Online Series

4월 중순 당대표자회 개최

– 김정은 시대 지도자–엘리트 권력 분점 프로젝트

Online Series CO 12-14

박 형 중 (북한연구센터 선임연구위원)

4월 당대표자회 개최 이유

오는 4월 당대표자회가 다시 열린다. 2010년 9월 개최 이후 1년 7개월 만의 일이다. 이처럼 짧은 기간을 두고 북한이 당대표자회를 연이어 개최하는 것은 매우 이례적이다. 2010년 당대표자회를 열어 중앙당의 여러 기구를 재생 복원하고자 결정했던 주역은 김정일이었다. 김정일 사망 이후 김정은을 비롯한 현 지도부는 재차 당대표자회를 개최하기로 결정했다. 이를 보면, 김정은의 현지도부도 중앙당 기관을 중시하고자 했던 김정일의 결정을 승계하는 것으로 보인다. 그렇다면 김정일은 왜 중앙당 기관을 복원하고자 했을까?

이글의 결론부터 말한다면, 그 이유는 중앙당 기관의 복원과 위상 증대를 바탕으로 새로운 지도자 김정은과 통치연합 엘리트가 권력을 분점하게 하는 한편, 이를 통해 통치연합 엘리트가 김정은 정권의 안정과 존속에 대해 갖는 이해관계를 높이기 위한 목적 때문인 것으로 보인다. 이러한 목적이 실현되면, 중장기적으로 김정은과 통치연합 엘리트 간에 갈등 소지가 줄어들어 정권의 안정과 존속이 실현되는 것에 대한 장애가 완화된다. 이 점에 대해서 김정일, 김정은 그리고 여타 주요 엘리트 사이에 묵시적 또는 명시적 합의가 형성된 것으로 보인다. 그렇지 않으면, 당대표자회를 재차 개최하기로 한 이례적 결정은 내려지지 않았을 것이다.

이글은 김정일 사망 이후, 김정은의 미래를 놓고 대내외의 전문가 사이에 두 가지 극단적 전망이 존재한다는 것을 지적하고 그 내용을 논의한 다음, 위의 제기한 문제를 통해 새로운 전망을 제시한다. 우선 두 가지 극단적 전망은 다음과 같다. 그 하나는 (군주국가의 왕세자가 그러한 것처럼 혈통을 근거로 후계자로 점지되었다는 그 자체 때문에) 김정은이 이미 김정일만큼이나 탄탄한 위치를 차지했으며, 따라서 김정은 정권은 이미 안정되어 있고, 미래에도 그러할 것이라는 견해이다. 다른 하나는 김정일이라는 후견인이 사라지면서 김정은의 위치는 매우 불안하며, 이 때문에 조만간 북한 지도부 내에서 권력 투쟁이 발생할 것이고 북한정치가 매우 불안해질 것이라는 견해이다.

김정은 정권 이미 안정론

이 견해는 김정은을 과대평가하며 주요 엘리트들을 과소평가한다. 이러한 견해는 북한의 정치체제가 기능해야 하는 조건과 내용이 현저하게 변했으며, 이에 따라 지도자와 통치연합 주요 엘리트들 사이의 힘의 관계도 변화했다는 것을 간과하고 있다. 오늘날의 북한은 1970~80년대의 북한과는 다른 북한이며, 이 때문에 지도자가 적어도 과거처럼 통치연합 내의 주요 엘리트를 완전히 장악하는 것은 불가능하다. 상징적으로 거론할 수 있는 것 중의 하나는 과거 그토록 공포스러운 맹위를 떨치던 '유일사상 10대원칙'이 요사이 들어 행방불명되었다는 것이다. 부문별로 불균등하게 나타나고 있지만, 이러한 추세에 영향을 미친 주요 요소를 들어보면 다음과 같다. 즉 중앙재정의 붕괴에 따른 중앙의 권위 및 장악력 약화, 기관별 자력갱생체제가 추동한 기관본위주의의 강화추세, 시장확산과 개인축재의 진행이 촉진시킨 권력과 함께 또는 권력보다 돈이 중요해지는 추세, 지도자와 이데올로기의 절대적 신비화 퇴색, 부패 및 매관매직의 만연, 뇌물 상납위계에 기초한 패거리의 만연, 중앙의 정치적 권위, 감시능력 및 조정능력 약화에 따른 수평 및 수직의 양 차원에서 기관별 이익 갈등과 암투의 강화 등이 있다. 이에 따라, 물론 아직까지 지도자는 필요한 경우 통치연합 주요 엘리트 개인의 존망을 위협할 수단을 가지고 있다. 그러나 1995년 이후 김정일의 시대에 들어서면서 지도자의 엘리트 개인에 대한 감시와 통제의 체계와 수단의 유효성의 강도와 성격이 변화했다. 주요 기관과 주요 인물은 중앙장악력의 약화 또는 정권-개인관계의 성격 변화 속에서 과거와 비교할 때 상당한 정도로 독자적인 경제기반, 그리고 이에 따른 세력기반을 마련했으며, 지도자가 이를 전적으로 무시할 수 없는 상황에 도달했다. 새로운 지도자 김정은이 만약 과거 김정일과 같은 절대 권위를 누리고자 한다면, 북한 내부적으로 1970~80년대에 필적하는 수준으로 통제와 감시의 복잡한 체계를 재건하는 한편, 북한 영토 내의 재부와 특권에 대한 절대적인 독점분배권을 재확보해야 한다. 그런데 김정은이 이를 재건하는 것은 불가능하다.

권력 투쟁 발생 필연론

두 번째 견해는 김정일과 비교할 때 김정은의 위상은 약화되었고, 앞으로 엘리트 분쟁에 의한 불안발생은 불가피하다고 주장한다. 사실 경험법칙에서 보면, 독재국가의 비밀스러운 정치과정 속에서 지도자와 통치연합 내 주변 엘리트의 관계에는 상호 의심과 불안이 항상 존재해왔다. 한편에서 독재자는 민중봉기보다는 대부분 주변 엘리트의 반란 때문에 실각했으며, 반대로 주변 엘리트들은 독재자가 자

신의 구조적 우세를 비밀스럽게 활용하여 주변엘리트들의 이익을 침해하면서 권력을 확장해갈 가능성에 대해 경계해왔다. 독재자가 성공적으로 권력을 확장해버리면, 결국에 주변 엘리트는 지도자에 절대복종하면서 그 인신적 운명까지 독재자의 전횡에 맡겨야 하는 상황이 도래한다. 반대로 독재자의 힘이 약해지고 통치연합 내 부하의 세력이 강해지면, 독재자는 축출당할 수밖에 없어진다. 이 때문에 독재자와 통치연합 내 부하들은 상호 의심과 경계를 항상 늦추지 말아야 한다. 북한에서는 일찍이 1960년대 중후반에 독재자가 부하들에 대해 절대 우위를 누리는 체계가 성립했다. 이러한 상황을 일단 성립시켜 놓으면, 지도자는 지도자의 지위에 대한 가장 위험스러운 도전 요소 즉 통치연합 소속 부하가 반란을 일으킬 가능성에 대해 안심해도 된다. 이렇게 되면, 지도자가 실각하는 경우는 민중봉기나 외부세력의 개입 때문인데 이 두 사건은 부하 반란에 비교할 때 현저히 드물게 발생했다. 김정일의 시기에는 부하들을 통제하는 여러 장치가 아직 기능했으며, 부분적으로는 관성 때문에 지도자가 통치연합 부하 전체에 대해 절대적 우세를 유지하고 있었다. 그러나 추세 상으로 볼 때 김정은 시대에는 부하통제의 복잡한 장치가 과거와 같은 수준에서 기능하고 효과를 낼 수 없을 뿐 아니라, 김정은 자신의 권력 행마 능력이 아직 검증되지 않았다. 이러한 새로운 상황은 독재자와 부하들 간에 상호적 의심과 경계를 매우 높은 수준으로 밀어 올린다. 이에 따라 권력 투쟁이 발생하여, 지도자와 엘리트들을 공히 공동파멸에 빠뜨릴 위험성이 높아진다.

중앙당 기관의 재활용: 지도자-엘리트 간 안정적 권력 분점을 위한 기획

앞에서도 시사되었지만, 독재자의 권력이 통치연합 내 부하들 권력의 총합을 압도하는 경우에는 독재자는 부하들이 모반할 가능성에 대해 그다지 걱정하지 않아도 된다. 그렇지만, 독재자의 권력이 절대적으로 강력하지 못한 경우에, 독재자는 부하들이 모반할 가능성에 대해 심각히 우려해야 하는 한편, 반대로 부하들은 독재자가 자신의 안위를 위해 부하들을 배신할 가능성에 대해 심각히 걱정해야 한다.

그런데 이러한 경우에 하나의 해결책이 존재했다. 지도자와 부하들 사이에 상호 파멸적 의심과 경계를 완화하고, 일정한 양상에서 상호 협력하도록 만드는 정치적 장치를 만드는 것이 그것이었다. 이 장치의 기능은 지도자가 권력을 자의적으로 악용하는 것을 상당히 신뢰성있게 방지하는 한편, 반대로 통치연합 내 부하들은 배신하는 것 보다는 현존 정권에 투자하는 것이 자신의 이익과 부합하다고 간주하도록 만드는 것이었다. 이러한 장치로 간주할 수 있는 것에는 집권정당의 상층기구, 혁명 직후의 혁명평의회, 군사독재의 경우 군사평의회, 왕정의 경우 왕족 자문회의 등이 있다. 북한에서는 집권정당 즉 조선노동당의 상층기구가 이와 같은 역할을 할 수 있다. 따라서 이에 대해 서술한다.

독재자와 통치연합 엘리트와의 사이에서 집권 정당은 세 가지 역할을 한다. 첫째, 집권정당은 독재자와 통치연합 엘리트 사이에 맺어진 정치적 거래를 체현하고 보장하는 장치이다. 독재자가 부하들에게 장기에 걸쳐 상당한 권력을 분점하자고 신뢰성있게 약속할 때에만, 부하들은 모반하는 것보다 현존하는 정권에 투자하는 것이 좋은 선택이라 간주할 것이다. 독재자가 부하들과 장기적으로 권력을 분점하겠다는 약속은 독재자가 통치연합 구성 멤버를 어떤 권력 직위에 임명하는 것과 관련된 절대 권한을 포기하고 그 권한을 집권정당에 위임할 때, 신뢰성있는 것으로 간주된다. 둘째, 집권정당의 또 하

나의 역할은 독재자와 통치연합 소속 부하들이 상층 당기구를 통해 정기적으로 회합하고 정책 및 재정 사안에 대해 공동 숙고하게 만듦으로써, 독재자든 부하이든 비밀스럽게 배신행동을 꾸미는 것을 어렵게 할 수 있다. 즉 의도와 행위에서 상호적 투명성을 높일 수 있다. 이를 통해 독재자와 부하들 사이에 오해발생 가능성이 축소되고, 양자가 현존 권력배분과 정권 연속에 대해 가지는 이해관계를 강화시킨다. 셋째, 권력 분점이 일단 제도화되면, 독재자는 주요 기관의 인적 구성, 관할 영역, 의전 절차와 의사결정에 관한 공식 규칙을 준수해나가는 것을 보여주어야 한다. 이는 권력 분점에 대한 약속을 신뢰성있게 지키고 있다는 것을 공개적으로 확인 및 과시하는 것이 된다. 이렇게 할 때에만 독재자는 정권에 협력하는 부하들과 장기적으로 권력을 분점한다는 것, 관직보임에 따른 이익을 공유한다는 것을 신뢰성있게 보여줄 수 있다.

북한지도부가 만약 중앙당 기관을 활성화시키기로 결정했다면, 그 목적은 여기서 서술하는 바와 같이, 절대권력자였던 김정일이 세상을 떠난 이후에, 김정은과 통치연합 내 엘리트 간의 상호 의심과 갈등을 예방하고자 하는 목적이었을 것이다. 이러한 결정은 권력의 생리를 누구보다도 잘 알고 있는 김정일이 살아 있을 때 내린 결정이다. 김정일 자신은 1970년대와 1980년대 중앙당 주요기구를 개인적 권력 확대를 위한 수단으로 사용했다가, 1990년대와 2000년대에는 당기관을 폐허상태로 방치했었다. 그러나 김정일은 김정은과 후계정권의 안전을 보장할 목적에서 자기가 살아있을 때, 중앙당 기관을 복원하고 활용도를 높이고자 결정을 내려주고 방향을 제시한 것으로 보인다. 다시 말해 김정일은 당기관 복원을 통해 아들이자 후계자인 김정은의 권력을 일부 제한하는 대신, 대부분 자신의 부하이기도 했던 통치연합 엘리트가 권력과 특권의 일부를 장기간 안정적으로 향유함으로써 이들로 하여금 김정은과 그 정권의 존속에 투자하게 만들고자 한 것이다.

결론

북한에서는 김일성과 김정일의 권력이 현저히 강화되는 것과 함께 통치연합 엘리트 내의 권력분점을 관리하고 보장하던 역할을 했던 중앙당의 의사결정 주요기구의 역할은 점차 축소되었다. 1990년대와 2000년대에 중앙당 의사결정 주요기구는 거의 폐허로 방치되었다. 그러다가 김정은 후계체제 구축과정에서 2010년 9월에 당대표자회를 개최하고 중앙당 주요 기구를 일단 형식상 복원했다. 이후 중앙당 정치국은 북한의 국정에 관한 주요 의사결정 발표기구로 새롭게 종종 활용되었다. 이에 더하여 2012년 4월 중순에 또 다시 당대표자회를 개최하기로 한 것을 보면, 앞으로 김정은 정권에서 중앙당 주요 의사결정 기구의 역할이 보다 증가할 것이라는 것을 예측할 수 있다. 이와 같이 김정일과 북한 지도부가 중앙당 주요 기구를 재활용하기로 결정한 이유는 다음과 같다. 즉 독재자가 부하에게 절대권위를 지니던 김정일 시대와는 다르게 김정은 시대에는 독재자와 부하들 간의 세력관계가 좀 더 균등하게 변할 것이며 그로 인해 상호 의심과 경계가 커져서 정국이 불안정해 질 가능성이 높다는 것인데, 이를 관리하기 위한 장치가 필요하다는 판단이 내려졌기 때문이다. 이러한 장치로 설정된 것이 중앙당 기구들이다. 중앙당 기구는 독재자와 통치연합 엘리트가 권력분점과 이득배분에 관해 신뢰성 있는 약속을 하게하고 그 약속이 장기적으로 준수되는 것을 보장하는 장치로서 역할해야 한다. 이러한 장치가 존재해야 독재자와 통치연합 엘리트 사이에 상호 의심과 경계가 완화되며, 이를 통해 정권

의 안정적 존속과 관련하여 상호 협력이 가능해진다. 이러한 판단은 다름 아니라 김정일이 내린 것이며 김정은에 의해 계승되고 있는 것으로 보인다. 물론 방향은 이렇게 정해졌지만, 중앙당 여러 기구의 위상 강화가 구체적으로 어떻게 나타날지, 또한 이러한 새로운 정치체제가 기대했던 기능을 얼마나 충분히 수행할지는 아직도 미지수이다.