련하여 벤치마킹의 대상이 되고 있다는 점에서, 중국의 경험에 대한 논의는 북한의 체제전환 전망과 관련하여 중요한 의미를 가진다고 하겠다. 더욱이 이하에서 제시될 “절강촌”(浙江村)의 사례는 비록 micro한 규모이기는 하지만 북한의 체제전환과 관련하여 고려되고 있는 다양한 접근방안-봉쇄, 붕괴, 그리고 시장개입 등을 포함하여-의 실제적인 적용사례를 경험적으로 보여주고 있다는 점에서 비교의 중요성을 지니고 있다. 물론 중국 절강촌의 변화과정과 북한의 체제전환은 비교하기 힘든 질적인 차이점을 내포하고 있다. 그럼에도 불구하고 이하에서 절강촌의 사례를 소개하려고 하는 이유는, “낯선 것을 익숙한 것으로, 그리고 익숙한 것을 낯선 것으로(making the strange familiar and the familiar strange)” 비교해봄으로써 타문화(other culture)연구를 통해 자문화(自文化)에 대한 “비판적 인식”을 추구하는 “인류학적 상상력(anthropological imagination)”에 기초하여 북한의 체제전환 전망에 관한 민족지적 비교사례를 제시하고자 함이다.²⁾

II

개혁·개방 이후 급속히 변화하고 있는 중국의 도시와 도시민의 삶을 살펴볼 때, 빠지지 않고 등장하는 것이 농촌으로부터 도시로 이주한 이농민과 그들이 도시에 형성한 집단거주지(流動

1) 사실상 필자가 한-미 차세대 포럼에 참여하여 북한의 체제전환 전망과 관련된 글을 발표하게 된 가장 직접적인 이유는 필자가 연구한 중국의 경험을 비교사회학적으로 재구성해보자는 미래전략연구원 이근 원장의 격려 때문이다.

2) 아래의 글은 필자가 준비 중인 절강촌의 변화과정에 대한 보다 이론적인 논문의 요약본이다.

人口 聚居点)로서의 “동향촌(同鄉村)”이다. 농촌으로부터 도시로의 이주를 엄격히 금지하였던 모택동 시기의 사회적 질서가 등소평에 의해 추진된 개혁·개방 정책에 의해 약화되면서, 고향을 떠나 도시로 이주하고 있는 이농민들은 현재 중국 전역에서 중국 전체 인구의 10%를 초과하는 1억4천만 명에 이르는 것으로 추정되고 있다. 공식적으로는 종종 “유동인구(流動人口)”라고 표현되는 농촌출신 도시 이주민들은 도-농간의 인구이동을 엄격히 금지하기 위하여 도입되었던 호구제도(戶口制度)로 인해 여전히 농민으로 분류되고 있으므로, 도시호구 소지자에게만 배타적으로 분배되고 있는 주택, 고용, 의료, 교육 등과 같은 사회복지 혜택의 수혜에서 배제될 뿐만 아니라 심지어 불법적인 집단으로 취급받고 있다. 이러한 상황아래서 개혁·개방기 중국 도시의 “경계인(境界人)”으로서의 이농민들은 도시에서의 생존을 위해 같은 고향(同鄉)출신의 이주민들끼리 대도시의 외곽지역에 집중적으로 거주하여 그들만의 독자적인 동향촌을 형성함으로써, 도시 내에서의 그들의 열악한 조건을 공동으로 극복해나가고 있다. 이러한 동향촌 중 가장 큰 규모와 가장 오래된 역사를 지닌 것이 이농민 약 10만 명이 정착하여 형성한 북경시의 절강촌(浙江村)이다.

사회주의 중국이 개혁·개방을 시작하기 전 도살장과 낙후된 경작지로 이루어진 가난한 농촌 지역에 불과하였던 북경시 풍대구(豐臺區) 대홍문(大紅門) 지역은 개혁·개방 직후인 1980년대 초부터 절강성 온주(溫州)지역 출신의 이농민들이 집중적으로 모여들기 시작하면서 “절강촌”으로 불리우게 된다. 당시 절강촌은 농촌을 떠나 도시로 몰려든 불법 이농민들과 그들이 그 지역에 창출한 불법적이고 비공식적인 지하시장, 이러한 불법 이농민들이 지불하는 임대료에 기생하여 살고 있던 가난한 북경농민, 그리고 전국 각지에서 모여 든 조직 폭력배를 포함한 범죄자 집단으로 구성된, 사회주의 개혁·개방의 비정상적인 산물이었다. 따라서 절강촌은 사회주의 질서 및 사회 안정을 유지하려는 중국 정부 내 공안 부문의 단속 및 철거의 주요 대상이었다. 그러나 놀랍게도 오늘날 절강촌은 중국의 가장 중요한 의류생산기지로 발돋움하였으며, 북경의 5대 주요 상권 중 하나로 거듭나게 되었다. 수십 개의 합법적인 대규모 고급 의류 전문 백화점, 신흥 부유층을 위해 건축된 고급 아파트에 대부분 거주하고 있는 합법적인 절강성 온주출신 이농민, 그리고 공식적이고 합법적인 집체기업의 주주로 거듭나고 있는 북경주민 등으로 구성된, 북경 내에서도 가장 경제활동이 활발한 지역으로 탈바꿈되었다.

“불법적이고 비공식적인 지하경제에서 합법적이고 공식적인 시장경제”로의 절강촌의 변화는 어떻게 가능하였는가? 절강촌의 사례는 절강촌의 이행(변혁)과 관련하여 국가체제가 세 가지 상이한 통치방식을 발전시켜 왔음을 보여주고 있다.³⁾ 따라서 이하에서는 이상과 같은 세 가지 주요한 접근방식에 대한 분석을 중심으로 절강촌에 대한 다양한 “국가의 무기(weapons of the state)”를 살펴봄으로써, 어떠한 정책들이 절강촌의 이행과 관련하여 어떠한 작용을 하였는지를

3) 지난 20여 년간에 걸쳐 수립 및 모색되어 온 절강촌에 대한 국가체제의 대응은 이농민들이 도시에 창출한 동향촌에 대한 다양한 정책을 테스트하는 가장 중요한 실험장이 되어 왔다. 따라서 실제에 있어서는 세 가지 다양한 통치방식들이 복합적으로 혼합되어 이루어져 왔다.

살펴보고자 한다. 이를 통해 탈사회주의 체제전환과 관련된 다양한 전략의 실효성을 살펴봄으로써, 북한의 체제전환과 관련된 민족지적 사례의 함의를 살펴보는 것을 목적으로 한다.

1. 봉쇄정책 (containment policy)

1995년 중반까지 절강촌에 대한 북경정부의 주요정책은 봉쇄정책으로 특징 지워진다. 봉쇄정책은 절강촌에 대한 북경시 정부의 최초 반응으로써, 기존의 도시와 농촌의 구분에 근거한 이원화된 통제방식을 유지하고 강화하는 것이었다. 즉 '봉도(封堵: 미리 막는 것)'와 '견반(遣返: 되돌려 보내는 것)' 위주로서, 이농인구의 절강촌 진입을 봉쇄하는 것이었다. 이를 통해 궁극적으로는 절강촌을 고사시키는 것을 목적으로 하였다. 이러한 봉쇄정책의 가장 중요한 제도적 기초는 물론 호구제도이다. 즉 호구제도의 기초 하에 호구지와 거주지가 분리된 이농민들의 절강촌 유입을 원천적으로 봉쇄하였다. 따라서 절강촌의 이농민들은 여전히 농촌인구로 분류되었으며, 북경시의 공식적인 통제대상에서 제외되었다. 당시 북경시 정부는 절강촌에 대한 존재자체를 공식적으로 인정하지 않았으며, 또한 절강촌 이농민 관리에 관한 문서화된 법규나 규정도 존재하지 않았다. 그러나 도-농 분리의 통치 패러다임을 계속하여 유지하려고 하는 사회주의 국가체제의 노력에도 불구하고, 이농민의 도시진입이 더 이상 막을 수 없는 물결이 되면서 북경정부는 어느 정도의 이농민 유입을 허용하는 한에서 다양한 통제방식들을 개발하여 절강촌에 대한 봉쇄정책을 유지하였다. 즉 호구제도의 기초 하에 다음과 같은 세 가지 통제의 기제들이 봉쇄정책의 일환으로 사용되었다.

우선 잠주증(임시거주증, 暫住證) 발급을 통한 강제적인 등록제도이다. 이 제도에 따라 이농민들은 북경의 공안기관에 등록을 하여 잠주증을 발급받았는데, 이러한 잠주증 정책에 기반하여 북경시 정부는 절강촌에 대한 기존의 봉쇄정책을 유지하였다. 즉 잠주증 정책에 따르면, 절강촌 지역의 잠주증 소지 인구는 그 지역에 거주하는 북경시 상주인구 수를 초과할 수 없었는데, 1986년 당시 이미 이농민 수가 북경인 상주인구 수를 초과하고 있었으므로, 실제적으로는 이농민의 절강촌 진입을 원천적으로 봉쇄하는 도구로서 잠주증 정책이 사용되었다. 둘째로, 잠주증 발급을 통한 강제적인 등록제도와 함께 절강촌에 대한 봉쇄정책의 일환으로 사용된 중요한 통제방식은 절강촌 지역의 이농민들에 대한 공안당국의 예고 없는 불시검문이다. 이를 통해 주로 절강촌 이농민들이 도시거주를 위해 필요한 각종 증명 및 서류들에 대한 검색을 하여, 필요한 증명서를 구비치 못하거나 유효기간이 지난 증명서를 가지고 있는 이농민들에 대한 절강촌 진입을 봉쇄하였다. 마지막으로 절강촌 이농민에 대한 사회적 서비스의 사용(전기, 상하수도, 공중화장실, 병원진료, 자녀교육)을 봉쇄함으로써, 절강촌의 고사를 유도하려 하였다. 특히 대부분 의류제작을 하고 있었던 절강촌 이농민에게 있어서 전기사용에 대한 봉쇄는 치명적인 경제적 압박으로 작용하였다.

호구제도의 기반 하에 강제적인 등록제도, 사적인 생활공간 및 공적인 경제공간에 대한 예고

없는 불시검문, 그리고 사회적 서비스의 제공제한 등을 주요 내용으로 하는 절강촌에 대한 북경시 정부의 봉쇄정책은 그러나 애초의 의도와는 달리 오히려 절강촌을 비국가공간으로 더욱 더 발전시켜 심지어는 대원(大院)이라는 독립왕국을 절강촌에 탄생시켰다. 이상과 같은 봉쇄정책의 의도치 않았던 결과는 다음과 같은 두 가지 요인에 기인한다. 우선 봉쇄정책의 실패는 국가체제 내부의 갈등과 충돌로 인한 정책의 혼선에 기인한다. 특히 절강촌의 이농민들이 창출한 시장에 대한 지배 및 관리를 통해 재정적 이익을 구하려는 공상부문과 절강촌 지역의 치안관리에 중점을 두는 공안부문간의 갈등은 봉쇄정책의 효과적인 수행을 방해하였다. 여기에 더하여 절강촌 지역에 거주하는 북경주민 및 그들과 관련을 맺고 있는 정부계통은 절강촌의 불법 이농민에 대한 봉쇄정책에 때때로 반대하면서 절강촌 지역의 이농민들과 복잡한 연합관계를 형성하였다. 결국 절강촌과 관련된 복잡한 행정구조는 절강촌에 대한 봉쇄정책에 있어서 혼란과 갈등을 야기하였다.

그러나 보다 더 중요한 봉쇄정책 실패의 요인은 절강촌 이농민내의 계층분화에도 불구하고 절강촌의 이농민들 전체를 호구제도의 기반 하에 불법 이농민으로 동일하게 규정함으로써, 절강촌 이농민의 집합적 정체성과 연대를 오히려 강화하였다는 데서 찾을 수 있을 것이다. 형성 초기 절강촌의 이농민들은 내부 구성원간에 특별한 계층분화를 찾아볼 수 없었다. 그러나 1980년대 후반부터 북경인들 사이에서 유행하기 시작한 가족잡바를 절강촌 이농민들이 독점 생산함에 따라, 경영자 이농민과 노동자 이농민 사이에 고용-피고용인 관계가 확대되면서 절강촌 이농민 내에 급격한 계층 분화가 야기되었다. 그럼에도 불구하고 이러한 계층적인 차이는 호구제도에 기반한 봉쇄정책으로 인해 무시되어, 절강촌의 모든 이농민들은 농민도 도시민도 아닌 '제3의 집단'으로서의 '유동인구'로서 단일화되었다. 그 결과, 절강촌의 이농민들은 그들만을 위해 고안된 새로운 형태의 통제와 규제의 대상으로 단일화됨으로써, 역설적으로는 그들끼리는 집단적 정체성과 연대를 강화하는 계기를 마련할 수 있었다. 즉 북경시 정부의 봉쇄정책으로 인해, 그들 간의 계층적 차이에 상관없이 동일한 문제(거주공간 및 경제공간의 확보, 자녀교육 및 의료문제의 해결, 그리고 전기, 상하수도, 화장실 등과 같은 사회시설의 확보)에 직면함에 따라 공동으로 이러한 문제들을 해결하고자 하였다. 결론적으로 절강촌에 대한 북경시의 봉쇄정책은 절강촌의 고사라는 본래 의도와는 달리 비국가 공간으로서의 절강촌을 더욱 더 발전시켜 이농민들의 집단적 정체성과 연대를 강화하는 결과를 야기하였다.

2. 붕괴정책(Forceful Dismantling)

절강촌에 대한 북경시 정부의 붕괴정책(공식용어로는 “청리정돈(清理整頓)”)은 폭력적인 방법을 통한 전면적인 철거를 의미하며, 궁극적으로는 이를 통해 절강촌의 붕괴(collapse)를 목적으로 하였다. 가장 대표적인 청리정돈은 당시 총리였던 이붕(李鵬)의 비준아래 1995년 11월과 12월 동안 3단계에 걸쳐 실시되었던 대규모 철거작업이다. 그러나 1995년 겨울에 행해진 청리정돈은 청리정돈이 공식적으로 종료된 지 채 2개월도 지나지 않아 절강촌이 다시 새로운 모습으

로 재건되면서 철저하게 실패한 정책이 되었다. 결과적으로 볼 때, 절강촌에 대한 청리정돈 정책은 정책을 추진한 북경시 정부계통에게 커다란 피해를 안겼다. 우선 청리정돈 정책은 정부기구 내의 갈등과 대립을 첨예하게 드러내었다. 청리정돈 기간 중 절강촌의 이농민들은 자신들의 출생지 정부와 연대함으로써, 북경시가 주도하는 청리정돈에 대해 조직적인 저항을 하였는데 이는 곧 정부기구 내의 갈등과 대립을 첨예하게 보여주는 것이었다. 이상과 같이 청리정돈 기간 중에 형성된 절강촌 이농민들과 그들의 출생지 정부간의 연대는 절강촌 이농민들에게 국가기관 내의 갈등과 불일치를 이용한 연대를 통해 그들의 정치적 입지를 강화할 수 있는 여지를 제공함으로써, 절강촌에 대한 붕괴정책을 무력화하였다.

그러나 절강촌에 대한 붕괴정책의 가장 큰 실패는 의도했던 붕괴와는 달리 절강촌의 이농민들이 분산되어 게릴라화함으로써, 오히려 봉쇄정책에서보다 절강촌에 대한 통제가 어렵고 불가능해진 데에 있다. 기존의 봉쇄정책 하에서는 절강촌의 이농민들이 집중되어 있었을 뿐만 아니라 이농민 엘리트들에 의해 체계적으로 통제되고 있었으므로, 북경시 정부는 절강촌의 이농민 엘리트들을 통제하거나 때로는 그들과 연계함으로써 후자를 통해 절강촌 전체 이농민들을 비교적 손쉽게 효율적으로 통제할 수 있었다. 그러나 청리정돈 정책은 절강촌 이농민들을 풍대구 지역에의 “집중(集中)”에서 풍대구 전지역, 나아가 북경의 전 지역으로 “분산(分散)”시키는 결과만을 가져와 오히려 통제가 불가능해지는 결과를 낳았다.

3. 개입정책(Economic Engagement)

이상에서 살펴본 바와 같이, 절강촌에 대한 북경정부의 정책은 봉쇄정책과 붕괴정책, 또는 두 정책의 혼합으로 이루어져 있었다. 그러나 절강촌의 이농민 관리를 담당하고 있던 정부관리들은, 청리정돈으로는 게릴라와 같이 움직이는 이농민들을 북경에서 완전히 몰아내는 것이 불가능하다는 점, 이농민들이 지불하는 임대료에 의존하고 있기 때문에 절강촌 지역의 북경 주민자치단체는 봉쇄정책이나 청리정돈 정책에 비협조적이라는 점, 마찬가지로 절강촌 지역의 일부 정부부문 역시 이농민들이 지불하는 관리비로 인해 봉쇄정책이나 청리정돈 정책에 비협조적이라는 점 등을 지적하며 절강촌 이농민 관리에 대한 새로운 정책이 필요함을 역설하였다. 이러한 정부 내부의 비판에 직면하여 북경시 정부는 절강촌에 대한 새로운 정책을 모색하기 시작하였는데, 이것이 결과적으로 “시장을 통한 개입”(market engagement) 정책이다.

북경시 정부는 우선 합법적 시장인 가칭 “대홍문복장성(大紅門服裝城)”의 절강촌 지역 건립 계획을 신문지상을 통해 1995년 12월 발표하면서 시장을 통한 개입정책을 공식화하였다. 1996년 10월부터 본격적인 건축을 시작하여 1997년 말 시범 영업을 거쳐 1998년 2월 28일부터 공식적으로 영업을 시작한 대홍문복장성은 매대만 2,000개를 보유한 현재 절강촌 최대의 의류전문 백화점이다. 이와 동시에 절강촌 지역거주 북경인 농촌집체들은, 1995년 청리정돈

이후 절강촌에 대한 시장을 통한 개입 정책이 북경시의 주도 하에 진행되는 것을 목격하고는 북경시의 허가 하에 자신이 소유하고 있는 토지를 기반으로 의류전문 시장을 건축하기 하였다. 그 결과 현재 절강촌 지역에는 약 20여개의 합법적인 대형 의류전문 백화점이 영업 중에 있다.

1995년 청리정돈 이후 본격적으로 시작된 절강촌에 대한 체계적이고, 전면적인 정부의 시장을 통한 개입은 다음과 같은 두 가지 중요한 사회적 결과를 야기함으로써, 절강촌을 “비합법적인 지하경제에서 정당하고 합법적인 시장경제”로 변화시켰다. 우선 급속한 사회계층분화이다. 시장을 통한 경제적인 개입은 당연히 절강촌 이농민 내부의 급속한 계층분화를 가져왔다. 특히 시장을 통한 경제적인 개입이후 등장한 절강촌의 이농민 엘리트 집단은 북경정부 및 북경정부관리와의 연계를 통해 북경에서의 그들의 사회적 신분뿐만 아니라 그들의 모든 경제활동까지도 합법화하기 시작하였다. 그 결과 청리정돈 이후 절강촌에 형성된 이농민 엘리트들은 호적제도의 제약을 뛰어넘어 합법적인 기업가로 변신함으로써, 절강촌의 여타 이농민과는 명확히 구분되는 새로운 계층으로 성장하였다.

또 다른 중요한 변화는 도시의 재개발이다. 즉 시장을 통한 정부의 절강촌 개입정책은 도시의 재개발과 맞물려 절강촌을 신흥 중산층의 집단 거주지로서 탈바꿈시키고 있다. 즉 절강촌에 거주하는 이농민들로부터의 임대수입에 이미 익숙해져 있는 절강촌 지역 북경인 농촌집체들이 보다 많은 임대수입을 위해 공동으로 소유하고 있는 토지를 절강촌 이농민 보다는 신흥주택 단지 건설업자에 임대하려 함에 따라 절강촌 지역은 신흥주택단지의 주요 건축대상지가 되고 있다. 결론적으로 볼 때, 절강촌에 대한 체계적이고 전면적인 시장을 통한 개입 정책은 절강촌 이농민 내의 급속한 사회계층분화 및 시장화를 통한 도시 재개발을 통해 절강촌을 “비합법적인 지하경제에서 정당하고 합법적인 시장경제”로 변화시켰다.

III

이상에서 살펴 본 절강촌의 경험은 북한의 체제전환과 관련하여 다음과 같은 비교론적 시사점을 던져 주고 있다. 우선 절강촌의 사례는 봉쇄정책을 통한 압박이 북한을 고사시키기 보다는 북한체제의 내부분화를 최소화하고 단일화함으로써, 오히려 집합적 정체성과 연대를 강화하는 역설적인 결과를 야기할 수 개연성이 많음을 보여주고 있다. 또한 절강촌의 사례는 폭력적인 방법을 통한 붕괴정책 역시 “집중(集中)”에서 “분산(分散)”으로의 결과를 야기함으로써, 오히려 봉쇄정책에서보다 통제가 어렵고 불가능해지는 가능성이 있음을 시사하고 있다. 마지막으로 절강촌의 사례는 시장을 통한 경제적인 개입 정책은 급속한 사회계층분화 및 시장화를 통해 북한의 체제전환에 보다 효과적일 수 있음을 제시하고 있다.

<2005년 06월 20일 미래전략연구원>