

## 김정은 통치연합의 출범과 특징

박 형 중 (북한연구센터 선임연구위원)

Online Series CO 12-18

4월 11일 4차 당대표자회, 4월 13일 최고인민회의 12기 5차 회의를 거쳐, 김정은 정권의 권력 체계가 윤곽을 드러냈다. 그 기본 특징은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 2010년 9월 3차 당대표자회 인사개편에 잠복해있던 구도가 확대 발전되었다. 다시 말해 김정은 정권의 권력핵을 구성하는 통치연합은 김정일 구상에 따라 구성된 것으로 볼 수 있다. 둘째, 장성택을 중심으로 한 민간당료 계열이 신군부에 대한 정치적 장악과 통제를 강화하는 것을 가능하게 해줄 포석이 마련되었다. 첫째 사항에 비추어 볼 때, 두 번째 사항도 김정일이 김정은을 위해 마련해주고자 했던 권력 체계 구상을 따른 것이라 할 수 있다. 이 글은 언급한 두 가지 사항과 아울러, 당대표자회와 최고인민회의를 거치면서 조직을 완비하여 정립하게 된 세 핵심 기관 즉 당정치국, 국방위원회, 당중앙군사위원회 간의 상호 관계 및 실질 기능에 대해 분석한다.

### 김정일 구상에 따른 권력 개편

먼저 이번 권력 개편이 김정일 구상에 따른 것이라는 점을 보여주는 핵심은 최용해의 부상이다. 이번에 그는 인민군 차수, 총정치국장, 정치국 상무위원, 국방위 위원으로 임명되었다. 총정치국장으로서 최용해의 서열은 총참모장인 이영호를 앞서고 있다. 당중앙군사위, 정치국(후보위원 포함), 국방위에 공히 참여하고 있는 인물은 김정은, 최용해,

장성택, 주규창(당기제공업부장, 정치국 후보위원)이다. 공식 직책의 중요도로만 평가하자면, 최용해는 김정은에 이어 북한 당-정-군의 2인자라 할 수 있다.

무엇보다 민간인인 최용해가 전통적으로 군인이 맡아오던 직책인 총정치국장에 임명된 것이 이례적이다. 그의 이러한 활용은 김정일에 의해 기획되었을 가능성이 크다. 그 이유를 보자. 최용해는 2010년 9월 3차 당대표자회를 전후로 인민군 대장과 노동당 비서로 임명되었다. 당시 그의 역할은 근로단체 비서라는 설이 유력했다. 그러나 이번 인사로 보아 애초부터 최용해가 총정치국장에 내정되었을 가능성이 크다. 전임 총정치국장이던 조명록의 건강은 2006년부터 악화되었고, 김정각 제1부국장이 2007년부터 그 업무를 대행했었다. 총정치국장 직책은 4년 동안 공석이었다. 이를 보면 김정일은 총정치국장이 누가 되어야 할 것인가에 대해 매우 고심했었을 것이 분명하다. 그 최종 선택이 민간인인 최용해이다. 이러한 인사는 군부의 상당한 반발을 초래했을 것이 틀림없다. 최근 북한매체에서 매우 강조되고 있듯이 ‘김정일의 유훈’이 아니라면, 이러한 인사 관철이 쉽지 않았을 것이다.

## 총정치국 재편 및 야전 군인에 대한 정치통제의 강화

총정치국장이 공석인 동안 총정치국장 물망에 오르고 있던 두 사람이 있었다. 그 한 사람인 김정각 제1부국장은 인민무력부장에, 다른 한 사람인 김원홍 조직부국장은 국가안전보위부장에 임명되었다. 이는 무엇을 의미하는가? 세 가지 의미를 추론할 수 있다.

첫째, 총정치국 기득권력 체계의 해체이다. 우선 외부인사이자 민간인인 최용해가 총정치국장에 임명되면서, 기득 권력자인 김정각과 김원홍이 자리를 비워주어야 했을 것이다. 이러한 패턴은 김정은 후계 체제 출범 이후 핵심 권력 기관 개편에서 일반적으로 나타나는 추세이다. 가장 두드러진 두 가지의 경우만 보자. 2009년 2월 경 오극렬이 1987년부터 관장했던 당작전부가 인민무력부 정찰총국으로 통합되고 김영철이 책임을 맡았다. 2011년 1월 경 국가안전보위부 부부장이던 류경이 처형당하고 다수의 간부가 숙청되었다. 또한 이번에 김원홍이 국가안전보위부장에 임명되면서, (연도미상, 2003.9부터?) 국가안전보위부 부부장을 거쳐 2009년 9월 제1부부장으로 승진했던 우동축이 물러났다.

둘째, 국가안전보위부장 직책이 김정은과 분리된 것이다. 국가보위부장 직책은 1987년 이후 김정일이 직접 맡아 온 것으로, 2009년 1월 이후에는 김정은이 맡고 있는 것으로 알려졌다. 그런데 이번에 따로 김원홍이 국가안전보위부장으로 임명되었다. 이는 김정은이 자신이 직접 관장하던 핵심 권력기구를 다른 사람에게 맡기는 데 동의한 것을 의미한다. 이러한 인사는 김정은이 볼 때, 김원홍이 (다른 사람에게 더 충성하는 것이 아니라) 자신의 핵심 측근이라고 판단하지 못했다면 불가능했을 것이다. 물론 그렇지 않았을 수도 있다. 김원홍은 (연도미상, 2003.9부터?) 보위사령관이었고, 2010년 2월 이후 총정치국 조직부국장을 맡아왔다.

셋째, 군에 대한 감시와 통제가 주특기인 총정치국 출신 인물의 권력 요직에의 약진이다. 김정각은 인민무력부장으로, 김원홍은 국가안전보위부장으로 임명되었다. 여기에다가, 역시 총정치국 출신인

현철해가 이번에 차수로 승진하면서 인민무력부 제1부부장 겸 후방총국장이 되었다. 그는 1968년 총정치국 조직부국장 역할 이후 여러 직책을 거쳐, 1995년 10월부터 총정치국 조직부국장, 2003년 9월부터 총정치국 부국장, 그 후 상무부국장으로 일했다. 현철해의 나이가 78세이고, 1986년 중장으로 후방총국장을 지낸바 있는 것을 감안하면, 그의 이번 보직은 예외 차원의 의미도 큰 것으로 보인다. 총정치국 출신 정치군인의 약진에 추가하여, 이병삼 인민내무군 정치국장과 조연준 조직지도부 제1부부장이 정치국 후보위원으로 선임되었다.

요약하면 전체적으로 공안계통의 인물이 이번 4차 당대표자회에서 득세한 경향을 볼 수 있다. 민간인인 최용해가 총정치국장이 됨과 동시에, 야전군인이 아니라 총정치국 정치군인 출신이 인민무력부를 접수했고, 역시 군대에 대한 감시가 주특기인 보위사령관 출신 김원홍이 국가안전보위부장이 된 것이다. 이를 다시 한 번 요약하자면, 야전군인에 대한 <김정은 + 장성택> 계열의 정치통제가 강화된 것으로 판단할 수 있을 것이다.

## 정치국, 국방위원회와 당중앙군사위원회의 상호 관계와 실질 기능

2010년 9월 3차 당대표자회에 이어서 이번의 4차 당대표자회를 거치면서, 정치국과 당중앙군사위원회가 전열을 정비하여, 국방위원회와 아울러 북한 정권의 3대 핵심 기관으로 자리잡았다. 그렇다면 이 세 기관간의 상호 관계는 어떠한 것인가? 또는 북한정권의 의사결정과 실행에서 이 세 기관이 과연 얼마나 공식적으로 명문화된 기능에 부합하는 실효적 기능을 할 것인가? 아니면 이러한 공식 기관과는 별도로 여전히 막후의 비공식 실질 권력 체계가 작동할 것인가?

먼저 세 기관간의 관계를 보자. 당중앙군사위원회 구성의 특징은 야전 군인이 다수를 차지한다는 것이며, 그 공식 기능이 상설군사정책기구로서의 성격을 갖는다. 이를 보면 이 기관의 핵심기능은 야전군인들의 업무 조정 및 이익단체로서의 기능이 될 것이다.

국방위원회의 구성상 특징은 군수계통과 공안계통이 두 축을 이루고 있는 점이다. 이를 보면 국방위원회의 주 기능은 첫째, 국가권력을 바탕으로 국방건설 우선의 정책을 관철하고 실행하는 것, 둘째, 국가 공안 상황의 점검과 공안계통 기관의 이익단체로서 기능하는 것이 될 것이다. 국방위원회와 관련하여 망각하지 말아야 하는 것은 박도춘 군수담당비서,<sup>1)</sup> 주규창 기계공업부 부장,<sup>2)</sup> 백세봉 2경제위원장<sup>3)</sup>이다. 현실적으로 국방위원회의 핵심 기능 중의 하나는 이 세 사람이 수행하고 있는 업무, 즉 군수공업 우선 정책을 국가권력 행사를 통해 보장하기 위한 것이다. 또한 이 세 사람이 관장하는 군수경제부문이 북한 경제에서 핵심부문으로 가장 많은 자원을 우선적으로 배정받고 있다. 또한 이

1) 박도춘은 전임자 전병호가 건강문제로 물러나면서 2010년 9월 임명되었다. 전병호는 28년 동안 군수분야에 종사했다.

2) 주규창은 1983년 8월 기계공업부 부부장이 되었다. 그로부터 현재까지 38년이 지났다.

3) 백세봉은 2003년 9월 국방위원회 위원이 되면서 한국에 노출되었고, 그 후 (시기미상, 2004년부터?) 현재까지 제2경제위원회 위원장 직을 수행하고 있다.

세 사람의 성과가 북한의 핵보유국가 및 기타 대량살상무기 외교 정책의 기반을 만들어 내고 있다. 다른 분야 주요 인물, 특히 민수경제 관련 주요 인물의 부침과 비교할 때, 이들 세 사람은 가장 오랜 동안 안정적으로 직위를 지켜왔다. 김정은 정권 출범 이후 이 세 사람도 승진되었다. 2월 15일 당중앙군사위 및 국방위원회 결정으로 23명의 장령을 승진하는 가운데, 박도춘이 대장으로, 주규창과 백세봉은 상장이 되었다. 이밖에도 이 승진 대열에서 정찰총국장 김영철이 대장으로, 총정치국 제1부국장인 김정각이 차수로 승진했다.

다음으로 정치국을 보자. 이데올로기상으로 정치국은 가장 중요한 기관이고, 또한 다른 두 기관과 비교할 때 가장 포괄적인 기관이다. 원래 정치국 상무위원회와 정치국은 주요 부문의 최고 책임자가 모여서, 이익갈등을 타협하고 통일적 정책 방향을 결정해야 한다. 그러나 결론부터 말한다면, 북한의 정치국 상무위원회와 정치국은 실질적으로 의사결정을 하는 기관이 아니라, 어디선가 결정된 사항을 대외적으로 정치국의 권위를 실어서 발표하는 데 활용될 가능성이 더 높다. 김정은(20대 후반), 최용해(62세), 김경희(66세), 이영호(69세), 강석주(72세)를 제외한 정치국원 전원은 80대이다. 이를 보면 정치국은 실질 기능보다는 원로 우대 기능, 체제정당화를 위한 이데올로기적 장식 기능이 더 중요하다. 정치국 후보위원(15명) 및 비서국(10명)은 주로 50~60대로 구성되어 있다. 이들이 실무에서 더 중요한 역할을 할 가능성이 크다. 정치국은 이데올로기 정당화를 위한 의례적 발표 기구로 활용되지만, 실제 정치과정 즉 이익갈등의 조정과 타협은 보다 실세 실무자들이 집결해 있는 비서국, 당중앙군사위나 국방위원회가 수행할 기능이 더 높을 수 있다. 또한 당과 국가의 최고 정치기구여야 할 정치국 상무위원회보다는 배후의 막후 실세 또는 실무기관들이 행하는 협의와 조정이 실제로 더 중요할 것이 분명하다. 이와 관련하여 흔히 거론되는 이름이 장성택과 김경희였다.

## 기타

추가적으로 거론한다면, 김경희가 비서국 비서가 되었는데, 조직비서라는 설이 있다. 이밖에도 경제 관련 인물이 보강되었다. 내각 부총리(1998.9~2010.6)와 함경남도당 비서(2010.6~)였던 광범기가 정치국 후보위원, 비서국 비서, 계획재정부장으로, 내각 부총리(2003.9~) 겸 국가계획위원장(2009.4~)인 노두철이 정치국 후보위원으로, 내각 총리(2003.9~2007.4)와 당중앙위 부부장(2010.8~)이었던 박봉주가 당중앙위 부장으로 승진했다.

## 요약과 결론

2012년 4월 11일 4차 당대표자회에서 이루어진 권력 개편은 2010년 9월 3차 당대표자회에서 권력 포석의 연장선상에서 이해될 수 있다. 다시 말해 김정은 시기 통치연합 구성의 기본 구도는 김정일에 의해 마련되었다는 것이다. 그 핵심은 야전군대에 대한 민간당료의 정치적 통제 능력을 높이는 것이다. 이는 민간인인 최용해가 전통적으로 군인이 담당해왔던 총정치국장으로 임명된 것에서 나타난다. 이러한 인사조치는 김정일의 권위가 없었으면 불가능했을 것이다. 최용해에게 총정치국장 자리를 만들어주기 위해 김정각 제1부국장은 인민무력부장으로, 김원홍 조직부국장은 국가안전보위부장이 되었

다. 그 결과 전반적으로 야전군부에 대한 김정은과 장성택의 정치적 장악력이 확대되는 포석이 마련되었다. 이러한 포석이 얼마나 실효적으로 작용할지는 두고 보아야 한다.

한편 당대표자회와 최고인민회의를 거치면서 정치국, 국방위원회, 당중앙군사위원회가 모두 정비되었다. 각 기관의 성격을 보면, 국방위원회는 군수와 공안 기능이 핵심이며, 특히 국가권력을 바탕으로 군수공업을 뒷받침할 것이다. 당중앙군사위는 야전 군인들이 근간을 이루며, 이들 사이의 업무조정과 이익대표 역할을 할 것이다. 정치국은 가장 포괄적 기구인데, 그 인적 구성상 실질적 기능보다는 이데올로기적이고 의례적 기능면에서 더 중요할 것이다. 정치국보다는 비서국, 그리고 배후 실력자간의 협의와 타협이 더 중요한 역할을 할 것으로 보인다.

종합해보면, 김정은 통치연합은 세 그룹으로 이루어진 것으로 보인다. 첫째, 민간당료연합(공안계열 + 민수경제관리 계열 + 기타 전문 업무 계열), 둘째, 야전 군부, 셋째, 국방공업 계열이다. 이번 4월 권력 개편의 특징은 민간당료 연합 세력이 강화되었다는 것이다. 특히 이 세력의 야전 군부에 대한 정치적 장악력이 강화되었다. 국방공업 계열은 여전히 건재한 것으로 보인다. 각 세력 간에는 제로섬의 권력 지분확장 경쟁이 존재하며, 또한 그와 관련하여 대내외 정책에서 선호조합이 다른 것으로 보인다. 이들 세 세력 간의 갈등과 협력 그리고 타협이 어떻게 진행되는가는, 앞으로 김정은의 운명과 북한의 대내외 정책에 영향을 줄 것이다.