

개정헌법 이후 북한의 권력구조와 정책전망

최진욱*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|---------------------|--------------|
| I. 서론 | IV. 북한의 정책전망 |
| II. 개정헌법과 당·정·군의 위상 | V. 결론 |
| III. 당·정·군 관계 | |

I. 서론

1998년 9월 5일 개최된 최고인민회의 10기 1차회의에서 북한은 권력구조개편과 경제관련 조항의 변화를 특징으로 하는 헌법개정을 단행하였다. 권력구조에 있어서 북한은 주석제와 중앙인민위원회를 폐지하고 국방위원회의 권한을 강화하였으며, 정무원을 위상이 강화된 내각으로 교체하였다. 또한 김일성을 ‘영원한 주석’으로 받들고 최고인민회의 상임위원회 위원장을 국가를 대표하는 직으로 신설하였다. 한편, 경제부문과 관련해서는 생산수단의 소유 주체 및 개인소유 확대, 경제관리제에서의 독립채산제 명문화 및 수익성 적용 등을 헌법에 명시하고 하고 있다.

* 민족통일연구원 연구위원(북한정치군사실)

김정일이 국가주석을 승계하지 않고 국방위원장에 재추대되는 형식으로 공식승계를 마무리 지은 것과 개정헌법의 경제관련 조항 등과 관련 북한문제 전문가들은 두가지 극단적으로 상충되는 견해를 보이고 있다. 하나는 북한의 권력구조 개편이 형식적이거나 권위의 배분을 위한 것이며, 그 동안의 인적통치를 청산하고 제도화를 통해 행정·경제의 전문관료들에게 책임을 위임하려는 의지를 나타내는 것으로 보는 것이다. 이 견해에 의하면 경제관련 조항들도 향후 개혁·개방을 추진하기 위한 법적 기반 마련을 위한 것이며, 이러한 개정내용이 북한경제에 상당히 반영될 것이라는 것이다. 이와 상반된 견해에 따르면 북한의 개정헌법은 북한의 군사화를 제도화하는 성격이 강하며 향후 군사화가 오히려 강화될 것이며 정책방향도 기존의 폐쇄적 태도가 지속될 것이라는 것이다. 이 견해에 의하면 경제관련 조항들도 이미 관행화된 경제현실을 수용하였을 뿐 본질적인 경제정책의 변화로 볼 수 없다는 것이다.

개정헌법에 대한 이와 같이 상충되는 해석은 북한의 당·정·군 관계에 대한 분석과도 밀접한 관계가 있다. 즉 지난 수년간, 특히 김일성 사망후 북한군부의 위상강화가 군부의 역할증대를 가져왔는지, 이 과정에서 당의 역할이 축소되고 있는 것인지, 행정부의 역할은 변화를 보일 것인지 등에 대한 의문이 제기되고 있다. 더욱이 당·정·군의 관계변화가 북한의 향후 정책방향과 어떠한 관련이 있는 지 등은 많은 논란을 야기시키고 있다.

이와 같은 문제의식을 갖고 본 논문은 최근 북한의 헌법개정의 의미와 당·정·군관계를 분석하고, 향후 북한의 정책방향을 전망하고자 한다.

II. 개정헌법과 당·정·군의 위상

1. 개정헌법과 군의 위상

김정일의 공식승계 방식은 많은 사람들의 예상을 벗어나, 국가주석직을

폐지하고 강화된 국방위원회 위원장에 재추대되는 형태로 이루어졌다. 이번에 개정·보완된 북한 헌법 100조는 국방위원회를 “국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리 기관”으로 규정하고 있으며, 102조는 “국방위원장은 일체 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지도한다”고 밝힘으로써 국방위원회의 위상이 한층 강화되었음을 알 수 있다. 또한 국방위원장 추대사에서 김영남은 국방위원장을 “나라의 정치·군사·경제역량의 총체를 통솔 지휘하여 사회주의조국의 국가체제와 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화발전시키는 사업을 조직령도하는 국가의 최고직책”이라고 밝힘으로써 국방위원장이 실질적 국가최고지도자임을 천명하였다.

한편, 최고인민회의 상임위원회 위원장은 국가를 대외적으로 대표하는 권한을 갖게 되었고, 조약체결권이나 외교사절의 신임장을 접수하는 권한 등을 갖게 되었다. 상임위원장에는 전 외교부장 김영남을 선출하였다.

김정일이 주석직 취임을 포기하고 최고인민회의 상임위원회를 신설하여 위원장으로 하여금 국가수반직을 맡도록 한 것은 중요한 정치적 의도를 내포하고 있는 것으로 보인다. 김일성사망 이후 김정일은 북한의 최고권력자로서 정권을 안정적으로 유지, 관리하였다는 것이 일반적인 평가이다.¹⁾

이와 같이 부동의 실력자인 김정일의 승계지연은 몇가지 대내외적 이유에 기인하였던 것으로 보인다. 우선 김일성의 자리를 공식승계할 경우 김일성의 직책을 ‘박탈’함으로써 그를 ‘매장’하는 결과를 초래하는 것을 우려하였을 것이다. 더욱이 계속되는 심각한 경제난으로 인해 공식적인 최고지

1) 김정일의 후계구도는 이미 1973년 김정일이 조직 및 선전담당 비서로 선출되면서 가시화되었고, 1974년 당정치위원에 선출되고 후계자로 지명됨으로써 본격화되기 시작하였다. 1980년 제6차당대회에서 김정일은 정치국 상무위원, 당비서, 중앙군사위원회에 선출됨으로써 명실상부한 2인자 자리를 획득하였고, 이후 실질적으로 김일성과 함께 공동으로 권력을 행사하기에 이르렀다. 1990년대 들어서 김정일은 군 최고사령관, 국방위원장 등의 자리를 차례로 맡으면서 당·정·군에 걸쳐서 광범위하게 그의 권한을 행사하였다. 다시 말해서 김일성 사망이전부터 이미 김정일은 북한내에서 누구에게도 도전받지 않는 부동의 실력자로 확고히 자리를 굳힌 것이다. 김정일의 권력장악과정에 대한 보다 자세한 논의는 최진욱, 「김정일의 당권장악과정 연구」(서울: 민족통일연구원, 1996) 참조.

도자로서 김정일의 주위에 인민대중을 집결시키기 위한 ‘희망찬 비전’을 제시하기 어려웠다는 것이 김정일의 승계를 지연시키는 중요한 원인이었을 것이다. 또한 식량난의 악화 등으로 민심이 동요하고, 핵심계층이 탈북하는 사태가 북한 지도부를 매우 난처하게 만들었을 것이다. 대외적으로는 대미·일·중·러 관계의 재정립이 미흡하였다는 것을 들 수 있다. 그러나 무엇보다 승계지연의 가장 중요한 원인은 총체적 난국속에서 김일성의 권위를 최대한 연장함으로써 김정일의 취약한 권위를 보충해 보자는 것이었다.

북한이 이와 같은 승계지연의 원인들을 모두 해결하지 못한 상태에서, 3년상의 종료는 더 이상의 승계지연 명분을 소멸시켜 버렸으며 북한은 이러한 딜레마를 개헌을 통해서 해결하려 한 것으로 보인다. 즉 김정일이 강화된 국방위원회 위원장에 추대됨으로써 국가의 공식적 지도자로서 승계를 선언하는 한편, 최고인민회의 상임위원장이라는 국가수반직을 신설하여 3자에 맡김으로써 국가수반으로서의 부담감을 회피하려고 한 것이다. 요컨대, 김정일은 자신의 시대를 공식화하는 것이 불가피하다고 판단하면서도 국가 수반으로서 담당해야 할 대외업무에 대해서는 얼굴마담격인 최고인민회의 상임위원장을 내세우는 교육지책을 생각해낸 것으로 보인다. 또한 마지막까지 김정일은 김일성의 권위에 매달리는 모습을 보이고 있다. 김정일은 유교주의적 전통을 내세워 김일성을 ‘영원한 주석’으로 추대함으로써 후계자로서 자신의 정통성을 강화하고 주민의 절대적 지지를 도출하려 하였던 것이다.

이번 최고인민회의에서 헌법개정과 김정일의 공식승계 방식 및 권력구조 개편은 북한체제의 ‘부분적 정상화’를 의미한다고 볼 수 있다. 김일성 사망 후 김정일은 군 최고사령관으로서 일종의 과도기적 군사비상체제를 유지하여 왔다. 이 기간 동안 북한은 국가의 수반과 당의 총비서가 공석이고, 모든 당과 국가의 조직이 기능을 중단한 기이한 상태가 지속되었다. 또한 정상적인 체제를 대체하는 어떠한 비상조직도 만들어지지 않았다. 다시 말해서 북한은 김일성 사망이후 최소한의 법적 절차마저 무시된 파행적 정국이 지속되었다고 할 수 있다.²⁾ 북한의 정치체제는 제도에 의한 통치가 아니라

인적통치로 특징 지을 수 있다. 김정일의 공식승계가 이러한 인적통치의 청산과 제도화의 시작을 의미한다고는 할 수 없지만 최소한의 법적·제도적 절차를 마련하였다는 의미는 있을 것이다.

그러나 김정일의 공식승계가 북한체제의 완전한 정상화가 아닌 부분적 정상화의 성격을 띠는 이유는 김정일이 국가주석에 취임하지 않고 국가수반직을 제3자에게 맡겼기 때문이다. 따라서 김일성사망후 지속되어 온 북한의 군사비상체제가 완전히 종식되었다고 보기 어려우며, 오히려 군부중심의 정치체제가 국방위원회의 강화를 통해 제도화된 측면이 있다. 북한은 국방위원장을 실질적인 국정의 최고책임자라고 강조하고, 김정일은 여전히 '장군님'으로서 불리며 소위 군사적 기풍이 우대되는 정치체제가 지속될 것으로 보인다.

최고인민회의의 10기 1차회의에서 북한은 조직과 인물에 대한 대대적인 개편을 단행하여, 세대교체와 함께 군부중심의 정치체제임을 과시하였다. 주석제가 폐지됨에 따라 부주석 이종욱, 박성철, 김영주 등 원로그룹이 신설된 최고인민회의 상임위원회 명예부위원장으로선 일선에서 물러났다. 이들은 이번에 각각 서열 4, 5, 6위에 오름으로써 북한이 여전히 노·장·청 배합구조를 유지하고 있음을 보여주고 있으나, 정치적 위상은 한계에 이른 것으로 보인다.

한편, 최고서열인 국방위원장 김정일 밑으로 최고인민회의 상임위원장 김영남과 총리 홍성남이 각각 서열 2, 3위를 차지하였다. 권력서열상 가장 주목할 점은 국방위원회의 권한이 강화됨에 따라 국방위원의 서열이 급상승하였다는 점이다. 국방위원회 제1부위원장인 조명록이 서열 7위에 올랐고, 부위원장인 김일철과 이용무가 각각 9위, 10위에 올랐으며, 위원인 김철만, 연형묵, 백학림 등도 20위안에 들었다(〈표 1〉 참조). 국방위원의 서열상승은 4일 후에 개최된 북한정권창건 기념일인 9.9절 행사 주석단 서

2) 최고인민회의의 임기는 헌법상 5년이나 제9기 최고인민회의가 90년 4월에 구성된지 8년 4개월만에 제10기 최고인민회의가 구성되었으며, 94년 4월 제9기 7차 회의를 끝으로 4년 4개월 동안 회의조차 소집되지 못하였다. 최고인민회의는 북한의 최고주권기관으로서 주석과 총리를 비롯한 각료에 대한 선출권 뿐만 아니라, 헌법수정 및 법령제정, 예산심의권을 보유하고 있다.

〈표 1〉 북한의 공식서열, 1998.9

서열	98.9.5		98.9.9	
	성 명	직 책	성 명	직 책
1	* 김정일	국방위원장	* 김정일	국방위원장
2	* 김영남	최고인민회의상임위원장	* 김영남	최고인민회의상임위원장
3	# 홍성남	총리	* 이종옥	최고인민회의상임위회 명예부위원장
4	* 이종옥	최고인민회의상임위원회 명예부위원장	* 박성철	
5	* 박성철		* 김영주	
6	* 김영주		전문섭	
7	조명록	국방위원회 1부위원장, 총정치국장	조명록	국방위원회 1부위원장, 총정치국장
8	이을설	국방위원회 위원, 호위사령관	김영춘	국방위원회 위원, 총참모장
9	김일철	국방위원회 부위원장, 인민무력상	김일철	국방위원회 부위원장, 인민무력상
10	이용무	국방위원회 부위원장	이을설	국방위원, 호위사령관
11	* 계응태	비서	# 홍성남	총리
12	* 전병호	국방위원회 위원, 비서	* 전병호	국방위원회 위원, 비서
13	* 한성룡	비서	# 연형묵	국방위원회 위원
14	김영춘	국방위원회 위원, 총참모장	이용무	국방위원회 부위원장
15	# 양형섭	최고인민회의상임위원회 부위원장	* 계응태	비서
16	# 최태복	최고인민회의 의장	* 한성룡	
17	# 김철만	국방위원회 위원	# 양형섭	
18	# 연형묵		# 최태복	최고인민회의 의장
19	백학림		# 김철만	국방위원회 위원
20	전문섭	최고인민회의상임위원회 명예부위원장	# 최영림	중앙검찰소장

* 정치국 정위원, # 정치국 후보위원

열에서도 재확인되었다. 백학림을 제외한 국방위원 전원이 서열 20위안에 포함된 것이다. 총정치국장 조명록이 인민무력상 김일철 보다 상위서열을 차지한 것도 주목할 만한 일이다. 즉 과거 서열에서는 오진우, 최광 등 인민무력부장이 군부인사 중 최고서열을 차지하였으나, 개정헌법하에서는 국방위원회 제1부위원장이 군인사중 최고의 서열을 차지하게 된 것이다. 이

는 국방위원회와 군대내 당조직의 위상강화를 보여주는 좋은 예이다.

이와 같은 서열은 기존 북한의 권력서열을 파괴하는 것이다. 즉 북한의 상위서열은 전통적으로 당정치국원과 후보위원의 순으로 매겨졌으나, 이번에 연형묵과 홍성남 등 국방위원들이 일부 정치국원보다 상위서열을 차지한 것이다. 이와같은 서열은 두가지로 해석될 수 있다. 첫째 이들 국방위원들이 정치국원으로 선출될 수도 있으며 그렇지 않다면, 국방위원회가 정치국을 대체하는 최고 정책결정기구의 기능을 할 수도 있다는 것이다.

이번의 대폭적인 인사개편은 이미 최고인민회의의 대의원선거에서 687명의 대의원중 443명(64%)이 교체됨으로써 예견된 바 있다. 이는 대의원선거가 90년 4월이후 8년여만에 열렸다는 시간상의 문제를 감안하더라도 지난 제9기 최고인민회의의 교체를 31%와 비교할 때 대폭 교체라고 할 수 있다. 특히 군부인사가 제9기때의 57명에서 101명으로 증가한 것은 북한이 앞으로 군부를 우대하고 군에 의존하는 군부중심의 정치를 지속할 것으로 보인다.

2. 개정헌법과 내각의 위상

개정헌법에서 북한은 정무원을 폐지하고 대신에 권한이 강화된 내각을 도입하였다. 내각은 1972년 사회주의헌법에서 정무원으로 바뀌었다가, 이번에 다시 내각으로 부활된 것이다. 내각과 정무원은 실질적인 기능에서는 별 차이가 없으나 헌법상 위상에 있어서는 큰 차이를 보이고 있다. 정무원은 단순히 최고주권의 행정적 집행기관이나, 내각은 행정적 집행기관일 뿐만 아니라 전반적 국가관리기관이다. 또한 내각대표인 총리는 중앙인민위원회와 주석제가 폐지됨으로써 최고인민회의에만 책임을 지며, 정부를 대표한다. 즉 주석제하에서 주석이 국가의 수반이며 정부의 수반이었으나, 내각체제에서는 총리가 정부의 수반이 되는 것이다. 정무원의 부처명은 부로 불렸으나 내각의 부처는 성으로 부르고, 직책도 부장, 부부장 대신에 상, 부상으로 부르게 되었다. 단지 과거 내각체제하에서 김일성이 수상이라는 호칭을 사용하였으나, 이번에는 수상대신에 총리라는 호칭을 사용하

고 있다. 이는 김일성만이 사용했던 명칭을 타인이 사용하지 못하게 하는 북한의 배려라고 볼 수 있다.

기존의 부처수도 대폭 축소되어 12위원회, 23부, 1원, 1은행, 2국이 1위원회, 26성, 1원, 1은행, 2국으로 바뀌었으며, 12명의 부총리가 두명으로 줄었다. 새로 임명된 총리는 홍성남이고, 부총리는 전기기계공업부장 곽범기와 전채취공업부장 조창덕이다.

한편 개정헌법하에서 내각은 지방인민위원회에 대한 직접적인 지도·감독권을 갖게 되었다. 정무원이 내각으로 대체됨에 따라, 도나 군에서도 지방행정경제위원회가 폐지되고 그 기능이 지방인민위원회로 흡수되었다. 즉 지방인민위원회가 지방주권의 행정적 집행기관이 되어, 지방행정기관의 위상이 강화되었다. 또한 책임비서가 인민위원장을 겸임하지 않고 인민위원장은 행정일꾼이 담당하게 됨으로써, 형식상 당과 행정이 분리되게 되었다.

3. 개정헌법과 당의 위상

당의 위상에 대하여 「철학사전」은 노동계급의 당을 “정치조직 가운데서 최고형태의 조직이며 프로레타리아독재체제에서 지도적 및 향도적 역량”으로 규정하고 있다.³⁾ 즉 북한에서 “노동계급의 당은 수령의 사상과령도를 실현하기 위한 혁명의 참모부로서 수령의 사상으로 사람들을 무장시키고 수령의 의도대로 사회를 혁명적으로 개조해나가는 사회의 심장, 공산주의건설의 추진력으로서의 역할을 수행한다”고 보고 있다.

구체적으로 다른 사회주의체제와 같이 북한의 정치체제에서도 노동당은 권력의 원천이요 중핵이며 모든 국가기관과 사회단체의 지도적 핵심이 된다. 헌법 제11조는 “조선민주주의 인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”고 명시하고 있다. 즉 프로레타리아독재 이론에 근거하여 북한의 노동당은 국가권력의 원천이 되며 국가기관은 노동당의 노

3) 사회과학출판사 편, 「철학사전」(평양: 사회과학출판사, 1985), p. 146.

선과 정책을 집행하는 도구에 불과함을 의미한다고 볼 수 있다.

당의 지도적 역할은 프로레타리아독재기에만 필수적인 것이 아니라, 공산주의 사회가 도래한 후에도 사회의 지속적인 발전을 위하여 당의 역할은 계속하여 요구되는 것으로 북한에서는 인식되고 있다. 「철학사전」에 따르면 “로동계급의 당의 령도적 역할은 사회주의, 공산주의 건설이 진척되어 사회가 조직화될수록 더욱더 커지게 된다. 공산주의 사회가 건설된 다음에도 당과 같은 강한 조직력을 가진 향도적 력량의 정치적 령도가 없이는 사람들을 교양하고 사회관계를 개선하며 자연을 정복하기 위한 사업이 옹게 이루어질 수 없으며 사회의 끊임없는 발전이 보장될 수 없다.”⁴⁾ 실로 조선노동당은 시공을 초월하여 무소불위의 힘을 행사하는 북한정치체제의 핵심인 것이다.

그러나 김일성 사망후 북한의 당기능은 파행적 운영을 지속하였다. 우선 5년 임기인 당대회가 1980년 제6차 당대회이후 개최되지 못하고 있으며, 당중앙위원회 전원회의도 1993년 12월 제6기 21차회의이후 소집조차 되지 못하고 있다. 또한 정치국회의나 비서국회의 조차 열리지 않고 있는 것으로 보인다. 특히 97년 10월 김정일의 당총비서 추대에서도 총비서 선출권을 갖고 있는 당중앙위원회 전원회의가 김정일을 총비서로 선출한 것이 아니라 당중앙위원회와 당중앙군사위원회의 공동 추대형식을 밟았다.

김일성 사후 군부인사는 수차례 단행된 바 있고, 금번 최고인민회의의 10기 1차회의에서 대폭적인 내각인사가 있었지만, 당에 대한 인사는 수년간 없었다. 현재 공식중인 자리만도 당중앙군사위원장, 당중앙검사위원장, 당중앙검열위원장 등과 다수의 정치국원 등이 있으며, 국제비서 황장엽의 망명, 농업비서 서관희의 총살형, 교육비서 최태복의 최고인민회의 의장 선출 등으로 다수의 비서자리도 공석이 되었다. 당대회가 개최되지 않는 것은 경제난으로 새로운 비전 제시가 어렵기 때문인 것으로 보이나, 최고인민회의 제10기 1차회의를 계기로 조만간 당대회가 개최되면 중앙위원회, 정치국, 비서국 등을 새로이 조직할 것으로 전망된다. 그러나 당조직이 재

4) 사회과학출판사 편, 「철학사전」, p. 146.

정비되더라도 중앙위원회 전원회의, 정치국, 비서국과 같은 회의체가 김일성시대처럼 실질적인 토론의 장이 되지는 못할 것이다. 이는 무엇보다 김일성의 인적 통치가 제도적 통치를 초월하고 있는 데 기인한다. 즉 김일성은 당내 협의체에 의존하기보다는 현재와 같이 직접 개별 비서에 명령을 하달하는 식의 직할 통치방식을 지속할 것으로 보인다.

Ⅲ. 당·정·군 관계

1. 당·군관계

북한의 당·군관계는 기본적으로 군에 대한 당의 영도를 특징으로 하고 있다. 북한은 6.25전쟁이 발발한 후 군대에 정치위원들을 파견하면서 군에 대한 당의 영도와 정치교양사업을 강화하기 시작하였고, 그해 10월 군대내에 당단체를 조직하였다.⁵⁾ 즉 민족보위성 문화훈련국을 총정치국으로 개편하고 각급 문화부를 정치부로 개편하였으며, 구분대와 부대들에 정치부 부대장, 구분대장 직제를 만들고 중대까지 당세포를 조직하였다.

군대내 당조직은 1956년 소위 종파사건과 1969년 김창봉, 최광 등 군벌 숙청 등을 거치면서 더욱 강화되었다.⁶⁾ 이 기간 인민군대내 당정치사업의 방향은 정치생활, 당조직생활을 더욱 강화하는 것과 사상교양사업을 한층 강화하는 것이었다.⁷⁾ 또한 초기에는 인민군대내에 초급당 조직만 두었으

5) 김일성, “인민군대내에 조선로동당 단체를 조직할 데 대하여(1950.10.21),” 「김일성저작집 6」 (평양: 조선로동당출판사, 1980).

6) 정영태, 「김일성 체제하의 군부역할: 지속과 변화」 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 28~38.

7) 김일성, “인민군대내 당정치사업을 개선강화하기 위한 과업(1958.3.8),” 「김일성저작집 12」 (평양: 조선로동당출판사, 1981); 김일성, “인민군대내에서 정치사업을 강화할 데 대하여(1960.9.8),” 「김일성저작집 24」 (평양: 조선로동당출판사, 1983); 김일성, “현 정세와 인민군대앞에 나서는 몇가지 정치군사과업에 대하여(1969.10.27),” 「김일성저작집 24」 (평양: 조선로동당출판사, 1983).

나, 종파사건 이후 인민군대 전체적으로 인민군 당위원회를 조직하고 그 지도 밑에 사업을 하도록 하였다. 즉 집체적 지도원칙하에 군대에서의 최고 조직은 당위원회가 되고, 군단에서는 군단당위원회, 사단에서는 사단당위원회가 최고조직이 되었다. 당위원회는 군사지휘관과 정치위원이 모두 포함되게 되며, 군사행동에 관한 명령은 연명에 의해서 효력이 발생하도록 하였다.⁸⁾

김일성은 총정치국장이 군대 당조직을 획일적으로 통제하는 병폐에 대해서도 경계하였으며, 군을 당중앙위원회의 영도하에 철저히 예속시키도록 하였다. 즉 간부에 대해서는 당중앙위원회 군사위원회와 비서국의 비준을 받도록 하고, 아래 간부에 대해서는 해당 당위원회 비서처회의에 보고하고 비준을 받도록 하였다. 군에 대한 당적 영도의 강화과정에서 당과 군대를 분리하려는 음모로 총정치국장 최종학이 숙청되기도 하였다.

군에 대한 당의 영도원칙은 1980년 채택된 당규약에 잘 나타나 있다. 당규약 제46조는 “조선인민군은 항일무장투쟁의 영광스러운 혁명전통을 계승한 조선로동당의 혁명적 무장력이다”고 규정하고 있다. 또한 제47조는 조선인민군대내의 각급 단위에 당조직이 구성되며 조선인민군의 전체 당조직을 망라하는 조선인민군 당위원회가 조직된다는 것을 밝히고 있다. 또한 조선인민군 당위원회는 도당위원회와 같은 기능을 수행함을 밝히고 있는 데, 이는 군당위원회가 중앙당의 직속 통제하에 있음과 그 지도 밑에 사업하고 자기 사업에 대하여 당중앙위원회에 정기적으로 보고함을 의미한다.

그러나 최근 김정일의 군부우대와 군에 의존하는 정책 등과 관련, 군에 대한 당의 영도원칙이 손상받는 것이 아닌지 의문이 제기되고 있다. 즉 김정일의 대외활동이 군부대 방문에 집중되고 있다는 점, 군부인사의 서열상승 등이 이러한 의문을 증폭시키고 있다. 특히 1997년 10월 김정일의 당 총비서 추대에서 총비서 선출권을 갖고 있는 당중앙위원회 전원회의가 김정일을 총비서로 선출한 것이 아니라 당중앙위원회와 당중앙군사위원회의 공동 추대형식을 취하였다. 당중앙군사위원회는 당중앙위원회에 의해서 선

8) 군사행동에 관한 최고명령은 민족보위상, 총참모장, 총정치국장이 연명수표하여 하달되도록 하였다.

출되도록 되어있는 당중앙위원회의 하부기관이나 김정일의 총비서 추대에서는 당중앙위원회와 군사위원회가 동격으로 취급되었다. 이는 당중앙군사위원회의 위상강화를 넘어서 당과 군의 이원적 구조성격을 띤 것으로도 볼 수 있다. 또한 김정일은 1996년 12월 김일성종합대학에서 한 연설을 통해 북한의 식량위기에 대해 당일꾼들을 질책하는 한편, 인민군을 치하한 바 있다.⁹⁾ 이는 군의 위상강화와 함께 당의 위상약화에 대한 하나의 예로 거론되기도 하였다.

이와 같은 군부의 위상강화에도 불구하고, 군의 정치적 역할 증대에는 한계가 있으며, 기존 당·군 관계에 근본적 변화가 초래되지는 않을 것으로 보인다. 현재 북한의 군우대 정책은 군부의 환심획득, 김정일의 직할 통치 의지, 대외 선전용 등에 기인하는 것으로 보인다.

첫째, 군부의 위상강화는 과도기에 군부의 환심을 사기위한 것으로 볼 수 있다. 군부 고위엘리트들의 서열이 급상승하는 등 전보다 월등히 우월한 지위를 누리고 있으며, 특히 김천일의 현지도도를 수행하며 김천일의 개인적 신뢰를 받는 군부엘리트들의 수가 증가하는 경향이 있을 수 있다. 군부는 정권의 안정에 기여하는 바가 크기 때문에, 김천일이 군부를 우대하고 군에 의존하는 군부중심의 정책을 취하는 것이며, 이러한 정책은 당분간 지속될 것으로 보인다.

군의 위상강화에 따라 군수산업, 군사·안보 등 군관련 사항에 대해서 군의 정책적 영향력이 다소 증가할 수 있을 것이나, 군부의 전반적인 정치적 영향력이 증대될 것으로는 보이지 않는다. 예컨대, 군부가 대외무역과 미사일 수출과 같은 큰 규모의 사업에 더 많은 역할을 담당할 가능성은 있으나, 이는 어디까지나 김정일이 정책결정에서 최고의 권위자라는 전제하에 가능한 것이다. 즉 군부의 정책결정과정 참여는 군관련 문제에 관해서 김정일의 질문에 대답하는 수준을 크게 넘어서지 못하리라는 것이다. 더욱이 경제정책 전반에 대한 책임은 점차 내각의 몫으로 넘어갈 가능성이 있으며, 사상과 조직분야에 있어서 군에 대한 당의 통제가 유지되는 한 당·군

9) 「월간조선」, 1997.4

관계의 변화에 근본적인 변화를 초래하지는 못할 것이다.

둘째, 후계자가 부재한 상황에서 김정일은 당을 통하지 않고 군을 직접 통치하려는 의도를 갖고 있는 것으로 보인다. 당을 통한 군의 통치는 당의 권력집중을 가져오며 이는 김정일을 대신하는 누군가에 의해서 군이 통치될 수 있음을 의미한다. 과거 당조직지도부장으로서는 당·정·군 등 모든 분야에서 인사권을 행사하며 권력을 장악하였던 김정일이 누구보다도 이를 잘 알고 있을 것이다. 따라서 김정일은 중앙당조직을 통해 군을 통제하는 방식에서 벗어나, 군을 자신의 직할통제하에 두려는 것이다. 그러나 이것이 군에 대한 당의 영도 자체를 부인하는 것은 결코 아니다. 과거 중앙당 조직지도부를 통해 군인사와 군생활을 지도하고 군사부를 통해 군사정책을 지도하였으나, 이제 김정일이 군을 직할 통치하에 두려는 의도로 인해 이들 부서의 역할이 축소되는 것이 사실이다. 그러나 이들 당부서들은 여전히 김정일의 군에 대한 명령이 잘 이행되고 있는지를 감시·감독하는 기능을 보유하고 있다. 특히 과거 중앙당을 통한 군의 통제 방식에서 변화가 있는 것은 사실이나, 여전히 군내에 있는 당조직, 즉 총정치국의 역할에는 변화가 없으며 오히려 강화될 수도 있다. 이러한 점에서 총정치국장인 조명록이 인민무력상 김일철보다 상위서열을 차지한 것은 주목할 만한 일이다. 북한군은 중앙당이나 인민무력상이 아닌 군내 당조직의 최고책임자인 총정치국장이 김정일의 직접명령을 받아 군을 통제하는 방식을 취하는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 북한군의 위상강화는 대내용보다는 대외용의 성격이 강한 것으로 보인다. 현재 북한이 보유하고 있는 가장 유용한 협상수단은 군사적 위협이다. 북한은 이미 미국과의 회담 등에서 군부의 불만과 군사적 시위가 효력을 발휘하고 있다는 것을 알고 있다. 즉 군부는 대외적으로 자신들의 위세를 보여줌으로써 북한을 알잡아 보지 못하게 한다고 믿고 있으며, 협상에서 식량 등 더 많은 것을 양보 받을 수 있다고 믿는다.¹⁰⁾

10) 이런 의미에서 김계관이 미국과의 협상당시 북한이 '위성'을 발사한 것은 북한의 협상력을 저해시키는 것으로 볼 수 없다. 1993년 핵협상당시에도 북한은 노동 1호를 시험 발사한 바 있다.

따라서 「강성대국」과 같은 공격적이고 적극적인 구호를 통해 대외적으로 북한의 위세를 떨치는 데는 군부의 역할이 중요하게 활용될 것이다. 김정일의 국방위원장 추대를 앞두고 있었던 ‘위성발사’가 이와 같은 북한의 정책을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

요약하면, 군은 대외적으로 북한을 수호하는 조직이고 과도기에 그러한 역할은 더욱 중요하지만 대내적 통제메카니즘은 절대적으로 당조직에 의해서 유지되고 있으며, 이런 의미에서 군이 당을 대체하기는 불가능한 일이다. 즉 제도로서의 군부가 당위에 선다는 것은 북한체제의 특성상 아직 생각하기 어려운 일이다.

2. 당·정관계

북한에서 정부와 당의 관계는 흔히 배에서 노젓는 사람과 키를 잡는 사람의 관계에 비유되며, 김일성도 “당일군들은 경제일군들이 당의 로선에 따라 옳은 방향으로 나아갈 수 있도록 뒤에서 키를 잡아야” 한다고 말하였다.¹¹⁾ 당적 지도는 행정부에 대한 당의 우위를 의미하며, 이는 현실적으로 행정일군에 대한 당일군의 우위로 나타나고 있다.¹²⁾ 김일성은 정치일군과 실무자인 행정일군이 서로 자기의 주장만 내세우지 말고 상대방과 잘 협조하고 단결하여야 할 것을 강조하면서도, 정치일군의 의견이 더 존중되어야

11) 김일성, “당 조직사업과 사상사업을 개선강화할데 대하여,” 「김일성저작집 16」(평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 157.

12) 북한은 당의 영도적 지위를 분명히 보장하면서도, 당의 행정대행 경향을 철저히 경계하고 있다. 당은 정치적 영도기관으로서 행정경제기관들이 당정책을 틀어쥐고 철저히 관철하도록 정치적·정책적으로 이끌어 주되, 행정경제사업을 대행하거나 간섭하지 말아야 한다는 것이다. 당이 정치적 영도기관으로서 자기의 향도적 기능을 잃어버리고 행정경제기관들의 사업을 대행하거나 기술실무사업에 빠지게 되면, 행정경제사업이 당정책이 요구하는 방향으로 진행되지 않아도 그것을 똑바로 분간하지 못하게 되며, 바로 잡아줄 사람도 없다는 주장이다. 이것은 마치 배에서 노젓는 사람만 있고 키잡는 사람은 없기 때문에 배가 지정된 항로를 따라 곧바로 가지 못하게 되는 것에 비유되기도 한다. 또한 당일군들에 의한 행정대행의 또 다른 병폐로 행정경제일군들의 책임감 약화와 사업에서 적극성과 창발성 저하가 지적되기도 하는데, 행정대행이 심화되면 결국 행정경제기관들의 기능과 역할이 마비되어 맥을 추지 못하게 된다는 것이다.

한다는 것을 분명히 하였다. 그 이유로 김일성은 정치일군이 폭이 더 넓고 정치적 식견이 높기 때문이라고 말하였다.

북한의 당·정관계는 변화와 지속이라는 양면성을 띠고 있으나, 행정부에 대한 당의 지도적 지위가 당분간 유지·강화될 것으로 전망된다. 무엇보다 체제전환기에 행정이나 전문관료의 역할보다 당의 권한이 강화되는 것은 북한뿐만 아니라 사회주의체제에서 발견되는 일반적인 현상이라고 할 수 있다. 소련의 경우 스탈린 시대는 정부가 당에 대하여 우위를 차지하였던 시기로 평가된다. 그러나 후르시초프가 집권하자 그는 많은 수의 중앙부처를 폐지하고 지방경제위원회를 조직함으로써 중앙정부조직의 분권화를 시도하였으며, 고르바초프 역시 부처 수의 감축 등을 통하여 정부조직의 약화를 시도하였다.¹³⁾

북한은 사회주의권의 연쇄적인 붕괴를 목격하면서 당면한 체제위기를 극복하는 데 있어서 당의 역할강화에 대한 필요성을 느끼고 있는 것으로 보인다. 김정일은 1992년 당중앙위원회 책임일군들과의 담화에서 행정부의 독선에 대한 강력한 경고를 하면서 정부에 대한 당의 확고한 지도적 지위를 강조하였다.¹⁴⁾ 당의 지도적 지위의 강화에 대한 김정일의 언급은 김일성 사후 더욱 강조되고 있다. 즉 사회주의권의 붕괴에 이은 김일성사망으로 안팎으로 어려움을 겪고 있는 북한에서 당의 지도적 역할은 그 어느때보다 절실한 것으로 보인다.

김정일은 사회주의의 실패원인을 사상의 변질과 사회주의를 변질시킨 기회주의자들의 파산으로 파악하고 있으며, 체제위기를 극복하기 위해서는

13) 예컨대, 1984년에 100개가 넘었던 정부부처가 1989년에 71개로 감소되었고 각지방 정부의 부처는 800개에서 600개로 감소되었으며, 이 과정에서 100만명 이상의 공무원이 실직하게 되었다. 이와 함께 고르바초프는 당간부를 부처의 장으로 임명함으로써 정부에 대한 당의 직접적 통제를 강화시켜나갔다. David Lane and Cameron Ross, "Limitations of Party Control: The Government Bureaucracy in the USSR," *Communist and Post-Communist Studies* Vol. 27(1) (1994), pp. 21~22.

14) 「국가정권의 독자성과 자립성을 높인다는 구실 밑에 정권에 대한 당의 령도를 거부하거나 약화시키려는 경향도 단호히 배격해야 합니다.」 김정일, 「사회주의건설의 력사적 교훈과 우리당의 총로선(1991),」 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」(평양:조선로동당출판사, 1992).

당의 영도하에 사상사업이 이루어져야 함을 강조하고 있다.¹⁵⁾ 요컨대 김정일은 체제수호를 위하여 전문성이나 경제발전보다는 당성과 당의 영도적 역할이 보장되어야 함을 강조한 것으로, 향후 정부에 대한 당적지도에 큰 변화가 없을 것으로 전망된다.

또한 김정일의 권력장악과정이 당을 통해 이루어 졌다는 사실과 그의 권력기반이 당에 있다는 사실이 당의 지도적 지위가 유지되는 중요한 이유가 되고 있다. 특히 김정일은 요직인 조직 및 사상담당비서로서 권력을 확대 하였던 데, 간부사업체계를 확립하기 위하여 당조직지도부를 개편함으로써 조직지도부가 당·정·군 전반에 걸친 간부문제를 총괄적으로 장악할 수 있도록 하였다. 즉 조직지도부는 당·정·군 간부임명의 선발기준과 절차 등을 포함한 인사제반을 장악하게 되었다. 또한 실질적으로 당을 움직이는 조직지도부를 통하여 인민무력부, 호위총국, 사회안전부, 국가보위부 등의 무력기구를 통제·감시함으로써 김정일은 권력기반을 확대해 나갔다. 김정일의 핵심측근들로 꼽히는 계응태, 김기남, 김국태, 김용순 등은 모두 당비서들이다.

개정헌법하에서 내각의 위상강화에도 불구하고, 당·정관계에 영향을 미칠 것으로 보이지는 않는다. “조선민주주의 인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”는 헌법 11조 규정은 여전히 유효하다. 특히 내각의 위상강화속에서 북한의 과도기적 성격과 체제통제의 필요성이 상존하는 한, 조직 및 사상분야에서 당적지도는 더 강화될 가능성도 있다. 한편, 지방행정에서도 헌법상 당·정분리의 성격이 나타났지만, 새로운 인민위원장으로 대부분 전임 행정경제위원장이 선출되었으며, 인민위원회의 역할과 기능도 실질적으로 과거의 행정경제위원회와 별차이가 없는 것이다.

단지, 내각의 일부 부처에 대해서 군부와 같이 김정일의 직할통치가 이루어짐에 따라 당의 지도가 약화되는 경향이 있다. 예컨대, 외교부에 대한 당적 통제가 약화됨에 따라, 당 국제부의 위상이 내려간 것으로 보인다.

15) 김정일, “사회주의는 과학이다,” 「로동신문」 1994. 11. 4; 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다,” 「로동신문」, 1995. 6. 19.

IV. 북한의 정책전망

1. 경제정책

김정일 공식승계와 헌법개정이후 북한의 향후 정책전망은 우리 정부의 대북 포용정책 등과 맞물려 관심의 초점이 되고 있다. 특히 경제부문과 관련한 새로운 조항들이 북한의 경제정책 변화를 의미하는 것이 아닌가 하는 주장이 제기되기도 하고있다. 그러나 소유주체 및 개인소유의 확대, 독립채산제의 명시, 거주 여행의 자유 등 개정헌법 조항들은 이미 지난 수년간 북한경제에서 발생한 현상들을 수용한 것에 불과한 것이다.

예컨대, 국가와 협동단체만이 소유하도록 되어있던 생산수단이 개정헌법에서 국가와 사회협동단체도 소유할 수 있도록 바꾸었으나 조선노동당, 직맹, 여맹, 김일성사회주의청년동맹 등 사회단체는 이미 생산수단을 소유하고 대외무역 활동에 종사하여 왔다.¹⁶⁾ 또한 북한은 식량난 등으로 농민시장(장마당)이 수시로 열리고 있으며, 주민들의 이동이 자유스러워졌다.

또한 개정헌법은 독립채산제를 명시하고 있으나, 독립채산제 개념은 이미 북한의 경제에서 존재하여 왔고 독립채산제 자체가 개혁은 아니다. 독립채산제는 공장·기업소의 의사결정 권한 확대 및 자율성 신장을 위한 것으로 국가결정의 경제적 집행과 생산과정에서의 효율적 관리를 목표로 하고 있다. 즉 생산목표의 초과달성분에 대해 공장·기업소가 자율적으로 인센티브나 재투자 등으로 사용할 수 있는 권한을 보장하고 있다. 독립채산제가 의미있기 위해서는 자재공급이 원활하여야 하며, 잉여이윤이 나올 수 있도록 생산목표가 초과되어야 한다. 그러나 만성적으로 생산성이 목표에 미달하고 있는 북한의 상황에서 이는 불가능하기 때문에 독립채산제의 실

16) 조선노동당의 경우 10개 이상의 무역회사와 공장 등을 갖고 있다.

시라는 것 자체가 무의미할 수밖에 없다.

이러한 헌법조항의 새로운 개념보다 중요한 것은 경제에 대한 통제 메카니즘의 변화이나, 이러한 변화는 개정헌법에서 발견되지 않고 있다. 즉 기업들이 잉여이윤에 대하여 자유로이 처분하고, 이를 재투자나 기업의 인센티브로 사용할 수 있어야 할 뿐만 아니라, 투입과 산출과정을 부분적이거나 시장에 허용하여야 할 것이다. 즉 투입과 산출을 국가가 완전히 통제하는 대신, 일부만 통제하고 나머지는 시장에 맡기도록 하는 것이다. 이와 같이 국가의 기업에 대한 통제의 완화와 함께 당의 기업에 대한 통제완화도 경제개혁의 중요한 지표라고 할 수 있다. 즉 당위원회 중심체제에서 벗어나 지배인 책임경영제가 보장되어야 할 것이나, 북한에서 이러한 조짐들은 전혀 발견되지 않고 있다. 한편, 최근의 현상을 통해 본 북한의 경제정책방향은 개방·개혁과는 거리가 있는 것 같다. 단지 북한은 이미 개정헌법에서도 나타난 바와 같이 내각에 경제운영의 책임을 맡겨 「우리식 사회주의」 고수라는 틀 속에서 다소 유연한 정책을 펼칠 가능성이 있으나, 최소한 당분간은 조정기를 거칠 것으로 보인다.

북한은 1993년 제3차 7개년 계획이 실패로 돌아갔음을 인정하고 3년간의 완충기를 설정한 바 있다. 이 기간동안 북한은 농업, 경공업, 무역의 3대제일주의를 내세웠으나, 완충기가 종료된 1997년 신년사에서 돌연 무역제일주의를 누락시켰다. 또한 북한은 1996년부터 외화벌이 무역상사들을 대폭 감축하기 시작하였으며, 최고인민회의 제10기 1차회의시 내각개편을 단행하면서 대외경제위원회를 폐지하였다.

북한은 당면 정책목표가 무역이나 경공업이 아니라 중공업과 자립경제의 확립에 있음을 분명히 하고 있다. 헌법개정 이후 내각의 위상이 높아지고 경제분야에서 역할증대가 기대되지만, 경제분야에서 내각의 역할증대가 반드시 개방·개혁정책으로의 전환을 의미하는 것은 아니다. 내각개편에서 주목할 점은 두명의 부총리이다. 이들은 각기 전직 기계공업부장과 채취공업부장으로서는 이들의 부총리 임명은 중공업 육성과 내부예비를 확보하여 자립경제를 확립하겠다는 북한의 의지를 보여주는 것이다. 북한의 강성대국 구호 역시 정치, 이념, 군사를 강조하고 있으며, 이를 바탕으로 경제적 번

영을 누리겠다는 북한식 발전전략이다. 즉 강성대국론의 경제정책은 자립 경제 노선이며, 외자는 아편이라고 단언하고 있다.¹⁷⁾

사회주의권의 붕괴 이후 특히 김일성사망후 북한은 사상의 변질에 대한 극도의 경계심과 개혁·개방에 대한 강한 거부감을 보여왔다. 김정일은 “지난 시기 사회주의를 건설하던 일부 나라 당들은 사회주의에 관한 선행 이론을 교조적으로 대하면서 인민대중을 교양하는 사상사업에 마땅한 주의 를 돌리지 않고 경제건설 일면에 매달림으로써 경제건설자체도 침체에 빠 뜨렸으며 구성은 사회주의제도를 허물어버리고 자본주의를 복귀시키는 데 까지 이르게 되었다”고 말하고 있다.¹⁸⁾ 즉 체제유지를 위하여 경제발전 보 다 더 중요한 것은 사상사업임을 강조함으로써 북한의 개방정책이 주체사 상의 테두리 내에서 이루어 질 것임을 명시하고 있는 것이다.

김정일이 주석직 취임을 기피한 것도 앞으로 북한체제가 과감한 개혁· 개방의 길로 나서기를 주저하고 있음을 보여주는 것으로 볼 수 있다. 특히 최고인민회의의 제10기 1차회의에서 김정일의 시정연설이 생략되고 8년전 제9기회의 당시의 김일성 시정연설 녹음테이프를 들었다는 것도 북한이 마땅한 정책전망이 서지 않았음을 말해주고 있다.

2. 대남정책

남북관계에 있어서 북한은 지난 수년간 미국과의 관계개선 노력속에서 남한을 철저히 배제하는 소위 ‘통미봉남’ 정책을 유지하여 왔으나, 김정일의 공식승계를 계기로 전술적 변화를 시도할 가능성이 있다. 즉 시급히 필요 한 식량과 외화의 획득을 위해 기존의 전투적인 대남 전략보다는 유연한 대남 전략을 전개할 가능성이 있다. 북한의 전술적 변화는 이미 금강산관광 사업에서 가시화되고 있다.

북한의 대남전략 방향은 지난해부터 연이어 나온 김정일의 문헌에서 찾

17) “자립적 민족경제 건설노선을 끝까지 견지하자,” 「노동신문」, 1998. 9. 17.

18) 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다.” 「노동신문」, 1995. 6. 19

아 볼 수 있다. 1997년 6월 19일 발표된 “혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여”에서 김정일은 체제위기의 현실을 감안, 계급문제 해결보다 민족성을 부각하면서 민족주의가 체제의 중요한 이념적 좌표임을 강조한 바 있다. 체제수호와 공식승계의 명분축적을 위해 강경일변도의 대남공세 대신 민족주의 기치아래 대남정책을 다변화할 가능성을 시사하고 있는 것이다.

1997년 8월 4일 발표된 “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자”(세칭 「8.4노작」)에서 김정일은 자주·평화통일·민족대단결의 조국통일 3대원칙과 전민족 대단결 10대 강령, 고려민주연방공화국 창립방안을 가장 정당하고 현실적인 투쟁강령이라고 강조하면서, 김일성의 통일노선을 지켜나갈 것을 강조하였다. 그러면서도 한편으로는 조건부의 남북관계 개선 및 대외관계 개선을 주장하고 있다. 즉 남한에게는 반북대결정책을 연북화해정책으로 바꾸고 국가보안법 철폐 등을 주장하였다. 또한 미국과 일본에 대해서도 북한에 대한 적대시 정책을 버린다면 관계가 호전될 수 있을 것이라는 것을 지적하였다.

금년 신년 공동사설에서도 북한은 “남조선에서 근본적인 변화가 일어나야 한다”는 것을 재차 강조하였으며, 4월 18일 “온 민족이 단결하여 조국의 평화통일을 이룩하자”(세칭 「4.18서한」)는 「8.4노작」을 통해 언급된 김일성의 1948년 연석회의 주도 내용을 보다 정교화시키고 있다. 「4.18서한」에서 김정일은 「민족대단결 5대 방침」제시를 통해 우리의 대북3원칙에 대응하고, 김정일의 통일능력을 과시하려고 하였다. 5대방침은 민족자주, 애국애족, 남북관계 개선, 반외세, 내왕·접촉·대화·연합 강화이나, 조건부 대남 유화정책 이상의 범위를 벗어나지 않고 있다. 기존의 논문과 한 가지 다른 점은 김대중정부에 대한 비난을 자제하는 한편, 국가보안법, 안기부법 폐지를 공공연히 주장하는 대신, “반통일적인 법률과 기구폐지”라는 간접적 표현방법을 구사하고 있다.

김정일의 공식승계이후 북한의 대남정책은 「8.4노작」, 「4.18서한」 등에 나타난 노선을 크게 벗어나지는 않을 것이다. 즉 북한은 기본적으로 남북관계의 경색에 대한 책임을 남한에 전가하면서, 한편으로는 실리차원의 전

술적 변화를 보일 가능성이 높다.

신정부 출범후 남한의 적극적인 대북 포용정책에 편승하여 북한은 남한으로부터의 지원확대를 위해 부심하고 있다. 북한의 기대감은 대북 비료지원을 논의하기 위한 북경 차관급회담(4.11~4.17)의 수용에서 이미 나타난 바 있다. 그러나 이와 같은 북한의 태도변화가 아직 북한의 대남정책변화로 이어지지 않고 있다.

김정일의 주석취임 포기 역시 남북관계개선에 긍정적인 것으로 볼 수 없을 것이다. 김정일은 대외관계에 있어서 헌법상 국가수반인 최고인민회의 상임위원장을 내세우고 자신은 뒤에서 이를 조정하는 은둔정치를 지속하려 하고 있다. 이는 경제문제 등 대내외적 여건미비와 김정일이 공식석상에 나서는 것을 회피하여 온 것과 연관이 있는 것으로 보인다. 대내문제, 특히 경제문제에 있어서도 북한은 정무원을 보다 위상이 올라간 내각으로 대체하여 책임을 지도록 하였다. 김정일은 자신이 경제문제에 관여하지 않는 것이 김일성의 유훈임을 내세우면서 경제실정에 대한 책임을 회피해 왔고, 앞으로도 김정일이 앞장서 전면적인 개혁·개방을 통한 위기돌파를 시도하기보다는 내각에 그 책임을 돌리려는 소극적 자세를 취할 것으로 보인다.

특히 대외경제정책의 조정기가 대남정책과도 연관이 되어있다. 북한은 최고인민회의의 제10기 1차회의에서 정무원의 대외경제위원회와 최고인민회의의 통일정책위원회 같은 대남사업 부서를 폐지하였으며, 당으로 창구를 단일화하고 있다. 현재 대남담당비서 김용순이 위원장으로 있는 아·태평화위원회가 대남경협관련 주요 창구가 되어있다. 이는 지난해부터 시작된 경협·정보관련 인물들에 대한 대규모 숙청과도 연관되어 있는 것으로 보인다. 즉 서관희, 이봉원, 최용해 등이 이미 지난해 사형되었으며, 국가안전보위부 제1부부장 김용룡, 35호실(전 대외정보조사부) 부장 권희경, 대외경제협력추진위원회 위원장 김정우와 부위원장 김문성, 국제무역촉진위원회 위원장 이성록 등도 숙청 당한 것으로 알려졌다.¹⁹⁾ 이밖에도 통일전선부 부

19) 이종찬 안기부장은 국회보고에서 “숙청은 극도로 해이해진 기강을 바로 잡아 김정일 정권의 기반을 공고히 하고 당간부들이 자유풍조에 물들어 정권비판세력으로 부상할 것을 사전에 방지하기 위한 것으로 보인다”고 분석하였다. 「문화일보」 1998. 11. 6

부장 전금철, 조평통 부위원장은 안병수, 임춘길 등 남북대화 전문가들 상당수가 이미 최고인민회의 대의원에서 탈락하여, 대남관계 인물들에 대한 물갈이가 진행되고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 일련의 사건들을 볼 때, 긍정적인 방향이든 부정적인 방향이든 북한은 대남사업 전체에 대한 일종의 구조조정을 하고 있는 것으로 판단된다.

V. 결 론

반세기의 남북 분단사에서 현재 남북관계는 중요한 기로에 서있다. 향후 남북관계의 방향을 전망하기는 그 어느때 보다 어려워 보이며, 이는 현재의 한반도 상황이 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 갖고 있다는 데 기인하는 것 같다. 우선 긍정적인 측면을 보면, 북한의 심각한 경제난이 개방·개혁의 불가피성을 증대시키고 있다는 점이다. 북한의 개정헌법도 이러한 현실을 반영한 것이며, 구체적 헌법조항들에 대한 실현 가능성과 관계없이 북한당국의 문제의식에 대한 실증적 예라는 것을 부인하기는 어려울 것이다. 특히 남한정부의 전례 없이 적극적인 대북포용정책은 남북관계개선에 기여할 수 있는 중요한 요소이다.

한편 남북관계에 부정적인 측면으로는 북한의 발사체 시험과 금창리 지하시설에 대한 점증하는 의혹 등을 지적할 수 있다. 이는 대북 경수로 지원사업과 제네바합의 자체를 위협하는 사건들로서 최근 미국의 대북 정책이 강경해 짐에 따라 미북관계의 경색과 한반도의 긴장상태가 우려되기도 한다. 이밖에도 북한의 잠수정 침투사건이나 발사체 시험 등과 같은 안보 관련 사건과 이로 인한 국내여론의 악화 등이 남북관계개선에 부정적으로 작용하고 있다.

이와 같이 부정적 측면과 긍정적 측면의 공존으로 향후 남북관계의 전망이 불투명한 가운데, 가장 중요한 변수는 북한의 태도라고 할 수 있다. 북한이 한국의 대북흡수통일 배제언약과 대북포용정책에 대한 신뢰를 갖고,

체제위기의 가장 현실적 극복방안으로서 보다 과감한 개혁·개방과 남북관계개선에 임하고자 결정할 때, 비로소 남북관계는 중요한 전기를 마련할 수 있을 것이다.