

## Online Series

2016. 05.13. | CO 16-13

# 조선노동당 제7차 대회 분석 (2): 지도체계 및 엘리트

박영자(북한연구실 부연구위원)

예측이 분분했던 북한의 제7차 당대회가 막을 내렸다. 이 글에서는 금번 제7차 당대회 공식 발표에 기초하여 향후 김정은 정권의 정책결과와 운영에 골간이 될 당 지도체계 및 엘리트 관련 주요 특징을 평가하고 전망한다.

## 지속과 변화 중 '지속'에 무게

당 지도체계의 주요 특징을 살펴보면, 지속과 변화 중 '지속'에 무게가 실렸다. 조선노동당은 정책기구와 통제기구의 이중 기능을 한다. 정책기구는 생산적 성격이 통제기구는 소비적 성격이 강하다. 기본적으로 두 기능이 모두 작동하나 시기별로 그 무게 중심이 다르다. 김일성 시대에는 정책기구 성격이, 김정일 시대에는 통제기구 성격이 좀 더 강했다. 금번 당대회에서는 기존 당중앙위원회 정치국 중심의 의사결정 기능 및 정무국으로 대체된 기존 비서국의 집행 기능을 동시에 제시했다. 그리고 선전선동·조직지도·보위·보안 중심의 통제기능 주도 흐름이 지속되는 양상이다. 당기강 확립과 부정부패 척결을 강조한 당대회 기조로 볼 때, 김원홍의 보위부와 함께 정치국위원으로 승진한 최부일의 인민보안부가 통제 기능을 강화할 것으로 보인다.

### 권력 분산에 비중 두며 ‘견제와 균형’ 도모

권력의 집중과 분산 중 ‘분산’에 비중을 두었다. 먼저 당의 모든 사업을 조직·지도하면서 대내외 정책결정을 주도하는 정치국 위원이 기존<sup>1)</sup> 22명에서 28명으로 증원되었다. 정치국 상무위원 5인에 박봉주와 최룡해가 진입하고, 상무위원을 포함한 정치국 위원 19인에 후보위원에서 승진한 3인(김평해, 로두철, 최부일) 및 신임 5인(리수용, 김영철, 리만건, 박영식, 리명수)이, 후보위원에 기존 조연준과 리영길을 제외한 신임 7인 포함 9인 등이 선출되었다. 다음으로 상설 의사결정 역할을 하는 상무위원의 분산 배치이다. 최룡해가 신설된 정무국에 당중앙위원회 부위원장으로 겸직 임명되었고, 황병서와 박봉주가 군사위원회 위원으로 겸직 임명되었다. 주요 기구 ‘최고 수위’인 김정은을 중심으로 엘리트 집단의 견제와 균형을 도모한 것으로 보인다. 이를 도형화하면 아래 그림과 같다.

정무국	정치국	당중앙군사위원회
당위원장 김정은 당중앙위 부위원장(9명) <b>최룡해(근로단체)</b> 김기남(선전) 최태복(교육과학) 리수용(국제) 김평해(간부) 오수용(계획재정) 광범기(경제) 김영철(대남) 리만건(군수)	상무위원회(5명) <b>김정은, 김영남, 황병서</b> <b>박봉주, 최룡해</b> 위원(14명) 김기남, 최태복, 리수용, 김평해 오수용, 광범기, 김영철, 리만건 양형섭, 로두철, 박영식, 리명수 김원홍, 최부일 후보위원(9명) 김수길, 김능오, 박태성, 리용호 임철웅, 조연준, 리병철, 노광철 리영길	위원장 김정은 위원 <b>황병서, 박봉주,</b> 박영식 리명수, 김영철, 리만건 김원홍, 최부일, 김경옥 리영길, 서홍찬

- \* 정치국+정무국+당중앙군사위원회 겸직: 김정은, 김영철, 리만건
- \*\* 정무국+정치국 겸직: 정무국 전원은 정치국 위원
- \*\*\* 당중앙군사위원회+정치국 겸직: 김경옥서홍찬 제외한 전원이 정치국 위원

1) 2015년 10월 31일자 북한 보도내용까지를 반영한 통일부의 권력기구 및 인물 정보에 기초함.

## 집행 기능에 정책결정 기능을 도모할 수 있는 정무국 신설

이번 당 규약개정에서 당의 최고직책으로 조선노동당 위원장(김정은) 직제를 신설하면서, 당중앙위원회 비서직제를 부위원장으로, 도·시·군당위원회와 기층당조직의 책임비서·비서·부비서직제를 각각 위원장·부위원장으로, 당중앙위 비서국 명칭을 정무국으로, 도·시·군당위원회 비서처 명칭을 정무처로 개정하였다. 김정일 시대 강화된 비서국은 당 내부사업을 토의·결정하고 집행을 조직·지도하는 기구이다. 신설된 정무국은 이 비서국이 개편된 것이다. 정무국의 역할은 향후 변화가 있을 것으로 보인다. 특히 현재 인물배치로 볼 때 정책집행 기능을 그대로 이어 받는 것과 동시에 당 정책결정 기능이 결합될 가능성이 있다. 최룡해를 필두로 한 정무국 당중앙위원회 부위원장(이하 정무국 부위원장) 8인 모두가 정치국 위원으로 그 호명 위계도 동일하다.

## 군사위원회 축소, 부위원장직 폐지, 내각총리 합류 통한 당의 군 통제력 강화

군사위원회 위원이 기존 17명에서 12명으로 축소되었다. 군종 및 병종 사령관들(호위사업 윤정린, 공군 최영호, 전략군 김락겸, 해군 리용주, 김영복)을 해임함으로써 당의 기동성있는 군 지도 통제를 강화하였다. 또한 기존 부위원장(황병서)직을 폐지함으로써 일원적 지도체계를 구축하려는 의도가 보인다. 한편 이례적으로 내각총리 박봉주가 군사위 위원으로 선출되었다. 병진노선 관철 위한 재정마련 과정에서 전개될 수 있는 군과 내각의 갈등 및 이권 투쟁 등을 당에서 당군사위원회를 통해 조율하려는 듯하다. 더불어 대남비서 김영철이 새로이 선출된 것은 군사정책 결정 및 집행 시 대남·대외 환경을 동시에 고려하려는 의도로 볼 수 있다.

## 최룡해와 만주항일빨치산 세력의 건재

엘리트 분야에서 보이는 주요 특징으로 먼저 최룡해와 만주빨치산 세력의 건재이다. 만주항일 빨치산 혈통을 대표하는 최룡해가 다시 정치국 상무위원으로 진입한 것은 물론 신설된 정무국 부위원장을 겸직하게 되었다. 만경대혁명학원 출신으로 이 세력의 원로인 김기남(87, 선전선동)과 최태복(86, 과학교육), 김평해(75, 간부), 오극렬이 퇴임한 공간에 김영철(70, 대남비서·정찰총국장) 등이 정치국 위원이자 정무국 부위원장 직위를 갖게 되었다. 그리고 리병철(국방 위 위원)도 정치국 후보위원에 선임되었으며, 조직지도부 조연준과 근로단체부장 리일환 역시 재임되었다.

## 내각 부총리 출신들의 약진 및 박봉주의 위상 강화

이번 당인사에서 내각총리 박봉주가 정치국 상무위원으로 승진한 것 외에 총 5명의 내각부총리 출신이 당 핵심간부로 선출되었다. 정치국 위원에 정무국 부위원장 겸직인 당계획재정부장 오수용(72), 예산통 광범기(77) 및 국가계획위원회 위원장 로두철(72)이 선출되었다. 또한 정치국 후보위원에 임철웅(55, 철도성 출신)이, 당중앙위 부장에 리철만(48, 농업부 추정)이 선임되었다. 이는 김정은이 당 사업총화 및 제7차 대회 결정서를 통해 밝힌, ‘자력갱생·간고분투의 투쟁방식을 통해 구현할 자강력제일주의’와 ‘내각책임제·내각중심제 요구에 따른 사회주의 기업책임관리제’ 실시라는 당사업 방향과 관련된 듯하다. 한편 박봉주의 당중앙군사위 진입은 대북경제제재 상황 및 ‘경제-핵 병진노선’ 관철을 위한 재정집행 과정에서 초래되는 내각과 군의 이권갈등 등을 당차원에서 조율하겠다는 의도로 보인다.

## 핵기술·핵외교 관련 엘리트 지속 및 승진

핵정치 지속 전략에 따른 인사이다. 정치국 위원으로 정찰총국장 출신 김영철(70), 핵미사일 총책임자라 불리는 군수공업부장 리만건, 총정치국 조직부국장 출신인 인민무력부 부장 박영식, 군 현장 작전통 리명수(82)가 선출되었고, 후보위원으로 국방위 위원 리병철, 군사외교분야에서 두각을 드러낸 군 총참모부 부총참모장 겸 작전국장(인민무력부 제1부부장 겸직) 노광철, 2016년 2월 처형설이 돌았던 군 총참모부 총참모장 리영길(61)이 선출되었다. 신설된 정무국에 김영철과 리만건이 선출되었다. 또한 당중앙군사위원회 위원에 인민무력부 부장 박영식, 군작전통 리명수, 정찰총국장 김영철, 군수공업부장 리만건, 군 총참모부 총참모장 리영길, 인민무력부 제1부부장 서홍찬 등이 임명되었다.

## 노·장·청 및 ‘상징-실질 배합’의 간부선발 원칙 지속

이번 당대회를 통해 퇴임이 점쳐졌던 원로 중 오극렬·태종수·강석주는 해임되었으나, 정치국 위원에 김기남·최태복, 그리고 김일성의 사촌매제인 양형섭(91)이 재임되었다. 또한 정치국 상무위원에 장년층인 황병서(67)와 최룡해(66)가 임명되고, 후보위원에 임철웅(55)이 선임되는 등 아직 출생년도가 확인되지 않았으나 이전보다 상당히 젊어진 것으로 추정되는 인물들이 선출되었다. 또한 전문부서 부장에 리철만(48) 등 젊은 세대들이 임명된 것으로 보인다. 한편 최근 김정은을 밀착수행하는 조직지도부의 조용원과 김여정이 중앙위원회 위원으로 선출되었으나 중앙기구 핵심 간부로 선출되진 않았다. 간부인선에 신중함을 보인 대목이다. 이들의 경력 등을 고려하여 차후 변동이 있을 것으로 보인다.

## 중앙위원회 과반수 이상 교체로 향후 청년층 고위직 등용 포석

정치국과 정무국 등 핵심 정책기관의 고위직 엘리트들은 지속성있는 노·장 중심의 안배를 한 반면, 당중앙위원회 위원과 후보위원은 54.9%가 교체되었다. 당중앙위 위원·후보위원 235명중 106명(45.1%)은 재선되었으나 129명(54.9%)이 신규 선출되었다. 아직 신임 위원·후보위원들의 출생년도, 출신지역, 학교, 혈통 등 세부 인구사회학적 속성이 밝혀지지 않았으나 전반적 흐름으로 보아 상당히 젊어진 것으로 추정된다. 더욱이 금번 개정된 당규약 결정서 통해, ‘청년을 당의 후비대, 척후대, 익측부대로 튼튼히 키울 것’을 강조하였다. 이는 청년층의 고위직 등용 가능성을 암시한 것으로 볼 수 있다.

## 최룡해가 관리할 정무국 위상 및 역할의 탄력성

지금까지의 분석 결과를 바탕으로 향후 조선노동당의 진로를 전망할 수 있는 주요 관전 포인트를 보면, 먼저 정무국의 위상과 역할 강화이다. 이번 제7차 당대회 결과로 향후 김정은 정권의 정책 결정 및 집행 과정에 중요한 영향력을 행사할 권력기관은 정무국이다. 정무국은 당 위원장 김정은의 수락 하에 정치국 상무위원 최룡해가 책임 관리할 것으로 보인다. 정치국 위원과 호명 순도 동일한 선전선동통 김기남, 과학교육통 최태복, 국제외교통 리수용, 간부사업통 김평해, 내각부총리 출신 예산통 오수용, 내각부총리 출신 재정예산통 곽범기, 대남군사 협상통 김영철, 핵·미사일 총책 리만건 또한 정치국 회의를 통한 의사결정 권한이 있는 인물이다. 당 주요 정책 결정과 집행을 주도할 인물이 정무국에 모여 있으며 하부에 광범위한 집행 전문부서를 관장할 수 있다. 따라서 정무국 활동력이 커진다면 김정은 집권 후 강화된 정치국 위상이 다소 약해지며, 김정일 시대 비서국 이상의 역할을 할 수 있다.

## 독립적 이권과 전국적 조직체계를 갖춘 3대 권력기관의 행보

제7차 당대회 사업총화보고 및 결정서 내용에 기반할 때, 정무국 외에 김정은 시대 당 전략을 구현하는 데 중요 영향을 미칠 3대 권력기관이 황병서가 책임지는 총정치국, 조연준·조용원·김경옥이 주도하는 조직지도부, 김원홍의 국가안전보위부이다. 금번 제7차 당대회 설계를 책임진 당 조직지도부는 400여 만 당원과 간부를 장악하고 관리감독하는 기구로 그 통제기능을 지속할 것이다. 총정치국은 군대를 관리감독하며 당의 군사전략을 지휘하는 데 집중할 것이다. 국가안전보위부는 각종 정보력을 확장하며 ‘당 위원장 김정은 보위력’을 담보할 것으로 보인다.



## 당 위원장 김정은의 ‘문지기’ 서기실 업무와 통치자금 관리

전통적으로 수령의 정책결정을 관리하며 문지기 역할을 하는 서기실 통로는 당 서기실과 김정일 시대 국방위에 있었다. 중앙당 서기실은 한국의 청와대 비서실 역할로 국사전반에 대한 최고지도자의 정책결정 과정 및 집행을 관장하는 기구이다. 이 업무는 신설된 정무국으로 이관될 가능성이 있다. 이 업무를 관리·조율하는 세력은 주류 만주항일빨치산 집단을 대표하는 최룡해(정무국 부위원장)와 조직지도부 세력일 것이다. 다음으로 김정일 시대 국방위 서기실 업무였던 군대·정보 관련 보고라인이다. 이 업무는 전문성을 갖춘 국가유공자 출신 세력을 대표하는 황병서와 김원홍(보위부), 최부일(보안부)이 관장할 것으로 추론된다. 마지막으로 통치자금 관리이다. 이 역할은 김여정 책임 하에 로알패밀리 측근이 관장할 것으로 보인다.

## 청년세대의 고위직 진출 가능성 및 ‘자강력제일주의’ 속도전 효과

절반 이상의 새로운 인물이 신임된 당중앙위원회 위원·후보위원 선출상황을 볼 때, 이후 이들 ‘김정은 홍위병’들의 중앙 권력 진출 가능성이 점쳐진다. 특히 김여정이 고위직에 등용하는 것과 함께 그 흐름이 현실화될 것으로 보인다. 또한 북한이 당대회 내내 강조한 ‘자강력제일주의’ 사업방향과 당대회 호소문(5.9)을 통해 제기한 ‘만리마속도창조운동’ 전개 양상, 그리고 당대회에 참여한 각급 당대표회 선출 대표자 구성 중 ‘현장에서 일하는 핵심당원대표’(786명)가 당정치일꾼대표(1,545명) 다음으로 많으며 군인대표(719명)보다 더 많은 것 등으로 보아 각 지역 및 생산 현장에서 이들의 ‘홍위병식’ 활동이 두드러질 전망이다. 더욱이 당이 앞장서 각 지역 단위·현장 간부 및 전 사회를 감시·통제하는 흐름이 강화될 것으로 보인다. 당기강 확립과 부정부패 척결을 강조한 당대회 기조로 볼 때, 김원홍의 보위부 뿐 아니라 정치국위원으로 승진한 최부일(검찰총)의 인민보안부가 감시·통제 기능을 강화할 것이다. 관련해서 김정은은 5.7일 사업총화보고서 ‘사법검찰, 안전보위기관 간부들은 외부사조를 척결, 우리 사회주의를 내부로부터 와해시키려는 적들의 온갖 책동을 제때에 적발 및 분쇄’해야 함을 제시했다. 이러한 속도전과 통제 사업 과정에서 성과를 낸 젊은 층들이 고위직 엘리트에 등용될 수 있다.

이번 제7차 당대회를 통해 김정은 시대의 인적 진용과 조직 진용이 갖추어질 것으로 예측되었다. 2012년 집권 이후 김정은의 개인 독재정치, 고위직 간부숙청, 과감한 도발 행태 등이 지속되면서 권력 공고화 작업이 이루어졌기 때문이다. 그러나 제7차 당대회 결과를 볼 때 김정은 수령독재 권력의 절대성이 아직 공고화되지 않은 것으로 보인다. 향후 북한의 변화와 5년 후 실시될 8차 당대회가 주목되는 이유이다. ©KINU 2016

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.