

인민위원회의 기원과 변천

주권기관과 행정기관의 관계로 본 북한 정치사

강응천*

인민위원회는 해방 후 한반도 전역에서 나타난 자생적 자치기관으로 북한 정권의 토대가 되었다. 해방 전후의 인민위원회에 관한 실증적 연구는 어느 정도 이루어져 왔으나, 그 기원과 오늘날에 이르는 변천 과정을 추적해 북한 정치의 특수성을 규명하는 데는 이르지 못했다. 인민위원회는 소련에서 주권기관의 위임을 받은 행정기관으로 국내에 소개되었다. 그런 인민위원회가 해방 후 한반도에서는 입법과 행정이 미분화된 비상시의 주권기관으로 간주되었다. 이 같은 비상체제는 선거로 구성되는 주권기관(인민회의)과 그에 복종하는 행정기관(인민위원회) 체제로 가급적 빨리 전환해야 했다. 북한은 1946년 말 도·시·군 인민위원회 선거를 실시해 북조선인민회의-북조선인민위원회 체제를 수립했고, 이는 1948년 최고인민회의-내각 체제로 이어졌다. 지방에서는 인민위원회가 미분화된 주권기관으로 남아 있다가 1954년 인민회의-인민위원회로 분리되었다. 그러나 1972년 주석을 수위로 하는 중앙인민위원회가 신설되면서 중앙과 지방의 인민회의는 형식적 주권기관으로 전락했다. 행정기관이 주권기관에 복종하는 게 아니라 그 위에 군림하는 현상은 해방 후 인민위원회의 경험에서 제기되는 민주적 과제에 명백히 역행하는 것이다.

주제어: 민주주의, 인민위원회, 인민회의, 소비에트, 선거, 자치기관, 주권기관, 행정기관, 해방, 북한 정치

* 북한대학원대학교 박사과정.

1. 서론

현행 북한 헌법에 따르면 인민의 직접선거로 선출되는 주권기관은 각급 인민회의이다. 중앙의 최고인민회의와 지방의 도·시·군 인민회의는 각각 5년, 4년의 임기로 선출되는 대의원들로 구성된다. 최고인민회의는 국무위원회와 내각을 선거하고 도·시·군 인민회의는 각급 인민위원회를 선거해 그곳들에 행정기관의 기능을 위임한다.¹⁾ 북한의 정치체제는 이처럼 인민의 의지를 대표하는 주권기관(인민회의), 주권기관의 위임에 따라 행정을 집행하는 행정기관(인민위원회)으로 이루어져 있다. 이 같은 구조는 중국의 인민대표대회-인민정부, 베트남의 인민의회-인민위원회와 본질적으로 같다.

시선을 북한에서 최초의 전국적 선거가 치러지던 1946년으로 돌려 보면 지금과는 거꾸로 선 모습이 이채롭다. 당시 직접선거의 대상은 인민위원회였다. 인민이 선출한 도·시·군 인민위원회 위원들은 이듬해 평양에 모여 중앙의 주권기관인 북조선인민회의를 선거했다. 그렇게 구성된 북조선인민회의가 북조선인민위원회를 구성하고 여기에 국가 행정을 위임했다. 인민회의가 주권기관이고 인민위원회가 행정기관이라고 한다면, 인민의 선거로 후자를 먼저 선출하고 그로부터 전자를 추출하는 방식은 중국, 베트남을 포함해 다른 나라에서는 찾아보기 어렵다.

1947년 북조선인민회의-북조선인민위원회의 수립은 왜 이렇듯 전도된 것처럼 보이는 방식으로 진행되었을까? 그것은 해방 후 한반도 곳곳에서 수립된 한국인의 주권기관이 인민위원회로 통칭된 것과 무

1) 국가정보원 엮음, 『북한법령집』 상(서울: 국가정보원, 2019.11), 40~46쪽. 구체적 인 내용은 '4. 인민회의와 인민위원회'(60~65쪽) 참조.

관하지 않다. 인민위원회는 “당시 소련이나 동유럽의 지방자치기관의 명칭과도 다른 고유한 것”²⁾이었다. 소련의 소비에트는 평의회를 뜻하고 다른 나라의 자치기관도 회의, 평의회 등으로 불리곤 했다. 인민의 대표들이 의사결정기관(주권기관)에 모여 회의를 하고, 거기서 결정된 내용의 집행을 행정기관에 위임하는 절차는 상식적으로 보인다.

그렇다면 해방 후 한반도의 자치기관은 왜 인민위원회라는, 누군가에게 ‘위임’받은 행정기관을 뜻하는 이름을 갖게 되었을까? 몇몇 연구에 따르면 당시 소련군과 좌익 계열에게 인민위원회는 단순한 행정기관이 아니라 입법과 행정이 미분화된 지방자치기관으로 간주되고 있었다.³⁾ 다시 말해 당시의 인민위원회는 지금의 인민회의와 인민위원회를 합쳐 놓은 조직이었다. 그렇다면 인민위원회를 인민이 직접 선거하는 것도, 선출된 인민위원들이 중앙에 모여 주권기관(북조선인민회의)을 선거하는 것도 이해가 된다. 그때의 인민위원은 지금으로 치면 인민회의의 대의원의 지위와 역할도 함께 갖는 존재였던 셈이기 때문이다.

이 글의 목적은 이처럼 독특한 성격을 가진 인민위원회의 기원과 변천 과정을 추적해 북한 정치의 특수성을 규명할 단서를 찾아보는데 있다. 사실 인민위원회가 자생적 주권기관으로 인식되고 본격적 연구 대상이 된 것은 그리 오래된 일이 아니다. 냉전 시기의 연구에서 인민위원회는 소련의 점령 정책에 이용된 수단쯤으로 치부되곤 했다. 인민위원회에 일정한 자율성이 부여되고 그것이 국가권력으로 성장

2) 기광서, “한국전쟁기 북한 점령하의 남한 인민위원회 선거,” 『통일연구』, 제16권 2호(2012), 35쪽.

3) 藤井新, “北朝鮮における法制度及び統治機構の形成,” 櫻井浩 編, 『解放と革命, 朝鮮民主主義人民共和國の成立過程』(千葉県: 独立行政法人日本貿易振興機構 アジア経済研究所, 1990), p.114; 김광운, “소련의 대북한정책과 공산당 중앙지도기관의 결성,” 『역사와현실』, 제22호(1996), 182쪽.

전화하는 내적 과정을 연구할 공간이 마련된 것은 1980년대 초 브루스 커밍스(B. Cumings)의 『한국전쟁의 기원』 출간 전후였다.⁴⁾ 해방전후사 연구가 활성화되는 가운데 북한 지역 인민위원회에 관해서는 김용복의 선구적 연구에 이어 류길재, 정해구 등이 본격적인 분석의 메스를 가했다.⁵⁾ 미·소의 점령 정책과 인민위원회의 관계, 북조선인민회의와 북조선인민위원회의 성립 과정, 북한 정권 수립 과정 등에 대한 기광서, 김광운, 윤경섭, 전현수 등의 연구도 이어졌다. 인민위원회는 이 같은 선행연구의 축적 위에서 해방 후 남북한의 정치사를 관통하는 핵심 주제 가운데 하나로 자리 잡게 되었다.

그 토대 위에서 이 글은 아직까지 해명되지 않은 다음과 같은 문제들을 추적하고자 한다. 첫째, 그동안 ‘불명’한 것으로 여겨져 온 ‘인민위원회’라는 명칭의 유래⁶⁾와 인민위원회가 해방 후 한반도에 고유한 자치기관으로 자리 잡게 된 과정을 살펴보겠다. 둘째, 북조선임시인민위원회가 북조선인민회의와 북조선인민위원회로 분리·정립되는 과정을 추적해 인민위원회가 본연의 기능을 찾아간 과정을 살펴보겠다. 셋째, 이후 북한의 정치 과정에서 초기 인민위원회 체제가 가졌던 ‘행정부 우위’의 특수성이 어떻게 변주되었는지 살펴보겠다.

쉽게 예단되는 것처럼 북한에서 당과 직결된 행정부 우위의 정치

4) Bruce Cumings, *Origins of the Korean War, Vol.1: Liberation and the Emergence of Separate Regimes, 1945~1947*(New Jersey: Princeton University Press, 1981).

5) 김용복, “해방직후 북한 인민위원회의 조직과 활동,” 『해방전후사의 인식』 5(서울: 한길사, 1989); 류길재, “북한정권의 형성과정: 인민위원회의 조직과 활동에 관한 연구,” 『북한체제의 수립과정 1945~1948』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1991); 정해구, “북조선임시인민위원회·북조선인민위원회 연구,” 『국사관논총』, 제54집(1994).

6) 서동만, 『북조선사회주의체제성립사 1945~1961』(서울: 선인, 2005), 58쪽.

문화는 사라지기는커녕 강화되고 극대화되었다. 각급 인민회의는 명목상의 주권기관일 뿐 ‘위’에서 하달된 정책의 거수기에 불과하다는 세간의 평가는 구구한 변명을 필요로 하지 않는다. 이와 관련해 해방 후 비상시에 미분화된 자치기관으로 등장했던 인민위원회에 어떤 한계가 있었는지, 민주주의의 발전을 위해 빠르게 극복되어야 했을 그 한계는 어떤 조건에서 온존되거나 확대되었는지 살펴보는 것은 중요한 과제이다. 인민위원회가 한반도 전역에서 수립되었다는 점을 감안하면 북한뿐 아니라 대한민국을 위해서도 그러하다.

2. 인민위원회의 기원

해방 후 국내 정치의 핵심 주제 중 하나가 인민위원회라고 할 때, 이 말의 역사적 유래와 개념을 명확히 하는 것은 기본적 문제이다. 인민위원회를 다룬 선행 연구들은 이 문제를 건너뛰거나 소홀히 하다 보니 해방 직후의 정치 과정을 설명하는 데서 종종 혼동을 겪곤 했다. 변혁기 민중의 자치기관이라는 의미에서 인민위원회를 러시아혁명 때의 소비에트에 비정(比定)하는 논의는 낫설지 않다.⁷⁾ 그러나 엄밀하게 말하면 소비에트와 인민위원회는 기능과 역할에서 근본적 차이가 있다.

자치위원회, 민족집행위원회, 치안유지위원회 등 다양한 이름으로 불리던 각지의 자치기관은 북한 지역에서 소련의 주도 아래 인민위원회로 통일되어 갔다. 같은 시기 남한에서 건국준비위원회가 조선인민

7) 러시아에서의 많은 농민 소비에트에 있어서와 마찬가지로 많은 인민위원회들은, “혁명의 탈을 쓴 낡은 마을 협의회에 지나지 않는 것이었다”. 브루스 커밍스(Bruce Cumings), 『한국전쟁의 기원』, 김자동 옮김(서울: 일월서각, 1986), 379~380쪽.

공화국의 수립을 선포하고 전국의 지부를 인민위원회로 개편해 나가게 된 것은 결코 우연의 일치가 아니었다.

1) 인민위원회의 용례

천도교 계열의 종합월간지 『개벽(開闢)』은 1924년 4월호에서 당대 세계의 풍운아 중 한 명으로 소련의 ‘인민위원회’ 의장 ‘뤼콥(리코프, А. РЫКОВ)’을 소개하고 있다.

“레닌의 후계자는 누구? 왜 여기 있다. 내이다”하고 툭 뛰어나서 全露國을 총지휘하는 인물이 이스니 그가 現下 赤露의 人民委員長 「뤼콥」 씨이다. …… 1923년에 人民委員會議長代理로 在하다가 今春 레닌氏 死와 동시에 全露 人民委員長에 選舉되야 全露國을 지휘하고 잇는 今이다.”⁸⁾

여기 나오는 인민위원회(Совет Народных Комиссаров)는 소련의 행정부를 가리킨다. 소련의 주권기관은 널리 알려진 것처럼 소비에트(Совет)로서, 보통 ‘평의회(Counsel)’라 번역된다. 작은 단위의 소비에트 대의원들이 모여 큰 단위의 소비에트를 선출하고, 큰 단위의 소비에트 대의원들이 모여 더 큰 단위의 소비에트를 선출했다. 이처럼 상향식으로 조직된 소비에트는 중앙에서 소비에트대회(Съезд Советов)와 중앙집행위원회(Центральный Исполнительный Комитет)를 구성한다. 인민위원회는 바로 이 중앙집행위원회에 책임지는 행정기관이었다.⁹⁾ 주의할 점은 인민위원회의 회(會)에 해당하는 러시아어가 소비에

8) “最近의 世界的 8大 風雲兒,” 『開闢』, 제46호(1924), 76쪽.

9) Конституция СССР 1924 г, сайт конституции Российской Федерации.
<http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1924/>(검색일: 2020년 1월 25일).

트(CoBeT)라는 사실이다. 소련에서는 행정기관도 평의회 형식으로 운영되었다는 것을 알 수 있다.

한국에서 소련의 행정부를 인민위원회로 지칭한 것은 1920년대에 그치지 않는다. 1934년 발간된 『신어사전(新語辭典)』은 인민위원회를 ‘근대신어’로 소개하면서 ‘쏘비에트露西亞의 政府’라 풀고, 『개벽』의 리코프 기사 일부를 용례로 제시한다. 해방 후 이 책이 복간된 1946년에도 해당 항목은 그대로 유지되고 있다.¹⁰⁾ 일제강점기와 해방 직후에 걸쳐 인민위원회라는 말이 적어도 지식인 사이에서는 사회주의 국가 소련의 행정부로 인식되고 있었음을 짐작케 하는 사례다.

한국과 같은 한자 문화권인 중국에서도 인민위원회가 정부를 가리키곤 했다. 1931년 11월 7일 중국의 장시성 루이진(瑞金)에서 중화소비에트공화국 임시중앙정부가 수립되었다. 이 정부의 최고정권은 전국공농병소비에트대회이고, 대회 폐회 기간에는 전국소비에트임시중앙집행위원회가 최고정권기관이 되었다. 바로 이 집행위원회 산하에 조직된 상시적 행정기관이 인민위원회였다.¹¹⁾

중화소비에트공화국은 식민지·반식민지에서 소비에트 노선이 퇴조함에 따라 1937년 문을 닫았다. 이후 계급연합정부를 추구한 중국공산당이 1949년 10월 1일 수립한 국가는 중화인민공화국이었다. 중화인민

10) 『新語辭典』(서울: 青年朝鮮社, 1934); 『新語辭典』(서울: 民潮社, 1946). “한국 근대 신어의 성립과 변천에 대한 정보의 체계적 구축,” 한국 근대 신어 DB, 한국학진흥사업 성과포털에서 재인용. <http://waks.aks.ac.kr/rsh/dir/rsearch.aspx?rshID=AKS-2012-EAZ-3101&sType=para&sWord=%ec%8f%98%eb%b9%84%ec%97%90%ed%8a%b8%e9%9c%b2%e8%a5%bf%e4%ba%9e>(검색일: 2020년 1월 25일).

11) “中华苏维埃共和国宪法大纲,” 中共中央文件选集, 中文马克思主义文库. <https://www.marxists.org/chinese/reference-books/ccp-1921-1949/07/066.htm>(검색일: 2020년 2월 5일).

공화국 초기의 행정부는 중앙에서는 국무원, 지방에서는 인민정부였다. 그러나 1954년 9월 20일 제정된 헌법에서는 마오쩌둥의 좌경화 노선에 영향을 받아 지방 인민정부가 인민위원회로 개칭되었다.¹²⁾ 1967년 문화대혁명의 격랑 속에서 인민위원회는 더 좌경화된 혁명위원회로 바뀌었다가 1979년 개혁개방의 흐름 속에 인민정부로 회귀한다.

소련과 중국의 예에서 분명해지는 것처럼 인민위원회는 그 말뜻뿐 아니라 역사적 유래에서도 행정기관이었다. 베트남의 지방 인민위원회 역시 주권기관인 인민의회로부터 집행을 위임받은 행정기관이다. 해방 직후 한반도에서 인민위원회가 나타났을 때 그것은 이 같은 사회주의 국가들의 용례를 명확히 의식한 위에서 명명되었다고 보아야 한다.

2) 인민위원회의 성립

해방 후 한반도 전역에서 생겨난 자치조직들은 큰 흐름에서 건국준비위원회(‘건준’)가 인민위원회로 넘어가는 과정으로 정리할 수 있다. 건준은 해방 직후 나타난 다양한 명칭의 자치조직들 가운데 전국 규모에서 가장 두드러진 조직이었다. 1945년 8월 17일 남과 북의 중심도시인 서울과 평양에서 동시에 건준이 등장한 것만 보아도 알 수 있다.¹³⁾ 민족주의 계열이 주도하거나 좌우가 경쟁 구도를 이루었던 건준은 그 해 8월 말부터 남북 공히 좌익이 주도하는 인민위원회에 자리를 내주

12) “中华人民共和国宪法(1954年),” 中国人大网, http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/26/content_4264.htm(검색일: 2020년 2월 5일).

13) 평양의 조만식이 서울과 동시에 건준이라는 칭호를 사용한 것은 여운형의 총용이 있었기 때문이라는 설도 있고 우연의 일치였다는 설도 있다. 고당기념사업회 엮음, 『고당 조만식 전기 “북한 일천만 동포와 생사를 같이하겠소”』(서울: 기파량, 2010), 239쪽 참조.

게 된다.

인민위원회는 남북에서 몇 가지 경로로 출현했다. 먼저 남한에서는 단일한 경로가 눈에 띈다. 경성콤그룹 출신 박헌영은 8월 18일 상경하자마자 무서운 속도로 건준에 파고들어 자신의 세력을 확장했다. 그가 8월 20일 발표한 ‘8월 테제’는 인민정부의 수립을 주장하면서 “政權을 人民代表會議로”라는 슬로건을 내걸었다.¹⁴⁾ 박헌영이 그때부터 인민정부의 형태를 인민위원회로 생각했는지는 확실치 않으나 그럴 개연성은 높다. 결국 그는 소련의 소비에트-인민위원회에 대응하는 인민대표회의-인민정부(인민위원회) 조합을 구상하고 있었던 셈이다. 이 구상은 9월 6일 전국인민대표자회의를 열어 조선인민공화국(‘인공’)을 선포하고 중앙인민위원회를 구성함으로써 실현의 첫발을 내디뎠다.¹⁵⁾ 그러나 인공이 미군정의 탄압을 받으면서 인민대표자회의는 상설 주권기관으로 자리 잡지 못하고, 인민위원회는 각 지방의 건준 지부를 대체해 나갔으나 행정권을 이양받지 못했다.

북한에서 인민위원회가 등장하는 경로는 다소 복잡했다. 소련군이 일본군과 교전하며 해방시켜 나가던 웅기, 나진, 청진 등 함경북도의 항구도시에서는 소련군 영향 아래 인민자경대 같은 자치조직이 수립되었다. 그 밖의 지역에서는 자생적으로 자치조직이 형성되었다.¹⁶⁾ 좌익이 강한 함경남도에서는 공산당이나 인민위원회가, 기독교와 우익이 강한 평안남북도와 황해도에서는 건준이나 자치위원회가 우세를

14) “現情勢와 우리의 任務,” 김남식 엮음, 『南勞黨研究資料集 第1輯』(서울: 고려대학교 아세아문제연구소, 1974), 19쪽. ‘8월 테제’를 1945년 9월 20일 약간 보완해 발표한 자료다.

15) 이동화, “몽양 여운형의 정치활동 (하),” 『창작과 비평』, 제13권 3호(1978) 참조.

16) Eric Van Ree, *Socialism in one Zone: Stalin's Policy in Korea, 1945~47*(Oxford: Berg Publishers, 1989), p.88.

점했다.

1945년 8월 16일 해방 후 처음으로 인민위원회가 등장한 것으로 알려진 곳은 함남 함흥이었다. 그날 석방된 송성관, 김재규 등과 한지복, 김호철 등이 모여 함남 인민위원회 좌익이라는 조직을 결성했다.¹⁷⁾ 그들은 2, 3일 만에 세력을 불러 함남 인민위원회 좌익을 발전적으로 해체하고 함남 공산주의 협의회를 결성했다. 한편 중도 좌파인 도용호는 따로 세력을 모아 함남 건준을 조직했다.¹⁸⁾

북한 지역을 관할하게 된 소련군 제25군 사령관 치스차코프(И. Чистяков)는 8월 25일 함흥으로 날아갔다. 그때 공산당 세력과 함남 건준이 함께 그를 찾아가 자신들이 조선민족함남집행위원회를 꾸렸다고 통보했다. 치스차코프는 그 요구를 받아들여 이 조직에 행정권을 이양했다.¹⁹⁾ 그러나 다음날 찾은 평양에서는 사정이 달랐다. 그곳에서 조만식의 막강한 건준 세력과 조우한 치스차코프는 즉각 결정을 내리지 않고 중국 연지에 있던 레베데프(Н. Лебедев) 군사위원을 불러들였다. 레베데프는 8월 29일 조만식이 이끄는 건준, 현준혁이 이끄는 조선공산당 평남지구위원회의 대표들과 만났다. 그 자리에서 양측이 동수로 참여하는 평남인민정치위원회를 구성해 행정권을 넘겼다.

평양에서 구성된 인민정치위원회는 북한 지역에서만 나타난 독특한

17) 김용복, “해방직후 북한 인민위원회의 조직과 활동,” 205쪽. 같은 날 함경남도 ‘道人民委員會 組織에 關한 準備委員會가 결성되었다는 기록도 있다. 金哲, “北朝鮮人民會議는 朝鮮 實情에 가장 適切한 進歩的民主主義 最高人民政權形態,” 『북한관계사료집』, 제13권(서울: 국사편찬위원회, 1992), 447쪽.

18) 와다 하루끼(和田春樹), “소련의 대북한정책 1945~1946,” 『분단전후의 현대사』 (서울: 일월서각, 1983), 250~251쪽.

19) 류길재, “北韓의 國家建設과 人民委員會의 役割, 1945~1947”(고려대학교 박사학위논문, 1995), 99쪽.

명칭이었다.²⁰⁾ 레베데프와 회의하면서 건준 측은 정치위원회를, 공산당 측은 인민위원회를 내세웠다고 한다. 어느 쪽도 양보하지 않자 결국 타협을 통해 인민정치위원회로 결정했다는 것이다.²¹⁾ 평양과 이웃한 남포, 해방 후 최초의 반공 시위가 일어난 신의주 등에서도 인민정치위원회가 도입되었고, 황해도에서도 건준이 인민정치위원회로 개편되었다. 이처럼 인민정치위원회라는 이름은 민족주의 계열이 우세한 지역에서 좌우 균형을 이루기 위해 곧잘 쓰였다.

9월 들어 남북한은 앞서거나 뒤서거나 시·도별 인민위원회를 수립해 나갔다. 남한에서는 건준 지부를 인민위원회로 개편하고, 북한에서는 인민정치위원회 등의 자치조직을 인민위원회로 개편하는 방식이었다. 9월 1일 조선민족함남집행위원회가 함남인민위원회로 변경되었다. 남한에서 첫 테이프를 끊은 곳은 9월 12일 서울시인민위원회였다. 11월 10일 경기도인민위원회를 끝으로 남한의 시·도별 인민위원회는 구성을 마쳤으나, 북한에서는 인민위원회 명칭을 둘러싼 실랑이가 해를 넘겨서도 계속되었다.²²⁾ 조만식이 집요하게 인민위원회를 거부했기 때문이다. 결국 이 문제는 조만식이 신탁통치에 반대하며 평남인민정치위원회 위원장 자리를 사임할 때까지 이어졌다.²³⁾

인민위원회의 성립 과정을 간략히 살펴보기만 해도 분명해지는 것

20) Eric Van Ree, *Socialism in one Zone*, pp.94-95.

21) 고당기념사업회 엮음, 『고당 조만식 전기』, 265쪽.

22) 이강국에 따르면 “12월까지 전국 13도인민위원회, 31시인민위원회, 220군인민위원회, 2282 면인민위원회”가 결성되었다. 민주주의민족전선 편집, 『해방조선 I: 자주적 통일민족국가 수립 투쟁사』(서울: 과학과 사상, 1988), 99쪽.

23) 1946년 1월 23~24일에 열린 제1차 평남도정확대위원회에서 오기섭은 조만식이 인민위원회 명칭을 거부한 것을 가리켜 도정(道政)에 자본가와 지주의 영향력이 침투한 사례로 꼽았다. “人民委員會의 나갈 길, 뫼기變同志 祝辭要旨,” 『정로』(조선공산당북조선분국 기관지), 1946년 1월 26일.

은 그것이 해방 후 좌익 계열의 정부 수립 전략에서 핵심 요소였다는 사실이다. 따라서 소련군이 진주한 북한에서는 인민위원회가 비교적 순조롭게 행정권을 이양받고 실질적인 권력기관이 될 수 있었다. 물론 앞서도 보았듯이 주권기관의 합법적 위임을 받은 소련의 인민위원회와 달리 한국의 ‘인민위원회(Народный Комитет)’는 비상시의 임시기관일 뿐이었다. 그것이 이름에 걸맞은 행정 권력이 되려면 인민의 선거를 통해 구성된 주권기관으로부터 위임을 받아야 했다.²⁴⁾

인민위원회는 가까스로 남북을 아우르는 체제를 갖추게 되었지만, 그 앞에는 많은 장애가 도사리고 있었다. 우익 계열의 반발과 도전도 있었지만 무엇보다 큰 장애는 미군정이었다. 여운형은 “(모든 것을 朝鮮人民에게 맡긴) 소軍의 措置를 當然히 聯合軍의 共同한 最高方針에 의한 것이라고 解釋”²⁵⁾했다고 밝힌 바 있었다. 그러나 인공 출범 직후 남한에 진주한 미군은 그의 기대를 저버렸다. 미군정은 인공을 부인하고, 당연히 인민위원회에 행정권을 이양하지도 않았다.²⁶⁾

같은 방향으로 나아가던 남북한의 인민위원회는 극과 극의 운명을 맞게 되었다. 북한의 인민위원회는 소련군의 지원 아래 정권의 토대로 다듬어졌다. 반면 남한의 인민위원회는 미군정과 대결하며 극한의 생존 위기를 겪어야 했다. 시간이 흐르면서 한반도는 점점 더 치열한

24) 해방 직후 만들어진 자치조직들이 민중의 대표성을 획득하려는 노력을 하지 않았다는 뜻은 아니다. 소련군은 자치조직을 수립하려고 찾아오는 한국인들에게 지역 주민의 회의에서 대표를 선출하도록 권고하곤 했다(Eric Van Ree, *Socialism in one Zone*, p.86). 각 지방에서 인민위원회를 조직할 때도 “주민대회 또는 주민대표자들의 회의에서 거수 또는 비밀투표에 의하여 위원을 선출하는 방법”을 사용하곤 했다(김용복, “해방직후 북한 인민위원회의 조직과 활동,” 201쪽).

25) “事大, 外國依存을 一擲, 海外政權 맞어 統一政府의 樹立을 促進,” 『朝鮮人民報』, 1945년 10월 3일.

26) 심지연, 『朝鮮革命論研究: 해방정국논쟁사 2』(서울: 실천문화사, 1987), 22쪽.

미소 대결의 장이 되어 갔기 때문에 남한에서 인민위원회는 정치의 중심으로부터 밀려날 수밖에 없었다. 인민위원회 체제가 비상시의 한계를 극복하고 진정한 민주주의 조직으로 거듭날 기회는 북한 지역으로 축소되어 갔다. 근대민주주의의 출발점은 모름지기 민의를 수렴하는 선거다. 평등·직접·비밀의 원칙 아래 실시되는 보통선거라는 검증대가 북한 지역의 인민위원회 앞에 놓여 있었다.

3. 북조선임시인민위원회와 북조선인민위원회

소련과 북한 지도부는 인민위원회 체제에 합법성을 부여하고 중앙정권기관을 창설하기 위해 선거를 기획했다. 처음에는 1945년 말까지 각급 인민위원회 선거를 완료하고 이를 바탕으로 중앙정권을 수립한다는 방침을 세웠다. 여러 요인이 겹치면서 선거는 온전히 실시되지 않았고, 1946년 2월에 수립된 중앙정권기관은 ‘임시’라는 딱지를 붙여야 했다. 북조선임시인민위원회(‘북임위’)가 그것이다. 북임위가 토지개혁을 비롯한 민주개혁을 실시해 북한의 계급 지형을 바꿔 놓은 1946년 말 다시 선거가 추진되었다. 이번에는 계획대로 선거가 실시되었고, 그 결과 주권기관인 북조선인민회의와 행정기관인 북조선인민위원회의 체제를 갖추게 되었다.

1945년 말에 추진된 선거와 1946년 말에 실제로 실시된 선거의 차이는 제1, 2차 미소공동위원회(‘미소공위’)에서 소련이 택한 임시정부 전략과도 관련되어 있다. 입법과 행정이 미분화된 북임위 체제는 제1차 미소공위의 소련 측 임시정부 구상에 반영되었다. 또 입법과 행정이 분리된 인민회의-인민위원회 체제는 제2차 미소공위에 임하는 소

런 측 전략에 반영되었다. 양자의 차이를 만들어낸 1946~47년 지방인민위원회 선거는 주목할 만한 해방 정국 최대의 정치 이벤트 가운데 하나였다.

1) 북조선임시인민위원회의 성격

각 지방의 자치단체들이 인민위원회로 개편되자 소련군은 1945년 10월 8~10일 ‘북조선 5도 인민위원회 대표대회’를 소집했다. 여기서 소련군 사령부는 인민위원회 대표들의 요구를 수용해 “북조선 지방자치기관 조직에 대한 근본원칙”을 채택하고 선거 절차를 확정했다. “향후 조선의 상설적인 정권이 수립되고 헌법이 제정될 때까지 일반적이며 평등적인 선거권에 기초한 비밀투표로 이장과 임시인민위원회들을 선거”²⁷⁾한다는 것이었다. 그에 따라 11월 1일부터 12월 1일까지 이(동)장과 면 인민위원을 선거하고 군·시·도에서는 ‘인민의 의사에 의한 선거준비운동’을 전개하는 계획이 마련되었다.²⁸⁾

일주일 뒤인 10월 17일 소련 정부는 북한 주둔 소련군의 제의에 따라 11월 초 평양에 ‘북조선임시민간자치위원회’를 창설하라는 훈령안을 작성했다. 공산 측은 그 위원회의 위원장 자리를 조만식에게 제안했으나 거절당했다고 한다.²⁹⁾ 훈령안에는 이 위원회의 책임 아래 11~12월에 걸쳐 시·군·도·면·리 선거를 실시한다는 방침도 담겨

27) 전현수, “해방 직후 북조선에서 지방자치기관의 조직,” 『대구사학』, 제130집 (2018), 26쪽.

28) “中央의 指示를 위한 鬭爭,” 『정로』, 1945년 11월 7일.

29) 기광서, “해방 후 북한 중앙정권기관의 형성과 변화(1945~1948년),” 『평화연구』 (2011), 338쪽. 기광서에 따르면 “이 조직의 우리식 명칭이 바로 ‘북조선임시인민위원회’이다”.

있었다.³⁰⁾

북조선임시민간자치위원회 창설은 보류되었으나 소련군은 북조선5도행정국을 창설하고 선거도 계속 추진했다. 1945년 12월 초에는 “지방자치기관선거에 관한 지령”을 공포해 다소 지연된 선거 실시 계획을 구체화했다. 이장과 면 인민위원회 선거는 그해 12월, 시·군 인민위원회 선거는 이듬해 1월, 도 인민위원회 선거는 2월 중 실시하도록 했다. 그에 따라 각급 선거준비위원회도 조직되었다. 조선공산당북조선분국(‘분국’)도 선거 준비에 들어가 이장과 각급 인민위원 후보가 가급적 당원 중에서 선임될 수 있도록 당 조직을 총동원하라고 지시했다. 분국은 당시 지방자치기관 일부에 비민주적 요소가 혼합되어 있으므로 선거를 통해 전국적 인민주권 수립이 필요하다는 인식을 갖고 있었다. 그러나 실제 선거는 계획한 대로 이루어지지 않았다. 리와 시를 제외한 각급 지방자치기관 선거는 먼저 선거인단을 선거하고 그 선거인단이 인민위원을 뽑는 간접선거에 그쳤다.³¹⁾

1945년 말의 선거가 이처럼 용두사미로 끝난 이유는 무엇일까? 해방 후의 조건에서 총선거를 실시하려면 치밀한 준비와 친일분자 숙청이 필요했는데 당시에는 그것이 어려웠다고 한다.³²⁾ 게다가 한반도 전역을 강타한 신탁통치 문제가 모든 정치 현안을 빨아들이면서 사회적 갈등을 증폭시킨 탓도 있었을 것이다. 그런가 하면 이런 설명도 있다. 당시 미군정의 정보에 따르면 북한에서는 1946년 3월까지 미소

30) 전현수, “소련군의 북한 진주와 대북한정책,” 『한국독립운동사연구』, 제9집(1995), 362~363쪽.

31) 전현수, “해방 직후 북조선에서 지방자치기관의 조직,” 28~29쪽.

32) 소련민정 사법·검찰부장을 역임한 셰티닌의 증언. 기광서, 『북한 국가의 형성과 소련』(서울: 선인, 2018), 162쪽.

양군이 한반도에서 철수한다는 소문이 돌아서 그 이전에 선거를 치르려 했다. 그러나 철군이 실제로 일어나지 않았기 때문에 선거를 실시하지 않았다는 것이다.³³⁾

선거가 제대로 실시되지 않은 탓에 분국도 인정했던 인민위원회의 비민주적 현실은 개선될 수 없었다. 북한 각지의 소련군 실태를 조사한 1946년 1월의 한 보고서는 지방 인민위원회가 인민의 대표 노릇을 하지 못하고 있는 실상을 잘 보여주고 있다.

이른바 ‘인민위원회’라고 부르는 지방자치기관들은 지방조직을 우습게 모방한 것이다. 예외 없이 모든 인민위원회에서는 하나의 동일한 모습이 관찰된다. 위원회 위원장을 선두로 한 모든 관리들이 철제 난롯가에 둘러앉아 담배를 피우며 발랄하게 이야기를 나누는 장면이다. 점심시간을 포함한 노동시간 전부가 그렇게 이어진다. 정해진 시각인 4시가 되면 위원회에는 한 사람도 남아 있지 않다. 우리는 방문했던 3개 도 수십 곳의 인민위원회에서 책상 앞에 앉아 무슨 일인가를 하는 활동적인 관리를 단 한 명도 만나지 못했다. 우리가 관찰한 바에 따르면 이런 노골적인 무위에는 정치적 내막이 숨어 있다. 누구에 의해서도 선출되지 않은 인민위원회 경우 보통 거의 전부가 지주·부르주아 분자들이 장악하고 있다. 그런 곳에는 진정한 인민 대표가 거의 전무하거나 매우 적다. 현재의 모든 사건에 대해 책임지고 싶어 하지 않는 이 위원회 위원들은 국내에 붉은군대가 있기에 안전한 곳에 들어앉아 다른 시절이 오기를 기다리고 있는 것이다. 도처에서 관찰되는 이 독특한 태업은 일정한 하나의 중심지, 즉 수도에서 지휘되며 방향을 제시받고 있는 것일지도 모른다”(강조는 필자).³⁴⁾

33) 조성훈, “1946년 11월 북한의 인민위원회 선거 연구,” 『한국민족운동사연구』, Vol.22(1999), 440쪽.

34) “1946년 1월 11일 칼라시니코프가 시티코프에게 보내는 북조선 주둔 소련군의 행태 및 북조선 주민의 정치 경제상황 보고,” 러시아문서보관소 소장 해방후 한국사회 관련 자료의 수집 번역 및 주해(1945~1950), 한국학진흥사업 성과포털. <http://waks.aks.ac.kr/dir/achieveView.aspx?secType=%EA%B8%B0%ED%83%>

북임위가 수립된 것은 바로 이 같은 상황에서였다. 1946년 2월 8~9일 각급 인민위원회 대표들이 평양에 모여 그들을 통합 지휘할 중앙의 행정기관으로 북임위를 선거했다. 물론 그 인민위원회 대표들은 온전한 인민의 주권을 위임받은 ‘선출 권력’이 아니었다. 따라서 그들 가운데에서 조직된 중앙권력기관에는 ‘임시’라는 딱지가 붙을 수밖에 없었다.

왜 그 시기에 이처럼 무리한 ‘임시’ 중앙권력을 북한에 세워야 했을까? 국내외 정세로 볼 때 “모스크바 3상회의의 결정에 따라 수립될 임시정부에 대비할 필요성과 남한에서의 ‘민주의원’ 수립에 대한 대응 필요성”³⁵⁾을 지적하는 것은 적절해 보인다. 이처럼 비상시국을 내세워 선거 절차를 생략한 채 수립된 임시권력은 이름에 걸맞지 않게 북한 사회를 혁명적으로 바꿔 놓을 일련의 민주개혁을 정력적으로 추진해 나갔다.

1946년 3월 5일 시작된 토지개혁은 북한 사회의 계급구조를 혁명적으로 바꿔 놓았다. 지주 계급이 몰락하고 빈농과 소농의 사회·경제적 지위가 일거에 상승했다. 게다가 토지개혁에 불만을 품은 정치·사회 세력이 대거 월남했다. 약 1000만 명을 헤아리던 북한 인구 중 약 100만 명에 달했다. “근대의 어떤 혁명도 인구의 10%를 외부로 추방하면서 진행된 경우는 없었다.”³⁶⁾ 분단 상황에 기인한 이 사태가 초래한 것은 북한의 계급모순이 남한으로 전가되면서 북한 사회가 역사상 유례없

80%EC%9E%90%EB%A3%8C&dirCate=&sType=&sWord=&fq=%ED%86%B5%ED%95%A9%EA%B3%BC%EC%A0%9CID_ext%3AAKS-2013-KFR-1230004&dataID=R135@AKS-2013-KFR-1230004_DES(검색일: 2020년 2월 5일).

35) 류길재, “북한정권의 형성과정: 인민위원회의의 조직과 활동에 관한 연구,” 73쪽.

36) 박명림, “근대화, 민주주의, 북한체제,” 『아세아연구』, 제45권 3호(2002), 161쪽.

는 계급투쟁의 ‘청정지대’로 바뀐 현실이었다. 1946~47년 선거는 이 같은 현실에서 진행되었다.

2) 북조선인민위원회의 성격

1946년 3월 20일 개막한 제1차 미소공위를 앞두고 소련 정부는 소련 대표단에 훈령을 보냈다. 미소공위에서 논의될 임시정부에 관해 훈령은 다음과 같은 구상을 제시하고 있다.

한국임시정부는 남북한에서 입법권과 행정권을 행사하며, 보통·직접·평등·비밀선거에 의해 선출된 인민자치기관(인민위원회)을 통해 지방에서 행정권을 행사하고, 남북한에서 각급 인민위원회 선거가 완료된 후에는 북조선임시인민위원회와 미군사령부 내의 자문기관(남조선대한국민대표 민주의원 - 필자)을 해산한다.³⁷⁾

여기서 북한 차원의 중앙권력기관을 형성한 다음 “마지막으로 전국적인 중앙정부를 세운다”³⁸⁾는 소련의 전략을 읽을 수 있다. 제1차 미소공위가 결렬되고 미군정이 조선공산당에 대한 공세를 퍼자 소련은 미완에 그쳤던 북한 지역의 ‘각급 인민위원회 선거’를 다시 추진했다. 자신들이 제안했던 ‘한국임시정부’ 산하 인민자치기관 선거를 북한 지역에서 먼저 치른다는 계산이었다.

1946년 6월 12일, 미소공위 소련 대표 시티코프(Т. Штыков)는 소련 장관회의 의장 스탈린과 외무장관 몰로토프에게 보고서를 보냈다.³⁹⁾

37) “소련의 조선임시정부 수립구상,” 『역사비평』, 통권 26호(1994), 372쪽.

38) 기광서, “해방 후 소련의 대한반도정책과 스티코프의 활동,” 『중소연구』, 통권 93호(2002), 177쪽.

북한에서 “소련의 정치·경제적 지위를 강화하기 위해 각급 인민위원회 선거와 산업국유화 등 광범위한 민주개혁 조치들을 시행할 것을 건의”⁴⁰⁾하는 내용이었다. 이 문제는 그해 7월 김일성과 박헌영이 모스크바를 방문해 스탈린과 면담하는 자리에서 논의된 것으로 보인다.⁴¹⁾ 같은 7월 소련 장관회의는 시티코프의 제안을 수용해 각급 인민위원회 선거 실시를 포함한 정치·경제적 조치들에 대한 결정을 채택했다.⁴²⁾

선거는 일사천리로 진행되었다. 북임위는 1946년 9월 5일 “주권기관인 인민위원회들을 앞으로 더욱 민주주의화할 목적”으로 “면·군·시·도 인민위원들을 선거”하기로 결정했다. 북임위의 결정에 따르면 이 선거는 “보통·직접·평등선거제로써 무기명투표”⁴³⁾로 진행하는 민주적 선거의 요건을 충족하고 있었다. 그러나 선거에 나갈 후보를 정하는 방식은 논란의 여지가 없지 않았다. “인민위원회 위원후보를 추천하는 권리”는 “북임위에 등록된 일체 민주주의정당·사회단체 및 제집단에 부여”⁴⁴⁾되었다. ‘민주주의 정당·사회단체’를 아우르고 있던 북조선민주주의민족통일전선(북민전)이 후보자 비율을 정하고 후보자

39) 소련은 제1차 미소공위가 시작되기 직전인 1946년 3월 15일 인민위원회를 장관회의(Совет Министров)로, 인민위원은 장관으로 개칭했다. 장관회의는 1990년 내각(Кабинет Министров)으로 바뀌어 최고회의로부터 대통령 예하로 옮겨졌다. Eugene Huskey(ed), *Executive Power and Soviet Politics: The Rise and Decline of the Soviet State*(New York: M.E. Sharpe, 1992), p.25, 143.

40) 전현수, “1946년 북조선 도·시·군 인민위원회 선거,” 『대구사학』, 제116집(2014), 174쪽.

41) 『슈피코프 일기(1946~1948)』(과천: 국사편찬위원회, 2004), 5쪽.

42) 전현수, “1946년 북조선 도·시·군 인민위원회 선거,” 174쪽.

43) “面·郡·市·道人民委員選舉에 對한 北朝鮮臨時人民委員會 第二次擴大委員會의 決定,” 『북한관계사료집』, 제5권(과천: 국사편찬위원회, 1987), 25쪽.

44) “北朝鮮 面·郡·市 및 道人民委員會委員의 選舉에 關한 規定,” 『북한관계사료집』, 제5권, 30쪽.

를 선택하는 일을 맡아 시행했다. 이때 실제로는 북조선노동당(‘북로당’)이 조선민주당·천도교청우당과 협의해 후보를 정한 뒤 통보하면 북민전은 회의를 열어 그들을 추천했다고 한다.⁴⁵⁾ 다시 말해 선거권은 모든 인민에게 부여되지만 피선거권은 북로당의 결정적인 영향력 아래 조율된 셈이다.

그 밖에도 흑백함 선거, 상급 자치단체(도·시·군)를 기초단체(면·리)보다 먼저 선거하는 ‘전도’ 등의 문제가 있었지만 선거는 무난히 마무리되었다. 이는 근대적 선거를 경험하지 못했던 한반도에서 제한된 지역에서나마 실시된 최초의 보통선거로서, 여러 한계에도 불구하고 일정한 역사적 의의를 갖는다.

이를 토대로 1947년 2월 17~20일 북조선인민회의를 창립하기 위한 북조선 도·시·군 인민위원회대회가 열렸다. 대회에 참석한 대표들 가운데 5명당 1명의 비율로 뽑힌 237명의 대의원이 북조선인민회의를 구성했다.⁴⁶⁾ 왜 지방에서 인민회의가 아닌 인민위원회를 선거한 다음 이를 기반으로 중앙에서 북조선인민회의를 수립했을까? 먼저 인민위원을 뽑아 놓고 그중에서 인민회의 대의원을 선출하는 절차는 앞뒤가 바뀐 것 아닐까? 소련은 제1차 미소공위에서 “임시정부가 인민위원회를 통해 지방에서 행정권을 행사”한다는 구상을 제시한 바 있다. 또 중앙에서는 북조선인민회의라는 주권기관을 구성했지만, 지방에서는 인민위원회에 계속 그 역할을 맡겼다. 즉 지방은 아직 주권기관과 행정기관을 분리할 단계가 아니라고 판단하고 있었던 것이다.

“조선에 민주주의임시정부가 수립되기까지 북조선인민정권의 최고

45) 정해구, “북조선임시인민위원회·북조선인민위원회 연구,” 255쪽.

46) 金哲, “北朝鮮人民會議는 朝鮮 實情에 가장 適切한 進歩的民主主義 最高人民政權 形態,” 442~443쪽.

기관⁴⁷⁾인 북조선인민회의는 2월 21~22일 제1차 회의를 열고 북임위로부터 정권을 위양받았다. 그 자리에서 북조선인민위원회 위원장으로 추대된 사람은 강동군 삼등면에서 입후보해 인민위원에 당선한 김일성이었다.⁴⁸⁾ 그는 북조선인민회의의 위임에 따라 “조선에 민주주의 임시정부가 수립되기까지 북조선인민정권의 최고집행기관⁴⁹⁾인 북조선인민위원회를 구성했다. 이로써 북한의 정권기관은 ‘임시’의 굴레를 벗고 주권기관인 ‘인민회의’와 행정적 집행기관인 ‘인민위원회’로 분리되었다.⁵⁰⁾

이를 토대로 소련은 제2차 미소공위에서 제1차 때와 대동소이하지만 한층 더 구체화된 임시정부 관련 입장을 내놓았다. 가장 두드러진 차이는 제1차 미소공위 당시의 구상을 유지하면서도 ‘선거로 구성되는 인민회의(의회)’를 추가한 부분이다. ‘내각’ 형태의 한국임시정부가 입법권과 행정권을 행사하되, 인민회의가 선거된 후에는 ‘인민회의가 조직하고 인민회의 앞에 책임지는’ 신정부가 임시정부를 대체한다는 것이었다.⁵¹⁾

47) “北朝鮮人民會議에 關한 規定,” 『북한관계사료집』, 제5권, 144쪽.

48) 중앙일보 특별취재반, 『祕錄 조선민주주의인민공화국』 하(서울: 中央日報社, 1993), 263쪽.

49) “北朝鮮人民委員會에 關한 規定,” 『북한관계사료집』, 제5권, 147쪽.

50) 박정원, “북한의 “지방주권기관법”에 대한 분석,” 『남북법제연구보고서』(서울: 법제처, 2006), 145쪽.

51) “1947년 5월 18일 말리크가 몰로토프에게 보낸 제2차 소미공동위원회 소련대표단에게 하달할 지시문안 첨부 보고서,” 러시아문서보관소 소장 해방후 한국사회 관련 자료의 수집 번역 및 주해(1945~1950), 한국학진흥사업 성과포털, http://waks.aks.ac.kr/dir/searchAchieve.aspx?secType=%ea%b8%b0%ed%83%80%ec%9e%90%eb%a3%8c&sType=&sWord=1947&sort=&fq=%ed%86%b5%ed%95%a9%ea%b3%bc%ec%a0%9cID_ext%3aAKS-2013-KFR-1230004&curPage=15&pageSize=10(검색일: 2020년 1월 25일).

북조선인민회의의 창설은 인민위원회의의 근본 문제를 해결한 것처럼 보인다. 인민위원회 자체가 누군가로부터 ‘위임’을 받은 기관일 수밖에 없는데, 드디어 인민의 의사를 결집해 합법적으로 행정을 위임해 줄 주권기관을 갖게 된 셈이다. 주목할 점은 김일성이 구성한 북조선인민위원회 위원의 70퍼센트가량이 북조선노동당(‘북로당’) 출신이었다는 사실이다. 북로당 출신이 도·시·군 인민위원회에서 31.8퍼센트, 북조선인민회의에서 36퍼센트를 차지한 것에 비하면 거의 두 배에 이른다.⁵²⁾ 결국 북로당은 북조선인민위원회를 실질적인 권력기관으로 간주하고 그곳을 장악하는 데 주력한 것이다. 나아가 북조선인민위원회를 통해 각 지방의 인민위원회도 확고히 통제함으로써 당의 지도적 역할이 보장되는 당·국가 체제를 발전시켜 나갔다.⁵³⁾ 당의 ‘거수기’로 전략할 인민회의의 어두운 그림자는 이때부터 어른거리고 있었던 것 인지도 모른다.

4. 인민회의와 인민위원회

북조선인민회의-북조선인민위원회 체제의 확립은 해방 후 인민위원회에서 제기된 과제를 일단 해결한 것처럼 보인다. 그렇다면 이 체제를 계승한 지금의 북한에서 주권기관-행정기관의 원리는 충실히 작

52) 정해구, “북조선임시인민위원회·북조선인민위원회 연구,” 258쪽.

53) 전현수, “1947년 먼·리 인민위원회 선거,” 『사학연구』, 제115집(2014.9), 413쪽.
소련군 점령하에서 북로당이 조직되고 당·국가 체제를 발전시켜 가는 과정은 북한 연구에서나 사회주의 국가 일반의 연구에서나 매우 중요하다. 이 문제는 별도의 연구를 통해 상세히 다루도록 하겠다.

동하고 있는가? 이 문제에 답하기 위해서는 북한 정권 수립 이후 인민회의-인민위원회 체제의 변화 과정과 이를 둘러싼 정치 역학을 분석해야 한다. 아쉽게도 여기서는 이 과제를 상세히 수행할 여유가 없다. 1954년과 1972년에 일어난 법제상의 중대한 변화를 중심으로 주권기관-행정기관 체제의 변천과 변질 과정을 일별하고, 추후 심층 연구를 기약하도록 하겠다.

제2차 미소공위가 결렬되자 정세는 남북한 단독정부의 수립 국면으로 전환되었다. 1948년 8월 선거를 통해 조선최고인민회의가 북조선인민회의를 대체하는 주권기관으로 수립되었다. 조선최고인민회의는 북조선인민위원회 대신 내각을 중앙의 행정기관으로 조직했다. 그러나 지방에서는 인민위원회가 여전히 입법과 행정을 겸하는 주권기관으로 남았다. 중앙의 내각처럼 상시적 집행기관 역할을 한 것은 각급 인민위원회의 상무위원회였다.

지방에서도 중앙처럼 인민의 의사결정기관인 인민회의가 주권기관으로 창설된 것은 한국전쟁이 끝난 뒤인 1954년이였다. 그해 10월 30일 “지방주권기관구성법”을 제정해 지방인민회의를 설치하면서 지방인민위원회는 ‘지방인민회의의 집행기관이자 지방행정기관’으로 성격이 바뀌었다.⁵⁴⁾ 북한의 정권기관은 이때 비로소 중앙과 지방에 일관된 주권기관과 집행기관의 체제를 갖추게 된 것이다.

인민회의-인민위원회 체제는 1972년 사회주의 헌법의 제정과 함께 출렁거린다. 이 헌법은 국가주권을 대표하는 주석과 그 주석을 최고수위로 하는 중앙인민위원회를 설치하고, 이를 ‘국가주권의 최고지도기관’으로 규정했다. 최고인민회의는 명목상의 최고주권기관으로 내

54) 박정원, “북한의 “지방주권기관법”에 대한 분석,” 146~147쪽.

려앉았다. 북임위를 전후한 시기부터 있어 온 행정기관 우위 현상이 유일 체제의 확립과 더불어 다시 대두한 형국이다.

주석의 권위 아래 막강한 권력을 행사하는 중앙인민위원회가 등장함에 따라 그와 직결되는 지방인민위원회도 ‘상설적 지방주권기관’이라는 자격을 얻었다.⁵⁵⁾ 이 같은 변화는 오늘날까지 지방주권기관 체계에 영향을 미치고 있다. 현재의 “지방주권기관법”에서도 지방인민위원회는 ‘해당 인민회의 휴회 중의 지방주권기관’으로 규정되어 있다. 인민위원회가 행정적 집행기관인 동시에 사실상 인민회의와 함께 주권기관으로 군림하고 있는 셈이다.

북한에서 주권과 관련된 법제의 역사는 인민회의와 인민위원회 사이의 지위 조정의 역사로 볼 수도 있다. 그것은 주권의 실질적 소재가 해당 지역 민초들의 자치(의사결정)에 있느냐, 아니면 민초들의 의사를 집중시켰다고 상정되는 행정 권력에 있느냐 하는 문제일 것이다. 이 같은 문제는 ‘민주주의중앙집권제’를 정치의 원리로 택한 현실사회주의 국가들이 떠안아 온 딜레마라고 할 수 있겠다.

북한 지방주권기관에 관한 법적 근거는 “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법”(2019년 8월 29일 최고인민회의 제14기 제2차회의 수정보충)과 “지방주권기관법”(2012년 4월 24일 최고인민회의 정령 제2346호로 수정보충)에서 찾을 수 있다.⁵⁶⁾ “지방주권기관법”의 사명은 “인민들에게 참다운 민주주의적권리와 자유, 행복한 물질문화생활을 보장하는데 이바지”(제1조)하는 것이다. 이를 위해 지방주권기관은 “모든 활동에서 민주주의중앙집권제원칙을 구현”(제5조)하는 것을 원칙으로 삼는다.

55) 박정원, 위의 글, 147쪽.

56) 국가정보원 엮음, 『북한법령집』 상(2019.11), 30~49쪽, 118~123쪽.

북한을 연구하는 많은 학자들은 이 ‘민주주의중앙집권제(민주집중제)’ 원칙이야말로 북한 민주주의를 파괴하는 주범이라고 주장한다. “민주주의중앙집권제란 국가권력은 궁극적으로 최고 국가주권기관에 집중되고, 상급기관의 결정은 하급기관을 구속하며, 각 기관 내부에서 소수는 다수에 복종하고, 지방은 중앙에 복종한다는 것을 의미한다”⁵⁷⁾는 것이다.

그러나 민주집중제가 논리적으로 반드시 상명하복의 비민주적인 제도로 귀결되는 것은 아니다. 군(郡) 인민회의로부터 최고인민회의에 이르기까지 주권자인 인민의 의사를 정확히 수렴하고, 군 인민위원회로부터 중앙인민위원회에 이르기까지 그러한 인민의 의사를 충실히 집행한다면, 민주집중제가 민주주의의 효율적인 엔진이 되지 말라는 법도 없다.⁵⁸⁾ 문제는 과연 북한의 “지방주권기관법”이 그러한 원칙을 충실히 반영하고 있는가, 또 그것을 제대로 작동시킬 현실적 조건을 갖추고 있는가 하는 것이다.

“지방주권기관법”에 따르면 지방인민회의는 “인민의 일반적, 평등적, 직접적선거원칙에 의하여 비밀투표로 선거한” 4년 임기의 대의원들로 구성된다(제8조). 따라서 지방인민회의는 풀뿌리 민주주의의 근간을 이루는 “인민대표기관이며 주권기관”이 된다(제7조). 지방인민위원회는 지방인민회의가 선거 또는 소환하는 위원장, 부위원장, 사무장, 위원들로 구성되어(제10조) 해당 지방주권의 행정을 집행한다(제22조). 지방인민회의는 지방인민위원회의 활동에 대해 그릇된 결정을 폐지하

57) 최우용·박지현, “북한의 지방행정체제와 통일 후 지방자치제의 정착방안에 관한 試論,” 『동아법학』, 제66호(2015), 372쪽.

58) 민주집중제의 성격과 역사에 관해서는 Scott Nappalos, *Democratic centralism in practice and idea: A critical evaluation*(Chicago: AK Press, 2013) 참조.

는 등(제10조) 지휘감독권을 행사한다. 주권기관인 인민회의와 그 집행기관인 인민위원회의의 위계와 역할이 명확해 보인다.

“지방주권기관법”은 또한 지방인민위원회가 지방인민회의와 함께 지방의 주권기관을 구성한다고 규정하고 있다(제2조). 무슨 뜻일까? 앞서도 언급했지만 “지방인민위원회는 해당 인민회의 휴회중의 지방주권기관”(제22조)이라는 것이다. 중앙에서 최고인민회의 휴회 중에 주권을 행사하는 기관은 최고인민회의 상임위원회다. 반면 지방에서는 인민회의에 별도로 상임위원회를 두지 않고 그 역할을 인민위원회에 맡긴 셈이다.

지방인민위원회는 이처럼 상설적 주권기관으로서 “해당 지역안에서 국가정책의 집행자이며 인민생활을 책임진 호주”(제22조)의 권능을 행사한다. 앞서 살펴본 것처럼 지방인민위원회가 이 같은 지위를 부여받게 된 것은 1972년 헌법부터였다. 그 전에는 지방인민회의가 “명실상부한 주권기관으로서 그 권한이 강했지만, (이후로는 - 필자) 그 기능을 인민위원회에 이관함으로써 의결권만을 가진 형식적인 기관으로 기능하게 되었다”.⁵⁹⁾

김일성 사후 주석제는 폐지되었지만 지방인민위원회는 여전히 중앙의 핵심권력과 직결되어 있다. 2019년 수정보충된 헌법에 따르면 지방인민위원회는 “조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장 명령…… 국무위원회 정령, 결정, 지시”⁶⁰⁾를 집행하도록 되어 있다(제147조 4항). 만약 민주집중제의 원칙에 따라 지방으로부터 중앙으로 민의가 체계적으로 수렴되는 구조가 작동하고 있다면, 굳이 지방인민위원회와 최

59) 박정원, “북한의 “지방주권기관법”에 대한 분석,” 163쪽.

60) 국가정보원 엮음, 『북한법령집』 상(2019.11), 47쪽.

고지도자를 연결하는 조항을 헌법에 명시할 필요가 있을까? 이것은 민주집중제의 필연적 귀결이라기보다는 북한의 유일체제하에서 민주집중제 원칙이 왜곡되고 있는 사례로 읽힌다.

이와 관련해 북한 특유의 ‘수령제’ 정치 구조를 지적하지 않을 수 없다. 마르크스레닌주의 정치 이론에서 노동계급의 당은 국가의 전위에 서서 정책 방향을 선도하는 역할을 부여받고 있다. 그런 당이 국가기구 전반을 장악하고 국가 정책을 전담하는 것은 현실사회주의 국가에서 광범위하게 나타난 문제였다. 그런데 주체사상에 입각한 북한의 유일체제에서는 한술 더 떠 수령이 당 위에 군림하면서 국가의 모든 부문을 장악하고 모든 것을 결정한다.⁶¹⁾ 지방주권기관도 마찬가지이다. 지방인민회의의 대의원 선거는 당이 결정한 후보를 형식적으로 추인하는 절차가 되고, 지방인민위원회는 인민의 의사보다는 당과 수령의 의지를 해당 지방에서 관철하는 기관이 되었다.

최고인민회의-국무위원회, 지방인민회의-지방인민위원회의의 관계가 형식과 내용에서 전도된 현실로 볼 때, 북한의 정치 구조는 복임위 단계의 ‘행정부 우위’에서 벗어나지 못한 것 같다. 민초의 자발적 참여에 따라 주권기관이 수립되고 그것을 바탕으로 하의상달의 민주주의가 발전했다면 이처럼 왜곡된 현실은 나타나지 않았을 것이다.

61) 통일부 통일교육원, 『2019 북한이해』(서울: 통일교육원, 2018), 24쪽. 북한의 수령제가 중국, 베트남 등 다른 사회주의 국가의 정치 체제와 얼마나 질적으로 구별되는가 하는 것은 북한뿐 아니라 현대 사회주의를 이해하는 데 핵심적인 문제이다. 향후 연구를 통해 이 문제의 해결에 접근할 기회를 갖게 되기를 바란다.

5. 결론

해방 후 한국전쟁에 이르는 시기, 인민위원회는 ‘완장’, 그것도 ‘붉은 완장’의 이미지로 기억되곤 한다. 제2차 세계대전을 다룬 러시아 영화들, 예컨대 <레닌그라드 구하기(Спасти Ленинград)>(2019)에 등장하는 인민위원이 막강한 권력을 과시하는 걸 보면 소련도 마찬가지로였던 것 같다. 원칙적으로 인민위원은 소비에트나 인민회의로부터 집행권을 위임받은 행정 관료에 불과하다. 그러나 일단 위임이 이루어지면 행정 권력은 주권기관으로부터 떨어져 나와 자율적으로 권력을 행사하는 것처럼 보일 때가 많았다.

해방 후 곳곳에서 나타난 인민위원회는 정권 수립의 토대를 이루는 지방자치기관으로는 한국에서만 볼 수 있는 특수한 형태였다. 소련에서도 그렇고 중국에서도 그렇고 인민위원회가 성립하려면 인민의 의사를 결집해 집행을 위임하는 주권기관이 선행해야 했다. 북한에 진출한 소련군이 권고하곤 했던 것처럼 지역민들이 회의를 열고 인민위원을 선출하는 최소한의 절차라도 있어야 했다. 그런 절차를 거친 곳도 있지만 지주, 자본가를 포함한 지방 유지들이 독단적으로 완장을 찬 곳도 적지 않았다. 이 같은 인민위원회가 한국 특유의 현상이었던 것은 그만큼 준비되지 않은 상태에서 해방이 이루어지고 행정권의 공백을 메우는 것이 시급했던 현실과 관련될 것이다.

인민위원회는 북에서는 소련군의 지원 속에 주권기관으로 자리를 잡았지만, 남에서는 미군의 탄압을 받고 정치의 중심에서 밀려났다. 박헌영은 끝내 “정권을 인민대표회의로”라는 노선을 온전히 구현할 기회가 없었다. 비상시에 행정과 입법이 미분화된 형태로 나타난 인민위원회를 인민회의-인민위원회, 즉 주권기관-행정기관 체제로 재편하

는 과제는 북한 쪽에 맡겨졌다. 1945년 말에는 선거를 통해 인민위원회에 합법적 지위를 주고자 했으나 미완에 그치고, 북임위리는 비상기구를 가동해야 했다. 1946년 말에 치러진 선거를 통해 비로소 북조선 인민회의라는 주권기관이 수립되어 인민위원회에 합법적 위임을 제공했다.

정부 수립 후 북한의 역사는 인민회의와 인민위원회의 지위 조정의 역사라는 측면에서도 조망될 수 있다. 처음에는 중앙에서 최고인민회의가 주권기관, 인민위원회를 대체한 내각이 행정기관의 역할을 분담했다. 지방에서는 여전히 인민위원회가 입법과 행정을 겸하다가 1954년 들어 인민회의-인민위원회 체제로 정상화되었다. 적어도 형식적으로는 인민의 의사를 민주적으로 결집하고 이를 바탕으로 행정을 집행하는 체제가 완비된 셈이다.

그러나 1972년 사회주의 헌법이 제정되면서 상황은 반전되었다. 주석을 수위로 하는 ‘국가주권의 최고지도기관’ 중앙인민위원회가 들어서 내각은 물론 최고인민회의 위에까지 군림했다. 중앙인민위원회와 직결된 지방인민위원회도 지방인민회의에 대해 실질적인 우위를 누렸다. 이 같은 행정부 우위 체제는 중앙인민위원회가 국방위원회, 국무위원회로 대체된 뒤에도 계속되고 있다. 심지어 최근에는 선거를 통해 인민의 선택을 받은 자가 행정부의 수반으로 선임되는 사회주의 국가들의 오랜 전통마저 버렸다. 국무위원장이 최고인민회의의 대의원으로 출마해 인민의 선택을 받는 과정을 생략한 채 최고인민회의의 추대를 받게 된 것이다.

해방 후 인민위원회가 입법과 행정이 미분화된 권력을 행사한 것은 비상시의 조치로 이해할 수 있다. 그러나 민주주의의 관점에서 그러한 비상 체제는 빨리 끝나면 끝날수록 좋다. 1954년 중앙과 지방을 아울

러 주권기관·행정기관 체제를 법적으로 완비한 것은 그런 의미에서 바람직했다. 남은 문제는 형식적으로 완비된 체제에 인민의 자발적 참여를 포함한 민주주의적 내용을 채우는 것이었다. 그러나 이후 북한 정치는 거꾸로 내달렸다. 민주주의의 핵심은 민초들이 끊임없이 토론하면서 국가적·지역적 의제를 결정하고 그 집행을 감독하는 주권기관의 활성화에 있다. 해방 후 인민위원회로부터 비롯되는 이 같은 교훈을 북한 사회는 내면화하지 못한 것 같다. 인민위원회가 붕괴한 폐허 위에서 극우반공독재에 시달리다가 국민의 자발적 투쟁으로 민주주의의 숨통이 튄 한국 사회에도 이는 반면교사가 될 수 있을 것이다.

■ 접수: 2월 11일 / 수정: 3월 24일 / 채택: 4월 1일

참고문헌

1. 북한 자료

1) 논문

“中央의 指示를 위한 鬭爭,” 『정로』(조선공산당북조선분국 기관지), 1945년 11월 7일.

“人民委員會의 나갈 길, 吳기燮同志 祝辭要旨,” 『정로』, 1946년 1월 26일.

2. 국내 자료

1) 단행본

경남대 극동문제연구소 엮음, 『북한체제의 수립과정, 1945~1948』(서울: 경남대 극동문제연구소(1991).

고당기념사업회 엮음, 『고당 조만식 전기 “북한 일천만 동포와 생사를 같이하겠소”』(서울: 기파당, 2010).

국가정보원 엮음, 『북한법령집』 상(서울: 국가정보원, 2019.11).

기광서, 『북한 국가의 형성과 소련』(서울: 선인, 2018).

김남식 엮음, 『南勞黨研究資料集 第1輯』(서울: 고려대학교 아세아문제연구소, 1974).

란코프, 안드레이(Andrei Lankov) 엮음, 『소련공산당과 북한 문제 소련공산당 정칙국 결정서(1945~1952)』, 전현수 옮김(대구: 경북대학교 출판부, 2014).

민주주의민족전선 엮음, 『朝鮮解放年報』(서울: 文友印書館, 1946).

민주주의민족전선 편집, 『해방조선 I: 자주적 통일민족국가 수립 투쟁사』(서울: 과학과 사상, 1988).

『북한관계사료집』 제5권(과천: 국사편찬위원회, 1987).

『북한관계사료집』 제13권(과천: 국사편찬위원회, 1992).

서동만, 『북조선사회주의체제성립사 1945~1961』(서울: 선인, 2005).

송건호 외, 『해방전후사의 인식 세트』(전 6권)(과주: 한길사, 2007).

『쉬띠꼬프 일기(1946~1948)』(과천: 국사편찬위원회, 2004).

스칼라피노·이정식, 『한국공산주의운동사』, 한홍구 옮김(과주: 돌베개, 2015).

『新語辭典』(서울: 靑年朝鮮社, 1934).

『新語辭典』(서울: 民潮社, 1946).

심지연, 『朝鮮革命論研究: 해방정국논쟁사 2』(서울: 실천문화사, 1987).

중앙일보 특별취재반, 『秘錄 조선민주주의인민공화국 하』(서울: 中央日報社, 1993).

커밍스, 브루스(Bruce Cumings), 『한국전쟁의 기원』, 김자동 옮김(서울: 일월서각, 1986).

통일부 통일교육원, 『2019 북한이해』(서울: 통일교육원, 2018).

2) 논문

기광서, “해방 후 소련의 대한반도정책과 스티코프의 활동,” 『中蘇研究』, 통권 93호(2002), 161~192쪽.

_____, “해방 후 북한 중앙정권기관의 형성과 변화(1945~1948년),” 『평화연구』, 제19권 2호(2011), 333~366쪽.

_____, “한국전쟁기 북한 점령하의 남한 인민위원회 선거,” 『통일연구』, 제16권 제2호(2012), 33~66쪽.

김광운, “소련의 대북한정책과 공산당 중앙지도기관의 결성,” 『역사와현실』, 제 22권(1996), 175~210쪽.

김용복, “해방직후 북한 인민위원회의 조직과 활동,” 『해방전후사의 인식』 5(서울: 한길사, 1989), 180~246쪽.

류길재, “북한 정권의 형성과정 : 북조선 임시 인민위원회의 조직과 활동에 관한 연구,” 경남대 극동문제연구소 엮음, 『북한체제의 수립과정, 1945~1948』(서울: 경남대 극동문제연구소, 1991), 41~92쪽.

_____, “北韓의 國家建設과 人民委員會의 役割, 1945~1947”(고려대학교 박사학위논문, 1995).

박명림, “근대화, 민주주의, 북한체제,” 『아세아연구』, 제45권 3호(2002), 151~185쪽.

박정원, “북한의 “지방주권기관법”에 대한 분석,” 『남북문제연구보고서』(서울:

법제처, 2006), 133~202쪽.

“소련의 조선임시정부 수립구상,” 『역사비평』, 통권 26호(1994).

와다 하루끼(和田春樹), “소련의 대북한정책 1945~1946,” 『분단전후의 현대사』(서울: 일월서각, 1983), 234~308쪽.

윤경섭, “1947~1948년 북한의 정부수립 문제와 남북연석회의,” 『史林』, 제21호(2004), 31~66쪽.

이동화, “몽양 여운형의 정치활동 하,” 『창작과 비평』, 제13권 3호(1978), 120~142쪽.

전현수, “소련군의 북한 진주와 대북한정책,” 『한국독립운동사연구』, 제9집(1995), 343~377쪽.

_____, “1946년 북조선 도·시·군 인민위원회 선거,” 『대구사학』, 제116집(2014), 171~204쪽.

_____, “1947년 먼·리 인민위원회 선거,” 『사학연구』, 제115호(2014), 381~421쪽.

_____, “해방 직후 북조선에서 지방자치기관의 조직,” 『대구사학』, 제130집(2018), 139~177쪽.

정해구, “북조선임시인민위원회·북조선인민위원회 연구,” 『국사관논총』, 제54집(1994), 237~262쪽.

조성훈, “1946년 11월 북한의 인민위원회 선거 연구,” 『한국민족운동사학』, 제22호(1999), 439~475쪽.

“最近의 世界的 8大 風雲兒,” 『開闢』, 제46호, 1924년 4월 1일.

최우용·박지현, “북한의 지방행정체제와 통일 후 지방자치제의 정착방안에 관한 試論,” 『동아법학』, 제66호(2015), 365~386쪽.

3) 신문

“事大, 外國依存을 一擲, 海外政權 맞어 統一政府의 樹立을 促進,” 『朝鮮人民報』, 1945년 10월 3일.

4) 기타

한국학진흥사업 성과포털, <http://waks.aks.ac.kr>.

3. 국외 자료

1) 단행본

Cummings, Bruce, *Origins of the Korean War, Vol.1: Liberation and the Emergence of Separate Regimes, 1945~1947*(New Jersey: Princeton University Press, 1981).

Huskey, Eugene(ed), *Executive Power and Soviet Politics: The Rise and Decline of the Soviet State*(New York: M.E. Sharpe, 1992).

Nappalos, Scott, *Democratic centralism in practice and idea: A critical evaluation* (Chicago: AK Press, 2013).

Ree, Eric Van, *Socialism in one Zone: Stalin's Policy in Korea, 1945~47*(Oxford: Berg Publishers, 1989).

2) 논문

藤井新, “北朝鮮における法制度及び統治機構の形成,” 櫻井浩 編, 『解放と革命, 朝鮮民主主義人民共和國の成立過程』(千葉県: 独立行政法人日本貿易振興機構 アジア經濟研究所, 1990).

櫻井浩 編, 『解放と革命, 朝鮮民主主義 人民共和國の成立過程』(千葉県: 独立行政法人日本貿易振興機構 アジア經濟研究所, 1990).

3) 기타

сайт конституции Российской Федерации . <http://constitution.garant.ru>.

中国人大网. <http://www.npc.gov.cn>.

中文马克思主义文库. <https://www.marxists.org/chinese>.

The Origin and Transition of the People's Committee: The Relationship Between Sovereign and Administrative Organs in North Korean Political History

Kang, Eungcheon(University of North Korean Studies)

The term 'people's committee' was introduced to Korea via Soviet administration (Совет Народных Комиссаров) during the 1920s. It has also been used in China and Vietnam to describe local administration. It semantically points to administrative organization that is supposed to execute what the sovereign organization decides to do. However, in Korea the people's committees that sprang up countrywide upon Korea's liberation were not just administrative but also legislative. This type of organization was an improvisation to cope with Korea's liberation and take over administration promptly from the Japanese. From a democratic point of view, such emergency organization should soon be divided into two: sovereign organs elected by the people and administrative organs. By 1954 North Korea finally established sovereign (People's Assembly) and administrative (People's Committee)

system at the central and local levels. However, they failed to fill the system with democratic contents mainly by incapacitating the democratic process. From 1972 onward, the administrative organs were no longer obedient to the sovereign organs; on the contrary, they reign over them. This is obviously a retrogression from the democratic assignment given by the experience of the early people's committee.

Keywords: democracy, People's Committee, People's Congress, Soviet, election, administration, sovereign organization, Liberation, North Korean politics