

북한 조선노동당 규약 개정의 정치 동학

김진하 (북한연구센터 부연구위원)

Online Series CO 11-08

2010년 9월 28일 북한 노동당대표자회는 김정은 권력세습을 공식화하였다. 또한 당대표자회에서는 1980년 6차 당대회 이후 30년 만에 노동당 규약¹⁾을 개정하였다.²⁾ 노동당의 사당화 및 세습화 추세가 두드러진 이번 당규약 개정의 주요 내용과 특징은 [표]와 같다.

[표] 개정 당규약의 주요 특징과 내용

수령 유일영도체계 및 선군정치의 사후 제도화 및 만경대 가문의 사당화	<p>“조선로동당은 위대한 수령 김일성 동지의 당” (서문) “김일성조선의 부강 발전” (서문) “위대한 령도자 김정일동지를 중심으로” (서문) “김정일”의 등장 (서문 4회, 본문 1회) “당안에 사상과 영도의 유일성 보장” (서문) “유일적 영도체제”의 반복적 강조 (서문, 2조, 4조 1항, 5조 3항, 28조, 33조, 40조 4항, 45조 1항, 48조, 53조 등) “수령을 결사옹위하며 ... 선군사상과 혁명전통으로 튼튼히 무장” (4조 1항) “선군정치,” “군사중시기풍,” “혁명적 군인정신,” “선군혁명,” “선군의 기치,” “선군사상,” “군사기풍,” “군민일치,” “관병일치” 등의 문구가 반복적 등장 (4조 3항, 4조 4항, 38조, 45조 8항, 46조, 48조 등) *구(舊)규약 서문의 ‘마르크스-레닌주의 혁명당 문구 삭제’</p>
세습의 정당화	<p>“위대한 령도자 김정일동지는 위대한 수령 김일성동지의 당건설사상과 업적을 옹호고수하고 빛나게 계승발전” (서문) “당건설에서 계승성을 보장” (서문) “조선로동당은 ... 김일성동지께서 개척하시고 ... 김정일동지께서 이끄시는 ... 혁명가의 당” (1조) “백두의 전통을 순결하게” (60조)</p>

1) 1980년 규약 전문은 다음에 부록으로 수록 됨. 최진욱, 『현대북한행정론』, 제2판 (서울: 명인출판사, 2008), pp. 349-394.
2) 개정 배경 및 의의에 대해서는 다음을 참조. 임재천, “조선노동당 제3차 대표자회와 당 규약 개정: 규약 개정의 배경과 의도 및 특징을 중심으로,” 『북한의 노동당 규약 개정과 권력세습』(국가안보전략연구소 학술회의 발표 논문, 2011.2.7).

권력구조 상의 변경

“당대회는 당의 최고지도기관”으로 “조선로동당 총비서를 추대” (21조)
 “조선로동당 총비서는 당의 수반”으로 “당을 대표하며 전당을 령도” (22조)
 “조선로동당 총비서는 당중앙군사위원회 위원장으로 된다.” (22조)
 “당중앙군사위원회는 ... 군사분야에 나서는 모든 사업을 당적으로 조직지도” (27조)

북한은 인치(人治)형 독재체제를 유지하고 있다. 북한은 법에 따라 경영되는 국가가 아니다. 헌법이나 규약 등의 제도적 규칙보다는 지도자의 의지나 인적후원관계가 정치참여자, 특히 이너서클 멤버의 정치행위를 규정하는 결정적 요소로 작용한다.

법은 개인의 권력 행사를 통제하는 탈인격적 통치제도이다. 법에 의한 지배와 인적 독재는 양립하기 어렵다. 인치형 독재체제에서 법이나 규칙은 통치의 정당화 장치 이상의 기능을 하기 힘들다. 2009년 개헌이나 2010년 당규약 개정도 모두 사후정당화 성격이 짙다. 30년 동안 기존당규가 규정한 조직이념과 절차에 부합되지 않는 방식으로 당이 운영되어 왔더라도 큰 저항이나 회의가 발생하지 않는 곳이 바로 북한이다.

사정이 그러함에도 우리가 노동당 규약 개정에 주목해야 하는 이유는 무엇일까?

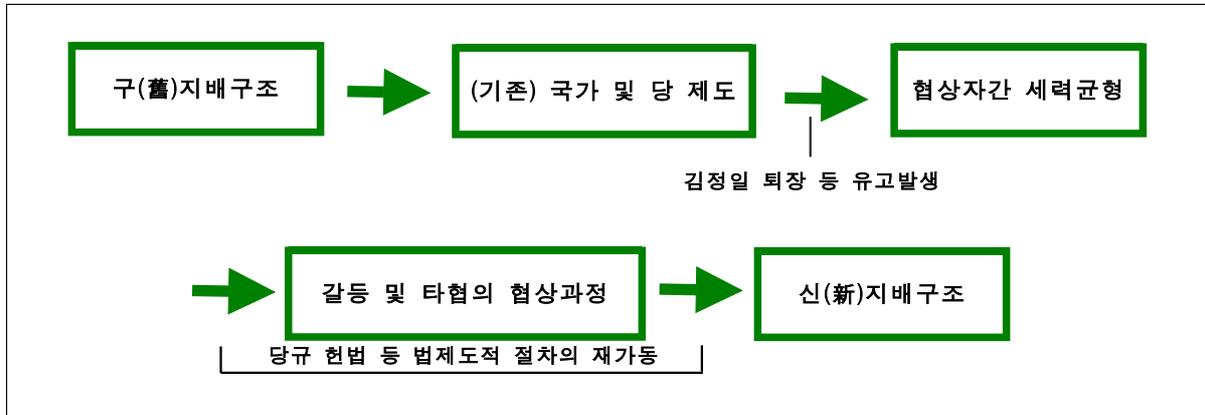
당규약 개정의 역설적 중요성

북한 정치사에서 후계구도의 부상과 당규약 개정 간의 부인할 수 없는 연관성이 발견되기 때문이다. 1980년 김정일은 당정치국 상무위원 및 당중앙군사위원으로 취임하면서 후계자로서의 위상을 확인받았다. 2010년 김정은은 당중앙위원회 위원이자 당중앙군사위원회 부위원장으로서 세습후계자가 되어 전면에 등장하였다.

북한은 9.28 당대표자회를 통해 후계구도 발전을 위한 조직정비를 마친 셈이다. 이제 개정 당규약의 내용이 알려지면서, 후계자 옹립계획의 윤곽을 전반적으로 그려볼 수 있는 기회가 도래하였다.

만약 김정일이 장기간 ‘효과적으로 최고통치권을 유지’하면서 후계체제 안착을 주도하고, 김정은이 아버지의 후광 아래 차기집권자로서의 인적통치 네트워크를 강화해 나갈 수 있다면, 최고통치권자 퇴장이 불러올 수 있는 권력 공백기가 최소화될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 조건이 충족되지 않을 경우, 당총비서의 추대 등의 첨예한 이슈를 매개로 파워게임이 전개될 수 있다. 이 경우 기존의 정치적 세력균형과 제도적 구조를 일거에 무력화시킬 수 있는 군부의 개입, 정치적 사변 등 통제 불가능한 외적 요소의 간섭이 없다면, 기존 통치엘리트 간 경쟁과 협력, 타협과 이합집산의 권력 게임이 당규 등 기존 제도의 틀 내에서 벌어질 수밖에 없다(그림 참조).

[그림] 권위주의체제 제한적(북한의 경우, 최고지도자 승계상의) 협상과정 모델



당규약은 2009년 헌법과 더불어 인치형 독재의 중핵이라 할 수 있는 김정일이 퇴장할 경우 또는 그의 장악력이 급속히 감소할 경우 벌어질 수 있는 당내 권력투쟁의 양상과 방식을 결정할 게임의 룰로서 기능할 수 있을 것이다.

총체적 권력체로서 수령이 건재 하는 한 그 존재의미가 퇴색될 수밖에 없는 당규가 독재자의 퇴장과 더불어 새로운 지배질서 창출(또는 구지배구조의 연장)을 위한 주요한 협상과 타협의 룰로서 부활할 수 있을 것이다. 이러한 정치과정을 규율할 게임의 룰로서 당규나 헌법의 중요성이 부각될 수밖에 없다. 누가 이 협상과정에 참여할 권한이 있으며, 어떠한 방식으로 타협과 협상이 이루어져야 하는지의 중차대한 문제의 결정이 기존 당규나 헌법의 제도적 관할권 안으로 들어오게 되는 것이다.

퇴장까지는 아니더라도, “수령이라는 결속의 중심이 약화될 때 그를 제도적으로 보장하고 부작용을 상쇄함으로써 혼란과 불안정을 막을 수 있는 유일한 수단이 바로 당”이며, 더 나아가 김정일이 무력화된 경우, “수령의 후계문제를 ... 해결해 줄 수 있는 제도적 수단 역시 당이다.”³⁾ 이를 위해서 “규약을 변화된 환경에 맞게 개정해야 할 필요성”이 제기되었을 것이다.⁴⁾ 권력배분상태의 현상유지를 원하는 최고위 기득권자들일수록 불확실성을 최소화하면서, 권력공백을 틈탄 외부로부터의 도전을 해당·반국가 행위로 비판·견제하면서 자신들의 권력유지를 정당화할 수 있는 장치로서 기존의 당규나 헌법을 적극 활용하려 들 것이다.

대단히 역설적인 상황논리이지만, 북한과 같이 인적 독재가 뿌리를 내린 체제에서는 정상국가라면 제도적 장치가 제대로 작동하지 않을 수 있는 불확실성의 환경(최고통치자의 퇴거와 같은 위기상황)

3) 현성일, “북한의 노동당 규약 개정: 규약 개정과 3대 세습,” 『북한의 노동당 규약 개정과 권력세습』(국가안보전략연구소 학술회의 발표 논문, 2011.2.7), p. 22.

4) 위의 글.

에서 오히려 죽어있던 제도들이 본연의 기능을 재가동할 수 있는 기회를 얻게 되는 것이다. ① 김정일의 퇴장 또는 장악력 감소가 빠르면 빠를수록, ② 이에 따라, 김정일의 자체 세력화가 늦어질수록, ③ 군부나 외세 등 체제 외적 요인의 개입 정도가 작을수록(즉, 기존 당내 권력자들이 당 내외 엘리트들의 도전을 통제할 수 있는 힘을 보유한 경우), ④ 김정일 퇴장 후 (통치엘리트 간 세력배분이 평형상태를 유지하여) 어느 한 세력의 일방적 독주가 불가능할수록, 엘리트 간 협상과 타협과정을 조율할 제도적 기제로서 당규의 중요성이 더욱 커질 것이다.

[그림]은 이상에서 제시한 최고권력 이행의 제한적 협상과정 모델을 형상화하였다.⁵⁾

가까운 장래에 실현될 수도 있는 김정일의 퇴장과 이후에 나타날 수 있는 당내 권력경쟁 구도에 가장 민감할 수밖에 없는 집단은 2010년 9월 현재 시점에서의 당내 실권자들이라 할 수 있다. 이들의 입장에서 당규의 개정방향은 김정일 이후 권력재분배 양상을 결정할 수도 있는 중요 변수로 인지되었을 것이다.

축적된 경험으로 잘 훈련된 직업정치인(예컨대, 김정일 본인이나 장성택과 같은 권위주의체제 지배엘리트)일수록 미래에 대한 사전 포석으로서 개정작업 하나하나에 심혈을 기울일 수밖에 없다. 개정 당규는 기존 통치 엘리트 간 세력 판도를 반영하는 그들 간 타협과 권력정치의 산물로 이해하는 것이 보다 타당한 접근이라 할 수 있다. 또한 김정일 이후 권력재편과정에 대한 제도적 전조로 볼 수도 있는 것이다.

이점에서 수령의 당적 권위를 대변하는 직책인 총비서의 권능과 추대에 관한 조항(‘당대회에서의 추대’에 관한 개정규약 21조 및 ‘당중앙군사위원장 당연결직’을 규정한 22조)들의 개정내용에 주목할 필요가 있다. 개정에 참여한 실권자들로서는 김정일 이후를 염두에 두며 이 부분 수정작업에 임할 수밖에 없었을 것으로 추측해 볼 수 있다. 지배적 정치권력의 총체적 인적 구현체로서 수령이 북한 정치체제의 특성을 압축적으로 보여주는 아이콘이라면, 수령 지위의 승계에 관한 규정은 후계세습계획의 알파요 오메가라 할 수 있기 때문이다.

궁정정치 내부의 사정에 대한 정보를 얻는 것은 사실상 불가능한 일이다. 그러나 총비서 관련 조항 개정을 둘러싸고 상당한 진통과 타협의 과정이 전개되었을 것이라는 추정이 비현실적이라고 볼 수는 없다.⁶⁾

5) 권위주의체제 제한적 협상과정 모델에 대한 설명은 다음을 참조. 최진욱·김진하, 『탈사회주의 경제이행 국가의 권력 구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점』(서울: 통일연구원, 2010), III장.

6) 2010년 중반 이후 당대표자회 개최 시기가 계속 반복 지연되는 해프닝이 벌어진 바 있다. 당규약 개정을 둘러싼 갈등과 타협을 그 한 요인으로 추측해 볼 수 있을 것이다.

후견세력 안전보장 전략의 정치 동학: 또 하나의 독해법

장성택 등 핵심 후견세력으로서의 미래의 불확실성을 예견케 하는 다음의 세 가지 문제에 봉착하지 않을 수 없으며, 금번 당규약 개정은 이들의 극복을 위한 보이지 않는 노력의 산물로 볼 수 있다.

첫째, 절대 권력자 김정일이 장성택 등 후견세력에 힘을 불어 넣고 있는 이유는 후계세습의 성공을 위해서이다. 김정일은 존재가치를 증명하는 한 후계후견세력을 후원할 것이다. 다시 말해, 후견세력의 미래는 김정일의 결정에 따라 불투명해질 수 있는 것이다. 최소한 김정일이 퇴장하기 전까지는 그러하다.

김정일 퇴장 후일지라도 김정은과의 권력세습을 매개로한 연관 고리를 놓치게 된다면, 지배 정당성에 의문이 제기될 수 있으며, 당 내외 세력의 거센 도전에 직면하게 될 가능성도 있다. 따라서 부여된 권력을 유지하고 잠재적 경쟁 그룹의 견제를 차단하기 위해서는 후계구도의 안정화 노력이라는 ‘보상’을 통해 김정일의 후원을 지속적으로 확보해야 한다. 김정일 퇴장 후에도 앞서 지적한 바 있듯이 세습 후계구도의 전면적 폐기는 위험하다. 명목상이라도 세습후계구도를 ‘보호’하여야 한다.

둘째, 김정일의 심각한 건강 문제, 김정은의 무경험과 연소함, 실패국가로서 북한의 한계적 상황 등을 고려한다면, 김정일의 세습의지가 반드시 실현된다는 보장이 없다는 점이다. 세습은 실패할 수도 있는 것이다. 즉, 후견세력으로서의 김정은은 단독권력승계에만 전적으로 투자할 수만은 없는 일이다. 김정일의 분노나 의심을 사지 않으면서 위급 시를 대비한 퇴로용 ‘보험’(명목상의 김정은 추대 및 실질적인 집단지도체제 또는 대원군 섭정체제 수립 가능성 확보)에 들어 놓아야 할 필요가 있다.

셋째, 세습실패의 위험성만큼이나 위협적인 것은 최고 통치자로서 김정은의 ‘지나치게 빠른’ 정착이다. 젊은 독재자의 첫 번째 거세 대상은 바로 후견세력 자신들일 것이다. 사후안전에 대한 ‘보장’이 요구된다. 김정은은 권력이 자신들의 통제를 완전히 벗어날 정도로 강성해져서는 안 될 것이다. 즉, 김정은의 후견세력에 대한 의존성을 지속시켜야 하는 것이다.⁷⁾

개정 당규약에 접근하는 다양한 방식이 존재할 수 있다. 김정일의 시각에서 읽어보는 독해법이 주류를 이루는 시각이라 할 수 있다. 유일독재자로서의 권위와 영향력을 가정한다면 그의 절대적 권력 추구와 3남으로의 승계의지가 개정 규약의 근저에 강력하고 일관되게 관통하고 있다고 보아도 일단 무난하다.

김정일은 ‘김일성동지의 당’으로서 수령유일독재원칙의 수호와 가계승계를 통한 ‘당건설의 계승성’ 보장을 규약에 구현하여야만 했을 것이다.⁸⁾ 그는 와병으로 잠시 흐려졌던 친위정당으로서의 기강을 재

7) 보호, 보험, 그리고 보장의 세 가지 목표를 동시에 충족시키는 일은 쉽지 않다. 서로 충돌될 가능성이 높다. 보호 측면이 강화되면 보장이 약해진다. 보험이나 보장에 집중하면 보호에 실패할 수 있다. 보험에 든다고 해서 보장이 되는 것도 아니다.

8) 앞서 지적한 후견세력의 세습 ‘보호’라는 목적과는 양립 가능한 사항들이다.

확립하며 절대적 권위를 재확인하여야 했을 것이다. 당중앙군사위원회의 권위를 강화하여 (세습과정에서) 잠재적 위협세력으로 등장 할 수도 있는 군부에 대한 통제를 강화할 필요도 있었을 것이다.⁹⁾ 이 글에서 주목하는 후견세력들 역시 김정일과 당의 권위를 강화하는 개정 방향에 대해서 이의를 제기할 이유가 없다.

이런 모든 점에도 불구하고 김정일 독해법으로는 이해되지 않는 석연치 않은 부분들이 존재한다. 특히, 가장 민감한 부분이라 할 수 있는, 김정일 퇴장 후 권력 이행절차와 밀접한 관련이 있는 조항들에서 이러한 점이 더욱 두드러진다.

첫째, 당총비서의 당중앙군사위원장 자동겸직 조항의 정치적 함의이다. 당중앙군사위원장 겸직으로 당총비서는 ‘제도상으로’ 군부 및 국방위원회를 견제할 권능을 강화시킬 수도 있을 것이다.¹⁰⁾ 수령의 당적 권위의 구현으로서 당총비서직이 명목상 당중앙군사위원장직과 동급 서열에 놓였던 기존 당규의 모순을 해소할 필요도 있었을 것이다(수령제 체제 하의 법리상 일관성 획득). 또한 자동겸직으로 후계자로서 김정은의 지위를 속성으로 촉진시킬 수 있는 제도적 장치를 만들려는 의도를 가지고 있을 수도 있을 것이다(후계자 속성재배).

그러나 이 개정 조항으로 ‘김정일이 당총비서직에서 물러날 미래의 최종 시점까지 김정은이 당중앙군사위원장으로 임명될 수 없게 되었다는 점’에 주목한다면 김정일 독해법으로 드러나지 않았던 또 다른 측면을 볼 수 있게 된다. 부위원장직을 거쳐 당중앙군사위원장에 취임하여 후계자로서의 지위와 권위를 다져나가면서 최종적으로 김정일 퇴장 후 총비서직에 오르는 단계적 승계 절차가 무너진 것이다. 실질적으로 김정일이 생존해 있는 한 2인자로서 후계자의 독보적 위치를 다지는 것은 사실상 어려워진 셈이다.¹¹⁾

후계자로서 김정은의 취약점은 김정일의 단기간 내 퇴장 시 두드러질 수밖에 없을 것이다. 김정은이 독자적인 힘으로 당총비서직에 올라가는 것은 사실상 어렵기 때문이다. 김정은의 장성택 등 후견세력에 대한 의존이 심화될 수밖에 없는 것이다. 이 조항의 신설을 단지 김정일의 과도한 권력 독점력이나 법리상의 일관성 획득 등의 논리만으로 설명한다면 김정은의 장래에 미칠 이 조항의 영향력을 너무 과소평가하게 된다. 더구나 자동겸직 조항으로 후계자의 속성재배가 가능해졌다기보다는 오히려 김정은의 실질적 승계과정이 늦추어졌다고 보는 것이 타당하다.

이 조항의 신설로 가장 큰 혜택을 받는 세력은 김정일 부자라기보다는 장성택 등 후견세력들이라 할 수 있다. 군보다는 당과 정부에 더 큰 지분을 갖고 있다고 볼 수 있는 이 집단은 당의 위상 강화로

9) 신 규약에 나타난 권력구조 상의 변경과 쟁점에 대한 논의는 다음을 참조. 이기동, “권력구조적 측면에서 본 북한 노동당 新 규약,” 『북한의 노동당 규약 개정과 권력세습』 (국가안보전략연구소 학술회의 발표 논문, 2011.2.7).

10) 이 점에 있어서만큼은 후견세력, 김정일 부자의 이해관계가 일치한다고 볼 수 있다.

11) 김정일의 권력독점 의지가 확고하다는 가정에서 이상의 추론이 성립된다. 개연성이 적어는 보이지만, 만약 김정일이 스스로 김정은에게 양위할 의사를 가진 상태에서 이 조항을 신설한 것이었다면, 후계자속성재배 가설의 타당성이 높아진다.

군부 견제의 교두보를 마련하였을 뿐만이 아니라, 김정은 후계과정 후견으로 막중한 권력을 부여 받았고 김정일 퇴장 후 김정은 승계를 ‘담보’로 장래에 대한 ‘보장’까지 받은 셈이 되었다.

둘째, 당규약 개정으로 당총비서는 ‘당중앙위원회에서 선출’되는 것이 아니라 ‘당대회에서 추대’되도록 명문화되었다. 외형상으로는 수령의 지위를 드높이는 한편 상대적으로 소수엘리트 집단이라 할 수 있는 당중앙위원들의 권한을 약화시키면서 당 대의기구라 할 수 있는 당대회의 위상을 고양하는 조치로 보일 수 있다.

그러나, 이 규정으로 정책결정권자에 대한 공식적·비공식적 선임 및 해임 권한을 행사할 수 있는 잠재력을 지닌 선출권자(Selectorate) 즉, 당중앙위원들의 힘이 실질적으로 약화되었다. 막강한 권력을 지닌 세력이 일지라도 당중앙위원들을 설득과 타협의 과정없이 획일적으로 움직일 수는 없는 일이었다. 이번 추대 규정으로 소수 세력가들은 번거로운 정치적 컨센서스 형성 절차를 생략할 수 있게 되었다. 협상 대신 동원으로 당 수반을 ‘추대’할 수 있게 된 것이다. 따라서 김정일 퇴장 후 당내 기반이 확고한 장성택 등 과두정치가(Oligarch)들이 세력을 확장할 수 있는 제도가 마련되었다고 볼 수 있다.¹²⁾

유일독재자로서의 지위가 확고한 김정일의 입장에서야 당대회를 통한 추대 방식(실제로는 군중동원)을 오히려 당내 잠재적 도전자들의 세력 확대를 미연에 방지하는 장치로 활용할 수 있다고 여길 수 있다. 문제는 김정일 퇴장 후 김정은의 경우이다. 중앙과 지방 당 조직에서의 기반이 확고하고 동원 능력이 있는 후견인(장성택과 같은 정치인)에 대한 의존도가 당중앙위원회를 통한 선출 방식에 비해 높아질 수밖에 없다.

당중앙위원회 선출방식에서는 최소한 공식적 직능 상으로는 동등한 당중앙위원들의 협상과 타협의 과정이 수반될 수밖에 없다. 대의기구를 통한 추대 방식으로 전환되면서 후견세력가에 대한 제도적 족쇄를 풀어준 셈이 된 것이다. 추대 조항을 통하여 김정일은 최고 권력자로서의 지위를 강화하는 현재완료형의 명목상 이익을 얻었지만, 장성택 등 후견세력은 미래완료형의 보장성 보합에 가입하는 실제적인 이익을 얻게 되었다.

후견세력(특히 장성택)의 세력 강화를 예고하는 당규약 개정이 단지 우연히 이루어진 것은 아닐 것이다. 또한, 노쇠함이 불러온 김정일의 주의력 약화로 초래된 것도 아닐 것이다. 그들은 권위주의체제에서의 치열한 생존 경쟁을 거치며 단련된 직업정치인이다. 금번 당규약 개정은 김정일과 후견세력 간의 암묵적 동의하에 상호 정치적 이득을 절충한 끝에 얻어낸 결과물로 보아야 할 것이다. 여기저기서 장성택 등 후견보위세력의 지문이 묻어나는 듯하다.

12) 선출권자의 개념에 대해선 다음을 참조. Philip G. Roeder, “The Rejection of Authoritarianism,” Richard D. Anderson, Jr. and M. Steven Fish, eds, *Postcommunism and the Theory of Democracy* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2001), pp. 11-53.

물론 이러한 추론이 결론적인 것은 아니다. 다만, 앞서 제시한 바 있는 협상과정 모델을 원용하여 협상그룹으로서 후견세력을 시각을 중심으로 한 당규약 읽기를 통해 김정일 독해법에서는 드러나지 않는 당규약 개정을 둘러싼 정치동학의 후면을 엿볼 수 있었다는 데 의의를 찾을 수 있다.