



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정치학석사 학위논문

이식된 사회주의의 양극적 분화경로

- 북한과 동독의 헌법사 비교를 중심으로 -

2020년 2월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

심 동 영

이식된 사회주의의 양극적 분화경로

- 북한과 동독의 헌법사 비교를 중심으로 -

지도교수 임 경 훈

이 논문을 정치학석사 학위논문으로 제출함
2020년 2월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학전공
심 동 영

심동영의 석사 학위논문을 인준함
2020년 2월

위 원 장 유 홍 립 (인)

부위원장 임 경 훈 (인)

위 원 송 지 우 (인)

국문초록

본 연구는 1940년대부터 1970년대로 이어지는 체제 초·중기 북한 헌법의 변천과정을 동구 위성국, 특히 동독과 비교함으로써 북한 체제의 성격과 경로를 판단하고자 하였다. 북한을 정의하는 문제에서 핵심은 소위 ‘보편성-특수성 논쟁’으로, 1인 독재·권력세습 등 외부로부터 관측되는 북한의 여러 특이한 징표들이 역사상 존재하였던 타 국가들과 마찬가지로 사회주의적 기본 틀 내에서 설명될 수 있는지를 중심으로 한다.

북한 체제의 성격 규명 문제에서 여러 기존 연구는 방법론과 분석틀에 따라 결론이 좌우되는 모습을 보였다. 정치사를 중심으로 하는 연구 중에서 초기의 지역학적 연구는 단일 표본으로서 북한의 특수성에 개념어를 부여하여 설명하려는 시도가 주를 이루었고, 후기의 비교사회주의적 연구는 소련·중국 등 냉전기 사회주의 국가와의 비교를 통하여 사회주의 체제에 내재된 ‘북한적 현상’의 근거를 찾으려 하였다. 헌법 등 법제를 중심으로 하는 연구 역시 상당수가 발전단계를 중심으로 한 통시적 흐름에 기초하고 있으나, 각자 특정 부분을 기술하는 데 집중하여 결론에 관한 통일된 맥락은 없었다.

이에 대하여 본 연구는 제각기 존재하는 북한 체제 연구가 수렴할 수 있는 지점을 찾고자, 헌법 조문의 역사적 변화 과정을 정치사적 맥락과 연관지어 설명하려 하였다. 구체적으로 헌법의 여러 구성 조항들 중 통치구조에서 최고지도자가 이용할 수 있던 국가기구 간의 관계, 그리고 헌법전문 또는 총강에 기술된 선언적 규정이 내포하는 의미에 집중하였다. 방법론적으로는 후기의 성과를

반영한 비교방법론을 사용하였다. 다만 북한 체제가 자생적 혁명의 발생지가 아니라 군사적 점령기에 이식된 것이며 또한 분단국가이기도 하다는 특성에 주목하여, 비교대상국으로 소련·중국을 대신하여 북한과 같은 이식체제인 동구 위성국 가운데에서도 마찬가지로 분단국가였던 동독을 선택하였다.

이러한 틀에 맞추어 비교를 통하여 검토한 결과, 북한이 1972년 헌법에서 대내적으로는 주석제를 도입하고 대외적으로는 독자노선을 표방하던 무렵 동독으로 대표되는 동구 중심부에서는 정반대의 현상, 즉 대내적으로는 국가평의회제 등으로 불리는 집단지도체제를 정착시켰고 대외적으로는 대소련 종속 현상이 나타났음을 확인하였다. 그리고 한편으로 외관상 북한의 또 다른 특이성으로 꼽히던 ‘군사국가화’ 역시 군부 자체보다는 수령제와 더욱 연관이 깊음을 발견할 수 있었다.

이를 정황적 증거로 볼 때, 지역학적 연구에서 처음 주목하였던 양대 특성인 수령제와 주체사상이 유의미한 변형을 가져왔으며 최소한 1972년 이후로는 완전한 비사회주의가 아니더라도 사회주의 진영의 보편성과는 일치하지 않는다는 결론이 도출되었다.

주요어 : 북한헌법, 동독헌법, 당-국가체제, 당·정·군 관계, 수령제, 주체사상

학 번 : 2018-26645

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 문제 제기	1
제 2 절 연구의 설계	3
제 3 절 선행 연구문헌 검토	11
제 2 장 사회주의적 당-국가체제 일반론	23
제 1 절 구조와 기능	24
1. 당의 우월적 지위와 영도	24
2. 최고지도자의 위치	27
3. 법의 역할	29
제 2 절 1936년 소련 헌법	31
1. 도입배경 및 범이념: 거울 헌법, 국가의 복권	31
2. 권력구조	33
3. 1941년 전시체제	34
제 3 장 1인 지배 요소	36
제 1 절 탈스탈린화 운동 및 각 위성국의 반응	36
제 2 절 동독: 이원집정부제에서 국가평의회제로	41
1. 1949년 헌법의 바이마르식 이원집정부제	41
2. 1968년 헌법의 소비에트식 국가평의회제	45
제 3 절 북한: 내각책임제에서 주석제로	49
1. 1948년 헌법의 내각책임제	49
2. 1972년 헌법의 주석·정무원제	53
제 4 절 소결	57

제 4 장 국가정체성 및 외교노선 요소	60
제 1 절 사회주의 진영의 분열	60
제 2 절 동독: 체제 경합에서 대소련 종속으로	63
1. 1949년 헌법과 ‘독일 문제’ (Die deutsche Frage)	63
2. 서독과의 경쟁 노력과 울브리히트의 실각	64
3. 1968년 이후의 독립적 정체성 형성	67
4. 1974년 호네커 헌법과 대소련 종속 심화	68
제 3 절 북한: 공격적 대남전략에서 독자노선으로	70
1. 1948년 헌법의 임시적 성격	70
2. 1972년 헌법에서의 독자노선	72
제 4 절 소결	76
제 5 장 군사국가화 요소	78
제 1 절 기존 논의 및 이론	79
제 2 절 사회주의 체제의 당-군 관계	82
1. 일반화 모델 유형	82
2. 지휘구조 및 조직	85
제 3 절 북한: 독립적 군부에서 수령의 사병으로	87
제 4 절 동독: 강한 국방평의회, 약한 군부	93
제 5 절 소결	96
제 6 장 결론 및 함의	99
참고문헌	105
Abstract	113

표 목 차

[표 1-1] 비교대상국 간 체제 속성 비교	10
[표 1-2] 주요 선행 연구의 관점 및 입장	20
[표 3-1] 1948년 북한 헌법의 헌법개정 관련 조문	52

그 립 목 차

[그림 1-1] 대안적 발전단계 경로	4
[그림 1-2] 기존 사회주의 헌법 발전단계이론 도식	14
[그림 2-1] 북한의 계층별 당조직 체계	26
[그림 2-2] 1936년 소련 중앙정부 약식 구조도	33
[그림 2-3] 독소전쟁 시기 소련 통치구조	34
[그림 3-1] 1950년대 사회주의권 국제관계 변동	40
[그림 3-2] 1949년 헌법 기준 동독 통치구조	44
[그림 3-3] 1968/1974년 헌법 기준 동독 통치구조	47
[그림 3-4] 1948년 헌법 기준 북한 통치구조	50
[그림 3-5] 1972년 헌법 기준 북한 통치구조	55
[그림 5-1] 당 우위론, 군사국가화론, 직할통치론, 역할분담론의 간략화 도식	81
[그림 5-2] 소련군 지휘체계(1970년대 기준)	85
[그림 5-3] 북한 국가 군사기구의 지위 변화과정	91

제 1 장 서론

제 1 절 문제 제기

오늘날의 북한은 ‘사회주의적 왕정국가, 사회주의적 신정국가’와 같이 한 가지 수식어로 호칭하기 어려운, 상충하여 양립 불가능한 특징이 혼재하는 체제가 되어 있다. 가장 중요한 모순은 혈연 세습이나 극단적 개인숭배 등 후기로 갈수록 사회주의 진영의 공식과는 동떨어진 양상을 보이면서도, 출범 당시의 역사와 특히 명목상 잔존하는 기존의 외형 때문에 항상 ‘사회주의적’이라는 꼬리표 자체는 유지하고 있다는 것이다.

북한이 보이는 이러한 특수한 징후는 사회주의 맥락 내에서의 변형인가, 완전한 이탈인가? 그에 이르는 변화를 개시하기 전까지는 이식된 사회주의 체제의 ‘원형’을 보존하고 있었는가? 이로부터 소위 ‘보편성-특수성 논쟁’이 발생한다. 이를 규명하는 것이 중요한 이유는 북한만의 독특한 경로에도 불구하고 북한이 아직 사회주의 체제의 범주 내에 남아있는지 정의하는 것으로부터 모든 정책적 대안의 출발점이 설정되기 때문이다.

해답을 제시하기 위한 원칙은 먼저 북한의 출발점부터 정확히 규정하는 것이다. 그러나 소련 붕괴 이후 대량의 사료가 공개되었고 서동만에 의하여 1945년의 해방부터 1961년의 국가사회주의체제 확립까지 역사가 거의 완전하게 정리되었음에도¹⁾ 세부적인 여러 변수의 경우 연구자들

1) 서동만. (2005). *북조선사회주의체제성립사 1945~1961*. 서울 : 선인

간의 의견 대립이 해결되지 않고 있다.²⁾ 이는 안드레이 란코프의 지적처럼 국내에서 논의를 시도하는 것이 그 자체로 정치성을 띠기 때문이다.³⁾

그렇다면 이러한 상황을 벗어나기 위하여 실제로 필요한 연구는 차라리 그 이후의 과정에 초점을 두고 관찰하는 것, 즉 통시적인 분석을 통하여 현재 두드러지는 북한의 모습이 어떠한 방식으로 나타나기 시작하였는지 판단하는 것이다. 밝히고자 하는 핵심, 즉 실제로 소련 본국 및 나머지 위성국들과 북한의 차이점은 북한의 원형보다는 경로 이탈적 선택에 따른 것으로 보는 편이 낫다.

따라서 본 연구에서는 다음과 같은 지점에 집중하고자 한다. 북한은 제 2차 세계대전의 결과로 수립된 소련의 점령지 위성국들 가운데 하나로 출발하였고, 성립 초기 소련군정으로부터 자치로 이행하는 데 성공할 정도로 소련이 제시하는 사회주의 체제건설 모델에 충실하였다. 그렇다면 소위 ‘북한적 특수성’은 어느 시점에 어떠한 과정을 통하여 나타나는가? ‘북한적 특수성’으로 거론되는 것들이 모두 북한만이 가진 고유한 요소인가?

현재 시점에서는 보편성 판단의 비교 기준이 될 국가들은 모두 사라진 상태이지만, 이를 대신하여 사료를 통하여 현재의 기형적인 모습에 이르는 변화를 시작하는 과정을 추측할 수 있을 것이다. 사료의 종류에 따라 이는 소련과의 관계 변동, 이념적 지향성 또는 실제적 통치구조 개편 측면에서의 차별화 등으로 나타날 것이다.

2) 군정 시기 소련의 의도를 두고 전통주의와 수정주의로 나뉘어 벌인 논쟁이 대표적이다.

3) 안드레이 란코프, 김수빈 역. (2013), *리얼 노스 코리아*, 개마고원, p.33

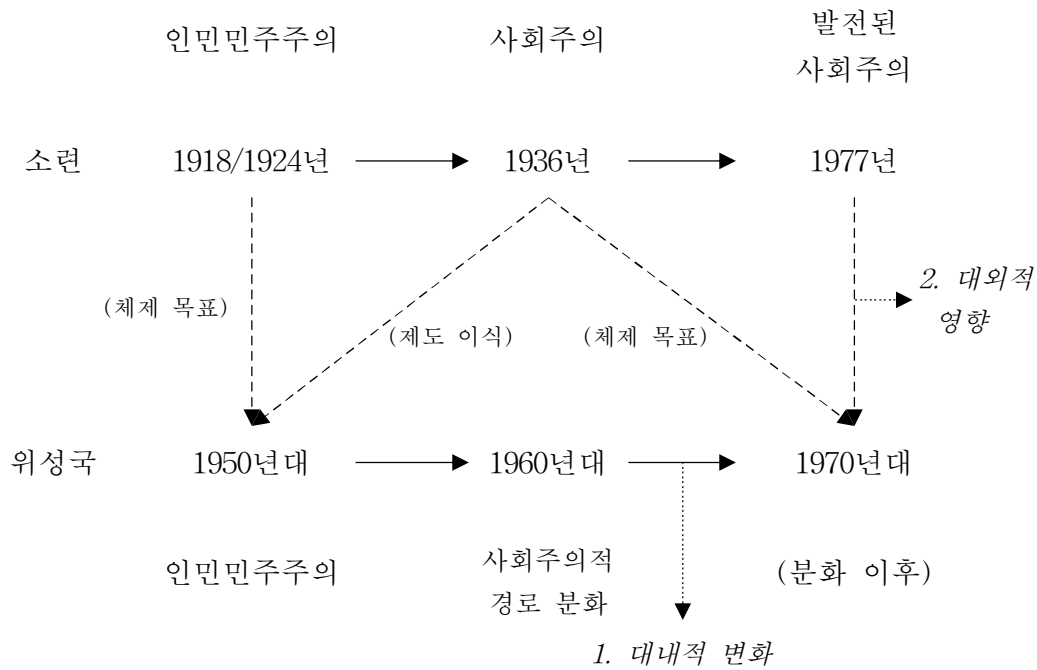
제 2 절 연구의 설계

1. 연구 질문과 주장

본 연구에서 타당성을 검토하고자 하는 기존의 견해는 두 가지로, 첫째는 북한식 수령제를 전형적 스탈린주의로 설명할 수 있다는 견해, 즉 소련에서 나타났던 현상과 본질상 동일하다는 견해이다. 두 번째는 북한적 특수성으로 칭해지는 일부 요소(특히 군사국가화)가 실제로 북한 고유의 현상이라는 견해이다. 다른 위성국에서 유사한 현상을 찾을 수 있다면 북한적 특수성을 실제로 입증하기 위하여 다른 증거가 더 필요하게 될 것이다.⁴⁾

이들 보편성·특수성의 이분법을 극복하기 위하여 본 연구에서는 북한에서 일어난 현상은 북한 고유의 것만은 아니지만, 제반 사정을 모두 고려하였을 때 적어도 1972년 이후에는 사회주의 주류의 보편성 밖으로 이탈하였다고 주장할 것이다. 일반적 인식과 달리, 위성국에서 ‘사회주의적 보편성’이란 성립 당시 구조적으로 주어지는 것이 아니라 일련의 동화 과정을 통하여 완성되는 것이다. 그런데 북한의 경우는 이 과정을 온전히 거치지 않았다는 것을 보이고자 한다.

4) 각 견해에 해당하는 기존 연구는 본 장 3절에서 다루기로 한다.



[그림 1-1] 대안적 발전단계 경로⁵⁾

2. 연구 방법

본 연구에서는 상기한 경로를 판단하기 위한 사료로서 헌법의 변천에 대한 비교검토를 통하여 정황적 증거를 제시하는 것을 목표로 하고자 한다. 엘리네크는 “비교헌법학이란 일정한 시대의 모든 국가 또는 특정한 국가군, 특히 특정한 시대의 특정한 국가군의 각 제도를 비교해서 각 제도의 형태적인 개념을 얻고 이를 설명하는 것을 임무로 하는 학문” 이라 하였다.⁶⁾ 더욱 자세한 설명으로서 송석운은 특정 외국법 분석, 복수의 실정법 비교, 법계의 형성, 유사점·차이점의 원인 규명 등 여러 차원을 제시하는 한편 이들 비교 연구의 위험성으로 피상적 이해, 높은 2차 자

5) 기존 도식은 [그림 1-2] 참조.

6) 이부하, (2014), *인권보장을 위한 비교헌법론*, 법영사, p.6

료 의존도, 지나친 일반화 등을 들고 있다.⁷⁾ 본 연구는 이러한 위험을 피하고자 시간상으로는 20세기 중반부, 공간상으로는 사회주의권 국가군 내로 범위를 한정한다. 이창훈의 분류에 따르면 비교헌법학에는 일반적인 방법으로 병렬적 방법, 기능적 방법, 사회학적 방법, 역사적 방법 등이 있다. 병렬적 방법은 다시 기술적 방법, 제도적 비교방법, 병렬주의로 세분된다. ⁸⁾본 연구에서 다루는 국가군은 모두 사회주의법계를 따르고 있고 이들 간의 공통점·차이점을 분석하려 하므로 병렬적 방법 중 제도적 비교방법에, 그리고 사회주의법계 헌법이 가지는 설명력의 한계와 여러 법 간의 단순 비교가 가지는 한계를 보완하고자 정치·외교사를 다루어야 하므로 역사적 방법에 해당한다.

또, 이부하의 추가적 분류에 따르면 한 체제 내에서 복수의 시점을 다루고 있으므로 통시적 비교이고, 단순히 차이점을 관찰하기 위한 것이 아니라 구체적으로 북한의 경우를 규명하기 위한 비교이므로 비대칭적 비교이다.⁹⁾

다수의 헌법 연구는 국가권력의 분립 원리나 국가권력에 대한 헌법의 구속(최고규범성) 등 입헌주의적 요소가 당연하게 받아들여지는 국가군을 대상으로 하고 있었으므로, 헌법과 입헌주의는 사실상 동의어처럼 여겨지기도 한다. 그러나 마르크스주의 계열 법이념의 특수성을 고려하지 않으면 이는 오해를 불러일으킬 수 있다.

많은 경우 정치학적 연구에서는 사회주의 체제의 성격과 북한의 상황적 특수성에 대한 일반적 인식으로 인하여 헌법이 좀처럼 주 연구대상의 지위를 얻지 못하였다. 크게 두 가지 원인을 들 수 있는데, 먼저 기존의

7) 송석윤, (2007), *헌법과 정치*, 경인문화사, pp.65-66

8) 이창훈, (2013), *비교헌법학의 의의와 방법론*, *성균관법학* 25(4). 49-74

9) 이부하, (2016), *비교헌법학의 기능과 방법*, *법학연구(연세대학교 법학연구원)* 26(3). 85-107

정치학적 탐구 방식으로서 사회 내의 여러 주체가 최고규범의 명문화 과정에서 경쟁적으로 의사를 반영하는 과정을 보려고 해도 북한의 경우 증빙자료가 부족하였기 때문에, ‘전 과정에 걸쳐 슈티코프의 결재를 받았으므로 사실상의 강요였다’ 정도로 언급하는 선에 그치게 된 측면이 있다. 다른 하나는 더욱 근본적인 비판으로, 사회주의 진영 국가에서 헌법이 가지는 입지가 근대 입헌주의적 헌법관에서 중시하는 권력분립의 원칙에도 도달하지 못하였고, 국가의 운영 역시 일반적인 법 연구에서 상정하는 법치주의(rule of law)에 근거하여 이루어지고 있지 않다는 지적이 있다.¹⁰⁾ ‘당-국가체제’에서 헌법과 정부 내각은 당규와 당 조직보다 하위에 위치하고, 특히 스탈린식 1인 지배 시기에는 성문 규범보다도 최고지도자의 자의성이 우선하였다는 것이다.

후자의 경우 특히 기본권에 관한 부분은 세부 법률의 뒷받침 없이는 실제로 선언에 그치게 되기에 문제가 될 소지가 있다.¹¹⁾ 그러나 통치구조나 국가목표규정의 경우 개념상 헌법에서 논하는 것이 옳다. 국가의 정체성과 목표, 조직과 구성 등을 직접 명시하는 최고규범이라는 광의의 헌법 개념을 따른다면 사회주의 국가에서도 헌법을 제쳐두고 다른 곳에서 선언적 규범의 근원을 찾기는 어려우며, 단순한 전체주의 체제가 아닌 ‘국가 공동체가 혁명 조직과 같은 구실을 하는’¹²⁾ 이데올로기 중심 국가에서 선언적 규범이 가지는 중요성을 고려한다면 더욱 그러하

10) 중국 연구자들이 제자백가 중 법가사상과 연관 지어 도구주의적 법이념을 가리켜 ‘rule by law’라는 표현을 사용하기도 하며, 한동안은 사회주의법계를 대륙법계에서 분리하여야 하는지 역시 논쟁의 주제가 되었다.

11) 꼭 북한을 특정하지 않더라도, 1936년 소련 헌법에서 기본권에 관한 많은 진전이 있었음에도 직후 벌어진 대숙청 과정에서 제대로 지켜지지 않은 점 등을 대표적으로 지적할 수 있다. 물론 이는 헌법뿐만 아니라 형사법류 및 당대의 형사사법관행까지 검토한 뒤 판단할 일이다. 북한에서 헌법이 가지는 위상과 북한 헌법을 보는 관점에 대한 비판은 정성장. (2011). *현대 북한의 정치: 역사·이념·권력체계*, 과주 : 한울아카데미, pp.49-52 참조.

12) 권영태. (2011). *남도 북도 모르는 북한법 이야기*, 이매진, p.35

다.¹³⁾

본 연구에서 주목하고자 하는 헌법전의 조문은 통치구조 부분과 국가목표규정 부분이다. 국가목표규정 부분은 북한의 경우 권영태가 이미 논한 바 있으므로¹⁴⁾ 이를 바탕으로 나머지 위성국에서 유사한 양태가 발견되는지를 위주로 검토할 것이다. 이를 조금 더 구체화하면, 1948년과 1972년 북한 헌법 간의 국가목표규정 변화에 준하는 정도의 변동이 광범위하게 감지되는지 확인하고자 한다.

통치구조 부분의 경우 권력기구도 내에서 최고지도자의 위치를 찾고 당-국가체제 내에서의 전반적인 권력관계를 검토할 것이다. 이를 통하여 사회주의의 특색인 민주주의적 중앙집중제가 수반하는 권력통합 현상 중에서도 북한만의 특징이 드러나는지, 1972년 북한의 주석제와 1960년대 이후 동구의 국가평의회제를 대조시켜 확인하고자 한다.

3. 비교대상국의 선정

본 연구는 북한과 동독을 주 비교 연구 대상국으로 삼으며, 부분적으로 폴란드와 루마니아 사례를 참고하여 보완할 것이다. 선정의 기준은 크게 두 가지이다. 첫째, 비교 대상이 되는 점령지 위성국은 초기에 스탈린 시기의 소련 모델을 모방하였어야 한다. 둘째, 마르샤바 조약 가입국이어야 한다. 소련 모델의 전이와 모방이 가장 두드러지게 나타난 국제 제도이기 때문이다. 이 기준에 더하여, 주 비교대상국을 동독으로 하는 것은 후술할 몇 가지 측면에서 유리한 점이 있다.

13) 다만 정성장의 비판과 같이 헌법이 지도자와 국가권력까지 구속하는 것처럼 보기보다는 그 시점까지의 체제의 진행 성과가 법화(法化)한 일종의 기록물에 가깝게 취급하는 것이 바람직하다.

14) 본 장 3절 참조.

첫째, 북한의 체제변동 및 이탈 경로를 잘 드러낼 수 있도록 하려면 비교대상국은 동시기에 기존 방식을 유지하여야 한다. 이러한 측면을 고려할 때 동독이 동구 위성국들 가운데 차지하는 지위는 독특하다. 동독은 소련에 의하여 성립하였고 정권의 존속을 전적으로 소련에 의존하였다. 외부로 전략적으로는 유럽 냉전의 최전선에서 정치적, 군사적 완충국가(buffer state) 역할을 하였고, 내부로는 이식된 소련 모델을 가장 충실히 답습한 사례 가운데의 하나이다.¹⁵⁾

둘째, 동독은 정치적으로 완만한 탈스탈린화 과정을 따랐다. 헝가리와 체코슬로바키아는 정권 차원에서 급진적인 탈스탈린화를 추진하다가 1950~60년대에 소련군의 침공을 겪었기 때문에 시기에 따른 정치적 변동이 점진적이지 않다. 루마니아와 알바니아 등은 ‘스탈린적 현상’ 이 장기 지속되거나 오히려 강화되다가 붕괴를 겪었으므로 역시 선형적 변화와는 거리가 멀다.

셋째, 동독은 북한이 겪은 것과 같은 ‘민족공산주의’ 적 변형을 거쳐 독자적 행보를 보이지 않았다.¹⁶⁾ 동유럽 사회주의 블록 내에서 특히 유고슬라비아는 사실상 성립과정이나 국정 운영 방식에서 스탈린 모델의 영향을 받지 않았으며, 루마니아나 알바니아는 북한과 유사점이 더 많아 차이점을 강조하기에는 곤란하다.¹⁷⁾ 이들 그룹에서 계속해서 강화된 개인숭배와 권력집중 현상은 초기 제도 역사와는 별개의 현상이기도 하다.

15) Angela Stent, (1984), Soviet Policy toward the German Democratic Republic, *Soviet Policy in Eastern Europe* (Sarah Meiklejohn Terry, ed.), New Haven : Yale University Press. pp.33-34

16) 1950년대 폴란드·헝가리에서 나타난 민족주의적 현상 역시 같은 명칭을 사용하는 문헌이 있으나, 본 연구에서는 루마니아·알바니아·북한 등지에서의 현상으로 한정한다.

17) 루마니아와의 유사점에 근거하여 ‘민족공산주의’ 현상을 분석한 연구는 윤덕희, (1991). 공산체제에서의 민족주의와 개인숭배: 루마니아와 북한 비교. *동아연구* 25, 31-60; 박형중, (1995). 루마니아와 북한: 사회주의 주변부의 스탈린주의 체제에 대한 비교연구, *통일문제연구* 23, 48-73 참조.

넷째, 동독은 북한과 마찬가지로 분단국가였으며, 통일을 일관되게 추구하는 한편 동서독과 남북한 모두 민족 정체성의 주도권을 두고 경쟁하고 있었다. 양 분단국가는 모두 성립 초기의 인민민주주의 단계에서 상대국(서독, 남한)을 강하게 의식한 특징이 나타난다.¹⁸⁾ 이로부터 일단 북한과의 직접적인 법제 비교 시 분단국가라는 성립배경이 다른 독립변수로 작용하는 것을 통제할 수 있다.

이상의 이유로 가장 우선적인 비교는 동독을 먼저 검토하되, 필요에 따라 폴란드 또한 언급할 수 있다. 폴란드의 경우 제2차 세계대전의 최대 피해국 가운데 하나로서, 전범국이 다수인 나머지 동유럽 국가와 달리 전간기 동안 유지하던 독자적인 법제와 문화가 있었지만, 소련군의 점령으로 인하여 정권이 수립되었기 때문에¹⁹⁾ 민족주의 혁명 성격을 띠는 일부 사회주의 국가처럼 기존의 문화를 지키지 못하고 철저히 소련식 체제건설 방법과 제도가 이식되었다.²⁰⁾ 그러면서도 초~중기 소련 특유의 극단적 억압도 몇몇 후기 위성국들의 민족공산주의적 이탈도 겪지 않은 채 완만한 이행을 이루어냈다.

폴란드와 대비되는 사례로는 루마니아를 들 수 있다. 루마니아는 4국 중 유일하게 소련군이 직접 투입한 인물로 구성된 소위 ‘화물열차’ 정권이 아니라, 자체 연립정부를 구성한 뒤 공산당이 이를 다시 장악하는 방식으로 체제가 성립되었다. 이후 동구식의 국가평의회 제도를 차용하다가 1974년 북한을 모방하여 대통령제를 시도하였으나 북한과 달리 이를 장기간 유지하지 못하고 15년 만에 붕괴하였다.

18) 이종석. (2005). *신 북한정치론*. 서울 : 동림사. p.38

19) 이상 동독과 폴란드가 대표적 ‘화물열차 정권’으로 꼽히는 두 나라이다.

20) Dominik Lasok. (1954). *The Polish Constitutions of 1947 and 1952: a historical study in constitutional law*. PhD thesis, The London School of Economics and Political Science (LSE).

국가	주 비교대상국		기타 표본	
	북한	동독	폴란드	루마니아
성립배경 (초기 엘리트)	군사점령 (화물열차 + 파르티잔)	군사점령 (화물열차)	군사점령 (화물열차)	연립정권
성립배경(분단국가)	분단	분단	통일	통일
발전단계 분류	1948/1972	1949/1968 (1974)	1952/1976	1948/1965
국가원수의 위치	주석 (1972)	대통령 (1949) 국가평의회 (1960)	국가평의회 (1952)	국가평의회 (1961) 대통령 (1974)
당 서기장과의 관계	겸직	대체로 겸직 ²¹⁾	분리 (1952 이후)	대체로 겸직 ²²⁾
체제 후기 현상	민족공산주의	점진적 탈스탈린화	점진적 탈스탈린화	민족공산주의
현재 상태	온존	붕괴 (흡수통일)	붕괴 (민주화)	붕괴 (폭력혁명)

[표 1-1] 비교대상국 간 체제 속성 비교

21) 빌헬름 피크(공동당수) 1946~1950, 발터 울브리히트 1960~1971, 에리히 호네커 1976~1989, 에곤 크렌츠 1989 (총 30년)

22) 게오르게 게오르기우테지 1961~1965, 니콜라에 차우세스쿠 1967~1989 (총 28년)

제 3 절 선행 연구문헌 검토

본 연구와 직간접적으로 관련된 선행연구로 김일성 집권기부터 이어지는 북한 체제의 성립과 변동을 다룬 연구 중 정치사와 헌법을 중심으로 다룬 연구의 경향을 정리하며 검토한다.

1. 정치사 중심 연구

1) 지역학적 연구의 특수주의

국내 연구자의 상당수가 북한을 20세기의 여타 사회주의 체제와 구별되는 것으로 인지한다. 박형중은 비판적인 시각에서 이들이 진영에 따라 규범적 판단은 갈리더라도 주제설정, 인식구조, 방법론 측면에서는 사실상 합의한다고 진단하며, 이들의 문제인식을 ‘일인 절대권력체제’와 ‘주체사상’의 두 가지로 정리하였다.²³⁾ 일인 절대권력체제는 다시 서대숙²⁴⁾과 같이 김일성 개인의 특성에 집중하는 조류와 스즈키 마사유키²⁵⁾와 같이 대내외적 배경의 특수성에 주목하는 조류, 그 외에 정치사회화론과 ‘전통과 사회주의의 공명’론 등으로 나뉘지만 결국 이들 주장은 주체사상을 통하여 북한을 규정하려는 방식과 맞물려 ‘수령체론’으로 귀결된다.²⁶⁾ 이는 다시 이상우의 ‘신정체제’²⁷⁾, 이종석의 ‘유일지도체계’²⁸⁾, 스즈키 마사유키, 김광용, 정우곤, 최성 등의 ‘수령

23) 박형중. (1999). 북한정치 연구. 북한연구학회 편. (1999). *분단 반세기 북한 연구사*. 한울. pp.27-28

24) 서대숙. (1989). *북한의 지도자 김일성*. 서주석 역. 청계연구소

25) 스즈키 마사유키. (1994). *김정일과 수령체사회주의*, 중앙일보사

26) 박형중. op. cit. pp.32-61

27) 이상우. (2014). *북한정치 변천: 신정(神政)체제의 진화과정*, 도서출판 오름, p.41

제’ , 와다 하루키의 ‘유격대국가론’²⁹⁾ 등으로 표현되나 박형중의 분류에 의하면 이들은 1967년 절대권력 완성을 중시하는 이상우, 이종석, 스즈키 마사유키, 최진욱 등과 1967년부터 1970년 정도까지의 과정을 주장하는 와다 하루키, 1972년 사회주의헌법을 더욱 중시하는 최성, 정우곤, 김광용 등으로 나뉘는 것을 제외하면 거의 동일한 핵심개념을 가지고 있다.³⁰⁾

이러한 흐름을 두고 박형중이 지적한 점을 종합하면 ‘이론화되지 않는 상황적 요인 기반 성격 규정’ , 그리고 ‘북한 문건 논리의 답습’ 이다.³¹⁾ 이를 구체화하여 한 가지를 추가하면, 1972년 헌법의 의의에 대하여 ‘주체사상의 구체화’ , ‘절대권력의 완성’ 등 추상적·이데올로기적 표현을 동원하여 북한의 특수성이 확실해진 분기점으로 설명하면서도, 기존의 사회주의 체제와 왜 본질적으로 달라지는지 비교를 통하여 이론화하지 않고 있다는 점이다.

2) 비교사회주의적 연구의 보편주의

상기한 북한특수주의적 흐름에 대한 비판을 바탕으로 박형중은 비교사회주의적 접근을 주장하였다. 이는 이전의 지역연구에 대한 방법론적 대안으로, 박형중, 정성장 등이 속한다. 그러나 세부적으로는 조금씩 이견을 보이는 지점이 존재한다. 정성장은 스즈키 마사유키와 김근식의 수령제론, 헌법과 국가기구 중심적 접근법을 모두 비판하는 논점은 공유하지만, 박형중의 접근법 역시 정반대의 ‘북한보편주의’ 라 비판하며 기본

28) 이종석. op. cit. pp.48-49

29) 와다 하루키. (2014). *와다 하루키의 북한 현대사*. 서울 : 창비. pp.149-178

30) 박형중. op. cit. pp.61-65

31) Ibid. pp.68-69

적으로는 사회주의적 보편성에 따라 당-국가체제를 엄두에 두고 접근하되 북한의 특수성은 후계체제로 한정시키고 있다. 정성장에 의하면 후계자 세습 부분을 제외한 수령의 사당화 등은 스탈린주의적 관행에서 벗어나지 않으며, 헌법과 국가기구는 당의 입장과 정책을 반영할 뿐이므로 전자의 역할이 후자에 앞서는 것처럼 판단해서는 안 된다. 김정일이 가지고 있던 국방위원장 등의 직책 역시 당 총비서가 자연히 겸직하는 것이다.³²⁾

정성장은 또한 상당수의 북한정치 연구에서 ‘당의 영도’와 ‘수령의 영도’를 분리하려는 경향을 두고, 북한에서는 그 둘을 구별되지 않는 불가분의 관계로 본다고 비판하며, 대신 ‘수령의 영도’의 우위를 전제로 한 ‘당의 영도’ 역시 유의미하다고 주장한다.³³⁾ 그러나 이 주장을 뒷받침하는 자료 역시 북한의 주장에 근거하고 있기에 박형중의 문제의식에서 완전히 자유롭지는 않다. 그리고 북한 이전에 소련에서 일어났던 수령의 사당화를 설명하기 위하여 레닌과 스탈린의 이론적 시각을 근거로 들고 있지만³⁴⁾, 북한에서 나타나는 현상과 스탈린 시대 소련에서 일어났던 현상이 똑같이 제도화된 사당화인지 아니면 일개 현상에 가까웠는지 양자의 일치 여부를 명확히 판단하려면 간단하게나마 제도 간의 직접적인 비교를 통하는 것이 도움이 될 것이다.

2. 헌법 관련 연구

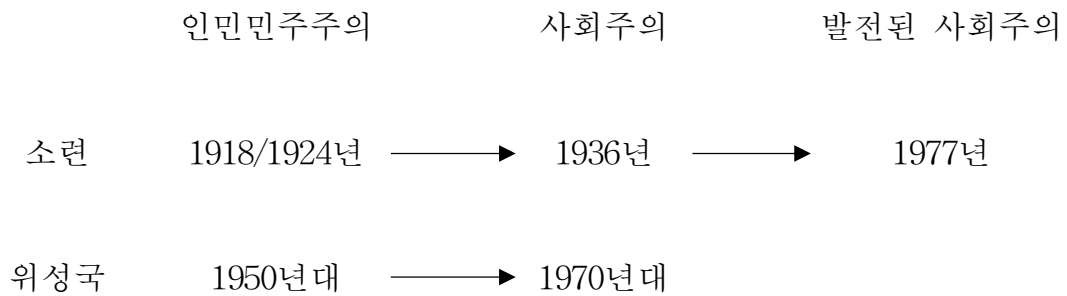
앞서 언급한 바와 같이 정치학적 접근법 일반에서 북한 헌법의 구체적·세부적 내용이 가지는 위상은 높지는 않은 편이다. 따라서 본 연구

32) 정성장, op. cit.

33) Ibid, pp.224-225

34) Ibid, pp.217-221

는 헌법에 대하여 구체적으로 다룬 이하의 연구들을 가장 직접적인 바탕으로 삼게 될 것이다. 헌법 관련 연구는 통일된 흐름으로 분류하기는 어려우나 통시적 연구가 다수를 이루며, 사회주의 헌법의 발전단계이론을 크게 참조하는 경향이 있다.



[그림 1-2] 기존 사회주의 헌법 발전단계이론의 간략화 도식

최엘레나는 1948년 북한 제정헌법의 내용을 분석하며 러시아와 북한 양측의 사료를 기반으로 역사적·비교제도적 접근을 시도하였다. 구체적으로 먼저 사회주의법계 헌법이론과 역사적 배경을 언급하고, 동유럽의 공산정권 수립과정을 몇 가지 유형과 단계로 나누어 북한과 가장 유사한 유형으로 동독과 폴란드가 해당하는 ‘화물열차 정권(baggage train regime)’을 들고 있다. 그 뒤 1948년 북한 제정헌법 초안의 작성·채택 과정 중 소련 본국과 소련계 한인들의 영향력이 강하게 투영된 사실을 밝히고 마지막으로 북한 헌법과 소련 헌법의 내용을 비교하여 북한의 제정헌법이 소련의 1936년 스탈린 헌법을 큰 틀에서 동일하게 모방한 가운데 인민민주주의 단계³⁵⁾로 분류될 수 있는 몇 가지 차이점이 있었

35) 최엘레나를 포함하여 대다수 연구자가 헌법발전단계 이론의 분류법에 근거를 두고 있는데, 세 단계 중 첫 번째에 해당하는 것이 인민민주주의이다. 이는 자본주의와 사회주의 사이의 이행 과도기를 설명하기 위하여 설정된 개념으로, 사회주의적 당-국가체제가 확립되지 않은 시점에서 공산당과 기타 세력이 통일전선을

다고 결론짓고 있다.³⁶⁾

박선영은 북한 헌법의 제정·개정 과정을 개괄적으로 다루었다. 첫 헌법을 인민민주주의 단계로 분류하고 있는 점은 유사하나, 외양이 아닌 실체를 보았을 때 제정헌법이면서도 헌법전문도 없고³⁷⁾ 자본주의 요소가 남아있는 등 차이점에 더욱 주목하며, 스탈린 헌법과 실제로 유사하다고 하는 주장에는 회의적인 입장을 드러낸다.³⁸⁾

이러한 시각차는 중간이행단계를 지칭하는 용어으로써 인민민주주의 개념을 사용하는 것이 적절한지에 대한 서동만의 의문³⁹⁾을 구체화한다. 헌법발전단계 이론에 의하면 인민민주주의 단계에 해당하는 것으로는 소련의 경우 1918년 RSFSR 헌법과 1924년 레닌 헌법, 동구권 위성국들의 경우 1950년 전후 제정된 첫 헌법들이 있다. 막상 이들이 모방하였다는 스탈린 헌법의 경우 인민민주주의 단계가 아닌 사회주의 단계에 해당하며, 동구권 위성국들과 북한의 헌법은 1960~70년대에 가서야 이 단계에 도달한 것으로 생각되고 있다. 앞서 이미 언급하였듯 초~중기 사회주의 체제에서 헌법이 정복된 영역에 대한 기록으로서의 성격을 가진다면, 사회주의 단계에 속하는 스탈린 헌법을 그대로 모방했다는 각 위성국이 실제로는 약 20년 동안 자신들이 모방한 헌법을 뒤쫓고 있었다는

이루고 있고 정치와 경제 양면에서 비사회주의적 요소가 잔존하는 상태를 의미한다.

36) 최엘레나, (2012), 북한헌법제정과정에 미친 소련의 영향, 한국학중앙연구원 석사학위논문

37) 소련은 1936년 헌법에서는 1924년까지 있었던 전문이 제외되었으나 1977년 개정 시 전문을 다시 포함하여 역대 개정 과정이 동일한 전통 위에 있음을 재확인하였다.

38) 박선영, (2015), 조선민주주의인민공화국 헌법의 제정과 개정 과정을 통해 본 북한헌법에 관한 연구, *공법학연구* 16(4), 30-37

39) 서동만은 과도기로서 인민민주주의 단계를 설정하는 것이 바람직한지에 대한 검토가 충분치 못하였다고 지적한다. 그러나 현재로서는 많은 연구자가 인민민주주의 단계 개념을 사용하고 있고, 그 적절성을 원점부터 재검토하는 것은 본 연구의 수준을 초과하므로 일단 기존의 경향을 따라가기로 한다. 서동만저작집간행위원회 편. (2010), *북조선 연구*, 창비, p.109

뜻이 된다.

그러한 설명이 설득력을 유지하려면, 모방이 완료된 1970년 전후의 각국 헌법이야말로 시작 단계보다 스탈린 헌법을 충실히 닮은 것이어야 한다. 그러나 박선영의 연구에서 직후 이어지는 1972년 북한 헌법에 대한 설명에 따르면 차이점은 더욱 벌어진다. 박선영은 1972년 전까지는 북한에서 최고인민회의도 거치지 않고 정령으로 헌법을 개정하다가 1972년 개정 시 제정에 해당하는 ‘채택’이라는 표현을 사용하는 것을 두고 북한이 뒤늦게 헌법의 중요성을 인식하는 과정인 것으로 이해하고 있다.⁴⁰⁾ 이는 1948년과 1972년의 두 제정헌법 사이의 단절성이 1972년 이후의 변화과정에 비하여 크다는 것을 의미하며, 이로부터 1972년 헌법의 통치구조가 소련보다는 중국과 유사하다는 점을 들어 이 시기 북한이 사실상 노선을 변경하였다고 주장한다.

권영태는 북한헌법의 국가목적규정을 연구하며 북한 헌법의 특수성과 보편성 중에서는 특수성을, 단절성과 지속성 중에서는 1972년 이후의 지속성을 주장한다. 그 근거로는 장절체계가 독창적이라는 점과 기본권·통치기구보다 국가목적규정을 앞에 둔 점을 든다. 국가목적규정에 기초한 북한 헌법의 특징으로는 세습체제 수호의 법제도화, 권리실현수단 불비, 국가목적의 의무적 성격, 유일적 해석지침을 든다.⁴¹⁾ 이 중 권리실현수단의 불비 등은 스탈린 헌법을 포함한 사회주의법계의 일반적 성격이라 할 것이며, 북한의 특수성은 세습체제와 유일적 해석지침 쪽에 방점을 찍는다.

이 점에서 권영태는 당의 영도적 지위에 관하여 의문을 표한다. 이전 세대의 연구에서는 1972년 헌법 제4조에서 조선로동당의 주체사상을

40) Ibid, pp.38-67

41) 권영태, (2015), 북한헌법의 ‘국가목적규정’에 대한 연구, 동국대학교 대학원 박사학위논문

지침으로 삼는 구절을 근거로 보편성을 확보하려 하였으나, 1992년 개정에서 당의 영도를 명기하는 조문이 신설되었기 때문에 일관성에 대한 재고가 필요하다는 것이다.⁴²⁾ 상술한 발전단계이론에 의하면 국가에 대한 공산당의 영도적 지위는 사회주의 단계로의 진입에서 핵심적인 요소인데, 이미 1960년대 후반부터 수령제 성격을 띠고 있던 북한에 보편성을 부여하려 할 때 당의 우위 선언을 1992년까지 유보하는 것은 치명적인 타격이 될 수 있다.

정치학 계열 연구에서는 당-국가체제가 중요하기 때문에 여러 연구자가 보편적 맥락 내에서 이를 해석하려 시도하고 있다. 엄경영 역시 보편성-특수성 논쟁으로부터 논의를 시작하는데, 북한 국가 성격을 규정하는 연구의 네 가지 흐름으로 수령, 수령-후계체제, 군사국가화, 사회경제적 연구를 거론하고, 최완규의 주장을 바탕으로 이들 중 북한의 특수성을 드러내는 현상은 수령-후계체제라 진단하며 북한의 헌정사 흐름으로부터 그 양상을 살펴보고 있다.⁴³⁾ 그런데 엄경영은 수령제 사회주의의 시작을 1972년 헌법에서 주체사상의 전면화와 이데올로기 해석권 독점, 주식제 도입 등에서 찾기 때문에 1948년 헌법은 논의에서 완전히 배제하고 있다. 이 때문에 수령이 당 위에 별개로 존재하는 북한적 현상이 존재하는 가운데 기존의 당-국가체제와 어떻게 다른지 별도의 설명이 필요한 상태이다.

북한을 3대 세습의 신정체제로 정의한 이상우 역시 엄경영과 마찬가지로 북한식 일당지배체제의 공고화 시점으로 1972년 헌법을 거론한다. 그러나 그 직전 1948년 체제를 설명하는 과정에서 이미 과도적 인민민주주의체제 역시 일당지배의 전제주의체제로 지칭하며 여기에 소련과 동

42) Ibid, pp.162-178

43) 엄경영, (2010), 북한 헌법에 나타난 수령제 사회주의의 형성과 변화에 관한 연구, 서울: 연세대학교 행정대학원 석사학위논문

유럽 위성국을 모두 포함시키고 있다.⁴⁴⁾ 그렇다면 당의 우위, 지도 또는 지배적 역할이 1948년과 1972년 사이에 어떻게 명료해지는지는 모호하나, 김일성의 조선로동당 사당화와 1972년 헌법제정이 중첩되어 1인 지배 전제주의 통치체제 완성이라 한 부분으로 보아⁴⁵⁾ 역시 당-국가체제와 수령제의 두 개념을 대동소이한 의미로 사용한 것으로 추측된다.

한편, 김창희는 당-국가체제에서 당의 본래 역할에 대한 해석을 일당 독재가 아닌 지도적 역할로 이해하여야 한다는 북한 측의 주장⁴⁶⁾에 맡기고 있다. 김창희에 의하면 북한에서 당-국가체제가 처음 완전하게 성립된 시점은 1961년 9월 당 제4차 대회이며, 1972년의 주석제는 오히려 정치권력의 중심을 당으로부터 국가기구인 주석과 중앙인민위원회로 이동시킨 변화였다.⁴⁷⁾ 김창희는 당과 국가의 권력구조가 최고지도자의 선택에 따라 변경되는 것으로 해석하는데, 이는 전형적인 스탈린주의 체제에서는 일어날 수 없는 일이며 오히려 북한 측의 저 주장이야말로 수령제의 특수성을 전제로 한 것으로 볼 수 있다는 점에서 1961년 당시 김일성 시대의 당-국가체제와 근래 김정일 시대에 들어 돌아온 당 우위 구도가 과연 똑같이 복구된 것으로 볼 수 있는지 검토하여 볼 여지가 있다. 만일 그렇다고 한다면 주석제 도입 이전부터 북한은 특수성을 띠는 것이 되기 때문이다.

정성장은 보편주의에 가까운 입장에 따라 헌법과 국가기구를 당의 위상에 비하여 낮게 평가하는 편이기 때문에 스탈린 당대의 입장인 ‘당-향도적 역량’, ‘국가기구-인전대’의 역할 구분을 지키고 있다. 따라서 직전에 언급한 김창희의 주장과는 정면으로 배치된다.⁴⁸⁾ 그리고 그에

44) 이상우, op. cit. pp.126-129

45) Ibid, pp.28

46) 리진규, (1988), *주체의 정치론*, 동경: 구월서방, pp.368-377

47) 김창희, (2018), 북한의 정치권력 변천과 의미: 로동당과 국가기구와의 관계를 중심으로, *지역과 세계* 42(1). 75-98

따라 자연스럽게 당-국가체제 확립 시기 역시 제도에 명시된 시기가 아닌 사회 전반에 대하여 실질적 우위를 가져간 시기로서 다른 연구자들에 비하여 이르게 설정하고 있다.

1948년 제헌 과정 자체에 집중한 최엘레나를 제외하면 이상의 연구 다수가 거의 북한체제의 특수성에 주목하는 경향을 보인다. 주목할 점으로 정성장을 제외한 대다수 연구자가 당의 우월적·영도적 지위를 확보한 시점으로 1972년을 거론하는 것이 있다. 이는 정치학적 접근법에서의 특수주의 이론에서 수령제로의 변환 시점을 1972년 또는 그보다 이른 시점으로 잡는 것과 비교하면 상당히 늦게 보는 경향성을 가지고 있는데, 비교 연구나 정치적 맥락의 보충 없이 북한의 헌법만을 놓고 검토하는 중 당의 영도와 수령의 영도가 이미 중첩된 상태에서 일으킨 혼동일 것으로 보인다.

한편, 순수한 법학적 접근에 가까운 연구로는 박선영 외에도 이효원⁴⁹⁾, 김형성과 조재현⁵⁰⁾, 조재현⁵¹⁾ 등이 통치구조, 기본권 등 다양한 부분에 초점을 맞추어 북한 헌법의 역사적 변천 과정에 대하여 논하였다.

48) 정성장, *op. cit.* pp.328-329

49) 이효원. (2015). 기획 특집_광복, 분단 70년 그리고 통일 : 북한의 법률체계와 헌법의 특징. *현대사광장* 5(0), 64-85.

50) 김형성, 조재현. (2012). 북한헌법 변화의 특징과 전망. *성균관법학*, 24(2): 1-37

51) 조재현. (2017). 북한헌법상 기본권조항 변화의 특징과 전개방향. 통일부.

연구자 (연도)	대상 연대	특수성 대 보편성	단절성 대 지속성	당-국가체제 확립 시기
권영태 (2015)	1948년~	특수성	1972년 이후 지속성	1992년 헌법개정
김창희 (2018)	1945년~	특수성	단절성 (1972년부터 국가우위)	1961년 제4차 당 대회
박선영 (2015)	1948년~	특수성	단절성 (1972년부터 전체주의)	-
엄경영 (2010)	1972년~	특수성	1972년 이후 지속성	1972년 헌법제정
이상우 (2014)	1948년~	특수성	지속성	1972년 헌법제정
정성장 (2011)	1945년~ (김정일 중심)	보편성	지속성 (법·국가중 심적 접근 비판)	1948년 조선로동당 (영도적 역할)
최엘레나 (2012)	1948년	(보편성)	지속성	-

[표 1-2] 주요 선행 연구의 관점 및 입장

3. 소결

종합하여 요약하면, 수령제의 특수성과 사회주의의 보편성 간 불일치 외에도 1948년과 1972년의 북한 체제 간 단절성의 판단과 1972년 이후 연속성의 판단은 한 흐름으로 이어지지 못하고 여전히 따로 떨어져

존재하고 있다. 당-국가체제를 기준으로 이를 판단하고자 해도 이 부분이야말로 오히려 연구자마다 가장 큰 차이를 보이는 지점이다. 주된 이유는 당 또는 수령이 누리는 지위의 근거가 얼마나 명료화된 시점에서 ‘확립’을 선언하여야 하는지 불명확하기 때문이다.

소위 ‘북한적 현상’의 존재는 수많은 연구의 누적을 통하여 일반적인 상식처럼 알고 있는 바이기 때문에, 북한 헌법을 통하여 특수성과 보편성 사이의 성격을 규명하려면 북한 체제 내적 맥락에서만 볼 것이 아니라 타 사회주의 국가와의 비교를 통하여 확인하여야 한다. 그러나 대개는 비교를 전혀 하지 않고 북한에 대하여만 깊이 다루었거나, 비교방법을 사용하였더라도 소련이나 중국과 비교하는 등 동일한 층위에 있는 위성국을 다루지 않았다. 단적으로 최엘레나의 연구에서 북한의 성립배경을 설명할 때는 같은 ‘화물열차 정권’인 동독·폴란드를 언급하고 있으나 헌법 조문의 내용 분석은 원본인 소련과의 비교에 근거하고 있다. 헌법발전단계 이론만큼은 많은 연구자가 공통되게 기반으로 삼는 분류인데, 원래부터 위성국에 한하여 별도의 과도기적 단계를 마련한 이유가 모방과 복제 사이의 괴리를 설명하기 위하였던 것이니만큼 ‘모조품’끼리 비교하여야 둘이 왜 그리고 어떻게 다른지 정확하게 알 수 있을 것이다.

이와 같은 국내의 경향은 상기 북한 연구자들이 오랫동안 이론적 깊이나 폭의 측면에서 발전을 이룩해낸 동안 동구권 위성국에 관한 연구는 이들 국가의 붕괴와 체제전환 이후로 사실상 단절되었기 때문이다. 김용화가 동구공산주의헌법의 유래와 형성·변화과정을 토대로 일반적인 특성을 밝히고 그 위에서 동독의 헌법을 1949년 제정·1968년 개정·1974년 개정의 세 단계로 분석하였다.⁵²⁾ 이 이외에 다른 위성국의

52) 김용화, (1990), 東歐共產圈憲法에 관한 研究 - (Eine) Studie über

헌법, 특히 당-국가체제 또는 당정관계를 중심으로 더욱 깊이 분석하는 연구가 많이 등장하기에는 1980년대까지의 당시 국내 환경으로 보아 시간이 충분하지 않았고, 동구권의 붕괴 이후 권역 내 국가 연구자들의 주된 관심사는 체제전환으로 변하였다.⁵³⁾

Verfassungen in sozialistischen Staaten Osteuropas : 東獨의 憲法과 關聯하여, 충남대학교 대학원 박사학위논문

53) 이 이후 이 분야에서는 비교법학적 연구가 이루어졌다. 윤대규 편. (2008). *사회주의 체제전환에 대한 법제도적 비교연구*. 파주 : 한울아카데미 참조.

제 2 장 사회주의적 당-국가체제 일반론

본 연구에서 시도하는 분석은 공통의 체제를 이식받은 사회주의 위성국을 대상으로 하며, 분석 도구로써 사회주의 체제 내에서 헌법이 가지는 지위상의 한계를 검토한 뒤 수용할 것이다. 이를 위하여 두 가지의 서로 다른 틀을 각각 설정하고자 하며, 따라서 본 장에서는 다음과 같은 순서를 거쳐 두 가지 틀의 세부적 내용을 검토한다.

먼저 사회주의적 당-국가체제에 관한 일반론적 시각에서 국가와 사회에 대한 당의 우위가 의미하는 바를 살펴본다. 일반적인 국가와 달리 사회주의 국가에서 국가·사회 전반에 걸쳐 영도적 지위를 가지는 당은 기존 국가조직을 유지한 채로 그 위에서 방향성을 부여하기 위한 기구이지만 결과적으로 옥상옥의 형태로 기존 국가조직과 역할의 중첩을 일으킨다. 다음으로 그 안에서 최고지도자가 권력을 보유하고 행사하는 방식을 본다. 당-국가체제에서 최고지도자 개인이 가진 권력의 근본적 기반은 언제나 당이 되어야 한다. 그러나 정치기관의 성격만을 가져야 할 당을 넘어 주요 당 간부가 얼마든지 국가기구의 명의로 영향력을 행사할 수 있으며, 이는 때때로 기관 간의 서열 관계를 왜곡시킨다. 이러한 환경에서 선언적 규범으로서 헌법이 가지는 의미는 향후 국정 운영의 방향을 규정하는 성격보다는 지난 헌법과 실제 국정 운영 방식 간의 괴리를 해결하며 누적된 경험을 통합하는 성격을 더욱 강하게 드러낸다.

소련 초기 발전과정에서 상기한 모든 요소가 정착된 것은 스탈린 시대로, 1936년 소련 헌법이 일차적 총화 역할을 하고 제2차 세계대전 전후 성립된 위성국 각국으로 퍼져 체제 이식의 바탕이 되었다. 따라서 1936년 소련 헌법의 근간을 이루는 법이념과 당대 소련의 통치구조, 그리고 독소전쟁 중 나타났던 예외적 권력집중 현상에 대하여 간단히 검토한다.

제 1 절 구조와 기능

1. 당의 우월적 지위와 영도

사회주의 체제의 성립과 운영을 통틀어 가장 핵심적인 요소는 당에 의한 국가, 근로대중과 사회 전반에 대한 지도이다. 이 중 국가에 대한 부분은 마르크스가 「공산당 선언」 등에서부터 이미 보여준 바 있는 계급 국가론에서 연원을 찾을 수 있다. 국가는 계급적 지배의 도구이며⁵⁴⁾ ‘사회주의 국가’란 프롤레타리아 계급이 부르주아 계급으로부터 이를 탈취하여 목적 달성을 위하여 사용하는 것일 뿐⁵⁵⁾이므로 국가의 작용에 방향성을 부여할 주체가 필요한 것이다.

그렇다면 그 주체가 왜 전체 대중이 아닌 당이 되어야 하며, 당이 국가는 물론 대중과 사회에 대하여도 우월적 지위를 가지는가? 이는 프롤레타리아 전체가 직접 지배하는 국가가 아니라 전위당 개념을 사용하고 있기 때문이다. 마르크스 당대에는 현대적인 의미의 정당이 등장하기 이전이었으므로, 이러한 관념은 혁명운동 시기 레닌의 당 건설 이론에 이론적 기초를 두고 있다. 1904년 『1보전진 2보후퇴』에서 레닌이 내린 정의에 의하면 당은 노동계급의 모든 조직의 최고형태로서, 노동자 대중과의 연계를 실현 주체로 기능하는 조직적 전위부대이다. 그리고 그 내적 조직 원리가 중앙집권적 원칙이다.⁵⁶⁾ 이후 10월 혁명으로 정권을 장악한 레닌은 1920년 『공산주의에 있어서의 ‘좌익’ 소아병』에서 당의 ‘강철 같은 규율’이 볼셰비키의 주권 유지에서 가지는 중요성을 강조

54) V. I. Lenin. (1951). *The State, Soviet Legal Philosophy* (Hugh W. Babb, trans.). Harvard University Press. p.7

55) Ibid. p.15

56) 안희창. (2016). *북한의 통치체제: 지배구조와 사회통제*, 명인문화사. p.62

하며, 규율의 유지 및 강화 조건으로 노동계급의 전위대의 헌신, 영향력, 전략 등을 꼽았다. 그리고 당과 계급을 혼동하지 말 것과 계급이 당의 지도 아래 행동할 것을 주문하였다. 이로써 혁명 단계의 구호였던 프롤레타리아 독재는 혁명 이후에는 집권 공산당의 독재로 사실상 완전히 치환되었다.⁵⁷⁾

이러한 연유로 당의 우월적 지위, 또는 ‘영도’는 혁명의 조직 과정에서 물론 국가를 장악한 이후 운영하는 과정에서까지 일관되게 유지되며, 이 지위가 확립되었는지를 가지고 발전단계를 구분하는 기준으로 삼을 정도로 중시되는 개념이다. 그러나 상술한 바와 같이 당이 우월적 지위를 가지고 영도할 대상으로 지목되는 객체가 크게는 국가, 작게는 사회단체에 이르므로 연구자마다 헌법에 정확한 표현으로 당의 영도를 명시한 시점을 보는지, 지도 이념을 정하는 정도의 표현도 포함하여 유추하는지, 또는 법제 밖에서 공산당이 실질적으로 정권을 장악한 시점을 따지는지에 따라 큰 편차를 보인다.⁵⁸⁾

한편, 당은 중앙조직 아래 각급 지방조직이 있고 각급 조직은 모두 해당 수준의 의결기구와 집행기구를 갖추고 있다. 중앙당이 국가기구에 대하여 영도적 지위를 누리듯이 각급 지방조직 또한 동급의 지방행정기관에 대하여 영도적 지위를 누린다. 따라서 중앙부터 지방에 이르기까지 실무를 담당하는 관료조직이 당·정 양측에 중복되게 존재한다.

57) 정성장. op. cit. 217-218.

58) 1장의 표에서 나타난 큰 편차도 거의 여기에 기인한다.



[그림 2-1] 북한의 계층별 당조직 체계⁵⁹⁾

이러한 환경에서는 당 소속 관료기구와 행정부 소속 관료기구 간의 역할 구분이 명확하지 않고(‘당정불분’), 이것이 당의 우월적 지위와 결합하면 당 관료기구가 내각 이하 행정부 소관의 사무에 직접 개입·간섭하는 월권, 즉 당의 행정대행(‘이당대정’)이 발생한다.⁶⁰⁾ 후기 소련과 중국에서 모두 이 문제를 수정하려 당기구 정비를 시도하였고 북한에서도 김일성이 수차례 이 현상을 비판하며 ‘행정경제기구’가 아닌 ‘정치기구’로서의 당의 본분을 강조하였듯, 원칙상 당의 역할은 노선과 방향의 설정이고 실제 개별 정책은 행정부가 담당하게 되어 있다. 그러나 북한을 포함하여 많은 국가에서 이는 잘 지켜지지 않았으므로 개별 기관의 권력의 크기를 가늠할 때에는 배경 맥락을 고려하여 따지는 것이 최

59) 최진욱. (2008). *현대북한행정론*. 명인문화사. p.126

60) 안희창. op. cit. p.63

선이다.

2. 최고지도자의 위치

이렇듯 국가 전체 규모에서 전반적인 당·정 간 역할의 중첩이 일어남에도 불구하고 많은 경우 최고지도자가 이를 적절히 조율하거나 때로는 목적에 맞게 이용할 수 있었다. 이는 최고지도자를 포함하여 당·정·군의 고위직 상당수가 겸직을 통하여 연결되어 있었으며, 따라서 결재기관의 명목이 다른 문서라도 실제로는 동일인물이 서명한 경우가 잦았기 때문이다.

또 이러한 복잡한 구조로 인하여 명목상의 국가원수나 정부수반과 실제 최고 실권자가 일치하지 않는 일이 잦았고, 당의 영도적 지위로 인하여 위의 두 직위와는 무관하게 대개 당수가 실질적인 최고 권력자로 인식된다. 레닌 시대에는 공식적인 당 대표를 세우지 않고 레닌 본인 역시 타 국가의 수상, 즉 정부수반에 해당하는 인민위원평의회(Совнарком, СНК) 의장으로서 통치하였다. 한직이었던 당 서기장이 공식적으로 당수로서 절대권력의 상징이 된 것은 스탈린 시대에 일어난 현상으로, 순전히 스탈린이 서기장에 재직하는 상태로 최고권력을 장악하였기 때문이다. 이후 세워진 위성국 및 독립적 사회주의 체제들에서는 거의 모든 최고지도자가 당 서기장직을 바탕으로 정·군에 영향력을 행사하였다. 다만 스탈린과 흐루쇼프는 각료평의회(Совмин) 의장을 겸임하며 명목상 국가원수직을 타인에 맡겼던 반면에 브레즈네프 이후로는 서기장이 국가원수를 겸임하고 정부수반으로 타인을 세웠다.

두 가지 예외적인 경우로 소련 말기의 고르바초프와 중국의 사례를 들 수 있다. 고르바초프는 집권 후 페레스트로이카와 글라스노스트 정책을

추진하며 당내 보수파의 반발에 직면하자, 민주주의 원리를 도입하여 당 권력을 분산시키고 서기국을 축소하며 최후에는 당의 영도적 지위마저 포기하고 다당제를 도입하였다.⁶¹⁾ 그리고 본인이 가진 권력의 핵심은 국가주석, 이후 대통령직으로 옮겨 보존하려 하였다. 그러나 연방국가로서 소련의 구심점 역할을 하던 당의 뒷받침이 사라지자 옐친을 필두로 한 개별 공화국 수반들이 떠오르며 고르바초프와 연방 정부는 유명무실해졌고, 최종적으로 당과 소련의 해체로 이어졌다.

중국의 경우는 소련식 당조직에 추가로 당중앙군사위원회가 존재하여 그 위원장이 군통수권을 행사한다. 중국에서 당중앙군사위원장은 국가주석은 물론 당 총서기 이상의 권력을 가지는 것으로 평가되는데, 대표적으로 이 직위만으로 최고지도자 역할을 수행하였던 덩샤오핑이 그 예에 부합한다. 장쩌민 이후 당·정·군권이 1인으로 통합된 뒤에도 정권교체 과정에서 신경전이 발생하면 가장 늦게 이양되는 직위가 당중앙군사위원장이다. 중국의 이 제도가 북한에도 그대로 이식되어, 군권과 관련된 국가 행정조직 내의 최고기구인 국방위원회와 당중앙군사위원회 중 실질적 군통수권의 소재를 두고 논쟁이 있기도 하였다.⁶²⁾

한편, 이러한 겸직과 인적 중첩의 관행은 당기구와 국가기구 간의 관계를 검토할 때 한 가지 주의할 점을 남기는데, 실제 구성원 간의 관계에 따라 명문 규범에 명시된 기관 간의 관계가 실제로는 정반대일 수도 있기 때문이다. 예를 들어 당 규약상으로는 ‘정치국은 서기국의 구성원을 선출하고 소환한다’, ‘서기국은 정치국 앞에 업무상의 책임을 진다’라고 되어 있더라도 서기장이 최고지도자이면서 또한 정치국의 구성원이기도 하고 나머지 정치국원이 서기장의 수족이라면 정치국의 권한은 실

61) 이대근, (2007). *조선로동당의 조직체계*, 세종연구소 북한연구센터 편, *북한의 당·국가기구·군대*. 파주 : 한울아카데미. p.167

62) 자세한 사항은 5장에서 다루도록 한다.

제로는 아무 효력이 없을 것이다. 따라서 특정 시점 개별 국가의 통치구조에 대하여 검토할 때 해당 헌법개정 전까지의 사건과 당대 주요 인물의 위치를 함께 살펴보아야 할 것이다.

3. 법의 역할

당이 절대적인 우위를 가지고 국가기구 일체를 구속하는 사회주의 체제에서 국가기구만을 규율하는 기존의 최고규범인 헌법의 입지는 일반적 인식에 비하여 좁으며, 그 구체적 성격도 다르다.

따라서 헌법의 최고규범성은 부인된다. 헌법이 기존 법체계 내에서 최고의 지위를 차지하는 점은 동일하며 소위 ‘사회주의적 합법성’ 역시 헌법에서 선언하고 있지만, 헌법이 규율하는 국가기구가 당보다 하위에 있으므로 헌법 역시 당을 규율하는 당규보다 하위인 것으로 본다. 내용 측면에서는 국가 정체성에서 사회주의적 이념과 목표를 강하게 명시하는 점, 집단주의적 사회와 이를 위한 인민의 계몽·교육·동원을 중시하는 점 등을 사회주의 헌법의 주요 특징으로 들 수 있다.⁶³⁾

이러한 특징들은 철저한 도구주의적 법관(觀)에 입각한 것이다. 사회주의적 법이론의 관점에서 법률은 국가기구의 효과적인 통치수단으로, 법 자체가 표방하는 가치는 부정되나 국가와 유기적으로 결합된 강제력 정도의 의미는 유지한다. 국가는 계급과 결부되어 있으므로 실질적으로 ‘계급=국가=법제’라 할 수 있으며, 국가 행정기구와 이를 규율하는 법제가 모두 계급적 이해를 관철하는 수단으로 사용되는 것이다.⁶⁴⁾ 구

63) 김동한, (2007). 헌법. 세종연구소 북한연구센터 편, *북한의 당·국가기구·군대*. 파주 : 한울아카데미. pp.229-230

64) Sergey Alexeyev. (1990). *Socialism and Law: Law in Society*. (Jane Sayer, trans.) Moscow: Progress Publishers. p.53

체적으로 법의 본질은 계급-정치적 지배 도구와 전반적 사회 통제 도구로서의 두 가지 측면을 지니며, 이는 동전의 양면처럼 분리될 수 없다고 하였다.⁶⁵⁾

그로부터 왜 최고규범성을 인정하지 않으면서도 헌법이라는 형식을 남겨두었고 그 안에 많은 선언적 규정을 남겨두었는지 유추할 수 있다. 이는 당-국가체제라는 예외적 구조를 설계하면서 왜 기존 국가기구를 완전히 당으로 대체하지 않고 활용하였는지와 이어져 있다. 당은 정치적 결사체이기 때문에 기존 국민국가 내의 사회 전체를 포괄할 수 없으므로, 대중과 당을 이어주는 ‘인전대’로서 국가기구가 필요하였다. 같은 이유로 당규 역시 헌법에 대하여 우위를 가질지언정 포괄할 수는 없는 데, 당규가 표방하는 당의 가치를 헌법의 틀을 거쳐 법화하지 않고는 실질적인 국가기구를 운영하는 데에서 법적 안정성을 기대할 수 없기 때문이다. 이러한 이유로 레닌 시대까지는 사회주의적 법이론 내에서도 법 무용론, 또는 점진적 법 소멸론이 득세하였으나 이는 비신스키의 등장과 함께 사라졌다.

65) Ibid, p.56

제 2 절 1936년 소련 헌법

1. 도입배경 및 법이념: ‘거울 헌법’, 국가의 복권

1936년 헌법개정의 필요성이 제기된 배경은 대내적 요인과 대외적 요인의 두 가지이다. 대내적으로는 1932년까지 제1차 5개년 계획의 결과로 농업집산화를 포함한 전반적인 사회 내의 관계가 재설정되었고, 대외적으로는 1934년 UN 가입에 성공하면서 국제적 고립 상태에서 벗어났다. 따라서 1935년경에는 이미 서방에서도 체제 안정화를 이뤄낸 소련이 곧 헌법개정을 추진하리라는 것을 인지하고 있었다.⁶⁶⁾ 당시 스탈린이 최고소비에트에서 한 발언처럼 ‘당대의 성과를 기록하고 합법화’ 하는 단계의 헌법을 ‘거울 헌법(Mirror constitution)’ 이라 한다.⁶⁷⁾ 이 단계의 헌법은 조문의 내용이 전반적으로 모두 직전까지 누적된 사건들과 관련이 있으므로, 앞선 단계의 ‘효모 헌법(Yeast constitution)’⁶⁸⁾처럼 혁명이념을 강조하거나⁶⁹⁾ 마지막 단계의 ‘체스판 헌법(Chessboard constitution)’⁷⁰⁾처럼 총체적 통치근거를 제시하고자 하는 헌법⁷⁰⁾보다 사료로서의 활용이 용이하다.

법이론의 경우 도구적 국가관 및 법관(觀)이 수정되어가는 과정으로서 초기 소련의 법이론 변화가 1936년 헌법개정을 통하여 일차적으로 종결되었다. 앞서 레닌이 국가를 ‘잠시 이용하는’ 도구라 언급한 점을 검

66) Joseph R. Starr. (1936). The New Constitution of Soviet Union. *The American Political Science Review*, 30(6). 1143-1144

67) Kuan Hsinchi. (1983). Socialist Constitutions in Comparative Perspective. *Chinese Law and Government*, 16(2-3). 20

68) Ibid. 17-20

69) 1936년 헌법에서는 1924년 헌법과 달리 자본주의에 대한 비난과 국제 혁명의 권유와 같은 내용을 담은 전문이 삭제되었다.

70) Kuan Hsinchi. op. cit. 23-25

토하였는데, 레닌 시대의 기본 법·국가론은 스투치카, 라이스너 등을 거쳐 1930년대 초 파슈카니스까지 이어졌다. 최규환이 정리한 바에 의하면 파슈카니스는 『법의 일반이론과 마르크스주의』⁷¹⁾에서 법은 규범 체계가 아닌 사회관계의 체계이며 법관계는 물질적 생산관계로부터 산출되는 것이므로 공법을 제외한 사법만이 엄밀한 의미에서의 법이라 하였고, 따라서 사법이 사라진 공산주의 사회에서는 법이 아닌 다른 ‘강제적’ 사회질서가 존재할 여지가 있더라도 사회주의 ‘법’은 불가능하다고 주장하였다.⁷²⁾

파슈카니스는 1936년 헌법 초안 작성에도 참여하였고 직후 법무인민위원회 부위원장에 올랐지만 부하린 등과 함께 숙청되었는데, 그 뒤로 등장한 인물이 스탈린 시대 법이론의 주창자 비신스키였다. 비신스키는 법의 임시적 성격을 지지하는 파슈카니스 등의 입장을 공격하며, 최종적인 발전단계에 이르기 전까지 국가와 법의 역할은 소멸할 수 없다고 주장하였다.⁷³⁾ 이는 기실 1936년 헌법에서 이미 사회주의 단계 진입으로 자본주의적 착취를 폐기하였다고 선언하였는데 기존 이론으로는 국가와 법이 오히려 강화되는 것을 설명할 수 없었기 때문이다. 따라서 스탈린 헌법을 기점으로 법·국가의 무용론이나 사멸론 등은 사라졌고 전후 위성국으로 전과된 소련식 법·국가 체계가 궤도에 올랐다.⁷⁴⁾

71) Evgeny Pashukanis. (1951). *The General Theory of Law and Marxism. Soviet Legal Philosophy* (Hugh W. Babb, trans.). Harvard University Press. pp.111-226.

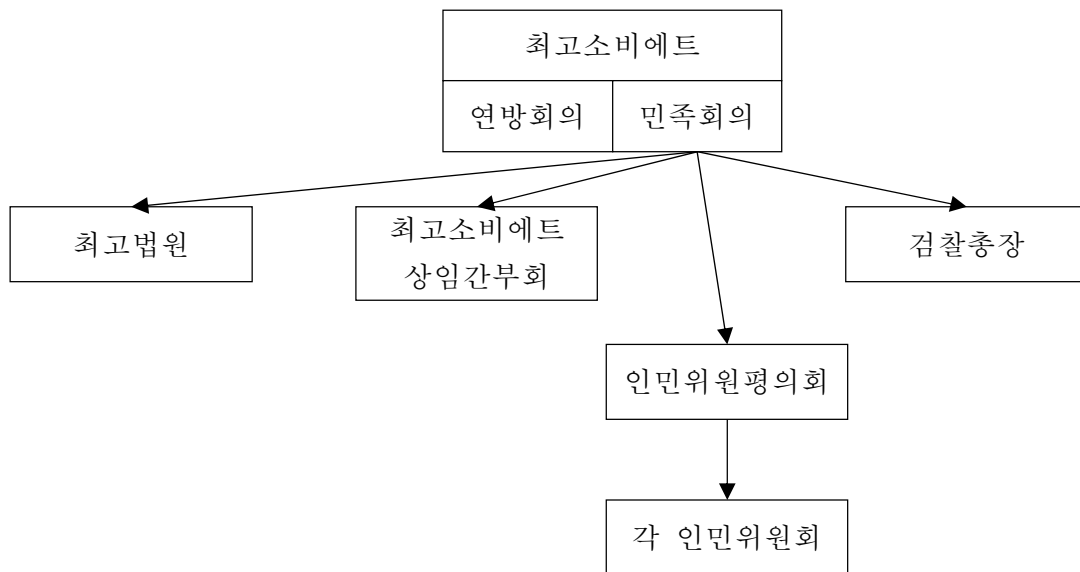
72) 최규환. (2017). 사회주의 이론을 통해 본 북한 헌법. *통일헌법연구 2017-D-2. 헌법재판소 헌법재판연구원*. 31-33

73) Peter Archer. (1963). *Communism and the Law*. The Bodley Head, London. pp.29-30

74) 비신스키 또한 탈스탈린화 과정에서 많은 비판을 받고 지배적 이론가의 지위를 상실하였지만, 이 시기 형성된 법제의 기본 틀은 끝까지 유효하였다. Norbert Reich, Hans-Christian Reichel. (1975). *Einführung in das sozialistische Recht : Grundlagen, Grundprobleme, System, Quellen, Rechtsbildung, Rechtsverwirklichung*. München : Beck'sche. p.24

2. 권력구조

1936년 소련 헌법에 의하면 국가기구 중의 최고주권기관은 타국의 의회에 해당하는 최고소비에트로(제30조), 외견상 연방회의와 민족회의의 양원제 형태를 띠고 있지만 실제로는 양자 간의 상하관계가 없고 대표성을 위하여 선거 방식만 달리한 것이다(제33조 등). 최고소비에트는 휴회 중에는 상임간부회를 두었고(제48조) 내각에 해당하는 행정기관으로는 인민위원평의회를 두어(제64조) 산하에 각 부에 해당하는 인민위원회를 두도록 하였다.



[그림 2-2] 1936년 소련 중앙정부 약식 구조도⁷⁵⁾

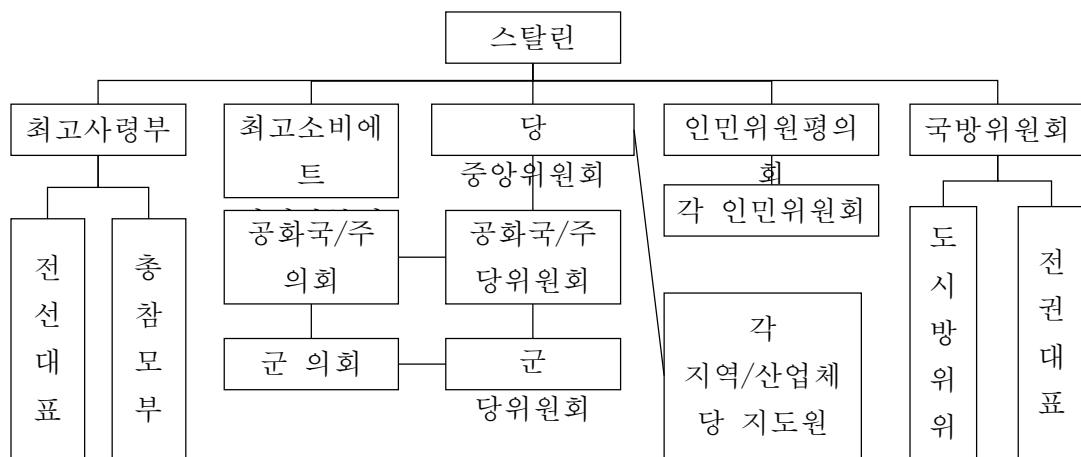
명목상으로는 의원내각제의 요소를 많이 도입하였기에 이 헌법이 반포

75)

<https://www.namvd.ru/struktura-vlasti-po-konstitucii-1936-organy-vlasti-v-sssr-shema/> 을 바탕으로 작성

된 당대에 서방에서는 일당제를 의식하여 조심스럽게 접근하면서도 여러 면모에서 1924년에 비하여 자유화된 것으로 평가하였다.⁷⁶⁾ 그러나 정작 1936년 헌법의 정상적인 작동은 스탈린 사후에야 가능하였는데, 스탈린 본인의 철권통치로 당대에는 당과 국가의 기능이 상당 부분 마비되었기 때문이다. 소련 정부체계가 헌법을 통하여 안정화된 시점이 스탈린의 1인 통치가 시작되는 시점인 점, 혁명적 합법성이 인정된 시점이 무법적 공포정치를 행한 시점인 점은 역설적이다.⁷⁷⁾

3. 1941년 전시체제



[그림 2-3] 독소전쟁 시기 소련 통치구조⁷⁸⁾

1941년 독소전쟁이 발발하자 스탈린을 중심으로 일종의 비상 체제가

76) Joseph R. Starr. op. cit. 1151-1152

77) Peter Archer. op. cit. 28. 이 부분의 함의는 6장에서 결론과 함께 다시 다루기로 한다.

78)

<https://www.namvd.ru/struktura-vlasti-po-konstitucii-1936-organy-vlasti-v-sss-r-shema/> 을 바탕으로 작성

수립, 공식적으로 당·정·군의 전권이 스탈린에게 집중되었다. 스탈린은 당 중앙위원회 의장과 인민위원평의회 의장 및 산하 국방인민위원을 겸직하고, 최고사령관으로서 총참모부 이하 군부에 대한 통수권을 가지는 한편 국가방위위원회(Государственный Комитет Обораны, ГКО)를 신설하여 그 의장이 되었다. ГКО는 자원 및 물자 조달, 병기 생산 및 보급 등 군사행정을 위하여 일부 인민위원과 국가계획위원회(Госплан) 위원장 등이 참여하여 결성된 기구로 총력전 상태에 돌입한 국가에서 전쟁 수행에 필요한 핵심적 기능만을 모아둔, 종전 후 해산될 때까지의 실질적 전시 내각과도 같은 기능을 하였다.

이 시기 통치구조의 의의는 최고지도자가 1930년대의 비공식적 경로와 달리 공식적 경로를 통하여 전권을 장악하는 모습을 보여준다는 것과, ГКО를 닮은 기구들이 몇몇 위성국에 설치되었다는 것이다.

제 3 장 1인 지배 요소

본 장에서는 먼저 1950년대 사회주의권에서 일어났던 소련 주도의 탈스탈린화 운동이 유발한 반응을 살펴보고, 이어서 이 흐름 안에서 동독과 북한의 통치구조가 어떤 식으로 변화하는지 서로 비교하여 본다.

제 1 절 탈스탈린화 운동 및 각 위성국의 반응

1. 헝가리와 폴란드의 개혁 및 민족주의 대두

1953년 스탈린의 사망 이후 정치국에 등장한 집단지도체제는 초기에는 말렌코프가, 후기에는 ‘반당 그룹’ 사건에서 보수파에 승리한 흐루쇼프가 주도하였다. 이 시기 소련 국내에서는 급격한 공업화의 부작용과 제2차 세계대전의 피해로 인한 피로가 나타났고, 스탈린 사망 직전에는 또 다른 대숙청의 기미가 보이며 불안감이 고조된 바 있었다. 구 추축국 소속의 소련군 점령지가 대부분이었던 동구 위성국 정권들에서는 잔존하던 반소감정이나 기대에 못 미치는 전후복구 성과로 인한 불만 때문에 공산 정부가 좀처럼 인기를 끌지 못하고 있었다.

이 때문에 흐루쇼프 등에게는 서로 모순되는 목표를 동시에 달성해야 하는 과제가 주어졌다. 한편으로는 스탈린 통치 시기의 결과물인 내외의 긴장 요소를 해소하고, 그리고 다른 한편으로는 스탈린이 세계대전 승리로 얻어낸 동구의 소련 중심 국제질서를 유지해야 했던 것이었다. 그러나 이 두 가지는 스탈린주의의 공과로서 동전의 양면과 같았으므로 분리될 수 없었고, 새 외교 방침은 흐루쇼프가 제대로 통제하지 못하는 일련

의 연쇄 반응을 일으켰다.

노기와 도널드슨이 정리한 바에 따르면 위성국에서 ‘민족공산주의’를 촉발한 세 가지 주요 정책은 신경제방식, 티토 복권, 반스탈린 캠페인이었다. 기존에 누적된 불만은 이미 상당한 정도에 도달하여 1953년 스탈린 사망 직후 이미 동독과 체코에서 한 차례 소요사태가 있었다. 이에 상응하는 소련의 조치로 대부분의 동구 국가에서는 경제개혁의 시행과 함께 스탈린주의적 지도자가 하차하거나 집단지도체제를 받아들였다. 그리고 스탈린 당대에 이미 영향권에서 이탈한 유고슬라비아와 관계 개선을 꾀하며, 티토의 독자노선을 인정하였다. 그런데 위성국 사회 내부에서 경제적 부분 자유화 개혁은 당 간부의 위상을 실추시키며 정치적 자유화 욕구로 이어졌고, 티토주의 공인은 국가 외부로부터 소련이 행사하던 독점적 리더십을 약화하였다. 여기에 1956년 제20차 당 대회에서 흐루쇼프가 스탈린을 격하하는 연설을 하자, 이로부터 자신감이 고취된 대중이 폴란드와 헝가리에서 봉기를 일으켜 정권이 교체되었다.⁷⁹⁾

양국에서 일어난 혁명의 결과로 폴란드에서는 고무우카가 집권하였고, 헝가리에서는 1953년 총리로서 서기장 라코시와 권력을 분점하며 떠올랐던 너지가 라코시를 밀어내고 개혁 정부를 이끌었다. 그런데 1955년 출범한 바르샤바 조약기구를 두고 고무우카와 달리 너지가 탈퇴 의사를 표명하자 흐루쇼프는 돌연 태도를 바꾸어 신생 조약군을 부다페스트에 투입, 헝가리 정부를 무력으로 제압하여 붕괴시키고 너지 내각 구성원을 체포하였다. 이 일련의 사건은 동구권에서 민족주의를 억제하는 다자기구으로써 바르샤바 조약기구의 역할을 크게 강화하였다.⁸⁰⁾

79) Joseph L. Noguee, Robert H. Donaldson. 김의곤 역. (1995). 소련외교정책론 1945-1991. 인하대학교출판부. pp.280-284

80) A. Ross Johnson. (1984). Soviet Military Policy in Eastern Europe. Soviet Policy in Eastern Europe (Sarah Meiklejohn Terry, ed.). New Haven : Yale University Press. p.260

2. 동독과 북한의 현상유지

한편 가장 먼저 신경제방식을 도입한 동독에서도 서독에 비하여 저조한 경제성과와 완고한 보수적 국내 방침으로 당시 서기장 울브리히트의 인기는 극히 저조하여⁸¹⁾, 헝가리 혁명 무렵 이웃 동구 국가에서와 마찬가지로 “화약고(Pulverfaß)와 같은” 일촉즉발의 긴장 상태가 조성되어 있었다.⁸²⁾

그러나 유고슬라비아로부터 헝가리와 폴란드로 퍼진 영향력이 최종적으로 동독에서는 큰 변화를 끌어내지 못하였는데, 그랜빌에 의하면 이는 소련 정부의 성격, 집권 사회주의통일당(SED) 내의 동학, 지식인과 일반 대중의 감정 등 여러 원인이 복합적으로 작용한 결과물이었다.⁸³⁾

1953년 소련 집단지도체제 성립 과정에서 나머지 정치국원들이 연합하여 베리야를 실각시키고 처형하였을 때, 그 구실을 하였던 것 중 하나가 베리야가 타 정치국원보다 한발 앞서 선제적으로 탈스탈린화를 추진하려 하면서 동독을 포기하고 독일의 조기 통일을 목인하자는 주장을 내세운 것이었다.⁸⁴⁾ 그런데 타 위성국과 달리 동독은 체제 존속이 불안정하였고, 울브리히트를 끌어내리면 그대로 붕괴하여 서독에 흡수될 가능성이 큰 것으로 여겨졌다. 기실 동독이 가진 고질적 취약성은 그 성립 배경에서부터 이미 필연성을 띤 것으로, 4개국 분할 점령지 중 3곳을 합병하여 서독이 형성된 이상 나머지 지역만으로는 체제 경쟁을 유지할 만한

81) ‘염소수염(Spitzbart)’이라는 멸칭이 공공연히 통용되고 있었다.

82) Johanna Granville. (2006). Ulbricht in October 1956: Survival of the Spitzbart during Destalinization. *Journal of Contemporary History*, 41(3). pp.477-478

83) Ibid, pp.477-502

84) Angela Stent, (1984), Soviet Policy toward the German Democratic Republic, Soviet Policy in Eastern Europe (Sarah Meiklejohn Terry, ed.), New Haven : Yale University Press. p.36

인구나 자원 규모를 확보할 수도 없었으며, 베를린 장벽이라는 강제성을 동원하기 이전에는 서독 지역으로 지속적인 인구 유출이 일어나고 있기 때문이었다. 따라서 베리야를 ‘자본주의자’로 단죄한 이상 흐루쇼프 정권은 동독을 위태롭게 만드는 일을 벌일 수 없었다.

동독 측에 베리야 문건이 알려지자, SED 내부에서도 울브리히트의 정적 ‘차이서-헤른슈타트 파벌’에 베리야와 유사한 ‘괘배주의’, ‘동독의 사회주의 건설 포기’ 혐의를 적용하여 ‘같은 맥락에서 해석하여야 한다’는 주장이 떠올랐다.⁸⁵⁾ 두 그룹 간의 실질적인 연결고리는 없었음에도 당내 정적 그룹은 이러한 프레임에 대응할 만한 마땅한 수단을 갖추지 못하였다.

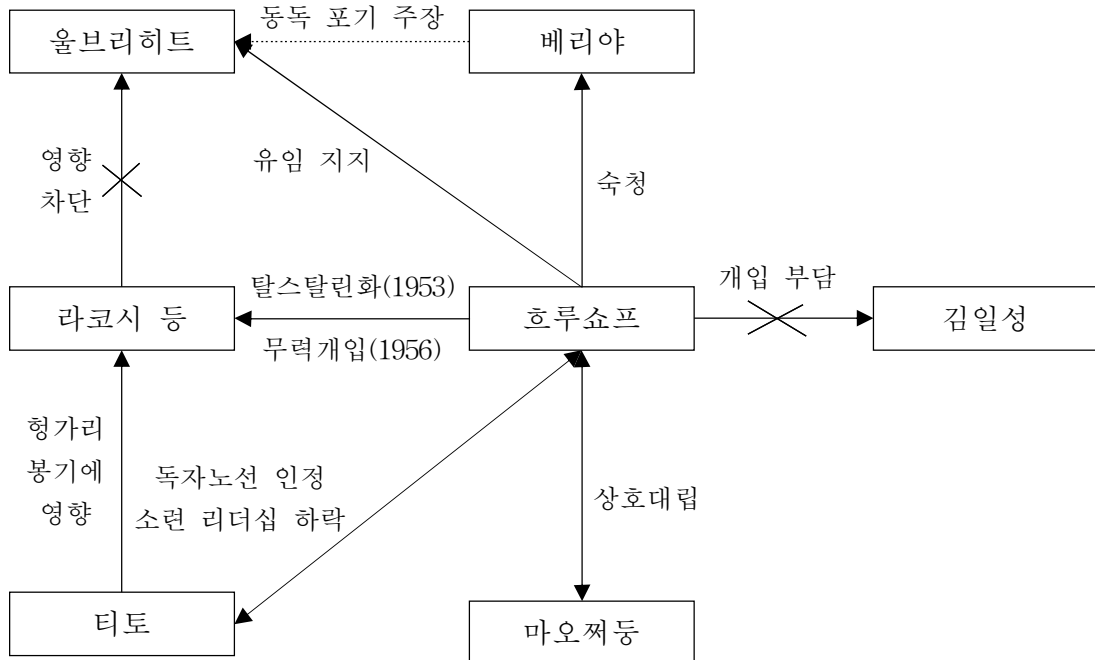
동독 사회와 대중들 역시 소련군과 슈타지에 대한 두려움, 또는 나토군의 개입이 일으킬지 모를 제3차 세계대전의 우려 때문에 적극적인 행동에 나서지 않았고, 당국은 이를 파고들어 적절한 복지 정책을 제시하며 여론을 무마하였다.⁸⁶⁾

한편 동구 각국에서의 사건은 북한에도 알려졌고, 주북한 소련대사관의 지원을 바탕으로 최창익, 윤공흙, 박창옥 등이 김일성에게 공개적으로 도전하는 계기가 되었다. 그러나 이 계획은 사전에 누출되어 1956년 당 중앙위원회 8월 전원회의에서 오히려 김일성의 압승으로 일단락되었고, 윤공흙과 서휘는 중국으로 도주하였다. 흐루쇼프는 미코얀과 포노마료프를 파견, 최창익과 박창옥의 복권을 요구하며 압력을 행사하려 하였다. 하지만 직후 헝가리에 무력 개입한 여파로 서방으로부터 거센 비난을 받으며 조약기구 내부의 결속도 흔들리게 되자 더는 추가적인 부담을 무릅쓰고 김일성의 독주를 제지할 수 없었다.⁸⁷⁾

85) Victor Baras. (1975). Beria's Fall and Ulbricht's Survival. *Soviet Studies*, 27(3). 392-393

86) Johanna Granville. op. cit.

결과적으로 1950년대에 파르티잔 전통을 가진 국가들을 제외하고 소련 점령지에 체제가 이식된, 소위 ‘화물열차’ 위성국 중에서도 동독과 북한 2개국에서는 소련의 수정주의 간섭을 회피하고 스탈린주의 독재자가 정권 방어에 성공하게 되었다.⁸⁸⁾



[그림 3-1] 1950년대 사회주의권 국제관계 변동

87) 와다 하루끼. (2014). *와다 하루끼의 북한 현대사*. 창비. pp.123-133

88) 바르샤바조약기구 전체로 보면 1950년대까지는 체코슬로바키아도 포함된다.

제 2 절 동독: 이원집정부제에서 국가평의회제로

1. 1949년 헌법의 바이마르식 이원집정부제

사회주의 헌법의 발전단계이론에서는 동독의 1949년 헌법은 인민민주주의, 1968년 헌법은 사회주의, 그리고 1974년 헌법은 소련과 함께 들쭉날쭉한 발전된 사회주의로 분류한다.

1949년 동독 헌법은 나치 정권 말기까지 형식상 남아있던 바이마르 헌법의 형태를 보존하고 있어 소위 ‘인민민주주의 헌법’으로 분류되는 동구 사회주의 정권의 첫 헌법 중에서도 장절 체계가 매우 이질적인 편이다. 구체적으로 소련 헌법에서 나타나는 장절 체계는 전혀 따르지 않고, 총론-기본권론-통치구조론의 3개 편을 바탕으로 현대 대한민국 헌법 등과는 장과 절의 순서가 같다. 이는 부분적으로는 전후 4개국 분할 점령 상태의 독일에서 서방 연합국이 먼저 서독을 형성한 것을 겨냥하여 ‘분리주의’로 치부하고, 그에 맞서는 바이마르 정부의 합당한 후계자로서 동독의 정당성을 주장하기 위한 포석이었다.

이러한 특징은 집권당의 배경과도 연관이 깊다. SED는 1946년 본래 전국정당인 기존 독일 공산당(KPD)과 독일 사민당(SPD)의 동독 내 지부만을 합병하여 출범하였으며 당시 KPD의 수장 피크와 SPD의 수장 그로테볼이 공동 당수가 되었다. 이 합병에는 명목상으로는 전간기 KPD와 SPD 간의 불협화음이 나치의 발호를 초래하였다는 반성의 의미와 내심으로는 KPD만으로는 충분치 못한 역내 지지기반을 확고히 하고자 하는 소련군정의 의도가 혼재하고 있었다. 제헌헌법에 레닌주의 원칙을 명시하지 않고 바이마르 헌법의 기본구조를 그대로 유지한 것은 KPD와 소련군정이 공산주의에 거부감을 가진 SPD 측과 합병 과정에서 제시하

였던 양보라 할 수 있었다.⁸⁹⁾

바이마르 헌법의 국가원수와 정부수반은 각각 대통령과 총리였는데, 이미 SED의 결성과 함께 일당독재 체제가 사실상 확립되었음에도 1949년 헌법에서는 사회주의식으로 수정하지 않고 그대로 피크가 대통령, 그로테볼이 총리가 되었다. 그 시점에 SED에는 서기장이 없었다가 1950년 제3차 당 대회에서 각료평의회 부의장 울브리히트가 선출되며 직위가 신설되었다.

내용 측면에서 바이마르 헌법의 영향이 두드러지게 드러나는 부분은 국가원수의 지위와 입법부의 구성이다. 먼저 1949년 동독의 의회는 양원제를 택하고 있다. 이는 소련 최고소비에트의 경우에서처럼 특수한 연방제 국가구조로 인하여 나타난 착시현상이 아니라 실제로 서구식 입헌주의 의회를 닮은 형태이다. 하원인 인민의회(Volkskammer)는 비례대표제 원칙에 따라 직접선거로 선출하며(제51조), 명목상 정부정책의 결정과 시행, 행정부의 감독과 소환, 법률 제정, 국가예산 및 경제계획 결정, 조약체결, 사면 등 광범위한 권한을 부여받았다(제63조). 상원인 참의원(Länderkammer)⁹⁰⁾은 주마다 인구를 바탕으로 할당된 인원을 지방의회(Landtag)에서 선출하며(제72조), 법안에 대한 거부권을 가졌다(제84조). 법안 발의 권한은 인민의회, 참의회, 행정부에 있었다(제82조).

그러나 이미 실질적으로 당-국가체제가 성립된 조건에서 입법부가 규범상의 권력을 실제 행사할 수 있었을지의 여부와는 별개로, 이러한 외형적 양원제는 단명으로 끝났다. 1952년 5개의 주(Land)를 14개의 현

89) Monika Kaiser. (1995). Change and Continuity in the Development of the Socialist Unity Party of Germany. *Journal of Contemporary History*. 30(4). 688

90) Volkskammer가 인민의회로 번역되므로 ‘주의회’가 적절할 것이지만, 현재 공식적으로 지방의회인 Landtag을 주의회로 번역하고 있는 관계로 임의로 한국 및 일본에서의 명칭을 사용하기로 한다.

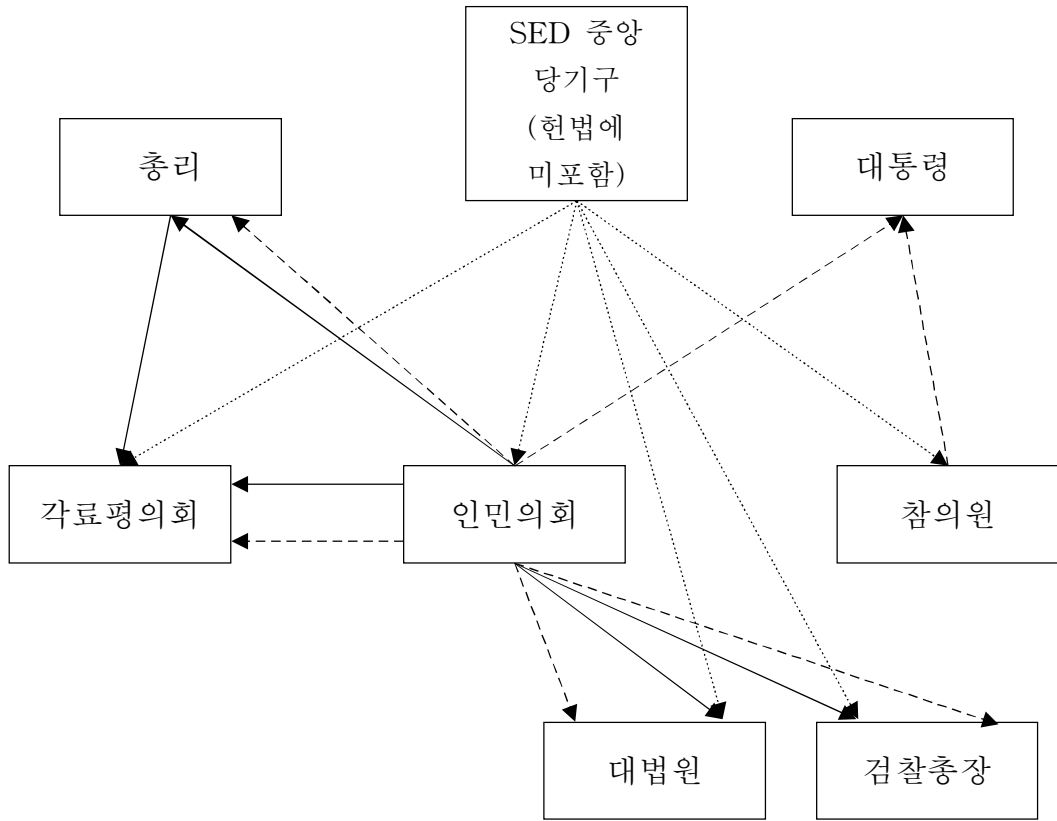
(Bezirk)으로 분할하여, 이후 헌법 부분개정⁹¹⁾으로 실제 폐지되는 1958년까지 참의원이 사실상 기능 정지 상태가 되었기 때문이다.

한편 국가원수로서 대통령에 관한 규정은 제101조부터 제108조까지 다루고 있는데, 이 또한 기존 바이마르 체제의 요소로 사회주의적 당-국가체제와는 동떨어진 모습을 보인다. 대개 사회주의권에서 명목상 국가원수는 소련의 관행을 따라 입법부 수장에게 주어지며, 이 입법부 역시 당적 통제를 받으므로 실질적인 최고 권력자가 당수(서기장)가 되는 것이다. 그리고 당수가 주로 행정부 수반을 겸직하여 정부 운영에 관여하는 것 역시 스탈린 시기에 소련으로부터 각 위성국으로 전해진 관행이다. 그런데 이 시기 동독에서는 인민의회 의장은 대통령 선출을 위한 상하원 소집 및 주재(제101조), 유사시 권한대행(제108조) 등 별개의 직무로 구분되어 있으며, 명백히 대통령보다 지위가 낮은 것으로 보인다. 총리 역시 대통령과 동급의 정부수반으로서, 당의 직접적 통제에서는 벗어나 있으면서⁹²⁾ 각료평의회를 통솔하고 인민의회에만 책임을 진다(제98조).⁹³⁾

91) Gesetz über die Auflösung der Länderkammer der DDR. (GBl. I S. 867)

92) 의회의 다수당이 선출(제92조)하기로 되어 있었으므로 사실상으로는 SED의 자체 권한이 아니었을 뿐 여당의 자격으로는 영향을 미쳤다. 그리고 이 시점 통치 구조가 유지되는 동안 총리를 역임한 인물은 SED의 창립 공동 당수였던 그로테 불 한 명이므로 총리의 독립성을 당-국가체제 밖으로까지 확장하는 것은 큰 의미는 없다.

93) 이상 1949년 헌법 조문은 <http://www.verfassungen.de/ddr/verf68-i.htm> 참조



※실선은 직접적 지도·통제권, 파선은 구성원 선출·임명을 통한 영향력을 의미
 ※SED의 경우 헌법상 독자적 권한이 아닌 인민의회의 실질적 고정 여당으로서 인민의회를 통하여 각 국가기관을 상대로 지도력 행사

[그림 3-2] 1949년 헌법 기준 동독 통치구조

1960년 9월 피크의 사망으로 대통령직이 공석이 될 때까지 피크-그로테블 역할분담은 공고하게 유지되었다. 당 서기장이었던 울브리히트는 피크 생전부터 정치국의 실세로 떠오르기는 하였지만, 입법부나 행정부 수장은 겸직하지 않고 당수직만을 계속 역임하고 있었다. 울브리히트가 직접 국가 사무 전면에 등장한 것은 1960년 2월 국방평의회를 신설하여 그 의장을 겸직한 이후였으며, 이를 통하여 볼 때 서기장에 선출된

이후에도 상당 기간 울브리히트가 전권을 독점하지는 못하였던 것으로 보인다.

2. 1968년 헌법의 소비에트식 국가평의회제

피크가 대통령 재직 중 사망하였으므로 1949년 헌법 제108조 궐위 처리 원칙에 따라 인민의회 의장 디크만이 5일 간 권한대행을 수행하였다. 그러나 동 조항에 명시된 대로 후임자를 선출하는 대신 1960년 9월 헌법 부분개정⁹⁴⁾을 통하여 대통령직을 완전히 폐지하고 소비에트 방식의 집체적 국가원수 기관인 국가평의회(Staatsrat)를 도입하였다. 동독에 도입된 국가평의회는 소련에서 최고소비에트 상임간부회에 해당하는 기관으로, 앞선 1952년 폴란드에서 먼저 대통령제를 폐지하며 신설한 기관과 동일하다. 국가평의회는 의장, 부의장(6명 전후), 의원(16명 전후), 서기로 구성되었고 의장에는 울브리히트가, 부의장은 디크만을 포함한 연립정당 당수들이 취임하였다.

이후 동독 헌법은 1968년 전면 개정을 거치며 대규모의 변화를 겪었다. 1967년 4월 울브리히트가 제7차 당대회에서 ‘법과 현실의 누적된 모순’을 처음 공론화한 뒤 인민의회에서 이듬해 1월 초안을 제출하고, 4월에 국민투표를 거쳐 발효하였다. 장절 체계는 총론-기본권론-통치구조론의 3개 편은 큰 틀에서 보존하였지만, 세부 내용을 보면 바이마르 헌법의 흔적을 대부분 지워내고 급격히 사회주의식 헌법 형태를 갖추게 되었다. 그리고 사법부와 사회주의 합법성을 별도의 제4편으로 분리하여 다루고 있다.

1968년 헌법에서는 1949년 헌법에서 SPD 세력을 설득하기 위하여

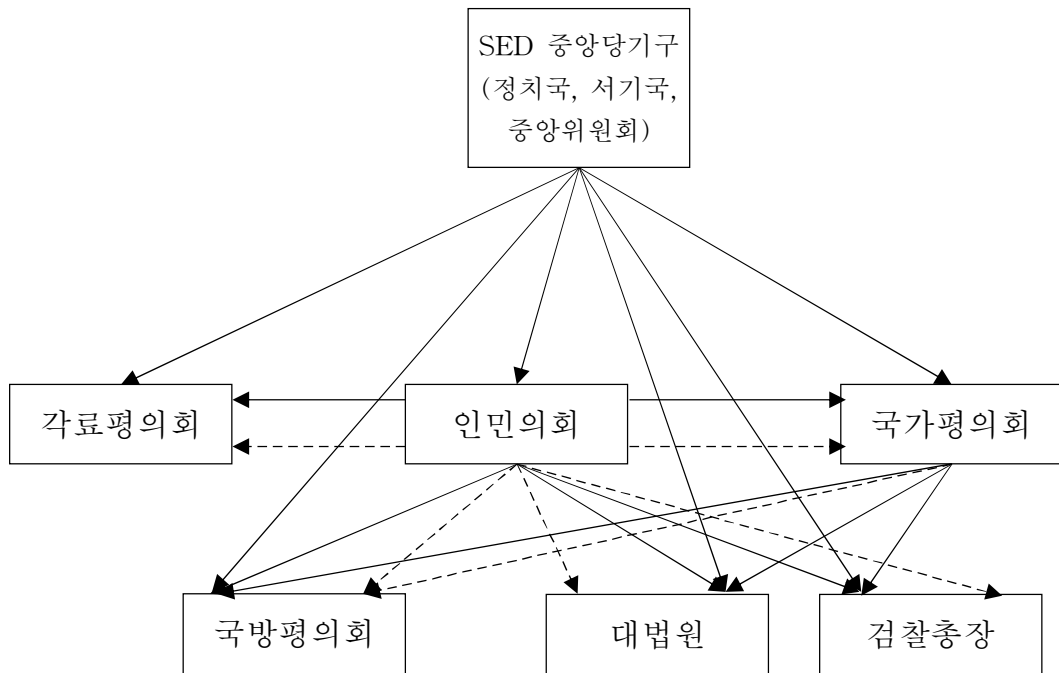
94) Gesetz über die Bildung des Staatsrates der DDR. (GBl. I S. 505)

제외하였던 레닌주의적 원칙이 그대로 드러나 있는데, 이것은 헌법개정 전후로 일어난 특정한 사건의 결과물이 아니라 체제 성립 이후 이미 시행되고 있던 실제의 국정 운영 방식을 법화시킨 것이다. SED 출범 당시 KPD보다 규모가 컸던 SPD 계열의 당원 중 합병에 반대한 인원은 당적을 잃고 서독으로 이탈하는 등 흩어졌고, 합병에 찬성한 인원도 그로테블을 제외한 대부분은 얼마 지나지 않아 주요 당직에서 거의 사라졌다.⁹⁵⁾ 게다가 합병 당시 의회민주주의 선거를 위한 지역당 위주의 조직을 가진 SPD와 직장협의회(Betriebsgruppen) 위주로 짜여진 KPD의 특성을 혼합하여 당원들이 각 지역 및 직장협의회에 소속되어 있었는데, 중앙계획경제의 수립과 함께 이 특성이 매우 강력한 시너지를 내어 지역 사회 및 노동현장 양쪽에 대한 SED의 장악능력을 대폭 증가시켰다.⁹⁶⁾ 따라서 SED는 아주 짧은 시간을 제외하면 줄곧 고도로 확장·강화된 KPD처럼 운영되고 있었으며, 헌법에 명시되지는 않았지만 인민의회를 독점하여 주요 국가기구에 통제력도 발휘하고 있었기 때문에 새 헌법을 둘러싼 별도의 잡음은 없었다.

1968년 헌법은 제1조에서 1949년의 ‘불가분의 민주공화국’ 대신 “독일민주공화국은 독일 인민의 사회주의 국가이다.” 라 하여, 공식적으로 사회주의를 표방하고 있다. 또한 “독일민주공화국은 도시와 농촌에서 노동계급과 그들의 마르크스레닌주의 정당의 영도하에 공동으로 사회주의를 실현하는 노동자 정치기구이다.” 라 선언하며 당의 영도적 지위, 국가의 도구성 등 사회주의적 당-국가체제의 성립을 공식화하였으며, 이로써 1949년 헌법이 보였던 SED 일당독재와의 괴리도 일소되었다.⁹⁷⁾

95) 이보다 훨씬 더 중요한 이유는 서독과의 관계 설정 문제와 통일정책 및 국가정체성의 변화이지만, 그 부분은 4장에서 다루기로 한다.

96) Monika Kaiser. op. cit.



※실선은 직접적 지도·통제권, 파선은 구성원 선출·임명을 통한 영향력을 의미

[그림 3-3] 1968/1974년 헌법 기준 동독 통치구조⁹⁸⁾

통치구조의 경우 주의 분해로 인한 참의원의 폐지, 공식이 된 대통령직의 폐지, 국가평의회와 국방평의회 도입 등 헌법개정 이전까지 있었던 정치적 변동이 그대로 반영되어 있다. 1949년과 비교하면 국가평의회가

97) 그러나 여전히 루마니아나 체코슬로바키아 등과는 달리 ‘공산주의로의 이행’은 명시하지 않았다. 동독 헌법은 그 선언적 조항의 문구가 주변국에 비하여 상대적으로 완곡하고 모호하여, 발전단계이론을 기준으로 판단하기에 복잡한 면이 있다. Michael Bothe. (1969). The 1968 Constitution of East Germany: A Codification of Marxist-Leninist Ideas on State and Government. *The American Journal of Comparative Law*. 17(2). 272

98) Die neue Verfassung der DDR. Mit einem einleitenden Kommentar von Müller-Römer, Köln 1974, S.57. Erika Lieser-Triebnigg. 1985. Recht in der DDR: Einführung und Dokumentation. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik. S.19에서 재인용하여 번역함

폐지된 대통령과 참의원의 역할을 대신하며, SED 서기장 울브리히트가 국가원수인 국가평의회 의장과 군통수권자인 국방평의회 의장을 겸직하며 정국에 직접 깊이 관여하고 있다.

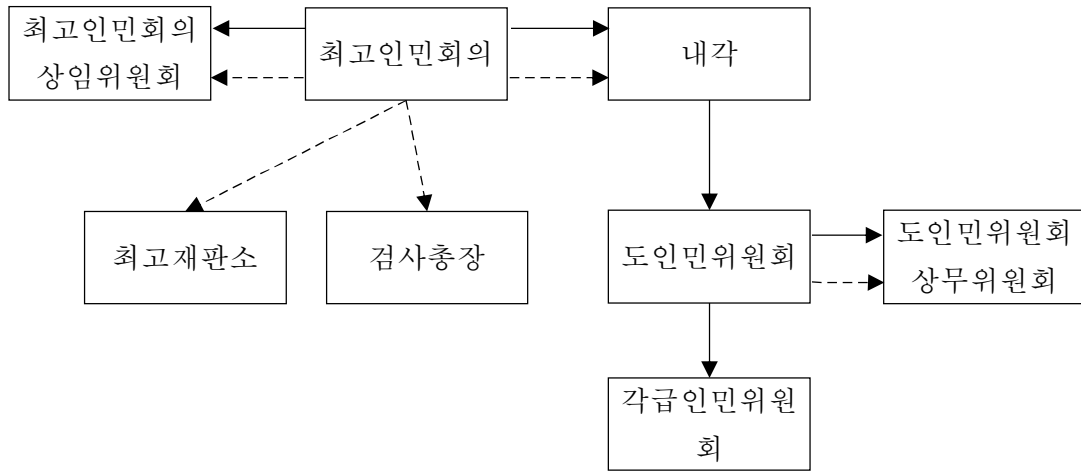
이렇듯 동독의 헌법은 인민민주주의 단계에서 사회주의 단계로 진입할 때 타 동구 위성국보다도 더욱 가파른 노선 변화를 겪었으며, 특히 1949년 헌법의 입헌민주주의적 성격을 사회주의적으로 전환한 1968년 헌법은 스탈린 헌법의 동독판으로 불린다. 그러나 경력·정책성향 등에서 스탈린주의자로 평가받는 울브리히트는 대통령직을 승계하지 않고 소련·폴란드 등 후기 동구에 보편화된 집단지도체제를 수용하였으며, 이 점은 후술할 북한의 변화와 대조되는 지점이다.

제 3 절 북한: 내각책임제에서 주식제로

1. 1948년 헌법의 내각책임제

앞선 동독의 경우와 비교하여 볼 때, 북한의 헌법은 시작부터 외적인 측면에서 소련과 훨씬 더 닮아있다. 이에 국내의 많은 연구가 북한의 1948년 헌법이 스탈린 헌법을 ‘베껴왔다’, ‘그대로 이식하였다’ 라고 표현한다. 하지만 이것은 실제 발전단계를 결정하는 요소가 아닌 장 절 체계나 주요 권력기구의 명칭을 빌렸다는 데에 더 가까운 것으로, 실제로 인민민주주의 단계로 분류되는 원인은 그러한 특징이 아니라 조선로동당의 외적 지위나 내적 구성 등 당대의 역사적 상황에 기인하는 바가 더 크기 때문에 해석에 주의를 요한다.

제2차 세계대전 이전 자체적인 법제를 보유하고 있던 독일과 달리 일본으로부터 새로이 해방된 신생국 조선에서는 정당성 경쟁에 이용하거나 전후 재건에 참고할 만한 기존 법제가 없었다. 따라서 북한의 1948년 헌법은 동독과 같은 독자적인 형태와 사회주의적 당-국가체제의 혼합을 통하여 형성되지 않고 시작부터 당시 소련 헌법에서 외형의 상당 부분을 빌려오되 국내 실정을 고려하여 몇몇 핵심 조항만 수정한 것이다.



※실선은 직접적 지도·통제권, 파선은 구성원 선출·임명을 통한 영향력을 의미

[그림 3-4] 1948년 헌법 기준 북한 통치구조

따라서 통치구조의 경우 이 시기 북한에서 특별하게 관찰되는 현상은 없으며, 당의 영도적 지위를 명시하지 않은 점을 제외하면 주요 국가기관의 명칭이나 기능 역시 유사하다.

1948년 헌법을 기준으로 판단할 때 당시 북한의 통치구조는 내각책임제에 가깝다. 최고주권기관(제32조)이자 독점적 입법기관(제33조)은 최고인민회의이며 최고집행기관은 최고인민회의가 조직(제37조 제4호)한 내각이다. 최고인민회의 휴회 중에는 상임위원회를 두어 그 기능을 대신하며(제47조), 내각은 회기 중에는 최고인민회의, 그 외에는 최고인민회의 상임위원회에 책임을 진다(제60조). 전체적으로는 국가원수인 최고인민회의 상임위원장과 정부수반인 내각 수상이 권력을 분점하는 형태이다. 그러나 형식적인 지도·통제 관계와 달리 최고인민회의 상임위원장의 직권은 형식적·의례적인 측면에 치중되어 있고, 내각 수상이 실제 행사할 수 있는 권한의 범위가 훨씬 넓다.⁹⁹⁾ 최고인민회의가 임명권을

가진 최고재판소와 검사총장이 명목상으로나마 사법독립을 누리는 데 비하여(제88조, 제94조) 내각은 지방주권기관에 대한 직접 지도권을 가진다는 점(제55조 제3호) 또한 그러하다.

헌법에 기록되지 않은 당과의 관계와 당내 구도를 고려할 때, 이와 같은 구조는 동독에서 울브리히트와 마찬가지로 김일성의 당내 입지가 계속해서 상승하던 정황을 암시한다. 1946년 북조선로동당의 결성 과정은 SED와 비교하며 검토하여 볼 수 있다. KPD와 SPD의 합당처럼 북조선로동당 또한 김일성의 조선공산당 북조선분국과 김두봉의 조선신민당의 합당으로 결성되었으며¹⁰⁰⁾, 김두봉을 의장으로, 김일성과 허가이를 부의장으로 하였다. 그런데 1949년 남조선로동당이 월북하여 조선로동당을 결성한 시점에는 김일성이 중앙위원장이 되고, 김두봉과 박헌영 등은 부위원장이 되었다.

한편, 이후의 헌법과 달리 1948년 헌법은 제1기 7차, 8차 회의(1954년), 제1기 12차 9차 회의(1955년), 제1기 12차 회의(1956년), 제3기 1차 회의(1962년) 등 모두 5번에 걸쳐 이루어졌다. 이들 소규모 개정에서 특이한 점은 1948년 헌법의 종결규정에서 헌법개정 절차는 최고인민회의의 고유 권한이라 명시하였음에도 불구하고(제37조 제1호, 제104조) 최고인민회의를 거치지 않고 모두 정령을 통하여 개정하였다는 점이다.¹⁰¹⁾ 정령의 공포는 최고인민회의 상임위원회의 임무이며(제49조 제2호) 이미 공포된 정령을 승인하는 것 역시 최고인민회의의 고유 권한이지만(제37조 제5호), 각호에서 정령은 법령과 함께 언급하고 있음

99) 김수민, (2004). 북한의 권력구조 변화와 정치적 합의: 헌법개정의 변화를 중심으로. *통일전략* 4(1). 14

100) 흔히 해방전후사를 다룰 때 북한 지역에서 가장 중요하게 다루는 인물은 조만식과 조선민주당이지만, 당시 조선민주당의 이념 성향이나 이후 남한 지역에서의 행적 등을 고려하면 조선민주당은 SPD보다는 CDU에 가깝다.

101) 박선영, *op. cit.* 36

을 감안할 때 헌법개정을 상임위원회에서 약식으로 다루었다는 것은 두 가지의 의미로 해석할 수 있다. 하나는 박선영의 지적처럼 헌법의 최고 규범성을 인식하지 못하여 일반 법령처럼 다루었다는 의미이다. 반대로 사회주의 국가에서 헌법이 원래부터 최고규범성을 가지지 못한다는 점을 미루어본다면 헌법만큼 최고인민회의의 권위 역시 약했다는 증거가 된다. 이 두 번째 결론은 또한 상술한 김일성으로의 권력 편중을 지지하는 근거도 될 수 있다.

<p>제37조 최고인민회의는 국가 최고권력을 행사한다. 다만, 헌법에 의하여 최고인민회의 상임위원회 및 내각에 부여한 권한은 이를 제외한다. 다음의 권한은 최고인민위원회에만 속한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 헌법의 승인 또는 수정 5. 법령의 채택 및 최고인민회의 휴회 중 최고인민회의 상임위원회가 채택한 주요한 정령의 승인
<p>제49조 최고인민회의 상임위원회는 다음의 임무를 가진다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 헌법 및 법령의 실시에 대한 감독, 현행 법령의 해석 및 정령의 공포
<p>제10장 헌법 수정의 절차</p> <p>제104조 조선민주주의인민공화국 헌법의 수정은 최고인민회의에서만 수행할 수 있다. 헌법수정에 관한 법령초안은 최고인민회의 대의원 전원의 3분의 2 이상의 찬성이 있어야만 채택한다.</p>

[표 3-1] 1948년 북한 헌법의 헌법개정 관련 조문

2. 1972년 헌법의 주석·정무원제

기존 조문에 규정된 정식 개정 절차조차 준수하지 않은 이전의 부분개정과 달리 1972년에 이루어진 전면개정은 ‘채택’ (제정)이라는 명칭을 부여받았다. 그 결과로 등장한 1972년 헌법은 본격적으로 24년간의 사회주의적 성과가 법화한 선언문으로서, 역시 발전단계상의 진보를 드러내는 ‘사회주의헌법’이라는 표제와 사회주의적 선언(제1조, 제6조)을 포함하고 있다. 당적 지도(제4조) 역시 분명하게 나타나 있는데, ‘당의 영도 하에’라는 표현 대신 “조선로동당의 주체사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다.”라는 표현을 사용하였다. 앞서 권영태가 이렇듯 1972년 헌법 제4조와 1992년 헌법 제11조(“조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행한다.”)를 비교하며 1972년 시점의 당적 지도를 둘러싼 기존 해석에 의문을 제기한 것을 살펴보았는데,¹⁰²⁾ 역사적 정황이나 동 시기 동독과의 비교를 통하여 볼 때 구태여 당의 우위를 선언하지 않을 이유가 없으므로 기존 해석이 옳은 것으로 보인다.¹⁰³⁾

1972년 헌법에서 신설된 주석직은 동 시기 타 위성국과 구분되는 가장 큰 특징으로, 주석의 등장으로 기존 기관들이 모두 명칭의 변경과 지위의 격하, 권한의 축소를 겪으며 주석 밑에 종속되었다.

최고인민회의는 여전히 명목상 최고주권기관(제73조)이지만 1948년에는 휴회 중의 대리기관이었던 상임위원회가 상설회의로 변경되며 의장과 부의장이 자동 겸임하는 ‘상부기관’으로 격하되었다(제85조). 주석을 포함하여 주요 기관 대부분에 대한 선거권이 있으나(제76조 각호) 그 중 상당수는 주석의 제의에 의한다는 단서가 붙기에 실제로는 최고인민

102) 권영태, (2015), 북한헌법의 ‘국가목적규정’에 대한 연구, 동국대학교 대학원 박사학위논문

103) 그 함의는 4장에서 다시 다룬다.

회의의 명의로 발하는 인사조처 대부분을 주석이 좌지우지할 수 있게 되어 있다. 상임위원회의 권한이던 정령 역시 중앙인민위원회로 넘어갔다(제104조).

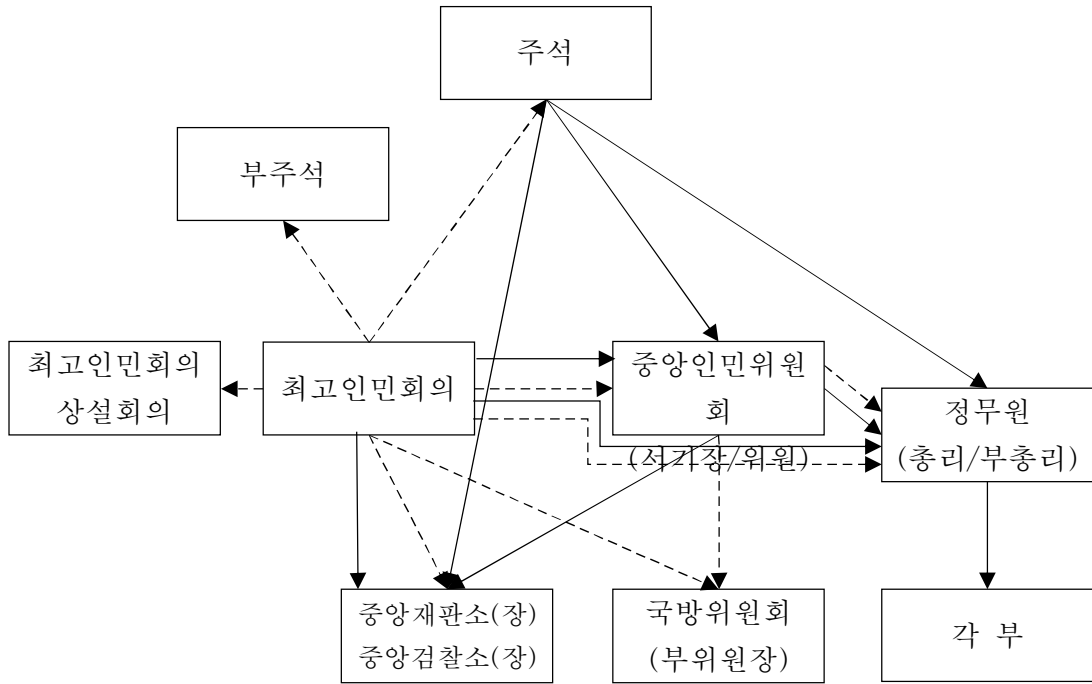
1948년 체제에서 상당히 강한 기관이었던 내각은 지방인민위원회에 대한 통제권을 지방인민회의로 이양하고 주석과 중앙인민위원회의 지도하에 중앙정부 사업만을 맡도록 격하되었다. 또한 ‘국가주권의 행정적 집행기관’ (제107조)가 되어, 이로써 대등한 경쟁 관계에 있던 ‘최고’ 기관들의 권위가 사라졌다.¹⁰⁴⁾

중앙인민위원회는 ‘주석의 최고 지도기관’ (제100조)으로 최고인민회의의 상임위원회와 내각의 기능이 혼합한 데 이어 본래 당의 기능이어야 할 ‘지도’ 마저 일부 흡수한 듯한 인상을 준다.¹⁰⁵⁾ 이는 서로 반대되는 두 가지 의미로 해석이 가능할 수 있다. 김창희와 같이 당에서 국가기구로 권력이 이전되었다고 주장할 수도 있지만, 구성원의 절반 이상이 당 정치국원으로 이루어진 것을 바탕으로 당시 행정대행 비판 경향과 결부 지어 ‘국가기구 체계 내에서 당으로부터의 결정을 지시하기 위한 기관’이라는 원론적 주장, 또는 당정협의체의 성격을 지니는 기관이라는 주장¹⁰⁶⁾ 역시 가능하다. 2장에서 언급한 고르바초프의 사례에 비추어 본다면, 아무리 최고지도자라도 당-국가체제에서 당을 버리고 국가기관에만 본인의 권력을 투사하다가는 체제의 붕괴로 이어질 수도 있기에 당약화론은 선부른 주장일 수 있다.

104) 백학순. (2010). *북한 권력의 역사*. 과주 : 한울아카데미. p.629

105) 김창희, (2018), 북한의 정치권력 변천과 의미: 노동당과 국가기구와의 관계를 중심으로, *지역과 세계* 42(1). 83

106) 김수민, op. cit. 19



- ※실선은 직접적 지도·통제권, 파선은 구성원 선출·임명을 통한 영향력을 의미
- ※국방위원회는 중앙인민위원회 소속, 위원장은 주석이 겸직하고 부위원장은 최고인민회의가 선거, 이외 구성원은 중앙인민위원회가 임명
- ※지방주권기관 및 행정기관은 기존 내각에서 분리, 당적 지도는 편의상 생략

[그림 3-5] 1972년 헌법 기준 북한 통치구조

그러나 주석제 체제에서 김일성이 가졌던 직함을 모두 열거하여 보면 이는 큰 의미가 없는 논쟁이다. 김일성은 당수(로동당 중앙위 총비서), 국가원수(공화국 주석), 군사령관(인민군 최고사령관)으로서 당·정·군을 모두 좌지우지하였으며, 국가 통치구조 내에서는 주석에 더하여 중앙인민위원회 위원장, 국방위원장을 겸직하고, 주석으로서 최고인민회의가 보유한 인사권을 ‘제의’를 통하여 실질적으로 휘두르며, 기존 수상으로서 이끌던 내각 역시 정무원의 형태로 이용할 수 있었다. 마지막으로

1948년과 달리 독립성을 잃어버린 중앙재판소와 중앙검찰소 역시 김일성이 겸직한 직위들 아래 복속되어 있었다(제142조, 제146조).

제 4 절 소결

북한과 동독의 헌법상 통치구조 변화 추이를 상호 비교하여 볼 때, 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

먼저, 1950년대의 사회주의권 국제관계에서 일어났던 사건, 특히 소련 주도의 탈스탈린화와 그로 인한 헝가리 사태의 여파 이후로도 계속 집권 하였던 ‘화물열차형’ 위성국 지도자는 동독의 울브리히트와 북한의 김일성이었다. 이들 모두 정권 수립 이후 당내에서 정적 및 타 파벌과의 대결 끝에 최고지도자가 되었으며, 국정 각 분야에서 스탈린 시대의 보수적 정책 노선을 견지하였다는 평가를 받는다. 그러나 인민민주주의 단계에서 사회주의 단계로의 이행 과정에서 양국의 통치구조는 정반대의 변화를 겪었다. 동독은 바이마르 헌법 시절의 1인 국가원수 체제로부터 인접 위성국 상당수와 함께 후기 소련형의 합의제 국가원수 체제를 수용하여 발전하였으나, 북한은 거꾸로 스탈린 헌법에서 명목상으로나마 구축되어 있던 집단지도체제를 버리고 이미 당·군을 모두 장악한 상태의 김일성에게 국가주석이라는 틀을 통하여 국가기구의 전권을 집중시킨 것이다.

이러한 차이가 나타난 이유 가운데 하나로는 울브리히트가 권력을 장악하고 유지하는 과정에서 김일성보다도 다양한 파벌과 함께하였기 때문이다. 제2차 세계대전 종전 이후 소련 점령지역(SBZ) 내에서 활동하던 세력을 보면 해방 직후 북한과 유사하다. KPD의 경우 피크와 울브리히트는 ‘모스크바파(Moskauer)’¹⁰⁷⁾, 호네커 등은 국내파, 그 외에도 비

107) KPD는 나치에게 가장 심한 탄압을 받아 상당수가 소련으로 탈출하고, 체포된 인원은 전쟁 중에 수감 생활을 하였다. 이 중 전자를 모스크바파라 한다. 이들 중 일부는 1930년대 대숙청에 휘말려 희생되었고, 탈스탈린화 운동으로 이 사실이 공개되었을 때 모스크바파 생활자와 국내파 사이에 약간의 마찰이 있었다.

공산주의자 출신인 그로테볼(SPD), 디크만(LDPD) 등이 연합전선 내에서 정부의 주요 최고 직위를 역임하는 등 정계의 다양성이 높았다. 이들 원로는 대부분 사망 시까지 재임하였으며, 1953년 울브리히트의 주 정적이었다가 숙청된 차이서, 헤른슈타트 역시 실각 후 은퇴에 그쳤다. 이는 과격한 정변을 피함으로써 소련의 암묵적 지지를 유지한 것이다.

반면 북한에서는 김일성의 남침 개시 이전에 이미 조만식이 제거되었고, 한국전쟁 과정 및 휴전 후 수습 과정에서 소련 영향권에서 벗어난 채로 비공산주의자와 남로당계, 연안계, 소련계, 갑산계 등이 차례로 숙청되었다. 그럼으로써 김일성이 정국을 완전히 장악하였고, 그 결과가 헌법에 반영된 것으로 해석할 수 있다.

1972년 북한 헌법에서 나타난 주석제를 두고 당의 권력을 국가로 모두 이전하였다는 해석(서대숙¹⁰⁸), 김창희¹⁰⁹) 등)과 기존 당의 우위를 침해하지 않았다는 해석 사이의 대립과는 전혀 무관하게, 1인 통치의 측면에서 본다면 헌법으로 규정한 국가기구 범위의 통치구조 내에서 이러한 방식의 권력집중이 드러났다는 것은 결국 제도 자체가 김일성 1인 통치를 위하여 변형된 것이라는 점에서 기존 소련의 스탈린 시대와도 일정 부분 동떨어진 현상임을 의미한다.

한편 두 국가 이외에도 위성국 중에서는¹¹⁰⁾ 체코슬로바키아, 루마니아가 대통령제를 시행하였다. 체코슬로바키아의 경우는 공산화 이전 기존 공화국(베네시 행정부)의 대통령제를 고트발트의 쿠데타 이후에도 계속 유지한 것이다. 루마니아에서는 1965년 헌법까지 동구에서 보편적인 국가평의회제를 따르다가 1974년 개정에서 독립적 국가원수로서 대통령직이 신설되었다. 후자 역시 차우세스쿠의 독재 권력 강화의 산물로서 북

108) 서대숙. op. cit. pp.235-241

109) 김창희. op. cit.

110) 유고슬라비아 제외

한과 유사한 현상으로 볼 수 있다.¹¹¹⁾

반대로 국가평의회제는 폴란드, 불가리아 등이 시행하였다. 비슷하게 헝가리, 알바니아 등은 원래의 스탈린 헌법에 조금 더 가까운 의회 소속의 간부회의라는 명칭을 사용하였다. 후자의 경우 독립된 편에서 다루지 않고 의회 편의 하위로 별도의 장을 두어 다루었다.

박형중은 이러한 대내외적 정책 행태상의 양극 분화를 지역의 경제적 발전 정도를 바탕으로 그룹화, 동독·체코슬로바키아·헝가리·폴란드형을 사회주의 중심부, 알바니아·중국·루마니아·북한 등을 주변부라 명명하였다.¹¹²⁾ 중심부 그룹 내에서는 사회·경제적 자유화에 대한 지도부의 방침을 두고 폴란드·헝가리와 동독·체코슬로바키아 간의 차이점이 있고, 주변부 그룹 내에서는 1970년대까지 스탈린 헌법의 형태를 유지한 알바니아와 주석제라는 특이한 제도로 변화한 북한 간의 차이점이 관측되지만, 양 그룹에서 동독과 북한을 각자 가장 보수적인 형태의 국가라 한다면 본 장에서 살펴본 두 국가는 박형중의 그룹 분리에 잘 부합한다고 볼 수 있다.

111) 윤덕희. op. cit.

112) 박형중. (1994). *북한적 현상의 연구*. 연구사. pp.299-343

제 4 장 국가정체성 및 외교노선 요소

본 장에서는 먼저 1960년대 이후 사회주의 진영이 양극화되어 가던 정황을 살펴보고, 이어서 이 흐름이 동독과 북한이라는 양 분단국가의 국가정체성 형성 및 외교노선에 어떠한 영향을 미쳤는지 서로 비교하여 본다.

제 1 절 사회주의 진영의 분열

1. 중소분쟁과 데탕트

사회주의 진영의 분열을 가장 상징적으로 드러내는 사건은 소련과 중국의 결렬로, 단번에 일어난 일이 아니라 1950년대부터 1960년대에 걸쳐 천천히 굳어진 것이다. 이를 야기한 요인으로는 두 가지를 꼽을 수 있는데, 대내적으로는 개인숭배 비판이 있고 대외적으로는 데탕트가 있다.

3장에서 다루었던 흐루쇼프의 탈스탈린화 운동은 동구 중심부에서 고조되던 불만 여론을 반영한 것이었다. 그러나 ‘소(小) 스탈린’ 들의 개인적 카리스마에 의존하여 정권을 유지하고 있던 발칸 및 아시아의 주변부 국가들에서는 오히려 안정성을 뒤흔드는 간섭이었고, 그중 중국이 역으로 헝가리 사태 등에 대하여 목소리를 내기 시작하면서 본격적으로 모스크바의 ‘소련 우위 내에서의 탈스탈린화’ 라는 모순 사이를 파고들었다.

다른 한 가지 축인 데탕트 역시 비슷한 시기에 처음 제기된 것이다. 1959년 제21차 전당대회에서 흐루쇼프는 “인류사에서 세계전쟁을 근

절시킬 수 있는 실제적인 가능성”에 대하여 주장하였다.¹¹³⁾ 더구나 1960년대에 들어서 소련은 제2차 세계대전의 전후 처리로 발생한 동유럽 역내의 영토 변경과 바르샤바 조약 국가들에서 발생한 ‘혁명’의 정당성을 굳히고자 하였다. 그러기 위하여서는 서구로부터의 승인 획득이 중요 과제가 되었고, 흐루쇼프 실각 이후에도 브레즈네프와 서독의 브란트가 협상하는 배경이 되었다. 하지만 이 역시 유럽에 초점이 맞추어진 정책으로서, 한국전쟁 및 대만 문제, 베트남 전쟁 등으로 갈등요소가 상존하고 있던 아시아에서는 받아들일 수 없는 정책이었다.

중·소간의 본격적인 결렬은 전자로부터 시작하여 후자로 확대되어 갔으며, 급기야 이념적 차원으로 변저 ‘수정주의 대 교조주의’ 논쟁이 되어갔다. 이때 일찌감치 양측 모두와 거리를 두고 있던 티토를 제외하고 북한을 포함하여 ‘소 스탈린’적 통치와 강경한 대 서방 정책을 모두 가지고 있던 국가들이 소련의 영도에 반발하며 중국의 편을 들어 사회주의 진영이 양분되었다.

2. 프라하의 봄과 중심부-주변부 분화

한편 동구 중심부의 발전된 친소국가 중에서도 동독과 함께 가장 보수적이고 억압적인 정책을 시행하던 체코슬로바키아에서 서기장 노보트니가 실각하는 일이 벌어졌다. 후임자로 등장한 인물은 노보트니에 대한 불만이 높았던 슬로바키아 출신의 둠체크로, 헝가리 사태의 재림을 우려하여 너지와 같은 급진 개혁은 배제하고 당의 우위 존속과 바르샤바 조약기구 잔류를 선언하였다.¹¹⁴⁾ 그런데 당내 활동에서의 비밀투표와 반

113) G.F.허드슨·리차드 로웬탈·로데릭 맥화퀴. (2004). 김유(역). *중·소 분쟁: 자료와 분석*. 인간과 사회. pp.60-61, 83-84.

114) Joseph L. Noguee, Robert H. Donaldson. 김의곤 역. (1995). *소련외교정책론*

대의견을 허용하자 소련은 이를 헝가리와 마찬가지로 간주하고 결국 군사적 침공을 감행하였다.¹¹⁵⁾

이때 가장 적극적으로 군사적 조치를 주장한 국가가 동독이었으나, 민족감정 때문에 직접 동독군이 투입되지는 않았다. 반대편에서는 친중성향 국가와 함께 루마니아가 추가로 개입 거부를 선언하며 이탈하였고, 이로써 동구권의 ‘단일대오’는 사실상 붕괴되었다.

1945-1991. 인하대학교출판부. pp.306-307
115) Ibid, p.310

제 2 절 동독: 체제 경합에서 대소련 종속으로

1. 1949년 헌법과 ‘독일 문제’ (Die deutsche Frage)

본래 ‘독일 문제’ 라는 개념은 제2제국 성립 과정에서 오스트리아를 중심으로 신성로마제국 강역을 포괄하는 대독일주의와 오스트리아를 배제하고 프로이센을 중심으로 하는 소독일주의가 경합한 것을 가리키는 용어였다. 그런데 제2차 세계대전으로 독일이 분단되자 또 다른 ‘독일 문제’ 가 양측에서 각각 제기되었다. 분단 이후 줄곧 우위에 있었던 서독에서는 동독과의 통일은 당연한 일이었고, ‘독일 문제’ 란 폴란드에 할양한 오데르-나이세 선 너머 동부 영토의 포기 여부를 둘러싸고 벌어진 논쟁이었다. 반대로 동독은 소련의 결정에 따라 폴란드에 할양한 영토에 대하여 문제 삼을 수는 없었으므로 동독 사회에서 대독일주의란 서독과의 체제 경쟁에서 승리하여 정통성의 우위를 인정받는 것이었고, 소독일주의란 독일 제국에서 오스트리아가 분리된 것처럼 서독으로부터도 분리된 동독만의 독자적 정체성을 형성하는 것이었다.¹¹⁶⁾ 즉, 이후 냉전 해체기에 실제로 진행된 것처럼 서독에서 소독일주의는 동독과의 통일을 승인받기 위한 태도였던 반면 동독에서 소독일주의는 체제 존속을 위한 극히 방어적인 개념이었다.

아직 체제 경쟁과 동독의 열세가 명백해지기 이전, 1949년 헌법에서는 의욕적으로 정당성을 주장하는 문구를 찾아볼 수 있다. 이 시기 동독 헌

116) ‘독일 문제’에 대한 동독과 소련의 시각 차이에 관한 연구는 Wolfgang Pfeiler. (1980). Die deutsche Frage in der Sicht von UdSSR und DDR. *German Studies Review*. 3(2). 225-260 참조. 저자는 독일의 분단 문제가 소련에서는 대미관계의 틀 안에서 파악되었던 반면 동독에서는 독일 민족 내적인 문제로 받아들여졌다고 기술한다. 이 관점은 남북한에도 마찬가지로 적용할 수 있을 것이다.

법의 주된 정신은 나치 정권에 대한 청산과 먼저 형성된 서독의 ‘분리주의’에 대한 경쟁의식인데, 그 표현은 서독의 존재를 무시하듯 전혀 언급조차 하지 않는 방식으로 에둘러 나타나고 있다. 제1조의 첫 문장은 “독일은 각 주(Land)에 기반을 둔 분단될 수 없는 민주공화국이다.”이다. 직후 따르는 문장인 “공화국은 독일 민족 전체의 생존과 발전에 필수적인 모든 문제를 결정한다.”에서도 민족 전체를 언급하고, 마지막 문장은 “독일 국적은 하나뿐이다.”로 끝을 맺고 있다. 공화국과 주 사이의 관계를 설정하는 제6장에서는 “독일 전체의 법은 주의 법에 우선한다.”(제114조), 공화국의 행정 제반에 관한 제7장에서는 “독일은 단일한 관세와 무역 공간을 형성한다.”(제118조) 등이 있다.¹¹⁷⁾ 특히 제1조와 같은 내용은 서독을 직접 언급한 단어가 없더라도 특별한 정황 없이는 일반적으로 헌법에 잘 포함되지 않는 내용인바, 통일 독일을 상정하고 미리 작성되었거나 다분히 서독을 의식하여 분단의 책임을 서독으로 돌리는 것으로 보인다.

제24조에서는 전범 및 나치 세력 소유의 기업과 호전적 정책에 봉사하는 기타 사기업들에 대한 몰수정책을 명시하고 있다. 이는 이후 동독이 독자적 국가정체성을 수립해나가는 과정에서 서독의 ‘독일 국가의 연속성’에 대항하는 ‘반과시즘’이라는 새로운 코드로 활용할 수 있었다.¹¹⁸⁾

2. 서독과의 경쟁 노력과 울브리히트의 실각

117) 다만 직후 법률로써 그중 일부를 제외할 수 있다고 덧붙이고 있다.

118) Sebastian Gehrig. (2014). Cold War Identities: Citizenship, Constitutional Reform, and International Law between East and West Germany, 1967-75. *Journal of Contemporary History*, 49(4). 794

1950년대에 들어 분단이 비가역적으로 고착화하고 냉전이 격화하는 상황에서, 동서독 양측 지도부는 체제건설 성과를 통하여 서로 ‘단일한 독일’에서의 정당성을 입증하려 하였다. 하지만 인구, 영토와 부존자원 규모 등에서 밀리는 데다가 서독이 마셜 플랜으로 미국의 지원을 얻는 동안 소련에 대한 전쟁배상금을 지급하여야 했던 등 동독이 서독보다 여러모로 불리한 조건에 있었고, 시종일관 경쟁에서 밀리며 격차는 점점 벌어졌다.

동독 지역 주민이 비공산권 영토로 탈출(Republikflucht)하는 현상은 체제 성립 이전 SBZ 시절에도 꾸준히 있던 것이었다. 하지만 분단이 확정된 후 서독이 동독보다 훨씬 빠른 경제회복세를 보이며 격차가 벌어지자 탈출자의 수는 계속해서 누적되었다. 이는 아시아에서와 달리 합법적 이주가 가능하였던 냉전 초기 유럽에서 동독이 극심하게 겪은 현상으로서, 전형적인 스탈린식 중앙집권적·동원적 경제개발을 추진하던 울브리히트 정권의 중앙 경제계획에 갈수록 타격을 입혔다. 그 여파로 집산화를 골자로 하였던 제1차 5개년 계획은 물론, 제2차 5개년 계획은 7년으로 연장하고도 목표에 도달할 수 없음이 명확해졌다.

1960년대에 들어 이러한 주민 탈출로 인한 손해가 누적되자 울브리히트는 물리적·법적 수단을 동원하여 서독과의 연결을 차단하고자 하였다. 1961년에 베를린 장벽이 세워지고 1967년 독립적 국적법이 시행되자 독일의 분단은 양 측면(*de facto, de jure*)에서 최종적으로 확정되었다.¹¹⁹⁾ 그리고 경제개혁의 필요성을 절감하고 스스로 시행하던 7개년 계획을 신경제체계(Neues Ökonomisches System, NÖS)로 대체하였다. 그 결과 인구 유출과 자원 낭비는 어느 정도 진정될 수 있었다.

그러나 이 일련의 정책들은 정권의 안정에는 효과를 발휘하였을지언정

119) Michael Bothe. op. cit. 269

최고지도자 개인의 권력 유지에는 도움이 되지 않는 것이었다. NÖS의 시행은 필연적으로 다수의 테크노크라트를 동원하였는데, 이들 중 다수가 30~40대의 젊은 학계 출신 인사로서 제6차 당대회를 통하여 중앙위원회에 들어가 기존 고위 당원들과 마찰을 빚었다. 그러자 호네커¹²⁰⁾를 위시한 보수파가 당 간부와 슈타지의 지지를 바탕으로 결집하여 반대 세력을 형성하였다.¹²¹⁾ 이는 흐루쇼프나 고르바초프의 사례와도 유사성을 보인다.

한편, 베를린 장벽과 신경제시스템 모두 소련의 유럽 정책과 충돌하는 것이었다. 당시 동구 세계의 기본 방침은 서구와의 데탕트, 블록 내의 경제 협력이었는데 울브리히트의 관점에서 동독이 서독의 동방정책(Ostpolitik)을 너무 깊숙이 받아들이면 존속이 위태로워지고, 나머지 동구 국가들과의 협력으로는 경제적 기대 효과가 부족하였다. 따라서 동독의 체제 존속을 위한 이 두 가지 정책의 결과는 서쪽으로는 데탕트를 거부하고 동쪽으로는 사회주의 진영 내 연대를 거부하여 이중으로 고립되는 처지를 자초하는 것이었다. 결국, 소련 측에서 수차례의 조정 시도를 하였음에도 실패하자 1971년 브레즈네프는 호네커를 선택하였고, 울브리히트는 당과 국가기구의 모든 실권을 넘기고 명예직으로 물러나는 수밖에 없게 되었다.¹²²⁾ 호네커는 집권 후 대 서방 정책을 뒤집어 울브리히트의 이념대결형 정책을 대부분 폐기하고 데탕트에 편승하는 한편 대내 통제에 주력하였다.¹²³⁾

120) 호네커는 1956년 위기 당시 울브리히트를 지지한 소수 측근 가운데 하나였다.

121) Алексей Михайлович Бетмакаев. (2019). Вальтер Ульбрихт и СЕПГ: о собенности партийного руководства ГДР в 1961-1973 гг. *Вестник Томского государственного университета. История*. № 57. Страница 66

122) Ibid. Страница 67

123) Oliver Bange. (2016). Onto the Slippery Slope: East Germany and East-West Detente under Ulbricht and Honecker, 1965-1975. *Journal of Cold War Studies* 18(3), 60-94

3. 1968년 이후의 독립적 정체성 형성

1962년 동독 출신 서독 시민이 동독에 방문하였다가 체포된 후 서독이 아닌 동독으로 석방되는 사건이 있었는데, 동독 당국은 이를 두고 ‘허가 없이 동독을 이탈한 자이므로 동독 시민이라 간주하였다’ 라고 답하였다.¹²⁴⁾ 1967년 제정된 동독 국적법은 그보다 앞서 시행되었던 이민 불법화와 시너지 효과를 일으켜서, 동독 당국이 동독 지역에 대한 서독의 간섭을 차단하고 서독 등지로 탈출한 동독 출신 시민들에 대한 속인주의적 통제력을 주장하는 근거로 활용되었다.

1968년 헌법에서는 상술한 모든 내용이 헌법 조문에 반영된 것을 찾아볼 수 있다.¹²⁵⁾ 전문에서는 서독의 존재를 무시하지 않고 “독점자본의 영역”, “제국주의의 기지” 라고 직접 명시하고 있으며 그에 반대되는 동독만의 새로운 정체성은 “반과시즘 민주적 혁명의 성과와 사회질서의 사회주의 혁명의 성과” 로 정의한다. “독일민주공화국은 독일 인민의 사회주의 국가” (제1조)라는 표현은 일반적인 해석상으로는 발전 단계상 사회주의에 진입하였음을 선언하는 규정이기도 하지만, 본 장에서 주목하는 바와 결부 짓는다면 1949년 헌법 제1조에서 보였던 독일의 분리 불가능성을 포기하는 선언이기도 하다. 제19조 제4항은 국적 문제를 1967년 국적법에 위임하고 있어서, 마찬가지로 1949년 헌법 제1조에서의 독일 국적의 단일성 원칙을 폐기한 것을 의미한다.

124) Sebastian Gehrig. op. cit. 796-797

125) 1968년 동독 헌법 조문은 김영수 편. (1989). *사회주의 국가 헌법*. 인간사랑. pp.79-111 참조. 편자가 편집한 조문에는 1974년 개정된 날짜가 적혀 있지만, 조문의 내용은 오류로 개정 내용이 반영되지 않은 1968년 헌법이 그대로 수록되어 있다.

4. 1974년 호네커 헌법과 대소련 종속 심화

한편, 1971년 호네커가 당권을 장악하고 한동안 피크-그로테볼 정권 말기에서와 같은 당·정·군 수반 간의 권력 재배치가 일어났다. 울브리히트는 실각 이후에도 국가평의회 의장직을 1973년 사망할 때까지 유지하고 있었고, 그 이후 호네커가 완전한 정국 주도력을 갖추기 전까지 정부수반 슈토프가 3년의 과도기 동안 국가원수직으로 자리를 옮겼다. 이 기간 중이었던 1974년 한 차례의 전면적 헌법개정이 있었는데, 개정 내용을 살펴보면 대부분이 국가정체성과 외교노선 설정에 치중하고 있어 후기에 접어든 동독 지도부의 방침을 명확히 드러낸다.¹²⁶⁾

먼저 전문은 1968년에 등장하였던 서독에 대한 언급을 다시 제외하고 “(...) 독일민주공화국의 인민은 그들의 운명을 자유로이 결정할 의지로 가득 차, 사회주의와 공산주의를 향한 흔들림 없는 (...)” 이라는 표현으로 서독과 분리된 방어적 ‘동독형 소독일주의’ 를 드러낸다. 제1조 역시 “독일 인민의 사회주의 국가” 를 “노동자와 농민의 사회주의 국가” 로 대체하였고, 제8조 제2항에의 통일국가 수립 노력 선언은 대체 내용 없이 삭제되었다.

이상의 내용은 서독에 대한 일체의 경쟁적 노선을 전면 폐기하고 동독 체제 자체의 유지에 집중하는 모습을 나타낸다. 서독으로부터 정체성의 위협을 느끼는 것은 체제 경쟁에서 밀렸기 때문이고, 체제 경쟁에서 밀린 이유는 경제 성과의 악화 때문이다. 그런데 호네커 세력은 울브리히트의 개혁에 반발하여 결집하였으므로, 더는 체제 내에 누적된 경제적 비효율을 스스로 해결할 능력이 없었다. 이는 “근로자와 그들 집단의

126) 1974년 헌법 조문 및 개정사항은 Gerd Joachim Sieger. (1980). *Verfassung der DDR: Text, Einführung, Kommentar, Hinweise auf das Grundgesetz*. München: Bayerische Landeszentrale für Politische bildungsarbeit 참조.

정치·물질·문화적 관계와 사회적 요구의 일치”를 중시한 제2조 제4항을 폐기한 점에서도 드러난다.

따라서 후기 동독의 정권 존속은 전적으로 소련이 동독의 유지를 포기하지 않는 것에 달려 있었다. 이 때문에 동독 지도부는 서독과의 관계 설정이나 체제 경쟁 대신 소련과의 관계에 매달리게 되었다. 제6조의 개정이 이와 관련이 깊다. 제6조 제1항은 나치즘의 근절 목표를 이미 달성한 것으로 변경함으로써, 독소전쟁의 역사적 경험을 극복하였음을 선언한다. 제6조 제2항의 변화는 더욱 극적이다. “독일민주공화국은 사회주의적 국제주의의 원칙에 따라 사회주의, 소비에트연방 및 다른 사회주의 국가들과 각 방면의 협동 및 우호를 촉진시키고 또한 발전시킨다.”라는 표현에서 “독일민주공화국은 소비에트 사회주의 공화국연방과 영원하고 불가역적으로 동맹 관계이다. (...)”라는 표현으로의 변경으로 소련의 특별 지위는 더욱 강화되었으며, 이 시기 호네커 정권의 대소련 종속이 얼마나 심화하였는지 단적으로 보여준다.

제 3 절 북한: 공격적 대남전략에서 독자노선으로

1. 1948년 헌법의 임시적 성격

처음에는 자기 세력이 중심이 되는 통일을 꾀하였다가 이후 독자적 정체성을 확립하려 시도하는 측면에서는 북한 또한 동독의 경로와 유사하다. 1948년 헌법의 제정과정에서는 초안의 명칭을 ‘조선임시헌법’이라 하여 전체 조선의 정체성을 대변하려는 듯한 인상을 준다.¹²⁷⁾ 이를 구체적인 조문으로 대입한 것은, 동독과 마찬가지로 북한에서도 역시 전후 과시즘 청산과 연계되어 제시된다. 제6조에서는 “전 일본국가와 일본인의 소유토지 및 조선인 지주의 소유토지는 몰수한다.”라고 하고 있으며 바로 뒤 제7조에서는 “아직 토지개혁이 실시되지 아니한 조선 안의 지역에 있어서는 최고인민회의가 규정하는 시일에 이를 실시한다.”라고 한다. 1949년 동독처럼 1948년 북한 또한 대한민국의 존재에 관한 일언반구의 언급도 없지만 슈티코프의 토지개혁이 미치지 않은 범위라는 표현으로 에둘러 표현하고 있다. 다만 동독에서 중시한 국적에 관한 별도의 선언은 없다.

특이한 점은 북한의 1948년 헌법은 제헌헌법임에도 전문을 두지 않은 것인데,¹²⁸⁾ 기존 연구 중에서는 박선영이 특히 이 부분에 대한 의문을 제기한다.¹²⁹⁾ 전후 형성된 소련의 위성국들의 제헌헌법은 모두 사회주의 이전의 과도기적 요소를 가지고 있지만, 이렇게 향후 노선에 대한 아무 선언도 없이 국호만을 밝히는 식으로 시작하는 경우는 드물다. 한 예로 폴란드의 1947년 소헌법(Mała Konstytucja)을 들 수 있지만, 여기

127) 김형성·조재현. (2012). 북한헌법 변화의 특징과 전망. *성균관법학* 24(2), 5

128) 주 37 참조.

129) 주 39 참조.

에서 말하는 ‘과도기’란 발전단계 중의 인민민주주의를 일컫는 과도기가 아니라 정식 헌법을 내기 직전에 통치상 편의를 위하여 먼저 낸 임시헌법과 같다는 뜻의 과도기이다. 그리고 폴란드는 얼마 지나지 않은 1952년 정식 헌법을 발표하며 국호를 폴란드 인민공화국으로 변경하였으며, 1952년 헌법에는 상세한 전문과 함께 타 국가와 비슷한 선언들이 수록되어 있다. 그런데 북한은 기능 면에서는 차라리 폴란드 소헌법과 유사하다고 할 만한 제헌헌법의 임시적·과도기적 요소들을 1972년 ‘제정’ 전까지 수정하지도 않고 24년이라는 상당한 시간 동안 유지하고 있었다.

한편, 북한의 제헌헌법은 양측에 단독정부가 수립되었을 때 분단 책임을 남한에 전가하려는 의도로 반포를 1948년에 하였을 뿐, 미리 남한측 과도입법위원의 활동 기간과 맞추어 제정 작업의 진도를 맞추어왔으며 급작스럽게 서둘러 제정된 것이 아니라는 정황이 있다.¹³⁰⁾ 그렇다면 북한은 왜 분단이 확정된 뒤에도 별도의 정식 헌법을 내지 않았으며, 국가정체성에 관한 선언이 동독보다도 영성한가? 이는 조선에서 해방 직후 상황이 독일에서와 반대로 북한이 유리한 측면이 있었기 때문이다. 독일과 달리 한반도는 면적이 거의 일대일로 분단된 데다가 당시 남부지방의 산업기반은 미약한 데 비하여 인구와 빈곤은 집중되었으므로 잔여 산업기반을 흡수한 북부지방이 주도권을 잡기 좋았으며, 정치적으로 다원화된 미군정 치하 남한과 달리 북한에서는 일찌감치 소련군정의 정책으로 다원성이 파괴되어 적어도 겉보기로는 더 안정적인 것처럼 보였다. 따라서 북한은 출범 시점부터 동독보다 통일에 대하여 더욱 낙관적이고 공격적인 자세를 가졌을 것이고, 남한 지역에는 ‘곧 흡수하여 개혁을 마저 행할 지방’ 이상의 의미를 두지 않았을 것이다. 실제로 1950년 바로

130) 김형성·조재현. op. cit. 5

기습 남침에 돌입하였음을 감안하면 민족, 국적 등에 관한 언급의 부실함이 이해가 된다.

2. 1972년 헌법에서의 독자노선

그런데 북한이 이러한 인식을 바탕으로 감행한 무력 통일 시도는 도리어 북한 측이 훨씬 큰 피해를 입고서 소득 없이 끝났고, 1960년대에 들어가면 사회주의 진영의 ‘단일대오’가 흔들리며 안보 불안 상태에 놓였다.¹³¹⁾ 그 상태에서 나온 것이 1972년 헌법으로, 그 내용에서도 당대의 정황과 연관된 증거를 상당수 발견할 수 있다.

가장 먼저 눈에 띄는 특징은 1948년 이후로도 전문을 작성하지 않은 점이다. 1948년 헌법에서 전문이 없었던 것 역시 특이사항으로 꼽히지만 거의 모든 국가가 발전단계를 지나며 적어도 한 번 전문에 각종 선언을 싣는 점과 비교하여 보면 북한의 예외성이 더욱 부각된다.

내부적 정체성 측면에서는 동독과 비교하면 1968년의 특징과 가장 가깝다. 제149조에서 수도를 *de jure*였던 서울에서 *de facto*인 평양으로 변경함으로써 분단의 현실을 인정하게 되었지만, 제1조에서는 여전히 “전체 조선 인민의 이익을 대표” 한다고 하며, 제5조에서도 “조국을 평화적으로 통일하며 완전한 민족적 자립을 달성하기 위하여 투쟁한다.” 라는 표현을 사용하여 통일에 대한 의지를 유지하고 있다. 다만 그 앞의 “북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 외세를 물리치고 (...)” 라는 어구는 1968년 동독 헌법 제8조 제2항의 “양 독일국가의 정상적 관계의 수립 노력과 협동”, “독일 분할의 극복과 양 독일의 단계적 접근” 에 비하면 여전히 매우 호전적이고 군사적

131) 자세한 사항은 5장에서 다시 다룬다.

인 어투이며, 남한에 대한 우월의식을 드러낸다.¹³²⁾

대외적 노선 측면에서는 동독과 완전히 정반대로 소련·중국 등 사회주의권 내 지도세력을 자처하는 국가들로부터의 단절이 두드러진다. 제16조는 사회주의권 국가들이 헌법에 전반적으로 모두 보유하고 있는 ‘형제애’ 조항인데, 북한의 경우 “대외관계에서 완전한 평등권과 자주권을 행사” 한다고 천명한다. 동구 중심부 국가들이 대개 ‘소비에트연방 및 기타’ 라 명시하여 소련과의 관계를 강조하는 점, 특히 1974년 이후 호네커 정권의 동독에서 소련에 정권 생존을 걸고 밀착하는 점을 고려하면 북한의 이 표현은 같은 제2세계 국가라도 ‘상국’ 으로서의 주도권을 인정하지 않는다는 것을 의미한다.¹³³⁾ 바로 뒤따르는 “국가는 우리나라를 우호적으로 대하는 모든 나라들과 완전한 평등과 자주성, 상호존중과 내정불간섭, 호혜의 원칙에서 (...)” 는 다름아닌 소련과 중국에 대한 직접적 거부감 표시로 해석할 수 있다. 이는 소련이 일방적으로 제시 하였던 역내 국가 간 경제발전 방식의 역할분담에 대한 불만, 그리고 특히 소련과 중국 모두 1956년에 김일성의 권력 장악 과정에 제동을 걸려고 하였던 것에 대한 불만에서 비롯된 것이다.

물론 1972년 헌법의 가장 핵심적인 특징은 이미 여러 선행연구에서 논하였듯 헌법 자구에 김일성 개인의 여러 노선이 공식적으로 처음 등장한 것이다. 3장에서와같이 주로 통치구조에 집중하여 본다면 주식제와 통한다는 결론에 이르지만, 이와 관련된 조항들을 전술한 외교 관계 문제와 연결한다면 김일성의 유일지도체계가 전반적인 국가정체성 및 대외노선

132) 1960년대 북한의 통일전략은 종전의 ‘민주기지론’에서 ‘남조선혁명론’으로 변화하였는데, 이는 북한의 체제건설 진전으로 남북한의 혁명 단계가 서로 달라졌다는 인식에 기초하고 있다. 임영태. (1999). *(민족 화해와 협력의 시대에 읽는) 북한 50년사 2*. 서울 : 들녘. pp.50-51

133) 차우세스쿠가 처음 집권한 1965년 루마니아의 헌법개정에서 소련에 대한 언급을 모두 삭제한 사례 역시 같은 의미를 내포한다.

에서 의미하는 바도 도출할 수 있다.

제4조에서 ‘지도적 지침’ 이 된 주체사상은 “마르크스-레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용” 한 것이라 하는데, 1948년 헌법에서 마르크스-레닌주의를 전혀 언급하지 않았다가 1972년에 와서는 이미 주체사상의 기반 이론으로서만 사용하고 있는 점이 특이하다.¹³⁴⁾

한편, 주체사상의 요체는 김정일의 논문¹³⁵⁾에 의하면 “사상에서 주체, 정치에서 자주, 경제에서 자립, 국방에서 자위” 이다. 특히 주체적 자세가 나머지 세 원칙의 시행에 필수이며, 수정주의와 사대주의(강대국 의존), 민족허무주의(과거 부정), 복고주의(과거 숭배)를 모두 배격한다고 하였다.¹³⁶⁾ ‘사상에서 주체’ 에는 물론 제4조를 포함하여, 역시 타국에서는 관찰되지 않는 ‘군중노선’ (제10조), “대중의 자발적 열성을 불러일으키는 위대한 청산리정신, 청산리방법” (제12조)가 들어간다. 이들 지침 모두 보편적으로 공유되던 것이 아닌 김일성 개인의 노선이다.

‘정치에서 자주’ 는 상기한 제16조가 해당한다. ‘경제에서 자립’ 은 ‘천리마운동’ (제13조)일 것이다. 이 역시 김일성이 중국의 대약진운동을 모방하여 1958년부터 1961년까지 추진하였던 자력갱생·대중동원 방식의 증산 운동인데, 그 추진 배경은 8월 종파사건과 중소분쟁으로 인한 소련으로부터의 지원 삭감이었다. ‘국방에서 자위’ 는 제14조에서 “전인민적, 전국가적 방위체제에 의거하며 자위적 군사노선을 관철한다.” 라는 어구로 명백히 드러난다.

이처럼 전문이 없는 1972년 북한 헌법의 실질적 총강이라 할 수 있는 제1장 ‘정치’ 이하의 개별 조항들을 살펴보면 전부 소련과 동구에서

134) 양정윤. (2013). 북한의 사회주의사상의 전개와 북한헌법에의 영향 - 이른바 주체사상 및 선군사상과 관련하여 - . *고려법학* 68. 328

135) 김정일. (1991). *주체사상에 대하여*. 평양: 조선로동당출판사

136) 서대숙. op. cit. pp.262-264

보편성을 획득한 후기 사회주의 체제가 아니라 김일성 개인의 사상과 정책 노선이 보편적 노선을 ‘창조적 적용’을 빙자하여 사실상 대체한 것이 북한 체제의 근간을 이루고 있음을 파악할 수 있다. 국내 획일화, 대외 고립주의, 수령제 옹위라는 노선은 마르크스주의라기보다는 차라리 민족주의적이다.¹³⁷⁾ 이것이 1992년 이후와 달리 여러 선행연구에서 기존 사회주의의 맥락 내에서 다루어지는 이유는 마르크스-레닌주의라는 표현이 삭제되지 않았기 때문인데, 굳이 주체사상을 마르크스-레닌주의의 한 변용 격으로 서술한 점이나 전문을 누락시키고 제1장에 주체사상의 요지를 나누어 실은 점을 따져본다면 당시 북한이 완전한 고립을 피하려면 사회주의권 내에서 최소한의 관계 유지가 필요하였기 때문일 것으로 사료된다.

137) Ibid. p.264

제 4 절 소결

동독과 북한의 체제 변천 과정은 3장에서 살펴본 통치구조에 이어 국가정체성 및 외교노선 측면에서도 극명하게 갈린다. 양국 모두 분단국가로서 출발하며 초기에는 상대측에 있는 서독과 남한에 대한 경쟁의식 또는 우월의식을 드러내었고, 나아가서는 유일 정당성을 주장하는 의미에서 상대측을 직접 언급하지 않는 점도 같았다. 이후 분단이 고착되고 주도적 통일이 불가능에 가까워짐에 따라 점차 독자적인 정체성을 발전시켜 나가는 점 또한 공통으로 볼 수 있다.

그러나 이후 동독은 떨어진 경쟁력을 친소련 정책을 통한 생존력 확보에서 찾으며 소련의 주도로 동구 중심부에 널리 퍼진 기본노선을 따랐고, 북한은 소련과 중국 모두와 거리를 두며 김일성의 주체사상을 바탕으로 한 독자적 방침을 수립하였다. 두 국가가 이렇게 분화한 시기 역시 비슷하였으며, 그 과정에서 동독의 정권교체가 이루어짐에 따라 동독의 헌법개정이 1968년과 1974년의 두 단계로 나뉘었던 점만 상이하다.

하지만 친소노선과 자주노선은 이념적 지도를 따르거나 따르지 않아서라기보다는 그때까지의 행보의 누적으로 인하여 처한 상황이 달랐기 때문이다. 유럽에서는 데탕트가 이루어지고 있었으므로 동독 지도자는 소련의 수정주의적 요구를 받아 서독과의 관계를 개선하고 교류를 늘리는 것도 가능하였고, 그 와중에도 대소의존도는 계속하여 상승하였으므로 어차피 친소적 외교정책은 거의 필수에 가까웠으며, 소련도 동독을 포기하지 않는 이상 서독에 흡수되지 않고 계속 정권을 유지할 수 있도록 도울 것이 확실하였다.

반대로 북한은 이미 남한을 침공하여 전쟁을 일으켰던 전적이 있는 데다가, 그 입안자이고 실행자였던 김일성 본인이 계속 현직에 있었기 때

문에 설령 남북관계의 개선 의지가 있었다더라도 유럽에서와 같은 데탕트는 사실상 불가하였다.¹³⁸⁾ 게다가 중소분쟁과 문화대혁명 시기 소련과 중국 사이에서 편을 계속 바꾸며 양자 모두로부터 불신을 받고 있었다.

주체사상과 관련된 여러 조항은 1972년 북한 헌법의 초안부에서 가장 명확하게 독자노선의 시작을 암시하는 선언처럼 보인다. 하지만 김일성 개인의 노선이 주체사상의 이름을 달고 퍼지기 시작한 것은 그 이전이고, 1970년 전후의 당대 정황을 보았을 때 북한 정권이 택할 수 있는 다른 길도 없었다. 그런 면에서는 주체사상은 차라리 1960년대까지의 각종 대내외 정책의 결과가 드러나기 시작하는 것이라 보는 것이 나을 듯하다.

138) 1970년대에 들어 북한도 대서방외교에 나섰지만, 동아시아 역내가 아닌 서유럽과 이루어졌고 오래 지속되지도 못하였다. 정성장·임재형. (2003). 대외전략. 세종연구소 북한연구센터 편. *북한의 국가전략*. 파주 : 한울아카데미. pp.240-241

제 5 장 군사국가화 요소

김정은 집권 이후 대대적인 숙청과 군부 약화 작업을 거치며 현재는 오히려 ‘당의 복원’, ‘사회주의적 정상화’ 등의 논의가 활발해졌으나, 김정일 시기 선군정치를 내세우며 군의 정치화, 사회의 군사화 현상이 일어나는 중에는 다음과 같은 질문들이 오랫동안 중심에 있었다. ‘북한이 군국주의 내지는 군사국가가 되었는가?’, ‘북한 권력체계에서 군의 위상은 어디에 위치하는가? 당-군 관계는 어떻게 변화하였는가?’ 북한에서 상기한 경향이 구체적으로 부각된 시기, 그리고 국내 연구에서 군이 무력세력을 넘어 정치·경제·사회의 전면에서 다루어진 시기를 따지면 김일성 사후에 해당하므로¹³⁹⁾ 앞의 두 장에서 주목하였던 시대보다는 늦게 나타난 현상이지만, 이 경향이 오랫동안 북한의 특수성으로서 언급되었고, 당시 논의에서 한 축을 이루었던 헌법상 기구인 국방위원회 제도는 1972년 체제에 기원을 두고 있으므로 함께 다루어본다. 앞의 두 장과 달리 본 장의 경우 군의 정치적 위치에 관한 이론으로부터 출발할 것이다.

139) 정성임, (2007). 조선인민군: 위상·편제·역할, 세종연구소 북한연구센터 편, *북한의 당·국가기구·군대*. 파주 : 한울아카데미. p.467

제 1 절 기존 논의 및 이론

이대근은 김정일 시대 당-정-군 관계를 다룬 연구들을 크게 3가지 입장으로 분류하고 있다. 이를 군부의 영향력을 고평가하는 순서대로 배열하면 ‘김정일 실권설’, ‘군사국가화론’, ‘당 우위론’인데, 이 중 첫 번째는 배제하고 뒤의 두 의견을 중점적으로 검토한다.¹⁴⁰⁾ 한편 백학순은 이를 조금 더 자세하게 5가지로 분류한다. 기존의 ‘군사국가화론’과 함께 ‘당 우위론’이 정-군 간 서열 변화 여부를 기준으로 둘로 나뉘고, 여기에 수령 중심 체제에서 당·정·군 역할분담 체제로 변화하였다는 주장과 반대로 수령이 당·정·군을 모두 직할통치한다는 주장이 대립하고 있다.¹⁴¹⁾

기존 연구 중 군사국가화론은 고유환, 장명봉, 오일환 등이 속한다. 이 이론은 김정일 집권 후 1972년식 주석제에서 전형적 사회주의로 복귀하는 대신 군부가 중심적 역할을 차지한 이른바 ‘군-당-국가체제’로 이동하였다고 분석하였다.¹⁴²⁾ 와다 하루키 또한 당 비서국과 지방의 당 조직이 배후에서 기능하는 것으로 보면서도 ‘정규군국가는 당국가라기 보다는 군국가체제’라 서술하고 있다.¹⁴³⁾

반면 당 우위론에는 이대근, 백학순, 정성장 등이 속한다. 특히 이대근은 군의 상징적 역할과 반대로 정치적 영향력은 감소 추세에 있다고 보

140) 이대근, (2003). *북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나*, 파주 : 한울아카데미. pp.18-19

141) 백학순, (2007). *당·정·군 관계*, 세종연구소 북한연구센터 편, *북한의 당·국가기구·군대*. 파주 : 한울아카데미. pp.89-90

142) 고유환, (1998), *북한의 권력구조 개편과 김정일정권의 발전전략*, *국제정치논총* 38(3), 135-136. 장명봉, (1998), 특집 : *국방위원장체제의 북한 ; -헌법개정과 권력구조 개편 분석 김정일식 통치체제의 틀 제도화, 통일한국 178(0)*, 평화문제연구소, 24. 오일환, (2000). *김정일 시대의 북한체제의 현황*. 오일환 외, *현대 북한 체제론*. 을유문화사. pp.13-80.

143) 와다 하루끼, op. cit. p.260

았다.¹⁴⁴⁾ 백학순은 군대가 당군으로서의 성격에서 벗어난 적은 없는 점을 지적하였다.¹⁴⁵⁾ 정성장은 당중앙군사위원회와 국방위원회의 비교를 바탕으로, 군부는 여전히 당에 종속되어 있으며 국방위원회는 최고권력 기관도 최고군사지도기관도 아닌 인전대이자 집행기구이며¹⁴⁶⁾, 국내에서 중요시하던 국방위원장직은 당 총비서가 당연히 겸직하는 직책에 불과한 것으로 보았다.¹⁴⁷⁾

기존 논의가 대개 1998년 개정에서 주석제가 폐지된 점과 국가원수직의 소재가 국방위원회로 이동한 점에 대한 해석을 둘러싸고 벌어졌던 만큼, 김정일 시대의 해석을 두고 있었던 의견 분화는 최고지도자의 성격 문제와 좀처럼 분리하여 생각하기 어렵다. 이는 김정은 집권 직후에도 제기되었던 ‘상징적 수령론’이 이때에도 있었던 점에서 알 수 있다.

그러나 김정은 정권이 안정화된 현시점까지도 수령의 지위 자체는 변함 없이 공고한 점을 고려하면 상기한 의견 중에서 김정일 실권설 등은 역시 다소 과한 주장이었고, 실질적으로 수령이 군림하는 아래에서 당-군 또는 정-군 관계에서 변화가 있었는지 검토하는 편이 적절할 것이다.

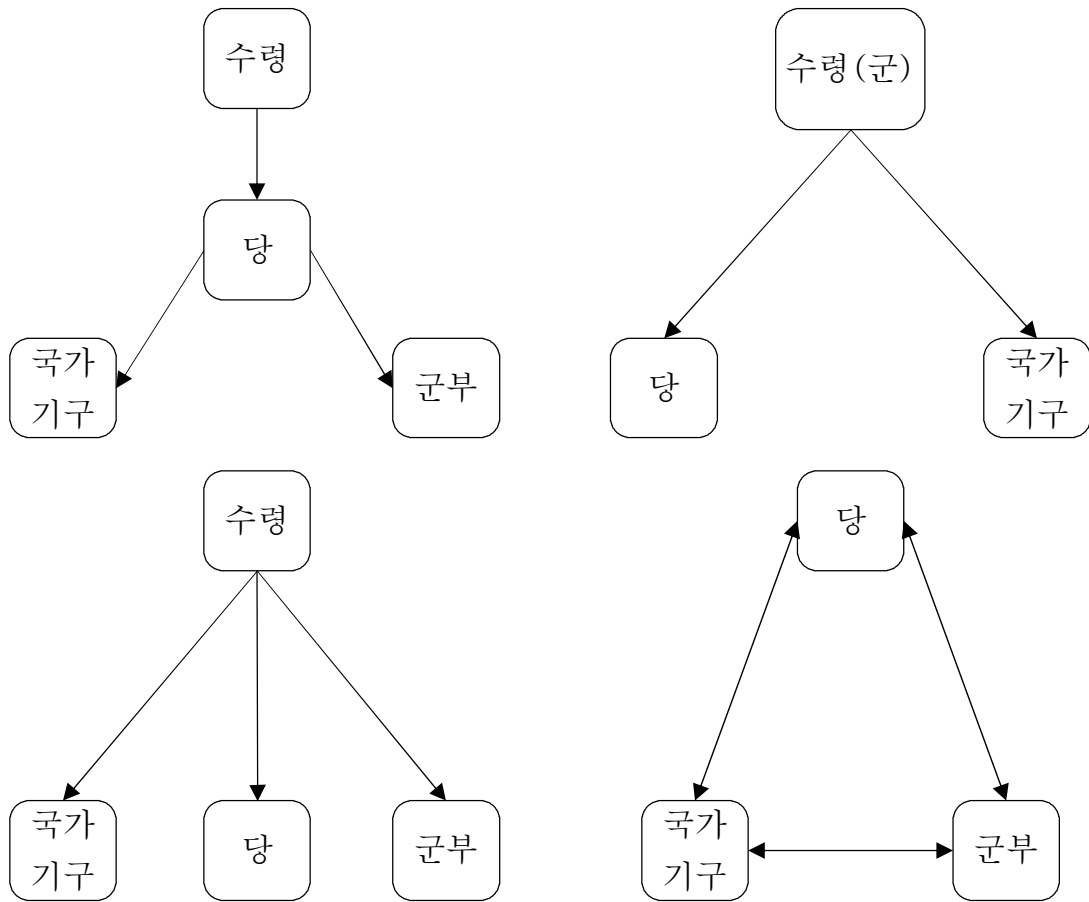
이를 위하여 군대에 대한 당적 통제에 관한 일반화 모델들을 먼저 살펴본 뒤, 국방정책에 관여하는 국가기구를 살펴보고, 북한과 동독에서 국가기관으로서 국방위원회가 가졌던 의미를 비교하며 추측하여 보도록 한다.

144) 이는 군의 정치적 영향력 증대를 전제로 당의 우위 유지를 주장하던 이전의 당 우위론과도 구별되는 결론이다. 이대근. op. cit. 277

145) 백학순. (2010). *북한 권력의 역사*. 한울. pp.694-695

146) 정성장. op. cit. p.395.

147) Ibid. p.43.



※(화살표는 영향력 행사 방향을 나타냄 - 쌍방 화살표는 수평적 역할분담)

[그림 5-1] 당 우위론, 군사국가화론, 직할통치론, 역할분담론의 간략화 도식

제 2 절 사회주의 체제의 당-군 관계

1. 일반화 모델 유형

사회주의 체제에서는 국가에 대하여 영도적 위치를 점유한 공산당이 군대의 조직적 무장력을 통제하기 위하여 여러 종류의 기제를 동원한다. 군대는 ‘당의 군대’의 정체성을 가지고 있고, 군대 지휘체계 내에는 당 조직과 당에서 파견된 대표자들이 존재한다. 이는 직업군대의 전문성을 보장하는 가운데 민간정부가 헌법적 권위를 빌어 통제를 행사하는 일반적인 국가에서의 양태와는 정반대의 현상이므로, 사회주의 체제의 당-군 관계를 설명하기 위하여는 기존의 민-군 관계와 다른 이론이 필요하게 되었다.¹⁴⁸⁾

역시 이대근의 분류를 따르면¹⁴⁹⁾, 헌팅턴(S. Huntington)이 이론화 작업을 시작한 이래 등장한 세 가지의 일반화 모델은 각자 사회주의 군대의 정치적 입장과 행적 중 한 가지에 집중한 결과물이다. 콜코비츠(R. Kolkowicz)의 갈등모델에서 군은 당의 통제에서 벗어나려 하며, 군의 자율성을 인정하지 않으려는 당과는 상충하는 이해관계를 가진 집단이다. 반면 오덤(W. Odom)의 조화모델에서 그리는 군은 당과 같은 목표를 가지고 당내에서 기능하는 일개 기관이므로 경쟁 조직인 것처럼 당과 분리하여 생각하지 않는다. 양자의 중간이라 할 수 있는 콜튼(T. Colton)의 참여모델 역시 당과 군의 인적 중첩에 주목하지만, 군의 정치 ‘참여’는 선형적으로 결정되는 것이 아니라 상황과 엘리트 상호작용의

148) 김성주, (2017). 북한군 ‘당위원회’에 관한 연구: 형성과 발전과정, 기능을 중심으로, 국방연구 60(3). 2

149) 이하 세 가지 모델과 각자의 한계에 대한 설명은 이대근, op. cit. pp.25-31 참조.

영향을 받는 것으로 본다.¹⁵⁰⁾

여기에 소련 외의 국가들로 시선을 옮길 경우, 각국 정권의 성립배경에서 군대가 맡았던 역할이나 이에 기인한 발언권의 크기 등이 모두 다르다. 이 관점에서는 통상적으로 크게 두 부류의 국가군을 상정할 수 있다. 유고슬라비아, 중국, 쿠바, 베트남 등 외침 또는 내전을 겪으며 독자적인 무력집단의 전통을 보유한 국가에서는 체제의 안정화 이후까지도 군부가 정책과정의 전면에서 강력한 영향력을 행사할 수 있다. 반면 특히 바르샤바 조약기구로 묶이는 동유럽 위성국의 다수는 제2차 세계대전 전까지 공산당의 세력이 미약하였거나 심지어는 추축국이었다가 소련군에 의하여 체제가 이식된, 소위 ‘화물열차 정권’이며, 이들 국가에서는 자국군보다 강하게 유지되었던 소련군의 영향력이나 현지 지도자들의 미약한 국내 지지기반 등의 이유로 군의 독자세력화 자체가 어려웠던 것으로 본다. 예외적으로 소련 본국과 북한은 양자 모두에 속하지 않는다.¹⁵¹⁾ 소련은 적백내전을 거쳐 성립하여 전자에 속하는 것처럼 보이지만, 당시부터 이미 군부가 당에 종속되어 있었기에 후자의 유형에 가까우며 제한적 자율성이 보장된 체제 후기까지도 군의 영향력은 대체로 전문 분야로 한정되었다. 반대로 북한은 점령지에 이식된 정권이므로 후자에 속할 것처럼 생각되지만 실제로는 김일성의 항일유격대 전통 신격화로 갈수록 전자의 유형에 가깝게 변화였다.

이렇듯 개별 국가에 따라 당과 군의 상대적인 권력의 크기가 매우 다른

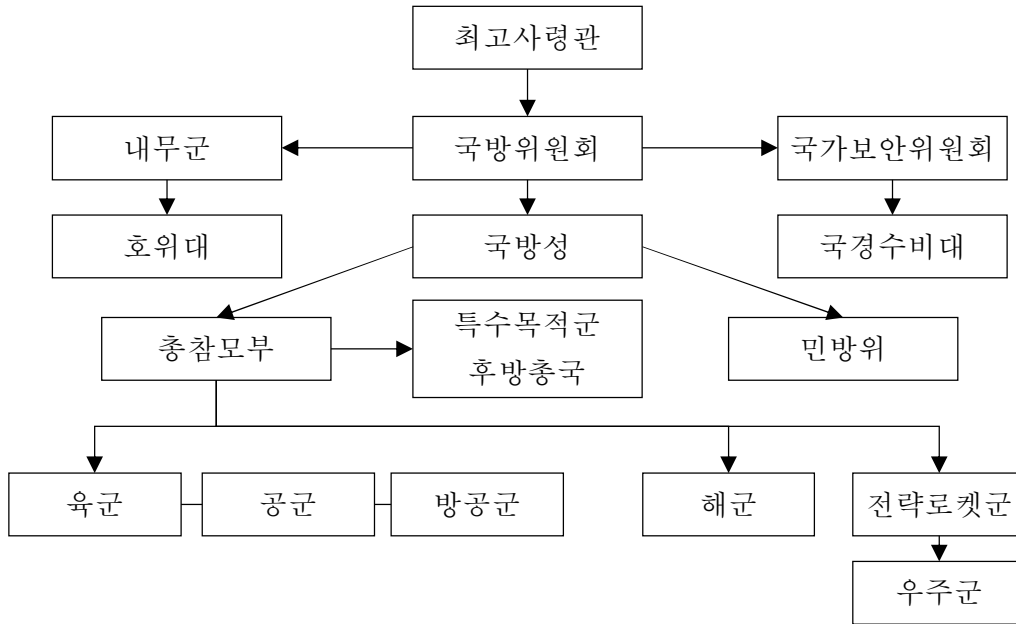
150) 그러나 실제 사례에서는 위의 세 가지 일반화 모델이 각각 집중하는 요소가 모두 중첩되어 나타난다. 가령 1937년 스탈린의 투하첵스키 숙청이나 1957년 흐루쇼프의 주코프 축출 등은 모두 보나파르티즘에 대한 당의 두려움이 반영된 것이었지만, 이들 장성 역시 고위 당원이었으며 군부가 독자적인 세력으로서 대항하는 움직임은 보인 적은 없었다.

151) 이를 이론화한 아델만(J. Adelman)은 중국형, 동유럽형, 소련의 3가지 유형을 주장하였다. Jonathan R. Adelman, *Toward a Typology of Communist Civil-Military Relations*, in Jonathan R. Adelman(ed.), *Communist Armies in Politics*, Westview Press, 1982, pp.1-13

양상을 보이기 때문에 일반화 모델을 모든 국가에 동일하게 적용하기는 어렵고, 각각의 상황에서 더 나은 설명력을 가지는 모델이 존재한다. 가령 독자적 무장세력의 전통이 약한 국가의 경우 창군 당시부터 소련형에 가까운 당적 통제가 확립되기 쉬웠을 것이고, 이러한 배경에서는 군부 출신 인물이 군을 벗어나 정권을 직접 장악하려 시도하기보다는 당과 마찰을 빚지 않으면서 제한된 자율성을 추구하거나 개인적으로 정치에 참여하는 선에서 그칠 것이다. 오히려 역으로 군의 무력을 장악한 인물이 실제로는 군부 출신이 아닌 당료일 가능성도 커진다.¹⁵²⁾

152) 그러나 1980년대 폴란드의 야루젤스키 정권처럼 이 모든 분류의 틀을 벗어나는 사례도 존재한다. ‘약한 군부’로 분류되는 국가에서 군부 출신 인사가 군인 신분을 유지한 채로 최고지도자에 올라 계엄령을 바탕으로 사실상의 쿠데타 통치를 시행하면서도, 그 목적은 당의 전복이 아닌 당-국가체제의 안정적 유지였기 때문이다. 소련의 사례와 비교하면 ‘8월 쿠데타’는 당내 보수파를 중심으로 기획되었고, 스탈린 사후 주코프의 정치 개입은 본인이 정권을 직접 장악하는 대신 흐루쇼프를 지지하는 방식으로 이루어졌다는 점에서 야루젤스키의 경우와 차이를 보인다.

2. 지휘구조 및 조직



[그림 5-2] 소련군 지휘체계(1970년대 기준)¹⁵³⁾

이렇듯 사회주의 체제에서 관찰되는 특유의 조직적·인적 중첩은 군 지휘권 행사 및 군사정책 결정 과정의 구조를 복잡하게 만든다. 특히 군내의 당 관련 기구와 그 구성원들의 권력이 강할 때는 각급 부대의 정규 지휘관과 동 계급의 정치장교가 다수 존재하여 지휘 및 정책 결정 계통의 혼선을 야기한다.

이러한 형태의 모체라 할 수 있는 소련군의 경우, 스탈린 시대까지는 조직구조 상의 잦은 변화를 거쳤고 당적 통제도 매우 강한 편이었으나 제2차 세계대전을 거치며 그러한 경향이 점차 완화되다가 종전 이후에

153) Виталий Иванович Феськов, Валерий Иванович Голиков, Константин Анатольевич Калашников, Сергей Анатольевич Слугин. 2013. «Вооруженные Силы СССР после Второй Мировой войны: от Красной армии к Советской. Часть 1: Сухопутные войска» Томск; Издательство НТЛ. Страница 100을 바탕으로 작성

는 비교적 안정된 형태의 조직구조와 지휘체통의 단일제 원칙이 자리잡혔다고 볼 수 있다.

헌법상으로 국가기구 중에서는 국방위원회가 이 계통에서 가장 높은 지위의 기구이며,¹⁵⁴⁾ 서기장이 최고사령관으로서 국방위원장을 겸직한다. 1977년 소련 헌법 제121조 제14호에서 ‘국방위원회의 결성 및 그 구성원의 임명’은 최고소비에트 상무회의 권한으로 되어 있다. 다만 실제 군사정책 결정 과정에서는 당 중앙위원회 정치국의 지도를 받으며, 결정 내용도 정치국에서 사전 승인된 바와 거의 일치한다.¹⁵⁵⁾ 여기에 당 중앙위원회 산하 기구로 국방성을 직접 지도하는 행정조직부와 군내에 설치된 당무 처리 조직을 총괄하는 총정치국이 각각 있으므로 국방성은 두 개의 당기구와 한 개의 국가기구에 대하여 책임을 지는 방식으로 당적 통제하에 놓인다.¹⁵⁶⁾

이러한 구조가 헌법 조문에 명시된 것은 1977년이지만 실제로는 스탈린 정권 후기와 흐루쇼프 정권을 거치며 정착된 방식이 법으로 드러난 것이며, 따라서 전후 수립된 위성국들은 체제 초기에 대체로 이 형태를 따르고 있었다.

154) 1941년 전시체제의 국가방위위원회(ГКО)는 종전과 함께 해체되었으며, 이후 다시 나타난 국방위원회(Совет Оборны СССР)는 1977년 헌법개정과 함께 새로 명시된 기구이다.

155) Edward L. Warner III. 1989. *The Defense Policy of the Soviet Union*. RAND. 51-52

156) Hough, J. F., & Fainsod, M. (1982). *How the Soviet Union is governed*. Cambridge, MA: Harvard University Press. pp.412-417

제 3 절 북한: 독립적 군부에서 수령의 사병으로

1948년 북한 헌법에서 국방과 관련된 조항은 제28조(공민의 조국 보위 의무), 제55조 제11호(내각의 군 편성 및 임면권), 제58조 제6호(내각 중 민족보위상), 등이 있으며 독립된 장으로서는 제8장(민족보위) 아래 제100조(조선인민군) 단 1개 조만이 존재하였다.

특이한 점은 북한의 경우 창군 당시 군대 내에 당세포도 없었고 당에서 군을 전담하는 부서도 설치되지 않았으므로, 위의 조항 중 명시된 내각 산하의 민족보위성이 사실상 군을 다루는 유일한 기구였다는 점이다. 체제 초기 북한은 당군의 정체성을 부여하지 않은 것은 물론 의도적으로 이를 피하는 모습을 보인 바 있었다. 김일성 또한 조선인민군 창건 기념 연설 중 직접 조선인민군이 ‘특정 정파의 군대’가 아니라 ‘인민의 군대’라 하였는데,¹⁵⁷⁾ 김성주는 이를 통일전선이라는 당대의 조건에서 연유한 것으로 추측한다.¹⁵⁸⁾ 상기 발언이 이루어진 시점이 남로당과 연안계의 합류는 물론 정부 수립과 헌법제정보다도 이전이기는 하지만, 시기 순서로나 당대의 정황으로나 군은 ‘당에 의하여 만들어진 것이라기보다 당과 동시에 성장한’ 조직이었으며 그 뒤로도 김일성과 만주파의 당 장악 이전까지는 ‘당이 상대적으로 군을 통제할 수 있을 만큼 강하지 않았다’.¹⁵⁹⁾ 그 대신 초기에는 최용건이 총사령관과 민족보위상의 자리에 취임하는 등의 방식으로 만주파가 군대와 인적 중첩을 먼저 이루려는 비공식적 시도가 있었다.

이후 북한이 겪은 중대한 세 차례의 변동에 맞추어 조선인민군 역시 그

157) 김일성. 조선인민군창건에 대하여: 조선인민군열병식에서 한 연설(1948년 2월 8일). 김일성저작선집 1. 조선로동당출판사. 1967. p.189

158) 김성주, op. cit. 5

159) 서동만, (2005). *북조선사회주의체제성립사 1945~1961*. 서울: 선인, p.275

직접적 영향을 받게 된다. 먼저 전쟁 도중 각급 부대에 당위원회가 설치되고, 민족보위성 문화훈련국을 총정치국으로 격상하였다.¹⁶⁰⁾ 후기 소련 군에서 총정치국이 국방성보다 상위에 자리한 당기구였음을 고려할 때, 북한에서의 이 개편은 역으로 기존에 군에 대하여 그만큼 강한 당적 통제를 가하는 기구가 없었음을 짐작케 한다. 8월 종파사건과 중소분쟁으로 북한이 본격적으로 소련으로부터 이탈하던 1950년대 후반에는 인민군당위원회가 전면 확대되며 총정치국의 역할마저 잠식하였다.¹⁶¹⁾

한편 북한의 대 우방국 관계가 1950년대에는 소련, 1960년대에는 중국과 차례로 파열음을 내는 동안 한국은 미국·일본과 밀착하며 소위 ‘남방삼각동맹’이 강화되었다. 그로 인하여 북한 측의 체감 안보환경이 급격하게 악화하자 북한은 자체 국방력 강화에 나서며 군사비를 크게 증강하였다. 이 당시 북한이 내건 슬로건이 ‘경제-국방 병진노선’이다. 그러나 내수용 무기 생산은 경제에 주는 파급효과가 없는 데다가, 오히려 실제 경제적 생산 활동 분야로의 자원 투입을 저해한다. 그 결과는 역으로 1960년대 7개년 계획의 실패로 나타났다.¹⁶²⁾ 따라서 이 자기 모순적인 구호는 처음부터 달성할 수 없는 목표였으며, 곧 군부와 내각 사이에서 경제발전과 군비증강 간의 자원배분을 둘러싼 내부 갈등으로 비화하였다.¹⁶³⁾ 김일성은 이 갈등관계를 이용하여 먼저 내각에 있던 박금철 등을 숙청하였는데, 그러자 당내 군부의 영향력이 계속해서 증가하며 곧 갈등모델에서 상정하는 바와 같이 군 지휘부에 대한 당적 통제가 흔들리는 움직임이 나타났다. 민족보위상이 된 만주파 출신의 김창봉

160) 김성주, op. cit. 6

161) Ibid, 7

162) 김용현, (2004). 1960년대 북한체제의 위기와 군사화의 대두. 경남대학교 북한대학원 편, *북한현대사 1*. 파주 : 한울아카데미. pp.429-444

163) 함택영, (2013). 핵무력과 경제건설의 딜레마, 장달중 편, *현대북한학강의*, 서울 : 사회평론. p.203

이 지휘관 유일관리제, 전투력 강화를 강조하며 당위원회를 약화시켰고¹⁶⁴⁾, 그 결과 군부가 당의 통제에서 벗어나 독자적으로 푸에블로호나포 사건, 1.21 청와대 습격 사건과 같은 군사모험주의적 행위를 감행한 것이다. 비슷한 시기 주코프와 평더화이도 각각 소련과 중국에서 거의 같은 사유로 당 중앙과 마찰을 빚은 것처럼, 사회주의 체제에서 군 지휘계통이 강해질 때 보이는 주된 행동인 군내 당조직 약화, 무제한적 예산증강, 대외적 무력 과시 등의 행태가 골고루 나타난 형국이었다.

그러자 김일성은 이번에는 군부의 독자적 세력화 가능성을 사전에 차단하기 위하여 ‘군별관료주의’를 명목으로 지휘계통 상층에 대대적인 숙청을 단행하였다. 이 시점에 이미 북한 내부는 일체의 정치적 이견이 사라진 상태였고 그중에서도 만주파가 가장 먼저 장악한 군부가 김일성에 대한 가장 절대적인 충성을 보내고 있었다. 그러나 민족보위상 김창봉, 총정치국장 허봉학, 사회안전상 석산 등이 최현, 오진우 등으로 교체되고 이미 원래도 당의 군대였던 조선인민군은 확실한 김일성의 사병이 되었다.¹⁶⁵⁾

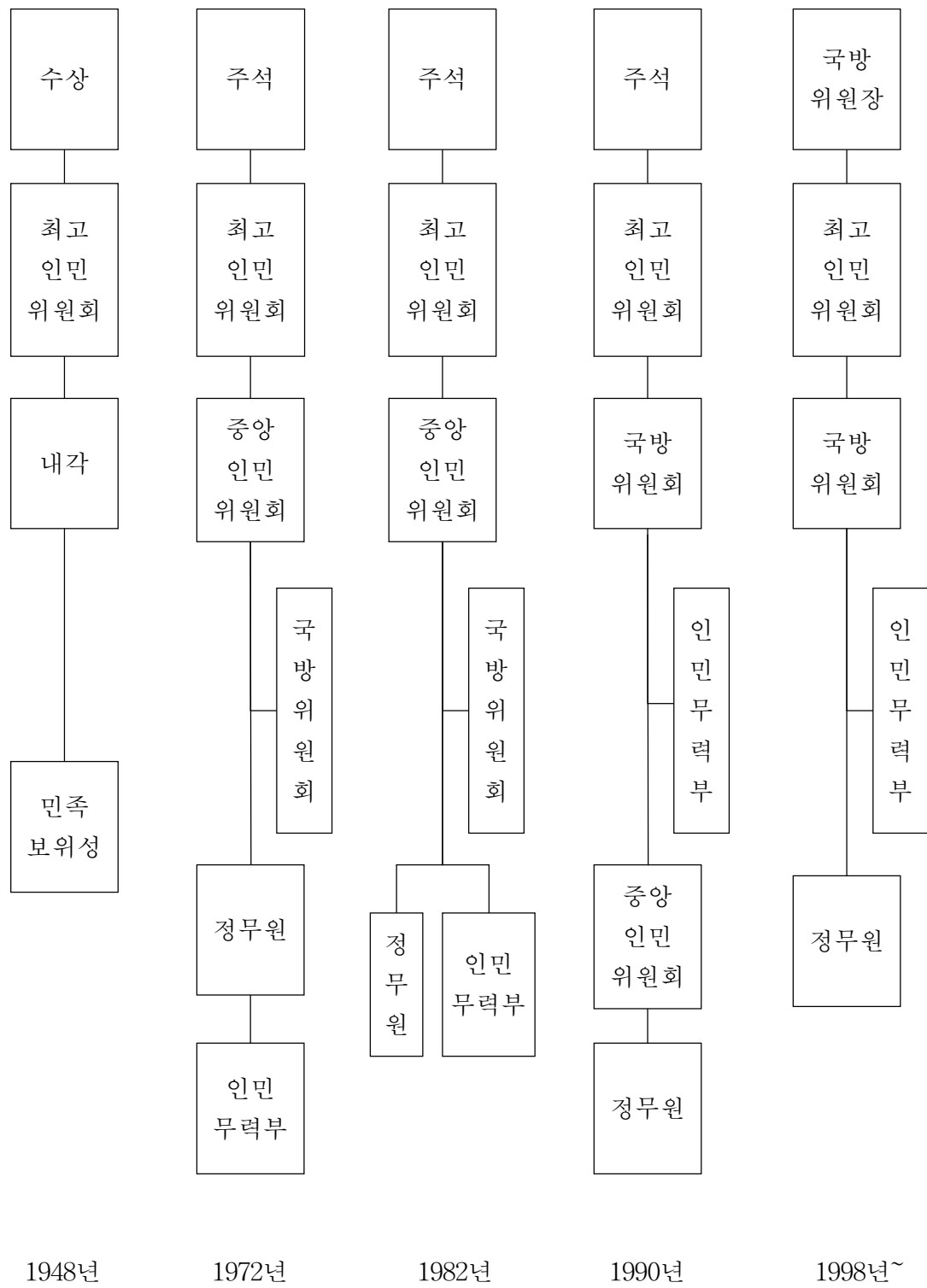
이때 최종적으로 각급 부대에 정치위원제가 도입되어 지휘관과 같은 계급의 정치장교가 생겼고, 그 결과 정치장교의 권한이 정규 지휘관을 뛰어넘기에 이르렀다. 본래 이러한 방식의 지휘구조는 초기 소련군에서 시행하였다가 제2차 세계대전 중 부작용을 실감하고 점차 지휘관 중심의 유일관리제로 바꾸어가며 도태시킨 것인데, 북한에서는 정반대의 과정을 거쳐 완전 이원화 구조가 부활한 것이다. 이 구조를 차용한 국가 내에서는 군조직 내에 일반 지휘계통과 당조직 및 정치위원계통이 상호 대립하는 이해관계를 가지고 있어서 갈등모델에서 상정하듯 군이 단일한 이익

164) 김성주, op. cit. 10

165) 김용현. op. cit. 446-449

집단의 정체성을 가지고 당적 통제에 저항하는 주체가 될 수 없다.

이 모든 과정이 1970년 당규약 및 1972년 헌법에 반영되었다. 그중 1972년 헌법에서는 처음으로 중앙인민위원회 산하에 국방위원회가 신설되었다(제105조, “중앙인민위원회는 (...) 국방위원회 (...) 등 중앙인민위원회 사업을 돕는 부문별 위원회를 둔다.”). 처음 설치된 당시의 국방위원회는 헌법에서 별개의 장으로 다루고 있지는 않고, 다만 중앙인민위원회의 권한 중 국방 및 국가정치보위 사업을 지도한다는 표현이 있다(제103조 제4호). 1948년에 내각의 권한이었던 주요 군사간부 임명 역시 중앙인민위원회가 흡수하였다(제103조 제9호). 이후의 헌법 변천과 뒤의 도식에서 나타나듯 김정일 시대에 들어서는 중앙인민위원회의 국방 관련 권한이 국방위원회에 고스란히 이양된 듯한 모습이 관찰되나, 적어도 김일성 당대에는 국방위원회가 차지하는 위치나 역할은 1941년 소련의 비상체제에서 ГКО의 역할과 가장 비슷해 보인다.



[그림 5-3] 북한 국가 군사기구의 지위 변화과정¹⁶⁶⁾

김정일 시대의 국방위원회가 후계체제와 깊은 연관이 있는 점을 감안할 때 이때의 국방위원회는 사실상 차라리 기존 주석제하에서 주석과 중앙인민위원회의 관계를 대체한 것에 가깝고, 그 외에는 인민무력부의 지위가 격상된 점을 제외하면 큰 차이가 보이지 않는다. 오히려 김일성 시대의 국방위원회가 기관의 원 명칭에 걸맞은 역할을 수행하고 있었을 것이며, 김일성 후기에는 1960년대까지와 달리 당-군 관계에서 급격한 변화를 수반하는 사건이 없었으므로 군사국가화의 근거로 볼 만한 소지가 있는 특징이 있다면, 즉 후계자가 주석의 방대한 권한 중 군정권만을 물려받고도 정국 장악이 가능하였다면 그 발단은 1972년 시점에도 있었을 것이다.

따라서 다음 절에서는 비슷한 시기에 동독에서 정부조직 내에 두었던 국방평의회와 위상을 검토하여 보며, 북한의 경우와 비교하도록 한다.

166) 이대근. op. cit. p.191

제 4 절 동독: 강한 국방평의회, 약한 군부

전후 동서독의 군대 창설 과정은 남북한과 유사한 양상과 상이한 양상을 모두 보인다. 먼저 분단으로 인하여 양측이 서로 예민한 상태에서 창군하였기 때문에 상대방을 의식하여 신생 군대를 경찰기구로 위장, 또는 경찰기구로부터 조직을 키워 분화시키는 양상을 보였다는 점은 상당히 닮아있다. 그러나 제2차 세계대전의 피해국가였던 조선과 달리 주 전범 국가였던 독일은 오랫동안 군대 보유에 제한을 받았다가, 정규군의 필요성이 드러나는 일련의 사건을 경험하고 나서야 정권 차원에서 본격적인 창군 작업이 진행되었다. 다만 관점에 따라서는 오히려 분단 초기에 경쟁적으로 창군 후 규모를 불릴 수 있었던 것이 한반도에서 전면전이 발생한 이유라 볼 수도 있다.

따라서 동독의 경우 1949년 헌법에서는 군 관련 조항이나 국가기구가 전혀 나타나 있지 않다. 이 당시 군에 준하는 무력 보유 기관은 경찰조직의 일부인 인민무장경찰(Kasernierte Volkspolizei, KVP)이었는데, 1953년 동베를린에서 시작된 봉기를 진압하는 과정에서 물자 부족이나 준비상태 미비 등 정규군에 비하여 여러 약점을 노출하였고, 당시 동독 주둔 소련군에 대부분의 역할을 의존하였다.¹⁶⁷⁾ 이 사건이 KVP를 강화 후 군에서 분리, 최종적으로 1956년 국가인민군(Nationale Volksarmee, NVA)으로 재편하는 계기가 되었다.

한편 1953년 봉기는 무장경찰 병력이 시위대에 동조할지도 모른다는 불안감을 자아냈다. 그에 대한 대응으로 조직 내부에서는 ‘불순분자’에 대한 대규모 해임 작업을 행하였으며,¹⁶⁸⁾ 외부에서는 신생 군에 대

167) Armin Wagner. (2002). *Walter Ulbricht und die geheime Sicherheitspolitik der SED: der Nationale Verteidigungsrat der DDR und seine Vorgeschichte (1953 bis 1971)*. Ch. Links Verlag. pp.55-63

한 당·정의 통제기구를 설치하였다. 초기에는 SED 중앙위원회 정치국 내에 당중앙군사위원회(Sicherheitskommission, SK)를 두어 군에 대하여 당이 직접 통제하는 형식을 따랐지만 1960년 국가기구에 국방평의회(Nationaler Verteidigungsrat, NVR)를 신설하며 기존 당중앙군사위원회의 역할을 대체하였다.¹⁶⁹⁾ 따라서 북한에서 보인 것과 같은 당중앙군사위원회와 국방위원회 간의 역할 중첩 또는 충돌은 나타나지 않았다.

울브리히트 시대를 기준으로 보면 국방평의회는 울브리히트의 정치권력 강화에 핵심적인 기구 가운데 하나였음을 짐작할 수 있다. 1960년 최초 설치 당시 국방평의회설치법 제1조 제2항은 “국방평의회는 의장과 최소 12명의 의원을 포함한다. 의장은 인민회의의 제의에 따라 대통령이 임명한다. (...)” 로 되어 있는데, 이 시기는 피크의 사망으로부터 불과 수개월 전이었고, 이 법은 피크의 명의로 통과된 마지막 법률 가운데 하나이다. 같은 해 10월 대통령제가 폐지된 뒤 국방평의회설치법 제1조 제2항은 “(...) 국가평의회가 임명한다. (...)” 로 바뀌었다가, 다시 1964년 11월 “국방평의회 구성원은 국방평의회 의장의 제의에 따라 국가평의회가 임명한다.” 라는 문구가 추가된다. 피크 이후로 울브리히트가 줄곧 국가평의회 의장과 국방평의회 의장을 겸직하고 있었으므로, 국방평의회는 사실상 울브리히트가 군 통수권 관련 최고기구에 아무 제약 없이 원하는 구성원을 임명할 수 있도록 기능하였던 것이다. 1968년 헌법에서는 이렇게 강력해진 국방평의회 권한이 직접 드러난다. 국방평의회는 평시에 국가평의회를 원조하여 국방을 편성하고(제73조 제1항), 전시에는 인민회의 대신 입법권을 행사할 수 있었다.

국방평의회 권한은 정권교체기의 현상을 통하여도 확인할 수 있다.

168) 당시 내무장관이었던 차이서 및 헤른슈타트의 숙청이 이때 이루어졌다.

169) Otto Wenzel, (1995). *Kriegsbereit: Der Nationale Verteidigungsrat der DDR 1960 bis 1989*. Köln : Verlag Wissenschaft und Politik. S.17-27

피크 생전에 울브리히트가 국방평의회를 신설하며 권력의 정점에 오른 것처럼, 호네커 역시 최고권력을 탈취하는 과정에서 서기장(당시 제1서기)직과 더불어 국방평의회 의장직을 먼저 인계받았다. 울브리히트에게는 대신 명예직으로 신설된 당 중앙위원회 의장직과 함께 명목상 국가원수로서 국가평의회 의장직에는 계속 재임하는 것이 허락되었는데, 말년의 피크와 같이 별다른 실권은 없었다. 이는 북한에서 주석제를 유지한 채로 김정일에게 국방위원장직을 통하여 후계체제를 준비하던 구도와 놀랍도록 흡사하다.

유럽에서는 전면전이 벌어지지 않았고 동독이 소련군이 참전한 각종 전쟁에 파병한 적도 없기에 동독 국방평의회가 비상시에 소련이나 중국, 또는 북한에서 이용한 것과 같은 위기관리 기구로서 어떻게 기능하였을지는 알맞은 사례가 없어 깊이 알 수는 없다. 바르샤바 조약기구 소속으로서 활동한 사례는 두 차례 있지만, 울브리히트 시대에는 1968년 체코슬로바키아 파병을 고려하였으나 실제로 참여하지는 않았고, 1980년 폴란드 솔리다르노시치 운동 때에는 바르샤바 조약기구 연합군이 개입하기 이전에 야루젤스키의 계엄령으로 상황이 종결되었기 때문이다. 이후 호네커 역시 개인 권력의 보좌기구로서 국방평의회를 이용하다가, 점차 회의 빈도가 줄어들면서 그 중요성이 하락하였다.

종합적으로 볼 때, 동독에서 국방평의회는 당중앙군사위원회의 기능을 넘겨받은 것으로서 사실상 동일한 기구였다. 그리고 특히 1960~1970년대 사이에 활발하게 활동하며 최고지도자의 보좌기구로서 기능하였다. 그러나 국방평의회가 군·경찰의 최고 지휘계통 인사들이 모인 기구이기는 하였지만, 국방평의회에서의 활동을 통하여 이들 각자의 권력이 당의 통제 밖으로 미친 증거는 없으며, 국방평의회는 강한 권력은 최고지도자로서 의장을 겸직하였던 울브리히트와 호네커가 누렸다고 볼 수 있다.

제 5 절 소결

북한에서 국방위원회의 위상을 둘러싸고 벌어진 논쟁에는 당중앙군사위원회와의 관계를 두고 벌어진 것이 대부분이고, 당 우위론 내에서는 국방위원회의 실제 역할을 두고 명예기구론, 후방기구론 등으로 분화하는 정도이다. 만일 당 우위론이 옳다면 ‘군사국가화’에 대한 것은 더 논하지 않아도 무방하나, 본 장에서는 그렇지 않을 경우를 포괄할 방법이 있는지를 중심으로 두고 검토하여 보았다.

먼저, 사회주의 체제의 당-군 관계에 관한 일반화 모델은 기본적으로 군의 제한적 자율성 및 군사지휘단일제가 확립된 후기 소련군을 기초로 수립된 것이다. 그러므로 역으로 이를 해치면서까지 당적 통제를 다시 강화한 경우에는 군 인사가 지휘계통과 정치계통으로 분열되기 때문에 일반화 모델 중에서도 특히 갈등모델은 잘 맞지 않았을 것이다.

북한의 군대는 창건 당시 당적 통제에서 벗어나 있었기 때문에, 갈등모델에서 설명하는 것과 비슷하게 더 가까운 강한 당적 통제를 이루고자 하였을 것이다. 그에 따라 1956~1958년에 8월 종파사건을 계기로 당위원회 전면화를 통하여 독립적 군대에서 당의 군대로 변하였다. 그리고 다시 1967~1969년경에 갑산파와 ‘군벌관료주의자’들의 숙청을 계기로 당의 군대에서 수령의 사병으로 변하였는데, 그 과정에서 군부의 전문성과 자율성을 옹호하던, 즉 군부를 대표하여 당의 통제에 반발할 수 있는 김창봉, 허봉학 등 인물들이 모두 사라졌다. 그리고 정치위원제를 도입하면서, 소련에서 들여온 군사지휘단일제를 역행하며 제2차 세계대전 초기까지의 모습처럼 총정치국과 당위원회 등이 매우 강해진 양상을 보였다. 그렇다면 이 이후에는 단일한 이익단체로서 군의 실체가 존재하였는지도 의심스럽다. 김정일 시대에 헌법상 군사기구가 갑자기 강해졌

다 하여도 갈등모델에서 상정하는 식의 군부 팽창이 아니라 이미 철저히 수령의 도구가 된 상태에서의 강화일 것이다.

동독의 유사 기구와 비교하여 보아도 비슷한 결론이 도출된다. 동독은 나치 청산의 영향으로 정규군 보유가 매우 늦었던 것은 물론 동구 위성국 중에서도 독자적 군사집단의 ‘전통’이 가장 약한 국가라 볼 수 있다. 이러한 국가의 경우 일반화 모델 중에서는 조화모델의 설명에 가까우며, 군부 인사가 독자적 이해관계를 내세운 적도 없고 체제 또는 사회의 ‘군사국가화’ 역시 거론된 바가 없다. 그런데도 동독의 헌법상 국가기구 체계에서 국방평의회는 매우 강한 권력을 보유하고 있던 것으로 꼽히며, 정권교체기에는 김정일의 후계구도와도 비슷한 현상이 나타난 적도 있었다. 북한과 비교하여 볼 때, 동독에서 국방평의회는 당중앙군사위원회와 경합하거나 종속된 조직이 아니라 당중앙군사위원회의 폐지와 함께 그 기능을 그대로 물려받은 조직이었으며 비상시 입법권까지 발동할 수 있는 실제로 막강한 조직이었다. 그런데도 국방평의회는 개별 의원들이 독자적인 권한을 행사하였다는 증거는 없으며, 조직 전체적인 강한 권력은 당 서기장의 개인 권력을 보좌하는 데에 더욱 요긴하게 작용하였다. 그리고 강력하였다는 권력도 대체로 실전 상황에서의 작전 및 지휘와는 동떨어진 평상시 행정 및 인사권과의 관련성이 더 큰 경향이 있었다.

종합적으로 볼 때, 김정일 시기 북한에서 실제로 국방위원회가 헌법에서 나타난 것과 같은 급격한 지위의 격상을 겪었다고 하더라도 그 결과로 북한이 ‘군사국가화’ 한 것으로 보이지는 않는다. 오히려 북한의 특수성을 찾고자 한다면, 동독의 사례를 통하여 본 것과 같이 군통수권 및 인사권을 통한 최고지도자의 권력 강화 수단으로서의 성격이 수령제의 혈연 세습 구도와 결합하여 일으킨 양태로 해석하는 편이 더욱 자연

스럽다. 가장 핵심적인 문제는 당-군 관계의 역전과 같은 것이 아니라, 북한 체제가 가진 전시 체제적 성격 그 자체였던 것이다.¹⁷⁰⁾

170) 서동만. (1996). 북한 당군관계의 역사적 형성 - 한국전쟁 이후부터에서 1961년 전후 시기까지를 중심으로 - , 통일문제연구 26. 평화문제연구소. 193

제 6 장 결론 및 함의

1. 결론 및 함의

본 연구는 소위 ‘북한적 특수성’이 실재하는지, 실재한다면 소련의 역사적 경험으로부터 근거하여 사회주의권에서 널리 공유하는 맥락 외적인 현상인지 확인하기 위하여 동구 위성국 중에서 특히 동독의 체제 변천 과정에 주목, 각각 동 시기의 북한과 비교하여 보았다. 그 결과 통치구조에서 나타난 1인으로서의 권력집중 현상, 국가 정체성 형성 및 외교관계의 기본노선 등에서는 정반대에 가깝게 대조되는 경로가 관찰되었고, 당·정과 군의 관계, 군부의 실제 득세 여부 등에서는 유사한 면모가 더 많이 관측되었다.

구체적으로 3장에서는 소련 주도의 탈스탈린화 운동이 벌어지는 흐름 속에서 북한과 동독 모두 기존의 스탈린주의적 지도자가 정권 유지에 성공한 점에 주목하였다. 만일 북한의 경험이 보편적으로 벌어질 수 있는 현상이었다면, 즉 민주주의적 중앙집권제가 필연적으로 수반하는 부작용에 불과하였다면 동독 역시 시간이 지남에 따라 중앙집권화, 1인 독재화를 겪었을 것으로 예상하여 볼 수 있다.

그러나 실제로는 동독은 기존 바이마르 헌법에서 비롯된 대통령제를 동구식 국가평의회제로 교체하였던 반면에 북한은 스탈린 헌법의 기본 형태를 상당 부분 차용하여 내각책임제에 가깝게 출범하였음에도 주석제라는 강력한 1인 독재 체제를 공식적으로 채택하였다.

이러한 양상은 2장에서 모든 위성국 체제의 원형으로서 살펴보았던 스탈린 헌법과 비교하여 보아도 차이점이 있다. 소위 ‘스탈린적 현상’이라는 것은 일당제 기반의 당-국가체제에서 절대권력을 보유한 독재자가

등장하였을 때 당과 국가기구 체계 내적으로 준비된 ‘견제와 균형’ 장치가 모두 기능을 상실하는 것으로 설명할 수 있다. 그리고 이때 대부분의 부적절한 권력 남용 양태나 전통사회적 특징의 발로는 비공식적인 관계에 기반을 두고 나타난다. 공식적인 제도를 바탕으로 전 국가기관이 최고지도자의 직접적인 ‘지도’를 받는 구조는 스탈린 당대에도 독소전쟁 지휘 도중의 위기관리 체제였을 때뿐이었고, 그나마도 전쟁 직후 ΓKO의 해체와 함께 빠르게 ‘정상화’되었다. 그로부터 생각하여 볼 때 북한식 주석제란 소련의 비상관리체제에서 임시로 보여주었던 전권 집중을 영속적인 원리로 제도에 고정된 것에 가깝다.

4장에서는 동구 블록 내에 민족주의가 발생하며 단일한 세력으로서의 연대가 해체되고 중심부와 주변부가 양극으로 갈라지는 흐름 속에서, 북한과 동독에서 각각 발전시켰던 독자적 정체성이 어느 방향을 가리키고 있었는지에 대하여 탐구하였다. 양국은 사회주의권에 속한 나머지 위성국과 달리 분단국가로서 민족과 국가가 서로 일치하지 못하는 상황에 처해 있었다. 따라서 사회주의적 정체성과 분단국가적 정체성이 서로 중첩된 위성국은 이들 둘뿐이었으므로 보편적인 경로를 따른다면 두 국가가 어떤 식으로든 비슷한 경로를 밟았을 것으로 예상하여 볼 수 있다.

그러나 분단국가적 측면에서는 북한이 70년대까지도 대남 적화통일 의지를 공공연히 헌법에 드러내 보인 반면에 동독은 체제 경쟁에서 패색이 짙어지는 후기로 갈수록 데탕트에 동참하면서도 서독과의 통일을 거부하며 독자적인 국적 개념을 주장하고 나섰다.

사회주의 진영 내부적 정체성은 더욱 극명하게 갈린다. 동독은 사회주의 블록 내에서 소련의 우위를 인정하고 동구권의 통일성과 바르샤바 조약기구의 틀을 유지하려 매달렸지만, 반대로 북한은 소련과 중국의 간섭을 모두 거부하고 이미 1970년대부터 북한식으로 변형된 체제건설 목표를

를 제시하였다.

두 장에서 공통으로 관측한 북한의 체제 변천 경로상 특징은 첫째는 명확하게 드러나는 ‘수령제’ 적 특징의 실재이며, 둘째는 체제 자체적 부작용으로부터 비롯된 목표의 대치 현상이다. 사실 두 가지는 결국 같은 뜻이다. 통치구조 측면에서는 민주집중제적 구조가 유발하는 부작용에 불과한 비공식적 절대권력의 출현을, 거꾸로 법과 제도를 이용하여 당·정·군 모두의 위에서 군림하는 수령의 존재를 공식적으로 만들어내었다. 외교노선 측면에서는 상기한 행태로 인한 진영 블록 내에서의 고립과 발전의 정체를, 진영 내 연대를 통하여 해결하려 하는 것이 아니라 오히려 이 고립 자체를 독자노선의 근거로 삼는 모습을 보여주었다. 이로부터 ‘스탈린적 현상’ 이 북한의 경우와 차이를 보이는 지점이 명확해진다. 원래 소련의 사례는 법적·제도적 견제장치를 뚫고서 불거진 문제이며, 후임 지도자들은 이 현상을 공식적으로 ‘일탈’ 로 규정하고 지속적인 시정 노력을 보였다. 그러나 북한에서는 같은 현상이 발생하더라도 정확히 목표한 대로 도달한 결과이므로 일탈 내지는 부작용이라 칭하지 않는다.

그렇다면 왜 기존 연구들에서 이러한 의미 간의 명확한 구분이 이루어지지 않는가? 모델링을 설정하는 문제에서 여러 주제가 중첩된 상태를 두고 서동만은 ‘이론화 레벨에 대한 구별의 부재’, 즉 사회구성체, 정치체제, 권력구조라는 세 가지 수준이 혼재되고 있는 점을 지적한 바 있다. 이들 세 가지 수준은 각각 다시 ‘국가사회주의’ 시스템, ‘당=국가체제’, ‘1인 지배’ 라는 상이한 주제로 이어진다.¹⁷¹⁾ 예를 들어 특정 시점의 특정 체제를 ‘스탈린주의’ 라는 용어로 지칭한다면, 건설하고자 하는 목표로서의 ‘국가주의적 사회주의’ 자체, 이를 달성하기 위

171) 서동만저작집간행위원회 편. (2010), *북조선 연구*, 창비, pp.109-112

한 수단으로서 레닌주의 전위당을 지도적 위치에 올려놓은 ‘당-국가체제’, 그 체제의 일국사회주의적 변형 안에서 당과 국가조직의 권력이 최고지도자 개인으로 집중되는 현상 중 어떤 것을 염두에 두고 이 용어를 사용하였는지 구별하기 어려워지는 것이다. 이러한 개념어 사용의 중의성은 비고의적이라 하더라도 그간의 상호 이해에 걸림돌이 되었음을 추측할 수 있다.

한편, 5장에서는 기존에 국내에서 여러 연구자가 주목하였던 것으로 북한에서 ‘군사국가화’를 통하여 사회주의의 기본 틀에서 이탈하였는지를 검증하여 보았다. 만일 북한에서 일어난 변화가 정말로 군사국가화였다면 군에 대한 당·정의 통제 확립 및 유지 여부, 또는 당-군 관계의 일반화 모델 유형 등에서 동독과 차이를 보였을 것이다.

그러나 북한에서 군사국가화를 유발한 것으로 한때 많은 연구자가 주목하였던 국방위원회는 실제 당·정·군 관계에서 군부의 특세와는 하등의 관계가 없는 것으로 보인다. 북한을 두고 국내에서 논쟁의 주제가 되었던 쟁점은 당기구와 국가기구 간의 중첩이 일어난 상황에서 양측이 가진 실질적 권력의 크기였다. 그러나 당기구를 대체하여 설립되었고 역할의 중첩이나 당의 통제 없이 순수한 국가기구로서 강력한 힘을 발휘하였던 동독의 국방평의회가 실제 독립적 이익집단으로서 군부의 목소리를 반영하는 역할은 그다지 하지 않았다. 이 점을 고려하였을 때, 설령 당 우위론이 전적으로 옳지 않더라도 독자노선 천명 이후 북한의 행보를 군사국가화로 볼 수는 없다는 것이 더욱 명확해진다.

결론적으로, 본 연구에서 규명하고자 하였던 ‘북한적 특수성’이라는 것은 거의 김일성으로부터 비롯된 수령제적 특성이었거나 그로부터 파생된 것이었다. 물론 수령제라는 개념이 성립하기 위하여는 사회주의적 당-국가체제를 전제하여야 하므로, 북한에서 수령제적 특징이 드러난다

하여 이를 바로 사회주의조차 아닌 전근대적 전제군주제와 같은 것이라 단정을 짓기에는 어렵다. 앞서 비교사회주의 방법론을 주창한 연구자들이 ‘특수주의’의 문제점에 대하여 지적한 이유도, 더 이전에 지역학 방식의 접근법을 취하였던 연구자들이 유사한 국가와의 비교검토를 통하지 않고 북한의 특수성에 각자의 방식대로 이름을 붙여 비교 연구를 위한 틀의 성립 자체가 불가능하게 하였기 때문이다.

하지만 후기 사회주의 공간에서 가장 소련의 구상에 충실하게 따라갔던 위성국인 동독을 표본으로 선택하여 북한과 비교하여 본 결과, 분명 무시할 수 없는 차이가 관찰되었다. 동독이 보여주는 높은 정도의 보편성에 비추어 본다면 이 차이는 여러 개별연구에서 언급하는 방식의 특수성보다는 실제로 북한이 가진 이질적인 요소에 기인한 것일 가능성이 크다. 그리고 이에 따르면 통일 대비를 위한 정책적 참고 대상을 선정할 때에도, 국내 여러 정부 기관에서 피상적으로 인식하고 있는 ‘독일식 통일 모델’이 실제 한반도의 현실에는 큰 도움이 되지 못할 가능성 역시 크다.

2. 연구의 한계

본 연구는 비교의 중심을 이루는 텍스트로 헌법 조문에 의존하였기 때문에, 체제의 궤적을 파악하는 데에 극히 중요하면서도 헌법 자구에서 깊이 다루지 않는 부문에 대한 심도 있는 고찰은 할 수 없었다. 그중에서도 경제개발 방식의 문제는 사회주의 ‘건설’에서 가장 중요한 문제에 속하지만, 헌법 특성상 국가경제계획기관 또는 구체적인 내각 소속의 경제부서에 대하여 자세한 언급은 하지 않기에 헌법 조문에 기대어 판단하는 것이 불가능하였다.

헌법 조문 자구의 변화를 통하여 제시할 수 있는 근거는 정황적인 것에 그친다는 점 역시 본 연구의 또 다른 한계이다. 보다 확실한 증거를 제시하기 위하여는 동태적 과정을 위주로 한 심층적인 연구가 필요할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국문 논문

- 고유환. (1998). 북한의 권력구조 개편과 김정일정권의 발전전략, *국제정치논총* 38(3), 127-151
- 권영태. (2015). 북한헌법의 ‘국가목적규정’에 대한 연구, 동국대학교 대학원 박사학위논문
- 김성주. (2017). 북한군 ‘당위원회’에 관한 연구: 형성과 발전과정, 기능을 중심으로, *국방연구* 60(3). 1-24
- 김수민. (2004). 북한의 권력구조 변화와 정치적 함의: 헌법개정의 변화를 중심으로. *통일전략* 4(1). 9-29
- 김용화. (1990). 東歐共產圈憲法에 관한 研究 - (Eine) Studie über Verfassungen in sozialistischen Staaten Osteuropas : 東獨의 憲法과 關聯하여, 충남대학교 대학원 박사학위논문
- 김창희. (2018). 북한의 정치권력 변천과 의미: 노동당과 국가기구와의 관계를 중심으로, *지역과 세계* 42(1). 75-98
- 김형성. 조재현. (2012). 북한헌법 변화의 특징과 전망. *성균관법학*, 24(2): 1-37
- 박선영. (2015). 조선민주주의인민공화국 헌법의 제정과 개정 과정을 통해 본 북한헌법에 관한 연구, *공법학연구* 16(4), 27-67
- 박형중. (1995). 루마니아와 북한: 사회주의 주변부의 스탈린주의 체제에 대한 비교연구, *통일문제연구* 23, 48-73
- 서동만. (1996). 북한 당군관계의 역사적 형성 - 한국전쟁 이후부터에서 1961년 전후 시기까지를 중심으로 - , *통일문제연구* 26. 평화문제연구소. 159-193

- 양정윤. (2013). 북한의 사회주의사상의 전개와 북한헌법에의 영향 - 이른바 주체사상 및 선군사상과 관련하여 - . *고려법학* 68. 315-356
- 엄경영. (2010). 북한 헌법에 나타난 수령제 사회주의의 형성과 변화에 관한 연구, 서울: 연세대학교 행정대학원 석사학위논문
- 윤덕희. (1991). 공산체제에서의 민족주의와 개인숭배: 루마니아와 북한 비교. *동아연구* 25, 31-60;
- 이부하. (2016). 비교헌법학의 기능과 방법, *법학연구(연세대학교 법학연구원)* 26(3). 85-107
- 이창훈. (2013). 비교헌법학의 의의와 방법론, *성균관법학* 25(4). 49-74
- 이효원. (2015). 기획 특집_광복, 분단 70년 그리고 통일 : 북한의 법률체계와 헌법의 특징. *현대사광장* 5(0), 64-85.
- 장명봉. (1998). 특집 : 국방위원장체제의 북한 ; -헌법개정과 권력구조 개편 분석 김정일식 통치체제의 틀 제도화, *통일한국* 178(0), 평화문제연구소, 20-24
- 조재현. (2017). 북한헌법상 기본권조항 변화의 특징과 전개방향. 통일부.
- 최규환. (2017). 사회주의 이론을 통해 본 북한 헌법. *통일헌법연구* 2017-D-2. 헌법재판소 헌법재판연구원.
- 최엘레나. (2012). 북한헌법제정과정에 미친 소련의 영향, 한국학중앙연구원 석사학위논문

2. 국문 단행본

- 경남대학교 북한대학원 편. (2004). *북한현대사 1*. 과주 : 한울아카데미
- 권영태. (2011). *남도 북도 모르는 북한법 이야기*, 이매진
- 김동한. (2007). 헌법. 세종연구소 북한연구센터 편, *북한의 당·국가기구·군대*. 과주 : 한울아카데미. pp.227-278
- 김영수 편. (1989). *사회주의 국가 헌법*. 인간사랑

- 김용현. (2004). 1960년대 북한체제의 위기와 군사화의 대두. 경남대학교 북한대학원 편, *북한현대사 1*. 파주 : 한울아카데미. pp.427-450
- 박형중. (1994). *북한적 현상의 연구*. 연구사
- 박형중. (1999). 북한정치 연구. 북한연구학회 편, *분단 반세기 북한 연구사*. 서울 : 한울. pp.27-73
- 백학순. (2007). 당·정·군 관계, 세종연구소 북한연구센터 편, *북한의 당·국가기구·군대*. 파주 : 한울아카데미. pp.32-104
- 백학순. (2010). *북한 권력의 역사*. 파주 : 한울아카데미
- 북한연구학회 편. (1999). *분단 반세기 북한 연구사*. 서울 : 한울
- 서대숙. (1989). *북한의 지도자 김일성*. 서주석 역. 청계연구소
- 서동만. (2005). *북조선사회주의체제성립사 1945-1961*. 서울 : 선인
- 서동만저작집간행위원회 편. (2010), *북조선 연구*, 창비
- 세종연구소 북한연구센터 편. (2003). *북한의 국가전략*. 파주 : 한울아카데미
- 세종연구소 북한연구센터 편. (2007). *북한의 당·국가기구·군대*. 파주 : 한울아카데미
- 송석윤. (2007). *헌법과 정치*, 경인문화사
- 스즈키 마사유키. 유영구 역. (1994). *김정일과 수령제사회주의*, 중앙일보사
- 안드레이 란코프, 김수빈 역. (2013). *리얼 노스 코리아*, 개마고원
- 안희창. (2016). *북한의 통치체제: 지배구조와 사회통제*, 명인문화사.
- 오일환. (2000). 김정일 시대의 북한체제의 현황. 오일환 외, *현대 북한체제론*. 을유문화사. pp.13-80.
- 오일환 외. (2000). *현대 북한체제론*. 을유문화사
- 와다 하루끼. (2014). *와다 하루끼의 북한 현대사*. 창비
- 윤대규 편. (2008). *사회주의 체제전환에 대한 법제도적 비교연구*. 파주 :

한울아카데미

- 이대근. (2003). *북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나*, 파주 : 한울아카데미
- 이대근. (2007). *조선로동당의 조직체계*, 세종연구소 북한연구센터 편, *북한의 당·국가기구·군대*. 파주 : 한울아카데미. pp.162-226
- 이부하. (2014). *인권보장을 위한 비교헌법론*, 법영사
- 이상우. (2014). *북한정치 변천: 신정(神政)체제의 진화과정*, 오름
- 이종석. (2005). *신 북한정치론*. 서울 : 동림사
- 임영태. (1999). *(민족 화해와 협력의 시대에 읽는) 북한 50년사 2*. 서울 : 들녘
- 장달중 편. (2013). *현대북한학강의*, 서울 : 사회평론
- 정성임, (2007). *조선인민군: 위상·편제·역할*, 세종연구소 북한연구센터 편, *북한의 당·국가기구·군대*. 파주 : 한울아카데미. pp.467-525
- 정성장. (2011). *현대 북한의 정치: 역사·이념·권력체계*, 파주 : 한울아카데미
- 정성장·임재형. (2003). *대외전략. 북한의 국가전략*. 파주 : 한울아카데미. pp.219-269
- 최진욱. (2008). *현대북한행정론*. 명인문화사
- 함택영. (2013). *핵무력과 경제건설의 딜레마*, 장달중 편, *현대북한학강의*, 서울 : 사회평론. pp.187-230
- G.F.허드슨·리차드 로웬탈·로데릭 맥화퀴. (2004). 김유(역). *중·소 분쟁: 자료와 분석*. 인간과 사회
- Nogee, Joseph L. Donaldson, Robert H. 김의곤 역. (1995). *소련외교정책론 1945-1991*. 인하대학교출판부

3. 북측 자료

- 김일성. (1967). 조선인민군창건에 대하여: 조선인민군열병식에서 한 연설(1948년 2월 8일). 김일성저작선집 1 . 평양 : 조선로동당출판사
- 김정일. (1991). *주체사상에 대하여*. 평양 : 조선로동당출판사
- 리진규. (1988). *주체의 정치론*. 동경 : 구월서방

4. 영문 논문

- Bange, Oliver. (2016). Onto the Slippery Slope: East Germany and East-West Detente under Ulbricht and Honecker, 1965-1975. *Journal of Cold War Studies* 18(3), 60-94
- Baras, Victor. (1975). Beria's Fall and Ulbricht's Survival. *Soviet Studies*, 27(3). 381-395
- Bothe, Michael. (1969). The 1968 Constitution of East Germany: A Codification of Marxist-Leninist Ideas on State and Government. *The American Journal of Comparative Law*. 17(2). 268-291
- Gehrig, Sebastian. (2014). Cold War Identities: Citizenship, Constitutional Reform, and International Law between East and West Germany, 1967-75. *Journal of Contemporary History*, 49(4). 794-814
- Granville, Johanna. (2006). Ulbricht in October 1956: Survival of the Spitzbart during Destalinization. *Journal of Contemporary History*, 41(3). 477-502
- Kaiser, Monika. (1995). Change and Continuity in the Development of the Socialist Unity Party of Germany. *Journal of Contemporary History*. 30(4). 687-703
- Kuan, Hsinchi. (1983). Socialist Constitutions in Comparative Perspective. *Chinese Law and Government*, 16(2-3). 12-44

Lasok, Dominik. (1954). The Polish Constitutions of 1947 and 1952: a historical study in constitutional law. PhD thesis, The London School of Economics and Political Science (LSE).

Starr, Joseph R. (1936). The New Constitution of Soviet Union. *The American Political Science Review*, 30(6). 1143-1152

5. 영문 단행본

Adelman, Jonathan R. (1982). Toward a Typology of Communist Civil-Military Relations, *Communist Armies in Politics* (Jonathan R. Adelman, ed.), Westview Press, pp.1-16

Adelman, Jonathan R. (ed.) (1982). *Communist Armies in Politics*. Westview Press.

Alexeyev, Sergey. (1990). *Socialism and Law: Law in Society*. (Jane Sayer, trans.) Moscow: Progress Publishers.

Archer, Peter (1963). *Communism and the Law*. The Bodley Head, London.

Babb, Hugh W. (trans.) (1951). *Soviet Legal Philosophy*. Harvard University Press.

Hough, J. F., & Fainsod, M. (1982). *How the Soviet Union is governed*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Johnson, A. Ross. (1984). Soviet Military Policy in Eastern Europe. *Soviet Policy in Eastern Europe* (Sarah Meiklejohn Terry, ed.). New Haven : Yale University Press. pp.255-284

Lenin, V. I. (1951). The State, *Soviet Legal Philosophy* (Hugh W. Babb, trans.). Harvard University Press. pp.1-16

Pashukanis, Evgeny (1951). The General Theory of Law and

Marxism. *Soviet Legal Philosophy* (Hugh W. Babb, trans.).
Harvard University Press. pp.111-226.

Stent, Angela (1984), Soviet Policy toward the German Democratic Republic, *Soviet Policy in Eastern Europe* (Sarah Meiklejohn Terry, ed.), New Haven : Yale University Press. pp.33-60

Terry, Sarah Meiklejohn (ed.) (1984). *Soviet Policy in Eastern Europe*. New Haven : Yale University Press.

Warner. Edward L. III. 1989. *The Defense Policy of the Soviet Union*. RAND.

6. 독문 및 논문

Lieser-Triebnigg, Erika. (1985). Recht in der DDR: Einführung und Dokumentation. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.

Pfeiler, Wolfgang. (1980). Die deutsche Frage in der Sicht von UdSSR und DDR. *German Studies Review*. 3(2). 225-260

Reich, Norbert. Reichel, Hans-Christian. (1975). *Einführung in das sozialistische Recht : Grundlagen, Grundprobleme, System, Quellen, Rechtsbildung, Rechtsverwirklichung*. München : Beck'sche.

Sieger, Gerd Joachim. (1980). *Verfassung der DDR: Text, Einführung, Kommentar, Hinweise auf das Grundgesetz*. München: Bayerische Landeszentrale für Politische bildungsarbeit

Wagner, Armin. (2002). *Walter Ulbricht und die geheime Sicherheitspolitik der SED: der Nationale Verteidigungsrat der DDR und seine Vorgeschichte (1953 bis 1971)*. Ch. Links Verlag.

Wenzel, Otto. (1995). *Kriegsbereit: Der Nationale Verteidigungsrat*

der DDR 1960 bis 1989. Köln : Verlag Wissenschaft und Politik.

Бетмакаев, Алексей Михайлович. (2019). Вальтер Ульбрихт и С
ЕПГ: особенности партийного руководства ГДР в 1961-1973 г
г. *Вестник Томского государственного университета. История*
№ 57. Страница 65-69

Феськов, Виталий Иванович. Голиков, Валерий Иванович. Кал
ашников, Константин Анатольевич. Слугин, Сергей Анатоль
евич. (2013). *Вооруженные Силы СССР после Второй Мирово
й войны: от Красной армии к Советской. Часть 1: Сухопут
ные войска*. Томск; Издательство НТЛ

7. 인터넷 자료

소련 통치구조

[https://www.namvd.ru/struktura-vlasti-po-konstitucii-1936-organy-
vlasti-v-sssr-shema/](https://www.namvd.ru/struktura-vlasti-po-konstitucii-1936-organy-vlasti-v-sssr-shema/) 2019년 9월 9일

동독 헌법 <http://www.verfassungen.de/ddr/verf68-i.htm> 2019년 11월 20
일

Abstract

Bipolarization in Pathways of
Transplanted Socialism:
A Comparison between
Constitutional History of DPRK
and GDR

Dongyoung, Sim

Department of Political Science and International Relations

Political Science Major

The Graduate School

Seoul National University

This study aimed to determine the characteristic and course of North Korean regime by comparing the transition of North Korean constitution between 1940s and 1970s with that of a Warsaw Pact state, especially East Germany. The core problem of defining North Korea is so-called 'Universalism versus particularism controversy', which is mainly about whether distinct features of North Korea such

as personal dictatorship and hereditary succession are explainable in the basic context of socialism or not.

Many existing studies tend to have various conclusions depending on methodology and analytical tool. Out of studies which focused on political history, early regional studies mostly tried to propose proper terminology for North Korean exceptionality. Later comparative socialist studies tried to find the origin of 'North Korean phenomena' inherent in socialist system by comparing North Korea with historical socialist states during Cold War, such as Soviet Union or China. Many studies about legislation were also based on diachronism of which the pivot is 'stage of socialist development theory'. But they focused on description of certain parts that there was no unified conclusion.

In order to find possible converging point of these separate studies, this study instead tried to explain the constitutional history associated with politico-historical context. Out of articles, it focused on two things: Relation between state apparatuses inside government structure which the supreme leader could utilize, and the connoted meaning of proclamatory codes described in the preamble or the general provision. It relied upon comparative method which reflects the achievements of later studies. But considering North Korean socialism was a result of transplantation during Soviet military occupation rather than a birthplace of revolution, and that it was also a divided nation, this study chose East Germany for primary target of comparison instead of the Soviet Union and China.

On investigation in such terms, this study could find out that while North Korea adopted the 'Juseok system' internally and professed independent route externally in 1972 constitution, stark opposite

phenomena occurred in East European core states represented by East Germany, that is, establishment of collective leadership and subordination to the Soviet Union. Meanwhile, it could also discover that militarization, another alleged North Korean attribution, actually had less to do with the army itself but more with the personal dictatorship.

From these contextual evidences, this study concludes that two main characteristics suggested by the regional studies, the 'Suryeong system' and 'Juche ideology' brought considerable transformation that at least after 1972 North Korea does not fit with the universality among socialist states, if not completely non-socialist.

keywords : North Korean Constitution, East German Constitution, Party-State System, Party-State-Army Relations, Suryeong System, Juche Ideology

Student Number : 2018-26645