

# 북한의 관료체제 ‘변형’과 ‘일상의 정치’

김종욱(동국대 강사, 정치학)

## 1. 서론

본 연구는 일차적으로 1970년대 북한의 관료체제 재구성 작업과 ‘변형’의 원인이 무엇이며, 어떤 형식과 방법으로 전개되었는지에 대해 분석하는 것이다. ‘현존 사회주의’ 국가에서는 전면적 국유화 조치로 인해 지배자를 제외한 모든 국가의 구성원들이 소유권적으로 완전 분리된 무산대중과 무산관료로 전락했다. 관료체제는 기본적으로 관직위계질서에 의해 작동되는 국가시스템이다. 모든 국가의 생산과 분배, 정치적 신분의 상승과 이동, 정책의 집행과 통제, 정보의 소통과 차단이 전일적인 관료체제의 계선을 통해 이루어졌다.

1960년대 중반 북한은 급격한 관료체제의 위기에 봉착했다. 관료체제의 위기는 정권과 체제의 위기로 직결된다. 또한 지배 권력의 결정적 위기를 의미한다. 이 위기의 국면에서 북한의 지배집단은 관료체제의 ‘좌경적’ 변형 및 재구성을 통해 지배이익의 보존을 위한 작업에 착수했다. 따라서 본 연구는 관료체제의 조정과 파괴, 구축과 공고화

및 재생산 과정에 대한 분석을 진행했다.

이차적으로는 관료체제 변형과정에서 관료·주민들이 전개했던 ‘일상의 정치’에 대한 분석이다. 사회는 지배 권력의 의도와 담론에 의해 일방적으로 작동하는 것이 아니라, 지배의도를 ‘재채용(reemplois)’하고 ‘전유(appropriation)’하는 관료와 대중들의 ‘일상의 정치’와의 끊임없는 충돌과 조정을 통해 구성되어간다. 1960년대 중반 관료체제 위기의 본질도 관료와 주민들의 지속적인 ‘일상의 정치’에 있으며, 1970년대 지배이익을 보존·확대하기 위한 지배 권력의 의도도 ‘일상의 정치’에 의해 지속적으로 변형·왜곡되었다.

따라서 본 연구는 지배 권력의 지배이익을 위한 ‘관료체제적 관직 위계질서’의 변형과정과 ‘일상의 정치’의 충돌과 조정과정에 주목했다. 1970년대 관료체제에 주목하는 이유는 ‘현재 북한’의 기본적 구조와 골격이 이 당시 구축되었기 때문이다. 지배이익을 확대하려는 지배 권력의 의도와 자신의 생계와 정체성을 확보하려는 관료·대중의 ‘일상의 정치’는 끊임없는 충돌과 재생산의 지점이었다. 북한의 지배집단은 지배이익의 확대를 위해 ‘판옵티콘(panopticon)적 관료체제’를 지향했으나, 감시와 통제를 우회하고 지배의도를 무력화시키려는 ‘일상의 정치’에 의해 변형·굴절되었다. 이러한 일련의 과정을 이론적으로 재구성하고, 해석하는 것이 본 연구의 목적이다.

## 2. 사회주의 관료체제론과 ‘일상의 정치’

### 1) 사회주의의 관료체제론

베버(Max Weber)는 근대국가는 행정참모와 행정수단의 소유권적 분리는 근본적 원리에 의해 정치적 경영수단에 대한 처분권이 최고 정상에 집중되며, 최고 정상을 제외한 그 누구도 소유권자가 아닌 상황이 도래한다고 주장했다. 따라서 근대국가는 ‘불가피하게 관료주의’를 지향할 수밖에 없다.<sup>1)</sup>

즉 지배자는 소유권적 분리의 원칙에 의해 행정수단을 자신의 관리권 아래 장악한다. 지배자는 또한 재화에 대한 처분권을 독점함으로써 대중을 복종하게 하는 막강한 권한을 소유하게 된다. 행정참모기구는 봉급, 영예, 특권을 잃을 수 있다는 불안으로 인해 권력자에게 복종할 수밖에 없는 시스템이다.<sup>2)</sup>

지배자는 물적 재화의 박탈과 개인적 명예의 박탈에 대한 두려움을 무기로 자신의 권력 안에 관료체제를 포박하게 된다. 따라서 관료체제는 지배를 위한 가장 효율적인 방식이다.

관료체제의 가장 근본적 원리인 소유권적 분리는 사회주의에서 제도적으로 도입되고 철칙이 되었다. 마르크스와 레닌에 의해 구상되었던 단기적·일시적 조치로서의 국유화는 스탈린 시대에 들어 사회주의 일반의 항구적 제도로 도입되었다.<sup>3)</sup> 사회주의체제의 국유화 조치는

---

1) Marx Weber, Guenther Roth and Claus Wittich(ed.), *Economy and Society* (New York: Bedminster Press, 1968), p.1393.

2) 황태연, 『환경정치학과 현대정치사상』(서울: 나남, 1992), 305쪽.

3) 위의 책, 141쪽.

전 국민을 물적 행위수단으로부터 완벽하게 분리해내는 관료체제의 확대를 의미했다.<sup>4)</sup>

국유화 조치는 지배자를 제외한 모든 국민들이 봉급 받는 관료와 임노동자로서의 전략을 의미하며, 전 국가의 행정시스템이 ‘관료체제적 관직위계질서’에 의해 수직적으로 편제된다는 것을 의미한다.<sup>5)</sup>

사회주의 국가에 관료체제가 존재한다는 것은 관료체제가 지배 효율성을 추구한다는 측면에서 지배집단의 생성을 의미한다.<sup>6)</sup> 지배집단의 생성과 공고화 과정은 기본적으로 불평등과 사회적 억압의 가속화로 연결된다. 지배의 효율을 높이기 위해서는 관직위계질서를 통한 위계적 통제와 일탈을 예방하기 위한 감시가 일상화·구조화되기 때문이다.

지배권력 유지를 위한 감시와 통제의 용이성 그리고 생산과 행정의 경제성이라는 측면에서 관료체제에 ‘판옵티콘’의 원리가 도입된다.<sup>7)</sup>

- 
- 4) 베버는 “사적자본주의의 폐지는 국유화되거나 사회화된 기업의 최고경영이 관료정치화 된다는 것을 의미”한다고 규정했다. 베버에게 관료체제는 “인간들이 이집트국가의 ‘땅 불박이 노예(fellahs)’처럼 무력하게 복종하도록 강요되는 미래의 저 ‘복종의 가막소(the shell of bondage)’를 산출하는 기능”을 가진 비판적인 체제였다. Marx Weber, *Economy and Society*, p.1402.
  - 5) ‘관료체제적 관직위계질서’의 특징은 다음과 같다. ① 지배자는 일체의 민주적 선임을 배제한 다수경쟁체제를 통해 독점적 임면권을 갖는다. ② 지배자 관료, 관료-대중의 이중적 위계질서가 구축된다. ③ 정보의 위계적 흐름과 수평적 흐름의 통제를 통해 정보를 독점한다. ④ 관료들은 지배자와 조직적·계급적·성분적으로 분리되어 있기 때문에 자립화의 경향과 자기 이익을 추구한다. ⑤ 관직 배분은 철저하게 자격과 이데올로기적 충성심에 의해 결정된다. 김중욱, “북한의 관료체제와 지배구조의 변동에 관한 연구”(동국대학교 정치학과 박사학위논문, 2006), 18~25쪽
  - 6) 황태연, 『지배와 이성』(서울: 창작과비평사, 1996), 181쪽.
  - 7) ‘판옵티콘’의 원리는 피감시자가 항상적인 감시하에 놓일 수 있도록 하는 것이다. 감금되어 있는 피감시자가 항상 감시자에게 노출되어 있으나, 감시자는 중앙탑의 차양에 의해 노출되어 있지 않다. 즉 ‘보이지 않고 보는(seeing with-

이제 관료체제는 거대한 판옵티콘의 원리를 구현하는 조직적 틀이 되며, 관직위계질서에 의해 판옵티콘의 원리가 더욱 확장·공고화된다.

위계적 통제와 일탈의 예방을 위한 감시는 복종되고 훈련된 관료적 인간, ‘순종하는’ 관료적 인간을 생산하기 위한 고도로 계산된 ‘강제권의 정치’이다.<sup>8)</sup> 전 사회의 관료체제화는 국가 단위를 “폐쇄되고 세분되고 각처에서 감시되는 공간”으로 편제하며, “그곳에서 각 개인은 고정된 장소에 끼워지고 어떤 미세한 움직임도 규제되며, 모든 사건이 기입되고, 중단 없는 기록 작업이 도시의 중추부와 주변부를 연결시키며, 권력은 계층 질서적으로 연속된 형태에 따라 분할되지 않고 행사되며, 끊임없이 각 개인은 평가되고 검사”된다.<sup>9)</sup>

‘기술권력’은 간단한 도구의 사용을 통해서 그 힘을 발휘한다. 첫 번째 도구는 ‘보이지 않고 보는’ 위계적 시선에 의한 모든 피감시자들에게 대한 위계적·지속적·기능적 감시시스템이다. “감시 장치가 완벽하다면 유일한 시선만으로 모든 것을 한 번에 언제까지나 볼 수” 있다.<sup>10)</sup> 지배자의 감시권력은 각종 기술과 수단을 통해 도처에 ‘얼굴 없는 눈초리’와 ‘수천 개의 눈’을 전 사회에 편재(遍在)한다.<sup>11)</sup>

---

out being seen)’ 원리인 감시자 위치의 중앙성이다. 이로 인해 피감시자는 항상 감시당하지 않아도 감시당하고 있다고 믿고 행동하게 된다. 감시의 경제성은 극대화되고, 감시가 항구적이며 그 완벽성은 더욱 강화되는 특징을 갖는다. 판옵티콘의 기획은 계몽의 허울 아래 자신의 영혼이 자신의 신체를 감시하는, 숨겨져 있던 공간이 권력자의 시선에 드러난 공간으로 배출되는 근대적 주제, 훈육된 근대적 인간을 탄생시킨다. 김종욱, “북한의 관료체제와 지배구조의 변동에 관한 연구,” 31~34쪽.

8) 미셸 푸코, 『감시와 처벌』, 박홍규 옮김(춘천: 강원대출판부, 1994), 186쪽.

9) 위의 책, 257쪽.

10) 위의 책, 231쪽.

11) 황태연, 『환경정치학과 현대정치사상』, 292~293쪽.

두 번째 도구는 규격화하는 제재, 즉 ‘미시사법(司法)’이다. 이것은 법적 재판을 받을 정도가 아닌 미세한 위반을 처벌하는 일련의 정교한 도구이다. 공장·학교·군대 등 모든 조직에서 시간(지각, 결석, 조퇴)에 관한 제재, 행동(부주의, 태만, 나태)에 관한 제재, 태도(무례, 반항)에 관한 제재, 언어(수다, 건방짐)에 관한 제재, 신체(부적절한 동작, 불결)에 관한 제재, 성(불순, 음탕)에 관한 제재 등이 확산된다. 즉 미시사법을 통해 일탈을 예방하고 처벌을 통해 신체를 규격화하려는 것이다.<sup>12)</sup>

셋째, 평점을 매기고 분류하여 처벌하는 감시의 기술로서 ‘시험전략’이다. 정해진 기준에 근거한 시험은 규격화와 처벌을 예고한다. 단일한 시험의 전략에 신체가 포박되는 것이다. 또한 시험결과에 대한 기록은 ‘글씨권력’을 형성한다. 방대한 문서를 통해 개인의 모든 기록이 포착·고정·축적되는 것을 의미한다.<sup>13)</sup>

북한은 1961년 전 사회의 관료체제화를 완성했다고 선언했다.<sup>14)</sup> 그러나 1960년대 중반 북한은 위기국면을 맞게 되었고, 이 위기를 극복하기 위해 ‘판옵티콘적 관료체제’로의 ‘변형’에 착수했다. 이 사회는 ‘판옵티콘’의 원리에 의한 ‘감시사회’를 의미한다. 군, 사회안전부(현 인민보안성), 국가정치보위부(현 국가안전보위부)와 같은 강권기구는 감시의 축수였다. 즉 1970년대 북한의 지배 권력은 모든 공간에 ‘기율 권력’이 편재된 사회를 지향했던 것이다.

북한을 ‘판옵티콘적 관료체제’로 규정할 수 있는 것은 기율권력의 작동과 함께 두 가지의 큰 흐름에서 설명할 수 있다. 하나는 북한의

---

12) 미셸 푸코, 『감시와 처벌』, 236~237쪽.

13) 황태연, 『환경정치학과 현대정치사상』, 282~283쪽.

14) 산업국유화, 농업협동화 등 국유화 조치가 완결된 시점을 최종적으로 1961년 제4차 당대회로 규정한다.

지배자와 지배집단이 새로운 인간상, 즉 규격화된 ‘주체형의 인간’을 만들기 위한 전면적인 기획에 착수했다는 것이다. 미셸 푸코(Michel Foucault)가 근대적 인간의 탄생을 판옵티콘의 원리로 설명했듯이, 북한이 주장하는 ‘혁명적 수령관’으로 규격화된 ‘주체형의 인간’의 탄생을 기획했다. 위계적 감시의 시선과 각종 기율권력을 통해 훈육·규격화하는 전략과 집단 우위의 이데올로기 속에 개인의 개별화 전략을 통해, 정권의 안정적 유지와 지배 효율의 극대화를 위한 기획이 전개되었다.

둘째, 북한은 “소수가 다수를 수직적으로 감시하는 판옵티콘적 시선과 정반대되는 여론적 시선”이 부재했다는 점이다. 즉 북한은 판옵티콘의 핵심논리인 소수에 의해 다수를 감시하는 시선만 존재하고, 다수에 의한 소수의 감시시선은 용납되지 않았다. 지배의 일방적 관철에 대항할 공론의 영역은 지배 권력에 의해 소멸되었다. 전 사회의 관료체제화는 모든 경제의 국유화와 모든 행정의 관료기구화를 의미하기 때문에, 공론의 영역은 원천적으로 배제되었다. 이와 같이 소수에 대한 다수의 감시가 불가능한 시스템은 “근대적 공론구조의 폭력적 파괴를 통해 성립된 이상비대의 판옵티콘”으로 규정할 수 있다.<sup>15)</sup>

## 2) 사회주의의 ‘일상의 정치’

감시와 처벌로 상징되는 ‘판옵티콘적 관료체제’에서도 감시와 처벌을 우회하고 자신의 생존과 진보를 확장하기 위한 피감시자들의 ‘통방(通房)’은 지속된다. 일방적 감시의 관철만이 전개되는 사회가 아니

---

15) 황태연·엄명숙, 『포스트사회론과 비판이론』(서울: 푸른산, 1992), 235쪽.

라, ‘통방’을 통한 지속적 저항이 상호작용하는 사회이다.

공간의 완벽한 분할을 통한 위계적 시선의 감시구조하에서도 ‘피감시자’들의 수직적 시선에 대항하는 수평적 소통의 저항은 지속적으로 감행되었다. 따라서 관료체제의 존재에 의한 지배 이익의 관철이 불평등과 사회적 억압을 의미하는 한, 불평등과 억압의 대상인 대중들은 저항적 통방행위와 연대적 모의를 통해 지배의 의도를 ‘전유’하거나 저항하는 방식을 통해 ‘일상의 정치’ 영역을 구축한다. 지배에 대항하는 ‘다중’<sup>16)</sup>의 ‘통방’ 행위는 ‘판옵티콘적 관료체제’의 지배의도를 근본부터 변모시키는 가장 핵심적인 동력이다.

판옵티콘의 기본원리인 감시의 수월성과 지속성은 ‘통방’을 가능하게 하는 환경적 조건이 된다. ‘보이지 않고 보는’ 권력의 기술은 죄수들이 항시적으로 감시되고 있을 것이라고 자기 스스로 체현한 믿음 때문에 작동된다. 그러나 감시자는 단지 원형감옥의 망루 위에서만 감시할 수 있다. 즉 “시선이 멀리까지 미칠수록 역설적으로 ‘아래로부터 위로의’ 전망을 실감나게 체험할 수 있는 기회 또한 더욱 차단”되는 상황에 직면한다.<sup>17)</sup> 감시의 효율성을 위한 감시자와 피감시자의 그 거리에 의해 ‘통방’은 ‘견인불발(堅忍不拔)’로 발생할 수 있다.

---

16) “다중은 통합되고 단일하며 대의된 주권적 주체성인 민중의 개념과 달리 반대의적이고 반주권적인 주체성이다. 다중은 비합리적이고 수동적인 주체성인 대중 혹은 군중과는 달리 능동적이고 행동적이고 자기 조직화된 다양성이다. 다중은 민중과는 대조적으로 사회적 힘들의 다양성이며 군중과는 대조적으로 공통의 행동 속에서 결합한다. 요컨대 다중은 특이성들의 공통성이며 공통적 특이성들이다.” 조정환, 『아우또노미아』(서울: 갈무리, 2003), 476쪽, 안병진, 『노무현과 클린턴의 탄핵정치학』(서울: 푸른길, 2004), 38쪽에서 재인용.

17) 알프 린트케, “일상사란 무엇이며, 누가 이끌어 가는가,” 나종석 외 옮김, 『일상사란 무엇인가』(서울: 청년사, 2002), 25쪽.

전 사회의 관료체제화를 달성한 사회주의 국가는 관직위계질서에 의한 당의 일원적 권력만이 관철되는 사회가 아니라, 관료와 대중의 ‘통방’을 통한 ‘일상의 정치’가 공존하는 쌍방의 구성적 공간이다.<sup>18)</sup>

‘통방’을 통한 ‘일상의 정치’는 강력한 ‘봉기’로부터 ‘회피’까지 다양하게 전개된다.<sup>19)</sup> 불평등과 억압에도 불구하고 삶의 공간을 벗어날 수 없는 대중은 “권력이 부과한 기존질서의 골격을 재채용하고 내부적 변형을 가하며 일상적 투쟁과 저항을 실천”하는 ‘주체’이기도 했다. 이 과정은 “지배집단이 부과한 체계를 이용자들이 자신의 이익과 목적에 부합하도록 무한히 변환하고 적응하는 ‘전유’의 과정”이었다.<sup>20)</sup> 이렇듯 대중은 지배자에 의해 강요된 지배전략을 ‘재채용’, ‘은유화’, ‘침투(insinuation)’의 형식으로 횡단하는 ‘밀렵’의 전략으로 대응했다.<sup>21)</sup>

특히 사회주의 경제의 ‘미니어처’라 할 수 있는 공장은 ‘일상의 정치’의 문화를 산출하는 창고와도 같은 공간이었다. 사회주의 노동자들은 생산현장의 실천을 통해 생산자문화를 만들어내고 노동자들의

---

18) “…… ‘아래로부터의 역사’는 단순히 아래층에서 사회를 보려는 태도를 의미하는 것이 아니라 아래층에서 이루어진 일들이 때로는 실제로 지도자, 국가, 중앙 관료의 힘보다 더 사회의 모습을 결정짓는 데 중요한 요소로 작용해왔음을 주목하는 것이다. …… 그것은 위로부터의 통치담론 질서 아래서 일상의 미시적 질서가 장기의 과정을 통해 국가에 대한 압력을 행사해왔음을 뜻한다.” 홍민, “북한의 노동세계와 일상의 정치,” 『세계화와 한반도의 정치동학』, 한국정치학회 제2차 비판정치학대회(2004), 207쪽.

19) 제임스 스코트(James Scott)는 피지배자들이 지배자가 시키는 대로 열심히 로봇처럼 일하는 것이 아니라 외양적으로 순종하는 척하면서 실제로는 저항하는 행위에 대해 ‘일상생활형의 저항(everyday forms of resistance)’이라고 명명했다. 서재진, 『또 하나의 북한사회』(서울: 나남출판, 1995), 363~364쪽.

20) 장세룡, “미셸 드 세르토의 일상과 민중문화,” 『서양사론』, 제82호(2002), 206~209쪽.

21) 위의 글, 213쪽.

공통의 대응전략을 구성했다.<sup>22)</sup> 그것은 일종의 연대와 협동이였다. 불평등과 사회적 억압의 구조적 모순을 저변으로부터 조금씩 변화시키고 전유하는 미시적 실천을 통한 연대와 협동의 문화를 산출한 것이다.

또한 대중들은 관료체제의 밖에서, 노동시간 이외에, 주말에 자신의 자아실현을 위한 노력을 지속적으로 전개한다. 북한의 경우, 작업장의 작업시간 이외의 시간까지 감시와 차단이 기제를 통해 관리하려고 기획했다. 그러나 이런 예방 전략과 감시에도 불구하고, 지배 의도는 끊임없이 대중의 ‘일상의 정치’와 타협을 통해 새롭게 구성될 수밖에 없었다.

일상은 항상 반복되는 것, 그러므로 무미건조하고 그야말로 일상적인 것으로 치부되곤 한다. 그러나 사회주의 시스템에서 삶을 영위하는 대중들의 일상은 단지 무의미한 몸짓이고, 소리 없는 메아리가 아니었다. 일상의 삶을 통해 지속적인 백병전을 펼치고 지배의 의도를 변화시키는 ‘생생한 주체’였다. 일상이라는 공간은 “지배의 전략과 저항의 전술이 충돌하는 전장”이며, “지배에 맞서는 술수와 책략이 작용하는 비정규군의 유격전이 수행되는 곳”이었다.<sup>23)</sup>

따라서 북한연구에 있어 ‘일상의 정치’에 대한 분석은 북한 주민들이 “매일매일, 그리고 삶의 과정에서 계속 전유되고, 판독되고, 문화적으로 구성되고, 그러므로써 ‘현실적’으로 되는 실천”에 대한 면밀한 추적이다.<sup>24)</sup> 북한 주민들은 지배에 정면으로 맞서 투쟁하는 것이 아

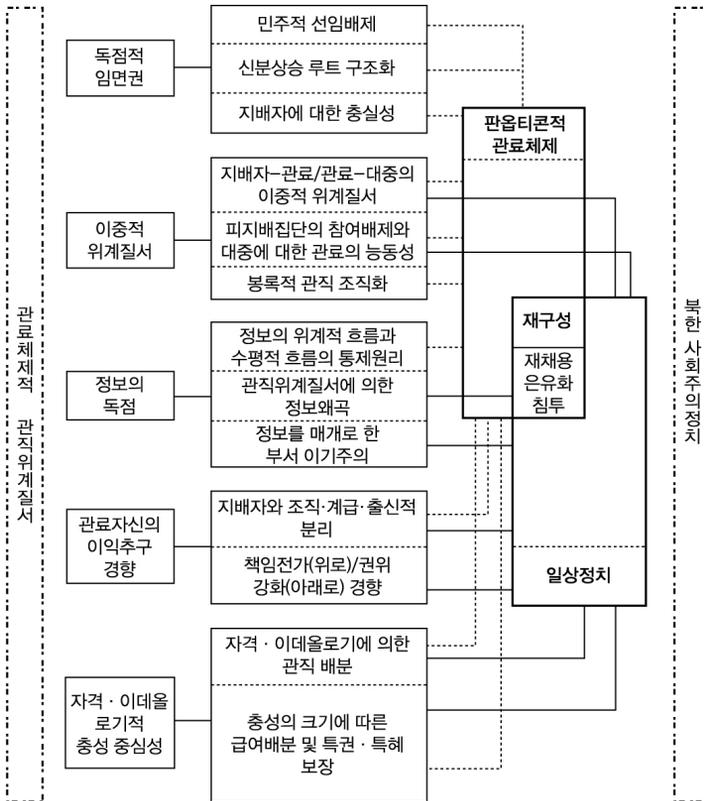
---

22) 알프 뤼트게, “‘붉은 열정’이 어디 있었단가?,” 『일상사란 무엇인가』, 352~353쪽.

23) 장세룡, “미셸 드 세르토의 일상과 민중문화,” 232쪽.

24) 알프 뤼트게, “‘붉은 열정’이 어디 있었단가?,” 331쪽.

<그림 1> 관료체제와 ‘일상의 정치’의 재구성 분석틀



출처: 김종욱, “북한의 관료체제와 지배구조의 변동에 관한 연구,” 58쪽.

나라, 지배의 의도가 실현되지 못하도록 지배집단에 의해 부과된 임무를 다른 방식으로 사용하거나 또는 회피하는 전략을 통해 지배의 의도를 변질시키는 ‘실천자’들이었다.

간부들 또한 ‘일상의 정치’의 주역이었다. 지배자와 대중을 연결하는 간부층은 자신의 이익을 위해 대중을 억압하는 역할<sup>25)</sup>과 동시에,

생존을 위해 대중과 공모·담합하는 ‘일상의 정치’의 일원이기도 했다. 즉 간부들은 국가를 일방적으로 대리하는 역할만을 수행한 것이 아니라, “국가와 인민 사이에서, 자신의 조직과 공동체의 경험영역에서 끊임없이 정체성을 조정해 내는 존재였다.”<sup>26)</sup>

관직위계질서의 특징 내부에도 ‘일상의 정치’가 발휘될 수밖에 없는 구조적 요인을 안고 있다. 그것은 독점적 임면권에 의한 신분상승 루트의 한계, 이종적 위계질서에 의한 피지배집단의 참여 배제, 정보의 독점에 따른 정보왜곡과 부서 이기주의 팽배, 관료들의 이익 추구 경향에 의한 책임의 전가와 권위의 강화, 자격·이데올로기적 충성 중심성에 의한 편중된 특권과 특혜의 문제 등이다. 지배 합리성을 위한 관료체제의 관직위계질서는 그 구조적 작동메커니즘의 속성에 의해 ‘일상의 정치’를 내재하는 모순적 구성이었다(<그림 1> 참조).

---

25) 스탈린시대의 관료들은 그들의 공간에서 ‘왕(King)’이었다. 그들은 ‘작은 스탈린(little Stalins)’으로 지칭되었다. 1930년대 중반 발생한 대숙청 기간 동안 많은 지방당 지도자들이 자리에서 물러났다. 숙청의 이유는 이들이 지방에서 행한 행위가 ‘개인숭배’로 비판받았기 때문이었다. Sheila Fitzpatrick, *Everyday Stalinism, Ordinary Life in Extraordinary Times: Soviet Russia in the 1930s* (New York: Oxford University Press, 1999), pp.29~30.

26) 홍민, “북한의 노동세계와 일상의 정치,” 300쪽.

### 3. 발전전략과 권력구조 논쟁

#### 1) 저발전 현상의 구조화와 발전전략을 둘러싼 충돌

##### (1) 저발전 현상의 구조화

1960년대 초반부터 북한의 경제상황은 악화의 조짐이 보이기 시작했다. 공업과 농업의 지표가 하락곡선을 보였다. 1962년 경제·국방병진노선이 발표된 다음해 성장률은 전년 대비 절반 이상 급락했다. 북한의 곡물생산량은 1962~1964년 연간 500만 톤으로 정체되었고, 1966년은 약 60만 톤이 줄었다.<sup>27)</sup>

새롭게 도입한 ‘대안사업체계’는 도입 초기부터 문제점이 발생했다. 우선 대안사업체계는 노동자들의 창의·창발성을 불러일으키기 위한 것이었으나, 각 단위의 당위원회는 대부분 노동자가 아닌 간부들로 채워졌다.<sup>28)</sup> 또한 대안사업체계를 통해 개선하고자 했던 자체공급체계도 여전히 해결되지 못하고 생산과동의 근본적 원인이 되었다.<sup>29)</sup>

둘째, 1960년대 중반에 접어들면서 설비·기계 등의 노후현상이 본격적으로 나타나기 시작했다. 따라서 기계·설비의 수명연장을 위해

---

27) 양문수, 『북한경제의 구조』(서울: 서울대학교출판부, 2001), 106쪽.

28) 1964년 금속화학공업성 당위원회의 경우, 한두 명의 평당원을 제외하고 나머지 위원들은 모두 부상, 총국장, 기사장, 부문당위원장 등 간부들로 채워졌다. 김일성, “국가경제기관들의 관료주의를 없애고 일꾼들의 당성, 계급성, 인민성을 더욱 높이자”(1965.1.3), 『김일성저작집』, 제19권(평양: 조선로동당출판부, 1982), 17쪽.

29) 평양 전기기관차 공장의 경우, 계획목표 첫날 150%, 둘째 날 180% 초과 달성했으나, 셋째 날 자재가 부족해서 생산을 중단하게 되었다. 김일성, “공장, 기업소에 대한 지도방법과 관리운영사업을 개선할데 대하여”(1965.1.11), 위의 책, 69쪽.

1965년부터 모든 공장·기업소에 ‘기술그루뻘’이 조직되었다.<sup>30)</sup> 기계·설비의 문제발생은 자체의 기술문제와 결합, 외연성장·‘몰아치기’ 관행 등의 결합에 의한 사회주의 경제의 구조적 문제였다. 산업관리체계의 혼선과 혼란은 직접적인 생산과정의 파동을 의미했다. 북한 지도부는 1965년 당 제4기 제12차 전원회의에서 특수한 전권이 부여된 200개 조사단을 군 단위에 파견하기로 결정했다.<sup>31)</sup>

셋째, 각 작업장마다 발생한 당 간부와 기술자들 간, ‘혁신노동자’와 일반노동자들 간의 충돌의 확대이다. 기술자들은 당의 정책학습을 거부했다. 전문가들은 기술을 무기로 당 간부들의 지시에 불응했다.<sup>32)</sup> 또한 당 차원에서는 작업수행 평가를 작업반장, 분조장 등 초급 일꾼들과 ‘혁신노동자’ 중심으로 설정함으로써 노동생산성을 높이려 했으나,<sup>33)</sup> 일반노동자들은 가급적 노동 기준량을 낮추기 위해 당 간부, 혁신노동자들과 충돌했다.

경제 분야의 문제점과 함께 주민들의 생활수준이 더욱 악화되었다. 1963년을 기점으로 실질소득이 하락하기 시작했다. 노동자·사무원의

30) 성진제강소는 기업소 차원의 ‘기술그루뻘’ 외에도 직장과 작업반에 138개의 ‘기술소조’를 조직하기도 했다. 김능일, “기업소에서의 기술 혁신에 대한 당적 지도,” 『근로자』, 제18호(1965), 30~32쪽.

31) 통일연구원 편, “1963년 북한의 경제발전의 몇 가지 문제에 대한 평가(평양, 1966.5.2),” 『독일지역 북한기밀문서집』(서울: 선인, 2006), 176쪽.

32) “일부 기술자들이 자기들에게는 당 정책학습이 필요 없다느니, 기술자들이 마르크스-레닌주의는 연구해서 무엇하겠는가 하는 것과 같은 비당적인 말을 함부로 하면서 정치학습에 관심조차 돌리지 않았다”고 비판했다. 김일성은 이에 당에 있을 필요가 없다고 출당까지 언급했다. 김일성, “국가경제기관들의 관료주의를 없애고 일꾼들의 당성, 계급성, 인민성을 더욱 높이자” (1965. 1.3), 『김일성저작집』, 제19권, 26쪽.

33) 홍종걸, “현 시기 사회주의 분배원칙 관철에서 제기되는 몇 가지 문제,” 『근로자』, 제17호(1965), 20쪽.

화폐임금 성장 및 세대당 수입 성장에 비해 소매물가지수가 높아졌다.<sup>34)</sup> 배급에 의해 기본적 물품은 보장된다고 하더라도, 부족한 부분에 대한 구매능력의 저하는 생활수준의 악화를 의미하기 때문이다.<sup>35)</sup>

1965년경 북한주민들은 저발전을 타개하기 위한 근무시간 외 초과 근무, 소매물가지수의 상승에 의한 높은 물가, 식량생산량의 하락에 의한 기아에 허덕였다. 북한 지도부에 의해 지속적으로 강조되는 전쟁의 가능성에 대한 언급으로 인해 일상적인 공포 속에 생계를 유지했다.<sup>36)</sup>

1960년대는 저발전현상의 구조화, 국방 분야에 대한 투자확대로 인한 자원의 부족에 따른 ‘예비’ 발굴을 위한 주민에 대한 착취 강화, 식량의 부족에 의한 기근 등 총체적 문제가 발생한 시점이었다. 주민들의 고통은 증가했고, 이에 따라 주민들의 노동의욕은 날로 감소되었다. 관료체제를 지탱하는 간부들의 경우도, 지도부의 지침을 달성할 수 없는 상황 속에서 새로운 활로를 모색할 수밖에 없었다. 이런 상황은 근본적으로 북한 지도부의 정책에 대한 불신과 광범위한 저항의 환경이 되었다.

계획경제 차원의 일원화·세부화 조치는 간부들의 재량권을 극소화하는 조치임과 동시에 관료와 대중의 공모·담합을 촉진하는 환경적 요인이 되었다.<sup>37)</sup> 일원화·세부화 조치 도입은 저발전현상의 타개를

---

34) 이성봉, “1960년대 북한의 노동정책과 인민,” 『현대북한연구』, 제5권 1호 (2002), 117쪽.

35) “1961년에서 1964년까지 근로자들의 임금은 모두 5% 인상되었다. 1965년부터 1960년대 말까지 더 이상 임금 인상은 없었다.” 이태섭, 『김일성리더십연구』(서울: 들녘, 2001), 346쪽.

36) 통일연구원 편, 『독일지역 북한기밀문서집』, 166쪽.

37) 계획의 일원화는 1964년 3월 내각 결정 제21호 ‘인민경제 계획화 체계를 개

위한 조치입과 동시에 사회주의권의 경제개혁에 대한 ‘북한식’ 대응이었다.<sup>38)</sup> 즉 북한 지도부는 경제개혁의 반테제로서 계획의 완벽화 노선을 선택했다.

계획의 일원화는 계획의 수직적 계통 강화와 중앙 집중적 체계 수립을 그 특징으로 하며, 계획 집행과정에 대한 감시와 통제의 계선을 명확히 하려는 의도였다. 여기에 계획의 세부화 조치까지 결합됨으로써 계획의 완벽화를 달성하려고 했다.<sup>39)</sup>

그러나 이 조치는 ‘불가능한 이상의 강압적 실행에 따른 예견된 실패’를 의미했다. 일원화·세부화 조치는 오히려 계획 실행과정을 더욱 왜곡·확대했다. 간부들의 계획에서 재량권은 극소화되었다. 북한 지도부의 계획의 완벽화 기획에 맞서 관료와 대중은 ‘비법적’ 행위를 통해 지시사항을 이행할 수밖에 없는 모순적 상황이 발생했다. 김일성은 이 조치를 실시한 4년 후 자신의 입으로 문제점을 지적할 수밖에 없었다.<sup>40)</sup>

---

편할데 대하여’를 채택하면서 도입되었고, 세부화는 1965년 9월 국가계획위원회 당 총회에서 결정되었다. 조선로동당출판사, 『위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 혁명업적』, 제15권(평양: 조선로동당출판사, 1999), 157쪽.

38) 1960년대 초·중반 소련에서는 경제 분야에 대한 분권적 개혁흐름이 제기되었다. 1965년 ‘코시킨 개혁’으로 지칭되는 분권화가 제기되었다. 즉 소련의 분권화 개혁파들은 “모든 결정을 중앙에서 내리려는 시도로 인해 계획의 효력이 쓸데없이 방해를 받게 된다”며, “중요한 결정은 중앙에서 내리는 반면에 정보 및 인센티브 문제를 해결하기 위해 더 많은 결정들이 지방 수준의 개별생산단위들에 의해 반드시 이루어져야 한다”고 주장했다. Paul R. Gregory & Robert C. Stuart, 『러시아, 소련, 독립국가연합경제의 구조와 전망』, 한중만·우강업·김성형 옮김(서울: 열린책들, 1992), 548쪽.

39) 김일성은 “광석 몇 톤, 강철 몇 톤, 시멘트 몇 톤, 자동차 몇 대, 트랙터 몇 대 하는 큰 숫자만 계획”에 있고, “볼트 몇 개, 치차 몇 개” 하는 세부 계획이 부재하기 때문에 모든 세부적인 것까지 계획할 것을 지시했다. 김일성, “인민경제계획의 일원화, 세부화의 위대한 생활력을 남김없이 발휘하기 위하여”(1965.9.23), 『김일성저작집』, 제19권, 461쪽.

계획의 완벽화를 위한 감시와 통제의 강화는 오히려 계획을 더욱 악화시키는 조치가 되었다. 1976년 ‘지구계획위원회’는 김일성의 지시에 의해 폐지되었다.<sup>41)</sup>

## (2) 발전전략을 둘러싼 충돌

1960년대 저발전 현상의 구조화에 따른 다양한 조치들이 착수되었지만, 상황은 호전되지 못했다. 따라서 1960년대 중반부터 국가 차원의 발전전략을 둘러싼 논란이 발생했다. 발전전략을 둘러싼 핵심적 주제는 ‘과도기와 프롤레타리아독재’의 문제, 경제의 ‘속도와 균형’에 대한 것이었다. 전자는 정권의 문제이며, 후자는 경제정책의 수정과 관련된 것이었다.

우선, 과도기 논쟁<sup>42)</sup>은 관료체제의 재구성과 함께 ‘수령’ 등장의 배경이 되었고, 북한사회를 ‘좌경화’한 소재였다. 프롤레타리아독재 기능의 강화는 노동자 독재를 반대하는 자들에 대한 공권력 사용의 강도를 확대할 수 있는 기초였으며, 국가 차원의 직접적 강권행사의

---

40) “지금 지구계획위원회들이 하는 일이란 그저 공장에서 올려 보낸 계획을 묶어서 국가계획위원회에 올려 보내고 국가에서 내려 보낸 계획을 기계적으로 쪼개서 아래에 내려 보내는 데 지나지 않습니다. 지구계획위원회들이 계획화 사업을 형식적으로 하는 데 대하여 이미 지난해에 여러 번 비판하였으나 이 부문 일꾼들이 결함을 고치기 위하여 이악하게 노력하지 않은 결과 아직도 세부계획화를 제대로 실현하지 못하고 있습니다.” 김일성, “당사업을 강화하기 위한 몇 가지 과업에 대하여”(1969.3.3), 『김일성저작집』, 제23권(평양: 조선로동당출판사, 1983), 481~482쪽.

41) 김일성, “정무원사업을 개선 강화할데 대하여”(1976.4.30), 『김일성저작집』, 제31권(평양: 조선로동당출판사, 1986), 123쪽.

42) 과도기 논쟁에 대한 김일성의 입장정리는 “자본주의로부터 사회주의로의 과도기와 프롤레타리아 독재문제에 대하여”(1967.5.25), 『김일성저작집』, 제21권(평양: 조선로동당출판사, 1983), 259~275쪽.

근거가 되었다. 사회안전기관과 사법검찰기관은 “당과 국가의 믿음직한 정치보위자로서 원수들의 침해로부터 사회주의 진취물을 지키며 국가사회제도를 강화하고 인민들의 권리와 이익, 행복한 생활을 지키는 프롤레타리아독재의 힘 있는 무기”로 규정되었다.<sup>43)</sup>

또한 프롤레타리아 독재기능을 강화하기 위해서 사상혁명을 강화하는 조치에 착수했다.<sup>44)</sup> 사상혁명의 강조는 학습체제와 직결되었다. 북한사회는 과도기논쟁을 거치면서 강압적 학습체제로 전 주민을 포박하는 조치에 착수했다. 학습의 핵심은 바로 ‘혁명적 수령론’과 ‘유일사상체계 확립 10대 원칙’이었다.<sup>45)</sup>

둘째, ‘속도와 균형’의 충돌문제이다. 이 논쟁은 세 가지 차원에서 진행되었다. 즉 사회주의 경제에서 속도와 균형문제, 생산수단의 상품에 대한 정의와 가치법칙의 문제, ‘물질적 자극’과 ‘정신적 자극’의

43) 리기섭, 『사회주의적 민주주의』(평양: 사회과학출판사, 1987), 151쪽.

44) “자본주의로부터 사회주의 또는 공산주의으로 넘어가는 과도기에 있어서 착취계급이 없어지고 사회주의제도가 선 다음 프롤레타리아독재의 가장 중요한 임무는 사상혁명을 강화하는 것입니다.” 김일성, “학생들을 사회주의, 공산주의 건설의 참된 후비대로 교육교양하자”(1968.3.14), 『김일성저작집』, 제 22권(평양: 조선로동당출판사, 1983), 40쪽.

45) ‘10대 원칙’은 김정일이 1974년에 발표했지만, 실제 그 모태는 1967년으로 추정된다. 신경완, “결에서 본 김정일,” 『월간중앙』, 제6월호(1991), 399쪽. 실제 10대 원칙의 원문을 입수할 수 없었지만, 1973년 판 『정치사전』은 다음과 같이 여섯 가지로 내용을 정리했다. ① 수령님의 혁명사상, 당의 유일사상으로의 교양사업을 강화하는 것, ② 수령님의 교시와 당 정책을 관철하기 위한 실천투쟁을 강화하는 것, ③ 수령의 사상과 어긋나는 온갖 반당적·반동적 사상을 반대하여 견결히 투쟁하는 것, ④ 전 당, 전 국가가 수령의 유일적 영도 밑에 움직이는 강한 조직규율을 확립하는 것, ⑤ 수령을 튼튼히 보위하기 위한 투쟁을 강화하는 것, ⑥ 위 사업을 끊임없이 심화 발전시키며 대를 이어가면서 당의 유일사상체계를 확고히 세우는 것 등이다. 김종욱, “김정일의 정치적 리더십 형성과정에 관한 연구”(동국대학교 정치학과 석사학위논문), 62쪽에서 재인용.

관계 문제 등이었다.

7개년계획의 실패와 3년간의 완충기 설정으로 치달은 저발전 국면의 지속에 따른 주민 삶의 질적 저하현상은 성장 속도를 둘러싼 논쟁의 원인이었다. ‘속도조절론자’들은 경제가 일정 수준 발전하게 되면 성장 속도가 떨어질 수밖에 없다고 주장했고, 이에 대해 김일성은 속도조절론자들을 ‘사대주의에 물든 수정주의자’로 규정했다. 이 논쟁은 상당 기간 지속되었다. 1968년 4월 당중앙위원회 과학교육부를 통해 제기된 학자들의 질문에 대해 김일성은 1년 후인 1969년 “사회주의 경제의 몇 가지 이론에 대하여”를 발표하면서 입장을 밝혔다.<sup>46)</sup> 내부적으로 1년여에 걸친 논쟁이 전개되었음을 유추할 수 있다.

김일성은 ‘속도조절론’에 대해 ‘속도강화론’으로 비판했다. 사회주의 체제의 우월성으로 인해 지속적인 성장이 가능하며, 생산력 발전의 동력은 사람들의 ‘생산적 열의’라고 주장했다. 따라서 높은 속도의 성장을 이루기 위해서 정치 영역에서 프롤레타리아독재의 강화와 경제 영역에서 기술혁명을 제기했다.<sup>47)</sup>

위기의 국면에서 북한지도부는 프롤레타리아독재와 속도론을 고수 강화했다. 이것은 관료체제의 ‘이완 및 붕괴’를 더욱 촉진하는 원인이 되었다.

### (3) 관료체제의 ‘이완 및 붕괴전조현상’

김일성은 1965년 관료주의의 발호에 대한 해결차원에서 일곱 가지의 과업을 제시하며 관료체제의 변화를 요구했다.<sup>48)</sup> 그러나 2년 후에

---

46) 김일성, “사회주의 경제의 몇 가지 이론에 대하여”(1969.3.1), 『김일성저작집』, 제23권, 444~470쪽.

47) 위의 글, 444~453쪽.

도 김일성은 다시금 관료체제의 심각성을 시정하지 않을 수 없었다. 그것은 1967년 3월 ‘도·시·군 및 공장당 책임비서협의회’에서 행한 김일성의 연설이었다.<sup>49)</sup>

김일성은 이 연설을 통해 관료체제에 대해 집중적으로 비판했다. 이 연설을 중심으로 1960년대 중·후반 관료체제의 ‘이완 및 붕괴전조 현상’을 설명한다.

첫째, 간부의 선발·배치와 교양사업의 난맥상이 표출되었다. 1960년대 후반부터 북한 지도부는 유일사상체계 확립을 위한 조치에 착수했음에도 불구하고, 당 정책에 대한 교양사업이 제대로 작동하지 않았다. 특히 문제가 된 것은 간부의 선발·배치, 교양사업 영역이었다.<sup>50)</sup> 1966년 당대표자회에서 결정된 사항이 집행되지 않으면서 도당전원회의가 취소되는 상황까지 발생했다.<sup>51)</sup> 또한 간부 선발·배치의 문제

---

48) ① 성 당위원회 구성 시 당성 강한 간부로 충원하고 노동계급 출신이 50% 이상 차지할 것, ② 성 정무원 구성 시 노동계급 성분의 비중을 증대할 것, ③ 당 조직생활을 강화할 것, ④ 당위원장의 역할을 강화할 것(성 당위원장의 동의 없이 상이 명령을 내릴 수 없는 제도 도입), ⑤ 각 성에 대해 중앙위원회 경제부서들의 통제를 강화할 것, ⑥ 계획사업을 강화할 것, ⑦ 생산 지도 강화 등이다. 김일성, “국가경제기관들의 관료주의를 없애고 일꾼들의 당성, 계급성, 인민성을 더욱 높이자”(1965.1.3), 24~32쪽.

49) 김일성, “당 사업을 개선하며 당대표자회 결정을 관철하데 대하여,” 『김일성 저작집』, 제21권, 143~237쪽. 이 글은 1960년대 중반 북한 관료체제의 전반적인 ‘이완 및 붕괴전조현상’을 극명하게 보여주는 대표적인 문건이다. 또한 이 대회의 비판내용은 한 달 보름 후 당 제4기 제15차 전원회의에서 발생한 정치적 숙청 사건의 전주곡이었다. 김종육, “북한의 관료체제와 지배구조의 변동에 관한 연구,” 204쪽.

50) 김일성, “당사업과 경제사업에서 풀어야 할 몇 가지 문제에 대하여”(1969.2.11), 『김일성 저작집』, 제23권, 308쪽.

51) 김일성, “당사업을 강화하며 나라의 살림살이를 알뜰하게 꾸릴데 대하여”(1965.11.15~17), 『김일성 저작집』, 제20권(평양: 조선로동당출판사, 1983), 488쪽.

<표 1> 1960년대 중반 각 분야 종사자 인구

분야	공업	농업	행정관료	군대·당·언론
종사자 수	120만 명	150만 명	40만 명	75만 명

출처: 통일연구원 편, 『독일지역 북한기밀문서집』, 178쪽.

로 인해 공장·기업소 단위에서 지배인과 기사장이 장기간 부재한 상황이 발생했으며, 무원칙한 배치가 횡행했다. 간부를 평가함에 있어서도 출신성분과 직업성분의 원칙에 근거하지 않고, 자의적 평가와 친소 관계에 의한 인사가 이루어졌다.

둘째, 형식주의·본위주의의 문제였다. ‘관료주의와 세도주의’에 의해 당의 지시사항은 형식적으로만 집행되었다. 많은 주민들이 간부들의 횡포로 인해 억울한 처벌을 당하는 일이 도처에서 발생했다.<sup>52)</sup> ‘기관본위주의’도 팽배해서 1960년대 중반 조직규모가 너무 비대해졌다. 공업 종사자가 120만 명이었으나, 행정 관료의 수는 40만 명에 육박했다.

셋째, ‘당의 행정대행’은 더욱 만연해졌다. ‘좌경화’의 드라이브 속에 공장당 책임비서가 모든 사업의 주도권을 잡으려고 했다. 극단적인 경우 책임비서의 승인이 없으면 부속품 하나도 배정하지 못하는 상황까지 발생했다.<sup>53)</sup> 결과적으로 “당 내부 사업도 잘 못하였고 행정경제 사업에 대한 지도도 잘하지 못하였으며 당대표자회 결정을 관철하기 위한 구체적인 조직사업도 제대로 하지 않는” 상황의 연속이었다.<sup>54)</sup>

52) “당 일꾼들이 관료주의와 당 세도를 쓰는 바람에 잘못 처리된 문제들이 많고 술한 사람들이 억울하게 처벌되었습니다.” 김일성, “당사업을 개선하며 당대표자회 결정을 관철할데 대하여”(1967.3.17~24), 『김일성저작집』, 제21권, 185쪽.

53) 위의 글, 194쪽.

54) 위의 글, 135쪽.

행정집행의 혼선은 행정기관의 일상적 관행 수준이었다.

넷째, 계획과 노동규율이 전혀 지켜지지 않았다. 계획 외 자의적인 계획이 지속적으로 진행되었다. 상부 단위 계획의 잦은 변경으로 인해 공장·기업소는 노동력 비축을 노골적으로 진행했다. 노동규율은 더욱 문란해서 다른 공장에서 일하면서 이름만 올려놓고 월급을 받거나, 노동시간 동안 회의를 개최하는 일이 빈번했다. 이것은 기본적으로 자재공급의 부족에 기인했다.<sup>55)</sup>

다섯째, 노동력 부족으로 인해 경제건설에서 ‘소극성’은 일반적 현상이었다. 외연적 성장은 양적 투입을 기본으로 하는 것인데, 노동력의 부족으로 인해 가급적 계획실행과정에서 소극적 방식으로 문제를 풀어나갔다. 대부분의 기관은 계획목표를 낮추는 것이 관행화되었다. 이에 따라 북한 지도부는 1968년 ‘지도소조’를 파견하면서 ‘소극주의’와의 투쟁을 강력히 촉구했다.<sup>56)</sup> 또한 1969년 노동력 부족을 해결하기 위해 ‘노력예비 탐구사업’을 진행했다.

1960년대 중·후반은 관료체제 전반이 이완되고 붕괴되어 가는 과정이었다. 전사회의 관료체제화가 이루어진 북한에서 관료체제의 붕괴현상은 지배의도 관철계선의 붕괴를 의미한다. 이는 정권의 기반을 근저로부터 허무는 것이며, 정권의 불안정한 상황의 확대를 의미한다. 이를 타개하기 위해 김일성과 북한 지도부는 관료체제의 재구성 작업에 착수할 수밖에 없었던 것이다.

---

55) 김일성, “당면한 경제사업에서 혁명적 대고조를 일으키며 로동행정사업을 개선 강화할데 대하여”(1967.7.3), 『김일성저작집』, 제21권, 365~371쪽.

56) 김일성, “조선민주주의인민공화국 창건 스무돛을 성대히 맞이하여”(1968.4.16), 『김일성저작집』, 제22권, 193~194쪽.

## 2) 권력구조의 충돌과 ‘신관료층’의 등장

### (1) 정치적 숙청과 관료체제 재구성 착수

1966년 당대표자회는 안보 위기, 저발전 지속, 당내 이념논란 등으로 인한 관료체제의 붕괴상황을 타개하기 위한 회의였다. 이 회의를 기점으로 북한은 서서히 ‘좌경화’되어갔다. 모든 국가의 일은 중앙 집중화되어야 하며, 사상적 통일성을 저해하는 모든 요소는 ‘종파주의와 수정주의’로 규정되었다. 북한주민들에게 당이 지시한 사항을 ‘무조건 접수’하고 ‘철저히 집행’하는 혁명적 규율만이 ‘신성한 의무’로 규정되었다.<sup>57)</sup>

1967년 당 제4기 제15차 전원회의는 ‘수령’으로 등장한 김일성의 유일적 권력 확보의 결정적 계기였다. 당의 유일사상체제 확립의 명분하에 유력한 정치집단을 이루고 있던 ‘갑산계’에 대한 대대적인 숙청이 이루어졌다. 이 숙청의 결정적 이유는 발전전략을 둘러싼 논쟁이었다. 갑산계는 경제에서 속도보다 균형을 요구했고, 당의 지나친 간섭을 배제해야 한다는 주장을 제기했다.<sup>58)</sup>

저발전의 구조화, 강압적 경제국방병진노선의 추진, 계획의 일원화·세부화 실행, 프롤레타리아독재 기능의 강화 등은 간부들의 재량권을 심각하게 축소하는 조치들이었다. 또한 이 조치들로 인해 1960년대 중반부터 북한주민의 삶은 더욱 피폐해졌다. 관료와 주민들의 불만 확대와 ‘갑산계’의 정치적 이해가 맞아떨어진 것이다. 당시 속도보다 균형의 강조, 당 간섭 배제의 논리는 상당한 설득력을 가지고 있었다고 판단된다. 따라서 갑산계의 문제제기는 다수의 중·하위 간

57) 김동규, “당 정책관철과 혁명적 기풍,” 『근로자』, 제2호(1967), 2~5쪽.

58) 이태섭, 『김일성리더십연구』, 429~436쪽.

부들의 입장을 대변한 것이었다.<sup>59)</sup>

갑산계의 문제제기는 당시 관료체제의 ‘이완 및 붕괴전조현상’과 맞물리면서 북한 지도부가 추진하려고 했던 프롤레타리아 독재정권 강화와 정면으로 충돌했다. 이 정치적 과정은 북한 지도부를 관료체제의 전면적 재구성작업에 착수하도록 하는 원인이 되었다. 갑산계는 관료체제 재구성을 위한 ‘정치적 희생양’이 된 것이다.<sup>60)</sup>

뒤이어 1969년 1월 인민군 당위원회 제4기 제4차 전원회의에서 만주파 중 항일연군 제2, 3로군 출신들이 대거 숙청되었다. 만주파 출신의 숙청에는 북한지도부가 추진해 온 경제국방병진노선이 주요한 원인이었다. 병진노선에 의해 군에 대한 집중 투자와 전사회의 군사화 경향이 강화되었다. 군의 비대화는 각종 권한의 남용으로 직결되었고, ‘혁명적 대사변’에 대한 준비를 역설한 북한 지도부의 요구는 군부의 강경화를 부추기는 원인이 되었다.<sup>61)</sup> 이를 제어하기 위한 차원과 함께 군부에 대한 김일성과 만주파의 전면적 장악이라는 차원에서 숙청은 단행되었다.

1967년 숙청으로 갑산계가 정치 전면에서 사라졌고, 1969년 만주파 항일연군 제2, 3로군 출신들의 숙청으로 이제 북한 권력의 핵심에는 김일성을 중심으로 하는 항일연군 제1로군만이 남게 되었다.

---

59) 갑산계는 “경제에 대한 당의 통제를 완화하고 경제 과학 기술 테크노크라트들이 인민경제를 이끌어야 한다는 이른바 수재론(秀才論)을 주장”했다. 손광주, 『김정일』(서울: 바다출판사, 2003), 127쪽.

60) 단, 갑산과 숙청의 근거를 발전전략 논쟁으로만 국한할 수는 없다. 발전전략 논쟁과 함께 김일성 중심의 권력 강화, 후계체제 구축을 위한 정치적 역관계 등 다층적 차원에서 접근해야 한다.

61) ‘혁명적 대사변’이란 “남조선혁명을 완수하고 조국통일을 실현하는 결정적 계기”를 의미했다. 김일성, “당사업을 개선하며 당대표자회 결정을 관철할데 대하여,” 237쪽.

이런 현상은 전사회의 관료체제가 완성된 북한 사회에서 관직 임면권의 ‘과소 응집’과 이로 인해 임면권의 ‘과대 독점화’ 현상의 강화를 의미했다. 신분 상승 루트의 ‘과소 응집’은 구조화되었고, 지배집단은 더욱 막강한 권한을 획득하게 된 것이다. 이 과정을 통해 ‘수령’ 김일성 개인의 독점적 권력 장악이 구축되었고, 소수 만주파 출신들은 ‘봉록적 관료층’이 되었다.<sup>62)</sup>

## (2) 권력구조 강화 차원의 ‘신관료층’ 형성

관료체제의 전반적인 재구성 차원에서 북한 지도부는 당·정·군의 모든 권력을 집중화시키고, 이를 제도적으로 보장하며, 법적으로 명문화하는 조치를 실시했다. 다른 한편 전체적인 세대교체를 통해 새로운 관료집단을 양성함으로써 권력기반 강화에 착수했다.

1970년 7월 당 대회를 앞두고 개최된 전원회의에서 김일성은 간부들의 문제점에 대해 강력하게 비판했다.<sup>63)</sup> 이를 해결하기 위한 방법

- 62) 어떤 방식이든 물적으로 고정된 지대수치 또는 본질적으로 경제적인 토지의 수익권이나 다른 지대 소득원을 실질적 또는 가공적 관직의무의 수행에 대한 보상으로 종신적으로 배분하는 경우에, 이를 ‘봉록적’ 속성으로 규정할 수 있다. ‘봉록적’ 관료들은 제도화된 수입원의 완전한 또는 부분적 점유를 통해 공식적·비공식적 수입을 점취한다. 김일성 주석은 관직의 등급에 따른 배급의 차등배분과 특권보장을 통해 ‘봉록관’들의 제도화된 수입원을 보장했다. 이들은 대체로 빨치산 출신의 가계, 김일성·김정일 측근, 전쟁과 혁명과정의 공훈자 등으로 북한사회에서 소수의 종신적 지배집단을 형성했다. 김종욱, “북한의 관료체제와 지배구조의 변동에 관한 연구,” 345쪽.
- 63) “지금 간부들 가운데서는 질서와 규율이 없이 행동하며 당과 국가의 기밀을 잘 지키지 않는 현상들도 적지 않게 나타나고 있습니다. 간부들 속에는 또한 개인영웅주의를 부리고 교만하게 행동하며 자기의 면목을 내려 하고 자기에게 사람들을 끌려는 경향도 있으며 일부 간부들은 생활에서 검박하지 못하고 안일부화하며 관료주의적 사업 작풍을 버리지 못하고 있습니다.” 김일성, “간부들 속에서 당의 유일사상체계를 세우며 혁명화하기 위한 사업을 강화할데 대하여”(1970.7.6), 『김일성저작집』, 제25권(평양: 조선로동당출판사,

으로 사상투쟁, 조직생활 강화, 자기비판·상호비판 강화를 제시했다. 간부들의 규율 강화를 전면에 내세움과 동시에 당위원회에 노동자들을 대거 등용했다.<sup>64)</sup> 제5차 당대회에서는 간부 구성에 있어 노동계급을 중심으로 고농, 빈농 등 기본계급으로 충원할 것을 제기했다.<sup>65)</sup> 간부의 재구성을 통한 권력기반의 강화조치에 착수한 것이다.

권력 상승 차원에서는 1966년부터 꾸준히 진행해온 김일성과 만주파의 권력 장악이 1970년 당대회를 기점으로 거의 완성되었다.<sup>66)</sup> 당 중앙위원회 정치위원회 위원 중 김영주, 김중린을 제외한 전원이 항일 빨치산 출신으로 채워졌다.

제도적 측면에서는 1972년 12월 최고인민회의 제5기 제1차 회의에서 채택된 ‘조선민주주의인민공화국 사회주의헌법’에서 명문화되었다.<sup>67)</sup> 핵심적으로 주석제가 신설됨으로써 당(총비서)-정(주석)-군(최고사령관 겸 국방위원장)의 모든 권력을 김일성 개인으로 집중시키는 제도화가 완성되었다. 김일성은 북한사회에서 ‘유일한 수령’이었으며, 모든 권력의 유일 정점이었다. 마치 판옵티콘 감시체제의 망루 꼭대기에 위치한 감시자와 같은 위치에 서게 된 것이다.

---

1983), 160~161쪽.

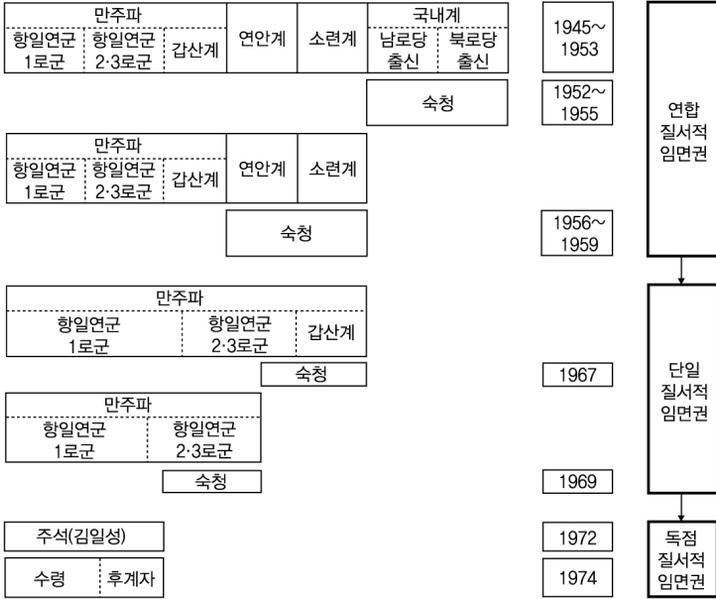
64) 위의 글, 179쪽.

65) 김일성, “조선로동당 제5차대회에서 한 결론”(1970.11.12), 『김일성저작집』, 제25권, 336쪽.

66) 당시 권력의 인적 구성에 대해 “1970년 당 5차 대회를 통해서 빨치산과 31명 중 26명이 제1로군 계열이고, 이중 17명이 김일성의 제2방면군, 제6사 계열 출신이었다. 정치위원회는 빨치산과 9명 중 최용건을 제외하고 전원이 제1로군이였다. 제1로군 계열이 권력의 정점에 서게 된 것이다.” 정영철, “김정일 체제 형성의 사회정치적 기원: 1967~1982”(서울대학교 사회학과 박사학위논문), 65쪽.

67) 조선로동당, 『조선로동당력사』(평양: 조선로동당출판사, 1993), 466쪽.

<그림 2> 임면권 ‘과소응집’과 ‘과대독점’화 현상의 역사적 과정



출처: 김종육, “북한의 관료체제와 지배구조의 변동에 관한 연구,” 329쪽.

사회주의헌법은 일종의 인민주권에 대한 강탈로 규정할 수 있다. “준 헌법적 정권을 무한권력을 휘두를 수 있는 개인독재로 바꿈으로써 국가를 완전히 장악”한 것이다.<sup>68)</sup> 이제 국가기구는 프롤레타리아 독재의 ‘새로운 무기’로 규정되었다.<sup>69)</sup> 헌법 채택을 기점으로 하위 법령의 개정을 통해 프롤레타리아독재 기능의 강화를 명문화하기 시작했다. 특히 주목되는 것은 개정된 형법의 내용이다. 형법의 임무조항

68) 로버트 O. 팩스턴, 『과시즘』, 손명희 옮김(서울: 교양인, 2005), 245쪽.

69) 김일성, “우리나라 사회주의 제도를 더욱 강화하자”(1972.12.25), 『김일성저작집』, 제27권(평양: 조선로동당출판사, 1984), 610쪽.

(제4조)은 “조선민주주의인민공화국 주석을 보위하고, 공화국 정부의 노선과 정책을 옹호 관철하며, 모든 범죄적 침해로부터 노동자, 농민의 주권과 사회주의제도와 혁명의 획득물을 지키며, 인민의 헌법적 제도와 질서를 세워 전 사회를 주체사상으로 일색화하는 역사적 위업에 기여함에 있다”고 규정했다. 또한 반혁명 범죄 범위를 확대하고 처벌도 대폭 강화했다.<sup>70)</sup>

세대교체를 통한 새로운 관료층의 형성 작업이 집중적으로 전개되었다. 새로운 관료층의 형성은 숙청과 처벌을 동반하는 방식으로 진행되었다. 1972년 진행된 ‘당증교환사업’은 당내의 ‘반동적 사상요소’ 제거를 그 목적으로 내걸었다.<sup>71)</sup> ‘당증교환사업’ 진행과정에서 많은 당원들이 출당되고, 김일성과 지배집단에 충실한 새로운 인물들이 충원되었다.

1970년 당원 수는 1966년에 비해 오히려 5만 명이 줄어들었다. 정치적 숙청과정에 따라 많은 당원들이 숙청 또는 출당되었음을 의미한다. 1972년 당원 수는 1970년에 비해 약 40만 명이 늘었다. 2년 사이에 새로운 당원들이 대거 수혈된 것이다. 새롭게 충원된 당원들은 대체로 1960년대 중반부터 지속적인 학습과 충성을 통해 검증된 인물들 중심이었으며, 20~30대의 새로운 세대들이었을 것이다.<sup>72)</sup>

---

70) 김동한, “법제전략,” 세종연구소 북한연구센터 편, 『북한의 국가전략』(서울: 한울아카데미, 2003), 356~357쪽.

71) “당원들에게 당원증을 내준 지가 너무 오래되었으며 또 지금 우리 당 대열 안에는 조선노동당 당원으로서 제구실을 하지 못하는 당원들도 더러 있습니다. …… 모든 당 세포들에서 세포 내 당원들이 새로운 당원증을 받을 자격이 있는가 없는가 하는 것을 토론하고 당원으로서의 자격을 가지고 있다고 인정되는 당원들에게만 당원증을 바꾸어주어야 합니다.” 김일성, “조선로동당 중앙위원회 제5기 5차 전원회의에서 한 결론”(1972.10.23~26), 『김일성저작집』, 제27권, 501~502쪽.

지방 차원에서는 전문가들의 진출이 활발하게 진행되었다. 제5기 최고인민회의 대의원 선거(1972.12.12)에서 초선비율은 62.1%, 41~50세가 52%, 대졸 이상이 50%를 차지했다. 이들은 대체로 한국전쟁 이후에 교육을 받은 세대이며, 고등교육을 통해 전문지식을 소유한 사람들이었다. 4기 대의원 중 5기 대의원 탈락자가 62.5%에 달한다는 것은 그만큼 새로운 관료층이 대거 인입되었음을 의미한다.<sup>73)</sup>

즉 북한의 중앙 핵심권력은 만주파 중 항일유격대 제1로군 출신들로 ‘과소 응집’되었고, 중·하위 간부들은 유일사상체계에 대한 검증을 거친 새로운 세대들로 대거 충원되었으며, 지방 차원에서는 전문가 출신들의 진출이 활성화되었다.<sup>74)</sup>

#### 4. ‘판옵티콘적 관료체제’로의 변형과 ‘일상의 정치’

##### 1) 지배 권력에 의한 관료체제의 ‘변형’ 전략

##### (1) ‘판옵티콘적 관료체제’로의 변형과 ‘가산제적 지배’의 착종

1960년대 중반의 위기 국면을 극복하기 위해 북한 지도부는 지배의도에 충실한 ‘주체형의 인간’을 만들기 위한 훈육·교도·통제의 기획을

72) 김종욱, “김정일의 정치적 리더십 형성과정에 관한 연구,” 53쪽.

73) 『내외통신』, 제38호, 1977년 9월 21일.

74) ‘신관료층’의 재구성은 관료체제 재구축을 위한 지배효율의 강화라는 측면과 함께 김정일 후계체제의 안정성을 확보하기 위한 것이기도 했다. 1967년 당 제4기 제15차 전원회의를 면밀히 주도한 장본인이 김정일이며, 1973~1974년 후계자로 확정될 때까지의 역동적인 정치과정, 그리고 후계자 확정 이후부터 당→정→군으로 김정일의 영향력이 확대되어갔다. 실제 1970년대 관료체제 변화과정에서 김정일은 주도적 역할을 담당했다.

실행했다. 다른 한편 지배 효율성을 극대화하기 위해 관료체제의 재구성에 착수했다.

모든 지배는 행정을 통해 구현되며, 따라서 모든 행정은 지배의 정당성을 필요로 한다.<sup>75)</sup> 행정은 명령과 복종을 그 필수로 하며, 권력은 행정을 통해 일상적으로 작동한다. 국가 차원의 지배 의도의 관철은 관직위계 계선을 통해 관료조직이 수행한다. 즉 무엇보다도 우선되는 것은 행정의 효율성이 아니라 지배의도 관철의 효율성과 완벽성이다. 따라서 국가는 “이해관계상 권력기술과 이데올로기에 의해 물신(物神)으로 자립화된 최대의 물적 강권기제 및 권력 장치”이며, 지배의 이익을 보장하기 위한 ‘착취’를 본질적 과업으로 삼는다.<sup>76)</sup>

더욱 완벽한 감시와 통제를 위해 국가 관료체제에 ‘판옵티콘’의 원리가 도입되고 강화된다. 북한 지도부는 관료체제의 ‘이완 및 붕괴전조현상’을 극복하기 위한 관료체제의 재구성 과정에 판옵티콘 원리를 더욱 강화했다. 지배 의도의 관철을 위한 관료조직은 판옵티콘의 원리가 실현되는 거대한 감시기구인 것이다. 이 원리는 ‘수령’이 없다면 개인의 미래가 없다는 이데올로기와 밀접히 결합되었으며, 항상 감시받고 있다는 체현된 자기 믿음에 의해 스스로 유일사상체제를 지켜야만 하는 ‘주체형의 인간’을 탄생시키는 것이었다.

1960년대 중반부터 1970년대 북한에서는 관료체제 재구성, 이데올로기 기제의 적극적 활용, ‘일상의 정치’를 예방·진압하기 위한 감시기관의 신설·강화가 총체적으로 진행된 시기였다. 이는 ‘관료체제적 관직위계질서’의 ‘변형’이며, 관료체제의 감시기능 강화였다. 궁극적으로 이는 ‘판옵티콘적 관료체제’의 구축을 의미했다.

---

75) Marx Weber, *Economy and Society*, p.948.

76) 황태연, 『지배와 이성』, 32쪽.

북한은 지배 이익의 극대화를 위한 ‘판옵티콘적 관료체제’로의 ‘변형’을 추진하는 과정에 ‘가산제(家産制, Patrimonialism)적 지배’가 착종되었다. ‘가산제적 지배’는 “비인격적 의도에 의한 공무적 위임과 추상적 규범에 의한 복종도 아닌 엄격하게 개인적 충성에 기초”한다. 가산제적 지배 하에서 정통성은 “인격적 복종에 의해 보장”되며, 지배자의 권력은 제한 없이 사용된다. 왜냐하면 ‘가산제적 지배’의 권위는 인격적 관계가 자연스러운 것으로 인식되는 신념에 기초하기 때문이다.<sup>77)</sup>

가산제적 지배에서 관료들의 권한은 지배자의 고유한 재량권에 귀속된다.<sup>78)</sup> 따라서 관료들에게 있어 전문적 교육이 중요한 것이 아니라 세습적 신분에 따라 관직에 등용되거나, 신분과 무관하게 개인적 능력이나 군주의 총애에 의해 관직에 발탁되는 인격적 관계에 기반을 두게 된다.

또한 가산제는 가계경제와 국가경제가 분리되지 않은 상태로서 군주가 모든 재산과 생산물을 소유한다. 모든 재화를 소유한 군주는 독점적 소유권을 토대로 신하들에게 점유권과 활용권을 분배함으로써 군주의 권력을 관철한다.<sup>79)</sup> 따라서 관료들은 점유권과 활용권을 보장받기 위해 군주에게 충성을 시현한다. 충성의 시현은 관료들에게 거대한 이익의 분배로 현실화된다.<sup>80)</sup> 관료들은 확정된 봉급형태는 존재하지 않지만, 재임기간 또는 종신적으로 토지의 수여, 조세의 일부, 직무

---

77) Max Weber, *Economy and Society*, pp.1006~1007.

78) *ibid*, p.1030.

79) 홍민, “북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제”(동국대학교 북한학과 박사학위논문, 2006), 360쪽.

80) Max Weber, *Economy and Society*, p.1026.

상 사례, 수수료 취득의 보증 등의 형태로 이익이 보장된다.<sup>81)</sup>

북한은 1960년대 중반 이후 프롤레타리아독재 기능 강화의 중심으로서 ‘수령’을 내세우면서 ‘수령-인민’의 인격적 충성관계를 구축하려고 했다. ‘수령’에 대한 충성은 법적 제재를 동반한 ‘도덕적 규범’이었다. 수령에 대한 충성담론은 지상과제이며 실천의 지침으로 규정되었다. 충성과 희생을 매개로 하는 수령-관료-인민의 인격적 관계를 형성하려는 것이었다.

경제적 차원에서 모든 자원을 독점한 김일성은 1970년대 초반 ‘수령경제’를 통해 별도의 통치자금을 만들었다.<sup>82)</sup> ‘수령’에게 가계경제와 국가경제가 통합되었으며, ‘수령경제’는 수령-관료-인민의 인격적 관계에서 충성-이익의 교환을 위한 물질 토대로 기능했다.

1967년을 기점으로 북한은 ‘관료티콘적 관료체제’로의 ‘변형’을 추진함과 동시에, ‘수령’ 중심의 ‘가산제적 지배’가 착종된 새로운 지배구조로 변화되었다. 이론적으로 관료체제가 ‘가산제적 관료세계(officialdom)’를 뚫고 나온 진보된 역사발전의 모델임에도 불구하고, 가산제적 지배원리는 관료체제의 파괴 없이 공존하거나 관료체제의 ‘강철 우리(iron cage)’로부터 탈출할 수 있는 수단으로 기능했다. 즉 관료주의의 도입으로 인해 제도적 권력의 개인적 전유는 도덕적 비난과 형벌적 제재의 대상이었으나, 가산제적 지배는 관료주의의 진전 속에서도 개인적 권력이 유지되고 발생될 수 있는 출구였음을 의미한다.<sup>83)</sup>

---

81) *ibid.*, pp.1031~1032.

82) ‘수령경제’는 1970년대 초반에 만들어진 것으로 추정된다. ‘수령경제’는 ① 수령-관료관계, 수령-대중관계에서 ‘수령’의 의도를 관철할 수 있는 물질 기반, ② 군사 우위 구조 아래에서 군을 관리하는 물질 기반, ③ 일종의 비자금 성격의 통치자금으로 기능했다고 판단된다. 김종욱, “북한의 관료체제와 지배구조의 변동에 관한 연구,” 271~272쪽.

즉 ‘관료체제’ 구조 속에서 수령의 인격적 지배가 결합될 수 있는 지배의 원리를 제공한 것이다.

## (2) 이데올로기와 강권 기제를 통한 관료체제 ‘변형’

이데올로기는 사회적 갈등을 은폐함으로써 대중을 억압하는 기능과 함께, 대중을 동원하고 지배 권력에 대한 대중적 동의를 만들어내는 기능을 수행한다.<sup>84)</sup> 또한 이데올로기는 사회적 모순이 극대화되는 상황에서 출현하는 특성을 지닌다.<sup>85)</sup> 그리고 지배자와 지배집단은 강권기구를 통해 지배이익의 극대화를 위한 조치에 착수하게 된다. 지배이익의 극대화는 정권 유지의 존재 문제이기 때문이다. 강권기구는 지배이익을 침해하는 저항의 분쇄, 세력과 개인의 감금과 처벌, 일상적·극단적 감시시선의 편재를 기본적 임무로 한다.

1960년대 후반 제기된 ‘혁명적 수령론’은 위기 극복의 중심 이데올로기로 기능했다. 북한은 수령을 “전체 당원들과 근로자들을 통일 단결시키는 유일한 중심이며 혁명과 건설의 향도적 역량인 당과 정권기관, 근로단체들을 유일적으로 지도하는 최고 뇌수”로 정의했다.<sup>86)</sup> 따라서 당원에게 당성은 수령에 대한 충실성으로, 주민들의 국가관도 수령에 대한 충실성으로 규정된다. 즉 수령을 정점으로 하는 유일사상

---

83) Vadim Volkov, “Patrimonialism versus Rational Bureaucracy: On the Historical Relativity of Corruption,” Stephen Lovell, Alena V. Ledeneva and Andrei Rogachevskii(eds.), *Bribery and Blat in Russia*(London: MacMillan Press, 2000), pp.39~40.

84) 호르헤 라라인 지음, 신희영 옮김, 『맑스주의와 이데올로기』(서울: 백의, 1998), 122쪽.

85) Louis Althusser, *Lenin and Philosophy*(London: New Left Review Books, 1971), p.153. 위의 책, 122~123쪽에서 재인용.

86) 『로동신문』, 1969년 4월 29일.

체계 구축은 대중들을 사상적으로 훈육·교도하고, 통제하는 강력한 도구의 투입을 통해 스스로 내면화하도록 강제하는 유력한 기제였다.

이데올로기 기제는 1974년 김정일에 의해 제기된 ‘유일사상체계 확립 10대 원칙’에 의해 확대·강화되었다.<sup>87)</sup> ‘유일사상체계 확립 10대 원칙’은 법적 구속력을 가지며, 당원 평가의 유일적 준거 틀이 되었다.<sup>88)</sup> ‘10대 원칙’은 사상의 유일성, 강압적 통제의 ‘강령화’, ‘인민의 객체화’를 달성하려는 극단적인 기획이었다. ‘10대 원칙’의 가이드라인에 따라 행동하고 실천하는 ‘복종하는 주체’를 만들려는 기획이었으며, 수령과 후계자의 지시와 명령 이외에는 어느 것에도 따르지 않는 철저한 ‘탈정치화 기획’이었다.

1960년대 후반부터 ‘혁명적 수령론’과 ‘유일사상체계’의 논리에 의해 모든 분야로 강권이 확대되었다. 이데올로기를 통해 북한의 모순적 상황을 은폐했고, 반대자에게는 강권을 통해 억압을 일상화했다. 수령이 지시하면 동원되는 주체가 되어야 했으며, 수령이 주장하면 당연히 동의할 수밖에 없는 주체가 되었다. ‘복종하는 주체’, ‘동의하는 주체’로서 ‘탈정치화 된 객체’로 전락하게 된 것이다.

강권을 확대하기 위한 조치도 착수되었다. 모든 통신과 매스컴은 유일사상체계의 틀 속에서 검열되고 재구성되어 표현되었다. 1969년

---

87) 김정일, “전당과 온 사회에 유일사상체계를 더욱 튼튼히 세우자”(1974.4.14), 『주체혁명위업의 완성을 위하여』, 제3권(평양: 조선로동당출판사, 1987), 107~117쪽.

88) “김정일의 10대 원칙이 발표된 후 일주일마다 조직별로 열리는 생활총화 비판모임은 10대 원칙에 근거해서 진행되었다. 일주일간의 모든 일을 김정일의 10대 원칙에 근거해서 무엇이 잘못이었는지 앞으로 어떻게 해나가야 할지를 자기비판하고 또 호상 비판함으로써 김정일의 심계명은 북한 사람들의 생활 신조가 되었다. 김현식, 『나는 21세기 이념의 유목민』(서울: 김영사, 2007), 227쪽.

군부속청을 통해 군에 대한 완벽한 장악이 이루어졌고, 각종 보안기구의 개편을 통해 감시기구를 신설·확대했다. 간부와 주민들은 몰살틈없는 학습과 노동구조에 편입시킴으로써 삶의 내용을 재편해 들어갔다.

즉 북한사회는 “단 하나의 조직된 반대의 능력까지도 잃게 될 때까지” 수령과 지배집단을 제외한 모든 구성원들의 ‘탈권력화’를 진행했다. 탈권력화는 밀고자의 보편적 존재와 감시시선의 전 사회적 편재를 통해 달성되는 것으로 북한사회 전역은 감시자와 밀고자가 편제된 사회로 빠져들었다.<sup>89)</sup> 생존을 위해 관료와 주민은 자발적 밀고자, 일상적 감시자가 되어버리는 상황이다. 감시를 근본으로 하는 강권지배의 사회로의 전환을 의미했다.<sup>90)</sup>

특히 1960년대 후반부터 강권기구의 역할이 더욱 강조되었다.<sup>91)</sup> 핵심적 강권기구는 조선인민군, 사회안전부, 국가정치보위부 등을 들 수 있다. 조선인민군은 1960년대 중반 40만 명을 상회했으며, 약 12만~15만 명의 병력을 보유한 사회안전성의 병영부대, 특수 무장병력으로서 민족보위성 산하에 편성된 약 2만 명의 ‘인민민병대’, 공장·협동농장에 ‘붉은노동적위대·붉은농민민병대’, 인민군을 전역한 간부들은 특별예비군 조직에 통합되었다.<sup>92)</sup> 군을 매개로 한, 사회적 감시구조

---

89) 황태연, 『환경정치학과 현대정치사상』, 198쪽.

90) 소련의 경우, 1934~1939년에 400만~500만 명의 당원과 관리가 정치적 이유로 체포되었고 그들 중 40만~50만 명이 재판 없이 처형되었다. 1939년 봄에 열린 제18차 당 대회에는 1934년 제17차 대회에 참석했던 1,827명의 대표 중 37명만이 생존하여 참석했다. Basile Kerblay, *Modern Soviet Society* (London: Methuen, 1983), p.245. 북한의 경우, 유일사상체계 확립과정에서 지속적이고 강압적인 정치적 체포와 구금, 격리, 숙청, 처형 등이 발생했다.

91) 이 당시 각급 인민위원회, 인민군대, 사회안전기관, 사법·감찰기관 등에 대한 당의 지도 강화 작업이 진행되었다. 『조선전사』, 제32권(평양: 과학백과사전출판사, 1982), 29쪽.

92) 통일연구원 편, 『독일지역 북한기밀문서집』, 207쪽.

가 만들어진 것이다.

또한 1973년 5월 사회안전부 소속 정치보위국이 분리되면서, ‘국가 정치보위부’가 신설되었다. 사회안전부와 국가정치보위부의 주요 임무는 수령·후계자 ‘옹호·보위’와 당·정권기관 보안사업 ‘옹호·보위’였다. 이와 함께 ‘반당·반체제 인사, 반정부 행위자’ 등 주로 정치적 감찰과 처벌을 수행했다.<sup>93)</sup> 이 기관은 전국적 조직을 가지고 있었는데, 국가정치보위부의 경우 각 도, 시(구역), 군, 특급기업소, 1·2급기업소에 지역기관을 두고, 2급기업소 이하 공장기업소 단위까지 보위주재원들이 파견·상주했다.<sup>94)</sup>

강권기구는 권력의 의도에 따라 일반주민들과 권력 내부의 흐름을 감시하는 도처에 편재된 감시의 시선이었으며, 실질적 폭력·감금·투옥·교화의 권한을 갖는 막강한 권력을 행사했다.

## 2) ‘강압적 일상화’ 전략과 ‘일상의 정치’

### (1) ‘강압적 일상화’<sup>95)</sup>를 통한 ‘판옵티콘적 관료체제’ 공고화 전략

북한 지도부는 관료체제 재구축을 통해 간부들의 일상을 강압적으로 조정했다. 일단, 상층 간부들의 권한을 대폭 축소했다. 회의소집, 하급간부에 대한 처벌·철직이 금지되었다.<sup>96)</sup> 둘째, 지방 차원의 당 통

---

93) 전현준, 『북한의 사상통제기구 고찰』(서울: 통일연구원, 2003), 23~28쪽.

94) 신경완, “김정일체제의 약점과 강점 그리고 인민항거,” 『월간중앙』, 7월호(1991), 442쪽.

95) 북한의 지배집단은 관료와 주민들을 지배이익에 복무하도록 일상생활 세계까지 조직화하려 했다. 이것은 지배이익의 극대화를 위해 일상을 강압적으로 조직하는 것이다. 이런 조치를 ‘강압적 일상화’라고 정의한다.

96) 김일성, “당사업을 강화하기 위한 몇 가지 과업에 대하여,” 472~475쪽.

제력을 강화하기 위해 지방당 권한이 강화되었다. 지방당의 권한 강화는 공장 지배인과 책임비서의 월권을 방지하기 위해서였다.<sup>97)</sup> 셋째, 당 정책 전달체계를 수직적으로 강화했다. 총비서의 결정 및 지시사항은 가감 없이 전달되어야 하고, 절대 변경할 수 없도록 했다.<sup>98)</sup> 넷째, 지방 단위의 간부선출에서 성분과 충성심이 주요 기준이 되었다. 젊은 사람을 세포비서로, 초급간부는 사상성이 강한 피살자·전사자 가족을 등용하도록 조치했다.<sup>99)</sup> 다섯째, 관료조직을 슬림화하면서 지시이행 계선을 명확히 함과 동시에 줄어든 인력은 노동력 부족 해소를 위해 투입했다.<sup>100)</sup>

‘3대혁명소조운동’을 통해 관료의 재혁명화를 추진했다. 소조원들의 역할은 “간부들을 잘 도와주어 그들이 보수주의를 비롯한 낡은 사상을 버리고 당이 요구하는 대로 일을 잘 하도록” 하는 것이었다.<sup>101)</sup> 실제로 간부들은 당적 차원의 감시와 소조원을 통한 이중적 감시 시선 아래 놓이게 된 것이다.

주민들의 삶도 ‘강압적 일상화’가 진행되었다. 1960년대 중반부터 진행된 경제국방병진노선에 의해 전 지역 요새화 추진 차원의 지하갱도 건설에 주민들이 대거 투입되었다. 일상적으로 공장과 교육기관에 서는 군사기초교육이 강화되었다. 또한 평균 12시간 이상 노동했다. 노동력 부족을 충당하기 위해 학생들은 1년에 40일 이상 노력지원을

97) 김일성, “당사업과 경제사업에서 풀어야 할 몇 가지 문제에 대하여,” 339~340쪽.

98) 김일성, “당사업을 강화하기 위한 몇 가지 과업에 대하여,” 475~477쪽.

99) 위의 글, 492쪽.

100) 김일성, “로력의 긴장성을 풀기 위한 몇 가지 대책에 대하여”(1971.9.30), 『김일성저작집』, 제26권, 323~329쪽.

101) 『로동신문』, 1975년 3월 5일.

해야 했다. 이렇듯 동원은 1960년대 주민들의 일상이었다. 1970년대 동원은 ‘속도전’으로 더욱 일상화되었다.

‘속도전’으로 지칭되는 ‘70일 전투’, ‘100일 전투’가 계획목표 달성을 위해 착수되었다.<sup>102)</sup> 빠른 기간 안에 계획 목표를 달성하기 위한 속도전은 자재와 인력의 집중적 투입으로 인해 생산파동의 원인이 되었다. 자원의 집중은 다른 곳의 자원의 부족을 의미하며, 기자재의 집중 투입은 빠른 마모를 의미하며, 집중적 노동력 투입은 다른 곳의 노동력 부족을 의미하기 때문이다. 특히 북한 주민들은 ‘속도의 도그마’에 빠져들면 들수록 탈진은 가속화되었고, 속도전은 시간의 경과와 함께 관성화되었다. 김정일의 발언을 통해서도 속도전의 비생산성을 극명하게 알 수 있다.

솔직히 말하여 지난 기간에도 전투를 여러 번 벌렸으나 그때마다 경제부서들이 공장, 기업소들에 사업을 포치하는 데 그치고 당 조직들과 군중을 적극 발동하지 못하였습니다. 그러다 보니 무슨 전투, 무슨 전투 하면서 벽적 떠들기는 했으나 총화해놓고 보면 별로 얻은 것이 없었습니다.<sup>103)</sup>

북한은 1973년부터 ‘전쟁비축미’ 명목으로 월 2회 배급 중 2일분을 공제했고, 식량문제 해결을 각 지방이 책임지도록 했다. 또한 주민들은 부족한 자원을 보충하기 위해 ‘외화벌이’에 나서야 했고, 규정된

---

102) ‘속도전’은 각 생산현장에서 새로운 세대의 혁명적 열의를 생산력 증대와 연결시키려는 운동이며, 주로 사상사업 분야의 성과를 증산으로 연결시키려는 것이었다.

103) 김정일, “전당이 동원되어 70일 전투를 힘 있게 벌리자”(1974.10.9), 『주체혁명위업 완수를 위하여』, 제3권(평양: 조선로동당출판사, 1988), 460쪽.

8시간 노동시간 외에 독보회, 작업총화 등 정치학습에 참가해야 했다. 각 조직별 학습, 생활총화, 집중학습, 강연회, 기술학습 참석 등 일주일은 학습과 강연으로 채워졌다.

‘강압적 일상화’에 지친 관료와 주민들은 출구 없는 상황에서 복종의 주체로서 생존과 생계에 집착할 수밖에 없었다. 이것은 지배집단의 의도인 극단적인 ‘탈정치화’ 기획이다. ‘탈정치화’를 통해 ‘판옵티콘적 관료체제’에 순응하는 ‘주체의 인간형’을 지속적으로 주조하는 과정이라고 할 수 있다. 특히 ‘주체의 인간형’을 주조하기 위해 다양한 권력기술들이 투입되었다. 이는 ‘판옵티콘적 관료체제’를 더욱 공고화하기 위해서다.

그러나 지배집단의 전략은 관료와 주민들의 ‘일상의 정치’와 도처에서 충돌했다. 관료와 주민은 지배전략에 온전히 복종하는 ‘수동적 주체’만은 아니었다. ‘통방’을 통해 지배전략을 재채용·은유·침투하는 ‘일상의 정치’를 통해 지속적으로 지배전략을 왜곡·변질·좌절시켰다.

## (2) ‘강압적 일상화’ 전략에 대항하는 ‘일상의 정치’

지배집단의 강압적 일상화 전략에 맞선 관료와 주민들의 ‘일상의 정치’는 지배이익의 관철을 위한 권력기술을 변경시키는 방식으로 진행되었다. 지배집단은 성분분할 및 격리기술, 미시사법, 세뇌기술 등을 통해 지배이익을 관철하려고 했다. 그러나 관료와 주민들은 이런 권력기술에 맞서 다양한 방식으로 ‘일상의 정치’를 발휘했다. 즉 공모와 담합을 통해 지배전략을 재채용·은유화·침투하는 백병전의 전술을 구사한 것이다.

첫째, 사상통제를 통한 세뇌기술에 맞서는 ‘일상의 정치’가 작동했다. 북한 지도부는 유일사상체계 확립을 통해 “당원들과 근로자들 속

에서 유일사상교양을 강화하여 그들이 자기 수령 밖에는 그 누구도 모른다는 확고한 신념을 가지도록” 하는 작업에 착수했다.<sup>104)</sup>

이와 같은 사상투쟁의 목표는 수령에 대한 ‘절대화, 신조화, 무조건성의 원칙’을 수립하는 것으로, 이 원칙은 ‘추호도 어길 수 없는 철칙’으로 규정되었다.<sup>105)</sup> 사상 검증은 ‘현미경’ 식으로 철저하게 평가할 것이 강조되었다.<sup>106)</sup>

즉 지배의도의 관철을 위한 단일한 학습망으로 간부와 주민들을 일원적으로 편제하고, 조직·개인 간의 자기비판·상호비판을 통해 지속적으로 세뇌하는 기술을 사용한 것이다. 이는 ‘주체형의 인간’을 주조하려는 기술이었다. 출근 직후 독보회에서 노동신문 일독과 김일성 교시학습이 이루어지고, 점심시간에는 노래보급, 문답경연, 회상기 연구발표가 진행되고, 작업 이후에는 작업총화에서 자기비판과 상호비판이 진행되었다. 총화 이후에는 강평으로 연결된다.<sup>107)</sup>

그러나 이런 지배의도에도 불구하고, 사상통제를 통한 세뇌기술은 ‘관성의 법칙’에 의해 제대로 작동하지 못했다. 사상통제를 위한 학습의 강제는 노동의욕을 저하시키고 생산의 파동성을 높이는 원인이었다. 반복적 학습은 사상성의 강화가 아닌 무의미한 반복적 일과로 치부되었다.

---

104) 『조선로동당력사』, 433쪽.

105) 김정일, “온 사회를 김일성주의화하기 위한 당사상사업의 당면한 몇 가지 과업에 대하여”(1974.2.19), 『김정일선집』, 제4권(평양: 조선로동당출판사, 1994), 21~22쪽.

106) 김정일, “전당과 온 사회에 유일사상체계를 더욱 튼튼히 세우자”(1974.4.14), 『주체혁명위업완성을 위하여』, 제3권, 121쪽.

107) 헬렌-루이즈 헌터, 『CIA 북한보고서』, 남성욱·김은영 옮김(서울: 한승, 2000), 60쪽.

간부들에 대한 ‘10대 원칙’의 ‘재접수·재토의’ 사업이 벌어졌음에도 불구하고, 제대로 실행되지 못했다. 오히려 간부들은 ‘10대 원칙’을 자신의 권력으로 전유하기도 했다. 관직위계 계선을 따라 간부들은 ‘10대 원칙’을 권력의 무기로 활용한 것이다.<sup>108)</sup>

주민들도 지속적인 자기비판·상호비판의 공간을 그럭저럭 거짓말을 하거나, 자기 불만의 표출 공간으로 활용했다. 주민들 간에 “할 말도 없으니까 우리끼리 ‘또 거짓말이나 하자’”는 식으로 공모를 통해 우회하거나, 패싸움을 벌이거나, 직장을 옮기고 싶을 때 문제를 일으키는 방식으로 활용했다.<sup>109)</sup>

둘째, 성분분할 및 격리기술에 맞서는 ‘일상의 정치’가 작동했다. 분할과 격리는 감시의 용이성과 일탈의 방지를 위한 기술이다. 북한은 성분을 분할하여 ‘핵심적대계층’은 격리하고, ‘적대계층’에게는 사회적 불이익을 구조화했다. 북한의 주민성분 조사사업은 1958년부터 지속되었다. 특히 1967년부터 진행된 ‘3계층 51개 분류작업’은 북한사회를 ‘핵심계층, 동요계층, 적대계층’으로 분할하는 기준점이 되었다.<sup>110)</sup>

성분 분할을 통한 격리기술은 막대한 사회적 비용을 필요로 한다. 격리된 자들을 수용할 공간, 시설, 감시인력, 운영자금과 격리를 위한 절차적 비용 등이 발생할 수밖에 없다. 북한은 ‘149호 대상지역(수용소

---

108) 김정일, “현 정세의 요구에 맞게 혁명력량을 튼튼히 꾸리며 당사업을 더욱 개선 강화할데 대하여”(1975.5.2), 『김정일선집』, 제5권평양: 조선로동당출판사, 1995), 104쪽.

109) 좋은벗들 편, 『북한사람들이 말하는 북한이야기』(서울: 정토출판, 2000), 297~298쪽.

110) 안드리에 란코프, 『소련의 자료로 본 북한현대정치사』, 김광린 옮김(서울: 오름, 1995), 288쪽.

형태), ‘독재대상 특별구역(수용소 형태)’, ‘69호 노동교화소’ 등에 격리하고 감시·통제했다.<sup>111)</sup>

또한 성분에 의해 격리될 수 있다는 공포감은 정권의 정당성에 심각한 균열을 발생시키는 요인이 되었다. 강권기구와 당 조직의 간부들은 ‘10대 원칙’의 원리와 같이 격리와 처벌의 권한을 주민들에게 행사했다. 간부들에 대한 처벌, 주민들에 대한 간부의 강압적 자세는 1970년대 내내 지속된 문제였다. 김일성과 김정일은 지속적으로 부당한 해임과 처벌을 완화할 것을 지시했다.<sup>112)</sup>

성분분할은 사회적 불평등의 구조화를 의미한다. 적대계층으로 분류되면, 직업 배정, 대학입학, 입당 절차 등에 있어 구조적 불이익을 당한다. 배급의 양과 질, 거주 등에 있어서도 마찬가지였다. 이런 불평등 구조로 인한 사회적 비용도 무시할 수 없다.

성분으로 인한 신분 상승의 구조적 불가능, 의·식·주에 대한 차별적 분배, 감시의 강도와 지속성 등은 주민들에게 미래 없는 삶을 살도록 강제했다. 이런 구조적 환경 속에서 사회적 일탈행위들이 빈번하게 발생했다. 일탈행위의 원인은 현실의 회피와 생존을 위한 즉자적 행동이었다. 빈번한 절도사건, 청소년 범죄와 패싸움 등은 미래 없는 계층

---

111) 위의 책, 290쪽; 서동익, 『인민이 사는 모습』, 제1권(서울: 자료원, 1995), 123~128쪽.

112) “내가 늘 말하는 것이지만 사람은 절간의 부처가 아닌 것만큼 과오를 범할 수 있습니다. 특히 간부들이 사업하는 과정에서 실수하여 과오를 범할 수 있습니다. 그러므로 간부들이 범한 과오가 큰 정치적 과오가 아니면 망탕 처벌하지 말아야 하겠습니다.” 김일성, “1971년 사업방향에 대하여”(1970. 12.28), 『김일성저작집』, 제25권, 466쪽. 김정일은 1971년 성분문제로 인해 발생한 문제점을 시정하기 위해 복잡계층(적대계층) 해당자들을 인민군대에 보내고, 대학을 비롯한 상급학교에 진학시키며, 검열과정을 통해 당원으로의 입당도 고려하라고 지시했다. 김정일, “복잡한 군중과의 사업을 잘할데 대하여”(1971.12.28), 『김정일선집』, 제2권, 383쪽.

들의 ‘우울한 일상’이었다.<sup>113)</sup>

셋째, 미시사법기술에 맞서는 ‘일상의 정치’의 작동이다. 공장·기업소 단위에서 재판을 받지 않을 정도의 경미한 위법사항은 ‘법무생활지도위원회’에서 심의·결정했다. 이 결정에 의해 직위해제나 6개월 무보수노동 등이 실행되었다.

작업장은 철저하게 군사적 시스템에 의해 작동했다. 규격화된 절차와 과정에 따라 작업하고, 정해진 규율에 따라 행동해야만 했다. 작업장 단위에서 미시사법기술이 작동한 것이다.

노동자를 다루는 시스템은 엄격하게 군사규율과 같다. 비록 무기를 들지는 않았지만, 규율원칙은 엄격하고 요구성이 강하고, 그 요구성에 절대 복종해야 한다(탈북자 E).<sup>114)</sup>

학생들은 주어진 시간에 맞게 생활해야 했고, 일정 기간 군사훈련과 노동에 동원되었다. 성적인 통제도 이뤄져서 1976년 정무원 결정에 의해 남자 30세, 여자 28세 이상으로 결혼연령을 제한하는 조치까지 실시되었다.<sup>115)</sup> 이 당시에는 동시에 출산율 저하정책도 전개되었다.<sup>116)</sup> 모든 기구와 조직에는 ‘10대 원칙’이라는 상위 개념과 지배의도의 관철을 위한 미세한 위법사항에 대해 처벌하는 감시의 시선이 편재되었다.

---

113) 통일연구원 편, 『독일지역 북한기밀문서집』, 166쪽.

114) 이동명, “북한기업의 작업조직,” 『북한의 노동』(서울: 한울아카데미, 2007), 164쪽.

115) 김병로·김성철, 『북한사회의 불평등 구조와 정치사회적 함의』(서울: 통일연구원, 1998), 60쪽.

116) 헬렌-루이즈 헌터, 『CIA 북한보고서』, 139~140쪽.

이런 미시사법기술에 대해 관료와 주민들은 경미한 위법을 통해 미시사법기술을 변질시켰다. 감사의 시선에도 불구하고 노동자들의 각각·결석·조되는 만성적이었다. 작업장에서 전개되는 과실·태만·부주의는 방지되지 못했다.<sup>117)</sup>

시험기술도 적용되었다. 노동수첩을 통해 일일 계획량, 작업결과, 물자절약 관련 자료 등을 기록하고 매주 심사했다.<sup>118)</sup> 노동수첩은 개인 업무 및 급수가 기록되는데, 급수를 결정하는 것은 시험을 통해서 이루어졌다.<sup>119)</sup> 김정일의 지시에 의해 모든 간부들에게 ‘이력문건’에 ‘당조직생활평정서’, ‘사상생활평정서’를 첨부하도록 했다.<sup>120)</sup> 기록물만 보면 단번에 판정할 수 있으며, 시험기술을 통해 지배의 과정에 포박하는 방식이 확산된 것이다.

이와 같이 지배이익의 완벽한 관철을 위한 ‘판옵티콘적 관료체제’의 공고화는 ‘일상의 정치’와 곳곳에서 충돌했다. 일상은 ‘판옵티콘’의 원리와 ‘일상의 정치’의 원리가 맞부딪치는 ‘유격전’과 같은 공간이었다.

노동자들은 강압적 노동통제에 맞서 ‘사보타지’로 대응했다. 계획에 의해 설정된 노르마에 대해서는 소극적 사보타지를 통해 속도를

---

117) 김정일은 노동자들이 자재소비기준을 초과하고 많은 불량품을 생산하여 자재를 낭비하며, 보관관리의 부실로 인해 기자재가 파손·부패·변질되는 현상이 시정되지 않는다고 비판했다. 김정일, “현 정세의 요구에 맞게 혁명력량을 튼튼히 꾸리며 당사업을 더욱 개선 강화할데 대하여”(1975.5.2), 『김정일선집』, 제5권, 121쪽.

118) 『로동시간리용률』(평양: 사회과학출판사, 1985), 495쪽, 조동호, “북한 노동력 수준의 평가와 활용방안,” 『KDI 북한경제리뷰』(서울: 한국개발연구원, 2000), 37쪽에서 재인용.

119) 이동명, “북한 기업의 작업조직,” 167쪽.

120) 김정일, “은 사회를 김일성주의화하기 위한 당사상사업의 당면한 몇 가지 과업에 대하여,” 45쪽.

낮추고, 작업장에서는 느릿느릿 어슬렁거리며 시간을 때우고, 결론·조퇴 등으로 가급적 노동력을 보존하는 방식으로 대응했다.<sup>121)</sup> 간부들도 마찬가지로 간부·주민과의 공모와 담합을 통해 끊임없는 계획목표 낮추기, 노동력 비축, 자재비축, 위법적 자재교환, 고의적 계획정보 왜곡 등을 실행했다.

지배 권력의 지배이익을 위한 각종 기술의 발휘와 감시시선의 편재에도 불구하고, ‘일상의 정치’에 의해 지배이익은 왜곡·변질·좌절되었다. 권력기술과 ‘일상의 정치’가 충돌하는 공간은 지배의도의 변형·굴절의 공간이기도 했다. ‘판옵티콘적 관료체제’를 통한 완벽한 감시사회의 지향과 지배이익의 완벽한 관철의 이상적 실현은 ‘일상의 정치’에 의해 구현되지 못했다. 지배전략과 저항전략이 충돌했던 1970년대 북한은 ‘우울한 일상’ 그 자체였으며, ‘현재 북한’의 우울한 전조였다.

## 5. 결론: ‘탈정치화’ 기획과 ‘일상의 정치’

사회주의체제의 근본적 모순은 국유화를 통한 계획경제 시스템이며, 이 시스템은 궁극적으로 모든 대중을 소유권적으로 분리하는 전사회의 관료체제화였다. 관료체제는 이론적으로 지배 기술적 합리성과 노동 기술적 합리성을 추구하지만, 본질적으로 지배 기술적 합리성의 추구를 통한 지배효율을 지향한다.

따라서 위기의 국면의 핵심지표는 관료체제의 향배이다. 관료체제는 지배이익이 관철되는 계선이며, 재화의 생산과 분배가 이루어지는

---

121) 이우홍, 『어둠의 공화국』(서울: 통일일보사, 1990), 190쪽, 조동호, “북한 노동력 수준의 평가와 활용방안,” 39쪽에서 재인용.

계선이며, 이데올로기가 전파되는 계선이기 때문에, 관료체제적 관직 위계질서의 붕괴현상은 직접적인 체제 위기로 전환될 수 있다.

북한에서 이런 현상은 1960년대 중반에서 발생했다. 이 위기를 극복하기 위해 북한 지도부는 관료체제의 재구성작업에 착수했다. 관료체제의 재구성을 위해 이데올로기와 강권기구의 활용, 모든 권력의 단일지점으로의 권력집중을 기획했다.

모든 권력과 이데올로기의 중심으로서 수령이 탄생했으며, 수령에게 임면권, 재화처분권, 군사통제권, 보도통제권 등 모든 판단의 수단이 집중되었다. 수령·후계자를 단일 정점으로 정보는 독점화되었고, 관직 상승을 위한 관료들의 노력은 전문성보다는 이데올로기에 의해 검증되었다. 수령은 ‘판옵티콘적 관료체제’의 최정점에서 있는 감시자가 되었고, ‘유일사상체계 확립 10대 원칙’은 피감시자가 감시당하고 있다고 스스로 믿는 ‘주술’이 되었다.

푸코가 철저히 훈육된 근대의 주체를 판옵티콘의 원리로 설명했듯이, 1960년대 후반부터 북한은 철저히 훈육된 ‘주체형의 인간’을 창조하는 작업에 착수했다. 도처에 도사리고 있는 감시의 시선은 행동을 제약하는 감옥의 외곽을 형성했고, 각 기관·조직마다 작동하는 권력기술(사상통제, 성분분할 및 격리, 미시사법 등)은 ‘주체형의 인간’을 더욱 규격화하기 위해 작동했다. 감시의 시선을 편재하기 위해 ‘수령’ 주변의 지배집단은 ‘봉록적 관료층’이 되었으며, ‘수령경제’로 편입된 각종 물적 자원은 강권기구를 운용하는 자금이 되었으며, 관료·대중과의 마찰을 최소화하기 위한 통치자금으로 활용되었다. 즉 ‘판옵티콘적 관료체제’의 구조물 위에 ‘가산제적 지배’가 착종된 변형된 지배구조로의 변화였다.

이렇듯 1967년을 기점으로 시작된 ‘좌경적 공고화’는 소수의 권력

중심을 제외하고, 관료체제를 새롭게 구성하는 작업이었다.

그러나 지배이익을 관철하려는 철통같은 강제와 감시 속에서도 관료와 대중의 ‘통방’을 통한 ‘일상의 정치’는 작동했다. 국가의 전일적인 통제는 ‘불가능한 기획’이었다. 지배전략을 전유하는 관료와 대중의 공모와 담합, 지배전략을 우회하는 관료와 대중의 저항전략은 지속적으로 감행되었다.

북한 지도부의 지속적인 생산성 향상의 담론은 관료와 대중의 공간에서 작동하지 않았다. 저성장의 지속은 구조적이었다. ‘강압적 일상화’를 통한 ‘탈정치화’의 기획은 지배전략의 완벽한 관철을 위함이었다. 탈출할 수 없는 공간에서 ‘강압적 일상화’를 통한 ‘탈정치화’는 수령에게 복종하고 순종하는 ‘주체형의 인간’을 주조하려는 기획이었다. 전일적 학습망, 노동력 동원, 항시적 감시의 포박 속에서도, 관료와 대중은 ‘속도전’과 학습망을 무력화시키고, 노동현장의 생산력을 저하시키는 존재였다.

1970년대 지속된 관용티콘의 기획은 기획의 순간부터 관료와 대중에 의해 서서히 허물어지기 시작했다. 지배 권력이 지배이익의 완벽화를 위해 강권을 강화하면 할수록 자신의 머리카락을 잡고 스스로를 높에서 끌어내려고 발버둥치는 ‘뮌히하우젠(Munchhausen)’ 같은 결과를 잉태할 수밖에 없었다.

■ 접수: 7월 7일 / ■ 채택: 8월 14일

## 참고문헌

### 1. 1차 자료

- 김능일, “기업소에서의 기술 혁신에 대한 당적 지도,” 『근로자』, 제18호(1965).
- 김동규, “당 정책관철과 혁명적 기풍,” 『근로자』, 제2호(1967).
- 김일성, “국가경제기관들의 관료주의를 없애고 일꾼들의 당성, 계급성, 인민성을 더욱 높이자”(1965.1.3), 『김일성저작집』, 제19권(평양: 조선로동당출판부, 1982).
- \_\_\_\_\_, “공장, 기업소에 대한 지도방법과 관리운영사업을 개선할데 대하여”(1965.1.11), 『김일성저작집』, 제19권(평양: 조선로동당출판부, 1982).
- \_\_\_\_\_, “인민경제계획의 일원화, 세부화의 위대한 생활력을 남김없이 발휘하기 위하여”(1965.9.23), 『김일성저작집』, 제19권(평양: 조선로동당출판부, 1982).
- \_\_\_\_\_, “당사업을 강화하며 나라의 살림살이를 알뜰하게 꾸릴데 대하여”(1965.11.15~17), 『김일성저작집』, 제20권(평양: 조선로동당출판사, 1983).
- \_\_\_\_\_, “당사업을 개선하며 당대표자회 결정을 관철할데 대하여”(1967.3. 17~24), 『김일성저작집』, 제21권(평양: 조선로동당출판사, 1983).
- \_\_\_\_\_, “자본주의로부터 사회주의에로의 과도기와 프롤레타리아 독재문제에 대하여”(1967.5.25), 『김일성저작집』, 제21권(평양: 조선로동당출판사, 1983).
- \_\_\_\_\_, “당면한 경제사업에서 혁명적 대고조를 일으키며 로동행정사업을 개선 강화할데 대하여”(1967.7.3), 『김일성저작집』, 제21권(평양: 조선로동당출판사, 1983).
- \_\_\_\_\_, “학생들을 사회주의, 공산주의 건설의 참된 후비대로 교육교양하자”(1968.3.14), 『김일성저작집』, 제22권(평양: 조선로동당출판사, 1983).
- \_\_\_\_\_, “조선민주주의인민공화국 창건 스무돛을 성대히 맞이하여”(1968.4.16), 『김일성저작집』, 제22권(평양: 조선로동당출판사, 1983).
- \_\_\_\_\_, “당사업과 경제사업에서 풀어야 할 몇 가지 문제에 대하여”(1969.2.11), 『김일성저작집』, 제23권(평양: 조선로동당출판사, 1983).
- \_\_\_\_\_, “사회주의 경제의 몇 가지 리론에 대하여”(1969.3.1), 『김일성저작집』,

- 제23권(평양: 조선로동당출판사, 1983).
- \_\_\_\_, “당사업을 강화하기 위한 몇 가지 과업에 대하여”(1969.3.3), 『김일성 저작집』, 제23권(평양: 조선로동당출판사, 1983).
- \_\_\_\_, “간부들 속에서 당의 유일사상체계를 세우며 혁명화하기 위한 사업을 강화할데 대하여”(1970.7.6), 『김일성저작집』, 제25권(평양: 조선로동당출판사, 1983).
- \_\_\_\_, “조선로동당 제5차대회에서 한 결론”(1970.11.12), 『김일성저작집』, 제25권(평양: 조선로동당출판사, 1983).
- \_\_\_\_, “1971년 사업방향에 대하여”(1970.12.28), 『김일성저작집』, 제25권(평양: 조선로동당출판사, 1983).
- \_\_\_\_, “로력의 긴장성을 풀기 위한 몇 가지 대책에 대하여”(1971.9.30), 『김일성저작집』, 제26권(평양: 조선로동당출판사, 1984).
- \_\_\_\_, “조선로동당 중앙위원회 제5기 5차 전원회의에서 한 결론”(1972.10.23~26), 『김일성저작집』, 27권(평양: 조선로동당출판사, 1984).
- \_\_\_\_, “조선로동당 중앙위원회 제5기 제5차 전원회의에서 한 결론”(1972.10.23~26), 『김일성저작집』, 27권(평양: 조선로동당출판사, 1984).
- \_\_\_\_, “우리나라 사회주의 제도를 더욱 강화하자”(1972.12.25), 『김일성저작집』, 제27권(평양: 조선로동당출판사, 1984).
- \_\_\_\_, “정무원사업을 개선 강화할데 대하여”(1976.4.30), 『김일성저작집』, 제31권(평양: 조선로동당출판사, 1986).
- 김정일, “전당과 온 사회에 유일사상체계를 더욱 튼튼히 세우자”(1974.4.14), 『주체혁명위업의 완성을 위하여』, 제3권(평양: 조선로동당출판사, 1987).
- \_\_\_\_, “전당이 동원되어 70일전투를 힘 있게 벌리자”(1974.10.9), 『주체혁명위업 완수를 위하여』, 제3권(평양: 조선로동당출판사, 1988).
- \_\_\_\_, “복잡한 군중과의 사업을 잘할데 대하여”(1971.12.28), 『김정일선집』, 제2권(평양: 조선로동당출판사, 1993).
- \_\_\_\_, “온 사회를 김일성주의화하기 위한 당사상사업의 당면한 몇 가지 과업에 대하여”(1974.2.19), 『김정일선집』, 제4권(평양: 조선로동당출판사, 1994).
- \_\_\_\_, “현 정세의 요구에 맞게 혁명력량을 튼튼히 꾸리며 당사업을 더욱 개선 강화할데 대하여”(1975.5.2), 『김정일선집』, 제5권(평양: 조선로동당출판사, 1995).

리기섭, 『사회주의적 민주주의』(평양: 사회과학출판사, 1987).  
 조선로동당, 『조선로동당력사』(평양: 조선로동당출판사, 1993).  
 조선로동당출판사, 『위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 혁명업적』, 제15권(평양: 조선로동당출판사, 1999).  
 홍종걸, “현시기 사회주의 분배원칙 관철에서 제기되는 몇 가지 문제,” 『근로자』, 제17호(1965).  
 『노동신문』, 1975년 3월 5일.  
 『조선전사』, 제32권(평양: 과학백과사전출판사, 1982).

## 2. 2차 자료

김동한, “법제전략,” 세종연구소 북한연구센터 편, 『북한의 국가전략』(서울: 한울아카데미, 2003).  
 김병로·김성철, 『북한사회의 불평등 구조와 정치사회적 함의』(서울: 통일연구원, 1998).  
 김종욱, “김정일 ‘후계체제’ 구축과정과 ‘김정일 체제’ 구축과정의 상관성과 차별성,” 『통일부 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집』, 제1권(2002).  
 \_\_\_\_\_, “북한의 관료체제와 지배구조의 변동에 관한 연구”(동국대학교 정치학과 박사학위논문, 2006).  
 김현식, 『나는 21세기 이념의 유목민』(서울: 김영사, 2007).  
 로버트 O. 팩스턴, 『파시즘』, 손명희 옮김(서울: 교양인, 2005).  
 미셸 푸코, 『감시와 처벌』, 박홍규 옮김(춘천: 강원대출판부, 1994).  
 서동익, 『인민이 사는 모습』, 제1권(서울: 자료원, 1995).  
 서재진, 『또 하나의 북한사회』(서울: 나남출판, 1995).  
 손광주, 『김정일』(서울: 바다출판사, 2003).  
 신경완, “결에서 본 김정일,” 『월간중앙』, 6월호(1991).  
 \_\_\_\_\_, “김정일 체제의 약점과 강점 그리고 인민항거,” 『월간중앙』, 7월호(1991).  
 안드리에 란코프, 『소련의 자료로 본 북한현대정치사』, 김광린 옮김(서울: 오름, 1995).  
 안병진, 『노무현과 클린턴의 탄핵정치학』(서울: 푸른길, 2004).  
 안토니오 그람시, 『옥중수고 I』, 이상훈 옮김(서울: 거름, 1986).

- 알프 뤼트게, “붉은 열정이 어디 있었던가;” 『일상사란 무엇인가』(서울: 청년사, 2002).
- \_\_\_\_\_, “일상사란 무엇이며, 누가 이끌고 가는가;” 『일상사란 무엇인가』(서울: 청년사, 2002).
- 양문수, 『북한경제의 구조』(서울: 서울대학교출판부, 2001).
- 에바 에치오-할레비, 『관료제와 민주주의』, 윤재풍 옮김(서울: 대영문화사, 1990).
- 이동명, “북한기업의 작업조직,” 『북한의 노동』(서울: 한울아카데미, 2007).
- 이성봉, “1960년대 북한의 노동정책과 인민,” 『현대북한연구』, 제5권 1호(2002).
- 이우홍, 『어둠의 공화국』(서울: 통일일보사, 1990).
- 이태섭, 『김일성리더십연구』(서울: 들녘, 2001).
- 장세룡, “미셸 드 세르토의 일상과 민중문화,” 『서양사론』, 제82호(2002).
- 전현준, 『북한의 사상통제기구 고찰』(서울: 통일연구원, 2003).
- 정광민, 『북한기근의 정치경제학: 수령경제·자력갱생·기근』(서울: 시대정신, 2005).
- 정세진, 『계획에서 시장으로: 북한 체제변동의 정치경제』(서울: 한울, 2000).
- 정영철, “김정일 체제 형성의 사회정치적 기원: 1967~1982”(서울대학교 사회학과 박사학위논문).
- 조동호, “북한 노동력 수준의 평가와 활용방안,” 『KDI 북한경제리뷰』(서울: 한국개발연구원, 2000).
- 조정환, 『아우또노미아』(서울: 갈무리, 2003).
- 좋은벗들 편, 『북한사람들이 말하는 북한이야기』(서울: 정도출판, 2000).
- 통일연구원 편, 『독일지역 북한기밀문서집』(서울: 선인, 2006).
- 헬렌-루이즈 헌터, 『CIA 북한보고서』, 남성욱·김은영 옮김(서울: 한송, 2000).
- 현성일, “북한의 국가전력과 간부정책의 변화에 관한 연구”(경남대학교 정치학 박사학위논문, 2006).
- 호르헤 라라인, 『맑스주의와 이데올로기』, 신희영 옮김(서울: 1998, 백의).
- 홍민, “북한의 노동세계와 일상의 정치,” 『세계화와 한반도의 정치동학』, 한국정치연구회 제2차 비판정치학대회(2004).
- \_\_\_\_\_, “북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제”(동국대학교 북한학과 박사학위논문, 2006).
- 홍성욱, 『과놈티콘: 정보사회와 정보감옥』(서울: 책세상, 2002).

- 황태연, 『환경정치학과 현대정치사상』(서울: 나남출판, 1992).
- \_\_\_\_\_, 『지배와 이성』(서울: 창작과비평사, 1996).
- 황태연·엄명숙, 『포스트사회론과 비판이론』(서울: 푸른산, 1992).
- 『내외통신』, 제38호, 1977년 9월 21일.
- Paul R. Gregory and Robert C. Stuart, 『러시아, 소련, 독립국가연합경제의 구조와 전망』, 한종만·우강업·김성형 옮김(서울: 열린책들, 1992).
- Althusser, Louis, *Lenin and Philosophy* (London: New Left Review Books, 1971).
- Bentham, Jeremy, "Panopticon, or, the Inspection House," in: J. Bentham, *The Works of Jeremy Bentham*, Vol.4(New York: Russell & Russell, 1962, Reproduced from the Bowring Edition of 1838~1843).
- Fitzpatrick, Sheila, *Everyday Stalinism, Ordinary Life in Extraordinary Times: Soviet Russia in the 1930s* (New York: Oxford University Press, 1999).
- \_\_\_\_\_, *Stalin's Peasants: Resistance and Survival in the Russian Village after Collectivization* (New York: Oxford University Press, 1994).
- Kerblay, Basile, *Modern Soviet Society* (London: Methuen, 1983).
- Kornai, János, *The Social System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992).
- Schurmann, Franz, *Ideology and Organization in Communist China* (Berkeley: California University Press, 1968).
- Volkov, Vadim, "Patrimonialism versus Rational Bureaucracy: On the Historical Relativity of Corruption," Stephen Lovell, Alena V. Ledeneva and Andrei Rogachevskii(eds.), *Bribery and Blat in Russia* (London: Macmillan Press, 2000).
- Walder, Andrew G.(eds.), "The Quiet Revolution from Within: Economic Reform as a Source of Political Decline," *The Waning of Communist States Economic Origins of Political Decline in China and Hungary* (Berkeley University of California Press, 1995).
- Weber, Marx, Guenther Roth and Claus Wittich(ed.), *Economy and Society* (New York: Bedminster Press, 1968).

## The Transformation of Bureaucracy and 'Politics of Everyday' in North Korea

Kim, Jong-wook(University of Dongguk, part-time lecturer)

This study aims to analyze the transformation of the bureaucracy and ruling structure in North Korea from 1970s, using the following approaches. First, the study examines how the bureaucratic hierarchy was constructed, solidified, shattered and then reinstated in the socialist regime of North Korea. Second, it looks into 'the politics of everyday', which encompasses not only the people, but also the bureaucrats who appropriate the ruling strategy by its distortion and reconstruction. In short, the study defines North Korean politics mainly as a composite of bureaucracy, ideology and 'the politics of everyday'.

The 15th plenary meeting of the 4th party central committee of 1967 provided a political occasion where the ruling power and 'the politics of everyday' of the masses clashed. The rights to information, appropriations and appointments were exclusively retained by 'Su-ryoung' the leadership posts were redistributed in accordance with one's personal relations to the 'Su-ryoung'. They became 'the

bureaucrats of ‘Pfruenden’, and ‘the patriarchal dependence relationship’ was established. The only guarantee to the central power posts in the party-government-military was loyalty to ‘Su-ryoung’ and total submission to the monolithic ideology system. In other words, personal relations, not the system, decided whether one could hold on to his or her position.

To maintain his power, the ‘Su-ryoung’ relied on the ideology of reinforced proletarian dictatorship, which supposedly worked toward the completion of socialist stage and the progress into communism. This ideology, fused with Kim, Il-Sung’s cult of personality, spread into the whole society. The power mechanism of discipline, to monitor the disgruntled constantly, was created and strengthened. The entire society transformed into ‘Panopticon bureaucratic regime’.

This meant that the few could monitor the many but not vice versa—in other words, no politics of public opinion whatsoever. Discipline was internalized, the people were regulated and monitors, who could see without being seen, were omnipresent. The North Korean regime eradicated any possibility for the many to exercise monitoring power over the few by subjugating the channels of communication solely to the state.

The omnipresent disciplinary mechanism notwithstanding, the masses and bureaucrats were able to reemploy and alter the effects of Panopticon for their own sake. The innermost desire of the people to be liberated embodied itself in their disobedience.

The changes in the ruling structure of North Korea in the 1970’s

consisted of novel relationships between ‘Su-ryoung’ and bureaucrats, between bureaucrats and the people, as well as between ‘Su-ryoung’ and the people. Bureaucrats formed a reciprocal relationship with ‘Su-ryoung’, offering their loyalty in exchange of the privileges conferred by ‘Su-ryoung’. The relationship between ‘Su-ryoung’ and the people was personal and patriarchal; on the other hand, the people and bureaucrats formed a client-patron relationship of conspiracy and compromises. Reemployment, insinuation occurred in every sphere of social relations, which eventually led to a transformation in the ruling structure.

Keywords: Panoptic bureaucratic regime, Politics of everyday, Discipline, Ruling structure, Ideology