

북한 중앙국가기관 특성과 체제운영 실태:

‘민주집중제’와 ‘프롤레타리아 독재’에 대한 비교사회주의

박영자*

- I. 들어가는 말
- II. 이론 및 역사적 고찰
- III. 20세기 사회주의 중앙국가기관 특성 비교
- IV. '민주집중제' 운영실태와 변화
- V. 절대권력과 '프롤레타리아 독재'
- VI. 맺는 말

본 논문은 북한 중앙국가기관의 특성과 체제운영 실태를 ‘민주집중제’와 ‘프롤레타리아 독재’론 중심으로 비교사회주의 방법론에 따라 규명한 연구이다.

먼저 2장에서 ‘민주집중제’와 ‘프롤레타리아 독재’론에 대한 이론 및 역사적 고찰을 하였다. 그리고 3장에서 비교사회주의적 시각으로 북한 중앙국가기관을 소련 및 중국의 중앙국가기관과 비교분석하여 그 공통점과 차이점을 규명하였다. 구체적으로는 권력체계와 작동원리를 보기 위해 당과 국가기관의 관계를 중심으로 규명하였다.

연구결과 소련·중국·북한 등 현실사회주의 국가는 공통적으로 민주집중제와 프롤레타리아 독재라는 조직노선과 국가기관 위상에 따라 중앙차원에서 전위부대인 공산당 또는 노동당의 지도 우위를 관철시켰다. 그러나 차이점은 ① 연방제를 채택했던 소련은 중앙차원에서는 공산당의 지배가 관철되었으나 지역 및 연방으로 가면 국가기관의 자율성이 상대적으로 강했다.

* 성균관대학교 정치학 강사.

또한 중앙차원에서도 북한에 비해 국가기구의 자율성이 높았다. 그 이유는 각 기관의 실적주의와 부문주의 때문이다. ② 중국은 시기와 상황에 따라 변화가 심했으나, 크게 보아 개혁·개방이전에는 당에 의한 국가지배 및 행정 대리 현상이 팽배했으나 개혁개방이후에는 국가기관의 자율성과 독립성이 보장되었다. 양상으로 볼 때 개혁개방 이전 중국 권력체계는 북한과 유사하나 당적 지배의 정도와 당권력의 침투성은 북한이 훨씬 높았다. ③ 북한은 2005년 현재에도 당 및 1인 절대권력자 주도의 권력체계가 유지되고 있다. 그럼에도 불구하고 경제적 실리추구노선으로 내각을 강화하면서 실적 및 업적을 중시하고 있다.

4장에서는 민주집중제의 운영실태와 변화를 살펴보았다. 구체적으로 다수자 지배를 관철하려는 '민주'의 성격이 정치적 전위론인 '집중'논리에 흡수되었음을 밝혔다. 그리고 1990년대 이후 변화의 정도를 살펴보았다. 대표적인 비교국가인 중국과 비교분석한 결과 북한체제는 여전히 '민주'보다는 '집중'에 초점을 맞추어 운영되고 있다. 그리고 당과 국가기구의 관계에서 국가기구의 상대적 자율성이 90년대 이전보다는 강해졌다고 하여도, 당적 지도의 우위라는 지배성은 여전히 관철되고 있다. 그러나 그 방식은 당권력체계가 정상적이고 안정적으로 운영되는 방식이 아니라 당비서인 김정일과 당비서국 라인을 중심으로 운영되는 양태이다.

5장에서는 북한체제의 가장 큰 특징이라고 하는 1인 절대권력과 사회주의 국가의 위상인 '프롤레타리아 독재'에 대해 규명하였다. 연구결과 북한체제는 헌법조항과 명시적 위상에서는 프롤레타리아 독재 체제를 표명하고 있지만, 실제적으로는 프롤레타리아 독재를 체현했다는 1인 즉, 절대권력자에게 권력이 과다하게 집중되어 있다. 이러한 성격은 2005년 현재에도 당비서이며 국방위원장인 김정일이 절대권력을 지속하고 있다는 점에서 확인할 수 있다. 그 이유 중 하나는 김정일시대에도 그와 공동운명체처럼 움직이는 친위대인 '혁명 2세대' 양성이 있었기 때문이다. 그러나 90년대 이후 특권계급의 지속 요건으로 사상 및 충성도 외에도 전문성과 업적이 중시되고 있다.

주제어 : 북한체제, 중앙국가기관 특성, 체제운영, 민주집중제, 프롤레타리아 독재, 비교사회주의

1. 들어가는 말

본 연구는 기존 북한체제 연구가 조선노동당 및 1인 지배체제라는 특징에만 과도하게 집중되어, 국가기관의 특성과 사회주의체제 운영노선인 ‘민주집중제’와 ‘프롤레타리아 독재’가 북한에서 어떻게 구현되었는지 그 성격과 실태에 대한 연구는 거의 없다는 것에 착목하였다. 북한연구가 정치학 중심으로 발전하였고 체제성격에 대한 상당한 연구성과들이 존재함에도 국가기관의 특성과 체제운영의 핵심인 조직노선, 그리고 이 둘을 연계하여 분석한 집중적인 연구는 찾아보기 힘들다.¹⁾

‘프롤레타리아 독재 국가’를 표방한 북한 중앙국가기관의 특성 및 체제와 위상은 무엇인지? 레닌(V.I. Lenin)에 의해 정립된 사회주의 조직노선인 ‘민주집중제’는 어떻게 구현되었는지? 그 특징은 무엇인지? 20세기 현실사회주의 국가와는 어떠한 공통점과 차이점이 있는지? 등에 대한 구체적이고 심층적인 연구를 찾아보기 어렵다.

본 논문은 기존 북한체제 연구의 공백이라고 할 수 있는 국가기관 특성과 체제운영의 실태에 관한 연구이다. 이 연구는 당과 절대권력자에 의한 지배, 그리고 당에 의한 정치경제적 행정의 지배 및 대행이라는 측면에 과도하게 집중되어 있거나, 정책제시를 위한 도구적 성격으로 발전한 북한체제 연구에 대한 이론적 재고찰을 시도한다. 사회주의체제 및 국가의 운영과 위상에 핵심인 ‘민주집중제’와 ‘프롤레타리아 독재’론을 소재로 북한체제를 집중적으로 연구한 성과는 없다. 단지 다른 주

1) 기존 북한체제 연구는 당 및 국가기구의 위상과 관계, 담론 및 수령제 분석에 과도하게 집중되어 있었다. 그럼에도 불구하고 본 연구에 도움이 되었던 대표적 연구로는 ① 행정 부분에 집중하여 총론적인 국가기구와 체제를 다룬 연구로는 박완신(2002), 최진욱(2002), 이계만(1992), 심익섭·신현기 외(2002) 등이 있다. ② 담론과 권력구조 분석을 다룬 연구로는 박형중 외(2004), 최완규(2001), 이종석·백학순(2000), 김근식(1999), 서대숙(1990), 김경호(2001), 신기현(1993) 등이 있다. ③ 당정관계에 초점을 맞추어 권력관계를 다룬 연구로는 박형중(2002), 정성장(2001), 김갑식(1999) 등이 있다. ④ 1인지배체제에 초점을 맞춘 ‘수령제’ 연구로는 이종석(1995), 김광용(1995), 김연철(1996) 등이 있다.

제를 다루기 위해 간략히 언급되고 있을 뿐이다. 그러므로 본 논문은 북한체제를 국가 조직론적 입장에서 분석한 최초의 연구가 될 것이다.

또한 본 논문은 ‘북한’이라는 대상이 과도하게 정치적으로 다루어지는 우리사회의 특성상 ‘북한체제’ 연구도 연구자의 정치적 시각과 정책적 도구로 활용되었음을 비판적으로 인식한다. 그러므로 객관적이고 학문적인 접근을 위하여 비교사회주의적 시각에서, 학문의 대상으로서 ‘북한체제’를 재고찰하려 한다. 이 연구는 북한체제의 현실 및 조직노선과 운영실태에 대한 구체적이고 역사적인 정보를 제공하므로 후속 학문 발전에도 기여할 것이다.

이와 같은 문제의식을 가지고 있는 본 연구의 목적은 비교사회주의적 시각에서 북한 중앙국가기관의 특성과 체제운영 실태를 ‘민주집중제’와 ‘프롤레타리아 독재’론 중심으로 규명하는 것이다. 연구방법은 첫째, 비교사회주의적 시각이다. 대표적 사회주의 국가이며 북한과 긴밀한 연관이 있는 소련과 중국의 경험을 북한과 비교분석하여 보편성과 특수성을 규명한다. 둘째는 권력구조분석이다. 민주집중제와 프롤레타리아 독재의 운영실태를 구체적으로 규명하기 위해서, 북한체제의 권력구조는 어떻게 구성되어 있고 그 기능은 무엇인지, 절대 권력자 중심 간부층의 성격과 변화는 무엇인지를 살펴볼 것이다.

연구 시기는 1945년부터 2005년 현재까지를 다루되, 현 북한체제가 1998년 개정헌법과 김정일 정권에 기초하고 있으므로 1990년대 이후에 초점이 맞추어질 것이다.

II. 이론 및 역사적 고찰

1. 민주집중제

맑스(K. Marx)는 노동자계급은 일상적 이익을 위한 투쟁에 집중하는 경향이 있으며, 이러한 성향으로 인해 새로운 사회건설을 위한 정치운동을 조직하지 못한다고 보았다. 따라서 노동자조직 외부에서 정치적 대안을 제시할 정치조직, 즉 공산당의 중요성을 제기했다. 공산당은 노동자계급의 선진 부분이고 이론적으로도 프롤레타리아 운동의 제 조건, 과정 및 전반적인 결과를 나머지 프롤레타리아 대중보다 한 발 앞서 통찰한다며, 노동자계급을 선도하고 공산주의 사회를 건설하는 전위조직으로서 공산당의 역할을 강조했다(맑스 1988, 61).

이러한 맑스의 문제의식으로부터 현실 사회주의국가기관의 주요한 특성이 도출되었다. 첫째는 ‘프롤레타리아 독재기구로서 국가’, 둘째는 노동자계급을 지도하는 공산당의 지도를 받는 국가, 셋째는 생산의 전 사회적 소유를 계획하고 관리하여 생산력을 발전시키는 국가이다.

이러한 문제의식은 레닌에 의해 발전되었고 사회주의 국가조직노선의 기초가 되었다. 레닌은 대중의 자연발생성에 의존하던 혁명에 의식적인 계획과 지도를 도입하는 문제, 즉 자연발생성의 한계를 극복하기 위한 의식성의 결합을 고민하였다. 그리고 새로운 국가건설의 조직론으로서 중앙집중제를 제시했다. 처음 집중제는 당조직의 원리로서 출현했으나 ‘프롤레타리아 독재기구로서 국가’ 개념과 연결되면서 사회주의 국가의 조직운영원리로 발전하였다. 사회주의 혁명은 국가권력을 획득하는 것으로 끝나는 것이 아니라 전(前) 사회보다 더 목적의식적으로 사회를 조직하고 건설과 이행의 작업을 수행해야 하기 때문이었다. 이 것이 ‘무엇을 할 것인가’의 핵심적인 화두였다(레닌a 1988).

그러나 당시 레닌은 당의 중앙 집중적인 지도만이 강조되는 경향에 대해서도 고민하였다. 아래로부터의 동의가 이루어지지 않는 지도는 실질적인 힘을 발휘하는 데 한계가 있으며, 대중의 창발성과 연결되지 못한 지도는 독재로 발전할 가능성이 크기 때문이다. 따라서 당과 대중조직 사이의 연결이 중요했고, 레닌은 이 문제를 집중적인 지도와 규율을 다수에 의한 지배가 관철되는 민주주의 원리와 연계하여 민주집중제론으로 정립하였다(방해란 1990, 20).

레닌은 맑스의 분석에 기초하여 파리로문의 조직원리가 관료적인 중앙집권제나 무정부주의와 구분되는 민주집중제였다고 강조한다. 파리로문은 다수 노동대중의 토론과 합의를 통한 지역 단위들의 자치권을 보장하면서도 하나로 통일된 국가를 이루었다는 점에서 민주집중제 운영원리를 실현하였다는 것이다. 이러한 문제의식을 가지고 프롤레타리아 독재 국가의 조직운영원리로서 민주집중제를 제기한 것이 그의 1917년 저작 『국가와 혁명』이었다(레닌b 1988).

이러한 레닌의 민주집중제론은 스탈린에 의해 기능주의적으로 체계화되었다. 스탈린은 레닌의 민주집중제론을 당·국가·노동조합의 관계에 적용하고 구체화하였다. 스탈린은 프롤레타리아의 사령부, 즉 조직적 핵심으로 공산당을 정의하고, 국가기구인 소비에트나 대중조직인 노동조합이 “수송벨트”처럼 그 주위를 도는 당과 대중의 매개체라고 하였다(스탈린 1988, 213).²⁾ 이러한 기능주의적 민주집중제론이 스탈린 이후 소련을 비롯한 사회주의 국가체제의 조직·운영노선이 되었고, 당·국가·대중조직의 관계가 전위부대인 공산당의 지도를 받는 국가와 대중조직으로 현실화되었다. 프랑크스혁명 시기 형성된 민주주의적 국민주권

2) 즉, “주로 생산의 영역에서 당과 계급을 연결시키는 프롤레타리트의 대중조직으로서 노동조합, 주로 국가행정의 영역에서 당과 근로인민을 연결시키는 근로인민의 대중조직으로서 소비에트, 주로 경제적 영역, 즉 사회주의 건설사업에 농민을 끌어들이는 영역에서 당을 농민대중과 연결시키는 협동조합...이러한 대중조직들을 지도하는 것을 자신의 사명으로 사는 프롤레타리아 독재체제의 주요한 지도세력으로서의 당”으로 기능화한 것이다.

개념이 정치적 전위론에 의해 퇴색된 것이다.

코르나이(J. Kornai)에 의하면 국가의 공식적 헌법·법률·합법적 규정들 내에서 ‘고전적 사회주의체제(스탈린식 체제)’는 다른 근대국가들과 비슷하다. 그러나 당과 국가의 활동들은 서로 밀접하게 혼재되어 있다. 구체적으로 ① 모든 국가기관의 주요 임명·승진·해고는 다양한 당기관에 의해 결정된다. 선택의 특권은 국가행정부의 직위와 경제영역의 모든 주요 위치를 포괄한다. ② 당조직은 국가조직이 자체 결정에 도달하기 전에 모든 주요 국사(國事)를 결정한다. ③ 당기구는 직접적으로 국가기관과 연계된다. 구체적으로 당기구내의 특수한 당기관 또는 기관원(functionary)집단이 모든 중요 국가활동의 영역에 책임을 맡는 이중 멤버십을 가지고 있다. 결과적으로 당과 국가의 운영이 혼재되었으나 실제 그 운영원리를 살펴보면 당이 국가를 지배한다(Kornai 1992, 36-39).

사회주의국가는 궁극적으로 전 인민의 자유롭고 풍요로운 삶을 위하여 생산력을 발전시키고 계급자체를 폐지해야 했다. 따라서 생산수단의 사적 소유를 사회적 소유로 전환시키고, 자본주의적 생산의 무정부성을 의식적인 계획적 생산과 분배로 대체하며 직접생산자가 생산수단과 생산물에 대한 지배를 증대해야 했다(Sweezy et al. 1973, 41). 인구의 다수인 노동계급의 민주주의를 실현해야 하는 사회주의국가의 주요 과제는 생산의 국유화와 경제발전이다. 그러므로 경제발전을 위한 국가의 지도와 통제, 그리고 자신의 삶을 발전시키려는 생산자 대중의 참여가 중요하며 이것이 프롤레타리아 민주주의가 실현되는 사회주의 국가의 조직원리로서 민주집중제의 기초였다.

정치와 경제가 정치로 통합되어 있는 사회주의 체제에서 발전과 체제능력은 동일시되었으며 강한 국가를 요구하였다. 전 산업의 국유화를 통해 급속한 생산력 발전과 자본주의에 대한 우월성을 확보해야 했으며, 이를 구체적으로 지도하는 것은 전위당인 공산당이였다. 20세기 사

회주의 국가의 발전전략은 저발전 사회를 극복하기 위한 급속한 산업화와 근대적 제도, 그리고 국유화와 집단화를 이루어 사회주의적 물질 토대를 확보해야 했다. 이를 위해서는 집중적인 지도기관인 단일정당(공산당)이 전국에 걸쳐 위계적으로 구조화되어 있는 국가 관료기구를 직접적으로 통제해야 했다. 따라서 20세기 사회주의에서는 국가가 소멸하지 않고 강화되었다(차문석 1999, 60).

한편 소련이나 문화대혁명시기 중국 중앙국가기관의 정책결정구조는 민주집중제의 '집중' 측면에 강조점을 두었다. 그러나 이에 대한 폐해를 경험한 중국의 지도부는 개혁개방과 더불어 점차 '민주'의 측면을 강조하기 시작하였다. 1970년대 말 민주와 집단지도체제의 원칙이 민주집중제의 주요 내용이며, 집중원칙의 기반이 된다는 주장들이 주요 매체에서 제기되었다. 그리고 1981년 당의 정법부문 책임자였던 평전은 민주집중제의 적용원리를 보다 구체화하였다. 지도자들 사이에 정책결정을 내리기 위해서는 위급한 상황이 아니라면 토론, 협의, 조정 및 숙고의 과정을 거쳐 합의에 이르러야 한다는 것이다. 이러한 변화는 제도적 측면에서 경제정책 결정의 분권화 노력, 집단지도체제의 수립 및 전국인민대표대회의 법률제정능력 강화로 나타났다. 그리고 개혁·개방을 본격화하며 중국의 정부부처별 관료조직은 이데올로기적 성취가 업무평가 기준이 되는 제약에서 벗어나 노동분업 원칙에 따라 각각 부처 내 이해를 우선으로 하는 분절된 체제를 구성했다(김홍규 2004, 427-429).

경제문제는 보다 다양하고 확산된 이해관계를 반영했다. 따라서 다차원의 갈등과 조정의 과정을 거치며 지속적인 이해관계의 조정을 위해 상대적으로 많은 시간과 개정작업을 요구했다. '집중'의 전제조건으로서 '민주'를 요구하고 개인보다는 집단지도체제를 선호하며, '민주'의 구체적인 실천 방안으로 합의와 타협을 보다 중시하는 '민주집중제'에 대한 새로운 해석은 문화대혁명이 종결되는 과정에서 제기되었다. 그리고 등소평과 그의 동료들은 이러한 원칙의 적용을 통하여 분열이 심했

던 시기를 넘어서 정치적 정당성과 정책집행의 안정성을 확보하려 했었다. 이러한 설명은 1980년대 중국의 정치적 안정과 경제적 성공을 설명하는 하나의 해석이 될 수 있다(김홍규 2004, 438-441).

2. 프롤레타리아 독재

사회주의 국가의 기원은 맑스와 엥겔스의 공산주의 사회에 대한 문제의식과 이론으로부터 출발하였다. 그들의 이론에 따르면 국가는 계급의 출현과 함께 형성되었고, 지배계급의 이해를 대변하기 위해 제도화되었다. 따라서 계급이 소멸되면 국가도 소멸된다. 즉 “생산자들의 자유롭고 평등한 결합에 기초하여 생산을 새로이 조직하는 사회”에서 전체 국가기구는 “물레나 청동도끼와 나란히 진열될 고대 박물관”으로 갈 것이라고 예측되었다(엥겔스 1989, 195).

그러나 이러한 ‘자유로운 생산자들의 연합’이 현실화되기 위해서는 생산력의 발전과 함께 계급투쟁이 지속되는 낮은 단계 공산주의체제가 필연적이다. 낮은 단계 공산주의사회는 자본주의사회로부터 이제 막 태어난 공산주의사회이기에 경제적·도덕적·정신적인 면에서 그 모체였던 낡은 사회의 흔적을 아직 지니고 있다. 생산수단의 사유화 제도는 없어졌지만 평등이 완전히 실현되지는 못한 사회이다. 따라서 이에 상응하는 정치적 과도가 있는데 이때의 국가는 “프롤레타리아의 혁명적 독재”이다(맑스 1988, 172; 183).

인류 최초로 프롤레타리아 독재라는 현실적 경험에 직면한 레닌은 완성된 체계나 대안을 가지고 있지 않았다. 그럼에도 불구하고 프롤레타리아 독재에 대한 세 가지 테제를 고수하였다. ① 자본가계급에 대해 다수 노동자들의 배타적인 독재를 수행하는 국가권력의 성격에 관한 테제이다. ② 이를 지키고 강화하기 위한 상비군·경찰, 사법장치, 행정체

계 등 국가기관의 필요성에 관한 테제이다. ③ 생산력과 사회생활 전체의 발전을 이루어 공산주의사회로 가야하는 과도기로서의 사회주의 국가의 목적에 관한 테제이다(발리바르 1992, 41-47).

또한 스탈린 체제 하에서 두드러진 정치적 신뢰와 충성, 그리고 헌신에 대한 요구이다. 맑스와 레닌, 그리고 유럽의 사회주의자들에게서는 개인에 대한 충성이나 순응에 대한 요구는 없었다. 그러나 레닌의 민주집중제론에 따라 ‘공산당에 대한 규율’이 강조되었고, 이것이 스탈린에 의해서 개인의 이익을 전체에 복속시키는 것과 공산당을 대표하는 절대권력자에 대한 숭배, 그리고 동원체제로서 군대정신(military spirit)으로 발전하였다(Kornai 1992, 57-59).

스탈린은 서기장으로 임명된 이후 당기구를 엄격하고 세심하게 관리하고 충실한 지지자를 규합하였다. 그리고 ‘후견-피후견 관계’ 통해 개인적 충성을 강화시켰다. 1924년 이래 스탈린은 레닌의 겸허한 제자로, 당의 정통성에 대한 관리인으로 처신했다. 일국사회주의론을 비롯해 자신의 이론을 레닌의 권위에 기반 하려했다. 이 시기부터 스탈린의 언설이 지속적으로 신문에 인용되고, 지지자들이 그의 언설을 인용했으며, 그의 초상화가 공공장소 곳곳에 걸리고 레닌과 나란히 걸리기 시작했다. 이러한 개인숭배 경향은 1929년 12월 21일 반대파 척결 후 그의 50회 생일을 기점으로 절정에 달하였다. 이러한 현상은 1936-38년 대숙청을 계기로 더욱 강화되어 당이나 국가기구를 넘어선 절대적인 개인지배체제를 구축하였다. 레닌의 전위당이 유일 지도자의 당으로 전략된 것이다. 레닌과 다른 스탈린의 ‘개인숭배’ 특징은 관직 유지와 장식, 절대복종과 그의 무오류성 인정 요구, 표현의 자유나 다른 의견이 당기관지나 전문잡지에 실리지 못하게 하는 것 등이었다. 따라서 각종 대회와 정책토론은 지도자에 대한 획일적 찬사와 신비적 업적 찬양으로 진행되었다. 이견이나 반대자에게는 잔혹하고 보복적인 조치가 취해졌다. 그에게 사회주의 혁명은 노동자투쟁에 의한 것이 아니라 위로부터의 자

의적인 힘에 의한 것이었다(Carr 1986).

이 과정에서 ‘프롤레타리아 독재’ 국가라는 사회주의국가의 위상은 ‘절대 권력자 독재’ 국가로 변환되었다. 절대 권력자를 중심으로 한 독재적 경향은 정도의 차이는 있으나 스탈린식 소비에트체제를 원형으로 한 20세기 사회주의국가에서 보편적으로 드러났다.

한편 스탈린 사망 이후 소련과 동구 사회주의권 국가들에서 전체주의적 경향의 현격한 퇴조, 즉 탈스탈린화(de-Stalinization) 현상이 가속화되어 지도자의 쇠퇴와 집단지도체제의 등장, 테러의 감소와 지배기구로서 당의 제도적 부활, 당기관과 국가기관의 기능 분화, 이데올로기의 쇠퇴, 제한적 다원주의와 집단간 갈등과 같은 변화 현상이 나타났다.

그러나 북한의 김일성체제는 1953년 스탈린 사후 오히려 강력한 개인지도 체제를 강화하였다(최완규 2001, 21). 더욱이 이러한 1인 지배체제는 부자(父子) 세습으로 지속되었고, 김일성 사후 김정일 시대에도 세습체제와 연계되어 수령은 ‘죽었으되 죽지 않은 지도자’로 남게 되었다.

III. 20세기 사회주의 중앙국가기관 특성 비교

본 장에서는 북한 중앙국가기관의 성격을 비교사회주의적 시각에서 분석할 것이다. 사회주의체제 및 국가의 위상과 역할을 규정하는 가장 큰 특징인 ‘민주집중제’와 ‘프롤레타리아 독재’가 사회주의체제를 지속했던 1990년대 이전시기까지의 소련과 현재까지 중국에 어떻게 투영되었는지를 살펴보고 북한과의 비교를 통해 공통점과 차이점을 규명한다.

1. 소련 및 중국과의 비교

개혁·개방이 본격화되기 전인 1990년대 이전까지 소련 국가체제는 그 기능에 따라 다음과 같이 분류된다. ① 사회 전체의 신경조직체로서, 당과 인민을 연결하는 중개역할을 하며 사회적 요구를 정치적 행동으로 전환하는 기능이다. ② 이러한 요구들을 중재·통합하는 기능, 즉 정치적 의사결정 기능이다. ③ 이러한 목적을 중앙 및 지방 기구를 통해 수행하는 기능이다. ④ 정책의 수행여부를 일련의 전문가 집단의 통제기구(재정·사법·경찰)를 통해 감독하는 기능이다. ⑤ 여론의 지지를 얻기 위해 대중전달매체와 다양한 대중운동을 통해 당노선 및 정책을 설명하는 정치사상 사업이다. 이 사업은 당원들에 의해 주도되며, 당원이기도 한 국가기관원들은 당 정책의 중개자 역할을 담당한다(끼르블레 1988, 357).

소련 정부는 주로 행정명령을 한다. 왜냐하면 원래 입법권은 최고소비에트에 있으며, 최고소비에트는 일반적 법률만을 결정하기 때문이다. 정부는 주로 기업과 각종 기관의 책임자를 통제하고 이 책임자는 해당 부처사업에 책임을 진다. 정치적 의사결정기관(당정치국)과 집행부의 분립은 당 최고기관이 정책의 집행에 대해 책임이 없다는 것을 형식적으로 제도화한 것이다. 그러나 실제로 당과 행정부의 위계적 조직망은 그 핵심에서 공생하고 있다. 그 이유는 각료회의 의장과 몇몇 부서 책임자들은 정치국원을 겸직하기 때문이다(끼르블레 1988, 363).

그러나 소련은 다민족 국가로서 역사적으로 러시아제국의 팽창주의적 경향과 민족 혹은 국가 간 대립과 경쟁이 치열했던 역사문화적 전통을 가지고 있었다(이은순 외 1991). 또한 연방제로서 각 지역과 중앙국가기관의 규모가 크며, 당에 대한 자율성이 북한에 비해서는 상대적으로 높았다. 그리고 소련은 상대적으로 실적주의 평가 경향이 강했기에 중앙정부 각 부처 간 경쟁이 북한에 비해서 두드러졌다. 이러한 특징은 중앙

국가기관 전체의 통일적인 당적 지도가 북한에 비해 어렵게 하였다.

한편 1978년 12월 중국공산당 제11기 중앙위원회 제3회 총회(11기 3중전회)를 기점으로 개혁·개방의 길로 들어선 중국은 소유제도의 다양화, 시장제도의 도입, 대외 경제개방을 핵심으로 경제체제 개혁을 추진하여 소위 ‘중국식 사회주의’ 체제를 형성하였다. 공산당이 주도하는 일당중심체제는 지속하고 있으나, 분권화 정책으로 중앙의 많은 권한을 지방으로 이양하고, 공산당에 집중되었던 권한을 국가기구나 사회단체로 이양하였다. 특히 덩소평의 주도로 전국인민대표대회가 공산당 및 국무원과 함께 중앙권력기관을 구성하는 핵심 기구가 되었다(김창희 2001, 21-22).

특히 현행 헌법의 골격을 이루는 1982년 4월 제5기 전국인민대표회의 제5회의에서 채택된 헌법은 1954년 초기 헌법을 기초로 하면서도, 덩소평이 이끄는 개혁·개방을 뒷받침하고자 한 것이다. 중앙국가체계에 대한 규정을 보면, ① 전국인민대표대회와 상무위원회의 기능강화 ② 국가주석제도의 부활 ③ 국가 중앙군사위원회의 신설 ④ 국무원의 조직과 직권의 변화 ⑤ 혁명위원회의 폐지 등이 주요 골자를 이루고 있다. 전체적으로 당에 대한 국가의 자율성을 강화한 것이며, 특이할 만한 것은 당에 종속되었던 군대를 국가에도 종속되게 한 것이다(김창희 2001, 28).

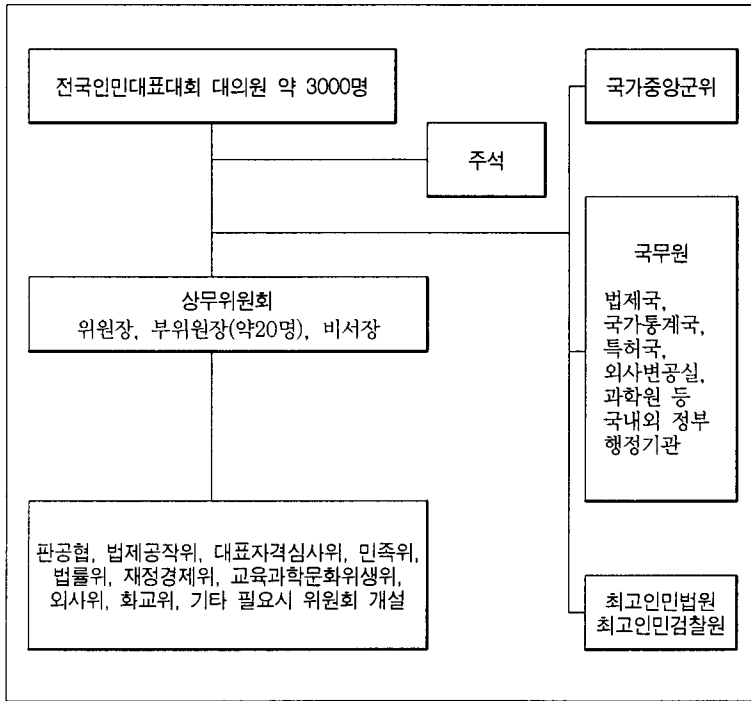
1980년대까지 중국 중앙국가기관은 공산당의 통제를 강하게 받았다. 그 양상은 세 가지 영역에 대한 통제로 나타났다. 사상적으로는 마르크스·레닌주의와 모택동 사상을 지속적으로 선전하는 것이다. 조직적으로는 모든 국가기관에 당 세포 조직을 설치하여 각 기관의 행정을 감독하게 하고, 당은 서기처에 다양한 기구를 설치하여 그와 평행되는 국가기관을 지도한 것이다(Townsend 1980, 88). 인사에 관해 당 중앙은 국무원의 총리와 각부의 장에 대한 지명권을 가지며, 성 수준 행정기관장에 대한 지명권 또한 당 중앙이 갖고 있었다. 그리고 대부분 국가기관의 주요 직위도 당이 지명권을 가지고 있었다. 이러한 정치적 안배는

불문법적 관습에 의해 이루어졌다. 예를 들어 중국 헌법에서는 국가주석과 군사위원회 주석은 모두 전인대에서 선출한다고 규정되어 있고 지명자나 지명기관에 대한 규정이 없다. 그러나 국가기관에 대한 당의 불문법적 관습에 따라 당이 실질적 지명권자 역할을 한다. 그리고 헌법에는 국무원 총리는 국가주석이 지명권을 갖는다고 규정되어 있으나, 사실상 국가주석은 자신의 독자적 결정보다는 당 중앙의 결정에 따라 지명을 하기에 총리의 선출에서도 당이 결정적인 작용을 한다(박두복 1993, 119-120).

이러한 경향은 현재도 지속되고 있으나 1990년대 이후 중앙국가기관은 당에 대해 상대적으로 자율성이 강화되었다. 그러나 1999년 수정 헌법에서 등소평 이론을 마르크스-레닌주의 및 모택동 사상과 함께 국가지도이념으로 공식 격상시키면서 사회주의 기본 노선은 유지하였다. 즉, 인민민주전선과 공산당의 영도 등이 그대로 유지되고 있는 것이다. 이는 가능한 한 자본주의적 경제발전을 뒷받침하는 방향으로 헌법을 수정하되, 정치체제는 최대한 안정되게 유지하고자 하는 등소평 국가전략의 연장선상에 있는 것이다(김창희 2001, 31-32).

따라서 아직까지 공산당은 중국의 제1정권 기관이며 중앙국가기관은 공산당이 결정한 정책을 집행하는 동시에 당이 결정한 주요 행정노선을 관철시키고 있다. 중국 헌법에서도 여전히 당의 지도적 역할을 규정하면서, 정책과정에서 정부의 중요한 기능을 함께 규정하고 있다. 중국 중앙국가기관은 조직과 활동의 8가지 원칙을 가지고 있는데 그것은 ① 민주집중제 원칙 ② 사회주의 법제 원칙 ③ 분업과 협조의 원칙 ④ 책임제 원칙 ⑤ 효율과 활력의 원칙 ⑥ 인민에 의하여, 인민을 위한 봉사의 원칙 ⑦ 민족평의 원칙 ⑧ 관료주의 반대 원칙이다. 핵심기구는 전국인민대표대회, 주석, 국무원, 중앙군사위원회, 최고인민법원과 최고인민검찰원 등이다(김창희 2001, 36). 중국의 주요 중앙국가기관 체계는 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 중국 중앙국가기관 체계



위의 〈그림 1〉를 보면 중국의 중앙국가기관 체계는 북한과 유사하다. 다만 북한에선 폐지된 주석제도가 있는데 그 성격은 질적으로 다르다.

중국은 1949년 건국 후부터 주석제가 있었다. 당시는 독립된 국가 기관은 아니었지만, 외부적으로 ‘중앙인민정부 주석’으로 불렸다. 1954년 헌법에서 독립된 국가기관으로 주석제도가 마련되었다. 주석은 국가의 대표 및 상징으로 중화인민공화국을 대표하였다. 그러나 1966년 문화대혁명이 발발하자 주석의 직위는 장기간 공석으로 남아있었고, 1975년 헌법에는 주석제도가 폐지됐다. 그러나 덩소평의 헌법이라고 할 수 있는 1982년 헌법에서 국가 주석제는 다시 부활되었다. 중국에서 국

가원수의 직권은 국가주석과 전인대 상무위원회, 중앙군사위원회 주석 등에 의해 집단적으로 구성되어 있다. 따라서 중국의 국가 주석은 일반적인 국가원수가 아니라 집단국가원수의 한 구성원이라는 주장도 있다. 그러나 중국의 국가주석 권한이 제한돼 있음에도 불구하고 법률공포권·임명권·명령발포권·외교권·영전권 등이 있고, 외국 국가원수와 대응 관계를 고려해서 국가원수로 보는 것이 일반적이다. 중국의 국가 주석과 부주석은 전인대에서 선출한다. 헌법 제79조에는 주석의 임기는 전인대의 임기와 같고 연임할 수 있도록 되어있다. 그러므로 5년씩 2회에 걸쳐 10년 간 재임할 수 있다(김창희 2001, 38).

중국의 중앙국가조직은 모택동 시대까지 당에 의한 일원적 지도가 관철되었다. 개혁개방 정책으로 82년 개정헌법에서 국가주석제를 부활하고, 국가중앙군사위원회를 창설하여 국가의 군대를 구축하려 하며, 사법부도 당에의 예속성을 경감시키려 노력하고 있다. 이 점은 최고인민법원이나 최고인민검찰원의 판사나 검사들 대부분이 당내 요직을 겸하지 않고 있음에도 나타난다. 더욱이 민주적 개혁개방을 요구하는 일부 지식인층의 주장에 동조하고 또 실제로 당에 염증을 느낀 당원이 89년 한 해 동안 전국적으로 약 90,000명이 개인적 또는 집단적으로 탈당하는 사태도 있었으며 그밖에도 수많은 당원이 소극적으로 정당생활을 하고 있기도 하다(오회환 1992, 38). 아직도 중국은 전체적으로 당과 국가의 지도-피지도 관계가 유효하다. 그러나 일방적 지도체제에서 상호 견제와 균형이 가능한 체제로 변화였다.

2. 북한 중앙국가기관의 위상과 성격

북한은 1948년 헌법에서 최고인민회의와 수상 그리고 최고재판소라는 3권 분립의 형식을 취하면서 합의제적인 집단지도체제를 유지하였으나, 1972년 사회주의 헌법 채택으로 국가주석을 정점으로 하는 단일지도체제로 전환하였다. 중앙국가기관체제는 입법, 행정, 사법부문으로 구분할 수 있는데, 입법부문은 최고인민회의, 행정부문은 주석·중앙인민위원회·국방위원회·정무원, 사법부문은 재판소·검찰소 등이다. 그러나 삼권위에 실질적 권력을 행사하는 조선노동당이 있고, 국가기관은 ‘당의 노선과 정책의 집행자’ 역할을 하고 있다. 1992년 이전에는 김일성 주석이 유일지배체제에서 노동당을 통해 국가기관을 지도하는 형태였다.

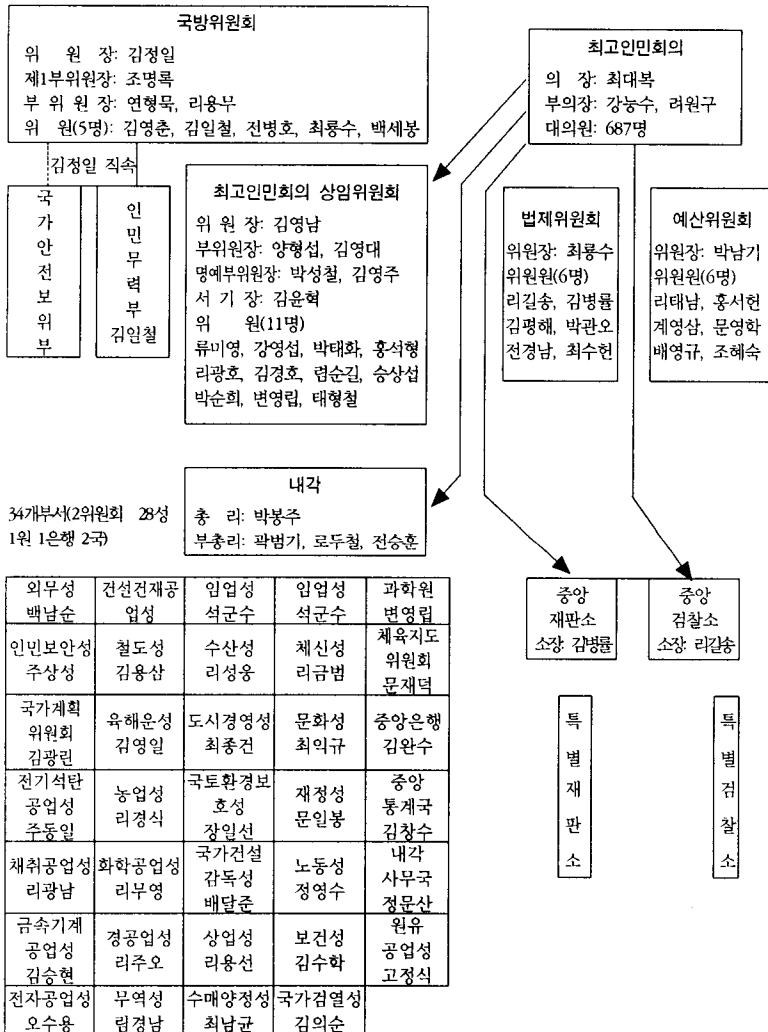
그러나 1992년 헌법개정과 1994년 김일성 사망 이후 2005년 현재 북한 국가기관은 1998년 9월 5일 개최된 최고인민회의 10기 1차 회의에서 개정된 헌법에 기초하고 있다. 개정헌법의 특징은 ① 주석제와 중앙인민위원회가 폐지되고, ② 그 권한 대부분이 최고인민회의 상임위원회로 이관되었다. ③ 국방위원회의 위상과 권한이 강화되고, ④ 정무원은 위상이 강화된 내각으로 대체되었다. 2005년 3월 현재 북한 중앙국가기관의 체계와 구성³⁾은 〈그림 2〉와 같다.

북한은 “사회주의 국가는 프로레타리아 독재의 기능을 수행하기 위한 권력기관으로서 혁명의 원수들에 대해서는 무자비한 독재를 실시하며 광범한 인민대중에 대해서는 민주주의를 보장한다”고 정의한다. 따라서 “적대분자들에 대한 독재와 사상혁명, 경제사업을 다같이 잘 해 나가야만” 사회주의를 발전시키고 공산주의를 건설할 수 있다는 것이

3) 본래 본 논문은 북한 중앙국가기관 각 부서의 체계와 기능을 자세히 서술하였다. 그러나 이 부분은 앞서 소개한 ‘행정’ 분야 선행연구에서도 자세히 서술되었기에 지면제약으로 본 논문에서는 생략하였다.

다(정치사전 1973, 79).

〈그림 2〉 북한 중앙국가기관의 체계와 구성



출처 : 통일부, 『북한 권력기구도』, 2005년 3월, 국가기구도를 재구성.

또한 “경제문화생활을 비롯한 나라의 모든 살림살이를 계획적으로 지도하며 인민들의 물질문화생활을 높이는 것을 자기 활동의 최고원칙으로 삼고 먹고 입고 쓰고 사는 것으로부터 교육, 문화생활에 이르는 인민생활전반을 책임적으로 돌보며 끊임없이 향상”시키는 것을 목적으로 한다. 이를 위한 방법으로 “무엇보다 먼저 혁명과 건설에 대한 수령의 유일적 령도를 온 사회적 범위에서 조직적으로 실현하며 전체 인민을 당과 수령의 두리에 굳게 묶어 세우는 역할을 수행”하는 “국가는 당과 대중을 연결시키는 가장 포괄적인 인전대이다”고 정의한다. 그리고 노동계급의 당은 노동계급의 전위적인 정치조직으로 “본질에 있어서 수령의 사상과 령도를 실현하기 위한 정치적 무기”라고 한다(철학사전 1985, 190-191)

국가기구는 “독재기능을 실현하기 위하여 조직되는 국가기관체계의 총체”이며 “각급 주권기관들과 국가주권의 행정적 집행기관 및 사법, 검찰 기관들로 구성된다. 이 기관들은 민주주의 중앙집권제 원칙에 기초”한다. 또한 국가의 기능은 “프롤레타리아 독재의 무기로서 혁명의 원수들을 진압”하기 위해 인민군대와 사회안전기관, 검찰 및 사법기관들이 존재하며 “경제조직자적 및 문화교양자적 기능을 수행”한다고 정의한다. 그리고 국가주권기관은 당과 대중을 연결시키는 포괄적인 인전대로 인민들의 선거로 선출된다고 정의한다. 또한 북한은 국가의 형태를 첫째, 국가의 최고권력기관이 어떻게 구성되어 있는가에 따라 군주제와 공화제로, 둘째, 국가권력의 지역조직이 어떻게 되어있으며 중앙기관과 지방기관의 관계가 어떠한가에 따라 단일제와 연방제로, 셋째 국가권력이 어떤 방법으로 실현되는가에 따라 민주주의제도와 전제제도로 나눈다(정치사전 1973, 80; 86; 93; 95). 이 논리에 따르면 북한의 국가형태는 공화제, 단일제, 그리고 민주주의제도가 되는 것이다.

북한에서 국가 관리는 국가주권을 실현하는 정치활동이며, 이때 국가주권은 ‘정치적 지배권’을 의미한다. 그러므로 국가는 “정치적 지배

를 담당 실현하는 정치조직”으로, “지배계급이 자기의 의사와 요구에 맞게 사회의 모든 성원들을 다스리는 권력기구”이다. 그리고 국가 관리는 첫째, 국가기구들을 조직 운영하는 것이며, 둘째, 국가기구의 운영을 통해 사회 모든 성원들이 지배계급의 의사와 요구에 맞게 다스리는 활동이다. 특히, 북한당국은 “사회주의국가관리의 특징은 우선 나라를 더욱 부강하게 만듦으로써 근로인민대중의 자주적이며 창조적인 생활을 원만히 보장한다는데 있다”고 한다(리명일 1988, 6-7).

따라서 북한은 민주집중제, 프롤레타리아 독재, 당과 국가 관계에서 당적 지도의 우월성, 경제발전 전략이라는 20세기 사회주의의 보편적 국가원리를 보유하고 있다. 한편 북한의 국가형태의 실질적인 운영양태는 공화제보다는 군주제에 가깝고, 민주주의제도 보다는 전제제도에 가깝다. 이러한 전제주의적 경향은 북한의 ‘민주주의적 중앙집권제’에 대한 정의에서도 확인할 수 있다.

당과 국가, 근로단체의 조직과 활동의 근본원칙인 민주주의 중앙집권제에 대해 북한은 두 가지 방향으로 정의하고 있다. 먼저 “중앙집권제는 개인은 조직에, 소수는 다수에, 아래는 위에, 전체 성원과 조직은 중앙에 절대 복종하며 아래기관은 웃기관의 결정을 의무적으로 집행하여야 하며 웃기관은 아래기관의 사업을 계통적으로 지도” 하는 것이다. 이것은 조직의 통일과 전 조직의 활동을 유일적인 지도에 복종하게 하기 위한 것이다. 한편 민주주의적 특성은 모든 지도 기관의 성원은 선거되며, 사업에 책임을 지고 선거자들로부터 소환 받을 수 있다는 것이다. 그러나 민주주의적 중앙집권제는 “수령의 유일적인 령도 밑에서만 성과적으로 실현될 수 있다”, “당과 전체 인민의 조직적 의사의 유일한 체현자인 수령은 당, 국가, 근로단체 등 프롤레타리아 독재체계의 총체를 유일적으로 지도”하기 때문이다(리명일 1988, 435-436).

정리하면 북한·소련·중국의 중앙국가기관은 공히 민주집중제 노선

에 따라 당에 의한 지도를 했으나, 소련은 스탈린체제 이후 탈스탈린화 과정과 역사적 전통, 그리고 실적주의로 각 중앙기관과 당과의 관계에서 상대적으로 북한에 비해 자율성을 가지고 있었다. 한편 중국은 개혁개방 이전시기에는 북한과 유사한 당에 의한 수평적·수직적 국가지배체제였다. 아직도 당의 국가기관에 대한 지도적 성격은 유지하고 있다. 그러나 개혁개방 이후 분권화 조치로 각 중앙국가기관의 자율성이 상당히 증대되었고, 전인대가 당에 필적할 만큼의 권위를 가지게 되었다.

따라서 현재 북한은 상대적으로 최근 어느 사회주의 국가보다 강력한 당우위 정책을 고수하고 있는 것이다. 그러나 그것도 ‘선군정치’에 의해 군대의 당라인과 김정일 주도의 당 비서국 라인을 중심으로 한 지도의 성격이 강하다. 왜냐하면 김일성 사망이후 조선노동당이 비정상적으로 운영되고 있으며, 김정일의 파행적 정치행보가 당체제의 안정성을 침해했기 때문이다.

IV. '민주집중제' 운영실태와 변화

1. 정치적 전위론에 퇴색된 국민주권론

20세기 사회주의국가의 ‘급속한 발전전략과 단일하고 위계적인 당 지배’라는 체제 정책 하에서 민주주의적인 국민주권은 현실화될 수 없었다. 이에 대한 구체적 특징을 북한 중앙국가기관 중 주권기관인 최고인민회의의 위상과 운영실태를 통해 살펴보자.

북한의 최고인민회의는 1936년 제정된 소련의 ‘스탈린헌법’에 ‘최고소비에트’를 모방한 것이다. 남한의 국회에 대비시킬 수 있는 국가기

관으로 국가의 입법부에 해방된다. 헌법상 국가의 최고주권기관으로 행정부·사법부 등 모든 국가기관을 조직하는 권한을 갖고 있고 국가기관들은 최고인민회의에 대해 책임을 지게 되어 있다. 즉 최고인민회의는 국방위원회 위원장, 최고인민회의 상임위원회 위원장, 내각 총리, 중앙재판소 소장을 선거 또는 소환하는 권한 가지고, 헌법 수정, 국가의 대내외 정책의 기본원칙 수립, 국가의 인민경제발전계획과 그 실행정형에 대한 심의·승인, 국가예산과 그 집행정형에 대한 심의·승인, 조약 비준 등의 권한을 가진다.

최고인민회의는 남한의 국회와 비교되기도 하나 헌법에 보장된 권한과는 달리 당의 결정을 추인하는 역할에 그치고 있다. 현행 헌법 하에서 최고인민회의의 임기는 5년이며, 가장 최근 소집된 회의는 1998년 9월 5일의 최고인민회의 10기 1차 회의이다. 1년에 1회 정도 열리며 한 번에 2~3일 정도 진행되기에 실질적인 심의가 이루어지긴 불가능하다. 또한 최고인민회의 산하에 법제위원회와 예산위원회 등 부문별 위원회를 두고 있으나 실질적인 국정심의기관으로서 기능하지는 못한다. 최고인민회의의 대의원은 당, 사회단체, 정무원, 군 등에서 직책을 겸임하고 있으며, 이들은 대의원의 직책보다는 자신의 원래 직책을 수행하는 것이 주임무이다.⁴⁾

최고인민회의는 헌법상의 최고주권기관임에도 당의 영도(제11조)와 실제적으로는 자신이 선출하는 국방위원장(당총비서를 겸임하는 김정일)의 지도를 받는 기관으로서 형식상 최고주권기관일 뿐 실제 핵심적인 핵심 권력기구라고 볼 수는 없다(이종석 외 2000, 51).

다음으로 최고인민회의 운영실태를 살펴보면 크게 두 가지 특징을

4) 대의원은 하나의 선거구에서 1명씩 선출한다. 선거구수는 1992년 선거법에서 행정구역과 인구수를 고려하여 선거 때마다 조직하도록 개정되었으나, 과거와 같이 인구 3만 명당 한 개의 선거구가 조직되고 있다. 지난 9기와 10기 모두 687개의 선거구에서 687명이 선출되었다.

확인할 수 있다. 첫째는 체제 정당화 기제로서의 선거이다. 흔히 선거는 민주주의 제도의 핵심이라고 한다. 20세기 근대사회처럼 북한 역시 헌법상 ‘공화국’을 표명하며, 해방 후 여성의 선거권 도입을 비롯하여 민주주의적 선거제도의 중요성을 강조하고 선전하였다. 그러나 그 운영실태를 보면 자유롭고 민주적인 방식의 선거는 아니다. 대체로 사회주의 국가의 모든 선거유세는 당과 정부의 업적 및 계획을 선전하기 위한 대중선전·선동의 장으로 기능한다. 다수 인민을 위한 국가이기에 정치적 갈등이 있을 수 없다고 인식하기 때문이다(Pravda 1986, 34).⁵⁾

둘째는 주권의 수동적 역할이다. 최고인민회의는 연 1~2회 개최되며, 정기회의도 2~4일 정도이고 임시회의가 소집되는 경우도 드물다. 또한 당과 절대 권력자의 지도성이 주권보다 상위의 역할을 한다. 따라서 이들의 정책을 추진하는 수동적인 역할을 할 수밖에 없다. 또한 일반적으로 사회가 발전하고 복잡해질수록 주권을 대표하는 입법기관이 처리해야 할 일도 그만큼 많이 발생한다. 그러나 북한의 경우는 증대되기보다 축소되는 경우도 없지 않았다(신기현 1993, 112).

입법기능이 제대로 이루어지지 않고 국민주권이 실현되지 않는 요인들을 몇 가지 살펴보면, ① 최고인민회의 회기가 매우 짧기 때문에 당이나 상임위원회, 또는 특별위원회에서 일단 검토된 후 의안이 상정된다. 따라서 사실상 최고인민회의에서 제대로 검토하거나 수정을 할

5) 그러므로 북한에서 1-2기 대의원 선거는 후보에 대한 찬성자는 백함에 반대자는 흑함에 기표지를 넣도록 하는 흑백투표합계를 채택했다. 이에 대한 개선책으로 3기부터는 단일투표합계로 바꾸었으나, 대의원 후보 선출과정은 선거구마다 단 한 명만이 입후보할 수 있는 단일 입후보제를 채택했다. 선거 과정을 보면 조선노동당에서 선거구마다 후보자를 미리 내정해놓고 당 조직을 통해 각종 회의에서 지정한 입후보자를 지명 선출하는 방식이다. 북한은 근로인민의 의사를 대변하는 국가로 갈등이 없으며 당이 노동계급의 의사를 대변하기 때문에, 선진 자본주의의 자유경쟁 선거를 필요없다고 인식한다. 즉 자본주의 국가에서의 선거를 패거리 싸움으로서 사기와 협잡으로 일관된 반동적이며 비민주적인 것이라고 평가한다. 왜냐하면 자본주의 다당제의 배후에는 이를 배후조정하는 독점자본가들만이 존재하는 것으로 인식하기 때문이다(김정일a 1991). 따라서 국민주권을 실현하는 대표적 제도인 선거는 북한에서 선전·선동과 정권재창출을 위한 제도로 기능한다.

여유가 없이 안전이 기계적으로 추인될 수밖에 없다(최요한 1990, 278-279).⁶⁾ ② 절대 권력을 가진 김일성과 대를 이은 김정일이 당이나 군대를 중심으로 단일지도체제를 구축하여 모든 국가기관의 활동이나 운영을 통제하고 있다는 점이다. 1967년을 기점으로 형성되고 72년에 제도화되어, 80년대까지 강화된 북한은 사회주의국가관리의 최종목적은 수령의 혁명사상으로 온 사회를 일색화하여 근로인민대중의 자주성을 완전히 실현하는데 있다. 따라서 국가관리의 기본 원칙은 첫째, 국가관리에서 절대 권력자의 지도를 확고히 보장하는 것, 둘째, 국가관리에서 사상적 지도원칙을 견지하는 것, 셋째, 국가관리에서 민주주의중앙집권제를 실현하는 것, 넷째, 국가관리에서 계급노선과 군중노선을 관철하는 것이다(리명일 1988, 8; 14). 따라서 주권기관의 권한과 자율성은 낮을 수밖에 없다.⁷⁾

이러한 당지도 국가체제에도 불구하고, 1972년 사회주의헌법 제정 이후 정책형성과 결정에서 최고인민회의의 역할은 주요시되고 있다. 각

6) 회기가 짧은 이유로 중국 전국인민대표대회의 경우에는 다음과 같이 설명되고 있다. 첫째, 많은 대표자들이 직접 생산에 종사하는 근로자들이고, 또 각 지역에서 활동하고 있기 때문에 가능한 단기간 내에 능률적으로 회의를 마치고 직장에 복귀할 수 있도록 하자는 것이다. 둘째, 정치를 직업으로 생각하지 않고 항상 대중과 결부되어 있어야 한다는 인식이다. 셋째, 인민대표자들의 활동이 정치적 흥정을 하거나 특수이익집단간의 타협과 거래를 하는 데 시간이 낭비되지 않도록 하기 위해서이다. 넷째, 폐회 중에도 상임위원회의 지도에 따라 필요한 전문위원회가 활동하고 있기 때문이다. 다섯째, 폐회 중에도 정부에 문제제기를 하고자 할 경우 상임위원회를 통해 할 수 있고, 문제제기를 받은 기관은 책임을 지고 이에 회답을 할 의무가 있기 때문이다. 여섯째, 사회가 현재 필요로 하는 것에 대해 공산당이 강력한 지도력으로 실행하고 있기 때문에 짧은 회기내에 중요 법률안 및 기타의 의안을 심의하는 데 집중할 수 있기 때문이라는 것이다.

7) 최고인민회의의 대의원 입후보자들은 조선노동당에서 사전 선별하여 지명된 사람들이기 때문에 당과 국가기관에서 핵심역할을 하며, 김일성과 김정일에 대한 충성이 전제된다. 또한 대부분 최고인민회의 및 상임위원회, 각 위원회 위원장 및 위원, 내각의 각 간부들이 노동당원이기 때문에, 중앙국가기관 차원에서 당적 지배를 받는 것뿐만 아니라 당소조를 통해서도 당적 네트워크에 연결되어 있다. 그러므로 형식적으로는 최고인민회의가 인민의 의사를 대표하는 최고주권기관이지만, 실제 운영원리는 체제를 합리화하고 더욱이 민주주의적인 주권개념을 수동적으로 변질시키는 기능을 한다.

종 제도 실시, 예결산 문제, 각종 법령과 헌법 개정, 인민경제발전 계획과 대외경제사업 및 무역사업의 발전계획 등을 최고인민회의를 통해서 최종결정하기 때문이다(서대숙 1990, 277-279).

북한 역시 20세기 근대의 산물인 ‘공화국’을 골간으로 하고 있기 때문에 근대적인 국가체제의 합의제도를 무시할 수는 없다. 그러나 이러한 제도적 특징이 국민주권의 실현이나 민주집중제에서 ‘민주’로의 무게 이동을 의미하는 것은 아니다.

2. ‘민주와 집중’ 및 ‘당과 정’의 관계 변화

1990년대 이후 대내외적 위기 속에서 북한체제 역시 일정한 변화의 지점들이 확인된다. 특징은 크게 두 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 중앙국가기관의 상대적 강화이다. 현행헌법의 중요한 특징 중 하나가 주석제의 폐지와 함께 최고인민회의 상임위원회의 권한 강화이다. 최고인민회의 상임위원회는 1992년 헌법의 중앙인민위원회⁸⁾, 최고인민회의 상설회의, 주석의 주요 권한 일부를 이양 받았다. 국방위원회의 업무를 제외하고 국가 주요문제를 다루게 됨으로써 그 권한이 크게 강화되었다. 특히 “최고인민회의 상임위원장은 국가를 대표하여 외국 사절의 신임장과 소환장을 접수한다”(헌법 제111조)고 규정하여, 대외관계 업무에서 국가대표권을 보유하고 있다. 이것은 이전에 주석의 권한을 이양 받은 것이다. 또한 외국과 맺은 조약을 비준 또는 폐기, 외국 주재 대표의 임명 또는 소환 결정, 훈장과 메달, 명예칭호, 외교직급 제

8) 중앙인민위원회는 1948년 헌법에는 없었던 기관이었으나, 1972년 사회주의헌법에서 종래 내각의 권한 일부와 최고인민회의 상임위원회의 권한 일부를 통합하여 신설한 기관이다. 그 후 지속되다 현행헌법에서 폐지된 것이다. 그리고 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회의 위상과 역할을 분리한 측면과 상대적으로 이전에 비해 상대적 자율성과 집단지도적 요소가 있는 것 등으로 볼 때 현행헌법은 1948년 헌법과 유사한 측면이 있다.

정·수여 등을 한다(헌법 제110조). 이것은 예전의 중앙인민위원회의 권한을 이양 받은 것이다.⁹⁾

또한 현행 헌법에 의하면 최고인민회의 상임위원회는 내각과 위원회, 성, 검찰·재판기관 등 모든 국가기관들을 거느리게 되었다. 따라서 상임위원회의 감독 대상에서 벗어나 있는 기관은 오직 국방위원회뿐이다. 또한 법제위원회와 예산위원회와 같은 부문위원회를 설치할 수 있도록 되어 있다(제98조). 과거 통일정책위원회와 외교위원회는 폐지되었는데, 이는 대남통일업무는 당으로 이관되고, 외교업무는 내각이 담당하게 됨에 따른 조치이다. 현행 헌법 111조에 따르면 헌법상 북한정부를 대표하는 사람은 최고인민회의 상임위원회 위원장이다. 그러나 최고인민회의 상임위원회 역시 형식상으로는 국방위원회보다 상위의 기관이나 실질적으로는 국방위원장의 지도를 받는 형태로 기능하고 있다.

다른 한편 내각 강화를 주목할 필요가 있다. 내각은 최고주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기구이다. 내각은 1972년 헌법에서 정무원으로 바뀌었다가 1998년 헌법 개정시 다시 부활되었다. 내각과 정무원의 기능에서 실질적인 차이는 없으나 헌법상 위상에선 큰 차이가 있다. 즉 정무원보다 그 위상이 강화된 것이다. 정무원은 단순히 최고주권의 행정적 집행기관이나, 내각은 행정적 집행기관일 뿐만 아니라 전반적 국가관리기구이다. 과거 정무원은 사업에 대해 최고인민회의, 주

9) 또한 상임위원회는 최고인민회의 휴회 중 최고주권기관으로서 인민경제발전계획, 국가예산과 그 조절 안의 심의 및 승인, 헌법과 부문 법규정 해석, 법령·결정·지시의 폐지 및 정지, 내각구성원 임명 또는 해임 등을 담당하는 등 광범위한 권한을 갖게 되었다. 이는 국방위원회 업무를 제외한 폭넓은 권한이다. 1972년과 92년 헌법에서 최고인민회의 상설회의는 이러한 권한을 갖지 못하였다. 특히 경제관련 권한을 주목해 볼 만하다. 이것은 북한의 경제계획과 국가예산채택에서 기동성을 보장하고 정치나 국방과는 상대적으로 독립성을 가지고 운영할 수 있도록 고려한 측면이라는 판단이다. 이것은 두 가지 해석이 가능한데 한편으로는 김정일정권이 경제적으로 유연한 사고를 하고 있다는 측면이며, 또 다른 한편으로는 자체로 해결될 수 없는 경제적 부담을 갖지 않으려는 김정일의 정치적 계산에 의한 것이라는 대립적인 해석이다.

석, 중앙인민위원회에 통제를 받았으나, 현재 내각은 최고인민회의에만 형식적인 책임을 지도록 되어 있다. 또한 내각의 총리는 정부를 대표하는 권한을 갖게 되었다. 1999년 11월 24일 현재 북한의 내각은 총리 밑에 2명의 부총리, '2위원회 27성 1원 1은행 2국 33개 부서'로 구성·운영된다.¹⁰⁾

1990년대 이후 노동당은 불안정하게 운영되는 것에 반해, 중앙국가기관은 상대적으로 안정적으로 운영되고 있다. 특히 1998년 개정헌법과 그 후 체제개편에서 최고인민회의 상임위원회와 내각의 강화, 그리고 이전시기에 비해 경제 분야를 중심으로 실용주의적이고 업적주의적 평가를 도입한 것이다. 또한 김정일은 당과 국가관계도 국가기관의 자율성이 제고되는 방향으로 개편하였다. 결국 기존의 당·정·군 관계에 일정한 변화가 초래되었으며, 과거에 비해 당의 국가·사회 장악력이 약화되었다.

5년에 1회씩 개최되도록 되어 있는 노동당대회는 20년 이상 열리지 않고 있으며, 6개월에 1회 이상 열어야 할 당중앙위원회 전원회의도

10) 내각은 현행헌법 제117조-제130조에 다음과 같이 그 기능이 규정되어 있다. ① 국가의 정책을 집행하기 위한 대책을 세운다. ② 헌법과 부문법에 기초하여 국가관리와 관련한 규정을 제정 또는 수정·보충한다. ③ 내각의 위원회, 성, 내각직속기관, 지방인민위원회의 사업을 지도한다. ④ 내각 직속기관, 중요 행정경제기관, 기업소를 내오거나 없애며 국가 관리기구를 개선하기 위한 대책을 세운다. ⑤ 국가의 인민경제발전계획을 작성하여 그 실행대책을 세운다. ⑥ 국가예산을 편성하여 그 집행대책을 세운다. ⑦ 공업, 농업, 건설, 운수, 체신, 상업, 무역, 국토관리, 도시경영, 교육, 과학, 문화, 보건, 체육, 로동행정, 환경 보호, 관광 그 밖의 여러 부문의 사업을 조직 집행한다. ⑧ 화폐와 은행제도를 공고히 하기 위한 대책을 세운다. ⑨ 국가관리 질서를 세우기 위한 검열·통제사업을 한다. ⑩ 사회 질서 유지, 국가 및 사회협동단체의 소유와 이익의 보호, 공민의 권리보호를 위한 대책을 세운다. ⑪ 다른 나라와 조약을 맺으며 대외사업을 한다. ⑫ 내각 결정, 지시에 어긋나는 행정경제기관의 결정, 지시를 폐지한다. 내각총리는 내각사업을 조직, 지도하며 조선민주주의인민공화국 정부를 대표한다. 내각은 전원회의와 상무회의를 가지며 전원회의는 내각 성원들로 구성한다. 내각 전원회의는 행정경제사업에서 나서는 새롭고 중요한 문제들을 토의·결정한다. 상무회의는 내각 전원회의에서 위임한 문제들을 토의 결정한다. 내각은 결정과 지시를 내려 자기사업을 돕는 비상설부문위원회를 둘 수 있다. 또한 자기 사업에 대하여 최고인민회의와 그 휴회 중에 최고인민회의 상임위원회 앞에 책임진다 등이다.

1993년 12월의 제6기 21차 전원회의를 마지막으로, 적어도 공개적으로는 만 6년 동안 열리지 않고 있다. 군사위원회는 당대회가 열리지 않았음에도 어떤 공개절차를 거치지 않은 채 중앙군사위원회로 격상되었으며, 당중앙위원회 총비서도 1997년 10월 당 규약상 절차를 무시한 김정일의 ‘조선노동당 총비서’ 추대를 통해 이제는 ‘중앙위원회 총비서’가 아닌 ‘당총비서’로 바뀌었다. 조선노동당 조선인민군 대표회, 도(직할시) 대표회, 성, 중앙 및 도당기능을 수행하는 당조직들의 대표회에서 김정일을 총비서로 추대하는 결의를 한 뒤, 당중앙위원회와 당중앙군사위원회의 연명으로 선거나 공식의결도 거치지 않고 “우리당의 공인된 총비서로 추대하였음을 엄숙히 선포한다”(로동신문 1997/10/09)는 선언으로 그를 조선노동당 총비서로 추대한 것이다.

당의 중추 기관인 정치국과 정치국 상무위원회는 김일성 사망 후 그 위상이 현격히 떨어졌다. 정치국 상무위원회는 기존멤버들의 사망으로 김정일 1인 위원회가 되어 버려 사실상 제도가 의미가 없어졌으며, 정치국도 거의 휴업상태다. 특히 김일성 사망 전에 자주 열렸던 협의회도 그 횟수가 현격하게 줄어들었다. 비서국은 현재 당내에서 제대로 기능하고 있는 유일한 권력기관이다. 정치국이 사실상 기능이 마비된 상태에서 비서국은 노동당을 움직이는 최고의 권력기관이다. 비서국에서 김정일이 주재하는 회의는 한 달에 1-2회 정도 개최되고 있다. 또한 김정일은 회의보다는 주로 해당부서에 문건을 내려보내고 전화를 통해 업무를 처리하는 방식을 선호한다(이종석 외 2000, 21-31).

반면에 중앙국가기관은 상대적으로 제도가 안정적으로 유지되고 있으며, 당적 지도로부터 상대적 자율성이 강화되고 있다. 특히 내각의 경제정책 결정·집행권을 중심으로 권한이 강화되었다. 예를 들어 최고인민회의 제10기 제1차 회의의 국가지도기관 선거 결과, 내각 내에서 당 고위직 겸직자가 6명에서 2명(홍성남, 백학림)으로 감소되었다. 그리고 31명의 상(相) 중에서 24명이 새로운 인물이며 경제관련 상 23인 중에

서 16명이 새로운 인물이다. 이 중 총리와 부총리 2인 모두 경제전문가이다. 북한은 1998년 9월 헌법개정 후 ‘내각 결정’을 채택하고 경제난 타결을 위한 각종 대책을 논의하였다. 1999년 1월에 들어 내각 전원회의 확대회의를 소집하여 경제건설을 강성대국 건설의 가장 중요한 과업으로 보고, 인민경제 모든 부문에서 생산과 국가경제기반을 정상화하고 인민생활을 안정·향상시키는 것을 1999년 경제건설의 기본과업으로 하였다. 정기회의로 1999년 4월 7~9일까지 평양에서 최고인민회의 제10기 제2차 회의를 개최하였으며, 국가예결산과 인민경제계획법을 채택하였다. 이어 1999년 10월 5~6일, 2000년 1월 내각 전원회의 확대회의를 소집하였다(이종석 외 2000, 57-70).

그리고 2003년 제11기 최고인민회의의 대의원 선거를 개최하여 또 다시 대폭적인 대의원 교체를 하였다. 전체적으로 군부인물 비중 축소, 대남사업과 경제 분야에서 업적이 높이 평가된 인물들의 약진이 두드러졌다. 특히 내각간부들은 상당히 변화하였다. 2002년 7월 1일 경제관리개선조치 이후 경제개혁이 본격화되면서 전체적으로는 개방적이며 실력을 갖춘 인물들로 세대교체가 이루어진 것이다(박형중 외 2004, 67-74). 이렇듯 전체적으로 당에 비해 중앙국가기관은 상대적으로 안정적이며, 경제 분야를 중심으로 독립성이 유지되면서 운영되고 있다.

둘째, 국방위원회가 중앙국가기관의 실세로 부각되면서 ‘선군정치’를 주도하고 있다. 국방위원회는 국가주권의 최고군사지도 기관이다. 1972년 사회주의헌법에서는 중앙인민위원회의의 부문별 위원회에 불과했으나 1992년 개정헌법에서는 ‘국가주권의 최고군사지도기관’으로 그 위상이 격상되었다. 또한 국방위원장이 일체의 무력을 지휘·통솔하도록 하고 있다. 1972년 사회주의헌법에서 신설된 국방위원회는 당시 주석이 겸임하였기에 권력구조상 특별한 의미는 없었다.

그러나 1992년 헌법에서 국방위원회가 국가주석과 분리되고, 1993년 김정일이 국방위원장에 취임하면서 그 의미가 달라졌다. 1970년대

중반이후 김정일 후계체제가 가시화되면서 김정일의 권력이 지속적으로 강화되었고, 김일성 사망 이전인 1993년 김정일이 최고군사기관인 국방위원회 위원장으로서 국가무력을 통솔하는 권한을 갖게 된 것이다. 더욱이 1998년 개정헌법에서 인민무력부와 국가안전보위부를 포괄하며 국방위원회의 위상은 더욱 강화되었고, 국방위원장은 북한의 실질적인 최고 권력자가 되었다.¹¹⁾

북한의 체제위기 상황에서 국방은 가장 중요한 국가사업이다. 따라서 “국방은 단순한 군사문제가 아니고 정치, 경제, 군사와 문화, 외교, 사회생활 등 민족의 생활영역 전반에 비끼게 되는 거대한 창조사업으로 민족번영과 사회진보를 이룩하는 것을 최대의 과제로 지향하는 국사중의 최대 국사”인 것이다(조선중앙방송 1998/11/15). 그러므로 국방위원장인 김정일은 북한의 실질적 최고통치자인 것이다.¹²⁾

현재 중앙국가기관 중 국방위원회는 형식적으로는 최고인민회의를 통해 위원장과 위원 모두가 선출되는 것으로 되어 있다. 그러나 사업내용은 어떤 부서의 감독도 받지 않고 국방위원장이며 당총비서인 김정일 주도로 이루어지고 있다. 군을 국가사업에서 가장 중요시하고, 군의 기

11) 국방위원회는 현행헌법 제100조에 국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리기관이다. 제101조에 위원장, 제1부위원장, 부위원장, 위원들로 구성한다. 임기는 최고인민회의의 임기와 같다. 제102조에 위원장은 일체의 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지도한다. 제103조 임무와 권한은 ① 국가의 전반적 무력과 국방건설사업을 지도한다. ② 국방부문의 중앙기관을 내오거나 없앤다. ③ 중요군사간부를 임명 또는 해임한다. ④ 군사칭호를 제정하며 장령이상의 군사칭호를 수여한다. ⑤ 나라의 전시상태와 동원령을 선포한다. 제104조 국방위원회는 결정과 명령을 낸다. 제105조 자기사업에 대하여 최고인민회의 앞에 책임진다고 규정하고 있다.

12) 대개 선군정치의 시작은 1995년 1월 1일 김정일이 124군부대를 시찰하면서 시작되었다고 한다. 그 후 ‘선군후로’·‘선군혁명령도’·‘군중시사상’ 등 용어가 등장하였지만, ‘선군정치’라는 용어는 1998년 5월 26일 “군민일치로 승리하자”라는 제목의 『로동신문』 정론에서 처음 나타났다. 그리고 선군정치가 김정일의 정치방식으로 표명된 것은 1999년 6월 16일자 『로동신문』·『군로자』공동논설을 통해서이다. 이후 한국학계에서 북한의 ‘군사국가화 논쟁’이 벌어지기도 하였으나, 북한당국이 자국 정치체제를 ‘군중시의 당·국가체제’, 즉 당의 지도가 이루어지는 군의 선도적 행동이 실현되는 정치체제라고 규정하면서 일단락되기도 하였다(박형중 외 2004, 30).

풍을 온 사회의 기풍화하여 강성대국을 건설하자는 것이 선군정치이다. 이러한 군주도 국가운영은 대내외적 위기 속에서 체제유지의 핵심기관인 군대의 중요성과 사회일탈 분위기 쇄신, 다른 기관에 비해 아직도 위계적인 명령체계가 가능한 점, 김정일의 통치사상을 마련할 필요성 등이 중첩되어 이루어졌다.¹³⁾

전체적으로 북한의 ‘민주집중제’는 1990년대 이후 국가기관이 이전에 비해 독립성과 권한을 확장하는 방향으로 나아가고 있으나, 이를 ‘민주’로의 이동으로 보기는 어렵다. 그것은 ‘군대의 당라인’과 ‘친위대’를 중심으로 파격적인 정치를 하는 김정일의 정치성향과 중국과는 달리 당이 정상적으로 기능하지 못하며 위로부터의 개혁이 쉽지 않은 주객관적 상황 때문이다. 현재 중앙국가기관의 운영이 내각의 경제라인을 중심으로 상대적으로 독립성과 전문성을 가지고 있다고 하여도 정치적 불안정성으로 활로를 찾기 힘들 수 있다. 그러나 경제적 생존을 위해 상대적 독립성과 업적·전문성을 보장하다보면, 내부에서 각 부처간의 갈등이 증폭될 가능성이 있고 이 과정에서 체제안정화를 위해 부처간 갈등을 조정하거나 협의적 성격을 강화시키는 등의 모색은 가능할 수도 있다.

13) 동유럽 사회주의국가 붕괴과정을 통해 군대가 체제의 최후 보루라는 의식과 군대만이 체계적으로 가동되어 경제건설에 투입할 수 있는 유일한 집단이고, 외교적으로는 미국에 대한 협상력을 높일 수 있는 기관으로 군이 중시된 것이다. 선군정치는 전 사회의 ‘군인 가정화’를 요구하며, 전사회체제적 군민일체 의식을 강조한다. 선군정치만이 강성대국을 위한 진로라는 것이다. 2005년 신년공동사설에서도 북한은 군중심의 선군사상을 통한 강성대국론을 주장하고 있다.

V. 절대권력과 '프롤레타리아 독재'

1. 절대권력자에 종속된 '프롤레타리아 독재'

사회주의국가의 권력구조를 알 수 있는 중앙국가기관의 운영은 집단적 지배체제인가 1인 지배체제인가이다. 이러한 정치권력의 형태를 헌법을 중심으로 살펴보면, 사회주의 국가의 헌법은 각료회의형 헌법에서 1인 지배체제의 공고화와 함께, 국가평의회형 헌법의 경향을 거쳐 대통령형 헌법으로 발전하는 경향이 있다. 북한의 경우 1948년 헌법은 최고인민회의 상임위원회가 집단적 국가원수의 지위에 있는 권력구조상 각료회의형 헌법유형을 취하였으나, 김일성 1인의 권력강화와 함께 1972년 헌법에 국가주석에게 권한이 집중되는 대통령형 헌법으로 전환되었다. 그리고 1992년 헌법은 신설된 국방위원회가 군사권을 장악하여 새로운 권력기관으로 등장했다(김승조 1993, 6-7).

1948년 당시 북한사회는 공산주의사회로 가기 위한 물질 조건이 형성되지 않은 단계이기에 헌법제정에서 생산수단의 사유와 토지의 개인 소유 및 사기업제도를 인정할 수밖에 없었다. 이 헌법의 특징을 김일성은 다음과 같이 지적하였다. ① 인민들이 쟁취한 위대한 정치적 승리를 법적으로 확인하고 있다. ② 북조선의 경제생활에서 일어난 전변들을 반영하여, 북조선에서 실시된 경제개혁을 법적으로 확인하고 있다. ③ 공민은 정치·경제·사회생활의 모든 분야에서 동등한 권리를 가진다. ④ 공민의 민주주의적 권리와 자유는 선포하는데 그치지 않고 그것을 실지로 보장하고 있다는 것이다. 1948년 헌법은 맑스-레닌주의와 프롤레타리아 독재를 헌법에 명문으로 규정하지도 않았고, 공산당의 지도적 역할을 헌법에 선언할 수도 없었다. 이러한 점에서 1948년 북한헌법은 부르조아 제국주의 세력을 축출하고 프롤레타리아 독재를 지향하는 헌

법이라고 볼 수 있다(조선인민민주주의공화국 헌법 1956, 김승조 1993, 19에서 재인용). 그러나 당시 북한에서는 이미 김일성과 공산당이 사회의 지도적 위치를 점하고 있었다.

그리고 1972년 사회주의 헌법에서 북한은 스스로를 사회주의 국가라고 규정하고, 그 특징으로 생산수단의 국유화, 집단주의 체제 형성, 노동에 따른 분배, 프롤레타리아 독재 실시를 들었다. 그러나 1992년 사회주의 헌법 개정에서 프롤레타리아독재를 삭제하고 인민민주주의독재의 강화를 규정하였다. 이것은 일면 북한의 독자성을 강조하고 타면 북한사회의 발전을 드러내려는 의도로 보인다(김승조 1993, 20-21). 1998년 개정헌법에서는 “위대한 수령 김일성 동지의 주체적인 국가건설사상과 국가건설업적을 법화한 김일성헌법”이라고 서문에 그 의의를 명시하고 있다. 김일성 사망 이후 그를 ‘영원한 주석’으로 신격화하여 주석제를 폐지하고, 김정일은 국가기관인 국방위원회와 당내 조직지도부 중심으로 절대 권력을 행사하고 있다.

북한의 권력구조는 형식상 3권 분리체제인 최고인민회의, 내각, 중앙재판소·중앙검찰소로 분리되어 있다. 그러나 당우위 원칙에 따라 삼권위에 실권을 행사하는 조선노동당이 있고 또 그 위에 당을 지도하는 김일성과 김정일이 있다. 그리고 김일성 사망이후에는 선군정치’ 노선에 따라 김정일이 위원장을 맡고 있는 국방위원회, 특히 군내 당라인을 중심으로 운영되고 있다. 따라서 절대권력자를 정점으로 하는 위계적인 운영구조가 지속되는 것이다. 결국 다수자에 의한 실질민주주의를 실현하겠다는 ‘프롤레타리아 독재’ 국가론은 북한에서 1인 절대권력에 종속되었다.

2. 절대권력의 지속과 특권계급

사적 소유를 대체할 사회적 소유의 주체인 국가는 사회주의국가건설이라는 전략과 어우러져 ‘전 인민의 소유=국가 소유’라는 등식을 성립하게 하였다. 또한 국가소유에 기초하였기에 사회적 생산으로 이루어진 잉여가치가 국가에 집중됨으로써 사회적 분배의 주체도 국가가 되었다. 국유화에 의한 국가의 재부는 분배문제와 직결되었다. ‘노동에 따른 분배’라는 개념은 분배 당사자가 된 당·국가관료에게 자의적으로 해석되기도 했다(Kornai 1992, 62-75).¹⁴⁾ 생산물을 분배하는 주체가 된 핵심 권력층들은 점차 특권계급화 되었으며, 1인 절대권력의 개인숭배 강화에 기여하였다.

사회주의사회에서 지배층은 기득권 및 응집력이 높으며, 다른 사회 집단들에게 압도적 영향력을 행사하는 집단이다. 구조적 특성상 정치·행정엘리트들이 국가권력을 독점하고 생산수단에 대한 실질적 통제권을 행사함으로써 정치뿐만 아니라 경제·사회·법률적 차원까지 독점적으로 지배적 지위를 유지해 온 집단이다(서재진 외 1999, 20). 북한에 특권계급이 존재하며 간부의 부정부패가 많고, 각종 세도와 관료주의가 많이 행해지고 있다는 사실은 북한문헌과 탈북자 증언 등을 통해 이미 상식이 되었다.¹⁵⁾

14) 코르나이는 이에 대해 사회주의체제에서 가장 중요한 소유형태인 국유기업의 소유권으로부터 발생한 소득의 처분권인 잔여소득 처분권과 소유권 사용에 대한 권리인 통제권에 서 소유권의 성격이 불분명하므로, 전체 인민들의 이익을 위해 일하든지 아니면 관료들의 이익을 위해 일 하든지의 문제로 현실화되었다고 분석한다.

15) 김정일은 소련과 동유럽 사회주의가 붕괴된 것은 간부들의 관료주의 폐해로 인민대중이 정권으로부터 이반되었기 때문이라고 한다. 따라서 인민대중 중심의 사회주의를 강조하는 주체사상을 합리화하고 세도와 관료주의 등 사회주의의 부패를 단속해야 함을 지적한다. 즉, “역사적 교훈이 보여 주는 바와 같이 사회주의 집권당이 간부들 속에서 세도와 관료주의, 부정부패를 허용하는 것은 스스로 제 무덤을 파는 것이나 같다”는 것이다(김정일b 1994). 이러한 김정일의 언술은 역으로 북한사회에 팽배한 관료부패와 세도를 확인하게 한다.

북한은 1967년을 기점으로 절대권력자의 친위대를 간부층으로 구조화하였기에, 서구의 대의제 민주주의에 기초한 정치적 ‘엘리트주의’가 실현되었다고 볼 수는 없다. 1967년까지 약 20년 간 지속된 김일성의 반대세력 제거와 1인 지배체제 구축 작업은 절대권력자에 대한 충성이 간부가 되기 위한 가장 중요한 잣대가 되게 하였다. 그리고 정치적 경력의 중시는 상급자에 대한 복종을 더욱 강하게 하였고, 출신성분에 대한 규제는 특권계급의 재생산을 제도적으로 보장하였다. 특히 혈통에 기초한 가족적 배경은 특권계급의 재생산에 가장 중요한 장치로 작용하였다. 따라서 권력집중의 고도화, 간부들의 자율성 부족, 권력층의 집단적이고 높은 결속력 등이 현재까지 지속될 수 있었다.

북한정권은 파벌형성을 방지하기 위해 인사정책의 최우선 원칙을 김일성·김정일의 권력독점과 1인 지배체제 충성도로 하였다. 김정일은 인사권을 특정 개인에게 맡기지 않고 자신이 직접 결정함으로써 파당형성을 방지하고자 하였다. 한편 북한간부들의 횡적인 관계는 불안정하여 기관별·개인별로 김정일에 대한 충성경쟁이 빈번하게 발생하고 있으며 때로는 정책노선에 대한 갈등도 나타나고 있다(서재진 외 1999, 203-206). 이러한 간부층 내 충성경쟁은 절대권력에 대항할 수 있는 대항세력 형성을 불가능하게 하기도 한다.

김일성 사망 후 북한권력층 내부 변화가 시작된 것은 1997년 10월 김정일 비서가 노동당 총비서에 공식 추대된 시점을 전후해서이다. 이후 김정일은 1998년 9월 10기 대의원 선거를 통해 내각과 대중단체의 간부들을 대대적으로 교체하였다. 그리고 1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 1차 회의를 개최하여 주식제를 폐지하고 김정일을 국방위원장에 재추대함으로써 권력승계를 마무리하였다. 김정일 체제의 공식 출범으로 특권계급으로서 ‘혁명 2세대(빨치산 2세대)’의 시대가 본격화되었다. 김정일이 1974년 후계자로 지명된 후 24년 만에 세대교체가 완료된 것이다. 박성철, 김영주 등 살아있는 혁명 1세대들은 최고인민회

의 상임위원회 명예부위원장으로 임명되어 사실상 정치일선에서 물러났다. 특히 2002년 〈7·1 경제관리개선조치〉 이후 ‘고난의 행군’ 시기 김정일에 대한 충성과 실력이 검증된 인사를 중심으로 간부층이 형성되었다. 또한 2003년 8월 제11기 대의원 선거를 통해 내각과 군 고위인사에 상당한 변화가 있었다. 실력과 함께 김정일의 신뢰를 받는 이들이 대의원으로 세대교체된 것이다(박형중 외 2004, 60-74). 이들은 김정일을 중심으로 북한사회의 특권계급을 이루고 있다.

현재 북한 중앙국가기관 중 가장 영향력을 행사하는 기관은 국방위원회이다. 2003년 9월 제11기 1차 대의원회의 이후 현재 국방위원회는 인민무력부, 총참모부, 후방총국, 호위총국, 총정치국, 제2경제위원회¹⁶⁾ 등을 지도하며 이들 부서의 책임자들이 국방위원을 구성하고 있다.¹⁷⁾ 내각과 최고인민회의의 주요 간부들은 김일성종합대학과 모스크바 등 해외 유학파로 구성되어 있다. 경제·행정·외교 등에서 뛰어난 전문성과 김정일에 대한 충성심을 보여 김정일의 신임이 깊은 직업적 경제·행정

16) ‘제2경제위원회’는 군수물자(병기)생산 책임부서로 노동당의 직접 지도를 받는다. 과거 당중앙위 제2기계공업부의 지도를 받았지만 지금은 당중앙위 군수공업부의 지도를 받고 있다. 민경제를 총괄하는 내각과는 달리 별도의 계획에 따라 군수생산을 진행하며, 이에 직속된 군수공장이 상당히 많이 있는 것으로 알려져 있다.

17) 국방위원회는 조명록 총정치국장이 김정일을 대리해 국방업무를 총괄하면서 군정치사업, 군사행정·군사외교·군사사법 등을 담당하는 인민무력부의 김일철 차수가 국방행정업무, 이용무 차수가 군의 대민사업, 김영춘 총참모장이 군 작전분야, 연형묵·전병호가 군수산업분야를 각각 맡는 역할분담이 이뤄질 것으로 보인다. 특히 이을설, 백학림, 김철만 등 항일빨치산 1세대 출신의 퇴진은 국방위원회가 ‘김일성 인맥’에서 ‘김정일 인맥’으로 개편이 완료됐음을 의미한다. 북한의 군사기관은 군사계통(인민무력부·총참모부·후방총국), 정치계통(총정치국), 보위계통(정치보위국) 등 3부문이 존재한다. 인민무력부는 사실상 군사부문의 행정, 집행기구로 국방위원회의 직접 지도와 통제를 받고 있다. 총참모부는 군사지휘 계통이며, 총정치국은 당적 지도를 받아 군을 지도하는 정치지도 계통이다. 김정일 시대에는 총정치국의 비중이 상당히 높다. 총정치국은 당 중앙군사위원회와 당조직지도부의 통제를 받으며, 부국장들이 김정일의 현지지도를 항상 수행한다. 그리고 1990년대 후반 이후 군보위사령부의 위상이 대폭 강화되어 국정검문과 열차경비까지 담당할 정도로 군내의 정치·지도계통은 물론 다른 일반 공안조직에도 절대적인 영향을 미친다. 앞으로 김정일 국방위원장을 정점으로 북한 군부를 비롯해 혁명 2세대들이 국가운영을 주도할 것을 보인다(박형중 외 2004, 89-91).

·기술관료 출신이며 대부분이 60~70대 연령층이다. 그러나 최근 정보·과학기술, 실력·실리가 강조되면서 김책공업종합대학 출신의 경제관료, 30~40대의 혁명 3세대들이 급부상하면서 간부층원의 폭이 넓어지고 있다(박형중 외 2004, 97).¹⁸⁾

VI. 맺는 말

본 연구는 북한연구가 상당히 발전하였고 체제성격에 대한 주목할 만한 연구성과들이 존재함에도, 국가기관의 특성과 체제운영의 핵심인 ‘민주집중제’와 ‘프롤레타리아 독재’론을 중심으로 비교사회주의적 시각에서 북한체제의 성격에 대해 연구한 기존 연구가 없다는 것에 주목하였다.

본 논문은 먼저 2장에서 ‘민주집중제’와 ‘프롤레타리아 독재’에 대한 이론 및 역사적 고찰을 하였다. 그리고 3장에서 비교사회주의적 시각으로 북한 중앙국가기관을 소련 및 중국의 중앙국가기관과 비교분석하여 그 공통점과 차이점을 규명하였다. 구체적으로는 권력체제와 작동원리를 보기 위해 당과 국가기관의 관계를 중심으로 규명하였다.

연구결과 소련·중국·북한 등 현실사회주의 국가는 공통적으로 민주집중제와 프롤레타리아 독재라는 조직노선과 국가기관 위상에 따라 중앙차원에서 전위부대인 공산당 또는 노동당의 지도 우위를 관철시켰다. 그러나 차이점을 살펴보면, ① 연방제를 채택했던 소련은 중앙차원

18) 한편 절대권력과 친위대적인 특권계급 주도의 사회라고 하여도 갈등이 전혀 없는 것은 아니다. 노·장·청의 갈등, 청·홍의 갈등, 해외파·국내파의 갈등, 김정일 친인척과 비친인척의 갈등, 군부내 정치간부와 작전간부의 갈등도 있으며, 개혁적 성향과 수구적 성향의 갈등도 있다. 다른 사회에 비하면 미약하지만 전혀 없는 것은 아니다.

에서는 공산당의 지배가 관철되었으나 지역 및 연방으로 가면 국가기관의 자율성이 상대적으로 강했다. 또한 중앙차원에서도 북한에 비해 국가기관의 자율성이 높았다. 그 이유는 각 기관의 실적주의와 부문주의 때문이다. ② 중국은 시기와 상황에 따라 변화가 심했으나, 크게 보아 개혁·개방이전에는 당에 의한 국가지배 및 행정대리 현상이 팽배했으나 개혁개방이후에는 국가기관의 자율성과 독립성이 보장되었다. 양상으로 볼 때 개혁개방 이전 중국 권력체제는 북한과 유사하나 당적 지배의 정도와 당권력의 침투성은 북한이 훨씬 높았다. ③ 북한은 2005년 현재에도 당 및 1인 절대권력자 주도의 권력체계가 유지되고 있다. 그럼에도 불구하고 경제적 실리추구노선으로 내각을 강화하면서 실적 및 업적을 중시하고 있다.

4장에서는 민주집중제의 운영실태와 변화를 살펴보았다. 구체적으로 다수자 지배를 관철하려는 ‘민주’의 성격이 정치적 전위론인 ‘집중’ 논리에 흡수되었음을 밝혔다. 그리고 1990년대 이후 변화의 정도를 살펴보았다. 대표적 비교국가인 중국과 비교분석한 결과 북한체제는 여전히 ‘민주’ 보다는 ‘집중’에 초점을 맞추어 운영되고 있다. 그리고 당과 국가기관의 관계에서 국가기관의 상대적 자율성이 90년대 이전보다는 강해졌다고 하여도, 당적 지도의 우위라는 지배성은 여전히 관철되고 있다. 그러나 그 방식은 당권력체계가 정상적이고 안정적으로 운영되는 방식이 아니라 당비서인 김정일과 당비서국라인을 중심으로 운영되는 양태이다.

5장에서는 북한체제의 가장 큰 특징이라고 하는 1인 절대권력과 사회주의국가의 위상인 ‘프롤레타리아 독재’에 대해 규명하였다. 연구결과 북한체제는 헌법조항과 명시적 위상에서는 프롤레타리아 독재 체제를 표명하고 있지만, 실제적으로는 프롤레타리아 독재를 체현했다는 1인 즉, 절대권력자에게 권력이 과다하게 집중되어 있다. 이러한 성격은 2005년 현재에도 당비서이며 국방위원장인 김정일이 절대권력을 지속

하고 있다는 점에서 확인할 수 있다. 그 이유 중 하나는 김정일 시대에도 그와 공동운명체처럼 움직이는 친위대인 ‘혁명 2세대’ 양성이 있었기 때문이다. 그러나 90년대 이후 특권계급의 지속 요건으로 사상 및 충성도 외에도 전문성과 업적이 중시되고 있다.

참고문헌

- 국토통일원. 1988a, b, c, d. 『북한최고인민회의자료집』 제1,2,3,4집. 서울: 국토통일원 조사연구실.
- 김갑식. 2001. “북한의 당·정·군 역할분담체제에 관한 연구: 1990년대를 중심으로.” 서울대 정치학 박사학위논문.
- 김경호. 2001. “북한권력구조의 변화와 정치체제의 특징.” 『국제지역문제연구』 19 (2).
- 김광용. 1995. “북한 ‘수령제’ 정치체제의 구조와 특성에 관한 연구.” 한양대 박사학위 논문.
- 김근식. 1999. “1990년대 북한의 체제정당화 담론: 우리식 사회주의 ‘붉은기철학’을 중심으로.” 『통일정책연구』 8(2).
- 김병로. 1988. “조선직업총동맹연구.” 『북한의 근로단체 연구』. 성남: 세종연구소.
- 김승만. 1998. “최고인민회의의 대의원 선거의 분석과 전망.” 『북한』 321.
- 김승조. 1993. “북한의 '92년 헌법과 사회주의 국가의 헌법이론에 관한 비교분석적 연구.” 『'93 북한·통일연구 논문집(VI): 북한의 행정 및 법제 분야』. 서울: 통일부.
- 김연철. 1996. “북한의 산업화 과정과 공장관리의 정치: ‘수령제’ 정치체제의 사회경제적 기원.” 성균관대 박사학위논문.
- 김일성. 1979a, b, c, d. 『김일성저작집』 제1,2,3,4권. 평양: 조선로동당출판사.
- 김정일. 1991. “우리식 사회주의는 필승불패이다.” 『로동신문』(1991/5/27).
- _____. 1994. “사회주의는 과학이다.” 『로동신문』(1994/11/1).
- 김창희. 2001. “중국의 정치과정과 권력구조의 개관.” 『지방자치 연구』 9.
- 김철우. 2000. 『김정일장군의 선군정치』. 평양: 평양출판사.

- 김홍규. 2004. “중국의 정책결정과 민주집중제: 1980년대 ‘합의의 정치’ 형성과 제도화.” 『국제정치논총』 44(1).
- _____. 1988b. 『국가와 혁명』. 서울: 논장.
- 리명일. 1988. 『국가관리학』. 평양: 김일성종합대학출판사.
- 바질 끼르블레. 1988. 『오늘의 소련사회』. 서울: 창작과 비평사.
- 박두복. 1993. 『중국의 정치와 경제』. 서울: 집문당.
- 박완신. 2002. 『신북한행정론』. 서울: 지구문화사.
- 박형중 외. 2004. 『김정일 시대 북한의 정치체제: 통치이데올로기, 권력엘리트, 권력구조의 지속성과 변화』. 서울: 통일연구원.
- 방해란. 1990. “레닌의 민주집중제론에 대한 연구.” 서울대학교 사회학 석사학위논문.
- 블라디미르 I. 레닌. 1988a. “무엇을 할 것인가.” 『레닌저작집1』. 서울: 거름.
- 서대숙. 1990. 『북한의 정치』. 서울: 을유문화사.
- 서재진 외. 1999. 『사회주의 지배엘리트와 체제변화』. 서울: 생각의 나무.
- 서진영. 1989. 『현대중국과 북한 40년』. 서울: 고려대 아세아문제연구소.
- 신기현. 1993. “북한 최고인민회의의 구성과 운영에 관한 비교 분석.” 『'93 북한·통일연구 논문집(VI): 북한의 행정 및 법제 분야』. 서울: 통일부.
- 심익섭·신현기 외. 2002. 『북한정부론』. 서울: 백산자료원.
- 에드워드 II. 카. 1986. 『러시아 혁명: 레닌에서 스탈린까지』. 서울: 나남.
- 에티엔 발리바르. 1992. 『민주주의와 독재』. 서울: 연구사.
- 오회환. 1992. “중국 중앙통치조직의 구조와 기능.” 『중국연구』 13.
- 요제프 스탈린. 1988. “레닌주의의 문제에 관하여.” 『스탈린 선집1』. 서울: 전진.
- 이제만. 1992. 『북한국가기관론』. 서울: 대영문화사.
- 이은순·미하일 노소프. 1991. 『소련』. 서울: 경남대학교공동문제연구소.
- 이종석. 1995. 『조선로동당연구』. 서울: 역사비평사.
- 이종석·백학순. 2000. 『김정일시대의 당과 국가기구』. 성남: 세종연구소.
- 정성장. 2001. “김정일시대 북한의 ‘선군정치’와 당·군 관계.” 『국가전략』 7(3).
- 차문석. 1999. “사회주의 국가의 노동정책.” 성균관대 정치학 박사학위논문.
- 최완규. 2001. “북한 국가성격의 이론과 쟁점: 비교사회주의적 관점.” 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구』. 서울: 한울.
- 최요환. 1990. 『의회정치의 이론과 실제』. 서울: 박영사.
- 최진욱. 2002. 『현대북한행정론』. 서울: 인간사랑.
- 칼 맑스. 1988. “고타강령 비판.” 『맑스·엔겔스 저작선』. 서울: 거름.

프리드리히 엥겔스. 1989. 『가족 사유재산 국가의 기원』. 서울: 아침.
허정호. 『조선인민의 정의의 조국해방전쟁사 I』. 평양: 사회과학출판사.

『로동신문』(1997/10/9).

『정치사전』. 평양: 사회과학출판사. 1973.

『조선중앙방송』 정론 1998년 11월 15일.

『철학사전』. 평양: 사회과학출판사. 1985.

Armstrong, Charles K. 2003. *The North Korean Revolution: 1945-1950*. N.Y: Cornell University.

Kornai, Janos. 1992. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press.

Nelson, Daniel N. 1986. *Communist Politics*. New York: Macmillan.

Pravda, Alex. 1986. *Elections in Communist Party State*. Boston: Allen & Unwin.

Sweezy, Paul M., and Charles Bettelheim. 1973. *On The Transition to Socialism*. London: Monthly Review.

Townsend, James R. 1974. *Politics in China*. Boston: Little, Brown.

ABSTRACT

The Characteristics of Central State Organ and the Operation of Organization in North Korea

: The Democratic Centralism and The Dictatorship of the Proletariat according to the Methodology of Comparing Socialism

PARK Young Ja

Lecturer,
Sung Kyun Kwan University

This article analyzes the characteristics of central state organ and the operation of organization in North Korea. Especially This article analyzes on focusing the democratic centralism and the dictatorship of the proletariat according to the methodology of comparing socialism.

The first chapter is to see the before article and scientific research. The second chapter is to analyze the theories and histories on the democratic centralism and the dictatorship of the proletariat.

The third chapter is to analyze The characteristics of central state organ in 20c socialism state. The first section is to research comparing with Soviet and China. The second section is to show the position and characteristics of central state organ in North Korea.

The fourth chapter is to analyze the real operation and changing point of the democratic centralism in North Korea. And then chapter is to analyze about the relation and characteristic between absolute one man power and the dictatorship of the proletariat. The sixth chapter, the conclusion of this study, is to show the important agreement.

Key Words : North Korea System, Characteristics of Central State

Organ, Operation of Organization, Democratic
Centralism, Dictatorship of the Proletariat, Methodology
of comparing socialism