

## 북한체제의 지속과 변화

김정일시대 체제 규범과 통치기제 운용을 중심으로\*

이상근(이화여자대학교)

레짐이론에 바탕을 두고 북한의 과거와 현재를 비교할 수 있는 모델을 구성하여 김정일시대 북한이 김일성시대와 어떤 지속성과 변화를 보였는지 분석하였다. 김일성시대 북한체제의 규범들은 예외를 인정하지 않는 절대주의적 성격을 가지고 있었다. 반면에 김정일시대 북한체제의 규범은 절충주의적 성격이 뚜렷하였다. 수령은 사회적 권력 전체를 독점하기보다 가용한 권력자원을 우선적으로 확충하고 활용하였다. 수령의 의지도 핵심부문 및 영역을 중심으로 관철되었다. 계획경제의 틀을 유지했으나 실리를 추구하고 집단주의를 내세웠으나 개인주의도 제한적으로 수용되었다. 정치·사상적 유인을 강조했으나 물질적 유인과 전문성도 중시되었다. 통치기제 운용 면에서는 감시·억압기제를 우선적으로 강화 및 활용하면서 사상통제기제와 자원배분기제의 기능을 되살리려 하였다. 김정일 집권기의 절충주의적 체제는 보수적 '조정'의 결과로 성립되었다. 김정일은 변화의 압력에 맞서 기존의 규범을 고수하거나 현실에 맞게 새로운 규범을 도입하지 않고 절충적 규범을 통해 북한체제의 성격을 조정해 나갔다. 그 결과 체제 규범과 실제의 관행 사이에는 여전히 상당한 간극이 존재하였다.

주제어: 북한, 조정체제, 체제 변화, 규범, 통치기제, 김일성, 김정일, 권력세습

\* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구의 결과물이다(NRF-2015S1A5B5A07042673).

## 1. 서론

1990년대 중반의 극심한 경제난을 계기로 북한은 이전과 다른 모습들을 보이기 시작했다. 무엇보다도 수령이 주민의 경제활동 등 사회 전반을 철저히 통제하지 못하게 되었다. 이에 따라 북한체제의 성격 변화에 관한 학술적 논의도 이루어졌다. 일부 연구자들은 북한체제의 중요한 특성들은 유지되고 있다고 평가하였다.<sup>1)</sup> 반면에 체제의 성격이 확연히 달라졌다고 보는 연구자들도 적지 않았는데 변화의 방향과 내용에 대한 견해는 다양하였다.

정치공동체의 특성을 종합적으로 설명하기에 유용한 수단으로 체제모델의 구성 및 적용이 있다. 김일성 사후에도 북한체제의 특성을 설명하기 위한 몇몇 모델들이 제시되었다. 그러나 이 모델들을 통해 북한체제에 대한 체계적·종합적 설명이 충분히 이루어졌다고 보기는 어렵다.

본 논문에서는 과거로부터의 지속성과 변화를 포괄하여 북한체제의 특성을 종합적으로 파악할 수 있는 모델을 제시하려 한다. 체제(regime)의 구성요소에 대한 검토를 바탕으로 시대별로 북한을 비교할 수 있고 북한과 다른 정치공동체의 비교에도 활용할 수 있는 모델을 구성하려는 것이다.<sup>2)</sup> 지면의 제한과 논의 전개에 편의를 고려하여 본 논문에서는 김정일 통치기의 북한체제에 관한 모델을 구성할 것이다. 그리고 당시의 체제 성격을 1970~1980년대의 체제성격과 비교

---

1) 최완규, “북한 국가성격의 이론과 쟁점: 비교사회주의적 관점,” 최완규 엮음, 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구: ‘예외국가’의 공고화』(서울: 한울, 2001), 36~40쪽; 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화: 비교사회주의를 통해 본 북한의 현재와 미래』(서울: 해남, 2004), 154~170쪽.

2) 이 논문에서 김정일시대는 김일성 사망 이후 김정일 사망까지의 시기를 의미한다.

하여 북한체제의 절대주의적 성격이 절충주의적으로 변화하였음을 밝힐 것이다.

연구방법 면에서는 문헌분석을 택하였다. 북한 헌법, 신년사, 신년 공동사설 등 『로동신문』 기사, 『경제연구』 기사, 『김정일 선집』 등 북한에서 간행된 1차 자료들은 물론 남한에서 탈북인 인터뷰를 바탕으로 발간된, 북한의 현실을 담은 2차 자료들을 분석대상으로 삼았다. 탈북인사들이 남긴 북한 관련 기록들도 검토하였으며 국내외 연구자들이 산출한 연구결과도 참고하였다.

본 논문의 2장에서는 김정일 단독 통치기 북한의 체제 성격에 관한 기존 연구를 소개하고 그 한계와 문제점을 검토하였다. 3장에서는 레짐 차원의 체제를 구성하는 요소들을 설명하고 이를 반영한 체제모델 구성방법을 제시하였다. 4장에서는 김일성 시대 북한체제의 성격을 체제 규범과 통치기제 운용을 토대로 분석하였다. 5장에서는 김정일 시대 북한체제의 성격을 김일성시대로부터의 지속과 변화라는 관점에서 분석하였다. 6장에서는 김정일 시대 체제 규범 및 통치기제 운용의 변화가 체제 유지 및 약화 등의 측면에서 어떤 의미가 있었는지 살펴보았다. 7장에서는 김정일 통치기 북한체제의 종합적 성격과 이러한 체제가 성립된 이유를 간략히 논하였다.

## 2. 김정일시대 북한체제의 성격에 관한 기존 연구와 한계

### 1) 기존 연구 검토

김정일 통치기 북한체제가 어떤 특성을 가졌었는지에 대한 대표적

입장들로 왕권적 전체주의론, 수령제 하 당·군·정 역할 및 위상 변화론, 군사국가론, 외해기 사회주의론을 들 수 있다. 왕권적 전체주의론은 김일성시대 북한체제의 본질적 특성들이 김정일 시대에도 유지된 것으로 본다. 최완규에 따르면, 선군정치는 군-정관계의 변화일 뿐 당-군관계의 변화는 아니었으며 북한은 여전히 스탈린식 전체주의체제와 왕권주의체제의 결합으로 볼 수 있었다.<sup>3)</sup> 박형중은 북한이 많은 변화를 겪었으나 1998년 이후 옛 구조의 복원이 시도되었고, 체제의 퇴락은 지배욕구가 아닌 지배능력만 쇠퇴한 것이었으며, 지배능력 쇠퇴도 개인과 사회의 능동적 도전 때문이 아니었고, 이들의 자율적 행위도 비정치적 공간에 한정되었음을 지적하였다.<sup>4)</sup> 그러므로 왕권적 전체주의의 기본 틀이 김정일 집권기에도 유지되었다고 박형중은 주장하였다.<sup>5)</sup>

한편 김갑식에 따르면 북한은 선군정치로 안보위협에 대응하는 동시에 당정분리 및 내각주도 개혁·개방을 통해 경제발전을 도모하였다. 이 과정에서 북한의 권력구조는 당·국가체제에서 당·군·정의 역할분담체제로 전환되었다.<sup>6)</sup> 김근식은 1998년 헌법 개정으로 주석제와 중앙인민위원회가 폐지되어 수령과 당이 국가기관을 지배할 채널이 사라졌고, 내각책임제를 내세우면서 행정경제사업에 대한 당적 지도가 약화되었으며, 선군정치로 군의 위상과 역할이 높아졌다는 점을 지적하였다. 당의 기능이 약화됨에 따라 수령제가 시스템으로 작동하지 못하고 김정일 개인이 당·정·군을 직할통치하게 되었다고 그는 설

3) 최완규, “북한 국가성격의 이론과 쟁점,” 36~40쪽.

4) 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』, 154~170, 165~170쪽.

5) 위의 책, 174~176쪽.

6) 김갑식, 『김정일정권의 권력구조』(파주: 한국학술정보, 2005).

명하였다.<sup>7)</sup>

반면에 군사국가론자들은 선군정치를 군대가 당을 대체하거나 당과 대등하게 국가를 이끌어가는 것으로 이해하였다.<sup>8)</sup> 일부 연구자들은 1950년대부터 나타난 군사국가화 경향이 1990년대 이후 더욱 강화된 것으로 보았다.<sup>9)</sup> 반면에 와다(和田春樹)는 새로운 체제모델을 구성하였다. 와다에 따르면, 장기화된 경제난으로 유격대국가의 틀을 유지하기 어렵게 된 김정일이 군대를 인민의 모범으로 내세웠다.<sup>10)</sup> 이후 선군정치가 제도화하자 정규군국가가 성립되었다. 정규군 국가에서는 국가와 사회의 군사화가 극한까지 진행되는 동시에 군사 분야를 벗어나 활동하게 된 군대의 비군사화도 진행되었다.<sup>11)</sup>

류길재는 군의 위상 제고가 당에 대한 군의 우위로 귀결되지 않았다고 주장하였다. 그가 보기에 군은 항일혁명 전통, 사회주의건설기의 역할 등을 통해 당과 일체화되어 있었다. 군사국가는 국가 운영의 규범, 절차, 관행 등이 군사문화에 토대를 두어야 하고, 국가운영에 필요한 강압과 동의의 요소가 모두 군사문화에 기초해야 한다. 이런 기준에 비추어 볼 때 김정일 시대의 북한은 군사국가의 제도화 단계

---

7) 김근식, “김정일 시대 북한의 당·정·군 관계 변화,” 『한국정치학회보』, 제36권 2호(2002), 349~365쪽.

8) Dae-Sook Suh, “Military-First Politics of Kim Jong Il,” *Asian Perspective*, Vol.26, No.3(2002), 146, 153쪽; 김연철, “가부장적 권력과 군사국가의 결합,” 『통일한국』, 1998년 10월호, 30~31쪽; Han S. Park, “Military-First Politics(Songun): Understanding Kim Jong-il’s North Korea,” *KEI Academic Paper Series*, Vol.1(2008), pp.127~129.

9) 김용현, “북한의 군사국가화에 관한 연구: 1950-60년대를 중심으로,” 동국대학교 대학원 정치학과 박사논문, 185~207쪽.

10) 위의 글, 303~306쪽; 와다 하루키(和田春樹), 『북조선: 유격대국가에서 정규군 국가로』, 서동만·남기정 옮김(서울: 돌베개, 2002), 302쪽.

11) 위의 책, 304~318, 324~325쪽.

에 해당된다고 류길재는 주장하였다.<sup>12)</sup>

한편 조한범에 따르면, 김정일시대 북한은 정치적 통합 수준과는 달리 경제적·사회적·문화적 통합의 수준이 높지 않았다. 주민들의 의식구조에서 체제에 대한 냉소와 공적 권위에 대한 거부가 발견되었기 때문이다. 조한범은 탈사회주의 과정을 사회주의체제가 와해되어가는 와해기와 시장경제체제가 공식적으로 도입되는 전환기로 나눌 수 있으며 김정일 통치하의 북한은 체제와해의 초기단계라고 평가하였다.<sup>13)</sup>

## 2) 기존 연구의 한계

북한체제의 기본 성격이 유지되고 있다고 본 연구자들은 변화되지 않은 부분들을 지나치게 강조하는 반면 변화된 부분들이 체제의 성격을 바꿀 수 있음을 간과한 듯하다. 예컨대 경제에 대한 중앙의 통제가 크게 축소되고 대다수 주민이 사적 경제활동으로 생계를 해결한다는 것은 왕권적 전체주의, 수령제 등이 강조해 온 핵심적 체제특성이 유지되지 못했음을 의미한다. 반면에 체제 성격이 크게 달라졌다고 주장하는 이들은 군부의 역할 등 특정 부분의 변화만을 지나치게 강조하는 경향이 있다. 또, 와해기사회주의론은 기존 질서의 와해를 강조할 뿐 북한체제의 새로운 특성들을 충분히 설명하지 못하였다.

북한체제의 성격을 둘러싼 논의는 몇 가지 이유로 생산적이지 못

---

12) 류길재, “‘예외국가’의 제도화: 군사국가화 경향과 군의 역할 확대,” 최원규 편, 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구: ‘예외국가’의 공고화』(서울: 한울, 2001), 114~119쪽.

13) 조한범, “북한 사회주의체제의 성격연구: 비교사회주의론적 접근,” 『통일정책 연구』, 제11권 2호(2000), 137~145쪽.

한 방향으로 전개되었다. 우선 분석 차원을 달리하는 연구결과를 근거로 체제 성격에 관한 논쟁이 진행되었다. 우리말의 체제는 영어의 시스템을 의미하기도 하고 레짐을 뜻하기도 한다. 북한체제를 유격대 국가, 군사국가 등 국가로 칭하는 경우도 있다. 북한체제에 관한 연구물들이 명확한 체제 개념을 제시하는 경우는 드물었다.<sup>14)</sup>

체제모델들이 일정한 기준이나 체계에 따라 구성되지 못했다는 점도 중요하다. 수령제 등 북한 특유의 속성을 강조하는 모델들은 역사와 문화, 엘리트의 경험, 정치·경제·사회적 성격을 고려하여 연구자가 중시하는 특징들을 강조하는 방식으로 구성되었다. 다른 나라들의 사례를 바탕으로 구성된 모델들도 크게 다르지 않다. 전체주의, 민주주의, 권위주의 등을 구별하는 기준이 있을 뿐 체제를 구성하는 요소나 중요 특성을 선별하는 기준을 마련하지 않고 개별 연구자의 통찰력에 의존하여 공통적 현상들 중 일부를 강조했을 뿐이다. 샤피로(Schapiro)는 전체주의의 공통요소에 대한 프리드리히(Friedrich)의 견해를 비판하며 체제의 성격을 규정하는 특징(contours)과 통치 수단(pillar)을 구분해야 한다고 주장한 바 있다.<sup>15)</sup> 이런 정도의 구분만으로도 체제모델의 설명력이 크게 높아진다. 체제의 구성요소를 반영한다면 체제모델이 어느 정도 보편성을 띠게 되어 비교연구 등이 더욱 용이해질 것이다.

---

14) 서동만, “북한연구에 대한 반성과 과제: 1990년대 연구성과와 문제점,” 『현대북한연구』, 제1권 1호(1998), 86~89쪽; Lawson, “Conceptual Issues in the Comparative Study of Regime Change and Democratization,” *Comparative Politics*, Vol.25, No.2(January 1993), pp.184~188; Fishman, “Rethinking State and Regime: Southern Europe’s Transition to Democracy,” *World Politics*, Vol.42, No.3(April 1990), pp.422~440.

15) Leonard Schapiro, *Totalitarianism*(London: Macmillan, 1972), pp.18~71.

체제모델의 핵심 구성요소로 이데올로기를 포함하는 것에 대한 재검토도 필요하다. 체제 변화를 설명하거나 유사한 체제들을 비교하는 경우에는 이데올로기의 존재나 내용보다 이데올로기가 권력과 체제를 유지하는 수단으로 어떻게 이용되는지를 파악하는 것이 중요하다. 이데올로기의 핵심 내용은 유지되면서 체제 운용을 위한 규범은 변화하는 경우가 허다하기 때문이다.

체제 규범을 제시하는 경우에도 일정한 기준이 필요할 것이다. 일인독재로 분류될 수 있는 북한체제의 성격을 규명하려면 최고권력의 크기, 최고권력이 미치는 범위, 최고권력의 승계에 관한 규범을 파악할 필요가 있을 것이다.<sup>16)</sup> 나아가 여러 연구자들이 지적한 바와 같이 산업화를 통한 사회주의 건설을 명분으로 일인독재가 확립된 북한의 경우 최고지도자의 의지를 관철하기 위해 피치자들을 동원하는 것과 관련된 규범들도 파악해야 할 것이다.

### 3. 북한체제의 성격 규명을 위한 모델 구성

#### 1) 체제의 정의와 구성요소

이 논문에서는 레짐(regime) 차원에서 체제의 성격을 종합적으로 파악할 수 있는 모델을 구성하여 북한체제의 지속성과 변화를 설명할 것이다.<sup>17)</sup> 피시먼(Fishman)은 “정치권력의 중심을 이루는 공식·비공식

---

16) Barbara Geddes, *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*(Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003), p.51.

17) 이후 이 글에서 언급되는 체제는 별도의 설명이 없는 한 레짐을 의미한다.



조직 및 이 조직과 보다 넓은 사회와의 관계”라고 체제를 정의하였다. 또, 체제는 누가 정치권력에 접근할 수 있는지와 권력을 가진 자들이 갖지 못한 자들을 어떻게 다루는지를 결정한다고 설명하였다.<sup>18)</sup> 한편, 이스턴(Easton)은 레짐이 모든 시스템들 내에서의 정치적 상호작용에 대한 일련의 제약들이며, 가치(목표와 원칙들), 규범, 권위구조라는 세 구성요소를 가진다고 주장하였다.<sup>19)</sup>

국제체제에 관해서는 크래스너(Krasner)가 “국제관계의 주어진 이슈 영역들에서 행위자의 기대가 수렴되게 하는 원칙들(principles), 규범들(norms), 규칙들(rules), 의사결정 절차들(decision-making procedures)의 집합”이라고 규정한 바 있다. 로슨(Lawson)은 체제가 특정한 규범과 절차 등을 체현하고 있다는 크래스너의 생각이 국내적 맥락에서도 유용하다고 보았다.<sup>20)</sup> 크래스너에 따르면, 원칙과 규범이 체제를 정의하는 기본적 특성들을 제공해 주며, 원칙과 규범이 수정되지 않고도 규칙과 의사결정 절차들이 변할 수 있으나 이는 체제의 기본적 성격에 영향을 미치지 못하는 체제 내의 변화일 뿐이다.<sup>21)</sup> 이는 체제의 핵심이 원칙과 규범 속에 구현된 가치이며, 규칙과 절차는 가치에 비해 부차적이고, 가치로부터 도출된다는 의미라고 로슨은 설명하였다.<sup>22)</sup>

---

18) Robert M. Fishman, “Rethinking state and regime,” p.428.

19) David Easton, *A System Analysis of Political Life*(Chicago: University of Chicago Press, 1965), p.193; *The Analysis of Political Structure*(New York: Routledge, 1990), p.12.

20) Stephanie Lawson, “Conceptual Issues in the Comparative Study of Regime Change and Democratization,” *Comparative Politics*, Vol.25, No.2(January 1993), p.185; Stephen D. Krasner, “structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables,” in Stephen D. Krasner(ed.), *International Regimes*(Ithaca, New York: Corenell University Press, 1983), pp.1~2.

21) Krasner, “structural causes and regime consequences,” pp.3~4.

22) Lawson, “Conceptual Issues in the Comparative Study of Regie Change and

로슨과 이스턴의 체제 개념은 체제가 원칙 등으로 구현되는 가치를 내포한다는 점에서 일치한다. 또, 피시먼과 이스턴은 체제가 권력을 소유한 자들이 어떻게 또는 어떤 제약하에서 이를 사용하는지를 규정한다는 점에 대체로 동의하고 있다. 이 글에서는 피시먼, 로슨, 이스턴의 정의를 참고하여 다음과 같이 체제를 정의한다.

체제란 누가 어느 정도의 정치권력에 접근할 수 있는지와 정치권력을 가진 자들 간에, 그리고 이를 가진 자들과 가지지 못한 자들 간에 어떻게 상호작용이 이루어져야 하는지에 관한 원칙들, 규범들, 규칙들, 의사결정절차들의 집합이다.

체제의 구성요소에 관한 논쟁의 핵심은 규범이 체제의 근간인지의 여부이다.<sup>23)</sup> 이 글에서는 크래스너 등의 입장을 수용하여 체제의 핵심적 특성을 원칙과 규범이 결정하며 체제의 변화도 원칙과 규범의 변화를 통해 이루어지는 것으로 본다.

## 2) 체제모델 구성

원칙과 규범은 개념적으로는 뚜렷이 구별되지만 실제로 양자를 구분하기란 매우 어렵다.<sup>24)</sup> 원칙과 규범은 더 일반적인 지침을 제공하

---

Democratization,” pp.185~186.

23) Rober O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*(Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984), pp.57~61.

24) *Ibid.*, pp.57~61; Friedrich Kratochwill, “The Force of Prescriptions,” *International Organization* 38~4(Autumn 1984), p.685; Oran Young, “International Regimes: Toward a New Theory of Institutions,” *World Politics* 39-1(October 1986), p.106.

느냐 더 구체적인 지침을 제공하느냐의 차이가 있을 뿐 모두 체제운영을 위한 규칙과 의사결정절차를 만들어내는 준거가 된다. 이런 점들을 고려하여 이 글에서는 북한체제의 원칙과 규범을 하나의 범주로 묶어 ‘규범’이라고 칭할 것이다.

한편 국내체제의 성격을 온전하게 파악하기 위해서는 통치기제에 대한 분석도 필수적이다. 통치기제란 피치자들이 체제의 규범, 규칙, 절차에 순응하게 만드는 기제를 의미한다. 통치기제는 크게 보아 감시·억압기제, 사상통제기제, 자원배분기제로 나누어진다.<sup>25)</sup> 세 통치기제는 사회적 권력의 세 범주인 강제적 권력(처벌, 테러, 규제적 권력, 경찰력 등), 규범적 권력(일반적으로 설득이라 불리며 교육, 사회화, 명성·인정·사랑의 부여 등), 경제적 권력(일반적으로 인센티브라 불리며 임금, 보상, 보너스, 뇌물, 승진 등)과 각각 연결되어 있다.<sup>26)</sup> 흔히 통치는 강제와 동의를 통해 이루어진다고 하는데, 감시·억압기제가 강제를 가능케 한다면 사상통제기제와 자원배분기제는 동의를 이끌어내는 역할을 한다고 볼 수 있다.

체제는 규범, 규칙 등으로 이루어져 있지만 체제 참여자들이 이를 따르지 않는다면 이런 구성요소들은 무의미해지며 체제 자체가 성립할 수 없다. 국제체제들은 영향력의 차이에도 불구하고 주권국가들 간의 위계를 인정하지 않지만 국내체제는 위계적 질서를 가진 조직체계 등을 포함하는 정치공동체 내에서 작동한다. 그러므로 각각의 통

---

25) 세 기제의 명칭은 오경섭이 제시한 위기관리기제의 명칭을 참고하였다. 오경섭, “선군정치와 위기관리체제의 변화,” 『국가전략』, 제15권 4호(2009), 153~154쪽.

26) Gianfranco Poggi, *The State: Its Nature, Development and Prospects*(Stanford, California: Stanford University Press, 1990), p.4; Alexander Dallin and George W. Breslauer, “Political Terror in the Post-Mobilization Stage,” in Chalmers Johnson(ed.), *Change in Communist Systems*(Stanford, CA: Stanford University Press, 1970), pp.192~193.

치기제가 어떻게 운용되는지를 이해하는 것이 통치자와 피치자 간의 관계를 이해하는 것은 물론 체제의 안정성을 파악하는 데 필요하다. 통치기제는 통치자의 결정과 지시에 순응하는 자들에 대한 보상과 순응하지 않는 자들에 대한 처벌에 관한 규칙과 절차로 구성되어 있다. 소련과 동유럽의 역사는 사회주의국가의 발전단계에 따라 세 가지 권력의 활용도가 달라지곤 했음을 보여준다. 이는 세 가지 권력의 상대적 중요성 변화가 체제성격의 변화와 깊이 관련되어 있음을 의미한다.<sup>27)</sup> 요컨대 체제의 성격과 변화를 파악하기 위한 모델은 체제 규범과 통치기제로 구성될 수 있다.

#### 4. 김일성 시대의 북한체제

##### 1) 김일성 시대의 체제 규범

일인독재로 분류되는 북한체제의 성격을 규명하려면 최고 권력의 크기, 범위, 승계에 관한 규범을 파악할 필요가 있다. 김일성시대 북한체제는 수령이 모든 사회적 권력을 독점한다는 규범, 수령의 의지는 사회의 모든 부문과 인민생활의 모든 영역에서 관철되어야 한다는 규범, 사회주의 이념과 제도의 틀 내에서 권력을 세습한다는 규범을 가지고 있었다. 한편 지도자의 의지 관철을 위한 피치자 동원과 관련된 규범으로는 계획경제의 집중화와 완벽화 추구, 개인주의 부정과 집단주의 관철, 전 사회적 동원체제 유지·활용, 정치·사상적 유인 중

---

27) Dallin and Breslauer, "Political Terror in the Post-Mobilization Stage," pp.193~214.

시가 있었다고 본다.

### (1) 수령의 사회적 권력 독점

1980년에 개정된 노동당 규약은 당이 김일성의 항일혁명전통을 계승하며, “유일사상체계를 세우는 것을 당건설과 당활동의 기본원칙으로 삼는다”고 밝혔다. 또 1972년의 ‘사회주의헌법’은 국가가 김일성이 제시한 주체사상을 “자기활동의 지침으로 삼는다”고 명시하였고, 김일성이 제시한 청산리정신, 청산리 방법을 관철해야 하며 그가 제기한 천리마운동이 “사회주의건설의 총로선”이라고 천명하였다.<sup>28)</sup> 그리고 주석제와 중앙인민위원회를 통해 권력집중을 제도화하였다.<sup>29)</sup>

수령이 사유한 당-국가는 사회의 자율적 권위 및 권력의 원천을 소멸하여 사회적 권력의 모든 구성부분, 다시 말해 강제적 권력, 규범적 권력, 경제적 권력을 수령이 독점하게 만들었다.<sup>30)</sup> 예를 들면, 경제적 권력의 원천이 될 수 있는 시장을 억제하는 데 성공하여 10일장 형태의 농민시장만 허용하였다. 유일사상체계의 철저한 관철을 통해 수령의 규범적 권력 독점도 보장되었다. 무력사용 독점은 물론 광범위한 감시체제와 때때로 실행되는 테러를 통해 수령은 강제적 권력도 독점하였다.

---

28) “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법,” 제4조, 제12조, 제13조(1972.12.27.), 북한법제정보센터, <http://world.moleg.go.kr/KP/law/23273?astSeq=582>(검색일: 2017.7.30.).

29) 위의 글, 제101조.

30) 위의 글, 제18조-제22조; “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법,” 제20조~제24조(1992.4.9.).

## (2) 사회 전 부문과 생활 전 영역에서의 수령 의지 관철

북한주민 누구나 암송해야 하는 ‘당의 유일사상체계확립의 10대 원칙’은 “전 사회에” 유일사상체계를 확립해야 하며, 모든 인민은 수령에게 “전적으로 모든 운영을 위탁하고” 수령의 영도를 따라야 한다는 점을 명확히 하였다. 수령의 의지가 사회 전 부문에서 남김없이 관철되어야 한다는 규범을 잘 표현한 용어가 ‘일색화’이다. 10대원칙에 따르면 모든 당원과 근로자들은 김일성의 혁명사상으로 “전체사회를 일색화하기 위하여 목숨을 바쳐 투쟁하여야” 했다.<sup>31)</sup>

10대 원칙은 김일성의 의지를 생활영역 전체에서 관철한다는 규범도 잘 보여준다. 그의 교시는 “모든 활동과 생활의 확고한 지침”이며 이를 척도로 “모든 것을” 점검해야 했다. 또, 보고, 토론, 강연, 출판물 저술 시에도 “항상 수령의 교시를 정중히 인용하고, 그에 입각하여 내용을 전개”해야 했다.<sup>32)</sup> “교시 집행에서는 무조건성의 원칙을 지켜야”하며 김일성에 대한 충성심을 척도로 모든 사람을 평가하고 품도와 사업방법, 사업작풍도 김일성의 모범을 따라야 했다.<sup>33)</sup>

사회 전체와 생활영역 전반을 김일성의 사상과 의지에 따라 꾸러가기 위해서 주민들은 수령의 혁명사상을 매일 학습하도록 요구받았다.<sup>34)</sup> 또, 조직의 총화에 적극 참가하여 “수령의 교시와 당 정책을 척도로” 자기 사업과 생활을 검토 및 반성하고 끊임없이 자기를 개조할 것을 요구받았다.<sup>35)</sup> 인사, 진학 등도 모두 생활 속에서 수령의 사

---

31) “북한 ‘당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙’ 전문,” 제1조, 데일리NK, <http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk09000&num=100789>(검색일: 2017.7.30.).

32) 위의 글, 제4조.

33) 위의 글, 제5조, 제6조, 제7조.

34) 위의 글, 제4조.

상과 지시에 얼마나 충실했는지에 대한 평가를 토대로 결정되었다.<sup>36)</sup>

### (3) 사회주의 이념 및 제도하의 권력 세습

김정일로의 권력승계는 이념적으로 허용될 수 없는 사회주의하에 서의 세습이었다. 유교적 정치문화 등으로 인해 세습에 대한 정서적 반감은 높지 않았고 권력세습을 반대할 세력도 없었다.<sup>37)</sup> 그러나 사회주의를 표방하는 이상 세습이 권력승계의 규범이 될 수는 없었다. 김정일이 후계자로 공식화된 1980년 노동당 제6차 당 대회를 전후하여, 중국이 “봉건사회의 잔재”, “가부장적인 후계자 선정” 등의 표현을 써가며 북한을 비판했다는 사실도 이를 잘 보여준다.<sup>38)</sup>

북한은 이런 난점을 극복하기 위해 먼저 사회주의적 권력승계에 어긋나지 않는 규범을 제시하여 세습을 정당화한 뒤 점차 비사회주의적·전통적 규범을 도입하였다. 북한 당국은 수령의 후계자 자격을 혈연과 무관한 개인적 능력과 덕성으로 규정하고, 김정일의 자질과 품격이 뛰어나므로 수령과 혈연관계에 있다고 해서 추대하지 않을 수 없다는 주장을 폈다.<sup>39)</sup> 1980년대 중반부터는 김정일의 출생지가 항

---

35) 위의 글, 제8조.

36) 현성일, “북한노동당의 조직구조와 사회통제체계에 관한 연구: ‘당의 유일사상 체계 확립의 10대원칙’을 중심으로,” 한국외국어대학교 정책과학대학원 석사학위논문(1999).

37) 김영수, “북한의 정치문화: ‘주체문화’와 전통정치문화,” 서강대학교 대학원 정치외교학과 박사학위논문(1992); 황장엽, 『황장엽 회고록』(서울: 시대정신, 2006).

38) 김용호, 『현대북한외교론』(서울: 오름, 1996), 122~126쪽; Thomas P. Bernstein and Andrew J. Nathan, “The Soviet Union, China, and Korea,” *The Journal of Asiatic Studies*, Vol.25, No.1(1982), p.113.

39) 정성장, “김정일시대 북한의 후계문제: 징후와 후계구도,” 『한국정치학회보』, 제39집 2호(2005), 348쪽.

일의 성지인 백두산 밀영이라고 주장하였다. 1987년에는 김정일이 민족의 지도자가 될 것을 항일유격대원들이 예언하였다는 ‘구호나무’에 대한 선전이 전개되었다.<sup>40)</sup> 태생적 정통성이 수용될 수 있도록 이데올로기적 정당화도 시도하였다. ‘혁명의 일관성’이 주창되었고 혁명의 계승을 ‘순결한 혈통’에 비유하는가 하면 혁명이 ‘대를 이어’ 계속되어야 하는 과업이라는 점도 강조되었다.

#### (4) 계획경제의 집중화와 완벽화 추구

스탈린 사망 이후 여러 사회주의국가들이 경제운영체계의 경직성을 완화하였다. 그러나 북한은 오히려 경제계획을 더욱 완벽하게 세우고 집행과정도 더욱 철저히 통제함으로써 문제를 해결하려 하였다.<sup>41)</sup> 경제계획 작성은 계획의 일원화와 세부화 원칙에 따라 이루어졌다.<sup>42)</sup> 계획의 세부화는 산업부문 간, 기업소 간에 물품, 인력, 자금 등의 수급계획이 톱니바퀴처럼 맞물려 전체경제가 통일적으로 움직이게 하려는 것이었다. 경제계획은 모든 경영활동이 빈틈없이 맞물려 사소한 오차도 생겨나지 않게끔 생산 및 경영 관련 사안 전체에 대하여 구체적으로 세워져야 했다. 일단 확정된 계획을 수행하는 것은 법적인 의무였다.<sup>43)</sup> 중앙집권적 경제계획은 생산부문뿐 아니라 유통부문에도 적용되었다.<sup>44)</sup> 계획에서 벗어난 영역은 10일장 형태의 농민

---

40) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』(서울: 역사비평사, 2000), 517~518쪽.  
41) 조선민주주의인민공화국 사회과학원 경제연구소 엮음, 『경제사전』 1권(평양: 사회과학출판사, 1970), 368~370쪽.  
42) 오수열 외, “북한 경제체계의 내용과 계획의 과정,” 『호남정치학회보』, 제7권(1995), 88~90쪽.  
43) 위의 글, 89~91쪽.  
44) 위의 글, 92~93쪽.



시장 정도였다.

### (5) 개인주의 부정과 집단주의 관철

집단주의는 1972년 및 1992년 헌법에 명시되어 국민의 권리와 의무를 규정하는 규범으로 뿌리를 내렸다.<sup>45)</sup> 또한 조선로동당 규약에서는 바람직한 당원의 기준으로, 농업노동자동맹 규약에서는 바람직한 농민의 기준으로 표명되는 등 모든 북한주민들에게 “계급적 본성”에 기인한 본질적 특성이자 사회생활의 기초적 규범으로 제시되었다.<sup>46)</sup> 더욱이 북한은 집단주의의 최고 표현은 수령에 대한 끝없는 충실성이라고 주장하였다. 다시 말해 집단주의는 수령 중심의 정치적·사상적 통일이 강조되는 북한체제의 기본적 작동원리였다.<sup>47)</sup> 반면에 개인주의는 집단주의의 대립개념으로 규정하여 배격하였다. 소련 등과는 달리 개인이나 소집단 단위의 이익추구를 금기시하였다.<sup>48)</sup>

### (6) 전사회적 동원

김일성시대에는 전사회적 동원을 통해 국가 목표를 달성한다는 규범이 확립되었다. 형식적으로는 자발적인 대중운동이 전개되었지만 실제로는 집단 간 경쟁이나 집단별 동원규모 할당을 통한 위로부터의 동원체제가 작동하였다.<sup>49)</sup> 김일성시대의 북한에서는 물자건 사람이

---

45) “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법,” 제49조, 제68조(1972.12.27.); “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법,” 제63조, 제82조(1992.4.9.).

46) 사회과학출판사, 『정치사전』(평양: 사회과학출판사, 1973), 1082쪽.

47) 김영수, “북한의 정치문화,” 95~97쪽.

48) 위의 글, 95~96쪽.

49) 김정일, “전당이 동원되어 70일전투를 힘있게 벌리자”(1974.10.9.), 『김정일 선집 4』(평양: 조선로동당출판사, 1994), 458쪽.

권 국가의 모든 것이 필요에 따라 동원되었다.

경제건설, 국방 등 가시적인 목적을 위해서만 동원이 이루어진 것이 아니다. 이러한 동원의 전제조건이 되는 정치적 동원에도 이미 구축된 시스템이 활용되었다. 소년단에서 여성동맹에 이르는 각종 단체에서의 활동, 대규모 군중집회 등은 다른 목적의 동원이 효과적으로 이루어지도록 인민의 의식을 정치적·사상적으로 강화하는 수단이었으며 그 자체가 국가의 ‘전체주의적’ 질서를 재확인하고 뿌리내리기 위한 동원이기도 하였다. 어린 학생부터 직장인들까지 봄부터 모내기 전투에 동원되고, 각종 물자 수집운동에 동원되며, 아침마다 담당구역 청소에 동원되는 등 국가가 제시하는 목적에 따른 동원이 일상화 되어 있었다.<sup>50)</sup>

### (7) 전문성과 물질적 유인에 대한 정치·사상성 우선시

1960년대 후반부터 기술혁신 등에 대한 강조가 약해진 반면 많은 과학기술자들이 사상적 문제로 비판을 받고 좌천되었다.<sup>51)</sup> 외연적 성장이 한계에 부딪히면 이데올로기보다 전문성을 강조하고, 정치·사상적 자극보다 물질적 보상을 통해 내포적 성장을 도모하게 된다.<sup>52)</sup> 그러나 북한에서는 유일사상체계 확립이 강조된 결과 정치·사상적 자극을 통한 대중운동방식의 경제건설전략이 고수되었다.<sup>53)</sup> 1972년 채

---

50) 북한문제연구소 엮음, 『북한실상 종합자료집』(서울: 내외통신사 부설 북한문제연구소, 1995), 325쪽.

51) 강호제, “북한의 기술혁신운동과 현장중심의 과학기술정책: 천리마작업반운동과 북한 과학원의 현지연구사업을 중심으로,” 서울대학교 대학원 과학사 및 과학철학 협동과정 박사학위 논문(2007), 259쪽.

52) Alexander Eckstein, “Economic Development and Political Change in Communist Systems,” *World Politics*, Vol.22, No.4(July 1970), pp.488~495.

53) 김봉춘, “경제선동은 군중을 사회주의 경제건설에로 힘있게 불러일으키는 대중

택된 사회주의헌법은 “정치사업, 사람과의 사업을 앞세워 대중의 자각적 열성을 불러일으키는” 정치우선주의적 사업방식인 청산리방법을 여전히 추진할 것이라고 선언하였다.<sup>54)</sup>

1960년대부터 지배인 유일관리제를 대신하여 당위원회의 집체적 지도를 통해 공장 등이 관리되었다. 이는 형식상 당 비서의 정치적 지도, 기사장의 기술적 지도, 지배인의 행정적 지도가 결합된 경영방식이었다.<sup>55)</sup> 그러나 실제로는 인사권을 장악한 당 비서가 경영을 좌지우지하게 되어 전문성이 아닌 정치적 논리가 생산현장을 지배하였다.<sup>56)</sup> 김일성은 경제적 유인을 앞세워 생산성을 높이는 전략에 대한 극도의 거부감을 가지고 있었다. 그는 1985년 11월까지도 “우리의 로동계급은 물질적자극을 주는 것을 요구하지 않으며 물질적자극이라는 말도 쓰지 않습니다”라며 정치·사상적 자극을 통한 문제해결방식을 고수하였다.<sup>57)</sup> 그는 1986년부터 산업 침체 극복 등을 위해 어쩔 수 없이 “경제적 공간들을 합리적으로 리용하여” 경제운영과 기업관리를 개선할 필요성을 언급하였다.<sup>58)</sup> 그러나 물질적 유인은 어디까지나 정치사상적 유인을 보조하는 역할에 머물러야 했다.

---

정치사업방법,” 『근로자』, 제11호(1976), 49쪽.

54) “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법,” 제12조.

55) 김일성, 『사회주의경제관리문제에 대하여』 2(평양: 조선로동당출판사, 1970).

56) 임수호, 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』(서울: 삼성경제연구소, 2008), 197쪽.

57) 김일성, “련합기업소를 조직하여 정무원의 사업체계와 방법을 개선할데 대하여 (1985)”, 김일성, 『사회주의경제관리문제에 대하여』 6권(평양: 조선로동당출판사, 연도미상), p.456.

58) 김일성, “사회주의의 완전한 승리를 위하여(1986)”, 김일성, 『김일성저작집』 40권(평양: 조선로동당출판사, 1996), 227쪽.

## 2) 김일성시대의 통치기제 운용

### (1) 자원배분기제의 운용

동일한 종류의 노동을 수행하는 집단의 구성원들에게 동일한 보수를 지급하였으나 직종과 직급에 따른 분배는 차등적이었다. 힘든 노동과 중요시되는 노동에 대한 임금은 높았고 가벼운 노동에 대한 임금은 낮았다.<sup>59)</sup> 직급과 지위에 따라 주택배정, 편의시설 이용 등도 차등적이었다. 북한 청소년들이 혹독한 훈련과 장기복무의 고통을 마다하지 않고 군대에 지원한 것도 이러한 차등적 분배의 영향이 컸다고 할 수 있다. 간부가 되기 위한 첫 관문은 당원이 되는 것이었으며 군 복무는 입당에 큰 도움이 되었다. 이 밖에도 무상에 가까운 식량과 생필품 공급은 수령과 당이 인민을 보살피고 있다는 믿음을 심어 주어 체제 정당성 강화에 기여하였다.

### (2) 사상통제기제의 운용

김일성시대에는 통치기제들 중 사상통제기제의 활용이 가장 중시되었다고 할 수 있다. 정치사상적 유인을 우선시하는 체제 규범이 철저히 관철되었기 때문이다. 사상통제기제는 내용 면에서 주체사상, 당의 유일사상체계확립의 10대원칙, 김일성 교시, 김정일 지시, 이들의 노작 등으로 구성되었다. 간부와 일반주민의 생활을 규제하는 가장 중요한 수단은 유일사상체계확립의 10대원칙이었다.<sup>60)</sup> 조직적 측면에서는

---

59) 통일원 정보분석실, 『북한개요 92』(서울: 통일원, 1992), 286쪽.

60) 김정일, “전당과 온 사회에 유일사상체계를 더욱 튼튼히 세우자,” 『주체혁명위업의 완성을 위하여 3』(평양: 조선로동당출판사, 1987); 현성일, “북한사회에 대한 노동당의 통제체계,” 『북한조사연구』, 제1권 1호(1997).

당이 중심이 되고 근로단체들도 성인에 대한 통제에 활용되었다. 당과 근로단체의 가장 중요한 임무 가운데 하나가 생활총화제도 운영이었다. 각급 당위원회 선전부는 중앙당 선전선동부가 하달하는 학습계획에 따라 당원과 주민들에 대한 정치사상학습도 실시하였다.<sup>61)</sup> 어린이와 청소년을 담당하는 소년단 조직이 가동되었고 학교 자체도 사상통제기제로 기능하였다. 군대 내에서도 당조직과 청년동맹 조직이 가동되었으며 장기간 복무하는 군대 자체도 사상통제기제의 역할을 수행하였다. 대중매체 역시 사상통제기제의 중요한 축이었다.

### (3) 감시·억압기제의 운용

민간에 대한 통제는 사회안전부, 국가보위부, 검찰소, 재판소 등이 수행하였다. 사회안전부는 전국의 리·동·노동자구 단위에 4,000여 개의 분주소를 두고 있었다. 또 공장, 기업소, 협동농장에서도 국가경제정책 수행 여부를 감시하였다. 사회안전부는 수령과 당을 결사옹위하는 것을 1차적 임무로 내세웠다.<sup>62)</sup> 주민성분 분류, 주민등록사업, 공민증발급, 주민 이동에 대한 통제도 담당하였다. 전국의 교회소와 노동교양소를 관리하는 등 일반 범죄자에 대한 교화업무도 수행하였다.<sup>63)</sup>

국가보위부 역시 도·시·군·리별 조직체계를 갖추고 있었고 보위부원 한 사람이 수십 명의 정보원을 관리하였다. 주민들의 집단행동 가능성이 포착될 경우 즉시 진압하는 임무도 담당하였다. 또, 수상한 동향을 보이는 인물을 철저히 감시하다가 범죄사실이 입증되면 비공

61) 이우영, 『전환기의 북한 사회통제체제』(서울: 통일연구원, 1999), 38쪽.

62) 전현준, 『북한의 사회통제기구 고찰: 인민보안성을 중심으로』(서울: 통일연구원, 2003), 23~24쪽.

63) 위의 글, 60~61쪽.

개 재판을 한 뒤 처형하거나 관리소에 보냈다.<sup>64)</sup> 형법은 공소시효 개념이 없고 소급효도 인정하였다.<sup>65)</sup>

## 5. 김정일 시대의 북한체제

### 1) 김정일시대의 체제 규범

#### (1) 가용 권력자원의 우선적 확충 및 활용

1990년대 중반 이후 국가가 인민의 생활을 책임지지 못한다는 점이 명확해져 경제적 권력은 물론 규범적 권력도 크게 약화되었다. 수령이 사회적 권력을 독점한다는 규범이 지켜질 수 없게 되자 북한지도부는 강제적 권력을 우선적으로 강화하고 활용하는 방향으로 체제 규범을 수정하였다. “군사선행의 원칙에서” 모든 문제를 풀어나가며 군대를 혁명의 기둥으로 내세우는 선군정치는 새로운 규범과 직결되어 있었다.<sup>66)</sup> 다시 말해 군을 비롯한 강제기구를 강화하기 위한 자원 투입을 정당화하는 논리가 선군정치였다.

선군정치의 사령탑으로 여겨진 국방위원회는 당 중앙군사위에 대응하는 국가 차원의 군사기구라는 성격을 점차 탈피하여 강제적 권력 전반을 통제하는 기구로 변모하였다. 1998년부터 평양방어사령관과 인민무력부 부부장이, 2003년부터 호위사령관이, 2007년부터 총참모

---

64) 이에란, ““거미줄처럼 짜여진 체제 지킴이” 탈북인사대담 87 김영희 북한국가안전보위부 근무,” 『통일한국』, 제252권(2004.12), 81~84쪽; 윤대일, 『국가안전보위부의 내막』(서울: 월간조선사, 2002), pp.116~117.

65) 이우영, 『전환기의 북한 사회통제체제』, 28~29쪽.

66) 김철우, 『김정일장군의 선군정치』(평양: 평양출판사, 2000), 27쪽.

장이 국방위에서 배제된 반면 사회안전부장(인민보안상)은 1998년부터, 국가안전보위부 제1부부장과 당 행정부장은 2009년부터 국방위원이 되었다. 이는 선군정치가 군대만이 아니라 경찰, 비밀경찰 등 강제기구들 전반의 기능을 유지 및 강화하려는 목표를 가지고 있었음을 방증한다.

한편 농장, 탄광, 기차역 등에의 군대 파견, 보위사령부의 일반주민에 대한 수사 및 처벌 등이 이루어지기도 하였다. 이 밖에도 보안부, 보위부 등 강제기구와 각종 ‘그루빠’를 통한 인민생활 통제가 시도되었다.<sup>67)</sup> 북한지도부는 강제적 권력을 우선적으로 강화하는 한편 군대를 인민의 모범으로 내세우고 주민들에게 사상교양과 생활총화를 강제함으로써 규범적 권력도 복원하려 하였다.

## (2) 핵심부문 및 핵심영역 중심의 수령 의지 관철

수령의 유일적 영도가 전사회적으로 관철될 수 없게 되자 핵심적인 부문과 영역에서만이라도 수령의 의지를 관철한다는 규범이 제시되었다. 핵심부문이란 북한 지도부가 체제를 유지하기 위해 철저히 장악해야만 한다고 여기며, 이를 위해 국가의 역량을 집중하는 부문이라고 할 수 있다. 핵심부문 및 영역은 당-국가기구, 산업, 지역, 생활영역 등 다양한 차원에 걸쳐 존재하였다.

당-국가기구 차원에서는 조선인민군, 보위부, 보안부 등 강제적 권력을 직접적으로 다루는 기구들과 중앙당이 핵심부문에 속하였다. 반면 내각을 필두로 하는 나머지 국가기구, 지방당, 근로단체 등은 포함되지 않았다. 산업 차원에서는 당경제와 국방공업 등 군수산업이 핵

---

67) 립근오, “2000년 예산 비사검열과 그 잘못,” 『임진강』, 제7호(2010), 8~47쪽.

<표 1> 김정일시대 북한체제의 핵심부문과 핵심영역

차원별 구분	포함 부문 및 영역
당·국가기구	중앙당, 강제기구(군, 보위부, 보안부 등)
산업	당경제, 국방공업, 일부 중공업 및 광업(전력, 석탄, 금속) 일부 농업, 철도운수
지역	평양
생활영역	정치적 행위와 조직생활

심 중의 핵심이었다. 이 밖에 선행부문으로 지칭된 전력·석탄·금속공업과 철도운수, 농업 중 식량생산 부문이 핵심부문에 해당되었다.<sup>68)</sup> 지역적으로는 평양이 핵심영역이었다고 할 수 있다. 핵심부문에 속하지 않는 부문 및 영역에 대해서는 자력갱생이 요구되었으며, 유일적 영도를 관철하기 위한 노력이 제한적·단속적으로 기울여졌다.

북한지도부는 인민의 생활영역 중에서도 정치적 성격을 띤 행위와 조직생활에 대한 통제에 주력하였다. 반면에 경제활동을 비롯한 여타 생활영역에 대한 통제는 상대적으로 이완되었다. 당·국가기구 차원의 핵심부문에 속하는 강제기구들은 인민생활의 핵심영역인 정치적 행위를 통제하는 데 역량을 집중하였다. 핵심적 생활영역에 속하지 않는 주민들의 행위에 대해서는 적발과 처벌 여부를 조건으로 너풀이 오가곤 했으나 정치적 행위에 대한 감시와 처벌은 철저한 편이었다.<sup>69)</sup>

68) 김정일, “강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선강화할 데 대하여,” 2001년 10월 3일; 김일성, “신년사,” 『로동신문』, 1994년 1월 1일; “올해에 다시한번 경공업에 박차를 가하여 인민생활향상과 강성대국건설에서 결정적 전환을 일으키자,” 『로동신문』, 2011년 1월 1일; “<고난의 행군>에서 승리한 기세로 새 세기의 진격로를 열어 나가자,” 『로동신문』, 2001년 1월 1일; “위대한 수령님 탄생 90돐을 맞는 올해를 강성대국 건설의 새로운 비약의 해로 빛내이자,” 『로동신문』, 2002년 1월 1일; “위대한 선군기치 따라 공화국의 존엄과 위력을 높이 떨치자,” 『로동신문』, 2003년 1월 1일.



### (3) 왕조적 방식의 권력세습

김정일의 권력승계가 이념적으로 허용될 수 없는 사회주의하에서의 세습이었던 데 반해 김정은으로의 승계는 왕조적 권력 승계에 가까웠다. 왕조의 세습은 제도화되어 있고 후계자는 전통적으로 인정되는 자격을 갖추고 전통적으로 인정되는 방식으로 권력을 물려받았다는 사실 때문에 정당성을 인정받는다. 최고지도자의 아들이며 최고지도자가 직접 후계자로 정했다는 사실은 왕조적 권력승계를 위한 최고의 자격이다.

김정은은 김정일보다도 어리고 경험이 부족한 상태에서 후계자로 공식화되었으며 김정일처럼 오랜 노력을 통해 정당성을 확보하지도 못한 상태에서 권력을 승계하였다. 그러나 김정은의 업적 및 경험 부족은 김정일의 경우와는 달리 장애가 되지 않았다. 3대에 걸친 세습으로 인해 최고지도자의 아들이 후계자가 되는 것이 권력승계의 규범으로 정착되었기 때문이다. 그러므로 후계자가 혈연이 아니라 개인적 자질 때문에 권력을 승계하게 되었다는 점을 입증해야 할 필요성은 크게 감소하였다. 고위층 출신 탈북인사들이 김정일의 아들들 중 하나가 권력을 승계할 것이라고 예측했다는 점도 북한사회에서 이미 왕조적 세습이 당연시되고 있었다는 점을 알게 해 준다.<sup>70)</sup>

### (4) 계획경제 틀 안에서의 실리 추구

김정일시대에는 계획경제의 골간을 유지하되 효율성 향상을 위해

---

69) 이우영, “북한체제 내 사적 담론 형성의 가능성: 공적 담론 위기를 중심으로,” 『현대북한연구』, 제11권 1호(2008), 114~152쪽.

70) 김광인, “황장엽 前비서가 본 후계구도,” 『조선일보』, 2005년 1월 26일; 남궁욱, “황장엽, “김정일 죽으면 당이 북한 장악 ... 김정남, 후계자 될 가능성 높아,” 『중앙일보』, 2008년 9월 17일.

‘시장적 요소’를 도입하는 등의 방법으로 실리를 추구한다는 입장이 규범화되었다. 이 규범이 현실화된 사례로 2002년의 7.1 경제관리개선조치를 꼽을 수 있다. 2001년 10월 3일의 담화에서 김정일은 계획경제 고수와 경제적 실리 추구를 표방하였다. 또 국가계획위원회가 중요한 계획지표만 제시하면 도와 시·군들이 나머지 지표들을 정하고, 자재공급 계획을 보완하기 위해 사회주의물자교류 시장을 설치하고, 질적 지표와 화폐지표를 중시하여 원가, 이윤 등 재정계획을 바로 세울 것 등을 주문하였다. 무상·국가공급의 축소 등도 지시하였다.<sup>71)</sup>

이러한 지시들이 7.1 조치에 고스란히 반영된 것은 계획경제를 고수한다는 입장이 관철되었음을 의미한다. 7.1 조치 관련 강연자료에도 국가 수매가를 높이면 가격차를 이용한 폭리를 취할 수 없게 되어 장사꾼들이 없어질 것이라는 전망이 제시되어 있다. 7.1 조치의 목적 중 하나가 시장을 고사시키는 것임을 밝히고 있는 것이다.<sup>72)</sup> 2003년 봄의 시장 공인은 7.1 조치의 연장선상에 있는 것이 아니라 계획경제 복원 및 시장고사 전략이 완전히 실패한 데 따른 정책 변화였다고 할 수 있다. 그럼에도 북한 정권은 시장으로부터 추출한 자원을 국방공업 등 핵심영역에 투입하여 계획경제의 기본 틀을 유지하려 하였다.<sup>73)</sup>

2005년부터는 계획경제의 유지를 위협하게 된 시장을 억압하기 시작했다. 시장에 대한 통제는 2007년 말 비인가 시장 단속, 통제물품

71) 김정일, “강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선강화할 데 대하여”(2001.10.3.).

72) 『가격과 생활비를 전반적으로 개정한 국가적 조치를 잘 알고, 강성대국 건설을 힘 있게 앞당기자』(평양: 조선로동당출판사, 2002년 7월).

73) 양문수, “7.1조치 5주년의 평가와 전망: 경제관리시스템을 중심으로,” 『수은북한경제』, 2007년 여름호, 17~18쪽; 리기성, “위대한 령도자 김정일동지께서 새롭게 정립하신 선군시대 사회주의경제건설로선,” 『경제연구』, 2003년 제2호, 7쪽.

거래시 처벌 강화, 일정 연령 이하 여성의 장사 금지 등으로 점차 강화되었다.<sup>74)</sup> 2009년 11월 30일에 단행된 화폐개혁은 철폐 명령을 내려도 금세 되살아나는 시장을 없애기 위한 특단의 조치였다고 할 수 있다.

김정일 통치기의 특징 중 하나가 빈번한 경제정책 변화이다. 그런데 서로 반대방향인 것처럼 보이는 정책들을 일관하는 목표는 계획경제의 복원이었다고 할 수 있다. 이 목표는 김일성시대와 같이 중앙에서 일원적·세부적 통제를 시도할 수 있는 수준으로 계획경제를 되돌리려는 것은 아니었다. 지방과 기업의 자율성을 상당부분 존중하는 분권화된 계획경제를 목표로, 이데올로기에 매몰되지 않고 실리를 추구하는 실용적 계획경제를 실현하고자 하였던 것이다.

#### (5) 집단주의 관철과 개인주의의 제한적 수용

1998년에 개정된 북한 헌법에는 국민의 권리와 의무가 “하나를 전체를 위하여 전체는 하나를 위하여”라는 집단주의 원칙에 기초한다고 명시되어 있다.<sup>75)</sup> 또, 국민은 조직과 집단을 귀중히 여기고 사회와 인민을 위해 일해야 한다는 조항도 있다.<sup>76)</sup> 2009년 헌법에서도 동일한 조항들이 발견된다.<sup>77)</sup> 그럼에도 북한체제는 7.1 조치를 계기로 개인주의를 제한적으로 수용하기 시작하였다. 기업소의 실적에 따라 같은 임금이 지급되던 방식을 탈피하여 개인의 공헌도와 소속단위의

---

74) 양문수, “북한의 경제체제 변화 전망,” 김연철 외, 『북한, 어디로 가는가?: 14인의 전문가가 본 북한체제의 변화 전망』(서울: 플래닛미디어, 2009), 313~319쪽.

75) “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법,” 제63조, 1998년 9월 5일.

76) “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법,” 제81조, 1998년 9월 5일.

77) “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법,” 제63조, 제81조, 2009년 4월.

실적을 함께 고려한 보수 지급이 이루어졌다. 특히 노동의 수행정도나 기술개발로 창출된 이익을 정량화할 수 있는 부문에서는 도급지불제 시행을 확대하여 생산량, 작업량 등에 따라 개인별로 보수를 지불하였다.<sup>78)</sup> 사회적 가치로는 인정되지 않는 개인주의가 물질적 유인 제공을 위해 제한적으로 용인되었던 것이다.

## (6) 전사회적 동원

전사회적 동원체제를 유지 및 활용한다는 규범은 김정일 집권기에도 유지되었다. 엑스타인에 따르면 동원체제는 규범적·강제적·보상적 수단을 써서 모든 자원을 생산력 발전이라는 하나의 방향으로 동원한다.<sup>79)</sup> 김정일 통치하의 북한은 주로 특정한 목적의 사업을 위해 국가가 노동력과 물자의 동원을 지시하고 이에 관한 부담을 지역과 기업 등에 할당하는 식으로 동원체제를 활용하였다. 예컨대 발전소 등 국가경제 정상화에 중요한 고리라고 여기는 산업시설 건설이나 김일성 가계와 관련된 사적지 조성 등을 위해 국가적 동원을 지시하였다. 100일전투, 150일전투 등 생산 확대를 위한 전국적 동원도 시도되었다.

특정한 공사를 위해 지역별로도 인력이 할당되는 경우에는 노동력을 파견한 지역에서 물자도 함께 지원해야 했다. 인력지원과 무관하

---

78) 강일천, “최근 우리나라에서 실시된 경제적 조치에 대한 잠정적 해석 (1),” 『KDI 북한경제리뷰』, 2002년 10월호, pp.31~43; “일꾼이 많으면 나라가 흥합니다,” 『조선신보』, 2002년 10월 11일; “변혁의 현장에서: 된장, 간장 판매량 2배로 늘린 식료품상점,” 『조선신보』, 2003년 9월 27일; “변혁의 현장에서: 계승되는 평양 식료품 포장재 공장의 전통,” 『조선신보』, 2004년 10월 1일.

79) Alexander Eckstein, “Economic Development and Political Change in Communist Systems,” *World Politics*, Vol.22, No.4(July 1970), pp.475~495.

게 각종 물자를 지원하라는 지시가 내려지기도 하였다. 이에 따라 관할지역 학교와 인민반까지 물자가 할당되어 어린 학생들까지 ‘세외 부담’을 져야 했다.<sup>80)</sup> 이런 식의 동원은 산업 전반에 오히려 부정적인 영향을 미친 것으로 보인다. 그럼에도 북한 정권은 끊임없이 전사회적 동원을 시도하였다.

### (7) 물질적 유인 및 전문성과 정치·사상적 유인의 조화

김정일시대 북한에서는 전문성을 중시하는 경향이 뚜렷이 나타났다. 7.1 조치를 계기로 기업소, 공장, 협동농장 등의 당위원회에 집중되어 있던 경영권을 지배인에게 이양하였다. 2003년에는 대한 전문지식을 갖춘 30~40대 지배인을 대거 채용하기도 하였다.<sup>81)</sup>

생산성 향상을 위해 물질적 유인을 적극적으로 활용한다는 방침도 관철되었다. 김정일은 “일한 것만큼, 번 것만큼” 보수와 분배를 정확히 하는 등 물질적 유인을 활용하라고 지시하였다.<sup>82)</sup> 이에 따라 소속 단위의 실적과 함께 개인의 공헌도도 고려하는 임금 지급이 정착되었다. 노동량과 이윤창출 기여도를 고려한 도급지불제가 실시되는 곳도 많아졌으며 협동농장에서도 노동시간이 아닌 생산량에 따라 분배받는 식의 변화가 일어났다.<sup>83)</sup> 물질적 유인이 강조되었다고 해서 정치·사상적 유인을 중시해야 한다는 규범이 사라진 것은 아니다. 국가가

80) 좋은벗들 북한연구소, 『오늘의 북한소식』, 2010년 8월 4일; 2010년 8월 11일; 2010년 9월 29일; 2010년 6월 21일; 2010년 3월 16일.

81) 권영경, “북한의 최근 경제개혁 진행 동향에 대한 분석,” 북한연구학회 엮음, 『북한의 경제』(서울: 경인문화사, 2006), 380쪽; 임수호, 『계획과 시장의 공존』, 197~198쪽.

82) 김정일, “강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선강화할 데 대하여.”

83) 강일천, “최근 우리나라에서 실시된 경제적 조치에 대한 잠정적 해석.”

물질적 유인을 제공할 능력이 부족하다는 점도 정치적 자극을 고집할 수밖에 없는 이유였다.

## 2) 김정일 시대의 통치기제 운용

### (1) 자원배분기제와 사상통제기제의 약화

1995년부터 공식 경제부문이 거의 마비되면서 자원배분기제가 제대로 작동하지 못하였다.<sup>84)</sup> 자원배분기제의 붕괴로 당 조직도 제대로 가동되지 않았다. 당원들도 조직 차원의 활동보다는 스스로의 생존을 위한 노력에 몰두할 수밖에 없었던 것이다.<sup>85)</sup> 1998년 김정일 정권이 공식적으로 출범한 뒤에도 당경제 관련 기업들과 군수공장들을 제외하면, 노동자들은 식량과 임금을 온전히 지급받지 못했다. 임금을 모두 받는 경우에도 시장물가가 워낙 올라서 구매력이 거의 없었다. 그 결과 자원배분기제는 노동자들의 당과 수령에 대한 충성을 담보하는 기능을 거의 상실했던 것으로 보인다.

한편 북한 당국은 선군사상을 내세워 인민대중 전체가 김정일과 당의 명령을 무조건 집행하고 수령을 결사옹위할 것을 요구하였다. 당조직, 근로단체, 학교, 군대, 대중매체 등 사상통제를 담당하는 기관들은 2000년대 들어 조직을 복원하고 업무를 재개하였다. 그러나 실상은 사상교양 활동이 형식적으로 진행되었을 뿐 주민들의 의식을 변화시키는 효과를 발휘하지 못하였다. 생활총화에서의 자아비판과 상호비판도 요식적 행사로 변했다. 경제난으로 인민학교, 고등중학

---

84) 황장엽, 『황장엽 회고록』, 321~323, 341~342쪽.

85) 황장엽, 『황장엽 회고록』, 342쪽; “황장엽 회견 <안기부 발표 자료> 북한 권력주변,” 『한겨레신문』, 1997년 7월 11일.

교, 대학의 출석률이 모두 크게 낮아진 데다 상급학교 진학 시에 출신 성분에 더하여 경제력이 크게 작용하는 등 학생들이 북한사회의 불평등한 실상을 직접 체험하게 되자 이들에 대한 사상적 통제도 어려워졌다.<sup>86)</sup> 사회의 모순에 노출되는 현상은 성인 사회화기관인 군대에서도 나타났다.<sup>87)</sup> 군 간부들의 생계난으로 군수물자가 대량으로 빼돌려져 시장에 풀리곤 했다. 군의 기강이 몹시 해이해져서 이전과는 달리 구타가 공공연히 이루어지고 동료들을 사살하는 사건도 늘어났으며 탈영자도 증가하였다.<sup>88)</sup>

북한의 공식 대중매체는 재원 부족으로 콘텐츠 공급능력이 악화되었다. 예를 들자면, 예산부족으로 영화 제작 편수가 크게 줄어들었다. 더욱 극적인 변화는 외부의 대중매체가 유입되기 시작한 것이다. 몰래 남한 방송을 듣는 사람들이 늘어났으며 국경지역에서는 중국방송을 시청하는 경우가 많아져서 북한주민들이 풍족하고 자유로운 자본주의사회의 생활상을 알게 되었다.<sup>89)</sup>

## (2) 감시·억압기제의 강화

사회적 규범과 규칙에서 벗어난 일탈행위가 증가함에 따라 감시·억압기제가 더욱 적극적으로 활용되었다. 공개처형과 관리소라 불리

86) 이교덕 외, 『새터민의 증언으로 본 북한의 변화』(서울: 통일연구원, 2007), 139~140, 150쪽; 좋은벗들 위임, 『북한사람들이 말하는 북한이야기』(서울: 정토출판, 2000), 405~406쪽; 안찬일 외, 『10명의 북한 출신 엘리트들이 보는 10년 후의 북한』, pp.408~411.

87) James A. Bill and Robert L. Hardgrave, Jr., *Comparative Politics: The Quest for Theory*(Lanham, MD: University Press of America, 1981), p.113.

88) 안찬일 외, 『10명의 북한 출신 엘리트들이 보는 10년 후의 북한』, 377~378, 391~399쪽; 좋은벗들 위임, 『북한사람들이 말하는 북한이야기』, 223쪽.

89) 안찬일 외, 『10명의 북한 출신 엘리트들이 보는 10년 후의 북한』, 453쪽.

는 정치범 수용소로의 추방이 빈번해졌고 주민들이 노동단련대 등에서 강제노동을 하는 것도 흔한 일이 되었다.<sup>90)</sup> 교화소의 수감인원도 크게 증가했던 것으로 보인다.<sup>91)</sup>

북한지도부는 주민들에 대한 감시와 체포 등을 효율적으로 수행하는 방안 마련과 관련 인력 확충을 위해 노력하였다. 우선 각종 ‘그루빠’가 운영되었다. 또, 체력이 뛰어나고 성분이 좋은 자들로 주민순찰대를 조직한 뒤 절도범죄에 한정된 단속을 담당하게 하였다.<sup>92)</sup> 5~10명 정도이던 분주소 인원도 1996년경부터 20~30명 정도로 증원하였다.<sup>93)</sup> 국경주변이나 도시지역에는 휴대전화 탐지기를 설치하여 24시간 가동하고 몸수색도 벌였다.<sup>94)</sup>

국가안전보위부의 역할도 강화되었다. 원래 보위부의 주된 임무는 남한, 소련, 중국 등으로부터 파견되는 스파이 색출과 중국 내 남한 정보기관들의 대북공작 방향 및 활동 파악이었다.<sup>95)</sup> 그런데 김일성 사망 이후에는 내부의 불순세력을 색출·검거하는 데 주력하였다.<sup>96)</sup> 탈북자 방지 및 단속도 보위부의 주요 임무들 중 하나였다.<sup>97)</sup>

군대 또한 주민통제에 활용되었다. 1990년대 후반에는 군대가 탄광, 농장, 기업소, 철도역 등에 파견되어 노동 감독과 운영에 관여하

---

90) “심화조사건과 사회안전부의 위상 추락,” 『북한』, 2009년 5월호, 139~140쪽.

91) 『오늘의 북한소식』, 2010년 8월 11일, 2~3쪽; 전현준, 『북한의 사회통제기구 고찰』, 61쪽.

92) 전현준, 『북한의 사회통제기구 고찰』, 63~64쪽.

93) 위의 책, 40쪽.

94) 좋은벗들, 『오늘의 북한소식』, 2010년 3월 2일.

95) 윤대일, 『국가안전보위부의 내막』, 38~43쪽.

96) 위의 책, 43~47쪽.

97) 좋은벗들, 『오늘의 북한소식』, 2010년 3월 2일.



기도 했다.<sup>98)</sup> 북한사회가 어느 정도 안정을 회복한 뒤에는 군대가 민간의 생산현장 등을 직접 통제하는 경우를 찾아보기 어렵게 되었다. 그러나 보위사령부는 독자적인 정보망을 운영하며 특정 임무를 수행하기 위해 민간에 개입하여 수사와 처벌을 하는 경우가 있었다.<sup>99)</sup>

## 6. 규범 및 통치기제 운용방식 변화의 의미

### 1) 체제 규범 변화의 의미: 절대주의에서 절충주의로

김일성시대 북한체제의 규범은 예외를 인정하지 않는 절대주의적 성격을 띠고 있었다. 수령은 경제적·규범적·강제적 권력 모두를 완벽하게 독점해야 했다. 수령의 의지는 사회의 모든 부문과 인민생활의 모든 영역에서 관철되어야 했다. 국가경제는 철저한 일원적 계획과 집행을 통해 운영되어야 했다. 집단주의가 추궁됨에 따라 개인주의는 완전히 부정되었다. 동원체제는 전사회적으로 구축되어 모든 자원과 전체 인민을 동원하였다.

반면 김정일시대 북한체제의 규범은 절충주의적인 성격이 뚜렷하였다. 당-국가의 능력이 약화된 현실을 고려하여 수령이 사회적 권력 전반을 독점하기보다는 강제적 권력을 우선적으로 강화해 정치적 통제력을 유지하면서 점차 규범적 권력과 경제적 권력의 강화도 도모하였다. 또, 수령의 의지가 모든 부문, 모든 영역에서 관철되기 어려운

---

98) 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』, 138~139쪽.

99) 립근오, “2000년 예산 비사검열과 그 잘못.”

<표 2> 김일성 통치기와 김정일 통치기의 체제성격 비교

	김일성 통치기	김정일 통치기
체제 규범	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수령의 사회적 권력 독점</li> <li>- 전 부문·전 영역에 수령 의지 관철</li> <li>- 사회주의적 권력 세습</li> <li>- 계획의 집중화와 완벽화</li> <li>- 개인주의 부정 집단주의 관철</li> <li>- 전 사회적 동원</li> <li>- 전문성, 물질적 유인에 대한 정치·사상적 유인의 절대적 우위</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수령의 가용 권력 우선 활용</li> <li>- 핵심 부문·영역에 수령 의지 관철</li> <li>- 왕조적 권력 세습</li> <li>- 계획의 틀 내에서 실리추구</li> <li>- 집단주의 하의 개인 역할 인정</li> <li>- 전 사회적 동원</li> <li>- 전문성, 물질적 유인과 정치·사상적 유인의 조화</li> </ul>
통치 기제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사상통제기제 우선시</li> <li>- 모든 통치기제 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 감시·억압기제 우선시</li> <li>- 모든 통치기제 활용</li> </ul>

상황에서 핵심부문과 핵심영역에서만이라도 수령의 의지를 관철하려 하였다. 또, 계획경제의 틀을 유지하되 일원적·세부적 계획의 수립과 집행이라는 목표를 포기하고 분권화를 통해 실리를 추구하였다. 집단주의를 고수하면서도 개인의 경제적 이익을 추구할 공간을 열어 주기도 하였다. 정치사상적 유인을 여전히 강조하되 물질적 유인과 전문성도 존중하여 생산성을 높이려 한 것도 김정일시대 체제 규범의 절충주의적 특징을 잘 보여준다. 한편으로는 과거와 같은 동원능력을 유지할 수 없는 상황임에도 전사회적 동원체제를 고수하고 활용하는 등 체제성격의 지속성이 강하게 나타나는 경우도 있었다.

김정일시대의 절충주의적 체제는 보수적인 조정의 결과로 성립했다고 볼 수 있다. 절대주의적 규범이 지켜질 수 없는 현실에서 김정일은 실제로 관철될 수 없는 기존 규범을 고수하거나 변화 압력에 순응하여 완전히 새로운 규범을 내세우지 않고 절충적 규범을 통해 북한체제의 성격을 조정하였던 것이다.

체제 규범과 실제의 관행 사이에 상당한 간극이 존재했다는 점에서 김정일 통치기의 북한은 체제 약화 내지 체제 변화의 과정을 겪었다고 평가할 수 있을 것이다. 크래스너는 체제의 원칙들, 규범들, 규칙들, 절차들 간의 일관성이 약해지거나 실제 관행이 이러한 구성요소들과 불일치하게 되면 체제가 약화되지만 관행이 은밀한 성격을 띠면 체제 자체가 도전받는 상황은 아니라고 설명하였다.<sup>100)</sup> 북한의 경우 일부 부문에서는 김일성시대의 규범과는 다른 행위들이 공공연히 이루어졌고 김정일 집권기에는 이러한 변화를 일부 반영하여 체제 규범이 조정되었다. 이렇게 볼 때 김정일은 북한체제가 도전받는 상황에 직면하였으며 규범을 조정함으로써 체제 성격을 일부 변화시켜 체제의 안정을 유지하였다. 그러나 북한의 현실은 절충적으로 수정된 규범조차 관철되기 어려운 형편이었으므로 체제 변화를 향한 압력은 여전히 가해지고 있었다.

## 2) 김정일시대 통치기제 운용 변화의 의미

대다수 연구자들은 김일성시대 북한체제가 강력한 동의를 중심으로 운영되었다는 점에 동의한다.<sup>101)</sup> 최고지도자와 당의 요구에 강제로 순응하게 하는 통치기제가 감시·억압기제라면 동의의 재생산을 통해 지지를 확보하는 수단이 사상통제기제와 자원배분기제이다. 위에서 살펴보았듯이 북한의 자원배분기제가 마비되자 사상통제기제

---

100) Lawson, "Conceptual Issues in the Comparative Study of Regime Change and Democratization," p.186.

101) 고전적 전체주의모델에 입각하여 북한체제를 이해하려 했던 연구자들은 예외이다.

도 약화되었고 식량사정 등이 나아진 2000년대에도 동의를 재생산하는 기제들의 기능 회복에는 한계가 있었다. 이런 상황에서 김정일 정권은 감시·억압기제를 강화하고 적극 활용함으로써 주로 강제적 권력에 의존하여 체제를 유지해 나갔다.

동 의와 강제 의 기반 위에서 사회적 권력을 독점하던 수령이 강제적 권력에 주로 의존하면서 정치적 안정을 유지할 수 있었던 것은 감시·억압기제의 적용대상을 핵심부문 및 영역에 집중했던 것과 무관하지 않다. 예컨대 시장이 공인되기 전에도 사적 경제활동 전반에 대한 통제는 엄격하지 않았다. 인민보안부(구 사회안전부)는 대다수 국가의 경찰과는 달리 정치적 범죄를 막는 것을 제1의 임무로 삼았다. 국가안전보위부도 대외정보 수집 등 기존업무보다 탈북자 검거와 내부 불순세력 색출에 주력하였다. 요컨대 체제에 대한 직접적 위협으로 발전할 수 있는 정치적 행위를 억제하는 데 감시·억압기제의 역할이 집중되었다.

이에 따라 상거래나 지역 간 이동 등에 대한 제약이 완화되었다. 비핵심영역에 대한 통제의 이완으로 자원배분기제 붕괴에도 불구하고 주민들이 스스로 생계를 꾸릴 수 있었으며, 생계를 보장하지 못하는 직장에 출근하여 조직생활을 할 수 있었고, 상부로부터 요구받은 물자를 바칠 수도 있었다. 요컨대 비핵심영역에 대한 규제 완화가 오히려 핵심영역 및 핵심부문에 대한 당-국가의 통제가 유지될 수 있게 하였으며 체제의 안정성도 높여주었다. 물론 장기적으로는 통치기제 이완이 체제의 안정성을 저해할 수밖에 없다. 그럼에도 김정일시대 북한에서는 감시·억압기제를 중심으로 사회의 핵심부문과 인민생활의 핵심영역에 대한 규제에 중점을 둔 통치기제 운용이 정치적 안정을 유지하는 최선의 방안이었던 것으로 보인다.

## 7. 결론

앞에서 살펴본 바와 같이 김정일시대 북한체제는 절충주의적 규범에 따라 운영되었다. 이런 체제는 김정일이 변화의 압력에 보수적인 입장에서 대처하면서 체제의 성격을 조정한 결과로 성립되었다고 할 수 있다. 이러한 조정 노력에도 불구하고 변화된 체제의 규범과 실제의 행위 사이에는 상당한 간극이 있었으므로 김일성시대에 비해 북한체제는 약화되었다고 할 수 있다. 자원배분기제와 사상통제기제가 제 기능을 못하는 가운데 감시·억압기제를 통해 강제적 권력에 의존하여 체제의 규범, 규칙 등이 지켜지게 했다는 점 역시 김정일 통치기에 북한체제가 약화되었다는 점을 보여준다.

체제 약화가 계속되는 것을 막는 방법은 두 가지일 것이다. 첫째, 간부와 일반주민들이 규범에 어긋나는 행동을 하지 못하도록 이들의 행위를 교정하는 것이다. 이를 위해서는 통치기제가 제 기능을 발휘해야 하지만 북한의 경우 자원배분기제와 사상통제기제가 효과적으로 작동하지 못하였다. 그러므로 북한이 이런 방식으로 기존체제의 성격을 유지하는 것은 불가능했다. 둘째, 체제 규범을 좀 더 현실에 맞게 수정하는 것이다. 이를 위해서는 핵심부문 및 영역과 계획경제의 비중을 축소하고 개인주의를 허용하며 동원의 규모와 목적을 제한하고 물질적 유인과 전문성을 더욱 존중하는 방향으로 규범을 수정해야 했다.

규범의 수정을 통해 관행 및 실제 행위가 체제 규범과 일치하게 한다는 것은 김정일의 의지가 관철되고 주민에 대한 통제가 유지되는 부문 및 영역이 더욱 축소되는 것을 의미한다. 더욱이 김정일은 자신의 권력이 미치지 못하는 공간에서 대안적 권력이 형성될 가능성을

고민하지 않을 수 없었을 것이다. 예컨대 시장의 돈주들이 경제적 권력을 활용하여 더욱 독자적으로 자신들의 이익을 추구하면서 당-국가권력을 약화시킬 가능성을 배제할 수 없었다. 이러한 딜레마에 처한 김정일은 완전히 새로운 규범을 도입하여 규범과 관행을 일치시키면서 체제성격의 급격한 변화를 시도하기보다 이미 변화된 관행의 일부분을 절충적으로 수용하여 체제의 기본적 성격을 어느 정도 지켜가면서 체제 약화를 막아내려 하였다. 그 결과가 김정일시대 ‘조정체제’의 성립이라고 할 수 있다.

김정일시대의 북한체제는 과거로부터의 규범들과 새로운 규범들이 뒤섞인 형태의 단순한 과도체제가 아니었다. 체제 규범 하나하나에 기존의 규범과 변화된 현실이 절충된 형태로 반영되어 있었다. 현실을 충분히 반영하지 못하는 규범들로 이루어진 북한체제는 여전히 변화의 압력에 노출되어 있었다. 그러나 김정일은 감시·억압기제를 우선적으로 강화 및 활용하는 방식으로 이러한 압력에 대처하면서 적어도 외면적으로는 체제의 안정성을 상당히 높은 수준으로 유지해 나갈 수 있었다.

■ 접수: 9월 20일 / 수정: 11월 30일 / 채택: 12월 12일

## 참고문헌

### 1. 북한 자료

#### 1) 단행본

김일성, 『사회주의경제관리문제에 대하여』 2(평양: 조선로동당출판사, 1970).

김철우, 『김정일장군의 선군정치』(평양: 평양출판사, 2000).

사회과학출판사, 『정치사전』(평양: 사회과학출판사, 1973).

조선로동당출판사, 『가격과 생활비를 전반적으로 개정한 국가적 조치를 잘 알

고, 강성대국 건설을 힘 있게 앞당기자』(평양: 조선로동당출판사, 2002).

조선민주주의인민공화국 사회과학원 경제연구소 엮음, 『경제사전』 제1권(평양:

사회과학출판사, 1970).

#### 2) 논문

강일천, “최근 우리나라에서 실시된 경제적 조치에 대한 잠정적 해석(1),” 『KDI 북한경제리뷰』, 2002년 10월호, 31~43쪽.

김봉춘, “경제선동은 균등을 사회주의 경제건설에 힘있게 불러일으키는 대중 정치사업방법,” 『근로자』, 제11호(1976).

김일성, “강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선강화할 데 대하여,” 2001년 10월 3일.

\_\_\_\_\_, “련합기업소를 조직하여 정무원의 사업체계와 방법을 개선할데 대하여”(1985), 김일성, 『사회주의경제관리문제에 대하여』 6권(평양: 조선로동당출판사, 연도 미상).

\_\_\_\_\_, “사회주의의 완전한 승리를 위하여(1986),” 김일성, 『김일성저작집』 제 40권(평양: 조선로동당출판사, 1996).

\_\_\_\_\_, “전당과 온 사회에 유일사상체계를 더욱 튼튼히 세우자,” 『주체혁명위업의 완성을 위하여 3』(평양: 조선로동당출판사, 1987).

\_\_\_\_\_, “전당이 동원되어 70일전투를 힘있게 벌리자”(1974.10.9), 『김정일 선집 4』(평양: 조선로동당출판사, 1994).

리기성, “위대한 령도자 김정일동지께서 새롭게 정립하신 선군시대 사회주의경

제건설로선” 『경제연구』, 2003년 제2호.

### 3) 신문

김일성, “신년사,” 『로동신문』, 1994년 1월 1일.

“<고난의 행군>에서 승리한 기세로 새 세기의 진격로를 열어 나가자,” 『로동신문』, 2001년 1월 1일.

“변혁의 현장에서: 계승되는 평양 식료품 포장재 공장의 전통,” 『조선신보』, 2004년 10월 1일.

“변혁의 현장에서: 된장, 간장 판매량 2배로 늘린 식료품상점,” 『조선신보』, 2003년 9월 27일.

“올해에 다시한번 경공업에 박차를 가하여 인민생활향상과 강성대국건설에서 결정적 전환을 일으키자,” 『로동신문』, 2011년 1월 1일.

“위대한 선군기치 따라 공화국의 존엄과 위력을 높이 떨치자,” 『로동신문』, 2003년 1월 1일.

“위대한 수령님 탄생 90돐을 맞는 올해를 강성대국 건설의 새로운 비약의 해로 빛내이자,” 『로동신문』, 2002년 1월 1일.

“일꾼이 많으면 나라가 흥합니다,” 『조선신보』, 2002년 10월 11일.

### 4) 기타 자료

“북한 ‘당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙’ 전문,” 제1조, 『Daily NK』, <http://www.dailynk.com/korean/read.php?catId=nk09000&num=100789>(검색일: 2017.7.30.).

“조선민주주의인민공화국 사회주의헌법”(1972.12.27), 북한법제정보센터, <http://world.moleg.go.kr/KP/law/23273?astSeq=582>(검색일: 2017.7.30.).

## 2. 국내 자료

### 1) 단행본

김갑식, 『김정일정권의 권력구조』(과주: 한국학술정보, 2005).

김용호, 『현대북한의교론』(서울: 오름, 1996).



- 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화: 비교사회주의를 통해 본 북한의 현재와 미래』(서울: 해남, 2004).
- 북한문제연구소 엮음, 『북한실상 종합자료집』(서울: 내외통신사 부설 북한문제연구소, 1995).
- 안찬일 외, 『10명의 북한출신 엘리트들이 보는 10년 후의 북한』(고양: 인간사랑, 2006).
- 와다 하루키(和田春樹), 『북조선: 유격대국가에서 정규군국가로』, 서동만·남기정 옮김(서울: 돌베개, 2002).
- 윤대일, 『국가안전보위부의 내막』(서울: 월간조선사, 2002).
- 이교덕 외, 『새터민의 증언으로 본 북한의 변화』(서울: 통일연구원, 2007).
- 이우영, 『전환기의 북한 사회통제체제』(서울: 통일연구원, 1999).
- 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』(서울: 역사비평사, 2000).
- 임수호, 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』(서울: 삼성경제연구소, 2008).
- 전현준, 『북한의 사회통제기구 고찰: 인민보안성을 중심으로』(서울: 통일연구원, 2003).
- 좋은벗들 엮음, 『북한사람들이 말하는 북한이야기』(서울: 정토출판, 2000).
- 통일원 정보분석실, 『북한개요 92』(서울: 통일원, 1992).
- 황장엽, 『황장엽 회고록』(서울: 시대정신, 2006).

## 2) 논문

- 강호제, “북한의 기술혁신운동과 현장중심의 과학기술정책: 천리마작업반운동과 북한 과학원의 현지연구사업을 중심으로,” 서울대학교 대학원 과학사 및 과학철학 협동과정 박사학위 논문(2007).
- 권영경, “북한의 최근 경제개혁 진행 동향에 대한 분석,” 북한연구학회 엮음, 『북한의 경제』(서울: 경인문화사, 2006), 373~411쪽.
- 김근식, “김정일 시대 북한의 당·정·군 관계 변화,” 『한국정치학회보』, 제36집 제2호(2002), 349~365쪽.
- 김연철, “(북한의 국가성격)가부장적 권력과 군사국가의 결합,” 『통일한국』, 제16권 10호(1998).
- 김영수, “북한의 정치문화: ‘주체문화’와 전통정치문화,” 서강대학교 대학원 정

- 치외교학과 박사학위논문(1992).
- 김용현, “북한의 군사국가화에 관한 연구: 1950-60년대를 중심으로,” 동국대학교 대학원 정치학과 박사학위논문.
- 류길재, “예외국가의 제도화: 군사국가화 경향과 군의 역할 확대,” 최완규 엮음, 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구: ‘예외국가’의 공고화』(서울: 한울, 2001), 107~139쪽.
- 림근오, “2000년 해산 비사검열과 그 잘못,” 『임진강』, 제7호(2010), 8~47쪽.
- 서동만, “북한연구에 대한 반성과 과제: 1990년대 연구성과와 문제점,” 『현대북한연구』, 제1권 1호(1998).
- 양문수, “7.1조치 5주년의 평가와 전망: 경제관리시스템을 중심으로,” 『수은북한경제』, 2007년 여름호.
- \_\_\_\_\_, “북한의 경제체제 변화 전망,” 김연철 외 엮음, 『북한, 어디로 가는가?: 14인의 전문가가 본 북한체제의 변화 전망』(서울: 플래닛미디어, 2009).
- 오경섭, “선군정치와 위기관리체제의 변화,” 『국가전략』, 제15권 4호(2009).
- 오수열 외, “북한 경제체제의 내용과 계획의 과정,” 『호남정치학회보』, 제7권(1995).
- 이우영, “북한체제 내 사적 담론 형성의 가능성: 공적 담론 위기를 중심으로,” 『현대북한연구』, 제11권 1호(2008), 114~152쪽.
- 정성장, “김정일시대 북한의 후계문제: 징후와 후계구도,” 『한국정치학회보』, 제39집 2호(2005).
- 조한범, “북한 사회주의체제의 성격연구: 비교사회주의론적 접근,” 『통일정책연구』, 제11권 2호(2000), 117~145쪽.
- 최완규, “북한 국가성격의 이론과 쟁점: 비교사회주의적 관점,” 최완규 엮음, 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구: ‘예외국가’의 공고화』(서울: 한울, 2001).
- 현성일, “북한노동당의 조직구조와 사회통제체계에 관한 연구: ‘당의 유일사상체계 확립의 10대원칙’을 중심으로,” 한국외국어대학교 정책과학대학원 석사학위논문(1999).
- \_\_\_\_\_, “북한사회에 대한 노동당의 통제체계,” 『북한조사연구』, 제1권 1호(1997).

“심화조사건과 사회안전부의 위상 추락,” 『북한』, 5월호(2009).

### 3) 신문

김광인, “황장엽 前비서가 본 후계구도,” 『조선일보』, 2005년 1월 26일.

남궁욱, “황장엽, “김정일 죽으면 당이 북한 장악 … 김정남, 후계자 될 가능성 높아,” 『중앙일보』, 2008년 9월 17일.

림근오, “2000년 해산 비사검열과 그 잘못,” 『임진강』, 제7호(2010), 8~47쪽.

“황장엽 회견 <안기부 발표 자료> 북한 권력주변,” 『한겨레신문』, 1997년 7월 11일.

### 4) 기타 자료

이애란, ““거미줄처럼 짜여진 체제 지킴이” 탈북인사대담 87 김영희 북한국가안 전보위부 근무,” 『통일한국』, 제252권(2004.12), 81~84쪽.

## 3. 국외 자료

### 1) 단행본

Bill, James A. and Robert L. Hardgrave Jr., *Comparative Politics: The Quest for Theory*(Lanham, MD: University Press of America, 1981).

Easton, David, *A System Analysis of Political Life*(Chicago: University of Chicago Press, 1965).

Easton, David, *The Analysis of Political Structure*(New York: Routledge, 1990).

Geddes, Barbara, *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*(Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003), p.51.

Keohane, Rober O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*(Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984).

Poggi, Gianfranco, *The State: Its Nature, Development and Prospects*(California: Stanford University Press, 1990).

Schapiro, Leonard, *Totalitarianism*(London: Macmillan, 1972).

2) 논문

Bernstein, Thomas P. and Andrew J. Nathan, "The Soviet Union, China, and Korea,"  
*The Journal of Asiatic Studies*, Vol.25, No.1(1982).

Dallin, Alexander and George W. Breslauer, "Political Terror in the Post-Mobilization  
Stage," in Chalmers Johnson(ed.), *Change in Communist Systems*(CA: Stanford  
University Press, 1970).

Eckstein, Alexander, "Economic Development and Political Change in Communist  
Systems," *World Politics*, Vol.22, No.4(July 1970).

Fishman, Robert M., "Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to  
Democracy," *World Politics*, Vol.42, No.3(April 1990).

Krasner, Stephen D., "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as  
Intervening Variables," *International Regimes*(Ithaca, New York: Corenell  
University Press, 1983), pp.1~21.

## Stability and Change in the North Korean Regime: Focusing on Norms and Control Mechanisms During the Kim Jong Il Era

Lee, Sangkeun(Ewha Womans University)

This Study tries to develop an dynamic and systematic explanation to understand the differences between the Kim Il Sung regime and Kim Jong Il regime in terms of continuity and change of the regime characteristics. That is, this is an attempt to review the degree and the direction of the changes in norms and ruling mechanisms of the North Korean regime under Kim Jong Il. During the Kim Il Sung period, norms, once established, were applied to the whole society with little or no exception. To make sure of peoples' observance of norms, all of the three ruling mechanisms have been operated together. In contrast, the Kim Jung Il era saw norms eclectically combined. Each norm sometimes included even contradicting elements. The Kim Jong Il era can be defined as 'the Adjusted Regime'.

Keywords: North Korea, Adjusted regime, regime change, norms,  
ruling mechanism, Kim Il Sung, Kim Jong Il, hereditary  
succession of power