

# 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로

박영자

# 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로

연구책임자: 박영자(통일연구원 북한연구실 연구위원)

## 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능:

정권 안정화 전략을 중심으로

김정은 정권 5년 통치전략과 정책 실태

KINU 연구총서 17-17

---

발행일	2017년 12월 31일
저자	박영자
발행인	손기웅
발행처	통일연구원
편집인	북한연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	<a href="http://www.kinu.or.kr">http://www.kinu.or.kr</a>
기획·디자인	㈜아미고디자인(02-514-5043)
인쇄처	세일포커스(02-2275-6894)
I S B N	978-89-8479-897-7 93340 조선 노동당[朝鮮勞動黨], 북한 정권[北韓政權] 340.911-KDC6 / 320.95193-DDC23 CIP2018000934
가격	13,000원

---

© 통일연구원, 2017

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

# 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로

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

# 차 례

요약 .....	9
<b>I. 서론 .....</b>	<b>21</b>
1. 기획의도 및 필요성 .....	23
2. 연구목적 및 구성 .....	25
3. 연구방법 및 기대효과 .....	28
<b>II. 이론과 분석틀: 독재연구 흐름과 새로운 접근 .....</b>	<b>31</b>
1. 3세대 독재연구의 연구문제 및 초점 .....	33
2. 정권 안정화 전략: 3대 전략과 통치자금 .....	38
<b>III. 김정은 시대 노동당 조직 체계: 위상과 역할 .....</b>	<b>53</b>
1. 당의 위상 및 기능: 수령독재 수행의 지도·관리 기관 .....	55
2. 김정은 시대 노동당의 논리 체계: 정당화 원리 .....	58
3. 당 운영원리 및 조직 체계: 정당화 체계 .....	61
4. 당원 지도 및 관리 체계: 조직·통제 체계 .....	76
<b>IV. 김정은 시대 당 장악과 운영 체계 .....</b>	<b>85</b>
1. 김정은의 당권력 장악과정 .....	87
2. 당의 ‘10대 원칙’ 개정 .....	95
3. 당운영 및 정책결정과정 .....	107
4. 당 전문부서의 구조와 기능 체계 .....	130

김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능:  
정권 안정화 전략을 중심으로

V. 안정화 전략 수행의 상설 당조직: 구조와 기능 .....	141
1. 사람 지도·관리·통제 부서 .....	143
2. 김정은 직할 공정경제 운영 부서 .....	160
VI. 국가 전략적 정책지도의 상설 당조직: 구조와 기능 .....	175
1. 군사·군수산업 사업지도 부서 .....	177
2. 경제·과학교육 분야 내각 정책지도 부서 .....	183
3. 대남·대외 및 기타 일반 전문부서 .....	191
VII. 정권 안정화 전략 수행 체계 및 과정 평가 .....	203
1. 정당화: 세습과 이를 넘어서려는 ‘인정욕구’ .....	205
2. 억압과 통제: 당주도 체계 재구성 .....	214
3. 선출: 공포정치·충성경쟁·세대교체 .....	228
4. 통치자금: 수령독재의 수탈체제 .....	252
VIII. 결론: 요약정리 및 향후 전망 .....	261
참고문헌 .....	276
최근 발간자료 안내 .....	279

## 표 차례

표 II-1	1940~2010년대 독재연구의 3단계 흐름	35
표 II-2	군주적 정권의 비공식 제도 유형	50
표 III-1	2016년 당규약에서 밝힌 당과 국가의 관계	55
표 III-2	김정은 시대 노동당의 논리 체계 1: 사상·위상·목적	59
표 III-3	김정은 시대 노동당의 논리 체계 2: 활동방향·사업방법· 발전전략	60
표 III-4	노동당의 조직운영 원리	62
표 IV-1	당의 '10대 원칙' 개정 전후 비교	96
표 IV-2	기능 중심으로 본 당 전문부서의 역할과 특징	132
표 VII-1	노동당 제7기 제2차 전원회의 시 보선된 정치국 파워엘리트 특성	242
표 VII-2	당중앙군사위 및 검열위원회 신임 파워엘리트 특성 (2017.12. 기준)	244
표 VII-3	정무국 신임 파워엘리트 특성(2017.12. 기준)	247
표 VII-4	당 전문부서 부장 신임 파워엘리트 특성 (2017.12. 기준)	248

# 그림 차례

그림 II-1	군주적 정권 안정화 3대 기둥 및 행위자동가기능	41
그림 II-2	군주적 정권 안정화 전략과 통치자금의 상호관계	45
그림 III-1	김정은 시대 조선노동당 조직체계도	63
그림 III-2	조선노동당 당원 지도·관리 체계	78
그림 III-3	해외 A국가 무역대표부의 당지도 체계 및 기능	84
그림 V-1	조직지도부 구조의 기본 골격	144
그림 V-2	선전선동부 구조와 기능	152
그림 V-3	간부부의 구조와 기능	156
그림 V-4	근로단체부의 구조와 기능	158
그림 V-5	서기실의 기능 체계	161
그림 V-6	39호실 체계와 기능	167
그림 V-7	재정경리부의 기능 체계	171
그림 V-8	금수산경리부의 기능 체계	173
그림 VI-1	군사부의 조직과 기능	177
그림 VI-2	군수공업부의 구조와 기능	179
그림 VI-3	민방위부의 조직과 기능	183
그림 VI-4	경제부의 기능 체계	184
그림 VI-5	경공업부의 기능 체계	186
그림 VI-6	과학교육부의 기능 체계	190
그림 VI-7	통일전선부의 체계와 기능	191
그림 VI-8	국제부의 기능 체계	194
그림 VII-1	김정은 정권의 '통치자금 유입 및 운영' 구조	257





## 요 약

이 연구의 목적은 지난 5년 이상 김정은 정권의 통치전략과 정책실태 및 최근 비교독재 연구의 문제의식에 기초하여, 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능을 독재정권의 안정화 전략 중심으로 분석하는 것이다. 최근 국제비교정치학계에서 주목받는 제3세대 독재정치 분석틀을 북한 연구에 적용하여, 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능을 살펴보고 김정은 정권의 안정화 전략을 분석 평가한다. 안정화 전략의 4대 키워드는 정당화(legitimation), 억압과 통제(repression), 선출(co-optation), 그리고 통치자금(governing fund)이다. 노동당을 중심으로 연구하는 이유는 북한의 노동당이 국가기구와 군대를 정책·조직적으로 지도하는 최상위 권력기관이기 때문이다.

세부적으로 여섯 가지 연구 주제를 규명한다. 첫째, 북한 수령독재에 적용 가능한 독재연구의 새로운 방법론 개발을 위해, 최근 3세대 독재연구의 이론과 분석틀을 발굴한다. 둘째, 김정은 시대 조선노동당의 위상과 역할을 중심으로 한 조직체계 분석이다. 특히 김일성·김정일 시대와의 차이점에 주목한다. 셋째, 김정일 시대와 구별되는 김정은 시대 당권력 장악과정 및 당운영과 정책결정과정 등 운영체계를 밝힌다. 넷째, 김정은 정권 안정화 전략을 수행하는 중앙당 상설 전문부서의 구조와 기능 규명이다. 다섯째, 김정은 시대 국가 전략적 정책지도를 수행하는 중앙당 상설 전문부서의 구조와 기능 규명이다. 여섯째, 앞선 분석결과에 기반하여 지난 5년 이상 김정은 정권 안정화 전략의 수행 체계 및 과정을 평가한다. 주요 연구결과는 다음과 같다.

먼저 김정은 정권 안정화 전략의 제1기둥은 ‘정당화(legitimation)’이다. 정당화 전략에는 세습을 포함한 정통성(legitimacy), 제도의 역사적 전통(traditionality), 올바른 또는 정의에 대한 동의, 인민의 지지, 상

## 요 약

징의 효과 등이 포함된다. 조선노동당의 당규약 및 당조직 체계와 사업내용 전반에 정당화 전략이 녹아들어가 있다. 이 전략을 수행하는 조선노동당 내 주요 전문부서는 선전선동부, 과학교육부, 당역사연구소, 신소실, 조직지도부이다. 그리고 수탈체제를 정당화하는 ‘혁명자금’ 지원 및 ‘선물 정치’와 관련된 39호실, 당 재정경리부, 금수산경리부도 통치자금의 재분배 과정에서 수령독재의 정당화 사업을 수행한다. 전체적으로 김정은 시대 정당화 전략은 김일성-김정일로부터 부여된 통치 정당화 근원에 기초해 있으며 이를 넘어서려는 김정은의 ‘인정욕구’가 부각되고 있다.

안정화 전략의 제2기둥은 ‘억압(repression)’이다. 억압은 통제나 물리력을 포함하나 그 이상의 심리적 개념을 포괄한다. 즉, 개개인들이 해결할 수 없는 문제들에 대해 스스로 타협적인 해결책을 이끌어내게 하는 정신적 과정도 포함한다. 자기 규율 또는 자율통제가 가능하도록 통치하는 것이다. 이는 독재체제에서 개인들이 일종의 방어기제를 만드는 과정이기도 하다. 다시 말해 ‘불이익 및 처벌’에 대한 두려움과 갈등을 회피하기 위해, 정권이 원하지 않는 생각·욕구·감정 등을 의식으로부터 끌어내려 무의식 속으로 억눌러버리는 과정 등이다.

북한의 억압과 통제는 3중 시스템으로 체계화되어 있다. 우선, 조직지도부 중심의 조직생활 통제이다. 다음으로, 선전선동부 중심의 사상의식 통제이다. 마지막으로, 국가기구가 수행하는 법률적 감시·통제이다. 이는 공안통제와 형사처벌 통제로 나눌 수 있는데 공안통제는 국가보위성과 인민보안성이 수행하고, 형사처벌 통제는 검찰소와 재판소가 수행한다. 이 3중 시스템이 동시에 작동하며 수령독재 정권의 억압 전략을 수행한다. 조선노동당은 이 3중 억압 시스템을 지도 및 관리한다. 조선노동당이 북한에서 살아가는 사람들의 생활과 사상, 그리고 모든 정책을 장악 통제하

## 요 약

며 지도 관리하기 때문이다.

이 전략 역시 당 조직의 운영원리 및 사업으로 규정되어 있다. 당 전문 부서로 억압과 통제 전략을 수행하는 주요 부서는 ‘당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙’을 쥐고 있는 조직지도부 및 조직지도부의 영향력 하에 있는 총무부와 문서정리실이다. 그 외 자율적 심리 통제 및 규율이 작동하도록 하는 선전선동부의 사상검열과 당원을 제외한 대중조직(청년, 여성, 노동자, 농민)을 관장하는 근로단체부도 ‘생활총화’ 및 ‘사회적 노력동원’ 조직 등을 통해 억압과 통제 기능을 수행한다. 이중 핵심 당조직은 방대한 하부 집행 조직을 거느리고 북한의 당원과 주민들을 통제하는 조직지도부이다. 전체적으로 지난 5년 이상 김정은 정권은 노동당 주도의 억압과 통제 체계를 재구성하였다.

안정화 전략의 제3기둥은 ‘선출(co-optation)’이다. 전제 군주적 정권에서 선출은 간부의 인선과 충원뿐 아니라 이를 넘어서는 포괄적 개념이다. 전략적으로 연관되어 있는 행위자, 예를 들어 귀족과 같은 혈족세력, 청년, 군인, 핵심 계층들을 정권엘리트로 묶어 내는 능력을 포함한다. 또한 비공식 정치제도로 작동하는 ‘후견-피후견’의 양태 및 내부 엘리트들의 응집력과 파워엘리트들에 대한 조정능력도 포함한다. 따라서 선출은, 독재정권이 엘리트와 지지자들을 독재자의 친위대로 기능하게 하는 인전대(transmission belt) 기능을 포괄한다.

조선노동당에서 선출 전략을 수행하는 중앙당 체계에는 김정을을 중심으로 한 당중앙위원회 전원회의, 정치국, 당중앙군사위원회, 정무국이 있다. 각 회의 결과로 조직문제를 다루었다고 발표되면 인사 결정인 경우가 대부분이다. 북한체제를 운영하는 간부급 선출의 경우, 크게 ‘최고지도자 비준 대상’과 ‘정무국 비준대상’으로 나뉜다. 최고지도자 김정

## 요 약

은을 제외하고 실제 선출전략을 수행하는 당내 핵심 조직은 간부부, 조직 지도부, 근로단체부이다.

그런데 전제 군주적 정권은 독재자 개인의 필요/의지가 인사에 직접 반영된다. 특히 고위직 파워엘리트들이나 지배연합 구축은 독재자가 직접 챙긴다. 따라서 독재자들은 공식적으로 기존 독재시스템을 활용하거나, 필요에 따라 새로운 조직을 만들어 자신의 가신(家臣) 세력을 규합한다. 비공식적으로는 개인적 네트워크 및 ‘연회정치’ 등 비공식 제도가 작동한다. 그리고 이 비공식 제도를 통해 중요한 인사가 이루어지곤 한다. 현재까지 김정은의 인맥이나 비공식 네트워크 관련 정보는 극히 제한적이다. 그러나 전제 군주적 정권의 간부 선출 양상 및 수령의 의지가 중요한 북한체제의 특성, 그리고 ‘공포정치’ 및 ‘충성경쟁 유도’ 등을 통해 간부 인선에 많은 공을 들였던 그의 행보를 볼 때, 정권 안정화를 위한 선출 전략에는 김정은 개인의 필요와 의지가 상당히 작용했을 것으로 보인다. 전체적으로 지난 5년 이상 김정은 정권의 선출 전략은 공포정치, 충성경쟁, 세대교체라는 3대 키워드로 평가 가능하다.

‘통치자금(governing fund)’은 독재정권 안정화를 위한 토대이다. 특히 전제 군주적 정권의 안정화 또는 불안정화를 경제영역에서 떠받치고 있는 하부구조이다. 그러므로 정권 안정화의 4대 기둥이자 토대라 할 수 있다. 북한과 같은 전제 군주적 ‘약탈국가’(autocratic ‘predatory states’)에서는 국가자원이 독재자 중심의 지배계층에 독점된다. 따라서 이들은 공식제도 뿐 아니라 비공식 관계 시스템을 활용하여, 자신의 권력과 이권을 지키기 위해 안정적인 통치자금 마련 체계를 갖춘다. 현재까지 북한경제는 형식상으로 법제도적 국가소유인 ‘전체 인민의 소유’로 되어 있다. 그러나 북한경제의 실질적 소유자이자 관리자는 ‘김정은과 주요

## 요 약

권력기관의 관료들'이다. 따라서 김정은과 그의 소수 지배연합은 배타적 자원 독점권을 활용하여 북한의 자원을 수탈(收奪)한다. 이 수탈 결과로 김정은의 통치자금이 마련된다. 이로 인해 김정은의 통치자금 마련 및 운영 구조를 '수령독재의 수탈체제'라 칭할 수 있다.

북한 경제는 세 가지 영역으로 구성된다. 첫째, 내각에서 관리하는 인민경제, 둘째, 군수경제인 2경제, 셋째, 김정은의 통치자금 마련과 지출을 관리·운영하는 궁정경제이다. 궁정경제 체계는 김정은 직속으로, 그 또는 그가 신뢰하는 직계가족 또는 가신(家臣)만이 개입할 수 있다. 당 전문부서 중에는 39호실과 서기실, 그리고 재정경제리부 및 금수산의사당 경제리부(이하 금수산경제리부)가 궁정경제를 운영한다. 그 중심에 39호실이 있고 김정은과 연결하는 서기실이 자금흐름의 통로 역할을 한다.

김정은의 통치자금은 크게 3가지로 구성된다. 첫째, 39호실에서 벌어들인 수입이다. 북한에서 대개 '중앙당 자금' 또는 '당자금'이라고 칭해진다. 둘째, 특수기관이라 칭해지는 군부, 보위기관, 외화벌이를 하는 대남·대외기관, 그리고 내각의 성과 중앙기관들이 김정은에게 바치는 '기관별 충성자금'이다. 셋째, 북한주민 개개인이 학창시절부터 조직생활을 하며, 주요 시기별로 '수령의 통치'에 기여하기 위해 김정은에게 바치는 '개인별 충성자금'이다.

국가의 거시적 정치경제 시각에서 볼 때, 북한 수탈체제의 핵심인 북한정권의 통치자금 원천은 일차적으로 '와크'(수출입 허용지표)로 표현되는, 광물과 수산업 등에 대한 수출입 권한 및 각종 국가 인·허가권 등 국가권력이 주도하는 지대(rents)이다. 다음으로 모든 당과 국가기관 및 주민들로부터 추출하는 재정이다. 김정은 정권 차원에서 실질적 조세 역할을 하는 양대 제도는 '충성자금'과 내각 및 국가행정 단위에서 관리하

## 요 약

는 ‘국가납부금’이다. ‘국가납부금’의 경우 대부분 내각 경제 및 행정기관을 운영하는 데 사용된다. 한편, 북한의 ‘자력갱생 무역’과 시장경제 질서를 기반으로 한 수탈경제 발전 과정에서, 김정은 정권의 통치자금 유입을 위해 당·특수(보위, 군부, 대남·대외)·내각 기관이 충성자금을 납부한다. 그런데 김정은 시대 들어서 특히 내각의 외화벌이 성원들의 경우, 국가납부금과 충성자금이 합쳐져서 상납된다. 또한 충성자금 할당액이 증대하였다.

이렇게 모인 김정은의 통치자금은 비공식적으로 처리되는 김정은의 비자금을 제외하고, ‘혁명자금’이라는 미명으로 김씨일가 우상화, 핵심 건설사업, 수령선물, 현지도도 시 현장의 물질적 문제를 수령이 해결해주는 현장지원 사업 등에 쓰인다. 김일성 시대 만들어진 ‘혁명자금’이라는 개념은 애초 북한의 산업화시기 산업분야, 특히 현장 공업분야에 자금 문제 등을 해결하기 위해 수령이 배려해주는 돈이었다. 그러나 김정일 시대 그 대상 범위가 넓어지면서 예술단까지를 포함해 수령의 뜻에 따라 어느 대상 기관이나 개인에게도 지원하게 되었다. 김정은 시대에는 현지도가 늘어나면서 그 범위가 더 넓어졌다.

통치자금 전략은 전제 군주적 정권의 4대 안정화 기둥이자 토대 또는 바탕이라 규정할 수 있다. 통치자금의 안정적 수급 및 적절한 재분배는 독재정권 안정화를 위한 토대이기 때문이다. 정당화, 억압과 통제, 선출이 정권의 안정화를 위한 정치·사회적 상부구조라면, 통치자금은 이 상부구조의 전략이 전제 군주적 정권의 안정화 또는 불안정화를 경제영역에서 떠받치고 있는 하부구조이다. 따라서 김정은 정권과 같은 전제 군주적 정권의 안정성 또는 불안정성을 분석하는 데는, 정당화, 억압과 통제, 선출 전략뿐 아니라, 그 바탕에서 각 전략의 원활한 수행을 촉진하거나

## 요 약

제어하는 통치자금 운영(수급 및 재분배)의 안정 또는 불안정에 대한 진단이 결합되어야 한다.

연구결과를 종합하면, 지난 5년 이상 김정은 정권의 통치전략과 정책 실패를 노동당의 조직과 기능을 중심으로 평가할 때, 정당화, 억압과 통제, 선출, 통치자금이라는 4대 안정화 전략 수행은 전체적으로 김정은 정권 안정화에 긍정적으로 기능하였다. 따라서 ‘김정은 정권의 내구성’은 집권 초기에 비해 상당히 높아졌다. 한편, 이 4대 전략 간의 관계가 긍정적 또는 부정적으로 작용하였을 때, 김정은 정권의 안정 또는 불안정 관련 결과가 달라진다. 이는 김정은 정권의 내구성 및 북한체제 변화 가능성과 대북정책 마련의 시사점을 줄 수 있다.

주제어: 김정은 시대, 조선노동당, 전제 군주적 정권, 안정화 전략, 정당화, 억압과 통제, 선출, 통치자금



## Abstract

### **The System and Function of the Workers' Party of Korea in Kim Jong-un Period: A Study on the Stabilization Strategy of Autocratic Regimes**

*Park, Young-Ja*

This study comprehensively analyzes organization and functions of the Worker's Party of Korea (WPK) under the Kim Jong-un era in the context of the comparative third-generational-dictatorship perspective. In particular, this study focuses on identifying each structure and functioning system of specialized offices of WPK, which has long remained secret thus far. Based on that, this study evaluates the implementation procedures and processes of Kim Jong-un regime's stabilization strategies of the last 5 years or more. The four key words of stabilization strategies are as follows: 1) Legitimation; 2) Repression; 3) Co-optation; and 4) Governing fund. The detailed subjects of study are determined based on those key words.

The main findings of this study suggests that the legitimation Kim Jong-un of Kim Jong-un regime has been integrated into the Party Covenant, party organization system, and its overall business contents. Operational departments that carry out this Kim Jong-un are Propaganda & Agitation Department, Science & Education Department, Party History Institute, Appeals

## Abstract

Office, and Organization & Guidance Department. In addition, the following organizations carry out projects designed to justify the Suyoung-centered dictatorship in the redistribution process of governing fund: 1) Office No 39 in charge of “Revolutionary Fund” support and “Future Politics” to justify its systematic exploitation system; 2) Finance Accounting Department; and 3) the Kumsusan Accounting Department. Overall, the legitimation Kim Jong-un of Kim Jong-un’s ruling has rooted in Kim Il-Sung and Kim Jong-Il’s justification origin. And Kim Jong-un’s desire for recognition has become increasingly distinct in an attempt to go beyond the inherited justification origin.

North Korea’s repression and control are divided as three-layered system in an organized manner. First, Organization & Guidance Department is in charge of organizational life control. Second, the Propaganda & Agitation Department is in charge of control of ideological consciousness and judicial monitoring and control. Third, the Labor Party directs and manages this three-layered repressive system. This Kim Jong-un is defined as the operating principle and work of the organization. The main operational departments are Organization & Guidance Department, which controls the party members and the people based on ten principles of the Party as well as the Accounting Department and Documentation Department in

## Abstract

charge of documentations. And the censorship of Propaganda & Agitation Department and the life summing and mobilization of efforts of people led by Working Organization Department also carry out the same functions. Overall, for over five years, Kim Jong-un has reformed and reorganized the repression and control systems that are led by the Party.

When selecting executive committee members of the Party, candidates are largely divided into subjects for ratification by supreme leader (Kim Jong-un) and subjects for ratification by the political office. Except for informal networks of Kim Jong-un, the party's core organizations that carry out a co-optation Kim Jong-un are the Cadres Department, Organization & Guidance Department, and Working Organization Department. Overall, Kim Jong-un's co-optation Kim Jong-un of the last 5 years or more can be evaluated with three key words: reign of terror, competition for loyalty, and change of generation. Kim Jong-un's governing funds are provided by 1) Office No 39; 2) institutional loyalty funds, which are funded by all institutions, such as special institutions and the Cabinet; and 3) individual loyalty funds. The operating system of governing fund includes the Office No 39, the Secretariat, Finance Accounting Department, and the Kumsusan Accounting Department. At the center of fund raising there lies Office No 39 and the Secretariat under Kim Jong-un serves as a channel

## Abstract

for the flow of governing fund. This governing fund, except for slush funds, will be used for idolizing Kim's family, the core construction project, gift politics, and on-site support projects, which are directly provided by Suyoung under the name of revolution fund. In the Kim Jong-un era, the scope of governing fund has expanded with the increased field guidance.

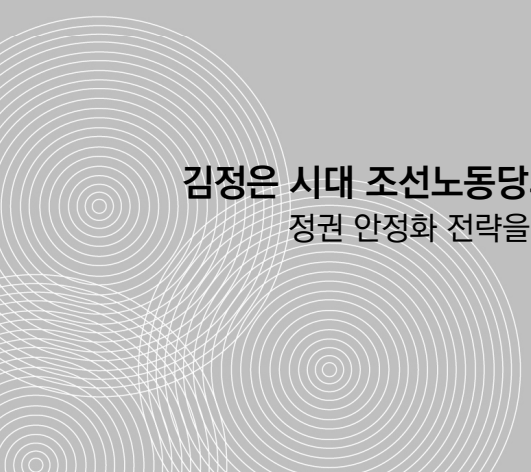
Governing fund is the foundation for stabilizing the dictatorship regime. If legitimation, repression and control, and co-optation are the political-social-cultural superstructure for the stabilization of the regime, governing fund is the substructure, above which this superstructure Kim Jong-un enables either the stability or instability of the monarchical regime in the economic realm. In summary, the implementation of four stabilization Kim Jong-un over the past five years or more have positively contributed to stabilizing the Kim Jong-un regime. The durability of the Kim Jong-un regime has become significantly stronger compared to the beginning of the initial phase of his regime.

**Keywords:** Kim Jong-un Period, the Workers' Party of Korea, Autocratic Regimes, Stabilization Strategy, Legitimation, Repression, Co-optation, Governing fund



# I. 서론





**김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능:**  
정권 안정화 전략을 중심으로

## 1. 기획의도 및 필요성

2012년 김정은으로의 3대 세습 이후 북한 정권은 노동당 체계를 복구하고 당 중심의 독재정치 강화 흐름을 보였다. 노동당 체계의 정상화 작업은 크게 두 가지 사업을 통해 외현화되었다. 먼저 김정일이 만든 김일성·김정일 시대 <당의 유일사상체계의 10대 원칙>을, 2013년 김정은 시대 <당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙>으로 개정했다. 이를 통해 북한의 당원 및 전체 주민들을 대상으로 김정은 중심의 지도와 통제를 주도하는 조선노동당 시스템을 복원·강화하겠다는 의지를 보였다.

다음으로 2016년 제7차 당대회 개최이다. 1980년 이후 36년 만에 진행된 제7차 당대회를 통해 북한은 명실상부한 김정은 시대 조선노동당을 선언하였으며, 당조직 체계를 재구성하고 이어 국가기구를 정비하였다. 즉, ‘조직적 진용’을 구축하였다. 그리고 2017년 10월 7일 당중앙위원회 제7기 제2차 전원회의를 개최하여, 대북제재 확산 상황에서 ‘핵무력 완성 및 핵보유국 인정’까지 김정은 정권 안정화를 위한 당조직 정비 과정에서 ‘인적 진용’을 구축한다.

김정은 집권 이후 이러한 변화 흐름 속에서 김정은 시대 조선노동당 조직 체계 및 그 위상과 역할은 무엇인가? 당운영 및 정책결정과정은 어떠한가? 김일성·김정일 시대와 비교할 때 어떠한 차이점이 있는가? 특히 김정은 정권 안정화 및 국가전략 수행에 노동당의 방대한 상설 전문부서들은 각기 어떠한 기능을 하고 있는가? 그리하여 지난 5년 이상 빠르게 권력을 장악한 김정은 정권의 통치전략과 정치분야 정책 실패를 어떻게 평가할 수 있는가? 이 연구가 밝히고자 하는 연구문제이자 연구과제의 기획의도이다.

이 주제와 관련하여 김일성 시대 및 김정일 시대를 중심으로 노동당을 분석한 선행 연구물들이 있다. 주요 선행연구로는 1952년~1980년대 말까지 발행된 노동신문을 정밀 분석하여 조선노동당의 지도사상과 구



조 변화를 추적한 이종석(1995)의 연구,<sup>1)</sup> 그리고 1998년 김정일이 공식 집권한 이후 황장엽 전 노동당 비서의 증언에 기반한 이종석(1999),<sup>2)</sup> 북한정치를 직접 경험한 현성일(1999)<sup>3)</sup> 및 광인수(2003)의 연구,<sup>4)</sup> 그리고 비교사회주의적 시각에서 접근한 정성장(2007) 및 이대근(2007)의 연구물이 있다.<sup>5)</sup>

그런데 2007년 이후 지난 10여 년간 조선노동당 운영 체계 및 각 기구의 역할을 다룬 연구물은 찾아보기 어렵다. ‘당-군 관계’ 및 ‘당-정 관계’ 등 북한의 당-군-정 주요 권력기구의 관계에 초점을 맞춘 연구, 김정은 후계 구축과정에서 이루어진 2010년 제3차 당대표자회와 집권이후인 2012년 4차 당대표자회 및 2017년 제7차 당대회 등 주요 당회의에 대한 분석, 노동당의 권력엘리트 관련 연구는 북한 정치연구자들 사이에서 다루어졌다. 그러나 김정은 시대 노동당 내부 작동실태 연구는 체계적으로 수행되지 못하고 있다. 이로부터 본 연구의 필요성이 도출되었다.

북한·통일 연구자들 사이에 북한체제를 움직이는 노동당의 중요성에 대해서는 누구나 동의하고 연구의 출발점으로 삼곤 한다. 그러나 김정은 시대 조선노동당 조직과 기능이 김일성·김정일 시대와 비교하여 어떠한 지속성 및 차이가 있는지는 체계적으로 연구되지 못하였다. 특히 김정일 시대로부터 김정은 시대로 이어진 시기에 노동당의 각 기구들, 무엇보다

1) 이종석, 『조선로동당연구: 지도사상과 구조 변화를 중심으로』 (서울: 역사비평사, 1995).

2) 이종석, “김정일 시대의 조선노동당: 조직과 기능 분석을 중심으로,” 『1999년도 한국정치학회 연례학술회의 자료집』 (1999), pp. 1~23.

3) 현성일, “북한노동당의 조직구조와 사회통제체계에 관한 연구: 당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙을 중심으로,” 한국외국어대학교 외교안보학과 석사학위논문, 1999.

4) 광인수, “조선노동당의 당적 지도에 관한 연구,” 경남대학교 북한대학원 석사학위논문, 2003. 그 외 당 조직지도부를 중심으로 수령주의 및 당 조직생활을 다룬 장진성, 『수령연기자 김정은』 (서울: 비봉출판사, 2017) 역시 탈북민의 저서이다.

5) 정성장, “조선로동당의 위상과 역할,” 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 당·국가 기구·군대』 (파주: 한울아카데미, 2007), pp. 105~161; 이대근, “조선로동당의 조직체계,” 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 당·국가기구·군대』, pp. 162~226.

중앙당 전문부서라 칭해지는 상설 당조직들이 어떠한 역할을 하며 김정은 정권이 작동하고 있는지 또한 연구되지 못하고 있다. 앞선 선행연구들조차 김정일 시대의 당중앙위원회, 정치국, 조직지도부, 서기실, 선동선전부 등 핵심 조직에 대해서만 그 위상과 역할 중심으로 다루어졌다. 중앙당을 구성하는 전문부서 각각의 기능에 대해서는 다루지 못하였다. 또한 21세기 초 ‘독재정치 연구의 르네상스’ 시기라 불릴 정도로 활발히 전개되는 국제학계의 독재연구 흐름을 접목시키지 못하고 있다. 이로부터 본 연구의 기획의도 및 독창성이 도출된다.

## 2. 연구목적 및 구성

이 연구의 목적은 지난 5년 이상 김정은 정권의 통치전략과 정책 실행 분석에 시사점을 주는 최근 비교독재 연구의 연구문제 및 핵심 주제 의식에 기초하여, 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능을 독재정권의 안정화 전략을 중심으로 분석하는 것이다. 최근 국제 비교정치학계에서 활발히 전개되는 제3세대 독재정치 분석틀을 북한연구에 적용하여, 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능을 살펴보고 김정은 정권의 안정화 전략을 분석 및 평가한다.

안정화 전략의 4대 키워드는 정당화(legitimation), 억압(repression), 선출(co-optation), 그리고 통치자금(governing fund)이다. 김정은 정권의 통치전략과 정책, 특히 정권 안정화 전략은 조선노동당 외에도 북한의 국가기구 및 군대에서도 수행한다. 그런데 노동당 조직을 중심으로 연구하는 이유는 북한의 노동당이 국가기구와 군대를 정책 및 조직적으로 지도하는 최상위 권력기관이기 때문이다.

따라서 6가지 세부 주제 규명을 목적으로 한다. 첫째, 북한 수령독재에 적용가능한 독재연구의 새로운 방법론 개발을 위해 최근 3세대 독재연구의 이론과 분석틀 등을 발굴한다. 둘째, 김정은 시대 조선노동당의 위

상과 역할을 중심으로 그 조직 체계를 분석한다. 특히 김일성·김정일 시대와의 차이점에 주목한다. 셋째, 김정일 시대와 구별되는 김정은 시대 당권력 장악과정 및 당운영과 정책결정과정 등 운영 체계를 밝힌다. 넷째, 김정은 정권 안정화 전략을 수행하는 중앙당 상설 전문부서의 구조와 기능 규명이다. 다섯째, 김정은 시대 국가 전략적 정책지도를 수행하는 중앙당 상설 전문부서의 구조와 기능 규명이다. 여섯째, 앞선 분석결과에 기반하여 지난 6년 김정은 정권 안정화 4대 전략의 수행 체계 및 과정을 평가 분석한다. 마지막으로 본문의 연구결과에 기반하여 김정은 정권의 내구성을 진단하고 향후 행보 등을 전망한다.

II장은 <이론과 분석틀: 독재연구의 흐름과 새로운 접근>이다. 먼저 3세대 독재연구의 연구문제 및 초점, 그리고 다양한 “전제 군주적 정권 (autocratic regime)”<sup>6)</sup> 안정화의 3대 전략(정당화, 억압과 통제, 선출)과 통치자금 관련 이론과 분석틀을 다룬다. III장은 <김정은 시대 노동당 조직 체계: 위상과 역할>이다. 이 장은 1절 당의 위상 및 기능: 수령독재 수행의 지도·관리 기관, 2절 김정은 시대 노동당의 논리 체계: 정당화 원리, 3절 당 운영원리 및 조직 체계: 정당화 체계, 4절 당원 지도 및 관리 체계: 조직·통제 체계로 구성된다.

IV장은 <김정은 시대 당 장악과 운영 체계>이다. 이 장은 1절 김정일과 구별되는 김정은의 당권력 장악과정, 2절 당의 ‘10대 원칙’ 개정, 3절 당 운영 및 정책결정과정, 4절 당 전문부서의 구조와 기능 체계로 구성된다.

V장은 <안정화 전략 수행의 상설 당조직: 구조와 기능>이다. 이 장의 1절 사람 지도·관리·통제 부서는 가. 조직지도부: 생활지도, 나. 선전선동부: 사상지도, 다. 간부부: 일반 간부사업, 라. 근로단체부: 대중사업 및 후비대 양성으로 구성된다. 다음으로 2절 김정은 직할 긍정경제 운영 부

<sup>6)</sup> Aurel Croissant et al., *Comparing Autocracies in the early Twenty-first Century, Volume 1: Unpacking Autocracies - Explaining Similarity and Difference* (New York: Routledge, 2014), p. 1.

서는 가. 서기실: 총괄 비서실, 나. 39호실: 통치자금마련, 다. 재정경리부와 금수산경리부: 중앙당 운영관리 및 김가계 생활보장으로 구성된다.

Ⅵ장은 <국가 전략적 정책지도의 상설 당조직: 구조와 기능>이다. 이 장의 1절 군사·군수산업 사업지도 부서는 가. 군사부: 군대와 군사 사업, 나. 군수공업부: 2경제 및 전략무기 생산 정책지도 사업, 다. 민방위부: 예비군력사업을 다룬다. 2절 경제·과학교육 분야 내각 정책지도 부서에서는 가. 경제부: 국가경제정책 총괄 지도, 나. 경공업부 및 농업부: 인민생활필품 생산과 식량사업 지도, 다. 과학교육부: 과학기술 및 교육 정책지도를 다룬다. 그리고 3절 대남·대외 및 기타 일반 전문부서에서는 가. 통일전선부: 대남·해외 통일전선전술 사업, 나. 국제부: 해외 우호정당들과 교류·협력, 다. 총무부 및 문서정리실: 당운영·당조직 문서관리, 라. 신소실 및 당역사연구소: 민원처리와 체제 정통성 개발 사업을 살펴본다.

Ⅷ장은 김정은 <정권 안정화 전략 수행 체계 및 과정 평가>이다. 이 장에서는 앞서 다룬 김정은 시대 노동당 조직·운영 체계 및 중앙당 상설 전문부서들의 구조와 기능, 그리고 3세대 비교독재 학계에서 주목하는 ‘전제 군주적 정권’들의 안정화 전략을 기반으로, 지난 6년 김정은 정권의 안정화 전략 수행 체계 및 과정을 평가한다. 1절 정당화: 세습과 이를 넘어 서려는 ‘인정욕구’, 2절 억압과 통제: 당주도 체계 재구성, 3절 선출: 공포정치·충성경쟁·세대교체, 4절 통치자금: 수령독재의 수탈체제이다. 각 절마다 수행 체계 및 과정 평가로 구성된다.

마지막으로 결론인 Ⅷ장에서는 본문의 요약정리와 함께 2017년 12월 현재까지 6년간 김정은 정권의 통치전략·정책실태·정권 안정화 4대 전략의 수행 체계와 과정 평가에 기초하여, 김정은 정권의 내구성을 진단하고 향후 행보를 전망한다.

### 3. 연구방법 및 기대효과

본 연구의 방법은 질적 방법론에 기초한다. 기술적 연구방법으로는 문헌분석, 고위직 탈북민 면접, 각종 북한정보 교차분석, 관련 전문가들을 대상으로 한 자문회의 등을 활용한다. 폐쇄적인 북한의 특성상, 특히 조선노동당의 중앙당 상설 전문부서의 조직과 기능 관련한 세부 정보는 북한 정권이 국가보위 및 외부의 정보교란 등을 이유로 공개하지 않는 등 비밀주의를 유지하고 있다. 따라서 일차적으로 북한당국이 노동당기관지 『노동신문』 및 『조선중앙통신』 등을 통해 공개한 정보 외에, 통일부 등 한국의 국가기관 및 정보기관이 공식적으로 확인한 정보, 그리고 선행 연구에 대한 문헌분석과 관련분야 전문가와의 자문회의 및 2000년대 이후 증대한 국내외 각종 북한소식통 정보 등을 교차분석하여 질적·맥락적으로 해석하는 방법을 활용한다.

그러나 더 중요한 연구방법은 고위직 조선노동당 당원으로서 김정은 시대 노동당 활동을 직·간접적으로 경험한 이들과의 심층인터뷰이다. 따라서 본 연구 과정에서는 중앙당에 대한 직·간접적 경험이 있는 김정은 시대 최근 탈북한 고위직 탈북민과의 심층인터뷰를 중시하였다. 이 연구를 위해 각자의 경험 및 가족의 경험에 기초하여 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능을 세부적으로 증언해준 고위직 탈북민 사례는 총 10사례이다. 본 연구자와 자문회의 형식으로 이루어진 1 : 1 심층면접으로, 한 사례 당 2~3시간 이상 인터뷰가 진행되었으며, 그 결과는 구술자의 동의를 얻어 녹취한 후 텍스트화된 자료로 본 연구기관의 보안규정에 따라 보안 처리된다.

이들은 모두 북한의 중앙당 사업을 직·간접적으로 경험한 고위직 탈북민들로, 인터뷰 내용이 본 연구에 활용되는 것 외에 개인정보가 공개되는 것을 원하지 않았다. 따라서 그들의 신변안전 및 생명보호 윤리 기준에 따라 이들의 인구사회학적 정보는 세부적으로 밝히지 않는다. 다만 기초적인 사례 정보로 이들은 정치, 경제, 통치자금, 조직, 군사, 보위, 무역,

교육 분야 고위직 전문가들이다. 이들의 평균 연령은 50세 이상이며 한 명을 제외하면 모두 평양출신이고, 북한에서의 학력은 대졸 이상이며 간부이자 당원 출신이다. 이중 7인은 김정은의 정권 안정화 전략이 본격적으로 수행되던 2013년~2015년간 북한의 권력기관 각 분야에서 활동한 고위직 출신이다. 따라서 본문에서 그들이 증언한 중요 정보 및 구술텍스트를 인용할 때에는, (사례1), (사례2)…(사례10) 식으로 기입한다.

이들은 2017년 현재까지 본 연구자가 접근 가능한 최근 고위직 탈북민들이다. 그러나 10여 명 수준의 심층인터뷰 규모가 크지 않을 뿐 아니라 그들이 상대적으로 여타 탈북민들보다 노동당에 대해 잘 알고 있는 간부출신이라 할지라도 본 연구범위의 모든 것을 알고 있지는 못한다. 따라서 모든 인터뷰 대상자들에게 본 연구범위에 대한 질문을 공통적으로 하여 각 증언 내용을 교차분석하였다. 특히 노동당 조직과 기능 실태 등과 관련하여서는 다음의 자료원을 교차 비교하여, 공통적으로 드러나거나 논리적으로 타당성이 높은 자료 등을 종합적으로 살펴보는 방식으로 검증력을 높였다. 주요 자료원은 다음과 같다.

첫째, 김정은 정권 통치전략 규명에 시사점을 주는 국제적 독재연구 및 조선노동당을 연구한 관련 선행연구를 통한 교훈과 정보이다.

둘째, 10여 명의 고위직 탈북민 증언 사례에 대한 비교분석이다. 이들의 노동당 조직과 기능 관련 인식 및 경험이 동일하지 않기에, 모든 사례를 5회 이상 비교 검토하여 퍼즐 맞추기 작업을 한 후 각 당조직의 모형을 시도한다. 그리고 인용시에는 그 중 타당성 높은 증언 자료를 활용한다.

셋째, 북한에서 발행하는 공식 문헌과 발표, 국내외 북한 정보기관 및 소식통 정보, 그리고 연합뉴스 등의 신문기사이다.

넷째, 2017년 현재 통일부가 운영하는 인터넷사이트 <북한정보포털>의 검색 정보이다.

다섯째, 국내 북한정치 전문가들과의 자문회의 등을 통한 종합적인 검토이다.

이와 같이 본 과제 특성을 고려한 연구방법의 타당성과 신뢰성 제고 노력에도 불구하고, 특히 본 연구에서 선행연구와 구별되는 독창성을 기하기 위해 다룰 노동당 상설 전문부서들 각각의 조직체계는 향후 보완될 필요가 있다. 관련 선행연구가 제한적일 뿐 아니라 각종 문헌 및 정보, 고위직 탈북민 증언들의 교차분석에도 불구하고, 북한 노동당 조직과 세 부 기능에 대한 정확한 정보가 부족한 것이 본 과제의 한계이다.

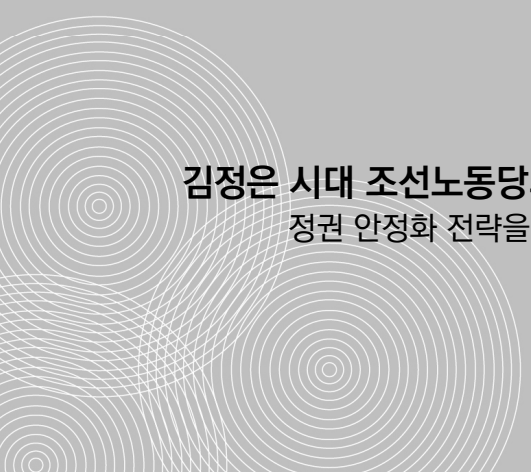
더욱이 2012년 김정은이 집권한 이후 2017년 현재까지 북한의 권력기구 및 담당 엘리트 변화가 잦았다. 따라서 향후 노동당 세부 조직관련 명칭 및 담당자들은 변화 가능성이 있다. 또한 본 연구과정에서 이루어진 10여명 수준의 심층인터뷰 규모가 제한적이다. 그들이 상대적으로 여타 탈북민들보다 노동당에 대해 잘 알고 있는 고위직 간부이자 당원출신이라 할지라도, 본 연구범위 관련 모든 정보를 제공하는 데는 한계가 있다. 따라서 교차검증을 통해 최대한 신뢰성을 높이려 노력하되, 향후 새로운 정보 발굴 및 후속연구를 통해 보완될 필요가 있고 수정 가능성이 있음을 밝힌다.

마지막으로 본 연구의 학술적·정책적 기대효과는 크게 3가지이다. 첫째, 북한 권력의 핵심으로 베일에 싸인 조선노동당의 상설 전문부서를 중심으로 그 조직과 기능을 규명하려는 독창적 시도로, 김정은 정권의 통치전략 및 정책 실태에 대한 체계적 이해 상승 및 후속연구에 기여할 것이다. 둘째, 최근 전개되는 국제수준의 독재정치 및 비교독재 연구성과를 기반으로 김정은 정권 안정화 전략을 분석하기에, 국제수준에서 비교 논의할 수 있는 북한 수령독재 성격의 유형 및 향후 변화 등과 관련하여 국제사회와의 학술적·정책적 소통성을 증대시킬 수 있다. 특히 국제사회와 공동 행동을 취해야 하는 향후 대북정책 마련의 근거를 제시하는 데 유용할 것이다. 셋째, 청와대·통일부·국정원·외교부 등 관련 정부부처의 대북·통일 정책 수립에 기초 자료로 활용될 수 있다.

## II. 이론과 분석들: 독재연구 흐름과 새로운 접근







**김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능:**  
정권 안정화 전략을 중심으로

## 1. 3세대 독재연구의 연구문제 및 초점

국제 학계의 독재연구는 제2차 세계대전을 기점으로 21세기 초 현재까지 크게 3단계를 거치며 진화하였다.

1단계는 1940~1970년대까지의 전체주의 패러다임이다. 프리드리히(Friedrich), 브레진스키(Brzezinski), 샤피로(Schapiro), 아렌트(Arendt) 등으로 대표되는 당시 대표학자들은 정치구조적, 사회철학적, 정치종교적 시각에서 전체주의를 분석하였다. 주요 연구대상은 나치 독일, 파시스트 이탈리아, 소비에트연방, 마오주의 중국 등으로 대표적인 국가사례 연구를 진행했다. 독재를 해석하는 주요 설명요인은 ‘이데올로기’와 ‘테러’였다.

2단계는 권위주의 상승시기로 1970~1980년대이다. 이 시기는 국제 질서의 변화와 함께 제3세계 국가에서 민주화 물결이 이루어지던 시기이다. 특히 비교정치 영역에서 ‘민주주의와 독재’를 주제로 한 연구들이 활발히 전개되었다. 남미를 비롯하여 아시아와 아프리카 등 제3세계 민주화를 연구한 오도넬(O'Donnell), 콜리어(Collier), 파이너(Finer), 노드링거(Nordlinger), 아이젠스타트(Eisenstadt) 등의 활약이 두드러졌다. 주요 연구주제는 관료적 권위주의, 군부독재, 비공식 정치이다. 주 연구대상은 라틴 아메리카 및 사하라사막 이남의 아프리카 등으로, 기존 사례연구 중심에서 진일보하여 소규모 집단 비교가 활발히 전개되었다. 당시 독재를 해석하는 주요 설명 요인은 ‘사회경제적 환경’과 ‘비공식 정치’였다.

3단계는 1990년대 말에서 21세기 초 현재로 독재연구의 르네상스라 불리는 시기이다. 1989년을 기점으로 소련과 동독으로 대표되는 현실 사회주의 국가가 체제전환을 선언하면서 냉전의 한축이었던 사회주의 진영이 붕괴되었다. 당시 세계는 후쿠야마의 ‘역사의 종말’이 상징하듯, 공산주의 이념 및 독재에 기반한 정권은 소멸하고 인류의 선택은 자유-

민주주의로 귀결되었다는 의식이 팽배하였다.

그러나 소련과 동유럽의 체제전환이 이루어진 10여년 후 각종 세계적 국가조사 결과, 독재정권은 여전히 더 다양한 방식으로 생존하고 있으며 고유한 정당성과 지속성을 보이고 있음이 확인되었다. 이러한 현실 인식으로부터 국제 비교정치 연구자들 사이에 비교독재 연구가 다시 활발히 전개된다. 그리하여 21세기 초 현재 ‘독재연구의 르네상스’라고 불릴 만한 성과물들이 발표되고 있다.

이 시기에는 정치학자 뿐 아니라 거시경제학자들 간의 국제적 공동연구가 주목되고 있다. 대표적 학자들은 브라운리(Brownlee), 간디(Gandhi), 마가로니(Magaloni), 윈드로브(Wintrobe), 스보리크(Svolik), 악셀모 그루와 로빈슨(Acemoglu & Robinson) 등이다. 이들은 제도주의 연구 성과 및 행위자 중심 접근을 결합시킨 신제도주의 연구로 독재연구를 풍부히 하였다. 연구의 대상도 과거 전체주의 국가나 제3세계를 넘어서 전 세계를 대상으로 확장되었다. 또한 전 세계 정치체제를 대상으로 한 방법론적 다원주의가 이루어졌다. 즉, 사례연구나 소집단 연구 등 질적 분석을 넘어서 고급 통계분석기법을 활용한 양적 분석방법이 진화하였다. 이 3세대 비교독재 연구자들이 주목하는 21세기 현재 독재가 지속되는 주요 설명요인이, 엘리트 ‘선출’ 및 행위집단을 구분하여 집단특성에 따라 통제방식을 고도화하는 ‘전략적 억압’이다.

이러한 3단계에 걸친 국제 학계의 독재연구 흐름을 표로 정리하면 다음과 같다.

표 II-1 1940~2010년대 독재연구의 3단계 흐름

	전체주의 패러다임 (1940~1970년대초)	권위주의의 상승 (1970~1980년대)	독재연구의 르네상스 (1990년대 말~현재)
연구 시각 (대표 학자)	정치-구조적(Friedrich/ Brzezinski, Schapiro)	관료적 권위주의 (O'Donnell, Collier)	제도학파의 접근 (Brownlee, Gandhi, Magaloni)
	사회-철학적(Arendt)	군사 정치 (Finer, Nordlinger)	행위자 중심 접근 (Wintrobe, Svulik, Acemoglu, and Robinson)
	정치적 종교(Political religion) (Aron, Vogelín, 이후 Maicer, Gentile)	비공식 정치 (Eisenstadt)	
주요 연구 방법 (대상)	대표 사례 연구 (나치 독일, 파시스트 이탈리아, 소연방, 마오주의 중국)	사례 연구, 소집단(small-N) 비교 (라틴 아메리카, 사하라사막 이남의 아프리카)	방법론적 다원주의 (전 세계)
주요 설명 요인	이데올로기 및 테러	사회-경제적 조건 및 비공식 정치	선출 및 전략적 억압

자료: Johannes Gerschewski, "The three pillars of stability: legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes," in *Comparing Autocracies in the early Twenty-first Century, Volume 1: Unpacking Autocracies - Explaining Similarity and Difference*, eds. Aurel Croissant et al, p. 62.

사회주의 체제전환 이후 21세기 초 현재 진행되는 3세대 독재연구의 새로운 흐름은 “과잉 정치화된 통치 시스템(“hyper-politicized systems of rule)”에 대한 것이다. 한국에서는 독재정치로 동일하게 번역되나, 일반적 독재정치(dictatorship)를 넘어선 “전제 군주적 통치(autocratic rule)”를 연구 대상으로 한다.<sup>7)</sup>

전제 군주적 통치(이하 ‘군주적 통치’)는 최고통치자 개인의 권한이 절대적이라는 측면에서, 16~18세기 유럽제국과 동양에 존재했던 절대왕

<sup>7)</sup> Aurel Croissant et al, *Comparing Autocracies in the early Twenty-first Century, Volume 1: Unpacking Autocracies - Explaining Similarity and Difference*, p. 1.

정인 전제군주제(despotic monarchy)와 유사한 지배양식이다. 군주가 국가의 통치권을 장악하여 국가조직들이 군주의 필요와 요구 및 욕구를 집행하는 기관으로 기능하는 통치양식이다. 이 체제에서는 대개 ‘군주의 독재권’이 군주 자신이 아닌 ‘외부’로부터 주어진다. 즉, 신(God)이나 혈족 세습을 통해 정당화된다. 21세기 현재 대표적 전제군주제 정권은 사우디아라비아 왕국이다.

그러나 이 연구에서 다루는 20세기 이후 군주적 통치는 사우디아라비아와 같은 절대왕정(군주제)을 포함하되, 더 중요하게는 근대 국민주권 개념이 수립된 이후 나타나, ‘공화국(共和國)’이라는 외피를 법제도적으로 규정하고 있는 정권들이다. 공화제를 표방함에도 최고통치자의 권력이 여타 권력기관에 의해 통제받기 어려운 체제들이다. 즉, 정책결정과 정 등에서 군주적 통치가 수행되는 독재체제들이다. 따라서 이들 다양한 군주적 통치 정권은 각 국가별 역사적 특성이나 환경에 따라, 공화제 하에서도 군주적 통치를 수행하며 정당화하는 각종 제도 및 시스템을 갖추고 있다. 이를 지탱하게 하는 핵심 제도가 혈족세습 및 군대이다. 이 두 제도를 둘러싸고 정당(政黨)과 개인(대개 리더 또는 엘리트)들이 다양한 양상으로 배치되어 있다.

그 지배시스템 작동을 주도하는 핵심 주체가 일당인지? 군대인지? 개인인지? 왕(군주)인지? 귀족세력인지? 등에 따라 다양한 독재 유형으로 구분된다. 따라서 군주적 통치는 개인독재보다 더 넓은 개념으로 이해할 수 있다. 이러한 ‘전제 군주적 통치’를 주목하는 최근 3세대 독재연구 흐름은, 크게 3가지 연구문제를 해결하는 과정에서 발전하고 있다.<sup>8)</sup>

첫째, ‘군주적 통치 유형’을 어떻게 개념화하고 가늠할 수 있는가?  
(How to conceptualize and measure forms of autocratic rule?)

---

<sup>8)</sup> *Ibid.*, p. 1.

둘째, ‘어떤 요인들이 군주적 통치의 발전’을 규정짓는가?

(Which factors shape the development of autocratic rule?)

셋째, ‘정치제도와 특정 전략’은 군주적 통치 지속에 어떤 역할을 하는가?

(What is the role of political institutions and of specific strategies for maintaining (different forms) of autocratic rule?)

이 연구문제에 답하기 위한 3가지 중심 테마는 다음과 같다.<sup>9)</sup>

첫째, 연구의 초점은 다양한 독재 유형별 내구성(durability), 지속성(persistence), 회복탄력성(resilience)이다.

둘째, 일반적 관심은 보편적 독재 전략인 억압(repression), 정당화(legitimation), 엘리트와 사회세력의 선출(the co-optation of elites and societal forces)이다. 이 3대 전략이 독재의 지속성 또는 붕괴를 함축하기 때문이다. 이러한 맥락에서 이들 연구는 합리적 선택이론에 기반한 독재정권의 생존논리, 정책결정 과정, 자원과 부의 이용(resource-wealth usage), 지속과 변화 및 체제전환과 관련한 주제에 관심을 기울인다.

셋째, 독재체제 내 정치제도들 하부에 있는 각 부문과 조직들을 중시하며, 독재의 재생산을 위한 제도들의 중요성을 인지한다. 예를 들어 독재 체제에서 정당, 엘리트 선출, 입법부, 선거와 같은 정치제도들의 역할을 재평가한다. 특히 독재의 다양한 유형별로 각기 ‘독재를 지속하는 특정한 전략과 정치제도들의 역할’에 관심을 갖는다.

따라서 핵심 연구 주제가 “제도적 배열들이 어떻게 군주적 통치를 지속시키거나 전복시키는지?(The debate on how institutional arrangements sustain (but sometimes also subvert) autocratic

---

<sup>9)</sup> *Ibid.*, pp. 3~4.

rule)”이다. 그리고 이를 밝히기 위한 세부 주제가 정당화, 선출 그리고 억압이다.<sup>10)</sup> 국제수준의 선행연구에서 이러한 연구 주제를 수행하는 과정에서 크게 두 가지 중요한 명제가 도출되었다. 하나는 ‘전제 군주적 통치’의 이행이 민주화로 직결되는 것이 아니라 또 다른 독재로 이행하는 경향이다. 또 다른 하나는 세습(succession)이 오히려 체제 붕괴의 위험을 감소시킨다는 결과이다.<sup>11)</sup> 그리하여 정권 유형화(regime classification)와 함께 독재자에 의해 활용된 도구와 전략들(the instruments and strategies), 제도들(institutions), 그리고 선출과 억압(co-optation and repression), 정당성과 이데올로기(legitimacy and ideology)에 대한 관심이 확장되었다.<sup>12)</sup>

이러한 3세대 독재연구의 문제의식에 기반한 이 연구는, 김정일 정권 말기 후계구축이 본격화된 2009년 전후, 특히 2011년 말 김정일의 예상보다 빠른 사망으로 인한 2012년 김정은 집권 이후 2017년 12월 현재까지 6년간, 김정은 정권의 안정화 전략을 수립 및 수행하며 정권 공고화를 주도했던 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능을 분석한다.

## 2. 정권 안정화 전략: 3대 전략과 통치자금

김정은 정권의 안정화 전략을 중심으로 조선노동당의 조직과 기능을 밝히려는, 이 연구의 4대 분석 키워드는 정당화(legitimation), 억압(repression), 선출(co-optation), 통치자금(governing fund)이다. 북한과 같은 군주적 정권에서 통치자금은 정치적 상부구조인 정당화, 억압, 선출 전략 수행을 떠받치는 경제적 토대 역할을 한다. 그 이론적 기초는 먼저 국제정치학계의 3세대 비교독재 정치 연구자들이 제시한 전제 군

<sup>10)</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>11)</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>12)</sup> *Ibid.*, p. 9.

주적 정권의 3대 안정화 전략인 정당화, 억압, 선출이다. 다음으로 국제 정치경제학계에서 출발하여 최근 독재정치 연구자들 사이에 발전한, 독재정권에서 독재자가 소수 지배연합을 관리하며 군주적 통치를 가능하게 하는 통치자금의 작동원리이다.

군주적 통치 양식을 보이는 다양한 독재정권이 공히 펼치는 안정화 전략이 정당화와 억압, 그리고 엘리트 및 사회세력의 선출이다. 다양한 군주적 통치 유형에도 불구하고 이 3대 전략은 정권 안정화에 중심 기동 역할을 한다.<sup>13)</sup> 또한 이들 정권은 대개 “전제 군주적 약탈국가(*autocratic 'predatory states'*)”라는 특성을 공유한다. 이 약탈체제에서 국가의 자원은 독재자와 소수 지배계층에 독점된다. 이들 약탈국가는 “법의 통치가 제도화되지 않았거나 미발달된(*no or only rudimentary rule of law*)” 상태이다.<sup>14)</sup> 따라서 독재자는 대개 ‘자신의 재산으로 인식하는 국가자원’을 수탈하는 독자적 통치자금 체계를 갖춘다. 그리고 이 통치자금으로 정권 안정화에 필요한 전략을 수행하며 엘리트 및 지지자 대중을 규합한다.

김정일 시대 완성된 북한의 정치체제, 특히 노동당 시스템은 최고통치자이자 신격화된 절대권력을 가진 일인지배체제이다. 수령(首領) 또는 영도자(領導者)라고 호명되는 독재자 개인을 중심으로 한 유일사상과 영도체계가 작동하는 ‘수령독재’ 체제이다. 그러나 공식적 국가 법률에는 ‘조선민주주의인민공화국’이라 적시하며 공화제를 표방하고 있다. 따라서 북한의 수령독재는 근대의 공화제를 표방한 ‘전제 군주적 정권’이라 개념 정의할 수 있다. 그러므로 3세대 비교독재 연구자들이 밝힌 전제

<sup>13)</sup> Johannes Gerschewski, “The three pillars of stability: legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes,” pp. 58~83.

<sup>14)</sup> Patrick Koellner, “Informal Institutions in Autocracies: Analytical Perspectives and the Case of the Chinese Communist Party,” in *Comparing Autocracies in the early Twenty-first Century, Volume 1: Unpacking Autocracies - Explaining Similarity and Difference*, p. 86.



군주적 정권의 3대 안정화 전략 및 통치자금은 수령독재를 지속하는 김정은 시대 조선노동당의 조직 및 기능 분석에 핵심 분석틀이다. 각 전략의 주요 개념을 살펴보자.

안정화 전략의 제1기둥은 ‘정당화’, 특히 “재조합한 정당화(reincorporating legitimation)”이다. 이 개념은 세습을 포함한 전통성(traditionality), 제도 역사성, (소위)올바름에 대한 동의, 인민의 지지, 상징의 효과 등을 키워드로 한다. 즉, 세습이나 신성(神聖)한 존재에 의한 허가(許可)를 포함한 통치 정통성(legitimacy), 제도의 전통 및 역사적 정당성, 엘리트나 대중 사이에 전제 군주적 통치의 ‘올바름 또는 정의’에 대한 동의, 대중적 지지, 그리고 신성하고 절대적 존재로서 독재자를 표상하는 상징의 효과 등이 포함된다.<sup>15)</sup> 특히 북한 및 쿠바와 같이 “유일사상에 기반한 교조주의 정권들(ideocracies)”에게 정당화는 가장 중요한 정권 안정화 전략이다.<sup>16)</sup>

안정화 전략의 제2기둥은 ‘억압’이다. 억압은 군주적 통치의 중추(the backbone)이다. 억압 개념은 통제나 물리력 뿐 아니라 그 이상의 심리적 개념을 포함한다. 개인들이 자신의 힘으로는 해결할 수 없는 문제들(절대권력의 요구 및 강제)에 대해 스스로 타협적인 해결책을 이끌어내게 하는 정신적 과정(일종의 방어기제, 처벌과 불이익의 결과를 알기에 권력이 원하지 않는 생각·욕구·감정 등을 의식으로부터 끌어내려 무의식 속으로 억눌러버리는 과정)까지를 포괄한다.<sup>17)</sup>

안정화 전략의 제3기둥은 엘리트 및 사회세력의 ‘선출’이다. 선출 개념은 간부 인선 및 총원 뿐 아니라 이를 넘어서 지지자를 규합하고 신분 상승 등의 기회를 제공하는 포괄적 개념이다. 전략적으로 연관되어 있는 행위자(또는 행위자 그룹, 예를 들어 청년, 군인, 혈족세력, 신흥 부유층이나

<sup>15)</sup> *Ibid.*, pp. 63~66.

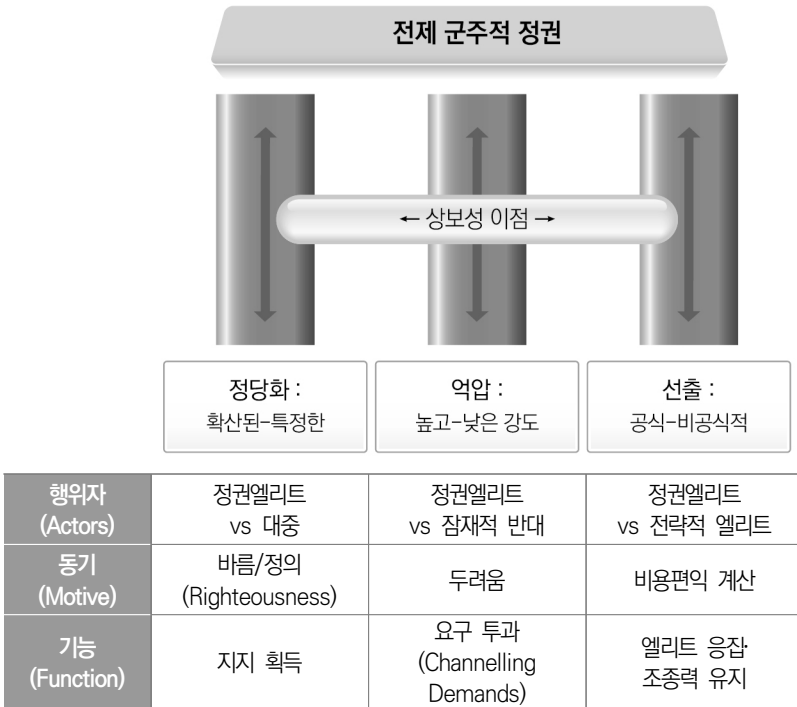
<sup>16)</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>17)</sup> *Ibid.*, p. 66.

신진 사회 계층 등)들을 정권엘리트로 묶는 능력, 후견-피후견의 양태, 내부 엘리트 응집력 및 정치엘리트 조정능력 둘 다를 보장하는 인전대 (transmission belt) 기능까지를 의미한다.<sup>18)</sup>

이 독재정권 안정화의 세가지 기둥이 상호 작용하며 전제 군주적 통치를 떠받치고 있다. 각 기둥의 특성 및 그 기둥을 떠받치거나 균열을 내며 작용하는 주요 행위자, 동기, 기능을 도형화하면 다음 그림과 같다.

그림 11-1 군주적 정권 안정화 3대 기둥 및 행위자동가기능



자료: Johannes Gerschewski, "The three pillars of stability: legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes," p. 68. (Figure 1. The three pillars of stability)

<sup>18)</sup> *Ibid.*, p. 67.

전제 군주적 독재정권에서 정당화의 특성은 “확산된 또는 특정한 (diffuse and specific) 지지”를 기준으로 구분해 볼 수 있다. 정당화 전략은 크게 “특정한 지지(specific support)” 및 “확산된 지지(diffuse support)”로 구별되기 때문이다. 그 사이에 다양한 스펙트럼이 존재한다.

‘특정한 지지’는 “요구/필요 사항의 수행에 대한 보상/대가(quid pro quo for the fulfillment of demands)”로 개념 정의할 수 있다. 앞서 다룬 2세대 독재 연구자들이 강조했던 것으로서, 전제 군주적 정권이 “대중의 요구를 사회경제적 발전 및 물리적 안보를 위한 것”으로 재조합하여 정당성 있게 설명함을 의미한다. 특정한 지지는 경제적 상황 이외에도 내부 질서 및 사회 안보를 유지하기 위한 국가 활동으로부터 발생한다. 특정한 지지와 대조적으로 ‘확산된 지지’는 더 보편적이고 장기적인 지향이다. 그 특성은 1세대 전체주의 연구에서 중시했던 정치적 이데올로기뿐 아니라 외부의 위협, 군주적 통치자의 카리스마, 종교적, 국가주의적, 전통적 주장들로부터 유래한다.<sup>19)</sup>

군주적 독재정권에서 정당화 전략 수행의 행위자들은 “정권엘리트 (regime elite)”들이다. 이들을 매개로 군주적 통치가 대중(population)에게 침투한다. 그런데 정권의 정당화 전략 목표가 ‘특정한 지지’ 획득에 가까울 경우, 정권엘리트의 지지 등 소수 특정 집단의 정권에 대한 지지를 목적으로 하기에 그 특정 집단에 대한 보상(報償)제도가 발전한다. 반면, 목표가 ‘확산된 지지’에 가까울 경우, 광범위한 대중의 지지를 목적으로 하기에 정치적 이데올로기, 외부 적(敵)의 위협, 통치자의 카리스마, 종교적·전통적·국가주의적 선전선동 사업들이 발전한다.<sup>20)</sup> 그럼에도 불구하고 둘 다 정당화 전략이 작동하는 동기는 전제 군주적 통치의 율바름/정의로움이다. 그 기능은 엘리트 및 대중의 “지지획득(gaining support)”이다.

<sup>19)</sup> *ibid.*, p. 65.

<sup>20)</sup> *ibid.*, p. 65.

군주적 정권에서 억압은 통제를 포괄하는데 대개 그 “강도에 따라 높고 낮은 정도(high-and low-intensity)”로 구분된다. 억압 전략의 행위자 역시 정권엘리트들이며 정권엘리트와 “잠재적 반대(potential opposition)” 세력 간의 갈등 정도가 억압의 수준을 결정한다. 억압 전략이 관철되는 핵심 동기는 처벌·불이익에 대한 “두려움(fear)”이다. 억압의 기능은 전제 군주적 독재자의 “요구를 대중에게 투과(channelling demands)”시키는 것이다.

군주적 정권에서 선출은 “공식-비공식(formal-informal)” 제도의 작동 수준에 따라 구분할 수 있다. 선출 전략의 주요 행위자는 공식적으로 드러나는 정권엘리트와 비공식적으로 독재자를 지원·지지하는 “전략적 엘리트(strategic elite)”들이다. 이들 간에는 독재자를 중심으로 한 갈등·견제(충성경쟁) 및 지지·지배층으로서의 균형·협력이 작동한다.

독재자는 선출권을 가지고 정권엘리트와 전략적 엘리트들을 경쟁시키면서 충성을 유도한다. 또한 이들 간에 상호 감시하게 하여 정권엘리트 충원 및 측근 재생산을 가능하게 한다. 이러한 선출 전략이 관철되는 동기는 “비용편익 계산(cost-benefit calculus)”이다. 즉, 권력과 자원의 이권 배분을 독재자가 주도하기에, 이에 대한 독재자와 엘리트들 간의 비용편익 계산에 따라 선출 전략이 작동한다. 선출은 무엇보다 독재자가 “엘리트들의 응집 및 그들에 대한 조종 능력을 유지(maintaining elite cohesion and steering capacity)” 또는 강화하게 하는 제도이다. 역으로 선출 전략에 실패하면 독재자의 지배연합에 균열이 발생한다.<sup>21)</sup>

다음으로 통치자금에 대해 살펴보자. 김정은 정권 안정화 전략의 또 다른 축이 통치자금이다. 자원과 권력의 배타적 독점권을 가진 독재자는 정권 안정화를 위해 안정적인 통치자금 수급 구조를 직접 통제한다. 그

21) 정당화, 억압, 선출 전략 간 상호관계 및 각각이 제대로 작동하지 않았을 때, 정권 불안정이라는 역작용이 발생한다.

양상은 앞서 언급한 “전제 군주적 약탈국가(autocratic ‘predatory states’)” 유형으로 드러난다. ‘독재정치의 생존논리’는 권력을 잡은 지배자가 권력을 유지하는 방법이다. 그 방법 중 통치자금 마련 및 활용 전략은 독재자의 권력 지속과 강화, 또는 권좌 상실에 중요한 역할을 한다. 또한 앞서 다른 정당화, 억압, 선출 전략 수행의 토대 역할을 하며 긴밀한 상관성을 가진다. 정치경제적 시각에서 독재자들이 자신의 정권을 지켜 줄 충성세력 및 지지자를 구축하고 통치 정당성을 강화하는 방법이 ‘정치적 후견(patronage)’에 의한 렌트(rents)<sup>22)</sup> 및 독재자 임의에 의한 자원의 불균등한 배분이기 때문이다.<sup>23)</sup>

즉, 김정은 정권의 안정화 전략을 분석하기 위해 앞선 3대 전략과 함께 중요한 것이, 통치자금으로 표현되는 자원에 대한 독재자의 독점권 및 배타적 사용권이다. 특히 새롭게 권력을 잡은 ‘독재정권의 안정’은 무엇보다 먼저 독재자의 필요 및 의지를 실행할 소규모 측근 지배연합의 공고화를 통해 가능하다. 이들 지배연합과 함께 통치하는 독재자들은 국가의 이권(利權) 및 자원을 조정해서 자신의 권력 안정화에 이롭게 활용한다.

이들 측근 지배연합 또한 독재자의 지출과 세금 부과 방식 등과 관련한 결정권 및 메커니즘을 알고 있다. 이들은 독재자와 공생(共生)하며 통치자금 마련 및 관리에 공을 들인다. 독재자의 조세와 렌트(rents) 결정권 및 소수 측근 지배연합과의 공생이 폭정(暴政) 또는 부패정체(腐敗政體)로 해석되는 클렙토크라시(kleptocracy)를 현실화한다. 그리고 이러한 국가자원의 독점을 통해 독재 정권의 안정화 및 장기 집권이 가능하게 한다.<sup>24)</sup>

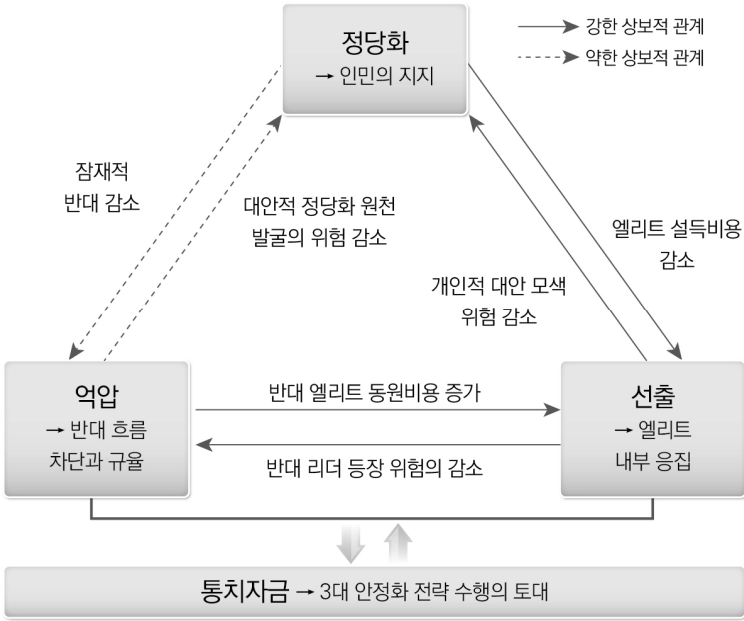
22) 영어로 지대(地代)를 의미하는 단어이다. 그런데 현대 경제학 및 정치학에서 ‘공적 권력에 의해 국가자원이 독점적으로 사용되면서 얻어지는 이익’을 의미한다.

23) Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship* (New York: Cambridge University Press, 1998), pp. 1~3.

24) Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith, *The Dictator's Handbook* (New York: Public Affairs, 2011), pp. 4~15.

정리하면, 군주적 정권의 3대 안정화 전략인 정당화, 억압, 선출 전략 수행에 통치자금은 경제적 토대 역할을 한다. 이러한 시각 및 이론에 기반하여 각 전략 간의 상호관계를 증시하는 본 연구의 분석틀을 도형화하면 다음 <그림 II-2>와 같다.

그림 II-2 군주적 정권 안정화 전략과 통치자금의 상호관계



자료: Johannes Gerschewski, "The three pillars of stability: legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes," p. 74. <Figure 2. Reciprocal reinforcement and complementarity>를 저자가 수정 및 재구성

<그림 II-2>에서 보듯이 군주적 정권의 가장 중요한 정권 안정화 기제는 정당화이다. 정당화는 정권이 "인민의 지지(support from citizens)"를 획득하기 위한 전략이다. 억압의 가장 중요한 기능은 정권에 "반대하는 흐름이나 세력을 차단하거나 규율(channel demands from opposition)"

하는 것이다. 선출 전략의 핵심기능은 군주적 통치를 수행하는 “엘리트 내부에 응집력(cohesion within the elite)”을 높이는 역할이다. 그리고 통치자금은 이 3대 안정화 전략 수행의 경제적 토대 역할을 한다. 각 전략 간의 상호 영향 및 관계를 살펴보자.

먼저 통치자금과 정당화, 선출, 억압 전략의 관계를 살펴보자. 군주적 정권의 통치자금이 풍족하거나 재분배 정책이 인민친화적으로 수행되면 정권의 정당성은 높아진다. 인민에 대한 경제적 지원 제도가 잘 작동하거나, 자원제약 상황에서 ‘한정된 자원 배분의 올바름’이라는 대중적 동의를 확보할 가능성이 높기 때문이다. 반대로 통치자금이 부족하여 민생지원이 어렵고 재분배가 독재자 개인이나 소수 지배층에게만 이루어진다면 정권의 통치 정당성은 약해진다. 군주적 통치에 대한 다수 인민의 지지 획득이나 통치의 올바름 또는 정의로움이라는 이데올로기가 약화 또는 해체되기 때문이다.

통치자금은 선출 전략 수행의 열쇠이다. 독재정권 지속의 핵심은 독재자를 중심으로 둔 견고한 지배연합이다. 통치자금은 이 지배연합을 구성하거나 대체할 수 있는 엘리트 집단의 내부 응집력 향상에 기여한다. 군주적 독재정치의 충성과 성과에 따른 차등분배 및 후견제도 작동에 직접적 기제가, 통치자금을 활용한 재분배 원리이기 때문이다. 한편, 통치자금이 부족하고 엘리트 집단 내 ‘견제와 균형’이 가능한 재분배가 이루어지지 않는다면, 선출 전략이 정권 안정화에 기여하는 방향으로 작동하기 어렵다. 충성에 대한 “비용편의 계산”에 따라 움직이는 엘리트 집단 내 균열이 발생하여 내부 응집력을 약화시키기 때문이다.

한편 통치자금과 억압 전략의 관계는 좀 더 복잡하다. 대개 통치자금이 부족하고 재분배가 불평등하다고 인지하는 주민과 엘리트들이 증대하면 군주적 통치에 대한 반대 흐름이 조성된다. 따라서 군주적 정권은 이러한 반대 흐름을 차단하거나 규율하기 위해 억압의 수위를 높인다. 반면 통치자금이 풍족하고 재분배의 공평성이 다수로부터 동의되면 군주적

통치의 정당성이 높아지기에 억압의 수위가 낮아지는 경향이 있다. 그러나 군주적 정권에서 통치자금이 풍족하다고 재분배가 공평하게 이루어 지거나 민생지원 제도가 원활하게 작동하지는 않는다.

이러한 경우에는 독재자의 개인적 성향과 심성, 통치의 소명이나 신념, 통치술, 리더십 등이 결정적 영향을 미친다. 그럼에도 불구하고 구조적 측면에서 보면 독재자의 통치자금이 풍족할 경우가 부족할 때보다 상대적으로 ‘민생 지원’에 대한 고려를 할 가능성이 높다. 독재자들은 대개 ‘다수 인민의 지지’ 및 ‘통치에 대한 열광’을 갈구하기 때문이다.

다음으로 정당화와 억압 전략 간 관계를 살펴보자(〈그림 II-2〉 참조). 정당화 전략이 잘 수행되면 “잠재적 반대가 감소(reduces potential opposition)” 하기에 억압 전략에 영향을 미치며, 억압이나 통제의 폭력성이 낮아지는 경향을 보인다. 역으로 정당화 전략이 제대로 수행되지 못하면 억압의 폭력성은 높아진다. 한편, 억압과 통제 전략이 잘 수행되면 개인들의 심리적·생활적 자기규율 기제가 작동한다. 따라서 기존 정당화 전략 수행을 순조롭게 하며, “대안적인 정당화 원천을 발굴해야 하는 등의 위험이 감소(reduces danger of alternative legitimation source)”한다.

역으로 억압과 통제 전략이 효과적으로 작용하지 못하면 새로운 정당화 원천을 발굴해야 한다. 따라서 기존 정당화 전략의 효율성이 약해진다. 그러므로 전체적으로 군주적 정권에서 정당화와 억압 전략 간의 관계는 정권 안정성 또는 불안정성에 “약한 상보적(相補的) 관계(weak complementary relationship)”를 보인다. 대개 정당성이 높은 정권은 억압 수준이 낮고, 억압수준이 높은 정권은 대개 정당성이 약한 경향이 있다. 왜냐하면 정당화와 억압 두 전략은 대립되는 속성이 있기 때문이다. 그러나 통치 정당성이 높더라도 군주적 정권은 각종 규율기제를 통해 주민들의 순응을 유도한다. 이는 다수 위에 군림해야 하는 군주적 정권의 속성 때문이다.

정당화와 선출 전략의 관계를 살펴보자(〈그림 II-2〉 참조). 정당화 전략



이 잘 작동하면 독재자가 “엘리트들에게 지불해야 하는 설득비용이 감소(reduces persuasion costs for elite)”한다. 독재자의 지시에 따라 안정화 전략을 수행해야 하는 엘리트들의 활동이, 대중적 저항에 부딪힐 위험이 낮고 물질적 지원 뿐 아니라 사회적 명예도 뒤따르기 때문이다. 따라서 정당화는 선출 전략에 긍정적 영향을 미쳐 엘리트 내부 응집력을 강화시킨다.

역으로 정당화 전략이 효과적으로 작동하지 못하면, 엘리트들을 설득하는 비용이 높아진다. 그런데 독재자의 자원도 한계가 있다. 따라서 높은 설득비용을 감당하지 못하는 상황이 발생할 수 있다. 이 경우 엘리트 내부 응집력이 약해진다. 그리고 정권 안정화에 기여하기 위한 선출 전략이 제대로 작동하지 못할 가능성이 높다. 또한 이러한 상황에서의 선출 전략은 엘리트 응집력에 부정적 영향을 미쳐 군주적 정권의 불안정을 초래한다.

한편, 선출 전략이 잘 작동하여 엘리트 내 응집력이 강해지면, 엘리트 개개인이 독재자의 지배연합으로부터 이탈하려는 “개인적 대안모색의 위험이 감소(reduces danger of personal alternative)”한다. 역으로 선출 전략이 제대로 작동하지 못하여 엘리트 집단 내 응집력이 약해지면, 엘리트들은 개인적으로 새로운 대안을 찾으려 한다. 이로 인해 핵심 파워 엘리트들의 비공식 네트워크가 활발히 작동하고 각종 권모술수와 음모가 펼쳐진다. 그 과정에서 지배연합으로부터의 이탈자가 나타나고 새로운 대안 세력 등장이 촉진된다. 따라서 정당화와 선출 전략의 관계는 서로 상호작용하여, 군주적 정권 안정화 또는 불안정화에 영향을 미치는 “강한 상보적 관계(strong complementary relationship)”를 보인다.

다음으로 억압과 선출 전략의 관계 및 작동양식을 살펴보자(〈그림 II-2〉 참조). 대개 억압이 강화되면 현존 정권에 “반대하는 고위직 엘리트 인사에 대한 동원비용이 증가(raises mobilization costs for oppositional elite figure)”한다. 따라서 정권 안정화를 위한 선출 전략이 원활히 작동하기 어렵다. 그러나 또 다른 한편으로 고조된 억압으로부터 비껴나고 자신과 가계의 생존과 안녕을 지키기 위해 엘리트들이 독재자를 둘러싸고 치

열한 ‘충성 경쟁’을 한다. 이에 대한 대가로 독재자 역시 측근 엘리트에 대한 특혜를 증대시킨다. 이 경우 독재자를 중심으로 한 측근 엘리트들의 응집력이 높아진다.

역으로, 독재자의 폭력적 억압 강화로 엘리트 동원비용이 지속적으로 증가하면, 자원 제약 상황에서 그 비용을 조달하기 어렵게 된다. 또한 엘리트들의 생존과 안녕이 보장되지 못한다. 이로 인해 억압과 통제로부터 벗어나려는 엘리트들의 비공식적 행위들이 발전한다. 이 경우 선출 전략에 부정적 영향을 미쳐 엘리트 내부 응집력을 약화시킨다.

한편, 선출 전략이 잘 작동하여 엘리트 내부 응집력이 높다면, 현 정권에 “반대하는 지도자의 등장 위험을 감소(reduces danger of emergence of oppositional leader)”시킨다. 이 경우 억압 전략 수행에 긍정적으로 작용한다. 그러나 역으로 선출 전략이 비효율적으로 작동하여 엘리트 내부 응집력이 약화된다면, 현 독재자에 반대하는 흐름이나 새로운 리더가 등장할 수 있는 위험이 높아진다. 그러므로 억압과 선출 전략의 관계는 상호 긴밀히 작용하여 독재체제 안정화 또는 불안정화에 영향을 미치는 “강한 상보적 관계(strong complementary relationship)”이다.

마지막으로 본 연구에서는 정권 안정화 전략을 수행하는 공식-비공식 제도의 중요성에 착목한다. 제도는 정권의 안정화 전략을 수행하는 핵심 구성물이기 때문이다. 또한 정치적 통치를 실행하는 독재시스템의 기능과 형태를 규정짓는 것이 제도들이기 때문이다. 공식-비공식 제도들의 구성 양상은 정치권력의 작동 및 운영실태를 반영하고 그 모양새를 규정한다. 이에 대한 연구는 크게 두 방향에서 이루어진다. 하나는 비공식 제도들의 중요성을 규명하는 것이다. 또 다른 하나는 정권의 제도적 기원을 살펴보고 각 조직과 제도의 기능을 밝혀 통치 유형별로 어떻게 상이한 독재시스템을 이끌어 내는가를 드러내는 것이다.<sup>25)</sup>

---

<sup>25)</sup> Patrick Koellner, “Informal Institutions in Autocracies: Analytical Perspectives

특히 독재자가 국가 자원과 이권을 독점적으로 사용하는 ‘약탈국가’에서, 지배층은 비공식 관계 시스템과 관행화된 제도를 통해 자원에 대한 접근력을 높이고 물질적 이익을 최대화한다. 왜냐하면 지배층이 부패와 같은 비공식 정치제도들을 사용할 때 법제도적 처벌에 겁먹을 필요가 없기 때문이다. 공식 제도들은 정치 행위자들과 그들이 권력을 행사하는 조직들로 이루어진다. 반면 측근정치나 후견-피후견 제도와 같은 비공식 제도들은 ‘충성, 선물, 불균등한 자원 배분, 뇌물’ 등과 같은 특정한 상호행위의 가능성을 증가시키거나 감소시킨다.

이때 주목할 사안으로 비공식 제도들은 공식 제도들과 갈등할 수도 있으나, 반드시 갈등하진 않고 상호 융합적인 양태로 작동할 수 있다는 점이다.<sup>26)</sup> 정권 안정화에 기여하는 효과성을 기준으로, 공식 제도와 비공식 제도 간 관계의 성격 및 결과를 중심으로 비공식 제도를 유형화하면 아래 <표 II-2>와 같다.

표 II-2 군주적 정권의 비공식 제도 유형

결과(outcomes)	효과적 공식제도 (effective formal institutions)	비효과적 공식제도 (ineffective formal institutions)
수렴(converging)	상호보완적(complementary) 비공식 제도	대체적(substitutive) 비공식 제도
분화(diverging)	순응적(accomodating) 비공식 제도	대립적(conflictive) 비공식 제도

자료: Patrick Koellner, “Informal Institutions in Autocracies: Analytical Perspectives and the Case of the Chinese Communist Party,” pp. 88~89.

and the Case of the Chinese Communist Party,” pp. 84~85.

<sup>26)</sup> *Ibid.*, pp. 86~87.

〈표 II-2〉에서 보듯, 효과적 공식제도에서는 비공식 제도와와의 관계가 상호보완적이거나 비공식제도가 공식제도에 순응하는 특성을 보인다. 반면, 비효과적 공식제도에서는 비공식 제도가 공식제도를 대체하거나 상호 대립적 특성을 보인다.<sup>27)</sup>

이 공식-비공식 제도의 관계는 김정은 정권의 공식 통치조직인 당·군·정의 방대한 제도들이 정권 안정화에 효과적으로 작용하는지 또는 비효과적으로 작용하는지를 판단할 수 있는 기준이 될 수 있다. 또한 김정은 통치의 측근관리, 정치적 부패, 후견주의, 연회정치, 직할 관리조직 등 비공식 제도의 특징 및 성격은 무엇인지? 이 비공식 제도가 공식 제도와 맺는 관계의 성격은 어떠한지? 등에 접근할 수 있게 한다. 이를 김정은 정권의 안정성과 불안정성을 진단할 수 있는 분석틀로 활용할 수 있다.

전체적으로 앞서 다룬 군주적 정권 안정화의 3대 전략인 정당화·억압(통제)·선출 및 통치자금이 본 연구의 핵심 분석기제이다. 이 3대 안정화 전략과 김정은의 통치자금 마련은 북한의 당, 국가기구, 군대의 주요 기관이 수행한다. 그럼에도 불구하고 북한의 국가기구 및 군대의 지도기관은 조선노동당이다. 그리고 당 내에도 다양한 상설 전문부서가 자신의 독자적인 조직과 역할을 가지고, 수령독재의 안정화를 위해 기능하는 체계적 시스템을 갖추고 있다.

이러한 정권 안정화 전략을 중심으로 본 연구에서는 김정은 시대 노동당 조직과 기능을 분석한다. 특히 3장 및 4장에서는 김정은 시대 노동당 조직 체계 및 당 장악과정과 운영체계 등을 김일성 및 김정일 시대와 비교하며 규명한다. 그리고 5장과 6장에서는 상설 당조직인 전문부서를 연구 대상으로 김정은 정권의 안정화 전략 및 국가 전략적 정책지도 수행의 구조와 기능을 밝힌다. 그리고 7장에서는 3~6장에서 밝힌 실태에 기반하여 지난 6년간 김정은 정권 안정화 전략을 수행한 조직 체계 및 그 과정에 대해 분석·평가한다.

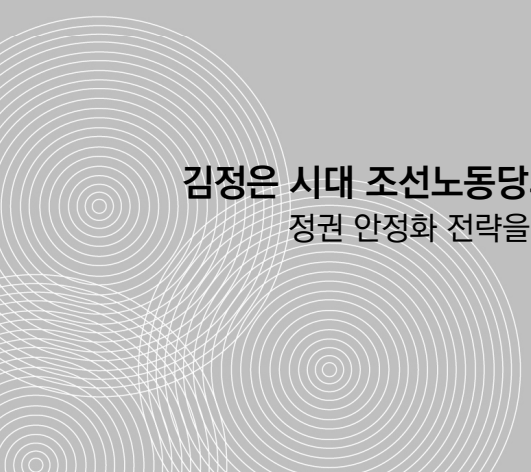
---

<sup>27)</sup> *Ibid.*, pp. 88~89.



### Ⅲ. 김정은 시대 노동당 조직 체계: 위상과 역할





**김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능:**  
정권 안정화 전략을 중심으로

## 1. 당의 위상 및 기능: 수령독재 수행의 지도·관리 기관

조선노동당은 북한 주민과 체제를 지도하고 운영하는 기관이다. 그 기능은 크게 세 가지이다. 첫째는 수령독재 체제를 유지·관리하는 기능이다. 둘째, 당원을 중심으로 북한주민의 생활과 사상을 지도·관리·통제하는 기능이다. 셋째, 국가 활동·발전 방향 제시 및 국가기구·군대·사회단체 등의 운영·정책 지도 기능이다. 2016년 개정된 북한 헌법 제11조에서 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다.”고 규정되어 있다. 즉 당이 국가를 지도하는 체제이다. 2016년 5월 제7차 당대회를 통해 개정 발표한 당규약 ‘제7장 당과 인민정권’ 편에서도 당과 국가의 관계를 다음과 같이 밝힌다.

표 III-1 2016년 당규약에서 밝힌 당과 국가의 관계

53. 인민정권은 위대한 수령 김일성동지께서 창건하시고 위대한 김일성동지와 김정일동지께서 강화발전시키시였으며 경애하는 김정은동지께서 령도하시는 인민대중 중심의 사회주의정권이다.  
인민정권은 사회주의위업, 주체혁명위업 수행의 강력한 정치적 무기이며 당과 인민대중을 연결시키는 가장 포괄적인 인전대이며 당의 로선과 정책의 집행자이다.  
인민정권기관은 당의 령도 밑에 활동한다.
54. 당은 인민정권기관안에 당의 유일적 령도체계를 튼튼히 세우고 인민정권이 수령의 혁명사상과 그 구현인 당의 로선과 정책을 철저히 관철하도록 정치적으로 지도한다.  
당은 인민정권이 인민대중의 자주적 권리와 리익의 대표자, 창조적 능력과 활동의 조직자, 인민생활을 책임진 호주로서의 사명을 훌륭히 수행하며 사회에 대한 통일적 지도기능과 인민민주주의독재기능을 강화하여 사회주의제도를 옹호고수하고 공고발전시키며 사회주의강성국가건설을 다그치도록 지도한다.
55. 각급 당조직들은 인민정권기관 일군대렬을 튼튼히 꾸리고 일군들의 역할을 높이며 인민정권기관들이 본신임무를 책임적으로 수행하도록 지도한다.

위 규약에서 확인할 수 있듯이 노동당이 지도하는 북한체제에서, 국가(인민정권)는 당과 인민대중을 연결시키는 인전대이며 당의 노선과 정책



의 집행자이다. 따라서 국가기구(인민정권기관)는 당의 지도 하에 활동한다.<sup>28)</sup> 그 구체적 실태를 고위직 탈북민의 증언을 통해 살펴보자.

북한의 모든 정책, 당의 정책입니다. 행정정책이나 경제정책은 없다고 보시면 됩니다. 당의 정책이 먼저 나오고, 당의 정책을 내각이나, 군부나, 군수공업이나 여기서 받아 보고 그 분야에서는 아~ 당의 정책이 이러니까 우리는 당의 정책대로 하자면 뭘 어떻게 해야 되겠다. 차후에 방도를 세우는 거죠. 그러다보니까 북한 애들이 말하는 것처럼 ‘당의 노선과 지도를 철저히 받아라. 경제 관리도 당의 지도를 받을 때에만 올바르게 집행될 수 있다.’ 이렇게 말합니다. 이거는 그 무엇도 당의 의도와 정책과 어긋나는 것은 용서 안 하겠다 이 뜻입니다. (사례6)

그럼에도 불구하고 2012년 김정은 집권 이후 현재까지 소위 ‘인민정권기관 강화’ 정책과 함께, 2016년 내각 총리 박봉주를 당중앙위원회 정치국 상무위원 및 당중앙군사위원회 위원으로 선임하여 당조직 내 그의 위상을 격상시켰다. 이에 대해 어떻게 평가할 수 있을까? 고위직 탈북민의 구술을 중심으로 박봉주 사례를 통해 살펴보자.

박봉주가 비록 내각 총리지만, 왜 당상무위원으로 올려다 놓고, 군사위원회 위원으로 만들어 났나? 북한은 당부분에서 제가 말씀드린 것처럼 총리가 당의 정책을 모르고 어떻게 경제 정책을 하겠습니까? 그러니까 너는 당 정책을 무조건 알아야 돼. 당에서 ‘아’ 하게 되면, 너도 ‘아’ 그걸 알아가지고…그러니까 당에 철저히 매여 놓은 거고, 그 다음에 왜 당군사위원회 위원으로 만들어 났나? 군인들이 먹을 쌀이 없어. 기름이 없어 하게 되면, 내각 총리니까 경제 분야에 쌀하고 식용유 나오는 거를 네가 우선 책임져라. (사례6)

<sup>28)</sup> 이러한 관계는 당과 군의 관계 및 당과 사회단체의 관계에서도 동일하다.

2002년에 7.1조치 나오지 않았어요. 그때 김정일 생각이 “~이게 이런 우리식 경제만으로 나가면 안되겠구나. 뭔가 우리도 해야 되겠구나” 해가지고 2002년 7.1조치 내려오면서 확 뜬어 고친 거예요. 박봉주 총리한테 권한을 주자. 중앙당에 있는 경제 부서를 없애 버렸어요. 계획재정부하고 경공업부만 남아 있었고 김경희 때문에...경제정책검열부도 없애버렸어요. 총리한테 인사권, 행정권, 검열권 다 줬어요. (그런데) 이게 박봉주가 2007년 나가떨어진 원인이예요. 이 사람이 지금까지 사회주의 경제에서 볼 수 없었던 권한을 받은 거예요. 인사권 받았지, 행정권 받았지, 검열권 받았지. 국가검열위원회도 다 총리 손으로 만들어 놔어요. 그러니까 이 사람이 확 뜬거죠. 그래서 앞서 나가다가 오버 했는데... (사례2)

그런데 김정일이는 그렇게 해놓고 보니까 이게 사람들이 막 돈 밖에 모르고 자기(김정일)가 만들어 놓은 당조직 선으로 막 밑에서 뭐가 올라오는 거예요. “뭐 사람들이 자본주의화 된다. 사람들이 돈 밖에 모른다. 머리가 썩었다. 60년대 사상사업한 게 하루 아침에 무너진다.” 밑에서 계속 이런 게 올라오니 자기두 인제 불안한 거예요. 이러다가 잘못되겠다. 그래서 올라온 게 박남기예요. 박남기를 올려다가 계획재정부 부장으로 놓고서리 박남기한테 그런거예요. “야 네가 바로 잡아라.” 결국은 자기가 해놓고 총대는 박남기한테 메운 거죠. “네가 좀 바로잡아라.”식으로. 처음에 사람들은 몰랐어요. 박남기가 나서서 막 예전에 했던 조치들, 화폐개혁 하니까. 막 사람들은 박남기를 욕한 거예요. 저거 나쁜 놈이다. 사실은 그 뒤에 김정일이가 있었던 거예요. 괜히 박남기가 총대 메고 하다가 박남기 하나는 죽었죠. (사례2)

그래서 지금 박봉주가 다시 총리 된 다음에는 그런 권한은 안 줬어요. 인사권이나 국가검열권이나 이런 거는 안줬어요. 책임만 주고. 직급만 상무위원 만들어 주고 책임만 주었지 실질적인 권한은 안 줬죠.(내각의 권한을 강화시켰다는 평가에 대해서는 어떻게 생각하시나요?) 내각의 권한을 강화시켰다고 하게 되면, 예전처럼 중앙당에 경제부서를 없애고 인사권도 내각에 주고 그래야 내각이 힘을 쓰지. 인사권 없지. 당권 없지. 검열권 없지. 아무 것도 없잖아요. 뭐 어디 내각총리가 힘을 씁니까. 쓸 수가 없어요. (사례2)

먼저 번에 여명거리 개막 행사 하는데 박봉주가 김정은한테 노는 거 보세요. 나는 막, 야! 저 사람, 박봉주, 사람이 정말 대가있고 괜찮았어요. 이 사람(박봉주)은 대학도 못 다닌 사람이에요. 현장부터 올라온 사람이에요. 군대갔다가 대학도 못 다니고 현장에 있으면서 공장대학이라는 거를 다녔어요. 야간대학. 그래 가지고 현장에서부터 올라온 사람이에요. 얼마나 사람이 대가 있고. 북한에 이 사람을 형상한 영화도 있어요. 그만큼 이 사람이 괜찮았어요. 그런데 그날 보니까 완전히 김정은이한테 어쩔 줄 몰라서 막 달려가고, 야~ 박봉주도 다 뺐구나 하는 생각이 들더라고요. 물론 박봉주가 (내각총리에서) 떨어지고 2007년 순천비날론연합기업소 지배인으로 가면서 그때 기가 죽었죠. (사례2)

이렇듯 국가기구·군대·사회단체를 지도하는 노동당은 김일성 시대 건설되고 김정일 시대 체계화되어 지난 5년 이상 김정은 시대를 구축하였다.

## 2. 김정은 시대 노동당의 논리 체계: 정당화 원리

김일성 시대인 1980년 10월 13일 제6차 당대회에서 밝힌 당규약 서문의 첫 문장은 “조선로동당은 위대한 수령 김일성 동지께서 창건한 주체형의 혁명적 맑스-레닌주의혁명적 당이다.”이었다. 김정일 시대 말기인 2010년 9월 28일 제3차 당대표자회에서 개정한 당규약 서문의 첫 문장은 “조선로동당은 위대한 수령 김일성 동지의 당이다.”로 변화된다. 이전까지 규정된 “주체형의 혁명적 맑스-레닌주의혁명적 당”을 삭제하면서 당의 이념적 성격이 변화된다. 현실사회주의 공산당의 보편적 이념이었던 맑스-레닌주의를 폐기하면서, 일인 군주적 통치가 작동하는 정당임을 규정한 것이다. 때문에 조선로동당이 ‘수령의 전유물’이라 평가되곤 한다.

이러한 당의 성격과 이념은 김정은 집권 5년 차 김정은 시대에 맞추어 수정된다. 2016년 제7차 당대회 시 개정된 당규약 서문을 중심으로 김정은 시대 조선로동당의 지도사상, 위상과 목적 등 그들의 논리 체계를 정리하면 아래 <표 III-2> 및 <표 III-3>과 같다.

표 III-2 김정은 시대 노동당의 논리 체계 1: 사상·위상·목적

당의 성격과 지도사상	· 김일성-김정일주의의 당 · 지도사상: 김일성-김정일주의	· 이념: 주체사상+선군사상
김일성 위상	· 당의 창건자, 영원한 수령	· 주요 업적: 주체역량으로 김일성조선 창조
김정일 위상	· 당의 상징, 영원한 수반	· 주요 업적: 당의 유일사상체계 및 유일영도체계 확립
김정은 위상	· 김일성-김정일주의의 당 발전 지도 · 당과 인민의 위대한 영도자	· 주요 업적: 과학기술에 따른 자강력 발전으로 강성국가건설 최전성기 주도
당의 위상	· 노동계급과 근로인민대중의 핵심부대, 전위부대 · 대중에 기반해 사회주의위업 달성위해 싸우는 선진투사들로 조직된 노동계급의 혁명적 당, 근로인민대중의 대중적 당 · 정치, 군사, 경제, 문화 등 모든 분야를 이끌어 나가는 사회의 영도적 정치조직, 혁명의 참모부 · 인민대중의 운명을 책임지고 돌보는 어머니당	
당의 목적	· 당면목적: 북한지역에서 사회주의강성국가 건설 한반도 내 민족해방민주주의의 혁명 과업 수행 · 최종목적: '온 사회의 김일성-김정일주의화'	

자료: 저자 작성

당의 위상이나 당면목적은 김정일 시대와 동일한 반면, 지도사상·최고지도자들의 위상·당의 최종목적 등은 변화를 보인다. 김일성·김정일 시대 당의 지도사상이 '주체사상'이었던 것에 반해, 김정은 시대 당의 지도사상은 '김일성-김정일주의'이다. 또한 3대 세습의 정통성을 분명히 하기 위해 '당의 창건자이자 영원한 수령 김일성', '당의 상징이자 영원한 수반 김정일'로 조선노동당에서 선대(先代)의 위상을 설정한다. 그리고 이들의 사상과 업적을 계승 발전시키는 '위대한 영도자'로서 김정은 위상을 당규약 서문에 적시하였다.

특히 노동당 역사에서 김정은의 위상과 역할을 '김일성-김정일주의 당 발전 지도'로 규정하고, 그의 업적 및 역할을 '과학기술에 따른 자강력

발전으로 강성국가건설의 최전성기를 주도하는 당의 영도자'로 구체화하였다. 그리고 당의 최종목적이자 최고강령이 김정일 시대까지는 '온 사회의 주체사상화'이었던 것에 반해, 김정은 시대에는 '온 사회의 김일성-김정일주의화'로 변화한다. 이러한 변화는 3대 세습의 김정은이 정통성을 갖춘 지도자임을 정당화하기 위한 것이다.

활동방향·사업방법·발전전략을 김정일 시대와 비교해 보면, 당 건설 원칙과 활동방향 및 사업방법 등은 유사하다. 그러나 당의 초석(礎石) 및 체제발전 전략은 변화한다.<sup>29)</sup> 김일성·김정일 시대에는 당건설의 핵심을 "혁명적 수령관"으로 규정한 것에 반해, 김정은 시대 제7차 당대회 시 개정한 당규약에서는 당건설과 당활동의 초석을 '김일성·김정일의 주체 혁명전통 고수 및 계승발전'으로 정의하였다. 당의 체제발전 전략은 상당히 구체화되었다. 특히 경제건설과 핵무력건설의 병진노선, 과학기술 발전, 문명국(교육+보건) 건설, 청년운동 강화 등이 돋보인다. 2016년 개정된 당규약 서문에서 밝힌 김정은 시대 노동당의 관련 논리 체계는 아래 <표 Ⅲ-3>과 같다.

표 Ⅲ-3 김정은 시대 노동당의 논리 체계 2: 활동방향·사업방법·발전전략

당건설과 당활동의 초석	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 김일성·김정일의 주체 혁명전통 고수 및 계승발전</li> </ul>
당건설 기본원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 당내 사상과 영도의 유일성 보장</li> <li>· 당과 인민대중의 혼연일체</li> <li>· 당건설에서 계승성(세습) 보장</li> </ul>
당활동 방향과 원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 김일성-김정일 유헌 및 혁명사상과 업적의 관철·고수·발전</li> <li>· 사업의 주선(主線): 당의 유일적 영도체계</li> <li>· 당대렬(당조직·간부체계)을 수령결사 옹위의 전위대로로 구축</li> <li>· 김정은 중심 당·군대·인민의 일심단결 강화</li> </ul>

29) 이종석, 『조선로동당연구: 지도사상과 구조 변화를 중심으로』, pp. 23~26과 2016년 개정 <조선로동당 규약> 서문과의 비교한 내용 분석

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 5대 교양(위대성·김정일애국주의·신념·반체계급·도덕 교양)을 기본으로 김일성-김정일주의 교양 강화</li> <li>· 반동적·기회주의적 사상조류(자본주의사상, 봉건유교사상, 수정주의, 교조주의, 사대주의) 반대배경</li> <li>· 노동계급적 원칙, 맑스-레닌주의 혁명 원칙(프롤레타리아독재, 민주주의중앙집권제) 견지</li> <li>· 인민생활 향상</li> </ul>
당 사업 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사람과의 사업</li> <li>· 사상 중심 인민대중의 정신력 발동</li> <li>· 항일유격대식 사업방법, 주체의 사업방법 구현</li> <li>· 자주·선군·사회주의 노선과 원칙 하에 주체성과 민족성 고수</li> <li>· 선군정치를 사회주의기본정치방식으로 확립하고 선군 가치 하에 혁명과 건설 영도</li> </ul>
당의 체제발전 전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회주의건설 총노선으로 '인민정권 강화 및 사상·기술·문화의 3대혁명' 수행</li> <li>· 혁명대오(당일군) 정치사상성 강화</li> <li>· 인민대중 중심의 사회주의제도 공고발전</li> <li>· 경제건설과 핵무력건설의 병진노선</li> <li>· 과학기술발전</li> <li>· 방위력 강화</li> <li>· 경제강국, 문명국(교육+보건) 건설</li> <li>· 청년운동과 근로단체 역할 및 조직동원 강화</li> </ul>
당의 대남·대외 사업 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국내외 통일전선 강화 및 남한사회 내 반미·반체 투쟁 지지와 성원</li> <li>· 우리민족끼리 자주·평화통일·민족대단결 원칙 하에 조국 통일</li> <li>· 자주·평화·친선의 대외정책 기본 이념 하에 반제자주역랑과의 연대 강화</li> </ul>

자료: 저자 작성

### 3. 당 운영원리 및 조직 체계: 정당화 체계

2016년 당규약에서 밝힌 노동당의 조직원칙은 '민주주의중앙집권제'이다. 이 조직 운영원리는 '대중(하부단위)의 요구에 기반한 전위집단(혁명조직인 공산당, 상부단위)의 결정 및 결정에 대한 통일된 집행'을 의도한 레닌의 민주집중제를 그 기원으로 한다. 그러나 상대적으로 '하부의 요구'를 중시했던 레닌의 민주집중제는 스탈린시기 개인독재가 전면화되면서 전위집단인 공산당의 지도·통제를 받는 국가와 사회로 현실화된다. 이 절정기 스탈린시대 조직운영원리를 모델로 한 조선노동당의

운영원리는 수령제와 유일지도체제가 심화되면서, ‘상부의 지시·지도·관리 및 하부의 보고·복종·집행’ 원리로 제도화된다. 이에 대해 개정 당규약 11조는 다음과 같이 규정한다.

표 Ⅲ-4 노동당의 조직운영 원리

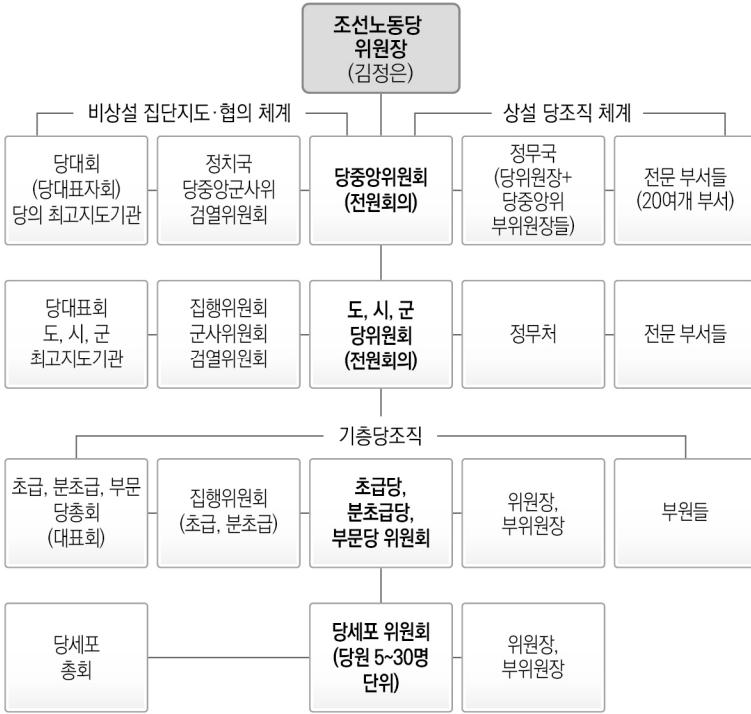
11. 당은 민주주의중앙집권제원칙에 따라 조직하며 활동한다.
  - 1) 각급 당지도기관은 민주주의적으로 선거하며 선거된 지도기관은 선거받은 당조직앞에 자기의 사업을 정기적으로 총화보고한다.
  - 2) 당원은 당조직에, 소수는 다수에, 하급당조직은 상급당조직에 복종하며 모든 당조직은 당중앙위원회에 절대복종한다.
  - 3) 모든 당조직은 당의 로선과 정책을 무조건 옹호관철하며 하급당조직은 상급당조직의 결정을 의무적으로 집행한다.
  - 4) 상급당조직은 하급당조직의 사업을 계통적으로 지도검열하며 하급당조직은 자기의 사업정형을 상급당조직에 정상적으로 보고한다.

이러한 조직 활동 원칙을 구현해야 하는 각급 당조직은 지역단위 및 생산·사업단위에 따라 조직한다. 어느 한 지역을 맡은 당조직은 그 지역의 일부를 맡은 모든 당조직의 상급당조직으로 되며 어느 한 부문이나 단위의 사업을 맡은 당조직은 그 부문이나 단위의 일부 사업을 맡은 모든 당조직의 상급당조직으로 된다.(당규약 12조)

다음으로 김정은 시대 당 조직 체계와 변화 의도를 살펴보자. 먼저 당규약에서 밝힌 당조직의 위상과 역할 뿐만 아니라 실제 조직 운영방식, 즉 상설 또는 비상설 여부에 따라 노동당의 조직 체계를 이해할 필요가 있다. 유일영도체제인 조선노동당 조직 체계는 조선노동당 위원장인 김정은을 정점으로 하여, 핵심 골간 조직으로 당중앙위원회 → 도·시·군 당위원회 → 초급당·분초급당·부분당 위원회 → 당세포 구조로 이루어져 있다. 초급당 이하는 기층당조직이라 칭한다. 이를 기축으로 크게 비상

설 집단지도·협의 체계 및 상설 당조직 체계를 두고 있다. 이를 도형화하면 다음 <그림 III-1>과 같다.

그림 III-1 김정은 시대 조선노동당 조직체계도



자료: 저자 작성<sup>30)</sup>

위 <그림 III-1> 김정은 시대 조선노동당 조직체계도는 노동당 조직체계를 통일부 등 정부부처에서 밝힌 위계적 정치체선에 따른 수직적 모형을 따르지 않았다. 그 이유는 두 가지이다. 하나는 본 연구가 중시하는

<sup>30)</sup> 김정일 시대 당조직체계를 밝힌 현성일, “북한노동당의 조직구조와 사회통제체계에 관한 연구: 당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙을 중심으로,” p. 26 [도표 1] 노동당 조직체계도를 기초로 2016년 당규약과 최근 관련 정보를 교차검증하여 재구성 및 모형화함.



당조직의 기능을 밝히기 위해서는 상설/비상설 여부 등 실제 북한의 당 운영 현실에 맞추어 당조직 체계에 접근할 필요가 있기 때문이다. 또 다른 하나는 다양한 당조직을 포함하여 북한의 모든 권력기관이 김정은 정권의 안정화 전략을 수행하지만, 각 세부 전략 관련 정책 초안의 입안부터 수행 과정을 책임지는 기관이 상설 당조직, 특히 전문부서들이기 때문이다. 또한 정치국 및 당중앙군사위 등 비상설 집단지도 및 협의체계 구성원 중 다수가 상설 당조직인 전문부서의 부장 등을 겸직하기 때문이다.

한편, 상설/비상설을 넘어서 노동당 조직 체계의 가장 핵심은 당의 공간 역할을 하는 각급 당위원회이다. 당규약 13조에 따르면, 각급 당위원회는 해당 단위의 최고지도기관이며 정치적 참모부이다. 당위원회의 활동에서 기본은 집체적 지도이다. 각급 당위원회는 새롭고 중요한 문제들을 반드시 집체적으로 토의결정하고 집행하며 여기에 당지도 기관 성원들과 당원들의 책임성과 창의성을 밀접히 결합시켜야 한다. 각급 당조직의 최고지도기관은 다음과 같이 조직한다.(당규약 14조)

첫째, 당의 최고지도기관은 당대회이며 당대회와 당대회 사이에는 당대회가 선거한 당중앙위원회이다. 도·시·군 당조직의 최고지도기관은 해당 당대표회이며 당대표회와 당대표회 사이에는 당대표회가 선거한 해당 당위원회이다. 기층당조직의 최고지도기관은 당총회(당대표회)이며 당총회(당대표회)와 당총회(당대표회) 사이에는 당총회(당대표회)가 선거한 해당 당위원회이다.

둘째, 당대회·당대표회 대표자는 한급 낮은 당조직의 당대표회 또는 당총회에서 선거한다. 당대회 대표자 선출비율은 당중앙위원회가 규정하며 도·시·군 당대표회 대표자 선출비율은 당중앙위원회가 정한 기준에 따라 해당 당위원회가 규정한다.

셋째, 당중앙위원회 위원, 후보위원 수는 당대회에서 결정한다. 도·시·군당위원회 위원, 후보위원수와 기층당조직의 위원수는 당중앙위원회가 정한 기준에 따라 해당 당대표회 또는 당총회에서 결정한다. 당위원

회 위원, 후보위원 수를 변경시킬 필요가 있을 때에는 해당 당위원회 전  
원회의 또는 당총회에서 다시 결정할 수 있다. 각급 당지도기관의 선거는  
당중앙위원회가 만든 선거세칙에 따라 한다.

다음으로 당 중앙조직의 위상 및 주요 역할을 살펴보자. 먼저 조선노동  
당 위원장은 당의 최고영도자이다. 당을 대표하며 전당을 영도하고 당중  
양군사위원회 위원장으로 된다.(당규약 24조) 당대회는 당의 최고지도  
기관이다. 당대회는 당중앙위원회가 소집하며 당대회 소집날자는 여섯  
달 전에 발표한다. 당대회의 사업은 ① 당중앙위원회와 당중앙검사위원  
회의 사업을 총화한다. ② 당의 강령과 규약을 채택 또는 수정보충한다.  
③ 당의 노선과 정책, 전략전술의 기본문제를 토의결정한다. ④ 조선노  
동당 위원장을 추대한다. ④ 당중앙위원회와 당중앙검사위원회를 선거  
한다.(당규약 22조, 23조) 당대표자회는 당대회와 당대회 사이에 당중  
양위원회가 소집할 수 있다. 당대표자회는 당의 노선과 정책, 전략전술  
의 중요한 문제들을 토의결정하며 당중앙지도기관 성원들을 소환하고  
보선한다. 당대표자회는 조선노동당 최고지도기관을 선거하거나 당규  
약을 수정보충할 수 있다.(당규약 32조)

당중앙위원회는 당대회와 당대회 사이에 당의 모든 사업을 조직지도  
한다. “전당과 온 사회의 김일성-김정일주의화를 당사업의 총적 임무로  
들어쥐고 당의 유일적 령도체계를 튼튼히 세우며 당과 혁명대오를 수령  
결사옹위의 전투부대로 꾸리고 그 위력을 높이며 김일성-김정일주의를  
구현하여 당의 노선과 정책을 세우고 혁명투쟁과 건설사업을 정치적으로  
지도하며 국내외의 각 정당, 단체들과 사업하며 당의 재정을 관리한다.”  
(당규약 25조) 당중앙위원회는 전원회의를 1년에 한 번 이상 소집한다.  
해당 시기 당 앞에 나서는 중요한 문제들을 토의결정하며 당중앙위원회  
정치국과 정치국 상무위원회를 선거하며 당중앙위원회 부위원장들을  
선거하고 정무국을 조직하며 당중앙군사위원회를 조직하고 당중앙위원  
회 검열위원회를 선거한다.(당규약 26조) 또한 당중앙위원회는 당대표

자회를 소집할 수 있다. 또한 당대표자회 대표자 선출비율과 대표자 선거 절차를 규정한다.(당규약 32조)

또한 당중앙위원회는 정치, 군사, 경제적으로 중요한 부문에 정치기관을 조직한다. ① 정치기관들은 해당 부문에서 당원들과 근로자들에 대한 정치사상교양사업을 조직진행하며 해당 단위에 조직된 당위원회의 집행부서로서 사업한다. 또한 정치기관들은 당의 노선과 정책을 관철하기 위한 투쟁에 당원들과 군중을 조직동원하기 위하여 당열성자회를 소집할 수 있다. ② 중앙기관에 조직된 정치국(정치부)들은 당중앙위원회에 직속되어 그 지도 밑에 사업하며 자기 사업정형을 당중앙위원회에 정상적으로 보고한다. 정치국(정치부)들은 아래 정치기관들에 대한 지도에서 해당 지역 당위원회들과 긴밀한 연계를 가진다. ③ 정치기관들은 조선노동당 규약과 당중앙위원회가 비준한 지도서와 규정에 따라 조직되며 사업한다.(당규약 19조)

나아가 당중앙위원회는 어떤 당조직이든지 당의 노선과 정책, 당규약을 엄중하게 어기거나 집행하지 않을 때에는 해산하고 거기에 소속되었던 당원들을 개별적으로 심사하여 다시 등록하고 당조직을 새로 조직할 수 있다.(당규약 20조) 더불어 정치, 군사, 경제적으로 중요한 지역과 부문, 특수한 환경에 맞는 당조직의 형식과 활동방법, 그 밖의 당건설에서 나서는 문제들을 따로 결정할 수 있다.(당규약 21조)

김정은을 보좌하며 당중앙위원회(이하 당중앙위)가 선거 및 조직하는 중앙당 조직 중 가장 정치적 위계가 높은 조직은 정치국이다. 군사 관련해서는 당중앙위가 조직하는 당중앙군사위원회(이하 당중앙군사위)가 군 위계상 최고조직이다. 이와 관련하여 고위직 탈북민은 “정치국이 제일 상위조직이죠. 상위조직인데, 그렇다고 해서 정치국이 당중앙군사위를 이래라 저렇게 하라 이건 또 아니란 말이죠. 문제 사안에 따라서 취급하는 데가 좀 다른데, 그래도 당내 그 조직의 위상을 볼 때는 정치국이 제일 상위조직이라고 볼 수 있죠. 정치국 우에 정치국 상무위원회”라고

한다. 한편 제7차 당대회에서 상무위원이 5인으로 증대한 것에 대해서는 “김일성, 김정일 때도 5명, 3명, 5명, 3명 식으로 바뀌”었다고 한다.(사례 3) 검열위원회는 당규율 관련해서 도당위원회에 영향력을 행사할 수 있으나 실질 권력은 약한 명예직 성격을 갖는다.

이 중앙조직들은 비상설 협의기구로, 정책집행을 중심으로 한 조직적 권력 수행력은 약하다. 다만 각 기구의 구성원들이 핵심 조직 대표 등을 맡으며 파위를 실행한다. 실제 정책안을 마련하고 사업을 집행하는 상설 중앙조직으로 파위를 행사하는 기관은 정무국(정무국 당중앙위 부위원장 모두 정치국 위원 또는 후보위원)의 지도를 받는 중앙당 전문부서들이다. 2016년 당규약상 각 중앙당 조직의 위상과 역할 특성은 다음과 같다.

당중앙위원회 정치국과 정치국 상무위원회는 전원회의와 전원회의 사이에 당중앙위원회의 이름으로 당의 모든 사업을 조직지도한다.(당규약 27조) 현실정치 차원에서 북한의 최고 당기관이 정치국 상무위원회이다. 당대회(당대표자회)와 당중앙위원회 전원회의를 실질적으로 관장하는 제도로 당체계상 핵심 정책결정 기능을 하며 중앙당 권력위계 최상위에 자리 잡고 있다. 이들 정치국 상무위원은 위원을 겸하는데, 2017년 현재 기준 북한의 최고지도자(김정은), 국제적 국가수반(김영남)<sup>31)</sup>, 당·정·군 정책 지도·집행 총괄 책임자(최룡해, 박봉주, 황병서)로 구성되었다. 이들 5인의 공통된 경력은 2011년 12월 김정일 국가장의위원회 위원으로 제7차 당대회에서 밝힌 ‘김정일주의’ 정책 노선을 담지한 인물들이라는 점이다.

당중앙위원회 정무국은 당내부 사업에서 나서는 문제와 그 밖의 실무적 문제들을 수시로 토의결정하고 그 집행을 조직지도한다.(당규약 28조)

<sup>31)</sup> 금번 2017년 10월 7일 개최된 북한 노동당의 제7기 제2차 전원회의 조직문제 결과, 정치국 등 주요 중앙당 조직 성원 중 소환 및 해임된 인사들이 공개되지 않은 상태에서 고위직 엘리트 세대교체가 이루어지고, 김기남과 최태복 등 80대 중후반 세대의 퇴진이 점쳐지고 있는 상황에서, 향후 최고인민회의 개최 시 김영남의 거처도 변동될 가능성이 있다.

2016년 제7차 당대회 및 2017년 10월 7일 개최된 제7기 제2차 전원회의 조직문제 결과를 볼 때, 정무국은 집행 기능에 더하여 정책결정 기능을 도모할 수 있을 것으로 보인다. 제7차 당대회 시 당 규약개정에서 당의 최고 직책으로 조선노동당 위원장(김정은) 직제를 신설하면서, 당중앙위원회 비서직제를 부위원장으로, 도·시·군당위원회와 기층당조직의 책임비서·비서·부비서 직제를 위원장·부위원장으로, 당중앙위 비서국 명칭을 정무국으로, 도·시·군당위원회 비서처 명칭을 정무처로 개정하였다. 당 내부사업을 토의·결정하고 집행을 조직·지도하는 기구로 신설된 정무국은, 김정일 시대 강화된 비서국을 개편한 것이다.

당중앙군사위원회는 당대회와 당대회 사이에 군사분야에서 나서는 모든 사업을 당적으로 조직 지도한다. 또한 당의 군사노선과 정책을 관철하기 위한 대책을 토의결정하며 혁명무력을 강화하고 군수공업을 발전시키기 위한 사업을 비롯하여 국방사업 전반을 당적으로 지도한다.(당규약 29조) 다음으로 당중앙위원회 검열위원회이다. 이 당조직은 2017년 10월 7일 개최된 제7기 제2차 전원회의 조직문제 결과로 김정은 시대 조직지도부를 책임지던 조연준이 신임되어 주목되고 있다.

당중앙위원회 검열위원회는 당의 유일적 영도체계에 어긋나는 행동을 하거나 당규약을 위반하는 것을 비롯하여 당규율을 어긴 당원에게 당적 책임을 추궁하며 당규율 문제와 관련한 도당위원회의 제의와 당원의 신소를 심의하고 처리한다.(당규약 30조) 그리고 당중앙검사위원회는 당의 재정관리사업을 검사한다.(당규약 31조) 당중앙검사위는 당대회(당대표자회)가 선거하는 기관으로 당대회 이외 활동할 일이 거의 없는 재정감사기구이다.

한편 김정은 시대 2016년 제7차 당대회를 기점으로 조직 개편한 상설 당조직인 정무국과 관련해서, 김정일 시대에는 각 주요 분야 담당 비서 역할을 했던 비서국 성원들이, 2017년 현재에는 정무국 성원인 당중앙위 부위원장들로 구성된다. 이들은 조직지도부, 선전선동부, 군수공업부,

과학교육부, 경제부, 근로단체부 등등 주요 전문부서를 지도하지만, 정무국 회의가 정기적으로 운영되는지는 확인되지 않고 있다. 다만 정무국 비준대상의 간부 인사문제를 결정하는 기능은 지속되는 것으로 보인다.

관련하여 고위직 탈북민은, “비서국 회의를 김정일 때도 많이 잘 안 했죠. 그저 인사문건. 인사문건을 인사권을 최종결정하는 노동당 당중앙위원회 비서국 비준대상, 뭐 이런 식으로 해서 격을 가지고 하는데, 사실은 노동당중앙위원회 간부부서 부부장들의 사인을 비서국 비준이라고 대체해요. 지금은 아마 정무국 비준대상이죠. 가령 000가 승진할 때, 또는 해외로 파견할 때 그 레벨이 다 있단 말이죠. 그때 000가 정무국 비준대상일 때 인사문제에서.<sup>32)</sup> 당중앙위원회 비서국, 지금은 당중앙위원회 정무국 비준대상 하면 높은 거죠. 거기보다 좀 더 높은 게 최고지도자 김정일의 비준대상이 있어요.”라고 증언한다.(사례3)

다음으로 지역별(도·시·군) 당조직의 위상과 역할이다. 도·시·군 당대표회는 당의 도·시·군 조직의 최고지도기관으로 당중앙위원회의 지시에 따라 도·시·군 당위원회가 소집한다.(당규약 33조) 사업으로 도·시·군 단위 지역별 당위원회와 당검사위원회 사업총화 및 선거, 그리고 당대회, 당대표자회와 상급당대표회에 보낼 대표자를 선거한다.(당규약 34조) 도·시·군 당위원회의 사업은 ① 당원과 근로자들이 당의 유일적 영도 하에 살아가도록 지도 ② 당간부 양성, 당원등록사업, 당생활지도 강화, 당조직 발전과 전투적 기능·역할 강화 지도 ③ 5대교양(위대성교양, 김정일 애국주의교양, 신념교양, 반제계급교양, 도덕교양)을 기본으로 한 사상사업 강화로 비사회주의 현상과의 투쟁 ④ 행정경제사업에 대한 당적 지도 강화 및 정권기관·청년동맹 등 근로단체 역할 강화 지도 ⑤ 민간무력의

32) “어떤 사람은 무슨 당중앙위원회 과장 또는 뭐 비준대상. 아니면 내각 간부와 비준대상. 아니면 뭐 해당 성. 강연회 비준대상 다 이렇게 레벨이 있는데, 그때 쓰는 최고의 그 말하자면 인사대상이죠...내막적인 건 조직지도부가 하죠. 조직지도부가 하고 그 다음에 또는 중앙당 간부부에서 하는데, 이름을 당중앙위원회 정무국 이름을 쓴단 말이죠.” (사례3)

전투동원 준비와 군대 원호 지도 ⑥ 단위 당위원회의 재정관리 ⑦ 상급당 위원회 및 당중앙위원회에 자기 사업 보고이다.(당규약 35조)

도당위원회는 전원회의를 녀 달에 한 번 이상, 시와 군 당위원회는 전원회의를 석 달에 한 번 이상 소집한다. 도·시·군 당위원회 전원회의는 당의 노선과 정책을 관철하기 위한 대책을 토의결정하며 도·시·군 당위원회 집행위원회와 위원장, 부위원장들을 선거하고 정무처를 조직하며 도·시·군 당위원회 군사위원회와 검열위원회를 선거한다.(당규약 36조) 도·시·군 당 집행위원회는 전원회의와 전원회의 사이에 도·시·군 당위원회의 이름으로 행정경제사업과 관련한 당정책관철에서 나서는 중요한 문제들을 토의결정하고 그 집행을 위한 사업을 조직지도한다. 도·시·군 당 집행위원회는 한 달에 두 번 이상 한다.(당규약 37조)

도·시·군 당위원회 정무처는 간부사업을 비롯한 당내부 사업에서 나서는 문제들을 수시로 토의결정하고 조직 집행한다.(당규약 38조) 도·시·군 당 군사위원회는 당의 군사노선과 정책을 관철하기 위한 대책을 토의결정하고 그 집행을 위한 사업을 조직지도한다.(당규약 39조) 도·시·군 당 검열위원회는 당의 유일적 영도체계에 어긋나는 행동을 하거나 당규약을 위반하는 것을 비롯하여 당규율을 어긴 당원에게 당적책임을 추궁하며 당규율문제와 관련한 아래 당조직들의 제의와 당원의 신소를 심의하고 처리한다.(당규약 40조)

당의 기층조직(기층당조직)은 초급당, 분초급당, 부문당, 당세포가 있다. 당의 말단 기층조직은 당세포이다. 당세포는 당원들의 당생활의 거점이며 당과 대중을 이어주고 군중을 당의 두리에 묶어세우는 기본단위이며 당원들과 근로자들을 조직동원하여 당의 노선과 정책을 관철하는 직접적 전투단위이다.(당규약 41조) 기층조직별 구성 규모 및 방법을 보면, 기본적으로 초급당은 당원 31명 이상 단위에, 당세포는 당원이 5~30명까지 있는 단위에 조직한다. 부문당은 초급당과 당세포 사이에 당원이 31명 이상 있는 생산 및 사업 단위에 조직한다. 한편 분초급당은

초급당, 부문당, 당세포의 조직형식만으로 기층당조직을 합리적으로 조직할 수 없을 때에 초급당과 부문당 사이의 생산 및 사업 단위에 조직한다.(당규약 42조)

당원이 5명 미만의 단위에는 따로 당세포를 조직하지 않고 그 단위의 당원들과 후보당원들을 가까이 있는 당세포에 소속시키거나 사업의 성격과 인접관계를 고려하여 두 개 이상 단위의 당원들을 합하여 당세포를 조직할 수 있다. 특수한 경우에는 당원이 3~4명 있거나 30명이 넘어도 당세포를 조직할 수 있다. 또한 당원이 3명 못되는 단위에는 시·군 당위원회가 추천하는 당원을 책임자로 하는 당소조를 조직할 수 있다. 그러나 이상의 당조직 형식들이 실정에 맞지 않을 때에는 당중앙위원회의 비준을 받아 다른 형식의 당조직을 내올 수 있다. 또한 다른 단위에 임시이동하여 생활하는 당원들로 임시 당조직을 조직한다.(당규약 42조)

당총회(당대표회)는 당의 기층조직의 최고지도기관이다. 당세포 총회는 한 달에 한 번 이상 한다. 초급당, 분초급당, 부문당 총회는 석 달에 한 번 이상 한다. 당원과 후보당원이 500명이 넘거나 하부 당조직이 멀리 떨어져있을 때에는 초급당 총회(대표회)를 1년에 한 번 이상 할 수 있다.(당규약 43조) 기층 당조직에서는 1년에 한 번씩 지도기관 사업을 총화하고 새로운 지도기관을 선거한다. 당세포에서는 총회에서 당세포사업을 총화하고 위원장과 부위원장을 선거한다. 시·군 당위원회에 직속된 당세포에 당원이 20명 이상 되면 당세포위원회를 선거하고 그 위원회에서 위원장과 부위원장을 선거한다. 초급당, 분초급당, 부문당에서는 당총회(당대표회)에서 해당 당위원회사업을 총화하고 새로운 당위원회를 선거하며 그 위원회에서 위원장과 부위원장을 선거한다. 초급당·분초급당 위원회에서는 필요에 따라 집행위원회를 선거할 수 있다.(당규약 44조)

기층 당조직들의 사업은 도·시·군 당위원회의 사업과 유사하나 좀 더 세부적이고 구체화되어 있다. 즉, ① 당원과 근로자들 속에 당의 유일적 영도체계 구축 ② 당원들의 당생활 조직과 지도 강화 및 기층간부(초급일



군대렬) 양성 ③ 당원과 근로자들 내 사상교양사업 및 대중의 민심을 얻는 사업 ④ 행정경제사업 및 근로단체사업에 대한 당적 지도 강화 ⑤ 민방위사업 강화와 군대원호 ⑥ “3대혁명붉은기쟁취운동”과 “군자리로동계급칭호쟁취운동” 등 대중운동 전개 ⑦ 상급당위원회에 자기 사업 보고이다.(당규약 45조) 당세포위원회는 한 달에 한 번 이상, 초급당, 분초급당, 부문당 위원회는 한 달에 두 번 이상하며 집행위원회가 조직된 초급당, 분초급당에서는 한 달에 위원회는 한 번 이상 및 집행위원회는 두 번 이상한다.(당규약 46조)

한편 북한체제를 지도하고 장악하는 당조직의 핵심 골간체계는 중앙과 지역을 연결하는 도당위원회를 중심으로 한 도당기구이다. 북한에서는 노동당 조직의 급을 중앙당, 도당, 시·군당으로 크게 세 분류로 구분할 수 있다. 따라서 중앙과 지역의 연계 중심에 도당기구가 있다. 이 기구들을 당 내부적으로는 기능수행단위, 기능수행 당위원회라 한다. 이때 기능이라는 의미는 정책지도 권능과 간부사업이다. 즉, 기능수행 당위원회가 중앙당부터 도당, 시·군당까지이다. 그 아래에 기층당조직이나 생산사업 부문에 구성된 연합당은 기능수행 단위는 아니다. 정책지도 권능은 가지는데 인사결정권은 없는 구조이다.(사례1)

2016년 제7차 당대회 및 2017년 10월 7일 개최된 제7기 제2차 전원회의 결과까지를 고려 할 때, 김정일 시대와 구별되는 김정은 시대 당조직 체계의 주요 변화지점은 크게 세 가지이다.

첫째, ‘조선노동당 총비서 → 조선노동당 위원장’으로의 변화이다. 이러한 변화의 의미는 과거 비서국을 중심으로 비서별 개별 지시를 중시한 김정일 시대와 달리, 김정은 시대에는 상설 당조직체계를 장악할 뿐 아니라 지역의 지도계선으로 작동하는 당위원회 지도질서 및 각종 비상설협의체계를 정상화하여 기층 당조직까지 연결되는 지도 통제력을 발휘하려는 의도로 보인다. 이를 증명하듯 북한은 2016년 70일 전투와 200일 전투를 비롯하여 김정은 시대 지속되는 노력동원 및 기업소 정상화 사업

을 도당위원회가 책임지도하도록 하였다.

또한 도당위원회의 지도를 받는 전국의 초급당 위원장을 평양으로 불러들이 기층 단위의 당 조직력 및 활동력을 높이기 위한 대회를 개최할 뿐 아니라 이들의 역할강화를 다양한 사업을 통해 강조하였다. 대표적으로 제7차 당대회 이후인 2016년 12월 23~25일간 평양에서 김정은 주도로 진행된 <제1차 전당 초급당 위원장 대회>에서는, 각 단위의 사업풍토에 대한 자기비판과 상호비판이 수행되며 ‘당의 노선과 정책을 집행해 나가는 초급당 조직들과 초급당위원장들의 헌신적 활동과 기층당조직의 전투적 기능 강화’ 방안 및 결의가 논의되었다. 그리고 그 과정과 결과가 중앙방송과 중앙통신을 통해 북한 대내외에 상세히 보도되었다.<sup>33)</sup>

둘째, 당중앙위원회 ‘비서국 → 정무국’으로의 변화 및 비서 명칭 변화이다. 중앙의 비서국을 정무국으로 바꾸면서 이전 비서국의 비서 직위 명칭을 당중앙위원회 부위원장으로 변경하였다. 이에 맞추어 도·시·군 당위원회의 비서처도 정무처로 바꾸고, 기존 책임비서, 비서, 부비서 직제를 위원장, 부위원장으로 바꾸었다. 또한 초급당, 분초급당, 부문당, 당세포 위원회 대표들 역시 기존의 비서, 부비서 직제에서 위원장, 부위원장 직제로 바뀌었다. 이는 중앙부터 지역까지 당의 골간체계인 당위원회 사업을 책임지는 간부들의 책임과 역할을 강화하려는 의도로 보인다. 비서국을 정무국으로 변경한 것에 대해 고위직 탈북민은 다음과 같이 증언한다.

자기(김정은) 시대라는 걸 알리는 의미가 있죠. 뭐 내용은, 본질은 같은데 타이틀을 달리함으로써 할아버지, 아버지 시대하고 구별돼서. 50대나 60대에 물려받은 것도 아니고 30대 초반. 20대 말, 30대 초반에 그야말로 새 시대를 한 번 한창 가 볼 수 있는 때에 물려받지 않았어요? 그러니까 기구명칭도 좀 바뀌어서 하는 건데, 자기가 좀 더 강하게 해보고 싶은 거지, 내용은 다 같아요. (사례3)

33) 『조선중앙통신』, 2016.12.24~26.

2016년 제7차 당대회 및 2017년 10월 7일 개최된 제7기 제2차 전원회의 조직문제 결과를 볼 때, 정무국은 집행 기능에 정책결정 기능을 도모할 수 있을 것으로 보인다. 정무국의 역할은 향후 더 강화될 수 있다. 특히 인물배치로 볼 때 정책집행 기능을 그대로 이어 받는 것과 동시에 당 정책결정 기능이 결합될 가능성이 있기 때문이다. 2017년 기준 최룡해를 필두로 한 정무국 성원인 당중앙위 부위원장은 모두 정치국 위원이나 후보위원이다.

한편 2016년 제7차 당대회를 통해 조직개편한 상설 당조직인 정무국과 관련해서는 김정일 시대 비서국 기능을 이어 받아, 정무국 성원인 당중앙위 부위원장들이 주요 전문부서를 지도한다. 그러나 정무국 회의가 정기적으로 운영되는지는 확인되지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 최소한 '정무국 비준대상(김정일 시대 비서국 비준대상)'의 간부 인사문제 결정 기능 등은 지속될 것이다. 김정일 시대에도 비서국 회의가 자주 개최되지는 않았다고 한다. 다만 비서국 비준 대상 인사문건에 대한 심의, 즉 인사권을 실행하는 역할로 회의체의 주요 기능이 작동했다고 한다.

셋째, 당중앙군사위의 위상 강화 및 인원축소이다. 김정일 시대에도 주요 군 간부인사, 군대지휘, 군사정책과 관련된 지시, 명령, 결정 등을 행사해 왔던 당중앙군사위는 2010년 제3차 당대표자회 개최 전까지 그리 주목받는 기관은 아니었다. 그런데 2010년 제3차 당대표자회에서 김정은이 당중앙군사위 부위원장에 임명된 후부터 최고 군사지도기관으로 격상되었다. 김정은 정권 하에서 당중앙군사위 회의(확대회의)는 2013년, 2014년, 2015년(8.20., 8.28.)에 공식 개최되면서 그 위상이 강화되었다.<sup>34)</sup>

<sup>34)</sup> 노동당에 군사위원회를 설치한 것은 1962년 12월 당중앙위원회 제4기 제5차 전원회의에서 김일성이 제시한 '4대 군사노선'을 채택하는 등 국방력 강화에 대한 결정이 이루어진 뒤였다. 당중앙위원회 산하기구였던 군사위원회는 1982년 승격되어 당중앙군사위원회로 개칭되었다. 당중앙군사위원회는 북한전역을 병영체제화하는 '4대 군사노선'수행에 있어 핵심 역할을 담당했으며 전국적으로 도·시·군 단위에 각급 군사위원회를 두었다. 통일부 북한정보포털, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nk>>

그러다 2016년 제7차 당대회에서 위원장을 김정은으로 하고 위원의 인원이 축소되어 위상 약화로 평가되기도 하였다. 그러나 최근까지의 행보로 볼 때, 위상의 약화가 아니라 ‘당의 군에 대한 지도력을 좀 더 빠르고 효율적으로 수행’ 하기 위한 변화로 평가할 수 있다. 이와 관련하여 고위직 탈북민은 다음과 같이 증언한다.

북한이 대내외적으로 군사문제를 절대로 포기할 수 없는 상황에서 뭐 숫자가 작아진다고 해서 위상이 작아졌다? 말하자면 중요도가 작아진 문제하고 멤버의 숫자가 작아진 거하고는 다른 문제입니다. 나는 절대로 그럴 수가 없다고 보고. 미국하고 대미, 북미 사이 역사적이고도 심각한 문제를 해결해야 되고. 다음에 대남혁명 조국통일이란 이런 문제도 있기 때문에 이런 모든 문제들은 군사를 떠나서 생각할 수 없다는 게 북한지도부의 생각이예요. 그러기 때문에 당중앙군사위원회는 그 가치, 말하자면 위상이 떨어질 수가 없습니다. 이번에도 당중앙군사위원회 참가자들을 보면 그야말로 각 분야에 핵심일군들 그대로 다 넣어놨죠. (사례3)

제7차 당대회 시 당조직 개편의 주요 특징 중 하나가 군사위원회 축소·부위원장직 폐지, 내각총리(박봉주) 합류였다. 전체적으로 당의 군 통제력 강화 및 대북제재 상황에서 군사사업과 연동된 내각의 집행력 강화를 의도한 것이다. 당시 군사위원회 위원이 기존 17명에서 12명으로 축소되었다. 군종 및 병종 사령관들(호위사업 윤정린, 공군 최영호, 전략군 김락겸, 해군 리용주, 김영복)이 해임됨으로써 당의 기동성있는 군 지도·통제 구조를 강화하였다.

또한 기존 부위원장(황병서)직을 폐지함으로써 김정은의 일원적 지도 체계를 구축하려는 의도가 보였다. 한편 이례적으로 내각총리 박봉주가 군사위 위원으로 선출되었다. 대북제재 강화 환경 및 병진노선 관철을

---

Overview.do?sumryMenuId=PO006) (검색일: 2017.08.30.).

위한 재정마련 과정에서 전개될 수 있는, 군과 내각의 갈등 및 경제적 필요 등을 당에서 당군사위원회를 통해 조율하려는 인사였다. 더불어 대남 비서 김영철이 선출된 것은 군사정책 결정 및 집행 시 대남·대의 환경을 동시에 고려하려는 의도가 보였다.

그런데 2017년 1월 당중앙군사위 위원이었던 보위성 상 김원홍의 해임 및 금번 2017년 10월 7일 개최된 북한 노동당의 제7기 제2차 전원회의 조직문제 결과, 소환(직위/소속 이동) 및 보선(補選)이 이루어졌다. 소환된 이들을 아직 공개하지 않고 있으나 새로이 보선된 인사는 총 4명이다. 이 중 최룡해와 리병철은 2012년과 2010년 각각 이미 당중앙군사위 부위원장(최룡해) 및 위원(리병철) 경력이 있는 인물이다. 정치국 상무위원 최룡해 및 공군사령부 사령관과 ‘항공 및 반항공군 사령관’ 경력이 있는 리병철 외에, 정보 및 보위 계열 전문가로 김원홍의 후임으로 추정되는 정경택, 그리고 2017년 육군 상장으로 진급한 육군 실세 장길성 총 4명의 보선이 이루어졌다. 대북제재 확산 상황에 대응하기 위해 축소되었던 당중앙군사위 위원을 보강할 필요가 있었던 것으로 판단된다.

#### 4. 당원 지도 및 관리 체계: 조직·통제 체계

2016년 제7차 당대회 기준으로 볼 때 현재 조선노동당 당원의 규모는 366만 명으로 추정된다. 2016년 5월 6일 김정은이 개회사 시 발표한 각급 당대표회에서 선거된 3,467명의 결의권 대표자와 200명의 발언권 대표자에 기반해, 통상 당원 1천 명 당 1명의 대표가 선출되는 점을 고려할 때 현재 노동당원은 약 366만 명이다. 1980년 6차 당대회 대표자가 3,200여 명으로 당시 당원 수 약 320만 명으로 추정된 것에 비하면, 36년 동안 약 46만 명이 증대한 것이다.<sup>35)</sup>

<sup>35)</sup> 제7차 당대회에 참여한 각급 당대표회에서 선출된 대표자 3,667명의 구성 중 주요 사항은 첫째, 6차 당대회(3,220명)에 비해 447명 증대되었다. 둘째, 대표자 중 청년들의 비

이들 약 400여 명의 노동당 당원의 지도·관리는, 당중앙위가 임명하고 당위원장 김정은을 수장으로 당중앙위 부위원장으로 구성된 정무국이 지도하는 전문부서 중, ‘당 중에 당’이라 불리며 당 조직생활을 지도하는 조직지도부 당생활지도과에서 수행한다. 한편 당중앙위 산하로 중앙당에서 근무하는 전문부서 구성원들을 대상으로 하는 본부당위원회가 중앙당에 적을 두고 있는 당원들의 생활을 조직 및 통제한다. 이를 포함한 노동당 당원의 지도 및 관리 체계를 도형화하면 다음 <그림 III-2>와 같다.

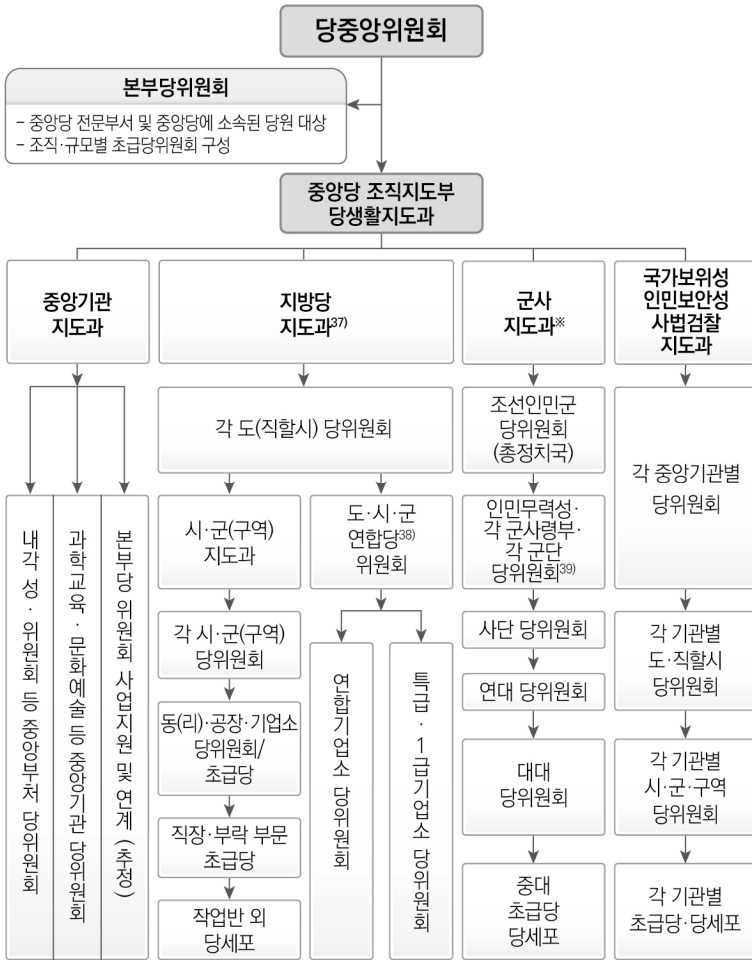
이 <그림 III-2>에서 주목할 당조직이 본부당위원회이다. 본부당위원회는 중앙당 내부 전체 간부들의 당 조직생활을 지도하는 기관이다. 나아가 당적이 중앙당으로 되어 있는 간부-당원들 및 그들의 가족들까지의 생활을 지도하고 검열 및 통제하는 기관이다. 당 조직지도부 내 당생활지도과가 북한 전체 당조직 및 당원생활을 지도·관리한다면, 본부당위원회는 중앙당 내부 성원들의 당 조직생활을 지도·관리한다. 그런데 그 위상과 관련하여 일정한 혼돈이 있다. 북한의 부문별 당조직 실태를 연구한 선행연구에 따르면, 본부당을 조직지도부 산하 조직으로 이해하며, “조직지도부 본부당위원회”라는 칭호를 부여했다. 또한 본부당위원회는 조직지도부 1부부장이 본부당위원회 책임비서이며 나머지 3명의 부부장들로 구성되었다고 설명한다.<sup>36)</sup>

---

중이 높은 것으로 추정된다. 현장핵심당원 비중이 2012년 4차 당대표자회의 시 7%에 비해, 금번에는 21.4%로 그 비중이 최대로 증가(14.4% 증대)하였다. 세부적으로 당정 치일군대표 1,545명, 현장에서 일하는 핵심당원대표 786명, 군인대표 719명, 국가행정경제일군대표 423명, 과학·교육·보건·문화예술·출판보도부문 일군대표 112명, 근로단체일군대표 52명, 비전향장기수 24명, 항일혁명투사 6명 순이다. 이 대표자 가운데 여성이 315명이며 6차 당대회시 없었던 방청 1,387명이 참가하였다. 통일연구원, 『북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망』(서울: 통일연구원, 2016), pp. 18~19.

<sup>36)</sup> 정영태 외, 『북한의 부문별 조직 실태 및 조직문화 변화 종합연구』(서울: 통일연구원, 2011), pp. 38~41.

그림 Ⅲ-2 조선노동당 당원 지도·관리 체계



→ 는 지도체계를 의미

자료: 박인수, “조선노동당의 당적 지도에 관한 연구,” p. 41. [표2] 노동당 하부 지도체계 모형에 기반해, 최근 북한동향·선행연구 및 고위직 탈북민 심층면접에 기반하여 저자가 수정·재구성 함.

※ 군사 분야는 총정치국 주도 61과(당생활지도과)가 관할(〈그림 V-1〉 조직지도부 구조의 기본 골격) 참조)

37) 조직지도부 산하 공장지도과와 당생활 지도관리 분야 연계

그런데 본 연구과정에서 심층면접한 고위직 탈북민의 경우, 본부당위원회는 조직지도부 산하 조직이 아니라 당중앙위원회 산하이며 조직지도부 상위에 있는 기관이라고 증언한다. 조직지도부가 아무리 권력이 강해도 당중앙위 정무국의 지도를 받는 전문부서 중 하나인데 어떻게 그 중 한 부의 일개 과가 중앙당 간부들 전체의 생활지도를 하나는 것이다. 즉, “로동당 중앙위원회 중앙위가 있으면 그 밑에 본부당이라고 있어요. 본부당에서 본부당 밑에 쪽 조직부 당위원회, 선전부 당위원회, 군수공업부 당위원회 이런 식으로 다 됐죠.”(사례3)라고 한다.

한편 당 국제부 비서출신인 황장엽은 김정일 시대 당조직 체계를 증언하면서 본부당위원회를 ‘중앙당 내에서 일하는 모든 당 일군들의 당 생활을 통제하는 김정일 직속조직’이라 정의한다.<sup>39)</sup> 이렇듯 고위직 탈북민인 사례3의 진술과 황장엽의 저술을 종합할 때, 본부당위원회는 조직지도부 상위에 있는 별도 조직으로 볼 수 있다. 다만 업무관련해서 중앙당 조직지도부 당생활지도과 중 중앙기관 지도과가 이들의 업무를 지원하는 등의 연계가 있을 것으로 보인다.

본부당위원회 역시 여타 당위원회와 같이 초급당위원회 및 당세포 등 기층조직을 두고 중앙당 소속 당원을 조직 및 관리한다. 앞선 당조직 체계에서 설명했듯이, 당의 기층조직은 초급당, 분초급당, 부문당, 당세포

39) “연합당은 북한의 경제관리체계에 맞춰서 연합기업소에.. 연합기업소가 범위는 큰데, 초급당보다는 크고, 당위원회보다 크고. 그러니까 연합당기구라는 걸 주잖아요. 예를 들면, 만 명이상... 그래서 보면 북한에 당 내부용으로 할 때, 도·시·군. 연합당위원회 이렇게 부르잖아요. 도·시·군연합당위원회 이거는 당위원회들인데 급을 따라 갈라 놓은 거니까. 근데 보면, 샘플을 비교할 수 있는게 시·군당은 작습니다. 왜냐면? 도당기구까지는 많은데, 시·군당 기구에는 있거나, 없는 부서들이 있어요. 인원이 아예 없거나. 그러니까 제일 중앙당하고 비교할 수 있는 샘플은 도당이겠죠. 도당기구까지 비슷하겠는데 거기까지는 필요하니까 두는데, 시·군당은 필요없으니까 많이 줄이거나 없애죠.”(사례1)

39) 군부대, 호위총국, 수도방어사령부, 수도경비사령부 등의 당위원회→초급당→당세포 체계

40) 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇별은 어둠을 밝힐 수 없다』(서울: 월간조선사, 2001), p. 228.



이다. 기층조직별 구성 규모 및 방법을 보면, 기본적으로 초급당은 당원 31명 이상 단위에, 당세포는 당원이 5~30명까지 있는 단위에 조직한다. 부문당은 초급당과 당세포 사이에 당원이 31명 이상 있는 생산 및 사업단 위에 조직한다. 분초급당은 초급당, 부문당, 당세포의 조직 형식만으로 기층당조직을 합리적으로 조직할 수 없을 때에 초급당과 부문당 사이의 생산 및 사업 단위에 조직한다.(당규약 42조)

본부당위원회와 관련하여 고위직 탈북민은, 예를 들어 “교육성 안에 교육성 초급당이 있죠. 그 다음에 매 각 국(局)에 분초급당 또는 부문당이 있잖아요. 그 다음에 국(局)안에 부서별로 세포가 있잖아요. 요런 당조직을 중앙당도 그렇게 있지요. 조직부를 한 개 교육성처럼 봐야죠. 그 안에 당조직이 또 있다는 소리죠. 조직부 안에 당조직이 조직부 초급당위원회인데, 조직부만은 특이하게 초급당위원회로 있지 않고 2개의 분초급당으로 갈라져 있어요. 사회파트, 군대파트로 유독”이라고 증언한다.(사례3) 조직지도부를 예로 그 운영실태 관련 증언은 다음과 같다.

조직부 내 모든 당원들을 관리하는 거죠. 그러니까 내가 조연준 부부장이면 사회담당, 사회부문 분초급당비서를 겸한단 말이죠. 그래 가지고 (소속) 모든 사람들의 당생활에 대한 걸, 당 행정지시가 나가는 거 있고. 그 사람이 행정지시를 제대로 집행하나 못하나, 창의력을 발휘해서 더 하나, 할 수 있는데 안 하나. 그 다음에 그 사람 부인은 남편의 뜻을 받들어서 당성 원칙 있게 생활 잘하나, 아니면 앞에서는 당성 있는 척을 하고 뒤에 가선 시장 드나들면서 장사만 하나. 자식들은 담배 피고 술 먹고 이리저리 않나. 그 다음에 무슨 뭐 여자들하고 몰려다니면서 돈 쓰나. 뭐 빙두를 하나 이런 거랑 다 보는 게, 분초급당 조직에서 본다 이거죠. (사례3)

사업은 다르죠. 사업은 이룰테면 내가 조연준 조직지도부 1부 부장이다 하면 우리 사회파트에서 중앙기관 당생활지도과, 조직부 1과. 1과에서는 내각으로부터 시작해서 대외경제성, 교육성 등에서 당생활에서 제기된 게 없는가, 다 보는 거죠. 사업적으로는. 조금 구분이 돼요...내가 중앙당 1과... 1과라는

게 중앙기관 당생활지도과라고요. 내가 무역성에 당생활을 지도하면서도 나도 이 우리 조직부 분초급당의 한 당원으로서 내가 또 지도를 받는다고…내 사업은 무역성의 당생활을 지도하는 거라고. 그렇지만 나도 지도를 받는다고. 그러니까 내 기본 임무는 무역성의 당생활을 지도하는 거고, 그런 나도 내가 소속된 당조직에서 생활지도를 받는다는 그 소리입니다. 북한에는 그가 수령이라도 다 당조직에 포함돼서 당생활하고, 당생활 한다는 사람은 누구나 당조직으로부터 지도를 받아야 된다. 이렇게 돼 있어요. 이게 잘 이해 안 되는 건, 북한사람들도 이해가 잘 안 되는 사람들이 많아요. (사례3)

본부당위원회의 생활지도를 받는 '중앙당 간부'는 중앙당에 적을 둔 직급상 전문부서의 부원들까지이며 '중앙당 일군'이라 불린다. 이들의 규모는 대략 1,000명~1,500명 수준으로 증언된다. 중앙당에서 일하는 노동자지나 사무원, 관리원 등을 제외한 이들이다.(사례6) 대부분이 출신성분도 좋으며 지역이나 현장에서 실력이 검증된 대학 이상을 졸업한 전문 엘리트들이다. 이후 조직지도부 기능에서 전체적으로 살펴보겠지만, 중앙당 조직지도부 당생활지도과는 크게 중앙기관 지도과, 지방당 지도과, 군사 지도과, 보위·사회안전·사법검찰 지도과 4영역으로 구분된다.(〈그림 III-2〉 조선노동당 당원 지도·관리 체계 참조)

먼저 중앙기관 지도과는 크게 두 분야로 나뉘어 관리된다. 하나는, 경제 및 행정 분야를 중심으로 한 내각의 성·위원회 등 중앙부처 당위원회이다. 또 다른 하나는, 과학·교육·문화·예술 분야의 중앙기관 당위원회이다. 그 외 당중앙위원회 산하인 본부당위원회 사업을 지원 및 연계하는 부서가 있을 것으로 보인다.

지방당 지도과는 각 도(직할시) 당위원회를 지도하며, 도당위원회의 지도를 받는 시·군(구역)당위원회는 하부의 동(리)·2급 이하 공장·기업소 당위원회 또는 초급당을 지도한다. 다음으로 직장·부락 부문 초급당과 작업반 등의 당세포가 각 상위 당조직의 지도를 받는 계선이다. 또한 각 도(직할시) 당위원회는 산하에 도·시·군 연합당 위원회를 지도하며,

이들은 북한의 대규모 기업인 연합기업소·특급·1급 기업소 당위원회를 지도한다. 이때 주목할 점으로 지방당 지도과는 조직지도부 소속의 또 다른 부서인 공장지도과와 연계하여 당생활을 지도관리한다.

군사 지도과는 조선인민군 당위원회라고 칭할 수 있는 총정치국의 관리 하에 군 서열체계에 따른 지도계선을 가지고 있다. 즉, 총정치국 61과(군조직부, 군대 내 당생활지도과)의 주도 하에, 인민무력성·각 군 사령부·각 군단 당위원회 → 사단 당위원회 → 연대 당위원회 → 대대 당위원회 → 중대 초급당 및 이하 당세포 체계로 지도 및 관리가 이루어진다. 이 군대 분야 당생활지도 체계에는 군부대 뿐 아니라 호위총국, 수도방어사령부, 수도경비사령부 등의 당위원회 → 초급당 → 당세포 체계도 포함되어 있다. 국가보위성·인민보안성·사법검찰 지도과는 각 중앙 기관별 당위원회 → 각 기관별 도·직할시 당위원회 → 각 기관별 시·군·구역의 당위원회 → 초급당위원회 → 당세포 계선으로 지도·관리가 수행된다.

한편 노동당은 당원의 생활과 함께 정책을 지도하는 기관이다. 따라서 이중적인 지도계선을 가지고 있다. 그리고 생활지도와 정책지도는 긴밀히 연계되어 당원을 규율한다. 그 실태에 대해 고위직 탈북민은 다음과 같이 증언한다.

노동당이라고 해서 당생활만 지도하는 건 아닙니다. 정책지도도 합니다. 그러니까 당생활과 정책지도. 노동당 조직지도부는 당생활 지도를 하는 겁니다. 노동당 조직지도부가 정책지도는 안합니다. 정책지도 하는 거는 경공업부, 군수공업부... 이런 사람들이 정책지도를 하는 겁니다. 그러니까 2경제다 하면 2경제 당일군에 대한 장악, 통제는 조직지도부에서 하고, 정책지도는 군수공업부에서 지도를 합니다. 그런데 군수공업부에서 2경제위원회 당비서나 이런 사람들에 당생활을 장악, 통제를 못합니다. 정책지도만 하게 돼있고. 이런 겁니다. 군사부는 군부에 대한 정책지도 하는 데 입니다...군사부 61과, 62과가 군사부 소속이 아니고, 당생활지도과에 1과, 2과, 3과 주욱 나가는 데 거기와 연관되어. 그런데 군부대에서 당생활지도하는

것과 정책 지도하는 거는 반드시 결합이 돼야 됩니다. 동떨어진 당생활지도는 없습니다. (사례7)

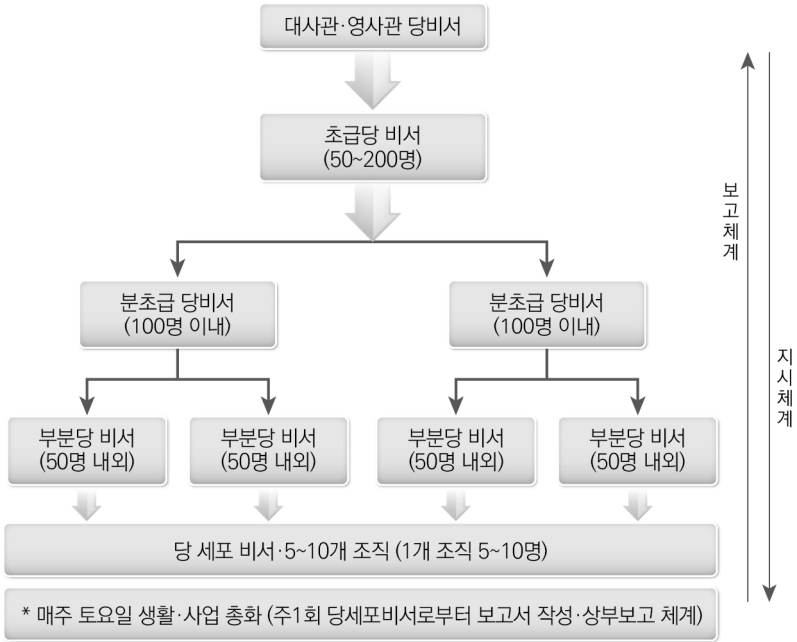
간부 체계는 2005년경까지 당중앙위원회 총비서 → 비서 → 부장 → 제1부부장 → 부부장 → 과장 → 부과장 → 책임지도원 → 담당지도원 → 부원이었다.<sup>41)</sup> 그러나 2005년경 김정일이 “지도원이 너무 권세를 부린다며 지도하는 것 자체가 뭔가 권위적인 이름이니 부원으로 바꾸라고 지시” 함에 따라 이후 변화되었다.(사례4) 그리하여 현재, 위원장 → 부위원장 → 부장 → 제1부부장 → 부부장(실이 있는 경우 실장) → 과장 → 부과장 → 책임부원 → 담당부원 → 부원 순으로 간부 위계가 구성되어 있다. 이러한 공식 명칭 변경에도 불구하고 현실에서는 여전히 지도원이라는 호칭을 사용한다. 특히 조직지도부와 선전선동부의 경우 지도원이라는 호칭이 2017년 현재에도 사용된다고 한다.

이와 같은 당원 조직과 관리 체계는 해외에서도 적용된다. 한편 해외의 경우 국가별·지역별·사람별로 사업의 성격도 다양하고, 파견인원 및 관할구역과 거리 등의 차이가 크다. 따라서 기본적으로는 앞서 설명한 당규약에 따라 초급당 → 분초급당 → 부문당 → 당세포로 구성되었으나, 당조직 규모는 상황에 따라 유동적인 것으로 보인다. 그 근거는 당규약 42조에 적시되어 있다. 즉, 당원이 5명 못되는 단위에는 따로 당세포를 조직하지 않고 그 단위의 당원들과 후보당원들을 가까이 있는 당세포에 소속시키거나 사업의 성격과 인접관계를 고려하여 두 개 이상 단위의 당원들을 합하여 당세포를 조직할 수 있다. 특수한 경우에는 당원이 3~4명 있거나 30명이 넘어도 당세포를 조직할 수 있다. 또한 당조직 형식들이 실정에 맞지 않을 때에는 당중앙위의 비준을 받아 다른 형식의 당조직을 내올 수 있다. 다른 단위에 임시 이동하여 생활하는 당원들도 임시 당조

<sup>41)</sup> 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트-간부정책을 중심으로-』(서울: 선인, 2007), p. 122.

직을 조직한다.(당규약 42조) 구체적 사례를 도형화하면 아래 <그림 III-3> 해외 A국가 무역대표부의 당지도 체계 및 기능과 같다.

그림 III-3 해외 A국가 무역대표부의 당지도 체계 및 기능

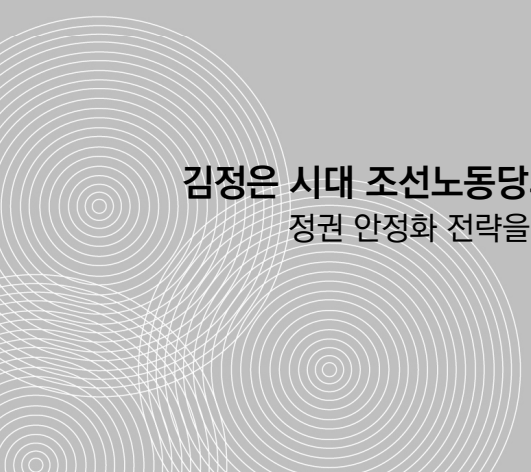


자료: 2014년 기준 관련 분야 고위직 탈북민 증언에 따른 도형화

위 <그림 III-3>에서 보듯 해외에 파견 나온 당원들 역시 매주 토요일 생활 및 사업 총화를 한다. 그리고 각 당세포 비서로부터 시작하여 각급 당조직 비서들은 총화 내용을 보고서로 작성하여 매주 상부에 보고한다. 역으로 각종 방침과 지시는 상급 당조직으로부터 하급 당조직으로 하달된다.

## IV. 김정은 시대 당 장악과 운영 체계





**김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능:**  
정권 안정화 전략을 중심으로

## 1. 김정은의 당권력 장악과정

김정은과 김정일 시대 노동당 운영의 지속성과 변화를 이해하기 위해서는 그들이 당권력을 어떻게 장악하였는가 등 최고지도자로서의 성장과정을 비교하며 살펴볼 필요가 있다. 익히 알려져 있듯 김정일은 대학 졸업 후 당 전문부서인 선전선동부에서 일하면서 경험을 쌓다 조직지도부에서 일하면서, 내부 후계자 경쟁 과정에서 실력을 인정받으며 당을 장악해 나갔다. 그의 성장과정을 고위직 탈북민은 다음과 같이 증언한다.

김정일은 종합대학 경제학부 정치경제학과 졸업하고 노동당 선전선동부 업무를 1964년 6월부터 시작하지 않았습니까? 36년 동안은 노동당에 있지 않았습니까? 선전선동부에 잠깐 있었고, 노동당의 최고 권력기관은 조직지도부입니다. 조직지도부로 옮겨 가지고 있다가, 80년도 6차 당대회 때 당 조직비서로 임명이 되지 않았습니까? 그래서 완성이 완전하게 된 겁니다. 또 여기서 가만 앉아 있었던 게 아니고 김정일은 자기 측근들, 그러니까 정치적인 기반, 북한의 최고 권력기관인 노동당에서 자기의 정치적 기반을 탄탄하게 닦아 놓아야 되죠. 여러 가지 방식을 했는데, 우리가 흔히 여기서(한국) 말하는 선물정치, 여자정치 뭐 그러는데. 그거 가지고 권력기반이 조성되는 거는 아니지 않습니까? 그러니까 당사업 북한식의 노동당사업의 핵심기관 조직지도부에 들어가서 자기 권력기반을 꾸려나가기 위해서 자기 측근들을 하나하나, 대학 동창들로부터 시작해서. 김정일은 종합대학 졸업 탈 때, 실제 거기서 공부를 한 겁니다. 정경과 일반에 동창들이 있습니다. 아시겠지만, 대학 동창들이 굉장히 중요한 게 아닙니까? 특히 로알때밀리들은 대학 동창이 그야말로 서민들하고 접근할 수 있는 유일한 기회 아니었습니까? 그러니까 이 권력기반을 이런 사람들을 주축으로 해가지고, 그래서 당 서기실장 한 때 하던 000가 김정일이랑 대학 동창입니다. 대학 동창 중에 나이가 제일 많았고, 이런 식으로. 이렇게 자기가 수 십 년 동안 보면서, 대학기간에 검증을 했고 조직지도부에서 당, 그걸 통제를 하고 권력을 쥐고 하면서 하나하나 파악한 사람들, 자기 측근으로 정치적 기반으로 꾸린 겁니다. 그러니까 김정일은 노동당에



대해서는 자신이 있는 겁니다. 당연하지 않습니까? 수 십 년 동안, 하나하나 권력승계가 되지 않았습니까? 군도 다 이런 식으로… (사례7)

그러나 김정은은 당조직 활동 경험이 전무한 상태에서, 예상보다 빨랐던 김정일의 죽음 이후 갑자기 최고지도자가 된 인물이다. 김정은에 대한 선행연구에 따르면, 그는 어려서부터 강한 리더십과 승부욕을 보여 왔다.<sup>42)</sup> 그리고 김정철이 1993~1998년까지 ‘박철(Park Chol)’이라는 이름으로 스위스 수도 베른의 국제학교(International School of Berne)에 다녔던 것처럼, 김정은도 1996년 여름부터 2001년 1월까지 베른에서 ‘박운(Park Un)’이라는 이름으로 유학했다. 한편, 고용숙 부부는 김정은의 어머니인 고용희가 1990년대 초부터 김용순 전 당중앙위 대남 비서를 자기 측근으로 만들어 김정철, 김정은 형제의 후계자 옹립을 준비해왔다고 미 정보당국에 진술한 것으로 알려졌다. 또한 고용숙은 김용순 비서와 고용희가 특히 2001년 김정일과 성혜림 사이에서 태어난 김정일의 장남, 김정남이 일본 밀입국을 기도하다 적발돼 추방된 후 북한에 귀환하지 못하게 되자, 본격적인 후계자 옹립 작업에 들어갔다고 증언했다.<sup>43)</sup>

김정은이 북한에 들어와 김일성군사종합대학에서 학업한 것은 고용희가 생전에 김정철과 김정은이 김정일의 선군정치를 이어받아야 한다며 김정일에게 강력히 요청함에 따라 그들만을 위한 특설반이 마련되었기 때문이라고 한다. 그리하여 김정은은 2006년 12월 24일 김일성군사종합대학을 졸업하였다. 북한군 내부 자료는 김정은이 김일성군사종합대학 시절에 보병지휘관 3년제와 연구원 2년제를 전 과목 최우등으로 졸업했다고 주장하였다. 그리고 2007년부터는 다시 김정일의 공식 활동

42) 2009년 하반기 북한내부 중앙당 간부들 대상으로 작성된 선전 문건인 『청년대장 김정은 동지에 대한 위대성 자료』에는 “청년대장 동지는 이미 3살 때부터 총을 잡고 명중사격을 하시였다”고 적시되어 있다.

43) 정성장 외, 『김정은 리더십 연구』(성남: 세종연구소, 2017), pp. 20~23.

에 동행하기 시작했다고 한다.<sup>44)</sup> 2007년 3월 당시 김만복 국정원장이 “김정일의 셋째 아들이 후계자가 될 가능성이 크다”고 언급할 만큼 그의 입지가 자리잡히고 있었다는 것이다.<sup>45)</sup>

김정은은 2008년 8월 14일 김정일이 뇌혈관계 이상으로 쓰러졌다가 이후 공개활동을 재개했을 때 11월경부터 김정일을 수행하면서 현지지도를 시작했다. 특히 2008년 12월에는 김정일의 자강도 현지지도 시 동행함과 동시에, 2008년 12월부터 군부에서 비공개로 김정은을 후계자로 지지하는 궤기모임도 개최되었다는 정보들이 있다. 그리고 제3차 당 대표사회에서 김정은이 당중앙군사위를 장악한 것은 이를 통해 먼저 군부를 통제한 후 당중앙위 장악에 순차적으로 나서는 것이, ‘선군정치 계승자’라는 이미지를 창출하면서 안정적으로 권력 승계를 이룰 수 있다는 판단이 작용한 것으로 보인다.<sup>46)</sup>

한편 김정일과 김정은의 정치적 부상 과정을 종합적으로 비교한 선행 연구에 따르면, 김정일은 당중앙위를 주된 기반으로 했는데 반해 김정은은 군 총정치국과 당중앙군사위 그리고 국가안전보위부를 주된 권력기반으로 삼았던 것으로 평가된다. 이는 김정일과 김정은의 경력 차이를 반영한 것으로 평가된다. 더불어 김정일은 북한의 대내외 환경이 안정적인 시기에 권력을 승계하였다. 그러나 김정은은 사회주의권 몰락 후 북한이 안보위기 의식을 느낄 수밖에 없었던 환경 및 김정일의 건강이 불안정한 상태에서 권력을 승계하였다.<sup>47)</sup>

다음으로 공개된 주요 정치활동 및 이력을 중심으로 그의 성장 과정을 살펴보자. 김정은은 2009년 1월 공식 후계자로 지명된 후 2010년 9월

---

44) 위의 책, pp. 23~24.

45) 이영중, 『후계자 김정은』 (서울: 늘봄플러스, 2010), p. 96.

46) 정성장 외, 『김정은 리더십 연구』, pp. 25~26.

47) 정성장, “김정은 후계체계의 공식화와 북한 권력의 변동,” 현대북한연구회 편, 『기로에 선 북한, 김정일의 선택』 (파주: 한울아카데미, 2011), pp. 34~44; 정성장 외, 『김정은 리더십 연구』, pp. 26~27.

제3차 당대표자회를 통해 조선노동당 중앙군사위원회 부위원장, 조선노동당 중앙위원회 위원, 인민군 대장 직위를 받았다. 그리고 김정일 사망 직후 국가비상 상황에서 2011년 12월 조선인민군 최고사령관이 되었다. 이후 2012년 4월 제4차 당대표자회를 통해, 조선노동당 제1비서, 조선노동당 정치국 상무위원, 조선노동당 중앙군사위원회 위원장 직위에 올라서며 한꺼번에 당 최고권력자로 등극한다. 이어 2012년 7월 ‘조선민주주의인민공화국 원수’로 자리매김하였다. 그리고 약 5년간 통치력을 발휘하여 2016년 5월 제7차 당대회를 통해 조선노동당 위원장으로 위치 지위되며 당중앙군사위원회 위원장, 정치국 상무위원, 인민군 최고사령관 및 공화국 원수를 겸직한다. 그리고 제7차 당대회 후 최고인민회의를 통해 국가기구 체계를 정비한 후 국가기구 중 국방위원회를 대체한 국무위원회 위원장으로 자리매김한다.

김정은은 2009년 후계자로 지명되기 전에 군부에서 경험을 쌓으며 군사분야 업무를 익혔다. 그리고 그 이후 공식 확인되지 않은 여러 정보에 따르면 국가안전보위부(현재 국가보위성)에서 사업하며 정보분야 업무를 익혔다고 한다. 이러한 김정은의 성장과정에 대해 고위직 탈북민은 다음과 같이 증언한다.

김정은은, 김정일이 이렇게 죽을 줄 알았겠습니까? 그러니까 제일 처음에 군부에서 우선, 김정은이가 후계자로 낙점된지도 2009년도 밖에 안됐고, 아버지가 죽을 때까지 불과 2~3년 안 밖입니다. 그나마도 그전에 군부에서는 조금 있었습니다. 김일성군사대학을 졸업 탄 거로 돼있고, 그런데 거기 가서 학생들 하고 공부하지는 않았고, 따로 하고는. 그러니까 군사에 대해선 그나마 조금 안다고 봐야 되겠죠. 공부했으니까. 군부 내에는 이제 총정치국 군부 청사에 나가있었습니다. 김정은이가 후계자 수업하기 전부터도 인민무력부 청사에 김정은이 방이 있었습니다. 2007~8년도부터. (사례7)

그런데 이게 군부에 나가 있다고 해서 후계자로 된 거는 아님

니다. 인민무력부 청사에, 여기에 있으면서 자기 사람들 하나 하나 파악하기 시작한 겁니다. 어차피 누가 될지 모르니까. 이러다가 2008년도 하반기부터는 김정은이한테 힘이 들어가는 겁니다. 2009년도에 공식 후계자로 발표가 되지 않습니까? 그러니까 이제는 군부에 대해서는 파악이 있습니다. 어느 정도는. 다음에 보위성, 보위성에. 군부에 있으면서 그때 당시 김정일의 최고의 신임을 받았던 게 (현재) 국가보위성입니다. 그러니까 그 삼인방 국가보위성이 삼인방체제로 돼 있었습니다. 그런데 이게 김정일의 최고 신임을 받은 겁니다. 이때부터 쪽 김정일이 죽을 때까지, 김정일이 다른 데는 안 데리고 가도 김정은이를 보위부에는 데리고 간 겁니다. 현지 시찰할 때. 그러니까 사회에 공개하기 전이니까 2008년 하반기. 그때부터 보위부에 데리고 다닌 겁니다. 다니는데 2009년도에 공식화 돼서도, 이게 보위부나 군부에만 후계자로 발표하고 사회에는 발표 안했었습니다. 김정은이가 공식 후계자라고. 이때 보위부에 다니고 사회는 오픈 안 한 거지. 사회 현지시찰할 때는 김정은 안 데리고 다닌 거지. 그러다가 2009년 아마도 제 기억에는 6~7월경 될 겁니다. 광복 중심 센터, 뭐 이런데 적당히 1년 정도 따라 다녔는데... (사례7)

(김정일이) 빨리 죽을 줄 알았으면 아마 조직지도부로 제켰지 (배치했지). 조직지도부 사업 파악했겠지. 그럴 줄은 몰랐으니까. 당시 파악하는 사업이 제일 급했던 게, 군부와 보위부. 거기를 파악하지 않았습니까? 아버지 따라 다니면서 어깨 너머로 보는 거지. 그러다가 현지시찰, 일반 인민경제 생활 이런 데는 2010년, 2011년 한 2년을 그때는 오픈하고 따라 다녔으니까, 이러다가 (김정일이) 죽은 겁니다. 갑자기, 굉장히 돌발 상황 아닙니까? 김정은이가 알 수 있는 거는, 군부에 대한 사업과 보위부 사업은 그나마 뭐 잘 알았다고 봐야 되겠죠...후계자 수업하면서 2009년, 2010년 이때 보위부 사업은 거의 나 김정은이가 했습니다. 내적으로는 김정일이 이게(건강이) 안 되니까. (보위부) 사건이라는 게 사람 죽이고, 살리고 하는 거니까. 김정은이 한테도 보고가 들어갔었습니다. 그때부터. 2009년도, 2010년도. 형식적으로 김정일이 살아 있으니까, 김정일이한테 보고가 들어가는 거죠. 왜? 국가보위부장은 김정일이라고 했으니까. 국가보위부장이 없었습니다. 1부부장제로 있었고. 그러다가 김정일이 2011년 12월 달에 김정일이

가 죽으면서, (김정은이) 권력을 쥐지 않았습니까? (사례7)

그러니 이 사람(김정은)이 조직지도부를 모르는 게 아닙니까, 조직지도부 사람들은 김정은을 모르고. 아무리 북한이 3대 세습 독재체제로 내려온다고 해도, 조직지도부 사람들을 모르지 않습니까? 김정은 역시 조직지도부를 몰랐고. 그런데 권력은 지켜야 되지 않습니까? 유지해야 되니까. 바로 자기(김정은)가 파악이 있으면서, 북한의 주민동향을 철저히 장악할 수 있는 시스템이 국가보위성, 합법적인 시스템이 국가보위성이었습니다. 그러니까 이걸 딱 쥔 겁니다. 조직지도부는 살짝 디스해 놓고, 그건 지가 일반적인 파악 없는 지령, 지시를 주는 거지. 그리고 이 사람들(조직지도부)이 내 지시를 잘 받아먹느냐? 안 먹느냐? 살피는 권한도 보위성에, 그러니까 보위성을 딱 쥔 거지. (김정일 시대에는) 보위부장, 김정일이가 부장 아니었습니까? 김정일이가 내가 부장이다. 이렇게 실제 얘기한 겁니다. 당연히 승계 체계를 보면 김정은이가 부장이 된 겁니다. 보위부장. 그런데 김정은이 자기가 안 가고, 자기 자리나 같은 데다가 최측근. 군부에 있을 때 당시 조직부 부장을 하던 김원홍이를 갔다가 앉혔습니다. 이거는 결국 뭐냐면? ‘너 이거 내 자리인데, 내 자리 너한테 줄게, 나 잘 지켜’ 이겁니다. 그렇지 않습니까? 보위부장으로 2012년 4월에 임명을 한 겁니다. 김원홍이를. 그런데 김원홍이가 당사업을 오래 했으니가. 김원홍이가 총정치국 조직부국장<sup>48)</sup>으로 군부 내에서 쭉 조직 일꾼한 사람입니다. (사례7)

한편 김정일이 당권력을 세습체제로 굳건하게 기반을 구축한 상태이기에, 김정일이 갑자기 사망하였어도 당이 나서서 김정은으로의 권력이 양을 주도했다는 다음과 같은 고위직 탈북민 증언도 주목할 필요가 있다.

김정일이는 김일성이가 살아 있을 때부터 후계 수업을 계속 받아 왔고 그 과정에 자기 기반이 튼튼했습니다. 김정일이가 74년도에 국내에서 후계자로 다 내정이 돼있었고 그 다음에 김정

<sup>48)</sup> 총정치국 조직부는 당 조직지도부 당생활지도과와 연계하여 군대 내 당원 생활지도를 하는 부서이다.

일이야 북한의 악덕 법인 당의 유일사상체계 10원칙을 만들어 냈고. 그 근거 가지고 모든 주민을 일주일에 한 번씩 사상 검토 하는 생활총화 제도를 만들어 냈습니다. 김정일이야. 그러면서 이제 94년, 김일성이 죽은 해. 그때까지 20년간 아버지라는 신 같은 존재 그늘 밑에서, 자기 통치 기반을 확고히 만들어왔습니다. 그런 와중에 김일성이 죽었다고 해서, 내 당권이 약해졌다 이거 아니에요. 김일성이 살아 있을 때, 제가 보기에는 80년 10월 6차 당대회 하지 않았습니까? 그 이후부터는 거의 당 사업을 아마 김정일이 했을 거예요. 당 기반이 확고하니까 김일성이 죽은 다음에, '내 당기반이 무너질 것 같다.' 그거 근심 안합니다. 김정일은 근심 안 했구요. 그러니까 당 권력을 더 장악하고 당 간부들을 더 옥죄고 자기 말 잘 듣게 하고. 이런 거 말하자면, 거시적인 회의를 할 필요가 없죠. 지반이 확실했으니까. 자기가 조직을 틀어쥐고 있었죠. (사례6)

김정은은 후계수업을, 제 생각은 딱 3년 받았어요. 2008년 말부터 받은 걸로 알고 있어요. 딱 3년 받았는데, 3년 어간에 당에 노동당 거기는 접근을 못했습니다. 왜? 통치하는 방법을 배워라 해가지고, 군부 조금 장악해 보고, 보위부 조금 장악해 봤고, 노동당은 김정일이 그렇게 갑자기 죽으리라고 생각 못했으니까 당은 나중에 해도 된다 해가지고 당은 접근을 못했었는데. (김정일이) 갑자기 죽으니까, 애가 당은 거둬 앉지 못했습니까? 그래서 저렇게 당 전원회의하고, 당대표자회의하고 장악하기 위한 과정으로, (2008년 말에 후계수업을 시작했다고 생각하시는 근거는?) 그거는 저한테 지시한 내용들 보면은 2008년부터. 김정은이라는 말은 제가 들어본 적 없고. 어쨌든 이거 뭔가 북한에서 후계가 준비되고 있다. 2008년도에 김정일이 쓰러지지 않았어요...그런데, 김정일이 당을 확실히 유일체제로 시스템화해서 당이 나서서 김정은을... (사례6)

위의 구체적인 구술 증언들과 여타 고위직 탈북민 증언들 및 북한정보 등을 종합해 볼 때, 김정은은 짧은 후계시절 군부와 보위성 사업을 통해 성장하면서, 당사업 경험과 고위직 당간부들에 대해 경험적 정보가 없는 상태로 집권하였다. 김정은과 당간부 모두 서로를 잘 몰랐으나, 유일지

도체계에 기반한 노동당 속성상, 이들은 빠른 속도로 3대 세습군주의 권력을 공고화시켜야 했다.

김정은 정권의 공식 출범을 알린 2012년 4월 제4차 당대표자회와 최고인민회의 제12기 제5차 회의 개최를 통해, 당 규약과 헌법 개정으로 ‘김일성-김정일주의를 유일지도사상’으로 하고 ‘온사회의 김일성-김정일주의화’를 당의 최고 강령으로 내세웠다. 또한 당·정·군 내 40~50대 간부들을 배치하면서 권력 엘리트들의 세대교체를 추진하였다. 이 과정에서 공포정치와 충성경쟁을 가속화했다. 특히 당 핵심간부들에 대한 처형 등이 두드러졌다.

그리고 당중앙위원회 전원회의(2013.3.31.)와 최고인민회의 제12기 제7차 회의(2013.4.1.)를 통해 ‘경제건설 및 핵무력건설 병진노선’을 새로운 전략노선으로 제시하면서, 결정사항의 이행을 위한 조직개편 및 법제화를 단행하였다. 이 과정에서 당의 위상을 강화시키며, 군단장급 이상 지휘관의 세대교체 및 숙청 과정을 통한 권력 강화를 도모하였다.

또한 대중적으로 3대 세습의 정통성을 확보하기 위해 ‘김일성의 애민정치’ 행보를 모방하며, 지도자 이미지 구축을 위해 김일성의 젊은 시절 모습과 유사한 모습으로 김정은의 이미지를 창출하였다. 그리고 이미 후계시절인 2010년 당규약을 개정하면서 ‘김일성조선’, ‘김일성당’이라는 표현을 명기한 후 2012년 개정된 당규약 서문에는 ‘김일성-김정일주의’를 유일지도사상으로 명문화하였다.

그리고 2013년 6월에는 북한체제에서 헌법이나 당규약보다 실질적이고 우선적으로 작용하는 ‘당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙’을 39년 만에 ‘당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙’으로 개정하였다. 핵심적으로는 이념적인 ‘유일사상체계’를 현실적인 지도위계를 표현하는 ‘유일적 영도체계’로 전환한 것이다. 이와 함께 공포정치를 활용해 당의 고위직 엘리트들을 숙청하면서 당권을 장악하고 김정은 정권을 공고화하였다. 이후 2016년 제7차 당대회 시 개정된 당규약 서문 맨 윗자리에

‘조선노동당은 김일성-김정일주의당’이라고 규정하였다. 2016년 제7차 당대회를 기점으로 김정은 집권 5년간 김정은과 중앙당 엘리트들은 빠른 실험과 학습으로 김정은 체제를 안정화시키기 위해 노력한 것으로 평가된다.

## 2. 당의 ‘10대 원칙’ 개정

앞서 살펴본 김정은의 당권력 장악과정에서 김정은 시대 조선노동당을 새롭게 정비하고, 김정은이 당권을 장악하기 위해 실시한 대표적 사업이 유일사상 10대 원칙 개정이다. 현재까지 최고지도자의 지시 외에 북한의 노동당 권력을 지탱시켜주는 2대 규정은 10대 원칙과 당규약이다. 당규약이 노동당의 골격을 만드는 데 활용되는 일종의 법규 규정이라면, 10대 원칙은 일상에서 당조직을 운영하는 기독교의 십계명과 같은 지침이다. 당규약이 당조직 위상이나 원칙 등을 다룬 것에 반해, 10대 원칙은 모든 당원들과 근로자들이 지켜야하는 삶의 원칙이다.

북한주민 모두가 참여하는 생활총화에서 개개인이 인용하는 것이 대개 교시, 말씀, 10대 원칙이다. ‘교시’는 일종의 원전으로 김일성과 김정일의 어록이나 지침 등이다. 반면 ‘말씀’은 현재 살아있는 최고지도자 김정은의 지침이다. 예를 들면, 북한의 모든 공식 문헌과 방송, 생활총화시 지도자의 존칭과 연결하여, ‘위대한 수령 김일성 동지의 교시,’ ‘위대한 영도자 김정일 동지의 교시,’ ‘경애하는 최고지도자 김정은 동지의 말씀’ 등의 북한식 논리 근거를 제시하는 데 10대 원칙이 같은 급으로 활용된다.(사례1)

2013년 6월 19일 김정은이 당, 국가, 군대, 근로단체, 출판보도부문 책임일군들 앞에서 한 연설, 『혁명발전의 요구에 맞게 당의 유일적 령도체계를 더욱 철저히 세울데 대하여』가 개정된 10대 원칙의 의의와 내용을 담고 있다. 이 연설에서 김정은은 2017년 현재 당규약 서문 앞머리를



장식한 “조선로동당은 위대한 김일성, 김정일동지의 당”이라는 정의와 함께 김정일 시대 ‘당의 유일사상체계의 10대 원칙’이 김일성 사상에 기반한 것이라면, ‘당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙’은 자신이 집권한 시대에 맞게 김일성 사상에서 더 나아가 김정일이 구축한 사상과 영도(지도)체계를 계승하겠다는 의지로부터 새로 제정하였다고 밝힌다.<sup>49)</sup> 10대 원칙 개정 전후 핵심테제를 보면 다음 <표 IV-1>와 같다.

표 IV-1 당의 ‘10대 원칙’ 개정 전후 비교

	‘당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙’(1974년 김정일 주도)	‘당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙’(2013년 김정은 주도)
1	김일성사상으로 온 사회를 일색화하기 위해 몸바쳐 투쟁해야 한다.	온 사회를 김일성·김정일주의화하기 위하여 몸바쳐 투쟁하여야 한다.
2	김일성을 중심으로 높이 우러러 모셔야 한다.	위대한 김일성동지와 김정일동지를 우리 당과 인민의 영원한 수령으로, 주체의 태양으로 높이 받들어 모셔야 한다.
3	김일성의 권위를 절대화해야 한다.	위대한 김일성동지와 김정일동지의 권위, 당의 권위를 절대화하며 결사옹위하여야 한다.
4	김일성사상을 신념으로 삼고 김일성 교시를 신조화해야 한다.	위대한 김일성동지와 김정일동지의 혁명사상과 그 구현인 당의 로선과 정책으로 철저히 무장하여야 한다.
5	김일성교시 집행에서 무조건성의 원칙을 철저히 지켜야한다.	위대한 김일성동지와 김정일동지의 유훈, 당의 로선과 방침관철에서 무조건성의 원칙을 철저히 지켜야 한다.
6	김일성을 유일 중심으로 숭당의 사상의 지적 통일과 단결을 강화해야 한다.	령도자를 중심으로 하는 전당의 사상의지적 통일과 혁명적 단결을 백방으로 강화하여야 한다.
7	김일성을 따라 배워 공산주의적 풍모와 혁명적 사업방법, 인민적 사업작풍을 소유해야 한다.	위대한 김일성동지와 김정일동지를 따라 배워 고상한 정신도덕적 풍모와 혁명적 사업방법, 인민적 사업작풍을 지녀야 한다.
8	김일성이 준 정치적 생명을 귀중히 간직하고 정치적 신임과 배려에 높은 정치적 자각과 충성으로 보답해야한다.	당과 수령이 안겨준 정치적 생명을 귀중히 간직하며 당의 신임과 배려에 높은 정치적 자각과 사업실적으로 보답하여야 한다.

49) 김정은, 『혁명발전의 요구에 맞게 당의 유일적 령도체계를 더욱 철저히 세울데 대하여』 (평양: 조선로동당출판사, 2013), pp. 1~6.

	'당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙'(1974년 김정일 주도)	'당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙'(2013년 김정은 주도)
9	김일성의 유일적 영도 밑에 全黨·全軍·全人民이 한결같이 움직이는 강한 조직 규율을 세워야 한다.	당의 유일적 영도밑에 전당, 전국, 전군이 하나와 같이 움직이는 강한 조직규율을 세워야 한다.
10	김일성이 개척한 혁명 위업을 대를 이어 끝까지 계승 완성해야 한다.	위대한 김일성동지께서 개척하시고 김일성동지와 김정일동지께서 이끌어오신 주체혁명 위업, 선군혁명 위업을 대를 이어 끝까지 계승 완성하여야 한다.

자료: 저자 작성

이때 김정은의 이 연설에서 10대 원칙 개정 이유를 알 수 있는 중요한 맥락은 김일성이 “종파주의, 사대주의를 비롯한 온갖 반당적 사상 조류 극복”한 것 및 김정일이 “당 안에 숨어있던 반당수정주의분자들의 책동을 단호히 폭로분쇄”한 것을 계승하여, “당을 수령의 사상체계, 령도체계가 튼튼히 선 불패의 혁명적 당으로 강화발전”시키겠다는 김정은의 당권력 장악 의지 표명이다.<sup>50)</sup> 10대 원칙 개정의 의미와 관련하여 고위직 탈북민은 다음과 같이 증언한다.

(유일사상체계였는데 유일적영도체계로 바꿨잖아요. 이렇게 바꾼 이유가 뭘까요? 사상과 영도의 차이가 있나요?) 사상은 마인드에 관한 문제 아니에요. 조금 어떤 의미에서 추상적인 문제 아닙니까. 영도체계는 진짜 보이는 시스템에 관한 문제라는 거죠. 말하자면 김정은이 우에서 “아” 하면 도·시·군을 거쳐서 밑에 까지 “아” 가 딱 울리도록 하는 게 지도체제인데, 말하자면 추상적인 개념으로부터 구체적이고 현실적인 걸로 문제를 바꿔놓은 셈이죠. 그러니까 사상이라는 거는 주체사상. 김일성-김정일주의, 말은 하지만 그 사상은 뭐 사실 그 사람 속에 뭘 생각하는지, 어떤 사상을 숭배하고 따르는지 모르잖아요. 하지만 지도체제라는 건 내가 이렇게 하면 다 같이 이쪽 방향을 가리키도록 하는 것이 지도체제인 거죠. (사례3)

<sup>50)</sup> 위의 책, pp. 2~3.

(10대 원칙은 당원이 되려면 다 외워야 되잖아요. 그런데 외우는 게 10개 조항만 외우는 거예요? 전문을 다 이게 5천자가 넘거든요.) 시작부터 마지막까지. 지금은 좀 많이 느슨해졌는데, 우리 때까지는 입당할 때 그거 군당, 구역당 아니면 구역당 책임비서 또는 조직비서가 참가해서 아무개 그 뭐야 10대 원칙 7장 5조 한 번 암송해 보시라 하면. 그걸 읊어 내지 못하면 “준비 덜했구만” 그 자리에서 부결해요. 침부터 끝까지 할 때도 있고. 고약한 사람은 “한 번 쪽 처음부터 해봐!” 이렇게 할 수도 있고. 대체로 “몇 장, 몇 조, 몇 항. 한 번 대보시오.” 하면 쪽 나와야 되요. 나오지 못하면 그저 탈락이죠. (사례3)

장성택 숙청 반년 전인 6월 19일 개정된 10대 원칙은 새로운 영도자 김정일의 통치 정당화 과정에서 이루어진 것이다. 일본 아시아프레스 출판부의 북한 내부 취재 전문가들이 북한인을 900명 이상 취재해 온 경험에 의하면 ‘10대 원칙’은 “북한 사회에서 사는 사람과 모든 조직, 제도, 정책을 묶는 철선(鐵線)이다.”<sup>51)</sup> 이들이 발간한 자료집을 통해 김정일의 구 ‘10대 원칙’과 김정일의 신 ‘10대 원칙’을 비교해 보자. 먼저 구 ‘10대 원칙’의 주요 특징을 중심으로 어떻게 만들어졌는가를 살펴보자.<sup>52)</sup>

첫째, 후계자 문제 해결이 주목적이다. ‘당의 유일사상체계확립의 10대 원칙’은 1974년 4월 14일 김정일이 당 간부들 앞에서 ‘전당과 온 사회에 유일사상체계를 더욱 튼튼히 세우자’를 주제로 한 연설에서 발표됐다. 이 ‘10대 원칙’은 김일성에서 김정일로의 권력 승계를 위해 조금 더 견고한 레일(rail)을 까는 것, 즉 후계자 문제 해결에 중점을 둔 것이라고 할 수 있다. 북한영상에서 정치학습 강사를 맡은 당 간부는 ‘10대 원칙’이 처음으로 제시되었을 때의 상황에 대해 다음과 같이 말했다.

51) 이시마루 지로 편, 『북한 내부 영상·문서 자료집: 김정일의 새 ‘10대 원칙’ 책정·보급과 장성택 숙청』(OSAKA: JAPAN ASIA PRESS, 2014), p. 4.

52) 리첵, “구 ‘10대 원칙’은 어떻게 만들어졌는가,” 위의 책, pp. 31~34.

“위대한 장군님께서 당중앙위원회에서 사업을 시작하신 초기 1967년 5월에 당중앙위원회 제4기 제15차 전원회의가 진행됐습니다. 그때 위대한 장군님께서서는 전 회의 과정을 지도하시면서, 이번 회의를 통해 반당, 반혁명분자들의 정체를 들춰내고 당 안에 수령님(김일성)의 유일사상체계를 세우는 중요한 시기가 되도록 정력적으로 이끌어 주시었습니다.…1970년대에 들어서며 더욱 절박한 문제로 되었습니다.…확고한 신념이 없이 개별적 간부에 환상을 품고 맹종맹동(盲從盲動)하면서 김일성동지의 교시 집행에서 요령주의를 부리는…적지 않은 일군(간부)들과 근로자들이 자기들의 행동이 수령과 당의 의도에 맞는지 그렇지 못한지 똑똑히 알지도 못했습니다.”<sup>53)</sup>

이 설명과 역사적 배경을 바탕으로 해석하면, 거둬진 권력 투쟁과 숙청에 의해 1960년대 말 김일성의 권위에 도전하는 세력은 없어졌다는 것이다. 나무의 기둥(권력의 중심)을 굽게 자라게 하려면 불필요한 가지(결가지)를 쳐내지 않으면 안 된다는 ‘가지치기(剪枝)’ 이론을 가지고, 이런 움직임을 배제한 김정일은 이러한 흐름 속에 체제를 더욱 공고히 하기 위한 다음 과제로, ‘김일성주의에 의한 지배’ 및 ‘김정일의 후계’는 불가분임을 국민에게 알릴 필요성을 제기했다. 그 과제를 해결하기 위해 제시된 것이 구 ‘10대 원칙’이었다.

둘째, 배경에는 ‘위기의 시대’가 있다. 1956년, 이른바 북한의 ‘8월 종파 사건’에서 소련파와 연안파가 김일성의 빨치산 및 만주파에 의해 먼저 숙청됐다. 그리고 1967년, 위의 정치학습에서도 언급되어 있는 당중앙위원회 제4기 제15차 전원회의에서는 빨치산과 갑산파도 배제된 동시에 ‘당의 유일사상체계 확립’이 처음 제기됐다. 이 회의는 비밀리에 개최되어 토론 내용도 공개되지 않았지만, 약 2개월 후인 제4기 제16차 전원회의에서 유일사상체계 확립이 결정돼 공식 발표되었다.

이어 1970년 11월, 제5차 당대회에서 새로운 당 규약이 채택되고 그

<sup>53)</sup> 위의 책, p. 31에서 재인용.

내에 ‘조선로동당은 우리나라 혁명의 수행 및 당건설에 있어서 유일사상 체계를 당내에 확립하는 것을 기본 원칙으로 한다’라고 규정하였다. 이처럼 50년대 후반부터 60년대까지의 북한에서는, 김일성에 의한 반대파 숙청과 김일성의 사상(주체사상)에 의한 조선노동당의 일색화가 단번에 진행되었다. 여기에 큰 영향을 미친 사건이 후르시초프에 의한 스탈린 비판(1956년), 중소 대립(1960년대~), 쿠바 위기(1962년), 한국의 베트남 참전(1964년), 한일협정 체결(1965년) 등의 국제정세였다.

셋째, ‘김정일에게 모든 것을 맡겨라’라는 의미이다. 북한은 후르시초프의 스탈린 비판과 중국 문화대혁명(1966년~)시 ‘4인방(四人幫)’의 전횡, 그리고 름표사건(1971년) 등으로 권력 승계가 완만하지 못할 때 얼마나 큰 혼란이 발생하는지를 학습한 것으로 보인다. 그리하여 1964년 김일성종합대학을 졸업, 같은 해 6월 19일부터 조선노동당 중앙위원회에서 활동을 시작한 김정일을 1973년 9월 17일에 당중앙위원회 서기로, 1974년 2월 13일 당중앙위원회 제5기 제8차 전원회의에서 정치국 위원으로 선출하여 당내에서 김일성의 후계자로 결정한다.

그런데 후계자를 후계자로서 확실히 규정해 놓기 위해서는 이를 위한 제도가 필요했다. 이를 ‘당의 유일사상체계확립의 10대 원칙’으로 볼 수 있다. 김일성은 1974년 7월 31일 당조직 일군 참가자들에게 서한을 보내, “당중앙이 제시한 모든 방침을 무조건 받아들이고 철저히 관철하는 강철 같은 규율이 전당을 지배하도록 하여야 합니다”라고 지시한다. 이미 ‘10대 원칙’에 따라 김일성의 교시 관철이 절대화되고 있었던 것을 감안하면, 이 말은 사실상 당 운영에 제기되는 모든 것을 당중앙(김정일)에 위임하라는 것에 가까웠다. 한편 김정일은 당중앙위원회 비서로 당 생활 총화 제도를 장악하고 김일성의 교시가 ‘10대 원칙’에서 정한 그대로 존중되며 관철되고 있는지 체크했다.

다음으로 김정일에 의해 개정된 ‘신 10대 원칙’의 특징을 살펴보자.<sup>54)</sup> 먼저 신 ‘10대 원칙’이 발표되기까지의 주요 경과를 이해할 필요가 있다.

1980년대를 기점으로 김일성이 생존해 있을 때까지 김정일은 ‘당중앙’이라는 호칭으로 불려 졌으며, 김일성은 비세속적(非世俗的) 존재가 되어 있었다. 그리고 실제 업무 권한은 ‘대리인’인 김정일에게 있었다. 이 과정에서 1994년 7월 김일성은 사망했다. 한편 수령의 ‘대리인’인 김정일은 김일성 사후에도 수령으로 추대되지는 않았고 자신의 동상도 만들지 않았다. 상징적 존재가 아닌 세속(世俗)의 세계에서 권력을 휘둘러 온 것이다. 하지만 이런 김정일도 2011년 12월 사후 신격화가 단번에 진행됐다. 거리의 김일성 ‘태양상’에도 김정일의 초상이 첨가되었다. ‘영생탑’에도 ‘위대한 김일성동지와 김정일동지는 영원히 우리와 함께 계신다’라는 김정일 영생 기원의 글이 포함되었다.

2012년 4월에는 헌법과 조선노동당 규약이 개정되었다. 노동신문이 4월 12일에 보도한 새로운 당 규약에는, 서문에서 김정일을 김일성과 함께 ‘영원한 수령’으로 규정하고 ‘조선노동당은 위대한 김일성동지와 김정일동지의 당’, ‘경애하는 김정은동지를 중심으로 하여 조직 사상적으로 공고하게 결합된 노동계급과 근로인민 대중의 핵심 부대, 전위 부대이다’라고 당 제1비서에 오른 김정은을 처음 등장시켰다. 당의 지도사상에 대해서는 ‘위대한 김일성-김정일주의를 유일한 지도사상’으로 함으로써 종전의 ‘주체사상’을 ‘김일성-김정일주의’로 바꾸었다.<sup>54)</sup> 이후 김정은의 권력 공고화 과정에서 새롭게 재구성된 것이 ‘10대 원칙’이다. 이 김정은 시대 새로운 ‘10대 원칙’의 주요 특징을 살펴보자.

첫째, 사상 측면이다. ‘김일성의 혁명사상으로 온 사회를 일색화한다’라는 핵심 부분이 ‘온 사회를 김일성-김정일주의화한다’로 대체됐다. 김

<sup>54)</sup> 이시마루 지로, “새로 개정된 ‘10대 원칙’의 특징,” 『북한 내부 영상·문서 자료집: 김정은의 새 ‘10대 원칙’ 책정·보급과 장성택 숙청』, pp. 37~41.

<sup>55)</sup> 2010년판 당 규약 서문에서는 ‘조선로동당은 위대한 김일성동지의 당’, ‘위대한 령도자 김정일동지를 중심으로 하여 조직 사상적으로 공고하게 결합된 로동계급과 근로 인민 대중의 핵심부대, 전위부대이다’라고 되어있었다.

일성이 창시한 주체 혁명사상을 김정일이 전면적으로 체계화하고, 선군 사상을 추가하여 지도사상으로 병렬한 셈이다. 둘째, 체제와 제도이다. 개정 전의 ‘10대 원칙’에 있던 ‘공산주의’, ‘프롤레타리아 독재’라는 용어가 사라졌다. 그 대신 스스로의 제도를 ‘우리식 사회주의’, ‘우리의 사회주의’로 칭한다. 이는 북한 헌법과 노동당 규약, 미디어에서 종전부터 사용했던 용어이다. 전통적인 공산주의, 사회주의와의 결별을 새 ‘10대 원칙’에서도 다시 한 번 확인한 것이다. 그러나 ‘사회주의의 간판’을 내릴 수는 없었다. 그것은 제도의 패배, 나아가 김일성-김정일의 패배를 의미하기 때문이다. 따라서 신 ‘10대 원칙’에서도 ‘우리식 사회주의’를 내걸 수밖에 없었던 것으로 보인다.

셋째, 두 명의 수령에 대한 신격화이다. 기존 ‘10대 원칙’에서 수령은 김일성 한 사람이었다. 그러나 개정된 10대 원칙에서는 김일성과 김정일을 동급으로 설정하며 김정일 또한 수령으로 명명한다. 즉, “위대한 김일성동지와 김정일동지를 우리 당과 인민의 영원한 수령으로, 주체의 태양으로 높이 받들어 모셔야 한다”, “위대한 김일성동지와 김정일동지께서 영생의 모습으로 계시는 금수산태양궁전을 영원한 태양의 성지로 훌륭히 꾸리고 결사보위하여야 한다”(신 10대 원칙 제2조 3항) 등에서 확인할 수 있다. 또한 시신의 안치 장소(금수산태양궁전)를 성지로 목숨 걸고 지키며 두 영혼이 죽어서도 영원히 함께한다는 것을 신념화하라는 지침이다. 이제 북한에서는 김일성과 김정일이라는 두 신이 존재하게 된다. 구 ‘10대 원칙’에는 없었던 매우 종교적인 표현이 부각된다.

넷째, ‘당’으로 표현되는 김정은이다. 신 ‘10대 원칙’에서 김정은은 ‘당’ 및 ‘령도자’라는 호칭으로 불려진다. 구 ‘10대 원칙’에서 김정일을 ‘당중앙’으로 표현했는데 이에 기초한 호명이다. 실제 2013년 6월 북한의 한 지방도시에서 열린 정치학습 모임에서 ‘김정은동지는 조선로동당, 조선로동당은 김정은동지’라는 슬로건이 주창(主唱)되고 있었다. 그리고 “우리는 위대한 김일성동지와 김정일동지를 영원히 높이모시고 충정

을 다 바치며 당의 령도밑에 김일성-김정일주의 위업을 끝까지 계승완성하기 위하여 다음과 같은 당의 유일적령도체계확립의 10대 원칙을 철저히 지켜야 한다.”라며 ‘당=김정은’이라는 인식 일체화를 추진한다.

다섯째, 유헌관철과 핵무력이다. 신 ‘10대 원칙’ 제5조에는 이전에 없던 표현으로 새롭게 “유헌관철”이 등장한다. 그리고 서문에 “핵무력을 중추로 하는 무적의 군사력과 튼튼한 자립경제를 가진 사회주의 강국으로 위력을 떨치게 되었다”라고 적시되었다. 특히 핵무기 개발을 김정은 시대의 특기할 만한 실적으로 자랑하고 정당화하고 있다. 따라서 북한 사회의 최상위 규범인 ‘10대 원칙’에 ‘핵무력’이 명기됨으로써, 김정은 정권이 스스로 핵 개발을 포기할 가능성은 극히 낮아졌다고 할 수 있다.

여섯째, 역사 및 혈통 강조이다. 김일성의 항일혁명 역사는 생략되고 항일혁명 전통을 ‘백두’로 표현하고 있다. ‘백두산 절세 위인’이라는 표현도 나온다. 북한에서 백두산 3대 영웅이라 칭해지는 김일성, 김정일, 그리고 김일성의 아내 김정숙을 의미한다. 이와 함께 김정은이 항일혁명 전통의 정통 후계자임이 강조돼 있다.

그렇다면 이 ‘10대 원칙’은 북한 당원과 주민들의 의식을 어떻게 통제해 왔을까? 이에 대한 북한 내부 소식통의 정보를 정리해 보면 다음과 같다.<sup>56)</sup> 북한에서는 조선노동당에 입당하면 상급조직으로부터 ‘10대 원칙’ 소책자를 받는다. 또 당원이 아니더라도 대부분의 근로자와 사회단체 성원은 ‘10대 원칙’ 책자를 가지고 있다. 북한에서 성인의 대부분은 ‘청년동맹’, ‘여성동맹’, ‘직업동맹’ 등의 사회단체에 망라돼 있어 영유아를 제외한 거의 모든 국민이 ‘10대 원칙’ 책자를 가지고 있다.

‘10대 원칙’은 1974년 4월 제정 이후 사실상 조선노동당 규약과 헌법을 초월하는 최상위의 행동 규범으로 자리 잡았다. 북한에서는 의무교육을

<sup>56)</sup> 립철, “‘10대 원칙’은 어떻게하여 국민의 의식을 통제해 왔는가.”; 리책, “당원증 재교부로 ‘색출,’” 이시마루 지로 편, 『북한 내부 영상·문서 자료집: 김정은의 새 ‘10대 원칙’ 책정·보급과 장성택 숙청』, pp. 43~45.



마친 모든 사람들에게 ‘10대 원칙’의 암기를 의무화하고 있다. 특히 조선 노동당 입당 심사에서는 ‘10대 원칙’ 전문을 정확히 기억하느냐가 매우 중시된다. 당원이 아니더라도 직장이나 사회 조직 단위에서 ‘10대 원칙 암송 대회’가 정기적으로 열리고 있다.

‘출당 처분’이라는 공포도 주목해야 한다. 김정은 시대 새 당원증 표지는 김일성과 김정일의 두 초상화로 변경되었는데, 모든 조선노동당원은 당원증을 생명과 같이 다루도록 되어 있다. 항시적 휴대가 의무화되고 있어 당원증이 찢어지거나 물에 젖어 훼손된 경우 소유자는 당에 대한 충성심을 의심받아 정치학습장에서 다른 당원들의 사상투쟁(집중적인 비판)의 대상이 되거나 몇 개월의 ‘혁명화(노동에 의한 교정)’를 부과받을 수도 있다.

나아가 당원증을 분실했을 경우에는 당에서 추방되는 출당 처분으로 이어진다. 시장화 이후 당원에 대한 선호도 이전 보다 낮아졌다고 하여도, 이미 당원이 된 사람이 출당 처분을 받는 것은 매우 위험한 것이다. 당원으로서 부적격자(不適格者)로 간주되는 것은 곧 불순 또는 반항적이라는 평가와 함께 체제 불만 및 위험분자로 분류되기 때문이다.

다음으로 ‘당원증 재교부’를 통한 ‘색출’ 사업을 살펴보자. 제5기 제5차 전원회의 직전인 72년 8월 29일, 《노동신문》은 약 200만 명의 당원이 있다고 밝혔다. 그로부터 5년 반 후인 78년 1월 28일 제5기 제16차 전원회의에서도 약 200만 명의 당원이 있다고 공표됐다. 80년 10월의 제6차 당대회에서는 약 300만 명의 당원이 추정되었으며, 2016년 5월 제7차 당대회에서는 366만 명으로 후보위원까지 모두 고려하면 약 400만 명의 당원이 추정된다. 이들을 대상으로 한 ‘당원증 재교부’ 사업은 당원에 대한 사상 검증 작업으로 억압과 통제 전략의 일환이다. 2013년 신 ‘10대 원칙’이 발표된 후 북한 사회에서는 대대적인 사상 검증 및 교양 사업이 전개되었다. 특히 개정된 신 ‘10대 원칙’을 보급하기 위한 움직임이 치밀하게 전개되었다.

그 양상에 대한 정보를 일본 《아시아프레스》팀이 수행한 북한 내부 취

재협력자와의 통화 내용을 통해 정리해 보면 다음과 같다.<sup>57)</sup> 대표적 예가 정치학습이다. 이 외에도 2013년 8월부터 북한 전국 각지에서 다양한 작업이 실시되었다. 취재협력자들에 따르면 모든 주민들을 대상으로 과거 지도자와 노동당에 충성을 다하지 못한 항목을 자기비판하게 하고, 새롭게 충성을 맹세하게 하는 ‘검토문(반성문)’을 제출하게끔 하고 있었다. 또한 신 ‘10대 원칙’의 조항을 암기하도록 소속된 조직별로 문답식 경연(競演)도 실시하고 있었다. 한편 8월부터 새 노동당 당원증이 발행돼 당원증 교체 사업도 진행됐다. 다른 지역에서도 같은 형식의 ‘교양 사업’이 진행되고 있는 것을 《아시아프레스》가 확인했다. 2013년 8월 31일 북한 내부와의 통화 음성 파일에 기초할 때, 8월 북한에서는 공민증(주민등록증)을 다시 발급하고 당원증도 교부하였다. 특히 8월 31일부터 ‘당증 교부’가 시작되었는데, “장군님(김정일)하고 수령님(김일성) 초상(肖像) 두 개를 모신다”는 것이 이전과 다른 특징이다. 이어 2013년 9월 23일 북한 내부와의 통화 음성 파일에 따르면, 당증 교부는 10월 1일~10일 까지 끝낼 계획이라고 하였다.

마지막으로 김정은의 ‘10대 원칙’ 발표 이후 숙청된 장성택과 관련하여 그의 숙청 이유에 대한 이시마루 지로의 다음과 같은 주장은 주목할 만하다.<sup>58)</sup> 김정은의 ‘10대 원칙’ 발표를 기점으로 한 2013년 북한 행보를 보면, 2013년 6월 19일 김정은 연설에서 신 ‘10대 원칙’ 발표 → 전국에서 그와 관련한 철저한 보급 사업 실시 → 8월경부터 북한 각지에서 총살 급증 → 인민보안성, 국경 경비대, 보위부 등 권력기관에 대한 집중 검열 작업 → 그리고 장성택 숙청으로 이어진다. 즉 김정은의 ‘10대 원칙’ 발표 및 보급 후에, 이에 근거하여 억압과 통제 전략을 실행하면서 장성

57) 이시마루 지로, “새 ‘10대 원칙’ 보급의 철저한 움직임: 북한 내부와의 통화로부터,” 위의 책, pp. 41~42.

58) 이시마루 지로, “김정은으로의 권력이행의 핵심은 지위가 아니라 시스템의 이양이다.,” “장성택 제거의 이유를 생각한다,” 참조. 위의 책, p. 118.

택을 숙청한 것으로 볼 수 있다.

유일영도체제의 확립이란, 당·군·국가기관, 그리고 간부를 시작으로 전 국민에게 김정은에 대한 절대 복종 및 절대 충성을 맹세시키는 시스템을 만드는 것이다. 그것은 정치학습이나 통달이라는 의식 계몽만으로는 실현되지 않는다. 때문에 간부와 권력기관의 기강 숙정, 불복종자 및 충성도가 낮은 자들에 대한 본보기 징벌을 실행한다. 그리고 그 마무리로 ‘적=반당·반혁명 종파분자’의 타도가 단행된 것이다. 이것은 김일성·김정일 대에서부터 계속된 정권 안정화 전략이다.

장성택 숙청이 김정은 유일영도체제 확립을 위해 미리 설정된 시한폭탄이었는지, 아니면 표적을 찾는 과정에서 장성택을 조준했던 것인지는 명확히 알 수 없다. 이시마루 지로는 후자라 생각했지만, 어느 경우라도 김정은의 신 ‘10대 원칙’의 수립을 위해서는 거물급 인사의 숙청이 불가피했다고 본다. 김일성, 김정일의 유일 독재 확립의 발자취를 김정은 체제가 모방·답습하려는 움직임이 있었기 때문이다. 그러나 현재 강력한 대북제재 상황이란 환경 및 김일성, 김정일 시대와는 다른 북한의 국내·국제 환경이 유일영도체제 확립에는 취약한 상황이다.

사회주의 진영은 소멸되었고 복종의 대가로 북한주민에게 할당되는 이익도 매우 약한 구조이다. 무엇보다 김정은 본인이 경험미숙하고 3대 세습으로 후계를 이은 정당성으로 내세울 것이 부족하다는 약점이 있다. 때문에 김일성과 김정일의 후광 및 유훈에 매달려 ‘백두 혈통’이라는 일족 세습 슬로건을 강화하는 방법 외에는 획기적인 방안이 없다. 따라서 김정은에 의한 유일영도체제 확립은 과거에는 없었던 격렬한 양상을 떨 수밖에 없는 상황이다.

### 3. 당운영 및 정책결정과정

#### 가. 김정일의 ‘당 시스템’ 구축: 김일성과의 비교

최고지도자를 제외하고 당조직 체계와 맞물려 운영되는 노동당의 가장 중요한 기관은 당중앙위원회이다. 그러나 당중앙위원회는 각계각층의 당조직들을 대표하는 사람들로 구성되어 있지만 지도기관이지 집행 기관은 아니다. 당중앙위원회는 그 결정을 집행하기 위하여 필요한 집행 부서들을 가진다. 정치국과 비서국(현재 정무국)인데, 정치국은 중앙위원회를 축소한 것으로 이 역시 지도기관의 성격을 가지며 여기에는 각 분야를 대표하는 사람들이 망라되어 있다. 이에 비해 비서국은 당중앙위원회의 최고집행기관이다. 이 기관에는 당사업을 전문적으로 담당하는 비서들이 있다. 당중앙위원회의 여러 집행부서들은 비서국의 지도 밑에 형식상 당중앙위원회가 결정한 정책에 따라 전당을 움직이게 된다.<sup>59)</sup>

당중앙위원회는 형식상 당의 최고기관이지만, 심의에 제기된 정책안들은 모두 당중앙위원회 내에 있는 집행부서(전문부서)들이 작성한 것이며 당중앙위원회에서의 심의는 형식적이다. 각 분야 정책안들은 각 부서에서 작성하고 담당비서들을 통하여 최고지도자에게 올려 비준 받는다. 따라서 당사업을 책임지고 지도해 나가는 실세는 비서국 성원들이라고 말할 수 있다. 당 위계체계와 연계해 보면, 당중앙위원회에서는 총비서와 비서들이 중앙위원회의 사업을 지도하며, 도당위원회에서는 도당책임비서와 비서들이 도당위원회 사업을 지도하고, 군당위원회에서는 군당책임비서와 비서들이 군당사업을 지도한다.<sup>60)</sup>

북한의 정책 형성, 합의, 결정 과정을 살펴보자. 북한에서 정책형성은 지도부의 정책목표 제시 → 정책초안의 작성과 합의 → 결정화 및 채택 → 집행 단계로 구분된다. 북한과 같은 ‘당-국가체제’에서 정책 형성의

<sup>59)</sup> 황장엽, 『북한의 진실과 허위』(서울: 통일정책연구소, 1998), p. 87.

<sup>60)</sup> 위의 책, pp. 87~88.

기본 주체는 당이다. 때문에 북한에서 모든 정책은 국가정책이나 정부정책이 아니라 ‘당 정책’으로 통칭된다. 이는 정책의 ‘결정권’과 집행에 대한 당의 ‘감독권’ 행사를 의미한다. 좀 더 세부적으로 보면, 정책의 합의와 결정은 당 정치국이, 그 집행에 대한 지도와 감독은 당 비서국이 각각 분담한다. 이로부터 정책적 지도는 당생활지도와 함께 당의 영도에 양대 기둥을 형성한다.<sup>61)</sup>

비서국으로 대표되는 각 분야의 책임간부들(비서들)은 당 정치국 위원 혹은 후보위원의 직함을 가지고 당 정치국 회의에 참석하여, 자기 분야의 정책초안들을 제출하고 집체적으로 토의하여 수정·보완한 다음 당 총비서가 최종결론을 내리는 방법으로 정책을 결정한다. 이렇게 결정된 정책은 필요하면 최고인민회의의 형식적인 추인을 거쳐 당중앙위원회 비서국 산하 전문부서들의 지도·감독 하에 정부의 각 부처가 집행한다.<sup>62)</sup>

그런데 김정일 후계체제 시기부터 당이 가지고 있는 전 사회에 대한 당생활지도 기능은 강화된 반면, 정책적 지도기능은 상당부분 약화되어 ‘김정일의 직할통치 방식’으로 전환되었다. 당 정치국의 정책결정 기능이나 당 비서국의 정책집행 지도기능은 무력화되거나 축소되었고 대신 김정일이 측근정치와 ‘보고서정치(비준정치, 제의서정치)’를 통해 각 분야를 자신이 직접 챙기는 비공식적 정책결정방식이 보편화되었다.<sup>63)</sup> 김일성 시대에는 유일지배체제를 공고화하고 김일성의 구상과 의도를 관철하기 위한 최선의 방법을 모색하는 범위 내에서, 정책결정 참여자들의 ‘건설적 의견’ 제기는 가능하였고 형식적으로나마 ‘정책토론’ 문화도 지속되었다. 그런데 1980년 6차 당대회 기점 김정일 후계체제가 공식화된 이후 정치국과 당중앙위원회 전원회의를 비롯한 정책결정기구들은 수령절대체제 확립과 공고화 방향으로 형해화되었다.<sup>64)</sup>

61) 현성일, 『북한의 국가전략과 파워 엘리트 -간부정책을 중심으로-』, p. 401.

62) 위의 책, p. 403.

63) 위의 책, pp. 401~402.

대신 각 기관과 분야들에서 만든 정책초안을 김일성과 김정일에게 문서로 보고하여 결재를 받은 다음, 필요한 경우 당 정치국회의나 전원회의, 간부협의회 등에서 형식적 합의를 거치는 제도, 즉 ‘비준정치’ 혹은 ‘보고서정치’가 활성화되기 시작하였다. 그 배경으로는 밀실정치나 측근정치와 같은 비공식적 방식을 선호하는 김정일의 통치스타일과 성향에서 원인을 찾을 수 있다. 유일지배체제이며 자기 측근이 갖추어진 상태에서, 측근정치를 놔두고 굳이 원로들로 구성된 정치국과 같은 협의체를 운영한다는 것은 김정일의 개인적 성격이나 통치스타일, 그리고 ‘실용주의적’ 사고방식에서 볼 때 ‘격식만 차릴 뿐 실속이 없고 부담스러운’ 방식이었던 것으로 보인다.<sup>65)</sup>

그리하여 ‘제의서정치’ 및 ‘측근정치’와 같은 비공식적 정책결정방식이 사실상 북한의 주요 정책을 수립하고 결정하는 가장 기본적인 방식으로 되었다. 비공식 연회를 비롯한 각종 행사는 실질적인 정책결정기구의 역할을 하였다. 측근간부들은 이러한 측근 행사 뿐 아니라 각 분야에 대한 김정일의 현지시찰에도 동행하며 정책을 결정한다. 즉, 과거 당 정치국이 수행하던 상층부에서의 정책결정 역할을 김정일 시대에는 측근정치가 대신하였다. “측근정치가 대표적인 상의하달(上意下達)식 정책결정과정이라고 한다면, 비준정치(혹은 제의서정치)는 대표적인 하의상달(下意上達)식 정책결정방식이라고 볼 수 있다.”<sup>66)</sup>

‘제의서정치’ 혹은 ‘비준정치’라 불리는 결재방식의 정책결정과정은 김정일의 권력 공고화 과정과 더불어 세 단계의 진화과정을 거쳤다. 1970년대에는 특별한 제약없이 당조직 체계에 기반하여 각 기관이 김일성이나 김정일에게 보고하는 병렬식 보고체계였다가, 1980년대 초부터

64) 위의 책, p. 404.

65) 위의 책, pp. 404~405.

66) 위의 책, pp. 409~411.

는 모든 문건을 김정일을 거쳐 김일성에게 보고하는 직렬식 체제가 수립되었다. 그리고 1980년대 중반부터 김정일은 모든 정책보고서에 대한 결재권을 행사하기 시작하였다. 1980년대 말에는 대부분의 정책이 김정일 단계에서 최종 결정되었다.<sup>67)</sup>

그런데, 제의서에 기반한 비준정치는 국정전반을 권력자 일인에게 집중시킴으로써 업무부담의 가중과 혼동, 정책결정에서의 객관성과 합리성, 신속성의 결여와 같은 부작용을 초래할 수 있다. 특히 각 기관이 자기의 일방적 견해만 고집하거나 자기 입장의 정당성만을 주장하는 논리개발에 치중함으로써, 최고 정책결정권자가 국가차원에서 종합적 판단을 내리는 데 장애를 조성할 수 있다. 최고통치자가 동일한 사안에 상반되는 정책안을 모두 비준해 주는 '실수'를 범하기도 한다. 이러한 문제를 극복하기 위해 김정일은 보고서의 작성 단계에서 각 기관 및 분야들 사이에 충분한 협의와 합의를 거쳐 합의되지 못한 보고서는 자신에게 보고하지 못하도록 질서를 세우기도 하였다.<sup>68)</sup>

그러나 김정일의 통치영역이 당을 넘어 군·정으로 확대되면서 당을 통한 수직적 정책지도 방식은, 김정일이 모든 분야를 직접 장악하는 수평적 직할통치 구조로 전환되었다. 이에 따라 당의 정책지도 기능이 약화되면서, 주로 군사, 외교, 보위 관련 분야들은 당 비서국의 해당 전문부서들과의 합의를 거치지 않고 직접 김정일에게 보고서를 제출할 수 있게 되었다. 그럼에도 불구하고 현안에 관계되는 여러 부서와 기관들 사이의 합의는 엄격하게 요구되며, 이 과정에서 기관이나 분야들 사이에 발생할 수 있는 정책적 갈등이나 혼선이 조율되었다.<sup>69)</sup>

당·군·정 등 각 분야에서 정책초안을 작성하여 김정일에게 보고하고

67) 위의 책, pp. 412~413.

68) 위의 책, p. 413.

69) 위의 책, pp. 413~414.

결재를 받아 집행하는 방식은 김정일 정권 하에서 북한의 가장 보편적인 정책결정과정이었다. 물론 김정일이 간부들과의 회의나 모임, 측근행사, 현지시찰 등 계기 마다 제시하는 각종 지시나 지침(지령), ‘말씀’ 등이 북한에서는 모두 ‘방침’으로 인정되어 정책화된다. 그러나 이 경우에도 지시 집행을 위한 대책을 다시 문건으로 만들어 보고하고 결재를 받아, 정책으로 공식화한 후 집행하는 것이 제도화되어 있다.<sup>70)</sup> 이 시스템이 김정일이 만들어 놓은 북한의 노동당 운영 시스템이다.

이러한 당운영 및 정책결정의 정점에 최고지도자가 있다. 이와 관련하여 김정일과 김일성 시대를 비교해 보자. 앞서 살펴본 김정일 시대 당운영 및 정책결정은 측근정치(연회정치)와 제의서정치로 상징된다. 김일성 시대에는 정치국 회의나 비서국 회의를 안정적으로 개최하여, 상대적으로 당운영 원칙인 민주주의중앙집권제를 구현하는 방향에서 당이 작동하였다. 그러나 김정일 시대에는 당의 상설기구인 비서국이나 비상설기구인 정치국 모두 불안정하게 작동하였다. 김정일의 직접 지시나 전화 또는 팩스 지시에 따라, 개별 비서들 각각이 책임진 전문부서를 활용하여 정책을 마련하고 김정일에게 직접 재가를 받아 수행하는 양상이었다. 이와 관련하여 고위직 탈북민은 다음과 같이 증언한다.

김일성 때에는 정치국 회의도 했고. 정무국이 비서국이었던거든요. 비서국 회의도 했고 했는데, 김정일이 때에 와서는 이게 다 유명무실하게 됐어요. 정치국회의도 한 번도 안했고 비서국 회의도 안했고. 김정일이야 뭐 “이거 비서국 결정으로 해.” 그러면 비서국 결정으로 되는 거고 회의 하지도 않고. “정치국 결정으로 해.” 그러면 정치국 결정으로 되는 거고. 모여서 그 어떤 토론회라든가 그러한 것들이 이루어지지 않았죠.(김정일은 왜 그렇게 당운영을 한 것 같은가요?) 그러니까 김정일은 기본 측근정치를 많이 하지 않았어요?…김일성이 때도 물론 독재는

<sup>70)</sup> 위의 책, p. 414.



했습니다마는, 처음부터 이러한 당회의를 진행하면서 김일성은 56년도나 68년도 그때 정치국회의나 비서국회의들에서 말도 좀 들었고 그러한 것들이 있잖아요…당의 유일사상체계, 유일적 지도체제로 가면서 점차 거수기화가 됐고, 벌써 80년대 중반 그때에도 김일성이 정치국 회의도 가끔 하긴 했습니다만, 그때도 정치국이나 비서국이 김일성의 거수기가 됐지만. 김정일이 때는 아예 뭐, 김일성이 죽은 다음에는 회의를 할 필요가 거의 없어졌죠. (사례2)

김정일의 비공식 정책결정 제도인 연회정치는 상당히 알려져 있는데, 주목할 점으로 김정일은 연회 시 자유로운 분위기를 조성하며, 정책 마련 및 결정이 간부들의 필요와 판단 또는 의지에 따라 만들어진 것으로 유도했다고 한다. 황장엽은 이에 대해, “김정일의 파티에서는 김일성과 김정일을 빼고는 아래위 차이가 없었다. 물론 김정일이 의도적으로 그렇게 분위기를 몰고 갔다.”고 한다.<sup>71)</sup> 연회정치를 통한 정책결정 과정을 고위직 탈북민은 다음과 같이 증언한다.

술파티(연회)를 서기실에서 관리하죠. 거기서 중요한 결정이 이루어졌다기 보다, 그 술파티에 모여서 김정일이 얘기를 하죠. 그러면 술파티에 참가한 측근들이 매 분야에 다 있지 않습니까. 그 사람들이 자기 분야에 대한 말을 듣죠. 그 사람들이 듣고 가서는 (정책을 만들고 사업을) 하죠. 김정일이는 그거 하나는 있어요, 그렇다고 해서 자기가 결론을 안 내렸어요, 정치국회의는 안했지만. 그 측근들이 돌아가서는 자기 기관에서 “자 장관님의 의도가 뭔데 이것을 집행하기 위해서 정책을 세워봐.” 하면 밑에 실무 일꾼들이 (제의서) 작성을 하죠. 그러가지고 김정일이 때 싸인하는 문건 놀음을 많이 하는…제의서 정치가 많이 나왔죠. 제의서를 만들어 가지고 김정일이 한테 올라가게 되면 김정일이 보고 싸인해 주면 방침으로 떨어지고. 이런 식의 일이 많이 진행됐죠. (사례2)

71) 황장엽, 『황장엽 회고록』 (서울: 시대정신, 2006), p. 253.

김일성은 그게 아니고 정치국 회의를 열어 놓고 여기서 얘기를 하고, 정치국회의에 참가한 사람들이 또 돌아가서 밑에 단위하고 토론하고, 그러한 사람들의 말을 듣고 와서 회의에서 서로 의견들을 종합해서 청취하는, 그래서 정치국 결정으로 박는 이런 시스템으로 갔다면, 김정일은 측근정치를 해가지고 그런 방식으로…인사 담당하는 리제강<sup>72)</sup>이 같은 사람들이 술파티 멤버로 참가하잖아요. 이러한 데서 김정일이가 “누가 맘에 안든다,” “야 개는 뭐 이래.” 그러면 ‘아~장군님의 의도가 뭐이구나’ 생각하고 거기에 따라 간부사업을 하는 거죠. 인사사업을 하는 거죠. (사례2)

## 나. 김정은의 당운영 및 정책결정: 김정일과의 비교

지난 집권 5년 이상 김정은의 당운영 방식은 일정한 변화를 보인다. 전체적으로 2012년 집권 이후 2015년까지는 정치국회의, 당중앙군사위 회의 및 관련 확대회의를 개최하며 조직문제와 인사문제, 주요 정책결정을 대내외에 공개하는 등 당운영을 정상화하려는 흐름이었다. 그러나 대외적으로는 2016년 1월 4차 핵실험, 9월 5차 핵실험을 하고, 대내적으로는 70일 전투 및 200일 전투와 함께 5월 제7차 당대회를 수행한 2016년을 기점으로 협의체 작동이 한동안 확인되지 않았다.

2011년 말 김정일 사망 이후 2017년 9월 현재까지 개최된 당중앙위원회 정치국 회의 또는 정치국 확대회의는 2011년 12월 30일, 2012년 7월 15일, 2012년 11월 4일, 2013년 2월 11일, 2013년 12월 8일, 2014년 4월 8일, 2015년 2월 10일, 2015년 2월 18일 총 8회 진행되었다. 2015년 10월 30일에 2016년 5월 초 제7차 당대회를 소집한다고 발표한 결정 및 정치국 상무위원 회의로 2017년 9월 3일 6차 핵실험 시 공개한 회의까지를 포함하면, 약 6년간 공식적으로 확인된 각종 정치국 회의는 총 10회 개최된 것이다. 이를 1년 평균으로 나누면 1년 평균 정치국회의(공개된 상무위원 회의와 확대회의 포함)를 1.7회 개최했다고 할 수 있다.

<sup>72)</sup> 당시 당 조직지도부 제1부부장, 2010년 사망

한편 김정일 시대에는 개최여부가 확인되지 않으며 일체 발표하지 않았던 당중앙군사위 회의 개최도 김정은 시대에는 공개적으로 발표하였다. 일자별로 보면 2013년 2월 2일, 2013년 8월 25일, 2015년 8월 27일이다. 이를 집권 5년으로 나누어 보면, 1년 평균 0.6회 개최이다. 그러다가 2017년 9월 3일 북한이 6차 핵실험을 하면서 그 결정을 정치국 상무위원회에서 했으며, 상무위원 5인(김정은, 김영남, 황병서, 박봉주, 최룡해)이 모여 회의하는 사진과 결정서를 공개하였다.

또한 2017년 10월 7일 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의를 개최하였다. 2016년 5월 제7차 당대회 마지막날 개최된 제7기 제1차 전원회의 이후 1년 5개월 만이다. 노동당 규약에 따르면 '당중앙위원회는 전원회의를 1년에 한 번 이상 소집하도록 규정'되어 있다. 그러나 김정은 시대에도 이 규정은 제대로 지켜지지 않고 있다. 김정은 집권 6년간만 보아도 당중앙위원회 전원회의는 제7차 당대회 시 1차 전원회의를 포함해 전후 6년간 3회, 1년 평균 0.5회 개최한 꼴이다.

정치국회의 및 당중앙군사위 회의 개최와 대내외 공개, 제7차 당대회 개최, 당중앙위 전원회의 개최 등 김정일 시대에 비해 당의 비상설 협의 기구를 작동하였다는 측면에서 당운영의 정상화를 추진한 측면이 있다. 특히 2012~2015년까지는 상당히 안정된 당회의체 운영 모습을 보였다. 그러나 그 회수가 적으며 안건 또한 고위직 인사 및 해임 등을 결정하는 조직문제 위주로 진행되었다. 정책결정 관련해서는 다양한 의견 개진이나 토의 내용 등이 확인되지 않고 있다. 더욱이 중국과 같은 집단지도 체제에서 당의 각종 회의가 정규화되고 당규약에 따라 진행되는 것에 반해, 현재까지 김정은 정권은 당규약에 충실한 회의 진행이 이루어지지 않으며 여전히 불안정한 운영 양상을 보인다. 이와 관련하여 노동당의 집단 토의 및 협의체 작동이 어려운 이유에 대해 고위직 탈북민은 다음과 같이 증언한다.

노동당의 모든 체계는 김정일 때에 완성이 됐다고 볼 수 있어요. 그 시스템이 기본적으로 굴러가죠. 김정일 때 만들어 놓은 모든 체계가 거의 완벽하거든요. 그 체계로 인해서 북한이 제일 힘들었다는 고난의 행군도 무사히 치렀지. 그러니까 그 시스템이 기본적으로, 그게 큰 틀에 있어서. 김정은이가 집권한 다음에… 좀 젊은 사람이니까 “개방적으로 사람들을 풀어놔라. 돈도 출처 따지지 말아라. 해외 나가는 사람들 아이들도 데리고 나가게 해라.” 이러한 것들을 볼 때 초기에는 자기가 집권을 위해서 그랬는지 모르겠는데 약간 개방적인 성격이 있는 것 같아요. (2015년 이전까지는 회의체를 통해 당 운영과 기능을 정상화하려 하지 않았나요?) 그것도 그래요. 사실 뭐 김일성이 때에는 당 정치국 회의나 모든 게 밑에 사람들의 얘기도 충분히 들었고 또 그 회의에서 결정하면서 거수가결도 받고 여러 가지 의견을 참조했는데, 김정일 때부터는 사실 이게 유명무실해졌지 않았어요. 그러니까 이게 김정은 때 와서 사실, 겉으로 흉내만 냈지. 내용적으로는 달라진 건 없잖아요. 회의에서 감히 누가 김정은한테 반대를 하며 의견을 제출할 수 있겠습니까? 그거는 할아버지 흉내를 내기 위한 쏘죠. 지금 안하잖아요… 그것도 잠시 그저 나는 아버지와 다른 그런 지도자다. 할아버지에 가까운 합리적이고 이런 지도자라는 걸 보여주자고 했지만은 그 시스템 자체가 그렇게 되어 있기 때문에. (사례2)

2012~2015년경까지 김정은이 당회의체를 가동하며 당운영의 정상화를 추진했던 양상에 대해, 그 원인을 한 고위직 탈북민은 다음과 같이 증언한다.

(김정일 시대와 다른 김정은 시대 당운영의 특징이 있나요?) 김정일 때하고 김정은하고 분명히 다릅니다. 당과 관련한, 북한의 최고 권력기관 아닙니까? 굉장히 다른 걸 보이고 있는데, 왜 다르냐면? 김정은은 당을 모르는 겁니다. 본인이 모르니까 모르는 걸 함부로 쫓 수는 없지 않습니까? 그러니까 김정은도, 자기가 좀 파악 할 수 있는 것에서 부터 시작하는 거지. 권력 기반을 닦는 거는. 자기가 왕청같이 모르는 분야를 바로 손을 댈 수는 없고, 초기에는. (사례7)

2016년 5월 제7차 당대회를 수행한 2016년부터 정치국 회의나 당중앙군사위 회의 개최 등 협의체 작동이 공개되지 않고 있다. 앞서 다룬 6차 핵실험 시 정치국 상무회의 개최가 알려졌으나, 전체적으로 당운영 및 정책결정 방법이 2015년을 기점으로 그 이전까지는 김일성의 당운영 모델을 실험했던 것에 반해, 2016년부터는 제7차 당대회를 기점으로 김정일식 당운영 모델이 수행되는 양상이다. 이에 대해 고위직 탈북민들은 다음과 같이 증언한다.

(전체적으로 당운영이나 정책결정에서 특징적인 게 김정은 시대와 김정일 시대하고 다른 점이 있나요?) 7차 당대회를 기점으로 잡고 전과 후, 이렇게 평가를 해야 되겠죠. 통상 기구 운영 측면은 3차 당대표자회의 부터 잡아야 될 거고, 3차, 4차, 7차 당대회. 그리고 중도에 여러 가지 정치국회의, 정치국확대회의, 그 다음에 군사위원회확대회의 이렇게 잡으면 당기구 운영이 2010년 3차부터 시작했으니까, 3차 그때부터 기점으로 잡으면. 당의사결정기구를 정기적으로는 아니지만 비정기적이라도 선대보다는 운영을 해왔던 사례가 꽤 있죠. 그런데 7차 당대회 이후를 보면 우리가 주목한 것이, 과연 정기적으로 갈거냐? 시스템을 당의사결정기구에 따라. 결과적으로 지금까지는 없죠. 그러니까 본인은 생각을 어떻게 했었냐 하면, 결코 제대로 하지는 않을 거다. 이 사람(김정은)을 수령 직위까지 올리는 데 필요한 거지. 유일통치구조를 완결하는 데 필요한 거지. 실제 통치체계를 바꾸려고, 아버지하고 차별화 시켜서 통치체계 운영을 노동당 구조에다 맞춰서 정기적으로 하려는 건 아니겠다 했는데 실제로 그렇게 가죠. (사례1)

이 고위직 탈북민은 김정은이 후계시절부터 집권 초기 각종 당의 협의체를 가동하며 당조직을 운영하려 한 이유에 대해, “김정은의 수령위치구성” 목적이라고 평가한다. 그에 따르면, 제3차 당대표자회의는 일종의 후계자의 공식 등극을 위해서 김정은이 등극하는데 필요했으며, 4차 당대표자회의는 아버지가 사망하면서 급조한 것이므로 분명히 둘은 차이

가 있다고 한다. 동일한 점은 후계구도 및 권력승계 안정화이다. 그런데 2012년 집권 후 4차 당대표자회의 이후에 정치국회의, 군사위원회확대회의 등을 진행하며 정책결정기구를 정상화시키려는 의도로 평가하는 이들이 많았는데, 2017년 현재까지 당운영 양상을 보면, “지금까지 보면 그 부분이 필요한 건 절대 아니었죠. 그 사람을 만드는 데, 보여주는 데 필요해서 한 거지. 그래서 우리 (북에서) 온 사람은 대체로 다 그렇게 생각 하더라고요.” 라고 평가한다.(사례1) 즉, 아버지와 다른 김일성의 이미지를 자신의 이미지로 전환시키며, 김정은 권력 공고화와 함께 김정은의 측근을 만들기 위해서 필요했을 것이라는 주장이다.

군사위원회확대회의도 하는 형식을 봐도 틀려요. 그네들(김정은 정권)이 하는 건. 군사위원회확대회의라고 한다면 그게 정기적으로 일정 정도 갖추는 거라면, 할아버지 때하고 비교를 한다면, 그 땐 일정 틀 거리를 갖췄었죠. 주석단도 필요한 건 차렸고, 필요한 토론도 하고, 또 일정 정도의 결정도 나왔고. 그런데 사실 김정은의 군사위원회확대회의라는 건 순수 일방적으로 모든 걸 지시하기 위한 것이었잖아요. 그리고 보도한 게 전부였죠. 군사위원회확대회의 결정이라든가 이런 부분들이라는 게 다 대남혁명이라든가 이쪽 메시지를 주는 차원이었지. 그리고 그 양반(김정은)의 통치구조, 군 통치구조를 각인시키기 위한 부분이지 어떠한 군사 정책을 결정을 했다던가, 토의를 했다던가 이런 부분이 아니잖아요. 그러니까 그렇게 본다면 지금까지 3대 체제를 여기까지 끌고 오는 데 필요했던 수단, 정치적 계기라고 할까요. 어쨌든 중요한 정치적 계기였지. 정례적 측면하고는 큰 차이가 있죠. (사례1)

(김정일 시대하고 달리 김정은 시대에 당을 운영하는 방법에 중요한 특징이 어떤 거라고 보십니까?) 글썸 뭐 아무래도 최고 지도자가 바뀌면 뭐 시스템도 바뀌고 바뀌겠지만, 기본적으로 계승. 계승한다고 봐야지 바뀐다고 볼 수가 없어요. 저쪽은. 이제 한국 같은 경우는 박근혜정권이다. 문재인정권이다 하면 전혀 새로운 정권이 들어 앉고 하는데 김일성, 김정일, 김정은 하면은 같은 뿌리에서 계속 이어지는 거기 때문에 계승하고

발전되고 좀 풍부화 되고 뭐 이런 측면이지. 전혀 뜯어고친다거나 뒤집는다거나 이런 게 없습니다. (사례3)

(2015년경까지는 김일성 시대처럼 각종 회의 등을 했는데?) 그게 이유가 있죠. 김정은이는 우선 당조직 운영 경험 이런 게 없잖아요. 북한의 철학, 혁명역사 이런데서 규정한 수령은 당을 창건한 자를 수령이라고 그래요. 지도사상을 창시하고 당을 창건한 자. 이게 수령이고. 후계자는 그 창건된 당을, 창시된 사상, 지도이념을 계승 발전 풍부화 하게 하는 사람이 후계자고. 결국은 김정일, 김정은은 다 후계자 격들인 사람이죠. 한데 너무도 사람을 우상화 하다나니까, 김정일도 이제 와서는 우리의 위대한 수령 뭐 이런 표현이 조금씩 나오는데, 정확한 엄밀한 의미에서 수령이라고 볼 순 없고. 그렇지만 수령과 거의 대등한 지위에 있는 사람들이고. 그런데 이 정은이는 당을 창건한 경험도 당을 운영해본 경험도 없기 때문에 이미 있었던 당을 그대로 운영하는 그런 거밖에 있을 수가 없는 거 첫째로 말씀 드리고. (사례3)

계속 자기 측근들을 꾸리고 정비하고. 정비라는 게 자기 집안을 닦는데 이런 걸해야 되니까 부지런히 쳐내고 했는데. 이제는 대체적으로 이런 건 끝난 거 같고, 다음 회의는 이제 회의는 이거 또 다른 성격은 뭐인가? 또 안전으로 제기하고 결과물을 총화하고 다시 발전적인 의미에서 또 제기하고 해야 되는데 이게 지금 없지 않습니까? 실제적인 것이. 안전이 분명해야 되는데, 결과가 분명해야 되고, 과제 제시가 분명해야 되고 이런 거는 지금 할 게 없으니까, 뭔가 보여주고 해야 하니까 서서히 회의가 적어지는 거...그래서 2015년 말부터인가 순수한 홍보나 결의대회 같은 거, 청년대회니 소년단 대회니 뭐 이런 식으로. (사례7)

중요한 특징이라고 하면 김일성 때는 당내 회의체를 많이 가동했어요. 이제 말씀한 것처럼 뭐 당중앙 정치국위원회 그 다음에 뭐 심지어 상무위원회 회의 아니면 비서국회의, 당중앙위원회 전원회의. 이런 회의들을 했는데, 김정일 때는 아니죠. 그 이유는 김일성 때는 당내에 각양 계파가 존재했어요. 저 뭐야 연안파, 갑산파, 국내파, 빨치산파 이렇게 되니까 이런 파를 다 같이 운영하고 공통점을 찾자면 회의체를 운영하는 것

이 가장 옳은 선택입니다. 그러다나니까 회의체를 많이 했는데 이걸 하면서 이 계파들 하나 둘 청산하면서 유일체계가 확립된 거죠. 그 시점에서 김일성의 유일사상이라는 것도 나오고. (사례3)

유일사상체계 10대 원칙도 김정일이 만들어 냈고 김정일 때 와서 유일지배가 공고화되었다. 사례3은 이에 대해, “유일영도가 공고화되면 무슨 일이 벌어지냐면, 그 다음에 회의체라는 게 다르게 말하면 당내 민주주의라고 할 수 있어요. 당내 민주주의가 서서히 없어지는 거죠. 당내 유일지배라는 건 결국은 독재란 말이죠. 독재시스템이 설정 되면서 회의를 할 필요가 별로 없어요. 왜? 계파가 있어야 뭐 너희 계파하고 우리 계파 이쪽 계파가 조율하겠는데, 조율할 필요가 없잖아요. 내(독재자) 지시 하나로써, 내 결심과 지시와 이 결정서에 따라서 위에서부터 밑에까지 일사불란하게 쪽 내려가는 체계인데, 거기에 무슨 회의가 필요해요. 가령 회의 하면은 대외적으로 보여주자고, 대내적으로 보여주는 그런 의미에서 하는 거지, 사실 뭐 어떤 합의점을 도출하기 위한 회의는 아니라는 거죠.”라며, 이런 시대가 김정일 시대라고 정의한다.(사례3)

김정은 때는 왜 또 회의체가 가동하기 시작했다. 김정은은 취약한 당조직운영 경험이라든지. 그 다음에 당이 북한의 핵심 조직으로써 이걸 다시 한 번 살려나갈 필요가 있다 이거죠. 그런데 어떤 회의를 많이 했냐면, 당중앙 정치국 확대회의 이런 걸 많이 했어요. 확대회의하고 당중앙위원회 정치국회의하고 차이점을 아세요? 확대회의는 왜하나면 정치국회의는 정치위원 13명 또는 15명, 그 사람만 참가한 것이 정치국회의입니다. 거기에는 회의 기록수만 부차적인 사람만 참가하지 더 참가하는 인원이 없어요. 그런데 확대회의는 이 확대회의에서 토의되는 주제에 따라서, 이번 당중앙위원회 정치국회의에서는 교육문제를 취급하겠다. 교육부문의 전문가 그 다음에 집행권자인 교육위원회 위원장. 거기서 교육문제에서 고등교육문제를 본다면 고등교육상, 이런 자들을 참가시킨다 이거죠.



그 다음…내각 안에 교육위원회 위원장과 고등교육상. 그 다음에 로동당중앙위원회 과학교육부 안에 과학교육부 부장이나 부부장도. 정치위원이 아니면 원래 여기 참가 못하는데, 확대회의 경우는 참가합니다. 이런 식으로 해서 관계자들이 참가해 가지고 확대됐다고 해서 확대회의예요. 여기서 김일성 때 처럼 (의견 개진과 토론) 회의가 된다는 건 어렵죠. (사례3)

(그럼 확대회의에서 조직문제를 다뤘다 이렇게 발표되잖아요. 그러면은?) 조직문제는 이제 교육상을 새 사람으로 바꾸는 문제. 이런 거 할 때는 뭐 거기 사람들하고 조직부 간부 인사사업 보는 사람들, 인선을 인사사업을 하는 거죠. 이미 결정된 사람에 대한 거 가지고 복안을 제시하고. 뭐 최아무개 교육상이 그동안 많이 일을 했는데, 병으로 또는 당의 조치에 의해서 다른 데로 조동되고 새로운 사람을 임명하려고 하는데, 후임자가 이 사람인데 의견 있으면 말해 보시오하고, 그런단 말이죠. 그렇게 하고…그게 점점 안 할 거예요. 왜 그러냐면 자기 측근들을 어느 정도는 세워서… (사례3)

위 고위직 탈북민은 김정은 집권 5년간 당 협의체 회의를 진행한 이유를 당조직 내 자신의 측근을 형성하기 위해서라고 본다. 그는 “김정일은 측근들, 한국에선 측근이라고 하지만 (북에선) ‘당의 기초 축성 일군’<sup>73)</sup> 들 이렇게 부릅니다. 김정일 시대에는, 이 측근들이 각 분야에서 한 20년간 일한 사람들인데, 특히 75년, 85년 그때 사람들인데, 각 부문에 다 포진돼 있는 거죠. 이런 게 포진되면은 당내 민주주의가 필요 없습니다. 최고지도자가 이 사람들 통해서 다 국정운영도 하고 당 운영도 다 할 수 있는데, 정은이는 그게 없지 않았어요?”라고 평가한다.(사례3)

그런데 지난 5년 동안 일정한 기초축성을 했기 때문에… 그런

<sup>73)</sup> ‘당의 기초축성시기 일군’은 넓게 보면 김정일이 대학 졸업 후 조선노동당에서 일하기 시작한 1960년대 중반부터 80년대 중반까지 함께 사업을 한 측근들이다. 좁은 의미에서 북한당국이 최근 많이 언급하는 ‘당의 기초축성시기’는 특히 1970년대 ‘10대 원칙’ 수립·강화 및 ‘3대혁명소조’ 활동이 두드러졌던 시기를 의미한다.

데 이게 고루 분포됐다고 볼 순 없어요, 측근세력이. 제 아버지처럼 고루 탄탄히 분포됐으면 그걸 통해서 할 수 있는데, 정은이는 아직 이빨이 빠지고 채워진 것처럼 들쭉날쭉한 셈이죠. 그렇지만 그래도 일정한 틀은 갖춰져서 지금 그렇게 하는데, 이게 완전히 고루 갖춰지면 당내 회의도 없어질 거고 또 한편으로 공포통치도 없어집니다. 지금 그 측근지반이 확보 안돼서 공포통치도 하는 거예요. (사례3)

한편 김정은 시대 당운영 방식이나 정책결정 방식에 차이가 클 수 없다고 보는 고위직 탈북민은 그 이유에 대해 “북한은 노동당 일당 국가입니다. 노동당 기능이 약해지면은 북한 존재 자체가 무의미”하기 때문이라고 한다. 또한 당운영 방식에서도 차이가 있기 어렵다며, “스타일도 거의나 없다고 봐야 되겠죠. 노동당 하면 거기서도 조직지도부 그 다음에 선전선동부 두 가지 기능이 기본 노동당의 기능이고, 그 다음에 뭐 군사부 그 다음에 경제부서들 있지 않습니까? 당에서 장악, 지도, 통제”한다는 증언이다. (사례6)

#### 다. 통치방식 및 정책결정과정: 김정일과의 비교

위와 같은 김정은과 김정일의 당운영 및 정책결정의 유사성에도 불구하고 통치방식에는 일정한 차이점을 발견할 수 있다. 관련하여 고위직 탈북민은 다음과 같이 증언한다.

(김정은 5년 이상 통치를 보시면서, 통치방식이나 통치에 있어서 어떤 차이점은 어떤 게 있는 것 같은가요?) 시스템은 그대로고요. 조금도 안 변했구요. 지금 같은 체제가 존재하기 위해서는 지금 시스템이 가장 최적화되어 있다고요. 그런데 나이 차이가 있으니까 뭔가 오픈된 마인드는 조금 있는 거 같구요. 아버지보다 나서기 좋아하고. 그 다음 대체로 김정은이는 간부들에 대한 불신이 있어요. 이전에도 보면, 후계자 시절에도 간부들에 대한 비판이 계속 끊임없이 있었어요. 김정일이 때도 있었는데, 김정은이 때는 간부들에 대한 비판이 계속 많았

거든요. 후계자 시절부터. 그러니까 결국은 그 정치하는 과정에 (김정일) 측근들을 청산하는 것도 그 연장선상이 아닌가? 생각하거든요. (사례8)

즉, 김정일과 다른 김정은의 당운영 방식은 시스템 측면보다는 개인성격이나 통치술이라는 평가이다. 세 가지 특징은 자유로운 사고방식, 과시욕, 간부불신으로 요약된다. 한편 현재까지 경험이 미숙한 김정은이 고위직 간부들에 대한 숙청과 공포정치 속에서도 당권력을 장악하며 자신의 지위를 공고화할 수 있었던 요인으로, 당 조직지도부 등 최고지도자를 측면 관리할 수 있는 당조직들이 있기 때문이라는 주장을 주목할 필요가 있다. 조직지도부 및 조직지도부의 검열 과정에서 2017년 1월 국가보위상에서 해임된 김원홍 사례를 통해 이를 설명하는 증언을 인용하면 다음과 같다.

두 가지 측면이 다 있는 거죠. 유일영도가 확립되면서 김씨 일가의 하나의 뜻과 지시에 의해서 다 일사불란하게 이루어진다는 의미에서는 개인독재가 맞는데, 그러면서도 또 북한은 일당독재 측면도 있죠. 당내에서도 사실은, 우리가 평시에 볼 때는 김씨 혼자서 저게 굴러가는 것 같지만, 그렇다고만 말하긴...가령 당 조직지도부라고 하는 탄탄한 조직이 일정 시기에는 독재자가 비투로 나가는 것을 방관하고 간섭을 못할 때가 있어요. 그렇다면 시종일관 간섭 못하냐? 그렇지가 않다는 거예요. (사례4)

최근 실례만 들어도 원홍이가 김정은 정권 출범하면서, 정은이와 장성택 사이 알력관계에서 정은이의 편을 적극적으로 추종하면서 정은이를 일인자로 세워주고 유일영도체계를 확립하면서 장성택이를 쳐가면서 지대한 역할을 했는데...그러다나니까 국가안전보위부(현 국가보위성)에 대한 김정은 개인의 신임이 두텁다 나니까, 여기서 그 월권행위, 직권남용 이런 게 과대하게 벌어지면서 심지어 중앙당 간부들까지 처형하는 것도 계속 방관되는 그런 사태들이 벌어졌는데. 그때, 당조직지도부가 가만히 그때는 어찌지 못하고 가만히 있었던 말이죠. 말하자면, 쌓일 때 까지는, 계기가 형성될 때까지는 어찌지 못하

다가 그게 한계를 다하니까 처 갈기면서 정은이의 보위부에 대한 관심도를 잘라 내잖아요. 이런 측면도 우리가 짚어 봐야 한다는 거죠. 전적으로 김정은에 의해서 된다고 보기에는 어렵죠. 왜 또 그렇게 말할 수 있나? 정은이가 정치경륜도 어리고, 경험도 없고 그 다음에 지도이념도 탄탄하지 못한 사람이 하는데. 이런 당조직지도부와 같은 제 할아버지 때부터 아버지 대를 이어서 계속 구축된 내공을 쌓은 조직의 씨포트가 없이 할 수가 있어요? 말이 안 되는 소리지. (사례4)

그렇다고 조직지도부가 김정은의 충신이었던 김원홍을 완전 죽이지는 않는다고 한다. 올해 초 국가보위성 검열 후 김원홍이 해임되었으나, 이후 조선인민군 총정치국 제1국장(부국장)이자 조선인민군 당위원회 집행위원 직책을 주었다고 한다. 군대 내 이 직책은 당으로 치면 노동당중앙위원회 정치국 상무위원 정도되는 높은 직책이라고 한다. 지위는 총정치국장 황병서 아래지만 총정치국 양대 권력인 조직부국장 및 선전부국장 보다는 위인 지위이다. 그러나 황병서가 권력 수행력이 높기에 실질적으로 권력을 행사하긴 어려운 자리라고 평가된다. 즉, 김정은 후계 때부터 충성도를 고려하여 명예직 수위로 이전시킨 것으로 평가할 수 있는데, 이러한 배치 역시 조직지도부가 안을 마련하여 김정은이 선택하도록 한다는 것이다.(사례4)

또 다른 한편, 김정은이 김정일이 마련해 제도화한 당 전문부서의 자체 독립적 기능을 무시하고 직선지도를 하고 있다는 증언 또한 주목할 만하다. 그 구체적 증언을 인용하면 다음과 같다.

당운영에서 차이점은 김정일이 때는 자기 시스템대로 관리했습니다. 한마디로 말하면, 2경제위원장이 군수공업부장한테 보고하면, 군수공업부장을 통해서 김정은이 보고받는 이 시스템을 관리 잘했어요. 지역에 내려가도 지역 당 책임비서가 시스템에 따라 보좌하도록 하고. 그런데 지금 김정은이는 당 관리에서 무슨 차이점이 있냐면? 직선지도를 많이 해요. 그(각 전문부서의) 기능 자체를 무시하는 게 많아요. 군 관련해서,

이전에 최룡해가 총정치국장일 때 당에서 파견해서 총정치국 주자고 했는데. 이 사람(최룡해)이 군에서 신뢰가 너무 없어서. 저 따위 새끼, 막 이렇게 말했으니까. 그게 다 보고가 되죠. 이게 기능이 노동당 군사부. 이게 총정치국에서 동향자료 주욱 올라오면은 빨아 가지고 김정은이에게 직보한다고. 그래서 조 직지도부에서 올리는 게 아니고, 군사부에서 요걸 올리는…그러니까 김정은이가 보고 ‘야 이거 말이 아니로구나. 내가 신임 해도’ (당시 최룡해는) 동향자료 때문에 떨어졌었죠. 뭐 잘못된 게 아니고 동향관리. (사례5)

정은이는 당 관리에서 뭐냐면? 동향관리 잘해요. 대신 동향관리 잘하는 동시에 직선 지시가 많아요. 김정일이 때는 시스템 라인을 그대로 유지하다가 이런 거 올라오면 무시를 많이 했어요. 내 권한이면 된다. 정은이는 최룡해가 동향 쪽으로 나쁘다 하니까, 땅크(탱크)수리소, 군수공장이 아니고 인민군대 내 땅크수리소가 있습니다. 현지 땅크 고장나면 수리하는 이런 데가 있어요. 이런 군수공장 지배인으로. 당비서 회의 때 발언 하나 잘못된 게 있어요. 그게 좌악 인민군대 소문 나가지고, ‘야, 중학교 3학년 아이들보다도 못하다.’ 하는 소리 나오고 이게 동향이니까 보고되는 거예요. 그 보고받고 김정은이가 안 되겠구나, 그래서 여기서(한국) 말하는 잘못해서 내려(혁명화)간 게 아니고 그 동향 때문에. 잘못했으면 저렇게 (다시 복귀)합니다. 그리고 아버지 유연인데, 빨치산 상징인데 이걸 없애면 안되는 거죠. 그래서 끌여가는 거죠. 그러니까 당 관리에서 차이점은 내막적으로 들어가 볼 때는, 시스템을 무시하는 거 있고. 동향을 잘 다룬다. 요거죠. 차이점은. (사례5)

2017년 현재까지 김정일 시대와 김정은 시대의 정책결정과정에서 기본적인 정책입안 및 결정과정은 유사한 것으로 보인다. 왜냐하면 현재 노동당의 모든 체계가 김정일 시대 완성되어, 그 시스템이 기본적으로 굴러가기 때문이다. 2017년 6월 19일 노동신문 1면 사설에서도, 53년 전인 1964년 6월 19일 김정일이 당중앙위원회 사업을 시작한 것은<sup>74)</sup>

<sup>74)</sup> 김정일은 1964년 3월 김일성종합대를 졸업하고, 그해 6월 19일부터 노동당 청사에 출근했다. 이후 북한은 매년 이날을 김정일이 당사업을 시작한 날로 기념한다. 2016년

“우리 당의 강화발전과 주체혁명 위업 수행에서 획기적 전환의 계기를 열어놓은 거대한 사변”이라며, 이를 계승하여 “김정은 동지의 유일적 영도체제를 더욱 철저히 확립하여야 한다.”고 강조한다.<sup>75)</sup> 이는 정책결정 과정에서 김정일 시대 당시시스템을 고수하겠다는 의지로 보인다. 김정일 시대 제도화된 정책결정과정의 주요 특징을 살펴보자.

첫째, 정책의제와 정책목표 설정을 규제하는 기본요인은 최고지도자의 의도와 당의 노선 및 방침이다. 간부들이 각 분야 정책담당자가 작성한 정책초안을 검토·심의함에 있어서도 정책대안의 실효성과 적절성, 실현 가능성을 평가하기 전에, 먼저 최고지도자의 의도와 방침에 맞는가 맞지 않는가, 체제보위에는 어떤 영향을 미치는가하는 것부터 신중히 따져보아야 한다.<sup>76)</sup>

둘째, 정책보고서 초안은 담당자가 스스로 주제를 선정할 수도 있고, 상부의 과제를 받아서 작성할 수도 있다. 또한 담당자가 단독으로 작성할 수도 있고 부서 내에서 혹은 연관부서와 공동으로 작성할 수도 있다. 하부의 초안작성 단계에서는 정책토론이 활성화되어 있다. 일명 ‘참모회의’ (군, 보안, 대남 기관에서는 ‘작전회의’ 라고도 한다)이다. 해당 분야에서 중대한 의의를 가지는 비중이 큰 정책의 경우에는 기관에서 정책 작성을 전문적으로 담당하는 부서가 맡기도 한다.<sup>77)</sup>

---

6월 20일에도 평양에서 이를 기념하여, <노동당 사업개시 52주년 중앙보고대회>를 개최하였다. 『조선중앙통신』, 2016.06.20.

75) 『로동신문』, 2017.06.19일자 사설. 더불어 이 사설에서 “당조직들의 전투적 기능과 역할을 결정적으로 높여야 한다”며, “우리 당을 백철불굴의 당으로 강화 발전시키는 지름길은 초급당과 당세포를 강화하는 데 있다”고 하였다. 김정은은 2013년 1월 최초로 <전당 당세포비서대회>를 개최하는 등 노동당 말단 조직의 기능 강화를 추진하고 있다.

76) 현성일, 『북한의 국가전략과 파워 엘리트 -간부정책을 중심으로-』, p. 415.

77) 정부성명이나 외무성 대변인 성명 혹은 담화와 같은 주요 사안은 외무성 참사실에서 작성한다. 책임참사는 참사실뿐만 아니라 외무성의 모든 부서에서 김정일에게 제출하는 보고서들을 외무상과 제1부상이 최종 결재하기 전에 정책적으로나 논리적으로, 어휘·문법적으로 검토하고 교정하는 역할도 한다. 따라서 정책의 성격과 내용에 따라 외무성 내 한 부서가 보고서 작성을 담당하는 주관부서가 되고, 나머지 부서 혹은 기관들은 합의부서 혹은 합의기관이 된다. 때로는 참사실이 주관 부서가 되기도 한다. 어느

셋째, 관련 여타 기관 간의 합의 및 조율, 그리고 기관 간 갈등 심화시(조율 실패시) 지도자의 최종 결정이다. 기관 내에서 합의를 거친 보고서는 필요한 경우 다른 기관들과의 합의를 보아야 한다. 합의를 거치지 않거나 혹은 의견조율이 되지 않아 합의가 이루어지지 않은 사안은 최고지도자에게 보고할 수 없다. 때문에 보고문건의 끝 부분에는 반드시 “×××(기관이름)와 합의하였습니다”라는 문구를 명기한다. 정책 작성 단계에서 이 같은 엄격한 합의질서를 확립한 이유는 특정 문제와 관련하여 혼선이 발생하는 것을 방지하려는 것이다. 특히 이 같은 현상은 김정일 시대의 경우 경제부문과 같이 김정일의 관심이 덜 미치거나 ‘대충 챙기는’ 분야에서 자주 나타나곤 하였다. 이 경우 북한에서는 지도자의 방침을 반복할 수 있는 여러 가지 편법이 동원된다.<sup>78)</sup>

이처럼 모든 정책의 결정이 한 사람에게 집중되다 보니 정책결정과정에서 많은 혼선과 잡음이 발생하지 않을 수 없었다. 이 때문에 김정일은 정책초안 단계에서의 합의를 매우 중시하였다. 그러나 간혹 초기단계에서 기관 간의 이견이 끝내 조율되지 않아 합의를 보지 못함으로, 결국 최종적으로 김정일의 ‘심판’에 맡기는 일도 생기곤 한다. 이때 대체로 보수적인 쪽이 승자가 된다. 따라서 정책 작성자들은 애당초 보고서를 만들 때 정치적 오해의 소지를 없애기 위해 본의 아니게 보수적인 경향을 보이

---

부서가 주관할 것인가 하는 것은 과거 주로 핵문제를 전담하는 강석주 외무성 제1부상이 결정했다. 위의 책, pp. 416~417.

78) 강석주 외무부 제1부부장은 미국 측으로 하여금 “조선에는 외교부가 두 개인가, 우리는 도대체 어느 기관과 협상해야 하는가”라는 불만을 유도하도록 한 다음 즉각 김정일에게 이를 ‘반영보고’ 형식으로 보고함으로써 김정일 스스로 자신의 실수를 깨닫고 결심을 반복하도록 하였다. 김용순과 강석주의 싸움에서 강석주의 손을 들어주었고 김용순은 이후 대남담당 비서로 전보되었다. 김정일은 국제기구국과 참사실이 제출한 두 개의 상반되는 정책안에 모두 비준해 줌으로써 외교부가 어떻게 해야 할지 몰라 혼란에 빠졌다. 김정일이 같은 현안에 대한 상반된 정책에 모두 비준해 줌으로써 집행과정에 혼란을 일으켰던 사례는 또 있다. 이들의 안내통역을 담당하던 외교부 관계자들은 이러한 불만사례들을 빠짐없이 반영자료로 만들어 김정일에게 보고하였고 결국 김정일은 외교부의 <대책안>에 비준함으로써 문제는 일단락되었다. 위의 책, pp. 418~419. 이외 정책 보고, 비준, 집행의 세부적 실태는 위의 책, pp. 426~431을 참조

지 않을 수 없다. 원래 기관 내 합의와 기관 간 합의까지 거친 정책보고서는 최종적으로 당의 최종합의를 받아야 김정일에게 보고될 수 있었다. 그러나 이는 1990년대 중반부터 폐지되었다.<sup>79)</sup>

따라서 지도자가 관심 갖는 주요 사안은 당내 기관 간 합의 없이 최고지도자와의 직접 보고 및 결정이 이루어졌다. 대표적 사례가 북핵문제와 관련한 정책결정과정이다. 북한에서 핵정책에 관여하고 있는 공식기구들은 핵의 개발과 생산, 실험 등 기술적인 문제를 담당하고 있는 당 군수공업부와 원자력공업총국, 핵무기의 보관과 실전배치 및 운영을 담당하는 인민무력부와 노동당 작전부, 핵외교를 담당하고 있는 외무성 등을 꼽을 수 있다. 문제는 핵과 관련한 이들 각 분야 간에 어떠한 정책협의나 합의제도, 그리고 협력관계가 존재하지 않는다는 것이다.<sup>80)</sup>

즉, 핵 관련 정책과정은 각 기관이 상호 종속관계가 아닌 수평적 관계에서 각각 지도자에게 직속되어 있다. 따라서 각 기관은 최고지도자의 지시를 해당 분야들에 하달하고 집행을 감독하는 기구로 기능하고 있다.

<sup>79)</sup> 위의 책, pp. 420~421. 한편 기관 간에 자율적으로 방침을 집행하는 방법은 최고지도자의 방침 날짜가 가장 늦게 싸인된 것을 따르는 것이 틀이라고 한다. (최고지도자의 무수한 지침과 말씀과 방침 이런 게 있으면 서로 부딪히잖아요. 자기가 뭐 했지도 모르고 밑에서 이권다툼이 있고 그런데 이런 걸 정리하는 시스템, 조율 방법은 어떤 건가요?) “날짜 별로 따져요. 내가 재미난 일이 뭐냐하면, 이제 평양시 보안성에서 방침을 받았어요. 평양에 들어와 있는 외국회사 대표 사무실들이 호텔이 아닌 여러 지역으로 퍼져 있다고 통제하기 힘들다고 하나로 뭉갸다고 어느 호텔을 지정해서 이 호텔에만 사무소를 내올 수 있게 방침을 받았어요. 보안성이. 그런데 방침이 15일 날 떨어졌어요. 그런데 16일에 39호실에서 자기네 외국지사 사무소를 하나 내오겠는데 보안성이 지정한 창광성 호텔이 아닌 다른 호텔에다 하겠다는 방침을 받았어요. 그런데 15일날 받은 방침이 총무부를 통해서 다시 보안성에 내려와서 보안성이 사람들 모아놓고 포치(사업지도)하자고 하게 되면 날짜가 있잖아요. 하나는 15일 받고, 하나는 16일 받지 않았어요. 그래 다 모인 거예요. “야 장군님 방침 나왔는데 창광성호텔로 다 들어오라.” 그러니까 이자 그 39호실 산하 손들고서 우리는 16일날 방침 받았는데 여기로 가게 됐습니다. 그러니까 “아. 그래. 16일날 방침 그거로 가라.” 이렇게 재미난 실례가...” (사례2)

<sup>80)</sup> 한편, 일반적으로 당의 지도력은 여전히 건재했다. 예를 들어 외무상 강석주는 김정일의 신임을 믿고 당 전문부서인 국제부를 ‘우습게’ 알았다고 한다. 결국 국제부는 김정일에게 강석주가 ‘당의 영도를 거부하였다’는 정치적 감투를 띄워 고소하였고, 그는 ‘혁명화’ 처벌을 받기도 하였다. 위의 책, p. 421.



핵정책과 관련한 이와 같은 수평적 협력관계의 부재는 대남정책에서도 나타난다. 김정일이 미사일 발사나 핵실험 등을 결정함에 있어서 이것이 남북관계에 미칠 영향에 대해 통일전선부의 자문을 구하였을 가능성은 희박하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 남북관계를 위해 체제보위라는 대의를 희생시킬 수는 없으며, 따라서 핵 포기나 핵실험 중단 같은 정책을 건의할 수 없는 이들 기관에 굳이 자문을 구할 필요도 없는 것이다. 통일전선부가 할 수 있는 역할이란 자신들이 배제된 채 단행된 핵정책의 뒤처리, 즉 부작용의 수습과 같은 들러리 역할이다. 남북관계에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위해서이다.<sup>81)</sup>

한편 김정은 시대 북핵·미사일 고도화 등 핵정치와 관련하여, 기존 정책결정체도로 주목할 만한 것이 김정일 시대 작동하였던 상무조(task force)이다. 국가 차원의 중대한 성격을 띠거나 장기성을 띤 사안의 경우, 관련 부서들과 관련 기구들에서 담당자와 전문가들을 차출하여 '상무조'를 구성하고 정책의 수립과 집행의 전 과정을 자체로 소화하는 경우도 있다. 이러한 상무조 형식의 정책결정 방식은 특히 외교부문에서 많이 나타났다. 가장 대표적인 것은 1990년대 초 1차 북핵 위기를 계기로 구성되었던 '핵상무조'를 들 수 있다. 당시 핵상무조는 평양호텔에서 외부와 격리되어 장기 투숙하면서 협상전략의 수립과 회담운영에 주력하였다. 특히 국제사회의 대북 인권압박을 무력화하기 위한 여러 가지 정책을 기획하고 집행하였다.<sup>82)</sup>

핵상무조는 1994년 제네바합의가 채택될 때까지 수년간 핵외교 전략의 수립과 집행을 전담하였다. 핵개발과 핵보유, 핵외교 등 핵정책과 관련하여 여러 분야를 종합적으로 아우르는 협의제도는 존재하지 않지만,

81) 위의 책, pp. 422~423.

82) 고위직 탈북민인 현성일씨는, 만일 군부와 핵개발분야, 대남분야 간에 긴밀한 정책협이나 협의제도가 존재하고 있었다면 2006년 7월 북한이 핵실험을 하기는 어려웠을 수도 있다고 진단한다. 위의 책, pp. 423~424.

각 분야 내부에서는 여러 기관에서 전문가들을 차출하여 구성한 자체의 전문가팀이나 상무조 방식의 협의체들이 가동되고 있다. 또한 핵외교와 관련하여 '6자회담 상무조'도 가동된 적이 있다. 이러한 전문가그룹이나 집단은 자체 내에 정책개발과 협의 및 합의, 보고와 집행 등 전 과정을 소화할 수 있는 충분한 권한과 정연한 조직체계 및 인력을 갖추고 있는 독립적 정책결정기구의 역할을 한다. 핵개발팀과 핵외교팀 사이의 수평적 협력체제는 물론 어떠한 협의나 합의제도도 존재하지 않았다. 상무조 방식 외에도 관련 기관이나 부서들의 책임간부들로 비상설적 협의체를 조직하고 장기적으로 회의를 소집하는 방식도 있다.<sup>83)</sup>

한편, 정책결정과정에서의 차이점도 존재한다. 김정은이 중요하다고 생각하는 부서나 단위에 대한 '직선 지도'가 늘었고 정책 변경도 잦은 점이다. 이는 김정은이 김정일 시대와 같이 신뢰할 만한 측근을 아직 구성하지 못한 것과 관련된 것으로 보인다. 또한 고위직 간부들을 잔인하게 공개처형하는 등의 '공포정치'도 측근 구성 과정에서 이루어지는 것으로 볼 수 있다. 즉, 여전히 충성경쟁을 유도하며 자신의 측근지배연합을 형성 중인 것으로 판단할 수 있다. 더불어 전체적으로 평가할 때 김정일 시대 정책결정과정과의 차이로는, 김정은의 경험부족과 젊은 세대가 갖는 도발적 특성 뿐 아니라, 세습된 3대 수령의 욕구 및 개인심리적 특성이 크게 작용한 것으로 보인다.

수령독재 체제인 북한의 정책결정 최종심급에는 최고지도자 김정은이 자리 잡고 있다. 김정은을 중심으로 북한의 정책결정과정을 분석한다는 것은, 국내외 환경에 대한 김정은 인식 뿐 아니라 그의 현 단계 욕구와 성격에 기초해야 한다. 먼저 3대 수령 김정은의 욕구 측면이다. 첫째, 경제력과 핵무력을 모두 갖춘 강성국가의 최고지도자가 되고자 하는 욕구이다. 둘째, 김일성과 김정일을 능가하는 권력 수행자가 되고 싶은 욕구

<sup>83)</sup> 위의 책, pp. 424~425.

이다. 셋째, 국내외 모두에서 북한의 최고지도자로 인정받고자 하는 욕구이다. 전체적으로 김정은의 ‘인정 욕구’가 크게 작용한 것으로 보인다.

다음으로 최고정책결정자인 김정은의 성격 측면이다. 국내외 정보기관 및 언론에서 성장기 김정은의 행적 등을 기반으로 분석한 각종 보고를 종합해 볼 때, 김정은의 성격 또는 기질적 특성은 승부욕, 과시욕, 대담성, 폭력성, 충동성, 조급함 등으로 요약된다. 그런데, 북한 수령독재 체제에서 승부욕 및 대담성은 전통적으로 수령에게 요구되는 덕목이다. 폭력성, 충동성, 조급함, 과시욕도 그 양가성을 고려하면, 리더에게 요구되는 강인함, 결단력, 판단력, 대중성으로 해석 가능하다. 현재 김정은의 정책이 보여주는 인민친화성과 도발적 호전성은 이 같은 그의 성격적 양가성과 연계된 것으로 보인다.

전체적으로 2017년 현재까지 김정일에 이은 김정은 정권의 정책결정 과정은 북한정권의 입장에서는 합리적인 시스템이라고 평가할 수 있다. 수령과 체제 보위를 최우선으로 하는 정책목표, 직할통치, 측근정치 등으로 인한 북한의 정책은 외부의 시각에서 보면 모두가 ‘상식적으로 이해할 수 없는 비합리적인’ 정책결정체계이다. 그러나 최소한 2017년 9월 6차 핵실험을 실시하고 10월 제7기 제2차 전원회의를 통해 대북제재 확산 상황에서 위기관리 체제를 구축한 10월 현재까지, ‘김정은을 의미하는 노동당’ 주도 정책결정시스템이 김정은 정권의 안정화 및 북한 체제 유지에 기여해 온 현실을 볼 때, 북한의 입장에서는 자신의 목표를 이루기 위한 합리적인 정책결정방식이라고 평가할 수 있다.

#### 4. 당 전문부서의 구조와 기능 체계

북한의 정책 입안 및 집행을 수행하는 당중앙위원회 전문부서는 부, 실, 그리고 소로 구성된다. 2017년 10월 현재까지 2016년 제7차 당대회 결과를 기준으로 통일부에서 밝힌 당의 권력기구도 상, 당중앙위원회가

책임자를 임명하는 전문부서는 총 19개이다. 14개 부(조직지도부, 간부부, 경공업부, 계획재정부, 과학교육부, 국제부, 군사부, 근로단체부, 군수공업부, 농업부(추정), 선전선동부, 재정경리부, 총무부, 통일전선부) 및 4개의 실(문서정리실, 민방위실,<sup>84)</sup> 신소실, 39호실), 그리고 당역사연구소로 구성된다. 그 외 공개적으로 드러나지 않는 당소속 특수기관(서기실, 금수산경리부 등)들은 아직 밝혀지지 않고 있다.

주요 전문부서 각각은 기본적으로 ‘부 → (실) → 과’ 체계이다. 기본적으로 기구체계 위계를 보면 ‘부’ 산하에 ‘과’들이 편재된 체계이다. 그러나 ‘부’와 ‘과’ 사이에 담당 기능의 중요도·독립성·특징 및 구성원의 규모가 ‘과’로 편재되기 어려울 경우 ‘실’을 두기도 한다. 대표적으로 조직지도부 소속으로 되어 있으나 별도의 독립적인 기능을 수행하는 서기실 등이다. 또한 ‘실’은 ‘부’와 ‘과’ 중간 개념으로 필요한 실무부서들을 위주로 조직되는데, 대표적으로 조직지도부에는 ‘실’ 체계가 있다. 각 전문부서 내 각종 과들은 대개 1과, 2과, 3과, 4과, 5과…식으로 업무/기능에 따른 명칭보다는 ‘숫자로 호명’된다. 그 이유는 중앙당 사업의 보안을 위한 것이다. 각 전문부서 내 주요 직위는 부장 → 제1부부장 → 부부장(실이 있는 경우 실장) → 과장 → 부과장 → 책임부원 → 담당부원 → 부원 순으로 간부 위계가 구성되어 있다.

전문부서를 중심으로 중앙당에 소속되어 일을 하는 인원수는 각종 정책과 지도 사업을 보좌하는 보장성원까지 포함해 약 2만 명이라고 증언된다. 보장성원이란 운송 및 경리, 사무처리 업무 등 각종 행정사무 업무자들이다. 따라서 이때 2만 명은 재정경리부, 총무부 등의 실무부서(보장부서) 행정관리원까지를 포함한 것이다. 중앙당은 기본부서와 실무부서로 나눌 수도 있다. 북한사람들은 조직부, 선전선동부, 간부부, 근로단

<sup>84)</sup> 그런데 민방위실은 원래 민방위부였는데, ‘실’로 변경된 것인지 현재까지 확인되지 않아서, 이 연구에서는 기존의 민방위부 호칭을 활용한다.

체부, 과학교육부 등등 사람과 정책을 지도하는 부서를 기본부서로 본다. 그리고 운수1과, 경리1과, 시설관리과 등으로 구성된 재정경리부 행정원들도 중앙당 성원이기에 이들을 실무부서라고 인식한다.(사례5)

한편 전문부서 부원 이상으로 정책과 지도를 수행하는 중앙당 간부급은 각 전문부서의 부원(지도원) 이상으로 그 규모는 1,000~1,500명으로 추정된다.(사례6) 대개 선행연구에서는 조직지도부 규모를 최소 300명 이상으로 추정한다. 장성택이 당 행정부장을 하던 시절 중앙당 행정부 인원이 140명이었다고 한다. 군사부는 상대적으로 규모가 작아 최대 100명 수준이다. 각 부서 산하 기관인 한 개 과에는 대체로 부원들이 1개 과에 5~8명 규모로 구성된다.(사례5)

선행연구 및 고위직 탈북민들의 증언, 그리고 각종 북한정보를 종합하여 각 전문부서의 기능을 중심으로, 2017년 현재 확인된 북한의 상설 당 조직 전문부서의 주요 역할 및 특징을 분류하면 다음 <표 IV-2>와 같다.

표 IV-2 기능 중심으로 본 당 전문부서의 역할과 특징

핵심 기능		전문부서	주요 역할 및 특징
사람 지도·관리· 통제	생활 및 사상 지도	조직지도부	- 당원 생활 장악·지도·통제 - 핵심 간부인사 및 조직관리와 검열 - 지도자 보좌하며 전체 당조직 운용·조율
		선전선동부	- 당원과 주민 사상 장악·지도·통제 - 출판·방송 등 지도 관리 - 지도자 우상화·이미지 창출·관리
	일반 간부사업	간부부	- 조직지도부 간부와 대상 외 행정경제 분야 중심 간부 인선 - 간부 양성선발 및 포상 사업
	대중사업	근로단체부	- 청년 단체 및 사업 지도 관리 - 여성, 노동자, 농민 단체 지도 관리 - 체육사업 지도 관리
김정은 직속 공정경제	총괄 비서실	서기실 (비공개 조직)	- 조직지도부 외파를 쓰고 김정은 보좌 총괄 - 김정은 참석 공식·비공식 모든 행사 지원

핵심 기능		전문부서	주요 역할 및 특징
운영	통치자금마련	39호실	- 김정은의 비자금, 통치자금 마련 - 주로 외화벌이에 집중
	중앙당 운영 및 선물정치 관장	재정경리부	- 중앙당 살림, 성원 배급 등 후생사업 - 중앙당 청사 시설 및 경비 관리 - 김정은의 선물정치 수행
	김정은 가계 생활	금수산경리부 (비공개 조직)	- 김정은가계 의·식·주 해결·관리(비공개) - 재정경리부와 연계한 선물정치 사업
군사· 군수산업 지도	군대사업	군사부	- 당중앙군사위 사업 보좌
	군수물자사업	군수공업부	- 군수물자2경제사업 및 전략무기 생산
	예비군력지도	민방위부	- 교도대 등 후방전투인력 훈련 관리
핵심 경제분야 내각지도	국가경제정책 총괄 지도	경제부	- 구 재정계획부, 2016년 명칭변경
	인민생활품 생산	경공업부	- 방직, 신발, 일용품 생산 관리 - 호텔 등 서비스업 관리 등
	식량사업	농업부	- 최근 신설, 식량문제해결 사업
과학기술·교육 내각지도		과학교육부	- 내각 과학기술·교육 부서 정책지도
대남·대외 지도	대남사업	통일전선부	- 대남·해외 통일전선전술 사업
	국제 당사업	국제부	- 해외 사회주의 정당 등과 교류·협력
문서 관리·정리	당문서관리	총무부	- 교시, 말씀, 방침 등 문서관리 - 각 기관에서 생산된 문서관리
	조직업무 중심 문서정리	문서정리실	- 조직지도부 영향력 하 - 총무부 연계 당생활·조직관련 문서정리
민원 접수·처리		신소실	조직지도부 영향력 하
체제 정당화우상화 사업		당역사연구소	선전선동부 영향력 하

자료: 저자 작성

위의 <표 IV-2> 기능 중심으로 본 당 전문부서의 역할과 특징에서 다른, 각 부서의 조직구조와 기능체계 등은 5장 및 6장에 걸쳐 자세히 살펴본다. 그럼에도 불구하고 위 전문부서 중 좀 더 신중히 봐야하는 부서는 서기실, 금수산경리부, 군사부, 농업부이다.

향후 5장에서 자세히 살펴볼 ‘서기실’과 ‘금수산경리부’는 중앙당에 소

속된 상설조직이다. 그러나 비공개 특수기관으로 그 실체 및 활동이 공개되지 않는다. 황장엽 이후 고위직 탈북민들에 의해 그 실체가 증언되기 시작하였다. 따라서 엄밀한 의미에서 중앙당 상설 전문부서로 보기 어려운 측면이 있다. 이로 인해 '김정은 직속 특수기관'이라고 호명할 수 있다.

그럼에도 불구하고 이 두 기관이 김정은 직속기관으로 김정은의 '말씀(방침)'에 따라 중앙당 전문부서들과 긴밀히 연계하여 사업을 수행하고, 그 소속 성원들은 중앙당 소속으로 본부당위원회를 통해 생활지도를 받는다. 또한 이 연구의 범주가 김정은의 통치자금 운영까지를 포괄하기에 이와 긴밀히 연관된 두 부서까지를 김정은 시대 중앙당 전문부서 분석대상으로 하였다. 따라서 선행연구가 제한적이며 공개된 자료가 전무한 상황에서 진행된, 이 연구과정에서는 10여 명의 고위직 탈북민들의 구술 증언 및 관련 부서 탈북민 증언, 그리고 전문가 자문 등을 통해 교차 확인된 정보에 따라 두 부서의 조직구조 및 기능을 밝히려 하였다.

다음으로 농업부는 김정일 시대 폐지되었다가 김정은 시대, 특히 대북 제재 이후 식량문제 해결을 위해 다시 신설된 중앙당 전문부서이다. 농업부의 실체 및 기능을 북한은 2017년 현재까지 아직 공개하지 않았다. 다만 해외(러시아 연해주) 정보에 기초한 신문 기사를 통해 그 실체가 드러나, 통일부에서도 2017년 현재까지 '추정'으로 적시하고 있다. 농업부와 관련하여 좀 더 세부적인 내용 및 기능과 활동 등은 6장에서 다룬다.

김정은 시대 중앙당 전문부서 변화 여부와 관련하여 새롭게 주목해야 할 부서가 군사부이다. 앞선 <표 IV-2>에서 밝혔듯이 군사부의 주요 역할은 당중앙군사위 사업에 대한 보좌이다. 당중앙군사위는 당대회와 당대회 사이에 군사 분야에서의 모든 사업을 당적으로 조직 지도한다. 북한의 당규약 등에 따르면, 당중앙군사위는 군사노선 결정, 노농적위군 등 민간방어 계획과 집행, 국토요새화 계획과 집행, 군의 간부화현대화 계획 추진, 군사산업시설 발전 위한 사업 수행, 그리고 내각 산하 각 부서의 군사 관련 업무를 담당한다. 이러한 사업을 수행하기 위해 군사동원부,

훈련과, 대열과, 작전과, 병기과, 교양과, 통신 및 수신과 등 전담 부서를 두고 있는 것으로 알려졌다.<sup>85)</sup>

그러나 당중앙군사위는 비상설협의체로 기본적 군사정책 및 전략수립 업무를 관장하고, 세부적인 업무는 당 군사부, 총참모부, 총정치국, 인민무력성 등에서 담당하며, 1년에 1~2회 정도 정기회의 및 필요 시 회의를 개최한다. 그런데 김정은 시대에 들어서 김정일 시대와 달리 당중앙군사위 위상과 기능이 강화되어 다음과 같은 양상을 보이고 있다.<sup>86)</sup>

김정일 시대에는 당중앙군사위 회의에서 중요 군사정책 결정보다는 군수 관련 사안 정도를 결정하였다. 왜냐하면 국방위원장 직위를 선호한 김정일은 국가기구인 국방위원회 주도의 군사업무 수행하여, 당중앙군사위는 국방위원회에 비해 기능이 약한 상황으로 평가되었다. 그러나 김정은 시대 들어 지난 5년 이상 ‘당-국가체제’가 복원되면서 당중앙군사위 회의가 활성화되었다. 또한 이 회의에서 군사 및 안보 관련 중요 결정이 이루어지는 것으로 보도되었다. 또한 국가적 주요 결정 또는 발표시, ‘당중앙위원회’와 ‘당중앙군사위원회’ 공동명의로 공개되곤 했다. 당중앙군사위의 위상 또는 권위가 증시되고 있음을 알 수 있다.

그 배경으로 김정은 시대 ‘핵무기 고도화’ 전략에 따른 대외적 긴장 고조 외에 북한 내부정치, 즉 후계체제를 포함한 김정은 정권의 안정화 전략을 꼽을 수 있다. 당중앙군사위는 김정은의 권력승계에 중요 역할을 하였다. 2010년 제3차 당대표자회에서 공식 후계자가 된 김정은의 직책이 당중앙군사위 부위원장이었다. 김정일을 기준으로 보면 북한의 후계체제는 당을 근간으로 구축되어야 한다. 그런데 김정일의 선군정치 하에서 군사안보 업무를 중심으로 당과 군을 연결하던 당중앙군사위가 김정은으로의 안정적 후계구축 과업을 수행한 것으로 보인다.

<sup>85)</sup> 통일부 북한정보포털, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnlwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=56>> (검색일: 2017.10.25.).

<sup>86)</sup> 위의 홈페이지. (검색일: 2017.10.25.).



또한 2016년 5월 제7차 당대회 시 개정된 노동당 규약에 따르면, 노동당 위원장이 당중앙군사위 위원장을 겸직하는 것으로 명시되었고, 기존의 당중앙군사위 부위원장 직이 폐지되었다. 더불어 김정일 시대 당중앙군사위 위원들이 대부분 군부의 원로로 구성되었던 것에 반해, 김정은 시대에는 현장에서 성장한 야전 군인들이 상당수 포진해 있으며 내각총리(박봉주)가 위원으로 들어가는 변화도 보였다.

이러한 당중앙군사위의 위상 강화 과정과 연결되어 본 연구과정에서 자문받은 정보계열 북한전문가는, 2015년 8월 20일 긴급 소집된 <당중앙군사위원회 비상확대회의>를 통해 군사부가 당중앙군사위 산하 조직으로 재편되었다는 정보와 함께 그에 대한 검토 필요성을 제기하였다. 이 당중앙군사위 비상확대회의는 2015년 8월 4일 북한이 비무장지대 남측지역에 매설했다는 지뢰 폭발사건을 계기로 촉발된, 남북 간 책임공방 및 군사적 긴장고조 과정에서 8월 21일부터 한미연합작전 체제가 가동된 것에 맞추어 이루어진 북한의 대응 회의였다.<sup>87)</sup> 2015년 8월 21일 조선중앙통신을 통해 공개된 내용에 따르면, 그 전날인 20일 김정은 지도 하에 당중앙군사위 비상확대회의가 진행되었다. 참석자는 당중앙군사위원회 위원들, 조선인민군 총참모부 작전지휘 성원들, 조선인민군 전선대연합부대장들, 국가안전보위·인민보안기관 책임일군들, 당중앙위원회 책임일군들, 대외부문 일군들이다. ‘준전시상태’를 선포한 이 회의 내용으로 공개된 주요 사항은 8가지이다.<sup>88)</sup>

첫째, 8월 20일 오후 전선 중서부지역에서 발생한 “적들(한미연합군)

<sup>87)</sup> 이러한 긴장고조 과정에서 8월 21일 당시 북측 김양건 대남비서가 통지문을 통해 남측 김관진 청와대 국가안보실장과의 접촉을 제의하고, 당시 한국정부가 이에 대해 황병서 총정치국장 참석을 요구하여 22일 오전 북측이 이를 수락함으로써, 당일 오후 판문점에서 남북 간 고위급 회담이 성사되었다. 그리고 무박 3일 43시간의 협상을 통해 긴장고조 상황의 종결과 함께 이산가족 상봉, 남북대화와 향후 협상에 관한 6개항에 합의하는 2015년 <8.25남북합의> 공동 보도문이 발표된다. 그러나 남북 갈등 지속 등으로 향후 협상은 제대로 수행되지 못하였다.

<sup>88)</sup> 통일부 북한정보포털, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/trend/trendPrint.do?diaryId=121297>> (검색일: 2017.10.23.).

의 군사적 도발행위”의 경위와 진상, 전반적 적정(敵情)에 대한 조선인민군 총참모부 정찰총국 보고에 대한 청취이다. 둘째, 조선인민군 전선대연합부대들의 8월 20일 23시 현재 작전진입 준비실태 점검 및 적들의 전쟁도발책동을 진압하기 위한 정치군사적 대응계획 토의이다. 셋째, 불가피한 정황에 따라 전 전선에서 일제히 반타격·반공격으로 이행하기 위한 조선인민군 전선사령부 공격작전계획의 검토와 비준이다.

넷째, 당중앙군사위는 8월 20일 17시 남한 국방부에, 48시간 안으로 대북 심리전 방송을 중지하고 모든 심리전 수단들을 전면 철거하지 않는다면, 강력한 군사적 행동으로 넘어간다는 최후통첩을 내보낸 조선인민군 총참모부의 결심을 승인한다. 다섯째, 김정은이 8월 21일 17시부터 조선인민군 전선대연합부대들은 불시에 작전진입이 가능한 완전무장한 전시상태로 이전하며, 전선지대에 준전시상태를 선포함에 대한 조선인민군 최고사령관 명령을 하달하였다.

여섯째, 남측이 48시간 안에 심리전 방송을 중지하지 않는 경우 심리전 수단들을 격파사격하기 위한 북측의 군사적 행동과 함께, 이에 대한 대응으로 발생가능한 남측의 반작용을 진압하기 위한, 지역의 군사 작전을 지휘할 지휘관들이 임명되어 해당 전선으로 급파되었다. 일곱째, 전선지대에 준전시상태가 선포된 것과 맞추어 해당 지역 내 당과 정권기관, 근로단체, 안전보위, 인민보안, 사법검찰기관, 공장, 기업소, 협동농장 등 모든 단위들을 준전시체제로 전환시키기 위한 대책적 문제들이 토의되었다. 여덟째, (북측 입장에서) 현 사태의 진상을 폭로하기 위한 대외 부문 일군들의 임무와 과업이 제시되었다.

이 공개된 회의 결과에 기초해 볼 때 당시 김정은은 한미연합군의 북침 가능성을 상정하고 전시체제로 돌입하기 위한 행보를 취한 것으로 평가할 수 있다. 이 상황에서 김정은이 당중앙군사위 중심의 전시체제 구축을 준비했다면, 중앙당 군사부 기능이 당중앙군사위 비상체제에 편입될 수도 있다. 그러나 2017년 현재까지 이와 관련된 여타 정보가 공개되지 않

으며, 북한이 당주도의 김정은 정권 안정화를 추진한 행보로 볼 때, 최소한 2015년 초 기준 군사부는 중앙당 전문부서로 지속되는 것으로 보고 조직과 기능을 살펴보려 한다.

한편 앞의 <표 IV-2>에서 밝힌 중앙당 전문부서의 역할 및 기능에 따라 각 부서의 위상이나 규모는 상당한 차이가 있다. 조직지도부 등 주요 부서는 방대한 하부 조직으로 구성되어 있다. 또한 각 전문부서의 부장이 모두 비서 역할 즉, 현재 정무국에 배치된 당중앙위원회 부위원장은 아니다. 예를 들어 제7차 당대회 이전 비서국 체제에서 최룡해가 근로단체 비서였으나, 근로단체부 부장의 경우 최룡해가 부장을 겸하지 않고 따로 있었다. 그 이유는 최룡해가 하는 역할이 많았기 때문이다. 즉, 비서가 여러 부서를 지도해야 하는 경우이다.(사례8)

대개 중앙당 전문부서의 부부장 이상은 한국의 장·차관급의 권력을 가진다. 당이나 국가의 공식행사에서 호명 순서로 드러나는 공식적 서열상 직급은 내각 성의 수장인 상(한국 행정부의 장관급)들에 비해 낮다. 그러나 실제 권력행사 측면에서는 이들 보다 파위가 센 부부장들이 상당하다. 더불어 같은 부부장이라도 권력에 차이가 있다. 예를 들어 조직지도부의 기본이 되는 부부장들의 경우, 당생활지도과 부부장, 내부과 부부장, 간부과 부부장, 검열과 부부장 4인이 동급이다. 그러나 최고지도자 개인 및 로열패밀리 업무와 관련된 5과 및 6과 부부장들은 부부장 대우는 받지만 그들보다는 반 급 정도가 낮다. 즉 역할과 부서 기능의 중요도에 따라 동일 직급이라도 대우와 권력행사에 차이가 있다.(사례1)

앞선 정책결정과정 부분에서 자세히 다루었듯이 이들 전문부서 성원들이 정책 즉, 최고지도자의 ‘방침’을 작성한다. 모든 전문부서에서 다 작성을 하지만, 기본적으로 당 내에서 조직지도부와 선전선동부가 가장 많은 방침을 작성하며 그 만큼 위상도 높고 기구도 방대하다. 또한 앞선 <표 IV-2>에서 밝혔듯이 각 전문부서 간에 역할이 중복되거나 사업 방침이 상충되는 경우도 많다. 이 때문에 조직적으로는 주요 각 전문부서 내

종합과 및 총무과를 두거나 그 기능을 하는 과를 두어 일단 내부에서 사업 및 방침을 조율한다. 특히 전문부서 간 조율의 경우 전문부서 내부에서는 조직지도부와 선전선동부가 조율 기능을 많이 한다.

이에 대해 고위직 탈북민은, “조직지도부 내부과에서 필요한 부분을 조율을 하기도 하고, 선전선동부도 조율기능을 가집니다. 종합과 기능을 가진 데서. 왜냐하면? 당내 각 부서들이 다 방침 권능을 가지지 않아요. 자기 분야에 한해서. 그런데 어떤 부서에서는 자기 분야가 아닌 것도 컨트롤할 수 있겠죠. 이런 부분을 조율을 하는 게, 각 부서가 일정 기능은 종합과 기능을” 가지고 있다고 한다. 실무적인 담당 기능은 조직지도부 총무과인데, 이 부서가 전체 중앙당 전문부서 중 하나인 총무부와 연계되어 있다. 그러나 총무부는 문서를 직접 취급하는 부서이므로 조율 권능은 아니고 실무적인 처리 기능 중심이다. 따라서 방침이 결재 나기 전에 기본 권능은 조직지도부로 볼 수 있다. 조직지도부가 필요하면 각 부서 방침 내용을 초고 단계에서부터 개입하거나 컨트롤할 수 있기 때문이다.(사례1)

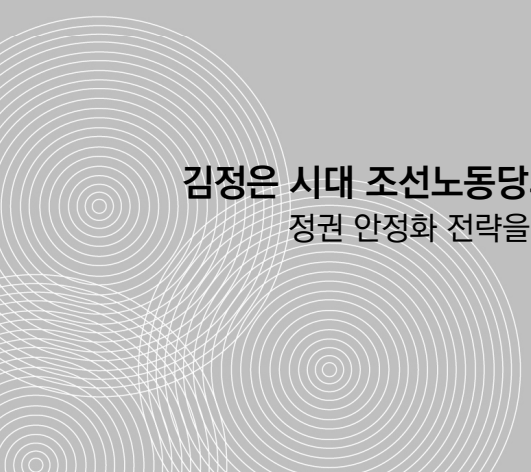
중앙당 전문부서를 중심으로 배치되어 있는 ‘중앙당 청사’는 기본적으로 김정은 집무실 또는 중앙당 본청사라고도 한다. 평양 중구역의 김일성광장 뒤쪽에 인민대학습당 근처에 있다. 김정은 집무실이 있는 본청사 건물에는 서기실 등 김정은 직속 기구가 편재되어 있다. 중앙당 청사는 1청사, 2청사, 3청사로 구성되어 있는데, 각 청사는 하나의 건물이 아니라 단지 형식으로 되어 있다. 중앙당 전문부서들은 대개 각 청사 내에 한 개 건물 단위로 또는 한 개 건물에 몇 개 층을 사용한다. 예를 들어 조직지도부 청사는 한 개 건물을 쓰고 규모가 작은 부서는 한 건물에 1~2층을 사용한다. 건물 한 채는 보통 4~5층 구조이다.

한편 대남사업을 하는 통일전선부 청사는 대성구역의 김일성종합대학으로 들어가는 거리 입구에 배치되어 있다. 전문부서가 모여 있는 중구역에 있지 않고 별도로 떨어져 있는 이유는 통일전선부 사업이 중앙에 집중되어 있고 통일전선전술 사업 뿐 아니라 각종 정보취합과 분석 등과

지를 중앙에서 하며 중앙당 소속 근무자 규모도 크기 때문이다. 또한 그 사업의 특성상 “대남사업하는 사람들은 중앙당이 아니라고 보는 성향이 많기 때문”이라고도 증언된다.(사례7)

# V. 안정화 전략 수행의 상설 당조직: 구조와 기능





**김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능:**  
정권 안정화 전략을 중심으로

# 1. 사람 지도·관리·통제 부서

## 가. 조직지도부: 생활지도

‘당 중의 당’이라 불리는 조직지도부는 방대한 기능과 조직을 가지고 있다. 그 핵심은 당운영 및 당원의 생활을 장악·지도·통제하는 기능이다. 또한 앞서 서술한 당조직 계선을 타고 당원과 당조직들이 ‘10대 원칙’을 기본으로 북한 주민들의 생활을 규율하는 부서이다. 이를 기본으로 세 가지 주요 기능을 살펴보면, 첫째, 감정을 보좌하며 전체 당조직을 운용 관리하고 ‘방침’ 등을 조율하는 기능이다. 둘째, 당·군·정의 핵심 간부인사이다. 셋째, 당·군·정 주요 기관 검열 및 조직 관리 기능이다.

따라서 조직지도부는 방대한 구조로 구성된다. 이를 세부적으로 보기 위해서는 먼저 ‘조직지도부 구성의 기본 골격’을 이해해야 한다. 일상적으로 전시(戰時)를 준비하는 노동당의 지도 편제는 기본적으로 당의 지도 하에 사회와 군대를 별도 관리한다. 따라서 조직지도부 역시 기본 구조는 크게 사회 및 군대 두 파트로 나누어진다. 이 중 중앙당을 대표하는 조직지도부 구조는 사회 파트의 조직체계이다.(사례3) 2017년 10월 7일 개최된 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 이전까지 조직지도부 제1부부장이었던 조연준이 책임지던 사회 파트가 중앙당 조직지도부의 기본 체계이다.

군대 및 선군 체제 특수성으로 군대 내 당생활지도 및 인사사업은 조선인민군 총정치국의 조직부와 연계하여 별도로 관리된다. 2017년 9월 기준, 군대 파트를 책임지는 조직지도부 제1부부장 김경옥을 중심으로 부부장 4~5인이 휘하에 있다. 한편 당 내 군사업 전문가인 김경옥은 병환으로 활동력이 낮다고 증언된다.<sup>89)</sup> 무엇보다 군대 조직사업은 조선인민군

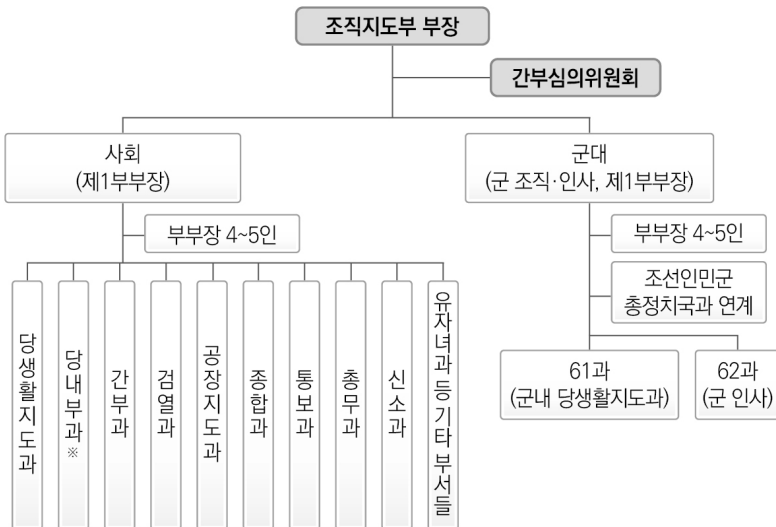
<sup>89)</sup> 관련하여 금번 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 조직문제 결과 중 북한이 아직 공개하지 않은 당 고위직 소환 인사 중 고령에 건강문제가 있는 김경옥도 포함되었을 가능성이 있다.



총정치국과 연계되어 총정치국 산하 조직부가 주도한다. 따라서 군대 내 당사업을 책임지는 총정치국장이 중요한 역할을 하는 것으로 추론되는, 조직지도부 군대 파트는 기본적으로 군 내부 당생활지도과인 ‘61과’ 및 군의 인사를 담당하는 ‘62과’로 구성된다.(사례7)

주목할 점은 이렇듯 조직지도부가 사회와 군대로 나누어 별도 관리 되는 기본 골격을 가지고 있음에도 불구하고, 조직지도부 당생활지도과(사회파트)는 군내 당생활지도과인 61과와 연계하여 군대의 당사업을 장악 및 통제한다. 또한 조직지도부 간부과(사회파트)는 군 인사부서인 62과와 연계하여 군 핵심인사 관리를 조율한다. 이 두 군 관련 조직지도부 부서에서 관장하는 대상은 군부대 뿐 아니라 호위총국, 수도방위사령부, 수도경비사령부 등 모든 군대의 간부급들이다.(사례7) 그 기본 구조를 다음 <그림 V-1> 조직지도부 구조의 기본 골격으로 도형화할 수 있다.

그림 V-1 조직지도부 구조의 기본 골격



자료: 고위직 탈북민의 심층면접·선행연구·북한정보들을 교차 분석하여 저자가 작성<sup>90)</sup>  
 ※ 당내부과는 당원등록과, 규약기구과, 간부등록과로 구성됨.

위 <그림 V-1>에서 표현한 <간부심의위원회>는 간부와 과장들과 부 부장들로 구성되는데, 군 인사 관련해서는 군 인사를 담당하는 62과 과 장이 참석하여 인사문제를 결정한다. 즉, 조직지도부 내 인사사업은 당 생활지도와 함께 사회와 군대로 구별되어 수행된다. <간부심의위원회> 는 김정은의 인준을 받기 직전 단계의 조율 기관으로 보인다.

조직지도부 사회파트의 간부 심의 대상은, 첫째, 당·군·정의 모든 고위 직 간부를 겸직하고 있는 당중앙위원회 위원 및 후보위원 235명(2016년 제7차 당대회 시 235명 선출),<sup>91)</sup> 둘째, 중앙당에 적을 두고 있는 부원급 (한국 행정부처의 과장급) 이상 간부, 셋째, 조직지도부의 지도 계선을 통해 지도받는 도당위원회부터 초급당위원회 간부 및 부원까지이다. 군 대파트의 간부 심의 대상 또한 광범위하다. 북한의 정규군인 조선인민군 군부대 및 대외적으로 군을 대표하는 국가기구 중 하나인 인민무력성, 그리고 호위총국, 수도방위사령부, 수도경비사령부 등 군사편제를 가진 군 조직의 장성급 이상<sup>92)</sup> 고위간부들의 인사사업을 한다. 이들은 조직지 도부를 통해 ‘김정은의 비준’으로 임명되는 엘리트들이다.

<sup>90)</sup> 이하 각 전문부서 구조와 기능도 동일 방법으로 유형화

<sup>91)</sup> 1980년 6차 당대회 이후 당대회를 개최하지 못한 채 30년이 지나는 동안 ‘당중앙위원회 위원’은 60여 명만 남아 있었으나, 2010년 제3차 당대표자회를 통해 총124명을 선출하였다. 통일부 북한정보포털, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=PO006>> (검색일: 2017.09.05.). 그리고 2016년 당대표 자들을 선출하고 당조직을 개편하는 제7차 당대회를 개최했다. 그 결과 북한의 파워엘리트에 해당하는 당중앙위원회 위원 및 후보위원의 235명 명단이 공개되었다. “중앙위원회 제7기 제1차 전원회의에 관한 공보,” 『로동신문』, 2016.05.10. 당중앙위원회 위원 및 후보위원은 54.9%가 교체되었다. 이후 2017년 10월 제7기 제2차 전원회의에서 당중앙위원회 위원 및 후보위원의 소환과 보선이 이루어졌으나 현재 소환 명단이 발표 되지 않아 아직 그 정확한 인원 변동은 확인되지 않고 있다.

<sup>92)</sup> 북한 인민군 군관의 서열은 원수급에 대원수, 원수, 차수가 있으며, 장성급에 대장, 상장, 중장, 소장이 있다. 그 외 상급군관에 대좌, 상좌, 중좌, 소좌 및 하급군관에 대위, 상위, 중위, 소위 등으로 구성된다. 북한군 장성 계급의 서열은 대원수(김일성, 김정일), 원수(김정은), 차수, 대장, 상장, 중장, 소장 순으로 구성된다. 통일부 북한정보포털, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?sumryMenuId=MR106>> (검색일: 2017.10.05.).

앞선 <그림 V-1>에서 드러나듯, 사회파트는 제1부부장이 책임지며 휘하에 4~5인의 부부장을 거느리고 있다. 부부장 1인은 각 과의 중요도 및 사업 규모에 따라 1개 과장 역할을 하기도 하나, 대개 2~3개 과를 통솔 지도한다. 대표적으로 조직지도부 1과라고 칭해지는 당생활지도과는 부부장 1인이 책임진다. 실제 당사업에서 조직지도부라면 사회파트를 의미한다. 다음으로 조직지도부 사업 영역별로 내부에서 나뉘어진 주요 부서들의 기능과 역할을 살펴보자.

첫째, 가장 중요한 <당생활지도과>는 앞선 3장의 4절 당원 지도 및 관리 체계에서 다룬, <그림 III-2> 조선노동당 당원 지도·관리 체계를 통해 자세히 밝혔듯이, 그 내부 부서로 중앙기관, 지방당, 군사, 보위·인민보안·사법검찰 지도과로 구성된다. 그 외 해외에 파견된 당원 역시 '재외 당생활지도과'를 두어 당조직 계선을 타고 지도한다. 그리고 각 지도 부서는 각 지도 계선을 타고 당세포까지 약 400만 당원의 생활을 조직·장악·통제한다.

둘째, <당내부과>이다. 당내부과는 당원등록과, 규약기구과, 간부등록과로 구성되어 있다. 이 부서에서는 노동당 당원 입당 처리, 당증 발부, 당규약 관리, 간부 등록 관련 사업을 한다. 고위직 탈북민인 현성일에 따르면, 김정일 시대를 기준으로 당원등록과의 경우 노동당 당원의 규모를 책정하거나 당원 구성에서 계층별 비율을 조정하고, 당원들의 이동(지역 및 직업 이동, 해외파견 등) 등에 따른 당원재등록 사업 등을 하며 전체적인 “당대열 업무”를 관장한다. 노동당 당원증도 발급하며 당원들이 이동을 할 경우 이 과를 통해 ‘당원이동증’을 발급받아 거주지 등을 이전할 수 있다고 한다.<sup>93)</sup>

셋째, <간부과>이다. 간부과 역시 그 사업 대상을 고려한 다양한 과(1과~9과 규모)로 구성된다. 고위층 간부에 대한 인사사업을 주관하는 조직

<sup>93)</sup> 현성일, “북한 노동당의 조직구조와 사회통제체계에 관한 연구: 당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙을 중심으로,” p. 47.

지도부 산하 간부과는 전문부서 중 하나인 간부부와 구별된다. 간부부는 주로 행정경제 간부를 중심으로 한 일반 간부에 대한 간부사업을 하는 반면, 조직지도부 간부과는 북한체제를 운영하는 핵심 간부에 대한 인사사업을 한다. 이로 인해 간부부는 행정간부부라고 칭해지기도 한다. 조직지도부 간부과의 사업 대상은 당중앙위원회 위원과 후보위원 직위를 가진 모든 당·정·군의 간부들이다. 또한 군대 내 장성급 이상 간부들도 포함된다. 그리고 중앙당에 소속되어 근무하는 부원 이상 간부들도 그 대상이다.

넷째, 1과~6과 수준으로 구성된 <검열과>이다. 검열과에서는 북한 체제 전반에 걸쳐 '10대 원칙'이 잘 작동하고 있는지를 감시·감독한다. 특히 '10대 원칙'에 위배되는 소위 반당행위 및 간부들의 부패와 비리 등에 대한 조사, 감사자료 작성 등을 하며, 특이 상황에 대해 김정은에게 보고하고 방침에 기준하여 처리하는 과정을 주도한다. 무엇보다 당 관련하여 어떤 문제가 발생하면 그에 따른 조사 및 처리를 담당하는 기능을 한다. 따라서 북한의 모든 당원과 간부들은 조직지도부 검열을 가장 두려워한다.

일상적인 검열 외에 검열과의 주요 사업은 정기검열과 특별검열로 나눌 수 있다. 정기검열의 경우, 주기적으로 검열 대상 기관별로 돌아가면서 그 중요도에 따라 5년 또는 10년 주기로 한 번씩 대대적으로 검열한다. 이때는 각 기관의 주요 간부, 당원들에 대해 사돈의 팔촌까지 조사한다. 또한 김정은의 지시에 따라 특별검열을 하는 경우도 있다. 김정은 시대에는 특별검열이 상당히 많았다. 조직지도부의 검열 실태에 대해 2017년 초 국가보위성 검열과 김원홍 해임 사례를 중심으로 고위직 탈북민은 다음과 같이 증언한다.

검열은 주기적으로 나갈 수가 있고, 어떤 계기에 돌발적인 계기가 생겨서, 이게 별도로 김정은한테 보고가 돼서, (예를 들어) 김정은이가 보위부에 어떤 다른 선으로 '이러이러한 문제가 생겼는데 이게 애매하게 보위부에서 사건처리한다면서 어떤 사람을 수사하고 정치범수용소에 보냈습니다'라는 식의 (김

정은의 다른 정보라인을 통한) 보고를 받으면, 김정은이가 보고 '이게 애매하네, 보위부 문제가 있네. 내가 애네(보위부)한테 힘을 실어 줬더니, 이제 사람을 막 쳐. 내가 신임하는 사람들을 따져보지 않고 막 쳐.'라고 생각되면, '야 조직지도부 1부 부장, 보위성 문제 있는 거 같아. 한번 검열해봐.' 이런 식으로 (특별)검열 나가는 경우가 있고, 정상적인 요해검열, 지도사업으로 나가는 경우가 있습니다. 경우는 이런 두 가지입니다. (사례7)

조직지도부 검열과에 검열1과, 2과, 3과 ~ 쪽 나갑니다. (예를 들어) 4과 검열과에서 보위성에 대한 정상검열은, 보위성 보위원들에 대한 당생활 장악, 통제, 조사를 위해서 사업나간다고 그러합니다. 검열이라고 안 그러고, 보위성에 대한 조직부 '지도 요해사업' 이래 가지고 나갑니다. 이걸 검열입니다. 그러면 검열그룹짜가 형성됩니다. 하면, 딱 하나의 과가 나가는 게 아니고, 보위성은 큰 덩어리니까, 한번 일단 치기 시작하면 뭐가 나올지 모르기 때문에, 그룹을, 지휘부를 구성합니다. (연합그룹 짜 같이?) 네. 이번에 (2017년 초 김원홍의 국가보위성 검열시) 그렇게 한 겁니다. 대체로 이런 큰 기관에 대해 검열하는 경우는.<sup>94)</sup> (사례7)

그런데 이번에는 아마도 제 생각에는 정상적인 경우. 10년이지났으니까, 원래 2010년경 한번 검열 나가야 됩니다. 왜 못나갔냐면? 조직지도부가 검열을 나가겠다고 할 수가 없지 않습니까? 김정은이가 김원홍이한테 힘을 꼭 실어 줬는데다 보위부가 '자기네(조직지도부) 사람들'까지 막 치는데 이걸 어떻게 검열 나가겠다고 그러니까? 그러니까 꼭 다물고 있었던 거지. 그러다가 김정은이가 14년도, 15년도 오면서 정상적인 통치방식으로 바꾸지 않습니까? 지금 조직지도부 등 자기(김정은)가 이제 파악이 있다는 거지. 그러니까 조직지도부가 이때 로다. 보위부 한 번 봐야 되겠다하고 버르고 있던 참에 아마도 돌발 상황이 생겼을 수도 있습니다. 이게 타이밍이 맞아 가지고. '한 번 해봐,' 강력한 그룹짜로 이렇게 (김정은) 지시가. 조

<sup>94)</sup> 한편, 역으로 보위성이 조직지도부를 검열하기도 한다고 한다. 90년대 말 조직지도부가 당시 보위부에 의해 세계 검열을 받았다고 한다.(사례7)

직지도부는 일단 지시가 떨어지면, 할려고 하던 참인데 버르고 있었는데, 보위부가 자기네 사람도 죽였으니까, 그러니까 ‘야 가자’ 강력한 그루빠로… (사례7)

검열하는 사람도 사람 성향에 따라 틀립니다. 저희가 검열 받아보지 않았습니까? 거기 있으면서, 박00는 ‘아~ 그래. 알았어. 당신 그러면 주의해야 돼. 사람들, 막 의심하게 하면 안 돼.’ 이런 식으로 하는 게 있고, ‘요거 왜 이래. 요거 왜?’ 강하게… 마지막 밑까지 파면 안 걸려들 사람이 없지 않습니까? 뭐 별의별게 다 나오니까, 나오면 다 뒤지니까. 이런 사람한테 걸리면, 그런데 (이번 보위부 검열 땀) 이런 사람들 위주로 아마 그루빠를 형성했겠지. (사례7)

이 사람들(검열그루빠) 나올 때 대체로 북한은 검열 나갈 때 타겟을 정하고 나갑니다. 이미 사전에 요해하고 나간다 할 때, 검열요강 발표하러 보위성에 나가서 언제부터 다 모이게 하고, 7월 1일부터 국가보위성에 당중앙위원회 조직지도부 지도요해 사업을 시작합니다. 발표하는데, 이전에 사전 요해가 쪽 들어갑니다. 조직지도부가 쪽 들어가서 뭐가 문제가 있고, 우리가 여기 어디에 주력해야 되겠냐? 누구를 타겟으로 해야 되냐? 이런 이미 다 구성이 되어 있습니다. 그렇게 해서 나가는 게 통상 북한 조직지도부나 이런 데서 검열하는 틀입니다. (사례7)

다섯째, 공장당생활지도과라고도 칭해지는 <공장지도과>이다. 도·시·군에 있는 연합기업소 및 특급, 1급 기업소에 공장당위원회를 통해 당 생활을 지도한다. 특히 군수공업, 기계공업, 전력 등 핵심 기간산업 분야에 대한 생산력 향상 및 지도력을 높이기 위한 각종 사업과 함께 지도한다.

여섯째, <종합과>는 조직지도부 내부 방대한 사업 전반을 파악하고 구성원들의 업무를 관리한다. 그리고 부서 회의나 각종 조직지도부 주관 행사를 관리한다. 또한 각 과별로 사업이 충돌되거나 집행과정에서 문제가 발생하는 것을 방지하기 위해 각종 조정 및 조율 사업을 한다.

일곱째, <통보과>이다. 통보과에서는 방대한 조직지도부 내부 및 하부 기관들에서 발생하는 특이한 사건·사고들을 통보받아 종합한 후에 매일

보고하는 역할을 한다. 또한 중요한 문서를 당중앙위원회 해당 부서 등에 전달하기도 한다. 김정일 시대에는 조직지도부 부장이 김정일이었기에 이 내용들이 매일 김정일에게 직접 보고 되었다고 한다. 즉, 조직지도부 통보과가 “당의 눈과 귀의 역할”을 했다. 김정일의 경우 당시, 조직지도부 당생활지도과, 통보과, 국가안전보위부, 사회안전부의 감시망을 통해 북한체제 전반에 대한 2~3종의 감시를 했다고 한다.<sup>95)</sup>

여덟째, <총무과>이다. 조직지도부 총무과는 광범위한 조직지도부 사업 관련 방침이나 각 과에서 생산되는 각종 동향문서까지를 포함하여 각종 문서를 정리·관리하고, 교시나 말씀에 기초한 주요 문서들을 실무적으로 작성하여 배포하는 부서이다. 당 전문부서로 존재하는 총무부가 모든 당기관의 주요 문서를 정리 및 관리하는 부서라면, 조직지도부 총무과는 조직지도부 업무 내에서 이 기능을 수행한다. 그러나 조직지도부가 당운영과 관련한 전반적인 사업을 관리하고 각종 문서를 생산하므로, 전문부서 중 하나인 총무부는 조직지도부 총무과와 연계하여 진행하는 업무가 많다. 따라서 총무부는 조직지도부 영향력 하에 있다고 볼 수 있다.

아홉째, <신소과>는 조직지도부 내에 있는 민원처리 부서이다. 전문부서 중 하나인 신소실이 북한의 주민들이 제기하는 억울함이나 고발 등을 처리한다면, 조직지도부 내 신소과는 간부들의 관료주의, 부패, 권력남용으로 인한 민원을 최고지도자인 김정일에게 알리는 창구이다. 한국의 경우, 청와대에 직접 보내는 민원업무 혹은 2017년 현재 한국의 <국민권익위원회>에서 운영하는 ‘국민신문고’와 유사한 기능을 한다고 볼 수 있다.

열 번째, <유자녀과>, <교시편찬과> 등 기타 부서들이다. <유자녀과>는 조직지도부 11과라고도 불리는 데, 항일빨치산 후대 및 6.25전쟁 영웅 후대 등에 대한 특별 관리 및 지원 등을 하는 부서이다. 그 외 조직지도부

<sup>95)</sup> 현성일, “북한 노동당의 조직구조와 사회통제체계에 관한 연구: 당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙을 중심으로,” p. 49.

내 주요 부서로 <교시편찬과>는 애초 김정일 시대 김일성의 모든 교시와 김정일의 지시(말씀, 방침)를 녹음하여 문헌으로 정리하는 기구였다.<sup>96)</sup>

최근에는 더 나아가 김정은의 방침 등이 김일성, 김정일의 교시를 계승하고 있다는 것을 정당화하는 문서를 생산하는 기능도 하는 것으로 보인다. 이와 관련하여 고위직 탈북민은 “후계자의 미덕은 선대 수령의 사상과 뜻, 업적을 계승 발전시키는 것이 최고의 미덕이에요. 그러기 때문에 어긋나게 상충되는 발언은 하지 않습니다. 그리고 실무적으로 볼 때는 로동당 조직지도부 안에 교시편찬과라는 데 있어요. 거기서 우아래를 딱 맞추기 때문에 또 어긋나질 않습니다.”라고 증언한다.(사례3)

그 외 당의 10대 원칙을 기반으로 이에 맞는 사업 지도·관리를 담당하는 <10대 원칙 지도과>, 김정일 시대 그의 특각이나 초대소(자택과 안가, 별장 등)에 보내지는 성원들을 선발하는 <5과>, 3대혁명 사업에 대한 당적 지도를 하는 <3대혁명소조 지도부> 등이 있다는 정보도 있다.<sup>97)</sup> 또한 소위 “결가지 대상”이라 불리는 로열패밀리의 방계혈족 또는 최고지도자의 이복형제 등의 생활관리 및 감시 등을 하는 부서, 최고지도자가 참석하는 ‘1호 행사’의 조직·참가자 명단 작성·일정·경호 등을 감독 관리하는 주관부서도 있다고 한다.<sup>98)</sup>

## 나. 선전선동부: 사상지도

김일성 시대부터 현재 김정은 시대까지 유일지배체제의 정당성과 우상화 작업을 주도하는 부서가 선전선동부이다. 기본적으로 당원과 주민들의 사상을 장악·지도·통제하는 부서이다. 수령관에 기반해 북한의 모든 출판물과 방송 등을 지도하며, 김정은의 우상화 사업을 하면서 ‘위대

<sup>96)</sup> 위의 글, p. 17.

<sup>97)</sup> 장진성, 『수령 연기자 김정은』, pp. 178~180.

<sup>98)</sup> 현성일, “북한 노동당의 조직구조와 사회통제체계에 관한 연구: 당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙을 중심으로,” p. 50.



한 영도자'의 이미지를 창출 및 관리하는 사업을 한다. 이 선전선동부의 기본 구조와 기능은 다음 <그림 V-2>와 같다.

그림 V-2 선전선동부 구조와 기능



자료: 저자 작성

선전선동부는 북한의 괴벨스라 칭할 수 있는 노련한 고령의 김기남 당 중앙위 부위원장이 3대에 걸쳐 책임지며 부장 직위를 유지하였다. 그러다 2017년 10월 제7차 제2기 노동당 중앙위원회 전원회의를 통해 세대교체 차원으로 일선에서 물러난 것으로 추정된다. 2017년 12월 현재 신임 부장은 박광호로 보인다. 선전선동부는 부장 휘하에 제1부부장 및 약 7~8명의 부부장들로 구성된다. 선전부 내 주요 부서와 역할을 살펴보자.

먼저 당사상사업지도과로 불리는 <선전과>이다. 선전과는 당조직의

계선을 따라 조직된 각급 당위원회의 선전과를 통해 ‘10대 원칙’에 기초한 사상교양 및 선전선동 사업을 수행한다. 그 산하에는 사상학습이 논리적이면서도 주민들이 이해하기 쉽도록 쉬운 용어와 내용을 개발하는 〈이론선전과〉 등이 있어, 김정은체제를 정당화하는 논리 개발과 학습방법 개발 및 주민들이 당과 수령에 충실하도록 충성을 내면화하는 사업을 한다. 즉, 북한의 당원과 간부, 일반주민 모두가 ‘10대 원칙’에 따라 생각하고 행동하도록 하는 의식화 작업의 책임 부서이다. 나아가 이들에 대한 사상학습 계획, 조직, 집행을 지도 및 관리하는 부서들이 있다.

〈선동과〉는 북한주민과 근로단체 성원들의 사기를 진작시키고 자발적으로 각종 사회적 노력동원에 참여하도록 정치 및 경제 분야 선동을 조직, 지도, 관리하는 부서이다. 〈강연과〉는 각종 교육제강 또는 학습제강을 생산하고 정상적으로 각종 강연이 이루어질 수 있도록 지도·관리하는 부서이다. 강연과에서 다루는 학습제강의 내용은 정치선전, 경제선전, 교육문화선전, 정세선전 등 광범위하다.

〈방송과〉는 조선중앙방송, 평양방송 등 북한의 모든 TV와 라디오 방송의 내용 및 형식까지를 지도 관리하는 부서이다. 〈출판과〉는 북한의 모든 출판 보도물을 다루는 출판사 및 인쇄되는 선전선동 매체를 담당하며 정책적 지도를 수행한다. 〈신문과〉는 북한의 조선노동당 기관지 노동신문을 비롯하여 모든 신문발행 기관 및 기사 내용을 당적 기준에 따라 지도하고 검열한다.

각 부서 및 산하 기관의 기능이 세분화되어 있고 그 규모 또한 방대하다. 예를 들어 출판과 내부에 있는 것으로 보이는, 당적 지도를 받는 조선노동당 기관지 〈노동신문사〉의 경우, 기자만 100여 명이고 전체 직원수는 약 300여 명이라는 정보가 있다.<sup>99)</sup> 한편 이 연구과정에서 진행된 교육분

<sup>99)</sup> “북한의 대표신문, 로동신문, 『통일신문』, 2003.09.22., <[http://www.unityinfo.co.kr/sub\\_read.html?uid=11054&ion=sc22&ion2=](http://www.unityinfo.co.kr/sub_read.html?uid=11054&ion=sc22&ion2=)> (검색일: 2017.09.10.).

야 고위직 탈북민인 북한전문가의 경험에 따르면, 노동신문사는 기자만 2~300명이고 총 직원수는 600여 명에 달한다고 증언한다. 전체적으로 200명 이상의 기자 및 4~500명에 달하는 직원이 노동신문사를 운영하는 것으로 보인다.

〈영화예술과〉는 문화예술부문에 대한 정책적 지도를 한다. 현실사회주의 선전·교육 사업에서 영화 및 예술의 역할은 매우 중요했다. 따라서 영화, 문학, 각종 예술 분야의 광범위한 하부 기관을 두고 있다. 특히 김정일의 특별한 관심과 함께 영화 분야는 김정일 시대 매우 활성화되었고 그 규모 또한 방대했다. 그러나 김정은 시대 들어 김정은이 음악과 체육에 관심을 기울이면서, 영화 분야 기관의 위상이 낮아지고 규모 또한 축소되었을 것으로 보인다.

선전선동부 부부장으로 알려진 김여정이 책임자인 것으로 추정되는 〈행사과〉는 김일성 생일을 비롯한 북한의 4대 명절 및 각종 행사들을 조직하고 실행을 지도 관리하는 부서이다. 특히 행사과 내에는 김정은이 참석하는 〈‘1호 행사’ 담당과〉가 있는데, 이 과에서 김정은이 참석하는 공식 행사를 총괄적으로 지도 관리한다. 앞서 설명한 조직지도부 ‘1호 행사’ 담당 부서는 최고영도자가 참석하는 행사의 목적이나 방향, 그리고 주요 참석 간부들의 명단 등을 작성한다.

반면에 선전선동부 ‘1호 행사’ 부서는 대회장 세팅부터 플래카드 등 각종 선전물 지도·관리 뿐 아니라 전체 행사의 세부적인 프로그램 자체에 대한 설계와 실행 등을 책임진다. 또한 선전선동부 부장이 북한의 주요 행사인 ‘1호 행사’의 사회를 보곤 한다. 이로 인해 제7기 제2차 전원회의 결과 인사 이동과 관련하여, 이 회의의 사회를 본 박광호 신임 당중앙위 전문부서 부장을 김기남을 대체한 신임 선전선동부 부장으로 추정하였다.

〈검열과〉는 당, 국가기구, 군대 등에서 수행하는 선전선동 사업이 각종 당의 방침과 김정은의 지시, 그리고 ‘10대 원칙’에 따라 수행되고 있는지를 감시·감독하는 기관이다. 그 외 방대한 선전선동부 내부 사업을 중

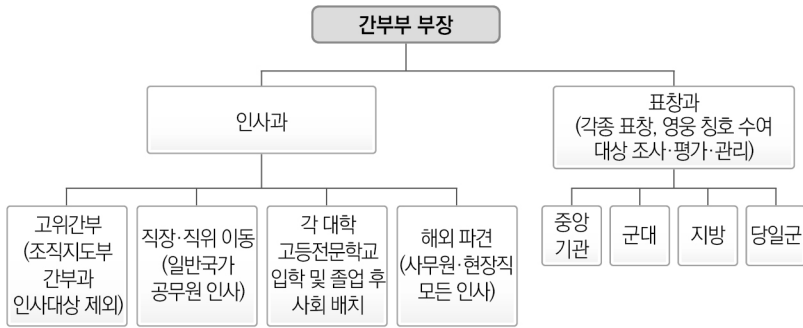
합적으로 관리하는 <종합과>와 문서관리를 하는 <총무과> 등 기타부서들이 있다. 또한 김정은의 명의로 나오는 모든 방침이나 지시 내용들을 녹음하여 문서로 작성하여 보관하는 부서도 있다. 전문부서 중 하나로 당의 역사 관련 기록 및 그 내용을 참조하여, 북한체제를 정당화하고 최고지도자를 우상화하는 데 활용하는, 당역사연구소는 선전선동부와 긴밀한 연계성을 가지고 사업하며 그 영향력 하에 있다고 평가할 수 있다.

#### 다. 간부부: 일반 간부사업

간부부는 크게 인사과 및 표창과로 구분할 수 있다. <인사과>는 조직지도부 간부과 인사사업 대상을 제외한 간부인사, 직장 및 직위 이동 중심의 일반 국가 공무원 인사, 각 대학 및 고등전문학교 입학과 졸업 후 사회배치관련 업무, 사무원과 현장직 등의 해외파견 업무를 담당한다.

<표창과>에서는 각종 수훈에 대한 표창, 노력영웅 등 각종 영웅칭호 수여 등과 관련한 대상 조사사업과 평가, 그리고 표창 및 영웅칭호 수여 사업을 한다. 표창사업도 광범위하여 중앙기관, 군부, 지방, 당일군 등 대상에 따른 별도의 부서를 두고 사업한다. 그러나 이 표창 등은 노동당이나 간부부 명의를 아닌 대개 국가기구인 <최고인민회의 상임위원회> 명의로 수여된다. 이러한 간부부의 구조와 기능을 도형화하면 <그림 V-3>과 같다.

그림 V-3 간부부의 구조와 기능



자료: 저자 작성

일반 행정경제 간부들을 주 사업 대상으로 하는 간부부는 조직지도부 <간부과>에서 대상으로 하는 고위직 간부<sup>100</sup>를 제외한 간부 사업을 다룬다. 전문부서 중 하나인 간부부는 약 5명의 부부장이 있다고 증언(사례4)되는데, 조직지도부 인사 대상을 제외한 전체 국가기관의 행정간부들과 성원들에 대한 인사 및 표창사업을 한다.<sup>101</sup> 그래서 행정간부부라고도 불린다. 간부부가 대상으로 하는 고위 간부급으로는 내각의 부상(차관급) 및 국장급 간부들이 있다. 이들은 당중앙위 ‘정무국 비준대상’이다. 간부부는 이들에 대한 신원조사 및 확인을 거쳐 ‘정무국 비준대상’으로 올리고 정무국에서 비준하면 인사가 이루어진다.

<sup>100</sup> 앞서 조직지도부를 다룰 때 살펴보았듯이, 조직지도부 간부과는 최고지도자의 비준 대상에 대한 사업을 한다. 조직지도부를 통해 ‘김정은의 비준’으로 임명되는 이들이다. 당, 군, 정, 영의 모든 고위직 간부를 겸직하고 있는 당중앙위원회 위원 및 후보위원(2016년 제7차 당대회 시 235명 선출)과 중앙당에 적을 두고 있는 부원급 이상 간부, 그리고 조직지도부의 계선을 통해 지도받는 도당위원회부터 초급당위원회 간부 및 부원까지 선발한다. 또한 총정치국 조직부와 연계해 사업하는 조직지도부 군대 인사 대상은 조선인민군 군부대·인민무력성·호위총국 등의 장성급 고위간부들이다. 이들은 조직지도부를 통해 김정은의 비준으로 임명되는 이들이다.

<sup>101</sup> 군대 인사의 경우도 조직지도부 군인사 부서가 먼저 주요 인사를 하고, 그 외 간부 배치 등은 군사부가 한다.

한편 대학 입학 및 졸업 후 배치 관련한 사업에서도 조직지도부 <간부과>가 먼저 대학졸업 예정자 중 당간부로 활용할 인재들을 선출한다. 그 다음에 간부부가 국가기관 등에 필요한 인원수를 파악하여 각 대학들에 할당한다.<sup>102)</sup> 그럼에도 불구하고 간부 인사 사업 관련 업무가 상당히 중복되기에 조직지도부 <간부과>와 전문부서 간부부는 상호 연계하여 사업을 진행해야 한다.

특히 해외 파견의 경우, 기본적으로는 행정 간부들이 많이 파견되기 때문에 참사관 이하 외교관, 서기관 급, 외화별이 등 사무원으로 칭해지는 이들에 대한 선발, 임명, 파견, 소환 등의 인사업무를 일차적으로 간부부에서 진행한다. 또한 해외 파견 인력을 대상으로 한 지배인, 생산지도원, 작업반장 등 해외 현장직 간부 인사도 간부부에서 대상 조사로부터 최종 송출까지를 관리한다.

## 라. 근로단체부: 대중사업 및 후비대 양성

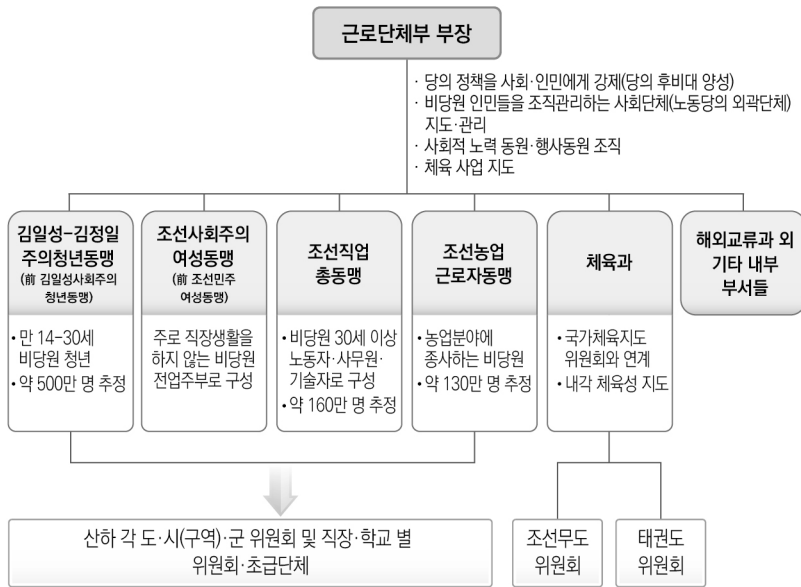
근로단체부는 비당원을 대상으로 한 대중사업 및 당의 후비대 양성을 책임지고 있다. 주요 기능은 4가지이다. 첫째, 당의 정책을 사회와 인민에게 지도하는 기능이다. 둘째, 비당원 인민들을 단체로 묶어 지도·관리하는 기능이다. 노동당의 외곽단체 위상을 가진 김일성-김정일주의청년동맹(전 김일성사회주의청년동맹), 조선사회주의여성동맹(전 조선민주여성동맹), 조선직업총동맹, 조선농업근로자동맹 등 4대 사회단체의 조직과 사업을 지도한다. 셋째, 이들 사회단체의 사회적 노력 동원 및 행사 동원 조직이다. 넷째, 각종 체육사업 및 체육과 관련한 하부기관을 총괄 지도한다.

조직지도부, 선전선동부, 간부부와 함께 사람을 지도하고 관리하는 부

<sup>102)</sup> 그 구체적 선발 과정 및 조사 내용에 대해서는 현성일, “북한 노동당의 조직구조와 사회통제체계에 관한 연구: 당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙을 중심으로,” pp. 103~108 참조

서인 근로단체부는, 2017년 10월 7일 개최한 당중앙위 제7기 제2차 전원회의 이전까지 당중앙위 정무국(제7차 당대회 이전 비서국)에서 근로단체 비서역할을 한 것으로 추정되는, 당중앙위 부위원장 최룡해의 책임이었다. 그러나 당시 근로단체부장은 리일환이었다. 그 이유에 대해 고위직 탈북민은, 근로단체부의 기능이 방대하기 때문이라고 한다. 사회단체만 농근맹, 직맹, 여맹, 청년동맹, 그 다음에 체육사업도 지도한다. 또한 체육과와 연계하여 조선무도위원회, 태권도위원회 등 하부조직도 방대하기에 부장을 따로 임명했다고 증언한다.(사례8) 근로단체부의 주요 기능 체계는 <그림 V-4>과 같다.

그림 V-4 근로단체부의 구조와 기능



자료: 저자 작성

근로단체부의 지도를 받는 <김일성-김정일주의청년동맹>은 가장 큰 사회단체이자 김정은 시대 ‘청년중시’ 정책과 함께 가장 왕성한 활동을 하는 단체이다. 만 14~30세 비당원 청년들로 구성되어 있고 현재 그 규모는 약 500만 명으로 추정된다.

<조선사회주의여성동맹>은 북한 국가행정기구의 인민반을 책임지는 인민반장들이 대부분 여성동맹 간부일 정도로 사회 기층 관리 및 노력동원 사업을 주도하는 기관이다. 주로 직장생활을 하지 않는 비당원 전업주부들로 구성되어 있으나, 실제 여성동맹 사업에는 직장이나 국가기관 사무원으로 일하는 기혼 여성들의 활동이 상당히 활발하다. 여성동맹은 특히 세계여성의 날인 3.8절과 북한의 남녀평등법 제정일인 7월 30일을 기점으로 각종 행사를 조직하고, 김정은의 지시에 따라 <어머니대회>를 조직하여 후대를 ‘김정은의 충성동이’로 키워내는 사업 등을 주도하고 있다.

<조선직업총동맹>은 비당원 30세 이상인 노동자, 사무원, 기술자로 구성된다. 주로 기업소 및 소속 기관을 통해 조직되어 조직생활을 한다. 그 규모는 약 160만 명으로 추정된다. <조선농업근로자동맹>은 농업분야에 종사하는 비당원 30세 이상 성원으로 구성되어 있다. 그 규모는 약 130만 명으로 추정된다. 이들 4대 사회단체는 산하 각 도·시·군 및 직장별과 학교별 위원회 및 초급단체로 구성되어있는데, 근로단체부는 이들 하부조직에 대한 정책적 지도를 한다.

그 외 앞서 설명하였듯 근로단체부 내에는 <체육과>가 있어 국가기구인 <국가체육지도위원회>와 연계하여 각종 국가체육사업을 지도 및 관리한다. 그리고 내각 <체육성>을 지도하며 산하에 <조선무도위원회>, <태권도위원회> 등 체육사업 분야의 하부조직을 지도하고 있다. 또한 <해외교류과>에서는 청년, 여성, 노동자, 체육 조직을 중심으로 세계적으로 이루어지는 각종 국제교류 행사 사업도 지도 관리한다. 그 외에 <종합과> 및 <총무과> 등 사업 조율과 문서관리를 하는 내부 부서들이 있다.



## 2. 김정은 직할 궁정경제 운영 부서

### 가. 서기실: 총괄 비서실

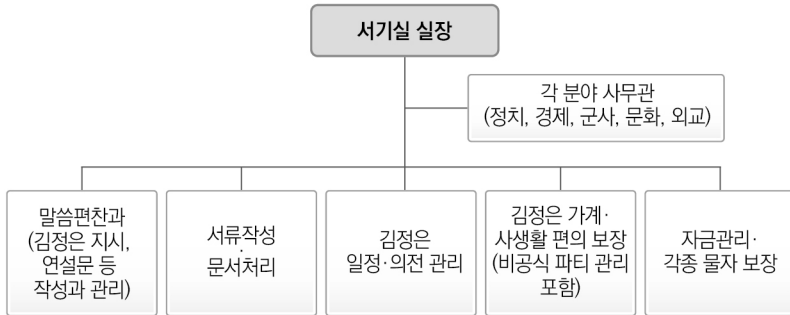
서기실은 김정은 직속의 총괄 비서실이다. 한국 청와대에서 대통령을 보좌하는 비서실과 유사한 기능을 한다. 그런데 서기실을 독립된 공식 중앙당 상설 전문부서로 보는 것에는 논쟁의 여지가 있다. 서기실이 조직지도부의 외피를 쓰고 활동하는 김정은 직할 비서 기관이기 때문이다. 서기실 소속 성원은 보안을 위해 공개적으로 자신의 소속을 드러내지 않는다. 소속은 조직지도부로 되어 있고 신분증 또한 조직지도부 신분증을 사용한다.

고위직 탈북민들의 증언을 종합해 보면, 그 기능도 광범위하기에 조직지도부 5과 및 6과 업무가 서기실 관련 업무인 것으로 추정할 수 있다. 조직지도부 5과는 주로 김정은 가계에서 청소하는 사람까지 김정은 사생활 및 김일성 직계 가족과 관련된 사람들을 관리하는 부서이다. 반면에 6과는 김정은 사업 보장 부서로 이 6과 업무가 서기실 업무와 유사하다. 외형적으로 두 부서 모두 조직지도부 부서 형식으로 되어 있다.

그러나 서기실의 실제 활동과 운영을 보면 조직지도부와 분리되어 김정은 보좌를 총괄하는 기관이다. 김정은에게 올라오는 각 분야 보고 및 김정은의 최종 방침을 각 기관 및 인물에게 전달하는 역할도 한다. 그리고 김정은의 통치자금을 관리하는 기능도 한다.<sup>103)</sup> 일종의 '통로' 역할이다. 또한 김정은이 생활하고 참여하는 공식-비공식 모든 행사에 대한 보좌 및 지원을 한다. 최근 고위직 탈북민들의 증언, 관련 선행연구 및 북한 정보를 종합하여 그 주요 기능을 도형화하면 아래 <그림 V-5>와 같다.

<sup>103)</sup> 이와 관련해서는 7장의 통치자금 부분에서도 살펴본다.

그림 V-5 서기실의 기능 체계



자료: 저자 작성

〈그림 V-5〉에서 드러난 서기실의 기능 체계를 중심으로 보면, 서기실을 총괄 책임지는 실장은 조직지도부의 부부장급으로 추정된다. 실장 산하에 김정은에게 올라오는 정치, 경제, 군사, 외교, 문화 분야의 각종 보고 및 상황을 총괄하는 ‘각 분야 사무관’들이 있다. 그들의 역할에 대해 고위직 탈북민은 다음과 같이 증언한다.

서기실에는 그게 다 포진돼 있습니다. 우리 여기 비서실이나 같습니다. 만약 우리 여기 비서실은 청와대 보좌하는데 외교안보 특보도 있고, 외교 수석도 있고 이걸 공개돼 있지만, 북한에 비서실하게 되면 서기실인데, 서기실은 정치, 경제, 문화 등이다 포진돼 있는데 이 사람들은 노출도 안 되며, 공개 장소에 노출도 안 되고...외무성에서 김정은에게 (매일) 직보한다. 거짓 말입니다. 외무상 리수용이가 직보한다? 아니죠. 그 서기실 외교 담당 거쳐서. 거기서 ‘리수용이가 외무성에서 국제문제에 있어서 제기된 자료와 대책 의견’을 보고합니다. 김정은이한테 이거를 올리게 되면 외교전문 맡아 보는 서기실에 그 사람이 앉아서, 이거를 수정하는 게 아니고 이거를 보고하는 거죠. 왜? 이게 라인을 왜 거쳐야 되냐면? 이거 보게 되면 김정은이가 척 보고 리수용이가 들어가고, 최룡해가 들어가고 김정은에게 보고하고 김정은이 앉아서 그걸 자기가 선별하는 게 아니죠. 외교가 하루에 비준 받아야 하는 시간은, 하루에 오전 10부터 11시

까지는 외교문건이 들어가야 되고, 11부터 12까지는 군사문건이 들어가야 되고. 2시부터 3시까지는 2경제 문건이 들어가야 되고, 이렇게 체계가 되어 있습니다. (사례5)

서기실 각 분야 담당관이 보고한 내용 및 제안 검토 후, 김정은의 비준 과정은 다음과 같다고 증언된다.

그렇게 보고되면, 김정은은 오후 5시면 꼭 쌓인 문건 놓고 하나, 둘 봅니다. 싸인하고, 대책 쪽 의견을 보고, 제기된 자료를 보면서, 김정은이가 주욱 보고 싸인을 합니다. 싸인을 하면 이게 곧 뭐냐면? 대책 쪽 의견은 외무성에서 집행해야 될 과제가 됩니다. 대책 쪽 의견을 김정은이가 싸인했으니까. 이게 뭐냐면, 과업이 되는 거죠. 그러면 이게 0월 00일 비준과업으로 떨어지는 거죠. (김정은이) 비준 했으니까. (사례5)

주요 기능별로 서기실 내부 관련 부서의 세부 역할을 살펴보자. 첫째, <말씀편찬과>이다. 김정은의 각종 정책 지시나 방침 및 연설문 등을 작성하는 기관이다. 이 부서에서는 김정은의 의중(意中)과 각 분야 책임자들의 의견 반영 상황 등을 총괄하여 문서로 작성한다. 그리고 김정은의 확인을 받은 다음 김정은의 '말씀'이라는 형식으로 각 분야 사업 원칙에 활용되도록 작성한다. 또한 신년사 등 김정은이 직접 발표하거나 그의 명의로 나오는 모든 연설문을 작성한다. 앞선 사례 증언과 연결하여, 김정은이 보고서 내용에 의문이 들거나 정책제안이 맘에 들지 않을 때 처리 과정, 그리고 그 과정에서 말씀편찬과가 하는 역할에 대한 증언을 살펴보자.

(그런데 김정은이 의문이 나거나 하면?) '이거 뭐야' 리수용 찾습니다. '오라 좀' 그러면 리수용이 옵니다. '이거 어케 된 거야' 하면, 리수용이가 '이거 이렇게 이렇게 됐습니다' 하는 데. 대책 쪽 의견이 맘에 안들면, 김정은이 말 나옵니다. 미국에다 이거 하지 말라 하고, 다른 방향을 제시하게 되면 그게 곧 '말씀'이 됩니다. 비준이 아니고. 그러면 알겠습니다 하고...이 사

람은 나가서 서기실에 딱 들립니다. 서기실에 외교담당 이 사람한테 ‘원수님께서 이렇게 이렇게 하래’ 이런 말씀 받았어 합니다. 그러면 그 사람은 어떡합니까? 서기실에 외교 담당은 리수용이가 한 말을 다 적습니다. 그 다음에 적어서 김정은이한테 확인을 합니다. 왜 그러냐? 만약 리수용이가 나쁜 맘을 먹었으면 왜곡할 수 있잖아요. 그 지시를 확인하는 거죠. (사례5)

그 외교 담당자는 바로 김정은이에게 가서 ‘리수용 비서가 이렇게 말씀 전했습니다’ 보고하고, 김정은이 ‘맞아’ 하게 되면, 이게 말씀편찬과로 가서 ‘외무성 리수용에게 하신 말씀’이라고 내려가는 거죠. 리수용이는 말 전달 받고 내려가서 포치(사업지도) 하지마는, 이거(김정은의 말씀 문서)는 딱 뒤따라 내려와서 외교부 당조직부에 말씀 근거로 남는 거죠. 그러니까 이걸 앞으로, 중앙당 조직부에서 검열 내려가도, 이걸 가지고 검열하는 거예요. 이걸 집행했느냐? 안했느냐? (사례5)

둘째, <서류작성 및 문서처리 부서>이다. 김정은에게 보고되는 수많은 문서 및 김정은의 지침이나 발언 등을 서류로 작성하는 부서이다. 그리고 이 문서를 관리하며 각 기관에 전달되게 한다. 김정은에게 보고되는 서류가 광범위할 뿐 아니라, 김정은의 지시나 방침 또한 광범위하기에 전문적인 타자수들이 배치되어 있다.

셋째, <김정은 일정 및 의전 관리 부서>이다. 각종 행사 및 현지지도 등 김정은의 일상 스케줄을 짜고 관리한다. 또한 김정은의 동선에 따라 필요한 지원을 하는 부서이다. 그의 움직임에 따라 필요한 각종 의전 관리 등의 역할이다.

넷째, <김정은 가계 및 사생활 편의 보장 부서>이다. 이 부서는 김일성·김정일 시대 조직지도부 5과라고 불려졌으며, 김정은은 개인과 가계의 생활 및 편의를 보장하는 기능을 한다. 김정일 시대 김정일의 술파티 등 ‘연회 정치’ 및 ‘숨겨진 여성들’을 관리하는 부서로 유명해진 부서이다. 현재에도 그 기능은 지속되어 김정은의 비공식 파티 관리까지 할 것으로 보인다.

다섯째, <자금관리 및 각종 물자 보장 부서>이다. 김정은의 비자금 및

혁명자금<sup>104)</sup>을 실무적으로 관리하고 각종 물자를 보장하는 부서이다. 이후 자세히 살펴보겠지만 자금마련은 주로 39호실이 책임지나, 김정은의 지시에 따라 39호실과 협의하여 사업한다. 김정은이 필요한 돈을 달러 현금으로 쌓아 놓고, 김정은이 요구할 때 마다 조달하거나 지시에 따라 전달해주는 기능을 한다.

## 나. 39호실: 통치자금마련

북한의 경제는 크게 3가지 영역으로 구성된다. 하나는 내각에서 관리하는 ‘인민경제’, 또 다른 하나는 당 전문부서 군수공업부의 당적 지도를 받는 군수경제 영역인 ‘2경제’, 그리고 김정은의 통치자금 마련을 지도 및 관리하는 ‘공정경제’이다. 공정경제는 39호실 뿐 아니라 서기실과 이후 다룰 재정경리부 및 금수산경리부 경제사업도 포괄한다. 공정경제의 중심에 39호실이 있다.

김정은의 통치자금은 크게 3가지로 구성된다. 첫째, 39호실에서 마련한 수입으로 북한에서 대개 ‘당자금’이라 칭해지는 중앙당 기금이다. 둘째, 각 기관에서 바치는 ‘기관의 충성자금’, 셋째, 북한주민들이 소학교 때부터 〈충성자금모으기 운동〉을 해서 1인당 사금 1그램에 해당하는 돈을 바치는 식으로 매 해마다 소속이 있는 모든 개인이 바치는 ‘개인의 충성자금’이다. 이중 세 번째인 ‘개인의 충성자금’은 김정일 시대에는 당원을 대상으로 전개되었다. 그러나 김정은 시대에는 전체 주민을 대상으로 진행되고 있다고 한다. 충성자금은 자발적 형식을 유지하기에 기관이나 개인별로 100% 목표에는 달성 못해도 최소 50% 수준은 맞추어야 한다고 증명된다.

<sup>104)</sup> 39호실을 통해 마련된 자금과 수령의 혁명사업을 위해 당원 뿐 아니라 김정은 시대 들어서는 조직생활을 하는 소학교 학생부터 일반주민들까지 헌납하는 충성자금, 그리고 각 기관의 충성자금으로 마련된 통치자금에 기초하여, 김정은의 직접 지시로 우상화 사업, 핵심 전략사업, 주요 건설사업, 현지지도 시 현장 지원사업, 수령선물 등의 명목으로 지원되는 자금을 ‘혁명자금’이라 한다. 그 구조에 대해서는 이후 밝힐 ‘통치자금’ 부분에서 자세히 살펴본다.

이러한 세 부류의 통치자금 중 가장 규모가 큰 것이 39호실의 수입이다. (사례6)<sup>105)</sup>

김정일 시대 통치자금 관련 부서는 38호실과 39호실 두 개가 있었다. 38호실은 주로 북한 내부에서 최고지도자와 관련된 각종 물자보장 및 통치자금 마련 사업을 하고, 39호실은 외화별이를 통해 통치자금을 마련했다. 그런데 각 조직이 방대해지고 내부자원이 고갈되면서 38호실도 외화별이에 나서게 되었고, 두 부서의 업무 중첩이 많아지면서 김정은 시대 38호실은 폐지된 것으로 증언된다. 그런데 언제 폐지되었고 어디로 통합되었는지에 대해서는 이견이 있다. 과거에도 북한은 2008년 초 김정일 가계의 비자금과 물자관리를 전담하는 38호실을, 노동당 자금을 담당하는 39호실로 통합했다가 2010년 재차 분리한 것으로도 알려졌다.<sup>106)</sup>

최근 탈북한 고위직 탈북민들 사이에서도 다소 다른 증언을 한다. 38호실이 2014년 39호실로 흡수되었다는 증언(사례6)이 있는 반면에, 또 다른 하나는 김정일이 사망한 2011년 말~2012년 초 김정은 시대가 들어서면서 38호실이, 김정은 가계생활을 책임지고 재정경리부와 연계해 김정은의 선물정치를 주도하는 비공개 특수기관인 <금수산경리부>와 통합하여 <3경제위원회>가 생겨났다는 증언도 있다.(사례8)

전체적으로 각종 정보와 증언을 종합해 보면, 김정은 집권 후 통치자금 마련과 관련한 38호실의 외화별이 기능 부서가 39호실로 통합된 것은 확실해 보인다. 한편, 2013년 기준으로 김정은 직할 특수기관인 금수산경리부와 38호실이 통합하여 <3경제위원회>가 만들어졌다는 증언 또한 신빙성이 있다. 두 증언을 종합해보면 38호실 내부에 해외에서 외화별이를 하는 부서와 북한 내부에서 물자보장 및 관련 통치자금 마련을 책임지

<sup>105)</sup> 이와 관련해서는 이후 '통치자금' 주제에서 자세히 살펴보겠다.

<sup>106)</sup> "김정은 통치자금 관리기구, 노동당 39호실로 통합," 『연합뉴스』, 2016.09.29., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/09/29/0200000000AKR20160929075100014.HTML?input=1195m>> (검색일: 2017.09.15.).

는 부서들이 있었는데, 그 중 해외 외화별이 부서들은 39호실로 통합되고, 내부에서 물자보장과 관련된 통치자금을 마련하는 부서가 금수산경리부와 통합된 것으로 보인다. 이와 관련해서는 이후 금수산경리부 부분에서 자세히 살펴보자.

39호실의 주요 사업과 다른 전문부서와의 관계, 그리고 그 역사에 대해 고위직 탈북민은 다음과 같이 증언한다.

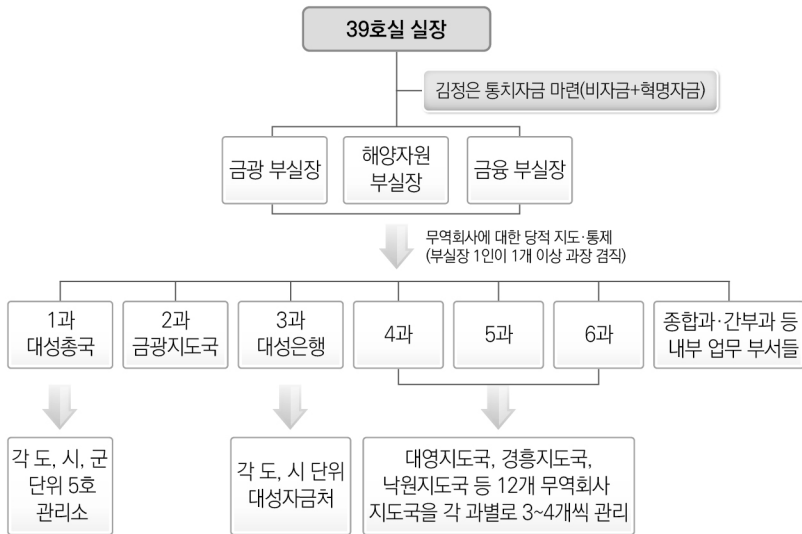
문어발 식이에요. 한국식으로 표현하면, 돈만 된다면 다해요. 예전에는 안 그랬어요. 예전에는 금, 송이버섯, 수산물, 인삼, 알뜰하게 돈이 될 수 있는 그런 것들만 했는데, 이게 제재로 다 막히고 하나까. 이제는 뭐 별거 다해요 돈만 된다면. (39호실과 다른 부서와의 관계는?) 사실은 중앙당 사람들은 39호실 사람들을 중앙당 사람으로 안 여겨요. 중앙당이라는 거는 북한에서 당중앙위원회라는 건 어떻게 정리하는가 하면, 수뇌부의 정책보좌. 사람으로 비유한다면 팔 다리와 같다고 하거든요. 이 사람들이 모든 부서가 자기 당의 최고 수뇌자의 의도에 따라서 정책을 작성하고 집행하고 이걸 보는 거거든요. 자금 부서라는 것은 사실...그거는 중앙당에 속할 기구가 아니거든요. 이게 하두 김정일이가 외화가 귀중하니까 중앙당에다가 갔다 붙였지. 예전에 39호실이라는 거는 재정경리부 안에 있었어요. 이게 확장이 되면서...(몇 년도까지 재정경리부에 있었나요?) 한 74년. (사례2)

김정일이가 (후계자로) 들어와서, 김일성이 때는 없던 거예요. 최초의 39호실 실장이 최봉만이라는 사람이었는데. 이 최봉만이라는 사람도 사실은 국가계획위원회 수출을 보는 이런 사람이었어요. 그런 사람을 데려다가. 김정일이가 일하자고 보니까 외화가 필요하잖아요. 그런데 그 때 당시에는 김일성이가 살아있을 때니까, 김정일이는 후계자 신분이니까, 어떻게 국가의 외화를 마음대로 손을 못 대잖아요. 그런데 자기한테, 정치를 하기 위해서 외화는 필요하고, 그러니까 만들어낸 거예요. 군수 쪽으로 들어오는 토끼털, 개가죽, 사금 이런 걸로 시작을 했어요. 그러면서 74년도에 대성총국을 내오고 중앙당에는 39호실 기구를 내왔어요. 그렇게 시작을 한 거예요. (사례2)

(후계자 지정 되자마자?) 그렇죠. 결국 김정일이가 예술을 좋아하잖아요. 그래가지고 큰 극장도 하나 있어야 되겠는데. 처음에는 최현<sup>107)</sup>이한테 군이 가지고 있던 000회관이라는 것을 달라고 했어요. 최현이 “못 주겠다” 하니까 “야 이게 안되겠구나.” 나도 뭘 하나 지어야 되겠구나. 그래서 만수대예술극장이라는 걸 지었는데, 만수대예술극장을 짓자고 하니까 외화가 필요하잖아요. 그렇다고 해서 국가에다 대고 달라고 할 수 없잖아요. 그래서 ‘개가죽’ 이런 거 시작해서 외화를 먹기 시작해서 만수대예술극장도 짓고… (사례2)

최근 고위직 탈북민들의 증언, 관련 선행연구 및 북한정보를 종합하여 39호실의 체계와 주요 기능을 도형화하면 다음 <그림 V-6>과 같다.

그림 V-6 39호실 체계와 기능



자료: 저자 작성

107) 항일빨치산 1세대로 최룡해의 부친



위 <그림 V-6>을 중심으로 39호실의 주요 체계와 기능을 살펴보자. 외화별이를 중심으로 김정은의 통치자금을 마련하는 39호실은 실장 휘하에 금광부문 부실장, 해양자원(바다자원) 부문 부실장, 금융담당 부실장이 있다. 이들 부실장이 1개 이상의 과장을 겸직하며 무역회사들에 대한 당적 지도와 통제를 수행한다. 부실장 중 금융 부실장은 3과인 대성은행을 지도한다. 따라서 부실장 겸 3과 과장이 되는 것이다.(사례6; 사례3)

방대한 하부 조직을 가진 39호실 역시 보안을 위해 1과, 2과...식으로 구성되어 있는데 2014년을 기준으로 보면, 외화별이 무역회사들을 중심으로 기본 '6과 체계'에 <종합과>, <간부과> 등 내부 업무를 보는 부서들이 있다. 중앙당에 근무하는 부원 이상의 중앙당 간부는 약 60명으로 그리 많지는 않다. 그러나 하부 및 각 지역별로 수많은 외화별이 회사 지도체계를 가지고 있는 방대한 조직이다. 주요 부서의 기능과 체계 등을 살펴보면 다음과 같다.(사례6; 사례3)

1과는 북한에서 가장 유명한 <대성총국>이다. 한국 기업과 비교하면 삼성그룹과 유사한 규모라고 한다. 대성총국 산하에 무수히 많은 과가 있다. 예를 들어 대성총국 산하 1과는 인삼, 보석, 송이버섯 사업부서 및 관련 가공공장들이 있다. 대성총국 산하 2과는 <대외설비과>로 북한에서 생산하는 공작기계 등 설비 수출입을 담당한다. 대성총국 산하 3과는 <해외운수과>이다. 이런 식으로 방대한 하부 부서들이 있다. 또한 대성총국의 지도 하에 각 지역체계가 있다. 관련 업무자들이 각 도·시·군 체계로 <5호 관리소>에 적을 두고 총성자금을 마련하기 위한 외화별이 사업 등을 한다.

2과는 <금광지도국>이다. 금광 부문에 광범위한 채굴 및 가공 기업소 및 공장을 지도한다. 3과는 <대성은행>이다. 금융 부실장이 지도하는 대성은행은 39호실의 모든 은행 업무를 처리한다. 대성은행 산하에는 각 도, 시 단위에 <대성자금처>를 두고 각 도와 시 단위 39호실 은행 업무를 처리한다. 그 외 4~6과는 <대영지도국>, <경흥지도국>, <낙원지도국>

등 약 12개 대규모 무역회사 지도국들을 각 과별로 3~4개씩 책임지고 지도 및 관리한다. 이중 낙원지도국은 39호실 자금마련을 위한 ‘노동자 송출’을 담당하는 부서라고 한다.

김정은의 직속 기관인 39호실 실장은 매년 돈이 들어오면 김정은 앞으로, 예를 들어 “2014년도 총 계획분이 5억 불이었는데 이번에 당조직들에서 높은 충성심을 가지고 투쟁을 잘해서 5억 2천만 불이 들어왔습니다.”라는 식의 내용 서류를 작성해서 서기실을 통해 김정은에게 보고한다.(사례3) 그렇다면 39호실과 서기실의 관계는 어떠한가? 증언을 통해 살펴보자.

서기실하고 39호실 관계요? 당자금이 벌어지지 않습니까, 세 가지 방법(앞서 다룬 39호실 수입 및 기관/개인의 충성자금)으로, 당자금은 39호실에 정립이 됩니다. 그러면 39호실 실장은 김정은한테 올해 당 39호실에서 원수님께 바치는 자금을 이만큼 마련했습니다. 실례로 3억불이라 합시다. 그러면 김정은이가 ‘아 그래 수고했어.’ 표창도 주고…김정은이는 이걸 받아 보고 서기실 실장한테, ‘자 39호실에서 돈 얼마큼 벌었다는데 올해 얼마큼 필요한지 예산 세워봐’ 하면, 서기실에서 주욱 예산 세우고 ‘올해 한 2억불 필요합니다.’ 하면, 2억불은 서기실에서 즉시 빨아 들어갑니다. 서기실에서. 현금으로 하던, 계좌로 하던 상관없죠. 정립이 서기실에 되니까. 이게 동남아에 있든, 미국에 있든, 필리핀에 있든. 서기실 돈 2억인데 ‘야 이번에 우리가 돈 쓸러니까 돈 여줘.’ 하게 되면, 39호실에서는 동남아에 있던 걸 일본으로 송금하던 관계없이, 현찰로 들고 나가던 관계없이, 그건 보장해 줘야 됩니다. (사례6)

보낸다는 게, 물리적으로 보낸다는 게 아닙니다. 장부적으로 이걸 서기실 돈입니다 하고 주면. 2억을 오늘 당장 쓰지는 않지 않습니까? 이걸 매 가정에서 세간 살이 하는 걸로 생각하시면 됩니다. 이쪽 통장은 얼마 있고, 저쪽 통장은 얼마 있고, 내 동생한테는 얼마 있고 관계 없잖아요. 어쨌든 그거 다 내 돈이니까. 그리고 나머지 1억은 39호실에 그냥 놔둡니다. (39호실에서) 관리합니다. 여기서 그러면, 1억은 현금자금으로 쓰는

거죠...(김정은) 현지시찰할 때 39호실 전일춘이 따라 다니지 않습니까? 실장이 왜 따라 다닙니까? 지금 금고에 얼마 있니까, 지금 금고에 1억 밖에 없는데, 김정은이가 ‘야 3억줘’ 하면, 원수님 1억 밖에 없습니다. 이렇게 토의하려고 따라 다니는 겁니다. (사례6)

김정은의 현지지도 및 혁명자금 배정 결정 이후 행정 처리 과정은 다음과 같다.

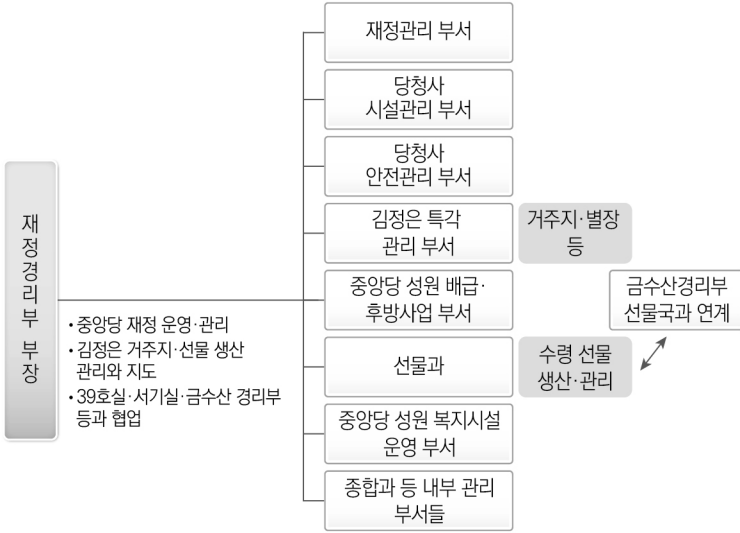
김정은이가 현지시찰 가서 ‘너희 뭐 필요해, 당에서 다 해결해 줘.’ 하면, 밑에서는 ‘아 이번에 뭐 고압압축기를 사야 되겠는데 이거 지금 돈이 없어서 못 사고 있습니다. 배려 좀 해 주십시오요.’ ‘얼마야?’ ‘이십만 불 합니다.’ 그러면, 39호실 실장에게 ‘이십 만 불 좀 주라.’ 그러면 줘야 됩니다. 이게 바로 당자금, 또는 혁명자금입니다. 그럼 김정은한테서 승인 받은 기관책임자 이 사람은 39호실에 찾아가서, 이십 만 불 신청을 합니다. 자금지출 신청. 그러면 39호실에서는 근거 문건 내놔. 이러면 김정은이가 말한 걸 방침으로 딱 정립해가지고, 몇 월 몇 일 방침으로 받아 왔습니다...말씀 방침이니까 싸인이 필요 없죠. 김정은이가 말한 건 다 방침입니다. 중앙당 조직지도부를 통해서 다, 방침전달 매 주 한 번씩...문서실에서 따라 다니면서 다 문서로 기록하니까...그러면, 39호실은 그걸 보고 이십 만 불 지출해 줍니다. 당장. 이런데 쓰는 거죠. 나머지 1억은. (담당은?) 금융실장, 재정담당 금융실장. (사례6)

## 다. 재정경리부와 금수산경리부: 중앙당 운영관리 및 김가계 생활보장

재정경리부는 중앙당 운영을 책임지고 지원하는 기관이다. 중앙당 살림, 중앙당 구성원 배급 등 후생사업, 중앙당 청사 시설 및 경비 관리, 그리고 금수산경리부와 연계하여 각종 수령의 선물을 생산지도하고 관리하는 역할까지도 한다. 그 주요 기능은 첫째, 중앙당 재정 운영 및 관리, 둘째, 김정은 거주지 및 선물 생산 관리와 지도, 셋째, 39호실, 서기실,

금수산경리부 등과 협업하여 김정은의 궁정경제 운영의 한 축을 담당한다. 최근 고위직 탈북민들의 증언, 관련 선행연구 및 북한정보를 종합하여 그 주요 기능체계를 도형화하면 다음 <그림 V-7>과 같다.

그림 V-7 재정경리부의 기능 체계



자료: 저자 작성

주요 부서를 중심으로 재정경리부의 기능 체계를 살펴보자. 첫째, 중앙당 운영의 자금 등을 관리하는 <재정관리 부서>이다. 중앙당 운영 자금의 주축은 자체 생산시설의 소득, 당비, 그리고 부족할 경우 김정은의 허가를 받고 39호실 및 금수산경리부와 협의하여 서기실을 통해 보충되기도 하는 것으로 추정된다. 이때 약 400만 당원들이 내는 당비 수납과 관리의 조직지도부에서 한다. 그러나 당비를 사용하는 실무적인 업무 및 계좌 관리는 재정경리부가 책임진다.(사례1)

둘째, <당청사 시설관리 부서>이다. 셋째, <당청사 안전관리 부서>이다. 넷째, 김정은의 거주지와 별장 등 특각·초대소를 관리하는 <김정은 특각

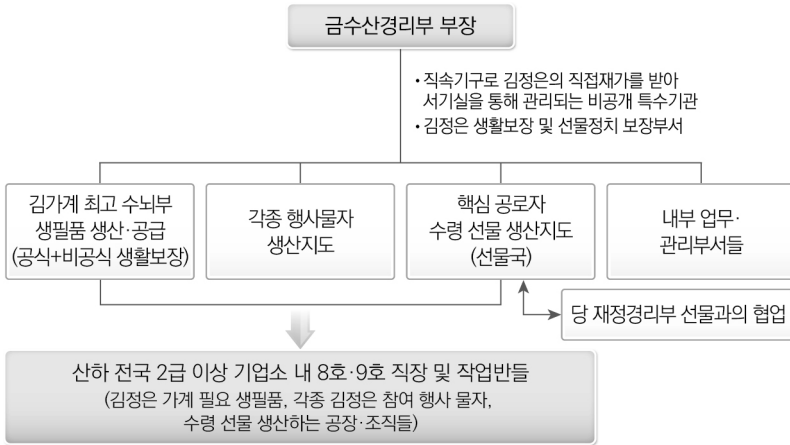
관리 부서)이다. 다섯째, 중앙당에 적을 두고 있는 간부 및 구성원들의 배급과 후방사업을 운영하는, <중앙당 성원 배급·후방사업 부서>이다. 여섯째, <선물과>이다. 선물과에서는 최고지도자 명의로 나가는 각 급별 4대 명절(김일성, 김정일 생일인 2월 16일과 4월 15일, 신년사 발표하는 1월 1일, 당창건일인 10월 10일)에 지급하는 정기 선물, 당대회나 김정은이 참석하는 주요 대회 참석 인사들에게 주는 계기별 선물, 김정은이 지시하는 특별 선물 등 노동당위원장 김정은 명의로 나가는 각종 선물 생산 및 관리 업무를 한다. 일곱째, 중앙당 성원들의 휴양소 관리 등 복지 시설을 지도 관리하는 <중앙당 성원 복지시설 운영 부서>이다. 여덟째, <종합과> 등 내부 관리 부서들이다.

주목할 점으로 재정경리부 선물과가 관리하는 선물정치를 위한, 제품 생산과 수입 업무가 방대하기에 <금수산경리부> 선물국과 연계하여 사업을 진행한다는 것이다. 북한의 기업소와 공장에는 <8호·9호 직장 또는 작업반>이 있다. 이곳에서 김일성 시대부터 최고지도자 명의로 나가는 선물을 생산하는데, 협업을 통해 이를 지도·관리하는 부서가 재정경리부와 금수산경리부이다.(사례8)

한편, 금수산경리부는 김정은의 직접재가를 받아 운영되는 비공개 특수기관이다. 공식적으로 드러난 당 전문부서는 아니지만, 실제 운영은 중앙당 소속으로 한 개의 전문부서로 활동한다.<sup>108)</sup> 그 전체 명칭은 <금수산의사당 경리부>이나 북한에서는 짧게 ‘금수산경리부’라고 호명한다. 김정은시대 38호실 폐지 및 통폐합 과정에서 그 명칭이 변경되었을 가능성은 있으나 그 기능을 하는 부서는 지속되는 것으로 추정된다. 핵심 역할은 김정은의 생활보장 및 선물정치 보장이다. 최근 고위직 탈북민들의 증언 및 관련 북한정보를 종합하여 그 주요 기능체계를 도형화하면 다음 <그림 V-8>과 같다.

<sup>108)</sup> 현실적으로론 서기실과 연계하여 사업하는 것으로 보인다.

그림 V-8 금수산경리부의 기능 체계



자료: 저자 작성

〈그림 V-8〉을 기초로 금수산경리부의 주요 기능 체계를 살펴보자. 첫째, 최고 수뇌부인 김정은 가계의 각종 생필품을 생산 및 공급하는 부서이다. 우유를 생산하는 목장부터 의·식·주에 필요한 모든 제품을 생산 공급한다. 국내에 없을 경우 수입하여 공급한다. 이때 공급품은 공식적인 생활에 필요한 것 뿐 아니라 술파티 등 비공식 생활에 필요한 것 모두를 포함한다. 둘째, 각종 행사물자 생산지도 부서이다. 셋째, 핵심 공로자에 대한 수령의 선물을 생산지도하는 선물국이다. 이 ‘선물정치’ 관련 사업은 앞서 설명한 당 재정경리부 선물과와 협업으로 진행한다.

이러한 세 가지 주요 기능을 수행하기 위해 북한 전역에 있는 2급 이상 기업소 내에는 〈8호·9호 직장 또는 작업반〉들이 있다. 이 생산 및 조직 단위에서는 오로지 김정은 가계에 필요한 생필품 생산, 각종 김정은 참여 행사물자 생산, 그리고 각종 명절이나 계기에 따라 간부들이나 영웅 또는 학생들에게 최고지도자 명의로 배포되는 교복을 포함해 4대 명절에 인민들에게 공급되는 수령선물을 생산하거나 조달한다. 이에 대해 고위직 탈북민은 다음과 같이 증언한다.

각 8호 직장이라고 있어 가지고, 옛날 진상품 올리듯이 이렇게 짜악 빨아 들이는 체계가 돼있어요. 이미 김일성 때부터 존재 했구요. 부서가 있는 건 아니구요. 거의 모든 기관 기업소에 8호 직장이라고 있어요. 내각에도.. 내각 관련 직장도 있고, 기업소도 있고, 8호 직장이라고 웬간한 큰 공장엔 다 있거든요. (각 기업소와 공장에 군수직장·작업반이 있는 것처럼) 8, 9호 직장에서는 위에서 요구하는 물자를 생산해 가지고 올려 보내는 거죠. 진상품처럼, 그 옛날 봉건시기에도 모든 지역에서 다 긁어모이지 않았어요. 이것도 모든 체계가 세밀하게 당, 행정...당부터 시작해서 행정, 내각, 기구, 공장기업소까지 전국의 모든 곳에. (사례8)

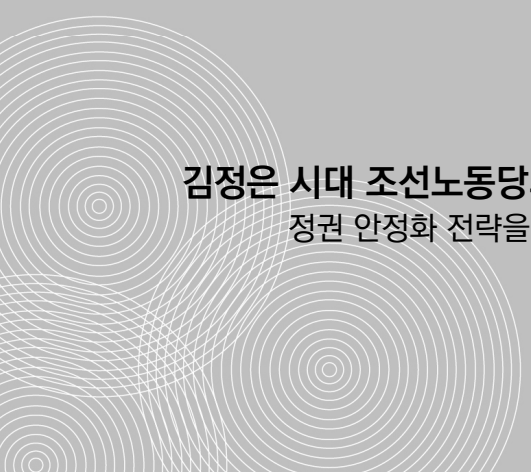
지방산업까지 다 퍼졌어요. 3, 4급 공장은 영 규모가 작은 공장은 괜찮은데(없어도 되는데). 규모가 작아도 일부 특수한 제품을 생산하는 데는 있어요. 예를 들어서 최근에 지도자가 수산물 어느 대규모 공장을 현지지도 했다, 공장이 새로 건설됐다, 하잖아요. 그런데 가보면 꼭 그런 직장이 있거든요. 자기 네가 받아먹기 위한 거니까 와서 보기도 하거든요. 실제 내용적으로 자라공장이라고 하면, 자라공장 생산이 잘 안 되어서 지배인이 어떻게 처리되고 목 떨어졌다. 그런데 자라를, 그런 특수한 것을, 자라 공장이 많지는 않잖아요. 건강에 좋은 거다 그런 경우엔 꼭 내부에 한 개 작업반이든 뭐든 직장이 있거든요...그래 가지고 그걸 통일적으로 보는 데는 당 재정경리부와 금수산경리부하고요. 서로 협업을 하는 거죠. (사례8)

한편 김정은의 궁정경제 부서에서 일했던 최근 고위직 탈북민의 증언에 따르면, 김정일 사망 후 김정은이 집권하면서 2012년 전후로, 앞서 설명한 금수산경리부와 38호실 기능이 병합하여 <3경제위원회>가 2013년 초 자신이 사임할 때까지 있었다고 한다. 그의 증언에 따르면, 김정은 직속의 <3경제위원회>는 앞서 설명한 금수산경리부 각 기능에 더해서, 기존 38호실 산하의 모향관리국(의류 및 상선 등), 모란관리국(의류 및 유통 등), 조선국제여행사 등 국가관광사업을 지도하던 관광총국 등 과거 38호실에서 외화벌이를 하던 기관들이 <3경제위원회>에 편재되었다고 한다.(사례8)

# VI. 국가 전략적 정책지도의 상설 당조작: 구조와 기능







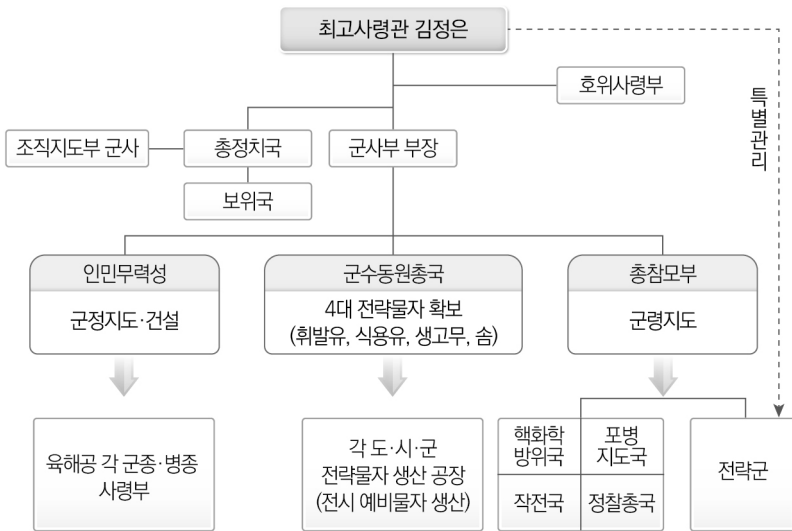
**김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능:**  
정권 안정화 전략을 중심으로

# 1. 군사·군수산업 사업지도 부서

## 가. 군사부: 군대와 군사 사업

군사부는 당중앙군사위 사업을 보좌하며 군사업무를 지도하는 전문 부서이다. 당의 군사 사업을 총괄 지도하는 군사부의 주요 기능은 첫째, 인민무력성이 관장하는 육·해·공 각 군종 및 병종 사령부의 사상무장 실태에 대한 장악과 지도이다. 둘째, 노동당의 군사정책 집행 상황을 장악·지도한다. 셋째, 노동당의 4대 군사노선에 대한 집행 검열 사업이다. 최근 고위직 탈북민들의 증언, 관련 선행연구 및 북한정보를 종합하여 그 주요 조직과 기능을 도형화하면 아래 <그림 VI-1>과 같다.

그림 VI-1 군사부의 조직과 기능



자료: 저자 작성

당중앙군사위 사업을 보좌하며 당중앙군사위 위원장이며 조선인민군 최고사령관인 김정은의 지도를 받으며, 군대 내 당 조직과 인사 사업과

관련하여 총정치국의 관리도 받아야 하는, 군사부의 주요 조직과 기능을 관련 분야 고위직 탈북민의 증언(사례5) 및 각종 북한군사 관련 정보들에 기반해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 최고사령관 김정은 휘하에 <호위사령부>가 있다. <호위사령부>는 김정은 가계 및 노동당 고위간부들의 경호, 그리고 평양지역 내 주요 시설경비 업무 등을 책임진다. 둘째, 군사부를 포함한 군간부의 당생활지도는 조선인민군 총정치국 산하 조직지도부 61과가 지도한다. 총정치국 산하에 <보위국>은 총정치국의 지도를 받으며 군대 내 유일지배체제에 어긋나게 행동하는 인물이나 세력을 감시 및 통제하는 군대 내 비밀경찰 업무를 한다.

셋째, 군사부 부장을 중심으로 당적 지도가 수행되는 주요 기관은 <인민무력성>, <군수동원총국>, <총참모부>이다. 넷째, <인민무력성> 지도부서에서는 군 정책지도 및 군인들이 주축이 된 각종 건설사업을 지도한다. 이 지도 관리는 인민무력성 산하 육해공 각 군종 및 병종 사령부까지를 대상으로 한다.

다섯째, <군수동원총국>이다. 이 부서에서는 4대 군수 전략물자인 휘발유(연유), 식용유(필수지방섭취 용도), 생고무(군화제작 용도), 솜(군복생산 용도)을 생산 및 확보하는 사업을 한다. 이 부서 산하에는 각 도·시·군 내 전략물자 생산 관련 기업소 및 기업소 내 군수공장 또는 군수직장들이 있다. 이들 공장·기업소 및 직장들에서는 4대 전략물자를 중심으로 전시 예비물자를 생산한다.

여섯째, 방대한 중앙부서를 가지고 있는 <총참모부>이다. 총참모부는 당적 원칙에 기반해 군사적 명령을 지도한다. 그 휘하에 2017년 현재까지 김정은 시대 군사적 도발을 주도하는 <전략군>은 김정은이 특별 관리한다. 그 외 핵화학 무기 관련 사업을 하는 <핵화학 방위국>, 각종 포 관련 사업 및 포병을 지도하는 <포병지도국>, 그 외 중요 부서인 군사 <작전국> 및 <정찰총국> 등이 있다.

## 나. 군수공업부: 2경제 및 전략무기 생산 정책지도

군수공업부는 군수물자 생산부서로 2경제사업 및 전략무기 생산을 지도 관리한다. 군수경제를 책임지는 <2경제위원회>를 지도하며 김정은 시대 핵·미사일·잠수함 등 전략무기 생산에 집중하는 부서이다. 군수공업부 역시 보안상 1과, 2과...식으로 구성되어 있다. 기본적으로 1과는 2경제위원회에 대한 당적·정책적 지도를 수행한다. 그 외 각과는 고유한 무기생산체계를 지도하는 것으로 추정된다. 그 외 종합과 등 관리부서가 있다.

그 중 <99총국>이 대외적으로 ‘창광무역회사’로 알려진 부서이다. 이 부서는 북한에서 개발한 무기를 수출하거나 핵심무기 생산에 필요한 원료를 해외로부터 조달하는 등의 수출입 관련 업무를 한다. 또한 무기 수출 등의 외화벌이를 통해 핵심무기 생산에 필요한 자금도 조달한다. 최근 관련분야 고위직 탈북민들의 증언, 관련 선행연구 및 북한정보를 종합하여 그 주요 구조와 기능을 도형화하면 아래 <그림 VI-2>과 같다.

그림 VI-2 군수공업부의 구조와 기능



자료: 저자 작성

앞의 <그림 VI-2>에서 드러나듯, 군수공업부에는 각 무기생산을 지도하는 등의 각 과별 편제 외에, '잠수함 기술개발 및 생산'을 책임지는 <선박공업부>가 별도로 편제되어 있다. 광범위한 조직으로 구성된 <2경제위원회>는 산하에 핵심무기 기술 개발 및 연구를 하는 <국방과학원>이 있다. 그리고 1총국~9총국으로 구성된 무기 생산 체계가 갖추어져 있다. 각 총국에서는 핵, 미사일, 탄약, 탱크, 화학무기 등 총국 별로 담당하는 군수공장 약 200개의 생산 지도 및 관리를 수행한다. 그리고 전략무기 생산 및 관련 원료에 대한 수출입 지도와 관리를 한다.(사례5)

<2경제위원회>는 북한의 군수경제를 총괄하는 기관으로 모든 군수제품의 계획/생산/분배 및 대외무역을 관장한다. 북한의 군수산업이 2경제제로 자리 잡기 시작한 것은 1966년 10월 제2차 당대표자회에서였다. 이 회의에서 김일성은 경제건설과 국방건설을 병진시켜 나갈 것을 재천명하면서 군사전략상 중요한 지대를 확고히 하며, 군수공업을 발전시키고 군수공업에 필요한 물자예비를 만들어야 한다고 강조하였다. 군수공업의 강조와 확장 정책에 따라 1960년대 말 내각에 군수공업만 전담하는 <제2기계공업부>를 따로 신설하였고, 당중앙위원회에 군수공업 담당 비서를 두어 군수산업 전반을 총괄하게 하였다. 그 후 군수생산이 더욱 방대해짐에 따라 1970년대 초 <2경제위원회>를 창설하였다.<sup>109)</sup>

김일성 시대 <2경제위원회>는 중앙인민위원회(내각 전신) 소속이었으나, 김정일이 북한체제를 실질적으로 운영하던 1993년 국방위원회(현재 국무위원회) 소속으로 변경되었다. 이후 내각(인민경제)과는 별도로 독자적 조직체계 및 생산활동을 했다. 김정일 시대 <2경제위원회>는 8개의 총국으로 구성되어 있고, 연구개발을 위한 제2자연과학원과 자재공급을 위한 자재상사를 가지고 있는 것으로 알려지고 있다. 그리고 무기

<sup>109)</sup> 통일부 북한정보포털, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=165>> (검색일: 2017.09.13.).

생산에 필요한 물자를 수입하고 생산품의 해외 판매를 담당하는 무역회사와 은행 등 많은 회사를 거느리고 있는 것으로 알려졌다.<sup>110)</sup>

〈2경제위원회〉는 제2의 정무원(내각)이라는 김일성의 교시에 의하여 내각과 상관없이 인민경제에 우선하여 계획, 재정, 생산, 공급을 독자적으로 추진하고 있다. 산하의 경제기관뿐만 아니라 내각의 일반생산기관까지 일용분공장, 일용직장 등의 명칭 하에 군수생산시설을 갖추어 놓고 군수생산을 확대하였다. 민수생산 기업소들에 일용분공장(직장)을 차려 놓고 군수품을 생산하게 하는 목적은 〈2경제위원회〉가 단독으로 모든 무기를 생산할 수 없기 때문이다. 또한 일찍부터 민수생산 기업소들에 군수생산시설들을 갖추어 놓고 생산경험을 쌓게 하여, 만약 전쟁이 발발했을 경우 신속하게 군수경제로 전환시키려는 정책 때문이다. 무기생산과 관련이 있는 모든 공장에 일용분공장 또는 일용직장이 있으며, 북한 전체 기업의 설비가동률이 30%에도 못 미치는 현재와 같은 악조건 속에서도, 군수공업의 정상가동을 보장하고 있다.<sup>111)</sup>

이러한 조직체계 및 기능을 가지고 있던 〈2경제위원회〉는 김정은 시대 더욱 강화된다. 산하에 핵심무기 기술 개발 및 연구를 하는 〈국방과학원〉을 강화했을 뿐 아니라, 김정일 시대 8총국이었던 무기 생산 체계를 9총국으로 확대했다. 이 9개의 총국에서는 군수 전략무기인 핵, 미사일, 탄약, 탱크, 화학무기 생산 등을 담당하는 총국으로 구분되며, 그 휘하에 군수공장 약 200개의 생산 지도 및 관리를 수행한다. 더불어 전략무기 생산 및 필요 자재와 원료에 대한 수출입 지도와 관리를 한다.

한편, 김정은 시대 핵무기 체계를 보면, 핵실험 이전 단계까지는 군수공업부 산하 131지도국에서 주도하고, 핵의 전략화는 최고사령관 김정은을 보좌하는 최고사령부의 작전전략 범위 내에서 특별 관리된다고 한

<sup>110)</sup> 위의 자료. (검색일: 2017.09.13.).

<sup>111)</sup> 위의 자료. (검색일: 2017.09.13.).

다. 대량살상무기일수록 전력화 및 보관이 중요하기에 지휘체계의 단일화 및 철저한 관리가 필요하기 때문이다. 또한 2경제 내에도 보위부가 독립적으로 있어 전략무기 생산 및 관리 체계에서 당의 방침에 어긋나게 행동하는 이들에 대한 감시와 처벌이 이루어진다.(사례5)

#### 다. 민방위부: 예비군력사업

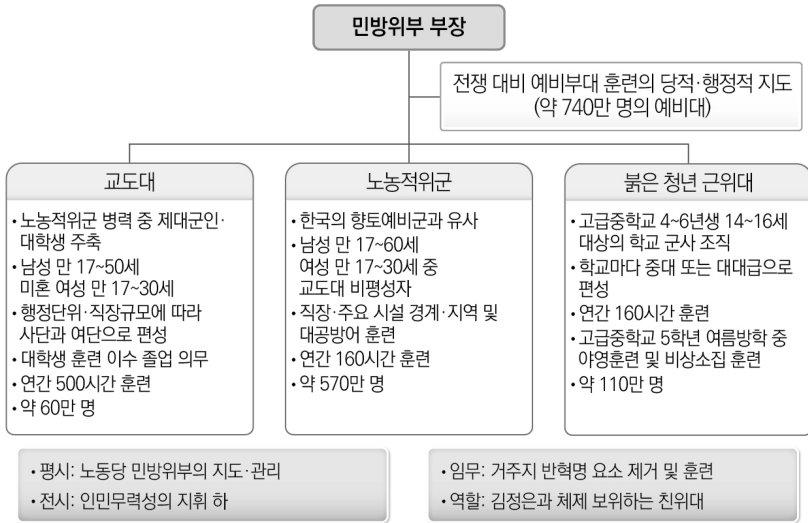
민방위부는 전쟁 대비 예비부대 훈련의 당적·정책적 지도를 수행한다. 북한에는 약 740만 명의 예비대가 있다. 주요 하부 조직은 <교도대>, <노농적위군>, <붉은 청년 근위대>이다. 이들은 평시에는 당 민방위부의 지도 및 관리 하에 전쟁 대비 훈련을 하며, 전쟁 시에는 인민무력성의 지휘 하에 편재된다. 각 조직의 주요 임무는 거주 지역이나 직장, 학교 등에 반혁명 요소 제거 및 전쟁대비 훈련이다. 주요 역할은 김정은과 체제를 보위하는 친위대 강화이다. 관련 북한 군사정보 및 탈북민들의 증언을 종합하여 그 주요 조직과 기능을 도형화하면 다음 <그림 VI-3>과 같다.

<교도대>는 노농적위군 병력 중 제대군인과 대학생이 주축이다. 남자만 17~50세, 미혼 여성의 경우 만 17~30세를 대상으로 한다. 행정 단위 및 직장 규모에 따라 사단과 여단으로 편성된다. 대학생들이 의무적으로 참여하는 교도대 훈련은 졸업을 위해 반드시 필요한 의무 이수 과목이다. 연간 훈련시간은 500시간이며 약 60만 명으로 추정된다.

<노농적위군>은 한국의 향토예비군과 유사하다. 구성은 남자의 경우만 17~60세, 여자는 만 17~30세 중 교도대에 편성되지 않은 사람들이다. 주요 훈련 내용은 직장, 주요 시설, 지역에 대한 경계 및 대공방어 훈련이다. 연간 훈련시간은 160시간이며 약 570만 명으로 추정된다.

<붉은 청년 근위대>는 고급중학교(한국의 고등학교) 4~6년생인 14~16세 대상의 학교 예비군사조직이다. 학교마다 중대 또는 대대급으로 편성되어 연간 160시간 훈련한다. 특히 고급중학교 5학년 여름방학 중에는 야영훈련 및 비상소집 훈련을 시행한다. 그 규모는 약 110만 명으로 추정된다.

그림 VI-3 민방위부의 조직과 기능



자료: 저자 작성

## 2. 경제·과학교육 분야 내각 정책지도 부서

### 가. 경제부: 국가경제정책 총괄 지도

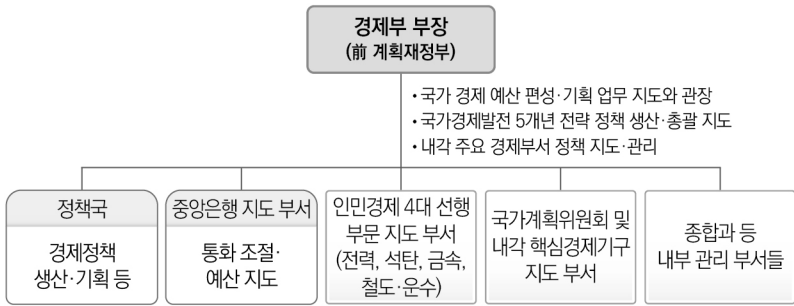
2016년 명칭이 변경된 것으로 알려진 김정은 시대 당 경제부는 북한에서 국가의 경제 예산을 책정할 뿐만 아니라, 국가 경제정책을 총괄 지도·관리하는 전문부서이다. 2005~2016년 이전까지 국가의 경제 예산 책정이 주요 업무였던 노동당 계획재정부가 김정은 집권 5년 시기 경제부로 그 역할이 강화된 것으로 보인다. 2009년 11월 말 실시한 북한의 화폐개혁 실패 및 부작용으로 2010년 3월 처형된 박남기 부장이 책임지던 부서로 국내에 널리 알려진 부서이기도 하다. 2017년 10월 7일 개최한 당중앙위 제7기 제2차 전원회의 이전까지 확인된, 당 경제부 부장은 당중앙위 부위원장인 오수용으로, 명칭 변경에 따른 책임자 변화는 없는 것으로 알려지고 있다.



연합뉴스 소식통에 따르면, 김정은이 2016년 “노동당 7차 대회에서 내각이 경제부문을 맡도록 힘을 실어주었지만, 내각의 행정지시가 지방경제부문까지 제대로 먹히지 않자 당 중심의 중앙집권적 관리 형태로 방향을 바꾸”면서 명칭이 경제부로 바뀌었다고 한다. 김정일 시대에 당 계획재정부는 당 전문경제부서인 중공업부, 농업부 등 여러 경제부서를 통폐합하여 2005년 7월 설립된 것으로 알려졌다. 이후 국가의 경제 예산 편성 및 기획 업무를 관장하는 기관이었다. 그러나 경제분야 전반에 대한 관리 는 내각의 관련 부처들이 담당했었다. 그런데 명칭이 경제부로 바뀌면서 당 전문부서인 경공업부 및 농업부가 지도하는 경공업과 농업을 제외한, 철도·건설·석탄공업 등 경제 분야를 직접 지도하게 되었다고 한다.<sup>112)</sup>

최근 고위직 탈북민들의 증언과 자문, 그리고 최근 북한경제 정보를 종합하여 그 주요 기능체계를 도형화하면 다음 <그림 VI-4>와 같다.

그림 VI-4 경제부의 기능 체계



자료: 저자 작성

112) “북, 노동당 계획재정부→경제부로 변경,” 『연합뉴스』, 2017.02.06., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/02/06/0200000000AKR20170206107000014.HTML?from=search>> (검색일: 2017.09.16.).

위의 <그림 VI-4>에서 보여지듯 현재 당 경제부의 주요 기능은 세 가지로 추정된다. 첫째, 국가 경제 예산 편성 및 기획 업무 지도와 관장, 둘째, 제7차 당대회에서 발표한 국가경제발전 5개년 전략 정책 생산 및 총괄 지도, 셋째, 경공업과 농업을 제외한 내각 주요 경제부서 정책 지도 및 관리이다.

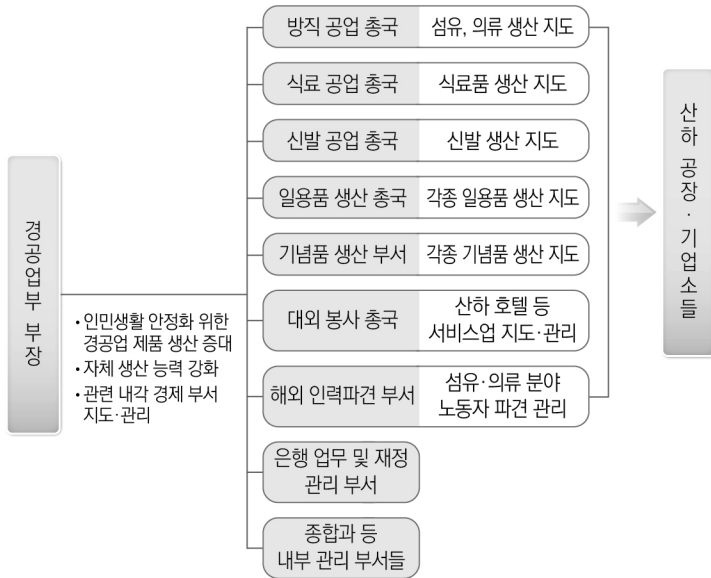
그 기능을 중심으로 주요 부서를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, <정책국>이다. 내각 경제정책 전반에 대한 생산관리 및 기획 업무를 지도 및 관리한다. 둘째, 국가 통화를 조절하고 예산사업을 지도하는 <중앙은행 지도부서>이다. 북한 중앙은행은 내각 직속 기관이나 당 경제부의 당적 지도 및 내각의 행정 통제를 받는다. 중앙은행의 기능은 크게 고유기능, 신용기능, 특수기능이 있다. 고유기능은 발권, 통화조절, 지급결제제도 운영, 국고금 관리 등이다. 북한 은행제도의 특징 중 하나인 중앙집권적 결제제도 운영은 중앙은행의 기능을 통해 가능하다. 그 외 예금대출업무 등의 신용기능과 계획경제 고수에 따른 특수기능도 수행한다.

셋째, 제7차 당대회에서 제기한 경제발전 5개년 전략 수행을 위한 <인민경제 4대 선행부문 지도부서>이다. 4대 선행부문은 전력, 석탄, 금속, 철도운수이다. 넷째, 내각의 <국가계획위원회 및 내각 핵심 경제기구 지도부서>이다. 다섯째, <종합과> 등 기타 내부 관리부서들이다.

## 나. 경공업부 및 농업부: 인민생활품 생산과 식량사업 지도

김정일 시대 그의 여동생인 김경희가 책임지던 경공업부는 인민생활품 생산 등과 관련한 지도 및 관리 부서이다. 내각 경공업성 지도 뿐 아니라 인민생활품 관련 당중앙위의 각종 결정을 지도 및 관리하였다. 방직, 신발, 식료, 일용품 생산기관 관리에서 나아가, 서비스업 분야 중 호텔 등도 지도 관리하며, 섬유 분야 노동자 송출 등 경공업 분야 해외 인력파견 업무도 수행한다. 그 부서와 기능이 방대하여 자체 은행 및 재정 관리 부서도 있다고 한다. 최근 고위직 탈북민들의 증언, 관련 선행연구 및 북한정보를 종합하여 그 주요 기능체계를 도형화하면 아래 <그림 VI-5>와 같다.

그림 VI-5 경공업부의 기능 체계



자료: 저자 작성

위 <그림 VI-5> 경공업부의 기능 체계에서 보여지듯, 경공업부의 주요 기능은 세 가지이다. 첫째, 인민생활 안정화라는 당 정책 기조에 따른 경공업 제품 생산증대, 둘째, 김정은의 지시에 따른 ‘자강력제일주의’로 자체 생산 능력 강화이다. 김정은은 경공업 분야 현지도도 때마다 특히 ‘자강력’을 강조하였다. 예를 들어 2014년 12월 김정은이 김정숙평양방직 공장을 현지도할 때, “남의 덕으로가 아니라 자기식의 투쟁방식, 창조 방식으로 자기의 힘을 천백배로 강화해 나가는 것이 바로 자강력”이라고 강조하였고, 이후 여러 매체를 통해 당시 김정은의 발언이 방영 또는 ‘말씀’으로 인용되었다.<sup>113)</sup> 국가의 전략적 경제 분야인 군수산업과 중공업 분야 등인 4대 선행부문보다, 경공업 분야는 노동력 의존도가 높기 때문

113) 『조선중앙통신』, 2016.01.28.

이다. 셋째, 관련 내각 경제 부서 지도 및 관리이다.

최근 고위직 탈북민들의 증언 및 북한정보를 종합하여 그 주요 부서 및 기능을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, <방직 공업 총국>이다. 섬유, 의류 분야 생산을 지도한다. 둘째, <식료 공업 총국>이다. 각종 종합식료공장 등의 식료품 생산을 지도한다. 셋째, 신발 생산을 지도하는 <신발 공업 총국>이다. 북한의 신발 생산은 경공업부 산하 신발 공업 총국에서 관리 및 운영하고 있다.

넷째, 각종 일용품 및 기념품 생산을 지도하는 <일용품 생산 총국>과 <기념품 생산 부서>이다. 김정은은 2016년 10월 만경대혁명사적지 기념품 공장을 현지지도하였는데, 1979년 12월 창립된 이 공장은 사적지 참관자들을 위한 기념품 및 주민들에게 필요한 일용품을 생산한다. 당시 김정은은 “경공업공장들을 지식경제시대의 요구에 맞게 더 잘 꾸리고 원료, 자재의 국산화를 실현하여 생산을 활성화하는 것은 날로 늘어나는 소비품에 대한 인민들의 수요를 충족시키며 우리나라 사회주의제도의 우월성과 생활력을 과시하는 중요한 사업”이라고 하였다.<sup>114)</sup>

다섯째, <대외 봉사 총국>이다. 이 부서에서는 산하에 외국인들을 위한 호텔 등 서비스업 분야를 지도 및 관리한다. 여섯째, <해외 인력파견 부서>이다. 이 부서에서는 섬유 및 의류 분야 노동자들을 해외에 파견하고 관리하는 사업을 한다. 일곱째, 방대한 경공업부에서 관장하는 사업과 관련한 <은행업무 및 재정 관리 부서>가 있다. 그 외 <종합과> 등 내부 관리부서가 있다.

한편 당 농업부는 김정은 시대 다시 부활된 당 전문부서인 것으로 추정된다. 김일성 시대 있었던 당 농업부는, 김일성 사망(1994) 후 김정일이 집권하면서 폐지된 당 전문부서이다. 김일성 사망 이후인 1997년경, 당시 인민보안부가 ‘6·25전쟁 간첩단을 재조사’한다며 대대적인 검열을

<sup>114)</sup> 『로동신문』, 2016.10.07.

하여, 당시 서관히 농업 담당 비서를 처형하는 등 수 천명의 간부들을 숙청했던 <심화조사건> 이후 폐지된 것으로 알려졌다.<sup>115)</sup> 그런데 2014년 이후 각종 북한정보에 당 농업부에 대한 소식이 들려오기 시작했다.

노동당 농업부 사업과 관련하여, 예를 들어 2014년 11월 연해주 정부는 2014년 11월 26일 북한의 고명희 농업부 부부장이 블라디보스토크를 방문해 당시 연해주 농업국장과 농업 및 축산 분야 협력방안을 논의했다고 발표했다. 당시 연해주 정부측의 발표에 따르면, 농업부 부부장이 온실을 이용한 채소 재배와 축산을 결합하는 방식이 매우 효과적이라고 하였다. 그는 연해주 정부 측에 임대 가능한 온실부지 견학을 요청하였고, 이 견학이 사업 타당성 검토 및 사업 계획서 작성에 필요하다고 했다. 또한 그는 11월 14일에도 극동 하바롭스크를 방문해 이 지역의 농지 1만 ha 이상을 임대해 채소 재배, 목축, 농산물 가공 공장을 운영하고 싶다고 밝혔다고 한다. 당시 농업 실무 담당인 고 부부장의 현지시찰은 북한의 리수용 외무상과 김정은의 러시아 특사 최룡해 당 비서 등 북한 고위급 인사가 연이어 러시아를 방문해 농업 중심 경제협력을 논의한 뒤 이루어졌다.<sup>116)</sup>

현재 농업부의 내부 부서에 대한 세부 정보는 확인하기 어렵다. 다만 김정은 집권, 특히 핵실험 이후 북한이 식량사업을 대대적으로 강화한 것으로 보아, 대북제재에 대비하여 당이 직접 나서서 식량 생산량을 증대해야 하는 상황과 맞물려 사업이 전개되는 것으로 추정된다. 기본적으로는 농업 분야에 속하는 식량, 축산업, 채소업, 수매 등을 담당하는 내각의 관련 부서를 지도 관리하며, 이에 해당하는 주요 부서 등이 기능할 것으로 보인다.

<sup>115)</sup> 당시 북한 정권은 이 사건을 통해 김정일에 대한 사회적 충성을 유도하고, 북한 체제 전반에 새로운 간부 및 인물들을 충원함으로써 김정일 체제를 공고히 했다.

<sup>116)</sup> “북한 농업부 부부장, 연해주 정부와 농업협력 논의,” 『VOA』, 2014.11.27., <<https://www.voakorea.com/a/2535735.html>> (검색일:2017.09.20.); “북한, 러시아 극동 지역 농·축산업 진출 박차, 고위 인사·농업 실무책임자 연이어 극동 방문,” 『연합뉴스』, 2014.11.26., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2014/11/26/0200000000AKR20141126153400080.HTML?input=1195m>> (검색일: 2017.09.20.).

## 다. 과학교육부: 과학기술 및 교육 정책지도

과학교육부는 북한의 내각 과학기술 및 교육 분야 기관을 정책적으로 지도하는 부서이다. 2017년 10월 7일 개최한 당중앙위 제7기 제2차 전원회의 이전까지 선전선동부의 김기남과 함께 3대에 걸쳐 북한의 당 과학교육 사업을 책임졌던 고령의 최태복 당중앙위 부위원장의 관장 하에 있었던 부서이다. 특히 김정은 시대 들어와서 12년 의무교육 제도를 도입하고, 제7차 당대회에서 과학기술 발전을 당과 국가의 최고 발전전략으로 상정한 상황에서 방대한 업무를 지도하는 당 전문부서이다.

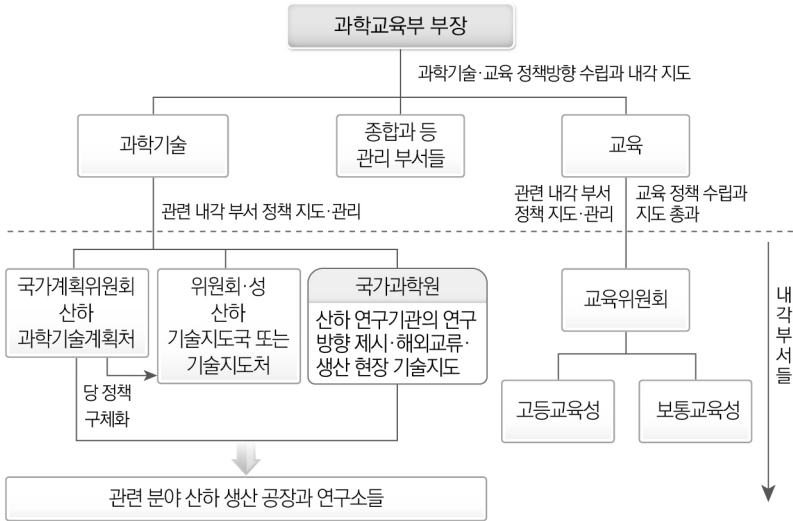
김정은 집권 후 국제적 수준의 과학기술 발전과 함께 새세대에 걸맞는 교육혁명을 제기하면서 그 역할이 강조되었다. 예를 들어 2014년 8월 30일 김정은은 당 중앙위 책임일군과 한 담화, “새 세기 교육혁명을 일으켜 우리나라를 교육의 나라, 인재강국으로 빛내자”를 발표하였다. 이 “말씀” 문서는 2014년 9월 5일 평양에서 개최한 북한의 <제13차 전국 교육일군대회>를 통해 공개되었다. 이 대회에서는 ‘지금 당의 교육사상과 정책이 관철되지 못하고 교육의 질이 시대적 요구에 뒤떨어지며, 교원들의 교육자 자질도 부족하고 실험실습 등 실천교육이 소홀히 되고 있다며, 교육사업의 혁명적 전환’을 교육부문 종사자들에게 요구했다.<sup>117)</sup>

그러면서 교육부문 전체 간부들은 김일성이 <사회주의 교육에 관한 테제>를 발표한지 40돌이 되는 2017년을 과학교육의 해로 정한 당의 의도에 맞게 교육의 질을 개선해야 한다고 강조하였다.<sup>118)</sup> 이 대회에서 북한당국이 지적한 ‘교육부문에 당적 지도가 제대로 관철되지 못하는 문제’가 김정은이 <전반적 12년제 의무교육제도>를 실시한 배경과 연동된다고 평가할 수 있다. 최근 고위직 탈북민들의 증언, 관련 선행연구 및 북한정보를 종합하여 그 주요 기능체계를 도형화하면 아래 <그림 VI-6>과 같다.

<sup>117)</sup> 『조선중앙통신』, 2014.09.05.

<sup>118)</sup> 위의 기사, 2014.09.05.

그림 VI-6 과학교육부의 기능 체계



자료: 저자 작성

〈그림 VI-6〉에서 보여지듯 당 과학교육부는 크게 내각의 과학기술 관련 정책을 지도하는 부서 및 교육 관련 정책을 지도하는 부서가 있다. 그 외 종합과 등 관리 부서들이 있다.

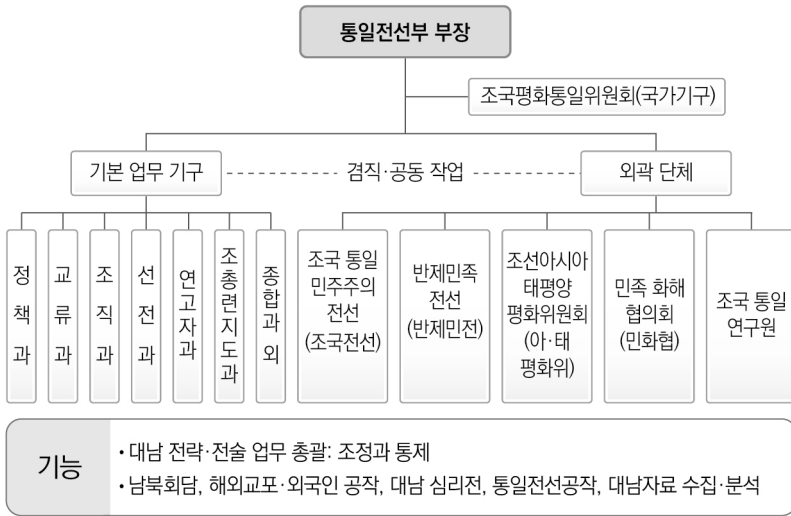
먼저 〈과학기술 분야 정책 지도〉는 크게 내각 국가계획위원회 산하의 〈과학기술계획처〉를 매개로, 당 정책을 구체화하여 각 관련 분야 위원회 및 성 산하의 기술지도국 또는 기술지도처를 지도한다. 또한 내각 〈국가과학원〉을 매개로 하여 산하 수많은 연구기관의 연구방향을 제기하고 해외교류 및 생산현장 기술 지도를 수행한다. 이들 내각 기관을 통해 관련 분야 산하 생산 공장과 연구소들을 당의 과학기술 정책에 따라 지도 및 관리한다. 다음으로 〈교육정책 수립과 지도를 총괄하는 부서〉들이다. 이 부서에서는 관련 내각 부서에 대한 정책 지도 및 관리를 수행한다. 기본적으로 내각 〈교육위원회〉 산하 〈고등교육성〉과 〈보통교육성〉에 대한 지도 및 관리 등을 한다.

### 3. 대남·대외 및 기타 일반 전문부서

#### 가. 통일전선부: 대남·해외 통일전선전술 사업

통일전선부는 대남·해외 통일전선전술 사업을 수행하는 당 전문부서이다. 현재 대남 군사 분야 협상통으로 알려진 강경파 김영철 당중앙위 부위원장이 부장으로 있다. 최근 고위직 탈북민들의 증언, 관련 선행연구 및 북한정보를 종합하여 그 주요 기능체계를 도형화하면 다음 <그림 VI-7>과 같다.

그림 VI-7 통일전선부의 체계와 기능



자료: 저자 작성

앞의 <그림 VI-7>을 중심으로 통일전선부의 주요 기능을 살펴보자. 첫째, 2016년 국가기구화된 <조국평화통일위원회>(이하 조평통)에 대한 당적 지도를 수행하며, 대남 전략 및 전술 업무를 총괄하고 산하 기관 및 외곽단체 업무를 조정 및 통제한다. 조평통은 남한 및 해외 동포를 대상



으로 한 통일전선 형성, 한국 내 친북 여론조성을 위한 선전 사업 등을 수행한다. 각종 성명서를 통해 북한의 대남 나팔수 역할을 하는 기관이다. 2016년 제7차 당대회 이후인 6월 29일 개최된 〈최고인민회의 제13기 제4차 회의〉를 통해, 통일전선부 산하의 당 외곽단체로부터 국가기구로 승격되었다. 둘째, 남북회담 업무를 책임 관리한다. 셋째, 해외교포 및 외국인에 대한 공작사업을 한다. 넷째, 대남 심리전을 포함한 통일전선 공작사업을 한다. 다섯째, 대남자료 수집 및 분석 업무를 한다.

산하 부서들은 크게 ‘기본 업무’ 기구 및 당의 외곽단체 형식을 띤 ‘외곽단체 지도·관리 업무’ 기구로 구분할 수 있는데, 이 두 기능의 책임자들은 상당수 겹치며 각 기구들은 공동 작업을 한다. 기본 업무 기구로는 당 중앙위 방침에 따라 정책을 생산하고 기획하는 〈정책과〉, 남북 및 해외교류를 지도·관리하는 〈교류과〉, 통일전선부 관련 각종 조직을 지도·관리하는 〈조직과〉, 대남 및 해외교포를 대상으로 한 선전선동 사업을 담당하는 〈선전과〉, 남한 및 해외에 가족 등이 있는 주민들을 관리하는 〈연고자과〉, 일본 내 조총련을 지도하는 〈조총련 지도과〉, 그 외 〈종합과〉 등 내부 관리부서가 있다.

외곽단체로는 5개 기관이 있다. 첫째, 〈조국통일민주주의전선(약칭 조국전선)〉이다. 한국에서 주요 사건이 발생할 때마다 각종 성명과 담화 등을 발표하며 대남 선전 사업을 수행하고, 한국 내 통일 관련 사업을 하는 조직 및 사람들과의 통일전선 구축 사업을 한다. 둘째, 〈반제민족전선(약칭 반제민전)〉이다. 2003년 7월까지의 북한의 대남 방송인 〈구국의 소리방송〉을 통해, 같은 해 8월 15일부터는 〈조선중앙방송〉을 중계하며 남한 내 친북 세력을 이념적 및 정책적으로 지도하는 기관이다. 현재까지 1997년 6월 개설한 인터넷 홈페이지 〈구국전선〉을 통해 대남 선전선동 사업을 수행하고 있다.

셋째, 〈조선아시아태평양평화위원회(약칭 아·태평화위)〉이다. 미국과 일본 등과의 창구 역할을 한다. 유력 해외인사에 대한 방북 초청과 해

외 학술회의 참가 등을 통해, 국제사회에 북한의 이미지를 긍정적으로 개선하는 사업을 한다. 2000년 남북정상회담을 기점으로 김정일 시대에는 남북간 각종 민간교류와 경제협력 업무의 집행기구 역할을 하였다.

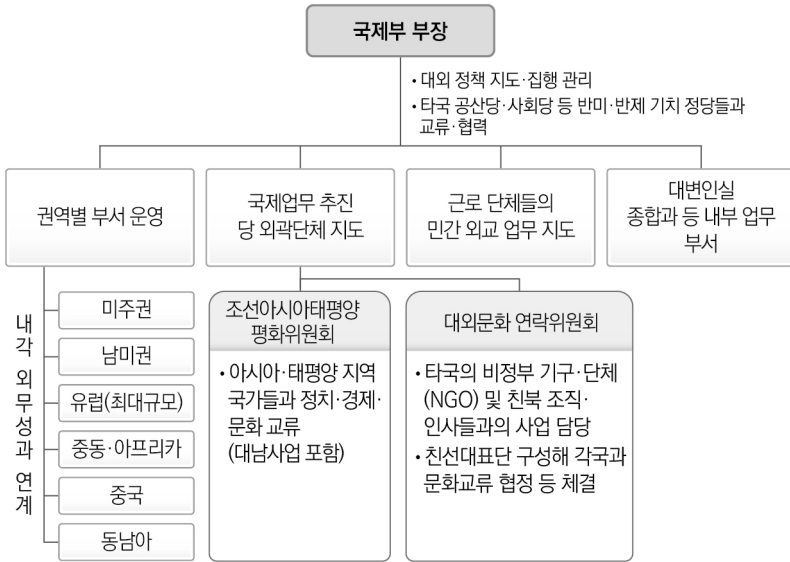
넷째, <민족화해협의회(약칭 민화협)>이다. 남북한 모두에 있는 기관으로 남한에도 민화협이 있기에 남측에서는 <북측 민화협> 또는 <북민협>이라고 칭한다. 김정일이 1998년 4월 ‘민족대단결 5대 방침’을 발표하고 ‘민족화해’를 내세우면서, 남북한의 교류 및 대화와 연대를 실현하기 위해 결성되었다. 주로 남한 민간단체와의 교류·협력 관련 실무사업을 담당한다.

다섯째, <조국통일연구원>이다. 한국의 국가정책연구기관인 <통일연구원>과 견줄만한 기관이다. 남한의 정치, 경제, 사회, 군사 등에 대한 학술·정책적 분석과 함께, 대남정책 마련 업무를 수행한다. 또한 남한 주요 인물에 대한 분석과 평가, 한반도 주변국에 대한 정세분석을 수행한다. 해외교포를 대상으로 한 격주간지 <남조선문제연구> 등을 발행한다.

## 나. 국제부: 해외 우호정당들과의 교류·협력

국제부는 김정은 시대 당과 국가기구 모두에서 국제업무를 책임지는 리수용 당중앙위 부위원장이 부장으로 있는 당 전문부서이다. 내각의 외무성이 국가를 대표한 외교업무를 책임지는 반면, 당 국제부는 해외 사회주의 정당 및 북한과 우호관계를 가지고 있는 해외 정당들과의 교류·협력을 주요 업무로 한다. 최근 고위직 탈북민들의 증언, 관련 선행연구 및 북한정보를 종합하여 그 주요 기능체계를 도형화하면 아래 <그림 VI-8>과 같다.

그림 VI-8 국제부의 기능 체계



자료: 저자 작성

국제부의 주요 기능은 두 가지이다. 먼저 당의 대외 정책 및 방침에 대한 정책 지도 및 집행 관리이다. 다음으로, 외국의 공산당 및 사회당 등 반미·반제를 기치로 한 정당들과의 교류 협력 사업을 수행한다. 주요 기능별 부서를 보면 다음과 같다.

첫째, 내각 외무성과 연계된 <권역별 부서>를 운영한다. 크게 미주권, 남미권, 유럽, 중동·아프리카 지역, 중국, 동남아 권역으로 나뉜다. 이중 규모가 가장 큰 부서는 가장 많은 대사관 또는 영사관을 두고 있는 유럽지역이고, 관계를 맺은 나라가 가장 많은 부서는 중동·아프리카 지역 부서이다. 이 부서들은 내각 외무성의 각 담당 국가 또는 지역과 연계하여, 당의 정책적 지도 사업을 한다.

둘째, 외교업무를 수행하는 <당 외곽단체 국제업무> 지도 부서이다. 산하 외곽단체로는 먼저 <대외문화연락위원회>가 있다. 이 단체는 타국

의 비정부 기구나 단체 및 친북 조직이나 인사들과의 교류 협력사업을 한다. 또한 친선대표단을 구성하여 각 국의 파트너와 문화교류 협정 등을 체결한다. 다음으로 앞선 통일전선부에서 설명한 <조선아시아태평양평화위원회(아·태평화위)>가 있다. 이 단체는 아시아 태평양 지역 국가들과의 정치, 경제, 문화 교류 사업을 하는 데 대남사업도 포함되어, 업무 영역이나 상황에 따라 통일전선부 또는 국제부의 지도 및 관리를 받는다.

셋째, <민간 외교 업무> 지도 부서이다. 주로 국제기구에 일원으로 참여하는 직업동맹과 여성동맹, 그리고 청년동맹 등 근로단체들의 민간 외교 업무를 지도·관리한다. 넷째, 국제부는 <대변인실>을 두고 당의 대외 정책 및 당 국제부가 관장하는 국제 교류 현황을 발표 및 선전하고 있으며, 그 외 <종합과> 등 내부 업무 부서들을 갖추고 있다.

#### **다. 총무부 및 문서정리실: 당운영·당조직 문서관리**

당 전문부서인 총무부는 기본적으로 당중앙위 산하 전문부서들의 총무과 등에서 생산 및 관리하는 당 문서를 관리하는 부서이다. 김일성·김정일의 교시 및 김정은의 “말씀” 과 각종 방침 등의 문서를 총괄 관리할 뿐 아니라, 각 당 기관에서 생산된 문서를 관리한다. 또 다른 당 전문부서인 문서정리실 또한 문서관리 부서인데, 이 부서는 주로 조직업무 중심의 문서정리를 한다. 즉, 이 부서는 조직지도부의 직접적 영향력 하에 총무부와 연계하여, 당원들의 당생활 및 당조직 활동·사업 관련 문서를 정리한다. 특히 조선노동당 운영 관련한 내부 문서들을 관리한다.

먼저 당 총무부는 문건 관리를 한다. 각종 당의 방침이 나올 때 총무부에서 그 내용을 정리해서 각 단위들에 보내는 역할을 한다.(사례2) 김정은의 지시에 따른 관련 당 전문부서와 총무부의 사업 양상 및 기능과 관련한 증언을 인용하면 다음과 같다.

예를 들면, 김정은이 중요 지시 한 건을 내렸다. 그런데 그 집행부서는 선전선동부…선전선동부가 집행할 방침이에요. 그 기안도 선전선동부가 했고, 사례를 들자고 하면 5월 9일, “위대한 장군님의 당위원장 추대 일 돌을 계기로 노동당 조직 정치 사업을 이렇게 하려고 합니다.” 이거는 선전선동부가 기안을 한 거잖아요. 그런데 예를 들면, 김여정의 머리에서 나왔다면, 선전선동부 종합과에서 방침 초안을 만들어서, “전 당적 전 사회적으로 일 돌을 맞으면서 위대한 장군님의 위대성 선전, 그 다음에 체제 선전을 이렇게 하려고 합니다.” 방침 내용이 이렇게 됐어요. 이게 김정은한테 갔잖아요. 김정은이 싸인을 했어, 그러면 이제 하달이 되죠. 그런데 싸인에 따라서 방침내용은 틀려져요. 왜냐면, 이 사람이 여기다 가필을 더 하니까. 지금은 가필을 많이 하니까. 그래서 가필을 하고 여러 가지 지시를 하면, 이제처럼 그게 직접 말씀이 될 수도 있고, 그걸 놓고 자기가 말씀 지시를 줄 수가 있잖아요. 이렇게 해라, 저렇게 해라. 그런 경우는 말씀이 될 수가 있고. 그냥 싸인만 하고 내려 보냈다. 그러면 일단 방침이 될텐데, 당중앙위원회 지시가 될 수도 있고. (방침이나 말씀이) 왔어요, 오면, 선전선동부가 방침이 나온 다음에는 집행대책을 논의해야 되잖아요. 그런데 그 방침이 바로 선전선동부로 가냐? 그게 아니고 먼저 총무부로 하달이 떨어져요. 모든 방침. 근데 선전선동부 부서에서 올렸던 방침이, 하달이 된 건 총무부에 다 왔으니까. 총무부가 그걸 가지고 기안을 하죠. 이제부터, “자 방침이 하달됐는데, 내일 몇 시에 방침을 하달하겠습니다.” 부서장들 다 모이고. 이걸 총무부가 하는 거예요. 그건 실무적인 거잖아요. 그래서 그 시스템에서 방침 집행이 돼요, 조직 사업이. 이것을 기록 다 하고 그 다음에 방침 집행결과를 또 이게 선전선동부가 기안을 하고, 선전선동부가 집행을 하는 방침임에도, 집행 결과는 총무부가 따로 또 체크, 종합을 해요. 그래서 마지막에 이 사람들이 월, 분기, 상하반년, 연간 해가지고 방침 집행 결과를 누가 종합을 하나? 해당 부서도 종합을 하지만, 총무부가 전체적인 것을 종합을 해서 김정은한테 보고를 하는 거예요… “자 올해 일 년간 총 받은 방침 건수.” 그러면 총무부가 순위까지도 내요. 조직지도부가 일등, 선전선동부가 이등 뒤 이런 식으로. 그리고 긍정 부서. 이런 기능이 총무부에 있으니까 총무부 기능을 무시할 수 없죠. (사례1)

이러한 정책 종합 기능은 당 전문부서들 내부에 있는 종합과 업무와도 연계된다. 또한 주요 전문부서 총무과와 연계하여 사업이 진행된다. 이와 관련한 증언을 인용하면 다음과 같다.

총무부하고 비교를 한다면, 종합과도 서류를 보는데, 한 마디로 종합과면 내가 한 달 혹은 분기 혹은 상반기, 하반기로 나누는데, 종합과가 문서를 보관하는과는 아닙니다. 그러니까 내가 문건을 찾았다면, 분기마다 1/4분기 2/4분기 이걸 총무과(각 전문부서 내 총무과)에다 갖다 보는 거죠. 종합과의 상반기 문건, 총무과에다 갖다 놓으면 총무과는 그걸 정리해서 3호실이라고 또 있습니다. 지하에까지 매장하는 거(문서) 관리. 그걸 맡아보는 게 총무부죠. 조직부에 총무과 하고는, (그 관계가) 총무과는 매 부서마다 오는 것을 착착 정리를 해서 (당 총무과에) 갖다 주는 거고. 조직부 당생활과라든가 간부와라든가 매 부서가 (중앙당 전문부서) 총무부에 간다면 총무부 골 아픕니다. 그걸 또 분류하려니까. 그니까 이거를 나부터 보면 내가 00사업할 때 보면, 이게 다 해서 싸인해주면 우리 참모들이 이걸 어디 가져 가냐면, 자기네 밑에 내려가서 포치하고 다 하지만 밑에 단위에도 주고. 그럼 우리 부에 뭐가 있냐면, 조직부에 총무과가 있습니다. 이거를 이 사람이 총무과에 갖다 줘야 되요. 이거는 사단 기능이기 때문에 그렇지만 군단 기능부터는 다릅니다. 이거 너무 많기 때문에 총무과에서 총무부에 갖다 주죠. (사례5)

고위직 탈북민의 증언들을 종합하면, 총무부와 문서정리실이 두 부서는 당 조직지도부의 영향력 하에 있는 부서이다. 총무부와 문서정리실의 사업 관계에 대해 고위직 탈북민은 다음과 같이 증언한다.

총무부는 문서관리죠. 일체, 문서실하고 중복이 되는데. 중앙당 문서실 말씀드리면, 총무부는 당 내부 운영과 관련한 실무, 행정 준칙이라든가 이런 걸 관리하는 게 우선...총무 기능을 보면, 행정조직, 행정기구 운영하는 문서를 당내부에서 이 사람들이 맡고. 그리고 교시, 말씀 관리라든가 지시사항이라든가

이건 다 행정 실무적인 부분이잖아요. 이 사람들이 보는 데. 문서실하고 중복이 될 수도 있고, 분리가 되는데 반드시 분리가 됩니다. 왜냐면, 문서실은 당역사와 관련한 모든 부분들을 다 종합을 해가지고 당회의나 당대회, 이번에 7차 당대회를 했잖아요. 그와 관련한 결과 종합 문서들 관리를 문서실이 하죠. 마지막 보관을 하고 관리를 하는 실무부서니까. 그런데 7차 당대회 준비하고 진행될 때 그 과정에서 문서를 종합하고 김정은이 읽을 때까지 관리해야 되잖아요, 이거는 총무부가 관장을 하죠. 이 사람(김정은)이 읽고, 그러면 각 부서에서 문서들이 다 들어가고 회의와 관련한 걸. (사례1)

의사결정기구 운영을 하는 걸 보면, 딱 나타나는데. 의사결정기구 운영을 할 때, 의사결정기구를 누구 관장을 하느냐? 조직지도부가 하는데 내부과 내 규약기구과라는 게 있잖습니까. 여기서 운영을 하는데. 예를 들면, 도당에 조직지도부 규약기구과는 뭘 하나면? 도당 전원회의, 도당은 정상적인 운영을 하잖아요. 도당전원회의, 군사회의, 집행회의 이것을 운영하고 총괄하고 실무 보장하는 부서가 규약기구과인데. 실무부서로 총무부는 이 회의와 관련한 모든 문서를 종합을 하고, 왜냐면 회의를 운영하자면 문서들이 들어가야 되잖아요. 문서보장이 라든가 행정이란 지시를 하고 이거는 총무부. 그런데 이 회의가 다 끝나고 이걸 역사로 정리를 해요. 이거는 문서실에서 하죠. 그렇게 보시면 돼요. (사례1)

전체적으로, 총무부는 문건을 관리하는 데 특히 정책 방침 및 집행 과정에서의 문서관리 및 배포까지를 책임지고 있다. 반면 문서정리실은 말 그대로 당내 문건들을 기록 및 보관·관리하는 기능이 주요 기능이다.(사례2)

## 라. 신소실 및 당역사연구소: 민원처리와 체제 전통성 개발

신소실은 ‘어머니 당’이라는 칭호에 맞게 인민들의 각종 억울함 등을 당과 수령이 나서서 풀어준다는 명분으로 김일성 시대부터 있었던 당 전문부서이다. 주로 민원을 접수 및 처리하는 부서이다. 북한 전 지역에도 있는 신소 부서는 수령제가 ‘인민을 위한 광폭정치’를 실행한다는 것을

정당화하는 기관임과 동시에, 간부들을 중심으로 북한사회 전반에 대한 ‘공포정치’의 수단이 되기도 한다. 중앙당 신소실은 일반주민들까지 최고지도자에게 보내는 억울함이나 애로, 각종 고발 등의 민원을 접수 및 처리한다. 각 도 신소과에 접수하기 어려울 때는 인편(人便)을 통해 중앙당 신소실에 직접 접수하기도 한다.

조직지도부의 신소과가 ‘10대 원칙’ 또는 ‘당적 원칙’에 어긋나게 행동하는 주로 당 간부들에 대한 당원들과 주민들의 민원을 처리한다면, 당 전문부서 중 하나인 신소실은 최고지도자인 김정은에게 올라오는 신소들을 처리한다. 이러한 차이가 있음에도, 기본적으로 신소실은 당 조직지도부 영향력 하에 있는 부서이다. 신소실의 체계 및 기능에 대해 고위직 탈북민은 다음과 같이 증언한다.

신소실도 (김정은) 직속입니다. 상급부서가 없고 독자체제로 돼있어요. 신소실을 둔 목적 자체가, 원래 김일성 때 통치를 잘하기 위해서, 인덕정치라든가 통치를 잘하기 위해서 만든 기구잖아요. 민원을 넣어라. 한마디로 이걸 관리하는 부서를 뒀야 되니까 처음에는 작게 출발을 했습니다. 그렇게 됐다가 이게 점점 기구화 되면서 당중앙위원회 신소실 이렇게 됐죠. 도당까지는 신소과. 도당은 도당 신소과 입니다. 중앙당만 신소실이고. (사례1)

신소실의 권한 및 신소 방법에 대한 증언은 다음과 같다.

신소실은 각 도마다 다 있어요. 신소실이 처리하는 것은 대체로 김정일이나 김정은한테 올라오는 신소. 북한에서 말하자면 ‘1호 신소’죠. 이런 걸 많이 처리해요.(신소실은 권한이 좀 있나요?) 나름대로 신소실도 권한이 있어요. 예를 들어서, 1호 신소 올라오게 되면은 그 누구도 마음대로 처리할 수 없는 거거든요...(시골에 일반 주민이 신소실에 어떻게 신소를 하나요?) 이게 여러 가지 방법이 있어요. 시골에 할아버지가 방법을 모르잖아요. 지방당을 통해서 하게 되면 안 올라가잖아요.



평양에 출장가는 사람한테 몰래 부탁을 해요. 이걸 하나의 사례예요. 그렇다고 해서 모든 사람이 다 그런다는 건 아니예요. 말마따나 각 도에서 시·군당에도 신소실이 있기 때문에 거기서 처리하는 것도 많지만. 예를 들어서, 어느 한 영리한 할아버지가 평양에서 간부하다가 떨어진 할아버지, 이런 할아버지가 방법을 알잖아요. 평양에 올라가는 사람에게 부탁해요. 하나 써서 “야, 꼭 가서 중앙당 신소실에 갔다 넣어 달라.” (무슨 통이 있는 거예요? 한국처럼) 예. 있어요, 접수 시키는. 그래도 사람한테 접수하는 게 나아요. 접수실 사람이 신소실로 오는 문건을 제 마음대로 처리할 수는 없거든요. 그런 식으로. 조직선을 타고 도당, 시당, 군당을 통해서 올라온 신소도 있고, 여러 가지. 도·시·군 당에서 “이거는 내가 마음대로 처리할 수 있는 게 아니다. 이걸 꼭 장군님께 보고 돼야 될 일이다.” 이렇게 해서 올라가는 것도 있고. 이러한 것들이 제기되면 신소실에서 나와서 그걸 풀어요. 나와서 시시비비를 가리죠. 이 사람들이 어떻게 처리하는가에 따라서 지시 받을 수도 있고 해결될 수도 있고. 그런 권한은 좀 있죠. (사례2)

전체적으로 증언을 정리해 보면, 북한의 당 전문부서 신소실은 한국의 경우, 청와대에 직접 보내는 민원업무 처리부서 또는 2017년 현재 한국의 <국민권익위원회>에서 운영하는 ‘국민신문고’와 유사한 기능을 한다고 평가할 수 있다.

마지막으로 당역사연구소이다. 2017년 10월 7일 개최한 당중앙위 제 7기 제2차 전원회의 이전까지, 당 전문부서 부장 중에 유일한 여성으로 만주항일빨치산 후손인 김정임이 오랜 기간 책임졌던 부서이다. 선전선동부의 영향력 하에 있는 당역사연구소는 체제 정당화 및 이상화 사업과 관련된 당의 역사를 다루는 부서이다.

당 문서정리실이 당 운영과 관련하여 역사기록으로 남겨야 할 문서를 관리한다면, 당역사연구소는 당 내부와 관련한 역사는 다루지 않는다고 한다. 즉, 당역사연구소는 주로 과거 김일성이 항일 혁명 활동을 시작한 시기부터를 기점으로 하여 그 이후 김씨 일가를 이상화하는 역사 연구를

한다.(사례2) 따라서 선전선동부의 영향력 하에 있는 부서이다. 당역사 연구소의 기능과 관련하여 고위직 탈북민들은 다음과 같이 증언한다.

김씨 일가를 우상화하자고 하니까 그런 사례 발굴들이 많아  
되잖아요. 그러한 것들을 하는 게 당역사연구소예요. 당역사연  
구소도 사람 많아요…북한에 유자녀라는 게 있잖아요. 항일빨  
치산 손자까지. 최근에는 김정일의 당 기초 축성시기 자녀들까  
지 봐준다고 해요. 그거 다 당역사연구소가 하는 거죠. (사례2)

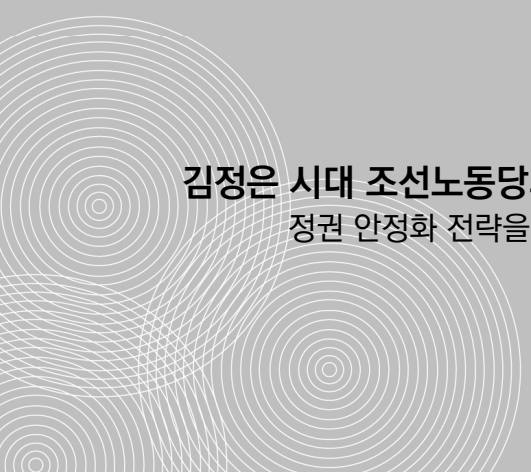
당역사연구소는 엄격하게는 선전선동부에 소속돼 있는 거로.  
그렇게 보시면 됩니다. 당역사연구소라고 명칭이 된 것은 말  
하자면, 조선노동당, 북한 전통 체제 쪽을 역사연구소가 관장  
을 하는 거지. 당역사연구소가 당 내부 사업은 손 안 땁니다.  
(문서정리실과는) 그런 차이가 있어요. (사례7)

당역사연구소가 선전선동부 소속으로 돼있지만, 이 사람들은  
북한체제 전통과 관련한 부분에 손대는 거잖아요. 당역사연구  
소가 가장 먼저 하는 게 김일성일가 전통이지. 전통과 관련한  
거를 개발하고 관리를 하고 이거 역사연구소가. 그러니까 말  
하자면, 기틀을 만드는 사람들이 역사를 하잖아요. 이 사람들  
이 당 내부를 보는 건 아니잖아요. 그래서 문서실은 당 내부  
역사를 정립하거나 관리하는. 이 사람들(당역사연구소 성원들)  
은 관리가 아니라 개발하고 정리하는 게 기본 임무죠. (사례1)



# VII. 정권 안정화 전략 수행 체계 및 과정 평가





**김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능:**  
정권 안정화 전략을 중심으로

## 1. 정당화: 세습과 이를 넘어서려는 ‘인정욕구’

김정은 정권 안정화 전략의 제1기둥은 ‘정당화(legitimation)’이다. 정당화 전략에는 세습을 포함한 정통성, 제도의 역사적 정당성, 올바름 또는 정의에 대한 동의, 인민의 지지, 상징의 효과 등이 포함된다.<sup>119)</sup> 조선 노동당의 당규약 및 당조직 체계와 사업내용 전반에 정당화 전략이 녹아 들어가 있다. 이 전략을 수행하는 조선노동당 내 주요 전문부서는 선전선동부, 과학교육부, 당역사연구소, 신소실, 조직지도부 등이다. 그리고 수탈체제를 정당화하는 ‘혁명자금’<sup>120)</sup> 지원 및 ‘선물정치’와 관련된 39호 실, 당 재정경리부, 금수산경리부도 수령독재의 정당화 사업을 수행한다.

이 절에서는 앞서 다룬 김정은 시대 노동당 조직 체계와 기능, 그리고 ‘전제 군주적 정권’들의 안정화 전략을 기반으로, 지난 5년 이상 김정은 정권의 정당화 전략 수행 체계 및 과정을 평가한다.

### 가. 수행 체계

김정은 시대 정당화 전략의 근원은 김일성과 김정일로 이어지는 세습이다. 이는 김정은 개인이 아니라 외부로부터 주어진 것이다. 따라서 김정은은 ‘김일성-김정일주의’를 사상화하여 그 정통성을 제도화하였다. 기본적으로 이 전략의 수행 체계는 김일성 시대에 형성되어 김정일 시대 완성되었다. 그리고 김정은 시대 2016년 제7차 당대회에서 개정한 당규약, 당조직 체계, 주요 당사업 내용 전반에 정당화 전략이 자리 잡고 있다. 당 상설 전문부서인 선전선동부, 과학교육부, 당역사연구소, 신소실, 조직지도부가 이 전략의 핵심 실행 부서이다.

<sup>119)</sup> Johannes Gerschewski, “‘The three pillars of stability’: legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes,” pp. 63~66.

<sup>120)</sup> 북한에서 김정은의 직접 지시로 우상화 사업, 각종 핵심 전략사업, 현지도 시 현장에서 요구하는 자금문제를 해결해주는 김정은의 지원 사업비를 ‘혁명자금’이라 칭한다.

김일성·김정일 시대 당의 지도사상이 ‘주체사상’이었던 것에 반해, 김정은 시대 당의 지도사상은 ‘김일성-김정일주의’이다. 또한 3대 세습의 정통성을 분명히 하기 위해 ‘당의 창건자이자 영원한 수령 김일성’, ‘당의 상징이자 영원한 수반 김정일’로 조선노동당에서 선대의 위상을 설정하고, 이들의 사상과 성과를 계승 발전시키는 ‘위대한 영도자’로서 김정은의 위상을 당규약 서문에 적시하였다.

특히 노동당 역사에서 김정은의 위상을 ‘김일성-김정일주의 당 발전 지도’로 규정하며, ‘과학기술에 따른 자강력 발전으로 강성국가건설의 최전성기를 주도하는 당의 영도자’로 구체화하였다. 그리고 당의 최종목적이자 최고강령으로 김정일 시대까지는 ‘온 사회의 주체사상화’이었던 것에 반해, 김정은 시대에는 ‘온 사회의 김일성-김정일주의화’로 변화한다. 이러한 변화는 3대 세습의 김정은이 정통성을 갖춘 지도자임을 정당화하기 위한 것이다.

당의 활동방향·사업방법·발전전략을 김정일 시대와 비교해 보면, 당 건설원칙과 활동방향 및 사업방법 등은 유사하다. 그러나 당의 초석 및 체제발전 전략은 변화가 있다. 김일성·김정일 시대 당건설의 핵심을 “혁명적 수령관”으로 규정한 것에 반해, 김정은 시대 제7차 당대회 당규약에서는 당건설과 당활동의 초석을 ‘김일성·김정일의 주체 혁명전통 고수 및 계승발전’으로 정의하였다. 당의 체제발전 전략은 상당히 구체화되었다. 특히 경제건설과 핵무력건설의 병진노선, 과학기술발전, 문명국(교육+보건) 건설, 청년운동 강화 등이 돋보인다.

김정은 정권의 안정화 전략 수행 과정에서 이루어진 핵심 사업이 <10대 원칙> 개정이다. 2013년 6월 19일 김정은이 당, 국가, 군대, 근로단체, 출판보도부문 책임일군들 앞에서 한 연설, 『혁명발전의 요구에 맞게 당의 유일적 령도체계를 더욱 철저히 세울데 대하여』가 개정된 <10대 원칙>의 배경 및 내용을 담고 있다. <10대 원칙> 개정을 통해 김정은은 김일성, 김정일 사상에 기반하여 자신이 북한체제를 지도하는 ‘최고영도

자'임을 정당화한다. 또한 왕성한 현지지도 등을 통해 김일성의 애민정치 행보 및 김정일의 군사중시 행보를 동시에 보이면서 당원과 주민에게 김정은 정권의 정당성을 각인시킨다. 그리고 정치국 회의 등 노동당의 비상설협의체를 가동시키며 자신의 통치 정당성을 제도화한다.

이러한 안정화 전략을 수행하는 노동당 내 주요 전문부서는 선전선동부, 과학교육부, 당역사연구소, 신소실, 조직지도부 등이다. 그리고 39호실, 당 재정경리부, 금수산경리부도 수탈체제를 정당화하는 '혁명자금지원' 및 '선물정치' 사업을 통해 김정은 정권 안정화 전략 수행 체계에 인입되어 있다. 이와 관련한 중앙당 상설 전문부서들을 중심으로 수행 체계를 살펴보자.

김일성 시대부터 현재 김정은 시대까지 유일지배체제의 정당성과 우상화 작업을 주도하는 부서가 선전선동부이다. 기본적으로 당원과 주민들의 사상을 장악·지도·통제하는 부서이다. 수령관에 기반해 북한의 모든 출판물과 방송 등을 지도하고 김정은의 우상화 사업을 주도하며, 김정은은 '위대한 영도자'로 정당화하는 이미지 창출 및 관리 사업을 한다.

이 선전선동부 내 당사사사업지도과로 불리는 선전과는 당조직 계선을 따라 조직된 각 급 당위원회의 선전부를 통해, '10대 원칙'에 기초한 사상교양 및 선전선동 사업을 한다. 특히 사상학습이 논리적이면서도 주민들이 이해하기 쉽도록 내용을 개발하는 이론선전과 등에서 김정은 정권을 정당화하는 논리 및 학습방법을 개발한다.

선동과는 북한주민과 근로단체 성원들의 사기를 진작시키고 자발적으로 각종 사회적 노력동원에 참여하도록 정치 및 경제 분야 선동을 조직, 지도, 관리한다. 강연과는 각종 교육제강을 생산하고 정상적으로 각종 강연이 이루어질 수 있도록 지도·관리한다. 강연과에서 다루는 학습제강은 정치선전, 경제선전, 교육문화선전, 정세선전 등 광범위하다.

그 외 앞서 자세히 다룬 방송과, 출판과, 신문과, 영화예술과, 1호행사과 등에서 김정은 정권 정당화 및 우상화 전략을 수행한다. 또한 김정은



명의로 나오는 모든 방침이나 지시 내용들을 녹음하여 문서로 작성하고 보관하는 부서도 있다. 전문부서 중 하나로 역사 기록을 참조하여 북한체제를 정당화하고 최고지도자를 우상화하는 데 활용하는 당역사연구소는 선전선동부와 연계성을 가지고 사업한다. 선전선동부의 영향력 하에 있는 당역사연구소는 과거 김일성이 항일 혁명 활동을 시작한 시기부터 김씨 일가를 우상화하며, 김정은 정권 정당화 작업의 토대를 제공한다.

다음으로 과학교육부가 과학기술 및 교육 체계를 통해 김정은 정권의 통치 정당화 전략을 수행한다. 김정은 시대 12년 의무교육 제도를 실행하고 제7차 당대회에서 과학기술 발전을 당과 국가의 최고 발전전략으로 상정하면서 그 역할이 커졌다. 특히 김정은 집권 후 국제적 수준의 과학기술 발전과 함께 새세대에 걸맞는 교육혁명을 제기하면서 그 역할이 강조되었다. 또한 북한주민들과 후대의 '사고 구조'를 만들어내는 교육사업체계는 정권 정당화 전략의 핵심 기능을 한다.

방대한 조직지도부 역시 정당화 전략 수행 체계 내부에 있다. 특히 조직지도부 내 신소과, 유자녀과, 교시편찬과 등이 그 역할을 한다. 조직지도부 내 <신소과>는 간부들의 관료주의, 부패, 권력남용으로 인한 북한주민들의 민원을 처리하며 중요한 신소는 최고지도자인 김정은에게 알리는 역할을 한다. 또한 조직지도부 내 <유자녀과>는 항일빨치산 후대 및 6.25전쟁 영웅 후대 등에 대한 특별 관리 및 지원 등을 통해 세습통치의 정당화 사업을 한다. <교시편찬과>는 김정일 시대 김일성과 김정일의 모든 교시와 지시를 녹음하여 문헌으로 정리하는 기구였다. 김정은 시대에는 이에 더 나아가 김정은의 방침 등이 김일성, 김정일의 교시를 계승하고 있다는 것을 정당화하는 문서 또한 생산한다.

한편, 당 전문부서 중 하나인 신소실은 북한의 주민들이 '아버이 수령'인 김정은에게 제기하는 억울함이나 고발 등을 처리한다. 신소실은 '어머니 당'이라는 칭호에 맞게 인민들의 각종 억울함 등의 민원을 접수·처리하며, '아버이 수령'이 항상 이들을 돌보고 있음을 북한 주민에게 각인

시키는 제도이다. 북한 전 지역 각 도에도 있는 신소 부서는 수령제가 ‘인민을 위한 광폭정치’를 하고 있음을 정당화하는 기관이다.

또한 신소는 간부들을 중심으로 북한사회 전반에 대한 ‘공포정치’의 수단이 되기도 한다. 김정은 시대 ‘공포정치’라 칭해지는 고위급 엘리트 처형 등이, 김정은의 간부 부패척결·애민정치 담론과 맞물리며 김정은 정권의 통치 정당화에 기여하고 있다. 이를 수행하는 과정에서 당 조직지도부의 신소과 및 그 영향력 하에 있는 신소실 등 북한의 신소 체계가 중요한 역할을 한다.

수령독재의 수탈체제를 정당화하는 김정은의 ‘혁명자금’ 지원 및 ‘선물정치’ 또한, 통치자금을 마련하는 39호실 및 선물정치를 관장하는 중앙당 재정경리부와 금수산경리부, 그리고 김정은의 서기실을 매개로 하여, 김정은 정권 안정화 전략 수행 체계에 일부를 담당한다. 앞서 자세히 밝혔듯, 39호실에서 벌어들인 수입 중 상당한 금액이 서기실을 매개로 하여 김정은이 현지시찰 등을 통해 현장에 지원하는 사업비(‘혁명자금’)로 사용된다.

또한 당 재정경리부 내 선물과 및 금수산경리부 내 선물과가 협업하여, 김정은이 간부 및 일반 주민 등에게 정기적 또는 비정기적으로 지급하는 선물정치를 관장한다. 북한 전역의 기업소와 공장에 있는 8호·9호 직장/작업반의 선물용 상품 생산을 지도·관리하고, 고위직들을 위한 특별 선물용 상품을 수입하기도 한다. 북한의 4대 명절에 주민들에게 지급되는 특별 공급 및 학생들의 교복 등이 김정은 명의로 지급되는 대표 선물이다. 또한 당대회 또는 각종 김정은 참석 대회 때 제공되는 선물이나 고위직이나 표창 수여자에게 지급되는 특별 선물도 관장하며, 김정은 정권의 통치 정당화에 기여한다.

## 나. 과정 평가

김정은 정권의 안정화 전략 수행 과정에서는, 기본적으로 김일성 시대 광폭정치 및 애민정치를 계승한다는 통치술과 함께, 모든 정책적 혼란

및 책임을 ‘부패하고 관료화되었다는 엘리트들’에게 전가하는 공포정치를 통해서도 대중으로부터의 김정은 통치 정당화가 추진된다. 나아가 ‘아버이 수령-어머니 당’이라는 가부장적(家父長的) 국가논리를 정당화하기 위한 작업도 지속되었다. 김일성 시대에 비해서는 정상적으로 가동되지 않지만, 여전히 가정화된 국가(‘사회주의 대가정’ 논리) 경제를 책임지고 주민들의 살림을 챙긴다는 논리에 따른 ‘배급제’ 지속과 함께 수령의 ‘선물정치’ 및 현지지도를 통한 ‘혁명자금’ 지원 등이 대표적이다.

김정은은 2009년 후계자로 지명되기 전에 군부에서, 2010년 당대표자회를 통해 공식 후계자로 지명된 이후 당중앙군사위 및 보위사업 분야에서, 군사와 정보 영역에 경험을 쌓았다. 따라서 노동당 시스템에 대해서는 경험이 없었으며 당 운영의 파워엘리트들과의 사업 교류도 없는 상황이었다. 즉, 김정은과 당간부 모두 서로를 잘 몰랐다. 그러나 김정일 사망 이후 유일지배체제에 기반한 노동당 속성상, 이들은 빠른 속도로 3대 세습군주의 권력을 공고화시켜야 했다.

김정일은 1964년 당사업을 시작한 이후 40여 년간에 걸쳐 ‘전제 군주적 독재체제인 수령제’에 기반한 당 조직 및 운영 시스템을 구축해 놓았다. 특히 ‘당의 기초축성 시기’라 칭해지는 1960년대 중반에서 80년대 중반까지 김정일과 함께 당 시스템을 구축했던, 2·3세대 파워엘리트들에게는 김일성 혈족 외에 다른 대안이 없었다. 따라서 김정일이 예상보다 빨리 사망하였음에도 노동당이 나서서 김정은으로의 권력 이양을 주도했다.

김정은 정권의 공식 출범을 알린 2012년 4월 4차 당대표자회와 최고인민회의 제12기 5차 회의를 연이어 개최하며, 당규약과 헌법 개정으로 ‘김일성-김정일주의를 유일지도사상’으로 하고 ‘온 사회의 김일성-김정일주의화’를 당의 최고 강령으로 내세웠다. 그리고 2013년 당중앙위원회 전원회의(2013.3.31) 및 최고인민회의 제12기 제7차 회의(2013.4.1)를 개최한다. 이 회의들을 통해 ‘경제-핵 건설 병진노선’을 김정은 시대의 전략노선으로 공표하고 김정은 통치의 정당성을 밝힌다. 이어 이

병진노선에 맞춘 조직개편 및 법제화를 이룬다. 이 과정에서 당의 위상을 강화시키며 군단장급 이상 지휘관의 세대교체 및 숙청을 통해 당에 의한 군지도 권한 강화를 추진한다.

대중정치 차원에서는 3대 세습의 정통성을 확보하기 위해 ‘김일성의 애민정치’ 행보를 모방한다. 또한 ‘젊고 능력 있으며 백성을 사랑하는 3대 수령’이라는 통치자 이미지를 구축하기 위해 김일성의 젊은 시절 모습과 유사한 이미지 조작 사업을 추진한다. 그리고 2013년 6월에는 북한사회에서 헌법 또는 당규약보다 우선적으로 작용하는, 북한 주민의 생활과 사상의 지침서인 ‘당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙’을 39년 만에 ‘당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙’으로 개정한다.

‘유일사상체계’를 ‘유일적 영도체계’로 바꾸면서 ‘김정은=조선노동당’이라는 프레임과 함께, 수령독재와 일당독재가 결합된 김정은 통치의 정당성을 당원과 주민 모두에게 규율한다. 당규약이 당의 골격을 세우는 일종의 법규 규정이라면, 10대 원칙은 일상에서 북한의 당원과 주민들에게 젠 기독교의 십계명과 같은 지침서이다. 당규약이 당조직 위상이나 원칙 등을 다룬 것에 반해, 10대 원칙은 모든 당원들과 근로자들이 지켜야 하는 당 운영 및 생활의 원칙이다.

북한의 당원과 주민 모두가 매주 1회 이상 참석하는 생활총화에서, 개인이 삶의 규율로 인용하는 것이 김일성과 김정일의 교시, 김정은의 말씀, 그리고 ‘10대 원칙’이다. 김정은은 김정일 시대 ‘당의 유일사상체계의 10대 원칙’이 김일성 사상에 기반한 것이라면, ‘당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙’은 자신(김정은)이 집권한 시대에 맞게 김일성 사상에서 더 나아가 김정일이 구축한 사상과 통치 체계를 계승하겠다는 의지로부터 이를 새로 제정하였다고 그 개정 배경을 밝혔다.<sup>121)</sup> 그리고 2016년

<sup>121)</sup> 김정은, 『혁명발전의 요구에 맞게 당의 유일적 영도체계를 더욱 철저히 세울데 대하여』, pp. 1~6.

제7차 당대회시 개정된 당규약 서문 맨 첫머리에 “조선노동당은 김일성-김정일주의당”이라고 규정하며, 김정은 세습 통치의 정통성을 규정한다.

김정은 정권은 당운영과 정책결정과정에서도 측근정치(연회정치)와 제의서정치로 상징되는 김정일 시대와는 일정한 거리를 두고, 비상설협의체를 작동시키며 당조직 운영체계를 정상화하려는 행보를 보였다. 특히 2012년 집권 이후 2015년까지는 정치국회의나 당중앙군사위 회의 및 관련 확대회의를 개최하며 조직문제와 인사문제, 주요 정책결정을 대내외에 공개하는 등 당운영을 정상화하려는 흐름이었다.

그러나 2016년을 기점으로 ‘김정일식 당운영 흐름’도 보이고 있다. 2016년 1월 4차 핵실험 및 9월 5차 핵실험을 하고, 대내적으로 70일 전투 및 200일 전투 과정에서 5월 제7차 당대회를 수행한 2016년의 경우, 정치국 회의나 당중앙군사위 회의 개최 등 협의체 작동이 확인되지 않고 있다. 그러다가 2017년 9월 3일 북한이 6차 핵실험을 하면서 그 결정서를 정치국 상무위원회에서 결정하였다고 사진과 결정서를 공개하였다. 그리고 2017년 10월 7일 개최한 당중앙위 제7기 제2차 전원회의 결과를 공개하였다.

그러나 아직까지 이러한 행보를 중국의 공산당 운영체계와 같은 협의체를 통한 집단결정으로 판단하기는 어렵다. 지난 5년 이상 김정은의 노동당 운영 및 정책결정 양상을 보면, 전체적으로 2015년을 기점으로 그 이전까지는 ‘김일성식 당운영 모델’을 실험했던 것에 반해, 2016년 제7차 당대회를 기점으로 ‘김정일식 당운영 모델’이 수행되는 모양새이다. 그럼에도 불구하고 노동당의 협의체를 공개적으로 운영하지 않았던 김정일 시대 보다는 당운영이 상대적으로 정상화되었다고 평가할 수 있다.

특히 김정은의 후계시절부터 2015년 집권 4년차까지 당의 협의체를 가동한 주요 이유는 ‘김정은의 당권력 장악, 당조직 내 자신의 측근 형성, 그리고 수령 지위 구축’ 때문인 것으로 평가할 수 있다. 2010년 제3차 당대표자회의는 후계자로서의 김정은 지위 정당화를 위해서 필요했고,

2012년 집권 후 4차 당대표자회의는 수령 권력승계자로서의 정당화를 위해 필요했다고 볼 수 있다. 이후 사상학습 강화 정책과 함께 정치국회의 및 당중앙군사위 확대회의 등을 진행하며 ‘10대 원칙’ 개정 및 ‘핵-경제 병진노선’ 등을 결정하였다. 그리고 이 과정에서 부패·관료주의·불충(不忠) 등을 내세워 고위직 당간부 교체 및 충성경쟁을 유도한다. 또한 노력동원 사업을 지속적으로 추진하며 ‘인민중시,’ ‘청년중시’ 노선을 강조하였다. 즉, 사상과 정책, 대중사업과 자신의 측근 구성 측면에서 김정은 통치의 정당화를 추진한다.

2017년 10월 7일 개최한 당중앙위 제7기 제2차 전원회의에서도 ‘자주·자력갱생 정책 전통에 기댄 정당화 전략’이 반영되었다. 제7기 제2차 전원회의에서 김정은은 ‘현 정세에 대처하는 당의 당면활동 방향’을 자주 및 자력갱생 강화를 통한 대북제재 극복이라 한다. 그리고 그 정당성을 선대인 김일성-김정일 정책으로부터 도출한다. 대북제재 확산 속 경제활동 방향으로 경제구조의 자립성을 높이면 외부의 어떤 제재도 극복 가능하다는 논리이다. 또한 김일성-김정일이 구축한 자립적 경제토대를 강화할 수 있는 ‘최고영도자 김정은’의 전통 있는 통치가 있기에 현 난관의 극복이 가능하다는 주장이다.

이와 함께 제시된 전략적 과업은 ‘경제와 핵무력 건설 병진노선으로 미국의 핵위협을 종식시키며 자립적 민족경제를 강화’하여 이룰 수 있다는 “사회주의경제강국건설”이다. 이 전략과업과 연동된 세부 정당화 논리는 두 가지이다. 먼저, 핵무기는 미국의 핵위협으로부터 북한의 자주권, 생존권, 발전권을 담보하는 “정의의 보검”이기에 협상의 대상이 아니라는 논리이다. 다음으로 자력갱생과 과학기술은 대북제재라는 “화를 복으로 전환시키기 위한 기본열쇠”라는 논리이다.<sup>122)</sup>

이러한 논리구조는 김정은 정권 안정화 전략의 제1기동인 정당화 사

<sup>122)</sup> “중앙위원회 제7기 제2차 전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2017.10.08.

업을 통해 당 조직과 간부들을 매개로 대중에게 침투된다. 제7기 2차 전원회의에서 노동당은 대북제재 확산 과정에서 핵무기 체계를 완수하여, ‘핵무력 보유 임계점’을 넘어서려는 김정은 정권의 안정화 전략을 설계했다. 특히 이 전략을 수행할 파워엘리트 중심으로 당조직을 정비하며 당 핵심 조직의 책임자를 교체 및 보강하였다.

당 7기 2차 전원회의 결과, 당 고위직 인사로 정당화 사업을 주도하는 선전선동부 출신들의 약진(躍進) 및 관련 부서 세대교체가 돋보였다. 대표적으로 당 선전선동부 출신 박광호·김여정·최휘, 민생경제 뿐 아니라 각종 기념품 생산 등 선물정치 공급과 관련된 당 경공업부 부장 안정수, 평안남도 당위원장 출신인 국가행정 전문가 박태성, 당 역사연구소 부소장 출신 량원호, 노동신문사 책임주필로 신임된 김병호, 중앙당 39호실 출신 신룡만이다.<sup>123)</sup> 현 시기 김정은 정권의 정당화 전략 수행을 위한 인사 정책이 반영된 것이다.

## 2. 억압과 통제: 당주도 체계 재구성

안정화 전략의 제2기등은 ‘억압(Repression)’이다. 억압은 통제나 물리력을 포함하나 그 이상의 심리적 개념을 포괄한다. 즉, 개개인들이 해결할 수 없는 문제들에 대해 스스로 타협적인 해결책을 이끌어내게 하는 정신적 과정도 포함한다. 규율 또는 자율통제가 가능하도록 통치하는 것이다. 이는 독재체제에서 개인들이 일종의 방어기제를 만드는 과정이기도 하다. 다시 말해 정권이 원하지 않는 생각·욕구·감정 등을 의식으로부터 끌어내려 무의식 속으로 억눌러버리는 과정 등이다.<sup>124)</sup>

조선노동당은 북한 체제 전반의 억압과 통제 사업을 지도 관리한다.

<sup>123)</sup> 각 인물의 이력 및 특징은 이후 다룬 선출 전략에서 밝힌다.

<sup>124)</sup> Johannes Gerschewski, “The three pillars of stability: legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes,” p. 66.

이 전략 역시 당 조직의 운영원리 및 사업으로 규정되어 있다. 전문부서로 억압과 통제 전략을 수행하는 주요 부서는 ‘당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙’을 쥐고 있는 조직지도부 및 조직지도부의 영향력 하에 있는 총무부와 문서정리실이다. 그 외 자율적 심리 통제 및 규율이 작동하도록 하는 선전선동부의 사상검열과 당원을 제외한 대중조직(청년, 여성, 노동자, 농민)을 관장하는 근로단체부 등도 ‘생활총화’ 등을 통해 억압 기능을 수행한다. 이 중 핵심 당조직은 방대한 하부 집행조직을 거느리고 북한의 당원과 주민들을 통제하는 조직지도부이다.

이 절에서는 앞서 다룬 김정은 시대 노동당 조직 체계와 기능, 그리고 ‘전제 군주적 정권’들의 안정화 전략을 기반으로, 지난 5년 이상 김정은 정권의 억압과 통제 전략 수행 체계 및 과정을 평가한다.

## 가. 수행 체계

북한의 억압과 통제는 3중 시스템으로 체계화되어 있다. 우선 조직지도부 중심의 조직생활 통제이다. 다음으로 선전선동부 중심의 사상의식 통제이다. 마지막으로 법률적 감시·통제이다. 이는 공안통제와 형사처벌 통제로 나눌 수 있는데 공안통제는 국가보위성과 인민보안성이 수행하고, 형사처벌 통제는 검찰소와 재판소가 수행한다. 이 3중 시스템이 동시에 작동하며 수령독재 정권의 억압 전략을 수행한다. 조선노동당은 이 3중 억압 시스템을 지도 및 관리한다. 이 전략 또한 당 조직의 운영원리 및 사업에 규정되어 있다.

스탈린 시대 조직운영원리를 모델로 한 조선노동당의 운영원리는 수령제와 유일지도체제가 심화되면서, 제도적으로 ‘상부의 지시·지도·관리 - 하부의 보고·복종·집행’ 체계로 작동한다. 특히 2016년 제7차 당대회 시 개정된 당규약을 중심으로 억압과 통제 체계를 보면, 김정은을 정점으로 하여 골간 조직으로 당중앙위원회 → 도·시·군 당위원회 → 초급당·분초급당·부문당 위원회 → 당세포라는 구조로 이루어져 있다. 이를 기축으로



크게 비상설 집단지도·협의 체계 및 상설 당조직 체계를 두고 있다.

이와 함께 그 중심에 있는 당중앙위원회는 어떤 당조직이든지 당의 노선과 정책, 당규약을 엄중하게 어기거나 집행하지 않을 때에는 해산하고 거기에 소속되었던 당원들을 개별적으로 심사하여 다시 등록하고 당조직을 새로 조직할 수 있다.(당규약 20조) 또한 당중앙위원회 검열위원회는 당의 유일적 영도체계에 어긋나는 행동을 하거나 당규약을 위반하는 것을 비롯하여 당규율을 어긴 당원에게 당적 책임을 추궁하며 당규율 문제와 관련한 도당위원회의 제의와 당원의 신소를 심의하고 처리한다.(당규약 30조)

도·시·군 당위원회의 사업은 ① 당원과 근로자들이 당의 유일적 영도 하에 살아가도록 지도 ② 당간부 양성, 당원등록사업, 당생활지도 강화, 당조직 발전과 전투적 기능·역할 강화 지도 ③ 5대교양(위대성교양, 김정일애국주의교양, 신념교양, 반세계급교양, 도덕교양)을 기본으로 한 사상사업 강화로 비사회주의 현상과의 투쟁 ④ 행정경제사업에 대한 당적 지도 강화 및 정권기관·청년동맹 등 근로단체 역할 강화 지도 ⑤ 민간 무력의 전투동원 준비와 군대 원호 지도 ⑥ 단위 당위원회의 재정관리 ⑦ 상급당위원회 및 당중앙위원회에 자기 사업 보고이다.(당규약 35조)

도·시·군 당위원회 내 검열위원회는 당의 유일적 영도체계에 어긋나는 행동을 하거나 당규약을 위반하는 것을 비롯하여 당규율을 어긴 당원에게 당적 책임을 추궁하며 당규율 문제와 관련한 아래 당조직들의 제의와 당원의 신소를 심의하고 처리한다.(당규약 40조)

당의 기층조직으로는 초급당, 분초급당, 부문당, 당세포가 있는데, 당의 말단 기층조직인 당세포(당원 5~30명)는 당원들의 당생활 거점이며 당과 대중을 이어주고 균중을 당의 두리에 묶어세우는 기본단위이며 당원들과 근로자들을 조직동원하여 당의 노선과 정책을 관철하는 직접적 전투단위이다.(당규약 41조) 특수한 경우에는 당원이 3~4명 있거나 30명이 넘어도 당세포를 조직할 수 있다. 또한 당원이 3명 못되는 단위에는

시·군 당위원회가 추천하는 당원을 책임자로 하는 당소조를 조직한다. 그리고 다른 단위에 임시이동하여 생활하는 당원들은 임시당조직을 조직하여 조직생활을 해야 한다.(당규약 42조)

2016년 제7차 당대회 기준으로 조선노동당 당원의 규모는 366만 명으로 추정된다. 1980년 6차 당대회 대표자가 3,200여 명으로 당시 당원 수 약 320만 명으로 추정된 것에 비하면, 36년 동안 약 46만 명이 증대한 것이다. 이들 약 400만 명의 노동당 당원의 지도·관리는, 당중앙위원회가 임명하고 당위원장 김정은을 수장으로 당중앙위 부위원장으로 구성된 정무국이 지도하는 당 전문부서 중, 당 조직생활을 지도하는 조직지도부 당생활지도과에서 수행한다. '당 중의 당'이라 불리는 조직지도부는 방대한 기능과 조직을 가지고 있다. 그 핵심은 당운영 및 당원의 생활을 장악·지도·통제하는 기능이다. 또한 앞서 서술한 당조직 계선을 타고 당원과 당조직들이 '10대 원칙'을 기본으로 북한 주민들의 생활을 규율하는 부서이다.

조직지도부는 노동당의 전문부서 중 핵심부서로 당조직을 통제하고 당조직들을 통해 국가기관의 전 행정과정을 지도 및 감독한다. 수령독재에 강력한 영향력을 가진 조직지도부는 핵심기관의 간부 당원에 대한 간부 인사권과 관련된 주민등록문건을 보관하고, 이들에 대한 검열통제 기능을 가지고 있는 모든 공안기관들에 대한 당조직 생활을 감독 및 통제한다. 이처럼 북한에 존재하는 모든 핵심권력기관들을 통제하는 구조와 기능을 가지고 있기 때문에 최고지도자는 조직지도부를 통하여 북한의 모든 당·정·군 고위간부들을 비롯하여 그들의 지시를 받는 하위 경제행정 부문 간부들까지 장악하고 있다.

1973년 31세의 나이에 조직지도부 부장의 직위에 오른 김정일은 조직지도부의 기본 기능인 당원들과 근로자들의 조직생활에 대한 지도를 강화하고 조직지도부의 당조직 체계를 직접 지도하기 위해 조직지도부를 체계적으로 확대·개편하였다. 또한 조직지도부에 검열과를 신설하고

사회 각 분야에서의 유일사상체제와 유일지도체제 확립 현황을 검열할 수 있는 전권을 부여하였다. 그리고 1978년부터는 당정치국 후보위원과 당비서, 부장들에 대한 독자적인 추천권을 행사하였다.<sup>125)</sup>

1990년대 전반까지 거의 모든 중요 회의들에 조직지도부 제1부부장들이 참석하여 결정에 참여하였다. 한편, 김정은으로의 3대 세습시기인 2010년부터 발생한 조직지도부 제1부부장들의 죽음으로 인해 김정은 체제 출범에 대한 권력투쟁 의혹이 제기되었다. 리용철 조직지도부 제1부부장이 심장마비로 사망(2010년 4월)했고, 리제강 조직지도부 제1부부장이 교통사고로 사망(2010년 6월)했다. 그리고 박정순 조직지도부 제1부부장이 폐암으로 사망(2011년 1월)하였다.<sup>126)</sup>

이후 2012년 김정은으로의 3대 세습이 이루어진 후 조직지도부는 자신의 권한을 회복하기 위해 고군분투하였다. 특히 장성택의 당 행정부 및 군대와 각종 공안기관, 그리고 김일성 가계인 로열패밀리에 대한 영향력 등을 재탈환하며 김정은 권력 공고화의 선봉 자리를 다시 차지한 것으로 보인다.

한편 북한에서 가장 무섭고 혹독하기로 이름난 중앙당 조직지도부 검열은 당정군 등 특정 조직이나 지역, 분야를 가리지 않고 실시되며 검열 기간 또한 정해져 있지 않을 뿐 아니라 충분한 검열이 진행되었다고 인정될 때까지 집중적으로 이루어지는 것이 특징이다. 그래서 흔히 집중지도 검열이라고도 부른다. 중앙당 조직지도부 검열은 지방 지도과나 중앙기관 지도과 등 하부 당조직을 담당 지도하는 지도과에서 제공한 자료를 가지고 조직지도부 검열과가 주도한다.

특히 중앙당 조직지도부의 특별 검열은 우선 해당 지역이나 단위에서 최고지도자의 지시가 집행되지 않거나 왜곡 집행되는 경우, 상급당의 지

<sup>125)</sup> 통일부 북한정보포털, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=182>> (검색일: 2017.09.23.).

<sup>126)</sup> 위의 홈페이지. (검색일: 2017.09.23.).

시나 결정이 제대로 이행되지 않는 경우와 같이 당의 영도체계가 심각하게 손상된 경우에 실시한다. 또한 해당 지역이나 단위 간부들의 전횡과 권력남용, 부정축재, 문란한 사생활 등 일반 수준에서 처벌할 수 없는 문제인 경우, 그리고 이러한 심각한 문제에 당간부와 행정간부, 검찰간부 등이 상호 얽혀있는 경우에 실시된다.

김정일 시대 그 실태를 살펴보면 다음과 같다.<sup>127)</sup> 1990년대 초반 평안북도 구성시당위원회에 대한 중앙당 조직지도부 집중검열이 있었다. 당시 문제가 되었던 것은 구성시당 책임비서를 비롯한 시당간부들이 구성시를 ‘소왕국’으로 만들어놓고 책임비서를 우상화하는 한편, 책임비서가 ‘영주’ 행세를 하고 여성들을 희롱하는 등 심각한 정치사회적 문제가 제기되었기 때문이었다. 구성시당위원회에 대한 중앙당 조직지도부 검열이후 구성시당 책임비서와 조직비서 등 주요 비리자들은 숙청되어 정치범 수용소 및 교화소에 수감된 적이 있다.

중앙당 조직지도부 검열시에는 검열성원들이 해당 지역이나 부문에 대한 조사와 처리 등이 끝날 때까지, 보통 수개월씩 상주하면서 제기된 문제에 대한 철저한 진상조사를 실시한다. 검열성원들은 검열대상 지역이나 단위의 당, 행정, 사법 등 모든 조직을 장악한 다음, 문제를 일으킨 당사자들은 물론 주변 인물들까지 일대일 면접조사와 대면조사, 심문 등 여러 가지 방법을 동원하여 철저하게 조사해 증거를 확보하며, 조사결과와 함께 처리 방향에 대해서까지도 결정을 하여 이를 최고지도자에게 보고하며 최고지도자는 이에 대해 거의 수용하는 편이다.

이렇게 중앙당 조직지도부의 검열이 실시된 이후에는 반드시 엄한 형벌이 내려지는데 죄과의 경중에 따라 심하게는 당사자에 대한 총살형까지 처해진다. 그 외 출당, 철직(직위해제)은 물론 무보수 노동이나 혁명화, 정치범 수용소 및 교도소 수감 등 정치적, 행정적, 경제적, 법적 처벌

<sup>127)</sup> 곽인수, “조선노동당의 당적 지도에 관한 연구,” pp. 38~41.

이 가해진다. 그리고 비교적 가벼운 과오를 범한 사람들에 대해서는 당회의와 생활총화 등 각종 회의와 모임 등을 통해 지속적인 비판이 이루어진다. 관련 당 전문부서의 억압 전략 수행 체계를 살펴보자.

방대한 조직지도부의 경우, 중앙기관, 지방당, 군사, 보위·사법검찰·인민보안 지도과로 구성된 당생활지도과가 있다. 그 외 해외에 파견된 당원 역시 ‘재외 당생활지도과’를 두어 당조직 계선을 타고 지도한다. 그리고 각 과는 각 지도계선을 타고 당세포까지 약 400만 당원의 생활을 조직·장악·통제한다. 당원등록과, 규약기구과, 간부등록과로 구성된 당 내부과에서는 노동당 당원 입당 처리, 당증 발부, 당규약 관리, 간부 등록 관련 사업 뿐 아니라, 당원들이 이동을 할 경우 이 과를 통해 ‘당원 이동증’을 발급받아야 거주지 등을 이전할 수 있다.

검열과에서는 북한체제 전반에 걸쳐 ‘10대 원칙’이 잘 작동하고 있는지를 감시 감독한다. 특히 ‘10대 원칙’에 위배되는 소위 반당행위와 간부들의 부패 및 비리 등에 대한 조사와 감사자료 작성 등을 하며, 특이 상황에 대해 김정은에게 보고하고 방침에 기준하여 처리하는 과정을 주도한다. 일상적인 검열 외에 검열과의 주요 사업은 정기검열과 특별검열이 있다. 공장당생활지도과라고도 칭해지는 공장지도과에서는 도·시·군에 있는 연합기업소 및 특급, 1급 기업소의 공장당위원회를 통해 당생활을 지도 및 장악한다.

한편, 조직지도부 외에 본부당위원회도 억압과 통제 기능을 한다. 본부당위원회는 중앙당 내부 전체 간부들의 당 조직생활을 지도 및 통제하는 기관이다. 즉 소속이 중앙당으로 되어 있는 간부·당원들 및 그 가족들까지의 생활을 지도하고 검열 및 통제하는 기관이다. 당 조직지도부가 북한 전체 당조직 및 당원생활을 지도한다면, 본부당은 중앙당 내부 성원들의 당 조직생활을 지도한다. 특히 본부당위원회의 생활지도를 받는 중앙당 간부는 중앙당에 적을 둔 직급상 전문부서의 부원들까지이며 ‘중앙당 일군’이라 불린다. 이들의 규모는 대략 1,000명~1,500명 수준으로

증언된다. 중앙당에서 일하는 노동자들이나 사무원, 관리원 등을 제외한 규모이다. 대부분 출신성분이 좋으며 지역이나 현장에서 실력이 검증된 대학을 졸업한 전문 엘리트들이다.

억압과 통제 전략을 수행하는 기본 지침은 ‘10대 원칙’이다. 2013년 6월 19일 김정은은 당, 국가, 군대, 근로단체, 출판보도부문 책임일군들 앞에서 한 연설을 통해 개정 ‘10대 원칙’의 의의와 내용을 발표했다. 이 연설에서 개정 이유를 알 수 있는 중요한 맥락은, 김일성의 “종파주의, 사대주의를 비롯한 온갖 반당적 사상 조류 극복” 및 김정일의 “당 안에 숨어있던 반당수정주의분자들의 책동을 단호히 폭로분쇄”를 계승하여, “우리 당을 수령의 사상체계, 령도체계가 튼튼히 선 불패의 혁명적 당으로 강화발전” 시키겠다는 김정은의 권력 의지 표명이다.<sup>128)</sup>

다음으로 조직지도부 영향력 하에 있는 총무부 및 문서정리실이다. 당 전문부서인 총무부는 김일성·김정일의 교시 및 김정은의 “말씀”과 각종 방침 등의 문서를 총괄 관리할 뿐 아니라, 각 당 기관에서 생산된 문서를 관리한다. 또 다른 당 전문부서인 문서정리실은 주로 조직업무 중심의 문서정리를 한다. 즉, 조직지도부의 영향력 하에 총무부와 연계하여 당원들의 당 생활 및 당조직 활동·사업 관련 문서를 정리한다. 따라서 김정은 정권 안정화를 위한 억압과 통제 전략을 행정문서를 통해 지원하는 부서이다.

정리하면, 중앙당에서 억압 전략을 수행하는 핵심 전문부서는 북한 주민과 당원 모두의 생활을 통제하는 조직지도부, 그리고 조직지도부의 영향력 하에서 각종 억압과 통제 및 자기규율을 위한 방침 등을 문서로 보관 관리하는 총무부와 문서정리실이다. 그 외에 무엇보다 구성원들이 스스로 충성의 욕구를 만들어 내도록 하며 저항의 심리를 통제하고 규율이 작동하도록 하는 선전선동부의 사상검열도 억압과 통제 전략을 수행한

---

<sup>128)</sup> 김정은, 『혁명발전의 요구에 맞게 당의 유일적 령도체계를 더욱 철저히 세울데 대하여』, pp. 2~3.

다. 마지막으로 매주 ‘생활총화’를 통해 청년, 여성, 노동자, 농민 등 당원을 제외한 사회구성원들을 통제하고 각종 사회적 노력동원 조직을 지도하는 근로단체부도 억압 전략 수행 체계에 있다.

## 나. 과정 평가

이러한 조직적이고 증첩적인 일상적 통제 및 억압 기관의 활동과 함께, 지난 5년 이상 김정은 시대 억압과 통제 전략은 두 차원에서 진행되었다. 하나는 북한 주민과 당원 전체를 대상으로 한 개정 ‘10대 원칙’ 내면화 사업이다. 또 다른 하나는 고위층 간부를 주 대상으로 한 ‘공포정치’이다.

먼저 북한의 당원과 주민들의 의식을 통제하는 ‘10대 원칙’이다. 북한에서는 조선노동당에 입당하면 상급조직으로부터 ‘10대 원칙’ 소책자를 받는다. 또 당원이 아니더라도 대부분의 근로자와 사회단체 성원은 ‘10대 원칙’ 책자를 가지고 있다. 북한에서 당원을 제외한 성인들은 ‘청년동맹’, ‘여성동맹’, ‘직업동맹’ 등의 사회단체에 망라돼 있어 영유아를 제외한 거의 모든 국민이 ‘10대 원칙’ 책자를 가지고 있다.

‘10대 원칙’은 1974년 4월 제정 이후 사실상 조선노동당 규약과 헌법을 초월하는 최상위의 행동 규범으로 자리 잡았다. 북한에서는 의무교육을 마친 모든 사람들에게 ‘10대 원칙’의 암기를 의무화하고 있다. 특히 조선노동당 입당 심사에서는 ‘10대 원칙’ 전문을 정확히 기억하느냐가 매우 중시된다. 당원이 아니더라도 직장이나 사회 조직 단위에서 ‘10대 원칙 암송 대회’가 정기적으로 열리고 있다.

‘출당 처분’이라는 공포도 주목해야 한다. 모든 조선노동당원은 당원증을 생명과 같이 다루도록 되어 있다. 항시적 휴대가 의무화되고 있어 당원증이 찢어지거나 물에 젖어 훼손된 경우 소유자는 당에 대한 충성심을 의심받아 정치학습장에서 다른 당원들의 사상투쟁의 대상이 되거나 몇 개월의 ‘혁명화’를 부과 받을 수도 있다.

나아가 당원증을 분실했을 경우, 당에서 추방되는 출당 처분으로 이어

진다. 시장화 이후 당원에 대한 선호도가 이전 보다 낮아졌다고 하여도, 이미 당원이 된 사람이 출당 처분을 받는 것은 매우 위험한 것이다. 당원 부적격자로 간주되는 것은 곧 불순 또는 반항적이라는 평가와 함께 체제 불만 및 위험분자로 분류되기 때문이다.

다음으로 ‘당원증 재교부’를 통한 ‘색출’ 사업을 살펴보자. ‘당원증 재교부’ 사업은 당원에 대한 사상 검증 작업으로 억압과 통제 전략의 일환이다. 2013년 새 ‘10대 원칙’이 발표된 후 북한 사회에서는 대대적인 사상 검증 및 교양 사업이 전개되었다. 특히 개정된 새 ‘10대 원칙’을 보급하기 위한 움직임이 치밀하게 전개되었다.

새로운 ‘10대 원칙’ 보급과 함께 대대적인 정치학습이 전개되었다. 이와 함께 2013년 8월부터 북한 전국 각지에서 다양한 관련 사업이 실시되었다. 모든 주민들을 대상으로 과거 지도자와 노동당에 충성을 다하지 못한 항목을 자기비판하게 하고, 새롭게 충성을 맹세하게 하는 ‘검토문(반성문)’을 제출하게끔 하였다. 또한 새 ‘10대 원칙’의 조항을 암기하도록 소속된 조직별로 문답식 경연도 실시하였다. 8월부터는 새 노동당 당원증이 발행돼 당원증 교체 사업도 진행됐다.<sup>129)</sup>

김정은의 새로운 ‘10대 원칙’ 발표를 기점으로 한 2013년 북한 행보를 보면, 2013년 6월 19일 김정은 연설에서 새 ‘10대 원칙’ 발표 → 전국에서 그와 관련한 철저한 보급 사업 실시 → 8월 경부터 북한 각지에서 총살 급증 → 인민보안성, 국경 경비대, 보위부 등 권력기관에 대한 집중 검열 작업 → 그리고 장성택 숙청으로 이어진다. 즉 김정은의 ‘10대 원칙’ 발표 및 보급 후에, 그에 근거하여 억압과 통제 전략을 실행하면서 장성택을 숙청한 것으로 볼 수 있다.<sup>130)</sup>

129) 이시마루 지로, “새 ‘10대 원칙’ 보급의 철저한 움직임: 북한 내부와의 통화로부터,” 『북한 내부 영상·문서 자료집: 김정은의 새 ‘10대 원칙’ 책정·보급과 장성택 숙청』, pp. 41~42.

130) 이시마루 지로, “김정은으로의 권력이행의 핵심은 지위가 아니라 시스템의 이양이다.”;



또 다른 억압과 통제 전략은 고위층 간부를 주 대상으로 한 ‘공포정치’이다. 유일영도체제의 확립이란, 당·군·국가기관, 그리고 간부를 시작으로 전 국민에게 김정은에 대한 절대 복종 및 절대 충성을 맹세시키는 시스템을 만드는 것이다. 그것은 정치학습이나 암기·통달이라는 의식 계몽과 학습 만으로는 실현되지 않는다. 때문에 간부와 권력기관의 기강 숙정, 불복종자 및 충성도가 낮은 자들에 대한 본보기 징벌을 실행한다. 그리고 그 마무리로 ‘적=반당·반혁명 종파분자’의 타도가 단행된다. 이것은 김일성·김정일 대에서부터 계속된 정권 안정화 전략이다.

당·정·군 권력기관에 40~60대 간부들을 배치하면서 김정은의 코드에 맞는 권력엘리트 세대교체 작업을 추진하는 과정에서도 공포정치와 충성경쟁을 가속화하였다. 특히 김정일 시대 선군정치를 통해 비대해진 군부 핵심세력 및 당 핵심간부들에 대한 처형이 두드러졌다. 대표적 사례를 중심으로 그 과정을 살펴보자.

먼저 2012년, 김정일 시대 군부 1인자로 부상했던 인민군 총참모장 리영호 해임이다. 신생 독재자가 가장 먼저 장악하는 권력기관이 군부이다. 군부의 충성심이 없다면 신생 독재체제의 안정화가 어렵기 때문이다. 또한 김정일 장례식 때 영구차를 호위했던 리영호 외 군부 3인방인 김정각, 김영춘, 우동측도 숙청되거나 해임되었다.

다음으로 2013년 김일성가계 일원인 김정은의 고모부 장성택이 보위부에 의해 전격적으로 처형된다. 부패와 반당종파 행위 죄목으로 공개적으로 비판하며 공개 처형한다. 방대한 이권을 가진 당 행정부를 중심으로 충성스런 자기(장성택) 세력을 거느리고 있었기 때문이다. 전제 군주적 독재에서 최고통치자 외에 자신의 충성스런 세력이나 측근을 거느린 파워엘리트는 독재정권의 제1순위 제거대상이다.

2014년의 경우, 북한에서 ‘건설 설계의 전문가’라 칭해지는 마원춘 국

---

“장성택 제거의 이유를 생각한다.” 참조. 위의 책, p. 118.

방위원회 설계국장이 좌천되었다가 충성을 맹세하여 복권되었다. 또한 70~80대인 고령의 고위직 군부 파워엘리트들에게 자신(김정은)이 보는 앞에서 수영을 하거나 비행을 하라는 식의 실전훈련을 지시하며 충성도를 확인하였다. 그리고 당·군·정의 파워엘리트들이 김정은 앞에서 허리를 절도 있게 숙이고 깨알같은 지시를 받아 적도록 규율하였다.

2015년 초에는 당시 총참모부 작전국장이던 변인선 및 국가계획위원회 부위원장 조영남 등이 김정은의 지시에 이견을 말했다는 이유로 숙청되었다. 또한 당시 인민무력부장 현영철은 회의 중 졸았다는 이유로 재판도 없이 공개 처형되었다. 그리고 내각 부총리인 최영건은 김정은의 산림녹화정책에 불만을 표현했다는 이유로 처형당했다. 이어 만주항일빨치산 후계들을 대표하는 최룡해 또한 혁명화 교육을 받았다. 나아가 2016년에는 김정은이 참석한 회의에서 내각 부총리인 김용진이 자세가 불량했다는 이유로 공개 처형되었다.

이렇듯 ‘김정은 정권의 안정화’ 시기라고 평가할 수 있는 지난 5년 이상, 김정은은 권력엘리트에 대한 통제권 확보를 위해 간부 감시 기능을 강화하였다. 그리고 김일성가계 일원인 장성택을 포함해 고위직 엘리트 숙청, 공개-비공개 처형, 계급·지위 조정, 혁명화, 재임용 등의 연이은 간부인사를 통해 김정은 유일영도체제를 구축한다. 먼저 김정은 직할통치 하에 국가보위성(2016년 이전 국가안전보위부)의 간부감시 기능 및 정보력 강화를 지원하였다. 또한 김정은에 대한 충성을 요구하며 엘리트 간 경쟁을 촉진시켰다. 이를 통해 엘리트들의 생존을 위한 이천투구(泥田鬪狗)를 정권 안정화에 활용하였다.

고위직 엘리트 중심이던 김정은의 ‘공포정치’ 결과로 관계 당국의 발표에 따르면, 2016년경 까지 고위 간부와 주민 340명이 공개 총살되거나 숙청되었다. 이중 처형된 파워엘리트 규모는 2012년 3명 → 2013년 30여 명 → 2014년 40여 명 → 2015년 60여 명으로 증가했다.<sup>131)</sup> 장성택 측근으로 외화벌이 사업을 하다 미국에 방명한 39호실 고위관리 출신이

라는 리정호는 CNN과의 인터뷰에서 “김정은 집권 후 고위 관리들과 가족, 심지어 어린이까지 1년간 수천 명이 처형되거나 숙청” 되었다고 한다.<sup>132)</sup>

이를 두고 상당수 국내외 언론은 “미치광이 김정은”이라는 다소 감정적인 평가를 한다. 여러 매체에서 김정은의 ‘광기,’ ‘의심병,’ ‘조급증,’ ‘과시욕’ 등을 고위직 엘리트 숙청 배경으로 분석한다. 그런데 이러한 독재자의 개인심리적 요인이 상당히 주관적으로 표현된다. 독재정치의 역사로 볼 때 그 정도와 양상에 차이가 있으나 엘리트에 대한 숙청과 처형의 역사는 김일성과 김정일 뿐 아니라 히틀러, 스탈린, 후세인 시대에도 나타났다. 따라서 전제 군주적 독재정권의 보편적 양상으로 이해할 수 있다. 다만 그 극단적 처벌/처형 양상을 대내외에 공개하며 극적인 효과를 최대화하는 기법이 돋보였다.

한편 지난 5년 이상 김정은 정권 안정화 측면에서, 이러한 ‘공포정치’ 유형의 억압 전략은 김정은의 민심 확보에 긍정적으로 기여하였다. 일상적으로 간부들에게 통제와 억압을 받는 북한 일반주민들의 입장에서는, 자신을 괴롭히거나 통제하는 부패한 간부들을 수령이 대신 처벌해 준 것으로 인식되게 한 것이다. 따라서 중하층 주민들의 지지를 받아 김정은 통치의 정당성에 기여한 측면이 있다.

고난의 행군 이후 20년 이상 여전히 하루 먹을 걸 고민하면서도 ‘사회적 노력 동원’을 수행해야 하는 일상의 고단함, 사회에 만연한 부패, 시장세력과 권력층이 결탁하여 심화되는 불평등, 그리고 (위계적 수령제로부터 파생된) 권위주의적 횡포의 주체가 간부들이기 때문이다. 다수 인민들의 경제적 불만과 삶의 불안 상황에서, 최고통치자의 공포정치로 고위

131) “총살·숙청·해임…北 김정은 공포정치 6년,” 『연합뉴스』, 2017.02.03., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/02/03/0200000000AKR20170203067700014.HTML?from=search>> (검색일: 2017.09.21.).

132) “北 김정은, 어린이 포함 수천 명 숙청,” 『인터넷 KBS NEWS』, 2017.08.04., <<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3527977&ref=A>> (검색일: 2017.09.23.).

직 관료들이 극적으로 처형당하는 모습은 인민들에게 일종의 카타르시스를 선사했다.

그와 동시에 인민들이 스스로 자기 규율을 강화시키는 동력으로 작용한 것으로 평가된다. 그러므로 김정은 정권이 간부들의 부패, 세도정치, 관료주의 등을 공개적으로 비판·처벌하는 과정은, 인민들의 정치적 불만을 희석화하고 김정은의 ‘인민친화적 이미지’를 강화하여 대중정치 차원에서 김정은 정권 안정화에 기여한 측면이 있다.

한편 2017년 10월 7일 개최한 당중앙위 제7기 제2차 전원회의를 통해서도 핵무력 완수를 위해 ‘인민의 고난’을 강제하는 억압과 통제 전략이 설계되었다. 이 제7기 제2차 전원회의에서 결정된 대북제재 강화 상황에서 ‘당의 투쟁방향과 과업’은 크게 4가지이다. 첫째, 당과 인민대중의 일심단결이다. 이를 위해 당간부들이 “인민을 위하여 멸사복무하는 혁명적 당풍” 확립에 매진할 것을 요구한다. 둘째, ‘핵무력 건설’ 완수이다. 이 과업에 국가자원을 집중해야 하기에 인민경제의 자립성을 강조한다. 셋째, 자력자강 및 과학기술 발전으로 “사회주의경제강국건설”에 기여이다. 자력자강을 위해서 엘리트들은 인민경제의 자립성과 주체성 강화에 매진해야 한다.<sup>133)</sup>

당시 김정은은 “오늘의 준엄한 난국을 뚫고 나가는 과정”이 곧 자립경제강국건설 과정이라며, 이를 실현하기 위한 인민경제 부문별 과업들을 제시하였다. 그러나 그 구체적 내용은 공개하지 않았다. 한편 과학기술은 ‘사회주의강국건설의 기관차’라며, 자체의 과학기술역량 및 생산대중의 노력을 동원하여 당의 경제정책 관철을 지시한다. 넷째, 위 3대 과업을 실행하기 위한 각급 당조직들의 전투적 기능과 역할 강화이다. 특히 초급당과 당세포를 강화하는 데 집중하여, 모든 기층 당조직들이 당중앙위의 유일적영도 하에 당의 노선과 방침을 수행하며, 김정은을 의미하는

<sup>133)</sup> “중앙위원회 제7기 제2차 전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2017.10.08.

“당중앙의 두리에 더욱 굳게 뭉쳐” 활동할 것을 제시한다.<sup>134)</sup>

이 4대 당면 투쟁방향과 과업은 당 조직과 간부들이 나서서 북한주민들을 통제하고 억압하는 과정에서 수행될 것이다. 즉, 안정화 전략의 제2기동인 ‘억압’ 전략에 따른 과업이다. 이 제7기 제2차 전원회의를 전후로 이미 북한의 공안기관은 감시 체계를 강화하고 있다. 특히 탈북한 가족이 있는 가구에 대한 감시인원을 3배 이상으로 증대하였다고 한다. 또한 지난 9월 식량공급을 담당하던 배급소를 해체하고 말단 행정기구인 동사무소에서 명절물자 및 특별공급을 담당하게 하는 지시가 하달되었다고 한다. ‘인민경제의 자립성’이란 명목으로 주민들에게 ‘내핍(耐乏)’을 강제하는 조치이다.

억압과 통제 전략을 수행하는 핵심 상설 당조직은 방대한 하부 집행조직을 거느리고 북한의 당원과 주민들을 통제하는 조직지도부이다. 지역 차원에서는 각 도당위원회가 그 중심에 있다. 당 7기 2차 전원회의의 인사 결정에서 조직지도부 포함 관련 사회통제 부서 출신들(박태성, 최휘, 김용수, 최룡해, 정경택)들이 당 고위직에 선임되었다. 또한 도당위원회 중심 민심관리 및 생산대중의 노력동원 사업 전문가들(박태성, 태종수, 최휘, 박태덕, 주영식)이 중앙당 고위직에 올랐다. 억압과 통제 전략 수행을 위한 인사정책이 반영된 것이다.<sup>135)</sup>

### 3. 선출: 공포정치·충성경쟁·세대교체

안정화 전략의 제3기동은 ‘선출(co-optation)’이다. 군주적 정권에서 선출은 간부의 인선과 충원 뿐 아니라 이를 넘어서는 포괄적 개념이다. 전략적으로 연관되어 있는 행위자, 예를 들어 귀족과 같은 혈족세력, 청년, 군인, 핵심 계층들을 정권엘리트로 묶는 능력을 포함한다. 또한 비공

<sup>134)</sup> “중앙위원회 제7기 제2차 전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2017.10.08.

<sup>135)</sup> 각 인물의 이력 및 특징은 이후 다룰 선출 전략에서 밝힌다.

식 정치제도로 작동하는 ‘후견-피후견’의 양태 및 내부 엘리트들의 응집력과 파워엘리트들에 대한 조정능력 둘 다도 포함한다. 따라서 선출은, 독재정권이 엘리트와 지지자들을 독재자의 친위대로 기능하게 하는 인전대(transmission belt) 기능을 포괄한다.<sup>136)</sup>

최고지도자 김정은을 제외하고 이 전략을 수행하는 조선노동당 내 핵심 조직은 간부부, 조직지도부, 근로단체부이다. 그런데 전제 군주적 정권은 독재자 개인의 필요 및 의지가 인사에 직접 반영된다. 특히 고위직 파워엘리트들이나 지배연합 구축은 독재자가 직접 챙긴다. 따라서 새로이 권력을 잡은 독재자는 공식적으로 기존 독재시스템을 활용하거나, 필요에 따라 새로운 조직을 만들어 자신의 가신(家臣) 세력을 규합한다. 한편, 비공식적으로는 개인적 네트워크 및 식사나 술모임 등 연회를 매개로 한 ‘연회정치’와 같은 비공식 제도가 작동한다. 그리고 이 비공식 제도를 통해 중요한 인사가 이루어지곤 한다.

이 절에서는 앞서 다룬 김정은 시대 노동당 조직 체계와 기능, 그리고 ‘전제 군주적 정권’들의 안정화 전략을 기반으로, 지난 5년 이상 김정은 정권의 선출 전략 수행 체계 및 과정을 평가한다.

## 가. 수행 체계

북한의 노동당에서 선출 전략을 수행하는 중앙당 체계에는 김정은을 중심으로 한 당중앙위원회 전원회의, 정치국, 당중앙군사위원회, 정무국이 있다. 각 회의 결과로 조직문제를 다루었다고 하면 인사 결정인 경우가 대부분이다. 북한체제를 운영하는 간부급 선출의 경우, 크게 ‘최고지도자(김정은) 비준 대상’과 ‘정무국 비준대상’으로 나뉜다.

‘김정은 비준대상 간부 인사’는 조직지도부 내 간부과가 주도하고, ‘정

<sup>136)</sup> Johannes Gerschewski, “The three pillars of stability: legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes,” p. 67.

무국 비준대상 간부 인사'는 간부부를 비롯하여 각 당 전문부서들 내부에 간부사업 관련 담당부서가 주도한다. 전체적으로 지난 5년 이상 김정은 정권 안정화 전략 차원에서 간부 선출 및 재생산 관련 업무를 수행하는 조선노동당 내 핵심 전문부서는 조직지도부, 간부부, 근로단체부이다.

조직지도부 간부과는 앞선 조직지도부의 조직과 기능에서 자세히 살펴보았듯이, 조직지도부를 통해 김정은의 비준으로 임명되는 이들을 대상으로 사업한다. 당, 군, 정, 영의 모든 고위직 간부를 겸직하고 있는 당중앙위원회 위원 및 후보위원(2016년 제7차 당대회시 235명 선출)과 중앙당에 적을 두고 있는 부원급 이상 간부, 그리고 조직지도부의 계선을 통해 지도받는 도당위원회부터 초급당위원회 간부 및 부원까지 선발한다. 또한 총정치국 조직부와 연계해 사업하는 조직지도부 군사파트 인사 대상은 조선인민군 각종 군부대, 호위총국, 인민무력성, 수도방위사령부, 수도경비사령부, 국가보위성·인민보안성 등의 장성급 고위간부들이다. 조직지도부 군사파트는 기본적으로 군대 당생활지도과인 61과 및 군인사를 지도하는 62과로 구성되는데, 이중 62과에서 군사와 관련된 간부 선출 사업을 한다.

주목할 점으로는, 이렇듯 조직지도부가 사회와 군대로 나뉘어 별도 관리되는 기본 골격을 가지고 있음에도 불구하고, 조직지도부 간부과는 군 인사 부서인 62과와 연계하여 군 핵심인사 관리를 조율한다. 조율 기구인 조직지도부 내 <간부심의위원회>는 간부와 과장들과 부부장들로 구성되는데, 군 인사 관련해서는 군인사를 담당하는 62과 과장이 참석하여 인사문제를 결정한다. 즉, <간부심의위원회>는 김정은의 비준을 받기 직전 단계의 조율 기관으로 보인다.

한편 당 전문부서인 간부부는 크게 인사 및 표창 사업을 하는데, 선출과 관련해서는 '조직지도부 간부과'에서 대상으로 하는 고위직 간부를 제외한 국가기관의 행정 및 경제 간부들이 사업대상이다. 그래서 행정간부부라고도 불린다. 간부부가 대상으로 하는 고위 간부급에는 내각의 부

상(차관급) 및 국장급 간부들이 있다. 이들에 대한 신원조사 및 확인을 거쳐 '정무국 비준대상'으로 정무국에서 비준하면 인사가 이루어진다.

또한 간부부의 대학 입학 및 졸업 후 배치 관련한 사업에서도 조직지도부 간부과가 먼저 대학졸업 예정자 중 당간부로 활용할 인재들을 선출한다. 그 다음에 간부부가 국가기관 등에 필요한 인원수를 파악하여 각 대학들에 할당한다. 그럼에도 불구하고 간부 인사 사업 관련 업무가 상당히 중복되기에 조직지도부 간부과와 전문부서 간부부는 상호 연계하여 사업을 진행해야 한다.

특히 해외 파견의 경우, 기본적으로는 행정, 외교, 경제 분야 간부들이 많이 파견되기 때문에 참사관 이하 외교관, 서기관 급, 외화별이 등 사무원으로 칭해지는 이들에 대한 선발, 임명, 파견, 소환 등의 인사업무를 일차적으로 간부부에서 진행한다. 또한 해외 파견 인력을 대상으로 한 지배인, 생산지도원, 작업반장 등 해외 현장직 간부 인사도 간부부에서 대상조사로부터 최종 송출까지를 관리한다. 그러나 이들 중 대부분이 당원이기 때문에 조직지도부 해외파견 사업 부서와 협력해야 한다.

근로단체부는 당의 후비대 양성을 책임지고 있다. 당과 사회를 연결하는 인전대인 사회단체로 청년, 여성, 노동자, 농민 조직을 지도 관리하며, 각 사회단체에서 노력동원이나 각종 활동을 통해 김정은에 대한 충성도와 성과를 보인 인물들을 당원이나 간부로 총원하는 선출 전략을 수행한다. 특히 근로단체부의 지도를 받는 <김일성-김정일주의청년동맹>은 가장 큰 사회단체이자 김정은 시대 '청년중시' 정책과 함께 가장 왕성한 활동을 하는 단체이다. 만 14세-30세 비당원 청년들로 구성되어 있고 현재 그 규모는 약 500만 명으로 추정되는데, 이들 중 당조직에 인정을 받은 이들이 당원이 된 후 간부로 성장할 수 있는 기회를 갖는다.

한편, 최고지도자 김정은을 중심으로 한 각종 비공식 네트워크들이 선출 전략 수행 체계에서 중요한 역할을 한다. 김정일 시대에는 김정일의 김일성종합대학 선후배 인맥, 사업 과정에서 실력과 충성도를 인정받는



인맥(소위, 당의 기초축성시기 일군들), 연회정치를 통한 인맥 등 다양한 비공식 제도들이 간부 인선에 크게 작용하였다.

## 나. 과정 평가

김정은 집권 이후 가장 큰 변동을 보였던 것이 선출 전략이다. 김정은은 김정일의 예상보다 빠른 사망에, 27세라는 젊은 나이에 통치의 경험이 부족한 상태에서 집권하였다. 따라서 김일성이나 김정일에 비해 자신의 통치연합을 구성하는 데 매우 빠른 속도의 폭력적인 방식을 동원하였다. 고위직 엘리트들에 대한 공개 처형 등의 ‘공포정치’가 지난 5년 이상 지속된 이유이다.

2016년 제7차 당대회를 기점으로 ‘김정은의 장기집권 기반 구축’ 시기라고 평가할 수 있는 지난 5년간, 그리고 대북제재 확산 상황에서 당조직 정비 및 세대교체를 추진한 2017년 10월 7일 개최한 당중앙위 제7기 제2차 전원회의 인사 결과를 통해서도 김정은 정권의 선출 전략은 극적으로 표출되었다. 고위직 엘리트 숙청, 공개/비공개 처형, 계급과 지위 조정, 혁명화, 신임, 재임용 등의 연이은 간부인사 및 세대교체를 통해 김정은 정권의 안정화를 유도했다.

전제 군주적 정권인 수령독재 체제의 특성상 선출 전략의 중심에는 김정은이 있다. 독재정권의 안정화 전략 중 김정은 집권 5년 이상 가장 주력한 전략이, 자신의 지배연합을 구축하여 엘리트 내 응집력을 높이려 한 선출 전략이다. 최근 비교독재 연구의 성과를 주목하며 김정은 정권 ‘선출 전략’의 원리를 살펴보고 그 과정을 평가해 보자.

역사 이래 어떤 독재체제일지라도 독재자 혼자서 체제를 통치한다는 것은 불가능하다. 따라서 독재자는 장기적이고 안정적인 집권을 위해 지배연합(통치연합)을 구성한다. 그런데 독재체제에서는 지배연합이 소수 일수록 독재자의 직할 관리가 용이하므로 핵심 권력엘리트들은 소수이다. 정치경제적으로도 ‘자원 제약’, ‘다수에 대한 지배욕구(권위 획득),

그리고 ‘더 많은 자원접근 욕구’에 놓인 체제에서 지배연합은 언제나 소수이다. 따라서 독재자는 자신의 뜻을 실현하고 정권 유지에 핵심 역할을 하는, 소수 지배연합 구성원을 선출·관리·교체·재생산하는 데 많은 에너지를 사용한다. 이것이 독재자의 권력정치이다. 이때 독재자가 권력엘리트들을 통치하는 방식은 크게 세 가지이다.<sup>137)</sup>

첫째, 최고통치자를 제외한 지배연합 구성원 권력의 합이 자신(독재자)의 권력을 넘어서지 못하게 관리하는 것이다. 이는 지배엘리트 내 동맹을 통한 ‘엘리트 집단권력’에 의해, 반역 등이 발생하여 독재자 개인의 권력이 소멸될 수 있기 때문이다. 따라서 끊임없이 충성경쟁을 유도하며 서로를 견제하게 한다. 또한 독재체제에서는 독재자의 의중이나 판단에 따라 권력 기관 및 엘리트 사이의 위계가 변화하기에 권력관계가 구조적으로 불안정하다. 그리고 독재자가 균형자로서 중심 권력을 유지하기 위해서 지배연합 구성원을 주기적으로 순환시킨다. 이로 인해 숙청, 처형, 해임, 신임, 재신임 등이 민주체제에 비해 빈번하다.

둘째, 지배연합이 독재자를 위해 작동하도록 하는 자원, 즉 권력과 이권의 분배이다. 자원 배분시 중요한 것은 수령의 절대성을 안정적으로 보장하는 것이다. 이러한 독재정치의 구조와 방식으로 여러 통치 기관 및 엘리트 사이의 권력과 이권이 배분된다.<sup>138)</sup> 이때 자원 배분자는 독재자이다. 자원 배분의 핵심 기준은 ‘충성도’와 ‘성과’이다. 이를 확인하기 위해서 독재자들은 흔히 유사한 업무를 여러 권력 기관이나 엘리트들에게 부여하며, 어떤 기관이 또는 누가 더 많은 충성과 성과를 보이는지를

<sup>137)</sup> 관련한 국제 비교독재 학계의 다양한 이론 및 사례분석 등은 박영자, “김정은 체제의 통치행위와 지배연합,” 『국방연구』, 제56권 2호 (2013); 박영자, “독재정치 이론으로 본 김정은 체제의 권력구조: 조선노동당 파워엘리트 실태와 관계망을 중심으로,” 『국방정책연구』, 제28권 4호 겨울호 (2012); 박영자, “이론으로 본 김정은 정권의 지속 요인,” 『수은 북한경제』, 겨울호 (2016) 참조

<sup>138)</sup> 박형중 외, “수령독재 하에서 권력과 이권을 둘러싼 갈등 동학, 그리고 장성택 숙청,” 최대석·장인숙 편저, 『북한의 시장화와 정치사회 균열』 (서울: 선인, 2015), p. 156.

확인한다. 이 과정에서 통치연합 구성원 간에 치열한 생존투쟁과 권력 투쟁이 전개된다.

셋째, 이러한 독재자의 정치적 자원 배분이 경제적 효용성을 담보하긴 어렵다.<sup>139)</sup> 그리고 그 책임은 독재자의 몫이 아니라 독재자가 힘을 실어 준 기관이나 엘리트의 몫이다. 따라서 수령은 다양한 형태로 그들을 '차별하며 자신의 통치를 정당화'한다. 자원제약 상황 및 독재체제 공고화 과정에서 독재자의 비효율적 자원 배분 행태는 점점 더 심화한다. 그리고 그 책임을 업무 책임자에게 전가하는 정도도 빈번하다. 그 결과가 부패·쇄도(관료주의)·불충(不忠)과 업무태만 등등을 근거로 업무를 책임지는 권력엘리트들을 제거하는 것으로 드러난다.

그런데 지배연합 내에서도 개별 권력 기관과 엘리트 간에 권력의 위계가 작동한다. 북한 정치사로 보면, 정(政)에 대한 당(黨)의 우위, 군(軍)에 대한 당(黨)의 우위, 당(黨)에 대한 군(軍)의 우위 등으로 드러난다. 김정일 시대를 예로 들면, 당 조직지도부가 정치체계상으론 일개 당중앙위 산하 전문부서 중 하나이나, 실제 전문부서 전체를 지도하는 비서국(현재 정무국) 보다 실질 권력 위계상 더 높은 시기도 존재했다. 따라서 수령 독재에서 형식적 권력기관 간 위계와 실질 권력위계가 동일하지 않는 모순이 발생한다. 이로 인해 기관 및 엘리트 간 구조적 갈등이 발생한다.

또한 권력과 이권은 함께 움직이며 기관 및 엘리트 간 업무 중복과 충성 경쟁이 존재하기에, 각 기관이나 가계·세력을 책임지는 엘리트 간 치열한 이권 투쟁과 변화를 초래한다. 예를 들어, 김정일의 선군정치 시절 국방위원회 위상이 높아지며 최소한 정책과 관련해서는 중앙당의 위상이 이전에 비해 낮아졌다. 그리고 당 조직지도부 내 한 부서였고 업무 중복성이 많은 행정부가, 장성택 권력이 커짐에 따라 독립적 당 전문부서가

<sup>139)</sup> 대런 애쓰모글루·제임스 A. 로빈슨 지음, 최완규 옮김, 『국가는 왜 실패하는가?』(서울: 시공사, 2012).

되면서, 조직지도부의 위상도 이전에 비해 약화된 시기도 있었다.

이러한 변화에 따라 이들 각 기관의 엘리트들이 가지고 있던 이권도 움직였다. 자원제약 하에서 이권이 움직이는 방식은 '상대적으로 약해진 다른 기관들의 자원을 수탈'하는 방식이다. 이러한 권력과 이권 변화 과정에서 각 권력기관의 기관본위주의 및 기관이나 엘리트들 간의 투쟁이 격렬하게 전개된다. 그리고 다시 빼앗긴 자원을 찾으려는 흐름과 지키려는 흐름, 원한과 복수가 되풀이 된다. 이 과정에서 소위 김정은의 '공포정치'가 자리 잡히며 '음모적인 쟁투(爭鬪)'가 전개된다.

그럼에도 불구하고, 지난 5년 간 김정은 정권의 엘리트 선출 과정 및 결과를 보면, 2017년 현재까지는 정권 안정화에 부정적 영향 보다는 긍정적 영향이 더 큰 것으로 보인다. 특히 김정은이 제시한 발전전략을 충실하게 수행할 수 있는 능력을 가진 자들의 신임이 돋보인다. 그런데, 2016년 제7차 당대회를 기점으로 한 엘리트 인선과 2017년 10월 제7기 제2차 전원회의 인선 결과는 차이가 있다.

7차 당대회 마지막 날 개최된 제7기 제1차 전원회의에서 당체계 개편으로 김정은 시대 노동당의 '조직적 진용'은 갖추었다. 그러나 전통적인 노·장·청 배합 인사로 김기남·최태복 등 80대 말 고령의 파워엘리트들이 신설된 당 부위원장이자 정무국 성원 및 전문부서 부장으로 상설 당조직의 핵심 고위직에 재신임되었다. 나아가 김일성 시대부터 3대에 걸쳐 당에서만 활동하던 선전선동 전문가 김기남은, 7차 당대회 이후 후속조직 과정에서 개최된 최고인민회의 제13기 4차 회의(2016.6.29.)에서 국무위원회 위원으로까지 임명되었다.

그런데 1년 5개월이 지나 개최한 2017년 10월 당 7기 2차 전원회의 이후 12월 현재까지, 3대에 걸쳐 북한체제 정당화 사업에 주력한 김기남과 최태복이 공식 행사에 보이지 않는다. 이들이 담당하던 전문부서 사업 책임자가 바뀌면서 해임된 것으로 보인다. 신임된 고위직 당 엘리트들은 대북제재에 기민하게 대응하며 정권 안정을 도모할 수 있는 50~60대가

주축이다. 이들은 지난 6년 간 김정은 정권 공고화에 기여하며 성과를 냈거나 충성을 바친 김정은 측근들이다. 따라서 이를 나누어 김정은 시대 노동당의 간부 선출 실태 및 특징을 평가해 보자.

먼저 5개년 국가발전전략을 제시한 2016년 5월 제7차 당대회 시 중앙당 엘리트 인선 및 6월 최고인민회의 제13기 4차 회의 시 구성된 국가기관 엘리트 특성을 통해 살펴보자. 이는 권력 안정화기에 들어선 김정은 시대 권력구조 및 정책기조에 따라 조선노동당의 ‘조직적 진용’을 구축하기 위해 이루어진 파워엘리트 인선이라고 평가할 수 있다. 2017년 1월 국가보위상 직에서 해임된 김원홍<sup>140)</sup>을 제외하고, 2016년 당시 인선의 주요 특징은 다음과 같다.<sup>141)</sup>

첫째, 핵·군사 과학기술 분야 엘리트이다. 핵정치 지속 전략에 따른 인사이다. 정치국 위원으로 당 통일전선부 부장인 김영철(71)<sup>142)</sup>, 핵미사일 총책임이라 불리는 군수공업부장 리만건(군수담당 당 부위원장), 총정치국 조직부국장 출신인 인민무력부 부장 박영식, 군작전통 총참모장 리명수(83)가 선출되었고, 후보위원으로 국방위 위원 리병철, 군사외교분야에서 두각을 드러낸 군 총참모부 부총참모장(인민무력부 제1부부장

---

<sup>140)</sup> 2017년 초 조직지도부의 국가보위성 검열 결과로 그 책임을 물어 해임된, 김원홍은 현재 황병서가 이끄는 총정치국 부국장인 것으로 추정된다. “국가보위상 해임 北 김원홍, 인민군 총정치국 부국장 취임,” 『연합뉴스』, 2017.08.10., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/10/0200000000AKR20170810035800073.HTML?from=search>> (검색일: 2017.09.25.). 이 직위는 김정은 집권 이전인 2010~2012년 그의 직책이기도 하였다. 김정은의 ‘공포정치’를 이끌었고 ‘권력 공고화에 기여한 그의 충심’을 고려하여 직위 이동한 것으로 평가할 수 있다. 그런데 11월 말 국가정보원으로 부터 중앙당의 총정치국 검열 과정에서 황병서와 김원홍 등 총정치국 소속 장교들이 처벌받았다는 첩보가 입수돼 주시되고 있다. “北김정은, 최룡해 내세워 황병서 처벌… 무슨 일 있나,” 『연합뉴스』, 2017.11.20., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/20/0200000000AKR20171120168000014.HTML?from=search>> (검색일: 2017.11.20.).

<sup>141)</sup> 박영자, “김정은정권의 핵심 파워엘리트,” 『월간 북한』, 통권 550호 (2017), pp. 36~44.

<sup>142)</sup> 이하 통일부 인명사전 등에서 확인된 출생연도에 따른 2017년 현재 연령 기준

겸직) 노광철, 2016년 2월 처형설이 돌았던 군 총참모부 작전총국장 리영길(62)이 선출되었다. 신설된 정무국에 김영철과 리만건이 선출되었다. 또한 당중앙군사위 위원에 인민무력부 부장 박영식, 총참모장 리명수, 통일전선부 부장 김영철, 군수공업부 부장 리만건, 군 총참모부 작전총국장 리영길, 인민무력부 제1부부장 서홍찬 등이 임명되었다.

특히 주목할 파워엘리트는 수령독재의 정점에 있는 김정은과 함께 당 정치국+정무국+당중앙군사위원회+국무위원회에 공식 직위를 가지고 활동하는 김영철과 리만건이었다. 이들은 핵무기 체계 완성 및 각종 미사일 고도화 관련 업무를 챙기며 김정은의 '세계적 핵보유국 인정 투쟁' 사업에 측근으로 활동한 파워엘리트이다. 김정은의 '핵·경제 병진노선' 실행에 주도적 역할을 한 양대 인물로 당 정치국 위원이자 정무국에 배치된 당 부위원장이다. 또한 당중앙군사위 위원이자 국무위원회 위원이기도 하다.

둘째, 최룡해와 만주항일빨치산 세력들이다. 만주항일빨치산 혈통을 대표하는 최룡해가 다시 정치국 상무위원으로 진입한 것은 물론 신설된 정무국 당중앙위원회 부위원장(이하 부위원장)을 겸직하게 되었다. 또한 만경대혁명학원 출신으로 이 세력의 원로인 김기남(88, 선전선동)과 최태복(87, 과학교육), 김평해(76, 간부), 오극렬이 퇴임한 공간에 김영철(71, 대남·군사 협상통) 등이 정치국 위원이자 정무국 부위원장 직위를 갖게 되었다. 그리고 리병철(군수공업, 연령 미상)도 정치국 후보위원에 선임되었으며, 조직지도부 조연준과 근로단체부장 리일환 역시 재임되었다.

셋째, 당시 조연준이 이끄는 조직지도부의 조용원, 박태성, 조남진 등이다. 2017년 1월 김원홍 해임 및 보위성 내 김원홍 세력 검열과 숙청을 주도한 조직지도부의 핵심 인물로 먼저 조용원이 꼽힌다. 김정은 집권 초기 조연준(80)이 리영호 전 총참모장 숙청, 고모부 장성택 및 현영철 전 인민무력부장의 처형을 주도했다면, 당 조직지도부 부부장 조용원(59)은 2015년 이후 눈에 띄게 김정은의 측근으로 활약하고 있다.

2016년 김정은을 가장 많이 수행한 조용원은 고령인 조연준을 보좌하

며 조직지도부의 실권을 장악하고 있는 것으로 보인다. 그 외 김정은을 측근에서 보좌하는 젊은 친위대들이 부상할 것이다. 박태성(62, 평안남도 당위원회 위원장)은 2012년 김정은 집권 해인 8월 조직지도부 부부장에 임명되면서 측근으로 부상했다. 성격이 저돌적이라고 평가되는 그는 ‘김정은의 돌격대장’으로 굵은일을 도맡아 하고 있다고 한다. 또한 군 총정치국 조직부국장인 조남진(연령 미상)은 군 내부에서 당 정치사업을 추진하거나 군 간부 선발 등을 담당하는 것으로 추정된다.

넷째, 젊어진 중앙당 파워엘리트들이다. 정치국 상무위원에 장년층인 황병서(68)와 최룡해(67)가 임명되고, 후보위원에 임철웅(56, 철도성 출신)이 신입되는 등 아직 출생년도가 확인되지 않았으나 이전보다 상당히 젊어진 것으로 추정되는 인물들이 정치국 위원으로 선출되었다. 또한 당 전문부서에 농업부 부장 리철만(49) 등 젊은 세대들이 임명된 것으로 보인다. 한편 김정은을 밀착수행하는 조직지도부의 조용원 또한 아직 50대로 젊은 당 중앙위원회 위원이다. 그리고 김정은의 여동생이자 당 선전선동부 부부장 김여정 또한 중앙위원회 위원으로 선출되었다. 이들의 경력 등을 고려하여 차후 변동이 있을 것으로 보인다.

다섯째, 제7차 당대회시 중앙위원회 과반수 이상을 교체하여 향후 청년층 고위직 등용의 포석을 깔아두며 부각될 인물이다. 제7차 당대회시 정치국과 정무국 등 핵심 정책기관의 고위직 엘리트들은 지속성 있는 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 신입 위원·후보위원들의 출생년도, 출신지역, 학교, 혈통 등 세부 인구사회학적 속성이 밝혀지지 않았으나 전반적 흐름으로 보아 상당히 젊어진 것으로 추정된다. 더욱이 개정된 당규약 결정서 통해, ‘청년을 당의 후비대, 척후대, 익측부대로 튼튼히 키울 것’을 강조하였다. 이는 청년층의 고위직 등용 가능성을 암시한 것으로 볼 수 있다.

여섯째, 중앙당에서 약진한 내각 부총리 출신들 및 위상이 강화된 박봉주(78)이다. 제7차 당대회 인사에서 내각총리 박봉주가 정치국 상무위원으로 승진하고 당중앙군사위 위원으로 신임되었다. 그 외에 총 5명의 내각 부총리 출신이 당 핵심간부로 선출되었다. 정치국 위원에 정무국 부위원장 겸직인 당 계획재정부(현재 당 경제부) 부장 오수용(73), 예산통괄범기(78) 및 국가계획위원회 위원장 로두철(73)이 선출되었다. 또한 정치국 후보위원에 임철웅(56, 철도성 출신)이, 당중앙위 전문부서 부장에 리철만(49, 농업부)이 신임되었다. 이는 김정은이 당 사업총화 및 제7차 대회 결정서를 통해 밝힌, ‘자력갱생·간고분투의 투쟁방식을 통해 구현할 자강력제일주의’ 및 ‘내각책임제·내각중심제 요구에 따른 사회주의 기업책임관리제’ 실시라는 당사업 방향과 관련된 듯하다. 한편 박봉주의 당중앙군사위 진입은 대북제재 상황 및 ‘경제-핵 병진노선’ 관철을 위한 재정집행 과정에서 초래될, 재정압박 및 내각과 군의 이권갈등 등을 중앙당 차원에서 조율하겠다는 의도로 보인다.

일곱째, 당·정 일체화를 강화시킬 국무위원회 위원들이다. 조선노동당 위원장인 김정은이 ‘국무위원회 위원장’으로 추대되며, 당 정치국 상무위원회 위원이자 북한체제 운영의 당, 정, 군을 대표하는 최룡해, 박봉주, 황병서가 국무위원회 부위원장에 선출되었다. 그리고 당 정치국 위원인 김기남, 리수용, 김영철, 리만건, 박영식, 최부일 및 정치국 후보위원인 리용호가 국무위원회 위원으로 선출되었다. 이들은 제7차 당대회에서 발표한 국가발전전략인 ‘핵-경제 병진노선 지속·강화’ ‘당 사상 사업강화,’ ‘5개년 전략’ ‘대내외 사상·선전선동 사업 강화’ 등을 책임질 수 있는 당의 핵심간부들이다.

북한 선전선동사업의 대부로 당기구에서만 활동하던 김기남이 이례적으로 국가기구에 국무위원으로 배치된 것으로부터, 인민무력상 박영식, 국제부장 리수용 및 외무상 리용호, 군수공업부장 리만건, 통전부장 김영철, 보안부장 최부일 모두 당 정치국 위원이나 후보위원이다. 국무위원회



부위원장 3인 모두가 당 정치국 상무위원인 것뿐 아니라, 최룡해, 김기남, 리수용, 김영철은 당 정무국에 배치된 당중앙위 부위원장을 겸직한다. 그리고 황병서, 박봉주, 박영식, 김영철, 리만건, 최부일이 당중앙군사위 위원을 겸직한다. 이러한 인물은 당정 일체화를 높이며 동시에 ‘실질적 핵무기 보유국 지위’를 획득하여 국제수준에서 국가주권을 강화할 수 있는 정상국가 시스템을 갖추는 데 주요한 역할을 할 것으로 보인다.

여덟째, 위상이 높아진 내각총리 박봉주와 함께 8명으로 확대된 내각 부총리들이다. 국가계획위원회 위원장 로두철을 비롯해, 리무형, 김덕훈, 임철웅, 리주오, 리룡남, 고인호, 전광호이다. 이들은 국가운영의 전문성을 가지고 전체적으로 노동당 → 국무위원회 → 내각의 지도·집행 체계를 보강하는 데 주력할 인물들이다. 당정 일체화를 강화하면서 국무위원회를 당의 지도가 관철되는 집행력 강한 국가기구로 성장시키려는 의도 및 인물배치이다.

주요 인물로 보면 특히 내각 부총리에 전 경공업상 리주오, 대외경제상 리룡남, 평양시농촌경리위원장 고인호를 선출한 배경이 대북제재 상황과 관련된 것으로 보인다. 대북제재 상황에서 5개년전략의 핵심 문제를 푸는 데 인민생활의 안정이 중요하기에 관련 산업 경험이 풍부한 전 경공업상 리주오가 임명되고, 국제사회의 대북제재 조항에서 인민생활과 관련된 대외무역은 제외될 수 있기 때문에 대외경제상 리룡남이 임명된 것으로 보인다. 또한 대북제재 상황에서 식량 자급률을 높이는 것이 아래로부터의 체제이반을 막을 수 있는 가장 확실한 방법이기 때문에 농업분야 전문가인 평양시농촌경리위원장 출신 고인호가 임명된 것으로 보인다.

그런데 이러한 제7차 당대회시 고위직 인선이 1년 5개월 만에 재구성된다. 2017년 10월 7일 개최한 당중앙위 제7기 제2차 전원회의 조직문제 결과를 중심으로, 현 단계 김정은 정권의 선출 실태 및 특징을 평가해 보자. 전체적으로 제7기 제2차 전원회의에서는 대북제재 확산 속에 김정은 정권의 안정화를 이룰 수 있도록 당조직을 재정비하며 ‘인적 진용’을

재구성한 것으로 평가할 수 있다. 특히 약 6년간 김정은 정권 공고화에 기여한 성과도출자 및 충성을 바친 가신(家臣) 그룹 중 대북제재에 기민하게 대응하며 체제안정을 도모하기 위해 50~60대 파워엘리트들을 선출하였다.

이하에서는 2017년 10~12월 중순까지 공개된 북한 정보·동향을 취합하여 당조직별 신임 엘리트들의 특성과 역할을 살펴본다.<sup>143)</sup> 이를 통해 현 시기 김정은 정권의 위기 돌파 및 안정화를 도모한 선출 전략을 평가한다. 금번 신임된 당 파워엘리트들의 소속 당조직을 당운영 체계에 따라 구분해 보면 두 가지이다. 하나는 비상설 집단지도 및 협의 기관이다. 이 중에는 정치국, 당중앙군사위, 검열위원회가 있다. 또 다른 하나는 상설 당조직 기관이다. 상설 당조직은 조선노동당 위원장(김정은)과 당중앙위 부위원장들로 구성된 정무국 및 정책 생산·지도·집행을 관리하는 전문부서들이다.<sup>144)</sup>

먼저 비상설 집단지도·협의 기구의 신임 엘리트를 살펴보자. 김정은을 보좌하며 당중앙위가 선거 및 조직하는 중앙당 조직 중 가장 정치적 위계가 높은 기구는 정치국이다. 신임 정치국 위원과 후보위원의 주요 이력 및 특징은 아래 <표 VII-1>과 같다.

<sup>143)</sup> 이하 신임 파워엘리트들에 대한 정보와 역할 추정은 통일부에서 운영하는 북한정보포털에서 밝힌 인물정보 및 2차 전원회의 이후부터 11월 말경까지 북한 공식 간행물/보도를 통해 확인된 각 인물들의 최근 동향, 그리고 각종 북한정보에 기초한다. 이 자료들을 교차 검색하여 합리적 추론이 가능한 내용을 다룬다. 다만 북한당국이 엘리트들의 정보 공개를 제한하고 외부 정보들이 추정이나 첩보 수준이기에, 신임 엘리트의 세부 명확한 역할 및 소환(직위 또는 소속 이동) 또는 해임 상황 등은 향후 지속적인 추적이 필요하다.

<sup>144)</sup> 그 외 당중앙위 지도계선을 따라 각 지역과 단위에서 당의 골간 역할을 하는 각 급당위원회(도·시·군) 및 기층 당조직(초급당·분초급당·부문당·당세포)이 있다.

표 VII-1 노동당 제7기 제2차 전원회의 시 보선된 정치국 파워엘리트 특성

기관 및 직위	이름 (현 연령)	주요 이력 및 특징
정치국 위원 (보선)	박광호 (미상)	- 前 당 선전선동부 부부장 - 김여정과 연고
	박태성 (62 <sup>145</sup> )	- 前 평안남도 당위원회 위원장 - 정치국 후보위원 → 위원 승진 - 2012.8월 조직지도부 부부장 임명, 김정은 측근 부상 - 활동이력 상, 김정은 외 최룡해·황병서·최취·마원춘 등과 주요 연고
	태종수(81)	- 前 함경남도 당위원회 위원장 - 만경대 혁명학원 출신 - 2007년 내각 부총리 - 2010년 중앙당 총무부 부장 - 연합기업소 당책임비서·지배인 경력 외 평안남도·함경남도 당위원회 현장활동 전문가 - 활동이력 상, 김정일 외 김기남·최태복·장성택·박도춘·김경희 등과 주요 연고
	안정수(69)	- 現 당 경공업부 부장 - 활동이력 상, 김정은·김정일 외 조용원·박봉주·최태복·오수룡 등과 주요 연고
	리용호(61)	- 現 내각 외무성 상 - 정치국 후보위원 → 위원 승진 - 평양외국어대학 출신의 능숙한 영어 구사력 - 외무성에서 성장한 국제 외교 전문가 - 활동이력 상, 김기남·김영남·박봉주·김영철 등과 주요 연고
정치국 후보위원 (보선)	최취(미상)	- 前 함경북도 당위원회 부위원장 <sup>146)</sup> - 만경대 혁명학원 및 김일성종합대 출신 - 청년동맹·청년사업 통해 성장 후 조직지도부 및 선전선동부 활동 <sup>147)</sup>
	박태덕(62)	- 前 황해북도 당위원회 위원장 - 평안남도 출신, 2007년 후 평남 안주시 당위원회 책임비서 - 2010년 최룡해 후임 황해북도 당위원회 책임비서 신임 후 당위원장 활동 - 지역 당조직·민생경제 전문가
	김여정 (28 <sup>148)</sup> )	- 김정은 직계 여동생으로 당 부부장(선전선동부) - 활동이력 상, 조용원·최룡해·황병서·리일환 등과 주요 연고
	정경택(미상)	- 정보 및 보위 계열 활동

자료: 저자 작성

<sup>145)</sup> 이하 2017년 현재까지 연령을 알 수 없는 이들은 미상이라 적시하며, 김여정을 제외하

〈표 VII-1〉에서 밝힌 신임 정치국 위원 및 후보위원 9인의 주요 이력과 특징을 종합해 보면 4가지 특성이 보인다.

첫째, 60대 주축으로 7차 당대회시 정치국 평균연령에 비해 약 10살 정도 젊어졌다. 둘째, 혁명 2세대 태종수(81) 및 김정은 직계 김여정(28)의 정치국 진입이다. 지역당과 기업 현장 관리에 전문성이 있는 혁명원로 및 로열패밀리에 대한 ‘정치적 안배’ 성격이 드러난다.

셋째, 김정은 정권 안정화 전략 수행의 핵심부서인 선전선동부·조직지도부 및 지역 관리의 거점인 도당위원회에서 경력을 쌓은 인물들이다. 넷째, 대북제재 상황을 돌파하기 위한 민생경제 담당 안정수·국제외교 담당 리용호, 그리고 평안남도에서 현장 경력을 쌓은 조직지도부 부부장 출신 박태성 총원이다. 전체적으로 급변하는 대북제재 상황에 기민하게 대응할 수 있으며, 인민들의 불안과 내핍(耐乏) 경제를 관리할 수 있는 상대적으로 젊고 전문성있는 인사로 평가할 수 있다.

다음으로 당중앙군사위 및 검열위원회이다. 신임 당중앙군사위 위원 및 검열위원회 위원장의 주요 이력 및 특징은 아래 〈표 VII-2〉와 같다.

---

고 기입된 연령은 〈통일부 인물정보〉에서 밝힌 출생년도를 기준으로 한 2017년 현재 연령임.

<sup>146)</sup> 금번 도당위원회 승진 인사 3인중 함경북도 당위원회 부위원장이 위원장으로 승격된 것으로 보아 최휘의 경우 함경북도 당위원회 부위원장으로 있다 금번 인사 전에 위원장으로 승진하였던 것으로 추정됨.

<sup>147)</sup> 통일부 인물정보에 따르면, 2004년 이후 조직지도부 부부장(추정) 및 2013년 이후 선전선동부 제1부부장(추정)

<sup>148)</sup> 스위스 유학시절 여권정보(1989년 9월 26일 생)에 기초함.

표 VII-2 당중앙군사위 및 검열위원회 신임 파워엘리트 특성(2017.12. 기준)

기관 및 직위	이름 (현 연령)	주요 이력 및 특징
당중앙군사위 위원 (보선)	최룡해(67)	- 現 정치국 상무위원·정무국 부위원장·국무위원회 부위원장 <sup>149)</sup> - 만경대 혁명학원 및 김일성종합대학 출신 - 청년동맹 및 체육사업, 당 총무부 부부장(2003) - 2006년 이후 황해북도 당위원회 책임비서 - 2012.4월 인민군 총정치국장·당중앙군사위 부위원장, 2014년 국방위원회 부위원장 경력 - 활동이력 상, 김정일·김정은 외 김기남·최태복·황병서 등과 주요 연고
	리병철(69)	- 現 당 군수공업부 제1부부장 - 만경대 혁명학원 출신, 군부에서 성장 - 인민군 공군사령부 사령관(2008년 기준) - 2010.9월 3차 당대표자회 시 당중앙군사위 위원으로 선임되었다 이후 해임 - 2012.5월 항공·반항공군 사령관 - 2014년 국방위원회 위원 - 활동이력 상, 김정은 외 최룡해·황병서·김영철·김정식 등과 주요 연고
	정경택 (미상)	- 정보 및 보위 계열 활동 - 김원홍 후임의 국가보위성 상
	장길성 (70)	- 現 정찰총국장 - 김일성군사종합대 출신 - 인민무력부 정찰국에서 성장(1970년~) - 2017년 인민군 상장으로 진급한 실세
검열위원회 위원장 (선거)	조연준(80)	- 前 조직지도부 제1부부장 - 조직지도부에서 성장하여 김정은 유일영도체계 구축 및 당원통제 사업을 책임 - 활동이력 상, 김기남·최태복·리만건·곽범기·김영철 등과 주요 연고 - 조직지도부 정비에 따른 직위 이전

자료: 저자 작성

〈표 VII-2〉에서 밝힌 당중앙군사위에 보선된 4인 중 최룡해(67)와 리병철(69)은 각각 2012년과 2010년 당중앙군사위 부위원장 또는 위원 경력이 있다. 항일빨치산 혈통을 대표하는 최룡해는 김정은 다음으로 당

<sup>149)</sup> 국가체육지도위원회 위원장 직위는 제7기 제2차 전원회의 이후 12월 근로단체 담당 당부위원장 최취로 교체

을 대표하는 상징적 인물이다. 현 위기 상황을 당이 주도하여 돌파하기 위한 차원에서 보선된 것으로 평가된다. 리병철은 군부에서 성장하여 김정은 후계체제를 선언한 2010년 제3차 당대표자회 이후 군부 요직을 거친 당 군수공업부 제1부부장이다.

다음으로 주목할 인물이 장길성이다. 그는 1970년 이래 경찰국 지도원으로부터 시작하여 경찰국에서 성장한 정보 전문가이다.<sup>150)</sup> 현재 경찰총국장<sup>151)</sup>으로 알려진 그는 2017년 인민군 상장으로 진급한 김정은 정권의 실세이다.<sup>152)</sup> 이들 신임 엘리트들은 기간 활동을 통해 김정은에 대한 충성과 실력이 검증된 고위직들로 정보 강화 및 억압 정책을 수행할 인사들이다.

7차 당대회시 신임된 당중앙군사위 위원 중 정치국 상무위원과 올해 초 국가보위상에서 해임된 김원홍을 제외한 위원(담당기관, 직위)들은 박영식(인민무력성 상), 리명수(군 총참모부 총참모장), 김영철(통일전선부 부장), 리만진(군수공업부 부장)<sup>153)</sup>, 최부일(인민보안성 상), 김경옥(당조직지도부 군사분야 제1부부장)<sup>154)</sup>, 리영길(군 총참모부 작전총

<sup>150)</sup> 북한이 발행한 조선향토대백과사전을 1999-2005년 남북공동 편찬사업에 의해 발간된 자료에 따른 정보임. 인터넷 포털 네이버 지식백과, <<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2859014&cid=58049&categoryId=58063>> (검색일: 2017.11.19.).

<sup>151)</sup> 북한의 대외 정보공작 기관 조선인민군 경찰총국의 신임 총국장으로 추정. “도쿄신문, “北 경찰총국장에 장길성 취임한 듯”, 『뉴스1』, 2017.10.13., <<http://news1.kr/articles/?3122786>> (검색일: 2017.11.20.). 이 기사에 따르면 김영철 전 경찰총국장이 2016년 1월 노동당 통일전선부장으로 이동한 후 공석 중이던 경찰총국장에 올해 9월 이전 장길성이 임명된 것으로 추정. 경찰총국은 올해 2월 말레이시아에서 발생한 김정남 암살사건에 관여했으며 미국 국가안보국(NSA)에 의해 올해 세계적으로 발생한 랜섬웨어 공격의 배후로도 지목된 기관임.

<sup>152)</sup> 2017.4.15. 태양절 계기 장성 승진인사에서 리영길 총참모부 작전총국장 및 서흥찬 인민무력성 제1부상이 육군대장으로 승진한 것과 함께, 조남진 군 총정치국 조직부국장, 리성국 제4군단장, 김영복 11군단장, 김명남 제91수도방어군단장 등 10명이 육군 상장으로 진급할 때 함께 진급한 군부 실세

<sup>153)</sup> 2차 전원회의 이후 북한의 공개 활동에 드러나지 않아 해임 또는 소환 추정됨.

<sup>154)</sup> 기간 건강이 안 좋아 계속 일선 후퇴가 제기되었던 고령의 군부인사로, 금번 2차 전원회의에서 해임 또는 소환되었을 가능성이 있음.

국장), 서흥찬(인민무력성 제1부부장/제1부상)이다.

이들의 경력 및 금번 신임 위원 중 최룡해·리병철·장길성의 이력을 보면, 정경택이 보위상 임명과 함께 당중앙군사위 위원으로 보선되었을 가능성이 있다. 김원홍이 보위상 직위에서 해임된지 1년 가까이 되었다. 더욱이 현재 대북제재 확산 및 한반도 위기 증대로 북한의 민심동요와 외부의 각종 정치공작 등이 우려되는 상황이다. 따라서 정보 및 보위 계열 전문가 중 상대적으로 젊고 외부에서 잘 모르는 새로운 인물이 필요했을 것으로 보인다.

한편 조직지도부 제1부부장으로 막강한 권력을 지녔던 조연준이 당 검열위원회 위원장으로 자리를 옮겼다. 당규약 상 검열위원회의 위상이 높음에도 불구하고, 현재까지 검열위원회는 정책 수립과 집행 권한이 약하다. 도당위원회 검열에 영향력을 행사하는 수준이다. 검열위 위원장은 조직지도부 제1부부장에 비해 형식적 지위는 높으나 실질적 권력 수행력은 약한 명예직 성격이 강했다. 그 전례에 따르면 조연준의 직위 이동은 조직지도부 세대교체에 따른 일선 후퇴로 볼 수 있다.

다음으로 상설 당조직의 신임 엘리트 특성을 살펴보자. 노동당의 정치국·당중앙군사위·검열위원회는 비상설 집단지도 및 협의 기구이다. 따라서 상설 당조직으로 각 분야 정책 마련 및 집행을 책임지는 기관에 비해 조직적 권력 수행력은 약하다. 상설 당조직은 정무국과 정무국의 지도를 받는 당 전문부서들이다. 비상설 당조직의 고위직 성원들은 상설 당조직이나 핵심 권력기관 대표를 겸직하며 상설 기관 차원의 권력을 행사한다.

북한이 당 7기 2차 전원회의에서 신임한 김병호(노동신문사 책임주필) 및 도당위원장 김두일(평안남도)·량정훈(황해북도)·리히용(함경북도)은 그 역할 직위가 공개되었다. 그러나 정무국과 전문부서 상설 당조직에 신임된 엘리트들의 세부 담당은 밝히지 않았다. 따라서 이들의 기간 경력 및 12월 중순 현재까지 북한동향 정보를 통해 추론한 담당 역할과 부서 등을 정리하면 아래 <표 VII-3> 및 <표 VII-4>와 같다.

표 VII-3 정무국 신임 파워엘리트 특성(2017.12. 기준)

기관 및 직위	이름 (현 연령)	주요 경력 및 동향·역할 특징
정무국 당중앙위 부위원장 (선거)	박광호 (미상)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신임 정치국 위원</li> <li>- 선거 직후 김정일 당총비서 추대 20돌 중앙경축대회(2017. 10.8.) 시 사회 (以前 선전선동 책임자 역할)</li> <li>- 만경대 혁명학원 70주년 기념보고대회(2017.10.12.)시 축하문 전달 김정은 동행(以前 선전선동 책임자 역할)</li> <li>- 제48차 예술인 체육대회(2017.11.3.) 참석 (以前 선전선동 책임자 역할)</li> <li>- 만경대 혁명학원에 교육용 운전기재 선물전달시 김정은 동행 (2017.11.14)</li> <li>- 선전선동 담당 부위원장 (前김기남)</li> </ul>
	박태성 (62)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신임 정치국 위원 (후보위원에서 승격)</li> <li>- 군용 자동차생산 &lt;3월16일공정&gt;(2017.11.4.) 및 &lt;승리자동차 연합기업소&gt;(2017.11.21.)에 김정은-오수룡(당 경제부 부장)·조용원 등과 동행해 생산 과학화 점검</li> <li>- 전국 사회과학자 대회 참석(2017.11.17.~18.)</li> <li>- 김정은이 최근 준공된 '순천메기공장' 현지지도 시 동행해 과학화 시설 점검(2017.11.28.)</li> <li>- 김정은 삼지연 방문 시 동행(2017.11.30.)</li> <li>- 과학교육 담당 부위원장(前최대복)</li> </ul>
	태종수 (81)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신임 정치국 위원</li> <li>- 만경대 혁명학원 70주년 기념보고대회(2017.10.12.) 참석</li> <li>- 제8차 군수공업대회(2017.12.11.) 보고자</li> <li>- 군수공업 담당 부위원장(前리만건)</li> </ul>
	안정수 (69)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신임 정치국 위원</li> <li>- 당 경공업부 부장</li> <li>- 류원신발공장(2017.10.18.), 평양화장품공장(10.28.) 방문</li> <li>- 경공업 담당 부위원장</li> </ul>
	박태덕 (62)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신임 정치국 후보위원</li> <li>- 세포지구 축산기지 준공식 박봉주고인호(내각 부총라농업상)와 참석(2017.10.27.)</li> <li>- 과수부문 열성자회의(2017.11.18.) 참석</li> <li>- 농업 담당 부위원장</li> </ul>
	최휘 (미상)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신임 정치국 후보위원</li> <li>- 전국군중체육대회(2017.10.17.), 공화국 선수권대회 폐막식 (2017.10.31.) 참석 (以前 근로단체 책임자 역할)</li> <li>- 2017년 11월 15일 여성동맹 행사 참석(以前 근로단체 책임자 역할)<sup>155)</sup></li> <li>- 국가체육지도위원장 신임(前최룡해)</li> <li>- 근로단체 담당 부위원장(前최룡해)</li> </ul>

자료: 저자 작성



표 VII-4 당 전문부서 부장 신임 파워엘리트 특성(2017.12. 기준)

기관 및 직위	이름 (현 연령)	주요 경력 및 동향·역할 특징
당중앙위 전문부서 부장	최룡해 (67)	- 신임 당중앙군사위 위원 외 現 정치국 상무위원·정무국 부위 원장·국무위원회 부위원장 - 만경대 혁명학원 설립 70주년 축하 방문(2017.10.13.) - 中 국가주석특사 송타오 당대외연락부장 면담(2017.11.17.) - 조직지도부/ 군사부/ 대내외 정책 조율 신설부서 부장
	박광호 (미상)	- 신임 정치국 위원 및 정무국 부위원장 - 선전선동부 부장
	태종수 (81)	- 신임 정치국 위원 및 정무국 부위원장 - 군수공업부 부장
	김용수 (미상)	- 중앙당 부부장 출신 - 활동이력 상 김정은 외 황병서, 최룡해, 조용원, 마원춘과의 주요 연고로 보아 김정은 직할관리 부서 책임 - 재정경리부 부장
	량원호 (미상)	- 중앙당 역사연구소 부소장 출신 - 당역사연구소 <sup>156)</sup> 소장(前 항일빨치산2세대 김정임 후임)
	주영식 (75)	- 1986년 평양시 당위원회 비서 임명 후 평양시 사업 - 2010년 박도춘에 이어 자강도(군수산업 밀집지역) 당위원회 책임비서 활동 - 활동이력 상, 김정은과 김정일 외 당 군수산업 전문가 박도춘 (73) 및 주규창(89), 장성택, 김경희와 주요 연고 - 총무부 부장 또는 2경제 관련 신설부서 부장
신룡만 (미상)	- 중앙당 39호실 부실장 경력 - 39호실 실장(前전일춘)	

자료: 저자 작성

<sup>155)</sup> 제7기 제2차 전원회의 이후 체육행사 참석 및 김정은 저작(‘온 사회의 김일성-김정일주 의화의 기치 따라 여성동맹 사업을 더욱 강화하자’) 발표 1주년 기념 여성동맹 사업성과 전시회와 여맹 일꾼들의 경험발표회(2017.11.15.) 참석 등을 보아, 사회조직과 체육사업을 책임지는 근로단체 담당이라고 추정됨.

<sup>156)</sup> 선전선동부 영향력 하 관련 부서

〈표 VII-3〉에서 밝힌 당중앙위 부위원장으로 선거된 신임 정무국(2016년 기존 비서국 개편) 성원 6인 모두는 신임 정치국 위원 또는 후보위원이다. 그리고 〈표 VII-3〉 및 〈표 VII-4〉에서 밝힌 신임 정무국 부위원장 및 전문부서 부장은 선전선동과 정당화 논리개발, 군수산업, 통치자금, 대중 동원과 관리, 지역 조직과 내각 정책지도, 인민경제 관련 전문가들이다. 이들의 이력을 종합하면 대북제재 및 체제위기 고조 상황에서 김정은 정권 안정을 도모할 수 있는 이전 보다 젊은 당 고위직이라 평가할 수 있다. 이들의 경력과 최근 동향을 기초로 각 인물의 역할을 추론해보자.

첫째, 정무국 부위원장이자 전문부서 부장인 박광호와 박태성은 당 7기 2차 전원회의에서 밝힌 정책과 노선을 정당화하고 전일적으로 관철되게 하는 사업을 책임질 것이다. 전문부서 부장 량원호 또한 선전선동부 영향력 하에 있는 당역사연구소에서, 항일운동시기부터 김일성과 김정일의 통치 역사를 통해 정책 정당화 논리를 개발할 것이다. 그리고 노동신문사 책임주필로 신임된 김병호(57) 역시 김정은 정권과 정책 정당화 사업을 할 것이다. 평양시 출생으로 당 선전선동부에서 성장한 김병호는 2012년 부부장 직위에 오른 선전 전문가이다.

박광호는 정당화 사업을 총괄 책임지는 선전선동 담당 부위원장으로 정당화 정책 생산 및 사상교양 사업을 책임질 것이다. 조직지도부 부부장 및 평안남도 당위원회 위원장 출신인 박태성은 과학교육 담당 부위원장일 가능성이 높다. 최태복의 후임인 그는 방대한 기관으로 구성된 내각 과학·교육 부서에 대한 당정책 정당화 사업을 할 것이다. 특히 각 분야에 과학기술수준을 높이는 사업에 치중할 것이다.

둘째, 정무국 부위원장이자 전문부서 부장 태종수는 대북제재 확산과 안보위기 상황에서 핵심 과업인 ‘핵무기 체계 건설’과 함께 ‘자력갱생’의 군수산업 발전 사업을 담당할 것이다. 금번 2차 전원회의 이전 리만건이 당중앙위 군수담당 부위원장 겸 군수공업부장이었는데 12월 말 현재까지 모습을 보이지 않고 있다. 금번 인사에서 소환(부서 또는 직위 이동) 또는

해임된 것으로 보인다. 리만건의 소환 또는 해임이 사실이라면 그를 대신하여 태종수가 정무국에서 '핵무기 체계 건설'과 군수공업 사업을 총괄 책임질 것이다. 또한 전문부서인 군수공업부 부장도 겸직할 것으로 보인다.

셋째, 정무국 부위원장에 선임된 박태덕과 안정수는 농업경제 분야 및 경공업·서비스업 등 민생경제 분야에서 당의 노선과 정책을 지도할 것이다. 박태덕은 지역 행정경제 사업 전문가로 시도 단위 당조직에서 국가정책지도 경험이 풍부한 인물이다. 최근 박태덕의 행보를 보면 농업 담당 부위원장으로 보인다. 다음으로 직위가 상승된 안정수는 당 경공업부장 겸직으로 서비스업을 포함하여 정무국에서 민생경제 사업을 담당할 것이다.

넷째, 정무국 부위원장에 선임된 최휘는 근로단체 관리와 통제 사업을 담당할 것이다. 근로단체 및 체육 지도사업으로 민심이반을 막아내고 대중적 노력동원을 강화시키는 역할이다. 2017년 12월 현재 기준 최룡해가 위원장이었던 국가기구 내 국가체육지도위원회 위원장이 최휘로 변화되었다. 대중 조직과 체육사업을 지도하는 정무국 내 근로단체 부위원장으로 선임됨에 따른 후속조치이다. 최휘는 앞선 역할 외에도 체육을 매개로 한 국제적 외교 및 민간 외교 활동 강화를 지도할 것이다.

다섯째, 통치자금 마련 및 운용을 관리하는 사업 책임자들이다. 먼저 김용수는 당 재정경리부 부장으로 중앙당 조직과 자금을 관리하며 김정은의 '선물정치' 사업을 책임질 것이다. 선물정치 관련 사업은 안정수가 책임지는 경공업부와의 협업이 이루어진다. 다음으로 당 39호실에서 김정은의 통치자금 마련 사업을 하던 신훈만이다. 그는 대북제재 인사로 활동이 제약된 전 39호실 실장 전일춘을 대신하여 비상시기 통치자금 마련 사업을 책임질 것으로 보인다.

마지막으로 최룡해의 역할이다. 금번 인사에서 최룡해는 당중앙군사위원회로 재임입한 것과 함께 상설 당 전문부서 부장직도 수임하였다. 그의 이력 및 12월 현재까지의 관측을 종합해 보면, 그는 김정은을 정점으로 한 북한권력 구조에서 노동당을 대표하는 인물이다. 당 전문부서에서 그의 담

당은 조직지도부 또는 군사부 부장 등 다양하게 추정되고 있다. 특히 조직지도부 부장에 임명되었다는 관측이 대표적이다. 그 관측이 사실일 경우 김정은 정권 안정성 및 권력 역학관계에 큰 파급력이 있을 것이다.<sup>157)</sup>

앞서 다루었듯 선출 전략은 공식적 제도로 노동당 상설 전문부서 중 조직지도부, 간부부, 근로단체부가 수행한다. 그런데 군주적 정권에서는 특히 고위직 엘리트에 대한 인사권을 독재자가 독점한다. 따라서 공식 제도 외에 비공식 제도를 통한 선출이 이루어진다. 즉, 비공식적인 독재자 개인 네트워크 및 식사·술모임 등을 매개로 한 ‘연회정치’와 같은 비공식 제도가 작동한다. 그리고 이 비공식 네트워크를 통해서 중요한 인사가 이루어진다.

금번 신임된 당 고위직 엘리트 중 그 이력과 연령 등이 확인되지 않는 새로운 인물들은 김정은의 비공식 네트워크를 통해 선출되었을 가능성이 있다. 물론 이들은 지난 5년 이상 김정은 정권 안정화에 기여한 성과 및 충성도가 입증된 인사들일 것이다. 대표적으로 금번 보선된 당중앙위 위원 및 후보위원 중 김병호, 홍영철, 마원춘은 김정은이 장성택 처형을 도모한 회의로 알려진 2013년 11월 삼지연 방문시 동행자들이다. 또한 모란봉악단 단장 출신 현송월은 김정은에 대한 충심을 보인 인사로 그의 아내 리설주와도 친한 것으로 알려졌다.

전체적으로 김정은의 인맥이나 비공식 네트워크는 아직 밝혀지지 않고 있다. 그러나 전제 군주적 정권의 간부 선출 양상 및 최고지도자의 의지가 중요한 북한체제의 특성, 그리고 ‘공포정치’ 및 ‘충성경쟁 유도’ 등을 통해 간부 인선에 많은 공을 들였던 김정은의 행보를 볼 때, 정권 안정화를 위한 선출 전략에는 김정은 개인의 필요와 의지가 상당히 작용했을 것으로 보인다.

---

<sup>157)</sup> 이에 대해서는 북한 권력구조 변동과 관련한 박영자, 『북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의의 평가 및 권력구조 전망』 (서울: 통일연구원, 2017) 참조.

## 4. 통치자금: 수령독재의 수탈체제

통치자금은 독재정권 안정화를 위한 토대이다. 앞 절에서 다룬 정당화, 억압과 통제, 선출이 정권의 안정화를 위한 정치·사회·문화적 상부구조라면, 통치자금은 이 상부구조의 전략이 전제 군주적 정권의 안정화/불안정화를 경제적 영역에서 떠받치고 있는 하부구조이다. 따라서 전제 군주적 정권의 4대 기둥이자 토대라 할 수 있다.

전제 군주적 ‘약탈국가’(autocratic ‘predatory states’)에서는 국가의 자원이 독재자를 중심으로 한 지배계층에 독점된다. 따라서 이들은 공식제도 뿐 아니라 비공식 관계 시스템을 활용하여, 자신의 권력과 이권을 지키기 위해 안정적인 통치자금 마련 체계를 갖춘다. 현재까지 북한경제는 형식상으로 법제도적 국가소유인 ‘전체 인민의 소유’로 되어있다. 그러나 북한경제의 실질적 소유자이자 관리자는 ‘김정은과 주요 권력기관의 관료들’이다.

따라서 김정은과 그의 소수 지배연합은 배타적 자원 독점권을 활용하여 북한의 자원을 수탈(收奪)한다. 이 수탈 결과로 김정은의 통치자금이 마련된다. 이러한 문제의식에 기초한 이 절에서는 앞서 다룬 김정은 시대 노동당 조직 체계와 기능, 그리고 ‘전제 군주적 정권’들의 생존 전략을 기반으로, 지난 5년 이상 김정은 정권의 통치자금 관련 수행 체계 및 과정을 평가한다.

### 가. 수행 체계

북한 경제는 3가지 영역으로 구성된다. 첫째, 내각에서 관리하는 인민경제, 둘째, 군수경제인 2경제, 셋째, 김정은의 통치자금 마련과 지출을 관리·운영하는 궁정경제이다. 궁정경제의 체계는 김정은 직속으로 그 또는 그가 신뢰하는 직계가족/가신(家臣)들이 개입할 수 있는 구조이다. 노동당 영역에서 보면, 당 전문부서 중 39호실과 서기실, 그리고 재정경

리부 및 금수산경리부 경제사업을 포괄한다. 그 중심에 39호실이 있고 김정은과 연결하는 서기실이 자금흐름의 통로 역할을 한다.

외화별이를 중심으로 김정은의 통치자금을 마련하는 39호실은 실장 휘하에 금광부문 부실장, 해양자원(바다자원) 부문 부실장, 금융 부실장이 있다. 이들 부실장이 1개 이상의 과장을 겸직하며 수많은 외화별이 무역회사들에 대한 당적 지도와 통제를 한다. 부실장 중 금융 부실장은 3과인 대성은행을 지도한다. 따라서 부실장 겸 3과 과장이 된다.

2014년을 기준으로 보면, 외화별이 무역회사들을 중심으로 한 39호실은 기본 6과 체계에 종합과 및 간부와 등 내부 업무를 보는 부서들이 있다. 중앙당에서 근무하는 부원 이상의 중앙당 39호실 간부는 60여 명 수준으로 그리 많지는 않다. 그러나 하부 및 각 지역별로 수많은 외화별이 회사에 대한 지도체계를 가지고 있는 방대한 조직이다.

앞서 39호실의 조직과 기능에서 자세히 살펴보았듯이, 1과는 북한에서 가장 유명한 대성총국이다. 한국 기업과 비교하면 삼성그룹과 같은 규모라고 증언된다. 대성총국 산하에 삼성그룹의 계열사처럼 많은 과를 두고 있다. 또한 대성총국 지도 하에 각 지역체계가 있다. 39호실 관련 종사자들이 지역별 각 도·시·군 체계로 <5호 관리소>에 적을 두고 통치자금 마련을 위한 외화별이 사업을 한다. 2과인 금광지도국은 금광 부문에 광범위한 채굴 및 가공 기업소와 공장을 거느리고 통치자금 마련 사업을 한다. 3과는 금융 부실장이 지도하는 대성은행으로 39호실의 모든 은행 업무를 처리한다. 대성은행 산하에는 각 도, 시 단위에 <대성자금처>를 두고 각 도와 시 단위 39호실 은행업무를 처리한다. 그 외 4~6과는 대영지도국, 경흥지도국, 낙원지도국 등 약 12개 대규모 무역회사 지도국들을 각 과별로 3~4개씩 책임지고 지도 관리하며 통치자금을 마련한다. 이중 낙원지도국은 39호실 자금마련을 위한 노동자 송출을 담당한다.

김정은의 직속 기관인 39호실 실장은 매년 돈이 들어오면 김정은 앞으로, 예를 들어 “2014년도 총 계획분이 5억불이었는데 이번에 당조직들에서

높은 충성심을 가지고 투쟁을 잘해서 5억 2천만 불이 들어왔습니다.”라는 내용의 서류를 작성해서 서기실을 통해 김정은에게 보고한다.(사례3) 그러면 김정은의 지시에 따라 서기실에서 다음해 통치자금으로 필요한 예산을 세우게 한 후, 그 만큼의 자금을 서기실이 관리하게 한다.

예를 들어, 39호실에서 3억 달러를 마련했다면, 통치자금으로 책정된 2억 달러는 서기실에서 관리하며 김정은의 비자금이나 통치자금으로 활용되고, 1억 달러는 예비비 성격으로 39호실에서 관리하며 재분배 사업이나 김정은의 특별 요구가 있을 때 쓸 수 있도록 하는 식이다. 대개 39호실이 보관 관리하는 나머지 1억은 김정은이 현지 시찰 할 때 활용된다고 한다. 김정은의 현장 현지지도 시 39호실 실장이 수행하는 경우는 이러한 비용(혁명자금) 지출 관련 업무 때문이라고 한다.(사례6)

조직지도부의 외피를 쓰고 있으나 실제 활동은 조직지도부와 분리되어, 한국 청와대에서 대통령을 보좌하는 비서실과 유사한 기능을 하는 서기실은, 북한의 궁정경제를 운영하는 데에서도 ‘통로’ 역할이다. 특히 김정은의 비자금 및 ‘혁명자금’을 실무적으로 관리하고 각종 물자를 보장한다. 김정은의 직접 지시로 주요 사업(우상화, 핵심건설, 수령선물, 공장·기업소·기관현장 자금지원)을 위해 재분배되는 사업비를 ‘혁명자금’이라 한다. 전체적으로 통치자금 마련은 39호실이 책임지나, 서기실에서 김정은의 지시에 따라 39호실과 협의하여 통치자금을 운영하는 체계이다. 김정은이 필요한 돈을 현금 달러로 쌓아 놓고, 김정은이 요구할 때마다 조달하거나 지시에 따라 전달해주는 기능도 한다.

통치자금 활용과 관련하여 김정은의 ‘선물정치’를 책임지는 당 재정경리부 및 금수산경리부 역시 이 체계에 있다. 중앙당 운영을 책임지고 지원하는 당 재정경리부 내에는 선물과가 있다. 재정경리부 내 선물과는 김정은 가계의 모든 생활을 보장하는 금수산경리부 선물국과 연계하여, 북한의 간부 및 주민을 대상으로 한 각종 수령의 선물을 생산하고 관리한다. 따라서 중앙당에서 김정은 직할로 통치자금 마련 및 운용 체계를 구성하

는 주요 부서는 39호실, 서기실, 재정경리부, 금수산경리부이며, 이들이 협업하여 김정은의 지시에 따라 공정경제 운영의 중심 축을 담당한다.

## 나. 과정 평가

북한에서 수령자금이라 칭해지는 통치자금은 크게 3가지로 구성된다. 첫째, 39호실에서 벌어들인 수입이다. 북한에서 대개 ‘중앙당 자금’ 또는 ‘당자금’이라고 칭해지는 중앙당 기금이다. 둘째, 특수기관이라 칭해지는 군부, 보위기관, 외화벌이를 하는 대남·대외기관, 그리고 내각의 성과 중앙기관들이 김정은에게 바치는 ‘기관별 충성자금’이다. 셋째, 북한주민들이 학창시절부터 조직생활을 하며, 주요 시기별로 ‘수령의 통치’에 기여하기 위해 벌이는 <충성자금모으기 운동> 등을 통해 김정은에게 바쳐지는 자금이다. 충성자금은 말 그대로 기관 및 개인이 ‘김정은에 대한 충성도’를 표현하는 것이기에 자발적 형식을 띤다. 1인당 사금 1그램에 해당하는 돈을 바치는 식으로 매 해마다 소속이 있는 모든 개인이 바치는 ‘개인별 충성자금’이다.

이중 세 번째, 개인의 충성자금은 김정일 시대에는 당조직 생활을 하는 당원 중심으로 전개되었다.(사례2) 그러나 김정은 시대에는 전체 주민을 대상으로 확대되었다. 충성자금은 ‘수령에게 바치는 충심’을 명분으로 ‘자발적 지원 형식’을 유지함에도 불구하고, 북한의 모든 기관 및 조직생활을 하는 모든 주민들에게 의무화되어 있다. 자발성을 중시하기 때문에 목표액을 100% 달성하지 못할 수도 있다. 그러나 최소한 목표의 50% 수준 이상은 완수해야 한다. 또한 충성자금은 시기나 상황에 따라 모금 강도 및 수준에 차이가 있다.(사례6)

국가의 거시적 정치경제 시각에서 볼 때, 북한 수탈체제의 핵심인 북한 정권의 통치자금 원천은 일차적으로 ‘와크’(수출입 허용지표)로 표현되는, 광물과 수산업 등에 대한 수출입 권한 및 각종 국가 인허가권 등 국가 권력이 주도하는 지대(rents)<sup>158)</sup>이다. 다음으로 모든 당과 국가기관 및



주민들로부터 추출하는 재정이다. 김정은 정권 차원에서 실질적 조세 역할을 하는 양대 제도는 ‘충성자금’과 내각 및 국가행정 단위에서 관리하는 ‘국가납부금’이다.

‘국가납부금’의 경우 대부분 내각 경제 및 행정기관을 운영하는 데 사용된다. 한편, 북한의 ‘자력갱생 무역’과 시장경제 질서를 기반으로 한 수탈 경제 발전 과정에서, 김정은 정권의 통치자금 유입을 위해 당·특수(보위, 군부, 대남·대외)·내각 기관이 충성자금을 납부한다. 그러나 김정은 시대 들어서, 특히 내각의 외화벌이 성원들의 경우, 국가납부금과 충성자금이 합쳐져서 상납되기에 충성자금 할당액이 증대하였다고 한다.(사례9)

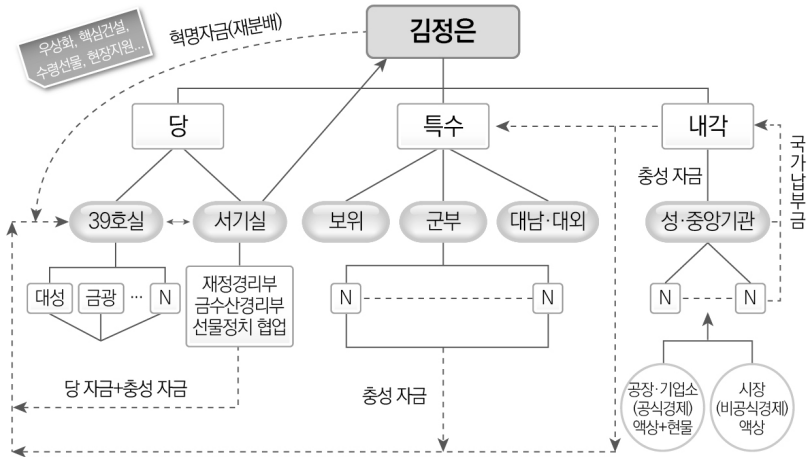
이렇게 모인 김정은의 통치자금은 비공식적으로 처리되는 김정은의 비자금을 제외하고, ‘혁명자금’이라는 미명으로 대개 김씨일가 우상화, 핵심 건설사업, 수령선물, 현지도 시 현장의 물질적 문제를 수령이 해결해주는 현장지원 사업 등으로 쓰인다. 김일성 시대 만들어진 ‘혁명자금’이라는 개념은 애초 북한의 산업화시기 산업분야, 특히 현장 공업분야에 자금 문제 등을 해결하기 위해 수령이 배려해주는 돈이었다. 그러나 김정일 시대 그 대상 범위가 넓어지면서, 예술단 등까지를 포함해 수령의 뜻에 따라 어느 대상 기관이나 개인에게도 지원하게 되었다. 김정은 시대에는 현지도가 늘어나면서 그 범위가 더 넓어진 것으로 보인다.

이와 같은 김정은 정권의 통치자금 유입 및 운영 구조를 도형화하면 다음 <그림 VIII-1>과 같다.

---

158) 지대(rents)란 기회비용을 초과하는 수입으로 대개 국가가 시장을 조절하려 할 때 만들어진다. 자유무역 제한, 독점적 이윤기제, 외환 배급 등이 대표적이다.

그림 VII-1 김정은 정권의 '통치자금 유입 및 운영' 구조



자료: 저자 작성

위 <그림 VII-1>에서 드러난 현재 김정은 정권의 통치자금 유입 및 운영을 담당하는 기관은 당, 특수, 내각 모두에 있다. 각 기관들은 대규모 무역 회사 및 하부에 공장과 기업소, 그리고 외화벌이 사업체를 가지고 있다. 또한 독자적인 은행도 가지고 있다. 2014년 기준 북한의 경제와 국가재정 규모로 볼 때, 당경제 및 특수경제(군수산업부 지도의 2경제 포함)가 차지하는 비율이 총 북한 경제의 약 70%로 추정된다. 한편 내각 경제가 차지하는 비율은 총 경제의 약 30%로 추정된다. 대규모 재정 유입을 담당하는 무역시장 구성 비율로 볼 때는, 당과 특수 기관이 60%이고 내각이 40%를 차지하는 것으로 추정된다.(사레9)

수탈의 정점에는 노동당위원장 김정은의 통치비용으로 인식되는 당경제(공정경제 포함)가 있다. 당경제 재정은 조직지도부에서 거두어들이는 당원들의 회비(당비) 뿐 아니라, 주로 당중앙위원회 산하 각급 당기관들의 자체 사업수입 및 내각과 특수기관으로부터 모아진 총성자금으로 구성된다. 재정관리의 핵심 단위는 온전히 수령의 통치자금 마련을 위해 존

재하는 당 전문부서 39호실이다. 39호실에서는 한국의 삼성, 현대와 같은 대기업에 해당하는 대성총국, 금광총국 등등, 그리고 자체 은행을 운영하며 주로 외화벌이를 통해 당자금 뿐 아니라 충성자금도 마련한다.

앞서 다루었듯 39호실에서 벌어들인 통치자금은 서기실을 통해 김정은에게 상납된다. 39호실의 방대한 외화벌이 사업 등을 통해 통치자금이 모아지면, 이 자금을 관리하며 김정은의 뜻에 따라 처리하는 부서가 서기실이다. 서기실이 김정은과 각 기관을 연결하는 통로 역할을 하기 때문이다. 39호실에서 당자금과 충성자금을 합친 통치자금이 모아지면, 이 중의 일부(약 1/3)는 39호실에서 관리하고 나머지 약 2/3는 김정은의 서기실로 배정된다.

서기실 업무 중에는 김정은의 ‘통치자금과 혁명자금을 실무적으로 관리’하고 각종 물자를 보장하는 기능이 있다. 주로 39호실에서 통치자금 마련을 책임지지만, 그 돈의 관리 및 사용 처리는 서기실에서 김정은의 지시에 따라 39호실과 협의하며 사업한다. 서기실은 중앙당 1호 청사인 김정은 집무실 청사 3층에 있는데, 김정은이 필요로 하는 통치자금을 현금(달러)으로 3층 보관소에 보관하고, 김정일의 지시에 따라 사용한다고 한다.(사례2: 사례8)

통치자금 사용, 특히 김정은의 ‘선물정치’ 수행과 관련하여 당 전문부서 재정경리부 및 금수산경리부가 협업한다. 이 역시 김정은과의 통로는 서기실이기에 서기실과 연계하여 운영한다. 특히 당 재정경리부 내 선물과는 중앙당 간부 및 당중앙위원회 위원과 후보위원을 비롯한 고위직 간부들을 대상으로 한 수령의 선물정치를 수행한다. 이 사업은 금수산경리부의 선물국과 연계하여 진행된다. 그러므로 김정은의 통치자금 유입과 재분배 시스템은, 김정은의 직할 관리 하에 당 전문부서인 39호실, 서기실, 재정경리부, 금수산경리부가 연계하여 운영한다.

당경제 다음으로 높은 비중을 차지하는 것이 특수경제이다. 특수경제는 대표적으로 세관 등의 이권을 가지고 있는 국가보위성, 광범위한 군수

산업과 수산물 거래권을 가지고 있는 군대(군수경제, 2경제), 개성공단(폐쇄 전) 및 국가관광 관련한 이권을 가지고 있는 대남·대외 기관 등으로 구성된다. 특수기관의 경우도, 각 기관별로 외화별이 이권 및 국내 사업 이권을 가지고 있다. 그리고 자체 제도와 기관 운영을 위한 국가납부금 및 각 기관이 당중앙위원회 담당부서에 바치는 충성자금을 김정인에게 세금처럼 바친다.

내각경제는 산하 각 성의 독자적 무역회사 이외에, 공장·기업소 등의 계획경제 틀을 유지하는 공식경제와 장마당 경제를 의미하는 비공식경제가 있다. 계획경제 틀을 유지하며 현물을 생산하는 공식경제 기관들은 '액상지표와 현물지표'를 달성해야 한다. 종합시장 운영 등을 매개로 한 장마당 경제와 상업망의 경우에는 '액상경제'만 존재한다. 내각 중앙의 각 성들도 기관별로 외화별이 이권 및 국내 사업 이권을 가지고 있다.

그리고 자체 제도와 기관 운영을 위한 국가납부금 및 각 성의 중앙에서 개개인들에게 돈을 모아 당중앙위원회 담당부서에 바치는 충성자금을 세금처럼 거둔다. 구체적 실태로 2014년 기준 해외 무역참사 일인이 국가에 내는 돈은 국가납부금 3만 달러(65% 내외) 및 충성자금 8천 달러와 각종 세외부담을 합쳐 1만~1만 5천 달러(35% 내외) 수준이라고 한다. 그 중 충성자금은 온전히 수령의 통치자금이다. 따라서 김정은 시대에는 이렇게 모인 충성자금을 각 당비서들이 취합하여, 서기실을 통해 김정은에게 정기적으로 보고하면서 통치자금 유입이 이루어졌다고 한다.(사례9)

북한은 계획에 따른 국가재정이 붕괴한 상태에서 아래로부터의 시장 경제가 발전하였다. 정책적으로도 각급 기관 및 인민들의 경제적 자력갱생, 재정적 자립이 추진되었다. 한편 수령독재의 공권력 및 정치적 통제는 지속되거나 더 강화되고 있다. 이 과정에서 독재정치의 통치자금 마련을 위한 수탈이 구조화되며 체제운영 방식으로 고착화되고 있다. 그 결과 다음과 같은 실태와 특징을 드러낸다.

첫째, 당간부의 식량배급은 지속되나 공식 월급이 북한 돈 5천원 수준

으로 월급이 의미가 없는 상황에서, 직위 및 공적 권한을 활용한 부패가 제도화되었다. 각급 기관 및 엘리트들이 상업적 활동과 뇌물로 김정은의 통치자금을 조달하면서 동시에 기관 재정 및 개인·가계 생활비 부족 부분을 충당한다.

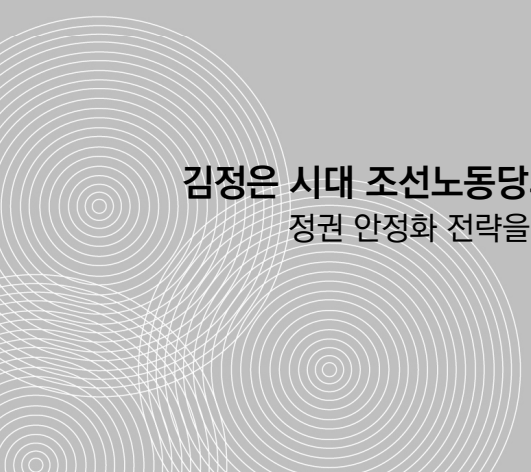
둘째, 당기관, 특수기관, 내각 등 대부분의 기관들이, 김정은이 최종 분배하는 무역 이권 및 사업 인허가권을 매개로, 무역회사 또는 상업적 회사를 운영한다. 따라서 기관들 및 엘리트들 간에 김정은에 대한 충성경쟁이 치열하다. '실적' 및 '충성도'를 입증하는 충성자금을 채우기 위한 각종 이권 갈등도 심화되었다.

셋째, 인민 경제난 및 대북제재로 공식적 국가예산인 내각의 수입과 지출이 감소한 반면, '충성자금' 등 직접적 수탈로 마련되는 김정은의 통치자금 재정규모는 김정일 시대에 비해서 커진 것으로 보인다.

이 수탈구조의 정점에 복한 국가자원의 실질적 소유자인 수령 독재자 김정은이 있다. 그리고 핵심 권력기관과 엘리트들이 자신의 권력과 이권을 최대화하는 방향에서, 혁명자금 또는 국가재정의 외피를 쓴 '수령독재의 수탈체제'를 운영 및 관리하고 있다.

# VIII. 결 론: 요약정리 및 향후 전망





**김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능:**  
정권 안정화 전략을 중심으로

이 연구는 지난 5년 이상 김정은 정권의 통치전략과 정책 실태 및 최근 비교독재 연구의 이론과 문제의식에 기초하여, 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능을 독재정권의 안정화 전략을 중심으로 분석하였다. 최근 국제 비교정치학계에서 주목받는 제3세대 독재정치 분석틀을 북한연구에 적용하여, 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능을 살펴보고 김정은 정권의 안정화 전략을 분석 및 평가한다. 안정화 전략의 4대 키워드는 정당화(Legitimation), 억압과 통제(Repression), 선출(Co-optation), 그리고 통치자금(Governing fund)이다. 노동당을 중심으로 연구하는 이유는 북한의 노동당이 국가기구와 군대를 정책·조직적으로 지도하는 최상위 권력기관이기 때문이다.

세부적으로 6가지 연구 주제 규명을 시도한다. 첫째, 북한 수령독재에 적용가능한 독재연구의 새로운 방법론 개발을 위해, 최근 3세대 독재연구의 이론과 분석틀 등을 발굴한다. 둘째, 김정은 시대 조선노동당의 위상과 역할을 중심으로 그 조직 체계의 분석이다. 특히 김일성·김정일 시대와의 차이점을 주목한다. 셋째, 김정일 시대와 구별되는 김정은 시대 당권력 장악과정 및 당운영과 정책결정과정 등 운영체계를 밝힌다. 넷째, 김정은 정권 안정화 전략을 수행하는 중앙당 상설 전문부서의 구조와 기능 규명이다. 다섯째, 김정은 시대 국가 전략적 정책지도를 수행하는 중앙당 상설 전문부서의 구조와 기능 규명이다. 여섯째, 앞선 분석결과에 기반하여 지난 5년 이상 김정은 정권 안정화 전략의 수행 체계 및 과정을 평가 분석한다. 주요 연구결과는 다음과 같다.

먼저 김정은 정권 안정화 전략의 제1기둥은 ‘정당화(Legitimation)’이다. 정당화 전략에는 세습을 포함한 정통성, 제도의 역사적 정당성, 올바른 또는 정의에 대한 동의, 인민의 지지, 상징의 효과 등이 포함된다. 조선노동당의 당규약 및 당조직 체계와 사업내용 전반에 정당화 전략이 녹아들어가 있다. 이 전략을 수행하는 조선노동당 내 주요 전문부서는 선전선동부, 과학교육부, 당역사연구소, 신소실, 조직지도부이다. 그리



고 수탈체제를 정당화하는 ‘혁명자금’ 지원 및 ‘선물정치’와 관련된 39호 실, 당 재정경리부, 금수산경리부도 통치자금의 재분배 과정에서 수령독재의 정당화 사업을 수행한다. 전체적으로 김정은 시대 정당화 전략은 김일성-김정일로부터 부여된 통치 정당화 원천에 기초해 있으며, 이를 넘어서려는 김정은의 ‘인정욕구’가 부각되고 있다.

안정화 전략의 제2기등인 ‘억압’이다. 억압은 통제나 물리력을 포함하나 그 이상의 심리적 개념을 포괄한다. 즉, 개개인들이 해결할 수 없는 문제들에 대해 스스로 타협적인 해결책을 이끌어내게 하는 정신적 과정도 포함한다. 자기규율 또는 자율통제가 가능하도록 통치하는 것이다. 이는 독재체제에서 개인들이 일종의 방어기제를 만드는 과정이기도 하다. 다시 말해 ‘불이익 및 처벌’에 대한 두려움과 갈등을 회피하기 위해, 정권이 원하지 않는 생각·욕구·감정 등을 의식으로부터 끌어내려 무의식 속으로 억눌러버리는 과정 등이다.

북한의 억압과 통제는 3중 시스템으로 체계화되어 있다. 우선, 조직지도부 중심의 조직생활 통제이다. 다음으로, 선전선동부 중심의 사상의식 통제이다. 마지막으로, 국가기구가 수행하는 법률적 감시·통제이다. 이는 공안통제와 형사처벌 통제로 나눌 수 있는데 공안통제는 국가보위성과 인민보안성이 수행하고, 형사처벌 통제는 검찰소와 재판소가 수행한다. 이 3중 시스템이 동시에 작동하며 수령독재 정권의 억압 전략을 수행한다. 조선노동당은 이 3중 억압 시스템을 지도 및 관리한다. 조선노동당이 북한에서 살아가는 사람들의 생활과 사상, 그리고 모든 정책을 장악 통제하며 지도 관리하기 때문이다.

이 전략 역시 당 조직의 운영원리 및 사업으로 규정되어 있다. 당 전문부서로 억압과 통제 전략을 수행하는 주요 부서는 ‘당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙’을 쥐고 있는 조직지도부 및 조직지도부의 영향력 하에 있는 총무부와 문서정리실이다. 그 외 자율적 심리 통제 및 규율이 작동하도록 하는 선전선동부의 사상검열과 당원을 제외한 대중조직(청년,

여성, 노동자, 농민)을 관장하는 근로단체부도 ‘생활총화’ 및 ‘사회적 노력동원’ 조직 등을 통해 억압과 통제 기능을 수행한다. 이중 핵심 당조직은 방대한 하부 집행 조직을 거느리고 북한의 당원과 주민들을 통제하는 조직지도부이다. 전체적으로 지난 5년 이상 김정은 정권은 노동당 주도의 억압과 통제 체계를 재구성하였다.

안정화 전략의 제3기등은 ‘선출’이다. 전제 군주적 정권에서 선출은 간부의 인선과 충원 뿐 아니라 이를 넘어서는 포괄적 개념이다. 전략적으로 연관되어 있는 행위자, 예를 들어 귀족과 같은 혈족세력, 청년, 군인, 핵심 계층들을 정권엘리트로 묶어 내는 능력을 포함한다. 또한 비공식 정치제도로 작동하는 ‘후견-피후견’의 양태 및 내부 엘리트들의 응집력과 파워엘리트들에 대한 조정능력도 포함한다. 따라서 선출은, 독재정권이 엘리트와 지지자들을 독재자의 친위대로 기능하게 하는 인선대 기능을 포괄한다.

조선노동당에서 선출 전략을 수행하는 중앙당 체계에는 김정은을 중심으로 한 당중앙위원회 전원회의, 정치국, 당중앙군사위원회, 정무국이 있다. 각 회의 결과로 조직문제를 다루었다고 발표되면 인사 결정인 경우가 대부분이다. 북한체제를 운영하는 간부급 선출의 경우, 크게 ‘최고지도자(김정은) 비준 대상’과 ‘정무국 비준대상’으로 나뉜다. 최고지도자 김정은을 제외하고 이 전략을 수행하는 조선노동당 내 핵심 조직은 간부부, 조직지도부, 근로단체부이다.

그런데 전제 군주적 정권은 독재자 개인의 필요 및 의지가 인사에 직접 반영된다. 특히 고위직 파워엘리트들이나 지배연합 구축은 독재자가 직접 챙긴다. 따라서 신생 독재자들은 공식적으로 기존 독재시스템을 활용하거나, 필요에 따라 새로운 조직을 만들어 자신의 가신(家臣) 세력을 규합한다. 비공식적으로는 개인적 네트워크 및 식사나 술모임 등 연회를 매개로 한 ‘연회정치’ 등의 비공식 제도가 작동한다. 그리고 이 비공식 제도를 통해 중요한 인사가 이루어지곤 한다.

현재까지 김정은의 인맥이나 비공식 네트워크 관련 정보는 극히 제한적이다. 그러나 전제 군주적 정권의 간부 선출 양상 및 수령의 의지가 중요한 북한체제의 특성, 그리고 ‘공포정치’ 및 ‘충성경쟁 유도’ 등을 통해 간부 인선에 많은 공을 들였던 그의 행보를 볼 때, 정권 안정화를 위한 선출 전략에는 김정은 개인의 필요와 의지가 상당히 작용했을 것으로 보인다. 전체적으로 지난 5년 이상 김정은 정권의 선출 전략은 공포정치, 충성경쟁, 세대교체라는 3대 키워드로 평가가능하다.

‘통치자금’은 독재정권 안정화를 위한 토대이다. 특히 전제 군주적 정권의 안정화 또는 불안정화를 경제영역에서 떠받치고 있는 하부구조이다. 그러므로 전제 군주적 정권 안정화의 4대 기둥이자 토대라 할 수 있다. 북한과 같은 전제 군주적 ‘약탈국가’에서는 국가의 자원이 독재자를 중심으로 한 지배계층에 독점된다. 따라서 이들은 공식제도 뿐 아니라 비공식 관계 시스템을 활용하여, 자신의 권력과 이권을 지키기 위해 안정적인 통치자금 마련 체계를 갖춘다.

현재까지 북한경제는 형식상으로 법제도적 국가소유인 ‘전체 인민의 소유’로 되어있다. 그러나 북한경제의 실질적 소유자이자 관리자는 ‘김정은과 주요 권력기관의 관료들’이다. 따라서 김정은과 그의 소수 지배연합은 배타적 자원 독점권을 활용하여 북한의 자원을 수탈한다. 이 수탈 결과로 김정은의 통치자금이 마련된다. 이로 인해 김정은의 통치자금 마련 및 운영 구조를 ‘수령독재의 수탈체제’라 칭할 수 있다.

북한 경제는 3가지 영역으로 구성된다. 첫째, 내각에서 관리하는 인민경제, 둘째, 군수경제인 2경제, 셋째, 김정은의 통치자금 마련과 지출을 관리·운영하는 공정경제이다. 공정경제 체계는 김정은 직속으로 그 또는 그가 신뢰하는 직계가족/가신(家臣)들만이 개입할 수 있는 구조이다. 노동당 영역에서 보면, 당 전문부서 중 39호실과 서기실, 그리고 재정경제리부 및 금수산경리부 일부 경제사업을 포괄한다. 그 중심에 39호실이 있고 김정은과 연결하는 서기실이 자금흐름의 통로 역할을 한다.

국가의 거시적 정치경제 시각에서 볼 때, 북한 수탈체제의 핵심인 북한 정권의 통치자금 원천은 일차적으로 ‘와크’(수출입 허용지표)로 표현되는, 광물과 수산업 등에 대한 수출입 권한 및 각종 국가 인허가권 등 국가 권력이 주도하는 지대(rents)이다. 다음으로 모든 당과 국가기관 및 주민 들로부터 추출하는 재정이다. 김정은 정권 차원에서 실질적 조세 역할을 하는 양대 제도는 ‘충성자금’ 및 내각과 국가행정 단위에서 관리하는 ‘국가납부금’이다.

‘국가납부금’의 경우 대부분 내각 경제 및 행정기관을 운영하는 데 사용된다. 한편, 북한의 ‘자력갱생 무역’과 시장경제 질서를 기반으로 한 수탈 경제 발전 과정에서, 김정은 정권의 통치자금 유입을 위해 당·특수(보위, 군부, 대남·대외)·내각 기관이 충성자금을 납부한다. 그런데 김정은 시대 들어서, 특히 내각의 외화벌이 성원들의 경우, 국가납부금과 충성자금이 합쳐져서 상납되기에 충성자금 할당액이 증대하였다.

이렇게 모인 김정은의 통치자금은 비공식적으로 처리되는 김정은의 비자금을 제외하고, ‘혁명자금’이라는 미명으로 대개 김씨일가 우상화, 핵심 건설사업, 수령선물, 현지도 시 현장의 물질적 문제를 수령이 해결해주는 현장지원 사업 등에 쓰인다. 김일성 시대 만들어진 ‘혁명자금’이라는 개념은 애초 북한의 산업화시기 산업분야, 특히 현장 공업분야에 자금 문제 등을 해결하기 위해 수령이 배려해주는 돈이었다. 그러나 김정일 시대 그 대상 범위가 넓어지면서, 예술단 등까지를 포함해 수령의 뜻에 따라 어느 대상 기관이나 개인에게도 지원하게 되었다. 김정은 시대에는 현지도가 늘어나면서 그 범위가 더 넓어졌다.

통치자금 전략은 전제 군주적 정권의 4대 안정화 기둥이자 바탕이라 규정할 수 있다. 통치자금의 안정적 수급 및 적절한 재분배는 독재정권 안정화를 위한 토대이기 때문이다. 정당화, 억압과 통제, 선출이 정권의 안정화를 위한 정치·사회·문화적 상부구조라면, 통치자금은 이 상부구조의 전략이 전제 군주적 정권의 안정화 또는 불안정화를 경제영역에서

떠받치고 있는 하부구조이다.

따라서 김정은 정권과 같은 전제 군주적 정권의 안정성 또는 불안정성을 분석하는 데는, 정당화, 억압과 통제, 선출 전략 뿐 아니라, 그 바탕에서 각 전략의 원활한 수행을 촉진하거나 억제하는 통치자금 운영(수급과 재분배)의 안정성 또는 불안정에 대한 진단이 결합되어야 한다. 정권 안정화의 토대로 작용하는 통치자금 운영 전략 및 각각의 전략은 긴밀한 상관성을 가진다. 먼저 통치자금은 정당화, 억압, 선출 전략 모두에 ‘강한 상보(相補)적 관계’를 갖는다. 선출과 억압 전략의 관계 및 정당화와 선출 전략의 관계 또한 ‘강한 상보적 관계’를 갖는다. 반면, 정당화와 억압 전략의 관계는 서로 상충되는 측면이 있기 때문에 ‘약한 상보적 관계’를 보인다.

각각의 전략이 정권 안정화에 긍정적 또는 부정적으로 작용하였을 경우 뿐 아니라 각 전략 간의 관계가 긍정적 또는 부정적으로 작용하였을 때, 김정은 정권의 안정성 또는 불안정성 관련 결과가 달라진다. 이는 김정은 정권의 내구성 및 북한체제 변화 가능성과 정책 마련의 중요한 시사점을 줄 수 있다.<sup>159)</sup>

연구결과를 종합하여, 지난 5년 이상 김정은 정권의 통치전략과 정책 실패를 본문에서 자세히 다룬 조선노동당의 조직과 기능 변화 과정 및 실패를 중심으로 평가할 때, 김정은 정권의 정당화, 억압과 통제, 선출, 통치자금이란 4대 안정화 전략 수행은 2017년 현재까지 김정은 정권 안정화에 긍정적으로 기능하였다고 평가할 수 있다. 따라서 ‘김정은 정권의 내구성’은 집권 초기에 비해 상당히 높아졌다.

향후 전망과 관련하여서는, 앞선 내용과 함께 지난 2017년 10월 7일

<sup>159)</sup> 이 연구에서는 이와 관련하여 전제 군주적 정권 4대 안정화 전략 간의 상호관계와 그 결과 시나리오 및 최근 국제 비교정치학계에서 주목하는 다양한 독재정권의 유형 비교를 통한 김정은 수령독재의 유형 규명, 그리고 그 내구성 정도까지를 다루려 하였다. 그런데 연구범위가 광범위한 것에 비해 연구 시간과 지면의 제약이 있어 향후 다른 기회를 통해 후속연구 과정에서 밝히려 한다.

북한의 노동당 중앙위원회(이하 당중앙위) 제7기 제2차 전원회의를 중심으로 살펴보자. 이 회의는 2016년 5월 6~9일간 진행된 제7차 당대회 마지막날 개최된 당중앙위 제7기 제1차 전원회의 이후 2차 회의이다. 1차 전원회의 시 당체계 개편을 통해 김정은 시대 노동당의 ‘조직적 진용’을 갖추었다면, 금번 2차 회의에서는 대북제재 확산 속에 정권 안정화 전략을 구체화한 것으로 평가할 수 있다.

김정은 주재로 이루어진 이 회의에서 두 가지 의제가 결정되었다. 하나는 대북제재 확산 상황에서 당주도 대응 방안이다. 또 다른 하나는 인사를 중심으로 한 조직문제이다. 즉, 고위직 세대교체 등을 통한 당조직 쇄신이다. 이 두 의제는 긴밀히 연결되어 향후 김정은 정권의 행보를 전망하는 데 중요한 의미를 가진다. 따라서 김정은의 최근 정세인식과 행보 및 본문에서 다룬 ‘전제 군주적 통치’의 안정화 전략에 기초하여 주요 내용에 대한 평가 분석과 함께, 향후 북한의 행보를 전망할 수 있다.<sup>160)</sup>

제7기 제2차 전원회의 보고에서 김정은은 “미제가 추종세력들을 규합하여 유엔안전보장리사회 《제재결의》라는 것을 련이어 조작해내면서 우리의 자주권과 생존권, 발전권을 완전히 말살하기 위해 최후발악”하고 있다고 하였다. 이는 미국과 유엔 참여국들의 대북제재 강화·확산에 대한 불안감을 드러낸 것이다. 특히 북한과 우호적 관계를 맺고 있던 중동·남미·유럽 지역 국가, 베트남 뿐 아니라 중국 역시 강화된 대북제재에 동참함에 따라 불안감이 고조된 것으로 보인다.

2017년 10월 현재 기준으로 북한 대사를 추방한 국가는 멕시코, 페루, 스페인, 쿠웨이트, 이탈리아이다. 주요 국가들이 발표한 새로운 대북 경제제재 조치를 살펴보면, 북중 합작기업 설립 금지(중국), 무역중단(필리핀), 경제관계 축소(태국), 외교 및 경제 관계 축소(말레이시아), 고려항공 취항 금지(파키스탄), 북한선박 등록 취소(몽골·피지), 북한 대사관의

<sup>160)</sup> 박영자, “북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망,” pp. 3~40.

임대 사업 중단(독일), 북한 노동자 허가 취소(폴란드) 등이다. 외교 제재를 살펴보면, 북한 비자 연장 거부(베트남), 북한 비자 발급 제한(스리랑카), 북한 외교관 감축(불가리아·남아공), 요주의 북한 외교관 신상 공개(앙골라) 등이다.

특히 미국주도 대북제재에 대한 중국과 러시아의 이중적 태도에 불안감이 크게 작용한 것으로 보인다. “지난 시기에는 자기의 주권을 가지고 유엔무대에서 대를 세우던 일부 주변국들까지 미국의 강권과 허세에 겁을 먹고 그 앞에 납작 엎드리는 지경”이 되었다는 인식이다. 무엇보다 1960년대 중국이 핵무기를 보유하기 위해 미국과 격돌할 때 북한은 ‘전략적인 지지와 성원’을 보내주었는데, 이제 중국은 북한을 외면하고 있다는 인식이 팽배하다.<sup>161)</sup>

시진핑 정권이 ‘중국의 꿈’을 앞세워 북중관계를 혈맹으로부터 정상국가 간 관계로 변화시키려는 흐름에 대한 반발과 불안감 증대이다. 북한은 중국이 김정은 정권의 성격을 자신의 국가이익에 맞도록 변화시키려 한다는 것을 잘 알고 있다. 또한 중화주의의 부활을 의미하는 시진핑의 ‘중국의 꿈’ 발전에 북한 정권이 방해된다면 보다 강경한 수단을 동원할 것이라는 것 역시 인식하고 있다.

이러한 대북제재 확산 및 중국의 대북 행보에 대한 불안감 증대에 따라, 금번 2차 전원회의에서는 이에 대응하기 위한 전략적 과업, 당의 당면활동, 경제발전방향, 그리고 인적 쇄신과 당조직 정비 방안 등을 제시한다. 본문에서 다룬 정당화, 통제와 억압, 그리고 선출 전략에 따른 정책과 인사 분석을 참조하여 향후 전망을 예측해 보자.

전체적으로 제7기 제2차 전원회의는 ‘대북제재 확산’ 및 ‘핵무력 완성의 임계점’을 앞둔 김정은의 불안감과 위기돌파 의지가 드러난다. 그러나 결과 보고에서 김정은은 “준엄한 난국”을 돌파하기 위한 인민경제

<sup>161)</sup> 『로동신문』, 2017.08.25.

부문별 과업들을 제시하였다고 하였으나 그 구체적 내용은 공개하지 않았다. 또한 당 파워엘리트들 중 소환 및 해임된 이들 뿐 아니라 현재 북한의 난국을 돌파해 나갈 중앙당 상설 전문부서 신임 파워엘리트들의 담당과 책임기관도 밝히지 않았다. 따라서 향후 이와 연동된 후속 인사 및 정책 조정이 당 중간간부 뿐 아니라 국가기관과 군부에서도 진행될 것으로 보인다.

향후 전망과 관련하여 주목할 인사 선출은 두 가지이다. 하나는 만주항 일빨치산 세력을 상징하는 최룡해의 권력 집중 및 만경대혁명학원 출신들의 약진이다. 또 다른 하나는 김여정의 정치국 진입 및 영향력 강화이다. 김여정의 위상 강화는 혈족세습에 기초한 수령독재 안정화 차원에서 이미 예견된 수순이다. 더 주목할 점은 금번 인사에서의 만경대혁명학원 출신인 최룡해 위상 강화 뿐 아니라 태종수(81), 최휘(미상), 리병철(69)의 약진이다.

세대교체로 해임이 추정되는 기존 파워엘리트 김기남(88)과 최태복(87) 이외에도, 직위가 유지된 것으로 보이는 김평해(76, 간부부 부장), 김영철(71, 통일전선부 부장), 리일환(근로단체 부장) 역시 이 학원 출신이다. 또한 금번 2차 전원회의 이후인 10월 12일 김정은은 최룡해, 리일환, 신임 당 부장 김용수, 김여정·조용원 부부장 등과 함께 70주년을 맞은 만경대혁명학원을 방문하여 “핵심 골간을 많이 키워냈다”며 그 공로를 치하하였다.<sup>162)</sup> 이어 각종 지원을 하였다. 최룡해 외 만경대혁명학원 출신의 부상은 ‘불안한 북중관계’를 관리하기 위한 포석 및 ‘인민들의 고난과 자력갱생 정책’의 정당성·전통 부각 의도가 보인다.

그럼에도 불구하고 최룡해에게 권력이 과도하게 집중되었다. 금번 2차 전원회의 다음날 개최된 ‘김정일 총비서 추대 중앙경축대회’에서 그는 정치국 상무위원 중 황병서(총정치국장)와 박봉주(내각총리)를 제치고

<sup>162)</sup> 『로동신문』, 2017.10.13.



김영남 다음으로 호명되었다. 기존의 정무국 부위원장, 국무위원회 부위원장 직위의 변화가 확인되지 않는 상황에서, 당중앙군사위 위원 및 중앙당 전문부서 부장에도 신임되었다.

독재자가 파워엘리트를 통치하는 중요한 원칙 중 하나가 최고통치자를 제외한 지배연합 구성원 권력의 합이 자신(독재자)의 권력을 넘어서지 못하게 관리하는 것이다. 이는 지배엘리트 내 동맹을 통한 ‘엘리트 집단권력’에 의해 독재자 개인의 권력이 불안해 질 수 있기 때문이다. 따라서 독재자들은 어느 한 엘리트나 세력에게 권력과 자원이 집중되는 것을 막고 끊임없이 엘리트들의 충성경쟁을 유도한다. 그리고 독재자가 권력과 자원의 균형자로서 중심을 유지하기 위해 지배연합 구성원을 주기적으로 순환시킨다. 이로 인해 엘리트들에 대한 숙청, 처형, 해임, 신임, 재신임 등이 빈번하다. 지난 5년 이상 김정은은 이 독재의 원리를 충실하게 따랐다.

그런데 최룡해의 위상 강화와 맞물려 ‘당 중의 당’이라는 조직지도부 부장 임명이란 추정이 나돌고 있다. 김정일 시대 완성된 노동당 시스템에서 조직지도부 부장은 사회 및 군대에 절대 권력을 가지기에 잠시 대리한 적은 있으나 수령직할 관리라는 원칙이 작동한 부서이다. 조직지도부 부장급은 고위직 정치활동 전면에 나서지 않으며 막후에서 당을 진두지휘하는 이른바, ‘능구렁이’ 같은 작전가 스타일이다. 또한 공개된 고위직에 나서는 경우가 흔하지 않은데 최룡해는 너무 드러난 고위직 인물로 작전가 스타일도 아니다.

그럼에도 불구하고 만약 김정은이 조직지도부 부장직까지 최룡해에게 맡겼다면 세 가지 가능성을 추론해 볼 수 있다. 첫째, 김정은이 김정일 시대 완성된 조직지도부의 위상과 기능을 변화시킬 가능성이 있다. 둘째, 최룡해 등 만주향일빨치산 가계 세력이 북한의 현실정치에서 백두혈통과 양립할 만큼 세력을 키웠을 가능성이 있다. 셋째, 최룡해는 김정은이 제시한 ‘핵무력 완성 및 핵보유국 인정’ 시기까지 위기관리를 하다 사라질

운명이 될 가능성이 있다.

한편 제도적 측면에서 향후 전망과 관련하여 주목할 지점들을 살펴보자. 김정은 집권 후 지난 5년간 김정은 공개활동의 추이 및 주요 특징 중 향후 전망 관련하여 중요지점 중 하나는, 김정은이 집권 이후 왕성한 공개활동을 하였는데 점차적으로 공개 활동 횟수가 줄어들었다는 점이다. 또 다른 하나는, 공개활동시 동행하는 수행인원 규모 또한 점차적으로 감소했다는 것이다.<sup>163)</sup>

이러한 양상은 신생 ‘전제 군주적 정권’이 안정화되면서 나타나는 현상이기도 하다. 반면 독재자의 비공식 활동과 소규모 측근연합 중심의 정치는 기존 정권 엘리트들의 불만 증대 및 새로운 대안 모색 흐름을 창출 하곤 한다.

통치자금 마련과 관련하여서는 향후, 대북제재 확산 상황에서 자력갱생 강화 기조를 강제하는 북한정권(수령·지배연합·각종 권력기구 등)과 고통을 감내해야 하는 경제사회(각종 외화벌이 기업소, 독립채산제 기업, 동원의 대상인 일반주민들, 시장화 주체인 상인 및 자영업자들 등) 간 갈등이 심화될 가능성이 있다.

이 상황에서 김정은 정권이 소위 정상국가화를 추진한다고 하여도 전체적으로 억압과 통제 기구의 위상이나 역할을 낮출 순 없다. 또한 자원 제약 상황에서도 ‘핵무력 체계 완성’을 위한 충성자금 납부 요구가 이완되기를 기대하기도 어렵다. 따라서 ‘기관별 충성자금’을 책임져야 하는 북한의 권력기구 및 특수기관들 간의 이전투구는 지속될 것이다.

그러므로 전체적으로 향후 북한 정치 전망과 관련해 주목해야 할 관전 포인트는 8가지이다.

첫째, ‘대북제재 확산’ 및 ‘핵무력 완성의 임계점’을 앞둔 김정은의 정세인식·불안감·위기돌파 의지이다. 둘째, 대북제재 확산·자력갱생 강화

<sup>163)</sup> 통일부, “2016년 김정은 공개활동 참조자료,” (통일부 발표자료, 2016).

상황에서 북한정권과 경제사회 간 갈등 양상이다. 이 첫째와 둘째 양상으로부터 향후 김정은 정권의 통치 정당화 전략이 구체화될 것이다.

셋째, 최룡해의 권력집중 외 만경대혁명학원 출신들의 약진 양상이다. 넷째, 김여정의 정치국 진입 및 영향력 강화에 따른 활동 양상이다. 다섯째, 최룡해의 권력집중에 대비한 김정은의 대책이다. 여섯째, 김정은의 '비공식 제도' 구축 및 공식 제도와와의 관계 양상과 실태이다. 이 네 가지 양상으로부터 향후 김정은 정권의 선출 전략이 구체화될 것이다.

일곱째, 이 상황에서 김정은 정권의 억압과 통제 전략 수행 방식이다. 앞서 제기한 여섯 가지 상황들이 향후 김정은 정권의 억압과 통제 방식 결정에 핵심적인 영향을 미칠 것이다. 또한 억압과 통제 방식의 고도화가 이루어질 것이다. 즉, 다양한 방법의 전술·논리 개발이다.

여덟째, 통치자금 수급과 운영 문제들이다. 자원 및 활동 제약 상황에서도 '핵무력 체계 완성' 및 '국제적 핵보유국 인정'을 위한 충성자금 요구가 이완되기는 어려워 보인다. 따라서 39호실의 자금마련 방법이 다양해질 것이다. 특히 국제적 온라인을 통한 불법 활동이 증대할 수 있다.

그리고 '기관별 충성자금'을 책임져야 하는 북한의 권력·공안 기구들 및 엘리트들 간의 이전투구는 지속될 것이다. 또한 '선물정치', '배급 보조' 등 혁명자금(통치자금 재분배) 지원 어려움으로 인한 정당성 약화도 있을 수 있다. 특히 국가지원에 의존해야 하는 군부대가 대표적이다. 군인들의 생활고 심화로 일탈행위 및 탈출 등이 증대할 가능성이 있다.

이러한 김정은 정권 불안정 요인에도 불구하고, 현재까지 김정일에 이은 김정은 정권의 조선노동당 운영체제는 북한 정권의 입장에선 합리적 시스템이라고 평가할 수 있다. 수령과 체제 보위를 최우선으로 하는 정책 목표, 직할통치, 측근정치 등으로 상징되는 북한의 당주도 정책결정은 외부의 시각에서 보면 '상식적으로 이해할 수 없는 비합리적 체계'이다.

그러나 최소한 2017년 말 현재까지, 노동당이 주도하는 그 시스템과 4대 안정화 전략이 김정은 정권의 내구성 강화에 기여했다. 따라서 '북한

정권의 입장'에서는 자신의 목표를 이루기 위한 합리적인 정책결정방식이라고 평가할 수 있다. 애초 합리성 개념은 옳고 그름이 아니라 '목표달성을 위한 저비용-고효율'을 의미하기 때문이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김정은. 『혁명발전의 요구에 맞게 당의 유일적 령도체계를 더욱 철저히 세울데 대하여』. 평양: 조선로동당출판사, 2013.
- 대런 애쓰모글루·제임스 A. 로빈슨 저, 최완규 역. 『국가는 왜 실패하는가?』. 서울: 시공사, 2012.
- 박영자. 『북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 세종연구소 북한연구센터 엮음. 『북한의 당·국가기구·군대』. 파주: 한올아카데미, 2007.
- 이시마루 지로 편. 『북한 내부 영상·문서 자료집: 김정은의 새 ‘10대 원칙’ 책정·보급과 장성택 숙청』. Osaka: Japan Asia Press, 2014.
- 이영중. 『후계자 김정은』. 서울: 늘품플러스, 2010.
- 이종석. 『조선로동당연구: 지도사상과 구조 변화를 중심으로』. 서울: 역사비평사, 1995.
- 장진성. 『수령연기자 김정은』. 서울: 비봉출판사, 2017.
- 정성장 외. 『김정은 리더십 연구』. 성남: 세종연구소, 2017.
- 정영태 외. 『북한의 부문별 조직 실태 및 조직문화 변화 종합연구』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 통일연구원. 『북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 현성일. 『북한의 국가전략과 파워엘리트-간부정책을 중심으로-』. 서울: 선인, 2007.
- 황장엽. 『어둠의 편이 된 햇별은 어둠을 밝힐 수 없다』. 서울: 월간조선사, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『북한의 진실과 허위』. 서울: 통일정책연구소, 1998.
- \_\_\_\_\_. 『황장엽 회고록』. 서울: 시대정신, 2006.
- Croissant, Aurel., et al. *Comparing Autocracies in the early Twenty-first Century, Volume 1: Unpacking Autocracies - Explaining Similarity and Difference*. New York: Routledge, 2014.

Mesquita, Bruce Bueno de. and Alastair Smith. *The Dictator's Handbook*. New York: Public Affairs, 2011.

Wintrobe, Ronald. *The Political Economy of Dictatorship*. New York: Cambridge University Press, 1998.

## 2. 논문

곽인수. “조선노동당의 당적 지도에 관한 연구.” 경남대학교 북한대학원 석사 학위논문, 2003.

박영자. “김정은 체제의 통치행위와 지배연합.” 『국방연구』. 제56권 2호, 2013.

\_\_\_\_\_. “독재정치 이론으로 본 김정은 체제의 권력구조: 조선노동당 파워엘리트 실태와 관계망을 중심으로.” 『국방정책연구』. 제28권 4호 겨울호, 2012.

\_\_\_\_\_. “이론으로 본 김정은 정권의 지속 요인.” 『수은 북한경제』. 겨울호, 2016.

\_\_\_\_\_. “김정은정권의 핵심 파워엘리트.” 『월간 북한』. 2017년 10월호 통권 550호, 2017.

박형중 외. “수령독재 하에서 권력과 이권을 둘러싼 갈등 동학, 그리고 장성택 숙청.” 최대석·장인숙 편저. 『북한의 시장화와 정치사회 균열』. 서울: 선인, 2015.

정성장. “김정은 후계체계의 공식화와 북한 권력의 변동.” 현대북한연구회 편. 『기रो에 선 북한, 김정일의 선택』. 파주: 한울아카데미, 2011.

현성일. “북한노동당의 조직구조와 사회통제체계에 관한 연구: 당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙을 중심으로.” 한국외국어대학교 외교안보학과 석사학위논문, 1999.

Gerschewski, Johannes. “The three pillars of stability: legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes.” In *Comparing Autocracies in the early Twenty-first Century, Volume 1: Unpacking Autocracies - Explaining Similarity and Difference*. edited by. Aurel Croissant, Steffen Kailitz, Patrick Koellner and Stefan Wurster. New York: Routledge, 2014.

Koellner, Patrick. “Informal Institutions in Autocracies: Analytical Perspectives and the Case of the Chinese Communist Party.”  
In *Comparing Autocracies in the early Twenty-first Century, Volume 1: Unpacking Autocracies - Explaining Similarity and Difference*. edited by Aurel Croissant, Steffen Kailitz, Patrick Koellner, and Stefan Wurster. New York: Routledge, 2014.

### 3. 기타자료

『뉴스1』.

『로동신문』.

『연합뉴스』.

『인터넷 KBS NEWS』.

『조선중앙통신』.

『통일신문』.

『VOA』.

『조선로동당 규약』.

네이버 지식백과 <<http://terms.naver.com>>.

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

통일부. “2016년 김정은 공개활동 참조자료.” 통일부 발표자료. 2016.

이종석. “김정일 시대의 조선노동당: 조직과 기능 분석을 중심으로.” 『1999년도 한국정치학회 연례학술회의 자료집』. 1999.

**KINU 통일포럼 시리즈**

- 2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향 통일연구원
- 2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략 통일연구원
- 2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망 통일연구원
- 2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향 통일연구원
- 2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망 통일연구원
- 2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향 통일연구원

**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
- 2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권 이애리아, 이창호
- 2015-05 The Reality and Human Rights of North Korean Workers in the Maritime Province of Russia Lee Aeliah
- 2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의 이 석
- 2016-02 2016년 북한 신년사 분석 김갑식 외
- 2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책 통일연구원 현안대책팀
- 2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망 통일연구원 현안대책팀
- 2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안 통일연구원 북핵대응 T/F팀
- 2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향 통일연구원 대외협력팀
- 2017-01 트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언 통일연구원
- 2017-02 2017년 북한 신년사 분석 홍 민 외

**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
- 2016-01 KINU 통일 + Vol. 2 No. 1 (봄호) 통일연구원
- 2016-02 KINU 통일 + Vol. 2 No. 2 (여름호) 통일연구원
- 2016-03 KINU 통일 + Vol. 2 No. 3 (가을호) 통일연구원
- 2016-04 KINU 통일 + Vol. 2 No. 4 (겨울호) 통일연구원



2017-01 북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02 중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자

**북한인권백서**

북한인권백서 2015	도경욱 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경욱 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경욱 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경욱 외	22,500원
북한인권백서 2017	도경욱 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2017</i>	도경욱 외	24,500원

**연구보고서**

**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	홍 민	13,000원
2015-03 김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04 2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05 동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
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 요인의 식별(2015~2030)	박형중 외	16,500원
2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015 2015년 통일에측시계	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

2015 북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병근 외	10,000원
2015 길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원
2015 Inter Korean Relations and the Unification Process in Regional and Global Contexts	박종철 외	

### ■ 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	

## 2016년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2016-01 북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성운 외	14,000원
2016-02 일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04 과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05 김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트미닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06 남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍재환	8,000원
2016-10 북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11 북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12 북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13 최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14 「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15 Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원
2016-16 한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17 국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18 민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19 전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신중호 외	16,500원
2016-20 북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21 2016년 통일에측시계	홍우택 외	7,000원

2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	12,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

### ■ Study Series ■

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Arn et al.

## 2017년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2017-01	북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2017-03	2017 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2017-04	통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서 통일담론의 모색	이상신 외	8,500원
2017-05	대북-통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향	민태은 외	9,500원
2017-06	북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식	민태은 외	13,000원
2017-07	전환기 남북관계 발전 추진 방안	조한범 외	7,500원
2017-08	한반도 평화로드맵 실천전략	홍민 외	7,000원
2017-09	북한 주민들의 복지와 시장화	임강택	8,000원
2017-10	한반도 평화체계 구상과 대북정책	정성운 외	8,000원
2017-11	평양과 혜산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간	조정아, 최은영	9,500원
2017-13	트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응	김상기 외	11,000원
2017-14	동맹의 진화와 글로벌 파트너십	정구연 외	7,000원
2017-15	북한인권 정책환경 분석	한동호 외	7,500원
2017-16	북한 재난협력 방안과 과제	임예준, 이규창	9,000원

2017-17	김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로	박영자	13,000원
2017-18	김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로	홍제환	7,500원
2017-20	김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략	정성윤	6,500원
2017-21-01	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부)	현승수 외	9,500원
2017-21-02	뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부)	현승수 외	9,500원
2017-22-01	주변국 국경안보: 이론과 실제	현승수 외	10,000원
2017-22-02	주변국 국경안보: 사례와 검증	현승수 외	9,500원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태
2017-03	동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구	이상신 외
2017-04	대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안	임강택, 홍제환
2017-05	평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향	이규창 외

### ■ Study Series ■

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.
2017-03	Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle	Chung, Kuyoun · Lee, Kitae
2017-04	Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy	Kim, Soo-Am et al.

### 연례정보보고서

2015 통일환경 및 남북한 관계 전망 2015~2016	8,000원
2016 통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017	통일연구원
2017 통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원

### 논총

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

통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 1 (2016)</i>	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 2 (2016)</i>	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 26, No. 1 (2017)</i>	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 26, No. 2 (2017)</i>	10,000원

## 기 타

2015 북한교회사	한동호 외
2016 북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016 Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016 북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016 Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016 러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017 북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017 Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.

## 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, 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 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.







