

# 김정은 정권의 출범과 정치적 과제

김 갑 식\*

- I. 서론
- II. 승계의 정당화와 승계의 제도화
- III. 김정은 정권의 출범과정 특징
- IV. 김정은 정권의 정치적 과제
- V. 결론

---

## 국문요약

---

이 글은 김정은 정권의 출범과정 특징과 안착 정도 그리고 정치적 과제와 그 해결전망에 대해 분석했다. 2012년 4월 김정은 정권은 김정일의 유해를 전면에 내세우면서 단일성 과두제의 형태로 조기 출범에 성공했다. 그런데 김정은 정권이 안정화되려면, 승계의 정당화 측면에서 이데올로기에 대한 해석권을 장악해야 하고 승계의 제도화 측면에서 권력의 자의성을

확장해야 한다. 그러나 현재 김정은이 가지고 있는 정치적 자산과 대내외적 환경은 이 과제 해결이 힘겨운 과정이 될 수밖에 없다는 것을 보여준다.

**주제어:** 김정은, 김정일, 승계의 제도화, 승계의 정당화

---

## I. 서론

김정은은 2011년 12월 최고사령관에 취임한 이후, 2012년 4월에 열린 제4차 당 대표자회와 제12기 5차 최고인민회의에서 당 제1비서, 당 정치국 상무위원, 당 중앙군사위원장, 국방위원회 제1위원장 등 사회주의 국가의 3대 핵심권력인 당(黨)·정(政)·군(軍)의 최고직책에 다 등극했다. 바야흐로 김정은 정권이 공식 출범했고, 이제 북한 정치사는 ‘김일성 시대,’ ‘김정일 시대’에 이어 ‘김정은 시대’로 구분될 것이다.<sup>1</sup>

김정일 정권과 비교하여, 그의 아들 김정은 정권이 갖는 두드러진 특징 중 하나

---

\* 국회 입법조사처 입법조사관

<sup>1</sup> 본 논문 구상에 도움을 준 박형중 박사와 이기동 박사께 감사드린다.

는 출범과정의 초고속성과 압축성이다. 먼저, 전임자가 생존에 있을 때의 승계과정이다. 김정일은 1973년 당 조직부와 선전부를 장악하고 1974년 정치국원에 임명됨으로써 내부적으로 후계자로 결정되었고, 6년간의 후계검증기간을 거쳐 1980년 당 정치국 상무위원과 당 중앙군사위원회 피선됨으로써 공식적 후계자임이 대외적으로 공표되었다. 군 관련 직책은 1990년대에 들어 갖게 되었는데 1990년 국방위원회 제1부위원장, 1991년 최고사령관, 1992년 공화국 원수, 1993년 국방위원장에 취임하였다. 반면, 김정은은 2009년 1월 후계자로 내정된 이후 21개월간 대외적으로 비공개 활동을 하다가, 2010년 9월 당 중앙군사위 부위원장과 당 중앙위원, 그리고 인민군 대장 등 공식 지위에 선출되었다. 즉, 김정일에 비해 김정은의 경우에 공개시 나이(38세 vs 28세)가 어렸고, 후계검증기간(6년 vs 21개월)도 너무 짧았다.

다음으로, 전임자가 사망한 이후의 승계과정이다. 김정일은 김일성이 생존해 있었던 때에 최고사령관직을 물려받았지만, 나머지 직책의 이양은 김일성 사망 이후에도 한참 걸렸다. 1994년 7월 김일성이 사망하자, 김정일이 3~4년의 유훈통치기간을 설정한 것이다. 당 총비서에는 1997년 10월에, 국가기관 최고직책으로 강화된 국방위원장에는 1998년 9월에야 취임했다. 김정일의 경우, 20년 정도의 지도자 수업으로 리더십이 확고하고 고난의 행군으로 불릴 만큼 북한경제가 대단히 어려워졌기 때문에, 3년 이상의 유훈통치 기간을 둘 수 있었고, 또 둘 수밖에 없었던 것이었다. 1998년 북한경제의 추락세가 멈추자, 김정일은 강성대국 슬로건을 내세우면서 자신의 정권을 공식 출범시켰다. 그런데 김정은 정권의 공식 출범은 ‘4년’이 아닌 ‘4개월’만에 이루어졌다. 김정은 리더십이 상대적으로 유약한 상황에서, 체제동요를 차단하려는 핵심엘리트들의 집체적 합의에 따라 김정은 정권이 조기에 출범한 것이다.

2010년 9월 제3차 당대표자회에서 김정은이 후계자로 알려진 이후, 국내외 북한전문가 사이에서는 김정은 정권의 미래와 관련해 ‘안정론자’와 ‘불안론자’가 서로 대립하였다. 이들은 선행 경험이 있다는 학습효과, 대안 부재, 수령제의 견고함 등을 한 축으로 하고, 시대상황 변화, 유약한 후계자 리더십, 김정일의 건강이상 등을 다른 한 축으로 하면서 논쟁하였다.<sup>2</sup> 그런데 제4차 당대표자회 이후, 대다

<sup>2</sup> 정성장, “북한의 노동당 규약 개정과 후계문제 및 권력체계 변동,” 『정세와 정책』, 179호 (2011); 안득기, “최근 북한의 변화와 남북관계: 북한의 후계체제 구축과 대내외 정책 전망을 중심으로,” (한국정책학회 춘계학술회의 자료집, 2011); 김용현, “김정은 후계체제 구축과 향후 전망,” 『합참』, 46호 (2011); 백승주, “김정은 권력승계 2년차, 3대 관전 포인트,” 『신동아』, 626호 (2011); 이정

수 전문가들은 김정은 정권의 공식 출범이 안정적으로 진행되었고 그 정권이 당 분간 유지될 것이라는 데 동의하고 있다. 하지만 향후 3~4년 이후의 상황에 대해서는 전망이 갈라진다. 즉, ‘김정은 정권 안정화 진입론’과 ‘권력투쟁 발생 필연론’이 각축하고 있는 것이다.<sup>3</sup>

이러한 맥락에서 본 논문은 김정은 정권 출범과정의 특징과 안착 정도 그리고 북한 입장에서 김정은 정권을 안정화시키기 위한 정치적 과제는 무엇이고 그 해결전망은 어떠한지에 대해서 살펴본다.<sup>4</sup>

## II. 승계의 정당화와 승계의 제도화

세습권력이 승계에 성공하려면 ‘승계의 정당화’와 ‘승계의 제도화’가 필요하다. 승계의 정당화는 북한 주민들의 지지를 획득할 수 있는 새 지도자의 정치사상적 정통성뿐만 아니라 새 지도자의 정책적 업적을 요구한다. 승계의 제도화는 새 지도자에게 충성심을 가진 새로운 간부들을 북한의 권력구조에 배치시켜 이들로 하여금 새 지도자의 권력기반을 제도적으로 구축할 것을 필요로 한다.<sup>5</sup>

승계의 정당화에서 중요한 것은 후계자의 절대적 요건인 ‘수령에 대한 충실성’을 어떻게 보여주느냐이다. 이는 전임자의 ‘말씀’으로 정리되기도 하지만 여기에 대해 ‘백두혈통’의 계승자로서의 필연적 귀결이 논란의 여지를 줄여준다. 북한의 후계자론<sup>6</sup>에 따르면, 후계자는 ‘수령의 사상과 업적으로부터 수령의 사업방법, 작풍, 품격에 이르는 모든 것을 그대로 받아 안고 수령의 대를 이어가는 당과 인민의 지도자이며 수령이 개척한 혁명위업을 계승하고 끝까지 완성해나가는 미래의

철, “조선로동당 3차 당대표자회의와 김정일 후계체제,” 『유라시아연구』, 8권 1호 (2011); 정영태, “김정은 세습후계체제의 특성과 대내외 정책 전망,” 『전략연구』, 18권 2호 (2011) 등.

<sup>3</sup> 김정은 정권의 향후 전망과 관련하여 화귀평(華國鋒)의 실각 과정이 주목받고 있다. 1976년 마오쩌둥 사후 중국의 최고지도자가 된 화귀평이 당 주석, 중앙군사위원회 주석, 국무원 총리까지 겸직하여 중국 역사상 어느 누구보다도 강력한 지도자였으나 불과 4년 후에 실각했기 때문이다. 안치영, “화귀평(華國鋒) 체제의 승계와 실각을 통해 본 김정은 체제의 딜레마,” 『동아시아 브리프』, 7권 2호 (2012), p. 24.

<sup>4</sup> 본문의 일반적 내용은 김갑식, “김정은 정권의 공식 출범 분석,” 『이슈와 논점』, 433호 (2012.4.17); 김갑식, “북한 노동당규약의 개정배경과 특징,” 『이슈와 논점』, 179호 (2011.1.12); 김갑식, “북한 ‘조선로동당대표자회’ 개최 결과와 향후 전망,” 『이슈와 논점』, 126호 (2010.10.4) 등에 근거하고 있음.

<sup>5</sup> 고병철, “북한의 정치 변화,” 유세희·이정식 편, 『전환기의 북한』 (서울: 대한고과서주식회사, 1991), p. 3.

<sup>6</sup> 김유민, 『후계자론』 (신문화사, 1984); 김재천, 『후계자문제의 이론과 실천』 (1989) 참조.

수령'이다. 다시 말하면, 후계자는 한마디로 수령에 대한 절대적 충성을 간직하고 있어야 한다는 것이다. 그런데 수령에 대한 충실성은 논리적으로 '김일성체현론'을 거쳐 결국 '혈통계승론'으로 연결된다. 혈통계승론은 김일성이 당건설과 혁명을 개척하고 이끌어가는 과정에서 창시하고 발전시킨 모든 '혁명적 재부'인 '백두혈통'을 후계자가 계승해야 한다는 것이다. 물론 여기서 '혈통'은 생물학적 혈통이 아니라 김일성·김정일의 사상과 이론, 혁명업적, 투쟁경험, 사업방법 등을 이어받아야 한다고 주장한다. 하지만 김일성·김정일의 '혈통'을 계승한 김정은이야말로 '진정한' 백두혈통일 것이다.

또한 정치사상 우위 국가인 북한에서 후계자는 이데올로기에 대한 해석권을 장악함으로써 자신 스스로 정치사상적 정통성을 강화할 수 있다. 북한에서 후계자는 전임자의 사상이론적 업적을 고수하고 발전시키는 역할, 혁명전통을 발전·풍부화시키는 역할을 담당해야 하지만, 이는 또한 후계자의 정치적 자산이기도 하다. 김정일 역시 아버지의 혁명전통을 절대화하고 주체사상을 발전시켜 나가는 과정에서 자신의 권력을 강화시켰다. 권력이양기인 현재 북한에서는 지배이데올로기에 대한 조심스러운 변화가 일어나고 있다. 김정은이 이에 대해 어떠한 입장을 내세울지도 우리의 관심사이다.<sup>7</sup>

새로운 권력이 제도화되려면 이를 새로운 사람들이 뒷받침해줘야 한다. 과거 권력과 결탁한 사람들은 새로운 권력의 장애물일 수 있다. 김정일은 후계자로 내정된 1970년대 중반부터 3대혁명소조를 중심으로 차기 권력의 기반을 만들어갔다. 김정은은 자기 권력을 준비할 시간이 절대적으로 부족했지만, 이제부터라도 자신의 측근을 발굴하고 요직에 배치함으로써 새로운 권력지도를 만들어야 한다. 그러나 정치무대에서의 퇴장과 등장 과정은 그리 평온하지 않다. 갑작스런 부침의 경우에는 더욱 그러하다. 이에 대한 김정은 정권의 대응능력이 주목되는 대목이다.

1960년대 중후반 이후 북한의 정치체제의 근간은 수령제였다. 이종석은 단일지도체계와 유일지도체계를 구분한다. 전자는 1인의 절대권력자에 의해 물리력을 기초로 해서 운용되는 지도체계 일반이고, 후자는 권력이 1인에게 집중되어 있을 뿐 아니라 최고지도자를 중심으로 전체사회가 전일적인 하나의 틀로 편재되어 있으며 이 체제를 뒷받침하는 이론적 체계까지 갖추고 있는 지도체계이다. 또한 전자는 주로 힘의 통치에 의존해서 존립하고, 후자는 힘뿐만 아니라 이 체계를 합리

<sup>7</sup> 본 논문은 주로 정치적 과제에 집중하므로, 여기서는 승계의 정당화의 중요한 요인인 정책적 업적에 대해서는 생략한다.

화시켜주는 이데올로기와 사회문화적 정서까지도 스스로 재생산한다. 북한의 경우 1967년을 중심으로 전자에서 후자로 이동했다고 볼 수 있다.<sup>8</sup> 그러나 김정은 시대 북한의 정치체제는 아직 단일지도체계에도 이르지 못하고, 권력의 집중도에서 이에 미치지 못하는 이른바 ‘제한적 일인지배체제’ 또는 ‘단일성 과두제’로 출범했다.<sup>9</sup> 향후 북한 정치체제가 안정적으로 유지되기 위해서는 김정은이 권력과 부(富)의 수취-분배구조를 장악함으로써 자신 중심의 수직적 지배연합을 유지·강화해야 한다. 여기서 관건은 김정은이 과연 북한의 대내외적 어려움과 고착화된 이해관계를 극복할 수 있느냐 여부이다.

제4차 당대표자회까지 김정은 정권은 김정일의 유훈을 전면에 내세우면서 단일성 과두제의 형태로 조기 출범에 성공했다. 그러나 김정은 정권이 안정화되려면, 승계의 정당화 측면에서 이데올로기에 대한 해석권을 장악해야 하고 승계의 제도화 측면에서 권력의 자의성을 확장해야 할 것이다.

<표 1> 김정은 정권의 권력승계 진행 정도

	추진 정도	향후 과제
승계의 정당화	유훈통치로 권력안착 시도	이데올로기 해석권 장악
승계의 제도화	단일성 과두제로 조기 출범	권력의 자의성 확장

### Ⅲ. 김정은 정권의 출범과정 특징

#### 1. 유훈통치로 권력안착 시도

북한은 김일성 사후처럼 김정일 사후에도 ‘유훈통치’를 채택했다. 즉, 김정은은 북한사회에서 김정일의 권위가 절대적이기 때문에 그의 권위를 뛰어넘거나 제약하려고 하기보다는 오히려 자신의 리더십을 정당화하고 권력기반을 확충하기 위해 아버지의 권위와 위업을 이용하는 이른바 ‘유훈통치’를 통해 아버지와 자신을 일체화하면서 자신의 정권을 공식 출범시켰다. 이러한 유훈통치의 논리적 전개는

<sup>8</sup> 이종석, 『조선로동당 연구』 (서울: 역사비평사, 1995), p. 16.

<sup>9</sup> 이기동은 단일지도체제와 집단지도체제를 과두제로 수렴·정의한 바 있다. 이기동, “김정은 시대의 개막과 ‘유일지배체제’ 균열 가능성 검토: 권력엘리트 간의 수평적 균열 가능성을 중심으로,” (국가안보전략연구소 세미나 자료집, 2012.4.23).

전임자에 대한 절대적 충성을 다짐하고 전임자의 유훈에 의해 후계자에 대한 충성을 유도하는 것이다. 그리고 그 과정에서 김일성·김정일에 대한 이상화가 진행되었고, 그 이상화는 김정은의 이상화로 이어졌으며, 결국 김일성-김정일-김정은은 일체화된 백두혈통임을 부각시켰다.

김정은의 후계자 추대와 후계정권의 공식 출범이 사실상 김정일의 유훈에 의해 이루어졌다고 북한은 주장하고 있다.<sup>10</sup> 작년 말 북한은 당 정치국회의를 열어 김정은을 최고사령관에 추대하면서 김정일의 ‘10월 8일 유훈’을 언급하더니, 2012년 1월 18일 『로동신문』에서도 “장군님께서서는 지난해 10월 8일 김정은동지의 위대성에 대해 말씀하면서 김정은 부위원장을 진심으로 받들어야 한다고, 일꾼들은 당의 두리에 한마음 한뜻으로 굳게 뭉쳐 일을 잘해나가야 한다고 당부했다”고 소개했다. 그리고 2012년 제4차 당대표자회에서도 김정은의 당 최고수위 추대가 김정일의 유훈에 따라 진행되었다고 강조하였다. 이날 발표된 결정서들은 “제4차 대표자회는 위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 경애하는 김정은동지를 우리 당의 최고수위에 높이 추대할데 대한 문제를 토의하였다”고 밝히고 있고, “위대한 김정일동지의 유훈은 조선로동당의 강령적 지침이다. … 위대한 김정일동지의 유훈대로 경애하는 김정은동지를 중심으로 한 당과 혁명대오의 일심단결을 백방으로 강화하며 김정은동지의 사상과 령도를 충직하게 받들어 나갈 것이다”고 주장한 것이다.<sup>11</sup>

또한 북한은 김일성가계에 대한 혁명화·이상화를 통해 ‘혁명종자’인 김정은 정권 출범의 정당성을 드러내고자 하였다. 3대 혈통승계의 정당화는 김정일을 김일성과 같은 반열에 추대하고 김정은을 현재의 지도자로 명확히 한 개정된 당규약에 잘 나타나 있다. 당규약 서문을 보면, ‘김일성의 당’이 ‘김일성과 김정일의 당’으로 바뀌었고, 김일성은 ‘당의 창건자이자 탁월한 영도자이며 당과 인민의 영원한 수령’으로, 김정일은 ‘당을 강화발전시킨 탁월한 영도자이며 당의 영원한 총비서이고 당과 인민의 영원한 수령’으로 이상화하였다. 또한 김정은이 ‘당과 인민의 위대한 영도자’이고, 당은 ‘김정은을 중심으로 결합된 노동계급과 인민대중의 핵심부대’라고 규정함으로써 현재의 수령이 김정은임을 분명히 했다. 여기서 재미있는

<sup>10</sup> 북한의 후계자론에서는 후계자는 수령의 생존 시에 선출해야 한다고 지적하고 있다. 이는 후계자의 선정에 있어 전임자의 결정이 절대적임을 보여준다.

<sup>11</sup> “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 경애하는 김정은동지를 우리 당의 최고수위에 높이 추대할데 대한 결정서”와 “위대한 령도자 김정일동지를 조선로동당 총비서로 영원히 높이 모시며 위대한 김정일동지의 혁명생애와 불멸의 혁명업적을 길이 빛내어나갈데 대한 결정서,” 『조선중앙통신』, 2012년 4월 12일.

점은 프로스포츠처럼 전임자의 직함을 영구 결번 시킴으로써, 그에 대한 충실성을 과시하고 그의 권위를 이전받으려 했다는 사실이다. 김정일이 김일성을 ‘영원한 주석’으로 했듯이, 김정은은 김정일을 ‘영원한 총비서’에다 ‘영원한 국방위원장’으로 치켜세워, 김정일이 김일성한테 한 것보다 더한 예우를 하였다.

한편, 후계자의 정치사상적 권위를 높여주고 주민들의 지지를 얻고자하는 김정은은 이상화는 김정일이 생존해 있을 당시 김정일이 직접 챙겼을 것이다. 김정은이 후계자로 내정된 2009년 1월부터 이상화는 체계적으로 진행되는 데 이때 김정은을 찬양하는 ‘발걸음’이라는 노래가 보급되었다. 그해 6월경에는 군대에서 『존경하는 김정은 대장동지의 위대성 교양자료』를 가지고, 하반기에는 중앙당에서 『청년대장 김정은 동지에 대한 위대성 자료』를 가지고 이상화 교육을 실시하였다. 특히, 군대에서 진행된 이상화 자료에서 김정일은 고위간부들에게 “김정은 대장동무는 군사적 안목이 넓고 실력이 대단히 높습니다. … 일군들은 당과 인민에 대한 김정은 대장동무의 충실성과 헌신적 복무성을 따라 배워야 합니다. … 인민군 지휘성원들은 김정은 대장동무를 잘 받들어 나의 의도에 맞게 인민군대를 정치군사적으로 더욱 강화하여야 합니다”라며 김정은을 극찬하였다.<sup>12</sup> 이와 더불어 김정은의 현지방문 표식비가 건립되고 “수령복, 장군복, 대장복”이라는 대형 선전물이 게시되었으며 김정은의 기록영화와 초상화도 만들어졌다.

김정은의 후계구축과정도 김정일의 선군혁명위업 계승자로서의 모습을 부각시키면서 진행되었다. 2010년 9월 김정은의 당 중앙군사위 부위원장 선임은 당을 중심으로 ‘후계자의 유일지도체계’를 구축해야 한다는 후계자론과 군 장악이 절실한 현실적 요구와의 절충 속에서 이루어진 것이다. 당 중앙군사위원회가 군과 당을 동시에 아우를 수 있는 유일한 ‘교량적’ 기구이기 때문이었다.<sup>13</sup> 즉, 김일성-김정일로 이어지는 ‘선군혁명영도’의 역사적 일관성을 김정은에게도 적용하려는 치밀한 기획의 산물이었던 것이다.

북한이 1990년대 후반 선군정치를 선언했을 때 그 기원으로 1995년 1월 1일 김정일의 ‘다박솔 초소’ 방문을 들었었다. 그러나 2005년 이후 그 기원을 1960년 8월 25일 김정일의 ‘류경수 탱크부대’ 방문일로 소급시켰다.<sup>14</sup> 김정일이 1964년부

<sup>12</sup> 한기범, “권력승계 시기 북한의 지배구조와 대내외 정책 전망,” 『통일정책연구』, 19권 2호 (2010)에서 재인용.

<sup>13</sup> 이기동, “포스트 김정일시대의 특징과 북중관계 전망,” (대외경제정책연구원 세미나 자료집, 2010.10.28).

<sup>14</sup> 2005년 8월 25일 『로동신문』은 전날 ‘선군혁명영도 개시 45돌 경축 인민무력부 보고회’가 개최되었다고 발표했고, 그 며칠 전인 8월 22일 “위대한 장군님의 선군혁명영도 업적을 민족의 제일

터 당사업을 하였고 선군정치 기원이 1960년이기 때문에 그의 리더십은 이제 군에서 시작해서 당으로 확대된 것으로 정리된 것이다. 이는 김일성이 항일무장투쟁에서 당건설로 리더십을 확대하는 경로와 같은 것이었다. 북한 소식통에 의하면, 인민군 전체 장병 이름으로 2010년 8월 25일 김정일과 김정은이 해당 기관·지역 등을 대표하는 ‘당대표’로 추대된 것으로 알려졌다.<sup>15</sup> 김정은의 당대표 추대일과 군 관련 직책의 우선적 부여 등을 감안하면, 선군혁명영도가 김일성에서 김정일로, 그리고 다시 김정은으로 이어진다는 것을 북한이 상징적으로 보여줌으로써, 백두혁명·선군혁명의 정통계승자로서 김정은을 두드러지게 하고자 한 것이었다.

선군혁명계승자 김정은의 부상에 즈음하여 군 기관지인 『조선인민군』은 김정은 후계체제의 핵심선도역량이 ‘백두산총대’인 인민군대라 주장하면서 “모든 인민군장병들은 지난날에도 그러하였던 것처럼 앞으로도 충실성의 전통을 영원히 계승하여 위대한 선군혁명수뇌부를 총대로 결사옹위하며 주체혁명위업을 대를 이어 끝까지 완성해나가는 길에서 시대와 력사 앞에 지닌 혁명의 주력군의 사명과 임무를 다해 나가야 한다”며 인민군의 존재이유가 권력세습 지지와 수호에 있음을 밝히면서, 김정은에 대한 충성을 요구했다.<sup>16</sup>

그런데, 북한의 핵심엘리트들이 혈통세습을 결정한 김정일의 유훈을 받아들인 것은 건강문제로 후계체제 구축이 시급한 상황에서 혹 다른 인물이 후계자로 등장할 경우, 이해관계의 재조정으로 권력갈등이 발생할 것을 우려했기 때문인 것으로 보인다. 역사적 사례를 보더라도 독재정권에서 핵심엘리트들은 리더십 공백으로 인한 현상타파 가능성을 막고 기득권을 유지하고자 세습후계자를 지지하는 행동을 취하곤 한다. 세습이 아닐 형태로 권력이 이동할 경우 기존 핵심엘리트들의 이익은 심각하게 훼손될 가능성이 높고, 세습일 경우 핵심엘리트들은 일단 기존 특혜를 유지할 가능성이 있기 때문이다.<sup>17</sup>

국보로 빛내어나가자”라는 사설에서는 “40여성상에 걸치는 경애하는 장군님의 영광찬란한 선군혁명령도사에서”라는 표현이 등장했다. 이에 대해 한호석은 김정일이 “1960년 8월 25일 조선인민군 근위서울 105땅크(전차)사단을 찾은 것으로 선군혁명영도를 시작하였으며, 1995년 1월 1일 평양 방어를 맡은 고사포여성중대의 다박술초소를 현지시찰한 때로부터 선군정치를 전면적으로 실현했다”고 주장한다. 따라서 “1960년 8월 25일은 선군혁명영도를 시작한 날이고, 1995년 1월 1일은 선군정치를 실현하기 위한 날”이라는 것이다. 한호석, “선군정치, ‘강성대국’으로 가는 21세기의 길,” 『월간말』 (2007.10).

<sup>15</sup> [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2010/09/27/2010092700039.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2010/09/27/2010092700039.html)(검색일: 2010.09.29).

<sup>16</sup> 『조선인민군』, 2010년 1월 8일.

<sup>17</sup> 오경섭, “북한체제의 안정화 요인과 변화 요인,” (세종연구소 세미나 자료집, 2012.3.14), p. 6.



이처럼 김정은 정권은 핵심엘리트들의 합리적 선택을 바탕으로 김일성·김정일의 권위(authority)를 활용하고 백두혈통의 정통성을 부각시킴으로써 그 정치사상적 정당성을 일정정도 확보한 상태로 공식 출범했다. 그러나 바로 이 지점에서 김정은이 권력(power)에는 한발자국 더 가까이 갔지만, 여전히 자신의 권위 확보에는 미흡하다는 것을 엿볼 수 있다.

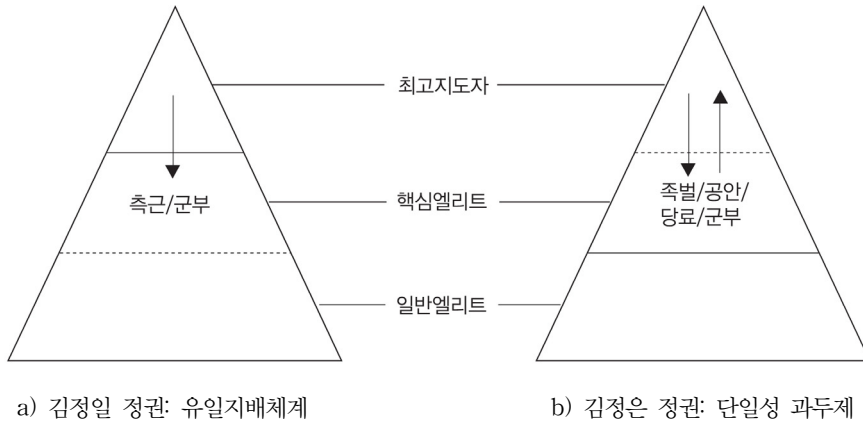
## 2. ‘단일성 과두제’로 출범

사회주의 국가는 당 정치국이 정책의 최고결정권을 가지는 집단지도체계의 권력구조를 가지고 있다. 중국에서처럼 당의 최고책임자는 ‘여럿 중의 첫 번째(First among them)’였다. 반면, 김일성·김정일 시대의 북한 권력구조의 근간은 수령제였다. 최고결정권은 오직 수령에게만 있었고 당조직, 국가기관, 인민군대 등은 수령의 활용기구였다. 즉, 당·정·군 위에 수령이 위치하는 이른바 ‘수령의 유일적 영도체계’였던 것이다.

현재 북한은 공식적으로 김정은의 유일적 영도체계를 포기하지 않고 있다. 그러나 그 어떤 북한전문가도 김정은의 권력과 권위가 유일적 영도체계를 감당할 만큼 성숙해있다고 자신 있게 주장하지 못한다. 유일지배체계는 물론이거니와 단일지배체계에도 못 미치는 형국이라는 것이 정설이다. 굳이 개념적으로 설명한다면, 권력의 집중도에서 단일지배체계보다 낮은 수준인 단일성 과두제 또는 제한적 일인지배체계라 할 수 있다. 주요 국가정책을 김정은 혼자 최종 결정하기보다는 그를 후견·지지하는 세력과 또는 각 진영의 대표들과의 협의를 통해 집체적으로 결정한다고 보는 것이 타당할 것이다.

그런데 이러한 정책결정은 최고지도자와 핵심엘리트 간 수직적 지배체계에도 영향을 줄 수밖에 없다. 과거에는 최고지도자와 핵심엘리트 간 경계가 명확하고 최고지도자가 핵심엘리트 위에 군림하였다. 그러나 현재는 최고지도자와 핵심엘리트 간 경계가 흐릿해지고 군림보다는 핵심엘리트가 최고지도자를 떠받들고 있는 모양이다. 최고지도자와 핵심엘리트 간 관계가 일방적 지시에서 상호 의존 형태로 변화한 것이다. 결국 김정은 정권의 권력구조는 ‘수령 없는 수령제’의 모습을 갖고 있다 하겠다(<그림 1> 참조).

<그림 1> 최고지도자와 엘리트 관계도



김정은 권력의 상대적 취약성에도 불구하고, 북한은 사회주의 당-국가 상층부의 재정비에 있어 일정한 성과를 거두었다. 2009년·2012년 헌법 개정을 통해 국가기관을 정비했고 그 후속조치로 2010년·2012년 당규약 개정을 통해 당조직을 정비했다. 그리고 2011년에는 지방인민회의 선거를 실시하여 도·시·군 대의원을 교체했고 최근에는 분기마다 내각 전원회의 확대회의(내각 성원 및 내각 직속기관 책임일꾼·관리국장들, 도·시·군 인민위원장들, 도 농촌경리위원장들, 도 식료일용공업 관리국장들, 중요공장·기업소 지배인 등 참가)를 개최하여 인민경제계획 수행정형 총화 및 실행 대책을 논의하고 있다.

자연스레 이 과정에서 승계의 제도화에 필수적인 세대교체·간부교체가 단행되었다. 김정은이 후계자로 내정된 2009년 이후 선군정치 수혜자, 경제 및 보안기구 관련 인물, 중앙 및 지방의 간부들이 낙마한 것이다. 특히 2010년 제3차 당대표자회를 통해 대대적인 당간부의 교체가 이루어졌는데, 2009년 말과 비교하여 70~80% 수준의 당 중앙위원회의 신규 총원이 있었다. 이들의 구체적 프로파일은 알려지지 않았으나, 50대 이하인 ‘혁명3·4세대’ 일부도 권력 핵심으로 진입했을 것으로 추정되고 있다. 이는 승계의 제도화를 위해 선군연합세력을 당장 바꾸기 보다는 15년 이상 방치해두었던 당을 복구함으로써 당을 통해 구(舊)군부를 견제하고자 한 것이다.

간부교체에 있어 단연 두각을 나타냈던 인물은 리영호와 최룡해이다. 제3차 당대표자회에서 신(新)군부의 대표주자인 리용호 총참모장은 인민군 차수, 당 정치국 상무위원, 당 중앙군사위원회 부위원장 등에 기용되었다. 제4차 당대표자회에

서 스타는 당료 출신의 최룡해였다. 최현 전 인민무력부장의 차남인 그는 인민군 차수, 총정치국장, 당 정치국 상무위원, 당 중앙군사위원회 부위원장, 국방위원으로 선출된 것이다. 그는 리영호에 비해 국방위원이라는 국가기관 직책을 하나 더 갖게 되었다. 민간당료 출신이 군부의 정치기관의 수장이 된 것이 의외라서 이 조치가 구군부에 대한 당의 견제라는 분석이 설득력이 있다. 총참모장 이외에도 김정각 총정치국 제1부국장을 인민무력부장에, 김원홍 총정치국 조직부국장을 국가안전보위부장에, 그리고 이미 작년 4월 리명수를 인민보안부장에 앉힘으로써 공안부문을 김정은 측근으로 구성하였다.<sup>18</sup> 이 점에서 초기 김정은 정권의 일정한 안정성을 읽을 수 있다.

그런데 여기서 눈여겨보아야 할 대목은 장성택의 존재함이다. 제3차 당대표자회에서 장성택과 친분이 있는 것으로 알려진 최룡해(당정치국 후보위원, 당비서, 당 중앙군사위원), 문경덕(당정치국 후보위원, 당비서, 평양시당 책임비서), 리영수(당부장), 지재룡(주중대사) 등이 중앙정치에 진입하였다. 제4차 당대표자회에서 김정은의 최측근으로 부상한 인물들도 장성택과 가까운 편이라 할 수 있다. 장성택과 권력의 부침을 함께 했던 최룡해는 말할 것도 없고, 김원홍과 리명수도 장성택으로부터 ‘당적 지시’를 받을 수밖에 없다. 국가보위부장과 인민무력부장의 보고라인에서 당 행정부장을 제치기 어렵기 때문이다. 이처럼 장성택(인맥)의 군과 공안 분야에 대한 장악력은 높아졌다 하겠다.

김정은 정권에서 고모인 김정희의 역할도 더 중요해졌다. 재작년 당 부장, 인민군 대장, 정치국원에 오른 김정희는 올 4월 당 비서로 승진했고 김정은이 참석하는 행사에 동행하여 그를 지근거리에서 지원하고 있다. ‘김정희 조직비서’설의 진위와 상관없이, 김정희는 주로 고령인 당 정치국 인사들을 위무하고 그들의 정권에 대한 지지를 이끌어내며, 당조직을 직접 챙기는 역할을 수행할 가능성이 높다. 연소한 김정은을 지탱해주는 두 축이 죽은 김정일의 유훈과 살아있는 족벌세력(+빨치산 후손)이라 할 수 있다.

당 정치국이 원로후견세력으로 구성되어 있다면, 당 중앙군사위원회는 상층을 제외하고는 군사작전을 책임지고 있는 야전 군인으로 구성되어 있다. 김정일 시대

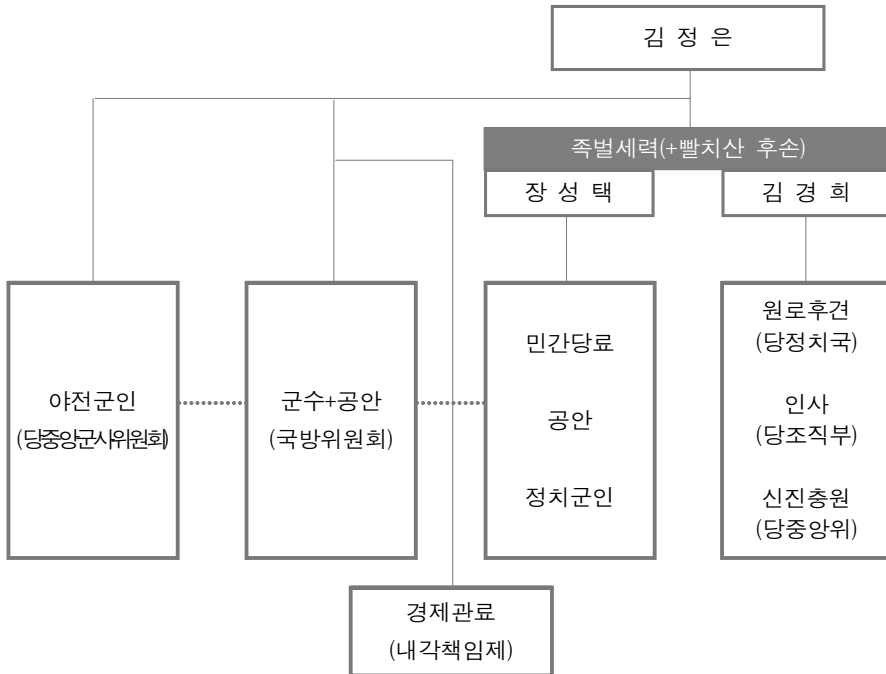
<sup>18</sup> 군에 대한 감시와 통제를 담당하는 총정치국 출신들이 인민무력부장과 국가안전보위부장 그리고 인민무력부 제1부부장 겸 후방총국장(현철해)에 임명되었다는 것은 총정치국의 위상 강화로 이해할 수 있다. 이미 2010년에 개정된 당규약 49조에서 “조선인민군 각급 단위에는 정치기관을 조직한다. 조선인민군 총정치국은 인민군 당위원회의 집행부로서 당중앙위원회 부서와 같은 권능을 가지고 사임한다. 조선인민군 총정치국 아래 각급 정치부들은 해당 당위원회의 집행부로서 당정치사업을 조직집행한다”고 적시해 총정치국 위상을 높인 바 있다.

에 군부의 원로들로 구성되었던 것과는 사뭇 달라졌다. 당 중앙군사위원회는 상설 군사정책기구로서 야전 군인들의 업무를 조정하고 이들을 대변하는 역할을 수행하고 있는 것으로 보인다.<sup>19</sup> 제4차 당대표자회에서도 군수부문 담당자와 사회통제부문 담당자로 국방위원회를 구성하는 당초 원칙이 유지되었다. 장성택, 리용무, 오극렬, 김영춘으로 구성된 부위원장단은 그대로 유임되었고, 인민무력부장에 오른 김정각 외에 박도춘(군수담당비서), 주규창(기계공업부장), 백세봉(2경제위원장) 등 군수부문 담당자도 자리를 지켰다. 다만, 국가안전보위부 1부부장 우동측 대신 국가보위부장 김원홍, 인민보안부장에서 탈락한 주상성 대신 새로 임명된 리명수, 총정치국장에 오른 최룡해 등이 국방위원회에 새로 진입했다.

한편, 국민경제는 내각이 중심이 되어 운영될 것으로 보인다. 2002년 7.1경제관리개선조치와 더불어 출범한 박봉주 내각이 경제개혁을 추진하다가 실패한 이후 2005년부터 내각의 역할이 약화되고 당이 경제정책에 관여해왔다. 그런데 2012년 4월 6일 진행된 김정은의 첫 ‘노작’에서 “경제사업에서 제기되는 모든 문제를 내각에 집중시키고 내각의 통일적인 지휘에 따라 풀어나가는 규율과 질서를 철저히 세워야 한다”며 ‘내각책임제’를 다시 강화할 것을 강조했다. 노작 발표 5일 후에 곧바로 경제통인 곽범기를 당중앙위 비서와 부장에, 경제개혁의 상징인 박봉주를 당 부장에 임명한 것을 보면, 당의 경제사업에 대한 관여가 축소될 것으로 전망된다. 김정은 정권의 권력배치를 도식화하면 <그림 2>와 같다.

<sup>19</sup> 박형중, “김정은 통치연합의 출범과 특징,” (Online Series CO 12-18, 2012.4.23); 이승열, “북한의 최근 권력변화와 향후 과제,” (통일연구원 전문가간담회 자료집, 2012.4.19).

<그림 2> 김정은 정권의 권력배치도



#### IV. 김정은 정권의 정치적 과제

##### 1. 이데올로기 해석권 장악

후계자론에 따르면, 후계자는 수령의 위업을 계승하고 완성하는데서 절대적 지위와 역할을 하게 되어 있다. 이 과정에서 특히 중요한 것은 수령의 사상이론적 업적을 고수하고 발전시키는 역할을 수행해야 한다는 것이다. 정치우위 사회인 북한체제 특성상 후계자가 이데올로기에 대한 해석권을 장악하는 ‘사상적 지도자’의 품모를 갖추어야함은 당연한 것일 수도 있다. ‘제도적 리더십’에 머물고 있는 김정은이 이데올로기 분야에서 두각을 나타낸다면 ‘인격적 리더십’까지 결합할 수 있을 것이다.

이데올로기 분야 리더십을 가지고 최고지도자(후계자)로서의 권위와 권력을 확보한 대표적인 인물은 김정일이다. 후계자 부상 및 공고화 과정에서 김정일을 부각시킨 것은 단연 주체사상의 이론적 체계화와 유일사상체계의 확립이었다. 김정일은 1973년 9월 조직·선전담당 비서에 선출되고 1974년 2월 13일 당 정치위원에

피선된 바로 직후 2월 19일 강습회에서 “전사회를 김일성주의화하자”를 중심 주제로 하여 지배이데올로기에 대한 해석권을 장악하기 시작했다.<sup>20</sup> 또한 그는 1982년 “주체사상에 대하여”에서 주체사상을 철학적 원리, 사회역사 원리, 지도적 원칙이라는 구성요인을 지닌 철학적 체계로 완성시켰다. 이는 현재 북한에서 사상, 이론, 방법의 전일적 체계로 구성되어 있다고 주장하는 ‘김일성주의’의 진수로 간주되고 있다.<sup>21</sup>

승계의 정당화를 위해서는 그의 아버지가 했던 것처럼, 김정은이 ‘사상적 지도자’로서의 지위를 확보하고 이데올로기에 대한 해석권을 장악해야 한다. 그런데 이미 북한정치에서는 새로운 이데올로기에 대한 논의가 상당부분 진척되었다. 북한은 1990년대 중후반 선군정치를 제시하더니 2003년부터는 선군사상으로 발전시키고 2004년부터는 이를 일색화할 것을 독려했다. 그리고 2009년 4월 개정된 헌법에서는 선군사상을 주체사상과 함께 지도사상으로 병기했고, 2010년 9월 개정된 당규약에서는 선군정치를 사회주의 기본정치방식으로 정의했다.

이 과정에서 선군사상의 체계화도 일정정도 진행되었다. 주체사상이 사상, 이론, 방법의 전일적인 체계이듯이, 선군사상을 총대철학, 선군혁명이론, 선군정치방식 등으로 체계화한 것이다. 여기서 총대철학은 ‘총대를 인민대중과 나라와 민족의 자주성을 옹호실현하는 자주의 철학’으로, 선군혁명이론은 ‘인민대중을 중심으로 두고 인민군대가 혁명의 주력군으로서의 역할에 집중한 혁명이론’으로, 선군정치방식은 ‘혁명과 건설에서 군사를 확고히 앞세우고 인민군대를 주력군으로 하여 사회주의의 주체를 백방으로 강화하며 그 역할을 높여 나가는 정치방식’으로 정리하였다.<sup>22</sup>

그러나 혁명의 주력군, 선군사상의 창시자, 시대구분 등 적지 않은 논란거리가 완전히 해소되지 못하고 있다.<sup>23</sup> 더욱이 주체사상과 선군사상 간 계승성과 독창성 논쟁은 여전히 진행 중이다. 계승론자들은 선군사상이 주체사상을 그 세계관적 및 방법론적 기초로 하고 있고, 선군사상의 모든 원리와 원칙, 내용들이 다 주체사상

<sup>20</sup> 坂井隆, “김정일의 권력 기반: 그 형성과정을 중심으로,” 『북한의 실상과 전망』 (서울: 동화연구소, 1991), pp. 16-26.

<sup>21</sup> 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2000), p. 523.

<sup>22</sup> 『로동신문』, 2004년 12월 22일.

<sup>23</sup> 주요 쟁점은 이교덕 외, 『새터민의 증언으로 본 북한의 변화』 (서울: 통일연구원, 2007); 김갑식, “1990년대 ‘고난의 행군’과 선군정치: 북한의 인식과 대응,” 『현대북한연구』, 8권 1호 (2005); 이기동, “선군사상의 통치이데올로기적 성격에 관한 연구,” 『화해·협력과 평화번영, 그리고 통일』 (서울: 한울아카데미, 2005) 참조.

의 철학적 원리와 원칙에 뿌리를 두고 있다는 점을 강조한다. 반면, 창조론자들은 선군사상이 김정일의 사상이론적 총화이고, 선군사상이 당의 모든 노선과 정책의 초석을 이루며 그 독창성과 혁명성, 불패의 전투성과 생활력을 담보하는 근본이념이라고 주장한다. 만약 독창성이 강조되면 주체사상과 선군사상은 맑스-레닌주의와 주체사상처럼 별개의 사상이 될 것이다.

정치우위 사회인 북한에서 이데올로기에 대한 해석은 권력교체기나 대내외적 위기국면에서는 논쟁적이기 쉽다. 권력투쟁의 대부분이 이데올로기투쟁으로 표출되기 때문이다. 이미 북한에서는 1990년대 초중반 이데올로기에 대한 갈등이 있었다. 그 시작은 1980년 제6차 당대회로까지 소급될 수 있다. 이때 김정일은 주체사상에 대한 관점을 기존의 맑스-레닌주의의 ‘계승발전론’에서 ‘포괄론’으로 새롭게 전개했다.<sup>24</sup> 본격적인 갈등은 사회주의진영이 붕괴되고 김일성이 사망한 시기였다. 1990년 10월 김정일은 여전히 ‘계승발전론’을 고수하고 있던 ‘일부 사회과학자들’에게 엄중한 경고<sup>25</sup>를 보냈으나, 1994년 김일성 사망 이후 양측의 대립은 더 표면화되었다. 이에 김정일은 1995년부터 ‘붉은기사상’을 들고 나와 ‘일부 사회과학자들’을 수정주의자·사회주의배신자로 몰아세웠고, 김정일이 1996년 7월 『근로자』에 “주체철학은 독창적인 혁명철학이다”를 발표하면서, 이 대립은 종결되었다.<sup>26</sup> 황장엽은 1998년 7월 『신동아』와의 대담에서 ‘일부 사회과학자들’에 자신이 포함되어 있다고 증언한 바 있다.

주체사상과 선군사상의 관계에 더해 2012년 개정된 당규약에서는 지도사상을 ‘주체사상’에서 ‘김일성-김정일주의’로 확대했다. 일반적으로 김일성의 주체사상과 김정일의 선군사상을 합친 것이 ‘김일성-김정일주의’라고 평가받고 있다. 그러나 이 문제에 대한 명확한 해석이 제시되지 않는 한, 차후 언제든지 갈등의 소재로 등장할 수 있다. 최고지도자인 김정은이 이에 대한 지침을 제시해야 하겠지만, 아직까지는 두루뭉술하게 지나갈 모양이다. 맑스-엥겔스주의와 레닌주의가 결합된 형태로 맑스-레닌주의라고 부르기도 하지만, 때로는 전자와 후자를 차별화하

<sup>24</sup> 1970년 5차 당대회 규약에서는 “조선로동당은 맑스-레닌주의와 우리나라의 현실에 맑스-레닌주의를 창조적으로 적용한 김일성동지의 위대한 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다”고 규정되어 있었으나, 1980년 6차 당대회 규약에서는 “조선로동당은 오직 위대한 수령 김일성동지의 주체사상, 혁명사상에 의해 지도된다”고 수정했다.

<sup>25</sup> 김정일, “주체철학에 대한 올바른 관점과 이해를 가지기 위하여,” 『月刊 朝鮮資料』(東京: 朝鮮問題研究所, 1997.7), pp. 2-3.

<sup>26</sup> 한호석, “황장엽류의 주체철학 해석에 대한 북(조선) 내부의 비판,” 『통일논의』, 22호 (1998.7), p. 2에서 재인용.

는 사람들도 있다. 이러한 현상이 북한에서만 예외일 수 없을 것이다. 지금은 비상국면이므로 잠복해 있지만 시간이 지날수록 수면 위로 부상할 가능성이 있다. 또한 과거 중국을 의식하여 ‘김일성주의’를 내부적으로만 사용하곤 했다. 이러한 점도 ‘김일성-김정일주의’를 체계화하는데 어려움으로 작용할 여지가 있다.

이렇듯 새로운 정권의 출범에 맞게 새로운 지도자가 새로운 이데올로기(적어도 기존 이데올로기에 대한 권위 있는 해석)를 제시해야 함에도 불구하고 주객관적 조건이 녹록치 않다. 선군사상에 내재되어 있는 문제점을 해결하기도 어렵고 그렇다고 ‘김일성-김정일주의’를 이전 사상과 차별되는 독창적인 사상으로 발전시킬 수도 없기 때문이다. 더욱이 2003년 이후 선군사상 일색화 과정에서 김정은의 행보나 역할이 거의 알려지지 않았다는 점도 김정은이 사상적 지도자의 반열에 올라서는데 걸림돌이다. 제4차 당대표자회를 앞둔 2012년 4월 6일 김정은이 당 중앙위원회 책임일꾼들을 상대로 한 “위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해 나가자”라는 담화가 그의 첫 ‘노작’이라고 한다. 아마 북한은 김정은의 노작을 계속해서 발표함으로써 그의 정책적·사상적 면모를 과시하려 할 것으로 전망된다.

그렇지만 지금 당장 김정은에게 선군사상이나 김일성-김정일주의에 대한 체계화를 기대하기는 쉽지 않다. 현재 상황에서 김정은 정권은 “전사회를 김일성-김정일주의화하자”라는 강령을 반복하는 수준에 머물 것이다.<sup>27</sup> 김정은이 사상적 지도자로서 이데올로기에 대한 해석권을 장악하기까지는 좀 더 많은 시간이 필요할 것으로 보인다. 그런데 그 시간만큼 김정은 리더십의 한계는 노출되어 있는 것이다.

## 2. 권력의 자의성 확장

현재 김정은 정권 처지에서 권력구조의 당면 목표가 유일지배체계가 아닌 단일 지배체계가기 때문에, 더 시급한 과제는 승계의 정당화보다는 승계의 제도화다. 승계의 제도화가 공고화되려면 <그림 1>의 b)의 상태가 a)의 상태로 이동해야 한다. 그리고 그 방법은 결국 ‘돈’과 ‘사람’이다. 김정은이 권력과 부를 장악하고

<sup>27</sup> 김정은의 첫 노작에서는 “조선로동당의 지도사상은 위대한 김일성-김정일주의입니다.” “김일성주의를 시대와 혁명발전의 요구에 맞게 발전풍부화시키신 장군님의 특출한 업적으로 하여 이미 전부터 우리 당원들과 인민들은 수령님의 혁명사상과 장군님의 혁명사상을 결부시켜 김일성-김정일주의로 불러왔으며 김일성-김정일주의를 우리 당의 지도사상으로 인정하여 왔습니다.” “오늘 우리 당과 혁명은 김일성-김정일주의를 영원한 지도사상으로 확고히 틀어쥐고 나갈 것을 요구하고 있습니다.” 등을 주장하였다. 『조선중앙통신』, 2012년 4월 19일.



이를 충성도에 따라 핵심엘리트들에게 적절히 지속적으로 배분해줘야, 강력한 지배연합을 구성할 수 있고 권력을 안정화시킬 수 있다. 권력이행기라는 특수한 상황이기 때문에 정치적 수요는 많아지고 그에 비례하여 경제적 비용도 늘어날 수밖에 없다. 또한 인물교체의 후유증이 예견되는 바, 이에 대처하는 용인술이 절대적으로 필요할 것이다.

먼저, 김정은은 핵심 엘리트에게 지대 할당이나 특혜적인 경제적 보상을 제공하여 이들의 정치적 충성을 이끌어내야 한다. 당연히 공적 자금을 사적 통치자금으로도 유용할 것이다.<sup>28</sup> 통치자금이 안정적으로 확보되면, 정권유지에 필요한 핵심 엘리트들을 회유·포섭할 수 있는 원천이 늘어나고 권력이 안정화될 것이다. 그렇지 않으면 그 반대의 현상이 나타날 것이다.

김정일은 다양한 경로를 통해 통치자금(혁명자금)을 확보했다. 김정일이 관리하는 통치자금은 크게 제2경제 군수자금, 중앙당 39·38호실의 통치자금, 여타 특수단위들과 내각 성·기관들의 외화벌이 ‘수입상납금’ 등 세 부분으로 구성되어 있다고 한다. 여기서 가장 비중이 큰 것은 제2경제 군수자금으로 짐작된다. 중앙당 39·38호실 자금은 그 목적이 사적인 통치자금을 조달하는데 있기 때문에 완전한 의미의 ‘사금고’라 할 수 있다.<sup>29</sup>

아마도 김정일은 생존에 통치자금의 흐름을 대충이라도 김정은에게 알려주었을 것이다. 하지만 돈의 흐름을 인지하고 있는 것과 이를 장악하고 있는 것은 다르다. 그리고 설사 그 흐름에 관여하고 있다하더라도, 대리인을 통제할 수 있는지 아니면 그에게 의존하는지도 매우 중요한 차이이다. 김정은의 후계자 수업 기간, 김정은의 연소함 등을 고려하면, 아직까지 그가 통치자금을 완전히 장악했다고 판단하기에는 무리가 있다. 통치자금과 관련한 문제는 측근에 의존해 있다고 바라보는 것이 타당할 것이다.

이외에도 김정일 경우와 비교하여 김정은의 경우에는 통치자금과 관련하여 두 가지 정도의 어려움이 더 있다. 첫째, 김정은의 권력승계가 기득권 세력에 대한 완전한 숙청을 통한 것이 아닌, 오히려 당을 통해 그를 지지하는 세력을 엘리트구조에 추가 편입시키는 방식으로 진행되었기 때문에, 경제적 보상의 범위가 넓어졌다는 것이다. 이 문제는 김정은 정권의 권력진용이 완전히 꾸러지기까지는 감당해

<sup>28</sup> Tak-Wing Ngo, “Rent Seeking and Government-Business Relations in China,” Tak-Wing Ngo and Yongping Wu eds., *Rent Seeking in China* (London: Routledge, 2009).

<sup>29</sup> 최봉대, “북한의 지역경제협력 접근방식의 특징,” 『현대북한연구』, 14권 1호 (2011), p. 217.

야 할 부담일 것이다. 둘째, 1990년대 중반 당과 국가가 취약해진 상황에서 군부가 정권유지의 근간으로 부상했다. 김정일은 군부에게 외화벌이 편익과 국방공업 우선정책이라는 보상을 주었다. 이 과정에서 군부를 비롯한 각 집단들은 이익집단화 되어갔다. 그 이전에 정권 지지자들 간의 결속이 혁명적 전란에서 맺어진 끈끈한 동지애나 소명의식이었던 것과는 다른 모습인 것이다.<sup>30</sup> 정신적 지주였던 김정일이 사망하고 혁명적 동지애가 상대적으로 부족한 신진 세대들의 충원이 늘어나고 있기 때문에, 통치자금의 확보 및 관리 능력이 김정은에게 더 중요해졌다 하겠다. 하지만 김정은이 통치자금을 장악하기까지는 더 많은 시간이 필요할 지도 모른다.

다음으로, 김정은은 자기의 의지대로 지배연합 내 구성원을 충원하거나 제거할 수 있을 정도의 권력을 가져야 정권을 유지할 수 있다. 즉, 권력집중에 성공해야 자신에게 도전할 세력을 제거하고 자신에게 충성할 새로운 인재를 영입할 수 있다. 이래야 핵심엘리트 간 담합구조를 차단하고 자신과 핵심엘리트 간 일대일 거래관계를 구축할 수 있는 것이다(hub & spokes). 특히, 권력이행기 과정에서 늘어난 핵심엘리트 수를 가능한 최소 규모로 축소해야 김정은의 미래가 보장된다. 핵심엘리트 수가 적을수록 인사운용과 지출에 대한 김정은의 재량권이 커지기 때문이다.<sup>31</sup>

김정일의 용인술은 뛰어난 것으로 알려져 있다. 그는 김일성이 사망한 직후에 노·장·청 균형정책을 취했고 측근들에게 다양한 혜택을 제공함으로써 핵심엘리트들을 안정적으로 관리했다. 그리고 인사운용을 용이하게 하기 위해서 선군연합을 구성함에 있어 군부에 우선권을 부여하고 후보집단(selectorate)의 규모를 줄였다. 동시에 군부를 중심으로 핵심엘리트를 동심원적으로 배치함으로써 지배연합의 크기를 축소했다.<sup>32</sup> 또한 자신의 권력 운용 증추기구를 당·군·정 중에서 어느 하나를 특정하지 않고 필요에 따라 선택했다. 자신은 ‘균형자’ 또는 ‘통합자’로서 위치하고, 기관끼리, 개인끼리 권한의 중복, 견제와 균형, 감시와 통제의 체제를 구성하여 어느 한 기관, 또는 어느 한 인물에 권력이 지나치게 집중하는 것을 방지하는 한편, 몇 개의 중요한 기관 또는 개인끼리 경합하는 체제를 수립했다.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> 김진하, “김정은 정권의 체제 내구성,” (세종연구소 세미나 자료집, 2012.3.14), p. 33.

<sup>31</sup> 오경섭, “북한체제의 안정화 요인과 변화 요인,” (세종연구소 세미나 자료집, 2012.3.14), pp. 13-14.

<sup>32</sup> 한병진, “북한정권의 내구성에 대한 이론적 고찰,” 『국가전략』, 15권 1호 (2009), p. 133.

<sup>33</sup> 박형중 외, 『김정일 시대 북한의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 155-157.

물론 이 체계는 김정일의 과부하를 동반할 수밖에 없었다.

김정일은 승계과정에서 심각한 권력투쟁을 거치지지는 않았지만 1960년대 말 후계자 부상과정에서 갑산파, 군부 강경파, 김동규 등의 반발을 이겨내야 했던 것과는 달리, 김정은은 승계과정에서 외형적으로나마 큰 소동을 겪지 않았다. 즉, 새 정권을 대체할 지도자를 찾기 힘든 상황에서 핵심엘리트들은 김정은 정권이 안착되어야 자신들의 특권도 유지된다는 것을 잘 알고 있기 때문에 그에 대한 충성심이 없더라도 반감을 표출할 필요가 없었다. 당분간 핵심엘리트들은 김일성가계와 운명공동체로 함께 할 수밖에 없었던 것이다.<sup>34</sup>

하지만 김정은 정권 앞에 적지 않은 과제가 놓여 있다. 첫째, 김정은이 한정된 자원과 일천한 경험을 가지고 있기 때문에 추락한 엘리트들의 반발과 숙청, 그에 따른 권력투쟁에 노출될 여지가 있다. 일단, 현재 상황에서는 ‘형제의 난’이 발생할 가능성은 그리 높지 않다. 그렇지만 김정은 정권에 들어 밀려난 구군부의 반격 가능성이 남아 있다. 막대한 외화벌이 이권을 빼앗긴다면 극한의 행동도 감행할지 모른다. 그런데 과거 오진우가 김정일을 뒷받침해주었듯이, 신군부의 리영호가 이 역할을 제대로 수행할 수 있을지 검증이 안 된 상황이다. 또한 민간당료 출신인 최룡해가 얼마나 군을 장악할 수 있을지도 관건이다. 장성택을 중심으로 한 신군부, 신진 민간당료,公安부문의 연합세력이 퇴락한 세력의 반발을 제압할 수 있는 능력을 가져야 할 것이다. 여전히 김정일 시대의 인물들이 많이 남아 있어 인물교체가 더욱 요구되는 상황에서 이들의 능력은 더 절실하기 때문이다.

둘째, 중앙차원뿐만 아니라 지방차원에서의 인적 교체가 필요하다. 국가배급제가 붕괴된 상황에서 지방간부들은 주민들을 위한 봉사추구행위(service-seeking) 보다는 자신의 이익을 위한 지대추구행위(rent-seeking)에 몰들어졌다. 즉, 지방간부들은 자신의 권력을 남용하고 시장세력과 결탁하여 이익을 추구해온 것이다.<sup>35</sup> 고난의 행군 이후 지방정치가 상당부분 부패화된 것이다. 새 정권의 출범을 맞아 지방권력을 쇄신해야 하겠지만 지방간부와 시장세력 간의 부패고리가 견고한 편이다. 지방권력의 교체과정에서 신진 간부와 주민 간의 괴리가 발생하고 이들의 반발이 예상외로 커질 수 있기 때문에 김정은 정권은 이에 대한 대응책을 가지고 있어야 한다.

<sup>34</sup> 홍현익, “김정은 체제의 생존전략 전망과 한국의 대북정책 추진방향,” (민주평화통일자문회의·평화문제연구소 공동세미나 자료집, 2012.4.20), pp. 28-29.

<sup>35</sup> 이기동, “제3차 노동당 대표자회 이후 북한 권력구조의 쟁점 및 과제,” 『한국과 국제정치』, 26권 4호 (2010), p. 266.

셋째, 퇴락한 중앙세력과 지방세력의 반발을 제압하는 과정에서 또는 제압한 이후에는 지배연합 내의 분화 가능성이 있다. 현재 김정은 정권을 떠받치고 있는 핵심 세력은 만경대혁명학원 출신과 김일성군사종합대학 출신이다. 장성택, 최룡해, 현철해, 오극렬 등은 전자이고, 김정은 대학선배가 되는 셈인 리영호, 김정각, 김영춘, 김명국 등은 후자이다.<sup>36</sup> 이들이 지금은 공동의 적을 상대로 연합전선을 구축하고 있지만 공동의 적이 무너진 뒤에는 경쟁할 가능성이 언제든지 존재한다(이미 경쟁관계에 있을 수도 있다). 이 과정에서 새로운 형태의 권력투쟁이 발생할 수 있다는 것은 동서고금의 진리다. 이에 대한 김정은의 관리능력이 요구된다.

마지막으로, 김정은 정권의 공식 출범과 더불어 정치체제가 정상화의 길을 걷고 있다. 당규와 헌법에 따른 체제운영이 이루어지고 있는 것이다. 이는 곧 김정은의 권위와 권력을 제약하고 그것이 핵심엘리트들에게 분산될 가능성이 있다는 것을 의미하기도 한다.<sup>37</sup> 당 정치국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회 등에 인물이 중첩되어 있기는 하나 기관본위주의 또는 역할분담이 가능해질 수도 있다는 것이다. 특히 <그림 2>에서 보는 바와 같이, 당 중앙군사위원회는 야전 군인들의 압력단체 역할을 수행하고 있는 것으로 보인다. 김정은이 측근의 도움은 받되 그 울타리에서 벗어나야, 엘리트 분화와 진영논리 표출 가능성을 억제하고 핵심엘리트들과 일대일 거래관계를 맺을 수 있을 것이다.

그러나 현재 김정은이 가지고 있는 정치적 자산과 환경은 열악한 편이다. 먼저, 초고속 승격으로 인한 정치적 경험의 부족과 연소함이다. 정치적 난제를 해결하기에는 2년 정도의 후계수업과 20대 나이로는 역부족이다. 그리고 족벌세력과 측근세력이 그를 후견하고 있지만 아버지 김정일의 부재는 정치적으로 큰 손실일 수밖에 없다. 경제적 침체, 적대적 대외관계 등 대내외적 어려움도 김정은 정권을 힘들게 하고 있다. 또한 혁명적 동지애와 의리는 약화되고 거대 이익집단화된 군부, 시장화에 따른 주민의식 변화, 부정부패가 만연한 사회 분위기 등도 김정은에게는 부담이다. 향후 김정은 정권은 탄탄대로를 달리기보다는 가시밭길을 헤쳐가야 할 것이다.

<sup>36</sup> 이기동, “김정은 시대의 개막과 ‘유일지배체제’ 균열 가능성 검토: 권력엘리트 간의 수평적 균열 가능성을 중심으로.”

<sup>37</sup> 백승주, “김정은 체제와 대남정책: 전망과 대응,” (민주평화통일자문회의·평화문제연구소 공동 세미나 자료집, 2012.4.20), p. 15.

## V. 결론

김정은 세력이 후계정권을 안착시키기 위해서는 정권의 지속 비전(대외·대남적 과제), ‘시장’에 대한 적절한 조절(경제·사회적 과제), 김정은 권력의 강화(국내 정치적 과제) 등 크게 세 가지 차원의 과제를 해결해야 한다.

적대세력의 국내 간섭 차단 및 위협행위에 대한 억지력 등은 최고지도자에게 체제유지에 대한 정치적 자신감과 엘리트들에게 정권의 미래에 대한 기대를 제공함으로써 엘리트의 정치적 도전과 분열을 예방하는 효과가 있다.<sup>38</sup> 이런 점에서 북한의 핵·미사일 개발 및 도발적 행동 등은 단기적으로 체제유지에 긍정적 효과가 있을 수도 있으나 그 지속성에 대해서는 대체로 회의적이다.

김정은 세력에게 있어 ‘시장’ 문제는 ‘뜨거운 감자’다. 북한은 1990년대 이후 체제유지와 기득권 존속이라는 측면에서 ‘시장’을 확대 또는 축소해왔다. 시장이 지나치게 확대되어 새로운 계층이 힘을 갖게 될 경우에는 제약했고, 시장이 축소되어 권력과 시장세력 간의 연계고리가 약해져 돈벌이가 위협받을 경우에는 방임했다.<sup>39</sup> 북한정권은 시장의 확대와 축소 사이에서 아슬아슬한 줄타기를 하고 있었는데, 향후 북한이 이 문제를 관리·통제할 능력이 있을지도 김정은 정권 안착의 관건이다.

김정은 정권의 안정성을 담보하기 위해서는 위 두 가지 과제보다 더 시급한 과제가 친정체제의 구축이다. 김정은은 지배이데올로기에 대한 해석권을 장악하고 지배연합을 자기 사람들로 구성해야 한다. 그리고 이것을 발판으로 김정은은 유훈이나 측근에 의한 간접통치가 아닌 직접 관할통치로 나아가야 한다. 그러나 현재 김정은이 가지고 있는 정치적 자산과 대내외적 환경은 이 과제 해결이 힘겨운 과정이 될 수밖에 없다는 것을 보여준다.

현 시점에서 김정은 정권의 안정성 여부를 단정적으로 판단하는 것은 쉽지 않다. 다만 향후 3~4년 내에 정책·정치변동이 발생할 가능성은 무시할 수 없다. 즉, 현재 북한체제는 지그재그식 대내외정책에서도 확인되듯이, 고착화되기보다는 유동적이라 할 수 있다. 바로 이 지점이 우리의 대북정책 수립에 시사점을 준다. 지난 10여 년간의 포용과 강경의 정책집행 과정에서 얻은 성과는 대북정책이 국민적 합의에 기반하고 있어야 한다는 점이다. 차기 정부의 대북정책은 이 교훈에서

<sup>38</sup> Gordon Tullock, *Autocracy* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1987).

<sup>39</sup> 박형중, “북한 권력구조와 정책방향 전망,” (통일연구원 세미나 자료집, 2012.1.18), p. 15.

벗어날 수가 없을 것이다. 또 하나 주목해야 할 부분은 북한체제의 유동성을 적극 활용하는 대북정책의 모색이다. 우리의 건설적 관여로 북한 내에 한반도의 평화와 공영 그리고 통일을 원하는 세력이 성장할 수 있는 여건을 조성해야 할 것이다.

■ 접수: 04월 16일 ■ 심사: 05월 18일 ■ 채택: 05월 30일

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김유민. 『후계자론』. 신문화사, 1984.  
 김재천. 『후계자문제의 이론과 실천』, 1989.  
 박형중 외. 『김정일 시대 북한의 정치체제』. 서울: 통일연구원, 2004.  
 이교덕 외. 『새터민의 증언으로 본 북한의 변화』. 서울: 통일연구원, 2007.  
 이종석. 『새로 쓴 현대북한의 이해』. 서울: 역사비평사, 2000.  
 \_\_\_\_\_. 『조선로동당 연구』. 서울: 역사비평사, 1995.

Tullock, Gordon. *Autocracy*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1987.

### 2. 논문

- 고병철. “북한의 정치 변화.” 유세희·이정식 편. 『전환기의 북한』. 서울: 대한교과서주식회사, 1991.  
 김갑식. “1990년대 ‘고난의 행군’과 선군정치: 북한의 인식과 대응.” 『현대북한연구』. 8권 1호, 2005.  
 \_\_\_\_\_. “김정은 정권의 공식 출범 분석.” 『이슈와 논점』. 433호, 2012.4.17.  
 \_\_\_\_\_. “북한 ‘조선로동당대표자회’ 개최 결과와 향후 전망.” 『이슈와 논점』. 126호, 2010.10.4.  
 \_\_\_\_\_. “북한 노동당규약의 개정배경과 특징.” 『이슈와 논점』. 179호, 2011.1.12.  
 김용현. “김정은 후계체제 구축과 향후 전망.” 『합참』. 46호, 2011.  
 김정일. “주체철학에 대한 올바른 관점과 이해를 가지기 위하여.” 『月刊 朝鮮資料』. 東京: 朝鮮問題研究所, 1997.7.  
 김진하. “김정은 정권의 체제 내구성.” 세종연구소 세미나 자료집, 2012.3.14.  
 박형중. “북한 권력구조와 정책방향 전망.” 통일연구원 세미나 자료집, 2012.1.18.  
 백승주. “김정은 권력승계 2년차, 3대 관전 포인트.” 『신동아』. 626호, 2011.  
 \_\_\_\_\_. “김정은 체제와 대남정책: 전망과 대응.” 민주평화통일자문회의·평화문제연구소 공

- 동세미나 자료집, 2012.4.20.
- 안득기. “최근 북한의 변화와 남북관계: 북한의 후계체제 구축과 대내외 정책 전망을 중심으로” 한국정책학회 춘계학술회의 자료집, 2011.
- 안치영. “화궈평(華國鋒) 체제의 승계와 실각을 통해 본 김정은 체제의 딜레마.” 『동아시아 브리프』. 7권 2호, 2012.
- 오경섭. “북한체제의 안정화 요인과 변화 요인.” 세종연구소 세미나 자료집, 2012.3.14.
- 이기동. “김정은 시대의 개막과 ‘유일지배체제’ 균열 가능성 검토: 권력엘리트 간의 수평적 균열 가능성을 중심으로.” 국가안보전략연구소 세미나 자료집, 2012.4.23.
- \_\_\_\_\_. “선군사상의 통치이데올로기적 성격에 관한 연구.” 『화해협력과 평화변영, 그리고 통일』. 서울: 한올아카데미, 2005.
- \_\_\_\_\_. “제3차 노동당 대표자회 이후 북한 권력구조의 쟁점 및 과제.” 『한국과 국제정치』. 26권 4호, 2010.
- \_\_\_\_\_. “포스트 김정일시대의 특징과 북중관계 전망.” 대외경제정책연구원 세미나 자료집, 2010.10.28.
- 이정철. “조선로동당 3차 당대표자회의와 김정일 후계체제.” 『유라시아연구』. 8권 1호, 2011.
- 정성장. “북한의 노동당 규약 개정과 후계문제 및 권력체제 변동.” 『정세와 정책』. 179호, 2011.
- 정영태. “김정은 세습후계체제의 특성과 대내외 정책 전망.” 『전략연구』. 18권 2호, 2011.
- 최봉대. “북한의 지역경제협력 접근방식의 특징.” 『현대북한연구』. 14권 1호, 2011.
- 坂井隆. “김정일의 권력 기반: 그 형성과정을 중심으로.” 『북한의 실상과 전망』. 서울: 동화연구소, 1991.
- 한기범. “권력승계 시기 북한의 지배구조와 대내외 정책 전망.” 『통일정책연구』. 19권 2호, 2010.
- 한병진. “북한정권의 내구성에 대한 이론적 고찰.” 『국가전략』. 15권 1호, 2009.
- 한호석. “선군정치, ‘강성대국’으로 가는 21세기의 길.” 『월간말』, 2007.10.
- \_\_\_\_\_. “황장엽류의 주체철학 해석에 대한 북(조선) 내부의 비판.” 『통일논의』. 22호, 1998.7.
- 홍현익. “김정은 체제의 생존전략 전망과 한국의 대북정책 추진방향.” 민주평화통일자문회의·평화문제연구소 공동세미나 자료집, 2012.4.20.
- Ngo, Tak-Wing. “Rent Seeking and Government-Business Relations in China.” Tak-Wing Ngo and Yongping Wu eds. *Rent Seeking in China*. London: Routledge, 2009.

### 3. 기타자료

- 박형중. “김정은 통치연합의 출범과 특징.” Online Series CO 12-18, 2012.4.23.
- 이승열. “북한의 최근 권력변화와 향후 과제.” 통일연구원 전문가간담회 자료집, 2012.4.19.

## Abstract

### The Kim Jong-un Regime's Succession and Political Imperatives

*Kap-Sik Kim*

This article analyzes the succession process, political imperatives and the settlement prospect of the Kim Jong-un regime. In April 2012, the regime succeeded in shaping the monolithic oligarchy, according to the late Kim Jong-il's instructions. In order for the regime to stabilize, it must have a firm grip on an ideological interpretation to justify the succession and extend arbitrary power in the institutionalization of the succession. Kim Jong-un's political assets and environment, however, hint that its performing imperatives may be turbulent.

**Key Words:** Kim Jong-un, Kim Jong-il, Institutionalization of Succession, Justification of Succession