

# 북한의 대남 정책결정과정에서 군부의 역할

김진무 (숙명여자대학교)

## ◆ 논문 요약 ◆

북한의 정책은 누가 어떻게 결정하는가? 특히 북한 군부가 정책결정에 있어 중요한 역할을 담당했을 것이라는 주장과 유일지도체제로 규정되는 북한 정치구조에서 군부의 영향력은 제한적일 것이라는 주장 등 상반된 시각이 논쟁의 대상으로 되어 왔다.

김정일 국방위원장의 통치스타일은 그의 권위에 버금가는 제2인자의 존재를 철저히 부정하며, 권한의 위임이나 권력의 분할과 같은 것은 찾아보기 힘들다. 또한 수평적 의사소통은 불가능하며, 최고지도자인 김정일 국방위원장에게 모든 보고가 집중되도록 하고 있다. 이러한 김정일의 통치스타일은 북한의 정책결정의 제도적 구조와 현실정치과정의 운용에서 큰 차이를 나타내게 하고 있다. 따라서 정책결정구조 측면에서 군부가 당 및 국가기구의 최고 의사결정기구에 다수 진출하고

있음에도 불구하고 정책결정에 있어서의 영향력을 행사하는 것이 제한되어 왔다는 것을 의미한다. 즉 이 같은 상황에서 군부가 정책결정과정에서 집합적으로 그들의 이익을 표출 또는 관철하는 것은 불가능하다는 것이다.

북한의 대남정책 결정과정이나 개혁·개방 노선의 변화 과정 등에서 군부가 영향력을 행사하여 제동을 걸거나 저항세력으로 역할을 할 것이라는 가설은 제고되어야 한다. 북한에서 대남·대외정책 등 중요한 정책의 결정은 수령의 권한이며 군부가 개입하거나 영향력을 행사할 여지는 없어 보인다. 북한이 대외협상에서 군부의 반대 또는 반발을 거론하며 상대방에게 양보를 요구하는 등의 행태는 그들의 협상전략의 일환으로서 대외 협상을 유리하게 끌고 가기 위해 군부를 지렛대로 이용하는 것으로 평가된다.

## I. 문제제기

2001년 9월 북한이 제4차 남북이산가족상봉과 제6차 남북장관급회담을 일방적으로 연기하자 김대중 대통령은 2001년 10월 17일 보도된 미

국 일간 *USA Today*와의 인터뷰에서 남북관계의 정체 이유에 대해 “북한 정권 내의 의견 다툼이 남한과의 화해를 방해하는 것 같다”라고 대답하였으며, 국내 신문들도 북한 군부가 의도적으로 남북관계 진전에 반발하고 있다고 보도하였다.<sup>1)</sup> 또한 9·11 미국 테러사건 이후 개최된 6차 남북장관급회담에서 우리의 경계태세 강화를 이유로 북한이 회담 자체를 결렬시키자 홍순영 통일부장은 2001년 11월 22일 “북한 군부 강경파의 입김이 작용하고 있는 것으로 보인다”고 말하였다.

최근에는 북한이 2002년 5월 7일부터 서울에서 개최될 예정이던 제2차 남북경제협력추진위원회 참가를 거부하자, 국내 언론들은 일제히 그 배경으로 북한 내부에서의 대남정책 결정과정에서 북한 내 강경파인 군부의 강한 반발을 들었다. 즉 개최될 예정이던 제2차 남북경제협력추진위원회의 핵심 안건인 경의선 및 동해북부선 철도-도로 연결에 대해 북한군부가 비무장지대를 관통하는 철도-도로 연결을 무장해제라며 반대했을 가능성을 제기하였던 것이다.<sup>2)</sup>

이러한 북한 내부의 움직임에 대한 우리측의 관찰 이외에도 북한측 인사들이 실제로 북한 군부 영향력 행사를 언급하고 있다. 즉 2000년 8월 29일 제2차 남북 장관급회담시 북측 대표 김용순은 “군사직통전화 문제는 판문점에 미군과의 전화가 있기 때문에 불필요하다는 이유로 군부가 반대하고 있다”고 하였다. 또한 2001년 9월 14일 5차 남북 장관급회담시 북측 수행원들은 “(경의선 철도 관련) 언젠가는 개통되겠지만 군부의 반대

1) 2001년 10월 16일자 『조선일보』는 “금강산 관광대가 미남 등 대남사업이 기대한 만큼의 성과를 거두지 못하고 있는 데 대해 불만을 가진 북한 군부가 남북관계를 틀고 있으며, 비무장지대 개방 등에 아직 소극적인 북한 군부가 의도적으로 남북관계 진전을 늦추고 있다”라고 하였으며, 2001년 10월 13일 『동아일보』에서 세종연구소 이종석 연구위원은 “금강산대가 미남급 등으로 대남협상을 주도하던 김용순 노동당 대남담당비서의 입지가 약해지고 군부의 목소리가 강화되고 있다”며 “이번 조치는 군부를 다독거리기 위한 북한 수뇌부의 결정으로 해석된다”고 말했다. 이 외에도 남북관계와 관련한 북한 군부의 반발설 등에 대해서는 2001년 8월 『중앙일보』가 ‘북북 갈등’이라는 신조어를 만들어, “평양에도 ‘북북 갈등’ 있어”라는 제목의 기사에는 “북한에도 대남 관계 사업을 놓고 ‘북북 갈등’이 그 동안 심심찮게 있었던 것으로 알려지고 있다”고 하였다.

2) 『세계일보』, 2002. 5. 7; 『중앙일보』, 2002. 5. 7 참조.

때문에 당장은 어렵다”고 하였고, 또한 “현대가 1,200만 달러를 지급하지 않아 군부의 반발이 심하며, 경의선 연결사업이 잘 진행되지 못한 것도 금강산 사업쪽에서 문제가 생기자 군부에서 반발했기 때문이다”고 하면서 북한의 대남 정책결정에 있어 북한 군부가 보수적인 입장에서 영향력을 행사하고 있는 것 같은 발언을 하였다.<sup>3)</sup>

해외에서도 북한의 대남 정책결정에서 군부가 영향력에 행사하고 있다는 시각을 보여주고 있다. 즉 2001년 6월 셀리그 해리슨은 북한을 방문하고 돌아와 “북한에서는 현재 권력투쟁이 진행 중이며, 빌 클린턴 전 미국 대통령의 방북이 무산된 이후 북한 내부의 강경파가 득세하기 시작했고, 부시 행정부가 장기간 대북정책 재검토에 들어간 뒤에는 온건파의 입지가 더욱 좁아지면서 김정일 국방위원장이 서울 답방 등 6·15 남북 공동선언의 합의내용을 이행할 수 없었다.”고 주장했다. 또한 러시아의 세계경제 및 국제관계연구소(IMEMO) 노다리 시모니야 소장은 지난 2001년 9월 『동아일보』와의 인터뷰에서 “유일한 문제는 김 위원장은 변화에 대한 준비가 돼 있는 것처럼 보이지만 그의 주변을 감싸고 있는 군부 등 보수 강경파가 변화를 두려워한다는 사실이다”라고 말했다.<sup>4)</sup>

그런데 이런 주장들을 종합하여 볼 때 우리는 북한정권의 권력구조 및 정책결정에 있어 대단히 논쟁적인 주제가 담겨있음을 알 수 있다. 즉 ‘북한이 김정일 국방위원장 일인독재체제인가’ 아니면 ‘권력이 분산되어 있는 체제인가’ 또는 ‘북한 군부가 일정한 정치 세력을 형성하고 있으며 북한의 정책결정과정에서 자신들의 이익을 보호하기 위하여 김정일 국방위원장의 절대권력에 대하여 견제하는 것이 가능한가’ 하는 것 등 북한의 대남 정책결정과정에서 북한군부의 역할에 대한 중요한 논쟁을 제기하고 있는

3) 과거에도 북한 외교관들은 강은파가 북한에 존재하며 강경파인 군부의 견제로 인해 북·미관계 개선이나 경수로협정 체결 등에 난관이 많다는 발언을 유포하였다.

4) 만수로프는 1994년 북·미 기본합의서가 체결된 것이 결국 김정일, 외교부, 원자력공업부, 에너지, 채취공업, 대외무역, 금융, 통신 분야의 친서방 관료들의 승자연합이 인민군, 당료, 사회안전부, 경공업 부서의 엘리트들의 패자연합을 압도했기 때문이라는 분석을 내놓기도 하였다. Alexander Mansourov, “North Korean Decision Making Processes Regarding the Nuclear Issue” 참조.

것이다.

그런데 이러한 논쟁으로부터 한 걸음 더 나아가면 북한의 권력 구조 및 정책결정과정에 대한 다음과 같은 두 가지 서로 상반된 근본적인 문제와 맞닥뜨리게 된다. 즉 한편으로는 북한이 사회주의 국가이고 노동당에 의하여 지배되고 있기 때문에 동구사회주의국가들이 그러했던 것처럼 당정치국과 같은 의사결정기구 내에서 집체적 협의에 의하여 중요한 정책들이 결정되며, 당·정·군 내부에 강경파와 온건파가 있어 의사결정시 대립하고 있으며, 김정일 위원장도 이러한 의사결정과정을 용인하고 있다고 보는 견해가 그것이다.<sup>5)</sup>

반면에 남북관계에 관한 북한 내부 의견조율 과정에서 이른바 ‘강경파’의 입김이 작용하고 있으며, 김정일 국방위원장이 군부 강경파를 달래기 위해 강경파의 손을 들어줬다는 식의 주장은 “북한의 정책결정 과정에 대한 이해가 부족하고 남한식 사고와 잣대로 북한을 들여다보기 때문”이라는 주장이 그것이다. 즉 수령을 정점으로 하는 유일지도체제 하의 북한 정치구조에서 군부라는 정치적 집단은 존재하지 않으며 북한에서 군은 결정된 정책을 지지하고 맡은 바 임무를 수행하는 집단에 불과하다는 것이다.<sup>6)</sup>

따라서 본 논문은 이러한 논의의 연장선상에서 북한의 대남 정책결정과정에서의 군부의 역할을 규명하고자 하는 것이다. 즉 김일성 사후 북한에서 군의 역할이 전례 없이 강조되고 있는 상황에서 북한 군부의 정치적 세력화 또는 영향력 문제는 지속적인 관심의 대상이 되어 왔으며 우리의 대북 정책 결정에도 영향을 미쳐왔다. 따라서 북한의 대남 정책결정과정에서 북한 군부의 영향을 들여다보는 것은 북한 사회의 성격은 물론 북한의 권력구조에 대한 이해를 도우며, 또한 이러한 분석은 결국 우리의 대북정책의 방향을 결정하는 데 중요하다는 것이다.

5) 고영환, 『북한 외교정책결정기구 및 과정에 관한 연구』 (경희대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000), p. 13.

6) 정영태, 『김정일 체제하의 군부의 역할: 지속과 변화』 (서울: 민족통일연구원, 1995); 유광진, “북한의 개혁개방결정에 있어서 당, 정, 군의 역할,” 『국방학술논총』 제8집 (서울: 한국국방연구원, 1994).

## II. 북한의 정책결정 구조

### 1. 제도적 정책결정

북한에서의 정책결정과정을 제도적인 측면에서 보면 당과 국가기구의 이원적 체제를 통해 수립되고 집행된다고 할 수 있다. 1980년 당규약은 당대회가 '당 노선과 정책 및 전략전술에 관한 기본 문제를 결정'하고 당중앙위원회는 '당의 노선과 정책을 수립하고 그 수행을 조직 지도한다'고 규정하고 있고, 1998년 헌법은 최고인민회의가 '국가의 대내외 정책의 기본 원칙을 세운다'고 규정하고 있으며, 내각이 "국가의 정책을 집행하기 위한 대책을 세운다"고 되어 있다. 따라서 북한의 정책결정구조를 당규약과 헌법을 중심으로 보면, 먼저 당에서 총비서의 영도에 따라 정치국 및 정치국 상무위원회가 핵심적 결정 기구의 역할을 담당하며 당중앙위원회 전원회의를 거쳐 당대회 및 당대표자회에서 정책을 공식화하고, 국가 기구인 최고인민회의에서 정책을 법적 제도화하며, 국방위원장의 지도하에 내각에 의해 집행된다는 것을 의미하는 것이다.

이러한 북한의 정책결정과정에서 먼저 당 기구의 역할을 살펴보면, 1980년 당규약에서 당대회는 당의 최고지도기관으로서 '당노선과 정책 및 전략전술에 관한 기본문제를 결정한다'고 규정되어 있으며, 당대표자회는 당대회와 당대회 사이에 '당노선과 정책, 전략전술에 관한 긴급한 문제를 결정'하는 기구라고 규정되어 있다. 따라서 당 대회는 당규약의 제정 또는 개정, 당의 노선 및 중요 정책을 결정하는 자리임을 알 수 있다. 그러나 당대회와 당대표자회는 당노선과 정책을 둘러싼 논쟁과 토론장소가 아닌 단순히 이미 결정된 노선이나 정책을 공식화하는 형식상의 최고의결기구에 불과하였으며, 그나마 1980년 제6차 당대회 이후 개최되지 않고 있다.

당중앙위원회는 당대회와 당대회 사이의 당사업을 지도하는 사실상의 핵심기구로서 당규약은 당중앙위원회가 '당의 노선과 정책을 수립하고 그 수행을 조직 지도한다'고 규정하고 있으며, 당중앙위원회 전원회의는 '해당 시기 당이 직면한 중요문제를 토의 결정한다'고 규정되어 있다. 따라서 규범적으로는 당의 노선과 정책을 결정하는 기관이 당중앙위원회이다. 그러

나 전원회의는 인원, 개최시기, 회의기간 등을 고려할 때 실질적인 정책결정기구라고 보기 어렵다. 즉 1980년 제6차 당대회시 중앙위원회는 정위원 145명, 후보위원 103명으로 구성되어 정책을 토론하고 결정하기에는 너무 많다고 할 수 있다. 또한 6개월에 1회 이상 소집하도록 되어있는데도 불구하고 1980년대를 통해 연 1회 정도 개최되었으며, 대부분 3일 이내 종료됨으로써 정책의 결정보다는 결정된 사항에 대한 추인하는 역할을 하였고, 더구나 1993년 12월 제21차 전원회의 이후 소집되지 않고 있다.

당의 노선 및 정책결정에 있어서 핵심적 기구는 정치국과 정치국 상무위원회라고 할 수 있는데, 구소련과 동구 사회주의 국가들에서는 당정치국이 주요 정책을 결정하였던 것은 주지의 사실이다. 당규약은 정치국과 정치국 상무위원회가 '전원회의와 전원회의 사이에 당중앙위원회 명의로 당의 모든 사업을 조직 지도한다'고 규정함으로써 실질적인 최고 정책결정기구임을 규정하고 있다. 그러나 정치국은 규범적으로는 당의 핵심인물들로 구성된 집단지도기구라고 할 수 있지만 회의 의제 등 현실 운용의 측면에서 볼 때 정치국 회의에서 당노선이나 대외정책 등 중요 정책을 논의하지는 않은 것으로 보인다. 공개된 정치국 회의 의제를 볼 때 함흥수산물가공문제, 경제계획문제, 공화국수립 40주년문제 등 정책집행상의 문제나,<sup>7)</sup> 1986년 10월에는 김일성의 소련방문, 1987년 5월에는 김일성의 중국방문, 1988년 김일성의 몽고방문, 1991년 10월에는 김일성의 중국방문 등 김일성의 대외방문 성과를 평가하고 양국관계의 확대 발전을 결의하는 자리로 이용되었을 뿐 당의 노선 또는 정책을 결정하는 자리가 아니었다. 김일성 생존시 당 정치국은 대외 보도상 필요하다고 판단될 때 소집되고 명의를만 사용하였을 뿐, 어떤 사안을 정치국 내부에서 충분한 협상과 토론에 의해 정책으로 결정한 사례는 거의 없었다. 그나마 김일성 사후에는 당 정치국 회의는 단 한 번도 열리지 않은 것으로 확인되고 있다.<sup>8)</sup>

정치국 상무위원회는 당의 중요문제에 대한 최종적인 결정권을 행사하는 북한 정치구조에 있어 최고권력기관이라 할 수 있다. 1980년 제6차

7) 서대숙, 『북한 권력 엘리트 구조변화에 대한 비교 연구』 (서울 : 국토통일원 조사연구실, 1988), pp. 33~35.

8) 고영환, 『북한 외교정책결정기구 및 과정에 관한 연구』, p. 28.

당대회시 상무위원은 김일성, 김일, 오진우, 김정일, 이종욱 등 5명이었다. 그러나 김일성 생존시에도 상무위원회는 당의 집단지도기구라기보다는 형식적인 집단의사결정기구의 역할을 하였으며, 실질적인 권한은 김부자에게 독점되어 다른 상무위원들은 사실상 결정된 노선의 지지세력에 불과하였다. 더욱이 5인의 상무위원 중 김일성 및 김일, 오진우, 이종욱 등이 차례로 사망한 이후 새로운 충원 없이 김정일만이 상무위원직을 유지하고 있는 비정상적인 상태가 계속되고 있다.

한편 당군사위원회는 조명록 총정치국장, 김영춘 총참모장, 김일철 인민무력부장 등 대부분 무력과 관련된 부서의 고위직책의 군부지도자들로 구성되어 있어 실질적인 군사정책결정기구의 성격을 가지고 있음을 예상할 수 있다. 그러나 현재까지 군사위원회의 회의시기, 의제, 회의형태에 대하여 알려진 바 없으며, 고정 사무실을 가지고 정책을 입안하거나 개발하는 인력을 가진 상설기관이 아닌 회의체의 성격을 가지고 있다.

다음은 헌법적 측면에서 볼 때 북한의 국가기관들은 입법, 행정, 사법의 3권 분립을 이루고 있다. 최고인민회의가 입법부문의 최고기관인 반면 국방위원회 및 내각 등이 행정부문의 주요 책임을 지고 있다.

먼저 최고인민회의는 헌법상 '대내외정책의 기본원칙을 세운다'고 되어 있다. 그러나 최고인민회의는 상설기구라고는 최태복 의장과 그의 부속실로 구성되어 있으며, 최태복 의장은 최고인민회의가 진행될 때 회의진행만 맡아보고, 대외적으로 외국 국회의장 또는 국회대표단을 영접하는 임무만을 수행한다. 따라서 하부조직이 하나도 없는 최고인민회의는 당·정·군 등 각 분야에서 이미 작성한 정책들을 통과시키기 위한 고무도장에 불과하다. 실제로 최고인민회의는 2000년 이후에는 매년 단 하루만 개최되었고, 또한 대의원들의 발언 내용을 보더라도 상정되는 안전에 대한 지지, 사업성과 선전, 참여 강조, 충성다짐 등의 내용으로 일관하고 있다.<sup>9)</sup>

최고인민회의 상임위원회는 북한의 개정 헌법 제106조와 110조에 의하면 '국가의 최고 주권기관이며 정책과 그 집행을 위한 대책을 세운다'고 되어 있다. 그러나 현실적으로 상임위원회는 위원장, 명예부위원장과 서기장들의 사무실과 의전 및 외사사업을 보좌하는 대외사업부서, 부속실 등 소

9) 위의 책, p. 25.

규모의 기구만 가지고 있을 뿐이다. 김영남 상임위원장이 하는 일은 대외적으로 북한을 대표하고, 외국대표단 혹은 대사들의 접견, 외국 출장 등이며, 그가 외국인을 만나 하는 발언도 외무성이 작성해 준다.<sup>10)</sup>

다음으로 국방위원회의 정책결정 기능을 살펴보면, 1998년 헌법 개정을 계기로 김정일은 주석에 취임하지 않고 국방위원장에 남아 있으면서 국정전반을 관할하게 되었고 국방위원회는 확대 개편되었다. 이를 근거로 일부 연구자들은 “국방위원회가 북한 권력의 핵으로 등장한 것이며 따라서 김정일 체제는 국가 주석이라는 法衣 대신 국방위원장이라는 軍衣를 걸친 수정된 군국주의화”<sup>11)</sup>로서 군부집단지도체제의 군사평의회와 같이 국가정책결정의 핵심지도부가 될 가능성이 높다고 분석하기도 하였다.<sup>12)</sup> 그러나 개정된 헌법 조항을 보면 국방위원장 직책의 권한은 크게 강화된 데 비하여 국방위원회의 권한에는 큰 변화가 없다. 즉 개정헌법 제100조에는 “국방위원회는 국가 주권의 최고 군사지도기관”이라고 규정해 놓아 국방위원회의 권한을 강조하고 있으나 102조에는 “국방위원장이 일체의 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지도한다”고 되어 있다. 그렇다면 국방위원회는 위원장 한 사람의 권한을 법적으로 보장하기 위해 만들어진 비상설 기구라고 말할 수 있을 것이다.<sup>13)</sup>

이렇게 당규약 및 헌법에 명기된 당 및 정부 기구들은 제도적으로는 정책결정의 책임을 분담하면서 그 구성원들의 정책결정에의 참여가 보장되어 있다. 그러나 앞서 논의한 것처럼 실제로는 정책결정과정에서의 각 기구들의 기능은 제한되어 있거나 유명무실하였다는 것을 알 수 있었다. 즉 북한의 정책결정과정에서의 당 및 정부 기구들은 현실정치에서 혁명적 수령관에 입각한 유일지도체제로 인해 그 의미를 상실해 왔다는 것이다.

다음 장에서 보다 상세히 논의되겠지만 김정일 국방위원장은 당과 국가의 공식기구를 통한 정책결정보다 실무적인 핵심인물들과의 개인적 접촉을 통해 정책을 결정하는 행태를 보여왔다. 현성일은 “1980년대 이후 김

10) 위의 책 p. 26.

11) 강신창, “북한군의 통수·방위결정체제의 변화와 특징 - 포스트 김일성·김정일 시대” 『북한연구학회보』 2권 2호 (1998).

12) 김연철, “가부장적 권력과 군사국가의 결합,” 『통일한국』 (1999. 10), p. 31.

13) 장명순, 『북한군사연구』 (서울 : 팔복원, 1999), pp. 187~189.



정일 국방위원장은 실무부서 → 김정일 → 김일성의 보고체계가 확립되었으며 김정일 국방위원장이 거의 모든 사항을 직접 결정하였다”고 주장하였다. 이러한 경향은 정치, 경제, 군사, 외교 등 모든 분야에서 공통적인 현상으로 보여지는데 김정일 시대 정책결정과정에서 당과 정부의 기구들의 역할은 사실상 김정일 국방위원장을 핵심으로 하는 별도의 채널에서 결정된 정책에 대하여 지지 또는 지원하는 정도에 그치고 있다는 것이다.

## 2. 실제적 정책결정

북한에서는 노동당이 “오직 위대한 수령 김일성 동지의 주체사상, 혁명사상에 의해 지도”된다는 당규약 전문이 말해주듯이 당중앙위원회를 비롯한 각종 기구들이 수령의 지도하에 놓이게 됨으로써 당노선 및 정책결정 권한은 제도적으로나 현실정치과정에서 오직 수령에게 집중되어 있다. 따라서 북한의 정책결정과정은 기본적으로 북한정권의 권력구조가 갖고 있는 특성을 그대로 반영하고 있다. 북한정권에 있어 권력구조는 유일적 영도력을 가진 김정일 국방위원장을 정점으로 당과 정부 기관들이 피라밋 형태와 같은 조직체계를 형성하고 있다. 실제로 북한에서는 국가기관에 대한 수령 유일적 영도를 강조하고 있으며, 그 결과 북한의 정책결정기구는 형식적 헌법 규정상 국가기구와 실제적 정치권력상의 당 기구로 구분되나, 김정일 국방위원장의 권력 초독점화 현상이 심화된 것으로 평가되며, 이러한 권력 초독점화는 정책결정과정에서 김정일 국방위원장의 통치스타일이 깊이 반영될 수밖에 없을 것이다.

김정일 국방위원장의 통치스타일<sup>14)</sup>은 먼저 노동당, 인민군, 내각, 공안 기구 등을 별도로 장악하고 정보를 취합하면서도 이들 사이에는 정보의 흐름이나 핵심적 사안에 대한 협의를 불가능하게 한다. 그의 지시는 해당 기관에 직접 내려지며 그 자신에 의해 직접 점검된다. 그는 각 기구의 최고 직책의 소유자에게 전권을 위임하여 처리하지 않는다. 그는 차계선 또는 차차계선의 직책을 가진 간부를 직접 관리하면서 임무도 주고 보고도

14) 김성철, 『김정일의 통치 스타일과 정치체계의 운용』, (서울: 통일연구원, 2001), p. 6.

받는다.<sup>15)</sup> 김정일 국방위원장은 확고하고 엄격한 위계질서를 중시하는 동시에 매사를 체계적이고 치밀하게 처리하는데, 공개된 토론이나 의견교환보다는 당, 정, 군의 각 보고채널을 통해 정보를 수집한다. 따라서 정책결정을 위한 정보의 종합과 판단이 모두 최고지도자인 자신에게 집중하도록 만드는 것이다.

따라서 이러한 김정일 국방위원장의 통치스타일에 의하여 북한의 실제적 정책결정구조는 집단적인 의사결정 없이 김정일 국방위원장 개인에게 수직적으로 보고되고 지시되는 식으로 단선화되어 있다. 이렇게 단선화된 정책결정 과정은 크게 두 가지로 압축할 수 있다. 첫째는 김정일 국방위원장이 자신의 직접적인 판단에 기초하여 주요 노선과 정책을 결정, 상의하달식으로 집행하는 과정이며, 둘째는 당·정·군 해당분야에서 일정한 정책을 입안한 후 검토를 거쳐 김정일 국방위원장의 비준을 받은 후 집행하는 하의상달식 정책결정과정을 들 수 있다.<sup>16)</sup>

먼저 상의하달식 정책결정과정을 살펴보면, 김정일 국방위원장은 거의 모든 부문에 관여하여 정책을 결정하고 있으며, 이렇게 김정일 국방위원장이 직접 판단 입안하여 하달한 정책들은 그 집행에서 절대성을 가졌다.<sup>17)</sup> 이렇게 김정일 국방위원장이 직접 결정을 하여 하달한 정책은 소위 '강령적 교시'나 '지시'라고 불리어 지며, 노동당 규약 제1장 4조 1항과 1974년 2월에 발표된 『당의 유일사상체계확립의 10대 원칙』 제4조 '위대한 수령의 혁명 사상을 신념으로 받들고 수령의 교시를 신조화 하여야 한다'와 5조 '위대한 수령의 교시 집행에서 무조건성의 원칙을 지켜야 한다'는 것에서 알 수 있는 것처럼 절대적으로 집행되어야 하는 것이다. 따라서 이러한 김정일 국방위원장의 지시·교시에 대하여 이의를 제기하거나 정책의 옳고 그름에 대해 토의하는 것은 불가능하다.

하의상달식 정책결정과정에서 가장 중요한 것은 소위 '체의서'이다. '체의서'는 중앙당, 내각, 외무성, 인민무력부, 인민보안성, 국가안전보위부

15) 예를 들어, 인민무력상인 김일철은 실질적 서열은 6위로서 총정치국장인 조명록(3위)이나 총참모장인 김영춘(5위)보다 결코 높지 않다. 김정일은 오히려 조명록과 김영춘에게 나름의 임무를 주고 관리한다.

16) 고영환, 『북한 외교정책결정기구 및 과정에 관한 기구』, p. 14.

17) 고영환, "북한의 정책결정에 관한 소고," 『북한조사연구』, p. 65.

등 각 부서들의 정책안을 제의서 형식으로 올려 비준하는 방식으로 직접 사람을 상대하는 것이 아니라 제의서라는 문건을 통하여 사업하는 김정일 국방위원장의 정치적 지도방식을 말한다. 즉 김정일 국방위원장은 수령절대주의체제를 구축하면서 정치적 지도의 방식으로 각 부서들이 정책안을 제의서 형식으로 올려 비준 받는 것을 제도화하였다. 특히 새로운 문제와 원칙적인 문제는 예외 없이 제의서를 제출하여 비준받도록 하였다.

예를 들면 북한의 조선노동당 중앙위원회 안에는 조직지도부와 선전선동부를 위시하여 여러 개의 부서와 각 부서에는 또 여러 개의 과가 있다. 일반적으로 각 과에서 정책과 관련된 제의서 또는 정세 자료보고를 작성하여 부부장과 부장을 거쳐 비서에게 올라와 통과되면 문건을 김정일 국방위원장에게 올리게 된다.<sup>18)</sup> 그러면 김정일 국방위원장은 이런 자료를 기초로 독자적인 판단에 의해 명령, 지시를 내릴 수도 있고 제의서에 서명할 수도 있다.<sup>19)</sup>

북한에는 중앙당 외에도 내각과 외무성, 인민무력부, 인민보안성, 국가안전보위부 등 직접 제의서를 올리는 단위들이 있기 때문에 김정일 국방위원장에게 올리는 제의서들과 보고서들의 양은 엄청나다. 그렇지만 김정일 국방위원장은 아무리 바쁜 일이 있어도 밑으로부터 올라오는 제의서는 모두 직접 보고 결론을 내린다. 이 모든 것은 방대한 작업량이지만 김정일

18) 군사정책 결정과정에서는 김정일이 군사문제에 관해 판단하고 결정하는 근거가 되는 제의서를 제출하는 기관은 크게 당과 인민무력부로 나뉜다. 당에서 제의서를 제출하는 기관은 당군사부, 민방위부, 당조직지도부 13과가 있다. 당군사부는 자체적으로 분석한 자료와 인민무력부로부터의 보고자료, 노동당 대외정보조사부, 총참모부 정찰국 국제군사문제 분석과, 총정치국 대외정보과 등으로부터 대외 군사동향 자료를 받아 종합 분석해 그 결과를 당조직지도부 13과로 넘긴다. 당에서는 당조직지도부 13과가 군대 당정치사업을 중심으로 군사문제 전반을 통제하고 인민군내 군사행정문제는 총참모부 작전국이 총괄해 김정일 서기실 군사담당에게 제출한다.

19) 제의서에 서명하는 형식을 택할 경우 김정일은 3가지 방식을 선택한다. 첫째, 이름과 날짜를 기록하는 경우이다. 이는 최고사령관의 명령, 지시, 노작으로 결정되며 무조건성의 원칙에 따라 집행해야할 대상이 된다. 둘째, 이름만 서명하는 경우이다. 정책방향에 동의한다는 뜻으로 반드시 집행할 필요는 없지만 그런 방향으로 하도록 담당부서에 위임한다는 뜻이다. 셋째, 날짜만 기입하거나 밑줄을 긋는 경우가 있다. 시행해도 좋고 안 해도 좋다는 의미이다.

국방위원장은 이 사업을 절대로 다른 사람에게 맡기지 않고 직접 처리한다. 따라서 정책입안과정에서 부처간의 협의가 있을 수 있고 이 과정에서 특정 부서의 영향이 있을 수 있다. 그러나 중요 정책에 대한 정책의 결정은 언제나 김정일 국방위원장만이 할 수 있으며, 이 최종적인 결정과정에서 군부나 다른 부서가 영향을 미친다는 것이 불가능한 것으로 평가된다.

따라서 이러한 북한의 실제적인 정책결정 과정의 특징을 살펴보면, 첫째, 김정일 국방위원장의 판단에 따라 결정하고 지시하는 독단적인 특징을 갖고 있다. 북한 정책결정과정은 김정일 국방위원장의 명령과 지시를 무조건성의 원칙에 따라 집행하는 지시-집행 단계로 단순화되어 있다. 따라서 당 및 국가기구는 형식상 권한과 상관없이 지시-집행의 중간과정에서 보조적인 기능에 머물고 있으며, 이런 정책결정과정의 특징을 가능케 하는 것이 제의서라는 절차이다. 제의서를 제출하고 이에 서명하는 과정이 정책결정의 대부분을 차지한다고 볼 수 있다. 따라서 최종결정은 김정일 국방위원장만의 권한이며 군부 등이 영향을 미칠 수 없다는 것이다.

북한의 정책결정과정의 두 번째 특징은 김정일 국방위원장을 정점으로 하는 수직적 관계만이 존재하고 개인 및 부서간 횡적 관계는 철저히 차단된 구조를 유지하고 있다는 것이다.<sup>20)</sup> 황장엽의 증언에 의하면 군부든 아니든 북한권력내의 간부급 인사들은 어떠한 횡적 연결도 철저히 금지되고 있으며, 공식적인 자리를 제외하고 서로 만나는 것은 물론 단순히 연락하는 것도 금지되고 감시된다는 것이다. 케네스 퀴노네스(Kenneth Quinones)도 북한의 군부, 외교부, 원자력 총국 등 북한 정부내 각 부처들이 수직적으로 김정일 국방위원장에게만 보고하며, 부처간 횡적인 협조는 전무한 것으로 보고 있다.<sup>21)</sup>

세 번째 특징은 토의를 통한 정책결정이 이루어지지 않고 있다는 것이다. 즉 당·정·군 등 각 조직은 계선을 통해 정기적으로 보고하고 있으나 토의 등을 통한 정책결정은 별로 없는 것으로 나타난다. 김일성 사망후 당

20) 허문영, 『북한 외교정책결정 구조와 과정 : 김일성시대와 김정일시대의 비교』 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 104.

21) Kenneth Quinones(미 국무부 정보조사국 북한담당관) 발언, KEI 및 Atlantic Council 주최 북한정세토론회, 1997. 9. 22.

중앙위원회 전원회의는 한 번도 열리지 않았다. 더욱이 당정치국 회의를 소집하였다는 보도 역시 단 한 번도 없다. 1998년 이후 매년 개최하고 있는 최고인민회의도 2000년 이후 매년 단 하루만 개최하였을 뿐이다. 김정일 국방위원장은 오직 자신의 판단에 따라 정책을 결정 지시하는 독단적 정책결정을 선호하고 있다는 것이다. 1993년 초 NPT 탈퇴 선언도 사전에 정치국 또는 비서국 회의를 비롯한 간부간 협의 없이 김정일 국방위원장의 직접적 지시 하에 외교부가 극비에 추진한 것이라고 한다.<sup>22)</sup>

과거 김일성은 당 정치국이나 정치국 상무위원회 등을 활용하는 합의형 성향을 갖고 있었는데, 김정일 국방위원장은 정치국 회의를 소집하고 정치국 위원들의 의견을 수렴하여 정책에 반영하는 그런 통치스타일을 가지고 있지 않으며, 독단적으로 결정하여 자기의 정책이나 노선에 대해 이견을 제기하면 가차없이 처벌하였다. 예컨대 김정일 국방위원장은 자신에게 절대 복종하는 사람만 중용하며 회의시에도 자기가 말을 많이 하고 비서들이 자기말에 찬성하는 쪽으로 끌어내는 데 주력한 것으로 전하고 있다. 따라서 김정일 국방위원장에게 건의할 수 있는 기관이 없고 오직 김정일 국방위원장 교시를 수행하는 기관만 있다고 할 수 있다. 따라서 모든 간부들은 ‘웁소 부대’에 불과하다고 황장엽은 증언하고 있다.<sup>23)</sup>

마지막으로 정책 입안시 김정일 국방위원장의 사상과 의도에 맞는가를 철저히 검토한다는 것이다. 즉 하의상달식의 경우 정책 입안시 김정일 국방위원장의 사상과 의도에 맞는가를 철저히 검토하며 그 다음 단계로 당의 『유일사상 체계 확립의 10대 원칙』에 어긋나지 않는가를 문구 하나 하나를 검열하는 절차를 거친다. 북한사회에서 김정일 국방위원장은 초당규약적, 초헌법적인 위치에 있다. 김정일 국방위원장의 발언은 말 그대로 법

22) 핵문제 발생후 김정일의 지시하에 강석주 제1부부장이 책임지고 외교부 참사실과 국제기구국, 조약 법규국, 제16국(미국담당국) 등 유관 부서들의 유능한 담당자들로 ‘핵 상무조’를 조직하였다. 그리고 보안을 위해 평양시 교외의 고방산 초대소(외교부 초대소)에서 외부와 격리된 가운데 김정일과의 직접 보고 체계를 갖추고 모든 협상 전략과 전술을 수립하였다. 북·미 협상이 진전되어 실무 단계에 이르자 원자력 총국과 영변의 원자력연구소 등 기술실무기관 담당자들도 여기에 참여하였다. 한편 NPT 탈퇴는 ‘핵 상무조’의 실무담당자들도 모르게 김정일이 극비에 전격적으로 결정한 것으로 알려졌다.

23) 황장엽 증언, “조선문제,” 『조선일보』, 1997. 4. 22.

이며 김정일 국방위원장의 발언에 어긋나게 행동한 정책작성자들은 정치적 생명은 물론 육체적 생명까지 제거되었다. 북한에서 정책작성자들의 뇌리에는 항상 이 10대 원칙이 영향을 미치고 있다.<sup>24)</sup> 따라서 김정일 국방위원장에게 비위를 거슬리는 내용을 보고할 경우 파직당할 우려가 있기 때문에 어느 누구도 제대로 보고하지 못하고 있는 실정이다.

### Ⅲ. 북한 군부의 위상 강화

당의 군대, 혁명의 군대, 김부자의 군대로서의 북한군은 김일성 사망 이후 경제난, 체제난 등 위기 극복과정에서 체제수호의 중추적인 역할을 수행해 오고 있다. 북한은 1998년 3월 9일자 노동신문 정론에서 구소련 및 동구 사회주의권 몰락에 대해 “군대를 비사상화, 비정치화 함으로써 총을 쏘는 군대가 당이 변질되고 국가가 와해되는 것을 보고도 속수무책으로 나앉아 혁명의 전취물을 지켜내지 못한 결과였다”고 분석하였다. 따라서 북한은 군대를 ‘혁명의 주력군이며 나라의 기둥’으로 내세우며 군대를 강화하는 ‘군사우선정책’을 적극적으로 추진하면서, 북한군의 정치·경제·사회 각 분야에서의 역할을 확대하고 있다. 북한은 “인민군대가 혁명적 군인정신으로 우리 식 사회주의의 결정적 승리를 위한 돌파구를 열어나가는 데 핵심적 역할을 수행하고 있다”<sup>25)</sup>고 선전하는 등 소위 ‘선군정치’를 강조하고, ‘사회주의 강성대국’ 건설을 위해 ‘선군혁명영도’ 역할을 크게 부각시키고 있다.

이처럼 ‘선군정치’에 의한 군부중시 통치체제를 유지하면서 북한의 권력 체계에서 나타나고 있는 특징중의 하나가 군부의 위상강화 현상이며, 이러한 군부의 위상강화 현상을 권력구조측면과 군의 역할이라는 측면에서 살펴볼 수 있을 것이다.

먼저 북한군의 위상변화는 권력구조에서 특히 부각되고 있다. 특히 국방위원회의 지위와 권한이 강화되었다. 1998년 9월 5일 최고인민회의 제

24) 고영환, 『북한 외교정책결정기구 및 과정에 관한 연구』, p. 67.

25) 『로동신문』, 1998. 2. 8.

10기 1차 회의에서 헌법을 개정하여 국방위원회에 ‘전반적 국방관리’(제100조)와 ‘국방부문의 중앙기관의 설치와 폐지권’(제103조)까지 부여함으로써 권한을 대폭 확대하였다. 그러나 이러한 국방위원회의 군에서의 위상 강화와는 별도로 국방위원장은 국가의 최고권력으로 설정되었다. 즉 북한은 주석제를 폐지하는 대신 국방위원장을 “국가의 최고직책이며 우리 조국의 영예와 민족의 존엄을 상징하고 대표하는 성스러운 중책”<sup>26)</sup>이라고 함으로써 국방위원장이 국가원수격의 실권적 지위임을 밝혔다. 따라서 논쟁의 여지는 있지만 최소한 형식상으로는 국방위원장이 국가 최고위직임으로 국방위원회도 국정전반을 지도하는 위치로 격상되었다고 평가할 수 있을 것이다.

둘째, 현역 군인사가 통치기구에서 차지하는 비율이 증가하였다는 것이다. 즉 북한의 군부가 지니는 주요 정치세력으로서의 성격은 노동당 및 국가기구 내에서 차지하는 군부 지도층의 비율 및 위치를 통하여 가장 잘 파악할 수 있다. 국가의 최고 통치기구가 된 국방위원회의 구성원 10명 중 김정일 국방위원장을 포함하여 7명이 현역 장령이며, 현역 군인이 아닌 위원은 김철만, 연형묵, 전병호이다. 그러나 김철만은 제2경제위원회 위원장, 전병호는 군수담당 비서이며 연형묵은 북한 군수공장이 밀집되어 있는 자강도당 위원장으로서 실제로는 국방위원 모두가 군 관련 주요 사업의 책임을 맡고 있다.

또한 군 고급 장교가 노동당내 요직을 차지한 비율은 대단히 높다. 정치국, 당중앙위원회 등 각종 권력 기관에서 군인이 차지하는 비중이 전체 성원의 약 1/3 정도로 소련을 비롯한 여타 사회주의 국가에 비해 월등히 높다.<sup>27)</sup> 특히 정치국 위원 11명중 김정일 국방위원장을 포함하여 5명이 군인으로서 45%를 차지하고 있다.

셋째, 일부에서는 권력서열적 의미가 없다는 주장이 있지만 김일성 사망 이후 주요 행사의 주석단 서열에서 군인사의 숫자가 증가하고 서열이

26) 최고인민회의 상임위원장 김영남의 김정일 국방위원장 추대 연설 내용, 『로동신문』, 1998. 9. 6.

27) 김영진, “군부의 정치적 역할,” 김준엽·스칼라피노 공편, 『북한의 오늘과 내일』, pp. 104~105.

점차 상향되어 가고 있다. 즉 다음 표에서 보는 바와 같이 1994년 김일성 장의위원회에는 오진우와 최광만이 서열 20위 이내에 있었으나, 1998년 9월 최고인민회의의 제10기 1차회의 이후 5명이 서열 20위 이내로 진입하였다. 특히 1994년 김일성 장의위원회시와 현재의 권력 서열을 비교하면, 조명록 총정치국장은 84위에서 3위로, 김영춘 총참모장은 83위에서 5위로, 김일철 인민무력부장은 85위에서 6위로, 이을설 호위사령관은 73위에서 7위로 격상되었다. 그리고 주석단 서열 30위 이내에서의 군부 현황을 보면 최근 김일성 90회생일 기념 중앙보고대회시 주석단 서열에서 군부 인물 11명(37%)이 포진하고 있다.<sup>28)</sup>

〈표 1〉 북한 주석단(20위 이내)의 군의 비중 변화

	'94. 7. 8	'98. 7. 8	'98. 9. 5	'02. 4. 15
	김일성 장의위원회	김일성 4주기 추모회	최고인민회의 제10기 1차회의	김일성 90회생일 중앙보고대회
군인사 숫자	2	3	5	5
군인사 (서열)	오진우(2) 최 광(9)	이을설(7) 조명록(8) 김영춘(9)	조명록(7) 이을설(8) 김일철(9) 김영춘(14) 백학림(19)	조명록(3) 김영춘(5) 김일철(6) 이을설(7) 백학림(8)

넷째, 김정일을 국방위원장으로 추대한 1998년 제10기 최고인민회의의 대의원 선거에서 군인의 비중이 109명으로 제9기 때의 62명에 비해 대폭 증가함으로써 군부를 중심으로 하고 있음을 반영하고 있다.

28) 서열 21~30위의 군인물은 이용무 국방위 부위원장(차수, 22위), 김익현 당민방위부장(차수, 23위), 이하일 당군사부장(차수, 24위), 전재선 1군단장(차수, 28위), 장성우 3군단장(차수, 29위). 박기서 평방사령관(차수, 30위) 등이다.



〈표 2〉 최고인민회의의 제9, 10기 대의원의 직능별 비교

	근로자	관료	당료	군인	학자	기타	계
제9기	263	207	80	62	49	26	687
제10기	265	178	90	109	23	22	687

다섯째, 김정일 국방위원장의 관심분야를 가늠할 수 있는 공개활동이 군에 집중되어 있다. 1995년 20회를 시작으로 1996년에는 35회, 1997년 40회, 1998년 49회로 증가하였다. 그리고 2000년 남북정상회담으로 김정일 국방위원장의 군관련 행사 참석이 다소 감소하였으나, 2001년 56회로 다시 크게 증가하였다.

〈표 3〉 1994년 이후 김정일 공개활동 중 군관련 행사

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
총횟수	21	35	52	59	70	69	95	146
군관련 행사	1	20	35	40	49	41	22	56
%	4.7	57	74	67	70	59	23	38

특히 김일성이 1945년부터 1994년 사망시까지 군관련 행사 참석이 15.1%를 차지한 데 비하여 김정일은 1995년부터 2001년까지 62.6%를 차지하였다.

〈표 4〉 김정일과 김일성의 군사부문 공개활동 비교

구 분	김일성('45-'94)	김정일('95-'01)
군사분야	15.1 %	62.6 %
비군사분야	84.9 %	37.4 %

자료 : 통일부, 「북한동향」 제588호 (2002. 4. 20~2002. 4. 26), p. 43.

다음으로 김정일 국방위원장 체제하의 군부의 비군사적 분야 즉 정치·경제·사회 분야에 있어서의 기능과 역할은 유례가 없을 만큼 확대되고 있

다. 먼저 김정일 정권은 소련 및 동유럽의 사회주의체제 와해와 김일성 사망 이후 정치·경제·사회적 위기로 인한 체제 붕괴 위험 때문에 잘 조직된 군을 혁명의 기둥으로 삼아 정권 및 체제수호의 역할을 담당하게 하고 있다. 김정일 국방위원장이 “총대 우에 평화가 있고 사회주의가 있다. 총대를 틀어쥐지 않고서는 사회주의를 고수할 수 없다”고 강조한 사실에서 북한 당국이 체제유지를 위해 군을 얼마나 중시하고 있는지를 알 수 있다.

둘째는 군의 경제적 기능의 확대이다. 김정일체제에서 군부는 경제활동의 지원자적 입장에서 주체자로 바뀌고 있다. 북한군은 각종 산업 현장에 투입되어, 집단농장의 경영, 각종 건설사업, 기간산업의 운영 등에 직접적으로 간여하고 있는 것으로 알려져 있다. 지난해 북한군이 경제부문에 약 20여만 명을 투입하였으며, 현재 진행중인 개천-태성호간 수로공사나 대규모 토지정리사업 등에 대규모 병력이 투입되어 공사를 진행하고 있다는 것은 알려진 사실이다.

셋째, 군의 사회적 기능의 강화이다. 현재 북한에서 군은 사회 치안업무까지 담당하는 한편 사회구조를 군사체제화하고 있다. 특히 북한은 경제난에 따른 사회통제력 약화현상에 대해 큰 우려를 표명하고 이를 극복하기 위해 인민무력부 보위국을 보위사령부로 승격하여 국가적 보위감시 등 민간 부문에 대한 감시 및 통제를 담당하게 하는 등 사회통제 기능을 부여하였다. 또한 체제결속을 위하여 ‘혁명적 군인정신 따라 배우기 운동’이 전 사회적으로 확산되고 있으며, 특히 2001년 9월 21일 북한은 ‘번영하라 선군시대여’라는 제목의 노동신문 정론을 통해 “선군시대는 김정일을 중심으로 선군혁명을 통하여 군인이 중심이 되는 시대이다 ... 천리마시대는 노동계급 정신이 선군시대에는 군인정신, 총대정신이 시대의 정신이다 ... 모든 일군들은 혁명군대의 지휘관, 병사들처럼 영웅적 투쟁기풍을, 모든 가정은 혁명적 군인가정처럼 혁명화 하여야 한다”고 하면서 병영국가화를 도모하고 있다.

한편 군은 대외적으로도 적극적인 역할을 수행하고 있다. 즉 김정일 국방위원장은 소련 및 동구 사회주의권 붕괴 직후인 1992년 말에 이미 “제국주의자들과 계급적 원수들이 아무리 발악해도 인민군대만 강하면 문제 될 것이 없다”<sup>29)</sup>는 입장을 피력한 바 있고, 2000년 8월 12일 남한 언론

사 사장단과의 만남에서 “내 힘은 군력에서 나오며, 외국과의 관계에서도 힘은 군력에서 나온다”고 하였다. 이는 김정일 국방위원장이 외부로부터의 압력에 의한 체제 위기 극복의 방법으로 강군 건설에 커다란 비중을 두어 왔다는 것을 의미한다. 특히 북한은 핵개발 능력을 가지고 있는 것으로 보이며, 또한 장거리 미사일 및 화생무기 등 대량파괴무기를 보유하고, 이를 대외 관계에 있어서 군사적 위협을 통한 협상력을 강화하는 데 이용하고 있다.

따라서 북한군의 경제·정치·사회적 영역으로의 역할 확대는 자연적으로 북한 군부의 위상을 높여 왔으며, 한마디로 북한은 정권 및 북한체제의 생존을 위한 전략적 차원에서 군부의 역할을 그만큼 중시하고 있는 것이다. 비록 북한의 군대가 정치적 목적으로 창설되었고 전통적으로 군에 대한 당의 정치적 통제가 매우 엄격하다고 할지라도 최근의 군부 중심의 비상 위기관리체제 하에서 북한 군부의 위상은 그 어느 때보다 높아졌다고 할 수 있다.

#### IV. 북한 정책결정 과정에서 군부의 역할

김정일 시대 북한의 정책결정 과정에 대한 논쟁에서 선행연구들은 크게 다음 네 가지 견해로 구분될 수 있을 것이다.<sup>30)</sup> 첫째는 과두제 모델(집체적 협의론)로서 사회주의국가에서 흔히 볼 수 있듯이 북한에서도 노동당이 사회를 지배하고 있기 때문에 중요한 정책들은 당 정치국의 집체적 협의를 통해 결정되고 있다는 주장이다.<sup>31)</sup>

29) 김정일, 『김정일선집 13』 (평양 : 조선로동당출판사, 1998), p. 222.

30) 허문영, 『북한 외교정책결정 구조와 과정』, p. 30.

31) 김구섭, “김정일이 당 중앙군사위원 및 국방위원들의 건의와 조언을 받아 정책을 결정하는 집단적 결정형태,” 『동아일보』, 1997. 1. 6; 김학준, “앞으로 집단 지도체제에 의해 통치될 가능성이 높음,” 『중앙일보』, 1995. 6. 1; 만수로프는 김일성 생존시 정책결정이 김일성 개인에 의해 일방적으로 결정되는 것이 아니라 당중앙위원회에서의 합의를 통해 이루어지는 것으로 보았으며, 이 같이 결정된 정책들은 최고인민회의를 통해 정당화되고 언론 및 방송매체를 통해 선전 확산되는 것으로 간주하였다. 북한의 NPT 탈퇴도 당중앙위 제9기 7차 전원회의에서(1993. 3. 11) 토론되었고 다음날 김정일에 의해 발표된 것으로

둘째는 좌우 갈등 모델(강온파 노선투쟁 또는 정책 대립론)로서 이 시각에 따르면 북한의 통치엘리트들은 보수강경파와 온건개방파로 나뉘어져 대립하고 있으며 최고지도자는 이들 가운데 절충주의를 취하고 있는 것으로 본다. 이 시각은 북·미 협상과 남북관계의 진전 등에서 강경 군부와 개혁·개방을 통한 경제침체 탈피를 주장하는 온건 기술관료들 사이의 긴장을 들고 있다.

셋째, 조직 동일시 모델이다. 이는 북한정치가 표면적으로는 김정일 국방위원장의 독재에 의해 추진되고 있는 것처럼 보이지만 실제로는 북한 지도부 구성원 또는 각 부서간 이해관계 또는 성향에 따라 다양한 내부갈등이 존재한다는 것이다. 따라서 정책은 이러한 집단간 타협의 산물이라는 것이다.<sup>32)</sup>

넷째, 전제 모델(유일체제론)이다. 이 시각에 따르면 북한은 김일성과 김정일 국방위원장을 중심으로 유일체제가 완벽하게 구축되어 있으며, 이에 대항하는 다른 정책 노선이나 갈등 집단은 전무하다. 따라서 권력 엘리트간에는 어떤 정책 대립도 존재하지 않는다. 오직 최고 정책결정자의 지시에 의한 정책결정만이 존재한다는 것이다.<sup>33)</sup> 김정일 국방위원장의 유일지도체제와 당규약, 유일사상 체제 확립의 10대 원칙이 북한 사회를 통치하고 있는 한 집체적 협의나 강온파의 대립이란 있을 수 없다는 주장이다.<sup>34)</sup>

이러한 북한의 정책결정과정에 대한 논쟁에서 핵심적인 주제는 북한 정치과정에서 군부가 정책결정에 있어 중요한 역할을 담당했을 것이라는 주

주장한다. Alexander Mansurov, *North Korea Decision Making Processes Regarding the Nuclear Issue* (USIP, 1994. 5)

32) Bruce Bueno de Mesquita & 모종린, “북한의 경제개혁과 김정일정권의 내구력 문제,” 『통일연구』 창간호 (연세대학교 통일연구원, 1997), 49~68; 북한 주재 경험이 있는 Malek- Abadi 전 이란 대사(1990~93)는 북한에서 정책결정이 김일성 또는 김정일 개인에 의해서만 내려지는 것이 아니며 주요 정책은 당내 소관 위원회의 협의와 승인을 거쳐 결정되는 것으로 증언한다. ‘외무부자료’, (1994. 8. 1)

33) 양성철, 『북한정치론』(서울 : 박영사, 1991), pp. 101~102.

34) 고영환, “북한의 정책결정에 관한 소고” ; 한호석, “김정일 총비서 추대와 김정일시대의 전망,” [www.pond.com/~cka/](http://www.pond.com/~cka/) 참조

장과 유일지도체제로 규정되는 북한 정치구조에서 군부의 영향력은 제한적일 것이라는 주장 등 상반된 시각에 대한 것이었다.

즉 북한 군부의 역할을 강조하고 있는 연구자들의 주장은 북한의 군은 해방이후 북한정권의 수립으로부터 조선노동당과 사회주의체제 그리고 김일성 정권의 유지 발전에 핵심적 역할을 수행하여 왔으며, 또한 북한 군부는 당, 정, 군의 주요 직위에 진출하여 중요한 정책결정과정에도 깊이 관여하였다는 것이다. 특히 당과 국가의 최고 의사결정기구에 다수의 군 인사가 참여함으로써 안보와 관련된 제반 정책결정과정에서 핵심적 영향력을 행사하고 있다고 주장하고 있다.<sup>35)</sup> 이를테면 최근의 남북관계 진전에 강경 군부가 제동을 걸고 있다는 분석이나, 남북 회담에서 북한측 대표들이 언급하는 군부 반발설 등이 그것이다.

반면 수령을 정점으로 하는 유일지도체제 하의 북한 정치구조에서 군부는 정책결정과정에서 독자적인 발언권을 가지고 영향력을 행사하기보다는 당과 수령이 제시한 노선과 정책을 옹호 지지하고 이를 강력히 관철하는 단순한 의사결정의 지지세력에 불과하다는 분석도 있다.<sup>36)</sup>

따라서 이러한 북한의 정책결정과정에서의 군부의 영향력과 관련한 논쟁에서 중요한 이슈는 집체적 협의에 의한 정책결정과 결정과정에서의 강온파 대립이 있을 수 있는가 하는 것이다.

첫째, 북한이 사회주의국가이고 노동당에 의해 지배되는 사회이기 때문에 동구사회주의국가들이 그러했던 것처럼 집체적 협의에 의해 중요한 정책들이 결정되는가? 당과 국가의 정책결정에 있어 군부의 영향력은 군부 지도자들이 정치국 및 정치국 상무위원회 등 당의 최고기구에 참여하여 당지도자의 입장에서 노선과 정책결정에 영향력을 행사하는 경우를 상정할 수 있다. 즉 군부의 권력서열이 상승함에 따라 군부 엘리트들이 당·정의 주요 직책이나 상위 보직을 점유하게 되고, 군부의 위상은 강화될 것이며, 당의 기본 정책결정과정에서 군부 참여의 기회가 늘어나고 자신들의

35) 김구섭, 『김정일의 군인맥 및 군사정책 결정구조 분석』 (서울: 한국국방연구원, 1996), 68; 이정수, “북한의 당군관계,” 『북한연구』 제3권 3호 (서울: 대륙연구소, 1992), p. 41.

36) 정영태, 『김정일체제 하의 군부의 역할』; 유광진, “북한의 개혁·개방 결정에 있어서 당, 정, 군의 역할” 참조.

이해를 극대화 할 수 있는 여건이 제공되기 때문이다. 따라서 당정치국 및 중앙위원회, 국방위원회 등 최고 의사결정기구에서 군부인사들에 의한 점유 비율이 증가하고 있다는 것은 북한의 정책결정과정에서 군부의 영향력 증가와 무관하지 않을 것이다.

그러나 이러한 군부의 정책결정기구에서의 점유 비율과 정책결정시 군부의 영향력을 연결하기 위해서는 북한이 주요 정책을 결정할 때 이들 정책결정기구들이 효율적으로 운영될 때 가능한 것이다.<sup>37)</sup> 예를 들어 노동당 정치국이나 중앙위원회가 일정기간 동안 규칙적으로 소집되어 국가의 정책을 토의하고 결정하는 유효한 활동을 벌일 때 구성원들이 정책결정에 정기적으로 참여할 수 있을 것이다. 그러나 북한의 경우 김일성 사후 국가기관과 당 기관이 제대로 작동하지 않고 있다는 것은 앞서 논의하였다.

즉 북한의 정책결정의 제도적 구조와 현실정치과정의 운용은 큰 차이를 보이고 있다. 당규약과 헌법은 당의 국가에 대한 영도원칙과 민주주의 중앙집권제에 의한 당의 집단지도원칙 등을 규정하고 있으나 이 같은 규정은 혁명적 수령관에 입각한 수령이라는 초법적 기구에 의해 왜곡 사문화되어 당과 국가기구들은 규정된 제도적 역할과는 거리가 먼 형태로 운용되고 있다. 즉 북한에는 중요 정책의 결정과정과 관련하여 동구사회주의국가들이 실시하였던 협의체제가 북한에는 존재하지 않는다는 것이다.

둘째, 북한은 당·정·군 내부에 강경파와 온건파가 있어 상반되는 정책으로 대립하고 있는가? 지금까지 많은 연구자들에 의해 북한의 정책결정과정에서 보수적인 군과 테크노크라트를 중심으로 한 온건세력 사이에 강한 정책 대립이 존재한다고 주장되어 왔다. 그리고 이러한 주장은 북한의 외교관이나 협상기술자들이 회담에 임할 때 “우리 나라에 강경파와 온건파가 있는데 그것 때문에 곤혹스럽다. 나는 온건파이다. 우리 같은 온건파에게 힘을 실어주어야 우리가 힘을 얻고 앞으로 다른 문제도 해결할 수 있다”고 이야기한다는 것에서 뒷받침되고 있다. 이런 사례는 북·미협상의 과정에도 있었고 남북정상회담 이후 각종 남북 당국간 회담에서도 있어 왔다. 그리고 이것은 다분히 가능성이 있는 것처럼 보여 회담들에서 북한은

37) 양현수, “김정일 시대의 조선인민군 : 북한의 군사국가화 논의 비평” (한국정치학회 추계학술회의 발표 논문, 1999. 9. 18), p. 12.

소기의 성과를 거두기도 하였다.

그러나 북한사회의 권력구조가 일반적으로 이런 군부의 집단적 의사 수렴과 관철이 통상 가능한 사회라는 전제가 있어야 한다. 즉 군부의 반발설 또는 군부 강경노선 견지라는 주장에 대해서는 적어도 다음 몇 가지 전제가 필요하다. 첫째, 군부라는 내적 이해관계의 동질성과 상호 의견수렴기능을 갖춘 집단이 존재하며, 둘째, 이 집단은 대남정책 등의 결정과정에 집단적인 영향을 미칠 수 있는 파워를 갖고 있고, 셋째, 이 집단은 남북관계를 비롯한 대외 관계개선 및 개혁·개방에 소극적이고 보수적인 이해관계 내지는 의견을 갖고 있다는 것이다.

먼저 군부라는 집단의 존재에 대해서 살펴보면, 황장엽의 증언에 의하면 군부든 아니든 북한권력내의 간부급 인사들은 어떠한 횡적 연결도 철저히 금지되고 있다고 한다. 공식적인 자리를 제외하고 서로 만나는 것은 물론 단순히 연락하는 것도 금지되고 감시된다는 것이다. 따라서 북한 군부는 독자적인 정치세력이나 파벌적 성향을 갖춘 집단적 세력을 형성하는 것이 원초적으로 봉쇄되어 있으며, 단지 개별적인 당 지도자로서 기능할 수 있을 뿐이다.

정책결정시 영향력 측면에서 북한군부가 다른 개혁적 인사들과 노선경쟁관계 있다는 주장도 설득력이 적다고 보여진다. 군부는 인적 구성이나 성향 면에서 독자적인 노선과 정책을 제기하는 능동적 성향보다는 오로지 수령의 지시에 복종하고 수령의 노선과 정책을 관철하는 집행집단의 성향을 보여왔다. 김일성은 오래 전부터 “어느 한사람의 의식상태를 알려면 그 사람의 발언을 보라”고 강조하여 왔다. 따라서 북한 주민들이 살아남기 위해 주의를 기울여 입조심을 해야 하며, 특히 고위직으로 올라갈수록 입조심은 절대적이라고 할 수 있다. 상황이 이렇기 때문에 북한의 당과 군, 행정부의 간부들은 자신의 의사를 갖는 데 별 관심이 없고 설사 개인적으로 어떤 의견이 있다고 해도 이를 표현하고 관철하려 시도하는 것은 감히 상상할 수도 없는 일이다. 따라서 군부는 김정일 국방위원장에 충성하는 개개인으로서 종적 관계만을 가지고 있으며, 군을 대표하여 집단적 이익을 추구하는 정치적 힘을 갖추고 있지 못하다. 이들이 권력 서열이 높은 정치국원이라고 해서 자신의 영역을 넘어 당국제부나 외무성의 특정정책에 대

해 김정일의 의사에 반하여 이의를 제기하는 것은 상상하기 어렵다고 할 수 있다.

또한 '김일성주의로 온사회가 일색화'되어 있고 '당의 유일사상 체계 확립의 10대 원칙'과 김부자의 교시나 지시가 절대화되어 있는 북한에서 강경파와 온건파가 갈라져 대립한다는 것은 원칙적으로 불가능하다. 어느 누구든 김부자의 사상이나 의도와 어긋나는 사소한 발언을 하여도 정치범 수용소로 보내도록 되어 있다. 정책작성자는 누구나 다 이 10대 원칙을 항상 그리고 철저히 정책입안시 반드시 고려한다.<sup>38)</sup> 따라서 정책결정과정에서 강경파와 온건파가 분립, 대립, 갈등, 쟁론한다는 것은 원칙적으로 불가능하다고 할 수 있다.<sup>39)</sup> 또한 남북관계 등 중요한 정책결정에 있어 김정일 국방위원장에 의해 직접 결정된 정책에 대해서는 무조건 곧바로 집행에 들어가야 하기 때문에 이 과정에서 군부가 이의를 제기하거나 제동을 거는 것은 수령과 당의 노선에 대한 반대를 의미하며 정치적 숙청대상이 되기 쉬우므로 이와 같은 행태는 북한정치체제에서 사실상 상상하기 어렵다.

북한 군부가 정책결정 특히 대남·대외정책 결정이나 개혁·개방과 관련하여 강경 보수적인 입장을 견지할 것이라는 문제에 대해서도 논쟁의 여지가 있다고 할 수 있다. 즉 일반적으로 군부는 개방에 반대하고 경제보다는 군비에 더 신경을 쓰고 있으며, 보통 군부가 권력에 참여하게 되면 더욱 호전적인 대외정책을 쓰는 경향이 있을 것으로 생각한다. 또한 북한 군부의 강경발언 및 행동은 군대라는 조직체가 갖는 한 사회에서의 역할에서 볼 때 자연스러운 현상인 것이라고 볼 수도 있다.

그러나 이러한 군부에 대한 견해에 대하여 반대하는 의견도 있을 수 있다는 것이다. 즉 북한의 군부는 북한 내에서 가장 현대화된 집단으로 평가될 수 있는 만큼 의외로 합리적이고 평화공존적인 대외 군사안보정책 성향을 나타낼 수 있으며 대내적으로도 국가경제의 전반적인 균형발전을 선호할 수도 있다. 따라서 북한의 군부통치체제 강화가 개혁·개방과 반드시 배치되리라고 단정할 필요는 없다는 것이다. 흔히 북한 군부가 대외 개방

38) 고영환, 『북한 외교정책결정기구 및 과정에 관한 연구』, p. 4.

39) 위의 책, p. 67.



을 반대하는 강경노선을 대표한다고 말해지지만 군이 담당하고 있는 경제적 역할의 비중에 비추어 보더라도 군 나름대로 경제의 개혁·개방의 필요성을 느끼고 있을 가능성은 충분히 있다는 것이다.<sup>40)</sup>

또한 일반적으로 군부는 개방에 반대하고 경제보다는 군비에 더 신경을 쓰는 것으로 이해되고 있다. 그러나 다르게 볼 수도 있다. 전쟁에서 중요한 것은 군비이다. 그것은 병사의 체력, 교육정도, 군수품의 질과 양, 무기체계의 우수성, 전쟁준비 지원의 사회적 배경 등이 모두 포함되는 것이다. 군부가 사회전반의 정책결정과정에 광범위하게 참여하면 할수록 군부는 국력의 합리적 재조직에 관심을 갖게될 것이다. 이 과정에서 군부는 경제의 개혁과 개방을 요구할 가능성이 있다.<sup>41)</sup> 따라서 북한 군부의 정치적 성향, 혹은 정책적 성향을 예측하는 데 있어서 지나치게 단정적으로 북한 군부의 호전성과 폐쇄성을 상정할 필요는 없다는 것이다.

물론 북한의 정책결정과정에서 모든 정책을 김정일 국방위원장이 독점적으로 입안하고 결정할 수는 없을 것이다. 즉 정책을 입안하고 결정하는 전 과정을 보면 각 부서간의 의견 개진의 여지가 있어 왔고 이 과정에서 군부가 자기 목소리를 낼 수 있었을 것이다. 즉 실무적 차원에서 인민무력부 등 군부와 타 부서와의 협의채널이 가동되고 있는 것으로 보인다. 예를 들면 남북대화전략 작성시 외무성이나 인민무력부가 개입할 사안이 생기면 통일전선사업부 부장이나 제1부부장들이 외무성 부상, 인민무력부 부부장 및 담당자를 불러 협의체를 구성하여 협의를 진행한다. 주관 부서는 역시 통일전선사업부이며 이 부서가 최종판단을 하여 김정일 국방위원장에게 문건으로 보고하며 그의 재가를 얻어 이를 집행한다.<sup>42)</sup> 김정일 국방위원장은 모든 정책 문건 결재시 부서간 합의 절차를 거쳐 문건 하단에 합의 여부를 표기하도록 지시하였다. 외무성의 경우 인민무력부와 합의 여부를 거쳐 문건 아래 “본 문건은 인민무력부와 합의된 것입니다”를 표기한다. 또한 현성일은 외무성이 외교정책을 입안시 해당안건이 타 부서와 관

40) 서동만, “북한 붕괴론에 관하여,” 건국대학교 한국문제연구원 편, 『북한의 개방과 통일 전망』 (서울: 건국대학교 출판부, 1998), p. 124.

41) 양현수, 『김정일시대의 조선인민군』, p. 17.

42) 고영환, 『북한 외교정책결정기구 및 과정에 관한 연구』, p. 24.

런될 경우 국장, 부부장 선에서 관련 부서와 반드시 협의하여 합의에 도달한 문건에 대해서만 보고한다고 증언한 바 있다. 따라서 정책결정시 군부의 영향력은 일차적으로 실무급에서 행사되며 합의과정에서 비토권을 행사할 가능성도 있어 보인다.<sup>43)</sup>

그러나 국가적으로 중요한 정책을 결정할 경우에는 결정과정이 달라지며 협의체 가동도 제한되는 것으로 보인다. 즉 미·일과의 관계개선이나 핵협상, 미사일 협상, 남북관계 등 중요한 대외정책결정에 있어 군부가 행사할 수 있는 영향력은 극히 미미할 수밖에 없다. 왜냐하면 이러한 정책결정은 김정일 국방위원장이 직접 외무성이나 대남부서에 직접 지시하는 형태로 결정되어 무조건성 원칙에 의해 집행되어야 하기 때문이다. 이 과정에서 군부가 이의를 제기하거나 제동을 거는 것은 수령과 당의 노선에 대한 반대를 의미하며 정치적 숙청대상이 되므로 이와 같은 행태는 북한정치체제에서 사실상 상상하기 어렵다.

마지막으로 군부 인물들이 김정일 국방위원장과 개인적인 관계에 의하여 정책결정에 영향을 미침으로써 군부의 의사를 반영하는 경우를 상정할 수 있을 것이다. 즉 김정일 국방위원장의 핵심 측근 인물에 군 간부들이 다수 포진하여 김정일 국방위원장을 보좌하고 있으며, 김정일 국방위원장은 공식조직보다 측근 중심의 막후통치를 선호하고 있는 것으로 보인다. 예를 들면 김정일 국방위원장은 공식적인 당, 정 의사결정기구보다 핵심측근들로 구성된 사조직인 '20인회'를 통해 주요 정책과 통치활동을 결정하며, 이들 20인 중 군부인물들로는 총정치국장 조명록, 총참모장 김영춘, 당작전부장 오극열, 보위사령관 원응희, 군수담당 비서 전병호 등이 포함되어 있다는 보도가 있었다.<sup>44)</sup> 만약 이 보도가 사실일 경우 이들이 정책

43) 외무성의 경우 해당 부서의 담당자가 보고문건 초안을 작성하여 과 협의, 국 참모회의 등 부서 협의를 거쳐 완성하여 국장의 비준을 받으며 외무성 담당 부장의 결재를 받는다. 그 다음 부부장의 결심에 따라 필요하면 인민무력부, 대외경제위원회, 무역부 등 관련 기관들에 문건을 발송하거나 관련 기관 담당자 혹은 해당 간부를 외무성에 불러 협의회를 소집하는 등 방법으로 합의에 이를 때까지 충분한 협의를 진행한다. 이렇게 합의된 문건은 외무성 제1부부장, 부장의 비준을 거친 다음 당중앙위원회 국제부에 발송하여 합의를 받아 김정일에게 보고된다.

44) 『중앙일보』, 1997. 9. 20.

결정에 영향을 미칠 수 있을 것이라고 상정할 수 있다. 또한 김정일 국방위원장 현지 지도시 당·정 인물보다 군부 인물의 수행<sup>45)</sup>이 증가하고 있는 것도 군부 인물이 김정일 국방위원장의 정책결정에 영향을 미칠 수 있다고 볼 수 있다. 김정일 국방위원장이 자신이 결정하기 어려운 일은 최측근의 의견을 물어서 결정하는 측근정치를 선호한다는 것을 볼 때 김정일 국방위원장의 최측근 세력들에 군출신이 다수 포함되다는 것은 직간접적으로 김정일 국방위원장의 중요한 정책결정에 영향을 미칠 수밖에 없을 것으로 생각된다. 그러나 이 경우에도 측근 인물 개개인의 의견 차원으로 보아야지 군부의 집합적 의견을 김정일 국방위원장에게 제의 또는 조언한다는 것은 앞에서 논의된 여러 가지 정황을 보아 불가능한 것으로 평가된다.

따라서 북한의 정책결정과정에서 군부의 역할은 제한적인 것으로 결론지을 수 있다. 즉 북한 군부의 집합적 존재 자체는 물론 군부의 정치적 세력화도 의문시될 뿐만 아니라 북한군은 수령과 당의 노선과 정책을 구현하는 수단적 성격을 가지고 있으며 군부의 자율성은 극히 제한된 상태라고 평가할 수 있다. 따라서 북한의 정책결정과정에서의 군부의 역할은 사실상 미약할 것이며, 북한 군부가 대남 및 대외정책결정과정에 개입할 수 있는 통로는 사실상 크지 않았다는 것을 알 수 있다.

사실상 김정일 시대 군은 북한의 남아 있는 유일한 외교의 협상 칩이다. 김정일로서는 대외정책 성공을 위한 주요 전략으로서 벼랑끝 전술이나 공갈 그리고 제한된 군사적 행동 등을 적절히 이용하고 있다. 따라서 많은 경우 군부와 타 부서의 마찰은 대남 부서 또는 외무성과 인민무력부가 사전 협의하여 실시한 계산된 행동일 가능성이 크며, 이런 마찰은 외교적 실리를 챙기기 위해 의도적으로 시도된 것으로 보인다. 즉 김정일시대 북한 군부는 대외정책분야에서 독자적인 목소리를 낼 수 있는 강경집단이 아니며 오로지 김정일 국방위원장의 대외노선과 정책을 수행하는 수단으로서만 기능하고 있다고 할 수 있다. 따라서 외부적으로 드러난 군부와 외무성

45) 2001년도에 군 인사들의 김정일의 현지 지도시 수행한 횟수는 현철해 총정치국 부국장이 45회, 박재경 총정치국 부국장 42회, 이명수 작전국장 37회, 조명록 16회, 김영춘 13회, 김일철 12회 등으로 당 인사인 이용철(37회), 장성택(30회) 정하철(24회), 김국태(29회), 김기남(10회), 주규창(19회), 김용순(0회) 등보다 훨씬 많은 것으로 나타났다.

등 타 부서와의 갈등설을 확대 해석하여 군부의 당 노선에 대한 반발 차원이라고 해석해서는 안 될 것이다.

## V. 맺는말

북한의 정책은 누가 어떻게 결정하는가? 북한의 정책결정과정에 대해서는 학문 내·외적 제약에도 불구하고 많은 연구가 꾸준히 진행되어 왔다. 특히 북한 군부가 정책결정에 있어 중요한 역할을 담당했을 것이라는 주장과 유일지도체제로 규정되는 북한 정치구조에서 군부의 영향력은 제한적일 것이라는 주장 등 상반된 시각이 논쟁의 대상으로 되어 왔다.

그러나 정보가 극도로 통제되고 있는 북한 사회의 속성상 북한의 정책이 어떻게 수립되고 집행되는가에 대하여 정확한 연구가 미비한 것도 사실이다. 따라서 이러한 북한의 정책결정과정에 대한 정확한 이해의 부족은 대외적으로 표출된 정책에 대한 해석과 그 대응책 마련에 있어서 오류를 범하게 한다. 즉 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴선언(1993. 3. 12) 이후 한국을 비롯한 서방진영이 선택한 대응정책의 불일치성과 비밀관성이 그 대표적 실례이다. 당시 서방진영은 북한의 외교정책 결정과정에 대한 이해가 부족하였다. 그 결과 북한 외교관이 군부의 반발에 따른 협상의 진전의 어려움을 언급하자 혹자는 이에 동조하여 개방세력인 외무성의 입지를 확대시켜주기 위한 유화정책을 강조하기도 하였다.<sup>46)</sup>

북한의 정책결정과정을 논의함에 있어 가장 중요하게 고려해야 할 요인은 김정일 국방위원장의 통치스타일이 북한의 정치체계에 미치는 영향이다. 즉 김정일 국방위원장의 통치스타일은 정권 유지를 위하여 그의 권위에 버금가는 제2인자의 존재를 철저히 부정하며, 권한의 위임이나 권력의 분할과 같은 것은 찾아보기 힘들다. 김정일 국방위원장 주변의 핵심 엘리트들은 의사결정에서 최소한의 권한도 가질 수 없기 때문에 자신들이 책임을 질 만한 어떤 제안을 김정일 국방위원장에게 올리기가 힘들게 되어 있다. 또한 이러한 김정일 국방위원장의 통치스타일은 수평적 의사소통을 불

46) 허문영, 『북한 외교정책결정 구조와 과정』, p. 2.

가능하게 한다. 최고지도자인 김정일 국방위원장에게 모든 보고가 집중되며, 참모와 관료들 사이의 의사소통이 거의 이루어지지 않는다. 따라서 이 같은 상황에서 군부가 정책결정과정에서 집합적으로 그들의 이익을 표출 또는 관철하는 것은 불가능하다는 것이다.

본 논문에서는 정책결정구조 측면에서 군부가 정치국과 상무위원 등 당 최고 의사결정기구에 다수 진출하고 권력서열 측면에서도 상층부를 점하고 있는 등 군부의 정책결정구조에의 참여가 곧 정책결정에 있어서의 영향력 행사를 의미하는 것이 아니었다. 즉 북한의 정책결정의 제도적 구조와 현실정치과정의 운용은 큰 차이를 보이고 있는데 당규약이나 헌법상에 규정된 당의 집단지도체질 등은 혁명적 수령관에 입각한 수령이라는 초법적 기구에 의해 사문화되어 당과 국가기구들은 규정된 제도적 역할과는 거리가 먼 형태로 운용되고 있다는 사실을 확인할 수 있었다. 따라서 북한의 정책결정의 주요 변수는 정책결정구조보다 현실정치과정에서의 운용형태, 특히 수령의 역할이 핵심적이라고 할 수 있다.

결론적으로 남북관계의 진전 등과 같은 북한의 개혁·개방 노선의 변화 과정에서 군부가 저항세력으로 역할을 할 것이라는 가설은 제고되어야 한다. 북한에서 대남·대외정책 등 중요한 정책의 결정은 수령의 권한이며 군부가 개입하거나 영향력을 행사할 여지는 없어 보인다. 북한이 대외협상에서 군부의 반대 또는 반발을 거론하며 상대방에게 양보를 요구하는 등의 행태는 그들의 협상전략의 일환으로서 대외 협상을 유리하게 끌고 가기 위해 군부를 지렛대로 이용하는 것으로 평가된다. 따라서 우리의 대북 정책은 북한 군부의 강경 성향을 지나치게 의식하는 수동적 태도에서 탈피하여야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강신창. “북한군의 통수·방위 결정체제의 변화와 특징 - 포스트 김일성·김정일 시대.” 『북한연구학회보』, 2권 2호, (1998).
- 고영환. 『북한 외교정책결정기구 및 과정에 관한 연구』. 경희대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000.
- 고영환. “북한의 정책결정에 관한 소고.” 『북한조사연구』 (1999).
- 김구섭. 『김정일의 군인맥 및 군사정책 결정구조 분석』 (서울: 한국국방연구원, 1996).
- 김성철. “김정일의 통치스타일과 정치체계의 운용.” 통일연구원 정책보고서, 2001.
- 김연철. “가부장적 권력과 군사국가의 결합.” 『통일한국』, 1999년 10월호
- 서대숙. 『북한 권력 엘리트 구조변화에 대한 비교연구』 (서울: 국토통일원 조사연구실, 1988).
- 서동만. “북한 붕괴론에 관하여.” 건국대학교 한국문제연구원 편. 『북한의 개방과 통일 전망』 (서울: 건국대학교 출판부, 1998).
- 양성철. 『북한정치론』 (서울: 박영사, 1991).
- 양현수. “김정일시대의 조선인민군: 북한의 군사국가화 논의 비평.” 1999. 9. 18. 한국정치학회 추계학술회의 발표 논문.
- 오일환. “김정일시대 북한의 군사화 경향에 관한 연구.” 『국제정치논총』, 제41집 3호, (2001).
- 유광진. “북한의 개혁·개방 결정에 있어서 당, 정, 군의 역할.” 『국방학술논총』, 제8집 (서울: 한국국방연구원, 1994).
- 이정수. “북한의 당군관계.” 『북한연구』, 제3권 3호, (1992).
- 장명순. 『북한군사연구』 (서울: 팔복원, 1999).
- 정영태. 『김정일체제 하의 군부의 역할: 지속과 변화』 (서울: 민족통일연구원, 1995).
- 허문영. 『북한 외교정책결정 구조와 과정: 김일성시대와 김정일시대의 비교』. 민족통일연구원 연구보고서, 1997.