

북한체제의 형성과 한반도 국제정치

서울대학교 통일학 연구총서 1

북한체제의 형성과 한반도 국제정치

김세균 · 유홍림 · 임경훈 · 임종현
신옥희 · 정재호 · 전재성 · 조동준

서울대학교출판부

The Making of the North Korean System and International Relations surrounding the Korean Peninsular

Se-Kyun Kim
Honglim Ryu
Kyung Hoon Leem
Jong-Hun Lim
Wookhee Shin
Jae Ho Chung
Chaesung Chun
Dong-Joon Cho

Seoul National University Press

서울대학교 통일학 연구총서를 내면서

냉전체제가 와해되고 남북교류가 증대하면서 21세기 한반도의 창조적 미래구상이 절실히 요청되고 있다. 우리의 희망과는 달리 남북관계는 여전히 불안정하고 국제정세 또한 유동적이지만, 상호적대적인 분단체제는 더 이상 유지되기 어려운 상황임이 분명하다. 민주화와 경제발전을 성공적으로 이룩한 우리 사회의 역량을 바탕으로 통일한국의 미래를 기획하고 추진하는 일이 핵심적인 시대적 과제로 부각되고 있는 것이다.

어떤 형태의 통일이 바람직할 것인가에 대해 완전한 합의를 얻기는 쉽지 않다. 통일이 이루어질 시기를 예측하기도 어려우며, 통일과정에서 반드시 첨진적이거나 평화적일 것이란 보장도 없다. 우리가 원치 않는 방식으로 통일 문제에 맞추어지게 될 가능성도 얼마든지 있다. 그럼에도 불구하고, 아니 그렇기 때문에, 통일에 대한 연구는 더욱 총체적인 시야에서 체계적으로 이루어져야 한다. 실제로 통일과정에 돌입했을 때 그 전 과정을 적절히 관리할 역량이 갖추어지지 못하면 오히려 심각한 갈등과 후유증을 겪을 우려가 크기 때문이다.

통일논의가 구체화되고 정책적 실현가능성이 높아지면 갈수록 그에 적합한 전문성과 책임성을 갖추기 위해 노심초사해야 하는 것이 한국 지식인의 책무일 것이다. 반세기 이상 남북한 주민들이 경험해 온 상이한 제도와 관행을 적절히 통합하고 전쟁의 상처와 오랜 대립에서 비롯되는 적대감과 이질성을 극복하기 위해서는 고도의 전문성과 기획력이 무엇보다도 필요하다. 한반도 통일을 바람직한 동북아 지역질서와 연계시키고 보다 나은 공동체를 구현하는 일도 지식인들의 높은 식견과 섬세한 대응역량이 없이는 불가

능하다.

서울대학교는 2003년부터 통일학 연구 지원사업을 시작하였고, 우리 사회의 지적 대응능력을 키우는 데 진력하고 있다. 서울대학교의 통일 연구사업은 북한에 대한 지역연구 차원을 넘어서 통일과정 전반에서 고려되어야 할 쟁점들을 학제적으로 분석하는 데 목적을 둔다. 따라서 정치, 경제, 사회, 역사, 문화, 환경의 영역은 물론이고 농학과 의학, 과학기술과 예술 및 체육에 이르기까지 광범위한 영역을 포괄한다. 이 일을 총괄하는 서울대학교 통일연구소는 국내외의 연구기관 및 연구자들과 교류하면서 종합학문으로서의 통일학을 정립하고자 애쓰고 있다.

서울대학교 통일학 연구총서는 이러한 학문적 노력의 결실이다. 이 총서가 우리 시대 최대의 과제인 분단극복과 통일한국을 향한 역사적 장정에 긴요한 지적 자원이 되기를 기대한다. 또한 소모적인 이념 논란을 지양하고 창조적인 대안과 정책적 지혜를 탐색하는 이성적 도구로 활용되기를 바란다. 끝으로 통일연구의 시대사적 중요성을 인식하고 서울대학교 통일연구 사업의 제도적 바탕을 마련해 주신 정운찬 전 총장님과 변함없이 이 연구사업을 지원, 격려해 주시는 이장무 총장님께 깊은 감사를 표한다.

2006년 8월

서울대학교 통일연구소 총서간행위원회

머리말

서울대 통일학 연구사업의 일환으로 한국정치연구소 및 국제문제연구소 소속 연구위원인 김세균 외 7명은 지난 2003년 9월 ‘북한의 체제변화, 대외관계 및 남북한 통합의 모색’이란 과제 연구에 착수하기로 했다. 우리는 이 기회과제의 연구목표로서 북한의 정치·경제에 대한 기존의 연구성과를 포괄하고 북한의 대내외 정책, 남북관계 및 남북 통합 전략, 국제정치 영역들 간의 복합관계를 분석하는 기초 위에서 북한체제의 변화방향을 구명하고 남북한 통합의 전망과 전략을 제시하는 것으로 정했다.

우리가 이런 연구에 착수하기로 한 것은 다음과 같은 이유에서이다.

북한체제와 남북관계의 현황을 파악하는 것과 더불어 통일과정 및 통일 이후의 민족통합과정에 대한 중·장기적인 전망과 전략을 제시하는 일은 통일학 연구의 가장 중요한 구성부분이다. 그런데 통일학과 관련된 기존의 연구들은 그간 팔복할 만한 업적들을 생산해 왔지만, 통일 문제가 지닌 포괄성과 복잡성에 비추어 볼 때 여전히 단편적이라는 한계를 보이고 있다. 그 이유는 무엇보다 개인 연구자 수준에서 국제정치, 북한체제, 남북관계, 통합전망과 같은 여러 영역들을 유기적으로 포괄하여 접근하는 것이 어렵다는 데에 기인할 것이다. 뿐만 아니라 기존의 통일학 연구는 세부주제나 연구방법에서 단기적 상황 변화에 좌우되거나, 연구자의 관점 및 방법론에 편향되어 장기적 전망을 제시하는 데까지는 이르지 못했다. 과거에 이루어졌던 많은 공동연구들도 장기적 관점에서 통일학의 기반을 다지기보다는 시급한 현안에 대한 분석으로 끝나는 경우가 허다했다.

이러한 반성으로부터 본 연구는 ① 국제정치 ② 북한체제 ③ 남북관계 ④

통합전략의 영역들을 서로 연결시켜 연구시각과 방법론의 시너지 효과를 기대하고 있다. 또한 기존 연구업적들에 대해 광범위한 재평가를 시도함으로써 그동안 소수의 북한 전문가들이 주도해 왔던 통일 연구를 보다 넓은 이론적·정책적 지평 위에서 재조명할 수 있는 토대를 마련하고자 한다. 이 점과 관련해 몇 가지 점들이 첨언될 필요가 있다.

첫째, 한반도 문제에 대한 국제정치적 변수의 역사성에 주목하는 과학적 분석틀을 마련할 필요가 있다. 냉전종식이 남과 북의 정책적 자율성을 제고해 줄 것이라는 기대가 존재했던 것은 사실이다. 실제로 1991년 남북한 사이에는 '기본합의서'가 체결되고, 2000년에는 남북정상회담이 개최되는 역사적 사건이 발생했다. 북한 역시 구사회주의권의 혁명적 변화를 목도하면서 국가의 생존 및 발전전략을 새롭게 변화시켜 왔다. 그렇지만 1993년의 핵위기, 1998년의 미사일 위기, 2001년의 북미관계의 경색과 남북관계의 정체, 9·11테러 사태 이후 북미관계의 극단적 악화, 2002년 말 이후 제2차 핵위기 등을 겪으면서 남북한의 정책적 자율성에는 여전히 많은 제한이 있음이 드러나고 있다. 국제정치적 세력배분 구조와 강대국들의 대한반도 외교전략이 남북한에게 때로는 정책적 자율성을 안겨주기도 하지만, 때로는 역으로 남북한의 노력을 좌초시키는 제약요인으로도 작용하고 있는 것이다. 향후의 통일·통합 과정에서도 국제정치적 변수는 여전히 강력한 변수로 작용할 것이다. 이와 관련, 본 연구는 냉전종식과 구공산권 붕괴 이후의 북한의 생존 전략, 남북한 관계에 미치는 주변국의 한반도 정책 및 동북아 국제정치의 구조적 특성의 역사적 변화과정을 구명할 수 있는 분석틀을 마련하고자 한다.

둘째, 남북한 대결구조 및 통합노력은 국제적 제약조건 속에서 형성되어 온 남북 양측 모두의 체제 성격과 결부되어 있다. 때문에 때로는 합리적이거나, 장기적이고 효율적인 생존전략과 기민한 협상전략을 추구하면서도, 때로는 그와는 정반대로 국제사회의 기본 규범을 무시하고 기존 노선을 완고하게 고수하기도 하는 북한체제의 성격을 과학적으로 탐구하지 않고서는 통일·통합 과정을 정확히 분석해 낼 수도, 이에 대비할 수도 없다. 그리고 한국

학계는 냉전 이데올로기의 관점에서 벗어나 보다 객관적인 연구성과를 축적해 왔지만, 과거 서방 학계가 방해 온 방법론의 오류 등도 아울러 범하고 있는 것으로 보인다. 이런 점에서 유의하면서 본 연구는 정치, 경제, 이념 분야를 중심으로 북한체제의 변화, 국가발전 전략, 통일 및 외교 전략을 객관적으로 분석함으로써 그것이 통일·통합 과정에 대해 지닌 함의를 옹계 도출하려고 노력할 것이다.

셋째, 한반도의 미래에 대한 장기적 계획수립의 일환으로, 남북한 관계에 대한 바람직한 재정의가 필요하다. 1972년의 7·4남북공동성명과 1991년의 남북기본합의서, 2000년의 6·15공동선언문 등은 남북화해에 대한 희망을 증폭시켰지만, 그 효과는 오래 지속되지 못하였다. 7·4남북공동성명 이후에도 그러했지만, 남북기본합의서 체결 직후에도 군사적 긴장완화가 이루어지기는커녕, 1992년 톰스피리트 훈련을 둘러싼 새로운 긴장이 남북간에 조성되다 1993년 1차 북핵위기를 맞았다. 6·15정상회담의 경우에도 예외는 아니어서, 2001년에 들어서자마자 북미관계의 냉각과 함께 한국의 대북 포용정책은 난관에 부딪혔다. 문제는 어렵게 조성된 화해의 국면을 심도 있고, 지속적인 협력의 제도화로 이끌어 갈 수 있느냐에 있다. 이를 이루기 위해서는 과거의 실패 경험을 치밀하게 분석하는 것이 요구된다. 이런 관점에서 본 연구는 통일방안에 대한 기존의 논의를 비판적으로 검토하고, 남북 대결 및 협상 전략 경험을 이론적으로 재고찰하고자 한다.

넷째, 정치·외교 분야에서 통일학은 앞의 세 영역에서의 연구를 기초로 남북한 통합의 가능성을 구명하고 통합을 위한 전략을 제시할 필요가 있다. 체제 및 국가형태상의 단계적 통일도행, 상호의존 심화와 동질성 구축을 위한 청사진, 통일에 유리한 국제환경 조성을 위한 남한의 전략 등 다양한 시나리오 등을 정리하고 현 시대의 조건에 맞는 남북한 관계의 미래를 제시하는 것이야말로 통일학이 달성해야 할 궁극적인 실천적 과제이다.

본 연구는 위에서 언급한 문제의식을 공유하며 연구내용들 간의 유기적 상호 연계성을 높이는 공동연구를 수행해 왔다. 그런 노력의 첫 결실인 이

책에 실린 글들은 북한체제의 형성과 특징, 1970년대까지의 남북한 관계 및 한반도 국제관계의 정형화 과정에 초점을 맞추고 있다. 이 책은 제1부와 제2부로 구성되며, 제1부 '북한체제의 형성과 특징'에는 김세균, 유홍림, 임정훈, 임종현의 글이, 제2부 '남북한 관계의 국제정치적 맥락'에는 신옥희, 정재호, 전재성, 조동준의 글이 실려 있다. 이 책에 실린 글들의 핵심적인 내용은 다음과 같다.

김세균의 글은 1967년 이후 북한의 사회주의 체제를 특징짓는 가장 중요한 측면이 북한의 정치체제가 '수령 중심의 당·국가 융합체제'라는 점에 있다는 관점에서 '수령 중심의 당·국가 융합체제'의 성립과 공고화 과정 및 그 체제가 지닌 특징과 문제점을 총괄적으로 분석한다. 그에 의하면, 북한의 '수령 중심의 당·국가 융합체제'는 한편으로는 1950년대와 1960년대에 이루어진 북한의 정치적·경제적·사회적 발전과정의 총결산으로서, 다른 한편으로는 김일성 세력에 의한 타세력의 축출과 소멸 및 전일적 유일집단 체제 확립의 산물로서 1970년대에 이르러 일단 그 완성된 형태를 지니고 출현했다. 북한의 수령 중심의 당·국가 융합체제의 특징은 무엇보다 ① 수령제 ② 유일국가 이데올로기로서의 주체사상 ③ 혁명적 군중노선과 '공산주의적 대중운동' ④ 사상교양과 조직적 통제로 규정된다. 나아가 그의 글은 북한 정치체제가 지닌 강고성의 이유가 무엇인가를 밝히고 있다. 그리고 북한 정치체제가 지닌 모순과 문제점으로서 '내재적 이해에 기초한 내재적 비판'의 관점에서 ① 민족자주성 추구를 우선시하여 인민대중의 자주성 훼손과 근대화의 희생 ② 후진적 관료지배의 강화와 '인민대중에 대한 관료적 후견국가'로의 전화 ③ 국가의 강화와 '국가사회주의적 신민사회'로의 전화 ④ 왜곡된 형태의 공산주의적 대중운동노선으로서의 혁명적 군중노선 ⑤ 인민의 자유로운 사상적 발전을 가로막은 사상교양교육 ⑥ '국가의 사회화' 없는 '사회의 국가화'를 들고 있다.

유홍림의 글은 북한의 통치 이데올로기인 주체사상에 대한 이해와 분석이 북한 정치체제의 운영원리와 성격을 규명하기 위해 필수적이라는 관점에서 북한 통치 이데올로기인 주체사상의 형성과정과 성격 및 내용의 변화를 정리·검토한다. 그에 의하면, 북한사회에서 조직적 규율의 이데올로기로 기능해 온 주체사상은 김일성의 권력강화 및 김정일의 부상, 그리고 대내외적 환경변화와 함께 대외적 자주성 개념에서 출발하여 인간 중심 철학, 나아가 수령 절대주의로 발전해 갔다. 주체사상의 형성과 변화는 크게 세 단계로 구분된다. 첫째는 1950년대 중반에서 1960년대 중반에 이르기까지 김일성 정권에서 대내외적 도전을 극복하기 위해 자주성의 정책노선으로 주체 개념이 사용되던 단계이다. 둘째는 인간 중심 사상이 도입되어 주체 개념이 철학적 원리에 기초한 사상으로 개작되면서 유일 지도체제를 정당화하는 수령 절대주의의 사상으로 변질되는 단계이다. 셋째는 1980년대 중반 이후 개혁·개방의 추세가 본격화되고 1980년대 말 이후 사회주의권의 붕괴가 가시화되면서 주체사상의 내용을 체제수호의 필요에 따라 확장·개조하는 단계이다. 주체사상이 ① 공식적으로는 북한사회의 모든 영역을 지도하는 국가 운영이념 또는 가치체제이지만, 그 형성과정과 기능을 살펴보면 김일성의 통치와 김정일의 권력승계를 정당화해 온 이데올로기로서 북한 지도부에 의해 개발되어 인민들에게 일방적으로 부과된 통치 이데올로기의 성격이 강하다는 점 ② 시대적 상황에 따라 변화해 온 조직적 규율체제의 도구라는 점 ③ '사상'으로서 많은 한계를 지니지만 영향력을 유지할 수 있었던 기반은 그 물감 형태로 짜여진 철저한 사상교양체계라는 점이 그의 글의 결론이다.

임정훈의 글은 북한 경제관리체제가 스탈린 체제의 모순을 조그맣스탈린주의 및 탈소련화 방향에서 해소하려는 시도에서 형성된 것으로 파악한다. 이런 관점에서 그는 기존의 연구들이 이른바 '북한적 현상'에 대해 스탈린주의와 탈스탈린주의, 인적적 지배와 제도적 지배라는 이분법적인 이해를 보인다고 비판하면서 '북한적 현상'을 '극대화된 신진통주의'로 규정해야 하며,

또 그런 관점에서만 기존 연구들의 이분법적 이해를 극복하고 '북한적 현실'이 지니는 고유성과 사회주의로서의 일반성을 적절히 포착할 수 있다고 주장한다. 나아가 그는 '북한적 현실'에 대한 이른바 '저발전 사회주의' 가설에 대해서도 비판을 가한다. 북한의 신진통주의는 단순히 축적전략뿐 아니라 정치적·지정학적 요인들에 의해 극대화되었고, 상시적 안보 '위기' 상황에 의해 지탱되었다. 즉 북한의 신진통주의는 그 배경에서 여타의 '저발전 사회주의' 국가와 큰 차별성을 지니고 있다는 것이다. 게다가 경제관리의 중앙집권화, 개인숭배, 정치-경제-이데올로기 사이의 조응과 융합이 달성된 수준에서도 북한체제는 타의추종을 불허하는 체제이다. 이런 점들을 고려할 때 이른바 '저발전 사회주의론'의 인과론적 일반화는 수정될 필요가 있다는 것이 그의 결론이다.

임중현의 글은 향후 남북관계의 발전방향 및 통합에 대한 전망을 확보하기 위해서는 남북한 관계의 변천을 거시적으로 고찰하는 것이 요구된다는 관점에서 '남북기본합의서' 채택 이전까지의 남북한 관계 변화를 통일방안을 중심으로 고찰한다. 그에 의하면, 1992년 2월 남북고위급회담에서 남북기본합의서가 채택되기 이전까지 남북한 관계는 크게 두 국면으로 구분된다. 우선 해방 이후 1960년에 이르기까지 남북한은 냉전적 대립을 통일방안에 그 대로 반영하고 있어, 각기 상대방을 무력통일의 대상으로 삼았다. 즉 그 시기는 남북한 각각이 상대를 철저히 부정하여 자신의 배타적 존재성을 확보하려 하였던 배타적 상호 부정 시기이며, 이 시기에는 통일방안으로 무력통일을 지향하고 있었다. 그러나 1960년대를 기점으로 해서 남북한은 상대방을 무력으로 흡수하는 통일이 불가능하다는 것을 인식하기에 이른바. 이에 따라 남북한은 적어도 담론적 차원에서는 상대방을 형식적으로 인정할 수밖에 없었다. 그러나 1972년 남북한간에 최초로 통일원칙에 합의한 '7·4 남북공동성명'은 남북관계 진전으로 이어지지 못하고 남북한 공히 통일에 대비한다는 명목으로 집권자들의 권력을 강화시키는 데 이용되었다. 이와는

달리 1992년 2월 19일 체결된 '남북기본합의서'는 "남북관계를 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계"로 규정하고 평화통일을 위한 공동노력을 강조하면서, 이를 위한 교류 및 협력의 실현 필요성을 명시하고 있다. 남북기본합의서가 남북한의 접근과 통일 실현의 길을 제시하는 탈냉전시대의 기본적인 규범으로서 가능하고 있다는 것이 그의 평가이다.

신옥희의 글은 한미관계를 중심으로 대량트 시기 한반도의 국제정치적 역할을 분석한다. 내용은 크게 둘로 나뉘는데, 첫번째는 역사적 서술, 두 번째는 사회과학적 분석에 해당한다. 1960년대 후반 이후 베트남전 상황과 미·중 관계의 변화로 대표되는 전환의 양상은 미국이 대한반도 정책의 변화를 유도하게 되었다는 것이다. 긴장완화를 통한 현상유지라는 미국의 정책적 목표는 한반도에도 대량트의 기회를 부여하였고, 이는 남북적십자회담, 7·4 남북공동성명, 그리고 6·23선언 등으로 구체화되었다. 하지만 이러한 유화적인 분위기는 북한의 8·28성명 이후 경색되었고, 남북한 관계는 이후 더욱 악화되었다. 기회에서 교착상태로의 회귀에 가장 중요한 변수로 작용한 것은 북한의 정책적 의도와 그 변화라고 할 수 있다. 그러나 한반도의 국제정치에 관련한 한미관계 또한 일관된 공조의 모습을 보인 것은 아니었다. 이와 관련, 그런 한계 노출은 양국간 정책적 고려에서 분석 수준의 문제, 한반도 안보에 관련된 위협인식의 차이, 그리고 공격적 현실주의/방어적 현실주의와 현상유지/현상변경에 관한 잠재적인 전략적 입장의 격차에 기인한다고 그는 결론 내린다.

그제호의 글은 북·중 관계의 핵심내용이 형성된 초기(1950년대와 함께 중·소 분쟁의 영향을 직접적으로 받았던 1960년대와 1970년대)가 북·중 관계의 전반적인 구조와 운용방식을 이해하는 데 매우 중요하다는 관점에서 1948년(북한)과 1949년(중국)의 건국 시점에서부터 1970년대 후반까지 약 30년간의 기간을 연구대상으로 삼고 있다. 이와 관련, 먼저 1950년대에 북·중간에 긴

밀한 관계가 형성될 수밖에 없었던 체제 및 구조적 요인들과 함께 이념, 역사적 요인들을 살펴본다. 이어 1960년대의 중·소 분쟁이라는 핵심 변수가 북·중 관계의 운용방식을 변환·조정시킨 배경과 함께, 그럼에도 불구하고 북한이 전반적으로 유지했던 대중국 경도(傾倒)의 추세를 다루며, 1970년대 들어 급격히 변화된 국제정세와 남북한 관계의 진화가 북·중 관계에 미친 영향을 분석한다. 끝으로 이 시기(1940년대~1970년대)의 북·중 관계를 전반적으로 평가하는 결론을 제시한다.

그에 의하면, 1950년대에 형성되었던 북·중 관계는 1960년대와 1970년대에 중·소 분쟁과 대탕트라는 새로운 경험과 변화를 거치는 가운데에서도 비교적 안정된 관계를 유지하는, 즉 일종의 '패턴화'(patternization)를 경험하였다. 그런데 1950년대~1970년대의 북·중 관계만으로는 현 시기의 북·중 관계의 특징을 추론할 충분한 근거를 찾기 어렵다는 것이 그의 견해이다. 왜냐하면 냉전기의 마지막 10년이라고 할 수 있는 1980년대에 북·중 관계는 적잖은 변화와 격동을 겪었기 때문이다. 특히 1980년대에 한국정부가 추진한 '북방정책' 이 한·중간의 화해와 교류의 물꼬를 트면서 북한에게 심각한 딜레마를 안겨준 것이 중요하다. 이 점에서 1980년대의 북·중 관계를 이해하는 것이 현 시점에서의 양국관계를 제대로 볼 수 있게 해줄 뿐 아니라 1980년대 북한이 고민한 딜레마의 '출구'(way-out)로서의 '백개발' 문제에 대해서도 용이하게 접근할 수 있다고 그는 결론 내린다.

전제성의 글은 대탕트 국면에 대한 연구는 세계 및 지역 정치적 맥락만이 아니라, 한반도의 미니 대탕트의 환경적 요소를 이해할 때에도 매우 중요하다. 이는 관점에서 흔히 1970년대 초 대탕트라고 불리는 국제정치의 국면을 역사적 맥락에서 분석하고, 유럽과 아시아 양 지역에서 그 전개과정이 어떠한 연원을 가지고 각각 이루어졌는지, 그리고 어떠한 차이점을 보였는지를 분석한다. 대탕트 국면은 역사적으로는 1960년대의 국제정치 상황에 기원을 두고 있다. 즉 서유럽의 지역 대탕트에 대한 미국의 대응, 미국·소련·서유

럽의 삼각관계에서 대탕트의 하나의 기원을 찾을 수 있고, 다른 하나는 중·소 분쟁과 미·중·소의 전략적 삼각관계에서 찾을 수 있다. 그 선구적 노력은 프랑스 드골 대통령의 노력에서 시작되었고, 드골의 퇴임과 1968년 소련의 체코슬로바키아 침공으로 중단되었다. 이에 즈음하여 미국은 다양한 국제정치의 변화에 대처하기 위해 독자적인 '평화의 구조' 전략을 추구하기에 이른다. 이는 이상과 이념보다 국익을 앞세운 현실주의 외교전략으로 체제와 이념의 이질성보다 국익을 중시한 외교노선을 채택한 결과로서, 유럽에서 대탕트의 주도권을 확보하지 못한 미국은 아시아에서 중국과 소련을 상대로 삼각관계 속에서 자국의 이익을 극대화하고자 노력한다.

그런데 중·소 분쟁은 미국에게 소련의 행동을 변화시킬 중요한 기회를 제공해 주었다. 즉 미국은 중국과 우호관계를 수립함으로써 소련으로 하여금 미국과의 평화공존을 유도할 수 있었다. 소련은 소련에 대항하는 미·중연합의 형성을 우려하여 미국과의 적극적인 대탕트를 추진하게 된 것이다. 이처럼 대탕트 국면은 미·소 냉전기간 중에 객관적 조건과 각국의 주체적 대응이 어우러져 발생한 결과이다. 나아가 대탕트 국면의 형성에는 1960년대의 국제정치 상황과 유럽에서의 대탕트, 베트남전 및 중·소 분쟁과 같은 아시아에서의 상황전개가 중요한 배경을 이룬다. 또한 소련과의 핵균형, 상대적으로 약화된 미국경제, 진영관리의 어려움을 겪던 미국이 기존의 봉쇄전략을 일신하여 현실주의적 전략으로 전환한 것이 대탕트 국면을 만들어낸 주된 추동력이었다. 결국 미국은 소련과의 전략적 협조가 봉쇄의 중요한 수단이라고 인식하였고, 이러한 전략적 인식 아래 유럽의 지역적 대탕트를 적극적으로 포괄하는 한편, 중국과의 관계 정상화를 통해 소련을 다가오게 하는 정책을 추진했다는 것이 그의 결론이다.

조동준의 글은 1970년대 미·중 대화를 동맹게임과 적수게임을 이용하여 분석하고, 미·중 대화가 미국의 한반도 정책과 베트남 정책에 미친 영향을 비교·검토한다. 미국과 중국은 한반도, 혹은 베트남에서 무력분쟁에 직접

연루되지 않기 위하여 각자 동맹국의 무력도발을 자제시켜야 하는 정책목표를 공유하였지만, 동맹국 자체를 위한 개입 정도에 대하여 상이한 입장을 취했다. 한반도 사태의 경우 양국이 상호 개입하여 한국과 북한의 도발을 막으려 한 것이다. 반면 베트남 사태에 대하여 양국의 합의는 비대칭적이었다. 즉 중국은 북베트남(베트남민주주의공화국)을 자제시키기 위한 직접적 개입을 거절하면서도 미국-북베트남 협상을 저해하지 않는다는 소극적인 입장을 견지했다. 반면 미국은 '월남화'의 정도를 베트남공화국의 방어에만 국한되도록 하여 남베트남의 도발을 자제시켰다.

그런데 미·중 대화는 미국-북한 관계와 미국-북베트남 관계에도 영향을 미쳤다. 북한의 자체를 위하여 중국이 개입하기로 약속이 되어 있었기 때문에 미국은 북한과 관계 개선에 관심을 두지 않았고, 한반도 문제를 중국과 공모(共謀)하여 해결하려고 하였다. 이로 인해 북한이 남북대화를 중단하고 미국과 직접 접촉을 도모할 때 미국은 반응하지 않았다. 반면 중국이 북베트남의 자체를 위한 직접 개입을 거부함에 따라 미국은 북베트남과의 직접 대화와 대결을 병행할 수밖에 없었다. 협상진척을 위한 외부지원이 없는 상태에서 미국은 철군 목적을 위하여 북베트남의 요구를 대폭 수용하게 되었다. 결론적으로 그는 양국에 대한 미국의 정책 차이는 이후 한반도에서의 현상 유지와 베트남의 포기를 가져왔다고 주장한다.

우리는 이러한 그동안의 연구 성과를 이 책에 싣게 된 것을 기쁘게 생각하며, 우리의 공동연구가 더욱 수준 높아지도록 많은 학문적 비판들이 있길 기대한다. 끝으로 이 책이 출판되기까지 실무적 일을 뒷받침해 준 서울대 정치학과 박사과정 강재원 양과, 이 책을 출판하기 위해 노고를 아끼지 않은 서울대학교출판부 관계자분들 모두에게 감사의 뜻을 전한다.

2006년 8월
공동 집필자를 대신하여
김세균 씀

차례

서울대학교 통일학 연구총서를 내면서 · v
머리말 · vii

1부 북한체제의 형성과 특징

제1장 북한의 '수령 중심의 당·국가 융합체제'의 성립과 공고화 과정 / 김세균

1. 서론 · 3
 2. 북한식 사회주의 체제의 성립과 공고화 과정 및 특징 · 9
 3. 수령 중심의 당·국가 융합체제의 성립과 공고화 과정 및 그 특징 · 13
 4. 북한 정치체제의 강점과 문제점 · 27
 5. 결론 · 34
- 참고문헌 · 36

제2장 북한 통치 이데올로기의 형성과 변화 / 유홍림

1. 서론 · 39
 2. 자주정력노선으로서의 주체사상: 1955-1960년대 중반 · 42
 3. 유일체제 이데올로기로서의 주체사상: 1967-1980년대 · 51
 4. 체제위기와 주체사상의 변용: 1980년대 후반 이후 · 62
 5. 결론 · 70
- 참고문헌 · 73

제3장 북한식 경제관리체제와 수령제의 형상: 신전통주의(Newtraditionalism)의 극대화 / 임경훈

1. 서론 · 77
2. 수령제: 인격적 지배 vs. 제도적 지배, 스탈린주의 vs. 탈스탈린주의? · 79
3. 신전통주의와 '개발전 사회주의' 가설 · 84
4. 북한 신전통주의의 극대화 과정 · 90
5. 북한과 루마니아 비교 · 97
6. 결론 · 103
- 참고문헌 · 105

제4장 남북기본합의서 채택 이전까지의 남북한 관계 변화 연구: 통일방안을 중심으로 / 임종현

1. 서론 · 109
2. 이승만-장면 정부 시기 남북한 관계 · 110
3. 박정희 정부 시기 남북한 관계 · 118
4. 전두환-노태우 정부 시기의 남북관계 · 131
5. 결론 · 140
- 참고문헌 · 144

2부 남북한 관계의 국제정치적 맥락

제5장 기뢰에서 교착상태로: 대량트 시기 한미관계와 한반도의 국제정치 / 신옥희

1. 서론 · 149
2. 역사적 고찰 · 150
3. 한미공조의 한계 · 167
4. 결론 · 177
- 참고문헌 · 180

제6장 냉전기 북·중 관계의 형성과 운용의 동학 / 정재호

1. 서론 · 183
2. 북·중 관계의 형상: 1950년대의 동학(動學) · 184
3. 중·소 분쟁과 1960년대 북·중 관계의 변동 · 188
4. 대탕트와 북·중 관계: 1970년대의 변환 · 191
5. 한국전쟁에서 1970년대까지의 북·중 관계: 장기적 함의 및 결론 · 197
- 참고문헌 · 200

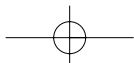
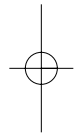
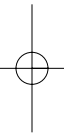
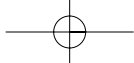
제7장 세계적 차원에서 대탕트의 기원과 전개 / 전재성

1. 서론: 지역적 대탕트의 독특성 · 205
2. 대탕트의 세계적 배경: 1960년대 미·소간 냉전대립의 구조적 변화 · 208
3. 대탕트의 유럽적 기원 · 213
4. 닉슨 행정부의 '평화의 구조(structure of peace)' 정책 · 219
5. 결론 · 229
- 참고문헌 · 230

제8장 미·중 대화에서 나타난 적수게임과 동맹게임: 한반도 사례와 베트남 사례 비교 연구 / 조동준

1. 서론 · 235
2. 적수게임 vs. 동맹게임 · 237
3. 미·중 대화의 적수게임 · 242
4. 미·중 대화의 동맹게임: 한반도와 베트남 사례 비교 · 251
5. 결론 · 263
- 참고문헌 · 265

찾아보기 · 269



제1장

북한의 '수령 중심의 당·국가 융합체제'의 성립과 공고화 과정

김세균 (서울대학교 정치학과)

1. 서론

1948년 8월 한반도의 남반부에 '대한민국'이 수립된 직후인 1948년 9월 한반도의 북반부에는 '조선민주주의인민공화국'이 수립되었다. 이후 1967년에는 '주체사상'을 유일무이한 국가 이데올로기로 내세우는 '1인 유일지도 사회주의 체제'인 '고도로 조직화된 수령제 사회주의 체제'가 공식적으로 출범했다. 이러한 수령제 사회주의 체제를 우리는 다른 어떤 나라에서도 그 유례를 찾기 어려운 북한만의 독특한 사회주의 체제 내지 '북한식 사회주의 체제' - 북한의 표현을 빌리면 '조선식 사회주의 체제' 내지 '우리식 사회주의 체제' - 라고 부를 수 있다.

이 체제 아래 김일성은 북한의 조선노동당과 인민 전체의 명실상부한 수령으로 활동하다가 남한의 김영삼 대통령과의 남북정상회담을 눈앞에 둔 1994년 7월 8일에 사망했다. 이후 3년간의 '유혼통지 기간'을 거쳐 1997년

10월 김정일이 노동당 총비서에 취임한 데에 이어 1998년 9월 10기 1차 최고인민회의에서 김정일이 실질적 국가 최고 직책인 국방위원장에 재선출됨으로써 김정일 체제가 공식 출범했다. 김정일 체제 역시 '주체사상을 앞세우는 고도로 조직화된 수령제 사회주의 체제'의 성격을 변함 없이 지니고 있다. 그런데 북한의 수령제 사회주의 체제는 그 정치체제의 측면에서는 '수령 중심의 당·국가 융합체제' 내지 '수령 중심의 당 유일지도 국가체제'로 규정될 수 있는데, 이 글의 일차적 목표는 북한의 정치체제를 특징짓는 이 체제가 어떤 과정을 거쳐 성립하고 공고화되었는가를 구명하는 데 있다. 연구의 주된 대상은 1970년대 말까지의 북한의 정치변동 과정이다.

그간의 북한의 사회발전 과정을 이해하기 위해서는 다음의 몇 가지 점들이 먼저 지적될 필요가 있다.

41 천리마운동은 1956년 12월 당중앙위 전원회의가 모든 당원은 '혁명적 군중관리'를 바로 세울 것을, 그리고 전체 인민에게는 "인민경제 모든 부문, 모든 단위에서 생산과 절약의 구조를 높여" 추켜들고 혁신운동의 불길을 더욱 높여" 계획을 넘쳐 완수할 것을 호소하고, 김일성이 그 회의 직후 강선재장을 방문, 노동자들에게 직접 호소한 것이 계기가 되어, 강선재장소 노동자들이 계획목표의 초과달성을 결의하고 그러한 결의가 삼시간에 전국 전부문을 확산됨으로써 시작되었다. 이렇게 시작된 천리마운동이 천리마작업반운동으로, 그리고 천리마직장, 천리마학교, 천리마농장, 천리마공장, 천리마인민반, 천리마(비) 운동 등으로 발전했으며, 이후에는 경제부문만이 아니라 사상·문화·도덕 등 사회생활 전반의 모든 분야를 포괄하는 운동이 됨으로써 명실상부한 대중적 혁신운동이 되었다. 그리고 천리마작업반운동에서는 작업반원의 집단적 토의에 의한 작업반 계획 작성과 수행대책 수립, 작업반원의 순번제에 의한 1일 작업반장제, 작업반의 관리조직 활동에서 작업반원의 고강도당면제, 작업정량 및 작업결과에 대한 작업반원에 의한 집단평가제, 작업반 내부에서 각종 연대적 혁신운동 등이 실시되었는데, 이는 근로대중을 실제 경제관리에 참여시킨 조치들이다. 천리마운동은 혁명적 군중노선의 실제적 관철의 대표적인 사례로 파악되는데, "우리 당과 인민의 확고부동한 통일 의의의 시위이며 사회주의 건설에서 우리 당 군중노선의 빛나는 승리"(김일성(1972), 40쪽) 등으로 격찬을 받았다. 이와 관련하여, 김일성은 천리마운동을 "사회주의 건설의 전파장을 관통하는 지속적인 혁명적 대고조"로 규정하면서 "대고조를 계속 견지하자, 밀물만 있고 썰물은 없게 하자"고 말하고 있다(알의 책, 65쪽).

42 1973년 12월의 당중앙위 정치위원회 확대회의에서 처음 발의되었다. 사회주의의 완전성취를 위한 과업으로 계속 주장되어 온 사상·기술·문화의 3대혁명은 1970년 5차 당대회에서 사회주의의 완전성취를 위한 물질적·사상적 요제 중의 기본노선으로 재출되었고, 1972년에 채택된 사회주의 헌법에서 법적으로 명문화되었다. 농업협동화가 완성되고, 천리마운동이 대중적

37 사회과학출판사 편(1989c), 39쪽.

38 위의 책, 44쪽 이하.

39 사회과학출판사 편(1989b), 190쪽.

40 사회과학출판사 편(1989d), 30쪽.

첫째, 그간의 사회주의 체제는, 러시아를 제외한다면, 대체로 파시즘의 침공을 받거나 제국주의의 식민지·반식민지로 전락한 세계자본주의 체제의 반주변부나 주변부에서 ‘반파쇼·반독점 인민민주주의혁명’이나 ‘반제·반봉건 인민민주주의혁명’을 거쳐 수립되었으며, 애초에는 세계자본주의로부터의 ‘이탈’을 추구했다. 이들 사회주의 국가들은 대체로 소련의 강력한 후원을 받아 수립된 데다가 내국 축적이 극히 취약한 상태에서 출발했다. 이로 인해 이들 국가들은 애초에는 소련의 경제적 지원에 크게 의존하는 가운데 ‘국가사회주의 체제’의 전형을 이룬 ‘스탈린적 사회주의 체제’를 모델로 하여 발전했다. 그러나 이후에는 소련을 중주국으로 삼아 소련과의 정치적·

으로 전개되면서 사상혁명과 함께 기술혁명, 문화혁명의 필요성을 계속 언급하다가 1964년 사회주의 농촌 문제에 관한 태에서 처음으로 체제화되어 사상혁명을 중심으로 한 사상, 기술, 문화혁명의 통일적 수행으로 체제화된 이 3대혁명을 북한은 ‘사회주의 제도가 들어선 다음 노동계급의 당이 수행하여야 할 혁명의 기본 내용이며 공산주의를 건설할 때까지 수행하여야 할 계속적인 과업’(김일성(1977), 584쪽)으로 규정했다. 그러나 1970년대에 접어들어 그 실적이 부진, 각급 일꾼들 속에 보수주의, 경원주의, 기만 분위주의, 무사 안일주의, 관료주의가 나타나고, 나이 많은 간부들이 계속적인 혁신에 소홀, 단일 무사주의에 빠지거나, 현대 과학기술의 적극적인 수용을 회피하는 현상이 나타나자 또 한 번의 혁명적 대고조가 필요하다고 인식되어 3대혁명소조운동이 제창되기에 이르렀다. 이 운동은 3대혁명의 부단한 수행을 독려하여 그들의 혁명적 열성과 자발성을 다시 발동하기 위해 선진적인 당 핵심일꾼들과 대 학생들로 3대혁명소조를 구성, 각 지방, 공장, 협동농장에 파견하는 것으로 시작되어 이후 인민정예단이 아니라 행정기관, 각종 학교까지 넓혀졌고, 소조원의 구성도 당일꾼, 국가경제일꾼들, 대학생, 대학교원, 공장 기업소의 기술자와 과학자 등 확대되었다. 이 운동은 이후 전인민적인 대중운동인 ‘3대혁명 불은이 경회운동’으로 발전했으며, 천리마운동에 이은 제2의 혁명적 대고조운동이 되었다. 김일성은 이 운동을 “혁명적 대중노선으로부터 출발하여 청산리정신과 청산리방법, 대안의 사업체제의 요구를 철저히 구현한 것”으로 규정하고 있다(김일성(1975b), 7쪽).

43 이 지도방법은 1960년 2월 23일 노동당 중앙위 상무위 확대회의에서 김일성이 행한 ‘강성군 당사일지도에서 얻은 교훈에 대하여’라는 보고에 기원을 두는데, “군중 속에 들어가 군중과 상봉하고 그들의 자각적 열성을 발동시킬 뿐만 아니라 모든 문제를 군중의 이익에 부합되게 할 것을 요구한다”고 있다(김일성종합대학 경제학부(1962), 27쪽). 그리고 그 구체적인 내용으로는 “정지사업을 앞세우고 위가 아래로 직접 내려가 아래를 실속 있게 도와주며”, 대중의 이익을 해치지 않도록 (정치도덕적 자극만이 아니라 물질적 자극도 고려하고, 행정주의적 분배방식이 아니라 노동의 양과 질에 따라 행하는) 사회주의적 분배원칙을 견지하는 것 등이 제시되고 있다. 이 청산리방법은 이후 혁명적 대중노선에 따른 공산주의적 대중운동을 지도하는 사업방법으로 정립된다.

경제적 관계를 심화시켜 나간 국가들과, 소련에 대해 자주성을 견지하면서 소련 주도의 이른바 ‘사회주의적 국제분업 체제’에 참가하기를 거부한 국가들로 나누어졌다.

후자 유형의 국가들은 대체로 민족해방운동에 뿌리를 두고 사회주의 체제를 건설한 나라들인데, 북한은 후자 유형의 국가에 속한다. 소련과 관계를 심화시켜 나간 동유럽의 국가들은 고르바초프 체제의 등장 이후 소련의 후견을 더 이상 받을 수 없게 되자 모두 붕괴됐으며, 이를 뒤이어 소련의 사회주의 체제 역시 붕괴됐다. 이와는 달리 소련으로부터 독자성을 지닌 체제로 발전한 여타의 사회주의 체제는 그러한 조건 속에서도 대체로 자신의 체제를 지키는 데 성공했다. 그러나 사회주의권의 붕괴와 더불어 이들 국가 역시 일각집지 세계자본주의권과의 관계 개선과 시장경제적 개혁을 통해 자신의 발전을 모색한 반면, 북한은 미국과의 관계 개선이 이루어지지 않았음으로써 그런 변화를 나름대로 추구하는 가운데에서도 이전의 국가사회주의 체제의 특징들을 가장 많이 지닌 체제로 존속해 왔다. 이 점에서 북한체제는 미국 및 미국에 의해 주도되는 세계자본주의 체제에 포위된 조건 속에 놓여 있는 국가사회주의 체제가 자신을 어떻게 유지·재생산시켜 왔는가를 파악하는 가장 중요한 역사적 사례로서 연구될 필요가 있다.

둘째, 모든 사회주의 국가들은 한편으로는 계급적 착취·지배의 폐기와 같은 사회주의적 목표를 추구하면서 다른 한편으로는 낙후성과 후진성의 탈피를 위한 근대화를 추구했다. 그래서 사회주의의 추구는 그 추구의 주체들에게는 계급적 착취·지배의 폐기 등을 위한 ‘공산주의 건설 전략’인 동시에 낙후성과 후진성의 극복을 위한 ‘근대화 전략’이기도 했다. 이 이중적 과제는 서로 긴밀한 연관성을 지니고 있지만 어느 하나를 다른 하나로 해소시킬 수 없는 서로 상대적 자율성을 지닌 과제이기도 했다. 그로 인해 이 두 과제들간의 관계를 어떻게 설정할 것인가를 둘러싸고 어디에서나 크고 작은 노선대

44 임기현(1967), 13쪽.

림 및 권력투쟁이 생겨났다. 이 과정에서 한쪽에서는 “사회주의적 생산관계로의 개조가 생산력을 발전시킨다”고 주장한 반면, 다른 한쪽에서는 “생산력의 발전이 전제되지 않은 사회주의적 개조는 생산력의 발전을 저해한다”고 주장했다. 이 과정에서 (문화대혁명 과정에서 급진적인 유보파 노선을 추구한 중국과 보태동 노선을 제외한) 대부분의 사회주의 국가들은 경제발전을 우선시하는 가운데 사회주의적 목표를 추구한 반면, 북한은 사회주의적 목표 추구를 우선시하는 가운데 근대화화를 추구했다.

북한은 그간 사회주의적 목표의 달성을 위한 ‘공산주의적 인간으로의 인간개조’와 ‘당과 대중의 사상적·정치적 통일단결’ 및 ‘대중의 헌신성, 창발성의 확보’를 우위에 두면서 물질적 인센티브를 결합시키는 사회발전 전략을 추구했다. 1990년대 말에 들어와서 김정일 체제가 행하고 있는 경제발전을 위한 일련의 실용주의적 개혁정책 추진 역시 사회주의적 목표 실현을 우선시하는 가운데에서 이루어지고 있는 ‘제한적 변화’의 성격을 지니고 있다. 그러나 이후 물질적 인센티브에 보다 무게를 주기 시작했고, 지난 6월의 남북정상회담 개최 이후에는 실용주의적 개혁정책에 더 많은 비중을 두는 방향으로 정책노선을 변경시키고 있다. 그러나 이런 변화는 공산주의 건설전략과 모순을 일으킬 수밖에 없는데, 그것이 만들어내는 내적 긴장 역시 추요하게 탐구되어야 한다.

셋째, 이태심에 의하면, 사회주의 체제의 근본적인 모순은 “사회적 이익, 집단적 합리성, 집단주의에 의해 지배되는 새로운 사회제도와 개인적 이익, 개인적 합리성, 개인주의에 의해 지배되는 개인의 행위 사이의 모순”이다. 이 모순 속에서 ‘개인의 의식과 행위의 빈곤’을 중시할 경우 개인의 의식과 행위를 변형시켜 사회제도에 부합하는 수준으로까지 끌어올리기 위한 이데올로기와 강제적 계기가 강조되고 개인의 의식변경과 행위의 통제를 통한 사회주의 건설이 중시되는 반면, ‘제도의 과잉’을 중시할 경우 사회제도를 개인의 의식과 행위에 부합하는 수준으로까지 끌어내리는 ‘물질적 유인’의 계기가 강조되고 (‘탈사회주의화 과정’으로 이어지기도 하는) 실용주의적 정책을 채

택하는 길로 나아간다.² 그런데 북한에서는 이 모순을 ‘물질적 유인’보다는 이데올로기와 강제적 계기를 우선시하는 것을 통해 해결하려고 했는데, 그 과정에서 ‘당 유일지도 국가체제’에 의한 사회의 전면적인 조직화 내지 ‘사회’의 전면적인 국가화’가 이루어졌으며, 이는 다시 ‘사회성, 일반성의 전면적인 인격적 체현자’인 ‘수령 유일지도 국가체제’를 성립시켰다. 그러나 그러한 해결방식 역시 한계를 지니는데, 이와 관련해 그러한 가운데에서도 물질적 유인의 계기 등이 어떤 역할을 맡았는지가 구명되어야 한다. 나아가 당·국가 및 수령의 활동에 의해 대변되어 온 사회적 이익과 일반이익이 무엇인 가 역시 구명될 필요가 있다.

다른 한편, 사회주의 체제의 발전과정을 이해하는 데 핵심적인 중요성을 지닌 문제는 사회경제적 과정 및 정치적 과정 전반에 대한 당간부·국가관료에 의한 ‘위로부터의 통제’와 인민대중에 의한 ‘밑으로부터의 통제’ 사이의 관계가 어떻게 변화하는가인데, 북한에서는 그간 ‘위로부터의 통제’의 계기가 강화되는 가운데에서도 대중을 당과 강력히 결속시키는 여러 기제들이 성공적으로 개발되어 왔다. 이와 관련, 두 계기가 그간 어떻게 변화해 왔고, 또 앞으로 어떻게 변화할 것인가가 탐구되어야 한다.

넷째, 북한의 사회발전 과정은 처음부터 ‘김일성 세력’이라는 특정한 정치세력에 의해 주도되었다. 물론 김일성 세력은 소련의 후원이라는 압도적으로 유리한 조건을 지니고 있었지만 초기에는 다른 정치세력들과 경쟁해야만 했다. 그러나 타정치세력들의 축출 및 소멸과 더불어 수령제가 정착되고 북한 인민에 대한 김일성 세력의 전일적 지배체제가 구축되었으며, 이에 기초하여 ‘전당원의 김일성 세력화’와 ‘전인민의 김일성 세력화’가 이루어졌다. 그리고 김일성의 후계자가 된 김정일은 김일성 생존시에 이미 김일성의 후계자 지위를 획득했으며, 김일성 사망 이후에는 김일성의 대업을 계승하는 인물로서 수령의 지위에 올랐다. 이 과정에서 황장엽과 같은 김일성 세력에 속해 있었지만 김정일에 의한 김일성 지위 계승을 비판한 이들이 나타났다. 그러나 이들은 의미 있는 정치세력으로 성장하지 못했는데, 그 결과 오

늘날 김정일 체제에 반대하는 세력은, 적어도 우리가 아는 한, 아직 유의미한 세력으로까지는 성장하지 못하고 있는 것 같다. 그러나 1990년대 중반에 들어서서, 탈북인사들의 증대 등에서 드러나듯이, 중견간부나 하급간부들 사이에 사회주의적 발전을 회의하는 '신심의 위기'가 생겨나고, 생활고에 시달리는 인민대중의 당·국가 통제로부터의 이탈이 크게 증가한 것으로 보인다. 이는 체제유지를 잠재적으로 위협하는 요소라고 할 수 있지만, 김정일 체제에 대한 인민적 지지는 아직 크게 훼손되지 않고 있다고 판단된다. 이와 관련, 내외적인 위기 속에서도 여전히 강력한 통제를 발휘하는 북한 정치 체제의 강고성이 어디에 기인하는가 역시 중요한 연구주제로서 탐구되어야 할 것이다.

그간의 북한의 사회발전 과정은 정치·이데올로기적으로는 크게 보아 '수령제로 귀착한' 최고지도자의 권위와 권력 및 주체사상의 지속적인 강화'로 특징지어지는데, 이는 무엇보다 권력투쟁에서 승리하고 북한인민에 대한 지배를 확대시켜 나간 '김일성 세력의 위기대응책'의 성격을 지닌 것이었다. 이 과정은 이전에는 사회경제적으로는 '사회적 관계의 사회주의적 개조'와 '국가적 계획경제 체제'의 확립 및 '민족자립경제 체제'의 구축 과정과 결부되었다. 그러나 1990년대에 들어와 소련과 동유럽의 사회주의 국가들이 붕괴되고 중국이 사회주의 노선을 크게 수정한 조건 속에서, 그리고 내부적으로는 경제난과 식량난이 가중되는 조건 속에서 북한은 한편으로는 기존노선을 강화하면서도, 다른 한편으로는 기존노선을 크게 수정하고 있다. 그러나 어떤 변화가 일어나도 북한은 '수령 중심의 당·국가 융합체제'를 지키기 위해 최대한 노력할 것으로 예상된다. 이 글에서는 '수령 중심의 당·국가 융합체제'의 성립과 공고화 과정을 살펴보는 선상에서 그 체제가 지닌 문제점을 내재적 접근방식에 따라 구명해 보려고 한다.

2. 북한식 사회주의 체제의 성립과 공고화 과정 및 특징

북한의 수령 중심의 당·국가 융합체제의 성립과 공고화 과정은 북한 사회주의 체제의 성립과 공고화 과정과 궤를 같이한다. 그런 만큼 북한의 수령 중심의 당·국가 융합체제의 성립과 공고화 과정을 구명하기 전에 먼저 북한식 사회주의 체제의 성립과 공고화 과정 및 그 주요 특징에 대한 개략적인 이해가 필요하다.³

북한은 한국전쟁 발발 이전까지를 '반제반봉건 인민민주주의혁명' 단계로, 한국전쟁 기간을 '전국적 범위에서 반제반봉건 인민민주주의혁명을 시도한 시기'로 규정한다. 그리고 한국전쟁 종료 이후부터 생산관계의 사회주의적 개조가 완료된 1958년까지를 '사회주의 혁명의 시기' 내지 '사회주의로의 과도기'로, 그 이후를 '사회주의의 완전 승리와 공산주의 실현을 위한 계속혁명의 시기'로 규정한다.⁴ 이런 시기 구분에 비추어 보면, 1970년대에 일단 완결된 모습을 보이면서 출현한 북한식 사회주의 체제는 북한에서 사회주의적 개조가 완료된 이후 사회주의의 완전승리와 공산주의 실현을 위한 계속혁명 시기의 사회주의 체제로 규정될 수 있다.

북한식 사회주의 체제로의 이행과정에서 경제정책 면에서는 1956년의 제1차 경제위기와 1960년대 중반의 제2차 경제위기가 주요한 계기를 제공해 준 '중공업 우선노선을 둘러싼 갈등'과 '농업협동화를 둘러싼 갈등' 및 '자립적 민족경제 노선을 둘러싼 갈등'이, -이 점에서 1950년대는 북한에서 사회주의적 발전의 길을 둘러싼 정책대립이 가장 활발하게 일어난 시기이기도 하다 -정치적으로는 1960년부터 본격화되기 시작한 중·소 분쟁 및 북한과 소련과의 갈등이 배경이 되면서 김일성의 유일지도 체제 확립으로 나아가는 과정에서 생겨난 1956년의 '8월 종파사건'과 1966년의 감산파의 도전이, 이데올로기적으로는 주체사상의 확립으로 나아가는 과정에서 생겨난 친소주의적 오류 등과 같은 갈등이 중요성을 지닌다.⁵

'주체사상을 앞세우는 고도로 조직된 수령제 사회주의 체제'인 북한식 사회주의 체제는 1950년대와 1960년대에 이루어진 북한의 정치적·경제적·사

회적 발전과정의 총결산으로서 수립되고, 1970년대에 이르러 일단 그 완성된 모습을 드러냈다.

북한식 사회주의 체제는 '당 지도하의 국가사회주의 체제'라 할 수 있는 '스탈린적 사회주의 체제'를 기본 모델로 하고 있다. 이 체제는 이데올로기적으로는 공산주의의 실현을 목표로 내세우고 있고, 국가와 사회생활 전반에 대한 공산당의 지도를 법적·제도적으로 확보하는 체제이며, 생산수단에 대한 (국유적 소유나 협동조합적 소유와 같은) 사회적 소유에 기초한 국가적 계획경제가 중심이 되는 체제이다. 이러한 측면들은 북한의 사회주의 체제가 다른 당·우위 국가사회주의 체제에 대해 지닌 공통점이다. 거기서 더 나아가 1970년대에 뿌리내린 북한의 사회주의 체제는 그 경제적 측면에서는 민족자립경제 지향, 중공업의 우선적 발전 추구 및 '국가유일 계획경제' 수립 등의 특징을 아울러 지닌다.

북한의 사회주의 체제는 '민족자립 경제체제'의 구축을 추구하면서 자립경제와 자주국방을 위한 중공업 발전을 우선시하고 -북한은 이 노선을 '중공업의 우선적 성장과 경공업과 농업의 병행적 동시적 발전노선'이라고 부른다- 소련 주도의 사회주의적 국제분업에 참여를 거부한 '민족공산주의적'인 사회주의 체제의 성격을 지니고 있다. 그런데 자립경제 노선의 추구는 국제분업을 배제하는 북한 자체의 국내적 분업과 전문화에 기초한 제 부문들 간의 유기적 연관성의 제고를 요구한다. 이에 따라 북한에서는 국제공산주의운동의 분열과 갈등에 따라 자립경제 노선이 강화된 1963년부터 '경제유기체' 개념이 본격적으로 등장하고, 자립경제 건설이란 북한 내적으로 "모든 부문들이 유기적으로 연결된 하나의 종합적인 경제체제를 형성"하는 것이라는 주장이 제창되기에 이른다.

북한에서는 사회주의적 개조가 완료될과 더불어 1959년 하반기를 거치면서 생산에 대한 당적 통제를 강화하는 조치가 시행되기 시작했다. 1959년 8월 당중앙위원회 상무위원회는 정치사업을 모든 사업에 선행시킬 것을 결정했다. 이어 동년 12월 당중앙위원회 확대 전원회의는 지배인이 아니라

'당위원회'를 공장 내 최고 지도기관으로 규정하고, 그 결정에 입각해 공장 지배인이 행정사업을 집행하도록 하는 조치를 취했다. 이후 1961년 12월에는 김일성이 대안전기공장 현지지도에서 행한 지시를 계기로 기존의 '지배인 유일관리체제'는 완전히 폐지되고 당 유일지도를 확보하는 '대안의 사업체제'를 전면적으로 도입하기에 이른다.

나아가 1960년 1월 당중앙위원회 상무위원회는 사회 전반에 대한 당적 통제를 강화하기 위한 결정을 채택했는데, 이 결정은 국가기관 및 경제, 문화 기관, 근로단체 등 모든 기관과 단체들이 예외 없이 일종의 '집체적 지도기관'인 해당 단위 당위원회의 통제 아래에서 사업하도록 한 것이다. 이로써 당일군, 행정경제일군, 기술자, 노동자, 농민 등이 참여하는 각급 당위원회를 해당 단위의 최고 지도기관으로 함으로써 군대, 국가, 경제, 문화, 근로단체 등 모든 부문에 대한 당중앙위원회의 통일적 지도와 당 정책의 철저한 관철이 가능하게 되었다. 이와 더불어 각급 당위원회를 '집단적 합의체'에 의해 운영토록 함으로써 밑으로부터의 노동자, 농민의 참여도 가능토록 했다.

이러한 과정을 거쳐 북한에서는 행정경제관리사업에서 국가행정관료조직에 대한 당조직의 우위, 기술관료에 대한 당간부의 우위, 국가의 행정·기술 사업에 대한 당 정치·사상사업의 우위, 간부선발과 배치에서 '능력'과 '전문성', 즉 '전' (前)에 대한 당성, 즉 '홍' (紅)의 우위, 대중동원에서는 물질 유인에 대한 정치도덕적 자극의 우위가 제도적으로 확보되었다.

이러한 경제관리체제는 자원의 부족과 소련에 대한 자주노선의 천명에 따른 '북한 홀로서기' 및 그것이 결과한 '경제·국방 병진노선'의 채택 등이 1957년의 경제위기에 이어 1960년대 중반에 제2차 경제위기를 불러일으킨 것을 계기로 '계획화 사업에 대한 국가의 통일적이며 유일적인 지도'를 확보하는 동시에 사회 내의 모든 경제활동에 대한 완전한 계획화와 조직화 및 모든 경제활동에 대한 국가적 통제를 완벽화하기 위해 '계획의 일원화와 세 부화'를 추구하는 방향으로 발전한다. 이를 위해 1965년에는 계획의 일원화·세부화 체계가 도입되는데, 이 체계는 국제공산주의 운동사상 유례 없는

것이다.* 여기서 '계획의 일원화' 체계는 개별 기업 차원에서는 최소자원 투입으로 최대 산출이 가능하도록 하면서, 국가적 차원에서는 생산자원을 최대한 집중시켜 국가적 목표 달성에 동원하기 위한 것이라면, '계획의 세부화' 체계는 계획수립과 자원의 배분 및 생산활동에 이르는 경제활동의 모든 부분, 모든 단위, 모든 수준을 그 세부에 이르기까지 모두 밀접한 유기적 연관성을 갖도록 하면서 그것들을 모두 국가의 유일 계획안 안에 포괄시키기 위한 것이다.

이와 더불어 1960년대에는 "사회주의는 고도로 조직된 대규모 경리이다. 이러한 대규모적 경리를 운영에 나가기 위해서는 필연적으로 높은 계획성과 조직성이 요구된다",* "사회주의 사회는 조직된 사회"로서 "오직 조직에 의거해서만 노동계급은 자기의 역사적 사명을 수행할 수 있다"와 같은 '조직 사회주의' 개념이 등장하는데, 계획의 일원화·세부화 체계에 의해 북한의 계획경제 체계는 '고도로 조직화된 경제유기체적인 사회주의적 조직경제'의 성격을 지니게 되었다.

다른 한편, 북한의 경제관리체계는 당·국가 계획기관의 주관주의와 관료주의 등을 최대한 극복하는 동시에 대중의 헌신성, 창발성 등을 최대한 동원하려는 체계의 특징을 지니고 있다. 이는 당위원회에 근로대중 대표를 참여시키고 있는 데에서도 드러난다. 나아가 당간부와 국가관료의 관료주의 극복과 대중의 헌신성, 창발성을 극대화하기 위한 북한식 지도노선은 '혁명적 군중노선'으로 정착하는데, '혁명적 군중노선'의 문제는 북한식 정치체제의 특징과 관련하여 논할 필요가 있다.

3. 수령 중심의 당·국가 융합체제의 성립과 공고화 과정 및 그 특징

1) 수령 중심의 당·국가 융합체제의 성립과 공고화 과정

북한의 사회주의 체제는 크게 보면 국가사회주의 체제에 속하는데, '당 우위의 당·국가 융합체제' 내지 '당 유일지도 국가체제'가 국가사회주의 정치체제의 일반적 특징이다. 그런데 스탈린은 '프롤레타리아 독재'를 '공산당 1당 지배 내지 패권적 지배'가 법적·제도적으로 보장되는 체제'로 파악하고, 이른바 반제반봉건 인민민주주의혁명을 수행하는 국가권력인 초기 인민정권은 그러한 지배체제로 나아가는 과도기적 체제로 규정한다.

북한의 경우 공산당 1당 지배 내지 패권적 지배체제가 법적·제도적으로 보장되는 체제로의 이행은 해방 후 소련군 통치시기에 뿌리내리기 시작해 1948년 북조선인민민주주의공화국의 수립과 더불어 이미 확립되었다.

그리고 수령제는 1950, 1960년대에 김일성의 권력과 권위가 증대된 것을 배경으로 하여 1966년 10월 당조직 지도체계 개편에서 총비서와 비서국이 신설되고 김일성이 총비서로 취임한 데에 이어" 1967년 5월 당중앙위원회 제4기 제15차 전원회의에서 김일성의 지도노선에 대해 불만을 제기한 '갑산파'를 축출하고, 당의 유일사상 체제를 확립함으로써 공식 출범했다."* 그런데 수령제 체계의 수립과 공고화 과정은 한편으로는 김일성으로의 권력 집중과 김일성 지도의 절대화 과정의 산물로, 다른 한편으로는 1960년대 중반 이후 계획의 유일성에 기초하여 경제계획성과 조직성을 강화하는 과정에서 행동의 통일성과 집단주의를 중시하고, 이를 보장하기 위한 사상의 통일성과 지도의 통일성, 즉 사상의 유일성과 지도의 유일성을 강화해 나간 과정의 최종적인 결과물로서 이해할 수 있다. 그리고 1972년 개정된 헌법에 서 주체사상의 공식화와 더불어 수령의 헌법적 지위로서 주석제가 신설되고, 1974년 2월 당중앙위 5기 8차 전원회의에서 김정일의 의한 후계 승계가 결정된 이후에는 김정일이 주도적으로 제정한 '유일사상 10대원칙'이 확립되었는데,* 이를 통해 수령제는 북한식 사회주의 체제의 가장 독특하고 핵심적인 '체제원리'로 자리 잡게 된다.**

김일성 유일영도체제의 성립에는 연합전선을 형성해 가장 중요한 반대파를 최대한 고립시키고, 이에 기초해 반대파들을 각계격파해 나간 김일성파

김일성 세력의 탁월한 정치력과 인민적 지지를 확보해 나가면서 보인 김일성
(과 김일성 세력)의 탁월한 대중정치 능력 역시 크게 작용했다.

2) 수령 중심의 당·국가 융합체제의 주요 특징

여기서는 국가사회주의 체제의 특징을 이룬 당·국가 융합체제의 일반적
인 특징으로 해소될 수 없는 북한의 수령 중심의 당·국가 융합체제의 주요
특징이 무엇인가에 대해 검토해 본다.

(1) 수령제

수령제를 김연철은 ‘당·국가 체제에서 최고지도자의 인격화된 지배가 관
철되는 권력형태’로,¹⁾ 스즈키 마사유키는 “수령의 영도를 대를 이어 계속적
으로 실현하는 것을 목표로 하는 체제”²⁾로, 이종석은 “수령을 중심으로 전체
사회가 전일적 틀로 편제되어 있고, 이를 뒷받침하는 이론적 체계까지 갖춘
지도체계”³⁾로, 와다 하루키는 “국가사회주의의 기초 위에서 2차적으로 형성
된 구조로서 김일성이 유격 대사령관이고 전국민이 유격대원인 유격대국가”⁴⁾
로, 김광용은 “수령, 당, 대중의 일심동체 체제”⁵⁾ 등으로 규정하고 있다. 그
리고 브루스 커밍스(Bruce Cummings)는 북한의 수령제 사회주의 체제를 “사회
주의적 조합주의국가 체제”로⁶⁾ 규정하고 있다.

이러한 규정들은 수령의 특별한 위치, 대를 잇는 수령 승계의 원리, 수령
제를 뒷받침하는 이데올로기의 중요성, 수령·전사관제로 대표되는 유격대
적 관계성, 정치유기체성, 조합주의적 국가성 등 북한정치체제가 지닌 주요
측면들을 잘 드러낸다.

그러나 이 체제는 최고지도자의 단순한 인격적 지배체제가 아니라 당 유
일지도 국가체제 내지 당·국가의 당·국가 융합체제인 북한 국가체제의 ‘제
도화된’ 인격적 지배체제라는 특징을 가진다. 나아가 수령제는, 예를 들어
예수를 빼면 기독교가 더 이상 기독교가 아닌 것과 마찬가지로, 북한의 사회

주의 체제를 전반적으로 규정하는 ‘가장 핵심적인 체제원리’에 속한다. 이
와 관련하여, 이태섭은 수령제를 단순한 권력체제가 아니라, “그것을 포괄하
는 하나의 사회체제”로 보아야 한다는 견해를 제시하는데,⁷⁾ 이 견해에 본인
역시 일정하게 유보를 두면서도 기본적으로는 찬성한다. 그런데 마사유키
같은 이들은 수령제 성립의 계기로서 북한의 전통적인 정치문화인 유교적
전통을 강조하고 있다.⁸⁾ 그러나 유교적 전통이 크게 작용한 것이 사실이지
만 그것은 한편으로는 집중성 및 지도성의 계기를 강조한 스탈린적 사회주
의관의 영향과 더불어, 보다 중요하게는 1인으로서의 권력집중을 요구한 항일
투쟁의 경험과 (위기관가, 비상국가의 형태를 존속시켜야 했던) 북한이 처한 객관적
조건에 대응하여 북한사회의 발전을 주도한 세력이 택한 사회주의 발전전략
의 최종적 귀결이자 타세력들과의 권력투쟁에서 그 전략을 관철해 낼 수 있
었던 주도세력의 능력의 산물이자 대내외적인 도전에 대응하여 당을 중심으
로 하여 리더십 체계를 성문화해 나간 북한의 정치주도 세력의 정치적 행위의
최종적인 귀결로서 파악해야 할 것이다. 유교적 전통과 가족주의 등은 그
러한 조직구조 형성을 촉진시키고 그 해체를 어렵게 만드는 요인으로 보아
야지, 그 형성의 직접적인 원인으로 보아서는 안 될 것이다.

그리고 브루스 커밍스의 ‘사회주의적 조합주의론’은 북한 정치체제의 주
된 특징을 ‘최고지도자-빨치산 그룹으로 구성되는 지도핵심-기타 지도집
단-대중’으로 이루어진 동심원적 조직으로 파악하고, 북한의 체제유치의
비결은 지도핵심의 바깥 그룹에 대한 장악력에서 찾고 있다. 전체주의 모델
이 체제의 억압적 성격과 위로부터의 규율 강제와 통제를 강조하고 있는 데
비해⁹⁾ 이러한 조합주의론은 체제에 대한 밑으로부터의 ‘인민적 지지’의 계
기를 중시하고 있다. 이런 커밍스의 견해는 전체주의론이 지닌 한계를 파악
하는 데 크게 도움을 준다고 할 수 있다. 그러나 북한체제를 이해할 때 밑으
로부터의 ‘인민적 지지’의 계기만이 아니라 위로부터의 규율 강제와 통제의
계기 및 이를 통한 규율의 내면화 측면 역시 결코 무시해서는 안 될 것이다.

수령제 체제는 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

① 수령제 체제는 '당 유일지도 국가체제'에 의한 사회의 전면적인 조직화·내지 '사회'의 전면적인 국가화'를 더욱 발전시킨 '최고지도자 유일지도 국가체제'로서 '유일지도 체제'를 가장 극단적인 형태로 발전시킨 정치체제이다. '지도의 유일성', '사상의 유일성', '당 유일지도 체제', '국가유일 경제체제', '유일성 확보를 통한 순결성의 확보 및 행동의 통일성과 당·대중의 조직적·사상적 통일성 확보 등의 용어사용에서도 드러나다시피, '유일성'의 확보는 ('유기성'의 확보 등과 더불어) 북한의 사회주의 발전을 주도한 세력들이 지닌 정치관 중에서 가장 핵심적인 단어이다.²⁵ 이러한 유일성의 확보는 정책대결이나 분파대립을 불가피하게 불러일으키는 집단지도체제보다 모든 것이 '1인의 의지'로 환원되고, 또 환원될 수 있을 때에 최고도로 확보될 수 있을 것이다. 이 점에서 수령제는 '모든 것을 하나의 근원적인 것'으로 환원시키는 헤겔적 원리를 구현시킨 제도로서 '지도의 유일성'을 순결하게 보장하는 제도의 완성태로 볼될 수 있다. 수령제 체제는 최고지도자를 당과 국가의 일부가 아니라 그 위에서 당과 국가 및 인민을 지도하는 유일한 영도자로 서 절대화하고, 모든 권력과 권위를 수령에게 집중시키며 수령에 대한 도전 및 이에 따른 권력투쟁의 가능성을 제도적으로 봉쇄하려고 하는, 1인의 개인적인 카리스마의 '비제도화된' 인격적 권력체제가 아니라, '제도화된' 인격적 권력체제이다.²⁶ 이 체제 하에서 수령은 당, 국가, 군대, 대중단체 위에 존재하는 유일한 영도자로서 국가주석이나 국방위원장과 같은 특정한 국가 직책을 수행하는 존재와 동일시되지 않는 그 상위의 존재이다. 수령의 교시는 헌법과 법률을 초월하는 지시이다. 때문에 수령제 하에서 국가체제는 '법치국가'가 아니라 '교시국가'의 성격을 지닌다. 수령 유일영도 체제에서는 대중단체가 당의 의지를 인민 속에서 관철시키는 이전대(transmission belt)가 되는 것이 아니라, 당과 국가가 수령의 교시와 의지를 관철시키는 이전대가 된다. 이 체제에서는 한편으로는 당중앙위원회로부터 각급 당조직을 거쳐 군중에 이르는 지도체제와, 다른 한편으로는 당으로부터 국가기관, 군대, 사회단체를 거쳐 군중에 이르는 지도체제가 형성된다.

② 수령은 단순한 일인 전체군주와 같은 존재가 아니라, 헤겔이 말한 '절대정신의 구현자'와 같은 존재로서 조선혁명의 경험을 총화하여 당과 국가 및 전인민이 조선혁명의 과제를 완성하도록 하는 데에 구심이 되는 '혁명적 수령'이다. 수령제를 옹호하는 견해에 따르면, 인류의 역사에서 주체는 '인민대중'이지만, '인민대중이 역사의 주체로서의 지위를 차지하고 역할을 다 하려면 반드시 지도와 대중이 결합되어야 하고',²⁷ 이는 곧 수령의 지도를 필요로 한다는 것이다.²⁸ 이처럼 혁명적 수령관은 '당에 의한 지도와 대중의 결합'이라는 기존의 공산주의 운동의 테제를 '수령에 의한 지도와 대중의 결합'으로 한 단계 발전시킨 것이며, 수령은 '단순한 개인이 아니라 인민대중의 이익과 의사의 대변자이며 그의 유일한 대표자'인 '인민대중의 이익의 최고 체현자'이자, 당의 수령이자 인민의 수령으로서 '당의 역할과 대중의 역할과 분리시켜' 생각할 수 없는 지도자로 표상된다.

③ 유일영도 체제는 유일지도 사상인 유일사상 체제의 확립을 전제로 하는데, 이 유일사상 체제로서 정착한 것이 '주체사상'이다.

④ 다른 한편으로 수령제는 1960년대 중반에 나온 유기체적인 경제관인 '경제유기체론'을 더욱 발전시킨 '사회정치적 생명체론'에 입각해 있다. '수령과 대중의 공동 운명론'이라 할 수 있는 '사회정치적 생명체론'은 김일성이 1960년대에 '정치적 생명'의 중요성을 언급한²⁹ 이후 확고한 정치노선으로 정립되었으며, 1980년 후반에 김정일에 의해 이론적으로 체계화되었다. 김정일에 의해 이론적으로 체계화된 사회정치적 생명체론은 '육체적 생명과는 달리 사회정치적 생명체로 계속된 인민대중의 생명은 영원하다', '사회정치적 생명은 수령, 당, 대중의 통일체인 사회정치적 집단을 떠나서는 생각할 수 없기 때문에 개별적인 사람들은 오직 사회정치적 집단의 한 성원으로 됨으로써만 영생하는 사회정치적 생명을 지닐 수 있다', '정치적 생명은 수령이 안겨주는 것으로 사회정치적 생명을 통일체으로 지휘하는 중심인 수령은 뇌수이고, 당은 수령을 중심으로 인민대중을 하나의 사회정치적 생명체로 결합시키는 데에서 중추적인 기능을 수행하는 조직이다'라는 체계로