

2001 신진연구자
북한 및 통일관련 논문집 (제 3 권)

북한실태 (정치)



통 일 부

본 논문집은 2001년도 북한 및 통일문제 신진연구자(학자) 연구지원 사업의 결과보고서를 5권의 책으로 편집·발간한 것입니다. 여기에 수록된 내용은 연구자들의 개인적인 견해이며 통일부의 의견을 반영한 것은 아님을 밝힙니다.

목 차

1. 북한의 경제정책 결정과정 변화에 관한 연구	1
김 갑 식 (서울대)	
2. 북한의 '선군정치'(先軍政治)와 체제 군사화(軍事化)에 관한 연구 .	61
김 용 현 (동국대)	
3. 북한의 개혁과 개방 측정지표 개발에 관한 연구	105
박 선 원 (연세대)	
4. 북한의 일본에 대한 '전략적 이해변화' 분석	171
박 정 진 (고려대)	
5. 1990년대 북한의 경제 위기와 군사 체제로의 전환에 관한 연구 ...	231
이 태 섭 (인제대)	

<부 록>

1. 권별 수록 논문 일람표	297
2. 최근 연도별 연구 과제 목록('96 ~ 2001년)	299

북한의 경제정책 결정과정 변화에 관한 연구

- '내각책임제, 내각중심제'와
당정분리를 중심으로 -



김 갑 식
(서울대 한국정치연구소 연구원)

목 차

【 요약문 】	3
1. 서론	5
2. 黨政관계 일반이론	9
3. 黨 주도의 경제정책결정(80년대 말까지)	14
4. 내각 주도의 경제정책결정(90년대 이후)	19
5. 결론	51
※ 참고문헌	53

【 요약문 】

본 논문의 목적은 북한의 경제정책 결정과정의 변화를 역사적으로 추적하면서 그 특징을 살펴보는 데 있다. 특히 1990년대 경제위기 이후의 북한의 당정관계 변화를 고찰하면서 김정일 체제 공식출범과 더불어 도입된 '내각책임제, 내각중심제'가 경제정책 결정과정에 어떠한 영향을 미쳤고 그것의 정치경제적 함의가 무엇인가를 집중적으로 분석하겠다.

당국가체제인 북한에서 경제정책에 대한 최종적 결정권은 당에 있었다. 이는 북한헌법, 당규약 등 최고법에서 뿐만 아니라 당사업관, 당의 영도활동, 당의 정치적 지도, 당위원회의 집체적 지도 등에 잘 나타나 있다. 1980년대까지는 경제정책 결정과정이 '당대회 → 당중앙위원회 전원회의 → 당중앙위원회 정치국과 정치국 상무위원회' 등을 통해 토의되고 결정되어 국가기관에서 관철되었다.

북한은 1990년대에 들어 경제위기의 근원인 '경제의 정치화'를 극복하고자 '행정경제사업에 대한 당적 지도' 체제를 포기하고 당정분리를 시도하면서 경제사업을 경제일꾼들에게 단계적으로 맡긴다. 즉 1단계로 1990년을 전후로 당정협업체적 성격인 중앙인민위원회가 경제사업을 총괄하다, 1993년 '혁명적 경제전략'의 채택과 더불어 경제사업에 대한 전권이 정무원으로 넘어간다. 이때까지만 해도 중앙인민위원회를 통해 당의 영향력이 행사되었기 때문에 완전한 의미의 당정분리로는 볼 수 없다. 그러나 1998년 헌법개정으로 중앙인민위원회가 폐지되고 내각의 권한이 강화되면서 이제 내각은 경제사업의 중심에 서고 그 책임을 다하게 되었다.

'정무원책임제, 정무원중심제'의 핵심은 정무원이 경제정책에 대한 계획, 조직사업 등 모든 경제사업을 책임적이고 통일적으로 하여야 한다는 것이다. 이것이 확대개편된 '내각책임제, 내각중심제'는 전자의 특징을 그대로 갖고 있으면서도 전자가 주로 중앙집권적 지도를 강조한 반면 후자는 이에 더해 '통일적 지도'까지 주장하고 있다. 또한 북한은 당정분리와 '내각책임제, 내각중심제'를 강화하기 위해 인민경제계획법 채택, 종합적인 관리방법론과 정규관리의 정규화, 대폭적 구조조정, 직접선거의 제한적 도입, 국가예산 수납체계 개편 등의 조치를 단행하였다. 그리고 내각 진용도 전문경제관료 중심으로 구성하였다.

21세기 김정일 시대의 내각은 경제사업에 대한 전권을 부여받으면서 경제위기 극복에 앞장서고 있다.

1. 서론

1.1 연구의 목적

본 논문의 목적은 북한의 경제정책 결정과정의 변화를 역사적으로 추적하면서 그 시기별 특징을 살펴보는 데 있다. 특히 1990년대 경제위기 이후의 북한의 당정관계 변화를 고찰하면서 김정일 체제 공식출범과 더불어 도입된 '내각책임제, 내각중심제'가 경제정책 결정과정에 어떠한 영향을 미쳤고 그것의 정치경제적 함의가 무엇인가를 집중적으로 분석하겠다.

1970년대까지 전세계의 이목을 끌었던 북한의 경제발전은 1980년대 말 한계에 봉착하게 된다. 자립적 민족경제의 한계, '경제의 정치화'와 더불어 사회주의권의 붕괴 및 계속되는 자연재해는 북한의 경제를 파탄지경으로까지 몰고 간 것이다. 즉 경제의 정치화로 인한 비효율성과 경직성, 강행적 발전전략으로 인한 속도전과 사상전의 한계, 냉전체제로 인한 무리한 중공업과 군수산업중심의 개발전략 및 사회주의권에 대한 가중한 의존, 자급자족적 폐쇄경제 고수로 인한 기술수준의 낙후·산업구조의 왜곡·산업시설의 노후화, 그리고 1990년대 들어와서 계속되는 농업생산성의 악화 및 자연재해는, 북한의 식량난·외화난·에너지난·원자재난 등 총체적인 경제난을 야기시켜 1989년 2.4%의 성장률을 거둔 후, 1990년부터 1998년까지 9년간 마이너스 성장률을 기록했다.¹⁾

이러한 총체적인 난국을 극복하고자 하는 북한의 전략적 방침은 이른바 '新思考'이다. 김정일은 2000년 5월과 2001년 1월 중국을 연달아 방문하면서 중국의 발전상에 대단한 찬사를 보낸 바 있다. 특히 2001년 1월 상하이로 방문했을 때는 상하이가 '천지개벽'되었다고 극찬하였다. 김정일의 중국방문 이후 북한은 주민들에게 새로운 사고, 근본적인 일신, 새로운 관점 등을 지속적으로 촉구하고 있는데, 이것이 남한 언론에 의해 명명된 '신사고'이다.²⁾ 이러한 김정일의 신사고가 계속 주장되는 한 북한은 21세기 경제대국

1) 이에 대한 자세한 설명은 황의각, "북한의 경제침체: 개괄 및 총량분석", 『북한 사회주의 경제의 침체와 대응』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1995)를 참조할 것.

2) 2001년 공동 신년사설에서는 "새 세기의 요구에 맞게 사상관점과 사고방식, 투쟁기풍과 일본세에서 근본적인 혁신을 이룩해 나가는 것은 우리 앞에 나선 선차적인 과업이다. 21세기는 거창한 진변한 세기, 창조의 세기이다.……우리 혁명전사들은 낡은 관념에서 벗어나 참신하게 사고하고 더 높이 비약해야 한다. 새 세기는 혁신적인 안목과 기발한 착상, 전위적인 사업기풍을 요구한다"('로동신문', 2001년 1월 1일자)고 주장했고, 김정일의 어록형식으로 발표된 '21세기는 거창한 전변의 세기, 창조의 세기이다'에서는 "자금은 1960년대와 다르므로 지난 날의 일본새로 일하여서는 안됩니다.……새로운 연대에 들어선 것만큼 우리는 지난 날 다른 나라식의 낡은 틀과 관례를 전면적으로 적폐하여 보고 모든 사업을 우리 식대로 전개해 나가야 합니다"('로동신문', 2001년 1월 4일

을 건설하기 위해 과거의 묵은 틀만을 고수하지는 않을 것이다. 자신들의 체제유지에 결정적 악영향을 미치지 않는 한에서는 20세기 낡은 틀을 혁신할 것이다.

본 논문은 이러한 관점 하에서 1990년대 이후의 당정분리 및 경제정책 결정과정의 변화가 일시적 현상이 아니라 김정일 시대 새로운 현상으로 고착된 것이라는 전제하고 '내각책임제, 내각중심제'의 내용과 특징을 중심으로 북한의 경제정책 결정과정의 변화를 살펴보겠다.

1.2 기존연구검토 및 연구방법

북한의 당정관계 및 (경제)정책결정과정에 대한 연구는 오래 전부터 진행되었다. 그런데 이들 연구는 주로 헌법상의 권력구조 문제를 중심으로 접근했기 때문에 연구자는 정치학자뿐만 아니라 공법학자까지 다양했다. 따라서 북한의 헌법이 1948년, 1972년, 1992년, 1998년 제정 및 개정할 때마다 당정관계 및 정책결정과정은 북한연구의 핵심주제였다.

북한의 정책결정과정에 대한 연구는 1990년대 중반부터 본격화된다. 장달중, 전인영, 이홍영 등은 1962년 쿠바 미사일 위기에 케네디 행정부의 대응사례를 바탕으로 전개된 엘리슨의 합리성(rationality) 모델, 조직(organization) 모델, 관료정치(bureaucratic politics) 모델 등을 북한의 정책결정과정 연구에 원용하였다.³⁾ 북한학 정립에 있어 일진보라 할 수 있다. 이와 동시에 당정관계에 대한 연구도 진행되었는데 유광진이 개방정책 결정과정에서 당, 군, 정의 역할 및 관계를 소개하였고⁴⁾, 최진욱은 북한의 지방행정체계를 당정관계를 중심으로 분석하였다.⁵⁾

자)고 강조했으며, '더 용감하게, 더 빨리, 더 높이'의 로동 진속도는 실로 상상을 초월한다. 한 걸음을 더디면 순간에 백 걸음, 천 걸음이 늦어진 다.……한 걸음에 남을 따라 잡고 두 걸음에 남을 앞질러야 한다.……공장을 하나 건설 해도 후순반대에 손색이 없게, 과학의 목표를 점령해도 세계첨단수준에서, 도시정리를 해도 사회주의 맛이 나게 희한하게 해제끼자는 것이 21세기에 들어선 조선의 걸림이다"('로동신문', 2001년 1월 7일자)라고 강변하는 등 21세기 새로운 관점을 계속해서 지적하고 있다.

- 3) 장달중, "북한의 정책결정구조와 과정", 『사회과학과 정책연구』 제15권 제2호 (서울: 서울대학교 사회과학연구소, 1993년 6월); 전인영, "외교정책 결정구조와 과정 및 개방의 문제: 특정사례분석", 위의 책; 이홍영, "북한의 정책결정 과정 속의 지방과 중앙의 역할", 위의 책.
- 4) 유광진, "북한의 개방정책결정에 있어서 당·정·군의 역할", 『국방학술논총』 제8집 (서울: 한국국방연구원, 1993).
- 5) 최진욱, 『북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로』 (서울: 민족통일연구원, 1997).

1998년 김일성헌법의 채택은 당정관계 및 정책결정과정 연구를 활성화시켰다. 국가주석직과 중앙인민위원회가 폐지된 대신 최고인민회의, 내각, 국방위원회의의 3원 체제를 갖춘 헌법의 권력구조는 이 분야 연구의 다양한 소재를 제공한 것이다. 백학순과 안인해는 개정헌법의 권력구조를 자세히 설명하면서 김정일 시대 당정관계의 변화된 모습을 제시하였다.⁶⁾ 김창근은 개정헌법 이후 당, 정, 군 간 권위관계의 변화를 설명하면서도 결국 김정일 체제는 김정일이 당, 정, 군을 직할통치하는 체제라 규정하였다.⁷⁾ 한편 이종석은 김정일체제의 당군관계가 '수직적 계선 구조'에서 '수평적 횡적 구조'로 변했다고 주장하였다.⁸⁾ 이들 연구는 김정일 시대에 들어 당정관계 및 정책결정과정의 변화되었다고 주장하고 있으나 크게 헌법분석의 범위를 넘지 못한다는 약점을 가지고 있다. 바로 1990년대 중반 '정무원책임제, 정무원중심제'('내각책임제, 내각중심제'의 전신)의 도입으로 (경제)정책결정권이 당에서 국가기관으로 이전되었고 그에 따라 당정분리가 가시화되었다는 사실을 소홀히 하고 있는 것이다. 즉 제도의 변화나 운용을 간과함으로써 정책결정과정이나 당정분리의 구체적 모습에 접근하지 못한 것이다. 반면 장달중의 연구는 '정무원책임제, 정무원중심제'를 소개했다는데 나름의 의미가 있다 하겠다.⁹⁾ 이처럼 북한의 (경제)정책결정과정 및 당정분리에 대한 연구의 수준은 그리 높은 편이 아니다. 본 논문에서는 북한의 (경제)정책결정과정과 당정분리에 대한 기존 연구의 성과를 받아 안으면서도 그 한계를 극복하고자 한다.

그리고 본 연구는 북한에 대한 현지조사가 불가능한 조건에서 기본적으로 내용분석(content analysis)의 방법을 취한다. 그러나 당, 국가기관 등 모든 기관에서 엄격한 비밀주의를 표방하고 자료를 가능한 한 공개하지 않기 때문에 '적나라한 정책갈등'에 관한 자료를 획득하기란 사실상 불가능하다. 따라서 본 연구에서는 북한이 공개한 김일성의 '교시'나 김정일의 '말씀', 공식 출판 자료를 충분히 활용하고, 이를 시대적 상황과 정치적 맥락을 고려하여 재구성하였다.

6) 백학순, "김정일시대의 국가기구: 1998년 헌법개정을 중심으로", 이종석, 백학순 저, 『김정일시대의 당과 국가기구』(성남: 세종연구소, 2000); 안인해, "김일성헌법과 김정일체제", 『한국정치학회보』 제32집 제4호(서울: 한국정치학회, 1999).

7) 김창근, "북한 당·정·군 권위관계의 변화: 1990년대를 중심으로", 『통일정책연구』 제9권 1호(서울: 통일연구원, 2000).

8) 이종석, "1999년 북한정치 전망", 『통일전략포럼 보고서』 99-1, No. 14(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1999.2).

9) 장달중, "김정일체제와 주체비전: 이데올로기, 당, 그리고 군중을 중심으로", 『아세아연구』 통권 제101호(서울: 고려대학교 아세아문제연구소, 1999).

1.3 논문구성 및 자료

본 논문은 총 5개의 장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 연구목적과 더불어 기존연구 검토와 연구방법에 대해 살펴보고자 한다. 제2장에서는 북한 당정관계의 일반이론에 대해 고찰하겠다. 북한헌법과 당규약에 적시된 당정관계에 대한 조항 분석에 기초하여 당내부사업과 행정경제사업에 대한 당적 지도, 당의 영도활동과 국가기관의 집행활동, 당의 정치적 지도와 국가경제기관들의 경제기술적 지도, 당위원회의 집행적 지도와 행정지휘관의 유일적 지도 등의 관계를 종합적으로 알아보겠다.

제3장에서는 1980년대까지의 경제정책 결정과정을 분석하겠다. 이때의 경제정책결정은 당 주도로 이루어졌음을 확인하고, 이를 위해 이 시기의 구체적인 경제정책 결정과정, 정부원에 대한 당의 이원적 지배, 이에 따른 당 일꾼과 행정경제지도일꾼 간의 갈등 등을 살펴보면서 1990년대를 전후한 북한 경제위기의 근원으로 '경제의 정치화'를 지적하고자 한다. 제4장에서는 1990년대 이후 '경제의 정치화'를 극복하기 위해 당내부사업과 행정경제사업이 분리되면서 경제정책 결정권이 내각으로 옮겨온 과정을 구체적으로 분석하겠다. 즉 1993년까지는 중앙인민위원회가, 1998년까지는 '정무원책임제, 정무원중심제'의 도입으로 정무원이, 그 이후에는 '내각책임제, 내각중심제'로의 확대개편으로 내각이 경제정책 결정권을 갖는 과정과 그 특징을 살펴보겠다. 이와 더불어 당정분리와 내각의 강화를 보여주는 조치로 인민경제계획법의 채택, 종합적인 관리방법론과 정무원의 정규화, 대폭적 구조조정, 직접선거의 제한적 도입, 국가예산 수납체계 개편 등을 지적하고자 한다. 제5장에서는 앞의 연구결과를 요약하고 본 논문의 의미를 제시하겠다.

본 논문의 주요 텍스트는 김일성 선집류, 김정일 선집류, 『로동신문』, 『근로자』, 『경제연구』 등이다. 북한의 정치체제는 기본적으로 수령(후계 수령인 후계자도 포함)중심의 사회주의 정치체제이다. 따라서 북한체제의 실체를 정확히 이해하려면 무엇보다도 수령의 사상과 이론, 수령의 의사와 의지, 수령의 정책과 지도방향을 파악해야 한다. 그런데 이 길은 수령이 직접 쓴 글들을 통하는 것이 선차적이다. 김일성과 김정일이 저술한 문헌들은 북한에서는 '로작'이라고 부르고 있다. '로작'이란 곧 수령 문헌인데, 『김일성 선집』, 『김정일 선집』 등을 말한다.¹⁰⁾ 본 논문에서는 이것들을 토대로 당시의 정책방향을 살펴보고자 한다.

그러나 『김일성 선집』, 『김정일 선집』 만으로는 한계가 있다. 이것들은 대부분 발표한 논문들을 사후적으로 신고 있기 때문에 당시의 생생한 상황을

10) 한호석, "북한학의 새로운 지평", <http://www.onekorea.org/research/e11.html>.

알아보기 위해서는 그때그때 발행하는 당중앙위원회 기관지인 『로동신문』과 『근로자』 등을 분석해야 한다. 또한 이러한 내용들을 방송으로 내보내는 『조선중앙통신』의 보도도 북한 연구에 있어 가치가 높다.

북한 이론가들의 주요한 활동무대는 '과학백과사전종합출판사'에서 발간하는 계간지들인 『경제연구』, 『력사과학』, 『철학연구』 등이다. 이 계간지들은 김일성과 김정일에 의해 중요 정책이 발표되면 이를 정당화하고 선전하는 역할을 수행한다. 즉 김일성과 김정일의 연설이 정책의 큰 틀을 제시한 것이라면 이 잡지들의 저자들은 이를 근거로 정책의 세세한 내용과 그 정당성을 널리 알린다. 특히 기관의 책임자들은 자기 기관에 이익이 되거나 해당되는 정책이 김일성과 김정일에 의해 채택되면 이를 적극적으로 알린다.

그러나 북한의 공식매체에서 발행되는 글들의 기본 특징이 '우리식 사회주의'의 우월성을 증명하고 선전하는데 있기 때문에 탈북자들의 증언 및 증언집을 통해 북한의 공식입장을 검증하려고 한다. 하지만 탈북자들의 처지에 의해 그들의 증언이 과장되거나 왜곡된 점들이 많기 때문에 본 논문에서는 기본적으로 1차 자료에 의해 분석하되 이를 보완하는 수단으로 이들의 증언을 채택한다.

2. 黨政관계 일반이론

국가권력 획득을 목표로 조직된 공산당은 권력을 장악한 한 후에는 강고한 국가권력을 건설하는 초석이 되며 국가 위에서 국가를 지도한다. 당은 사회의 의지를 조직적으로 반영하여 사회와 국가를 연결시키는 고리, 양자의 모순을 해결하는 역할을 담당한다. 따라서 국가의 기능은 올바른 정치노선을 내고 실천활동의 방향을 결정하는 공산당의 지도 하에서만 성공적으로 수행된다. 단 공산당은 국가장치가 아니므로 명령하지 않고 오직 정책을 제출할 뿐이며 오히려 대중에 가까이 가는 군중노선으로 국가의 관료화 경향에 투쟁하고 국가와 사회간의 모순을 해결하는 도구로 기능해야 한다.¹¹⁾

따라서 사회주의 국가의 당정관계를 보면 공산당은 지배(rules)하고 국가기관은 관리(governs)하는 것으로 바라본다.¹²⁾ 이는 당의 노선과 정책을 결정하는 지배가 그것을 집행하는 관리보다 우위에 있음을 보여준다. 그런데 어떠한 정책결정도 당의 동의 없이 국가기관에 의해서 내려질 수가 없지

11) Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China* (2nd ed., ed.: Berkeley: University of California Press, 1968), pp.105~118.

12) Darrell D. Hammer, *USSR: The Politics of Oligarchy* (Hinsdale, Ill.: The Dryden Press, 1974), p.257.

만 또한 당이 국가기관을 대신하여 행정대행(行政代行)을 해서도 안된다고 덧붙인다. 이것은 당이 국가기관에게 지도방향은 제시하지만 국가기관의 업무수행의 독립성을 제한하지는 않는다는 것을 의미한다.¹³⁾ 그러나 현실은 당이 최종적 결정을 내리고 국가기관은 당의 대행기관으로서 당의 결정을 수행할 뿐이다.¹⁴⁾ 당이 국가기관 요직의 임명을 독점하고 국가기관의 업무수행을 감시하기 때문이다.

북한의 당국가체제 하에서도 당은 국가기관을 통제한다. 이러한 당정관계에 대한 북한의 기본적 인식은 헌법과 당규약에 잘 나타나 있다. 당국가체제가 완성된 이후의 헌법인 1972년 사회주의헌법 제4조에는 “조선민주주의인민공화국은 맑스레닌주의를 우리나라 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 주체사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다”고 되어 있고, 이를 개정한 1998년 김일성헌법 제11조에도 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”고 규정되어 있어, 국가기관에 대한 당의 우위를 표방하고 있다. 또한 1980년 제6차 당대회에서 개정된 조선로동당 규약 제51조를 보면, 당중앙위원회는 필요에 따라 정치, 경제 및 군사분야의 중요한 부분에 정치기관들을 조직하여 해당부문에서 당원들과 근로대중에게 정치사상교양 사업을 조직 수행하며 해당 단위 내에 조직된 당위원회 집행기관으로서의 기능을 수행하도록 되어 있어, 당의 정치기관이 사회의 모든 부문에 침투하여 당의 정책과 노선을 관철시킬 수 있게 되어 있다.

이러한 헌법과 당규약 상의 조항 이외에도 당정관계를 뒷받침하는 이론 및 관점들이 있다. 당사업에 대한 관점, 당의 영도활동과 국가기관의 집행활동에 대한 관점, 경제관리에서 당의 정치적 지도와 국가경제기관들의 경제기술적 지도에 대한 관점, 경제지도관리에서 집체적 지도와 유일적 지휘에 대한 관점 등은 북한의 당정관계를 드러내주는 주요한 것들이다.

2.1 당사업: 당내부사업과 행정경제사업

북한이 이해하는 당사업은 당내부사업과 행정경제사업에 대한 당적 지도의 두 측면을 이루고 있다. 여기에서 ‘당내부사업’은 당 대열을 튼튼히 꾸리고 당조직들과 당원들을 잘 움직이기 위한 조직사업과 사상사업,¹⁵⁾ 즉 당

13) 위의 글, p.277.

14) 김학준, 『소련정치론』 (서울: 일지사, 1976), p.209.

15) 여기서 ‘당조직사업’이란 당조직과 당대열을 꾸리는 사업, 다시 말하여 당을 조직적으로 튼튼히 꾸리고 사상적으로 강화하는 사업이다. 당조직사업에서 중요한 것은 간부들과의

자체를 꾸리기 위한 사업이며, '행정경제사업에 대한 당적 지도'는 당의 영도적 역할을 높여 당 앞에 맡겨진 혁명과업을 수행하기 위한 조직정치사업이다.¹⁶⁾ 특히 수령의 교시와 당정책을 집행하기 위한 행정경제기관들의 활동인 행정경제사업을 당적으로 지도한다는 것은 "당이 당정책을 틀어쥐고 정치사업을 강화하여 당원들과 당조직들을 움직이며 행정경제기관들이 당의 경제정책을 정확히 관철하도록 옳은 방향으로 이끌어주고 도와준다는 것"을 의미한다.¹⁷⁾ 왜냐하면 북한이 이해하는 당조직(당위원회)은 배개 단위의 최고 지도기관이며 해당 단위의 주인이어서 생산에 대해서도 책임을 지고 그것을 당사업과 연결시켜 사고하기 때문이다. 따라서 경제사업에서의 성과 여부도 전적으로 각급 당위원회들이 '주인 노릇을 잘하는가 못하는가'에 달려있다고 바라본다.

북한은 행정경제사업에 대한 당적 지도를 강화하기 위해 당의 경제정책 관철을 위한 올바른 방향과 방도를 당이 세워줘야 하고, 이때 당은 행정경제사업을 장악하고 통제해야 한다고 바라본다. 특히 행정경제사업에서 수령의 교시와 당정책을 정확히 집행하기 위해 당조직들이 행정경제일꾼들을 장악통제하면서 지도해야 경제정책 집행과정에서의 편향을 바로잡아줄 수 있다고 주장한다.¹⁸⁾ 결국 "당조직들과 당일꾼들이 당내부사업을 틀어쥐다고 하면서 행정경제사업을 외면하거나 당내부사업에 힘을 넣는다고 하여 행정경제사업에서 물러서거나 그 뒤꼬리를 따라서는 안되며 정치사업을 하여 일꾼들과 근로자들을 경제과업수행으로 적극 조직동원해야 한다"고 강조한다.¹⁹⁾ 더 나아가 북한은 당조직들과 일꾼들이 경제사업에 대하여 전적으로 책임지며 자기 단위 앞에 나선 경제과업을 완전히 책임지고 수행하는 것이 당사업의 중요한 과업이라는 확고한 사상관점과 입장을 가지고 당사업을 해야 한다고 주장한다.²⁰⁾

사업, 당원들과의 사업, 당조직들과의 사업을 잘하는 것이다. 한편 '당사상사업'이란 당과 혁명대오를 사상적으로 일색화하는 사업이며 당원들과 근로자들을 혁명투쟁과 건설에로 불러일으키는 사업이다. 문명진, 『당사업경험』, (평양: 사회과학출판사, 1987), pp.20, 52.

16) "당사업과 경제사업을 밀접히 결합하여 사회주의 건설을 힘있게 밀고 나가자", 『근로자』, 1977년 3호, p.3.

17) 한용선, "행정경제사업에 대한 정치적 지도는 당적 영도의 기본요구", 『근로자』, 1977년 7호, pp.16~17.

18) 박정순, "행정경제사업에 대한 당적 지도에서 새로운 전환을 일으키기 위하여", 『근로자』, 1976년 9호, pp.31~32.

19) 리길송, "정치적 방법으로 경제사업을 보장하는 것은 당적 영도의 기본요구", 『근로자』, 1979년 2호, p.39.

20) 엄원식, "당사업과 경제사업의 옳은 결합", 『근로자』, 1980년 2호, p.27.

2.2 당의 영도활동과 국가기관의 집행활동

북한은 당과 정권 간의 관계에 대해 당의 영도활동과 국가기관의 집행활동으로 나누어져 있다고 바라본다. 북한이 이해하는 영도는 사회를 통일적으로 조직하고 지휘하는 기능의 성격과 방향을 결정하는 활동이다. 이때 영도는 정책을 작성제시하고 간부를 파견하며 정치실천을 통일적으로 장악통제하는 활동을 통하여 이루어지기 때문에 정치활동의 핵이 된다. 이러한 영도활동은 오직 영도적 정치기구인 노동계급의 당(조선로동당)에 의해서만 이루어지는데, 노동계급의 당은 사회의 정치적 영도권을 틀어쥐고 노동계급의 모든 조직들을 지도하고 움직이며 사회주의 정치실천의 모든 분야를 노동계급의 혁명위업이라는 하나의 방향으로 이끌어 나가는 '혁명의 참모부'이며 '사회의 심장'이 된다. 반면 북한에서는 집행적 활동을 사회의 모든 성원들을 직접 관리하는 것으로 바라보고, 사회주의 국가는 '전사회적인 가장 포괄적인 정치조직으로서, 힘있는 권력기관으로서 모든 행정적 및 물질적 수단들을 동원하여 정치를 직접 실현하는 정치적 무기'로 이해하고 있다.²¹⁾

이때 당은 인민정권사업을 정책적으로 지도하는데, 이는 당이 인민정권사업을 정책적으로 옳게 이끌어주고 정치적 방법으로 지도한다는 것을 의미한다. 이것은 당이 인민정권을 지도하는데서 행정을 대행하는 방법으로서가 아니라 당조직을 움직이고 간부들과 당원들, 군중을 발동하는 방법으로 정권사업을 보장하며 행정적인 기술실무적 문제에 매여 달리는 것이 아니라 정책적 방향에서 옳게 나가도록 이끌어주는 것을 말한다며 당의 행정대행에 대해 강력히 경고하고 있다. 따라서 당과 정권간의 관계를 배에서 '키를 잡은 사람'과 '노를 짓는 사람'과의 관계에 비유하고 있다. "당과 행정과의 관계는 배에서 키를 잡은 사람과 노를 짓는 사람과의 관계와 같다. 당이 사회주의건설의 목표를 제시하고 방향을 바로잡아주는 키잡이라면 정권은 그 목표와 방향을 향하여 노를 저어가는 무기이다. 당은 언제나 인민정권에 대한 령도에서 당과 행정과의 관계의 본질적 의도에 맞게 정확한 로선과 정책을 작성제시하며 사회주의 건설의 목표와 방향을 바로잡아주는 키잡이가 되어야 하며 인민정권은 그것을 철저히 집행하는 강력한 무기가 되어야 한다."²²⁾

21) 리혜정, "당의 령도는 사회주의정권이 인민의 정권으로서의 사명과 역할을 다하기 위한 근본담보", 『진에하는 지도자 김정일동지의 고전적로작 <<사회주의건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선>>에 대한 해설문본집』 (평양: 사회과학출판사, 1993), pp.204~205.

22) 위의 글, p.215.

2.3 당의 정치적 지도와 국가경제기관들의 경제기술적 지도

이러한 관점에서 북한은 사회주의 경제지도관리에서 당의 정치적 지도를 국가경제기관들의 경제기술적 지도와 구별하여 바라본다.²³⁾ 사회주의 사회에서 노동계급의 당은 자주성을 실현하기 위한 근로대중의 모든 투쟁을 조직지도하는 정치적 영도자인 만큼 사회주의 경제에 대한 당의 지도는 정책적 지도, 정치적 방법에 의한 지도로 되어야 한다는 것이다. 만일 당이 국가경제기관들의 사업을 대행하거나 경제사업을 행정적 방법, 경제실무적 방법으로 지도하게 되면 정치적 영도조직으로서의 사명과 기능을 올바르게 수행할 수 없다고 바라본다. 반면 경제기술적 지도는 당의 정치적 지도밑에 국가경제기관들이 사회주의 사회에서 작용하는 객관적 경제법칙과 정확한 경제적 타산에 기초하여 경제를 과학기술적으로 관리운영하는 사업이다. 사회주의 경제에 대한 경제기술적 지도를 통하여 경제발전계획을 세우고 생산자원을 분배, 공급하여 생산요소들을 결합하고 생산기술공정을 개선하는 것과 같은 경제기술적 사업들이 원만히 진행되게 된다는 것이다.²⁴⁾

2.4 당위원회의 집체적 지도와 행정지휘관의 유일적 지도

북한은 사회주의 경제에 대한 지도관리에서 견지하여야 할 기본 원칙의 하나는 집체적 지도와 유일적 지휘를 올바르게 배합하는 것이라고 주장한다. 사회주의 경제 지도관리에서의 집체적 지도는 다름아닌 당위원회의 집체적 지도를 말한다. 또한 당위원회의 집체적 지도와 함께 유일적 지휘는 사회주의 경제에 대한 지도관리의 주되는 형식의 하나로 된다. 사회주의 경제지도관리에서 유일적 지휘는 당경제정책을 관철하기 위한 대책을 당위원회에서 집체적으로 토의결정한 다음 행정경제사업과 관련된 모든 문제들을 행정지휘관에게 집중시키고 그의 유일적인 지휘밑에 생산과 경영활동을 진행해 나가는 것을 그 본질적 내용으로 하고 있다. 북한은 유일적 지휘는 지난날의 지배인 유일관리제와 근본적으로 다르다고 주장한다. 지배인 유일관리제가 개인의 결정권을 행사하는 경제관리형태였다면 유일적 지휘는 당위원회에서 토의결정된 행정경제적 문제를 행정지휘관의 유일적인 지도밑에 집행해 나가는 경제관리방법이라는 것이다. 또한 지배인 유일관리제가 행정

23) 둘 사이의 관계에 대한 자세한 설명은, 『주체의 사회주의정치경제학연구』 3 (평양: 과학백과사전출판사, 1983), pp.179~180을 참조할 것.

24) 홍동익, “정치적 지도와 경제기술적 지도를 옹계 결합시키는 것은 사회주의 경제지도관리의 중요원칙”, 『근로자』, 1989년 6호, pp.59~60.

식, 명령식 방법으로 모든 문제를 풀어나가는 경제관리형태였다면 유일적 지휘는 당적 방법, 정치적 방법을 기본으로 하는 기초 위에서 행정지휘관이 경제사업을 통일적으로 지휘하는 경제관리방법이라고 한다.²⁵⁾

위와 같은 당정관계에 대한 이론이나 관점들의 결합원칙으로 '균형' 또는 '질충'을 내세우는 것은 북한 공식적 입장의 일반적 경향이나, 좀더 세심하게 분석하면 시대에 따라 그 강조점이 달라짐을 알 수 있다. 즉 경제사업에 대해 1980년대까지는 당에 대한 강조점이 강했던 반면 1990년대 이후에는 국가기관에 대한 강조점이 두드러지고 있다는 것을 발견할 수 있다. 특히 경제사업에 대한 국가기관의 역할 제고 및 당일꾼의 행정대행에 대한 비판은 경제일꾼들을 중심으로 경제문제를 주로 다루고 있는 『경제연구』 뿐만 아니라 당기관지인 『근로자』에서도 찾을 수 있다.

3. 黨 주도의 경제정책결정(80년대 말까지)

3.1 당정치국 주도의 정책결정

북한 헌법 제11조에 국가기관에 대한 당의 영도가 적시되어 있는 것처럼 국가기관의 모든 안건들, 특히 경제정책 관련 안건들은 당에서 먼저 결정된다. 북한에서 당의 최고지도기관은 당대회이다. 그러나 당규약에 당대회는 5년에 1회 열리는 것으로 되어 있기 때문에²⁶⁾, 당대회 사이에 모든 당사업을 조직 지도하는 것은 당중앙위원회이다. 당중앙위원회는 전당에 유일사상체계를 철저히 확립하며, 당의 노선과 정책을 수립하고 그 수행을 조직 지도하며 당과 혁명대열을 공고히 하고 행정 및 경제사업을 지도 조정하며 혁명적 무력을 조직, 그들의 전투능력을 높이고 기타 정당 및 국내외 기관의 활동에서 당을 대표하며 당의 제정을 관리하는 권한을 가지고 있으며, 해당 시기에 당이 직면한 중요문제 등을 토의 결정하기 위해 6개월에 1회 이상 당중앙위원회 전원회의를 소집한다. 그리고 당중앙위원회 전원회의가 6개월에 1회 이상 열리기 때문에 그 공백을 메우기 위해 전원회의와 전원회의 사

25) 유시영, "사회주의 경제지도관리에서의 집체적 지도와 유일적 지휘의 옳은 배합", 『근로자』, 1984년 3호, p.31.

26) 1980년 제6차 당대회가 열린 이후로 약 20년 동안 당대회가 열리지 않고 있다. 그러나 이것은 당규약에 어긋난 것은 아니다. 당규약 제21조를 보면, 당대회 소집권을 가지고 있는 "당중앙위원회는 필요에 따라 당대회를 규정된 기간보다 빨리 또는 늦게 소집할 수 있다"고 규정되어 있다.

이의 당의 모든 사업은 당중앙위원회 정치국과 정치국 상무위원회가 책임진다. 이와 같이 당의 모든 사업과 국가정책은 '당대회 → 당중앙위원회 전원회의 → 당중앙위원회 정치국과 정치국 상무위원회'를 통해 토의되고 결정되어 국가기관에서 관철된다.²⁷⁾

일례로 1972년 10월 23일부터 열렸던 당중앙위원회 제5기 제5차 전원회의는 '조선민주주의인민공화국 사회주의헌법에 대하여', '1973년도 인민경제발전계획에 대하여' 등을 토론했었는데, '앞으로 최고인민회의와 조국전선중앙위원회의 심의에 제출할' 사회주의헌법 초안은 이후 1972년 12월 22일에 열린 당중앙위원회 제5기 제6차 전원회의에서 재차 논의된 후, 1972년 12월 27일 제5기 제1차 최고인민회의에서 채택된다. 또한 '1973년도 인민경제발전계획에 대하여'라는 안건도 최고인민회의 제5기 제2차 회의에서 '1972년 국가예산 집행에 대한 결산과 1973년 국가예산에 대하여'라는 안건으로 상정 토의되었다.

3.2 경제위기의 구조적 원인: '경제의 정치화'

사회주의 경제체제는 중앙에 의해 결정된 목적에 따라 경제를 운영하는 일종의 국가생산체(state production establishment) 형태이다. 이 체도는 경제부문이 일당체제로서의 공산당 조직과 밀접하게 통합되어 있다.²⁸⁾ 북한의 경우도 1980년대 중반까지는 행정경제사업에 대한 당적 지도, 당의 영도활동, 당의 정치적·정책적 지도, 집체적 지도 등을 강조하여 경제사업에서의 당의 우위와 책임을 분명히 표방하여 '경제의 정치화'(politicization of economy)를 추구하였다.²⁹⁾ 김정일은 1971년 10월 당중앙위원회 경제

27) 1980년 제6차 당대회 당시 각 기구의 참가성원은 다음과 같다. 당대회는 3,062명, 당중앙위원회는 정위원 145명, 후보위원 103명 등 총 248명, 당중앙위원회 정치국은 정위원 19명, 후보위원 15명 등 총 34명, 정치국 상무위원회는 5명이다.

28) Robert W. Campbell, *The Soviet Type Economics* (3rd ed.; Boston: Houghton Mifflin, 1974), p.22.

29) 북한은 사회주의경제건설이론의 주요한 특징으로 '경제에 대한 정치의 우위의 원칙'을 들고 있다. 즉 "혁명과 건설이 정치에 의하여 앞길이 밝히지지 못하고 대중에 대한 정치적 영도가 정확히 보장되지 못하면, 경제위위, 경제실무주의에 빠져 실패할 할 수밖에 없다"고 바라본다. 최중규, "경제하는 수령 김일성동지의 사회주의경제건설에 관한 사상리론은 주체의 혁명위업승리를 담보하는 위대한 학설", 『경지연구』, 1995년 2호, p.8. 이는 북한에서 정치와 경제는 밀접히 연관되어 있을 뿐만 아니라 정치가 경제를 압도한다는 것을 보여준다. 즉 정책이 계획합리적(plan-rational)이기보다는 계획이대올로기적(plan-ideological)이어서, 합리성에 의해 결정되기보다는 이대올로기에 종속된다. 이러한 특징은 경제정책을 힘있게 추진할 수 있는 장점이 있지만 개혁경제 자체를 왜곡시키는 문제점도 있다. 사회주의 각국의 경험을 보면 당중앙위원회가 계획 입안에 깊숙히 관여하고 있으며 정치부쟁으로 발생한 정치적 변화에 따라 진행 중이던 계획이 수정

부서 책임일꾼들과 한 담화에서, 기술혁명이 부진한 책임이 당중앙위원회 경제부서 일꾼들에게 있으며 이는 당중앙위원회 경제부서로서의 기본 임무를 저버린 것이라고 질책한다. 또한 경제정책들과 경제과업을 제때에 어김없이 집행하도록 계획화사업을 비롯한 경제부문 사업을 책임적으로 장악지도하지 못할 바에야 중앙당 경제부서들이 존재할 필요가 없다고 비판했다.³⁰⁾ 이처럼 경제사업에 대한 관할과 책임이 당중앙위원회 경제부서들에게 있다고 본 것이다.

3.2.1 정무원에 대한 당적 지배 이원화: 당지도위원회와 당위원회

북한은 1970년대 초반 경제를 담당하는 정무원에 대한 당적 지배를 이원화하여 강화하고자 한다. 즉 정무원의 위원회나 부의 생산문제에 대해서는 ‘당지도위원회’가, 당생활문제에 대해서는 ‘당위원회’가 정무원을 통제한다. 이때 당지도위원회는 행정경제부문의 지도적 단위에 조직되며 중앙의 책임일꾼들과 함께 생산노동에 직접 참가하는 공장, 기업소의 핵심 노동자들을 망라하여 구성된다.³¹⁾ 그리고 정무원 위원회, 부의 당지도위원회는 당이 제시한 행정경제과업을 더 잘 수행하기 위하여 행정경제부문의 지도적 단위에 조직되는 당의 집체적 협의기관으로서 그의 임무는 매 시기 해당 부문에 준수령의 교시와 당정책을 정확히 집행하기 위한 올바른 대책과 방도를 토의 결정하며 그것을 철저히 관철하도록 해당 위원회, 부와 아래기관, 기업소들의 활동을 장악통제하는 것이다.³²⁾

북한이 정무원 위원회, 부에 당지도위원회를 둔 이유는 국가기관들에 대한 수령의 유일적 영도, 당적 영도를 실현하며 노동계급의 영향력을 강화하기 위해서인데, 정무원 위원회, 부 당위원회만으로는 행정경제사업에 대한 당적 영도를 원만히 실현할 수 없고 노동계급의 영향력을 충분히 강화할 수 없기 때문이라고 주장한다. 왜냐하면 “중앙기관들에는 당조직이 생산단위인 공장이나 광산들에서처럼 노동계급 속에 있는 것이 아니라 지식인의 집단 속에 있어 사무만 보는 사람들로 구성된 당조직들에서 아무리 당생활을 강화한다 하여도 노동계급의 참신한 일본새, 혁명적 사업기풍이 그대로 발휘되기 어렵기 때문이라는 것”이다. 즉, “국가경제기관 일꾼들이 사무실에 앉아서 문서놀음이나 하면 아래실정도 모르고 주관주의, 보수주의, 소극성에

되기도 한다. 이러한 관계는 계획의 수행이나 관리에 있어서도 마찬가지이다.

30) 김정일, “인민경제계획화사업에 대한 당적 지도를 강화할데 대하여”(1971.10.11.), 『김정일 선집』 2 (평양: 조선로동당출판사, 1993), p.321.

31) 김정일, “정무원 위원회, 부 당조직들의 사업을 개선강화할데 대하여”(1974.6.10), 『주체혁명위업의 완성을 위하여』 3 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p.143.

32) 위의 글, p.140.

사로잡힐 수 있으며 틀이나 차리고 낡은 사회의 관리냄새를 피울 수 있기 때문"이다.³³⁾ 물론 당지도위원회는 정무원 내의 생산문제를 담당하는 당적 조직이기 때문에 당지도위원회 회의는 기술실무적인 성격을 띠게 하여서는 안되며 정치적 회의로, 간부들을 혁명화, 노동계급화하기 위한 사상투쟁 회의로 되게 하여야 한다고 주장한다.³⁴⁾ 또한 당지도위원회는 토의 결정된 문제들과 아래의 실정을 정상적으로 당중앙위원회에 보고하여 당에서 작전을 세우는데 도움을 주어야 한다.³⁵⁾

한편 북한은 당위원회의 역할을 정무원 위원회, 부가 아래에 내려보내는 지시문을 비롯한 문건들을 책임적으로 검토하는 것으로 규정하고, 이때 문제가 생기면 당위원회가 책임을 지도록 하였다. 또한 행정간부들이 과오를 범하여 처벌을 받을 때에는 당비서들도 연대책임을 물어 경제사업에 대한 당통제를 강화하고 당비서들이 행정경제사업에 대하여 책임지는 입장을 갖게 만들었다.³⁶⁾

그러나 행정경제사업을 담당하는 정무원에 대한 이원적 당적 지배는 1980년대 초반 비판받기 시작하여 당지도위원회는 유명무실화된다. 김정일은 1984년 7월 중앙기관 당일꾼강습참가자들에게 보낸 서한에서 일부 위원회, 부 당조직들에서는 당지도위원회를 정상적으로 운영하지 않고 있으며 당지도위원회를 여는 경우에도 아래단위 일꾼들을 불러다 놓고 행정책임일꾼들이 생산계획수행정형이나 따지는 식으로 극히 실무적 방법으로 되고 있다며 당지도위원회가 정상적으로 가동되지 않고 있음을 비판하고 앞으로는 당위원회를 중심으로 당사업을 하겠다는 의지를 표명한다.³⁷⁾

3.2.2 당일꾼과 행정경제지도일꾼 간의 갈등

그런데 이 서한에서는 경제사업에 대한 당적 지배를 강화하는 과정에서 당일꾼들과 행정지도일꾼들과의 마찰이 심각하다는 것을 보여주고 있다. 김정일은 중앙기관들에서는 행정책임일꾼들이 하는 말과 당비서가 하는 말이 달라 사업에 혼란을 주거나 당비서와 행정책임일꾼들 사이에 의견이 맞지 않아 서로 옥신각신하는 현상이 나타나서는 절대로 안된다며 양 기관의 대표들이 자주 만나 경제정책 관철에 나서는 문제들을 허심탄회 협의하고 늘 호흡을 맞추라고 강조한다.³⁸⁾ 또한 이 서한이 중요한 점은 김정일이 중앙기

33) 위의 글, p.142.

34) 위의 글, p.145.

35) 위의 글, p.147.

36) 위의 글, p.155, p.161.

37) 김정일, "중앙기관 당조직들의 역할을 더욱 높일데 대하여"(1984.7.15), 『주체혁명위업의 완성을 위하여』 5 (평양: 조선로동당출판사, 1988), p.167.

관 책임일꾼들은 대부분 당중앙위원회 지도기관 성원으로서 김일성의 사업을 직접 보좌하는 중책을 지니고 있기 때문에 중앙기관 당비서들은 행정책임일꾼들의 의견을 존중하고 사업상 권위를 세워주며 그들이 당정책관철을 위하여 대담하고 창발적인 안을 내놓았을 때에는 적극 지지해주고 강력히 뒷받침해 주어야 한다고 이야기한 점과, 행정경제사업과 관련한 문제를 토의하는 당회의를 할 때에는 행정책임일꾼이 회의를 지도하고 결속도 하게 하여야 하고, 중앙기관 당비서들은 행정경제사업에 쓸데없이 간섭하거나 행정경제일꾼들의 사업을 대항하지 말아야 하며 기관 안에 정연한 행정사업체계를 세우고 사업을 정규화, 규범화하며 행정적 지시가 아래에 거침없이 내려가고 잘 집행되도록 하여야 한다며 행정경제사업에 관한 문제를 토의하는 당회의를 행정책임일꾼에게 맡겼다는 사실이다.³⁹⁾ 이 부분은 당국가체제 하에서의 당정관계가 변화되고 있다는 것을 보여준다 하겠다.

북한의 경제사업에 대한 당적 지도, 즉 경제의 정치화는 행정부의 경제관료나 경제전문가들에게 경제정책을 맡기지 않고, 경제에 무지한 당 간부들이 경제계획수립에 관여할 뿐 아니라 공장이나 협동농장에 이르기까지 모든 경제문제를 정치적으로 해결하려고 때문에 경제발전의 걸림돌로 작용하였다.⁴⁰⁾ 또한 이 과정에서 당일꾼과 경제지도일꾼 간의 알력은 필연적이고 그 결과 경제의 비효율성과 경직성은 당연한 것이었다.

실례로 김일성이 1982년 4월 정무원 제1차 전원회의에서 건설부문에서 건설을 많이 벌여놓았기 때문에 공장건물을 지어놓고도 기계설비를 미처 만들어주지 못하여 공장을 돌리지 못하는 것이 적지 않다며, 공장건물만 지어놓고 기계설비를 들여놓지 못하면 공장을 아무리 많이 지어도 소용이 없기 때문에, 정무원과 위원회, 부들에서 토론하여 계획에 맞물린 추가건설대상은 인정하지 말고 당중앙위원회 정치국회의에서 결정한 추가건설대상만 건설하라고 지시하였다.⁴¹⁾ 즉 계획의 우선순위와 집행의 우선순위에서 경제적 효율성보다는 당우위 원칙을 주장하고 있다. 또한 북한은 끊임없이 당일꾼들이 정치실무적 지식과 더불어 경제지식과 현대과학기술을 알아야 한다고 교양하였지만⁴²⁾ 경제의 규모가 커짐에 따라 이것은 불가능하게 되었다.

38) 위의 글, pp.168~169.

39) 위의 글, pp.169~170.

40) 서대숙, 『현대북한의 지도자: 김일성과 김정일』 (서울: 을유문화사, 2000), p.154.

41) 김일성, "정무원의 사업방향에 대하여"(1982.4.6.), 『김일성 저작선집』 9 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p.28.

42) "당일꾼은 높은 정치실무능력과 다방면적인 지식을 가진 유능한 정치가, 박식가가 되어야 행정경제사업진반을 정확히 료해장악하고 행정경제사업을 정치적으로, 정책적으로 지도할 수 있다. 당일꾼이 아는 것이 적으면 아래에 내려가도 당경제정책집행에서 나타나는 편향과 걸린 고려들을 발견할 수 없으며 생산과 건설에서 나서는 모든 문제를 옳게 장악할 수도 없고 올바른 지도대책도 세울 수 없다. 또한 당일꾼이 정치적 수준이 낮

경제의 정치화에 대한 문제점들은 탈북자의 증언에서도 그대로 확인된다.⁴³⁾ 전 김일성종합대학 교수였던 조명철은 “북한의 모든 기관과 조직에는 당위원회가 존재하며 기업도 예외가 아니다. 당위원회는 생산활동을 지원한다는 것이 노동당 규약의 정신이다. 그러나 실제로는 생산활동에 족쇄를 채우는 노릇을 한다. 당위원회는 기업 간부와 근로자들의 정치-사상분야를 담당한다. 기업의 운영은 물론 지배인이 책임진다. 그러나 지배인이 당비서와 마찰을 일으키게 되면 그는 언젠가 사상적으로 몰릴 위험성이 많다. 그러니 기업소의 실제 1인자는 당비서가 되는 셈이다”라고 증언한 바 있다.⁴⁴⁾ 이러한 경제의 정치화에 대한 문제점을 인식하기 시작한 북한은 1980년대 중반부터 당국가체제 하에서의 당정관계의 변화를 모색하기 시작한다.

4. 내각 주도의 경제정책결정(90년대 이후)

4.1 당내부사업과 행정경제사업의 분리

원래 사회주의 국가에서도 경제가 발전함에 따라 국민의 욕구는 증대되고 물질적 유인에 대한 갈망은 강해진다. 또한 비공식부문이 증대되고 시민사

고 실력이 딸리던 새로운 당경제정책이 제시되어도 아무런 대책도 없이 계단식으로 되받아넘기거나 전달하는 것으로 조직사업을 대치하는 경향이 나타나게 된다. 그리고 수준이 어리면 당일군들이 직위나 간판을 가지고 권위를 세우려 하고 직권을 가지고 내려먹이는 것과 같은 현상이 나타나게 된다. 그렇게 되면 결국 사업에서 돌이킬 수 없는 엄청난 후과를 가져오게 할 수 있다.” 박윤호, “당일군은 정치가, 박식가가 되어야 한다”, 『근로자』, 1990년 9호, p.50.

- 43) 이들은 북한 경제가 어려워진 이유에 대해 “경제원리에 따르지 않고 정치가 경제를 지배하기 때문이다. 당위주여서 경제간부들의 권한이 줄고 의욕도 떨어진다”(前소련유학생 남명철), “경제사업조차 정치일꾼들이 정치논리로 풀어간다. 경제일꾼에게도 사상성 및 수령·당에 대한 충실성이 평가기준이니 경제실적에 매달리는 사람이 상대적으로 적어진다. 그러다 보니 경제분야 인재부족도 심각하다”(前소련유학생 정현)고 증언한다. 이러한 경제에 대한 정치 우위의 문제점은 개별기업소 내에서는 당비서와 지배인의 갈등으로 연결된다. “모든 공장, 기업소, 농장 등 생산단위와 경제기관은 당기관에 종속돼 있다. 경제 운영은 철저히 당의 지시에 복종해야 한다. 정치를 우선하는 당비서와 경제논리와 전문성을 위주로 책임량을 채워야 하는 지배인 사이에 갈등은 필연적이다”(前양강도 윤희군인민회의 대의원 정기해), “당비서와 지배인의 관계가 원만한 공장은 드물다. 성천자동차부품공장에 근무할 때 당비서와 지배인간에 다툼이 있었는데 지배인이 깔렸다. 그러다보니 노동자들이 당비서에게만 인사하는 경향도 나타났다”(평남 성천군 제사공장에 근무했던 김태범), “직원들이 공장 지배인들보다 당비서의 발을 더 잘 듣는다. 정치적 평가에서 문제를 일으키면 인생을 망치기 때문이다. 김일성은 당비서가 나서자 말고 행정경제일꾼을 뒤에서 밀어주라고 말했지만 권력이 당에 있으니 지배인 말이 먹여들지 않는다”(정현), 남북문제연구소, 『평양은 거대한 세트장』 (서울: 남북문제연구소, 1997), pp.197~198, 224~226.

- 44) 『조선일보』, 1995년 3월 24일자.

회의 활성화에 따른 통제의 어려움이 발생한다. 더욱이 사회주의권의 붕괴에 의한 단일한 자본주의 세계체제는 당의 영도성을 떨어뜨리고 경제의 정치화를 약화시키며 실용주의 정책의 가능성을 제공한다. 이러한 점들은 경제사업에서의 국가기관의 역할을 제고할 수 있는 객관적 조건을 마련해 준다. 혹 경제가 위기국면에 들어서더라도 인민들의 기본적 욕구를 충족시켜 주어야 하기 때문에 경제의 효율성에 대한 강조는 강화될 수밖에 없다. 그리고 어떤 조직이 다른 조직보다 우위에 있게 되면 그 조직은 보다 실질적이고 전문적인 능력을 갖추어야 하는데, 이로 말미암아 혁신적이고 창조적인 결정을 가로막는 관료주의에 물들게 된다.⁴⁵⁾ 관료주의와 경제위기를 극복하기 위해 새로운 경제정책을 추진하려면 이를 담당할 전문가가 많이 필요한데, 이는 특히 경제영역에서의 당의 통제를 약화시킨다. 그런데 이러한 경향은 당이 경제영역에서 한발 물러나기 때문에 경제실패에 대한 책임을 당이 지지 않고 국가기관에 돌림으로써 실패에 부담으로부터 해방될 수도 있다.⁴⁶⁾

북한에서도 1980년대 들어와서 인민생활을 끊임없이 강화하는 것은 당활동의 최고 원칙이라면서 이에 대한 담화를 계속 발표되면서 당국가체제 하의 당정관계가 변화되기 시작한다. 김정일은 조선로동당 중앙위원회 책임일꾼들과의 담화에서 1983년 3월 2일에는 “인민생활에 깊은 관심을 돌릴테 대하여”, 1984년 2월 16일에는 “인민생활을 더욱 높일 테 대하여” 등의 담화를 하였는데, 그 핵심적인 내용은 인민생활의 향상을 위해 인민정권의 기능과 역할을 백방으로 강화해야 한다는 것이다.⁴⁷⁾ 북한이 ‘정권’과 ‘정권기관’을 분리해서 사고하기 때문에⁴⁸⁾ 인민정권의 강화가 바로 국가기관의 강

45) Schurmann, 앞의 책, p.111.

46) 중국도 1970년대 말 국가기구 개혁의 주요한 목표로 경제체제를 내세웠다. 이는 ‘4대 현대화 계획’ 즉, 공업, 농업, 과학기술, 국방의 현대화를 성취하기 위한 캠페인에 잘 나타나 있다. 데이비드 굿맨, “1976년 이후 중화인민공화국의 국가개혁: 역사적 전망”, 도성단, 이명남 공역, 『비교공산주의 정치론: 그 변화와 전망』 (부천: 인간사랑, 1990), pp.167~168. 이러한 경향은 당과 정부를 분리하려는 시도로 나타났고 경제영역에서의 당 독점 현상을 약화시키게 만들었다. 1975년, 1978년 헌법이 당의 ‘핵심지도력’을 강조한 반면, 1982년 헌법에서는 국가의 일상업무에 대한 당의 간섭을 축소하려 하였다.

47) 김정일은 1990년대에 들어와서도 비슷한 내용의 담화를 발표한다. 김정일, “우리 인민정권의 우월성을 더욱 높이 발양시키자”(1992.12.21.), 『로동신문』, 1992년 12월 21일자.

48) “보통 정권과 정권기관을 같은 것으로 보고 있지만 엄밀한 의미에서 사람들의 지위와 역할을 조절하는 지휘권으로서의 정권과 그 기관은 구별해 보아야 한다. 사회주의사회에서 정권은 인민대중에게 있으며 따라서 인민대중의 중추조직인 당에 장악되어 있다. 정권기관은 당과 인민대중으로부터 정권의 관리를 위임받은 관리기관이다. 정권은 당에 장악되어 있지만 정권의 기능을 수행하는 것은 정권기관인 정부이다. 사회주의사회에서 국가의 정책을 결정하는 것은 집권당이며 당대회에서 채택된 정책을 집행하는 것이 정부이다.” 리기련, “사회주의사회를 관리운영하는 보편적 정치방식”, 『철학연구』, 1996년

화로 연결될 수는 없지만 경제사업에 대한 상당한 권한과 역할이 당에서 국가기관으로 옮겨왔다는 점은 무시할 수 없다. 위에서 살펴보았듯이 1984년 행정경제사업에 대한 당회의의 주도를 행정경제일꾼에게 맡겼다는 사실이나, 김정일이 1986년 1월 당중앙위원회 책임일꾼들 앞에서 한 연설에서 연합기업소의 당비서의 등급을 지배인보다 반등급 밑에 위치시킨 것은 당정관계의 변화라면 변화라고 할 수 있는 증거들이다.⁴⁹⁾

4.1.1 행정경제사업에서 당의 철수: 1990년 이후

북한이 경제의 정치화를 극복하기 위한 극약처방은 당은 당내부사업만 하고 행정경제사업은 행정경제일꾼에게 맡긴 것이다. 즉 북한은 사회주의권이 붕괴되기 시작한 1990년을 전후로 당사업의 2개 축인 당내부사업과 행정경제사업을 차별화한다. 기존에는 이 두 개의 사업이 우열이 없이 상호결합되어 있었던 반면, 1990년을 전후로 당사업에서 당내부사업을 더 중요시하는 경향이 나타난다. 당내부사업을 더 중요시함과 동시에 행정경제사업에 대한 당적 지도는 계속 강조되지만 그 실질적 내용을 살펴보면 행정대행에 대한 강한 비판⁵⁰⁾이 뒤따라 행정경제사업에 대한 당적 지도는 상징적인 의미만

4)호, p.44. 그러나 많은 경우 정권과 정권기관을 같은 의미로 사용한다. "인민정권은 사회에 대한 통일적 관리에서 그 어떤 다른 사회적 조직체들에 양도할 수 없는 주도적 지위에 있는 기관. 지휘권을 가진 정치조직이다. 인민정권이 사회주의사회의 생활전반을 통일적으로 관리하는 지휘권이라는 것은 국가주권이 행사되는 나라의 전 영역에 걸쳐 전반 의무성을 띠는 법령과 결정, 지시를 내는 권한, 그 집행을 유일적으로 조직하고 감독통제하는 권한, 법령과 결정, 지시를 여기는 현상들에 대하여서는 그 무엇에도 구애됨이 없이 제재를 줄 수 있는 권한과 그를 실현할 수 있는 정치, 법률적 및 불필적 힘을 가진 정치조직이라는 것을 말한다. 다시 말하여 인민정권이 정치, 경제, 문화 등 사회생활의 모든 분야를 로동계급을 비롯한 근로인민의 의사와 요구에 맞게 통일적으로 조직하고 지휘할 수 있는 권한과 힘을 가진 기구이라는 것을 의미한다." 안천훈, "인민정권은 사회주의사회 생활전반을 통일적으로 관리하는 지휘권", 『철학연구』, 1992년 3호, p.17; "사회주의사회에서 국가정권은 인민대중의 자주권을 대표하며 사회주의사회 생활전반을 통일적으로 관리하는 지휘권이다. 사회주의사회에서는 국가정권이 인민대중의 자주적 권리의 대표자, 창조적 능력과 활동의 조직자, 인민생활을 책임진 조주로서 인민대중의 운명을 책임지고 보살펴준다." 정봉식, "수령의 현명한 명도는 인민대중이 혁명의 주체로서의 지위를 차지하고 역할을 다하기 위한 근본담보", 『철학연구』, 1993년 1호, p.9.

49) "특히 당일꾼들이 틀을 차리거나 세도를 쓰지 말아야 합니다. 이번에 연합기업소를 조직 하면서 연합기업소 당비서를 지배인보다 반급 낮추도록 하였는데 그것은 당비서가 틀을 차리고 세도를 쓰거나 독판을 치지 못하게 하기 위하여 취한 조치입니다. 연합기업소 당비서들이 지배인보다 급이 좀 낮아도 방일군답게 일을 잘하던 사업상 권위를 세우는데서는 문제될 것이 없습니다. 인민군대에서 일을 잘하는 정치일꾼은 비록 군사청호가 군사지휘관보다 낮아도 군사지휘관들로부터 존경을 받고 있습니다." 김정일, "당과 혁명대오의 강화발전과 사회주의 경제건설의 새로운 양상을 위하여"(1986.1.3.), 『김정일 선집 8』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p.354.

50) 북한에서 행정대행의 문제는 정권수립 초기부터 제기되었다. 북한은 계속해서 행정대행

남아 있을 뿐 행정경제사업은 이제 당이 아니라 행정경제기관으로 그 중심이 이전되게 된 것이다.⁵¹⁾ 이러한 경향은 1991~3년경에는 더욱 강화되어 행정경제사업은 행정경제일꾼들에게 전적으로 맡겨야 한다는 주장들이 나온다.⁵²⁾ 물론 당은 당내부사업에 치중하여 우리식 사회주의를 지키기 위한 정치사상적 사업에 매진한다.

김정일은 1991년 1월 당중앙위원회, 정무원 책임일꾼들 앞에서 한 연설에서 당일꾼들이 경제사업을 대행하는 것은 당사업과 경제사업을 '다 맡아먹는 백해무익한 행동'이라고 비판하면서⁵³⁾, 도당위원회 안에 있는 경제비서직제와 경제부서들이 당을 '경제주의당'으로 몰아간다고 이들을 직책한다.⁵⁴⁾

에 대한 비판을 해오고 있으나, 1990년대를 전후로 하는 위기상황에서 경제사업의 중심축이 국가기관으로 옮겨오면서 이에 대한 비판은 더욱 강하게 제기된다.

- 51) 강정윤, "당일꾼들은 행정경제사업을 당적 방법으로 맡겨주어야 한다", 『근로자』, 1990년 7호, pp.46~48; 강현수, "정치적 방법은 행정경제사업에 대한 당적 지도의 기본요구", 『근로자』, 1989년 10호, p.57.
- 52) 물론 그 이전에도 경제사업을 행정경제일꾼들에게 전적으로 맡겨야 한다는 주장이 제기된 적은 있다. 그러나 이러한 주장이 본격화된 것은 1991~3년경 김정일의 담화가 발표되면서부터이다. "당조직들과 당일꾼들은 경제조직사업과 지휘는 행정경제일꾼들에게 전적으로 맡기고 그들이 중심고리를 옹기 포착하고 거기에 력량을 집중하도록 적극적인 의견을 주며 당의 로선과 정책을 철저히 관철하도록 늘 살피고 추동하여야 한다. 또한 당일꾼들은 행정경제일꾼들을 적극 내세워주고 그들의 사업권위를 높여주며 행정규율을 세우는데 깊은 당적 관심을 돌려야 한다." 김영상, "당일꾼들은 참다운 정치일꾼이 되어야 한다", 『근로자』, 1989년 3호, p.38.
- 53) "적지 않은 당일꾼들은 경제사업에 매달리면서 당사업을 소홀히 하고 있습니다. 일부 공장, 기업소 당비서들은 사람과의 사업에는 품을 들이지 않고 자재배정까지 하면서 행정대행을 하고 있습니다. 도, 시, 군에 새로 배치된 당책임비서들도 당사업, 특히 당내부사업에 관심을 돌리지 않고 있습니다. 당책임일꾼들이 경제사업에만 관심을 돌리기 때문에 도나 군 안의 군중동향과 사람들속에서 제기되는 문제를 잘 모르고 있습니다. 이렇게 되면 아래에서 나쁜 놈이 책동하여도 모를 수 있습니다. 어떤 당일꾼은 자재요 뭐요 하면서 경제실무적인 사업에 말려들어 경제일꾼노릇을 하면서도 그것이 옳은지 그른지조차 분간하지 못하고 있습니다. 그들은 당일꾼이 경제사업을 직접 맡아하면서 독판치는 것을 마치 경제사업에 관심이 많아서 그렇게 하는 것처럼 생각하고 있습니다. 당일꾼들이 경제사업에만 매달리면 사람들을 만나 담화하는 사업, 당사업을 바로 할 수 없으며 경제일꾼들의 책임성이 약화되어 경제사업도 잘 될 수 없습니다." 김정일, "당사업을 더욱 강화하며 사회주의건설을 힘있게 다그치자"(1991.1.5.), 『김정일 선집』 11 (평양: 조선노동당출판사, 1997), pp.3~4.
- 54) 김정일이 1980년대 인민생활 향상에 관심을 보일 때부터 당부서들의 행정대행에 대한 직접적인 비판은 있었다. "당중앙위원회 청년사업부와 근로단체사업부에서 경제사업에 대하여 간섭하지 못하게 하여야 하겠습니까. 이번에 농촌체제총화에 나갔던 일꾼들이 보고한 자료를 보니 청년사업부와 근로단체사업부에서 쓸데없이 경제사업에 간섭하고 있습니다. 청년사업부와 근로단체사업부에서 내부사업은 잘하지 않고 경제사업과 관련된 문제를 가지고 이래라 저래라 하면서 경제사업에 혼란을 주고 있으며 동맹조직들을 내세워 무엇을 건어모으는 놀음까지 벌리고 있습니다. 앞으로 청년사업부나 근로단체사업부에서 좋은일하기운동을 한다고 하면서 근로단체조직들을 통하여 공장, 기업소들에서 가지고 있는 불자들을 빼내는 놀음을 절대로 하지 못하게 하여야 하겠습니까. 청년사업부와 근로단체사업부에서는 경제사업에 간섭할 것이 아니라 동맹조직들을 발동하여 동맹원들속에서 당의 경제정책을 관철하기 위한 선전선동사업과 사회주의경쟁운동을 힘

그리고 지방의 경제사업은 도행정 및 경제지도위원회와 도농촌경리위원회⁵⁵⁾가 맡아할 사업이며 경제사업의 주인은 경제일꾼이기 때문에 경제사업은 경제일꾼들이 전적으로 책임지고 하여야 한다고 주장한다.⁵⁶⁾

또한 김정일은 1993년 2월 당중앙위원회 책임일꾼들과의 담화에서는, 당이 당내부사업을 소홀히 하면 사분오열되어 그 존재 자체도 유지할 수 없게 된다고 당일꾼들이 경제사업에서 걸린 문제를 푼다고 하면서 떠돌아다니면 당사업에 빈틈이 생기고 나중에는 당 자체를 위협에 빠뜨리는 결과를 가져올 수 있기 때문에 당일꾼들이 당내부사업을 잘하지 않는 것은 자기의 무덤을 파는 것과 같다고 주장한다. 따라서 당일꾼들은 어디에 가서 무슨 일을 하든지 자기 신분과 본분에 맞게 당내부사업에 첫째가는 관심을 돌려야 한다고 역설했다.⁵⁷⁾ 그리고 당조직들은 경제지도일꾼들에게 “경제사업을 대담하게 맡기고 신심을 가지고 내밀도록 도와주어야 하며 그들이 걸린 문제를 자체의 힘으로 끝까지 풀어나가도록 이끌어주고 밀어주어야 한다”며 당일꾼들의 행정대행을 비판한다.⁵⁸⁾

4.1.2 내각의 행정경제사업에 대한 전담 과정

경제사업을 경제일꾼들에게 전적으로 맡기라는 김정일의 연설이 나오자마자 북한에서는 이를 정당화하거나 선전하는 논문들이 계속 발표된다. 이러한 경향은 1993년 혁명적 경제전략의 채택과 ‘정무원책임제, 정무원중심제’의 도입으로 더욱 강하게 나타난다. 한 이론가는 “정치일꾼들이 과학자들과 기술자들이 하는 일을 대신할 수 없다. 사회주의체도가 수립되어 인민대중이 생산수단과 문화수단들까지 다 소유하게 된 조건에서도 당이 계급투쟁을 령도할 때와 같이 모든 것을 다 틀어쥐고 사업하게 되면 국가의 행정경제기

있게 벌리도록 하여야 합니다.” 김정일, “인민생활에 깊은 관심을 돌릴데 대하여”(1983.3.2.), 『김정일 선집』 7 (평양: 조선로동당출판사, 1996), pp.406~407.

55) 지방의 행정적 집행기관은 ‘행정위원회’(1972년) → ‘경제지도위원회’(1981년) → ‘행정경제지도위원회’(1985년) → ‘행정경제위원회’(1992년) → ‘인민위원회’로 통합(1998년) 되었다.

56) 김정일, “당사업을 더욱 강화하며 사회주의건설을 힘있게 다그치자”, pp.4~5.

57) 김정일, “당사업과 경제사업에 힘을 넣어 사회주의위력을 더욱 강화하자”(1993. 2.17.), 『김정일 선집』 13 (평양: 조선로동당출판사, 1998), pp.316~317.

58) 위의 글, p.332. 2000년 초 평양방송을 통해 공개한 김정일의 1994년 12월 31일 당중앙위원회 간부들과 가진 담화에서도, 김정일은 “우리 일꾼들의 최대 약점은 오분열도식으로 일하는 것입니다. 일꾼들이 오분열도로 조금 끊었다가 때는 식으로 일하이서는 안됩니다. 당에 대한 충성의 열정은 생명의 마지막 순간까지 식지 말아야 합니다”며 당일꾼의 사업태도를 비판하면서, “당의 영도체계를 철저히 세우란다고 당 조직들에서 행정문제 사업까지 도맡아서 좌지우지하여서는 안됩니다. 내가 늘 말하는 것이지만 당은 행정경제사업에 대한 정치적 영도를 하여야 합니다”며 당의 행정대행을 비판하였다. http://nk.joins.com/top_des2.asp?desno=3954&inputdate=20000221.

관들의 독자적인 기능이 약화되며 또 당이 행정화, 관료화될 수 있으며 인민대중을 정책적으로, 정치적으로 이끌어내야 할 본신사업을 소홀히 하게 되어 국가관리사업도 당사업도 다 망쳐버리는 엄청난 후과를 빚어낼 수 있다”⁵⁹⁾며 경제사업에서의 당적 지도를 우회적으로 비판하고 있다. 또한 당기관지인 『근로자』의 논문에서도 경제사업에 대한 당적 지도는 거의 사라지고 경제일꾼의 당성만을 강조하면서, 경제는 경제일꾼이 전담해야 하며 따라서 경제발전의 여부는 경제일꾼의 몫이라고 주장한다. 왜냐하면 “경제지도일꾼들은 해당 단위에서 당의 경제건설 로선과 정책을 관철하기 위한 투쟁을 직접 조직하고 집행하는 지휘성원들이다. 경제지도일꾼들에 의하여 모든 부문, 매개 단위에서 당의 경제건설 로선과 정책을 구현하기 위한 사업이 작전되고 포치되며 장악되고 추진된다. 올해 우리 당이 경제사업에서 계속 힘있게 틀어쥐고 나가고 있는 혁명적 경제전략을 관철하기 위한 투쟁의 성과여부도 결국 경제지도일꾼들이 당과 국가 앞에 지닌 자기의 책임과 역할을 다하는가 못하는가 하는데 달려있다”⁶⁰⁾고 보기 때문이다.⁶¹⁾ 김정일도 1996년 12월 김일성종합대학을 방문한 뒤 한 담화에서 김일성이 생전에 자신에게 절대로 경제사업에 맡겨 들어가서는 안된다고 하면서 경제사업에 맡겨들면 당사업도 못하고 군대사업도 할 수 없다고 여러 번 이야기하였다고 말하고, 자신은 당과 군대를 비롯한 중요한 부문만을 틀어쥐어야지 경제실무 사업까지 맡아보면 혁명과 건설에 돌이킬 수 없는 후과를 미칠 수 있다고 말한 바 있다.⁶²⁾

59) 리기린, “사회주의사회를 관리운영하는 보편적 정치방식”, 『철학연구』, 1996년 4호, p.44.

60) 리호용, “일꾼들의 책임성과 역할을 높이는 것은 경제사업에서 새로운 양상을 일으키기 위한 기본고리”, 『근로자』, 1996년 1호, p.66.

61) 당기관지 『근로자』에서는 계속해서 경제는 경제일꾼이 전담해야 한다는 주장들이 실렸다. 정문산, “당의 혁명적 경제전략을 관철하기 위한 투쟁을 진공적으로 벌리는 것은 올해 우리 앞에 나서는 전투적 과업”, 『근로자』, 1996년 3호, p.63; 박동오, “중심고리에 력량을 집중하는 것은 경제사업에서 건지해야 할 중요한 원칙”, 『근로자』, 1996년 8호, p.68; 홍성남, “사회주의총진군을 다그쳐 올해를 경제건설에서 대고조의 해로 되게 하자”, 『근로자』, 1997년 3호, pp.53~54; 김용세, “경제문제를 푸는 열쇠는 일꾼들에게 있다”, 『근로자』, 1997년 5호, p.70; 홍석형, “경제지도일꾼들은 <고난의 행군>에서 경제사업의 주인으로서의 책임과 역할을 다하자”, 『근로자』, 1997년 8호, pp.26~30. 이외에도 경제전문지 『경제연구』에서도 혁명적 경제전략의 수행과정에서 경제지도일꾼들의 역할 제고를 촉구하는 내용들이 실렸다. 리동수, “인민대중 자신이 주인으로 된 사회주의적 경제관리체제의 관철과 경제관리일꾼들의 역할”, 『경제연구』, 1995년 4호, pp.9~11; “사회주의 경제적 토대를 튼튼히 다지는 것은 사회주의를 지키고 내 나라, 내 조국을 더욱 부강하게 하기 위한 성스러운 투쟁”, 『경제연구』, 1996년 1호, p.3; 박영근, “당의 혁명적 경제전략을 계속 철저히 관철하는 것은 인민생활을 높이며 자립적 경제토대를 만석타이 다지기 위한 확고한 담보”, 『경제연구』, 1996년 2호, p.7; 김상학, “우리 당의 혁명적 경제전략과 축적과 소비 사이의 균형”, 『경제연구』, 1996년 2호, p.11; 리준희, “혁명적 경제전략의 관철과 사회주의 경제적 진진의 공고화”, 『경제연구』, 1996년 3호, p.16.

이러한 경향은 1998년 헌법개정으로 경제사업에 대한 당적 연결선인 즉 '당정협업체적 성격'의 중앙인민위원회가 폐지되고 '정무원책임제, 정무원중심제'가 '내각책임제, 내각중심제'로 확대개편되면서 더욱 강화된다. 강성대국의 3대 축 중의 하나인 경제대국 건설의 책임을 내각이 갖게 된 것이다. 북한은 1998년 이후 사회주의 강성대국을 건설하는 데서 해결하여야 할 기본 고리로 사회주의 경제강국 건설을 들고 있는데⁶³⁾, 이는 경제를 활성화하고 비약적으로 발전시켜야 인민들이 물질생활에서 세상에 부러울 것 없는 행복을 누릴 수 있기 때문이다. 그런데 북한은 사회주의 경제강국 건설이 인민정권일꾼들, 특히 경제일꾼들의 어깨에 달려있다고 강조한다.⁶⁴⁾ 왜냐하면 사회주의 경제강국건설에서 중요한 것은 경제관리일꾼들이 경제작전과 전투지휘를 혁명적으로 벌려 나가는 것으로 바라보기 때문이다. 경제작전과 전투지휘는 사회주의 경제건설에로 광범한 근로대중을 조직동원하기 위한 중요한 행정조직사업이며 경제기술적 사업이므로 경제일꾼들이 이를 잘해야 사회주의 경제대국을 건설할 수 있다는 것이다.⁶⁵⁾

〈표1〉 각 기관의 경제사업에서의 상대적 비중

	당 정치국	중앙인민위원회	정무원(내각)	비 고	
72~90					
90~93				사회주의권 붕괴	
93~98					93년 정무원책임제 및 혁명적 경제전략 도입
98~					98년 중앙인민위원회 폐지, 내각책임제 도입

※ 빗금친 부분은 경제사업에서의 상대적 비중을 나타낸 것
 ※ 정책결정 및 집행 방향은 상대적 비중과 상관없이 좌에서 우로
 (당정치국 → 중앙인민위원회 → 정무원)

62) 황장엽, 『북한의 진실과 허위』, (서울: 통일정책연구소, 1998), p.15.

63) 1998년 이후 북한의 경제인식은 "우리나라는 정치에서 강국이고 군사에서도 강국이다. 이제 경제강국을 일떠세우면 그것이 다름아닌 강성대국이다"이라는 데 잘 나타나 있다. 『노동신문』, 1999년 12월 30일자.

64) 한금실, "주체의 사회주의강국 건설과 인민정권(2)", 『철학연구』, 1999년 3호, pp.15~17.

65) 리중서, "위대한 김정일동지께서 제시하신 혁명적 경제정책은 사회주의 경제강국건설의 전투적 기치", 『경제연구』, 2000년 1호, p.4.

이처럼 경제사업에 대한 관할권과 책임이 당에서 국가기관으로 옮겨온 과정은, 1990년대 위기상황이 계기가 되었으며 1993년 혁명적 경제전략의 채택과 '정무원책임제, 정무원중심제'의 도입으로 이러한 경향이 두드러졌고 1998년 헌법개정으로 중앙인민위원회가 폐지되고 '정무원책임제, 정무원중심제'가 '내각책임제, 내각중심제'로 확대개편되면서 마무리가 되었다. 결국 북한은 1990년대 위기상황을 맞이하여 정을 중심으로 위기를 극복(경제발전)하고자 한 것이다.⁶⁶⁾

4.2 당정협의체적 성격의 중앙인민위원회 폐지

1998년 김일성헌법 개정의 중요한 특징은 중앙인민위원회를 폐지한 것과 도당책임비서가 도인민위원장을 겸직하였는데 이를 분리시킨 데 있다. 이러한 기구 개편은 중앙과 지방에서의 당적 지도의 약화와 행정경제기관(내각 및 도인민위원회)의 강화라 할 수 있다.

4.2.1 중앙인민위원회: 당의 노선과 정책을 국가사업에서 관철시키는 '반정반당(半政半黨)'의 성격

1972년에 창설된 중앙인민위원회는 국가주석을 수위로 두고 국가주석의 직접 지도를 받는 국가주권의 최고지도기관으로서 또한 최고인민회의 휴회 중의 국가주권의 상설적인 최고지도기관으로서 모든 국가기관들과 국가사업에 대하여 주권적인 지도와 감독을 한다.⁶⁷⁾ 사회주의 국가 중 북한만의 유일한 기구인 중앙인민위원회의 1972년 창설 초기의 임무와 권한은 거의 입법·행정·사법 등 3권뿐만 아니라 군권까지 장악하고 있었다.⁶⁸⁾ 김정일이

66) 경제사업에서 국가기관의 독점은 경제관리의 일원화를 통한 경제성장의 효율성 제고를 목표로 한 것이라고 볼 수 있다. 장탄중, "북한의 정책결정 구조와 과정", p.21.

67) 한석봉, 『조선민주주의인민공화국 국가사회제도』 (평양: 과학백과사전출판사, 1984), p.113.

68) 중앙인민위원회의 구체적인 임무와 권한은 1972년 사회주의헌법 제103조에 적시되어 있다. 1. 국가의 대내외정책을 세운다. 2. 정부원과 지방인민회의 및 인민위원회 사업을 지도한다. 3. 사법, 검찰기관 사업을 지도한다. 4. 국방 및 국가정치 보위사업을 지도한다. 5. 헌법, 최고인민회의 법령, 조선민주주의인민공화국 주석 명령, 중앙인민위원회 정령, 결정, 지시의 집행행정을 감독하며 그와 이긋나는 국가기관의 결정, 지시를 폐지한다. 6. 정부원의 부분별 집행기관인 부를 내오거나 없앤다. 7. 정부원 총리의 재의를 의하여 부총리, 각 부장, 그 밖의 정부원 성원들을 임명 및 해임한다. 8. 대사와 공사를 임명 및 소환한다. 9. 중요 군사간부를 임명 및 해임하며 장령군사칭호를 수여한다. 10. 훈장, 명예칭호, 군사칭호 및 외교직급을 제정하며 훈장, 명예칭호를 수여한다. 11. 대사를 실시한다. 12. 행정구역을 새로 내오거나 고친다. 13. 유사시에 전시상태

1990년 5월 국방위원회 제1부위원장에 취임하고 이듬해 12월 조선인민군 총사령관에 추대된 후에 개정된 1992년 사회주의헌법에서도 군권만 중앙인민위원회의 부문별위원회에서 독립한 국방위원회에 이관하고 대부분의 3권은 그대로 유지하였다. 북한에서는 이러한 중앙인민위원회의 권한과 임무에 대한 규정을 수령의 교시와 그 구현인 당의 노선과 정책을 국가사업의 모든 분야에서 정확히 관철하며 공화국 주석의 유일적 영도밑에 모든 국가기관들이 한 몸과 같이 움직이도록 그들의 전투적 기능을 높일 수 있게 하는 확고한 담보로 바라본다.⁶⁹⁾

한 연구자는 중앙인민위원회의 역할에 대해 다음과 같이 분석하고 있다.

당정책과 인민의 의사에 맞게 법을 제정하고 국가기관을 올바르게 조직하는 것도 중요하지만 인민의 이익에 맞게 법을 올바르게 집행하고 국가기관이 원활히 임무를 수행하게끔 주권자로서 지도통제하는 것도 그에 못지 않게 중요하다. 이를 위하여 북한에서는 국가주권의 최고지도기관으로서 국가주석의 직접적 지도를 받는 중앙인민위원회가 있으며 지방에는 각급 인민위원회가 있다. 이것은 국가행정기관과 사법검찰기관에 대해 민중의 감독과 통제를 내용적으로 보장하기 위한 것이다.⁷⁰⁾

그런데 중앙인민위원회의 역대 위원들이 조선로동당의 핵심 인사들(당 중앙위원회 정치국원)로 구성되어 있고 당중앙위원회 정치국과 중앙인민위원회 합동회의를 자주 연 것으로 보아, 중앙인민위원회의 설치의 근본 목적이 김일성 유일지도체계(수령중심의 당국가체제)의 확립과 조선로동당의 국가기관체계 전반에 대한 지도의 법적 제도 하에 있음을 시사하는 것⁷¹⁾이라고 할 수 있다.⁷²⁾

와 동원령을 선포한다.

69) 『조선전사』 제32권 (평양: 과학백과사전출판사, 1981), p.127.

70) 이진규, 『새시대 정치학원론』 (서울: 조국, 1990), p.309.

71) 한국정치연구회, 『북한정치론』 (서울: 백산서당, 1990), p.343.

72) 이정식은 중앙인민위원회가 조직된 이유가 “헌법상으로는 불명확하다면서, 아마도 입법부 우위 권력분립에 대한 신화와 당과 국가 간의 관계에 대한 잘못된 이해를 불식시키기 위한 것일 수도 있다”고 지적한다. 즉 “과거에는 각급 당기관들이 세분화된 전문 부서들을 통해 구체적 계획을 입안하고 그 실행을 감독했는데, 이것은 인력도 낭비일 뿐 아니라 당간부와 국가관료 간의 마찰을 야기하는 폐단이 있어서, 이러한 문제를 강을 우위에 놓고 해결하려는 목적에서 중앙인민위원회가 조직”되었다고 판단한다. Chong-Sik Lee, “The 1972 Constitution and Top Communist Leaders”, in Dae-Sook Suh and Chae-Jin Lee (eds.), *Political Leadership in Korea* (Seattle and London: University of Washington Press, 1976), pp.207~212; 또한 백완기는 1970년대 북한에서 혁명성(紅)과 전문성(專)이 둘 다 필요하였기 때문에 “이 모순된 양 요소를 다 같이 살리고 유지하려고 시도한 것이 중앙인민위원회이다”고 주장한다. 백완기, “북한의 권력구조 분석”, 『북한법률행정논총』 (서울: 고려대학교

중앙인민위원회 위원들과 당중앙위원회 위원들과의 겹치 현상(overlapping membership)은 두드러진다. 중앙인민위원회 위원 대부분이 당중앙위원회 위원들이고 그 중에서도 당중앙위원회 정치국원들도 상당수 포진되어 있다. 당의 핵심 간부들이 모여 있는 중앙인민위원회는 국가기관을 통해 당의 정책과 노선을 집행하는 당정협의체적 성격을 가졌다 하겠다.

또한 1978년 제6기 최고인민회의부터 북한은 중앙인민위원회와 당정치국 합동회의를 열기 시작한다. 이것은 조선로동당이 창립된 이후 처음 있는 일이었다.⁷³⁾ 1978년 4월 11일 당중앙위원회 정치위원회, 중앙인민위원회 연합회의가 열려 김일성의 <지방예산수입을 더욱 늘일테 대하여>라는 연설이 있었고, 1980년 6월 11일 현 정세에 대처하여 빨럭불가담운동을 더욱 강화발전시킬 데 대한 문제를 토의하기 위해 당중앙위원회 정치위원회, 중앙인민위원회 연합회의가 열렸다. 이러한 연합회의는 특히 비동맹외교에 관한 주제에 대해서 자주 열렸는데 1978년부터 1989년까지 11차례나 개최되었다. 이러한 연합회의를 통해 두 기구 간의 정책의 사전 조율이 이루어지고 이 결과 당정책이 국가기관에 원활하게 관철되도록 하였다.

4.2.2 중앙인민위원회의 경제문제 진남: 1990년 전후

1980년대 말 사회주의권의 붕괴와 경제위기에 직면한 북한은 중앙인민위원회의 역할 제고에 나선다. 김일성은 1989년 5월 중앙인민위원회 제8기 제26차 회의에서 “우리는 인민정권의 전통을 옳게 살려나가야 하며 그러자면 중앙인민위원회의 기능을 계속 강화하여야 합니다. 중앙인민위원회는 우리 공화국주권의 최고지도기관입니다. 우리나라 사회주의헌법에서도 국가주권의 최고지도기관은 중앙인민위원회라는 것이 뚜렷이 밝혀져 있습니다. 우리가 이제부터 중앙인민위원회에서 중요한 경제문제들을 토의하려고 하는 것은 바로 중앙인민위원회의 지도적 기능을 강화하려는데 주요한 목적이 있습니다. …… 중앙인민위원회에서 중요한 경제문제들을 토의하는 조건에서 앞으로 당중앙위원회 정치국회의⁷⁴⁾에서는 그밖의 중요한 정책적 문제들만

법률행정연구소, 1979), p.2; 반면 서대숙은 1972년 사회주의헌법에서 주석과 중앙인민위원회가 신설되어 권력의 중심이 당에서 정부로 이전하고 당의 운영과 정부의 기능이 분명하게 나누어졌다고 바라본다. 즉 당의 정책결정기능이 대부분 중앙인민위원회로 넘어갔다고 분석한다. 서대숙, “당정관계 변화”, 『북한의 정치』 (서울: 을유문화사, 1990), pp.274~275. 그러나 1972년 사회주의헌법이 정권 초반기의 ‘헌법상 권력분립형 권력구조’가 수차례의 권력투쟁을 거쳐 당을 장악한 김일성이 국가기관을 직접 통제하기 위해 중앙인민위원회를 신설했다고 바라보는 것이 타당하다.

73) 서대숙, 앞의 글, p.278.

74) 고영환도 북한의 정책결정과정이 당정치국을 통해서 이루어진다고 바라본다. 고영환, “북한의 정책결정과정에 관한 소고”, 『북한조사연구』 제1권 1호 (서울: 북한문제조사연

토의하려고 합니다”⁷⁵⁾고 이야기해, 1990년대 북한의 정책결정의 주요한 단위가 경제문제는 중앙인민위원회가, 그 밖의 중요한 문제는 당정치국이라는 것을 예시하고 있다. 당의 경제정책 집행과 관련한 중요한 문제들을 중앙인민위원회에서 토의하기 위해 그 구성원에서 있어서도 경제책임자들을 대폭 보장한다. 동회의에서 김일성은 중앙인민위원회를 주석과 부주석들, 정무원 총리와 부총리들, 당중앙위원회 경제비서들, 중앙인민위원회 서기장과 경제정책위원회 위원장, 국가검열위원회 위원장, 도인민위원회 위원장들로 구성하기로 하였다.⁷⁶⁾ 이에 1990년 5월 제9기 중앙인민위원회는 도인민위원장들을 중심으로 구성되었고,⁷⁷⁾ 중앙인민위원회의 경제정책 전담과 더불어 이를 강화하기 위해서 중앙인민위원회를 한 달에 한번씩 열기로 하였다.⁷⁸⁾

한편 중앙인민위원회는 자기 사업을 돕는 필요한 대내정책위원회, 대외정책위원회, 사법안전위원회, 법제위원회, 경제정책위원회, 법무생활지도위원회 등을 두는데, 여기서 경제사업을 책임지는 위원회는 경제정책위원회이다. 1988년 11월 계획부문 책임일꾼협의회에서 한 연설에서 김일성은 중앙인민위원회 경제정책위원장을 국가주석의 보좌관이라면서 계획을 세우는 것으로부터 시작하여 계획실행을 위한 조직사업에 이르기까지 국가계획위원회의 모든 사업을 잘 도와주어야 한다고 이야기하면서, 중앙인민위원회의 계획화 사업이 잘 되었다고 칭찬하였다.⁷⁹⁾ 또한 중앙인민위원회 경제정책위원회는 계획화 사업 이외에도 노동행정사업, 재정사업, 가격제정사업 등 경제에 관한 대부분의 사항을 관할하고 있었다.⁸⁰⁾

1990년대 들어와 중앙인민위원회의 강화는 행정경제사업에 대한 당적 지

구소, 1997).

75) 김일성, “인민생활을 높이기 위한 경제과업들을 철저히 관철할데 대하여”(1989. 5.11. 13.), 『인민정권건설에 대하여』 5 (평양: 조선로동당출판사, 1996), pp.131~132.

76) 위의 글, p.132.

77) 17명의 중앙인민위원회 위원 중 김일성(주석), 이종욱(부주석), 박성철(부주석), 한성룡(부주석), 지창익(서기장)을 제외한 12명은 도인민위원장을 겸임하고 있다. 강성산(함북), 서윤석(평남), 조세웅(평북), 홍시학(함남), 최문선(황북), 김학봉(평남), 강현수(평양), 박승일(남포), 림형구(강원), 림기순(양강), 김기선(개성), 리봉길(자강).

78) 김일성은 1990년 5월 중앙인민위원회 제9기 제1차 회의에서 “앞으로 중앙인민위원회를 자주 열고 정무원의 사업보고도 받고 도인민위원회를 비롯한 지방인민위원회들의 사업보고도 받으려고 합니다. 정무원의 사업보고는 정무원책임일꾼들한테서 받을 수도 있고 정무원 위원회, 부 책임일꾼들한테서 받을 수도 있습니다. 중앙인민위원회를 한달에 한번씩 하는 것이 좋을 것 같습니다. 앞으로 중앙인민위원회를 정상적으로 잘 운영하여 새로 선거된 제9기 중앙인민위원회가 명실공히 중앙주권기관으로서의 사명과 역할을 다하도록 하여야 하겠습니까”고 말하였다. 김일성, “중앙인민위원회와 정무원의 사업방향에 대하여”(1990.5.28.), 『김일성 저작집』 42 (평양: 조선로동당출판사, 1995), p.323.

79) 김일성, “국가계획기관들의 계획단위를 바로 정할데 대하여”(1988.11.1.), 『김일성 저작집』 41 (평양: 조선로동당출판사, 1995), pp.273, 289.

80) 김일성, “정무원사업을 개선하며 경제사업에서 5대과업을 들어주고 나갈데 대하여”(1988.1.1.), 『김일성 저작집』 41 (평양: 조선로동당출판사, 1995), p.31.

도가 악화된 것을 반영한다. 당정협의체 성격의 중앙인민위원회가 경제정책을 전담하게 된 것은 경제정책에 대한 정책결정이 당중심에서 반당반정(半黨半政) 형태로 바뀌게 된 것을 말한다. 물론 중앙인민위원회 위원들이 대부분 당중앙위원회 위원들이기 때문에 당적 지도의 약화에는 분명한 한계는 있으나 기존과 비교하면 국가기관의 경제정책결정 권한이 강해졌다고 바라봐도 문제가 없을 것이다. 1990년대 초반 국가기관의 경제정책결정에 대한 권한의 강화는 1990년대 중반의 '정무원책임제, 정무원중심제'가 도입됨에 따라 더욱 확고히 된다. 더더욱 1998년 김일성헌법에서 정무원을 지도하던 중앙인민위원회가 폐지되어 국가기관체제 안에서 내각(정무원의 후신)의 경제정책을 지도할 당적 연결선이 없어지게 되어 '내각책임제, 내각중심제'는 '정무원책임제, 정무원중심제'보다 경제정책의 전반에 있어 당적 지도에서 상당부분 해방되게 된다.

4.2.3 지방행정체제에서의 당정분리

북한은 1980년대 중반부터 도당책임비서가 도인민위원회 위원장을 겸임하게 하여 지방지도체계를 일원화한다. 중앙단위에서 총비서가 국가주석을 겸하는 중앙지도체계를 본딴 것이다. 이는 도당책임비서가 도인민위원장으로 행정경제위원장의 행정적 상급자가 되는 것이며, 지방행정에서 당의 영도적 지위를 확고히 할 수 있는 제도적 장치로 작용하였다. 도의 행정경제적 문제는 도의 최상급자인 도당책임비서의 관할 하에 놓이게 된 것이다.⁸¹⁾ 이에 북한은 도당책임비서의 역할 제고와 인민위원회의 정상적 가동을 촉구한다. 즉 김일성은 “도당책임비서는 도인민위원장을 겸하고 있기 때문에 도사업을 책임지고 당적, 주권적 지도를 하는 도의 책임자입니다. 도당책임비서들은 항일무장투쟁시기로 말하면 련대장과 같습니다. 도당책임비서가 어떻게 일하는가 하는데 따라 도의 전반적 사업이 잘될 수도 있고 잘못될 수도 있으며 도안의 인민들이 잘먹고 잘살 수도 있고 그렇지 못할 수도 있습니다”⁸²⁾며 도당책임비서의 역할 제고를 강조하였고, 김정일은 도인민위원회의 정상적 가동을 촉구하였다.⁸³⁾ 그러나 이러한 조치로만 1990년대의 위기상황을 극복하는 데는 한계가 있음을 느낀 북한은 1998년 헌법 개정으로 도당책임비서직과 도인민위원장직을 분리하고 도행정경제위원회를 폐지

81) 최진욱, 『북한의 지방행정체제: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp.66~67.

82) 김일성, “인민생활을 높이기 위한 경제과업들을 철저히 관철할데 대하여”(1989. 5.11. 13.), 『인민정권건설에 대하여』 5 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p.146.

83) 김정일, “당을 강화하고 그 영도적 역할을 더욱 높이자”(1989.6.9. 12.), 『김정일 선집』 9 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p.377.

하는 조치를 취한다. 특히 도당책임비서와 도인민위원장의 분리는 지방지도 체계에서 일종의 당정분리 조치로서 도인민위원회를 관장하는 내각의 권한 강화와 지방에서 행정경제사업에 대한 당적 지도의 약화로 볼 수 있다.

4.3 ‘내각책임제, 내각중심제’: 경제사업 전담

1990년대 위기상황에서 당이 당내부사업에 치중함에 따라 경제사업은 정무원의 몫이 된다.⁸⁴⁾ 물론 그 과도적 조치로 경제사업을 1990년대 초반 중앙인민위원회가 전담하였으나 그 역할은 1990년대 중반 ‘정무원책임제, 정무원중심제’의 쇄신으로 경제사령부인 정무원의 경제사업에 대한 관할권이 강화되더니 1998년 김일성헌법 개정으로 중앙인민위원회가 폐지되고 ‘정무원책임제, 정무원중심제’가 ‘내각책임제, 내각중심제’로 개편됨에 따라 내각은 경제사업을 전담하게 된다.

4.3.1 정무원의 보신주의와 소극성: 1990년 이전까지

1972년 최고주권기관의 행정적 집행기관으로 출발한 정무원은 국가주석과 중앙인민위원회의 지도 밑에 사업하게 되어 있다. 국가주석과 중앙인민위원회의 행정경제사업을 보좌하기 위해 그 구체적인 임무와 권한은 각 부, 정무원 직속기관, 지방행정위원회 사업 지도, 정무원 직속기관 신설 및 폐지, 국가의 인민경제 발전계획을 작성하며 그 실행대책을 수립, 국가예산 편성 및 그 집행대책 수립, 각 부문별 사업 조직 집행, 화폐 및 은행제도에 대한 대책, 다른 나라와 조약 체결 및 대외사업, 인민무력건설 사업, 사회질서의 유지, 국가의 이익보호 및 공민의 권리보장 대책, 정무원 결정과 지시에 어긋나는 국가관리기관의 결정 및 지시 폐지 등이다.

최고주권의 행정적 집행기관인 정무원을 1972년 헌법에 신설한 이유는 김일성이 당은 자신이 직접 챙기고 경제문제는 중앙인민위원회의 지도를 받는 정무원에게 맡기기 위해서였다.

정무원은 나라의 전반적인 경제사업을 책임지고 지도하는 기관입니다. 우

84) 본 논문에서의 ‘정의 경제사업 전담’에 대한 분석은 중앙수준으로 국한한다. 이는 지방수준에서 이에 대한 논의가 아직까지 공식적으로 제기된 적이 없고 대안의 사업체계가 여전히 주장되고 있기 때문이다. 또한 지방수준의 당정엘리트의 견적현상이 중앙의 그것보다 강력한 것도 중요한 이유일 것이다. 그러나 1990년대 이후 당정분리를 설명함에 있어 중앙수준 분석만으로도 큰 의미가 있다 하겠다. 왜냐하면 이는 기존의 당국가체제와는 뚜렷이 구별되는 특징이기 때문이다.

리가 사회주의헌법을 새로 제정하면서 정무원을 내온 것은 정무원이 나라의 경제사업을 전적으로 책임지고 지도하게 하기 위해서입니다. 그전에 내가 당중앙위원회 총비서를 하면서 내각수상을 할 때에는 경제사업을 맡아 보느라고 당사업에 얼마 힘을 넣지 못하였습니다. 그러다보니 당사업에 빈틈이 생겨 일부 불건전한 자들이 당안에 여러 가지 잡사상을 끌어들이게 되었습니다. 그래서 당중앙위원회 총비서는 당사업을 위주로 하면서 당의 경제정책과 경제건설로선만 제시하고 경제문제는 그 부문 일군들이 직접 맡아보게 하여야 하겠다고 생각하고 주식제를 내오는 것과 함께 경제사업을 맡아보는 정무원총리를 따로 두도록 하였습니다. 주식제가 나온 다음부터 나는 당중앙위원회 총비서 겸 국가주석으로서 당사업과 국가사업을 주로 보면서 경제정책을 제시하는 일과 그밖의 사업을 하게 되었으며 경제사업은 총리가 전적으로 맡아보게 되었습니다.⁸⁵⁾

그러나 헌법상 경제사업을 정무원총리가 전담하게 되어 있었지만 당우위의 당국가체제 하에서 정무원의 경제정책 장악은 쉬운 일이 아니었다. 당에 경제정책에 대한 결정권이 있었고 대부분의 경제정책이 당에서 먼저 결정되었기 때문에, 정무원 총리를 비롯한 간부들은 아래 조직을 장악하고 경제사업을 적극적으로 펼치기보다는 당의 결정을 그대로 이행만 하려는 보신주의와 소극성에 빠져있었다. 이러한 문제점들은 김일성의 언급에서 우회적으로 확인할 수 있다.

정무원이 경제사령부로서의 역할을 원만히 수행하자면 아래를 철저히 장악하여야 합니다. 노동계급의 당과 국가 앞에 나서는 가장 중요한 혁명과업인 사회주의경제건설을 성과적으로 밀고 나가자면 경제사령부인 정무원이 당의 경제정책을 튼튼히 틀어쥐고 나가야 하며 경제사령관인 총리가 위원회, 부들과 도경제지도위원회를 비롯한 경제지도기관들을 단단히 틀어쥐고 지도통제하여야 합니다. 군대에서 사령관이 부대들을 장악하지 못하면 전투지휘를 바로할 수 없는 것과 마찬가지로 정무원 총리가 아래를 장악하지 못하면 경제지도사업을 바로할 수 없습니다.⁸⁶⁾

최근에 경제사업이 잘되지 않고 있는 것은 총리가 위원장, 부장들과 직접 사업하지 않고 사무국을 통하여 경제사업을 지도하고 있는 것과 적지 않

85) 김일성, “정무원사업을 개선하며 경제사업에서 5대과업을 틀어쥐고 나갈데 대하여”, p.16.

86) 김일성, “정무원의 사업방향에 대하여”(1982.4.6.), 『김일성 저작선집』 9 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p.17.

게 관련되어 있습니다. 지금까지 정무원 책임일군들은 위원회, 부는 정무원이 아니고 사무국만 정무원인 것처럼 생각하면서 사무국을 여러개 두고 그것을 통하여 위원회, 부들과 도행정 및 경제지도위원회들을 지도하여 왔는데 이것은 잘못된 것이라고 볼 수 없습니다. 총리의 사업대상은 정무원 사무국이 아니라 위원회, 부이며 위원장, 부장들은 총리의 보좌성원들입니다. …… 그래서 전번 협의회때 정무원사무국 기구개편안을 보아주면서 문건을 보는 사무국만 하나 남겨두고 다른 사무국들은 다 없애며 위원회, 부들도 통합개편하여 총리가 위원장, 부장들을 하루에 3명 정도씩 만나는 것으로 보아 일주일에 한번씩 만나 사업할 수 있도록 위원회, 부의 수를 줄이라고 하였습니다.⁸⁷⁾

4.3.2 '정무원책임제, 정무원중심제'와 혁명적 경제전략 채택

정무원의 경제사업에 대한 장악의 계기는 1990년대 위기상황에 즈음하여 경제정책에 대한 결정과 집행을 당정치국이 아니라 당정협의체 성격의 중앙인민위원회에서 하기로 한 김일성의 언급이었다. 김일성은 1990년 5월 중앙인민위원회, 정무원 제9기 제1차 전원회의에서 "정무원은 중앙인민위원회가 임명한 성원들로 조직된 국가의 행정적 집행기관입니다. 정무원은 특히 경제사령부의 기능을 수행하여야 합니다. 정무원에서는 앞으로 중앙인민위원회와는 별도로 정무원전원회의를 자주 열고 경제사업을 포치할 것은 포치하고 총화할 것은 총화하여야 합니다. 중앙인민위원회와 정무원 연합회의를 할 필요가 있을 때에는 연합회의를 하려고 합니다. 지금 정무원이 경제사령부의 기능을 바로 수행하지 못하고 있습니다. 정무원은 나라의 전반적인 경제사업을 직접 조직하고 집행하여야 하며 모든 경제기관들의 사업을 감독, 통제하여야 합니다"⁸⁸⁾며 중앙인민위원회의 강화와 더불어 정무원의 정상적 가동과 역할 제고를 강조한다. 이 연설을 계기로 정무원은 헌법상 자기 권한을 찾기 시작한다.

이러한 정무원의 경제사령부로서의 '자기 자리 찾기'⁸⁹⁾는 김정일에 의해서

87) 김일성, "연합기업소를 조직하며 정무원의 사업체계와 방법을 개선할데 대하여"(1985. 11.19.), 『김일성 저작집』 39 (평양: 조선로동당출판사, 1993), pp.254~256.

88) 김일성, "중앙인민위원회와 정무원의 사업방향에 대하여", p.324.

89) 앞에서 살펴보았듯이 '정무원책임제'의 시작은 1970년대부터이다. 그러나 1970~80년대 당중심의 속도전에 의해 정무원책임제는 유명무실화되었다. 이에 대한 비판과 더불어 김정일의 경제개입의 부정적 결과에 대한 면죄부적 성격으로 1990년대 정무원책임제가 다시 강조되었다는 분석도 있다. 여기서 유의할 점은 1970년대 정무원책임제와 1990년대 정무원책임제는 기본적으로 그 성격을 같이 하고 있지만 전자는 책임만 있고 권한은 없었던 반면에 후자는 권한이 보다 강화된 것이라는 데 전자와 후자의 차이점이 있다. 이러한 이유로 본 논문에서는 1990년대에 '정무원책임제, 정무원중심제'가 '도입'

진척된다. 김정일은 1992년 11월 당중앙위원회 책임일꾼들 앞에서 한 연설에서 당조직들이 당내부사업을 강화하는데 힘을 넣지 않고 경제사업에 맡려 돌아가면 당을 강화하고 그 영도적 역할을 높일 수 없으며 온 사회의 일심단결을 반석같이 다져나갈 수 없기 때문에, 경제사업은 경제사령부인 정무원에서 책임지고 하여야 하고 경제사업은 정무원을 강화하여 전적으로 책임지고 풀어나가게 하여야 한다며 '정무원책임제, 정무원중심제'로의 전환 조짐을 보이더니⁹⁰⁾, 1992년 12월 전국 인민정권기관 일꾼 강습회 참가자들에게 보낸 서한에서는 "정무원은 최고주권기관의 행정적 집행기관으로서 당과 국가의 정책을 집행하기 위한 대책을 세우고 나라의 모든 행정경제사업을 조직지도한다. 정무원은 나라의 모든 행정경제사업을 다 틀어쥐고 지도하여야 하지만 경제사업에 대한 지휘에 기본을 두어야 한다. 따라서 나라의 경제사업과 관련한 중요한 문제는 경제사령부인 정무원에 집중하여야 하며 거기에서 조직되고 포치되어야 하고, 정무원은 전반적 경제사업에 대한 작전과 통일적 지휘를 바로 하고 국가행정규율을 강하게 세워 나라의 경제를 빨리 발전시켜야 한다. 이를 위해 정무원에서는 전원회의와 상무회의를 정상적으로 운영하여 국가관리와 경제사업에서 나서는 새롭고 중요한 문제를 해결하기 위한 대책을 바로세워야 한다"⁹¹⁾며 경제를 빨리 발전시키기 위해서는 정무원이 경제사업에서 통일적 지휘를 하여야 하며 경제사업의 중요한 문제는 정무원에 집중하여야 한다고 강조했다. 이외에도 김정일은 1993년까지는 '정무원책임제, 정무원중심제'라는 단어는 사용하지 않지만 경제문제는 정무원이 주인이 되어 집행하라고 계속해서 주장한다.⁹²⁾

'정무원책임제, 정무원중심제'에 대한 획기적인 조치가 공식화된 것은 1993년 말경이다.⁹³⁾ 김정일의 1994년 1월에 당중앙위원회 책임일꾼들 앞에서 한 연설은 당의 행정대행을 강하게 비판하고 이를 방지할 모종의 조치⁹⁴⁾가 1993년 말경 취해졌음을 암시하였다.⁹⁵⁾ 또한 이 연설에서는 '정부

되었다고 표현하고 있다.

90) 김정일, "당, 국가, 경제 사업에서 나서는 몇가지 문제에 대하여"(1992.11.12.), 『김정일 선집』 13 (평양: 조선로동당출판사, 1998), pp.208~209.

91) 김정일, "우리 인민정권의 우월성을 더욱 높이 발양시키자"(1992.12.21.), 『로동신문』, 1992년 12월 21일자.

92) "사회주의경제건설분야에 나선 과업을 성과적으로 수행하려면 정무원을 비롯한 행정경제기관들의 기능과 역할을 결정적으로 높여야 합니다. 정무원은 나라의 경제사업을 직접 책임지고 지휘하는 경제사령부입니다. 당의 경제정책이 성과적으로 관철되는가 못되는가 하는 것은 전적으로 정무원이 세 구실을 하는가 못하는가 하는데 달려 있습니다. 경제문제는 정무원이 주인이 되어 틀어쥐고 풀어나가야 합니다." 김정일, "당사업과 경제사업에 힘을 넣어 사회주의위력을 더욱 강화하자"(1993.2.17.), 『김정일 선집』 13 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p.331.

93) 중국의 경우 개혁개방 과정에서 국무원의 역할이 강화되었듯이 북한도 1993년 제3차 7개년 계획의 실패를 발표한 이후 정무원의 역할이 강화되었다.

원책임제, 정무원중심제'가 채택되었음을 우회적으로 보여주고 있고 이에 따라 경제지도일꾼들이 경제사업을 책임적으로 수행해야 됨을 이전보다 더 강한 어조로 강조하고 있다.⁹⁶⁾

'정무원책임제, 정무원중심제'라는 단어가 공식화되고 이를 더욱 강화하는 계기가 된 것은 1994년 7월 김일성의 사망과 김일성의 유훈이라는 혁명적 경제전략의 채택이다. 김정일은 1994년 10월 당중앙위원회 책임일꾼들과 한 담화에서 당의 혁명적 경제전략을 철저히 관철하자면 정무원의 역할을 결정적으로 높여야 한다고 주장하면서, '정무원책임제, 정무원중심제'를 대외적으로 공식화하고 정무원에 모든 경제문제를 집중시켜 이를 정무원이 책임지고 수행하라고 재차 강조한다.⁹⁷⁾ 이후 1995년 5월 1일 당창건 50돐을 맞이하여 당중앙위원회에서 발표한 구호들 중에 "경제사업에서 정무원책임제, 정무원중심제를 강화하고 경제사업에 대한 국가의 통일적 지도를 확고히 보장하자"라는 구호가 등장하였다.⁹⁸⁾

94) 당조직 정비가 어떻게 되었는지에 대한 설명은 이 문헌뿐만 아니라 다른 문헌에서도 찾을 수가 없다. 다만 이 조치로 인해 행정경제사업에 대한 당적 지도는 상당히 약화된 것으로 봐야 한다.

95) "지금 적지 않은 당조직들이 아직도 행정대행을 하면서 당사업과 행정경제사업이 뒤범벅이 되게 하다보니 사람과의 사업도 제대로 되지 않고 행정경제사업에 대한 당적 지도도 바로되지 않고 있습니다. 이번에 당에서 당조직들이 행정경제사업을 대행하는 현상을 없애고 사람과의 사업을 기본으로 틀어쥐고 나가도록 하기 위하여 기구를 정비하는 조치를 취하였는데 모든 당조직들이 당의 의도에 맞게 당사업, 사람과의 사업을 실속있게 해나가야 합니다." 김정일, "당사업을 잘하여 사회주의혁명전진을 더욱 튼튼히 다지자"(1994.1.1.), 『김정일 선집』 13 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p.400.

96) "경제사업에서 경제지도일꾼들이 책임성과 역할을 높이도록 하여야 합니다. 최근 당에서는 경제사업에 대한 당의 유일적 령도를 더욱 철저히 보장하며 경제사업을 경제지도일꾼들이 책임지고 맡아 수행하도록 하기 위하여 모든 경제사업을 정무원에 집중시키는 조치를 취하였습니다. 당조직들에서는 당일꾼들이 행정경제사업을 대행하는 현상을 없애기 위하여 투쟁하는 것과 함께 경제지도일꾼들속에서 당일꾼들이 행정경제사업을 해 줄 것만 바라면서 가만히 앉아 있는 현상이 나타나지 않도록 강한 투쟁을 벌려야 합니다. 당조직들은 경제지도일꾼들이 경제사업을 맡아 수행하는데 제동을 거는 현상이 없도록 하며 모든 경제지도일꾼들이 자기에게 맡겨진 경제과업을 책임적으로 수행하기 위하여 아글타글 애쓰도록 하여야 합니다." 위의 글, pp.396~397.

97) "정무원은 나라의 전반적 경제사업을 통일적으로 틀어쥐고 조직지휘하는 경제사령부이며 나라의 경제사업에 대하여 당 앞에 책임지고 있습니다. 경제사업이 잘되는가 못되는가 하는 것은 정무원이 어떻게 일하는가 하는데 달려있습니다. 당에서는 정무원이 경제사령부로서 나라의 경제사업을 전적으로 맡아하도록 하기 위하여 정무원책임제, 정무원중심제를 내놓고 모든 사업조건을 지어주었습니다. 정무원은 당의 의도를 똑똑히 알고 정무원책임제, 정무원중심제를 철저히 실현하여 나라의 경제사업을 책임적으로 조직지도하여야 합니다. 위원회, 부를 비롯한 경제기관들은 경제사업에서 제기되는 모든 문제를 정무원에 집중시키고 정무원의 통일적인 지휘밑에 풀어나가야 합니다." 김정일, "위대한 수령님을 영원히 높이 모시고 수령님의 위업을 끝까지 완성하자"(1994.10.16.), 『김정일 선집』 13 (평양: 조선로동당출판사, 1998), pp.436~437.

98) 평양방송, 1995년 5월 1일. 또한 "우리 당의 노선과 정책의 구현인 정무원의 결정지시를 철저히 집행하는 엄격한 규율과 질서를 세우자"라는 구호도 동시에 발표되었다.

이러한 김정일의 조치를 종합하여 홍성남⁹⁹⁾은 '정무원책임제, 정무원중심제'의 특징에 대한 논문을 당기관지 『근로자』 1996년 7호에 발표했다. 그는 이 논문에서 "현시기 경제문제를 성과적으로 풀고 전반적 사회주의 경제건설에서 전환을 이룩하기 위한 출로는 우리 당이 내놓은 혁명적 경제전략을 틈틈히 틀어쥐고 그 요구를 철저히 관철하는 것이다. 당의 혁명적 경제전략을 관철하여 인민생활문제를 풀고 경제건설에서 전환을 이룩하는 것은 아버지 수령님의 생존의 뜻이다. …… 당의 혁명적 경제전략을 관철하기 위한 기본 원칙은 경제사업에서 정무원책임제, 정무원중심제를 강화할데 대한 당의 방침을 철저히 구현하는 것이다"¹⁰⁰⁾며 김정일의 주장을 재확인한다. 이 때 '정무원책임제, 정무원중심제'를 강화한다는 "정무원이 경제사업에 대하여 책임지는 주인으로서 당의 경제정책과 방침에 따라 경제사업전반을 통일적으로 틀어쥐고 조직진행하며 경제사업에서 제기되는 모든 문제를 정무원에 집중시키고 정무원의 주관하에 풀어나간다는 것을 의미한다. 이것은 정무원이 주인이 되어 당이 제시한 경제정책과 방침을 관철하기 위한 경제작전을 바로 하고 조직사업을 짜고들며 경제사업에서 제기되는 문제를 책임적으로 풀어나갈 것을 요구하며 모든 경제사업을 정무원의 통일적인 지휘와 통제밑에서 진행하는 규율과 질서를 전제로 한다"¹⁰¹⁾며 정무원책임제, 정무원중심제에서 정무원은 경제정책에 대한 계획, 조직사업 등 모든 경제사업을 책임적이고 통일적으로 하여야 한다고 주장한다. 당이 '혁명적 경제전략'을 제시했다면 나머지는 정무원이 알아서 다 하라는 것이다.

특히 경제사업을 정무원의 통일적인 지휘와 통제 밑에서 해나가는 규율과 질서를 세우려면 "모든 경제기관들과 일꾼들이 정무원의 결정과 지시를 존중하고 철저히 집행하여야 한다. 정무원의 결정을 존중하지 않고 제대로 집행하지 않으면 행정경제사업에서 날을 세울 수 없고 정무원책임제, 정무원중심제도 강화할 수 없다. 모든 경제기관들과 일꾼들은 정무원의 결정과 지시를 옹기 대하고 그것을 정확히 집행하여야 하며 그 결과에 대하여 정무원 앞에 전적으로 책임을 져야 한다. 이와 함께 정무원의 결정과 지시를 겉서 대하여 집행하지 않는 현상에 대하여서는 뇌게 문제를 세우고 투쟁을 벌려 극복해 나가야 한다"¹⁰²⁾며 정무원의 지시를 무조건 관철시킬 것을 역설한다. 이어 "일꾼들은 자기 부문, 자기 단위의 특수성을 내세우면서 경제사업

99) 홍성남은 국가계획위원장을 4차례나 연임하고 1997년 2월부터 와병중인 강성산을 대신해 정무원 총리대리로 일해온 전문경제관료이다. 그는 1998년 9월 내각총리에 임명되었다.

100) 홍성남, "정무원책임제, 정무원중심제를 강화하여 사회주의 경제건설에서 새로운 전환을 일으키자", 『근로자』, 1996년 7호, p.65.

101) 위의 글, pp.65~66.

102) 위의 글, p.68.

에서 제기되는 모든 문제를 정무원에 집중시키고 정무원의 결론과 지시에 따라 집행해 나가지 않는 현상을 당을 기만하고 나라의 경제적 진지를 약화시키는 현상으로 보고 강한 투쟁을 벌려야 하며 모든 부문, 모든 단위들에서 설비와 자재, 수송, 건설 문제를 비롯하여 경제사업에서 제기되는 모든 문제를 정무원에 집중시키고 정무원의 주관하에 풀어나가야 한다¹⁰³⁾며 기관본위주의를 비판하며 모든 것을 정무원의 책임하에 경제사업을 풀어나갈 것을 강조한다.

홍성남의 주장에서 과격적인 것은 사회주의 경제건설에 대한 당의 영도는 결국 경제기관들과 일꾼들을 통하여 실현되며 경제사업의 모든 문제가 바로 경제기관들과 일꾼들에 의하여 해결된다고 지적한 부분이다.¹⁰⁴⁾ 이는 기존의 행정경제사업에 대한 당적 지도라는 개념은 사라지고 경제기관들과 일꾼들의 책임성과 역할을 강조한 것이라 볼 수 있다. 경제사업에 대한 모든 책임과 의무가 정무원에 있다는 것을 엿볼 수 있는 대목이다. 즉 경제사업에서 정무원책임제, 정무원중심제는 누구보다도 당의 작전적 구상과 의도를 잘 아는 정무원이 경제사업 전반을 장악하고 당의 경제정책과 방침에 따라 모든 경제사업을 작전하고 조직하며 지휘하게 되는 것으로¹⁰⁵⁾, 경제사업에 대한 당의 지도보다는 정무원이 알아서 당의 정책을 집행하라는 것으로 이해될 수 있다.

홍성남의 논문은 "위대한 령도자 김정일 장군님께서서는 정무원의 사업방향을 밝혀주시고 정무원이 경제사령부로서 행사할 수 있는 모든 권한도 다 부여하여 주시었다. 그리고 경제사업을 작전하고 조직집행하는 행정적 집행기관으로서 사업을 원만히 수행할 수 있도록 온갖 조건도 충분히 마련하여 주시었다"¹⁰⁶⁾며 '정무원책임제, 정무원중심제'가 김정일의 작품이라는 것을 강조하면서 이의 강화를 촉구한다.

'정무원책임제, 정무원중심제'의 도입과 더불어 이를 강화하기 위해 북한은 '행정규률'¹⁰⁷⁾의 강화를 강조한다. 이는 1970~80년대 정무원이 제 역할을 하지 못한 이유로 정무원이 허부조직을 장악지도하지 못한 것에서 찾는 북한은 이를 극복하기 위해 강력한 '행정규률'의 집행을 강화한다. 즉 경제사업

103) 위의 글, p. 69.

104) 위의 글, pp. 66~67.

105) 위의 글, p. 66.

106) 위의 글, p. 67.

107) 북한이 이해하는 '행정경제규률'이란 '사회주의 사회에서 근로인민대중에게 자주적 권리와 창조적 활동을 보장해주고 행복한 물질문화생활을 마련해주며 그들의 생활을 보호하기 위하여 제정해 놓은 국가기관과 행정경제기관의 사업절서'이며 '당과 국가의 의도, 인민대중의 지향과 요구에 맞게 사회주의 건설을 다그치기 위하여 모든 행정경제기관들과 지도일꾼들, 근로자들이 지켜야 할 행동 규범과 절서'이다. 정문산, "행정경제규률을 강화하는 것은 생산정상화의 중요담보", 『근로자』, 1990년 5호, p. 74.

에서 정무원책임제, 정무원중심제를 강화하고 경제사업에 대한 국가의 통일적 지도를 확고히 보장하며 우리 당의 노선과 정책의 구현인 정무원의 결정지시를 철저히 집행하는 엄격한 규율과 질서를 세워야 한다고 주장한다.¹⁰⁸⁾

북한은 이를 위해 첫째, 정무원 위원회, 부들에서는 헌법에 기초하여 행정경제사업 규정과 세칙을 잘 만들고 아래단위들에게 그것을 잘 지키도록 일상적으로 지도통제해야 하며,¹⁰⁹⁾ 둘째 앞으로 '정무원지시나 정무원에서 포치된 사업을 걸쳐 대하면서 제대로 집행하지 않는 현상이 나타날 때에는 엄격하게 문제를 세우고 행정규율을 세우기 위하여 정무원에 행정적 처벌 권한을 주어야 하며,¹¹⁰⁾ 셋째 당조직들은 간부들과 당원들과 근로자들이 행정적 지시에 대한 옳은 인식을 가지고 그것을 무조건 집행하도록 하며 행정적 지시에 대하여 시비하고 흥정하는 현상들과 강하게 투쟁해야 한다¹¹¹⁾고 주장한다. 행정규율의 강조와 더불어 행정지휘관의 유일적 지휘에 대한 강조도 두드러진다. "경제관리는 결국 생산단위에서 행정지휘관의 유일적 지휘에 의하여 실현되며 결실을 보게 된다. 그런데 생산에 대한 유일적 지휘는 계획화사업, 생산보장사업, 생산과정의 추진, 기술지도 등 생산과 관련되는 모든 사업을 생산을 중심으로 통일적으로 틀어쥐고 나가면서 엄격한 조직성과 규율성을 보장할 때 성과적으로 실현되게 된다. 행정지휘에서 엄격한 제도와 질서가 서지 않아 행정적 지시를 잘 집행하지 않거나 흥정하는 현상이 나타나게 되면 계획규율이 서지 않게 되고 로력과 원료, 자재의 낭비를 막을 수 없게 된다."¹¹²⁾

4.3.3 '내각책임제, 내각중심제'로의 확대 개편

이렇듯 1990년대 초중반의 '정무원책임제, 정무원중심제'의 도입, 그리고 행정규율의 강화 조치는 경제사업을 정무원이 책임지고 수행하기 위한 중요한 계기였다. 그럼에도 제도적으로 당정협의체적 성격의 중앙인민위원회가 정무원의 경제사업을 조직지도하게 되어 있어 그 한계 또한 명백했다. 그러나 1998년 중앙인민위원회의 폐지는 내각(정무원의 후신)이 헌법상으로도 경제사업에 대한 당적 지배에서 자유로울 수 있게 만들었다.

1998년 종래의 최고주권기관의 행정적 집행기관이었던 정무원이 국가주

108) 리민철, "위대한 수령 김일성동지의 유훈을 받들고 사회주의경제건설에서 전환을 일으키자!" 『경제연구』, 1995년 3호, p.8.

109) 정문산, "행정경제규율을 강화하는 것은 생산정상화의 중요담보", p.77.

110) 김정일, "농사업과 경제사업에 힘을 넣어 사회주의위력을 더욱 강화하자", p.331.

111) 김정일, "농사업을 잘하여 사회주의혁명진지를 더욱 튼튼히 다지자", p.397.

112) 박영근, "사회주의경제에 대한 지도와 관리에서 민주주의와 유일적 지휘의 옳은 결합", 『경제연구』, 1989년 2호, p.5.

권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리의 기관인 내각으로 확대개편되었다. 내각의 임무와 권한은 종래의 '국가의 인민경제발전계획을 작성하며 그 실행대책을 세우는 것'과 '국가예산을 편성하며 그 집행대책을 세우는 것' 등에 더하여 '국가의 정책을 집행하기 위한 대책을 세우는 것' 헌법과 부문법에 기초하여 국가관리와 관련한 규정을 제정 또는 수정 보충하는 것' '국가관리질서를 세우기 위한 검열 통제사업을 하는 것' 등 폐지된 중앙인민위원회 의 것을 이관받아 강화되었다.

홍성남은 내각총리 선언에서 내각은 경제사업을 전적으로 책임지고 전반적 경제사업에 대한 작전과 통일적 지휘를 바로 하여 나라의 경제를 결정적으로 추켜세우고 인민생활을 적극 향상시키겠다고 말한 것¹¹³⁾과 1999년 7월 조창덕 내각 부총리가 조선신보와의 회견에서 1998년 9월 최고인민회의의 제10기 1차 회의에서 정무원이 내각으로 개편된 이후 자립경제방식의 경제건설에서 큰 진전이 있음을 자랑하고 국가기관이 내각중심제로 개편된 후 경제사업에 대한 중앙집권적 지도, 통일적 지도 그리고 국가기관의 결정, 지시를 무조건 집행하는 규율이 확립되었다고 말한 것¹¹⁴⁾은 정무원에 비해 더욱 강화된 내각이 경제의 중심이라는 것을 재확인해 준다.¹¹⁵⁾

제10기 제1차 회의에서 정무원의 진용은 예전처럼 정치적으로 중요한 사람들이 아니라 전문경제관료들이다. 경제통인 내각총리 홍성남 이외에도 부총리로 임명된 조창덕은 정무원 채취공업위원장을 역임한 인물이고, 광범기는 정무원 공업기계부장을 역임한 전문경제관료이다. 또한 내각의 상에 임명된 대부분의 간부들도 전문경제관료출신들이다. 이와 같이 내각은 순수한 행정경제기관¹¹⁶⁾으로 그들에게 주어진 중책인 침체된 경제를 되살리는 데 있으며¹¹⁷⁾ 이는 '내각책임제, 내각중심제'의 강화로 이어진다.

'내각책임제, 내각중심제'는 '정무원책임제, 정무원중심제'를 그대로 계승하였지만, 후자에 비해 내각의 '중앙집권적' 지도를 보다 강조한다.¹¹⁸⁾ '정무원

113) 조선중앙통신, 1998년 9월 5일.

114) 『연합뉴스』, 1999.8.20~8.26, p.A3.

115) 『로동신문』, 1999년 12월 29일자는 "경제사업에 관련된 문제들은 일체 내각에 집중시켜 내각의 결심과 주관 밑에 풀어나가도록 하여야 한다"는 김정일의 지시를 언급했다. 또한 모든 단위에서 경제사업에 대한 중앙집권적 통일적 지도를 확고히 보장하고 내각과 위원회, 성의 결정과 지시를 절대 복종하는 강한 규율을 확립할 것을 지시했다.

116) 최고인민회의에서 외교위원회, 통일정책위원회를 폐지한 것도 내각(국가기관)의 비정치적 성격의 강화와 연결된다.

117) 서대숙, 앞의 책, pp.239~240.

118) 본래 사회주의 국가기관의 조직과 활동원칙은 '민주주의중앙집권제'이다. 북한도 '로동계급의 당에 있어서 중앙집권적 지도는 당원대중의 민주주의적 의사를 종합체계화한데 기초하여 그리고 당원대중의 혁명적 열의와 창조적 적극성에 의거하여 실시된다. 다른 한편 당원대중의 민주주의적 의사는 중앙집권적 지도에 의해서만 옹기 종합체계화되고

책임제, 정무원중심제'에서는 정무원의 '통일적 지도'만을 주로 강조한 반면, 1998년 제10기 최고인민회의의 출범으로 국가기관이 정상화되자 내각의 중앙집권적, 통일적 지도를 같이 강조한다.

내각은 모든 행정경제사업을 다 틀어쥐고 지도하여야 하지만 나라의 경제사령부로서 경제사업에 대한 중앙집권적 지도에 기본을 두게 된다. 내각책임제, 내각중심제는 내각이 나라의 전반적 경제사업을 책임지고 모든 경제문제를 내각에 집중시켜 통일적으로 풀어나가는 중앙집권적인 경제사업체계이며 질서이다. …… 최고인민회의의 제10기 제1차 회의에서는 행정경제사업을 한곳으로 해나가도록 국가기구체계를 정비하는 획기적인 조치를 취하였다. 그리하여 나라의 경제사령부로서의 국가의 권능을 훨씬 높였으며 경제사업에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도를 실현하는데서 역사적인 전환을 가져왔다. 당의 방침대로 경제사업을 내각이 통일적으로 틀어쥐고 작전하고 지도하며 경제사업과 관련된 문제들을 일체 내각에 집중시키고 내각의 결심과 주관밑에 풀어나가는 규률을 엄격히 세우는 것은 내각책임제, 내각중심제의 기본 요구이다.¹¹⁹⁾

내각의 중앙집권적, 통일적 지도에 대한 강조는 중앙과 하부단위 간의 관계를 엿볼 수 있다. 위기상황에서 중앙기관이 제대로 작동하지 못한 상태에서는 지방이나 하부단위의 책임성을 부각시켰던 반면, 제10기 최고인민회의의 출범으로 국가기관이 정상적으로 가동되자 지방이나 하부단위에 나눠줬던 권리를 중앙으로 다시 거둬들이기 시작한 것이다. 이에 대한 실례는 무역성의 개편에 그대로 나타났다. 1998년 9월 대외경제위원회를 무역성으로 개편하면서 부상(차관)을 6명으로 줄이는 구조조정을 단행했다.¹²⁰⁾ 이 개편에서 대외건설총국과 남남합작회사를 대외건설관리국으로, 경제합작국과 합영지도국을 경제합작관리국으로 합병했으며 이 밖에 무역정책연구를 담당

높이 발양될 수 있다"며 민주주의와 중앙집권제를 결합시키고 있다. 그러나 민주주의와 중앙집권제를 관계를 중앙집권제 하에서의 민주주의, 즉 중앙집권제를 선행시키는 조건에서의 민주주의로 바라본다. 즉 '중앙집권적 규률이 약화되고 무원칙한 <민주주의>가 허용될 때에는 당안에 무질서가 조성되고 당이 사분오열되게 된다'고 주장한다. 사회과학출판사, 『주체의 사회주의 헌법리론』 (평양: 사회과학출판사, 1977), p.135; 김윤철, "민주주의중앙집권제는 혁명적 규률의 기초", 『근로자』, 1979년 2호, p.17; 김정일, "조선로동당은 위대한 수령 김일성동지의 당이다"(1995.10.2.), <http://www.kcna.co.jp/works/951002.htm>.

119) 리영화, "경제에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도는 사회주의 경제강국건설의 근본담보", 『경제연구』, 1999년 3호, p.11.

120) 6명의 부상은 김용분, 김봉익, 구성복, 임태덕, 구분태, 김동명 등으로 과거 대외경제협력추진위원회나 대외경제위원회에서 활동한 인물들이다. 북한은 세계를 6개 지역으로 나누어 6명의 부상들이 각 지역을 담당케할 것으로 알려지고 있다.

하는 참사실을 신설했다. 상품 수출선이 없는 회사의 통폐합과 경영구조의 단일화, 전문화의 원칙에 의거하여 무역회사에 대한 대대적인 구조조정도 단행했다. 그 결과 각 성을 포함한 정부기구가 반드시 필요로 하는 일부 무역회사만 그대로 놔두고 나머지 무역회사를 모두 무역성 관할범위에 넣고 현존하는 13개 대외경제무역위원회 소속회사도 무역성 소속으로 이관토록 하였다. 또한 각 도와 직할시는 한 개의 무역회사만 산하에 둘 수 있게 하고 그 외는 모두 무역성의 중앙집권적, 통일적 관리를 받게 함으로써 무역성의 지위와 권한을 강화했다.¹²¹⁾ 또한 무역성의 경제협력지도국이 나진선봉무역지대의 관할권을 직접 행사하고 있는 것으로 알려지고 있다. 즉 종전에 나진선봉무역지대 개발계획을 전담했던 대외경제협력추진위원회의 기능이 무역성으로 옮기면서 산하에 경제협력지도국을 신설하여 나진선봉지대에 대한 무역성의 통제권을 강화한 것이다. 이에 따라 내각 개편전까지 이 지역에 대한 관할권을 행사했던 나진선봉지대 당국의 권한은 연락사무소 격으로 축소되었다.¹²²⁾

무역성의 강화는 남북경협에서도 엿볼 수 있다. 북한의 대남담당 기구는 이원화되어 있는 것으로 알려지고 있는데, 정치적 관계는 당이, 경제관계는 내각의 무역성 산하 기구에서 추진하고 있다. 최근에 남북경협과 관련하여 부각되고 있는 기구는 당기구인 조선평화위원회와 무역성 산하 기구인 민족경제협력연합회¹²³⁾이다. 여기서 아태평화위원회는 남북경협의 창구 역할을 하고 있으며 민경련은 실무적 사업을 담당하고 있는 것으로 이해하면 큰 무리가 없을 것이다. 그러나 남북경협에서의 무역성 역할이 제고되었지만 북한이 남북경협을 기본적으로 '특수한 정치적 문제'로 인식하는 경향이 농후하기 때문에 국내 경제문제와는 달리 당의 역할을 무시할 수 없다.

일반적으로 사회주의 행정조직 형태는 지부라인(branch line)과 위원회(committee)로 구분된다. 행정단위가 기능에 따라 위계적으로 연결되는 것인 지부라인의 적용은 중앙집권화(centralization)를, 지부간 조정기관(coordinative agency)인 위원회의 적용은 분권화(decentralization)를 의미한다.¹²⁴⁾ 그런데 북한은 '내각책임제, 내각중심제'를 원활하게 작동시키

121) 『2000 북한연감』 (서울: 연합뉴스, 1999), p.476. 이 내용은 중국의 『國際商報』 1999년 2월호에도 실려있다.

122) http://nk.joins.com/top_des2.asp?desno=2482&inputdate=19991205.

123) 민경련은 사업분야별로 산하 무역회사를 두고 있는 것으로 알려진다. 대표적인 것이 경공업 분야의 광명성총회사, 전자·기계 분야의 삼천리총회사, 일반무역 분야의 개신무역, 관광·문화 분야의 금강산국제관광회사 등이다.

124) 서만은 중앙이 가진 정책결정권을 기업에 이양하는 것을 '분권화 I'로, 지방정부에 이양하는 것을 '분권화 II'로 구분하였다. Schurmann, 앞의 책, pp.175~176. 한편 화이트는 세계은행의 분류에 따라 중앙지도부에서 중앙부처로의 권력이양을 분산(deconcentration), 지방정부에 자치적인 권한을 부여하는 이전(devolution), 관료

고 조직운용의 효율성과 실리¹²⁵⁾를 제고하기 위해 내각의 구조조정을 단행한다. 11명의 부총리를 2명으로 줄이고, 기존의 11위원회, 22부, 1원, 1은행, 2국의 총 37개 부서를 1위원회, 26성, 1원, 1은행, 2국의 총 31개 부서로 개편되었다.¹²⁶⁾ 즉 위원회(commission)가 11개에서 2개로 줄어들었다.¹²⁷⁾ 그리고 이 구조조정에서 경제분야 32개 부서는 23개로 통폐합되었다. 2~3개의 유사부서가 통폐합되어 전기석탄공업성(전력공업부+석탄공업부), 금속기계공업성(금속공업부+기계공업부), 건설건재공업성(건설부+건설공업부+자재공급위원회), 경공업성(경공업위원회+지방공업성), 도시경영 및 국토환경보호성(도시경영부+국토환경보호부+자원개발부)이 만들어졌다. 교통위원회는 철도성과 육해운성으로 분리되었고 원유공업부는 폐지되었으며, 대외경제위원회는 무역성으로 개편되었다. 한편 최고인민회의 상임위원회는 1999년 3월 5일 정령을 통해 1998년 9월 통합시켰던 도시경영 및 국토환경보호성을 도시경영성과 국토환경보호성으로 분리시켰고¹²⁸⁾ 1999년 11월 4일 정령을 통해 체육성을 체육지도위원회로 개칭하였고¹²⁹⁾ 1999년 11월 24일 정령을 통해 전자공업성을 신설하였다.¹³⁰⁾ 2000년 말 현재 북한의 내각은 27성, 2위원회, 1원, 1은행, 2국의 총 33개 부서로 구성되어 있다.

북한은 1994년 4월 이후 소집 못했던 최고인민회의를 1998년 9월 제10기 제1차 회의에 이어 1999년 4월 제2차 회의를 진행하는 등 최고인민회의를 정상적으로 가동시켰고, 최고인민회의 상임위원회도 대외경제중재법, 교육법 등 새로운 법률을 채택하는 등 입법적 권한을 발휘하고 있고 나라의

체제 외부의 조직에 대한 위임(delegation)으로 구분하고, 분산과 이전을 서만의 '분권화 II'인 '행정적 분권'과 위임을 '분권화 I'인 '경제적 분권'과 일치한다고 규정한다. Gordon White, "Basic-Level Local Government and Economic Reform in Urban China", in Gordon White (ed.), *The Chinese State in the Era of Economic Reform* (London: Macmillan, 1991), p.240.

125) 금속기계공업성 김승현 부상은 금속공업부분과 기계공업부분의 통합에 대해 "첫째도 둘째도 경제에서 실리를 얻자는 데 통합의 목적이 있다"고 말하였다. 『조선신보』, 1999년 3월 15일자. 김정일 시대 들어와 경제사업에서 가장 중요한 특징 중의 하나는 실리추구이다. 북한은 1999년부터 3년 연속으로 신년 공동사설에서 실리추구를 내세웠다. "새로운 국가기구체계의 요구에 맞게 경제에 대한 중앙집권적 통일적 지도를 더욱 강화하며 경제사업에서 실리를 보장하고 규율과 질서를 철저히 세워야 한다"(1999년), "모든 부분에서 실리를 철저히 보장하는 것이 중요하다"(2000년), "경제조직사업을 해도 실리가 나게 효율적으로 해나가야 한다"(2001년).

126) 내각 명단은 조선중앙통신, 1998년 9월 5일 참조할 것.

127) committee가 commission보다 더 분권화의 경향은 강하나, 둘 다 모두 집합적 의미의 위원회로 해석되기 때문에 이 두 단어 사이에는 큰 차이가 없다 하겠다.

128) 조선중앙통신, 1999년 3월 5일.

129) 조선중앙통신, 1999년 11월 4일.

130) 조선중앙통신, 1999년 11월 25일.

경제사령부인 내각도 유일한 정부기관으로서 정부적 권능을 행사하고 있다. 특히 내각은 경제전반 사업에 대한 책임을 다하고 있다.¹³¹⁾ 일례로 2001년 4월 최고인민회의 제10기 제4차 회의를 진행하였는데 이 회의에서 '조선민주주의인민공화국 내각의 주체89(2000)년 사업정형과 주체90(2001)년 과업에 대하여'를 토의하였는데, 이는 내각책임제, 내각중심제 도입 이후 최고인민회의에서 내각사업에 대한 최초의 토의였다. 이에 대해 홍성남은 '현실 발전의 요구에 맞게 내각의 책임성과 역할을 높이기 위한 중요한 계기'였다고 증언한 바 있다.¹³²⁾

이처럼 1990년대 북한의 위기상황은 경제사업에 대한 권한을 당에서 국가기관으로 이동하는 '정무원책임제, 정무원중심제'와 이를 계승한 '내각책임제, 내각중심제'를 채택하게 만들었다. 이는 경제의 정치화에 의한 비효율성과 경직성을 극복하고, 경제성장에 대한 정치적 부담을 최소화시키려는 북한 최고지도부의 합리적 선택이라 할 수 있다.

4.4 당정분리와 내각의 강화를 보여주는 조치들

4.4.1 인민경제계획법의 채택

북한은 내각책임제, 내각중심제를 법적으로 보장하기 위해 인민경제계획법을 채택한다. 1999년 4월 9일 폐막된 최고인민회의 제10기 제2차 회의에서 최고인민회의 상임위원회 부위원장인 양형섭은 인민경제계획법을 채택함에 대한 보고에서 "인민경제계획법은 경제를 국가가 통일적으로 장악하고 유일한 계획에 따라 관리운영할 데 대한 정책적 입장을 규제하고 있다. 우리 당은 경제의 계획적 관리에서 그 어떤 분권화나 자유화도 허용하지 않으며 지난날과 마찬가지로 앞으로도 국가의 중앙집권적 통일적 지도원칙을 변함없이 고수해 나갈 것"¹³³⁾이라고 언급하고 있듯이, 인민경제계획법의 채택으로 내각의 중앙집권적, 통일적 지도는 법적으로 보장되었다.¹³⁴⁾ 인민경제

131) 『조선신보』, 1999년 9월 13일자.

132) 『조선신보』, 2001년 4월 11일자.

133) 조선중앙통신, 1999년 4월 9일.

134) 셰보르스키는 사회주의 개혁을 중앙집권적 명령체계를 완벽하게 하는 방법과 시장을 도입하는 방법으로 구별하고, 1963~70년의 동독의 개혁이 전자를 대표하고, 1968년 이후 헝가리의 개혁이 후자를 대표한다고 주장하였다. Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1991); 임혁백, 윤성학 공역, 『민주주의와 시장』 (서울: 한울아카데미, 1997), p.175.

계획법 제43조에는 “인민경제계획사업에 대한 지도는 내각의 통일적인 지도 밑에 국가계획기관이 한다”고 규정하고 있다.¹³⁵⁾

이에 내각의 경제사업에 대한 중앙집권적 통일적 지도를 보장하기 위해 국가계획위원회의 중요성이 다시 한번 강조된다.¹³⁶⁾ 국가계획위원회의 중요성에 대해서는 이미 1990년에 김일성에 의해서 강조되었다. 김일성은 1990년 5월 제9기 제1차 중앙인민위원회, 정무원 전원회의에서 “정무원이 경제사령부로서의 기능을 옹케 수행하려면 국가계획위원회의 역할을 높여야 한다. 국가계획위원회는 정무원의 작전국이라고 말할 수 있다. 국가계획위원회는 인민군대에서 작전국이 작전계획을 세우고 그 집행을 장악추진하듯이 당의 정책과 방침에 따라 인민경제계획을 세우고 그것이 어김없이 집행되도록 장악하고 독촉하며 추진하여야 한다”¹³⁷⁾며 국가계획위원회를 ‘정무원의 작전국’에 비유하였고, 이의 강화를 위해 국가계획위원장을 부총리로 승시키고 ‘정무원의 참모장이며 작전국장’이라고 칭하였다.¹³⁸⁾ 이미 1990년부터 국가계획위원회의 역할 제고를 통한 정무원의 경제사업에 대한 중앙집권적 통일적 지도의 강화를 추구하고 있다. 최근에 와서도 ‘경제작전국’으로서의 국가계획위원회에 대한 강조는 계속되고 있다.¹³⁹⁾

원래 북한의 국가계획 작성과정은 경제세포인 기업과 농장은 그 다음해

135) 인민경제계획법의 제백을 내각의 중앙집권적, 통일적 지도를 법적으로 보장한 것이라기보다는 본격적인 대외개방을 앞두고 내부단속용으로 이를 제백했다는 견해도 있다.

136) 구소련에서도 국가계획위원회인 고스플란(Gosplan)의 역할은 대단했다. 이 기구는 새로운 5개년계획과 매년 계획의 초안을 준비하는 책임을 맡고 있다. 고스플란의 초안은 각료회의와 소련공산당 중앙위원회에 제출되어 승인을 받고 소비에트최고회의에 제출된다. Stephen White, John Gardner, George Schopflin, and Tony Saich, *Communist and Postcommunist Political Systems: An Introduction* (3rd ed.: London: Macmillan, 1990), p.221.

137) 김일성, “중앙인민위원회와 정무원의 사업방향에 대하여”(1990.5.28.), 『김일성 저작집』 42 (평양: 조선로동당출판사, 1995), p.324.

138) “국가계획위원회의 역할을 높이기 위하여 이번에 부총리를 겸한 국가계획위원회 위원장을 새로 임명하였습니다. 국가계획위원회 위원장은 정무원의 참모장이며 작전국장입니다. 국가계획위원회 위원장은 인민경제계획집행과 관련하여 정무원 위원장, 부장들로부터 사업보고를 받을 수 있습니다. 국가계획위원회가 작성하여 내려보낸 인민경제계획은 정무원 위원회, 부들과 연합기업소들에서 무조건 집행하여야 하며 도행정 및 경제지도위원회들에서도 철저히 집행하여야 합니다. 인민경제 모든 부분, 모든 단위에서 국가계획을 바로 집행하도록 정무원에서 임직히 감독, 통제하여야 하며 각급 인민위원회들에서도 책임적으로 맡아주어야 합니다.” 위의 글, pp.324~325.

139) “국가계획위원회는 당과 국가의 경제작전국이라고 할 수 있다. 전쟁에서 작전을 잘하여야 승리할 수 있는 것과 마찬가지로 경제에서 작전을 잘하여야 내 나라, 내 조국을 더욱 부강하게 하고 인민들의 풍만한 물질생활을 보장할 수 있다. 국가계획위원회를 비롯한 국가계획기관들은 나라의 경제를 당과 국가 앞에 직접 책임졌다는 것을 깊이 자각하고 나라의 경제를 통일적으로 장악하고 진방적으로 발전시키기 위한 계획을 구체적으로 세워 전반적 경제의 균형적 발전을 확고히 보장하여야 한다.” 리동구, “경제를 국가의 통일적 지도밑에 계획적으로 관리운영하는 것은 사회주의경제의 본성적 요구”, 『경제연구』, 1998년 4호, p.12.

또는 몇 년 후의 발전계획을 제출한다. 이 기층계획서는 점차 상급으로 모여들어 마지막에는 국가계획위원회와 정무원에 통합된다. 정무원과 당중앙위원회에서 이 통합숫자를 정치적 관점에서 재검토한 후 수정하여 이를 수차례에 걸쳐 고위관리들과 전문가들의 의견을 청취한 다음 수정 보완한다. 이후 초고라 하는 계획서가 다시금 기층까지 하달되어 의견을 청취하는 데 위에서 아래, 아래서 위로의 과정을 몇번 반복한 후 정무원에서 최종계획을 확정하고 이를 당정치국에서 통과시켜 최고인민회의에서 제도적·법적 승인을 받는다.¹⁴⁰⁾

그러나 1999년 4월 9일 통과된 인민경제계획법에 따르면, 국가계획기관과 기관, 기업소, 단체는 조직계획서를 작성하고 그에 따라 계획작성사업을 조직한다. 이때 기관, 기업소, 단체는 균중도의를 진행하고 각 단위의 인민경제계획초안을 만들어 상급기관과 국가계획기관에 내야한다. 국가계획기관은 제기된 인민경제계획초안을 정확히 검토하고 국가의 인민경제계획초안을 만들어 내각에 제기한다. 내각은 이를 토의하여 최고인민회의의 심의와 승인을 받는다.¹⁴¹⁾ 여기서 중요한 것은 당중앙위원회 내지 당중앙위원회 정치국의 심의가 빠졌다는 사실이다. 물론 국가기관의 법률에서 당의 역할을 적시하기는 부적절한 측면이 있으나 최근 당중앙위원회 또는 당중앙위원회 정치국이 열렸다는 북한의 공식발표가 없고, 더구나 2000년 4월 최고인민회의 제10차 제3기 회의에서 2000년 예산을 통과시킬 때 당내의 어떠한 회의도 개최되었다는 발표는 없었다. 이러한 사실로 보아 경제사업에 대한 내각의 중앙집권적 통일적 지도는 강화됐고 이에 반해 경제사업에 대한 당적 지도는 거의 약해졌다고 봐도 무리가 없을 것이다. 물론 수사적 차원이나 관행적 차원에서의 당적 지도는 언급되고는 있다.

또한 내각의 중앙집권적 통일적 지도를 보장하기 위해 '정무원책임제, 정무원중심제' 하에서 강조되었던 '행정규률'에 대한 엄격한 엄수를 계속해서 강화하려 한다. 북한은 내각과 위원회, 성의 결정과 지시를 절대 복종하는 강한 규율을 세우는 것을 경제에 대한 내각의 중앙집권적 통일적 지도를 강화하는데 힘있는 수단으로 바라본다. 즉 "내각과 위원회, 성의 결정지시는 다 당의 의도를 반영한 것이며 당의 경제정책을 관철하기 위한 것이다. 일꾼들이 내각이나 위원회, 성의 결정지시를 제대로 집행하지 않으면 내각이 경제사령부로서의 역할을 원만히 할 수 없으며 당의 경제정책을 제대로 관철할 수 없다"¹⁴²⁾며 '행정규률'을 '당의 교시'처럼 무조건 집행해야 내각의

140) 김승남, "북·중 경제체제의 비교: 농업경제 관리체제를 중심으로", 장원석 외, "통일 경제와 북한 농업", (서울: 한울, 1995), pp.308~309.

141) 조선중앙통신, 1999년 4월 9일.

142) 리영화, 앞의 글, p.12.

중앙집권적 통일적 지도를 보장하고 사회주의 경제강국 건설을 힘있게 다그칠 수 있다는 것이다.

4.4.2 종합적인 관리방법론과 정규관리의 정규화

내각의 경제사업에 대한 장악은 '종합적인 관리방법론'과 '정규관리의 정규화'를 통해서도 강화된다. 북한은 1990년 이후 예전부터 강조해 온 사회주의 경제관리방법인 정치적 방법을 위주로 하면서 경제기술적 방법과 행정조직적 방법을 옹기 결함시켜 통일적으로 적용하는 방법에 더하여 경제지도일꾼들의 조직장악 능력을 제고하는 종합적인 관리방법론을 강조하였다.¹⁴³⁾ 북한은 종합적인 관리방법론을 경제지도일꾼들이 생산과 경영활동을 전반적으로 장악하고 통일적으로 지휘하는 사업으로 규정하고, 경제지도일꾼들이 대담하고 과학적인 작전, 치밀한 조직사업, 체계적인 장악과 조절통제를 기본 내용으로 하는 종합적인 관리방법론을 바로 세워야 생산조직과 지휘가 과학적 이치와 주어진 조건, 조성된 상황에 맞게 바로 진행할 수 있다고 주장한다.¹⁴⁴⁾

또한 북한은 '경제관리의 정규화'를 통해 내각책임제, 내각중심제를 제도적으로 보장하려고 한다. 북한은 경제관리의 정규화를 경제관리조직들과 그에 방라된 경제지도일꾼들과 생산자들이 경제관리 규범과 규정에 따라 같은 방향과 같은 절차, 같은 방법으로 일치하게 행동하도록 하여 경제관리에서 높은 조직성과 규율성을 보장하는 것¹⁴⁵⁾으로 규정하고, 이의 필요성은 경제규모가 늘어나 국가적으로 성이 늘어나고 성적으로는 관리국들과 기업소가, 기업소적으로 볼 때는 직장과 작업반 수가 늘어난 현대적인 대규모 사회주의경제에서는 관리에서 위원회, 성 호상간, 위원회, 성 안에서는 관리국과 기업소 호상간, 관리국 안에서는 기업소 호상간 그리고 기업소 안에서는 직장 호상간, 작업반 호상간 책임과 권한의 분담문제가 갈라져야 하며 그 책임과 권한에 따라 자기 임무를 수행하기 위한 일꾼들의 활동에서 일치성을 보장하여야 할 문제가 제기되기 때문이라고 한다.¹⁴⁶⁾ 위와 같은 시스템은 내각의 중앙집권적 통일적 지도와 강한 규율성을 보장하는 것들이기 때문에 일단 제도화가 되면 경제사업은 이 시스템에 따라 내각의 경제지도일꾼들이

143) '종합적인 관리방법론'의 도입은 시기적으로 '정부원책임제, 정부원중심제'와 매우 강한 상관성을 가지고 있다.

144) 리영빈, "위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 사회주의경제관리방법에 관한 리론", 『경제연구』, 1996년 1호, p.6.

145) 함진수, "경제관리의 정규화는 사회주의사회의 본성과 대규모 사회주의경제의 특성을 전면적으로 구현하고 있는 독창적인 관리운영방식", 『경제연구』, 1999년 4호, p.9.

146) 위의 글, p.11.

장악하게 되고, 경제적 영역의 외부, 특히 당적으로 이에 개입할 수 있는 여지는 줄어들 수밖에 없게 된다.

4.4.3 대폭적 구조조정

북한은 1998년 헌법 개정 이후부터 2000년 1월까지 연합기업소, 종합기업소 등 종합적인 생산조직을 사실상 폐지하는 등 대폭적인 구조조정을 단행하였다. 통일부는 2000년 2월 14일 '북한의 산업조직 개편 동향보고서'를 통해 당시로부터 1년 4개월 동안 북한의 신문, 방송 보도를 분석한 결과 연합기업소, 종합기업소, 연합총국 등 종합적 생산조직 44개가 개별 단위의 공장, 기업소, 관리국 체제로 축소 조정되었다고 밝혔다.¹⁴⁷⁾

본래 연합기업소는 일정한 생산물 생산에서 생산기술적으로나 관리경영상 으로나 긴밀한 연계를 맺고 있는 기업소들을 하나의 생산조직단위로, 경영단위로 통합한 새로운 기업소 조직형태이며 기업관리조직형태이다. 즉 연합기업소는 계획단위, 생산단위, 집행단위이다.¹⁴⁸⁾ 그런데 연합기업소 폐지의 의미는 계획작성 및 관리 주체가 바뀌게 되었다는 데 있다. 1973년에 처음 도입되어 1985년에 기업관리체계의 중심고리된 연합기업소는 지난 15년 동안 정무원 국가계획위원회(일부는 지구계획위원회)의 지도 아래 스스로 계획을 작성하고 집행하였다. 그리고 연합기업소는 그 동안 아래의 공장, 기업소는 물론이고 다른 연합기업소와의 경제적 연계를 조절해 계획을 작성할 수 있는 권한을 부여받았다. 이 점에서 연합기업소는 어느 정도의 자율성을 띠고 있었다. 그러나 연합기업소에 개편에 따라 내각의 위원회, 성 직속의 관리국이 계획작성 및 관리의 중간기구로 다시 기능이 강화될 것으로 보인다. 이는 경제사령부인 내각의 중앙집권적 통일적 지도의 강화, 즉 경제사업을 내각의 주관 밑에 풀어나가려는 의미¹⁴⁹⁾로 받아들일 수 있다.¹⁵⁰⁾

또한 공장을 갖고 있는 내각의 성·위원회의 경우 산하에 연합회사를 설

147) 자세한 내용은 http://nk.joins.com/top_des2.asp?desno=3694&inputdate=20000210 참조.

148) 박영근 외, 『주체의 경제관리론』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p.103.

149) 유영구, http://nk.joins.com/top_des2.asp?desno=3290&inputdate=20000120.

150) 그러나 통일부는 2000년 10월 24일, 1월에 개편된 산업조직들이 9월부터 종래의 '연합기업소' 형태로 복원되었다고 발표하였다. 그러나 과거 연합기업소 형태는 대부분 복원되었으나 과거 종합기업소 형태는 그대로 유지되고 있다고 밝혔다. 1월의 연합기업소 폐지 숫자가 40여개였던 반면 9월의 복원된 숫자는 20여개라 주장하였다. 이런 점에서 연합기업소 폐지가 내각의 중앙집권적 지도를 강화하려는 의도라고 주장하는 것은 다른 증거들에 비해 그 설득력이 약화될 수 있으나 아직까지는 그러한 경향성이 강한 것으로 평가해도 무방하다. 왜냐하면 복원의 숫자나 범위가 한정적이기 때문이다. 북한은 계속해서 산업구조조정을 단행할 것으로 예상된다. <http://www.unikorea.go.kr/cgi-kr/body.cgi?14A14/A14402.htm>.

치해 공장·기업소 운영을 총체적으로 지휘하고 있다는 점도 내각의 경제장악 강화의 예라 할 수 있다. 현재 금속기계공업성에는 전기기계연합회사·공작기계연합회사, 보건성에는 제약연합회사, 채취공업성에는 광업연합회사, 전기석탄성에는 수력발전연합회사, 경공업성에는 방직연합회사·비단연합회사 등이 설치되어 있다.

4.4.4 직접선거의 제한적 도입

그리고 북한의 중앙통신은 김정일이 2000년 1월 25일부터 28일까지 평안북도내 공업부문을 현지지도하면서 중요 공장, 기업소들의 책임일꾼들을 만나고 공장, 기업소들의 관리운영사업을 개선강화하며 경제사업에서 새로운 혁명적 전환을 일으키는 데서 지침으로 되는 강령적인 과업들을 제시하였다고 발표하였는데(151), 김정일이 제시한 과업이 지배인 직접 선거라는 주장이 강하게 제기되고 있다. 이러한 주장은 북한의 공장, 기업소를 둘러본 한 동포 기업인이 1999년에 지배인 임기가 만료된 일부 공장, 기업소에서 근로자들이 새 지배인을 직접 선거로 선출했다고 진한 데에서 유래되었다. 지배인 직접 선거는 북한이 2000년 공동사설 후 계속해서 강조하는 실리추구를 보장함과 동시에 경제에 대한 당적 지도의 약화를 의미한다. 당위원회 집체적 결의에 의한 지배인의 선출이 아니라 근로자들이 직접 지배인을 선출하는 것은 경제사업을 당적·정치적 관점에서 수행하기보다는 실용주의 관점에서 수행하려는 북한의 의도라 생각할 수 있다.(152)

또한 1997년 12월에 협동농장의 리관리위원장 및 작업반장, 분조장, 그리고 리당 일꾼들을 자유선거로 뽑았다고 한다. 그전에는 농장 일꾼 선출방법이 하향식이었다. 즉 군당에서 리당비서를 뽑고 리당에서는 작업반장, 세포비서 등을 뽑고 거기서 분조반장, 분조비서를 뽑는 식으로 농장의 간부분제는 다 리당에서 했다. 그러나 1997년 12월 이후에는 리당비서, 리관리위원장, 작업반장, 작업반비서, 분조장, 분조비서 등 6명을 북한 전역에서 자유선거로 뽑는다. 그 임기는 1년이고 매년 12월에 선거하기로 했다. 리당비서를 선출할 때에는 당비서이기 때문에 농장 내의 당원들에게만 투표권이 있고, 리관리위원장을 선출할 때에는 그 농장의 모든 농민들의 의견을 듣고 후보가 나오면 사람을 간추리고서 결선투표를 한다.(153) 현재까지는 리 단위에서만 자유선거가 허용되고 군 단위에서는 아직 실시되지 않고 있다.(154)

151) 조선중앙통신, 2000년 1월 30일.

152) http://nk.joins.com/top_des2.asp?desno=5378&inputdate=20000424.

153) 좋은벗들 편, 『북한사람들이 말하는 북한이야기』 (서울: 정토출판, 2000), pp.357~358.

154) 이러한 변화의 단초는 1992년 10월 최고인민회의 상설회의에서 채택한 「조선민주주

이처럼 공장, 기업소 및 리협동농장에서 자유선거가 행해지는 것이 사실이라면, 이는 정치적 문제뿐만 아니라 경제적 영역에 대한 당적 지도의 약화의 증거라 할 수 있다.

한편 북한은 1995~6년 경 평안남도 속천군에 군농업연합기업소와 평양시 만경대구역에 구역국영농장에 협동농장으로부터 국영농장으로 전환된 군, 구역안의 모든 농장들과 이미 군, 구역안에 있던 농업생산물 생산을 기본 목적으로 하는 전문적인 국영농업기업소, 군, 구역안의 농업생산에 복무하기 위하여 조직된 국가기관, 기업소들이 망라된 군단위전민소유제¹⁵⁵⁾를 실시하였는데, 이 과정에서 속천군에서는 군행정경제위원회 위원장 사업과 군농업연합기업소 지배인 사업을 한 사람이 맡아보게 함으로써 행정경제일꾼들의 역할을 제고하였다. 즉 과거에는 상점, 병원, 편의봉사사업을 군행정경제위원회가 맡아보고 협동농장은 이를 도와주는 시스템이었는데, 군단위전민소유제의 도입으로 이 사업을 군행정경제위원회의 주민행정사업과 농장의 후방경리사업의 융합된 형태로 이해하여 한 사람이 두 사업을 동시에 수행하는 막중한 임무를 맡게 되었다.¹⁵⁶⁾ 그런데 1998년 행정경제위원회가 인민위원회로 흡수통합되었기 때문에 이 제도가 계속 시행된다면 군인민위

의인민공화국 각급 인민회의 대의원 선거법'이다. 이 선거법의 가장 중요한 특징은 '각급 인민회의 대의원선거에서 한 선거구에 등록되는 대의원후보자수는 제한이 없다'며 '복수후보제'를 인정한 부분이다. 이는 1972년 헌법의 '프롤레타리아독재'를 1992년 헌법에서는 '인민민주주의독재'로 수정한 것과도 연관되는데, 사회주의권의 붕괴에 따른 북한 나름의 태도변화라 할 수 있다. 그러나 1999년 도, 시, 군 인민회의 대의원 선거에서는 선거법과는 달리 선거구당 후보가 1명만 출마하여 모두 당선되었다. 조선중앙통신, 1999년 3월 8일. 또한 여기서 유의할 점은 지방주권기관의 하급단위를 1948년 헌법에서는 '리인민위원회'까지 확장시켜 보았으나 1972년 헌법부터는 '군인민회의'로 축소하였다는 점이다. 따라서 리단위에서의 자유선거는 '주권기관'에서의 자유선거라 볼 수 없다. 이러한 이유 때문에 리단위에서의 자유선거가 '부담없이' 실시되었을 것이다. 이에 대한 자세한 설명은 장명봉, "북한의 역대 선거법과 새로운 선거법 고찰", 『통일연구논총』 제6권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1997)를 참조할 것.

155) '협동적 소유'를 '전 인민적 소유'로 전환한 '군단위전민소유제'는 하나의 생산 및 경영 단위로서 당위원회의 집체적 지도밑에 지배인이 생산과 경영 활동 전반을 직접 틀어쥐고 통일적으로 조직지휘하며 계획화 사업으로부터 시작하여 생산조직, 기술관리, 지개보장, 노동조직, 제품처리, 재정관리 등 경영활동의 모든 측면들이 밀집한 연관속에서 조화롭게 진행되게 함으로써 경제관리에서 통일성을 원만히 보장하는 체제이다. 김향란, "군국영농장의 우월성을 높이 발양시키는데서 나서는 몇가지 문제", 『경제연구』, 1996년 4호, p.27. 협동적 소유를 전 인민적 소유로 전환한 형태와 방법은 '농업연합기업소', '국영농장', '군종합농장' 등이다. 이에 대한 설명은 김향란, "협동적 소유를 전 인민적 소유로 넘기는 형태와 방법", 『경제연구』, 1995년 2호, pp.26~29, 32를 참조할 것. 그리고 협동적 소유가 전민소유제로 발전하는 과정의 제반 특징에 대해서는 김원삼, 한득보, 『사회주의 정치경제학연구에서의 몇가지 이론 문제』 (평양: 과학백과사전출판사, 1987), pp.36~54; 유수복 편, 『위대한 령도자 김정일동지의 사상리론: 경제학1』 (평양: 사회과학출판사, 1996), pp.128~134를 참조할 것.

156) 손택기, "속천군과 만경대구역에 창설된 새로운 군단위전민소유제의 특징과 우월성", 『경제연구』, 1996년 1호, p.20.

원장이 군농업연합기업소 지배인을 겸하고 있을 것이다. 이처럼 1990년대 위기상황 이후에 경제지도일꾼들의 지위와 역할을 강화되고 있다.

4.4.5 국가예산 수납체계 개편

북한은 2000년 중앙기관들의 기능수행에 사용되는 국가예산의 수납체계를 기업소 중심의 지역별 수납체계에서 내각의 성·관리국 중심의 부문별 수납체제로 개편하였다. 이는 1998년 '내각책임제, 내각중심제'의 도입에 따른 내각의 중앙집권적 성격의 강화를 뒷받침하기 위해 예산부문에서 국가예산 수납체계를 일부 수정한 것으로 보인다.¹⁵⁷⁾

이전에는 각 기업소가 생산부문의 내각 성·관리국을 거치지 않고 재정성에 예산을 직접 납부하는 지역별 예산수납체계였는데, 새로 도입된 부문별 예산수납체계에서는 국가의 통일적 지도 밑에 생산부문의 성·관리국이 직접 자기 부문의 예산납부의무 수행을 책임지고 집행해 나간다. 이에 따라 생산부문의 성·관리국은 산하 기업소에서 받아들인 수입금 가운데서 일정한 부분은 자체 지출에 충당하고 나머지 부분은 전국가적인 자금수요 충족을 위하여 납부금의 형태로 재정성에 상납한다. 이에 따라 북한은 재정성이 생산부문의 각 성·관리국들의 납부금 계획을 국가예산수입 계획에 반영하고 이에 대한 집행을 지시해 중앙예산 소속 기관, 기업소들의 예산수납 활동에 대한 국가적 통제를 전면적으로 실현할 수 있게 되었다고 주장한다.

이러한 개편은 내각의 성·관리국이 기업소의 예산납부에 대해 책임지지 않고 예산수납계획을 작성해 하달하기만 하던 '계획기관'의 성격에서 벗어나 '예산수납 집행기관'으로서 역할을 담당하고 있는 것으로 이해된다. 예산의 지역별 국가예산 수납체계에서는 기업소가 내각의 성·관리국으로부터 받은 계획에 따라 재정성에 예산을 직접 납부했기 때문에 내각의 성·관리국이 납부 상황을 정확하게 파악할 수 없었고 산하 기업소의 생산계획에 차질이 빚어졌을 경우 이를 해결할 자금도 갖고 있지 못했다. 결국 새로운 수납체계에서는 기업소→재정성으로 이뤄지던 거래수입금, 국가기업 이익금, 감가상각금, 협동단체 이익금, 중앙국가재산 판매 및 기타 수익금 등 예산 수납의 흐름이 기업소→내각의 성·관리국→재정성으로 바뀐에 따라 내각의 성·관리국이 경제계획 관리 차원에서 어느 정도 자금 유통성을 갖게 된 것이다. 이러한 변화는 북한이 생산부문의 성·관리국이 자체의 자금 원천을 가지고 그에 기초하여 수입과 지출을 맞추어 나가는 것이 국가의 통일적인 지도 밑에 생산과 함께 재정을 책임지고 관리해 나가기 위한 필수적 요소라고 주장한 것에서도 잘 나타나 있다.¹⁵⁸⁾

157) 자세한 내용은 "새로운 국가예산 수납체계의 특징과 우월성", 『경제연구』, 2000년 4호를 참조할 것.

5. 결론

본 논문의 목적은 북한의 경제정책 결정과정 변화를 분석하는데 있다. 특히 김정일 시대의 당정관계 변화 및 '내각책임제, 내각중심제' 도입의 의미와 그 특징을 밝히는데 주력하였다.

당국가체제인 북한에서 경제정책에 대한 최종적 결정권은 당에 있었다. 즉 당이 경제정책에 대한 최종적 결론을 내리고 국가기관은 당의 대행기관으로서 당의 결정을 수행한 것이다. 이는 북한헌법과 당규약에 잘 나타나 있다. 또한 북한의 최고법 뿐만 아니라 당정관계를 뒷받침하는 이론과 관점들에서도 경제정책에 대한 당의 결정권은 증명된다. 당사업이 당내부사업과 행정경제사업에 대한 당적 지도의 두 측면을 이루고 있다하여 경제사업을 당이 책임지어야 함을 주장하고, 당의 영도활동·당의 정치적 지도·당위원회의 집체적 지도 등을 강조하였다. 따라서 1980년대까지는 경제정책 결정과정이 '당대회 → 당중앙위원회 전원회의 → 당중앙위원회 정치국과 정치국 상무위원회' 등을 통해 토의되고 결정되어 국가기관에서 관철되었다. 그러나 당주도의 경제정책결정은 단일꾼과 경제일꾼간의 갈등을 야기하였으며 '경제의 정치화'의 한계에 봉착하여, 북한경제가 총체적 위기에 빠지게 된다.

이를 극복하기 위해 북한은 1990년대에 들어 '행정경제사업에 대한 당적 지도' 태세를 포기하고 당정분리를 시도하면서 경제사업을 경제일꾼들에게 단계적으로 맡긴다. 즉 1단계로 1990년을 전후로 당정협의체적 성격인 중앙인민위원회가 경제사업을 총괄하다, 1993년 '혁명적 경제전략'의 채택과 더불어 경제사업에 대한 전권이 정무원으로 넘어간다. 이때까지만 해도 중앙인민위원회를 통해 당의 영향력이 행사되었기 때문에 완전한 의미의 당정분리로는 볼 수 없다. 그러나 1998년 헌법개정으로 중앙인민위원회가 폐지되고 내각의 권한이 강화되면서 이제 내각은 경제사업의 중심에 서고 그 책임을 다하게 되었다.

'정무원책임제, 정무원중심제'의 핵심은 정무원이 경제정책에 대한 계획, 조직사업 등 모든 경제사업을 책임적이고 통일적으로 하여야 한다는 것이다. 즉 정무원이 경제사업에 대하여 책임지는 주인으로서 당의 경제정책과 방침에 따라 경제사업전반을 통일적으로 틀어쥐고 조직진행하며 경제사업에서 제기되는 모든 문제를 정무원에 집중시키고 정무원의 주관 하에 풀어나간다는 것을 의미한다. '정무원책임제, 정무원중심제'의 도입과 관련하여 파격적인 점은 기존의 행정경제사업에 대한 당적 지도라는 개념은 사라지고 경제기관들과 일꾼들의 책임성과 역할을 강조한 점이다.

1998년 김일성헌법 개정에 의한 중앙인민위원회 폐지는 내각이 헌법상으로도 경제사업에 대한 당적 지배에서도 자유로울 수 있게 만들었다. 이러한 특징과 더불어 '정부원책임제, 정부원중심제'가 확대개편된 '내각책임제, 내각중심제'는 전자의 주된 특징인 중앙집권적 지도에 더해 '통일적 지도'까지 강조하게 된다. 즉 경제사업을 내각이 통일적으로 틀어쥐고 작전하고 지도하며 경제사업과 관련된 문제들을 일체 내각에 집중시키고 내각의 결심과 주관 밑에 풀어나가는 규율을 엄격히 세우는 것을 '내각책임제, 내각중심제'의 요체로 바라보고 있다. 이와 함께 북한은 당정분리와 '내각책임제, 내각중심제'를 강화하기 위해 인민경제계획법 채택, 종합적인 관리방법론과 정규관리의 정규화, 대폭적 구조조정, 직접선거의 제한적 도입, 국가예산 수납체계 개편 등의 조치를 단행하였다. 또한 내각의 진용도 정치적으로 중요한 사람들이 아니라 전문경제관료 중심으로 짜여 있다. 경제통인 내각총리 홍성남 이외에도 부총리 조창택은 정부원 채취공업위원장을 역임한 인물이고 광범기는 정부원 공업기계부장을 역임한 전문경제관료이다. 이제 내각은 순수한 행정경제기관으로 그들에게 주어진 중책인 경제회생에 매진하려 하고 있다.

위와 같이 북한은 1990년대의 경제위기를 극복하기 위해, 경제발전을 이루기 위해 기존의 당정관계를 수정하고 경제사업에 대한 전권을 국가기관인 내각에 전담시켰다.

본 연구의 의미는 북한연구의 사각지대라고 할 수 있는 정책결정과정 및 당정분리에 대한 연구로서 '절름발이'인 북한연구를 교정할 수 있는 총체성 확보에 문제제기를 던지는 데 있다고 생각한다. 특히 김정일 시대에 들어와서도 이 분야에 대한 논의는 거의 없었다. 김정일의 선군정치 제기 이후 당군관계에 대해, 그리고 김정일의 과학기술중시정책이 발표된 이후 북한의 과학기술정책이나 IT관련 북한의 경제발전노선에 대한 수많은 논의가 있었고 그 연구성과도 상당부분 축적되어 있는 상태이다. 그러나 정책결정과정이나 당정분리에 대한 연구는 헌법을 분석하는 수준에 머물러 있을 뿐 제도적 변화나 정책적 변화는 거의 추적하지 못하고 있다. 이러한 측면에서 본 연구는 '내각책임제, 내각중심제'의 도입을 중심으로 변화된 당정관계를 분석함으로써 김정일체제 연구의 총체성을 담보하는 데 일조할 것이며 이후 진전된 논의를 이끌어 내는데 견인차 역할을 하리라 생각된다.

【 참고문헌 】

- Campbell, Robert W., *The Soviet Type Economics* (3rd ed.: Boston: Houghton Mifflin, 1974).
- Hammer, Darrell D., *USSR: The Politics of Oligarchy* (Hinsdale, III.: The Dryden Press, 1974).
- Lee, Chong-Sik, "The 1972 Constitution and Top Communist Leaders", in Dae-Sook Suh and Chae-Jin Lee (eds.), *Political Leadership in Korea* (Seattle and London: University of Washington Press, 1976).
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1991); 임혁백, 윤성학 공역, 『민주주의와 시장』 (서울: 한울아카데미, 1997).
- Schurmann, Franz, *Ideology and Organization in Communist China* (2nd enl. ed.: Berkeley: University of California Press, 1968).
- White, Gordon, "Basic-Level Local Government and Economic Reform in Urban China", in Gordon White (ed.), *The Chinese State in the Era of Economic Reform* (London: Macmillan, 1991).
- White, Stephen, John Gardner, George Schopflin, and Tony Saich, *Communist and Postcommunist Political Systems: An Introduction* (3rd ed.: London: Macmillan, 1990).
- "당사업과 경제사업을 밀접히 결합하여 사회주의 건설을 힘있게 밀고 나가자", 『근로자』, 1977년 3호.
- "사회주의 경제적 토대를 튼튼히 다지는 것은 사회주의를 지키고 내 나라, 내 조국을 더욱 부강하게 하기 위한 성스러운 투쟁", 『경제연구』, 1996년 1호.
- "새로운 국가예산 수납체계의 특징과 우월성", 『경제연구』, 2000년 4호.
- 조선전사』 제32권 (평양: 과학백과사전출판사, 1981).
- 『주체의 사회주의정치경제학연구』 3 (평양: 과학백과사전출판사, 1983).

- 강정윤, “당일군들은 행정경제사업을 당적 방법으로 밀어주어야 한다”, 『근로자』, 1990년 7호.
- 강현수, “정치적 방법은 행정경제사업에 대한 당적 지도의 기본요구”, 『근로자』, 1989년 10호.
- 김상학, “우리 당의 혁명적 경제전략과 축적과 소비 사이의 균형”, 『경제연구』, 1996년 2호.
- 김영상, “당일군들은 참다운 정치일군이 되어야 한다”, 『근로자』, 1989년 3호.
- 김용세, “경제문제를 푸는 열쇠는 일군들에게 있다”, 『근로자』, 1997년 5호.
- 김원삼, 한독보, 『사회주의 정치경제학연구에서의 몇가지 이론 문제』 (평양: 과학백과사전출판사, 1987).
- 김윤철, “민주주의중앙집권제는 혁명적 규율의 기초”, 『근로자』, 1979년 2호.
- 김일성, “국가계획기관들의 계획단위를 바로 정할데 대하여”(1988.11.1.), 『김일성 저작집』 41 (평양: 조선로동당출판사, 1995).
- 김일성, “연합기업소를 조직하며 정무원의 사업체제와 방법을 개선할데 대하여”(1985.11.19.), 『김일성 저작집』 39 (평양: 조선로동당출판사, 1993).
- 김일성, “인민생활을 높이기 위한 경제과업들을 철저히 관철할데 대하여”(1989. 5.11, 13.), 『인민정권건설에 대하여』 5 (평양: 조선로동당출판사, 1996).
- 김일성, “정무원사업을 개선하며 경제사업에서 5대과업을 틀어쥐고 나갈데 대하여”(1988.1.1.), 『김일성 저작집』 41 (평양: 조선로동당출판사, 1995).
- 김일성, “정무원의 사업방향에 대하여”(1982.4.6.), 『김일성 저작집』 9 (평양: 조선로동당출판사, 1987).
- 김일성, “중앙인민위원회와 정무원의 사업방향에 대하여”(1990.5.28.), 『김일성 저작집』 42 (평양: 조선로동당출판사, 1995).
- 김정일, “당, 국가, 경제 사업에서 나서는 몇가지 문제에 대하여”(1992.11.12.), 『김정일 선집』 13 (평양: 조선로동당출판사, 1998).
- 김정일, “당과 혁명대오의 강화발전과 사회주의 경제건설의 새로운 양상을 위하여”(1986.1.3.), 『김정일 선집』 8 (평양: 조선로동당출판사, 1996).
- 김정일, “당사업과 경제사업에 힘을 넣어 사회주의위력을 더욱 강화하

- 자”(1993. 2.17.), 『김정일 선집』 13 (평양: 조선로동당출판사, 1998).
- 김정일, “당사업을 더욱 강화하며 사회주의건설을 힘있게 다그치자”(1991.1.5.), 『김정일 선집』 11 (평양: 조선로동당출판사, 1997).
- 김정일, “당을 강화하고 그 령도적 역할을 더욱 높이자”(1989.6.9, 12.), 『김정일 선집』 9 (평양: 조선로동당출판사, 1997).
- 김정일, “우리 인민정권의 우월성을 더욱 높이 발양시키자”(1992.12.21.), 『로동신문』, 1992년 12월 21일자.
- 김정일, “위대한 수령님을 영원히 높이 모시고 수령님의 위업을 끝까지 완성하자”(1994.10.16.), 『김정일 선집』 13 (평양: 조선로동당출판사, 1998).
- 김정일, “인민경제계획화사업에 대한 당적 지도를 강화할데 대하여”(1971.10.11.), 『김정일 선집』 2 (평양: 조선로동당출판사, 1993).
- 김정일, “인민생활에 깊은 관심을 돌릴데 대하여”(1983.3.2.), 『김정일 선집』 7 (평양: 조선로동당출판사, 1996).
- 김정일, “정무원 위원회, 부 당조직들의 사업을 개선강화할데 대하여”(1974.6.10), 『주체혁명위업의 완성을 위하여』 3 (평양: 조선로동당출판사, 1987).
- 김정일, “조선로동당은 위대한 수령 김일성동지의 당이다”(1995.10.2.), <http://www.kcna.co.jp/works/951002.htm>.
- 김정일, “중앙기관 당조직들의 역할을 더욱 높일데 대하여”(1984.7.15), 『주체혁명위업의 완성을 위하여』 5 (평양: 조선로동당출판사, 1988).
- 김향란, “군국영농장의 우월성을 높이 발양시키는데서 나서는 몇가지 문제”, 『경제연구』, 1996년 4호.
- 김향란, “협동적 소유를 전 인민적 소유로 넘기는 형태와 방법”, 『경제연구』, 1995년 2호.
- 리기련, “사회주의사회를 관리운영하는 보편적 정치방식”, 『철학연구』, 1996년 4호.
- 리길송, “정치적 방법으로 경제사업을 보장하는 것은 당적 령도의 기본요구”, 『근로자』, 1979년 2호.
- 리동구, “경제를 국가의 통일적 지도밑에 계획적으로 관리운영하는 것은 사

- 회주의경제의 본성적 요구”, 『경제연구』, 1998년 4호.
- 리동수, “인민대중 자신이 주인으로 된 사회주의적 경제관리체계의 관철과 경제관리일군들의 역할”, 『경제연구』, 1995년 4호.
- 리민철, “위대한 수령 김일성동지의 유훈을 받들고 사회주의경제건설에서 전환을 일으키자!” 『경제연구』, 1995년 3호.
- 리영민, “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 사회주의경제관리방법에 관한 리론”, 『경제연구』, 1996년 1호.
- 리영화, “경제에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도는 사회주의 경제강국 건설의 근본 담보”, 『경제연구』, 1999년 3호.
- 리준혁, “혁명적 경제전략의 관철과 사회주의 경제적 진진의 공고화”, 『경제연구』, 1996년 3호.
- 리중서, “위대한 김정일동지께서 제시하신 혁명적 경제정책은 사회주의 경제강국건설의 전투적 기치”, 『경제연구』, 2000년 1호.
- 리혜정, “당의 령도는 사회주의정권이 인민의 정권으로서의 사명과 역할을 다하기 위한 근본담보”, 『친애하는 지도자 김정일동지의 고전적로작 <<사회주의건설의 력사적 교훈과 우리당의 총로선>>에 대한 해설문분집』 (평양: 사회과학출판사, 1993).
- 리호웅, “일군들의 책임성과 역할을 높이는 것은 경제사업에서 새로운 양양을 일으키기 위한 기본고리”, 『근로자』, 1996년 1호.
- 문명진, 『당사업경험』 (평양: 사회과학출판사, 1987).
- 박동오, “중심고리에 력량을 집중하는 것은 경제사업에서 견지해야 할 중요한 원칙”, 『근로자』, 1996년 8호.
- 박영근 외, 『주체의 경제관리리론』 (평양: 사회과학출판사, 1992).
- 박영근, “당의 혁명적 경제전략을 계속 철저히 관철하는 것은 인민생활을 높이며 자립적 경제토대를 만석타이 다지기 위한 확고한 담보”, 『경제연구』, 1996년 2호.
- 박영근, “사회주의경제에 대한 지도와 관리에서 민주주의와 유일적 지휘의 옳은 결합”, 『경제연구』, 1989년 2호.
- 박윤호, “당일군은 정치가, 박식가가 되어야 한다”, 『근로자』, 1990년 9호.
- 박정순, “행정경제사업에 대한 당적 지도에서 새로운 전환을 일으키기 위하여”, 『근로자』, 1976년 9호.
- 사회과학출판사, 『주체의 사회주의 헌법리론』 (평양: 사회과학출판사, 1977).

- 손택기, "숙천군과 만경대구역에 창설된 새로운 군단위전민소유제의 특징과 우월성", 『경제연구』, 1996년 1호.
- 안천훈, "인민정권은 사회주의사회 생활전반을 통일적으로 관리하는 지휘권", 『철학연구』, 1992년 3호.
- 염원석, "당사업과 경제사업의 옳은 결합", 『근로자』, 1980년 2호.
- 유수복 편, 『위대한 령도자 김정일동지의 사상리론: 경제학1』 (평양: 사회과학출판사, 1996).
- 유시영, "사회주의 경제지도관리에서의 집체적 지도와 유일적 지휘의 옳은 배합", 『근로자』, 1984년 3호.
- 정문산, "당의 혁명적 경제전략을 관철하기 위한 투쟁을 진공적으로 벌리는 것은 올해 우리 앞에 나서는 전투적 과업", 『근로자』, 1996년 3호.
- 정문산, "행정경제규률을 강화하는 것은 생산정상화의 중요담보", 『근로자』, 1990년 5호.
- 정봉식, "수령의 현명한 령도는 인민대중이 혁명의 주체로서의 지위를 차지하고 역할을 다하기 위한 근본담보", 『철학연구』, 1993년 1호.
- 한금실, "주체의 사회주의강국 건설과 인민정권(2)", 『철학연구』, 1999년 3호.
- 한석봉, 『조선민주주의인민공화국 국가사회제도』 (평양: 과학백과사전출판사, 1984).
- 한용선, "행정경제사업에 대한 정치적 지도는 당적 령도의 기본요구", 『근로자』, 1977년 7호.
- 함진수, "경제관리의 정규화는 사회주의사회의 본성과 대규모 사회주의경제의 특성을 전면적으로 구현하고 있는 독창적인 관리운영방식", 『경제연구』, 1999년 4호.
- 홍동익, "정치적 지도와 경제기술적 지도를 옳게 결합시키는 것은 사회주의 경제지도관리의 중요원칙", 『근로자』, 1989년 6호.
- 홍석형, "경제지도일군들은 <고난의 행군>에서 경제사업의 주인으로서의 책임과 역할을 다하자", 『근로자』, 1997년 8호.
- 홍성남, "사회주의총진군을 다그쳐 올해를 경제건설에서 대고조의 해로 되게 하자", 『근로자』, 1997년 3호.
- 홍성남, "정무원책임제, 정무원중심제를 강화하여 사회주의 경제건설에서 새로운 전환을 일으키자", 『근로자』, 1996년 7호.

- 고영환, “북한의 정책결정과정에 관한 소고”, 『북한조사연구』 제1권 1호 (서울: 북한문제조사연구소, 1997).
- 김승남, “북·중 경제체제의 비교: 농업경제 관리체제를 중심으로”, 장원석 외, 『통일경제와 북한 농업』 (서울: 한울, 1995).
- 김창근, “북한 당·정·군 권위관계의 변화: 1990년대를 중심으로”, 『통일정책연구』 제9권 1호 (서울: 통일연구원, 2000).
- 김학준, 『소련정치론』 (서울: 일지사, 1976).
- 남북문제연구소, 『평양은 거대한 세트장』 (서울: 남북문제연구소, 1997).
- 데이비드 굿맨, “1976년 이후 중화인민공화국의 국가개혁: 역사적 전망”, 도성달, 이명남 공역, 『비교공산주의 정치론: 그 변화와 전망』 (부산: 인간사랑, 1990).
- 백완기, “북한의 권력구조 분석”, 『북한법률행정논총』 (서울: 고려대학교 법률행정연구소, 1979).
- 백학순, “김정일시대의 국가기구: 1998년 헌법개정을 중심으로”, 이종석·백학순, 『김정일시대의 당과 국가기구』 (성남: 세종연구소, 2000).
- 서대숙, “당정관계 변화”, 『북한의 정치』 (서울: 을유문화사, 1990).
- 서대숙, 『현대북한의 지도자: 김일성과 김정일』 (서울: 을유문화사, 2000).
- 안인혜, “김일성헌법과 김정일체제”, 『한국정치학회보』 제32집 제4호 (서울: 한국정치학회, 1999).
- 유광진, “북한의 개방정책결정에 있어서 당·정·군의 역할”, 『국방학술논총』 제8집 (서울: 한국국방연구원, 1993).
- 이종석, “1999년 북한정치 전망”, 『통일전략포럼 보고서』 99-1, No. 14 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1999.2).
- 이진규, 『새시대 정치학원론』 (서울: 조국, 1990).
- 이흥영, “북한의 정책결정 과정 속의 지방과 중앙의 역할”, 『사회과학과 정책연구』 제15권 제2호 (서울: 서울대학교 사회과학연구소, 1993년 6월).
- 장달중, “김정일체제와 주체비전: 이데올로기, 당, 그리고 군중을 중심으로”, 『아세아연구』 통권 제101호 (서울: 고려대학교 아세아문제연구소, 1999).
- 장달중, “북한의 정책결정 구조와 과정”, 『사회과학과 정책연구』 제15권 제2호 (서울: 서울대학교 사회과학연구소, 1993 6월).

- 장명봉, “북한의 역대 선거법과 새로운 선거법 고찰”, 『통일연구논총』 제6권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1997).
- 전인영, “외교정책 결정구조와 과정 및 개방의 문제: 특정사례분석”, 『사회과학과 정책연구』 제15권 제2호 (서울: 서울대학교 사회과학연구소, 1993년 6월).
- 좋은벗들 편, 『북한사람들이 말하는 북한이야기』 (서울: 정토출판, 2000).
- 최진욱, “북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로”, (서울: 민족통일연구원, 1997).
- 한국정치연구회, 『북한정치론』 (서울: 백산서당, 1990).
- 한호석, “북한학의 새로운 지평”, <http://www.onekorea.org/research/e11.html>.
- 황의각, “북한의 경제침체: 개괄 및 총량분석”, 『북한 사회주의경제의 침체와 대응』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1995).
- 황장엽, 『북한의 진실과 허위』 (서울: 통일정책연구소, 1998).

북한의 ‘선군정치’(先軍政治)와 체제 군사화(軍事化)에 관한 연구



김 용 현
(동국대 강사)

목 차

【 요약문 】	63
1. 서론	65
2. 군사화의 개념 및 사회주의 군대의 역할	67
3. 북한 위기의 현황과 배경	72
4. 선군정치의 등장과 제도화	80
5. 선군정치를 통한 군사화의 작동	85
6. 결 론 : 선군정치와 군사화의 전망	95
※ 참고문헌	98

【 요약문 】

1990년대 이후 북한의 심화된 대내외적인 위기상황 돌파 전략은 '선군정치'와 체제 군사화이다. '선군(先軍)정치를 통한 강성대국(強盛大國)의 건설'과 위기관리체제로서의 군사화 시스템의 작동이 오늘의 위기 극복 전략인 것이다.

북한의 체제생존 전략은 군사주의와 경제적 실용주의를 동시에 추구하는 이중전략으로 파악할 수 있으며, 현재 군사주의가 오히려 경제적 실용주의를 뒷받침하기 위해 활용되는 측면이 보다 크다고 할 수 있다. 즉 이중전략의 합리적 핵심은 유일하게 남아 있는 가용자원인 인민군대를 활용한 체제 유지와 경제 활성화인 것이다. 1998년부터 제시된 '강성대국'론도 군사를 강조해서 되지 않는 경제문제 해결에 대한 강한 의지의 표현이다.

현재 북한은 선군정치를 정치, 경제, 사회, 대외 부문 등 모든 분야에 적용시키고 있다. 특히 사회체계의 동원적 구조에 의해 경제난과 사회적 이완현상을 대처하고 있다. 그 중에서도 속도전돌격대와 같은 운동은 선군정치의 사회적 현상으로서 주목할 만한 운동이다. 이와 같은 사회적 동원의 이면에는 사회의 이완현상에 대한 경계와 대외관계 개선에서 나타날 수 있는 개방의 부정적 요인들을 사전에 단속하려는 북한지도부의 의지가 작용하고 있다.

북한체제의 군사화에 대한 전망은 기본적으로 대외적으로 북한의 체제생존의 조건이 보장되는냐의 여부에 따라 결정적으로 좌우될 것이다. 북한이 현재의 경제위기의 상황을 외부의 도움 없이 자력으로 극복할 수 없는 처지라는 것이 이미 판명났기 때문이다. 북한이 군사화를 완화할 수 있는 방법은 현재 상황에서 경제문제의 해결 여부이다. 북한체제의 군사화 지속 여부는 북한경제의 회생여부에 달려 있으며, 선군정치의 해소 여부도 역시 마찬가지이다.

결국 북한의 현 상태는 장기적으로 경제위기의 해소 여부가 체제의 군사화의 전망과 연계되어 있는 상황으로 보인다. 따라서 북한경제 회생을 위해 한국을 비롯한 서방 국가들의 지원이 한반도, 나아가 동북아시아 전체의 긴장을 완화시킬 수 있는 주요 변수가 되고 있다. 체제 군사화는 미국과의 관계 정상화, 평화체제 구축을 통한 한반도 긴장 완화 등 장기적인 체제생존을 위한 최소한의 외적 조건이 보장될 때 현저히 약화될 것이다.

하지만 북한경제의 회생과 대외적 위기 상황의 극복은 자력으로는 이미 불가능하고 외부의 지원을 통해서만 가능한 상황이다. 따라서 외부의 경제적 지원과 북한을 압박하는 대외 요인들의 해소가 절실히 필요하며, 이러한 지원은 단순한 시혜적 차원이 아닌 북한체제의 군사화를 해체시키는 과정과

자연스럽게 연계될 것이다. 하지만 대외관계 정상화와 경제위기의 해소가 단기간에 이루어지지 않는다면, 오히려 선군정치의 다양한 행태는 지속·강화될 수도 있을 것이다. 이 과정에서 북한군의 군사외적 기능은 더욱 확대될 수도 있을 것이다.

1. 서론

1990년대 이후 북한은 단기간에 극복되기 어려운 심각한 체제위기 상황에 처하게 되었다. 이에 따라 북한의 조기 붕괴 및 남한에 의한 흡수통일 주장들이 김일성 주석 사후 일부에서 제기되기도 했다. 김정일 국방위원장 체제 구축과정의 비정상적인 운용, 일시적 현상이 아닌 시스템의 구조적 문제에 의한 경제 위기의 지속, 사회주의권 붕괴 이후 단일패권국가로서의 미국의 대북한 압박 지속 등으로 북한체제의 위기가 극복되기 어려운 심각한 사태로 파악한 것이다.

그러나 최근 북한은 정치·경제·대외적 위기를 서서히 극복하고 있다. 김정일체제의 정치상황은 여전히 안정적이며, 경제 상황도 속도는 느리지만, 저점을 지나 회복기에 접어들고 있다.¹⁾ 대외적으로도 미국의 부시정부 등장 이후 단기적인 갈등양상을 보이고 있지만, 남북정상회담과 서방국가들과의 관계 정상화 등을 통해 서서히 안정을 되찾고 있다. 최소한 현재 상황에서 더 이상 전반적인 위기의 심화 가능성은 약해지고 있는 것이다.

그렇다면 북한이 대내외적인 위기국면에서 상대적으로 안정된 체제로 가고있는 현상을 어떻게 설명할 수 있을까? 한마디로 이는 북한의 정치·사회·경제 등 전 분야의 군사적 성격, 즉 선군정치²⁾와 체제 군사화가 현재의 현상을 설명하는 유력한 내용이라 할 수 있을 것이다. 그리고 그것의 핵심적인 내용은 '선군(先軍)정치를 통한 강성대국(強盛大國)³⁾의 건설'이다. 즉

1) 한국은행의 추정에 따르면 북한의 GDP성장률은 1995년 -4.1%, 96년 -3.6%, 97년 -6.3%, 98년 -1.7%, 99년 6.2%, 2000년 1.3% 등으로 완만한 회복국면으로 돌아서고 있다. 자세한 내용은 "보도자료 - 2000년 북한 GDP 추정 결과"(서울: 한국은행, 2001년 5월 28일)

2) 북한은 선군정치를 "군대를 중시하고 그를 강화하는 데 선차적 힘을 쏟는 정치", "인민군대의 위력에 의거하여 혁명과 건설의 전반사업을 힘있게 밀고 나가는 정치"로 정의하고 있다. "정론 - 강성대국", 『로동신문』, 1998년 8월 22일; "노숙하고 현명한 정치로 사회주의를 빛내여 나가시는 위대한 영도자", 『로동신문』, 1998년 10월 19일. 이는 북한 지도부가 역사적으로 지속된 군사국가화를 토대로 1990년대 들어 심화된 위기상황에 대응하여 체제의 생존과 안정, 나아가 강화를 위해 선택한 국가운영방식이라 할 수 있다. 김용현, "북한체제 군사화의 정치·사회적 기원: 1990, 1950년대를 중심으로", 『통일문제연구』, 제13권 1호 (서울: 평화문제연구소, 2001년 상반기호), p.255.

3) 강성대국은 북한이 김정일 시대의 본격 개막을 알린 최고인민회의의 제10기 1차 회의록 앞둔 1998년 8월 22일 로동신문을 통해 공식 제기한 국가전략 목표의 하나이다. 강성대국은 "국력이 강한 나라, 그 어떤 침략자도 감히 범접할 수 없는 무적의 나라"로 규정되며, "사상과 정치, 군사의 강국일 뿐 아니라 경제의 대국으로, 통일된 조국으로서 무한대한 국력을 가진 사회주의강국" 건설 논리로 구체화되었다. 이는 현재의 위기관리체제에서 주민들에게 낙관적인 미래를 제시하는 한편, 군사주의적 바탕 위에서 경제문제를 해결하겠다는 강한 열망의 표현으로 보인다. "정론-강성대국", 『로동신문』, 1998년 8월 22일자; "위대한 당의 령도 따라 사회주의강성대국을 건설해나가자", 『로동신문』, 1998년 9월 9일자 참조.

위기관리체제로서의 군사화 시스템의 작동을 통해 북한은 현재의 전반적인 위기 상황을 극복하고 있는 것이다.

따라서 본 논문은 선군정치와 체제 군사화에 대한 다음과 같은 문제에 주목하고자 한다.

먼저 1990년대 초반 이후 정치·경제·대외적인 심각한 상황에 처한 북한체제 위기의 현재 모습은 무엇이며, 이러한 사태를 초래한 원인은 무엇이며, 이에 대해 북한지도부는 어떤 인식을 가지고 있는가?

둘째, 위기관리체제로서 등장한 선군정치의 등장 배경은 무엇이며, 선군정치는 정치·사회·경제적으로 어떻게 운용되고 있는가?

셋째, 선군정치를 통한 체제 군사화가 내포하고 있는 대내외적 성격은 무엇이며, 궁극적으로 무엇을 목표로 하고 있는가? 즉 체제의 군사화 자체가 목표인가, 아니면 이것이 군사화의 토대 위에서 경제건설을 통해 현재의 대내외적인 위기를 극복하려는 의도의 표현인가?

넷째, 선군정치를 통한 체제 군사화가 북한체제의 구조적 성격을 반영하는 것으로 장기간 지속될 것인가, 아니면 위기관리를 위한 한시적인 조치로 단기간에 소멸될 것인가?

이러한 문제에 대한 답을 통해 본 논문은 몇 가지 연구 효과를 가져올 수 있을 것이다. 선군정치의 정치·군사, 사회, 경제적 측면의 분석을 통해, 현재 북한체제의 작동구조를 이해할 수 있을 것이다. 또 체제 군사화의 대내외적 성격분석을 통해 현재 북한의 대내외 정책 수행의 합리성 여부를 이해하는 데 도움을 얻을 수 있을 것이다. 마지막으로 체제 군사화의 지속 및 단절요인 분석을 통해 북한의 대남정책 방향의 일단을 전망할 수 있을 것이다.

이와 같은 연구과정에서 본 논문의 연구범위로는 시간적으로 사회주의권이 붕괴하고 김정일후계체계가 본격적으로 작동하는 1990년대 이후부터 현재까지를 주로 살펴보고자 한다. 또한 공간적 연구범위로는 북한을 중심으로 구사회주의권과 한국 및 미국을 비롯한 동북아시아를 공간적 범위로 한다. 공간적 범위의 확대는 북한체제의 군사화가 대내적 요인뿐만 아니라 대외적 요인에도 크게 기인하고 있기 때문이다.

또한 본 논문의 연구방법으로는 역사적 분석, 구조적 분석, 문헌분석 등이 활용될 것이다.

역사적 분석방법은 현재 북한의 선군정치와 체제 군사화의 상황 혹은 구조와 상관성을 갖는 과거 북한의 특정한 역사적 계기를 규명하여 현재를 분석하는 데 활용될 것이다.

다음으로 구조적 분석방법은 북한을 둘러싼 대외환경과 이에 대처하는 행위자, 즉 북한지도부와와의 상호작용의 결과가 행위자에게 미치는 영향을 분

석하고자 하는 것이다.

마지막으로 문헌분석을 시도할 것이다. 북한에서 발간된 김일성 저작집을 비롯한 공간문헌들과 로동신문 등 1차 자료를 교차 분석하여 선군정치 및 체제 군사화의 등장 배경 및 그 내용을 도출할 수 있을 것이다. 그리고 국내의 연구성과들도 중요하게 활용될 것이다.

2. 군사화의 개념 및 사회주의 군대의 역할

2.1 군사화의 개념

북한체제의 군사적 성격과 관련된 연구자들의 논의는 대부분 1990년대 이후 체제위기 상황에 처한 북한의 대응방식과 관련된 것이었다. 특히 1990년대 후반 위기상황의 최저점에 다다른 북한이 '선군정치'와 '강성대국' 개념을 내놓으면서, 이에 관한 논의가 활발하게 진행되었다. 김구섭·고성윤·서주석 등이 '유사전시체제화'⁴⁾로, 강신창이 '전시형 국가병영관리'⁵⁾로, 안찬일이 북한이 개념화한 '선군정치'⁶⁾로, 정성장은 '당 우위의 군중시체제'⁷⁾로, 양현수는 이와 같은 개념들을 포괄적으로 '군사국가화'⁸⁾ 논지로 표현했다.

하지만 이들의 논의를 요약하면, 대체로 북한군부의 위상이 높아지고 그 역할이 상당히 강화되고 있다는 것이다. 또 이 논의들의 대부분은 1990년대 북한이 처한 위기상황에 대한 현상분석에 치우친 감이 없지 않다. 북한의 역사적 경험과 축적, 그리고 군사화 질서로의 필연적인 호명에 대한 분석에는 소홀했다는 것이다. 군사화 질서가 북한의 정치, 사회, 경제 분야에

4) 김구섭·고성윤·서주석, 『북한 군부의 위상 변화에 따른 대내외 정책 전망』(서울: 한국 국방연구원, 1997); 김구섭, 『김정일의 군장악 정도와 상호관계』, 한국정치학회 1997년도 연례학술대회: 북한통일분과 Roundtable 발제, 외교안보연구원 1997년 12월 4~6일.

5) 강신창, 『북한군의 통수·방위결정체제의 변화와 특징: 포스트 김일성·김정일시대』 『북한연구학회보』 제2권 2호(서울: 북한연구학회, 1998), p.90.

6) 안찬일, 『김정일 체제와 선군정치: 북한군사화의 요인과 전망』, 북한연구학회 1999년 하계학술회의, 『김정일체제와 북한의 진로』 발표문, 동국대학교 1999년 6월 25일.

7) 정성장, 『김정일체제의 지도이념과 권력체계: 붉은기사상과 당·정·군 관계의 변화를 중심으로』, 1999년도 한국정치학회 추계학술회의, 『한국정치학 50년의 현황과 과제』 발표문, 외교안보연구원 1999년 9월 18일, pp.15~18.

8) 양현수, 『북한군의 정치적 위상과 역할: 북한 '군사 국가화' 논의의 비평』, 1999년도 한국정치학회 추계학술회의, 『한국정치학 50년의 현황과 과제』 발표문, 외교안보연구원 1999년 9월 18일, p.2.

서 어떻게 상호작용하고 있는가의 문제에 대한 언급은 명확하게 드러나지 않았다.

이 같은 논의의 와중에서 와다 하루끼(和田春樹), 서동만, 이종석 등의 분석은 주목할 만 하다. 와다 하루끼는 북한체제가 '유격대 국가'에서 1990년대 이후 '정규군 국가'로 전환한 것으로 주장하고 있다.⁹⁾ 서동만은 북한의 군사화를 '전시체제적 사회주의의 강화'¹⁰⁾로 분석하고 있다. 전시체제의 연장과 강화로서 현재의 북한을 보고 있는 것이다.

한편 이종석은 군사국가화를 '군이 최고지도자의 명을 받들어 사회, 경제 전반에서 국가운명의 개척자로 나서는 양상'이라고 규정한다. 또 이 군사국가가 김정일위원장이 '위기의 북한을 이끌어 가는 중요한 정치적 수단'이 되고 있다고 말한다. 아울러 군사국가는 '사회체제의 동원화와 일상화된 부대의식(部隊儀式)을 바탕으로 병영국가의 성격 위에 군대가 제반 비국방 분야의 운용에도 직접 나선다'는 특징을 가지고 있는 것으로 규정하고 있다.¹¹⁾

한편 북한의 선군정치도 이종석의 개념과 유사하다. 북한은 이를 "군대를 중시하고 그를 강화하는 데 선차적 힘을 넣는 정치"이자 "인민군대를 강화하는 데 최대의 힘을 넣고 인민군대의 위력에 의거하여 혁명과 건설의 전반사업을 힘있게 밀고 나가는 정치"로 정의하고 있다.¹²⁾ 선군정치 개념은 군대의 힘과 역할을 통해 사회를 건설해 나간다는 것을 의미하고 있다.

그러나 군사화는 단지 군이 정치·사회·경제에 영향을 강화하는 것뿐만 아니라, 군사적 질서가 정치·사회·경제 등의 공간에서 작동하는 구조까지 포함시킬 필요가 있다. 북한의 국가성격을 군사적 측면에서 규정할 때는 전반적으로 군사질서가 전체 사회에서 작동하는 양식이 주목의 대상이기 때문이다. 따라서 본 논문은 군사화 개념을 '군대식 사상체계와 사업방법과 사업작풍이 전체 국가의 정치·사회·경제 등 제 분야에 구현되어, 이를 통해 개인 및 집단의 의식과 행위 전반이 군사화한 집단주의 속에 묶이는 것'으로 규정한다.

여기서 군사화 개념은 군이 사회의 전면에 나서 직접 통치하는 제3세계의 군사통치나 비공산주의국가의 군의 역할¹³⁾ 등과 다른 개념이다. 또한 사

9) Haruki Wada, "The Structure and Political Culture of the Kim Jong Il Regime: It's Novelty and Difficulties", a Dissertation Presented at International Conference Commemorating the Opening of the Graduate School of North Korean Studies, Kyungnam University, May 28~29, 1998.

10) 서동만, "북한붕괴론에 관하여", 건국대학교 한국문제연구원·Center for Asia-Pacific Studies 공편, 『북한의 개방과 통일전망』(서울: 건국대학교 출판부, 1998), p.123

11) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』(서울: 역사비평사, 2000), pp.544~545.

12) "정론 강성대국", 『로동신문』, 1998년 8월 22일자; "사실 노숙하고 현명한 정치로 사회주의를 빛내어 나가는 위대한 영도자", 『로동신문』, 1998년 10월 19일자.

13) 이에 대한 자세한 리뷰는 Suck-Ho Lee, *Party-Military Relations in North*

회주의적 당군관계론, 민군관계론 등과도 다른 개념이다. 이들 개념이 당과 군, 민과 군이라는 일면적이고 단선적인 분석이라면, 군사화 개념은 이들 전체를 포괄하는 총체적 분석개념이라고 할 수 있을 것이다.

2.2 사회주의 군대의 역할

'사회주의에서의 군사화'에 대한 논의는 주로 당·군관계 및 민·군관계의 분석에 집중되어 왔다. 그 과정에서 군대의 정치적 역할과 팽창과 관련된 언급이 주목받았다.¹⁴⁾ 대체로 사회주의 국가에서 당과 군의 관계를 갈등적으로 보는 하나의 흐름¹⁵⁾과 비갈등적인 관계, 즉 조화로운 관계로 보는 또 하나의 흐름이 있었다.¹⁶⁾

이와 같은 흐름들 중에서 특히 사회주의 군대의 정치적 역할을 이론화한 주목할만한 접근으로는 콜코비츠(Roman Kolkowicz)의 '이익집단 접근'(interest group approach), 오덤(William E. Odom)의 '제도적 조화 접근'(institutional congruence approach), 콜튼(Timothy J. Colton)의 참여모델(participatory model) 등이 있다.

콜코비츠의 '이익집단 접근법', 즉 '제도적-갈등모델'은 소련 공산당과 군의 관계가 본질적으로 갈등적이며, 이것이 소련의 정치적 안정에 지속적인 위협요인이 되는 것으로 평가한다.¹⁷⁾ 공산당은 군을 당체계모니의 방어자로

Korea: A Comparative Analysis(Seoul: Research Center for Peace and Unification of Korea), pp.13~31 참조.

14) 초기 사회주의 군대의 정치적 역할과 민·군관계를 주목한 연구자는 헌팅턴(Samuel P. Huntington)이었다. Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*(Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press, 1957) 참조.

15) 이 관점을 기본으로 하는 연구로는 Michael J. Deane, *Political Control of the Soviet Armed Forces*(New York: Praeger, 1966); Roman Kolkowicz, *The Soviet Military and the Communist Party*(Princeton: Princeton University Press, 1967); Herbert Goldhamer, *The Soviet Soldier*(New York: Crane Russak, 1975) 등 참조.

16) 이 관점을 기본으로 하는 연구로는 William E. Odom, "The Soviet Military: The Party Connection", *Problems of Communism*, 22(September-October 1973), pp.12~26; Dale R. Herspring, "Introduction", *Studies in Comparative Communism*, Vol. XI, No. 3(Autumn 1978), pp.207~212; Timothy J. Colton, *Commissars, Commanders and Civilian Authority: The Structure of Soviet Military Politics*(Cambridge: Harvard University Press, 1979) 등 참조.

17) 콜코비츠는 이를 '제도-갈등모델'(institutional-conflict model)로도 표현한다. 이 방법으로 구소련의 군대를 자세히 분석한 그의 연구는 Roman Kolkowicz, *The Soviet Military and the Communist Party*; Roman Kolkowicz, "Interest Group in Soviet Politics: the Case of the Military", edited by Dale R. Herspring and

인식하는 반면, 군은 독립성 또는 전문적 자율성을 유지하고자 하는 것에서 기본적으로 양자가 갈등관계에 놓이게 된다는 것이다. 이 과정에서 당은 군이 통제에서 벗어나지 않도록 하기 위해 다양한 정치적 안전장치를 설치하는 반면, 군은 당의 통제를 약화시키면서 이익집단으로서의 역할을 강화하려는 시도를 지속한다. 따라서 양자간의 관계는 제로섬 관계이며, 이로 인해 갈등이 지속된다고 보았다.¹⁸⁾

이익집단 접근법은 하나의 완전한 유기체로 보이는 사회주의체제 국가 내 군대와 당 양자간 갈등이 있음을 인식케 했다는 점에서 주목하지 않을 수 없다. 그는 사회주의 국가에서 제도화하지 않은 권력승계가 정치적 불안정성과 제도적 긴장을 촉진시키는 요소로 파악했다.¹⁹⁾ 또 양자 간 갈등으로 당의 정통성이 약화될 때, 군이 당의 수호자, 체제 통합자로서 개입할 가능성도 주목했다.²⁰⁾

하지만 이익집단 접근법은 군과 당 양자간 태생적인 제도적 특성을 과도하게 강조하여, 양자 간 갈등을 과장한 측면이 크다. 양자 간 연합의 측면을 간과한 것이다. 또한 제도적 갈등모델의 '통제과정'이라는 개념은 잘못된 가정이다. 행위자의 정체성에 대한 이분법적 접근, 정치적 행위 자체에 대한 이분법적 인식 등은 이 접근의 치명적인 약점으로 보인다.²¹⁾ 사실 소련에서는 당과 군이 갈등적 차원의 긴장관계에 빠진 적이 거의 없었다. 이는 군의 직업주의를 당이 인정하고, 군도 당의 통제를 상당 부분 받아들였기 때문이다. 즉 소련의 당과 군은 포괄적으로 공동의 목표와 비공식적인 제도적 연계망의 작동을 통해 상호작용했던 것으로 특징지을 수 있다.

한편 오덤은 이익집단 접근법을 비판하면서 대안적 접근으로 '제도적 조화 접근법'을 주장했다.²²⁾ 그는 관료주의모델의 틀 안에서 소련의 역사를 분석

Ivan Volgyes, *Civil-Military Relations in Communist Systems*(Boulder, Colorado: Westview Press, 1978), pp.9~25; Roman Kolkowicz, "Toward a Theory of Civil-Military Relation in Communist(Hegemonial) System", ed. Roman Kolkowicz and Anfezej Korbonski, *Soldiers, Peasants, and Bureaucrats: Civil-Military Relations in Communist and Modernizing Societies*(London: Allen & Unwin, 1982); Roman Kolkowicz, "The Political Role of the Soviet Military", ed. Joseph L. Nogee, *Soviet Politics: Russia after Brezhnev*(New York: Prager, 1984) 등 참조.

18) Roman Kolkowicz, *The Soviet Military and the Communist Party*, pp.104~105.

19) Roman Kolkowicz, *The Soviet Military and the Communist Party*, p.18.

20) Roman Kolkowicz, "The Political Role of the Soviet Military", p.135.

21) Timothy J. Colton, "The Party-Military Connection: A Participatory Model", edited by Dale R. Herspring and Ivan Volgyes, *Civil-Military Relations in Communist Systems*(Boulder, Colorado: Westview Press, 1978), p.63.

22) 이 방법론에 대한 설명이나 이를 적용한 그의 연구로는 William E. Odom, "The Soviet Military: The Party Connection"; William E. Odom, "The

하여 당(민)·군 양자간 관계가 갈등이 아닌 조화임을 주장했다. 군대의 정치적 역할에 대한 전제²³⁾를 통해 양자는 사회주의 건설이라는 동일한 이익과 목표를 향해 나아가고 있는 것이다. 여기서 장교는 군인이면서 동시에 당 간부이며, 당의 행정적 집행자이다. 따라서 양자 간 갈등이 있다면, 그것은 두 조직 간 대립이 아닌 당 내부 혹은 군 내부의 대립일 뿐이다. 결국 “군은 당과 경쟁하는 위치에 있지 않으며, 당과 분리된 조직도 아닌 당의 행정적 기관”일 뿐이다.²⁴⁾

오덤은 군을 당의 하위기구로 봄으로써 그의 정치적 역할을 낮춘 것으로 인식했다. 이 접근은 사회주의국가의 대내적 통합과 통일성을 설명하는 데는 유용하다. 하지만 당과 군 엘리트들 간 입장의 다양성과 제도 내 엘리트 간 집단적 간극을 무시하고 변화를 설명하기 어렵다는 점에서 문제점을 지적하지 않을 수 없다. 이익집단 접근법이 조화를 설명하기 어렵듯이, 오덤의 접근은 갈등을 설명하기 어렵고, 정치세력간 다이내믹한 상황에 대한 설명에 취약한 정태적인 접근이다.²⁵⁾

콜튼은 콜코비츠와 오덤의 접근법을 비판하면서 참여모델을 제시했다.²⁶⁾

Party-Military Connection: A Critique”, edited by Dale R. Herspring and Ivan Volgyes, *Civil-Military Relations in Communist Systems*(Boulder, Colorado: Westview Press, 1978), pp.27~52; William E. Odom, *The Soviet Volunteer: Modernization and Bureaucracy in a public Mass Organization*(Princeton: Princeton University Press, 1973); William E. Odom, “A Dissenting View on the Group Approach to Soviet Politics”, *World Politics* Vol. 28(July 1976); William E. Odom, “Military of Soviet Society”, *Problems of Communism* Vol. 24, No. 5(May-June 1976) 등 참조.

23) 오덤은 군대의 역할을 첫째, 군은 당의 행정적 무력이지 당과 경쟁하는 그리고 그로부터 분리된 어떤 것이 아니라는 것, 둘째, 당·군관계는 국내정치에서 상징적 측면을 가진다는 것, 셋째, 군은 가장 최우선의 정치적 기관이라는 것, 넷째, 군의 정치적 생명은 성격상 의회 의원이나 로비스트가 아닌 관료적이라는 것, 다섯째, 하나의 매커니즘적 요소로서 군은 하위 수준에서의 정책결정과 달리 고위 군사정책결정을 수행한다는 것 등으로 분석했다. William E. Odom, “The Party-Military Connection: A Critique”, pp.41~45 참조.

24) William E. Odom, “The Party-Military Connection: A Critique”, p.41.

25) Thane Gustafson, “Conclusion: Toward a Crisis in Civil-Military Relation?”, eds. Timothy J. Colton and Thane Gustafson, *Soldiers and Soviet State, Civil-Military Relations From Breznev to Gorbachev*(Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990), p.335.

26) 이 모델에 대한 설명이나 이를 적용한 그의 논문으로는 Timothy J. Colton, “The Party-Military Connection: A Participatory Model”, pp.53~75; Timothy J. Colton, *Commissars, Commanders and Civilian Authority: The Structure of Soviet Military Politics*; Timothy J. Colton, “Perspectives on Civil-Military Relations in the Soviet Union”, eds. Timothy J. Colton and Thane Gustafson, *Soldiers and Soviet State, Civil-Military Relations From Breznev to Gorbachev*(Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990); Timothy J. Colton, “The Soviet Union: the Developmental Perspective”, *Studies in Comparative Communism* Vol. XI No. 3(Autumn,

그는 군에 대한 당의 통제보다 정치에 대한 군의 참여를 분석하는 것이 바람직한 것으로 보았다. 이 모델의 개념은 군과 당은 이분법적으로 접근할 범주가 아니라 양자가 제도를 넘나드는 연계망을 가지고 있다는 것이다.²⁷⁾ 분석적 유연성을 발휘하여 그는 소련정치에서 군의 참여가 제도와 제도를 가로지르는 사이에서 군·당 양자는 상호보완하는 작용들의 복잡한 집단으로 구성되어 있음을 언급하고 있다.²⁸⁾

당은 권력을 장악하고 있지만, 당·군 어느 한편이 절대적 지배력을 행사하지는 않는다. 군이 직업적 전문성을 바탕으로 주로 군 관련 정책결정 과정에 참여하거나 당과 주고받기(bargaining)를 하는 과정에서 양자는 각자의 영역을 초월하여 상호지지와 동맹의 그늘망을 형성한다.²⁹⁾ 이 모델은 군과 당 양자가 상호작용하는 영역을 군, 사회, 최고권력으로 구분하고, 각 영역 내의 당·군 간 다양한 변수들을 분석하고 있다. 그 과정에서 이익집단 접근법과 제도적 조화 접근법의 단순성은 극복될 수 있었다. 그러나 사회주의국가 내에서 군의 정치적 역할을 둘러싼 당·군간의 긴장관계를 설명하지 못하고 있는 것이 이 모델의 취약점이라 할 수 있다.

이와 같이 사회주의국가 군대의 정치적 역할을 일반화하는 것은 불가능에 가깝다. 다양한 역사적 배경과 각각 다른 대내외적 조건 때문이다. 대신 시기와 상황에 따라 각 국별로 이익집단적 접근, 제도적 조화 접근, 참여모델 등을 부분적으로 적용할 수 있을 것이다. 북한의 경우는 콜튼의 참여모델이 보다 근접한 설명을 가능케 할 것이다. 하지만 그렇다고 해서 콜코비츠의 이익집단적 접근과 오덤의 제도적 조화 접근 등의 모델이 전혀 무용한 것은 아니다.

3. 북한 위기의 현황과 배경

3.1 위기의 현황

북한의 상황과 관련하여 '위기'라는 표현이 최근 몇 년간 계속 언급되어 왔다. 그리고 그 표현의 핵심적인 내용은 북한 경제문제와 관련한 내용이었다.

1978) 등 참조.

27) Timothy J. Colton, "The Party-Military Connection: A Participatory Model", p.63.

28) Timothy J. Colton, "The Party-Military Connection: A Participatory Model", p.73.

29) Timothy J. Colton, *Commissars, Commanders and Civilian Authority: The Structure of Soviet Military Politics*, p.14.

실제 북한의 경제는 내부 자원의 고갈로 인한 극심한 자원제약 상황에 놓여 있다. 또 국가 자재공급체계의 만성적 부족 현상, 공장 가동률의 저하로 인한 상품이 고갈됨으로써 상품공급체계의 무용화 현상 등이 심각한 상황이다. 또한 1998년 이후 저점을 벗어나고 있는 경제상황에도 불구하고, 국민 총생산(GNP)은 10년 전에 비해 여전히 절반 이상 감소된 상태이다.

경제난과 식량난에 따른 배급제 붕괴로 사회적 이완현상도 심각하게 나타나고 있다. 식량난을 타개하기 위한 '고난의 행군'³⁰⁾, 강행군 등의 구호로 주민들을 독려했지만, 본질적인 해결은 이루어지지 않고 있다. 이 과정에서 개인주의적 현상도 눈에 띄게 커지고 있다. 특히 식량과 상품 부족 속에서 '이차경제'(second economy)³¹⁾ 현상이 증가하고 있는 것은 매우 주목되는 것이다.³²⁾

구 소련 및 동구 사회주의체제 변화의 중요한 요인으로 지적되는 2차경제는 북한에도 과거부터 존재해 왔던 사회주의체제의 공통적인 현상이었다. 그러나 북한에서 2차경제는 1990년대 초반 이후 경제위기를 배경으로 급속하게 확대되고 있다. 식량난으로 인한 배급체계가 약화되면서 식량의 사적 거래가 증가하고 있으며, 상품공급체계가 마비되면서 암시장이 광범위하게 확산되고 있다. 여기서 북한의 2차경제 확대 현상을 주목하는 것은 경제부문의 사적 자율영역 증가의 의미를 분석하려는 것이다.

북한의 2차경제 확산을 어떻게 볼 것인가? 이에 대해서는 크게 세 가지 견해가 있다.

하나는 북한의 극심한 경제난을 배경으로 한 2차경제의 확대가 붕괴의 조짐이라는 시각이다. 다른 하나는 이의 확대를 시장 지향적 개혁의 전조로 해석하는 시각이다. 마지막으로 이와 달리, 생존을 위한 북한 주민들의 자구적 경제활동을 당국이 묵인함으로써 2차경제가 확산되었다는 점에서 이의 확산을 북한 당국의 어쩔 수 없는 방임으로 파악하는 견해³³⁾가 있다.

30) 북한은 1996~1997년 간을 '고난의 행군 기간'으로 정해 김정일에 대한 충성과 김숙 및 경제난 돌파를 독려했다. 이 행군은 1930년대 후반 관동군의 토벌을 위해 엄혹한 자연 조건 속에서 항일연군이 전투행군을 벌인 것을 말한다.

31) 사회주의 경제에서 2차경제는 비공식경제, 제2경제 등과 같은 개념으로 사용되고 있다. 전홍택은 2차경제를 "계획경제의 메커니즘이 적용되지 않는 유사경제"로 정의한다. 따라서 "직접적으로 사적 이익을 추구하는 경제활동은 그것이 불법적이든 합법적이든 또는 추가소득을 창출하든 단순히 기존의 소득을 재분배하든 모두 제2경제 부분의 경제행위"라고 본다. 한편 김연철은 2차경제를 "사적 경제활동 즉, 합법적 사적 경제행위와 불법적 사적 경제행위와 계획영역 내부의 불법적 경제활동을 포괄하는 개념"으로 정의한다. 전홍택, "북한 제2경제의 성격과 기능", 현대경제사회연구원 편, 『통일경제: 1997년 2월호』(서울: 현대경제사회연구원), p.52; 김연철, "북한의 2차경제와 경제정책 변화 전망", 평화문제연구소 편, 『통일문제연구』 제9권 2호(서울: 평화문제연구소, 1998), p.33.

32) 정세진, 『북한 이차경제와 지배구조의 변화에 관한 연구』(서울: 중앙대학교 정치외교학과 박사학위 논문, 1999) 참조.

이 같은 견해 차이에도 불구하고 이들의 공통점은 2차경제 확산이 북한경제, 나아가 북한체제의 미래와 상당한 관계가 있다는 것이다. 그렇다면 실제 북한에서 2차경제는 어떻게 확산되고 있을까?

북한에서 2차경제는 암시장³⁴⁾과 농민시장³⁵⁾을 통해 확산되고 있다. 1958년 농업협동화 완료와 동시에 국가주도의 상업유통체계가 확립된 이후, 기존의 농민시장은 침체되었다. 그러나 1980년대 들어 국영상업망의 기능이 떨어지고 인민 소비품의 공급부족 현상이 심화되면서 농민시장은 활성화되었다. 더욱이 1990년대 중반 이후 식량난과 경제위기의 심화는 북한의 시장형태까지 바꿔 놓고 있다. 국가배급체계가 마비되면서 국가가 인정한 농민시장 외부에 '장마당'이 확산되었으며, 거래 품목 역시 다양화되고 있다. 북한 당국이 비공식거래 행위를 대신할 식량이나 소비품을 공급할 능력이 없는 상태에서 2차경제가 빠른 속도로 확산되고 있는 것이다.

그리고 최근 들어 2차경제가 차지하는 비중은 압도적이라고 한다. 지역별로는 특히 중국과의 국경지대, 항구지역, 대도시 등에서 암시장이 발달하고 있으며, 상대적으로 내륙지역은 덜 형성되어 있다. 또 암시장에서 유통되는 상품의 출처는 농촌의 개인 경작과 도시의 가내수공업, 중국을 통한 밀무역, 공식유통과정에서의 유출 등 보다 다양해지고 있다. 거래형태는 시장관리소와 수배상점, 전문장사꾼과 일반 주민들의 '되거리장사'를 통한다고 한다.³⁶⁾ 산업 가동률이 매우 낮고 식량난이 가중되는 상황에서 2차경제가 확산되는 것은 북한체제에 상당한 압력으로 작용하고 있다. 경제적 측면에서 2차경제의 단기효과는 소비재 부족을 완화시키는 순기능으로 나타나고 있다. 하지만 장기적으로 2차경제의 확산은 경제적, 사회적 측면 모두 부정적이다. 경제적 측면에서 이의 확산은 국가경제의 침체와 투자재원의 부족이라는 악순환을 초래할 것이다. 사회적 측면에서는 배급주의의 확산과 부패, 빈부격차와 계층 간 갈등을 동반할 것이다. 그러나 심각한 식량난과 생필품 부족으로 당장 주민의 생존이 위협받고 있는 상황에서는 일단 현재가 미래보다 더 중요하다. 북한 지도부가 현재의 상황을 묵인하고, 나아가 이를 추인하고 있

33) 대표적으로 오승렬, 김연철 등이 이 입장이다. 오승렬, "북한의 경제적 생존전략: 비공식 부문의 기능과 한계", 민족통일연구원 편, 『통일연구논총』 제5권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp.115~136; 김연철, "체제전환기 북한의 사회주의: 현황과 전망", 『동향과전망』 1997년 겨울호, pp.69~72 참조.

34) 암시장은 좁은 의미에서 많은 사람들이 모여 거래를 하는 일정한 장소를 지칭하지만, 넓은 의미에서는 은밀하게 이루어지는 개인간의 거래까지 포함한다.

35) 북한 경제사전은 농민시장을 "협동농장들의 공동 경리와 협동농민들의 개인부입 경리에서 생산된 농산물과 축산물의 일부를 농민들이 일정한 장소를 통하여 인민들에게 직접 파는 상업의 한 형태"로 규정한다. 『경제사전 1』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p.367.

36) 김연철, "북한의 2차경제와 경제정책 변화 전망", pp.35~45 참조.

는 것도 어쩔 수 없는 선택인 것이다.

이러한 사태에 대해 북한은 1998년 개정헌법³⁷⁾에서 소유관련 조항을 개정하면서 사회적 변화를 사후적으로 추인한 바 있다. 이를 1992년 사회주의 헌법과 비교하며 구체적으로 살펴보자.³⁸⁾

우선 북한이 '합법적인 경리활동을 통해 얻은 수입'(제24조)까지 개인소유로 인정하는 등 사적 소유의 범위를 확대한 것이 가장 눈에 띈다. 1992년 헌법에서는 '텃밭과 개인부업 경리'에서 나오는 생산물만 개인소유의 대상으로 포함하는 등 개인소유의 범위를 매우 제한적으로 설정한 바 있다. 이러한 변화는 개인상업 등과 같은 교환, 서비스 및 유통부문에서의 사적 경제활동에 대한 규제 완화 및 확대를 허용하는 조치라고 할 수 있다. 따라서 부업차원에서 각종 사적 경제활동의 증대와 농민시장 및 지역별 소규모 상설시장의 공식화가 이루어질 수 있을 것이다.

다음으로 소유의 주체에 상사를 포함한 '사회단체'를 추가(제20조)하고, 개인소유의 주체를 근로자에서 '공민'으로 확대(제24조)한 것도 눈여겨볼 만한 대목이다. 지금까지 국가와 협동단체만 소유가 인정됐던 생산수단을 사회단체까지 확대한 것은 영리 목적으로 경제활동을 하는 회사와 상사들이 생산수단을 소유할 수 있게 된 것을 의미한다. 특히 대외무역 활동에 중요한 부분을 담당해온 '광명성총회사', '대성무역총상사' 등 당 산하기관 회사와 상사들의 역할 증대가 예상된다. 또 개인소유 주체의 확대는 생산에 직접적으로 참여하지 않는 연금생활자, 주부 등을 포함한 모든 주민의 개인소유를 가능하게 했다는 점에서 주목할 부분이다.

마지막으로 '공민의 거주 여행의 자유'(제 75조)를 신설한 것은 물물교환이 이루어지는 농민시장을 법적으로 인정하기 위한 조처로 풀이된다. 이는 극심한 식량난에 따른 자구책으로 주민들의 지역 간 이동이 묵인됐던 사실을 현실화시킨 것이다. 거주·여행의 자유는 주민들의 경제생활에 커다란 변화를 주고, 합법적인 사적 경제활동의 활성화를 촉진시키는 계기로 작용할 것이다.³⁹⁾

한편 이와 같은 물질주의적 가치관이 만연하면서, 그에 따른 각종 부정과 비리도 심각해지고 있다. 이 가운데 가장 두드러진 것은 각종 절도와 같은 경제사범의 증가라고 할 수 있다. 생필품 등의 절도와 각종 암거래가 급증하고 있는 것은 심각한 경제난 때문이다. 당·정·군 등 국가기관의 뇌물공

37) "조선민주주의인민공화국 헌법(1998. 9. 5 개정)", 『통일문제연구』 1998년 하반기호 부록 (서울: 평화문제연구소)

38) 1992년 사회주의헌법 전문은 "부록2-사회주의 헌법", 최성, 『북한학개론』 (서울: 풀빛, 1997), pp.337~361.

39) 최수영 외, 『북한헌법 개정에 따른 경제부문 변화전망』, (서울: 민족통일연구원, 1998) 참조.

여와 수수로 대표되는 부정부패 사범도 급증하고 있다. 일상적인 이해관계를 미끼로 한 하위직의 뇌물수수와 고위직의 승진뇌물 비리 등이 심각해지고 있다.⁴⁰⁾

구체적으로 이에 대한 북한의 대응은 헌신에의 요구와 처벌, 그리고 묵인으로 나타나고 있다. 헌신에의 요구는 국가가 주민들에게 제시하는 이데올로기로 나타나고 있다. 1996년 등장한 '고난의 행군정신'이나, '강행군' 등의 구호는 현재의 위기를 인내하면서 극복하자는 위로부터의 요구이다. 또한 개인주의와 과도한 사적 이익추구 현상에 대해서는 '혁명적 의리', '동지애' 등이 강조되고 있다. 물론 과거 이러한 강조가 없었던 것은 아니지만, 최근 더욱 빈번해지고 있는 것은 경제위기에 따른 광범위한 사회적 이완현상을 극복해보려는 의지의 표현이다.

동시에 처벌도 강화되고 있다. 북한은 1990년대 초부터 '비사회주의 타파 그루빠'를 조직하여 뇌물수수와 식량낭비, 암거래 행위 등에 대한 대대적인 단속과 검열을 벌이고 있다. 주민들의 일탈행위에 대한 각종 포고문 발표, 공안조직의 강화 등의 조치도 강화되고 있다.⁴¹⁾ 구체적으로 일탈행위자와 범법자에 대한 처벌 강화, 특히 공개처형 등이 확대되고 있다. 사적거래와 관련된 경제사범, 개인비리 사범들이 극형에 처해지는 조치들도 취해졌다.

1997년 서관허 농업담당 비서 등 농업관련 담당자, 그리고 김정우 대외경제협력추진위원회 위원장 등 대외무역 담당 고위관료들이 정책 실패와 부패 등의 혐의로 처벌되어 헌직에서 사라졌다. 최근 외부세계에 알려지지 않은 상당한 관료들도 처벌 받고 있는 것으로 알려지고 있다. 사회적으로 만연하고 있는 부패, 비리 등의 범죄행위가 상당한 물리적 통제기제의 강화와 처벌을 통해 억제되고 있는 것이다.

그러나 수동적이지만 보다 뚜렷이 나타나는 현상은 묵인이다. 차별적 보상 정책으로 주민들의 모범을 요구하고 있으며, 변화된 내부 상황을 반영한 일정 정도의 묵인도 이루어지고 있다.⁴²⁾ 배급기능이 약화되고, 상품공급체계가 마비상태에 빠지면서 식량과 생필품을 구하기 위한 주민들의 이동현상이 광범위하게 나타나고 있다. 북한지도부는 이에 대해 여행제한을 완화시키고, 주민들의 이동을 묵인하고 있다. 농민시장과 암시장의 확산에 대해서도 어느 정도 묵인이 이루어지고 있다.

이는 북한 당국의 적극적 선택이라기보다는 불가피한 선택이다. 국가가 주민생활을 책임질 수 없는 현재의 조건에서 체제 위협적인 상황이 아닌 한

40) 이우영, 『전환기의 북한 사회통제체제』 (서울: 통일연구원, 1999), pp.55~66 참조.

41) 박형중, 『90년대 북한체제의 위기와 변화』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp.47~57 참조.

42) 김용현, "북한 경제의 개혁·개방정책: 아래로부터의 변화와 위로로부터의 대응", 『정치비평』, 1998년 가을·겨울호, pp.184~185 참조.

이러한 목인은 당분간 지속될 것이다.⁴³⁾ 이는 경제상황의 심각성에 대한 주민들의 동요가 일고 있음을 간접적으로 보여주는 것이라 하겠다.

한편 대외적으로도 북한을 불량국가(rogue state)로 보는 부시정부의 대북정책에 대한 위기의식이 고조되고 있다. 부시정부 출범 직후 미국의 국가 미사일방위(NMD)체계, 전역미사일방위(TMD)체계 강행 의지가 북한의 대미관계개선 정책을 압박했다. 현재는 부시정부의 미사일방위(MD)체계 구축과 관련한 문제가 북미관계 개선의 중요한 걸림돌로 작용하고 있다.⁴⁴⁾ 나아가 이 문제는 한편으로 기존 북·중, 북·러 간의 정치·군사적 우호관계를 강화시키고, 다른 한편으로 미·일 간의 정치·군사적 우호관계를 강화시킬 것으로 예상되면서 동북아시아의 긴장이 높아지고 있는 상황이다.⁴⁵⁾

6·15선언 이후 빠른 관계개선이 전망되던 남북관계 역시, 한국의 국내 정치·경제 등의 문제로 인해, 또한 미국의 대북 강경정책에 대한 북한의 반발로 인해 답보상태를 보이고 있다. 현재 시점에서 남북관계의 개선 여부는 미국의 대북 태도 변화와 연동돼 있다. 북한이 이 문제를 미국의 대북 강경정책 해소 여부에 연계시키고 있기 때문이다.

3.2 위기의 배경

3.2.1 위기의 배경

1990년대 선군정치와 군사화 등장의 가장 중요한 배경은 북한체제의 대내외적인 위기에서 비롯된 것이다. 지속적으로 악화되어 온 경제난, 사회운동 시스템의 비효율성, 사회주의권 붕괴 이후의 외교적 고립 등이 북한을 위기 상황으로 몰아넣었다. 그리고 이 위기는 단기간에 북한 스스로 해결할 수 있는 것이 아니라는 데에, 북한이 이제껏 경험하지 못한 구조적이고 장기적인 것이라는 데에 문제의 심각성이 있다.

북한의 위기는 체제 존립을 위협할 만큼 심각한 경제문제에서 가장 크게 비롯되고 있다. 현재 북한경제는 본원적인 내부자원 및 사회주의권 붕괴로 인한 외부자원의 고갈로 극심한 자원제약 상황에 처해 있다. 이에 따라 국

43) 김연철, "북한의 경제개혁 전망: 사회적 압력과 정책선택의 딜레마", 『동향과전망』, 1996년 가을호, p.57.

44) 정세진, "미국의 미사일방어망(MD) 추진과 한국 정부의 대응", 북한연구학회 편, 『북한연구학회보』 제5권 1호 (서울: 북한연구학회, 2001), pp.191~214 참조.

45) 고유환, "동북아 신질서와 남북관계", 동국대학교 북한학연구소·길림대학교 동북아연구원 한·중 학술회의, 『21세기 동북아질서와 한반도 평화』 (장춘: 길림대학, 2001년 6월 25일), p.31.

가공급 및 상품공급체계가 원활하게 작동하지 않고 있다. 또 구조적인 식량 부족에 지속적인 자연재해까지 겹치면서 배급제가 심각하게 약화되었다. 자원제약 상황과 북한 사회주의시스템의 아래로부터의 근간인 배급제의 실질적인 붕괴는 전반적인 사회적 이완현상으로까지 나아가게 하고 있다.⁴⁶⁾

이와 같은 경제위기의 근본적인 원인은 사회주의적 소유방식과 이에 기초한 중앙집권적 계획경제에 있다. 아울러 외부와의 유기적인 연계 없는 자립경제의 문제점, 자원배분의 왜곡과 불균형, 속도의 추구하고 계획의 모순, 대안의 사업체제로 대표되는 정치중심적 경제관리방식의 문제점 등 북한의 경제정책도 위기를 초래케 한 중요한 내적 요인으로 작용하고 있다.⁴⁷⁾

외부적 요인 또한 북한경제에 심각한 타격을 입혔다. 사회주의 시장의 붕괴로 인한 기존 대외무역의 갑작스런 단절이 가져온 결과는 북한경제를 회복불능 상태로 몰아넣는 데 결정적으로 작용한 요인이었다. 특히 구 소련과 중국에 대부분을 의지하던 원유와 식량수입의 급감이 북한경제의 발목을 잡았다. 사회주의권 외에 대외무역의 기반이 취약했던 북한경제의 구조, 즉 자립경제의 취약한 기반이 오늘의 사태를 가져온 중요한 요인이 된 것이다.

사회운동 시스템의 비효율성도 오늘의 위기를 가져온 중요한 요인이다. 수령체제는 이전 및 대안세력의 부재를 초래하여 정치 및 사회의 역동성을 거세시켜 왔다. 사회의 일사분란한 동원을 위한 집단주의의 과도한 강조는 개인 및 사회의 창의적 행위를 말살시키는 것이었다. 물질적 기초 없는 정치 우선, 사상 우선의 정책결정과 위로부터의 '내리먹이기' 방식이 수십 년 동안 관성적으로 재생산되면서 국가전체의 위기를 가져온 것이다.⁴⁸⁾ 이 문제들은 탈냉전 이후 급변하는 국제정세와 경제위기 상황에 대한 탄력적 대응을 약화시키는 결정적인 계기가 되었다.

구 소련 및 동구 사회주의권의 붕괴와 중국의 실질적 자본주의화 이후, 외교적 고립 또한 위기를 초래한 중요한 원인이었다. 사회주의권 붕괴 이후 자본주의 시장경제의 전지구화, 미국의 유일 최강대국화로 대표되는 이 같은 탈냉전의 결과는 북한에게 심각한 정치·군사·외교적 타격을 주었다. 군사·외교적 안전판의 상실은 북한 지도부에게 상당한 정치적 위기의식으로 작용하고 있으며, 나아가 이는 체제 전반의 경직성을 초래케 한 중요한 요인이 되고 있다. 이와 같은 전반적인 탈냉전의 질서는 북한을 새로운 세계질서 재편의 과정에 편입되지 않으면 생존자체를 보장받기 어려운 처지에 놓이게 하였다.

46) 김용현, "북한 경제의 개혁·개방정책: 아래로부터의 변화와 위로부터의 대응", p.173~181.

47) 김연철, "북한의 경제", 민병천 외, 『북한학 입문』 (서울: 들녘, 2001), pp.213~218 참조.

48) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, pp.538~539.

3.2.2 위기에 대한 지도부의 인식

북한 지도부는 1990년대 초반 사회주의권 붕괴와 한·중, 한·소 수교에 따른 외교적 고립, 그리고 악화하는 경제난 속에서 위기의 심각성을 인식하기 시작했다. 그리고 이를 공개적으로 인정하기 시작했다. 북한은 당시 남한의 흡수통일 기도를 공공연히 언급함으로써 위기의식의 일단을 드러낸 바 있다.⁴⁹⁾ 김일성 자신도 “동부독일은 서부독일에 흡수통합되어 망하였는데 우리 나라는 그렇게 되지 않을것”이라고 언급할 정도로 심각하게 받아들였다.⁵⁰⁾

그러면서도 김일성은 이 무렵 사회주의 시장이 붕괴된 상태에서 자본주의 시장과의 무역이 불가피하다는 것을 인정하기 시작했다. 그는 “우리가 지난 시기에는 사회주의시장을 기본으로 하여 무역을 발전시켜왔는데 이제는 사회주의시장이 없어진것이나 다름없게 되었습니다. …… 우리는 사회주의 시장을 기본대상으로 하던 무역정책을 자본주의시장을 대상으로 하는 무역정책으로 전환시켜야 합니다”라고 강조했다.⁵¹⁾

아울러 그는 “변화된 환경은 우리로 하여금 세계 자본주의시장에 대담하게 진출하며 대외무역에서 전환을 일으킬것을 요구하고있습니다”라고 강조하면서 변화된 상황에 대한 발상의 전환을 요구했다.⁵²⁾ 이는 북한의 경제상태가 자력으로 회복할 수 없는 상황임을 인정하고, 남한과 미국을 비롯한 서방과의 관계개선을 통해 경제문제를 해결하겠다는 인식의 전환이 이미 이루어지고 있었음을 의미하는 것이다.

김정일 국방위원장도 경제 상황에 대한 위기를 심각하게 인식하고 있었다. 그는 1996년 한 연설에서 식량문제에 대한 적나라한 언급을 통해 고급 당 간부들에 대한 질책을 한 바 있다. 김정일위원장은 “어디 가나 가슴 아픈 일들이 많이 벌어지고 있다. …… 제일 긴급하게 풀어야 할 것은 식량문제”라고 진단했다.⁵³⁾ 그는 공개적으로 “일군들에게 늘 나는 지금 우리 인민들을 배불리 먹이지 못하는 것이 제일 가슴 아프다고, 요즈음은 앓으나 서나 누

49) 『로동신문』, 1991년 6월 25·27일자.

50) 김일성, “뽕지끄로동당 중앙위원회 위원장과 한 담화(1994년 6월 30일)”, 『김일성저작집 44』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p.471.

51) 김일성, “현시기 정무원앞에 나서는 중심과업에 대하여(조선민주주의인민공화국 중앙인민위원회, 정무원 연합회의에서 한 연설 1992년 12월 14일)”, 『김일성저작집 44』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p.16.

52) 김일성, “변화된 환경에 맞게 대외무역을 발전시킬데 대하여(당, 국가, 경제지도일군협의회에서 한 연설 1991년 11월 23일, 26일)”, 『김일성저작집 43』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), pp.230~231.

53) “1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돌 기념 김정일의 연설문”, 『월간조선』, 1997년 4월호 (서울: 조선일보사, 1997)

우나 어떻게 하면 인민들을 배불리 먹일 수 있겠는가 하는 생각뿐”이라고 고백하고 있다.⁵⁴⁾ 이러한 그의 진술은 적어도 최고지도부가 현재의 체제가 심각한 위기에 처해 있다는 사실을 정확하게 인식하고 있음을 보여주는 것이다.

이러한 위기의식은 1997년 ‘당보·군보·청년보’ 공동사설에 언급된 “자주 적 인간의 삶을 계속 누리느냐, 아니면 노예가 되느냐 하는 오늘의 결사전”, “꿀죽을 먹는 한이 있더라도 사회주의를 고수하겠다는 철석같은 신념” 등의 표현에서도 잘 나타나고 있다.⁵⁵⁾ 일반 주민들에게 ‘고난의 행군’정신을 강조하면서 전통적인 정치·사상사업과 국가에 대한 헌신도 요구하고 있다. 이는 체제 이완에 대한 심각한 우려의 표현이라고 볼 수 있다.

하지만 김정일위원장의 위기에 대한 인식이 북한 내부를 단속하는 것으로만 나타나지는 않았다. 그는 대외관계 개선 노력과 외부로부터의 경제지원에 대한 기대를 지속적으로 갖는 등 결코 폐쇄적이지 않은 인식도 갖고 있다. 남한, 중국, 미국, 러시아, 서구 유럽국가 등과의 관계 개선 노력을 통해 현재의 경제적·대외적 위기 국면을 해소하려는 적극적인 의지도 보여주고 있다.

이와 같이 북한 지도부는 한편으로 대외관계 개선을 통한 현재의 위기 국면을 극복하고자 하는 진취적인 인식을 하면서도, 대내적으로는 변화의 과정에서 발생하게 될 체제 이완적인 요소들을 제거하기 위해 사회주의 고수 의지를 강력히 천명하는 등 이중적인 모습을 보여주고 있다. 이는 여전히 북한이 처해 있는 어려운 상황의 반영이기도 하다.

4. 선군정치의 등장과 제도화

4.1 선군정치의 등장

1990년대 이후 경제·대외적 위기에 대한 김정일위원장의 대응방식은 선군정치에 의한 전사회의 군사화였다. 경제적·대외적 위기의 심화 속에서 북한지도부는 이를 극복하고 체제 안정을 위해 군대를 앞세우게 된 것이다. 역사적으로 일원화한 당·군 관계⁵⁶⁾에서 군대가 지닌 권위가 선군(先軍)을

54) 『로동신문』, 1999년 5월 7일자.

55) “『로동신문』·『조선인민군』·『로동청년』 공동사설-위대한 당의 영도따라 내 나라 내 조국을 더욱 부강하게 건설해나가자”, 『로동신문』, 1997년 1월 1일자.

56) 자세한 내용은 徐東晚, 『北朝鮮における社會主義體制の成立 1945~1961』(東京大學大學院總 合文化研究科 國際關係論專攻 博士學位論文, 1995), pp.472~513 참조.

호명할 수 있었다. 대외적인 생존 위협 상황과 대내적인 경제난에 의한 주민의 동요가 심각한 상황에서 유일한 '통제 가능한 조직력을 가진 부문'인 군대가 내세워지게 된 것이다.

1990년대 초 핵 위기 등 미국과의 대결이 심화하면서 북한은 체제 내부로는 군의 정치적 위상과 역할을 높이고, 체제 외부로는 군사력 시위를 통해 대응했다. 초유의 홍수 및 자연재해로 식량난이 심화하고 주민들의 동요가 커지면서 체제 내부에서의 군의 선도적인 사회·경제적 역할도 증대하였다. 이 과정에서 선군정치는 북한체제를 운영하는 정치방식으로 확고하게 자리매김 한다.

사실 선군정치라는 개념 등장 이전에도 북한의 공식문헌들은 이와 유사한 개념을 사용하고 있었다. 1995년부터 1997년 초반까지 공식문헌들은 김정일위원장의 정치사상 및 방식을 특별한 정의 없이 '군사중시의 혁명사상', '당과 군대·인민의 혼연일체와 군대의 선봉대로서의 역할을 강조하는 정치' 등으로 소개하고 있었다.

특히 1997년 10월에 이르러서는 '선군후로'(先軍後勞)라는 특별한 개념을 주장하면서 선군정치로의 구체적인 변화를 보이기 시작했다.⁵⁷⁾ 김정일위원장은 "경제사적이 아무리 어렵고 부담이 크더라도 선군후로하라"라고 하면서, 군의 역할을 강조하는 가운데 위기 극복에 대한 의지를 보여준 바 있다.⁵⁸⁾ 그 후 1998년부터는 '선군혁명사상', '선군혁명명도' 등의 용어가 북한의 공식문헌과 로동신문 등에 등장하고 있다. 이러한 군대 중시 개념들이 1998년 9월 최고인민회의 제10기 제1차 회의 개최를 전후해 선군정치라는 개념으로 정착된 것이다. 1999년 6월 '로동신문·근로자 공동론설'에서 선군정치의 의의와 목표가 소개되었다.⁵⁹⁾

이와 같이 북한이 채택한 선군정치는 사회주의 혁명과 국가 건설 과정에서 군이 차지했던 지위와 역할의 변화를 수반하고 있다. 당과 군의 일체화가 이루어지는 1960년대까지 군은 당과 인민의 무력으로서 외부의 위기에 대응해 체제를 수호하는 역할과 내부 정치에 깊이 개입했다.⁶⁰⁾ 1970년대 이후부터는 확고한 당·군 일체화와 경제성장의 정세 속에서 혁명의 주력군으로 체제 수호뿐만 아니라, 주요한 노동자원으로써 경제 활동에 본격적으로 호명되었다. 그리고 1990년대 들어와서는 경제난과 그로부터 파생한 주민들의 동요, 그리고 북한체제에 대한 외부의 압박 속에서 체제 수호, 경제 정상화, 정치사상적 모범의 역할까지 맡게 되었다.

57) 『로동신문』, 1997년 10월 7일자.

58) 『연합뉴스』, 1999년 2월 6일.

59) 『로동신문·근로자 공동론설 - 우리 당의 선군정치는 필승불패이다』, 『로동신문』, 1999년 6월 16일자 참조.

60) 徐東晩, 『北朝鮮における社會主義體制の成立 1945~1961』 참조.

북한에서 군은 충성심과 아울러 조직성 및 규율성이 어느 조직보다 강한 조직이며, 혁명적 수령관 또한 확고한 조직이다. 이에 따라 군은 김정일체제를 보위하는 강력한 추동력으로 기능하고 있다. 뿐만 아니라 경제건설 및 사회통제 기능에서도 중요한 역할을 수행함으로써 북한체제를 이끌어 나가는 중심세력으로 기능하고 있다. 군대에 체제위기 상황에서 급속도로 약화된 당과 내각을 대항하는 역할이 부여된 것이다.⁶¹⁾

이와 같은 조건에서 1990년대 북한의 정치·경제·대외관계 운용논리는 선군정치를 통한 위기 돌파라고 할 수 있다. 한마디로 선군정치는 북한지도부가 역사적으로 재생산된 체제 군사화를 기반으로, 1990년대 들어 심화된 위기에 대응하여 체제 생존보장과 안정, 나아가 강화를 위해 선택한 체제운영방식이다.⁶²⁾ 선군정치는 김일성 사후 깊이 파인 경제 및 대외관계 위기에 대응해 체제의 생존보장과 안정을 위해 선택한 국가 운영방식인 것이다. 북한은 선군정치를 “군대를 중시하고 그를 강화하는 데 선차적 힘을 넣는 정치”, “인민군대의 위력에 의거하여 혁명과 건설의 전반사업을 힘있게 밀고 나가는 정치”라고 정의하고 있다.⁶³⁾

경제위기가 심화된 1990년대 중반 이후 북한군은 ‘수령 결사 옹호’ 정신을 강조하면서 김정일에 대한 절대적인 충성을 더욱 더 다짐하고 있다. 김정일 역시 군을 통한 위기관리체제를 가동시키면서 현재의 경제위기 국면을 돌파하려 하고 있다. 김정일 자신의 군에 대한 강조, ‘선군정치’의 일상화 등은 김정일이 군부와 군사력을 얼마나 중시하는가를 보여주는 대목이기도 하다.

요컨대 선군정치는 북한지도부가 역사적으로 일원화된 당군관계를 기반으로, 1990년대 들어 심화된 체제위기에 대응하여 체제 생존보장과 체제안정, 나아가 체제강화를 위해 선택한 체제운영방식이다. 그리고 이 과정에서 역사적으로 일원화된 당군관계가 선군정치 등장의 능동적 조건이었다면, 대외적 위기의 심화와 경제난 및 그에 따른 주민들의 동요는 선군정치 등장의 수동적 조건이었던 것이다.

61) 김용현, “북한체제 군사화의 정치·사회적 기원: 1990, 1950년대를 중심으로”, pp.254~255.

62) 김진환, “북한의 선군정치(先軍政治) 연구”(동국대 사회학과 석사학위 논문, 2000), p.27.

63) “정론 - 강성대국”, 『로동신문』, 1998년 8월 22일; “노숙하고 현명한 정치로 사회주의를 빛내어 나가시는 위대한 영도자”, 『로동신문』, 1998년 10월 19일자.

4.2 선군정치의 제도화: 국방위원회체제

북한은 1972년 사회주의 헌법의 국가기구 체계를 1990년대 들어 개편하기 시작했다. 개편의 핵심은 군과 관련된 것이었다. 그리고 그 시작은 1992년 4월 헌법개정에서 국방위원회가 중앙인민위원회로부터 분리되면서부터였다. 당시 국방위원회는 '국가주권의 최고군사지도기관'으로 규정되었다. 이에 따라 국가주석이 행사하던 군 지휘·통솔권이 국방위원장에게로 넘어갔으며, 국방위원회의 독자적인 역할이 가능케 되었다. 이는 당시 사회주의권 붕괴와 핵위기로 인한 북한 사회의 위기감의 반영이었다.

국방위원회는 1998년 9월 헌법 개정 이후 최고인민회의 제10기 1차 회의에서 명실공히 국가최고기관으로 자리잡았다. 국방위원회가 헌법상 국방정책을 전반적으로 관장하는 '국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적인 국방관리기관'이 된 것이다. 기본적으로 국방위원장은 인민무력부 산하의 정규군을 비롯하여 교도대, 로농적위대, 붉은청년근위대 등 일체의 무력을 지휘·통솔하는 권한을 갖고 있다. 뿐만 아니라 국방부문 중앙기관 개폐, 주요 군사간부 인사, 전시상태와 동원령 선포 등의 임무와 권한도 갖고 있다.⁶⁴⁾

그 위에 김영남 최고인민회의 상임위원장이 "국방위원장의 중임은 나라의 정치, 군사, 경제 역량의 총체를 통솔, 지휘하여 사회주의조국의 국가체제와 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화 발전시키는 사업을 조직령도하는 국가의 최고직책이며 우리 조국의 영예와 민족의 존엄을 대표하는 성스러운 중책"⁶⁵⁾이라고 규정함으로써 헌법을 뛰어넘는 북한최고의 권력자로서의 국방위원장의 위상을 규정한 바 있다. 이로써 북한은 후계체제를 마감하고 완전한 '김정일 시대'를 열게 되었다.

국방위원회는 현재 김정일 위원장을 필두로 조명록 제1부위원장(차수, 인민군 총정치국장), 김일철 부위원장(차수, 인민무력부장), 이용무 부위원장(차수)과 5명의 국방위원으로 구성되어 있다. 국방위원은 김영춘(차수, 인민군 총참모장), 연형묵(자강도당 책임비서), 백학림(차수, 인민보안상), 전병호(당군수담당 비서), 김철만(제2경제위원장) 등으로 구성되어 있다.⁶⁶⁾ 이들 국방위원회 구성원들이 실질적인 북한의 최고지도부라 할 수 있다.

국방위원회 강화와 동시에 북한의 국가기관들의 개편이 이루어졌다. 국가주석제와 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의가 폐지되었다. 그 기능은 강화된 국방위원장과 신설된 최고인민회의 상임위원회에 대부분 이양되었

64) "조선민주주의인민공화국 헌법(1998. 9. 5 개정)", p.304.

65) "위대한 령도자를 모신 우리 공화국은 영원히 필승불패이다", 『로동신문』, 1998년 9월 7일자 사설.

66) <http://nk.joins.com/dic>

다. 김정일은 국방위원장으로 국가주석의 권력을 이양받았지만, 형식적으로 최고인민회의 상임위원회 위원장이 대외적인 국가수반으로서의 역할을 하는 구조가 만들어진 것이다. 아울러 정무원도 내각으로 개편되었다.

이 가운데 중앙인민위원회와 정무원 등 산만하게 운영됐던 국가기구들이 내각으로 집중된 것은 주목할만한 점이다. 이는 북한의 행정에 대한 구조조정의 성격이 강했다. 정무원 구조에서 9명이던 부총리가 조창덕, 곽범기 등 2명으로 대폭 축소되었다. 또 각 부와 위원회의 명칭이 성(省)으로 바뀌고, 그 수도 37개 부서에서 2위원회, 27성(省), 1원, 1은행, 2국 등 33개의 부서로 축소되었다.⁶⁷⁾ 특히 경제 분야는 32개 부서가 23개로 통폐합되었다.

또 내각 각 부문의 책임자인 상(相)들은 대부분이 전문관료들로 임명되었다. 내각 성원으로 당 정치국이나 군사위원회 간부를 겸임한 각료는 정치국 후보위원 홍성남 총리, 당 군사위원 백학립 인민보안상 두 명일뿐이다. 지방행정 체제도 지방인민위원회와 지방행정경제위원회로 이원화되어 있던 구조에서 지방인민위원회로 통합되었다. 동시에 지방당 책임비서가 겸임하던 지방인민위원장직도 분리되어 지방당과 행정의 분리가 이루어졌다.⁶⁸⁾ 이는 내각이 전반적인 국가관리기관으로서 행정과 경제사업 전반을 책임지는 구조가 만들어진 것을 의미하는 것이었다.

이와 같은 북한의 국방위원장체제가 1982년 중국 헌법 개정 당시의 중국 국가권력구조와 유사한 것으로 해석할 수도 있다. 이는 당시 덩소평이 중앙군위원회 주석에 있으면서 실질적인 최고지도자 역할을 한 것과 북한의 국방위원장체제를 동일한 것으로 판단하는 해석이다. 그러나 당시 중국의 경우는 집단지도체제로 이행한 상태에서 권력구조의 변경이 이루어진 것이었다. 수령제가 확고하게 유지되고 있는 북한의 경우와는 많은 차이가 있다. 따라서 북한의 대외적인 대표로서의 최고인민회의 상임위원장과 경제 책임자로서의 내각 총리에게 상당한 기능이 주어졌다 해도 이는 기능의 위임일 뿐 권력의 분산은 아닌 것이다.⁷⁰⁾

이로써 북한의 권력구조의 상당한 변동 속에 개편이 일단락되었다. 북한 권력구조 개편의 중요한 의미는 군대를 앞세워 체제 위기를 돌파하고, 각 부문간 책임선을 명확히 하겠다는 의지가 반영된 것이었다. 이는 김정일 국방위원장 자신이 외교, 경제 문제보다는 당운영과 군관련 분야에 집중하는 구도로 국가기구가 개편된 것이라 할 수 있다. 선군정치 개념도 바로 국가 권력의 개편과정, 강화된 국방위원장체제 성립 시점에 등장하였다.

67) 2000년 9월 인민무력성이 인민무력부로 명칭이 복원되면서 현재는 26개 성이다.

68) 통일교육원 편, 『북한이해 2000』 (서울: 통일교육원, 2000), pp.61~64 참조.

69) 서동만, "북한 정치체제 변화에 관한 시론", 『정치비평』, 1998년 가을·겨울호, p.146.

70) 서동만, "북한 정치체제 변화에 관한 시론", p.147.

5. 선군정치를 통한 군사화의 작동

5.1 군사화와 강성대국

북한에서 군은 본연의 국방임무를 뛰어넘어 '혁명과 건설'의 주체적 기능자로 작동하고 있다. 먼저 군은 직접적인 체제 안정의 이데올로기로 기능하고 있다. 경제위기에 따른 배급제의 붕괴 등으로 1990년대 중반 이후 북한 사회는 사상적 혼란이 커지면서 상당한 문제를 드러냈다.

이에 대한 대응으로 북한은 군대의 모범을 전 사회로 침투시켰다. '혁명적 군인정신', '군민일치운동', '생산도 학습도 생활도 인민군대처럼' 등이 전 인민이 따라 배워야 하는 덕목으로 제시되었다.⁷¹⁾ 군이 창조한 정신과 도덕, 문화와 생활 기풍을 인민의 자기 사업과 생활에 철저히 구현해 나가야 한다는 것이다. 나아가 이를 통한 사회의 군사화, 군과 사회의 일체화를 지향했다.

1998년 1월 1일 신년 공동사설은 '고난의 행군' 대신에 '사회주의 총진군'으로 북한의 위기상황을 타개하자는 호소를 했다.⁷²⁾ 이후 곧바로 '사회주의 총진군' 슬로건은 '사회주의 강행군'으로 바뀌었다. '사회주의 강행군'은 북한의 현재 곤란을 1950년대 후반 '천리마운동' 개시 당시의 상황에 비유한 슬로건이다. 북한의 1950년대는 소련으로부터 원조가 끊기면서 자력갱생의 사회주의 건설을 해야 하는 어려운 상황에서도 고도성장을 했던 시기였다. 이 때의 경험을 오늘의 상황 타개 슬로건으로 삼은 것이다.

하지만 고난의 행군이나 사회주의 강행군은 현재의 위기 타개라는 소극적 대응에만 머무르고 있을 뿐, 적극적인 대안으로 등장한 것은 아니었다. 따라서 김정일국방위원장체제의 등장 시점에는 적극적인 목표, 즉 북한이 당면한 위기를 타개하고 좀더 장기적이고, 대안적인 목표의 등장이 필요했다. 이러한 필요에서 등장한 것이 '강성대국' 슬로건이었다.

위기상황을 극복하고 선군정치를 통해 달성하고자 하는 북한의 공식적인 목표가 강성대국 건설이다.⁷³⁾ 강성대국은 '현재의 체제위기적 상황을 극복해 장기적인 생존의 조건을 마련한 강화된 국가'라고 규정할 수 있다. 북한이 1970년대 초부터 제시한 '온 사회의 주체사상화'가 북한내부의 강력한

71) "혁명적 군인정신으로 우리식 사회주의 위업을 힘차게 전진시켜 나가자", 『로동신문』, 1997년 5월 19일자.

72) "『로동신문』·『조선인민군』·『로동청년』 공동사설-위대한 당의 령도 따라 새해에 총진군을 다그치자", 『로동신문』, 1998년 1월 1일자.

73) 북한의 공식매체에서 '강성대국'이란 용어가 최초로 등장한 것은 김진국 "백두의 붉은 기정신은 우리 인민의 영원한 혁명정신", 『로동신문』, 1998년 1월 18일자.

통합을 위한 것이었다면, 강성대국론은 정치, 외교, 군사, 경제 등의 강력한 힘을 바탕으로 북한의 위상을 대내외적으로 높이겠다는 것으로 해석할 수 있다. 한마디로 북한체제 출범 50주년을 맞이하여 새롭게 주민들에게 동원 목표로 제시된 북한식 '부국강병'의 표현인 것이다.

1998년 북한에서 강성대국 건설이 본격적으로 언급되기 시작했다. 그리고 같은 해 8월 들어 개념화한 체계를 갖추게 되었다. 우선 '주체의 강성대국'은 "주체사상이 정치와 군사, 경제 등 모든 분야에 전면적으로 구현되고 꽃피어 나라의 위력이 최상의 높이에서 발양되는 나라"로 규정되었다.⁷⁴⁾ 또 강성대국은 "우리조국을 사상과 정치, 군사의 강국일뿐 아니라 경제의 대국으로, 통일된 조국으로서 무한대한 국력을 가진 사회주의강국으로 건설한다는 것"으로 정의되고 있다.⁷⁵⁾

아울러 강성대국에 대해 북한은 "주체의 강성대국 건설, 이것은 위대한 장군님께서 선대 국가수반 앞에, 조국과 민족 앞에 다지신 애국충정맹약이며 조선을 이끌어 21세기를 찬란히 빛내이시려는 담대한 설계도이다. 강성대국 건설은 주체의 기치밑에 전진해온 우리 혁명의 새로운 력사적 단계의 필연적 요구이며 한없이 거창하고 영광스러운 민족사적 성업"으로 규정하고 있다.⁷⁶⁾ 이밖에도 1999년 강성대국과 관련한 개념의 다양한 확산 노력이 북한의 주요 기념일에 빠짐없이 나타났다.⁷⁷⁾

로동신문에 나타난 강성대국의 내용은 크게 사상강국, 정치·군사강국, 경제강국이다. 그 논리는 북한이 이미 김정일위원장의 사상 중시, 군사 중시 사상과 통치방식에 따라 사상강국, 군사강국이 되었으나 미해결 상태에 있는 경제강국 문제만 해결하면 강성대국이 된다는 것이다. 경제강국도 그 동안 축적된 자립적 민족경제와 사회주의경제를 토대로 조만간 실현시킬 수 있다는 논리이다.⁷⁸⁾

74) 김진국, "주체의 강성대국", 『로동신문』, 1998년 8월 4일자.

75) "강성대국", 『로동신문』, 1998년 8월 22일자 정론.

76) "강성대국", 위의 신문.

77) 1999년 로동신문의 강성대국과 관련한 주요 언급으로는 "과학중시사상을 구현하여 강성대국의 앞길을 열어 나가자", 『로동신문』, 1999년 1월 16일자; "사실-위대한 혼연인체의 위력으로 강성대국 건설의 새 시대를 열어 나가자", 『로동신문』, 1999년 2월 16일자; "과학과 기술로 강성대국의 높은 영마루를 점령하자", 『로동신문』, 1999년 3월 25일자; "위대한 김일성동지의 유훈을 지켜 강성대국을 건설해 나가자", 『로동신문』, 1999년 4월 15일자; "강성대국 건설에서 조선로동계급의 기상을 힘있게 떨치자", 『로동신문』, 1999년 5월 1일자; "위대한 선군정치를 높이 받들고 강성대국 건설을 힘있게 다그쳐 나가자", 『로동신문』, 1999년 9월 5일자 등.

78) '강성대국론'이 슬로건 차원을 넘어 체계화한 논리로 제시된 것으로는 정관룡·진웅, "위대한 김정일 동지는 숭고한 애국 애족의 리념을 꽃피워 나가시는 절세의 위인이시다", 『로동신문』, 1998년 7월 12일자; 김진국, "주체의 강성대국", 『로동신문』, 1998년 8월 4일자 등.

이러한 논리는 현재적 성과 속에서 남은 과제, 즉 경제문제의 해결을 통해 북한이 실현하고자 하는 국가의 상을 보여주는 것이라 하겠다. 경제난이 심각한 현재 자의적으로 성공영역을 설정해 놓고 경제문제의 해결논리를 찾는 즉, 빈곤 속의 낙관적 미래를 제시한 것이라 할 수 있다. 달리 말하면 강성대국론은 심각한 위기에 빠진 북한의 경제문제 등에 대해 희망을 제시하면서 주민들의 헌신과 모범을 요구하기 위한 메시지로 제시된 것이었다.

한편 강성대국론은 무엇보다도 내부 통치에 있어서 군사 중심체제를 정당화하는 이데올로기로 작용하고 있다. 하지만 보다 주목할 것은 북한내부의 자원배분 우선 순위에서 무엇이 실제정책으로 우선되는가이다. 오히려 강성대국의 논리에는 군사를 강조해서 되지 않는 경제문제 해결에 대한 강한 의지가 들어 있다고 볼 수 있다. 유일한 가용자원인 군대를 최대한 활용하면서 경제문제를 해결하겠다는 의지의 표현인 것이다.⁷⁹⁾

사실 북한체제는 경제가 피폐화되고, 군사는 비대화된 불균형 상태에 있기 때문에 더 이상 군사부문에 자원을 투입한다는 것이 쉬운 일이 아니다. 군사와 경제 양자간의 관계에서 볼 때 경제 목표에 대해 가용자원으로서의 군사가 수단화될 가능성이 매우 높다.⁸⁰⁾ 요컨대 강성대국은 군사주의적 토대 위에서 경제건설을 진행하겠다는 강한 의지의 표현인 것이다.

5.2 군사화의 사회적 현상

5.2.1 군의 노동력 대체현상과 경제활동

북한에서는 최근 경제난으로 동원의 위기에 따른 군의 노동력 대체와 경제활동 기능의 강화가 두드러지게 나타나고 있다. 군의 역할이 확대되면서 주요 경제건설 사업에는 군 인력이 대거 투입되고 있다. 대규모 사회간접자본 구축 공사에 예외 없이 군대가 대거 투입되고 있으며, 심지어 농사와 철도 운행 등에도 관여하고 있다.

북한은 심각한 전력난 타개를 위해 대규모 발전소 건설과 수송부문의 정상화를 위해 도로공사 등에 군대를 동원하고 있다. 그 대표적인 것이 금강산 지역의 '안변청년발전소' 건설이었다. 인민군에 의해 만들어진 이 발전소는 1986년 8월에 건설에 들어가 2000년 10월에 완공된 설비용량 81만

79) 북한은 "경제건설은 강성대국 건설의 가장 중요한 과업"이며, "우리의 정치사상적 군사력 위력에 경제적 힘이 안받침될 때, 우리나라는 명실공히 강성대국의 지위에 올라설 수 있다"고 강조하고 있다. 『로동신문』, 『조선인민군』, 『로동청년』, 『공동사설 - 올해를 강성대국 건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자』, 『로동신문』, 1999년 1월 1일자.

80) 서동만, "북한 정치체제 변화에 관한 시론", p.141.

KW의 초대형 발전소이다.⁸¹⁾ 이 밖에도 군은 '월비산발전소', '태천수력발전 종합기업소' 건설에도 대거 동원되었다. 뿐만 아니라 군은 각 지역 탄광 굴착지원에도 참여하고 있다.

또한 군은 1990년대에 들어 평양·개성 간 고속도로공사, 원산·금강산 철도공사, 평양·남포 간 고속도로공사 등 수송난 해소를 위한 국가 기반시설 공사에 지속적으로 동원되고 있다. 이 외에도 예성강·연백평야 수로공사, 대동강 청류다리 공사, 동평양대극장 공사 등 주요 대규모 건설 공사에 군이 참여하고 있다.⁸²⁾

식량난 극복을 위한 군의 지원활동도 주목되는 것이다. 군대가 직접 농번기에 동원되거나, 농업 기자재 기증 등을 통한 생산지원, 경지정리 등 농업기반 시설공사 등 실질적인 농사에 필요한 지원이 대거 이루어지고 있다. 현재 각지 군부대는 주둔지역 내 협동농장에 장병들을 보내 농촌 일손을 거두고 있고, 황해남도 인근의 군부대들은 토지정리 공사 현장에 인력과 중장비를 지원하고 있는 것으로 파악되고 있다.⁸³⁾ 이 같은 군의 농촌지원은 한편으로 '군민(軍民)일치의 미풍'으로 불리는 대민봉사 차원에서, 다른 한편으로 농업 노동력 부족에 대한 교육지책의 성격이 강한 것으로 보인다.

한편 제대군인들이 생산현장에 '무리배치'되고 있는 점도 주목할 만하다. 최근 제대군인들의 모범으로 대홍단군 사례가 자주 소개되고 있다. 2000년도의 경우 1천 200여 명의 제대군인이 대홍단군 종합농장에 무리배치되어 감자농사에 종사하고 있으며, 이어서 수백명의 제대군인들이 양강도 포태종합농장에 집단적으로 배치됐다. 2001년에도 자강도 낭림군 내 기업소 등에 제대군인들이 집단으로 배치된 것으로 알려졌다.⁸⁴⁾ 공장·탄광·광산·임산 등 주요 공업지역과 농촌으로의 집단 진출이 갈수록 확대되고 있다.

이에 따라 1990년대 말부터 북한사회에는 이른바 '병사마을'이 새롭게 생겨나고 있다. 공식매체는 황해북도 신계, 곡산, 수안군 일대의 이른바 '미루벌'에 병사마을이 생겨났다고 보도하고 있다. 이 병사마을들은 1999년 6월 '당의 이모작농사 방침 관철을 위해 진출한 200명 당원 제대군인들이 집단적으로 거주할 살림집을 지으면서 새롭게 조성되었다'고 한다.⁸⁵⁾

한편 군대가 무역회사와 공장, 기업소, 광산, 협동농장 등을 관장하는 '제2경제' 영역의 역할도 커지고 있다. 국방위원회 산하 제2경제위원회가 관장하는 군수산업 부문의 외화 획득, 군의 직접적인 외화벌이 사업 등 군의 경

81) 『로동신문』, 2000년 10월 20일자.

82) 김진환, 『북한의 선군정치(先軍政治) 연구』, p.61.

83) 『연합뉴스』, 2001년 7월 17일.

84) 『연합뉴스』, 2001년 8월 29일.

85) 『로동신문』, 1999년 7월 5일자.

제활동 기능이 빠른 추세로 확대되고 있다.⁸⁶⁾

북한 내 산업 중 국제경쟁력을 갖추고 있는 유일한 부문이 군수산업이다. 따라서 북한은 경제적인 측면에서 군수산업의 대외무역을 급격히 축소하기 어려우며, 이는 무역제일주의 원칙에도 부합하는 것으로 보고 있다. 특히 미사일의 경우는 군수부문 중 북한이 가장 경쟁력을 갖고 있는 부문이다. 북한이 1998년 미사일 수출 중단을 조건으로 미국에 3년 간 10억 달러의 보상을 요구한 것을 보면, 연간 전체 수출액이 20억 달러 미만인 현재 미사일 수출이 대외무역에서 어느 정도 비중을 갖고 있는가를 짐작할 수 있을 것이다.

군이 외화벌이 사업을 전개하기 시작한 것은 1960년대 말부터이다. 이후 1980년대 들어 각 부대별로 자체적으로 외화벌이 회사가 만들어지면서 체계적인 조직으로 발전하게 되었다.⁸⁷⁾ 현재 군내 외화벌이 회사로는 평남 온천수산기지, 매봉무역회사, 은하수무역회사 등 30~40여 개에 이르며 연간 약 1억 달러 정도의 외화를 벌어들인 것으로 알려지고 있다.

이와 같은 군의 노동력 대체현상과 사회로의 진출은 그 자체뿐만 아니라 다른 중요한 의미도 갖고 있다. 이는 단순한 노동력 대체가 아닌 이 과정에서 사회의 군사화도 동시에 이루어진다는 점이다. 곧 아래로부터의 군의 사회로의 침투가 이루어지면서 사회의 군사화가 확산된다. 전체 사회에 대한 군사적 규율의 강화와 군대식 사업 방법이 보다 광범위하게 작동하면서 사회의 군사화가 이루어지게 되는 것이다.

5.2.2 속도전청년돌격대의 역할과 의미

이 과정에서 북한사회는 경제시스템의 군사화, 돌격대식 노동의 군사화 등 규율과 강제를 통한 군대식 성격의 사회가 강화되고 있다. 특히 북한체제 군사화의 사회적 현상으로 매우 주목받고 있는 속도전청년돌격대와 각종 대중동원 운동이 활발하게 이루어지고 있다.⁸⁸⁾ 속도전청년돌격대는 청년층으로 구성된 준군사 노력동원 조직으로만 알려져 있다. 그러나 실제 이 조직은 북한사회 전반의 '노동의 군사화'를 선도함과 아울러 중요한 체제 유지

86) 김용현, "북한군의 성격과 구조", 민병천 외, 『북한학 입문』 (서울: 돌북, 2001), pp.116~117.

87) "실록, 조선인민군 3: 북한군의 외화벌이 사업", 중앙일보사 편, 『월간 WIN』 1996년 9월호.

88) 속도전은 1974년 2월 로동당 제5기 8차 전원회의(2.11~13)에서 채택된 사회주의 노력경쟁을 위한 공식 구호로 채택되었다. 북한은 속도전에 대해 "집단의 전성원들이 혁명적 열정을 높이고 일을 짜고 들어 자기의 모든 예비와 가능성을 집중적으로 동원하며 일단 시작한 일은 전격전·섬멸전으로 전개, 속도를 높이는 가장 우월한 혁명적 전투원칙"이라고 설명하고 있다. 『로동신문』, 1974년 2월 18일자 사설.

기제로서 작동하고 있다. 또 과거 천리마운동의 새로운 양상인 제2의 천리마대진군운동 등 대중동원 운동도 그 중요한 특질은 집단주의적 노동의 군사화에 있다.

속도전청년돌격대는 1970년대 중반부터 당시 사회주의로동청년동맹(사로청)의 지도를 받는 상설조직으로 운용되기 시작한 조직으로서, 북한의 국가 주요 건설사업을 담당한 전위대로 기능해 왔다.⁸⁹⁾ 특히 이 조직이 주목받는 점은 출신성분 등 정치적인 이유로 군 입대 자격을 상실한 청년들이 대학 입학이나 당원으로 진출하기 위해 거쳐야 하는 관문으로 기능하고 있기 때문이다.

속도전청년돌격대는 지도국을 정점으로 군의 부대단위 편성과 똑같이 돼 있으며, 대원들에게 군사칭호가 부여되고 병영생활을 하는 등 군대식 편제와 대원통제를 근간으로 하고 있다.⁹⁰⁾ 단지 군사훈련이 아닌 육체노동에 전념한다는 점에서만 차이가 있을 뿐이다. 이 과정에서 엄격한 집단주의적 노동규율의 관철됨으로써 대규모 국가건설 사업에서 제한적이지만 일정한 성과를 가져오게 되었다.⁹¹⁾ 따라서 속도전청년돌격대의 정치·경제적 역할을 규정하는 요인은 노동의 군사화라고 할 수 있다.

하지만 속도전청년돌격대 활용의 보다 중요한 의미는 북한 지도부가 청년들을 집단노동이라는 검증과정을 거쳐 지배체제의 하부구조로 편입시킨다는 데서 찾을 수 있다. 집단주의적 노동실천을 최고지도자를 중심으로 한 일심단결과 동지애라는 위계적인 집단주의 규율로 전환시키면서, '돌격대형' 인간형이 탄생되는 것이다. 이 과정에서 '혁명학교', '당과 수령에 충성스러운 청년전위집단'이 만들어졌다. 동시에 청년돌격대원들은 지배질서애의 적극적 편입을 통해, 체제 유지의 하위 담지자로 활동하게 되는 것이다.⁹²⁾

5.2.3 군의 모범 확산과 사회적 동원운동

북한은 사회의 군사화를 통해 체제의 안정을 기하고, 이를 바탕으로 '강성대국' 건설로 나아가겠다는 의도를 가지고 있다. 북한지도부는 주민들에게 높은 군사적 긴장을 유지하며, 군대의 정치사상적 모범과 군대식 문화예술을 받아들일 것을 요구하고 있다. 나아가 군민일치(軍民一致)의 모범 창출을 요구하고 있다.

89) 속도전청년돌격대의 제도화 과정에 대해서는 최봉대, "북한의 속도전청년돌격대와 체제 유지 기제", 『경제와사회』, 2001년 봄호, pp.12~17 참조.

90) 속도전돌격대의 지도국 조직은 『북한연감 2001』 (서울: 연합뉴스사, 2000), pp.642~643.

91) 속도전돌격대의 건설사업의 성과와 한계에 대해서는 최봉대, 위의 논문, pp.18~22.

92) 최봉대, 위의 논문, pp.25~39 참조.

각종 대중동원 운동의 중요한 본질은 집단화된 노동의 군사화 현상으로 설명할 수 있다. 1995년 이후 북한 사회는 경제난 해결과 대외 문제를 극복하기 위한 대중운동을 줄기차게 펼치고 있다. 1996년부터의 '고난의 행군'과 '사회주의 강행군', 1999년부터 이를 계승하는 '제2의 천리마대진군' 등이 바로 그것이다.

1996년 신년공동사설은 "백두밀림에서 혁명의 사령부를 목숨으로 사수한 7련대의 결사옹위정신이 우리 혁명 대오의 고귀한 녀이 되고……신조가 되어 힘차게 나래치게 하여야 한다"면서, "우리는 지금 가장 어려운 환경 속에서 사회주의를 건설하고 있다. '고난의 행군' 정신은 제 힘으로 혁명을 끝까지 해나가는 자력갱생, 간고분투의 혁명정신"으로 정의하고 있다.⁹³⁾ 1930년대 말 항일무장투쟁 과정에서의 시련 극복 경험을 오늘의 주민들이 되살려야 한다는, 즉 현재 위기에 대한 인내와 분투를 요구하는 것이었다.

또한 군대의 모범 사례가 지속적으로 소개되면서, 전체 주민의 '혁명적 군인정신' 운동, '군대 따라 배우기운동' 등이 광범위하게 전개되고 있다. '혁명적 군인정신'은 1996년 10월 김정일위원장의 금강산 지역의 안변청년발전소 현지지도 과정에서 만들어졌다. 당시 공식매체에는 "금강산발전소 군인건설자들의 혁명적 군인정신은 오늘의 '고난의 행군' 정신의 최고 발현……혁명적 군인정신을 체득하고 투쟁하는 사상, 바로 우리 당의 붉은 기 사상의 체현자……"등으로 묘사되어 있다.⁹⁴⁾ 이는 북한 지도부가 주민들에게 '혁명적 군인정신'의 모범을 체득하여 경제위기 극복에 나서길 촉구하는 것이었다.

한편 북한에서는 1998년 3월 김정일 국방위원장이 성진제강연합기업소를 방문하여 "다시 한번 천리마 대고조의 선봉에 설 것"을 촉구한 이래, 1999년 1월 신년 공동사설에서는 "김정일의 영도 따라 제2의 천리마대진군을 다그쳐나가야 한다"고 강조하면서 다시 한번 '천리마 운동'을 강력히 추진하고 있다.⁹⁵⁾

결국 북한은 노동력 통제的重要手段으로 군의 모범을 강조하고, 사회의 대중동원운동도 군대식으로 진행시키고 있음을 알 수 있다. 이 과정은 경제난에 따른 사회적 이완현상과 노동력의 유동에 대해 군을 호명하여 정치사상적 동원으로 해결하려는 북한 지도부의 선택이다. 하지만 이러한 선택이 단기적으로는 효과를 거둘 수 있겠지만, 물질적 유인과 포상 없이 장

93) 『로동신문』·『조선인민군』·『로동청년』 공동사설 - 붉은 기를 높이 들고 새해의 진군을 힘차게 다그쳐 나가자, 『로동신문』, 1996년 1월 1일자.

94) "사설-모두 다 혁명적 군인정신으로 살며 투쟁하자", 『로동신문』, 1996년 10월 18일자.

95) 『로동신문』·『조선인민군』·『로동청년』 공동사설 - 올해를 강성대국 건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자, 『로동신문』, 1999년 1월 1일자.

기적으로는 오히려 더 큰 문제들을 야기시킬 것이다.

5.3 군사화의 대외적 작동

5.3.1 북한과 미국의 군사적 갈등

탈냉전 이후 미국 대외정책의 핵심은 단일패권적 세계질서의 창출과 유지이며, 그것의 물리적 기반은 월등한 군사력의 유지이다. 1990년대 미국은 국방예산 감축, 군사력 감축과 개편 등을 실시하며 냉전시대의 군비경쟁적 외교를 약화시켰다. 그러나 세계 주요지역에서 균형자 역할을 강조하며 적극적인 역할을 지속하고자 했다.

탈냉전 시대 미국의 세계전략은 일본 및 유럽연합 등과의 다자적 협력을 강조하는 특징을 가지고 있다. 이는 현실적으로 미국의 패권유지 비용을 감소시키는 효과를 발휘하고 있다. 그러나 제3세계 국가군과의 관계는 오히려 보다 직접적인 군사적 해결책을 선호하고 있다.⁹⁶⁾ 냉전시기 미국의 세계 군사전략이 대소 '봉쇄'(containment) 전략이었다면, 탈냉전기 전략은 주요지역의 분쟁에 직접적인 '개입'(engagement) 전략으로 변화했다. 이와 같은 전략의 연장선상에서 미국의 대북정책도 추진되었다.

탈냉전 이후 북한과 미국의 군사적 갈등은 북한핵 문제에서부터 시작되었다. 전세계적인 탈냉전의 흐름 속에 남북한은 1991년 기본합의서 채택과 1992년 비핵화공동선언을 하는 등 화해무드에 들어서는 시점에 북한핵 문제가 발생했다. 1993년부터 국제원자력기구(IAEA)가 미신고 군사시설 두 곳에 대한 특별사찰을 요구한 데 대해 북한이 핵무기비확산조약(NPT) 탈퇴라는 즉각적인 강경조치로 맞서면서 북·미 간 핵갈등이 시작되었다. 이렇게 시작된 북한핵 위기는 1년 만에 걸친 북·미 간 협상을 거쳐 1994년 10월 제네바 합의로 마무리되었다.

그러나 이 합의는 쉽게 이루어진 것이 아니었다. 1994년 4월 북한의 핵사찰 거부와 핵연료봉 교체 거부과정에서 양국 간 긴장이 고조되자 미국은 유엔을 통한 경제 제제와 함께 선제공격을 준비했다. 미국은 당시 주한미군 1만 명을 증파하고, 페트리어트 미사일을 한반도에 배치하면서 6월 16일에는 군사행동을 구체적으로 준비했다. 이 정책결정 과정에서 한국정부는 완전히 배제되었다.⁹⁷⁾

96) 이삼성, 『현대미국외교와 국제정치』 (서울: 한길사, 1993), p.50.

97) 하버드대학교 케네디 스쿨 편·서재경 옮김, 『한반도 운명에 관한 보고서』 (서울: 김영사, 1998) 참조.

1998년 8월에도 미국이 영변 금창리 지하시설에서 핵무기 개발을 계속하고 있다는 의혹을 제기하면서 북한과 미국은 또다시 심각하게 마찰했다. 북한은 금창리 사찰의 대가로 현금 보상을, 미국은 중유지원 조건으로 의혹 해소를 주장했다. 결국 이 의혹은 1999년 5월과 이듬해 5월 두 차례의 사찰 결과 핵개발과 관련이 없는 것으로 판명됨으로써 일단 마무리되었다.⁹⁸⁾

한편 탈냉전 이후 미국은 세계적 차원의 군사력 우위를 유지하기 위해 핵무기 및 생화학무기의 주요한 운반체인 미사일 기술을 통제하는 데도 주력했다. 그러나 북한의 미사일 개발과 수출은 이러한 노력에 반하는 것이었다. 따라서 미국은 1996년부터 북한의 미사일 개발 노력을 저지하는 데에 총력을 기울였다. 미국은 북한이 사거리 300Km 이내로 미사일 개발을 제한하는 미사일기술통제체제(MTCR)에 가입하도록 요구했다. 이는 일본, 미국 등이 사정거리에 포함되는 미사일 개발을 저지하고, 외부로의 고성능 미사일 수출을 막기 위한 것이었다.

그러나 북한은 미사일 개발을 '자주권에 속하는 문제'로 규정하고, 1998년 8월 1998년 8월 '백두산 1호' 미사일, 일명 '대포동 미사일'을 발사했다. 이 미사일 발사 이후 북한과 미국은 첨예한 갈등을 겪기도 했지만, 페리보고서의 틀이 만들어지면서 해결의 분위기를 만들었다. 이후 김정일위원장이 3년간 미사일 실험 금지 제안을 하고, 미국이 이를 용인함으로써 이 문제는 잠복하게 되었다. 하지만 최근 들어 미국과 북한간에는 미사일방위(MID)체계 문제로 다시 군사적 갈등 기류에 휩싸이고 있다.

5.3.2 핵 및 미사일 시위의 의미

선군정치를 통한 군사화의 대외적 목표는 북한체제의 장기적 생존을 보장하고, 나아가 외부로부터의 위협이 없는 강성대국을 건설하는 것으로 요약된다. 따라서 이는 체제 밖의 생존 위협에 대해 핵 시위와 미사일 개발 등으로 나타나고 있다.

북한은 사회주의권의 붕괴와 경제난이 가중되면서 그동안 지속해 온 핵무기 개발에 본격적으로 나섰다. 북한은 이미 1950년대부터 직접 조달이 가능한 우라늄을 기반으로 핵무기 개발에 나섰다. 1980년대에는 원자력의 실용화, 핵개발 체계의 완성에 주력하는 등 어느 정도 궤도에 오를 수 있었다. 이 때부터 평북 태천에 200MW급 원전을 착공하고, 평북 영변에 재처리 시설을 건설하기 시작했다. 그리고 1990년대 들어서는 핵연료 확보에서 재처리에 이르는 '핵연료 주기'를 완성한 것으로 보인다. 이러한 능력에 비추어 한 두 개의 초보적 핵무기 생산 능력을 보유한 것으로 외부세계는 추정하고

98) 박종철, 『페리프로세스와 한·미·일 협력방안』 (서울: 통일연구원, 2000), p.17.

있다.⁹⁹⁾

한편 북한은 1980년대 중반까지 사정거리 500Km 내외의 개량형 스커드 미사일을 개발했다. 그리고 완제품 및 기술을 중동지역 등에 수출하면서 부족한 외화를 벌어들였다. 그러나 1980년대 후반부터는 대외적인 위기가 심각해지면서 사정거리 1000Km 이상의 장거리 미사일 개발에 주력했다. 북한은 1993년 5월 사정거리 1000Km인 '로동 1호'의 실험발사에 성공하고, 1998년 8월 31일에는 '백두산 1호' 미사일¹⁰⁰⁾, 일명 '대포동 미사일'을 발사해 세계를 놀라게 했다.

이러한 전략무기 개발은 몇 가지 점에서 북한 입장에서는 상당한 의미를 갖고 있는 것이다.

먼저, 핵과 미사일 등 전략무기 개발은 경제난 심화에 따른 재래식 무기 증강에 한계를 느낀 북한 지도부 입장에서 볼 때 '가장 현실적인 군사적 선택'이었다. 주변국가들의 군비증강에 대한 대응력이 현저하게 저하된 북한 입장에서는 전략무기 개발이 가장 쉽고 빠르게 대등한 군사적 지위를 확보할 수 있게 하는 것이기 때문이다.

둘째, 예상되는 외부의 위협에 대한 대응능력을 보여줌으로써 미국과의 제네바 북미합의 등 협상을 통해 얻은 성과들을 현실화시키는 요소로 작용하고 있다. 외부에 대한 무력시위로서의 전략무기 개발이 갖는 의미는 그 이노 것보다 크다. 북한 입장에서 볼 때, 다른 어떤 것으로도 외부의 압력에 대응할 수 있는 자원이 없다는 점에서 이러한 선택은 불가피한 측면도 있다.

셋째, 전략무기 개발이 실제 경제난 해소에 도움을 주는 의미도 컸다는 점이다. 북한은 오래 전부터 제3세계 국가, 특히 이라크, 이란 등 아랍 제 국가에 미사일 판매를 통해 부족한 외화를 획득해 왔다. 1990년대 이후부터는 외화가 절실해지면서, 이들 나라에 보다 개선된 성능의 미사일 판매를 진행시키고 있다.

마지막으로 이러한 무력시위가 주민들에게 체제 자신감의 상징으로 선전되면서 내부 결속을 강화시키는 효과를 가져왔다. 1998년 8월 31일 발사된 '백두산 1호' 미사일은 북한 정권 건설 50주년 직전에 발사되어 주민들의 사기를 진작시키는 역할을 톡톡히 했다. 이는 김일성 주석 사후 김정일위원장의 통치에 주민들이 적극적으로 순응할 수 있는 성과물로 대대적으로 선전되기도 했다.

이와 같이 북한은 전략무기 개발을 자신의 체제를 유지시키는 기제로 활

99) 정유진, "탈냉전기 북한의 군비증강 원인", 『북한조사연구』 제3권 제1호 (서울: 통일정책연구소, 1999), pp.56~57; 국방부 편, 『국방백서』 (서울: 국방부, 1999), p.45.

100) 『동아일보』, 2001년 9월 8일자.

용하는 한편 적극적인 대외관계 개선을 통해 현재의 위기를 극복하려 하고 있다. 미국, 일본 등과의 관계 개선, 남북관계의 개선, 전통적인 우방인 중국, 러시아와의 협력 강화, 서구 제 국가와의 외교관계 수립 등 전방위적인 대외관계 개선을 시도하고 있다.

현재 동북아지역의 질서는 미국과 중국의 영향력 경쟁, 일본의 군사대국화에 따른 북한과 중국의 대응, 남북한의 협력과 갈등 등이 중층적·복합적으로 결합되어 상당한 지역갈등 관계로 발전할 가능성을 보이고 있다. 특히 미국의 패권 강화와 중국의 현실적인 강대국화는 중·미간의 갈등을 고조시켜 한반도의 평화와 안정에 상당한 위협요인으로 작용하고 있다.¹⁰¹⁾ 이 과정에서 북한의 대외적인 군사화는 상당기간 지속될 것으로 보인다.

6. 결 론: 선군정치와 군사화의 전망

1990년대 이후 북한사회를 규정지을 수 있는 가장 중요한 현상은 선군정치와 위기관리체제로서의 군사화이다. 대외적인 위기에 대한 대응인 동시에 대내적인 안정과 경제난 극복의 기제로 선군정치와 군사화가 호명되고 있는 것이다. 내대외적인 위기 극복을 위한 국가의 효율적 정치·경제·사회 통제 수단 확보가 체제 군사화의 궁극적 목표인 것이다. 그리고 이 군사화는 현재 북한의 대내외적인 상황을 고려해 볼 때, 획기적인 변화가 없는 한 상당히 장기간 지속될 것이다.

현재 북한은 경제난과 사회적 이완현상에 제대로 대처하지 못하는 노동당을 대신해 인민군대가 정치의 전면에 나선 상태이다. 군대가 김정일국방위원장에 의해 직접적으로 통제되는 경향의 강화, 국방위원회 등 군기구의 제도적 위상 강화, 당·군 관계에서 군의 자율성 강화 등이 이루어지고 있다. 역사적으로 과대성장한 군사력과 사회체계의 동원적 구조에 의해 경제난과 사회적 이완현상에 대한 대처가 이루어지고 있다.

경제난 회피담론으로도 선군정치가 추구되고 있다. 북한지도부의 기본적인 인식은 경제위기 원인에 대한 분석보다는 인민군대를 통한 위기 극복에 초점이 맞춰져 있는 것으로 보인다. 북한의 체제생존 전략은 군사주의와 경제적 실용주의를 동시에 추구하는 이중전략으로 파악할 수 있으며, 현저 군사주의가 오히려 경제적 실용주의를 뒷받침하기 위해 활용되는 측면이 보다 크다고 할 수 있다. 즉 이중전략의 합리적 핵심은 유일하게 남아 있는 가용

101) 유광진, “북한의 대중국외교정책: 변화와 전망”, 북한연구학회 편, 『북한연구학회보』 제5권 1호 (서울: 북한연구학회, 2001), p.145.

자원인 인민군대를 활용한 체제유지와 경제 활성화인 것이다. 1998년부터 제시된 '강성대국'론도 군사를 강조해서 되지 않는 경제문제 해결에 대한 강한 의지의 표현으로 보인다.

한편 '혁명적 군인정신', '군대 따라배우기 운동' 등 사회적 동원운동을 통해 선군정치가 주민들의 위기극복의 뜻대로 작동하고 있다. 그 중에서도 특히 속도진돌격대 운동은 선군정치의 사회적 현상으로서 주목할 만한 운동이다. 이와 같은 사회적 동원운동의 이면에는 사회의 이완현상에 대한 경제와 대외관계 개선에서 나타날 수 있는 개방의 부정적 요인들을 사전에 단속하려는 북한지도부의 의지가 작용하고 있다.

선군정치를 통한 군사화의 기능 중 군의 대외관계 개선의 지렛대 역할도 중요한 기능이다. 흔히 언급되는 북한의 '벼랑끝 외교'는 대부분 '군대의 힘'에서 나왔다. 즉 경제적 실리를 추구하는 북한의 벼랑끝 외교전략에서 군은 중요한 협상수단으로 작용하고 있다. 핵문제, 미사일 판매 및 장거리 미사일 문제 등 북한의 군사력 시위는 미국의 실제적인 위협에 대한 대응인 동시에, 협상과 관계 개선에 유리한 지렛대를 마련하려는 것이었다. 한국 및 미국 등 외부와의 관계개선 과정에서 군대는 협상수단으로서 유용하게 작용하고 있다.

그렇다면 선군정치와 체제 군사화는 지속될 것인가, 아니면 단절될 것인가. 북한체제 군사화가 당분간 지속될 수밖에 없다고 보는 핵심적인 근거로는 북한이 체제 생존과 체제안정을 위해 단기적으로 선군정치와 군사화 외에 선택할 수 있는 다른 카드가 거의 없다는 점 때문이다. 급격한 대외 개방을 통한 방법이 있을 수 있지만, 이는 그 과정에서의 혼란으로 인한 체제의 불안정성을 지도부가 용인하기 어렵다는 점에서 거의 불가능한 상황이다.

한편 북한체제 군사화가 장기적 차원에서 단절될 수밖에 없다고 보는 중요한 근거로는 군대의 물적 토대를 보장하기 위한 우선적인 자원배분이 민간부문의 경제상황을 더욱 어렵게 할 것이라는 점 때문이다. 즉 군을 중심으로 한 북한체제의 군사화가 장기화할 때, 이에 따른 사회의 전반적인 '피로현상'을 돌파할 수 있는 대안이 마땅치 않다는 것이다. 또한 장기적인 체제의 군사화는 북한사회의 창조성과 실용주의를 더욱 약화시킬 것이다. 이는 곧 체제의 경직과 극단적이고 강압적인 통합으로 나아가 보다 심각한 문제를 야기시킬 것이다.

이와 같은 측면을 고려하여 선군정치와 북한체제의 군사화를 전망해 보자. 북한체제의 군사화에 대한 전망은 기본적으로 대외적으로 북한의 체제생존의 조건이 보장되느냐의 여부에 따라 결정적으로 좌우될 것이다. 북한이 현재의 경제위기의 상황을 외부의 도움 없이 자력으로 극복할 수 없는 처지라

는 것이 이미 판명났기 때문이다. 북한이 군사화를 완화할 수 있는 방법은 현재 상황에서 경제문제의 해결 여부이다. 북한체제의 군사화 지속 여부는 북한경제의 회생여부에 달려 있으며, 선군정치의 해소 여부도 역시 마찬가지이다.

북한의 현 상태는 장기적으로 경제위기의 해소 여부가 체제의 군사화의 전망과 연계되어 있는 상황으로 보인다. 따라서 북한경제 회생을 위해 한국을 비롯한 서방 국가들의 지원이 한반도, 나아가 동북아시아 전체의 긴장을 완화시킬 수 있는 주요 변수가 되고 있다. 체제 군사화는 미국과의 관계 정상화, 평화체제 구축을 통한 한반도 긴장 완화 등 장기적인 체제생존을 위한 최소한의 외적 조건이 보장될 때 현저히 약화될 것이다.

한편 북한 입장에서 보면 생존전략으로서 선군정치와 군사화가 단기적으로 경제난 해소를 위한 외부지원을 받는 데 효율적일 수 있다. 그러나 북한이 갖고 있는 유일한 핵·미사일 등 중요한 전략적 위협수단을 외부의 경제적 보상과 교환한다면, 그 후 어떤 수단으로 교환을 요구할 것인가가 문제이다. 결국 이러한 전략이 과도기적 효용성을 넘어서는 전략이 될 수 없다는 것이다.¹⁰²⁾ 따라서 북한도 생존을 위해 경제적 실용주의, 대외 개방 등 외부와의 관계개선 등의 노선으로 전환하지 않으면 안될 것이다.

북한경제의 회생은 자력으로는 이미 불가능하고 외부의 지원을 통해서만 가능한 상황이다. 따라서 외부의 지원이 절실히 필요하며, 이러한 지원은 단순한 시혜적 차원이 아닌 북한체제의 군사화를 해체시키는 과정과 자연스럽게 연계될 것이다. 하지만 체제의 장기적인 생존과 강화를 위한 최소한의 목표인 대외관계 정상화와 경제위기의 해소가 단기간에 이루어지지 않는다면, 오히려 선군정치의 다양한 행태는 지속·강화될 수도 있을 것이다. 이 과정에서 북한군의 군사외적 기능은 확대될 수 있을 것이다.

102) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, p.559.

【 참고문헌 】

북한문헌

- “강성대국 건설에서 조선로동계급의 기상을 힘있게 떨치자”, 『로동신문』, 1999년 5월 1일자.
- “과학과 기술로 강성대국의 높은 영마루를 점령하자”, 『로동신문』, 1999년 3월 25일자.
- “과학중시사상을 구현하여 강성대국의 앞길을 열어 나가자”, 『로동신문』, 1999년 1월 16일자.
- 김일성, “변화된 환경에 맞게 대외무역을 발전시킬데 대하여(당, 국가, 경제 지도일군협의회에서 한 연설 1991년 11월 23일, 26일)”, 『김일성저작집 43』(평양: 조선로동당출판사, 1996).
- _____, “현시기 정부원앞에 나서는 중심과업에 대하여(조선민주주의인민공화국 중앙인민위원회, 정무원 연합회의에서 한 연설 1992년 12월 14일)”, 『김일성저작집 44』(평양: 조선로동당출판사, 1996).
- _____, “벨지프로동당 중앙위원회 위원장과 한 담화(1994년 6월 30일)”, 『김일성저작집 44』(평양: 조선로동당출판사, 1996).
- 김정일, “1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돌 기념 김정일의 연설문”, 『월간조선』 1997년 4월호 (서울: 조선일보사, 1997).
- 김진국 “백두의 붉은 기 정신은 우리 인민의 영원한 혁명정신”, 『로동신문』, 1998년 1월 18일자.
- 김진국, “주체의 강성대국”, 『로동신문』, 1998년 8월 4일자.
- “로동신문·근로자 공동론설-우리 당의 선군정치는 필승불패이다”, 『로동신문』, 1999년 6월 16일자.
- “『로동신문』·『조선인민군』·『로동청년』 공동사설-올해를 강성대국 건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자”, 『로동신문』, 1999년 1월 1일자.
- “『로동신문』·『조선인민군』·『로동청년』 공동사설-위대한 당의 령도 따라 새 해에 총진군을 다그치자”, 『로동신문』, 1998년 1월 1일자.
- “『로동신문』·『조선인민군』·『로동청년』 공동사설-위대한 당의 영도따라 내 나라 내 조국을 더욱 부강하게 건설해나가자”, 『로동신문』, 1997년 1월 1일자.
- “『로동신문』·『조선인민군』·『로동청년』 공동사설 - 붉은 기를 높이 들고 새

- 해의진군을 힘차게 다그쳐 나가자”, 『로동신문』, 1996년 1월 1일자.
- “사설-로속하고 현명한 정치로 사회주의를 빛내여 나가시는 위대한 영도자”, 『로동신문』, 1998년 10월 19일자.
- “사설-위대한 혼연일체의 위력으로 강성대국 건설의 새 시대를 열어 나가자”, 『로동신문』, 1999년 2월 16일자.
- “사설-위대한 령도자를 모신 우리 공화국은 영원히 필승불패이다”, 『로동신문』, 1998년 9월 7일자.
- “사설-모두 다 혁명적 군인정신으로 살며 투쟁하자”, 『로동신문』, 1996년 10월 18일자.
- 사회과학출판사 편, 『경제사전 1』 (평양: 사회과학출판사, 1985).
- “위대한 김일성동지의 유훈을 지켜 강성대국을 건설해 나가자”, 『로동신문』, 1999년 4월 15일자.
- “위대한 당의 령도 따라 사회주의강성대국을 건설해나가자”, 『로동신문』, 1998년 9월 9일자.
- “위대한 선군정치를 높이 받들고 강성대국 건설을 힘있게 다그쳐 나가자”, 『로동신문』, 1999년 9월 5일자.
- 정관룡·진웅, “위대한 김정일 동지는 숭고한 애국 애족의 리념을 꽃피워 나가시는 절세의 위인이시다”, 『로동신문』, 1998년 7월 12일자.
- “정론 - 강성대국”, 『로동신문』, 1998년 8월 22일자.
- “혁명적 군인정신으로 우리식 사회주의 위업을 힘차게 전진시켜 나가자”, 『로동신문』, 1997년 5월 19일자.

남한문헌

1. 단행본

- 국방부 편, 『국방백서』 (서울: 국방부, 1999).
- 김구섭·고성운·서주석, 『북한 군부의 위상 변화에 따른 대내외 정책 전망』(서울: 한국국방연구원, 1997).
- 박종철, 『페리프로세스와 한·미·일 협력방안』 (서울: 통일연구원, 2000).
- 박형중, 『90년대 북한체제의 위기와 변화』 (서울: 민족통일연구원, 1997).
- 연합뉴스사 편, 『북한연감 2001』 (서울: 연합뉴스사, 2000).
- 이삼성, 『현대미국외교와 국제정치』 (서울: 한길사, 1993).

- 이우영, 『전환기의 북한 사회통제체제』 (서울: 통일연구원, 1999).
- 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2000).
- 최성, 『북한학개론』 (서울: 풀빛, 1997).
- 최수영 외, 『북한헌법 개정에 따른 경제부문 변화전망』, (서울: 민족통일연구원, 1998).
- 통일교육원 편, 『북한이해 2000』 (서울: 통일교육원, 2000).
- 하버드대학교 케네디 스쿨 편·서재경 옮김, 『한반도 운명에 관한 보고서』 (서울: 김영사, 1998).

2. 논문

- 강신창, “북한군의 통수·방위결정체제의 변화와 특징: 포스트 김일성·김정일시대”, 『북한연구학회보』 제2권 2호 (서울: 북한연구학회, 1998).
- 고유환, “동북아 신질서와 남북관계”, 동국대학교 북한학연구소·길림대학교 동북아연구원 한·중 학술회의, 『21세기 동북아질서와 한반도 평화』 (장춘: 길림대학, 2001년 6월 25일).
- 김구섭, “김정일의 군장악 정도와 상호관계”, 한국정치학회 1997년도 연례 학술대회: 북한통일분과 Roundtable 발제, 외교안보연구원 1997년 12월 4~6일.
- 김연철, “북한의 경제”, 민병천 외, 『북한학 입문』 (서울: 들녘, 2001).
- _____, “북한의 2차경제와 경제정책 변화 전망”, 평화문제연구소 편, 『통일문제연구』 제9권 2호 (서울: 평화문제연구소, 1998).
- _____, “체제전환기 북한의 사회주의: 현황과 전망”, 『동향과전망』 1997년 겨울호.
- _____, “북한의 경제개혁 전망: 사회적 압력과 정책선택의 딜레마”, 『동향과전망』 1996년 가을호.
- 김용현, “북한군의 성격과 구조”, 민병천 외, 『북한학 입문』 (서울: 들녘, 2001).
- _____, “북한체제 군사화의 정치·사회적 기원: 1990, 1950년대를 중심으로”, 『통일문제연구』 제13권 1호 (서울: 평화문제연구소, 2001년 상반기호).
- _____, “북한 경제의 개혁·개방정책: 아래로부터의 변화와 위로부터의 대응”, 『정치비평』, 1998년 가을·겨울호.

- 김진환, “북한의 선군정치(先軍政治) 연구”(동국대 사회학과 석사학위 논문, 2000).
- 서동만, “북한붕괴론에 관하여”, 건국대학교 한국문제연구원·Center for Asia-Pacific Studies 공편, 『북한의 개방과 통일전망』(서울: 건국대학교 출판부, 1998).
- _____, “북한 정치체제 변화에 관한 시론”, 『정치비평』, 1998년 가을·겨울호.
- 안찬일, “김정일 체제와 선군정치: 북한군사화의 요인과 전망”, 북한연구학회 1999년 하계학술회의, ‘김정일체제와 북한의 진로’ 발표문, 동국대학교 1999년 6월 25일.
- 양현수, “북한군의 정치적 위상과 역할: 북한 ‘군사 국가화’ 논의 비평”, 1999년도 한국정치학회 추계학술회의, ‘한국정치학 50년의 현황과 과제’ 발표문, 외교안보연구원 1999년 9월 18일.
- 오승렬, “북한의 경제적 생존전략: 비공식 부문의 기능과 한계”, 민족통일연구원 편, 『통일연구논총』 제5권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1996).
- 유광진, “북한의 대중국외교정책: 변화와 전망”, 북한연구학회 편, 『북한연구학회보』 제5권 1호 (서울: 북한연구학회, 2001).
- 전홍택, “북한 제2경제의 성격과 기능”, 현대경제사회연구원 편, 『통일경제』, 1997년 2월호 (서울: 현대경제사회연구원).
- 정성장, “김정일체제의 지도이념과 권력체계: ‘붉은기사상’과 당·정·군 관계의 변화를 중심으로”, 1999년도 한국정치학회 추계학술회의, ‘한국정치학 50년의 현황과 과제’ 발표문, 외교안보연구원 1999년 9월 18일.
- 정세진, 『북한 이차경제와 지배구조의 변화에 관한 연구』 (서울: 중앙대학교 정치외교학과 박사학위 논문, 1999).
- _____, “미국의 미사일방어망(MD) 추진과 한국 정부의 대응”, 북한연구학회 편, 『북한연구학회보』 제5권 1호 (서울: 북한연구학회, 2001).
- 정유진, “탈냉전기 북한의 군비증강 원인”, 『북한조사연구』 제3권 제1호 (서울: 통일정책연구소, 1999).
- 중앙일보사 편, “실록, 조선인민군 3: 북한군의 외화벌이 사업”, 『월간 WIN』 1996년 9월호.
- 최봉대, “북한의 속도전청년돌격대와 체제유지 기제”, 『경제와사회』, 2001년 봄호.

평화문제연구소 편, “조선민주주의인민공화국 헌법(1998. 9. 5 개정)”, 『통일문제연구』 1998년 하반기호 부록 (서울: 평화문제연구소).

한국은행, “보도자료 - 2000년 북한 GDP 추정 결과”, 2001년 5월 28일.

『동아일보』

『연합뉴스』

<http://nk.joins.com/dic>

외국문헌

1. 단행본

Colton. Timothy J, *Commissars, Commanders and Civilian Authority: The Structure of Soviet Military Politics*(Cambridge: Harvard University Press, 1979).

Deane. Michael J, *Political Control of the Soviet Armed Forces*(New York: Praeger, 1966).

Goldhamer. Herbret, *The Soviet Soldier*(New York: Crane Russak, 1975).

Huntington. Samuel P, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*(Cambridge, Mass: The Belknap Press of Havard University Press, 1957).

Kolkowicz. Roman, *The Soviet Military and the Communist Party*(Princeton: Princeton University Press, 1967).

Odom. William E, *The Soviet Volunteers: Modernization and Bureaucracy in a public Mass Organization*(Princeton: Princeton University Press, 1973).

Suck-Ho. Lee, *Party-Military Relations in North Korea: A Comparative Analysis*(Seoul: Research Center for Peace and Unification of Korea, 1989).

2. 논문

徐東晩, 『北朝鮮における社會主義體制の成立 1945-1961』(東京大學大學院 總 合文化研究科 國際關係論專攻 博士學位論文, 1995).

- Colton, Timothy J. "Perspectives on Civil-Military Relations in the Soviet Union", eds. Timothy J. Colton and Thane Gustafson, *Soldiers and Soviet State. Civil-Military Relations From Breznev to Gorbachev*(Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990).
- _____. "The Party-Military Connection: A Participatory Model", edited by Dale R. Herspring and Ivan Volgyes, *Civil-Military Relations in Communist Systems*(Boulder, Colorado: Westview Press, 1978).
- _____. "The Soviet Union: the Developmental Perspective", *Studies in Comparative Communism* Vol. XI No. 3(Autumn, 1978).
- Gustafson, Thane, "Conclusion: Toward a Crisis in Civil-Military Relation?", eds. Timothy J. Colton and Thane Gustafson, *Soldiers and Soviet State. Civil-Military Relations From Breznev to Gorbachev*(Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990).
- Haruki, Wada, "The Structure and Political Culture of the Kim Jong Il Regime: It's Novelty and Difficulties", a Dissertation Presented at International Conference Commemorating the Opening of the Graduate School of North Korean Studies, Kyungnam University, May 28~29, 1998.
- Herspring, Dale R, "Introduction", *Studies in Comparative Communism*, Vol. XI, No. 3(Autumn 1978).
- Kolkowicz, Roman, "The Political Role of the Soviet Military", ed. Joseph L.Nogee, *Soviet Politics: Russia after Brezhnev*(New York: Prager, 1984).
- _____. "Toward a Theory of Civil-Military Relation in Communist(Hegemonial) System", ed. Roman Kolkowicz and Anfezej Korbonski, *Soldiers, Peasants, and Bureaucrats: Civil-Military Relations in Communist and Modernizing Societies*(London: Allen & Unwin, 1982).
- _____. "Interest Group in Soviet Politics: the Case of the Military", edited by Dale R. Herspring and Ivan Volgyes,

Civil-Military Relations in Communist Systems(Boulder, Colorado: Westview Press, 1978).

Odom, William E. "The Party-Military Connection: A Critique", edited by Dale R. Herspring and Ivan Volgyes, *Civil-Military Relations in Communist Systems*(Boulder, Colorado: Westview Press, 1978).

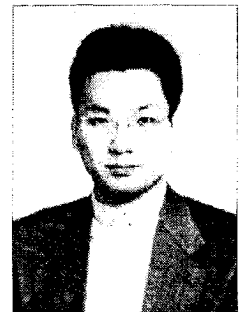
....., "A Dissenting View on the Group Approach to Soviet Politics", *World Politics* Vol. 28(July 1976).

....., "Militarization of Soviet Society", *Problems of Communism* Vol. 24, No. 5(May-June 1976).

....., "The Soviet Military: The Party Connection", *Problems of Communism*, 22(September-October 1973).

북한의 개혁과 개방 측정지표 개발에 관한 연구

- '체제내 변화'의 관점 -



박 선 원
(연세대 국제학연구소 연구원)

목 차

【 요약문 】	107
1. 서론	109
2. 사회주의체제의 특성과 변화에 관한 이해	114
3. 북한체제의 성격과 변화의 지표	122
4. 대내개혁과 대외개방의 지표로 본 북한의 변화	128
5. 결론	164
※ 참고문헌	167

【 요약문 】

본 연구는 북한의 대내 개혁과 대외 개방의 측정 지표를 개발하여 북한이 어떠한 변화를 추구하고 있는가를 규명하는 데 주목적이 있다. 1980년 대 말과 1990년 대 초 소련을 위시한 동구 사회주의권 붕괴와 중국의 실용주의 노선에 따른 자본제적 개방정책의 추구로 북한 경제발전의 대외여건이 급속히 악화된 가운데 70년대 초부터 장기 저성장 국면에 들어선 북한은 90년 대 중반 이후 항상적 경제난(經濟難)과 식량난(食糧難), 에너지난(energy crisis)으로 내부적으로든 외부적으로든 변화를 강요받게 되었다.

따라서 본 연구는 1997년 10월 김정일 체제가 공식 출범한 이후 북한은 "체제내적 변화"를 시도해 왔음을 입증하고자 하였다. 변화의 요구를 북한이 어떻게 수용하고 있는가를 밝히고 장기적으로 북한이 어디로 갈 것인가를 과학적이고 개념적으로 밝히는 데 주안점을 두었다. 이때 그 기준으로서 요구되는 것이 바로 체제내적 변화를 보여주는 지표는 무엇인가 하는 문제이다. 체제내적 변화의 지표는 사회주의 국가들이 갖고 있는 일반적 특성과 함께 북한사회가 갖고 있는 개별성을 고려해서 전이문화를 중심으로 뽑아내었다. 전이문화 가운데서도 대내개혁의 측면에서는 (1) 주체사상, (2) 사회주의헌법 (3) 당정군(黨政軍) 관계, (4) 사업작풍 (5) 혁명성과 전문성에 대한 태도변화 (6) 중앙과 지방과의 관계 (7) 중공업과 경공업에 대한 강조점의 이동 등 7가지를 지표로 삼았다. 대외개방 측면에서는 (1) 대남적 대성과 북한의 대남통일정책, (2) 남북인적교류, (3) 북한의 미국에 대한 태도변화, (4) 북한의 군사력 변동과 대외 위협능력, (5) 북한의 진영외교론, 그리고 (6) 외국인 투자 관련 제도정비 등으로 잡았다. 이것은 북한이 스스로 체제를 유지하면서 변화를 모색하고자 할 때 어쩔 수 없이 부딪히게 되는 중심의제라는 면을 고려하였다. 이 가운데 본 논문은 대내개혁을 중심 지표로 살펴보되 대외개방의 측면에서는 한국의 입장에서 가장 중요한 북한의 대남 적대성과 통일정책 변화를 주로 논의하고자 한다. 한반도 평화의 유지와 한의 안보가 대북정책의 가장 중요한 목표이기 때문이다.

현재 북한의 변화론의 핵심쟁점은 과연 대외정책의 일부 행태에서만 변화가 나타나고 있는가, 아니면 실제로 북한 사회 내부에서 변화가 진행중이며 중국에는 체제내적 변화가 체제의 변화로 전화될 가능성은 있는 것인지에 대한 답을 찾는 것이다. 따라서 본 논문에서는 대내개혁과 관련된 지표를 두고 어떤 방향으로의 변화가 일어나고 있는지를 주로 살폈다. 체제내적 변화라고 하는 것은 결국 대외적인 파장이나 악영향을 최소화하고 스스로의 체제도 유지하면서 추진해야할 개혁과제들을 중심으로 출발하기 때문이다.

이상의 지표들을 중심으로 살펴 본 결과 북한은 다양한 종류의 대내개혁

을 체제내적 변화의 차원에서 전개하고 있는데, 이들 체제내적 변화의 상태와 조건들은 모두 체제의 변화로 발전할 수 있는 속성을 안고있다는 것을 발견하였다. 대외개방이라는 측면에서 본 북한의 대남적대성의 문제 역시 과거에 비해 의도와 능력 면에서 모두 감소했다는 결론을 내렸다. 이와 같은 연구 결과는 그간 햇볕정책의 추진을 북한의 위기론과 붕괴론 등에 입각해서 추진했을 때 생겼던 문제를 상당부분 해결할 수 있는 방향을 제시하고 있다. 북한체제 위기론, 내구력에 관한 연구, 북한 붕괴를 막기 위한 연착륙론은 결국 최악의 경우 북한이 안고 있는 모든 문제점을 남한이 떠안아야 할지 모른다는 강박관념을 낳게 하였다. 하지만 이러한 강박관념은 우리의 대북정책이 점진적이지만 전략적 입장을 가진 북한의 체제내적 변화를 추구하는 데 선의의 조언과 협력한다는 안정감을 갖기 어렵게 만들었다.

본 연구는 북한체제론에서 시작하여 북한 변화론으로, 그리고 북한체제의 개별성을 중시하는 관점에서 지표를 개발하고 그 지표를 통해 북한의 변화를 측정함으로써 선의의 조언자요 협력자로서 북한의 변화를 함께 만들어가는 동반자로서의 관점을 갖는 데 도움이 될 것이다.

1. 서론

1.1 문제제기

1980년 대 말과 1990년 대 초 소련을 위시한 동구 사회주의권의 붕괴와 중국의 실용주의 노선에 따른 자본제적 개방정책의 추구로 북한 경제발전의 대외여건이 급속히 악화된 가운데 70년대 초부터 장기 저성장 국면에 들어선 북한은 90년대 중반 이후 항상적 경제난(經濟難)과 식량난(食糧難), 에너지난(energy crisis)으로 내부적으로든 외부적으로든 변화를 강요받게 되었다. 북한이 그 이전과 비교해 보았을 때 국내외적으로 처한 상황이 너무도 악화되었으며 이것은 당연히 국제사회와 전문가들의 주목대상으로 떠올랐다. 특히 동북아 마지막 냉전지대로 남아있는 한반도가 새로운 세기에 들어서면서 어떻게 하면 좀 더 평화롭고 안정적인 지역으로 전환할 수 있을 것인가 하는 새로운 기대감 속에 북한문제를 바라보기 시작했다.¹⁾

1.1.1 니콜라스 에버스타트의 조기붕괴유도론의 함의

우려스러운 상황이 기대하는 대로 풀려가기를 바라는 심정에서 수 많은 학자들과 전문가들은 북한체제의 위기와 붕괴 및 변화에 관해 1990년 대 초부터 근 10년 이상 논의해 왔다. 대체로 니콜라스 에버스타트가 분류한 대로 북한 체제는 세 가지의 길 중 하나를 걷게 될 것이라고 진단하였다. 즉 적극적이고 주도적인 북한정권이 자발적인 개혁과 개방의 추진으로 위기를 극복하지만 결국은 북한체제 자체의 성격변화가 필수적으로 동반하게 되는 길이 그 첫 번째이다. 그 다음은 체제붕괴를 두려워한 나머지 개혁과 개방을 추진해 보지도 못한 채 조기 붕괴의 길을 걷는 것이고 마지막으로 종합적이고 전략적인 방침이 부재한 가운데 그때그때 임시방편식으로 버티나가는 것(muddle through)이다.²⁾ 그러나 여기서 지난 10여 년간의 논쟁과 연

1) 물론 그 기대감의 내용은 전문가들간에 일치하지 않는다. 자유민주주의와 시장경제의 완전한 승리로 역사발전의 종지부를 찍고 유일패권국으로서 세계경영에 "개입과 확장"전략으로 나선야한다는 입장이 반영된 미국학계, 동북아의 새로운 새력재편과 질서구축이 일본이 따라잡기 어려운 정도로 빨리 진전되는 것은 바라지 않는 일본의 입장, 그리고 식민시대와 내전, 반세기를 훌쩍 넘어버린 분단을 극복하고 한반도의 평화적 공존과 통일로 동북아의 새로운 행위자로 부상하겠다는 한국의 입장을 반영하는 전문가들과 학자, 그리고 정부 관세자들이 진단과 전망이 일치할 수는 없다. 90년대 중반 한국, 미국, 일본 세 나라 학자들과 정부의 공식 견해에 관해서는 김용호, 서동만, 이근, "북한정세를 보는 국내외 전문가들의 견해" (서울: 1995, 미발표 외교안보연구원 연구논문)과 김영준의 「북한장래에 대한 일본의 시각」, (서울: 1998, 민족통일연구원)를 참고하기 바람.

2) 이 가운데 조기붕괴론은 Nicholas Eberstadt, *The End of North Korea*

구, 또는 분석의 한계를 알 수 있다. 즉 진단과 전망의 정확성과 예측력이 크게 떨어진다는 것이다.

아이단 포스터-카터는 90년대 초부터 북한붕괴론을 주장하여 최초로 “붕괴론자(collapsist)”로 분류되었지만 그가 말하는 붕괴론은 사회주의의 일반적인 생산성 저하에 북한의 교조적 공산주의 해석, 그리고 과중한 군사비 부담이 김일성 주석의 고�령에 따른 생물학적 제약으로 북한은 붕괴할 수밖에 없다는 논리구조를 가지고 있다.³⁾ 그의 분석은 구조적 진단이라는 점과 최초의 붕괴론적 관점의 등장이라는 점에서 흥미롭긴 하지만 북한 내부체제의 변화를 통한 장기생존 가능성을 배제하고 있다는 점에서 한계를 갖는다. 즉 일종의 결정론적 접근의 문제점을 안고 있다. 동일하게 붕괴론자로 분류될 수 있는 학자인 니콜라스 에버스타트의 관점도 비슷한 문제점을 안고 있다. 장래 언젠가는 북한정권은 사라지고 한국이 단일국가로서 한반도내의 영토와 주민을 대표할 것이라는 자못 바람직한 전망에도 불구하고⁴⁾ 그 과정에서 북한은 굳이 외부에서 특별히 붕괴시키려는 어떤 적대적 행위를 가하지 않더라도 지금까지 북한이 국제사회에 대해 취해 온 태도 때문에 붕괴할 수밖에 없다는 입장이다. 아니 좀 더 정확히 분석하면 엄청난 규모의 육군과 장거리 탄도미사일, 화학무기와 핵무기 개발 의혹 등으로 남북간은 물론 동북아의 질서를 심각하게 위협하고 있으며, 중국에는 미국의 국익에 반하기 때문에 붕괴되고 사라져야 한다는 태도를 발견할 수 있다. 대량살상무기를 많이 확보하면 할수록 북한의 붕괴는 동북아 질서에 더욱 커다란 위기요인이 될 것이므로 가능하면 조기에 적극적으로 북한체제의 존속을 중단시켜야 하기 때문이다.⁵⁾ 특히 에버스타트가 주목하는 것은 북한이 필수 불가결한 생존방식으로서 취하고 있는 ‘기만전략’이다. 북한을 재생의 길로 이끌 수 있는 수단과 대안이 거의 없는 상태에서 북한은 이미 돌아킬 수 없는 붕괴의 단계로 들어선 북한은 외부의 지원이 없으면 살아나기 힘들 것이므로 외부로부터의 지원을 중단시킴으로써 내부개혁보다는 대량살상무기 개발 등으로 안보위협 요인만 증대시키고 있는 북한을 사라지게 해야한다고 주장한다.⁶⁾ 그에 따르면 북한의 조기붕괴가 예상치 못한 국제적 위기를 초래할 수 있다는 것을 부인하지 않는다. 그렇다고 해서 한국에 의한 통일, 즉 흡수통일도

(Washington D.C.: The AEI Press, 1999). 그럭저럭 버려내는 길로는 Marcus Noland, *Avoiding The Apocalypse: The Future of the Two Koreas* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, June 2000).

3) Aidan Foster-Carter, “북한사회를 어떻게 볼 것인가?: 하버마스의 위기이론의 적용”, 『북한체제의 변화: 현황과 전망』, (서울: 1991.12, 민족통일연구원), pp.19~48.

4) Nicholas Eberstadt, 앞의 글, pp.116~117

5) *Ibid.*, p.124.

6) *Ibid.*, pp.120~122.

반드시 불가능한 일은 아니다.⁷⁾ 결국 에버스타트의 주장은 굳이 외부에서 특별히 붕괴시키려는 어떤 적대적 행위를 가하지 않더라도 시간이 지나면 북한은 붕괴될 것이지만, 대량살상무기를 많이 확보할 시간을 주어 지역적 안보위협을 키우는 것보다는 조기에 붕괴를 유도함으로써 북한문제를 해결하는 것이 더욱 바람직하는 것으로 요약될 수 있다.

이것은 한국은 물론 중국, 일본, 러시아가 점진적인 화해와 협력의 증진을 통해 한반도 정세를 안정시키고 장기적인 관점에서 통일이 논의되어야 한다는 것과는 매우 거리가 멀다. 미국의 공식입장과 관련해서 보더라도 클린턴 행정부는 물론이거니와 2001년에 들어선 부시행정부의 외부로 표명된 공식입장과도 차이가 크다. 그러나 필자는 이러한 입장이 2001년 들어 미국 정부는 물론 한국사회의 일각에서도 매우 서서히 그러나 분명히 하나의 흐름으로 대두되고 있다고 본다. 따라서 자못 극단적으로 보여지는 에버스타트의 주장 가운데 두 가지 분석과제에 대해 본문에서 북한체제의 변화와 관련하여 짚어질 필요가 있다. 첫째 북한의 생존전략이 과연 기만전략 불과할 뿐 다른 적극적인 대안을 전혀 모색하고 있지 않으므로 당위적으로 사라져야한다는 명제를 어떻게 볼 것인가에 대해 논의해야 할 것이다. 둘째는 북한이 미사일 개발 및 수출과 핵무기 개발 의혹으로 외부지원을 이끌어내고 있는 것은 사실이지만 전체적으로 북한으로부터의 안보위협 증대여부에 대한 검증이다.

1.1.2 마커스 놀랜드의 "그럭저럭 버텨나가기論 (muddle through)"

에버스타트의 조기붕괴 유도론과 달리 차선책으로서 북한의 장기생존을 유도하는 것이 오히려 바람직하다는 입장이 있다. 이것은 북한이 적극적 개혁과 개방조치를 취하지는 않았지만 최소한의 제도적 변화와 북한주민들의 최소한의 불만해소를 통해 '그럭저럭 버텨내는 전략'을 취하고 있으며 이것이 장기적으로 지속되는 것이 현실적이라고 주장하는 입장이 있다. 한미일 3국과 중국 및 러시아가 지난 수년 동안 펼쳐온 정책노선에 하나의 논리적 근거라고 할 수 있다. 이 견해의 대표적인 학자 마커스 놀랜드는 북한의 전략을 발전전략이나 개혁·개방전략이 아닌 생존전략으로 바라보고 그 구체적인 해법으로서의 체제붕괴를 회피할 수 있는 최소수준의 변화조치만을 취함으로써 버텨나간다고 진단한 것은 상당히 균형잡힌 견해라고 할 수 있다. 특히 그는 북한정권이 나름대로의 합리성을 가지고 움직이고 있으며 내부 정치적 위기를 피해가면서 경제적 개혁조치를 제한적으로 추진해 나갈 것으로 전망한다. 더욱 주목할 대목은 제한적인 경제개혁조치의 성과를 가지고 정치적 정통성을 오히려 강화시키려한다는 것이고 그것이 성공할 수 있을

7) Eberstadt, *Ibid.*, p.117.

것으로 보는 점이다.⁸⁾

하지만 놀랜드의 주장 속에 모호함의 함정이 숨겨져 있다. 그것은 최소 생존요건으로 그럭저럭 버티내는 것의 구체적인 내용과 수준이다. 그는 루마니아의 차우세스쿠 이전과 이후 위기와 개혁의 진행을 북한의 현상진단과 장래의 개혁·개방조치의 가능성과 비교하였던 그가 갑자기 중국의 개혁·개방과 정치·경제적 보완성을 지적한 서크의 주장을 차용한다. 즉 정치적 고려가 중국의 집진적이고 분권적이며 ‘중국특색적’ 경제개혁의 동인이었으며 바로 그러한 동인에서 비롯된 경제개혁조치로 중국 공산당 지도부의 정치적 통제수단은 위협받기보다는 오히려 강화되었다는 서크의 주장을 북한에도 적용시킬 수 있다고 보는 것이다. 이를 통해서 놀랜드는 루마니아와 중국 두 가지 사례 가운데 어느 지점에 북한이 놓이든 그것을 바로 “그럭저럭 버티내기(muddle through) 생존전략”으로 확장시켜 놓고 있다는 것이다. 이것은 분석틀의 유용성이라는 측면에서 커다란 약점을 가진다. 개념적으로 보자면 동구 공산국가들의 급속한 연쇄붕괴와 동시에 서구적 개념의 정치적 반대세력과 시민사회를 중심으로 한 자본제적 체제전환을 비교적 짧은 시기에 경험한 루마니아와 스스로 개혁·개방노선을 채택하여 90년대 초 천안문사태를 제외하면 거의 정치·경제적 위기를 경험하지 않고 순탄하게 체제를 전환하고 있는 중국이라고 하는 두 종류를 다 가능성으로 열어 둔 채 앤서니 미첼의 연구⁹⁾를 인용하여 대체로 약 10억 달러의 외부자금이 북한으로 3~4년에 걸쳐 차질없이 유입된다면 에너지난과 식량난을 상당부분 해소할 수 있으며, 약 20억 달러가 유입된다면 북한주민들의 생활 수준을 상당부분 개선시켜 정치적 불만을 줄일 수 있을 것으로 진단한다.¹⁰⁾ 최소생존전략으로서의 “그럭저럭 버티기”노선의 성패여부는 미사일 협상을 통한 미국의 경제제재 해제, 핵문제를 지속적으로 풀어나가기 위한 KEDO의 지원, 그리고 외부 국제기구의 식량원조 등에 달려있다고 본다. 즉 북한의 생존전략은 대외의존이며 그 핵심은 미국의 대북 포용정책과 한국의 햇볕정책이 일관되게 유지되는 것에 달려 있으므로 이를 위해 북한은 지속적인 노력을 기울일 것이라고 전망하고 있다.¹¹⁾ 그러나 북한이 대외의존형 버티기 생존전략을 채택했다고 보는 것은 놀랜드의 입장이 니콜라스 에버스타트의 조기 붕괴론과 본질적으로 차이가 없다고 볼 정도로 지나친 단순화이다. 에버스타트와 놀랜드의 연구가 갖는 문제점은 북한의 생존전략이 그것이 비록 기

8) Marcus Noland, 앞의 글, p.335.

9) Anthony R. Mitchell, “The Current North Korean Economy” in Marcus Noland ed., *Economic Integration of the Korean Peninsula* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 1998)

10) Noland, 앞의 글, pp.335~7.

11) *Ibid.*, pp.335~345.

만적이든 혹은 어쩔 수 없는 것이든 간에 지나치게 외생 변수만을 중심으로 놓고 본다. 즉 북한의 내부노력 가운데 과연 주목할 만한 것이 있는지 여부에 대해서는 거의 도외시하고 있다. 이것은 체제의 개혁과 개방이 어떤 방향으로 어떤 속도와 범위를 가지고 진행될 것인가를 정확하게 분석해 내는 것의 중요성에 비추어 볼 때 중대한 문제점이라고 할 수 있다.

그들은 북한이 처하고 있는 식량난, 에너지난, 그리고 외화난 등 각종 어려움을 드러내는 데는 어느 정도 성공했는지 모르지만 구체적으로 북한의 변화와 생존가능성을 가늠할 수 있는 지표개발로는 나아가지 못하고 있다. 결국 북한체제의 대내외적 개방과 개혁의 지표를 개발하여 그 변화의 방향과 속도를 예측하고 올바른 대북 화해·협력정책을 수립하는 일은 결국 한국학자들의 몫이다.

1.2 연구목적과 논문의 구성 및 접근방법

1.2.1 연구 목적

그동안 국내 연구기관과 학자들은 북한체제의 전망, 현황, 내구력, 위기진전의 정도에 관한 연구를 상당 정도 진전시켜 왔다. 그러나 북한체제의 개혁과 개방에 관한 지표 개발연구가 아직까지 이루어지지 않고 있다. 대체로 북한이 중대한 위기국면에 빠져 있으며, 주도적인 변화를 추구할 수도 없으며 그렇다고 이대로 무너져버릴 수도 없는 딜레마에 빠져 있다는 데는 동의하고 있는 것 같다. 그리고 북한은 체제의 변화를 가장 최소화할 수 있는 부분에서의 변화를 피하고 있다고 진단하는 데도 학자들간에 어느 정도 의견이 일치하는 부분이다. 그러나 북한의 경제발전과 사회체제 내 변화에 대한 정보나 자료에 대한 접근이 용이치 않기 때문에 북한의 변화에 대한 분석이나 전망은 단지 예측이나 기대에 그칠 수밖에 없다는 것 또한 그 동안의 북한연구가 갖는 한계이다. 그러한 제약이 있다 하더라도 북한체제가 지금 어느 단계, 어느 지점에 있는 지에 대한 정확한 이론적 진단조차 제대로 내려져 있지 않는 것은 결코 적은 문제가 아니다. 따라서 북한체제의 개혁과 개방의 진전정도를 분석하는 데 있어서 북한체제의 성격, 북한체제의 발전론적 위치를 먼저 정확하게 이해할 필요가 있다. 이는 북한에 대해 사용하는 변화와 개방의 개념과 폭에 대한 범위설정 작업으로 이어질 것이다. 이를 바탕으로 본 연구는 어떤 변수를 중심으로 측정할 것인가에 대한 점검과 시도를 해보고자 한다. 북한체제에 대한 정돈된 이해를 바탕으로 개혁과 개방의 지표를 추출하여 북한변화의 좌표를 그려보고자 한다.

1.2.2 논문의 구성과 접근방법

본 논문은 먼저 너무도 당연시되어 온 북한체제의 성격과 특징에 대해 재검토해 보고자 한다. 사회주의 체제로서의 북한사회의 개별성을 분석함으로써 그간 북한의 체제위기를 체제이행의 관점에서만 이해하는 방식의 문제점을 지적하고자 한다. 이는 90년대 초 동구권의 급속한 몰락과 자본주의로의 체제전환을 북한도 따라야 할 것으로 진제해 두고 북한의 개혁과 개방도 바로 그러한 수준에 이르러야 하는 데 그렇지 못했기 때문에 북한에서는 의미 있는 변화를 찾아보기는 힘들다고 단정짓는 입장의 문제점을 비판하려는 의도에서 비롯된 것이다.

다음으로는 개혁과 개방의 일반적 지표를 무엇으로 들 수 있으며 북한의 내재적 관점에서 의미있는 지표와 한국의 대북 정책이라는 관점에서 본 변화의 지표는 어떻게 다를 수 있는지를 논의하도록 하겠다. 이것은 바로 이어질 변수별 분석의 틀을 이해하는 데 될 것이다. 본 논문의 핵심부분이라고 할 수 있는 구체적인 지표분석에서는 북한의 내재적 관점에서의 내부개혁과 대외개방의 지표는 역시 목표문화와 전이문화의 수정이라는 관점이 필요하다. 목표문화의 범주로는 북한정권이 스스로의 정통성을 어디에 두는지, 그리고 그것은 어떻게 변화했는지를 추적하고자 한다. 주체사상, 북한의 헌법, 그리고 통일정책 등에서 나타나는 변화를 목표문화의 변화를 보여주는 지표로 삼고자 한다. 전이문화로서는 북한체제 스스로 진단하는 위기의 내용과 위기인식의 심각성, 각종 '행군'이라는 용어 앞의 형용사의 변화가 갖는 의미를 중시하고자 한다. 그것은 당면 동원체제의 중심적 과제와 당정군(黨政軍) 관계의 변화를 추적하고자 한다. 구체적인 정책차원에서의 변화는 경제정책과 대남 정책, 그리고 대외정책의 순으로 개혁과 개방의 지표를 추출하고 나뉘대로 그 수준에 대해 평가해 보고자 한다. 이러한 북한의 내재적 관점에서 추진하는 개혁과 개방 가운데 한국정부의 대북 정책이라는 관점에서 중시해야 할 변화를 향한 개혁과 개방의 지표는 무엇이며 각각은 어느 상태에 있는지를 밝힘으로써 본 연구의 기대효과를 분명히 하도록 하겠다. 즉 북한에 대한 내재적 관점과 한국의 대북 정책학적 관점을 병행한다.

2. 사회주의체제의 특성과 변화에 관한 이해

이 장에서는 사회주의 국가의 특징과 사회주의의 체제이행과정에서 나타나는 일반적 양상에 대해 논의하도록 하겠다.

2.1 사회주의체제의 특성

2.1.1 정치적 특성과 전체주의적 접근

사회주의 국가들은 맑스-레닌주의를 기초로 경제적으로는 생산수단을 사회화 또는 국유화하여 중앙집권적 계획경제체제, 정치적으로는 공산당(또는 노동당)에 의한 독재적 정체를 일반적 특징으로 한다. 이들 국가들은 체코 슬로바키아나 루마니아 등 일부 약간의 예외가 있긴 하지만 대체로 자본주의로부터 독립된 또는 스스로 배제된 경제체제를 형성하고 있으며 경제적으로 앞선 자본주의 선진국을 따라잡기 위해 중공업우선주의를 채택하는 경향을 보인다. 여기서 많은 학자들은 사회주의를 선진자본주의 국가들을 따라잡기 위한 중공업 우선주의가 생산수단의 사회화와 국유화를 바탕으로 한 중앙집권적 계획경제와 맞물리면서 전체주의적 동원체제라고 하는 일종의 발전전략노선으로서의 성격에 주목한다.

사회주의를 하나의 생산양식으로 보고 이것을 어떻게 운영할 것인가의 관점에서 전체주의적 접근법(totalitarian approach)은 그 타당성이 인정된다. 흔히 전체주의는 전통적으로 정치적 통제의 한 방식으로 (1) 관제 이데올로기; (2) 독재자 지배의 단일대중정당; (3) 폭력적 경찰통제체제; (3) 효과적인 매스컴수단의 독점적 통제; (4) 군부장악; (5) 중앙집권적 경제; (6) 팽창주의(expansionism); (7) 사법부에 대한 통제 등과 같은 특징을 가진다.¹²⁾ 이처럼 전체주의 개념을 20세기 사회주의 체제에 확대하여 적용할 수 있는 것은 모든 생산수단의 사회화와 중앙집권적 계획경제를 특징으로 하는 사회주의 국가에서 모든 권력과 자원을 공산당이 관리한다는 정치·경제적 현상과 상당부분 중첩되기 때문이다. 특히 북한과 관련해 보면 주체사상이라고 하는 공식이데올로기의 존재, 김일성에서 김정일로 이어 내려 온 독재세습통치 방식, 일반 경찰조직과 사회안전성(현재는 인민보안성), 그리고 군대에 의한 감시통제, 언론과 방송의 장악, 당에 의한 국가 지배로 삼권분립이 되어 있지 않으며 사법부는 단순한 사회적 통제수단으로 존재하는 등 전체주의의 거의 모든 요소가 뿌리깊게 자리잡고 있다.

12) Carl J. Friedrich and Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. 2nd ed., (revised by C.J. Friedrich)(Cambridge Mass.: Harvard Univ. Press, 1965). 권오윤, 『북한체제변화론』(서울: 다다미디어, 1998) pp.26~27에서 재인용.

2.1.2 발전전략적 해석의 오류

이러한 사회주의적 전체주의의 필연적 정당성을 사적유물론의 일반이론이라는 측면보다는 저발전 국가의 발전전략이라는 측면에서 이해하려는 입장이 존재한다. 사회주의를 추격발전의 한 전략적 체제로서 파악한 사람은 쟁아스(Dieter Senghaas)이다.¹³⁾ 여기서 한 발 더 나간 입장이 바로 발전전략적 해석이다. 즉, 자본주의 이후 최고수준의 생산양식으로서의 사회주의가 아닌 후반 자본주의 국가들과 식민지 국가들이 국내외적 정치·경제적 모순을 단시일 내에 타파하고 선진자본주의 국가들과 대등하거나 혹은 그들 국가들을 오히려 앞장서기 위한 일종의 발전전략으로서의 사회주의 노선을 해석하는 것이다. 존 카우츠키는 현실에서 사회주의는 자본주의를 넘어선 단계가 아니라 자본주의를 대체한 단계로 출현하게 되었고, 사회주의혁명은 '저개발국가에서의 혁명'으로 개념을 수 있다고 주장한다.¹⁴⁾ 마찬가지로 리차드 로웬탈은 내생적 공산주의 혁명이 저발전 국가들에서만 발생했다는 것은 공산주의를 '정치적으로 강제된 발전의 특별한 형태' (a special type of politically forced development)로 간주한다. 그러나 그가 사회주의를 하나의 발전전략으로 간주한 바로 뒤이어 '동원정권' (mobilization regimes), '개발독재' (dictatorships of development) 혹은 '운동정권' (movement regimes)과 같은 개념을 덧붙여야만 했던 것은 결국 자신의 주장에 대한 타당성이 부족함을 인정한 것이다. 그렇지 않고서는 많은 신흥 국가들이 자본주의적 근대화노선을 독재권력에 의해 채택하고 추진하였던 것과 차별성을 드러낼 수 없었기 때문일 것이다.¹⁵⁾ 하지만 비록 전근대적이고 사회·경제적 불평등과 후진성을 타파하기 위한 저발전 국가의 사회혁명으로서 사회주의가 등장하였고, 이로부터 사회주의는 계급해방과 인간해방이라는 이념적 지향과 함께 '사회발전과 근대화'라는 목표를 위한 모델로서 그 의미를 가지게 된 것은¹⁶⁾ 사회주의 혁명의 일반적 동인 중 하나로서 인정될 수 있다하더라도 그것을 곧 발전전략이라는 것으로 해석하면서 사회주의의 중심 목표가 곧 일반적인 근대화의 추구로 축소하는 것은 타당하지 않다.

13) Dieter Senghaas, *Von Europa Lernen Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen*, (edition suhrkamp, 1982), 한상진, 유환부 譯, 『유럽의 교훈과 제3세계』 (서울: 나남, 1990)에서 재인용

14) John Kautsky, "Communism and the Comparative Study of Development", *Slavic Review*, Vol. 26, No. 1(March 1967), p.14.

15) Richard Lowenthal, "Development vs. Utopia in Communist Policy," in Chalmers Johnson, (ed), *Change in Communist Systems*, (Stanford: Stanford University Press, 1970) pp.34~35. 결국 로웬탈은 p.39에서 사회주의 체제의 이념적 독특함을 다시금 강조하기에 이른다.

16) *Ibid.*, p.35.

사회주의 혁명 초기에는 세계경제에 착취와 부정 그리고 지배를 배격하여 혁명의 제반 목적들을 구현하고자 하지만 일단 사회주의 국가가 권력을 장악하게 되면 지속적인 반자본주의 혁명보다는 체제와 권력의 안정적 유지를 우선시 한다는 일반적인 경향을 부정하는 것은 아니다. 오히려 표면적인 현상으로서의 체제유지에 더 많은 자원과 인력을 배분하는 것은 당연한 현상이라고 할 수 있다. 그러나 그것을 곧 선진 자본주의 국가를 추격하고 세계경제에서 상향적 이동을 이룩하기를 희망하면서 '일국 사회주의' 구호를 내세우며 중상주의적 발전전략으로 전환한다는 식의 주장, 즉 사회주의 그 자체를 발전전략으로서 채택한 것으로 해석하는 것이 문제라는 것이다. 오히려 카우츠키가 사회주의체제가 일반적으로 지니고 있는 공식적인 이데올로기는 다른 개발도상국가에서도 얼마든지 찾아볼 수 있다고 함으로써 현실 사회주의체제의 이데올로기도 여타 개발도상국가의 이데올로기와 동일하다고 주장하는 것은 명백한 오류이다.¹⁷⁾

1945년을 기준으로 해서 1945년 제 2차 세계대전 이전의 서구 사회주의 운동, 레닌의 러시아 혁명과 소비에트 체제 건설, 식민지 국가들에서의 민족해방운동과 결합된 사회주의 혁명운동과 일부에서의 사회주의적 권력의 등장을 1945년 제2차 세계대전 종결 이후 식민지 지배체제에서 해방된 제3세계국가들이 자본주의적 발전의 길과 사회주의적 발전의 길 가운데 좌파적 발전의 길을 걸었던 남미국가들이나 개발주의적 국가자본주의의 길을 걸었던 동아시아 일부 국가들의 발전전략과 동일시하는 중대한 오류를 범하고 있는 것이다. 사회주의 혁명이론은 단순히 더 나은 사회를 만들기 위한 근대화 전략이 아니다. 그것은 세계를 변혁하여 노동계급이 생산수단과 생산관계의 주인되는 사회를 건설하는 것이기 때문에 개발독재와도 질적으로 구분된다. 찰머스 존슨의 주장처럼 공산주의 정권은 단순한 반란세력이 아닌 혁명운동의 산물로서¹⁸⁾ 서구 지향적 따라잡기 근대화 기획으로서의 발전전략으로서의 사회주의체제를 설정하는 것은 근본적으로 체제의 성립 중인 자체를 잘못 이해하고 있는 것이다.

사회주의 국가에서는 일정기간 동안 혁명의 완전한 승리를 위해서, 아니면 사회주의 국가들을 자본주의 국가들의 공세에서 방어해야 한다는 수세적 의미에서든 정치적 자유와 경제적 후생을 일정기간 유보해야 한다는 논리가 군사와 중공업 중심의 전투적 불균등 투입론으로 현실화되었다. 실제 사회주의 국가들의 정책우선순위에서 '사회발전과 근대화'가 뒷전으로 밀려왔던

17) John Kautsky, *The Political Consequence of Modernization* (New York: John Wiley & Sons, 1971), p.241, 권오윤, 『북한체제변화론』, p.129에서 재인용.

18) Chalmers Johnson, "Comparing Communist Nations Changes" in Chalmers Johnson (ed), op cit., p.7.

것이다. 일반적으로 사회주의 체제는 분명히 맑스-레닌주의를 체제정당성의 기초로 하고 있다는 점에서 다른 정치체제와는 분명한 차별성을 가지고 있으며¹⁹⁾ 이 차별성은 북한체제에서 특히 두드러진다. 따라서 사회주의체제를 지나치게 내포적 발전전략이라는 관점에서 바라보는 것은 사회주의 국가들의 자원 동원의 논리를 포함한 국가운영체제와 중심 목표를 잘못 포착하는 오류를 낳게 한다.

2.1.3 사회주의 체제의 특성

이것은 소위 내재적 접근을 통한 북한문제 분석이 강조되면서 사회주의를 발전전략으로 축소시켜 보는 국내의 북한문제 연구자들의 오류와도 연결된다. 김근식은 카우츠키의 견해를 일부 수용하여 제3세계의 저발전 국가가 채택한 발전전략으로서의 역사적 성격을 갖게 되었다고 본다.²⁰⁾ 저발전 국가의 발전모델로서 제3세계의 사회주의는 위치 지워지고 이로 인해 사회주의는 하나의 발전전략 유형으로 개념화하는 것이 유의미하다는 해석을 하고 있는데 이러한 시각은 사회주의 국가들과 북한이 왜 자본주의 국가들에 대해서 호전적인 대외정책을 채택했으며 국내 정치적으로 과도한 억압구조를 유지해야만 했고 경제적으로는 자원투입과 경제운용과정에서 주민들의 경제적 지위 향상의 문제가 왜 그토록 주변적인 문제로 다루어지고 있는지를 설명하지 못한다. 그러나 왈러스타인은 저개발 국가에서의 사회주의 혁명이 빈족국가를 창출하고 자본주의 세계경제를 변혁시키고자 하는 체제운동에 그 기원을 두고 있음을 놓치지 않는다.²¹⁾

사회주의 체제의 특성을 이념적 지향과 정책의 우선순위, 그리고 정치체제 등을 중심으로 정의하려면 우선 맑스주의적 접근법에 의한 혁명의 낭위성과 사회주의 체제의 이념적 지향을 제일 먼저 언급해야 한다. 자본주의의 모순을 극복하기 위한 대안으로서의 사회주의는 그것이 공세적이든 수세적이든 지간에 대내외적으로 혁명적 계급운동이 일상화되어 있는 체제이다. 두 번째로 언급해야 할 것이 바로 전체주의적 접근법으로서 사회주의 국가권력의 성격을 강조해야 한다. 중앙집권적 동원체제를 통한 계급혁명의 지속성을 유지하기 위한 정치체제인 것이다. 그 다음에야 비로소 사회주의적 경제운

19) 권오윤, 『북한체제론』, p.129.

20) 김근식, 『북한 발전전략의 형성과 변화에 관한 연구』, (서울: 서울대학교, 1999), p.17.

21) Immanuel Wallerstein, "Socialist States: Mercantilist Strategies and Revolutionary Objectives," in Edward Friedman (ed) *Ascent and Decline in the World-System*, (Beverly Hills: Sage, 1982) pp.289~300; 엘빈 소, 「세계 체제이론에서 본 중국혁명과 북한사회의 변화전망」, p.52.

용원리가 일종의 발전전략으로서 뒤따르는 것이다. 이상에서 언급한 사상과 정치·군사적 권력구조의 문제, 그리고 경제운용의 관점에서 사회주의체제의 특성을 간략히 요약한다면 사회주의적 혁명이념을 실현시키기 위해 전체주의적 권력이 중앙집권적 계획경제를 운용하는 것이 곧 사회주의체제이다. 여기서 우리는 이념과 정치우위의 체제운영원리가 현실 경제와 인민의 필요를 주변화(周邊化)시키는 구조적 특성을 발견할 수 있다.

2.2 사회주의 체제에서의 변화의 수용방식

2.2.1 사회주의 체제 위기의 근본요인: 이상과 현실의 괴리

사회주의 혁명이 제국주의 국가들 가운데서는 가장 낙후한 상태에 있었던 러시아와 그 외 식민지/반식민지 국가들과 저개발국가에서 일어났다고 하는 것은 사회주의 국가들이 이상과 현실사이의 격차를 어떻게 해소하며 선진자본주의 국가들과의 체제경쟁에서 승리를 거둘 수 있을 것인가 라고 하는 매우 어려운 과제를 출발부터 안고 갈 수밖에 없음을 의미한다. 이것은 곧 사회주의 체제의 일상적 변화의 추동요인이자 궁극적으로는 위기로 발전할 수 있는 잠재적 결정요소이기도 하다. 사회주의 국가권력은 이 문제를 주로 이념과 정치 우선의 억압적 통제방식으로 회피하고자 하다. 그러나 그 정치사상교육과 목적의식의 고취에 의한 물질적 불만의 무마도 그렇게 간단한 일은 아니다.

이에 관해 앤서니 왈라스는 사회주의 혁명이념을 '궁극적인 유토피아적 이미지'로서의 '목표문화' (goal culture)와 '목표문화에 도달하기 위한 정책적 규범이나 조치들'로서의 '전이문화' (transfer)로 분류한다. 좀 더 자세히 설명하면 목표문화는 이상사회에 대한 청사진을 제시하는 이데올로기로서 기존문화나 이데올로기에 대해 부적당하거나 옳지 못한 것으로 간주하면서 더 나은 미래사회의 이상적 형태를 제시하는 것이다. 목표문화는 사회주의 권력에 의해서 체제에 순응하지 않는 집단들에 대한 강압과 폭력의 정당화 논리로 이용된다. 이에 반해 전이문화는 정책형성의 지침과도 같은 역할을 하는 사회주의적 규범이다. 일반적으로 사회주의적 이상사회가 목표문화라고 한다면 특정시기 사회주의 발전단계에 대한 규정과 그것을 정당화시키는 사회적 이념체계가 곧 전이문화이다. 기존문화와 목표문화를 연결해주는 전달체계로서 기존문화를 목표문화로 전이시키는 작용체계로서의 성격을 띠고 있다.²²⁾ 찰머스 존슨은 목표문화와 전이문화간의

22) Anthony Wallace, *Culture and Personality* (New York: Random House,

상호보완적 일체성을 사회주의체제의 변화와 관련지어 다음과 같이 주장하고 있다:

목표문화가 없다면 전이문화 또한 없어진다. 따라서 목표문화가 일상적인 정책결정에서 어떤 영향도 미치지 못하며 하나의 최종적인 목표에만 그치고 마는 등 단지 상징적 기능(symbolic functions)만을 수행하거나 거기에서 머무르고 만다면 전이문화를 논하는 것도 더 이상 적절하지 않게 된다.²³⁾

사회주의 권력은 목표문화로서의 일반적인 맑스-레닌주의에 입각한 사회주의체제의 궁극적인 우월성의 강조에 그치지 않고 도착적인 이념적 논리체계를 구축한다. 유토피아적 사회주의 완성을 목표문화라고 한다면 사회주의 초급단계를 위한 모택동 사상이나 '우리식 사회주의' 건설을 위한 북한의 주체사상은 가장 추상적 수준에서의 전이문화라고 할 수 있다. 전이문화는 사회주의의 정치권력이 제시하는 불가능한 목표문화와 현실적인 자원의 부족에 따른 기존문화와의 간극을 연결하는 다리역할을 한다는 것이다. 전이문화 역시 목표문화와 마찬가지로 억압적 통치의 정당화논리로서 지배이념의 기능을 수행한다. 궁극적 지향점으로서의 목표문화에 도달하는 실현장치로서의 전이문화는 일반적으로 선진자본주의 국가에서의 집권자가 유권자에 대한 정치적 공약의 수준을 뛰어넘는다. 그것은 선진자본주의 국가의 경우 추상적인 목표문화 보다는 구체화된 현실정책이 유권자에 의해 평가받기 때문이다. 그러나 사회주의 국가의 경우 현실의 경제적 수준과 인민들이 향유하는 정치적 자유가 현저히 낮기 때문에 이데올로기로서의 목표문화에 대한 지속적인 사상교육은 물론 전체주의적 통제가 불가피하다.

존슨의 주장처럼 공산정권들은 단순히 과거 정권의 특정 과오를 바로잡는 것을 목표로 삼지 않으며 새로운 사회를 건설하려고 한다. 그러한 목표는 대대적인 사회개조와 사회적 분업구조의 전면적 재구성을 요구한다. 비록 당장 세계혁명을 추구하지 않을지 모르지만 사회주의적 혁명기지를 튼튼히 지키는 것 자체가 혁명의 중요한 과제로 된다. 이때부터 사회주의는 이데올로기의 당위성이 아닌 사회주의라는 하나의 정치체제가 어떻게 생존해 나갈 것인가가 중심과제로 떠오른다. 그리고 그것은 불가피하게 선진자본주의 국

1961), pp.145~148. 한편 Franz Shurmann은 순수(pure)이데올로기와 실천(practical)이데올로기로 구분하여 맑스-엥겔스의 변증법과 사적유물론을 순수이데올로기로 보고 이러한 이데올로기를 각각의 시대와 상황에 적용한 레닌의 낭이론과 제국주의이론, 그리고 중국의 모택동주의를 실천이데올로기로 분류한다. (Franz Shurmann, *Ideology and Organization in Communist China* (Berkeley: University of California Press, 1968), pp.23~24, 권오윤, 『북한체제론』, p.131)

23) Johnson, 앞의 글, p.7.

가 수준에 오르지 못한 군사력과 경제력을 키우기 위해 전략적 부문에 물적·인적 자원을 집중 배치해야 하기 때문에 동원체제를 필수 불가결하게 요구한다.

2.2.2 목표문화를 위한 동원체제로서의 사회주의의 변화

동원체제접근법은 사회주의체제가 활용하는 동원수단과 동원조직의 변화에 초점을 맞추으로써 사회주의체제의 정치경제적 변화양태를 분석하고자 하는 접근법이다. 여기에서 목표문화와 전이문화는 사회주의 변화의 주요한 개념으로 활용된다. 동원체제를 유지하는 이념적이고 규범적 측면이 곧 목표문화와 전이문화라고 한다면 전체주의는 효과적인 동원체제를 유지하기 위한 정치구조이다. 그러한 중앙집권적이고 전체주의적인 공산주의 정권들이 정권장악 후 얼마 지나 부딪히는 문제는 바로 혁명 이후까지도 계속 남아있는 비혁명적 혹은 반혁명적 관성에 대처하는 것이다. 이때 “공산주의세력이 정권을 장악하고 있긴 하나 이념적으로 받아들일 수 없는 준최적 상태(sub-optimal)에서의 균형(equilibrium)을 묵인하는 것”과 “사회를 이념적으로 규정된 목표를 향해 강력한 운동을 전개하도록 밀고 가는 것” 가운데 후자를 선택한다. 존슨은 그 이유를 집권 공산주의 정당들이 ‘목표문화’를 가지고 있으며, 목표문화를 획득하는 데 이르는 다양한 전이문화를 차용하거나 개발할 수 있다는 데서 찾는다.²⁴⁾ 반혁명세력이나 요소들에 대한 억압은 목표문화와 전이문화라고 하는 두 가치 자원의 공간 안에서 정당화된다는 것이다.

그러나 체제 정당화의 공간인 목표문화와 전이문화의 간극은 사회주의체제에서의 변화의 틈새이자 20세기 공산주의 운동의 딜렘마이다.²⁵⁾ 이상적 목표와 현실적인 수단의 한계간의 모순과 갈등이 상충될 때 체제는 변화를 요구받는다. 달리 말하면 이념적이고 규범적인 가치로서의 목표문화와 정치적 기체로서의 전이문화 양자 모두 인민들의 동의에 의해서건 정치적 억압에 의해서건 지속적으로 유지될 때 비로소 동원체제도 작동할 수 있다는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 달리 말하면 양자 중 하나만이라도 인민들의 거부에 의해 체제의 정통성이 부인되고 정치적 억압으로도 그것을 유지할 수 없을 때 사회주의 체제는 다른 체제로 전회한다. 이점은 동구 사회주의 권에서 폴란드에서의 변화의 바람이 불고 동독이 몰락한 이후 극히 짧은 기간 내에 사회주의 조국이라던 소련에서부터 붕괴가 급속하게 전개될 수 있

24) Johnson, Ibid., 8.

25) 이상적인 차원에서의 딜렘마에 관해 좀 더 자세하게 서술한 것은 Lowenthal, "Development vs. Utopia in Communist party", pp.50~54.

있는 지를 이해하게 해준다.

물론 급속한 체제의 몰락과 붕괴를 막는 길은 그동안 사회주의 정권들이 대체로 채택하지 않았던 길, 즉 '공산주의세력이 정권을 장악하고 있긴 하나 '이념적으로 받아들일 수 없는 준최적 상태에서의 균형을 묵인'하면서 오히려 위로부터의 개혁에 의한 중상주의적 변화의 길로 접어드는 것이다. 중국은 그 대표적인 예이다. 물론 체제가 변화를 억압함으로써 수명을 좀 더 길게 할 수 없는 것은 아니다. 그것은 '사회를 이념적으로 규정된 목표를 향해 강력한 운동을 전개하도록 밀고 가는 것'을 더욱 극단적인 양태로 전개하는 것이다. 내생적 사회주의운동에 근거한 사회주의화와 다른 북한의 경우가 여기에 해당한다. 로웬탈은 유토피아로서의 목표문화와 실제 발전을 위한 전이문화의 갈등에 다른 변화가 상대적으로 적을 수 있는 요건으로서 내부 사회적 요구에 따라 사회주의가 이루어진 것이 아니라 외부에서 이입된 사회주의 국가, 지도자의 개성이 매우 강하고 제도적 힘과 개인적인 힘간에 불안정한 균형이 자리잡고 있는 곳은 분석대상에 제외하였다. 그런데 이 두 가지 요건을 모두 갖춘 곳이 바로 북한이다. 로웬탈은 이 경우 사회주의의 일반적인 변화가 다른 양상으로 나타날 수도 있다는 것을 은연중에 터놓고 있는 것이다.²⁶⁾ 이러한 맥락에서 일반적인 목표문화와 전이문화가 각각의 사회주의국가에서는 어떻게 달리 나타나고 있는가에 주목할 필요가 있다. 북한의 변화를 예측하는 출발점으로서 사회주의 체제로서의 북한이 갖고 있는 개별성과 특수성에 대한 이해가 필요하다는 뜻이다.

3. 북한체제의 성격과 변화의 지표

3.1 북한체제의 성격

북한이 변화를 위해 대내개혁과 대외개방을 추진한다고 할 때 가장 일차적으로 규명해야 할 점은 바로 변화의 출발점인 북한체제의 성격과 특징이다. 이에 대해서는 많은 연구가 진행되었다. 사회주의 국가의 일반적인 특징과 아울러 사회규범의 봉건적 특질, 대남 혁명전략을 최우선 국가목표로 설정한 데서 오는 항상적 위기관리시스템형 국가경영 등에 대한 다양한 주장이 제시되고 있다. 그러나 북한체제의 특질을 논하는 데 있어서 우선은 사회주의 체제로서 갖는 일반적인 성격이 먼저 간략히 논의되고 나서 개별성과 특수성에 대해 주목하는 것이 올바른 순서일 것이다.

26) Lowenthal, 앞의 글, p.43.

3.1.1 사회주의 체제로서의 일반적 특징

이상우는 북한의 1998년 사회주의헌법을 개념별로 정리하면서 북한체제를 사회주의, 유일당 지배의 전체주의 국가이며 프롤레타리아 계급독재국가로 정의한다. 그에 의하면 사회주의란 북한 사회주의 헌법 서문과 각종 경제관련 조항에서 명백히 드러난다. 사회주의적 생산관계와 자족적 민족경제를 토대로 삼고(헌법 19조), 생산수단은 국가와 협동단체만이 소유하며(헌법 제20조, 헌법 23조), 인민경제는 국가의 계획경제에 의거한다(헌법 34조)는 등 사회주의적 생산양식의 기본원리를 헌법에 충실히 담고 있다. “하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여”(헌법 63조)라는 집단주의 원칙의 구체적이고도 단호한 명시는 북한이 전체주의 국가임을 뚜렷하게 보여준다. 특히 온 사회를 동지적으로 결합된 집단으로 만들 것을 선언하며(헌법 10조), 개인은 “조직과 집단을 귀중히 여기며 사회와 인민을 위하여 몸바쳐야 한다”(헌법 82조)라고 규정한 것은 전체주의의 집합적 수준을 매우 강조하고 있음을 알 수 있다. 그리고 이 전체주의 국가는 유일정당, 즉 조선로동당에 의해 지배된다. 국가는 조선로동당의 영도 밑에 모든 활동을 할 것을 규정하여(헌법 11조) 당이 국가 위에 군림한다는 것을 밝히고 있을 뿐 아니라 일반적인 맑스-레닌주의가 아닌 조선로동당의 이념인 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다고 규정하여(헌법 제3조) 북한체제가 일반적인 사회주의 국가론 보다 더 강도 높은 유일당 지배 전체주의 국가임을 보여준다. 전체주의 국가로서 북한이 사회주의체제임을 보여주는 또 하나의 구성요소는 바로 스스로를 인민민주주의 독재가 관철되는 계급국가라는 점이다. 사회구성원은 인민과 인민 아닌 성원으로 구성되며 인민만이 주권을 가진다는 것은 명백한 프롤레타리아 민주주의 독재이론이 인민민주주의 독재이론으로 변형되었음을 뜻한다. 인민은 노동자, 농민, 근로인텔리, 근로인민으로 구성되며(헌법 4조) 그 가운데서도 노동계급이 영도하는 노동동맹이 국가운영의 기초이며(헌법 10조) 국가는 계급로선을 견지하고 인민이 비인민에 대한 독재를 하는 인민민주주의 독재를 강화할 것(헌법 12조)을 명시하고 있다. 북한이 사회주의 국가로서 지니고 있는 일반적 속성은 몇 번의 헌법 개정에도 불구하고 적어도 공식적인 교리로서는 전혀 변화하지 않고 있다.

한편 사회주의 국가의 일반적인 세 가지 특징에 더하여 이상우는 북한정치체제는 한국과의 대결, 적대적 국제환경, 그리고 어려운 경제여건과 잠재적인 인민저항의 위협 등 어려운 환경 속에서 체제수호를 모든 것에 앞세우는 전투적·수세적 심리상태에서 유지 관리되어 왔음을 아울러 지적한다. 그리고 그 결과 북한체제는 사회발전을 추진하는 일보다 체제 자체를 지키

려는 데 역점을 둔 구조와 운영원리를 가지게 되었다.²⁷⁾ 이는 북한체제의 기본적인 핵심요소를 정리한 것으로서 본격적인 북한체제의 성격과 특징을 논의하기 위한 출발점을 제공하고 있다.

3.1.2 북한체제에 관한 논쟁 검토

사회주의 체제로서 북한은 자본주의 사회의 모순극복과 공산주의 사회의 토대건설이라는 맑시즘의 정통성을 가지고 출발하였지만 동시에 북한체제가 다른 사회주의국가들과의 차이점을 가지고 있다. 이 차이점에 대한 시각과 강조점에 따라 학자들간에 다양한 정의가 나오고 있지만 크게 보아 전체주의론, 신전체주의론, 사회주의적 조합주의론이 북한 김일성 집단의 식민지 시대 해방투쟁의 경험과 한반도 전체의 공산화를 위한 강도 높은 동원체제와 이념 및 사상우위의 특성을 어떻게 논리적으로 정의할 것인가라는 점에서 기본적으로 동일한 접근을 하고 있다고 볼 수 있다.²⁸⁾

브루스 커밍스는 북한체제를 스탈린주의와 아시아적 문화의 특질이 결합한 유교적 사회주의로서 대단히 강력한 확대가족제도와 명확한 혈통의식으로 구성된 하나의 정치적 유기체로 이해하면서 사회주의적 조합주의론을 주장한다.²⁹⁾ 이 입장에서 우리는 북한체제가 일반적인 맑스-레닌주의의 이념적 지도력 위에 가부장적 위계질서의 강조를 통한 사상 및 정치적 통제가 강고하게 유지되지만 그 이면에는 북한 주민들의 자발적 동의와 충성을 동원시키는 메카니즘이 존재한다는 것에 주목하고 있다. 이는 북한의 정치권력이 북한주민들의 자발적인 동의와 충성을 유지하고 강화시키기 위해서는 물리적 강제력 이상의 이념적 통제력을 가져야 한다는 정권의 정치적 부담을 인정하는 논리라고 볼 수 있다. 커밍스의 입장은 북한의 변화론 또는 위기극복 방식에 대한 구체적인 함의를 가지고 있다기보다는 북한체제가 어떻게 작동하고 있는가에 더 많은 관심을 보인다. 따라서 북한체제의 위기극복 방식에 대한 직접적인 의견제시로 볼 수는 없다. 하지만 북한변화론의 관점에서 보면 북한체제를 지나치게 잘 발달된 유기체로 간주하는 이 입장에서 우리가 간취할 수 있는 것은 주민들의 이념적 순응도가 흔들릴 때 체제의 약화가 불가피하며 북한정권으로서는 어떤 형태로든지 이념적 지도력의 강

27) 이상우, 『북한정치론입문: 김정일정권의 특성과 작동원리』 (서울: 나남, 2000), pp.60~68.

28) 이종석은 사회주의적 조합주의국가론, 전통적 전체주의론, 신전체주의론 공히 국가의 사회에 대한 포섭으로 인식한다(이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2000), p.118.

29) 브루스 커밍스, “북한의 조합주의,” 김동춘 엮음, 『한국현대사연구 1』 (서울: 이성파 현실사, 1988), p.343.

화를 위해 쉽사리 목표문화를 포기하지 않을 것이라는 암묵적 전망이 깔려 있다.

가변 맥코맥은 커밍스의 사회주의적 조합주의론은 국가 속의 생활양식에 초점을 둔 것으로 사회체제론으로 볼 수 없다고 비판하면서 칼 프리드리히나 브레진스키의 전체주의론 보다 약간 진화한 기든스의 신전체주의론이³⁰⁾ 북한체제를 설명하는 데 적합하다는 입장을 취한다. 즉 거의 모든 국민의 일상을 관통하는 철저한 감시활동, 도덕전체주의, 테러행위, 대중의 지지를 받는 뛰어난 지도자 등 신전체주의적 요소가 북한에서 매우 뚜렷하게 발견된다는 것이다. 맥코맥은 북한체제의 특징을 감시, 테러, 국가행위를 통한 3중 혼합에 의한 신전체주의로 보고 이는 필연적으로 붕괴한다고 전망한다.³¹⁾ 맥코맥의 주장은 북한체제의 개별성과 특수성을 지나치게 도외시한 입장이라고 할 수 있다. 동치성격과 구조, 북한의 국가-사회 관계에 대한 설득력이 있지만 일종의 전체주의의 절대적 붕괴론에 가까운 결정론이라고 할 수 있다. 이는 결과적으로 체제 내적 변화, 체제의 변화 혹은 체제의 전환 등 어떠한 형태의 변화와 지속적 생존가능성을 날아 버린 입장이라고 할 수 있다. 북한체제가 90년대 초부터 약 10여 년 이상을 지탱해 온 동력이 단순히 정치적 억압과 대항세력의 부재로만 볼 수 없다는 점에서 분명한 한계가 있다. 커밍스나 맥코맥 보다 훨씬 나중에 제시된 와다 하루키의 유격대 국가론은 국가사회주의의 기초 위에서 김일성이 유일 최고사령관으로서 로동당과 국가 그리고 사회단체를 일체화시켜 정치와 경제 일체를 일원적으로 관리하며 그 결과 인민전체가 유격대화된 국가, 즉 일종의 일상적 전시국가체제로 본다. 1961년 이후부터 김일성 주류파의 일원적 지배와 당정군(黨政軍) 일체화로 북한을 국가사회주의의 기초 위에서 가족국가관과 전통적 국가관을 이차적으로 덧씌운 구조로 유지되어 왔다고 주장한다. 이로부터 와다는 북한체제가 극심한 위기와 난관 속에서도 어떻게 버텨낼 수 있는가에 대한 실마리를 발견하고자 했다. 유격대 국가라는 표현은 곧 안정화된 정상국가(正常國家)라기보다는 여전히 민주기지 보호를 바탕으로 한반도 전체의 공산화를 국가적 목표로 삼고 있으며 주민들의 희생과 복지후생의 유보를 정당화하는 논리구조를 드러내 주고 있기 때문이다. 북한체제가 1945년 이전 동구의 반파시즘 통일전선론에 입각한 계급동맹국가와는 전혀 다른 국가목표와 내부동원구조를 갖게 되었으며 극심한 대내외적 환경 속에서도 체제의 생존이 끊기지 않고 있다는 것을 알 수 있게 해준다. 그러나 맥코맥

30) Anthony Giddens, *The Nation-State and Violence* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1986), p.203.

31) Gavan McCormack, "Kim Country: Hard Times in North Korea," *New Left Review* (No. 198, March/April 1993), p.46.

의 주장이 붕괴결정론에 가깝다면 와다의 견해는 변화불가론으로 해석될 수 있다는 점에서 위기에 처한 북한체제가 어떠한 변화를 겪을 것인지에 대한 전망을 보여주지 못한다는 한계를 가지고 있다.

스즈키 마사유키의 수령제³²⁾는 북한체제의 정체(政體)의 특징을 한마디로 규정하는 데 성공했다는 점에서 의미를 갖는다. 그러나 수령제를 체제 변화의 억제요인이자 유일한 추진력으로 보면서 북한주민들의 생활상의 변화요구와 정치적 무서함의 변증법을 좀 더 명징하게 설명해내는 데 성공했다고 보기는 어렵다.

이종석은 이와 같은 다양한 입장을 각각 비교검토하면서 유일체제론을 제시한다. 국가와 사회 간에 내제적 순응성을 기본구조로 보는 커밍스와 국가가 사회를 일방적으로 결박하고 있다는 맥코맥을 모두 비판한다. 하지만 북한의 사회체제에서 대중으로부터 동의를 확보해내기 위한 일련의 기제들에 대해 과도하게 의미를 부여한 나머지 체제운동에서 평상시 가급적 대중의 동의적 요소들을 강조하며 물리력은 항상 장막 뒤에 대기상태로 있다고 주장한다.³³⁾ 이것은 북한체제의 위기초래 원인에 대한 중대한 해석상의 오류를 낳을 수 있다. 즉 북한 주민들의 자발적 동의에 의해 현재의 위기가 발생한 것이라는 오해를 불러일으킬 수 있다. 이는 북한이 사회주의 체제 그 자체로부터 비롯된 전체주의적 특성을 무시한다는 점이다. 특히 1980년대 이후 북한은 주민들의 생활상의 개선 요구를 위로부터 적극적으로 수용한 중국과 비교해 볼 때 북한 통치체제와 방식의 억압적 측면이 북한 퇴보의 주된 측면이라는 점을 부인하게 만들 수 있다. 커밍스와 맥코맥을 공히 비판하지만 결과적으로 커밍스에 경도된 북한체제론으로 비쳐질 수 있다는 점에서 한계를 갖는다. 물론 북한을 나름대로 정통성이 있는 체제로 본다는 의미와 함께 유일체제로서의 북한이 대중의 동의를 확보하기 위한 적극적인 조치를 취해야 한다는 기대도 함축하고 있다고 할 수 있다. 하지만 왜 북한이 1990년 대 이후 위기를 맞고 있는가에 대한 해답을 일차적으로는 북한 사회 내부가 아닌 외부에서 찾게 되는 결과를 낳을 수도 있다는 문제점을 안고 있다. 이것은 이종석 자신이 와다의 유격대 국가론이 외부적요인을 결정적인 것으로 보는 것에 대한 비판과도 합치하지 않는다. 북한의 변화는 외부 환경에 의해서 시작될 수도 있지만 북한 스스로가 체제의 문제점을 극복해 가려는 스스로의 노력이 선행될 때에 가능하다는 점을 인정하는 접근이 요구된다.

32) 스즈키 마사유키(鈴木昌之) 지음, 유영구 옮김, 『김정일과 수령제 사회주의』(서울: 중앙일보사, 1994)

33) 이종석, 앞의 글, pp.121~122.

3.1.3 변화의 관점에서 본 북한체제론

북한체제의 본질과 특성에서 여러 가지 논의가 있지만 우선 중시해야 할 점은 여타 사회주의 국가들과 북한과의 공통성과 차별성에 대한 구체적인 이해이다. 사회주의 체제로서 북한은 유일당 지배의 전체주의 국가이며 프롤레타리아 계급독재국가이며 중앙집권적 계획경제 체제이다. 이 점은 일반적인 동구 사회주의 국가들과 크게 차이가 없다. 그러나 동구 사회주의 국가들과 비교해 보았을 때 다음과 같은 차별성을 갖는다.

첫째 북한의 사회주의 김일성 체제는 동구 사회주의 국가들과 달리 소련에 의해 일방적으로 이식된 체제로 보기 어렵다.³⁴⁾ 소련의 지원은 있었지만 북한 사회 내부의 이념적 정치세력간의 분포로 보았을 때 상대적으로 자생적이고 자율적인 사회주의 노동당 지배체제를 구축했다. 이는 곧 북한이 사회주의 조국이라는 소련으로부터 상대적으로 높은 자율성을 확보하고 있었다는 점으로 이어진다. 비록 김일성이 44년 이후 소련으로 들어가 1945년 8월 초 소련군과 함께 평양에 들어갔으며 소련의 지원에 의해 권력을 장악한 것은 사실이지만 그 이전 일제에 대한 식민지 해방을 위한 무장투쟁을 벌임으로써 정치적 정통성을 일정 부분 가지고 있었다. 1948년 8월 15일 북한정권 수립 이후 단 한차례도 소위 반혁명 세력으로부터의 대대적인 정치·사회적 도전에 직면하지 않은 채 정권을 안정적으로 유지해 왔다. 중국에 대해서는 1945년 이후 중국 공산당과 국민당간의 내전 막바지에 중국공산당의 승리를 위해 직·간접적으로 지원했다는 사실에서 적어도 중국공산정권에 대해서는 일종의 우월 의식까지도 갖고 있었다는 점에서 더욱 북한의 상대적 자율성이 확인된다. 중국 공산당이 중국 전토를 장악한 1949년 이전에 이미 북한을 식민잔재로부터 씻어내고 농지개혁과 사회주의 초급단계 수준의 경제체제를 갖추으로써 동구의 어느 나라와 비교하더라도 북한은 사회내부의 사회주의 혁명을 향한 열기를 바탕으로 출범한 체제이다. 이는 90년대 초 중국과 소련이 한국과 외교적 관계를 수립한 이후 북한에 대해 외교적 고립은 물론 경제적 지원이 중단된 상태에서도 당장 붕괴되지 않았던 국제정치적 배경으로 해석할 수 있다.

이것은 바로 둘째 특징인 북한의 국가와 시민사회와의 관계로 이어진다. 동구 사회주의 국가의 경우 1940년대 이전 이미 일반 민주주의적 이념과 경험에 노출되었었으며 민주주의와 시민사회, 그리고 근대적 다당제 정당정치의 터전이 어느 정도 존재했으며 이후 루마니아와 같은 일부 국가는 코민

34) 이와 관련하여 Stephen White, "Eastern Europe after Communism," Stephen White, Judy Batt, and Paul G. Lewis (eds.), *Developments in East European Politics*, (London: MacMillan, Open University, 1993)를 보시오.

테른 체제에 간혀 있었다기보다는 서구와 외교적 관계를 맺으며 일정정도 자본주의 세계체제와의 접촉을 가질 기회가 있었다. 이것은 동구권 사회주의 국가들이 90년대 초 비교적 급속한 체제전환과 정치적 자유화로 나서게 된 정치·사회적 배경이다.³⁵⁾ 그러나 북한에게는 이러한 토양이 전혀 없었다는 점은 북한의 변화, 특히 정치적 자유화의 문제를 중심에 둔 변화의 전망은 근본적으로 한계를 가질 수밖에 없게 한다. 식민지 반봉건 사회였던 북한에서는 해방직전까지 어떠한 시민사회의 맹아도 존재하지 않았으며 서구적 민주주의 국가와 제도로부터 단절되어 있었다. 외부의 지원을 업기는 했지만 기본적으로는 자생적인 반체반봉건 사회주의 혁명노선에 따른 북한 정권 수립과정에서 서구 자유주의적 이념을 가진 반체제 세력들의 위협적인 정치적 도전은 전무하였다. 그 후 한국전쟁과 김일성 유일체제, 주체사상, 신진체주의적 억압통치구조의 확립 등을 거치면서 국가에 대한 사회의 독자적 영역이 완전히 사라지게 되었다. 북한은 서쪽으로는 중국과 소련이라는 매우 강고한 사회주의 국가들로 막혀 있었으며 한국전쟁 이후로 미국과의 정치, 외교, 경제적으로 사실상 단절되었기 때문에 서구 정치사상의 침투가 완전히 봉쇄되었다. 이것은 북한 주민의 정치적 자유화 요구의 수준이 단순히 신진체주의적 통제라는 차원에서 뿐 만 아니라 과거의 정치적 경험과 현재적 접촉 창구라는 측면에서도 완전히 차단되었음을 의미한다. 과거 90년대 초 동구 사회주의 국가들이 일종의 ‘체제붕괴와 전환의 전염효과’(contagion effect)로부터 벗어나기 어려웠던 데 반해 급격한 체제변동의 무풍지대로 남아 있을 수 있었던 원인이다.³⁶⁾ 동시에 이는 향후 북한 사회에서 반체제적 정치세력의 자발적 등장을 지연시키는 역사적이고도 시정학적인 요인으로 상당기간 영향을 미칠 것이다.

셋째, 이것은 체제의 독자성에 대한 과도한 주장으로 이어져 맑스-레닌주의와 일견 상치되는 부분이 매우 많은 주체사상을 체제의 중심이념으로 발전시키게 했다. 일종의 예외주의가 북한으로 하여금 체제의 경직성을 키운 것이다.

넷째, 북한 사회주의의 개별성이라는 측면에서 중요한 특징은 소련과 중국의 간섭으로부터 상대적으로 자율성을 유지해 온 철저히 ‘일국 사회주의’ 체

35) 이에 대해서는 Stephen White, Judy Batt, and Paul G. Lewis, *Developments in Eastern European Politics* 를 보시오.

36) Stephen White는 이를 “시위효과(demonstration effect)” 라는 용어를 사용한다 (Stephen White, 앞의 글). 한편 Krzysztof Jasiewicz는 자유선거에 의한 민주적 의회구성을 통한 새로운 정부 구성을 체제전환의 가장 중요한 특징 중 하나로 간주한다. 동구에서는 1989년 6월 폴란드를 필두로 1990년 3~4월 헝가리, 1990년 5월 루마니아, 1990년 6월 체코·슬로바키아, 1990년 6월 불가리아, 1991년 알바니아에서 연쇄적인 자유선거로 새로운 정부가 구성되었다(Krzysztof Jasiewicz, “Structures of Representation” in Stephen White (eds.), op cit., p.137).

제이면서도 동시에 사실상의 영구혁명론을 공식적인 태도로 삼고 있다는 점이다. 해방과 혁명의 논리에 입각한 '하나의 조선'론은 '조선혁명'의 기지인 북한이 군사적, 사상적으로 강해져서 미제 강점 하에 있는 한국을 해방시켜야 한다는 것으로 사실상의 영구혁명론이다. 북한의 통일지향적 영구혁명론은 한국에 대한 적대성 유지와 사회의 군사화로 내몰았다. 여타 사회주의 국가들이 일국 사회주의론에 입각하여 영구혁명론을 사실상 폐기한 것과는 극히 대조적인 것이다.

다섯째, 북한의 영구혁명론적 통일관은 곧 북한경제의 불균형 발전을 당연한 것이자 오히려 필수 불가결한 것으로 만들어 버렸으며 미래를 위해 현재의 경제생활을 양보해야 하며 항상적인 전시동원체제로서의 북한을 구성하는 가장 주요한 동력이 되어 버렸다. 여기서 우리는 또 하나의 역설을 발견할 수 있다. 북한의 호전적이며 해방과 혁명논리에 입각한 대남 태도는 역으로 북한으로 하여금 한국과 미국이 자신들의 체제를 무너뜨리려 한다는 피해망상적 수세논리를 갖게 했다는 점이다. 이는 북한 체제를 더욱 경직되게 만든 요인이며 변화보다는 체제의 보전에 더 많은 강조점을 두지 않을 수 없게 하고 있다. 대규모 재래식 무장력과 함께 체제의 위기를 핵과 장거리 미사일 개발을 통한 대량살상무기 개발로 해결하려는 원인이 되었다.

여섯째 지금까지 논의한 북한체제의 특성은 유교적 특질이 결합하여 어디에서도 발견하기 힘든 극단적인 유일지도체제와 지도자숭배 사상을 낳게 되었다. 스즈키 마사유키가 수령제로 북한의 특징을 포착해 낸 것은 북한정권의 통치행태의 정당성과 실패국가로 전략한 원인, 그리고 심지어 변화의 가능성마저도 북한의 최고 통치자인 김일성과 김정일의 정책노선과 지도지침에서 발견할 수 있기 때문이다.

이와 같은 북한체제의 개별성은 북한을 외부의 강력한 무력과 다양한 제재 조치를 통해 붕괴시키는 전략을 택하지 않는 한 북한의 변화를 동구 사회주의권의 체제의 변화로부터 나타난 자유화접근법이나 단기간내의 체제진환의 시각으로 분석하는 것이 현실적이지 않음을 알게 해준다. 비록 중국과 과거의 독일이 분단되었다고는 하지만 북한과는 다른 척도의 변화론이 필요한 것이 바로 이러한 북한체제의 개별성 때문이다. 즉 이상에서 말한 여섯가지의 개별성이 어떻게 상호 영향을 주고받으면서 기존의 정책노선에 변화가 발생하고 있는지를 발견해 내고 그 의미를 파고드는 것이 북한체제에서의 변화론의 알파요 오메가라고 할 수 있다.

달리 말하면 체제성립과정에서 러시아와 중국에 대한 상대적 독립성, 북한의 국가의 시민사회에 대한 절대적 우위, 이념우위 사회로서의 경직성, 영구혁명론적 통일관, 호전적이며 해방과 혁명논리에 입각한 대남 태도, 항상적인 전시동원체제, 극단적인 유일지도체제와 지도자 숭배 사상 등에서 어떠

한 변화가 나타나고 있는가 하는 것이 북한체제의 특질로부터 추출해 낼 수 있는 북한 변화의 지표들이라고 할 수 있다. 그리고 그것은 사회주의로서의 목표문화와 그곳에 도달하기 위한 전이문화로서의 '우리식 사회주의'라는 틀 속에서 이러한 지표들이 재배치되면서 북한 변화의 분석틀로 발전될 수 있다.

3.2 북한체제론에서 북한변화론으로

1980년대 말부터 소련과 동유럽의 경제침체가 심화되고 그에 따라 개혁·개방정책이 취해지자 북한도 이에 따라 개방과 개혁정책을 취하지 않을 까하는 기대와 낙관적 전망이 90년 대 일시적으로 풍미했었다.³⁷⁾ 특히 1991년 소련이 붕괴하면서 더욱 본격화되었는데 그것은 북한도 소련과 중국, 동유럽국가들과 같이 경제침체가 심해지고 있기 때문에 경제적 난관을 극복하기 위해서는 경제개혁을 취할 수밖에 없을 것이라는 전제가 있었다. 그러나 북한에서 동구권과 중국 및 러시아에서 나타난 자유화의 움직임은 그다지 두드러지지 않고 있다. 여기서 제기되는 것이 바로 변화의 척도를 어디에 두고 있는가의 문제이다. 그런 점에서 북한체제론에서 개별성에 대한 이해는 북한변화론과 관련하여 중요한 의미를 갖는다. 북한의 변화를 논할 때 부딪히는 첫 번째 문제인 변화의 내용과 폭을 설정하는데 대한 단서를 제공하기 때문이다.

3.2.1 변화의 개념: '체제내의 변화'에서 '체제의 변화'로

북한체제의 변화에 관한 지표개발은 북한체제의 특질을 이해함으로써 변화의 개별성과 특수성을 충분히 고려하는 것 이전에 '변화'의 개념정리를 필요로 한다. 폴라니는 변동(transformation)을 '근대로 가는 장기적 과정'³⁸⁾으로 본다. 이러한 관점에서 보면 사회주의 역시 봉건사회와 후진 자본주의, 그리고 식민지로부터 벗어나는 하나의 대대적인 사회변동 프로그램이자 일종의 근대화 기획(modernization project)이라고 할 수 있다. 하

37) 민족통일연구원의 경우 1991년부터 1993년까지 『기묘에 선 북한의 경제사회: 실상과 전망』(1991), 『북한체제의 변화: 현황과 전망』(1991), 『북한의 권력구조와 김일성 이후 정책방향 전망』(1992), 『북한개방에 대한 주변 4강의 입장』(1993), 『사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구』(1993) 등 무려 5권의 연구보고서를 제출하면서 북한의 전향적인 변화 가능성에 집중적으로 연구하였다.

38) K. Polanyi, *The Great transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (London: Gollancz, 1945)

지만 이것은 북한체제의 구체적인 변화양상, 수준, 방향과 함의라고 하는 본 논문의 범위를 뛰어넘는 문제이다. 따라서 '변동'이라는 개념보다는 주상의 수준이 좀 더 낮은 용어를 발견해야 한다.

사회주의 이행논쟁의 과정에 제시된 '체제전환'은 하나의 변화를 나타내는 개념일 수 있다. 그러나 체제전환론이 일반적으로 정치적으로 선거에 의해 정권교체가 가능한 민주주의 체제, 경제적으로는 자유시장경제, 그리고 사회적으로는 시민의 권리가 보장되는 보다 자유화된 체제로의 이행을 의미한다. 이것을 과연 북한의 체제변화에 그대로 적용하여 지표를 개발할 수 있을 것인가는 매우 의문스럽다. 왜냐하면 비교적 짧은 시간 내에 급속히 체제의 변화와 전환을 경험한 소련과 동구 사회주의권에 적용되는 개념을 북한의 개별성을 무시한 채 그대로 사용하는 데서 오는 문제점을 극복할 수 없기 때문이다. 무엇보다도 이러한 접근으로는 현재의 북한체제가 의미있는 변화를 겪고 있음에도 불구하고 북한이 전혀 변화하지 않고 있는 것처럼 비쳐질 수 있다. 또한 변화를 측정하는 지표라는 측면에서 보더라도 체제전환론(혹은 체제이행론)은 서구자본주의 국가들이 앞서 진행시킨 경로를 그대로 적용하면 될 것이라는 낙관론과 함께 자유민주주의의 완전한 승리와 전일적 지배에 근거를 준 이데올로기적인 믿음이 전제되어 있다.³⁹⁾ 이것의 문제점은 북한의 변화를 그 자체의 흐름으로 있는 그대로 추적하기보다는 특정방향으로 가야만 하며 그렇지 않은 것은 변화가 아니며 또 변화로 인정되어서도 안된다는 도그마에 갇히게 한다는 것이다.

이런 점에서 본 논문은 이행론이나 체제전환론의 관점보다는 '체제내 변화'(change within the system)이 '체제의 변화'(change of the system)으로 옮겨가고 있다는 점에 주목해야 한다는 것을 주장한다. 북한체제가 위기에 빠져 있기는 하지만 여전히 사회주의 국가로서 존립하고 있으며, 지도체제의 안정적 이양이 이루어진 상태에 있기 때문에 '체제내 변화'에 우선적으로 주목할 필요가 있다. 위기를 맞은 북한체제가 생존을 위해 버티거나, 강하게 온존시키려고 하거나 혹은 새로이 채택하고 있는 구체적인 전략과 정책을 살펴서 각각이 체제내의 변화에서 머물고 말 것인지 아니면 그리고 체제의 변화로 옮겨갈 수 있으며 또 옮겨가고 있는 지 등에 대해 진단하는 것이야말로 의미있는 북한변화론이 될 것이다. 즉 체제내의 점진적인 개혁과 개방정책이 어느 정도까지 체제변화의 임계점이 도달했는지에 대한 진단이 분석의 초점이 되어야 한다는 것이다. 이것은 북한체제의 개별적 특성 때문에 북한에서의 변화가 소련이나 동구 사회주의의 그것과는 다르게 전개

39) 소련의 체제이행에 관한 이론적 고찰에 대해서는 우평균, "포스트-소비에트 러시아 10년의 연구: '소비에트학'과 '이행론', 그 비판과 적용", 『평화연구』, (제9호, 2000년)를 보시오.

될 수밖에 없음을 전제로 하고 있다.

3.2.2 사회주의 체제변동의 일반적 양태: 자유화 접근법과 북한의 개별성

코르본스키(Andrzej Korbonski)는 사회주의체제의 단면분석이 아닌 변천양태 분석, 그 변화의 원인과 방향성을 분석하는 과정에서 1970년대 이후 본격적으로 나타난 사회주의체제의 개혁과 개방의 조짐을 분석, 중앙집권체제의 한계성과 그 반작용으로서 자유화과정으로 가고 있음을 입증하려 하였다.⁴⁰⁾ 하지만 자유화 접근법(liberalization approach)은 일종의 결과론적 결정론에 가까운 모형을 제시한다. 즉 공업화와 중앙집권체제는 양립할 수 없으며 경제발전은 정치적 자유화를 필요로 하며 정치적으로 후진적인 곳에서는 비효율적인 정치조직 때문에 경제적 후진성 또한 불가피하다는 주장이다.⁴¹⁾ 구조기능주의적 교리라고도 할 수 있는 이 주장에 따르면 사회주의 체제 역시 경제성장이 벽에 부딪히는 순간 정치적 구조변동을 요구받게 된다는 것으로 자연스럽게 이어진다. 이것은 1990년대 동구 사회주의 국가들의 체제변동에 관한 비교의 틀로 사용될 수 있을지 모르지만 북한 체제의 변화를 이해하기 위한 증거들로서는 부적합하다. 왜냐하면 북한체제는 체제의 이행 이전 단계인 체제내 변화 단계에 있으며 외인 또한 동구 사회주의권이 직면했던 소련의 태도변화의 수준을 훨씬 뛰어넘는 중압감을 갖고 있기 때문이다. 즉 한국과 체제경쟁에서 패배했다는 점, 내남 영구혁명론적 해방통일전략을 수정해야 한다는 점, 미국에 대해 지나친 피포위 의식 등이 여타 동구권 사회주의 국가들이 겪어야 했던 외인의 무게와는 전혀 다르다.⁴²⁾

내인 가운데 배경조건의 측면만을 보더라도 경제적 곤란이 있긴 하지만 그것이 곧 당내분열이나 시민사회의 재등장, 정치적 동요와 개혁으로 이어지지 않고 있다. 마찬가지로 의미에서 사회주의 체제의 전환과정에서 나타나는 일반적인 자유화-민주화 지표, 즉 정치적 다당제 또는 다원주의 등장, 사상과 종교, 언론의 자유, 생산수단에 대한 사유화의 확대, 기업과 시민집단의 자율성 확대, 시장경제의 확대, 자본주의에 대한 개방, 교류협력의 확대,

40) A. Korbonski, "Transition to Democracy in Czechoslovakia, Hungary, and Poland: A Preliminary Analysis," in Margaret Latus Nugent (ed.), *From Leninism to Freedom-The Challenges of Democracies* (Boulder: Westview Press, 1992), p.169, 권오윤, 『북한체제변화론』, p.45에서 재인용.

41) Talcott Parsons, "Evolutionary Universals in Society", *American Sociological Review*, 29 (June 1964), p.356.

42) 피포위 의식에 대해서는 한호식, "최근 북(조선)의 정세관과 정세대응에 관한 논문 분석-1997년 상반기 『로동신문』 분석을 중심으로", 『통일논의』 19호 (1997.7) (<http://www.onekorea.org>)(2001년 8월 12일 검색)를 보시오.

그리고 무역, 경공업에 대한 중시 경향 등도 북한체제의 내적 변화와 체제의 전환 가능성에 관한 연구의 적절한 지표로 삼을 수 없다.

1980년대 말 서진영은 동구의 체제변동 움직임을 관찰하면서 북한에서도 비슷한 변화가 있을 수 있다고 주장하면서 만약 1) 사회주의적 이데올로기 2) 일당독재체제 3) 생산수단의 집단화에 기초한 중앙집권적인 계획경제 4) 진영론적 세계관에 입각한 국제관계 등에 있어서 어느 하나 이상의 중대한 변화를 시도하는 경우 그것은 북한에서의 '의미있는 변동'이라고 하였다.⁴³⁾ 그러나 현재 북한의 정치·사상적인 자유화는 물론 경제적 개혁과 개방정책에서 위 네 가지 가운데 어느 부분에서 주목할 만한 변화가 나타나고 있는가? 이에 대한 대답은 간단하지 않다. 우선 4가지 가운데 마지막 진영론적 세계관에 입각한 국제관계에서는 이미 중대한 변화가 나타나고 있다. 그러나 그것은 소련과 동구권 붕괴라고 하는 외부 환경의 돌변에 따라 진영론적 세계관을 구성하는 한 축이 사라져 버린 상태에서 진영론적 국제관계의 변동이라기보다는 사회주의의 보루로서 북한체제의 보존의 중요성을 강조하는 수세적인 국제관으로 바뀌었기 때문에 북한이 변화를 향한 징표로 삼기는 어렵다. 나머지 3가지, 즉 1) 사회주의적 이데올로기 2) 1당 독재체제 3) 생산수단의 집단화에 기초한 중앙집권적인 계획경제에서의 변동 역시 체제의 변화라는 관점에서 논의할 수는 있을지 모른다. 하지만 '체제내 변화'를 경유하면서 필연적으로 나타나는 '체제 자체의 점진적 변화'라는 관점에서 보면 변화의 지표로서 사용하기에는 그 수준이 너무 높다고 할 수 있다.

따라서 북한체제에서의 변화향상을 분석할 때는 이미 체제의 변화가 상당 정도 진행된 사회주의 국가들의 변화경로에서 나타나는 다양성을 측정한 코르본스키의 자유화접근법보다는 까멜로 메사-라고(Carmelo Mesa-Lago)의 사회주의체제 내에서의 다양성 연구가 더 적합하다고 할 것이다. <표 1> 과 같이 메사-라고는 16가지의 지배적 성향을 변수로 잡고 각각을 대단히 강함(2점), 강함(1점), 중간(0점), 약함(-1점), 대단히 약함(-2점)으로 분류하여 그 총량을 계산하는 방식으로 사회주의체제 내에서의 변동을 분석하였다. 메사-라고의 지표 중 몇 가지는 현재 북한에서 진행중인 체제내 변화를 측정하는 데 의미를 가지는 것도 있다.

43) 서진영, 『사회주의권의 대변혁과 북한체제의 변화에 대한 연구』 (서울: 통일원, 1989).

〈표 1〉 까멜로 메사-라고의 16가지 지배적 성향의 양 측면

1. 계층화보다 평등	2. 물질보다 규범적 유인	3. 제도화보다 영구혁명	4. 집단지도체제보다 개인독재
5. 정당권력보다 군대권력	6. 설득적 통제보다 자의적 억압	7. 문화적 유연성보다 경직성	8. 분권화 보다 중앙집권적 계획
9. 자주관리보다 국가관리	10. 전문성보다 혁명성 위주 인사	11. 자율재정보다 예산회계	12. 소비보다 자본축적
13. 사유보다 국가와 집단소유	14. 높은 생산성보다 완전 고용	15. 외부세계와의 통합 보다 고립	16. 공존보다 세계혁명수행

출처: Camelo Mesa-Lago, "A Continuum Model for Global Comparison", in Carmelo Mesa-Lago and Carl Beck, eds., *Comparative Socialist Systems: Essays on Politics and Economics* (Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Center for Int'l Studies, 1975), p.75.

그러나 메사-라고의 분석지표를 하나의 틀로써 북한체제에 곧 바로 적용해서 유의미한 결과를 얻어내기는 힘들다. 왜냐하면 1990년대 이후 체제의 존망이 위협받고 있는 상황에서 북한체제가 경험하고 있는 변화는 과거 사회주의체제가 하나의 진영으로서 존재하며 그 진영 내에서 사회주의 국가들 간의 경향성의 차이를 짐작하는 단계는 지났기 때문이다.

3.2.3 북한체제 변화의 지표

동구 사회주의 국가와 중국, 베트남, 그리고 러시아의 경우를 굳이 예로 들지 않더라도 북한이 현재 직면하고 있는 경제난의 심각성은 더 이상 북한식 스탈린주의의 미래가 없음을 극명히 보여준다. 체제 붕괴를 모면하기 위해서는 기존의 극단적인 신진체주의적 통제하의 사회주의는 변화할 수밖에 없다는 것이 중론이다. 이제 이러한 관점에서 북한체제의 변화의 지표를 '체제의 변화를 필연적으로 수반할 수밖에 없는 체제내 변화'를 가리키는 지표를 찾아내어 그 지표에 따라 북한의 현상을 분석하고자 한다.

체제내 변화가 체제의 변화로 진화한다는 관점에서 극도로 발달된 북한의 중앙집권적 전체주의는 분명 변화를 억제하는 측면이 있다. 어떠한 반대세력도 원천적 존재할 수 없게 되어버린 조건에서 북한이 밑으로부터의 혁명을 통한 급격한 정치적 변동이 일어나기 어려운 억압적 정치구조를 가지고 있기 때문이다. 또한 중앙집권적 계획경제의 특성 때문에 한 분야의 경제적 어려움이 다른 분야로 쉽게 전이됨에도 불구하고 탄력적이고 효과적인 대응이 경제운용체제 내에서는 쉽게 찾아지기 어려운 구조이다. 그러나 중앙집

권적 전체주의의 결과로 경제위기가 일상화되고 장기화되는 추세에서 벗어나기 어렵고 비제도권 경제의 점진적 확산에 따른 아래로부터의 체제 전환을 폭력적으로 억압하든지 아니면 체제위기를 모면키 위해 묵인할 해야 하는 딜레마에 빠진다는 약점을 갖고 있다. 그리고 그것이 어느 시점에 이르면 한 분야의 개혁과 개방이 제대로 통제하지 못하고 그렇다고 새로이 형성되는 국가 통제 밖의 경제 메카니즘을 방임하는 가운데 사회전체가 급격한 동요에 빠져 들 수 있다. 즉 중앙집권적 전체주의는 변화를 향한 조치가 실패했을 때 그 파장을 통제하는 것이 매우 힘들다는 부정적 측면도 아울러 가지고 있다.

따라서 북한에서의 변화는 마치 잘못 다루다 떨어뜨리면 폭발하고 마는 안전핀 빠진 수류탄과도 같다. 그러므로 김정일 정권이 '변화'를 추구하는 데 있어 직면하는 가장 큰 딜레마는 사회주의적 국가로서의 정체성과 정권·체제안보를 지키는 가운데 변화를 관리해 가는 고난도의 균형점을 찾아내는 일이다. 이것은 북한에서 두 가지 상충되는 흐름으로 나타난다. 사회주의와 우리식 사회주의, 그리고 주체사상과 수령의 지위에 대한 끊임없는 강조로 나타나는 체제고수의 움직임은 분명히 헌법개정, 당-정-군 관계, 대내 경제정책의 부분적 변화와 대외관계에서의 눈에 두드러지는 적극성과 상충된다. 이 양자의 상충은 북한체제의 변화를 둘러싸고 많은 논쟁의 소지를 낳고 있다. 그리고 북한의 변화를 둘러싼 논쟁을 비생산적인 이념대립으로 까지 치닫게 하는 원인이기도 하다. 이에 대한 하나의 해결책으로 서동만은 북한의 변화를 논의할 때 '공식논리와 실제변화 사이의 괴리'에 주의를 기울여야 하며 특히 외부에서 북한변화를 바라볼 때에는 '공식논리가 갖는 이중성'에 주목해야 한다고 주장한다.⁴⁴⁾ 이는 「2.2. 사회주의 체제에서의 변화의 수용방식」에서 논의했던 것처럼 목표문화와 전이문화를 중심으로 한 북한사회에서의 체제내 변화가 체제의 변화로 발전할 가능성에 관한 지표개발의 적실성을 재확인해 준다.

목표문화의 변화 북한체제의 목표문화와 전이문화는 어떻게 구성되어 있는가? 북한은 자신들의 헌법에서 '김일성동지의 사상과 령도를 구현한 주체의 사회주의 조국'이라고 규정한다. 이는 북한의 목표문화이자 반드시 수호되어야 할 최상위의 가치이다. 문제는 사회주의 사회 건설에서 주체사상의 역할과 지위이다. 즉 주체사상을 목표문화에 둘 것인가 전이 문화로 볼 것인가의 문제가 대두된다. 그런데 러시아 사회주의가 레닌주의-스탈린주의로, 중국의 사회주의가 모택동사상과 등소평사상으로 대표되며, 베트남의 사회

44) 서동만, "북한 체제의 변화와 그 전망-90년대의 정책변화와 관련하여" (2001년, 미발표 논문), p.1.

주의가 호치민의 해방통일노선과 동일시되는 측면이 있지만 그것이 곧 여타 사회주의 국가들과 차별적인 경로와 가치에 의한 사회주의 건설방식이라고 보았을 때 이를 목표문화 그 자체라기보다는 전이문화 중에서 최상위의 조향기제(steering mechanism)로 보는 것이 옳다. 이는 북한의 체제변화와 관련한 지표 개발에 있어서 체제내 변화라는 관점에서 출발한다는 본 논문의 취지와도 일치한다. 왜냐하면 북한에서의 변화란 적어도 사회주의 건설을 포기하는 방식의 변화가 아니며 사회주의를 완전하게 하고 그것을 강화시키는 방향에서의 변화이기 때문이다. 단지 여기서 환기코자 하는 것은 사회주의를 강화하고자 혹은 부분적으로 나타나는 문제점을 치유하고자 동원되는 제반의 새로운 전략과 정책, 그리고 조치들이 사회주의 체제를 강화하기보다는 결과적으로 사회주의 그 자체를 변화시키는 방향으로 작용하게 될 것이라는 전제이다. 그렇다고 해서 북한에서의 사회주의에 대한 믿음과 태도에 변화가 전혀 없다는 것은 아니다. 오히려 세심하게 관찰하면 북한사회에서 사회주의에 대한 신념과 자신감이 예전과 같지 않다는 점을 알 수 있다. 이는 북한이 체제내 변화와 개선을 추구하고 있지만 결국은 체제의 변화로 이어질 것이라는 점을 확인시켜주는 중대한 내막이다. 따라서 목표문화와 관련한 변화의 지표로서 사회주의에 대한 자신감의 변화를 중심으로 논의할 수 있다.

전이문화의 변화와 주체사상, 그리고 북한 사회주의 헌법 북한체제에서 주체사상은 무계급 사회주의 사회 건설을 위한 사상적 조향기제이자 전이문화의 가장 높은 내용을 담고 있다. 그러나 김일성 사후 사상투쟁의 과정에서 주체사상은 '붉은기 사상'이라는 새로운 용어를 부가해야만 제 위치를 다시금 굳힐 수 있을 만큼 일시적인 동요를 거쳤다. 그리고 실제로 주체사상의 일부 강조점과 해석상의 변화도 나타났다. 이는 사회주의 체제의 한계에 의해 생산력 발전 또는 경제발전에 차질이 생겼을 때 전이문화가 현실에 적용할 수 있는 유연성의 폭이 가장 높은 수준인 주체사상에서도 나타날 수 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다. 뿐만 아니라 북한사회의 최고지도부 내에서 북한사회의 위기극복을 둘러싸고 노선투쟁이 있을 수 있는 소지를 드러냈다는 점에서도 중요하다. 따라서 전이문화 가운데 주체사상의 지위와 해석에서 나타난 변화는 북한의 '체제내 변화'가 '체제의 변화'로 이어질 수 있는 맹아라는 점에서 각별한 관심을 가지고 분석해야 할 중요한 지표이다.

좀 더 구체적인 제도적 수준으로 논의를 발전시킨다면 북한의 사회주의 헌법 개정에서 나타난 변화는 매우 의미 있는 변화지표이다. 특히 생산관계의 사회주의적 고도화를 강조하는 것과 함께 사회주의적 생산관계에서 허용되는 사적 소유의 범위의 헌법 규정상의 변화는 매우 중요한 전이문화상의

변화지표이다. 이것은 곧 경제운용방식에서의 부분적 변화를 뜻한다. 이러한 부분적 변화가 북한 체제의 개혁추진이라는 관점에서 사업작풍의 변화, 혁명성과 전문성 가운데 과학기술의 강조로 이어지면서 전문성이 더 중요한 테제로 부각될 때 북한의 내부개혁은 실질적인 성과와는 별개로 매우 중요한 방향전환이 있음을 보여준다. 그 보다 조금 낮은 차원에서 보자면 중앙과 지방과의 관계, 중공업의 경공업에 대한 일방적 우위에서 인민경제선행부분이라고 하는 구체적인 전략적 중공업 분야의 선택적 강조와 함께 나타나는 경공업에 대한 강조로 이어지고 있다. 이처럼 북한의 전이문화상 나타나는 각종 변화의 주요 지표는 (1) 주체사상, (2) 헌법, (3) 사업작풍, (4) 혁명성과 전문성에 대한 태도변화, (5) 중앙과 지방과의 관계, (6) 중공업과 경공업간 강조점의 이동 등을 들 수 있다. 이것은 주로 북한의 체제내 개혁과 관계가 있는 변화의 지표들이다.

전이문화로서의 대외관계의 변화 북한체제의 개별성의 출발점 중 하나로 북한의 영구혁명론적 대남해방론을 강조한 바 있다. 이에 따라 북한의 대남 태도와 통일정책이 결정되었다. 또한 한반도 전체의 주체조선화(主體朝鮮化)를 가로막는 미국에 대한 호전적이며 일면 수세적인 태도가 바로 북한정권의 수립이후 일관된 대외정책상의 전이문화였다. 이것은 북한의 군사우위 사회로서의 특성과 직결된다. 동전의 양면으로 작용해 온 것이 북한의 진영외교론이다. 이상과 특질을 변화의 지표로 전환시키면 다음과 같은 북한의 대외개방과 관련된 지표가 추출된다: (1) 북한의 한반도 전체의 주체조선화와 북한의 대남 통일정책 (2) 남북인적교류 (3) 북한의 미국에 대한 태도변화 (4) 북한의 군사화 진행 수준과 대외적 위협능력 (5) 북한의 진영외교론 (6) 외국인 투자유치와 관련된 제도개선 여부 등이다. 이와 같이 전이문화에서 나타나는 대내개혁과 대외개방의 지표를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 2〉 전이문화로 본 북한체제의 변화지표

대내개혁의 측면	대외개방의 측면
(1) 주체사상	(1) 대남적대성과 북한의 대남통일정책
(2) 사회주의헌법	(2) 남북인적교류
(3) 당정군(黨政軍) 관계	(3) 북한의 미국에 대한 태도변화
(4) 사업작풍	(4) 북한의 군사력 변동과 대외 위협능력
(5) 혁명성과 전문성에 대한 태도변화	(5) 북한의 진영외교론
(6) 중앙과 지방과의 관계	(6) 외국인 투자 관련된 제도정비
(7) 중공업과 경공업에 대한 강조점의 이동	

이들 지표를 중심으로 북한사회의 '체제내 변화'를 분석, 검토해 보면 북한은 1980년대 중반 합영법 도입으로 극히 제한된 '개혁없는 개방'을 시도했으나 별 성과가 없었다. 그 뒤 소련과 동구 사회주의권의 붕괴, 그리고 한국의 소련 및 중국과의 수교로 대대적인 타격을 입었다. 1990년대 초반인 1993년 농업, 경공업, 무역의 3대 제일주의를 앞세운 '혁명적 경제전략'으로 '대대적인 개혁'을 철저한 중앙 통제아래 시도하려고 했으나 94년 김일성 주석의 사망과 95년 대홍수로 좌절하고 만다. 이후 극도의 경제난 속에서 97년까지 항일빨치산 투쟁에 비유되는 '고난의 행군'을 해야만 했다. 1997년 10월 김정일 국방위원장 체제의 공식 출범과 함께 98년부터 고난의 행군이 '사회주의 강행군'으로 바뀌면서 최악의 상황에서 벗어났다. 한국의 김대중 정부 등장을 주의 깊게 지켜 본 북한은 2000년 3월 한국의 김대중 대통령이 베를린 선언을 발표한 이후 또 한번의 개혁과 개방을 추진한다. 그러나 이것은 과거 어느 때보다 광범위한 개혁과 개방이 국가 주도 하에 그리고 또 한편으로는 국가의 직접적인 통제에서 약간 벗어난 비공식 부문에서 전개되고 있긴 하지만 '사회주의적 생산관계 정상화 내지는 복원'이라는 측면과 함께 종합적인 장기프로그램에 의존하기보다는 '부문별 개혁과 개방'이라는 두 가지 측면을 가진다. 즉 아직은 '체제내 변화'라는 것이다. 이와 같은 관점에서 제4장에서는 이들 지표 중 좀 더 집중적으로 분석할 필요가 있는 것에 대해 구체적으로 검토해 보고자 한다.

4. 대내개혁과 대외개방의 지표로 본 북한의 변화

그간 북한의 변화를 둘러싼 논쟁이 크게 내부체제의 개혁에 중점을 두는 측과 외교행태에 초점을 두는 측간의 대립이라고 볼 수 있다. 남북관계, 특히 한국의 대북정책이라는 측면에서 보면 외교행태론자들이 주목하는 북한의 대외정책상의변화를 강조하면서 북한이 체제의 변화를 향해 나가고 있다는 주장에 더욱 관심이 가는 것은 당연하다. 그러나 한국은 북한과의 관계에 있어서 단순히 외교적 관계에 그치는 것이 아니라 민족 공동체의 형성과 통일이라는 민족사적 과제를 안고 있는 만큼 북한의 대내개혁의 측면과 대외개방의 측면을 다 함께 종합적으로 분석할 필요가 있다.

이에 대해 3장에서 제시한 대내개혁과 대외개방의 지표 중 김정일 체제의 공식 출범이후 두드러진 변화를 보이고 있는 것만 집중적으로 논의하고자 한다. 즉 목표문화로서의 사회주의에 대한 태도변화, 진이문화의 지도이념으로서의 주체사상의 변화, 대내개혁의 제도적 기틀 중 가장 높은 내용인 사회주의 헌법에서의 경제관련 조항의 변화, 권력기관의 변화로서의 당정군

(黨政軍) 관계 재편성, 실제 목표문화를 구체화시켜 가는 사업작품과 수단으로서의 전문성에 대한 태도변화, 중앙집권적 계획경제의 틀이 변화하는 것을 보여 줄 중앙과 지방과의 관계, 그리고 경제관리에서 인민경제 선행부문과 경공업으로의 강조점 이동 등에 대해 자세히 논의코자 한다. 대외개방 지표 중에서는 목표문화와 전이문화, 그리고 대외개방과의 관련성을 모두 가지고 있는 대남 적대성의 변화를 집중적으로 살펴보고자 한다. 왜냐하면 분단 50년의 역사를 청산하는 데 있어서 우리 한국의 입장에서 볼 때 가장 중시해야 할 북한의 변화는 바로 대남 호전성과 적대성에서의 변화이기 때문이다.

4.1 목표문화로서의 사회주의에 대한 태도변화

미증유의 위기를 경험하던 북한체제의 향후 변화방향을 예측하는 일은 매우 어려운 일이다. 개혁개방의 추진과 체제수호와의 사이에서 체제수호를 우선으로 제한적 개혁·개방을 통한 위기극복전략은 그 구체적인 방식과 단계적 도달지점이 '먹는 문제'해결과 같이 당장 절박한 문제해결과 당분간 실현가능성이 전혀 없어 보이는 '강성대국' 건설과 같은 상호배제적인 극단적 목표를 동시에 주장하는 것으로 의화되고 있다. 이처럼 행위자의 목표가 불분명해 보이고 구체적인 모델로서의 지향점이 스스로도 불명확할 경우 변화의 방향을 합리적 선택이론의 관점에서 일관되게 설명하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 그러나 북한의 당국자와 공동사설 또는 각종 공식문서와 발언을 통해서 북한의 목표문화에 변화가 있음을 그다지 어렵지 않게 발견할 수 있다.

4.1.1 목표문화로서 사회주의에서 대안부재 상황에서의 사회주의 고수논리로

북한이 지향하는 사회주의는 생산수단을 사회화하고 모든 사람들이 풍요로운 삶을 사는 사회이다. 사회주의는 북한헌법 상 최고의 목표문화로 적시되어 있다. 무계급사회 실현으로 상징되는 '사회주의의 완전한 승리를 향한 단계'는 72년 12월 신헌법(조선민주주의인민공화국 사회주의헌법)이 사회주의적 요소를 강화하면서 목표문화로서의 지위를 분명히 했다. 이것은 1980년 이후 김정일 후계체제의 목표이기도 하다. 이를 위해 각종 구호와 방안이 제창되었다. 3대혁명 완수, 80년대 속도창조운동, 3대혁명소조운동, 3대혁명 붉은기쟁취운동 등이 바로 그것이다. 그러나 경제적 침체는 가중되었다. 80년대 말 사회주의 몰락 속에서 위기는 심화되었고, 1997년 10월 출

범한 김정일체제는 '우리식 사회주의'가 처한 어려움을 인정해야 했으며, 그것은 주로 제국주의의 압박정책의 결과로 늘었다. 비록 경제적으로 낙후했지만 '우리식 사회주의'를 고수해야 하는 명분이 되었다. 무계급 사회로서의 사회주의의 완성을 과연 도달할 수 있는지에 대해 공식적으로는 단 한번도 확신이 흔들린 적이 없는 것으로 보인다. 오히려 사회주의를 힘있게 밀고 나가는 것은 반드시 추구해야 할 최고의 목표문화로서 지위를 확보하고 있는 듯하다.

사회주의 국가들이 개혁과 개방의 초기단계에서 그 명분은 대개 '더 나은 사회주의' 또는 '진정한 사회주의'처럼 목표문화를 부정하기보다는 목표문화로서의 사회주의가 가지는 지위를 강화하는 방식을 채택하였다. 중국의 경제개혁과 개방을 선도한 덩샤오핑은 '사회주의 노선, 무산계급 독재, 공산당의 지도, 그리고 마르크스-레닌주의와 마오쩌둥 사상의 인도 하에 인민민주주의 방향을 견지하고 개혁·개방을 견지하며 끊임없이 사회주의 각종 제도를 개선해 나가야 한다'고 주장하였다. 마찬가지로 고르바초프는 1987년 페레스트로이카의 목적을 '사회주의라는 레닌의 이념을 이론적·실천적으로 완전히 회복시키는 것'이라고 주장해야 했다.⁴⁵⁾ 중국의 경우 덩샤오핑의 개혁이 시작된 지 20년이 지난 현재에도 사회주의를 고수하고 있다. 그러나 중국사회에서, 특히 중국인민들에게 있어서 사회주의는 정치체제로서 존재할지는 모르지만 지향해야 할 궁극적인 생산양식으로서 남아있다고 주장하기는 그 누구도 힘든 상황에 이르렀다. 중국헌법은 서문과 제6조에서 현 단계를 "사회주의 초급단계"로 규정하고 있다. 목표문화로서는 사회주의임을 보여주지만 '초급단계'라고 규정함으로써 자본주의 도입을 정당화하고 현대화 건설을 국가의 기본임무로 설정하고 있기 때문이다.

북한의 개혁과 개방에 대해 냉소적인 입장을 취하는 경우 그 근거로 북한이 공식적으로 사회주의의 철회나 근본적인 수정, 그리고 자유민주주의 정치체제로의 노선변경을 하지 않고 있기 때문에 북한은 변화하지 않았다는 점을 든다. 그러나 북한과 같이 '체제내 개혁'을 부분적으로 전개하고 있는 단계에 있는 어떤 나라도 그와 같은 일을 하지 않았다. 하지만 이 경우에도 사회주의 체제를 목표문화로 지향하고 있는 지 아니면 대안이 부재한 상태에서 개혁과 개방을 향한 전략적이고도 종합적인 프로그램이 없기 때문에 목표문화로서의 사회주의에 대한 태도에서 변화가 나타나고 있는지는 읽어낼 수 있다. 한호석이 주장하는 북한의 공식 선전체계의 수사학을 '고난과 승리'의 담론체계를⁴⁶⁾ 그대로 적용해 본다면 '고난'이 너무 크기 때문에 딱

45) 이성봉, "북한의 경제개혁·개방과 정치체제의 변화", 『평화연구』, 제9호, 2000년, p.53.

46) 한호석, "최근 북(조선)의 정세관과 정세대응에 관한 담론 분석", 『통일논의』 No.

연하게 제시되는 '승리'에 대한 신념과 예상되는 과실에 대해 회의가 일고 있다.

이제 북한은 사회주의를 현실적인 유일대안으로서의 목표문화로 설정하고 있다기보다는 다른 대안이 없기 때문에 사회주의는 고수되어야 한다는 논리에 입각한 수세적인 입장에 있다. 현실적인 의미에서의 목표문화로서 사회주의의 지위가 흔들리고 있다. 북한정권은 동구 사회주의 국가들이 자유화 과정을 거치면서 인플레이션과 주민생활의 악화를 예를 들면서 선부론 사회주의포기의 문제점을 집중 부각하는 데 게을리 하지 않는다.⁴⁷⁾ 또한 동구 국가들이 사회주의의 이탈에서 부딪히는 문제점을 지적하고는 있지만 동시에 '우리식 사회주의'가 먹는 문제조차 해결하지 못하고 있는 현실 또한 인정하고 있다. 즉 더 이상 낙원으로서의 '우리식 사회주의'는 북한에서 이루어지고 있지 않다는 것을 자인하고 있는 것이다.

1998년 말 『로동신문』 사설—"사상사업을 틀어쥐고 사회주의 강행군을 힘있게 다그치자(98.11.20)", "긴장되고 동원된 태세를 계속 견지하자(98.12.10)", "당의 영도에 따라 주체의 사회주의 체도를 굳건히 수호해나가자(98.12.27)", "위대한 김일성 동지의 유훈을 지켜 강성대국을 건설해나가자(1998.12.27)." 그리고 "고난의 행군"에서 "사회주의 강행군"으로 전환한 지 1년 만에 나온 1999년 1월 1일 『로동신문』, 『조선인민군』, 『청년전위』 3사의 공동사설 "올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자" 등을 검토해 보면 이를 확인할 수 있다. 1998년 1월 1일자 사설은 1997년을 "제국주의의 도전을 짓부시고 사회주의보루를 지키기 위한 신념의 행군, 의지의 행군"으로 묘사하고 있다. 그 결과 북한사회가 도달한 곳은 '가장 어려운 고비들'의 '령마루'였다. 그러나 그것은 지금까지 북한사회가 목표로 삼아왔던 '완성된 사회주의'가 아니라 잘 해야 '새로운 승리로 빛내고' "우리나라를 사회주의경제강국으로 건설해나가야 한다"는 새로운 다짐을 하는 데 불과한 것이다. 그리고 이를 위해 "경제건설은 강성대국건설의 가장 중요한 과업이다"는 것만을 재확인하고 있을 뿐이다. 2001년 신년 공동사설에서도 "제국주의자들의 고립압살책동이 실패를 면할수 없게 되"었으며 "사회주의 <붕괴론>"이 틀렸음을 주장하는 데 머무르고 있다. 이제 완성된 사회주의는 혁명의 현실태로서의 목표문화가 아니다. 2001년 1월 14일 『로동신문』의 논설제목은 "미래관을 지니고 투쟁하는 조선인민"이다. 즉 "자기는 락을 보지 못하더라도 조국의 앞날과 후손만대의 행복을 위하여 몸을 바쳐야 한다"는 것이다.⁴⁸⁾

17(1997.7)

47) 이는 2000년도 북한에서 발행된 『경제연구』에서 매우 흔하게 발견할 수 있다.

48) <http://www.kena.co.jp> (검색일: 2001.8.10)

이제 어디에서도 “지상낙원”과 같은 표현은 찾아볼 수 없게 된 것이다. 이것은 ‘목표문화로서의 사회주의’가 아닌 새로운 대안이 부재한 상태에서 체제유지를 위해서는 그간의 ‘우리식 사회주의’를 고수할 수밖에 없다는 수세적 자백이다. 이처럼 북한에서 공식 주장에 의한다면 진작 달성했어야 할 사회주의라고 하는 목표문화를 겨우 다시 실정하고 있을 만큼 흔들리고 있는 것이다. 그런 가운데 북한지도부로서는 새로운 부담이 생기고 있다. 2001년을 ‘강행군’ 끝에 ‘우리식 사회주의’가 옳았고, “인민의 평도자, 행복의 창조자, 정의의 수호자이신 김정일동지를 혁명의 진두에 높이 모시고 주체혁명의 새 시대를 개척해 온 것은 세기의 행운이”며, “올해를 21세기 경제강국건설의 새로운 진격의 해로 빛내이자”라는 구호로 사회주의건설을 힘차게 다그쳐 나가야 한다고 주장하고 있다.⁴⁹⁾ 따라서 북한정권은 목표문화를 버리든지 아니면 목표문화가 정말로 얼마나 실현 가능한 지를 보여 주어야 한다. ‘고난의 행군’이 끝났다고 선언한 지 3년이 되어가기 때문에 “혁명의 길은 멀고 오늘의 투쟁은 간고하지만 사회주의 강행군에서의 승리는 확정적”이라는⁵⁰⁾ 막연한 목표문화로 주민을 설득하는 데 한계가 다가오고 있다. 그것은 북한사회를 개혁과 개방을 변화해야 하지 않으면 안된다는 심리적 동력이 될 수도 있다. 왜냐하면 공동사실이 2001년의 올해 경제건설의 중심과업을 “현존경제토대를 정비하고 위력을 최대한으로 높이면서 인민경제전반을 현대적 기술로 개건하기 위한 사업을 착실히 해 나가야”한다고 설정하고 있기 때문이다.

4.1.2 중국의 개혁·개방에 대한 전향적인 태도

목표문화로서의 사회주의가 흔들리면서 구체적인 모델로서의 중국식 사회주의와 중국 개혁개방노선에 대한 북한의 태도에 중대한 변화가 나타나고 있다. 이것은 92년 한중국교 수립 이후 냉각되었던 북중관계의 외교적이고 지정확적인 해석 이상의 의미가 있다. 북한으로서는 북중관계의 개선은 단순히 중국으로부터의 지원이 재개된 데 대한 당연한 감사의 표시 수준을 뛰어넘는 의미가 있다.

2000년 3월 5일 김정일 국방위원장이 북한주재 중국대사관을 찾은 것은 극히 이례적인 일이다. 김정일 국방위원장이 북한주재 외국대사관을 방문한 것은 1984년 2월 안드로포프 소련 공산당 서기장이 사망한 경우, 그리고 85년 3월 체르넨코 소련 공산당 서기장이 사망한 경우 김일성 주석과 함께

49) 2001년 1월 1일 공동사설, “<고난의 행군>에서 승리한 기세로 새 세기의 진격로를 열어나가자”, www.kena.co.jp.(검색일: 2001.8.9)

50) 한호석, 앞의 글.

조의를 표했던 것이 공식보도로서는 전부이다. 그런 김정일 국방위원장이 북한주재 중국대사인 만영상(萬永祥)의 이임을 기해 대사관을 방문한 것이다. 이것은 1992년 8월 24일 한중국교 수교로 완전히 단절되었던 고위급 방문이 1996년 5월 홍성남 부수상을 단장으로 한 방중단이 중국을 방문으로 재개되어 2만 톤의 식량원조를 약속받은 이래 중국으로부터 비료, 식량, 원유, 코크스 등 과 같은 물자가 대량 지원된 데 대한 경의의 표시로 해석될 수 있다. 그러나 실제로는 그 이상의 의미를 갖는다. 2000년 3월 5일 제9기 전국인민대표자대회(全人代) 제3회 회의 정부활동보고 가운데 대외관계 서두에 “우리나라와 주변국의 선린우호협력관계는 깊은 수준으로 발전하고 있다”는 문장의 필두에 북한을 거명하면서 “전통적 우의”를 여러 번 강조했다.⁵¹⁾

이러한 움직임은 1999년 6월 3일부터 8일 홍성남 부수상, 김일철 국방부 위원장, 최태복 조선로동당 중앙위원회 서기, 백남순 외상 등 60여명을 이끌고 중국을 방문한 김영남 최고인민회의 상임위원회 위원장이 리평위원장과의 회담에서 “조선은 중국의 개혁·개방사업을 전면 지지하고, 중국의 당과 인민의 선택을 존중한다. 이것은 조선의 당과 정부의 입장이다”고⁵²⁾ 말함으로써 한중 수교로 발생했던 북한측의 불만을 공식적으로 해소시킨 것과 무관하다고 볼 수 없다. 다음날인 1999년 6월 4일 주룽지 총리와의 회담에서도 김영남과 홍성남은 북한의 국내정세를 소개하는 한편 중국이 수행하고 있는 개혁·개방정책을 높이 평가하고 이 정책은 “중국의 국정(國情)과 중국인민의 이익에 합치하며 이미 거대한 성과를 거두고 있다는 인식”을 표시했다고 중국언론은 보도했다. 장쩌민 주석과의 발언은 한 발 더 나간다: “조선은 중국의 개혁·개방사업을 지지한다. 이번 중국을 방문해서 중국이 개혁·개방과 경제건설의 면에서 획득한 거대한 성과를 눈으로 직접 보았지만 이것은 중국이 중국의 특색을 갖는 사회주의를 건설하는 사업을 진행시켜간 것이 중국의 국정과 합치하고 있다는 것을 증명하는 것이다.”⁵³⁾ 물론 북한측의 보도는 ‘개혁·개방’이라는 용어를 사용하지 않는 등 중국 측의 보도와 일치하지는 않는다. 김영남 등방중단의 출발 직전인 6월 1일 『로동신문』과 『근로자』는 북한 주민들에게 “경제분야에서 돈으로 사람을 움직이는 자본주의의 기업관리방법과 개혁·개방에 대한 환상을 결코 가져서는 안 된다”고 주의를 환기시킴으로써 북한은 독자적인 경제건설을 행하고 있으므로 개혁·개방을 요구하는 것은 곤란하다는 입장을 표시했다. 하지만 중국에서 방중단이 행한 적극적인 발언을 중국언론이 보도하게 했다는 것 자체

51) 『北朝鮮政策動向』, 제4호 No.300, p.3.

52) 『北朝鮮政策動向』 (제8호 No. 290, 1999년 6월 30일), pp.3~4.

53) 『北朝鮮政策動向』, (제8호, No. 290), p.4. (『인민일보』, 1999.6.5. 참조)

가 양국관계에 중요한 의미가 있다. 특히 사회주의와 목표문화와의 관계에서 본다면 사회주의가 동구와 소련에서는 이미 몰락하였고, 북한 역시 극도의 어려움을 겪고 있었지만 같은 시기 중국 사회주의는 건재했다는 점에서 흔들리는 목표문화를 바로잡기 위해 중국식 모델에 대한 관심을 보였다고 할 수 있다. 이것이 2000~2001년 사이 3차례에 걸친 북중 정상회담의 가장 중요한 원인이다. 물론 북한과 같은 유일체제 하에서는 자본주의에 대해서만 '모기장'이 필요한 것이 아니라 중국과 같이 개혁·개방에 성공한 사회주의 국가에 대해서도 사상적 '모기장'을 필요로 한다. 2001년 9월 3~5일 장쩌민 주석의 북한 방문 때 중국의 용성번영 뒤에는 '애국주의 사회주의 교양사업'이 있음을 강조한 것도 같은 맥락이다. 한편 중국의 변화에 대한 긍정적 평가와 함께 북한의 독자적인 경제제건을 강조하는 것은 북한이 '체제의 변화'는 아니지만 '체제내 변화'는 추진할 의사가 있음을 보여준 것으로 해석할 수 있다.

4.2 전이문화의 지도이념인 주체사상의 변형

1994년 김일성 사망 이후 북한에서는 95년 홍수 이후 경제난, 식량난, 에너지난 등 물질적인 어려움만 있었던 것은 아니다. 김일성이 창시하고 황상엽과 김정일이 발전시켰다고 하는 주체사상을 둘러싸고 1960년대 이후 북한에서 드물게 보이는 사상논쟁이 전개되었다. 그러나 여전히 김정일 체제의 공식해석에 따르면 주체사상은 김일성에 의해 창시된 것으로서 맑스-레닌주의를 포괄하면서도 한 차원 높은 내용을 담고 있는 독자적인 철학체제이다. 주체사상을 맑스-레닌주의의 한 줄기로 보는 파생론적 입장을 취하면서 맑스-레닌주의가 실패했듯이 주체사상에도 문제가 있을 수 있다는 논리적 귀결로 이어진다면 그것은 북한의 정통해석과 크게 어긋난다.⁵⁴⁾

1970년 11월 조선노동당 제5차 대회는 전제사회의 주체사상화를 결정하고 주체사상체제에 입각한 권력구조개편을 개편, '주석' 중심체제를 구축하였다. '수령'의 유일적 지도를 주장하고 있는 주체사상의 논리를 빌어 현실정치에서 김일성의 절대권력을 제도화하였다. 정치적 지도기구로서의 수령제는 1972년 12월 27일 채택된 사회주의헌법에서 창설되었다. 주석제로 소련식 소비에트체제를 완전히 벗어나 1인 전제체제를 확립한 것이다. 이 체제의 형식적 특징은 '당의 정부지배' 이지만 실제로는 김일성이 주석으로

54) 이 논쟁과 관련해서는 한호석, "황장엽 사건에 대한 분석적 이해", 『통일논의』 No. 16 (1997. 3), "황장엽류의 주체철학 해석에 대한 북(조선) 내부의 비판", 『통일논의』, No. 22 (1998. 7), www.onekorea.org. (검색일: 2001년 8월 14일)

서 누구에게도 책임지지 않고 당과 정부를 자의로 지배할 수 있게 되었다.⁵⁵⁾ 그러나 현재의 김정일 체제는 엄격히 말하면 수령제적 권한을 행사하지만 김일성주의-주체사상-수령제-주석으로 이어지는 지도이념과 통치권력 기구의 연쇄와 상당히 동떨어져 있다. 1인지배는 보장되었지만 현재 최고인민회의 의장 김영남과 국방위원장 김정일 간에는 엄격한 의미에서 헌법적인 분리와 상하관계가 불분명하다. 이런 각도에서 “최고인민회의에서 주석을 선출하는 제도로는 새 주석선출에서 정치투쟁이 일어날 가능성이 있다”는 이종석의 주장은 설득력을 갖는다. (헌법관련 부분은 다음 절에서 상술하겠음).

주체사상에 대한 황장엽을 비롯한 ‘일부 사회과학자’ 등 일단의 당내 이론 그룹과의 갈등, 헌법적 규정과 엇갈리는 김정일 국방위원장의 공식 지위상 하자(瑕疵)는 1998년 사회주의 헌법의 개정만으로 일소되지는 않았다. 따라서 김정일 체제의 공식출범을 위해서는 헌법개정 이전부터 ‘붉은기 사상’(또는 붉은기총동원사상)이라고 하는 식민지시대 유격대 정신에 의거한 이념적 보완구조를 필요로 했다. 1997년 2월 10일 『로동신문』 정론은 주민들에게 “제국주의의 봉쇄와 압살책동으로부터 붉은기를 지키느냐 망국노가 되느냐는 문제가 제기되고 있다”고 지적하면서 모든 문제는 온 사회가 인민군대의 정치사상적 수준과 일치하면 다 해결된다며 인민의 불굴의 혁명정신과 투쟁기풍을 따르는 것이 오늘의 ‘붉은기 총동원사상’이라고 강조했다. 이것은 수령과 인민을 뇌수와 손발로 비유한 것을 김정일이 그대로 이양받을 수 없다는 한계와 함께 경제난과 식량난으로 인한 불평불만 표출을 억제하기 위한 것이다. <표 3>에서 보듯이 정치사상 관련 사설이 매우 빈번하게 『로동신문』에 실린다는 점을 보아도 알 수 있다. 그러나 ‘주체사상’이라는 말이나 ‘김일성 주의’라는 말은 사설 제목에 나오지 않는다. ‘주체’라는 표현만 몇 차례 사용되고 있다. 2001년 들어서도 여전히 사상의 중요성은 강조된다. 2001년 6월 19일자 『로동신문』은 ‘사상사업을 앞세우는 것은 부흥강국건설의 담보’라고 강조하지만 주체사상은 강조되고 있지 않다. 오히려 ‘혁명적 군인정신’, ‘강계정신’을 중요하게 언급하고 있다.⁵⁶⁾

55) 이종석, 앞의 글, pp.77~78.

56) <http://www.kcna.co.jp>(검색일: 2001.7.25). 2001년 4월 22일 『로동신문』과 『단로자』 공동논설은 “강계정신으로 역세계 싸워나가...를 새겨하였다. 강계정신은 자강도 노동계급과 인민이 ‘고난의 행군’ 기간동안 시련을 뚫고 발휘한 혁명정신이라는 것이다. 그런데 공동논설은 단 한번도 ‘김일성 수령’이나 ‘주체사상’이라는 단어를 쓰지 않았다. 다만 ‘김일성 민족’이라는 말만 사용될 뿐이다. 주목할 점은 “강계정신은 약동하는 주체혁명의 새시대의 투쟁정신”이라고 밝힌 대목이다. 김일성시대의 주체사상에서 벗어나는 하나의 징검다리가 될 수도 있다는 점에서 앞으로 주의깊게 관찰해 볼 필요가 있다.

〈표 3〉 정치사상관련 『로동신문』 사설 (1997.10-2001)

위대한 영도자를 조선노동당 총비서로 모신 영광을 끝없이 빛내어 나가자	98.10.08
위대한 당의 영도따라 주체혁명의 세시대를 끝없이 빛내어 나가자	98.10.10
사상사업을 틀어쥐고 사회주의 강행군을 힘있게 다그치자	98.11.20
긴장되고 동원된 태세를 계속 견지하자	98.12.10
영웅적으로 돌파하다(정론)	98.12.14
당의 영도에 따라 주체의 사회주의 제도를 굳건히 수호해나가자	98.12.27
올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자	99.1.1
일꾼들은 앞채를 메고 대중을 이끄는 기수가 되고 실천가가 되자	99.1.27
위대한 혼연일체의 위력으로 강성대국 건설의 새 시대를 열어 나가자	99.2.16
위대한 영장을 높이 모신 우리 조국은 필승불패이다	99.4.9
위대한 김일성 동지의 유훈을 지켜 강성대국을 건설해나가자	99.4.15
강성대국 건설에서 조선노동계급의 기상을 힘있게 떨치자	99.5.1
우리 당의 선군정치는 필승불패이다(정론)	99.6.16
지원의 사상은 영원 불멸한 것이다	99.7.10
3대혁명붉은기 쟁취운동을 심화 발전시켜 제2의 천리마대진군을 힘차게 다그치자	99.8.5
위대한 선군정치를 높이 받들고 강성대국 건설을 힘있게 다그쳐 나가자	99.9.5
당의 기치따라 전진하는 주체혁명의 새 시대는 끝없이 휘황찬란하다	99.10.10
당창건 55돌을 빛는 올해를 천리마대고조의 불길 속에 승리의 해로 빛내이자	00.1.1
당 창건 55돌을 빛내이는 중진군에서 당 조직들의 역할을 높이자	00.1.12
선진선봉의 위력을 떨쳐 천리마 대고조의 불길을 높이자	00.3.24
현실발전의 요구에 맞게 혁명전통 교양을 더욱 강화하자	00.5.23
절세의 위인을 영도자로 모신 영광을 만대에 빛내어 나가자	00.6.19
우리 혁명은 영원회 주체의 한 길을 따라 전진해 나갈 것이다	00.6.30
당 조직들은 당중앙위원회 구호 관철을 위한 조직정치 사업을 짜고 들자	00.8.5
당중앙위원회 구호 관철에서 당원들의 선봉적 역할을 높이자	00.8.11
위대한 수령님께서 찾아주신 조국땅 위에 강성대국을 일떠 세우자	00.8.15
신념의 인간·불굴이 투사들을 열렬히 환영한다	00.9.2
당중앙위원회 구호 관철에서 일꾼들의 역할을 더욱 높이자	00.9.19
위대한 영도자를 모신 우리 당은 언제나 백전백승할 것이다	00.10.8
조선노동당의 앞길은 끝없이 휘황 찬란하다	00.10.10
당창건 55돌을 승리의 대축전으로 빛내인 기세로 강성대국 건설을 다그치자	00.10.16
3대혁명붉은기 쟁취운동의 위력으로 제2의 천리마 대진군을 힘있게 다그쳐나가자	00.11.20
위대한 영도자를 모신 우리당은 언제나 백전백승할 것이다	00.10.8
조선노동당의 앞길은 끝없이 휘황찬란하다	00.10.10
당창건 55돌을 승리의 대축전으로 빛내인 기세로 강성대국 건설을 다그치자	00.10.16
3대혁명붉은기 쟁취운동의 위력으로 제2의 천리마 대진군을 힘있게 다그치자	00.10.16
고난의 행군에 승리한 기세로 새 세기에로 진격로를 열어 나가자	00.11.20
조선혁명무력은 필승불패이다	00.12.24
공동사설을 받들고 올해를 새로운 전년의 해로 빛내이자	01.01.01
더 용감하게, 더 빨리, 더 높이	01.01.04
모든 문제를 새로운 관점과 높이에서 보고 풀이 나가자	01.01.07
선군혁명로선을 생명선으로 틀어 쥐고나갈것을 호소	01.02.01
일심단결의 위력으로 백승을 떨치자	01.02.16
새 세기 진군에서 여성들의 역할을 높이자	01.03.08
민족 자주의 기치높이 전민족 대단결로 조국통일의 위업을 성취하자	01.03.01
위대한 명장을 국방의 수위에 모신 우리 공화국은 금성철벽	01.04.09
위대한 선군사상의 기치 따라 백전백승 떨치자	01.04.25

김정일은 붉은기 사상이라는 이념적 보완물과 함께 실질적인 권력장악의 논리가 필요했다. 그것은 바로 당의 지도를 일방적으로 받기보다는 북한에서 상대적으로긴 하지만 거의 유일하게 당의 지도력 밖에 존재할 수 있었던 영역인 군(軍) 통수권을 중심으로 한 리더십 장악, 그리고 군에서의 리더십을 전 사회적으로 확산시키는 메카니즘으로서의 '선군정치'이다.⁵⁷⁾ 선군정치는 단순히 인민군 동원체제가 국가와 사회를 관리한다는 관점에서 보면 신전체주의의 극단화라고 말할 수 있지만 다른 한편에서 보면 주체사상의 훼손인에 틀림없다. 이러한 약점은 사상학습의 강조, 주민들에 대한 '군인수준의 정신무장 요구', '군민일치 미풍발양'으로 메꾸어 왔다. 1996년 12월 23일 김정일 최고사령관 추대 5주년 기념 중앙보고대회에서 '군민일치'의 미풍발양을 향후 과업으로 채택했다.

그럼에도 불구하고 이중석에 의하면 북한에서 실시하고 있는 사상교양사업의 효과가 떨어지고 있음을 탈북자들을 대상으로 한 조사결과를 토대로 입증하고 있다. 동지애적 의리, 집단주의, 희생정신, 물질보다는 사상우위의 사고방식 등이 심하게 흔들리고 있다는 것이다. 이 같은 사회적 일탈현상은 소련이나 동구의 체제전환 이전상태보다는 '제한적'이지만 장기적으로 볼 때 공식규범과 현실적 가치가 이중화되고 혹은 충돌하게 되어 체제의 안정성은 그만큼 낮아질 수밖에 없다는 점에 주목한다.⁵⁸⁾ 만일 그것이 사실이라면 주체사상의 강조점이 사회주의에서 민족으로 바뀐다든지 이념과 통치기구간의 괴리 등의 문제 못지 않게 중요한 것임에 틀림없다.

〈표 4〉 신년 공동사설에 언급된 "김일성"과 "김정일" 횟수

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
김일성	15	22	6	7	3	4	4
김정일	21	24	29	28	28	26	29

출처: 『北朝鮮政策動向』(No. 297, 2000년), p.4, 2001년 공동사설(www. kcna.co.jp) (2001.8.3.)

북한을 지배하는 지도이념으로서의 주체사상이 국가와 인민간의 일반적 관계보다는 지도자 개인과 인민간의 상호관계라는 점을 중시할 필요가 있다. 그것은 김정일에 대한 북한주민들의 태도이다.⁵⁹⁾ 〈표 4〉에서 볼 수 있

57) 1995년 8월 28일 '붉은기사상'을 들고 나와 황장엽 등 주체사상 파생론자들을 압박하기 시작한다(『로동신문』, 1995년 8월 28일). 자세한 내용은 김근식, "1990년대 북한의 체제정당화" 담론: 우리식 사회주의 '붉은기 철학'을 중심으로, 『통일정책연구』 제8권 제2호(1999), pp.37~59.

58) 이중석, 앞의 글, p.241.

뜻이 김정일 국방위원장 체제의 공식적인 출범한 1997년을 기준으로 신년 공동사설에서 언급된 김일성과 김정일의 횡수에서 급격한 변화가 나타났다. 특히 '위대한 수령 김일성 동지'를 언급한 횡수가 급속히 하락하였고 김정일 위원장을 언급한 횡수는 20회 후반 쪽에 고정되어 있는 편이다. 그러나 그것이 곧 김정일 국방위원장을 김일성 주석과 동일한 반열에 놓은 것은 아니다. 특히 2001년 신년 공동사설의 경우 29회의 호칭 가운데 대부분 '김정일 동지' 앞에 붙은 수식어가 전혀 없으며 단지 '위대한'이라는 경칭 정도가 붙었다. '령도자'를 붙인 경우는 단 한번에 그치고 있다. 김일성 주석에 대한 호칭과는 극히 대조적이다.

김일성 주석의 경우 식민지 해방투쟁과 건국의 업적만으로도 아무도 대항할 수 없는 부동의 지위를 주민들 사이에서 확보했지만 김정일 국방위원장의 경우 지도력의 구체적 내용을 드러내서 강조해야 하는 입장에 있다고 보아진다. 김일성 주석이 개막한 '자주의 시대'에서 '강성대국의 시대'로 나아가기 위한 실적을 입증해 보여야 한다는 의미이다. 김정일 국방위원장에 대한 북한의 공식적인 선전문구와 『로동신문』 보도, 그리고 『경제연구』와 같은 기관지에서 어느 정도 확인된다. 즉 경제분야, 과학기술 분야에서 김정일 위원장이 탁월한 능력을 갖추었다는 '지도자로서의 자질론'이 자주 언급되고 있다. 선견지명과 과학기술 중시노선 등 현대·정보화 능력을 겸비한 '21세기형 지도자상'을 구체적으로 형상화해 가야 한다는 필요성에 직면해 있다.⁶⁰⁾ 이는 IT산업을 전략적으로 발전시켜 단면도약을 이룬다는 정책노선을 정당화시키려는 것만을 목적으로 삼고 있지 않다. 과거의 지도업적보다 현재와 미래를 책임질 수 있는 실제적인 지도자질을 주민들에게 각인시켜야 한다는 필요성과 닿아 있다. 자질론과 아울러 헌신과 희생의 모습도 동시에 과시해야 한다. 신적 존재로서의 현지도에서 현실적인 방침을 제시하는 현지도로 바뀐 것과는 연결될 수 있다. 이러한 부담에서 김정일 국방위원장이 벗어나는 길은 주체사상을 부분적으로 재해석하거나 수정하는 것이다. 실제로 오늘의 북한은 김일성주의-주체사상-유일체제-수령제-주석제

59) 이종석은 김정일에 대해서는 김일성 보다 능력도 떨어지며 훨씬 덜 신뢰하고 있다는 점을 탈북자들의 증언을 통해 확인하고 있지만 인터뷰와 설문조사표본이 갖고 있는 특성상 김정일에 대한 탈북자들의 신뢰보다는 탈북자들 증언의 신빙성이 연구자에게는 더 큰 문제일 수 있다.

60) "인류과학발전의 민 앞날을 내다보는 비범한 예지, 해당부분의 전문가들도 놀라게 하는 깊은 과학적 식견, 한없이 폭넓고 풍부한 지식은 경애하는 장군님의 특질이다....전자자동화공학으로부터 화학, 생물학, 건설공학에 이르기까지 현대과학기술의 모든 분야에 정통하고 계신다. 첨단과학의 정수로 되는 컴퓨터 분야의 사업에 완전히 정통하시고..." ('과학중시사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하나', 『로동신문』, 『근로자』 공동논설(2000.7.4), 자세한 것은 이기동, "북한의 신사고, 선군정치 그리고 정책변화"(2001.8.28), 『연합뉴스』(http://www.yonhap news.co.kr) (검색일: 2001.8.30)를 참고하시오.

로 이어지는 일련의 사상과 정치지도력의 알레고리에서 서서히 벗어나고 있다.

4.3 1998년 사회주의헌법 개정에서 나타난 변화

1998년 9월 5일 개최된 최고인민회의 10기 1차회의에서 북한은 권력구조 개편과 경제관련 조항의 변화를 특징으로 하는 헌법개정을 단행하였다. 크게 권력구조와 경제관련 조항에서 많은 변화가 있었다. 경제관련 조항은 중요한 의미를 갖는 대내개혁의 방향이 제시됐다. 이에 반해 권력구조의 변화는 체제고수와 힘있게 개혁을 추진할 수 있는 기관별 역할 재편성이라는 양면성을 가지고 있다. 주석제와 중앙인민위원회를 폐지하고 국방위원회의 권한을 강화한 것은 주체사상의 권력적 구속력에 약간의 변화가 초래된 것으로 해석할 수 있고, 노동당이 경제관리에서 한발 빠지고 정무원이 내각으로 위상이 강화되어 정부공식기능이 활성화되도록 했다는 긍정적인 측면과 함께 김정일을 정점으로 한 군(軍)이 실질적인 통치력을 장악하게 되었다는 점은 변화를 향한 대내개혁에 부정적인 영향을 줄 수도 있을 것이라는 우려를 낳고 있다.

4.3.1 경제관련 조항의 변화

모든 법률에 대해 상위법인 헌법은 통치이념과 권력구조 및 국정방침을 명기하고 있기 때문에 헌법 개정은 정책변화 방향을 잘 보여준다. 북한은 1972년의 사회주의헌법을 20년만인 1992년 개정하였다. 동구사회주의체제의 붕괴, 구 소련방의 해체 등 대내외적인 환경변화를 반영하여 주체사상과 '우리식 사회주의' 강조, 북한식 사회주의의 이상형 제시, 김정일 지도노선 구축 등 보수적 색채를 강화하였다. 그러나 1997년 '고난의 행군' 완료를 선언 한 뒤에 있는 1998년 제10기 1차 최고인민회의에서 이루어진 헌법개정은 경제부문과 권력기관의 위상 변동 등 여러 부문에서 상당히 개혁적인 내용을 담고 있다. 여기서는 1998년 사회주의헌법 개정에서 나타난 경제정책의 변화를 간략히 정리하고 그 성격을 규명코자 한다.

중국과 북한의 헌법을 비교, 검토한 신상진은 중국과 북한은 공히 사회주의를 지향하고 있으나 추구하는 이념은 서로 상이하고 중국은 실사구시론을 표방하는 덩샤오핑이론을 국가지도이념으로 강조하고 있지만 북한은 여전히 김일성 주체사상을 통치이념으로 설정하고 있다면서 1998년 9월의 헌법개정이 지니는 한계를 지적한다.⁶¹⁾ 그러나 덩샤오핑 개혁이 20년 동안 실시

된 중국과 북한을 평면적으로 비교하여 북한의 변화여부를 측정하는 것은 무의미하다.

체제내 변화의 관점에서 주요개정내용을 보면 다음과 같다. 가장 주목해야 할 대목은 자립적 민족경제의 개념을 조국의 '자주적 발전'에서 '융성번영'을 위한 튼튼한 밑천으로 수정한 것이다(제26조). 이는 중앙집권적 경제관리의 변화로 이어진다. 경제관리에 대한 국가의 역할 중 "국가는 경제관리에서 대안의 사업체계의 요구에 맞게 독립채산제를 실시하며 원가 가격 수익성 같은 경제적 공간을 옹기 이용하도록 한다"는 조문을 추가하였다(제33조). 대외무역의 국가감독권 폐지 및 특수 경제지대 장려(제36조), 주민에 대한 거주여행의 자유 부여(75조) 등도 담고 있다. '국가와 협동단체'에서 '국가와 사회협동단체'로 생산수단 소유주체가 확대되었고(헌법 제20조), '합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입', 터발, 가축, 주택, 기타 건축물 등을 합법적으로 개인이 소유할 수 있으며 '개인'의 범주도 '근로자'에서 '공민'으로 넓혔다(제24조).⁶²⁾

장명봉은 98년 9월 5일 북한 헌법개정이 갖는 경제적 측면에서 변화를 다음과 같이 요약한다: 첫째, 사회주의 경제체제의 비효율성과 현실적 모순에 의해 사회주의 계획경제원칙을 수정하고 극도로 침체된 경제에 활력을 넣고 경제난을 극복하기 위하여 부분적으로 시장경제원리를 도입하였다. 둘째, 대외경제개방을 위한 헌법적 근거를 마련, 외국자본의 투자를 유도하려 했다. 셋째, 사적 경제영역의 확대를 통한 경제발전을 도모하려 하고 있다.⁶³⁾ 이와 같은 평가에 대해 본격적으로 개혁개방을 확대하기 위한 법적 준비인지 또는 정책방향 예시인지에 대해서 논란이 제기되고 있다. 이번 조치를 북한의 사회주의 시장경제체제로의 전환 또는 자본주의 경제질서의 도입으로 확대 해석하는 것은 무리이지만, 향후 주민의 경제생활 향상, 제한적인 경제개방 확대, 체제유지적 경제개혁을 추진해 나갈 것이라는 전망이 우세하다. 그것은 자력갱생의 원칙을 강조하면서도 현실적으로 대외경제협력을 추진할 수밖에 없는 것이 현실이기 때문이다.⁶⁴⁾

대체로 92년 헌법 개정이 보수적인 방향이었다면 98년 개정이 북한경제의 변화된 현실과 경제의 개혁개방 지향을 드러내고 있으며 향후 북한 경제에 상당정도 반영될 것이다. 실제로 이미 상당부분은 현실화되고 있다. 따라

61) 신상진, "중국 9기 전인대 2차회의 걸과분석: 수정헌법 분석을 중심으로", 『통일경제분석 99-01』 (서울: 통일연구원, 1999.3).

62) 최수영·오승렬·박형중·임강택, "북한헌법 개정에 따른 경제부문 변화전망", 『통일경제분석 98-06』 (서울: 통일연구원, 1998.10)을 참고하십시오.

63) 장명봉, "최근의 북한사회주의헌법 개정(98.9.5)의 분석 배경·내용·평가 및 정책전망", 『통일연구논총』 7권, 2호(1999), pp.1~40.

64) 최수영·오승렬·박형중·임강택, 앞의 글, p.1.

서 98년 북한 사회주의 헌법 개정을 '체제내 변화'라는 관점에서 볼 때 분명히 내부개혁을 통한 개혁과 대외개방을 향한 변화가 이루어지고 있다. 소유문제, 독립채산성의 문제, 그리고 국가의 경제관리에서 취해야 할 역할 등에서는 '체제의 변화'로 나갈 수 있는 소지도 다분히 담고 있음을 분명히 인식해야 할 것이다.

4.3.2 당·정·군(黨政軍)관계의 변화

앞서 4.2 주체사상 부분에서 논의했듯이 98년 9월 5일 최고인민회의의 10기 1차회의에서 김정일이 국가주석을 승계하지 않고 국방위원장에 재추대되는 형식으로 공식승계를 마무리지었다. 국방위원장의 재추대는 북한의 군사화를 제도화를 더욱 강화시킨다는 성격 이상의 의미를 가진다. 왜냐하면 단순히 노동당을 약화시키고 군의 권한과 위상만을 일방적으로 강화시킨 것이 아니기 때문이다.⁶⁵⁾

90년대 들어 노동당이 보여준 경제적 성과에 대한 김정일 국방위원장의 부정적 평가는 여러 곳에서 이미 논의된 바 있다.⁶⁶⁾ 이와 같은 김정일의 당사업에 대한 불신은 당·군관계, 당·국가관계에 변화를 가져왔다.⁶⁷⁾ 입법, 행정, 사법 등 3권과 군권까지 장악하고 있던 헌법상 권력체계는 김정일이 위원장으로 중앙인민위원회를 폐지하였다. 그 대신 김정일이 맡고 있던 국방위원장을 헌법내용에는 일체의 무력을 지휘 통솔하며 국방사업 전반을 지도(헌법 102조)한다고 하여 실질적인 최고권력으로 규정하였다. 그리고 경제문제 해결에 더욱 박차를 가할 수 있도록 낡은 사상과 무사안일에 빠져있다고 평가받은 노동당의 경제활동 개입을 대폭 없애버렸다. 중앙인민위원회의 폐지로 국가기관 중 내각의 경제정책을 지도할 당적 연결선이 없어지게 되어 '내각책임제, 내각중심제' 형태로 경제전반에 있어 당적 지도에서 상당

65) 최진욱, "개정헌법 이후북한의 권력구조와 정책진망", 『통일연구논총』, 제7권 2호, (1998).

66) 김정일은 1991년 1월 당중앙위원회, 정부원 책임일꾼들 앞에서 행한 연설에서 당일꾼들이 경제사업을 대행하는 것의 문제점을 지적한바 있다(김정일, "당사업을 더욱 강화하며 사회주의 건설을 힘있게 다그치자", (1991.1.5) 『김일성선집』, 11 (평양: 조선로동당출판사, 1997). 김갑식, "북한의 당군정 역할분담체계에 관한 연구-1990년대를 중심으로" (2001년), p.137에서 재인용). 그 외에 당기관지인 『근로자』와 경제전문지 『경제연구』는 1996년 집중적으로 경제는 경제일꾼이 담당해야 한다는 주장을 펼쳤다. 마침내 1996년 12월 김정일은 김일성대학을 방문하고 돌아온 자리에서 식량을 구하려 주민들이 유랑하는 현실을 개탄하며 당간부들을 질타했다. 그는 "지금 인민들이 당중앙위원회의 지시를 무조건 받아들이는 것은 나의 권위 때문이지 당조직들과 당일꾼들이 일을 잘 하여 그런 것이 아니"라며 "당일꾼들이 군대정치일꾼보다 못하다"고 질책하며 "당중앙위원회 책임일꾼들이...있으나마나 하다"고 까지 질타했다(이종석, 앞의 글, pp.257~258).

67) 이종석, 앞의 글, p.258.

부분 해방되었다. 이는 지방행정체계에서의 당정분리로 이어진다.⁶⁸⁾

북한의 체제내 변화와 관련해서 중요한 점은 당정군(黨政軍) 가운데 정(政)에 해당하는 내각을 강화하여 경제문제에 관해 책임있게 틀어쥐고 일해 나갈 수 있도록 했다는 것이다. 그 결과 2000년에 있는 최고인민회의 제10기 4차회의에서 홍성남 수상은 제1의제인 내각의 2000년 활동상황과 2001년 과제에 대해 보고를 했다. 북한의 최고인민회의에서 이러한 '정부활동보고'가 행해진 것은 처음 있는 일이었다. 이전까지의 최고인민회의에서는 '제정보고'에서 전년의 성과와 그 해의 목표가 설명되었지만 정부전체로서 활동보고가 행해지지 않는 않았다. 홍성남 수상은 이 보고 중에 "최고인민회의에서 내각의 사업에 대해 토의하는 것은 현실발전의 요구에 합치하는 내각의 책임과 역할을 높이기 위한 중요한 계기가 된다"고 말하여 '정부활동보고'의 실시가 내각의 역할강화와 관련된 것임을 밝혔다.⁶⁹⁾ 내각의 역할을 강화하여 경제를 전담하는 것은 2001년 4월 12일자 『로동신문』이 김정일 국방위원장이 이미 5년전인 1996년 4월에 "내각(당시 정무원)이 나라의 경제사령부로서의 책임과 역할을 원만히 수행하는 것은 강령적 지침이 되는 귀중한 교시"라고 했다.

김정일은 헌법개정의 해인 1998년 총 59회의 현지지도를 다녔는데 이중 군사부문 현지지도 28차례로 가장 많았다(〈표 5〉). 김정일국방위원장은 자신의 잦은 군사부문의 현지지도에 대해서 "나는 아무리 어려워도 끝까지 이기고야 말 것이라는 굳은 의지를 보여주기 위해서 계속 인민군 부대들에 대한 현지지도를 하고 있다"고 말했다.⁷⁰⁾ 전선시찰은 단순한 국방력 강화라는 내외적 측면 보다 로동당이 아닌 인민군을 고난극복의 주력군으로 세운다는 의미가 더 강하다.

그러나 경제가 플러스 성장을 하고 어느 정도 체제가 안정된 2000년부터는 군부대 현지지도가 경제분야의 현지지도보다 더 적어지게 되었다(〈표 6〉). 이것을 바로 위에서 논의한 사회주의 헌법 개정에서 나타난 경제관련 조항의 변화와 결부시키면 체제수호를 바탕으로 경제난을 극복할 수 있도록 체제내 개혁을 추진한다는 방침이 세워진 것임을 알 수 있다.

68) 김갑식, "북한의 당군정 역할분담체제에 관한 연구" (서울대학교 박사학위 논문: 2001년), p.147.

69) 『북조선정책동향』 No. 315(2001년), 2쪽.

70) 한호석, 「'신군혁명명령도'와 '제2의 천리마 대진군': 1990년대 말 북(조선) 정세인식의 초점」, (1999.6)(<http://www.onekorea.org>)

〈표 5〉 김정일 군부대 시찰 (97.10.10~1999.12.31)

제564 공군부대 지휘부	97.10.11	제549부대	98.11.11
제233부대 예술소조 공연	97.11.10	김형권 통신병관학교	98.11.17
동해안 최선방 앞섬방어대	97.11.12	제3421여성군부대	98.11.18
제163부대 녀성해안포	97.11.30	제570부대	98.12.19
제264부대 지휘부	97.12.03	제969부대 여성고사포중대	98.12.25
김책공군대학	97.12.04	최현군관학교시찰	99.01.20
제337부대	98.01.02	제615부대	99.02.09
제380부대	98.01.26	제682부대 동괘훈련	99.02.17
제567부대 전방지휘소	98.01.28	녀성고사총중대	99.02.17
제443부대	98.02.02	동부전선 지혜산일대 부대	99.03.13
제757부대 장갑보병중대	98.02.04	제720부대	99.03.13
제224군부대	98.02.26	제324부대	99.03.29
제406해군부대	98.03.12	제567부대 지휘부	99.04.06
해안포중대	98.03.13	금성친위부대	99.04.16
제604부대	98.04.26	제963부대	99.04.26
제757부대 지휘부	98.05.04	제690부대 · 제946부대	99.04.26
제937부대	98.05.06	제287부대 전방지휘소	99.05.05
제681부대 포병중대	98.05.06	제1216부대 양어장	99.05.06
김철주포병종합군관학교	98.05.11	제959고사포병부대	99.05.11
색860비행부대	98.05.13	땅크자동차병군관학교	99.05.18
제171부대	98.05.24	김책제4보병사단	99.05.29
제845부대	98.06.01	제833부대	99.06.02
제622부대	98.06.08	제409부대	99.06.29
제324부대 포병중대	98.06.22	제155부대	99.07.28
제671부대	98.07.27	제635부대	99.08.31
김일성군사대학	98.10.07	제963부대	99.09.09
제465부대	98.10.26	제1130부대 섬방어대	99.10.13
제593부대 지휘부	98.11.03	제1224부대	99.10.18
제1202부대 섬방어대	98.11.11	제775부대	99.11.31

〈표 6〉 김정일 군부대 시찰 (2000.1.1~2001.7.30)

제1158부대	00.01.26	제415부대	01.05.08
제667부대	00.01.31	제688부대	01.05.09
녀성해안포중대	00.02.12	제224부대 · 제230부대	01.05.11
자동화대학	00.04.03	조선인민군 부대	01.05.19
제1311부대	00.04.10	제863부대	01.05.20
제3971부대	00.07.05	해군 제256부대	01.05.21
제324부대	00.07.06	제173부대	01.05.25
제2752부대	00.12.25	제826부대	01.05.26
제655부대	01.02.08	해군 제597부대	01.06.16
제884비행부대	01.04.11	제288비행부대	01.06.17
제3427부대 포대대	01.04.17	제983부대/매기공장	01.06.22
제841부대 · 제998부대	01.04.18	근위 제1 보병사단	01.06.26

4.4 사업작풍과 전문성에 대한 태도변화

4.4.1 사업작풍의 변화로서 “새로운 관점과 높이”의 추구

2001년 신년벽두에 북한의 변화와 관련해서 가장 큰 소식은 ‘새로운 관점’에 관한 김정일의 언급이 『로동신문』에 보도된 것과 그의 상해 방문이었다. 『로동신문』은 1월 4일자 2면에서 “21세기는 거창한 전변의 세기, 창조의 세기이다”라는 제목으로 김정일의 발언을 소상히 소개했다. 변화에 대한 의지와 체제수호의지가 항상 같이 들어 있는 것이 북한의 공식적인 담론체계이지만 이때는 변화 쪽에 무게가 확실하게 실렸다. 구체적으로 경제분야, 특히 일하는 자세·태도·방식과 관련해서는 ‘전환’, ‘일신’이라는 단어로써 ‘변화’를, 정치(체제)와 사상분야에 있어서는 ‘고수’를 요구하고 있다.⁷¹⁾

경제강국 건설을 위해서는 기존의 사고방식과 관행, 틀로써는 경제강국은 차치하고 경제회생조차 쉽지 않다는 인식 아래 좀더 과감하고 적극적인 자기혁신과 자세전환을 역설한 것이다. ‘1960년대’와 같은 ‘지난 날의 낡은 일본새’가 아닌 ‘21세기에 들어서’는 세 시대의 요구에 맞게 무슨 일이나 손색이 없게 하여야 하고 ‘대담하게 없애 버릴 것은 없애버리고 기술개선을 하여야 하며 ‘과학과 기술의 시대’에 맞게 “이제는 2000년대에 들어선 것만큼 모든 문제를 새로운 관점과 새로운 높이에서 보고 풀어 나가야” 한다는 것이 핵심 요지이다. 그의 ‘새로운 관점과 새로운 높이’는 2001년 1월 15일 김정일의 상해방문으로 이어지면서 변화를 향해 전략적인 방향전환이 2000년 말에 있었다. 이것은 자립적 민족경제건설노선이 대외개방노선으로 발전할 수 있는 근거이기도 하다.⁷²⁾

실제로 2001년 4월 5일 최고인민회의 제10기 4차회의에서 홍성남 수상은 ‘정부활동보고’를 하는 가운데 사업작풍의 근본적인 변화와 관련된 중요한 발언을 하였다: “간부들의 사상관점과 사고방식, 투쟁기풍과 사업자세에 있어서 근본적인 전환을 일으켜야 한다.” 이 같은 호소와 함께 간부에 대해서 첫째 모든 사업을 혁신적인 눈을 가지고 커다란 스케일에서 설계하고 쿠후까지 완강하게 추진해나가야 한다. 둘째, 높은 정치·실무적 자질과 조직·지휘능력을 소유하는 ‘실력가’가 되어야 하며, 주도성, 창의성, 헌신성을 갖고 전진의 돌파구를 열어가는 ‘유능한 작전가’, ‘폐기의 실천가’가 되어야 함 한다고 주장하였다.⁷³⁾ 김정일의 ‘새로운 관점’이 당과 내각에 확산되고 있음을 보여준다.

71) 『조선일보』, 2001.01.22.

72) 이 점에 대해서는 서재진, “북한 ‘신사고론’의 의도 및 내용분석”, (2001), p.5. (<http://www.kinu.or.kr:5000>) (검색일: 2001.8.27)

73) 『北朝鮮政策動向』, No. 315(2001.4.30.), p.7.

4.4.2 과학기술과 전문성의 강조, 그리고 단번도약전략

김정일의 '새로운 관점' 보도가 처음 나왔을 때 소련식의 개혁추진 보다는 더 속도가 빠르지 않을 것이라는 것이 중론이었다. 그러나 소련의 고르바초프 총서기는 1985년 4월 소련공산당 중앙위원회에서 페레스트로이카의 태동으로 일컬어지는 '사회·경제발전의 가속화(Uskorenie)'를 강조하였다. 1986년 2월 제27차 소련공산당 당대회에서는 새로운 공산당 강령을 채택하고 '사회·경제발전의 가속화(촉진) 전략'을 결의하였다. 그러나 당시에는 '가속화가 무엇인가?' 혹은 '왜 촉진하여야 하는가' 등에 대한 충분한 이해가 이루어지지 못하였던 데⁷⁴⁾ 반해 김정일의 새로운 관점과 높이는 '과학기술의 중시', 그 중에서도 특히 정보 통신 등 IT혁명을 통한 '단번도약'으로 구체화되었다. '더 용감하게, 더 빨리, 더 높이' 라는 구호는 분명히 체제내적인 생산의 정상화를 다그치는 구호이지만 동시에 체제내 변화는 받아들여야 한다는 입장의 천명이다. 고르바초프의 전략없는 탈사회주의 정책에 의한 체제의 변화가 신사고 노선이었다면 북한의 새로운 관점은 전략있는 체제내 변화의 방침이라고 할 수 있다. '전략이 있다'고 주장하는 이유는 새로운 사고와 새로운 투쟁기풍, 그리고 과학의 중요성을 주장하는 북한의 논조와 김정일이 일체화되고 구체적으로는 정보산업에 초점을 두고 매우 적극적인 사업을 전개하고 있기 때문이다. 그러나 2000년 말과 2001년 초의 전향적인 변화지향성은 전통산업부문과 경제전반에서의 어려움이 제대로 풀리지 않기 때문에 나왔다는 점에서 실제로 구체적인 성과를 보게 될 때까지는 시간이 걸릴 것이다. 특히 중국과 러시아, 그리고 EU국가들의 지원이 제대로 제공되지 않을 경우 더욱 그러할 것이다. 그렇기 때문에 1997년 이후 정보산업을 제외한 일반경제관리에서 나타난 변화를 살펴보아야 한다.

4.5 경제정책의 우선순위 변화와 제2경제의 확장, 그리고 중앙과 지방의 관계

4.5.1 경제정책의 우선순위변화

북한체제가 여타 사회주의 국가들과 구별되는 특징 중 하나로 대남 적화통일을 향한 사실상의 영구혁명론의 견지를 들었다. 비록 북한이 자신들의 독특한 경제건설 기본노선으로서 "중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업

74) Victor Kozhemyako · 강길환, "러시아의 페레스트로이카", 『통일연구방법론-주체·평화·변명을 위하여』, (서울: 경기대학교 민족문제연구소, 2000), pp.201~202.

과 농업을 동시에 발전시킨다"고는 하지만 그 실제적인 집행은 경제의 군사화를 뜻하며 경공업에 대한 중공업의 불균형발전전략을 의미한다. 그리고 사회주의적 소유의 고수와 전인민적 소유제를 지향하는 것을 '사회주의, 공산주의 건설에서 추호도 양보하여서는 안되는 문제'로 보고 있으며 소유형태의 다양화를 자본주의를 복귀하는 반동적 행위로 규정하고 있다.⁷⁵⁾ 1960년대 이후 경제개발이 예정대로 수행된 적은 단 한번도 없었음에도 불구하고 현재도 북한은 사회주의적 소유를 고수하는 데 강한 의지를 보이고 있다.

그러나 1993년부터 공식화하여 김일성 주석의 유훈으로 여겨지는 '혁명적 경제전략'은 농업, 경공업, 무역의 3대 제일주의를 내세워 재래식 군비와 이를 뒷받침하는 중공업 우선주의가 근본적으로 수정되었다. 이후 경제정책의 우선순위에 중대한 변화가 나타났다. 그러나 1995년 재미 북한연구가 한호석이 북한의 경제학자들과 나눈 대담을 보면 그 결과가 어땠는지를 알 수 있게 해준다. '혁명적 경제전략'은 "중공업만 발전시키서는 영락된 인민생활 수준을 높일 수 없"다는 인식에서 비롯되었다.⁷⁶⁾ 중공업을 우선적으로 발전시켜 경공업과 농업을 동시에 발전시키려면 자본이 있어야 하는 데⁷⁷⁾ 북한에게는 필요한 자본이 없기 때문에 농업, 경공업, 무역 3대 제일주의를 내세웠다. 그러나 무역 3대 제일주의는 중국과 러시아와의 교역이 급락한 상태에서는 효과적인 자본조달의 방안이 되지 못했기 때문에 결국 선택한 방법이 '전인민적 운동으로 지방단위의 산업시설을 건설하자'는 방침으로 모아졌다. 매 군단위(郡單位)로 군의 자재와 노동력을 동원하여 자체적으로 공장 한 개를 건설하고 그 건설경험을 모범으로 다른 공장을 건설해 나간다는 것이다. 이처럼 '혁명적 경제전략'은 중공업을 더욱 빈약하게 하고 중앙의 주도적인 국가경제 발전전략이 되지 못하였고, 경공업과 무역, 농업에서의 기대한 만큼의 성과를 내지는 못하였다. 군 단위의 지방자급산업이 중앙산업에 의존하면서도 자체적으로 생활소비품을 생산할 수 있는 능력을 갖게되었고 경공업 생산활동을 통하여 주민들의 소비품 총 생산량 가운데서 54.3%가 지방산업에서 나온다고는 하지만 이 통계는 '오래 전에 나온 통계'로서 그 신빙성이 극히 의심스럽다. 1990년대 상반기까지의 북한의 경제건설과정에서 일어난 일을 정리하자면 경제의 우선순위가 바뀌었으나 그 효과는 그다지 보잘 것이 없었다(〈표 7〉 경제성장을 추이를 보시오). 1990년대 말에야 비로소 조금씩 그 효과가 나타났다. 1999년 4월 9일 최고인민회의 제10기 제2차 회의에서는 인민경제부문에서 농업 농업에 111%, 전력공업

75) 이종석, 앞의 글, p.251.

76) 한호석, "북(조선)경제의 이해를 위하여", 『통일논의』 9호, 1995년 11월, p.2. 이 논문은 한호석이 1995년 8월 북한 사회과학원 주체경제학연구소 소장이며 경제학회 회장인 김원삼 교수와 동 연구소 정치경제학 연구실장인 한득보 박사와의 대담이다.

77) 한호석, 위의 글, p.2.

에 115%, 석탄공업, 광업, 금속공업, 기계공업, 철도운수에 각각 110%, 과학사업에 110%의 투자를 늘린 예산안을 채택했다고 한다.

〈표 7〉 북한의 경제성장률의 추이

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
-3.7	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3

출처: 2000년 북한GDP 추정결과, (한국은행, 2001.5.29), 『北朝鮮政策動向』 No. 318, p.11에서 재인용

그러나 〈표 8〉에서 보듯이 1999년과 2000년의 결산액은 북한화폐로 200억원 대로서 20여년 전인 1980년과 1981년 수준에 지나지 않는다. 한편 1999년 6%대의 경제성장률 이루어 15년여 만에 플러스 성장을 했다는 주장처럼 2000년도 정부회계 결산액이 5.57% 증가하여 경제성장률과 국가예산의 증감이 상당부분 정확하게 조응함을 알 수 있다. 달리 말하면 중앙정부가 경제를 제대로 장악하는 문제가 매우 중요하다는 평범한 사실이 재확인된다. 김정일의 경제현지지도의 횡수는 지난 3년 동안 꾸준히 증가하였다. 1998년에는 총 70회의 현지지도 중 경제부문지도는 8회에 불과했으나, 1999년에는 67회의 현지지도 가운데 23회, 그리고 2000년에는 총 71회의 현지지도 가운데 26회의 경제부문현지지도를 수행, 1998년 이래 처음으로 군사부문을 앞섰다.⁷⁹⁾ 그리고 2001년 들어서는 그 횡수가 더욱 늘어났다.⁸⁰⁾

78) 자강도내 인민경제사업(98.01.23), 330여개 경제 단위(98.02.16), 선정제강련합기업소(98.03.14), 서해 광량만 정제소금공장(98.05.12), 국제친선전람관(98.06.02), 장진강동 기계종합 공장(98.06.10), 희천시 공장/기업소들(98.10.21) 외 1회(『북한정책자료』, (1998).

79) 평북 토지정리 사업(1.25), 평북 도내 공업부문(1.30), 량강도 대흥단군종합농장(3.27), 북중기계련합기업소(5.18), 평북 토지정리사업(5.19), 함남 인민경제 제부문사업(8.29), 발전소들/군부대부업농장(11.08), 황해남도 토지정리사업(12.06), 평양 신설 공장·기업소들(12.08), 약품연구소·주사기공장(12.20) 등.

80) 구성공작기계공장·태천발전소(2.15), 함흥시 공장·기업소들(4.12), 양어장 (4.20), 황해남도토지정리사업(5.01), 강령군 내동협동농장(5.09), 황해남도 과일군 (5.14), 함흥 청년염소목장(5.27), 함남신흥지구(5.28), 황해남도 협동농장들(7.08), 평양시내 인민소비품공장(7.09), 양어장·발전소·문화주택(7.12) 등.

〈표 8〉 북한의 세입세출 추이(단위: 백만 원)

	세입	증가율	세출	증가율	재정수입	세출 중 국방비(%)
1978(결산)	15,657.30	13.5	14,743.60	10.4	913.70	15.9
1979(결산)	17,477.90	11.5	16,972.60	15.1	505.30	15.1
1980(결산)	19,139.23	9.5	18,836.91	11.0	302.32	14.6
1981(결산)	20,684.00	8.1	20,333.00	7.9	351.00	14.8
1982(결산)	22,680.00	9.6	22,203.60	9.2	476.40	14.6
1983(결산)	24,383.60	7.5	24,018.60	8.2	365.00	
1984(결산)	26,305.10	7.9	26,158.00	8.9	147.10	14.6
1985(결산)	27,438.87	4.3	27,328.83	4.5	110.04	14.4
1986(결산)	28,538.50	4.0	28,396.10	3.9	142.40	14.0
1987(결산)	30,337.20	6.3	30,085.10	5.9	252.10	13.2
1988(결산)	31,905.80	5.2	31,660.90	5.2	244.90	12.2
1989(결산)	33,608.10	5.6	33,382.94	5.4	225.16	12.0
1990(결산)	35,690.41	6.0	35,513.48	6.4	176.93	12.0
1991(결산)	37,194.84	4.2	36,909.24	3.9	285.60	12.1
1992(결산)	39,540.42	6.3	39,303.42	7.0	237.00	11.4
1993(결산)	40,571.20	2.6	40,242.97	2.4	328.23	11.5
1994(결산)	41,620.00	2.5	41,442.15	3.0	158.05	11.4
1995	북한공식 발표없음					
1996	북한공식 발표없음					
1997(결산)	19,712.00		북한 공식 발표없음			
1998(결산)	19,790.80	0.4	20,015.21		-224.41	14.6
1999(결산)	19,801.00	0.05	20,018.21	0.01	-217.18	14.6
2000(결산)	20,903.43	5.57	20,955.03	4.68	-51.6	14.3
2001(예산)	21,570.80	3.2	21,570.80	2.9	0	14.5

출처: 『北朝鮮政策動向』, 第5号 No. 315 (동경: 2001.4.30.), p.27.

경제가 최악의 바닥세를 통과한 이후 기존의 '혁명적 경제전략'은 사실상 완전히 소멸되었다. 2001년 공동사설은 "인민경제 모든 부문에서 생산을 정상화하고 나라의 경제전반을 자기의 궤도 위에 확고히 올려 세우며 인민생활을 안정·향상" 시키는 것을 '경제건설의 기본과업'으로 삼았다. 그리고 경

제정책의 우선순위를 보다 구체화하였다. 집중적으로 육성하여 그 성과가 다른 분야의 경제성장을 이끌어 내는 원동력이 될 '인민경제선행부문' (금속공업, 전력공업, 석탄산업, 기계공업 등)에 집중함과 아울러 '강성대국건설의 천하지대본'이라는 '농업생산'을 별도의 집중분야로 잡았다. 그러나 지난 98년부터 2000년까지의 경험을 본다면 <표 9>에서 확인되듯이 경공업 한 부분만이 98년부터 2000년까지 비교적 안정적인 성장세를 보였을 뿐 그 외에 통계상으로는 안정적인 경향을 보여주는 것은 하나도 없다. 농림어업의 성장률과 비중은 1999년 상당부분 커졌지만 2000년에는 마이너스로 떨어졌다.

<표 9> 북한의 산업별 구조와 성장률, 1998~2000

	1998		1999		2000	
	구 조	성장률	구 조	성장률	구 조	성장률
농림어업	29.6	4.1	31.4	9.2	30.4	-1.9
광공업	25.6	-3.9	25.6	9.9	25.4	2.2
광업	6.6	-6.1	7.3	14.1	7.7	5.8
제조업	19.0	-3.1	18.3	8.5	17.7	0.9
(경공업)	(6.4)	-0.2	(6.1)	(2.4)	(6.5)	(6.2)
(중화학)	(12.6)	-4.6	(12.2)	(11.6)	(11.2)	(-1.5)
전기/가스/수도	4.2	-9.2	4.5	6.8	4.8	3.0
건설업	5.1	-11.4	6.1	24.3	6.9	13.6
서비스업	35.6	-0.5	32.4	-1.9	32.5	1.2
국내총생산	100	-1.1	100	6.2	100	1.3

출처: 『2000년북한GDP추정결과』 (한국은행, 2001.5.29), 『北朝鮮政策動向』 No.318, pp.12~13에서 재인용, 표결합.

이 점은 북한의 대내개혁과 체제내 변화가 대외관계의 급속한 호전을 통해 대대적인 자본과 물자가 유입되지 않는다면 실질 성과 면에서는 마키스 놀랜드가 주장하는 '그럭저럭 버티기'와 결과에 있어서 별 차이가 없을 수 있다. 따라서 우리는 앞서 논의한 사회주의 헌법의 경제관련 조항의 개정에서 나타난 몇 가지 특징중 개인의 소유와 상행위를 허용하게 됨에 따라 국가의 공식 부문 외에 존재함으로써 통계에 잡히지 않는 비공식부문에 대해 좀 더 깊은 분석을 해볼 필요가 있다.

2001년 들어 집단주의에 기초한 생산수단의 사회적 소유, 사회적 생산, 계획경제를 더욱 강조하는 경향을 보이고 있다. 특히 김정일 위원장이 북경

방문 중인 1월 초 토지부문에서는 전인민적 소유로 나아간다는 주장까지 하고 있다. 중앙집권적 계획경제체제를 재건하는 것이 당면목표로 된 북한지도부로서는 예산 편성조차 용이하지 않았던 1995년과 1996년 고난의 행군기를 지나 1999년 근 10여 년 이상의 마이너스 성장을 마치고 플러스로 전환, 예산계획을 세울 수 있었다. 그리고 그것은 1999년 초 북한에서 최악의 상황은 끝났다고 선언할 수 있었던 배경이다.

여기서 반드시 강조되어야 할 점은 북한에서의 국가의 비공식 부문과 군부의 경제관할 부분을 합한 제2경제이다. 북한은 1958년 사회주의적 개조의 완성을 선언하면서 개인농민, 기업가 및 상인이 사라졌다. 그러나 90년대 후반 북한의 경제관계를 분석한 이종석은 사회저변에 사적소유와 시장경제를 향한 광범위한 움직임이 일고 있다고 주장한다. 국가가 운용하는 공식적 경제부문의 수급기능이 현저히 약화되면서 소상품경제 형태가 주종을 이루는 제2차 경제부문(second economy, 비공식경제부문)이 빠른 속도로 확산되고 있으며, 사적 소유와 시장경제에 대한 주민들의 욕구가 증대해 가고 있다. 북한주민들의 실제적 가치가 빠른 속도로 규범적 가치로부터 이탈하고 있다는 것이다.⁸¹⁾ 비공식부문은 소비재, 금융, 개인서비스, 그리고 부동산 등 4가지 부문으로 구성되어 있다.⁸²⁾ 이러한 비공식 경제부문은 물자부족을 중앙공급체제로 해결할 수 없는 상황에서 북한전역에는 밀무역, 암거래 등으로 광범한 이중경제가 형성되었으며 북한당국은 도시시장과 농민시장을 합법화시켰다. 전국적으로 1개 군에 1~2개씩 약 3백여 개의 시장이 형성된 것으로 추정된다.⁸³⁾ 북한당국은 텃밭에 대해서는 공식적으로 인정하고 있으며 폐기밭과 소토지도 인정하고 있다. 이근과 전홍택의 연구에 의하면 이곳의 생산성은 공식협동농장 등에서의 생산성 보다 거의 300%에 달한다고 한다. 소출은 도시시장과 농민시장 등에서 유통된다. 이 분야에 대한 중앙정부의 통제가 1990년대 초 시도된 바 있지만 그다지 성공을 거두지 못한 채 남아 있다. 그리고 1993년부터는 쌀 등 식량도 거래되는 것으로 알려졌다. 현재 북한당국은 텃밭과 농민시장에 대해서는 공식인정을, 그 외 암시장 등에 대해서는 묵인하는 태도를 취하고 있다는 점이다. 특히 농업생산물과 소비재의 공급을 통해 북한의 생존을 떠받치고 있는 가장 중요한 요인 중의 하나로 간주되고 있다.⁸⁴⁾ 만약 그렇다면 가장 중요한 질문은

81) 이종석, 앞의 글, pp.251~253.

82) Lee Kuen and Hong-Tack Chun, "Secrets for Survival and the Role of the Non-State Sector in the North Korean Economy," *Asian Perspective*, Vol. 25, No. 2, 2001, p.215.

83) 서동만, 앞의 글, p.4.

84) 서동만, 위의 글; Kuen Lee and Hong-Tack Chun, "Secrets for Survival and the Role of the Non-State Sector in the North Korean Economy", *Asian*

비공식부문의 규모이다. 이에 대한 그간의 연구는 50%~90%에 달하는 일상용품을 비공식부문에서 조달하는 것으로 밝히고 있다. 여기에 더해 더욱 주목할 점은 비공식부문에 어떤 형태로든 간여하고 있는 사람들은 공식부문에서의 수입보다 훨씬 많은 소득을 올리고 있다는 점이다. 이를 국제적으로 비교해 보면 1980년대의 동구 사회주의 국가들과 비교해서 결코 뒤떨어지지 않을 정도로 의존도가 높다는 것을 알 수 있다.⁸⁵⁾

이처럼 1998년 사회주의 헌법의 개정을 통한 사적소유와 독립채산제에 대한 확대, 1999년과 2000년 2년 연속 플러스 성장을 경험하면서 중앙집권적 통제경제경제에 대한 강조와 전인민적 토지소유의 강조, 그리고 제2경제에 대한 묵인 등은 생산의 안정화 작업과 동시에 지방소재 기업소의 독립채산제, 주민들의 사적소유 확대를 허용함으로써 규제 속의 경제개혁을 추진하고 있음을 알 수 있다. 이것은 북한에서의 변화의 범위에 대한 시각, 즉 '체제내 변화'로 제한되어 있음을 보여 줌과 동시에 제2경제에 대한 묵인은 '체제내 변화'가 '체제의 변화'로 바뀔 수 있는 중첩지대임을 아는 것도 아울러 중요한 의미를 가진다 하겠다. 이것이 비록 중국과 베트남의 개혁 수준에는 못 미치지만 북한에서의 변화가 단순히 개혁 없는 개방으로 치부될 수는 없다는 의미를 가진다.⁸⁶⁾ 왜냐하면 이것은 사회주의적 소유의 특징인 "인민경제 모든 부문들을 하나의 유기체로 결합시키며 국가의 통일적이며 계획적인 지도 밑에 경제를 계획적으로 균형적으로 발전시켜 나갈 수 있게 하는 경제적 기초"가 흔들리고 있으며, 특히 식량의 생산과 소비의 국가통제를 정상화하려고 하지만 이미 상당부분 통제권 밖에 있으며 반증하기 때문이다.

4.5.3 중앙과 지방과의 관계 변화

사회주의는 기본적으로 중앙집권적 명령경제이자 상시동원체제이다. 모든 것이 중앙에서 결정되고 지방은 이에 따라야 한다. 90년대 초 농업, 경공업, 무역 3대 제일주의를 기치로 한 '혁명적 경제전략'이 사실상 불가능한 조건에서 "전인민적 운동으로 지방단위의 산업시설을 건설하자"는 방침이 세

Perspective, Vol. 25, No. 2, 2001, pp.199~226. 그 외 제2경제 혹은 이중경제에 관해서는 전홍택 "북한 제2경제의 성격과 기능", "통일경제, 1997년 2월; 김연철, "북한의 배급제 위기와 시장개혁전망" (삼성경제연구소 정책보고서, 1997년 10월).

85) Lee Kuen and Hong-Tack Chun, Ibid., pp.216~217.

86) 1986년에는 경제개혁의 일환으로 기업의 자주관리를 위한 독립채산제가 채택되었다. 중앙계획기관은 장기계획의 목표만 제시하고 구체적인 운영은 기업들에게 위임하는 경제개혁이었다. 1986년 2월 제27차 소련공산당 대회이후부터 소련공산당원들 중에서 일부가 자본주의 시장요소를 도입하여 상품과 화폐관계를 발전시키고 사유재산을 인정할 것을 주장하기 시작했다 (Kozhemyako·강길환, 앞의 글, p.203).

워졌고 배 군단위(郡單位)로 군의 자재와 노동력을 동원하여 자체적으로 공장 한 개를 건설하자는 결정이 내렸었다는 것은 이미 위에서 논의한 바 있다. 중앙의 관리·감독보다는 지방의 자력갱생 노선으로 전환된 상태였다.

이런 조건에서 극심한 경제난으로 <표 8>에서 나타나듯이 1995년과 1996년에는 국가예산편성 조차 불가능해지고 당과 국가기관의 기능은 거의 마비되다시피 했고, 배급체제는 붕괴해 버리다시피한 일이 벌어진 것이다. 따라서 중앙과 지방의 연결고리는 거의 끊어졌거나 제대로 작동하지 않았다. 김정일이 말했듯이 “국가의 중앙집권적 지도를 보장하는 것은 사회주의 사회의 본성적 요구”임에도 불구하고 98년의 헌법개정은 중앙당이 지방의 도당과 시군당위원회를 통해 경제활동을 관리, 감독하지 못하게 한 반면, 지방의 자발적인 판단과 수익성을 고려한 사업을 허용하였다. 그 목적은 지방의 권한을 허용한 것은 “김일성 동지...위업과 불멸의 업적을 단고히 고수하기 위함이었다.”⁸⁷⁾ 그러나 중앙과 지방의 관계를 이어주던 두 개의 끊어진 것이다. 이것이 중앙의 명령통제경제를 얼마나 분권적인 것으로 바꿔놓을 것인지는 지금으로선 예측하기 쉽지 않다. 하지만 위기극복의 과정에서 취해진 체제내 변화의 조치들이 체제의 변화로 이어질 수 있는 개연성을 남기고 있다는 점은 부인할 수 없다.

4.6 대남 적대성의 변화

북한의 대남전략의 본질은 혁명전략과 생존전략이라는 2가지 측면을 가지고 있다.⁸⁸⁾ 혁명전략은 무력에 의한 남한 해방전략, 즉 무력통일전략과 남측에 친북적 혁명세력을 이식하거나 집권케하는 남조선혁명전략으로 세분할 수 있다. 황병덕은 이를 1945~53년, 1954년부터 1987년으로 각각 시기구분을 한다. 생존전략이라는 측면에서 보면 1988년 이후 현재까지 북한이 수세적인 입장에서 남측의 영향력이 북한까지 미치는 것을 차단하는 시기와 할 수 있다.⁸⁹⁾ 유석렬은 북한군 장교들은 “남조선 무력해방은 물건너 갔다”는 패배의식을 가지고 있으며 사병들의 탈영이 늘고 있으며 감정제대를 악용하여 자해행위를 하는 등 군의 사기가 떨어졌음에 주목하면서도 김정일이 경제정책에 실패하고 한반도 화해분위기가 조성되어 북한군 지도층들의 입지가 약화될 경우 군부는 체제에 대한 위협요인으로 작용할 가능성이 크

87) 최영욱, “경제에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도를 강화하는 것은 강성대국건설의 중요한 요구”, 『경제연구』 (2000.4).

88) 柳錫烈, 『北韓의 情勢 및 戰略變化와 우리의 對應』, (서울: 대영정판, 1998).

89) 황병덕, 『동독의 대서독정책과 북한의 대남정책 비교분석』 (서울: 통일연구원, 1998).

며 여전히 신중한 입장을 보인다.⁹⁰⁾ 안보문제를 거론할 때 신중해야 한다는 것은 지극히 당연하다. 다만 우리가 북한의 변화를 평가할 때 가장 중요시해야 할 점이 바로 북한의 대남정책, 특히 대남전략의 본질 중 하나인 혁명 전략에 어떤 변화가 있는가를 밝혀내는 일이기 때문에 좀 더 면밀히 살펴보는 것이 합당할 것이다.

본 연구는 김정일 정권이 공식 출범한 1997년 10월 이후 북한의 대남군사 위협의 정도는 북한의 능력과 의도 두 측면 모두 약화되었다고 할 수 있다. 능력이라는 면을 먼저 살펴보자. 마커스 놀랜드는 북한의 전방에 배치된 10,000문 이상의 장사정포는 한국에게 가장 큰 재래식 위협이 되고 있으며 북한의 노동미사일은 일본에게, 그리고 대포동 미사일은 미국에게 위협이 되고 있다고 분류한다.⁹¹⁾ 이를 북한의 군사비라는 기준으로 확인해 보면 장사정포가 위협적이긴 하지만 지난 10년 동안, 특히 지난 3년 간 북한으로부터 객관적인 군사적 위협이 증대되었다는 증거를 찾기는 힘들다.⁹²⁾ <표 10>을 보면 북한의 군사비는 1990년대 상반기 북한단위로 45억원 규모였다. '고난의 행군기' 동안 공식통계를 발표하지 않고 있지만 1994년 수준을 넘어섰다고 볼 수는 없다. 특히 1998년부터는 90년대 상반기의 2/3수준 이하로 줄어들었다.

<표 10> 북한의 세출에서 차지하는 군사비 비중(단위: 원)

연 도	(단위 : 원)	세출(%)	연 도	(단위 :원)	세출(%)
1989	40억6백만	12.0	1996		-
1990	42억6162만	12.0	1997		-
1991	44억6602만	12.1	1998	29억222만	14.6
1992	44억8059만	11.4	1999	29억2266만	14.6
1993	46억2794만	11.5	2000	29억9657만	14.3
1994	47억4468만	11.4	2001	31억2777만	14.5
1995		-			

출처: 『北朝鮮政策動向』, 第5号 No. 315 (동경: 2001년 4월 30일), p.27.

그렇다면 주관적인 측면인 북한의 대남 군사적 위협의 의도는 어느 정도 인가를 알아보자. 우선 1997년 10월 이후 『로동신문』의 사설제목을 보면 냉전기나 90년대 초반과 같은 극렬한 표현을 동원한 적화야욕은 그다지 발

90) 柳錫烈, 앞의 글, p.35.

91) Marcus Noland, 앞의 글, p.338.

92) 한국국방연구원 전문가와 인터뷰

전되지 않는다(〈표 11〉). 이것은 변화된 북한의 통일노선에서도 잘 드러난다. 1960년 북한이 남북통일의 과도적 조치로서 '남북연방제'를 제의한 이래 1972년 고려연방제, 1980년 고려민주연방제, 1991년 '1민족 1국가 2제도 2정부'에 기초한 연방제, 그리고 지난 해 6.15 남북정상회담이후에는 '낮은 단계의 연방제'로 바뀌어 왔다. 이렇게 바뀌는 동안 한 가지 흐름이 드러나는 데 그것은 남북평화공존의 조건을 완화시켜 왔다는 것이다. 이것은 북한이 남하에 대해 적대성을 약화시켜 왔다는 것을 반증한다.

〈표 11〉 대남정책 관련 『로동신문』 사설 (1997년 10월~2001년6월)

전민족이 단결하여 민족자주·조국통일 위업을 앞당겨 이룩하자	98.04.16
거족적인 투쟁으로 민족자주·조국통일 위업을 앞당기자	98.04.19
민족대단결 5대방침을 구현하여 조국통일 앞당기자	98.05.05
민족자주의 기치밑에 대단결하여 조국통일 이룩하자	99.03.01
거족적인 투쟁으로 자주 민주 통일의 날을 앞당기자	99.04.19
민족의 자주와 대단결로 조국통일의 전환적 국면을 열이 나가자	99.08.13
거족적인 반외세 반괴뢰 투쟁으로 조국통일을 앞당기자	00.03.01
거족적인 투쟁으로 남조선 사회의 자주화 민주화를 실현하고 조국통일을 앞당기자	00.04.19
대중적인 반미항전으로 자주 민주 통일의 새날을 안아오자	00.05.18
민족 자주의 기치높이 전민족 대단결로 조국통일 위업을 성취하자	01.03.01
6.15 북남공동선언의 기치 따라 조국통일위업을 실현해 나가자	01.06.15

5. 결론

본 연구는 1997년 10월 김정일 제제가 공식 출범한 이후 북한은 '체제내 변화'를 시도해 왔음을 입증하고자 하였다. 이때 그 기준으로서 요구되는 것이 바로 체제내 변화를 보여주는 지표는 무엇인가 하는 문제이다. 지표를 추출해내는 것은 결코 단순한 작업이 아니다. 앞서 필자는 많은 학자들의 견해를 검토하고 또 비판하였다. 그런 가운데 그것은 사회주의체제론을 통해 현대 사회주의의 특징을 밝혀 낸은 물론 사회주의 체제로서의 북한사회의 개별성이 무엇인지에 관심을 집중하였다. 북한 사회의 개별성에 대한 이해가 없이는 북한 위기의 실체와 원인은 물론 현재 북한 사회주의가 어디에

서 있으며 어디로 향해 갈지를 알 수 없기 때문이다.

필자는 본 논문에서 북한은 체제 성립과정에서 러시아와 중국에 대한 상대적 독립성, 북한의 국가의 시민사회에 대한 절대적 우위, 이념우위 사회로서의 경직성, 영구혁명론적 통일관, 호전적이며 해방과 혁명논리에 입각한 대남 태도, 항상적인 전시동원체제, 극단적인 유일지도체제와 지도자 숭배 사상 등의 특징을 가지고 있으며 이는 일반적인 동구 사회주의 국가들과 매우 큰 차이라고 규정하였다. 이러한 북한 체제론에서의 개별성에 대한 천착은 곧 북한 변화론으로 이어진다.

본 논문은 이행론이나 체제전환론의 관점보다는 '체제내 변화'가 '체제의 변화'로 옮겨갈 수 있다는 점에 주목하였다. 북한체제가 위기에 빠져 있기는 하지만 여전히 사회주의 국가로서 존립하고 있으며, 지도체제의 안정적 이양이 이루어진 상태에 있기 때문에 '체제내의 변화'에 우선적으로 주목할 필요가 있다. 북한체제의 개별성에 주목한 결과, 위기를 맞은 북한체제가 생존을 위해 버리거나, 강하게 온존시키려고 하거나 혹은 새로이 채택하고 있는 구체적인 전략과 정책을 살펴서 각각이 체제내의 변화에서 머물고 말 것인지 아니면 그리고 체제의 변화로 옮겨갈 수 있으며 또 옮겨가고 있는 지 등에 대해 진단하는 것이야말로 의미있는 북한변화론이 될 것이라는 입장을 갖게 되었다. 즉 체제내의 점진적인 개혁과 개방정책이 어느 정도까지 체제 변화의 임계점이 도달했는지에 대한 진단이 분석의 초점이 되어야 한다는 것이다. 이것은 북한체제의 개별적 특성 때문에 북한에서의 변화가 소련이나 동구 사회주의의 그것과는 다르게 전개될 수 밖에 없음을 전제로 하고 있다.

이의 연장선상에서 북한에서 어떠한 변화가 나타나고 있는가 하는 것은 곧 북한체제의 특질로부터 추출해 낼 수 있는 북한 변화의 지표를 무엇으로 잡을 것인가와 직결된다고 보았다. 그리고 그것은 사회주의로서의 목표문화와 그곳에 도달하기 위한 전이문화로서의 '우리식 사회주의'라는 틀 속에서 이러한 지표들이 재배치되면서 북한 변화의 분석틀로서 발전시켰다. 현재 북한의 변화론의 핵심쟁점은 과연 대외정책의 일부 행태에서만 변화가 나타나고 있는가 아니면 실제로 북한 사회 내부에서 변화가 진행중이며 중국에는 체제내적 변화가 체제의 변화로 전화될 가능성은 있는 것인지에 대한 답을 찾은 것이다.

따라서 본 논문에서는 대내개혁과 관련된 지표를 두고 어떤 방향으로의 변화가 일어나고 있는지를 주로 살폈다. 체제내 변화라고 하는 것은 결국 대외적인 파장이나 악영향을 최소화하고 스스로의 체제도 유지하면서 추진해야 할 개혁과제들을 중심으로 출발하기 때문이다. 체제내 변화의 지표는 사회주의 국가들이 갖고 있는 일반적 특성과 함께 북한사회가 갖고 있는 개

별성을 고려해서 전이문화를 중심으로 뽑아내었다. 전이문화 가운데서도 대내개혁의 측면에서는 (1)주체사상, (2)사회주의헌법 (3)당정군(黨政軍) 관계, (4)사업작풍 (5)혁명성과 전문성에 대한 태도변화 (6)중앙과 지방과의 관계 (7) 중공업과 경공업에 대한 강조점의 이동 등 7가지를 지표로 삼았다. 이것은 북한이 스스로 체제를 유지하면서 변화를 모색하고자 할 때 어쩔 수 없이 부딪치는 중심의제라는 면을 고려하였다. 대외개방 측면에서는 (1)대남적대성과 북한의 대남통일정책, (2)남북인적교류, (3)북한의 미국에 대한 태도변화, (4)북한의 군사력 변동과 대외 위협능력, (5)북한의 진영외 교문, 그리고 (6)외국인 투자 관련된 제도정비 등으로 잡았다. 그러나 북한의 대외개방과 관련된 지표 중에서는 실제 논의는 북한의 대남 적대성의 변화와 통일정책에 초점을 맞추었다. 한국이 가장 일차적으로 중요시할 수밖에 없는 것은 한반도 평화의 유지이며 한국의 안보와 생존이기 때문이다.

이상의 지표들을 중심으로 살펴 본 결과 북한은 다양한 종류의 대내개혁을 체제내적 변화의 차원에서 전개하고 있는데, 이들 체제내 변화의 상태와 조건들은 모두 체제의 변화로 발전할 수 있는 속성을 안고있다는 것을 발견하였다. 북한의 당국자와 공동시설 또는 각종 공식문서와 발언을 통해서 북한의 목표문화에도 변화가 있음을 그다지 어렵지 않게 발견할 수 있다. 대외개방이라는 측면에서 본 북한의 대남 적대성의 문제 역시 과거에 비해 의도와 능력 면에서 모두 감소했다는 결론을 내렸다.

이와 같은 연구 결과는 그간 햇볕정책의 추진을 북한의 위기론과 붕괴론 등에 입각해서 추진했을 때 생겼던 문제를 상당부분 해결할 수 있는 방향을 제시하고 있다. 북한체제 위기론, 내구력에 관한 연구, 북한 붕괴를 막기 위한 연착륙론은 결국 최악의 경우 북한이 안고 있는 모든 문제점을 남한이 떠안아야 할지 모른다는 강박관념을 낳게 하였다. 하지만 이러한 강박관념은 우리의 대북정책이 점진적이지만 전략적 입장을 가진 북한이 체제내 변화를 추구하는 데 선의의 조인과 협력한다는 안정감을 갖기 어렵게 만들었다.

본 연구는 북한 체제론에서 시작하여 북한 변화론으로, 그리고 북한체제의 개별성을 중시하는 관점에서 지표를 개발하고 그 지표를 통해 북한의 변화를 측정함으로써 선의의 조인자요 협력자로서 북한의 변화를 함께 만들어가는 동반자로서의 관점을 갖는 데 도움이 될 것이다.

【 참고문헌 】

1. 영문 도서

- Eberstadt, Nicholas. *The End of North Korea* (Washington D.C.: The AEI Press, 1999)
- Friedrich, Carl J. and Zbigniew K. Brzezinski. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, (revised by C.J. Friedrich) (Cambridge Mass.: Harvard Univ. Press, 1965)
- Giddens, Anthony. *The Nation-State and Violence* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1986)
- Immanuel Wallerstein. "Socialist States: Mercantilist Strategies and Revolutionary Objectives," in Edward Friedman (ed) *Ascent and Decline in the World System*, (Beverly Hills: Sage, 1982)
- Johnson, Chalmers. "Comparing Communist Nations Changes" in Chalmers Johnson (ed.), *Change in Communist Systems*, (Stanford: Stanford University Press, 1970)
- Kautsky, John. "Communism and the Comparative Study of Development", *Slavic Review*, Vol. 26, No.1 (March 1967)
- ,-----, *The Political Consequence of Modernization* (New York: John Wiley & Sons, 1971)
- Korbonski, A. "Transition to Democracy in Czechoslovakia, Hungary, and Poland :A Preliminary Analysis." in Margaret Latus Nugent (ed.), *From Leninism to Freedom: The Challenges of Democracies* (Boulder: Westview Press, 1992)
- Lee, Kuen and Hong-Tack Chun. "Secrets for Survival and the Role of the Non-State Sector in the North Korean Economy," *Asian Perspective*, (Vol. 25, No. 2, 2001)
- Lowenthal, Richard. "Development vs. Utopia in Communist Policy," in Chalmers Johnson, (ed.) *Change in Communist Systems*, (Stanford: Stanford University Press, 1970)
- McCormack, Gavan. "Kim Country: Hard Times in North Korea," *New Left Review* (No. 198, March/April 1993)

- Mesa-Lago, Camelo. "Continuum Model for Global Comparison", in Carmelo Mesa-Lago and Carl Beck, (eds.), *Comparative Socialist Systems: Essays on Politics and Economics* (Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Center for International Studies, 1975)
- Mitchell, Anthony R. "The Current North Korean Economy" in Marcus Noland (ed.), *Economic Integration of the Korean Peninsula* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 1998)
- Noland, Marcus. *Avoiding The Apocalypse: The Future of the Two Koreas* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, June 2000).
- Parsons, Talcott. "Evolutionary Universals in Society," *American Sociological Review*, 29 (June 1964)
- Polanyi, K. *The Great transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (London: Gollancz, 1945)
- Shurmann, Franz. *Ideology and Organization in Communist China* (Berkely: University of California Press, 1968)
- Wallace, Anthony. *Culture and Personality* (New York: Random House, 1961)
- White, Stephen "Eastern Europe after Communism," Stephen White, Judy Batt, and Paul G. Lewis (eds.), *Developments in East European Politics*, (London: MacMillan, Open University, 1993)
- White, Stephen. Judy Batt, and Paul G. Lewis, *Developments in Eastern European Politics* (London: MacMillan, Open University, 1993)

2. 국문자료

- 권오윤, 『북한체제변화론』 (서울: 다다미디어, 1998)
- 김근식, 『북한발전전략의 형성과 변화에 관한 연구』 (서울대학교 학위논문, 1999)

- 김갑식, 『당군정 역할분담체계에 관한 연구-1990년대를 중심으로』 (서울대학교 박사학위 논문, 2001년)
- 김연철, 『북한의 배급제 위기와 시장개혁전망』 (삼성경제연구소 정책보고서, 1997년 10월)
- 김영춘, 『북한장래에 대한 일본의 시각』, (서울: 1998, 민족통일연구원)
- 김용호 · 서동만 · 이근, “북한정세를 보는 국내외 전문가들의 견해” (서울: 1995, 미발표 외교안보연구원 연구논문)
- 김정일, “더욱 강화하며 사회주의 건설을 힘있게 다그치자.” (1991.1.5) 『김일성선집11』 (평양: 조선로동당출판사, 1997)
- 柳錫烈, 『北韓의 情勢 및 戰略變化와 우리의 對應』, (서울: 대영정판, 1998)
- 브루스 커밍스, “북한의 조합주의,” 김동춘 엮음, 『한국현대사연구 1』, (서울: 이성과 현실사, 1988)
- 서동만, “북한체제의 변화와 그 전망-90년대의 정책변화와 관련하여” (2001년, 미발표 논문)
- 신상진, “중국 9기 전인대 2차회의 결과분석: 수정헌법 분석을 중심으로”, 『통일정세분석 99-01』 (서울: 통일연구원, 1999.3)
- 서재진, “북한 ‘신사고론’의 의도 및 내용분석”, ([http:// www. kinu. or. kr](http://www.kinu.or.kr))
- 서진영, 『사회주의권의 대변혁과 북한체제의 변화에 대한 연구』 (서울: 통일원, 1989)
- 아이단 포스터-카터, “북한사회를 어떻게 볼 것인가?: 하버마스의 위기이론의 적용”, 『북한체제의 변화: 현황과 전망』, (서울: 1991.12, 민족통일연구원)
- 우평균, “포스트-소비에트 러시아 10년의 연구: ‘소비에트학’과 ‘이행론’, 비판과 적용”, 『평화연구』 (제9호, 2000년)
- 이상우, 『북한정치론 입문: 김정일정권의 특성과 작동원리』 (서울: 나남, 2000)
- 이성봉, “북한의 경제개혁 · 개방과 정치체제의 변화”, 『평화연구』, (제9호, 2000년)
- 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2000)
- 장명봉, “최근 북한 사회주의헌법 개정(98.9.5)의 분석 배경 · 내용 · 평가

- 빛 정책전망”, 『통일연구논총』 (7권, 2호, 1999)
- 전홍택, “북한 제2경제의 성격과 기능”, 『통일경제』 (1997년 2월)
- 최수영 · 오승렬 · 박형중 · 임강택, “북한헌법 개정에 따른 경제부문 변화전망”, 『통일경제분석 98-06』 (서울: 통일연구원, 1998.10)
- 최진옥, “개정헌법 이후 북한의 권력구조와 정책전망”, 『통일연구논총』 (제 7권 2호, 1998).
- Kozhemyako, Victor · 강길환, “러시아의 페레스트로이카”, 『통일연구방법론-주체 · 평화 · 번영을 위하여』, (서울: 경기대학교 민족문제연구소, 2000)
- 鐸木昌之 지음, 유영구 옮김, 『김정일과 수령제 사회주의』 (서울: 중앙일보사, 1994)
- 한상진, 유광무 譯, 『유럽의 교훈과 제3세계』 (서울: 나남, 1990)
- 한호석, “황장엽 사건에 대한 분석적 이해”, 『통일논의』, (No. 16, 1997. 3) (<http://www.onekorea.org>)
- , “최근 북(조선)의 정세관과 정세대응에 관한 담론 분석-1997년 상반기 『노동신문』 분석을 중심으로, 『통일논의』 19호(1997.7) (<http://www.onekorea.org>)
- , “천리마 대진군: 1990년대 말 북(조선) 정세인식의 초점”, (1999.6) (<http://www.onekorea.org>)
- , “북(조선)경제의 이해를 위하여”, 『통일논의』 (9호, 1995년 11월) (<http://www.onekorea.org>)
- 황병덕, 『동독의 내시독정책과 북한의 대남정책 비교분석』 (서울: 통일연구원, 1998).

그 외

- 『경제연구』 (1999-2001)
- 『北朝鮮政策動向』 (1999-2001)
- 『북한정책자료』 (1998-2001) 등.

북한의 일본에 대한 ‘전략적 이해변화’ 분석

- ‘65년 질서’와 ‘94년 질서’ -



박 정 진
(고려대 아세아연구소 연구원)

목 차

【 요약문 】	173
1. 문제제기	175
2. ‘65년 질서’와 북한의 대일 기본전략의 형성	177
3. ‘94년 질서’와 북한의 대일 전략의 변화	195
4. 북한의 대외정책과 대일 외교전략의 동태	213
5. 결 론	221
※ 참고문헌	225

【 요약문 】

이 글은 '북한의 대외정책'과 '북일관계'를 동북아 '동맹질서의 재편'과 이에 수반된 '전략적 이해관계의 변화'라는 관점에서 분석적으로 재평가하는 것을 목적으로 한다. 분석의 시계열적 범위는 (1) 동북아 지역이 냉전적 동맹체제의 원형과, 북일관계의 기본틀이 형성되는 1955~60년대와 (2) 탈냉전 이후 동북아 지역 동맹체제의 재편이 이루어지는 1990년대 이후이며, 이 두시기에서 포인트가 되는 사건은 ① 1965년 '한일 국교수립'과 ② 1994년 '북미 제네바 합의'이다.

첫째, 1955~60년대 동북아 지역은 본격적인 냉전질서로 돌입하고 있었다. 북한은 소련, 중국 일변도의 외교에서 벗어나 새로운 방향을 모색하고 있었으며, 그 첫번째 파트너가 다름 아닌 일본이었다. 북한은 1955년 남일 외무상의 성명을 통해 북일국교수립을 공식적으로 제의하였다. 그러나 당시는 한미일 남방삼각관계와 북중소 북방삼각관계로 진영간 안보대립이 구체화되었고, 상호 비대칭적으로 발전하기 시작했다. 북한은 1960년대 이후 중소대립으로 '북방삼각관계'의 동요 속에 있었던 반면 한국은 1965년 한일 협정체결로 미국을 매개로 한 '한미일군사동맹'이라는 동맹틀을 형성하고 있었던 것이다. 이는 북한의 '탈진영' 외교기조가 구체화되는 계기가 되었으며, 북일관계는 한일관계에 종속하게 되는 양상을 보이기 시작했다.

둘째, 1990년대 이후 탈냉전이라는 국제질서 속에 북한은 과거 '동맹의 복원'과 '전방위'외교로 고립을 탈피 대외정책상 본질적 변화를 개시한다. 이 과정에서 북일관계도 '3당선언' 이후 '국교정상화회담'이라는 형식으로 이전 시대와 질적인 차이를 보였다. 하지만 1990년대 동북아 지역은 미국의 단일패권 주도과 중국의 부상 속에 전면적인 동맹질서의 재편과정에 있었으며, 북일관계도 유동하였다. 이 와중에 북한의 핵 위협이후 경색되었던 북일관계는 1994년 북미 '제네바 기본합의'로 새로운 전환을 맞는다. 북미 제네바합의는 미국의 대북정책은 물론 동북아 지역 전체의 새로운 질서를 예고했다. 북일관계도 제네바합의 이후 재개의 움직임이 일어났다. 그리고 이러한 변화는 지금도 부침을 거듭하면서 진행중이다.

향후 북일관계의 전개는 미국을 중심으로 한 동맹질서의 영향을 받기는 하겠지만, 점차로 의제와 교섭의 성격상 양국간 관계로 발전될 전망이다. 그리고 북일수교의 완성은 한반도 평화정착에 순기능 외에, (1) 한반도에 대한 주변 4강의 영향력 확대, (2) 새로운 안보위협에 대두, (3) 남북경협을 둘러싼 한일갈등이라는 역기능도 초래할 수 있다. 따라서, 한국정부는 이에 대한 대응으로 (1) 한일간 군사적 협력증진, (2) 남북경협의 거시전망 수립, (3) 동북아 안보 및 경제협력 체제구축을 위한 노력을 시작해야 한다.

1. 문제제기

본 논문은 북한에게 “일본이 가지는 ‘전략적 가치’는 무엇이었으며, 그것의 ‘이해관계’는 어떻게 변해왔는가?” 라는 문제제기로부터 시작한다. 이 문제제기는 “북한에게 있어 일본은 과연 어떠한 존재인가?”라는 의문에 대한 분석적 접근의 출발점이자, 북일 외교 관계의 재해석을 위한 기본전제이다.

그동안 북일 관계에 대한 연구의 흐름은 첫째, 양국 간 주요 현안을 주요 분석대상으로 삼는 경향과 둘째, 양국관계 변화에 영향을 미치는 국제환경의 변화, 특히 미국의 동아시아 전략의 변화를 강조하는 경향으로 단순화시킬 수 있다. 전자의 경우는, 북일관계의 쌍무적 특징을 드러내려는 의도이며, 후자는 북일관계변화의 동인으로서 국제적 레짐의 변화를 강조하는 것으로 해석할 수 있다. 이 두 개의 흐름은 기본적으로 분석레벨에서 차이를 보이는 것이기 때문에 각각 나름대로 의미 있는 설명력을 가지고 있다.

하지만 북일 양국 간의 쌍무적 관계에 대한 연구는 단속적으로 전개되어 온 ‘북일국교정상화’ 논의가 주요 분석대상이 되어 왔고, 내용도 당시의 현안이나 협상의제로 협소화 되어왔다. 또한 국제레짐을 강조하는 연구도 대부분 북일 양국관계에 대한 미국의 패권적 영향력을 지나치게 강조하는 환원론적 논의로 귀결되는 경향을 보이고 있다. 이러한 경향은 결국 북일관계에 대한 분절적 이해로 이어졌으며, 여기에 북일 수교가 갖는 규범적 의미에 대한 지나친 강조가 더해져 분석적 의미를 상실하고 있다. 따라서 본 논문은 현 시점에서 북일관계가 가지는 의미와 필요성을 다음과 같이 재평가한다.

첫째, 북한에 있어서, 대일본관계는 일종의 생존전략으로 다가오고 있다. 사회주의 진영의 붕괴이후 북한 체제의 개혁과 개방은 필연적이다. 다만 이를 단행하기 위해서는 내부자원이 요구된다. 북한은 이점에서 이미 한계에 도달해 있다. 따라서 북한은 그 해결책을 대외관계에서 찾고 있으며, 미국과의 관계가 그 중심 축이 되고있다. 하지만 미국과의 관계정상화가 북한에게 직접적인 ‘생존비용’을 보장해 주지는 않는다. 반면, 일본과의 수교는 가시적으로 현물과 기술지원이 수반된다. 보다 중요한 것은 ‘배상’이든 ‘보상’이든 그것의 용도 및 사용계획은 일정정도 일본과의 합의가 전제되어야 한다는 점이다. 이는 경제적 비대칭상황의 교류가 산출하는 영향력 관계의 형성을 의미한다. 이는 북일수교 후 북한이 개혁을 본격화했을 경우, 일본은 그 프로그램의 중요한 참여자가 될 수도 있음을 시사한다.

둘째, 일본에 있어서, 대 북한 관계는 새로운 전기를 맞이하고 있다. 사실 일본의 북한에 대한 정책적 자율성은 그다지 높지 않다. 일본의 대북한 정

책은 기본적으로 한국과의 관계 틀 속에 있으며, 미국의 대 동북아 전략구도와도 결별하기 어려운 조건이기 때문이다. 하지만 일본에게 북한은 세계에서 유일하게 국교가 없는 국가이다. 그리고 북한과의 국교수립은 '북방영토 회복'과 더불어 마지막 남은 전후처리과정의 미결과제이기도 하다. 여기서 주목해야 하는 것은 냉전이후 한반도 문제의 국면이 점차로 남북, 북미, 북일 등 양자간 채널의 동시 가동으로 전환하고 있다는 점이다. 특히 전후 동북아 지역내 일본의 안보역할의 증대추세에 있다. 따라서 향후 북일관계는 양국간 현안의 비중이 더욱 증대할 것이며, 일본의 북한에 대한 쌍무적 관계의 폭도 그만큼 증가할 것이다.

셋째, 동북아 전체의 시각에서, 북일관계의 변화는 동북아 내 동맹체제의 동태를 설명하는 중요한 논거(reference)가 된다. 북한에 있어서 대일 관계는 대외관계의 종속적 대상이 아니라 지역 동맹체제 변화에 대한 일차적 대응대상이며, 그 결과 산출된 북한의 일본에 대한 전략적 인식은 북한 외교정책상 중요한 기초가 되어 왔다. 실제로 북일수교가 현실화 될 경우, 주한미군, 주일미군의 성격 내지 지위를 포함하여, 미국, 일본의 동아시아 전략 전반의 수정을 초래할 수 있다. 이는 북일관계 자체가 국제관계변화의 총체를 함축하고 있음을 의미한다. 특히 북일관계는 크게 보면 일본과 한반도전체와의 관계이기도 하다. 아직까지 분단질서가 유지되고 있는 한반도의 현실을 고려하면, 북일관계의 변화와 부침은 동북아 지역의 냉전질서의 현주소를 보여주는 중요한 단면이 아닐 수 없다.

본 논문은 북한의 일본에 대한 '전략적 이해변화'¹⁾와 이것의 환경이 되는 '동맹질서'²⁾를 논의의 초점으로 삼는다. 분석단위로서 '동맹질서'에 주목하는 이유는 국가의 '안보'라는 관점에서 국제관계를 보다 예각화할 수 있으며, 그 범주도 중범위 수준으로 논의의 집약이 가능하기 때문이다. 이는 국제관계의 다양한 분석레벨의 통합적 접근을 가능하게 하며, 각 분석레벨의 배타적 강조로 인한 오류를 최소화 할 수 있다. 또한 '동맹체제'의 변화 속의 '전략적 이해관계'에 대한 해명은 과거 북일 양자관계에 대한 분석에서 기각되었

1) '전략적 선택'이라는 접근으로 국제정치를 재해석한 논의로는 David A. Lake & Robert Powell, *International Relations: A Strategic-Choice Approach*, *Strategic Choice and International Relations*, Princeton uni press, 1999을 참조

2) 여기서 '동맹'의 개념은 형식적인 조약의 체결, 개정, 폐기의 여부를 중요시하는 '전통적인 동맹개념'보다는, 그 범주를 정치·경제·문화적 측면까지 확대한 '현대적 동맹개념'을 적극 수용한다. 이와 관련해서는 Stephan M. Walt, *The Origine of Alliance*, London: Cornell Uni, 1987; Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics", *World Politics*, Vol. 36 (July, 1984) 등을 참조할 것. Snyder는 현대적 동맹개념에서 강대국과 약소국간의 동맹관계, 그리고 동맹관계 내부에서 일어나는 문제를 '후기동맹딜레마(secondary alliance dilemma)'라는 개념을 이용해 설명하고 있다.

던 영역을 되살릴 수 있으며, 동북아 역내 국가들의 움직임도 새롭게 포착할 수 있다는 장점이 있다.

이를 위해 본 논문의 시계열적 범위를 크게 1955~60년대와 90년대 이후로 구분한다. 구체적으로 보면, (1) 1955~60년대는 동북아 지역이 냉전적 동맹체제의 원형(proto-type)과, 북일관계의 기본틀이 형성되는 시기로 간주한다. 여기서 포인트가 되는 사건은 1965년 '한일 국교수립'이다. (2) 1990년대 이후는 탈냉전 이후 동북아 지역 동맹체제의 재편이 이루어지고, 북일관계도 새로운 단계로 진입하는 시기로 간주한다. 여기서 포인트가 되는 사건은 1994년 '북미 제네바 합의'이다. 그 외의 시기는 논리전개에 따라 선별·생략·배제한다. 본 논문은 이상과 같은 인식과 접근 하에 전후 형성된 북일관계를 분석적으로 재해석하고, 한반도를 둘러싼 동맹질서의 변화와 북한의 외교적 대응과 전략적 이해를 추적한다.

2. '65년 질서'와 북한의 대일 기본전략의 형성

2.1 전후 동북아 냉전질서와 동맹체제

2.1.1 전후 미국의 동아시아 정책과 일본

1945년 일본의 패전과 미소양국에 의한 한반도의 분할점령, 1948년 남북한에서의 단독정부수립, 그리고 1950년 한국전쟁으로 이어지는 한반도 분단의 과정은 곧 동북아 냉전구도의 시작을 의미한다. 그리고 동북아 냉전구도는 미국에 의해 주도되었다. 한국전쟁이후 미국의 동아시아에 대한 전략적 선택은 중국에 대한 봉쇄정책(Containment Policy)³⁾과 일본에 대한 강화(講和)시도였다. 미국의 입장에서 사회주의 진영의 확대를 억제하기 위한 적극적 개입이 요구되었고, 이 과정에서 2차 대전의 전후처리의 결과로 비무장화된 일본의 전략적 가치와 재군비의 필요성이 새롭게 대두된 것이다.

먼저 1951년 9월 8일 샌프란시스코 미일강화조약과 미일 안전보장조약(舊 안보조약)으로 양국 공식적으로 상호안전보장체제의 시대로 접어들게 되고⁴⁾ 이로써 일본은 서방측의 자유진영과 다수 강화방식으로 독립을 보장

3) 전후 미국의 대 중국정책에 대해서는 A. Doak Barnett, A New U.S. Policy toward China (Washington D.C: Brookings Institute, 1972), pp.4~14.

4) 전후 초기 미국의 대일정책에 관해서는 Edwin O. Reischauer, The United States and Japan (3rd Rev), (Mass: Havard University Press, 1970), pp.235~

받는다. 하지만 미일간 동맹결속의 강화는 결국 미국의 극동전략의 틀 속에 일본이 편입되어가고 있음을 의미하고 있었다. 실제로 미일간의 안보조약은 미국이 다른 45개국과 맺은 집단안전보장조약과는 그 성격을 달리하는 것이었다. 당시 일본은 포츠담 선언에 의해 완전히 무장해제 되었으며, 헌법 제 9조에 의해 “전쟁과 권력을 포기”한 채, 국가방위와 국내치안의 유지를 미점령군에 의존하는 상황이었다. 즉 일본은 미국과 평등한 입장에서 쌍무적인 조약을 체결할 수 없는 조건이었으며, 미군주둔을 허용하고 군사기지를 제공하면서 일본 방위권을 미군에 맡기는 대미 종속적 조약을 체결할 수밖에 없는 지위였다.⁵⁾

1953년 1월 출범한 미국의 아이젠하워 정권은 봉쇄정책을 세습하면서도 보다 적극적이고 역동적인 대 공산주의 ‘롤백(roll-back)’정책을 제창하였다. 이는 핵을 통한 대량보복 능력의 우위를 유지함으로써 공산주의세력의 대규모 혹은 국지전적인 소규모 침략에 대한 억지력을 갖추기 위한 시도였다. 아이젠하워 정권은 이 전략에 기초하여 한국전쟁의 휴전을 성사시키고 미지상군의 병력을 삭감하는 한편, 일본을 포함한 서방측 자유주의 국가들의 자위력 증강에 도모하였다. 그리고 이 정책의 연장선상에서 1953년 한미 상호방위조약, 1954년 미·대만 안전보장을 체결하였고, 나아가 동남아시아조약기구를 성립시켜 반공포위방을 더욱 강화하기 시작했다.⁶⁾

한편 일본은 1955년 자민당의 지배 하에 경제적 자유주의, 정치적 보수주의 및 자유주의 노선을 결합한 고도의 경제성장과 미일 안보협력체제를 기본정책으로 삼았다.⁷⁾ 소위 ‘55년체제’의 일본대외정책은 57년 2월 반공친미적인 기시 노부스케(岸信介)내각이 발족하면서, 보다 구체화된다. 당시 일본은 일소국교회복(1956년 10월), 유엔가입 및 안보비상임이사국 취임으로 국제적 지위가 향상되었고, 경제적으로도 안정기에 접어들었다. 이런 정세 하에 기시수상은 아이젠하워와의 공동성명 ‘미일 신시대와 동등한 파트너의 구축’을 통해 이전의 안보조약개정에 착수, 1960년 1월 조인하였다.⁸⁾

5) 池田十吾, “日米安全保障條約改定”, 花井等, 淺川公紀編, 『戦後日米關係軌跡』(東京: 勁草書房, 1995), pp.77~78.

6) 사실 아이젠하워 정권의 기본전략은 군사적 부담을 줄이며, 값싸고 장기적인 안보체제의 구축을 추구하는 것이었다. 따라서 동북아시아지역내에서는 일본중심의 지역적 동맹체제의 구축이 긴박한 정책과제로 떠올랐고, 한일관계 정상화에 대한 압력 및, 한국의 반공정권 및 방대한 지상병력이 전략적으로 중요하게 대두되었다. 이와 관련해서는 이종원, “한일회담의 국제정치적 배경”, 민족문제연구소편, 『한일협정을 다시본다』 (서울: 아세아문화사, 1995), pp.37~39. 참고

7) T. J. ベンヘル, “日本外交政策の内政的基礎”, 福田信男·曾根泰教編, 『世界政治の中の日本政治』(東京: 有斐閣, 1983), p.56.

8) 高杉忠明, “日米安全保障條約改定”, 小此木政夫·赤木完爾『脱冷戦の際政治』(東京: 慶應通信, 1987), pp.339~340.

1960년대 동북아 지역의 이러한 동맹질서는 대한반도 정책에도 직접적인 영향을 미쳤다. 우선 일본이 취한 대한반도 정책은 미일 신안보조약의 틀 안에서 결정되었다. 대표적으로 신안보조약의 '극동조항'⁹⁾과 관련하여 미국과 일본간에는 사전협의의 문제에 관한 추가협정이 있는데, 여기에는 극동 유사시의 지리적 및 전략적 범위에 한반도가 포함되어있다. 일본정부는 한일 양국의 안보문제를 유사시 미일합동작전의 일환으로 파악한 것이다.¹⁰⁾ 결국 한국과 일본은 미국을 매개로 한 간접적인 군사안보적 협력관계를 설정하였다. 이는 일본과 한반도의 관계가 미국의 동북아 정책의 틀 안에 재배치되어가고 있음을 의미한다. 한미상호방위조약과 미일 안보조약을 기반으로 한 한일관계는 65년 이전까지 비정상적인 관계를 지속했다.

2.1.2 중소 관계의 부침과 북한

미국의 봉쇄정책과 일본 및 한국과의 안보동맹은 1949년 중국본토의 사회주의 정권 등장과 1950년 한국전쟁의 발발 이후 촉발되었다. 동북아 지역에는 사회주의 중주국인 소련과 더불어 중국이 적대적으로 인접하게 되었고, 한반도의 반쪽은 사회주의 정권이 들어섰다. 그리고 1950년 2월 14일 모스크바 중소 상호우호원조동맹조약의 체결로 새로운 국면이 전개되었다. 사회주의 대국인 중국과 소련의 상호우호원조동맹조약은 "일본 및 일본과 연합하는 나라를 가상적으로 하는 조항"을 포함하고 있었다. 동북아 지역 내 냉전적 동맹구도의 또 다른 축이 형성되기 시작한 것이다.

미국의 동북아 지역에 대한 개입과 봉쇄 및 동맹구도에 대한 사회주의 진영의 보다 구체적인 대응은 1960년 미일 신방위조약이 체결을 계기로 본격화되었다. 1960년 개정된 미일간 신안보조약은 교섭시기부터 중국, 소련, 그리고 북한으로부터 격렬한 비난을 받았다. 1958년 11월 중국은 "안보조약은 미제국주의가 일본을 지배하기 위한 일방적 불평등조약이고... 계속 중국 적대시와 동남아시아에의 확장정책을 실현하려고 하고 있다"는 성명을 발표, 안보조약 파기와 일본의 중립정책을 촉구하였으며, 소련도 1958년 10월 그로미코 외상이 대일각서를 통해 일본의 중립정책을 요망하였다.¹¹⁾

9) '극동조항'은 한국과 일본간의 간접적인 군사·안보적 협력관계와 관련한 합의이다. 이는 미일 구 안보조약 제1조에 기원을 둔다. 미일 구 안보조약 제1조에는 미군의 이른 주둔을 인정하고 그 목적을 "극동에서의 국제평화와 안전유지에 기여한다"고 규정하였다. 이것 역시 '한반도 유사시'를 상정한 것이다. 이러한 안보체제는 1960년 6월에 개정된 미일 신안보조약의 제6조로 계승되었다. 小此木政夫, "南北朝鮮關係の推移と日本の對應: 東京・ソウル・平壤關係の基本構造", 日本國際政治學會編, 『國際政治』 第92號, (朝鮮半島の國際政治), 1988年10月, pp.1~2.

10) 佐藤達也, 『朝鮮半島軍事地圖』(東京: 社會評論社, 1985), pp.49~62.

11) 高杉忠明, 앞의 글, p.343.

북한도 신안보조약이 “미국의 극동집략 불복에 일본을 가담시킴으로써 극동에서의 긴장상태를 격화시키려는 것이며, 일본 국군주의를 재생시키는 것”이라며, 안보개정에 대한 반대와 일본의 중립화 구상의 지지를 밝혔다.¹²⁾ 그리고 1961년 7월에는 소련과 조소 우호협조 및 상호원조조약을 중국과는 조중 우호협조 및 상호원조조약을 연달아 체결함으로써, 한반도를 정점으로 동북아내 냉전적 동맹구도는 절정에 이른다. 하지만 북중소간의 동맹구도는 그 반대편의 한-일 동맹구도와 질적으로 차이를 보이기 시작했다.

한미일 동맹구도는 기본적으로 미국을 중심으로 한 안보구도 하에 안정적으로 진행되어온 반면, 북중소 동맹구도는 소련과 중국의 경합 속에 단속적으로 이루어졌다. 물론 일본은 소련과의 국교회복 및 중국과 북한과의 제한적 접근을 보여왔지만¹³⁾, 1960년 미일 안보조약을 계기로 미국의 안보구도에 완전 편입되어 남방삼각동맹구도내 미국의 리더십은 큰 부리없이 관철된 것으로 평가할 수 있다. 반면 소련과 중국은 50년대 이후 동맹관계의 분열을 보이기 시작하였다. 1956년 2월 소련에서 개최된 제20차 대회에서 후르시초프의 스탈린 비판과 평화공존정책으로 촉발된 중소간의 대립은 애초에 사회주의 및 공산주의 건설을 위한 정책의 다양성과 이를 둘러싼 대립으로 시작했으나, 이후 사회주의 진영내 주도권 확보문제로 확산되었다.

냉전초기 이러한 중소 간의 분쟁은 북한의 입장에서 매우 어려운 선택을 강제하였다. 북한은 정권수립직후부터 중국과 소련으로부터 막대한 원조에 의존하고 있었기 때문이다. 한국전쟁이후 진후복구에 박차를 가하고 있던 북한은 소련과는 ‘10년간의 경제적 문화적 협정’을 통해, 중국과는 ‘경제적 문화적 협력을 위한 조약’을 통해 무상원조 및 장기차관 등의 수혜를 받고 있었다. 따라서 중소분쟁은 곧 북한에 대한 안보위협과 내부경제의 투자원천감소를 불러일으켰다. 북한의 이러한 위기의식은 1965년 한일협정을 경과하면서, 대외관계의 전략적 수정으로 확대되었다.

2.1.3 진후 동북아 동맹구도 하와 한일관계 전개

1965년 이전까지 한반도와 일본의 관계는 한국과 북한의 경합속의 일본의 전략적 선택이라고 볼 수 있으며, 이 선택은 미국의 동아시아 동맹구도의 형성에 직·간접적인 영향 하에 있었다. 또한 한반도와 일본관계는 미군의 개입으로 확산일로 있던 월남전과 한국군의 파병, 중소분쟁과 북소갈등

12) 김경현, “사할적 기로에 선 일본”, 『근로자』 1960년 제2호 (통권 171호), p.43.

13) 일본의 대소접근은 하토야마정권에서부터 시작되었다. 하토야마 이후 기시내각은 1956년 일소 국교회복을 이루이내었고, 아시아국가들과의 배상금문제 해결에도 역점을 두었다. 이 과정에서 북한과 한국의 대일접근이 보다 구체화되었다. 武貞秀士, “日韓關係の展開”, 小此木政夫·赤木完爾, 앞의 책, p.359.

으로 야기된 북방삼각체제의 균열 속에서 진행되었다. 1952년 2월 15일 시작된 제1차 본회담 이후 14년이 경과된 후 한일협정이 조인되기 전까지 한국의 대일접근과 일본의 정책적 대응과정은 그 만큼 복합적 의미를 지닌다.

1951년 9월 8일 일본은 샌프란시스코에서 48개국 연합국과 평화조약을 체결하였다. 평화조약 제2장 제2조에는 “일본국은 한국의 독립을 승인하며 제주도, 거제도 및 울릉도를 포함한 한국에 대한 모든 권리와 청구권을 포기한다”고 명시되었다. 이는 한일양국 예비회담의 근거가 되었다. 한국과 일본은 예비회담에서 1952년 2월에 본회담을 개최하기로 합의하고 재일한국인의 법적 지위 및 처우문제, 선박반환문제, 청구권문제, 어업문제 및 기본관계문제 등 의제를 결정하였다.¹⁴⁾

이에 근거해 한일 양국은 1955년 이전에 3차례의 회담을 열었으나 입장 차이만 드러낸 채 큰 성과를 얻지 못했다. 제1차 회담(1952년 2월 15일~4월 21일)은 일본측이 한국내의 일본인 재산권을 주장하면서 중단되었다. 제2차 회담(1953년 4월 15일~7월 23일)은 법적 지위문제 등 일부 문제의 진전을 보였으나, 한국전쟁의 휴전 때문에 휴회에 들어갔다. 제3차 회담(1953년 10월 6일~10월 21일)은 일본측 수석대표 구보다(久保田)(1953. 1)의 발언¹⁵⁾으로 결렬되었다.

1957년 12월 31일 한일간의 예비회담이 다시 시작되었다. 여기에는 미국의 조정노력과 일본 기시 내각의 적극적 태도, 그리고 이에 대한 이승만 정권의 호응이라는 상호작용이 있었다. 이 예비회담에서 양국은 한국에 억류된 일본인 어부와 일본에 구류된 한국인 범법자의 동시석방, 구보다 발언의 철회, 한국내 일본인 재산권청구의 철회, 제4차회담의 재개 등이 합의되었다. 뒤이어 제3차 회담이후 5년 이후인 1958년 4월 10일 제4차회담이 열렸다. 제4차회담에서는 청구권문제와 어업문제, 재일조선인 북송문제가 다루어졌다. 이 중 최대현안은 역시 재일조선인 북송문제였다. 제4차 한일 회담이 진행되는 도중에 일본정부는 11만 7천명의 재일교포의 북송을 발표

14) 이 의제들을 샌프란시스코 조약 2조, 4조, 9조, 12조 등에 근거한 것이었다. 대한민국 정부, 『한일회담백서』(1965), p.154.

15) 소위 ‘구보다방언’의 의미는 김동조의 회고록에서 자세히 언급되고 있다. 김동조, 『回想三十年韓日會談』(서울: 중앙일보사, 1986년) pp.53~71. 여기에 따르면 “당시 일본인의 사유재산과 한국인의 재산이 동일한 입장에서 축적되었다고 생각하는가?” 라는 한국 측의 질문에 대해 구보다는 “미세한 것을 말하면 끝이 없게 된다. 대체로 36년간이란 자본주의 경제기구 하에서 평등하게 취급된 것이다”고 대답했다. 이 발언의 의미는 일본에게도 대한 청구권이 있으며 일본의 한국통치는 “한국 근대화에 유익”했기 때문에 거기에 대한 보상이란 있을 수 없다는 것이었다. 이 발언으로 인해 제3차 회담은 결렬되었고 이후 58년 4월까지 한일회담은 열리지 않았다. 일본측 자료는 高崎宗司, 『第3次韓日會談と久保田發言』, 『思想』, 1985년 8월호 참조.

함으로써 회담이 결렬되었다.¹⁶⁾ 제4차 회담은 1960년 한국의 4·19혁명으로 중단될 때까지 세차례에 걸쳐 계속되었다.

1960년 8월 23일에 출범한 장면내각은 정일형 외무장관의 성명을 통해 한일교섭의 조기타결에 관한 방침을 밝히고 외무장관·총리급 고위회담을 제안하는 등 즉각적인 한일관계 정상화에 착수하였다. 하지만 한국측은 재산보상문제에 관심을 집중한 반면, 일본측은 어업문제 해결의 필요성을 강조하는 등 양국은 해결해야 할 문제들의 우선순위에서 차이를 보였으며, 1960년 10월 25일에 시작된 제5차 한일회담 전과정에서 장면정권은 '대일 저자세외교'라는 비판에 직면했다.¹⁷⁾ 이 무렵 장면정부는 '한일 경제협력체제의 수립'을 자주 언급하였다. 제1차 경제개발 5개년계획(1962년~1966년)을 위해 일본으로부터 상당금액의 원조와 차관을 염두하고 있었던 것이다. 경제발전과 대일외교에 결부시키고자 했던 장면정권의 한일회담 추진은 결국 군사쿠데타에 의해 좌절되었다.

박정희 군사정권은 쿠데타 2개월만에 일본에 사절단을 보내는 등 장면정권 못지 않게 관계정상화에 강한 의지를 보였다. 1961년 박정희와 이케다 수상은 동경에서 한일회담을 조속히 타결한다는 원칙에 합의함으로써, 제6차회담이 가능해졌다. 그리고 곧 1962년 10월 김종필 중앙정보부장과 오히라 외상은 3억달러의 무상원조, 2억달러의 정부차관, 그리고 1억달러의 상업차관 등 청구권문제에 관한 정치적 타결을 이루어냈다. 이는 1964년 12월말에 시작된 제7차 회담에 이어 1965년 6월 22일 한일간 기본조약과 4개의 협정이 가조인의 현실화로 이어졌다. 1963년 '조국근대화'와 '민족중흥'을 슬로건으로 출범한 제3공화국은 대일관계 정상화를 통해 근대화정책에 본격적으로 착수하였다.¹⁸⁾

2.2 전후 북한의 대외정책과 대일 접근

2.2.1 전후 북한의 대일 접근: 남일 선언 이후

일본에 대한 북한의 외교적 관심은 한국전쟁 이전부터 있어왔다. 북한의 대표적인 민간외교단체인 '친선협회'¹⁹⁾는 1951년 6월 일본에서 '일조(日朝)

16) 한국정부는 북송을 막기 위해 필요하다면 무력을 행사할 것이라고 경고하고 1958년 6월 일본과 무역을 단절해 버렸다. 김옥련, 『韓國과 美日關係』(서울: 潮閣, 1973) pp.39~40.

17) 장면정권의 '친일내각'으로 간주될 정도로 많은 비판과 의혹을 불러일으켰다. 김봉조, 『回想三十年韓日會談』(서울: 중앙일보사, 1986년), pp.202~210.

18) 武貞秀士, 앞의 글, p.359.

친선협회가 결성된 것을 최초로 세계 각국에 결성되기 시작했다. 그리고 전후 한반도와 일본관계에서 정부간 협상의 최초 제의자는 사실상 북한이었다. 이는 전후 북한외교부장이었던 남일의 공식선언에 의해 이루어졌다.

1955년 2월 25일, 남일은 일본과 “무역, 문화관계 및 그밖의 조일관계의 수립, 발전에 관한 제 문제를 구체적으로 토의할 용의”가 있음을 정식으로 표명했다. 그리고 일본이 북한과 관계를 맺는 것은 “양국민민들의 중대한 이익에 일치할 뿐만 아니라 또한 극동에서 평화를 보존하고 국제적 긴장을 완화시키는 데에도 크게 기여할 것”이라며 그 의의도 매우 적극적으로 평가하였다.²⁰⁾ 그리고 뒤이어 북한 무역부장이었던 김광도 1955년 3월, “일본은 북한과의 경제적 및 문화적 관계를 증진시키는데 필요한 모든 조치들을 취해야 한다”고 주장했다.²¹⁾ 남일의 선언을 통해 시작된 북한의 대일 접근은 크게 두 가지 요소에서 그 동기를 찾을 수 있다.

첫째, 한국전쟁 종결과 더불어 일어난 국제정치에서의 일시적인 해빙무드이다. 1954년 제네바에서는 한반도의 남북관계와 관련한 정치회담이 열렸고, 인도차이나 반도에서도 휴전이 있었다. 이러한 해빙무드 속에 소련과 중국은 평화공존의 원칙을 내세우면서 서방세계에 대한 평화공세를 전개하기 시작했다. 일례로 중국과 소련은 1954년 10월 중국공산당 제5회 창설기념회에 발표된 공동코뮤니케에서, 일본과 관계정상화를 이룩하기 위한 용의가 있으며, 일본은 그러한 관계를 통해 중국과 소련으로부터 지지를 받을 것이라고 선언하였다.²²⁾

둘째, 일본에서 새롭게 등장한 하토야마(鳩山)정권이 자주외교노선을 모색했던 것도 중요한 계기가 되었다. 하토야마 내각은 새로운 외교정책으로서 소련과 중국을 포함한 공산주의 국가들과의 관계개선을 표명했다²³⁾ 이는

19) 친선협회는 상대국(현지국)의 좌익 또는 친북인사들로 구성된 인민외교의 전위단체로서 집회, 성명, 전시회 등을 통해 북한의 우월성을 선전하며, 그를 통해 해당국가의 친북정책을 유도하고 있다.

20) 이와 더불어 남일은 동 선언에서 일본이 미국으로부터 독립해서 그들의 외교정책을 추구하도록 노력해야 한다고 강조하고, 소련과 중국을 포함한 사회주의 국가들과도 정상 외교관계를 수립해야 한다고 주장하였다. 『로동신문』, 1955년 2월 26일; 북한의 정권수립이후 최초로 일본에 대해 공식적인 의사를 표명한 것은 1954년 8월 30일 발표된 ‘일본에 거주하는 조선 인민들에 대한 일본정부의 비법적 박해를 반대 항의하는 남일 외무상의 성명’이다. 이 성명 전문은 동아일보사안보통일문제연구소 편, 『北韓外交政策基本資料集』 II (서울: 동아일보사, 1976), pp.17~18 참조.

21) 『로동신문』, 1955년 3월 4일.

22) 당시 중소 공동코뮤니케의 내용은 『每日新聞』 1954년 10월 12일 참조.

23) 이를 구체적으로 보면, ① 일본을 진정한 의미에서 독립된 국가로 만들 수 있는 정책을 추가할 것임, ② 이러한 정책목표와 관련하여 소련과 중국을 포함한 이웃 공산주의국가들과의 관계를 개선하도록 노력할 것임, ③ 이들 공산주의국가들과 정식으로 외교관계가 수립되기 이전이라도 그들과 무역을 증진시킬 것임, ④ 비법외교 대신에 인민외교 (People's Diplomacy)의 방식을 채택할 것 임, 등이다. 『每日新聞』, 1954년 12월

과거 요시다 내각의 외교정책이 미국을 포함한 서방세계와의 긴밀한 관계유지를 외교정책의 최우선 목표로 두었던 것과 비교했을 때, 매우 큰 폭의 변화였다. 그리고 한일관계 또한 구보다 발언으로 한일 회담이 중단되는 냉각기에 들어간 시기였다.

남일외상의 대일 정상화 교섭 선언이후 1955년 10월 19일, 북한 최고인민회의의 초청으로, 후루야 사다오(古屋貞雄)가 이끄는 방문단의 방북²⁴⁾이 사상처음으로 이루어졌다. 그 결과 동년 10월 21일 후루야 사다오와 북한 최고인민회의상임위원회 부위원장인 김웅기 사이에 공동코뮤니케가 발표되었다. 그 내용을 간추리면 다음과 같다.

- (1) 조일 량국은 국교의 정상화를 실현하기 위함이다.
- (2) 조일 량국은 아직 국교 관계가 정상화되지 않았다 할지라도 무역의 길을 조속히 개척하여야 하며 이에 필요한 대표부를 설치하기 위하여 노력할 것이다.
- (3) 량국간의 문화 교류는 조일 량국의 평화와 친선을 촉진시킴에 유익한 것임을 인정하면서 이 실현을 위하여 량국은 노력할 것이다.
- (4) 조일 량국은 쌍방의 교민이 자유로이 자기 본국에 래왕할 수 있도록 적극 배려함과 동시에 국제법상 공인된 교민의 당연한 권리를 보장하도록 노력할 것이다.
- (5) 쌍방은 조일량국의 연안 공행에서 조일량국 어민들의 자유로운 어로 활동을 보장하기 위한 구체적인 대책을 강구하기 위하여 노력할 것이다.²⁵⁾

하토야마 내각은 그러나 이 코뮤니케를 인정하지 않았다.²⁶⁾ 일본외무성은 당시의 국제정세하에서 분단국가인 남북한을 동시에 승인할 수 없기 때문에, 북한이라는 '사실상의 권위'는 인정하지만 정부간 교섭은 불가하다는 반응을 보였다.²⁷⁾ 이와 관련해 김일성은 1956년 11월 일본 『讀賣新聞』과의 인터뷰에서 "우호관계를 위한 북한의 진지한 희망표시에도 불구하고 일본정부는... 아무런 조치도 취하지 않고 있다"고 불만을 표시하면서도, "만약 일본정부가... 진지한 자세를 보인다면 우리는 언제든지 이 문제를 협상할

11일

24) 『로동신문』, 1955년 10월 19일.

25) 『로동신문』, 1955년 10월 21일.

26) 『朝日新聞』, 1955년 10월 25일; 그럼에도 불구하고, 뒤이어 10월 27일 2차 국회의원 방문단이 있었고, 10월 30일 2차 공동코뮤니케가 발표되었다. 『로동신문』 1955년 10월 27일; 『로동신문』 10월 30일.

27) 中川信夫, 『激動の朝鮮半島』, (東京: 祿風出版, 1990), p.47

용의가 있다²⁸⁾”고 덧붙이고 있다. 이는 북한의 대일 외교정상화가 단순히 평화공세가 아니라 분명한 정책적 이해였음을 보여준다.

하지만 새롭게 기시내각이 출범하면서 일본은 더욱 강력한 반공태세를 보였으며, 어느내각보다 미일동맹체제에 많은 비중을 두었다. 덧붙은 기시내각은 한반도와의 관계에서 한국중심의 방향을 명백히 하였다. 기시 수상은 반공적인 동맹우선 정책과 친한국적 접근에 대해, 북한은 그를 “군국주의자”이자 “미국의 침략정책의 추종자”로 칭하면서, 본격적인 비판을 시작하였다.²⁹⁾ 하지만 북한의 일본에 대한 외교적 노력은 단절되지 않았다. 남일의 제안 이후 일본내에서는 다양한 형태의 움직임들이 있었기 때문이다. 무엇보다 일본 국내에서는 좌익계 일본정치인들, 그리고 기업인들이 북한에 적극적으로 접촉하고자 했다. 이에 북한은 직접적인 정부간 교류대신 ‘문화적 교류’와 ‘경제적 거래’ 등 기능주의적 접근으로 수용하기 시작하였다.

우선 북한은 일본국내 좌익세력 및 1955년 결성된 조총련을 통한 간접교류에 주력했다. 그리고 일본 내 각계 인사들의 초청 및 방문을 적극적으로 유도하고, 민간차원에서 다양한 형태의 교류협정을 유도했다. 일본정부와의 공식적인 접촉은 없었지만, 이러한 비공식적 북한방문은 상당히 성과적으로, 그리고 지속적으로 이루어졌다는 점에서 주목할 만하다.³⁰⁾ 또한 북일간의 비정부차원의 접촉은 각종 민간무역협정의 체결로 이어졌으며, 이에 따라 양국의 무역량이 급증했다.

정부간 협상을 거부했던 일본정부도 북일관계개선이 민간교류차원이라는 원칙을 내세워 사실상 양국 간 접근을 용인했다. 일본정부의 이같은 정경분리정책은 1961년, 장면정부가 일본정부의 대북직접교역 인가에 항의한 것에 대해 일본정부가 민간인들의 요구를 수용하지 않으면 한일회담이 오히려 어려워진다는 논리로 대응한 것에서도 확인된다.³¹⁾ 역으로 이러한 현상은 북한이 일본에 대한 정부간 접촉의 제약 속에서, 일본내 통일전선 전략에 매우 적극적이었음을 반증한다.³²⁾ 특히 일본 내 사회주의 및 공산주의 세

28) 당시의 인터뷰 내용은 『로동신문』, 1956년 11월 22일에 게재되었다.

29) 『로동신문』, 1958년 10월 18일.

30) 남일이 성명서를 발표한 직후 1955년 한해동안 북한은 방문한 일본인은 53명에 달했다. 이 중에는 일본언론인집단, 헬싱키세계평화회의 대표단, 그리고 경제사절단 등이 포함되어있다. FBIS, op. cit. (North Korea), November 6 and 10, 1953; 일본 지도층의 방북은 1955년에서 59년 사이에 집중되었으며, 정치인들은 주로 일본사회당 중의원들이 다수를 이루었다. 이들의 잦은 왕래는 이후 재일교포의 북송과 무역 및 문화교류의 지속에도 상당한 기여를 한 것으로 평가할 수 있다.

31) 高峻石, 『戰後朝日關係史』, (東京: 田細弘, 1975), pp.196~197.

32) 한편 일본공산당은 국내적 탄압, 북한과의 노선차이, 내부분열로 인해 오히려 관계가 소원해지고 있었다. 1950년대 일본공산당의 내부분열과 북한과의 관계와 관련해서는, 柳田春樹 저, 서동만 역, 『한국전쟁』, (창작과 비평, 1999), pp.107~134; Robert A. Scalapino, The Japanese Communist Movement: 1920~1966 (Berkeley:

세력들은 미일안보조약폐지운동, 일본의 중립화 한일회담 반대 등과 같은 문제에서 북한과 공동의 인식을 형성하고 있었다. 그리고 이러한 흐름은 북한과 일본의 적십자사간에 '제일조선인 귀환에 관한 협정'이 조인되면서(1958. 8) 절정에 달하게 된다.

하지만 1960년 이후 이러한 북한의 제한적 대일접근은 한계를 맞게 된다. 미일간의 안보동맹이 강화되고, 한반도와 일본간의 관계도 한일수교회담의 개시로 북한배제의 경향이 더욱 짙어지기 시작한 것이다. 이러한 한국과 일본의 당국자간의 접근에 대해 북한은 일본 내 사회주의 세력들과의 공동전선을 떠는 형식으로 대응³³⁾했으며, 1965년 이전까지는 정부가 대일접근의 노력을 포기하지 않았다.

2.3.2 전후 북한의 대일 전략적 이해의 형성

전후 북한의 대일본 접근은 동북아 지역내 냉전질서의 형성되어 가는 이행기적 조건 속에서 이루어진 것이다. 동북아내 냉전질서의 형성은 동·서양진영간의 동맹체제의 형성, 남북한간의 체제 경쟁 및 북한의 사회주의 건설 등 다양한 영역 속에서 진행되었고, 따라서 이것이 제도화되기까지는 다양한 선택과 실험적 접근이 이루어졌다. 이 중 북한의 입장에서 일본이라는 존재는 미완성의 냉전질서 안의 중요한 선택적 파트너로서 인식되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 한국에 대한 대일접근 및 한미일 안보동맹체제 구축에 대한 견제이다. 북한은 대일본관계에서 한국과 경쟁적 관계에 있었다. 따라서 북한은 한국과 일본간의 밀착을 가능한 한 억제하고자 하였으며, 그 만큼 북한의 대일접근은 적극적 움직임을 보여왔다. 이는 한미일간의 냉전적 동맹구도가 완성되기 전까지, 북한이 일본의 대외정책상의 자율성을 기대한 측면이 있음을 보여준다. 또한 북중소 안보동맹체제의 한계를 극복하기 위한 심리적 요인도 작용한 것으로 볼 수 있다. 중소분쟁으로 유동하고 있던 북방삼각구도 속에서 한미일간의 안보동맹의 강화는 북한에게 매우 위협적으로 다가왔을 것이다. 1965년 이전까지 북한이 일본과의 관계정상화를 공식적으로 포기하지 않았던 이유도 이러한 맥락으로 이해할 수 있다.

University of California Press, 1967); 五十嵐武士, 『對日講和と冷戰-戰後日米關係の形成』(東京大學出版會, 1986) 등 참조.

33) 1961년 1월 13일에는 일본공산당, 사회당, 일본노동조합총평의회, 일조협회 등을 포함한 21개의 일본정당들과 사회단체들이 한일회담 반대를 위한 연결위원회를 조직하고, 이와 관련한 건의문을 채택하기도 했다. 이들은 대부분 1961년 '미일안보조약'에 반대했던 세력들이다. 당시 한일회담 반대와 관련한 주장들은 『赤旗』, 1962년 8월 23일 등을 참고할 것.

둘째, 일본내 공산주의 운동 및 재일교포들과의 통일전선의 수립이다. 1945년 전후 일본에는 약 60만에 달하는 한국인들이 거주하고 있었다. 북한은 이들에 대한 적극적 지원을 통해 일본 내 또 다른 외교적 루트를 확보함으로써 정부간 대화단절의 한계를 극복하는 한편, 이들에 대한 한국정부의 지지기반 약화를 노렸다. 실제로 조총련의 경우 아직 외교관계가 수립되어 있지 않은 상태에서 북일 간의 매우 중요한 가교역할을 해 왔으며, 일본 정부 및 다양한 정치세력에도 상당한 영향력 발휘하였다. 일본 내 친북세력의 압력과 북한의 지속적인 대북접근의 성과로 얻어진 재일조선인들의 북송 협정은 일본사회 내 북한에 대한 지지폭의 확대는 물론, 전후복구를 위한 인력확보라는 부수적 효과도 노렸다고 볼 수 있다.³⁴⁾

셋째, 전후복구를 위한 경제적 이해관계이다. 55년 남일의 정부간 공식적인 대화 시도가 좌절된 이후, 북한은 일본과 외교적 대립을 거듭하면서도 경제교류의 폭은 지속적으로 확대해 왔다. 이는 정식 국교정상화 이전의 양국관계가 대부분 정치적 의제가 중심이 된 일반적인 사례에 비해 상당히 이례적인 접근방식이다. 이는 북한이 전후복구에 총력을 기울이던 상황에서 상당한 투자원천의 제약을 겪고 있었기 때문이다. 초기 소련과 중국으로부터의 유·무상 원조와 차관 및 기술지원은 1958년 이후 급격히 감소했고, 이는 북한경제의 '자립'을 강제했다. 이러한 상황에서 일본과의 관계정상화는 전후복구에 필요한 자본과 기술을 확보할 수 있는 또 다른 대안으로 다가왔을 것이다. 특히 일본과는 지리적으로 인접해 있기 때문에 경제교류 면에서 수송비 등 상당한 잇점이 있었다.³⁵⁾

2.2.3 전후 북한의 대외정책: 탈 진영외교의 시도

지금까지 '프롤레타리아 국제주의'(proletariat internationalism)³⁶⁾와

34) 사실 북한은 재일교포 문제에 대해서는 남한과 비교가 안될 정도로 큰 관심을 기울여왔고, 또 조총련을 통해서 재일교포사회를 장악해 왔다. 북한은 1959년 12월 16일 1차 북송단이 청진항에 도착한 이래 모두 9만4천 명의 북송교포를 받아들여왔으며, 한일협정 직전인 1965년 5월까지만 해도 모두 125차례에 걸쳐서 8만 3천명의 재일교포를 받아들였다. 『로동신문』, 1965년 5월 25일; 이와 관련해 북한은 1957년 4월부터 1966년 4월까지 재일동포 자녀들에게 40억 엔을 장학금으로 송금하기도 하였다. 『韓國·北朝鮮資料集』(東京:世界政經調査會, 1969) p.690.

35) 대표적인 예로 1955년 6월 교토 특파원인 나가미네 마사키가 평양을 방문한 후 일본에 돌아와 "북한은 일본과의 교역에 전례없는 관심을 가지고"있다고 전한바 있다. FBIS, (Far East: Japan), July 21, 1955; 그리고 1962년 8월 평양을 방문중인 일본무역상사대표들을 만난 자리에서 북한의 무역부부장인 이일경은 "북한은 아직도 여러 사회주의국가들로부터 기계제품을 사들이고 있지만 높은 화물운송료와 기타 다른 조건들 때문에 극히 불리한 상황에 있다"라고 불평한바 있다고 한다. 이는 역으로 일본이 지리적 인접성으로 북한에 유리한 공업생산품 구입시장이 될 수 있음을 간접적으로 시사한 것으로 볼 수 있다. FBIS, op. cit., (Japan), April 10, 1962.

‘자주노선’³⁷⁾은 북한외교노선 및 정책의 키워드로 이해되어 왔다. 이는 북한 스스로의 공식입장이자, 기존의 북한관련 논의들의 공통된 인식이다. 실제로 북한은 정권출발 초기에 ‘프롤레타리아 국제주의’에 근거하여 자본주의 세계의 국제관계를 “침략·정복·약탈과 투쟁”의 관계로 특징지은 반면, 공산주의 세계의 국제관계는 “호상존중과 형제적 협조”의 관계로 간주하고 사회주의·공산주의 사회를 건설하기 위하여 국제적으로 단결하고 서로 도움 것을 주장하였다³⁸⁾ 북한은 전후 국제질서를 미국을 중심으로 하는 “제국주의 진영”과 소련을 중심으로 하는 “국제민주 진영”으로 대별함으로써 진영분적 관점을 분명히 한 것이다.

하지만 이러한 대외관과 외교기조가 북한의 일관된 논리라고 단정지을 수 없다. 북한이 자본주의 진영에 대해 반제적 관점과 사회주의 진영에 대해 자주적 관점을 가졌다는 주장은 한국전쟁시기까지는 사실일 수 있어도, 그 때 이후 현재에 이르기까지 북한의 다양한 외교정책 변화는 설명해주지 못한다. 우선 북한의 외교적 행태는 전쟁직후 부터 이미 진영분적 입장에서 벗어나고 있다. 이는 앞서 살펴본 1955년 남일의 대일관계 정상화 제안에서 대표적으로 확인할 수 있다. 당시 남일은 성명을 통해 “상이한 사회제도를 가진 모든 국가가 평화적으로 공존할 수 있다는 원칙에서 출발하여 우리나라(북한)와 우호관계를 가지려는 모든 국가와 정상적인 관계를 수립할 용의³⁹⁾가 있음을 밝히고 있다. 이는 내용상 반대진영 제국주의의 대표적인 미국과의 관계개선도 배제하지 않고 있음을 의미한다. 그리고 북한의 이러한 시도는 일회성 성명에 그치지 않았다.

1956년 4월에 개최된 제3차 당대회에서 김일성은 ‘당중앙위원회 사업총결보고’를 통해 “서로 다른 사회제도를 가진 나라들과의 평화적 공존”과 “세계의 모든 평화에 호국가들과의 정치적 실부적 관계”⁴⁰⁾를 위해 노력할 것을 주장하면서, 비사회주의 국가들에 대한 관심증대, 민족해방투쟁에 대한 지지, 세계군사문제에 대한 관심고조 등 탈진영 외교정책의 기본방향을 제시한바

36) “맑스-레닌주의 당의 령도 밑에 노동계급이 자본주의 제도를 뒤집어엎고 사회주의, 공산주의 사회를 건설하는 투쟁에서 국제적으로 단결하고 서로 돕는 사상” 『정치용어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p.630

37) 북한은 자주노선을 “혁명과 건설에서 나라의 자주권을 견지하며 맑스-레닌주의원칙과 나라의 구체적 실정에 기초하여 자신의 주권과 판단에 따라 독자적으로 로선과 정책을 세우고 그것을 주체적으로 관철해나가는 당의 로선”으로 설명한다. 『정치용어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p.430.

38) 김일성, “프롤레타리아 국제주의와 조선인민의 투쟁(1952.4.25)”, 『자주성을 옹호하는 세계인민들의 단결을 위하여』, pp.25~36; 『정치용어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1970), p.630.

39) 『로동신문』, 1955년 2월 26일.

40) 『김일성집권 4』, (평양: 조신로동당출판사, 1966), pp.443~444; 『北韓研究資料集, 第2輯』 (서울: 고려대아세아문제연구소, 1974), p.684.

있다. 그리고 1957년 9월 18일부터 20일 사이에 개최된 최고인민회의 제2기 제1차회의에서도 김일성은 ① 사회주의 국가들과 국제주의적 친선 및 단결 강화, ② 상이한 제도를 가진 나라들과 평화적 공존에 대한 레닌적 원칙 견지, ③ 일본과 정상적 관계 수립 노력, ④ 평화유지와 전쟁반대 등 그 실천방향을 구체화 하였다.⁴¹⁾

북한의 이러한 외교적 구상은 1965년 한일국교정상화를 계기로 동북아 지역에 냉전질서가 제도화되는 과정에서 '일차적'으로 좌절되었다. 이는 곧 외교상 새로운 모색으로 이어졌다. 1966년 10월 당대표자 대회에서 당노선으로 확정된⁴²⁾ 이른바 '자주노선'은 북한의 이러한 모색을 함축적으로 표현하고 있다. 여기서 중요한 점은 '자주노선'이 탈진영 외교에서 진영외교로의 회귀를 의미하지는 않았다는 것이다. 논리상 진영외교라는 것은 자주외교처럼 자신이 속한 진영 안에서의 독자적 외교적 행보보다는, 진영간의 배타적인 안보동맹을 전제로 하는 것이기 때문이다. 실제로도 북한외교행태는 더 이상 '진영적'이지 않았다.

물론 후르시초프의 평화공존 정책 등에 따른 중소 분쟁의 심화와 이로 인한 사회주의권의 분열, 중국에서의 문화대혁명 발생과 이에 따른 북중간 긴장 국면의 조성 등은 북한에게 사회주의 진영내의 절대적 의존자체를 불가능하게 하였다. 따라서 북한의 '자주노선'은 매우 독특한 외교행태로 나타났다. 중소분쟁이 한창이던 1962~1964년의 기간동안 북한은 친 중국적 관계를 유지한 반면, 소련에 대해서는 '이데올로기적 수정주의'로 비판했다. 북한은 중국과 인도간의 국경충돌과 쿠바미사일 위기가 일어났을 때에도 중국의 입장에 섰다. 한편 1964년 후루시초프가 실각하고, 중국에서 문화혁명이 일어나면서, 이번에는 북한은 기존의 친중노선에서 친소노선으로 전환했다. 이후에도 1965년과 67년 각각 소련과 새로운 군사원조조약을 체결하면서, 북한의 친소적인 외교행태는 지속되었다⁴³⁾

하지만 이러한 외교행태를 북한이 주장하듯이 '자주적'이었다고 해석하는 것은 제고의 여지가 있다. 일단 '자주노선'이라는 표현은 한 국가의 외교노선을 정의하는 엄밀한 개념적 용어가 될 수 없다.⁴⁴⁾ 오히려 '자주노선'은 북

41) 국토통일연구원, 『북한최고인민회의자료집, 제11집』, pp.67~78; 이러한 전후 북한의 외교정책의 기본방향은 1958년 9월 국가수립 10주년 경축대회에서의 김일성연설에서 반복적으로 강조된다. 『김일성저작선집 2』 (1968), pp.193~232.

42) 김일성, "현정세와 우리당의 과업(조선로동당대표자회에서 한 보고, 1966, 10, 5)", 『자주성을 옹호하는 세계인민들의 단결을 위하여』, p.168, 185; 김일성, 『조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회 사업총화 보고』, 『김일성저작선집 5』 (평양: 조선로동당출판사, 1972), pp.416~529.

43) 중소분쟁의 전개와 북한의 외교적 대응에 관한 자세한 논의는, 정진위, 『북방삼각관계: 북한의 대 중소 관계를 중심으로』 (법문사, 1985)을 참고; 중소대립을 둘러싼 주요 1차자료는 『중소대립과 북한』 (나라사랑, 1988)을 참조할 것.

한이 스스로 주장하는 사후적 이데올로기 규정이라는 점에 주목해야 한다. 먼저 전후 초기 북한이 진영외교에 집착하지 않고, 오히려 반대 진영에 대한 관계개선에 매우 적극적이었던 것은 당시 동북아 지역 내 냉전질서가 미완성이었던 상황에서 기인한 생존전략의 일환이다. 냉전기간 동안 시계추와 같은 양상을 보였던 북한의 대중·소 외교행태도 이러한 맥락에서 해석해야 한다. 그리고 '자주노선'이 형성된 시기(60년대 중반)와 그 나머지 시기의 북한의 외교행태는 단절보다 연속성이 더 많다. 즉 북한의 '자주노선'은 탈진영외교의 연장이었으며, 일종의 외교적 현실주의의 북한식 표현인 것이다.

2.3 '한일협정'과 북한의 대일 기본전략의 형성

2.3.1 한일협정: 남방 안보 삼각관계의 완성

한일조약의 체결로 동북아지역 냉전체제는 제도화의 단계로 진입했다. 일단 한국과 미국사이에는 한미상호방위조약, 미국과 일본사이에는 강화조약 및 미일안전보장조약이 이미 체결되어 있었다. 이러한 상황에서 1965년 한일조약의 체결은 미국을 매개로한 한미일 삼각군사동맹체제의 완성을 의미한다. 한일회담은 전후 미국에 의해 구상된 동북아시아 평화체제의 구도 속에서 출발했음은 주지의 사실이다. 즉 제2차 세계대전중 우방국가였던 소련이 전후 적대국가로 돌변하고 또 중국이 1949년 공산국가로 전환하자, 미국은 일본을 냉전의 동반자로 동북아에서의 지역협력체제 구축을 시도해왔다. 이를 위해 미국은 1951년 9월 일본과 강화조약 및 안전보장조약을 체결하였으며, 한일회담도 여전히 미군의 점령하에 미군정청대표가 참석한 가운데 진행시켰다.

따라서 한일회담은 2국간의 교섭이라기보다, 미국을 포함한 3국간의 교섭이자 이들 국가들간의 동맹체제의 최종적 완결이라고 할 수 있다. 이것과 대척점에서는 북한이 중소와 군사동맹을 체결하고 있었다. 이로써 동북아에서는 한반도를 정점으로 소위 북방안보삼각관계-남방안보삼각관계가 냉전적으로 대립하는 구도를 형성해 가고 있었다. 하지만 전술한대로 북방삼각관계는 중소분쟁에 의해 이미 60년대 이후 분열의 조짐을 보이고 있었다. 따라서 1965년을 정점으로 형성된 동북아 안보동맹체제간의 대립구조는 비대칭적이었다. 그리고 이러한 구조 안에서 일본은 한일조약 이후 한국 일변도의 정책

44) 따라서 북한 외교노선에 대한 보편적 개념화가 요구되며, 이를 위해서는 사회주의 국가들의 외교노선과의 비교연구와 지정학적으로 약소국이 가지는 외교행위 패턴에 대한 이해가 선행되어야 한다는 것이 필자의 생각이다.

을 추진해 간다. 일본정부는 정치·군사적으로 명백히 서방동맹국의 일원으로 일관되게 대미협조노선을 견지해 나갔으며, 대 북한정책은 한반도에 대한 국익의 실현이라는 지극히 현실주의적인 이해로 접근하기 시작한다.

2.3.2 한일협정의 논리와 북한의 대응

1965년 6월 22일 체결된 한일협정에서는 '대한민국과 일본국간의 기본관계에 관한 조약'과 이 조약에 기초한 '대한민국과 일본국간의 어업에 관한 협정', '대한민국과 일본국간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정', '대한민국과 일본국간의 일본에 거주하는 대한민국 국민의 법적 지위와 대우에 관한 협정', '대한민국과 일본국간의 문화재 및 문화협력에 관한 협정' 등이 맺어졌다. 이에 대해 북한은 한일협정 조인 직후인 1965년 6월 23일 조선민주주의인민공화국 성명을 발표⁴⁵⁾하고 남한과 일본정부가 맺은 '조약'과 '협정'의 무효를 선언하고 일본정부에게 이것들의 전면 폐기를 요구했다. 구체적인 합의사항 중 북한이 가장 적극적 반대를 표명한 부분은, 대일청구권, 조약의 포괄범위, 재일교포의 법적지위 등이다.

첫째, '대한민국과 일본국간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정'의 경우 한일 양국이 남한을 유일한 합법정부로 인정한다는 전제 하에 맺어진 협정이기 때문에, 형식논리적으로 보면 북한의 대일청구권은 자연 소멸된다. 이에 대해 북한은 "일본당국과 박정희 도당 사이에 주고받은 것은 사적 금전거래에 불과하며 결코 배상금의 지불로 될 수 없다"라며, "조선민주주의인민공화국 정부는 대일배상청구권을 보유한다는 것을 일본정부에 거듭 경고한다"라고 주장하였다.

둘째, '대한민국과 일본국간의 기본관계에 관한 조약'은 기본적으로 북한의 존재를 일본이 국제조약 속에서 부정한 것이라는 해석이 가능하다. 본 조약 제3조에서는 "대한민국정부가 국제연합총회의 결의 제195(III)에 명시된 바와 같이 한반도에 있어서의 유일한 합법정부임을 확인"하고 있다. 이는 한일 양국이 대한민국정부가 한반도의 유일한 합법정부임을 확인했다는 점에서 향후 북일관계를 한정짓는 위협적인 요인으로 받아들여졌다.⁴⁶⁾ 하지만 역으로 일본의 입장에서 한일조약의 적용범위를 한국정부가 현실적으로 지배하고 있던 휴전선 이남으로 한정시켰다는 의미도 가진다. 즉 일본은 향후 북한과의 관계변화도 전략적으로 감안하고 있었던 것이다.⁴⁷⁾

45) 『로동신문』, 1965년 6월 24일.

46) 이 조항은 한일관계를 정상화시키는 데 남한측에게 중요한 명분을 제공한 조항이다. 물론 이 조항은 한일회담 당시 한일 양국간에 상당한 이견이 드러났고, 뒤에도 해석상 지속적으로 문제시되었다. 이종석, "북에서 본 한일협정과 조일회담", 『역사와 비평』, (역사문제연구소, 1995) p.59

셋째, '대한민국과 일본국간의 일본에 거주하는 대한민국 국민의 법적지위와 대우에 관한 협정'에서 가장 문제시 된 것은 재일교포의 한국국적 취득을 영주권과 연결시킨 점이다. 동 협정은 제1조 1항에서 "대한민국국민이 본협정의 실시를 위하여 일본정부가 정하는 절차에 따라 본협정의 효력발생일로부터 5년 이내에 영주허가의 신청을 하였을 때에는 일본국의 영주를 허가한다"라고 명시하고 있다. 이 협정은 북한의 입장에서 일본거주 교포들의 지지기반을 흔드는 결정적 의미로 다가왔다. 이에 북한당국은 "박정희 도당은 재일조선공민들의 민주주의적 민족권리를 일제에게 판아넘기었을 뿐만 아니라 그들에게 <한국적>을 강요"하는 것으로서 "이것은 재일조선공민들을 사분오열하려는 행동이며 일본정부가 재일조선공민들을 보호할 책임으로부터 벗어나며 그들을 박정희 도당에게 떠넘기려는 음흉한 책동"⁴⁸⁾이라고 규탄하였다.⁴⁹⁾

2.3.3 전후 북한의 대일 전략적 이해의 변화

북한에 있어 일본의 전략적 가치는 한국과 일본의 정부간 접근이 두드러지면서 변화하는 양상을 보인다. 1955년부터 1965년까지는 동북아 지역의 냉전적 동맹질서가 아직 성립되지 않은 시기였고, 일본은 이 기간에 대북한 접근을 하나의 수단으로 활용하였다. 하지만 일본이 미국주도의 동맹구도로 편입되어 갈수록, 대북한 접근은 제약되었고, 그 만큼 한일간의 관계는 진전되었다. 따라서 북한의 대일 전략적 이해의 변화는 주로 한일회담의 전개에 따른 북한의 반응에서 찾을 수 있다. 일단 한일 간 제1차~제3차 정상회담이 이루어진 1951~53년은 한국전쟁이후 북한이 전후북구를 본격화하는 시기이다. 따라서 이 때를 전후한 시기에는 한일회담에 대한 반대표명보다는 오히려 일본에 대한 직접접근을 선호했다. 그것의 공식적인 표현이 1955년 남일외상의 선언임은 전술한 바와 같다.

북한이 한일회담에 대해 본격적인 비판을 개시한 것은 4차회담이 시작된 1958년을 전후로 하면서이다. 일례로 1957년 12월 29일 '한일 양국 억류자 상호 석방협정'(1957년 12월 31일 조인)을 마련한 한일 예비회담에서

47) 이와 관련해서는 朝鮮政策の改善を求める會 編, 『提言:日本の朝鮮政策』(東京: 岩波書店, 1989), pp.23~25; 김동조, 『회상 30년: 한일회담』(서울: 중앙일보사, 1986), pp.277~279; 牛場信彦, 『外交の瞬間』(東京: 日本經濟新聞社, 1984), pp.107~108. 등을 참조

48) 『로동신문』, 1965년 6월 24일.

49) 이 협정은 재일동포 내부의 갈등을 심화시켰고 많은 교포들이 영주권이라는 현실적 이해로 인해 한국국적을 택했다. 그리고 1984년 현재 외국인으로 등록된 재일교포 67만 명 중 남한국적이 약 42만 명이며 북한 국적이 25만으로 북한의 우려는 현실화되었다. 이종석, 앞의 글 p.60.

억류자 상호 석방 및 본 회담 재개에 합의하자 북한은 '조선민주주의인민공화국 의무상 성명 (1958년 1월 4일)'을 발표한다. 동 성명에서 북한은 "조선민주주의인민공화국 정부는 남조선당국이 전조선인민을 대표할 수 없는 것 만큼 일본정부가 그와 <대일재산청구권문제>, <재일조선인국적문제>를 호합한 전 조선인민의 리익에 관련되는 문제들에 대하여 일방적인 회담을 진행하거나 조치를 강구한다면, 그는 완전히 부당한 것이므로 이를 인정하지 않을 것임"을 선언하였다.⁵⁰⁾ 북한은 일본과의 정부간 공식접근이 실패하자, 한일정상회담의 진전에 매우 민감하게 대응하기 시작한 것이다.

이 때 이후 한일회담의 진전은 북한을 압박하는 남방안보삼각동맹체제의 형성으로 인식되기 시작한다. 1960년 10월 25일 민주당 정권 하에 이루어진 5차회담에 대해 북한은 "<동북아세아동맹> 조작 기도"로 규정했다.⁵¹⁾ 북한의 이러한 인식과 반응은 한국의 군사정부 등장이후 진행된 한일회담⁵²⁾ 과정에서 보다 뚜렷이 드러난다. 당시 북한의 입장을 전면적으로 표현한 것이 1962년 12월 13일의 정부성명이다. 이 성명에서 북한은 그 동안 일본과의 관계가 정상화되지 않은 이유를 해방 후 일본도 남한과 마찬가지로 "미제에 의하여 강점"된 조건 하에서 "일본지배층의 비우호적 태도" 때문이었다고 보고 있다. 그리고 북한은 미제국주의자들이 일본군국주의 세력을 아세아대륙 침략의 <돌격대>로 내세워 <동북아세아동맹>을 하루속히 결성하기 위하여 '한일회담'을 발악적으로 추진⁵³⁾시키고 있는 것으로 인식하고 있었다.

이와 더불어 북한은 한일정상회담의 무효화와 한국정부에 대한 정통성시비를 거론하기 시작하였다. 한반도와 일본의 화해작업이 한반도의 반쪽을 이루는 북한을 제외한 남한 일방하고만 이루어져서는 의미가 없다는 것이다. 즉 분단상황하에서 전한반도적인 문제해결을 주장한 것이다. 이러한 북한의 논리는 "조선이 아직도 분열되어 있는 조건 하에서 일본정부는 북일 양국간의 관계에서 력사적으로 형성되었고 량국민민의 전반적 리익에 관련되는 극히 신중히 다루어야 할 그 중대한 문제들을 어떻게 남조선당국 일방만을 상대하여 해결할 수 있겠는가⁵⁴⁾"라는 주장으로 압축될 수 있다. 또한 남

50) 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사, 1959), p.53.

51) 『조선중앙년감』 (평양: 조선중앙통신사, 1961), p.268.

52) 당시 북한의 반대논리는 "첫째, 경제적으로 한일회담은 일본제국주의자들의 '대동아세아 공영권' 구축시도이며, 둘째, 군사적으로 한일회담은 미국의 지원하에 '동북아시아조약기구'를 조직하는데 목적을 가지고 있고, 셋째, 한일국교수립은 결과적으로 한반도의 통일을 방해하고 분단을 영속화 시키며, 넷째, 재산권 및 보상을 비롯한 문제들을 한국하고만 논의하는 것은 불법적이다."등으로 요약할 수 있다. 이러한 북한의 주장들은 『로동신문』 1961년 2월 11일; 11월 2일; 『민주조선』 1961년 1월 17일; 1월 28일 등에 나타나있다.

53) 『로동신문』, 1962년 12월 13일.

54) 『로동신문』, 1962년 12월 14일.

한정권을 “미제의 괴뢰이며 침략도구”로 매도하고, 북한 스스로를 “전체 조선 인민의 진정한 리익을 대표하는 정권”으로 주장하면서 회담진행의 원인무효를 선언하였다.

여기서 주목할 것은 조총련이 한일간의 양자회담을 대신해 대안으로 제시한 3자회담 주장이다.⁵⁵⁾ 즉 북한은 “만약 일본정부가 현 시기에서라도 문제를 성실히 해결하려고 원한다면 마땅히 조선민주주의인민공화국 정부와 남조선당국을 포함한 3자회담의 방법을 택하는 것이 그래도 정당한 일일 것”⁵⁶⁾이라면서 매우 신축적인 대응을 보인 것이다. 당시 조총련과 북한당국의 공식입장이 미분화된 상태였음을 감안하면, 이는 곧 북한당국의 입장으로 이해된다. 결국 북한의 3자회담 제안은 군사정권 수립이후 북한의 대일 접근이 한일회담의 수준을 역전시킬 수 없다는 현실인식 속에서도 일본에 대한 전략적 가치를 완전히 저버리지 않고 있음을 보여준다.

한일회담은 일본에서 사토내각이 성립한 후 1964년 7차회담을 거쳐, 1965년 최종적으로 타결되었다. 이 때 이후 북한의 대일 접근은 남한과 더 이상 경쟁관계가 아니었다. 한일회담의 타결에 대한 북한의 반응은 대외적인 성명이나 발표 및 제안 수준이 아닌 전사회적인 수준으로 확대되었다. 한일간의 조약과 협정이 체결된 이틀 후인 1965년 6월 24일 6·25 15주년을 맞이하여, 북한은 평양시 김일성광장에서 30만 명의 군중을 동원하여 ‘남조선으로부터 미제 침략군을 즉시 철거시키며 매국적 〈한일조약〉을 분쇄하기 위한 평양시 군중대회’⁵⁷⁾를 여는 등, 전국적인 운동을 펼쳤다. 또한 한일조약을 “아시아·태평양지역”에서 미국에 의한 “반공동맹체제”의 강화⁵⁸⁾로 이해하고, 한일회담 반대운동을 곧 반미운동과 직결시켰다.

한일조약에 의한 북한의 피포위의식은, 중소분쟁의 본격화라는 당시의 국면과 상승작용을 일으키면서, 북한사회의 군사화·동원화를 촉진시키고 대남 모험주의노선을 불러일으켰다. 1966년 10월 제2차 당대표자회의에서 김일성은 국방력 강화를 위해 “경제발전을 일정하게 지연시키지 않을 수 없을 것”임을 주장⁵⁹⁾하고, 뒤이어 진군의 간부화, 전군의 현대화, 전인민의 부장화, 전국 요새화의 기본노선을 제시하였다. 이에 따라 국방비 역시 대폭 증액되었다. 북한의 공식통계에 따르면이라도 1966~71년 사이에 매년 전체

55) 이 제안은 1963년 1월 조총련 국제부장인 이상철에 의해 제의되었고, 그 뒤 일본 사회당의 나리타 토모미는 일본과 남북한 대표들이 한 중립국가에 모여 그들 상호간의 문제들을 토론해야 한다고 주장하였다. 신정현, “북한의 대일정책”, 『亞細亞研究』 제65호, p.46.

56) 『로동신문』, 1962년 12월 14일.

57) 『로동신문』, 1965년 6월 8일.

58) 『로동신문』, 1967년 8월 31일.

59) 『로동신문』, 1966년 10월 6일.

예산의 30~33%가 국방비로 지출되었다. 이는 북한예산의 비중을 전체 국민총생산의 70%로 볼 때 국민소득의 21~22%에 해당하는 것이며, 실제 민간부문에서의 준군사비로 사용된 것까지 합하면, 북한의 국방비 지출은 실로 막대한 것이 되었다.⁶⁰⁾ 이러한 북한체제의 군사화는 1968년 1월과 11월에 걸쳐 무장계릴라 남파, '프예블로호 사건' 등 대남 강경책으로 연결⁶¹⁾되었다.

이처럼 1965년 후반부터 제도화되기 시작한 냉전적 동북아 동맹질서를 경과하면서 북한의 일본에 대한 정치적 적대는 70년대 초반까지 지속되었다. 그리고 한일회담 파기를 북일수교의 전제임을 공식화하고, 구체적으로 대한민국을 유일 합법정부로 규정한 협정 제3조의 파기⁶²⁾ 주장하였다. 이에 대한 일본의 대응은 큰 변화없이 65년 질서의 유지라는 기조로 나타났다. 하지만 이후 북일간의 새로운 교섭은 재개되었다. 북한에 대한 무역규모는 큰 폭으로 하락하지 않았으며, 일본의 저명 정치인, 언론인들의 북한을 방문은 여전히 이어졌다.⁶³⁾ 북한은 일본에 대해 정치적 적대를 유지했지만, 민간부문의 교류는 꾸준히 확대하고자 한 것이다.

3. '94년 질서'와 북한의 대일 전략의 변화

3.1 탈냉전과 동북아 동맹질서의 변화

3.1.1 탈냉전기 미국의 동북아정책과 미일 안보협력

탈냉전기 동북아 지역의 동맹질서는 미국에 의해 주도되어 왔다. 미국의 대외정책은 막강한 군사력을 바탕으로 세계문제에 적극적으로 개입, 자유

60) 이종석, 위의 글, p.63.

61) 북한사회의 동원화와 군사화의 경향은 남한사회에서의 사회체제의 동원화로 이어지기도 하였다. 북한의 무장계릴라 남파사건이 잇달았던 1968년에 만들어졌던 향토예비군 제도나 국민교육현장 등은 북한의 군사적 동원화에 대한 대응의 의미가 있으며, 이는 유신이라는 폭압적 권위주의 정권 도래의 사회적 기초가 되기도 하였다. 이종석, 앞의 글, p.63.

62) 이러한 북한의 입장은 1971년 미노베 동경도 지사의 북한방문 당시 김일성과의 면담에서도 재차 확인되었다. 山本剛士, "日朝不正常關係史", 『日朝關係: その歴史と現在』: 『世界』臨時増刊号, 1992. 4. p.164.

63) 이 때 북한의 메시지는 크게 두 가지 였다. 첫째, 북한은 일본과 수교용의를 가지고 있으나 일본이 북한 '적대시 정책'을 구사하고 있으며, 둘째, 북한과 일본의 수교는 바로 "일본인민들"이 북한에 대한 "일본정부의 비우호적인 태도를 반대하여 어떻게 투쟁하는가"하는데 달려있다는 것이다. 『김일성저작집 27』(평양: 조선로동당출판사, 1984), p.250.

민주주의와 시장 경제체제를 확장한다는 것이 그 핵심내용이다. 즉 미국은 '총력외교(total diplomacy)'⁶⁴⁾의 기치아래, '신세계질(new world order)'을 주도하고자 하였다. 여기에는 옛 사회주의 국가들이 '자유시장민주주의'체제로 전환하도록 돕는 것은 "자선"이 아니라 미국의 경제 및 안보이익을 위해 "필수적"이라는 인식이 깔려있다.⁶⁵⁾ 미국의 동아시아 전략은 1995년 2월 미 국방부가 발표한 "동아시아 태평양 지역에 대한 미국의 안보전략(United States Security for the East Asia-Pacific Region)"에서 구체화된다. 이 전략의 핵심내용은 아시아 태평양지역에 대한 "강도높은 개입(deep engagement)"과 "미국의 직접적인 지도력(direct U.S leadership)"의 행사이다. 이를 위해 36,000명의 주한미군과 47,000명의 주일미군을 포함하여 동아시아에 전진배치된 약 10만명의 미군을 유지시켜야 한다는 것이다.⁶⁶⁾

하지만 미국의 동아시아에 대한 패권적 지위를 유지시키기 위해서는 막대한 안보비용을 필요로 하였다. 따라서 미국은 지역국들에게 방위비 분담 확대를 요구함으로써 동아시아에 대한 자국의 안보부담을 축소시키고자 했다. 이 과정에서 탈냉전후 일본의 안보역할에 대한 제고의 움직임이 일어났다. 특히 1990년 걸프전 당시 일본은 130억 달러의 전쟁비용을 지불하고도 인적 공헌을 하지 않았다는 이유로 국제사회로부터 비난을 받았는데, 이는 일본내 55년체제의 붕괴이후 신보수주의자들⁶⁷⁾의 정치대국화 모색에 대한 야심을 촉발시켰다. 이들에 의해 일본의 역할확대론은 국내에서 한층 증폭된 형태로 공론화⁶⁸⁾되기 시작했다.

64) '총력외교'란 미국의 트루만 행정부에서 국무관을 지냈던 에치슨(Dean Acheson)이 처음 사용했던 용어이다. 미국의 총력외교와 관련해서는 이재봉, "미국의 대 북한 정책의 변화와 남북 통일외교의 관제", 『한국정치학회 통일문제포럼』(1995년 5월 31일) 참조.

65) Warren Christopher, "NATO and US Foreign Policy", U.S. Department of State Dispatch (March 1, 1993), pp.119~121.

66) "U.S. Policy toward East Asia and the Pacific", U.S. Department of State Dispatch (February 27, 1995), pp.143~147; 동아시아 미군주둔의 근거에 대해서는 Joseph S. Nye, Jr., "The Case for Deep Engagement", Foreign Affairs (July/August, 1995), pp.90~102.

67) 냉전시대의 55년체제가 '통상국가 일본'을 '경제대국 일본'으로 발전시켰다면, 탈냉전시대의 도래와 더불어 7·18총선을 계기로 형성되는 새로운 체제는 '경제대국 일본'을 '정치대국 일본'으로 발전시키야 하고, 따라서 정치변동 속에서 '강한 일본'을 주창하면서 부상할 '쇼와세대의 신보수세력'은 21세기의 도전에 대비하여 국가개혁을 추구하고 있는 것이다.

68) 무라야마 사회당 위원장의 총리 취임과 더불어 집권정당이 된 사회당은 헌신노선으로 전환하여 1994년 7월 28일 중앙위원회에서 ① 자위대 합헌 인정, ② 히노마루 빛 기미가요의 일본 국기 및 국가 인정, ③ 미·일 안보조약의 견지, ④ 원자력 발전소의 신설 및 중실 등을 당론으로 결정하였고, 고노 요헤이 외상의 UN안전보장이사회 상임이사국 진출 추진에 동조하였다. 또 정치변동기에 일본 정치의 핵심세력으로 등장한 쇼와세대의 신보수세력은 '리더십 부재의 정치'를 비판하면서 국제사회에서의 역할증대를 통한

일본은 탈냉전 이후 이미 동남아시아에 대한 박대한 (ODA: 정부개발원조) 제공을 기반으로 '포괄적 동반자관계'를 제안, 정치·안보협력관계를 강화·발전시켜 왔다.⁶⁹⁾ 그리고 일본은 미국의 동북아 안보전략을 지원하기 위해 정치·군사적 역할을 분담하고 이를 통해 동북아 지역에서 정치·경제·군사적 영향력을 확대해 나가고자 하고 있다. 일본은 정치·군사적 측면에서 주일미군 주둔비용 분담을 통해 미일동맹 체제를 지속적으로 유지하면서도 동시에 군사력 현대화와 유엔평화유지활동(PKO) 참여, 유엔안보리 상임이사국 지위 추구 및 대외원조의 전략적 이용 등을 통해 정치·군사대국으로서의 독자적 지위를 확보하려는 전략적 포부를 차츰 현실화 시켜갔다.

이러한 일본내부의 움직임은 미국의 전략적 이해와 상통하는 것이었다. 일본으로서 ① 북한의 핵 미사일, 중국의 패권주의 추구 및 군사력 증대 등 주변 정세변화에 능동적으로 대처하는 데 미국과의 안보협력이 필요하고, ② 일본의 군사대국화에 대한 주변국가들의 우려가 크므로 일본이 정치대국화를 지향하여 국제사회에서 군사적 역할의 증대를 추구하고는 데 미일 안보협력이라는 명분이 필요했던 것이다. 한편 미국의 입장에서 일본은 ③ 미국의 세계 및 동아시아 지역에서의 전략추진의 유력한 재정적 지원자이며, ④ 동아시아내 지전략적(地戰略的)으로 중앙거점이고, 특히 ⑤ 대 중국관계에서 핵심적인 전략적 파트너이다.⁷⁰⁾ 즉 미일 동맹체제는 아시아에서의 미국의 행동능력을 높여 주는⁷¹⁾ 중심고리인 것이다.

이와 같은 미국과 일본의 전략적 상호의존은 양국이 1992년에 아시아·태평양 지역 차원(regional level) 및 세계 차원(global level)에서 '동반자 관계'를 천명한 이래, 미국 국방부가 1995년 2월에 발표한 '동아시아·태평양지역에 관한 미국의 안전보장전략'(United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region, 1995)⁷²⁾이나 동년 11월 일본이 발표한 '신방위대강'에서 그 중요함이 재차 강조되었고, 1996년 4월에 발표된 '미일 안전보장공동선언: 21세기를 향한 동맹(Japan-U.S. Joint Declaration on Security - Alliance for the 21st Century'⁷³⁾

정치대국화를 추구할 것을 주장하였다.

69) Michael Richardson, "Tiptoeing Past China, Japan Extends a Hand to Asia", International Herald Tribune, January 15, 1997

70) 미일간 상호전략적 이해관계는 배정호, '미일 신방위협력지침과 한반도 급변사태', 『한반도 급변사태와 국제법』 (민족통일연구원·대한국제법학회 공동주최 학술회의 발표논문집, 97.11.8) 참조.

71) 후나바시 요이치, "나이(Nye) 이니셔티브의 내막", 『사상』 (1996년 여름호), p.218.

72) U.S. Department of Defense, United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region, Washington, D.C. : Government Printing Office, Feb. 1995

73) "Japan-U.S. Joint Declaration on Security - Alliance for the 21st Century"

에서 더욱 발전된 형태로 나타났다. 그리고 미일 안전보장체제의 확대발전
에 따른 미일의 군사적 협력방안은 미일 '방위협력지침'(Guidelines for
U.S.-Japan Defense Cooperation 1978)⁷⁴⁾의 개정을 통하여 구체화되
었다.

1978년에 제정된 미일 '방위협력지침'의 개정작업은 '미일 신안보공동선언'
의 후속조치로서 시작된 것이다. 이는 걸프전과 북한 핵 개발문제의 대응에
미일의 실질적 협력이 한계를 드러냄에 따라 21세기의 새로운 정치안보 환
경에 적절하게 조정된 미일의 전략적 협력체제를 만들기 위한 작업이라고
볼 수 있다.⁷⁵⁾ 즉 미일이 양국의 방위협력을 종래의 '옛 소련의 위협'에 대
한 대응에서 '중국위협'이나 '대만유사' 그리고 '한반도 유사'에 대응하는데 초
점을 두면서 아시아·태평양 지역의 안보상황에 따라 그 이상으로 확대하겠
다는 전략적 의도이다. 이로써 안보상황에 따라 일본은 탄력성을 가지고 자
신의 안보역할을 확대될 수 있는 합법적 논거를 만들어 냈다.

3.1.2 북방삼각구도의 재편과 중국의 부상

1990년대 동아시아질서는 기본적으로 유일 패권국인 미국을 비롯하여 지
역 강대국으로 부상하고 있는 중국과 일본에 의해서 좌우되고 있다. 물론
러시아도 21세기 대국으로서의 지위 회복을 목표로 '현상유지'를 동북아전략
으로 선택하고 있다. 하지만 러시아의 국내 정치·경제 불안, 북한의 체제
및 경제위기 등은 자연스럽게 중국을 동북아의 북방삼각구도 내 중심축이되
도록 하는 배경이 되어왔다. 정치대국이면서 잠재적 경제·군사대국으로 부
상하고 있는 중국은 이미 탈냉전기 동아시아 질서형성 과정에 결정적 영향
을 미쳐왔으며, 이를 통해 미국과 일본의 안보동맹강화에 대한 견제구도를
형성해 왔다.

먼저 중국은 21세기 사회주의 대국으로서의 발돋움을 목표로 '평화와 안
정·변방방어·동북아 패권확보'를 동북아 전략으로 선택하고 있다. 물론 중

의 전문(全文)은 Mike M. Mochizuki, ed., *Toward A True Alliance*.
Washington (D.C.): Brookings Institution Press., 1997) 1978년 11월 제정된
미일 방위협력지침이 제정되고 일본은 '미일 운명공동체 노선'에 따른 일본의 Sea
Lane 방위전략을 추진하였다. 이와 같은 소련에 대응하는 미일 안전보장체제는 소련이
붕괴될 때까지 지속되었다.

74) 배정호 "국제환경의 변화와 일본의 방위전략: 1980년대의 일본의 방위전략", 『한국정치
학회보』 제26집 1호(1992).

75) 미일 '신 방위협력지침'의 가장 큰 특징은 ① 미일 방위협력의 중점이 종래의 '일본유사'
및 '극동유사'에서 '일본의 안전에 중대한 영향을 미칠 수 있는 일본주변유사'로 이행한
것과 ② '주변지역 유사시의 범위'를 지리적 개념이 아닌 '사태의 성질에 파악하는 개념'
으로 규정하였다는 점이다. 미일 '신방위협력지침' 전문은 『朝日新聞』, 1997. 9. 24
참조.

국의 부상이 곧 군사적 패권의 확대를 의미하지는 않는다. 중국은 '미사일기술통제체제'(MTCR) 가입 약속(1992. 2), '핵확산금지조약'(NPT) 가입(1992. 3), '국방백서' 발간(1995. 11), 핵실험중단 선언(1996. 7), '포괄적 핵실험금지조약'(CTBT) 가입(1996. 9), '화학무기금지협약' 가입(1997. 4), '핵수출통제조례' 제정(1997. 9) 등 일련의 조치를 통해 군사정책의 투명성을 제고하고 대량살상무기 확산 금지정책에 대한 동조 자세를 보임으로써 군사력 증강에 대한 주변국들의 위협을 완화시키려 노력해 왔다.⁷⁶⁾

하지만 중국은 1978년말 경제개혁·개방정책을 채택한 이래, 괄목할만한 경제적 성장을 지속⁷⁷⁾해 왔고, 홍콩과 대만문제를 조기 해결함으로써 동아시아에서 '中華秩序'의 재현을 모색해 왔다. 또한 중국은 1992년 '영해법'을 제정하여 동중국해와 남중국해에 대한 영유권을 주장하고, 해·공군력을 강화함으로써 동아시아에 대한 지배권을 확장 하고자 했다.

특히 중국은 미국과 일본간의 동맹체제의 강화에 대한 대응으로 소련붕괴 이후 제한적 역할에 머물고 있는 러시아와의 제휴에 적극적으로 임해왔다. 중국은 미일 동맹을 아·태지역의 '북대서양조약기구'(NATO)로 간주⁷⁸⁾하였으며, 그 중 '미일 신방위협력지침'은 '중국포위망'구축의 구체적 일환으로 파악하였다. 이에 따라 1997년 9월 25일 중일 뉴욕 외무장관 회담에서는 중국외교부장이 일본외상에게 미일 신방위협력지침이 "대만해협이 적용범위 대상일 경우 이를 받아들이지 않겠다"는 의사를 명시적으로 밝히기도 하였다. 뒤이어 중국과 러시아는 1994년 9월 핵무기 선제 불사용 협정에 서명하고, 1996년 4월 미국과 일본의 '패권주의'에 대항하는 군사적 협력을 대폭 강화하기로 하는 등 '전략적 협력·동반자'관계를 선언하였다.⁷⁹⁾ 미일동맹체제의 견제를 위한 중국과 러시아와의 전략적 연대가 추진된 것이다.

한편 중국과 러시아와의 '전략적 협력·동반자관계'를 구축과 일본과 러시아와의 평화조약체결 등은 잠재적인 러시아의 안보위협이 대폭 완화되었음을 의미한다. 러시아의 안보위협 약화는 중국으로 하여금 동중국해와 남중

76) 중국의 '핵수출통제조례' 원문은 『人民日報』, 1997. 9. 12 참조. 『人民日報』, 1996. 7. 30; 中華人民共和國 國務院新聞辦公室, "中國的軍備控制與裁軍", 『文匯報』, (香港), 1995. 11. 17.

77) '국제통화기금(IMF)'과 '세계은행(World Bank)'은 구매력 평가를 기준으로 할 때 중국이 이미 세계 3대 경제대국으로 부상하였으며, 2020년까지 연평균 6.5%의 경제성장률을 기록할 것으로 예측하고 있다. IMF, World Economic Outlook, May 27, 1993.

78) 何亮亮, "美圖維護西太平洋霸權", 『文匯報』, (香港), 1996. 4. 28.

79) 물론 중국과 러시아는 '전략적 협력·동반자관계'가 군사동맹적 성격을 갖는 것이 아니며, 제3국을 겨냥하지 않고 있다고 밝히고 있다. 그러나 중러는 공동성명문에서 미국의 패권정책을 간접 비난함으로써, 중러간의 '전략적 협력·동반자관계'는 실질적으로 탈냉전기 미국에 의한 세계질서 구축에 따른 위협인식을 공동으로 표출한 것으로 볼 수 있다.

국해에 대한 진출을 보다 강화하게 하였으며, 이에 따라 일본은 중국의 해양진출 전략에 대처할 필요성을 어느 때 보다 절실하게 느끼게 되었다. 결국 역내의 두 강대국인 중국과 일본간에 잠재되었던 대립적 요인들이 분출되면서, 중일은 안보적으로 경쟁적인 관계에 놓이게 되었다. 이는 동북아 지역내 북방삼각구도를 중국의 이니셔티브 하에 재복구할 가능성을 시사하는 것이며, 미일안보동맹 및 북한문제로 강화된 '한미일 공조'와의 대립의 가능성을 내연한다. 여기서의 대척점은 역시 한반도가 된다.

3.1.3 한국의 북방정책과 남북관계 전개

탄생전이라는 국제환경의 전환기적 변화 속에서 한국은 나름대로 적극적이고, 의미 있는 변화를 모색해왔다. 노태우 정권은 소위 '북방정책'을 통해 1990년 9월 30일에 한소수교, 1992년 8월 24일에 한중수교를 이룩함으로써, 대 사회주의 외교를 현실화시켰다. 나아가 그 '북방정책'의 일환으로 제시된 1988년 7월 7일 대북 선언(이하 7·7선언)에 뒤이어 동년 10월 유엔총회연설을 통해 북한을 동반자로 규정하며 북한과의 대화 및 관계 개선을 표명하였다. 7·7 선언에서 노태우 대통령은 남북간의 '대결·불신·적대'관계를 극복하고 민족자존과 통일번영의 시대를 열어가겠다고 천명하였고, 아울러 한국은 미국과 일본이 북한과의 관계를 개선하는 데 반대하지 않겠다고 선언하였다.⁸⁰⁾

당시 노태우 대통령의 7·7선언은 탄생전기 한반도의 '냉전적 현상타파'를 위한 기반조성이라는 점에서 적극적으로 평가할 만하다. 특히 남북관계는 동 선언을 계기로 1992년 남북고위급회담과 남북합의서의 채택에 이르기까지, 급진전을 보인다. 90년대 초 남북한 사이에 이루어진 빠른속도의 관계 진전은 한국과 북한 양자의 의지이기도 했다. 하지만 남북관계의 이러한 순풍은 김영삼 정부의 '자유민주주의'에 기반한 체제우월성 강조와 비밀관적 대북정책 등으로 반전되기 시작했으며, 급기야 북한의 핵문제를 징점으로 또 다시 경색의 국면으로 들어간다. 당시 남한정부의 대북정책의 변화에 대한 북한의 반응은 매우 완곡하다. 김영삼 대통령 1994년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 "자유민주주의체제"의 우월성에 의한 '흡수통일'의 의도를 보인 것에 대해, 북한은 "북과 남의 대결과 충돌, 동족상쟁"을 유발시킬 것이며, "문민독재자"는 "타도의 대상"이라고 강력하게 반발하였다.⁸¹⁾

당시 김정일 비서도 1995년 6월 발표한 '사상 사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업수행의 필수적 요구이다'라는 글을 통해, 당시 미국과 한국의 대

80) 『7·7특별선언』(서울: 국토통일원, 1990).

81) 『로동신문』, 1994년 11월 4일.

북 정책을 “사회주의를 압살하려는 제국주의자들과 그와 결탁한 적대분자들의 준동”으로 규정하고, 특히 미국의 개입에 대해 “협조와 교류의 간판밑에서 감행되는 침략과 간섭의 수단”이라고 반발하였다.⁸²⁾ 또한 1995년 6월 22일 『로동신문』에 실린 ‘조선반도에서 랭전은 끝나야 한다’라는 글에서는 “미국이 조선반도에서 랭전을 추구하는 것은 우리의 사회주의를 압살하고 전 조선에 대한 지배를 실현하며 나아가서 사회주의를 중국적으로 압살하려는 데 있다”면서 남한의 흡수통일 의도를 미국의 개입에 의한 것으로 보고 극도의 불안감을 표출하고 있다.⁸³⁾ 이러한 북한의 대외인식은 외교정책상에도 일대변화를 불러일으켰다. 북한의 NPT탈퇴와 핵카드, 남한에 대한 통미봉남(通美封南)정책, 일본에 대한 수교협상의 중단 등 북한외교의 갑작스러운 강경 움직임은 한반도에 새로운 긴장관계를 조성했다.

3.2 북한 대외정책의 변화와 대일 전략

3.2.1 탈냉전기 북일 접근: 3당 공동선언 이후

북한의 일본에 대한 접근은 냉전기 동안 단속적으로 진행되어왔다. 북일 관계는 1965년 한일협정 체결이후 정부간 교류는 단절되어 있었지만, 사회·문화 및 경제교류는 여전히 지속되고 있었고, 여기에는 일본보다 북한이 적극적이었다. 1971년 9월 25일, 김일성은 아사히(朝日)신문과의 인터뷰에서 “국교는 물론 그 전단계로서 무역, 자유왕래, 문화교류, 기자교환 등을 원함과 동시에 일본국회의원의 북한방문을 정당의 여하를 불문하고 환영한다⁸⁴⁾”고 말했고, 1972년 9월의 마이니찌(毎日)신문과의 인터뷰에서도 “우리(북한)는 일본과 국교관계를 맺기 전이라도 기자들과 기술자들을 비롯한 각계인사들의 왕래를 많이 하여 경제, 문화적인 교류를 진행할 용의가 있다⁸⁵⁾”고 말함으로써 북일관계 개선의 의사를 직·간접적으로 드러냈다.

북한은 먼저 1965년 이후 일본 내 교포사회 지지기반약화, 공산당 일본도⁸⁶⁾의 비정부 교류에 한계를 절감함에 따라 사회당, 공명당과의 관계를 적

82) 『로동신문』, 1994년 11월 4일.

83) 『로동신문』, 1995년 6월 21일.

84) 『朝日新聞』, 1971년 9월 27일.

85) 『毎日新聞』, 1972년 9월 19일.

86) 북한의 조선로동당과 일본공산당과의 관계는 1970년대 초중반에 이르러 북한의 주체사상의 일본수출과 관련해 반목하기 시작했고, 1983년 10월의 미얀마 랑군사건과 1987년 12월 KAL기 폭파사건에 대해 일본공산당은 앞장서서 북한에 의한 테러로 규정함에 따라 양당의 관계 상당히 소원해져 있었다.

극화하는 등 외교적 다변화로 대일접근을 시도해 왔다. 그 결과 '조일우호촉진의원연맹'이 결성되고 '우호촉진의정서'와 '무역협정'이 체결되는 등, 정당 외교와 경제교류차원에서 일정수준의 발전을 거듭한다. 정부간의 관계에서도 김일성은 "반약 일본이 조선민주주의인민공화국과 국교를 정상화한다면 <일한조약>의 세 번째 조항이 무효화된 것으로 볼 수 있다.⁸⁷⁾"라고 주장하면서 수교협상의 전술적 전환을 시도하였다. 한일협정의 무조건적인 파기를 북일수교교섭의 전제로 삼았던 기존의 입장에서, 한일협정과 북일수교의 문제를 분리하는 방식으로 전환한 것이다.

하지만 북일수교교섭에 대한 본격적인 신호는 역설적으로 일본에서부터 가시화되었고, 이것의 계기가 된 것은 1988년 노태우 정부의 '7·7선언'이다. 사실 북한이 주도한 일본의 비공식 벌월관계는 오래 지속되지 않았다. 인도차이나반도의 공산화와 남북관계의 경색, 그리고 북한의 대일채무 변제 불이행 등의 요인은 지속적으로 북일관계를 경색시켰다. 하지만 글로벌 수준의 국제환경의 변화와 한국의 전향적인 북방정책은 일본에게도 적지 않은 영향을 미치게 되었다. 특히 노태우 정부의 '7·7선언'이후에는 한국과 일본이 북방진출을 둘러싼 미묘한 경쟁관계를 보이기도 하였다.

이러한 흐름속에 1988년 서울 올림픽 개최 직전, 일본의 다케시다(竹下) 내각은 북한에 대한 제재조치를 해제하였고, 1989년에는 북한과의 관계개선을 표명한 일본정부의 '신견해'를 발표한다. 그리고 다케시다 수상의 과거사 사죄를 계기로 일본사회당이 일본정부를 대신해서 수교협상을 위한 중재역을 수행하기 시작했다. 이러한 흐름을 타고 자민당 전 부총재 가네마루(金丸)와 사회당 위원장인 다나베(田邊)를 단장으로 하는 자민당-사회당 합동방북단이 결성되었고, 급기야 1990년 9월 24~28일, 북한을 방문하여 (북한)노동당-자민당-사회당간에 '3당공동선언'을 발표되기에 이른다. 이날 채택된 '3당공동선언'은 8개 조항으로 구체화되어 있었다. 이를 북한문헌에 근거해 요약해 보면 다음과 같다.

- (1) 3당은 과거에 일본이 36년간 조선인민에게 커다란 복행과 재난을 끼친 사실과 그 후 45년간 조선인민에게 입힌 손실에 대하여 조선민주주의인민공화국에 공식적으로 사과하고 충분히 보상해야 한다고 인정한다.
- (2) 3당은 조일 두 나라에 존재하고 있는 비정상적인 상태를 해소하고 가능한 빠른시일내에 국교관계를 수립해야 한다고 인정한다.
- (3) 3당은 조일 두 나라사이의 관계를 개선하기 위하여 정치, 경제, 문화 등 여러 분야에서 교류를 발전시키며 당면하여 위성통신리용과 두 나라사이의 직행항로를 개설하는것이 필요하다는데 대하여 인정한다.

87) 『김일성저작집 27』(평양: 조선로동당출판사, 1984), pp.450~451.

- (4) 3당은 재일조선인들이 차별을 받지 않고 인권과 민족적제권리와 법적 지위가 존중되어야 하며 일본정부는 이것을 법적으로 담보하여야 한다고 인정한다.
- (5) 3당은 조선은 하나이며 북과 남이 대화를 통하여 평화적으로 통일을 이룩하는것이 조선인민의 민족적리익에 부합된다고 인정한다.
- (6) 3당은 평화롭고 자유로운 아세아를 건설하기 위하여 공동으로 노력하며 지구상의 모든 지역에서 핵위협을 없애는 것이 필요하다고 인정한다.
- (7) 3당은 조일 두 나라사이의 국교수립의 실현과 현안의 제문제들을 해결하기 위한 정부간의 교섭을 1990년 11월중에 시작하도록 강력히 권고하기로 합의하였다.
- (8) 3당은 두 나라 인민들의 념원과 아세아와 세계 평화의 리익에 맞게 조선로동당과 자유민주당, 조선로동당과 일본사회당 사이의 당적관계를 강화하고 호상 협조를 더욱 발전시키기로 합의하였다.⁸⁸⁾

이 3당합의는 여지껏 북한측이 주장해온 것을 그대로 수용한 것이었고 당연히 일본의 국내강경과 뿐만 아니라 한국정부 및 미국정부의 반발을 초래했다. 이에 한국정부는 북일협상의 5가지 전제조건을 일본정부에 제시했고 일본측은 그것을 염두에 두면서 협상을 진행시키겠다고 약속한다. 그렇다면 북한과 일본이 왜 1990년 9월이라는 시점에서 전격적으로 수교를 향한 움직임을 보였을까? 일단 사회주의권 몰락 속에서 북한이 국제관계에서 새로운 진로를 모색하고 있던 시기임을 감안하면 일면 자연스러운 귀결이기도 했다. 일본 또한 동아시아 동맹질서재편 속에서 북한의 전략적 가치를 새롭게 고려하고 있었다. 당시 일본의 전략적 의도를 추론해 보면 다음과 같다.

첫째, 일본은 대외정책에 있어서 전후책임문제를 종결시키고자 했다. 북일 수교가 이루어질 경우, 일본은 '20세기의 굴레'로부터 벗어나기 위해 이를 '대외적 차원에서의 전후결산'에 적극적으로 활용할 것이다. 둘째, 일본은 아시아내 전략적 거점을 확보하고자 했다. 북일국교정상화가 이루어질 경우, 일본은 북한지역에 아시아 대륙 및 시베리아 진출을 위한 전략적 거점을 확보할 수 있는데, 이는 '21세기 정치대국 일본'을 위한 국가전략에도 부응하는 것이기도 하다. 셋째, 일본은 향후 동아시아 동맹질서재편의 주요변수가 될 한반도 문제에 대한 발언권 확대하고자 했다. 특히 당시 체결된 한소수교로 북한은 대일접근에 이미 적극적이었고, 일본 또한 북일수교에서 가지는 부담이 덜어진 상황이었다.

하지만 북일 양국의 이러한 전략적 이해의 공유는 오래가지 않았으며, '3당공동선언'도 현실로 이어지지 않았다. 그 표면적인 이유는 일단 북한 핵문

88) 『로동신문』, 1990년 9월 28일자.

제였다. 먼저 '3당 공동선언'이 발표되었을 때 한국정부는 일본에게 사전협의할 의를 하지 않은 데 대한 불만을 강력히 표시했다. 이 때문에 1990년 10월 8일 가네마루 당시 자민당 부총재의 서울방문이 이루어졌고, 이때 노태우 대통령은 그에게 북일교섭에 대한 5가지 원칙을 제시한 것이다. 그 내용은 첫째, 한일 양국간의 긴밀한 사전협의, 둘째, 남북관계에서의 의미있는 진전과 연계하여 진행, 셋째, 북한의 핵안전협정 서명 촉구, 넷째, 국교정상화 이전 대북 경제협력·배상 반대, 다섯째, 북한의 개방 유도였다.⁸⁹⁾ 가네마루는 이를 충실히 실천할 것을 약속했고 그후 1991년 1월초 방한한 가이후(海部俊樹) 수상도 이 약속을 재확인한 바 있다.

한편 한국의 대일요청은 미국정부의 대일요청이기도 하였다. 북일관계 개선에 불만을 느낀 미국도 가네마루의 방한전 일본정부에게 북일교섭에 대한 요구사항을 전달했다. 그것은 첫째, 교섭과정에서 북한이 핵사찰을 수용하도록 유도할 것, 둘째, 전후 45년에 대한 보상은 수용하지 말 것, 셋째, 식민통치 36년에 대한 보상도 북한이 군사력 강화에 사용하지 않는다는 보장을 받을 것, 넷째, 남북대화가 후퇴하지 않도록 배려할 것 등이었다.⁹⁰⁾ 여기에 그치지 않고 미국은 1990년 10월 9일 아마코스트(Michael Armacost) 주일대사로 하여금 가네마루와 회담, 북한의 핵사찰 수용을 국교정상화의 전제조건으로 하도록 요청한 것을 비롯해 예비회담 전에 정부관계자를 일본에 보내 북한의 핵개발 정보를 전달하면서 조급한 북일관계 개선 움직임에 우려를 표시했다.⁹¹⁾

일본정부는 이러한 미국의 뜻을 받아들여 예비교섭에서부터 북한에게 국제원자력기구와 핵안전협정을 체결하도록 요구했고 본교섭에서도 매번 이 문제를 거론하면서 북한이 핵사찰을 수용하도록 압력을 가했다. 그리고 1995년 11월 사회당 무라야마(村山富市) 수상도 북일 관계정상화는 한일관계를 손상하지 않도록 하고 수교교섭은 남북관계의 진전과 개선에 기여하는 방향으로 추진하며 북일수교 이전에는 북한에 경제적 지원을 하지 않는다는 대북수교 3원칙을 약속했다.⁹²⁾ 결국 북일수교협상은 양국현안이 아닌 미국과 한국의 개입 및 핵문제라는 국제적 의제에 의해 처음부터 난항을 겪기 시작했다.

이와 같은 일본의 대북 전략적 이해의 갑작스런 급변은 북일 양국간의 관계로는 설명할 수 없다. 일본의 대북교섭이 미국이 구상하는 동아시아 신질서 구축을 위한 수단이라는 성격을 지니고 있음이 일차적으로 밝혀졌기 때

89) 김용호, 『북한과 일본의 수교회담 분석』 (서울: 외교안보연구원, 1991), p.34.

90) 『讀賣新聞』, 1990년 10월 5일.

91) Masao Okonogi, "Japan-North Korean Negotiations for Normalization: An Overview", in Manwoo Lee and Richard W. Mansbach, eds., *The Changing Order in Northeast Asia and the Korean Peninsula* (Seoul: The Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University, 1993), pp.204~205.

92) 『朝日新聞』, 1995년 11월 19일.

문이다. 이 관점에서 보면 신질서에 대한 미국의 구상이 명확히 정립되고 그 속에서 북미관계가 어느 정도 정리되기 전까지 북일교섭은 지속적으로 제약을 받을 것임을 예시한다. 이처럼 미국이 일본을 '감독·지시'하고 있음을 직시한 북한은 대외관계의 우선순위를 대일협상에서 대미협상으로 전환하기 시작했다.⁹³⁾ 이는 북한의 일본에 대한 전략적 이해의 변화만이 아니라 북한 외교정책 전반의 수정을 의미하는 것이다.

3.2.2 탈냉전기 북한의 대일 전략적 이해의 형성

탈냉전기 북한의 대일접근은 대내외적으로 위기국면 속에서 이루어졌다. 사회주의 붕괴이후 북한의 동맹진영은 와해되었고, 내부적으로 체제의 누적된 모순이 표면화되기 시작한 시점이었다. 반면 한국은 노태우 정부의 북방정책을 시발로 대사회주의권 외교를 성공적으로 진척시켰으며, 동북아 지역 내 미국의 영향력은 일본을 매개로 더욱 강화일로 있었다. 따라서 북한은 어떠한 형태로든 새로운 모색을 시작해야 했고, 그 돌파구중 하나로 일본의 전략적 가치가 새롭게 부상한 것이다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대 서방외교의 새로운 채널확보이다. 동북아 지역 내에서 소련의 해체와 냉전적 동맹체제의 이완은 곧 북한의 입장에서 외교적 고립을 의미했다. 이 과정에서 남북한 관계는 더 이상 경쟁적 대칭관계가 아니라 남한의 월등한 우위로 재편되었다. 물론 중국이 사회주의 체제를 고수하고 있었지만, 과거와 같은 혈맹적 관계를 기대하기는 어려운 조건이었다. 게다가 한국과 중국의 정상적 2국관계로의 진전은 북한에게 동북아내에서 한국에게 외교적 경쟁관계의 패배로 다가왔다. 따라서 북한은 서방과의 외교가 생존을 위한 결정적 과제로 대두되었고 그 첫 대상이 일본이었다.

둘째, 한미일공조체제의 내부분열 시도이다. 이러한 북한의 시도는 주로 북일수교 초기국면에서 두드러졌다. 북한은 기본적으로 북미협상을 통해 '국제적 승인'을 원했고, 북일협상을 통해 '돈'을 원했다. 이러한 상반된 이해관계속에서 북한은 북미협상에서는 북일협상을, 그리고 북일협상에서는 북미협상을 이용하여 미국과 일본을 각각 자극하려 했고 미일관계를 협조적인 성격에서 경쟁적인 성격으로 변화시키고자 했다. 이같은 북한의 전략은 한일관계에도 그대로 적용되었다. 북한은 '한일합방관련 제조약'과 '종군위안부' 문제 등과 관련하여 남북한 공조를 강조함으로써 한일관계의 분열을 유도하려 했다.

셋째, 경제적 위기극복과 변화를 위한 자금의 확보이다. 북한 김정일 체제

93) 1995년에 맺어진 '수교회담 재개 합의문'에도 북일간의 "회담이 철저히 자주적이고 또한 독자적인 입장에서 행해져야 한다는 점을 확인한다"는 조항의 삽입을 요구했고, 이는 북한의 요구대로 관철되었다.

의 안정화를 위해서는 심각한 경제난 해소가 무엇보다 시급한 과제였다. 그리고 북한의 생산능력 하락과 생필품 및 식량과 에너지, 수송분야 등 사회간접자본의 만성적 부족을 매우기 위해서는, 냉전시대 소련으로부터의 원조 못지 않은 현금이 필요했다. 일본은 이 점에서 매우 결정적인 파트너로서의 의미를 가졌다. 북일 수교가 이루어질 경우, 어떠한 형태로든, 한일조약 당시와 유사한 수준의 현물은 물론 자본과 기술의 지원이 가시적으로 수반될 것이기 때문이다. 이러한 지원은 북한에게 경제난 해소는 물론, 새로운 변화를 단행할 수 있도록 하는 물질적 토대가 될 것이라는 점에서 매우 절실한 것이었다.

3.2.3 북한 대외정책의 변화: 동맹의 복원과 전방위 외교

90년대 들어 북한은 소련의 해체, 한국의 북방외교 그리고 국제사회의 핵사찰압력 등으로 인해 경제난 심화와 외교적 고립 그리고 안보위기의 3중고를 겪고 있었다. 게다가 제3세계도 경제실리 추구를 향해 변화하고 있어 북한의 비동맹권에 대한 외교적 기반도 와해상태에 있었다. 하지만 북한의 대외정책의 이념은 외형상 큰 변화를 보이지 않고 있다. 북한은 1980년 10월 제6차 당대회에서 '자주·친선·평화'의 대외정책 이념을 처음으로 공식 천명한 바 있다.⁹⁴⁾ 그 이후의 변화라고 한다면 1988년 9월 국가수립 40주년 경축보고대회에서의 김일성이 연설을 통해 평화를 강조함으로써 우선순위를 '자주·평화·친선'으로 바꿔 제시⁹⁵⁾한 것이 전부이다.

사실 북한의 대외이념은 추상성이 높은 개념적 조합어이다. 따라서 국제환경과 국내 최고책임자의 근본적 변화에도 불구하고 대외이념 자체로는 정책의 구체적인 변화양상을 읽기 어렵다. 사실 탈냉전 이후 북한의 대외인식의 변화는 다양한 형태로 확인되고 있다. 일단 북한은 외형상 냉전시대의 '양대진영론'적 세계관을 지속하고 있는 동시에 전환기에 직면하여 체제위기감을 심각하게 느끼고 있는 것으로 보여진다.⁹⁶⁾ 한편 '냉전종식 후 세계정세'와 관련하여 북한지도부는 미국의 일극화 전략과 세계의 다극화 추세간에 갈등이 있는 것으로 파악하는 모습도 보여주고 있다.⁹⁷⁾

94) 김일성, "조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고", 국토통일원, 『조선로동당대회자료집』 제4집 (서울: 국토통일원, 1989), pp.73~75.

95) 이에 대한 구체적 내용들은 안용세, "자주, 친선, 평화는 우리 당 대외정책의 기본리념", 『사회과학』 제5호(1981), pp.56~58; 정동욱, "자주, 친선, 평화는 우리 당 대외정책의 기본리념", 『근로자』 제526호(1986.2), pp.88~92; 고성순, "자주, 친선, 평화는 대외활동에서 진지하고있는 우리 당의 기본리념", 『근로자』 제538호(1987.2), pp.92~96 등을 참조.

96) "붉은기를 높이 들고 세해의 진군을 힘차게 다그쳐 나가자", 『로동신문』, 1996년 1월 1일 자.

97) 유엔대사(전 국제부 부부장) 김형우는 미국이 힘의 정책에 기초하여 '유일초대국'지위를

북한의 이러한 대외인식에 상응한 구체적인 실천은 이중적인 형태로 나타났다. 먼저 김정일은 1989년 동구 사회주의권의 붕괴와 1991년 소련의 해체에 대해 '일시적인 우여곡절'로 간주하고 '우리식 사회주의', '조선민족제일주의', '사회주의 대가정론' 등을 내세움으로써 사상통제를 더욱 강화하는 모습을 보여왔다. 다른 한편, '새로운 국제질서의 수립과 유엔개혁', '새로운 평화보장 체계 수립과 평화애호운동', '국제주의적 원칙과 혁명적 의리' 강조 등 새로운 정책방향을 제시하기도 하였다. 북한의 이러한 이중적 행태의 맥락을 살펴보면 크게 두가지 외교정책의 전환을 감지할 수 있다.

첫째, 북한은 사실상 과거의 '진영론'적 세계관을 탈피하고, 외교의 방향을 전방위적으로 확대하고자 했다. 이는 과거 적대적이었던 서방 자본주의 국가들에 대한 접근과 제3세계 국가들과의 친선확대라는 형태로 진행되었다. 먼저 1987년 북한은 자본의 국제화로 서구자본주의가 상호 투쟁의 국면으로부터 상호의존의 국면으로 전환됨으로써 지속적인 생명력을 가진다는 사실을 인정⁹⁸⁾하기 시작하였다. 그리고 1994년 김일성은 신년사를 통하여 "자주권을 옹호하는 자본주의 나라들과도 선린 우호관계를 발전시켜 나갈 것"임을 밝힘으로써 대미, 대일관계 개선의사를 천명⁹⁹⁾하였고 이에 따른 실천도 있었다. 그 외 합영법 제정(1984), 나진·선봉 자유경제무역지대 지정(1991), 농업·경공업·무역 등 3대 제일주의 천명(1993) 등의 일련의 개방조치들을 통해 서방진영과의 경제협력 및 투자유치에도 적극성을 보이기 시작했다.

한편 태국, 인도네시아 등 동남아 국가들에 대해서는 정부차원의 초청, 방문외교를 추진함으로써 관계긴밀화를 도모하였다. 특히 1995년 신년사에서 '집단적 자력갱생의 원칙에서 남남협조'를 발전시킬 것을 천명함으로써 이들 동남아국가들을 중심으로 경협을 강화하고자 하는 대외정책 방향을 제시¹⁰⁰⁾하였다. 또한 1995년 4월에 북한은 반동회의 40주년 기념집회를 평양에서 대대적으로 개최하면서 김정일의 '빨력불가담운동에의 공헌' 선전과 빨력운동 강화에의 적극 동참을 천명하였고, 상반기(1~6월)에는 동남아 초청·중동 방문외교 및 대아프리카 외교활동을 강화하였다. 결국 북한은 외교적 고

유지하려고 하나, 구주공동체·일본·러시아·중국 등이 다극화의 중심으로 발전함에 따라 심각한 도전을 겪고 있는 것으로 보고 있다. 김형우, "냉전종식후 다극화로 향하는 세계정세의 특징", 『근로자』 (1995.5).

98) 김정일, "당중앙위 책임일꾼과의 담화", 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』 (평양: 조선로동당출판사, 1992).

99) 1994년의 신년사는 김일성의 마지막 신년사라는 점에서 중요한 의미를 가진다. 당시의 신년사에는 대외관계에 대한 이러한 인식변화 외에도 농업, 경공업, 무역 등 소위 3대 제일주의가 강조되고 있다. 『로동신문』, 1994년 1월 1일.

100) 『로동신문』, 조선인민군, 노동청년 공동사설, 『로동신문』, 1995년 1월 1일: "새로운 국제질서를 세우며 집단적 자력갱생의 원칙에서 남남협조를 발전시키기 위해 적극 노력할 것이다", 『로동신문』, 1995년 1월 1일: "남남협조는 발전도상 나라들의 진보와 번영의 길", 『로동신문』, 1995년 2월 7일.

법의 탈피와 생존을 위해 보다 현실주의적인 선택을 한 것이다.

둘째, 과거 동맹의 복원을 통해 연대성 강화전략의 지속적 추진¹⁰¹⁾을 도모하였다. 탈냉전 이후에도 최대 경제협력국가인 중국과의 동맹외교를 재개하는 한편, 한소 수교 및 소련의 해체로 단절되었던 러시아와도 관계정상화 외교를 추진하기 시작한 것이다. 먼저 1995년 10월 25일 북한은 “조중친선을 대를 이어 강화발전시켜나가는 것은 우리 당과 공화국정부의 일관한 입장이며 확고한 의지”라고 강조하였다.¹⁰²⁾ 1996년에 들어와서는 ‘조중 우호협조 및 호상원조 조약’체결 35주년(7.11)을 맞이하여 사상 최초로 중국군함을 남포항에 맞아들이는 등 동맹관계 강화의 의지를 더욱 적극화하였다. 나아가 북한은 중국과의 이러한 협력무드를 방문 및 초청외교¹⁰³⁾라는 형태로 더욱 강화하고, 이를 통해 친선·동맹관계를 공고히 하고자 하였다.

북한의 대 러시아 관계도 ‘조소 우호협조 및 호상 원조 조약’의 기한만료(1996년 9월 10일), 북한 핵문제 등으로 한때 소원했었지만, 김일성 사망 이전부터, 방문 및 초청외교를 재개시켜 경제협력을 중심으로 관계회복을 추진해 왔다.¹⁰⁴⁾ 그리고 미일 동맹구도에 대한 전략적 이해의 공유자로서, 안보 면에서도 러시아와의 제휴 및 협력의 가능성을 높여왔다.

3.3 ‘제네바 합의’와 북한의 대일 전략변화

3.3.1 북미 제네바 합의: 탈냉전기 동맹구도의 재편

1965년 한일조약의 체결이 냉전기 동맹질서의 완성을 의미한다면 1994

101) 김정일은 국방위원회 위원장 및 조선인민군 최고사령관 자격으로 쿠마의 카스트로 수상과 수교축전을 교환하였다. 『로동신문』, 1995년 8월 25일; 한편 중국 공산당 중앙위원회는 김일성 사망 1주기 추모전문을 조선로동당 중앙위원회에 보냄으로써 양국간의 우의를 과시하였다. 『로동신문』, 1995년 7월 8일.

102) 『로동신문』, 1995년 10월 25일.

103) 방중외교 사례로는 외교부 부부장 송호정(1994.8), 부주석 이종욱(1994.10), 부주석 김병식(1995.1), 부총리 김복신(1995.1), 당비서 황장엽(1995.2), 당부부장 이희규(1996.3), 인민부러부 부부장 김정각 상장(1995.10), 부총리 홍성남(1996.5.5), 부총리 김윤복(1996.7) 등이 있으며, 초청외교의 사례로는 국방부 부국장(1995.3), 군사과학원 정치위원 張工중장(1995.9), 국무원 비서장 羅幹(1996.7), 인민해방군 가부단(1996.8) 등이 있다. 이병룡, “북한의 대외관계와 남북관계 전망”, 『제22회 국내학술회의 발표논문집』 (민족통일연구원, 1996).

104) 방중외교의 예로는 대외경제위 부위원장 김정우(1993.8), 외교부 부부장 이인규(1994.5), 대외경제위 부위원장 한수길(1994.11), 당부부장 박경선(1995.1) 등이 있고, 초청외교외교로는 외무차관 파노프(1994.9), 자유민주당 당수 지리노프스키(1994.10), 부총리 이그나텐코(1996.4.) 등이 있다. 이병룡, “북한의 대외관계와 남북관계 전망”, 『제22회 국내학술회의 발표논문집』 (민족통일연구원, 1996).

년 북미 제네바 합의는 탈 냉전기 동북아 지역 동맹질서의 방향을 결정짓는 첫 이정표에 해당한다. 일차적으로 제네바 합의는 북한과 미국 양자간의 합의이다. 하지만 북한과 미국의 관계회복 및 국교수립은 매우 복합적인 의미를 지닌다. 먼저 북미수교는 남북한 교차수교를 현실화시킨다는 점에서 한반도 냉전구조의 새로운 국면을 만들어 낼 것이다. 나아가 한반도 냉전구조의 변화는 동북아 질서 전체의 변화를 초래한다. 북미 제네바합의가 동북아 동맹질서에 결정적 의미를 가지는 이유는 바로 여기에 있다.

제네바합의가 성사되기까지 북미간의 대화체널이 가동된 역사는 그리 길지 않다. 1988년 노태우 정부의 '7·7선언'이후부터 미국은 북한과의 외교적 접촉을 허용하는 조치¹⁰⁵⁾를 내 놓았고, 이때부터 비로서 북-미간의 체널이 점차 가동하기 시작했다. 이에 따라 1988년이라 빼이징에서 18차례에 걸쳐 참사관급의 북미간 공식 회담이 있었고, 핵확산 문제를 비롯해, 한국전쟁 중의 실종자 문제와 북한의 테러 지원 및 미사일 판매문제 등이 논의되었다. 그리고 1992년 1월 22일에는 뉴욕에서 북한의 핵 문제를 주제로 아놀드 캔터(Arnold Kanter)국무부 정무 담당 차관과 김용순 당 국제무장사이에 '최초의 고위급 정치적 접촉'이 있었다.¹⁰⁶⁾

하지만 이러한 분위기는 1993년 3월 북한의 '핵 확산 금지조약(NPT)'탈퇴선언으로 긴장과 대결의 국면으로 전환한다. 이는 전술한바와 같이 남북관계는 물론 북일간의 수교협상에도 경색을 불러일으켰다. 북한의 소위 '핵카드'에 대해 미국은 주한미군과 한국군의 현대화 프로그램과 경제제재 위협 등을 통해 즉각적으로 대응했다. 이 과정에서 한미일 동맹체제가 새롭게 강조되었으며, 이후 미일간 안보동맹은 제도로서 구체화되었다. 여기에 1994년 6월 러시아의 격렬한 미국비난과 중국의 단호한 북한지원 표명이 이루어지면서, 동북아 내 냉전적 대결양상이 재현되기도 하였다. 결국 북한의 핵문제는 동북아 역내국가들의 이해가 달린 국제적인 문제로 비약하였다. 북한문제가 동북아 동맹질서를 유동시키는 중요한 고리가 된 것이다.

결국 1994년 10월 21일 제네바 북미 합의로 한반도의 위기국면은 진정

105) 당시의 미국의 발표는 ① 미국 정부가 학문, 운동, 문화 등의 분야에서 북한인들의 "비공식적이고 비정부 차원의" 미국 방문을 장려하고, ② 미국인들의 북한 여행을 수비게 하기 위하여 북한 여행에 영향을 미치는 금융통제를 검토하며, ③ 북한에 대한 인도적 차원의 상품수출을 제한적으로 허용하는 방향으로 무역 통제방침을 검토하고, ④ 양국간의 외교적 접촉을 허용하는 등의 내용이 포함되어 있었다. Department of State Bulletin (January, 1989), p.17; (October, 1989), p.31

106) Richard H. Solomon, "The Last Glacier: The Korean Peninsula and the Post-Cold War Era", U.S. Department of State Dispatch (February 11, 1991), pp.105~108; Arnold Kanter, "U.S Hopeful But Cautious on North Korean Nuclear Cooperation", Testmony Before the Senate Foreign Relations Subcommittee on East Asia and Pacific Affair (February 6, 1992)

되었다. 제네바합의는 북한 핵문제 해결, 경수로건설문제, 북미관계 개선, 한반도 비핵화 및 평화와 안전문제, NPT체제유지 등의 내용으로 구성되었다. 그리고 제네바 합의는 핵 동결과 관련된 북한의 이행사항과 미국의 이행사항이 사안별·시기별로 연계된 종합적인 이행계획표로서의 성격을 가지고 있다. 미국은 이 합의를 통해 1995년 3월 만료되는 핵 확산 금지 조약의 갱신을 무사히 이루어내 핵무기의 기득권을 유지하였고, 북한은 미국의 선제공격위협으로부터 벗어남은 물론, 새로운 차원에서 대미 정치·경제관계를 개척할 수 있게 되었다. 그 결과 전통적인 '반미주의'를 '통미(通美)주의'로 전환, 대미관계 개선이 북한 대외정책의 기본목표로 설정되기 시작했다.

제네바 합의이후 동북아 질서는 여전히 유동적이다. 북미, 북일 수교는 아직 이루어지지 않고 있으며, 국제적으로 한반도 냉전구조가 온존한 채 미일과 중국간의 새로운 긴장이 동북아 지역의 평화와 안정의 위협요인이 되고 있다. 특히 1995~6년 미일방위협력지침의 개정과 1998년 북한의 미사일 발사 등은 동북아 질서가 여전히 평화적 안보질서로 이행하고 있지 못하고 있음을 보여주고 있으며, 러시아의 부상 북한의 대중, 대러 외교의 확대는 새로운 북중러 삼각동맹체제의 부활을 불러일으킨다는 의혹을 사고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 움직임들은 아직까지 북미 제네바합의 당시의 국면에 영향을 받고 있다. 제네바합의를 경과하면서, 동북아 내 잔존하던 냉전적 동맹구도의 재편, 쌍무적 이국관계의 확대, 그리고 4자회담과 집단안보체제의 전단계로서 6자회담 제안 등 다양한 수준에서의 움직임들이 구체화되었다. 이는 제네바 합의가 가지는 복합적 의미에 기인한다. 제네바 합의는 북한의 생존카드 즉 핵을 새로운 경제제건 프로그램과 맞바꾼다는 일괄타결방식의 합의였으며, 그 과정은 주변국들의 이해를 종합적으로 수렴하고 있는 포괄적 접근이었기 때문이다.

3.3.2 북일 국교정상화 교섭의 전개

전후 최초의 북일 국교정상화 교섭은 1990년 9월 28일 '3당 공동선언'이 발표 이후 전개되기 시작하였다. 하지만 제1차 회담에서 제8차 회담까지 일본·북한 양측은 같은 주장을 펼치면서 대립하는 난항의 연속이었다. 일본의 대북한 접근은 국교정상화를 위한 교섭이 전개되면서 정치권보다는 외무성을 통한 실무차원에서 이루어져 갔다. 우선 1990년 11월 중국의 베이징에서 세 차례에 걸친 예비회담을 가진 뒤 본 회담에 들어 갔다. 본회담은 1991년 1월 30~31일 제1차 회담을 평양에서 가진 뒤 제8차까지의 회담을 가졌다. 1992년 11월 5~6일 베이징에서 개최된 제8차 회담에서는 일본측이 '이은혜 조사문제'와 '핵문제'를 제기하자 북한은 추후일정을 결정하지

않은 채 일방적으로 회담을 결렬시켰다. 결국 북일 수교회담은 당초의 기대와는 달리 양측의 서로 다른 의견만 개진된 채 북한의 핵문제를 둘러싼 미국과 북한의 갈등이 심화되면서 제동이 걸리기 시작했다.

1992년 11월 교섭이 결렬된 후 북한과 일본은 여전히 현안과 쟁점을 둘러싸고 평행선을 달러왔다. 그러다 1997년 중후반부터 1998년 3·4월까지의 북일관계는 다소 진전되는 듯한 양상을 나타내었다. 북한이 북일 수교협상의 재개에 매우 전향적인 태도를 보였고, 일본 또한 하시모토 정권이 한국·중국·러시아 등 유라시아 국가들과의 신뢰회복을 증진시키기 위한 '유라시아 외교'를 추진하고자 하였으므로, 북일간에 국교정상화를 위한 교섭도 조만간에 전개될 것으로 전망하였다. 특히 북한측이 '일본인 납치의혹'에 대해서 "일반 행방불명자로서 조사하겠다"고 답변함에 따라, 북일간의 남은 주요한 문제는 이제 '배상 및 보상'에 관한 문제만 남은 것처럼 보였다.¹⁰⁷⁾

하지만 1998년 8월의 북한의 '광명성 1호' 즉 미사일 운반체제 시험발사 사건을 계기로 하여 상태는 다시 악화되었다. 이 사건을 계기로 일본 국내에서 대북한 강경론이 확산됨에 따라, 일본정부는 식량지원 중단, 직항 전세기 운항 중단, 한반도에너지개발기구(KEDO)에 대한 협력의 일시동결 등의 조치를 취하게 되었고, 북한당국 또한 일체의 대화창구를 폐쇄하였다. 이로써 북일관계는 거의 단절상태에 놓이게 되었다. 이러한 대립은 뒤이어 1999년 3월의 북한 공작선 영해 침투사건, 동년 6~8월의 중장거리 미사일 시험 재발사 움직임 등으로 인하여 지속되다가, 동년 9월 베를린 북미 고위급회담 결과 북한이 미사일 발사를 중단하게 됨으로써 다소 완화되기 시작하였다.

1999년 10월 18~20일 북일 양국 정부는 싱가포르에서 재차 외교 당국자간 접촉을 가졌고,¹⁰⁸⁾ 동년 11월 2일 일본정부는 북한-일본간의 전세기 운항 동결조치를 해제한다고 발표하였다. 또한 무라야마 전 총리를 단장으로 하는 초당파 국회의원단이 동년 12월 1~3일에 평양을 방문하여 북한측과 ① 국교정상화 회담 재개 및 예비회담 연말 개최, ② 북일 적십자사 및 정부수준에서 인도적 문제 협의, ③ 북일간 교류와 왕래의 강화 등을 합의하였다.¹⁰⁹⁾ 이로써 북일관계는 1992년 11월의 제8차 회담 이후 중단된 국교정상화 회담의 재개와 더불어 새로운 전기를 맞이하게 되었다. '일본인 납

107) 배정호, "탈냉전기 북일관계의 변천과 일본의 대북한 '대화'와 '억지'정책", 『국제정치논총』 제39집 1호, 1999; 허문영, "북일관계 전망과 대응정책 방향", 『정책연구』 제2호, 1995; 山本剛士, "日朝國交正常化の焦點", 『世界』 1992年 4月號, 등을 참조.

108) 일본 외무성의 우메모토 가즈요시(梅本和義) 동북아 과장과 북한의 외교부 송일호 일본과장, 당 외교 당국자 등 3명이 참석하는 비공식회담을 가졌으나 별다른 진전은 나타나지 못했다.

109) 『朝日新聞』, 1999년 12월 1, 2, 3, 4일자.

치문제'에 대한 입장차이로 인하여 수교회담은 다소 진통을 겪었지만, 결국 1999년 12월 19~21일의 적십자 회담 및 21일의 국교정상화 예비회담을 베이징에서 가지게 되었다. 드디어 2000년 4월, 제9차회담이 제8차 회담이 결렬된 후 약 7년만에 재개된 것이다. 뒤이어 남북정상회담으로 잠시 중단되었던 제10차 회담도 2000년 8월 21일부터 24일에 걸쳐 일본 동경에서 다시 열렸고, 동년 10월 30~31일 중국 베이징(北京)에서 제11차 회담이 연이어 개최되었다.

3.3.3 탈냉전기 북한의 대일 전략적 이해의 변화

탈냉전기 북한의 일본에 대한 전략적 가치를 변화시킨 것은 다음 아닌 일본의 대 북한외교의 '자주성 길어'이다. 협상초기 북한은 미국이나 일본 중의 어느 한 쪽과의 우선적인 관계개선은 다른 쪽과의 관계개선을 자연스럽게 동반할 것이라고 판단했다. 하지만 일본이 북일수교교섭에서 보인 외교적 자율성의 한계를 실감한 북한은 핵·미사일 등 대량살상무기에 의한 '잠재적 협박전략'을 활용하고자 하였다. 더불어 무려 7년동안의 공백을 가지면서, 결국 북한은 대미 직접접근이라는 외교정책의 우선순위의 변화를 모색했다. 그리고 북일수교협상과정에서 강화된 미일협력관계를 분열시키려고 하는 한편, 북한은 한일공조체제 또한 분열시키려고 했다.

소위 '북미일팔타결'의 방식은 이제 모든 문제의 열쇠를 미국이 가지고 있다는 북한식 정세인식의 산물이다. 북한은 미국과의 단독협상을 통해 '국제적 승인'과 '돈', 그리고 '한반도의 긴장완화'라는 목표를 동시에 달성하고자 했던 것이다. 북한이 NPT탈퇴를 선언한 후 1993년 4월 7일 및 13일, 북경주재 일본대사관 외교관의 북한대사관 접촉시도를 북한측이 거부한 것과 "일본 등 각국이 핵문제를 구실로 압력을 계속 가한다면 자위적 조치를 취할 것"이라는 북한외교부의 담화를 발표(93. 10. 16)한 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 또한 중군위안부문제와 관련한 일본정부의 진상조사 결과발표(1993. 8. 4)에 대해, 북한은 8월 6일 외교부 대변인 담화를 통해 '관련자 형사처벌'과 사죄표명 및 보상을 요구하는 한편, 한국정부가 더 이상 이 문제를 외교현안으로 제기하지 않기로 방침을 세운 것에 대해서 매국적 행위로 비판한 것¹¹⁰⁾도 같은 맥락에서 이루어진 것이다.

1994년 북미제네바 합의는 북한의 미국에 대한 평화적 접근이라는 정책상 전환과 이에 대한 국제사회의 합일점이다. 하지만 미국을 전략적 우선순위로 두는 북한의 대외정책은 가변적 성격을 띠고 있다. 제네바 합의를 전후로 전개된 대일 강경책과 통미봉남이라는 북한의 행태는 북일수교교섭과

110) 『朝日新聞』, 1993년 10월 17일자.

남북정상회담이라는 급전을 보이고 있다. 이는 북한이 둘러싼 동북아 질서의 변화에 따라 매우 신속적으로 대응하고 있음을 보여준다. 이 또한 제네바 합의정신과 무관하지 않다. 결국 제네바 합의이후 북한의 대외전략의 수정, 특히 일본의 전략적 가치는 여전히 유동적인 것이다. 이러한 북한의 대일 인식 및 정책선택 상의 변화는 현재도 진행중이다.

4. 북한의 대외정책과 대일 외교전략의 동태

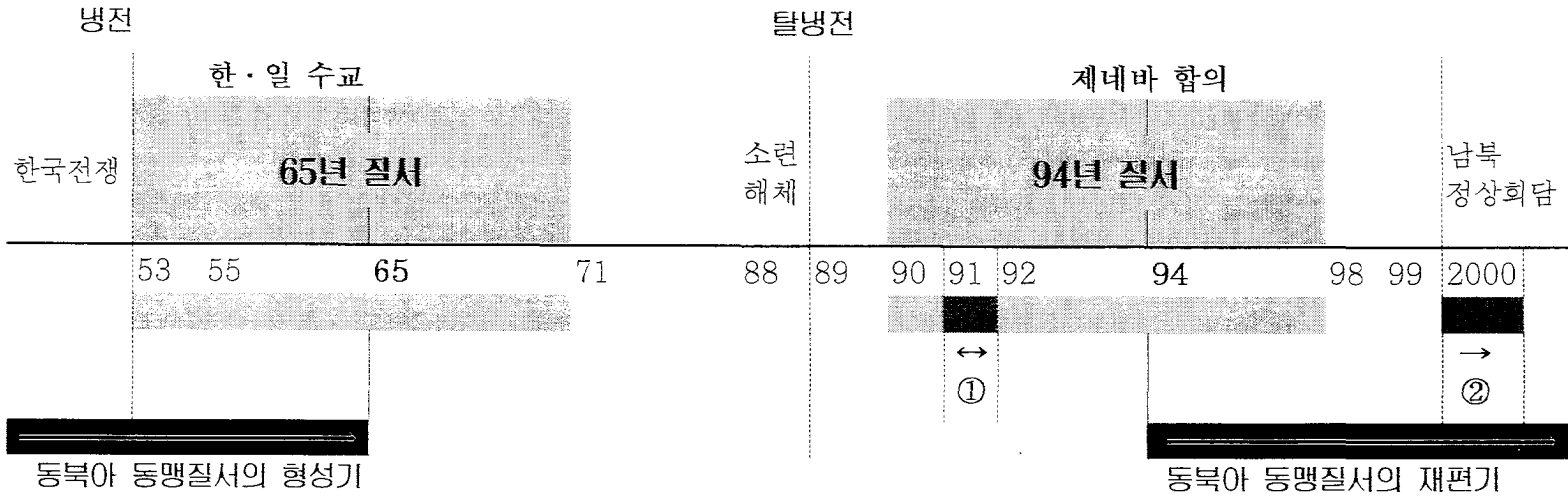
4.1 동북아 동맹체제변화와 북한의 대외정책 형성의 인과성

지금까지 분석의 대상으로 삼은 대상시기는 사실 '이행기(移行期)적' 성격을 띤다. 이 두시기는 ① 국제 냉전구도 변화, 이에 따른 ② 안보환경변화와 ③ 동맹질서재편, 그리고 ④ 상대국에 대한 전략적 인식의 변화 및 ⑤ 외교정책의 변화가 있었던 매우 역동적인 시기이기 때문이다. 그림1)에서 보는 바와 같이 동북아 지역에서 이러한 이행기적 변화에 북한도 예외가 아니었으며, 그만큼 다양한 외교적 반응을 보여왔다. 나아가 북일 간의 불연속적인 접근도 이러한 맥락 속에 존재하였다.

국제적인 냉전질서 속에 동북아 지역은 1965년 한일조약의 체결을 계기로 한미일 동맹체제가 완성되었다. 반면 북중소 동맹구도는 중소분쟁으로 인해 지속적인 동요를 보였다. 당시의 동맹질서를 '비대칭적'이라고 표현하는 이유는 바로 여기에 있다. 이러한 질서는 곧 한반도내에도 그대로 투영되었다. 미국·일본의 안보동맹과 경제적 지원 속에 있었던 한국에 비해 북한은 지속적인 안보 위협을 경험하며, 자립적인 경제발전 전략을 채택할 수밖에 없었다. 이는 곧 북한의 '탈 진영'적 시각을 강제하였다. 남한과의 정치·군사·외교적 경쟁과 생존을 위해 북한은 외교의 대상을 일찌감치 확대했으며, 중국과 소련과의 관계에서도 상대적인 자율성을 가지게 되었다. 그리고 이러한 북한의 외교정책은 '자주노선'이라는 자기합리화 속에 냉전기간 내내 큰 변화없이 진행되었다.

반면 탈냉전과 사회주의 진영의 완전한 붕괴는 북한에게 외교적 고립과 위기로 다가왔다. 자기모순적으로 재생산되어 왔던 북한의 '자립경제'는 소극적 국제시장의 참여로 귀결되었으며, 이는 곧 시대적 한계에 직면했다. 또한 이데올로기화된 '자주노선'으로 인해 진영내 우호무역관계 및 안보망은 축소 내지는 단절되었다. 이 과정에서 북한 외교정책의 변화는 매우 큰 진폭으로 유동하였다. 90년대 초기 대일접근과 남북관계진전을 위한 노력은 동북아

〈그림 1〉 64년 질서와 94년 질서



- 1953년 정전협정체결
- 1955년 북한 남일외상의 일본과의 관계정상화 제의
- 1965년 한일 조약체결
- 1971년 미중수교
- 1988년 한국의 7·7선언
- 1989년 소련해체
- 1990년 3당선언 (자민당·사회당·조선로동당)
- 1993년 북한 NPT 탈퇴
- 1994년 북미 제네바회담 타결
- 1995년 4당공동성명서 (자민당·사회당·신당새끼가자·조선로동당)
- 1998년 북한 대포동 미사일 발사
- 1999년 북미 베를린 회담
- 2000년 남북정상회담

- ↔ ① 북일 국교 정상화 교섭 (1991년 1월~1992년 11월)
- ② 북일 국교 정상화 교섭 (2000년 4월~)

- 동북아 동맹질서 형성기 (1993~65)
: 비대칭적 냉전구도
- 동북아 동맹질서 재편기 (1994~)
: 미 패권하의 준(準)냉전적 복합구도

동맹질서가 미국을 중심으로 재편되면서 좌초되었고, 결국 핵 카드라는 위협적이고 도발적인 행태로 전화되었다. 외교적 파포위의식과 내적 체제위기를 타개할 극단적 자구책이 필요했던 것이다. 북미 제제바합으로 북한의 핵 카드는 일단 그 위력을 상실하였다. 이렇게 보면 북한의 핵 카드를 통한 강경대응은 북한지도부의 과도기적 정책전환을 의미한다.¹¹¹⁾ 북미제네바 회담은 표면적으로 북한의 핵 위협에 대한 미국의 대응이었지만, 사실 동북아역내국가들간의 국제적 합의의 성격도 된다. 탈냉전이후 동북아 지역 내 국가들의 외교정책 또한 새로운 재편기에 있었기 때문이다.

4.2 북한의 일본에 대한 전략적 가치의 형성과 변화

북한에게 일본은 큰 부침없는 반제국주의의 대상이었다. 하지만 북한의 공식 외교적 수사와 현실적인 전략적 이해사이의 간극은 매우 크다는 점을 염두해 둘 필요가 있다. 그리고 그 중 일본에 대한 전략적 이해는 가장 큰 진폭으로 변해왔다. 이를 65년 질서와 94년 질서를 전후로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 1〉 동맹질서 변화에 따른 북한의 대일 전략적 이해 및 정책의 변화

		'65년 질서'	'94년 질서'
동북아 동맹질서	북방삼각관계	중소분쟁 → 동맹관계의 동요(군사동맹 유지)	소련해체 → 북방삼각동맹체제 붕괴
	남방삼각관계	한일조약 → 한미일안보동맹의 완성	제네바합의 → 동맹 유지와 양국관계 확대
북한의 외교정책기조 변화		탈진영 외교와 동맹의 유지	전방위 외교와 동맹의 복구
북한의 대일(對日) 전략적 이해 변화		전략적 제휴와 경제협력 → 정치적 적대와 경제협력	전략적 제휴와 경제협력
북한의 대일정책 변화		이중정책(정·경분리)과 점진적 접근(경제교류확대)	대미 접근을 축으로 한 수교협상 진전(국교정상화)

111) 북한이 핵 카드를 사용한 전략적 의도에 대해서는 아직도 논쟁적인 부분이 많다. 이와 관련한 논의들은 Alexandre Y. Mansourov, North Korean Decision-Making Processes Regarding the Nuclear Issue, (Center for Korean Research at Columbia University, New York, May 1994)를 참조.

첫째, 65년·94년을 전후로한 이행기 질서 안에 일본은 북한의 외교적 시험의 첫 대상이었다. 냉전시기 일본은 북한에게 ① 한미일 안보동맹체제에 대한 견제, ② 일본내 공산주의 운동 및 재일교포들과의 통일전선의 수립, ③ 전후복구를 위한 경제적 이해관계라는 측면에서 전략적 접근의 대상으로 떠올랐다. 마찬가지로 탈냉전기에는 ① 대 서방외교의 새로운 채널 확보, ② 한미일공조체제의 내부분열 시도, ③ 경제적 위기극복과 변화를 위한 자금의 확보라는 차원에서 북한은 일본에 대해 전략적 제휴와 경제적 협력 모색 그리고 국교정상화를 시도했다.

둘째, 65년·94년을 전후로한 이행기 질서 안에 북한의 대일관계의 반전은 북한의 외교적 위기와 직결되어 왔다. 냉전시기 북한의 대일 전략의 수정은 1965년 한일조약의 체결이 결정적 계기였다. 이는 한미일 동맹체제에 의한 대 북한 포위·압력이었고, 이 압력은 중소분쟁이 겹쳐지면서 외교적 위기로 확대되었다. 탈냉전시기 북한의 대일 국교정상화 교섭이라는 적극적 접근의 좌절 또한 미국 주도의 동맹질서의 관철이라는 조건속에 있었다. 결국 북한의 대내외적 고립과 위기는 핵위협이라는 방식으로 표출되었고, 이는 1994년 제네바 합의를 경과하면서 새로운 국면으로 접어들었다.

셋째, 65년·94년을 전후로한 이행기 질서 속에서 북일관계는 사회·경제적 교류면에서는 연속성을 보인다. 양국간의 경제교류는 1955년 10월 북한 무역촉진위원회와 일본 日蘇貿易協會사이의 무역증진을 위한 각서(Memorandum)의 체결로 시작된다.¹¹²⁾ 이후에도 북한과 일본사이의 민간 수준의 무역은 정상화 교섭의 실패에도 불구하고 지속되었다. 특히 1961년 이후 일본이 중국을 비롯한 사회주의 진영간의 정경분리에 입각한 교류를 전명함에 따라 북일간의 교역도 새로운 국면에 진입한다. 1961년 4월 1일 일본정부는 북한과의 직접적인 상업수송을 허용했으며, 1962년 11월에는 사회주의 국가들과의 무역을 제한하는 '무역금지법'을 폐지하였다. 물론 한일조약의 체결의 영향으로, 1965~66년동안 북한과 일본간의 총 교역량은 1964년의 수준을 밑돌았다. 하지만 1969년부터는 다시 회복세를 보인다. 이는 북한이 점차 일본으로부터 대규모 플랜트 수입에 관심이 보이기 시작했기 때문이다. 이에 따라 1970년의 북한은 중국, 소련, 폴란드에 이어 사회주의국가들 중 네 번째 무역상대국이 되기에 이른다.

112) 이 회담에서 쌍방은 ① 무역사절단의 교환, ② 무역관계인사들의 자유로운 왕래, ③ 상품전시회 개최, ④ 두나 은행들간의 청산제도에 기초한 지불협정 체결 등의 문제에 대해 공동으로 노력할 것을 합의하였다. 『로동신문』, 1956년 3월 1일.

〈표 2〉 북한-일본 무역량 변화 (1955~64) (단위: USS 1,000)

년 도	북한의 수출량	북한의 수입량	합계
1955	507	92	599
1956	507	98	605
1957	2,005	2,130	4,135
1958	1,928	2,120	4,008
1959	769	2,831	3,600
1960	3,090	1,852	4,942
1961	3,460	4,456	7,916
1962	4,533	4,781	9,334
1963	9,430	5,347	14,777
1964	20,231	11,284	31,515
1965	14,723	16,505	31,228
1966	22,692	5,016	27,703
1967	29,606	6,370	35,976
1968	34,632	20,748	54,780
1969	32,186	24,159	56,345
1970	34,414	23,344	57,758

출처: 『亞細亞貿易』, 1962년 8월 19일; 『通商白書』(東京: 通商省, 1964); 『日朝貿易』(東京: 1975년 3월); 신정현, “북한의 대일정책”, 『亞細亞研究』 제65호, p.37, 49, 53.

하지만 1970년대 이후 북일간의 교역은 다시 감소추세에 들어선다. 그리고 당시 북일간 교역의 후퇴는 일시적 현상이 아니라 구조적 문제를 띠기 시작했다. 먼저 계속 감소되는 추세 속에서 있던 북일교역은 점차 재일동포 기업에 의존하는 교역구조로 진화하기 시작했다. 이에 따라 현재는 북일무역은 90% 이상이 조총련계 기업을 통해서 거래가 이루어지고 있다. 또한 북한이 식료품, 원자재 등 1차산품을 수출하고 일본에서 기계류를 수입하는 수직분업형의 후진적 경제협력 및 무역패턴이다. 현재는 북한이 대일채무(약 7억달러의 채권 미회수)를 해결하지 못함으로써 수출보험이 중단되고 일본 기업들이 북한과의 교역을 회피하고 있는 실정이다.

4.3 북일 관계 전망과 관련한 몇가지 재론

1991년 1월부터 1992년 11월까지 총8차 회담, 그리고 2000년 제9차,

제10차, 제11차 회담, 그리고 현재로 이어지는 북일 양국간의 회담은 갈등 속의 접촉, 그리고 접촉 속의 반목 그 자체였다. 우선 그 동안의 회담 의제는 첫째, 관할권, 합병조약의 합법성 문제 등, 국교정상화에 관한 기본문제, 둘째, 재산권 청구권, 전후 보상 등 국교정상화에 수반하는 경제적 문제, 셋째, 북한 핵사찰, 남북문제 등 국교정상화에 관련한 국제문제, 넷째, 제일 조선인의 법적지위, 일본인 배우자 문제 등 쌍방의 현안문제 등이었다.¹¹³⁾ 이들 의제들은 각각 교섭과정에서 끊임없이 돌출되고 대립되어 왔지만, 제8차 회담 이후 약7년 반동안의 공백을 만들어 낸 의제는 무엇보다 북한 핵사찰과 미사일 문제, 즉 국제적 차원의 의제였다. 경제적인 문제 또한 최후까지 대립했으나, 양자간의 수준에서 점차 조정이 이루고 있는 의제이다.¹¹⁴⁾

〈표 3〉 북일 수교협상의 주요의제와 양국의 입장

	북한	일본
배상·보상 문제	교전국간의 배상형태 및 재산 청구권 형태를 적용. 위안부와 강제연행, 일본통치시대의 인적피해, 나아가 전후의 피해와 손실도 보상해야 함	북일은 전쟁상태가 아니었으므로, 배상·보상이라는 북한의 요구를 받아들일 수 없음. 청구권에 기초한 보상요구는 피해의 객관적 자료가 필요 함
미사일 문제	'인공위성의 발사'임. 그러나 1999년 9월 이후의 북미협회가 계속되는 동안에는 '재발사'는 안함	미사일, 핵문제 등은 심각한 위협이며, '페리 보고서'에 기초해 그 위협을 감소시켜야 함

113) 북일정상화 회담에서 북한과 일본의 주장에 대한 자세한 내용은 “韓日國交正常化政府間1次~8次會談”, 『月刊朝鮮資料』(1991年 4月~1991年 12月) 참조.

114) 북일수교시 보상액수는 양측간에 아직 구체적으로 제시되지는 않았지만, 일본은 한국의 반발을 주스리면서 한 일기본조약 당시 한국에 제공한 원조(ODA) 부상 3억, 유상차관(엔차관) 2억달러의 연체이자를 감안한 액수(약 40억달러 상당)를 고려하고 있는 반면, 북한은 최소한 1백억달러 이상을 기대하고 있다. 참고로 한일수교시 일본의 기일이 제공한 상위 차관 1억달러는 일본정부의 ODA가 아니다. 이철기, “북일관계 개선 어떻게 봐야하나”, 『통일한국』 (1997. 11), p.26. 식민통치배상금의 규모와 관련한 논의는 김영춘, “최근 북일접근 움직임과 전망”, 『통일한국』 (1996. 8), p.87; 사설 ‘청구권방식’이나 ‘보상방식’이라는 명분에 지나지 않는다. 한일회담에서는 실리가 우선했고, 일본이 제공할 보상액수를 둘러싼 협상이 가장 난항을 겪은 바 있다. 하지만 이 문제에서도 북일 양국은 거의 합의단계에 이른 것으로 보인다. 1992년 2월 9일자 『조선일보』는 1면 특기사에서 한국정부 고위관계자의 말을 인용, 일본과 북한이 배상금 규모를 80억 달러 선으로 한다는 데 거의 의견을 집결시키 가고 있다고 보도했다. 『조선일보』, 1992. 2월 9일; 이는 5년전의 일이기 때문에 수교협상 타결시 금액은 다소 늘어날 것으로 보인다. 이와 관련해서는 이교덕, “북일수교와 남북관계”, 『민족통일연구원 연구보고서』 1997년 2월 참고.

	북한	일본
인도 문제	일본인 납치의혹과 일본인 배우자 고향방문, 북한에 대한 식량지원 등에 관해서는 '일괄해서', '인도문제'로 토의	
	국교정상화교섭 전에 실행	국교정상화 교섭과 병행

출처: 신정화, “북일관계의 발전과정과 주요현안: 1993~1999년을 중심으로”, 『북한 연구학회보』 제4권 제1호 (2000), p.240.

북일간의 정상화 교섭에서 국제적 의제가 결정적인 변수가 되었다는 점은 북한과 일본의 쌍무적 관계가 가지는 한계를 보여준다. 북한 핵문제는 제네바 합의에 의해 해결되었고, 이 제네바 합의는 동북아 내 미국 중심의 동맹 역학을 반영하는 것이다. 1998년 북한의 대포동호 발사의 단행도 북일수교 문제에 한정해서 보면, 새로운 정책수단을 확보하기 위한 모험적 카드로 해석할 수 있다. 일본의 대북정책이 대미정책 및 대중정책에 종속된 형태로 진행됨에 따라, 1998년 들어 북한은 일본과의 관계를 타개하기 위한 수단이 소진된 상태였기 때문이다.¹¹⁵⁾

핵과 미사일문제 이후 북한이 일본과 독자적인 수교교섭보다는 미국과의 관계개선에 주력하게 된 이유도 여기에 있다. 국내의제로 이해되는 배상문제의 본질도 사실상 양국간의 문제로 단정지을 수 없다. 이는 1965년 한일기본조약의 제약에서 자유로울 수 없으며¹¹⁶⁾, 특히 한국이 주시하는 가운데 그 인식을 바꾸는 것은 거의 불가능에 가깝다. 현재 북일 국교정상화담을 둘러싼 국제적인 의제는 점차 타협의 조건 속으로 진입하고 있다. 핵문제는 1994년 북미 제네바합의로 결정적인 고리는 일단 풀린 상태이며, 미사일 문제도 페리보고서 발표이후 해결국면에 들어갔다. 따라서 향후 북일 수교협상은 양국의 현안을 의미하는 '제 문제'¹¹⁷⁾와 경제문제로 다시 집중할 것이다.

115) 1997년이래 일본의 대북식량 지원도 중단상태에 있었음을 감안하면, 1998년 초까지 북한측이 2차례 걸쳐 시도한 일본인 처 귀향사업은 북한이 마지막으로 취한 다일본 유화점근이라고 할 수 있다. 결국 1998년 6월 북한측이 납치사건 조사 종결을 선언함으로써 북일 수교 교섭은 이미 중단상태에 들어갔다.

116) 1991년 1월 25일 일본정부는 교섭에 임하는 방침을 정하고, 일본의 식민지통치 36년간에 대해서는 청구권문제로서 성실히 대처하나 전후 45년에 대한 보상은 수용하지 않는다는 입장을 이미 정리한 바 있다. 『朝日新聞』, 1991년 1월 26일; 즉 일본측은 북일 수교교섭을 한 일 기본조약에서 정한 틀과 적합성 내에서 진행시켜 나간다는 입장이다.

117) '이온해 문제'나 '일본인 배우자 고향방문' 등을 뜻하는 '제문제'는 주변적인 문제여서 일본측이 별도의 실무자간 협의로 처리할 수도 있다는 입장이기 때문에 양국간 수교회담이 재개될 경우 교섭과정에서 큰 장애가 되지 않을 것으로 보인다.

〈표 4〉 한일회담과 북일회담의 의제 상 논리비교

주요문제		기본문제		보상문제
기본논점		관할권 문제	한일합병조약	대일 청구권
한일 회담	한국 측 입장	한반도 전역	전면 무효	일제강점기 정신적, 물질적 피해보상
	일본 측 입장	군사분계선 이남	당시는 유효	경제협력을 위한 유·부상 지원
	합의	대한민국은 군사정계이남에서 유일합법정부(한일 기본조약 3조)	1910년 8월 22일 이전에 대한제국과 대일본제국 사이에 체결된 모든 조약 및 협정은 '이미' 무효(한일 기본조약 2조)	3억달러를 무상공여하고 정부간의 차관 2억달러와 민간상업차관 1억달러 이상을 제공 (재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정' 제 2조 제1항)
북일 회담	북한 측 입장	통일까지의 단계적 조치로서 군사분계선 이북	불법이자 무효	신민지 지배, 전쟁행위에 대한 배상 → 인도적 차원의 보상
	일본 측 입장	군사분계선 이북	당시는 유효	경제협력을 위한 유·부상 지원

이는 북일수교협상이 앞으로는 양국간의 성격을 더 강하게 떨 수 있다는 점을 시사한다. 즉 교섭과정에서의 의제의 타결이 양국의 국내정치적 조건이 뒷받침될 경우 예상외로 빨리 이루어질 수 있을 정도로 정리되어 있다는 것이다. 여기서 문제가 되는 것이 바로 일본의 외교가 미국과 이를 둘러싼 동맹질서에 대해 얼마나 자율성을 가질 수 있느냐 하는 점이다. 사실 지금까지 일본외교는 미국의 영향력에 대한 종속과 국내 외교정책결정기구간의 조정능력 및 정치지도자들의 결단력 부족 등의 이유로 '외압반응형'¹¹⁸⁾이라는 평가를 받아왔다. 하지만 이러한 논리는 몇가지 이유에서 제고가 필요하다.

118) 이와 관련해서는 Donald Hellman, "Japanese Security and Postwar Japanese Foreign Policy", Robert A. Scalapino ed., *The Foreign Policy of Modern Japan* (Berkeley: Univ. of California Press, 1977), pp.321~340 ; Donald Hellman, "Basic Problems of Japanese-South Korean Relation", *Asian Survey* (May 1962), p.22; Karel G. van Wolferen, "The Japan Problem", *Foreign Affairs*, vol. 65 no. 2 (winter 1986), pp.290~291; 田中明彦, 『日本外交と國內政治の連關-外壓の政治學』, 『國際政治』 348호 (1989); 李庭植, 『戰後日韓關係史』 (中央公論社, 1989), p.129 등을 참조

첫째, 미국의 패권적 영향력은 경제력의 한계 때문에 일정정도 제한 받을 수 밖에 없다는 점도 고려되어야 한다. 미국은 아직도 세계정치를 주도할 기본능력을 가지고 있지만 이 역할을 지속할 자원을 스스로 조달할 정도의 수준은 아니기 때문이다. 이는 걸프전 이후 미일동맹이 강화되는 과정에서 지속적으로 일본의 비용의 부담 및 역할의 확대가 상호 교환되어 왔다는 점에서 확인할 수 있다.

둘째, 일본의 대 한반도 정책도 나름대로 일관된 기조하에 이루어져왔다. 일본의 전후 45년간의 북일접근과 한국조항의 변화과정을 살펴보면, 일본의 대한반도정책은 ① 대미관계를 중시하면서도 남북한간의 세력균형을 통해 한반도에서의 일본의 영향력을 최대한 유지하고, ② 한반도의 전쟁가능성을 줄이고자 하는 명확하게 정의된 목표를 가지고 있었다. 따라서 일본은 대북 외교에서 북한에 비해 유연한 대응을 해왔다. 일본은 상황변화를 지켜보다가 북미협상이 호전될 기미가 보이면 한국과 미국보다 한발 먼저 북한에 접근했고 적극적으로 수교협상의 재개를 촉구했다.

따라서 북일수교의 전망과 관련해 미국의 패권적 영향력을 지나치게 강조하는 것은 옳지 않다. 물론 미일동맹체제가 유지되는 한, 일본의 한반도정책은 미국과 공동보조를 취할 수밖에 없다. 하지만 북일 수교협상은 양국간의 채널로 점차 변화하고 있으며, 북일양국의 수교에 대한 이해관계도 보다 밀접해지고 있다는 현실도 동시에 감안해야 한다. 따라서 앞으로는 북미수교와 북일수교 양자 중 어느쪽이 먼저 될 것인가 하는 '속도'의 문제보다, 그것을 가능하게 하는 '조건'과 수교이후의 실제적인 '효과'에 주목해야 한다.

5. 결 론

이상에서 동북아 동맹질서의 동태라는 관점에서 북한의 대외정책 및 일본에 대한 전략적 이해의 변화, 그리고 북일 국교정상화 교섭의 과정들을 재평가해 보았다. 이를 간추려 보면 다음과 같다.

첫째, 1955~60년대, 동북아 지역은 본격적인 냉전질서로 돌입하고 있었고, 북한은 김일성의 리더십하에 새로운 사회주의 국가 건설에 박차를 가하고 있었다. 특히 한국전쟁이후 북한은 소련, 중국 일변도의 외교에서 벗어나 새로운 방향을 모색하고 있었으며, 그 첫번째 파트너가 다름아닌 일본이었다. 북한은 1955년 2월 15일, 남일 외무상의 성명을 통해 북일국교수립을 공식적으로 제의하였다. 이는 전후 북한의 일본에 대한 전략적 변화를 읽을 수 있는 대목이다.

그러나 당시의 동북아 동맹구도는 한미일 3국관계(남방삼각관계)와 북중

소 3국관계(북방삼각관계)로 진영사이의 대립이었으며, 상호 비대칭적으로 발전하기 시작했다. 북한은 1960년대 이후 중소대립으로 '북방삼각관계'의 동요 속에 있었던 반면 한국은 1965년 일본과 기본조약 및 제협정을 체결하면서, 미국을 매개로 한 '한미일군사동맹'의 완성이라는 동맹틀을 형성하고 있었던 것이다. 한미상호방위조약, 일미안전보장조약에 뒤이은 한일간 국교수교는 북한에게 '피포위외식'을 강제했다. 이는 북한의 '탈진영' 외교기조가 구체화되는 계기가 되었으며, 북일관계는 한일관계에 종속하게 되는 양상을 보이기 시작했다. 이러한 기본틀은 냉전시기 내내 지속된다.

둘째, 1990년대 이후, 탈냉전이라는 국제질서와 누적된 체제의 위기는 북한 지도부로 하여금 생존을 위한 탈사회주의화의 길을 강제했다. 이에 따라 고립 속에 있던 북한은 과거 '동맹의 복원'과 '전방위'외교로 대외정책상 본질적 변화를 개시한다. 이 과정에서 북일관계도 '국교정상화회담'이라는 형식으로 이전시대와 질적인 차이를 보였다. 1990년 9월 28일 가네마루신(金丸信)이 중심이 된 자민당·사회당 방북단의 결성과 3당선언은 일본과 북한이 '정상적인' 양국관계의 궤도에 들어섰음을 의미한다. 대외관계의 새로운 돌파구를 찾던 북한의 입장에서 일본이 새로운 전략적 가치를 가지기 시작한 것이다.

하지만 1990년대 동북아 지역은 미국의 단일패권 주도과 중국의 부상 속에 전면적인 동맹질서의 재편과정에 있었다. 그 중 한반도를 둘러싼 정세는 매우 급박하게 진행되었다. 1993년 3월 북한정부의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언과, 1994년 7월 북한의 김일성 주석 사망 등 일련의 사건들은 '한반도의 위기설'을 불러일으켰으며, 이 과정에서 북일관계는 급격히 악화되었다. 이러한 갑작스러운 변화들 속에서 1994년 10월 21일 북미 간에 채택된 '제네바 기본합의'는 새로운 전환점이 되었다. 북미 제네바합의는 미국의 대북정책은 물론 동북아 지역 전체의 새로운 질서를 예고했다. 북일관계도 제네바합의 이후 양국간의 현안에 비중을 두면서 재개의 움직임이 일어났다. 그리고 이러한 변화는 지금도 부침을 거듭하면서 진행중이다.

향후 북일관계는 미국의 동맹구도와 한국의 대북정책과 보조하에 이루어질 것이다. 따라서 북일관계의 정상화가 북미관계를 역전시키기는 현실적으로 어렵다. 하지만 이것이 곧 미국에 의해 북일관계 전체가 지배된다는 것을 의미하는 것은 아니다. 북일관계는 이미 양국관계의 폭을 넓히고 있기 때문이다. 보다 중요한 것은 북일간 국교정상화는 남북한 교차승인의 완성을 의미하며, 이는 동북아 질서 전체의 재편으로 이어질 것이라는 점이다. 따라서 북일수교후 한반도가 평화정착의 길로 가기 위해서는 역내국가간 다각적인 경제협력은 물론, 군사·안보적 면에서 역내 국가간 신뢰구축 및 군비축소 등을 논의할 수 있는 국제적 환경을 조성해야 한다. 이를 가능하게

하기 위해서는 몇가지 중요한 변수들을 고려하지 않을 수 없다.

첫째, 한반도를 둘러싼 주변 4강의 영향력 확대이다. 사실 탈냉전시대에 접어들면서 4강의 두 개의 한국정책은 이미 시작되었다고 할 수 있다. 단지 이들 4강은 남북한을 상대하는 데 있어서 냉전시대에 형성된 이념적 진영의 경계를 완전히 허물지 않았을 뿐이다. 하지만 북일수교로 인해 남북한 교차승인이 이루어지면, 일본을 비롯한 주변 4강은 한반도의 평화보장 차원을 넘어서 남북한의 통일 움직임을 둘러싼 상호간의 경쟁을 심화시킬 가능성이 있다. 이 과정에서 한국은 이전과는 달리 동맹국의 전폭적인 지지와 지원을 기대하지 못할 수 있다.

둘째, 새로운 안보위협에 대두 가능성이다. 교차승인은 기존의 안보개념 자체를 변모시킬 것이다. 여기에는 두 가지 가능성이 있다. 즉 ① 북한이 북일수교 이후 주변국들과의 적대적 관계를 해소할 가능성, ② 북한과 서방간의 경제협력이 기존 사회주의 체제의 공고화로 이어져 새로운 긴장국면을 조성할 가능성 등이 그것이다. ①의 경우 한미 동맹관계는 재조정이 불가피하며, 한반도에 대한 미국의 안보·군사적 역할은 축소될 것이다. 반면, ②의 경우 북한의 경제적 여유가 군사력을 강화시켜 남북한의 긴장관계는 다시 고조될 수 있다.

셋째, 대북 경제협력을 둘러싼 한일간의 갈등이다. 북일간 경제교류는 남북한간의 경제교류 확대 및 상호 보완성 증대보다는 그 필요성을 감소시킬 가능성이 있다. 북일수교가 성립될 경우, 장기간에 걸친 일본의 북한에 대한 보상실시는 상당한 현금을 수반할 것이고, 이 과정에서 일본기업의 직접적인 사회간접자본 및 기간산업의 개발도 가능해진다. 일본경제의 대북 침투력이 그 만큼 높아지는 것이다. 문제는 이 과정에서 북한의 일본에 대한 경제적 종속을 불러일으킬 수 있으며, 그 동안의 남북한 경제협력의 성과가 점차 그 의미를 상실할 수 있다는 점이다.

따라서 한국정부로서는 북일 수교협상에 대한 일차원적인 찬·반의 입장이 아니라 보다 입체적인 대응이 요구된다. 이를 ① 한일관계, ② 남북관계, ③ 동북아 다자간 협력관계 등의 차원에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 일본의 군사적 팽창을 견제하고 동북아의 평화유지를 위해 상호협력을 이룰 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 그간 한국에서는 일본의 군사력 강화에 대한 경계의 목소리는 많았다. 그러나 이러한 우려는 오히려 양국간의 공동안보협력의 증진을 통해 해소해나가는 것이 보다 현실적이다.¹¹⁹⁾ 또한 북일수교 후 일본의 대북한 경제원조가 군사적인 목적으로 사용되지 않

119) 일례로, 1996년 4월 14일 한일 양국 외무장관간에 창설키로 합의한 바 있는 양국 정부간의 안보협의기구인 '한일 안보대화'를 구체적으로 가동시켜 한반도 유사시 더일간 군사협력에 한국의 입장이 반영될 수 있는 창구를 만드는 방법 등을 고려할 수 있다.

도북 강제하며, 일본의 내 북한 경제진출을 남북한관계의 진전과 연계시키는 방안들을 강구해야 한다.¹²⁰⁾

둘째, 남북한 경제교류의 거시적 전망을 세워야 한다. 이와 관련해 그 동안 여러 경로에서 논의되었던 한반도와 중국 및 구 소련의 동포들을 포함하는 '한반도 경제공동체' 형성방안을 현재의 남북경협문제와 적극적으로 연관시키는 방안을 고려해야 한다. 특히 한국은 북한 및 한반도의 대일 경제중속을 탈피할 수 있는 정책을 적극적으로 추진하여야 한다. 그리고 남북한 상호보완관계를 산업간의 수준으로 확대해 나갈 필요가 있으며, 북일수교후에는 일본과의 협조 하에 북한의 경제개방을 유도해내는 방식을 염두해 두어야 한다.

셋째, 동북아 다자간 안보 협력 및 경제협력시스템 구축에 적극적이어야 한다. 일본은 6자회담을 통해 한반도문제에 대한 개입력의 확대를 모색하고 있다. 이와 관련해 한국은 중국, 러시아와 우호관계를 유지할 수 있는 차원에서 군사교류를 추진, 이 6자회담이 21세기 동북아지역의 평화와 번영을 위한 '다자간 협력 체제의 구축'으로 발전되도록 일본을 견인해야 한다. 더불어 이러한 노력을 동북아지역의 경제협력을 도모할 수 있는 시스템 구축으로 확대되도록 함으로써 역내 국가들간의 평화적 교류를 도모하고, 북한에게도 새로운 국제사회 참여의 길을 열어주어야 한다.

120) 한일 간에는 이미 2000년 월드컵 공동개최에 따른 상호이익의 도모, 대북한 투자환경의 개선 및 투자시 한일 컨소시엄의 형성, 환동해 경제협력권의 형성과 상호이익 확대, 동북아 다자간 협력 시스템의 구축과 6자회담 등 공통의 이익과 관련된 중요한 과제들이 있다.

【 참고문헌 】

1. 국내문헌

(1) 사전, 신문, 기초자료

국토통일연구원, 『북한최고인민회의자료집』 제11집 (서울: 국토통일원, 1988).

_____, 『7·7특별선언』, (서울: 국토통일원, 1990).

_____, 『조선로동당대회자료집』 제4집 (서울: 국토통일원, 1989).

『北韓研究資料集, 第2輯』, (서울: 고려대아세아문제연구소, 1974).

대한민국 정부, 『한일회담백서』 (1965).

동아일보사안보통일문제연구소 편, 『北韓外交政策基本資料集, II』 (서울: 동아일보사, 1976).

『중소대립과 북한』, (서울: 나라사랑, 1988).

(2) 논문 및 단행본

김동조, 『回想三十年韓日會談』 (서울: 중앙일보사, 1986년).

김옥렬, 『韓國과 美日關係』 (서울: 一潮閣, 1973).

김용호, 『북한과 일본의 수교회담 분석』 (서울: 외교안보연구원, 1991).

배정호 “국제환경의 변화와 일본의 방위전략: 1980년대의 일본의 방위전략”, 『한국정치학회보』 제26집 1호(1992).

_____, “미일 신방위협력지침과 한반도 급변사태”, 『한반도 급변사태와 국제법』 (민족통일연구원·대한국제법학회 공동주최 학술회의 발표논문집, 97.11.8).

배정호, “탈냉전기 북일관계의 변천과 일본의 대북한 ‘대화과 억지’정책”, 『국제정치논총』 제39집 1호, 1999.

신정현, “북한의 대일정책”, 『亞細亞研究』, 제65호.

이교덕, “북일수교와 남북한관계”, 『민족통일연구원 연구보고서』 1997, 2.

이병룡, “북한의 대외관계와 남북관계 전망”, 『제22회 국내학술회의 발표논문집』 (민족통일연구원, 1996).

- 이재봉, '미국의 대 북한 정책의 변화와 남북 통일외교의 관제', 『한국정치학회 통일문제포럼』 (1995년 5월 31일).
- 이정식, 『전후일한관계사』 (중앙공론사, 1989).
- 이종석, '북에서 본 한일협정과 조일회담', 『역사와 비평』 (역사문제연구소, 1995).
- 이종원, '한일회담의 국제정치적 배경', 민족문제연구소편, 『한일협정을 다시 본다』, (서울: 아세아문화사, 1995).
- 정진위, 『북방삼각관계: 북한의 대 중소 관계를 중심으로』 (법문사, 1985).
- 허문영, "북일관계 전망과 대응정책 방향", 『정책연구』 제2호, 1995.

2. 북한문헌

(1) 사전, 신문, 기초자료, 정기간행물

- 《로동신문》.
- 《민주조선》.
- 《근로자》.
- 《조선중앙년감》.
- 『정치용어사전』 (평양: 사회과학출판사, 1970).

(2) 김일성, 김정일 저작집

- 『김일성저작선집 2』 (평양: 조선로동당 출판사, 1968).
- 『김일성저작선집 5』 (평양: 조선로동당출판사, 1972).
- 『김일성저작집 27』 (평양: 조선로동당출판사, 1984).
- 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』 (평양: 조선로동당출판사, 1992).

(3) 논문

- 고성순, "자주, 친선, 평화는 대외활동에서 견지하고 있는 우리 당의 기본리념", 『근로자』 제538호 (1987).
- 김경현, "사할적 기로에 선 일본", 『근로자』 제171호 (1960).

김정일, "당중앙위 책임일꾼과의 담화", 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』 (평양: 조선로동당출판사, 1992).

안용세, '자주, 친선, 평화는 우리 당 대외정책의 기본리념', 『사회과학』 제 5호 (1981).

정동욱, '자주, 친선, 평화는 우리 당 대외정책의 기본리념', 『근로자』 제 526호 (1986).

후나바시 요이치, "나이(NYE) 이니셔티브의 내막", 『사상』 (1996년 여름호)

3. 일본문헌

(1) 사전, 기초자료, 정기간행물

《朝日新聞》.

《讀賣新聞》.

《毎日新聞》.

《月刊朝鮮資料》.

『韓國・北朝鮮資料集』, (東京: 世界政經調査會, 1969).

(2) 논문 및 단행본

福田信男·曾根泰教編, 『世界政治の中の日本政治』, (東京: 有斐閣, 1983).

高杉忠明, "日米安全保障條約改定", 小此木政夫·赤木完爾, 『脱冷戦の際政治』 (東京: 慶應通信, 1987).

高峻石, 『戦後朝日關係史』 (東京: 田畑弘, 1975).

武貞秀士, "日韓關係の展開", 小此木政夫·赤木完爾, 『脱冷戦の際政治』, (東京: 慶應通信, 1987).

_____, "日朝國交正常化の焦點", 『世界』, 1992年 4月號.

小此木政夫, "南北朝鮮關係の推移と日本の對應: 東京・ソウル・平壤關係の基本構造", 日本國際政治學會編, 『國際政治』 第92號, (朝鮮半島の國際政治), 1988年10月.

五十嵐武士, 『對日講和と冷戦-戦後日米關係の形成』 (東京大學出版會, 1986)

- 牛場信彦, 『外交の瞬間』(東京: 日本經濟新聞社, 1984).
- 田中明彦, “日本外交と國內政治の連關-外壓の政治學”, 『國際政治』, 348호 (1989)
- 朝鮮政策の改善を求める會 編, 『提言:日本の朝鮮政策』(東京: 岩波書店, 1989).
- 佐藤達也, 『朝鮮半島軍事地圖』,(東京: 社會評論社, 1985).
- 中川信夫, 『激動の朝鮮半島』,(東京: 祿風出版, 1990).
- 池田十吾, “日米安全保障條約改定”, 花井等, 淺川公紀編, 『戰後日米關係軌跡』,(東京: 勁草書房, 1995).
- 和田春樹 著, 서동만 역, 『한국전쟁』,(창작과 비평, 1999)

4. 기타 외국자료

(1) 기초자료

- Department of State Bulletin*
- FBIS* (Foreign Broadcast Information Service)
- IMF, *World Economic Outlook*, May 27, 1993

(2) 논문 및 단행본

- A. Doak Barnett, *A New U.S. Policy toward China* (Washington D.C: Brookings Institute, 1972).
- Alexandre Y. Mansourov, *North Korean Decision-Making Processes Regarding the Nuclear Issue*, (Center for Korean Research at Columbia University, New York, May 1994).
- Arnold Kanter, “U.S Hopeful But Cautious on North Korean Nuclear Cooperation”, *Testmony Before the Senate Foreign Relations Subcommittee on East Asia and Pacific Affair* (February 6, 1992).
- David A. Lake & Robert Powell, *International Relations: A Strategic-Choice Approach*, *Strategic Choice and International Relations*, (Princeton uni press, 1999)
- Donald Hellman, “Japanese Security and Postwar Japanese

Foreign Policy". Robert A. Scalapino ed., *The Foreign Policy of Modern Japan* (Berkeley: Univ. of California Press, 1977).

_____, "Basic Problems of Japanese-South Korean Relation", *Asian Survey* (May 1962).

Edwin O. Reischauer, *The United States and Japan* (3rd Rev), (Mass: Havard University Press, 1970).

Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics", *World Politics*, Vol. 36 (Jury, 1984).

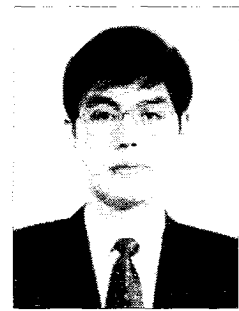
Michael Richardson, "Tiptoeing Past China, Japan Extends a Hand to Asia", *International Herald Tribune*, (January 15, 1997).

Mike M. Mochizuki, ed., *Toward A True Alliance*. Washington (D.C.: Brookings Institution Press., 1997).

Richard H. Solomon, "The Last Glacier: The Korean Peninsula and the Post-Cold War Era", *U.S. Department of State Dispatch* (February 11, 1991).

Stephan M. Walt, *The Origine of Alliance*, (London: Cornell Uni, 1987)

1990년대 북한의 경제 위기와 군사체제로의 전환에 관한 연구



이 태 섭
(인제대 통일학부 교수)

목 차

【 요약문 】	233
1. 북한 체제 변화의 역사적 패턴	235
2. 1990년대 북한 경제 위기의 원인	236
3. 정책 갈등 : 실용주의적 개혁 노선 對 이데올로기 보수 노선 ..	242
4. 김정일의 선군 정치 : 성립 배경과 그 성격	257
5. 북한의 경제 재건 전략 :	
사회주의 원칙 고수와 실리주의 원칙의 결합	269
6. 선군 정치의 가능성과 한계	284
※ 참고 문헌	290

【요약문】

본 논문의 연구 목적은 1990년대 북한 체제의 군사 체제로의 전환 배경과 그 성격을 규명하는 데 있으며, 특히 군사 체제의 사회 경제적 성립 배경과 그 성격, 그 가능성과 한계를 규명하는 데 있다. 그리고 본 논문은 경제 위기 분석 → 정책 갈등 분석 → 체제 변화 분석의 방법을 적용하였다.

1990년대 북한의 경제 위기는 북한식 사회주의 계획 경제와 자립 경제의 모순과 한계를 내인(內因)으로 하고, 사회주의 시장 붕괴, 미국의 대북 경제 제재, 과중한 국방비 부담, 극심한 자연 재해 등과 같은 외적 자원 제약 현상의 심화를 외인(外因)으로 하여 이 양자가 결합됨으로써 발생한 것으로 분석된다. 이러한 경제 위기는 사회 전반에 실용주의화 경향을 확산시키면서 당내 정책 갈등을 야기하는 것이었다.

정책 갈등의 기본 축은 실용주의적 개혁 노선과 이데올로기 보수 노선이었으며, 핵심 쟁점은 경제 효율성과 합리성을 어떻게 증진시킬 것인가 하는 것이었다. 실용주의적 개혁 노선은 경제에 대한 당과 국가의 지도와 통제를 제한하고 기업 관리의 자유화, 분권화를 통해 가치 법칙과 상품 화폐 관계, 물질적 자극을 전면화하는 사실상 시장 경제적 개혁 노선을 추구하였다.

여기서 김정일은 군을 기축으로 하여 체제 위기와 당내 갈등을 돌파해 보고자 하였다. 김정일의 선군 정치가 그것이다. 즉 김정일은 당·정의 기능 약화, 당·정의 혁명성 약화와 실용주의화 경향에 직면하여, 1995년 이후 선군 정치를 본격화하고 군의 혁명성 강화에 바탕하여 고난의 행군, 강행군을 전개하였다. 이것은 기존의 북한식 사회주의 계획 경제와 자립 경제를 고수하겠다는 의지의 표현이었다. 이러한 김정일의 선군 정치 하에서 1995년 여름을 지나면서 실용주의적 개혁 노선에 대한 이데올로기 보수 노선의 전면적인 공세가 전개되었으며, 1996-1997년(고난의 행군)을 경과하면서 정책 갈등은 이데올로기 보수 노선의 승리로 귀결되었다.

이어 김정일은 선군 정치에 바탕한 강성 대국론을 제시하고 1998년부터 본격적으로 경제 회복을 추진하게 된다. 여기서 김정일의 선군 정치는 체제 수호와 체제 강화와 경제 발전을 동시에 추구하는 장기 지속의 전략적 노선으로 위치지워지게 된다. 다시 말해 김정일의 선군 정치는 체제 수호를 위한 군사적(안보적) 기능 뿐만 아니라, 체제 안정과 강화를 위한 정치·사상적 기능, 경제 발전을 위한 사회 경제적 기능까지 포괄하고 있는 것이었다.

즉 김정일의 선군 정치는 군대 내 당 사업 방법과 작풍, 그 정신(사상)을 전사회에 일반화함으로써 약화된 당·정의 기능과 역할을 복원, 재강화하는 한편, 약화된 당·정·민의 사상(혁명성)을 재강화하고 이를 바탕으로 경제 회복을 추진하는 것이었다. 특히 북한은 김정일의 선군 정치에 따라 1998년 이후 기존의 북한식 사회주의 계획 경제와 자립 경제를 복원, 재강화하는 방향에서 정책, 제도, 리더십 등 체제를 재정비해 나가고 있다. 자립과 국방, 중공업을 우선시하는 혁명적 경제 정책으로의 전환, 당-정 관계 재편을 통한 내각 책임제, 내각 중심제에 바탕하여 중앙집권적인 국가 통제 시스템과 계획 경제 시스템의 복원 등이 그것이다.

이렇게 볼 때, 김정일의 선군 정치에 따른 북한 체제의 군사화, 군사 국가화는 실용주의적 개혁 노선을 배격하고 기존의 북한식 사회주의 계획 경제와 자립 경제를 고수하는 바탕 위에서 경제 발전을 추구하는 이데올로기 보수 노선의 새로운 제도화로 평가된다. 물론 그렇다고 해서 경제 관리 방법에 전혀 변화가 없는 게 아니었다. 김정일의 선군 정치 하에서 북한의 체제 재정비는 자본주의 시장 경제를 배격하고 사회주의적 원칙을 철저히 지키면서 최대한 실리를 보장하는 방향에서 이루어지고 있다. 계획 경제 우위의 최대 실리 보장의 원칙이다. 실리주의 원칙은 경제 효율성과 합리성을 증진시키기 위한 것으로서, 그것은 물질적 자극과 독립채산제의 강화 등에 바탕한 경제 관리의 합리화와 과학 기술 혁명을 통해 추진되고 있다.

이러한 김정일의 선군 정치는 약화된 혁명성을 재강화함으로써, 단기적으로는 경제 회복에 성공할 가능성이 높은 것으로 평가된다. 그러나 장기적으로 보면, 김정일의 선군 정치 역시 결국은 한계에 직면할 가능성이 높은 것으로 평가된다. 정치 논리와 마찬가지로 군대 논리 역시 자율성(자발성)·창의성(창발성)·효율성·합리성 등과 잘 어울리지 않기 때문이다. 다시 말해 군사 체제 하에서 경제 합리성과 효율성 증대, 즉 경제 관리의 합리화와 과학 기술 혁명에는 근본적으로 한계가 있을 수밖에 없다는 것이다.

선군 정치의 미래와 관련하여 보다 중요한 문제는 군의 변질 가능성, 즉 군의 혁명성 약화와 실용주의화 경향의 가능성이다. 북한에서 당의 경제 개입은 당의 혁명성 약화와 실용주의화 경향을 야기하였으며, 중국에서 군의 경제 개입은 군의 혁명성 약화와 실용주의화 경향을 야기하였다. 따라서 군의 경제 활동이 엄격히 제한, 통제되지 않을 경우, 군의 경제 개입은 당 조직의 전례와 중국의 경험과 같이 군의 혁명성과 응집력, 안정성과 통제력을 약화시킬 가능성도 전혀 배제할 수 없을 것이다.

1. 북한 체제 변화의 역사적 패턴

역사적으로 볼 때, 북한은 지금까지 3번의 경제 위기를 경험하였다. 제1차 경제 위기는 한국 전쟁 이후 1950년대 중반에, 제2차 경제 위기는 1960년대 중후반에, 제3차 경제 위기는 1990년대에 각각 표출되었다. 1970년대 중후반에서 1980년대 중반까지 북한 경제는 비록 침체 상태에 있었지만, 심각한 위기 수준으로 평가되지는 않는다. 그리고 1950년대와 1960년대 북한의 경제 위기는 그 대응(위기 해소) 방안을 둘러싼 당내 정책 갈등을 야기하였다. 정책 갈등의 기본 축은 실용주의 개혁 노선 대(對) 이데올로기 보수 노선이었으며, 이것은 권력 갈등으로 전화되었다. 1950년대의 소련파와 연안파, 1960년대의 갑산파가 전자를 대표한다면, 김일성은 후자를 대표하였다.

이러한 경제 위기와 정치 갈등은 곧 정치 체제 변화를 동반하는 것이었다. 북한에서 경제 위기에 따른 정치 체제 변화는 정치 갈등에서 해계모니를 장악한 김일성의 노선과 정책이 관철, 제도화되는 과정이었다. 경제 위기 → 정치 갈등 → 체제 변화로 이어지는 이와 같은 역사적 패턴은 1990년대에도 동일하게 재현되고 있는 것으로 분석된다. 역사적으로 볼 때, 1950년대 중반과 1960년대 중후반의 경제 위기는 당·정의 실용주의화 경향을 조장하였는데, 1990년대도 결코 예외가 아니었을 것이다.

그렇다면 경제 위기와 정치 갈등에 따른 북한의 체제 변화는 역사적으로 과연 어떻게 전개되어 왔는가? 사회 경제적 측면에서 보면, 한국 전쟁 이후 북한은 국가 행정 관료 체계를 기축으로 하여 경제 발전을 추구하였다. 행정화된 사회, 관료화된 사회였다. 그러나 북한은 1950년대 중반 경제 위기를 거치면서 당적 지도 체계를 우위에 두는 새로운 시스템을 구축하였다. 정치화된 사회, 이데올로기화된 사회였다. 그리고 1960년대 중후반 다시 위기에 직면하여 북한은 기존의 당-국가 시스템 위에 수령을 올려 놓은 새로운 시스템을 구축하였다. 수령의 유일 관리 체제로서 조직화된 사회, 규율화된 사회였다. 그렇다면 1990년대는?

1990년대 위기를 극복해 가는 과정에서 북한은 기존의 수령 체제 위에 군사 체제를 덧씌워 놓은 새로운 시스템을 구축하였다. 군사화된 사회였다. 이것은 1990년대 북한의 가장 중요한 체제적 특성 변화로 평가된다. 본 논문의 연구 목적은 바로 이것, 즉 1990년대 북한 체제의 군사 체제로의 전환 배경과 그 성격을 규명하는 데 있으며, 특히 군사 체제의 사회 경제적 성립 배경과 그 성격을 규명하는 데 있다. 물론 분석 방법은 경제 위기 분석 → 정치 갈등 분석 → 체제 변화 분석의 방법이 될 것이다.

즉 제2장에서 1990년대 북한의 경제 위기의 원인을 분석하고, 제3장에서 정책 갈등의 전개 양상을 살펴볼 것이다. 그리고 제4장에서는 경제 위기와 정책 갈등의 귀결로서 군사 체제의 성립 배경과 그 성격을 분석하고, 제5장에서는 군사 체제 하에서 북한의 경제 재건 전략을 정책, 제도, 리더십 등의 측면에서 살펴볼 것이다. 제6장에서는 경제 발전과 관련하여 군사 체제의 가능성과 한계를 분석해 볼 것이다.

지금까지 북한의 군사 체제에 대해 많은 연구가 있었다. 하지만 그것은 대부분 정치·이데올로기적 접근 방법, 특히 권력 중심적 접근 방법에 지나치게 경도되어 있는 한계를 보여주고 있다. 정치와 경제를 상호 연관짓는 경우에도 정치와 경제를 상호 인과적으로 분석하지 못하고 그것을 단순히 병렬적으로 나열하고 있을 따름이다. 그 결과 기존의 대부분의 연구들은 군사 체제의 발전 기능에 대해서는 거의 주목하지 못하는 한계를 보여 주고 있다. 그러나 본 연구는 군사 체제의 체제 유지 기능뿐만 아니라 특히 체제 발전 기능, 사회 경제적 기능과 역할에 주목하고자 한다. 북한의 군사 체제는 위기 속에서도 개혁·개방의 길로 가기 보다 기존의 북한식 사회주의 계획 경제와 자립 경제를 계속 유지·발전시켜 나가고자 하는 장기 지속의 전략적 노선이었던 것이다. 먼저 1990년대 북한의 경제 위기의 원인부터 살펴본다.

2. 1990년대 북한 경제 위기의 원인

2.1 내인 : 계획 경제와 자립 경제의 한계

1990년대 북한의 경제 위기는 무엇보다 북한식 사회주의 계획 경제와 자립 경제의 내적 한계에 기인하는 것이었다. 사회주의 계획 경제는 생산 수단에 대한 사회적 소유, 집단적 소유에 기초하여 사회적 이익, 국가적 이익을 우위에 두고 여기에 개별 집단과 개인의 이익을 결합시키는 집단주의 원리에 의해 조직 운영된다. 이러한 사회주의 계획 경제의 정상적인 운용을 위해서는 그 제도의 집단성에 상응하는 생산자들의 높은 집단 의식과 집단 행동을 요구한다. 그러나 북한도 시인하고 있듯, “생산 수단이 집단적 소유로 되어 있다고 하여 경제의 집단주의적 본질과 경제의 사회주의적 성격이 저절로 보장되고 발양되는 것은 아니다.”¹⁾

1) 김광식, “사회주의 경제의 집단주의적 본질과 그 우월성”, 『경제연구』 1996년 제1호, p.8.

사회적 이익을 우선시하는 계획 경제 제도의 집단적 합리성과 달리, 각 개별 집단과 개인의 의식과 행위는 여전히 자신의 개별적·개인적 이익을 우선시하는 개별적·개인적 합리성에 의해 지배되고 있었던 것이다. 사회적 이익과 개별적·개인적 이익의 모순, 집단적 합리성과 개별적·개인적 합리성의 모순, 집단주의와 개인주의·본위주의의 모순, 제도와 행위·의식의 모순이었다.

역사적으로 볼 때, 소련 및 동유럽과 등소평 이후의 중국은 계획 경제 제도의 집단적 합리성을 약화시키고 개별적(개인적) 합리성을 강화하는 실용주의적 제도 개혁을 통해 모순을 해소해 보고자 하였다. 이에 비해 북한은 지난 50여년 동안 계획 경제 제도의 집단성을 유지 강화해 나가는 바탕 위에서, 생산자들의 의식과 행위의 집단성을 강화함으로써 모순을 해소해 보고자 하였다. 의식 개혁을 통한 의식성(사상성) 강화와 행위 통제를 통한 조직성과 규율성 강화가 그것이다.²⁾

그동안 북한의 모든 정책과 리더십(경제 관리 체계와 방법 등)은 바로 이와 같은 방향에서 추진되어 왔다. 북한은 사회주의 계획 경제 제도의 집단주의적 성격을 전면적으로 발전시킬 수 있는가 없는가 하는 것은 전적으로 당과 국가의 정책과 지도에 달려있다고 인식한다. 다시 말해 제도의 집단성을 의식과 행위의 집단성으로 전환시키기 위해서는 의식과 행위의 집단성을 강화하는 정책과 지도, 즉 당과 국가의 정책과 지도의 집단주의적 성격에 달려 있다는 것이다. 특히 북한은 사회주의 계획 경제의 집단주의적 본질을 표현하며 담보하는 주요한 요인으로 집단주의적 경제 관리 방법을 들고 있다. "사회주의 경제의 집단주의적 성격은 경제를 집단주의적 방법으로 관리하는 데 의하여 보장된다"는 것이다.³⁾

그렇다면 북한의 전략은 과연 성공하였는가? 현재의 역사 발전 단계에서, 그 답은 긍정적이지 못하다. 제도의 집단성, 정책과 리더십의 집단성에도 불구하고, 생산자들의 의식과 행위의 집단성에는 아직 만족할만한 성과를 거두지 못하고 있는 것이다. 이것은 사회주의 계획 경제의 내적 모순이 지속되고 있음을 의미한다. 사회주의 계획 경제에서 개별 생산자들의 제1차적 과업은 자신에게 할당된 국가 계획 과제를 달성하는 데 있다. 여기서 개별 생산자들의 개별적(개인적) 합리성은 자신에게 할당된 국가 계획 과제를 달성하는 데 가장 합리적이며 이기적인 행위 선택을 하는 것으로 나타난다.

2) 물론 북한은 계획 경제 제도의 집단적 합리성에도 불구하고 생산자들의 개별적·개인적 합리성이 존재하는 조건에서, 계획 경제의 모순을 완화·해소하기 위한 또 하나의 중요한 방법으로서, 집단적 합리성을 우위에 두고 여기에 개별적·개인적 합리성을 최대한 결합시키기 위해 물질적 관심성의 원칙과 가치법칙(의 형태적 이용)을 전제로 한 독립 재산제를 실시하고 있다.

3) 김광식, 위의 글, p.8, p.10.

그 주요 행위 양태는 다음과 같다.

첫째, 생산 능력의 과소 보고와 생산 자원의 과다 요구, 즉 국가로부터 계획 과제는 될수록 적게 받고 생산 자원은 될수록 많이 받고자 하는 최소 계획 과제와 최대 자원 투입의 추구로서, 생산 자원의 절대적 투입량 증대를 통해 성장(증산)을 추구하는 외연적 성장 방식이 그것이다. 생산자들은 증산에는 관심이 많았지만, 절약에는 관심이 부족했던 것이다. 이것은 막대한 자원 낭비를 가져오며, 이로 인해 사회주의 계획 경제에서 자원 부족 현상은 늘 만성적인 현상으로 존재한다.

둘째, 생산 과정에서 국가 계획 과제의 자의적인 수정과 변경으로서, 이는 사회적 분업의 혼란과 자재 수급의 불균형을 통해 계획 차질과 혼란을 가져온다. 셋째, 당면 생산 계획 과제의 달성에 급급하여 기술 혁신(내포적 성장)에 대한 무관심과 위협을 기피하는 소극 보수 경영으로서, 이는 경제 효율성을 저하시킨다. 사회주의 계획 경제에서 과학 기술 혁명은 제도적 한계로 인해 부차화될 가능성이 크다.⁴⁾ 1990년대 북한의 경제 위기는 이와 같은 생산자들의 내포적 성장에 대한 무관심과 외연적 성장 방식의 추구에 그 뿌리를 두고 있는 것이었다.

당과 국가의 정책과 리더십에도 문제가 없는 게 아니었다. 경제 사업에 대한 당과 국가의 지도는 경제 운용에서 집단성, 노동 계급의 '혁명적 원칙'(혁명성)을 보장하기 위한 것이었다. 그러나 경제에 대한 당의 정치적 지도는 당의 행정 대행 현상과 경제의 정치화 현상을 야기하고 경제 논리 보다 정치 논리가 경제 사업을 규정함으로써 경제의 합리성, 효율성, 전문성을 약화시키는 것이었다. 또 계획성과 조직성, 규율성을 확립하기 위한 국가의 중앙 집권적인 통일적 지도는 개별 생산 단위의 자율성과 창발성, 책임성을 약화시키는 것이었다. 북한 경제는 전문성, 합리성, 효율성 보다 혁명성, 정치성, 이데올로기성이 앞서는 계획-이데올로기 경제였던 것이다.

자기 완결적인 재생산 구조를 추구하는 자립 경제 노선 역시 북한 경제의 합리성과 효율성을 저해하는 것이었다. 북한의 자립 경제 노선은 생산력 발전 그 자체 보다 자주 국방과 '민족 자주성'과 같은 정치·군사 우위의 이데올로기적 목표에 의해 규정된 것이었다. 북한은 투자 효율성이 낮더라도 경제 자립성을 강화하는 데 중요한 역할을 한다면, 그에 대한 투자를 무조건 실현하는 방향에서 경제를 운용해 왔던 것이다.⁵⁾ 이와 같은 자립 경제 건설을 위한 북한의 기본 전략 노선이 바로 속도와 축적을 강조하는 중공업 우

4) 이태섭, 『김일성 리더십 연구』 (불남, 2001), pp.81~89, pp.272~282, pp.363~377 참조.

5) 리명서, "사회주의 재생산의 경제적 효과성을 규정하는 지표들과 그 리용", 『경제연구』 1992년 제4호, p.5.

선의 농업·경공업 동시 발전 노선이다. 그러나 북한의 공업에서 “수익성이 보다 높은 것은 경공업”이다.⁶⁾ 때문에 중공업 우선의 자립 경제 노선은 수익성 원칙, 실리주의 원칙에 잘 부합되지 않는 것이다.

물론 자립 경제가 대외 경제 관계를 배제하는 것은 아니다. 그러나 자기 완결적인 재생산 구조를 추구하는 북한의 자립 경제 노선은 그 운용의 경직성으로 하여 대외 경제 관계의 보다 적극적인 합리적 이용을 제약하는 것이었다. 북한의 입장은 기본적으로 많이 요구되는 것은 자체로 생산하고, 적게 요구되거나 모자라거나 생산할 수 없는 것은 대외 경제적 연계를 통해 해결한다는 것이었다.⁷⁾ 이러한 입장에서 북한은 1980년대까지 국내 시장을 위주로 하면서 사회주의 나라들을 기본으로 하는 대외 시장을 보충적으로 이용하는 방법으로 자립 경제를 건설해 왔다.⁸⁾ 즉 북한은 자기 완결적인 재생산 구조로서 경제 자립성을 강화하는데 대외 경제 관계를 보완적 수단으로 이용해 왔던 것이다. 수익성이나 비교 우위의 개념은 거의 배제되어 있었던 것이다.

2.2 외인 : 사회주의 시장 붕괴와 과중한 국방비부담, 미국의 대북 경제 제재

북한식 자립 경제의 보다 근본적인 한계는 그것이 대외 경제 관계에 매우 취약하다는 것이었다. 북한의 대외 무역과 경제 성장 사이의 상관 관계를 역사적 추이를 통해 분석해 보면, 그 양자 사이에는 대체로 강한 양의 상관 관계가 존재하였다.⁹⁾ 즉 무역 의존도가 증가되면 경제 성장률도 증가되고, 무역 의존도가 감소되면 경제 성장률도 감소되었던 것이다. 물론 북한의 대외 무역 의존도는 비교적 낮은 편에 속한다. 그러나 중요한 것은 그 양이 아니라 질이다.

즉 북한은 주요 전략 물자인 원유, 콕크스, 생고무 등 주요 원자재와 에너지, 설비 등을 다른 나라에 의존하여 왔던 것이다. 예컨대 북한의 에너지 구조에서 원유가 차지하는 비중은 10% 정도로 매우 낮은 수준이지만, 원유 부족이 인민 경제 각 부문에 미치는 영향을 매우 큰 것이었다. 때문에

6) 리명서, “위대한 수령 김일성 동지께서 마련해 주신 자립적 민족 경제는 우리의 사회주의의 위력한 물질적 기초”, 『경제연구』 1998년 제3호, p.9.

7) 홍승은, 『자립 경제 이론』 (평양 : 사회과학출판사, 1984), p.263.

8) 최영옥, “현시기 우리 당이 제시한 무역 정책과 그 정당성”, 『경제연구』 1997년 제2호, p.17.

9) 이태섭, “북한 경제의 구조적 변화에 관한 연구”, 『통일 문제 연구』 제8권 1호 (평화문제연구소, 1996), pp.5~31 참조.

1990년대 사회주의 시장의 붕괴에 따른 무역 등 대외 경제 관계의 급격한 감소는 북한 경제에 실로 엄청난 타격을 주는 것이었다. 1990년부터 1998년까지 연속 9년간 마이너스 성장을 기록한 것이 그것이다. 게다가 1995년부터 계속된 극심한 자연 재해는 북한 경제를 건잡을 수 없을 만큼 최악의 상황으로 몰고 갔다.

경제 위기는 곧 정치 위기로 파급되었다. 극심한 경제난으로 국가 공급 능력이 크게 약화됨에 따라 기존의 중앙집권적인 국가 통제 시스템과 계획 경제 시스템이 와해되고, 기존의 국가 식량 배급 체계와 소비품 공급 체계(국가 상업 유통망)도 와해되었다. 이러한 상황에서 탈북자가 증가되고, 직장에서 이탈하여 식량과 생필품을 구하기 위한 주민들의 사회 이동성이 증가되었으며, 이에 따라 주민들의 조직 정치 생활도 이완되었다. 극심한 식량난과 생필품난은 생산 활동과 조직 생활의 의욕을 감퇴시키는 것이었으며, 특히 폐배주의 등 주민들의 사상적 동요를 야기하는 것이었다.

북한의 표현을 빌면, “식량 문제로 하여 … 인민들의 사상 의식에 부정적인 영향을 미치고 있”으며,¹⁰⁾ “경제 문제와 인민 생활 문제로 하여 … 인민들의 건전한 사상 의식에 부정적인 영향을 미치고 있다”는 것이다.¹¹⁾ 실로 “인민 생활 문제는 사회주의에 대한 인민 대중의 신념에 영향을 주는 심각한 문제”였던 것이다.¹²⁾ 식량 배급 체계와 국가 상업 유통망이 사실상 와해된 상태에서 급속히 확산된 농민 시장(장마당)은 북한 주민들 사이에 개인주의적·실용주의적·물질주의적 가치를 더욱 확산시키는 것이었다. 또 극심한 경제난은 국가 재산의 유용 절취 등 탐오 낭비 현상과 뇌물 수수 등 부정 부패, 암거래 등 불법 행위를 더욱 조장하였다. 사회 전반에 걸쳐 ‘미사회주의적 현상’이 확산되고 있었던 것이다.

경제난으로 인해 국가 기능뿐만 아니라, 당 기능 역시 크게 약화되었다. 1996년 12월 김정일은 식량난으로 인해 무정부 상태가 되고 있으며, 당 조직들이 백을 추지 못하고 당 사업이 잘 되지 않아 사회주의 건설에서 적지 않은 혼란이 조성되고 있다며 당 중앙위원회를 비롯해 당 조직과 당원들을 신랄하게 비판하고 있다.¹³⁾ 당 기능의 약화 현상은 중앙당에서 지방당으로 내려갈수록 더 심했을 것이다. 요컨대 경제 위기가 당과 국가의 기능 약화

10) 한창렬, “농사를 짓는데 선차적인 힘을 넣을 데 대한 우리 당의 방침의 정당성”, 『근로자』 1997년 제8호, p.67.

11) 홍석행, “경제 지도 일꾼들은 <고난의 행군>에서 경제 사업의 주인으로서의 책임과 역할을 다하자”, 『근로자』 1997년 제8호, p.27.

12) 박영근, “당의 혁명적 경제 전략을 계속 철저히 관철하는 것은 인민 생활을 높이며 자립적 경제 토대를 반석같이 다지기 위한 확고한 담보”, 『경제연구』 1996년 제2호, p.5.

13) 김정일, “우리는 지금 식량 때문에 무정부 상태가 되고 있다”(1996. 12. 7), 『월간조선』 1997년 4월호, p.308.

와 주민들의 사상적 동요 등 정치적·사상적 위기로 파급되고 있었던 것이다. 전반적인 체제 위기였다. 때문에 김정일은 “현시기 경제 문제는 우리 혁명과 사회주의의 운명, 나라의 흥망과 관련되는 사활적인 문제”라고 지적하였다.¹⁴⁾

한편, 사회주의권의 붕괴는 경제 위기를 포함해 북한 체제의 전반적 위기를 가중시키는 외적 요인이었다. 우선, 사회주의권의 붕괴는 사회주의에 대한 신념(사상성)을 약화시키는 외적 요인의 하나였다. 그러나 사회주의권의 붕괴가 가져온 보다 중요한 결과는 북한 단독으로 - 북한의 표현을 빌면 - ‘제국주의’와 직면해야 한다는 사실이었다. 북한의 정세 인식은 북한을 붕괴시키고자 하는 ‘제국주의자들의 책동’이 전례없이 강화됨으로써, “1990년대 우리나라는(북한은) 제국주의와의 가장 치열한 대결장”이었다는 것이다.¹⁵⁾ 전쟁의 가능성까지 내포한 핵 위기에 따른 한반도의 긴장 고조는 북한의 안보 불안을 고조시켰으며, 이에 따른 과중한 국방비 부담은 북한의 경제난을 가중시키는 가장 중요한 요인의 하나로 작용하였다. 사회주의권의 붕괴에 따라 북한이 직면하게 된 가장 심각한 문제는 안보 문제였던 것이다.¹⁶⁾

계속되는 미국의 대북 경제 제재 조치 역시 북한의 경제난을 가중시킨 중요한 요인의 하나로 작용하였다. 북한의 입장에서 보면, 사회주의권의 붕괴 속에서 1990년대 북한은 ‘제국주의’로부터의 끊임없는 정치 군사적 위협과 압력, 경제 봉쇄, 사상 문화적 침투에 노출되어 있었으며, 이것은 북한의 안보 위기, 경제 위기, 정치(사상) 위기 등 체제의 전반적 위기를 더욱 가중시키는 것이었다.

이렇게 볼 때, 1990년대 북한의 경제 위기는 사회주의 계획 경제와 자립 경제의 모순과 한계를 내인(內因)으로 하고, 사회주의 시장 붕괴, 미국의 대북 경제 제재, 과중한 국방비 부담, 극심한 자연 재해 등과 같은 외적 자원 제약 현상의 심화를 외인(外因)으로 하여 이 양자가 결합됨으로써 발생한 것으로 분석된다. 그러나 북한 역사적으로 볼 때, 내인이 그 자체로서 경제 위기를 야기한 적은 없었다. 그것은 다만 경제 성장률의 둔화를 가져왔을 뿐이다. 1970~1980년대의 북한 경제가 이를 보여주고 있다. 북한의 경제 위기는 항상 외인이 결합됨으로써 발생했다. 1950년대 중반의 경제 위기와 1960년대 중후반의 경제 위기가 그러하였다.¹⁷⁾ 1990년대의 북한 경제 위

14) 리기성, “위대한 령도자 김정일 동지께서 밝히신 현시기 경제 운영 방향과 자립적 민족 경제 잠재력의 옹호 리용”, 『경제연구』 1997년 제4호, p.3.

15) 편집국, “당 창건 55돐을 맞는 올해를 천리마 대고조의 불길 속에 자랑찬 승리의 해로 빛내이자”, 『근로자』 2000년 제1호, p.4.

16) 북한은 1987년부터 시작된 제3차 7개년 계획의 실패 원인을 사회주의 시장 붕괴와 국방력 강화를 위한 자원 투입 등 두 가지를 들고 있다. 『조선중앙년감 1994』(평양 : 조선중앙통신사, 1994), pp.168~169.

기 역시 사회주의 시장 붕괴와 같은 외인이 결합됨으로써 발생했다. 사회주의 시장이 붕괴됨에 따라 북한 경제가 1990년부터 마이너스 성장을 기록하며 위기로 치달은 것이 이를 잘 보여주고 있다.

3. 정책 갈등 : 실용주의적 개혁 노선 對 이데올로기 보수 노선

3.1 주체사상의 해석을 둘러싼 이데올로기 갈등 : 맑스주의의 계승성이나 독창성이나

1990년대 북한의 경제 위기는 위기 해소 방안을 둘러싼 당내 정책 갈등을 야기하였다. 북한 경제의 가장 큰 결점의 하나는 경제 효율성과 합리성 부족이었다. 따라서 정책 갈등의 핵심 사안은 경제 효율성과 합리성을 어떻게 증진시킬 것인가 하는 것이었다. 즉 정책 갈등의 기본 축은 계획과 시장, 자립과 개방, 집단적 합리성과 개별적(개인적) 합리성, 혁명성·정치성·이데올로기성·노동계급성과 전문성·합리성·효율성·과학성의 문제로서, 이데올로기 보수 노선과 실용주의 개혁 노선의 대립이다.

1990년대 북한의 정책 갈등은 3단계를 거쳐 정리된 것으로 파악된다. 제1단계는 제3차 7개년 계획이 추진되던 1993년까지의 시기로서, 기존의 노선과 정책이 큰 변화없이 대체로 유지되는 가운데, 사회주의권이 붕괴되고 그에 따라 북한의 경제 위기가 점차 심화되면서 생산력 발전을 강조하는 실용주의적 개혁 노선이 고개를 들기 시작하던 시기이다.

제2단계는 1994년부터 1997년까지의 시기로서, 제3차 7개년 계획의 실패, '혁명적 경제 전략'으로의 정책 변화, 즉 중공업 우선 노선에서 농업·경공업 우선 노선으로 정책 전환, 그리고 김일성 사망과 자연 재해로 인한 경제적·정치적 위기 심화 등에 따라 실용주의적 개혁 노선이 더욱 확산되고 정책 갈등이 고조되어 가던 시기이다. 제3단계는 1998년 이후 시기로서, 김정일의 선군(先軍) 정치와 '고난의 행군'을 통해 실용주의적 개혁 노선을 제압하고, 사회주의 강성 대국론과 새로운 '혁명적 경제 정책'을 통해 북한의 전통적인 이데올로기 보수 노선을 기본 축으로 하여 체제를 재정비해 나가던 시기이다.

이러한 정책 갈등에서 중요한 전환점은 실용주의적 개혁 노선에 대한 이

17) 이에 대해서는 이태섭, 앞의 책, pp.45~94, pp.245~316 참조.

데올로기 보수 노선의 전면적인 공세가 시작된 1995년 여름이었다. 실용주의적 개혁 노선에 대한 이데올로기 보수 노선의 전면적인 공세는 사회주의에 대한 신념을 저버린 '배신과 변절'에 대한 비난으로부터 시작되었다.

이러한 비난은 비록 다른 나라의 예를 든 우회적인 방식이긴 하지만, 1995년 8월 28일 『노동신문』 정론 "붉은기를 높이 들자"에서 전면적으로 제기되었다. 이 정론에서 북한은 위기 상황에서 사회주의 혁명에 대한 배신과 '제국주의'의 압력과 유혹에 대한 투항을 강도 높게 비난하는 한편, 국제공산주의 운동사에서 "모든 변화와 우여곡절은 수령의 서거를 계기로 하여 생겨났다"고 지적하였다.¹⁸⁾ 사회주의에 대한 신념을 저버린 '배신과 변절'이 있었다는 것은, 1998년 1월 자강도의 노동자들이 현지지도 나온 김정일에게 "신념과 양심을 저버린 배신자, 변절자들을 자기들에게 보내주던 그 놈들을 단호히 징벌하겠다"고 말한 데서도 확인된다.¹⁹⁾

황장엽은 북한에 있을 당시 1996년 5월 9일부터 공개적으로 비판을 받았다고 진술하고 있는데,²⁰⁾ 그 다음날인 1996년 5월 10일자 『노동신문』 사설은 "겉으로는 수령을 받드는 척 하고 혁명 과업에 충실한 척 하면서 속으로 딴 꿈을 꾸며 뒤에서 딴 장난을 하는 것은 야심가 음모가들의 비열한 본색"이며, "소련에서 스탈린 이후 시기 당과 국가의 지도적 지위를 차지했던 현대 수정주의자들과 사회주의 배신자들은 모두 야심가, 음모가들이었다"고 비난하였다.²¹⁾

그리고 '배신과 변절'에 대해 공개적인 비난을 가한 1995년 8월 28일 『노동신문』 정론 "붉은기를 높이 들자"에서 '붉은기 철학'이 전면적으로 제기되었다. 이어 1996년 1월 9일 『노동신문』 정론 "붉은기는 조선 혁명의 백전 백승의 기치이다"에서 북한은 '붉은기 철학'을 그 어떤 배신도 동상이몽도 모르며 사소한 사상적 변질도 조직적 균열도 없는 완전무결한 일심 단결의 기치라고 설명하고, 단결을 저해하는 배신과 기회주의 조류와는 비타협적으로 투쟁할 것을 역설하고 있다.²²⁾

이상의 보도 내용은 김일성 사망 이후 사회주의에 대한 배신과 변절, '제국주의'에 대한 투항(매수 유혹), '수정주의', '기회주의', 조직·사상적 분열과 변질, 야심가, 음모가들이 있었음을 암시하며, 배신과 변절에 대한 반명제로서 사회주의에 대한 확고한 신념을 의미하는 '붉은기 철학'이 전면적으로 제기되었다는 것은 비사회주의적 현상으로서 실용주의적 개혁 노선이 상

18) 『노동신문』, "붉은기를 높이 들자", 1995년 8월 28일.

19) 김성암, "자강도 사람들의 일본새는 우리 일꾼들이 따라 배워야 할 혁명적인 사업 기풍", 『근로자』, 2000년 제6호, p.39.

20) "황장엽의 비밀 편지", 『월간조선』, 1997년 3월호, p.100.

21) 『노동신문』, "야심가 음모가들의 비열한 본색", 1996년 5월 10일.

22) 『노동신문』, "붉은기는 조선 혁명의 백전 백승의 기치이다", 1996년 1월 9일.

당히 유폐되고 있었음을 보여준다. 여기서 야심가, 음모가들에 대한 비판은 김정일의 권력 승계 과정에서 그에 대한 도전으로서 권력 갈등이 있었음을 암시하며, '수정주의'와 '기회주의'에 대한 비판은 경제 위기 상황에서 기존의 당 정책에 대한 도전으로서 정책 갈등이 있었음을 암시한다.²³⁾ 그리고 '붉은기 철학'의 전면화는 '수정주의', '기회주의' 조류로서 실용주의적 개혁 노선에 대한 전면적 공세를 알리는 신호탄이었다.

그렇다면 1990년대 북한에서 정책 갈등, 특히 실용주의적 개혁 노선은 과연 어떻게 나타났는가? 1990년대 북한의 정책 갈등은 먼저 북한의 지도 사상인 주체사상의 해석을 둘러싼 이데올로기 갈등으로 전개되었다. 황장업을 포함한 일부 사회과학자들은 주체사상을 맑스주의의 유물변증법의 계승 발전으로서, 그 틀에 맞추어 해석하고자 하였다. 주체사상의 이른바 '독창성'을 부인하는 것이었다. 이러한 견해는 1990년대 초반부터 이미 존재하고 있었으며, 그것은 1990년대 중반까지 계속되었다.

이에 김정일은 1996년 7월 당 기관지 『근로자』에게 준 담화 “주체 철학은 독창적인 혁명 철학이다”를 통해, 최근 일부 사회과학자들이 주체사상을 당의 사상과 어긋나게 그릇된 견해를 주장하고 있으며, 또 그러한 견해가 내외에도 유폐되고 있다고 비판하고, 인간 중심의 새로운 철학적 원리에 기초한 주체사상의 '독창성'을 재차 강조하였다.²⁴⁾ 이렇게 해서 주체사상의 해석 문제를 둘러싼 이데올로기 갈등은 일단락되었다.

그렇다면 주체사상의 해석 문제를 둘러싼 이데올로기 갈등의 정치적, 정책적 함의는 과연 무엇인가? 공산 체제에서 모든 정책은 사상 이론적으로, 이데올로기적으로 정당화되어야 한다. 때문에 공산 체제에서 정책 변화는 항상 사상 이론과 이데올로기의 변화를 동반하며, 정책 갈등은 항상 이데올로기 갈등을 동반하는 것이었다. 그런데 현재 북한의 모든 제도와 정책과 리더십은 북한의 이른바 '독창적인' 지도 사상인 주체사상에 의해 규정된 것이며, 또 그것에 의해 정당화되고 있다.

여기서 주체사상을 독창성이 아니라 맑스주의의 유물변증법의 계승 발전으로 해석할 경우, 기존의 제도와 정책과 리더십을 맑스주의의 유물변증법의 틀 속에서 재해석·재평가할 수 있게 된다. 즉 맑스 레닌주의를 지도 사상으로 하던 소련 및 동유럽과 중국은 의식·생산관계·정치에 미한 물질·생산력·경제의 1차적 규정성을 강조하는 맑스주의의 유물변증법(과 사적 유물론)에 따라 결국은 경제 발전·생산력 발전을 우선시하는 실용주의적

23) 황장업 방명 이후 북한은 내대적인 사상 집열을 통해 1997년 9월 농업 담당 비서 서관희, 전 인민군 총정치국 조직담당 부국장 이봉원 등 수백 명의 고위 간부를 숙청한 것으로 알려졌다. (『연합뉴스』, 1998년 2월 18일, 1998년 9월 23일) 이들의 몰락은 김정일에 대한 권력 도전 또는 당 정책에 대한 도전과 연루되어 있을 것으로 관측된다.

24) 김정일, “주체 철학은 독창적인 혁명 철학이다”(1996. 7. 26).

개혁 노선을 추구하였던 것이다. 이것은 주체사상을 맑스주의의 유물변증법의 계승 발전으로서 그 틀 속에서 해석할 경우, 실용주의적 개혁 노선을 사상 이론적으로, 이데올로기적으로 정당화할 수 있음을 의미한다. 주체사상의 재해석을 통한 실용주의적 개혁 노선의 추구이다.

당시 북한에서 대두된 실용주의적 개혁 노선의 구체적 내용은 북한의 경제 이론지 『경제연구』 1998년 1호에서 '기회주의적 견해'를 비판하고 있는 리명호의 논문에 압축적으로 드러나 있다. 북한의 원칙적 입장은 사회주의(집단주의) 경제 제도는 사회주의적(집단주의적) 방법에 의해 관리 운영되어야 한다는 것이었다. 그러나 리명호에 따르면, '기회주의적 견해'는 자본주의 경제의 생산력 발전에 현혹되어 경제 제도와 경제 관리 방법의 연관성을 부인하고 사회주의 경제 관리에 자본주의적 관리 방법을 끌어들이고자 하였다고 한다.

즉 그들은 첫째, 정경 분리 등을 명분으로 하여 경제에 대한 당과 국가의 지도를 거세하고자 하였다. 둘째, 이윤 지표를 더 중시하여 현물 지표를 이윤 지표에 종속시키고자 하였다. 셋째, 생산자들의 생산적 열의를 추동함에 있어 정치적 방법, 정치 도덕적 자극을 부차화하고, 돈에 의한 방법, 물질적 관심성만을 일면적으로 자극하고자 하였다. 넷째, 기업 관리를 자유화, 분권화하고, 상품 화폐 관계(가치법칙)를 경제와 사회 전반에 확대하고자 하였다. 이것은 곧 사회적 소유를 사적 소유와 다름 없게 하는 것이다.²⁵⁾

요컨대 실용주의적 개혁 노선은 기업 관리의 자유화, 분권화를 통해 가치법칙과 상품 화폐 관계, 물질적 관심성을 전면화시키는 사실상 시장 경제적 개혁 노선을 추구하였던 것이다. 이것은 황장엽의 견해와 거의 일치한다. 주체사상을 맑스주의의 틀로 해석하는 황장엽은 자본주의의 생산력 발전을 긍정적으로 평가하고 자본주의로부터 그 장점을 배워야한다고 주장하는 한편, 사회주의와 시장 경제의 결합이 가능하다고 보고 시장 사회주의 노선을 제시하였던 것이다.²⁶⁾ 이에 따라 황장엽은 중국식 모델을 추구하며, 중국의 개혁 개방을 따라 배워야 한다고 주장하였다.²⁷⁾

그러나 맑스주의에 기초한 이와 같은 실용주의적 개혁 노선은 주체사상의 '독창성'의 측면에서 강한 비판을 받게 된다. 북한의 설명에 따르면, 객관적 조건을 위주로 하여 전개된 맑스주의 경제학설과는 달리, 김일성의 경제 사상은 "사람 중심의 새롭고 독창적인 경제 사상"이며,²⁸⁾ 물질 경제 관계를

25) 리명호, "경제 관리와 경제 제도의 연관을 부인하는 기회주의적 견해의 반동성", 『경제연구』 1998년 제1호, pp.49~52 참조.

26) 황장엽, "사회 발전과 관련된 몇 가지 문제에 대하여", 『월간 조선 특별 부록 : 황장엽 비밀 파일』 (조선일보사, 1997년 4월), p.51.

27) 황장엽, "개혁과 개방 문제", 『월간 조선 특별 부록 : 황장엽 비밀 파일』 (조선일보사, 1997년 4월), pp.20~21.

중심으로 전개된 맑스주의 경제학과는 달리, 김정일의 경제학은 사람 중심의 “새롭고 독창적인 이론”이라는 것이다.²⁹⁾

또 북한의 설명에 따르면, 맑스주의는 사회주의 건설의 추동력을 생산력과 생산 관계의 적응이라는 물질 경제적 요인에서 찾고, 물질 경제적 조건에 결정적인 의의를 부여하였다.³⁰⁾ 그러나 북한은 사회주의 경제 관리 문제를 맑스주의에 기초하여 물질 경제적 조건에 보다 큰 의의를 부여하는 원칙에서 해결하려 할 경우 편향을 범할 수 있다고 비판하고, 김일성의 경제 이론은 경제에 대한 정치 우위의 원칙을 확립한 “독창적인 이론”이라고 주장하였다. 경제주의, 경제 우위, 경제 실무주의에 대한 비판이었다.³¹⁾

또 북한의 설명에 따르면, 맑스주의는 물질 경제적 조건이 사회적 의식을 규정하며 생산력이 생산관계를 규정하기 때문에 생산력을 발전시키면 사회주의 생산 관계가 강화되어 사회주의 사상 문제도 자연적으로 해결되는 것으로 보았다. 그러나 주체사상은 사회주의 사상의 경제적, 물질적 기초는 사회주의 경제 관계이기 때문에 사람들을 사회주의 사상으로 무장시키기 위해서는 무엇보다 사회주의적 경제 관계를 공고 발전시켜야 한다고 본다.³²⁾

생산력주의에 대한 비판으로서, 생산력보다 생산 관계를 우선시하고 있는 것이다. 이와 같은 경제에 대한 정치 우위의 원칙, 생산력에 대한 생산 관계 우위의 원칙은 사실상의 맑스주의에 기초한 실용주의적 개혁 노선을 배격하고 주체사상의 ‘독창성’에 기초한 기존의 이데올로기 보수 노선을 계속 고수함을 의미한다. 여기서 몇 가지 주요 측면을 중심으로 정책 갈등의 구체적 양상, 특히 실용주의적 개혁 노선의 구체적 표현 양태를 살펴보면 대략 다음과 같다.

3.2 정책 갈등의 몇 가지 주요 쟁점

3.2.1 경제에 대한 당과 국가의 지도를 강화할 것인가 제한할 것인가

먼저, 경제에 대한 국가의 중앙집권적 지도를 제한하고자 하는 주장이 제

28) 김제서, “위대한 수령 김일성 동지의 경제 사상은 영구 불멸할 것이다”, 『경제연구』 1995년 제2호, p.4.

29) 리명서, “위대한 령도자 김정일 동지는 노동 계급의 혁명적 경제 이론의 탁월한 거장”, 『경제연구』 1995년 제1호, p.2.

30) 박영근, “위대한 령도자 김정일 동지께서 밝히신 사회주의 경제 관리 체계 문제와 그의 빛나는 해결”, 『경제연구』 1994년 제4호, p.3.

31) 최중국, “강애하는 수령 김일성 동지의 사회주의 경제 건설에 관한 사상 이론은 주체의 혁명 위업 승리를 담보하는 위대한 학설”, 『경제연구』 1995년 제2호, p.8.

32) 석두관, “사회주의 경제 관계는 사회주의 사상의 경제적, 물질적 기초”, 『경제연구』 1996년 제2호, pp.25~26.

기되었다. 최영옥은 『경제연구』에서 “국가의 중앙집권적 권한의 범위가 넓으면 국가의 통일적 지도를 보장하는 데서는 유리하지만, 기업소의 창발성을 발양시키는 데서는 일정한 제한성을 가진다. 이러한 제한성은 경제의 규모가 커지고 생산 단위들 사이의 기술적 연계가 복잡해지고 다양해짐에 따라 더욱 더 심하게 나타난다”고 주장하였다.³³⁾

경제에 대한 국가의 중앙집권적 지도를 제한 또는 부정하는 것은 기업 관리를 자유화, 분권화하고, 경제에 대한 당의 정치적 지도와 수령의 유일적 지도를 제한 또는 부정하는 의미를 지닌다. 북한에서 경제에 대한 국가의 지도는 곧 경제에 대한 당과 수령의 지도로 규정되어 있기 때문이다.³⁴⁾ 이에 대해 김순철은 경제가 발전하고 경제 규모가 커질수록, 그리고 경제 부문들간의 연계가 복잡해지고 다양해질수록 경제에 대한 국가의 중앙집권적이며 통일적인 계획적 지도를 더욱 강화해야 한다고 주장하였다.³⁵⁾

3.2.2 물질적 자극을 강화할 것인가 제한할 것인가

물질적 자극과 관련해서도, 그것을 대폭 강화하고자 하는 새로운 주장이 제기되었다. 북한에서 분배는 사회주의 노동 보수제를 통해 이루어진다. 사회주의 노동 보수제는 노동을 유일 척도로 하여 노동의 양과 질에 따라 일한 것만큼, 번 것만큼 분배해 주는 제도이다. 이것은 평균주의적 분배를 배제하고 노동에서의 차이를 인정하는 것인 바, 북한의 설명에 따르면 노동에서의 차이는 “일을 한 정도에서와 노동의 효과성 정도에서 차이”로 나타난다. 먼저 일을 한 정도에서의 차이란 “노동력 지출에서의 차이”를 의미한다.

즉 그것은 노동 과정에서 소모되는 육체적 및 정신적 힘의 차이와 관련된 것으로서, 일을 많이 한 사람은 육체적으로나 정신적으로 더 많은 노동력을 소모하게 된다. 따라서 이 측면에서의 분배란 소모된 노동력을 회복 증진시키는 것이며, 이것이 바로 일한 것만큼 주는 것이다. 한편, 노동의 효과성에서 차이란 “노동의 결과에서의 차이”를 의미한다. 즉 노동력 지출에서의 차이가 없는 경우에도 노동의 결과에서의 차이가 있을 수 있는 바, 이에 대한 물질적 평가가 바로 번 것만큼 주는 것이다.³⁶⁾

노력일 평가제를 통해 노동에 대한 기본 보수가 실현되는 농촌 경리 부문

33) 최영옥, “국가의 통일적 지도와 기업소 창발성을 옹계 결합시키는 것은 계약 사업에서 나서는 원칙적 요구”, 『경제연구』 1992년 제1호, p.17.

34) 김순철, “국가의 중앙집권적인 통일적 지도는 사회주의 경제 발전의 합법칙적 요구”, 『경제연구』 1995년 제3호, p.12 참조.

35) 김순철, 위의 글, p.13.

36) 이에 대해서는 서승환, “사회주의적 노동 보수제는 근로자들의 창조적 노동 활동을 추동하는 중요 공간”, 『경제연구』 1990년 제2호, pp.14~17 참조.

에서는 노동의 결과에서의 차이에 기초하여 빈 것만큼 주는 원칙이 적용된다. 그러나 공업 부문에서 사회주의 노동보수제는 생활비 등급제를 기본으로 하면서 여기에 추가적인 노동 보수 지불 형태들(상급, 장려급, 가급급 등)이 보충적으로 결합되는 형식으로 실현된다.

여기서 생활비란 근로자들이 “노동 과정에서 지출한 노동력을 충분히 보상”하고 그들의 생활을 보장하기 위하여 사회주의 국가가 노동자, 사무원들에게 그들이 한 노동의 양과 질에 따라 주는 분배 몫이며, 생활비 등급제는 노동의 차이에 따라 생활비 등급을 정하고 거기에 기초하여 근로자들에게 “일한 것만큼” 보수를 주는 제도이다.³⁷⁾ 요컨대 생활비 등급제란 노동력 지출에서의 차이에 기초하여 일한 것 만큼 주는 것으로서, “노동 과정에서 지출한 노동력의 보상”이라는 의미를 갖는다.

따라서 생활비 등급제는 노동의 결과에서의 차이를 제대로 반영하지 못하는 한계를 지닌다. 때문에 생활비 등급제만으로는 근로자들의 생산 의욕을 남김없이 추동하는 데 일정한 한계가 있다. 생활비 수준은 일정 기간 상대적으로 고정되어 있기 때문에, 근로자들이 기술을 발전시키고 노동정량을 증대시키더라도 그에 상응하게 즉시 생활비 수준을 높일 수 없기 때문이다. 이것은 기술 발전과 노동 정량 증대에 대한 근로자들의 관심을 약화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 북한은 이러한 한계, 즉 노동 정량 증대와 기준 생활비 사이의 차이를 상급, 장려급, 가급급과 같은 추가적인 노동 보수 형태들을 통해 해소하고자 하였다.³⁸⁾

그런데 럽호준은 추가적인 노동 보수 형태가 아니라 생활비 자체의 개선을 통한 분배 해결, 즉 노동력의 지출에서의 차이가 아니라 노동의 결과에서의 차이에 따라 생활비를 지불해야 한다는 다소 파격적인 주장을 펴고 있다. 럽호준은 노동력 지출에서의 차이에 기초한 “지출 범주로서의 생활비”와 노동의 결과에서의 차이에 기초한 “분배 범주로서의 생활비”를 구분하고, 일한 것만큼, 빈 것만큼 분배해 주는 사회주의적 분배란 근로자들이 지출한 노동의 양과 질에 의한 분배, 즉 노동력의 보상에 대한 분배가 아니라, 근로자들이 지출한 노동의 결과인 사회적 생산물에 응결된 사회적 노동의 양과 질, 즉 생산물의 양과 질에 의한 분배라고 주장하였다.³⁹⁾

그의 설명에 따르면, 기술 발전과 노동 정량 증대를 위해서는 생활비 계획화에 “철저히 분배 범주로서의 생활비를 적용해야 한다.” 이러한 분배 범주

37) 황철, “사회주의적 노동 보수제에서 생활비 등급제의 지위와 그의 역할”, 『경제연구』 1995년 제3호, p.38.

38) 홍병준, “노동 계획화 사업을 잘하는 것은 노동 행정 사업을 개선하는 기본 담보”, 『경제연구』 1997년 제2호, p.30.

39) 럽호준, “생활비는 기술 발전을 추동하는 중요한 경제적 공간”, 『경제연구』 1991년 제4호, p.34.

로서의 생활비는 노동 정량 증가율에 비례하여 늘어난다. 즉 기술 발전과 노동 정량 증가에 따라 생활비를 증대시키는 것은 국민 소득 분배에서 "개인적 이익과 사회적 이익의 균형 관계도 늘 그대로 유지되게 할 수 있다."¹⁰⁾ 이러한 럼호준의 견해는 축적 증가율과 소비 증가율의 일치·균형을 추구하는 것으로서, 파격적인 주장이라 아니할 수 없다. 그것은 럼호준의 견해가 종래 북한의 국민 소득 분배 정책과 배치되기 때문이다.

북한의 국민 소득 분배 정책은 축적을 우선적으로 증대시키면서 소비도 증대시키며, 노동 생산 능력의 증가 속도를 생활비 증가 소득보다 앞세우는 것이었다.¹¹⁾ 소비에 비한 축적의 우선적 증가란 축적 증가율이 국민 소득 증가율 보다 높다는 것을 의미하며, 이것은 결국 소비 증가율이 국민 소득 증가율 보다 낮다는 것을 의미한다.⁴²⁾ 축적 증가율과 소비 증가율의 불균형 정책이다.

북한에서 국민 소득은 자기를 위한 생산물 부분(생산자들의 개인적 소득으로서 노동 보수)과 사회를 위한 생산물 부분(확대재생산의 원천으로서 사회 순소득)으로 나뉘어진다. 여기서 럼호준류의 견해와는 달리, 백성해는 다음과 같은 견해를 피력한다. 즉 그에 따르면, 확대재생산의 높은 속도를 이룩하자면 사회 순소득의 빠른 성장이 실현되어야 한다. 경제적 효과성이 높아지는 조건에서 노동 생산 능력의 증가가 평균 생활비의 증가 보다 앞서게 되며, 이러한 경우에 국민 소득 증가율 보다 사회 순소득 증가율이 더 앞서게 된다(이것은 럼호준의 견해와 달리, 사회 순소득의 증가율이 개인적 소득의 증가율보다 높다는 것을 의미한다). 다시 말해 노동 생산 능력의 증가가 평균 생활비의 증가보다 앞서야 사회 순소득의 증가가 국민 소득 증가보다 앞서게 된다는 것이다.⁴³⁾ 이것은 럼호준의 견해와 전혀 다른 것이다. 럼호준이 소비와 균형을 강조하고 있다면, 백성해는 축적과 속도를 강조하고 있는 것이다.

상업 유통 분야에서도 색다른 주장이 제기되었다. 고재환은 근로자들이 화폐 소득을 가지고 "무엇이든지 요구대로", "무엇이든지 마음대로 언제 어디서나 구매됨이 없이" 상품을 사고 봉사를 받을 수 있게 해야 한다는 견해를 피력하였다.⁴⁴⁾ 고재환의 이러한 주장은 북한의 기존 정책인 주문제와 배치되

10) 럼호준, 위의 글, pp.35~36.

11) 시승환, 앞의 글(『경제연구』 1990년 제2호), pp.16~17.

42) 김응준, "제3차 7개년 계획 시기 축적과 소비의 호상 관계", 『경제연구』 1989년 제3호, p.13.

43) 백성해, "사회주의 사회에서 생산 자원 리용의 경제적 효과성 제고의 합법칙성", 『경제연구』 1993년 제2호, p.23.

44) 고재환, "화폐 유통을 공고화하는 데서 나서는 중요 요구", 『경제연구』 1991년 제2호, p.44.

는 것이다.

북한은 무원칙한 평균주의를 배격하면서도, 또한 상품을 근로자들의 분배 몫에 맞게 공급한다고 하여 돈만 내면 아무에게나 상품을 무더기로 판매하는 현상도 배격하고 있다. 북한의 상업에서 주문제는 수요에 의한 배정과 공급, 부문과 대상의 특성에 따른 배정과 공급을 합리적으로 배합하며, 일반 판매를 기본으로 하면서 조절 판매를 합리적으로 배합함으로써, 모든 근로자들에게 나라의 생산력 발전 수준에서 골고루 제몫이 돌아가게 공급하는 제도이다.⁴⁵⁾

3.2.3 교환에서 가치 법칙의 적용을 확대할 것인가 제한할 것인가

기업 관리의 합리화 방안과 관련하여 제기된 또 하나의 중요한 쟁점은 교환에서 상품 화폐 관계와 가치 법칙의 이용 문제였다. 이 문제에 대한 북한의 기본 인식은 다음과 같다. 북한은 교환에서 그 대상이 상품이 되는가 안 되는가 하는 기준을 사회적 분업 그 자체가 아니라, 소유의 분화 즉 교환 과정에서의 소유권 변화 여부로 판단하고 있다. 이에 따라 북한은 교환 과정에서 소유권 변화를 동반하는 소비품은 상품으로 규정하지만, 단일한 국가적 소유인 국영 기업소들 사이에 교환되는 생산 수단은 교환 과정에서 소유권 변동을 동반하지 않기 때문에 상품으로 규정하지 않는다.⁴⁶⁾ 국영 경리에서 생산된 생산 수단이 협동 경리애로 넘어가는 경우에도 그 생산 수단은 상품으로 규정된다.⁴⁷⁾

그런데 가치 법칙이란 상품 생산과 교환의 경제 법칙이다. 따라서 교환의 측면에서 볼 때, 국가 기업소들 사이에 교환되는 생산수단은 상품이 아니기 때문에, 가치 법칙이 적용되지 않는다. 이렇듯 북한에서 상품의 생산과 교환은 제한된 범위에서 계획적으로 진행되며, 따라서 가치 법칙 역시 제한된 범위에서 계획적으로 적용된다. 그러나 국영 기업소들은 비록 단일한 국가적 소유에 속하는 것이지만, 사회적 분업 구조 속에서 독립채산제에 바탕하여 각기 경영상의 상대적 독자성을 갖고 운영되고 있기 때문에, 국영 기업소들 사이의 생산 수단 교환에는 준 것만큼 받는 '등가 보상의 원칙'이 적용된다.⁴⁸⁾

45) 리종만, "사회주의 상업에서의 주문제에 관한 이론", 『경제연구』 1990년 제2호, pp.44~45.

46) 김제서, "위대한 수령 김일성 동지께서 창시하신 생산 수단의 상품적 형태에 관한 이론", 『경제연구』 1999년 제3호, p.6. 북한에서 상품 영역에는 "인민 소비품을 기본으로 하면서 일부 제한된 생산 수단만이 들어간다." 리명호, 앞의 글, p.52.

47) 김양호, "사회주의 사회에서 주민 수요의 특징", 『경제연구』 1995년 제4호, p.16.

48) 리경재, "사회주의 경제 건설에서 계산의 역할", 『근로자』 2000년 제2호, p.58.

다시 말해 국영 기업소들 사이에 교환되는 생산 수단은 상품이 아니지만 상품적 형태를 취하며, 따라서 가치가 아니라 가치 형태를 취하며, 그 교환 형식으로는 상업이 아니라 상업적 형태를 취한다. 이러한 논리에 따라 북한에서 국가 기업소들 사이의 생산수단 교환은 국가 계획 즉 국가 기차재 공급 계획에 따라 지정된 수요자에게 상업적 형태를 통하여 준 것만큼 받는 '등가성의 원칙'에서 이루어진다.⁴⁹⁾

그런데 정광수는 교환에서 가치 법칙을 사실상 전면화하는 것으로 해석될 수도 있는 견해를 피력하고 있다. 북한에서 교환에는 상품의 교환(소비품 등)과 상품이 아닌 생산물의 교환(국영기업소들 사이의 생산 수단 교환)이 포함되며 이밖에 생산물이 아닌 활동 그 자체의 교환(생산 단위들간의 노동 활동 교환이나 서비스 활동 등)이 포함된다. 여기서 가치에 의한 교환으로서 가치 법칙은 상품 교환에만 적용된다. 국영기업소들 사이의 생산 수단 교환에 적용되는 가치 법칙의 형태적 작용은 사실상 고유한 의미에서의 가치 법칙은 아니다. 그러나 김정일의 표현을 빌면, 준 것만큼 받는 "등가성의 법칙은 가치 법칙에 비하여 보다 보편적인 의의를 가지는 경제 법칙이다."⁵⁰⁾

정광수는 이러한 등가성의 법칙을 모든 교환 일반에 작용하는 가장 일반적인 경제 법칙, 교환 일반에 작용하는 가장 보편적인 원칙으로 규정하고, 이를 교환 일반에 적용하고자 하였다. 여기서 교환을 매개하는 가격 규정을 살펴보면, 등가성의 원칙은 사회적 필요 노동 즉 가치에 기초하여 가격을 결정하는 것으로 나타난다. 이것은 가치 법칙 역시 사회적 필요 노동 즉 가치에 기초하여 가격을 결정한다는 점에서, 교환을 매개하는 가격 결정에서 등가성의 법칙과 가치 법칙은 사실상 차이가 없음을 의미한다. 따라서 가치에 의한 등가 교환의 원칙을 교환 일반에 적용한다는 것은 곧 사실상 가치 법칙을 교환 일반에 적용하는 것이나 다름 없게 된다. 정광수는 이러한 자신의 논리에 입각하여, 주고 받되 많이 주고 적게 받거나 적게 주고 많이 받는 경제 거래는 사실상 교환이라 할 수 없으며, 그것은 교환이 아니라 교환을 통한 착취라고 주장하고, "준 것만큼 반드시 받아야 한다"고 주장하고 있다.⁵¹⁾

이러한 정광수의 견해에 대해 장상준은 북한의 가격 정책을 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 가격은 사회적 필요 노동 지출에 기초하여 규정된다. 이것은 정광수와 마찬가지로, 가격 결정에 있어 가치에 기초한 등가성의 원칙이 적용됨을 의미한다. 그러나 둘째, 가격은 생산물의 사용 가치를 충분히

49) 김재서, 앞의 글(『경제연구』 1999년 제3호), pp.6~7.

50) 정광수, "등가성의 법칙은 교환 일반의 경제 법칙", 『경제연구』, 1995년 제3호, p.22, p.26.

51) 정광수, 위의 글, pp.22~26.

타산하여 규정된다. 사회적 필요 노동 지출이 아무리 많아도 쓸모가 적으면 수요가 적어지며, 따라서 사회적 필요 노동 지출에 해당하는 가격을 받을 수 없다. 사회적 필요 노동 지출이 적어도 쓸모가 있으면 수요가 많아지며, 따라서 그 가격은 사회적 필요 노동 지출 이상으로 '배리'된다. 셋째, 당의 정책적 요구에 맞게 가격 수준이 보장된다. 예컨대 대중 소비품과 어린이용 상품의 가격은 낮게 정하고, 기호품과 사치품, 그리고 아직 공급량이 제한되어 있는 물건에 대해서는 대중 소비품 보다 가격을 높게 정하는 원칙이 그것이다.⁵²⁾ 수요 조질을 위해 소비품의 가격을 사회적 필요 노동 즉 가치로부터 능동적으로 분리시킬 수 있다는 것이다.⁵³⁾

특히 박제영은 “도시와 농촌의 경제적 연계에서도 서로 다른 소유와 각이한 계급들 사이의 경제 관계라고 하여 등가 관계를 전면에 내세울 것이 아니라, 협조 관계, 지원 관계를 기본으로 틀어쥐고 나가야 한다”는 입장을 피력하고 있다.⁵⁴⁾ 요컨대 북한은 등가성의 원칙보다 단결과 협조의 원칙을 더 중시하고 있으며,⁵⁵⁾ 그만큼 등가성의 원칙, 가치 법칙은 제한되어 있다.

3.2.4 생산에서 가치 법칙의 적용을 확대할 것인가 제한할 것인가

기업 관리의 합리화 방안과 관련하여 제기된 또 하나의 중요한 쟁점은 생산에서 가치 법칙의 이용 문제였다. 이와 관련, 한수환은 가치 법칙을 사실상 전면화할 수도 있는 다소 획기적인 주장을 펴고 있다. 한수환은 가치 법칙은 경제 관리를 합리화하기 위한 보조적 수단이라고 전제하면서도, 경제적 효과성의 크기를 특징지으며 부문 결합의 보다 유리한 방안을 선택하기 위해 이용되는 지표에는 금액 지표와 현물 지표가 있는데, 여기서 “중요한 의의를 가지는 것은 금액 지표”라고 주장한다. 그것은 “금액 지표만이 다양한 경제적 효과와 사회적 비용의 지출을 종합적으로 반영할 수 있기 때문”이라는 것이다.⁵⁶⁾

여기서 한수환이 말하는 사회적 효과성을 반영하는 금액 지표란 총생산액과 같은 양적 지표가 아니라, 원가, 이윤, 수익성과 같은 질적 지표를 의미

52) 장상준, “사회주의 사회에서 가격 균형 설정의 근본 요구”, 『경제연구』 1996년 제1호, pp.14~17.

53) 박정갑, “소비품 수요의 발생과 장성에 작용하는 주요 요인”, 『경제연구』 1996년 제1호, p.33.

54) 박제영, “위대한 령도자 김정일 동지께서 밝히신 도시와 농촌의 경제적 연계에 관한 주체의 경제 이론의 독창성”, 『경제연구』 1997년 제1호, p.14.

55) 김양호, “사람들의 경제 생활에서 분업과 그 발전의 특성”, 『경제연구』 1999년 제1호, p.26.

56) 한수환, “협동농장들의 다자 경리 조직에서 타산하여야 할 요인”, 『경제연구』 1991년 제2호, p.42, p.45.

한다. 따라서 현물 지표가 사용 가치를 표현한다면, 금액 지표는 가치를 표현한다. 그런데 사회주의 계획 경제는 가치 그 자체보다 사용 가치를 우선시 한다. 즉 사회주의 계획 경제는 금액 지표보다 현물 지표를 우위에 두고, 이 현물 지표를 정확히 달성하는 데 그 생산의 효과성을 높이고 기업 관리를 합리화하기 위한 보조적 수단으로 금액 지표를 적극 이용하는 것이다. 그러나 이와 달리, 즉 한수환과 같이 현물 지표(사용 가치)보다 금액 지표(가치)를 우위에 두는 것은 계획 범주보다 사실상 가치 범주를 우위에 두는 것을 의미하며, 이것은 결국 현물 중심의 계획 경제를 약화시키고 사실상 가치 중심, 즉 이윤과 수익성 중심의 시장 경제를 도입하는 것을 의미한다. 가치 법칙과 상품 화폐 관계의 전면화이다.

이러한 한수환류의 견해에 대해 박경옥은 현물 지표를 부차화하고 이윤 중심의 가치 지표를 절대화하는 이윤 본위제는 모든 경제 관계에 상품 화폐 관계의 지배를 가져온다고 비판하고 이윤 본위의 기업 관리 방법을 철저히 배격할 것을 역설하면서, 계획과 가치의 상호 관계에 대해 다음과 같은 견해를 피력하고 있다. 즉 “가치 범주는 계획 범주에 종속되고 복종된다. 계획이 경제 관리를 합리화하기 위한 기본 수단이라면, 가치는 그를 보조하는 보충적 수단이다. 계획과 가치의 이러한 관계는 첫째, 현물 지표를 기본으로 하면서 가치 지표, 금액 지표를 배합해 나가며 둘째, 가치 범주의 이용을 엄격히 계획화하며 셋째, 가치 범주를 계획 범주의 역할을 높이기 위한 공간으로 이용하는 데서 나타난다.” 다시 말해 기업 관리의 합리화를 위한 기본 수단은 가치 범주, 금액 지표가 아니라 계획 범주, 현물 지표이며, 가격, 원가, 이윤, 수익성과 같은 가치 범주들은 계획이 정확히 집행되도록 물질적으로 자극하고 통제하는 수단으로서 엄격히 계획화되고 국가의 통일적 지도 밑에 계획적으로 이용되어야 한다는 것이다. 요컨대 계획 경제에서 가치 법칙은 생산의 조절자적 기능을 수행할 수 없다는 것이다.⁵⁷⁾

3.2.5 혁명적 경제 전략 : 중공업 우선이나 경공업 우선이나

제3차 7개년 계획(1987~1993)의 실패에 따라 1993년 12월에 채택된 ‘혁명적 경제 전략’은 실용주의적 개혁 노선에 더욱 힘을 실어 주는 것이었다. 한국 전쟁 이후 북한이 일관되게 고수해온 경제 발전의 기본 전략 노선은 축적과 속도를 강조하는 중공업 우선의 농업·경공업 동시 발전 노선이었다. 그러나 ‘혁명적 경제 전략’은 이 노선에 일대 수정을 가하는 것이었다. 1993년 12월 당 중앙위원회 제6기 제21차 전원회의에서 채택된 ‘혁명적

57) 박경옥, “리윤 본위를 배격하고 경제 관리에 가치 법칙을 옹기 이용하는 데서 나서는 중요한 문제”, 『경제연구』, 1996년 제2호, pp.49~52.

경제 전략'은 완충기 기간(1994~1996) 동안 농업·경공업·무역 등 3대 세일주의 방침을 철저히 관철하며 석탄·전력·철도 운수 등 선행 부문을 확고히 앞세우고 금속 공업을 계속 발전시켜 나간다는 것을 그 주요 내용으로 하고 있다.⁵⁸⁾

그리고 혁명적 경제 전략 하에서 선행 부문과 금속 공업에 대한 선차적 강조는 기존의 중공업 우선 노선과는 전혀 다른, 즉 중공업이 아니라 무엇보다 농업과 경공업을 위한 것이었다.⁵⁹⁾ 이것은 혁명적 경제 전략이 생산 수단 생산(중공업)이 아니라, 소비재 생산(경공업)을 우위에 두고 주민 생활을 향상시키는 것을 기본 목표로 하고 있음을 의미한다.⁶⁰⁾ 이에 따라 혁명적 경제 전략은 농업과 경공업에 대한 투자를 늘이며 경제 발전 속도와 균형을 조절하면서 농업과 경공업의 발전 속도를 더 높여 나가도록 하는 것이었다.

먼저 투자 구조의 개선이다. 혁명적 경제 전략에 따라 투자 구조에서 생산 수단 생산 부분의 투자 비중은 상대적으로 낮아지고, 소비재 생산 부분의 투자 몫이 차지하는 비중은 상대적으로 높아졌다.⁶¹⁾ 이것은 기존의 생산 수단 생산(중공업) 우위의 투자 구조에서 소비재 생산 우위의 투자 구조로의 전환을 의미한다.

다음은 속도와 균형의 조절이다. 혁명적 경제 전략은 소비재 생산 부분의 발전 속도를 생산 수단 생산 부문보다 더 높여 나가도록 하는 것이었다. 이것은 기존의 생산 수단 생산(중공업) 우위의 발전 속도에서 소비재 생산 우위의 발전 속도로의 전환을 의미한다. 이것은 기존에 존재하던 생산수단 생산과 소비재 생산 사이의 불균형, 그리고 축적과 소비 사이의 불균형을 완화하고 양자간의 균형을 보장함으로써, 종래 축적과 중공업 중심의 속도 드라이브 정책에서 소비와 경공업 중심의 균형 정책으로 전환됨을 의미한다. 축적과 소비의 상호 관계에서 종래 북한의 기본 정책은 소비에 비한 축적의 우선적 성장, 즉 소비 폰드의 증가 속도보다 축적 폰드의 증가 속도를 더 높여 나가는 것이었다.⁶²⁾ 그러나 혁명적 경제 전략은 축적에 비한 소비의

58) 김일성, "사회주의 경제 건설에서 새로운 혁명적 전환을 일으킬 데 대하여"(1994. 7. 6), 『김일성 저작집 44』(평양 : 조선노동당출판사, 1996), p.474.

59) 한대성, "인민 경제 선행 부문과 금속 공업 부문에서 혁명적 양상을 일으키는 것은 인민 생활을 높이기 위한 중요 담보", 『경제연구』 1995년 2호, p.10 ; 리기성, "위대한 수령 김일성 동지께서 신년사에서 제시하신 사회주의 경제 건설의 완충기와 우리 당의 혁명적 경제 전략", 『경제연구』 1994년 제1호, p.3.

60) 김용호, "당의 혁명적 경제 전략을 관철하는 것은 현시기 사회주의 경제 건설에서 나서는 가장 중요한 문제", 『경제연구』 1995년 제3호, p.9 ; 김상학, "우리 당의 혁명적 경제 전략과 축적과 소비 사이의 균형", 『경제연구』 1996년 제2호, p.9.

61) 리기성, 앞의 글(『경제연구』 1994년 제1호), p.3.

62) 김상학, 앞의 글, p.9.

우선적 성장, 즉 축적 펀드의 증가 속도보다 소비 펀드의 증가 속도를 더 높여 나가는 것이었다.

다음은 경제 구조 개선이다. 혁명적 경제 전략은 기존의 중공업 위주의 경제 구조를 농업, 경공업 위주의 경제 구조로 재편하는 것이었다.⁶³⁾ 경제 발전 속도와 균형 역시 중공업 위주의 경제 구조를 유지해 나가는 속도와 균형이 아니라, 농업과 경공업 위주의 경제 구조를 실현하는 속도와 균형으로 설정된다.⁶⁴⁾

이렇듯 혁명적 경제 전략은 투자 구조와 경제 구조를 조정함으로써, 기존의 축적과 속도(불균형)와 중공업(생산 수단 생산) 우선 정책에서 소비와 균형과 농업·경공업(소비재 생산) 우선 정책으로 전환을 추구한 것으로 평가된다. 성장 속도 조절과 축적-소비의 균형 보장, 생산 수단 생산과 소비재 생산 사이의 균형 보장, 중공업에 비한 농업·경공업에 대한 투자 증대와 성장 속도 증가, 소비에 비한 축적의 우선적 성장에서 축적에 비한 소비의 우선적 성장으로의 전환, 중공업 위주의 경제 구조에서 농업·경공업 위주의 경제 구조의 전환 등이 그것이다. 요컨대 혁명적 경제 전략은 본질에 있어서 농업과 경공업 우선 전략, 주민 생활 향상 전략이었던 것이다.⁶⁵⁾

역사적으로 볼 때, 농업·경공업 우선 정책과 주민 생활에 대한 강조는 1950년대 중반 김일성의 중공업 우선의 자립 경제 노선에 반기를 들었던 소련파와 연안파의 주장이었다. 그런 만큼 혁명적 경제 전략은 북한 경제사에서 중요한 정책 변화라 아니할 수 없다. 일반적으로 경공업은 중공업에 비해 투자 효과가 빠를 뿐만 아니라 자금 순환도 빠르며,⁶⁶⁾ 수익성도 중공업보다 경공업이 더 높다.⁶⁷⁾ 즉 경제적 합리성과 실용성의 측면에서 보면, 경공업이 중공업 보다 자본 축적과 경제 성장에 기여하는 바가 더 크다는 것이다.

또 혁명적 경제 전략은 축적보다 소비를 우위에 두고 있으며, 소비와 경공업에 대한 강조는 곧 물질적 자극을 강화하는 의미를 지닌다. 그리고 일반적으로 중공업에 대한 강조는 중앙집권화와 연결되어 있다면, 경공업에 대한 강조는 분권화와 연결되어 있다. 1996년 물질적 자극을 강화한 새로운 분조관리제의 실시와 1992년 무역의 분권화를 추진한 새로운 무역 체계의 실시가 그것이다.

63) 한대성, 앞의 글, p.10.

64) 박영근, 앞의 글(『경제연구』 1996년 제2호), p.6.

65) 정문산, "농업, 경공업은 현시기 경제 건설에서 힘을 집중하여야 할 기본고리", 『근로자』, 1995년 제1호, p.59 참조.

66) 리준혁, "혁명적 경제 전략의 관철과 사회주의 경제적 진지의 공고화", 『경제연구』, 1996년 제3호, p.15.

67) 리병서, 앞의 글(『경제연구』 1998년 제3호), p.9.

게다가 1990년대 들어 경제 위기가 심화되고 있는 상황에서 기존의 외연적 성장 방식의 한계를 극복하고 내포적 성장을 추구하기 위해, 기업 관리와 경영의 합리화·과학화, 경제적 효과성과 경제적 타산, 과학 기술 혁명, 독립 체산제와 사회주의 노동보수제의 정확한 실시, 상품 화폐 관계와 가치법칙의 정확한 이용, 물질적 관심성의 원칙 등이 그 어느 때보다 강조되고 있었다. 이와 같은 제반 요인들은 경제적 실용주의와 맥락을 같이 한다는 점에서 실용주의적 개혁 노선에 더욱 힘을 실어주는 것이었다. 때문에 실용주의적 개혁론자들은 혁명적 경제 전략, 특히 농업·경공업·무역 3대 제일주의의 보다 철저한 관철을 주장하였을 것이다. 물론 실용주의적 개혁 노선은 혁명적 경제 전략보다 시장 경제 쪽으로 한발 더 나가는 것이었다.

그러나 당시 혁명적 경제 전략에 대해 중공업 우선론자들의 반론도 만만치 않았던 것으로 보인다. 리기성은 중공업 우선의 농업·경공업 동시 발전 노선을 “사회주의 경제 건설의 전기간에 걸쳐 견지해야 할 전략적 노선”임을 세차 강조하였다.⁶⁸⁾ 또 서승환은 속도와 투자 관계에서 소비재 생산 부분의 우위성은 어디까지나 경제 발전의 전망 계획 사이에 있는 것으로서 새 전망 계획에 들어서기 위한 과업을 해결하기 위한 것이며, 따라서 전망적으로 생산 수단 생산 발전의 우위성에 의한 확대 재생산의 요구를 경제 발전에 더 잘 구현하기 위한 것이라고 설명하면서, 여전히 중공업 우선 노선이 유효함을 역설하고 있다.⁶⁹⁾ 특히 한대성은 농업과 경공업보다 선행 부문과 급속 공업을 더 강조하면서, 경공업과 농업은 중공업의 적극적인 작용, 중공업의 해당하는 발전에 의해서만 추동된다고 하여 아예 중공업 전반을 강조하고 있다.⁷⁰⁾

이것은 당시 북한의 정책 갈등이 중공업 우선론과 경공업 우선론의 내립으로도 표출되었음을 보여준다. “인민 생활을 높인다고 하면서 중공업을 소홀히 하”는 현상은 “옳은 방도로 될 수 없다”는 비판이나,⁷¹⁾ 1950년대 소위 ‘종파 분자들’(소련파, 연안파)이 “인민 생활을 구실로 하여” 중공업 우선 노선에 정면으로 반대하였다고 하는 비판도⁷²⁾ 이러한 맥락에서 이해된다. 경공업 우선론에 대한 비판이었던 것이다. 1990년대 북한의 이러한 정책 갈등은 중공업 우선의 이데올로기 보수 노선의 승리로 귀결되었다. 김정일은

68) 리기성, 앞의 글(『경제연구』 1994년 제1호), p.4.

69) 서승환, “경공업 제일주의 방침을 관철하는 것은 현시기 사회주의 경제 건설에서 나서는 중요 전략적 과업”, 『경제연구』 1994년 제2호, p.9.

70) 한대성, 앞의 글, p.10, p.12.

71) 『노동신문』, “자립적 민족 경제 건설 노선을 끝까지 견지하자”, 1998년 9월 17일.

72) 리기성, “위대한 수령 김일성 동지께서 마련해 주신 우리식 경제를 변함없이 발전시키는 것은 사회주의 보루를 튼튼히 다지기 위한 확고한 담보”, 『경제연구』 1998년 제2호, p.3.

선군(先軍) 정치와 '고난의 행군'을 통해 실용주의적 개혁 노선을 제압하고 사회주의 강성 대국론과 새로운 '혁명적 경제 정책'을 통해 북한의 전통적인 중공업 우선의 이데올로기 보수 노선을 기본 축으로 하여 1998년부터 체제를 재정비해 나가기 시작하였던 것이다.

4. 김정일의 선군 정치 : 성립 배경과 그 성격

4.1 선군 정치와 체제 수호 : 군사적 기능

1990년대 중반 경제 위기와 정책 갈등이 첨증하고 있는 상황에서, 김정일의 행보는 다소 독특한 것이었다. 김정일은 경제 위기 해소에 주력하기보다 우선 관심을 군(軍)에 집중시켰던 것이다. 김정일의 '선군 혁명 영도'(先軍革命領導), '선군 정치'(先軍政治)가 그것이다. 군을 통한 위기 돌파였다. 김정일은 1995년 1월 1일 제214군부대를 현지지도 하였는데, 북한은 이를 "선군 혁명 영도의 장엄한 선언"으로 평가하고 있다.⁷³⁾ 이어 붉은기 철학(1995)이 등장하고 고난의 행군(1996-1997), 강행군(1998)이 전개되었다. 북한의 설명에 따르면, 고난의 행군, 강행군은 "사회주의나 자본주의나 하는 걸사전",⁷⁴⁾ "우리식 사회주의를 지키기 위한 걸사전"⁷⁵⁾이었다고 한다.

즉 김정일의 선군 정치는 경제(생산력) 회복 그 자체보다 체제(생산 관계) 수호를 우선시하는 것이었으며, 이것은 곧 기존의 북한식 계획 경제와 자립 경제를 그대로 고수함을 의미한다. 이러한 선군 정치 하에서 1995년 이후 실용주의적 개혁 노선에 대한 이데올로기 보수 노선의 전면적인 공세가 전개되었다. 1990년대 북한의 정책 갈등은 1997년 6월 19일에 발표된 김정일의 논문 "혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할 데 대하여"를 통해 일단락된 것으로 평가된다.⁷⁶⁾

그리고 소위 '강계 정신'이 창조되고 광명성 1호가 발사된 1998년 이후 북한은 마침내 경제 회복에 주력하게 된다. 김정일의 선군 정치에 기반한 사회주의 강성 대국론이 그것이다. 북한에서 선군정치의 개념이 처음 등장한 것은 1998년이었으며, 사회주의 강성 대국론이 제기된 것도 1998년이였다. 특히 1998년 이후 경제 발전은 "강성 대국 건설에서 가장 중요한 과

73) 『개성방송』, 1999년 5월 18일(『연합뉴스』, 1999년 5월 27일).

74) 편집국, "강계 정신으로 역세계 싸워 나가자", 『근로자』, 2000년 제5호, p.17.

75) 편집국, 앞의 글(『근로자』, 2000년 제1호), p.3.

76) 『노동신문』, 1997년 6월 20일.

업”⁷⁷⁾ “최대의 힘을 넣어야 할 주되는 전선”⁷⁸⁾이 되었다. 김정일 역시 1998년부터 경제 사업에 관여하기 시작했다. 경제 부문에 대한 김정일의 현지 지도가 그것이다. 북한 역사에서 1998년은 ‘전환의 해’였으며, 김정일 시대가 본격적으로 개막되는 해였다.

이렇듯 김정일의 위기 해소 전략은 선군 논리를 통해 정책과 사상 문제를 해소하고 이를 바탕으로 경제 회복을 추진하는 것이었다. 군대 강화 → 사상 강화 → 경제 강화의 문제 접근 방식으로서, 김정일의 강성 대국 건설 방식은 사상과 군대를 장악하고 그 위력으로 경제 발전을 이룩하는 것이었다.⁷⁹⁾ 여기서 김정일의 선군 정치는 1998년 이후 그 내포와 외연이 새롭게 확장된다. 사회주의 강성 대국론이 제시된 1998년에 그 전략적 노선으로 선군 정치의 개념이 처음 정식화되었다는 것은 선군 정치의 내포와 외연이 기존의 군사 안보적 범주에서 1998년 이후 정치 사상적, 사회 경제적 범주로까지 확장되고 있음을 보여준다.

즉 김정일의 선군 정치는 “인민 군대를 중시하고 그를 강화하는 데 선차적인 힘을 넣으며 인민군대의 위력에 의거하여 혁명과 건설의 전반 사업을 힘 있게 믿고 나가는 정치”로 정의되고 있는 것이다.⁸⁰⁾ 이것은 김정일의 선군 정치가 군을 통해 체제 수호와 경제 발전을 동시에 추구하는 장기 지속의 전략적 노선임을 보여준다. 그리고 사회주의 강성 대국이란 사상(정치) 강국, 군사 강국, 경제 강국을 의미하며, 사상, 군사, 과학 기술은 사회주의 강성 대국 건설의 3대 기둥이다. 사상 중시 노선, 군사 중시 노선, 과학 중시 노선인 것이다.⁸¹⁾ 이것은 김정일의 선군 정치가 체제 수호를 위한 군사적(안보적) 기능뿐만 아니라, 체제 안정과 강화를 위한 정치·사상적 기능과 경제 발전을 위한 사회 경제적 기능까지 포괄하고 있음을 보여준다.

먼저 북한의 선군 정치는 군사 안보, 체제 수호를 위한 것이었다. 북한 체제에 대한 위협은 대외적 위협과 대내적 위협으로 구분된다. 대외적 위협에서 북한이 가장 우려하고 있는 것은 전쟁의 가능성, 즉 외부의 군사적 ‘위협’이다. 1990년대 북한의 정세 인식은 “제국주의자들과 치열한 정치, 군사 외교전이 펼쳐지고 있”으며,⁸²⁾ “사실 전쟁 시기나 다름없는 상태에서 살고 있”다는 것이다.⁸³⁾ 김정일의 선군 정치는 무엇보다 이러한 외부의 군사적 ‘위

77) 장병호, “농업 생산은 강성 대국 건설의 전하지대분”, 『경제연구』 1999년 제1호, p.13.

78) 리기성, 앞의 글(『경제연구』 1998년 제2호), p.2.

79) 『노동신문』, “강성 대국”, 1998년 8월 22일.

80) 『노동신문』, “강성 대국”, 1998년 8월 22일. ; 『노동신문』, “노숙하고 현명한 정치로 사회주의를 빛내어 나가는 위대한 영도자”, 1998년 10월 19일.

81) 리중서, “위대한 김정일 동지께서 제시하신 혁명적 경제 정책은 사회주의 강성 대국 건설의 전투적 기치”, 『경제연구』 2000년 제1호, p.3.

82) 『노동신문』, 1999년 9월 9일.

협'을 염두에 둔 것으로서, 그것은 사회주의 체제의 붕괴와 자본주의 체제의 전세계적 확산이라는 시대적 상황 속에서 '제국주의'에 의한 북한의 포위 의식, 안보 위기 의식의 반영이었다.

북한의 설명에 따르면, 군사(국방) 우선·군사(국방) 중시는 체제 수호를 위한 필수적 요구로서, "제국주의자들의 끊임없는 군사적 위협을 받으며 사회주의를 건설하고 있는 북한의 실정에서 사실상 군대를 강화하는 것보다 더 중요한 사업은 없다"는 것이다. 다시 말해 사회주의 강성 대국 건설도 군사를 중시하고 군대(국방)를 강화하는 기초 위에서만 성과적으로 진행될 수 있다는 것이다. 때문에 김정일의 선군 정치는 "제국주의의 포위 속에서 강성 대국 건설을 힘있게 다그쳐 나가기 위한 가장 올바른 방도"로 평가되었다.⁸³⁾

현재 북한은 '군사 중시 노선'을 정세가 긴장되든 완화되든 '제국주의'가 존재하는 한, "항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 전략적 노선이며 모든 부문에서 최우선시하여야 할 국사 중의 제일 국사"로 규정하고 있다.⁸⁴⁾ 여기서 군사 중시 노선이란 "혁명과 건설에서 국방 사업을 강화하는 데 선차적인 힘을 쏟으며 전사회적으로 군사를 최우선시하는 기풍을 세워 나간다는 것을 의미한다."⁸⁵⁾ 다시 말해 북한의 군사 중시 노선은 일시적으로 경제 건설에 지장을 받고 주민 생활이 어려워도 나라의 장래를 위해 군사를 중시하고 국방을 강화해야 한다는 것이었다.⁸⁶⁾

물론 김정일의 선군 정치는 강력한 군사력을 통해 정치 외교적으로 대외 협상력을 확보하는 전략적 의미도 내포하고 있다. 이것은, 국방에 선차적 힘을 넣어야 "제국주의자들의 반혁명적 공세"에 "고압 강경 자세로 맞서 싸울 수 있다"고 하는 북한의 설명을 통해 알 수 있다.⁸⁸⁾

한편, 대내적 위협에서 북한이 가장 우려하는 것 가운데 하나는 군(軍)의 변질 가능성이다. 북한은 집권당이 군대를 장악하지 못하고 군대를 경시하며 군대의 지지를 받지 못할 경우 와해될 수 있다고 인식한다. 예컨대 루마니아 공산당은 군대의 지지를 받지 못함으로써 결국 와해되고 말았다는 것이다.⁸⁹⁾ 따라서 김정일의 선군 정치는 하나의 운명공동체로서 당-군 일치

83) 김일성, 「김일성동지 회고록, 세기와 더불어 7」(평양 : 조선노동당출판사, 1996), p.181.

84) 리중산, "총대 중시는 우리 혁명의 기본 전략 노선", 「군로자」, 2000년 제3호, pp.20~21.

85) 편집국, 앞의 글(「군로자」, 2000년 제1호), p.5.

86) 리중산, 앞의 글, p.19.

87) 「노동신문」, "강성 대국", 1998년 8월 22일. 북한은 현재 심각한 경제난 속에서도 국방력 강화에 선차적으로 최대의 힘을 집중하고 있는 바, 이러한 국방력 강화는 주민 생활의 희생 등 매우 값비싼 대가를 치른 것이다. 「노동신문」, 1999년 10월 9일.

88) 리중산, 앞의 글, p.19.

89) 리중산, 앞의 글, p.19.

추구하는 것으로 평가되며, 이것은 곧 군에 대한 당의 지도적 지위와 역할을 보다 확고히 보장하기 위한 것이었다. 다시 말해 김정일의 선군 정치는 곧 “당의 선군 정치”로서, 군에 대한 당의 장악력과 당에 대한 군의 지지를 강화하기 위한 것이었다.⁹⁰⁾

북한에서 군은 수령(김정일)의 군대, 당의 군대로서, “당의 영도는 인민군대의 생명선”이며,⁹¹⁾ “당에 대한 충실성은 혁명 무력의 생명”, 즉 “혁명 무력의 기본 사명은 당을 옹호하고 당의 혁명 위업을 보위하는 것”으로 규정되어 있다.⁹²⁾ 당과 분리된 기능적 직업군이 아니라, 당에 의해 철저히 장악된 이대올로지적 혁명군의 추구이다. 때문에 1990년대 김정일은 당의 군사 중시 노선에 입각하여 군사력(국방력)을 백방으로 강화하는 한편, 전군에 최고사령관(김정일)의 명령과 지시에 절대 복종하는 ‘혁명적’ 영도 체계와 군풍을 확립하는 데 주력하였던 것이다.

김정일은 “당권은 곧 군권”이라고 인식하고,⁹³⁾ 대내외적 위협 즉 “제국주의자들과 개급적 원수들이 아무리 발악하여도 인민군대만 강하면 문제될 것이 없다”는 입장을 피력하고 있다.⁹⁴⁾ 선군(先軍)을 통한, 군권을 통한 체제내 권력 도전과 정책 도전의 제압이다. 사회주의권의 붕괴에 따라 경제 위기 등 체제의 전반적 위기가 점차 심화되고 있는 상황에서 1990년대 김정일이 권력 승계 과정에서 김일성으로부터 군권부터 이양받기 시작한 것도 이러한 맥락에서 이해된다. 군권을 확실히 장악하지 않고서는 후계 체계를 공고화 할 수 없는 것이었다. 군권은 체제 유지와 정권 유지를 위한 최고 수단이었던 것이다. 1990년대 김정일은 우선 군권 장악에 주력하고 그러한 기반 위에서 군을 중심으로 하여 체제 위기를 극복해 나가고 있는 것이다.

4.2 선군 정치와 체제 강화 : 정치·사상적 기능

그러나 북한이 가장 심각한 체제 위협 요소로 생각하는 것은 무엇보다 사상의 변질 가능성이다. 북한의 설명에 따르면, 사상이 변질되면 아무리 강력

90) 조연준, “선군 혁명 평도로 사회주의 집권당 건설에서 이룩한 불멸의 업적”, 『근로자』, 2000년 제6호, p.7 ; 리종산, 앞의 글, p.19 참조.

91) 김정일, “전군을 김일성주의화 하자”(1975. 1. 1), 『김정일선집 5』(평양 : 조선노동당출판사, 1995), p.6.

92) 김일성, “조선노동당 건설의 역사적 경험”(1986. 5. 31), 『김일성저작선집 9』(평양 : 조선노동당출판사, 1987), p.397.

93) 김정일, “당 사업을 더욱 강화하며 사회주의 건설을 힘있게 다그치자”(1991. 1. 15), 『김정일선집 11』(평양 : 조선노동당출판사, 1997), p.24.

94) 김정일, “당, 국가, 경제 사업에서 나서는 몇 가지 문제에 대하여”(1992. 11. 12), 『김정일선집 13』(평양 : 조선노동당출판사, 1998), p.222.

한 군사력이나 경제력도 백을 할 수 없으며, 따라서 사상은 체제 수호를 위한 "가장 위력한 무기"라는 것이다.⁹⁵⁾ 그런데 북한에서 사상은 체제 수호만이 아니라, 경제 발전에서도 가장 결정적인 역할을 하는 것으로 위치 지어져 있다. 사상의 위력으로 경제 발전을 추구한다는 것은 지금까지 변함없는 북한의 일관된 전략 노선이다.

하지만 제2장에서 보았듯이 심각한 경제난 속에서 주민들 사이에 사회주의에 대한 신념이 약화되고 사상적 동요 현상이 나타났다. 북한의 입장에서 볼 때, 이러한 사상적 위기는 체제 수호뿐만 아니라, 경제 발전에도 매우 부정적인 영향을 주는 것이었다. 때문에 북한은 경제 회복을 위해 무엇보다 사상부터 재강화하고자 하였다. 경제가 풀려야 사상 문제가 해결된다고 하면서, 경제 사업 일면에만 치중하는 것은 매우 유해로운 경향으로 비판되었다.⁹⁶⁾

체제 수호와 경제 발전에서 북한이 무엇보다 "가장 중요한 원칙"으로 삼고 있는 것이 바로 사상을 중시하고 사상의 역할을 높이는 것이었다.⁹⁷⁾ 북한에서 "사상 중시는 우리 당의 제일 생명선이며 우리식 사회주의의 근본"이었다.⁹⁸⁾ 사상은 강성 대국 건설의 제1기둥이다. 여기서 북한은 위기에 처한 사상 문제를 바로 김정일의 선군 정치를 통해 해결해 보고자 하였다. 물론 북한에서 사상 사업의 주체는 당 조직이다. 북한이 견지하고 있는 사상 사업의 가장 중요한 원칙은 사상 사업에 대한 당적 지도를 확고히 보장하는 것이었다.⁹⁹⁾

그러나 경제 위기에 따른 전반적인 체제 위기 속에서 당 조직 역시 위기에 직면에 있었다. 제2장에서 보았듯이 사회 내 당 조직들이 백을 추지 못하고 당 사업이 잘되지 않는 등 사회 내 당 조직의 기능이 크게 약화되고 있었던 것이다. 따라서 사상 문제 해결을 위해서라도 사상 사업의 주체인 당 조직부터 재강화할 필요가 있었다. 북한은 이 문제 역시 김정일의 선군 정치를 통해 해결해 보고자 하였다. 군의 정치적·사상적 기능과 역할이었다.

체제의 전반적 위기 상황 속에서 당과 국가가 백을 추지 못하고 혼란과 무질서 속에 이완·약화되고 있는 것과 달리,¹⁰⁰⁾ 군은 투철한 의식성·조직

95) 최학래, "사상 중시는 우리 당의 제일생명선", 『근로자』, 2000년 제3호, p.15.

96) 편집국, "강계 정신으로 억세세 싸워 나가자", 『근로자』, 2000년 제5호, p.17.

97) 최학래, 앞의 글, p.17.

98) 편집국, 앞의 글(『근로자』, 2000년 제1호), p.5.

99) 김정일, "사상 사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업 수행의 필수적 요구이다"(1995. 6. 19).

100) 당 조직 뿐만 아니라, 국가 경제 지도 기관 역시 당 경제 정책을 제대로 집행하지 못하는 등 경제 사업을 잘하지 못하고 있었다. 홍석형, 앞의 글, p.27.

성·규율성에 바탕하여 수령의 사상과 영도, 당의 노선과 정책을 지지·옹호·관철하는 데서 흔들리지 않고 일사분란한 강한 응집력과 안정성, 통제력을 보여주었던 것이다. 이러한 상황에서 체제 위기를 돌파해 나갈에 있어 군이 핵심적 역할을 수행하였던 바,¹⁰¹⁾ 위기 대처 능력을 결여한 당·정(국가)과 달리 군은 위기 대처 능력이 있었던 것이다.

여기서 김정일은 체제 수호뿐만 아니라 당과 국가, 정치(사상)와 경제 등이 완된 체제를 재강화(안정화)하고 사회 경제 발전을 실현하기 위한 가장 효과적인 조직으로 군을 주목하게 된다. 이에 따라 군은 체제 수호(군사)뿐만 아니라, 정치(사상)와 경제를 포함한 “강성 대국 건설의 주력군”으로 그 위상과 역할이 결정적으로 강화되었다. 군의 부상이었다. 그러나 당·정(국가)의 기능이 약화된 상태에서 군의 위상과 역할이 크게 강화되었다고 해서, 군이 당·정의 기능을 대신해 통치하거나 군이 당·정 위에 있거나 군이 당·정 내에서 지배적인 정치 세력이 되었거나 군이 당·정을 지배 통제하는 것은 결코 아니다. 군은 여전히 당의 군대로서 당의 통제 하에 있었던 것이다.

김정일이 군을 높이 평가한 것은 군 자체가 아니라 군의 당 사업이다. 즉 김정일은 “군대에서는 당 정치 사업을 활발히 벌이고 있지만, 사회의 당 정치 사업은 맥이 없다”며, 무엇보다 군의 “사상 정신 상태”를 높이 평가하였던 것이다.¹⁰²⁾ 당과 군 그 자체의 대별이 아니라, 사회 내 당 조직과 군대 내 당 조직의 대별이었다. 1990년대 북한에서 당의 기능 약화란 전체 당 조직의 기능 약화가 아니라 사회 내 당 조직의 약화 현상으로서, 군대 내 당 조직은 흔들리지 않고 있었던 것이다.

김정일의 선군 정치 하에서 군의 위상과 역할 강화는 수령의 사상과 영도, 당의 노선과 정책을 지지·옹호·관철하는 데서 보여준 군대 내 당 사업의 모범을 전당·전국·전민이 따라 배우도록 함으로써 군대 내 당 사업의 모범을 전사회적으로 확산시키기 위한 것이었다.¹⁰³⁾ 군이 당을 대신해 통치의 전면에 나서거나 군이 당을 지배 통제하는 것은 아니라는 것이다. 김정일의 지적대로, “군사 명령 지휘 체계로 군대는 움직일 수 있어도 수백만 대중은 움직일 수 없다. 광범한 군중을 조직 동원하는 것은 당”이다.¹⁰⁴⁾

전당·전국·전민이 군대에서 따라 배워야 할 모범 가운데 가장 중요한

101) 『노동신문』, 1998년 2월 8일.

102) 김정일, “우리는 지금 식량 배분에 부정부 상태가 되고 있다”(1996. 12. 7), 『월간조선』 1997년 4월호, pp.309~310 참조.

103) 물론 군의 위상과 역할 강화는 군의 지지를 확보하기 위한 목적도 있는 것으로 보아야 할 것이다.

104) 김정일, “위대한 수령님을 영원히 높이 모시고 수령님의 위업을 끝까지 완성하자”(1994. 10.16), 『김정일 선집 13』(평양 : 조선노동당출판사, 1998), pp.437~438.

것은 군의 사상, 즉 '혁명적 군인 정신'이었다. 북한은 군에서 창조된 '혁명적 군인 정신'을 전사회적으로 확산, 일반화시킴으로써, 그동안 약화된 사상을 재강화해 보고자 하였던 것이다. 군의 혁명성을 통한 전 사회의 혁명성 재강화였다. 특히 북한은 '혁명적 군인 정신'을 통해 그동안 약화된 당 조직의 혁명성(사상성)을 재강화하기 위해 '혁명적 군인 정신'으로 무장된 군 출신 간부로 당 간부 대열을 재구성하는 "적극적인 조치"를 취하였다. 전당의 '혁명적 군인 정신화'로서, 군 출신으로 당 간부 대열을 재구성한 이와 같은 조치는 "우리 내부에서 어떠한 반당적 요소도 배겨낼 수 없게" 한 것으로 평가되었다.¹⁰⁵⁾

또 김정일의 선군 정치는 군대 내 당 사업 방법과 작풍(군풍)을 전당에 일반화함으로써, 사회 내 당 사업에서 새로운 전환을 도모하기 위한 것이었다. 모든 당 간부들이 안변청년발전소 건설에 동원된 군 지휘관들처럼 <나를 따라 앞으로!>라는 구호를 외치며 대중의 앞장에 서서 난관을 뚫고 나가며, 군중이 일하며 생활하는 현장과 가정, 합숙에 찾아가 실태를 알아보고 옳은 대책을 세우고, 당 정치 사업에서 도식적인 낡은 틀, 형식주의를 없애고 정치 사업의 무대를 탄광의 지하 막장이나 농장 포전에 옮겨 당 간부들이 직접 메가폰을 들고 화선식 선전, 화선식 선동을 힘있게 벌리도록 한 것 등이 그 예이다.

또 김정일의 선군 정치는 경제난 속에서 그동안 이완된 당과 대중의 관계를, '군-민 일치'를 통해 강력한 대중적 기반을 가진 당으로 당 조직을 재강화하기 위한 것이었다. 김정일은 전체 주민이 군의 '혁명적 군인 정신'을 따라 배우는 운동'을 전사회적인 운동으로 전개함으로써, '혁명적 군인 정신'에 기초한 군대와 주민의 사상과 기풍의 일치 즉 '군-민 일치'를 추구하였다. 이와 같은 김정일의 선군 정치에 기초한 '당-군 일치'와 '군-민 일치'는 '혁명적 군인 정신'에 바탕하여 당을 중심으로 군대와 주민의 단결을 강화하기 위한 것이었다.¹⁰⁶⁾ 북한의 실정에 따르면, 김정일의 선군 정치는 군대를 사상과 신념의 강자로 만들고, 이를 바탕으로 당과 주민을 사상과 신념의 강자로 만드는 것이었다.¹⁰⁷⁾ 전당, 전국, 전민의 '혁명적 군인 정신화'였다.

이렇듯 김정일의 선군 정치는 군대 내 당 정치 사업과 작풍, 그 정신을 전당·전국·전민에 일반화함으로써 약화된 당 조직과 사상을 재강화하는 정치적 기능과 사상적 기능을 수행하고 있었던 것이다. 다시 말해 선군 정치 하에서 군은 약화된 당·정을 대신해 그 기능 공백을 메꾸고 있는 것이 아니라, 약화된 당·정의 기능 복원을 적극 추동하고 있는 것이었다.

105) 조연준, 앞의 글, p.8.

106) 이상의 당군 관계에 대해서는, 조연준, 위의 글, pp.8~10 참조.

107) 편집국, 앞의 글(『근로자』 2000년 제5호), p.16.

4.3 선군 정치와 경제 발전 : 사회 경제적 기능

김정일의 선군 정치는 또한 경제 발전을 위한 전략적 노선으로서 사회 경제적 기능까지 포괄하고 있다. 먼저 선군 정치 하에서 군은 경제 건설의 직접적인 참가자, 적극적인 지원자로서의 역할을 수행하고 있다. 군대가 국가 보위와 경제 건설을 다 맡아하고 있는 것이다.¹⁰⁸⁾ 즉 북한에서 군은 경제 건설의 가장 어렵고 힘든 부문을 맡아 돌파구를 열어 나가는 돌격대로서,¹⁰⁹⁾ 각종 건설 현장에 동원되고 있다.

‘혁명적 군인 정신’이 창조되었다고 하는 인변청년발전소를 비롯하여, 월비산발전소, 태천수력발전종합기업소 건설에 군대가 동원되고 있으며, 각 지역의 탄광에 대한 군의 지원도 이루어지고 있다. 또 군은 예성강-연백별 물길공사, 평양-개성 도로공사, 원산-금강산 철도공사, 평양-남포 고속도로공사 등 각종 기반 시설 공사에도 동원되고 있으며, 그 밖에 승리자동차종합공장 확장공사, 동평양대극장, 대동강 청류다리 2단계 공사, 금봉2동굴공사, 구월산유원지, 4.25예술영화촬영소, 4.25여관건설, 원산 갈마휴양소 건설 공사 등에도 군대가 동원되고 있다. 제조업 생산을 군이 직접 지원하는 경우도 있다. 1999년 5월 김정일이 자동차 생산 근로자들을 지원한 김철 소속 부대에 감사를 전달한 것이 그 예이다.¹¹⁰⁾

모내기 등 영농 작업과 토지 정리 사업, 목장과 양어장 건설 등 농업 부문에도 군대가 적극 동원되고 있다. 2000년에 돼지 사육과 감자 농사를 대규모로 하기 위한 양강도 삼지연 포대종합농장을 군대가 주도적으로 조성하기도 하였다. 농업 기자재 기증을 통한 군대의 생산 지원도 이루어지고 있다. 1997년 1월 인민무력부가 트랙 100대분의 비료를 평양시 사동구역 장천협동농장에 기증하고, 1999년 4월 군이 강원도 협동농장에 트랙터와 비료를 전달하고, 양강도 대홍단군 종합농장에 트랙터를 기증한 것 등이 그 예이다. 또 군은 황해남도 과일군에서 100대의 트랙터에 과일을 싣고 와 김일성 광장에서 평양 시민들에게 전달하기도 했다.

또 북한은 세대군인들을 생산 현장에 집단적으로 진출시키고 있다. 감자 농사를 위해 세대군인들을 대홍단군에 집단적으로 진출시킨 것이 그 예인데, 이러한 조치는 1998년 3월 1,000여명을 시작으로 지금까지 계속되고 있다. 농업 뿐만 아니라 주요 산업 부문에도 세대군인들이 집단적으로 진출하고 있다. 1999년 북한은 자강도 희천기계종합공장, 압록강다이아종합공장, 평남 승리자동차종합공장, 함경북도 김책제철연합기업소와 성진제강연합

108) 『노동신문』, 1999년 4월 9일.

109) 박광수, “총대 증시는 국사 중의 제일 국사”, 『철학연구』, 2000년 제2호, p.18.

110) 『조선중앙방송』, 1999년 5월 20일(『연합뉴스』, 1999년 5월 20일)

기업소 등에 4,000여명의 제대군인들을 배치하였으며, 함경남도 단천시 검덕광산에도 288명을 집단 배치했다.¹¹¹⁾

이렇듯 선군 정치 하에서 군은 경제 건설의 참가자, 지원자로서 매우 중요한 사회 경제적 기능을 수행하고 있다. 그러나 북한에서 “혁명 군대는 군사적으로 사회주의 위업을 옹위하는 위력한 역량이며, 인민은 사회주의 건설의 직접적 담당자이다.”¹¹²⁾ 다시 말해 “조국 보위의 담당자는 군대이고, 경제 건설의 담당자는 근로자들이다.”¹¹³⁾ 선군 정치 하에서 군대가 경제 건설에서 매우 중요한 역할을 수행하고 있지만, 그렇다고 해서 군대가 경제 건설의 직접적인 담당자는 아니라는 것이다.

물론 위에서 보았듯이, 선군 정치 하에서 군은 경제 건설의 직접적인 참가자, 적극적인 지원자로서 매우 중요한 사회 경제적 기능을 수행하고 있다. 그러나 선군 정치 하에서 군의 사회 경제적 기능과 관련하여 보다 중요한 본질적 특성은 경제 건설의 참가자, 지원자로서의 역할 그 자체가 아니라, 경제 건설의 직접적인 담당자인 근로 대중을 경제 건설에 적극 추동하는 “선도자”로서의 역할, “고무자”로서의 역할이다. 즉 선군 정치 하에서 군대는 “당의 경제 정책을 제일 먼저 받아 물고 그 정당성을 실천으로 입증하는 기수로, 혁명적 군인 정신으로 전민을 감화시키고 투쟁과 위훈으로 힘있게 떠밀어 나가는 고무자”였던 것이다.¹¹⁴⁾

경제 건설에 대한 참가자, 지원자로서의 군의 역할은 이미 1970년대부터 본격화된 것이었다. 1970년대부터 각종 경제 건설 현장에 군대가 동원된 것이 그것이다. 그러나 1990년대 김정일의 선군 정치 하에서 군은 1970-1980년대와는 전혀 다른 사회 경제적 역할을 부여받고 있는 바, 사회 경제 발전에서 근로 대중을 추동하는 선도자, 고무자로서의 역할이 그것이다.

다시 말해 선군 정치의 사회경제적 기능과 역할에서 가장 중요한 본질적 특성은 전사회가 군대의 모범을 따라 배워 경제 건설에서 전당, 전국, 전민의 창조적 역할을 최대한 발양시켜 보고자 하는 데 있는 것이다.¹¹⁵⁾ 김정일의 선군 정치는 “인민군대를 핵심으로 하여 혁명 대오를 튼튼히 꾸리고 혁명

111) 이상에 대해서는 김진환, “북한의 선군정치 연구”(동국대 석사 학위 논문, 2000), pp.61~62; 스즈키 노라유키, “김정일 체제의 발족과 전망”, 오코노키 마사오 편역, 『김정일과 현대 북한』 (을유문화사, 2000), p.67 등 참조.

112) 『노동신문』, “최고사령관 동지를 받드는 길에서 다져지는 군민의 혈연적 연계”, 1994년 12월 23일.

113) 김덕현, “인민군대는 조국과 인민의 보위자이며 사회주의 건설의 적극적인 참가자이다”, 『근로자』 1986년 제11호, p.23.

114) 『노동신문』, 2000년 3월 27일.

115) 『노동신문』, “우리 당의 선군 정치는 필승 불패이다”(『노동신문』, 『근로자』 공동 논설), 1999년 6월 16일.

적 군인 정신을 무기로 하여 사회주의 건설을 밀고 나가는 것"이었다.¹¹⁶⁾ 이를 위해 북한은 군의 투철한 혁명 정신과 투쟁 기풍, 생활 문화 기풍을 전사회적으로 확산시켜 나가고 있다.¹¹⁷⁾

예컨대 김정일의 선군 정치는 국가 보위 현장에도 군대와 주민을 함께 세우고, 경제 건설 현장에도 군대와 주민을 함께 참여시키는 것으로 나타나고 있는데, 이것은 전주민이 당의 사상과 위업을 받들어 나가는 군의 정신과 기풍을 따라 배우도록 하기 위한 것이었다.¹¹⁸⁾ 이러한 김정일의 선군 정치는 제2의 천리마운동, 제2의 천리마대진군운동으로 이어졌다.

현재 북한이 경제 회복을 추진하는 방식은 무엇보다 강한 정신력에 바탕한 대중 운동, 즉 사상 동원 운동이었다. 김정일은 사회주의 경제 발전의 추동력을 물질이 아니라 사상에서 찾고, 경제 건설의 모든 분야에서 사람들의 사상을 기본으로 하여 나갈데 대한 '사상론'의 원칙을 제시하였던 바,¹¹⁹⁾ 북한에서 대중 운동은 "사회주의 경제 건설의 추동력"이었다.¹²⁰⁾

제2의 천리마대진군운동은 김정일의 선군 정치, '혁명적 군인 정신'을 통해 당과 주민의 사상을 제강화하는 과정에서 창조되었다. 천리마대진군운동의 사상적 기초는 '혁명적 군인 정신'과 '강계 정신'이었다.¹²¹⁾ 북한의 설명에 따르면, '강계 정신'은 김정일의 선군 정치에 의해 창조된 혁명 정신으로, '혁명적 군인 정신'이 없었더라면 강계 정신이 나올 수 없었다고 한다. 다시 말해 제2의 천리마대진군운동의 핵심 사상인 강계 정신은 "혁명적 군인 정신이 사회에 구현되어 창조된 정신이며 선군 정치의 위대한 결실"이라는 것이다.¹²²⁾

북한의 설명에 따르면, 강계 정신은 김정일의 선군 정치에 따라 군의 '혁명적 군인 정신'을 따라 배우기 위한 운동이 전사회적 차원에서 힘있게 전개되는 과정에서,¹²³⁾ 그리고 자강도의 당 조직과 당 간부들이 '혁명적 군인 정신'과 그 기풍으로 대중을 지도해 나가는 과정에서,¹²⁴⁾ 특히 1998년 1월

116) 『노동신문』, "올해를 강성 대국 건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자"(1999년 신년 공동 사설), 1999년 1월 1일.

117) 『조선중앙통신』, 1998년 12월 22일.

118) 조연준, 앞의 글, p.6. 경제적 기풍과 관련하여, 김정일의 선군 정치를 군대의 풍부한 노동력을 활용하기 위한 군대의 노력 동원으로 파악하는 것은 선군 정치에 대한 매우 피상적인 관찰이 아닐 수 없다.

119) 리장근, "경애하는 김정일 동지는 사회주의, 공산주의 경제 건설 사상을 완벽하게 밝혀 주신 위대한 사상 리론가이시다", 『경제연구』, 1998년 제4호, p.3.

120) 김승원, "대중 운동은 사회주의 경제 건설의 위대한 추동력", 『경제연구』, 1989년 제4호, p.11.

121) 채규민, "새로운 천리마대진군은 경제 부흥의 추동력", 『근로자』, 2000년 제1호, p.18.

122) 편집국, 앞의 글(『근로자』, 2000년 제5호), pp.15~16쪽.

123) 리종산, 앞의 글, p.21.

김정일의 자강도 현지 지도 과정에서 창조되었다. 이후 북한은 전당, 전국, 전민이 자강도의 모범과 강계 정신을 따라 배우는 운동을 전사회적으로 확산시키면서, 이를 바탕으로 경제 회복에 본격적으로 나섰던 것이다. 다시 말해 북한의 경제 회복은 사상 회복에 기초한 것이었으며, 사상 회복이 이루어지면서 경제 회복도 본격화되었던 것이다.

1956년 12월 강선제강소에 대한 김일성의 현지 지도 과정에서 '강선 정신'에 바탕한 천리마운동이 시작되어 북한의 사회주의 건설에 새로운 전환적 국면을 열었듯이, 김일성은 1998년 1월 자강도 현지 지도 과정에서 '혁명적 군인 정신'에 바탕한 강계 정신을 창조하고 이 정신을 전체 인민들이 따라 배우도록 함으로써 사회주의 건설에서 새로운 전환을 도모하고 있는 것이다. 강계 정신은 "강선 정신의 계승"으로서,¹²⁵⁾ 그것은 원료, 연료, 동력, 자재, 설비, 자금, 기술 등 자원이 전반적으로 부족한 상황에서 강인한 정신(사상), 즉 전후 잿더미 속에서 비약적인 경제 발전을 이룩한 1950년대의 천리마 정신과 그 기백으로 일할 것을 요구하는 것이었다. 강계 정신은 "오늘의 천리마 정신"이었다.¹²⁶⁾ 북한은 체제 수호뿐만 아니라 "사회주의 건설에서 일대 양양을 일으키는 비전도 혁명적 군인 정신"에서 찾았던 것이다.

이렇듯 김정일의 선군 정치는 군사 선행의 원칙에 입각하여 군대를 혁명의 주력군으로 내세우고 군대를 선차적으로 강화하며, 군대의 위력으로 체제 수호와 경제 발전을 추구하고 있는 것이었다.¹²⁷⁾ 이를 위해 북한은 현재 "인민 군대가 창조한 정신과 도덕, 문화와 생활 기풍을 사업과 생활에 철저히 구현"해 나가도록 하고 있다.¹²⁸⁾ 선군 정치 하에서 북한이 추구하는 사회는 군대의 품모를 닮은 사회, 즉 군대가 창조한 사상과 도덕, 문화가 온 사회에 확고히 지배하는 사회였다.¹²⁹⁾ 도덕과 생활과 문화 예술에까지 군의 모범을 확산시키고 있는 것이다. 군사 문화의 전사회적 확산이다.

"생산도 학습도 생활도 인민군대처럼!"이라는 당의 구호에서 보듯, 김정일

124) 조연준, 앞의 글, p.10. 북한은, "당의 사상과 영도는 천리마대진군의 생명선"이라고 평가하고 있다. 채규빈, 앞의 글, p.17.

125) 『노동신문』, 1998년 2월 27일.

126) 최상벽, "토지 정리는 천지개벽의 세력사를 창조해 나가는 보람찬 사업", 『근로자』, 2000년 제4호, p.35.

127) 리종산, 앞의 글, p.21 ; 고상진, "위대한 영도자 김정일 동지의 선군 정치의 근본 특징", 『철학연구』, 1999년 제1호, p.17. 김일성종합대학 경제학부 김재선 부학부장은 선군 정치를 "적대 세력의 침략으로부터 나라를 보위하기 위한 정치일 뿐 아니라 나라의 경제 건설을 위한 효과적인 방도까지도 집대성하고 있는 정치 방식"으로 설명하고 있다. 『조선일보』, 2000년 1월 11일.

128) 리민철, "경애하는 김정일 동지의 령도를 높이 받들고 공화국 창건 50돐을 사회주의 승리자의 대축전으로 빛내이자", 『경제연구』, 1998년 제1호, p.3.

129) 『노동신문』, "혁명적 군인 정신으로 우리식 사회주의 위업을 힘차게 전진시켜 나가자", 1997년 5월 19일.

의 선군 정치는 전사회의 군사화, 군사 체제화, 군사 국가화라 할 만하다. 그러나 북한의 군사 체제·군사 국가화는 당은 당대로, 정권은 정권대로 각자 자신의 고유한 기능과 역할을 그대로 수행하고 있다는 점에서, 군이 통치의 전반에 나서 군이 직접 통치하는 군사 통치 체제와는 전혀 다른 것이다. 여기서 전사회의 군사화란 군대식 사업 방법과 작풍, 군의 사상과 도덕과 문화, 생활 양식을 정치·경제·사회·문화 등 사회 전반에 철저히 구현해 나가는 것을 의미한다.¹³⁰⁾

북한의 설명에 따르면, 김정일의 선군 정치는 "완성된 사회주의 정치 방식"으로서,¹³¹⁾ "앞으로도 영원히 변함이 없다"는 것이다.¹³²⁾ 김정일의 선군 정치는 군부 주도의 일시적인 위기 관리 체제가 아니라, '주체 혁명 위업'의 완성을 위한 장기 지속의 새로운 전략적 노선이라는 것이다. 이러한 김정일의 선군 정치는 1998년 9월 헌법 개정으로 통해 제도화되었다.

1998년 9월 헌법 개정을 통한 권력 구조 개편의 기본 방향은 김정일의 선군 정치에 따라 군의 위상과 역할을 높이고 당의 군사 중시 노선을 철저히 구현할 수 있는 구조를 만드는 것이었다. 국방위원회를 국가 주권의 최고 군사 지도 기관이며 전반적인 국방 관리 기관으로 그 위상과 권한을 더욱 강화하고, 국방위원장(김정일)을 나라의 정치, 군사, 경제 역량의 총체를 통솔 지휘하는 "국가의 최고 직책"으로 한 것이 그것이다.¹³³⁾ 북한에서 혁명 무력의 최고사령관은 전반적 혁명 위업의 최고사령관이었던 것이다.¹³⁴⁾ 이에 대해 북한은, "군사 중시의 우리의 국가 기구 체계는 무적의 군사력에 의거하여 나라의 정치적 자주권을 확고히 담보하고 경제 발전과 나라의 부흥을 힘있게 추동하는 가장 우월한 우리식의 정치 체제"라고 자평하고 있다.¹³⁵⁾

130) 북한의 평가에 따르면, "선군 정치로 하여 군사는 물론 나라의 정치, 경제, 문화의 모든 부분에서는 근본적인 변혁이 일어났으며 인간도 사회도, 투쟁도 생활도 새롭게 일신한 선군 시대라는 완전한 하나의 새시대가 개척되었다"고 한다. 『노동신문』, "우리는 영원히 잊지 않으리라", 2000년 10월 3일.

131) 편집국, 앞의 글(『근로자』 2000년 제1호), p.4.

132) 『노동신문』, 2000년 1월 1일.

133) 『노동신문』, "위대한 영도자를 높이 모신 우리 공화국은 영원히 필승 불패이다", 1998년 9월 7일.

134) 『노동신문』, 1995년 12월 24일.

135) 『노동신문』, "우리 당의 선군 정치는 필승 불패이다"(『노동신문』, 『근로자』 공동논설), 1999년 6월 16일.

5. 북한의 경제 재건 전략 : 사회주의 원칙 고수와 실리주의 원칙의 결합

5.1 혁명적 경제 정책 : 중공업 우선 노선으로의 회귀

김정일의 선군 정치는 실용주의적 개혁 노선을 배격하고 기존의 북한식 사회주의 계획 경제와 자립 경제를 고수하는 이데올로기 보수 노선의 제도화였다. 즉 북한은 김정일의 선군 정치에 따라 1998년 이후 기존의 북한식 사회주의 계획 경제와 자립 경제를 복원, 재강화하는 방향에서 정책, 제도, 리더십 등 체제를 재정비해 나가고 있는 것이다.

먼저 경제 정책에서 중요한 변화가 있었다. 기존의 '혁명적 경제 전략'에서 '혁명적 경제 정책'으로의 전환이 그것이다. 김정일의 선군 정치 하에서 경제 정책의 변화는 거의 불가피한 것이었다. 1998년 김정일에 의해 "사회주의 강성 대국 건설의 전투적 기치"¹³⁶⁾ 제시된 혁명적 경제 정책은 중공업 우선 전략이었다. 전통적 노선으로의 회귀로서, 경공업과 주민 생활 문제가 정책의 우선 순위에서 다시 밀려난 것이다. 혁명적 경제 정책의 기본 원칙은 국방과 자립 경제를 우선시하는 바탕 위에서 주민 생활 문제를 해결해 나가는 것이었다.¹³⁷⁾

이것은 혁명적 경제 전략 하에서의 소비와 균형과 소비재 생산(경공업) 우선 정책이 혁명적 경제 정책 하에서 다시 축적과 속도(불균형)와 생산 수단 생산(중공업) 우선 정책으로 회귀하였음을 보여준다. 이에 따라 기계 금속 공업에 대한 투자 비중도 다시 증대되었으며, 기본 건설에 대한 투자 비중도 다시 증대되었다. 선군 정치 하에서 북한은 군사 강국의 물질적 기초로서 "중공업 특히 국방 공업을 발전시켜야 한다"고 주장하고 있는데,¹³⁸⁾ 기계, 금속, 화학 등 중공업은 자립 경제와 자주 국방의 물질적 기초였던 것이다.

이러한 북한의 혁명적 경제 정책은 경제 구조 개편을 추구한 혁명적 경제 전략과는 달리, 중공업 중심의 전통적인 북한식 경제 토대와 경제 구조를 그대로 살리는 방향에서 경제 발전을 추구하는 전략이었다.¹³⁹⁾ 북한의 설명

136) 『노동신문』, 2000년 1월 19일.

137) 김희남, "위대한 령도자 김정일 동지의 현명한 령도 하에 우리 인민이 누리고 있는 집단주의적 경제 생활", 『경제연구』, 1998년 제4호, p.7.

138) 리창근, "사회주의 경제 건설은 강성 대국 건설의 가장 중요한 과업", 『경제연구』, 1999년 제1호, p.3.

139) 박송봉, "당의 혁명적 경제 정책은 사회주의 경제 강국 건설의 전투적 기치", 『근로자』, 2000년 제3호, pp.45~46.

에 따르면, “우리(북한)의 경제 토대는 자체의 강력한 중공업을 골간으로 하는 자립적 경제 토대이며, 우리 식(북한식)의 경제 구조는 인민 경제의 모든 부문이 다면적으로 발전되고 국방 공업이 중요한 자리를 차지하는 특수한 경제 구조이다.”¹⁴⁰⁾ 이와 같은 자립과 국방, 중공업 우선의 혁명적 경제 정책은 “제국주의의 포위 속에서” 북한 자체의 힘으로 경제를 발전시키기 위한 것으로 설명되었다.¹⁴¹⁾ 이에 따라 “인민 생활을 높인다고 하면서 중공업을 소홀히 하거나, 외화가 있어야 경제 문제를 풀 수 있다고 하면서 대외 무역에만 치중하는” 것은 “옳은 방도로 될 수 없다”고 비판되었다.¹⁴²⁾

이것은 국내 생산(자립) 보다 대외 무역(개방)을 더 강조하는 조강일류의 다음과 같은 견해에 대한 비판으로 해석된다. 비록 간접적인 방식이긴 하지만 조강일은 당의 무역제일주의 방침을 설명하면서, 자립 경제를 사실상 포기하는 것이나 다름없는 주장을 펴고 있다. 즉 “오늘 국제 경제 무대에서는 개별적 민족 국가들의 세계적인 경제 연계가 날을 따라 더욱 더 밀접해지고 있다. 이에 따라 모든 나라들이 국제 경제 교류와 대외 무역에 보다 중요한 의의를 부여하고 있으며 매개 나라들의 경제 발전에서 대외 무역이 차지하는 지위는 급격히 높아지고 있다. 많은 나라들에서 대외 무역의 성장 속도는 공업 총생산액 성장 속도를 넘어서고 있으며 대외 무역이 차지하는 비중도 산업에서 창조한 소득을 훨씬 능가하고 있다.”¹⁴³⁾

이에 대해 조민철은, 북한의 자립 경제는 세계 다국적 기업이 이식하는 수출 산업에 기대를 걸지 않으며 자본주의 세계 경제의 국제화와 상호 의존성에 명줄을 걸고 있는 살림살이와 결코 인연이 없다고 주장하고, 자립 경제를 포기하는 것은 곧 사회주의를 포기하는 것이라고 주장하였다.¹⁴⁴⁾

물론 이것은 대외 무역에만 치중하는 현상을 비판하는 것이지, 대외 무역 자체를 부정하는 것은 아니다. 김정일은 대외 무역을 발전시키는 것은 자립 경제에 모순되지 않으며, 반대로 대외 무역은 경제적 자립성을 공고히 하고 인민 경제의 주체화, 현대화, 과학화를 위한 중요한 담보가 된다고 지적하고 있다.¹⁴⁵⁾ 북한은 경제 자립성을 강화하는 방향에서 대외 경제 관계를 이용해 왔던 것이다. 자립 경제에 바탕한 제한적인 개방 경제의 추구이지만, 북

140) 리영화, “경제에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도는 사회주의 경제 강국 건설의 근본 담보”, 『경제연구』, 1999년 제3호, p.10.

141) 『노동신문』, 2000년 1월 1일 ; 박송봉, 앞의 글, pp.45~46.

142) 『노동신문』, “자립적 민족 경제 건설 노선을 끝까지 견지하자”, 1998년 9월 17일.

143) 조강일, “무역제일주의 방침은 사회주의 경제 건설에서 일대 양양을 일으키게 하는 혁명적 방침”, 『경제연구』, 1994년 제2호, p.12.

144) 리민철, “위대한 수령 김일성 동지께서 쌓아 올리신 자립 경제 건설의 역사적 공적과 그 영원한 생명력”, 『경제연구』, 1997년 제2호, p.7, p.18.

145) 김정일, “당과 혁명 대오의 강화 발전과 사회주의 경제 건설의 새로운 양양을 위하여”(1986. 1), 『김정일선집 8』(평양 : 조선노동당출판사, 1996), p.344.

한의 자립 경제 노선은 대외 경제 관계의 확대 발전을 동반하는 것이었다.

1980년대까지 북한의 대외 경제 관계는 사회주의권을 기본 대상으로 하였다. 그러나 사회주의 시장의 붕괴는 그 대체물로 자본주의 시장에 대한 진출의 필요성을 크게 부각시켰다. 사회주의 시장 붕괴에 따라 대외 경제 관계가 축소되고 경제난이 심화되고 있는 상황에서, 자본주의 시장 진출은 북한의 경제 발전을 위한 사활적인 조건이 되었다. 자본주의권과의 경제적 연계 강화는 불가피한 것이었다. 이에 따라 북한은 종래 사회주의권을 기본 대상으로 하던 대외 경제 정책에서 자본주의권을 기본 대상으로 하는 대외 경제 정책으로 방향 전환을 추진하였다.¹⁴⁶⁾

그러나 사회주의 시장에 비해 자본주의 시장의 장벽은 대단히 높은 것이었다. 사회주의권과 하던 종래의 방법으로는 그 장벽을 도저히 넘을 수 없는 것이었다. 자본주의 시장 개척을 위한 보다 적극적인 노력이 필요했다. 자본주의 시장의 속성에 맞게 무역 방법도 바꾸고 자본과 기술의 도입 방법도 바꾸어야 했으며, 시장 경제에 대한 학습도 필요했다.

그러나 북한의 이러한 변화가 자립 경제에서 개방 경제로의 전환을 의미하는 것은 아니라고 보아야 할 것이다. 여전히 북한은 경제 자립성을 강화하는 방향에서 그 보완적 수단으로 대외 경제 관계를 이용하고 있으며, 단지 그 기본 대상이 사회주의 시장 붕괴에 따라 불가피하게 자본주의 시장으로 대체되고 있을 따름인 것이다. 물론 나진 선봉 지대 개방 등 자본주의권과의 경제 관계 확대는 매우 중요한 변화임에 틀림없다.¹⁴⁷⁾

하지만 그럼에도 불구하고 전체적으로 보면, 북한의 대외 경제 관계는 1980년대 후반 수준을 아직 회복하지 못하고 있다. 다시 말해 현재 자본주의권과의 경제 협력 수준이 종래 사회주의권과의 경제 협력 수준을 아직 회복하지 못하고 있는 것이다. 1980년대에 비해 1990년대 북한의 대외 경제 관계는 크게 위축되었던 것이다. 게다가 종래 사회주의권과의 경제 관계에 대한 국가적 통제에 비해, 현재 자본주의권과의 경제 관계에 대한 국가적 통제가 더 심화되었다. 다시 말해 전체적으로 보면 1980년대에 비해 1990년대 들어 대외 경제 활동에 대한 국가적 통제가 더 강화되었다는 것이다.

이렇게 볼 때, 1990년대 들어 북한이 대외 개방을 확대했다고 과연 평가할 수 있을는지 한번 재검토해 볼 필요가 있다. 1990년대 들어 북한은 사회주의권과의 경제 관계가 크게 축소되고 있는 상황에서 불가피하게 자본주의권과의 경제 관계를 확대했을 뿐인데, 이것이 마치 북한의 자립 경제가

146) 김일성, "현시기 정무원 앞에 나서는 중심 과업에 대하여"(1992. 12), 『김일성저작집 44』 (평양 : 조선노동당출판사, 1996), p.16.

147) 오승렬은 북한이 나진 선봉 지대를 대외 경제의 연결 '창구' 보다는 북한 경제의 부족한 부분을 메꾸는 '창고'로서의 기능을 부여하고 있다고 평가하고 있다. 오승렬, 『북한 경제 개혁의 최적 방향 연구』 (민족통일연구원, 1996), p.116.

개방 경제로 전환되고 있는 것처럼 보이게 한 것은 아닌지... 북한은 고난의 행군 시기에 다른 나라에 손을 내미는 쉬운 길이 아니라 제 힘으로 살아나가는 어려운 길을 선택했다며, “자주, 자립의 원칙을 앞으로도 철저히 고수해 나갈 것”이라고 역설하고 있다.¹⁴⁸⁾

물론 1990년대 북한의 자립 경제 노선에도 중요한 변화가 있었다. 비록 제한적이지만, 실리주의 원칙의 적용이 그것이다. 1990년대 중반 북한의 정책 갈등은 경공업의 구조 조정 문제에서도 나타났다. 자립론자인 리기성은 당시 경제 구조 개선에서 중요한 것은 국내에서 요구되는 소비재를 자체로 더 많이 생산 보장할 수 있도록 소비재 생산 구조를 높은 수준에서 완비하는 것이라고 주장하였다.¹⁴⁹⁾ 이에 비해 개방론자인 조강일은 기본적으로 많이 요구되는 것은 자체로 생산하고, 적게 요구되거나 북한이 생산하기 힘든 소비품은 수입해야 한다고 주장하였다.¹⁵⁰⁾

이러한 정책 갈등은 리기성의 견해가 기각되고 조강일의 견해가 수용되는 방향에서 정리되었다. 현재 북한은 인민 생활에 절실히 필요하고 중요한 의의를 가지는 소비품만을 자체의 생산으로 보장하도록 하고, 그밖의 소비품에 대해서는 즉 실리주의 원칙에서 경제적 효과성을 타산하여 경제적으로 유익한 일부 소비품에 대해서는 자체 생산이 아니라 무역을 통해 수요를 충족시키는 방향에서 경공업 구조 개선(조정)을 추진하고 있다. 또 북한은 다른 나라에서 원자재를 수입하여 생산하는 것보다 완제품을 수입하는 것이 경제적으로 유익할 경우, 그러한 소비품은 완제품을 수입하도록 하고 있다.¹⁵¹⁾

경공업 부문의 대외 무역에서 실리주의 원칙의 적용으로, 이것은 중요한 변화라 아니 할 수 없다. 비록 경공업의 일부 품목에 제한되어 있긴 하지만, 대외 무역에 수익성의 원칙, 비교 우위의 원칙을 적용함으로써 자기 완결적인 재생산 구조의 추구에서 한발 물러서고 있는 것이다. 이것은 경공업의 경우, 대외 무역이 자립 경제의 보완적 수단의 위치에서 한 단계 발전하여 경공업 발전의 중요한 하나의 축으로 그 위치가 격상되고 있음을 보여준다. 북한의 표현대로, “경공업 발전의 새로운 전환”이라 할 만하다. 그러나 북한은 경공업 부문과는 달리, “급속 공업을 비롯한 기간 공업 부문의 생산을 다른 나라에 의존하는 것은 경제의 명줄을 남에게 거는 것이나 같다”고 하여 중공업 부문의 개방에 대해서는 여전히 부정적인 입장을 취하고 있다.¹⁵²⁾

148) 편집국, 앞의 글(『근로자』 2000년 제5호), p.15.

149) 리기성, 앞의 글(『경제연구』 1994년 제1호), p.5.

150) 조강일, 앞의 글, p.12.

151) 리연수, “인민 소비품 문제를 푸는 것은 우리 당의 확고한 결심”, 『근로자』 2000년 제6호, pp.48~50 ; 리주오, “제품의 질을 높이는 것은 경공업 부문 앞에 나서서 중요 과업”, 『근로자』 2000년 제5호, p.36.

5.2 당-정 관계 재편 : 당의 위상 약화와 내각의 위상 강화

또 북한은 1998년 이후 헌법 개정을 통해 김정일의 선군 정치를 제도화하고 국가 권력 구조를 재편하는 등 이완된 체제를 새롭게 재정비해 나가고 있다. 먼저 북한의 체제 재정비는 그동안 약화된 당·정(국가) 기능을 복원·재강화하는 것으로 나타나고 있다. 제4장에서 보았듯이, 당 조직의 재강화는 군대 내 당 사업의 모범을 전당에 일반화하는 방식으로 진행되고 있다. 특히 북한은 그동안 약화된 당의 권위를 재강화하기 위해 “당은 곧 수령이라는 확고한 관점”을 가지고, 당의 영도적 역할을 백방으로 강화하며 당의 영도를 높이 받들어 나갈 것을 촉구하고 있다.¹⁵³⁾ 그러나 현재 북한의 당 조직 재정비는 종래와 달리 행정 경제 사업에서 당 조직의 기능과 역할을 일부 재조정하는 방향에서 이루어지고 있다. 당-정 관계의 재편이 그것이다.

1990년대 초까지 북한은 행정 경제 사업에 대한 책임을 해당 단위 당 조직에 부여하고, 당의 정치적·정책적 지도 밑에 행정 경제 사업이 진행되도록 하였다. 그러나 행정 경제 사업에 대한 당적 지도는 그 폐해도 적지 않은 것이었다. 당의 행정 대행 현상이 그것이다. 당의 행정 대행에 따른 폐해는 첫째, 당이 행정 경제 실무 사업에 매달려 본연의 사업인 당 정치 사업을 제대로 할 수 없게 하며, 둘째, 행정 경제 사업에서 행정 경제 기관의 책임성, 적극성, 창발성, 능동성을 약화시킨다.¹⁵⁴⁾ 당의 행정 대행이 당 정치 사업도 망치고 경제 사업도 망친다는 것이다.

경제난이 심화되는 상황에서 당의 행정 대행에 따른 경제적 합리성과 효율성, 전문성 약화는 문제가 아닐 수 없었을 것이다. 특히 사회주의권의 붕괴와 심각한 경제난에 따라 사상적 동요가 나타나고 있는 상황에서, 당의 행정 대행에 따른 당 정치 사업의 약화는 더욱 심각한 문제가 아닐 수 없었을 것이다. 물질 그 자체 보다 사상을 더 중시하는 북한으로서는 경제난 그 자체 보다 사상적 동요가 더 심각한 문제였을 것이다. 이러한 상황에서 당은 행정 경제 사업 그 자체 보다 우선 그 본연의 임무인 당 정치 사업에 주력할 필요가 있었다.

이러한 배경 속에서 김정일은 당이 당 내부 사업을 소홀히 하고 경제 사업에 매달리면 당 사업에 빈틈이 생겨 당 자체를 위협에 빠뜨릴 수 있다고 지적하고, 당은 경제 사업을 경제 지도 기관에 대담하게 맡기고 당은 당 내

152) 리연수, 위의 글, pp.48~49.

153) 편집국, 앞의 글(『군로자』 2000년 제1호), p.6.

154) 강정윤, “당 일꾼들은 행정 경제 사업을 당적 방법으로 맡겨주어야 한다”, 『군로자』 1990년 제7호, p.46.

부 사업에 첫째가는 관심을 돌려야 한다고 역설하였다.¹⁵⁵⁾ 이에 따라 북한은 당의 행정 대행 현상을 없애고 당 조직들로 하여금 그 본연의 사업인 정치 사업에 주력하도록 하기 위해 당-정 관계를 재편하게 되는데, 경제 지도 기관에 경제 사업의 책임을 전적으로 맡기는 정무원 책임제, 정무원 중심제가 그것이었다. 행정 경제 기관의 권한과 책임 강화였다.¹⁵⁶⁾

이와 같은 당-정 관계의 재편은 1998년 9월 헌법 개정을 통해 기존의 정무원 책임제, 정무원 중심제 보다 그 권한과 책임이 더욱 강화된 내각 책임제, 내각 중심제로 제도화되었다.¹⁵⁷⁾ 즉 북한은 1998년 헌법 개정을 통해 중앙인민위원회를 폐지하고 종래 중앙인민위원회가 갖고 있던 경제 관련 주요 권한을 내각으로 이양하여 종래의 정무원에 비해 내각의 권한과 책임을 크게 강화하였다. 또 종래에는 지방 행정 경제 사업에 대한 당적 지도를 강화하기 위해 도당책임비서가 도인민위원장을 겸임하도록 하였었다.

그러나 북한은 1998년 9월 헌법 개정을 통해 도행정경제위원회를 폐지하여 이를 도인민위원회에 통합시키고, 도당책임비서와 도인민위원장을 분리하여 도인민위원회를 내각의 통제하에 두도록 하였다. 이것은 지방 행정 경제 사업에 대한 내각의 중앙집권적 지도를 강화하는 것으로서, 결국은 지방 행정 경제 사업에 대한 당적 지도의 약화를 의미한다. 행정 경제 사업에서 당의 기능과 역할 약화, 국가 행정 경제 기관의 기능과 역할 강화였다.

이러한 당-정 관계의 재편은 당의 행정 대행 현상을 근절하여 첫째, 사상적 동요가 있는 상황에서 당 조직으로 하여금 무엇보다 당 정치 사업에 주력하도록 하기 위한 것이었으며 둘째, 경제 위기 상황에서 경제 지도 기관의 권한과 책임을 강화하여 경제 사업에서 합리성과 효율성, 전문성을 강화하기 위한 것이었다. 북한의 표현을 빌면, "경제 지도 일군들의 책임성과 역할을 높이는 것이 오늘처럼 중요하게 제기된 때는 일찍이 없었다."¹⁵⁸⁾ 하지

155) 김정일, "당 사업과 경제 사업에 힘을 넣어 사회주의 위력을 더욱 강화하자"(1993. 2. 17), 『김정일선집 13』(평양 : 조선노동당출판사, 1998), pp.316~317, p.332.

156) 김정일, "당 사업을 잘하여 사회주의 혁명 진지를 더욱 튼튼히 다지자"(1994. 1. 1), 『김정일선집 13』(평양 : 조선노동당출판사, 1998), p.400 ; 김정일, "위대한 수령님을 영원히 높이 모시고 수령님의 위업을 끝까지 완성하자"(1994. 10. 16), 『김정일선집 13』(평양 : 조선노동당출판사, 1998), pp.436~437 ; 홍성남, "정무원 책임제, 정무원 중심제를 강화하여 사회주의 경제 건설에서 새로운 전환을 일으키자", 『근로자』 1996년 제7호, p.65 참조.

157) 내각 책임제, 내각 중심제란 "내각이 나라의 경제 사업에 대하여 책임진 주인으로서 당의 경제 정책과 방침에 따라 경제 사업 전반을 통일적으로 조직 진행하며 경제 사업에서 제기되는 모든 문제를 내각에 집중시키고 내각의 주관 하에 풀어 나가는 제도와 질서"를 말한다. 다시 말해 내각 책임제, 내각 중심제란 경제 관리 운영에서 내각의 중앙집권적인 사업 체계로서, 모든 경제 사업이 내각의 통일적인 지도와 통제 밑에 진행되도록 하는 엄격한 중앙집권적 규율과 질서를 확립하는 것을 의미한다. 박법기, "내각 책임제, 내각 중심제를 강화하는 것은 강성 대국 건설의 필수적 요구", 『근로자』 2000년 제2호, pp.52~54.

만 이러한 내각 책임제, 내각 중심제가 행정 경제 사업에 대한 당의 정치적 지도, 정책적 지도 그 자체를 부정하는 것은 아니다.

여전히 북한은 경제에 대한 정치 우위의 원칙에 입각하여, 경제에 대한 당의 정치적 지도를 "사회주의 경제 관리의 생명선"으로 인식하고 있다.¹⁵⁹⁾ 경제에 대한 정치적 지도가 보장되지 못하면 "경제 우위, 경제 실부주의"에 빠져 실패할 수밖에 없다는 인식이다.¹⁶⁰⁾ 때문에 북한은 여전히 당 경제 정책 관철을 위한 당적 지도를 강조하고, 당 정치 사업의 성과가 경제 사업에서 나타나도록 조직 정치 사업을 짜고 들것을 요구하고 있는 것이다.¹⁶¹⁾ 북한의 설명에 따르면, "경제 사업에서의 성과는 당 조직들의 조직 정치 사업에 달려 있다"는 것이다.¹⁶²⁾

물론 여기서 조직 정치 사업이란 당 조직이 경제 실무 사업을 직접 맡아 하는 것이 아니라, 행정 경제 사업을 적극 지원하는 것을 의미한다. 즉 북한은 현재 당 조직으로 하여금 사상 사업을 통해 대중의 자각적 열성을 발동시켜 대중 운동을 적극 추동하고, 행정 경제 간부들을 적극 내세워 주고 잘 도와 주며, 경제 사업에서 규율과 질서를 강하게 세우고, 행정 경제 간부들이 사업을 창발적으로, 적극적으로 해나가도록 잘 이끌어주며, 행정 경제 사업에서 사회주의 원칙이 철저히 구현되도록 하는데 힘을 집중하도록 하고 있다. 여기서 특히 북한은 제2의 천리마대진군운동을 위해 무엇보다 당 조직들의 역할을 결정적으로 높일 것을 요구하고 있다. 경제 건설에서 대중 운동, 즉 대중의 사상을 발동하는 것은 당의 기본 임무이기 때문이다.¹⁶³⁾ 당이 경제 실무 사업을 직접 맡아 하지 말라는 것이지, 경제 사업에 대한 당의 정치적 지도, 정책적 지도는 여전히 필요하다는 인식이다.

5.3 내각 책임제 · 내각 중심제 : 국가 통제 시스템과 계획 경제 시스템의 복원

그러나 내각 책임제, 내각 중심제가 갖는 보다 중요한 본질적 특성은 당-

158) 박송봉, 앞의 글, p.48.

159) 한득보, "경제 관리에서 주체성을 고수하는 것은 위대한 령도자 김정일 동지의 드팀없는 의지", 『경제연구』, 1998년 제1호, p.5.

160) 최충극, 앞의 글, p.8.

161) 박송봉, 앞의 글, p.48.

162) 안필흠, "경제 사업에서 걸린 문제를 풀기 위한 구역당위원회의 조직 정치 사업", 『근로자』, 2000년 제3호, p.52.

163) 김평해, "강성 대국 건설의 새로운 양양의 계기를 마련한 역사적인 원자 지도", 『근로자』, 2000년 제4호, p.24 ; 박송봉, 앞의 글, p.48.

정 관계의 재편을 통해 국가의 기능과 역할이 크게 강화되었다는데 있다. 그러나, 하위 생산(경제) 단위와의 관계 속에서 경제 사업에 대한 국가의 중앙집권적인 통일적 지도가 재강화되었다는데 있다. 내각의 기본 임무는 무엇보다 경제 사업에 대한 국가의 중앙집권적 지도를 실현하는 데 있었던 것이다.¹⁶⁴⁾

이것은 그동안 경제 사업에 규율과 질서가 없이 혼란과 무질서가 있었음을 의미한다. 심각한 경제난으로 인해 국가 공급 능력이 약화되고 각급 단위에서 자력 개생이 요구되는 상황에서, 기존의 중앙집권적인 국가 통제 시스템과 계획 경제 시스템은 사실상 와해되었으며, 경제 각 부문, 지역, 단위는 각기 자신의 개별적 이익을 추구하는 '기관 본위주의'(조직 이기주의, 지역 이기주의 등)에 바탕하여 사실상 분권화, 자유화, 독자화 상태에 처해 있었던 것이다. 원료, 연료, 동력, 자재 공급 부족으로 경제 각 부문, 공장, 기업소들 사이의 생산적 연계도 제대로 보장되지 못하고 있었다. 일반적으로 사회주의 사회에서 국가의 자원 공급 능력 부족은 개별 단위의 기관 본위주의를 더욱 조장하고, 이는 다시 국가의 자원 공급 능력 부족을 더욱 심화시킨다. 기관 본위주의는 계획 경제의 정상적인 운용을 저해하는 가장 중요한 요인의 하나였던 것이다.

이러한 상황에서 북한은 무엇보다 먼저 경제 사업에서 그동안 문란해진 규율과 질서부터 바로 잡으려 하였다. 북한의 입장에서 보면, 모든 경제 사업이 내각의 통일적인 지도와 통제 밑에 진행되도록 중앙집권적 규율을 "엄격히" 세우는 것은 "현시점에서 매우 절실한 요구"였던 것이다. 이에 따라 북한은 내각 사업을 근본적으로 개선 강화하고 위원회, 성 등 경제 지도 기관들의 책임성과 역할을 높여 공장, 기업소의 관리 운영 사업을 짜고 들며, 각급 단위에서는 내각의 결정과 지시를 부조건 철저히 집행하며 내각의 지도와 통제에 복종하는 질서 정연한 사업 체계를 확립해 나가도록 하고 있다. 이를 위해 북한은 종래와 같이 내각과, 위원회, 성, 공장, 기업소들이 경제 지도와 기업 관리를 되는데로 하는 현상, 각급 단위에서 내각과 위원회, 성의 결정과 지시를 제대로 집행하지 않는 현상, 특히 자기 단위의 특수성을 내세우면서 경제 사업과 관련된 문제를 내각을 거치지 않고 제멋대로 처리하는 현상 등을 철저히 배격해 나가도록 하고 있다.

내각이 아래에 지시하고 과업만 주면서 자력 개생하여 다 자체로 해결하라고 내리먹이는 것은 내각의 책임있는 자세가 아니며, 또 각급 단위에서 자력 개생으로 생산을 정상화 한다 하여 제멋대로 경제를 관리 운영하는 것은 국가적 견지에서 실리를 보장할 수 없고 오히려 무질서와 혼란만 가져오는 것으로 비판되었다. 특히 북한은 내각의 중앙집권적 규율 확립을 위해

164) 리영화, 앞의 글, p.11.

기관 본위주의를 철저히 배격할 것을 요구하고 있다. 북한의 설명에 따르면, 기관 본위주의의 “해독성과 위험성은 단순히 자기 기관의 이익만 추구하는 정도에 있는 것이 아니라, 비사회주의적 요소를 부식시키는 온상으로, 사회주의 경제를 썩먹는 위험한 요소로 된다는 데 있다.” 또 북한은 무역 등 외국과의 경제 거래도 철저히 국가의 통제 밑에 해나가도록 하고 있다.¹⁶⁵⁾

국내 경제 활동과 대외 경제 활동 전반에 걸쳐 국가의 중앙집권적 통제가 재강화되고 있는 것이다. 2000년에 있는 연합기업소의 일부 구조 개편이나 1998년 9월 헌법 개정을 통해 대외 경제 기구(대외경제위원회 등)를 무역성으로 통합한 것도 이러한 맥락에서 이해된다. 그동안 약화된 국가 통제 시스템의 복원으로서, 분권화의 배격과 중앙 집권화의 재추진이었다. 사회주의 경제에서 일반적으로 소비와 균형, 경공업이 분권화와 선택적 진화력이 있다면, 속도와 축적, 중공업은 중앙집권화와 선택적 진화력이 있다.

1999년 7월 북한의 조창덕 내각 부총리는 『조선신보』와의 회견에서, 1998년 9월 헌법 개정을 통해 정무원이 내각으로 개편된 이후, 경제 사업에 대한 중앙집권적 지도, 통일적 지도, 국가 기관의 결정과 지시를 무조건 집행하는 규율이 확립되었다고 평가하였다.¹⁶⁶⁾ 또 북한은 경제 사업에서 내각의 권한과 책임을 일층 강화한 1998년 9월의 헌법 개정에 대해, “경제 사업에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도를 실현하는데서 역사적인 전환”을 가져온 것으로 평가하고 있다.¹⁶⁷⁾

국가의 중앙집권적인 통제 시스템의 복원은 곧 그동안 사실상 와해 상태에 놓여 있던 중앙집권적인 계획 경제 시스템의 복원을 의미한다. 북한에서 “생산의 정상화는 곧 계획 수행의 정상화”를 의미하기 때문이다.¹⁶⁸⁾ 북한은 자신의 독특한 계획 시스템인 ‘계획의 일원화·세부화 체계’를 “변함없이 고수하고 철저히 관철하려는 것은” 북한의 “확고한 결심이며 의지”라고 재천명하였다. 경제에 대한 통일적·계획적 관리 원칙에서 한걸음도 물러설 수 없으며, 이 길에서 사소한 양보나 동요를 절대로 허용하지 않겠다는 것이었다.¹⁶⁹⁾

사회주의 계획 경제에 대한 북한의 이러한 의지는 1998년에 채택된 ‘인민경제계획법’에 전면적으로 구현되어 있다. 북한의 양형섭 최고인민회의 상임위원회 부위원장은 1999년 4월 최고인민회의 제10기 제2차회의에서 인민경제계획법을 채택함에 대한 보고에서, 인민경제계획법은 경제를 국가가 통

165) 광범기, 앞의 글, p.53~55 참조.

166) 『연합뉴스』, 1999년 8월 20일, 8월 26일.

167) 리영화, 앞의 글, p.11.

168) 리경재, 앞의 글, p.56.

169) 리영화, 앞의 글, p.12.

일적으로 장악하고 유일적인 계획에 따라 관리 운영할 데 대한 정책적 입장을 규제하고 있으며, 북한은 경제의 계획적 관리에서 그 어떤 분권화나 자유화도 허용하지 않고 지난날과 마찬가지로 앞으로도 국가의 중앙집권적인 통일적 지도 원칙을 변함없이 고수해 나갈 것이라고 천명하고 있다.¹⁷⁰⁾

이러한 인민경제계획법에 따라 현재 북한은 계획 경제 시스템을 복원하기 위해 전국가적 범위에서 유일적인 경제 계획을 세우고,¹⁷¹⁾ 그동안 단절되어 있던 경제 각 부문과 지역, 공장 기업소들 사이의 생산적 연계를 회복하는 한편,¹⁷²⁾ 경제 모든 부문과 공장, 기업소들에서 기업 관리 운영을 국가 계획에 기초하여 진행하는 기풍을 세워, 국가 계획을 일별, 순별, 월별, 분기별, 지표별로 이김없이 수행하는 강한 규율을 세워 나가도록 하고 있다.¹⁷³⁾

물론 계획 수행에 대한 국가적 지도는 모든 공장, 기업소들의 생산 경영 활동을 국가가 다 장악하고 통제한다는 것을 의미하지 않는다. 공장, 기업소들의 수가 많아지고 그들 사이의 생산 소비적 연계가 복잡하고 다양해진 조건에서 모든 단위의 구체적인 생산 지도를 국가가 계획적 지도권에 다 포함시킬 수는 없기 때문이다. 그러나 북한은, 각급 단위의 창발성을 높인다고 하여 그들의 자립성(독자성)을 지나치게 장려하는 것은 전반적 생산에 대한 국가의 계획적 지도를 실현할 수 없게 하는 것으로 인식한다. 때문에 북한은, 계획 수행에 대한 국가의 계획적 지도를 전반적 생산에서 중요한 의의를 가지는 모든 대상과 지표들의 수행에 대한 통일적인 장악과 통제에 집중시키고, 그 테두리 안에서 국가 계획에 따라 공장, 기업소들의 자립성과 창발성을 최대한 발양시키도록 하고 있다.¹⁷⁴⁾ 국가의 통일적·계획적 지도 하에서 각급 생산 단위의 자립성과 창발성의 발양이며, 계획 경제의 틀 안에서 개별 기업의 상대적 독자성인 것이다.

5.4 계획 경제의 합리화

: 계획·이데올로기경제에서 계획·합리성경제로

그러나 북한이 기존의 중앙집권적인 국가 통제 시스템과 계획 경제 시스템을 복원, 재강화해 나간다고 해서, 경제 관리 방법에서 전혀 변화가 없는

170) 『조선중앙통신』, 1999년 4월 9일.

171) 광범기, 앞의 글, p.53.

172) 리영화, 앞의 글, p.10.

173) 리창근, 앞의 글(『경제연구』 1999년 제1호), p.4.

174) 김병철, "전반적 생산에 대한 계획적 지도를 집단주의적 원칙에 맞게 보장하기 위한 중요 문제", 『경제연구』 2000년 제2호, pp.15~16.

게 아니었다. 현재 북한의 체제 재정비는 실용주의적 개혁 노선, 즉 자본주의 시장 경제를 배격하고 사회주의적 원칙을 철저히 지키면서 최대한 실리를 보장하는 방향에서 이루어지고 있다.¹⁷⁵⁾ 북한은 국가의 중앙집권적인 통일적 지도·사회주의적 생산 관계의 틀 내에서, 생산력 발전을 위해 개별 생산 단위의 책임성과 창발성을 최대한 발양시켜 경제적 합리성과 효율성을 증진시켜 보고자 하고 있는 것이다.

즉 북한은 여전히 집단적 합리성을 우위에 두면서도 여기에 개인적 합리성을 최대한 결합 증진시켜 보고자 하고 있으며, 또 혁명성·정치성·노동계급성을 우위에 두면서도 여기에 전문성·합리성·효율성을 최대한 결합 증진시켜 보고자 하고 있는 것이다. 이것은 북한이 실용주의적 개혁 노선을 배격하면서도, 그 합리적 핵심을 사회주의 계획 경제의 틀 내에서 최대한 수용해 보고자 하는 것으로 평가된다. 계획 경제 우위의 최대 실리 보장의 원칙이다.

북한에서 실리 보장의 원칙은 1990년대 초부터 이미 강조되어 온 것이지만, 최근 들어 더욱 강조되고 있다. 김정일 역시 “경제 사업에서는 결정적으로 실리주의로 나가야” 한다고 역설하고 있다.¹⁷⁶⁾ 이것은 기존의 외연적 성장 방식의 한계에서 탈피하여 내포적 성장을 추구하는 것으로 평가되며, 기존의 계획-이데올로기 경제에서 탈피하여 계획-합리성 경제를 추구하는 것으로 평가된다. 현재 북한이 경제 합리성과 효율성을 증진하기 위해 무엇보다 강조하고 있는 것이 바로 ‘경제 관리의 합리화’와 ‘과학 기술 혁명’이다.

먼저 경제 관리의 합리화부터 살펴보면, 현재 북한은 실리주의 원칙에서 독립채산제를 더욱 강화하고 원가, 가격, 수익성과 같은 경제 범주를 보다 적극적으로 활용하여 경제 관리를 합리화하고자 하고 있다. 1998년 9월 헌법 개정을 통해 독립채산제와 원가, 가격, 수익성과 같은 가치 범주(그러나 이윤 범주는 빠져 있다!)를 더욱 강조하고 있는 것이 그것이다. 실리주의 원칙은 상품 화폐 관계와 가치 법칙의 보다 적극적인 이용을 전제로 한다. 다시 말해 독립채산제는 국가의 중앙집권적인 통일적 지도 밑에 기업의 책임성과 창발성, 독자성을 결합시켜 국가 계획 과제 수행에서 기업 관리를 합리화하여 경제적 효과성을 높이기 위한 것으로서, 그것은 물질적 관심성의 원칙과 가치 법칙의 형태적 이용을 전제로 하는 것이다.

북한의 『민주조선』 보도에 따르면, 1999년 말 재정성 독립채산지도국은 각 성, 중앙 기관, 각 도인민위원회 해당 부문 일군들에게 경제적 타산을 바로 하는 문제 등 실리 보장에 대해 강습하고 해당 규정을 작성하여 시달하는 등 지도 사업을 강화하였다고 한다. 또 이 신문은 2000년 상반기 안

175) 김재서, 앞의 글(『경제연구 1999년 제3호』), p.8.

176) 이상우, “상업의 최량성 규준과 그 리용”, 『경제연구』, 1999년 제4호, p.33.

에 중앙 기관 및 모든 시, 군들에서 현실 발전의 요구에 맞게 독립채산제를 더욱 강화하고 심화 발전시키기 위한 시범 단위를 구성하고 이를 일반화할 예정이라고 보도한 바 있다.¹⁷⁷⁾ 독립채산제의 강화는 실용주의적 요소의 강화를 의미한다.

북한의 실리주의 원칙은 '인민 경제 현대화' 사업에도 적용되고 있다. 북한은 현재 낡은 생산 설비와 생산 공정으로 자원 낭비와 경영 손실을 가져오는 대상들을 대담하게 조절하고, 전력과 원료, 자재의 공급 부족으로 제대로 가동되지 않고 있는 대상들을 전문화의 원칙에서 종합 정리해 나가고 있다.¹⁷⁸⁾ "살릴 것은 살리고 자를 것은 대담하게 자르는 원칙"이다.¹⁷⁹⁾ 또 북한은 각급 단위별로 자력 갱생한다고 하면서 국가적 이익에 맞지 않는 공장 과 생산 공정을 건설하거나 낡고 비효율적인 것을 고집하는 것도 경제적 효과성을 떨어뜨려 결국은 경제 건설을 저해하는 것으로 비판하고 있다. 자원이 전반적으로 부족한 상황에서, "그 어느 때보다 실리"가 요구되고 있다는 것이다.¹⁸⁰⁾

물질적 자극도 강화되고 있다. 북한에서 사회주의적 분배는 개인적 노동에 의한 분배와 국가적 및 사회적 혜택에 의한 분배로 이루어져 있다. 1990년대 초까지 북한은 개인적 노동에 의한 분배 몫의 증대를 "중요시하면서도" 국가 및 사회의 추가적 혜택에 "커다란 의의"를 부여해 왔다.¹⁸¹⁾ 그 결과 1990년대 초까지 북한에서는 개인적 노동에 의한 분배 몫 보다 국가와 사회의 추가적 혜택에 의한 분배 몫이 더 많았다. 그런데 국가와 사회의 추가적 혜택은 다시 개인적 소비에 충당되는 부분과 사회적 공동 소비에 충당되는 부분으로 나뉘어지며, 이 가운데 후자의 몫이 훨씬 크다. 때문에 1990년대 초까지 북한에서 "아직은 근로자들의 개인적 소비에서 노동에 의한 분배몫이 많은 비중을 차지"하고 있었다.¹⁸²⁾

당시 북한의 분배 정책은 근로자들 사이에 생활비 차이를 적게 두고 그것을 더욱 줄여 나가며,¹⁸³⁾ 노동에 의한 분배에서의 차이를 점차 줄이고 국가와 사회의 추가적 혜택을 끊임없이 증대시켜 인민들의 생활 수준을 고르게 높이는 것이었다.¹⁸⁴⁾ 이것은 정치 도덕적 자극을 우위에 두고, 개인적 노동

177) 『민주조선』, 2000년 2월 23일.

178) 리영민, "현시기 노동 행정 사업을 개선하는 데서 나서는 문제", 『근로자』 2000년 제7호, p.52 ; 리주오, 앞의 글, p.39.

179) 광범기, 앞의 글, p.53.

180) 리경재, 앞의 글, p.57.

181) 김용준, 앞의 글, p.16.

182) 서승환, 앞의 글(『경제연구』 1990년 제2호), p.17.

183) 허창렬, "우리나라 사회주의 제도는 근로자들에게 집단주의적 경제 생활을 보장해 주는 가장 우월한 사회 제도", 『경제연구』 1992년 제3호, p.4.

184) 김양호, 앞의 글(『경제연구』 1995년 제4호), p.18.

에 의한 분배에서의 차이를 줄이고, 분배 몫에서 개인적 노동에 의한 분배 몫이 차지하는 비중보다 국가와 사회의 추가적 혜택에 의한 분배 몫이 차지하는 비중을 높이고, 개인적 소비 몫에서도 개인적 노동에 의한 분배 몫이 차지하는 비중보다 개인적 소비에 돌려지는 국가와 사회의 추가적 혜택에 의한 분배 몫이 차지하는 비중을 높여 나간다는 것을 의미하는 것으로 해석된다.

물론 북한이 사회주의적 노동 보수제에서 견지하고 있는 기본 원칙은 정치 도덕적 자극을 위주로 하면서, 분배에서 평균주의를 해서도 안되고 지나친 차이를 두어서도 안된다는 것이다.¹⁸⁵⁾ 그러나 현실적으로 정치 도덕적 자극(사상 교양 사업) 하나만으로는 생산자 대중을 경제 발전에 적극 추동할 수 없는 것이었다. 때문에 북한은 사상 교양을 강화하는 것을 기본으로 하면서 일한 것만큼, 번 것만큼 “철저히 계산해 주어야 한다”고 역설하고 있다.¹⁸⁶⁾ 이것은 노동에 의한 분배에서의 일정한 차이를 보다 철저히 적용하는 것으로서, 결국은 물질적 자극을 강화하는 것을 의미한다.

특히 최근 북한의 설명에 따르면, 개인적 노동에 의한 분배를 “기본 수단”으로 하면서 국가와 사회의 추가적 혜택을 “보충적 수단”으로 이용하고 있다고 한다. 이것은 노동에 의한 분배 몫을 개인 소비의 기본 원천으로 삼는 것으로서, 이는 곧 개인적 소비 몫 가운데서 노동에 의한 분배 몫이 “압도적 비중을 차지한다는 것을 의미한다.”¹⁸⁷⁾ 이것은 앞서 살펴본 1990년대 초반의 정책과 비교할 때, 분배 정책의 일정한 변화로서, 물질적 자극의 강화를 의미한다. 북한은 여전히 사회와 집단의 이익 속에서 개인의 이익을 찾는 사회주의적인 물질적 관심성의 원칙을 견지하고 있지만,¹⁸⁸⁾ 그러한 틀 내에서 물질적 자극을 더욱 강화해 나가고 있는 것이다. 1998년 9월 헌법 개정을 통해 개인 소유 영역과 처분권을 확대한 것도 물질적 자극을 강화하는 의미를 지닌다.

그러나 북한에서 원가, 가격, 이윤, 수익성과 같은 가치 범주는 경제 관리를 합리화하기 위한 “보조적 수단”으로 이용되고 있음에 유의할 필요가 있다.¹⁸⁹⁾ 제2장에서 보았듯이, 북한에서 경제 관리를 합리화하기 위한 기본 수단은 계획 범주이며, 가치 범주는 계획 범주에 종속되어 있는 것이다. 다시 말해 북한에서 실리주의 원칙이란 계획 경제의 틀 안에서 원가, 가격, 이윤, 수익성 등과 같은 가치 범주를 보다 적극적으로 활용하여 최대한 실리

185) 리용수, “인민 봉사 노동과 노동 보수 조직”, 『경제연구』, 1996년 제3호, p.36.

186) 리경재, 앞의 글, p.57.

187) 김광일, “사회주의 사회의 분배 형태들과 그 지위”, 『경제연구』, 1999년 제3호, p.18.

188) 리용수, 앞의 글, p.36.

189) 리상우, 앞의 글, p.35.

를 보장하는 것을 의미한다. 독립 체산제 역시 계획 경제의 틀 안에 있는 것이다. 북한에서는 “계획적인 기준이 곧 실리를 따지는 기준”이다.¹⁹⁰⁾

이러한 계획 우위의 실리 추구는 자기 단위의 이익 보다 국가적 이익을 더 많이 보장할 것을 요구하는 것이다.¹⁹¹⁾ 북한에서 실리 보장의 원칙은 “국가적 이익을 중시하면서 개별적 단위의 이익도 다 같이 보장하는 원칙”에서 이루어지며, 이 가운데 기본은 사회적 이익, 국가적 이익이다. 다시 말해 “경제적 실리 보장의 참다운 의미는 국가적 이익, 사회 공동의 이익의 보장이다.”¹⁹²⁾ 때문에 북한은 자기 단위의 이익이 아니라 국가적 이익을 먼저 고려하여, 자기 단위에서는 이익이 얼마 없어도 국가적 이익에서 경제적 효과성을 있는지 없는지 그 실리를 먼저 타산하여 보고 거기에 맞으면 철저히 관철해 나가도록 하고 있다.¹⁹³⁾

요컨대 북한이 추구하는 실리주의 원칙은 계획적 경제 관리 원칙을 철저히 관철하는 기초 위에서 수익성을 최대한 보장하고, 국가적·사회적 이익을 우위에 두고 여기에 개별 단위의 이익을 밀접히 결합시키는 방향에서 개별 단위의 수익성을 증대시키는 것이다. 때문에 북한은 개별 기업들이 계획적 경제 관리 원칙을 무시하고 “수익성만 내세우면” 국가적·사회적 이익 보다 개별 기업의 이익에 더 관심을 두는 기관 본위주의와 개인 이기주의가 조장된다고 강하게 비판하고 있다.¹⁹⁴⁾

때문에 북한이 가치 범주에서 무엇보다 중시하고 있는 것은 이윤 범주, 가격 범주, 수익성 범주 그 자체가 아니라 원가 범주이다. 실리 보장, 이윤 보장, 수익성 보장에서 기본은 무엇보다 원가 절감 등 최대한의 절약이라는 것이다. 가격 인상 등 유통 과정에서의 이윤과 수익성 추구를 배격하고, 생산 과정에서 절약을 통한 이윤과 수익성 증대를 추구하고 있는 것이다. 때문에 최근 북한은 종래와 달리 증산 그 자체 보다 절약을 무엇보다 강조하고 있으며, 절약을 통한 증산을 독려하고 있다. 자원의 효율적 이용을 통한 내포적 성장의 추구이다. 북한은 가격, 이윤, 수익성을 강조하면서도, 가격 본위, 이윤 본위, 수익성 본위로 나가는 것을 엄격히 제한하고 있는 것이다.

북한의 기본 입장은 상품 화폐 관계(가치 법칙)의 이용을 자본주의적 요소라고 부정하면 기업 관리를 합리화할 수 없으며, 그렇다고 하여 상품 화폐 관계(가치 법칙)의 이용을 절대화하면 사회주의 계획 경제는 자본주의

190) 리창승, “경제적 손실을 없애는 것은 현시기 강제를 활성화하기 위한 중요한 요구”, 『경제연구』 2000년 제2호, p.11.

191) 리경제, 앞의 글, p.57.

192) 리창승, 앞의 글, pp.10~12.

193) 송국남, “자립적 민족 경제는 가장 효율적인 경제”, 『경제연구』 1999년 제1호, p.19 ; 이상우, 앞의 글, p.33.

194) 이상우, 앞의 글, p.35.

시장 경제로 변질된다는 것이다.¹⁹⁵⁾ 이러한 입장에서 북한은 “시장 경제에 대한 그 어떤 환상도 철저히 배격”하고,¹⁹⁶⁾ 농민시장(장마당)과 같은 “비조직 시장의 부정적 측면이 조장되는 것을 엄격히 제한해야 한다”고 주장하는 한편,¹⁹⁷⁾ 계획 보다 가치 법칙을 더 중시하거나, 가격의 자유화, 구매자와 판매자간의 합의에 의한 가격 설정을 모두 배격하고 있다.¹⁹⁸⁾

자유 시장 가격이 아니라 국가 유일 계획 가격의 추구이다. 특히 북한은 실리주의 원칙에서 생산 단위들 사이의 경제 거래에 ‘등가 보상의 원칙’을 적용하면서도, 그 보다는 ‘협조와 방조의 원칙’을 더 중시하고 있다.¹⁹⁹⁾ 예컨대 공급 가격 제도와 보상금 제도가 그것이다. 공급 가격이란 주민 생활의 균등 향상을 보장하기 위해 쌀과 연료, 성냥, 간장, 된장 등 특정한 소비품에 대해 적용하는 가격으로서,²⁰⁰⁾ 그것은 국가가 생산물의 가치로부터 가격을 능동적으로 분리시켜 가치 이하의 국정 유일 가격으로 소비품을 공급하는 것을 말한다. 그리고 여기서 제기되는 모든 재정적 문제는 국가가 전적으로 책임지고 보상한다.

소비재 생산과 유통에서뿐만 아니라, 생산 수단의 생산과 유통에서도 보상금 제도가 적용된다. 즉 북한은 경영 손실이 있어도 국가적 필요에서 생산을 계속 진행시키고, 일부 중요 생산수단의 가격을 그 가치로부터 능동적으로 분리시키는 정책을 추구하고 있는 데, 여기서 발생하는 편차액을 모두 국가가 보상해주고 있는 것이다. 이러한 보상금 제도는 등가 교환이라는 가치 법칙의 본질적 요구에 어긋나는 것으로서, 결국은 독립채산제의 요구를 불완전하게 반영하는 불합리성이다.²⁰¹⁾ 다시 말해 보상금 제도는 원가, 가격, 이윤, 수익성 등과 같은 가치 범주에 기초한 독립채산제를 강화하는 데 부정적인 역할을 하고 있는 것이다.

이렇게 볼 때, 최근 북한이 실리주의 원칙에서 원가, 가격, 이윤, 수익성과 같은 가치 범주와 상품 화폐 관계, 독립채산제, 물질적 자극 등을 확대 강화하고 있다고 해서, 이것을 북한이 시장 경제적 요소를 도입하거나 실용주의적 개혁 정책을 추구하고 있는 것으로 평가할 수는 없을 것이다. 그것은 기존 체제(계획 경제) 내에서 실용주의적 요소의 확대인 것이다.

195) 김재서, 앞의 글(『경제연구』 1999년 제3호), p.8.

196) 황경오, “위대한 령도자 김정일 동지께서 밝히신 시장 경제의 본질적 특성”, 『경제연구』, 1997년 제2호, p.12.

197) 박재영, 앞의 글, p.15.

198) 조병완, “사회주의 사회에서 노동력 재생산에 작용하는 경제 법칙과 그 실현 조건”, 『경제연구』, 2000년 제1호, p.25.

199) 김양호, 앞의 글(『경제연구』 1999년 제1호), p.26.

200) 조영철, “사회주의 사회의 본성적 요구에 맞게 출판물 가격 제정 사업을 개선하기 위한 원칙적 문제”, 『경제연구』, 1999년 제2호, p.12.

201) 최윤식, “보상금의 본질적 특성”, 『경제연구』, 2000년 제2호, pp.26~28 참조.

6. 선군 정치의 가능성과 한계

경제 관리의 합리화와 아울러, 현재 북한이 경제 합리성과 효율성을 증진시키기 위해 무엇보다 강조하고 있는 것이 바로 과학 기술 혁명이다. 김정일은 1999년 1월 첫 현지지도를 과학원에서 하고, 1999년 3월 도·시·군 인민회의의 대의원 선거 투표를 과학원 함흥 분원에서 하면서 과학 기술 발전에 지대한 관심을 보여주었으며, 1999년을 '과학의 해'로, 2000년을 '과학 중시의 해'로 지정하였다. 김정일은 과학 기술 발전을 강성 대국 건설의 "근본 열쇠로, 힘있는 추동력으로" 내세우고, 그에 의거하여 경제를 재건해 보고자 하고 있는 것이다.²⁰²⁾

이에 따라 북한은, 사회주의 강성 대국은 곧 과학 기술의 강국이며, 경제 강국 건설과 군사 강국 건설도 과학 기술 발전에 달려 있다고 보고 과학 기술 중시 정책을 강성 대국 건설의 "전략적 노선"으로 위치지우고 있다.²⁰³⁾ 1950년대의 천리마운동과 달리, 현금의 제2의 천리마대진군운동 역시 "당의 과학 기술 중시 사상의 위력으로 전진하는 진군"으로 규정되어 있다.²⁰⁴⁾ 대중 운동 역시 과학 기술 혁명을 요구하고 있는 것이다. 여기서 북한의 과학 중시 사상, 과학 기술 중시 정책이란 과학 기술 발전을 선차적인 문제로 모든 사업에 확고히 앞세우고 여기에 최대의 힘을 기울이며 사회주의 건설에서 제기되는 모든 문제를 과학 기술에 의거하여 풀어 나가는 것을 의미한다.²⁰⁵⁾

다시 말해 김정일의 '과학 중시 사상', '과학 중시 정치'는 과학 기술 발전을 모든 것에 선행시키고 "나라의 모든 힘을 과학 기술 발전에 집중"시켜 나가는 "과학 선행 사상"이다. 그것은 경제 형편이 어려워 공장이 멈춰서고 주민 생활이 어렵더라도 과학 기술 발전을 최우선시하고, 나라의 모든 경제 사업과 교육 사업의 제1차적 지향점 역시 과학 기술 혁명에 둔다는 것을 의미한다. 공장 기업소의 경우 과학 기술 발전을 최우선시 한다는 것은, 종래와 달리 과학 기술 발전 계획을 먼저 세우고 그에 기초하여 생산 계획을 세우며, 보상 사업도 과학 기술 발전 사업부터 먼저 진행하며 경영 평가도 과학 기술 발전 계획 수행을 선차적으로 고려한다는 것을 의미한다.

202) 리창근, "과학 기술 중시 모션을 틀어쥐고 나가는 것은 강성 대국 건설의 중요한 담보", 『경제연구』 2000년 제1호, pp.9~10.

203) 『노동신문』, "과학 중시 사상을 틀어쥐고 강성 대국을 건설하자"(『근로자』, 『노동신문』 공동 논설), 2000년 7월 4일.

204) 채규민, 앞의 글, p.18.

205) 리광호, "주체 과학 발전의 일대 전성기를 열어 놓은 탁월한 령도", 『근로자』 2000년 제1호, p.52 ; 리창근, 앞의 글(『경제연구』 2000년 제1호), p.9.

이렇듯 과학 기술 발전을 경제 발전의 '생명선', '추동력'으로 설정하고 있는 북한의 과학 중시 노선은 경제 효율성과 합리성을 증진시킴에 있어 '경제 관리의 합리화'보다 과학 기술 혁명을 더 중시하고 있음을 보여준다. 과학 기술은 경제 효율성 증진, 내포적 성장을 위한 핵심 수단이었다. 이러한 과학 기술 혁명과 관련하여 현재 북한이 가장 주력하고 있는 분야가 바로 컴퓨터 산업 등 정보 기술(IT) 산업이다. 북한의 전략은 국가 주도 하에, 과학 기술 발전의 순차적 단계를 뛰어넘어 단숨에 21세기 정보 산업 시대로 비약하는 '단숨 도약 전략'(압축 성장 전략)이다. 이에 따라 북한은 현재 과학 기술을 최단 기간 내에 세계적 수준으로 발전시킨다는 야심찬 목표를 갖고 IT 산업을 중심으로 한 과학 기술 발전에 전국가적 힘을 집중하고 있다.

그렇다면 선군 정치 하에서 경제 효율성과 합리성 증진, 특히 과학 기술 혁명은 과연 성공할 것인가? 북한식 사회주의 실천의 기본 전략은 사회주의 계획 경제 제도의 기본 틀을 계속 유지 강화해 나가는 바탕 위에서, 생산자들의 의식 변형과 행위 통제를 통해 제도 반응적인 집단 행동을 증진시켜 나가는 것이었다. 여기서 가장 중요한 것은 의식 변형, 즉 높은 의식성(사상성)에 바탕한 자발적인 집단 행동, 자발성의 추구였다.

그러나 의식성(사상성) 하나만으로는 자발적인 집단 행동을 유도하는 데 한계가 있는 조건에서, 북한은 생산자들의 행위를 직접 통제하는 방식으로 제도 반응적인 집단 행동을 유도해 보고자 하였다. 생산자들의 모든 경제 활동에서 조직성과 규율성의 강화가 그것이다. 북한이 "사회주의 사회에서는 경제 지도 관리 일군들과 근로자들의 사상 의식 수준을 높이기 위한 사상 교양 사업을 앞세우는 한편, 경제 관리에서 규율과 질서를 세워 높은 조직성과 규율성을 보장하는 것이 집단주의에 기초한 사회주의 사회의 본성으로부터 흘러나오는 필수적 요구"라고 주장하고 있는 것도 바로 이 때문이다.²⁰⁶⁾ 1967년 5월 기존의 당-국가 시스템 위에 구축된 북한의 수령 체계는 갑산파의 실용주의적 개혁 노선을 제압하고 사회주의 계획 경제 제도를 유지 강화해 나가자 하는 김일성의 이데올로기 보수 노선을 제도화하고, 그에 상응하는 높은 집단 행동을 유도하기 위해 생산자들의 의식성과 조직성·규율성을 결정적으로 강화해 나가는 지점에서 성립되는 것이었다. 그런데 북한에서 군(軍)은 의식성과 아울러 조직성과 규율성이 그 어느 조직보다 가장 투철한 조직이다. 따라서 김정일의 선군 정치에 바탕한 전사회의 군사화 노선, 군사 국가화는 전당·전국·전민 등 사회 전반에 걸쳐 군대식

206) 함진수, "경제 관리의 정규화는 사회주의 사회의 본성과 대규모 사회주의 경제의 특성을 전면적으로 구현하고 있는 독창적인 관리 운영 방식", 『경제연구』 1999년 제4호, p.10.

의식성(사상성), 군대식 조직성, 군대식 규율성을 추구함을 의미한다.

이것은 김정일의 선군 정치가 권력 구조 개편 등 그 현상 형태의 일정한 변화에도 불구하고 그 내용적 본질에 있어서는 수령 체계를 오히려 재편·강화하는 것, 즉 실용주의적 개혁 노선을 배격하고 사회주의 계획 경제 제도를 유지 강화해 나가는 이데올로기 보수 노선에 바탕하여, 제도 반응적인 집단 행동을 유도하기 위해 생산자들의 의식 변형과 행위 통제를 군대식 수준과 방법으로 더욱 더 강화하는 것임을 의미한다. 김일성의 수령 체계와 김정일의 군사 체제는 실용주의적 제도 개혁의 의사가 전혀 없음을 보여주는 것이며, 실용주의적 개혁 노선에 쐈기를 막는 것이었다. 수령 체계가 북한 사회 시스템의 제1차 구조물이라면, 군사 체제는 그 위에 구축된 제2차 구조물이라 할 만하다.

그러나 이와 같은 방식의 체제 강화는 역설적으로, 사회주의 계획 경제의 모순이 그만큼 더 심화되었음을 반증하는 것이다. 내체적으로, 의식성(사상성)이 당 조직의 기본 역할이라면, 조직성과 규율성은 국가 행정 관료 조직의 기본 역할이다. 그런데 최근 당-정 관계의 재편을 통해 당의 기능과 역할이 상대적으로 약화되고 내각의 기능과 역할이 상대적으로 강화되었다는 것은 곧 행위 통제 강화, 즉 조직성과 규율성 강화를 의미하며, 이것은 결국 의식성(사상성) 약화, 자발성 약화를 의미한다. 국가의 중앙집권적 통제 강화뿐만 아니라, 물질적 자극의 확대, 군대식 사상(혁명적 군인 정신)의 강조 역시 의식성(사상성) 약화, 자발성 약화를 반증하는 것이다.

게다가 전사회의 군사화를 통해 군대식 사업 방법과 작풍, 군대식 조직성과 규율성을 당·정에 일반화한다는 것은 조직성과 규율성을 보장함에 있어 기존의 당 조직과 국가 행정 관료 조직의 한계를 반증하는 것이다. 이것은 결국 사회주의 계획 경제의 모순을 극복함에 있어 당·정의 한계를 보여주는 것이며, 따라서 계획 경제의 모순, 즉 계획 경제 제도와 생산자들의 행위 사이의 모순이 더욱 증폭되었음을 보여주는 것이다. 김정일의 선군 정치는 이러한 사회주의 계획 경제의 모순과 한계를 반영하는 것으로서, 그러한 모순과 한계를 군을 통해 극복해 보고자 하는 것이었다. 당·정·민의 혁명성이 약화되고 있는 상황에서 혁명성을 고수하고 있는 군의 부상은 불가피한 것이었다. 군의 혁명성을 통한 전당·전국·전민의 혁명성 재강화였다. 다시 말해 김정일의 선군 정치는 당·정의 한계 속에서 이완된 의식성(사상성), 조직성, 규율성을 군의 의식성, 조직성, 규율성을 통해 재강화해 보고자 하였던 것이다.

김정일의 선군 정치는 단기적으로 보면, 그동안 이완·약화된 의식성과 조직성·규율성을 재강화함으로써 경제 위기 해소와 제도약에 성공할 가능성이 높은 것으로 평가된다. 역사적으로 볼 때, 1950년대 중반의 경제 위기

상황에서 기존의 국가 행정 관료적 지도 체계에서 당적 지도 체계로의 전환은 단기적으로 위기 돌파와 재도약에 성공하였다. 또 1960년대 중후반의 경제 위기 상황에서 기존의 당-국가 시스템에서 수령 체계로의 전환 역시 단기적으로 위기 돌파와 재도약에 성공하였다. 그러나 1950년대 후반의 당적 지도 체계와 1960년대 후반의 수령 체계 역시 궁극적인 해결책이 되지 못하고 다시 한계에 직면하였다. 의식성과 조직성·규율성이 다시 이완되면서 당·정 모두 사회주의 계획 경제의 내적 모순을 극복하는 데 결국 역사적 한계를 보여주었던 것이다. 이러한 당·정의 한계 속에서 등장한 현금의 군사 체제 역시 결국은 한계에 직면할 가능성이 높은 것으로 평가된다.

선군 정치 하에서 생산자들에 대한 조직성과 규율성 강화는 생산자들의 자율성(자발성)과 창의성(창발성)을 약화시키고, 결국은 경제적 합리성과 효율성을 약화시킬 수 있다. 과학 기술 혁명을 위해서는 자율성과 창의성이 필요하지만, 명령대로 움직이는 군대 논리는 자율성이나 창의성과 거리가 있는 것이다. 군대식 의식성(사상성) 역시 이와 마찬가지로이다. 북한이 추구하는 경제 관리의 합리화 역시 선군 정치 하에서 정책, 제도, 리더십 등의 측면에서 일정한 제약을 받고 있다. 국방 우선, 중공업 우선, 자립 경제 노선에 따른 자원 배분에서의 합리성 제약, 국가의 중앙집권적 지도 강화에 따른 개별 생산 단위의 책임성과 창발성에서의 일정한 제약, 계획 우위에 따른 실리 원칙과 독립채산제 적용에서의 일정한 제약 등이 그것이다.

게다가 군대 논리는 최소 비용으로 최대 산출을 추구하는 효율성(efficiency) 보다, 비용에 관계 없이 목표 달성 정도를 의미하는 효과성(effectiveness)을 추구하는 경향이 있다. 다시 말해 정치 논리와 마찬가지로 군대 논리 역시 외연적 성장에는 어느 정도 부합될지 모르나, 내포적 성장에는 잘 부합되지 않는다는 것이다. 요컨대 선군 정치와 군사 체제 하에서 경제적 합리성과 효율성 증대, 즉 경제 관리의 합리화와 과학 기술 혁명에는 일정한 한계가 있다는 것이다.

북한 내적으로 한계가 있다면, 과학 기술 혁명의 성공적 추진을 위한 필요 조건은 과학 기술 분야에서 대외 개방의 확대이다. 현재 북한이 경제 효율성과 합리성을 증진시킴에 있어 실용주의적 개혁 경향을 조장할 수 있는, 따라서 상대적으로 체제 부담이 큰 경제 관리의 합리화보다 상대적으로 체제 부담이 작은 과학 기술 혁명을 더 중시하고 있음에 비추어볼 때, 북한은 경제 관리의 합리화를 위한 대내 개혁 보다 과학 기술 혁명을 위한 대외 개방을 더 선호할 것이다.

그러나 선군 정치의 미래와 관련하여 보다 중요한 문제는 군 그 자체의 변질 가능성이다. 역사적으로 볼 때, 당 조직과 국가 행정 관료 조직은 초기의 혁명성을 상실하고 점차 실용주의화 되는 경향성을 보여주었다. 이것은

소련과 중국에서도 마찬가지였다. 북한에서 당·정의 혁명성 약화와 실용주의화 경향은 이미 1950-1960년대를 지나면서 나타나기 시작하였으며, 수령 체계는 그에 대한 반동이었다. 현군의 군사 체제 역시 당·정의 혁명성 약화와 실용주의화 경향에 대한 반동으로 평가된다.²⁰⁷⁾

그러나 수령 체계 하에서도 당·정의 혁명성 약화와 실용주의화 경향은 막을 수 없는 것이었다. 이것은 1996년 12월 어느 한 비밀 연설에서 김정일이 당 조직이 혁명적으로 일하지 못하고 있다고 비판한 것이나 1990년대 실용주의적 개혁 성향이 확산되었던 사실을 통해 어느 정도 확인할 수 있다. 그렇다면 김정일의 선군 정치 하에서 북한은 과연 당·정의 실용주의화 경향을 근절하고 당·정의 혁명성을 계속 유지 강화해 나갈 수 있을 것이며, 특히 군은 현재의 혁명성을 상실하고 실용주의화 경향을 보여줄 가능성이 전혀 없는 것일까?

일반적으로 사회주의 국가에서 당의 경제 개입은 결국 당의 부정 부패를 조장하고, 군의 경제 개입은 결국 군의 부정 부패를 조장하였다. 북한에서도 당의 경제 개입은 당 조직 자체의 경제적 이익 추구로 인해 각급 단위에서 당-정 융합을 통해 당 조직 자체가 기관 본위주의, 지방 본위주의에 함몰되는 경향을 가져왔다. 국가적 이익의 관점에서 서야 할 당 조직 자체가 개별적 이익의 관점에서 상호 경쟁하며 사실상 분열되고 있었던 것이다. 이것은 각급 당 조직에 대한 중앙당과 최고 지도자의 리더십(통제력)을 제약하는 가장 중요한 요인의 하나이다. 소련이나 중국, 북한에서 당·정의 혁명성 약화와 실용주의화 경향은 결코 위로부터의 통제가 약해서 발생한 것이 아니다. 위로부터의 지도와 통제의 강약에 관계없이 자기 단위의 현실적 이익에 따라 당·정의 혁명성 약화와 실용주의화 경향은 나타날 수 있다는 것이다. 그렇다면 북한에서 군의 경제 개입은 과연 어떠한 결과를 가져올 것인가? 당과 동일한 경로를 밟을 것인가?

중국의 경우, 군의 경제 개입은 군의 경제적 이익 추구로 인해 각급 군 조직간의 경쟁에 기반한 분파주의와 당-군 지도자간의 동맹을 야기하고, 군에 대한 당의 통제와 군의 혁명성을 약화시켰다. 중국의 지도부는 이러한 위험성을 간파하고 군의 경제 활동을 제한해 보고자 하였으나, 그 효과는 거의 없었다.²⁰⁸⁾ 북한 역시 이로부터 자유로울 수 없을 것이다. 다시 말해 북한

207) 1960년대 후반 김정일은 당·정의 혁명성 약화와 실용주의화 경향을 극복하기 위해 각급 당위원회에 생산 현장에서 노동하는 핵심 노동자 당원들을 많이 넣는 방향에서 각급 당 조직을 재구성하였다. 노동계급성을 통한 당·정의 혁명성 재강화였다. 이에 비해 김정일은 현재 혁명적 군인 정신으로 무장된 군 출신 간부들로 당 간부 대원을 재구성하는 방식을 통해 약화된 당·정의 혁명성을 재강화해 보고자 하고 있다.

208) Ellis Joffe, "Party-Army Relation in China : Retrospect and Prospect", *The China Quarterly*, June 1996, number 146, pp.311~312.

에서도 군의 경제 개입은 당 조직의 전례와 같이, 그리고 중국의 경험과 같이 군에 대한 당과 수령의 리더십(통제력)을 제약하고 혁명성을 약화시킬 가능성이 있다는 것이다.

따라서 현재와 같은 군의 강력한 응집력과 안정성, 통제력을 계속 유지 강화할 수 있는 가장 중요한 조건의 하나는 군의 경제 활동을 엄격히 제한, 통제하는 것이다. 그렇지 않으면 군 역시 경제적 이익을 위해 상호 경쟁하며 사실상 분열되어 결국은 군의 응집력과 안정성, 통제력을 약화시킬 가능성도 있다. 당·정·민 등 사회 전반적으로 혁명성이 약화되고 실용주의적 경향이 유포되고 있는 상황에서, 군의 혁명성은 당·정·민의 혁명성을 유지 강화할 수 있는 마지막 유일 대안이다. 따라서 군이 혁명성을 상실하고 실용주의화 경향을 보일 경우, 북한식 사회주의는 마침내 기로에 서게 될 것이다.

【 참고 문헌 】

- 『근로자』
『경제연구』
『철학연구』
『노동신문』
『민주조선』
『조선중앙연감』
『조선중앙통신』
『경제사전』
『세정금융사전』
『김일성저작집』
『김일성저작선집』
『김정일선집』
『김일성동지 회고록, 세기와 더불어』
김정일, “주체 철학은 독창적인 혁명 철학이다”(1996. 7. 26).
김정일, “사상 사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업 수행의 필수적 요구이다”(1995. 6. 19).
김정일, “우리는 지금 식량 때문에 무정부 상태가 되고 있다”(1996. 12. 7), 『월간조선』 1997년 4월호.
강정윤, “당 일군들은 행정 경제 사업을 당적 방법으로 밀어주어야 한다”, 『근로자』 1990년 제7호.
고상진, “위대한 영도자 김정일 동지의 선군 정치의 근본 특징”, 『철학연구』 1999년 제1호.
고재환, “화폐 류통을 공고화하는 데서 나서는 중요 요구”, 『경제연구』 1991년 제2호.
곽범기, “내각 책임제, 내각 중심제를 강화하는 것은 강성 대국 건설의 필수적 요구”, 『근로자』 2000년 제2호.

- 곽정갑, "소비품 수요의 발생과 장성에 작용하는 주요 요인", 『경제연구』 1996년 제1호.
- 김광식, "사회주의 경제의 집단주의적 본질과 그 우월성", 『경제연구』 1996년 제1호.
- 김광일, "사회주의 사회의 분배 형태들과 그 지위", 『경제연구』 1999년 제3호.
- 김덕현, "인민군대는 조국과 인민의 보위자이며 사회주의 건설의 적극적인 참가자이다", 『근로자』 1986년 제11호.
- 김명철, "전반적 생산에 대한 계획적 지도를 집단주의적 원칙에 맞게 보장하기 위한 중요 문제", 『경제연구』 2000년 제2호.
- 김상학, "우리 당의 혁명적 경제 전략과 축적과 소비 사이의 균형", 『경제연구』 1996년 제2호.
- 김성암, "자강도 사람들의 일본새는 우리 일꾼들이 따라 배워야 할 혁명적인 사업 기풍", 『근로자』 2000년 제6호.
- 김순철, "국가의 중앙집권적인 통일적 지도는 사회주의 경제 발전의 합법칙적 요구", 『경제연구』 1995년 제3호.
- 김승일, "대중 운동은 사회주의 경제 건설의 위대한 추동력", 『경제연구』 1989년 제4호.
- 김양호, "사회주의 사회에서 주민 수요의 특징", 『경제연구』 1995년 제4호.
- 김양호, "사람들의 경제 생활에서 분업과 그 발전의 특성", 『경제연구』 1999년 제1호.
- 김용호, "당의 혁명적 경제 전략을 관철하는 것은 현시기 사회주의 경제 건설에서 나서는 가장 중요한 문제", 『경제연구』 1995년 제3호.
- 김응준, "제3차 7개년 계획 시기 축적과 소비의 호상 관계", 『경제연구』 1989년 제3호.
- 김재서, "위대한 수령 김일성 동지의 경제 사상은 영구 불멸할 것이다", 『경제연구』 1995년 제2호.
- 김재서, "위대한 수령 김일성 동지께서 창시하신 생산 수단의 상품적 형태에 관한 이론", 『경제연구』 1999년 제3호.
- 김평해, "강성 대국 건설의 새로운 양양의 계기를 마련한 역사적인 현지 지도", 『근로자』 2000년 제4호.
- 김희남, "위대한 령도자 김정일 동지의 현명한 령도 하에 우리 인민이 누리고 있는 집단주의적 경제 생활", 『경제연구』 1998년 제4호.

- 법호준, "생활비는 기술 발전을 추동하는 중요한 경제적 공간", 『경제연구』 1991년 제4호.
- 리경제, "사회주의 경제 건설에서 계산의 역할", 『근로자』 2000년 제2호.
- 리광호, "주체 과학 발전의 일대 진성기를 열어 놓은 탁월한 령도", 『근로자』 2000년 제1호.
- 리기성, "위대한 수령 김일성 동지께서 신년사에서 제시하신 사회주의 경제 건설의 완충기와 우리 당의 혁명적 경제 전략", 『경제연구』 1994년 제1호.
- 리기성, "위대한 령도자 김정일 동지께서 밝히신 현시기 경제 운영 방향과 자립적 민족 경제 잠재력의 옳은 리용", 『경제연구』 1997년 제4호.
- 리기성, "위대한 수령 김일성 동지께서 마련해 주신 우리식 경제를 변함없이 발전시키는 것은 사회주의 보루를 튼튼히 다지기 위한 확고한 담보", 『경제연구』 1998년 제2호.
- 리명서, "사회주의 재생산의 경제적 효과성을 규정하는 지표들과 그 리용", 『경제연구』 1992년 제4호.
- 리명서, "위대한 령도자 김정일 동지는 노동 계급의 혁명적 경제 리론의 탁월한 거장", 『경제연구』 1995년 제1호.
- 리명서, "위대한 수령 김일성 동지께서 마련해 주신 자립적 민족 경제는 우리식 사회주의의 위력한 물질적 기초", 『경제연구』 1998년 제3호.
- 리명호, "경제 관리와 경제 제도의 련관을 부인하는 기회주의적 견해의 만동성", 『경제연구』 1998년 제1호.
- 리민철, "경애하는 김정일 동지의 령도를 높이 받들고 공화국 창건 50돐을 사회주의 승리자의 대축전으로 빛내이자", 『경제연구』 1998년 제1호.
- 리민철, "위대한 수령 김일성 동지께서 쌓아 올리신 자립 경제 건설의 력사적 공적과 그 영원한 생명력", 『경제연구』 1997년 제2호.
- 리상우, "상업의 최량성 기준과 그 리용", 『경제연구』 1999년 제4호.
- 리연수, "인민 소비품 문제를 푸는 것은 우리 당의 확고한 결심", 『근로자』 2000년 제6호.
- 리영민, "현시기 노동 행정 사업을 개선하는 데서 나서는 문제", 『근로자』 2000년 제7호.
- 리영화, "경제에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도는 사회주의 경제 강국 건설의 근본 담보", 『경제연구』 1999년 제3호.

- 리용수, "인민 봉사 노동과 노동 보수 조직", 『경제연구』 1996년 제3호.
- 리종만, "사회주의 상업에서의 주문제에 관한 이론", 『경제연구』 1990년 제2호.
- 리종산, "총대 중시는 우리 혁명의 기본 전략 노선", 『근로자』 2000년 제3호.
- 리주오, "제품의 질을 높이는 것은 경공업 부문 앞에 나서는 중요 과업", 『근로자』 2000년 제5호.
- 리준혁, "혁명적 경제 전략의 관철과 사회주의 경제적 진지의 공고화", 『경제연구』 1996년 제3호.
- 리중서, "위대한 김정일 동지께서 제시하신 혁명적 경제 정책은 사회주의 경제 강국 건설의 전투적 기치", 『경제연구』 2000년 제1호.
- 리창근, "경애하는 김정일 동지는 사회주의, 공산주의 경제 건설 사상을 완벽하게 밝혀주신 위대한 사상 리론가이시다", 『경제연구』 1998년 제4호.
- 리창근, "사회주의 경제 건설은 강성 대국 건설의 가장 중요한 과업", 『경제연구』 1999년 제1호.
- 리창근, "과학 기술 중시 로선을 틀어쥐고 나가는 것은 강성 대국 건설의 중요한 담보", 『경제연구』 2000년 제1호.
- 리창승, "경제적 손실을 없애는 것은 현시기 경제를 활성화하기 위한 중요한 요구", 『경제연구』 2000년 제2호.
- 박광수, "총대 중시는 국사 중의 제일 국사", 『철학연구』 2000년 제2호.
- 박경옥, "리운 본위를 배경하고 경제 관리에 가치 법칙을 옳게 리용하는 데서 나서는 중요한 문제", 『경제연구』 1996년 제2호.
- 박송봉, "당의 혁명적 경제 정책은 사회주의 경제 강국 건설의 전투적 기치", 『근로자』 2000년 제3호.
- 박영근, "위대한 령도자 김정일 동지께서 밝히신 사회주의 경제 관리 체계 문제와 그의 빛나는 해결", 『경제연구』 1994년 제4호.
- 박영근, "당의 혁명적 경제 전략을 계속 철저히 관철하는 것은 인민생활을 높이며 자립적 경제 토대를 반석같이 다지기 위한 확고한 담보", 『경제연구』 1996년 제2호.
- 박재영, "위대한 령도자 김정일 동지께서 밝히신 도시와 농촌의 경제적 련계에 관한 주체의 경제 리론의 독창성", 『경제연구』 1997년 제1호.
- 백성해, "사회주의 사회에서 생산 자원 리용의 경제적 효과성 제고의 합법칙성", 『경제연구』 1993년 제2호.

- 서승환, “사회주의적 노동 보수제는 근로자들의 창조적 노동 활동을 추동하는 중요 공간”, 『경제연구』 1990년 제2호.
- 서승환, “경공업 제일주의 방침을 관철하는 것은 현시기 사회주의 경제 건설에서 나서는 중요 전략적 과업”, 『경제연구』 1994년 제2호.
- 석두관, “사회주의 경제 관계는 사회주의 사상의 경제적, 물질적 기초”, 『경제연구』 1996년 제2호.
- 송국남, “자립적 민족 경제는 가장 효율적인 경제”, 『경제연구』 1999년 제1호.
- 안필흠, “경제 사업에서 걸린 문제를 풀기 위한 구역당위원회의 조직 정치 사업”, 『근로자』 2000년 제3호.
- 장명호, “농업 생산은 강성 대국 건설의 천하지대본”, 『경제연구』 1999년 제1호.
- 장상준, “사회주의 사회에서 가격 균형 설정의 근본 요구”, 『경제연구』 1996년 제1호.
- 정광수, “등가성의 법칙은 교환 일반의 경제 법칙”, 『경제연구』 1995년 제3호, p.22.
- 정분산, “농업, 경공업은 현시기 경제 건설에서 힘을 집중하여야 할 기본고리”, 『근로자』 1995년 제1호.
- 조강일, “무역제일주의 방침은 사회주의 경제 건설에서 일대 양양을 일으키게 하는 혁명적 방침”, 『경제연구』 1994년 제2호.
- 조병완, “사회주의 사회에서 노동력 재생산에 작용하는 경제 법칙과 그 실현 조건”, 『경제연구』 2000년 제1호.
- 조연준, “선군 혁명 정도로 사회주의 집권당 건설에서 이룩한 불멸의 업적”, 『근로자』 2000년 제6호.
- 조영철, “사회주의 사회의 본성적 요구에 맞게 출판물 가격 제정 사업을 개선하기 위한 원칙적 문제”, 『경제연구』 1999년 제2호.
- 채규빈, “새로운 천리마대진군은 경제 부흥의 추동력”, 『근로자』 2000년 제1호.
- 최상벽, “토지 정리는 천지개벽의 새력사를 창조해 나가는 보람찬 사업”, 『근로자』 2000년 제4호.
- 최영옥, “국가의 통일적 지도와 기업소 창발성을 옹기 결합시키는 것은 계약 사업에서 나서는 원칙적 요구”, 『경제연구』 1992년 제1호.

- 최영옥, "현시기 우리 당이 제시한 무역 정책과 그 정당성", 『경제연구』 1997년 제2호.
- 최윤식, "보상금의 본질적 특성", 『경제연구』 2000년 제2호.
- 최중국, "경애하는 수령 김일성 동지의 사회주의 경제 건설에 관한 사상 이론은 주체의 혁명 위업 승리를 담보하는 위대한 학설", 『경제연구』 1995년 제2호.
- 최학래, "사상 중시는 우리 당의 제일생명선", 『근로자』 2000년 제3호.
- 편집국, "강계 정신으로 억세계 싸워 나가자", 『근로자』 2000년 제5호.
- 편집국, "당 창건 55돐을 맞는 올해를 천리마 대고조의 불길 속에 자랑찬 승리의 해로 빛내이자", 『근로자』 2000년 제1호.
- 한대성, "인민 경제 선행 부문과 금속 공업 부문에서 혁명적 양양을 일으키는 것은 인민 생활을 높이기 위한 중요 담보", 『경제연구』 1995년 제2호.
- 한득보, "경제 관리에서 주체성을 고수하는 것은 위대한 령도자 김정일 동지의 드팀없는 의지", 『경제연구』 1998년 제1호.
- 한수환, "협동농장들의 다각 경리 조직에서 타산하여야 할 요인", 『경제연구』 1991년 제2호.
- 한창렬, "농사를 짓는데 선차적인 힘을 넣을 데 대한 우리 당의 방침의 정당성", 『근로자』 1997년 제8호.
- 함진수, "경제 관리의 정규화는 사회주의 사회의 본성과 대규모 사회주의 경제의 특성을 전면적으로 구현하고 있는 독창적인 관리 운영 방식", 『경제연구』 1999년 제4호.
- 허창렬, "우리나라 사회주의 제도는 근로자들에게 집단주의적 경제 생활을 보장해 주는 가장 우월한 사회 제도", 『경제연구』 1992년 제3호.
- 홍병준, "노동 계획화 사업을 잘하는 것은 노동 행정 사업을 개선하는 기본 담보", 『경제연구』 1997년 제2호.
- 홍석형, "경제 지도 일군들은 <고난의 행군>에서 경제 사업의 주인으로서의 책임과 역할을 다하자", 『근로자』 1997년 제8호.
- 홍성남, "정무원 책임제, 정무원 중심제를 강화하여 사회주의 경제 건설에서 새로운 전환을 일으키자", 『근로자』 1996년 제7호.
- 황경오, "위대한 령도자 김정일 동지께서 밝히신 시장 경제의 본질적 특성", 『경제연구』 1997년 제2호.

- 황장엽, “사회 발전과 관련된 몇 가지 문제에 대하여”, 『월간 조선 특별 부록 : 황장엽 비밀 파일』 (조선일보사, 1997년 4월).
- 황장엽, “개혁과 개방 문제”, 『월간 조선 특별 부록 : 황장엽 비밀 파일』 (조선일보사, 1997년 4월).
- “황장엽의 비밀 편지”, 『월간조선』 1997년 3월호, p.100.
- 황 천, “사회주의적 노동 보수제에서 생활비 등급제의 지위와 그의 역할”, 『경제연구』 1995년 제3호.
- 홍승은, 『자립 경제 이론』 (평양 : 사회과학출판사, 1984), p.263.
- 김갑식, “북한의 당·군·정 역할 분담 체제에 관한 연구”(서울대 박사 학위 논문, 2001).
- 김근식, “북한 발전 전략의 형성과 변화에 관한 연구”(서울대 박사 학위 논문, 1999).
- 김진환, “북한의 선군 정치 연구”(동국대 석사 학위 논문, 2000).
- 스즈키 노라유키, “김정일 체제의 발족과 전망”, 오코노기 마사오 편지, 『김정일과 현대 북한』 (서울 : 을유문화사, 2000) .
- 오승렬, 『북한 경제 개혁의 최적 방향 연구』 (민족통일연구원, 1996).
- 이태섭, “북한 경제의 구조적 변화에 관한 연구”, 『통일 문제 연구』 제8권 1호 (평화문제연구소, 1996).
- Ellis Joffe, “Party-Army Relation in China : Retrospect and Prospect”, *The China Quarterly*, June 1996, number 146.
- 이찬행, 『김정일』 (서울 : 백산서당, 2001).
- 이태섭, 『김일성 리더십 연구』 (서울 : 들녘, 2001).

< 부록1 >

권 별 수 록 논 문 일 람 표

권별	논 문 제 목	연 구 자
I	• 평화체제구축을 위한 국내 통일논의의 사회적 가치함의에 관한 연구	김신향 (경북대 강사)
	• 남북한화해시대 주한미군의 역할과 한계	노병렬 (증산도 사상연구소 연구위원)
	• 대북포용정책의 효과성에 관한 연구	박재민 (연세대 사회과학 연구소)
	• 북한 통일방안 변천에 관한 연구	이원범 (한국정신문화 연구원 부교수)
II	• 초등학교 통일교육 교수모듈 개발	김영하 (대구교대 강사)
	• 우리나라 대학의 통일교육과 대학생의 통일 의식 변화	김주찬 (연세대 통일연구원 연구교수)
	• 남북 청소년 이질감 해소를 위한 자원봉사 프로그램 개발	이장식 (한서대 부교수)
	• 정보통신기술(ICT) 활용을 통한 학교통일교육 극대화 방안	최승규 (부산대 강사)
	• 초등학교 재량 활동을 위한 구성주의적 통일 교육 프로그램 개발	추병완 (춘천교대 조교수)
III	• 북한의 경제정책 결정과정 변화에 관한 연구	김갑식 (서울대 한국정치 연구소 연구원)
	• 북한의 '선군정치'(先軍政治)와 체제 군사화(軍事化)에 관한 연구	김용현 (동국대 강사)
	• 북한의 개혁과 개방 측정지표 개발에 관한 연구	박선원 (연세대 통일연구소 연구원)
	• 북한의 일본에 대한 '전략적 이해변화' 분석	박정진 (고려대 아세아 연구소 연구원)
	• 1990년대 북한의 경제 위기와 군사 체제로의 전환에 관한 연구	이태섭 (인제대 전임강사)

구분	논 문 제 목	연 구 자
IV	<ul style="list-style-type: none"> • 민간부분의 성공적인 남북 IT교류를 위한 정부의 역할 모형 연구 • 북한의 경제체제진환 분석 : 점진적 이행의 CGE모형 • 남북한 정보통신 협력의 현황 및 향후 과제에 관한 연구 • 시범적 통일로서의 통일특구에 관한 연구 • 북한의 2000년대 경제개발전략에 관한 연구 	<p>고영삼 (부산발전연구원 전문위원)</p> <p>이영훈 (고려대 강사)</p> <p>유승훈 (호서대 전임강사)</p> <p>조진철 (미국 포틀랜드대학 방문교수)</p> <p>양문수 (IIG경제연구원 부연구위원)</p>
V	<ul style="list-style-type: none"> • 국제인권규범에 대한 북한의 인식 및 대응 연구 • 국가주도형 심천모델과 시장주도형 상해모델의 북한적용가능성 연구 • 북한의 사회법률직업에 관한 연구 • 북한의 언어공학 현황과 발전 전망에 대한 연구 • 남북교류상의 출판·영상·음반물에 관한 저작권 협력방안 	<p>김수암 (통일교육원 책임연구원)</p> <p>박병광 (단국대 분쟁해결 연구센터 연구위원)</p> <p>이동진 (한국정신문화연구원 초빙연구원)</p> <p>이봉원 (고려대 언어정보 연구소 연구원)</p> <p>조수선 (국가안보정책연구소 연구원)</p>

< 부록2 >**최근 연도별 연구과제 목록('96~2001년)**

'96년

<통일정책 분야>

- 탈북귀순자의 한국사회 적응력제고에 관한 정책적 대응방안 연구
- 김정일정권 붕괴시나리오와 한국정책 대응모형
- 통일대비 교포정책 활성화 방안에 관한 연구
- 남북한 통일헌법의 성립절차에 관한 연구
- 러시아한인들의 민족정체성과 한반도통일에 대한 인식 연구
- 남북한 군비경쟁의 계량모형 분석

<통일교육 및 통일대비 분야>

- 북한출신 남한이주자의 국내적응력 향상을 위한 통합적 지원모델 개발
- 민족공동체 형성을 위한 사회통일 교육방안의 모색
- 통일시대를 위한 정치교육방안 연구
- 통일후의 바람직한 기업구조 연구
- 북한의 정치교육 효과성에 관한 연구
- 통일이후 남북한 법체계통합방안에 관한 연구
- 통일에 대비한 북한기업소들의 발전적 해체 및 사유화 방안에 대한 연구

<남북교류 · 협력분야>

- 남북한 신뢰구축
- 통일에 대비한 한국항공정책의 과제와 방향
- 북한의 국가기술혁신 시스템의 특성에 관한 연구
- 남북한 환거래 및 금융협력의 가능성에 관한 연구
- 북한의 외국인 투자관련법과 대북투자의 법적보호방안에 관한 연구

<북한실태 분야>

- 중국농촌의 탈사회주의 개혁과 북한의 진로
- 북한여성의 「여성의식」에 관한 연구
- 북한정치체제 변혁의 역동성
- 북한 “인민”생활세계 연구
- 북한의 화법(話法) 연구
- 3차원적 문화구조를 통해본 북한주민의 가치 정향 연구

<통일환경 분야>

- 한·중관계발전이 남북관계 및 한반도 안정에 미치는 영향
- 미북협상과 한국정부의 대응방안
- 북한의 대미협상전략의 효율성과 한계성
- 동북아 평화체제구성과 전망에 있어서 한·미 안보협력관계의 의미와 역할
- 북한의 대미접근과 한국의 대응방안
- 러시아의 대북한 정책의 변화와 한국의 대응

'97년

<통일정책·통일환경 분야>

- 분단비용과 통일비용에 관한 인식제고 방안
- 한반도 통일시 위기관리 방안 연구
- 통일 후 북한기업의 사유화 방안
- 남북한 통합시 북한 국공채의 처리 방안에 관한 연구
- 통일원 「전자 상황실」의 구축·운영에 관한 연구
- 민간통일운동의 주요 논의 동향과 통일정책 수용여부에 관한 연구
- 4자 회담을 통한 한반도 평화체제구축 방안
- 중국 경제개혁의 북한수용 가능성에 대한 비판적 고찰
- 중국의 對한반도 기본전략
- 독일통일 후 과거청산에 관한 논쟁 연구
- 북한 정보통신 시장의 이행경제적 전망에 따른 정부와 기업의 대응전략
- 한국교회의 통일논의에 관한 연구

<북한실태 분야>

- 북한의 주택실태와 북한지역 주택정책 방향 설정을 위한 연구
- 김정일체제하 북한군 및 군엘리트 연구
- 해방직후 북한의 교육·문화 실태 일연구
- 북한주민의 이미지에 대한 사회심리학적 연구
- 북한 사회주의체계의 전환과 구조적 제약
- 북한사회의 풍자적·은어적 담론분석을 통해본 체제 안정도 평가문제

<교류협력·인도지원·남북협상분야>

- 대북경수로 지원사업과 남북한관계 변화 전망
- 남북한 친족구조의 비교
- 남북한 가족의 가족중심의식과 사회통합 가능성의 모색
- 일본기업의 북한투자, 대만·한국기업의 중국투자 경험으로부터 본 한국기업의 북한 투자진출 전략
- 「환동해경제권」형성과 남북한 경제통합의 연계가능성
- 남북한 당국간 회담유형과 남북한 관계변화의 상관성에 관한 연구

<통일교육·홍보분야>

- 통일대비 학교 통일교육의 방법 모형 개발
- 가치교육 기법을 활용한 통일교육 교수프로그램 개발
- 인터넷과 PC통신을 통한 통일정책의 적극적 홍보
- 통일 후 북한주민 재교육을 위한 인터넷 상의 가상 대학 구축 방안
- 남북한 의무교육법제 통일안 마련을 위한 기초연구
- 탈북주민의 사회적응을 위한 단계별 프로그램에 관한 연구

'98년

<통일정책·통일환경 분야>

- 남북한 통일상사법의 정립방향

- 남북한 정보통신통합 전략대안 모색에 관한 연구
- 다자간 안보협력과 지도국의 역할
- 남북협상 과정상의 대북협상 모델연구
- 남북한 전력유통 상황 아래에서의 전원설비 개발에 따른 비용/편익 분석 연구
- 체제전환기의 노사관계 변화
- 통일이후 북한지역의 도시개발 방향에 관한 연구
- 통일과정에서의 남북한 사회복지제도 통합 방안
- 통일후 북한지역 산림자원의 효율적 관리방안 모색에 관한 연구

<북한실태 분야>

- 북한체제의 변화를 계량적으로 분석할 수 있는 지표
- 통일에 대비한 북한 보험산업의 민영화 방안 연구
- 러시아 극동지역의 북한 노동력에 관한 연구
- 북한의 소비생활양식 및 소비문화와 통일후 적응문제 연구
- 북한사회의 정보화 현황과 정보화 지표개발에 관한 연구

<남북회담 · 교류협력 · 인도지원 분야>

- 남북한 및 동북아지역의 육로 직수송방안에 관한 연구
- 탈북자 지원 민간단체와 정부와의 파트너십 연구
- 대만 · 중국의 경제교류협력이 남북경협에 주는 시사점
- 남북교역 활성화를 위한 복합물류시스템 구축 모델
- 도서관협력 및 전자도서관 구축을 통한 남북교류활성화 방안
- 바람직한 남북간 이중과세방지 협약체결 방안

<통일교육 · 홍보분야>

- 대학 통일교육관련 교양강좌의 실태와 실험적인 수험모델 개발
- 통일이후의 국민통합을 위한 인성교육의 방안 연구
- 통일이후 사회과 교육목표로서의 시민성 개념의 재정립 및 구체화 방안
- 통일 준비를 위한 대국민 홍보전략 수립을 위한 일 연구
- 새통일 한국의 영 · 음 교육 연구

'99년

<통일정책 분야>

- 한반도 냉전구조 해체를 위한 군사적 방안연구
- 북한체제의 변화가능성 연구
- 對조총련 '포용정책'필요성과 전개방안에 관한 연구
- 통일한국의 군대문화 형성에 관한 연구
- 동북아 환경협력체를 통한 북한 환경오염 문제 해결 방안
- 다자간 안보협력을 통한 한반도 냉전구조 해체 방안 연구
- 대북정책의 효율적 추진을 위한 정부와 민간 통일운동 단체간의 바람직한 역할 정립

<북한실태 · 인도지원 분야>

- 북한의 이차경제 발흥과 정치적 변화에 관한 연구
- 북한 농촌지역의 환경오염에 대응한 환경친화적 농촌마을 개발방향 연구
- 북한이탈주민 자립 · 정착을 위한 자조모델 연구
- 기후변화가 북한지역에 미치는 영향에 관한 연구
- 해외체류 탈북주민의 법적지위와 이에 대한 지원 및 송환방안

<통일교육홍보 · 기타>

- 정보화시대 통일부의 효율적인 홍보전략
- 남북 정상회담의 가능성과 그 실현방안
- 남북한 상사분쟁의 해결방안
- 남북한 초등학교에서의 도덕교육내용 비교 연구
- 김일성 담화체계의 설화적 모티프 연구
- 놀이문화에서 찾아내는 남북공감대 모색방향 연구
- 북한관련 TV방송 프로그램에 관한 연구

2000년

<통일정책 분야>

- 일·북수교와 한국의 정책과제
- 인터넷을 활용한 통일기반 확충방안
- NGO를 통한 북한체제의 변화가능성에 관한 연구
- 한·중 경제교류 협력의 발전이 한반도 정세에 미치는 영향 연구
- 체제전환 국가들의 주택개혁 사례 및 적용가능성에 대한 비판적 고찰
- 독일통일이후 동·서독 임금동일화 과정을 중심으로 본 사회통합 연구
- 21세기 한반도 평화와 안전보장

<북한실태 분야>

- 동북아시아 국가의 사막화 현상이 북한 산림생태계 파괴에 미치는 영향과 통일후 복구계획
- '90년대 북한의 경제정책 변화에 관한 연구
- 북한의 정보통신 부문 발전과 정보화
- 북한의 국가능력약화와 분권화 가능성
- 김정일체제의 사회통제와 주민의식 변화 연구

<통일교육, 홍보, 교류협력, 기타 분야>

- 남북한 「도덕」 교과에 나타난 가치덕목 연구
- 초·중등생 및 대학생의 통일의식 변화추이 조사를 통한 학교통일교육 방안 모색
- 북한체제 및 대북포용정책에 대한 정향
- 남북정상회담이후 산업입지 측면에서 본 남북경제협력의 방향설정
- 한국, 북한, 중국의 외국인 투자기업에 대한 회계처리 규정 비교연구
- 북한의 초등학교 교과서에 나타난 민족정체성 연구
- 남북한 해역에서 퇴적물 기원 및 오염현황 대책방안을 위한 연구

2001년

<통일정책 분야>

- 평화체제구축을 위한 국내 통일논의의 사회적 가치함의에 관한 연구
- 남북한화해시대 주한미군의 역할과 한계
- 대북포용정책의 효과성에 관한 연구
- 북한 통일방안 변천에 관한 연구

<통일교육 분야>

- 초등학교 통일교육 교수모듈 개발
- 우리나라 대학의 통일교육과 대학생의 통일 의식 변화
- 남북 청소년 이질감 해소를 위한 자원봉사 프로그램 개발
- 정보통신기술(ICT) 활용을 통한 학교통일교육 극대화 방안
- 초등학교 재량 활동을 위한 구성주의적 통일 교육 프로그램 개발

<북한실태(정치) 분야>

- 북한의 경제정책 결정과정 변화에 관한 연구
- 북한의 '선군정치'(先軍政治)와 체제 군사화(軍事化)에 관한 연구
- 북한의 개혁과 개방 측정지표 개발에 관한 연구
- 북한의 일본에 대한 '전략적 이해변화' 분석
- 1990년대 북한의 경제 위기와 군사 체제로의 전환에 관한 연구

<북한실태(경제) 분야>

- 민간부문의 성공적인 남북 IT교류를 위한 정부의 역할 모형 연구
- 북한의 경제체제전환 분석 : 점진적 이행의 CGE모델
- 남북한 정보통신 협력의 현황 및 향후 과제에 관한 연구
- 시범적 통일로서의 통일특구에 관한 연구
- 북한의 2000년대 경제개발전략에 관한 연구

<북한실태(사회) 분야>

- 국제인권규범에 대한 북한의 인식 및 대응 연구
- 국가주도형 심전모델과 시장주도형 상해모델의 북한적용가능성 연구
- 북한의 사회범류직업에 관한 연구
- 북한의 언어공학 현황과 발전 전망에 대한 연구
- 남북교류상의 출판·영상·음반물에 관한 저작권 협력방안

북한실태(정치) (Ⅲ)

인 쇄 : 2001. 12.

발 행 : 2001. 12.

발행처 : 통일부 정보분석국 분석총괄과
서울특별시 종로구 세종로 77-6

☎ 02)720-2425 ~ 6

인쇄처 : 덕성문화사

☎ 02)2274-5916
