

당대표자회와 과도적 권력체계의 출범

박 형 중 통일연구원 선임연구위원

Online Series CO 10-38

1. 서론

북한 내부 정치를 이해한다는 것은 여러 이유로 쉽지 않다. 김정일 건강 악화를 기폭제로 하여 권력체계가 재편되고 있는 현 시기와 같은 과도기에는 더욱 어려워진다. 과도기는 구래의 정형화된 틀이 깨지고, 과거와 미래(들)가 섞이면서 변동이 심한 시기이기 때문이다.

9월 28일에 개최된 당대표자회와 당중앙위원회도 과거로부터 미래로 가는 과도기에 위치한 징검다리 행사였다. 이 행사들은 중앙당의 지도기관을 선출했다. 이에 따라 그 동안 훼손된 채 방치되어 있던 당중앙위원회와 그 주요 기구가 복원 개편되었다. 당규약도 개정되었다. 핵심 질문은 이 번 행사를 통해 어떤 미래가 내비쳐지고 있는가이다.

이 글은 당대표자회 개최를 세 가지 관점에서 관찰한다. 첫째, 김정일의 입장에서 권력 관리 전략이다. 둘째, 북한 정권 생존의 전략적 위기와 돌파 전략이다. 셋째, 과도기형 권력관리 관련 여러 조치가 함축하고 있는 미래 구조와 향후 정책 의미에 관심을 갖는다.

2. 김정일 권력관리의 주요 맥락과 우선순위

독재체제에서 권력 승계의 시기는 가장 위험한 순간이다. 절대 권력자가 자신 이외의 권력 중추가 성장하는 것을 허용할 수밖에 없게 되면서, 엘리트 내부

분란의 위험이 증가하기 때문이다. 따라서 현존 권력자는 매우 복잡한 고려 속에서 여러 조치를 취해 갈 수밖에 없다.

아직까지도 북한체제에서 후계체제 구축의 문제는 김정일의 관리 사항이라 할 수 있다. 따라서 김정일이 현 국면에서 권력관리에 관하여 내리는 판단의 주요 원칙이 무엇인가를 확인해 보면서, 여러 조치와 행사의 의미를 평가해야 한다. 아직까지도 전체 과정의 감독은 김정일이며, 김정은과 다른 인물들은 배우에 불과하기 때문이다.

김정일의 입장에서 정치적 권력관리의 우선순위와 원칙은 다음과 같은 4가지로 보인다. 첫째, 김정일 자신의 권력 유지와 안전을 어떻게 보장할 것인가? 둘째, 북한 정권 생존의 전략적 위기를 어떻게 돌파하는가? 사실 정권이 변영해야 후계체제가 성공할 가능성이 높아진다. 그 반대도 성립한다. 셋째, 지배 엘리트 집단의 단결을 유지하고 사회에 대한 장악력을 강화하는 방도가 무엇인가? 권력 승계 과정은 엘리트 분열 때문에 내부적으로 자멸할 위험이 가장 커지는 시점이다. 지배 집단 구성원의 단결이 공고해져야, 설령 주민 또는 사회로부터의 도전이 있더라도 막아낼 수 있는 능력이 증가하게 된다. 넷째, 전략 위기와 권력 세습이라는 취약시기에 대외 적대세력의 준동을 어떻게 효과적으로 막아낼 수 있는가? 현재의 북한은 체제생존의 전략적 위기와 권력 승계 과정의 불안이라는 이중의 불안 잠재력에 직면해있다. 김정일은 북한의 이러한 취약한 상황을 외부의 적대세력이 활용하는 것에 대해 큰 경계를 가지고 있을 것이다.

3. 당대표자회 개최의 의의와 맥락

당대표자회는 북한 지배 집단의 단합대회 성격을 가지고 있고, 중앙당 기구의 복원은 그러한 새로운 단합을 제도적으로 공고화함으로써 정권의 생존력을 강화하기 위한 목표로 추진되었을 것이다.

당대표자회를 전후하여 발생한 여러 사건은 정치적으로 계산되어 연출되었을 것이다. 그 목적은 김정일과 그 후계자, 그리고 북한 정권과 기득권 집단이 당면하고 있는 대내외의 어려운 도전을 주도적으로 대처해나갈 대내외적 조건을 갖추고 있고 준비가 되어 있다는 것을 대내외적으로 과시하는 것이었을 것이다. 특히 내부적으로 정권의 안정과 생존에 관한 자기 확신을 강화시키고자 했을 것이다. 이는 북한 사회 전체는 아니더라도 적어도 기득권 권력 집단 내부의 자기 확신과 단합을 강화하는 데 이바지했을 것이다.

김정일은 이와 같은 목적에서 중국을 8월에 ‘깜짝’ 방문했을 것이다. 김정일은 이례적으로 2010년 5월과 8월 두 번이나 중국을 방문하여 중국의 고위지도자와 회견했다. 특히 8월의 경우 당대표자회를 앞둔 시점에서 김정일이 중국을 ‘깜짝’ 방문함으로써, 이목을 집중시켰다. 이 중국 방문은 중국과의 밀접한 친밀관계를 과시함으로써, 당대표자회를 앞두고 북한 정권이 고립되어 있지 않고 또한 중국과

협력을 통해 난관을 헤쳐 나갈 수 있다는 암시를 북한 내부에 전파하는 효과를 내었다. 특히 8월 중국 방문은 김일성의 향수를 북한 내부에 다시 소생하는 방식으로 시행되었다.

대외적으로 든든한 배경을 과시한 이후, 당대표자회가 개최되었다. 여기서 중앙당의 여러 기구가 형식상 정상화되었다. 중앙당의 여러 기구는 늦어도 1993년 6기 23차 마지막 당중앙위원회가 개최된 이후로 그 동안 유명무실한 상태에 있었으며, 오랜 동안 결원이 보충되지 않고 있었다. 이들 기구에 인원이 충원되었다.

당대표자회라고 하는 북한으로서는 ‘이례적 특단의 조치’가 필요했던 것은 권력 승계라는 ‘대사’를 앞두고, 중앙의 권력진용을 재편하는 것과 함께, 사회 전반에서 새로운 권력을 지지해줄 근간 집단을 구성하고 이들에게 생기를 불어넣는 것이 필요했기 때문이다. 중앙당의 여러 기구들이 앞으로 실질적으로 어떤 비중을 가지고 어떤 역할을 할지는 아직 불확실하다. 그러나 후계체제의 출범과 함께 ‘잔치’를 벌이고, 많은 사람들에게 (당중앙위 위원 등) 고위직책을 부여하는 것은 전반적으로 정권의 전열을 정비하고 권력에 쇄신감을 주고 활력을 다시 불어넣는 효과가 있을 것이다.

아무리 늦어도 1995년 선군정치 개시 이후로 사실상 방치한 당기구를 당대표자회라는 형식으로 다시 불러들이고 중앙당을 다시 소생시킨 것에는 이유가 있을 것이다. 이는 권력 승계라고 하는 것이 북한에서도 정치적 과정이라는 것을 의미하고 있다는 것을 보여준다. 첫째, 북한에서도 피치자에 대해 권력 승계에 의해 탄생하는 새로운 권력체계가 정당하다는 것을 확신시킴으로써 저항이 아니라 복종해야 하는 이유를 설득해야 하는 것이다. 둘째, 이와 같은 정치적 과정을 사회 전반적으로 이끌어가고 뒷받침해줄 정치적 핵심 지지 그룹이 필요하다. 이는 우선적으로 사회 내 상층의 기득권 그룹을 다시 묶어세우고 전열을 정비하고 추후 이를 지방과 하부에 확산하는 것을 통해 이룩될 수 있다. 이것이 당중앙위원회의 인적 구조를 적어도 아직까지는 형식상 복원한 것의 의미일 것이다.

당대표자회는 중앙당을 복원하여 북한정치의 구심점으로 재등장시키며, 중앙당의 전문부서를 재정비 강화, 내각에 당고위 인사를 보완함으로써 내부 정책 능력을 강화할 것으로 보인다. 특히 당중앙위원회 위원을 사실상 전면 재충원하는 것을 통해, 현존하는 기득권 집단의 구성원들에게 소속감과 정체성을 부여하고 강화함으로써, 이들에게 김정일-북한정권-김정은과의 일체감을 강화하는 기능을 할 것이다. 아울러 이미 전개된 또는 앞으로 전개될 각종 무력시위(당창건기념일 군사퍼레이드, 핵무기 포기 불용 재확인, 대남 무력시위, 선군혁명 상징조작 유지, 김정은의 군사관련 활동 등)를 통해, 대내외적으로 공포감을 조장할 것이다. 그 목적은 대내외적으로 북한 정권의 강고성을 과시하기 위함이다.

당대표자회는 김정일 뇌졸중 회복(2008.10)이후 세 번째의 진용재편으로 평가할 수 있다. 2009년 2월~4월, 2010년 6월, 2010년 9월이라는 짧은 기간에 세 번째 권력을 계속 개편하고 있는 것은 내부적으로 유동성과 불안감이 존재한다는 증거일 수도 있다. 2009년 2월~4월에는 헌법 개정을 통해 국방위원회가 강화되었다. 특히 오극렬이 부위원장으로 취임했으며, 장성택 등이 위원에 취임했다. 이밖에도 경찰 총국이 신설됐다. 특히 이후 대내외 강경정책이 추진되었다. 2010년 6월에는 김정일이 참

석한 가운데 최고인민회의가 개최되고 장성택이 국방위 부위원장으로 선임됐다. 2010년 9월 28일에는 당대표자회를 개최하고 권력 진용을 재편성했고, 앞으로 추가 후속 조치가 있을 것으로 예상된다.

이 번 진용도 과도기적 편성이라 할 수 있을 것이다. 2009년 2월~4월로부터 2010년 9월 28일에 이르는 동안 일련의 권력자들이 이미 탈락했다. 이번 개편은 아직까지도 김정일 중심의 체제 개편이라 할 수 있다. 일단 김정일의 장악력을 강화하는 가운데, 몇 개의 미래형 카드를 제시하면서 김정일이 주도하는 방식으로 앞으로 명실상부한 새로운 후계 권력체계를 탄생시킨다는 것이 목표일 것이다.

4. 주요 사항

당대표자회 개최와 관련하여 다섯 개의 사항에 주목할 수 있다. 첫째, 김정은 권력 세습, 둘째, 김정일-김정은-김경희-장성택의 관계, 셋째, 구군부의 몰락과 신군부의 대두, 넷째, 중앙당-국방위-당중앙군사위의 상호 관계, 다섯째, 중앙당 기구 정상화의 의의 등이다.

가. 김정은 권력 세습

김정일에게 김정은은 최선의 패가 아니지만 선택할 수밖에 없는 패일 것이다. 김정은은 아직 취약한 카드이기 때문이다. 따라서 대표자회 이전에 북한 외부의 관찰자들은 김정은이 당대표자회를 거치면서 어떠한 직책을 받을 것인지, 권력 내부 그의 위치가 어떠한 것인지에 대해 다양한 의견을 내놓았다.

김정은이 취약한 카드인 이유는 세 가지로 보인다. 우선 김정은은 나이가 너무 젊어 난관을 헤쳐 나가는 데 필요한 능력에 대한 신뢰성과 안정성을 담보하지 못하는 카드이다. 권력 승계 성공의 관건 집단인 상층 지배집단 내부에서도 그의 능력과 자질에 대한 의구심과 불안이 존재할 것이다. 둘째, 권력이 또 다시 세습된다는 것이다. 3대 세습을 시도하는 경우 대내외적으로 조롱과 불만이 증폭하여 정권 자체를 위협에 빠뜨릴 수 있다. 더군다나 북한은 공식적으로 왕조가 아니기 때문에 ‘핏줄의 절대성’은 설득력이 없다. 그렇다면 셋째, 김정은이 후계자가 되어야 하는 정당성은 능력의 신비성이라는 점에서 설득해야 한다. 그러나 억지 주장 이외에는 이를 입증하는 것이 쉽지가 않다. 실제로 2009년 1월부터 본격 시작된 김정은이 주관한 것으로 선전하거나 암시하면서 김정은을 띄우고자 했던 작업은 어설프거나 역효과를 내었다(축포야회, 150일/100일전투, 화폐개혁, 천안함 공격, 월드컵경기 참패 등).

그러나 김정은은 대표자회를 거치면서, 당중앙군사위원회 부위원장이라는 중요한 직책을 배정받았다. 이러한 조치는 김정은의 위상을 확고히 해주는 효과가 있는데, 이는 김정일이나 김정은에게 모두 유리할 것이다. 만약 낮은 직책을 얻었다면, 김정은의 위상에 대한 분분한 축덕공론이 계속되었을 것이고, 김정일 이후 대비와 관련한 불안정성이 큰 것으로 판단되었을 것이며, 이는 김정일이나 김정은

모두에게 이익이 없는 상황이었을 것이다.

그런데 김정은은 후계자의 위상을 확보했지만, 실질적 역할을 하는 공식 직책을 받지 못했다. 물론 김정은이 재정, 인사, 보안에 관련하여 이미 상당한 권한을 이양받아 행사하고 있다는 설도 있기는 하다. 그럼에도 불구하고 명실상부한 후계자로 굳히기 위해서는 대대적 세력 확장이 공식적으로 이루어져야 할 필요가 있다. 누가 들어서고 누가 물러나야 하는가 이것이 앞으로 북한정치에서 핵심 문제 중의 하나이다. 이것은 기존하는 권력 편제를 어지럽힐 수밖에 없기 때문에 여러 차원에서 기존 권력 구조와 마찰을 발생시킬 가능성이 있다.

나. 김정일-김정은-김경희-장성택의 관계

권력 세습과 관련한 여러 진행 상황을 판단하는 데서 중요한 것은 현재까지 절대적 지휘권을 행사하는 것은 김정일이라는 것이다. 아직까지도 김정은, 김경희, 장성택은 허가된 한도 내에서 주어진 역할을 하는 것을 기본으로 놓고 여러 사항을 판단해야 할 것이다.

김정일은 김정은을 띄우는 것과 함께 이미 지난 6월 장성택을 띄운바 있고, 이번에 김경희를 띄웠다. 이러한 포석은 복합적 의미가 있는 것으로 판단된다. 약점이 많은 김정은에 대해 장성택, 김경희, 그리고 최용해(대장)라는 다소간 대중적 영향력 있는 인물들로 병풍을 둘러 준 것으로 볼 수 있다. 김정은 카드에 약점이 많기 때문에 만약 김정은이 실각하는 등 여차한 경우에 김경희나 장성택은 김정은을 대리하여 후계자가 될 수 있을 것이다. 이는 외부의 의외의 인물이 후계자가 되는 것보다 김정일에게는 나은 선택이 될 것이다. 이는 또한 북한 상층 권력집단에게도 다른 경우보다는 더 좋은 상황 전개일 것이다. 그 이외의 인물이 등장하는 것은 김정일 일가 중의 한 사람이 등장하는 것에 비해 기존 권력 판도에 한층 더 큰 충격을 줄 것이기 때문이다.

김경희는 김정일의 직속 대리인 역할을 하면서, 김정은과 장성택에 대해서 김정일의 이익을 지키고자 할 것이다. 김정은과 장성택은 자기 세력확장이라는 뚜렷한 자기 이해관계를 가지고 있는 데 비해 김경희는 독자 세력이 없고 오직 김정일의 신임과 위임에 의해서만 권력을 행사할 수 있기 때문에, 김정일에 사심 없이 충성할 수 있기 때문이다. 김경희의 권력은 김정일이 살아있는 동안은 확고히 보장될 것이다.

김정일이 생존해 있는 한 장성택의 입지는 매우 제약될 것이다. 이번에 최용해를 비롯하여 장성택이 후견하는 인물이 대거 진출한 것으로 알려졌다. 특히 한국 등에서 장성택의 실지 역할을 매우 중요하게 평가하는 것 등을 놓고 볼 때, 김정일이 살아 있는 한, 장성택은 ‘자신의 재능이나 명성을 드러내지 않고 참고 기다려야 할’(도광양희: 韜光養晦) 가능성이 더 크다.

다. 구군부의 몰락과 신군부의 대두

이번의 인사에서 두드러진 것 중의 하나는 군부에서 새로운 인물이 부상하는 것이 발견된다는 것이다. 이영호가 인민군 총참모장(2009년 2월~)에서 정치국 상무위원회 위원, 당중앙군사위원회 부위원장, 그리고 당중앙위원회 위원으로 급격히 부상했다. 이영호는 군부에 대해 김정은 또는 후계 지도부를 지키는 호위병 역할을 할 것으로 보인다. 이영호는 북한 군부의 주류인 야전군 출신 장군이 아니며, 초고속 승진을 했다. 따라서 김정일 또는 김정은의 신임이외에는 권력을 누려야할 이유가 없는 인물이다. 유사한 사례로 주목할 수 있는 인물이 김영철이다. 그는 2006년 이후 남북장성급 군사회담 북측 대표 단장의 역할을 맡았다. 그 후 2009년 4월 이후 정찰총국 총국장에 임명되었고, 중장에서 상장으로 승진했다.

이영호와 김영철 등이 부상하고 그리고 당중앙군사위원회가 전면 새로 충원된 한편, 오극렬, 김영춘 등 ‘선군정치’ 군부의 주요 인물은 상대적으로 몰락하거나 조명록처럼 노환으로 유명무실해진 것으로 보인다. 이를 보면 신군부를 부상시켜, 구 군부를 제어하는 이이제이(以夷制夷) 전술을 행사하고 있는 것으로 보인다. 앞으로 구 군부 주류와 관련된 인물의 추가 숙청과 신군부 인사의 추가 부상이 있을 것으로 예상된다. 김정은은 이영호를 통해 ‘군부를 장악’하는 것이 아니라, 군부를 협박하여 규율을 잡고 반발을 억압하는 정책을 추진할 것으로 예상된다.

이번 군부 재편은 사실상 1995년 이후 ‘선군정치’를 주도해왔던 군부 세력(조명록, 김영춘, 오극렬)의 퇴장을 의미한다. 이와 함께 이들이 그동안에 운영하고 팽창시켜왔던 군대의 각종 이권을 회수하여, 김정일, 김정은 또는 장성택의 입장에서 재분배하는 과정을 시작할 것으로 보인다. 대표적으로 오극렬의 경우가 그러하다. 그는 장기간 작전국장으로 재직하면서 위폐 제조 등 각종 외화벌이 사업을 확장해왔다. 이번 이영호와 김영철 등은 상업활동에 깊은 이해관계를 가지고 있는 야전군과는 일정한 거리를 두고 성장해온 사람들이다. 한편 장성택도 2005년 이후 군부 무역회사의 활동을 제약하며, 중소기업사를 대회사에 통폐합하는 등의 방향에서 정책을 취해왔다.

라. 중앙당-국방위-당중앙군사위

이번 인사와 권력개편에서도 독재자의 전형적 권력기술이자 북한에서도 두드러졌던 권력관리 기술 중의 하나가 적용된 것이 발견된다. 이는 기관과 인물들의 권한을 모호하고 상호 겹치게 함으로써, 상호 견제하고 알력하게 하는 한편 독재자의 편의에 따라 그 때 그 때 힘을 실어주는 기관을 변화시킴으로써 충성경쟁을 시키며, 기관과 인물의 운명에 대한 절대독재자의 자의적 결정권을 극대화하는 것이다.

이번 권력개편에서 주목되는 것은 당중앙군사위원회를 비롯 중앙당의 여러 기관이 복구되었다는 것이다. 전적으로 당행사였던 이번 당대표자회에서 국가기관인 국방위원회와 관련한 특별한 조치는 없었다. 그러나 국방위원회와 권한 또는 인물이 겹치는 바가 많고 1995년 이후 거의 15년 동안 퇴락했

던 중앙당과 당중앙군사위가 부활됨으로써 이 3기관의 위상과 관련하여 변화가 없을 수 없을 것이다.

물론 중앙당-국방위-당중앙군사위에 대해서는 법적 제도적 규범이 존재한다. 이들 규범을 보면, 3기관 간에 앞서 지적했듯이 이에는 겹치는 권한 부분이 있다. 그런데 북한에서 항상 그러해 왔듯이, 어느 기관이 그 중복된 권한을 독점적으로 집중하여 행사하는가하는 문제는 법적 제도적 규범의 문제가 아니라, 김정일의 권력관리에서 편의성에 따라 대답될 것이다. 여기서 유의해야 할 것은 북한이 '사회주의'국가라 하여 자동적으로 '당의 영도'가 보장되는 것은 아니라는 점이다. 김정일이 당기관에 힘을 실어주어야 명실상부 '당의 영도'가 보장되는 것이다. 만약 '당의 영도'에서 당=김정일이면, 개인독재 국가인 북한에서 '당'의 영도는 항상 김정일 영도가 되어 왔다. 이 경우에는 개념적으로 엄밀한 표현은 '당의 영도'가 아니라 '김정일 개인독재'이다.

1995년 이후 선군정치 기간 동안 국방위가 핵심 기관으로 기능하는 한편, 중앙당과 당중앙군사위원회는 훼손된 채 방치되었다. 1995년~2004년 선군정치 동안 국방위원회는 군대의 기관이익을 확대 보장하는 방식으로 경제정책 및 대외정책에 대한 관여 폭을 넓혀왔다. 2008년 10월 김정일 건강 악화 및 회복 직후인 2009년 2월~4월의 인물 개편과 헌법 개정을 통해, 국방위는 위상을 명실상부 한층 높였다.

당대표자회를 통해, 중앙당과 당중앙군사위원회가 적어도 인물편재에서는 완전 복구되는 한편, 국방위의 근간을 이루어왔던 구 군부 장령들(조명록, 김영춘, 오극렬)의 영향력이 약화되었다. 따라서 군민합체기구로서 군의 이익을 국가적으로 관철·확장하는 기관으로 역할을 했고 1990년대 중반 이후 국내경제 및 대외관계까지 권한을 행사해왔던 국방위원회의 위상은 약화될 것으로 보인다. 앞으로 가능성 중의 하나는 중앙당은 민간인 전문가가 주요한 역할을 하며 대내외 주요 정책 결정에서 주도적 역할을 할 수 있고, 당중앙군사위원회는 군사 분야에 보다 특화하는 방식으로 민군 분리가 발생하는 것이다.

마. 중앙당 기구 정상화의 의의

중앙당 기구가 전면 재건되었지만, 앞으로 실질적으로 어떤 역할을 하게 될 지는 미지수이다. 그러나 일단 기관 편재가 완성되면, 존재감을 과시하기 위해 업무를 정규화하고 확장하려는 것이 일반법칙이다.

또 한 가지 유의할 점은 절대권력자인 김정일이 유고되면서 자의적 인적 장악력이 약화된다면, 이때부터는 공식 직함이 결정적 역할을 할 가능성이 있다. 북한은 사람과 제도가 혼합된 체제인데, 사람이 뜨면 제도가 죽고, 사람이 지면 제도가 뜰 수밖에 없는 특성을 내부에 간직하고 있다. 따라서 누가 무슨 공식 명패를 가지고 있는가는 김정일이 살아있는 동안 덜 중요하지만, 그가 유고되면 더 중요해질 수 있고, 권력 갈등에서 활용할 수 있는 중요한 발판이 될 수 있다. 이점에서 중앙당에서 누가 무슨 직함을 가지고 있는가는 미래에 중요할 수 있다.

중앙당이 활성화되자면 무엇보다 김정일의 의지가 중요할 것이며, 단순한 의지 표명 뿐 아니라, 중앙당의 여러 기구가 활동할 수 있는 재정과 권한을 부여해야 할 것이다. 여기서 문제는 재정으로 중앙당에서 중앙당 각 기구의 활동 자금을 보장하든지, 개별 기관별로 자금을 벌어들여야 할 것이다. 그 어느 경우에도 자금수요가 증가할 것이다. 그러면 그 출처가 필요한바, 새로운 사업과 이권을 만들어내든지 아니면 다른 기관이 가지고 있는 이권을 넘겨받아야 한다. 전자는 성공하기 어렵고, 후자의 경우 군부의 것을 재분배해야할 가능성이 크다.

앞으로 중앙당과 내각이 공동으로 정부 역할을 수행함으로써 내부의 행정력이 강화될 가능성이 있다. 중앙당 기구의 역할은 내각의 권한과 겹치는 바가 많다. 특히 이번에 당비서국의 비서와 중앙당 전문부서의 부장 등 책임간부의 보강이 있었다. 또한 이번에 6월의 내각 개편에서 최영림을 비롯 상당한 숫자의 당료가 내각의 상으로 임명되었다. 아울러 지방 도당의 비서들이 중앙당에 진출한 것도 주목해야 한다.

앞으로 이번에 전면 재구성된 당중앙위원회 위원들에 대해 주목할 필요가 있다. 이들은 북한을 이끌 어간 다음세대의 주요 멤버이자, 후계체제의 근간이 될 세력으로 판단된다. 이들이 누구인지에 대한 파악이 필요하다. 중앙당의 복원의 후속조치로 지방당과 기초당의 복원도 시도되는 것인지에 대해서도 관찰이 필요하다.

5. 종합 평가와 향후 전망

이와 관련하여 4가지에 주목한다. 첫째, 김정일 중심 권력 재편과 후계 과도체제, 둘째, ‘선군혁명’의 깃발 하에 ‘선군정치’의 재편과 퇴조, 셋째, 후계체제의 정권 대 사회 관계, 넷째, 후계체제와 대외관계 등이다.

가. 김정일 중심 권력 재편과 후계 과도체제

이번 권력 개편은 건강문제로 김정일이 불가피하게 후계체제를 본격 준비한다는 모습을 대내외에 과시해야할 필요성에 입각하여 취해졌다. 그 특징을 종합하면, 첫째, 중앙당을 복원하여 기득권 엘리트의 단합을 강화하고 이를 통해 정권의 전반적 안정성을 강화하는 한편, 둘째, 이를 기반으로 김정일의 안전을 보장하면서도 후계체제 구축의 새싹을 보여주는 방식으로 권력 구조를 개편한 것이라 할 수 있다. 셋째, 현재의 체제는 김정은 후계체제를 일단 출범시키면서 성공할 수 있는 조건을 가급적 마련하면서도, 김정일의 위상에 대한 안전보장, 실패할 경우의 예비카드를 축적하는 방식의 권력 개편이 있었다. 넷째, 여전히 기관별, 인물별 역할이 모호하고 중첩하게 만들어 김정일 이외에는 그 어느 곳에도 권력이 쏠리기 어렵게 하는 권력기술이 장착된 체제라고 할 수 있다.

이 후계체제의 진전 또는 변동에 따라 권력체제는 앞으로 상당히 변화될 것인바, 그 내부에 불안정과 변화의 씨앗을 배태하고 있다. 권력체계 관련 파장의 근원은 두 가지가 될 것이다. 첫째는 김정은의 독자 권력기반의 확장이자, 둘째는 중앙당의 위상에 관한 것이다. 이 문제는 겹쳐 있을 수 있다.

이에 관하여 다음과 같은 것들을 주목할 필요가 있다. 첫째, 앞으로 군부 개편이 보다 적극적으로 추진되는 것이다. 구 군부 관련 인물의 추가 퇴조, 신군부 인물의 추가 부상이 있을 수 있다.

둘째, 김정은의 홍위병이 될 수 있는 젊은 간부의 대거 출세에 따른 간부 구성 재편 가능성 등이다.

셋째, 이번에 완비된 중앙당 기구들이 앞으로 과연 얼마나 실제 권력을 가지고 기능하게 될 것인가이다. 북한에서도 여전히 당기관은 무력기관이나 공안기관에 비해 정당성의 상징 역할을 무시할 수 없다. 따라서 후계자의 입장이라면, 당기관을 활용하여 자신의 정치적 입지를 확장하고자 하는 의도를 가질 수 있다. 당기관의 역할 확장은 특히 국방위원회의 권위에 영향을 줄 것이다. 만약 그렇게 된다면, 국가정책 방향 설정에서 군부의 이해가 일방적으로 반영되기 보다는 여러 부문의 상충하는 이해를 타협하고자 하는 경향이 증가할 수 있고, 상대적으로 민간부문의 이해가 더 강조될 수 있다. 그러나 실제로 이렇게 되자면, 군부의 영향력이 보다 가시적으로 약화되어야 하는 한편, 부문간의 이해조정을 둘러싸고 갈등이 발생할 수 있다.

나. ‘선군혁명’의 깃발 하에 ‘선군정치’의 재편과 퇴조

이번 당대표자회는 명목상 ‘선군혁명’을 지속하고 있지만, 내용상으로는 질적으로 다른 단계를 시작한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

이를 보여주는 몇 가지 징조가 있다. 첫째, 김정은을 당중앙군사위원회 부위원장장에 임명하고, 김경희, 최용해 등 민간인에게 ‘대장’ 칭호를 준 것, 민간인 중심의 중앙당을 복원한 것은 군의 문민통제에 대한 원칙을 확고히 과시한 것으로 볼 수 있다. 둘째, 1995년 이후 선군정치의 주축이던 인물과 기관이 퇴조했다. 이를 보면 조명록, 김영춘으로 대표되는 구 군부의 몰락과 군부 내 신세력의 등장, 중앙당과 당중앙군사위원회가 복구됨으로써, 선군정치의 핵심 기관인 국방위의 위상이 상대적으로 약화될 수밖에 없다. 이밖에도 ‘당의 강화와 영도적 역할’이 재강조되고 있다.

다만 앞으로도 ‘선군’은 지속적으로 유지될 것으로 보인다. 첫째, 무엇보다도 ‘선군’은 김정일의 단독 통치 기간을 실질적이고 상징적으로 표현한다. 1994년 김일성 사망이후 김정일이 단독집권하게 된 1995년부터 선군정치가 시작되었으며, 그 후 선군은 선군정치, 선군사상으로까지 승격되었다. 이를 보면, 적어도 김정일이 살아있는 한, 또한 사망했어도 권위가 유지되는 한 적어도 상징적으로 ‘선군’은 포기되지 않을 것으로 보인다. 둘째, 대내외적 여건, 특히 안보적 긴장이 강화되는 상황 속에서 ‘선군’ 명분을 쉽사리 바꿀 수는 없는 상황이기 때문이다.

그러나 '선군'은 형식상 유지되지만, 과거 '선군정치'의 구조적 기반은 특히 당표사회를 계기로 이미 크게 변화했다. 조건이 주어지면 또는 암시적으로 다른 종류의 이데올로기적 지향이 제시될 가능성에 유의할 필요가 있다.

다. 후계체제의 정권 대 사회 관계

앞서 지적했던 것처럼 나이가 매우 젊어서 검증되지 않은 후계자를 통해, 또한 3대세습을 한다는 사실 때문에, 김정은은 매우 취약한 카드이다. 그렇지만 다른 카드도 마땅치 않다.

김정은을 집권 엘리트와 일반 주민이 수용하도록 하는 데는 매우 높은 비용이 따를 것으로 예상된다. 이제까지 진행된 김정은 띄우기는 사실상 성과가 없다. 또한 전반 여건을 보았을 때 김정은이 민생부문에서 긍정적 큰 업적을 쌓아 신망을 얻기가 매우 어렵게 되어 있다.

민생에 긍정적 실적을 쌓기 어려운 상황에서 김정은 후계를 관철하는 방법은 두 가지이다. 그 하나는 위대성 교양과 상징조작을 강화하는 것이다. 그러나 이는 당-국가 또는 독재자가 물리적 강제와 물질적 유인을 통해 모든 개인들을 대체로 강력하게 지배하고 있을 때라면 효과를 낼 수 있다. 이는 분명 1970년대 중반에는 어느 정도 효과가 있었을 것이다. 그러나 독재자의 권위, 국가의 개인에 대한 지배가 현저히 약화된 현재와 같은 상황에서는 효과가 없고 역효과가 날 수 있다.

그 대안은 공포를 강화하는 것이다. 현실적으로 김정은은 간부와 주민으로부터 무시당하지 않기 위해, 당분간 공안·공포 통치를 현격히 강화할 가능성이 있다. 시장활동은 좋아하지는 않아도 다른 선택이 없어서 묵인상태가 지속될 수 있지만, 다른 측면에서 공안·공포 정치가 현저히 강화될 가능성이 높다. 사실, 김정은이 가장 먼저 관심을 기울이기 시작했다고 알려진 기구는 정찰총국, 보위부 등 공안기관이고, 이러한 기관의 권력이 강화되고 있는 것으로 알려져 있다.

다만 현재 북한 사회에는 변화를 기대하는 압력이 매우 높다. 따라서 후계자의 지위가 어느 정도 공고화된 이후에, 후계 정권은 조심스럽게 또한 기득권을 보장하는 차원에서 사회의 요구에 선택적으로 타협적 자세를 취할 가능성이 있다.

라. 후계체제와 대외관계

위에서 언급한 국내정치 논리가 북한의 대외관계에도 거의 그대로 적용된다. 북한이 2009년 이후 대외 강경정책을 취하고 있는 이유는 두 가지로 보인다. 첫째, 국가전략의 위기를 강압 정책을 통해 돌파하는 것이다. 즉 한국과 미국을 협박하여 북한을 핵보유국으로 승인하게 만들며 동시에 한국이 북한정권에게 지속적으로 원조를 하게 하는 관계를 만들어, 대내개혁없이 강압통치를 유지할 수 있는 기반을 만들어 내는 것이다. 한국과 미국이 이를 받아들이도록 강경한 압박을 가하는 것이다. 둘째, 김정일 건강악화와 후계체제 구축이라는 북한 정권으로서는 최대 취약 시기에 적대세력이 내부 문제

를 활용하지 말라는 강력한 경고조치의 성격도 가지고 있다.

후계체제가 갖추어져 가는 앞으로의 상당기간 동안 북한은 대내정치적 이유로 대외 강경자세를 견지할 가능성이 높다. 현재 김정은은 내부적으로 강고하지 못하며, 또한 북한이 현재 대외적으로 취약하다. 따라서 매우 강경한 정책을 구사하여 외부가 북한을 압박하지 못하도록 하는 한편, 내부적으로 공포분위기를 조성하는 것이다.

그러나 핵보유를 공고화하기 위한 적극적 유화정책도 추진할 것이다. 북한은 이미 두 번이나 핵실험을 한 핵무기 보유국가라는 전제에서, 북한은 핵무기를 거론하지 않는 상태라면 남북관계를 상당한 정도로 확대하는 것에 적극적 자세를 보일 것이다. 이는 주로 한국 정부를 회유하거나 내부 논쟁을 강화시켜 한국 측으로부터 지원을 얻어내기 위한 목적에서 추진될 것이다.

결론적으로 주기적으로 핵무기 보유 등에 대해서는 강경자세를 고수하는 한편, 남북관계에서는 주기적으로 또한 사안별로 유화와 협박을 번갈아 구사할 것으로 예상된다.