



김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화

김갑식 · 오경섭 · 이기동 · 김동엽



김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화

김갑식 · 오경섭 · 이기동 · 김동엽

통일한국의 내일,
우리에게는 오늘입니다

김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화

(김정은 체제의 변화와 지속성 평가와 전망 KINU 연구총서 15-01)

인 쇄 2015년 12월
발 행 2015년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 최진욱
편 집 인 북한연구실
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원

전 화 (대표) 02-2023-8000
(팩시밀리) 02-2023-8297

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 호정씨엔피(02-2277-4718)
인 쇄 처 두일디자인(02-2285-0936)

ISBN 978-89-8479-808-3 94340
978-89-8479-815-1 (세트) 94340
북한 정치
340.911-KDC6 / 320.95193-DDC23 CIP2015036293
가 격 9,000원

© 통일연구원, 2015

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

차례 • 요약 ix

I 서론 (김갑식) 1

II 수령제의 지속성과 변화 (이기동) 11

1. 수령제의 구조와 분석지표 13

2. 수령제의 원형과 변형 19

3. 김정은 시대의 수령제 45

4. 김정일 시대와 김정은 시대의 비교 66

III 당·정·군 관계의 지속성과 변화 (김동엽) 73

1. 당·정·군 관계와 당적 통제 75

2. 김정일 시대 당·정·군 관계 80

3. 김정은 시대 당·정·군 관계 86

4. 김정일 시대와 김정은 시대의 비교 107



IV 권력엘리트의 지속성과 변화 (오경섭·김갑식) 115

- 1. 권력엘리트의 개념과 구성 117
- 2. 인구사회학적 배경 분석 128
- 3. 사회적·직업적 기반 변화 142
- 4. 김정일 시대와 김정은 시대의 비교 164

V 결론: 정책적 시사점 (김갑식) 177

- 1. 수령제 분석을 통한 정책적 시사점 179
- 2. 당·정·군 관계 분석을 통한 정책적 시사점 182
- 3. 권력엘리트 분석을 통한 정책적 시사점 184

- 참고문헌 187
- 최근 발간자료 안내 197



표 차례

〈표 Ⅱ-1〉 유일사상체계 확립 10대 원칙과 유일영도체계 확립 10대 원칙 비교	65
〈표 Ⅲ-1〉 김정은 공개활동 분야별 분포	90
〈표 Ⅲ-2〉 노동당 중앙위·중앙군사위·정치국 회의 개최 현황	93
〈표 Ⅲ-3〉 군부엘리트의 변화	101
〈표 Ⅲ-4〉 주요 기층조직 행사 현황	105
〈표 Ⅳ-1〉 2015년 최상층 권력엘리트	125
〈표 Ⅳ-2〉 2012년 최상층 권력엘리트	126
〈표 Ⅳ-3〉 2011년 최상층 권력엘리트	127
〈표 Ⅳ-4〉 권력엘리트 가족관계	149



그림 차례

〈그림 I - 1〉 수령 중심의 당·정·군 및 권력엘리트 관계 분석틀	6
〈그림 II - 1〉 수령제의 시소 모형	14
〈그림 II - 2〉 수령제의 사장교 모형	15
〈그림 III - 1〉 당적 통제와 당·정·군 관계	79
〈그림 IV - 1〉 권력엘리트 성별	129
〈그림 IV - 2〉 권력엘리트 평균나이	131
〈그림 IV - 3〉 권력엘리트 평균나이: 당·내각·군	132
〈그림 IV - 4〉 권력엘리트 연령대	134
〈그림 IV - 5〉 권력엘리트 출신지역	136
〈그림 IV - 6〉 권력엘리트 학력	138
〈그림 IV - 7〉 만경대혁명학원 출신 권력엘리트	139
〈그림 IV - 8〉 권력엘리트 출신대학	140
〈그림 IV - 9〉 권력엘리트 해외유학	142
〈그림 IV - 10〉 김일성가계 출신 권력엘리트	144
〈그림 IV - 11〉 항일빨치산가계 출신 권력엘리트	147
〈그림 IV - 12〉 당·정·군 고위층가족 출신 권력엘리트	148
〈그림 IV - 13〉 권력엘리트 검직	152
〈그림 IV - 14〉 자수성가형 신진관료	156
〈그림 IV - 15〉 권력엘리트 소속	161
〈그림 IV - 16〉 권력엘리트 인사이동	163

요 약

본 연구는 북한의 수령제와 그 구조적 제약 아래 형성되는 핵심권력 기관인 당, 군대, 정부 간의 관계 및 권력엘리트의 지속성과 변화를 종합적으로 분석하였다. 즉, 김정은 정권의 정치체제를 구조, 제도적 관계, 행위라는 3가지 요인의 상호작용에 대한 입체적 조명을 통해 체계적으로 분석·평가하고, 이를 바탕으로 대북정책의 시사점을 도출하였다.

첫째, 김정일 시대 이념으로서의 수령제는 혁명적 수령관과 사회정치적 생명체론의 핵심 근간이 지속되면서 일부 재구성되었다. 김정일은 후계자 시절 정립해 놓은 혁명적 수령관에 기초한 수령과 후계자 일체화론을 권력승계의 이념적 정당성 논리로 활용하였다. 또한 ‘혁명의 수뇌부’라는 호칭을 도입하여 사회정치적 생명체론에서 뇌수에 해당하는 수령을 대체하였다. 이렇게 하여 김일성을 영원한 수령으로 추대한 이후 ‘수령없는 수령제’의 논리적 모순을 해결하고자 일부 재구성하였다. 제도로서의 수령제는 총비서직을 당 안에서 당 위로 바꾸고 수령이 당·정·군을 직할영도하는 체계를 확립하였다. 노동당 총비서 중심의 당 직할영도체계, 국방위원장 중심의 국가 직할영도체계, 그리고 최고사령관 중심의 군 직할영도체계를 만들고 운영하였다.

김정은 시대 이념으로서의 수령제 역시 혁명적 수령관과 사회정치적 생명체론의 핵심 근간이 지속되면서 일부 재구성되었다. 김정은도 혁명적 수령관에 기초한 수령과 후계자 일체화론을 통해 권력승계의 정당성을 확보하였다. 그리고 뇌수의 의미를 가지며 혁명역사성을 담지하고 있는 원수(元首)라는 호칭을 도입하여 사회정치적 생명체론에서 뇌수에 해당하는 수령을 대체하였다. 이렇게 하여, 북한은 비록 수령의 호칭을 사용하지 않더라도 수령론의 명맥을 유지함으로써 ‘백두

혈통' 계승의 정당성을 부각시키고 있다. 제도로서의 수령제는 당의 지도력 복원, 당을 통한 국가영도체계 확립, 그리고 군에 대한 당적 영도와 직할영도의 병행체제로 특징지을 수 있다.

둘째, 북한 정치체제에 있어 김정일 시기와 비교해 김정은 시기에 나타난 가장 큰 외형적 차이점은 당·정·군 관계이다. 김정일 시기에는 선군정치의 도입으로 당·군 관계에서 당의 우위가 유지되는 가운데 군의 위상과 역할이 상대적으로 강화되었다. 김일성 시대까지는 사회주의 국가 정치체제의 핵심인 당의 기능이 제대로 작동했지만, 김정일 시대 들어서는 여전히 당 우위에도 불구하고 당이 실질적인 기능을 수행하지 못했다. 김일성 사후 위기상황에서 나타나기 시작한 군사우선주의 경향은 당·정·군 관계 변화와 함께 당의 기능을 약화시키는 결과를 가져왔다.

김정은 등장 이후 당의 기능이 복원되고 당·정·군 관계가 정상화되기 시작했다. 김정은은 권력승계 과정에서부터 당을 중심으로 제도적 절차를 중시하면서 당의 기능을 정상화시켰다. 삼대 세습의 정통성 획득을 위해 당의 유일적 영도체계를 강조하면서 당을 중심으로 한 통치와 함께 자신만의 리더십을 구축해 나가고 있다. 당 관련 회의를 통해 정책 및 인사를 결정하고 36년 만에 당대회를 개최할 만큼 지방 기층 조직까지 정비하며 당의 장악력을 강화하고 있다. 당 위상 강화 및 기능 정상화로 군의 위상 약화는 불가피할 것이다. '경제 및 핵무력 건설 병진노선'을 내세우고 내각의 역할을 강조하고 있다는 점도 김정은 시대 당·정·군 관계의 특징이라 할 수 있다.

셋째, 김정일 정권(2011년)과 김정은 정권(2015년)의 최상층 권력엘리트는 인구사회학적 배경과 사회적·직업적 기반에서 지속성과 변화를 보인다. 김정일 정권의 최상층 권력엘리트 분석에서는 남성중심 지배

체제, 고령화(평균나이 72.39세), 특정지역 편중 현상(평안남도, 함경북도, 함경남도·평양 출신이 전체의 69.6%), 학벌중심 지배체제(대졸, 당·내각은 김일성종합대학, 군은 김일성군사종합대학·김일성정치군사대학), 김일성가계 출신(11.3%)의 중추적 역할(김정일·김정은·김경희·장성택 등), 권력의 대물림, 정치권력과 경제적 이권 독점, 자수성가형 신진관료의 약진(60.4%), 당과 내각·군 간 인사교류 부족 등의 특징이 나타났다.

김정은 정권의 최상층 권력엘리트는 인구사회학적 배경에서 대부분 지속되었고 일부에서 변화가 나타났다. 우선 남성중심 지배체제, 고령화, 특정지역 편중 현상, 학벌중심 지배체제 등은 동일하게 나타났다. 그러나 권력엘리트는 부분적으로 변화했다. 평균나이가 72.39세에서 70.09세로 2.3세 낮아졌다. 그리고 특정지역 편중현상이 지속되었지만 출신지역 순위가 변했다. 함경북도 7명(29.2%), 함경남도 5명(20.8%), 평안남도 4명(16.7%), 평양 3명(12.5%)의 순으로 나타났다. 또한 김일성가계 출신(8.9%)이 크게 줄었고, 김정은·김여정을 제외하면 정치적 영향력도 거의 없다. 권력 대물림 현상이 지속되었지만, 항일빨치산가계 출신 엘리트의 비중이 지속적으로 줄어드는 반면 자수성가형 신진관료(71.1%)는 지속적으로 증가하는 추세다.

넷째, 북한 정치체제에 대한 종합적 분석에 기초하여 우리의 대북·통일정책에 주는 시사점을 제시하였다. 먼저, 2016년 5월 개최될 제7차 당대회에서 통치이데올로기와 당조직·국가조직 개편이 이루어질 경우 이에 대한 정책적 함의를 잘 파악하여 남북관계 개선과 통일준비에 반영해야 한다. 그리고 김정은 시대에 들어 당적 기능이 복원되고 군사주의가 다소 약화되는 경향이 나타나는데, 이에 따른 북한체제의 연성화·탈선군화 추세를 유도할 수 있는 대책을 강구해야 한다. 또한 김정

은 리더십의 미숙함, 당·정·군 관계의 재구성 및 이에 따른 이익체계의 재편, 경제적 저성장 등으로 인해 북한체제가 정치사회적 불안정성에서 완전히 벗어나지 못하고 있기 때문에 김정은 체제의 안정성에 대한 정확한 평가가 있어야 한다. 마지막으로, 북한체제 지탱의 기반은 김정은의 성숙한 리더십과 권력엘리트의 응집성에 있기 때문에 권력엘리트에 대한 정보수집에 매진해야 하고 이들의 충성심과 응집성을 정확히 분석해야 한다.

주제어: 김정은, 김정일, 북한 정치체제, 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트

Abstract

The Political System of Kim Jong-un's Regime: Continuities and Changes of Suryeong System, Party-Government-Military Relation and Power Elite

Kim, Kap-Sik, Oh, Kyung-Sup, Lee, Ki-Dong, and Kim, Dong-Yup


This study comprehensively analyzes continuities and changes of Suryeong system; relationship among political party, military, and government which altogether are formed under structural constraints of the Suryeong system; and power elites of Kim Jong-un's regime. In other words, it systematically analyzes and assesses the North Korean political system by examining from various angles the interaction of structure, institutional linkage, and political actors. It then derives implications for policy formulation concerning North Korea. First, this study focuses on the leadership system of Kim Jong-un's regime, which combines the party leadership system of Kim Il-sung's regime and the direct leadership system of Kim Jong-il's regime. Second, this study investigates the relations among political party, military and government of Kim Jong-un's regime, in which there have been many changes. The political party system, which was weakened during Kim Jong-il's regime, is being re-institutionalized, while government-military relations are undertaking many changes. Third, it scrutinizes Kim Jong-un's leadership style, configuration and demography of the power elites and their cohesiveness. Lastly, it makes policy recommendations that would induce North Korea to change itself based on the comprehensive analyses of the political system.

Keywords: Kim Jong-un, Kim Jong-il, Political System of North Korea, Suryeong System, Party-Military-Government Relation, Power Elites



I. 서론

김갑식



2011년 12월 김정일 사망 이후 김정은 정권이 들어선 지 4년이 되어 간다. 출범 직후 김정은 정권의 안정성에 대한 국내외의 평가가 엇갈렸지만, 4년이 지난 현 시점에서는 일단 중단기적으로 정권의 안정성에 무게를 두고 있는 듯하다. 대체로 기존 연구들은 북한 체제 및 정권의 불안성이 상존하고 있지만, 북한이 대내외적 어려움 속에서도 김정은 유일영도체계를 공고히 하고 있다는 점에 주목하고 있다. 그런데 기존 연구들은 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트 등 일부 한정된 분야를 중심으로 권력구조나 체제 및 정권의 안정성 문제에 접근하고 있다. 즉, 김정은 정권의 정치체제 전반을 조망하기보다는 제한된 영역에서의 특징과 변화를 분석하고 있기 때문에 정치체제 전반을 체계적으로 분석·평가하고 예측하는 데에는 일정 정도의 한계를 가질 수밖에 없다.¹

이에 본 연구는 수령제라는 수직적 권력구조, 이러한 구조적 제약 아래 형성되는 북한의 핵심권력기관인 당, 군대, 정부 간의 관계 및 권력엘리트의 지속성과 변화를 종합적으로 분석해 보고자 한다. 즉, 구조, 제도적 관계, 행위라는 3가지 요인의 상호작용에 대한 입체적 조명을 통해 북한 정치체제를 체계적으로 분석·평가하고, 이를 바탕으로 대북·통일정책의 시사점을 도출해내고자 한다.

현재까지 김정은의 행보를 보면 청년의 진취성과 미숙함, 국제적 감각과 주체적 폐쇄성, 능력 중시와 충성심 강제, 인민에 대한 자애로움

¹ 김연수, “김정은체제의 특성과 안정성: 권력엘리트 분석접근을 중심으로,” 『신아세아』, 19권 4호 (2012); 한기범, “김정은 체제의 새로운 권력구도의 특징 평가,” 국가안보전략연구소 학술회의 (2012.10.4.); 정성임, “김정은 정권의 제도적 기반: 당과 국가기구를 중심으로,” 『통일정책연구』, 21권 2호 (2012); 고영환, “김정은 정권 2년 평가와 북한 체제변화 가능성,” 국가안보전략연구소 학술회의 (2013.12.5.); 이기동, “김정은 체제의 권력구조와 향후 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 15권 10호 (2013.10.); 김갑식, “김정은 정권의 수령제와 당·정·군 관계,” 『한국과 국제정치』, 30권 1호 (2014) 등을 참조.

I
II
III
IV
V

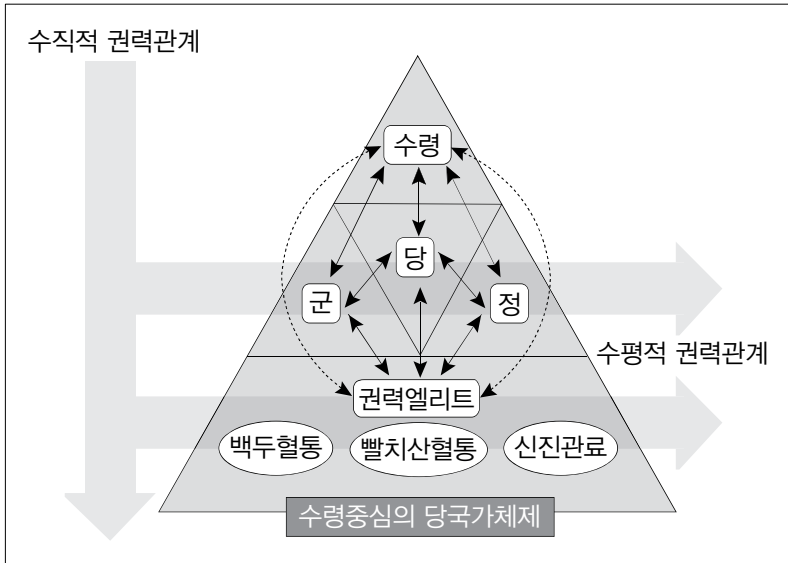
과 엘리트에 대한 공포정치 등 다소 모순적이고 혼합된 통치 스타일을 보이고 있다. 이를 통해 김정은은 자신의 권력 강화를 위한 정체성을 수립하고, 그 정체성을 ‘전당·전국가·전사회적’으로 공유하게 함으로써, 자신의 ‘수령 유일영도체계’를 확립해 나가고 있다. 또한 김정은 정권은 ‘경제·핵무력 건설 병진노선’이라는 새로운 정책노선을 제시하면서 ‘인민대중 제일주의’에 입각한 인민경제의 재건과 건설을 강조하고 있다. 김정은 정권은 이를 김일성의 ‘주체사상’과 김정일의 ‘선군사상’을 계승한 ‘김일성·김정일주의’라는 통치이념으로 정당화하고 있지만, 김정은 시대에 맞는 이념체계와 정책 내용을 김일성·김정일주의에 반영해야 하는 과제를 안고 있는 것도 사실이다. 어쨌든 이는 북한 정치체제의 근간이라 할 수 있는 수령제라는 수직적 권력구조의 유지 및 강화가 김정은 시대에도 중요하다는 것을 의미한다. 결국 수령제는 북한 정치체제의 성격을 규정하는 중요한 변수이자 북한 정치체제의 지속과 변화를 측정하는 중요한 가늠자라 할 수 있다.

이러한 수령제를 뒷받침하는 제도적 관계로서 당·정·군 관계의 변화 양상도 북한 정치체제의 지속과 변화를 측정하는 중요한 변수라 할 수 있다. 수령제라는 수직적 권력구조의 제약 아래 당과 군대, 정부 간의 관계가 어떻게 형성되는가, 그리고 수령과 어떤 관계를 맺는가에 따라 수령제의 내용과 성격이 달라질 수 있기 때문이다. 김정은 정권 하에서는 수령제가 유지되는 가운데 김정일 정권과는 다른 양상이 나타나고 있다. 조선인민군 최고사령관의 직위를 갖고 있는 김정은은 김정일 시대의 ‘선군정치’를 계승하고는 있으나, 당·군 관계에서 당의 영도를 명확히 하고 있다. 또한 인민경제 재건을 위한 당적 지도를 강조하면서도 내각의 역할을 강화하고 있다. 김정일이 선군정치를 내세운 이래 일면 군의 힘이 과도하게 강화된 면이 있었던 것은 사실이었다. 그

러나 김정은 시대에는 군의 역할이 다소 약해지고 이에 대한 당적 영도를 더욱 강화하여 ‘사회주의 당국가체제(party-state system)’의 정상적인 모습으로 복원되고 있다. 현재 김정은은 우려와 달리 빠른 시간에 당을 중심으로 군권을 장악하고 당·정·군의 엘리트 간부에 대한 대대적인 인사를 통해 김정일의 그림자에서 벗어나 김정은 시대를 열어 나가는 데 주력해 나가고 있다. 이러한 북한의 당·정·군 관계는 단순히 북한의 정치적 상황뿐 아니라 지도자의 정권 운영 방향을 예측할 수 있다는 점에서 북한 정치체제의 지속과 변화를 측정하는 중요한 변수라 할 수 있다.

수령제 및 당·정·군 관계라는 구조와 제도의 제약 아래에서 이루어지는 권력엘리트의 교체 및 변화 양상도 주목해야 한다. 수직적 권력 구조인 수령제에서 형성되는 당·정·군 관계에 따라 권력엘리트의 총원과 교체가 이루어진다는 점에서 이는 당연한 지적이라 할 수 있다. 김정은은 정권 출범 초기 후견·조력세력인 과거 실세 대부분을 해임·숙청하고 새로운 측근 인물들을 주요 직위에 등용하는 등 지속적인 세대교체를 통한 대폭적인 인적 개편을 추진하여 친정체제를 구축해 나가고 있다. 당은 물론 내각에서도 세대교체를 통한 실무 전문관료들의 승진·발탁으로 정책 집행력을 강화해 나가고 있다. 또한 군에 대한 당적 통제 강화 및 직할 통치체제 구축을 위해 총정치국장에 당 관료 출신인 최룡해·황병서를 임명하고, 군 핵심 인사들을 수시 교체하여 군 장악을 통한 지지기반을 확립해 나가고 있다. 물론 장성택과 최근 현 영철에 이르기까지 많은 숙청은 공포정치의 논란과 함께 김정은의 권력 장악과 통치력에 대한 의구심을 낳고 있다. 이와 관련해서는 수령과 권력엘리트 간의 충성과 보상의 교환관계와 권력엘리트의 응집력 등에 주목해야 할 것이다.

● 그림 I-1 수령 중심의 당·정·군 및 권력엘리트 관계 분석틀



자료: 이기동, “김정은 유일지도체계의 이행 가능성에 관한 시론적 연구,” 『한국과 국제 정치』, 28권 2호 (2012), pp. 55~58를 참조하여 필자 작성.

수령제는 당과 군대, 정부라는 제도와 이들 간의 제도적 관계에 의해 뒷받침 받으며, 동시에 수령에 의해 지배받는 수직적 권력구조를 형성한다. 이러한 구조와 제도적 관계의 제약 속에서 권력엘리트의 행위 유형이 결정된다. 그러나 권력엘리트들이 제도적 관계를 매개로 한 상호작용을 통해 제도적 관계 및 구조의 변화를 견인할 가능성을 배제할 수 없다. 마찬가지로 수령과 엘리트 간의 상호작용 과정에서 제도적 관계 및 구조의 변화를 추동할 가능성도 고려해야 할 것이다. 이에 본 연구는 <그림 I-1>과 같이 수령 및 당·정·군 및 권력엘리트 간의 수직적 권력구조(관계), 당·정·군 및 권력엘리트 간의 수평적 권력관계를 종합적으로 분석하고자 한다. 이러한 구조, 제도적 관계, 행위라

는 3가지 요인의 입체적 조명이 성공적으로 진행된다면 김정은 정치체제의 변화 가능성과 지속성에 대한 평가가 더 적실성을 가질 수 있고, 이에 따른 유의미한 정책적 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

연구의 주요 시간적 범위는 김정일 사망을 전후로 해서 현재까지의 4년 정도다. 이 시기 김정은 정권의 정치체제와 김정일 정권의 정치체제를 비교함으로써 김정은 정권 정치체제의 지속성과 변화를 드러내고자 한다. 즉, 과거 김정일 정치체제의 특성과 비교하여 현재 김정은 시기의 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 세 가지 요인이 가지는 위계와 상호관계를 검토하고, 각기 분야별 지속과 변화의 세부적인 내용을 평가해 나갈 것이다. 본 연구의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 수령제의 지속성과 변화이다. 수령제는 북한을 대표하는 정치체제로 핵심 권력기관 및 권력엘리트와 수직적 관계를 형성한다. 수령제는 이념적 기초로서의 수령론과 제도적 기반으로서의 3대 영도체제가 근간이 된다. 통치방식을 세밀하게 들여다보면 김정은은 상대적으로 젊고 짧은 후계자 기간 때문에 개인적 리더십을 바탕으로 한 직할 영도방식보다는 시스템, 즉 당을 통한 영도를 선호하고 있다. 김정은 시기의 수령제는 이념적인 지속성이 높은 가운데 일부 담론적 재구성을 하면서 제도적 측면에서는 영도체제에서 지속성과 변화를 동시에 보이고 있다. 이에 본 연구는 김일성 시대의 당적 영도와 김정일 시대의 직할영도가 혼합된 형태인 김정은의 영도체제에 주목하였다(Ⅱ장).

둘째, 당·정·군 관계의 지속성과 변화다. 북한 정치체제에 있어 김정일 시기와 비교해 김정은 시기에 나타난 가장 두드러진 외형적 차이점은 당·정·군 관계이다. 김정일 시기에는 선군정치와 함께 당·군 관계에서 당의 우위가 유지되는 가운데 군의 상대적 위상 강화와 역할 증대로 정·군 관계에도 변화가 있었다. 그러나 김정은은 권력승계 과정

I
II
III
IV
V

에서부터 당을 중심으로 제도적 절차를 중시하면서 당의 기능을 정상화시켰다. 3대 세습의 정통성 획득을 위해 당의 유일적 영도체계를 강조하면서 당을 장악하고 자신만의 리더십을 구축해 나가고 있다. 김정일 시기 개최되지 않았던 당 관련 회의를 통해 정책 및 인사를 결정하고 36년 만에 당대회를 소집할 만큼 지방 기층조직까지 정비하는 등 당의 인적, 물적, 조직적 통제를 복원하였다. ‘경제건설 및 핵무력 건설 병진노선’을 기반으로 경제우선 정책을 내세우며 내각의 역할이 확대되고 있는 반면 군의 위상은 상대적으로 약화되었다. 김정은 시기 역시 전통적인 당 우위가 지속되었지만 김정일 시기 약화되었던 당 기능을 복원하고 정·군 관계에도 변화가 감지되고 있다는 점에서 김정은 시기의 당·정·군 관계의 변화는 아직 진행형이란 점에 주목하였다(Ⅲ장).

셋째, 권력엘리트의 지속성과 변화를 분석한다. 권력엘리트의 지속성과 변화는 김정일 정권과의 비교를 통해서 김정은 정권의 권력엘리트 구성과 특징의 변화를 살펴보고, 권력엘리트가 김정은 정권의 안정에 미치는 영향을 분석하였다. 우선 권력엘리트의 구성과 특징은 인구사회학적 배경과 사회적·직업적 기반을 분석하였다. 즉 권력엘리트의 구성과 특징은 권력엘리트의 세대교체가 이루어졌는지, 김일성가계와 항일빨치산가계의 전통적 지배연합 구조를 유지하는지, 권력엘리트 편중현상(남성·특정지역·학교)이 변하지 않았는지, 김정은 정권의 통치방식이나 정책의 변화를 의미하는지 등을 분석하고자 하였다. 또 김정은 정권이 권력엘리트를 응집시킬 수 있는지, 권력엘리트의 충성을 유도할 수 있는지도 분석하였다(Ⅳ장).

넷째, 김정은 정권의 정치체제에 대한 이해는 북한 상층부의 요구와 변화를 예측할 수 있다는 점에서 북한의 위로부터의 자발적 변화를 유인할 수 있는 정책적 대안에 대한 아이디어와 기회를 제공할 수 있다.

또한 북한을 우리의 요구대로 변화시키려는 것이 아니라 북한 스스로 변화할 수 있는 여건을 조성해 주는 대북정책의 시사점을 발견할 수도 있다. 따라서 결론적으로 김정은 정권의 수령제, 당·정·군 관계, 권력 엘리트의 지속성과 변화에 대한 종합평가에 기초하여 이끌어낼 수 있는 정책적 시사점을 제시하였다(V장).

I

II

III

IV

V



Ⅱ. 수령제의 지속성과 변화

이기동

1. 수령제의 구조와 분석지표

북한은 혁명과 건설에서 차지하는 수령의 지위와 역할은 절대적이고 결정적이라고 주장한다. 이러한 혁명적 수령관은 수령제를 정당화하고 뒷받침하는 이념적 기초가 되었다. 아울러 혁명적 수령관은 유일사상체계 10대 원칙이나 유일영도체계 10대 원칙과 같은 제도의 기반이 되었다. 그리고 수령제는 담론화, 이데올로기화, 제도화의 과정을 거치면서 주요 정치행위자 간의 관계유형을 의미하는 수령중심의 권력구조로 확립되었다. 그러므로 북한의 권력구조를 이해하기 위해서는 주요 명제와 담론들의 변화, 새로운 명제와 담론들의 생성 여부, 이에 따른 통치 이데올로기의 변화 여부, 그리고 제도적 변화 여부를 면밀히 관찰하고 분석하는 작업이 매우 중요하다.

수령제는 북한의 대표적인 수직적 권력구조이다. 수직적 권력구조로서의 수령제는 다음과 같은 세 가지 성격을 갖는다. 첫째는 수령과 권력엘리트 간의 힘의 비대칭성이다. 수령 개인의 권력이 권력엘리트들의 권력 총합을 압도하는 관계의 유형이다. 그래서 수직적 권력구조로서의 수령제는 다음의 <그림 II-1>에서 보는 바와 같이, 비대칭적 권력구조로 묘사할 수 있다.

I

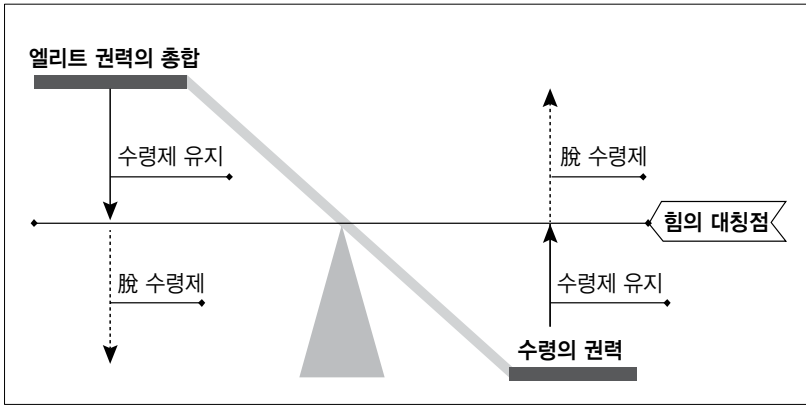
II

III

IV

V

● 그림 11-1 수령제의 시소 모형



자료: 필자 작성.

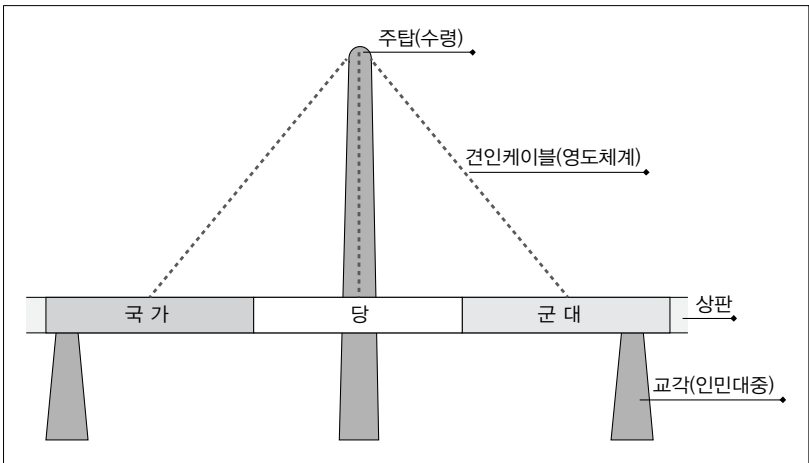
따라서 수직적 권력구조로서의 수령제의 변화와 지속성을 측정하기 위해서는 이러한 힘의 관계에서 나타나는 변화에 주목해야 한다. 즉, 수령과 권력엘리트 사이의 힘의 역전현상이나 압도성에서 일정한 변화가 있는지를 면밀히 관찰해야 한다. 힘의 역전현상이 목격될 경우 수령제의 본질적 변화로 간주하고 수령제가 아닌 탈수령제 또는 변화의 양상에 부합하는 새로운 정치체제 개념이 요구된다. 또한 힘의 역전은 아니더라도 수령의 권력이 다소 감소하고 권력엘리트들의 권력이 다소 증가하는 압도성에서의 변화가 나타날 수도 있다. 이 경우 수령제의 본질이 유지되는 가운데 수령의 권력이 권력엘리트들로부터 일부 제한을 받는 ‘제한적 수령제 또는 제한적 유일영도체계’ 등으로 규정할 수 있다. 본 연구는 아직까지 힘의 변화를 감지할 수 있는 뚜렷한 근거를 찾을 수 없다는 점에서 수령제가 유지되고 있다는 관점을 전제로 한다.

둘째, 수령과 권력엘리트 사이에 작용하는 힘의 하향성이다. 수직관

계에서 힘의 작용은 위에서 아래로 작용하는 하향식과 아래에서 위로 작용하는 상향식으로 구분할 수 있다. 수령의 권력이 압도적으로 우월한 수령제에서 힘의 방향성은 힘이 강한 쪽에서 약한 쪽으로 작용하는 원리에 따라 하향식 권력구조로 정의한다. 그런데 힘의 방향성은 힘의 비대칭성의 영향을 받는다. 수령과 권력엘리트 사이의 힘의 역전현상이 생기면 힘의 방향성은 상향식으로 바뀌며, 역전현상은 아니더라도 압도성에서 변화가 생기면 하향식 방향성은 유지하되 상향성이 증가한다. 이것이 바로 시소의 원리이다.

셋째, 수직적 권력구조로서의 수령제는 구심력을 갖는다. 수령제는 수령이 권력의 구심점이 되어 권력엘리트들을 견인하는 구조다. 아래 <그림 II-2>에서 보는 바와 같이 사장교식 구조라고 할 수 있다.

●그림 II-2 수령제의 사장교 모형



자료: 필자 작성.

- I
- II
- III
- IV
- V

<그림 II-2>에서 보듯, 주탑은 견인케이블을 이용하여 상판들을 견인하고 교각은 상판과 주탑을 지탱한다. 여기서 주탑은 힘의 구심점으로서 수령, 상판은 당, 국가, 군대, 그리고 교각은 인민대중에 해당한다. 특히 주탑은 상판 사이의 균형을 이루어 본연의 기능을 제대로 수행하도록 하는 구심력을 행사한다. 그리고 견인케이블은 수령의 영도가 실현되는 영도체계, 즉 수령과 당·정·군을 연결하는 체계다. 수령의 구심력 역시 권력엘리트들과의 힘의 관계의 변화로부터 영향을 받는다. 수령과 권력엘리트 사이의 힘의 관계에서 역전현상이 생기면 수령의 구심력보다는 원심력이 더 크게 작용하여 권력엘리트들과의 관계에서 안정성보다는 유동성이 커진다. 또한 역전현상까지는 아니더라도 압도성에 변화가 발생하면 구심력의 일부 약화로 권력기관 간의 관계 또는 권력엘리트(상판) 사이의 관계를 의미하는 수평적 권력구조에 균열이 발생할 수 있다.

이 글은 수직적 권력구조로서 수령제의 지속과 변화를 수령제의 이념과 제도를 중심으로 분석하는 것이 목적이다. 수령제의 이념과 제도를 수령제의 지속과 변화를 분석하기 위한 분석단위로 설정한 것은 수령제가 기본적으로 이념과 제도라는 두 측면에서 주로 관찰되기 때문이다. 따라서 전자를 이념으로서의 수령제, 후자를 제도로서의 수령제로 구분하고자 한다. 이념으로서의 수령제는 주로 혁명적 수령관과 사회정치적 생명체론으로 구성되어 있다. 특히 이념으로서의 수령제는 수령의 인격과 관련이 있으며, 혁명적 수령관과 사회정치적 생명체론을 통해 수령의 인격이 절대화되고 신격화되었다. 혁명적 수령관은 수령의 인격을 절대화하고 사회정치적 생명체론은 수령을 인민대중에게 생명을 부여하는 신으로 만들었다.

이념은 제도를 통해 구현되고 제도는 이념을 통해 정당화된다. 제도

를 통한 이념 구현의 시도는 이념 중심 체제인 북한 사회주의체제의 대표적 특성 중의 하나다. 예를 들어, 1967년 당 중앙위원회 제4기 제15차 전원회의에서 ‘주체의 길’에 입각한 5·25 교시가 제시된 이후 북한은 주체노선을 중심으로 한 각종 제도화 사업이 일사분란하게 추진하였다. 이 결과 1972년 헌법 개정을 계기로 주체사상의 유일사상화에 상응하는 국가체제의 제도화가 실현되었다. 1972년 헌법 개정에서 주석제를 도입한 것은 당시 유일사상체제를 국가체제에 구현하려는 시도였다.² 즉, 주석제를 도입하여 국가영역 내에 수령제의 기틀을 마련하였던 것이다. 또한 북한은 1990년대 중반 군중시사상과 선군후로를 비롯한 선군 담론을 확장시켜 나가면서 현실 적용성을 실험한 후 1998년 헌법을 개정하여 선군 이념을 국가체제 안에 구현하였다. 국가주석 중심의 중앙인민위원회체제를 마감하고 선군 이념에 부합하는 국방위원장 중심의 국방위원회 체제를 출범시켰다. 이런 관점에서 이 글은 수령제의 두 가지 내용, 즉 이념으로서의 수령제와 제도로서의 수령제를 중심으로 수령제의 지속과 변화를 검토하고자 한다.

그렇다면 수령제의 지속과 변화를 구분하는 기준과 지표를 어떻게 정할 것인가? 우선 수령제의 변화 기준은 변화를 바라보는 최소주의 관점과 최대주의 관점의 절충을 따르고자 한다.³ 현재는 피상적 변화에 불과하지만 향후 본질적 변화, 즉 수령제의 핵심 근간의 변화에 영향을 미칠 수 있는 변화는 의미있는 변화로 간주하고자 한다. 그리고 근본적 변화에 대한 영향 여부는 수령제의 역사성과 현실 규정성에 비

² 류길재, “1970년 사회주의 헌법과 ‘수령제’ 정치체제(1),” 『기독교사상』, 2월호 (1997), p. 168.

³ 김근식, “김정일 시대 북한의 당·정·군 관계 변화,” 『한국정치학회보』, 36집 2호 (2002.7.), p. 350.

추어 판단하고자 한다.

또한 지속과 변화의 지표와 관련하여, 수령제가 목표문화에서 전이 문화로 전환하는 데 사상적 기초를 제공한 혁명적 수령관과 사회정치적 생명체론을 이념적 지표로 삼는다. 다음으로는 김정일이 김일성을 ‘영원한 수령’으로 추대한 이후 새로 등장하거나 새롭게 강조된 호칭과 담론들에 주목하고자 한다. 마지막으로 혁명적 수령관과 사회정치적 생명체론의 변용, 즉 변화된 환경에 맞춘 재해석 내용에 대해서도 관심을 갖고자 한다.

수령제의 제도적 변화를 측정하기 위해서는 수령의 3대 영도체계와 유일영도체계 확립 10대 원칙을 지표로 설정한다. 우선 수령의 3대 영도체계란 당영도체계, 국가영도체계, 군영도체계(영군체계)로 구분한다. 여기에서는 주로 수령과 당의 관계, 수령과 국가의 관계, 수령과 군의 관계를 중심으로 살펴보고자 한다.⁴ 예컨대 당영도체계에서 수령과 당의 위계질서의 변화 여부 및 변화 내용이 주요 분석대상이다. 이를 통해 수령의 통치방식 변화에 대한 분석도 부수적으로 기대할 수 있다. 즉, 당·정·군에 대한 직할통치방식의 지속 여부 또는 다른 통치방식로의 변화 여부를 가늠해 볼 수 있을 것이다.

다음으로 유일영도체계 확립 10대 원칙은 2012년 김정은 정권이 공식 출범하면서 수령제를 제도적으로 강화하기 위해 만들어졌다. 기존 유일사상체계 확립 10대 원칙과의 관계는 아직 명확하지 않다. 유일사상체계 확립 10대 원칙이 유일영도체계 10대 원칙으로 대체되었다는 주장이 일반적이거나 몇 가지 반론 근거들도 있어 좀 더 신중한 판단이 필요하다.

⁴ 비슷한 연구로는 김갑식, “김정은 정권의 수령제와 당·정·군 관계,” 『한국과 국제정치』, 30권 1호 (2014), pp. 30~63.

2. 수령제의 원형과 변형

가. 김일성 시대의 수령제

(1) 이념적 원형으로서의 수령론

수령론의 체계화를 주도한 김정일은 “수령은 인민대중의 자주적인 요구와 리해관계를 분석종합하여 하나로 통일시키는 중심인 동시에 그것을 실현하기 위한 인민대중의 창조적활동을 통일적으로 지휘하는 중심입니다”라고 정의하였다.⁵ 통일의 중심체로서의 수령에 역점을 두고 있다. 또한 북한의 『조선말대사전』은 “인민대중의 자주적인 요구와 리해관계를 분석종합하여 하나로 통일시키는 중심인 동시에 그것을 실현하기 위한 인민대중의 창조적 활동을 통일적으로 지휘하는 중심으로 되는 분으로서 전당과 전체인민의 끝없는 존경과 흠모를 받고있는 가장 위대한 령도자, 수령은 력사발전의 합법직성과 시대의 절박한 요구, 로동계급의 력사적 임무, 계급적 적대세력의 호상관계와 혁명투쟁이 진행되는 환경 그리고 혁명수행의 방도를 더 잘 알고 있으며 인민대중의 리익을 가장 철저히 대표한다”라고 정의하였다.⁶ 김정일이 밝힌 통일의 중심체로서의 수령에 추가하여 수령의 전지전능한 역량과 인민의 이익대표성을 강조하였다. 그리고 북한의 한 연구자는 “로동계급의 수령은 력사의 주체인 인민대중의 리익과 의사의 대표자이다. 인민대중의 근본리익과 지향, 혁명의 근본요구는 결코 인민대중 자신에 의하여 스스로는 자각될 수 없다. 인민대중의 근본 리익과 요구는

⁵ 김정일, “주체사상에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여(당중앙위원회 책임일꾼들과의 담화, 7월 15일),” 『김정일 선집 8』 (평양: 조선로동당출판사, 1986), p. 19.

⁶ 사회과학원 언어학연구소 편, 『조선말대사전 1』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 1831.

오직 로동계급의 수령만이 체현하고 대변할 수 있다. 로동계급의 수령은 인민대중의 리익과 의사의 유일한 체현자, 대표자이며 따라서 인민의 최고뇌수, 혁명의 최고뇌수로 된다”고 정의하였다.⁷ 인민의 이익대표성과 더불어 최고뇌수로서의 수령의 지위에 방점을 두었다.

이러한 수령에 대한 정의들은 김정일이 1982년 3월 31일 전국주체사상 토론회에 보낸 논문인 “주체사상에 대하여”에서 ‘주체의 혁명관’으로 정리된다.⁸ 이 논문에서 김정일은 주체의 혁명관에서 핵을 이루는 것은 당과 수령에 대한 충실성이라고 설명하였다. 북한은 혁명적 수령관을 “로동계급의 혁명투쟁에서 수령이 차지하는 지위와 역할에 대한 가장 올바른 견해와 관점이며 수령을 진심으로 높이 모시려는 립장과 자세”라고 정의하였다.⁹ 여기서 말하는 ‘올바른 견해와 관점’이란 수령이 인민대중의 최고뇌수·통일단결의 중심으로서 역사발전과 노동계급의 혁명투쟁에서 ‘절대적 지위’를 차지하고 ‘결정적 역할’을 하는 것으로 보는 관점과 견해라고 설명하였다. 한마디로 정의하면, 혁명적 수령관이란 혁명과 건설에서 차지하는 수령의 절대적 지위와 결정적 역할을 존중하는 관점으로 요약된다. 이는 수령의 지위와 역할이 사실(fact) 또는 존재(sein)의 범주에서 가치(value) 또는 당위(sollen)의 영역으로 전이되었음을 보여주는 동시에 “수령을 충성으로 높이 우러러 모셔야 한다는 입장과 자세”라는 행동과 규범의 수준으로까지 전이되었다.¹⁰

7. 박일범, “지도와 대중의 결합은 인민대중이 력사의 주체로서의 지위를 차지하고 역할을 다하기 위한 근본담보,” 『사회과학』, 1983년 1호, p. 41.

8. 김정일, “주체사상에 대하여,” 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』 (평양: 조선로동당출판사, 1992) 참조.

9. 사회과학원 언어학연구소 편, 『조선말대사전 2』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 947.

10. 김광인, “북한권력승계에 관한 연구,” (진국대학교 정치외교학과 박사학위논문, 1998), p. 40.

그런데 혁명적 수령관의 논리만으로는 왜 수령이 통일단결의 중심이고 수령에게 절대적으로 충성·복종해야 하는 이유에 대한 설명이 부족하였다. 수령만이 역사발전의 원동력이기 때문에 모든 인민들은 무조건 수령의 지시를 따라야 한다는 논리만으로는 설득력이 떨어졌다. 이 문제를 해결하기 위해 김정일은 1986년 당 중앙위원회 책임일꾼들과의 담화 “주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여”에서 이른바 ‘사회정치적 생명체’론을 제기하였다. 이를 계기로 혁명적 수령관은 새롭게 재구성되었다. 혁명적 수령관의 철학적 기초를 갖추게 된 것이다. 북한은 “주체의 혁명관을 세우기 위하여서는 무엇보다 먼저 혁명적 수령관을 세워야 합니다. 혁명적 수령관을 세우기 위하여서는 수령이 사회정치적 집단의 생명의 중심이라는 것을 옳게 인식하는 것이 중요합니다”라고 명시하였다.¹¹ 여기에서 주체의 혁명관, 혁명적 수령관, 사회정치적 생명체론 간의 논리적 연계성을 발견할 수 있다. 사회정치적 생명체론이 주체의 혁명관과 혁명적 수령관의 철학적 기초를 제공하고 있는 것이다. 다시 말해서, 사회정치적 생명체론의 등장 이전과 이후의 혁명적 수령관은 논리적으로 큰 차이를 보이고 있다고 할 수 있다.

이렇듯 사회정치적 생명체론은 1986년 7월 15일 김정일이 노동당 중앙위 책임일꾼들에게 행한 담화 “주체사상 교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여”라는 논문에서 처음으로 제기되었다. 이에 앞서 김정일이 1982년에 발표한 논문 “주체사상에 대하여”에서도 언급되고, 1974년 『유일사상 체계확립 10대 원칙』에서도 ‘정치적 생명’이라는 표현이 등장하였지만, 논리성을 갖추지는 못하였다. 사회정치적 생명체

¹¹ 김정일, “주체의 혁명관을 튼튼히 세울데 대하여,” 『근로자』, 1988년 12호, p. 5.

론에서는 사회정치적 생명체가 생명체의 활동을 통일적으로 지휘하는 중심으로서의 ‘최고뇌수(수령)’, ‘중추(당)’, 그리고 각 신체기관(인민대중)이 유기적으로 결합되어 있다는 유기체론을 바탕으로 하고 있다. 그리고 이들 사이에 위계구조를 갖고 있으며, 기능적 차별성을 인정하고 있다. 최고뇌수인 수령이 중추인 당을 통하여 인민대중을 지도하는 위계구조로서 최고뇌수인 수령의 기능이 절대적이고 결정적이라는 논리체계다.

한편, 사회정치적 생명체론은 수령을 중심으로 개별적 사회정치적 존재인 개인들이 조직사상적으로 통일·단결하면 영원한 생명력을 지닌 하나의 사회정치적 생명체를 이룰 수 있다는 것이 핵심논리다. 육체적 생명은 부모로부터 받지만 사회정치적 생명은 생명의 뇌수인 수령으로부터 받으며, 육체적 생명은 유한한 반면, 사회정치적 생명은 수령·당·대중이 통일체를 이룰 경우 영원하므로 육체적 생명보다 사회정치적 생명이 더 소중하다는 전제논리에서 출발하지만, 수령을 중심으로 당과 인민대중이 통일체를 이루어야 진정한 생명체를 갖는다는 데 방점을 두었다. 개별적인 인민대중은 사회정치적 집단의 성원이 되어야 비로소 영생하는 사회정치적 생명을 얻을 수 있다는 주장이다. 이러한 수령·당·인민대중의 통일체는 혁명과 건설의 주체로 현실화되었다.

(2) 제도적 원형으로서의 영도체계

북한은 “사람이 모든 것의 주인이며 모든 것을 결정한다”는 주체사상의 철학적 원리에 기초하여 “혁명과 건설의 주인은 인민대중이며, 혁명과 건설을 추동하는 힘도 인민대중에게 있다”라는 사회역사적 원리를 도출하였다. 그러면서 역사의 주체이자 사회발전의 원동력인 인

민대중이 진정한 사회역사적 운동의 주체가 되기 위해서는 반드시 지도와 대중이 결합되어야 한다고 주장하였다.¹² 여기서 영도체계와 관련한 핵심 키워드인 ‘지도와 대중의 결합’이 나온다. 지도의 주체는 수령과 당이고, 그 대상은 인민대중이다. 그런데 혁명적 수령관에 기초하여 절대적 지위를 갖고 결정적 역할을 행사하는 수령이 당의 최고뇌수이고 통일단결의 중심이므로 당의 영도는 수령의 영도로 귀결된다. 그리고 이러한 수령의 영도가 실현되는, 지도와 대중이 결합하는 효과적인 공간이 바로 영도체계다.¹³ 주체사상의 영도방법론에 따르면, 영도체계는 지도와 대중을 결합시키는 것으로 당과 수령의 영도를 실현하기 위한 조직과 기구들의 총체이며 당, 국가, 단체들로 구성된다.¹⁴ 그리고 영도체계 중에서 핵심은 ‘수령의 유일적 영도체계’이다. 수령의 유일적 영도체계란 “수령의 혁명사상을 유일한 지도적 지침으로하여 혁명과 건설을 수행하며 수령의 명령, 지시에 따라 전당, 전국, 전군이 하나와 같이 움직이게 하는 영도체계”를 말한다.¹⁵

수령의 영도체계는 3가지 영도체계로 구분할 수 있다. 우선 총비서 중심의 당영도체계 하에서 당은 노동계급의 전위조직으로서 혁명의 최고영도자인 수령의 사상과 영도를 실현하기 위한 투쟁을 통일적으로 조직지도한다. 당영도체계에서 수령은 당의 최고지도자인 총비서직을 통해 영도력을 행사한다. 북한은 “당은 사회의 심장, 자주적인 사회정치적 생명체의 중추로서 사회의 모든 성원들에게 수령의 혁명사상의 정수를 주입하여 수령의 사상과 의도대로 온 사회를 혁명적으로, 공

12. 김정일, “주체사상에 대하여,” p. 22.

13. 김광인, “북한권력승계에 관한 연구,” p. 43.

14. 『철학사전』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 184.

15. 김민·한봉서, 『위대한 주체사상 총서 9: 영도체계』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 79.

산주의적으로 개조해 나간다”고 당영도체계를 설명한다.¹⁶ 북한은 1966년 제2차 당대표자회와 제4기 제14차 노동당 중앙위원회 전원회의 개최를 통해 정치위원회 중심의 당체계를 비서국 중심의 당체계로 전환하였다. 이것은 수령으로서의 김일성 중심의 당 운영이 기존 정치위원회 중심의 체계에서는 시행되기 어려우므로 총비서직을 신설하고 총비서가 비서국을 통해 당을 지배하는 체계로 전환시킨 것이다. 수령의 당영도체계는 이 당시에 제도적으로 준비되었다가 3년 후인 1970년 제5차 당대회를 계기로 완결되었다.

수령의 국가영도체계 하에서 “국가기관은 가장 포괄적인 당의 인전대(transmission)이며 정치, 경제, 문화, 군사 등 혁명과 건설의 모든 분야에 대한 당적 지도를 성과적으로 보장하는 위력한 무기이다.”¹⁷ 따라서 국가기관은 주권적, 행정적 기능을 통하여 사회주의, 공산주의 건설에 대한 최고지도자(수령)의 영도를 확고히 보장하고자 한다. 그리고 이를 보장하는 체계를 국가영도체계로 규정한다. 북한에서 수령의 국가영도체계가 확립되기 시작한 것은 당영도체계 확립과 비슷한 시점이고, 1972년 최고인민회의 제5기 제1차 회의에서 사회주의헌법 개정을 통해 법제적으로 확립되었다. 북한은 당시 헌법개정을 통해 내각과 수상직을 폐지한 데 이어 막강한 권능을 부여받은 국가주석직과 이를 뒷받침하기 위한 중앙인민위원회를 신설하였다. 이로써 북한은 국가 안에 수령의 영도가 실현될 수 있는 체계를 완결하였다.

마지막으로 북한은 “군대가 사회정치적 생명체에 결합하는 방법은 혁명군대가 인민대중의 한 부분으로서 무장한 사람들로 조직된 큰 집

¹⁶ 김형원, “당의 영도는 혁명과 건설의 승리를 위한 기본요인,” 『근로자』, 1986년 8호, p. 15.

¹⁷ 위의 글, p. 16.

단이라는 데 있다”고 주장한다.¹⁸ 여기서 군대와 사회정치적 생명체의 결합은 바로 군대가 수령의 영도체계의 한 부분이 되었다는 것을 의미한다.

인민대중의 한 부분인 혁명군대는 수령, 당, 대중의 통일체인 혁명의 주체, 사회정치적 생명체를 보위하며 사회주의, 공산주의 위업을 위하여 싸우는 수령의 군대, 당의 군대, 인민의 군대이기 때문이다. 수령, 당, 대중이 운명을 같이 하는 하나의 통일체를 이루는 것만큼 수령의 군대, 당의 군대, 인민의 군대는 서로 별개의 것이 아니라 하나로 통일되어 있고, 혁명군대는 당의 영도 밑에 수령과 혈연적으로 연결되어 있다.¹⁹

1990년대 후반부터 선군정치와 함께 시작된 수령의 군영도체계 확립 움직임은 2000년대 초반 이른바 군대가 혁명의 주력군으로 발전하고 혁명의 주체가 수령-당-인민의 통일체에서 수령-당-군대-인민의 선군단결체로 바뀌면서 완결되었다.

나. 김정일 시대의 수령제

(1) 이념으로서의 수령제

(가) 수령-후계자 일체화론과 혁명적 수령관

북한에서 후계자는 수령의 생전에는 수령의 사상과 영도를 받드는 역할과 임무를 맡고, 수령이 사망하면 새로운 수령이 되어 전대 수령의 사상과 영도를 계승·발전시키는 역할과 임무를 맡는다. 후계자는 이러한 역할과 임무를 수행함으로써 권력승계의 정당성을 부여받고, 권력

18. 김인옥, 『김정일장군 선군정치리론』 (평양: 평양출판사, 2003), p. 87.

19. 최현배, “주체의 군건설의 기초와 기본해,” 『철학연구』, 2호 (1989), p. 31.

승계과정을 효율적으로 관리한다. 이러한 경로의존형 권력승계를 통해 수령은 후계자로 부활(유훈통치)하고 후계자는 수령이 되어 권력공백을 최소화하는 독특한 권력승계시스템을 갖고 있다. 그러나 이러한 독특한 권력승계시스템은 권력공백의 최소화라는 장점과 함께 후대 수령이 계승을 통한 정당성 확보와 발전을 통한 정당성 확보 사이에서 딜레마에 처하도록 만드는 단점이 있다.

북한은 1970년대 후계자론을 정립하여 혁명적 수령관 안에서 혁명과 건설에서 차지하는 수령과 후계자의 위상과 역할을 일체화시켰다. 북한에서 후계자 문제는 수령의 영도적 지위와 역할을 계승하는 문제이며, 후계자는 혁명과 건설에서 차지하는 수령의 지위와 역할을 계승하는 미래의 수령을 의미한다.²⁰ 북한의 수령론에 따르면, 수령이란 “혁명과 건설에서 절대적 지위와 결정적 역할”을 수행한다. 이것이 바로 혁명적 수령관의 핵심 명제이다. 따라서 후계자가 수령의 지위와 역할을 계승한다는 것은 절대적 지위와 결정적 지위를 이어받는 것을 말한다. 이와 같이 북한은 혁명적 수령관에 기초한 후계자론에서 수령의 지위와 역할과 후계자의 지위와 역할을 일체화시키고 있다.

여기서 수령과 후계자의 지위와 역할 사이에 중복과 충돌이 발생한다는 논리적 모순을 지적할 수 있다. 이에 대해 북한은 “후계자의 지위는 수령에 의해 결정되어 상당기간 동안 수령을 측근에서 보좌하는 지위에 있는 시기와 수령의 위업을 대를 이어 계승·완성해 나가는 고유한 의미에서의 수령의 지위를 차지하는 시기로 구별한다”고 하여 후계자의 지위와 역할을 시기에 따라 분리하여 설명하고 있다.²¹ 수령의 생

20. 김유민, 『후계자론』 (출판지불명: 신문화사, 1984), p. 48.

21. 김재천, 『후계자문제의 이론과 실천』 (출판지불명: 출판사불명, 1989), p. 30; 이교덕, 『북한의 후계자론』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 36.

존기에는 최측근의 지위를 갖고 보좌하는 역할을 하지만, 수령의 사망 후에는 수령의 위업을 계승·완성하는 지위와 역할을 갖는다는 것이다. 후계자에서 수령으로의 지위와 역할 전환은 수령의 사망과 동시에 이뤄진다. 이런 맥락에서 북한은 김정일 사망 직후인 2011년 12월 17일 “오늘 우리 혁명의 진두에는 주체혁명위업의 위대한 계승자이며 우리 당과 인민의 탁월한 령도자이신 김정은 동지께서 서 계신다”²²라는 내용의 5대 권력기관 공동부고를 발표하였다. 후계자가 수령의 혁명위업을 계승하는 과정에서 한 치의 오차나 공백을 허용하지 않기 위한 조치이다. 그래서 북한은 수령 생존 시에 후계자 문제, 즉 혁명위업 계승 문제를 미리 해결하는 것을 혁명위업 수행에서 가장 중차대한 과업으로 간주하고 있다. 그리고 이를 바탕으로 나온 제도가 바로 ‘후계자 유일관리제’ 또는 ‘후계자 유일지도체제’이다. 북한은 “당의 유일사상체계가 수령의 사상의 체계, 령도의 체계라면 당의 유일적 지도체계는 수령의 령도를 계승하는 후계자의 지도체계”라고 명시하고 있다.²³

주지하다시피, 김정일은 1973년 9월 노동당 중앙위원회 제5기 제7차 전원회의에서 당의 최고 핵심요직인 조직 및 선전담당 비서에 오르면서 사실상의 후계자가 되었다. 그리고 5개월 후인 1974년 2월 노동당 중앙위원회 제5기 제8차 전원회의에서 노동당 중앙위원회 정치국 위원직을 맡으면서 후계자로 비공식 지명되었다. 이후 북한 권력 내부에서는 후계자 김정일의 지위적 리더십(positional leadership)에 걸맞는 인격적 리더십(personal leadership)을 강화해야 한다는 목소리가

22. 조선로동당 중앙위원회, 중앙군사위원회, 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각 합동, “전체 당원들과 인민군장병들과 인민들에게 고함,” 『로동신문』, 2011.12.17.

23. 사회과학원·김일성종합대학 편, 『주체혁명위업의 위대한 령도자 김정일 동지, 제2권 위대한 정치가』 (평양: 조선로동당출판사, 2001), p. 242.

등장하였다. 지위적 리더십과 인격적 리더십은 상호 보완적 관계를 지니는데, 김정일과 같이 2세대 지도자의 경우는 일반적으로 지위적 리더십에 비해 인격적 리더십이 부족한 측면이 있어 인격적 리더십을 강화하는 것이 시급하고 중요한 과제였다.

당시 지도부 일각에서는 사상교양과 선전선동사업의 중심방향을 김정일에게로 전환해야 한다는 주장을 펼쳤다. 반대로 북한 최고의 선전선동 전문가인 김기남은 반대하였다. 김기남은 수령과 후계자를 분리시키는 사상교양과 선전선동사업의 문제점을 지적하면서, “수령 동지는 지도자 동지이시고 지도자 동지는 수령 동지”라는 논리로 수령과 후계자를 일체화시켜야 한다는 입장을 전개하였다.²⁴ 이와 같은 수령-후계자 일체화론은 김일성 사망 이후 “위대한 수령 김일성 동지는 김정일 동지이다”와 김정일 사망 이후 “위대한 영도자 김정일 동지는 김정은 동지이다”라는 구호로 구현되었다. 이를 통해 북한은 전대 수령의 사망으로 생긴 리더십 공백을 전대 수령과 후대 수령의 일체화론으로 해결하였다.

혁명적 수령관에 기초한 수령과 후계자의 일체화론은 통치방식에서도 발현되었다. 그것은 주로 유훈통치방식으로 나타났다. 김일성 사후 김정일은 1994년 “나에게서 0.001mm의 변화도 기대하지 말라”고 단언하였다. 김정일의 단언은 “수령님과 나는 한치도 다르지 않다”는 발언과 함께 수령과 후계자의 일체화론에 바탕을 둔 유훈통치의 언명적 기초가 되었다. 이러한 김정일의 단호한 발언들을 두고 일각에서는 김일성 사후에 나타난 북한의 변화에 대한 국내외의 기대를 미리 차단하기 위한 의지로 해석하는 경향이 있었다. 그러나 전대 수령이 갑자기

²⁴ 이항구, 『김정일과 그의 참모들』 (서울: 신태양사, 1995), pp. 49~50.

사망한 상황에서 리더십의 공백을 최소화하고 권력의 공고화를 도모하기 위해 수령과 후계자의 일체화론을 강조하였다고 분석하는 것이 보다 합리적이다.

(나) 사회정치적 생명체론과 ‘혁명의 수뇌부’

북한은 김일성 사망 이후 김정일에게 수령이라는 호칭을 사용하지 않았다. 김일성을 영원한 수령으로 추대한 상태에서 김정일에게 수령이라는 호칭을 붙일 수 없었다. 유훈통치의 정당성을 확보하기 위해 ‘위대한 수령 김일성 동지는 영원히 우리와 함께 계신다’라는 수령영생론을 강조하다보니 김정일을 수령으로 부를 수 없는 ‘수령 없는 수령제’라는 자기모순에 빠지게 된 것이다. 북한은 이러한 모순을 해결하기 위해 한때 ‘선대 수령’이라는 용어를 사용하여 김정일이 김일성에 이어 후대 수령이자 현재 수령이라는 점을 시사하였다. 그러나 이러한 방식만으로는 사회정치적 생명의 뇌수에 해당하는 수령의 지위와 역할을 설명하는 데 설득력이 약했다.

이런 맥락에서 2004년 신년공동사설에 10회에 걸쳐 나타난 ‘혁명의 수뇌부’ 호칭을 주목해야 한다. 이후에도 북한은 혁명의 수뇌부 호칭을 계속해서 사용하였다. 특히 2004년은 선군사상 일색화운동을 전국적으로, 전당적으로 전개하던 시기였고, 1997년부터 시작된 선군정치를 포함한 선군담론들이 선군사상으로 체계화되던 시기였다.²⁵ 이러한 시기적 특징과 함께 등장한 혁명의 수뇌부 호칭은 수령을 대신하는 호칭으로 주목받기에 충분하였다.²⁶ 북한은 수령의 호칭을 사용할 수 없는

25. “선군사상에 관한 전국연구토론회,” 『로동신문』, 2004.12.21.

26. 이기동, “김정일 후계체제 구축, 어디까지 왔나,” 『월간 신동아』, 2004년 4월호, p. 356.

상황에서 사회정치적 생명체론의 논리적 유효성과 사상적 정당성을 입증하기 위해서 수령을 대신하는 새로운 호칭을 동원해야 했다.

수령을 대체하는 새로운 호칭은 지도사상과의 부합성, 혁명역사와의 연관성, 그리고 현실정치와의 연관성을 담지해야만 했다. 우선, 지도사상과의 부합성 차원에서 혁명의 수뇌부는 사회정치적 생명체론에 말하는 뇌수를 함의하고 있다. 수뇌는 뇌수와 동의어이다. 다음으로 혁명의 수뇌부는 1930년대 항일빨치산 활동 당시 ‘혁명의 수뇌부 결사옹위 정신’에서 유래하고 있다는 점에서 혁명 역사를 배태하고 있다. 셋째, 혁명의 수뇌부는 선군정치에 기반한 당시의 현실 정치를 반영하고 있다. 이와 같이, 북한은 사회정치적 생명체론의 뇌수를 함의하고, 혁명적 역사성을 담고 있으며, 현실정치를 반영하는 호칭으로서 혁명의 수뇌부를 수령을 대체하는 호칭으로 제기하였다.

당시 학계 일각에서는 혁명의 수뇌부에서 ‘부’란 복수용법이므로 김정일과 그의 후계자를 통칭하는 것으로 해석해야 한다는 주장이 있었다. 이 주장의 논거는 첫째, 1970년 당시 ‘당중앙’이라는 표현이 ‘당 중앙위원회’와 ‘후계자 김정일’이라는 이중적 의미로 사용되었던 것처럼 ‘혁명의 수뇌부’라는 표현도 일반적 의미의 수뇌부와 최고지도자 및 그의 후계자를 통칭하는 의미로 해석해야 한다는 것이다. 둘째, 2004년 신년공동사설은 “우리 혁명의 수뇌부는 주체 위업의 완성을 위한 올바른 지도사상과 전략 전술을 제시하고 당과 군대와 인민을 하나로 굳게 묶어 세워 승리로 이끌어나가는 선군혁명의 위대한 향도자이며 천만군민의 심장이다”라고 밝혔다.²⁷ 주체사상에 따르면 수령과 수령의 후계자만이 올바른 지도사상을 제시할 수 있으므로 혁명의 수뇌부란

²⁷- “2004년 당보·군보·청년보 공동사설,” 『조선중앙통신』, 2004.1.1.

수령과 그 후계자를 통칭하는 것이라는 논리이다. 셋째, ‘수뇌부의 유일적 영도’라는 표현이 처음 등장하는데 북한은 유일적 영도라는 표현을 ‘수령의 유일적 영도체계’와 ‘후계자의 유일적 지도체계’에 엄격히 국한시켜 사용해 왔으므로 ‘수뇌부의 유일적 영도’란 최고지도자와 그 후계자의 유일적 영도로 해석해야 한다는 것이다.

그러나 위의 주장은 다음과 같은 논거들로 반박할 수 있다. 첫째, 2004년 1월 22일자 노동신문 정론에서 북한은 ‘천만군민의 심장-혁명의 수뇌부는 김정일동지이시다’라고 분명히 밝히고 있다. 또한 위의 ‘혁명의 수뇌부는 선군혁명의 위대한 향도자이며 천만군민의 심장이다’라는 북한의 주장 중 ‘천만군민의 심장’이라는 표현이 공통적으로 일치하고 있다. 둘째, 북한은 2004년부터 주체시대의 혁명의 주체였던 수령-당-인민대중의 일심단결체를 선군시대에 맞춰 혁명의 수뇌부-당-군대-인민대중의 선군단결체로 변경하였다. 여기에서 단결의 중심이 수령에서 혁명의 수뇌부로 바뀌었다는 것은 수령이 곧 혁명의 수뇌부이고 혁명의 수뇌부는 곧 김정일이라는 것을 확실히 보여주는 증거다.

2009년 들어 북한은 혁명의 수뇌부라는 표현을 삼가기 시작하였다. 주로 영도자와 ‘장군님’이라는 호칭을 사용하였다. 5년 동안 북한은 수령제의 사상적 기초를 유지하면서 선군시대의 현실을 반영하는 실험을 끝낸 것으로 분석된다. 이제는 새로운 목표로서 후계시대를 대비하는 시도들이 진행되어야 하고, 이런 측면에서 혁명의 수뇌부는 후계시대에 적절한 호칭이 아니라고 판단한 것으로 풀이된다. 북한은 후계시대 대비 차원에서 2008년 신년공동사설에서 2012년 김일성 출생 100주년을 맞이하여 ‘강성대국 대문 진입’을 선포하였다. 이런 상황에서 김정일 시대를 대표하는 혁명의 수뇌부와 같은 선군시대를 반영한

I
II
III
IV
V

호칭을 유지하는 것은 오히려 후계체제를 제약하는 요인으로 작용할 것이라는 판단이었던 것으로 추정된다. 이와 같이, ‘혁명의 수뇌부’는 소기의 역할을 마감하고 선군담론의 약화와 함께 소멸하였다.

(2) 제도로서의 수령제

(가) 당적 영도에서 직할영도로의 변화

북한은 수령의 유일적 영도체계를 “수령의 혁명사상을 유일한 지도 사상으로 삼고 그것을 실현하기 위하여 수령의 유일적 령도 밑에 한결 같이 움직이는 체제”라고 정의한다.²⁸ 북한은 수령과 당의 관계를 이중적 의미로 사용한다. 우선 넓은 의미의 당이다. 이 경우 당은 수령을 포괄하는 개념이자 수령은 ‘당 안의 수령’이다.²⁹ “당의 영도는 곧 수령의 영도이며 당에 대한 관점과 입장은 본질에 있어서 수령에 대한 관점과 입장이므로 수령은 당의 수령인 만큼 당과 수령을 분리시켜 생각할 수 없다” 식으로 수령과 당을 분리불가의 관계로 본다. 이러한 관점에서 보면, 당의 유일적 영도체계와 수령의 유일적 영도체계는 동일한 것이고, 당 안에 수령과 당조직이 결합되어 있으며, 당은 수령을 중심으로 한 조직의 결합체이다. 당조직들이 수령을 중심으로 화학적으로 결합되어 있는 관계이다. 주로 당적 영도라고 할 때의 당은 넓은 의미의 당, 즉 수령을 의미한다.

다음으로는 좁은 의미의 당이다. 이 때의 당은 당조직을 가리킨다. 수령과 당조직이 별도의 행위주체이지만, 당조직의 활동은 철저히 수령의 사상과 영도를 벗어날 수 없는 관계이다. 당을 설명하거나 묘사

²⁸ 사회과학원·김일성종합대학 연구, 『주체혁명위업의 위대한 령도자 김정일동지 2』, p. 281.

²⁹ 김갑식, “김정은정권의 수령제와 당·정·군관계,” p. 37.

할 때, “수령의 혁명사상을 유일한 지도사상으로 삼는다”거나 “수령의 유일적 령도밑에 한결같이 움직인다”와 같은 표현들이 등장하면 이러한 관계를 뒷받침하는 논조들이다. 당조직들이 수령을 중심으로 물리적으로 결합된 관계이다. 주로 당적 지도라고 할 때의 당은 좁은 의미의 당, 당조직을 가리킨다.

수령관을 혁명관의 독자적인 구성부분으로 보는 조건에서 당에 대한 관점과 입장은 결국 당조직에 대한 관점과 입장에 귀착합니다. 바로 그렇기 때문에 혁명관의 구성에 대하여 말할 때 수령관과 당관이라고 하지 않고 수령관과 조직관이라고 하는 것입니다.³⁰

김일성 시대의 수령과 당의 관계는 넓은 의미의 당에 가깝다. 수령이 당 안의 최고 조직인 당 중앙위원회를 관장하는 총비서로서 당과 수령이 화학적으로 결합한 조건에서 수령의 영도가 실현된 것이다. 이런 관점에서 보면, 수령과 당이 화학적으로 일체화되어 있으므로 당의 영도는 곧 수령의 영도라는 논리가 성립된다.

그렇다면, 김정일 시대 수령과 당의 관계는 무엇인가? 이 문제에 대한 해답을 찾아야 김정일 시대 수령의 영도체계에 대한 설명이 가능하다. 이 문제에 대한 해답은 중요한 사례분석을 통해 도출할 수 있다. 북한은 1997년 10월 ‘조선로동당 조선인민군대표회, 도(직할시) 대표회, 성, 중앙 및 도당 기능을 수행하는 당조직들의 대표회’에서 김정일을 ‘노동당 총비서’로 추대하였다. 이 당시 북한은 첫째, 당시 노동당 규약상 당 중앙위원회 총비서의 선출권을 가지고 있던 노동당 중앙위원회 전원회의에서 노동당 총비서를 선출하지 않았다. 둘째, 당시 노동

³⁰ 김정일, “주체의 혁명관을 튼튼히 세울데 대하여,” p. 6.

당 규약이 정하고 있던 선거 방식이 아니라 ‘추대’의 방식을 선택하였다. 셋째, 총비서직의 명칭을 ‘노동당 중앙위원회 총비서’가 아니라 ‘노동당 총비서’로 했다. 노동당 중앙위원회 총비서와 노동당 총비서의 차이는 매우 크다. 노동당 중앙위원회 총비서는 노동당 중앙위원회를 책임지고 관장하는 위상과 역할이지만, 노동당 총비서는 노동당의 최고기관인 당대회 위에 군림하면서 전당을 영도하는 위상과 역할을 갖는다. 이러한 변화된 위상을 반영하여, 당규약이 정한 절차와 규정을 무시하고 노동당 중앙위원회 전원회의가 아닌 당조직들의 대표회에서 선거가 아닌 추대의 방식으로 김정일을 총비서직에 옹립했던 것이다. 또한 김정일 통치기간 동안 당대회를 개최하지 않은 이유도 이러한 총비서의 위상 변화와 관련이 있을 수 있다.

결론부터 말하자면, 김정일 시대의 수령과 당의 관계는 총비서의 위상이 초당적으로 강화되고 당과 수령의 화학적 결합체에서 수령과 당조직이 물리적으로 분리된 관계이다.³¹ 이 결과, 수령 위상의 초당적 격상에 따라 당 중앙위원회의 집체적 지도 또는 집체적 의사결정시스템의 약화가 불가피하였다. 김정일 집권 이후 당 중앙위원회 전원회의, 정치국회의 등 집체적 의사결정시스템이 거의 가동되지 않았다. 김정일 집권 이후 수령 위상의 초당적 격상과 당위원회의 집체적 지도 약화는 당·정·군에 대한 수령의 직할영도체계 확립으로 이어졌다. 정확히 말하자면, 직할영도체계를 확립하기 위해 수령의 위상을 격상시키고 당위원회의 집체적 지도를 약화시켰다고 보는 것이 타당하다. 아래의 인용문을 보면, 김정일은 김일성 사망 이후 자신의 통치시대에 대비하여 자신의 당·정·군에 대한 직할영도체계 확립 구상을 미리 준비해

³¹ 이와 유사한 입장으로는 김갑식, “김정은정권의 수령제와 당·정·군관계,” p. 58 참조.

놓은 것으로 판단된다.

경애하는 김정일동지께서는 1994년 7월 11일과 19일 당 중앙위원회 책임일군들과 하신 역사적인 담화에서 위대한 수령님께서서 우리 곁을 떠나신 조건에서 장차, 당, 국가, 군대의 령도체계를 어떻게 세워야 하겠는가 하는 중대한 문제를 제기하고 이렇게 가르치시었다. 《우리 당과 국가, 군대의 령도체계는 오로지 위대한 수령님께서서 개척하시고 령도하여 오신 주체혁명위업을 가장 철저히 옹호고수하고 가장 충실하게 계승발전시켜 나갈 수 있는 령도체계로 되어야 합니다》. 경애하는 장군님의 이 말씀에는 위대한 수령님께서 생전에 세워 놓으신 당의 령도체계를 새로운 현실적 조건에 맞게 더욱 튼튼히 세우시려는 확고한 신념과 의지가 어리어 있다.³²

위의 인용문을 보면, 김정일의 유일영도체계 확립과 관련, 세 가지 의미 있는 대목을 발견할 수 있다. 첫째, 이 담화는 김일성이 사망한 날로부터 불과 3일밖에 경과되지 않은 1994년 7월 11일에 발표되었다. 미리 준비되지 않고서는 이 정도의 단기간 내에 위에서 밝힌 구상을 준비하기 어렵다. 둘째, “새로운 현실적 조건에 맞게”라는 표현은 이에 맞게 영도체계를 새롭게 바꿔야 한다는 것을 의미한다. 그렇다면, 새로운 현실적 조건에 맞게 바꾸어야 할 영도체계란 무엇인가? 이 질문에 대한 해답은 위의 인용문에 있다. 김정일은 “당, 국가, 군대의 령도체계를 어떻게 세워야 하겠는가”라는 발언에서 당, 국가, 군대를 하나씩 나열하고 구분하면서 거론하였다. 이것은 국가와 군대에 대한 당적 영도를 실시했던 김일성의 영도체계와는 확실히 다르다. 김정일은 당영도체계, 국가영도체계, 그리고 군영도체계를 분리하여 각각에 대해 직할

³² 사회과학원·김일성종합대학 엮음, 『주체혁명위업의 위대한 령도자 김정일동지 2』, p. 248.

영도를 시행하는 것을 새로운 현실적 조건에 맞는 영도체계로 구상하였던 것이다.

그렇다면 국가와 군대에 대한 당적 영도체계를 직할영도체계로 변경해야 할 새로운 현실적 조건은 무엇인가? 우선 객관적 조건으로는 소련의 해체와 사회주의권의 몰락을 들 수 있다. 주지하다시피, 사회주의 진영의 해체는 사회주의국가들 간의 정치적 연대와 경제적 분업구조의 붕괴를 의미했다. 더욱이 김정일 정권에게는 자신도 같은 처지가 될지도 모른다는 위기의식을 불러일으켰다. 사회주의 진영에 대한 정치·경제적 의존도가 높았던 북한에게는 큰 타격을 안겨주었을 뿐만 아니라, 아래의 인용문에서 보듯, 체제 단속의 필요성을 절감하도록 만드는 결정적 계기가 되었다.

현대수정주의의 영향으로 말미암아 여러 나라에서 사회주의집권당과 사회주의제도의 변질과정이 지속되는 가운데 1980년대 후반기에 대두한 현대사회민주주의자들의 책동으로 인하여 사회주의운동 안에서는 당의 령도가 거세말살되는 엄중한 사태들이 빚어지고 있었다. 우리 당과 인민 앞에는 온 사회의 주체사상화과정을 더욱 심화시켜 인민대중중심의 우리식 사회주의를 빛내이고 그 우월성을 전면적으로 발양시키며 조국의 자주적통일을 하루빨리 이룩해야 할 무거운 혁명과업이 나서고 있었다.³³

다음으로 주관적 조건으로는 내부의 동요와 당 기능의 부전현상을 꼽을 수 있다. 사회주의 진영의 몰락, 김일성 사망, 그리고 전대미문의 대기근으로 이어진 재앙은 북한내부의 동요를 심화시켰다. 동시에 이런 위기상황에서 당은 제 역할과 기능을 수행하지 못하였다. 따라서 북한은 그 어느 때보다 당내 혁명적 규율 확립을 강조하였다. 김정일

³³ 위의 책, p. 246.

은 중앙당의 기능은 작동하고 있으나 사회적 동요의 여파로 하급당과 부문당의 기능이 제대로 작동하지 않음으로써 중앙당과 하급당·부문당 간의 혈맥이 끊어진 상황을 심각한 문제로 간주하였던 것이다. 이러한 김정일의 상황인식은 1996년 12월 당 책임일꾼들을 상대로 한 김정일의 김일성종합대학 연설에 잘 반영되어 있다.³⁴ 이 연설에서 김정일은 당과 간부들의 사업태도를 심하게 질책하였다.

이러한 배경 하에서 김일성 사망 이전부터 김정일은 3대 직할영도체계 확립을 구상하였다. 3대 직할영도체계는 수령이 당을 통하지 않고 당·정·군을 직접 영도하는 체계를 만드는 것이었다. 이러한 구상은 위에서 설명한 당면한 주관적·객관적 조건을 반영함과 아울러 20년간 북한을 실질적으로 통치해온 경험을 바탕으로 가능했다. 실제로 김정일은 김일성 사망 당시 조직지도부를 중심으로 당권을 확고히 장악하고 있었으며, 1991년 12월 인민군 최고사령관, 1993년 국방위원장직을 맡으면서 군권까지 장악하고 있었다.

(나) 수령의 당영도체계

김정일의 3대 직할영도체계는 당 총비서를 중심으로 한 당영도체계, 국방위원장을 중심으로 한 국가영도체계, 그리고 최고사령관을 중심으로 하는 군영도체계(영군체계)로 구성된다.³⁵ 우선 당 총비서를 중심으로 한 당영도체계는 기존 중앙당 비서국 중심의 당 운영을 유지하고 고수하였다. 아울러 당·국가체제의 본질적 속성상, 북한은 ‘당에 의한 선

34. “1996년 12월 김일성종합대학 창립 50돌 기념 김정일의 연설문,” 『월간조선』, 1997년 4월호.

35. 이기동, “김정은의 권력승계 과정과 정치체제,” (이화여대 통일학연구원 가을 정기학술회의 발표논문집, 2012.10.29.), p. 4.

군정치'와 같이 당 우위 영도성을 형식적으로 내세웠다. 북한은 1966년 당 중앙위원회 제4기 제14차 전원회의를 개최하고 당에 대한 김일성의 장악력을 강화하는 조직개편을 단행하였다. 당 안에 수령의 유일적 영도체계를 제도적으로 확립하기 시작한 것이다. 반면, 1967년 제4기 제15차 전원회의에서 '주체의 길'을 선포한 5·25 교시는 유일사상체계 확립의 시작이었다고 볼 수 있다. 즉, 당 안에 수령의 유일적 영도체계를 이념적으로 확립하기 시작한 계기였다.

당 중앙위원회 제4기 제14차 전원회의에서는 우선 정치위원회 안에서 상무위원회를 조직하고 김일성을 상무위원장으로 선출하였다. 정치위원회 상무위원회의 신설은 집단지도체제를 기본으로 하는 정치국 안에 집단지도 주체의 규모를 축소하여 김일성의 영향력을 강화하도록 만들었다. 또한 북한은 당 중앙위원회 비서국을 신설하고 총비서직과 비서직을 새로 만들었다. 그리고 김일성을 당 중앙위원회 총비서로 선출하였다. 비서국 및 총비서직 신설과 김일성의 총비서 선출은 당 운영의 중심을 번거로운 정치위원회에서 총비서의 지시와 명령이 일사분란하게 관철될 수 있는 비서국으로 이동시키기 위한 조치였다.

김정일 시대에 들어서도 이러한 비서국 중심의 당 운영방식은 유지되었다. 김정일은 자신의 핵심 측근들을 비서국 비서로 임명하여 친정체제를 강화하였다. 그리고 당조직의 번거로운 절차를 무시하고 비서국 비서, 전문부서 부장이나 부부장들에게 직접 지시와 명령을 하달하였다.³⁶ 그리고 당 비서국의 핵심부서이자 '당 안의 당'으로 불릴 만큼 막강한 권능을 갖고 있는 조직지도부 부장을 임명하지 않고 총비서가 된 이후에도 자신이 직접 관장하였다. 김정일은 조직지도부와 국가안

³⁶ 이동민, "김정은 체제 하에서 북한군의 정치적 역할과 위상," 『한국동북아논총』, 75권 (2015), p. 40.

전보위부와 같은 핵심부서와 기관을 직접 관할해왔다. 조직지도부는 1973년 9월 김정일이 맡은 이후, 국가안전보위부는 1987년 이진수 전 국가안전보위부장 사망 이후 2013년 김원홍 부장이 임명되기까지, 후 임자를 임명하지 않았다. 이러한 핵심 권력기관의 책임자가 장기 공석 중이라는 사실은 납득하기 어려우므로 김정일의 직접 관할 부서로 보는 것이 합리적이다.

그러나 정치국의 역할과 위상은 김일성 시대에 비해 현격히 약화되었다. 김정일 집권 이후 정치국회의는 거의 열리지 않았고, 그나마 명목상으로 존재하던 정치국 상무위원회의 역할도 개점휴업상태로 남겨두었을 뿐만 아니라 궤석에 대한 보궐조치도 취하지 않았다. 김일성 시대에는 비서국 중심의 당 운영을 하면서도 정치국의 역할과 기능을 유지하였다면, 김정일 시대에는 정치국의 역할과 기능을 방임하는 가운데 비서국 중심의 친정체제를 구축하여 당을 파행적으로 운영하였다. 그마저도 비서국의 역할과 기능은 중앙당 위주로 작동하였고, 중앙당-하급당 간을 연결하는 전당체계에 심각한 문제가 발생하였다. 김정일의 입장에서는 영도의 중심인 당이 제 기능과 역할을 하지 못하면서 이를 대신할 수 있는 새로운 영도체계의 확립이 필요하였던 것이다.

(다) 수령의 국가영도체계

김정일은 1998년 최고인민회의 제10기 제1차 회의에서 ‘국방위원회를 중추로 하는 국가영도체계’를 구축하는 헌법개정을 단행하였다. 그러나 표현이 ‘국방위원회를 중추로 하는’이지 사실상 국방위원장 개인의 국가영도력을 강화하는 국방위원장을 중추로 하는 국가영도체계였다. 개정 헌법은 제102조에서 “조선민주주의인민공화국 국방위원회 위원장은 일체 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지도”하는 권능을

I
II
III
IV
V

부여하고 있다. 이러한 권능만 본다면, 국방위원장의 권능이 국방과 군사부문에 국한되어 있는 것처럼 이해할 수 있다. 그러나 헌법 개정에 앞서 김영남 최고인민회의 상임위원장은 국방위원장을 ‘국가의 최고직책’이라고 언급함으로써 국방위원장이 단순히 국방사업 전반을 지도하는 권능을 갖는 데 그치는 것이 아니라, 기존 국가 최고직책이었던 중앙인민위원회 주석의 권능을 대신한다는 사실을 시사하였다.

또한 북한은 “조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법의 기본내용에 대하여”라는 간부용 학습제강에서 1998년 헌법 개정은 수령의 국가영도체계를 3두체계(국방위원회의 국방, 최고인민회의 상임위원회의 외교, 내각의 경제)로 분산시킨 것이 아니라 수령의 국가영도체계를 유지하는 가운데 기능적 권한 위임에 불과하다고 밝혔다. 또한 최고인민회의 상임위원장에게 부여된 국가대표권이 국방위원장의 위임이 있을 때만 행사가 가능하다고 설명하여³⁷ 국방위원장이 국가대표권의 실질적 행사자임을 밝히고 있다. 이와 관련하여, 학습제강은 다음과 같이 설명하고 있다. “헌법에서 국가대표권에 관한 헌법적 처리를 우리식으로 함으로써 경애하는 장군님의 사업부담을 덜어들이고 장군님의 유일적 영도밑에 국가수뇌외교를 상황에 따라 능동적으로 벌여나갈 수 있도록 하였다”고 밝히고 있다. 동시에 국방위원장은 “나라의 정치 군사 경제 역량의 총체를 지휘통솔하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 발전시키는 사업을 조직하고 영도하는 국가의 최고직책”이라고 하여 김영남의 언급을 좀 더 구체적으로 확인해 주었다. 한편, 학습제강은 “국가의 최고이익, 민족의 운명과 관련되는 국방사업의 비할 바 없는 중요성과 제국주의의 포위 속에서 항시적으로 침략위협을 받고 있는

37. 『조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법의 기본내용에 대하여』 (평양: 조선로동당 출판사, 1998), pp. 22~24.

우리나라의 특수한 환경과 조건을 가장 정확히 전면적으로 반영”한 헌법이라고 설명하고 있다.

당위원회의 집체적 지도가 작동하지 않는, 즉 당위원회가 설치될 수 없는 비상설기구인 국방위원회를 국가영도체계의 중추기관으로 정한 것도 주목할 대상이다. 이것은 국방위원회에 대한 당의 간섭을 최소화 하는 대신 국방위원장의 직할영도를 실현하기 위한 목적이다. 북한의 모든 상설 중앙기관에는 당위원회가 설치되어 있으며, 당은 당위원회의 집체적 지도 원칙에 따라 국가기관을 지도하게 되어 있다. 그러나 2010년 제3차 당대표자회와 2012년 제4차 당대표자회 개최 시 내각을 비롯한 모든 상설국가기관의 당 대표들이 참여하였으나, 국방위원회 당대표자만 참석사실이 확인되지 않는 것은 국방위원회가 비상설기구이므로 당위원회가 설치되지 않았기 때문이다.

(라) 수령의 군영도체계

최고사령관 중심의 군영도체계는 1993년 김정일이 국방위원회 위원장직에 오르면서 본격화되었다. 물론 김정일이 최고사령관직에 오른 것은 이보다 앞선 1991년 12월 24일이었다. 하지만 이 시기의 최고사령관직은 법적으로 불완전한 지위였다. 1972년 헌법은 국가주석이 최고사령관직과 국방위원장직을 겸직하도록 규정하고 있어 주석제가 유지되는 속에서 김정일의 최고사령관직 취임은 초헌적 조치였다. 이런 이유로 북한은 1992년 헌법을 개정하여 주석의 국방위원장직 겸직 규정을 없애고 중앙인민위원회 산하기관으로 있던 국방위원회를 분리·독립시켰다. 그리고 이듬해인 1993년 김정일은 국방위원장직에 올라 “일체의 무력을 지휘통솔”할 수 있는 권한을 물려받았다. 이로써 김정일은 군령권과 군정권을 모두 장악하였다. 명실공히, 북한 군대 내에

I
II
III
IV
V

서 김정일 최고사령관을 중심으로 하는 군영도체계가 확립되었다.

수령이 행사할 수 있는 세 가지 주요 군사관련 지위 — 당 중앙군사위원장, 최고사령관, 국방위원장 — 중 중앙군사위원장직만 물려받지 않았다. 더욱이 김정일의 당 중앙군사위원장직 취임 사실은 그가 사망할 때까지 확인되지 않고 있다. 참고로 1980년 당규약은 현행 당규약과 달리 총비서가 중앙군사위원장직을 겸직한다는 규정이 없다. 우선 김일성 생존 당시에는 당규약이 정하지 않더라도 노동당 총비서가 노동당 중앙군사위원장직을 겸직했을 가능성이 높다. 그래서 김일성이 총비서직을 맡고 있는 한 김정일의 중앙군사위원장직 취임이 어려웠을 것이다. 김일성 사망 이후 1997년 10월 총비서직에 오르면서 동시에 중앙군사위원장직에 올랐을 가능성이 높다. 따라서 굳이 중앙군사위원장직 취임 사실을 공개할 필요가 없었던 것으로 판단된다. 왜냐하면 당규약이 겸직을 정하지 않았기 때문이다.

또한 김정일의 원활한 권력장악을 위해 김일성이 중앙군사위원장직을 맡으면서 원로 군간부들을 다독일 필요성이 있었다. 1962년 12월 당 중앙위원회 제4기 제5차 전원회의에서 4대 군사노선 이행을 관장할 조직으로 신설된 당 중앙위원회 군사위원회는 1980년대 초반 당 중앙군사위원회로 승격되었다. 이후 당 중앙군사위원회는 본연의 역할을 수행하기보다는 원로 군간부들의 회합체에 가까웠다. 아울러 1980년 당규약에서 중앙군사위원회의 권능이었던 군령권(일체의 무력 지휘와 통솔)이 1992년 헌법 개정을 통해 국방위원장에게도 부여된 상황에서 당 중앙군사위원장직의 승계가 당장 시급한 문제가 아니었을 것이다.

김정일의 군영도체계는 선군시대에 접어들면서 자연스럽게 선군혁명영도체계로 전환되었다. 북한은 선군혁명영도체계를 ‘최고사령관의 유일적 군영도체계’와 ‘국방중시의 국가관리체계’를 포괄한다고 주장

한다.³⁸ 후속 논의에서 말하는 선군영도체계는 최고사령관의 유일적 군영도체계에만 국한시켜 설명하고자 한다. 북한은 ‘전반적 혁명무력에 대한 최고사령관의 유일적 영도체계’란 “혁명군대만이 아니라 민간 무력도 포함하여 혁명무력 전반을 지휘통솔하는 수령의 유일적 영도 체계”라고 정의한다. 그리고 “혁명무력에 대한 통솔권은 오직 최고사령관만 가지며 그 어느 개별적인 사람이 혁명무력에 대하여 제 마음대로 지시하는 것은 절대로 용납될 수 없다”면서 “군사활동에서 제기되는 중요하고 원칙적인 문제들을 최고사령관에게 집중시키고 최고사령관의 결론에 따라 처리하는 것이 중요하다”고 역설한다.³⁹ 이는 최고사령관의 유일적 영군체계 확립의 중요성을 강조하는 것이자 군대에 대한 김정일의 지도와 지휘는 당 총비서나 국방위원장이 아닌 최고사령관의 직할영도체계에 속한 것임을 뒷받침하는 것이다.

김정일 최고사령관의 군에 대한 직할영도와 관련, 군사지휘체계는 최고사령관의 지위를 갖고 총참모부를 통해 행사되어 왔다. 그러나 군사지도체계는 형식적으로 당조직을 통해 행해져 왔다. 김정일은 당 중앙위원회의 지도를 받는 인민군 당위원회와 그 집행기구인 인민군 총정치국을 통해 군을 지도·통제해왔다. 이 대목에서 김정일의 군에 대한 직할영도에 의문을 제기할 수 있다. 이러한 의문과 관련하여 당내 여타 군사 관련 부서들의 정상적 역할 수행 여부 및 당 중앙위원회를 거치지 않고 총정치국장을 통한 김정일의 지시 직접 하달 여부는 해답의 중요한 열쇠이다. 우선 첫 번째 질문과 관련하여, 당 군사부의 역할이 김정일 시대 들어 현격히 약화되었다. 1990년대 후반 이하일 당 군

³⁸ 박혁철·리홍수·서성일, 『우리 당의 선군사상』 (평양: 사회과학출판사, 2010), pp. 151~162.

³⁹ 위의 책 pp. 151~156.

사부장 숙청 이후 군사부는 제 기능과 역할을 수행하지 못했다. 한편, 당 조직지도부 군사부문의 역할이 강화되었다. 당 조직지도부가 중앙위원회 비서국 산하 전문부서이기 때문에 조직지도부 군사부문의 역할 강화를 당적 영도 강화로 이해할 수 있으나 반드시 그렇지 않다. 총비서인 김정일이 조직지도부를 직접 관할하는 가운데 인민군 당위원회가 열리지 않는다면, 인민군 당위원회의 상설 집행기관인 총정치국이 인민군 당위원회의 위임을 받아 주요 사업을 결정하고 집행할 수 있다. 이것은 총정치국을 중심으로 김정일의 지시와 명령이 하달될 수 있고 관철될 수 있는 직할영도체계가 군대 내에 구축된 것으로 볼 수 있다. 실제로 김일성 시대에 비해 김정일 시대 들어 총정치국과 총정치국장의 위상과 역할이 뚜렷이 강화되었다.

이와 같이, 김정일은 인민군 당위원회의 집행적 지도보다는 상설 집행기관인 총정치국으로 이용하여 군에 대한 영도력을 행사하였다. 김일성 시대 중앙당 조직지도부를 통해 군 인사와 군 생활을 지도하고, 군사부를 통해 군사정책을 지도했던 방식과 달리, 김정일은 군을 직할 영도함으로써 조직지도부의 군사적 역할과 군사부 본연의 역할이 축소되었다.⁴⁰ 특히 김정일은 1998년 이후 군에 대한 직할통치를 강화하기 위하여 조직지도부의 권력을 분산시켰다. 그 결과, 당내 조직지도부, 간부부, 군사부의 군에 대한 직접적 지휘와 통제기능이 약화되었고, 오히려 당의 통제를 받았던 총정치국이 김정일의 군내 직할통치체제의 보좌 역할을 수행하게 되었다. 이로써 군대 내 당조직의 최고 지도·통제기관인 총정치국의 중요성이 상대적으로 높아졌다.⁴¹

40. 박영자, “북한의 중앙국가기관: 당·국가 체제 운영의 지속과 변화,” 『분단 70년, 북한 체제의 변화 평가와 전망』 (북한연구학회 하계학술회의, 2015.6.26.), p. 286.

41. 이승렬, “북한 ‘수령체제’의 변화와 ‘수령승계방식’의 한계에 관한 연구,” (북한대학원

3. 김정은 시대의 수령제

가. 이념으로서의 수령제

(1) 김일성주의와 김정일주의의 일체화와 혁명적 수령관의 지속

짧은 후계수업과 준비되지 않은 후계자, 그리고 수령의 갑작스런 사망이라는 권력공백의 위기 속에서 김정은 정권은 권력의 과도국면을 무사히 넘겼다. 이번에도 유훈통치의 효과를 최대한 활용하였다. 이념적 측면에서 김정은 정권은 김정일 애국주의를 과도기 이념으로 표방하였다. 김정일 애국주의의 골자는 김정일이 나라와 인민을 위해 희생했으니 인민들은 김정일의 헌신성을 따라 배워 김정일에게 진 빚을 김정은에게 갚아야 한다는 논리다. 북한은 김정일 애국주의를 통해 수령과 인민 사이의 도덕 의리를 강조함으로써 인민들로 하여금 후계자에게 채무의식을 갖도록 만들어 이들의 충성을 도모하고자 하였던 것이다. 북한은 초기에 김정일 애국주의를 설명하면서 인민들에 대한 간부들의 ‘헌신적 복무정신’을 강조하는 데 방점을 두었다. 그러다가 2012년 5월 13일자 노동신문에서 “우리 시대의 애국은 본질에 있어서 당과 수령에 대한 충실성”이라고 하면서 수령에 대한 무조건적인 충성을 정당화하는 혁명적 수령관이 김정일 애국주의의 핵심이라는 점을 드러냈다.⁴² 이와 같이 북한은 김정일 애국주의를 조국, 인민, 후대에 대한 김정일의 사랑관에서 시작하여 종국적으로는 혁명적 수령관에 입각한 김정은에 대한 충성심 고취로 귀결시켰다.

대학교 박사학위논문, 2009), pp. 157~159.

⁴² 정성장, “김정은 정권의 통치전략과 우리의 대응방안,” (국방연구원 정책토론회, 2014.6.25.), p. 4.

김정은 역시 권력승계 과정에서 수령-후계자 일체화론의 혜택을 입었다. 그럼에도 불구하고 김정은은 자신이 이념적 해석권을 독점할 수 있는 통치이념을 갖지 못했다. 김일성 사후 김정일에게도 자신만의 통치이념이 없었지만, 후계자로서 수령의 사상을 체계화하고 풍부화시키는 작업을 주도하였다. 이러한 배경으로 김정일은 김일성주의에 대한 해석권을 갖고 있었다. 따라서 김정일은 김일성 사망 이후 주체사상의 계승자로서 손색이 없었다. 이와 같이, 김정일과 김정은은 사상적 기반에서 차이가 있었다. 반면, 김정은은 주체사상과 선군사상의 계승성을 갖고 있지만, ‘혁명발전의 요구’에 맞게 이를 창조적으로 발전시켜야 하는 측면에서는 아직까지 뚜렷한 사상적 업적이 없다. 이러한 한계 속에서 김정은은 선대 수령들의 사상을 물리적으로 결합한 김일성·김정일주의를 자신의 통치이념으로 표방하였다. 김정은의 입장에서 보면, 유훈통치의 정당성을 이념적으로 뒷받침하는 동시에 취약한 사상적 기반을 다지는 데 나쁘지 않은 선택이었다.

그렇다면 김일성·김정일주의는 김일성주의(주체사상), 김정일주의(선군사상)와 어떤 차이가 있는가? 우선 김일성주의와 김정일주의의 관계에 대한 북한의 설명은 다음과 같다.

김정일주의는 곧 김일성주의다.⁴³

김일성주의를 바탕으로 김정일주의가 나왔으며 김정일주의에 의하여 김일성주의의 진수가 고수되고 심화발전되게 되었다. 위대한 수령님과 장군님의 혁명사상은 출발점과 기초도 하나이고 체계와 구성도 일치하며 그 구현을 위한 투쟁도 하나로 통일되어 있다.⁴⁴

43. “온 사회의 김일성김정일주의화를 힘있게 다그쳐 나가자,” 『로동신문』, 2012.5.25.

44. “위대한 김일성·김정일주의 만세!,” 『로동신문』, 2013.7.11.

김정일주의는 아무리 파고들어야 김일성주의밖에 없다고 하시면서 우리 당의 지도사상을 자신의 존함과 결부시키는 것을 극력 만류했다.⁴⁵

위와 같이 북한은 김일성주의와 김정일주의를 동일시하고 있다. 그러면서 김일성·김정일주의는 김일성주의를 계승·발전시킨 사상으로 규정하고 있다.⁴⁶ 이처럼 김일성주의=김정일주의, 김일성·김정일주의=김일성주의라는 논리가 성립된다면, 결국 김일성·김정일주의=김정일주의라는 논리로 귀결된다. 북한이 표방한 세 가지 지도사상의 관계가 등식관계라면, 굳이 김일성주의(주체사상)를 지도사상으로 하면 되지 굳이 김정일주의와 김일성·김정일주의를 표방한 이유는 무엇일까? 수령의 후계자는 혁명발전의 요구에 맞게 수령의 지도사상을 발전시키고 풍부화시켜야 하는 의무를 갖고 있기 때문이다. 이런 맥락에서 김정은은 “주체사상은 선군사상의 뿌리이며 선군사상은 주체사상의 빛나는 구현입니다”⁴⁷라고 주장하였다. 주체사상에 뿌리를 둔 선군사상을 만들어 혁명발전의 요구에 맞게 주체사상을 구현하고 발전·풍부화시켰다는 것이다. 이러한 계승·발전의 논리를 바탕으로 선군사상을 김정일주의로 정식화하였다.

김정은 역시 김일성주의와 김정일주의의 계승자이면서 이를 발전·풍부화시켜야 하는 의무를 갖고 있다. 그런데 김정은은 김일성주의와 김정일주의를 계승하면서 혁명발전의 요구에 맞는 자기의 사상을 만

45. 김정은, “위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자 (조선로동당 중앙위원회 책임일꾼들과 한 담화), 『조선중앙통신』, 2012.4.6.

46. “김일성·김정일주의는 김일성주의의 계승발전,” 『로동신문』, 2013.3.26.

47. 김정은, “김정일동지의 위대한 선군혁명사상과 업적을 길이 빛내어나가자,” 『로동신문』, 2013.8.25.

드는 데 상당한 시간 제약에 봉착했던 것으로 추정된다. 애당초 북한은 2012년 4월 15일 김일성 출생 100주년을 맞이하여 강성국가 대문 진입을 선포하는 동시에 김정은 후계체제의 화려한 출범을 기획하였다. 그러나 2011년 12월 17일 김정일의 갑작스런 사망으로 인해 김일성 출생 100주년 기념식을 후계자 책봉식에서 수령 대관식으로 변경해야 했다. 김정일 사망 직후 북한 지도부 내에서는 이미 수령 대관식을 위한 준비가 착수되었다. 이와 관련하여 북한은 김정일 사망 직후 5대 권력기관 명의로 다음과 같은 보도문을 발표하였다.

오늘 우리 혁명의 진두에는 주체혁명위업의 위대한 계승자이시며 우리 당과 군대와 인민의 탁월한 령도자이신 김정은 동지께서 서계신다. 김정은 동지의 령도는 위대한 수령 김일성 동지께서 개척하시고 위대한 령도자 김정일 동지께서 승리로 이끌어 오신 주체의 혁명위업을 대를 이어 빛나게 계승완성해 나갈수 있는 결정적담보로 된다.⁴⁸

그런데 공식적인 후계자 책봉식과 달리, 수령 대관식에는 후대 수령의 사상적 업적이 필요하였다. 김정일처럼 전대 수령의 사상을 발전·풍부화시켜 이념적 해석권을 독점하는 수준까지는 어렵더라도 최소한 김정은 시대의 지도사상을 표방해야 하는 수준 정도는 필요하였다. 이런 맥락에서 김정은은 2012년 4월 6일 수령 대관식 직전에 이른바 ‘4·6 노작’을 통해 김일성·김정일주의를 김정은 시대의 지도사상으로 표방하였다. 이후 북한은 “제1비서로 추대한 것은 천재적인 예지와 정력적인 사상리론활동으로 절세의 백두산위인들의 혁명사상을 발전 풍부화하시여 김일성·김정일주의를 빛내시고”라고 표현으로 김정은의

⁴⁸ 조선로동당 중앙위원회, 중앙군사위원회, 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각 합동, “전체 당원들과 인민군장병들과 인민들에게 고함,” 『로동신문』, 2011.12.20.

사상적 업적을 부각시켰다.⁴⁹

이와 같이 북한은 4월 11일 당대표자회 개최를 통한 수령 대관식에 맞춰 김일성주의와 김정일주의를 물리적으로 결합한 김일성·김정일주의를 김정은시대의 지도사상으로 만들었다. 물리적 결합으로 보는 이유는 우선, 북한은 김일성·김정일주의의 체계에 대해 구체적으로 밝히지 않고 있다. 다만, 김정은은 4·6 담화에서 “김일성·김정일주의는 주체의 사상, 이론, 방법의 전일적 체계이며 위대한 사상”이라는 정도로 설명하였다. 다음으로, 북한은 김일성·김정일주의의 내용 역시 자세히 밝히지 않고 있다. “김정일·김정일주의는 로동계급의 혁명사상발전의 가장 높은 단계를 이루는 완성된 혁명사상으로서 주체시대, 선군시대의 유일하게 올바른 지도사상, 지도리론, 지도방법”이라는 추상적이고 모호한 수준에서 밝히고 있다. 이와 같이, 김일성·김정일주의는 김정은이 김일성주의와 김정일주의의 계승자라는 점을 과시하는 한편, 김정일의 급서로 발생한 응급상황에서 수령의 대관식을 치르기 위한 필수 불가결한 예식절차의 일환으로 등장한 통치이념이다. 만약 김일성·김정일주의가 주체사상과 선군사상이 화학적으로 결합한 새로운 지도사상이라면 나름의 사상적 체계를 갖추고 혁명발전의 변화된 조건에 맞는 새로운 내용이 반영되어야 했다.

지금까지의 논의를 정리하면, 선군사상이 주체사상에 뿌리를 두고 이를 구현하는 사상인 것처럼, 김일성·김정일주의는 주체사상과 선군사상에 뿌리를 두고 이를 구현한 사상이다. 그리고 김일성·김정일주의는 양자의 화학적 결합이 아니라 물리적 결합이므로 김일성·김정일주의는 주체사상의 혁명적 수령관을 그대로 유지한다는 결론에 이를 수

49. “김정은동지를 조선로동당 제1비서로 높이 추대,” 『조선중앙통신』, 2012.4.11.

I
II
III
IV
V

있다. 그리고 김정은은 혁명적 수령관에 입각한 수령-후계자 일체화론에 의거하여 김정일 사망 직후 자연스럽게 수령의 지위에 올랐다.

(2) 사회정치적 생명체론과 ‘원수’

김정일 시대에 수령은 “영도의 중심이자 생명의 중심”으로 자주 언급되었다. 그런데 김정은 시대에 들어서 “단결의 유일중심”이 다시 강조되고 있다.

경애하는 김정은동지를 **단결의 유일중심**, 령도의 유일중심으로 높이 모시고 일편단심 충직하게 받드는 것은 위대한 장군님의 위업을 끝까지 완성하기 위한 근본담보입니다.⁵⁰

경애하는 김정은동지를 **단결의 유일중심**, 령도의 중심으로 높이 받들어모시며 **원수님의 두리**에 사상의지적으로, 도덕의리적으로 더욱 굳게 뭉쳐야 합니다.⁵¹

위의 두 번째 인용문에서 북한은 ‘원수님’을 단결의 중심으로 설정하고 있다. 북한은 2014년 4월 9일 개최된 최고인민회의 제13기 제1차 회의에서 김정은을 국방위원회 제1위원장으로 재추대하면서 “김정은동지를 제1위원장으로 모신 것은 원수님만을 단결의 유일중심, 영도의 유일중심으로 모시고 따르려는 우리군대와 인민의 불변 의지”라고 역설하였다. 단결의 유일중심이 ‘원수’라는 점을 재확인한 것이다.

북한이 단결의 유일중심을 ‘원수’로 설정한 이유는 사회정치적 생명체론과 관련이 있다. 앞서 살펴보았듯이, 김정일은 김일성을 영원한 수

50. 김명남, “2013년 김정일 사망 2주기 추모사,” 『로동신문』, 2013.12.18.

51. “위대한 최고사령관을 모신 민족적 영광을 온누리에 떨치자,” 『로동신문』, 2013.12.30.

령으로 추대한 다음, 사회정치적 생명체론의 뇌수에 해당하는 호칭으로 혁명의 수뇌부라는 호칭을 사용하였다. 당시 김정일에게는 ‘장군님’이라는 호칭이 있었으나 사회정치적 생명체론에서 차지하는 뇌수의 위상과 역할을 정당화하기에는 적절하지 않았다. 김정은의 경우도 김정일이 김일성을 영원한 수령으로 추대한 상태에서 수령의 호칭을 사용할 수 없었다. 또한 김정일이 자주 사용했던 혁명의 수뇌부 호칭을 다시 사용하기도 곤란하였다. 선군혁명노선의 굴레를 벗어나기 어렵기 때문이었다. 따라서 김정은 역시 사회정치적 생명체론에서 뇌수의 의미를 함축하고 혁명 역사성을 담지하고 있는 호칭으로 ‘원수’를 선택하였다.

북한에서 ‘원수’는 두 가지 의미를 갖는다. 하나는 인민군 차수보다 한 단계 높은 군사칭호다. 이 때 원수는 ‘元帥’로 표기한다. 다른 하나는 국가원수를 의미하는 칭호다. 이 때 원수는 ‘元首’로 표기한다. 북한은 1992년 4월 21일 당 중앙위원회, 당 중앙군사위원회, 국방위원회, 중앙인민위원회 공동명의로 김정일 최고사령관과 오진우 인민무력부장에게 원수 칭호를 수여하기로 결정하였다. 이 당시 원수 칭호는 군사 칭호였다. 이후 후계자 김정일과 총정치국장 오진우가 같은 원수급이라는 지적이 문제가 되자 북한은 김정일을 공화국 ‘元首’로, 오진우를 인민군 ‘元帥’로 차별화하였다.

2012년 7월 18일 북한은 당 중앙위원회, 당 중앙군사위원회, 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회 공동명의로 김정은에게 원수 칭호를 수여하기로 결정하였다. 북한은 “김정은 동지께 공화국 원수 칭호를 수여해 드린 것은 위대한 선군영장에 대한 우리 군대와 인민의 절대적인 신뢰와 충정의 분출이며 김일성, 김정일 조선의 새로운 전성기를 열어나가는 데서 커다란 의의를 가지는 역사적 사변”이라고 의미를 부여

I
II
III
IV
V

했다.⁵² 그리고 김정은이 인민군 원수가 아니라 공화국 원수임을 분명히 밝혔다. 이후부터 김정은의 호칭에는 대부분 원수가 따라 붙었다.

김정은에게 부여된 공화국 원수는 元首의 의미로 사회정치적 생명체론에 입각하여 뇌수로서의 수령을 대신하는 호칭으로 이해할 수 있다. 이를 뒷받침하는 또 다른 논거로 ‘원수님의 두리에 굳게 뭉쳐’라는 표현이 자주 등장하였다. 원래 ‘~의 두리에 뭉친다’는 표현은 앞서 말한 단결의 중심을 의미하는 것으로 김일성 시대에는 ‘수령의 두리에’, 김정일 시대에는 ‘혁명의 수뇌부 두리에’라는 표현이 자주 사용되었다. 또한 북한은 원수 호칭이 수령의 영도체계 확립과 관련이 있음을 아래의 인용문에서 시사하고 있다. 이것은 김정은 시대 원수의 의미가 단순한 군사 호칭을 넘어 사회정치적 생명체론에서 단결의 유일중심이자 영도의 유일중심으로 해석해도 무방하다는 것을 방증하는 것이다.

공화국 원수, 이 부름은 단순히 군사칭호이기 전에 자기 수령, 자기 령도자를 굳게 믿고 따르는 우리 군대와 인민의 다함없는 신뢰와 흠모의 친근한 호칭이며 선군조선의 백전백승의 상징이다. … 우리는 위대한 김정은동지를 당과 혁명의 최고수위에 높이 모시고 혁명하는 크나큰 긍지와 자부심을 안고 김정은동지만을 절대적으로 믿고 충직하게 받들어나아가야 한다. … 전당, 전군, 온 사회에 경애하는 김정은동지의 유일적 령도밑에 하나와 같이 움직이는 혁명적 규률과 질서를 철저히 세워야 한다.⁵³

⁵² “위대한 선군령장을 높이 모시고 최후승리를 향하여 총진군하자,” 『로동신문』, 2012. 7.20.

⁵³ 위의 글.

나. 제도로서의 수령제

(1) 수령의 당영도체계

김정은은 4·6 노작에서 당의 영도적 역할 강화 필요성을 역설하였다. 이후 각종 연설과 담화 등을 통해 당의 유일영도체계 확립 필요성을 강조하였다. 대표적으로 2013년 6월 19일 김정은은 당, 국가, 군대, 근로단체, 출판보도부문 책임일꾼들 앞에서 당의 유일적 영도체계를 철저히 세우는 것이 북한이 반드시 추진해야 할 가장 중요한 사업이라는 취지의 연설을 하였다.⁵⁴ 여기서 말하는 당의 영도체계란 본질적으로 수령의 영도체계를 의미한다. 수령은 수령의 영도체계를 당의 영도체계라고 말하고, 수령을 제외한 당 간부들과 당원들은 당의 영도체계를 수령의 영도체계로 해석하고 수령의 영도체계라고 말하는 것이 북한 체제의 속성이다. 그런데 앞서 지적한 바와 같이, 영도의 방식과 관련해서는 두 가지 입장이 존재한다. 이런 맥락에서 김정은 시대 수령의 영도체계는 수령이 당 위에 군림하는 초당적 위상을 갖고 당을 통한 국가영도와 군대에 대한 당적 영도와 수령의 직할영도를 병행하는 체계로 정의할 수 있다.

우선 수령의 초당적 위상은 김정일 시대와 유사하다. 김일성 시대처럼 수령과 당이 일체화된 관계 속에서 당 안의 수령이 아니라 김정일 시대처럼 당과 별개의 행위자로서 초당적 위상을 갖는다. 첫째, 김정일 시대와 마찬가지로, 김정은은 당 중앙위원회 총비서가 아니라 당 제1비서로 호명되고 있다. 둘째, 2010년 개정된 당규약은 당 제1비서를 당의 최고기관인 당대회에서 선출이 아닌 추대하도록 규정하고 있다. 셋

⁵⁴ 김갑식, “김정은 정권의 수령제와 당·정·군 관계,” p. 51.

제, 2013년에 발표된 ‘당의 유일영도체계 10대 원칙’에서 수령과 별도로 당에 대한 충실성을 강조하고 있다.

그러면 수령 김정은의 당에 대한 영도체계는 어떠한가? 김정은은 김일성 시대처럼 당을 통한 영도체계를 복원하고자 하였다. 이를 위해서 김정은 정권은 약화되었던 당의 기능과 역할을 정상화하는 것이 급선무였다. 그 첫 번째 조치로 수령의 직할통치 하에서 개점휴업상태였던 당 중앙위원회 의사결정체계를 가동하였다. 김정은 시대 들어 북한은 당 중앙위원회 전원회의, 정치국회의 및 확대회의, 당 중앙군사위원회 확대회의를 개최하였다. 김정은은 수령으로서 갖추어야 할 자신의 능력과 자질 부족을 시스템을 통해 보완하는 한편, 당 기관들의 정치적 위상증대와 함께 운영의 투명성 제고효과를 기대하고, 대내외적으로는 김정은 정권의 정당성을 선전하는 계기로 활용하고자 한 것으로 판단된다. 다시 말해서, 김정은과 북한지도부는 ‘수령 개인의 카리스마에 의존하던 정치’에서 ‘정치시스템에 의한 정치’로의 전환에 합의한 것으로 보인다. 카리스마적 리더십의 약화를 제도적 리더십의 강화로 보완하고자 한 것으로 분석된다.⁵⁵

물론, 이와 관련하여, 당 정치국의 활동이 정책노선 논의보다는 인사 문제, 정치적 통제, 선전선동 기능에 국한되어 있어 정치국은 실질적인 의사결정기관이 아니라 이데올로기 정당화를 위한 의례적 발표기구일 가능성이 높다는 지적도 있다.⁵⁶ 그러나 비록 비서국 중심이었지만 당을 통한 영도가 이뤄지던 김일성 시대에도 정치국의 역할과 기능은 형식상 제 역할과 기능을 수행하였고, 직할영도가 실시되던 김정일 시대

⁵⁵ 위의 글, p. 54.

⁵⁶ 박형중, “김정은 통치연합의 출범과 특징,” (통일연구원 Online Series CO 12-18, 2012.4.23.), p. 4.

에는 제 역할과 기능을 수행하지 못했던 사실에 비추어 볼 때, 당 의사결정체계의 정상화는 김일성 시대의 당 중심의 영도체계의 복원을 위한 조치로 간주해도 무방할 것으로 판단된다. 이렇게 본다면, 김정은은 당 의사결정체계를 정상화시켜 당을 통해 수령의 영도를 실현하려는 의지와 방침을 갖고 있다는 결론에 이르게 된다.

두 번째 조치는 당 정치국의 기능과 역할 정상화와 함께 비서국 전문부서들의 역할 역시 증대하였다. 물론 당규약상 비서국의 임무가 다소 축소된 측면이 있는 것이 사실이다. 1980년 당규약은 비서국의 임무를 “필요시 당 인사 및 당면 문제 등 당내 문제를 토의 결정하며 그 결정의 집행을 조직지도”하는 것으로 규정하였으나, 2010년 당규약은 “당 내부사업에서 나서는 문제와 그 밖의 실무적 문제들을 주로 토의 결정하고 그 집행을 조직지도”하는 것으로 바뀌었다. 김정일 시대에 비해 김정은 시대의 비서국은 해당 실무문제의 집행이라는 비서국 전문부서 본연의 임무로 환원된 것으로 볼 수 있다.⁵⁷ 당규약상 비서국이 인사 문제를 다루지 못하도록 한 것은 비서국의 권한이 축소된 것으로 해석할 수 있다. 하지만, 김정은 시대들어 장성택 당 행정부장 숙청 이후 원래 조직지도부의 임무였다가 2007년 행정부가 새로 생기면서 이관되었던 공안기관에 대한 지도사업을 다시 조직지도부로 이관하였다. 이 조치를 통해 조직지도부의 역할이 여전히 강세를 보이고 있다는 사실을 유추할 수 있다. 또한 김정은의 친동생 김여정이 부부장으로 활동 중인 것으로 추정되는 선전선동부의 역할이 더욱 강화되고, 강석주의 부장 임명으로 외교문제에서 당 국제부의 역할이 증대하고 있으며, 대남사업에서 통전부의 역할이 눈에 띄게 부각되고 있는 점

57. 정성임, “김정은정권의 제도적 기반: 당과 국가기구를 중심으로,” 『통일정책연구』, 21권 2호 (2012), pp. 36~37.

I
II
III
IV
V

등은 김정일 시대에 비해 비서국의 역할이 증대하고 있는 근거로 판단할 수 있다. 이와 같이, 비서국의 임무는 축소되었으나 역할이 증대하는 현상은 비서국의 정상화이자 나아가 당 정상화의 일환으로 분석할 수 있다.

(2) 수령의 국가영도체계

당의 영도적 역할이 복원됨에 따라 국가기구에 대한 당적 영도, 즉 수령의 국가영도체계에서 변화가 발생하였다. 김정일 시대 수령의 국가영도체계가 국방위원장의 직할영도체계였다면, 김정은 시대는 김일성 시대처럼 수령이 당조직을 통해 국가기구를 영도하는 체계로 규정할 수 있다. 대표적으로, 북한은 2010년 9월 열린 노동당 제3차 당대표자회에서 김정은 후계체제를 공식화한 이후 기존의 ‘국방위원회를 중추로 하는 국가영도체계’라는 표현을 ‘국방 중시의 국가관리체계(=국방위원회를 기본으로 하는 국가기구체계)’⁵⁸ 또는 ‘국방위원회를 중추로 하는 국가관리체계’⁵⁹로 바꾸었다.

이러한 변화는 시기적으로 김정은 후계체제가 공식화되거나 김정은 체제가 본격 출범한 이후 나왔다는 점에서 의미가 있다. 특히 ‘국방위원회를 기본으로 하는 국가관리체계’는 김정일 명의의 담화를 통해 표현되었다는 점에 주목해야 한다. 왜냐하면, ‘국방위원회를 중추로 하는 국가영도체계’란 수령인 국방위원장이 국방위원회를 통해 국가를 직할 영도하는 체계를 의미하는 반면, ‘국방위원회를 중추로 하는 국가관리체계’란 국가기관이 당의 영도 하에 국가를 관리하는 체계를 의미하기

58. 박혁철·리홍수·서성일, 『우리 당의 선군사상』, p. 158.

59. 김정은, “김정일동지의 위대한 선군혁명사상과 업적을 길이 빛내여 가자,” 『로동신문』, 2013.8.25.

때문이다. 북한 『조선말대사전』에 따르면, 국가관리란 “국가기관들이 국가의 법을 집행하여 나가기 위한 조직지도활동”으로 정의하면서 “국가관리의 기본원칙은 국가관리를 당의 령도 밑에서 실현한다”라고 분명히 정의하고 있다.⁶⁰ 이와 같이 김정은 시대에 들어와 ‘국가영도체계’가 ‘국가관리체계’로 바뀐 것은 수령의 국가영도방식이 직할영도방식에서 당을 통한 방식으로 변화하였음을 시사하는 중요한 포인트이다.

국가에 대한 당의 영도와 당조직의 지도를 실증적으로 분석하기 위해서는 각 국가기관 안에 있는 당위원회 개최 여부 및 빈도에 대한 경험적 자료들이 필요하다. 그러나 북한은 이러한 자료들을 공개하지 않는다. 다만, 중앙당 차원의 당 중앙위원회 전원회의, 정치국회의 개최 사실만 공개한다. 물론 이 경우도 전부를 공개한다고 볼 수 없다. 그럼에도 불구하고, 중앙당 차원의 집체적 의사결정체계(해당 당위원회)가 정상적으로 가동된다는 것은 지방당을 비롯한 하급당 차원의 집체적 의사결정체계 역시 정상적으로 가동되고 있다는 점을 미루어 짐작할 수 있다. 왜냐하면, 북한은 중앙당 차원의 당위원회에서 결정된 당의 노선, 정책, 방침을 하급당으로 전파하고, 하급당 차원에서 이를 이행하기 위한 총화를 반드시 실시해야 하는 지도와 집행 시스템을 갖고 있기 때문이다.

중앙당 차원의 제한된 경험적 자료, 즉 집체적 의사결정시스템의 가동 사실과 북한의 당 운영 시스템을 고려할 때, 각 국가기관 내에 있는 각각의 당위원회가 개최되고 있다는 사실을 쉽게 짐작할 수 있다. 그리고 이를 통해 국가기관에 대한 당적 지도가 실행이 되고 있다는 결과를 도출할 수 있다. 이와 같이, 당위원회의 집체적 지도 원칙 및 일사

⁶⁰ 사회과학출판사 엮음, 『조선말대사전 1』, p. 325.

분란한 지도와 집행의 당 운영 원칙에 입각하여 상급당의 결정을 하급당이 따르고, 각급 당조직이 국가기관을 지도하는 방식과 함께, 당이 국가기관을 지도하는 또 하나의 메카니즘은 겸직제이다. 각 국가기관의 책임간부들은 해당 기관 당위원회의 위원 자격을 가진다. 다시 말해서 내각 총리는 내각 당위원회의 위원 자격을 갖는다. 따라서 내각 총리는 내각 당위원회에 참여함으로써 자연스럽게 당 중앙위원회의 결정사항을 숙지하고 내각 차원에서 이를 집행하기 위한 토의에 참여한다. 겸직제는 현재 김정은 체제 하에서도 여전히 시행되고 있다.

(3) 수령의 군영도체계

김정은 시대 수령의 군영도체계는 직할영도체계와 당을 통한 영도체계를 병행하고 있다. 우선 직할영도는 총정치국의 위상 변화에서 알 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 군에 대한 수령의 영도체계의 핵심인 인민군 최고사령관은 총정치국을 통해 군을 영도해 왔다. 총정치국의 이러한 역할 증대에 상응하는 위상 강화가 필요하였다. 이런 차원에서 북한은 2010년 제3차 당대표자회에서 당규약을 개정하여 “조선인민군 총정치국은 인민군 당위원회의 집행부서로 당 중앙위원회 부서와 같은 권능을 가지고 사업한다”고 하여 총정치국의 위상을 강화하였다. 개정 이전의 당규약은 “조선인민군 총정치국과 중앙기관 내에 조직된 정치국(정치부)은 당 중앙위원회 직속이며 그 지도하에 사업을 수행하고 담당사업에 관해 당 중앙위원회에 정기적으로 보고한다”고 규정하였다. 물론 2010년 당규약은 김정일의 생존 시 김정일 주도로 개정된 것이지만, 동 당규약이 김정은 후계체제 대비용이고 현행 당규약과 내용이 거의 동일함으로 현재에도 구속력을 갖고 있다고 볼 수 있다.

이와 같이, 총정치국은 ‘당 중앙위원회 직속 기관’에서 ‘당 중앙위원

회 부서와 같은 권능을 가진 기관'으로 격상되었다. 이것은 총정치국장이 당 비서급 또는 당 부장급의 지위를 가지며, 이는 비서들이 김정일의 직접적인 지시와 명령을 하달받는 것처럼, 총정치국장 역시 인민군 당위원회 위원장직을 맡으면서 동시에 김정일의 직접적 지시와 명령을 하달받는 위상이 제도적으로 보장되었다는 것을 의미한다. 이를 통해 김정일 시대 수령(최고사령관)의 군에 대한 직할영도체계가 오히려 강화되었다고 볼 수 있거나 최소한 김정일 시대의 직할영도체계가 유지되고 있다고 판단할 수 있다.

이러한 위상 격상에 맞춰 실제로 김정은 시대 총정치국장의 면면을 보면, 핵심 실세로 꼽히는 최룡해가 총정치국장직을 맡았었고, 현재는 김정은의 최측근인 황병서가 총정치국장직을 담당하면서 각종 공식행사에서 김정일을 지근거리에서 보좌하고 있다. 또한 총정치국의 위상 격상으로 총정치국의 사업을 당 중앙위원회 조직지도부에 정기적으로 보고하는 체계에서의 변화 가능성을 조심스럽게 추정해 볼 수 있다. 기존에는 당 중앙위원회 조직지도부 군사부문에 인민군의 당 조직생활 총화 결과를 보고하는 시스템이었으나, 총정치국이 조직지도부와 대등한 위상(기능적으로는 차이)으로 격상됨에 따라 보고와 지시, 지시와 집행시스템에서 변화가 수반될 수 있다는 점을 조심스럽게 추론해 볼 수 있다. 다시 말하면, 인민군의 당생활만은 김정은의 직접 지시를 하달 받아서 총정치국 자체적으로 집행하고, 그 결과를 김정은에게 직보하는 시스템으로 변경되었을 수도 있다는 것이다. 이러한 추론이 맞다면, 현재 조직지도부 군사부문 제1부부장직을 맡고 있는 것으로 알려진 김경옥 제1부부장의 지위와 역할이 문제가 된다. 김경옥은 조직지도부 군사부문담당이 아니라 전당부문담당이나 다른 직책으로 이동하였을 수도 있다. 왜냐하면, 현 황병서 총정치국장은 총정치국장에

I
II
III
IV
V

임명되기 전 잠시 조직지도부 군사부문 제1부부장직을 맡았던 적이 있다. 이것은 직전 제1부부장이었던 김경옥의 교체를 의미하는 것이다. 그런데 현재 김경옥이 다시 군사부문 제1부부장직을 맡고 있다는 것은 황병서가 총정치국장에 임명된 후 김경옥이 원래 위치로 복귀했다는 것을 말한다. 물론 김경옥의 원복 가능성은 얼마든지 존재한다. 그러나 아마도 김경옥이 전당부문 제1부부장이거나 다른 직책으로 자리를 옮기고, 황병서가 총정치국장을 맡은 후 조직지도부 군사부문 제1부부장 직제를 없애거나 황병서 총정치국장이 겸직하는 시스템으로 변경되었을 가능성에 주목할 필요가 있다.

수령의 당을 통한 군영도체계는 군에 대한 당적 통제와 지도의 방식으로 나타난다. 김정은 정권 출범 이후 최우선적으로 추진한 사업은 김일성·김정일주의를 김정은 시대의 지도사상으로 확립하는 사업이었고, 두 번째로 추진한 사업이 바로 군에 대한 당적 통제사업이었다. 군에 대한 당적 통제사업은 III장의 당·군 관계 부분에서 자세히 다루겠지만, 인적 통제, 물적 통제, 조직적 통제로 나누어 볼 수 있다.⁶¹ 여기서는 당 중앙군사위원회를 통한 통제(조직적 통제)를 중심으로 간단히 언급하고자 한다.

김정은 시대 군사 조직과 관련하여 두드러진 특징 중의 하나가 당 중앙군사위원회의 역할 증대다. 당 중앙군사위원회는 2010년 9월 28일 개최된 당 중앙위원회 전원회의에서 중앙군사위원 수가 기존 6명에서 19명으로 대폭 증원되었다. 이러한 인적 재편은 당 중앙위원회 정치국, 비서국과 함께 당 중앙군사위원회 조직을 재정비하여 기능과 역할을 정상화하기 위한 조치였다. 실제로 북한은 김정은 정권 출범 이후

⁶¹ 이기동, “김정은체제의 권력구조와 향후 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 15권 10호 (2013.10.), pp. 10~11.

2015년 8월까지 7차례의 당 중앙군사위원회 확대회의를 개최하였다. 당 중앙군사위원회의 기능과 역할 정상화와 관련하여, 주목해야 할 부분은 김정은이 후계자로 공식화되면서 당 중앙군사위원회에 후계자 유일관리제의 거점을 확보했다는 점이다. 이는 김정은체제에서 당 중앙군사위원회의 적극적 역할을 예고하는 것이었다.

그런데 2010년 개정된 당규약은 1980년 당규약이 정한 당 중앙군사위원회의 권한을 일부 축소하였다. 1980년 당규약은 당 중앙군사위원회의 권한과 임무를 “당군사정책 대행방법을 토의 결정하며 인민군을 포함한 전무장력 강화와 군수산업발전에 관한 사업을 조직, 지도하며 우리나라의 군대를 지휘한다”하여 당 중앙군사위원회에 군사지휘권을 부여하였다. 그런데 2010년 당규약은 당 중앙군사위원회의 군사지휘권 조항을 삭제하였다. 그러나 군사지휘권의 삭제만으로 당 중앙군사위원회의 권한이 축소되었다고 판단하는 것은 다소 무리가 있다. 왜냐하면 2010년 당규약은 “당대회와 당대회 사이에 군사분야에 나서는 모든 사업을 당적으로 조직지도한다”라고 하여 중앙군사위원회의 권한과 임무의 영역을 확대하였기 때문이다. 대신 ‘당적으로 조직지도한다’고 하여 당 중앙군사위원회의 역할범위를 분명히 하였다. ‘당적으로’라는 북한식 표현의 의미는 당 중앙군사위원회가 모든 군사사업을 조직적·사상적으로 지도한다는 것이다. 이것은 총정치국이 군대의 조직을 당적으로 지도한다면, 당 중앙군사위원회는 군대의 사업을 당적으로 지도한다는 것을 의미한다. 다시 말해서, 당 중앙군사위원회는 군사지휘권을 최고사령관인 국방위원장에게 반납한 대신 모든 군사사업에 대한 지도권을 확실히 보장받게 된 셈이다. 이와 같이, 김정은 최고사령관은 총정치국을 통한 군대조직 통제와 당 중앙군사위원회를 통한 군사사업 통제를 행사하고 있는 것이다. 이것은 김정일 시대와 확실히

달라진 군영도체계의 단면이다.

지금까지 개최된 당 중앙군사위원회 확대회의에서 토의된 안건을 보면, 당 중앙군사위원회의 군사사업에 대한 당적 지도 역할이 확실해진다. 북한은 2013년 2월 3일 개최된 당 중앙군사위원회 확대회의에서 ‘군사력 강화에 대한 문제와 조직문제’가 토의되었다고 밝혔다. 군사력 강화에 대한 문제는 명백히 중요한 군사사업에 해당하는 문제이다. 그리고 여기서 말하는 조직문제란 총정치국의 임무인 조직생활지도가 아니라, 인사문제이다. 2014년 개최된 확대회의에서는 ‘인민군대의 사업을 분석총화하고 금년도 인민군대의 과업과 방도에 관한 문제’를 다루었다. 역시 군사사업에 해당하는 문제다. 2014년 4월 27일 개최된 확대회의에서는 ‘군사사업이 성과적으로 진행되도록 하기 위한 정치사업’ 문제를 다루었고, 2015년 2월 23일 개최된 확대회의에서는 ‘국가방위사업전반에서 전환을 일으키기 위한 전략적 문제’를 토의하였다. 이와 같이, 김정은 시대 당 중앙군사위원회는 군사사업에 대한 당적 지도에 집중되면서 회의를 빈번하게 개최하는 등 최고사령관의 군영도체계 확립을 위해 적극적 역할을 수행하고 있다.

라. ‘당 유일영도체계 10대 원칙’의 등장

북한은 2013년 6월 ‘당 유일영도체계 확립을 위한 10대 원칙’을 발표하였다. 이를 두고, 1974년 발표된 ‘당 유일사상체계 확립을 위한 10대 원칙’을 대체하였다고 보는 시각이 지배적이다. 그러나 이러한 판단에 다소 신중할 필요가 있다. 북한이 ‘개정’, ‘수정·보충’이라고 공식적으로 밝히지 않은 상황에서 이를 단정 짓는 것은 다소 무리가 있다. 대체로 보는 시각의 공통적 근거는 양자의 내용과 형식이 상당부분 일치

한다는 지적이다. 필자 역시 이러한 지적에 동의하면서 업그레이드 가능성에 무게를 두고 있다. 다시 말하면, 유일사상체계 확립 10대 원칙이 폐기되고 이를 유일영도체계 10대 원칙이 대체했다기보다는 두 개의 버전이 동시에 존재하면서 후자는 전자를 업그레이드시킨 버전이라는 것이다.

대체론의 반대편에서 보면, 반론을 위한 합리적 근거들이 있다. 첫째, 북한은 당규약 등 대부분의 공식 문헌에서 ‘당 유일사상체계, 당 유일영도체계’라는 식으로 양자를 병렬 사용하고 있다. 만일 하나의 버전으로 통합·대체되었다면 병렬어법보다는 최신 버전인 당 유일영도체계 확립 10대 원칙만 명시해도 문제가 없다. 둘째, 당 유일사상체계 10대 원칙은 김정일이 김일성을 위해 헌정한 것이다. 수령을 위해 후계자가 헌정한 것을 다음 후계자가 자신의 버전을 만들기 위해 폐기하는 일은 북한의 권력승계 원칙상 납득하기 어려운 측면이 있다. 권력승계의 정당성을 스스로 훼손할 수 있기 때문이다.

양자가 별개의 버전으로 존재한다고 하더라도, 당의 유일사상체계 확립을 위한 10대 원칙보다는 당의 유일영도체계 확립을 위한 10대 원칙의 규정력과 구속력이 훨씬 클 것으로 판단된다. 당의 유일영도체계 확립을 위한 10대 원칙은 새롭게 변화된 상황과 조건을 반영하여 김정은 시대에 맞게 업그레이드된 버전이기 때문이다. 예를 들어, 김정은의 젊은 나이를 고려하여 후계자와 관련한 대목 중 ‘대를 이어’라는 문구와 후계자의 지도체계를 의미하는 ‘당의 유일적 지도체계 확립’이라는 문구가 당의 유일영도체계 확립을 위한 10대 원칙에는 포함되지 않았다. 대신 “백두의 혈통으로 영원히 이어나가며”라는 표현을 포함시켰다. 이는 김정은의 젊은 나이를 고려할 때, 후계자 유일지도체계를 언급하는 것이 시기상조이며 적절하지 않다는 현실인식이 반영된 결

과로 풀이된다. 어쨌든, 당의 유일사상체계 확립을 위한 10대 원칙의 폐기와 사실상의 사문화 사이에는 큰 차이가 있다.

당의 유일적 영도체계 확립을 위한 10대 원칙의 등장은 분명히 수령 김정은의 유일적 영도체계 확립 및 강화와 분리하여 생각할 수 없다. 우선, 유일영도체계 확립 10대 원칙은 김일성, 김정일, 그리고 당이 주체이다. 유일사상체계 확립 10대 원칙의 주체가 수령인 것과 뚜렷이 대비되는 점이다. 김일성, 김정일, 그리고 당을 주체로 삼은 것은 북한 나름의 고려가 있는 것으로 판단된다. 첫째, 김일성, 김정일, 그리고 당은 하나라는 점을 강조하기 위한 것이다. 이런 측면에서 보면, 여기서 말하는 당이란 당조직이 아니라 넓은 의미의 당으로서 현재의 수령인 김정은을 지칭하는 것으로 볼 수 있다. 둘째, 유일영도체계의 기초는 유일사상체계이고, 김정은 시대의 새로운 지도사상이 김일성·김정일주의이다 보니 당연히 김일성, 김정일이 주체가 되어야만 논리적으로 문제가 되지 않는다. 셋째, 유일사상체계 확립 10대 원칙에서 ‘수령의 교시’를 ‘김일성·김정일의 유훈’으로 변경한 것을 미루어 짐작하면, 김정은이 선대 수령들의 유훈을 통해 자신의 권력을 강화하려는 의도가 담겨 있다. 넷째, 북한은 “당의 유일사상체계가 수령의 사상의 체계, 령도의 체계라면 당의 유일적 지도체계는 수령의 령도를 계승하는 후계자의 지도체계이다”⁶²라고 하여 당의 유일영도체계와 당의 유일사상체계를 등식관계로 보고, 후계자의 유일지도체계와는 별개로 상정하였다. 그런데 유일영도체계 확립 10대 원칙에서 후계자의 유일지도체계 관련 항목을 삭제하다보니 미래에 후계문제가 대두될 경우에 대비하여 당이라는 포괄적 개념을 사용하였다. 이와 같이 유일영도체계 확립 10대

⁶² 사회과학원·김일성종합대학 연구, 『주체혁명위업의 위대한 령도자 김정일 동지 2』, p. 242.

원칙은 김일성, 김정일, 김정은이 사상과 영도 모두 일체화되었다는 점을 부각시킴으로써 김정은 유일영도체계를 강화하고자 하였다.

표 II-1 유일사상체계 확립 10대 원칙과 유일영도체계 확립 10대 원칙 비교

	개정 전(1974년)	개정 후(2013년)	변화 내용
주요 표현	김일성	김일성·김정일	김정일을 김일성과 나란히 열거
	김일성동지의 혁명사상	김일성-김정일주의	
서문	“우리 인민은 조국과 혁명을 믿음직하게 보위하는 일당백의 혁명무력을 가지게 되었고”	“핵무력을 중추로 하는 군사력”	핵 관련 내용 추가
1조	“프로레타리아독재정권과 사회주의제도를 튼튼히 보위하고 공고발전시키기 위하여”(3항)	“가장 우월한 우리의 사회주의제도를 튼튼히 보위하고”(3항)	‘프로레타리아독재정권’ 삭제
	“사회주의, 공산주의 위업의 완성을 위하여”(4항)	“주체혁명위업의 완성을 위하여”(4항)	사회주의, 공산주의 → 주체혁명
3조	“위대한 수령 김일성동지의 권위를 절대화하여야 한다”	“위대한 김일성동지와 김정일동지의 권위, 당의 권위를 절대화하며 결사옹위하여야 한다”	‘당’의 권위 추가
	1~5항	1~3항	‘당’ 관련 부분 추가
	“김일성 동지의 초상화, 석고상...을 정중히 모시고 다루며 철저히 보위하여야”(6항)	“백두산절세위인들의 초상화, 석고상...을 정중히 모시고 철저히 보위하여야”(4항)	김일성 → 백두산 절세 위인들
4조	“위대한 수령 김일성동지의 혁명사상을 신념으로 삼고 수령님의 교시를 신조화하여야 한다”	“위대한 김일성동지와 김정일동지의 혁명사상과 그 구현인 당의 로선과 정책으로 철저히 무장하여야 한다”	‘당’의 노선과 정책 추가
	“위대한 수령 김일성동지의 교시와 개별적간부들의 지시를 엄격히 구별하며”(8항)	“당의 방침과 지시를 개별적 간부들의 지시와 엄격히 구별하며”(7항)	수령에 대한 언급을 삭제하고 당으로 대체

- I
- II
- III
- IV
- V

	개정 전(1974년)	개정 후(2013년)	변화 내용
6조	“개별적간부들에 대해 환상을 갖거나 아부이침하여 개별적간부들을 이상화하거나 무원칙하게 내세우는 현상을 철저히 반대하여야 하며 간부들이 선물을 주고받는 현상을 없애야”(4항)	“개별적간부들에 대한 환상, 아부이침, 이상화를 배격하며 개별적간부들의 직권에 놀리워 맹종맹동하거나 비원칙적으로 행동하는 현상을 철저히 없애야”(4항)	‘개별적 간부들의 직권에 놀리워 맹종맹동하거나 비원칙적으로 행동하는 현상을 철저히 없애야 한다’는 내용 추가
	“종파주의, 지방주의, 가족주의를 비롯한 온갖 반당적 사상요소를 반대하여 견결히 투쟁하며 그 사소한 표현도 절대로 묵과하지 말고 철저히 극복하여야”(5항)	“종파주의, 지방주의, 가족주의를 비롯한 온갖 반당적 요소와 동상이몽, 양봉음위하는 현상을 반대하여 견결히 투쟁하여야”(5항)	‘동상이몽’, ‘양봉음위’ 추가
7조	“관료주의, 주관주의, 형식주의, 본위주의를 비롯한 낡은 사업 방법과 작풍을 철저히 배격하여야”(6항)	“세도와 관료주의, 주관주의, 형식주의, 본위주의를 비롯한 낡은 사업방법과 작풍을 철저히 없애야”(7항)	‘세도’를 가장 앞에 추가
9조	“위대한 수령 김일성동지의 유일적령도밑에 전당, 전국, 전군이 한결같이”	“당의 유일적령도밑에 전당, 전국, 전군이 하나와 같이”	‘당’의 영도로 대체
	“위대한 수령 김일성동지에 대한 충실성을 기본적으로 하여”(7항)	“당에 대한 충실성과 실력을 기본적으로 하여”(7항)	‘당’에 대한 충실성으로 대체

자료: 송정호·이상원, “빅데이터기법을 활용한 북한의 권력구조 분석: 김정일·김정은시대 비교,” 『2015 세계북한학술대회 자료집』 (2015.10.13.), p. 90.

4. 김정일 시대와 김정은 시대의 비교

지금까지 앞에서 논의한 결과들을 토대로 김정일 시대와 김정은 시대의 이념으로서의 수령제와 제도로서의 수령제를 비교하면 다음과 같다.

가. 이념으로서의 수령제

결론부터 말하면, 김정은 시대는 수령제의 근간과 내용을 유지하면서 형식을 일부 재구성하였다. 우선 혁명적 수령관은 지속성을 보였다. 첫째, 김정일과 김정은 모두 권력승계 과정에서 수령-후계자 일체화론을 권력의 공백을 최소화하는 데 활용하였다. 또한 혁명적 수령관을 권력승계의 정당성을 뒷받침하고 통치기반을 확립하는 논리로 이용하였다. 3절에서 밝힌 바와 같이, 수령-후계자 일체화론은 후계자 유일관리제 또는 후계자 유일지도체제의 이념적 기초가 되었다. 수령의 생존기에 후계자는 수령의 사상과 영도를 받들어 수령의 혁명위업을 보좌하는 역할을 수행한다. 그리고 이를 수행하기 위해 만든 제도가 바로 후계자 유일지도체제이다. 김정일은 1973년 제5기 제7차 당 중앙위원회 전원회의에서 조직 및 선전담당 비서직에 오른 상태에서 1974년 제5기 제8차 당 중앙위원회 전원회의에서 후계자가 되었으므로 당 중앙위원회 조직지도부를 중심으로 후계자 유일지도체제를 확립하였다.

반면, 김정은은 2009년 1월 후계자가 되었으나, 당시 김정은의 공식 직책을 정확히 확인할 수 없어 후계자 유일지도체제의 공간을 단정하기 어렵다. 다만, 김정은이 후계자로 옹립될 당시 국가안전보위부장직을 맡고 있었다는 설, 김정일처럼 조직비서직을 맡았을 가능성이 높다는 설이 제기되었다. 김정일이 1973년 조직비서를 맡은 이후 후임자가 공개되지 않았다는 점을 들어 조직지도부장직은 후계자의 당연직이라는 주장이다. 그러나 정확한 근거를 토대로 본다면, 2010년 제3차 당대표자회에서 공식 후계자가 될 당시 김정은이 당 중앙군사위원회 부위원장직에 임명되었으므로 여기에 후계자 유일지도체제를 구축했다고 보는 것이 현재로서는 가장 타당한 추론이다. 이러한 추론은 당 중앙

군사위원회가 단기간 내에 당과 군을 모두 아우를 수 있는 기구라는 점에서 설득력을 갖는다.⁶³ 이와 같이, 김정일과 김정은이 전임자의 사망 직후 권력공백 없이 곧바로 승계할 수 있었던 것은 후계자 유일지도체계라는 제도적 장치의 덕분이다. 그리고 후계자 유일지도체계의 사상적 기반은 수령-후계자 일체화론과 혁명적 수령관이었다.

다음으로 사회정치적 생명체론은 이론적 근간을 유지하면서 뇌수의 호칭에서 변화가 나타났다. 북한은 김일성을 영원한 수령으로 추대한 이후 수령이라는 호칭을 사용할 수 없게 되었다. 이런 상황에서 김정일은 수령의 후계자를 의미하는 ‘영도자’와 상징적 호칭으로서의 ‘장군님’을 주로 사용하였다. 그런데 이러한 호칭들은 사회정치적 생명체론에서 말하는 뇌수와의 연계성이 결여되어 수령을 대신하는 호칭으로 적합하지 않았다. 따라서 북한은 뇌수의 의미를 담지하고 혁명역사성을 배태하고 있으며 김정일 시대의 노선에 맞는 ‘혁명의 수뇌부’를 제시하였다. 그리고 이에 걸맞게 혁명과 건설의 주체도 기존의 수령-당-인민대중에서 혁명의 수뇌부-당-군대-인민대중으로 바꾸고, 군대를 혁명의 주력군으로 내세웠다.

김정은 역시 2012년 7월 18일 ‘원수(元首)’로 추대되기 전까지는 대부분 ‘영도자’로 칭해졌다. 북한에서 영도자는 혁명과 건설을 영도하는 사람, 즉 수령의 다른 표현이다. 영도자가 곧 수령임에도 불구하고, 북한은 김정은을 원수로 추대한 이후 영도자라는 호칭보다 원수라는 호칭을 주로 사용하였다. 그 이유는 원수라는 호칭이 사회정치적 생명체론과 상합성이 높기 때문이다. 김정은 시대에도 역시 북한은 뇌수의 의미를 담지하고 혁명역사성을 배태한 호칭으로 원수(元首)라는 호

⁶³ 이기동, “제3차 노동당 대표자회 이후 북한 권력구조 확립의 쟁점과 과제,” 『한국과 국제정치』, 26권 4호 (2010), p. 223.

칭을 제시하였다. 비록 수령의 호칭을 사용하지 않더라도 수령론의 명맥을 유지함으로써 ‘백두혈통’ 계승의 정당성을 부각시켜야 하기 때문이다.

나. 제도로서의 수령제

김정일 시대 수령의 영도체제와 김정은 시대 수령의 영도체제를 비교하면, 전자는 당·정·군에 대한 수령의 직할영도체제이고, 후자는 당의 지도력 복원, 당을 통한 국가영도체제, 그리고 군에 대한 당적 영도와 직할영도의 병행체제이다.

먼저 수령과 당의 관계를 보면, 김정일 시대는 수령이 당 중앙위원회와 분리되어 그 위에 군림하면서 영도하는 초당적 총비서였다. 김일성 시대의 당 중앙위원회 총비서와는 다르다. 이에 비해, 김정은 시대는 초당적 총비서로서의 위상을 갖고 있지만, 수령과 당이 기능적으로 밀착되어 있는 관계이다.⁶⁴ 김정은 시대 들어 당 중앙위원회 정치국회의와 같은 집단적 의사결정체계가 작동하고 있는 것이 이러한 밀착관계를 뒷받침한다. 따라서 김정일 시대는 수령이 당을 직할영도하는 체제였다면, 김정은 시대는 당의 지도력을 복원하여 당을 통해 국가와 군대를 영도하는 체제이다.

다음으로 수령의 국가영도체제는 가장 주목할 만한 변화를 보였다. 김정일 시대 수령의 국가영도체제는 국방위원장으로 국가체계의 중추인 국방위원회를 통해 국가를 직할영도하는 체제였다. 이런 차원에서 김정일 시대 북한은 당위원회가 설치될 수 없는 비상설기구인 국방위원회를 국가체계의 중추로 내세웠다. 이에 비해, 김정은 시대에는 국

⁶⁴ 김갑식, “김정은 정권의 수령제와 당·정·군 관계,” pp. 57~58.

가기관에 대한 당적 지도가 행사되고 있다. 북한의 당위원회의 집체적 지도 원칙과 지도와 집행의 결합 원칙을 고려할 때, 중앙당 의사결정체계의 정상화는 국가기관 내에 있는 당위원회의 정상화로 직결되기 때문이다. 아울러 김정은 시대들어 국가기관을 당적으로 지도하는 비서국의 역할이 증대하고 있는 현상도 국가기관에 대한 당적 지도의 복원을 방증하는 근거이다.

마지막으로, 수령의 군영도체계를 비교하면 다음과 같다. 김정일 시대의 군영도체계는 인민군 총정치국을 통한 직할영도체계였다. 당시 당규약은 총정치국이 인민군 당위원회의 집행부서로서 당 중앙위원회의 지도를 받도록 규정하고 있었지만, 김정일 최고사령관은 인민군 당위원회의 집체적 지도를 거부하고 집행부서인 총정치국을 통해 군대를 직할영도하였다. 특히 당 중앙위원회의 지도를 받아야 하는 인민군 당위원회는 당위원회 회의를 개최하지 않음으로써 집체적 지도를 회피하고 그 임무를 대행하는 총정치국이 최고사령관의 지시와 명령을 집행하고 보고하는 체계였다. 이 결과, 김정일 시대 인민군 총정치국은 선군정치 집행의 주력기관으로 부상한 반면, 당 군사부와 같은 당내 군관련 부서들의 역할은 약화되었다.

김정은 시대 역시 총정치국을 통한 최고사령관의 군 직할영도체계를 유지하였다. 그리고 이를 제도화하는 조치를 단행하였다. 김정은 후계체제에 대비하여 개정된 2010년 당규약은 총정치국의 권능을 ‘당 중앙위원회 부서와 같은 권능’으로 강화하여 총정치국의 위상을 격상시켰다. 이러한 총정치국의 격상은 비서들이나 비서국 산하 전문부서의 부장들처럼 총정치국장도 김정은 최고사령관의 지시를 직접 하달받고 직접 보고하는 직할영도체계가 제도화된 것으로 볼 수 있는 중요한 근거다. 또한 수령의 당을 통한 군영도체계(수령의 군에 대한 당적 영도

체계)를 정비하였다. 대표적으로 김정일 시대 활동이 적었던 당 중앙 군사위원회의 조직 및 역할 강화가 두드러진다. 특히 당 중앙군사위원회는 군사지휘권을 최고사령관인 국방위원장에게 반납한 대신 군사사업 전반에 대한 당적 지도 권능을 부여받았다. 김정은은 인민군 총정치국을 통한 군대조직 지도와 당 중앙군사위원회를 통한 군대사업 지도를 병행하여 군을 영도하는 체계를 만든 것이다.

I

II

III

IV

V



Ⅲ. 당·정·군 관계의 지속성과 변화

김동엽

1. 당·정·군 관계와 당적 통제

가. 북한 당국가체제와 당·정·군 관계

북한의 당·정·군 관계에 관심을 두는 이유는 북한이 일반적으로 사회주의 국가의 정치체제와 같은 ‘당국가체제(party-state system)’이고 당·정·군 3자의 결합에 의해 정치체제 및 권력구조가 결정되기 때문이다.⁶⁵ 북한은 김일성부터 김정은 시대까지 중요한 사건과 대내외 환경의 영향으로 당·정·군 관계에 적지 않은 변화를 가져왔다.⁶⁶ 따라서 해당 최고지도자 시기 북한체제의 특징을 이해하기 위해서는 당·정·군 관계를 살펴보는 것이 중요하다.

북한은 1945년 이후 지금까지 당이 국가에 우선하는 사회주의 체제의 일반적인 특성을 유지하면서 조선노동당이 조선민주주의인민공화국을 지도하고 있다. 이는 북한 헌법 제11조에서도 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”고 명확히 밝히고 있다.⁶⁷ 특히 북한의 정치체제와 권력구조는 당이 국가기관(정부)과 군에 우위를 점하고 있는 당국가체제임을 분명히 하고 있다. 당국가체제 하에서 당은 정치적 영도권을 가지는 혁명의 참모부로서 국가기관과 군에 대해 우위를 점하고, 정책결정과정과 인사문제에 있어서도 당의 절대성은 확고하다.⁶⁸ 즉 체제유지의 핵심이 바로 당이라

65. 백학순, “당·정·군 관계,” 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 당, 국가기구, 군대』 (파주: 한울, 2007), p. 32.

66. 8월중파사건, 갑산파사건, 중소분쟁, 사회주의권의 몰락, 김일성 사망, 고난의 행군 등 다양한 대내외 환경 및 사건들이 당·정·군 관계에 영향을 미쳤다.

67. “조선민주주의인민공화국 헌법(최고인민회의 제12기 제2차 회의개정 2010년 4월 9일),” 통일학술정보센터, 『조선민주주의인민공화국 헌법 및 조선로동당 규약』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 85.

68. 사회주의 국가에서 당은 최고의 권한과 권위를 지닌 혁명조직이며, 모든 국가기구와

I
II
III
IV
V

할 수 있다. 국가기관과 군의 모든 정책은 당에서 미리 결정되어 하달되며, 인사문제도 당에서 직접 관여한다.⁶⁹

북한은 수령을 정점으로 당·정·군을 정치적 단위들로 하여 위계를 형성하는 제도적 질서에 의존하고 있다. 그러나 수령제하의 북한에서 당과 국가기관, 군을 일방적인 수직적 지배관계로 보기도 어렵고, 그렇다고 일반적인 수평적 관계로 보기도 어렵다. 북한과 같은 특수한 당 국가체제에서 당의 역할, 국가와 군의 임무와 역할 그리고 위상에 차이가 있고, 당과 내각과의 관계, 당과 군과의 관계도 다르기 때문이다. 결국 북한체제의 성격과 미래를 결정하는 데 있어 북한의 권력구조와 정치체제를 구성하고 있는 당·정·군 관계는 매우 중요한 문제이다.

사회주의 국가의 당·정 관계는 당이 노선과 정책을 결정하고 국가기관이 이를 집행하는 모습을 지니고 있다. 당연히 당의 지배가 국가기관의 관리에 우선한다.⁷⁰ 북한에서도 역시 당·정 관계에 있어 당의 영도와 국가기관의 역할이 구분되어 있다고 본다. 또한 북한에서 국가란 사전적 의미로 “지배계급이 사회에 대한 정치적 지배를 실현하는 권력기관으로 일정한 령토안의 주민전체를 대상으로 하여 계급 또는 사회공동의 이익에 맞게 사회의 모든 성원들의 활동을 통일적으로 조직하고 관리하는 포괄적인 정치조직이며 독재기능을 수행하는 특수한 권력기관”이라고 정의하고 있다.⁷¹ 김일성도 “국가는 독재기능을 수행하

사회조직은 당의 지배 하에 놓여 당의 노선과 정책을 집행하는 도구로 봉사하기에, 사회주의 국가의 정치체제를 당-국가 정치체제라고 한다. 박형중, “권력구조와 당-군 관계의 지속성과 변화,” 『김정일 시대 북한의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 101.

⁶⁹ 김갑식, “김정은 정권의 수령제와 당·정·군 관계,” p. 33.

⁷⁰ 김갑식, 『김정일 정권의 권력구조』 (서울: 한국학술정보, 2005), p. 165.

⁷¹ 사회과학출판사, 『조선말대사전 1권』, 증보판 (평양: 사회과학출판사, 2006), pp. 466~467.

는 권력”이며,⁷² 국가기관에 대해서는 “우리 당 로선의 집행자이며 그 정책을 실시하는 수단”이라고 언급하였다.⁷³ 즉 북한은 국가기구에 당의 영도와 지도하에 당과 대중을 연결하는 가장 포괄적인 정치조직인 인전대(引傳帶)의 지위를 부여하고 있다.⁷⁴ 북한에서 국가기관에 대한 당의 영도란 사회를 통일적으로 조직하고 지휘하는 기능의 성격과 방향을 결정하는 활동으로 이는 오로지 당에 의해서만 가능하다. 또한 북한에서 국가는 생산경제체제와 밀접한 연관을 가지고 있다는 점에서 당·정 관계 역시 경제문제와 깊이 연관되어 있다.

당·군 관계에 있어서도 북한은 노동당 규약에 북한군(조선인민군)⁷⁵을 조선노동당의 주력군으로 모든 정치 활동을 당의 영도 밑에 진행한다고 명시하여 ‘당의 군대’임을 명확히 하고 있다.⁷⁶ 북한군은 북한 체제의 수립 초부터 지금까지 북한 정치체제 및 권력구조에 중요한 위치를 차지하고 있다. 북한군의 건군 과정은 건당, 건국 과정과 상호 밀접한 관계 속에서 진행되어 왔고, 당이 북한 최고지도자가 가진 통치 권력의 원천이라면 이를 뒷받침하는 가장 강력한 자원은 군대이기 때문이다.⁷⁷ 선군정치를 통해서도 알 수 있듯이 1990년대 이후 북한군은

72. 김일성, “당면한 경제사업에서 혁명적대고조를 일으키며 로동행정사업을 개선 강화 할데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 제4기 제16차 전원회의에서 한 결론(1967년 7월 3일),” 『김일성 전집 39권』 (평양: 조선로동당출판사, 2001), p. 171.

73. 김일성, “산업운수부문에서 나타난 결합들과 그것을 고칠 대책에 대하여: 조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 한 보고(1954년 3월 21일),” 『김일성 전집 16권』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 399.

74. 김일성, “조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고(1967년 11월 2일),” 『김일성 저작집 25권』 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p. 352.

75. 북한군의 정식명칭은 조선인민군(朝鮮人民軍, Korean People's Army: KPA)이다. 북한의 원전을 직접 인용하였거나 특별히 고유명사로 강조해서 사용해야 하는 경우를 제외하고는 편의상 북한군으로 사용한다.

76. “조선로동당 규약(최고인민회의 제12기 제2차 회의개정 2010년 4월 9일),” 통일학술정보센터, 『조선민주주의인민공화국 헌법 및 조선로동당 규약』, p. 183.

I
II
III
IV
V

북한 정권이 직면한 위기상황을 극복하는 데 가장 중요한 동력으로 기능하였다는 점에서 당·군 관계는 체제보장 문제와 직결되어 있다.⁷⁸

북한의 당·정·군 관계는 단순히 북한의 정치적 상황뿐 아니라 최고 지도자의 정권 운영 방향을 예측할 수 있다는 점에서 중요한 기준이 될 수 있다. 김정일 시대와 비교하여 김정은 시대 정치체제에서 당·정·군 관계의 지속성과 변화의 폭은 김정은 정권의 안정을 결정하는 중요한 변수이기도 하다. 수령 중심의 당국가체제에서 당·정, 당·군 양자 간의 관계도 중요하지만 당의 우위 속에서 정·군 관계도 중요하다. 김정일 시기와 비교하면 과거부터 현재까지 큰 틀에서 당 우위의 당·정·군 관계의 지속성은 유지되었다고 볼 수 있으나 김정일 시기에는 선군 정치 등장으로 군의 역할과 위상에 변화가 있었던 것은 사실이다. 그러나 군을 중요시한 김정일 시기와 달리 김정은 시기에 들어와서는 내각의 책임 있는 역할을 강조하고 있다는 점에서 정·군 관계에도 역할 분담과 위상에 미묘한 변화가 감지되고 있다. 이러한 측면에 주목하면서 김정은 체제하에서 당·정·군 관계의 특징을 살펴보고 이것이 북한 체제의 변화에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴볼 필요가 있다.

나. 국가기관과 군에 대한 당적 통제

북한에서 국가기관과 군에 대한 당적 통제는 크게 조직적·물적·인적 부분을 통해 진행되고 있다.⁷⁹ 이는 국가기관과 군에 대한 당적 통제의

77. 서동만, “북한 당·군관계의 역사적 형성: 창군기에서 한국전쟁 직전까지를 중심으로,” 『외교안보연구』, 2호 (1997), pp. 267~270.

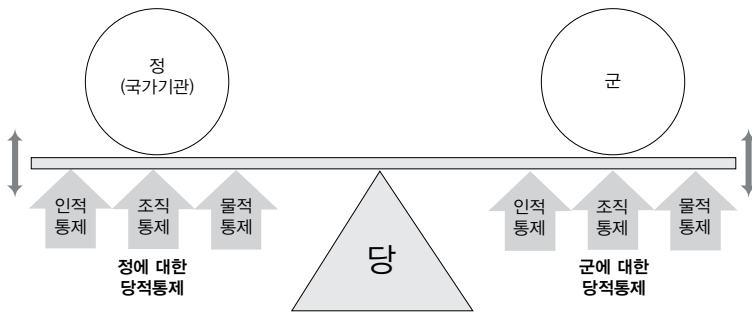
78. 김동엽, “북한의 군사지도·지휘체계: 당·국가·군 관계를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 17권 2호 (2013), p. 104.

79. 이기동, “김정은체제의 권력구조와 향후 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 15권 10호 (2013.10.), pp. 10~11.

수준을 결정하는 잣대이면서 당·군 관계와 당·정 관계는 물론 각기의 위상과 역할을 평가하는 지표이기도 하다. 조직적 통제는 당의 국가기관과 군에 대해 노선과 정책을 결정하고 이행을 지도하는 것을 의미한다. 이는 단순히 정책적 지도뿐만 아니라 행정적 지도를 포괄한다. 물적 통제는 외화벌이 사업 등 이권 사업과 관련된 문제도 포함하고 있지만 오히려 선물정치나 제한된 자원의 분배에 관련된 문제가 보다 중요하다. 당의 인적 통제는 엘리트를 다루는 인사문제와 관련된 것으로 사상적 통제와 감시를 포괄한다.

국가기관과 군에 대한 당적 통제가 더욱 강해진다는 것은 그만큼 자율성이 상실된다는 점에서 국가기관이나 군의 위상이 감소한다고 볼 수 있다. 그러나 반대로 당적 통제가 감소한다는 것을 국가기관이나 군의 위상 증가로만 보는 것은 아니다. 북한과 같은 당국가체제에서 당은 국가기관인 정과 군의 우위에 있으면서 국가기관과 군을 지탱하여 유지시키는 양팔저울의 받침대와 같은 역할을 한다. 따라서 <그림 III-1>과 같이 당의 지위와 국가기관과 군에 대한 조직적, 물적, 인적 통제는 당·정·군 관계 전반을 이해하는 데 매우 중요하다.

● 그림 III-1 당적 통제와 당·정·군 관계



자료: 필자작성.

I
II
III
IV
V

북한은 정치적으로 김정은의 유일영도체제의 확립과 안정을 위해 당 중심의 국정 운영과 군의 위상 변화 등을 넘어 경제, 사회부문 등에서도 다양한 조치들을 취해 왔다. 이러한 조치들이 성공적인 결과를 맺는다면 김정은 체제의 안정성은 확고해 질 것이나 여전히 김정은 체제는 불안정 요인들이 잠재하고 있다. 따라서 김정은 정치체제에서 당·정·군 관계의 지속성과 변화의 폭은 김정은 정권의 안정을 위해 중요할 것이다. 과거부터 현재까지 당 우위의 정·군 관계의 지속성 속에 당의 국가기관과 군에 대한 통제에는 다소간에 변화가 있었다는 측면에 주목하고 과거와 비교하여 김정은 체제하에서 당·정·군 관계의 특징을 살펴보고 이것이 안정성에 어떠한 영향을 미치는지를 평가해 보고자 한다.

2. 김정일 시대 당·정·군 관계

가. 당 기능 약화와 당·군·정 관계 변화

김정일은 오랜 기간 당에서 후계자 수업에도 불구하고 김일성 사망 당시 국방위원장과 최고사령관 등 북한군에 대한 권한과 직책은 이미 승계 받은 반면 당 관련 주요직책 승계에 대해서는 어떠한 제도적 뒷받침도 받지 않았다. 또한 북한은 사회주의권의 붕괴, 김일성의 사망, 고난의 행군으로 이어지는 위기상황에서 군심이반을 가장 우려해 왔다.⁸⁰ 이러한 복합적인 요인들은 북한군이 김일성의 사망으로 등장한 김정일 정권이 지닌 힘의 공백을 메워주면서 위기상황을 돌파하는 주역으로 등장하는 계기가 되었다. 북한이 처한 위기국면에서 북한군을

⁸⁰ 북한은 동구 사회주의 국가들 및 소련의 붕괴가 당의 군에 대한 정치사상 사업 소홀로 군권을 틀어쥐지 못했기 때문이라고 비판하고 군내 사상정치 교양사업을 강조하였다. 『로동신문』, 1996.7.3.

내세운 효과적인 대응은 김정일 정권의 출범 이후 얼마 동안 그대로 반영되어 이후 북한의 전반적인 운영과정에 군이 공식으로 참여할 수 있는 기반을 제도적으로 보장하고 군부의 역할과 위상을 강화시키는 계기가 되었다.

김일성 사망 후 권력승계 기반을 군 중심으로 한 김정일은 1998년 개정된 헌법을 통해 국가주석직을 폐지하고 대신 국방위원장을 사실상 최고 권력에 올려놓았다. 북한은 새로운 정치체제와 권력구조에 대해 김일성의 주체위업을 완성해 나가는 “김정일 동지의 사상과 정치를 빛나게 실현해 나갈 수 있는 혁명적 국가기구체제”로 그 성격을 규정하고 있다. 이에 따라 김정일 체제의 정치체제와 권력구조를 구성하고 있는 당·정·군 관계도 일정부분 변화가 불가피하게 되었다. 그럼에도 불구하고 북한에서 조선노동당은 여전히 유일한 집권당이며, 최고의 권력기관으로서의 위치를 유지하면서 북한정치의 강력한 구심점으로서의 역할을 다하도록 제도적으로 보장받았다. 김정일 정권에 들어와서도 수령제를 지탱하는 핵심이라 할 수 있는 당적 지배체제를 헌법적으로 보장해 주고 있는 것이다. 그러나 김일성 사후 위기상황에서 나타나기 시작한 군사우선시 경향은 당·정·군 관계 변화와 함께 실질적으로 당의 기능을 어느 정도 이상 약화시키는 결과를 가져온 것은 사실이다. 김정일의 군중시 정책은 당의 구조 역시 이원적인 구조로 변화시킬 수밖에 없었다.

이처럼 김일성 시대까지 사회주의 국가 정치체제의 핵심인 당이 제대로 작동했지만, 김정일 시대에 들어서서는 당 우위에도 불구하고 당이 완전히 제 기능을 수행하지 못했다. 김정일은 당의 시스템적인 측면보다는 최고지도자 1인이 국가의 중대 사안을 모두 결정해 지시하는 이른바 독단적인 ‘수령제’ 방식으로 국정을 운영했다. 즉, 북한 정권 수립

I
II
III
IV
V

이후 김일성 시대까지 유지되던 노동당을 통한 국정 운영이 약화되고, 김정일 개인의 군을 앞세운 직할통치가 이뤄진 것이다. 김정일은 김일성 사망 이후 최고지도자의 지위를 제도적으로 보여주는 노동당 총비서, 국방위원장에 차례로 추대됐다. 그는 이런 직책뿐 아니라 노동당 조직비서 및 선전비서와 해당 전문부서의 부장, 노동당 중앙군사위원장, 국가안전보위부장 등도 겸직했던 것으로 알려졌다. 자신의 안위와 체제에 영향을 미칠 수 있는 주요 직책을 독점한 절대 권력자 김정일에게 노동당 회의와 같은 제도적 절차는 필요하지 않았다. 북한의 핵심적인 정책결정기구인 노동당 중앙위원회, 정치국 회의 등은 김일성 시대에는 빈번하게 열렸지만, 김정일 시대에는 거의 개최되지 않았다. 북한이 5년 또는 10년 단위로 개최하며 각종 비전을 제시했던 노동당 대회도 김정일이 김일성의 후계자로 공식 등장한 1980년 제6차 대회가 마지막이었다.

나. 선군정치의 등장과 당적 통제의 약화

김정일 시대를 대표하는 통치방식은 ‘선군정치’이다. 북한은 선군정치에 대해 “군사선행의 원칙에서 국정을 운영해 나가며 군대를 주력군으로, 기둥으로 하여 사회주의 위업 전반을 이끌어 나가는 정치”라고 설명하고 있다.⁸¹ 선군정치의 등장은 당·군 관계뿐만 아니라 당·정 관계에도 변화를 주었다. 1998년 개정된 헌법은 당의 국가기구에 대한 우위를 보장하고 있으면서도 군사문제에 관한 실제적인 운용과정에서는 국가기관의 군사기구에 상대적으로 권한을 증대시키고 있다.

김정일 시대의 군대는 노동당을 대신해 국정 운영에 전반적으로 관

⁸¹ 김재호, 『김정일 강성대국 건설전략』 (평양: 평양출판사, 2000), p. 26.

여하기 시작했다. 이 시기 북한군은 대외적인 위협에 대한 안전보장이 라는 고유의 영역을 넘어서 활동 영역을 확장해 비대해졌다. 경제난으로 운송체계가 마비된 북한에서 군대는 거의 유일한 물류창구 역할을 했고, 주요 공장·기업소의 복구에 참여하는 것뿐 아니라 각 부대 내에 크고 작은 공장을 만들어 수익을 창출했다. 김정일은 각 군부대에 만들어진 양돈장(돼지공장), 양계장(닭공장) 등을 자주 시찰하며 성과를 치하했다. 사회주의권 붕괴로 규모가 크지 않았던 대외무역마저 거의 사라지자 군대에서 담당하는 무기 수출입은 북한의 주요한 외화 수입원이 됐다. 특히 북한은 탄도미사일을 이란, 시리아와 같은 중동 지역 국가에 수출했다.⁸²

김정일 시대 군은 경제분야뿐 아니라 사회적 모범의 모델 역할도 했다. 김정일 시대 들어 노동당이 제 기능을 하지 못하자 북한 당국은 노동당과 인민에게 ‘따라배우기’의 모범사례로 군대를 제시했다. 특히 김정일 체제는 지도부에 대한 충실성과 사회주의 위업 달성을 위한 인내심으로 요약되는 ‘혁명적 군인정신’을 따라배워야 한다고 강조했다. 문화적인 부문에서는 군대만이 갖고 있는 ‘혁명풍’을 모범으로 내세웠다. 즉 김정일 정권은 북한 주민들이 군대 문화라고 할 수 있는 혁명적이고 전투적인 기풍과 낙천적인 생활 풍조, 근검절약하는 생활 태도 등을 배워야 한다고 강조한 것이다.⁸³

북한군은 또 최고지도자만의 영역이라고 할 수 있는 대외정책 및 대

⁸² 제임스 클래퍼 미국 국가정보국(DNI) 국장은 2013년 1월 31일(현지시간) 미국 상원 정보위원회 청문회에 출석해 “북한이 이란과 시리아 등 일부 국가에 대해 탄도미사일과 관련 물품을 수출하는 것은 북한의 확산 행위를 보여주는 것”이라고 지적했다. 『연합뉴스』, 2013.2.1.

⁸³ 정성임, “조선인민군: 위상·편제·역할,” 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 당·국가기구·군대』 (서울: 한울, 2007), pp. 508~513.

남정책에 대해 대외적인 위협에 대한 대응을 명분으로 일정한 영향력을 행사했다. 북한은 핵무기, 미사일 등과 같은 군사적 비대칭 수단의 개발을 통해 탈냉전기 국제질서에서 유일 초강대국이었던 미국과 직접 협상할 계기를 마련하고, 협상에서 미국의 양보를 얻어내는 데 관여했다.⁸⁴ 남북한 사이의 협상에서도 북한은 이른바 ‘군부의 반대’를 암시하면서 협상력의 우위를 차지하고자 했고, 남북한 사이의 교류·협력과 관련한 각종 합의사항을 이행하는 과정에서는 군부의 ‘군사적 보장조치’를 내세워 합의 이행을 지연시키는 등 군부를 협상의 지렛대로 활용했다. 이같이 김정일 시대 북한에서 군대는 국정 운영의 중심에서 기능 및 역할을 수행했다.

선군정치가 1990년대 중반 위기 상황에서 김정일 정권을 유지하는 데는 기여하였다고 볼 수 있지만, 장기적으로 북한을 생존시키는 통치 방식로서는 많은 문제점을 내포하고 있다. 김정일은 군을 앞세운 선군정치를 통해 위기를 극복할 수 있었으나 이러한 통치방식은 오히려 북한체제에 부정적인 영향을 끼치고 발전을 저해하는 장애물이기도 하다. 과잉군사와 과잉안보라는 문제점을 야기할 수 있다는 점에서 국가의 상당 부분의 역량을 군사안보 문제에 집중시키고, 군을 중심으로 국가를 운영한다는 전략은 자원배분의 구조를 왜곡시키고 비효율성을 증가시키는 구조적 한계를 가지고 있다.⁸⁵

김정일이 선군정치를 내세운 이래 일면 군의 힘이 과도하게 강화된

⁸⁴ 서훈, 『북한의 선군외교』 (서울: 명인문화사, 2008) 참고.

⁸⁵ 선군정치가 대내적인 부문에서 국가자원이 군사부문에 과도하게 집중하여 자원배분에 비효율성을 가져왔을 뿐만 아니라, 국내정치 불안정을 야기시키는 주요 원인이 될 수 있다. 황지환, “선군정치와 북한군사부문의 변화전략,” 『국제관계연구』, 15권 2호 (2010), pp. 105~134; 김동엽, “선군시대 북한의 군사지도·지휘체계: 당·국가·군 관계를 중심으로,” (북한대학원대학교 박사학위논문, 2013), p. 149.

면이 있었던 것은 사실이다.⁸⁶ 김일성 사망 이후 북한에서는 당 우위의 당국가체제라는 사회주의 체제의 통치유형이 무색할 만큼 당의 위상과 역할이 약화되었다. 당의 주요 직위는 공석인 상태로 남겨졌고 최고 정책결정기구인 당정치국 전원회의도 열리지 않았다. 대신 김정일의 선군시대에는 군의 역할이 증대되면서 군을 통해 정치적 안정과 사회적 안정을 유지하였다. 그러나 이 역시 군이 권력을 장악한 것이 아니라 김정일이 군을 확실히 장악하고 있고 당의 군에 대한 통제 기능이 정상적으로 작동되고 있었기 때문이다.⁸⁷

김정일 시기 군부의 위상 강화는 유일지배체제에 충성한다는 전제 하에 기능하는 것일 뿐 최고지도자의 권력과 위상을 침해하거나 위협하지는 못하였으며 북한이 당국가체제를 유지하고 있는 한 군은 여전히 당의 통제를 받는 도구라는 구조적 한계가 있다. 따라서 김정일은 군부 인사들 역시 권력 분산·통제 정책을 통해 엘리트들이 정치적 역량을 키우는 것을 차단하고, 상호 간 견제와 균형을 유지토록 하였다. 이러한 점에서 김정일 시기에도 당적 통제가 약화되고 군부의 위상이 높아졌다고 해도 군이 당의 대신할 수는 없는 위치였다.

종합적으로 김정일 시기 북한 정치체제와 권력구조에 나타난 변화의 핵심은 당·군 관계에서 당의 우위는 그대로 유지된 가운데 군의 상대적 위상 강화와 역할 증대이다. 이 시기 북한에서는 국방위원회의 위상 강화 등 국가군사기구에 대한 가시적인 조치가 있었고, 선군정치로 군을 전면에 내세웠다. 그러나 당의 기능과 위상의 외형상 약화에

⁸⁶ 선군정치라고해서 당과 군의 지위 변화나 당에 의한 군의 통제방식에 변화가 있었던 것은 아니다. 선군정치에 대한 이해는 이대근, 『북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나』 (서울: 한울, 2003); 김동엽, “선군시대 북한의 군사지도·지휘체계: 당·국가·군 관계를 중심으로.” 등 참조.

⁸⁷ 김동엽, “북한의 군사지도·지휘체계: 당·국가·군 관계를 중심으로,” p. 107.

도 불구하고 이것이 당·군 관계의 역전을 의미하는 것은 아니다. 결국 김정일 시기 당·정·군 관계의 외형적 변화는 김정일 개인의 군에 대한 강력한 통제력을 바탕으로 위기 극복과 정권 유지에 필요한 군의 역할 수행을 강요하기 위해 나타난 것으로 볼 수 있다.⁸⁸

3. 김정은 시대 당·정·군 관계

가. 김정은의 권력승계와 당 기능의 정상화

김정일 사망 전부터 김정은에 대한 권력승계는 당을 중심으로 제도적 절차와 과정을 중시하며 이에 의존하는 모습을 보였다. 일면 김정은은 경험이나 개인적인 능력 면에서 김일성과 김정일에 비해 상대적으로 부족할 수밖에 없어 당의 시스템에 의존하여 정당성을 확보하고 정권의 안정성을 유지해 나가고 있는 것으로 볼 수도 있다. 우선 노동당 규약이나 사회주의 헌법에 최고지도자의 선출에 관한 조항을 별도로 명기하지 않은 북한은 권력승계를 위한 해법에 지속적으로 관심을 기울여왔다. 과거에도 북한은 권력승계 과정에서 후계체제를 정착시키기 위한 법과 제도를 정비하는 등 권력승계의 제도화 기반을 마련했다. 북한의 헌법과 당규약은 실질적으로 후계체제의 확립에 관한 문제와 밀접하게 연관된 사안이다. 김정은 체제의 공고화를 위해서 헌법과 당규약이 재정비되는 것은 권력승계의 제도화 차원에서 자연스러운 현상이라고 볼 수 있다. 북한은 김정은 체제의 공고화를 위해 김정일이 사망하기 전인 2009년에 이미 헌법을 김정은으로의 권력승계에 맞추어 개정하였다. 그리고 2010년 제3차 노동당 대표자회에서 노동당 규

⁸⁸ 위의 글, p. 88.

약을 개정하였고, 김정일 사후인 2012년 제4차 노동당 대표자회에서 추가로 개정했다.

2011년 12월 17일 김정일이 사망하자마자 김정은으로 권력승계는 이미 준비된 개정 헌법과 당규약에 따라 제도적으로 매우 신속하게 진행되었다.⁸⁹ 2011년 12월 30일에 김정은은 당·정·군의 직책 중 가장 먼저 북한군 내 최고위치인 최고사령관직에 올랐다. 이어 김정은은 2012년 4월 11일 개최된 제4차 당대표자회에서 당 최고직책인 노동당 제1비서와 당 중앙위원회 정치국원 겸 상무위원, 당 중앙군사위원회장에 추대되었다.⁹⁰ 또한 잇달아 열린 4월 13일 최고인민회의 제12기 제5차 회의에서 국방위원회 제1위원장으로 선출되면서 국가의 최고직위에 올랐고 7월 17일에는 공화국 원수가 되었다. 이로써 김정은은 북한의 당·정·군 모두 최고의 위치에 오르면서 권력승계를 사실상 완료하게 된다. 북한은 김정일이 사망한 지 4개월 만에 김정은으로의 제도적 권력승계를 완료하고 2012년 4월 김정은 체제가 공식 출범한 것이다.

북한은 김정은으로 권력승계가 완료된 2012년 4월 이후 당의 유일적 영도체계를 강조하면서 3대 세습의 정통성 획득에 함께 나서고 있다. 김정은은 자신의 시대 개막을 알리는 소위 ‘4·6 담화’에서 “조선로동당을 김일성·김정일의 당으로 강화 발전시키는 데서 중요한 것은 당의 유일적 영도체계를 더욱 철저히 세우는 것”이라고 밝히면서,

⁸⁹ 김정은이 북한 정치 무대에 등장하기 시작한 것은 2009년으로 알려져 있으나, 김정일은 2010년 9월 제3차 당대표자회를 통해 김정은을 노동당 중앙군사위원회 부위원장에 임명하여 공식적으로 후계자임을 대내외에 알렸다.

⁹⁰ 조선중앙통신은 “김정일 동지의 유훈을 받들어 최고령도자인 김정은 동지를 로동당 제1비서로 추대했다”고 보도하면서 ‘로동당 제1비서인 김정은 동지를 수반으로 하는 당의 령도’라는 표현을 사용했다는 점에서, 김정은 제1비서를 북한의 최고령도자로 공식 인정한 것이라 할 수 있다. 『조선중앙통신』, 2012.4.11.

“전당에 당중앙의 유일적 령도 밑에 하나와 같이 움직이는 혁명적 규률과 질서를 엄격히 세워야 한다”고 강조하였다.⁹¹ 앞서 2012년 신년 공동사설에서도 “당사업에서 우선으로 틀어쥐고나가야 할 사업은 오늘도 앞으로도 당의 유일적 령도체계를 튼튼히 세우는 것”이라고 언급한 바 있다.⁹² 2015년 신년사에서 “당의 유일적 령도체계를 세우는 사업을 끊임없이 심화시켜 전당이 당중앙과 사상과 숨결도, 발걸음도 같이하도록 하여야 한다”고 강조하였다.⁹³ 이는 제도적 권력승계 이후 김정은의 부족한 권위를 보완하기 위해 당을 중심으로 각종 조치를 취하고 있는 것으로, 김정은이 최고지도자에 오른 것은 전통적 권위에 따른 것이지만, 제도적 절차와 과정의 합리성과 함께 무엇보다 당을 통해 통치의 정당성을 확보하고 강조하기 위한 것이라 할 수 있다.

이미 개정된 노동당 규약을 통해 김정일 시기 선군정치를 거치며 비대한진 군을 포함하여 당의 통제를 강조함으로써 김정은 체제가 노동당을 중심으로 국정을 운영할 수 있도록 제도적으로 뒷받침하고 있다.⁹⁴ 김정일 시대의 선군정치와 달리 김정은 시대에 와서는 군에 대한 당의 영도와 지도가 더욱 강화되어 북한은 정상적인 ‘사회주의 당국가 체제’의 모습을 회복하고 있다. 조선인민군 최고사령관의 직위를 갖고 있는 김정은은 김정일 시대의 ‘선군정치’를 일면 계승하고는 있으나, 동시에

91. 김정은, “위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해 나가자(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 하신 담화, 주체 101, 2012.4.6.),” 『로동신문』, 2012.4.7.

92. “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자,” 『로동신문』, 2012.1.1.

93. “신년사,” 『로동신문』, 2015.1.1.

94. 임재천, “노동당 제3차 대표자회와 당 규약 개정: 규약 개정의 배경과 의도 및 특징을 중심으로,” 『국제문제연구』, 11권 1호 (2011), pp. 9~12.

군과 정부와의 관계에서는 당의 영도를 명확히 하고 있으며, 경제발전과 인민생활 향상을 위해 오히려 내각의 역할을 중시하고 있다.

권력승계가 마무리되고 세습정권이 공고화되면서 당 기능의 정상화는 더욱 가시화되고 있다. 이는 김정은의 공개활동에서도 잘 나타나고 있다. 김정은도 김일성, 김정일이 과거에 했던 것처럼 활발한 공개 활동을 벌이고 있다. 김정일은 1995년부터 1997년까지 유훈통치 기간 중 매년 평균 43회의 공개활동을 벌였다. 김정일은 1998년부터 김정은을 후계자로 내정하기 전인 2008년까지 매년 평균 81회가 넘는 공개활동을 했고,⁹⁵ 후계자 내정 이후 2009년부터 사망하던 2011년까지는 병든 몸을 이끌고 평균치의 2배에 달하는 매년 평균 152회 이상의 공개활동을 벌였다.⁹⁶ 김정은 역시 아래 <표 III-1>에서와 같이 최고지도자로 올라선 2012년 151회의 공개활동을 했고,⁹⁷ 2013년에는 전년도 공개 활동 횟수를 넘어서는 209회의 공개활동을 벌였다. 이러한 그의 공개 활동은 2014년에도 172회이며 2015년도 10월까지 129회에 달하면서 김정은의 공개적 활동 강화는 지속되고 있다.

95. 이관세, 『현지지도를 통해 본 김정일의 리더십』 (서울: 전략과 문화, 2009), p. 283.

96. 통일연구원, 『김정일 현지지도 동향: 1994~2011』 (서울: 통일연구원, 2011) 참고.

97. 통일연구원, 『김정은 동향: 2010~2012』 (서울: 통일연구원, 2012) 참고.

표 III-1 김정은 공개활동 분야별 분포

순위	2012년 (총 151회)			2013년 (총 209회)			2014년 (총 172회)			2015년 10월 (총 129회)		
	분야	비율	횟수	분야	비율	횟수	분야	비율	횟수	분야	비율	횟수
1	군(軍)	32.5%	49회	경제	34.0%	71회	경제	36.0%	62회	경제	44.9%	53회
2	경제	24.5%	37회	군(軍)	29.7%	62회	군(軍)	32.5%	56회	군(軍)	30.2%	39회
3	사회 문화	21.8%	33회	사회 문화	21.0%	46회	사회 문화	16.9%	29회	정치	13.2%	17회
4	정치	19.2%	29회	정치	12.5%	26회	정치	14.0%	24회	사회 문화	7.8%	10회
5	대외	2.0%	3회	대외	1.4%	3회	기타	0.6%	1회	대외	2.3%	3회
6	기타	-	-	기타	0.4%	1회	대외	-	-	기타	1.6%	2회

자료: KDI 국제정책대학원·경남대학교 극동문제연구소, 『2015 DPRK Country Report』
(세종: KDI 국제정책대학원, 2015), p. 35; 통일부 정세분석국 자료 참고 추가 작성.

그러나 김정은은 김정일과는 공개활동 행태에서 차이를 보이고 있다. 선군정치를 주창했던 김정일이 공개활동의 절반 이상을 군 관련 활동에 치중했던 반면, 김정은은 군대와 경제 현장을 거의 비슷한 빈도로 찾고 있다. 김정은도 집권 초기에는 군사부문의 공개활동이 많았으나, 시간이 지날수록 경제부문 활동이 증가하고 있다. <표 III-1>에서 볼 수 있듯이 김정은은 2012년 당시부터 경제부문 시찰활동이 군 시찰 횟수와 근접하기 시작해 2013년부터 2015년 10월까지의 경제부문 시찰 횟수가 군 시찰 횟수를 넘어서고 있다. 특히 김정은은 2013년 4월 한 반도 긴장 국면이 다소 완화되면서 군부대보다는 경제 현장을 더 빈번하게 찾고 있다. 같은 해 5~6월 이뤄진 공개활동 가운데 90%는 경제 현장이거나 경제 분야와 관련된 군부대 시찰이었다.

특히 2015년에는 당 창건 70주년을 계기로 건설 등 전시성 사업을 활발히 전개하면서 인민들에게 한 단계 발전된 모습을 보이기 위해 김정은은 활발한 공개활동을 벌이며 부문별 성과를 독려한 것으로 보인다. 이처럼 경제부문에서 공개활동이 증가된 이유는 이 부문에서의 성과를 통해 ‘인민생활 향상’을 꾀하고 정권의 안정성을 증대시키기 위함으로 풀이된다. 또한 군부문의 시찰활동이 줄어든 이유는 김정은 체제 들어 당의 위상 강화에 따른 당·군 관계의 변화 등과 연관이 있는 것으로 풀이된다.

나. 당을 통한 조직적 통제 강화와 정·군 위상의 변화

김정은 시기에 들어서면서 당의 조직을 확대하고 기능과 역할의 활성화로 당을 통한 통제체제 회복에 중점을 두고 있다. 조직, 인사, 분배 등에 대한 당 중심 체제의 역할 강화가 지속적으로 나타나고 있다. 전통적인 당의 인적, 조직적, 물적 통제는 더욱 강화된 반면 정·군 관계에 있어서는 미세한 힘의 변화가 감지되고 있다. 수령제를 중심으로 실제 정책을 추진해 나가는 데 나타나고 있는 당·정·군 관계의 변화를 당적 통제의 관점에서 살펴볼 필요가 있다.

우선 김정은 체제가 시작됨과 함께 당을 중심으로 국정을 운영하고 있는 것은 제도적 정당성에 의존해 국가를 통치하고 있다는 사실을 보여주는 것이다. 제도적 정당성 차원에서 김정은 시대에 들어 가장 눈에 띄는 변화는 노동당 관련 회의를 지속적으로 개최하여 주요 사항을 결정하고 있다는 점이다. 당국가에서 당 정치국 회의와 당 중앙위원회 전원회의는 가장 중요한 정책결정 기구이다. 노동당 대회 또는 노동당 대표자회는 북한의 중·장기적 비전을 제시하고 정책과 당·정·군 핵심

I
II
III
IV
V

인사들을 결정한다는 점에서 국정 운영에 있어 중요한 회의다. 북한의 노동당 규약에 따르면 당대회는 노동당의 노선과 정책, 전략·전술의 ‘기본문제’를 토의·결정하는 노동당의 최고기관이다.

북한은 김정일이 김일성의 후계자로 공식 지명되던 1980년 제6차 당대회 이후 당대회를 개최하지 않고 있다. 그러나 김정일은 2010년 9월 제3차 노동당 대표자회를 열어 김정은이 자신의 후계자라는 사실을 내외에 알렸다. 노동당 대표자회가 개최된 것은 1966년 제2차 대회 이후 44년 만이다. 노동당 대표자회는 노동당의 노선과 정책, 전략·전술의 ‘중요한 문제’를 토의·결정하는 회의체로 당 중앙위원회가 당대회와 당대회 사이에 필요에 따라 소집할 수 있다. 즉 김정일은 자신의 후계자를 공식 등장시키는 무대로 노동당의 최고회의체를 활용한 것이다. 김정일은 김일성 주석 사망 이후 3여 년이 지난 시점인 1997년 10월 개최된 노동당 중앙위원회와 노동당 중앙군사위원회의 공동 명의로 노동당 총비서에 추대되었다. 즉 김정일은 특별한 회의 또는 대회 등의 절차 없이 노동당의 최고 직위를 승계했다는 점도 당의 기능 및 역할이 정상적으로 이루어질 수 없었던 중요한 원인이라 할 수 있다. 이러한 과거의 경험을 바탕으로 김정은은 2012년 4월 제4차 노동당 대표자회를 열어 권력승계를 제도적으로 마무리했다. 북한은 제4차 당 대표자회에서 김정일을 영원한 노동당 총비서로 추대하고 당시 최고사령관과 노동당 중앙군사위원회 부위원장만을 맡고 있던 김정은을 노동당 제1비서로 추대하여 김정은이 선임된 노동당 제1비서가 노동당의 최고 지위가 됐다.

김정은 시대 들어서에는 김정일 시기에 거의 개최되지 않았던 노동당 관련 회의가 주요 계기마다 열리고 있다. 김정은은 정치·군사 분야 등의 주요정책 및 핵심 권력인사를 당 중앙위 전원회의와 확대회의, 정치

국 회의 및 당 중앙군사위원회 회의 등을 통해 결정하고 있다. 당 공식 회의체를 통해 정책적 의사결정을 함으로써 당을 통한 조직적 통제를 적극 활용하고 있는 것이다. <표 III-2>에서 보는 바와 같이 김정은은 당 정치국 회의, 중앙위 전원회의 등을 통해 국가의 주요한 정책방향 및 내부 엘리트들의 권력 조정 문제를 결정했다. 특히 통치권 확립에 영향을 미치는 주요 엘리트의 신변 문제도 당회의를 통해서 결정되었다는 점이 김정일 시대와 대비되는 것이다. 이는 김정은의 정치경험 부족과 권력기반의 취약성을 보완하기 위한 방편의 일환일 수도 있다. 그러나 김정일과 달리 김일성 주석이 그랬던 것처럼 노동당을 중심으로 국정을 운영하면서 점진적으로 자신만의 리더십을 구축해 나가고 있는 과정으로 평가하는 것이 더 타당할 것이다.

표 III-2 노동당 중앙위·중앙군사위·정치국 회의 개최 현황

시기	회의 명칭	주요 결정 내용
2011년 6월	당 정치국 확대회의	김정일 방중(5.20.~26.) 결과 토의, 홍석형 노동당 비서 해임
2011년 12월	당 정치국 회의	김정은 최고사령관 추대
2012년 7월	당 정치국 회의	리영호 총참모장 해임
2012년 11월	당 정치국 확대회의	국가체육지도위원회 설치 및 위원장에 장성택 임명
2013년 2월	당 정치국 회의	정전 60주년 및 정권 수립 65주년 관련 주요 사업 제시
2013년 2월	당 중앙군사위 확대회의	주요 군사정책 결정
2013년 3월	당 중앙위 전원회의	'경제·핵무력 건설 병진노선' 채택
2013년 8월	당 중앙군사위 확대회의	주요 군사정책 결정
2013년 12월	당 정치국 확대회의	장성택 국방위 부위원장의 출당 등 모든 지위 박탈

I
II
III
IV
V

시기	회의 명칭	주요 결정 내용
2014년 4월	당 정치국 회의	기구 보강 문제와 조직 문제 토의
2014년 4월	당 중앙군사위 확대회의	조직 문제 토의
2015년 2월	당 중앙위 정치국 회의	조직 문제 토의
2015년 2월	당 정치국 확대회의	조직 문제, 관료주의와 부정부패 척결
2015년 2월	당 중앙군사위 확대회의	기구체계 개편 방도 및 조직 문제
2015년 8월	당 중앙군사위 비상확대회의	전선지대 준전시상태 선포
2015년 8월	당 중앙군사위 확대회의	홍수피해 복구대책, 위원 해임 및 임명

자료: KDI 국제정책대학원·경남대학교 극동문제연구소, 『2015 DPRK Country Report』
(세종: KDI 국제정책대학원, 2015), p. 23 참고 추가 작성.

먼저 당 관련 회의를 통해 이루어진 주요 엘리트의 인사문제로는 2012년 7월 리영호 총참모장이 당 정치국 회의 결정에 따라 해임되었다. 그리고 2013년 12월 8일에는 노동당 정치국 확대회의를 개최해 장성택의 ‘반당·반혁명적 종파행위와 관련한 문제’를 토의한 후 그를 모든 직무에서 해임하고 출당, 제명을 결정했다고 발표했다.⁹⁸ 장성택 숙청사건 역시 과거부터 당을 통한 조직적 통제 기제를 부활시킨 상징적 사건으로 권력기구로서 당 조직지도부의 위상을 강화해 당 중심의 유일영도체계 확립의 제도적 기반을 강화한 것으로 평가할 수 있다. 당 중앙위원회 행정부는 2007년 장성택의 행정부장 임명으로 독립 부서가 되었으며, 각종 기관들에 대한 행정지도 및 사업 업무를 담당하는 역할을 했다. 특히 2008년 8월 김정일의 건강이상 이후 장성택 당 중앙위 행정부장과 행정부의 권한이 크게 확대되었다. 그러나 김정은 시

98. 『로동신문』, 2013.12.9. 곧바로 12월 12일에는 국가안전보위부 특별군사재판소에서 장성택에 대해 ‘국가전복음모행위’ 혐의로 사형을 선고하고 이를 곧바로 집행했다. 『로동신문』, 2013.12.13.

기에 들어와 장성택의 숙청에 이어 행정부의 권한이 크게 축소되었고, 최측근인 황병서를 2014년 들어 조직지도부 제1부부장으로 승진시키는 등 당 조직지도부의 위상을 강화하는 조치를 취했다.⁹⁹ 이처럼 당 조직지도부를 활용해 후계체계를 공고화시키는 것은 선대인 김정일 시대부터 이어져 온 기제라고 평가할 수 있다.

또한 2014년 4월 당 중앙군사위 확대회의 이후 2014년 5월 황병서가 군 총정치국장에 임명된 점, 5월에는 당의 핵심실세로 파악되는 박태성, 마원춘 당 부부장이 각각 평안남도 당 책임비서, 국방위 설계국장을 겸직하는 지위 변화가 확인되었다는 점에서 당의 중요 회의를 통한 내부 권력엘리트의 조정이 이루어지고 있다는 점을 보여준다.

정책결정 차원에서 북한이 2013년 3월 31일 당 중앙위 전원회의를 열고 김정은 시대 북한의 기본핵심 정책노선이라고 할 수 있는 ‘경제 및 핵무력 건설 병진노선’을 채택한 사실은 노동당 중심의 국정운영을 드러낸 대표적 사례라고 할 수 있다.¹⁰⁰ 북한은 병진노선을 채택한 다음날 후속조치로 ‘자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여’라는 법령을 채택했다. 또 ‘우주개발법’도 제정하고, 우주개발을 전담할 기관으로 ‘국가우주개발국’을 신설하기로 결정했다.

김정은의 군권 장악 역시 당 중앙군사위원회를 중심으로 군사지도·지휘체계를 강화하는 방식으로 이루어지고 있다. 김정은은 2012년 10월 김일성군사종합대학 창립 60주년 기념연설에서 “당과 수령에 충실하지 않은 이는 아무리 군사가 기질이 있고 작전 기술이 훌륭하다 해도

⁹⁹ 정성장, “장성택 숙청 이후 김정은 체제의 안정성 평가,” 『국방연구』, 57권 1호 (2014), pp. 10~13.

¹⁰⁰ 북한은 ‘경제 및 핵무력 건설 병진노선’이 “국방비를 추가적으로 늘리지 않고도 전쟁 억제력과 방위력의 효과를 결정적으로 높임으로써 경제건설과 인민생활 향상에 힘을 집중할 수 있게 한다”고 설명하고 있다. 『로동신문』, 2013.4.1.

I
II
III
IV
V

우리들에겐 필요없다”라는 발언을 통해 군부가 당과 수령에게 충성할 것을 강조했다.¹⁰¹ 김정일 시대에는 한 번도 개최하지 않았다고 알려진 당 중앙군사위 확대회의도 김정은 시대 들어 6차례나 개최했다.

북한은 2013년 2월 초 당 중앙군사위원회를 개최하고 “군력 강화에서 일대 전환을 일으킬 데 대한 중요한 문제”를 토의했다며, 김정은은 “자주권을 지키기 위한 중요한 결론”을 내렸다고 밝혔다.¹⁰² 이 회의 직전인 1월 말 북한의 최고정책결정기구인 국방위원회가 제3차 핵실험을 예고하고, 회의 직후인 2월 12일 전격적으로 핵실험을 단행했다는 점에서 북한은 당 중앙군사위 확대회의에서 핵실험 등 군사·안보에 관련된 사항을 결정한 것으로 추정된다.¹⁰³ 김정은은 2013년 8월에도 노동당 중앙군사위원회 확대회의를 개최하고, 이 회의에서 “나라의 자주권과 안전을 굳건히 지키며 당의 선군혁명 위업을 다그치는 데서 지침으로 되는 중요한 결론”을 내렸다고 언급했다. 그리고 2014년 4월에도 당 중앙군사위원회 확대회의를 열어 조직문제를 토의하는 등 군에 대한 당의 조직적인 지도체계를 강화하고 있는 모습을 보이고 있다. 2015년 8월 당 중앙군사위 비상확대 회의에서는 전선에서 남한의 대북 확성기 방송 재개에 대한 포격 및 준전시상태 선포 등 군사적 중대 조치 결정을 위해 주요 당·군 간부들이 배석한 가운데 김정은이 회의를 주재하는 장면을 매체를 통해 공개하기도 했다. 김정은은 일주일 만에 당 중앙군사위 확대회의를 다시 개최하여 비무장지대 목함지뢰 사건으로 파생된 ‘8·25 남북 합의’에 대해 “파국에 처한 남북관계를 신

¹⁰¹ 『조선중앙통신』, 2012.10.29.

¹⁰² 『로동신문』, 2013.2.3.

¹⁰³ 이는 북한이 김정일 생전인 2006년 10월과 2009년 5월 1, 2차 핵실험을 실시했던 당시와 대비되는 것이다. 당시 북한은 외무성 성명을 통해 핵실험 강행 의지를 천명한 것이 사전에 취한 조치의 전부이다.

퇴의 길로 돌려세운 중대한 전환적 계기”라고 평가하고 이를 공개적으로 제시했는데, 이런 점이 과거와는 다른 특징이라 할 수 있다.

나. 당을 통한 물질, 인적 통제 강화와 정·군 위상의 변화

김정은 시기 내세우고 있는 ‘경제-핵무력 병진노선’은 인민생활 향상과 경제발전을 위한 정책을 뒷받침하기 위한 전략으로 볼 수도 있다. 북한 역시 노동신문을 통해 “새로운 병진노선의 참다운 우월성은 국방비를 추가적으로 늘리지 않고도 전쟁억제력과 방위력의 효과를 결정적으로 높임으로써 경제건설과 인민생활 향상에 힘을 집중할 수 있게 한다는 데 있다”고 밝히고 있다.¹⁰⁴ 이 주장대로라면 핵무력 보유로 재래식 군사비를 늘리지 않고 그 잉여분을 경제건설과 인민생활 향상과 경제건설에 투입하겠다는 것이다. 남한과의 경제력 격차에서 오는 재래식 군사력 대결의 한계 속에서 제한된 자원의 북한식 선택과 집중의 재분배로 국방과 경제의 심각한 불균형 상황을 극복하겠다는 의도로 해석할 수 있다.¹⁰⁵ 이는 정책적으로 ‘경제건설 및 핵무력 건설 병진노선’을 전면내세우며 당을 중심으로 내각 책임하 경제정책이 적극적으로 추진되고 있고 군력강화를 위해서는 4대 전략적노선, 3대 과업, 5대 교양을 3대 축으로 추진하고 있다는 점으로 나타나고 있다.¹⁰⁶

김정은 시기에는 김정일 시기에 약화되었던 당의 기능을 정상화시키면서 선군시대 이후 군이 누려왔던 권한과 이익을 축소하고 오히려

104- 『로동신문』, 2014.8.28.

105- 김동엽, “경제·핵무력 병진노선과 북한의 군사 분야 변화,” p. 92.

106- 북한은 군력강화의 4대 전략적노선과 3대 과업, 5대 교양을 3대 축으로 한다고 강조하면서 5대 교양으로는 위대성교양, 김정일애국주의교양, 신념교양, 반계계급교양, 도덕교양이라고 밝히고 있다. 『로동신문』, 2015.3.9.

경제의 중심이 내각으로 이동하는 듯한 모습을 보이고 있다.¹⁰⁷ 김정은 체제가 본격화된 2012년부터 북한에서는 군대가 갖고 있던 각종 이권 사업을 내각 등으로 이관하는 조치가 취해진 것으로 알려졌다.¹⁰⁸ 군이 관장하던 외화벌이 사업의 부분적인 축소가 추진됐다는 관측도 있다. 물적 통제 측면에서, 김정일 시대 이권 사업과 외화벌이 사업 관련하여 군이 독점권을 갖고 상당한 이득을 챙겼는데, 사업 독점권의 일정 부분을 당과 내각으로 이관시키려는 움직임이 나타나고 있다. 이에 대해서는 추가적인 확인이 필요하지만 만약 군이 자신의 물적 기반과 기득권을 상실하게 된다면 군의 영향력과 위상 약화가 더욱 가속화될 수 있다는 점에서 이에 대한 변화를 면밀히 살펴보아야 할 것이다. ‘경제가 곧 정치’인 북한에서 경제부문의 영향력 상실은 곧 정치적 영향력 상실로 직결되기 때문이다.

김정은 시기 정치체제와 권력구조 측면에서 나타난 또 하나의 중요한 특징은 권력엘리트의 세대교체 및 잦은 변경이라고 할 수 있다. 김정은은 당을 중심으로 한 인적 통제력을 강화하여 체제에 대한 장악력을 확고히 하고 있다. 김정은 정권은 2014년 중반 최고인민회의의 대의원을 선출하였으며, 2015년 7월에는 지방인민회의의 대의원 선출 등을 통해 지방에까지 인적 쇄신을 추진하였다. 김정은은 전격적으로 권력 위협 세력뿐 아니라 자신의 후원세력까지 제거함으로써 권력을 장악하는 한편 당·정·군의 점진적 세대교체도 병행해 김정은 측근 중심의 친정체제를 확립하였다. 최룡해와 황병서 등 측근 인사를 기용하였으며, 리영호·장성택·현영철 등을 제거하였고, 50~60대의 전문성 있는

¹⁰⁷- 김동엽, “경제·핵무력 병진노선과 북한의 국방군사전략 변화,” 『북한의 경제·핵 병진 노선 2년 평가와 남북관계 발전 방향』 (북한연구학회 발표자료집, 2015.4.), p. 53.

¹⁰⁸- 『연합뉴스』, 2012.7.18.

관료를 등용하는 등 관리지배층의 하부구조를 견고히 하고 있다. 이와 함께 당·정은 20~30%, 군부는 40% 이상을 교체하였으며 세대교체를 통해 40대를 중심으로 중견관리층을 재편하려는 것으로 보인다.¹⁰⁹ 특히 김정은 정권 출범 후 직접 발탁한 변인선, 현영철 등을 숙청하였고, 충성하지 않는 인사는 누구도 예외일 수 없다는 것을 보여주고 있다.

이를 위해 조직지도부와 국가안전보위부의 기능 및 역할이 확대되고 위상이 상승하였다. 조직지도부는 행정부 기능을 흡수하고, 국가안전보위부는 반혁명분자 색출, 사상동향 감시 등을 통해 체제이완 방지 및 통제를 강화하고 있다. 외부의 우려와는 달리 빠른 시간에 권력을 장악하고 당을 통해 당·정·군의 간부에 대한 대대적인 인사를 시행하여 김정일의 그림자에서 벗어나 김정은 시대를 열어 나가는 데 주력하였다. 결국 북한은 수령제 중심의 당·정·군 관계를 유지해 오면서도 김정은 시기에 당·정·군 관계가 김정일 시기와는 다른 모습을 보이는 것은 당의 인적통제 강화를 통한 당·정·군 권력엘리트층의 폭넓은 변화와 이에 따른 당·정·군 위상의 변화가 중요한 큰 요인 중의 하나이다.

주요 인사에서 강등과 복권을 반복하면서도 김정은의 권력승계 과정에 주요한 역할을 했던 후견그룹이 붕괴되고 핵심 권력엘리트는 새롭게 재편성되었다. 황병서 등 친정세력이 권력을 장악하게 된 것이다. 김정은은 전격적으로 미래의 위협 세력을 제거함으로써 권력층을 장악하는 등 유일영도체제 확립에 주력해왔다. 내각은 관련 기구 확대 및 세대교체를 통한 실무 전문관료들의 발탁으로 정책 집행력을 강화했다.

<표 III-3>에서 보듯이 군에 대한 당의 인적 통제 강화 차원에서

109. 『연합뉴스』, 2015.7.17.

군 핵심 인사들의 수시 교체 강등·복권, 현장점검 등을 통해 김정은은 군부에 대한 장악력을 확고히 하고 있다. 정통 군인이 아닌 당 인사의 총정치국장 기용, 군 수뇌부에 대한 수시 교체, 군 간부에 대한 강등·복권, 전투태세 점검 및 군사훈련 강화, 빈번한 군부대 현지지도 등을 통해 자신에게 충성하는 군대를 만들려고 하고 있다. 김정은 정권이 들어선 이후 인민무력부장을 6차례나 교체했다. 또한 군부 주요 인사에 대한 강등과 복권 사례가 2012년 6건과 3건, 2013년 12건과 7건, 2014년 10건과 9건이 각각 식별되었다. 수뇌부 수시 교체, 강등·복권, 현장점검 등을 통해 김정은은 군부에 대한 장악력을 확대하고 있다. 군의 총정치국장은 최룡해에서 황병서로 바뀌었고, 인민무력부장은 장정남에서 현영철로, 다시 박영식으로 교체되었다. 전임 인민무력부장인 장정남은 대장 → 상장 → 대장 → 상장으로, 군 포병사령관인 박정천은 상장 → 중장 → 상장 등으로 계급이 강등·복권된 대표적 인사이다.

군부 엘리트의 잦은 위상변화는 김정은이 군부엘리트를 통제해 장악하려는 시도로도 해석할 수 있다. 이는 김정은이 군부 내에서 특정한 인물이나 세력에 권력이 집중되지 못하도록 하고, 군부가 수령과 당에 절대 충성할 수 있도록 하기 위한 것으로 보인다. 김정은은 유일영도체제 확립을 위해 우선적으로 군부의 통제 및 역할 제한과 함께 대대적인 인사개편을 추진하였다.

표 III-3 군부엘리트의 변화

주요 직위	변화 내용
총정치국장	조명록(2010.11. 사망) 공석 → '12.4. 최룡해 → '14.4. 황병서
총참모장	2009.2. 리영호 → '12.7. 현영철 → '13.5. 김격식 → '13.8. 리영길
인민무력부장	2009.2. 김영춘 → '12.4. 김정각 → '12.12. 김격식 → '13.5. 장정남 → '14.6. 현영철 → '15.5. 박영식
작전국장	2007.4. 김명국 → '12.4. 최부일 → '13.3. 리영길 → '13.8. 변인선 → '14.11. 김춘삼 → '15.7. 노광철

자료: KDI 국제정책대학원·경남대학교 극동문제연구소, 『2015 DPRK Country Report』
(세종: KDI 국제정책대학원, 2015), p. 40 참고 추가 작성.

김정은은 군 엘리트층에 대한 통제강화와 더불어 군의 말단에 해당하는 중대장 및 중대정치지도원, 대대장 및 대대정치지도원에 대한 통제까지도 강화하고 있다. 2013년 10월 17일, 북한은 조선인민군 제4차 중대장, 중대 정치지도원 대회를 평양에서 개최해 군 기강을 바로잡고 군의 말단 기층조직인 중대 지휘관의 당에 대한 충성심을 강조했다.¹¹⁰ 이는 2000년 중대 정치지도원 대회 개최 이후 13년 만이다. 북한에서 중대장은 총참모부와 인민무력부의 지시를 받는 중대의 군사, 행정 지휘관에 해당하고 중대 정치지도원은 총정치국 산하의 말단 지휘관으로 군인들의 당 생활을 지도하는 역할을 수행함으로써 북한군의 하급 지휘관 계층을 대표한다. 주목되는 것은 김정일이 군 최고사령관에 추대된 다음날인 1991년 12월 25일 첫 중대 정치지도원 대회를 개최했고, 같은 해 중대장대회도 열었기 때문이다. 특히 1991년 중대 정치지도원 대회에서는 김일성·김정일 부자가 모두 참석한 가운데 김정일을 최고 사령관에 추대했다.¹¹¹

¹¹⁰ 『조선중앙통신』, 2013.10.17.

I
II
III
IV
V

이러한 군의 하층 조직에 대한 통제 강화는 2015년 들어서도 지속적으로 이어지고 있다. 2013년 11월, 1993년 이후 20년 만에 군 보위일꾼 대회가 열렸을 뿐만 아니라,¹¹² 2014년 11월 3일과 4일 양일에 걸쳐 김정은이 참석한 가운데 8년 만에 제3차 인민군 대대장 및 대대정치지도원 대회를 개최했다. 2015년 6월에는 최초로 경찰일꾼대회도 열렸다.

군에 대한 당의 인적 통제를 담당하는 핵심은 총정치국이다. 김정은 시대 들어 총정치국은 김정일의 선군시대에 비해 상대적으로 역할과 위상이 약화된 군을 보다 적극적으로 감시하고 통제해야 한다는 점에서 당·군 관계에 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 더욱이 경제·핵무력 발전 병진노선의 추진으로 지금까지 북한군이 가지고 누려왔던 권한과 특혜가 상당부분 축소될 수밖에 없다는 점에서 당의 군에 대한 물질 통제는 향후 김정은 정권의 안정성과도 관련이 있다. 조명록 사망 이후 공석이었던 북한군 총정치국장에 김정은은 민간인 출신인 최룡해를 임명하였고 이어 황병서로 교체했다는 점을 주목할 필요가 있다. 특히 2014년 4월 총정치국장을 최룡해에서 황병서로 교체한 배경에는 경제·핵무력 발전 병진노선이 있다.¹¹³ 그간 총정치국장은 최고사령관 다음의 북한군 내 2인자로 지금까지 대부분 최고위급 군엘리트가 맡아왔고 관리형 직책이라 할 수 있었다.

특히 경제·핵무력 발전 병진노선을 추진하면서 발생할 수 있는 군부의 불만 속에서 군을 틀어쥐고 군심이반을 차단하기 위해서는 총정치

¹¹¹- 『연합뉴스』, 2013.10.18.

¹¹²- 『조선중앙통신』, 2013.11.22.

¹¹³- 김정일 시기에 총정치국장인 조명록도 공군사령관 출신으로 2010년 11월 사망 이후 1년 6개월 동안 공석이였다가 김정은 정권이 들어선 2012년 4월에서야 최룡해가 임명되었다.

국의 역할이 클 수밖에 없다. 따라서 총정치국장은 최고지도자의 의도를 가장 잘 이해하고 절대적으로 따를 수 있어야 한다는 점에서 누가 맡는지가 더욱 중요할 수밖에 없는 것이다. 김정은 시대에 들어와 총정치국장에는 과거와 달리 관리형인 군인 출신이 아니라 김정은이 신뢰할 수 있으면서 실제 일을 책임지고 추진해나갈 수 있는 실무형 당일꾼이 필요한 것이다.¹¹⁴

이러한 면에서 전임 총정치국장 최룡해 역시 군인이 아닌 당관료 출신이고, 빨치산 후예라는 점에서 김정은이 믿고 당의 강력한 군 통제 역할을 수행할 총정치국장에 임명하기 적합한 인물로 평가받았다. 그러나 최룡해는 군에 대한 경험과 인맥이 부족하고 건강상에도 문제가 있었던 것으로 알려져 있다.¹¹⁵ 최룡해는 한 달여를 요양할 정도로 2014년 초 공식석상에 나타나지 않았던 일이 있었고 그 이후 2014년 4월 9일 열린 최고인민회의 제13기 제1차 회의에서 국방위원회 부위원장에 선출된 지 보름여 만에 총정치국장에서 물러나면서 황병서로 교체되었다. 이러한 총정치국의 갑작스러운 교체는 4월 말 김정은이 동해에 위치한 조선인민군 제681군부대 관하 포병구분대 포사격훈련을 참관하고 난 이후로 발생한 문제점 때문으로 알려져 있다. 당시 김정은은 포사격훈련준비가 잘 되지 않았다고 지적하면서 그 원인이 “부대당위원회가 지휘관들과 군인들이 자기들 앞에 맡겨진 혁명임무를 훌륭히 수행하도록 당정치사업, 군인들과의 사업을 잘하지 못한다”고 언급했다.¹¹⁶ 결국 총정치국이 정상적으로 역할을 수행하지 못했음을 지적한 것이다. 뒤이어 4월 27일 열린 당 중앙군사위원회 확대회의

114- 김동엽, “경제·핵무력 병진노선과 북한의 국방군사전략 변화,” p. 54

115- 위의 글, p. 54.

116- 『로동신문』, 2014.4.26.

I
II
III
IV
V

가 바로 총정치국장 교체와 군 내 정치사업 강화와 관련된 것으로 추측해 볼 수 있다.¹¹⁷

이어서 후임으로 발탁된 황병서 역시 군 출신이 아닌 당일꾼 출신의 총정치국장이다. 최룡해에 이어 연달아 당 출신 엘리트가 총정치국장을 맡았다는 점에서 김정은의 군에 대한 당의 통제 의지를 잘 알 수 있다. 황병서 총정치국장은 과거 총정치국에서 군 생활을 한 것으로 알려져 있고 제대 후에도 당의 핵심 조직인 당 조직지도부의 군사부문에 있어서 경험을 쌓아온 인물로 알려져 있다.¹¹⁸ 최룡해와 출신성분은 비교할 수 없으나 오랜 기간 조직지도부에서 군사 분야를 담당해 오면서 축적한 많은 군 관련 지식과 풍부한 경험, 군부인사 상황에 대한 이해가 깊다는 점에서 김정은은 노련하고 건강한 황병서를 군의 반발심을 누그러뜨릴 적임자라고 평가한 것으로 보인다. 총정치국장의 교체는 최룡해에게 어떠한 특별한 과오가 있었다기보다 적극적으로 군을 통제해야 하는 실무형 총정치국장으로서의 한계가 있다는 판단 때문이었다.¹¹⁹ 결국 김정은 시기 총정치국장의 임명과 교체는 보다 적극적으로 경제·핵무력 발전 병진노선을 추진하기 위해 당의 군에 대한 통제를 강화하려는 의도라 할 수 있다.¹²⁰

117- 『조선중앙통신』, 2014.4.27.

118- 황병서는 1949년생으로 2005년 5월부터 조선로동당 중앙위 조직지도부 부부장을 맡았으며, 2010년 9월, 조선로동당 중앙위원회 후보위원에 선임되었다. 2010년 9월 인민군 중장, 2011년 4월 인민군 상장 칭호가 주어졌고, 2014년 3월에는 조직지도부 제1부부장이 되었다. 2014년 4월 초 조선인민군 대장으로 승진한 데 이어 11일 만에 차수로 승진하면서 4월 26일 최룡해 후임으로 조선인민군 총정치국장에 임명되었다. 그리고 같은 해 9월 국방위원회 부위원장, 조선로동당 중앙위원회 군사위원회 부위원장에 선임되었다. 통일부, 『2014 북한 주요인사 인물정보』 (서울: 통일부, 2014), pp. 604~612와 최근 언론 보도 종합.

119- 김동엽, “경제·핵무력 병진노선과 북한의 국방군사전략 변화,” p. 55

120- 일부 최룡해가 경질 또는 숙청된 것이란 추측이 있었으나 이는 곧바로 사실이 아닌 것으로 드러났다. 오히려 최근에는 북한언론에 황병서 총정치국장보다 앞서 호명되

<표 III-4>에서 보듯이 2015년에도 7회에 걸쳐 기층행사를 개최하여 하부층의 지지기반을 확고히 하려고 노력하고 있다. 2015년 6월에는 최초로 경찰일꾼대회가 열렸다. 또한 2015년 7월에는 조선인민군, 해군, 항공 및 반항공군, 전략군 장병들의 결의대회와 제4차 전국노병대회가 개최되었다. 이는 군 통수권자로서 김정은의 리더십 강화와 군사기 제고, 내부 결속 등의 목적을 띠고 있는 것으로 보인다.

표 III-4 주요 기층조직 행사 현황

연도	기층조직 행사현황
2012년	△청년동맹대표자회의('12.7.) △전국 어머니대회('12.11.) △전국분주소장회의('12.11.) △사법경찰일꾼열성자대회('12.11.)
2013년	△당세포비서대회('13.1.) △3대혁명소조원열성자대회('13.2.) △전군 선전일꾼회의('13.3.) △소년단대회('13.6.) △적공일꾼대회·보위일꾼대회('13.11.)
2014년	△조선직업총동맹 중앙위·김일성사회주의청년동맹 중앙위 전원회의 확대회의('14.2.) △사상일꾼대회('14.2.) △전국예술인대회('14.5.)
2015년	△인민군 제5차 훈련일꾼대회('15.4.) △전국 상업부문 일꾼대회('15.5.) △제2차 전국청년미풍선구자대회('15.5.) △제1차 경찰일꾼대회('15.6.) △조선인민군 육군, 해군, 항공 및 반항공군, 전략군 장병들의 결의대회('15.7.) △제4차 전국 노병대회('15.7.) △제7차 군사교육일꾼대회('15.11.)

자료: 『로동신문』, 『조선중앙통신』을 참고하여 필자 작성.

동시에 김정은 체제는 기층조직을 동원한 행사를 대대적으로 진행하고, 김정은 개인에 대한 이상화를 추진함으로써 아래로부터의 지지를 유도하고 있다. 북한은 ‘청년전위’ 등 기층조직을 활성화하면서 ‘김정은 중심의 단결’을 강조하고 있다. 김정은 체제 들어 북한은 2012년

고 있어 공식서열 역시 앞서 있는 것으로 보인다. 『조선중앙통신』, 2014.10.29.

13회, 2013년 15회, 2014년 10회, 2015년 7회 등 주요 기층조직의 전국규모 행사를 개최하고 있다. 또한 김일성-김정일주의를 내세우며 백두혈통을 강조하고, ‘위대한’과 ‘김정은 백두산대국’ 등의 수식어를 사용하며 김정은 개인을 우상화하고 있다. 이러한 과정을 통해 외형상으로는 권력체제 확립과 리더십 발휘 및 최고책임자로서 위상을 확보한 것으로 보인다.

그런데 최근 잇따른 숙청, 처형 등은 정권 상층부부터 불안감을 높여주고 있다. 자신도 언제 어떻게 될지 모른다는 불안한 심리는 우발적인 돌발 상황이 발생할 수도 있음을 암시하고 있다. 공포정치의 동기는 정통성의 부족, 통치력의 한계에 따른 자포자기, 권력안정 및 체제정착을 위한 치밀한 계산에 의한 각본 등으로 상정할 수 있다.¹²¹ 이러한 극단적인 조치가 체제정착을 위한 극약처방인가, 체제불안에서 나온 극단적 선택인가는 조금 더 추적할 필요가 있다. 우선은 단기적 측면에서 공포정치가 체제의 불안정성보다 안정성을 높일 가능성이 있다고 할 수 있다.

북한은 2013년 6월 북한 주민의 생활에 가장 강력한 영향을 미치는 ‘당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙(유일사상 10대 원칙)’을 39년 만에 개정했다.¹²² 북한은 ‘당의 유일적영도체계 확립의 10대 원칙’으로

¹²¹ 차두현, “김정은식 공포정치 하의 북한: 안정화 마무리를 위한 극약처방인가, 불안정 시작의 서곡인가?,” (통일연구원 Online Series CO 15-11, 2015.5.15.) 참고.

¹²² 10대 원칙은 북한 주민들의 사고와 행동을 통제하는 하나의 실행지침으로 자리 잡았다. 현성일, “북한노동당의 조직구조와 사회통제체계에 관한 연구: 「당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙」을 중심으로,” (한국외국어대학교 정책과학대학원 석사학위논문, 1999), p. 23. 1967년 5월 당 중앙위원회 제4기 제15차 전원회의에서는 소위 갑산파 사건을 계기로 김일성은 당의 유일사상체계 확립을 위해 ‘5·25 교시’를 하달하였고, 당시 당 조직지도부장이었던 김영주가 이에 따라 10대 원칙을 만들었다. 이후 10대 원칙은 김정일이 후계자로 지명되던 1974년에 등장하여 ‘수령’ 김일성과 후계자 김정일을 절대화하는 데 결정적인 역할을 하였다. 그러나 1967년에 만들어

제목을 바꾸면서 수령유일체제 고수, 김일성-김정일 절대화·신격화, 김일성-김정일 노선과 정책 고수, 엘리트 통제 등을 통해 권력의 안정화를 위한 내용으로 대폭 보완하였다. 특히 당의 위상과 기능을 복원하려는 의도가 곳곳에 반영됐다. 제9조 ‘수령의 영도 및 수령에 대한 충실성’이라는 문구를 ‘당의 영도와 당에 대한 충실성’으로 바꾼 것이 대표적이다. 북한은 10대 원칙 개정을 통해 김정은 시대 들어 노동당이 국정운영의 중심에 있다는 것을 확실히 하였다. 동시에 권력세습의 정통성 및 정당성을 강조하고 이에 맞게 주민들의 행동 양식을 상세히 제시하였다.

사상 교육 측면에서는 김정은에 대한 이상화를 본격적으로 추진하고 있으며, 각종 기층조직을 활용한 정치행사를 실시하고, 특히 청년운동을 중점적으로 추진하고 있다. 이처럼 권력구도 변화, 인적개편, 사상교육 등 3가지 측면에서 장성택 처형 후 김정은의 권력이 강화되고 있다. 한편 북한은 ‘청년전위’ 등 기층조직을 활성화하면서 ‘김정은 중심의 단결’을 강조하고 있다. 또한 김일성-김정일주의를 내세우며 백두혈통을 강조하는 등 김정은 개인 이상화에도 집중하고 있다.

4. 김정일 시대와 김정은 시대의 비교

가. 당·정·군 관계의 지속성과 변화

김정일 시기 경제난과 선군정치에도 불구하고 당은 여전히 북한을 이끌어 가는 중심이었다는 점에서 김정일과 김정은 시기 당·정·군 관

진 10대 원칙은 내용이 다르며 이때 채택된 제10대 원칙 중 현재 6개 항목 확인된다. 사회과학출판사 편, 『정치사전』 (평양: 사회과학출판사, 1973), pp. 269~271.

계의 지속성을 찾을 수 있다. 반면 김정일의 선군정치 시기와 비교해 김정은 시대 들어 나타난 당·정·군 관계에서의 가장 큰 특징은 노동당이 국정 운영의 실질적인 중심에 완전하게 복귀했다는 점이다. 김정일과는 달리 김정은 시기 들어서는 당의 공식회의를 통한 정책결정기능을 강화하였다. 2013년 3월 31일 노동당 중앙위원회 전원회의를 통해 향후 북한의 정책의 기본 방향이라고 할 수 있는 ‘경제 및 핵무력 건설 병진노선’을 채택하고, 다음날 최고인민회의를 통해 이 노선을 추진하기 위한 법적·실무적 지원 관련 법 제정을 완료했다. 김정일 시기에는 열리지 않았던 노동당 중앙군사위원회 확대회의를 지속적으로 개최하여 군사적 중대 사안을 결정하고 있다. 즉 당 중심체로의 전환과 함께 당세포 등 기층조직 재건 등 당조직 기반 공고화 노력도 병행하고 있는 것이다.

이 같은 당 기능의 정상화는 김정일 시대 국정 운영의 중심에 있던 군대의 위상 변화와 맞물려 있다. 김정일 시대 권력의 중심에 있던 군대의 위상이 낮아졌다기보다는 상대적으로 김정은 시대 당의 기능이 정상화를 되찾았고, 당이 통치의 중심에 있다는 것이다. 김정일 시대 다양한 영역에서 군부의 강한 영향력과 파급력이 미쳤다면 그 영향력을 다시 당으로 전환한 것이다.

김정은은 체제에서도 여전히 자주, 선군, 사회주의를 강조하고 있다. 그러나 김정은 체제 들어서는 군이 국정의 중심이 되는 것이 아니라 당이 중심이 되도록 모든 체제를 재정비하였다. 또한 군부 중심의 통치 폐해를 바로잡는 변화·개선을 다각적으로 시도하고 있는 것으로 보인다. 군부의 대대적인 물갈이와 세대교체 등을 추진하면서, 동시에 군의 기강과 이권 개입 등 전반적인 비정상 개입을 차단하고 이를 당 중

심으로 집중시키는 작업이 이뤄졌다. 따라서 군의 위상과 역할이 변화하고 있고 이는 경제문제와 연결되어 국가기관인 내각의 역할이 확대되는 것과 겹치면서 당·정·군 관계에도 변화가 나타나고 있는 것이다.

김정일은 소련과 동구권 붕괴라는 대외환경 악화와 김일성의 사망이라는 대내적인 어려움이 겹치던 시기에 최고지도자가 됐다. 이 시기 북한에서는 계획경제 체제의 구조적 모순에서 비롯된 경제난이 극한 상황이었다. 이 같은 위기 상황에서 집권한 김정일은 그나마 상대적으로 조직이 건실하게 유지되고 기강이 덜 흐트러진 군을 국정운영에 적극적으로 활용하기 시작했다. 이처럼 김정일 시대에는 군을 앞세운 선군정치로 인해 군은 기존에 담당하던 안보 분야뿐 아니라 정치와 경제, 사회 등 북한 내 모든 분야에 역할이 확대되었다. 김정일 체제는 사회·경제적으로 위급한 상황을 당을 중심으로 한 통치로는 극복하기 어려워 군부를 국정운영에 적극적으로 활용했던 것이다.

그러나 김정은 체제 들어서는 당의 기능이 정상화되면서 군의 역할은 상대적으로 약화되는 듯한 양상을 보이고 있다. 물론 일련의 대외 긴장 고조와 남한과의 대립 과정에서 군의 역할이 부각되는 모습도 관찰되고 있다. 2014년 1월, 국방위원회는 ‘남조선 당국에 보내는 중대제안’을 통해 상호 비방중상 행위 전면 중지를 위한 실제적 조치를 취하자고 제안했다.¹²³ 국방위원회 명의의 제안은 6월에도 이어져 군사적 적대행위 전면중지와 을지프리트담가디언(UFG) 훈련 취소, 상호 비방 및 심리전 중단 등을 요구하기도 했다.¹²⁴ 특히 국방위원회는 이러한 성명이 김정은의 특명에 따라 이루어졌다고 밝힘으로써 김정은이 여전히 군을 통해 주요한 정책 결정을 실시하고 있음을 짐작하게 한다.

123. 『조선중앙통신』, 2014.1.16.

124. 『조선중앙통신』, 2014.6.30.

I
II
III
IV
V

이 밖에도 남한과 직접적인 충돌이 벌어지고 있는 서해 NLL 지역에서 군이 해상사격훈련을 강행했고, 최근에는 대북전단 살포 과정에서 총격을 가하는 등 대남 긴장 조성 행위에 군이 주도적 역할을 하고 있는 듯 보이지만 이 역시 당의 철저한 통제 범위 내에서 이루어지고 있는 것이다.

김정은이 노동당을 중심으로 국정을 운영하는 것은 김정일이 김정은을 당 중앙군사위 부위원장에 임명하면서 예견됐던 것이라고 할 수 있다. 즉, 북한은 1990년대 대내외적 위기에 대응해 군대를 앞세우는 ‘비상체제’에 돌입했지만, 후계자 김정은의 등장과 함께 ‘정상체제’로 전환을 시작한 것이다.¹²⁵ 김정일은 자신의 시대를 거치며 비대하게 성장한 군대를 견제하기 위해 군에 대한 통제가 제도적으로 보장돼 있는 노동당 직책에 후계자를 임명한 것이다.¹²⁶ 이로 인해 김정일 사후 김정은은 제도적으로 권력승계를 빠른 시간 내에 완료하는 동시에 각종 사업을 추진하면서 이른바 ‘인민 친화적’ 행보를 펼치고 있는 것이다.

나. 김정은 시기 당·정·군 관계 전망

앞으로 김정은이 당을 통해 북한을 통치해 나갈 것이라는 평가와 예측이 주를 이루고 있다. 지난 얼마동안 김정은은 3대 세습이 가지는 한계 속에서 자신이 ‘후계자’가 될 수 있었던 여건과 환경에 따르면서 당을 중심으로 군과 국가기관을 장악하고 통치를 해왔다. 당·정·군 관계 역시 이 틀 속에서 지속성과 변화를 가져왔다. 그러나 최근 들어 급속

¹²⁵ 정창현, “비상체제에서 정상체제로 전환하다-김정은 시대 북한읽기 (3),” 『통일뉴스』, 2013.5.20.

¹²⁶ 정창현, “김정은 시대의 ‘변화’를 준비해 놓은 김정일 위원장-김정은 시대 북한읽기 (2),” 『통일뉴스』, 2013.5.13.

도로 김정은 자신의 새로운 이미지 창출에 주력하는 모습을 보이고 있다. 이러한 모습은 지난 당 창건 70주년 열병식 연설에서도 잘 나타나고 있다. 북한의 당 창건 70주년 행사는 대내적 차원에서 조선노동당 중심의 김정은 영도체계 확립에 중요한 계기가 되었다. 앞으로도 김정은 영도체계가 당을 중심으로 전개될 것임을 시사하는 상징적 행사였다.

김정은이 당을 통해서 정권 안정과 체제유지를 지속하는 데는 한계에 직면할 가능성이 높다. 향후 김정은 정권이 과도하게 당을 중심으로 한 당·정·군 관계를 유지할 것이라는 단정적인 예측은 오히려 김정은 정권의 미래를 바라보는 데 잘못된 시각을 제시할 가능성이 높다. 지금까지 김정은 정권 초기에는 3대 세습에 따른 권력의 안정적 유지 차원에서 볼 때 당이 분명 우선임이 틀림없다. 그러나 김정은이 단순히 권력 장악을 통한 강제적인 정치적 안정 유지만이 아닌 경제나 사회, 대외안보 등 다양한 문제와 연관하여 사후 정당성을 확보하기 위해서는 일면 당에만 의존하는 것을 넘어서는 조치가 필요하다.¹²⁷ 따라서 김정은이 오로지 당에만 전적으로 의존할 것으로 보이지는 않는다. 실제 정책의 시행에 있어서는 당뿐만 아니라 당적 지도하에 다양한 국가기관의 역할이 필요로 하게 될 것이다.

결국 북한은 생존을 위해 지난 과거 오랜 기간 지속되어온 과도한 군사주의화와 선군을 탈피하고, 국제사회에 정상적인 국가의 모습으로 나서고자 할 것이다. 당·정·군 관계 역시 이러한 방향으로 변화될 가능성이 높다. 지나치게 높아진 군의 위상과 역할을 점진적으로 낮추면서 국가기관의 역할은 강화해 나갈 것으로 예상된다. 그렇다고 북한이 당 국가체제를 포기할 가능성은 희박하다. 오히려 더 강화된 당의 기능을

¹²⁷ 김동엽, “선군시대 북한의 군사지도·지휘체계: 당·국가·군 관계를 중심으로,” p. 180.

I
II
III
IV
V

바탕으로 국가기관과 군을 통제해 나갈 가능성이 높다. 김정은 정권의 안정성은 당국가체제만으로는 일시적으로 가능하겠지만 궁극적으로 정권유지와 체제영속화가 불가능하기 때문이다. 또한 내부적인 정치적 안정과는 별도로 국제사회에서 생존하기 위해서는 외부적으로는 당조직이 아닌 국가조직을 통한 국가 대 국가의 관계형성이 체제생존에 필연적일 수밖에 없다. 이는 향후 북한이 국제사회에서 정상적인 국가행위자로 행동할 수 있을 것인가 하는 문제로 북한의 경제발전을 위한 개혁·개방문제와 직결된다.¹²⁸

결국 김정은 체제는 당을 중심으로 한 견고한 당·정·군 관계 속에서 부단히 내부 권력체제의 변화를 통해 체제공고화에 주력하면서 주민을 대상으로 하는 경제 성과 제고에 역점을 둘 것으로 예상된다. 동시에 체제유지를 위한 대외관계 개선·안정에 역점을 두면서 김정은 체제의 안정화에 집중하는 가운데 불안정 속에서 안정을 찾아갈 것으로 전망된다. 김정은 시기 나타난 당의 정상화와 정·군 관계의 변화는 선군의 불안한 미래와 함께 새로운 국가통치기구를 마련할 가능성을 보여준다. 김정은이 선군정치를 벗어나 지금까지의 과도한 군사주의화를 극복하고 어떠한 방식으로 정상적인 당국가체제를 유지해 나갈 것인가에 주목할 필요가 있다. 그리고 ‘경제건설 및 핵무력 건설 병진노선’을 내세우며 경제우선 정책을 강조하면서 오히려 내각의 역할이 확대되고 있다는 점에서 정·군 관계의 변화가 예상된다. 북한이 핵보유의 딜레마를 당 중심의 당·정·군 관계를 통해 어떻게 풀어나갈지가 관건이다.

북한의 당·정·군 관계는 김정일에서 김정은으로 넘어오면서 여러 측

¹²⁸- 위의 글, p. 181.

면에서 변화와 정비의 과도기를 거쳐왔고 현재까지도 여전히 불확실한 역동성이 진행되고 있어 김정은 정권의 안정성 역시 예단하기 어렵다고 할 수 있다. 아직까지는 김정은 정권의 정치체제와 권력구조에 있어 당·정·군 관계의 변화는 진행 중으로 명확하게 단정하기는 이르다. 당분간은 기존의 선군정치를 형식적으로나마 유지하면서도 내각의 역할을 확대하고 정권 안정과 체제유지를 도모하기 위한 답은 당을 통해 찾으려 할 것으로 예상된다.¹²⁹

¹²⁹- 위의 글, p. 180.



IV. 권력엘리트의 지속성과 변화

오경섭 · 김갑식



1. 권력엘리트의 개념과 구성

가. 연구목적과 방법

김정은 정권에서 당·정·군 세대교체는 권력엘리트 개편을 촉진했다.¹³⁰ 세대교체는 김정일 시대의 권력엘리트를 퇴진시키면서 50대 소장파를 중심으로 실무 측근그룹을 구성하는 방식이었다.¹³¹ 군부는 건강문제, 리더십 부족, 숙청, 부정부패 등 다양한 이유로 김정일 시대에 비대하고 고령화한 군 상층부를 축소하면서 새로운 인물을 발탁했다.¹³² 당·정·군 세대교체는 권력엘리트 구성을 변화시켰다.

또 권력엘리트 숙청도 권력엘리트 구성에 영향을 미쳤다. 김정은은 권력세습 직후부터 2015년 8월까지 자신의 권위에 도전하거나, 불만을 표출하거나, 지시를 이행하지 않았다는 이유로 당·정·군의 권력엘리트 84명을 숙청·처형했다. 예컨대 리영호 총참모장은 2012년 7월에 군의 외화별이사업을 당과 내각으로 옮기는 일에 반발했다는 이유로 해임됐고, 장성택 당 행정부장과 리용하·장수길 등 당 행정부 핵심 간부들은 2013년 11·12월에 국가전복 기도혐의로 처형됐고, 현영철 인민무력부장은 2015년 5월에 김정은에 대한 불경죄와 지시 불이행을 이유로 처형됐다. 엘리트 숙청 이후 후속인사는 권력엘리트 개편을 촉진했다.

이러한 상황에서 김정은 정권의 권력엘리트 구성은 어떻게 변했을까? 김정은 정권에서 개편된 권력엘리트의 특징은 무엇일까? 권력엘리트

I
II
III
IV
V

¹³⁰- 이교덕 외, 『김정은체제의 권력엘리트 연구』 (서울: 오름, 2012), p. 273.

¹³¹- 김진무, “김정은 정권 엘리트 변화 분석과 함의,” 『주간국방논단』, 2015.9.14., pp. 8~9.

¹³²- 정성장, “김정은 시대 북한군 핵심 요직의 파위 엘리트 변동 평가,” 『세종 정책프리핑』, 2015.9.25., pp. 19~20.

의 개편은 통치방식이나 정책의 변화를 의미하는 것일까? 권력엘리트 개편은 김정은 정권의 권력 안정에 어떤 영향을 미칠까? 이 장은 김정일 정권과의 비교를 통해서 김정은 정권의 권력엘리트 구성과 특징의 변화를 살펴보고, 권력엘리트가 김정은 정권의 안정에 미치는 영향을 분석할 것이다.

우선 김정은 정권의 권력엘리트 구성과 특징을 분석할 것이다. 권력엘리트의 구성과 특징을 인구사회학적 배경과 사회적·직업적 기반을 통해 분석할 것이다. 인구사회학적 배경은 김정일 정권과 김정은 정권을 지속과 변화의 관점에서 권력 엘리트의 성별·연령대·출생지·학력·출신대학 등을 통해 비교분석할 것이다. 또 선행연구의 주장처럼, 권력엘리트의 세대교체가 이루어졌는지, 김일성가계와 항일빨치산가계의 전통적 지배연합 구조를 유지하는지, 권력엘리트 편중현상(남성·특정 지역·학교)이 변하지 않았는지 등을 분석할 것이다.¹³³

또 김정일 정권과 비교할 때, 김정은 정권에서 최상층 권력엘리트의 사회적·직업적 기반이 변했는지를 분석할 것이다.¹³⁴ 사회적·직업적 기반의 변화는 김정은 정권의 통치방식이나 정책의 변화를 판단할 수 있는 단초를 제공한다. 왜냐하면 김정은 정권이 통치방식이나 정책 변화를 시도한다면, 이를 뒷받침할 수 있는 사회적·직업적 경험을 가진 권력엘리트를 대거 발탁할 것이기 때문이다. 예컨대 김정은이 과감한 시장화 개혁을 추진하려 한다면, 시장화 개혁을 뒷받침할 수 있는 경제

¹³³- 이교덕 외, 『김정은체제의 권력엘리트 연구』, pp. 289~292; 김진무, “김정은 정권 엘리트 변화 분석과 함의,” p. 10.

¹³⁴- David Lane and Cameron Ross, “The CPSU Ruling Elite 1981-1991: Commonalities and Divisions,” *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 28, no. 3 (1995), p. 340. 김정은 권력엘리트의 사회적·직업적 기반 분석방법은 레인과 로스의 논문을 참고했다.

관료들을 발탁할 것이고, 선군정치를 강화하려 한다면, 군부 인사들을 등용할 것이고, 감시체제를 강화하려 한다면, 조직 간부나 공안 간부를 늘릴 것이다.

끝으로 김정은 정권의 권력엘리트가 김정은 정권의 권력 안정에 어떤 영향을 미칠 것인지를 분석할 것이다. 권력엘리트가 김정은을 배신하거나 서로 분열해서 싸우면, 김정은의 권력은 불안정해질 수밖에 없다. 김정은 정권이 권력엘리트를 응집시킬 수 있는지, 권력엘리트의 충성을 유도할 수 있는지를 분석할 것이다.

연구 범위와 대상은 2011년 김정은 권력세습 직전부터 2015년 10월 31일까지 김정은 정권의 최상층 권력엘리트다. 구체적으로 권력엘리트는 2011년 김정일 통치 시기, 2012년 김정은 권력승계 직후, 2015년 김정은 통치 시기 등 3시기로 구분해서 분석한다. 최상층 권력엘리트는 당엘리트를 중심으로 분석했고, 내각의 상과 위원장(장관급), 군의 최상층 엘리트에 관한 통계자료를 보완해서 사용한다.

북한의 최상층 권력엘리트 자료는 통일부에서 발간한 『북한 주요 인사 인물정보』, 『북한 주요기관·단체 인명록』 2011, 2012, 2014년판을 활용했다. 또 중앙일보에서 작성한 『김정일 장의위원 232명 인물 분석표』,¹³⁵ 2014년 통일연구원에서 시행한 『김정은 등장 이후 북한 기관별 엘리트 변동』 과제 보고서,¹³⁶ 국내 뉴스통신사와 신문사에서 보도한 북한인물 관련 정보를 검색해서 활용했다. 이렇게 구축한 자료에서 일부 권력엘리트에 관한 신상정보는 고위층 탈북자 3명과의 면담을

¹³⁵ 박수성·고수석, “김정일 장의위원 232명 인물 분석표,” 『중앙일보』, <<http://news.joins.com/article/6944672>>.

¹³⁶ 전현준, “김정은 등장 이후 북한 기관별 엘리트 변동,” 비공개 자료 (통일연구원, 2014).

통해서 보완했다.¹³⁷

나. 북한의 권력엘리트 개념과 구성원

북한 엘리트 연구의 목적은 북한체제에서 정치권력의 본질을 밝히는 것이다. 구체적으로 북한의 권력구조에 대한 분석을 기초로 누가 정치권력을 장악·행사하는지, 권력을 장악한 사람들이 소수인지, 강하게 응집했는지, 강한 소속감을 가지고 있는지 등을 분석한다.¹³⁸ 그러므로 김정은 정권의 권력엘리트 연구는 최고위층 권력엘리트의 인구·사회학적 배경과 사회적·직업적 기반에 대한 분석을 기초로 엘리트의 구성과 특징, 엘리트 응집력과 소속감 등을 규명해야 한다.

정치학자들은 특정 사회나 국가에서 누가 정치권력을 보유·행사하는가의 문제에 관해 서로 대립된 가설을 제시한다. 엘리트 이론가들은 엘리트 지배가 불가피하다는 가설을 제시한다. 이들은 어느 사회나 국가도 강한 응집력과 소속감을 가진 소수의 지배집단이 사회전반에 영향을 미치는 주요한 결정을 내린다고 주장한다. 미헬스(Robert R. Michels)는 독일 사회민주당 연구를 통해서 소수의 지도자가 권력을 장악하고 정책을 결정·실행하는 과두제의 철칙이 불가피한 현상이라고 주장했다.¹³⁹

반면 다원론자들은 권력은 사회의 모든 사람을 포함하거나 다양한 이익집단들 사이에 널리 분산되어 있다는 가설을 제기한다.¹⁴⁰ 다원론

¹³⁷ 북한의 최상층 권력엘리트 자료는 권력엘리트에 대한 정보가 매우 부족하기 때문에 결측값이 높다는 한계가 있다. 특히 내각과 군 엘리트에 관한 정보는 당에 비해서 거의 알려져 있지 않은 경우가 많다.

¹³⁸ 게랑 페리 지음, 진덕규 옮김, 『정치엘리트』 (서울: 이화여자대학교 출판부, 1999), p. 15.

¹³⁹ Robert Michels, *Political Parties* (Glencoe: Free Press, 1915), p. 342.

자들은 다원적이고 분화된 사회에서 정치게임은 어떠한 이익을 추구하는 매우 다양한 집단들에 의해서 이루어진다고 본다. 다원화된 사회는 가치·충원과정·기반과 영향력 행사 방법 등이 서로 다양한 수많은 사람들이 사회의 영향력을 장악하기 위해서 상호 경쟁하면서 공공 문제를 처리한다고 주장한다.¹⁴¹

북한의 정치권력 분석은 다원론보다 엘리트이론의 설명력이 크다. 북한체제는 정치권력의 보유·행사에 관한 한 당국가체제고, 수령유일 지배체제이기 때문이다. 당국가체제에서 모든 권력은 공산당에 집중되고, 공산당의 최상층 권력엘리트들이 국가를 통치한다. 북한에서 조선노동당은 내각, 조선인민군, 최고인민회의, 재판소 등 모든 국가기구를 지도한다. 그런데 조선노동당의 최고지도기관인 당대회와 당 중앙위원회 전원회의는 형식상 최고정책결정기관이지만 실질적인 정책결정권한이 없다. 정치국과 정치국상무위원회는 당 중앙위원회의의 명의를 가지고 당의 모든 사업을 조직·지도하지만 실권이 거의 없다.

조선노동당의 최고정책결정기구가 무력한 것은 수령유일지배체제가 사회주의국가의 전통적 당국가체제를 왜곡하기 때문이다. 수령유일지배체제에서 수령은 공산당의 권력을 독점하고, 당-국가를 지배한다. 이 체제에서 김정은의 권력은 조선노동당과 엘리트의 권력을 모두 합한 것보다 압도적으로 크다. 조선노동당 내부에 김정은과 맞설 수 있는 정치적 반대세력이나 반대파벌은 존재하지 않는다. 그러나 김정은의 권력이 아무리 크더라도, 혼자만의 힘으로 북한체제를 통치할 수는 없다. 김정은은 권력엘리트의 도움을 받아야 안정적으로 권력을 유지할 수 있다. 수령을 정점으로 포진한 최상층 권력엘리트들은 김정은의

¹⁴⁰- 계량 패리 지음, 진덕규 옮김, 『정치엘리트』, p. 15.

¹⁴¹- 위의 책, p. 108.

I
II
III
IV
V

통치를 보좌하면서 당-국가를 지배한다. 북한은 엘리트의 지배가 작동하는 전형적인 국가다.

이 연구는 김정은 정권의 권력엘리트를 분석하기 위해서 모스카(Gaetano Mosca), 파레토(Vilfredo Pareto)·미헬스 등 고전엘리트 이론가들과 밀스(C. Wright Mills)·퍼트남(Robert D. Putnam)의 엘리트 개념을 차용할 것이다.¹⁴² 고전엘리트 이론가들이 제안한 엘리트 개념은 다음과 같은 일반 원칙을 공유한다.

1. 정치권력은 불평등하게 배분된다. ... 2. 사람들은 중요한 정치권력을 가진 사람들과 정치권력을 갖지 못한 사람들의 두 그룹으로만 나뉜다. ... 3. 엘리트는 내부적으로 동질적이고, 단일하고, 자의식이 강하다. ... 4. 엘리트는 저절로 지속되고, 사회의 특권층에서 나온다. ... 5. 엘리트는 정책결정을 다른 누구에게도 설명할 필요 없이 자주적이다. 모든 중요한 정치적 문제는 그룹의 이익이나 기분에 따라 결정한다.¹⁴³

고전 엘리트 이론가들은 모든 사회에는 소수의 지배계급과 다수의 피지배계급이 존재한다고 본다. 소수의 지배계급은 권력을 독점하고, 모든 정치적 기능을 실행하고, 권력이 제공하는 이점을 향유한다. 그러나 다수의 피지배계급은 지배계급의 지시·통제를 받는다.¹⁴⁴ 이러한 맥락에서 퍼트남은 엘리트를 “권력 피라미드의 최상층에 있는 사람들”

¹⁴²-엘리트 개념은 개념적·이론적으로 모호하다. 엘리트 개념은 다른 라벨이 동일한 개념으로 사용되었고, 다른 개념이 동일한 라벨로 다루어졌다. 전자는 라스웰의 정치엘리트와 보토모어의 정치계급이고, 후자는 달의 지배엘리트와 마이젤의 지배계급이다. Alan Zuckerman, “The Concept ‘Political Elite’: Lessons from Mosca and Pareto,” *The Journal of Politics*, vol. 39, no. 2 (1977), p. 327.

¹⁴³-Robert. D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1976), pp. 3~4.

¹⁴⁴-Gaetano Mosca, *The Ruling Class* (Westport: Greenwood Press, 1980), p. 50.

이라고 개념화한다.¹⁴⁵ 밀스는 아래와 같이 국가적인 문제를 결정하는 사람들을 권력엘리트라고 규정한다.

권력엘리트라는 것은 상호 간에 서로 중복되고 복잡한 관계에서 있는 한 무리의 파벌이며, 적어도 국가적으로 어떤 영향을 미칠 수 있는 결정에 참여하고 있는 정치적·경제적·군사적인 그룹을 뜻한다고 하겠다. 국가적인 문제의 결정이라는 차원에서 생각할 때, 권력엘리트란 곧 그것을 결정하는 사람들이라고 할 수 있다.¹⁴⁶

이 연구는 고전엘리트 이론가들, 퍼트남, 밀스 등의 개념을 종합해서 권력엘리트의 개념을 조작적으로 정의한다. 권력엘리트는 “특정 사회에서 항상 소수이지만 모든 정치적 기능을 수행하고, 권력이 가져다주는 이점을 향유하는 지배계급”이다.¹⁴⁷

북한의 권력엘리트는 “국가적으로 중요한 결정을 하는 사람들로 구성된 사회의 지배그룹”이고, “국가의 중요한 정책 결정에 포함되는 직책”을 가진 지배그룹을 가리킨다.¹⁴⁸ 이들은 조선노동당의 최상층에서 당-국가를 지배하는 소수의 특권층이고, 정치권력을 독점해서 다수의 국민을 지배하고, 국가의 주요 정책을 결정한다. 김정은과 권력엘리트는 지배연합을 구성한다.¹⁴⁹ 북한의 지배연합은 중요한 결정을 내리

¹⁴⁵-Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, p. 14.

¹⁴⁶-C. W. 밀스, 진덕규 번역, 『파워엘리트』 (서울: 한길사, 1995), p. 36.

¹⁴⁷-오경섭, “김정은 정권의 핵심집단(essentials) 분석: 특성과 응집력을 중심으로,” 『신진연구논문집』 (서울: 통일부, 2012), p. 424.

¹⁴⁸-Olga Kryshstanovskaya and Stephen White, “From Soviet Nomenklatura to Russian Elite,” *Europe-Asia Studies*, vol. 48, no. 5 (1996), p. 712.

¹⁴⁹-지배연합은 “독재자를 지원하고, 정권의 생존을 보장하기 위해서 독재자와 공동으로 충분한 권력을 보유한 개인들”이다. Milan W. Svobik, *The Politics of Authoritarian Rule* (New York: Cambridge University Press, 2012), pp. 5~6.

는 사람들로 구성된 중핵 부분(inner core)과 결정에서 고려되는 사람들로 구성된 주변 부분(outer fringes)으로 나눌 수 있다.¹⁵⁰ 이 연구는 중핵부문에 해당하는 최상층 권력엘리트를 분석할 것이다.

북한에서 권력엘리트의 정치적 중요성을 결정하는 기준은 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 당에서 차지하는 지위다.¹⁵¹ 북한에서 최상층 권력엘리트는 당의 정책결정에서 중요한 역할을 수행하는 지위에 있는 사람들이다. 최상층 권력엘리트의 정치적 영향력은 국가공식 행사에서 엘리트를 호명하는 순위인 당의 공식서열과 상당히 다르다. 이 연구는 당의 공식서열이나 국가공식행사의 호명 순위가 아니라 당에서 차지하는 지위를 기준으로 최상층 권력엘리트를 선정할 것이다.

김정은 정권의 최상층 권력엘리트는 모두 당 중앙위원회의 구성원이다. 최상층 권력엘리트에 해당하는 지위는 제1비서, 정치국 상무위원·위원·후보위원, 비서국 비서, 중앙군사위원회, 중앙위원회 부장·제1부부장이다. 여기에 해당하는 인물은 총 45명이다. 2015년 최상층 권력엘리트는 <표 IV-1>과 같다. 2011, 2012년은 <표 IV-2>, <표 IV-3>과 같이 53명이다.

¹⁵⁰-C. W. 밀스, 진덕구 번역, 『파워엘리트』, pp. 386~391.

¹⁵¹-Thomas. H. Rigby, "The Soviet Political Elite 1917-1992," *British Journal of Political Science*, vol. 1, no. 4 (1971), p. 416.

표 IV-1 2015년 최상층 권력엘리트

소속	직위		구성원
조선노동당 제1비서			김정은
중앙 위원회	정치국	상무위원	김정은, 김영남, 황병서
		위원	김원홍, 최룡해, 김기남, 최태복, 박도춘, 김영춘, 양형섭, 리용무, 강석주, 박봉주, 김양건, 곽범기, 오수용
		후보위원	오극렬, 김평해, 최부일, 로두철, 조연준, 리영길, 태종수
	비서국	비서	박도춘, 김기남, 최태복, 최룡해, 김양건, 김평해, 곽범기, 강석주, 오수용
	중앙 군사 위원회	위원장	김정은
		부위원장	황병서
		위원	김원홍, 김경옥, 리병철, 최부일, 김영철, 윤정린, 김락겸, 서흥찬, 리영길, 박영식, 김춘섭, 김춘삼, 리용주, 김영복, 최영호
	전문 부서	부장	김평해, 안정수, 오수용, 한광복, 강석주, 김영춘, 리일환, 김춘섭, 김정임, 오일정, 김기남, 한광상, 김양건
제1부부장*		김경옥, 조연준, 황병서, 리재일, 최휘	

자료: 통일부, 『2014 북한주요기관·단체 인명록』 (서울: 통일부, 2014); 통일부 북한정보포털, “권력기구도,” <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/getPowerStructureDang.do>>. (검색일: 2015.10.5.).

* 제1부부장은 조직지도부와 선전선동부만 포함.

** 북한은 리을설 장의위원 명단에 최룡해 비서, 리재일 선전선동부 부부장, 한광상 당 과학교육부장, 안정수 당 경공업부장 등을 제외했다. 이들은 숙청·해임·경질되었을 가능성이 있다. 그러나 이 사건은 연구범위를 벗어난 시기에 발생했기 때문에 2015년 최상층 권력엘리트 목록에서 제외하지 않았다.

I
II
III
IV
V

표 IV-2 2012년 최상층 권력엘리트

소속	직위	구성원	
조선노동당 제1비서		김정은	
중앙 위원회	정치국	상무위원	김정은, 김영남, 최영림, 최룡해, 리영호
		위원	김경희, 김정각, 장성택, 박도춘, 김영춘, 김국태, 김기남, 최태복, 양형섭, 리용무, 강석주, 현철해, 김원홍, 리명수, 전병호, 변영립
		후보위원	오극렬, 김양건, 김영일, 태종수, 김평해, 문경덕, 주규창, 곽범기, 김창섭, 리병삼, 로두철, 조연준, 김락희, 리태남, 우동춘
	비서국	비서	김경희, 박도춘, 김기남, 최태복, 김양건, 김영일, 김평해, 문경덕, 곽범기
	중앙 군사 위원회	위원장	김정은
		부위원장	최룡해, 리영호
		위원	김정각, 장성택, 김영춘, 현철해, 김원홍, 리명수, 주규창, 김명국, 김경옥, 정명도, 리병철, 최부일, 김영철, 윤정린, 최경성, 김락겸, 우동춘, 최상려
	전문 부서	부장	김평해, 박봉주, 곽범기, 최희정, 김영일, 오일정, 리영수, 주규창, 김정임, 김기남, 김양건, 장성택, 김영춘,
		제1부부장*	김경옥, 조연준, 김인걸, 황병서

자료: 통일부, 『2012 북한 주요기관·단체 인명록』 (서울: 통일부, 2012).

* 제1부부장은 조직지도부만 포함.

표 IV-3 2011년 최상층 권력엘리트

소속	직위		구성원
조선노동당 총비서			김정일
중앙 위원회	정치국	상무위원	김정일, 김영남, 최영림, 이영호
		위원	김영춘, 전병호, 김국태, 김기남, 최태복, 양형섭, 강석주, 변영림, 이용무, 주상성, 홍석형, 김경희
		후보위원	김양건, 김영일, 박도춘, 최용해, 장성택, 주규창, 이태남, 김낙희, 태종수, 김평해, 우동측, 김정각, 김창섭, 문경덕
	비서국	비서	김기남, 최태복, 최용해, 문경덕, 박도춘, 김영일, 김양건, 김평해, 태종수, 홍석형
	중앙 군사 위원회	위원장	김정일
		부위원장	김정은, 이영호
		위원	김영춘, 김정각, 김명국, 김경옥, 김원홍, 정명도, 이병철, 최부일, 김영철, 윤정린, 주규창, 최상려, 최경성, 우동측, 최용해, 장성택
	전문 부서	부장	김기남, 김평해, 김영일, 오일정, 김양건, 주규창, 최희정, 이영수, 전일춘, 홍석형, 김정임, 채희정, 태종수, 장성택, 김경희
		제1부부장*	김경옥, 이재일, 김인걸, 황병서, 권혁봉, 송기작, 이춘구

자료: 통일부, 『2011 북한 기관·단체별 인명집』 (서울: 통일부, 2011).

* 제1부부장은 조직지도부와 선전선동부만 포함.

당을 제외한 핵심 권력기관은 군과 내각이다. 군은 국방위원회 제1위원장·부위원장·위원, 총정치국 국장·부국장, 총참모부 총참모장·부총참모장, 인민무력부 부장·제1부부장, 보위사령부, 호위사령부, 국가안전보위부 부장, 인민보안부장 등이다. 내각은 총리·부총리·상·위원장 등이다. 2015년에 군은 35명이고, 내각은 45명이다. 2012년에 군은

I
II
III
IV
V

42명이고, 내각은 48명이다. 2011년에 군은 43명이고, 내각은 41명이다. 북한 권력엘리트들은 정치적 지위와 직급이 높을수록 개인의 신상정보가 더 많이 공개됐다. 군과 내각은 당에 비해서 권력엘리트의 신상정보가 잘 알려지지 않았다. 이 연구에서 군과 내각의 권력엘리트에 관한 자료는 결측이 상당히 많기 때문에 비교적 결측이 적은 평균 나이와 세대교체를 분석할 때만 사용한다.

2. 인구사회학적 배경 분석

인구사회학적 배경은 성별·연령·출신지역·학력·출신대학 등을 분석한다. 분석 초점은 누가 권력엘리트를 구성하는지, 세대교체가 이루어졌는지, 성별이나 특정지역·학교 출신 인사들의 편중현상이 바뀌지 않았는지 등이다.

가. 남성 중심 지배체제

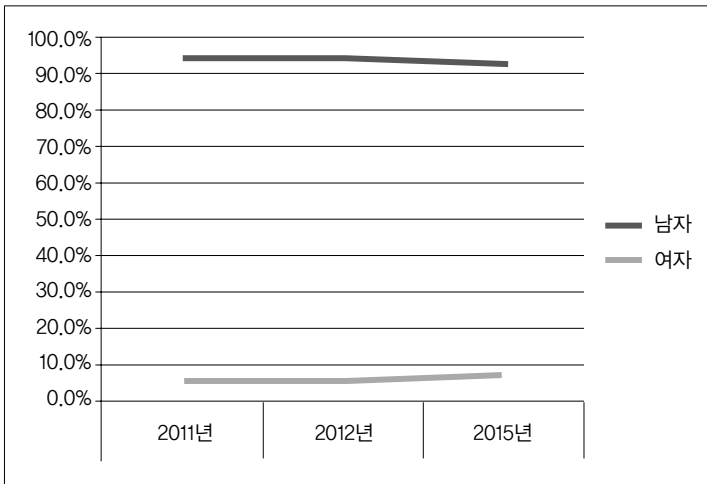
북한의 권력엘리트는 남성 중심으로 구성됐다. 여성은 당에 대한 충실성과 능력을 인정받아도 최상층 권력엘리트로 진입하기 어렵다. 북한에서 남성 중심 지배체제는 유교와의 공명에 의한 것으로 보인다.¹⁵² 북한은 사회주의국가를 건설했음에도 불구하고 남성 중심 지배질서를 설파하는 전통적 유교문화의 영향에서 완전하게 벗어나지 못했다. 고위층 탈북자는 북한의 “권력핵심층에 있는 유일한 여성은 김여정 하나라고 할 수 있는데, 북한에서는 아직도 ‘암탉이 울면 집안이 망한다’는

¹⁵² 스즈키 마사유키 지음, 유영구 옮김, 『金正日과 수령제 사회주의』 (서울: 중앙일보사, 1994), pp. 183~189.

유교적 사고방식이 팽배하기 때문에 여성이 개인의 능력을 펼칠만한 여건이 되어 있지 않다”고 증언했다.¹⁵³

남성 중심 지배체제는 김정일 정권과 김정은 정권에서 비슷하게 나타난다. 2015년 최상층 권력엘리트의 성별은 <그림 IV-1>과 같이 2011·2012·2015년 모두 남성이 압도적으로 많다. 2015년 조사에서 남성은 45명 중 42명(93.3%)이었다. 이러한 결과는 선행연구에서 확인할 수 있다. 2013년에 북한 당·군·정의 정치엘리트 126명을 분석한 결과, 여성은 4명(3.2%)이었고, 2012년에 당 중앙위원회 위원 및 후보위원 229명을 분석한 결과, 여성은 8명(3.5%)에 불과했다.¹⁵⁴

그림 IV-1 권력엘리트 성별



¹⁵³ 탈북자 김민수(가명) 면담, 2015.9.21.

¹⁵⁴ 오경섭, 『정치엘리트 응집력과 김정은 정권 안정성』 (성남: 세종연구소, 2013), p. 13; 이교덕 외, 『김정은체제의 권력엘리트 연구』, p. 97.

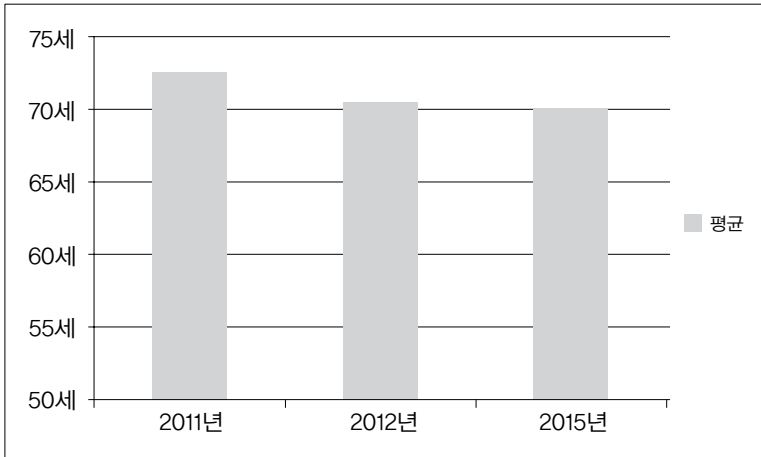
여성은 2011·2012·2015년에 모두 3명뿐이었다. 2011년·2012년에는 김경희(67)·김락희(80)·김정임(78)이었고, 2015년에는 김여정(27)·한광복(70)·김정임(81)이다. 김락희·김정임·한광복은 당 내에서 정치적 영향력이 거의 없다. 김락희는 1953년 개천군 협동농장 관리위원장을 시작으로 자강도·황해북도·개성시·평안남도의 농촌경리위원장을 역임하고, 2005년 황해남도당 책임비서를 거쳐 2010년부터 내각부총리와 정치국 후보위원을, 2011년부터 국가수의방역위원회 위원장을 역임했다. 김정임은 2009년부터 당전문부서인 역사연구소 소장을 맡고 있다. 한광복은 1990년 기계공업부 부부장을, 1998년부터 금속기계공업성 부상을, 2009년 전자공업상, 2010년 내각 부총리, 2012년부터 당 과학교육부 부장으로 재직하고 있다.

북한은 유교적 가부장 문화가 뿌리 깊게 남아있기 때문에 최상층 권력엘리트를 철저하게 남성 중심으로 구성한다. 김정일 정권 이후 당내에서 정치적 영향력을 행사하는 핵심 직책을 맡은 경우는 2011·2012년 당비서를 맡았던 김경희와 현재 선전선동부 부부장을 맡은 김여정뿐이다. 김일성직책이 아닌 경우, 여성 엘리트는 능력과 무관하게 핵심 권력부서로 승진하지 못한다. 북한의 정치풍토에서 남성중심 지배체제가 변화될 가능성은 상당히 낮다.

나. 내각 세대교체, 당·군 세대교체 지연

대부분의 북한전문가들은 김정은 정권에서 세대교체를 빠르게 진행했다고 주장한다. 실제로 최상층 권력엘리트의 평균나이는 2011년 김정일 정권에 비해 2015년에 2.3세 낮아졌다. 당·군·내각 권력엘리트의 평균나이는 <그림 IV-2>와 같이 2015년 70.09세, 2012년 70.51세, 2011년 72.39세로 나타났다.

●그림 IV-2 권력엘리트 평균나이¹⁵⁵



* 결측 2011년 137명 중 21명(15.3%), 2012년 143명 중 18명(12.6%), 2015년 125명 중 38명(30.4%)

최상층 권력엘리트의 평균나이가 하락 추세를 보인 것은 내각의 세대교체 때문이다. 김정은 정권은 김정일 정권과 비교할 때, 당·군·내각에서 세대교체를 진행하는 속도가 달랐다. 김정은 정권은 내각의 세대교체를 빠르게 진행했다. 그러나 당·군은 인물교체를 진행했을 뿐 세대교체를 거의 진행하지 않았다.

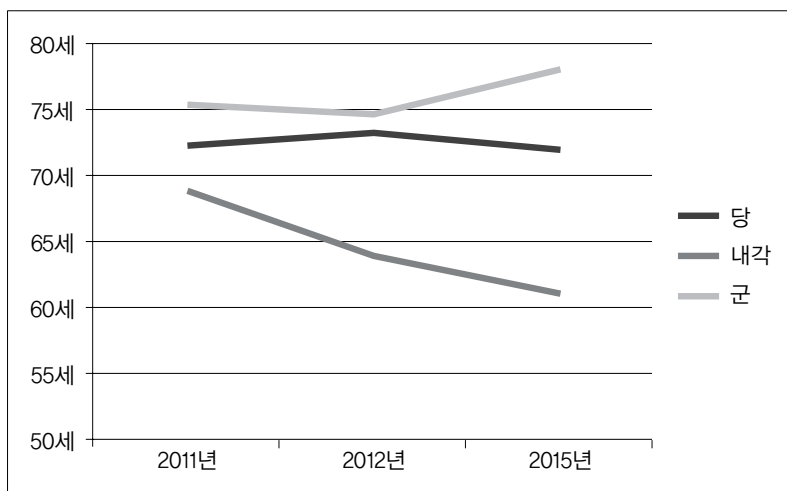
최상층 권력엘리트의 평균나이는 당·군·내각을 구분해서 살펴보면,

¹⁵⁵ 황병서 총정치국장은 1949년생이라는 주장과 1940년생이라는 주장이 있다. 통일부에서 발행한 『2014 북한주요기관·단체 인명록』은 황병서를 1949년생으로 표기한다. 그런데 2015년 8월 남북고위급 접촉 이후 정부 고위관계자는 황병서가 1940년생(76세)이라고 밝혔다. 이 연구의 최종결과보고회에 토론자로 참석한 통일부 당국자도 『2015 북한주요기관·단체 인명록』에 황병서의 출생연도를 1940년생과 1949년생으로 병기할 예정이라고 밝혔다. 이 연구는 황병서의 출생연도를 1940년생으로 분석한다. 윤완준, “황병서, 2차 접촉 시작할 때 ‘평양에 다녀왔다,’” 『동아닷컴』, 2015.8.26. 참조.

I
II
III
IV
V

세대교체가 내각을 중심으로 진행된다는 것을 확인할 수 있다. <그림 IV-3>과 같이 내각 엘리트의 평균나이는 2011년 69.06세, 2012년 64.02세, 2015년 61.11세로 김정은 정권에서 7.95세나 낮아졌다. 그러나 당 엘리트의 평균나이는 2011년 72.38세, 2012년 73.40세, 2015년 72.08세로 거의 차이가 없었다. 군 엘리트의 평균나이는 2011년 75.54세, 2012년 74.91세, 2015년 77.77세로 오히려 2.23세 높아졌다.

● 그림 IV-3 권력엘리트 평균나이: 당·내각·군



* 결측 2011년 당 53명 중 5명(9.4%), 내각 41명 중 8명(19.5%), 군 43명 중 8명(18.6%).
 2012년 당 53명 중 4명(7.5%), 내각 48명 중 4명(8.3%), 군 42명 중 10명(23.8%).
 2015년 당 45명 중 9명(20%), 내각 45명 중 17명(37.8%), 군 35명 중 12명(34.3%).

김정은 정권은 당 엘리트의 세대교체를 거의 진행하지 않았다. 그러나 핵·미사일 개발을 담당하는 군수부문은 대폭적인 세대교체를 진행했다. 박도춘 당 중앙위 기계공업부장과 주규창 당 중앙위 기계공업부장이 물러났고, 김춘섭이 당 중앙위 기계공업부장으로, 홍영철·홍승무·

강관일이 당 중앙위 기계공업부부장으로 임명됐다.¹⁵⁶ 김정은 정권은 군수분야와 같이 새로운 기술을 요구하는 분야에서 젊은 관료들을 발탁하는 세대교체를 진행했다. 이것은 고위층 탈북자의 증언과 일치한다.

김정은 들어와 중앙기관 간부는 젊은 층으로 많이 바뀌고 있다. 고위간부들은 그대로지만 중간급 간부(상·부상·과장)들은 많이 바뀌었다. 김정은 집권 10년 안에 나이 많은 간부들은 다 교체 될 것으로 보인다. 당에서 인사사업을 설계하기 때문에 내각과 군이 다 바뀐 후에 당 인사들도 바뀔 것으로 예상된다. … 김일성은 김정일에게 연장자와 일해야 사업에 도움이 된다고 강조했으며 김정일도 10살 정도 나이가 많은 사람들로 간부들을 꾸린다.¹⁵⁷

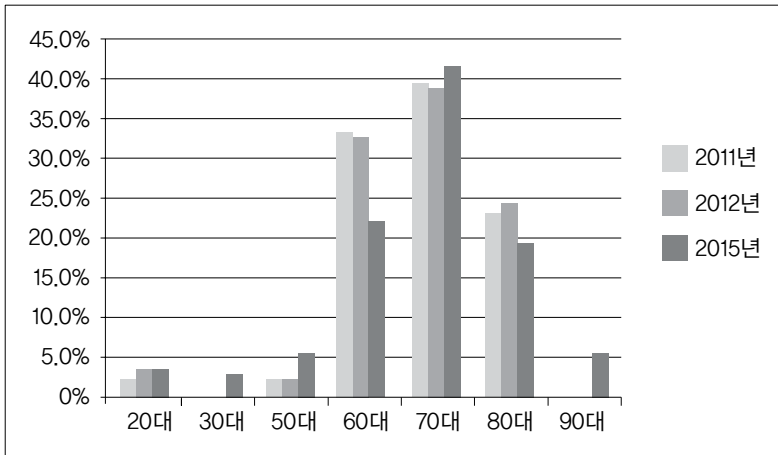
김정은 정권의 최상층 권력엘리트의 연령대 비율은 김정일 정권과 크게 다르지 않다. 2015년 최상층 권력엘리트의 연령대는 여전히 60대 이상이 88.9%를 차지하고, 70대·60대·80대 순으로 많았다. 연령대별 비율은 <그림 IV-4>와 같이 70대 15명(41.7%), 60대 8명(22.2%), 80대 7명(19.4%), 50대 2명(5.6%), 90대 2명(5.6%), 30대 1명(2.8%), 20대 1명(2.8%)이었다.

¹⁵⁶ 최선영, “북한, 핵실험·로켓 개발 담당 핵심간부 ‘세대교체,’” 『연합뉴스』, 2015.9.22.

¹⁵⁷ 탈북자 김민수(가명) 면담, 2015.9.21.

I
II
III
IV
V

●그림 IV-4 권력엘리트 연령대



* 결측 2011년 53명 중 5명(9.4%), 2012년 당 53명 중 4명(7.5%), 2015년 당 45명 중 9명(20%).

2015년 최상층 권력엘리트의 연령대는 2011년·2012년과 비교해서 거의 달라지지 않았다. 2011년은 70대 19명(39.6%), 60대 16명(33.3%), 80대 11명(22.9%), 50대 1명(2.1%), 20대 1명(2.1%)이었다. 2012년은 70대 19명(38.8%), 60대 17명(32.7%), 80대 12명(24.5%), 50대 1명(2%), 20대 1명(2%)이었다. 이 같은 결과는 선행연구에서도 거의 동일하다. 2013년에 북한 당·군·정의 정치엘리트 126명을 분석한 결과, 60대 38명(30.2%), 70대 23명(18.3%), 80대 16명(12.7%), 90대 3명(2.4%) 순이었고, 2012년에 당 중앙위원회 위원·후보위원 229명을 분석한 결과, 60대 25명(20%), 70대 26명(21%), 80대 25명(20%), 90대 2명(2%) 순이었다.¹⁵⁸

¹⁵⁸ 오경섭, 『정치엘리트 응집력과 김정은 정권 안정성』, p. 13; 이교덕 외, 『김정은체제의 권력엘리트 연구』, pp. 84~85.

2011·2012년과 비교할 때, 2015년 최상층 권력엘리트의 연령대는 부분적으로 변화했다. 50대 이하인 엘리트들이 2011·2012년 각각 2명(4%)에서 2015년 4명(13.2%)으로 늘었고, 90대 이상은 2011·2012년 0명에서 2015년 2명(5.6%)으로 늘었다. 반면 60대는 2011년 16명(33.3%), 2012년 17명(32.7%)에서 2015년 8명(22.2%)으로 줄었다.

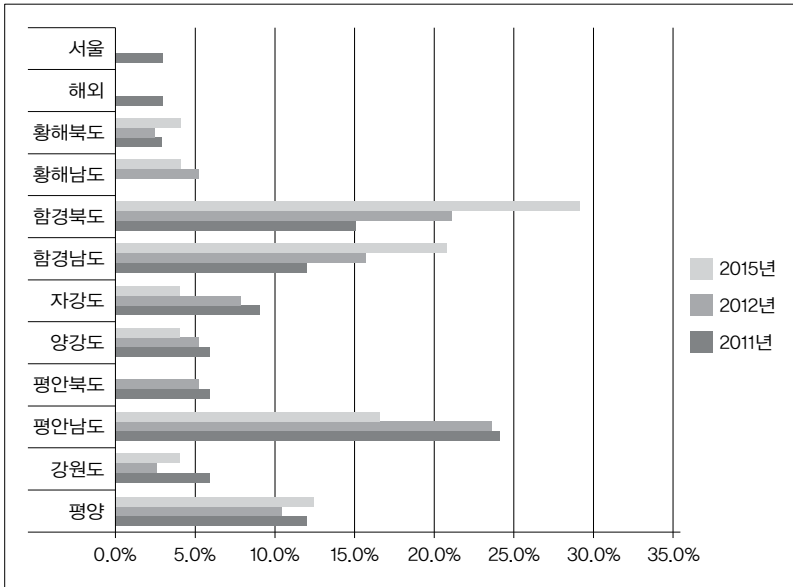
김정은 정권은 체제 유지와 밀접하게 관련된 당·군 권력엘리트의 세대교체를 빠르게 진행하지 않았다. 그러나 경제부문과 관련한 내각은 세대교체를 빠르게 진행했다. 이처럼 세대교체 속도가 다른 이유는 김정은이 조직·감시 등 권력 유지와 관련한 분야는 오랜 경험과 경륜을 가진 간부들을 선호하고, 경제 분야나 전문기술관료는 젊은 간부들을 선호하기 때문인 것으로 보인다.

다. 특정지역 편중 현상

김정일 정권과 비교할 때 김정은 정권의 최상층 권력엘리트도 특정지역 편중 현상이 나타났다. 최상층 권력엘리트는 김정일 정권 말부터 김정은 정권에 이르기까지 함경남북도·평안남도·평양에 편중됐다. 2015년 최상층 권력엘리트 출신지역은 <그림 IV-5>와 같이 함경북도 7명(29.2%), 함경남도 5명(20.8%), 평안남도 4명(16.7%), 평양 3명(12.5%)의 순으로 나타났다. 이 네 지역 출신 권력엘리트는 전체의 79.2%를 차지했다. 반면에 강원도·양강도·자강도·황해남도·황해북도·평안북도 출신은 모두 20.8%에 불과했다. 특히 2015년에 평안북도 출신은 한 명도 없었다.

I
II
III
IV
V

●그림 IV-5 권력엘리트 출신지역



* 결측 2011년 53명 중 20명(37.7%), 2012년 53명 중 15명(28.3%), 2015년 45명 중 21명(46.7%).

최상층 권력엘리트의 특정지역 편중현상은 2011·2012년에도 거의 유사한 추세를 보였다. 2011년은 평안남도 8명(24.2%), 함경북도 5명(15.2%), 함경남도·평양 각각 4명(12.1%) 순이었고, 2012년은 평안남도 9명(23.7%), 함경북도 8명(21.1%), 함경남도 6명(15.8%), 평양 4명(10.5%) 순이었다. 그러나 강원도·양강도·자강도·황해남도·황해북도 출신은 2011년에 10명(30.4%), 2012년 11명(29%)을 차지했다. 이러한 결과는 선행연구에서도 확인할 수 있다. 통일부가 2012년 ‘김정은 체제의 당·정 주요 인물’ 106명을 분석한 자료에 따르면, 이들의 출신 지역은 평안남도(18.6%), 함경북도(16.3%), 평양(16.3%), 함경남도(14.6%)의 순으로 나타났다. 이 네 지역 출신은 전체의 65.2%를 차지

했다.¹⁵⁹

북한에서 최상층 권력엘리트의 특정지역 편중현상은 김정일 정권을 거쳐 김정은 정권에서도 나타난다. 아직까지 특정지역 편중현상의 원인은 정확하게 알려지지 않았다. 최상층 권력엘리트의 특정지역 편중현상은 계급적 토대와 출신성분을 중시하는 간부 선발·배치 원칙이나 지역적 특성과 관련이 있을 것으로 추정된다. 예컨대 한국전쟁 당시 유엔군 점령 지역이었던 황해도 출신, 특히 황해남도 출신성분이 나쁘기 때문에 김일성종합대학 진학, 사회배치, 당 권력기관 진입 등에서 많은 불이익을 받았다.¹⁶⁰ 강원도·자강도·양강도·평안북도 출신이 적은 이유는 정확하게 알려지지 않았다.

북한에서 특정지역 편중현상의 다른 원인은 북한 정권 내부에 특정지역출신 엘리트들을 우대하거나 암묵적으로 승진이나 인사에서 특혜를 제공하는 관행이다. 북한은 공식적으로 10대 원칙을 통해서 지연에 따른 인사를 철저하게 배격한다. 그러나 김일성 정권에서 다수를 구성한 함경남북도 출신 엘리트들이 김정일·김정은 정권에서도 관행적이고 암묵적으로 자기 지역 출신 엘리트들을 끌어주거나 밀어주고 있을 가능성이 높다. 북한의 권력엘리트들은 사실상 지연으로 강하게 결속한 것으로 보인다.

라. 학벌 중심 지배체제

북한은 철저하게 학벌 중심 지배체제다. 김정일 정권과 김정은 정권

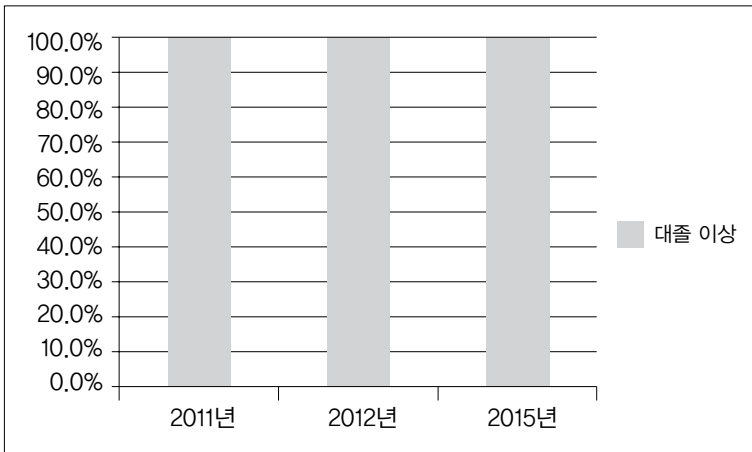
¹⁵⁹ 강수윤, “김정은 체제 黨·政 주요인물 ‘김일성大·평남·평양 출신이 주류,’” 『뉴시스』, 2012.7.17.

¹⁶⁰ 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』 (서울: 선인, 2011), pp. 180~183.

에서 최상층 권력엘리트는 모두 대졸이었고, 특정 대학 출신의 비중이 높았다. 당·내각은 대부분 김일성종합대학 출신이었고, 군에서 작전계통은 김일성군사종합대학, 정치계통은 김일성정치대학 출신이 대다수였다. 김정일·김정은 정권에서 만경대혁명학원 출신은 최상층 권력엘리트 중 20~30% 정도를 유지했다.

2015년 최상층 권력엘리트의 학력은 <그림 IV-6>과 같이 모두 대졸(100%)이었다.¹⁶¹ 2011·2012·2015년 조사결과 당·군·내각의 최상층 권력엘리트 중에서 고졸(고등중학교) 이하는 한 명도 없었다. 2011년 이후 최상층 권력엘리트 중에서도 고졸 출신은 없었다.

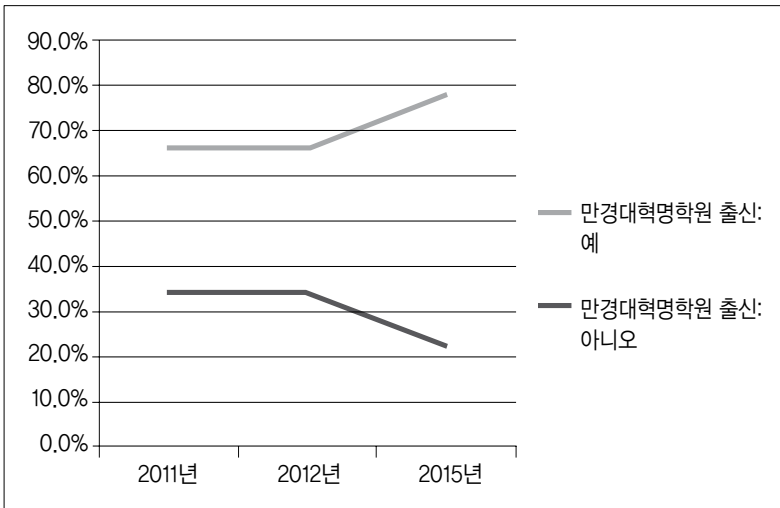
●그림 IV-6 권력엘리트 학력



¹⁶¹- 2015년 조사에서 김정일 금고지기로 잘 알려진 전일춘은 남산고급중학교 출신으로 알려졌으나 어느 대학을 다녔는지는 불확실하다. 전일춘은 김일성종합대학교를 다녔을 가능성이 높다.

2015년 최상층 권력엘리트 중에서 만경대혁명학원 출신은 <그림 IV-7>과 같이 45명 중 10명(22.2%)이었다. 만경대혁명학원 출신은 김정일 정권에서 더 높게 나타났다. 2010년 8월에 비서국 구성원 5명 중 4명(80%)을, 2010년 9월에 정치국 위원·후보위원 32명 중 13명(41%)을 차지했다.¹⁶² 2015년 만경대혁명학원 출신은 2011·2012년 모두 53명 중 18명(34%)에서 감소했다.

● 그림 IV-7 만경대혁명학원 출신 권력엘리트



만경대혁명학원의 입학자격은 설립 당시 항일혁명이 유자녀들에게만 주어졌으나 점차 애국열사유자녀, 대남침투요원유자녀, 사회주의혁명사업가유자녀 등으로 확대됐다.¹⁶³ 북한정권은 만경대혁명학원 학생

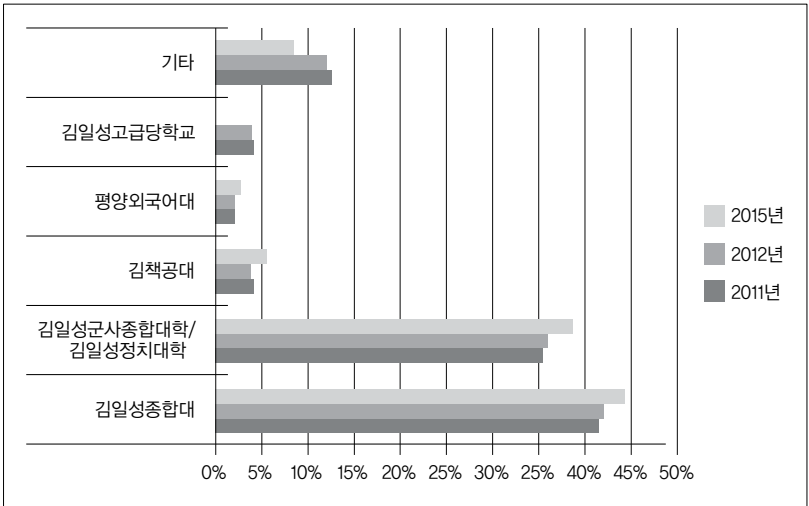
¹⁶² 김옥자, “만경대혁명학원 연구,” (북한대학원대학교 박사학위논문, 2013), pp. 126, 136.

¹⁶³ 위의 글, p. 127.

들을 수령에게 충성하는 핵심 엘리트로 육성했다. 만경대혁명학원 출신은 북한 내에서 계급적 토대와 출신성분이 매우 좋기 때문에 최상층 권력엘리트에서 높은 비중을 차지했다. 이것은 김정은 정권에서도 유지되고 있다.

2015년 최상층 권력엘리트의 출신대학은 <그림 IV-8>과 같이 김일성종합대학 16명(44.4%), 김일성군사종합대학·김일성정치대학 14명(38.9%), 김책공업대학 2명(5.6%) 순이었다.

●그림 IV-8 권력엘리트 출신대학



* 결측 2011년 53명 중 5명(9.4%), 2012년 53명 중 3명(5.7%), 2015년 45명 중 9명(20%).

출신대학은 2011·2012년에 비해 큰 차이가 없다. 2011년에는 김일성종합대학 20명(41.7%), 김일성군사종합대학·김일성정치대학 17명(35.4%), 김책공업대학 2명(4.2%), 김일성고급당학교 2명(4.2%) 순이

었다. 2012년에는 김일성종합대학 21명(42%), 김일성군사종합대학·김일성정치대학 18명(36%), 김책공업대학 2명(4%), 김일성고급당학교 2명(4%) 순이었다.

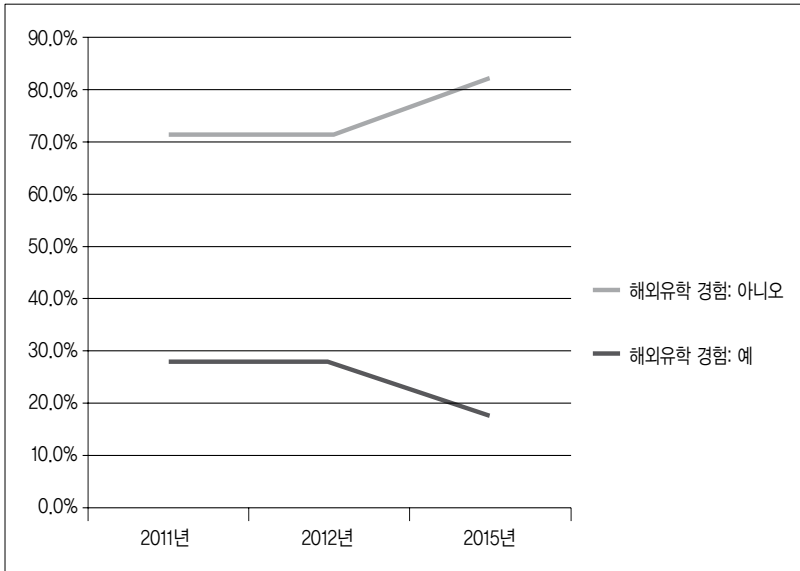
당은 김일성종합대학, 군에서 작전계통은 김일성군사종합대학, 군에서 정치계통은 김일성정치대학 출신이 압도적으로 많았다. 내각은 김일성종합대학 출신이 다수였고, 김책공업대학·덕천공업대학 출신도 있었다. 이러한 결과는 선행연구와 차이를 보인다. 2012년에 당 중앙위원회 위원 및 후보위원 229명을 분석한 결과, 김일성종합대학 27명(22%), 김일성군사종합대학 12명(10%), 김일성고급당학교 7명(6%), 김책공업종합대학 6명(5%), 국제관계대학 3명(2%), 김일성정치대학 2명(2%) 순이었다.¹⁶⁴ 북한은 당 고위직으로 올라갈수록 특정대학 편중현상이 발생한다. 그러나 내각은 특정대학 편중현상이 상대적으로 적게 나타났다.

2015년 최상층 권력엘리트 중에서 해외유학을 다녀온 엘리트는 <그림 IV-9>와 같이 8명(17.8%)이었다. 유학 장소는 구소련 4명, 동유럽 2명, 스위스 2명이었다. 2011년은 15명 중 12명이 소련, 2명이 동유럽이었고, 2012년은 15명 중 11명이 소련, 3명이 동유럽이었다. 해외유학을 다녀온 엘리트는 2011·2012년 15명(28.3%)에서 거의 절반 이상 줄었다.

¹⁶⁴ 이교덕 외, 『김정은체제의 권력엘리트 연구』, pp. 88~93. 당 중앙위원회 위원은 124명 중 54명(44%)의 출신학교가 알려지지 않았고, 후보위원은 105명 중 82명(78%)의 출신학교가 알려지지 않았다.

I
II
III
IV
V

●그림 IV-9 권력엘리트 해외유학



해외유학을 다녀온 엘리트들이 감소한 이유는 김정일 정권 이후 더 이상 해외유학을 내보내지 않는 상황에서 해외유학을 다녀온 엘리트들이 고령으로 사망했기 때문이다. 김정일 정권은 소련의 푸른제 군사 아카데미 출신의 일부 군 장성들이 쿠데타를 기도한 사건이 발생한 이후 거의 해외유학을 보내지 않았다. 최상층 권력엘리트 중에서 2000년 이후 해외유학을 다녀온 사람은 김정은과 김여정뿐이다.

3. 사회적·직업적 기반 변화

권력엘리트의 사회적·직업적 기반의 변화를 분석하면, 김정은 정권의 통치방식이나 정책이 변화했는지 또는 변화할 가능성이 있는지를 판단할 수 있다. 김정은 정권이 통치방식이나 정책 변화를 시도하려한

다면, 이를 뒷받침할 수 있는 역량을 갖춘 권력엘리트를 발탁하려고 할 것이기 때문이다.

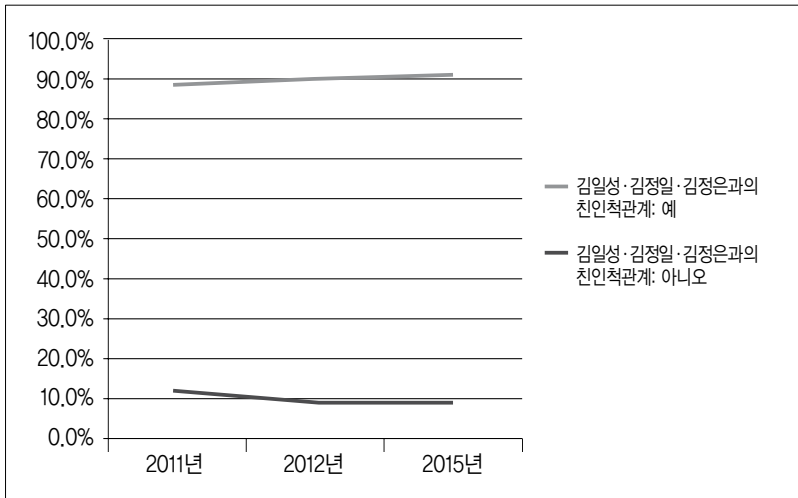
가. 김일성가계 출신의 쇠퇴

김정은 정권의 최상층 권력엘리트는 김일성가계·항일빨치산가계·고위층가족·신진관료 등으로 구분할 수 있다.¹⁶⁵ 김일성가계는 김일성·김정일·김정은의 친가·외가·처가 등이고, 항일빨치산가계는 항일빨치산 자녀, 혁명 유자녀, 만경대혁명학원 출신 등이고, 고위층가족은 당·정·군의 최상층 권력엘리트를 조부모·부모·형제 등 가족으로 둔 경우이고, 신진관료는 당·정·군에 별다른 연고를 갖지 않은 상황에서 최상층 권력엘리트로 발탁된 경우다.

2015년 최상층 권력엘리트의 사회적·직업적 기반에서 나타난 중요한 변화는 김일성가계 출신 엘리트들의 현저한 쇠퇴다. 김일성가계 출신은 2011년 6명(11.3%), 2012년 5명(9.4%)이었다. 2011·2012년에는 김경희와 장성택이 당의 핵심 요직을 맡으면서 강한 정치적 영향력을 행사했다. 그러나 2015년 조사결과 김일성가계 출신은 <그림 IV-10>과 같이 4명(8.9%)뿐이다. 김일성가계에서 김정은을 제외하면, 김여정만 당에서 정치적 영향력을 행사한다.

¹⁶⁵ 박형중, “김정은 시대 북한의 정치와 경제의 동학: 장성택 숙청의 구조적 배경,” 『한국과 국제정치』, 30권 1호 (2014), p. 8; 오경섭, 『정치엘리트 응집력과 김정은 정권 안정성』, p. 44.

●그림 IV-10 김일성가계 출신 권력엘리트



김정은 정권에서 김일성가계 출신은 더 이상 정치적 영향력을 행사하는 집단으로 분류하기 어렵다. 실제로 김정일 정권 이후 김경희·장성택·김여정을 제외하면, 김일성의 친·인척은 조직지도부·선전선동부·국가안전보위부 등 핵심 권력부서에 거의 기용되지 않았다. 양형섭과 리용무는 원로로서 상징적인 대우를 받을 뿐 당에서 거의 정치적 영향력을 행사하지 못한다. 양형섭과 리용무는 모두 정치국 위원으로서 91세의 고령이고, 각각 김일성 사촌여동생인 김신숙과 김정순의 남편이다. 양형섭은 2011년 이후 최고인민회의 상임위원회 부위원장이고, 리용무는 국방위원회 부위원장이다. 고위층 탈북자들은 김일성가계 출신은 김정일 정권에서도 정치적 영향력이 크지 않았고 권력핵심에 남아있는 사람이 극소수라고 증언한다.

김일성 가계에서 살아남은 사람들이 있긴 있지만 배제된 사람, 처리된 사람, 총살된 사람들이 많다. 김씨 가계도 절반 이상이 숙청되었으며 강씨(외가 쪽)도 60% 이상이 숙청됐다. 현재 리용무 등 2~3명 정도로 남아 있다. 고영희 집안엔 탈북자가 있다. 고영숙이 탈북했다. 리설주 쪽도 등장할만한 인물이 아직 없다. 김씨 가계는 김여정 이외에 힘쓰는 인물이 없다. 강씨 집안 강안주도 재작년에 죽었다. 강씨 집안도 거의 다 죽었다. 현재 가계 자체가 거의 숙청되었는데 가계로 분류한다는 것이 의미가 있을지 모르겠다. 김정일이 한창일 때는 백두혈통으로 많이 나뉘었는데 김정은 시대에 산송장이라고 하는 김영주같은 인물까지 넣으면서 분류해야할지 모르겠다.¹⁶⁶

김일성의 친인척 중에서 권력핵심에 남아 있는 사람은 극소수다. 양형섭은 고령으로 상징적인 위치에 있고 실권은 없다. 김일성 사촌동생 김창주의 아들 중 김명남은 8군단장으로 2012년까지 91훈련소(평양방어사령부) 사령관을 했었다. 리명산 무역성 부상은 김영주의 사위, 김일성의 조카사위이다. 김일성이든 김정일이든 친인척을 핵심권력에 들여놓지 않았다. 김정일 시대 친인척 중 제일 잘 나갔다는 허담(김일성 사촌동생 김정숙의 남편)도 상징적인 자리(기관장)에 있었으며 권력 핵심에 있었다고 볼 수 없다. 김일성 시대 김영주(김일성 동생)도 조직지도부에서 활동하다가 내쳐졌다. 김정일의 10대 원칙은 “가족·친척·동향들을 꾸리지 말자”고 되어 있으며 김정일로 권력이 넘어오며 친인척들은 권력에서 더 멀어졌다. 김정일은 장성택이 군대·군수공업·국가보위부는 못 건드리게 만들어 놓았기 때문에 장성택도 권력에 있었다고 볼 수 없다. 유일하게 김경희는 김정일이 간부인사사업 하는 데 참여했으며 힘을 실어주는 발언도 했다. 김정은 시대 친인척 중 영향력을 행사할 인물로 김여정밖에 없다고 볼 수 있다.¹⁶⁷

¹⁶⁶- 탈북자 이정민(가명) 면담, 2015.8.11.

¹⁶⁷- 탈북자 김민수(가명) 면담, 2015.9.21.

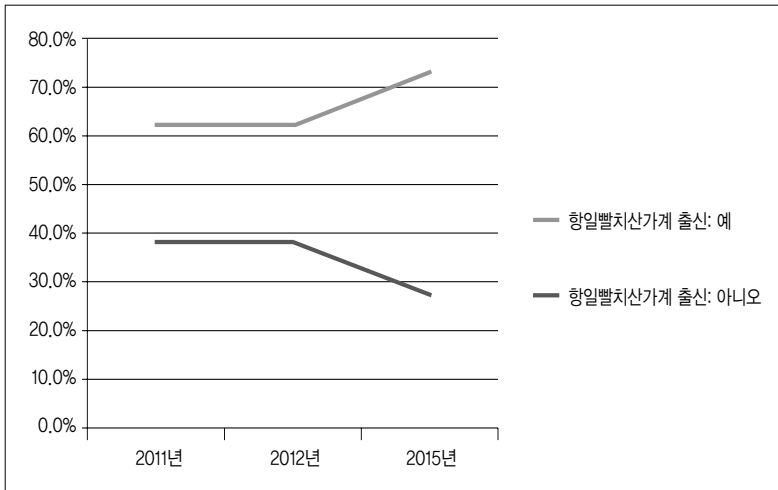
I
II
III
IV
V

또 김일성의 자녀들은 김정일·김경희를 제외하고, 핵심 권력부서로 진입하지 못했다. 김정일이 겉가지 청산을 통해서 이복형제(김평일·김영일·김경진)들을 외국으로 내쫓았기 때문이다. 김정은의 경우도 비슷하다. 김정은의 이복형제인 김정남은 권력에서 밀려나 해외에서 생활하고 있고, 김정철은 권력에 참여하지 않는 것으로 보인다. 김정은의 이복누나인 김설송은 어떤 직위를 맡고 있는지 확인되지 않았다. 그러나 북한은 고위층 엘리트들일수록 언론에 노출되는 빈도가 높다는 점을 고려할 때, 정치적 영향력을 행사하는 직책을 맡지 않았을 가능성이 있다. 김정은 정권에서 김일성가계 출신 권력엘리트는 더 이상 정치적 영향력을 행사하는 그룹으로 보기 어렵다. 김정은 정권은 세습체제지만, 가족이 국가를 통치하는 족벌체제는 아니다.

나. 권력의 대물림

북한은 권력의 대물림이 심각하다. 가족적 배경이 최상층 권력엘리트의 승진에 미친 영향은 알려져 있지 않다. 그러나 최상층 권력엘리트에게서 가족적 배경은 매우 중요한 영향을 미칠 것으로 판단된다. 왜냐하면 김정일 정권과 김정은 정권의 최상층 권력엘리트는 항일빨치산가계 출신과 당·정·군 고위층가계 출신이 주축을 이뤘기 때문이다. 2015년 항일빨치산가계 출신 권력엘리트는 <그림 IV-11>과 같이 12명(26.7%)이었다. 이것은 2011·2012년 20명(37.7%)에 비해 줄어든 것이다.

●그림 IV-11 항일빨치산가계 출신 권력엘리트



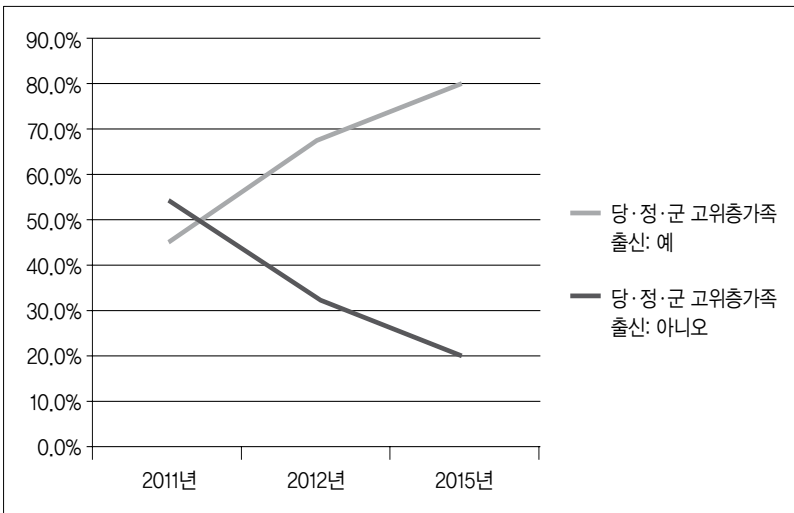
북한정권에서 항일빨치산가계 출신 권력엘리트의 정치적 영향력은 감소추세를 보인다. 그러나 항일빨치산가계 출신 권력엘리트는 여전히 핵심 권력부서에서 활동하면서 정치적 영향력을 행사한다. 항일빨치산가계 출신 권력엘리트 중에서 혁명 1세대는 리용무를 제외하고 대부분 사망했다. 김정은 정권에서 항일빨치산가계 출신은 혁명 2세대이거나 혁명유자녀 출신들이다. 대표적인 인물은 최룡해, 김기남, 최태복, 양형섭, 리용무, 오극렬, 김평해, 태종수, 리병철, 김영철, 오일정 등이다. 그런데 혁명유자녀 출신들 중에서 최룡해, 오일정이 2015년 11월 8일자로 발표한 리을설 장의위원 명단에 빠져 있어서 신변에 이상이 발생했을 가능성이 높은 것으로 예상된다.¹⁶⁸

¹⁶⁸ “리을설 장의위원회 구성,” 『조선중앙통신』, 2015.11.8. 만약 최룡해·오일정이 숙청되거나 해임됐다면, 항일빨치산가계 출신 권력엘리트의 영향력은 과거에 비해 크게 줄어들 가능성이 높다.

I
II
III
IV
V

2015년 당·정·군 고위층가족 출신 권력엘리트는 <그림 IV-12>와 같이 17명(37.8%)이었다.¹⁶⁹ 이들은 조부모·부모·형제들이 당·군·정의 고위직을 맡은 적이 있었다. 대표적 인물은 김정은, 김영남, 최룡해, 김기남, 최태복, 양형섭, 강석주, 오극렬, 태종수, 리병철, 김영철, 장정남, 최휘 등이다.

●그림 IV-12 당·정·군 고위층가족 출신 권력엘리트



* 결측 2011년 53명 중 29명(54.7%), 2012년 53명 중 28명(52.8%), 2015년 45명 중 24명(53.4%).

¹⁶⁹ 이 항목은 결측이 너무 높기 때문에 정확한 추세를 보여준다고 볼 수 없다. 당·정·군 고위층가족 출신 권력엘리트는 대체로 잘 알려져 있다는 점을 고려할 때, 결측은 고위층가족 출신이 아닐 가능성이 높다.

김정은 정권에서 김일성 친인척, 항일빨치산가계, 당·정·군 고위층 가족 출신 권력엘리트는 <표 IV-4>와 같이 당·정·군에 넓게 포진했다. 이들은 주로 내각과 군의 중간 간부를 형성하고 있고, 무역성·외무성이나 무역회사 등 경제부문에서 일한다.

표 IV-4 권력엘리트 가족관계

이름	출신	직책	가족	관계	직책
김영주	김일성 가계	전 부주석	리명산	사위	무역성 부상
허담	김일성 친인척	전 당비서	허철	아들	외무성 당비서
리용무	김일성 친인척	국방위원회 부위원장	리철호	아들	무역회사
최현	항일빨치산 1세대	전 인민무력부장	최룡해	아들	당 비서
오진우	항일빨치산 1세대	전 인민무력부장	오일정	아들	당 민방위부장
	항일빨치산 1세대	전 인민무력부장	전영란	며느리	정성제약연구소장
오백룡	항일빨치산 1세대	전 내각 부수상	오금철	아들	군 부총참모장
	항일빨치산 1세대	전 내각 부수상	오철산	아들	해군사령부 정치위원
태병렬	항일빨치산 1세대	군 고위직	태형철	아들	사회과학원장
서철	항일빨치산 1세대	중앙검열위원장	서동명	아들	대외보험총국장
김국태	항일빨치산 2세대	전 당비서	김문경	딸	당 국제부 부부장
	항일빨치산 2세대	전 당비서	이흥식	사위	외무성 국장
리명제	고위층	전 당조직지도부 부부장	리용호	아들	외무성 부상
김효	고위층	전 당재정경리부장	김군	아들	김일성대학제1부총장
전문섭	고위층	전 국가검열위원장	김영일	사위	당 국제비서
백남순	고위층	전 외무상	백룡천	아들	중앙은행 총재
정일룡	고위층	전 내각 부수상	태종수	사위	당 총무비서
	고위층	전 내각 부수상	김계관	사위	외무성 제1부상
리명수	고위층	전 인민보안부장	리용남	조카	무역상
최재하	고위층	전 건설상	최휘	아들	당 조직지도부 부부장
	고위층	전 건설상	최연	아들	내각 무역성 부상

I
II
III
IV
V

이름	출신	직책	가족	관계	직책
리영구	고위층	전 김정일 주치의	리광근	아들	합영투자위원회 위원장
김철만	고위층	전 제2경제위원장	김태히	아들	김일성대 당 책임비서
오재원	고위층	전 만경대혁명학원장	오룡철	아들	무역성 부상
김영춘	고위층	전 인민무력부장	리성호	사위	상업성 부상
리하일	고위층	전 국방위 위원	박근광	사위	당 국제부 부부장
김철만	고위층	전 국방위 위원	김태히	아들	김일성대학 당 책임비서
심창완	고위층	전 사회안전부 정치국장	심철호	아들	체신성 부상
박성철	고위층	전 부주석	문재철	사위	외교단사업총국장
오극렬	고위층	국방위원회 부위원장	오세현	아들	무역회사
	고위층	국방위원회 부위원장	서호원	사위	대외문화연락위원회 부위원장
홍원길	고위층	전 부총리	홍선옥	딸	최고인민회의 부의장
리화영	고위층	전 당조직지도부 부부장	리용철	아들	청년동맹 1비서
김영춘	고위층	전 인민무력부장	차동섭	사위	무역회사
	고위층	전 인민무력부장	리성호	사위	무역성 부상
김원홍	고위층	국가안전보위부장	김철	아들	무역회사
김영남	고위층	최고인민회의 상임위원장	김동호	아들	외무성 과장
	고위층	최고인민회의 상임위원장	김호정	딸	대문연 책임부원
최영림	고위층	전 내각총리	최선희	딸	외무성 부국장
리제강	고위층	전 조직지도부 제1부부장	차철마	사위	무역회사
전명수	고위층	전 주중대사	전승훈	아들	무역회사

자료: 이귀원, “北권력층 자녀들, 요직·차세대 책임자층 포진,” 『연합뉴스』, 2012.1.10.; 김현우, “北 ‘권력형 자본가’ 차철마 급부상,” 『한국일보』, 2012.2.20.; 조계창, “삼성, LG도 과거에는..., 北 ‘부강그룹’ 두각,” 『연합뉴스』, 2005.12.15.; 이교덕 외, 『김정은체제의 권력엘리트 연구』, p. 279 참고하여 작성.

김정은 정권은 최상층 권력엘리트일수록 가족관계가 매우 강한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 왜냐하면 북한이 간부 선발과 배치 원칙으로 제시하는 계급적 토대와 출신성분은 김일성가계, 항일빨치산가계, 당·정·군 고위층가족 등이 가장 우수하기 때문이다. 또한 이러한 가족 배경을 가진 엘리트들은 수령에 대한 충실성도 높게 평가받을 가능성이 높다. 실제로 2015년 김정은 정권의 최상층 권력엘리트에서 김일성가계(4명), 항일빨치산가계(12명), 당·정·군 고위층가족(17명) 출신은 17명(37.4%)으로 나타났다. 김정은 정권에서 권력의 대물림은 수령뿐만 아니라 최상층 권력엘리트에게서도 나타난다.

다. 정치·경제의 독점적 지배

북한은 인민의 지배를 표방했다. 그러나 김일성과 최상층 권력엘리트는 프롤레타리아 독재라는 미명 아래 조선노동당 일당지배체제를 구축했고, 1967년부터 1974년 사이에 수령유일지배체제를 구축했다. 북한은 조선노동당을 통제하는 수령과 최상층 권력엘리트가 지배하는 국가다. 수령과 최상층 권력엘리트는 정치권력을 완전하게 장악하고, 모든 국유재산을 통제하면서 경제적 이권을 독점한다.

김정일·김정은 정권에서 최상층 권력엘리트는 정치권력과 경제적 이권을 보장하는 정치·경제 제도를 유지하기 위해서 강하게 응집한다. 이들은 계급적 토대, 출신성분, 충성심, 능력 등을 검증받은 당·국가의 핵심 관료들이다. 여기에 해당하는 인물은 김일성가계, 항일빨치산가계와 혁명유자녀, 당·정·군 고위층자녀, 당 정치국 위원·후보위원, 당 비서, 전문부서의 부장·부부장·국장, 당 핵심 전문부서 과장, 총정치국·총참모부의 핵심간부, 보위·보안기구의 핵심간부, 내각 상·부상 등

I

II

III

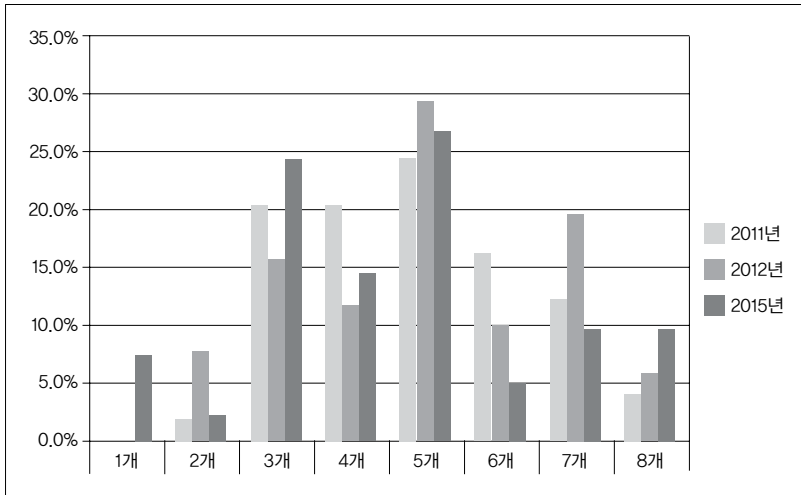
IV

V

이다.¹⁷⁰

최상층 권력엘리트는 국가의 정치권력을 독점한다. 이들은 당의 여러 직책을 겸직하거나 군·내각의 직책을 겸직하면서 국가기구에 대한 당의 지배를 실행한다. 최상층 권력엘리트들은 최소 2개에서 최대 8개의 직책을 겸직했고, 55~62% 정도의 엘리트들이 5~7개의 직책을 겸직했다. 2015년 최상층 권력엘리트의 겸직은 <그림 IV-13>과 같이 5개 15명(28.3%), 7개 10명(18.9%), 3개 8명(15.1%), 4개 6명(11.3%), 6개 5명(9.4%), 2개 4명(7.5%), 8개 3명(5.7%) 등의 순이었다.

그림 IV-13 권력엘리트 겸직



* 결측 2011년 53명 중 4명(7.5%), 2012년 53명 중 2명(3.8%), 2015년 45명 중 4명(8.9%).

¹⁷⁰ 오경섭, “남북한 경제통합 시 북한의 정치적 안정 방안,” 김기수 편, 『통일경제를 위한 예비 연구』 (서울: 세종연구소, 2015), p. 244.

최상층 권력엘리트의 검직은 2011·2012년에도 비슷한 추세였다. 2011년에는 5개 12명(22.6%), 3·4개 각각 10명(18.9%), 6개 8명(15.1%), 7개 6명(11.3%), 8개 2명(3.8%), 2개 1명(1.9%)으로 나타났다. 2012년에는 5개 15명(28.3%), 7개 10명(18.9%), 3개 8명(15.1%), 4개 6명(11.3%), 6개 5명(9.4%), 2개 4명(7.5%), 8개 3명(5.7%)으로 나타났다.

또 김정은 정권에서 최상층 권력엘리트는 경제를 독점적으로 지배한다. 최상층 권력엘리트는 노동당의 공식직위에서 파생하는 정치권력과 국가재산 통제권을 활용해서 렌트를 추구한다.¹⁷¹ 당에서 차지하는 직위가 높을수록 렌트도 많았다. 벽돌공장 당 비서 출신 탈북자는 공장의 당 비서와 직장장이 당의 직위를 이용해서 렌트를 추구하는 방법에 대해서 증언했다. 그는 도당·군당·공장당에 따라 치부하는 방식이 있고, 조직비서는 조직비서대로, 당 비서는 당 비서대로 렌트를 추구한다고 증언했다.

지배인하고 당 비서는 먹는 방식이 간단하죠. ... 함흥모방직 공장에서 왔다. 아는 처지에 (벽돌) 100만 매만 주세요. 우리 계획이 100만 매야. 온 공장에 200만 매 생산하는데 너네 100만 매 주면 나는 뭐 할 거 있냐? 그렇게 하면 너 다 가져가라. 100만 매 주는데 80만 매만 가져가. 그리고 계획표는 100만 매로 넣어. ... 그리고 자기 20만 매 감춘다고요. ... 조직비서는 조직비서대로 그렇게 해먹지. 당 비서는 당 비서고 조직비서는 조직비서지. ... 도당 조직부장이 도에서 제일 높잖아요. 도당 조직부장이 벽돌 3천 매 달래. 그런데 표는 없어. 개인표는 없어. 5만 매 달래. 해결 못할까? 그러면 나 그놈 덕에 잘 살아가는데... 알았어요. 당에서 벽돌 달라고 하면 당이라면 직장장은 말 한 마디 못해요.¹⁷²

¹⁷¹- 김영희·김병욱, “사회적 신분에 따른 북한관료들의 사경제활동 연구,” 『통일문제 연구』, 통권 제50호 (2008), p. 246.

I
II
III
IV
V

최상층 권력엘리트는 권력기관과 엘리트의 정치적 위상에 따라서 렌트를 위계적·차등적으로 배분한다. 더 높은 직위에 있는 엘리트는 더 많은 경제적 이권을 차지한다.¹⁷³ 최상층 권력엘리트는 정치적 직위를 이용해서 시장을 지배한다. 수령은 권력기관에게 무역권을 배분한다. 권력기관은 무역회사를 통해서 창출한 수익금을 김정은 통치자금 상납, 기관 유지비, 간부의 처부, 민간업자 수익 등으로 배분한다.¹⁷⁴

최상층 권력엘리트는 권력기관의 경제적 이권사업을 이용해서 부를 축적했고, 가족이나 친·인척을 내세워서 사업을 벌이거나 돈주들과 결탁하는 등 간접적으로 사업에 참여했다.¹⁷⁵ 최상층 권력엘리트는 경제 관련 부처에 있거나 정치적 직위가 높을수록 사업 규모가 크고, 시장에서 벌어들이는 수익도 많았다. 최상층 권력엘리트는 각종 무역사업이나 이권 사업에 참가한다. 외화벌이 사업을 했던 탈북자는 오진우의 둘째 며느리가 정성무역회사를 운영하면서 UN에서 들어오는 약을 시장에 판매하는 사업을 한다고 증언했다.

북한의 오진우 둘째 며느리가 있어요. 그 여자가 2경제 산하 제약공장에 있어요. 평양 무슨 제약공장인데 그 제약공장은 약을 생산하는 곳이 아니고 한때 UN에서 약을 들여오잖아요. 약을 들여온 걸 여기에서는 그 약을 다 터트려서 약은 솔직히 다 공짜로 들여오잖아요. 그거 다 발카내서 알당 발아를 이렇게 해서 팔아요. 발아를 넣고서 외국 약이 아닌 것처럼. 실제 그 약에 알에 찍힌 건 외부 약이잖아요. 그렇게 약을 해서 그 약을 팔아요. 무역회사 간판. 그런데 그것이 정성무역회사예요.¹⁷⁶

172- 탈북자 김철산(가명) 면담, 2015.8.25.

173- 박형중, “수령독재 하에서 권력과 이권을 둘러싼 갈등 동학 그리고 장성택 숙청,” 『북한연구학회보』, 18권 1호 (2014), pp. 5~8.

174- 박형중, “김정은 시대 북한의 정치와 경제의 동학: 장성택 숙청의 구조적 배경,” p. 5.

175- 오경섭, “남북한 경제통합 시 북한의 정치적 안정 방안,” p. 251.

차철마와 전승훈은 핵심 권력을 배경으로 부를 축적했다. 차철마는 전 조직지도부 부부장 이제강의 사위다. 그는 외화벌이 사업을 통해서 1천만 달러 이상의 재산을 보유할 정도로 막대한 개인재산을 축적했다.¹⁷⁷ 전명수 전 주중대사의 아들인 전승훈은 조선부강무역회사를 설립해서 수백만 달러의 재산을 축적했다. 조선부강무역회사는 자본금만 2천만 달러에 연평균 대외거래액이 1억 5천만 달러고, 9개의 계열사와 15곳의 해외지사를 운영한다.¹⁷⁸ 오진우의 며느리 전영란 정성계약연구소장은 남한 지원 단체들과의 보건의료지원 사업에 이어 개성공단 마늘 까는 공장을 통해서 부를 축적했다. 김영춘의 자녀와 일가친척 20여 명은 군부 외화벌이기관의 핵심 요직을 맡고 있고, 김일철 인민무력부장의 딸은 북한 최고의 여성부자로 알려졌다.¹⁷⁹ 김정은 정권에서 최상층 권력엘리트는 정치권력과 경제적 부를 독점하는 특권층을 구성한다. 이들이 당에서 차지하는 직위는 렌트를 추구하는 수단이다.

라. 자수성가형 신진관료의 부상

김정일 정권과 김정은 정권에서는 가정적 배경 없이 최상층 권력엘리트로 승진한 자수성가형 신진관료들이 부상했다. 이들은 김일성가계·항일빨치산가계 출신이 아닌 일반 가정 출신이었다. 2015 최상층 권력엘리트 조사결과, 자수성가형 신진관료는 <그림 IV-14>와 같이

176- 탈북자 정민주(가명) 면담, 2015.8.12.

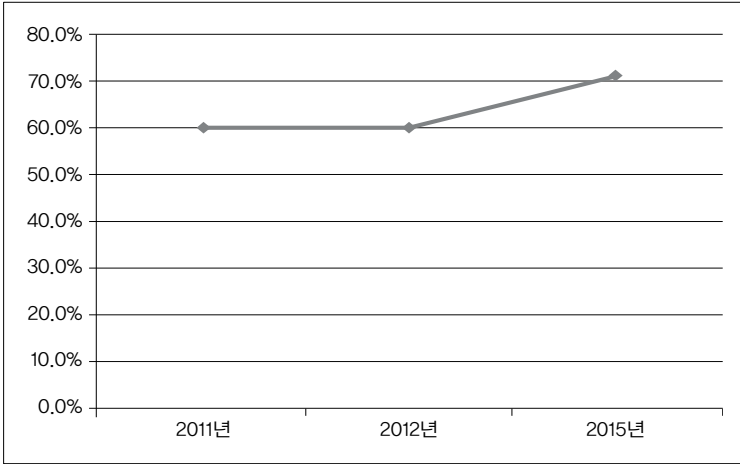
177- 김현우, “北 ‘권력형 자본가’ 차철마 급부상,” 『한국일보』, 2012.2.20.

178- 조계창, “‘삼성·LG도 과거에는...’ 北 ‘부강그룹’ 두각,” 『연합뉴스』, 2015.12.15.

179- 정지영, “7.1조치 5년 … 北에도 ‘붉은 자본가,’” 『한국경제』, 2007.6.30.; 주성하, “백두혈통 신화 … 가면을 벗기다,” 『동아닷컴』, 2013.12.21.

45명 중 32명(71.1%)에 달했다. 2011·2012년에는 모두 53명중 32명(60.4%)이었다.¹⁸⁰

●그림 IV-14 자수성가형 신진관료



김정일·김정은 정권에서 자수성가형 신진관료의 비율이 높은 이유는 북한의 간부 선발·배치와 관련이 있다. 조직지도부 간부과는 중앙당 간부를 선발한다. 조직지도부 간부과는 대학 졸업생 중에서 간부대상자를 선발하고, 현장 경험을 거쳐서 중앙당에 배치한다. 북한 외교관 출신인 현성일은 당 간부선발 절차를 다음과 같이 설명한다.

조직지도부 간부과는 매해 중앙과 지방의 각급 당 기관의 수요를 종합하여 충원계획을 세운 다음, 대학들에 충원인원을 할당한다. 대학에서는 이에 따라 당원이면서 입학 전 군복무나 노동

¹⁸⁰- 2015년 자수성가형 신진관료들 중에서 고위층가족을 둔 권력엘리트는 강석주·장정남·최희 등 3명이다. 이들을 제외하면 45명 중 29명(64.4%)이다.

경력을 가지고 있고 학업성과 사상동향, 대학생활이 우수한 학생들 중에서 신원확인을 거쳐 선발된 인사대상자들의 명단을 간부이력문건과 함께 조직지도부 간부과로 발송한다. 조직지도부는 이에 기초하여 현지 확인 등 자체의 신원확인과정을 반복하여 최종 선발한 대상들을 지방과 하급 당 기관들에 배치하여 3년 정도의 ‘현실체험’ 과정을 거치도록 한다. 실천에서 단련되고 검증되고 경험을 쌓은 후보들은 당위원회의 추천 형식으로 김일성고급당학교 등 각급 당 일꾼 양성기관에 보내 전문교육을 받도록 한다. 당 학교를 우수한 성적으로 졸업한 학생들은 김정일의 비준을 거쳐 중앙당이나 각급 당 기관의 간부로 등용된다. 당 일꾼 선발에서 탈락했거나 조직지도부의 인사 대상이 아닌 졸업생들은 중앙당 간부부의 인사 대상이 되어 정부기관이나 산하 단위들에 배치된다.¹⁸¹

북한은 계급적 토대와 출신성분, 수령에 대한 충실성 등을 간부 충원 기준으로 제시했다.¹⁸² 출신성분과 계급적 토대에 문제가 있는 사람들은 중앙당 간부후보를 선발하는 신원조회에서 탈락한다. 아무리 능력이 뛰어나도 출신성분과 계급적 토대에서 걸리면 중앙당 간부로 선발하지 않는다. 간부후보는 김일성가계, 혁명유가족, 전사자, 피살자가족, 노동자·농민 등에 해당하는 계급적 토대와 출신성분을 가져야 당의 핵심 권력엘리트로 등용될 수 있는 자격을 얻는다. 북한에서 출신성분과 계급적 토대라는 관문을 통과할 수 있는 사람들은 대략 27% 정도의 핵심계층이다.

중앙당 간부 대상은 김일성종합대학이나 군복무 경험을 가져야 한다. 만경대혁명학원 출신이면 금상첨화다. 고위층 탈북자는 중앙당 간부사업체계에 대해서 다음과 같이 증언한다.

¹⁸¹ 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』, pp. 208~209.

¹⁸² 위의 책, pp. 177~179.

I
II
III
IV
V

중앙당 간부 사업 체계에서 이상적인 조건은 김일성 종합대학 출신에 군복무 경험이 있는 사람이며 여기에 만경대혁명학원까지 나오면 더 좋다. 조용원은 만경대혁명학원 출신은 아니지만 김일성종합대학 출신에 군복무까지 마쳤기 때문에 당에서 눈여겨보았으며 당일꾼 예비자로서 강원도에 파견했다. 지방당에서 3~5년 동안 생활시키면서 능력이 검증되고 당 생활도 잘하고 당과 지도부에 대한 충성을 보이면 중앙에서 기용한다. 아무리 뛰어나더라도 처음부터 중앙당에 기용하는 것은 드문 일이며 지방당에 보내거나 노동현장으로 보내서 능력을 검증한다. 토대(가정환경)·학력·능력·언행·품성 등을 종합적으로 판단하여 인재를 기용한다.¹⁸³

일단 중앙당 간부로 선발되면, 승진과정에서 가장 중요한 요건은 수령에 대한 충실성과 개인의 능력이다. 간부들은 수령에 대한 절대적 충성을 인정받아야 당 핵심부서의 간부로 승진할 수 있다. 권력엘리트의 승진에서 능력이 매우 중요하다. 왜냐하면 최소한 수령에게 올릴 보고서를 작성할 수 있는 실력을 갖춰야하기 때문이다. 그렇기 때문에 뇌물도 엘리트의 승진에 결정적 영향을 미치지 못한다. 고위층 탈북자들은 다음과 같이 증언한다.

중앙당의 핵심으로 출세하는 데 가장 중요한 것은 본인의 능력이다. 항일빨치산 자녀가 아니라 노동자·농민 자녀도 중앙당 간부로 성장한다고 보면 토대보다는 능력이 중요하다. … 뇌물을 쓰면 상층으로 올라가는 데 수월할 수 있으나 조직지도부와 같이 핵심 권력층에 올라가기 위해 결정적인 것은 능력이다. 중요치 않은 주변 직책은 뇌물로 가능하지만 핵심엘리트는 능력과 충성도가 핵심적이다. 조직지도부에 들어갈 때 성분은 이미 완벽하게 검증되며 그 다음부터는 능력과 충성심이다. 학연이나 지연을 한국보다 더 엄격하게 다스리며 능력이 없으면 빨치산 후예라 해도 조직지도부 같은 곳에 들어오지 못한다.¹⁸⁴

¹⁸³- 탈북자 김민수(가명) 면담, 2015.9.21.

(상층 엘리트 그룹에 진출하려면) 기본은 실력이다. 오진우의 그렇게 나이 많은 맏아들도 부서 책임 부원(과장)으로 있었다. 오일정은 사단장을 했다. 정책국에서 2급으로 있으면서 보면 북한은 실력이다. 오백룡도 자식 셋이 있는데 오금철 하나만 되고, 김정일이 둘째 아들 사랑했는데 똑똑하지 못하니깐 등장시키지 못했다. 리을설도 호위사령관을 그렇게 오래하고 자식들 6명이나 되는데 국장급도 없다. 최현도 최룡해 하나 성공했다. 오백룡도 오금철 하나 성공했다. 오진우도 오일정 하나 살았다. 최용건네는 당·정·군에 있지도 않았다. 사회단체, 청년동맹, 여맹 이런 데 다 보내놓고 당·정·군 쪽에 인입을 안 시켰다. … (조직지도부 등 핵심권력기구는) 해당부분에서 자기네가 쓰겠다는 대상이 있다. 당은 기본 출신성분 중에 하나가 노동이나 군인 성분이어야 하며 둘 다 삼으면 들어갈 수 없다. 실력이 검증되어야 하고 프로젝트도 여러 건 있어야 한다. 프로젝트란 김정일에게 보고했던 내용들로 이것 하나만 했어도 사방에서 영입하려고 한다. 한두 장 안에 한 개 소설을 다 담아야 하는데 그렇게 요약할 수 있는 능력이 있어야 하고 최상의 글이 되어야 한다. 대책보고와 같은 글들을 보면 1안·2안으로 하고 마지막에 “배려해 주셨으면 합니다”로 맺는데 거기에 김정은 사인까지 있으면 최고 능력으로 인정받는다. 모든 정책은 글로써 반영되기 때문에 기자 출신인 김기남처럼 글 잘 쓰는 사람들이 출세한다.¹⁸⁵

또 북한은 혈연·학연·지연에 의한 간부 충원을 강력하게 통제했다. 북한은 1950년대 권력투쟁을 거치면서 김일성에게 도전한 정치적 반대파벌을 숙청했다. 북한은 1974년 수령유일체제를 제도화하면서 수령에 도전할 수 있는 정치적 분파나 파벌조성 행위를 금지했다. 북한은 “당의 유일적 령도지도체계 확립의 10대 원칙”을 통해서 간부 평가와 선발배치 원칙을 제시했다. 10대 원칙 9조 7항은 다음과 같이 규정한다.

¹⁸⁴- 탈북자 김민수(가명) 면담, 2015.9.21.

¹⁸⁵- 탈북자 김철산(가명) 면담, 2015.8.11.

I
II
III
IV
V

당에 대한 충실성과 실력을 기본척도로 하여 간부들을 평가하고 선발배치하여야 하며 친척, 친우, 동향, 동창, 사제관계와 같은 정실, 안면관계, 돈과 물건에 따라 간부문제를 처리하거나 개별적 간부들이 제멋대로 간부들을 등용, 해임, 처벌하는 행위에 대하여서는 묵과하지 말고 강하게 투쟁하며 간부사업에서 당적원칙과 제정된 질서를 철저히 지켜야 한다.¹⁸⁶

북한은 간부선발·배치 과정에서 충성심과 능력에 기초한 간부 충원 원칙을 적용했다. 김정일은 학연·지연·학벌에 의한 인사를 금지했고, 가족·친척관계 등 혈연으로 연결된 인물이 같은 기관이나 부서, 같은 분야에서 근무하는 것을 허용하지 않았다.¹⁸⁷ 간부들이 사돈관계로 얽혀서 친해지는 것을 막았고, 중앙당 간부의 자녀들이 결혼하면 부모들을 중앙당에서 내보냈다.¹⁸⁸

이러한 간부정책 때문에 김일성가계·항일빨치산가계·고위층자녀가 아닌 신진관료들이 당의 최고위층으로 진입할 수 있었다. 북한에서 대표적인 자수성가형 신진관료는 황병서, 조용원 등이다. 황병서는 김정인과 친인척 관계도, 혁명유자녀 출신도, 고위층자녀 출신도 아니며 자수성가형 엘리트다. 총정치국 간부부에서 오랫동안 간부사업을 하다가 조직지도부에서 군대 간부사업을 보면서 1부부장까지 승진하다가 다시 군으로 넘어갔다.¹⁸⁹ 조용원(1957년생, 59세) 당 조직지도부 부부장은 강원도 출신일 가능성이 높다. 그는 김일성종합대학을 졸업하고 군복무를 마친 후 강원도당 조직지도부 책임지도원을 하다가 중앙당으로 진출했다.¹⁹⁰

186- 오경섭, 『북한의 위기와 선군정치』 (서울: 시대정신, 2015), p. 406.

187- 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』, pp. 180~183.

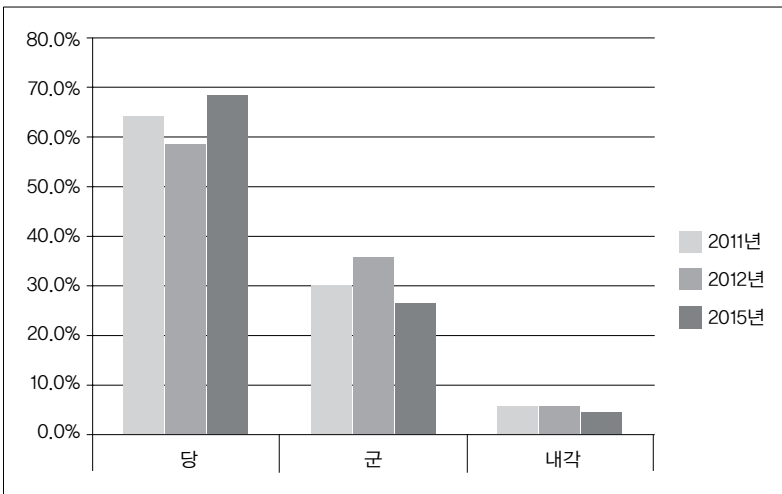
188- 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇별은 어둠을 밝힐 수 없다』 (서울: 월간조선사, 2001), p. 138.

189- 탈북자 김민수(가명) 면담, 2015.9.21.

마. 당과 내각·군 간 인사교류 부족

북한에서 최상층 권력엘리트의 소속은 당·군·내각 순이었다. 당 소속이 가장 많았고, 군·내각 소속이 뒤를 이었다. 내각 소속은 2~3명에 불과했다. 당 소속 엘리트는 내각이나 군을 거의 경험하지 않았고, 줄곧 당에서 경험을 쌓으면서 승진했다. 이러한 현상은 김정일 정권과 김정은 정권에서 거의 같았다. 2015년 최상층 권력엘리트의 소속은 <그림 IV-15>와 같이 45명 중 당 소속 엘리트 31명(68.9%), 군 소속 엘리트는 12명(26.7%), 내각 소속 엘리트 2명(4.4%)이었다.

●그림 IV-15 권력엘리트 소속



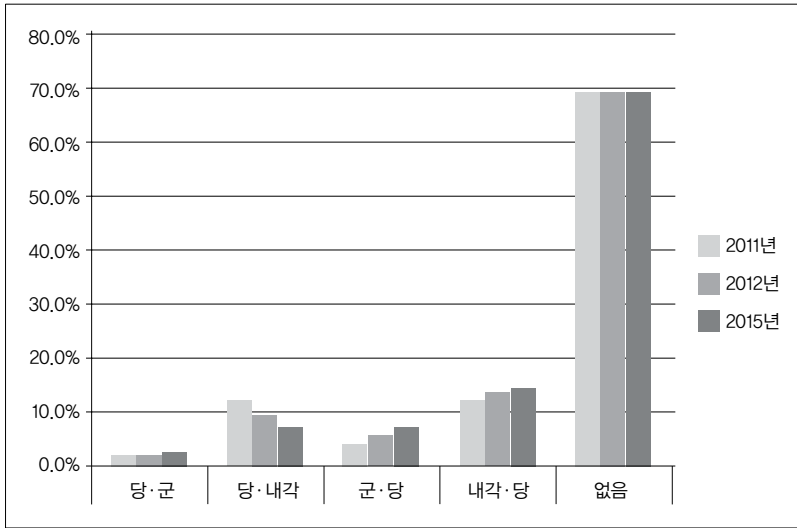
¹⁹⁰ 탈북자 김민수(가명) 면담, 2015.9.21.

최상층 권력엘리트의 소속은 2011년에 53명 중 당 소속 엘리트 34명(64.2%), 군 소속 엘리트 16명(30.2%), 내각 소속 엘리트 3명(5.7%)이었고, 2012년에 53명 중 당 소속 엘리트 31명(58.5%), 군 소속 엘리트 19명(35.8%), 내각 소속 엘리트 3명(5.7%)이었다. 2015년 조사에서 차이는 당 소속 엘리트가 증가 추세를 보였고, 군 소속 엘리트가 감소 추세를 보였다는 점이다. 이러한 변화는 김정은 정권에서 당 중심 통치를 강화했기 때문인 것으로 보인다.

북한은 당과 내각·군 간 인사교류를 거의 진행하지 않는다. 왜냐하면 당·국가체제의 특성상 당에서 내각이나 군으로 이동하는 것은 경질당하는 것이기 때문이다. 김정일 정권과 김정은 정권에서 모두 당과 내각 또는 당과 군 사이의 인사이동이 매우 적었다. 최상층 권력엘리트의 인사이동은 2011·2012·2015년 모두 인사이동이 없는 경우가 64% 이상이었고, 인사이동을 한 경우가 약 30% 정도였다. 2015년 최상층 권력엘리트의 인사이동은 <그림 IV-16>과 같이 이동이 없는 경우가 29명(64.4%)이었고, 내각에서 당으로 이동 6명(13.3%), 군에서 당으로 이동 3명(6.7%), 당에서 내각으로 이동 3명(6.7%), 당에서 군으로 이동 1명(2.2%)으로 나타났다.

2011년에는 이동이 없는 경우 34명(64.2%), 내각에서 당으로 이동 6명(11.3%), 군에서 당으로 이동 2명(3.8%), 당에서 내각으로 이동 6명(11.3%), 당에서 군으로 이동 1명(1.9%)이었다. 2012년에는 이동이 없는 경우 36명(67.9%), 내각에서 당으로 이동 7명(13.2%), 군에서 당으로 이동 3명(5.7%), 당에서 내각으로 이동 5명(9.4%), 당에서 군으로 이동 1명(1.9%)이었다.

●그림 IV-16 권력엘리트 인사이동



* 결측 2011년 53명 중 4명(7.5%), 2012년 53명 중 1명(1.9%), 2015년 45명 중 4명(8.9%).

2015년 인사이동은 내각에서 당, 당에서 내각, 군에서 당, 당에서 군 등의 순으로 이루어졌다. 내각과 당의 인사이동은 내각의 경제·외교부 문에서 오랫동안 경험을 쌓고, 능력을 인정받은 엘리트들이 당의 경제 부문이나 외교부문으로 승진하는 경우와 당에서 다시 내각으로 이동하는 경우였다. 대표적인 인물은 경제관료 출신인 박봉주·곽범기·오수용·로두철·한광복 등과 외교관료 출신인 강석주다.

반면에 당과 군의 인사이동은 드물었다. 군에서 당으로 이동은 군에서 경험을 쌓은 엘리트들이 당의 군 지도 부서로 자리를 옮기는 경우였다. 대표적인 인물은 오극렬·김명식·리병철 등이다. 당에서 군으로 이동한 엘리트는 군 장악을 위해서 총정치국장으로 옮긴 최룡해·황병서 등이다.

I
II
III
IV
V

4. 김정일 시대와 김정은 시대의 비교

최고 지도자의 사망은 권력투쟁을 촉발할 수도 있었다. 김정일이 사망한 직후 김정은이 권력엘리트를 완전하게 장악하지 못했기 때문에 일부 권력엘리트가 김정은에게 도전할 가능성을 배제할 수 없었다. 김정은은 권력엘리트를 장악하기 위해서 세대교체와 숙청을 단행했다. 여기서는 김정은 정권의 권력엘리트 개편이 김정은의 권력 안정에 미치는 영향을 분석한다.

가. 정치적 반대 파벌의 부재

김정일 사후 김정은 정권은 불안정했다. 김정은은 정치적 경험이 부족했기 때문에 김정일에 비해서 국정운영능력과 대중적 기반이 약했다.¹⁹¹ 더구나 김정은이 완전하게 권력엘리트들을 장악·통제한다고 보기 어려웠다. 권력엘리트 내부에 경제적 이권 다툼이 존재했다.¹⁹² 리영호는 군의 외화벌이 사업을 당·내각으로 옮기는 것에 반발해서 해임됐다. 장성택은 군·내각의 이권사업에 개입하다가 처형됐다.

일부 전문가들은 김정일 사후 김정은이 권력을 완전하게 장악하지 못했다고 주장한다. 김정은 정권은 권력이 몇 명의 최상층 엘리트들에게 분산된 과두적 집단지도체제라거나 제한적 1인지배체제라고 규정했다.¹⁹³ 그러나 이러한 분석은 잘못된 것이다. 김정은의 권력은 불안

¹⁹¹- 김갑식, “김정은 정권의 수령제와 당·정·군 관계,” p. 51.

¹⁹²- 박형중, “김정은 시대 북한의 정치와 경제의 동학: 장성택 숙청의 구조적 배경,” pp. 12~14.

¹⁹³- 송정호·이상원, “빅데이터 기법을 활용한 북한의 권력구조 분석: 김정일-김정은시대 비교,” 『2015 세계 북한학학술대회 자료집』 (2015.10.13.~14.), p. 74.

정했으나 수령유일지배체제가 약화되지 않았기 때문이다. 모든 권력은 김정은에게 집중되었고, 권력엘리트들에게 분산되지 않았다. 정치적 반대파벌은 존재하지 않았다.

김정은 정권은 김정은의 부족한 국정운영능력을 보완하기 위해서 당·군·내각에서 소수 핵심 권력엘리트의 보좌를 받았다. 김정은은 충성스럽고 신뢰하는 핵심 권력엘리트들을 핵심 권력기관의 최고책임자로 배치했고, 이들을 관리·통제함으로써 권력을 장악하고 국정을 운영했다.¹⁹⁴ 김정은을 보좌하는 권력엘리트들은 독자적인 권력기반을 갖지 못했다. 정치적 파벌이 존재하지 않았고, 김정은에게 대적할 만한 권력을 가진 개인이나 권력기구도 없었다. 김정은을 보좌하는 권력엘리트들의 권력의 원천은 김정은이었다. 김정은은 집권 초기부터 신뢰성에 의혹이 생긴 엘리트들을 제거했다. 장성택은 당 행정부를 중심으로 세력을 확장하다가 제거됐다.

김정은은 조직지도부를 통해서 권력을 장악·행사했다. 조직지도부의 권력은 다른 권력기관들에 비해서 압도적으로 크기 때문에 조직지도부에게 맞설 수 있는 권력기구는 존재하지 않는다. 이러한 사실은 탈북자 증언에서도 확인할 수 있다.

조직지도부 내에서 권력투쟁은 상상하기 힘들고, 조직지도부와 국가안전보위부 사이에 투쟁이 있더라도 조직지도부에 의해서 결판이 날 것이다. 보위부뿐만 아니라 무력부, 평양수도사령부 등은 무력을 가지고 있고 조직지도부는 무력을 가지고 있지 않지만 평화적 시기이든 돌출상황이 벌어지든 얼마든지 조직지도부가 제압할 수 있다. 군은 정권에 대한 영향력은 없고 선군정치를 떠받들고 나가는 데에만 영향력이 있다고 볼 수 있다. 김정일

¹⁹⁴ 오경섭, “김정은 통치 1년: 정권 안정화와 과도적 통치체제 구축,” 『세종논평』, no. 257 (2012), p. 1.

I
II
III
IV
V

의 선군정치 시대에 군이 당을 압도하는 것처럼 이야기되었으나 이는 어림도 없는 소리며 그 때도 김정일이 현지 시찰할 때 당 부부장들이 서 있으면 총정치국장까지도 다 먼저 가서 부부장들한테 인사했다. 김정일 시대 “군대가 당보다 앞선다”고 한 것은 김정일이 군을 부리기 위해 한 소리로 실질적으로 군대가 당보다 앞섰다고 볼 수 없다. 국가안전보위부는 북한권력에서 “돌격대” 내지는 중국의 “홍위병”으로 보면 된다. 당 조직지도부가 못하는 것을 기술적으로 협조해줄 수 있는 기관으로 보면 된다. 가령 감청이라는 것은 조직지도부가 전문적으로 할 수 없는 영역으로 기술적인 장치를 통해 담화내용 등을 파악해내는 일은 국가안전보위부에서 담당한다. 그러나 가끔 국가보위부가 너무 설치면서 당의 말을 듣지 않으려고 할 때가 있는데 이 때 조직지도부가 검열 들어가서 국가보위부 부장·부부장·국장까지 물갈이하고 조직지도부 사람들을 얹혀 놓는다. 국가보위부는 당하고 맞설 생각을 못한다.¹⁹⁵

최상층 권력엘리트의 구성과 특징을 분석한 결과도 김정은의 권력에 도전할 수 있는 새로운 정치세력이나 엘리트가 등장했다는 증거를 발견할 수 없다. 북한은 정치적 반대세력이 없었기 때문에 김정은은 빠르게 권력을 안정화했다.

나. 공포통치와 감시·억압체제

독재자는 권력을 유지하기 위해서 신뢰하기 어려운 엘리트층을 언제든지 축출하고, 경쟁자들을 제거해야 한다.¹⁹⁶ 북한정권도 강력한 감시·억압체제를 이용해서 쿠데타나 인민봉기를 막았다.¹⁹⁷ 북한정권은 정

¹⁹⁵- 탈북자 김민수(가명) 면담, 2015.9.21.

¹⁹⁶- 브루스 부에노 데 메스키타, 알라스테어 스미스 지음, 이미숙 옮김, 『독재자의 핸드북: 사상 최악의 독재자들이 감춰둔 통치의 원칙』 (서울: 웅진지식하우스, 2012), p. 215.

¹⁹⁷- Daniel Byman and Jennifer Lind, “Pyongyang’s Survival Strategy: Tools of

치범을 처형했고, 그 가족들에게 연좌제를 적용해서 8촌까지 정치범수용소에 영원히 격리했다. 북한에서 강력한 감시·억압체제는 권력엘리트들의 행동을 변화시켰다.

북한의 권력엘리트는 생존과 승진을 위해서 끊임없이 자기 검열을 진행한다. 정치범죄에 연루될 경우, 처형을 피할 수 없고, 온 가족이 정치범으로 처벌받는다. 수령과 당에 대한 충성을 의심받는 권력엘리트는 당에서 살아남을 수 없다. 권력엘리트들은 정치범죄에 연루되거나 정치범으로 몰리지 않기 위해서 자기 자신의 사상과 행동을 검열하고, 가족들이 반정부 행위에 개입하지 않도록 통제한다. 이러한 사실은 고위층 탈북자의 증언을 통해서 확인할 수 있다.

북한 엘리트는 김정은을 중심으로 강하게 뭉쳐 있고, 이것은 정권이 존재하는 이유이다. 간부계층은 지도부가 하는 일이 정당하고 위대하다고 느끼며 스스로 성스러운 사명감을 가지고 있다. 이런 식으로 선전도 많이 한다. 그 밖에 간부로 활동하다 당 정책을 제대로 집행하지 못하거나 지도자의 뜻을 따르지 못해 철직되면 가문에 폐를 끼치기 때문에 지도부를 잘 받드는 과정에서 가문의 영예를 빛내고 기득권을 유지한다는 복합적인 감정들이 근저에 존재한다. 간부가 되면 먹고사는 문제, 자녀의 대학진학, 취직 문제 등이 해결될 수 있다. 북한의 선전선동반에서는 개인의 운명과 수령의 위업이 일맥상통한다고 선전하며 간부는 이런 것에 공감대를 형성하고 적극적으로 봉사한다. 물론 이중적인 생각을 하는 사람이 100% 없다고 할 순 없지만 그런 생각이 움트면 당의 칼을 맞기 때문에 그런 생각을 하지 않으려고 스스로 노력을 많이 한다. 이중적인 생각을 속으로 품고 있다가 무의식중에 나오게 되면 회복할 수 없다는 공포가 있기 때문에 스스로 통제한다.¹⁹⁸

Authoritarian Control in North Korea,” *International Security*, vol. 35, no. 1 (2010), pp. 67~69.

그렇다고 김정은 집권 이후 모든 권력엘리트들이 김정은에게 충성한 것으로 보이지는 않는다. 김정은은 너무 젊었고, 정치적 경험도 부족했고, 후계자로 인정받을 만한 업적도 없었다. 많은 권력엘리트들이 김정은의 자질과 능력에 의문을 품었을 가능성이 높다. 김정일 사후 일시적으로 발생한 권력공백 상황에서 권력엘리트들은 감시·억압 상황에서 억눌러온 체제에 대한 불만을 표출할 수도 있었다. 김정은이 권력엘리트를 장악하는 데 실패했다면, 김정은의 권위가 빠르게 무너졌을 것이다. 일부 권력엘리트는 김정은의 권력에 도전했을 수도 있다.

김정은이 집권 초기부터 강력한 공포통치를 실행하는 것을 볼 때, 엘리트 장악에 어려움을 겪었을 가능성이 높다. 김정은이 권력엘리트들을 완전하게 장악했다면, 김정일이 구축한 후견체제를 김정은이 철저히 와해하지 않았을 것이기 때문이다.¹⁹⁹ 김정은은 김정일 장례식에서 운구차를 호송했던 권력엘리트들 중에서 우동측 국가안전보위부 제1부부장을 숙청했고, 리영호 총참모장을 해임했고, 장성택을 처형했고, 김정각은 좌천됐다. 김경희는 장성택 처형을 계기로 당을 떠나 칩거하고 있다. 권력엘리트 장악에 자신이 있었다면, 자신에 대한 불만을 표출하고 지시를 불이행했다는 이유로 현영철 인민무력부장을 처형하지는 않았을 것이다.

김정은은 집권 이후 당·군·내각의 고위직 권력엘리트들을 84명이나 숙청했다. 처형방식도 잔인했다. 김정은 정권은 처형장에 고위 엘리트들을 모았고, 고사총과 화염방사기로 처형했다. 김정은 정권은 공포통치라는 극약처방을 통해서 단기간에 권력엘리트의 복종을 유도했다. 권력엘리트는 공포 분위기 속에서 김정은에게 도전하거나 반발할 수

¹⁹⁸ 탈북자 김민수(가명) 면담, 2015.9.21.

¹⁹⁹ 김진무, “김정은 정권 엘리트 변화 분석과 함의,” p. 1.

없었다. 권력엘리트는 표면적으로 강력하게 응집한 것처럼 보인다.

공포정치는 상당기간 권력엘리트의 배신이나 도전을 막을 것이다. 그러나 공포정치는 김정은에 대한 엘리트의 이탈을 촉진함으로써 김정은에 대한 엘리트의 지지를 약화시킬 것이다. 권력엘리트들은 김일성 일가를 위해 충성했던 동료들이 하루아침에 배신자로 몰려서 처형당하고 일가족이 정치범수용소로 끌려가는 장면을 목격했다. 권력엘리트들은 겉으로는 충성하지만 속으로는 김정은에 대한 지지를 철회할 가능성이 높다. 이러한 상황이 지속된다면, 권력엘리트들은 김정은 정권의 감시·억압체제가 약화할 때, 김정은에게서 등을 돌릴 것이다.

이상의 분석을 기초로 볼 때, 김정은 정권은 김정일 정권에 비해 감시·억압체제를 크게 강화했다. 권력엘리트는 김정일보다 김정은을 더 두려워할 것이다. 그러나 김정은이 공포통치를 지속한다면, 권력엘리트는 김정은에게 더 많은 충성을 보내지 않을 가능성이 높다. 이러한 상황에서 김정은 정권에 위기가 닥친다면, 엘리트 이탈이 더 빨라질 것이다.

다. 권력엘리트 응집력

권력엘리트가 강력하게 응집한 독재정권은 장기적으로 존속한다. 그러나 권력엘리트가 분열하면, 독재정권이 붕괴할 가능성이 높아진다. 독재자는 장기적 생존을 위해서 엘리트 응집력을 유지해야 한다. 엘리트 응집력은 지속적·폭력적 이데올로기 투쟁을 통해서 권력을 획득한 지배정당에서 더 강하다.²⁰⁰ 북한의 최상층 권력엘리트는 단일한 이데

²⁰⁰-Steven R. Levitsky and Lucan A. Way, "Beyond Patronage: Violent Struggle, Ruling Party Cohesion, and Authoritarian Durability," *Perspectives on Politics*, vol. 10, no. 4 (2012), p. 869.

I
II
III
IV
V

올로기로 통합되었다.²⁰¹ 북한은 엘리트들에게 주체사상과 수령유일지배체제를 통해서 이데올로기적 단일성을 강요했다. 특히 수령유일지배체제에서 생존한 권력엘리트들은 생존을 위해서 김정은에게 충성하는 태도를 보인다. 고위층 탈북자는 간부일수록 김정은 정권에 더 강한 충성을 보인다고 증언한다.

북한의 핵심엘리트가 김정은을 지지하는 것은 아주 자연스러운 일로 간부직으로 높이 올라갈수록 지도부가 하는 정책, 지시 내용, 발언 내용에 대해 충성도를 보인다. 물론 일반주민들은 지도부 정책에 대해 반발을 가지고 있을 수 있지만 고위간부가 그런 생각을 하면 ‘정상’이 아니며 존재가치가 없어져버린다. 고위간부일수록 지도부의 정책에 토를 달고 불평을 하면 좋지 않은 결과로 이어지기 때문에 자연스럽게 자신을 지도부의 의도에 맞추어나가려고 하고 채찍질하며 적응해나가려고 한다.²⁰²

그러나 김정은에 대한 권력엘리트의 충성이 변함없이 유지되는 것은 아니다. 김일성·김정일 정권에서 최상층 권력엘리트는 당파적 동질성과 동지적 연대의식, 주체사상과 수령절대주의, 김일성가계와 항일빨치산가계에 기반을 둔 연대의식 등 비물질적 요인을 기반으로 응집력을 유지했다. 그러나 김일성·김정일 정권과 비교할 때, 김정은 정권은 최상층 권력엘리트의 당파적 동질성과 동지적 연대의식이 거의 사라졌고, 주체사상과 수령절대주의 등 이데올로기의 정당성도 약화했다.²⁰³

²⁰¹- John Higley, "Elite Theory in Political Sociology," (Paper presented at International Political Science: New Theoretical and Regional Perspective, Montreal 2008), <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_4036.pdf>. (검색일: 2015.8.12.), p. 5.

²⁰²- 탈북자 김민수(가명) 면담, 2015.9.21.

²⁰³- 오경섭, 『정치엘리트 응집력과 김정은 정권 안정성』, pp. 37, 50.

김정은 정권은 권력 유지를 위해서 권력엘리트의 분열을 막고, 응집력을 유지해야 한다. 그러나 김정은 정권은 엘리트 응집력이 약화하고 있다. 국정원은 “(운명공동체 의식이) 김일성 시대를 100이라 하면 김정일 체제는 50~70, 김정은은 10 정도 된다고 본다”고 밝혔다.²⁰⁴ 김정은은 권력엘리트의 분열을 막기 위해서 공포정치를 통해서 감시의 강도를 크게 높였다. 공포정치는 권력엘리트의 배신을 막았으나 자발적 충성을 이끌어내지 못했다. 김정은 정권의 공포정치로 인해 권력엘리트의 동요가 커지고 있다. 권력엘리트의 동요는 상대적으로 탈북하기 쉬운 해외주재관의 연이은 망명으로 나타났다. 지난 3년 동안 한국으로 들어온 북한 해외주재관은 총 46명이다.²⁰⁵

핵심 권력기관과 최상층 권력엘리트 간 경제적 이권 다툼은 권력엘리트 응집력을 약화시킬 것이다. 북한의 권력기관은 무역을 통해서 기관 운영을 위한 재정을 마련해야 한다. 권력기관은 정치적 위상에 상응하게 국가의 자원을 점유한다. 경제적 이권의 인위적 조정은 권력 다툼이나 숙청을 촉발했다. 리영호 총참모장은 선군정치 시기에 군에 과도하게 집중된 무역사업을 당·내각으로 옮기는 것에 반대하다가 해임됐다. 장성택은 권력기관 간 이권 확장투쟁 과정에서 처형됐다.²⁰⁶ 고위층 탈북자는 다음과 같이 증언한다.

2000년 이후 엘리트들은 경제적 이권을 가지고 싸운다. 자기들이 더 많이 쥐려고 하는 기관본위주의에 따라 행정부가 군부의

204_ 정녹용·김아진, “北 권력층의 결집력 … 김일성 때 100이면, 김정은 땀 10,” 『조선일보』, 2015.10.21.

205_ 김현·김영신, “국정원 ‘4년차 김정은, 지도자 생활 힘들다고 얘기,’” 『뉴스1』, 2015. 10.20. 국내에 입국한 북한 해외주재관은 2013년 8명, 2014년 18명, 2015년 10월까지 20여 명이였다.

206_ 박형중, “김정은 시대 북한의 정치와 경제의 동학: 장성택 숙청의 구조적 배경,” p. 25.

I
II
III
IV
V

51부·52부도 아닌 제일 한심한 54부를 갖겠다고 나섰다. 총돌이 일어났다. 정치현상이 아닌 것으로 보는 이유는 이것이 권력 투쟁으로 번지지 않고 그 전에서 끝났기 때문이다. 항상 이득을 쟁취한 수준에서 헤프닝으로 끝난다. 장성택을 처형하기 위해 권력의 욕심이 있는 것처럼 만들었다. 혁명자금 3000만 달러가 움직이면 10%가 수수료가 넘어온다. 한 개 대상씩만 움직여도 그 계층에 차려지고 나누어 먹는 것이 엄청나다. 장성택은 해당 화관 만들어 놓고 매일 술을 먹었다고 하며 처형된 것도 이제 더 이상 안 되겠다 해서 처형된 것이다.²⁰⁷

김정은 정권이 핵심 권력기구와 엘리트들의 경제적 이권을 침해하면, 엘리트 분열이 가속화할 것이다. 고위층 탈북자는 권력엘리트가 김정은을 지지하는 이유를 다음과 같이 증언했다.

엘리트는 자기 이해관계 때문에 김정은을 지지한다. 체제에 대한 충성심은 그야말로 구호다. 제일 중요한 것이 중간급 세력들인데 현재 자기들 살기가 제일 편안하다. 국정가격으로 최고급 제품을 향유할 수 있다. 마식령스키장·승마장, 쓸데없이 왜 만들까 하는데 중간급의 수많은 가족이나 친구들이 이용할 수 있다. 김정은도 그런 것을 알기 때문에 해 놨다. 대성산 유희장 옆에 주석궁 쪽으로 연결된 도로에 김정은이 승마하러 자주 나왔었다. 김정은은 자기가 안 나올 때 사람들이 타게 하라고 한다. 그걸 알고 일요일이 되면 사람들이 거기 나갔으나 콘크리트 바닥에 시설은 좋지 않았었다. 김정은이 승마장을 건설한 이유가 있다. 요즘 유락시설 많이 짓는데 엘리트·중간층들을 위한 관리 측면에서 긍정적이다. 중간층들은 자꾸 해외 나가고 싶어 하니깐 이런 것들을 많이 짓는다. 국내선도 중간계층은 다 탈 수 있다. 김정은은 중간계층에 돈이 얼마나 있는지 알고 있기 때문에 그 돈을 뽑으려고 한다. 민영항공도 중국으로 기름 사다가 운영하고 있다.²⁰⁸

²⁰⁷ 탈북자 김철산(가명) 면담, 2015.8.11.

²⁰⁸ 위의 면담.

김정은은 적어도 당·군의 핵심 엘리트들이 자신에게서 등을 돌리지 않도록 핵심 권력기구의 경제적 이권을 보호해야 한다. 김정은이 핵심 권력기구와 엘리트의 경제적 이권을 침해한다면, 엘리트 이탈이 더욱 가속화할 것이기 때문이다.

라. 비교 및 전망

지금까지 김정은 정권의 권력엘리트 구성과 특징을 규명하고, 김정은 정권의 안정에 미칠 영향을 분석했다. 사회경제적 배경을 분석한 결과 김정은 정권의 최상층 권력엘리트는 김정일 정권 말기와 비교할 때, 큰 차이가 없었다. 최상층 권력엘리트의 인구사회학적 배경은 남성 중심 지배체제였고, 함경북도·함경남도·평안남도·평양에 편중됐다. 또 당·내각은 김일성종합대학 출신이 압도적으로 많았고, 군은 김일성군사종합대학과 김일성정치대학 출신이 압도적으로 많았다. 이러한 것은 김정일 정권부터 김정은 정권에까지 지속되는 특징이다.

김정일 정권과 비교할 때, 김정은 정권에서 크게 달라진 것은 최상층 권력엘리트의 평균나이와 해외유학을 경험한 엘리트가 감소한 것이다. 김정은 정권은 내각을 중심으로 세대교체를 단행했다. 당·군은 세대교체를 지연시켰다. 최상층 권력엘리트의 평균나이는 2.42세 낮아졌다. 정권유지에 큰 영향을 끼치지 않는 내각의 평균나이는 7.59세 줄었다. 그러나 정권 유지의 중추적 역할을 수행하는 당 엘리트의 평균 나이는 약간 줄었고, 군 엘리트들의 평균나이는 오히려 늘었다. 김정은 정권은 정권유지에 중추적 역할을 담당하는 당·군 엘리트들의 경우 급격한 세대교체를 단행하지 않고, 오랫동안 충성심과 능력을 충분히 검증한 엘리트들을 기용했다. 해외유학의 감소는 김일성가계를 제외하

I
II
III
IV
V

고 거의 유학을 내보내지 않고 있기 때문이다.

김정일·김정은 정권에서 최상층 권력엘리트들의 사회적·직업적 기반은 거의 비슷한 특징이 많았다. 북한은 철저하게 당 중심 지배질서를 구축하기 때문에 당과 내각·군 간 인사교류가 상당히 부족했다. 권력의 대물림도 심각했다. 김일성가계·항일빨치산가계·고위층가족 등은 30~40% 정도를 차지했다. 이들은 북한의 특권층으로서 정치·경제를 독점적으로 지배한다.

반면에 아무런 혈연적 연고도 없이 최상층 권력엘리트가 된 자수성가형 신진관료는 60~70%를 차지했다. 이들은 전적으로 능력과 수령에 대한 충성을 인정받아서 최고위층 권력엘리트가 된 사람들이다. 김정은 정권에서 두드러진 차이는 김일성가계 출신이 현저하게 쇠퇴했다는 점이다. 장성택 처형 이후 김일성가계 출신 엘리트는 정치적 영향력이 크게 줄었다.

권력엘리트 개편을 볼 때, 김정은 정권이 통치방식과 정책 변화를 추진할 가능성은 낮다. 김정은 정권은 감시·공안·군 관련 권력엘리트들의 수를 크게 늘리거나 줄이지 않았고, 대폭적인 세대교체를 진행하지도 않았다. 또 최상층 권력엘리트에서 경제 관료의 수를 크게 늘리지도 않았고, 경제 관료를 당의 핵심 요직에 배치하지도 않았다. 정치적 영향력이 거의 없는 내각에서만 세대교체를 단행했다. 김정은 정권은 변화보다는 현상 유지에 주안점을 둔 것으로 보인다.

김정은 정권의 최상층 권력엘리트를 분석할 때, 당장 김정은 정권에게 정치적 위협을 가할 것으로 보이지 않는다. 김정은 정권의 권력엘리트는 정치적 반대 파벌이 부재하고, 공포통치와 감시·억압체제에 의해 복종을 강요당하고 있기 때문이다. 그러나 김정은 정권에서 엘리트 응집력은 김정일 정권에 비해서 약하다. 공포정치는 김정은과 권력엘

리트들을 심리적으로 갈라놓을 것이다. 이러한 사실은 북한의 해외주 재관의 연이은 탈북에서 잘 나타난다. 김정은 정권은 장기적 존속을 위해서 엘리트들의 이탈을 막아야 한다.

I

II

III



IV

V



V. 결론: 정책적 시사점

김갑식



1. 수령제 분석을 통한 정책적 시사점

국내외 전문가들은 집권 4년차에 들어선 김정은 정권의 안정성에 대해 단기적으로는 긍정적으로 평가하고 있다. 지난 4년 동안 김정은은 선대 수령과의 일체화를 통해 백두혈통 계승의 정당성을 확보하였다. 그동안 당적 지도력이 복원되어 당을 통한 국가영도체계가 확립되었고 군에 대한 당적 영도와 직할영도의 병행체계가 구축되었다.

첫째, 김정은 정권의 통치이념 재구성에 대비할 필요가 있다. 김정은 정권은 김일성·김정일주의를 통치이데올로기로 삼고 있다. 그러나 아직까지 주체사상과 선군사상을 물리적·기계적으로 결합한 수준에 불과하여, 김정은 시대에 맞는 이념체계와 내용을 갖추지 못하고 있다. 전임 수령들의 사상을 계승해야 하는 김정은 정권은 김일성·김정일주의를 공식 통치이데올로기로 계승할 수밖에 없는 구조적 제약하에 놓여 있다. 동시에 김정은 시대에 맞는 내용을 김일성·김정일주의에 반영해야 하는 새로운 창조적 과제에 직면해 있다. 계승과 창조라는 상호 모순된 과제에 직면한 김정은 정권은 어떤 식으로든 이 문제를 해결해야 한다. 북한은 ‘혁명발전의 요구에 맞게’ 또는 ‘창조적으로 계승’이라는 논리를 통해 계승과 창조 사이의 모순을 해결할 수 있는 명분과 정당성을 갖고 있다. 김정은이 2015년 당 창건 70주년 열병식 연설에서 ‘경제·핵 병진노선’을 ‘국방·경제 병진노선’으로 언급한 것도 이념적 해석권을 독점하고 있기에 가능한 것이었다. 따라서 김일성·김정일주의에 대한 새로운 해석과 내용 보충 과정에서 개혁·개방지향적이고 국제사회와의 협력지향적인 담론들이 담길 수 있도록 하기 위한 정책적 고려가 필요한 때이다.

둘째, 수령의 당적 영도체계 복원에 따른 정치적·정책적 파급영향을

정책적으로 반영할 필요가 있다. 수령의 당적 영도체계 복원은 기존 ‘선군혁명영도체계’로부터의 일정한 이탈을 수반하게 된다. 실제로 김정은 시대 들어 그동안 선군노선으로 인해 희생당했던 인민경제 발전노선이 중시되고 있고, 당 창건 70주년 기념행사의 핵심 모토를 ‘인민대중 제일주의’ 구호가 차지했다. 인민으로부터의 절연(insulation from people)을 통치방식의 일환으로 삼았던 김정일과 달리, 김정은은 인민에게로의 접근(access to people)을 통치방식으로 이용하고 있다. 김정은은 집권 초기부터 ‘엄간관민(嚴幹寬民, 간부에게는 엄격하고 인민들에게는 관대함)’ 차원에서 다양한 친인민적 정치 스타일을 보였다. 자신의 인격적 리더십의 한계를 보완하고 제도적 리더십을 강화하기 위함이다. 연령적으로 어버이 수령이 될 수 없는 지도자가 행동을 통해 어버이 수령의 모습을 보여주려는 시도였다. 그러나 각종 상징조작과 행동조작을 통해 수령의 형상을 만드는 데 성공할 수 있을지는 모르지만 현실적 업적이 수반되지 않는 수령 형상은 인민들에게 체화되고 내면화되기 어렵다. 결국, 김정은이 가야할 길은 주체의 길, 선군의 길도 아닌 선경의 길이다. 그리고 이러한 선경의 길을 개척하기 위해 선군영도체계로부터의 일정한 탈피를 조심스럽게 추구하고 있는 것이다. 그 시발점은 군에 대한 당적 지도와 통제력을 재건하는 것이다. 따라서 북한정치체제의 연성화(탈선군화) 추세를 가속화하도록 유도하기 위한 대책을 전략적으로 강구할 필요가 있다.

셋째, 수령의 영도력 강화와 당의 지도력 복원 사이에서 발생할 수 있는 모순이 김정은 정권의 불안정 요인으로 작용할 가능성을 염두에 둔 정책적 고려가 필요하다. 김정은은 당 중앙위원회 총비서(당 안의 총비서)로서 당조직을 통해 국가와 군을 영도했던 김일성 시대의 영도체계와 당 총비서(당 위의 총비서)로서 당과 국가와 군대를 직할영도

했던 김정일 시대의 영도체계를 혼합한 새로운 정치적 실험을 진행 중이다. 즉, 당 위의 총비서로서 당을 통한 국가와 군대를 영도하는 체계를 확립 중이다. 이러한 정치적 실험이 성공한다면 김정은 정권은 김일성, 김정일 시대에 비해 보다 안정적이고 확고한 정치체제를 수립할 수 있지만, 그렇지 못할 경우 정치적 혼란을 초래할 가능성을 배태하고 있다. 왜냐하면, 김정일의 경우, 당 위에 군림하면서 당과 국가와 군대에 대한 직할영도가 가능했던 것은 김정일의 정치적 경험과 개인적 카리스마와 같은 정치적 자산의 뒷받침이 있었기 때문이었다. 그러나 김정은의 경우는 아직 이러한 정치적 자산이 성숙되지 못한 상태에 가깝다. 내년 5월 초에 개최될 제7차 당대회에서 당 제1비서의 위상 변화에 주목해야 하는 이유이기도 하다. 따라서 향후 우리의 대북정책은 형식상 당 위의 제1비서인 김정은이 당을 통한 국가와 군대를 영도하는 실험 과정에서 발생할 수 있는 정치적 불안정성을 주목하는 가운데 추진될 필요가 있다.

넷째, 김정은의 건강상태를 예의주시할 필요가 있다. 수령 1인에게 권력이 초집중되어 있는 수령제하에서 수령의 신변이상이 야기하는 파급영향은 막대하다. 북한은 김일성과 김정일의 급사에 따른 권력 공백을 수령과 후계자의 일체화론을 통해 해소하는 데 성공하였다. 하지만, 현재 김정은의 나이를 감안할 때, 후계자를 정하는 것은 시기상조이며 김정은의 대내외 위상과 이미지에도 바람직하지 않다. 이런 맥락에서 북한은 새로운 유일영도체계 확립 10대 원칙에서 유일사상체계 확립 10대 원칙이 규정했던 후계자 유일지도체계와 관련한 항목을 최소화하였다. 그러나 김정은은 심장병과 같은 가족력을 갖고 있으면서 김일성 따라배우기 차원에서 과도한 체중 증량, 지나친 흡연, 음주 등을 삼가지 않고 있다. 동시에 인민생활 향상, 우호적 대외여건 조성

I
II
III
IV
V

등 불가피한 현안들이 산적해 있다. 만일, 후계체제 확립을 위한 아무런 대책이 없는 상황에서 김정은의 신변에 이상이 생긴다면 김일성과 김정일의 경우와 전혀 다른 양상으로 전개될 가능성이 높다.

2. 당·정·군 관계 분석을 통한 정책적 시사점

김정은은 유일영도체제를 확립하기 위해 당을 중심으로 군사, 경제, 사회 등 다양한 분야로 활동과 정책의 범위를 확대해 나가고 있다. 이러한 정책들이 성공적인 결과를 맺는다면 김정은 체제의 안정성은 확고해 질 것이다. 그러나 과거와는 다른 정책들을 현실화하기 위해서는 이를 기획, 결정하고 집행하는 기관의 역할이 중요하다는 점에서 당·정·군 관계의 변화를 면밀히 관찰해야 한다.

첫째, 국가기관의 변화와 역할 강화에 대비할 필요가 있다. 과거 미소 냉전시기와 달리 사회주의국가들이 사라진 상황에서 당의 모자만으로 국제사회에서 국가 간의 관계를 유지하는 것은 사실상 불가능하다. 북한의 최근 추진하고 있는 특구사업도 대외적인 지원 없이는 달성하기 어렵다는 점에서 북한이 국제사회에서 정상적으로 활동하기 위해서는 형태상으로나마 정상적인 국가의 모자가 필요하다. 따라서 김정은이 오로지 당에만 전적으로 의존할 것으로 보이지는 않는다. 향후 국가기관의 정비를 통해 내부적으로 권한과 정책결정은 당을 중심으로 하되 실제 집행은 지금보다 더 국가기관이 책임을 지고 해나가는 형태를 보일 가능성이 높다. 2016년 5월 제7차 당대회에 즈음하여 열릴 것으로 예상되는 최고인민회의에서 헌법 개정 및 국가기구의 조직 개편 가능성도 있다. 향후 북한이 국제사회에서 정상국가로 나가기 위하여 새로운 국가통치기구 마련하고 이를 당대회에서 당·정 관계를 정

리한다면 북한의 정치체제 및 권력구조에 대한 면밀한 연구가 필요할 것이다.

둘째, 당 기능의 정상화는 당·군 관계에 있어 군의 위상 및 역할의 감소를 넘어 탈선군, 탈군사주의화로 점진될 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 북한이 전면에 내세우고 있는 경제·핵무력 병진노선과 깊은 연관성을 가지고 있다. 인민생활 향상과 경제발전을 지속적으로 강조하고 있는 북한에게 가장 큰 딜레마는 안보에 문제가 발생하지 않으면서도 경제를 발전시키기 위해서 군을 어떻게 관리해야 하는가 하는 것이다. 오랜 기간 사회전반을 지배해온 군사주의를 하루아침에 없애기는 불가능하다. 또한 대규모 병력과 재래식 전력을 중심으로 유지되어온 북한군을 한꺼번에 줄일 수도 없다. 결국 북한이 생각하는 만큼 선군에서 선민, 선경으로의 전환은 많은 장애물이 있어 쉽지 않을 것이다. 그러나 제7차 당대회를 통해 이 딜레마를 극복하기 위한 방안을 포함해 김정은 시대를 대표하는 새로운 발전노선과 비전을 제시하고 정권안정과 체제유지를 위한 전략을 제시할 가능성이 있다. 경제발전과 핵무력 발전 병진노선을 보다 정교화하여 체계적인 대내외 정책을 제시할 가능성 있는 것이다. 결국 북한이 생존하기 위해서는 현재 북한군의 모습과 당군 관계, 나아가 정·군 관계까지도 변화할 수밖에 없다는 점에서 북한군을 어떤 식으로 유지하고 변화시켜나가는지에 대한 객관적인 평가가 필요하다.

셋째, 새로운 시대적 상황의 도래는 당·정·군 관계의 변화로 이어지며 이는 곧 불안정성을 수반할 수 있다. 김정은 시대 북한에서는 ‘경제가 곧 정치’라는 말처럼 부의 재분배가 곧 권력의 재분배로 연결될 수 있다. 더욱이 국가기관의 역할 강화는 당·정·군 관계의 변화뿐만 아니라 구조적으로 북한 내부의 갈등과 권력다툼을 야기할 수 있다. 외화

I
II
III
IV
V

별이 등 경제와 관련된 권력의 분산은 김정은의 권력을 약화시킬 수도 있는 아킬레스건과도 같다. 이러한 점에서 김정은이 지난 당 창건 70주년 열병식 연설에서 언급한 청년, 청년중시라는 단어에 주목할 필요가 있다. 이러한 언급이 통상적인 수준을 넘어, ‘청년 김정은’이 노동당의 세대교체를 통해 혁명 4세대를 규합하려는 의도가 내재된 것이라면, 향후 북한의 정치와 권력구조의 지형 변화를 함축할 수도 있다.

3. 권력엘리트 분석을 통한 정책적 시사점

김정은 정권의 권력엘리트는 김정은을 중심으로 특권층을 형성한다. 특권층은 로알패밀리, 항일빨치산가계, 당·정·군 고위층가족 출신이 주축을 이루고, 권력을 대물림한다. 권력엘리트는 여전히 응집력을 유지하고 있다. 강력한 감시·억압체제는 권력엘리트의 정치적 반발을 막고, 복종을 유도하는 핵심기제다. 권력엘리트 내부에는 정치적 반대파별이 부재하고, 정치적 반대활동을 할 수 있는 토양도 없다. 시민사회도 존재하지 않는다. 정치적 반대운동이 부재한 상황에서 김정은 정권이 단기간 내에 정치적 불안정 상황에 빠질 가능성은 낮다.

그렇지만 김정은 정권의 엘리트 응집력은 김정일 정권에 비해 약화됐다. 김정은 정권이 실행하고 있는 공포정치는 김정은이 권력엘리트 장악에 어려움을 겪는다는 증거이기도 한다. 김정은 정권이 최상층 권력엘리트를 장악하는 데 어려움을 겪지 않았다면, 김정일이 구축한 후견체제를 철저하게 와해하지 않았을 것이다. 또 리영호·장성택·현영철 등 당·군·정 핵심엘리트들을 숙청·처형할 이유도 없었을 것이다. 김정은은 강력한 공포정치를 통해 정권을 유지하고 있다. 그런데 김정은의 공포정치는 부작용을 일으킬 수 있다. 최상층 권력엘리트들은 강력한

감시·억압체제로 인해서 김정은에게 복종하는 태도를 취하고 있으나 심리적으로 김정은에 대한 지지를 철회할 가능성이 있다. 김정은 정권에 대한 엘리트의 이탈은 해외주재관의 연이은 탈북으로 나타나고 있다. 최근 3년간 해외주재관 46명이 탈북했다.

첫째, 정부는 김정은의 리더십을 정확하게 파악해야 한다. 북한체제는 김정은의 리더십에 가장 큰 영향을 받는다. 김정은의 리더십에 따라 북한의 대내외 정책이 달라질 것이고, 권력의 안정성이 좌우될 것이다. 그러나 아직까지 김정은의 리더십이 정확하게 알려지지 않았다. 김정은의 리더십을 파악하기 위해서는 김정은의 개인 정보를 수집해야 한다. 김정은에 관한 정보는 성격·품성·인성 등 개인적 요소뿐만 아니라 국제정치에 대한 이해, 정치적·정책적 능력, 국정운영능력, 엘리트 장악력, 전략 수립 능력 등 지도자로서의 능력 등에 이르기까지 파악해야 한다.

둘째, 권력엘리트들의 응집력을 분석해야 한다. 엘리트 분열은 정권의 불안정을 촉발하는 핵심 요인이기 때문이다. 김정은 정권이 감시와 보상을 적절하게 활용하면 엘리트 응집력을 유지할 수 있을 것이다. 그러나 감시·억압체제가 약화한다면, 엘리트 분열이 일어날 것이다. 또 김정은이 최상층 권력엘리트들의 경제적 이권을 빼앗거나 핵심 권력 기구 간 경제적 이권 갈등을 통제하는 데 실패할 경우, 엘리트의 분열을 촉발할 수 있다.

셋째, 정부는 최상층 권력엘리트들에 관한 정보를 수집·분석해야 한다. 김정은 정권은 김정은과 최상층 권력엘리트들이 운영한다. 그러므로 최상층 권력엘리트들이 누구이고 어떤 성향인지, 어떤 정책적 지향을 가지고 있는지 등을 면밀하게 분석해야 한다. 왜냐하면 김정은 정권의 정책은 정책을 입안하는 최상층 권력엘리트들의 정치적 성향에

I
II
III
IV
V

큰 영향을 받을 것이기 때문이다. 김정은이 경제개혁을 추진하려 한다면, 당의 핵심 부서에 경제개혁을 추진할 수 있는 능력을 가진 권력 엘리트들을 대거 발탁할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 계량 패리 지음. 진덕규 옮김. 『정치엘리트』. 서울: 이화여자대학교 출판부, 1999.
- 김갑식. 『김정일 정권의 권력구조』. 서울: 한국학술정보, 2005.
- 김민·한봉서. 『위대한 주체사상 총서 9: 령도체계』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 김유민. 『후계자론』. 출판지불명: 신문회사, 1984.
- 김인옥. 『김정일장군 선군정치리론』. 평양: 평양출판사, 2003.
- 김재천. 『후계자문제의 이론과 실천』. 출판지불명: 출판사불명, 1989.
- 김재호. 『김정일 강성대국 건설전략』. 평양: 평양출판사, 2000.
- 박혁철·리홍수·서성일. 『우리 당의 선군사상』. 평양: 사회과학출판사, 2010.
- 브루스 부에노 데 메스키타·알라스테어 스미스 지음. 이미숙 옮김. 『독재자의 핸드북: 사상 최악의 독재자들이 감춰둔 통치의 원칙』. 서울: 웅진지식하우스, 2012.
- 사회과학원·김일성종합대학 엮음. 『주체혁명위업의 위대한 령도자 김정일 동지, 제2권 위대한 정치가』. 평양: 조선로동당출판사, 2001.
- 사회과학원 언어학연구소 엮음. 『조선말대사전 1』. 평양: 사회과학출판사, 1992.
- _____. 『조선말대사전 2』. 평양: 사회과학출판사, 1992.
- 사회과학출판사 엮음. 『조선말대사전 1권』 증보판. 평양: 사회과학출판사, 2006.

- _____. 『정치사전』. 평양: 사회과학출판사, 1973.
- 서 훈. 『북한의 선군외교』. 서울: 명인문화사, 2008.
- 스즈키 마사유키 지음. 유영구 옮김. 『金正日과 수령제 사회주의』. 서울: 중앙일보사, 1994.
- 오경섭. 『북한의 위기와 선군정치』. 서울: 시대정신, 2015.
- _____. 『정치엘리트 응집력과 김정은 정권 안정성』. 성남: 세종연구소, 2013.
- 이관세. 『현지지도를 통해 본 김정일의 리더십』. 서울: 전략과 문화, 2009.
- 이대근. 『북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나』. 서울: 한울, 2003.
- 이교덕. 『북한의 후계자론』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 이교덕 외. 『김정은체제의 권력엘리트 연구』. 서울: 오름, 2012.
- 이항구. 『김정일과 그의 참모들』. 서울: 신태양사, 1995.
- 『조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법의 기본내용에 대하여』. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- 『철학사전』. 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 통일부. 『2014 북한 주요기관·단체 인명록』. 서울: 통일부, 2014.
- _____. 『2012 북한 주요기관·단체 인명록』. 서울: 통일부, 2012.
- _____. 『2011 북한 주요기관·단체 인명록』. 서울: 통일부, 2011.
- 통일연구원. 『김정은 동향: 2010~2012』. 서울: 통일연구원, 2012.
- _____. 『김정일 현지지도 동향: 1994~2011』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 황장엽. 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』. 서울: 월간조선사, 2001.
- 현성일. 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』. 서울: 선인, 2011.

- C. W. 밀스·진덕규 번역. 『파워엘리트』. 서울: 한길사, 1995
- KDI 국제정책대학원·경남대학교 극동문제연구소. 『2015 DPRK Country Report』. 세종: KDI 국제정책대학원, 2015.
- Michels, Robert. *Political Parties*. Glencoe: Free Press, 1915.
- Mosca, Gaetano. *The Ruling Class*. Westport: Greenwood Press, 1980.
- Putnam, Robert. D. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1976.
- Svolik, Milan W. *The Politics of Authoritarian Rule*. New York: Cambridge University Press, 2012.

2. 논문

- 김갑식. “김정은 정권의 수령제와 당·정·군 관계.” 『한국과 국제정치』. 30권 1호, 2014.
- 김광인. “북한권력승계에 관한 연구.” 건국대학교 정치외교학과 박사학위논문, 1998.
- 김근식. “김정일 시대 북한의 당·정·군 관계 변화.” 『한국정치학회보』. 36집 2호, 2002.
- 김동엽. “경제·핵무력 병진노선과 북한의 국방군사전략 변화.” 『북한의 경제·핵 병진노선 2년 평가와 남북관계 발전 방향』. 북한연구학회 발표자료집, 2015.4.
- _____. “북한의 군사지도·지휘체계: 당·국가·군 관계를 중심으로.” 『북한연구학회보』. 17권 2호, 2013.
- _____. “선군시대 북한의 군사지도·지휘체계: 당·국가·군 관계를 중심

- 으로.” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2013.
- 김일성. “당면한 경제사업에서 혁명적대고조를 일으키며 로동행정사업
을 개선 강화할데 대하여: 조선로동당 중앙위원회 제4기 제16차
전원회의에서 한 결론(1967년 7월 3일).” 『김일성 전집 39권』.
평양: 조선로동당출판사, 2001.
- _____. “산업운수부문에서 나타난 결함들과 그것을 고칠 대책에 대하
여: 조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 한 보고(1954년 3월
21일).” 『김일성 전집 16권』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- _____. “조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고(1967년
11월 2일).” 『김일성 저작집 25권』. 평양: 조선로동당출판사.
- 김정일. “주체사상에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여(당중앙위원회
책임일꾼들과의 담화, 7월 15일).” 『김정일 선집 8』. 평양: 조선로
동당출판사, 1986.
- _____. “주체의 혁명관을 튼튼히 세울데 대하여.” 『근로자』. 1988년
12호.
- _____. “주체사상에 대하여.” 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』.
평양: 조선로동당출판사, 1992.
- 김영희·김병욱. “사회적 신분에 따른 북한관료들의 사경제활동 연구.”
『통일문제연구』. 50호, 2008.
- 김옥자. “만경대혁명학원 연구.” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2013.
- 김진무. “김정은 정권 엘리트 변화 분석과 함의.” 『주간국방논단』. 1584
호, 2015. 9.14.
- 김형원. “당의 령도는 혁명과 건설의 승리를 위한 기본요인.” 『근로자』.
1986년 8호.
- 류길재. “1970년 사회주의 헌법과 ‘수령제’ 정치체제(1).” 『기독교사상』.
2월호, 1997.

- 박영자. “북한의 중앙국가기관 : 당·국가 체제 운영의 지속과 변화.” 『분단 70년, 북한체제의 변화 평가와 전망』. 북한연구학회 하계학술 회의, 2015.6.26.
- 박일범. “지도와 대중의 결합은 인민대중이 력사의 주체로서의 지위를 차지하고 역할을 다하기 위한 근본담보.” 『사회과학』. 1983년 제1호.
- 박형중. “권력구조와 당·군 관계의 지속성과 변화.” 『김정일 시대 북한의 정치체제』. 서울: 통일연구원, 2004.
- _____. “김정은 시대 북한의 정치와 경제의 동학: 장성택 숙청의 구조적 배경.” 『한국과 국제정치』. 30권 1호, 2014.
- _____. “수령독재 하에서 권력과 이권을 둘러싼 갈등 동학 그리고 장성택 숙청.” 『북한연구학회보』. 18권 1호, 2014.
- 백학순. “당·정·군 관계.” 세종연구소 북한연구센터. 『북한의 당, 국가 기구, 군대』. 파주: 한울, 2007.
- 서동만. “북한 당·군관계의 역사적 형성: 창군기에서 한국전쟁 직전까지를 중심으로.” 『외교안보연구』. 2호, 1997.
- 송정호·이상원. “빅데이터기법을 활용한 북한의 권력구조 분석: 김정일·김정은시대 비교.” 『2015 세계북한학술대회 자료집』. 2015. 10.13.
- 오경섭. “김정은 정권의 핵심집단(essentials) 분석: 특성과 응집력을 중심으로.” 『신진연구논문집』. 서울: 통일부, 2012.
- _____. “김정은 통치 1년: 정권 안정화와 과도적 통치체제 구축.” 『세종논평』. no. 257, 2012.
- _____. “남북한 경제통합 시 북한의 정치적 안정 방안.” 김기수 편. 『통일경제를 위한 예비 연구』. 서울: 세종연구소, 2015.
- 이기동. “제3차 노동당 대표자회 이후 북한 권력구조 확립의 쟁점과

- 과제.” 『한국과 국제정치』. 26권 4호, 2010.
- _____. “김정은의 권력승계 과정과 정치체제.” 이화여대 통일학연구원 가을 정기학술회의 발표논문집, 2012.10.29.
- _____. “김정은체제의 권력구조와 향후 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』. 15권 10호, 2013.
- 이동민. “김정은 체제 하에서 북한군의 정치적 역할과 위상.” 『동북아연구논총』. 75호, 2015.
- 이승렬. “북한 ‘수령체제’의 변화와 ‘수령승계방식’의 한계에 관한 연구.” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2009.
- 임재천. “노동당 제3차 대표자회와 당 규약 개정: 규약 개정의 배경과 의도 및 특징을 중심으로” 국가안보전략연구소 『국제문제연구』. 11권 1호, 2011.
- 정성임. “김정은정권의 제도적 기반: 당과 국가기구를 중심으로.” 『통일정책연구』. 21권 2호, 2012.
- _____. “조선인민군: 위상·편제·역할.” 세종연구소 북한연구센터 엮음. 『북한의 당·국가기구·군대』. 서울: 한울, 2007.
- 정성장. “김정은 정권의 통치전략과 우리의 대응방안.” 국방연구원 정책토론회, 2014.6.25.
- _____. “김정은 시대 북한군 핵심 요직의 파워 엘리트 변동 평가.” 『세종정책브리핑』. 2015-4호, 2015.
- _____. “장성택 숙청 이후 김정은 체제의 안정성 평가.” 『국방연구』. 57권 1호, 2014.
- 최현배. “주체의 군건설의 기초와 기본핵.” 『철학연구』. 2호, 1989.
- 현성일. “북한노동당의 조직구조와 사회통제체계에 관한 연구: 『당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙』을 중심으로.” 한국외국어대학교 정책과학대학원 석사학위논문, 1999.

황지환. “선군정치와 북한군사부문의 변화전략.” 『국제관계연구』. 15권 2호, 2010.

Byman, Daniel and Jennifer Lind. “Pyongyang’s Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea.” *International Security*. vol. 35, no. 1. 2010.

Higley, John. “Elite Theory in Political Sociology.” Paper presented at International Political Science: New Theoretical and Regional Perspective, Montreal, 2008.

Kryshstanovskaya, Olga and Stephen White. “From Soviet Nomenklatura to Russian Elite.” *Europe-Asia Studies*. vol. 48, no. 5. 1996.

Lane, David and Cameron Ross. “The CPSU Ruling Elite 1981-1991: Commonalities and Divisions.” *Communist and Post-Communist Studies*. vol. 28, no. 3. 1995.

Levitsky, Steven R. and Lucan A. Way. “Beyond Patronage: Violent Struggle, Ruling Party Cohesion, and Authoritarian Durability.” *Perspectives on Politics*. vol. 10, no. 4. 2012.

Rigby, Thomas. H. “The Soviet Political Elite 1917~1992.” *British Journal of Political Science*. vol. 1, no. 4. 1971.

Zuckerman, Alan. “The Concept ‘Political Elite’: Lessons from Mosca and Pareto.” *The Journal of Politics*. vol. 39, no. 2. 1977.

3. 기타자료

『뉴스1』.

『뉴스시스』.

『동아닷컴』.
『로동신문』.
『아주경제』.
『연합뉴스』.
『월간조선』.
『조선일보』.
『조선중앙통신』.
『중앙일보』.
『통일뉴스』.
『한국경제』.
『한국일보』.

“조선로동당 규약(최고인민회의 제12기 제2차 회의개정 2010년 4월 9일).” 통일학술정보센터. 『조선민주주의인민공화국 헌법 및 조선로동당 규약』. 서울: 통일연구원, 2012.

“조선민주주의인민공화국 헌법(최고인민회의 제12기 제2차 회의개정 2010년 4월 9일).” 통일학술정보센터. 『조선민주주의인민공화국 헌법 및 조선로동당 규약』. 서울: 통일연구원, 2012.

박형중. “김정은 통치연합의 출범과 특징.” 통일연구원 Online Series CO 12-18, 2012.4.23.

이기동. “김정일 후계체제 구축, 어디까지 왔다.” 『월간 신동아』. 2004년 4월호.

전현준. “김정은 등장 이후 북한 기관별 엘리트 변동.” 비공개 자료 통일연구원, 2014.

차두현. “김정은식 공포정치 하의 북한: 안정화 마무리를 위한 극약처방

인가, 불안정 시작의 서곡인가?” 통일연구원 Online Series CO
15-11, 2015.5.15.

통일부 북한정보포털. <<http://nkinfo.unikorea.go.kr>>.

International Political Science Association. <www.ipsa.org>.

탈북자 김민수(가명) 면담. 2015.9.21.

탈북자 김철산(가명) 면담. 2015.8.25.

탈북자 이정민(가명) 면담. 2015.8.11.

탈북자 정민주(가명) 면담. 2015.8.22.

KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 『드레스덴 구상』과 ‘행복한 통일’	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원
2015-03 제9차 KINU 통일포럼: 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략 - 8·25 남북합의 평가와 박근혜정부 후반기 대북·통일정책 방향	통일연구원

통일나침반(통일정세분석)

■ 통일정세분석 ■

2013-01 2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02 3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03 시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병근 외
2013-04 북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중 외
2013-05 대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06 한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07 한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08 김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자
2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

■ 통일나침반 ■

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경욱
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진

통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호)	통일연구원

북한인권백서

북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원
북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경욱 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경욱 외	23,000원

연구보고서

2013년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2013-01 남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02 한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03 김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04 EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05 오바마-시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06 북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07 인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08 새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09 북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10 북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원
2013-11 북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로	임강택	11,000원
2013 유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013 중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원

2013 통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013 한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 (통일외교 컨텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013 민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013 시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2013 통일대계연구: 4년 연구 종합논의 (통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013 정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-1)	조한범 외	17,500원
2013 The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits (통일 비용·편익 종합연구 2013-2)	김규륜 외	15,500원
2013 한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대 (통일 비용·편익 종합연구 2013-3)	김규륜 외	10,500원
2013 전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013 China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원
2013 중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-3)	배정호, 구재희 편	16,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2013-01 북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외	
2013-02 박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외	
2013-03 박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외	
2013-04 유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외	
2013-05 Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외	
2013-06 서독의 대동독 인권정책	안지호 외	
2013-07 2013년 북한 정책 논조 분석과 평가	박형중 외	
2013-09 김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망	박영자 외	
2013-10 국내불안과 대외도발: 북한에 대한 적용 가능성 탐색	정성철	
2013-11 2013년 북한 핵프로그램 및 능력 평가	김동수 외	
2013-14 유라시아이니셔티브 구현을 위한 한러 협력 방안	조한범 외	

■ 협동연구총서 ■

2013-26-01 한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구 (총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02 한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03 한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병근 외	7,500원

2013-26-04	한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05	한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

■ Study Series ■

2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Lee Kyo Duk et al.	
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.	
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.	
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong et al.	
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외	
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외	

2014년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2014-01	북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02	북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03	북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04	신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05	‘행복한 통일’로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06	탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성 조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주		14,000원
2014-07	한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08	법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경옥	8,000원
2014-09	신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10	대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11	북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12	중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원
2014	The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2014	중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	전병곤, 홍우택, 신중호 외	9,000원
2014	북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014	동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014	2014년 통일에측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014	통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014	China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원

2014	Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014	Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014	한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500원
2014	2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014	통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014	신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014	Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박종철 외	11,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진
---------	-------------------------------	----------

■ Study Series ■

2014-01	Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02	The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03	The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04	Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05	Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun
2014	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01	김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02	북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍민	13,000원
2015-03	김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04	남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05	동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06	'북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-07	분단 70년 남북한 통일정책 및 통일담론 평가	허문영 외	13,500원
2015-08	인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09	중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원

2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)

	박형중 외	16,500원
2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015 2015년 통일예측시계	홍석훈 외	10,000원
2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015 북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
-------------------------------	-------

■ Study Series ■

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho
2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

연례정세보고서

2013 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원
2014 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2014~2015	6,000원

논문총

통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원

통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원

학술회의총서

비매품

2013-01 유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안	20,000원
2013-02 한반도신뢰프로세스 추진전략	19,000원

기 타

2014 복핵일지 1955~2014	조민, 김진하
---------------------	---------

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
경영지원실 지식정보팀 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

통일한국
의 내일,
우리에게는
오늘입니다



김정은 정권의 정치체제:
수령제, 당·정·군 관계,
권력엘리트의 지속성과 변화

