

# 북한 최고지도층의 정책성향과 정책결정

安 仁 海\*

-----〈목 차〉-----	
I. 서론	4. 기능적 전문가집단
II. 권력엘리트 연구분석의 틀	IV. 북한 최고지도층의 정책성향과 정책결정
1. 개혁정책에 대한 성향분류	1. 개혁정책에 대한 성향분류
2. 권력엘리트의 정책성향분류	2. 북한 최고지도층의 정책성향
III. 북한 권력엘리트의 충별분류	3. 북한 최고지도층의 정책결정
1. 최고 권력자	V. 결론
2. 원로급 인사	
3. 지도급 인사	

## I. 서론

구소련과 동구에서의 사회주의체제 붕괴에도 불구하고 정치체제를 유지하면서 경제개방정책의 팔목할 만한 성공을 이룩하고 있는 중국 모델의 영향으로, 북한은 현재 당면하고 있는 후계체제 구축과 경제난 타개를 위하여 중국식의 개혁과 개방을 적극 모색하고 있는 것으로 알려지고 있다. 중국의 개혁·개방 정책은 實事求是를 추구하는 鄧小平 및 개혁성향 지도자들의 등장과 이에 따른 권력엘리트들의 인식전환에서 비롯되었다. 이러한 관점에서 볼 때, 북한이 중국방식을 성공적으로 수용할 수 있는지의 여부는 최고지도자의 개혁과 개방에 대한 인식전환을 바탕으로 한 정책성향과 정책결정에 의하여 좌우된다고 볼 수 있다.

중국에서와 마찬가지로 북한에서도 혁명세대가 사멸함과 동시에 전문기술관료들의 등장이 가속화되고 있는 현 시점에서, 김정일세습체제 구축과정의 정책결정은 어떻게 이해하여야 할 것인가? 유일지도체제하에서의 북한에서는 최고지도층의 정책성향이 정책결정에 반영되고 있는가? 중국의 경우와 같은 시

\*민족통일연구원

각에서 북한 최고지도층의 정책성향 분류는 가능한 것인가? 이것은 중국 최고지도자의 정책결정에 있어서의 정책성향분석의 틀을 이용하여 북한 최고지도층의 정책성향분석을 통한 정책결정을 고찰해 보고, 이러한 분석의 결과를 기초로 북한의 개혁·개방의 가능성은 전망해 볼 수 있을 것이다.

기존의 북한 권력엘리트 연구는 자료 확보의 어려움으로 인하여 일차적인 사회주의권의 권력엘리트 연구를 바탕으로 주로 전체주의모델이나 파벌주의를 중심으로 한 파워모델의 적용가능성에 근거하고 있다. 그러나 전체주의 모델은 구소련과 동구의 몰락으로 사회주의 연구에서 쇠퇴하고 있다.<sup>(1)</sup> 파벌주의는 구소련과 중국을 비롯한 사회주의 국가들에서 나타나는 공통적인 현상으로서 민주주의나 자본주의 사회에서 발달된 복수정당 제도만큼이나 일상적이고도 보편적으로 받아들여지고 있다.<sup>(2)</sup> 그에 반하여 북한에서는 숙청을 통하여 파벌주의를 철저히 배격하고 현재의 유일지도체제를 확립할 수 있었다고 본다.<sup>(3)</sup> 그 이유로서 북한은 중국처럼 오랜 혁명동지들로 이루어진 집단지도체제의 경쟁적인 노선이 발달할 수 있는 전통적인 토양이 마련되어 있지 않다는 것이다. 뿐만 아니라 북한에서는 1948년 김일성이 조선민주주의인민공화국을 세운 이후에 아직까지 한번도 권력교체를 경험하지 못하였으므로, 毛澤東의 사후 華國峰과 鄧小平으로 이어지는 최고권력자 교체에서 볼 수 있듯이 정책대립을 통하여 중국의 변화를 설명할 수 있는 사실과 대조를 이루고 있다.<sup>(4)</sup>

소련에서는 스탈린 사후 후르시쵸프에 의한 스탈린의 격하운동을 통하여 분권화가 촉진됨으로써 경쟁적인 정치세력이 용이하게 형성될 수 있었다.<sup>(5)</sup> 또

(1) Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton, New Jersey; Princeton University Press, 1992); Ota Sik, ed., *Socialism Today? The Changing Meaning of Socialism* (New York; St. Martin's Press, 1991); David M. Kemme and Claire E. Gordon, eds. *The End of Central Planning? Socialist Economies in Transition* (Institute for East-West Security Studies, Hellenic Foundation for Defence and Foreign Policy, 1990) 참조.

(2) Raymond Taras, "Political Competition and Communist Leadership: A Historiographical Introduction," in Rayond Taras, ed., *Leadership Change in Communist States* (Boston: Unwin Hyman, 1989), p. 4.

(3) 全賢俊·安仁海·李宇榮 공저, 『北韓의 權力엘리트 研究』(서울: 민족통일연구원, 1992, 12), pp. 10-67 참조.

(4) 김하룡, "중국개혁정책의 성격과 한계," 서진영 편, 『사회주의 개혁과 북한』(서울: 고려대학교 아세아문제연구소, 1992), pp. 80-84.

한 후르시쵸프는 스탈린의 비밀서기국 운영을 통한 당무집행을 배격하고 당무는 상임위원회와 서기국을 통해서, 정부업무는 내각을 통하는 업무수행을 정착시키고자 하였다.<sup>(6)</sup> 그후 스탈린에서 고르바초프에 이르는 세대교체를 통한 순환적 정책대립을 경험하였다.<sup>(7)</sup> 나아가서 고르바초프의 등장과 더불어 개혁의 필요성에 따른 권력엘리트의 급격한 세대교체를 이룬 소련과 비교해 보더라도 북한의 권력엘리트의 성격과 대조가 된다.

이러한 분석은 북한이 김일성과 김정일을 중심으로 완전한 유일체제를 구축하였으므로 이에 대응하는 다른 정책노선이나 갈등 집단이 전무함으로써 현재 북한 권력엘리트간에는 어떠한 정책대립도 존재하지 않고 오로지 최상부로부터의 지시에 의한 정책결정만이 가능하다는 것을 전제하고 있다. 그러나 후계체제 구축과 경제난 타개라는 당면과제를 안고 있는 북한으로서는 개방정책을 둘러싼 시행착오 과정에서 최고지도층의 정책성향의 차이가 감지되고 있다.<sup>(8)</sup> 권력엘리트들의 정책성향은 당과 수령의 명령에 절대복종해야 하는 상황에서도 등용되는 인물들의 정책성향에 따라 정책의 집행과정에서 상당한 차이점이 드러나고 있다. 더구나 북한과 같이 폐쇄되고 정보가 통제된 사회에서는 이러한 방법이 초보적이기는 하지만 북한의 최고권력자 김일성과 김정일의 정책결정에 따른 통치스타일을 유추해 볼 수 있다는 점에서 북한의 정책결정과정을 연구하는데 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

따라서, 이러한 분야의 선행연구로서 중국의 권력엘리트의 개혁성향과 정책결정의 연관성을 살펴보고 이를 바탕으로 북한 권력엘리트에 대한 정책성향분석을 통한 정책결정을 살펴보고자 한다.

(5) Leszek Kolakowski, *Main Currents of Marxism: Its Origins, Growth and Dissolution* (Oxford & New York: Oxford University Press, 1978), p. 455.

(6) 宋澤龜・趙範淳·『現代蘇聯政治論』(서울: 형설출판사, 1988), pp. 65-72.

(7) George W. Breslauer, "From Breznev to Gorbachev: Ends and Means of Soviet Leadership Selection," in Taras, ed., *Leadership Change in Communist States*, p. 49. 순환적 정책대립은 스탈린(보수적), 후르시쵸프(개혁적), 브레즈네프(보수적), 안도로포프(개혁적), 체르넨코(보수적), 고르바초프(개혁적)으로 교체되었다.

(8) 일부에서는 1992년 7월 남한의 산업시설을 시찰한 김달현과 8차 남북고위급회담에서 「부속합의서」를 채택한 연형복 등을 '실용주의파'로 분류하여 남한에 대한 비방·중상중지문제의 불일치성을 예로 들면서 북한에서 보·혁갈등의 가능성을 주장하기도 한다. 呂永茂, "북한의 보·혁갈등," 『동아일보』, 1992년 9월 27일.

## Ⅱ. 권력엘리트 연구분석의 틀

중국의 개혁정책이 채택된 이후, 중국의 지도자들간에 합의가 도출될 수 있었던 것은 중국경제가 보다 근본적인 개혁없이는 결코 도약할 수 없으리라는 인식 때문이었다. 즉, 경제개혁은 정치구조의 개혁없이는 결코 달성될 수 없으리라는 일치된 공감대가 형성되었다. 개혁방향은 ‘四個堅持’의 척도안에서만 이루어져야 하는 것이었으나 개혁의 범위와 속도에 대한 이견은 중국지도자들의 대립을 심화시켰다. 정치개혁과 경제개혁에 대한 요구와 본질을 보는 이러한 시각차이에 입각해서 개혁엘리트들은 4그룹으로 분류될 수 있다. 이에 따라 정책성향에 의한 엘리트 분류를 시도해보고, 엘리트간의 권력갈등이 중국의 정책결정에 어떻게 기여했는가를 유추해 볼 수 있다.

### 1. 개혁정책에 대한 성향분류

중국 권력엘리트의 정책성향을 이해하기 위해서 당간부의 성향분류기준을 설정해 보고자 한다. 우선 엘리트들의 경제개혁과 정치개혁을 위한 정책입장을 나누어 보았다.

#### 1) 경제정책에 대한 입장

중국의 원로급 인사인 陳雲이 지적했듯이 사회주의 계획경제를 새장속의 새로 비유할 때 새장(통제)을 얼마나 넓혀 주느냐에 따라 사회주의의 계획경제가 얼마나 원활히 운용될 수 있느냐가 달려 있다고 본다. 이것은 경제의 계획성과 자율성을 어떻게 잘 조화시킬 수 있는가 하는 문제로 요약된다. 따라서 경제개혁의 정도와 범위를 정하는데 있어서 쟁점사항으로는 ① 개인 소유권 (Private Property),<sup>(9)</sup> ② 시장기능(Market & Plan),<sup>(10)</sup> ③ 가격개혁 (Price Reform),<sup>(11)</sup> ④ 외국투자유치(Foreign Investment)<sup>(12)</sup>를 설정하였으며 이에 대한 중국 권력엘리트들의 입장을 분류해 볼 수 있다.

(9) Jan S. Prybyla, *Market and Plan Under Socialism: The Bird in the Cage* (Standford, CA: Hoover Institution Press, 1987), p. 5.

(10) Ibid., p. 4.

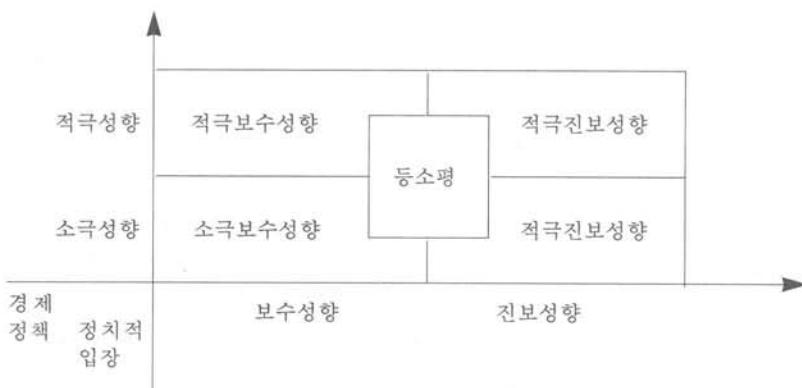
(11) “An Analytical Comment on Deng Xiaoping’s ‘Risktaking Theory’,” *Studies on Chinese Communism Monthly*, vol. 22, no. 7(July 15, 1988), p. 2.

(12) “The PRC’s Economic Structural Reform and Coastal Economic Development Strategy,” 『중공연보 1989』, 제6집, pp. 109-14.

## 2) 정치적 입장

지난 10여년에 걸친 개혁기간동안 중국의 정치구조가 크게 개선되지는 않았다. 정치개혁에 대한 대부분의 제안은 아직까지도 시발단계를 벗어나지 못하고 있으며, 경제개혁에서와 같은 엘리트들간의 뚜렷한 정책대립은 나타나지 않고 있다. 가장 주요한 문제점으로는 四項堅持原則 내에서 제한된 정치개혁을 추구하는 것으로서 체제의 개혁이 아니라 기구개편 및 기능조정을 통한 제한된 정치개혁을 추구해야 한다. 중국에서 정치개혁의 대립되는 이슈로는 ① 세대교체(Personnel Rejuvenation), ② 권력위임 또는 이양(Power Delegation),<sup>(13)</sup> ③ 복수정당제(Political Pluralism), ④ 사상자유화(Bourgeois Liberalization)로 분류해 볼 수 있다.

〈표 1〉 중국 권력엘리트의 성향분류



## 2. 권력엘리트의 정책성향분류

위에서 서술했듯이 중국 개혁파의 성향분류는 경제정책과 정치개혁에 대한 기본 입장을 기준으로 삼았다. 경제개혁의 정책입장에 따라 적극개혁파(The Actives)와 소극개혁파(The Passives)로 분류될 수 있다. 또한 정치개혁의 입장표명의 구분에 따라 진보파(The Progressives)와 보수파(The Conservatives)로 대비하였다. 따라서 경제정책과 정치적 입장에 따른 성향은 적극진보, 적극보수, 소극진보, 소극보수 성향으로 분류된다. 여기서 鄧小平은 중재자로서 전략적으로 중간에 위치하게 하였다.<sup>(14)</sup> 〈표 1〉 이러한 정책

(13) "The PRC's Political Structural Reform," 『중공연보 1989』, 제5집, p.9.

성향을 바탕으로 중국의 개방·개혁을 위한 정책결정은 엘리트간의 순환적 정책대립이 그대로 반영되어 나타나고 있다. (15)

이와 같이 중국의 개혁·개방의 정책결정을 설명할 수 있는 중국 권력엘리트의 정책성향 분석틀이 북한의 경우에는 어떻게 적용될 수 있는가? 이러한 목적을 위하여 우선 다음 장에서는 북한의 최고지도층의 성격을 알아보기 위하여 중국의 엘리트 구조와 북한의 엘리트 구조를 비교하고, 본 연구의 목적인 정책성향 분석을 위한 대상을 구분하는 의미에서 북한 권력엘리트에 대한 층별분류를 시도해 보고자 한다.

### Ⅲ. 북한 권력엘리트의 층별분류

김일성이 60세, 김정일이 30세가 되었던 1972년부터 이미 김정일을 후계자로 내정하여, 黨·政·軍 모든 분야에 걸쳐서 20여년 동안 권력기반을 철저히 다져 주었다. (16) 이러한 승계준비기간의 장기성은 권력엘리트간의 응집력을 매우 강하게 할 수 있었고, 승계구조를 공고히 구축할 수 있었다. 이에 따라 김정일의 권력기반은 老(60~70대), 壯(50대), 青(30~40대)의 각 세대를 垂直의으로 망라하며 권력의 3요소를 지탱하는 당·정·군을 수평적으로 포괄하고 있다. (17)

이러한 관점에서 지난 반세기동안에 걸친 북한노동당의 집권사를 살펴보면 김일성을 중심으로 최고권력지배층을 구성하고 있는 인물들은 25명에서 50명 선으로 볼 수 있다. 이 그룹은 구성원이 속해있는 조직의 지위에 따라 부분적으로 정의될 수 있는데 주로 조선노동당 정치국 위원 및 후보위원, 비서국 비서, 군사위 위원과 통치기구로서 주석, 부주석, 최고인민회의 상설회의 의장단, 중앙인민위원회 정무원 총리·부총리, 국방위원회 위원 등의 연임자, 김일성 일가의 친인척 등으로 구분될 수 있다.

(14) 安仁海, “중국권력엘리트의 정책대립과 대외경제개방,”『국제정치학회논총』, 제32집 2호, (1992), pp. 271-92.

(15) 중국 권력엘리트의 정책대립에 대한 中日關係 사례연구는 安仁海, “중국 권력엘리트와 정책대립: 해남성의 양포경제특구를 중심으로,”『한국정치학회보』, 26집 2호, (1992), pp. 325-44 참조.

(16) 김일성이 1992년 4월 12일 『워싱턴 타임즈』지 기자와의 인터뷰에서 “김정일이 당·정·군 제반분야에서 사실상의 통치권을 장악하고 있다”고 언급하였고, 이에 대해 북한 외교부장 김영남은 같은 해 9월 30일 미국 뉴욕에서 가진 한국기자들과의 인터뷰에서 이러한 사실을 공식으로 확인하였다. 1992년 10월 1일자 국내 일간지 참조.

(17) 坂井隆, “金正日의 權力基盤,” 朴漢植 編, 『北韓의 實相과 展望』(서울: 同和研究所, 1991), p. 56.

그러나 이 그룹은 공식적인 직함에 의해서만 정의되는 것은 아니다. 사실상 공식직함을 가지고 있다고 하더라도 최고정치지도자로 간주되지 않는 경우를 많이 볼 수 있다. 따라서 북한권력구조의 특징상 공식직함 외에 출신 배경 및 나이, 최고권력자와의 관계, 동료들에 미치는 영향력과 친분관계, 정책에 대한 비전 등을 고려해야 하며 이 25-50명 선의 최고지도자 집단을 북한에 있어서의 권력엘리트 구성원으로 볼 수 있으며 4계층으로 분류될 수 있다.<sup>(18)</sup>

### 1. 최고 권력자

김일성과 김정일을 들 수 있는데 이들은 전체주의형 독재자의 전형으로도 간주될 수 있을 것이다.<sup>(19)</sup> 국가주석이며 당총비서인 김일성은 그의 아들 김정일을 국가부주석과 국방위원회 위원장으로 임명하고 공산주의하에서 최초의 세습체제를 시도하고 있다는 점에서도 독보적으로 분류할 수 있다.

### 2. 원로급 인사

김정일은 자신의 연령이 낮은 데서 야기될 수 있는 권력의 누수현상을 우려하여 元老優待政策을 펴왔다.<sup>(20)</sup> 김일성 세대인 원로급은 김일성의 노선을 전폭적으로 지지하고 추종하는 자들로 볼 수 있다.<sup>(21)</sup> 이러한 원로급으로서는 3-15명 정도가 있어 왔다. 전문가 집단의 지지도 받으면서 김정일의 권력승계시에 일시적으로 “과도기 권력수습자”(caretaker)의 역할을 맡을 수 있는 정치원로들로서 조선노동당 중앙위 정치국, 상무위원, 비서국 비서, 중앙군사위원회 위원 등을 연임한 자를 들 수 있다.<sup>(22)</sup> 당 및 군부원로들로서는 오진우(군), 이종옥, 박성철, 김중린, 황장엽, 양형섭, 최광(군) 등이 있다. 북한

(18) 중국 권력엘리트를 4단계로 분류하고 에너지 정책에 대한 연구를 한 저서로는 Michel Oksenberg & Kenneth Lieberthal, *Policy Making in China* (Princeton: Princeton University Press, 1988) 참조.

(19) Hannah Arendt, "The Totalitarian Leader," in Barbara Kellerman ed., *Political Leadership: A Source Book* (Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press, 1986), pp. 212-13.

(20) 1992년 4월 20일에 거행된 김정일의 원수 취임식에 당 최고원로인 오진우를 동반해서 승진시킨 것이 그 대표적인 사례이다. 중국이나 고르바초프 이전 소련에서의 원로정치에서 볼 수 있는 원로들의 실질적인 권한행사와 비교해 볼 때, 북한에서는 김일성·김정일독재체제 유지를 위해서 예우를 위한 우대정책의 일환으로 그 성격이 구별된다.

(21) 항일무장투쟁에 김일성과 함께 참여한 경력에 대한 위대함을 부각시키고 가능하다면 이러한 전통을 後代들에게 전수하고자 한다. 1992년 4월 25일 인민군 창건 60돐을 기념하는 인민군 총참모장 최광의 연설 참조. 『로동신문』, 1992. 4. 25.

(22) 양성철, 『북한정치론』(서울: 박영사, 1991), pp. 80-82.

의 원로급 인사들은 중국에서 鄧小平을 포함하는 노인정치라고까지 일컬어지고 있는 것과는 달리 세습체제에서의 김정일의 존재로 새로운 실력자로 부상될 가능성과 확률은 희박하다고 볼 수 있다.

### 3. 지도급 인사

실무를 책임지는 현 권력핵의 실세로 최고권력자의 신임을 업고 행정실무에 깊이 관여하며, 정책결정에도 영향력을 발휘하는 인물들로서 북한이 동구와 소련의 몰락과 같은 상황에 직면하지 않는 한 김일성·김정일 체제하에서 실질적인 최고행정책임자들로 볼 수 있다. 특히 지도급 인사들은 김일성·김정일노선에 충실한 先黨性 後專門性의 원칙에 의해 등용되고 있다. 대체로 1975년초부터 김정일에 의해 본격화되기 시작한 3대혁명소조운동의 신세대 지도자들로서 김정일의 권력기반강화와 밀접한 연관을 가지고 있는 인사들이다<sup>(23)</sup>. 당시 이 운동의 지도적 위치에 있다가 전문기술관료세력으로 浮上하였으며 최고정치지도자로서 핵심적인 역할을 하고 있다. 지도급 인사로는 강성산, 계웅태, 오극렬(군), 백학립, 이근모, 연형묵 등을 꼽을 수 있다.

### 4. 기능적 전문가집단

이 그룹은 대개 위의 세집단에 속하는 인물들과 긴밀히 연계되어 있으며 공식적으로 정치국 후보위원을 포함하여 정무원 부총리급, 각부처의 부장들, 인민위원회 위원장 등의 직책을 가지고 있다. 기능적 전문가집단은 3대혁명소조에 관여하면서 등장한 세대들로 볼 수 있다. 그러나 이들도 先黨性 後專門性의 원칙에 따라 전문적인 기술관료로서의 능력뿐만이 아니라 충성심의 정도에 대해서 선발된다. 정부통치권 차원에서 현부총리들이 김영남, 최영립, 홍성남, 김환, 김복신, 강희원, 김윤혁, 김달현, 김창주, 장철 등을 들 수 있다.

그외 중앙당 27개부서 가운데 3대혁명소조부, 근로단체부, 청년사업부 등 핵심 3개부서를 맡고 있는 장성택,<sup>(24)</sup> 선전선동부장 김기남, 간부부장 김국

(23) 리길송, “3대혁명소조운동은 위력한 혁명지도방법,” 『근로자』(1982. 5), p. 31. “특히 3대혁명소조원들은 간부들을 적극 일깨워 주고 도와주어 그들이 보수주의 경험주의, 관료주의를 비롯한 낡은 사상과 낡은 사업방법에서 벗어나 당의 로선과 정책을 관철하기 위한 투쟁을 높은 책임성을 가지고 폐기 있게 벌려 나가도록 하였다. … 3대혁명소조원들이 당의 친위대, 근위대로 자라난 것은 우리 당의 위력과 전투력을 높이는 데서 중요한 의의를 가진다”고 하여 3대혁명소조원들의 중요성을 강조하였다.

(24) 김일성의 사위로 알려진 장성택의 역할은 북한의 세습체제의 특성으로 볼 때 주목할만한 인물로 보아야 한다. 고영환의 증언. 민족통일연구원 초청 정책세미나 (1991. 10. 10) 『북한의 실상』에서 소상히 밝힌 바 있다.

태, 군사부장 김강환, 행정부장 김시학 외에 한성룡, 최태복, 김용순, 박남기, 서관희, 윤기복 등을 기능적 전문가집단이라고 할 수 있다.〈표 2 참조〉

이와 함께 최근들어 북한에서 강조하는 인민들의 생활 향상을 위한 중점 사업으로서 경공업 우선정책과 대외관계 확대에 노력을 기울이고 있는데, 그 자구책의 일환으로 정책집행 기관인 정무원 부서를 개편하고, 빈번한 지도부 교체가 이루어지고 계속적인 임명과 소환을 거듭하고 있다.<sup>(25)</sup> 대부분이 경제 와 관련된 것으로 보아 보다 능률적인 경제·행정관리 제도로 개선하여 제3 차 7개년경제계획의 수행에 더욱 박차를 가하고자 하는 의욕을 반영하고 있다.<sup>(26)</sup> 이에 따라 경제관료가 기능적 전문가집단에서 우대되고 있는 것을 알 수 있다.

여기에서 유의해야 할 점은 각 개인이 수직적인 권력체계 속에서도 여려가지 역할을 동시에 수행하고 있을 때로서 특히 빠른 승진이 이루어졌을 때 역할중복현상이 적지않게 나타나고 있다. 또한 북한체제의 특성상 김일성의 친인척의 역할이 두드러진다고 볼 수 있다.<sup>(27)</sup>〈표 3 참조〉

이러한 북한 권력엘리트의 4계층별 분류를 바탕으로 북한의 최고지도층은 주로 원로급과 지도급 인사라고 할 수 있다. 또한 기능적 전문가집단으로 분류된 인사들은 최고권력자의 신임을 바탕으로 승진을 통한 최고지도층으로의 진입이 가능하다고 하겠다.

#### IV. 북한 최고지도층의 정책성향과 정책결정

본 장에서는 앞에서 시도해 본 북한 권력엘리트 4계층별 분류에서의 원로급 및 지도자급 인사인 최고정치지도자 중에 정책집행의 총책임자라고 간주될 수 있는 1980년대의 역대 정무원 총리(이종옥, 강성산, 이근모, 연형묵)를 중심으로 정책성향을 비교분류해 보고 이를 바탕으로 정책결정의 결과(outcome)를 분석해 보고자 한다.

북한의 권력층에서는 체제유지를 보장할 수 있는 범위내에서 부분적이나마 경제구조의 개혁과 대외개방만이 지도부가 처하고 있는 곤궁한 입장을 타개할

(25) Aidan Foster-Carter, *Korea's Coming Reunification* (London: The Economist Intelligence Unit, 1992), p.14.

(26) 1980년대 이후의 경제관련부처 개편 및 인물 변동사항에 대해서는 全賢俊·安仁海·李宇榮 공저, 『北韓의 權力엘리트 研究』, pp. 56-64 참조.

(27) 대표적인 친인척들은 20여명에 이르는데 日本의 北東亞問題研究所所長인 金元奉은 36명을 들고 있다. 金元奉, 「元師·金正日」のツ-ワレット・フ"-ツ, "SAPIO (1992. 6. 11), pp. 72-75.

수 있을 것이라는 내부적인 묵시가 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 물론 정치 구조의 개혁없이 경제개혁이 성공할 수 있을지는 불투명하나, 부분적인 개방의 필요성은 인정하되 개인적인 성향에 따라 “범위”와 “속도”에 대한 정도의 차이를 보이고 있는 것으로 간주하여 북한 권력엘리트들의 경제정책에 대한 태도와 정치적 입장을 분류해 볼 수 있다.

북한의 유일체제하에서는 중국과 달리 문헌으로 나타나는 정책의 입장차이를 찾아보는 것은 극히 어려운 일로서 개인적인 배경과 주로 북한문헌에 실려 있는 정책과 관련된 연설 및 성명 등에 나타난 내용분석(content analysis)을 중점적으로 시도해 보았다. 그외에 북한에서 귀순한 인사들의 증언이 주된 자료로 사용되었음을 밝혀 둔다.<sup>(28)</sup> 이를 토대로 북한 권력엘리트들의 경제개혁에 대한 태도와 정치적 입장은 제Ⅱ장에서 밝힌 중국 권력엘리트의 정책성향분류의 기준을 참조하여 교육배경, 근무부서, 숙청여부, 해외여행경험 및 김일성파의 개인적인 친분관계 등을 고려하였다.

### 1. 개혁정책에 대한 성향분류

#### 1) 경제정책에 대한 입장

중국의 경우에 비추어 볼 때, 북한 권력엘리트들의 공업정책에 대한 입장과 외국투자유치에 대한 입장의 차이를 살펴볼 수 있다. 정책결정과정에서 당시 도부의 가치관이 경제정책 형성과정에 절대적 역할을 하는 정경일치의 계획경제하에서 북한의 공업정책은 자주경제건설을 위한 자력갱생노선에 따른 주체적 공업화의 일환으로 볼 수 있다. 북한의 중공업 우선정책은 마르크스식의 확대재생산 일반이론에 의한 사회주의 경제의 물질적, 기술적 토대로서의 대규모 기계적 생산방식과 합치된다.

중공업 우선정책은 폐쇄체제에서의 자립경제역량 구축을 위하여 기간산업의 발전을 도모하기 위한 것이다. 뿐만 아니라 한반도에서 인민혁명에 의한 통일을 달성하고자하는 정치적 목적을 실현하기 위해서는 군사력 증강유지에 중공업 육성은 절대적 역할을 하므로 경제의 생산, 분배, 소비 각 부문별로 군사적 역량과 연계시켜야 한다는 것이다. 따라서 개방에 소극적인 인사들은 인민들의 생활향상을 위한 경공업 발전의 희생을 감수하더라도 중공업 육성을 통한 대규모 군수물자 증산에 역량을 쏟아야한다고 주장한다.

개방의지를 보이는 인사들은 인민혁명의 목표보다는 실리적인 경제발전을

---

(28) 필자와의 면담을 통해서 대부분 입수한 자료들이지만 공개되기를 꺼려하는 부분에 대해서는 면담자를 밝히지 아니하였다.

강조함으로써 일반소비제품을 중심으로 경공업 육성을 독려한다. 특히 북한의 경제난은 생필품 부족을 심화시키고 있으므로 경공업 우선정책에 중점을 두어야 한다는 것이다. 또한 모든 산업의 근간이 되는 사회간접시설에 집중투자를 해야한다고 주장한다. 이것은 중국식의 개방모델을 추구하고자 하는 노력으로 나타나고 있다. <sup>(29)</sup>

이에 따라 북한 지도자들 사이에 부분적인 개혁과 개방의 중요성이 대두되면서, 상호간의 보완적 입장에서 북한의 자연자원을 이용하기 위하여 외국의 직접투자를 유도하고 부분적 개방정책을 시행할 필요성을 인식해왔다. 그러나 당간부들 사이에 외국자본의 유용성과 적정배분문제, 경제특구 설정, 외채결제 및 상환 방식 등에 대한 이견을 보이고 있다. 적극의지를 가진 인사들은 경제특구 설정을 통해서 외국자본 유치에 결정적인 역할을 할 수 있으므로 우선 이 지역에 대한 경제개발을 추진하게 되면 북한 전역에 걸친 경제개발 파급효과를 기대할 수 있다고 본다. 그러나 소극적 인사들은 경제발전을 위한 외국투자의 필요성에는 공감을 하지만, 개방의 파급효과로 개방지역과 비개방 지역의 외국투자의 불균형적 분배를 우려할 뿐만 아니라 북한의 외채상환 능력에 큰 의구심을 가지고 있다.

## 2) 정치적 입장

1980년대 중반부터 제한적인 개혁의 조짐을 보이기는 했으나 현재까지 북한의 정치체제개혁은 거의 일어나지 않고 있다. 북한의 최대과제는 중국형 개혁정책을 통한 體制外改革이 아니라 體制內改革에 한정시켜 행정적인 조정을 통한 체제효율성을 증진시키고자 하는 것이다. 대부분의 정치개혁 제안은 아직까지도 초기단계로서 경제개혁에서 볼 수 있는 것과 같은 권력엘리트들 간의 정책성향의 차이가 쉽게 감지되는 것은 아니다.

그럼에도 불구하고 중국의 경우에 비추어 북한에서는 김정일이 郡의 역할을 강조하는 것과 더불어 효율성을 높이기 위하여 하부조직 중심의 권력분산을 추진하고 있는 것으로 관측된다. <sup>(30)</sup> 경제개혁을 추진하는데 있어서의 장애요소로서 방대한 관료조직을 통한 엄격한 중앙통제정책을 들 수 있다. 북한의 지도자들은 정치체제에서 하부조직으로의 권력이행을 실행하는 것이 경제구조의 효율성을 도모할 수 있다는 점을 인식하고 있으나 권력위임의 범위와 정도

(29) 북한의 이러한 노력은 중국과 비교할 때 공개적이기 보다는 은밀히 추진되고 있다고 볼 수 있다. Lee, Hy-Sang, "The Economic Reforms of North Korea: The Strategy of Hidden and Assimilable Reforms," The Seventh International Conference on Korean Reunification, Arlington, Virginia, July 12-14, 1991 참조.

(30) 김정일, "사회주의건설에서 郡의 위치와 역할," 『근로자』, (1985, 3).

에 대해서는 의견차이가 있는 것으로 보인다.

진보적 인사들은 불필요한 정치적인 간섭을 줄이기 위하여 당과 정부의 일부 기능분리를 시도하고자 한다. 그리하여 정책집행의 효율성 증진을 위하여 정무원부서의 확대개편 및 기능강화를 꾀하고 지방경제발전을 위한 하부구조로의 권력이양을 추진한다. 보수적인 인사들은 정책결정권한의 분산화보다는 엄격한 계획경제에 의한 국가통제의 지속적인 필요성을 역설하며 당우위의 정책결정을 선호한다.

그 외의 고려사항으로서는 북한의 관료충원정책을 들 수 있다. 사회주의 국가에서 발전초기에 볼 수 있는 노동력 동원에 의한 경제발전이 어느 정도 성공하게 되면 이념과 열정에 의한 발전전략의 한계성이 드러나고 동기유발의 위기가 나타나게 된다.<sup>(31)</sup> 따라서 인민들의 물질적 욕구가 증대함에 따라 외형적 발전에서 내형적 발전단계를 추구하고, 혁명세대의 퇴진과 함께 이념관료들보다는 전문기술관료의 등용이 불가피해진다.

진보적 성향의 인사들은 산업화를 효율적으로 추진하기 위하여 정치성향에 있어서는 다소 유동성을 보이면서도 중간계급층의 혁명 2-3세대로 대변되는 전문기술관료들의 중용을 도모하고자 한다. 보수적인 인사들은 레닌의 당이론에 입각해서 김일성의 노선을 충실히 따를 뿐만 아니라 혁명이론이 투철한 이념관료로서 국가에 대한 충성심, 발전에 대한 열정, 도덕적 양심, ‘우리’ 의식(주체) 등을 통해서 이념과 도덕성에 최우선 순위를 두고자 한다.

최고지도층의 이러한 경제개혁에 대한 태도와 정치적 입장의 차이에 따라 역대 정무원 총리의 정책성향을 다음과 같이 비교분류해 볼 수 있다.

## 2. 북한 최고지도층의 정책성향

### 1) 이종옥

#### (1) 경제정책에 대한 입장

만주 할빈공업대학을 졸업한 경력을 바탕으로 총리로 발탁될 때까지 계속해서 중공업부문에 종사하였다.<sup>(32)</sup> 특히 소련 및 동구의 발전모델에 대해 많은

(31) Aidan Foster-Carter는 경제적 위기, 합리성의 위기, 동기유발의 위기, 정당성의 위기 등으로 설명하고 있다. “북한사회 변화를 어떻게 볼 것인가?: 하버마스 위기이론의 적용” (“Making Sense of North Korea: The Usefulness of Habermas”), 『북한체제의 변화: 현황과 전망』, 국제학술회의 발표논문집, 민족통일연구원, 1991. 10. 28-29, pp. 19-48.

(32) 이종옥은 1956년에 당공업부장으로 되면서부터 1960년에 중공업위원회 위원장으로 피선되었고, 1962년에 금속화학공업상, 1965년에 과학원 원장이 되었으며 1971년에 광업상으로 재직하였다.

연구를 하였으며,(33) 동구의 물략 이후인 1991년 10월에는 김일성 수행원으로 중국을 방문하면서 중국모델의 발전형에 관심을 가지게 되었다.

이종옥은 사회주의 경제건설의 기본노선으로서 중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시켜야 할 것을 주장하지만(34) 중공업 육성에 보다 더 큰 관심을 가지고 있다.(35) 또한 경제건설에서 자력갱생을 통한 혁명정신을 살리는 것이 투쟁원칙임을 내세우고 “혁명과 건설의 다른 모든 사업에서와 마찬가지로 경제건설에서도 자기 힘을 믿고 그에 의거하여야 한다”고 주장한다.(36) 그리고 나아가 자립적 민족경제 건설을 통해서만이 평등과 자주성의 원칙에 입각해서 타국과의 경제관계를 발전시켜나갈 수 있으며 “제국주의자들과 식민주의자들, 지배주의자들의 침략과 봉쇄정책도 성과적으로 물리칠 수 있다”(37)는 의미에서 주체적 입장을 견지할 것을 강조함으로써 개방에는 소극적 성향을 가지고 있다고 볼 수 있다.

#### (2) 정치적 입장

1940년경에 공산주의 운동에 가담하여 1944년 고향에서 성진지구 공산당을 조직하면서 공산주의 사상에 심취하게 된 이종옥은 비교적 청렴결백한 관리로서 주민들의 존경을 받고 있다고 한다. 1989년 6월부터 현재까지 국가 학위학직수여 위원회 위원장을 맡고 있는 이종옥은 원로급 인사 중에서 김일성과 직접 대화를 나눌 수 있는 인물로서 같은 부주석 박성철보다 김정일의 신임도가 높다고 알려져 있다.(38) 본질적으로는 진보적인 성향이 잠재해 있다고 볼 수 있으나(39) 한번 숙청된 이후에는 공산당의 절대적 신봉자가 되었으며 보수성향을 나타내고 있다.

### 2) 강성산

#### (1) 경제정책에 대한 입장

1950년에 만경대혁명학원을 수석으로 졸업한 재원이며 경제관료로서의 탄

(33) 1984년 5월에 이종옥은 김일성의 수행원으로 소련·폴란드·동독·체코·헝가리·유고·불가리아·루마니아를 방문하였다.

(34) 이종옥, “자립적 민족경제는 공화국의 끝없는 풍성과 번영의 확고한 물질적 담보,”『근로자』, (1978. 9), p. 35.

(35) Ibid., pp. 38-9.

(36) 이종옥, “위대한 수령 김일성 동지께서 제시하신 주체의 경제건설 사상과 그 빛나는 구현,”『근로자』, (1987. 4), p. 46.

(37) 이종옥, “자립적 민족경제는 공화국의 끝없는 풍성과 번영의 확고한 물질적 담보,” p. 33, 그 외 이종옥, “천리마 대고조의 력사를 창조한 불멸의 업적,”『근로자』, (1990. 4) 참조.

(38) 북한문제에 정통한 중국의 경제학자와 필자와의 인터뷰, 1993년 2월 13일.

(39) 김정민, 1993년 1월 28일 필자와의 인터뷰.

탄한 길을 걸어온 강성산은<sup>(40)</sup> 일찌기 인민들의 물질문화 생활을 끊임없이 높이는 것이 당활동의 최고 원칙임을 내세운 바 있다.<sup>(41)</sup> 강성산은 사회주의와 공산주의 건설을 위한 궁극적인 목적은 광범한 근로인민대중을 온갖 구속에서 해방시키는 것으로 “자주적이며 창조적인 생활, 유족하고 문명한 생활”을 마련해 주어야 하는 것으로 결국은 “근로자들의 물질문화생활이 끊임없이 높아지는데서” 사회주의, 공산주의 건설의 승리와 성과를 알 수 있다고 주장한다. <sup>(42)</sup> 이러한 강성산의 정책성향은 1980년대의 폭넓은 해외여행 경험<sup>(43)</sup>으로 보다 적극적인 개혁의지를 세울 수 있었으며, 이러한 개방의 실무경험은 최근에 총리로 재임용될 수 있게 한 것으로 추측된다.

## (2) 정치적 입장

성격이 괴팍하고 까다로우며 업무와 관련해서 부하 및 주위사람들을 괴롭히기 때문에 인기를 누리지 못한다고 알려져 있다.<sup>(44)</sup> 부드럽지 못한 성격과 더불어 원칙을 중시하는 보수적인 성향을 가지고 있다고 한다. 김일성의 인척으로서 각별한 신임을 받고 있으며 김일성주의를 철저히 선봉하고 있다고 보여진다.<sup>(45)</sup>

## 3) 이근모

### (1) 경제정책에 대한 입장 \*

이근모의 경력 중에 특히 주목할만 한 것은 1977년 4월부터 평남도당 책임

(40) 1954년에 체코 프라하공대에 재학한 경력을 바탕으로 경제관료가 된 강성산은 1984년 정무원 총리가 되었다가 1988년에 함북도당 책임비서 겸 인민위원장으로 문책발령되었으나 1992년 12월에 다시 정무원 총리로 발탁될 만큼 북한에서는 명실공히 몇 안되는 최고의 경제엘리트로서 대접받고 있다.

(41) 강성산, “인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것은 우리 당활동의 최고 원칙,” 『근로자』, (1977. 3), p. 48.

(42) Ibid., p. 47.

(43) 강성산은 1981년 10월 정부대표단장으로 불가리아 방문, 1984년 5월 김일성 수행원으로 소련·동구 방문, 1984년 8월 당 및 정부대표단장으로 루마니아 방문, 1984년 9월 당 및 정부 대표단장으로 이디오피아 노동당창립대회 참가, 1985년 3월 국가대표단장으로 소련 공산당 서기장 안드로포프 장례식 참가, 1985년 12월 소련 친선방문, 1986년 12월 당 대표단장으로 제27회 소련공산당대회 참가, 1990년 5월 대표단장으로 중국 방문 등의 폭넓은 해외여행을 경험하였다.

(44) 1992년 2월 고영환의 증언.

(45) 강성산의 정치적 입장은 엿볼 수 있게 하는 논문으로는 “당 사업의 기본은 사람과의 사업,” 『근로자』, (1972. 10), “평양시를 혁명의 붉은 수도로 꾸리자,” 『로동신문』, 1973년 1월; “인민정권은 온 사회를 주체사상화 하기 위한 위력한 무기,” 『근로자』, (1983. 9), “로동당은 위대한 주체의 협통을 빛내기 나가는 혁명적 당이다,” 『로동신문』, 1990년 1월; “당의 영도는 사회주의 위업 수행에서 혁명적 원칙을 일관하게 견지하기 위한 필수적 요구,” 『근로자』, (1990. 11) 등이 있다.

비서 겸 인민위원장에 이어 1981년 9월에 남포시당 책임비서 겸 인민위원장으로 재직한 것을 들 수 있다.<sup>(46)</sup> 이때 남포갑문을 완성시킨 공적으로 총리에 임명되었으나, 그후 경제정책에서 뚜렷한 성과를 올리지 못하여 해임되었다.

남포는 북한의 청진, 원산, 함흥, 신의주, 해주와 더불어 해외 선박의 왕래로 외래의 문물에 가장 영향을 많이 받는 곳으로 알려져 있다. 1986년까지 외국의 왕래자와의 접촉을 통해서<sup>(47)</sup> 비교적 자본주의적 사고가 유입될 수 있었던 항구도시 남포에서의 경험으로 인하여 이근모가 경제개방에 대해서 적극적인 성향을 가지게 되었을 것으로 보인다.

### (2) 정치적 입장

남포에서의 자본주의적 사고에 노출되었던 경험으로 정치적으로도 진보적인 성향<sup>(48)</sup>을 보이는 이근모는 직선적이고 활달한 성격으로 1988년 총리 재직 시에 1989년도에 개최될 예정이었던 제13차 평양세계청년학생축전의 후유증을 책임질 수 없다고 사직했다는 설도 있다. 뿐만 아니라 1988년 회의 석상에서 김일성 부자가 임의로 사용할 수 있는 「주석폰드」제가 경제운영 및 국가 발전에 방해가 되므로 이를 폐지할 것을 주장하다가 철칙을 맞은 것이라고 알려지기도 한다.<sup>(49)</sup> 작년 12월에 복권되어 현재 함북도당 책임비서 겸 인민 위원장 및 중앙인민위원회 위원으로 임명된 이근모는 현재 북한에서 가장 적극적이고도 진보적인 성향의 인사로 분류될 수 있다.<sup>(50)</sup>

## 4) 연형목

### (1) 경제정책에 대한 입장

주로 중공업분야에 종사한 지식을 바탕으로<sup>(51)</sup> 정무원의 총리로 발탁된 연

(46) 그 이전 경력으로서 김일성종합대학을 졸업하고 1964년 당 기계공업부장으로 경제정책에 관여하게 된 이근모는 1970년 7월에 제2기계공업상에서 1973년 9월에는 정무원 부총리가 되었다.

(47) 이근모의 해외문물 습득은 주로 간접 경험에 의한 것으로 해외여행 경험이 많지는 않은 편이다. 1983년 4월당 친선참관단 부단장 및 1987년 11월 정부대표단장으로 중국방문, 1988년 2월 정부대표단장으로 인도 방문을 한 바 있다.

(48) 북한유일체제의 특성상 이근모의 논문발표 내용이 진보적인 성향을 띠고 있다고 볼 수 없다. 주요 논문으로서는 “위대한 수령님의 현지지도 방법은 공산주의적 령도방법의 위대한 모범,” 「근로자」, (1978. 4); “경애하는 수령 김일성 동지에 대한 충실성은 조선 혁명의 계승성을 담보하는 사상 정신적 원천,” 「근로자」, (1985. 4); “위대한 수령 김일성 동지께서 혁명적 정권 건설 위업에 쌓아 올린 고귀한 업적,” 「근로자」, (1987. 4) 참조.

(49) 1993년 2월 13일 북한귀순자와 필자와의 면담내용.

(50) 김정민, 1993년 1월 28일 필자와의 인터뷰.

(51) 만경대혁명학원을 졸업하고 체코 프라하공대 기계공학과에 유학한 경험이 있는 연형목은 1960년 당 중공업부 부부장으로 재직하기 시작한 이래 주로 중공업 육

형묵은 1989년 8월 정부대표단장으로 유고에서 개최된 제9차 비동맹국가 수뇌자 회담에 참가한 것을 비롯하여,(52) 1990년 1월에는 태국·인도네시아·말레이지아를 방문하여 동남아시아 경제권을 돌아볼 수 있었다. 이러한 여행 경험으로 연형묵은 북한에서 보다 폭넓은 개혁의 필요성을 느끼게 되었을 것이다. 대남 및 대외경제정책에 대한 뚜렷한 성과를 올리지 못하고 작년 12월에 총리에서 해임되면서 좌천된 채 현재는 자강도당 책임비서 겸 인민위원장을 맡고 있다. 연형묵은 경제정책에 대한 비전이 있다기보다는 시류에 편승하고 지시에 의해서 움직이는 것으로 보는 견해가 많다.(53)

## (2) 정치적 입장

남북고위급 회담을 통해서 비교적 잘 알려져 있는 연형묵은 침착하고 합리적인 성격의 소유자로서 대인관계에서 소탈하고 온화한 자세로 대하기 때문에 사람들에게 호감을 준다고 알려져 있다.(54) 김일성이 빨치산 운동을 할 때 독감에 걸려 사경을 헤매게 되었는데 연형묵 일가가 간호해 준 것을 인연으로 김일성의 보호아래 체계적인 교육을 받게 되었다.(55)

김정일이 현지지도 활동을 할 때 고위간부들 중에서 가장 빈번히 수행하는 등 김정일의 신임이 두터웠다. 이러한 신임을 바탕으로 연형묵의 정치적 성향은 특히 역대 다른 총리 3인이 다루지 않았던 수령론을 중심으로 논문을 쓰고 있는데, 이것은 “하나의 조직적 중심과 사상적 기초”를 위한 정신도덕적 바탕을 이루어야 하며 “당과 수령을 중심으로 한 혁명대오의 통일단결을 이루하는 것은 강철같은 조직적 통일과 단결을 실현하기 위한 결정적인 담보”(56)이라는

성을 담당하였으며, 1986년 12월부터 중공업 담당 당비서로서 활약하였다. 연형묵의 경제정책에 대한 관심은 “속도전은 주체의 혁명위업을 힘있게 다그쳐 나가는 전투적인 사업 전개 원칙”『근로자』, (1976. 2)부터 기재되고 있다.

(52) 1989년 10월에는 당 및 정부 대표단장으로 동독창건 40돐 행사에, 11월에는 당 대표단장으로 제14차 루마니아 공산당대회 참가 등 동구의 선진 문물을 접할 수 있었다.

(53) 북한에 자주 왕래하고 북한문제에 정통한 중국학자와 필자와의 인터뷰. 1993년 2월.

(54) 연형묵은 노어, 일어, 불어 등을 구사할 줄 아는 사교적인 성격으로 묘사된다. 1987년 5월 『도원』 1호. 그렇지만 매사에 고지식한 정도로 충직하나 대중적인 인물은 못되지 않는가 하는 것이 만나본 사람들의 인상이다.

(55) 이러한 인연으로 연형묵은 1977년 3대혁명소조 중앙지도부 책임자로서 재직하다 지방으로 일시 좌천되는 등의 시련기가 있었지만 1980년 당 정치국원으로 재등용될 수 있었다.

(56) 연형묵의 수령론은 “당과 수령을 중심으로 한 우리 혁명대오의 불패의 통일단결,”『근로자』, (1982. 2), p. 26. 그 외 “위대한 수령 김일성동지께서 내놓으신 3대혁명로선은 주체의 혁명위업을 완성하기 위한 불멸의 기치,”『근로자』, (1975, 4); “당의 영도는 사회주의 경제건설의 승리를 위한 기본 요인,”『근로

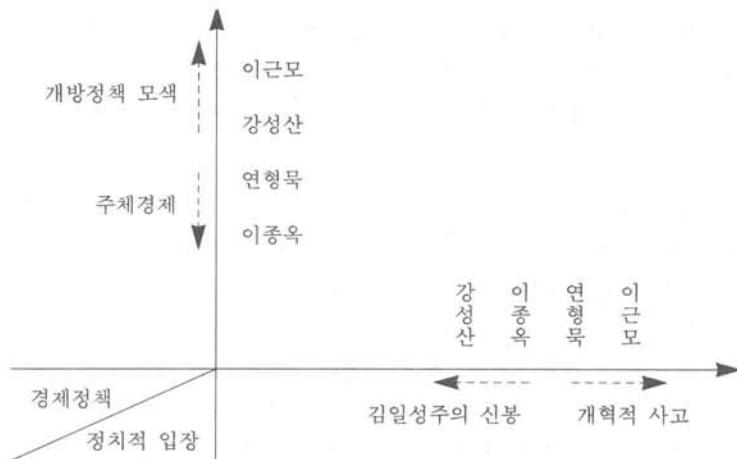
점을 강조하는 등의 김일성주의를 신봉하고 있다.

그럼에도 불구하고 총리로 재직하는 동안에 소련 및 동구의 몰락과 중국의 개혁·개방의 성공을 목격하였으며, 남북고위급회담을 추진하고 남북을 왕래하는 과정에서 연총리는 비교적 개방적인 성향을 개진하게 되었고 북한의 변혁의 필요성을 절감하게 되었을 것으로 볼 수 있다.<sup>(57)</sup>

#### 5) 4인의 정책성향 비교

이와 같은 역대총리 4인의 경제정책에 대한 입장과 정치적 입장을 고려해 볼 때, 경제정책에서 개방정책 모색과 주체경제, 정치적 입장에서 김일성주의 신봉과 개혁적 사고를 토대로 하여 조합한 정책성향을 다음과 같이 각각 나열해 볼 수 있다.〈표 4 참조〉 경제정책에서는 4인 중 위로 올라갈수록 개방정책 모색에 적극적이며 아래로 내려갈수록 주체경제체제를 고수하는 소극적인 경향을 나타낸다. 정치적 입장에서는 4인 중 오른쪽으로 갈수록 개혁적 사고를 바탕으로 하는 진보적인 정책성향을 보이고 왼쪽으로 치우칠수록 김일성주의를 신봉하는 보수적인 성향을 나타내는 것으로 구분해 보았다.

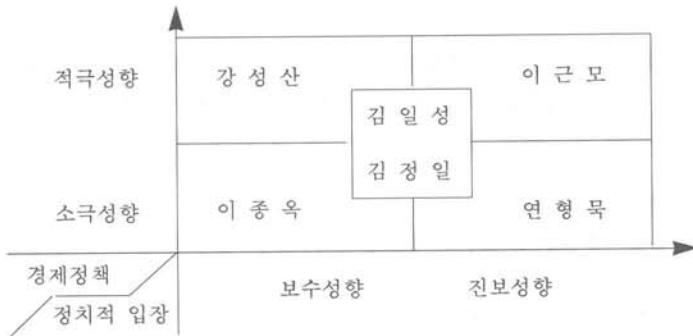
〈표 4〉 북한 역대총리 4인의 정책성향분류



자』, (1987. 2); “혁명적 락관주의는 간고하고 준엄한 혁명의 길을 승리적으로 헤쳐온 우리 인민의 전통적인 혁명정신,” 『근로자』, (1988. 7) 등 다수 논문을 발표하였다.

(57) 1989년 「평양축전」 준비시에 연형묵은 인민생활의 회생을 방지하자는 의미에서 김일성에게 규모축소를 건의하는 등 합리적인 정책성향의 일면을 보인 바가 있다.

〈표 5〉 북한 역대총리 4인의 정책성향비교



최고정치지도자의 이러한 정책성향의 조합을 바탕으로 아래와 같이 비교 분석해 보았다. 김일성 부자는 중국의 鄧小平과 마찬가지로 전략적인 의미에서 중간에 위치하게 하였다.〈표 5 참조〉

### 3. 북한 최고지도층의 정책결정

위와 같은 북한 최고지도층의 정책성향 분류를 바탕으로 역대총리들의 총리 재직시에 행해진 정책결정의 결과(outcome)를 분석해 봄으로써 북한이 지향하고 있는 정책의 변화를 알 수 있다. 앞에서도 밝힌 바와 같이 북한에서의 정치적 성향에 따른 입장차이를 살펴보는 것은 자료부족으로 至難한 문제임으로 정치적인 입장이 경제에 관련된 문제와 주로 경제정책, 경공업 우선정책과 대외경제관계확대에 따른 정책을 중심으로 최고지도자층의 정책결정을 살펴보고자 한다.

#### 1) 경공업 우선정책

1980년대 초반에 총리를 지낸 이종옥(1982. 4~1984. 1)은 인민생활과 경제문제 등에 많은 관심을 보이면서 북한에서 개혁의 필요성을 느끼고 개혁의 의지는 있는 것으로 알려지고 있다. 현재는 김정일에게 직접적으로 견의하지는 못하고 있는 실정이지만, 향후•여건이 조성된다면 경제개혁 등을 주도적으로 주장, 실천해 나갈 수 있는 인물로 평가받고 있다.<sup>(58)</sup> 그러나 이종옥이 총리로 재직하고 있었던 시기에는 오히려 중공업 육성에 중점을 두어왔으며 이종옥은 이미 숙청된 경험이 있는 자로서 정책결정의 한계를 보여준다고 할 수 있다.

강성산(1984. 1~1986. 12)이 총리로서 경제실무를 책임지게 되자 1984

(58) 고영환, 1992년 2월의 증언.

년 1월에 당시로서는 파격적인 합영법을 제정하여 외국의 자본과 기술을 유치해 북한과의 합작경영기업을 양산하고자 하였다. 이와 같은 최고지도층의 성향은 당시의 정책방향을 반영하는 것으로서, 이에 따라 경공업 혁명을 위한 다각적인 방도가 강구되었다. 이러한 주장을 담은 당시의 논문 내용을 살펴보면, “당의 경공업 혁명방침을 철저히 관철하여 소비품 생산에서 새로운 전환을 이룩”하는 것은 인민들의 생활을 획기적으로 높이기 위한 절실한 요구로서 “이미 마련된 생산잠재력을 효과적으로 리용하기 위한 사회적 생산조직에서 중요하게 나서는 문제는 주요 경공업제품생산을 전문화”하는 것임을 강조하고 있다.<sup>(59)</sup> 이러한 경공업 혁명의 의의로서는 사회주의 제도의 우월성이 사회생활에서 다각적으로 나타나고 있지만 “국가가 인민들의 물질문화생활을 전적으로 책임지고 보장”해주어야 한다는 것에서 찾고 있다.<sup>(60)</sup> 이러한 경공업 혁명을 위한 당의 방침을 철저히 관철하기 위한 기본원칙으로서는 “우리의 자원과 우리의 힘, 우리의 기술로 소비품생산을 늘여 인민들의 생활상 수요”를 충족시키는 것이라고 강조한다.<sup>(61)</sup> 이와 더불어 당시 도시와 농촌의 차이, 노동계급과 농민의 계급적 차이를 없애며 지방경제발전의 종합적 단위로서 군, 도시와 농촌의 경제적 연계의 거점으로서 “郡”的 역할을 강조함으로써<sup>(62)</sup> 지방경제 발전을 통한 인민생활 향상을 꾀하고자 하는 적극적인 의지가 정책결정으로 나타나고 있다.

이근모(1986. 12~1988. 12)는 남포시당 책임자일 때 남포갑문을 완성시킨 공적으로 총리에 임명되었으나 경제정책에서 뚜렷한 성과를 올리지 못하여 해임되었다. 그러나 당시 이근모 총리의 경공업중시정책 및 지방경제 활성화 정책을 반영한다고 볼 수 있는 논문들이 비교적 많이 발표된 것을 주목할 필요가 있다고 본다. 제3차 7개년계획기간동안에 “인민들의 식의주 문제를 원만

(59) 리동호, “경공업 혁명과 생산의 전문화,” 『근로자』, (1984. 12), p. 37 참조.

(60) 리길두, “경공업혁명은 인민들의 물질문화생활을 높이기 위한 영예로운 사업,” 『근로자』, (1986. 4), p. 56.

(61) 이러한 경공업 혁명을 위한 당의 방침을 철저히 지키기 위하여 ① 무엇보다도 중요한 것은 모든 일군과 근로자들이 이 사업에 대한 올바른 관점을 가지는 것 ② 경제지도 일군들이 조직지도 사업을 잘 짜고 드는 것 ③ 원료기지를 잘 꾸리고 원료 생산을 늘리는 것 ④ 기술혁명을 힘있게 벌리는 것이라고 지적하고 있다. Ibid., pp. 57-58 참조.

(62) “郡”的 역할에 대해서 『근로자』 1985년 3월호는 매우 주목할 만하다. 김정일의 “사회주의 건설에 군의 위치와 역할”이라는 김일성대학 학사논문이 거의 20년만에 실리고 있고, 김균주, “군을 단위로 지방공업을 발전시킬데 대한 우리 당 정책의 위대한 생활력,” 조병찬, “농촌 당사업에 대한 지도는 군당위원회의 중요한 임무,” 등이 실려 있는데 이때를 기점으로 군의 역할을 높이려는 노력이 가일층 되었다는 것을 짐작할 수 있다.

히 해결하여 인민생활을 획기적으로 높이는데서 경공업 혁명”을 다그칠 것을 주장하고 있으며,<sup>(63)</sup> 이 시기에는 경공업, 농업, 또한 지방의 사회간접시설건설 등과 관련된 논문들이 활발히 개진되고 있는 것으로 미루어보아 이근모의 경공업우선정책의 기조를 알 수 있게 한다. 뿐만 아니라 지방경제활성을 위한 군의 역할이 재차 강조되고 있다.<sup>(64)</sup>

연형묵(1988. 12~1992. 12) 총리시절은 경공업 발전에 대한 구호를 꾸준히 볼 수 있다. 김일성이 1989년 신년사에서도 밝히고 있듯이 경공업은 사회주의 경제건설에서 당면과제로서의 역점사업으로 주목받고 있다. 이에 따라 “올해를 경공업의 해로 정하고 당의 경공업혁명방침을 관철하기 위한 사업에서 새로운 전환”을 가져올 것으로 기대하고 있다.<sup>(65)</sup> 그러나, 사회주의국가의 세계적인 격변기 속에서 1990년대에 들어오면서는 경공업발전에 관한 논문이 격감하는 것으로 보아 북한내부의 정치적인 사정과도 밀접한 함수관계가 있는 것으로 보인다.

## 2) 대외경제관계확대

대외경제관계확대에 관한 논의는 개방에 소극적이었던 이종옥 총리의 뒤를 이어 주로 중국의 경제개혁의 성공에 영향을 받아 1984년 강성산 총리 주도 하에서 시작되었다. 강총리는 1984년 합영법 제정과 「김정숙 郡」 설정으로 대외경제사업에 있어서 적극적인 의지를 나타내었고, 남북교류와 대외개방에 대한 정책개발이 활발히 논의되었다. 이에 따라 “북과남 사이에 경제적 협작과 교류를 널리 실현하는 것은 온 민족의 한결같은 넘원”으로서 자주적 평화통일을 위한 유리한 환경조성을 위한 중요 사업임을 강조하고 있다.<sup>(66)</sup> 세계의 경제제도가 다른 나라와 민족들 사이에도 활발한 경제 협작과 교류가 이루어지고 있는 이때 “하물며 한 나라, 한 강토 안에서 그리고 한 민족끼리 경제적 협작과 교류”를 실현하지 못할 이유란 있을 수 없다고 역설하고 있다.<sup>(67)</sup>

(63) 주길본, “자력갱생의 혁명정신을 높이 발휘하는 것은 경공업혁명을 다그치기 위한 중요방도,” 『근로자』, (1987. 1), p. 68.

(64) 『근로자』, 1986년 3월호에 “군의 역할을 높이는 것은 지방경제의 종합적 발전을 위한 기본 담보”가 실리는 등으로 미루어 이근모 총리 때에도 지속적으로 군의 역할을 중시하고 있음을 알 수 있다. 그 외에도 리만조, “군의 역할을 높여 지방경제발전에서 새로운 전환을 이룩하자,” 『근로자』, (1987. 8) 참조.

(65) 리길두, “경공업발전에 큰 힘을 넣어 생활필수품생산에서 혁명적 전환을 일으키자,” 『근로자』, (1989. 2), p. 571. 그외에도 김창석, “현시기 경공업발전에서 틀어쥐고 나가야할 중점과업,” 『근로자』, (1989. 9) 참조. 그러나 이때는 농업, 중공업에 대한 관심이 사라진 것이 아니고 관련 논문들이 함께 등장하고 있다.

(66) 공제민, “북과 남 사이의 경제적 협작과 교류는 실현되어야 한다.” 『근로자』, (1985. 5), p. 84.

뿐만 아니라 함북도당 책임비서이었던 강성산은 두만강 특구개발계획을 포함하는 대외부분개방을 위한 구상을 정책결정에 반영하고 있다. 이러한 대외경제사업에 대한 지도층의 인식은 하나의 개체로서의 민족경제가 다른 나라와의 경제와 밀접한 연계속에서 발전된다는 것을 인정하는 것이다. 각국마다 자연 경제적 조건, 생산력 발전 수준과 과학기술 수준이 다르므로 “여러가지 생산 수단들과 소비품, 과학기술과 생산 경험 등에 대한 나라들 사이의 교류를 진행하지 않을 수 없게 하고” 있으며, 이것은 동시에 “사회주의 경제건설의 현실적 요구”라는 점을 받아 들이고 있음을 의미하는 것이다.<sup>(68)</sup> 이렇게 현대적인 새기술을 습득함으로써 인민경제를 주체화, 현대화, 과학화할 수 있다는 것이다. 그러나 이러한 대외경제협력의 노력이 북한의 폐쇄체제로 말미암아 별다른 성과를 거두지 못하자 군부 등의 반발을 받아 총리에서 밀려났다.

강총리 뒤를 이은 이근모 총리가 재직시에 “북한이 살아남으려면 중국식의 개혁밖에 없다”<sup>(69)</sup>고 진언하였다가 김정일의 미움을 사서 정치국위원, 당중앙 위원, 총리직 등을 모두 박탈당한 채 숙청된 것으로 알려져 있다.<sup>(70)</sup> 또한 이 시기에는 대외경제협력을 강조하는 정책적 배려가 적극적으로 형성되고 있었다. 이에 따라 “대건설 행군의 진군속도를 더욱 높여 인민경제 모든 부분의 끊임없는 양양을 이룩해나가기 위해서 중요한 점은 자력갱생의 원칙에서 자립적 민족경제건설을 적극 다그치는 한편 완전한 평등과 호혜의 원칙에서 다른 나라들과의 무역을 널리 발전시키는 것”<sup>(71)</sup>이므로 각국간의 서로 다른 차이로 인한 “유무상통의 원칙에서 다른 나라와의 무역을 통하여 해결”하여야 한다고 주장한다.<sup>(72)</sup> 합영과 합작은 상대적으로 앞선 기술과 경제적으로 유리한 요소들을 공동으로 이용함으로써 이득을 얻는 적극적인 경제협력 형태이므로, 북한이 현재 “사회주의 경제건설에서 획기적인 성과가 이룩되고 보다 많은 나라들이 우리나라(북한)와의 경제관계를 밀접히 할 것을” 원하게 되어 경제합영 합작을 널리 진행하게 되었다고 주장하고 있다.<sup>(73)</sup>

(67) Ibid., p. 85.

(68) 전일춘, “대외경제사업을 강화하는 것은 사회주의 경제건설의 중요한 요구,” 『근로자』, (1986. 4), p. 51.

(69) 고영환, 1992년 2월의 증언.

(70) 이근모는 1980년대초 협동농장방식을 해체하고 농민들에게 개인분업을 장려하는 것을 근간으로 하는 「김정숙 郡」 특구계획에 김환과 함께 참여하기도 하였다. 『세계일보』, 1993년 1월 10일.

(71) 김복신, “대외무역을 발전시키는 것은 나라의 경제적 자립성과 그 위력을 공고히 하기 위한 중요한 요구,” 『근로자』, (1988. 7), p. 61.

(72) Ibid., p. 62.

(73) 정송남, “합영, 합작은 다른 나라들과의 경제협조관계를 발전시키는 중요한 형

이러한 적극성향의 이근모가 1992년 12월에 함북도당책에 재기용된 것은 북한이 전면 개방은 불가능하나 나진, 선봉 등 특구가 있는 함북에서부터 중국식 개발을 도입해보고자 하는 의도로 해석된다.<sup>(74)</sup> 이것은 북한에서 20명 남짓한 핵심 경제엘리트 가운데 이근모가 최고경제실무가였다는 점을 김정일이 인정하기 때문인 것으로 관측된다.

후임자인 연형묵 총리는 남북고위급회담을 추진하면서 남북합의서, UN동시가입, 남북동시 핵사찰 동의를 성사시켰으며 중국개방의 성공적인 발전 사례에 힘입어 대외무역을 보다 적극적으로 추진하고자 하는 노력의 일환으로서 대일수교 및 대미접근을 추진해왔다. 이러한 대외무역을 발전시키기 위한 투쟁은 “사회주의 경제건설을 다그치며 나라의 대외적 권위를 높이기 위한 것으로서 대외무역을 적극적으로 확대함으로써 자립적 민족경제의 위력을 더욱 확대 강화하여 사회주의의 완전 승리”를 앞당기기 위함이라고 주장하고 있다.<sup>(75)</sup> 그러나 연형묵 전총리는 재임 중에 대남교섭은 물론 미국·일본과의 화해에도 큰 진전을 이루지 못해 그동안 군부의 비판을 받아왔던 것으로 보인다.<sup>(76)</sup>

1992년 12월 연형묵 총리의 해임은 경제정책에서 기대한 것 만큼의 실적을 쌓지 못한 것에 대한 불만과 4년에 걸친 장기재임에 기인한 것으로 볼 수 있다.<sup>(77)</sup> 연형묵은 자강도당책겸 인민위원장으로 발령받았을 뿐만 아니라 당정 치국 위원에서 후보위원으로 좌천되었다.<sup>(78)</sup>

총리 재임시에 김일성에 의해 좌천되었던 강성산은 1988년 3월에 함북도당 책임비서로 임명된지 4년만에 함북을 가장 발달된 지역으로 개발하는 공로

태,”『근로자』, (1988. 11), p. 70.

(74) 북한은 1992년 12월에 두만강특구에 깊이 관여한 바 있는 강성산과 김달현을 각각 총리와 정치국 후보위원에, 그리고 과거 이근모와 함께 「김정숙 郡」 특구계획에 참여했던 김환을 부총리 및 화학공업부장에 발탁함으로써 중국식 개방모델의 수용을 예상케 한다. 『세계일보』, 1993년 1월 10일.

(75) 김달현, “대외무역을 발전시키는 것은 사회주의경제건설을 다그치기 위한 중요한 담보,”『근로자』, (1989. 2), p. 65. 김달현, “현실발전의 요구에 맞게 대외무역을 더욱 발전시키자,”『근로자』, (1989. 9) 참조.

(76) 『조선일보』, 1992년 12월 14일.

(77) 북한 귀순자들의 의견으로는 연형묵이 남한의 발전상에 대한 언급을 하는 과정에서 최고위층의 심기를 불편하게 하였고, 이에 따라 어떠한 형태로든 연총리를 응징하여야만 하는 요인이 발생한 것으로 추측하였다. 1993년 2월 10일 필자와의 인터뷰. 또한 연형묵은 김정일보다는 김일성의 사람이기 때문에 좌천되었다고 보는 견해도 있다.

(78) 강성산이 함북도당책으로 있으면서도 정치국원 자리는 계속 유지한 것과는 대조되며, 연형묵은 권력서열 4위에서 18위로 밀려난 점으로 미루어 볼때 당분간 정치적 재기는 어려운 것으로 보인다. 『동아일보』, 1993년 1월 14일.

를 세웠으며, 1991년 7월에 김일성이 동 지역을 시찰하면서 대만족을 표시하였다.<sup>(79)</sup> 강성산은 두만강 특구개발계획을 포함하는 함북도 개발에 탁월한 행정 및 관리능력을 발휘함으로써 대외경제협력활동을 절실히 강화하고자 하는 북한의 현 경제상황을 고려하여<sup>(80)</sup> 김일성의 재신임을 얻어 총리로 재임명되었다고 볼 수 있다.<sup>(81)</sup>

따라서 경제난 극복을 최우선 과제로 여기고 있는 북한의 강성산 총리 기용은 김주석의 신임을 바탕으로 보다 개방적인 정책으로 나아갈 것이라는 예측을 낳게 한다.<sup>(82)</sup> 김일성의 이종사촌으로 알려진 친인척으로서 총리에 재임명되는 신임을 받고 있지만 강성산은 현재 총리로서의 업무는 별로 수행하지 않고 있는 것으로 관측된다.<sup>(83)</sup> 강성산이 발탁됨으로써 연형묵 총리 때보다도 정치적으로는 더 경직될 것이지만 보다 적극적인 대남경제교류가 추진될 것으로 예상되기도 한다.<sup>(84)</sup>

그러나 최근에 초미의 관심사로 등장한 북한의 NPT 탈퇴선언과 이로 인하여 야기된 긴장국면으로의 전환에서 볼 수 있듯이 북한 최고지도자층의 정책 결정에 있어서 어떠한 행태로 이해하여야 할 것인지 명확하게 대답할 수 없는 측면이 항상 도사리고 있다.<sup>(85)</sup> 김정일의 지시에 의한 정책결정이라고 알려지고 있는 북한의 NPT탈퇴문제는 앞으로의 정책결정 여부에 따른 경제적 이해 관계가 주목되고 있다.

(79) 윤기복, 1991년 11월 언급.

(80) 「동아일보」, 1993년 1월 14일.

(81) 김일성으로부터의 권력세습이 완료되어 김정일체제가 공고화되었다고 볼 수 있는 북한에서도 총리와 같은 고위직의 경질에는 반드시 김일성의 의견이 반영된다고 보아야 한다. 예를 들면, 연형묵총리 해임과 강성산의 총리재임용은 김일성의 제의로 이루어졌다. 「중앙통신」, 1992년 12월 12일.

(82) 「한국일보」, 1992년 12월 12일. 북한이 강총리 기용과 함께 김달현과 김용순을 각각 당정치국 후보위원으로 승격시킨 것도 경제개방을 포함하여 대외정책부문에 비중을 둘 것으로 예상되게 한다.

(83) 강성산은 그동안 건강 악화로 업무에 복귀하지 못하고 있는 것으로 관측되고 있다. 예를들면 전국법무일꾼대회(92. 12. 17-19), 김정숙출생 제75주년 기념보고회(92. 12. 24), 사회주의헌법발표 20주년기념 중앙보고회(92. 12. 26), 93 설맞이 모임(92. 12. 31) 등의 주요 행사에 참석하지 않았다. 「동아일보」, 1993년 1월 31일. 그러나 김일성의 생일축하연에는 참석한 것으로 보도되었다. 1993년 2월 17일.

(84) 「한국일보」, 1992년 12월 12일.

(85) 강성산 총리가 최고인민회의에서 제시한 「10대강령」에 의거하여 對南韓 4개항의 요구를 한국측이 수용할 경우, 통일문제해결에 획기적인 국면이 열릴 것이라고 주장하고 있다. 4개항은 ① 외세의존정책 포기 ② 주한미군 철수의지 표명 ③ Team Spirit 훈련 중지 ④ 미국의 핵우산 탈피. 『중앙방송』, 1993년 4월 8일 논평.

## V. 결론

여전히 독자적인 체제고수를 천명하고 있는 북한이지만 1992년 4월 9일에 제정된 사회주의헌법에도 내포되어 있듯이 급변하는 동북아 주변환경 속에서 장기적으로는 체제유지를 위한 정책변화를 모색하지 않을 수 없을 것이다. 북한의 최고정치지도자들이 정책결정에서 지향하고 있는 바는 크게 세가지로서, 이는 김정일 후계체제구축과 경제난 타결을 위한 대내 제도적인 정비 및 개방 의지의 반영이라고 볼 수 있다.

첫째, 북한권력엘리트의 충별분류에서 알 수 있듯이 김정일 후계체제를 공고화하기 위하여 세대교체를 통한 김정일 주변의 당성이 강한 전문기술관료의 진출이 두드러진다. 또한 가장 믿을 수 있는 친위세력으로 친인척을 가까이 등용하고 있다는 점을 들 수 있다.

둘째, 생필품난까지 겪고 있는 실정을 감안할 때 심각한 경제난을 해결해야 하는 북한으로서는 간부의 충원정책에 경제 전문관료 우대정책을 충실히 반영하고 있다고 볼 수 있다. 특히 이근모, 강성산 등의 경제관료에 대한 특별한 배려와 함께 정책집행기관인 정무원 부서를 확대, 개편하고 빈번한 인사교체를 단행하는 것은 당면한 경제난 타개를 위한 자구책의 일환으로 해석된다.

셋째, 북한 최고정치지도자들의 경제적 필요에 의한 개방의지는 그 동안의 정책결정에 반영되고 있다. 특히 유엔개발계획의 일환으로 두만강개발참여, 나진, 선봉경제특구 지정과 남북합의서채택, UN동시가입 및 대일·대미관계 개선 노력 등은 급변하는 주변정세에 대처하고자하는 북한 권력엘리트들의 정책결정의 결과로 볼 수 있다.

이상과 같이 북한 최고권력엘리트들의 정책성향을 통한 정책의 향방을 예견해보는데 있어서의 한계는 북한의 정책변화가 대외적 요소, 즉 소련 및 동구의 몰락과 중국의 개방정책에 더 영향을 받았다고도 볼 수 있는 관점을 간과 한 것은 아닌가 하는 문제라고 하겠다. 이러한 요소들이 북한 정치지도자들의 정책에 대한 인식에 영향을 미치고 이를 정책결정의 결과로 나타내는데 복합적으로 작용하였다고 볼 때, 궁극적으로는 주변국의 변화도 정치지도자들의 정책성향에 영향을 미친 것이고 이를 바탕으로 정책결정이 나오는 것이라고 할 수 있다.

현재의 급변하는 주변정세 속에서 북한의 후계체제구축과 경제난 타결의 두 마리 토끼를 한꺼번에 잡아야하는 임무가 주어진 강성산 총리의 정책성향으로 볼 때, 정치적인 입장에서는 “보수적”으로 경직된 면모와 경제정책에서의 “적

극적”으로 유화적인 경향이 어떻게 조화를 이룰 것인가하는 문제가 관심사로 떠오르고 있다. 이러한 북한 최고정치지도자들에 대한 정책성향 분석이 우리에게 주는 함의는 어떻게 이해해야 할 것인가? 북한의 경제개발을 위한 정책 결정은 정치적인 문제에 의해서 변경될 가능성이 항상 상존하는 만큼 예측하기 어려운 측면이 있다. 최근의 예로서 세계적인 이목이 집중되고 있는 북한의 NPT문제에서도 볼 수 있듯이 정치적 결단에서 야기될 수 있는 북한의 가중되는 경제난의 최종적인 피해자는 과연 누구일 것인가?

북한이 자주적 주체경제체제로부터 개방을 통해서만이 경제난을 극복할 수 있으리라는 점은 항상 지적되어왔으며, 이것은 곧 북한 최고지도층의 외세의 존 배척에 대한 인식전환을 전제로 한다고 볼 수 있다. 현상황하에서 북한이 핵에 대한 의혹을 완전히 해소시킬 수 없다면 경제교류가 쉽지 않으리라는 것은 어렵지않게 예측할 수 있다. 그러나 경제발전을 위하여 북한의 지도부가 설령 합리적인 정책판단에 의해서 이를 추진하고자 한다고 하더라도 주체경제에서 개방으로 전환하는 것이 용이하리라고 판단할 수는 없다. 거기에서 예외적일 수 있는 방안이라면 남한측이 북한의 실질적인 경제발전을 겨냥하여 “사심없는 협조”를 하는 경우를 들 수 있다.<sup>(86)</sup> 남한이 경제적인 이윤추구보다도 북한의 개방정책을 유도함으로써 북한의 체제동요를 가지고 오고자하는 것이 아니라, 오히려 그것을 억제하는데 협조하여 경제면에서 보다 “적극적”으로 “개방적 정책성향”을 선호하는 북한지도자들에게 신뢰감을 주고 개방정책의 효과에 만족할 수 있게 도와줄 수 있는 경우라고 할 수 있다. 이러한 의미의 남북간 상호신뢰가 구축된 바탕위에서라야만 비로소 북한의 지도자들이 개방정책을 본격적으로 추진할 수 있을 것이다. 이것이 곧 우리 민족이 북한의 폐쇄정책의 최종적인 피해자가 되기를 극복할 수 있는 길이라고 보여진다.

---

(86) 坂井隆은 「사심없는 유도」라는 표현을 쓰고 있으나, 필자는 「유도」가 내포하는 주관적 시각을 배제하고자 한다. “북한경제의 실상과 전망: 「주체」 속의 「개방」,” 1993년 4월 9일, 아주대학교 사회과학연구소 발표논문 참조.

〈표 2〉 북한의 최고권력엘리트의 층별 분류

※ 대의원=최고인민회의 대의원

## 가. 최고 권력자

성명	당	통치기구
김 일 성	정치국 상무위원 비서국 총비서 군사위원회 위원장	국가주석 대의원 중앙인민위원회 수위 대원수
김 정 일	정치국 상무위원 비서국비서 군사위원회 위원 조직지도부장	대의원 국방위원회 위원장 공화국 원수 인민군 총사령관

## 나. 원로급 인사

성명	당	통치기구
오 진 우	정치국 상무위원 군사위원회 위원 당중앙위원회 위원	대의원 인민무력부장 공화국 원수 국방위원회 부위원장
이 종 옥	정치국 위원	대의원 부주석 중앙인민위원회 위원
박 성 철	정치국 위원 당중앙위원회 위원	대의원 부주석 중앙인민위원회 위원
김 중 린	비서국 비서 당중앙위원회 위원 최고인민회의 자격 심사위원회 위원장	대의원
황 장 엽	비서국 비서 당중앙위원회 위원	대의원 사회과학자협회 위원장
양 형 섭	당중앙위원회 위원	대의원 최고인민회의 의장 최고인민회의 상설회의 의장
최 광	정치국 위원	대의원 국방위원회 부위원장 인민군 총참모장 인민군 차수

## 다. 지도급 인사

성명	당	통치기구
강 성 산	정치국 위원	대의원 중앙인민위원회 위원 정무원 총리
계 응 태	정치국 위원 비서국 비서	대의원
오 극 렐	당 중앙위원회 위원 당군사위원회 위원 당 민방위부장	대의원 인민군 대장 대의원
백 학 립	당중앙위원회 위원 당군사위원회 위원	사회안전부장 대의원 인민군 차수
이 근 모	정치국 위원 비서국 비서 당중앙위원회 위원	대의원
연 형 목	정치국 위원	대의원 정무원 총리

## 라. 기능적 전문가집단

성명	당	통치기구
김 영 남	정치국 위원 당중앙위원회 위원 조국평화통일위원회 부위원장	대의원 정무원 부총리 외교부장
최 영 름	정치국 후보위원 당중앙위원회 위원	대의원 정무원 부총리
홍 성 남	정치국 후보위원 당중앙위원회 위원	대의원 정무원 부총리
김 환	정치국 위원 당중앙위원회 위원 비서국 비서	대의원 정무원 부총리 화학공업 부장
김 복 신	정치국 후보위원	대의원 정무원 부총리 경공업위원회 위원장
강 희 원	정치국 후보위원	대의원 정무원 부총리

성명	당	통치기구
김윤혁	당중앙위원회 위원	대의원 정무원 부총리
김달현	정치국 후보위원 당중앙위원회 위원	대의원 정무원 부총리 국가계획위원회 위원장 대외경제위원회 위원장
김창주	당중앙위원회 위원	대의원 정무원 부총리 최고인민회의 예산심의 위원회 위원
장철	비서국 비서 당중앙위원회 위원	대의원 정무원 부총리
장성택	비서국 비서 당중앙위원회 위원	대의원
김기남	비서국 비서 당중앙위원회 위원	대의원
김국태	당중앙위원회 위원 비서국 비서	대의원 「조평통」위원장
김강환	당중앙위원회 위원 당군사위원회 위원 당군사부장	인민군 상장
한성룡	정치국 위원 비서국 비서 당중앙위원회 위원	대의원 중앙인민위원회 위원
최태복	정치국 후보위원 비서국 비서	대의원
김용순	당중앙위원회 위원 당정치국 후보위원 비서국 비서	대의원 최고인민회의 외교위원회 위원장
박남기	비서국 비서 당중앙위원회 위원	대의원 최고인민회의 예산심의 위원회 위원장
서관희	비서국 비서 당중앙위원회 위원	대의원
윤기복	당중앙위원회 위원 비서국 비서	대의원

〈표 3〉 김일성 관련 친·인척

성명	관계	직위	당서열
김 일 성		총비서 국가주석 당정치국 상무위원 국방위원회 수위 당군사위원회 위원장 공화국 대원수	1
김 정 일	김일성의 장남	당정치국 상무위원 비서국 비서 당조직지도부장 당군사위원회 위원 국방위원회 위원장 인민군총사령관 공화국 원수	2
박 성 철	김일성의 삼촌 김형록의 사위	국가부주석 당정치국위원	5
강 성 산	김일성의 이종동생	당정치국 위원 정무원 총리	4
김 용 순	김일성의 전처 김정숙의 남동생	비서국 비서 당국제부장 최고인민회의 외교위원회 위원장	24
황 장 역	김일성의 조카사위	당중앙위원회 위원 비서국 비서 「조평통」부위원장	27
김 중 린	김일성의 친동생 김영주 처의 인척	당중앙위원회 위원 비서국 비서 대남공작의 총책임자 최고인민회의 자격심사 위원회 위원장	28
김 창 주	김일성의 삼촌 김형록의 아들	당중앙위원회 위원 정무원 부총리 최고인민회의 예산심의 위원회 위원	32
강 석 승	김일성의 외척	당중앙위원회 위원 당역사연구소장	38
양 형 섭	김일성의 고종사촌 김신숙의 남편	최고인민회의 의장 당중앙위원회 위원	42
김 봉 주	김일성의 삼촌 김형록의 아들 김창주의 동생	당중앙위원회 위원 조국통일민주주의전선의장 최고인민회의 상설회의 사무국장	51

성명	관계	직위	당서열
강현수	김일성의 외삼촌 강용석의 아들	당중앙위원회 위원 중앙인민위원회 위원 황북도당 책임비서 겸 인민위원장	101
장성우	장성택의 친형	당중앙위원회 위원 사회안전부 정치국장	104
김성애	김일성의 처	「민주여성동맹」 중앙위원회 위원장	116
김달현	김일성 오촌조카사위	당중앙위원회 위원 정무원 부총리 겸 대외경제위원회 위원장 무역부장	170(?)
김경희	김일성의 장녀 장성택의 처	당중앙위원회 위원 당경공업부장	173
이용무	김일성의 조모 이보익의 조카	당중앙위원회 위원 교통위원회 위원장	174
김정숙	김일성의 고모부 김영철의 차녀 (허답 처)	직업총동맹 중앙위원회 부위원장 「민주조선」지 책임주필 당중앙위원회 후보위원	291
장성택	김일성의 사위 김경희의 남편	당중앙위원회 후보위원 당근로단체사업부, 3대혁명소조부부장	302(?)
김평일	김일성의 차남 김성애 소생 김정일 이복동생	前 불가리아 주재대사	
강덕수	김일성의 외삼촌 강보석의 아들	조선방송위 부위원장	
강인수	김일성의 외삼촌 강보석의 아들	화학공업부 부부장	
김정우	김일성의 고종제	대외경제사업부 부부장 「교류협력분과위원회」 북측위원장	
강영섭	김일성의 외종숙 (강양육의 아들)	최고인민회의 통일정책 심의위원회 위원 조선기독교연맹 위원장	

### 참고문헌

- Arendt, Hannah  
1986 "The Totalitarian Leader," in Barbara Kellerman (ed.), *Political Leadership: A Source Book*, Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press.
- Breslauer, George W.  
"From Breznev to Gorbachev: Ends and Means of Soviet Leadership Selection," in Taras, ed., *Leadership Change in Communist States*.
- Kemme, David M. and Claire E. Gordon Eds.  
1990 *The End of Central Planning? Socialist Economies in Transition*, Institute for East-West Security Studies, Hellenic Foundation for Defence and Foreign Policy.
- Kolakowski, Leszek  
1978 *Main Currents of Marxism: Its Origins, Growth and Dissolution*, Oxford & New York: Oxford University Press.
- Kornai, Janos  
1992 *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Oksenberg, Michel & Kenneth Lieberthal  
1988 *Policy Making in China*, Princeton: Princeton University Press.
- Ota Sik, ed.  
1991 *Socialism Today? The Changing Meaning of Socialism*, New York: St. Martin's Press.
- Prybyla, Jan S.  
1987 *Market and Plan Under Socialism: The Bird in the Cage*, Standford, CA: Hoover Institution Press.
- Taras, Raymond  
1989 "Political Competition and Communist Leadership: A Historiographical Introduction," in Raymond Taras, ed., *Leadership Change in Communist States*, Boston: Unwin Hyman.
- 金元奉  
1992 「元帥 金正日」のツーワレット ブーツ," *SAPIO*, 1992. 6. 11.
- 坂井隆  
1991 "金正日의 權力基盤," 朴漢植 編, 『北韓의 實相과 展望』, 서울: 同和研究所.  
1993 "북한경제의 실상과 전망: 「주체」 속의 「개방」," 1993년 4월 9일, 아주대학교 사회과학연구소 발표논문.
- 강성산  
1972 "당 사업의 기본은 사람과의 사업," 『근로자』, 1972. 10.  
1973 "평양시를 혁명의 붉은 수도로 꾸리자," 『로동신문』, 1973. 1.

- 1977 “인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것은 우리 당활동의 최고 원칙,” 『근로자』, 1977. 3.
- 1983 “인민정권은 온 사회를 주체사상화 하기 위한 위력한 무기,” 『근로자』, 1983. 9.
- 1985 “노동당은 위대한 주체의 혈통을 빛내어 나가는 혁명적 당이다,” 『로동신문』, 1985. 6.
- 1990 “당의 영도는 사회주의 위업 수행에서 혁명적 원칙을 일관하게 견지하기 위한 필수적 요구,” 『근로자』, 1990. 11.
- 1990 “당조직들과 당원들이 당의 의도에 따라 한결같이 움직이며 투쟁하는 것은 우리당의 위력의 원천,” 『로동신문』, 1990. 1.
- 김균주**
- 1985 “군을 단위로 지방공업을 발전시킬데 대한 우리 당 정책의 위대한 생활력,” 『근로자』, 1985. 3.
- 김달현**
- 1989 “대외무역을 발전시키는 것은 사회주의경제건설을 다그치기 위한 중요한 담보,” 『근로자』, 1989. 2.
- 1989 “현실발전의 요구에 맞게 대외무역을 더욱 발전시키자,” 『근로자』, 1989. 9.
- 김복신**
- 1988 “대외무역을 발전시키는 것은 나라의 경제적 자립성과 그 위력을 공고히 하기 위한 중요한 요구,” 『근로자』, 1988. 7.
- 김정일**
- 1985 “사회주의 건설에서 郡의 위치와 역할,” 『근로자』, 1985. 3.
- 김창석**
- 1989 “현시기 경공업발전에서 틀어쥐고 나가야 할 중점과업,” 『근로자』, 1989. 9.
- 김하룡**
- 1992 “중국개혁정책의 성격과 한계,” 서진영 편, 『사회주의 개혁과 북한』, 서울: 고려대학교 아세아문제연구소.
- 리길두**
- 1986 “경공업혁명은 인민들의 물질문화생활을 높이기 위한 영예로운 사업,” 『근로자』, 1986. 4.
- 1989 “경공업발전에 큰 힘을 넣어 생활필수품생산에서 혁명적 전환을 일으키자,” 『근로자』, 1989. 2.
- 리길송**
- 1992 “3대혁명소조운동은 위력한 혁명지도방법,” 『근로자』, 1982. 5.
- 리동호**
- 1984 “경공업 혁명과 생산의 전문화,” 『근로자』, 1984. 12.
- 리만조**
- 1987 “군의 역할을 높여 지방경제발전에서 새로운 전환을 이룩하자,” 『근로자』, 1987. 8.
- 宋澤龜·趙範淳**
- 1988 『現代蘇聯政治論』, 서울: 협성출판사.

安仁海

- 1992 “중국권력엘리트와 정책대립: 해남성의 양포경제특구를 중심으로,”『한국정치학회보』, 26집 2호.
- 1992 “중국권력엘리트의 정책대립과 대외경제개방정책,”『한국국제정치학회논총』, 제32집 2호.

양성철

- 1991 『북한정치론』, 서울, 박영사.

呂永茂

- 1992 “북한의 보·혁갈등,”『동아일보』, 1992년 9월 27일.

연형목

- 1975 “위대한 수령 김일성동지께서 내놓으신 3대혁명로선은 주체의 혁명 위업을 완성하기 위한 불멸의 가치,”『근로자』, 1975. 4.
- 1976 “속도전은 주체의 혁명위업을 힘있게 다그쳐 나가는 전투적인 사업전개 원칙,”『근로자』, 1976. 2.
- 1982 “당과 수령을 중심으로 한 우리 혁명대와의 불패의 통일단결,”『근로자』, 1982. 2.
- 1987 “당의 영도는 사회주의 경제건설의 승리를 위한 기본 요인,”『근로자』, 1987. 2.
- 1988 “혁명적 락관주의는 간고하고 준엄한 혁명의 길을 승리적으로 헤쳐온 우리 인민의 전통적인 혁명정신,”『근로자』, 1988. 7.

이근모

- 1978 “위대한 수령님의 현지지도 방법은 공산주의적 령도방법의 위대한 모범,”『근로자』, 1978. 4.
- 1985 “경제하는 수령 김일성 동지에 대한 충실성은 조선 혁명의 계승성을 담보하는 사상 정신적 원천,”『근로자』, 1985. 4.
- 1987 “위대한 수령 김일성 동지께서 혁명적 정권 건설 위업에 쌓아 올리신 고귀한 업적,”『근로자』, 1987. 4.

이종옥

- 1987 “위대한 수령 김일성 동지께서 제시하신 주체의 경제건설 사상과 급빛나는 구현,”『근로자』, 1987. 4.
- 1987 “자립적 민족경제는 공화국의 끝없는 륭성과 번영의 확고한 물질적 담보,”『근로자』, 1978. 9.
- 1990 “천리마 대고조의 역사를 창조한 불멸의 업적,”『근로자』, 1990. 4.

전일춘

- 1986 “대외경제사업을 강화하는 것은 사회주의 경제건설의 중요한 요구,”『근로자』, 1986. 4.

全賢俊·安仁海·李宇榮

- 1992 『北韓의 權力엘리트 研究』, 서울: 민족통일연구원.

정송남

- 1988 “합영, 합작은 다른 나라들과의 경제협조관계를 발전시키는 중요한 형태,”『근로자』, 1988. 11.

조병찬

- 1985 “농촌 당사업에 대한 지도는 군당위원회의 중요한 임무,”『근로자』,

1985. 3.

주길본

1987 “자력갱생의 혁명정신을 높이 발휘하는 것은 경공업혁명을 다그치기 위한 중요방도,” 『근로자』, 1987. 1.