

전환기 북한의 당·정관계

최진욱*

◁ 目 次 ▷	
I. 머리말	변화과정
II. 사회주의체제의 권력구조와 당의 지위	IV. 사회주의권 붕괴와 북한 당·정 관계의 변화전망
III. 북한 당·정관계의 특징과	V. 결 론

I. 머리말

사회주의의 정치체제는 기본적으로 당·국가체제(party-state system)로서 모든 국가기관에 대한 당의 통제와 지도를 특징으로 한다. 북한의 정치체제 역시 조선노동당을 근간으로 하는 당·국가체제라고 할 수 있으며, 따라서 당·정관계에 있어서도 행정부에 대한 당의 지도적 지위가 유지되어 왔다. 그러나 북한의 당·정관계는 지속성의 측면과 함께 변화의 측면도 동시에 갖고 있다. 예컨대 1972년 사회주의헌법의 제정으로 국가기관의 지위가 격상되었으며, 80년대이후 개방정책의 추진으로 전문관료와 정

* 民族統一研究院 責任研究員

부부처의 역할이 증가되기도 하였다.

본고의 목적은 북한 당·정관계의 변화과정을 살펴보고 향후 당·정관계를 전망해 보는 것이다. 특히 당·정관계의 전망에 대한 분석은 북한의 정책방향을 가늠하는 유용한 지표로 사용될 수 있을 것이다. 사회주의권의 붕괴이후 북한은 두개의 상충되는 정책사이에 선택의 어려움을 겪고 있다. 즉 경제회생을 위하여 개방정책을 택할 것인가 아니면 개방으로 인한 외부 영향력의 유입에 대한 두려움으로 극히 제한적인 개방에 머물면서 현체제를 고수할 것인가하는 문제이다. 북한이 개방정책을 취한다면 전문관료의 필요성 증가 등으로 정부의 기능이 강화될 것이며, 체제고수를 선택한다면 사상이나 이념 등에 대한 강조 등으로 당의 영향력이 강화될 것이다.

본고는 우선 사회주의체제의 권력구조상 당의 지위에 대하여 살펴보고 북한의 당·정관계의 변화과정을 분석한 후, 향후 북한 당·정관계의 변화 전망을 분석하고자 한다.

II. 사회주의체제의 권력구조와 당의 지위

사회주의에 있어서 헌법상 권력구조의 조직원리는 소위 민주적 중앙집권제라는 것이다. 인민주권론에 기초를 둔 민주적 중앙집권제는 국민주권의 원리에 기초한 대의제 권력분립의 원리와 대립하고 있다.¹⁾ 국민주권의 원리에 있어서 주권의 주체는 추상적인 전체국민을 의미하고 이런 이유로 자유위임을 본질로 하는 대의제가 채택되고 있으나, 인민주권의 원리에 있어서는 주권의 주체는 현실적이며 구체적인 개개인의 집단, 즉 유권적 시민의 총체이므로 개개인으로서의 국민이 직접 주권을 행사하는 직접민주제를 그 이상으로 한다.²⁾

1) 사회주의의 인민주권론은 루소의 사상적 영향을 받은 것이다.

2) 권영성, 「헌법학원론」(서울: 1992), p.583.

인민주권의 원리에 의하면 경험적인 국민의사와 잠재적인 국민의사가 항상 일치한다고 가정하고, 일반의사(volonté générale)는 공동이익을 추구하는 데 있어서 국민의 이익이 일치함으로써 사회의 성립을 가능하게 하는 국민의사로서 이는 모든 사람에게 타당하며 오류가 있을 수 없다.³⁾ 이런 이유로 국민의 일반의사는 대표될 수 없으며 전체국민이 헌법제정에서부터 법률제정에 이르기까지 직접 담당하여야 한다고 주장한다. 즉 주권의 주체와 주권의 행사자가 일치하는 인민주권의 원리에 있어서 대표는 그를 선출한 주권자의 지시와 통제에 따르는 기속위임을 그 본질로 한다.⁴⁾

따라서 자유민주주의에서는 개인의 자유를 보호하기 위하여 국가권력의 분립이 필수적이지만, 사회주의에서는 민주적 중앙집권제의 원리에 의하여 대표기관에 권력이 집중된다. 사회주의의 통치이론에 의하면 자유민주주의의 대의제에서 대의기관이 국민으로부터 독립하여 기속받지 않고 주권을 행사하는 것은 국민의 이름을 빌려 부르조아 지배를 관철하는 것에 지나지 않으며, 삼권분립은 의회가 국가권력을 행정부·사법부와 함께 나누어 가짐으로써 의회의 권한 뿐만 아니라 국민의 주권자체를 제약하고 있다.⁵⁾

민주적 중앙집권제의 원리에 의하면 주권은 양도할 수 없는 것으로 대표기관은 인민의 의지와 이익의 구체적 실현기관으로서 인민의 의지에 충실히 복종할 뿐이다. 즉 사회주의에서 중앙의 대표기관은 모든 국가기관의 존립의 근원이 되고 모든 국가기관은 대표기관에 책임을 지며, 최고국가권력기관으로서 다른 국가기관 보다 우위에 서게된다. 따라서 법원에 의한 위헌입법심사제도나 행정부에 의한 대표기관의 해산과 같은 규정은 사회주의체제에서 생각할 수 없는 제도이며, 행정부는 최고권력기관의 집행기관

3) 정인홍, 「서구정치사상사」(서울: 박영사, 1991), p.270.

4) 치자와 피치자의 구별을 부인하는 인민주권론에 의하면 국민의 의사를 절대시 하여 일반의사(volonté générale)로 표현되는 국민의 의사의 무오류성을 주장하고 있으나, 이는 국민의 의사를 내세운 전체의 위험이 있다. 주권의 統一性, 不可分性, 不可讓說을 주장하여 직접민주주의를 주장하나 국민주권론은 견제와 균형이 필요하다. 허영, 「한국헌법론」(서울: 박영사, 1994), p.621.

5) 小林孝輔 星野安上郎編, 尹龍熙·柳在坤 共譯, 「각국의회정치론」(서울: 대왕사, 1994), p.154.

에 불과할 뿐이다.⁶⁾

민주적 중앙집권제는 모든 국가기관이 대표기관에 종속되는 것 뿐만 아니라 지방은 중앙에 복종한다는 것을 의미한다. 사회주의에서는 지방분권주의를 배격하고 국가의 통일성, 안정성, 사회주의계획경제의 수행을 보장하기 위하여 중앙이 강력한 지도력을 행사한다.⁷⁾ 민주적 중앙집권제의 원리 이외에도 강력한 국가의 필요성을 강조하는 사회주의 국가에서 프로레타리아 권력의 제한은 사회주의 건설을 위한 국가 최고의 목적에 위배되며, 오히려 수단의 강화를 위하여 권력의 분립보다는 통일이 강조된다.

사회주의에서 권력의 분립이 부정되고 대표기관이 헌법상 국가최고권력기관의 위치를 차지하고 있지만, 실질적으로는 당이 최고의 권력기관으로서 당의 지배가 이루어지고 있다. 사회주의에서 단일정당제의 정당성과 최고권력기관으로서 당의 지위는 프로레타리아 독재에 이론적 근거를 두고 있다.

사회주의에 있어서 국가란 역사적으로 소유계급이 비소유계급을 착취하기 위한 정치적 도구이며 계급투쟁의 산물이기 때문에 소유의 사유화가 폐지되면 계급투쟁이 사라지고 국가도 고사(枯死)할 것이라고 보고 있다. 그러나 사회주의 혁명의 결과로 계급투쟁이 즉시 사라지는 것이 아니라 계급투쟁의 완전한 소멸과 국가의 고사를 위해서는 더욱 강력한 국가가 필요하다.

계급없는 공산주의 사회를 건설하기 위해서 필요한 이 국가는 역설적으로 프로레타리아의 혁명적 독재를 필요로 한다. 프로레타리아독재에 있어서 국가는 자유의 이익을 수호하기 위함이 아니라 반대계급인 부르조아의 완전한 억압을 위하여 존재하는 것이다. 즉 국가는 자본주의 계급의 반동을 억압하고 계급투쟁을 종식시키기 위한 계급투쟁의 유용한 도구인 것이다.

6) 위의 책, p.161.

7) 그러나 사회주의의 민주적 중앙집권제는 단순한 중앙집권제와는 달리 지방이 창의성과 자주성을 발휘할 수 있게 한다고 레닌은 주장하였다. 一 例로 지방정부는 중앙정부에 의해서 조직되는 것이 아니라 지방의 대표기관에 의해서 선출된다. 위의 책, p.164.

프로레타리아 독재론은 최초의 사회주의헌법인 1918년 「소비에트연방사회주의공화국헌법」에서부터 유래한다. 이 헌법은 프로레타리아 독재의 수립, 계급적 분열의 폐지, 사적소유의 금지 등을 강조하고 있다. 1918년 헌법은 1936년 일명 스탈린헌법이라 불리는 「소비에트사회주의공화국 연방헌법」으로 개정되었다. 그러나 스탈린헌법은 사회주의국가의 완결을 확인하기 위한 헌법으로서 부르조아계급의 완전한 소멸을 천명하고 있음에도 불구하고 「자본주의의 포위」에 대한 대항으로서 사회주의조국의 강화, 즉 소련에서 프로레타리아 독재의 지속을 강조하고 있다.⁸⁾

그러나 스탈린의 사망, 사회주의 경제의 급속한 성장, 제2차세계대전에서의 승리로 「자본주의의 포위」는 그 설득력을 상실하게 되었다. 이와 같은 상황변화에 대한 대응으로 1977년에 제정된 소위 브레즈네프헌법은 소련사회를 “발전된 사회주의사회(developed socialist society)”로 규정하고, 소비에트국가가 프로레타리아 독재의 목표를 달성함으로써 프로레타리아 독재로서의 국가는 전체인민의 국가로 그 성격이 변화되었음을 천명하였다.

즉 노동자·농민동맹의 착취계급에 대한 투쟁, 농민의 재교육, 농업경영의 사회주의적 변혁 등이 완수되고, 부르조아계급이 소멸되어 사회가 계급적 동질성을 이루었기 때문에 소련은 전체인민의 국가로 전환되었다는 것이다. 그러나 중국은 자본주의로부터 공산주의로 이행하는 과도기의 전기간에 걸쳐 프로레타리아 독재가 존재한다고 주장하면서, 전체인민의 국가를 마르크스·레닌주의에 대한 수정이라고 비난하였다.

사회주의에서 프로레타리아 독재에 대한 또 다른 예외는 인민민주주의이다. 전체인민의 국가가 프로레타리아 독재의 다음 단계에서 출현한 데 반해서 인민민주주의는 프로레타리아 독재의 전단계에서 출현하였다. 제2차세계대전 이후 동구에 등장한 사회주의국가들에서는 공산주의자들과 비공산주의자들이 권력을 공유하였으며, 대기업의 국유화와 같은 사회주의적 정책이 추진되는 가운데서 중소기업의 사영 및 자작농의 토지사용이 허용되는

8) 한태연, 「헌법과 정치체제」(서울:법문사, 1987), pp.336-343.

등 자본주의적 요소가 잔존하였다. 이와 같이 자본주의에서 사회주의로 이행하는 과도기 단계에서 프로레타리아 독재라고 할 수 없는 동구의 혼재된 상태를 인민민주주의라고 칭하였다. 그러나 정통 마르크스·레닌주의 입장에서 볼때 전체인민의 국가나 인민민주주의는 과도기의 과도기일뿐 사회주의의 진정한 정치체제라고 할 수 없다. 레닌은 「국가와 혁명」(State and Revolution)에서 자본주의에서 공산주의로 전환되는 과도기를 사회주의라고 하고 이 시기의 정치체제는 “오직 하나 프로레타리아 독재”라고 하였다.⁹⁾

다시 말해서 프로레타리아의 혁명이 성공한 후에도 자본가의 반혁명기도는 집요하게 계속되기 때문에 프로레타리아 독재가 필요하며, 프로레타리아의 독재를 실현하기 위하여는 노동자 계급만의 단일정당인 공산당의 존재가 불가피한 것이다. 즉 사회주의에 있어서는 프로레타리아 단일계급만이 존재하므로 프로레타리아의 단일 정당만이 인정되며, 이 단일정당인 공산당은 프로레타리아의 계급투쟁과 독재의 도구를 의미한다.

제2차세계대전후 출현한 사회주의국가들에서 복수정당이 허용되기도 하였으나, 이들 나라에서는 해방투쟁과정에서 노동자, 농민 뿐만 아니라 민족자본가, 소부르조아들도 참가함으로써 통일전선이 형성되었기 때문에 공산당이외 다른 당의 존립이 허용되기도 하였다. 그러나 사회주의국가의 본질은 프로레타리아 독재이다. 즉 노동자계급은 공산당을 통해서만 계급의 주도권을 실현하며 다른 계급과 권력을 공유하지 않는다. 따라서 사회주의 체제에서 복수정당의 존립이란 자유민주주의에서의 다당제(multi-party system)와는 본질적인 차이가 있으며, 이는 공산당의 권력독점을 전제로 한 일당지배에서 결코 벗어나지 않는다.

마르크스주의에 의하면 정당은 한계급이 다른 계급과 투쟁하기 위한 계급투쟁의 조직이며, 프로레타리아 독재기에 있어서의 정당은 노동자계급의 투쟁조직으로서 타도된 적대계급이 제기하지 못하도록 하고 혁명을 완수하는 역할을 담당하는 것이다. 따라서 사회주의에 있어서 공산당은 국가와

9) Vladimir Lenin, *State and Revolution*(New York : International Publishers, 1974), p.71.

정부의 주력으로서 모든 것의 지도적 핵심이 되는 것이며, 사회주의 건설을 위한 공산당의 정치적 결정은 헌법이나 국가의 결정보다 우위에 있게 되는 것이다. 즉 사회주의에서 프로레타리아 독재는 국가기관에 의해서 직접적으로 표현되지만, 그러한 국가기관을 내적으로 지도하는 것은 공산당의 임무인 것이다. 구체적으로 공산당은 입법, 사법, 행정 등 모든 국가기관의 임무를 조정하며, 그들의 활동을 지도하고, 모든 국가기관에서의 직위를 독점하여 그로 하여금 당의 정책노선을 엄격하게 따르도록 한다.¹⁰⁾ 그러나 당의 국가기관에 대한 통제와 지도가 당기관과 국가기관의 동일성을 의미하는 것은 아니며, 당의 결정은 어디까지나 국가기관을 통하여 실현되는 것이다.¹¹⁾

요약하면 공산당은 사회주의 혁명을 위한 투쟁과 사회주의 건설에 있어서 지도적 위치를 차지하며, 노동계급의 계급적 이익을 위한 전위(前衛)를 의미한다. 여기에서 공산당의 지도적 지위와 단일정당에 대한 당위성이 나오는 것이다.

Ⅲ. 북한 당·정관계의 특징과 변화과정

다른 사회주의체제와 같이 북한의 정치체제에서도 노동당은 권력의 원천이요 중핵이며 모든 국가기관과 사회단체의 지도적 핵심이 된다. 사회주의 헌법(1972)은 당의 지도적 위치에 대하여 명백히 규정하고 있다. “조선민주주의 인민공화국은 프로레타리아 독재를 실시하며 계급노선과 군중노선을 관철한다”는 제10조와 “조선민주주의 인민공화국은 맑스·레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 주체사상을 자기활동

10) Boris Meissner, “Party Supremacy : Some Legal Questions,” *Problems of Communism*, March-April 1965, p.33, 장명봉, “공산주의국가의 권력구조에 있어서의 공산당의 지위 : 공산당독재 이론의 체계적 전개,” 「통일정책」 제3권 3호, p.244에서 재인용.

11) 장명봉, 위의 글, p.247.

의 지도적 지침으로 삼는다”는 제4조의 규정은 북한사회를 프로레타리아 독재기로 규정하고 있음과, 이 시기에 국가에 대한 당의 지도·감독 역할을 보장하고 있음을 의미한다. 1992년의 개정헌법 역시 국가권력구조에 있어서 노동당이 모든 국가기관과 사회단체의 지도적 역할을 수행함을 규정하고 있다. 개정헌법 제11조는 “조선민주주의 인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”고 명시하고 있다. 즉 프로레타리아 독재 이론에 근거하여 북한의 노동당은 국가권력의 원천이 되며 국가기관은 노동당의 노선과 정책을 집행하는 도구에 불과함을 의미한다고 볼 수 있다.

북한의 당·국가체제는 북한정권의 수립과 함께 소련식 모델을 그대로 모방하면서 시작된 것으로서, 당이 국가보다 우위에 있는 일당독재체제이다. 북한사회주의헌법 제67조(1972년 헌법의 제53조)는 “국가는 민주주의적 정당, 사회단체의 자유로운 활동조건을 보장한다”고 규정함으로써 형식적으로는 복수정당제를 인정하고 있으며, 실제로 천도교청우당, 조선민주당, 조선사회민주당 등과 같은 “정당”이 존재한다. 그러나 이들은 노동당의 정치적 장식물에 지나지 않는 유명무실한 존재로서 북한이 일당체제 국가임은 의심의 여지가 없다. 북한의 당·국가체제는 정치와 행정의 융합성, 당장치와 국가장치의 융합성, 동일인물의 겸직성 등을 특징으로 하며, 고도의 단일성 체제를 갖추고 있다.¹²⁾ 즉 권력구조는 노동당중심으로 조직되며, 노동당은 최고인민회의, 중앙인민위원회와 정무원, 중앙재판소 등 모든 국가기관 위에 위치하여 이들의 임무를 조직하며, 모든 국가기관에서의 직위를 독점하고 있는 초헌법적 기관이다.¹³⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 정치체제는 조선노동당의 지도적 지위에 바탕을 둔 당·국가체제를 유지하여 왔으나, 당·정관계가 늘 일정하였던 것이 아니라 시대상황에 따라 변화를 겪어왔다.

12) 이상민, “정치체제와 조선노동당,” 고성준 외, 「전환기의 북한사회주의」(서울:대왕사, 1992), p.101.

13) 민병천, 「북한공산주의」(서울:대왕사, 1983), p.116.

1. 집단지도체제기(1948~1960)

김일성은 북한정권수립부터 그가 사망할 때까지 내각의 수장과 노동당의 총서기로서 권력의 일인자였음에는 틀림이 없으나, 1950년대까지만 해도 김일성은 당내 반대파들과 공존하면서 집단지도체제를 유지하고 있었다. 그러나 50~60년대를 통하여 김일성은 반대파들을 숙청해가면서 개인적 권력을 공고화해 나갔다.

1946년 노동당창립대회 때만 해도 연안파가 수적으로 가장 우세했고, 김일성과, 소련파, 남로당파가 거의 대등하였으나, 1961년 제4차 당대회에 이르러 다른 파벌들은 거의 소멸된 채 김일성이 절대권력의 자리를 굳혔다. 이 과정에서 김일성은 제2차 당대회에서 오기섭을 종파주의자로 숙청하였으며, 1953년 이승엽 등을 정권전복 음모죄로, 그리고 1955년에는 박헌영 등을 각각 숙청하였다. 이어 1956년에는 국가반란 음모죄로 최창옥이, 1958년에는 김두봉이 숙청되었으며 1967년에는 박금철, 이효순이 숙청되었다.¹⁴⁾ 김일성이 반대파와 공존하던 50년대까지만 하여도 당의 지도적 지위는 절대적이었으며, 국가기관에 대한 당의 통제와 지도에 대한 어떠한 훼손도 있을 수 없었다.

2. 유일적 영도제의 확립기(1961~1971)

50년대 집단지도체제기에는 당의 절대적 지위가 유지되었으나, 김일성이 반대파를 제거하고 수령의 유일적 영도제를 수립한 후에는 당의 우위성보다는 수령의 절대성이 우위를 점하게 되었다. 1961년 제4차 당대회를 계기로 반대파들을 완전히 제거하고 일인지배체제를 확립한 김일성은 이후 당의 유일사상을 강조하기 시작하였다.¹⁵⁾

14) 신정현, “권력구조의 변화,” 고성준 외, 「전환기의 북한 사회주의」, pp.187-188.

15) 1968년 노동당 제4기 17차 전원회의에서 제1부수상 김일은 “당의 유일사상체제를 세운다는 것은 혁명수행을 누구보다도 더 잘 알고 멀리 내다보는 정치적 수령의 사상

유일사상의 핵심적 요지는 수령의 혁명사상으로 당을 무장시켜 어떤 다른 사상도 용납하지 않으며, 수령을 중심으로 하는 당의 사상의지 및 행동의 완전하고도 무조건적인 통일을 이루어 수령외에는 그 누구도 모른다는 확고한 신념을 갖게 하며, 수령의 혁명사상을 유일한 지도적 지침으로 삼고 유일적 영도밑에 혁명사업과 건설사업을 진행한다는 것이다.¹⁶⁾ 수령의 유일사상으로 국가에 대한 노동당의 지도적 위치가 부정된 것은 아니나 당 위에 수령이 위치하는 “수령중심적 당·국가체제”가 북한 권력구조의 근간을 이루게 되었다.¹⁷⁾

특히 1970년대 이후 북한은 “사회주의 국가기관의 구성과 임무, 활동원칙을 정확히 설정하는 데서 나서는 기본방향은 무엇보다도 먼저 로동계급의 수령의 유일적 령도밑에 모든 국가기관들이 조직되고 운영되며 그의 활동이 실현되도록 규정하는 것”이며, “수령의 유일적 령도는 국가기관의 기능과 역할을 높이기 위한 결정적 담보”라고 주장하고 있다.¹⁸⁾ 실제로 1972년 북한의 권력구조는 이러한 수령의 유일적 영도가 확고히 보장될 수 있도록 개정 되었다.

3. 일인지배체제의 공식화와 체제관리기(1972~1992)

‘수령의 유일적 영도제’는 1972년 사회주의헌법에서 국가주석제가 신설됨으로써 구체적으로 실현되었다. 국가주석은 국가원수 및 국가주권의 대표자로서 모든 권력의 중심에 위치한다. 구체적으로 중앙인민위원회를 직접 지도하며, 정부위원회의를 소집하고 지도한다. 또한 국가주석은 전반적

으로 전당이 무장하고 그에 기초하여 모든 당원들의 사상의지 행동에 완전하고 무조건적인 통일을 이룩하며 당의 조직적 의사인 수령의 혁명사상을 주도적 지침으로 삼고 당중앙위원회의 유일적 지도밑에 혁명투쟁과 건설사업이 진행되도록 하는 것을 의미한다”고 하였다.

16) 이용필, 「북한정치체제」(서울: 교육과학사, 1985), p.78.

17) 이상민, “북한의 당·국가관료제의 제특성과 변화,” 「통일문제연구」 제2권 2호 (1990), p.235.

18) 「주체의 사회주의 헌법」(평양: 사회과학출판사, 1977).

무력의 최고사령관, 국방위원회 위원장으로 되며 국가의 일체 무력을 지휘·통솔한다.

1972년 국가주석제와 함께 신설된 중앙인민위원회는 국가주권의 최고지도기관으로서 주석, 부주석, 중앙인민위원회 서기장, 위원들로 구성되며, 首位는 조선민주주의 인민공화국 주석이다. 중앙인민위원회의 주요 기능은 국가의 대내외 정책을 세우고, 정무원과 지방인민위원회의 사업을 지도하며, 사법·검찰기관의 사업을 지도한다.

이와 같이 중앙인민위원회의 막강한 권한을 놓고 국가의 권력이 당에서 국가로 이전되었음을 의미하는 것이라는 주장도 제기되고 있다.¹⁹⁾ 즉 중앙인민위원회의 신설로 당운영과 정부기능이 나누어지고, 당·정협의체 성격의 중앙인민위원회가 당의 정책결정기능들을 부분적으로 맡게 되었으며, 상대적으로 당의 정치국과 중앙위원회의 정치적 영향력이 약화된 면도 있다.²⁰⁾ 예컨대 매년 3~4차례 열리던 당중앙위원회 전원회의가 1976년에는 단 한차례만 열렸고 그나마 의제도 농업문제에 국한되었으며, 1977년에는 당중앙위원회의 토론이나 승인없이 제2차 7개년계획이 착수되기도 하였다.²¹⁾

그러나 72년 헌법을 권력의 이전으로 보기 보다는 구헌법하에서는 수상으로서 최고인민위원회의 법상 하위에 있었던 김일성이 실질적으로 뿐만 아니라 법적으로도 ‘일인지도제’를 공식화 한 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 즉 노동당과 행정부의 관계에 있어서 노동당의 행정부에 대한 지도적 역할에는 중대한 변화를 발견할 수 없는 것이다. 중앙인민위원회의 위원들 중 다수는 당의 정치위원들이며 나머지 위원들도 전원이 중앙위원들로 구성되어 있고, 중앙인민위원회의 정책이라는 것도 여전히 당의 의사를 중심으로 결정되는 것에 지나지 않는 것이다.²²⁾

19) 서대숙, “당·정관계 변화,” 전인영 편, 「북한의 정치」(서울: 을유문화사, 1990), pp.273-280.

20) 이상민, “정치체제와 조선노동당,” p.108.

21) 서대숙, “김일성: 그의 성격과 정치,” 김준엽·스칼라피노 편, 「북한의 오늘과 내일」(서울: 법문사, 1987), p.80.

22) 이상민, “정치체제와 조선노동당,” p.103.

그럼에도 불구하고 정부의 조직이 강화되고 역할이 확대되었다는 것은 사실이다. 중앙인민위원들이 당의 간부들이라 하더라도 당간부로서의 입장과 정부관리로서의 입장은 차이가 있을 것이다. 정부관리로서 정책을 결정할 경우는 전문관료들의 보좌를 받게 되며, 당간부로서 정책결정에 참여할 때는 당의 입장에 입각하여 결정하게 될 것이다. 즉 당간부로서 정책결정을 할 경우보다 행정부의 입장에서 문제를 파악할 때 이념적 색채가 감소되고 실용적 접근의 기회가 증대되는 것이다.²³⁾

1972년 헌법을 두고 권력이 당에서 국가로 이동하였느냐 하는 논쟁보다 중요한 것은 왜 이시기에 북한이 국가주석제와 중앙인민위원회를 신설하는 등 국가기구를 변화시켰느냐는 것이다. 이에 대해 헌법개정이 김일성의 일인지배체제의 공식화라는 점 이외에 몇가지 요인들이 지적될 수 있다. 우선 김일성은 권력장악과 유지에 절대적 공헌을 한 빨치산 장군들의 노령화와 1968~69년 대규모 숙청으로 인하여 그들의 결속과 지지를 더 이상 기대할 수 없게 되었으며, 권력이 안정됨에 따라 혁명투사 보다는 유능한 기술관료들의 중용을 통한 정부의 효율적 관리가 필요하였을 것이다.²⁴⁾ 1977년 기술관료출신인 이종욱이 정무원총리로 임명된 것은 이러한 경향의 실증적인 예라고 할 수 있다.

또한 대외적으로 중국과 소련의 영향력에서 벗어나 비동맹국가의 지도자로 부상하기 위하여 수상보다는 격이 높은 주석이 될 필요성을 느꼈으며, 남북대화에 있어서도 남한의 대통령과 대등한 위치에 서기 위한 필요도 있었을 것이다.²⁵⁾ 무엇보다 김일성은 당을 통한 후계체제의 확립을 위하여 당을 자신의 감독하에 김정일이 관리하도록 하기 위한 포석이었던 것으로 분석된다.²⁶⁾

1970년대초부터 비밀리에 추진된 승계작업의 결과 김정일은 1974년 당

23) 전인영, “조선노동당: 북한 사회의 지도세력,” 전인영 편, 「북한의 정치」(서울: 을유문화사, 1990), p.244.

24) 서대숙, “당·정관계 변화,” pp.279-280.

25) 위의 글, p.278.

26) 위의 글, p.281.

중앙위원회 제5기 8차 전원회의에서 김일성의 유일한 후계자로 추대되었으며, 이후 김정일후계작업이 가속화되기 시작하였다. 예컨대 김정일은 1973년 당정치국에서 제안된 ‘3대혁명소조운동’의 지도를 담당하게 되면서 자신의 세력을 확대해 나가기 시작하였다. 사상, 문화, 기술분야에서 낙후된 부분을 일소하고 사회주의 건설을 앞당기기 위한 것이라는 ‘3대혁명 소조운동’의 실질적 목적은 각급 생산단위, 행정기관, 문화기관, 학교 등에 당 정책관철과 당간부들의 넓은 사상개조라는 명분하에 혁명소조를 파견함으로써 김정일체제를 구축해 나간 것이다.²⁷⁾ 혁명소조들은 주로 혁명사상이 강한 당의 젊은 인텔리겐차로서 당중앙위원회의 지도하에 당사업을 직접적으로 통제할 수 있게 되어 김정일의 지지기반으로 성장하게 되었다. 또한 1975년말부터 김정일은 ‘당중앙’으로 호칭되며, 당의 강령을 발표하는 등 그의 영향력을 확대시키는 작업을 추진하였다.

마침내 1980년 노동당 6차대회에서 김정일은 당정치국 상무위원, 당비서국 비서, 당중앙군사위원회 위원으로 선출됨으로써 명실상부한 당의 2인자가 되었으며, 공식적 후계자로 등장하게 되었다. 이후 김정일은 당의 지위를 토대로 군과 정부를 장악해나간다. 즉 김정일 후계작업은 다른 곳이 아닌 노동당을 통하여 이루어진 것이다.

일반적으로 사회주의체제에서 당은 사상과 이념을 통제하고, 정부는 경제분야에 보다 많은 영향력을 행사한다. 1970년대 체제안정기에 들어서면서 북한은 기술관료중심의 전문가 집단이 대거 등장하게 되었는데, 이는 집단체제기와 체제형성기에 당의 역할이 강화되는 것과 비교된다. 1970년대 혁명가 보다는 기술관료들 중심의 전문가 집단이 중용되면서 정부의 기능과 권한이 대폭 확대되었으나, 김정일의 승계작업이라는 중요문제를 통해 당의 영향력이 유지·강화될 수 있었다. 즉 김정일의 세력확대를 위한 3대혁명소조운동, 3대혁명붉은기 쟁취운동 등은 당의 영향력 강화를 가져왔다.

요약컨대, 1980년대까지 북한의 당·정관계를 살펴보면, 50년대는 행정

27) 허문영 외, 「김정일정권의 등장과 정책전망」(서울: 민족통일연구원, 1994), p.3.

부에 대한 당의 절대적 우위가 보장되었던 시기이며, 60년대는 행정부에 대한 당의 지도적 지위가 여전히 보장되고 있으나 수령의 유일적 영도제가 수립되면서 수령이 당위에 등장한 시기로 볼 수 있다. 한편 70~80년대는 수령의 '유일적 영도제'가 지속·강화되는 가운데 행정부의 중요성이 상대적으로 증대된 시기로 특징지을 수 있다. 그러나 이시기 역시 행정부가 결코 당의 지도·통제를 벗어나지 못하였다. 즉 체제관리의 필요성이 증대되었다는 측면에서 행정부의 역할이 강조되었지만 김정일의 승계작업을 통하여 당의 지위가 유지·강화될 수 있었던 것이다.

IV. 사회주의권 붕괴와 북한 당·정관계의 변화전망

앞에서 살펴본 바와 같이 북한의 당·정관계는 변화와 지속성이라는 양면적 성격을 띠면서도 지금까지 행정부에 대한 당의 지도적 지위가 유지되어 왔다고 볼 수 있다. 그러면 소련과 사회주의권의 몰락이후 대내외적 어려움에 직면해 있는 북한의 향후 당·정관계는 어떻게 전개될 것인가? 북한 당·정관계의 변화에 대한 전망은 북한의 향후 개방정책과 상호 밀접한 관련이 있다. 즉 북한이 체제위기를 극복하기 위하여 개방정책으로 나가느냐 아니면 개방이 물고을 부작용에 대한 두려움으로 제한적 개방에 머무르면서 기존 정치체제를 고수하느냐에 대한 선택은 북한의 당·정관계에 곧바로 투영될 것이다. 북한의 당·정관계는 변화와 지속성이라는 양면적 성격을 유지하는 가운데서도 다음의 몇가지 이유로 행정부에 대한 당의 지도적 지위가 당분간 유지·강화될 것으로 전망된다.

1. 사회주의권의 붕괴와 김일성사망이 당·정관계에 미칠 영향

체제전환기에 당의 권한이 강화되고 국가기관의 역할이 약화되는 것은 북한 뿐만 아니라 사회주의체제에서 발견되는 일반적인 현상이라고 할 수

있다. 소련의 경우 스탈린시대는 정부가 당에 대하여 우위를 차지하였던 시기로 평가된다. 그러나 후르시초프가 집권하자 그는 많은 수의 중앙부처를 폐지하고 지방경제위원회를 조직함으로써 중앙정부조직의 분권화를 시도하였으며, 고르바초프 역시 부처수의 감축 등을 통하여 정부조직의 약화를 시도하였다.²⁸⁾ 예컨대, 1984년에 100개가 넘었던 정부부처가 1989년에 71개로 감소되었고 각지방정부의 부처는 800개에서 600개로 감소되었으며, 이과정에서 100만명이상의 공무원이 실직을 하게 되었다. 이와 함께 고르바초프는 당간부를 부처의 장으로 임명함으로써 정부에 대한 당의 직접적 통제를 강화시켜나갔다.

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.²⁹⁾

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 어느때 보다 절실한 것으로 보인다.

김정일은 사회주의의 실패원인을 사상의 변질과 사회주의를 변질시킨 기회주의자들의 파산으로 파악하고 있으며, 체제위기를 극복하기 위해서는 당의 영도하에 사상사업이 이루어져야 하며 당은 인민대중의 운명을 책임지고 세심히 보살펴주는 진정한 어머니의 당으로 거듭나야 됨을 강조하고

28) 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.

29) "국가정권의 독자성과 자립성을 높인다는 구실밑에 정권에 대한 당의 평도를 거부하거나 약화시키려는 경향도 단호히 배격해야 합니다." 「사회주의건설의 력사적 교훈과 우리당의 총로선」(1992.1.5).

30) 김정일, "사회주의는 과학이다"(1994.11.1) ; 김정일, "사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다"(1995.6.19).

있다.³⁰⁾ 즉 김정일은 체제유지를 위하여 경제발전 보다 더 중요한 것은 사상사업임을 강조함으로써 북한의 개방정책이 주체사상의 테두리내에서 이루어 질 것임을 명시하고 있으며,³¹⁾ 사상사업은 당의 영도하에 추진되어야 함을 강조하고 있다.³²⁾

또한 김정일은 전환기 북한에 있어서 필요한 정치지도자는 능력있는 사람이 아니라 대중을 사랑하는 덕성있는 사람이어야 한다고 하였다.³³⁾ 당이 인민대중과 괴리되는 것을 체제에 가장 큰 위협요인으로 파악한 김정일은 어머니가 자식을 극진히 사랑하고 따듯이 보살피 주듯이 당이 인민대중의 운명을 책임지고 세심히 보살피주는 진정한 어머니의 당으로 건설되어야 한다고 주장하고 있다. 이를 위해서 간부들은 철저히 혁명화되어야 하며 세도와 관료주의, 부정부패를 반대하는 투쟁을 벌여야 한다고 강조한다.³⁴⁾ 무궁무진한 힘과 지혜를 갖고 있는 사람의 창조적 역할을 높여서 모든 문제를 해결하려고 하는 사람위주의 사회주의는 가장 과학적인 사회주의이며, 인민대중중심의 ‘우리식 사회주의’가 바로 이것이라는 것이다.³⁵⁾

31) “지난 시기 사회주의를 건설하던 일부 나라 당들은 사회주의에 관한 선행리론을 교조적으로 대하면서 인민대중을 교양하는 사상사업에 마땅한 주의를 돌리지 않고 경제건설 일면에 매달림으로써 경제건설자체도 침체에 빠뜨렸으며 구성은 사회주의제도를 허물어버리고 자본주의를 복귀시키는데까지 이르게 되었다.” 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다.”

32) “사상사업에 대한 로동계급의 당의 령도를 확고히 보장하는 것은 사상사업의 가장 중요한 원칙이다. 로동계급의 당은 혁명과 건설을 령도하는 최고의 정치조직이며 당의 령도를 떠나서는 사상사업이 사회주의위업수행의 요구에 맞게 통일적으로 진행될 수 없다. 사상사업에 대한 당의 령도를 철저히 보장하여야 사상분야에 그 어떤 잡사상도 침습하지 못하게 하고 사상사업의 혁명적 사회주의적성격을 고수할수 있으며 온 사회에 하나의 사상, 사회주의사상이 유일적으로 지배하게 할 수 있다.” 김정일, “사상사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다.”

33) 김정일은 “사회주의정치지도자가 능력이 부족하면 사회주의사회의 발전을 지체시키는 결과를 가져올 수 있지만 인덕이 없으면 인민을 배반하여 사회주의를 망하게 하는 결과까지 가져올수 있다”고 하였다. 김정일, “사회주의는 과학이다.”

34) “우리당의 인덕정치는 수령·당·대중의 일심단결의 원천으로 되고 있다. 사랑과 충성에 기초한 수령·당·대중의 일심단결은 가장 공고한 단결이며 이러한 일심단결에 뿌리박고 있는 우리 식 사회주의는 필승불패이다.” 김정일, “사회주의는 과학이다.”

35) 사회주의에 대한 선행리론은 혁명투쟁에서 물질경제적요인을 기본으로 보면서 사람의

요컨대 김정일이 그의 논문에서 강조하고 있는 것은 체제위기에 직면하고 있는 북한에게 가장 시급한 문제는 사상사업의 강화와 당이 인민의 전폭적 지지를 확보하는 것이며, 이를 위하여 전문성이나 경제발전 보다는 당성과 당의 영도적 역할이 보장되어야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 볼때 전환기 상황에 처한 북한에서 정부 보다는 당의 지위가 강화·유지될 것으로 전망된다.

2. 개방정책의 제한성이 당·정관계에 미칠 영향

북한은 ‘혁명과 건설’이라는 오랜 목표를 유지하고 있으며 최근 들어서 건설에 대한 관심은 그 어느 때 보다 높다고 할 수 있다. 1984년 합영법의 제정을 시작으로 북한은 외국의 자본과 기술을 유치하기 위한 각종 법령을 선포하여왔다. 특히 소련과 동구권의 몰락이후 북한의 개방에 대한 관심은 더욱 높아지면서 관련법령에 대한 정비를 서두르고 있다. 예컨대 북한은 1991년 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 선포하였고, 1992년 외국인투자법, 합작법, 외국인기업법을 제정하였으며 1993년에는 외국투자기업 및 외국인 세금법, 외화관리법, 자유경제무역지대법 등을 제정하였다.

북한의 개방정책에 대한 높은 관심에 따라 북한의 정치체제도 변화의 양상을 보였다. 즉 건설의 중요성이 증대됨에 따라서 전문기술관료의 적극적인 역할이 요구되었으며 이는 전문부처의 기능확대를 가져왔다. 정무원은 1972년 7위원회, 15부로 출발하였으나, 1982년 14위원회, 16부와 1원 등 총 31개 부처로 증가되었으며,³⁶⁾ 1992년에는 다시 14개 위원회, 25부, 1원, 1은행, 2국 등 총 43개부처로 증가하였다.³⁷⁾ 정무원의 조직이 확대되

본질을 사회관계의 총체로 규정함으로써 사람자체가 갖고 있는 본질적 특성을 밝히지는 못하였다는 것이다. 그러나 김정일은 “혁명의 승패를 좌우하는 결정적요인은 객관적조건에 있는 것이 아니라 혁명의 주체를 어떻게 강화하고 그 역할을 높이는가 하는데 있다”고 주장한다. 김정일, “사회주의는 과학이다.”

36) 북한연구소, 「북한총람」(서울: 북한연구소, 1983), p.229.

37) 북한연구소, 「북한총람(1983-1993)」(서울: 북한연구소, 1994), p.208.

고 있는 것은 개방정책으로 전문부서의 필요성이 증대되고 정무원의 역할이 강화되는 것으로 볼 수 있다.

이러한 과정에서 당성보다는 전문성이 엘리트층원의 중요한 요건으로 간주되기도 하였다. 1977년 이후 이종옥, 강성산, 이근모, 연형묵 등 경제전문가들이 역대총리로 기용된 것은 '건설'에 대한 북한의 높은 관심을 보여주는 지표라고 할 수 있다.

그러나 건설에 대한 높은 관심과 이에 따른 전문관료의 대거 등장을 당·정관계의 변화로 해석하는 것은 다소 성급한 것으로 판단된다. 즉 북한이 당면한 경제난을 극복하기 위해서 개방정책을 추진하고 있는 것은 분명한 사실이나 80년대부터 추진된 외국자본과 기술에 대한 북한의 유치작업은 그 실적이 매우 미미한 상태이며, 개방의 정도도 매우 제한적이라는 데 주목할 필요가 있다. 북한의 개방정책은 어디까지나 북한의 생존전략이며 개방정책이 오히려 북한의 생존을 위협한다고 판단될 때 북한은 언제라도 개방정책에서 후퇴할 가능성이 있는 것이다.

이와 같은 분석에 의하면 엘리트층원에 있어서도 전문성이 당성을 앞도할 정도는 아니며, 이는 당·정관계에 있어서 행정부에 대한 당의 영향력이 여전히 절대적임을 의미한다. 다시 말해서, 정치적 과제와 당성이 유지되는 한도내에서 경제적 과제가 수행되어 왔고 앞으로 그러한 틀에는 큰 변화가 없을 것이라는 전망이다. 즉 북한의 개방정책은 경제논리보다는 정치논리에 의해서 지배되고 있다고 볼 수 있다.

따라서 관료제에서 전문성이 신장되어 왔음에도 불구하고 당성을 압도할 정도로 성장할 가능성은 크지 않다. 즉 체제위기를 극복하기 위한 개방과 개혁을 위하여 전문관료에 대한 수요가 증가하고 있으나, 급격한 개방이 가져올 부작용에 대한 우려 때문에 개방과 개혁은 체제의 안정성이 위협받지 않는 선에서 추진될 것이다. 이러한 관점에서 볼때, 북한의 당정관계는 앞으로 당분간은 당의 지도와 감독하에서 전문관료가 제한적으로 자율성을 누리는 선에서 유지될 것으로 전망된다.

3. 김정일의 승계과정과 권력기반이 당·정관계에 미칠 영향

향후 노동당의 지도적 지위가 더욱 강화·유지될 것이라는 전망은 김정일의 권력장악과정에서도 알 수 있다. 김정일의 권력승계작업은 당에서 시작되었으며, 김정일은 당·정·군 중 당을 가장 확실히 장악하고 있다고 볼 수 있다. 또한 김정일의 측근들이 당에 가장 많이 포진하고 있는 것을 보아도 당의 영향력이 유지될 것으로 전망할 수 있다. 1964년 김일성대학을 졸업한 김정일은 당관료로서 사회의 첫발을 내디뎠고, 1973년 9월 조선노동당 비서국의 비서에 임명됨으로써 사실상의 승계작업을 시작하였다. 비서국은 1966년 10월 중앙위원회 제4기 제14차 전원회의의 결정에 따라 설치되어 인사, 조직, 일상적인 지휘감독 등 핵심적인 기능을 수행하고 있다.³⁸⁾ 비서국의 비서는 경제, 대남, 국제 등 소관분야별로 업무를 분담하여 정책의 수립과 집행을 지도·통제하는 막강한 권한을 행사한다. 즉 북한에서 권력의 장악을 위해서는 당의 장악이 필수적이며, 비서국을 장악하는 것이 곧 당을 장악하는 것이다.

비서국내에서도 김정일은 요직인 조직 및 사상담당비서와 조직지도부장으로서 당, 군, 그리고 행정부를 감시·통제함으로써 그의 영향력을 넓혀나갔다. 김정일은 유일사상체계의 바탕위에 유일지도체제를 확립하기 위하여 1973년부터 당조직을 정비하였고, 1974년 후반부터 군부, 그리고 행정부문을 단계적으로 정비하여 나갔다. 특히 김정일은 조직지도부를 당의 심장에 비유하며 그 역할의 중요성을 강조하였다.³⁹⁾

예컨대 김정일은 간부사업체계를 확립하기 위하여 당조직지도부를 개편함으로써 조직지도부가 당·정·군 전반에 걸친 간부문제를 총괄적으로 장

38) 조선노동당 규약 제26조에 의하면 “비서국은 필요시 당 인사 및 당면문제를 토의·결정하며 그 결정의 집행을 조직·지도한다”고 명시하고 있다.

39) 김정일, “조직지도부는 조직권을 틀어쥐고 있는 당의 심장부서입니다. 조직부는 어디까지나 당대렬을 튼튼히 꾸미며 당원들의 당생활을 강화하는데 기본을 두고 사업하여야 합니다.” 『주체혁명의 완성을 위하여 3』(1975.6.13)

악할 수 있도록 하였다.⁴⁰⁾ 즉 조직지도부는 당·정·군 간부임명의 선발기준과 절차 등을 포함한 인사제반을 장악하게 되었다. 또한 실질적으로 당을 움직이는 조직지도부는 당중앙위 최고실무지도기구로서 노동당 뿐만 아니라, 중앙인민위원회, 정무원, 3대혁명소조, 각종단체 등을 포함한 북한의 모든 주요기관을 감시·통제하는 역할을 하고 있다.⁴¹⁾ 특히 김정일은 조직지도부를 통하여 인민무력부, 호위총국, 사회안전부, 국가보위부 등의 무력기구를 통제·감시함으로써 그의 권력기반을 확대해 나갔다.

당의 조직비서 및 조직지도부장으로서 당을 장악해 나가던 김정일은 1980년 조선노동당 제6차 당대회에서 비서직과 함께 정치국 상무위원, 중앙군사위원회 위원으로 선출됨으로써 공식적으로 2인자의 자리에 오르게 되었다. 김정일이 이와 같이 일찍이 당을 장악한 것은 그의 군부장악과정과 비교된다. 즉 김정일은 90년에 국방위원회 부위원장, 91년에 조선인민군 최고사령관, 92년에 원수, 93년에 국방위원회 위원장을 맡는 등 본격적인 군부장악은 90년대에 들어와서 비로소 이루어진 것이다.

김정일이 그의 핵심측근들을 당에 대거 포진시키고 있다는 점도 당의 역할강화에 대한 전망을 가능하게 한다. 비서국은 계응태, 서관희, 전병호, 황장엽, 한성룡, 김기남, 김국태, 김중린, 김용순 등 김정일의 친위그룹 전문기술관료들로 구성되어 있다. 또한 김정일은 조직지도부를 통해서 중앙당 뿐만 아니라 12개 시·도당위원장 겸 책임비서들까지 철저히 지휘·통제하고 있다.

V. 결 론

본고는 사회주의체제 권력구조에 있어서 당의 지위에 대하여 분석하고 북한의 당·정관계 변화과정과 앞으로의 전망에 대하여 분석하였다. 자본

40) 전현준, 「김정일 리더십 연구」(서울: 민족통일연구원, 1994), p.43.

41) 조직지도부의 조직과 기능에 대한 자세한 설명은 위의 책, pp.38-52 참조.

주의에서 공산주의로 전환되는 과도기인 사회주의의 정치체제는 오로지 프로레타리아 독재이며, 이시기에는 노동자 계급의 단일정당만이 인정되며 이 단일정당인 공산당은 프로레타리아의 계급투쟁과 독재의 도구를 의미한다. 즉 공산당은 국가와 정부의 주력으로서 모든 것의 지도적 핵심이 되는 것이며, 따라서 입법, 사법, 행정 등 모든 국가기관의 임무를 조정하며, 그들의 활동을 지도하고, 모든 국가기관에서의 직위를 독점하여 당의 정책노선을 충실히 수행하도록 한다.

북한 역시 프로레타리아 독재 이론에 근거하여 조선노동당을 국가권력의 원천으로 하는 당·국가체제를 유지하여 왔다. 그러나 북한의 당·정관계는 시대별로 다소의 변화를 거쳐왔다. 북한이 집단지도체제에 의해 지배되었던 50년대까지 조선노동당의 지도적 지위는 절대적이었으나, 1960년대 초 김일성 일인지배체제가 수립되면서 수령의 절대성이 당보다 우위를 차지하게 되었다. 한편 70~80년대도 수령의 절대성과 행정부에 대한 당의 지도적 지위가 손상받지는 않았으나, 72년의 사회주의헌법제정과 체제관리의 필요성 등으로 행정부의 역할이 상대적으로 증대되었다.

북한정권수립 이후 당·정관계는 변화와 지속성의 양면을 보이면서도 행정부에 대한 당의 지도적 지위는 유지되어 왔다고 평가할 수 있다. 90년대 들어서 사회주의권의 붕괴와 김일성의 사망으로 대내외적 어려움을 겪고 있는 북한의 당·정관계 역시 변화 보다는 지속성의 측면이 강할 것으로 전망된다. 우선 북한은 사회주의권의 몰락원인을 사상의 변질로 파악하면서 사상사업의 중요성을 강조하고 있으며, 사상사업은 당이 주도하여야 함을 분명히 하고 있다. 또한 인민대중으로부터 당이 괴리되는 것을 체제의 가장 큰 위협요소로 보면서 당간부들의 세도와 부패방지에 대한 주의를 기울이며 당의 역할을 그 어느 때 보다도 강조하고 있다.

또한 김일성사망 이후 조속한 승계작업의 완수라는 측면에서 볼 때 전문성 보다는 당성이 엘리트층원의 중요한 요소로 작용될 것으로 보인다. 특히 김정일 자신의 승계작업이 당을 통해서 시작되었으며 김정일의 지지세력이 당에 대거 포진하고 있다는 것도 당의 역할강화에 대한 전망을 가능하게 한다.

북한이 추진하고 있는 개방정책의 필요성으로 전문관료의 증가와 행정부의 역할 강화를 예측하는 견해도 있으나 북한의 개방정책은 매우 제한적인 상태에서 진행중이며 무엇보다 경제논리 보다는 정치논리에 의해 지배된다고 볼 수 있다. 즉 북한의 개방정책은 위기에 처한 북한경제를 회생시켜 체제를 유지하기 위한 것이며, 개방의 부작용으로 인한 체제위협요소가 발생할때 언제라도 개방에서 후퇴할 것으로 전망된다. 따라서 개방정책은 정치적 고려의 틀 속에서 이루어 질 것이며 더욱이 당의 지도를 벗어난 행정부의 역할강화란 생각하기 어렵다고 할 수 있다.

이상에서 본 바와 같이 북한은 체제위기 극복을 위하여 장기적으로는 개방정책을 택하는 것이 불가피할 것으로 보이나, 단기적으로는 사상과 이념의 중요성이 강조될 것이며 당의 역할이 강화될 것으로 전망된다. 즉 개방에 따른 부작용을 흡수할 만한 정치체제의 완비와 김일성사망이후의 승계작업완수라는 두가지 과제에 대처하기 위하여 당의 지도적 지위를 더욱 강화시킬 것으로 전망된다.