

북한 정치체제의 변화: 특징과 한계 그리고 전망*

김갑식(경남대학교)

1. 서론

1980년대 말 동유럽에서는 공산당이 권력에서 추방되었을 뿐 아니라 대다수 나라에서 자취를 감추었다. 공산당은 스스로 해체되거나 그들의 지도부와 조직형태 및 강령과 더불어 이름을 바꾸거나 또는 산산조각이 나버렸다. 그 과정은 루마니아를 제외하고는 비교적 무혈·비폭력적이었으며 대부분의 경우 지배엘리트가 체제 수호를 스스로 포기한 가운데 기존의 헌법과 제도의 테두리 내에서 진행되었다. 한편, 중국에서는 당이 여전히 궁극적 결정권을 장악하고 있으면서도 당외 조직에 직능적인 권한을 이양하고 이들과의 협의를 통해 체제에 대한 지배권을 행사하는 방식의 위로부터의 초보적 정치개혁이 실시되고 있다. 반면, 쿠바에서는 제한적 개방정책이 추진되고 있으나 정

* 이 논문은 2005년 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2005-J04802).

치개혁의 징후는 거의 보이지 않고 있다.

북한은 어떠한가? 북한의 정치체제가 동구 사회주의 국가의 탈전체주의화는 물론이거니와 중국의 위로부터의 초보적 정치개혁에도 훨씬 못 미칠 정도로 동결되어 있다는 것이 일반적 분석이다. 북한은 최근까지도 당적 영도가 ‘사회주의 위업의 생명선’이라며 당적 지배 체계의 고수를 주장하고 있다. 하지만 고난의 행군 시기를 거치면서 북한의 권력구조에 적지 않은 변화들이 감지된다. 노동당의 일원적이고 전면적인 통제체계가 느슨해졌고 당과 국가에 대한 주민들의 충성심도 저하되었다. 대신 내각책임제의 도입으로 제한적 범위에서 당정 분리가 시도되고 혁명의 주력군 지위를 인민군대가 차지하였다.

그러나 김정일 시대에 들어와 진행된 북한의 정치체제 변화의 수준은 그리 높지 않다. 이를 최대한 긍정적으로 평가해도 중국 개혁 초기보다 낮다. 그러면 왜 북한은 정치개혁을 하지 않는 것인가? 북한에서 정치개혁은 가능한 것인가? 가능하다면 그 조건과 경로는 무엇인가? 당연히 이러한 질문들이 제기될 수밖에 없다. 이러한 문제의식하에서 본 논문은 북한 정치개혁의 전개과정과 특징, 한계, 그리고 정치개혁의 경로와 조건 등을 분석함으로써 위의 질문들에 답하고자 한다. 이와 같은 논의는 체제변화 과정에서 북한 정치체제의 변화를 가능하는 일종의 증거 틀을 제시할 뿐만 아니라 향후 정치체제의 변화 가능성과 그 방향성을 이해하는 데 중요한 정치적 함의를 제공해줄 것이다.

본 연구는 크게 세 가지 측면에서 진행된다. 먼저 북한 정치체제 변화의 전개과정과 특징을 분석하는데, 여기서는 김정일 시대의 새로운 현상인 내각책임제와 제한적 당정분리, 선군정치와 인민군대의 역할 강화 등을 중심으로 당·군·정 역할분담체제를 소개한다. 그리고 정치체제의 변화에 따른 당적 권위의 균열 징후들을 살펴보는데, 수령

제 시스템의 변화와 당의 지도력 저하, 김정일의 ‘합리적’ 권력운용과 엘리트 간 정책경쟁 가능성, 당적 통제 약화와 체제 정당성 회의 등의 특징과 함의를 제시한다. 마지막으로 북한식 정치개혁의 수준과 한계, 그 원인 등을 고찰하는 가운데 예상가능한 정치체제 변화의 모든 경로와 ‘바람직하고, 실현가능한’ 정치체제 변화의 경로를 그려봄으로써 그 발전조건에 대해 이야기한다.

본 연구의 분석 시기는 1990년대 이후 특히 고난의 행군 시기부터 현재까지이다. 그리고 분석대상은 수령-당-정-군 관계와 당국가-사회(주민) 관계를 다 포괄하고 있지만 주요 대상은 전자이다.

2. 정치체제 변화의 전개과정과 특징

1) 당·군·정 역할분담체제로의 전환

사회주의 국가의 정치체제는 당(party), 정(government), 군(military)으로 구성되어 있다. 여기서 당은 영도적 정치기구로서 전 사회적 영도의 역할을 수행하고, 군은 당의 혁명적 무장력이며, 정은 당의 지도를 받으며 당과 인민을 연결해주는 인전대(transmission belt)이다. 따라서 사회주의 국가에서는 정과 군의 모든 정책결정이 당중앙위원회나 당 정치국에서 미리 심의되고 당원을 정과 군 조직의 핵심적인 지위에 겸임하도록 하는 수평적 통제체제(lateral control system)가 작동되고 있었다. 이러한 사회주의 국가의 정치체제를 당국가체제(party-state system)라고 한다. 결국 이 체제하에서 공산당은 독점적인 지위를 부여 받고 인민의 전위대로서 또 정치적 지혜의 원천으로서 모든 정책결정

과정을 지배하고 최종적 결정을 내렸다.¹⁾

북한의 정치체제 역시 당국가체제의 성격을 가지고 있다. 북한 헌법 11조는 ‘조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행한다’라고 규정하여 국가(기관)에 대한 당의 영도를 천명하고 있고, 당규약 46조는 ‘조선인민군은…… 조선로동당의 혁명적 무장력’이라며 인민군대에 대한 당적 우위를 명문화하고 있다. 과거 북한은 실제로 당중앙위원회와 중앙인민위원회를 통해 당적 영도를 체계적으로 가동시켰다. 시스템으로서의 당적 영도를 통해 국가기관과 인민군대를 통제해 온 것이다.

그러나 김정일 시대에 들어 근 15년간 당적 영도의 핵심 기체인 당중앙위원회가 작동되지 않고 있다. 당규약 24조에 따르면, 당중앙위원회 전원회의는 6개월에 1회 이상 소집되어 북한 체제의 발전노선과 정책을 수립하고 당면한 중요문제를 토의·결정하는 권한을 가지고 있다. 과거 북한은 역사적 격변기마다 당중앙위원회 전원회의를 개최하여 주요 지침을 마련하였고 이를 전 사회적으로 실행시켰다. ‘중공업 우선 발전 및 경공업·농업 동시발전노선’을 제시한 1953년 8월 6차 전원회의와 당의 유일사상체제를 확립하는 계기였던 1967년 4기 15차 전원회의가 대표적 예이다. 그런데 북한 정치체제의 ‘최고지도기관’인 당중앙위원회는 1993년 12월 6기 21차 전원회의가 열린 이후 지금까지 개최되지 않고 있다. 당중앙위원회가 김일성 사후 한 번도 소집되지 않고 있는 것이다. 그리고 입법·행정·사법 등 3권뿐만 아니라 군권까지 장악하고 있었던 중앙인민위원회²⁾가 1998년 헌법개

1) Gary K. Bertsch, *Comparing Political Systems: Power and Policy in Three Worlds*(New York: John Wiley & Sons, 1978), pp.263~265.

2) 중앙인민위원회의의 구체적인 임무와 권한은 1972년 사회주의헌법 제103조에 적

정으로 폐지되었다. 당의 노선과 정책을 국가기관과 인민군대에 관철시켰던 반정반당(半政半黨)의 정치 기제가 사라진 것이다. 반면, 그동안 당 통제의 그늘에 가려 있던 내각과 인민군대의 역할이 강화되고 있다. 이제 행정경제사업이 내각에 집중되고 이를 집행하기 위한 내각 중심의 통일적 지휘체계가 마련됨으로써 내각은 ‘최고주권의 행정적 집행기관’에서 ‘전반적 국가관리기관’으로 거듭나고 있고, 또한 선군 정치가 본 궤도에 진입함으로써 인민군대는 체제보위와 경제발전의 주력군으로 우뚝 서고 있다.

이렇듯 김일성 시대의 당국가체제와 달리 김정일 시대에는 당의 역할이 상대적으로 약화되었고 대신 인민군대와 내각의 역할이 한층 강화되었다. 이는 1980년대 말 이후 북한이 처한 위기환경과 이에 대한 북한의 대응이 상호작용한 결과물이다. 북한은 정치적·경제적·사상적 원군이었던 사회주의 체제가 붕괴되고 잇따른 자연재해와 강행적 발전의 한계, 그리고 권력 승계의 균열에 따른 국내외적 위기로 말미암아 더 이상 기존 당국가체제를 유지시킬 수 없었다. 1990년대 위기상황에서 북한의 국가목표는 체제유지와 경제발전으로서 이를 달성하기 위해 제도적으로 군을 전면에 내세웠고 행정경제사업에서 당정분리를 시도한 것이다. 즉, 김일성 시대의 ‘절대적 당 우위의 당국가체제’가 김정일 시대에 들어 당이 대내통합과 체제결속 상징화를 위해 정치사상적 진지를, 군이 체제보장을 위해 군사적 진지를, 정이 경제

시되어 있다. 국가 대내외정책 수립, 정무원·지방인민회의·지방인민위원회 사업 지도, 사법·검찰기관 사업 지도, 국방 및 국가정치 보위사업 지도, 헌법·최고인민회의법령·주석명령 등 집행정형 감독, 정무원의 부 설치 및 폐지, 정무원 총리의 제의에 의한 부총리·부장 등 임명 및 해임, 대사·공사 임명 및 소환, 중요 군사간부 임명 및 해임, 훈장·명예칭호·군사칭호·외교직급 제정, 대사 실시, 행정구역 설치 및 개정, 유사시 전시상태·동원령 선포 등.

발전을 위해 경제적 진지를 각각 거의 배타적으로 담당하는 이른바 ‘상대적 당 우위의 당·군·정 역할분담체제(the System of the Role Division among the Party, Military, and Government)’로 변화하였다. 현재 체제보장이 경제발전보다 더 긴박한 과제이므로 군의 위상이 정의 위상보다 앞서 있다 하겠다.³⁾

2) ‘내각책임제’와 제한적 당정분리

북한은 당이 ‘경제 합리성’보다는 ‘이데올로기 합리성’으로 경제를 운영하고 경제가 어려워지자 1980년대부터 행정경제사업에 대한 당적 지도를 약화시키기 시작했고, 1993년경에는 ‘정무원책임제, 정무원중심제’를 도입하였다. 그리고 이 정무원책임제는 1998년 헌법개정으로 ‘내각책임제, 내각중심제’로 확대·개편됨으로써 경제정책 전반에 있어 내각의 자율권은 상당히 확보되었다. 또한 헌법개정으로 과거 정무원을 지도하던 중앙인민위원회가 폐지되어 국가기관체계 내에서 내각(정무원의 후신)의 경제정책을 지도할 당적 연결선이 사라지게 되었다. 북한은 내각책임제의 핵심은 다음과 같이 설명하고 있다.

내각은 모든 행정경제사업을 다 틀어쥐고 지도하여야 하지만 나라의 경제사령부로서 경제사업에 대한 중앙집권적 지도에 기본을 두게 된다. 내각책임제, 내각중심제는 내각이 나라의 전반적 경제사업을 책임지고 모든 경제문제를 내각에 집중시켜 통일적으로 풀어나가는 중앙집권적인 경제사업 체계이며 질서이다. …… 최고인민회의의 제10기 제1차 회의

3) 김갑식, 『김정일정권의 권력구조』(파주: 한국학술정보, 2005), 11~16쪽 참조.

에서는 행정경제사업을 한 곳으로 해나가도록 국가기구체계를 정비하는 획기적인 조치를 취하였다. 그리하여 나라의 경제사령부로서의 국가의 권능을 훨씬 높였으며 경제사업에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도를 실현하는 데서 역사적인 전환을 가져왔다. 당의 방침대로 경제사업을 내각이 통일적으로 틀어쥐고 작전하고 지도하며 경제사업과 관련된 문제들을 일체 내각에 집중시키고 내각의 결심과 주관 밑에 풀어나가는 규율을 엄격히 세우는 것은 내각책임제, 내각중심제의 기본 요구이다.⁴⁾

한편, 북한은 정무원책임제, 내각책임제의 도입에 즈음하여 내각의 역할을 강화되는 조치를 단행했다.⁵⁾ 첫째, 북한은 전문가인 기사장이나 지배인의 역할을 확대함으로써 당에 대한 경제실패의 원성을 피하고 당 간부의 부패 기회를 축소시키기 위해 협동농장이나 기업소의 관리체계를 개선하였다. 기업의 의사 결정권을 당책임자에서 지배인에게 상당히 이양함으로써 기업운영의 전문성을 제고하고자 한 것이다. 그리고 연합기업소의 하위 공장 기업소 지도 관리 기능에 중앙의 경제지도기관의 기능을 더해줌으로써 자율권이 확대된 회사 형태를 새롭게 도입하였다.⁶⁾ 둘째, 1990년대 후반 이후부터 경제관련 당 전문부서의 숫자 자체가 현저하게 줄어든 것은 내각의 경제사업에 대한 당적 지도가 약화되고 있음을 시사해준다. 셋째, 2001년 4월 최고인민회의 제10기 제4차 회의부터 ‘내각의 사업정형과 과업’이 의제로

4) 리영화, “경제에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도는 사회주의 경제강국 건설의 근본 담보,” 『경제연구』, 1999년 3호, 11쪽.

5) 이에 대한 자세한 내용은 김갑식·이무철, “북한 내각의 경제적 역할과 당정관계,” 『한국과 국제정치』, 22권 3호(2006), 124~126쪽 참조.

6) 전현준, “북한 권력구조 변화 전망,” 『북한』, 통권 410호(2006), 128쪽.

상정되었고 최근 중앙 및 지방기관, 중요 공장·기업소의 간부들이 참석하는 ‘내각 전원회의 확대회의’를 분기마다 개최하여 신년 공동사설, 최고인민회의 등에서 제시한 경제과업 수행을 위한 대책들을 토의하고 있다. 넷째, 2006년 1월 김정일은 중국방문에 경제계 실세들을 대거 대동하였다. 박봉주 내각총리, 강석주 제1부상, 박남기·리광호 노동당 부장, 로두철 내각 부총리 등이다. 이들 중 강석주를 제외하고는 모두 노동당과 경제사령부로 일컫는 내각에서 김정일의 경제정책을 설계하고 집행하는 경제브레인들이다. 김정일이 경제브레인을 포함시킨 것은 당 및 군부가 실권을 장악하고 있는 북한 체제의 특성상 권한과 역할에 한계가 있는 경제관료들에게 확신을 심어줌으로써 경제재건을 이루려는 김정일의 의중을 반영한 것으로 풀이된다.⁷⁾

이처럼 김정일 시대에 들어 경제정책에 있어 내각의 역할과 책임이 제고된 것은 부인할 수 없는 사실이다. 하지만 북한의 체제 성격상 한계도 분명하다. 주지하다시피, 북한의 경제는 크게 공중경제, 군수경제, 당경제, 인민경제 등으로 구성되어 있다. 이 중 인민경제가 담당하는 몫이 가장 작다. 내각의 경제결정권은 인민경제에 한정되어 있는 것이다. 따라서 내각의 경제결정권이 강화되었다고 하더라도 북한경제 전체를 포괄하는 의미는 아닌 것이다. 또한 경제관리에 있어 당의 간섭을 제도화하고 있는 ‘대안의 사업체계’의 문제이다. 즉, 당위원회의 집체적 지도라는 경제관리 운영체계의 변화가 있어야 ‘경제의 정치화’를 극복할 수 있는데 아직까지는 이에 대한 개선의 기미가 보이지

7) 지난 2007 남북정상회담에서 김정일 국방위원장은 4·25문화회관에서 노 대통령을 영접하면서 김영일 총리를 비롯해 로두철 내각부총리, 김용삼 철도상, 라동희 육해운상, 최창식 보건상, 리경식 농업상 등을 대동하였고, 노 대통령의 일정 모두에 내각 고위책임자들을 대거 참석시켰다.

지 않고 있다.

3) 선군정치와 인민군대의 역할 강화

김정일이 내세운 선군정치는 군사선행의 원칙에서 국정을 운영해 나가며 인민군대를 혁명의 주력군으로, 기둥으로 하여 사회주의 위업 전반을 이끌어 나가는 정치이다.⁸⁾ 여기서 군사선행의 원칙은 군사를 국사 중의 제일 국사로 내세우고 군력 강화에 선차적인 힘을 넣는 것을 의미한다. 즉, 군사를 첫자리에 놓고 노선과 정책을 작성하고 인민군대를 사회의 그 어느 집단보다 먼저 최정예부대로 만들며 국방력 강화에 최우선적인 힘을 넣는 것이다. 따라서 군사선행의 선군정치에 서는 인민군대를 혁명의 제1기둥, 주력군으로 바라본다.

김정일이 선군정치를 들고 나온 이유는 무엇보다도 위기상황에서 있을 수 있는 군의 독립적 행보를 차단하려는 고려가 있었다. 북한 지도부가 군을 중시하는 동시에 군을 장악할 수 있는 가장 효과적인 방법이 선군정치였던 것이다. 정치적 권력은 총구로부터 나오지만 군이 정치적 통제를 벗어날 때 가장 위협적인 적대세력이라는 것을 잘 알고 있었다.⁹⁾ 북한은 동구 사회주의권의 붕괴과정을 보면서 그 주된 원인이 군대를 ‘비사상화, 비정치화, 당군분리, 정군분리’ 때문이라고 판단했고 이로 말미암아 “국제무대에서 주권국가의 전복을 겨냥하며 벌어지는 제국주의 폭군들의 강도적 침략행위가 이처럼 손쉽게 성사

8) 김재호, 『김정일 강성대국 건설전략』(평양: 평양출판사, 2000), 26쪽.

9) 장달중, “김정일체제의 주체비전: 이데올로기, 당 그리고 군중을 중심으로,” 장달중 외, 『김정일체제의 북한: 정치, 외교, 경제, 사상』(서울: 아연출판부, 2004), 53~54쪽.

되고 며칠간의 반정부집회와 시위만으로 것처럼 빨리 정부교체가 일어났다”라고 생각하였다.¹⁰⁾

또한 선군정치를 표방한 이유는 고난의 행군을 뚫고 나갈 새로운 혁명세력이 필요해서였다. 김정일은 1996년 12월 당비서들에게 했다는 비밀연설에서 당사업의 실패와 당 간부들의 무사안일주의를 매우 심각하게 질타한 반면, 인민군 군인들의 사상정신 상태를 높게 평가하며 군대에 대한 대단한 신뢰를 보였다.¹¹⁾ 이는 고난의 행군 시기 대내외적 압박 속에서 당의 대중통제력이 약화되고 노동계급의 혁명성이 저하된 데 따른 불가피한 현상으로 바라볼 수 있으며 군의 강력한 기율과 조직력을 활용하여 사회 기강을 회복하고 이를 전 사회적으로 확산하려는 의도로 파악될 수 있다.

선군정치의 개시와 더불어 인민군대가 북한 사회에서 주도적 역할을 담당하고 있고 그 위상이 강화되었다. 대표적인 것이 혁명적 군인정신의 전 사회적 확산, 군민일치·원군기풍 강조 등을 비롯하여 군인사의 주석단 서열 상승, 사회통제기구의 인민무력부 편입, 김정일의 인민군 현지도 강화, 그리고 국방위원장과 국방위원회를 격상시킨 1998년 헌법 개정이다.¹²⁾

이러한 선군정치의 가장 큰 특징은 과거 북한 주장과 달리 인민군대를 혁명의 주력군으로 하고 있다는 사실이다. 북한은 김일성 생존

10) 로동신문 편집국론설, “사상과 신념의 총대를 주력으로 선군시대를 빛내여 나가자,” 『로동신문』, 2003년 12월 22일; 최순옥, “선군정치는 우리 당의 위대한 혁명방식,” 『철학연구』, 2001년 3호(2001), 16쪽.

11) 김정일, “우리는 지금 식량 때문에 부정부상태가 되고 있다”(김정일이 1996년 12월 7일 측근 당 비서들에게 행했다는 비밀연설), 『월간조선』, 1997년 4월호, 307~312쪽.

12) 이에 대한 자세한 설명은 김갑식, “1990년대 고난의 행군과 선군정치: 북한의 인식과 대응,” 『현대북한연구』, 8권 1호(2005) 참조.

시까지 “노동계급은 피착취 근로대중 가운데 가장 선진적이며 혁명적인 계급이며 공산주의 미래를 대표하는 유일한 계급이다. 노동계급만이 전체 근로대중의 근본이익을 대표하고 옹호할 수 있으며 그들을 사회주의, 공산주의어로 이끌어나갈 수 있다”라고 일관되게 주장하였다.¹³⁾ 그런데 선군정치에서는 이러한 주장을 뒤집고 사회주의 이론에서는 찾아보기 힘들게 인민군대를 혁명의 주력군으로 내세웠다. 이러한 군 강화 현상에 대해 한 탈북 엘리트는 이제 당이 군의 시녀로 추락하였다고 증언하고 있다. “사회주의 국가에서 당은 절대적이다. 실제적으로 국가보위부가 권력기구 첫 순위를 달렸던 시절에도 당에 대해서만은 보위부도 감히 간섭을 할 수 없었다. 하지만 선군정치 이후 당은 군의 시녀노릇을 하고 있을 뿐이다.”¹⁴⁾

그러면 군이 강화되고 당이 상대적으로 약화된 상황에서 과연 당과 군의 위치가 전도되었느냐 하는 문제는 우리의 관심거리이다. 고난의 행군 이후 당 공식기구는 정상적으로 운영되지 않고 당 간부에 대한 김정일의 비판도 자주 제기되고 있다. 그러나 북한은 인민군대를 혁명의 주력군으로 내세운 선군정치에서도 인민군대가 혁명의 주력군으로서의 지위와 역할을 하기 위해서는 당의 영도를 받아야 한다는 사실을 빼놓지 않고 있다. 선군정치는 군대가 당의 위업에 끝없이 충실해야 하는 것을 그 전제로 하고 있는 것이다.¹⁵⁾ 즉, 김정일 시대의 당군관계도 당은 혁명의 참모부이고 군대는 당의 전략적 목표, 과제 실현을 무장으로 받드는 기둥이라는 기존의 당군관계 기본 원칙이 지

13) 사회과학출판사 편, 『영도체계』(서울: 지평, 1989), 67쪽.

14) 안찬일 외, 『10년 후의 북한』(서울: 인간사랑, 2006), 145~146쪽.

15) 고상진, “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본특징,” 『철학연구』, 1999년 1호(1999), 18쪽.

속되고 있다. 선군정치에서도 당의 영도는 ‘군대의 생명선’이 되며 군대의 강화발전을 위한 원동력이라는 것이다. 따라서 당과 군대가 서열상 누가 선차냐 할 때 당이 앞자리에 놓이며 ‘군·당’이 아니라 여전히 ‘당·군’으로 당과 군의 관계가 정립된다.¹⁶⁾

현실에 있어서도 군이 당을 압도하지 못한다. 인민군대 내에는 당 중앙위원회의 지시를 받는 각급 당조직과 군당위원회 그리고 당중앙 군사위원회의 지도를 받는 조선인민군 총정치국 등 당조직들이 조직되어 있어 이들이 군을 통제하고 있다. 특히 총정치국은 인민군대의 하부말단 전투단위인 중대에 이르기까지 방대한 당지도기관과 정연한 당정치조직을 가지고 군인들을 조직 및 사상적으로 지도·통제하는 기능과 역할을 담당하고 있다. 그리고 인민군 총참모장 김영춘보다 군대 내 당적 지도와 정치사업을 담당하는 총정치국장 조명록이 서열상 상위에 놓여 있다.

하지만 김정일의 군에 대한 직할통치가 더욱더 강화되고 있는 반면, 군에 대한 당의 감독·통제가 예전과 같지 않는 것은 북한 사회에서 군이 당에 대해 상대적 자율성을 좀 더 많이 획득하고 있는 경향성을 증명해준다. 과거 중앙당 조직지도부를 통해 군인사와 군생활을 지도하고 군사부를 통해 군사정책을 지도하였으나, 이제 김정일이 군을 직할 통치하에 두려는 의도로 인해 조직지도부의 역할이 축소되었으며, 2004년 군사부를 폐지시켰다. 물론 조직지도부는 여전히 김정일의 군에 대한 명령이 잘 이행되고 있는지를 감시·감독하는 기능을 유지하고 있으나, 과거 중앙당을 통한 군의 통제 때와는 달리 중앙당을 거치지 않고 직접 군대 내 당조직인 총정치국을 통해 군을 통제하는

16) 김철우, 『김정일장군 선군정치』(평양: 평양출판사, 2000), 49~50쪽.

양상이 강화되었다. 즉, 북한군은 중앙당이나 인민무력부장이 아닌 군대 당조직의 최고책임자인 총정치국장이 김정일의 직접명령을 받아 군을 통제하는 방식을 취하는 것으로 볼 수 있다. 또한 김정일은 인민무력부 간부국을 1993년 10월 이후 총정치국에서 분리시켜 제도상 독립부서로 만든 바 있는데, 이는 군인사를 중앙당 조직지도부의 영향 하에 있는 총정치국 소관업무에서 제외시킨 것으로 군인사에 대한 중앙당의 역할을 축소시키는 조치로 볼 수 있다.¹⁷⁾

3. 당적 권위의 균열 징후

1) 수령제 ‘시스템’의 변화와 당의 지도력 저하

과거 북한의 정책결정과정은 수령제 시스템에 의해 이루어졌다. 수령은 당의 최고지도자(총비서)로서 당을 중심으로 국가기관과 군대를 통솔했으나, 총비서는 국가기관에 대한 당의 공식적 지배채널인 국가주석과 중앙인민위원회 수위 자격으로 국가기관의 정책방향을 정치적으로 지도할 뿐만 아니라 당의 각급 부서를 통해 해당 정권기관을 지도했으며 또한 총비서는 당중앙위원회와 당중앙군사위원회를 통해 군대에 대한 정치적·정책적 지도를 관철시켰다.¹⁸⁾ 여기서 당적 권위와 영도는 수령의 영도가 당의 영도를 통해서만 실현될 수 있다는 주

17) 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』(서울: 통일연구원, 2005), 178~179쪽.

18) 김근식, “김정일 시대 북한의 당·정·군 관계 변화: 수령제 변화의 함의를 중심으로,” 『한국정치학회보』, 36집 2호(2002), 352쪽.

장에 의해 담보되었다. 즉, 수령의 영도를 떠나서는 영도적 정치조직으로서의 당의 역할이 가능하지 않지만 수령의 영도는 오직 당을 통해서만 진행된다는 논리에 의해 당의 영도력이 보장되었다.¹⁹⁾ 실제로 수령의 영도는 당 조직들이 국가기관, 인민군, 근로단체 내에 침투하여 이들을 당 정책 관철의 실현에 적극 동원함으로써 실현되었다.

그러면 김정일 시대에 들어와서도 수령제 시스템이 작동되고 있는가? 물론 수령인 김정일은 북한의 모든 정책결정과정을 독점적·최종적으로 지휘하고 결정하는 듯하다. 하지만 수령제 시스템의 근간인 당이 호된 비판에 직면해 있는 반면, 행정경제사업에 대한 제한적 독자성을 획득한 내각이나 혁명의 주력군으로 부상한 인민군대는 이전에 비해 당으로부터 상대적으로 자율성을 확보한 것으로 보인다. 당을 통한 수령의 영도가 과거와 사뭇 다른 것이다.

당 약화 현상은 당의 최고지도기관들이 제대로 작동하지 않고 당 사업을 당 비서국 중심으로만 하고 있는 등 당 운영이 비정상적으로 진행되고 있다는 사실에서 드러나며, 이는 국가기관(내각)에 대한 당적 영도가 제대로 실현되지 못하고 있는 것을 보여준다. 또한 김정일이 “지금 당사업이 정세의 요구에 맞게 잘 진행되지 못하고 있습니다. 인민군대의 당정치사업은 잘되고 있지만 사회의 당사업은 그렇지 못합니다”²⁰⁾라고 비판하듯이 사회 내의 당사업이 삐걱거리고 있는 것이다. 더 나아가 당 간부들에 대한 김정일의 비판은 신랄할 정도이다. 1996년 12월 김정일이 당 비서들에게 했다는 비밀연설에서 “지금 인

19) 이에 대한 자세한 설명은 정성장, “조선로동당의 위상과 역할,” 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 당·국가기구·군대』(과주: 도서출판 한울, 2007), 140~144쪽 참조.

20) 김정일, “올해에 당사업에서 혁명적 전환을 일으킬 데 대하여”(1997. 1. 1), 『김정일 선집 14』(평양: 조선로동당출판사, 2000), 255쪽.

민들이 당중앙위원회의 지시를 무조건 받아들이는 것은 나의 권위 때문이지 당 조직들과 당 일꾼들이 일을 잘하여 그런 것이 아닙니다. 오늘 우리 당 안에 반당반혁명 종파분자들은 없지만 당 조직들이 맥을 추지 못하고 당 사업이 잘되지 않다 보니 사회주의 건설에서 적지 않은 혼란이 조성되고 있습니다. 사회의 당 조직들이 맥을 추지 못하고 당 사업이 잘되지 않고 있는 기본 원인은 당중앙위원회 일군들을 비롯한 당 일꾼들이 일을 혁명적으로 하지 않은 데 있습니다”²¹⁾라고 당 간부들을 직접적으로 비판하였다. 최근 들어 당사업이 복구되고는 있으나 1970년대의 그 모습이라고는 할 수 없다.

이런 상황에서 김정일은 수령제 시스템에 의한 통치가 아니라 직접 당·정·군을 직할통치하는 방식으로, 그리고 현지지도의 방식을 통해 인민들에게 직접적으로 리더십을 행사하고 있다. 즉, 당 총비서의 직책으로 당을, 국방위원장과 당중앙군사위원장의 직책으로 군을 직할 통치하고 있는 것이다. 김정일이 1960년대부터 40여 년 동안 당 비서국을 중심으로 당 사업을 해왔기 때문에 당에 대한 통제는 그리 힘든 문제가 아닐 것이다. 군에 대한 통제에 있어서도 김정일은 국방위원장으로 자신감을 피력하였다. 2000년 8월 남한 언론사 사장단과의 대화에서 김정일은 남북한 직항로 문제와 관련, 군대가 이 문제를 어떻게 받아들일지 모르겠지만 군대문제는 자기가 말하면 된다고 이야기한 바 있다.²²⁾ 그런데 김정일은 김일성이 자신에게 당과 군대사업에 몰두하고 경제사업에 맡겨들지 말라고 당부했다는 것을 근거로 수령의 경제사업에 대한 부담을 약화시켰다. 하지만 경제계획에 의거한 일상적 경제정책을 경제사령부인 내각에 전달시켰지만, 자원집약적

21) 김정일, “우리는 지금 식량 때문에 무정부상태가 되고 있다,” 308쪽.

22) 『한겨레신문』, 2000년 8월 14일.

노동집약적 사업이나 중점정책부문에 대해서는 김정일은 여전히 현 지지도를 통해 경제사업을 장악하고 있다.

결국, 북한의 정치체제에서는 당·군·정이 거의 배타적으로 자기의 고유 업무를 책임지고 수행하고 있고, 수령인 김정일은 기존 당국가체제의 당을 통한 영도보다는 각 부문에 대해 직할통치 또는 현지지도라는 방식으로 리더십을 행사하고 있다. 따라서 당의 정치적 영도기구로서의 역할이 상대적으로 약화된 역할분담체제에서는 수령의 역할과 위상 그리고 부담이 당국가체제의 그것과 비교하여 강화된 것으로 바라봐야 한다.

2) 김정일의 ‘합리적’ 권력운동과 엘리트 간 정책경쟁 가능성

어느 체제이건 권력과 영향력은 결국 최고지도자와의 지근거리에 온다. 북한과 같이 최고지도자에게 권력이 집중되어 있는 경우에는 말할 필요가 없다. 다시 말하면 현재 북한의 정치체제는 당의 지도력 저하로 정책결정 과정이 김정일에게 독점적으로 되어 있어 인적 통치의 가능성이 매우 높고, 인적 통치가 지배되는 환경에서 김정일과의 개인적 관계가 더욱 중요하게 되어 김정일의 현지지도나 사적인 술좌석 등에 빈번히 동행하는 측근들의 견해가 김정일의 정책결정에 영향을 줄 가능성이 증대된다.

최근 김정일의 개인적 신뢰를 받는 군 간부가 증가하면서 군부의 정책적 영향력이 비제도적 방법으로 증대되고 있는 것으로 이해해야 한다. 2005년의 경우 김정일의 현지지도를 수행한 인물 중 김영춘(18회), 김일철(21회), 이명수(43회), 현철해(43회), 박재경(44회) 등 군부 인물 수행 비중이 높다. 2003년부터 2005년 사이 3년 동안 현철해 총정

치국 조직부국장, 박재경 총정치국 선전부국장, 리명수 총참모부 작전 국장 등은 김정일을 가장 많이 수행하였다. 당에서도 비서들인 김기남(31회), 김국태(18회)와 함께 최태복(21회)의 수행 빈도가 증가하고 제1 부부장 리재일(25회) 및 부부장 황병서(33회)도 당내 김정일 측근 인물로 부상하였다. 내각에서는 대외문제 관련 강석주(20회)의 수행 빈도가 높은 가운데 경제관련 박봉주 총리(29회)의 위상이 대폭 강화된 것으로 보여진다.²³⁾ 중앙일보는 통일부가 발간한 ‘2005 북한의 주요 인물’과 북한문제 전문가의 도움을 토대로 향후 북한을 움직일 10인으로 김정일, 이용무, 백세봉, 현철해, 박재경, 오극렬, 조명록, 임동옥, 박봉주, 강석주 등을 선정하였는데 군부 인사가 7인이나 지목된 바 있다.²⁴⁾

그리고 김정일은 절대권력을 소유한 최고지도자의 위치에서 권력을 합리적으로 운영하고 있다. 위에서 설명했듯이 북한의 정치체제는 당·군·정 역할분담체제로 변화하였다. 이는 김정일의 묵인하에 당·군·정 간의 관료적 이익 극대화 갈등이 만족할 만한 타협으로 표출된 것이다. 하지만 이것은 김정일의 엘리트 용인술에 의한 결과이기도 하다. 당이 정치체제의 이데올로기적 정당성을 유지하는 차원에서 불가결하지만, 현실적 통치기구로서는 반드시 절대적으로 불가결한 것이 아니다. 김정일은 권력을 획득하는 과정에서 당을 기반으로 하였다. 과거에는 김정일이 중앙당의 조직지도부를 장악한 상태에서 내각 및 군상 층부를 관리하는 형태였다고 할 수 있지만, 현재 김정일이 모든 조직

23) 통일부, “05년도 김정일 위원장 공개활동 동향 분석,” <http://www.unikorea.go.kr/>, 정책소식 2006. 1. 23 탑재(검색일: 2007. 8. 18). 최근 내각총리는 박봉주에서 김영일로 교체되었다.

24) 『중앙일보』, 2006년 1월 9일.

의 상위에 올라선 이상, 비서국 또는 조직지도부 역시 물론 매우 중요하지만 김정일 산하의 한 개의 기관에 불과하다. 이러한 점에서 중앙당 비서국의 잠재적 경쟁자는 내각 및 군상층부라 할 수 있다. 현재 최고지도자의 입장에서 자신의 권력 유지의 중추로서 당, 군대, 기타 정치경찰 조직, 또는 행정경제조직 등에서 어느 것을 택해야 할지에 대한 선택권이 존재한다. 결국은 기관끼리, 개인끼리 권한의 중복, 견제와 균형, 감시와 통제의 체제를 구성하도록 하면서, 그 위에 일종의 ‘균형자’ 또는 ‘통합자’로서 김정일 자신이 위치하는 것이다. 최고지도자 아래에 어느 한 기관, 또는 어느 한 인물에 권력이 지나치게 집중하는 것을 방지하는 한편, 몇 개의 중요한 기관 또는 개인끼리 결합하는 체계를 수립해야 한다. 이 경우 당에 대한 균형추는 ‘군’이 될 수도 있고 또는 ‘정보·경찰조직’이 될 수도 있다. 따라서 당은 물론 중요하지만 부분적으로 대체될 수 있는 여러 기구 중의 하나일 뿐이다.²⁵⁾

또한 김정일은 정치적 불안을 방지하기 위해 늘 권력기관에 대한 감시와 견제에 주의를 기울이고 있다. 간부사업에 있어서 북한은 전통적으로 한 곳에 오래 근무하는 경향을 갖고 있었으나, 최근 개인의 권력집중을 막기 위해 간부들의 인사이동을 빈번히 하고 있다. 특히 국가보위부장과 당조직지도부장을 공식으로 뇌두는 것은 이들 기관의 장에게 힘이 물리는 것을 예방하기 위한 것으로 보인다. 특히 김정일은 주요 부서에 부장을 임명하지 않고 제1부부장이 담당기구를 총괄하는 이른바 ‘부장대행제’를 통한 권력 장악을 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 주요 부서의 부장직위를 제1부부장으로 내리고 부장은 자신이 차지하거나 공식으로 돕으로써 당과 국가 전체를 장악하는

25) 박형중 외, 『김정일 시대 북한의 정치체제』(서울: 통일연구원, 2004), 155~157쪽.

것이다.

그리고 김정일이 군을 현지지도하는 것은 군의 위상이 높아진 것을 보여주는 것이지만 동시에 군에 대한 감시의 수단이라는 측면을 간과할 수 없다. 일례로 1996년 황해남도 송림에서 경제난으로 제철소의 기계설비가 다 뜯겨져 고물로 판매되는 일이 있자, 김정일은 보위사령부를 동원하여 철저한 조사와 처벌을 지시하였다. 보위사령부는 ‘도시정화사업’이라는 이름하에 탱크를 동원, 송림을 포위하여 일반인은 물론 국가보위부, 당 간부를 가리지 않고 관련자를 색출하였다. 송림을 시작으로 해주, 신의주, 남포 등에 대하여 도시정화사업을 하여 수십명을 총살시킴으로써 북한 전역을 공포로 몰아넣었다. 도시정화사업을 통해 보위사령부의 위세가 높아지자, 김정일은 보위사령부를 인민무력부 보위국으로 격하시킴으로써 힘을 약화시키는 조치를 취했다.²⁶⁾

이러한 김정일의 ‘합리적’ 권력운동은 당에 대한 절대적 신임을 철회한 것이기 때문에 그 집행과정에서 엘리트(또는 부서) 간 정책경쟁을 유발할 수 있다. 특히 경제정책을 둘러싼 당관료와 경제관료 간의 갈등은 심심치 않게 발생하고 있다. 일례로 무역성과 대외연락부에서 근무한 한 탈북자에 따르면, 전 총리인 박봉주가 사업우선권 문제로 장성택과 갈등하였는데 이 사건으로 장성택이 낙마했다고 한다. 또한 당시 박봉주가 수도건설을 책임지고 사업하던 중 자재공급 문제로 김정일 측근과 다투었는데 김정일이 박봉주의 편을 들었다고 한다.²⁷⁾

물론 북한은 내각책임제의 도입으로 경제일꾼들이 경제사업을 책임지고 한다고 해도 여전히 당일꾼들의 우위는 존재하고 있으며 경제사업에 대한 당적 지도의 원칙 또한 지속적으로 관철되어야 함을 강

26) 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』, 172~173쪽.

27) 50대의 외화벌이 사업자 증언, 2006년 6월 3일 면접.

조하고 있다. 특히 중앙차원이 아니라 하부·지역차원에서는 공장기업소의 경우에 당비서가 지시하는 것은 집행이 되지만 지배인이 지시하는 것은 잘 집행되지 않는다고 한다. 지배인이 생산을 추진하기 위해서는 아래 일꾼들에게 과업도 주고 총화도 하며 과업을 집행하지 않을 때는 추궁도 해야 하나 잘되지 않고 오히려 당일꾼의 지시가 여전히 힘을 갖는다는 것이다.²⁸⁾ 이것은 해당 사업(가령 경제사업)에 한정해 ‘개인 대 개인 관계’는 전문성을 가지고 있는 경제간부의 책임과 역할이 당 간부에 비해 많이 강화되었지만 현실에 있어서는 이들 관계가 ‘조직(보위부, 당) 대 개인(내각) 관계’로 구성되어 있기 때문에 경제간부가 당 간부를 무시하고 독자적으로 경제정책을 추진하는 데 많은 장애가 있다는 것을 보여준다.²⁹⁾ 즉, 당 지도인맥은 강고하게 배타적 연줄망을 형성하고 있는 반면, 내각 지도인맥은 상대적으로 다양한 출신들이 각각의 전문영역을 개척하고 있는 것으로 보인다.³⁰⁾ 어쨌든 이러한 측면들은 당의 절대적 장악력이 약화되고 있음을 의미한다.

3) 당적 통제 약화와 체제정당성 회의

북한 정권은 사상적 통제를 담당하는 당의 통제와 이를 중층적으로 뒷받침하는 제도적 통제, 즉 조직생활을 통한 통제, 그리고 일상적인 인민들의 생활에서 진행되는 물질적 통제 등을 통해 주민들 사이에서 체제정당성을 확보하고자 하였다.³¹⁾ 여기서 가장 중요한 것은 당적

28) 김영운, “김정일의 경제건설론,” 『김정일 연구(II): 분야별 사상과 정책』(서울: 통일연구원, 2002), 132쪽.

29) 김갑식·이무철, “북한 내각의 경제적 역할과 당정관계,” 130쪽.

30) 김태일·김용현, “북한 권력 내부의 당·정·군 관계: 지도인맥을 중심으로,” 『동향과전망』, 통권 31호(1996), 82쪽.

통제인 사상적 통제였고 이는 제도적 통제와 물질적 통제와 결합되면서 주민들이 당과 국가에 순종하고 국가시책을 준수하도록 만들었다. 다시 말하면, 북한 정권은 ‘당 통제 — 생산현장에 포섭 — 배급망과 복지망을 통한 일상생활 지배’라는 일련의 네트워크를 통해 당과 체제의 정당성을 제고하고자 하였다. 이러한 국가주도의 정치사회화 과정에서 북한 주민은 절대적 충성과 자발적 복종이 생활화된 인간형으로 정형화되었다.³²⁾

그러나 1990년대 중반 고난의 행군 이래 이 네트워크가 제대로 작동하지 못함에 따라 당 통제의 중요성과 실효성이 떨어지기 시작했다. 경제위기에 따른 주민생활의 궁핍화는 절대적 가치이자 생활의 규범이었던 주체사상의 신뢰도를 상당 부분 떨어뜨렸고 북한 권위체계에 대한 확산·지지 원천의 한계를 드러냈다.³³⁾ 특히 식량난에 의한 거주·여행의 제한 완화는 주민들에 대한 일상적 통제의 제도적 장치를 붕괴시킨 반면 사적인 의사소통 구조가 확장되는 결과를 가져왔다. 또한 이는 안정적 사상교양 공간의 상실을 의미하기도 하였다. 탈북자들의 증언에 따르면, 고난의 행군 이후 각급 조직의 당생활이 과거에 비해 현저히 약화되었는데, 사로청의 생활총화에는 거의 절반 정도 참여가 일반적이었고 인민반 생활총화 역시 대여섯 명 모이놓고 하는 게 고작이었으며 조직원들을 잘 챙겨주고 어디에 있는지 행적이나 잘 알고 있으라는 지시를 당비서가 직접 내리기도 했다.³⁴⁾

31) 정영철, “북한 사회통제 메커니즘의 변화와 특징: 사상적, 물질적, 제도적 측면에서의 고찰,” 『통일문제연구』, 통권 28호(1997), 63~64쪽.

32) 김영수, “김정일: 궁예형 지도자,” 『남북한의 최고지도자』(서울: 백산서당, 2001), 429쪽.

33) 변종헌, “북한 정치체계 변동에 관한 체계론적 접근,” 『통일정책연구』, 15권 1호(2006), 58~59쪽.

그런데 북한식 통제 네트워크의 균열 현상이 정치체제와 사상통제에 있어 지도부와 일반 주민 사이의 차이를 발생시키고 있지만, 아직까지는 북한 주민들의 불만이 곧바로 지도자와 체제에 대한 저항적 형태로는 연결되지 않고 있다. 일반 주민 사이에서는 외양적으로는 순종하는 척하면서 실제로는 반항하는 ‘일상생활형의 반항’, ‘민생형 일탈’의 모습이 나타나고 있는 것이다. 즉, 일반 주민의 주된 반항은 일하면서 꾸물거리기, 고의로 불성실하기, 도주, 무지한 체하기, 시치미떼기, 줌도둑질하기, 비방하기, 사보타주하기 등이다. 여기서 대표적인 것이 작업 태만, 직장 결근, 사회동원 불참, 직장 철취 등이다.³⁵⁾

이와 더불어 최근 상층 계급의 일부는 개인적으로 살아남기 위해 부정적인 방법에 몰두하는 현상이 벌어지고 있으며, 일반 주민들의 이들에 대한 갈등과 혐오감이 확대되고 있다는 점도 체제정당성 유지를 힘들게 하는 부분이다. 특히 간부로서 책임감이 없거나 올바르게 일을 하려는 생각이 없는 사람, 돈의 유혹에 빠져 타락한 사람 등을 북한 드라마에서 쉽게 볼 수 있다. 북한 드라마 <열망>은 북한 사회의 불평등, 불공정한 모습을 드러내 보여준다. 직장의 간부들은 일반 노동자보다 생활에 여유가 있고, 간부의 자녀들과 결혼하면 간부주택에 살 수 있으며 생활도 일반 근로자들과 다르게 묘사되고 있다. 물론 김정일에 대한 반발은 보여주지 않는다. 이는 북한정권이 주민들의 불만을 김정일에게 향하기보다는 중간간부들에게 향하도록 유도하는 이른바 ‘불만의 전가(transference of discontent)’와 ‘책임의 전가(transference of

34) 김근식, “1990년대 북한의 지방정치: 당사업체계의 재구조화를 중심으로,” 『통일정책연구』, 13권 2호(2004), 178쪽.

35) 서재진, 『또 하나의 북한사회: 사회구조와 사회의식의 이중성 연구』(서울: 나남, 1995), 363~364쪽.

responsibility)’ 방법을 구사하고 있는 것이다. 탈북자들의 증언에 따르면, 대체로 북한 주민들의 불만이 직접 김정일을 겨냥하기보다는 중간 간부들을 겨냥하고 있다. 간부들이 국가에 충성하지 않고 자기 잇속만 챙기다 보니 주민들이 굶어죽고 있다는 생각이다. 물론 사적 자리에서는 김정일에 대한 불만을 우회적으로 표현하기도 한다. 이러한 추세가 늘어나고 있기는 하지만 아직 일반적인 현상은 아닌 것으로 보인다.³⁶⁾

또한 일부 탈북자들은 외부세계에 잘 알려지지 않고 있을 뿐 북한 사회에서는 김일성 사망 직후부터 소규모 단위로 반대운동이 일어나고 있으며 그 중심에 무장을 한 군인들이 포진하고 있는 사례가 대부분이라고 증언하고 있다.³⁷⁾ 선군정치와 김정일의 군에 대한 애정을 감안하면, 이 주장을 곧이곧대로 받아들이기는 힘들지만 간혹 군부대에서 문제가 발생할 수는 있을 것이다. 한창 많이 먹어야 할 10대 후반에서 20대 중반까지의 젊은이들이 배가 고파 인근 민간에 침입하거나 동료들끼리 또는 상하 간에 무력충돌이 일어났을 것으로 추정된다.

4. 북한식 정치개혁과 변화 전망

1) 정치개혁의 한계와 그 원인

김정일 시대에 들어 내각책임제의 도입으로 행정경제사업에 있어 정부의 역할이 강화되는 제한적 당정분리 현상이 나타났고 인민군대

36) 김갑식·오유석, “고난의 행군과 북한사회에서 나타난 의식의 단층,” 『북한연구학회보』, 8권 2호(2004), 101~103쪽.

37) 안찬일 외, 『10년 후의 북한』, 52쪽.

가 노동계급의 당을 제치고 혁명의 주력군으로 부상하였다. 또한 당을 통한 수령제 시스템의 작동에 변화가 발생하였고 절대 권력자인 김정일의 ‘합리적’ 권력운용에 의해 엘리트 간 정책경쟁의 기미가 드러나기 시작하였다. 반면, 당의 공식적 의사결정구조는 제대로 작동하지 않고 있고 사상적 통제를 담당하는 당적 통제는 약화되었으며 인민들의 당과 체제에 대한 자긍심이 상당 부분 퇴락하였다. 이러한 모습은 분명 김일성 시대의 권위구조 체계와 그 실효성과는 다른 양상이다.

하지만 북한의 정치체제는 일반적 의미에서 전체주의³⁸⁾를 벗어나지 못하고 있다. 북한 사회에서 제거된 다원주의적 요소들이 좀처럼 복원되지 않고 있고 주체사상의 사회적 영향력이 약화된 상황이지만 여전히 사회적 규정력을 확보하고 이를 발전시킨 선군사상의 일색화가 전 사회적으로 진행되고 있다. 그리고 고난의 행군 시기에 들어 느슨했던 생활총화와 노력동원이 회복되고 있고 당적 영도에 손상은 있지만 김정일 통치의 범위와 능력은 더 확장된 측면이 있다. 결국 현 시점에서 북한 정치체제의 전환을 이야기하는 것은 성급하다 하겠다.

그러면 어떠한 점이 북한의 정치개혁을 가로막고 있는 것인가? 경제위기가 사회주의 체제의 정당성을 크게 훼손시켰다는 점에는 이론의 여지가 없다. 하지만 경제적 변화가 곧바로 정치적 변화를 유발하는 것은 아니다. 사회주의 체제전환국가의 경험에 비추어보면, 체제정당성의 상실, 국제정치적 역학관계, 대항집단의 형성과 이들의 체제전환의 편익 증가 등이 정치적 변화의 주요 요인으로 작용하였다.³⁹⁾

38) Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*(Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996), p. 40.

39) 김갑식, “사회주의 체제전환에 대한 비교연구,” 『제1회 북한의 체제전환과 국제협력 학술회의 자료집』(2006. 9. 15), 경남대 극동문제연구소 주최, 14~16쪽.

동유럽 사회주의 국가와는 달리, 북한에서는 공산주의 운동이 국가 권력을 획득했고 사회주의 경제발전에 상당한 정치력을 발휘했다. 특히 북한의 지배세력은 반제국주의적 민족적 정서를 자극해서 국민적 일체성과 자긍심을 키워왔다. 이들은 일련의 통제 네트워크를 통해 정치교육과 조직생활을 강화하여 북한 주민들에게 체제정당성을 내면화하도록 만들었던 것이다. 따라서 경제난이 계속되는데도 북한 주민들은 당과 체제에 대한 정당성을 완전히 철회하지 않는 것이다.

또한 동구 사회주의 국가의 체제전환과정에서 결정적 역할을 한 것은 국제적 요인이었다. 양 체제 간 경쟁이라는 외부적 압력이 한층 더 두드러져 외적 위기가 내적 위기로 전화되어 사회주의 체제의 내구력이 침식당했다. 여기에 고르바초프의 시나트라 독트린(동유럽 포기)은 치명적 타격을 가했다. 이러한 세계적 차원에서 냉전이 해체되는데도 한반도의 냉전체제의 유제는 오히려 북한이 반미 민족주의 정서에 편승하여 강력한 동원·전시체제를 유지할 수 있는 빌미를 제공하고 있다. 특히 부시 행정부의 봉쇄정책은 북한주민들에게는 현실적 위협으로서 이들이 체제개혁보다는 체제유지에 집중하도록 하는 결과를 낳고 있다.

그리고 최근 경제적 위기, 이에 따른 7·1경제관리개선조치에 의해 새로운 계층(전문가, 상인 등)의 맹아가 형성되었다 하더라도 이들이 당장 당국가에 대항하는 세력으로서 성장할 가능성은 그리 높지 않다. 북한의 산업화와 개혁·개방정책이 당국가 관료제의 철저한 통제하에서 진행되고 있기 때문에 이와 동반되는 구조적 분화는 쉽지 않고 정치적 분화는 더더욱 어렵다. 경제관료의 약진 속에서도 당관료의 상대적 우월성은 여전히 지속되고 있기 때문이다.⁴⁰⁾ 또한 북한 공안조직의 폭압적 통치행태는 북한 주민들에게 반체제행동이 적발되었을 때

엄한 처벌의 공포를 심어주기 때문에 주민들은 조직화에 나서기보다는 원자화된 상태의 비정치적·반정치적 경향을 가질 수밖에 없다.

2) 예상가능한 정치체제 변화의 경로

일반적으로 전체주의에서 탈전체주의로의 이행방식은 ‘선택(choice)에 의한 탈전체주의’, ‘퇴락(decay)에 의한 탈전체주의’[또는 ‘내키지 않은 순응(acquiescence)에 의한 탈전체주의’], 사회적 쟁취(societal conquest)에 의한 탈전체주의 등 세 가지인데, 실제 이행과정은 이 세 가지의 상호 혼합에 의해서 진행되지만, 경우에 따라 어느 한 측면이 지배적일 수 있다.

선택에 의한 탈전체주의 경로에서는 정권엘리트들이 (대개는 자신들의 안전을 위해) 최고지도자의 완전히 자의적이었던 권력들을 제한하고, 테러의 역할을 축소시키고 (사실상 시민사회에서 완전히 말소되어 있었던) 일련의 비공식적 조직들의 등장을 허용한다. 퇴락에 의한 탈전체주의 경로에서는 이데올로기에 대한 언명이 허용만 남게 되고, 동원은 관료적 의례로 전락하며 의도적 선택에 의해서라기보다는 정권의 무능력 또는 외부의 압력에 의해 내키지 않은 순응의 결과로서 저항의 소영역 또는 상대적 자율성이 나타난다. 사회적 쟁취에 의한 탈전체주의 경로에서는 시민사회 집단들이 상대적 자율성을 획득하기 위해 투쟁하고 쟁취한다.⁴¹⁾

40) 이우영, “북한에서의 국가와 사회: 시민사회론은 적용 가능한가?,” 『현대북한연구』, 4권 1호(2001), 237쪽.

41) Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, p. 293.

그런데 1990년대 고난의 행군 시기 북한의 경우에는 퇴락에 의한, 내키지 않은 순응에 의한 전체주의 약화 현상이 일부 일어났다. 주체 사상에 대한 사회적 영향력이 퇴색하고 정치교육과 사회동원의 참여율은 상당 부분 떨어졌다. 주민들의 공식제도와 규범에 대한 불신, 준법의식의 부재 등이 일반화되었다. 퇴락에 의한 탈전체주의 징후들이 나타난 것이다. 그러나 2002년 7·1 경제관리개선조치에 이은 일련의 개혁조치들은 이러한 아래로부터의 압력에 의해서만 아니라 나름의 위로부터의 선택에 의해서 단행되었다고 보아야 한다. 왜냐하면 아래로부터의 변화 요구에 의해 과거와 같은 방식으로 통치할 수는 없으나 아직까지는 당국가의 사회에 대한 장악력이 확실한 상태에서 개혁조치가 취해졌기 때문이다. 이러한 점에서 북한의 경우 선택에 의한 탈전체주의 경로와 퇴락에 의한 탈전체주의 경로를 명확히 구분하기 힘들다.

따라서 북한 정치체제 변화의 예상가능한 경로는 ‘위로부터의 주도’에 의한 선택’과 ‘급변사태에 의한 변화’ 등 크게 두 가지로 나누는 것이 의미가 있다. 1990년대 이후 북한의 당적 권위가 일정 부분 훼손되었고 최고지도부, 중간간부 및 일반 주민 간의 관계가 적지 않게 변한 부분이 있지만, 여전히 당국가-사회(개인) 관계에서 전자가 압도적 우위를 차지하고 있고 사회나 개인이 대항세력으로서 발전할 가능성이 낮은 상황에서 정치체제의 변화는 위로부터의 주도에 의한 선택으로 발생할 개연성이 높다. 실제로 북한은 최근까지 정치체제에 있어서는 보수적 위기타개책을 지속적으로 추진해왔다.⁴²⁾ 그러나 이 경로의 경우 자원의 부족, 불리한 국제정치적 구조, 북한주민들의 인식 변

42) 박형중, 『북한의 개혁개방과 체제변화』, 242~243쪽.

화 등은 북한정권이 극복해야 할 과제들이다.

한편, 북한에서 급변사태에 의한 정치체제의 변화가 일어날 가능성도 높아지고 있다.⁴³⁾ 급변사태에는 김정일의 급작스런 자연사, 군부 쿠데타, 민중봉기, 반대파에 의한 김정일 실각 등을 예상해볼 수 있다. 우선, 김정일이 조기에 자연사하는 경우에는 단기적으로 전형적 의미에서 탈스탈린화가 발생할 가능성이 존재한다. 새로운 정권은 위에서 언급한 선택에 의한 탈전체주의 양상들을 제시할 수 있다. 하지만 이 정권은 군부 중심의 집단지도체제의 성격을 가질 가능성이 높기 때문에 정치체제 변화에 소극적일 것이다. 하지만 중장기적으로는 수령 중심의 사회에서 갑자기 수령이 사라졌기 때문에 정권의 권위 및 사회적 통합력은 상당히 떨어지고 사회에서 대항세력이 조직화되어 갈등의 양상이 전개될 것이다. 자연사가 아닌 측근에 의한 암살일 경우에는 사회적 혼란은 더욱 가중될 것이다.

일단, 북한체제의 특성상 군부 쿠데타, 민중봉기, 반대파에 의한 김정일 실각 등은 김정일 생존 시에 발생할 가능성은 그리 높지 않다. 그러나 김정일의 유고나 권력이양기 상황에서는 배제할 수 없다. 이때의 대내외적 정치사회 환경은 매우 유동적이고 불안정할 것이다. 차기 권력자의 능력과 비전이 북한체제가 안고 있는 문제들을 제대로 해결 해주지 못할 경우 간부와 주민들의 충성심은 매우 악화될 것이고 새로운 모색을 강구할 수 있다. 군부 쿠데타일 경우에는 김정일 급사 때의 현상이 더욱 극화될 것이고, 민중봉기의 경우에는 군부 세력과의

43) 북한의 정치체제가 스탈린식 전체주의체제와 스탈린체제의 조합으로 이루어져 있기 때문에 다른 국가의 사례에 비추어보면 북한에서의 위로부터의 체제전환은 기대하기 어렵다는 주장이 있다. 최완규, “북한 국가 성격의 이론과 쟁점: 비교 사회주의적 관점.” 『현대북한연구』, 4권 1호(2001), 39쪽.

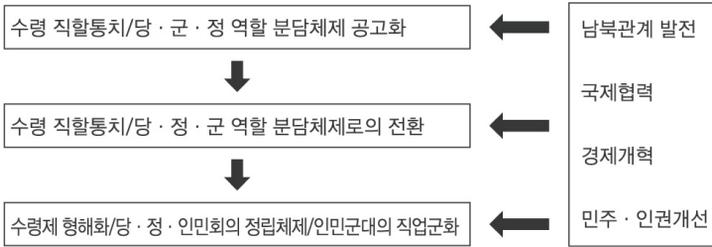
내전상황에 돌입할 수도 있다. 민중봉기의 성패에 따라 정치체제의 변화는 양극단으로 나타날 것이다. 반대파에 의한 김정일 실각 가능성은 높지 않으나 대신 중간간부의 반격 가능성은 존재한다. 현재 주민들에게 비판의 대상인 중간간부는 김정일과 운명공동체로 함께할 수밖에 없다. 하지만 북한의 상황이 더 힘들어져 김정일이 중간간부 대다수를 포섭하지 못하고 최고위층 일부와만 함께하는 경우, 중간간부들은 선택의 상황에 놓일 것이다. 중간간부들이 김정일에 저항하고 이 저항이 일정 부분 이상 성공할 경우 북한 정치체제는 급격하게 탈스탈린화될 가능성이 농후하다.

3) ‘바람직하고, 실현가능한’ 정치체제 변화의 경로

북한 정치체제 변화의 경로를 전망하고 이에 대한 대책을 강구하려면 당연히 북한 급변사태에 따른 정치체제 변화에 대한 분석도 해야 하나, 현재 북한 권위구조의 특성, 북한지도부의 선호, 남북관계와 국제환경 등을 고려하면 당연히 ‘바람직하고, 실현가능한’ 정치체제 변화의 경로로는 위로부터의 주도에 의한 선택일 것이다. 따라서 위로부터의 주도에 의한 선택의 입장에서 북한체제와 남북관계의 안정성을 담보할 실현가능하면서도 바람직하다고 생각되는 정치체제 변화의 경로를 제시하면 <그림 1>과 같다.

김정일 시대에 들어 북한의 정치체제는 경제위기와 안보위기에 대한 대응과 적응과정을 겪으면서 당·군·정 역할분담체제로 전환하였다. 행정경제사업에서 제한적 당정분리가 이루어지고 있고 인민군대의 위상이 강화된 반면, 당의 영도력이 지속되지만 과거에 비해 약화되었다. 정치개혁의 관점에서 인민군대의 강화에 대해서는 부정적 측

<그림 1> 북한 정치체제 이행 경로



면이 있으나 초보적 수준이지만 내각책임제의 도입에 대해서는 긍정적인 평가가 우세하다. 이에 북한 정치체제 변화의 첫 번째 단계는 당·군·정 역할분담체제의 공고화이고 그 핵심은 당정분리의 강화라 할 수 있다. 이 체제가 과거 형태로 회귀하는 것을 막기 위해서는 당정분리에 대한 북한 내부의 노력도 필요하지만 북한이 경제개혁에 매진하고 그 성과를 이루어낼 수 있도록 남북관계 및 국제환경이 개선되어야 할 것이다.

더 나아가 남북경제공동체 구상이 실현되고 북미관계가 개선된다면 남북협력·국제협력의 강화 속에서 선군정치의 규정력은 떨어질 수밖에 없다. 이 경우 다음 단계인 당·정·군 역할분담체제로의 전환이 가능하다. 즉, ‘당>군>정’이 아닌 ‘당>정>군’의 형태를 예상해볼 수 있다. 그런데 김정일의 인적 통치가 제도적 통치를 초월하고 있기 때문에 설사 당조직이 재정비되더라도 이때는 당중앙위원회 전원회의, 정치국 회의 등이 김일성 시대처럼 실질적인 토론의 장이 되지 못할 것이다. 즉, 김정일은 당내 협의체에 의존하기보다는 현재와 같이 측근들이나 개별 비서에 직접 명령을 하달하는 식의 직할통치를 지속할 것으로 보인다.⁴⁴⁾

그 다음 단계로는 당·정·인민회의 정립체제를 그려볼 수 있다. 중국의 정치체제 개혁과정을 벤치마킹하는 것인데, 중국은 정부로부터 당을 분리하는 한편, 인민회의의 위상을 강화시켜 당·정·인민회의 간에 견제와 균형의 원칙이 작동하도록 하였다. 정부관료는 당과 인민회의 양자에 대해 직위임명 문제와 업무 책임성을 의존하게 되었다.⁴⁵⁾ 이 단계에 진입하려면 무엇보다도 정보폭압기구의 전횡이 없어지고 민주·인권상황이 개선되어야 한다. 그리고 인민회의가 진정한 의미의 인민 대표기관으로서의 위상을 가져야 하며 인민회의 선거에 복수입 후보가 가능해야 한다. 한편, 이 단계에 들어서면 수령제가 형제화될 가능성이 높다. 수령이 인민의 대표기관인 인민회의를 통치한다면 이 체제가 가능하지 않기 때문이다. 대신 국가주석제가 부활되어 최고지도자가 당총비서와 정부의 국가주석을 겸직할 수는 있을 것이다. 또한 이 단계에 진입하려면 우호적 국제환경이 절대적 조건이기 때문에 인민군대는 북한의 정치체제에서 비껴나 점차 군 본연의 임무에 집중하는 ‘직업적 군’으로 성격 전환을 시도할 것이다.

이상이 바람직하고 실현 가능한 북한 정치체제 개혁의 경로이다. 그런데 위 각 단계는 순차적으로 진행될 수도 있고 한꺼번에 도달할 수도 있으며, 그 시간은 짧을 수도 길 수도 있다. 그리고 실현가능성을 배가하려면 개혁과정에서 상층 지도부의 안정과 번영을 고려해야 하고 개혁의 고통이 일방에게 무리하게 부담되는 것을 피해야 한다.

44) 최진욱, 『김정일정권과 한반도 장래』(서울: 한국외국어대출판부, 2005), 88쪽.

45) 박형중, 『북한의 개혁개방과 체제변화』(서울: 해남, 2004), 211쪽.

5. 결론에 대신하여: 북한 정치개혁을 위한 제안

북한 정치체제를 개혁할 수 있는 최선의 방책은 고립이 아니라 국제협력과정에서의 외부세계 자극이다.⁴⁶⁾ 북한이 김정일 시대에 들어 국가발전전략으로 ‘선군중심의 실리사회주의’를 내세우고 있는 것은 북한이 당면한 안보위기와 경제위기를 한꺼번에 극복하고자 함이다. 그러나 얼마 전까지만 해도 북핵문제와 미국의 대북강경책으로 인해 북한은 국제사회에 나오기를 주저하였고 북한 정치체제의 변화는 요원한 것처럼 보였다. 미국의 대북강경책과 선군정치로 말미암아 국방공업을 최우선시하면서 자원의 효율적 배분이 어렵게 되고 이는 경제개혁의 걸림돌로 작용하고 있다. 우리와 주변국의 바람은 북한이 현재 체제를 그대로 고수하거나 급변사태가 발생하는 것이 아니라 북한이 개혁개방을 통해 점진적 체제전환과정에 들어서는 것이다. 이르기 위해서는 북한 스스로 현재의 발전전략을 수정하도록 국제협력을 강화해야 한다. 국제협력이 강화되어야 북한의 발전전략에서 ‘선군’을 탈락시킬 수 있다.

우리가 고려할 수 있는 국제협력이란 북미관계 개선, 남북관계 발전, 동북아 안보·경제협력, 국제정치·경제기구 협력 등이다. 그런데 여기서 무엇보다도 중요한 것은 현재의 장애물을 뚫고 나갈 북미관계 개선이다. 북핵문제가 해결되고 북미관계가 개선되어야 북한의 피포위의식이 약화되어 북한이 ‘마음 놓고’ 정치·경제개혁의 길로 나아갈 수 있을 것이다. 그리고 북미관계가 개선되어야 여타 국제협력이 본격적으로 작동할 수 있다. 물론 북핵문제가 해결되기 전에도 남북관계 발전

46) Nicholas D. Kristof, "Send In The Fat Guys," *New York Times*, Oct. 22, 2006.

은 중요하지만 북핵문제가 해결되면 북한의 체제전환과정에서 남북관계는 더욱 중요해질 것이다. 이러한 긍정적 상황이 도래하면 동북아 경제협력과 국제경제기구의 자본과 기술이 북한이 투입될 것이고 동북아 다자안보체제는 북한의 안보위협을 크게 감소시킬 것이다.

북한의 정치개혁을 포함한 체제전환은 분명 북한이 주도적으로 진행해야 하지만 그 여건조성과 지원은 국제협력의 몫이다. 북한과 국제사회가 선의를 가지고 상호 협력체계를 구축해야만 북한의 체제전환은 올바른 방향으로 진행될 것이다.

■ 접수: 11월 3일 / ■ 채택: 12월 3일

참고문헌

1. 1차 자료

- 고상진, “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치 of 근본특징,” 『철학연구』, 1999년 1호(1999).
- 김재호, 『김정일 강성대국 건설전략』(평양: 평양출판사, 2000).
- 김정일, “올해에 당사업에서 혁명적 전환을 일으킬 데 대하여”(1997. 1. 1), 『김정일 선집』, 제14권(평양: 조선로동당출판사, 2000).
- _____, “우리는 지금 식량 때문에 무정부상태가 되고 있다”(김정일이 1996년 12월 7일 측근 당 비서들에게 행했다는 비밀연설), 『월간조선』, 1997년 4월호.
- 김철우, 『김정일장군 선군정치』(평양: 평양출판사, 2000).
- 로동신문 편집국론설, “사상과 신념의 총대를 주력으로 선군시대를 빛내여 나가자,” 『로동신문』, 2003년 12월 22일.
- 리영화, “경제에 대한 국가의 중앙집권적 통일적 지도는 사회주의 경제강국 건설의 근본 담보,” 『경제연구』, 1999년 3호.
- 최순옥, “선군정치는 우리 당의 위대한 혁명방식,” 『철학연구』, 2001년 3호.

2. 2차 자료

- 김갑식, “1990년대 고난의 행군과 선군정치: 북한의 인식과 대응,” 『현대북한연구』, 8권 1호(2005).
- _____, “사회주의 체제전환에 대한 비교연구,” 『제1회 북한의 체제전환과 국제협력 학술회의 자료집』(2006. 9. 15), 경남대 극동문제연구소 주최.
- _____, 『김정일정권의 권력구조』(과주: 한국학술정보, 2005).
- 김갑식·오유석, “고난의 행군과 북한사회에서 나타난 의식의 단층,” 『북한연구학회보』, 8권 2호(2004).
- 김갑식·이무철, “북한 내각의 경제적 역할과 당정관계,” 『한국과 국제정치』, 22권 3호(2006).
- 김근식, “1990년대 북한의 지방정치: 당사업체계의 재구조화를 중심으로,” 『통일

- 정책연구』, 13권 2호(2004).
- _____, “김정일 시대 북한의 당·정·군 관계 변화: 수령제 변화의 함의를 중심으로,” 『한국정치학회보』, 36집 2호(2002).
- 김영수, “김정일: 궁예형 지도자,” 『남북한의 최고지도자』(서울: 백산서당, 2001).
- 김영윤, “김정일의 경제건설론,” 『김정일 연구(II): 분야별 사상과 정책』(서울: 통일연구원, 2002).
- 김태일·김용현, “북한 권력 내부의 당·정·군 관계: 지도인맥을 중심으로,” 『동향과 전망』, 통권 31호(1996).
- 박형중 외, 『김정일 시대 북한의 정치체제』(서울: 통일연구원, 2004).
- 박형중, 『북한의 개혁개방과 체제변화』(서울: 해남, 2004).
- 변중현, “북한 정치체제 변동에 관한 체계론적 접근,” 『통일정책연구』, 15권 1호(2006).
- 사회과학출판사 편, 『영도체제』(서울: 지평, 1989).
- 서재진, 『또 하나의 북한사회: 사회구조와 사회의식의 이중성 연구』(서울: 나남, 1995).
- 안찬일 외, 『10년 후의 북한』(서울: 인간사랑, 2006).
- 이교덕 외, 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』(서울: 통일연구원, 2005).
- 이우영, “북한에서의 국가와 사회: 시민사회론은 적용 가능한가?,” 『현대북한 연구』, 4권 1호(2001).
- 장달중, “김정일체제의 주체비전: 이데올로기, 당 그리고 군중을 중심으로,” 장달중 외, 『김정일체제의 북한: 정치, 외교, 경제, 사상』(서울: 아연출판부, 2004).
- 전현준, “북한 권력구조 변화 전망,” 『북한』, 통권 410호(2006).
- 정성장, “조선로동당의 위상과 역할,” 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 당·국가기구·군대』(과주: 도서출판 한울, 2007).
- 정영철, “북한 사회통제 메카니즘의 변화와 특징: 사상적, 물질적, 제도적 측면에서의 고찰,” 『통일문제연구』, 통권 28호(1997).
- 최완규, “북한 국가 성격의 이론과 쟁점: 비교 사회주의적 관점,” 『현대북한 연구』, 4권 1호(2001).
- 최진옥, 『김정일정권과 한반도 장래』(서울: 한국외국어대출판부, 2005).
- 통일부, “05년도 김정일 위원장 공개 활동 동향 분석,” <http://www.unikorea.go.kr/>, 정책소식 2006. 1. 23 탑재(검색일: 2007. 8. 18).

Bertsch, Gary K., *Comparing Political Systems: Power and Policy in Three Worlds*
(New York: John Wiley & Sons, 1978).

Linz, Juan J. and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*
(Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996).

Kristof, Nicholas D., "Send In The Fat Guys," *New York Times*, Oct. 22, 2006.

Shifts in North Korean Political System: Features and Expectations

Kim, Kap-sik(Kyungnam University)

This article analyzes political processes of reform at the North Korean political system and suggests a potential way of future development conditioned by the features of current stage of the reform. Currently, the North Korean political system can be characterized by the system of the role division among the Party, Military, and Government. This system has been established by the measures taken by Kim, Jong Il's government. For example, it adopted the system of Cabinet Responsibility, distinguished the role of the Party from that of Government, and strengthened the role of Military through the Military-first politics. By the political reform, the Suryong Political System under Kim's rational power management is now experiencing serious challenges. As the leading role of the Workers' party weakened, it is now highly plausible that policy competition between political elites may develop in near future. In addition, the authority of the Workers' party is not as strong as before. As more and more people in North Korea doubts against the system justice, the Workers' party has hard

time in persuading them. However, the emerging changes do not entirely imply that North Korea is carrying out a successful reform. Majority of North Koreans have strong beliefs on their system justice. In addition, the ongoing conflicts between North Korea and the USA still provide a strong reason for mass mobilization. Moreover, mass public separated from each other is hard to be organized under the rule of suppression. Therefore, for a future political reform, North Korea is required to make a new Suryong political system, called “a Triangular System,” in which military system is transformed into the system with professional army and the Party, Government, and People’s Congress acquire their independent and respective role.

Key Words: System of the role division among the party, military, and government/ Military-first politics/ Cabinet responsibility/ Triangular system among the party, government, people’s congress