

# 북한 당·정·군 권위관계의 변화: 1990년대를 중심으로

김창근(통일연구원)

## ◁ 목 차 ▷

- I. 머리말
- II. 당의 정책적 지도 및 통제기능
- III. 1990년대 당·정·군 권위관계의 전개
- IV. 1990년대 당·정·군 권위관계의 특징
- V. 맺음말: 체제변화에의 시사점

## I. 머리말

1990년대 나타난 사회주의권의 대변혁, 김일성의 사망, 북한위기의 심화, 김정일로의 공식 권력승계 마무리 등 일련의 정세변화 속에서 북한 당·정·군의 권위관계 변화에 관한 논란이 그동안 끊임없이 제기되어 왔다. 특히 김일성 사망 이후 김정일의 유훈통치, 그리고 1998년 8월 말의 ‘강성대국’론과 9월 초 김정일 국방위원장의 재취임에 이르면서 김정일시대 군의 위상과 역할에 대한 논의가 꾸준히 전개되었다.<sup>1)</sup> 또한 북한의 경제난

1) 김정일시대 군의 위상과 역할에 관한 논의들을 간략히 소개한 정성장, “김정일체제의 지도이념과 권력체계: ‘붉은기사상’과 당·정·군 관계의 변화를 중심으로”

이 심화되고 국가배급제가 사실상 붕괴된 마당에 1998년 9월의 국가권력 개편과 헌법수정을 두고 북한이 당정간에 권위를 형식적이거나 배분한 것인지 혹은 그동안 관행화된 경제현실을 수용한 것에 불과한 것인지에 관한 견해가 제기되기도 하였다.<sup>2)</sup>

북한 당정군의 권위관계에 관심을 두는 이유는 북한체제 유지의 핵심인 ‘당적 지도’ 때문이라고 할 수 있다. 그동안 북한에서 당정군은 최고지도자의 권위를 배경으로 체제를 유지시키는 핵심 권력체이자 하나의 제도 또는 기구로서 역할을 해 왔으며, 효율적인 체제유지를 위해 당적 지도를 견지해 왔다. 당적 지도는 당정군 사이의 권위관계를 집약해 주는 개념으로 내각(정부)과 군부에 대한 당의 정책적 지도 및 통제기능을 의미한다. 당정군 권위관계의 변화에 주목하는 것은 체제유지의 핵심이었던 당의 정책적 지도 및 통제기능에서의 의미있는 변화가 곧바로 체제변화와 관련한 시사점이 되기 때문일 것이다.

당적 지도 변화에 대한 관심은 그만큼 의미있는 일이 되고 있지만, 그동안의 논의는 대체로 북한체제의 운영 메카니즘으로서 ‘수령의 유일영도체제’의 특성을 간과하였거나 북한의 문헌에서 발견되는 일부 자구에 얽매어 당적 지도 변화를 언급하는 경향이 없지 않았다고 지적되기도 하였다.<sup>3)</sup>

사실 그동안 우리는 흔히 서방에서 존재하는 당정군의 역할 분담을 상정하고, 그 각각의 역할에 다소 의식적으로 의미를 부여하려고 해온 점을 부인할 수 없을 것이다. 북한 당정군의 권위관계는 기본적으로 북한식 사회주의체제를 이끌어 가는 도구이자, 나아가 북한식 사회주의체제를 추구해 나가는 주체이기도 하다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 또한 1990년대 북한의 당정군은 이미 정치·사회·문화적으로 상당히 제도화되어 있는 ‘수령의 유일영도체제’의 구조기능적 영향을 받는다는 점을 강조하지 않을 수 없다. 수령제는 당적 지도의 외피이자, 당적 지도의 구조기능적 제약에

---

으로,” (1999년도 한국정치학회 추계학술회의 주제발표, 1999.9.18), pp. 2~3 참조.

2) 최진욱, “개정헌법 이후 북한의 권력구조와 정책전망,” 『統一研究論叢』, 第7卷 號 (1998), pp. 42, 47~48.

3) 정성장, “김정일체제의 지도이념과 권력체계,” pp. 3, 22.

해당하는 것이다. 아울러 북한식 사회주의체제에서 당적 지도는 정권 초기부터 당의 정책적 지도 및 통제기능이라는 역할로 제도화된 것이 아니라는 점을 지적해야 할 것이다. 대체적으로라도 지금의 당적 지도가 형성·운영될 수 있게 하는 기제에 주목하고, 그 운영기제의 관점에서 1990년대 당적 지도의 특징을 찾아야 할 것이다.

본 논문의 목적은 1990년대 북한 당·정·군 권위관계의 전개와 특징을 분석하고 이를 바탕으로 북한 체제변화에의 시사점을 도출해 보는데 있다. 본 논문의 제2절에서는 당의 정책적 지도 및 통제기능의 근간을 간략히 특징화하고 이를 통해 당적 지도 분석을 위한 몇 가지 기본전제를 언급하였다. 제3절에서는 1990년대 당·정·군 권위관계의 전개를 3시기로 구분하여 서술하였다. 제4절에서는 1990년대 당·정·군 권위관계 전개에서 나타나는 특징을 분석하였고, 제5절에서는 그러한 특징들이 북한 체제변화에 어떠한 시사점이 있는지를 도출하였다.

## II. 당의 정책적 지도 및 통제기능

### 1. 북한에서 당적 지도의 근간

#### 당위원회의 집체적 지도체계

북한에서 당적 지도가 정권 초기부터 당의 정책적 지도 및 통제기능이라는 역할로 제도화된 것은 아니다. 해방 후부터 한국전쟁에 이르는 시기에 북한에서 가장 큰 영향력을 행사한 것은 군부였고, 당은 군부나 정권기관에 비해 상대적으로 취약한 조직이었다. 김일성은 한국전쟁 기간중 전쟁에서 실패한 핵심간부들을 전원회의에서 비판·숙청하고, 인민군내 당조직을 공고·화함으로써 어느 정도 당중심의 권위구조를 정착시켜 나가기 시작했다.

이후 지금까지처럼 정치·사회·문화적으로 당의 정책적 지도 및 통제기능이 강력하게 제도화될 수 있었던 것은 크게 보아 당위원회의 집체적 지도체계 구축과 당조직생활 강화, 그리고 수령의 유일영도체계가 고착되었기 때문

이었다. 특히 당위원회의 집체적 지도체계는 “북한의 정책변화와 개혁개방을 가로막고 있는 가장 두꺼운 물리적 장벽으로” 평가될 만큼 당적 지도에서 핵심이 되어 왔다.<sup>4)</sup>

당위원회의 집체적 지도체계는 1956년 8월중파사건 이후 김일성이 당권을 거의 주도하게 되면서 더욱 본격화되었다. 김일성은 행정·경제기관 내에 당위원회를 설치하고 당위원회가 집체적 결정기구의 역할을 담당케 함으로써 당을 통한 침투력과 장악력을 높여 나갔다. 예를 들어, 공장지역의 당위원회는 당간부, 지배인과 함께 핵심노동자를 당위원으로 선출하여 집체적 협의체를 구성토록 했다.<sup>5)</sup>

김일성은 또한 군대 내에서 당위원회를 구축하여 군대에 대한 당적 지도와 통제도 강화시켜 나갔다. 김일성은 한국전쟁 중에 인민군에 대한 당의 통제를 강화해 나가는 조치로서 군대내 노동당 조직을 형성하였다.<sup>6)</sup> 노동당은 군사위원회 제도를 신설했고, 각급 문화부를 정치부로 개편했으며 군총정치국 등을 설치했다. 그러나 당시 군대 운영에 대한 당적 지도와 고급군관들의 당조직생활은 제대로 이루어지지 않고 있었고, 정치군관들이 군지휘관의 인사사업에 관여하게 됨으로써 정치군관의 폐단이 빈번히 발생하고 있었다. 이에 김일성은 1958년 2월 8일 제324군부대관하 장병들 앞에서, 그리고 같은 해 3월 8일 당 중앙위 전원회의에서 군대내 당의 정치적 역할에 대해 심각하게 문제를 제기하고 후속조치로서 보위성, 군단, 사단, 연대 등 상급단위에 당위원회를 설치하였다.<sup>7)</sup> 결국 김일성은 당위원회라는 집체적 결정기구를 통해 각급 단위에서 개인의 독주를 막고 병사들의 당생

4) 현성일, “북한사회에 대한 노동당의 통제체계,” 『北韓調査研究』, 1권 1호 (1997), p. 27.

5) 김성철, 『북한 간부정책의 지속과 변화』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 6~42.

6) 김일성, “인민군대내에 조선로동당 단체를 조직할데 대하여 (조선로동당 중앙위원회 정치위원회에서 한 결론 1950년 10월 21일),” 『김일성저작집 6』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p. 145.

7) 김일성, “조선인민군은 항일무장투쟁의 계승자이다 (조선인민군 제324군부대관하 장병들 앞에서 한 연설 1958년 2월 8일),” 『김일성저작집 12』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 98~99; 김일성, “인민군대내 당정치사업을 개선 강화하기 위한 과업 (조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 한 결론 1958년 3월 8일),” 『김일성저작집 12』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 166~167.

활에 대한 지도와 통제를 강화함으로써 당의 침투력을 제고할 수 있었다.

김일성은 1960년대 접어들어 청산리방법과 대안의 사업체계를 통해 생산현장에서의 당위원회의 역할을 새삼 강조해 나갔다. 특히 대안의 사업체계는 공장관리운영사업에 있어서 과거 지배인 일인의 관리체제를 집단지도체제로 전환하는 것이 핵심내용이었다.<sup>8)</sup> 그것은 그동안 공장과 같은 생산조직에 당위원회가 존재하였지만, 아직은 지배인의 권한과 책임이 커서 그 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는 실정을 개선하기 위한 것이었다. 그리하여 최상위에 공장당위원회가 있고 그 아래 공장당집행위원회가 놓였으며, 그 아래 지배인과 공장당위원장이 오도록 하였다. 이는 지배인과 기사장, 공장당위원장 3사람이 공장관리운영에 관한 문제를 늘 협의하도록 강조한 것으로, 지배인은 행정조직사업만을 담당하고, 기사장이 생산을 직접 지도하며, 공장당위원장은 공장당위원회의 부서들과 공장에 있는 당조직들 그리고 근로단체조직들을 통하여 정치조직생활을 지도하도록 한 것이다.<sup>9)</sup> 대안의 사업체계를 계기로 공장당위원회의 집체적 결정기구로서의 역할이 강화되었고, 이에 따라 생산현장에서의 당적 지도가 구축되었다.

이와 같은 당위원회의 집체적 지도체계의 기본적인 위상과 역할은 1980년 10월 제6차 당대회에서 개정된 조선노동당 규약 제2장(당의 조직원리와 조직구조) 13조를 통해 다음처럼 명시되었다. 13조에 의하면, “각급 당위원회는 각 해당단위의 최고지도기관이며 정치적 참모부이다. 집단적 지도는 모든 당위원회의 기본활동지침이다. 각급 당위원회는 새로운 중요한 문제들을 집단적으로 토의, 결정하여 그것을 집행하여야 하며 이에 개인적 책임성과 창발성을 밀접히 결합시켜야 한다”고 되어 있다.

### 당조직생활

1970년대 초 김정일이 후계자로 전면에 등장한 이후 약 10여년 동안

8) 김일성, “새 환경에 맞게 공업에 대한 지도와 관리를 개선할데 대하여 (대안 전기공장당위원회 확대회의에서 한 연설 1961년 12월 16일),” 「김일성저작집 15」(평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 494~500.

9) 위의 글, pp. 509~519.

당적 지도는 그 어느 때보다도 강력하게 구축되었다. 김정일이 1973년 9월 노동당 중앙위 제5기 7차 전원회의에서 「조직 및 선전선동 담당비서」로 지명된 것은 후계자로서 당의 중추기관인 조직지도부를 장악하는 의미를 지닌 것이다. 조직지도부는 중앙당 비서국 내에 조직되어 내각에 대한 지도감독기능을 하는 전문부서의 하나이지만, 그것은 당 속의 당으로서 당정군에 대한 조직·인사검열 등의 광범위한 권한을 갖고 있었다.

당생활지도를 총괄하는 조직담당비서로서 김정일이 우선적으로 강조한 것은 당조직생활이었다. 김정일은 각 부서로 파견된 전문 당간부가 당생활을 철저히 통제할 수 있도록 전문 당간부의 역할을 제고시켰으며, 전문 당간부들에 의해 당조직생활 지도가 엄격하게 이루어지도록 하였다.

각급 당위원회의 간부와 당원들은 2일 및 주 당생활총화와 각종 집체적 학습 및 강연에 참여함으로써 당조직의 엄격한 통제 아래 놓이게 되었으며, 3대혁명소조, 국가안전보위부 등에 의해 다중적 감시를 받아야 했다. 더욱이 김정일에 의해 제시된 '북한판 10계명'에 해당하는 유일사상체계확립의 10대원칙에 따라 당간부들은 수령과 당에 대한 충성을 최고의 가치 규범으로 삼아야 했다.<sup>10)</sup> 예를 들어, 북한의 각급 당위원회에 있는 선전부는 당중앙위원회 선전선동부에서 내려보내는 각종 학습제강, 학습자료, 학습제목, 학습계획에 따라 간부와 당원과 주민들에 대한 이상화교육과 세뇌교육, 사상학습, 계급교양 등을 진행하고 학습총화와 시험, 학습노트검열 등으로 통제해 나갔다. 특히 매주 토요일마다 토요일학습과 강연회, 영화문헌학습 등을 선전선동부의 계획과 각본에 따라 철저히 전당적으로 진행하도록 되었다.<sup>11)</sup>

당조직생활의 강화를 위해 전문 당간부의 역할이 중시되면서, 행정·경제기관과 공장 및 기업소 등 생산현장의 당조직은 기본적인 행정 또는 생산 업무에 대한 지도·감독보다도 조직생활 및 사회통제의 차원에서 보다 중요한 역할을 하게 되었다. 예를 들어, 모든 행정·경제기관과 생산현장에서는 초급당 이상의 당조직에 전문 당간부가 배치되었다. 초급당 이상에는 1명

10) 조선로동당 중앙위원회, 「당의 유일사상 체계확립의 10대원칙」(평양: 조선로동당출판사, 1974) 참조.

11) 현성일, "북한사회에 대한 노동당의 통제체계," p. 28.

의 비서와 2명의 부비서(조직비서, 선전비서)들이 임명되었으며, 이들은 해당 기관 및 현장의 행정 또는 생산에 대한 지도감독보다도 조직을 강화하고 통제하는데 큰 역할을 해야 했다.

과거 김일성에 의한 당적 지도가 당조직이 사회의 모든 부문에 침투하도록 하는 것이었다면, 김정일에 의한 당적 지도는 당조직생활을 통해 최고 권력자의 의도와 노선을 침투시키는 것이었다.

### 수령의 유일영도체계와 당적 지도

당위원회의 집체적 지도체계와 당조직생활이 당적 지도의 근간이었다면, '수령의 유일영도체계'는 당적 지도라는 일종의 체도를 감싸주는 외피에 해당한다. 물론 당적 지도를 통해 수령의 유일영도체계 구축이 가능했기도 하지만, 향후 당적 지도의 변화는 수령의 유일영도체계의 구조기능적 영향을 받지 않을 수 없는 것이다.

북한에 의하면 수령의 유일영도체계는 “혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 오직 수령의 사상과 의도대로만 풀어나가며 프로레타리아독재체계의 모든 조직기구들과 거기에 망라되어있는 모든 성원들이 수령의 유일적령도 밑에 하나의 유기체와 같이 움직이며 수령의 의도와 명령, 지시를 무조건 접수하고 끝까지 관철해나가게 하는 령도체계”로 설명되고 있다.<sup>12)</sup> 다시 말해 수령의 유일적 영도체계는 당과 국가의 모든 활동이 수령 일인의 지도에 절대적, 무조건적으로 따라야 한다는 것을 의미한다.

수령의 유일영도체계가 당적 지도와 관련하여 갖는 의미는 북한에서 당은 행동하는 혁명이 집단이기 보다는 조직으로서 더욱 중요한 의미와 기능을 지니게 되었고, 수령과 인민을 연결하는 인전대(transmission)로서 역할을 하게 되었다는 점이다.

이러한 의미는 “수령·당·대중이 결코 분리될 수 없는 하나의 생명을 가진 유기체적 통일체”라는 ‘사회정치적 생명체’ 개념에 압축되어 있다.<sup>13)</sup> 북한

12) 사회과학출판사 편, 「령도체계」(평양: 사회과학출판사, 1985), p. 79.

13) 김정일, “주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1986년 7월 15일),” 「친애하는 지도자 김정

에서 수령·당대중은 단순히 계선적인 의미를 지니지 않는다. 그것은 삼위 일체로서 하나의 사회정치적 유기체를 형성하고 있다. 사회정치적 생명의 중심으로서 수령은 프롤레타리아에 대한 유일적이고 총체적인 지도를 행하며, 당은 수령의 영도를 정책화하고 이를 현실적으로 지도하는 집행자의 역할을 한다. 인민대중은 당의 영도를 받으면서 수령의 혁명사상을 충실히 실천해 가는 주체가 된다. 자연히 당은 수령이 지시하는 정책의 집행조직으로서의 기능이 부각될 수밖에 없다.

체제유지를 위한 필요에서 보면, 북한은 당적 지도 위에 수령의 유일영도체계라는 외피를 입힘으로써 마치 이중 잠금장치를 한 것과 같은 제도화를 이루었다고 할 수 있다. 수령의 유일적 영도체계의 특징과 내용이 유지되고 있는 한, 북한의 당정·군은 수령의 권력유지와 강화를 위해 기능하는 것으로 권력체계의 근본적 특성을 이루는 것은 아니다. 그러나 당위원회의 집체적 지도체계 유지와 당조직 생활의 철저한 준수가 당적 지도의 근간이자 북한체제를 유지시키는 핵심이라고 할 때, 당적 지도는 단순한 '수단'에만 머물지는 않는다. 당적 지도는 북한식 사회주의체제를 지탱해 나가고 있는 '주체'이기도 한 것이다.

## 2. 당적 지도를 보는 기본전제

이상과 같은 논의를 통해 본 논문에서는 당적 지도를 보는 기본전제로서 다음의 몇 가지를 정리하고자 한다. 첫째, 당위원회의 집체적 지도체계 유지와 당조직생활의 지속적 강화는 당적 지도를 유지하여 궁극적으로 수령의 유일영도체계를 지속시키는 핵심요인이다. 둘째, 당적 지도는 궁극적으로 수령체제의 효율적 유지를 위해 기능한다. 당적 지도는 그 자체가 목표가 되지 않으며, 북한식 사회주의체제의 유지·발전과정에서 최선의 방안으로서 자리매김해 온 것이다. 셋째, 당적 지도는 '수령의 유일영도체계'라는 구조기능적 제약 속에 존재하지만, 북한식 사회주의체제를 추구하고 유지시켜 나가는 '주체'이기도 하다. 당위원회의 집체적 지도체계 유지와 당조

직 생활의 지속적 강화를 당적 지도의 근간으로 볼 때, 당적 지도는 '수령의 유일영도체계'를 유지시키는 주축이 된다. 당적 지도와 '수령의 유일영도체계'는 체제유지를 위해 상호보완적인 역할을 한다.

연구방법에 있어서 본 논문은 1990년대 당·정·군 권위관계의 전개를 3개의 시기로 구분하여 각 시기별 변화의 배경과 내용을 분석하고자 한다. 또한 본 연구는 당·정·군 권위관계가 시기별로 대내외적 환경과 맞물려 그 역할이 어떻게 상호작용하는지를 분석하고자 한다. 각 시기에 일어난 환경변화로는 사회주의권의 대변혁, 1992년의 헌법수정, 경제난 심화, 김일성 사망, 1998년 헌법수정과 김정일의 국방위원장 재취임 등을 중심으로 하였다. 당위원회와 집체적 지도체계 유지와 당조직 생활의 지속적 강화가 당적 지도의 근간이라고 볼 때, 방법론적으로 이 두 가지 틀에서의 변화를 기존의 당·정·군 권위관계가 변화하는 근거로 삼을 수 있다. 이러한 기준을 바탕으로 북한 당적 지도에서의 변화를 좀 더 실증적으로 분석·평가하려면 향후 탈북자들을 통하여 각 아이টে에 대한 심층 면접방식으로써 보완되어야 할 것이다.

총체적인 난국에도 불구하고 사회통제가 아직 그런데로 성공적으로 유지되고 있는 북한을 외형적으로 보면, 당적 지도에서의 양적인 변화는 없는 것으로 단정할 수도 있다. 그러나 본 논문에서는 그 질적인 변화와 의미에 주목하고자 한다. 이러한 논점에서의 변화를 구체화하기란 현실적으로 많은 부족함이 있는 것이 사실이다. 본 논문에서는 주로 북한의 공식문헌 및 관련된 2차문헌을 중심으로 유추하여 살펴보는 것으로 한정하고자 한다.

### III. 1990년대 당·정·군 권위관계의 전개

#### 1. 당적 지도에 대한 기대와 우려: 1990~1994

북한의 당적 지도는 1980년대 말부터 시작된 동구 및 소련 사회주의권 대변혁 앞에서 그 역할이 더욱 부각되었다. 외부사조의 유입을 막고 지속적인 사상교양을 통해 주민들의 동요를 막기 위하여 당의 역할이 더욱 중

시된 것이다. 그러나 이 시기에 북한은 당적 지도의 역할이 절실하면서도 체제내부적인 모순의 심화속에서 당간부들의 사상일탈을 주의깊게 경계하지 않으면 안되었다.

실제로 김정일은 '우리식 사회주의'를 정식화하기 이전에 인테리들에 대한 당의 지도를 올바르게 할 것을 먼저 강조하였다. 김정일은 인테리가 "독자적인 계급을 이루지 못하"며, "로동계급이나 자본가계급과 같이 자기의 계급적요구와 이해관계를 반영한 사상을 가지지 못"한다고 보았다. 따라서 그는 "당의 올바른 지도에 의하여서"만 "인테리를 로동계급의 자주적인 사상의식으로 무장시키고 하나의 혁명대오에 묶어세우는 사업"이 실현될 수 있다고 보았다.<sup>14)</sup> 사회주의권에서의 대변혁을 목격한 김정일에게 인테리들의 사상이반은 체제의 존속에 무엇보다 치명적이라고 인식되었을 것이다.

'우리식 사회주의'는 1991년 5월 5일 김정일이 당중앙위 책임일꾼들 앞에서 행한 "인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다"라는 담화를 통해 정식화되었다. '우리식 사회주의'는 마치 1960년대 중반 중소분쟁의 틈바구니에서 차단과 단절의 이데올로기<sup>15)</sup>로서 제기되었던 외교에서의 자주노선과 맥락이 비슷하다는 점에서, 그것은 국가와 사회에 대한 당의 역할을 보다 중시한 것으로 볼 수 있다.

그러나 '우리식 사회주의'를 처음 제기할 때만해도 김정일은 사회주의권 대변혁의 원인에 대한 보다 직접적인 언급은 유보하고 있었다. 김정일은 담화에서 "제국주의자들과 반동들이 사회주의 나라들에 대한 사상문화적 침투책동을 악랄하게 벌이고 있는 조건에서 조금이라도 사상교양사업을 약화시키면 부르조아 자유화 바람이 들어올 수 있습니다"라며 외부사조의 차단과 사상교양 강화를 재삼 강조하는 선에서 그쳤다. 또한 그는 사회주의권의 대변혁을 사회주의가 발전해 나가는 과정에서 겪을 수 있는 '일시적인 우여곡절'로 설명하였다.<sup>16)</sup>

14) 김정일, "혁명과 건설에서 인테리들의 역할을 더욱 높이자 (조선로동당 중앙위원회 책임일꾼들앞에서 한 연설 1990년 9월 20일)," 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」, pp. 280~281.

15) 서재진, 「또 하나의 북한사회: 사회구조와 사회의식의 이중성 연구」, (서울: 나남출판, 1995), pp. 395~396.

16) 김정일, "인민대중중심의 우리 식 사회주의는 필승불패이다," 「친애하는 지

그러나 이후 김정일은 보다 직접적으로 '사회주의좌절'이라는 표현과 함께 동구 및 소련 사회주의권의 대변혁이 사상교양을 통한 사회통합에 실패했기 때문이라고 진단했다. 아울러 김정일은 행정부의 독선에 대하여 강력히 경고하고, "국가정권의 독자성과 자립성을 높인다는 구실밑에 정권에 대한 당의 령도를 거부하거나 약화시키려는 경향도 단호히 배격하여야" 한다며 정부에 대한 당의 확고한 지도적 지위를 강조하였다. 그는 "인민정권에 대한 당의 령도가 없으면 사회주의정권은 부르조아정권으로 변질되게 되며 당이 정권에 대한 령도를 포기하면 인민대중의 운명을 책임진 전위부대로서의 존재를 끝마치게" 된다면서 보다 비장하게 역설하였다.<sup>17)</sup> 당적 지도의 역할에 대한 김정일의 강한 기대에서 나타나고 있듯이 사회주의체제의 몰락 앞에서 북한은 그만큼 당황한 것이다.

북한의 위기의식은 1992년 4월 헌법수정을 통해 체제보위의 보루로서 군의 역할에 대한 제고라는 형태로 보다 구체화되었다. 1992년의 헌법은 이념과 지도노선면에서 "맑스레닌주의의 창조적 적용"이라는 문구를 삭제하고 주체사상을 유일한 지도지침으로 명시함으로써 '우리식 사회주의'를 부각시키는 한편, 사회주의의 혁명적 정권의 기본노선을 견지한다고 밝혔다. 아울러 이전에 주석과 중앙인민위원회가 관장하였던 군사관련 기능과 권한을 국방위원회로 통합시키고, 국방위원회를 "국가주권의 최고 군사지도기관"으로 규정하였다. "일체의 무력을 지휘통솔"하는 권한은 주석으로부터 국방위원회로 넘겨주고 최고인민회의에서 국방위원회 위원장을 선거하도록 규정하였다. 또한 1972년 헌법에는 없었던 '국방'이라는 새로운 장(제4장)을 신설하였으며, 국가기구의 순서도 최고인민회의-주석-국방위원회-중앙인민위원회-정무원의 순으로 나열함으로써 국방위원회의 권위를 명백히 하였다. 제4장 '국방'에서는 군의 사명을 사회주의체제의 보위에 두고, 4대군사노선의 관철을 명시함으로써 사회주의체제의 고수를 위한 군의 역할과 성격을 헌법에 구체화하였다. 그러나 이와 동시에 제1장 11조에 당이 국

도자 김정일동지의 문헌집], p. 336.

17) 김정일, "사회주의건설의 역사적교훈과 우리 당의 총로선 (조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1992년 1월 3일)," 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」, pp. 428~437, 457.

가를 영도한다는 조항을 신설함으로써 당 우위노선과 군의 사명과 역할의 한계를 재확인해 두었다.<sup>18)</sup>

이러한 헌법수정은 국방위원장을 국가주석직으로부터 분리함으로써 주석 직승계와는 별도로 김정일이 일체의 무력을 지휘통솔할 수 있도록 한 조치였다. 김정일은 1990년 5월 최고인민회의 제9기 1차회의에서 국방위원장 제1부위원장으로 선출되었고, 1991년 12월 24일 당중앙위원회 제6기 19차 전원회의에서 조선인민군 최고사령관으로 추대됨으로써 김일성 유고에 대비하여 군권장악을 어느 정도 확립한 상태였다. 이어 1992년 4월 20일에 김정일은 원수로 취임하였고, 1993년 4월에 개최된 최고인민회의 제9기 5차회의에서는 국방위원회 위원장으로 선출되었다.

김정일이 인민군 최고사령관과 국방위원회 위원장에 재추대된 것은 단순히 군권장악 이상의 중요한 상징적 의미를 지닌다. 그것은 김정일이 1970년대 이후 당조직지도부를 통해 인민군내 당조직에 대한 영향력을 확대해 왔지만 이후로는 최고사령관이라는 직책을 통해 군대에 직접 명령과 지시를 행사할 수 있는 권위관계가 형성되었다는 점이다. 김정일의 입장에서 이는 당을 통해서 혹은 군에 대한 직접통치를 통해서 지시하고 지배할 수 있는 제도적 메카니즘을 완결함으로써 후계자로서, 그리고 또 하나의 수령으로서 '김정일의 유일영도체계'를 구축한 의미가 있는 것이다. 유신통치기간에 군대를 체제의 보루로 삼아 과도적 권위구조 운영이 가능했던 것은 이같은 권위관계가 바탕이 되었기 때문이다.

이러한 제도적 메카니즘이 완결되는 무렵 당적 지도에 대한 김정일의 기대는 우연스럽게도 좀 더 노골화된 우려로 나타나기 시작했다. 그것은 당면한 체제위기를 극복하는데 있어서 당의 지도적 역할이 중요하지만, 내부적으로 간부들의 일탈행위가 증가하면서 당간부들의 사상이반을 우려하지 않을 수 없었기 때문이다.<sup>19)</sup> 내부적으로 체제전반적인 모순이 누적되어

18) “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1972년 1월 27일 최고인민회의 제 5기 제1차회의에서 채택, 1992년 4월 9일 제9기 제3차회의에서 수정, 「조선중앙년감 1993」, (평양: 조선중앙통신사, 1993), pp. 140~150.

19) 김정일, “사회주의건설의 력사적 교훈과 우리 당의 총로선, 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」, pp. 428~437.

나타나고 경제적 침체 속에 간부들의 관료주의, 무사안일주의, 일탈행위 개입 등이 만연하게 되자 김정일은 사상일탈하는 간부층과 지식인들을 '혁명의 배신자들'이라고 표현하면서 이에 대한 경계를 더욱 강조하고 나섰다.

여러 나라에서 사회주의가 붕괴한 것은 제국주의자들과 반혁명세력의 공모결탁의 산물이며 제국주의의 사상문화적 침투와 우경기회주의사상의 부식작용의 결과이다. 여기에서 결정적작용을 한 것은 내부에서 생긴 사회주의배신자들의 반혁명적책동이다. ... 국제공산주의운동력사가 보여주는 바와 같이 공산주의운동에서 일어난 사상적혼란과 우여곡절은 다 그 상층에 혁명의 배신자들이 나타난것과 관련되어있다.<sup>20)</sup>

이러한 지적에서 볼 때, 김정일은 당 혹은 여타 간부들이 직·간접적으로 부정·부패에 관여되어 있으면서 언제든지 '혁명의 배신자'들이 될 수 있는 현실을 깊이 인식하고 있었다고 할 수 있다.

시기와 의미의 차이는 다소 있을지 모르지만, 1990년대 초반 북한은 사회주의권 대변혁과 체제내부적 위기의 표면화 속에서 당적 지도에 대한 기대와 우려를 동시에 가지고 있었다. 1990년대 초 당적 지도에 대한 기대와 우려가 교차되는 것은 1970년대와 1980년대 김정일의 승계체제 구축에 가장 크게 기여하면서 사회통제를 무난히 이끌어냈던 주역이 바로 당적 지도였다는 점에서 더욱 대비되는 것이다.

## 2. 과도기적 권위구조 운용: 1994~1998

1994년 7월 김일성 사망 이후 김정일은 1997년 10월 조선노동당 총비서직에 오르기까지 3년 3개월 동안 국가주석직과 총비서직에 대한 공식적인 승계를 연기한 채, 인민군 최고사령관의 자격으로 북한을 통치하였다. 체제위기가 심화되는 가운데 김정일은 유훈통치라는 명분 아래 군대를 체

---

20) 김정일, "사회주의에 대한 희망은 허용될 수 없다 (조선로동당 중앙위원회 기관지 <근로자>에 발표한 담화 1993년 3월 1일)," 「김정일선집」 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 351.

제의 보루로 삼는 과도기적 권위구조를 운용한 것이다. 내부적으로 사회주의권 대변혁 이후 경제난과 식량난의 심화, 당간부들의 일탈행위 증가 속에 당의 역할에 대한 기대와 동시에 우려와 불신은 쌓여가고 있었고, 당의 위상과 국가사회에 대한 통제력과 장악력이 약화되어 가고 있었다. 그러한 상황에서 김정일은 체제내부를 단속하고 노동력을 지속적으로 동원하기 위해서라도 군부의 역할을 부각시킬 수밖에 없는 처지였다.

관료들의 일탈은 그 양상도 매우 다양해져 뇌물수수와 암거래 참여와 같은 단순한 형태를 넘어 주택사용권의 암거래, 골동품과 귀금속의 밀매, 무역 일꾼들의 외화횡령, 불법적 개인기업의 운영 등으로 번지고 있었다.<sup>21)</sup> 간부들 스스로도 “간부로 있을 때 살 궁리를 확실히 해야 한다”며 개인적인 이득 챙기기에 바빴다.<sup>22)</sup> 주민들은 간부들에 대하여 “앉아서 놀고 먹는 것들, 인민들 피나 빨아먹는 놈들, 뭐하나 해결하자고 해도 뇌물, 뭐하나 승낙받자고 해도 뇌물”이라며 불만하고 있었다.<sup>23)</sup>

이러한 실태에서 당의 정치·사회적 권위가 훼손되는 것은 자연스러운 일이었다. 더욱이 식량배급체계의 마비는 주민들의 입장에서 단순한 생활고를 넘어 당의 주민통제나 동원의 기반을 동시에 침식시키는 것이었다. 당이 보장해주지 못하는 공백을 메꾸기 위해서 주민들은 스스로의 지구력을 마련할 수밖에 없게 되는 것이다.

식량을 구하러 중국에 건너온 북한식량난민 770명을 대상으로 조사한 자료에 의하면 식량배급이 중단된 이후 생계유지 방법으로 개인의 자체 해결 방식이 주류를 이룬 것으로 나타난다. 주민들은 농민시장 등에서 나무 산나물·웃가구집기 등을 팔아 장사(26.1%)를 하거나 가구집기를 팔아 생계를 꾸려 나가며(20.7%), 풀뿌리·소나무껍질을 먹거나(20.3%), 친지의 도움(10.9%)을 받아 부족한 식량을 보충하고 있는 것으로 드러났다. 식량을 구하러 타지역으로 여행하는 사람들도 2.6~4.9% 정도가 되었다고 한다.<sup>24)</sup> 이러한 실정에서 당의 방침이 주민들에게 먹혀들어가는 데는 한계가

21) 김성철, 「북한 관료부패 연구」(서울: 통일연구원, 1994), 제4장.

22) 국가정보원, 「귀순자들이 증언하는 최근북한실상」, 제181호(1999.3), p. 10.

23) 이정국(전 조선인민군 제838호 관리소 무역과장)과의 면담, 통일연구원 초청간담회, 1997.5.22.

있게 마련이고 당이 위기에 제대로 대처하지 못했다는 주민들의 불만으로 연결되는 것이다.

당사업에 대해 그간 쌓여가던 김정일의 우려와 불신은 1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돌을 기념하는 연설(이하 1996년 김정일의 연설)을 통해 식량을 구하러 주민들이 떠도는 현실을 개탄하고 당간부들을 질타하면서 가열되었다. 그는 “지금 인민들이 당중앙위원회의 지시를 무조건 받아들이는 것은 나의 권위 때문이지 당조직들과 당일꾼들이 일을 잘하여 그런 것이 아니”라며 “당조직들이 맥을 추지 못하고 당사업이 잘 되지 않다 보니 사회주의 건설에서 적지 않은 혼란이 조성되고 있다”고 한탄하였다. 그리고 “당중앙위원회 책임일꾼들이 나의 사업을 도와주지 못할 바에는 있으나 마나” 하다고까지 했다. 아울러 김정일은 조직지도부 부과장을 하다가 김일성종합대학 책임비서로 나갔다고 해서 학생들에 대한 사상교양사업을 잘하는 것이 아니라고 지적하고 “군내에서도 사회에서 당사업을 하다가 들어온 일꾼들보다도 본래부터 군대에서 정치사업을 하던 일꾼들이 일을 낫게 한다”고 평가하면서 당이 군대의 정치사업방식을 배우도록 강조하였다.<sup>25)</sup>

군사적 지휘권에 대한 김정일의 의존은 더욱 증대되어 표현되었다. 예를 들어, 1997년 2월 16일 김정일의 55회 생일을 기념하는 「로동신문」 사설에서는 “인민군대가 없으면, 우리의 인민도, 우리의 국가도, 우리의 당도 있을 수 없다”고 표현하기에 이르렀다.

당사업에 대한 김정일의 불신과 군사적 지휘권에 대한 의존이 강조되어 표현됨으로써, 이는 마치 근본적으로 당·군관계 변화를 고무시키는 것으로 이해되기에 충분하였다. 그러나 1996년 김정일의 연설에서 눈여겨 볼 대목은 김정일이 당간부들의 역할을 질책하고 있지만, 여전히 ‘사회정치사업’으로 하여금 ‘군대정치사업’을 본받을 것을 강조하고 있는 부분이다. 이는 정치사업은 어디까지나 당에 의해 행해지는 것으로 사회의 당일꾼이 군대의 당일꾼들의 사업방식으로부터 배우라는 것을 의미하는 것이지 당이 군대를 따라 배우라는 의미는 결코 아니라는 점이다. 김정일의 의도는 군으

24) 우리민족서로돕기 불교운동본부, 「북한 식량난의 실태」(1998.5), p. 17.

25) “1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돌 기념 김정일의 연설문,” 「月刊 朝鮮」(1997년 4월호), pp. 307, 308, 316.

로 하여금 당을 대신케 한 것이 아니라, 당으로 하여금 군의 당사업 태도를 배우라고 촉구한 것이다. 1996년 12월 김정일 연설의 다른 부분에서는 “사회주의 위업을 고수하고 완성해나가자면 당을 강화하고 당이 총대를 틀어쥐어야”한다고 지적하는 부분이 있어 당의 영도적 역할에 대한 원칙은 분명하게 재확인되었다.<sup>26)</sup>

### 3. ‘선군혁명령도’의 제도화: 1998~1999

군대를 체제유지의 보루로 삼아 운영되던 과도기적 권위구조는 1998년 9월 5일 개최된 최고인민회의의 제10기 1차회의에서 김정일이 국방위원장에 재추대되고 헌법수정을 통해 국가기구가 재정비됨으로써 보다 제도화되었다. 북한은 이를 ‘선군혁명령도’라는 표현으로 김정일 통치이론의 하나로 정립해 가고 있다. 북한에서 “김정일의 선군정치는 군대를 중시하고 그를 강화하는데 선차적인 힘을 넣는 정치”로서, “인민군대를 강화하는데 최대의 힘을 넣고 인민군대의 위력에 의거하여 혁명과 건설의 전반사업을 힘있게 밀고나가는 것은 위대한 김정일동지의 특유의 정치방식”이라고 설명되고 있다.<sup>27)</sup> 1999년 공동사설에서도 북한은 김정일의 “선군혁명령도”가 없었다면 오늘날의 인민군대는 존재하지 못했을 것이라며, 국방위원장으로 김정은의 위상을 거듭 강조했다.

당시의 최고인민회의의 제10기 1차회의에서 김영남은 김정일을 국방위원장으로 추대하는 연설을 통해 국방위원장을 “나라의 정치, 군사, 경제역량의 총체를 통솔지휘하여 사회주의 조국의 국가체제와 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화발전시키는 사업을 조직 령도하는 국가의 최고직책이며 우리 조국의 영예와 민족의 존엄을 상징하고 대표하는 성스러운 중책”이라고 밝혔다.<sup>28)</sup> 1998년 헌법에는 국방위원장에 대해 “일체 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지도”하는 것으로만 규정

26) 위의 글, p. 311.

27) 고상진, “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본특징,” 「철학연구」, (1999년 1호), p. 17.

28) 「로동신문」, 1998년 9월 6일, 4면.

(제102조)되어 있으나, 이러한 추대사로 미루어 볼 때, 북한에서 국방위원장은 국가의 실질적인 최고직책이자 권력의 핵심인 것이다.

1998년 헌법수정에서 북한은 국가주석과 그 밑에서 국정을 지도하던 중앙인민위원회, 그리고 최고인민회의 상설회의, 정무원 등을 폐지하였다. 대신에 그 권한을 대부분 새로 신설된 최고인민회의 상임위원회와 위원장과 내각에 배분시켰다. 이로 인해 헌법에 나타난 권력체계는 겉으로 볼 때, 김정일이 위원장으로 재추대된 국방위원회와 최고인민회의 상임위원회, 내각 등에 고루 분배되는 국정책임의 분산이 이루어진 것으로 보인다. 그러나 내용에 있어서는 국방위원회가 “국가주권의 최고 군사지도기관이며 전반적 국방관리기관”으로 규정됨으로써(제100조) 국방위원회가 국방부문에서의 상설적인 최고주권 및 행정기관으로서 국방사업 전반을 ‘통일적’으로 장악하고 지휘하게 되었다. 이렇게 헌법이 수정된 것은 군을 중심으로 김정일의 권력을 강화함과 동시에 1980년대 후반부터 직면하게 된 위기국면을 타개하기 위해서 국가기구의 전면적인 정비가 불가피했기 때문이다.

김정일의 국방위원장 취임과 헌법수정으로 인하여 군에 의존해 오던 과도기적 권위구조는 법제화되었으며, 일면 강한 군사국가화의 경향을 띠게 되었다. 김정일의 국방위원장 재추대 2주일 전 발표된 강성대국론은 “위대한 수령님께서 언제나 그렇게 하시였던 것처럼 사상과 군대를 틀어쥐면 주체의 강성대국 건설에서 근본을 틀어쥐게 된다”고 주장함으로써 앞으로도 사상통제와 군사력 증강을 통한 사상·군사 토대론이 계속될 것임을 분명히 해놓았다.<sup>29)</sup>

국방위원장의 위상이 격상되면서, 당내 서열에도 그에 걸맞는 변화가 초래되었다. 최고인민회의 제10기 1차회의에서 나타난 서열에 의하면, 주석제가 폐기됨에 따라 부주석 이종욱, 박성철, 김영주 등 원로그룹이 신설된 최고인민회의 상임위원회 명예부위원장을 맡으면서 일선에서 물러났다. 김정일 국방위원장 아래로 최고인민회의 상임위원장 김영남과 총리 홍성남이 각각 서열 2, 3위를 차지하였다. 국방위원회 국방위원들의 서열도 급상승하였다. 국방위원회 제1부위원장인 조명록이 서열 7위에 올랐고, 부위원장

29) “강성대국,” 『로동신문』, 1998년 8월 22일, 정론.

인 김일철과 이용무도 각각 9위와 10위에 올랐다. 위원인 김철만, 연형묵, 백학립 등도 20위권 안에 들어 있다.<sup>30)</sup>

이렇듯 김일성 사망 이후 지속되어 온 군부에 대한 과도기적 의존이 김정일의 '선군혁명령도'로 제도화된 것은 김정일 정권의 변화수용의 한계를 반증해 주는 것으로 볼 수 있다. 김정일 정권은 본질적으로 김일성노선의 기본골격을 허물지 않는 범위 내에서 제한적으로 당면한 위기에 대처할 수밖에 없다. 따라서 김정일의 '선군혁명령도'가 부각되고 있는 것은 북한이 현재의 대내외적 위기를 극복하는데 군대의 역할이 그만큼 중요하다고 보기 때문이지 김정일의 권력기반이 취약하다거나 김일성에 비해 김정일의 카리스마가 부족하기 때문이 아니다. 식량을 구해 떠도는 주민들을 당이나 기존의 행정조직을 통하여 통제하기가 벅차가고, 농민시장이 전국적으로 번지고 있는 가운데 이들을 효율적으로 통제하기 위해 김정일 정권은 군대라는 물리력을 보다 중시하지 않을 수 없는 상황에 놓인 것이다. 북한군은 국방과 치안 유지 뿐만 아니라 기존 경제활동의 정상적인 운영이 어려워진 상황에서 건설과 생산활동분야에서도 중요한 대체역할을 담당하고 있는 것이다. 이미 1996년 12월 연설에서 김정일은 "우리 군인들은 조국의 방선을 지키고 있을 뿐 아니라 사회주의 건설에서도 한몫 단단히 하고 있습니다"라고 지적하였다.<sup>31)</sup>

따라서 군부에 의존하는 과도기적 권위구조 운용이나 '선군혁명령도'의 제도화를 당군관계의 근본적 변화로 간주하기에는 아직 이르다. 제도적으로 보더라도 군 자체가 당 위에 올라서는 것은 현재로서는 불가능하게 되어 있다. 1998년 수정헌법에서 보면, 제11조는 "조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행한다"고 여전히 명시되어 있다. 당은 '프롤레타리아독재'라는 원칙 아래 군과 모든 국가기관 및 사회단체들을 여전히 장악하고 있으며, 당의 총비서는 '수령의 유일영도체계'를 바탕으로 이들 제반 조직들을 장악통제하고 있다. 당규약 제46조에 따르면 조선인민군은 "조선로동당의 혁명적 무장력"이라고 여전히 명시되어 있다. 당규약 제27조는 "당중앙위원회 군사위원회는 당군사정책 대행방법을

30) 「연합뉴스」, 1998년 9월 10일의 "북한 주석단 서열 비교표" 참조.

31) "1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돌 기념 김정일의 연설문," p. 307.

토의 결정하며 인민군을 포함한 전무장력 강화와 군수산업발전에 관한 사업을 조직, 지도하며 우리 나라의 군대를 지휘한다”고 지적되어 있다. 제 47조에서는 “조선인민군대내의 각급 단위에 당조직을 구성하며 조선인민군의 전체 당조직을 망라하는 조선인민군 당위원회를 조직”하고, “조선인민군 당위원회는 조선로동당 중앙위원회에 직속하며 그 지도 밑에 사업하고 자기 사업에 대하여 당중앙위원회에 정기적으로 보고”하도록 되어 있다.

이렇게 볼 때, 현재의 ‘선군혁명령도’의 성격은 제도적으로 당이 우선하면서 군의 역할에 보다 의존하는 것으로 보아야 한다. “선군정치는 군대를 강화하는 정치로서 군대가 당의 위업에 끝없이 충실하도록 하는 것을 중요한 문제로 내세운다. 군대는 당의 군대이고 당의 군대는 당의 기발, 붉은기를 높이 들고나가야 한다”는 북한 내에서의 설명에 주목할 필요가 있다.<sup>32)</sup>

1998년 수정헌법에서 당·정·군의 권위관계 변화와 관련지어 중시해 보아야 할 또 다른 것은 헌법상 행정기관의 지위가 상승한 점이다. 경제사업의 책임기관이었던 행정경제위원회가 폐지되었고 그 기능은 인민위원회로 흡수되어 일원화되었다. 책임비서가 인민위원장을 겸임하던 관행은 없어지고 행정일꾼이 담당토록 되었다. 과거의 경우, 지방당 책임비서는 인민위원회 위원장, 인민회의 의장을 겸임하면서 지역 내에서 누구도 도전할 수 없는 영향력을 행사하였고, 이러한 지위의 중첩으로 인하여 지방인민회의와 지방인민위원회는 당의 부속물로 전락되었다. 이와 비교해 보면, 인민위원장을 지방당 책임비서가 아닌 행정일꾼이 담당토록 한 것은 표면적으로 적지 않은 변화이다. 그것은 정부기구를 단순화시키고 경제사업에 대한 책임소재를 분명히 함으로써 행정기관의 일원화·효율화를 추구한 것으로 볼 수 있다.

## IV. 1990년대 당·정·군 권위관계의 특징

### 1. 당적 지도의 권위 훼손

당은 그동안 북한 사회주의체제의 형성·발전은 물론 침체에 이르는 전과

32) 고상진, “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본특징,” p. 18.

정에 전적으로 관여해 온 지도체였던 만큼 1990년대 북한이 처한 위기에 당이 제대로 대처하고 돌파해 나가지 못하면서 당적 지도의 권위가 훼손되기 시작하는 것은 자연스러운 것이었다.

당적 지도의 권위가 훼손되고 있는 것은 우선 외형적으로 당운영이 정상적으로 이루어지지 못하고 있는 현실과도 무관하지 않다. 흔히 거론되듯이 5년에 1회 개최하도록 되어 있는(당규약 제21조) 당대회는 1980년 10월 제6차 당대회 이후 열리지 않고 있으며, 6개월에 1회 이상 열려야 할 당 중앙위원회 전원회의도(당규약 제24조) 1993년 12월의 제6기 21차 전원회의를 마지막으로 공개적으로는 열리지 않고 있다. 김정일의 당총비서 추대도 당규약에 명시된 절차와는 달리 추진되었다. 추대과정을 보면, 먼저 1997년 9월 21일 평안남도를 시작으로 10월 3일까지 12개 시도 및 군 당대표회가 열려 김정일을 당총비서로 추대하였으며, 이어 10월 8일 「당 중앙위원회·당중앙군사위원회 특별보도」를 통해 김정일이 노동당 총비서로 추대되었다고 선언하는 것으로 추대가 마무리되었다. 본래 총비서 선출의 권한은 당 중앙위원회가 가지고 있으며, 정식 명칭도 당중앙위원회 총비서였는데(당규약 제24조), 당 중앙위원회 개최 없이 방송을 통해 조선노동당 총비서로 추대된 것이다.

당 내부적으로 보더라도 당적 지도의 권위는 예전과 다르다. 무엇보다 당내 중추기관인 정치국과 정치국 상무위원회가 제대로 작동하지 못하고 있다. 정치국과 정치국 상무위원회는 당 중앙위원회 전원회의와 전원회의 사이에 당 중앙위원회 명의로 당의 모든 사업을 조직, 지도하는 권한을 가지고 있다(당규약 제25조). 그러나 정치국 상무위원회는 기존 멤버들이 사망해도 보선이 이루어지지 않고 있어서 사실상 김정일 1인위원회가 되어 버린 상태이다. 정치국도 김정일시대에 들어와서는 열리지 않고 있다고 한다. 정치국위원, 비서, 관계기관 간부들이 모여서 하는 협의회도 김일성 사망 전에는 자주 열렸다고 하나 그 회수가 현저히 줄어들었다고 하며, 정치국 위원 수도 1980년 10월에 정위원 19명, 후보위원 15명으로 출발하였지만, 그동안 보선이 없어 1999년 말 현재 정위원 7명, 후보위원 8명만 남아 있다고 한다.<sup>33)</sup>

정치국은 이제 권력서열에도 직접적인 영향을 미치지 못하고 있는 것으

로 나타나고 있다. 정치국 위원과 후보위원간의 순위가 모호해지면서 정치국원에 앞서 정치국 후보위원이 호명되는 경우가 잦아지고 있다. 1999년 4월 7일에 개최된 최고인민회의 제10기 2차회의의 주석단 서열을 보면, 정치국 후보위원인 연형묵이 11위, 정치국 위원인 전병호가 12위로 발표되었다. 이러한 현상은 금년 4월 4일 개최된 최고인민회의 제10기 3차회의에서는 더욱 심하게 나타나고 있는데, 정치국 위원인 계응태와 한성룡이 15위와 16위로 뒤쳐져 있다. 반면 정치국 후보위원인 연형묵과 양협섭은 12위와 14위로 앞서 있다.<sup>34)</sup>

당 중앙군사위원회도 1998년 헌법수정을 통해 국방위원회가 격상된 후부터는 상대적으로 덜 부각되고 있다. 그동안 당 중앙군사위원회가 맡고 있던 군사사업의 상당부분이 국방위원회 쪽으로 이관된 것으로 보인다. 당 중앙군사위원회가 가지고 있던 당 내각의 경제부문과 군수산업부문을 관장하는 제2경제 부문과의 조정권한이 헌법수정 이후 국방위원회로 이관된 것으로 알려져 있다.

주민들 사이에서 당적 지도의 권위 훼손은 조직생활의 형식화로 나타나고 있다. 가중되는 식량난으로 주민생활 공급체계가 제대로 작동하지 못하면서 식량을 구하기 위해 나서는 주민들의 통제가 어려워지자 정치학습, 생활총화 등 조직생활은 이완되거나 형식적으로 변모하고 있는 것이다.

후기 전체주의 사회에서 일반주민들은 외형적으로 공식 이념체계에 동조하지만, 그같은 태도는 사회적 인정을 통해 스스로를 보존하기 위한 것에 불과하였다. 개인들은 지배이데올로기를 지지하는 것처럼 행동하지만 그것은 그렇게 하지 않았을 때 받게 되는 처벌이 무서워 위장한 것에 지나지 않는다. 내심으로는 다른 가치의식을 가지고 다른 행위를 지향하는 것이다.<sup>35)</sup> 마찬가지로 북한주민들에게 당조직생활은 외형적으로 순종하는 대상으로 전락하고 있다. 가장 기본적으로 당이 제시한 목표와 경제난식량난

33) 이종석, “김정일시대의 조선노동당: 위상·조직·기능,” 이종석·백학순 공저, 「김정일시대의 당과 국가기구」(성남: 세종연구소, 2000), pp. 21~22.

34) 「연합뉴스」, 2000년 5월 4일.

35) Vaclav Havel, “The Power of the Powerless,” in Vaclav Havel, et al., *The Power of the Powerless: Citizens against the State in Central-Eastern Europe* (New York: M. E. Sharpe, 1992), pp. 27~28, 30.

으로 허덕이는 현실간의 괴리가 크기 때문에 갖게 되는 당에 대한 불신은 당의 지도 아래 이루어지는 조직생활 자체를 형식화하는 요인이 될 수밖에 없다.

당적 지도의 권위 훼손은 인민경제부문에서 좀 더 두드러지게 나타난다. 지역에 따라 차이가 있기는 하지만, 주민들은 식량을 포함한 생필품의 상당 부분을 비공식부문에서의 물물교환 또는 현금구입의 경로를 통해 마련해 가고 있다. 더욱 눈여겨 볼 것은 경제난식량난과 비공식부문의 확산에 따라 당·국가 관료제를 통해서는 각급 공장기업소, 협동농장, 철도 등을 운영하기 어려워져 가는 상태에 빠지게 되었다는 점이다. 예를 들어, 1997년 4월 경부터는 협동농장, 철도, 각 공장기업소가 군부대에 위탁경영되는 현상이 나타나고 있다. 인근 지역 중대 이상의 부대가 공장기업소를 1개씩 맡아 운영과 관련된 모든 일을 담당하고 있다. 중좌나 상좌급 군관들은 협동농장관리위원회에 상주하면서 농장관리에 관여한다. 각 작업반에는 대위급 군관 1명이 배속되어 농장원 개개인의 출퇴근 확인, 파종, 김매기, 퇴비 등 농장 내의 모든 작업에 대하여 간섭하고 관장하고 있다. 철도 운영의 경우, 각 역마다 5~10명의 군인(소좌나 중좌급 군관 1~2명, 그의 하전사)들이 주둔하면서, 매표, 승하차 질서, 화물 적재 등 철도업무에 대해 직접 관여하고 있다.<sup>36)</sup>

인민경제부문에서 당적 지도의 권위가 훼손되고 있는 것은 김정일 정권이 향후 경제난의 타개 여부로 주민들 앞에 시험대에 올라 있음을 의미한다. 경제난식량난을 해결하지 못하고서는 김정일의 독자적인 지도방식 구축은 물론 당적 지도를 정상화하는데 정당성의 위협을 받을 가능성이 크다.

## 2. 당 우위 아래 군부에 대한 의존 증대

1990년대 당·군 권위관계에서 나타나는 특징은 제도적으로 당의 우위가 견지되는 가운데 군부에 대한 의존도가 증대한 점이다. 그러나 이미 언급

36) 박형중, 「'90년대 북한체제의 위기와 변화」, (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 33~34.

한 것처럼, 김정일이 군을 높이 평가한 것은 다름아닌 군대의 당사업이다. 1996년 12월의 연설에서 김정일이 고무시키려 한 것은 '군대안의 당을 배우라'는 것으로 군대식의 당사업 혹은 대중운동이었다.

그러나 여기에서 좀 더 주목하고자 하는 것은 군이 외형적으로나 제도적으로 여전히 당적 지도 아래 놓여 있지만, 실제 내용과 작동에 있어서는 과거의 모습과 조금씩 달라지고 있다는 점이다. 당은 여전히 군장령에 대한 인사권을 행하고 있으며, 인민군내 당조직도 엄연히 존재한다. 그러나 군은 당 중앙위원회 산하 기구들의 지도와 통제를 받는 과거의 모습에서 일정부분 김정일의 직접적인 지도와 통제를 받고 있는 것으로 변화하고 있다. 정치국이나 비서국에서 실질적인 논의를 통해 정책을 결정하고 있는 모습을 찾아 보기 어려우며, 또한 당내 조직지도부, 간부부, 군사부 등이 제도적 메카니즘을 통해 인민군내 정치조직을 장악하고 있다는 근거도 갈수록 취약하다. 인민군내 정치조직은 군 전반의 정치사업을 관장하고 있지만, 이 역시 과거처럼 당의 결정이나 지침을 이행한다기 보다는 김정일의 명령과 지시를 이행하는 조직으로서의 분위기가 강하다. 과거에는 중앙당 조직지도부를 통해 군인사와 군생활을 지도하고 군사부를 통해 군사정책을 지도하였으나, 뒤에 언급되고 있듯이, 김정일이 군을 직할통치 아래 두기 시작하면서 이들 부서의 역할이 점차 축소되고 있는 것이다.

경제난식량난이 어느 정도 완화되고 당의 권위가 정상화되기까지 군의 역할은 다음과 같은 현상을 수반하면서 지속적으로 증대할 것이다.

첫째, 정치군관의 위상과 역할영역이 군대밖 사회로까지 확대되고 있다. 과거 김일성은 당간부를 정치군관으로 등용하는 사례가 많았는데, 김정일은 당간부를 정치군관으로 등용하는 일은 갈수록 적어지고 정치군관을 군대 내에서 광범위하게 등용하는 일이 잦아지고 있다. 실제 김정일이 인민군최고사령관에 취임하여 군권을 장악한 이후인 1992년 반항공사령부 정치위원이었던 원웅희를 보위사령관으로 임명하였을 뿐만 아니라 군단보위부장 80% 정도를 정치군관 출신으로 임명하였다고 한다.<sup>37)</sup>

둘째, 김정일 정권의 군사국가화 경향, 예를 들어, 강성대국론이라든가

37) 최주환(전 조선인민군 후방총국 상좌)과의 면담, 통일연구원 초청간담회, 1997.11.5.

김정일의 국방위원장 재취임, 국방위원장에게 실질적 지위와 권한 부여, 김정일의 '선군혁명령도' 강조 등으로 인하여 생활에서 군사문화가 좀 더 보편화되고 있다. 당조직과 당간부들이 혁명적 군인정신을 따라 배워야 한다는 김정일의 지침 아래 국방체육이 일상적으로 실시되고 있고, 일반 주민들 사이에 군가가 제창되고 있으며, 문예물 창작에서도 군인정신이 강조되고 있다. 1990년대에 강조되고 있는 붉은기정신, 총폭탄, 고난의 행군, 7연대정신 등은 김정일 등장 이래 강조되어온 유일사상체계확립 10대원칙과 비교한다면, 상당히 전투적으로 변해가고 있는 것이라고 할 수 있다.<sup>38)</sup>

셋째, 군의 사업방식이 따라 배워야 할 정신으로 사회에 강조되고 있고, 군대가 사회건설의 핵심노동력으로 부각되고 있다. 예를 들어, 1994년 11월 '최고사령관 명령 제0051호'로 "청류다리 2단계와 금릉동굴을 건설할데 대하여"를 하달한 것을 비롯하여 최근까지 김정일의 지시로 대규모 건설장에 군인들이 투입되는 일이 빈번해 지고 있다. 1997년 4월 초에는 김정일이 "군대가 책임지고 농사를 지을데 대하여"라는 명령을 하달함에 따라 군부대가 협동농장을 관리하고 있으며, 각 농장 탈곡장에는 옥수수 등 곡식이 익기 시작하는 8월부터 탈곡시기인 12월까지 4~5명의 무장보초를 세워 농작물 도난을 막고 있다고 한다. 북한군대가 금강산발전소 건설에서 발휘한 혁명적 군인정신이 일반 대중에게로 강조되고 있으며, 군대 스스로도 "우리 조국보위도 사회주의 건설도 다 맡아 나섰다"<sup>39)</sup>고 언급하고 있다.

이러한 모습들은 결국 당이 악화되고 있는 경제난을 막지 못하고 사회기강의 해이에 제대로 대처하지 못하면서 모습을 드러낸 것으로 당에 대한 불신이 그만큼 군에 대한 의존도를 높인 것이다. 김정일이 체제의 보루로서 군부에 대한 의존을 높이고 직접 지시와 명령을 통해 군부를 통치해 나갈수록 당의 실질적인 역할은 위축될 수밖에 없다. 이러한 모습은 김정일 정권이 체제발전을 위해 좀 더 본질적인 대안을 찾기보다는 기존에 익숙한 병영국가적 행태에 의존함으로써 장기적으로는 비효율을 낳게 하는 악순환을 되풀이할 가능성이 크다.

38) 김성철, 「북한 간부정책의 지속과 변화」, pp. 61~62.

39) "위대한 령장을 높이 모신 우리 조국은 필승불패이다." 「로동신문」, 1999년 4월 9일.

### 3. 국가기관의 외형적 자율성 제고

1990년대 들어 당적 지도 전개에서 나타나는 또 다른 특징은 외형적으로 행정기관 지도가 다소 약화되면서 국기기관의 자율성이 과거에 비해 제고되고 있다는 점이다. 특히 1998년 수정헌법에서는 그러한 변화가 일정 부분 제도화되었다. 우선 지적할 수 있는 것은 당의 국가기구에 대한 장악도가 약화되었고 상대적으로 전문성이 강한 행정경제기관들의 위상과 권한이 강화되었다. 정무원을 지도했던 중앙인민위원회는 폐지되었고, 정무원은 내각으로 격상되었다. 1992년 헌법에서 정무원은 단순히 “최고주권기관의 행정적 집행기관”으로 규정되었으나, 1998년 수정헌법에서 내각은 “최고주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관”(제117조)으로 규정되었다. 폐지된 중앙인민위원회는 이전까지 국가주석, 부주석, 각 도(직할시)당 책임비서(인민위원장 겸임)로 구성되었었다.

이러한 변화는 지방 주권기관에서도 나타났다. 1998년 수정헌법은 지방의 행정경제권을 완전히 내각에 귀속시켰다. 내각은 지방인민위원회에 대한 직접적인 지도·감독권을 갖게 되었으며, 도(직할시)나 시(구역) 또는 군에서 지방행정경제위원회가 폐지되고 그 기능은 지방인민위원회로 흡수되었다. 그리고 지방인민위원회가 ‘지방주권의 행정적 집행기관’이 됨으로써(제139조) 지방행정기관의 위상이 강화되었다. 또한 당의 책임비서가 인민위원장을 겸임하지 않도록 함으로써 지방주권기관(지방인민위원회)의 장을 당에서 분리시켰다. 신임 인민위원장은 대부분 과거의 행정경제위원장이 선출되었지만 형식상으로는 당정분리가 이루어지게 된 것이다.<sup>40)</sup>

행정기관이 당으로부터 일정한 자율성을 갖도록 헌법을 수정한 이유를 김정일의 표현에서 찾아본다면, 1996년의 김일성대학 창립 50돌 기념 연설문에서 추정해 볼 수 있다. 김정일은 수령님께서 여러번 당부하시었다면 스스로 경제사업에 맡겨들면 당사업도 못하고 군대사업도 할 수 없기 때문에 경제사업은 다른 일꾼들과 행정경제일꾼들이 책임지고 하여야 한다고 설명했다.<sup>41)</sup>

40) 최진욱, “개정헌법 이후 북한의 권력구조와 정책전망,” pp. 48~56.

물론 이러한 변화는 당정간의 과거 집체적 결정방식이 결정적으로 변화한 증거로 볼 수 없으며, 김정일의 권한 축소와도 무관하다. 이는 1992년과 1998년 헌법에 나타난 정·군관계의 변화를 보면 알 수 있다. 1992년 헌법에서는 국가주석이 가지고 있던 고유의 권한에서 군권을 분리하고, 정무원이 가지고 있던 임무와 권한 중에서 '인민무력건설에 대한 사업'을 삭제함으로써 국가기구 내에서 정·군분리를 명확하게 하였다. 반면 1998년 수정헌법에서는 국가기구 내에서 내각에 대한 군의 우위가 확립되었다. 그것은 '국가주권의 최고군사지도기관'인 김정일의 국방위원회가 다른 국가기구보다 상위에 위치하여 중심적 역할을 하도록 했기 때문이다.

결국 1990년대 당정간에 보이는 권위관계의 변화는 정부(내각)에 대한 군의 우위를 확립하는 가운데 정부로 하여금 행정경제일꾼을 책임지고 지도하게 한 것이다. 그것은 정부에 자율성을 부여함으로써 당면해 있는 심각한 경제난을 극복하려는 의지의 표현이며, 경제기술관료를 중심으로 내각이 어느 정도 독자적으로 운용될 수 있도록 보장한 것이다. 행정기구의 입장에서 이는 일원화, 책임화, 집중화를 강화한 것이 된다.

이렇게 볼 때, 행정기관이 당으로부터 일정한 자율성을 갖도록 헌법을 수정한 내부적 이유는 1990년대 경제침체 속에서 당위원회의 집체적 지도체계가 전면에서 나르기 어렵기 때문으로 볼 수 있다. 경제난식량난 속에 당의 권위가 땅에 떨어져 가고 있고, 군이 체제의 보루로서 역할을 맡아 하고 있는 마당에 당위원회의 지도체계가 행정경제기관에 대해 과거와 같은

---

41) 관련 내용을 인용하면 다음과 같다. “지금처럼 정세가 복잡한 때에 내가 경제실무 사업까지 맡아보면서 걸린 문제들을 다 풀어줄 수는 없습니다. 내가 혼자서 당과 군대를 비롯한 중요부문을 틀어쥐어야지 경제실무 사업까지 맡아보면 혁명과 건설에 돌이킬 수 없는 후과를 미칠 수 있습니다. 수령님께서서는 생전에 나에게 절대로 경제사업에 맡려들어가서는 안된다고 하시면서 경제사업에 맡려들면 당사업도 못하고 군대사업도 할 수 없다고 여러번 당부하시었습니다. 오늘의 복잡한 정세 속에서는 군대를 강화하는 것이 무엇보다 중요하기 때문에 나는 자주 인민군 군부대를 현지지도하고 있습니다. 경제사업은 다른 일꾼들과 행정경제일꾼들이 책임지고 하여야 합니다. 나는 군대사업과 사회사업을 혼탕시키지 않고 도당책임일꾼들이 경제사업에 더 많은 힘을 넣도록 하기 위하여 군부대들을 현지지도할 때 그들을 데리고 다니지 않습니다.” “1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돌 기념 김정일의 연설문,” p. 309.

강한 영도적 역할을 실질적으로 주도하기에는 명분이 서지 않는 것이다. 김정일 스스로도 1996년의 연설에서 “당이 군대를 틀어쥐자면 군대에 대한 당의 영도를 확고히 보장하는 것과 함께 물질적 보장 사업을 잘하여야 한다”며 물질적 보장사업의 중요성을 강조하였다.<sup>42)</sup>

당으로부터 정권기관의 자율성을 제고한 또 다른 내부적 이유는 북한이 그동안 당의 행정대행 경향을 늘 경계해 왔고, 또한 그로 인한 행정경제 일꾼들의 책임감 결여, 창의성 저하를 우려해 왔다. 따라서 1998년 수정헌법에서 행정기관이 당으로부터 외형적 자율성을 갖도록 한 것은 행정경제일꾼들의 책임감과 창의성을 복돋우기 위한 것으로 볼 수 있다. 그만큼 행정경제기관들의 기능과 역할이 정체되어 있음을 반증하는 것이기도 하다.

외형적이지만, 당·정관계에서 보이는 이러한 변화는 과거 구소련의 경우와 연관지어 보면 시사하는 바가 있다. 구소련의 경우, 국가기관 중심으로 행정명령체계가 중앙집권화되면서 당의 영도적 지위가 침해되었으며, 경제적 성과에 대한 자신감 결여가 당적 지도에 많은 영향을 주었다. 그것은 지방당위원회가 해당 지역의 경제적 성과에 대한 최종적인 책임을 지고 있었기 때문에 비록 행정에 대한 정책지도가 당의 주요 임무라 하더라도 경제를 직접 담당하는 것과 마찬가지로였다. 따라서 경제적 성과에 대한 책임감은 결국 상급행정기관과 좋은 관계를 유지하고 실제로 실무를 담당하는 지방행정조직에 지방당위원회가 거꾸로 의존할 수밖에 없게 되었다.<sup>43)</sup>

구소련의 경우에서 볼 때, 김정일에게 경제적 성과는 그만큼 중요한 것이다. 경제적 성과는 단순히 인민들에 대한 명분의 필요에서 뿐만 아니라, 당위원회의 집체적 지도체계에 대한 권위를 회복하고 당기능의 정상화를 통해 기존의 사회통제를 재가동시켜야 할 필요와 의도에서 절실한 것이다. 경제적 성과가 어느 정도 가시화될 때까지 김정일 정권은 군중시체제를 지속할 것이며, 상당기간 경제적 성과의 가시화에 치중할 것이다. 따라서 지금은 예전과 같은 당의 역할을 제고하고 회복시키기 쉽지는 않은 상황이다. 당대회를 열더라도 과거에 당이 중요한 역할을 담당했던 것을 상기시키고 이제는 경제적 성과의 가시화를 위해 당이 보다 진력해야 한다는 정

42) 위의 글, p. 311.

43) 최진욱, “개정헌법 이후 북한의 권력구조와 정책전망,” pp. 60~61.

도의 일반적인 논리구사를 할 수밖에 없을 것이다.

#### 4. 당·정·군에 대한 김정일의 직할통치 심화

‘수령의 유일영도체계’ 아래에서의 정책결정은 기본적으로 수령에 의한 인적 통치가 제도적 통치를 초월하며, 당·정·군은 구조적으로 수령의 사유화(privatized)된 정책결정을 돕는 기구들이 된다. 이로 인해 북한에서 집행체계가 정책결정체계보다 우선시될 수밖에 없다. 1990년대 당적 지도 전개에서 나타나는 또 다른 특징은 김정일의 직할통치의 비중이 심화되어 가고 있다는 점이다.

각 기구는 김정일에게 업무보고할 경우, 다양한 시나리오와 장단점은 보고하지만 책임을 질만한 논의와 토의를 통해 정책대안을 제시하기가 쉽지 않다. 물론 부처간 업무조정이 없는 것은 아니다. 김정일은 정책문건 결재 시 사전에 부서간 합의절차를 거쳐 문건 하단에 합의여부를 표기하여 결재를 올리도록 지시한 적이 있다. 외무성의 경우, 당 국제부와의 합의를 거쳐 문건 아래에 “본 문건은 국제부와 합의된 것입니다”를 표기한다. ‘부서간 합의’ 표기절차로 인해 부처간 이해가 조정되지만, 이것이 곧 정책집행에 대한 권위를 부여받는 것은 아니다. 다시 말해, ‘부서간 합의’는 중대사안이 아닌 일반사안에 대해 업무조정을 통하여 정책집행의 장애물을 사전에 제거한다는 의미를 가지고 있을 뿐이다.<sup>44)</sup>

최근 김정일은 정치국이나 비서국회의를 소집하여 토의과정을 거치기 보다는 개별비서들과 당내 각 부서를 통해 직접 지시·명령하는 직할통치 형태가 증대하고 있다고 한다. 당에서 현재 유일하게 제대로 기능하고 있는 곳이 비서실이라는 사실은 이를 뒷받침해 준다. 정치국의 기능이 거의 유명무실화된 상태에서 비서국의 역할은 더욱 부각된다. 비서국은 현재 당을 움직이는 최고의 권력기관으로서 그 아래에 여러 전문부서를 두고 있으며, 비서들은 조직, 공안, 간부, 선전, 교육, 국제, 통일선전, 근로단체, 경제정

44) 허문영, 「북한의 교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교」 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 103~104.

책, 군수공업, 농업 등 기능에 따라 전문부서들을 관장하고 있다. 김정일은 조직부문을 직접 관장하고 있으며, 황장엽 씨의 망명으로 공식이 된 국제담당 비서와 경제실정으로 숙청된 것으로 알려진 서관희 농업담당비서의 후임을 비워둔 채 담당부장들과 직접 업무를 보고 있다.

비서국의 전문부서들은 현재 당을 실질적으로 움직이는 기제이다. 비서국의 전문부서는 대개 부장과 그 밑에서 각 분야를 담당하는 부부장들, 그리고 다시 그 밑의 과로 구성된다. 김정일이 직접 관장하고 있는 조직지도부는 본부당, 전당, 군사부문, 행정부문 등 4명의 제1부부장이 있으며, 가장 강력한 권한을 가지고 있다. 조직지도부는 중앙당과 행정부, 군, 사회단체, 기업소, 교육기관 등 모든 조직에 설치되어 있는 당위원회를 직접 지도통제하고 있다. 중앙의 중요기관에는 당위원회와 별도로 당중앙위원회 직속의 정치기관(총정치국, 정치국, 정치부 등)을 두어 해당 기관을 관리한다. 물론 조직지도부는 각 부처나 기구의 정책에 대해 간섭하는 것은 아니고 당생활을 통제한다. 그러나 조직지도부의 4명의 제1부부장들은 다른 부서의 부장보다 막강한 권력을 소유하고 있다.<sup>45)</sup>

조직지도부의 4개 부문의 역할을 보면, 먼저 본부당은 중앙당 성원들의 당생활을 장악하고 있다. 조직지도부 전당부문은 본부당과 군사분야를 제외한 나머지 분야에서 당의 조직생활을 관장하고 있다. 지방당이나 국가기구, 그리고 사회조직 내의 모든 당조직은 이 부문의 지도통제를 받는다. 조직지도부 군사부문은 인민무력성과 조선인민군 총정치국이 관장하는 군대내 당조직선을 장악하고 있다. 그리고 매년 여단장 이상의 군사간부들의 1개월 중앙당 강습을 조직하고 있다. 조직지도부의 행정부문은 김정일에게 독자적으로 제의서를 올릴 수 있는 국가보위부, 사회안전성(인민보안성으로 개명), 검찰소, 재판소, 국가검열성 등의 주요 권력기관들을 장악하고 있다.<sup>46)</sup>

최근 비서국에서 김정일이 소집하는 회의가 한 달에 1~2회에 불과하다

45) 이종석, “김정일시대의 조선노동당,” pp. 24~29.

46) 위의 논문, pp. 25~26. 지난 4월 4일부터 3일간 평양에서 열린 최고인민회의 제10기 3차회의에서 사회안전성은 인민보안성으로 개명되었다. 「연합뉴스」, 2000년 4월 6일.

고 하는데, 이는 당내 정책결정구조가 대체로 김정일-당비서-부장-부부장-과장식의 직할형태로 수직화되어 있음을 의미한다. 이는 비서국 내의 전문 부서가 상부에 올리는 정책안이 결정되는 과정을 보면 보다 분명하게 나타난다. 전문부서에서는 과-부부장-부장-비서의 계통을 밟아서 '제의서'라는 형식으로 정책안을 김정일에게 올린다. 이때 담당비서는 김정일에게 주1회 제의서를 보고하고 그것이 비준이 되면 정책으로 된다. 비준과정에서 김정일은 필요한 경우 비서나 담당부장에게 전화로 상의하며, 이를 '전화회의'라고 한다. 김정일은 회의보다는 주로 해당부서에 문건을 내려보내고 전화를 통해서 업무를 처리하는 방식을 선호한다. 제의서가 비준되는 형태는 세 가지로 알려져 있다. 첫째는 김정일이 제의서에 자기 이름과 날짜를 쓰는 경우이다. 이 제의서는 바로 정책으로 시행된다. 둘째는 날짜만 써주는 경우로서 이때도 그대로 중앙당에서 집행을 하게 된다. 이상의 두 형식은 모두 강제력을 갖기 때문에 제의서를 정책화하기 위해서 당이 얼마든지 행정기관에 지시할 수 있다. 셋째는 줄만 두 개 긋는 경우인데, 이때는 집행해도 좋고, 하지 않아도 좋다는 의미이다. 담당부서에서 알아서 하라는 뜻이라고 한다.<sup>47)</sup>

북한은 최근 군의 지휘체계를 김정일 총비서 겸 국방위원장의 직접 지시 또는 당 조직지도부 제1부부장이 김정일의 지시를 받아 하달하는 방식으로 단선화했다고 한다. 또한 군내부의 보고체계도 김정일에게 직접보고토록 했다고 한다. 이에 따라 군 총참모부 작전국 2처에서 작성된 계획이 총정치국, 인민무력성 그리고 국방위원장 순으로 보고되었던 과거와는 달리 총참모부 작전국 및 총정치국, 인민무력성간 합의를 거쳐 김정일 국방위원장에 직접 보고되고 있다고 한다.<sup>48)</sup>

김정일의 입장에서 직할통치의 심화는 정권의 유지에 강점이 될 수 있다. 그것은 군의 독자적 행동화 가능성을 배제하면서 군의 역할을 사회통제와 동원에 이종으로 활용할 수 있을 것이고 최고지도자의 정책이 집행되기에 효율적이며, 강경·온건의 정책대립을 사전에 조율하도록 하는 역할을 할 수 있을 것이다. 그러나 김정일의 직할통치가 심화되고 있는 것은 동시

47) 위의 논문, p. 31.

48) 「통일정보신문」, 2000년 3월 8일.

에 김정일의 유고시 그 공백의 파장도 작지 않을 것이라는 우려도 갖게 한다. 최고지도자인 김정일의 유고시 김정일의 증대된 직할통치의 공백은 1990년대 당·정·군 권위관계에서 나타나고 있는 변화조짐과 맞물려 혼란에 빠질 가능성이 없지 않다.

## V. 맺음말 : 체제변화에의 시사점

1990년대 사회주의권 대변혁과 경제난식량난 속에 당적 지도의 역할은 더욱 부각되었다. 그러나 당간부들이 부정·부패, 비공식부문 등의 확산에 직접 개입되면서 김정일은 당의 역할을 중시하면서도 경계하고 질책하게 되었다. 주민들의 입장에서 공식배급체계가 무너지면서 당조직생활이라든가 인민경제부문에 대한 당의 정책지도와 관리기능의 권위를 외형적으로 받아들이게 되었다. 또한 비공식부문의 확산과 식량을 구하기 위해 떠도는 주민들이 증가함에 따라 지역에 따라서는 현실적으로 기존의 당과 행정경제 기구를 통해 각급 공장기업소, 협동농장, 철도 등을 운영하기 어려운 상태에 빠지게 되었다. 일부에서는 협동농장, 철도, 공장기업소가 군부대에 위탁경영되거나, 협동농장과 작업반에 군관들이 배치되어 관련 작업을 간섭하고 직접 관장하기에 이르렀으며, 전반적으로 사회통제를 위해 군의 물리력에 대한 의존이 높아지게 되었다. 김정일 역시 체제의 보루로서 군대의 역할을 중요시하고 군대가 사회적으로도 중요한 역할을 수행하도록 하여 왔다. 당적 지도를 견지하면서도 군을 중시하는 체제를 북한은 1998년 9월의 국방위원장 재취임과 수정헌법을 통해 '김정일의 선군혁명령도'라는 개념으로 제도화하였다.

종합적으로, 1990년대 당적 지도의 권위가 이전에 비해 상당히 훼손되고 있고 군부대의 의존이 증대되고 있지만, 그 자체가 북한정치의 불안정 혹은 정치변동의 근거는 아니다. 그러나 이것은 북한 사회주의체제를 통치해 왔던 전형적인 기반이 변형되고 있는 것을 의미하며, 변화에 효율적으로 적응하지 못하고 있다는 데서 문제점을 드러내 주고 있다.

예를 들어, 군부에 의존한 과도기적 권위구조 운용이나 '선군혁명령도'

방식은 사회의 전반적인 위기상황에서 제시되어야 할 본질적 대안과는 거리가 멀다는 점에서 또다른 비효율을 거듭할 가능성이 없지 않다. 체제를 효율적으로 통제하기 위해서 김정일이 군부에 대한 의존을 높이고, 직접 지시와 명령을 통해 군부를 통치해 나갈수록 당의 역할은 상대적으로 위축될 수 있다. 당 내에서 정상적으로 기능하고 있는 것은 비서국과 그를 통한 전문부서의 작동이며, 주축이 되어야 할 정치국과 정치국 상무위원회가 실질적으로 유명무실화되어 있는 상태에서 당의 권위가 과거와 같은 모습을 회복하기란 쉽지 않은 것이다. 기본적으로 당적 지도 권위의 회복은 경제적 성과 여부와 깊게 맞물려 있다. 실제로 행정기관 지도가 외형적으로 약화되면서 국가기관의 자율성이 제고되고 있는 배경이 경제적 침체 때문에 당위원회체제가 주민들 앞에 나설 명분이 약해지고 있는 현실과 무관하지 않은 것으로 보인다. 김정일의 직할통치가 심화되고 있는 것도 당장은 체제유지에 강점이 될 수 있지만 장기적으로는 꼭 그렇지만은 않다. 군의 경우, 김정일은 단기적으로 군을 사회통제와 건설에 이중으로 활용하면서 군의 독자화 가능성을 방지할 수 있을 것이며, 직할통치를 통해 정책을 신속하게 집행되도록 하고 강경·온건정책의 대립을 원천적으로 어렵게 만들 수 있다. 그러나 김정일의 직할통치가 증대한다는 것은 그의 유고시 그만큼 공백의 여파가 커진다는 것을 동시에 의미한다는 점에서 우려하지 않을 수 없다.

1990년대 전개된 북한의 당적 지도의 권위와 역할의 변화를 통해 볼 때, 당적 지도로 제도화된 본래의 모습에서 크게 이탈한 것을 찾아 평가하기에는 아직 이르다. 그러나 미미하게나마 내용면에서 변화된 모습을 근거로 그것이 체제변화와 관련하여 시사하는 점을 다음과 같이 몇 가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 당정·군은 김정일의 통치기제로서 그 제도적 역할에 근본적인 변화가 없다. 1990년대 당정·군 권위관계에서 나타나는 움직임은 내용면에서의 역할 배분에 불과하다. 당정·군은 여전히 한 몸이나 다름 없으며, 조직에 비유하면, '간부진'에 해당한다. 각 실을 총괄조정하는 선임실장(당)은 상존하고 있는 상황에서 경우에 따라서 혹은 시대·현안에 따라서 다른 실장들이 업무를 좀 더 담당하고 있는 것과 마찬가지로이다. 당정·군은 체제유지

를 위해 함께 역할하고 있으며, 또한 과거와 같은 당적 지도의 역할을 기대하는 김정일의 의도는 여전한 것이다.

둘째, 군에 대한 의존도가 높아지고 있는 것은 대외적인 위기를 극복하는데 군대의 물리력이 그만큼 절실하기 때문이다. 군이 당 위에 서는 것은 제도적으로 여전히 불가능하다. 군의 정치적 역할이 보다 본격화되려면 구소련의 경우 처럼 당권위의 부재가 전제되어야 가능하다. 구소련의 경우, 당권위의 부재시 비로소 군의 정치적 역할 증대가 가능했으며, 그나마 당시의 정치장교들은 당이 개혁을 하자고 나서자 그것 마저도 따라 할 정도로 당의 정책적 지도에 매여 있었음을 상기할 만하다.<sup>49)</sup>

셋째, 최근 국가에 대한 당의 지도적 역할이 과거에 비해 상대적으로 약화되고 있는 것은 경제분야에서의 역할과 책임을 내각에 맡기는 의미가 내포되어 있다. 그러나 내각이 인민경제분야에 대한 책임을 어느 정도 지고 있다는 것은 구소련의 경우 처럼 경제적 성과에 대한 자신감 결여로 주민들에게 명분이 약해 있는 당적 지도의 권위를 더욱 약화시킬 수 있다. 경제위기의 극복을 위해 추구되고 있는 중앙집권화된 행정명령체제도 당의 영도적 지위를 침해할 가능성이 있다. 이미 언급하였듯이 구소련의 경우, 국가기관 중심으로 행정명령체계가 중앙집권화되면서 당의 영도적 지위가 침해되었으며, 경제적 성과에 대한 자신감 결여가 당적 지도에 많은 영향을 주었다. 장기적으로 보면, 비슷한 이유로 인하여 북한에서 하부 행정단위의 당으로부터의 자율성은 조금씩 신장할 수밖에 없을 것이다.

넷째, 당·정·군은 수령의 유일영도체계 아래에서 상당기간 제도적으로 사회화되어 왔다. 지금의 당적 지도의 틀이 근본적으로 변형되려면 당·정·군 간의 권위관계 변화가 상당히 축적되고 결정적으로는 수령 권위의 부재와 연관되어야 가능할 것이다.

다섯째, 내부적으로 당적 지도 권위의 회복을 위해서는 가시적인 경제적 성과를 이루는 일이 급선무이다. 김정일에게 경제적 성과는 인민들에 대한 명분의 필요에서 뿐만 아니라 당위원회의 집체적 지도체계에 대한 권위를 회복하고 당기능의 정상화를 통해 기존의 사회통제를 재가동시켜야 할 필

49) 양현수, “페레스트로이카시기(1985~1991) 소련군 정치장교의 역할,” 『한국정치학회보』, 32집 3호 (1998 가을), pp. 279~300.

요와 의도에서도 절실한 것이다. 대외적으로 경제적 실리를 추구하는 김정일의 행보는 보다 적극화될 것이다. 식량난이 해소되어 과거의 배급체계가 정상적으로 작동하고, 당과 국가기관의 사회통제체계가 이전처럼 기능할 수 있을 때까지 김정일의 '선군혁명명령도'에 의한 권력행사방식은 지속될 것이다.