

북한의 정책결정구조와 과정

張 達 重*

〈목 차〉

- | | |
|-----------------------------------|---|
| I. 북한 “정책”의 절충주의적 성격 | III. 김정일체제의 정책결정：黨 중심에서 國家행정체제 중심으로의 구조적 전환 |
| II. 북한 정책결정구조의 변화：
黨에서 党政협의체제로 | IV. 결론 |

본 논문의 목적은 북한의 “정책결정(policy-making)” 패턴에 대한 분석을 통하여 북한의 정치체제를 보다 현실적으로 파악하고자 하는데 있다. 물론 우리는 북한의 폐쇄성 때문에 북한의 주요 정책이 어디서, 어떻게, 그리고 누구에 의해서 결정되고 있는지에 대하여 거의 알지 못하고 있다. 북한은 아직도 조심스럽게 정책이견을 감추고 있을 뿐만 아니라, 어떻게 보면 잔존 사회주의 체제 가운데서도 유일하게 단일 지도체제에 의하여 지배되는 “전체주의적” 사회라는 이미지를 유지하고 있기 때문이다.⁽¹⁾

그러나 우리는 북한이 김정일 권력세습과정을 통하여 변화와 발전의 심각한 딜레마를 극복하려는 다양한 움직임들을 목격하고 있다. 남북관계와 대외정책, 그리고 개방과 경제개혁을 둘러싼 일련의 움직임들은 북한의 정책결정구조 속에서 일어나고 있는 변화의 대표적인 예들일 것이다.⁽²⁾ 물론 우리는 북한의 정책결정과정 전반에 대하여 일반화된 패턴을 제시할 수는 없지만, 남북관계와 대외정책 및 경제개혁을 둘러싼 최근의 움직임들의 분석을 통하여 북한의 정책이 어떻게 채택되고 또 어떻게 실행되고 있는가에 대하여 실마리를

*서울대, 정치학

(1) 이상우 외 편, 『북한 40년』, 서울: 을유문화사, 1989; 통일원, 『'92 북한개요』는 “전체주의 1인 독재체제”로서의 이미지가 변화되고 있지 않음을 나타내주고 있다.

(2) 이러한 변화의 탐구시도로는, 민족통일연구원, 세미나시리즈91-03, 『북한체제의 변화: 현황과 전망』, 1991; 박한식 편, 『북한의 실상과 전망』, 서울: 동화연구소, 1991 등을 참조할 것.

찾아낼 수 있을 것이다.

I. 북한 “정책”의 절충주의적 성격

오늘의 북한정치체제는 많은 난제들을 안고 있다. 때문에 북한은 남한보다도 더 많은 정치적 문제들에 직면해 있다. 핵화산금지조약(NPT)으로부터의 탈퇴는 물론 개방이나 개혁, 그리고 영화의 창작도 정치적 리더쉽에 의한 정치적 결정을 필요로 한다. 여기서 우리는 우선 “누가 정책을 결정하는가”라는 문제에 답하지 않으면 안된다. 이러한 문제는 정책의 본질에 관한 의문보다 선행되는 의문인 것이다. 정치적 권위체계가 잘 확립되어 있을 경우 이러한 의문은 쉽게 해답될 수 있다. 그러나 정치적 권위체계가 과도기적일 경우나, 유동적일 경우 “누가 결정을 내리느냐”하는 문제는 가장 핵심적인 정치적 의문이 아닐 수 없다.

우리는 김정일의 권력세습에 따른 권위의 배분문제에 관심을 갖지 않을 수 없다. 김정일의 권력세습에 따라, 개인이나 집단 혹은 제도들의 정책결정과정에서의 역할과 관계를 밝혀내는 일이 중요하다. 또 실무적 차원에서도 주요 정책을 집행하는 주요 국가제도들을 조정하는 어떠한 메카니즘이 존재하는지를 밝혀내는 것도 매우 필요할 것이다. 또 모택동의 중국과는 달리 지식인이나 전문가에 대하여 포괄적인 정책을 취하고 있는 북한에서 지식인이나 전문가의 역할이 어떤 방식으로 나타나고 있는지를 추적해 볼 필요가 있다.⁽³⁾ 이러한 의문에 대하여 우리는 자신있는 대답을 할 수는 없지만, 공개된 북한의 문서나 귀순인사들의 실상공개 등을 통하여 부분적인 해답을 얻어낼 수 있을 것이다.⁽⁴⁾

정치체제(polynomial system)는 가치의 권위적 배분을 가능케하는 일련의 제도적 장치로 정의될 수 있다. 북한의 정치체제는 정책결정이 김일성·김정일 부자세습체제에 의하여 전적으로 이루어지고 있는 “전체주의적” 정치체제로 이해되어 왔다. 이러한 전체주의 모델에 의한 북한의 분석은 기본적으로 정치적 갈등의 부재와 테러적 억압에 의한 사회의 국가에 대한 완전한 복종을 전제로 하고 있다.

(3) 전문가나 지식인에 대한 북한의 절충주의적 입장에 대해서는 스칼라피노, 이정식 공저, 한홍구 옮김, 『한국공산주의운동사3』, 서울: 돌베개, 1986; Bruce Cumings, “Kim’s Korean Communism,” *Problems of Communism*, March/April 1974를 참조하라.

(4) 김정일 통치체제의 정책전개방향에 대한 해설적 시도로는 내외통신, 종합판(45), 1992년 1월 1일-6월 30일, pp.43-48 참조.

그러나 최근의 많은 북한관계 논문들은 북한체제의 전체주의적 성격을 부정하지 않으면서도, 기존의 전통적인 전체주의 모델이 전제하고 있는 테러적 강제에 의한 사회의 억압 대신에 가족주의적 코포라티즘⁽⁵⁾이나 종교적 신성화에 의한 신정체제(神政體制)적 성격(鐸木昌之, 1992: 제5장)을 강조하고 있다. 전통적 전체주의 모델이 테러적 억압에 의한 반대의 제거를 주요한 개념적 전제로 하고 있다면, 조합주의의 개념은 정권에 대한 인민적 지지를 그 개념적 바탕에 깔고 있는 것이다. 다른 말로 하면 전자가 정치체제의 억압적 성격을 강조하고 있는데 반해 후자는 정치체제의 인민적 지지의 폭과 성격에 주의를 기울이고 있는 것이다.

그러나 이러한 북한정치체제에 대한 개념적 인식의 차이에도 불구하고, 북한 정치체제에 대한 하나의 일치된 견해는 북한에서는 모든 정책결정이 김일성·김정일 부자에 의하여 이루어지고 있을 뿐만 아니라 어떤 반대세력에 의한 정책이견도 존재할 수 없다라는 것이다. 적어도 밖으로 나타나고 있는 현상으로 미루어 북한체제를 이해하고자 할 때 우리는 절대적 권력자인 김일성·김정일 부자에 의한 정책결정의 독점적 현상을 부인하기 어려울 것이다. 하지만 김일성·김정일 부자가 모든 국내외 중요한 정책현안들의 구체적인 문제들을 극복할 수는 없기 때문에, 이들은 정책결정의 권한을 위임하지 않으면 안된다. 뿐만 아니라 김일성·김정일부자는 그들의 최종정책결정을 위한 정보를 국가나 당기관에 의존하지 않으면 안되는 것이다. 여기서 당기구나 국가기구는 정보의 흐름을 통제하기 때문에, 이들 부자의 결정에 중요한 영향력을 행사하고 있는 것으로 보아야 할 것이다. 특히 권력이양기에 있어서의 국가 권력구조는 조직적인 이해관계를 최고 지도자의 정책결정과정에 투영시키려 할 것이다. 우리는 지금 북한에서도 정책을 둘러싸고 심각한 이견이 있었다는 징후들을 발견하고 있다. 이때문에 북한이 단일의 국가목표를 향해 일사불란하게 움직이는 기계와 같다는 종전의 북한인식은 점차 수정되어야 할 것이다.⁽⁶⁾

최고지도자의 정책결정에 영향을 미치는 변수는 국가권력구조만은 아니다. 주체사상과 같은 이데올로기가 때때로 정책에 영향을 미칠 수 있다. 주체사상은 김일성·김정일 지도체제의 동기와 세계관을 반영하고 있다. 또 북한 인민

(5) Bruce Cumings, “북조선とはどのような國家,” 世界, 臨時增加號, 1992, 4. pp. 116-121.

(6) 북한 정책결정과정에서 김일성·김정일 결정론의 지나친 강조에 대한 비판적인 입장으로는, 서재진, “김일성 이후의 정책방향,” 민족통일연구원, 세미나시리즈 92-02, 『북한의 권력구조와 김일성 이후 정책방향 전망』, 1992년 4월, pp. 109-153을 참조할 것.

들 상당 부분이 주체사상이 제시하는 이상향을 동경하고 있을 것으로 여겨진다. 그러나 우리는 북한 사회의 현실과 주체사상의 신념체계간에 불일치가 존재하고 있음을 여러 귀순자들로부터 들을 수 있었다. 주체사상은 김일성·김정일 부자세습체제가 꿈꾸는 이상적 세계에 대한 이념일 뿐이지 북한 현실의 기술은 아닌 것이다. 주체사상은 그 열망체계나 신념체계에 있어서 북한 사회의 모든 측면이 중앙집권적으로 계획되고 통제되어야 한다는 점에서 전체주의적 성격을 내포하고 있다. 그러나 김일성·김정일 부자지도체제가 이와 같은 원대한 설계를 실천에 옮겨놓은 것 같지는 않다. 어떻게 보면 북한의 사회와 정치체제는 김일성·김정일 부자지도체제가 가장 우려한 현실을 노정시키고 있는지도 모른다. 왜냐하면 북한 사회의 실상은 모순과 정체의 연속인듯하며, 이때문에 북한의 정치체제는 심한 정책갈등을 겪지 않을 수 없을 것으로 보이기 때문이다. 이렇게 본다면 주체사상은 어떻게 북한 사회를 개혁하고 변화시킬 것인가하는 실질적 수단에 관한 합리적인 사상체계라기 보다는 정체되고 화석화되어 가는 북한 지도체제를 정당화시키려는 합리화의 체계라고 보아야 할 것이다.

북한은 또한 국내외적 “사건”들에 의해 정책결정에 영향을 받고 있다. 남북 합의서나 두만강특구개발, 그리고 경제침체 등은 북한의 정책결정에 영향을 미친 중요한 사건들인 것이다. 북한의 정책결정자들은 자신들의 통제 밖에 있는 지역에서 일어나고 있는 “사건”들에 대처해야 할 뿐만 아니라, 경제침체와 같은 국내적 사건들에도 대처해야 한다. 이때문에 북한 정치체제의 정책결정은 주체사상, 국가와 당 및 군조직, 그리고 “사건”들에 의하여 영향을 받게 되는 것이다. 따라서 우리는 사회주의 체제의 붕괴와 북한의 심각한 경제난, 그리고 부자권력세습체제에 따른 정치적 환경의 변화로 인하여, 북한의 정책 결정이 김일성·김정일 부자에 의하여 전체주의적 정책모델에 의문을 제기해 볼 시점에 온 것 같다. 왜냐하면 북한의 정치리더쉽은 체제유지와 경제발전에 최고 정책우선순위를 부여하고 있기 때문이다. 이와같은 정책을 실천에 옮기기 위해서는 지식인이나 전문가집단의 협조는 물론 국가관료제도의 정비와 동원정치의 철폐, 그리고 관료주의의 병폐를 없애기 위한 법체계의 확립 등이 필요할 것이기 때문이다.

그러나 북한의 김일성·김정일 부자세습체제가 이와같은 정책방향을 설정했다 하더라도, 그 실천방법이나 정치적 파급효과를 둘러싸고 지배엘리트들간에 정책선택의 갈등이 발생할 수 있을 뿐만 아니라 세력연합이 일어날 수 있는 가능성을 배제할 수는 없을 것이다. 아직까지 이러한 정책대안을 둘러싼 공개적인 갈등이나 세력연합의 움직임을 찾아내기는 쉽지 않지만, 남북관계나 경

제개방 그리고 권력세습을 둘러싼 지배엘리트의 교체에서 우리는 당정치국이나 비서국, 중앙인민위원회, 정무원 등이 정책결정과정에서 상당한 흥정과 타협 및 세력연합과정을 겪고 있는 것으로 추측할 수 있다. 물론 북한의 주요 당 및 국가기관들의 역할은 대체로 정책결정의 결과를 반영하는데 불과했지만, 한 남북고위급회담대표가 이들 기관들이 이제는 “서로 다른 정책대안을 제시하는 채널로 기능하고 있는 것 같다”는 느낌을 지울 수 없었다고 한 지적은 변화의 한 단면을 나타내고 있는 것이라고 보아도 무방할 것 같다.⁽⁷⁾

이와같은 상황의 전개는 물론 권력세습에 따른 국내정치적 변화와 사회주의권 붕괴에 따른 국제정치적 변화, 그리고 경제침체에 따른 경제개발의 절박성 등으로부터 파생된 것이었다. 중국에서는 이러한 정책대립이 “주자파”와 “주사파”로 대별되어 나타났으며, 소련에서는 스탈린 사후 “관료적 갈등”으로 나타난데 반하여 북한에서는 아직 이와같은 형태의 갈등이 공개적으로 나타나고 있지는 않다. 이것은 북한의 정책결정과정이 공개되지 않고 있기 때문에 표면화되지 않은 것이라고 말할 수도 있지만, 북한의 정책결정과정이 소련이나 중국과 달리 격심한 갈등을 노출시키지 않았던 것은 김일성정권 공고화 이후 계속되어온 “절충주의적” 정책결정의 성격과도 밀접한 연관이 있는 것으로 보인다(Lowell Ditmer: 41-43).

무엇보다도 우리가 북한을 연구할 때 주의깊게 관찰하지 않으면 안되는 현상의 하나는 북한이 소련이나 중국의 정책실패(후계자 선택문제를 포함한)를 답습하지 않기 위하여 바로 이와같은 절충주의적이고 실용적인 정책을 기본노선으로 채택해 왔다는 사실일 것이다. 우선 이데올로기적 측면에서 볼 때, 모택동사상과 주체사상간에는 근본적인 차이가 존재한다. 주체사상에는 모택동사상에서 볼 수 있는 것과 같은 현상타파적인 의도(iconoclastic animus)가 나타나지 않고 있다. 다른 말로 하면 모택동사상에는 현실의 양극화(polarization) 경향과 이 양극적 대립의 동시적 파괴를 통한 해결책의 제시라고 하는 “돌파(breakthrough)”의 멘탈리티가 강하게 내재하고 있는데 반하여, 주체사상은 모택동사상과 유사하면서도 보다 덜 과격하고 절충주의적이며, 그리고 보다 조심스러운 현실규정을 특징을 하고 있다(Ditmer: 41).

북한정치체제의 절충주의적 성격은 북한의 “군중노선”(mass line)에서 보다 분명히 나타나고 있다. 북한의 군중노선이 모택동의 군중노선으로부터 영향을 받고 있었음은 의심의 여지가 없다. 조선노동당이 대중으로부터 배우고 대중의 목소리를 귀담아 들으며, 대중의 요구에 주의를 기울이는 일의 중요성

(7) 이동복, 남북고위급회담대표와의 인터뷰.

을 강조하고 있었기 때문에 중공의 군중노선을 그대로 답습하고 있는 듯 보이기도 한다(스칼라피노, 이정식, 1987: 704).

하지만 모택동의 군중노선이 하방운동과 같은 모험적인 밑으로부터의 운동에 치중한데 반해, 북한의 군중노선은 당 “핵심”으로부터의 지도와 밑으로부터의 대중운동을 결합시키고자 한 절충주의적 운동이었다. 다른 말로하면 북한의 군중노선은 당의 정책입안과 시행과정에 대중을 참여시킴으로써 당과 대중을 결합시키는 것을 의미했던 것이다(스칼라피노, 이정식, 1987: 704).

이와같은 절충주의적 군중노선의 농업과 공업에의 적용은 청산리 방법과 대안의 사업체계를 통하여 보다 분명하게 드러났다. 모택동의 군중노선이 반엘리트적이고 반지식인적이며, 反 “전(專)” 문적인데 반하여, 김일성의 군중노선은 紅(紅)과 전(專)의 동시적 추구를 목표로 하고 있었다. 청산리 방법의 채택은 당간부들에게 정치·이데올로기적 능력, 즉 “홍”과 전문적이고 기술적인 능력, 즉 “전”을 동시에 갖출 것을 요구하는 것이었다(스칼라피노, 이정식, 1987: 703). 김일성은 1961년 9월 11일의 조선노동당 제4차 대회에서의 보고를 통하여 “당사업의 제1차적 임무”는 대중의 “당에 대한 충성심”과 “보다 높은 생산성을 위한 과학”을 결합시키는 것이라고 말했다. 그는 이념이 과학 보다 중요한 것임을 가르쳤음에도 불구하고 “홍”과 “전”은 결코 분리될 수 없는 것이라고 주장했던 것이다(스칼라피노, 이정식, 1987: 708-709). 사상개조운동이 주기적으로 전개되었지만 중국의 문화혁명에서 볼 수 있는 것과 같은 군중의 자발성에 의한 것은 결코 허용하지 않았다. 비판과 자아비판도 중국파는 달리 매우 체계적이고 조직적으로 안전한 소집단 맥락에서 행해졌을 뿐이다. 북한에서는 중공의 영구혁명과 같은 슬로건을 찾아보기 어려웠다. 그 대신 계급투쟁이 매우 두드러지게 전개되었다. 하지만 계급투쟁은 늘 “좌·우 편향”에 대한 경고와 함께 전개되었던 것이다. 계급투쟁은 사회주의 경제건설과 갈등을 일으켜가며 전개될 수는 없었기 때문에, 군중운동과 경제건설간에는 대립이 없었으며, 군중운동은 어디까지나 경제건설의 수단적 관계하에서 추진되었던 것이다.

이와같은 북한의 절충주의적 정책채택은 1961년 제4차 당대회를 계기로 더욱 두드러지게 나타났다. 노동에 대한 친양이 교육의 중요성에 대한 강조와 결합되는 한편, 반지식인적 의도는 과학과 기술에 대한 배려와 절충되었다. 김일성은 제4차 당대회에서 전면적 “기술재건”과 문화혁명의 결합을 통한 “인민생활의 획기적 향상”을 7개년 계획의 기본과업이라고 강조했다. 이와같은 기본과업의 달성을 위하여 수행된 문화혁명은 다름아닌 모든 노동계급의 노동지식인화 운동이었던 것이다(스칼라피노, 이정식, 1987: 715-716). 산학협

동이나 노동자의 보수교육이 강조되기 시작했으며 모든 노동자들은 자신의 기술적 능력을 향상시킬 수 있는 교육기관에 등록하지 않으면 안되었던 것이다. 이와같은 정책은 1970년 5차 당대회에서 김일이 행한 보고에 보다 분명히 나타나고 있다. 그는 많이 인용된 자신의 보고에서 “우리의 국가, 경제기관, 기업소 지도일꾼들 가운데는 지난날 공부를 많이 하지 못한 노동자, 농민 출신 간부들이 적지 않습니다. 이들은 다 당에 충실하고 일을 잘 하려고 애쓰는데, 사회주의 경영학에 대한 지식이 부족하여 경제지도와 기업관리를 잘하지 못하고 있습니다. 또한 공부를 많이 한 일꾼들도 자기가 전공한 부문의 기술은 알지마는 기업소의 생산활동에 대하여 경제적으로 분석하는 능력이 부족합니다”라고 실토했고 전문가의 대대적 양성계획을 강조했던 것이다.⁽⁸⁾ 이와같은 “홍”과 “전”的 절충은 정치 경제적 관리체계의 개편을 가져오지 않을 수 없었던 것이다. 청산리 방법과 대안의 사업체계가 실시되면서 군당조직이 중요시 되게 되었던 것이다.

김정일의 등장이 이와같은 북한정책의 절충주의적 성격에 어떠한 영향을 미쳤을 것인가는 매우 궁금한 의문이 아닐 수 없다. 많은 비관적 견해에도 불구하고, 김정일 등장 이후 북한의 정책은 이전보다 더 절충주의적인 성격을 띠면서 나타나고 있다고 보아도 무방할 것 같다.⁽⁹⁾ 다음 절에서 보다 상세하게 살펴보겠지만, 김정일을 공식후계자로 지명한 1980년의 제6차 당대회이후 북한의 지배엘리트의 면면이 전문관료기술자 중심으로 이루어져 왔다는 사실은 북한의 정책이 이전보다도 더 실용주의적 노선으로 이행했음을 의미하는 것이다. 1984년 9월의 합병법 채택이나 실용노선의 강성산을 총리로 임명한 사실 등은 북한의 정책노선이 “홍”과 “전”的 절충주의적 결합에서 “전” 쪽으로 더욱 기울어졌음을 의미하는 것이라고 볼 수 있다. 특히 1985년부터 시행된 국영기업의 집단화에 의한 “연합기업소”의 설립이나 기업자주권의 확대, 그리고 독립채산제의 강화 등은 중국의 경제개혁정책을 모델로 한 북한의 변화조짐이라고 볼 수 있을 것이다. 연합기업소는 중국이 1980년대 중반 기업개혁의 일환으로 시도한 “연합공사”나 “전업공사”와 유사한 것으로, 이러한 제도의 도입은 경제적 결정의 하부단위로의 위임을 의미하는 것이다.⁽¹⁰⁾ 다만 이러한 북한의 실용주의 정책으로의 변화조짐은 동구의 민주화혁명과 중국의 천안문

(8) 『노동신문』, 1970년 11월 10일.

(9) 특히 경제부문에서의 실용주의노선에 대해서는, 고도오 후지오, “북한경제의 실상과 전망,” 민족통일연구원, 『북한체제의 변화』, pp. 123-142를 참조할 것.

(10) 보다 자세한 논의는 박영근, “공화국의 공업관리제와 연합기업소,” 『朝鮮資料』, 1989년 4월, 5월.

사건으로 인한 이데올로기적인 “홍”의 필요성에 의해 표면화되지 못하고 있을 뿐이다.

이상에서 길게 논의한 바와 같이 북한의 정책일반이 갖는 절충주의적 성격은 북한의 정책결정이 어떤 극적인 실패를 경험해 보지 않았다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 경제성장의 둔화를 넘어서는 어떤 위기를 초래할 정도의 심각한 정책실패가 나타나면 그것은 다른 대안적 정책의 발판이 될 수 있겠지만, 북한에서는 이와같은 실패의 클라이맥스와 대안적 정책의 대두라고 하는 주기적인 정책변화가 없었던 것이다(Ditmer: 42). 한 정책의 극적인 실패는 대안적 정책의 탄생으로 이어질 뿐만 아니라 권력투쟁의 파장까지 몰고 온다. 그러나 북한의 경우 절충주의적 정책의 모색은 대립적인 정책결정의 가능성을 구조적으로 제거시켜버린 것이 아닌가 하는 추측을 가능케한다. 이러한 해석이 옳다면, 북한의 절충주의적 정책은 기본적으로 김일성·김정일을 정점으로 한 가족적 조합주의 정치체제의 맥락 속에서 당·정·군간의 관료적 이익 극대화 갈등이 “만족할 만한 타협(satisfying compromise)”으로 표출된 것이라는 분석이 가능해진다.

Ⅱ. 북한 정책결정구조의 변화: 黨에서 黨政협의체제로

모든 사회주의 국가의 정책결정권한은 당기구 속에 내재되어 있다. 그것이 정치국이든 비서국이든간에 사회주의 국가의 정책결정은 당기구의 전유물이다. 물론 북한도 예외일 수는 없다. 그러나 우리가 북한 정치의 특성을 고찰할 때 간과할 수 없는 중요한 사실의 하나는 김일성·김정일부자의 개인적인 정치적 권위이다. 적어도 제4차 당대회 이후 지난 30여년간 북한에서의 궁극적인 권위는 김일성에 의하여 장악되고 있었다. 이때문에 이 시기의 북한 정치의 본질은 “김일성에게의 접근”을 둘러싼 갈등이었다. 왜냐하면 김일성은 진정한 “유일의” 지도자였기 때문에, 그의 정치적 권한은 그가 점유한 공식적 직책보다는 비공식적인 개인요소에 더욱 의존하고 있었기 때문이다. 따라서 김일성의 신임을 얻은 사람은 누구보다도 많은 정책결정권한을 행사할 수 있었다. 북한에서는 이와같은 정치적 리더쉽의 권위체계가 거의 완벽하게 확립되어 있었기 때문에, 정책결정은 “조합주의적” 정치체제(B. Cumings, 1988: 324-355)에서 일어나고 있는 “관료정치(bureaucratic politics)”의 반영물로 나타나고 있다고 보아야 할 것이다.

북한정책결정과정에 관한 지금까지의 연구는 앞에서 지적했다시피 지나치게 김일성·김정일결정론에 치우쳐 있었다. 북한의 정책결정과정에 김일성·김정

일의 절대적 영향력은 결코 부인될 수 없다. 그러나 지난친 김일성·김정일 결정론은 북한 정책결정과정에서의 조직적 이해와 인민요구의 역할을 무시하는 결과를 초래하고 있다. 어떻든 북한은 후계문제는 물론 국내외적인 도전에 직면하여 체제위기의 문제를 극복하지 않으면 안되게 되었다. 북한은 이와같은 도전의 극복을 위하여 체제내에 조직적 이익과 인민이해관계의 “조합주의적 체제” 구축을 시도해 왔던 것이다.⁽¹¹⁾ 따라서 김일성·김정일 결정론은 북한체제 내부의 변화의 다이내미즘을 설명해주지 못하고 있다. 김정일의 후계지명과 이에따른 내외적 도전에의 대응 과정은 북한에서 정책이 어떻게 결정되고 또 어떻게 채택되고 있는가 하는 문제에 대해 새로운 분석시각을 요구하고 있는 것이다.

일반적으로 정책결정과정은 3가지 모델에 의해서 분석되고 있다(G. Allison, 1971). 그 첫째의 모델은 합리성(rationality)의 모델이다. 합리성의 모델은 모든 정책이 국가이익의 관점에서 만들어진다고 하는 전제에 입각하고 있다. 이 모델에 의하면 정책은 문제해결을 극대화하기 위한 정책대안들의 평가결과로 결정된다는 것이다. 즉 국가이익을 최대화하기 위하여 정책입안자들은 손익계산의 관점에서 대안적 해결책들을 평가하여 체계적이고 이론정연한 토론을 거친 후 최선의 해결책으로 정책을 탄생시키다는 것이다. 정책대안들은 서로 다른 정책노선으로 분명하게 제시되며, 정책결과는 한 정책노선의 다른 정책노선에 대한 승리의 결과이거나, 아니면 이들 노선들간의 타협의 산물로 나타난다는 것이다.⁽¹²⁾ 이러한 입장에 따르면 북한의 정책결정과정은 북한지도자들이 그들에게 제기된 문제에 합리적으로 대응하여 국가이익을 극대화시키려는 과정으로 이해된다.

그러나 이 합리성의 모델은 국가적 목표에 국가적 수단을 조화시키려는 지배엘리트의 노력결과로 정책이 결정된다고 보고 있기 때문에, 사회주의를 달성하기 위한 수단으로서의 주체사상이 그 자체가 목적이 되어버린 북한에서는 이 합리성모델의 유용성이 의문시되지 않을 수 없다. 북한과 같은 사회주의체제가 발전의 문제를 해결하는데 어려움을 겪는 이유는 정책이 계획합리적(plan-rational)이기 보다는 계획이데올로기적(plan-ideological)이기 때문

(11) 조합주의적 시도는 “사회정치적 생명체론”에서 그 절정을 이룬듯 하다. 김정일, “주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여,” 1986. 7. 15, 경남대 극동문제연구소 편, 『북한자료집: 김정일 저작선집』, 서울: 1991, pp. 309-328.

(12) Kenneth Lieberthal and Michael Oksenberg, *Policy-making in China*, Princeton: Princeton Univ. Press, 1988, pp. 11-14. Lieberthal과 Oksenberg는 중국의 정책결정과정을 합리적 모델로 설명할 경우의 문제점을 지적하고 있다.

이다. 정책이 합리성에 의하여 결정되기 보다는 이데올로기의 종속되기 때문에 합리적으로 결정되기가 어려운 것이다. 어떻게 보면 북한체제는 지금 이와 같은 합리성의 위기에 빠져 있는지도 모른다.⁽¹³⁾ 이 경우 정책은 합리적 계산의 결과로 나타나기 보다는 지도자의 충동이나 이데올로기적 정당화의 결과로 나타날 수 있는 것이다.

두번째의 모델인 권력모델은 정책결정이란 정책대안의 정치적 함의에 민감한 지배엘리트간의 세력경쟁의 결과로 이루어진다고 보고 있다. 이러한 시각에 의하면 정책결정은 국가이익의 관점에서 합리적으로 이루어지는 것이 아니라, 그 결정이 개별 정책결정자나 정책결정파벌에 미칠 영향의 관점에서 파악되어야 한다는 것이다. 한마디로 말하면 정책은 개별엘리트나 파벌간의 세력투쟁의 결과이다. 따라서 이 모델에 따르면 북한의 정책결정은 서로 다른 정책대안을 탄생시킨 엘리트간의 정치적 갈등을 분석할 때 보다 분명히 이해될 수 있다고 보고 있다(Lieberthal and Oksenberg, 1988: 14-15).

그러나 북한의 정책결정구조와 과정을 이해하는데 이 모델은 제한적 유용성을 지니고 있을 뿐이다. 왜냐하면 적어도 제4차 당대회이후 북한의 파벌이나 개인엘리트가 김일성의 권위에 도전할 만큼 강력한 세력으로 등장하지 못했기 때문이다. 물론 제4차 당대회이후 1966년 10월의 노동당 제2차 대표자대회는 당조직구조를 변화시켰을 뿐만 아니라,⁽¹⁴⁾ 경제관련 분야의 주요 엘리트들을 숙청했다. 또 1년도 채 못되어 당권력서열 4위와 5위였던 박금철, 이효순이 제거되었다. 박금철과 이효순의 숙청은 무리한 경제동원정책을 둘러싼 “무단파”와 “문치파” 간의 갈등으로 해석되었다(스칼라피노, 이정식, 1987: 758-762). 아마도 이 사건은 정책대안을 놓고 파벌적 대립을 벌인 가장 심각한 사건으로 기록될 것이다. 이 이후 북한에서는 김정일 후계를 둘러싼 정치적 갈등 움직임을 제외하고는 이렇다 할 파벌간의 정책갈등이 표출되고 있지 않다.⁽¹⁵⁾

이상에서 살펴본 “합리성”의 모델이나 “권력” 모델은 둘다 정책이 최고 지도자나 지배엘리트에 의한 목적지향적인 이익추구의 결과로 결정된다고 보고 있다. 이 때문에 이 두 모델은 정책이 공식적인 국가 관료조직간의 경쟁이나 협

(13) Aidan Foster-Carter, “북한사회를 어떻게 볼 것인가?”, 민족통일연구원, 『북한체제의 변화』, pp. 25-32.

(14) 1966년 10월 12일 당중앙위원회 제4기 제14차 전원회의 결과 당위원장, 부당위원장제도가 철폐되고, 총비서와 비서 10인으로 구성되는 비서국이 신설되었으며, 정치위원회내에 상무위원회가 설치되었다.

(15) 김정일 지도체제를 둘러싼 정치적 갈등에 관해서는 鐸木昌之, 『북조선』, 동경: 동경대 출판부, 1992, 제3장 참조.

상과정을 통해서 결정되는 과정을 분석하지 못하고 있다. 합리성의 모델이나 권력모델은 기본적으로 공식적인 관료구조를 수단적 도구로 취급하고 있기 때문이다.

그러나 현대 정치의 가장 심각한 문제의 하나는 결정된 정책을 집행하는 통치수단으로서의 관료조직이 권력의 핵심으로 등장하는 이른바 관료조직에 의한 정책결정의 선점적 현상인 것이다. 합리성의 모델과 권력모델이 공식적인 관료조직의 기능적이고 전문적인 역할 측면을 강조하는데 반하여, 관료정치모델은 권력기관으로 구조화된 국가의 공식기구가 정책결정에 영향을 미치는 과정, 즉 “최선의 결과” 보다는 국가공식기구들을 서로 “만족시키는 (satisfying)” 타협의 결과로 정책의 결정과정에 초점을 맞춘다. 사회주의 국가에서 이와같은 “만족시키는” 타협으로서의 정책은 조직적 이익의 조합주의적 배합에 의해서 이루어진다.

북한은 어떻게 보면 대표적인 조합주의적 사회주의 정치체제이다(커밍스, 1988: 341-355). 북한은 지도자 중심의 조합주의적 정치체제를 구축하고 있기 때문에 지도자의 개인적 이익이 노동당의 제도적 이익보다 우선시된다. 1970년 5차 당대회 이후 김일성은 노동당을 상대적으로 약화시켜왔다. 노동당의 권한을 경쟁적 국가제도의 신설을 통하여 약화시켜 왔던 것이다. 이러한 움직임은 노동당 조직보다 정부조직이 더 정책결정에 영향을 미치는 결과를 낳은 것으로 추측되고 있다. 이러한 과정은 지도자에 의한 한 통치조직(노동당)의 다른 통치조직(정부)에 의한 견제 내지 대체로 이어졌을 수도 있다는 분석을 가능케 한다. 사실 지도자 중심의 조합주의적 정치체제인 북한에서는 정부나 당조직의 독립적인 영향력 행사를 허용하기 보다는 지도자가 인식하고 있는 국가적 과제를 특정의 국가조직에 할당하거나 아니면 그와 같은 과제를 취급할 새로운 조직을 만들어 내는 과정을 통하여 국가공식기구들간의 관료적 정치가 활성화되었을 것으로 보인다.

이러한 관료정치적 정책결정모델이 북한의 정책결정 구조와 과정을 연구하는데 유용한 모델이 될 수 있으리라는 가정은 1970년 5차 당대회 이후 북한에서 일어났던 주요한 정치·경제적 흐름을 분석해보면 보다 설득력을 갖게 될 것이다. 물론 북한의 정책결정과정에서 김일성이 행사하고 있는 영향력은 절대적인 것이다. 아직도 김일성의 수중에 권력이 집중되어 있을 뿐만 아니라, 김일성이 주요 정책결정의 핵심적 역할을 수행하고 있기 때문에 북한의 정책결정은 제도화되어 있다기 보다는 김일성 개인의 의지와 보다 밀접히 연관되어 있다고 보아야 할 것이다.

하지만 김정일 지도체제의 구축과정에서 나타난 하나의 특징적인 현상은 단

순히 김일성의 명령에 의한 강요보다는 “위로부터 국가통치제도의 개편과 밑으로부터의 대중운동의 동원”을 통한 上·下 “절충식” 지도체제의 확립 방법이었다. 위로부터의 지도권 확립은 우선 1972년 헌법 개정을 통하여 나타났다. 1972년의 신헌법은 김정일의 부상과 더불어 나타난 가장 표면적인 권력 구조의 변화였다. 신헌법은 국가주석제도를 신설하고 막강한 행정기관인 중앙 인민위원회를 최고의 권력기구로 설정하여, 당정치국과 당중앙위원회의 정치적 영향력을 감소시켰다.⁽¹⁶⁾ 사실 서대숙교수의 지적대로 1972년 신헌법제정 이후 정책결정의 권한은 당에서 국가로 이전된 듯하다. 왜냐하면 1972년 이후 당중앙위원회의 개최가 뜯해지게 되었을 뿐만 아니라 김일성의 연설에서 “당과업”보다는 “정부의 사업”을 강조하는 빈도수가 늘어났기 때문이다(서대숙: 238-239). 이것은 아직 당에 대한 지도체제를 확립할 수 없었던 점은 김정일로 하여금 행정부와의 동맹구축을 통하여 당을 장악하도록 한 김일성의 포석이었다고 해석할 수 있을 것이다.

사실 김정일에 의한 당장악은 3대 혁명소조운동과 3대 혁명붉은기쟁취운동 등과 같은 위로부터의 동원에 의한 “밑으로부터의 대중운동”을 통하여 시도되었다. 1973년 당중앙위원회 제5기 7차 회의에서 조직선전선동담당비서로 선출되고 1974년 당중앙위원회 제5기 제8차 회의에서는 정치위원회 위원으로 선출된 김정일은 1973년에 조직된 3대혁명 소조⁽¹⁷⁾를 1975년부터 본격적으로 지도하기 시작하여 이 조직을 모체로 당과 행정 및 군사부문에서의 지도체계 확립에 임했던 것이다. 3대 혁명소조 조직은 당과 국가의 주요 회의에 참석하였을 뿐만 아니라, 이 조직을 이용하여 당과 행정기관의 간부들과 투쟁했던 것이다(坂井降: 29-32). 3대혁명소조는 김정일이 당에 대한 지도권을 장악해가는 과정에서 당과 정부조직보다 이 조직에 더욱 의존할 수 밖에 없었고, 따라서 이 조직의 정책결정에의 영향력은 상당했으리라고 추측된다. 특히 1975년 3대 혁명소조운동의 통일적 지도체계 정비 이후, “3대 혁명 붉은기쟁취운동”을 전개함으로써 당조직기구는 물론 지방의 정권기관 및 행정기관에 대한 영향력을 확대시켜 나갔던 것이다.⁽¹⁸⁾

(16) 국가권력의 중심이 “당”에서 “행정부”로 이전된데 대해서는 서대숙, 『김일성』, pp. 235-246. 이에 반하여 이정식 교수는 72년의 헌법은 정치국위원을 중앙인민위원회위원으로 임명함으로써 “당”과 “국가”的 지도체제 통합을 시도했다고 보고 있다. 이정식, “노동당의 발전과정과 김정일의 대두,” 김준엽, 스칼라피노 공편, 『북한의 오늘과 내일』, 서울: 법문사, 1985, pp. 58-59.

(17) 3대 혁명소조의 창설에 대해서는 『노동신문』, 1988. 2. 9. 참조.

(18) 여기서도 우리는 북한사회주의 체제의 절충주의적 성격을 엿볼 수 있다. 김정일의 3대 혁명소조운동과 3대혁명붉은기쟁취운동은 모택동의 문화혁명에서 볼 수

김정일에 의한 3대혁명소조운동과 3대혁명 붉은기쟁취운동은 정책결정구조의 변화를 의미할 뿐만아니라 정책결정과정에서의 당과 정부제도의 역할에 중요한 변화가 일어나고 있음을 시사하는 것이었다. 당중앙위원회와 정치위원회 대신에 중앙인민위원회와 3대혁명소조조직이 정책결정에 영향을 미치는 주요한 구조적 권력핵심으로 부상했던 것이다(서대숙, 1989: 213-222).

그러나 3대혁명소조운동과 3대혁명 붉은기쟁취운동을 통한 김정일의 당지도체제 확립은 심각한 도전에 직면했던 것 같다. 1974년부터 1978년 사이에 북한에서는 김정일 후계체제의 수립을 둘러싸고 심각한 정치적 갈등이 있었던 것으로 보이기 때문이다. 1975년 가을부터 1976년 말까지 자주 쓰이던 김정일을 지칭하는 “당중앙”이라는 표현이 1978년경에 가면 거의 사라져 버렸던 것이다. 뿐만 아니라 북한의 지도층 내부에 커다란 인사변화가 일어났다. 당시 3위였던 부주석 김동규가 1977년 12월에 박성철로 대체되고, 인민군 총정치국장 이용무가 서철로, 인민군 제1부총참모장 김철만이 오극렬로 그리고 당조직지도부장 박수동이 서윤석으로 교체되었던 것이다(鐸木昌之, 1992: 111). 특히 우리의 관심을 끄는 것은 새로이 등장한 인물들은 대체로 1975년부터 1977년 사이에 “당중앙” 혹은 김정일의 지도에 대해 충성을 맹서했던 사람들인데 반해, 인민무력부 부부장 지병학처럼 “당중앙”을 언급하지 않았던 사람들은 숙청당했던 것이다(坂井降: 46-48). 이때문에 77년부터 반당적 조류에 대한 경계심과 이의 타도를 외치는 운동이 강화되었다. 김정일은 1979년 12월 6일 모든 장병이 항일혁명투쟁시기에 김일성의 충실한 부하로서 전사했던, ‘오중흡 동지에게 따라 배우는 운동’을 전개시킴으로써 “당중앙”的 명령에 대한 절대성, 무조건성 그리고 규율을 확립하고자 했던 것이다(鐸木昌之, 1992: 116). 이와같은 정치적 갈등을 극복한 김정일은 1980년 10월의 제6차 당대회에서 후계자로서의 모습을 공식적으로 드러내기 시작했던 것이다. 그는 당비서국의 비서로 임명되었을 뿐만 아니라, 서열 4위의 정치국위원, 정치국상무위원회 위원, 당중앙위원회 부상으로 선출되었다. 또 그는 국방위원회 제3위 서열로 부상했다. 김정일의 등장과 더불어 나타난 북한의 권력내부의 또 다른 변화의 하나는 김일성의 권력기반이었던 항일 빨치산 계릴라 출신 대신 관료기술자 출신들이 대거 등용되어 왔다는 사실이다. 북한 정책결정구조의 핵심은 김일성, 김정일 개인의 영향력 구조와 조선노동당의 정치국, 비서국으로 구성되어 있다. 정치국과 비서국은 약 50명이나 이들중 중복된 숫자

있는 것과 같이 대중조직의 동원에 의한 기존체제의 타파보다는, 기존 체제의 틀 속에서 위로부터의 대중동원운동을 통하여 기존체제의 재편을 시도한 절충주의적 방법을 채택하고 있다.

를 감안하면, 권력의 핵심을 형성하고 있는 지도그룹은 약 30명 정도에 불과하다. 1980년 제6차 당대회에서 나타난 특기할 사항중의 하나는 1960년대와 70년대까지 당내 지도그룹을 형성했던 빨치산그룹이 소수파로 전락하고, 대신 전문지식을 갖춘 관료·기술그룹이 실세로 등장했다는 사실일 것이다.⁽¹⁹⁾ 이들 새로운 권력집단은 파벌적인 세력이라기 보다는 지역이나 북한사회의 이익단체를 대표하는 대표들로 구성되어 있다고 보아야 할 것이다. 이때문에 우리는 김정일에 의한 3대혁명소조운동과 3대혁명 붉은기쟁취운동이 생산증대와 기술혁신을 중심으로 한 제도화된 운동으로 전개되어온 사실(坂井降: 30-31)과 이들 전문관료기술집단의 권력 핵심부로의 진입간에 정치적인 상관관계가 있다고 추론해 볼 수 있다.⁽²⁰⁾

이와같은 현상은 북한의 정책결정구조에 영향을 미치는 간부정책⁽²¹⁾과 권력구조의 변화를 의미하는 것이었다. 특히 정책결정에 있어서의 전문지식(專)의 강조는 지금까지 2선조직에 머물러 있던 행정부 조직과 이익집단이 정책결정에 중요한 역할을 수행하기 시작하지 않았나 하는 추측을 불러일으키고 있다. 북한의 정치체제에서는 정책결정기구로서 당정치국과 비서국이 중앙인민위원회나 정무원보다 우월한 위치를 차지하고 있다. 그러나 당중앙위원회와 정부의 중앙인민위원회의가 합동회의를 자주 개최한 사실에서 볼 수 있듯이, 당시 주요정책을 결정하고 정부는 이러한 정책을 집행한다고 하는 원칙상의 구분이 사실상 불분명해져 가고 있는 것이 아닌가 하는 추론을 가능케 한다. 사실상 일반적인 주요정책은 지도자나 당 혹은 정부의 중앙위원회가 단독 혹은 합동으로 결정하기 때문에 그 결정은 관료적 정치모델의 패턴을 띠고 있을 것으로 보인다.⁽²²⁾

북한의 사회주의 헌법에 의하면 국가의 “최고 주권기관”은 최고인민회의이지만 국가주권의 대표자인 국가주석과 국가주권의 최고지도기관인 중앙인민위원회의 신설로 상설적인 “합의제 주권기관”인 중앙인민위원회가 사실상 그 정책결정 권한을 장악하고 있는 것으로 보인다. 이때문에 정무원은 최고인민회의 보다는 당·정 협의체인 중앙인민위원회의 정책지침에 따라 대부분의 정책

(19) 조선노동당의 지도력 변화에 대한 자세한 분석은 양성철, 『북한정치론』, 서울: 박영사, 1991, 제3장을 참조할 것.

(20) 서대숙, “조선노동당의 지도력,” pp. 74-75.

(21) 김정일에 의한 새로운 간부정책의 시도는 1974년경부터 시작된 것으로 보인다. 『조선노동당의 역사』, 평양: 조선노동당역사 출판사, 1991, pp. 479-480.

(22) 1992년 7월 4-5일 동경에서 열린 두만강개발 계획에 관한 국제회의에 참석했던 북한의 리경일 대외경제협력위원회 부위원장과 오을록 박사는 당보다 정부의 “결정” 역할을 강조하고 있었다.

을 수행하고 있는 것이다. 따라서 지금까지의 분석에서 내릴 수 있는 하나의 결론이 있다면 그것은 아마도 통일이나 후계자 문제와 같은 체제와 정권의 운명과 직결된 정책이슈를 제외한 대부분의 정책이슈는 국가주석하의 정부기관인 정무원에 의하여 “결정”되고 “집행”되고 있다는 사실일 것이다.

Ⅲ. 김정일체제의 정책결정: 黨 중심에서 國家행정체제 중심으로의 구조적 전환

권력승계문제는 공산주의 정치체제의 정치발전을 가늠하는 결정적인 요소이다. 레닌이나 스탈린의 후계문제는 말할 것도 없고, 모택동의 후계문제도 정치적 폭력을 수반했을 뿐만 아니라, 후계문제가 해결되었을 때는 소련이나 중국의 정치체제가 둘 다 급격한 변화를 경험했던 것이다.

그러나 중국이나 소련의 경우와 달리 북한의 경우는 1980년 제6차 당대회를 고비로 후계문제가 최소의 정치적 갈등 속에서 마무리된 것 같이 보인다. 북한이 중국이나 소련의 경우와 달리 최소의 정치적 갈등 속에서 후계문제를 해결할 수 있었던 것은 장기간에 걸친 김일성의 특징적인 권력기반 정비작업의 결과 때문인 것이다. 김정일의 권력승계를 최소의 정치적 갈등 속에서 이루어질 수 있게 한 특징적인 권력정비작업은 후계체제의 확립을 위하여 갈등의 양극화를 통한 어떤 극적인 돌파나 변화를 시도하기보다는 관료적 권력구조간에 “절충주의적 균형”을 유지함으로써 정치적 갈등을 최소화할 수 있었기 때문인 것으로 해석된다.

소련에서는 스탈린이 공산당에 대한 국가관료제도의 우위체제를 확립함으로써 자신의 지배체제를 공고히한데 반하여 후르시쵸프는 이 역학관계를 역전시켜 좋았던 것이다. 중국적으로 후르시쵸프는 이 파워게임에서 실각했으며, 뒤이어 등장한 브레즈네프는 스탈린식 관료체제로의 복귀를 통하여 자신의 권력기반을 공고화시킬 수 있었다(Darrell P. Hammer, 1974: 276-280).

반면 중국에서는 모택동이 1958년 대약진운동을 추진하기 위하여 당의 국가관료에 대한 지배체제를 확립했다. 모택동은 관료주의적 전문가들에 대한 공격을 시작으로 농업생산의 제고를 위한 대약진운동을 시도했다. 모택동의 근대화 개혁 수단은 어디까지나 공산당이었다. 당조직으로의 정책결정권한 이전은 공산당의 국가관료에 대한 승리를 의미하는 것이었다. 그러나 당의 정부에 대한 승리는 특정한 목표의 달성을 성공할 수 있었을지 모르나 대약진운동에서 보듯이 비현실적인 정책결정의 폭주를 저지할 수 없었던 것이다. 등소평의 모델은 바로 이와같은 역학관계의 반전을 의미하는 것이었다(Liberthal

and Oksenberg, 1988: 396-415).

북한의 해결책은 이 양자간의 중간형태인 것 같다. 북한체제는 당·정·합의 제적 체제의 구축을 통하여 노동당과 정부관료조직의 기득세력을 조정하고자 한 것 같다. 김일성과 김정일 쌍두지배체제의 기본속성은 이 막강한 양 국가 조직의 대립, 즉 어느 한편의 몰락 혹은 승리를 통한 문제해결을 도모하고 있는 것 같지 않다. 이때문에 중국식의 과격한 개혁정책이 시도될 수 있을 것 같지는 않다. 1980년 제6차 당대회 이후 경제계획에서 나타나고 있는 현실주의는 이와같은 절충주의적 “타협”的 결과로 보아야 할 것이다. 왜냐하면 어떤 과격한 정책이나 목표의 채택은 정치적 균형의 파괴는 물론 심각한 정치적 갈등을 야기시킬 수 있기 때문이다. 가장 표면적으로 드러나고 있는 북한의 정책분야는 바로 경제분야이기 때문에 이 분야에서의 변화를 추적해 봄으로써 김정일 후계체제의 정책결정구조와 과정을 이해하는 실마리를 찾아낼 수 있을 것이다.

김정일의 후계획립과 더불어 두드러지게 나타나고 있는 변화부문은 경제부문이다. 사실 북한 경제는 1960년대 중반부터 군사비 증가에 의한 중공업 우선정책의 댓가를 지불하지 않으면 안되었다. 군수산업을 위주로 한 중공업 우선정책은 경제적 효율성 보다는 정치·군사우선주의에 의하여 추구되어 왔던 것이다. 이와같은 중공업우선정책은 국가 행정관료집단에 의한 정책결정에의 영향력 증대를 의미했던 것이다.

김정일의 등장은 중공업 우선주의 철폐를 의미한다. 김정일의 등장은 사회적 동원과 물질적 인센티브의 결합을 시도하는 절충노선의 등장을 의미한다. 이것은 경제에서의 보다 균형되고 통합된 발전의 시도라고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 이것은 중공업에 대하여 높은 투자를 지속하면서도 소비재 공업과 농업에 대한 투자를 확대하는 것을 의미한다. 중공업과 소비재공업 그리고 농업 간의 균형성장을 통한 야심적인 경제발전계획이 등장한 것은 1980년 제6차 당대회경이었다. 제6차 당대회에서 결정된 “10대 전망목표”는 지나치게 야심적인 계획이었기 때문에 노동력과 자원배분의 균형을 파괴했던 것으로 보인다 (Toshio Watanabe, 1991). 사실상 북한의 공식발표에 의하면 공업생산의 연평균은 제2차 7개년 계획기간동안(1978-84) 12.2%에 달했지만, 83년 이후의 매년 증가율은 전혀 발표되지 않았다는 점과 국가예산의 연평균 증가율이 5%선에 머물렀던 점으로 보아 1980년대 초반부터 북한경제는 심각한 위기에 직면한 것으로 보인다(小牧輝夫, 1991). 사실 북한경제가 1970년대 초반 고도성장을 보이다가 1970년대 후반부터 정체되기 시작한 것은 북한경제의 대외교역관계와 밀접한 연관이 있지만(小牧輝夫, 1991) 보다 근본적인 문

제는 노동당 지휘하의 집단적 관리체제인 대안의 사업체계가 안고 있는 정책 결정과 집행의 문제였던 것으로 보인다(Robert Scalapino, 1992: 25). 따라서 경제와 외교분야의 변화는 어떻게 보면 필연적으로 정책결정구조와 과정의 변화를 몰고 오지 않을 수 없었던 것으로 보인다. 뿐만 아니라 이와같은 변화는 갑산계릴라 세대를 대체한 후계세대에 의하여 주도될 것으로 보인다(Robert Scalapino, 1992: 55).

경제정책 변화의 필연성이 김일성·김정일의 연설문을 통해서 제시되기 시작한 것은 1980년대 초반경부터이다. 여타 공산주의 국가와 마찬가지로 김일성과 김정일의 연설문은 매우 긴 것이 특징이다. 심지어 사소한 정책변화에 관한 것일지라도 모든 연설문은 일반적으로 전반적인 상황의 검토에서 시작하여 중요한 메시지를 전달함으로써 새로운 정책결정의 신호를 보낸다. 이들 연설문들은 지도자들의 새로운 정책방향을 제시하기 때문에, 정책결정에 대한 지도자들의 의사를 찾아내는 중요한 단서가 되는 것이다.

북한의 정치적 변화를 불러온 경제정책 변화의 메시지는 김정일이 1984년 2월 16일 조선노동당 중앙위원회 책임일군협의회에서 한 연설인 “인민 생활을 더욱 높일데 대하여”를 통하여 분명하게 나타나기 시작했던 것이다. 인민 생활의 획기적인 향상을 강조한 김일성의 신년사에 뒤이어 나온 김정일의 이 연설은 무엇보다도 먼저 식량문제의 해결을 가장 최우선의 정책과제로 제시했던 것이다. 김정일은 “인민생활에서 먹는 문제를 푸는 것이 매우 중요합니다. 옷이나 집같은 것은 없어도 좀 참을 수 있지만, 배고픈 결과는 타협할 수 없습니다. 수령님께서는 … 의식주라는 말을 식의주라 하는 것이 더 정확하다고 교시하시었습니다. 인민들이 먹는 문제를 풀자면 농사를 잘 지어 농업생산을 늘여야 합니다.”⁽²³⁾ “그러나 최근 몇 해 동안 우리 일꾼들이 주체농법의 요구대로 농사를 잘 지도하지 못하고 농촌경리부문에 대한 투자를 늘이지 않아 농업생산이 올라가지 못하고 제자리 걸음을 하고 있습니다”⁽²⁴⁾라고 지적하고, 식량문제 해결을 위한 농촌투자의 증대, 비료의 증산, 농업의 기계화와 화학화, 그리고 간척지의 개간 등을 정책과제로 제시했던 것이다.⁽²⁵⁾

김정일의 이 연설이 지니고 있는 또 다른 하나의 특징은 인민생활의 향상을 위한 “경공업 혁명”의 중요성 강조였다. 그는 인민 소비품의 양적이고 질적인

(23) 『김정일 저작선』, 서울: 경남대 극동문제연구소, 1992, p.190. (고딕체는 필자가 강조한 것임).

(24) 위의 글, p.191.

(25) 위의 글, pp.190-193.

(26) 위의 글, pp.195-202.

수준 제고를 통한 “윤택하고 문명”스러운 인민생활의 향상을 강조하고,(26) 1984년 8월 3일에는 “8·3 인민소비품 직매점”의 전국적 설치를 지시했던 것이다. 농업과 경공업혁명의 필요성에 대한 북한의 정책적 입장은 1989년 1월의 김일성 신년사와 6월의 제6기 16차 당중앙위원회의 방침, 그리고 90년 6월의 김정일에 의한 “경공업 혁명의 철저한 수행” 지시서한 등을 통하여 보다 구체적이고 계속적으로 나타났던 것이다(鐸木昌之, 1992: 219-220). 또한 이와같은 경공업혁명은 필연적으로 대외경제관계의 변화를 초래하지 않을 수 없었다. 왜냐하면 경공업은 인민생활의 향상은 물론 외화가득을 위한 유망한 수출산업으로 위치지워졌기 때문에, 외국기업과의 “합영”을 통한 자본과 기술의 이전을 그 전제로 하지 않을 수 없었던 것이다. 1984년 9월의 “합영법” 그리고 1985년의 “합영법시행세칙”, “합영회사소득세법” 등은 경제노선 및 정책변화의 구체적인 조치들이었던 것이다.

그러나 우리의 논의에 있어서 이와같은 정책노선의 변화가 지니는 의미는 정책결정의 구조와 과정상의 변화인 것이다. 일반적으로 중국이나 소련의 경우에 볼 수 있었듯이 농업과 경공업 우선정책은 당에 의한 사회적 동원(social mobilization)을 그 기본적 특징으로 하고 있다. 중공업 우선정책은 소련이나 중국 다 같이 국가행정관료에 의한 당의 지배체제를 탄생시켰으며, 농업과 경공업우선정책은 그 반대현상을 가져왔던 것이다. 후르시쵸프는 이러한 당과 국가행정관료체제의 역학관계를 변화시키려다가 실각당했으며, 모택동은 문화혁명을 일으키지 않으면 안되었던 것이다. 그러나 북한의 경우는 중국이나 소련과는 달리 정책결정에 있어서 당에 대한 국가행정의 우위체제 확립을 통하여 농업과 경공업혁명을 수행하려 하고 있다. 소련과 중국의 농업 및 경공업혁명이 분권화와 당지배체제의 활성화를 가져왔다면, 북한의 경우에는 반대의 현상이 나타나고 있는 것이다. 물론 1980년대 중반 이후 김정일 지배체제의 확립과 더불어 당 정협의체적 정책결정구조가 국가행정 주도적 정책결정구조로 이행되었다고 단언할 충분한 증거를 찾기는 쉽지 않다. 그러나 1984년 이후의 정책노선 변화는 전문가 중심으로의 국가행정체계는 물론 인사개편으로 이어졌던 것이다. 김정일은 1984년 행정·경제문제를 토의하는 당회의를 행정책임간부가 지도하도록 지시하는 한편, 1985년 연합기업소 조직에서는 당비서의 등급을 지배인보다 반등급 밑에 위치지웠던 것이다(中川雅彦, 1993). 김정일의 이러한 조치는 당비서의 권력남용과 독단전횡을 방지하기 위한 조치였지만, 보다 근본적으로는 경제운영의 중심을 당보다는 전문가 중심의 지도체제로 이행시키려는 조치였다고 볼 수 있는 것이다.

김정일의 당기능과 역할의 축소에 의한 전문가 중심정책은 경제관계의 인사

개편과 기구개혁으로 나타나기 시작했다. 1985년 10월 1일 당정치국과 중앙인민위원회 합동회의는 혁명1세대에서 관료기술자 세대로의 세대교체를 시도했다. 85년 이후의 경제관계 인사를 보면 동일의 인물이 경제관계 부서의 장으로 임명·해임·임명되는 반복인사가 되풀이되었다. 홍성남(부총리겸 당정치국 후보위원), 김환(부총리겸 화학공업부장), 김복신(부총리겸 경공업위원회 위원장), 박남기(당비서, 최고인민회의 예산심의 위원장), 채희정(합영공업부장), 한성룡(당비서, 정치국위원), 김경희(당중앙위 경공업부장), 김달현(부총리, 대외경제위원회 위원장 겸 무역부장) 등은 경제전문가들로서 오랫동안 경제관계 부서의장을 맡아온 테크노크라트들인 것이다. 이들은 혁명 1세대들을 교체하여 김정일 체제를 떠받치고 있다.

우리가 이상에서 본 북한의 경제인사와 기구개편에서 추론할 수 있는 하나의 힌트는 지금까지의 당·정협의체적 정책결정구조가 가져온 경제적 손실을 국가행정 주도적 정책결정구조로의 전환을 통하여 극복하려는 것이 아닌가하는 점이다. 지금까지의 당·정협의체적 정책결정구조는 당과 행정의 동시적 권력강화로 자원의 갈등적 요구 내지 관리를 촉발시켰기 때문에 효율적인 자원배분이 이루어질 수 없었던 것이다. 따라서 당·정협의체적 체제에서 국가행정우위체제로의 이행은 경제관리의 일원화를 통한 경제성장의 효율성 제고를 목표로 한 것이라고 볼 수 있다. 사실 북한은 경제문제가 이제 정치일정까지 좌우할 정도로 되었던 것이다. 김일성은 “인민생활을 한 단계 더 높이고 당 제7차대회”를 개최할 방침을 분명히 밝혔던 것이다.⁽²⁷⁾ 국가행정의 권한강화를 통한 소비재 경제건설계획과 더불어 당과 국가행정간에는 자원배분을 둘러싼 갈등이 표출되고 있으며, 이와같은 갈등 표출은 관료적 정치게임에 있어서 당이나 군과 같은 기득 관료조직의 저항에서 일어나고 있는 것이라고 보아야 할 것이다.

IV. 결론

본 연구에서는 북한에서의 정책결정 구조와 과정의 변천을 분석해 보았다. 정보나 자료의 부재 속에서 이와같은 시도를 해본다는 것 자체가 어리석은 일

(27) 김정일, “인민생활을 더욱 높일데 대하여,” p. 190. 서대숙 교수는 제7차 당대회가 김일성의 80회 생일인 1992년에 열릴 것으로 예측했지만, 이러한 예측은 북한의 정책결정에서 경제가 차지하는 비중을 간과한데서 나온 것으로 볼 수 있다. 1984년의 시점에서 볼 때, 제7차 당대회는 적어도 제3차 7개년 계획이 끝나는 93년 이후에 열릴 것으로 예측될 수 있었던 것이다. 서대숙, “조선노동당의 지도력,” pp. 70-71.

일지 모른다. 하지만 본 연구에서 분석된 바와 같은 북한의 권력구조 변화, 예컨대 김일성 중심에서 김일성·김정일 쌍두지배체제로의 이행, 이에 따른 당·정합의체적 결정구조의 등장, 그리고 김정일 지배체제의 확립과 이에 따른 전문 테크노크라트 중심의 국가행정우위체제의 등장 등이 북한의 정책 본질과 “정책결정의 정치(politics of policy-making)”를 이해하는데 어떠한 함의를 지니고 있는지를 분석해보는 것은 가치있는 일이라 하지 않을 수 없다. 물론 정책결정을 둘러싼 권력구조상의 변화가 실제 정책에 영향을 미친다고 주장할 수는 없지만, 최근의 정책결정구조와 과정상의 변화는 북한의 실용주의적인 부분 개방 및 선택적 개혁정책과 밀접한 연관을 맺고 있다고 보아야 할 것이다. 즉 실용주의적 접근법의 대두, 경제적 이익의 강조, 그리고 이데올로기적 요소의 격하 등은 김정일체제를 지탱하고 있는 전문 테크노크라트의 등장과 상관관계가 있다고 보아야 할 것이다. 북한의 최고 정책결정기구들의 역할 및 역학관계 변화는 김정일의 개인적 역할증대화 더불어 그의 권력기반이 되는 국가행정기구의 권한강화로 이어질 것으로 보인다. 이와같은 경향의 지속여부는 북한의 실용주의적 테크노크라크들이 계속해서 정책결정지도체제를 장악할 수 있을 것인가 하는 문제와 이들의 정책이 성공적으로 나타날 수 있을 것인가하는 문제에 의하여 좌우될 것이다.

참고문헌

경남대극동문제연구소

- 1991 『북한자료집: 김정일 저작선집』, 서울: 경남대극동문제연구소.
- 1992 『김정일 저작선』, 서울: 경남대극동문제연구소.

민족통일연구원

- 1991 『북한체제의 변화: 현황과 전망』, 세미나시리즈91-03.

박영근

- 1989 “공화국의 공업관리제와 연합기업소,” 『朝鮮資料』 4월, 5월.

박한식 편

- 1991 『북한의 실상과 전망』, 서울: 동화연구소.

서대숙

- 1989 “북한의 당·정 관계의 변화,” 한국정치학회 편, 『민족공동체와 국가발전』.

서재진

- 1992 “김일성 이후의 정책방향,” 민족통일연구원, 세미나시리즈 92-02, 『북한의 권력구조와 김일성 이후 정책방향 전망』.

양성철

- 1991 『북한정치론』, 서울: 박영사.

이상우 외

- 1989 『북한40년』, 서울: 을유문화사.
이정식
- 1985 “노동당의 발전과정과 김정일의 대두,” 김준엽, 스칼라피노 공편, 『북한의 오늘과 내일』, 서울: 법문사.
- 조선노동당역사 출판사
- 1991 『조선노동당의 역사』, 평양: 조선노동당역사 출판사.
- 통일원
- 1992 『'92 북한개요』, 서울: 통일원.
- Allison, Graham
- 1971 *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little Brown.
- Cumings, Bruce
- 1974 “Kim's Korean Communism,” *Problems of Communism*, March/April
- 1988 “북한의 조합주의,” 梶村秀樹 편, 김동춘 역, 『한국현대사연구 I』, 서울: 이성과 현실사.
- 1992 “북조선とはどのような國家,” 『世界』, 臨時增加號, 1992. 4.
- Foster-Carter, Aidan
- 1991 “북한사회를 어떻게 볼 것인가?”, 민족통일연구원, 『북한체제의 변화』.
- Hammer, Darrell P.
- 1974 U.S.S.R., Illinois: Dryden Press.
- Lieberthal, Kenneth and Michael Oksenberg
- 1988 *Policy-making in China*, Princeton: Princeton Univ. Press.
- Scalapino, Robert · 이정식
- 1986 『한국공산주의운동사3』, 한홍구 옮김, 서울: 돌베개.
- Scalapino, Robert
- 1992 *The Last Leninists*, Washington D.C.: The Center for Strategic and International Studies.
- Toshio Watanabe
- 1991 “North Korea's Worst Enemy Is Still Itself,” *Asian Wall Street Journal* 14.
- 小牧輝夫
- 1991 “북조선의 경제,” 『일본경제신문』, 2월 1일.
- 中川雅彦
- 1993 “조선노동당의 간부정책.” 미발표논문
- 鐸木昌之
- 1992 『北朝鮮』, 東京: 東京大 出版部.
- 坂井隆
- 1991 “김정일의 권력기반,” 박한식 편, 『북한의 실상과 전망』, 서울: 동화 연구소.
- 고또오 후지오
- 1991 “북한경제의 실상과 전망,” 민족통일연구원, 『북한체제의 변화』.