

## 김정은의 통치술과 통치구조

박 영 자 (북한연구센터 부연구위원)

Online Series CO 14-02

3대 세습 이후 정치군사적 긴장조성과 핵심 권력엘리트 숙청 등으로 김정은의 통치술이 이슈로 떠올랐다. 이 글에서는 김정은 정권의 2년간 정책을 평가하고 김정일과 구별되는 김정은의 통치패턴을 규명하며, 통치구조 및 구조적 불안정성을 진단한 후 장성택 처형이후 2014년 김정은의 통치 등을 전망하고자 한다.

### 정책분야별 통치 특징

김정은 통치의 정책분야별 특징을 정리하면 다음과 같다.<sup>1)</sup>

- ① 이념: 개혁적이기 보다는 보수적인 ‘김일성-김정일주의’를 전면화했다. 주체사상·선군사상을 의인화하여 세습의 정당성을 내세우고, 통치철학이나 정책기조가 아닌 개인독재 계승을 강조했다.
- ② 정치: 선군정치를 계승하되 당료주도의 측근연합 구축·군부 길들이기·세대교체를 단행하였다.
- ③ 경제: 군부의 경제이권 일부를 당·내각으로 이전하였다. 인민생활 향상을 기치로 한 ‘우리식 경제관리체계’<sup>2)</sup> 부분실행과 안정화, 배급확대 조치를 취했다. 더불어 외자유치와 지역단위 발전을 설제한 경제발전계획을 선보였다.

1) 각 분야별 정책흐름과 세부내용은 박영자, “김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향.” 『통일정세분석』 (서울: 통일연구원, 2013.10)

2) 2012년 ‘6.28방침’이라고 알려진 북한의 “우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여”라는 조치이다. 한편 북한학자는 6.28문서라는 것은 존재하지 않는다고 한다.

- ④ 군사: 미사일과 핵능력을 제고시키며, 대내외적으로 군사적 긴장 정도를 높이었다.
- ⑤ 사회: 주민일탈 방지를 위해 통제를 강화하는 한편, 김정일과 달리 밝고 자유로운 공개활동 및 김일성과 유사한 인민친화적 행보를 보였다.
- ⑥ 외교: 대미정책은 공격과 유인의 교차정책을, 대중정책은 견제와 동맹의 양존정책을 펼쳤다.
- ⑦ 대남: 강공과 유화 혼합전술을 구사하면서 주도권을 장악하려 하였다.

## 통치 패턴

통치패턴을 제도화, 속도감, 무자비함, 상징화, 과감함, 대중성, 소통성으로 유형화할 때, 김정은의 통치술은 김정일과 구별되는 패턴을 보였다.

- ① 제도화: 당중앙위 정치국과 최고인민회의 등 당 및 국가기구의 공식 권위제도를 통한 정치적 결정이다. 3대 수령 통치의 정당성 확보와 보호막을 안정화시키려는 목적이다.
- ② 속도감: 신속한 권력엘리트 구조조정이다. 2012년 7월 이영호 숙청과 2013년 12월 장성택 처형을 기점으로 드러났다. 일주일 내 핵심인물을 제거하고 자신이 선택한 세력을 배치하는 신속함을 보였다.
- ③ 무자비함: 통치에 장애가 되는 반대자들에 대한 공개 처형 등 강도 높은 공포분위기 조성이다.
- ④ 상징화: 젊고 패기 있는 국체(國體)로의 상징화이다. 어리고 경험이 적다는 자신의 핸디캡을 장점으로 전환시키려는 노력의 일환이다.
- ⑤ 과감함: 미사일·핵실험 뿐 아니라 군량미를 풀어 배급을 확대하고 외자유치·노동력송출 등 군사와 경제 분야에서 파격적 정책을 실험하고 있다.
- ⑥ 이미지 정치: 김일성의 이미지를 모방하여 어진 모습을 부각시키며 인민생활 향상을 내세우는 인민친화적인 대중성을 추구하고 있다.
- ⑦ 소통성: 북한사회의 변화하는 흐름과의 소통성 부각이다. 이설주와의 애정과시 및 미국 농구선수 로드먼과의 친분과시 등 국제적이고 밝은 모습의 공개활동과 각종 위락시설 건설에서 드러난 신세대 감각에 대한 조응이다.

## 권력구조 재편

2012년 1월 김정은은 “조선인민군 최고사령관이시며 조선로동당과 국가, 군대의 최고령도자”라는 호명을 부여받았다. 그리고 2년이 지난 2013년 12월 “조선로동당 제1비서이시며 조선민주주의인민공화국 국방위원회 제1위원장이시며 조선인민군 최고사령관”으로 호명이 바뀌었다. 이 공식 호명의 변화는 김정은의 권력정치가 최소한 표면적으로 성공적임을 보여준다.

김정은은 군부의 최고통치권만 부여받은 채 당과 국가기구에 자신의 입지를 분명히 하지 못한 상태에서 출발했다. 그러나 2년 동안 제1비서로서 당, 국방위원회 제1위원장으로 국가기구, 그리고 최고사령관으로서 군대라는 북한 3대 권력기구 정점에 자신의 위상을 세웠다. 국가기구와 군대의 지도기관으로서 당이라는 김일성시대 전통적 권력위계를 계승해, 당의 제1비서로서 자신의 통치 정당

성을 세웠기 때문이다. 이는 군부(김정일 국방위원장)로부터 당료(김정은 제1비서)로 북한체제에서 정책결정의 무게중심이 변화했음을 의미하기도 한다.

김정은 통치 2년간 권력엘리트 상당수가 숙청 또는 좌천되거나 새로이 진입하였다. 신임 권력엘리트 특징은 5가지이다.<sup>3)</sup> 첫째, 세대구조가 평균연령 76세→62세로 한 세대에 해당하는 15여년 젊어졌다. 둘째, 김정은이 현지지도를 통해 직접 발탁한 인물들로 충원되어 출신·학연 보다 개인능력이 중시되었다. 셋째, 당에는 기술전문관료들이 주로 발탁되었다. 넷째, 군에서는 작전분야와 야전 지휘관 경험이 있는 인물들이 다수를 점하고 있다. 다섯째, 내각의 경우 박봉주를 중심으로 2002년 7·1 경제관리개선조치를 주도한 인물들이 재기용되었다. 실질적 성과를 낼 수 있는 전문성과 경력을 갖춘 엘리트들이라고 평가된다.

권력구조 측면에서 이영호와 장성택 숙청을 기점으로, 김정일이 만들어준 위기관리체제인 ‘군부·행정 라인 중심 60대~70대 군주도’ 당·군 지배연합을 해체하였다. 그리고 조선노동당의 지배 정통성을 무기로 ‘보위·조직 라인 중심 50대~60대 당주도’ 당·군 지배연합을 새로이 구축하였다. 선군정책을 수행하기 위해 질적으로 유사한 당·군 지배연합을 지속하더라도, 전임통치자의 측근연합을 반복하지 말라는 신생 독재정치의 성공적 행위유형이라고 볼 수 있다.<sup>4)</sup>

## 대중통치술 변화

대중정치 측면에서, 김정은의 통치술은 김정일과 확연히 구별되는 공개적·대중적 활동과 ‘인민생활 향상’이란 슬로건으로 드러났다. 어린 나이로 인한 북한주민들의 우려를 불식시키려는 통치술이다. 주민일탈과 탈북방지를 위해 강력한 통제를 실시하는 한편, 시장통제 완화·배급확대·식량가격 안정화 등의 정책을 실시했다. 3차 핵실험을 기점으로 강성대국의 성과를 선전하는 한편, 각종 위락시설 건설과 전시성 사업 등을 통해 새로운 사회건설 분위기를 유도하였다. 그 결과 최소한 장성택 처형 이전까지 국내외적으로 북한이 이전보다 살기 좋아졌다는 말들이 확산되는 효과를 거두었다.

또한 김정은은 아버지의 ‘폐쇄형 고독한 은둔 지도자’ 이미지와 확연히 구별되는 ‘개방형 인민친화적인 쾌기있는 지도자’로서 대중적 이미지 정치를 펼쳤다. 국가와 인민의 삶을 어지럽히며 호의호식한 고위간부들에게는 무자비하지만 인민들에게는 인자한 ‘젊은 성군(聖君)’이란 이미지 정치이다. 이 과정에서 북한 중하층 주민들은 김정은과 그의 정책에 대한 기대를 가지게 되었다. 외형적 징표는 2012년~2013년 2년 연속 탈북 및 국내입국 규모가 1/2 수준으로 줄어든 것이다. 이 규모 축소는 탈북 통제강화와 탈북자 재입북 유도 정책만으로 설명하기는 어렵다. 핵실험에 성공하고 배급이 확대되면서 탈북의 주 계층인 북한 중하층민 사이에 김정은의 인민생활 향상 정책에 대한 기대감이 높아졌다.<sup>5)</sup>

3) 이영중, “북 파워엘리트 31명 퇴장 51명 진입,” 『중앙일보』, 2013년 12월 19일.

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

5) 박영자, “북한을 떠나는 사람들, 왜 줄어들었을까? 김정은 시대 탈북감소의 원인,” 『북한이탈주민 WEBZINE』

백두혈통으로서 자신의 정당성을 선언한<sup>6)</sup> 김정은이 상당수 북한주민의 마음을 잡은 것이다. 3차 핵 실험 이후 김정은은 모든 행사 및 공식매체를 동원하여 강한 군사력과 인민생활 향상 가치를 선전하였다. 더불어 새로운 경제조치와 개방에 대한 기대감을 높이려 하였다. 자력갱생 노선을 견지하면서도 그 한계를 인식하기에, 외자유치를 위한 특구개발과 노동력송출 정책을 대중적으로 선전하고 있다. 즉, ‘담론의 정치’로 북한주민들을 위로하고 미래에 대한 기대감을 고취시키는 정책에 심혈을 기울였다.

## 구조적 불안정성

그러나 젊은 수령 김정은의 통치 중심성은 아직 확고하지 못하다. 공개된 정치군사적 일정을 통해 유추해 보면, 정책이 김정일 시대와 달리 조선노동당 등 공식기구를 통해 결정되고 있다. 2006년, 2009년 핵실험에서 보듯이 김정일은 공식기구 보다는 강력한 개인 결정권을 행사하는 비공식적 정책결정을 선호했다. 그러나 2013년 김정은 체제에서는 공식제도에 의한 결정권이 커졌다. 이는 한편으로 통치의 제도적 안정성으로 해석할 수 있지만, 또 다른 한편으로 개인독재 권한의 제약을 의미한다고 볼 수도 있다. 1946년~2002년까지 개인독재자 558명을 대상으로 독재정치 생존에서 제도의 영향을 비교분석한 연구에 따르면, 통치의 제도화가 장기 독재를 보장해주진 않는다.<sup>7)</sup>

한편 김정일은 김정은에게 권력을 이양하며 노장청 세대, 백두와 만경대 혈통연계, 가신(김기남)-군부(이영호)-행정(장성택)-측근조직(최용해)-재정(김경희)이라는 견제와 균형의 권력구조를 물려주었다. 그러나 이영호에 이은 장성택 제거로 이러한 권력 균형이 깨졌다. 80대 중반인 김기남은 너무 노쇠했고, 김경희는 장성택 처형으로 이전과 같이 당 비서국 활동을 책임지기는 쉽지 않으며, 최용해는 이해타산에 밝은 인물로 평가되고 있다.

이러한 불안정성에도 불구하고, 아직까지 북한의 당·군·정 엘리트나 주민들 사이에 조직적 불만이거나 저항의 징후는 보이지 않는다. 오히려 “우리는 당신밖에 모른다”는 김정은 ‘결사옹위의 노래’와 연이은 충성 맹세만 이어지고 있다. 김정은은 김일성 민족이라고 스스로의 정체성을 규정하는 평양 인구 규모 230여만 지지자들에 둘러싸여 있다. 김정은을 대신할 수 있는 정통성 있는 인물이 북한 체제에서 단시일 내에 등장하긴 어렵다. 그렇지만 현재 북한에서 벌어지고 있는 권력정치는 중장기적으로 ‘북한 권력구조의 변동 가능성’을 내포하고 있다.

대중정치 측면에서는 다음과 같은 여덟 가지 불안정성이 있다. 첫째, 김일성-김정일주의에 따른 소비성 사업에 대한 과도한 공적 자금의 지출이다.<sup>8)</sup> 둘째, 외자유치가 없는 한 발전을 기대하기 어려운

(북한이탈주민지원재단, 2013 가을호)

6) 김정은은 김일성 출생 100년 기념 대규모 열병식 행사시 최초 육성연설을 통해, “위대한 김일성 민족의 100년사는 탁월한 수령을 모셔야 나라와 민족의 존엄도 강성변영도 있다는 철의 진리를 뚜렷이 확증해주는 역사”라고 선언하였다. '조선중앙TV', 2012년 4월 15일.

7) Jennifer Gandhi, *Political Institution under Dictatorship* (Cambridge University Press, 2010).

경제구조이다. 셋째, 핵개발로 인한 유엔제재의 부담가중이다. 넷째, 공적 투자 없는 자력갱생 정책의 한계이다. 다섯째, 시장화와 정보화에 따른 비사회주의적 현상 만연이다. 여섯째, 북한주민들의 개혁개방 및 삶의 변화 욕구이다. 일곱째, 지역단위 중하층 관료와 신흥자본가들의 실리주의이다. 여덟째, 계층·지역·세대별 균열이다. 불평등 증대로 인한 계층갈등, 갈수록 심화되는 평양과 그 외 지역 간 차이, 그리고 세대 간 의식 및 행위에 큰 차이가 발생하고 있다. 이러한 구조적 불안정성은 중장기적으로 ‘북한사회의 정치적 기회구조’, 즉 새로운 사회집단의 창출 가능성을 의미한다.

## 2014년 정책 추이

2014년 김정은의 신년사는 농업·건설·사상전 강화 등 내부안정에 주력하는 정책 방향성을 보인다. 대외정책면에서는 강온 양면정책 가능성을 모두 드러냈지만 분명한 정책방향을 제시하지는 않고 있다. 대남부문에선 2014년 목표를 남북관계 개선을 위한 ‘분위기 마련’으로 설정하였다. 한국정부가 미국과 거리를 두고 대북정책 방향을 전환하도록 다양한 방법으로 유도하겠다는 것이다. 전체적으로 2013년과 큰 차이가 없는 전통적 정책기조이며 대외·대남 측면에선 상대적으로 정책 불확실성이 높아졌다고 할 수 있다.

이는 내부 권력구조 안정화 정도에 따라 외부정책이 변화될 수 있음을 의미한다. 장성택 처형이후 2014년 북한의 정책방향은 다음과 같은 요인에 따라 일정한 변동이 있을 수 있다.

- 첫째, 장성택 세력의 숙청 규모
- 둘째, 선전선동의 사상전 과정에서 생존 및 이권을 매개로 드러날 각 기관 간부들의 본위주의 (기관 이기주의)와 경쟁 양상
- 셋째, 경제사회적 불안정 정도

김정은의 공포정치와 숙청의 후과, 그리고 보신주의 팽배로 정책실행 과정에서 잦은 번복 및 돌발적 상황발생 등 불안정성이 노정될 수 있다. 그러나 2014년 북한의 정책이 2013년에 비해 더 보수화될 것이라고 진단하긴 어렵다.

김정은 통치 2년 간 부분적 경제개혁과 해외투자를 모색했으나, 진보적이라고 평가할 만한 개혁이나 비핵화·개방화·자유화·민주화를 추진하지는 않았기 때문이다. 오히려 김정일보다 더 개인독재를 노골화한 ‘김일성-김정일주의’에 기반하여 선군 독재정치를 펼쳐왔다. 즉, 이미 충분히 보수적이었다. 따라서 김정은이 남북한 공멸의 전쟁을 각오하지 않는 이상, 2014년에 지난 2년 보다 더 보수적인 정책을 취할 가능성은 그리 높지 않다.

8) 김정은 체제 출범 이후 북한이 김일성과 김정일 우상화 및 각종 전시성 사업에 5억 달러(약 5300억 원)를 지출했다고 한다. 이정은, “北 김정은 체제 2년 우상화-전시성 사업 5300억 쏟아부었다,” 『동아일보』, 2013년 11월 28일, 1면.

아울러 다음과 같은 점을 종합할 때, 장성택 처형으로 북한정책이 보수화될 것으로 단언하기는 어렵다.

- 2004년 실각했던 장성택이 일선에 복귀한 후인 2005년부터 북한의 경제 및 행정 정책이 보수화 된 측면
- 2009년 화폐교환 조치를 장성택이 주도한 점
- 최용해가 화폐교환의 사회적 실패를 제기하며 중앙 정치무대에 급부상한 점
- 2013년 상반기 북한의 긴장조성 국면을 전환시킨 북중관계 개선에 최용해가 앞장선 점
- 통치자금 관리에 김정희 대신 여동생 김여정이나 이복누나 김설송 등의 역할도 가능한 점

## 2014년 대내외 통치 전망

김정은은 선대 수령과 구별되는 독립적 사상 및 안정적 친위세력을 구축할 때까지 권력엘리트 구조 조정을 지속해 나갈 것이다. 2013년 10월~12월 김정은의 현지지도 행보를 보면, 김일성·김정일 시대 정책 기조를 유지하는 속에서, 새로운 통치 이념과 군사·경제 분야를 중심으로 신전략·전술을 모색하고 있는 것으로 판단된다. 2014년 김정은은 시간을 벌면서 체제를 정비하기 위한 대내외적 행보를 보일 것이다.

장성택 숙청 과정에서 드러난 대내 정책방향은 ‘군부 주도 평양중심 건설사업’과 ‘건설의 대번영기’를 슬로건으로 한 집단주의 대중동원의 속도전이다. 그 모델은 사상, 기술, 문화라는 3대 가치로 1970년대 김정일이 전국에 자기 조직과 장성택·최용해 등 같은 세대의 측근을 형성한 3대혁명소조 운동이 될 것이다. ‘마식령 속도전’에 김정은식 사상, 기술, 문화를 구현한 세부정책이 개발·집행될 것이다.

대외적으로 장성택 처형의 여파를 정리한 후 그 결과에 따라 본격적 행보를 시도할 것이다. 중국을 견인하기 위한 협상안 마련과 함께 새로운 협상진을 구성할 것이다. 동북아 미중 패권갈등 구도에서 중국에 편승하여 견제와 동맹 활용 정책을 펼칠 것이다. ‘전략적 인내’라는 대북정책 기조를 지속하는 미국 오바마 행정부에 큰 기대를 하지 않은 채, 대내외적 필요에 따른 전술적 행보를 보일 것이다. 대남정책 부문에선 남한의 대북정책 변화를 추동하기 위한 협상 제의와 선동적 비난 및 군사적 긴장조성 등 양면전술을 지속할 것이다.

## 전망 포인트

주목할 점은 북한체제의 구조적 불안정성 증대와 그 양상이다. 단기적 정책추이 보다 중장기적 시각에서 접근할 필요가 있다. 북한의 정책적·권력구조적 불안정성은 이미 2000년대 이후 꾸준히 높아졌으며 김정은 집권 후 상당히 드러난 상태이다. 전체적으로 새로운 정책의 시도와 번복이 공개화되는 빈도가 잦아지고 정책전환의 주기가 점점 짧아지며 그 강도도 높아졌다.

국가가 국민의 기초 생존을 책임지지 못하면서 지도부가 아래로부터의 권력인 사회와 주민을 의식하는 정도가 커져 왔다. 그러나 ‘김일성민족’이란 북한의 국가정체성을 그 수혜집단인 권력층이 포기하긴 쉽지 않다. 따라서 기존 지배연합의 이익구조를 지키면서 변화요구를 반영할 수 있는 내부 실험이 진행되는 양상이다. 실험과정에서 지배연합 내부를 구성하는 파벌 간에 생존과 이권을 둘러싼 격렬한 투쟁이 잦아지고 그 수위가 높아지고 있다.

방계혈통이긴 하지만 장성택으로 대표되는 김일성 가계의 구성원을 전 인민 앞에서 공개적으로 처형해야 하는 상황으로 진전된 것이다. 이 문제는 김정은이나 군부 등 주요 권력행위자의 권력욕이나 의도에 초점 맞추는 것을 넘어서 좀 더 확장된 시각에서 바라볼 필요가 있다.

김일성 사망이후 20년 이상 지속된 북한의 정치변동 과정에서 주민들이 생존능력을 학습했기 때문이다. 즉, 북한체제를 구성하는 행위자들이 지난 20년간 과거와 달리 자신들의 욕망을 드러내고 욕구를 관철시키기 위한 학습을 한 것이다. 김정은 정권 들어서 독재자 김정은에서부터 하루 벌어 먹고사는 일당 노동자까지 그 효과가 전 방위적으로 나타나고 있다. 즉, 생존과 이해관철의 학습효과가 삶의 공간 곳곳에 비공식적으로 제도화된 것이다. 이들 학습자들의 욕구가 새로운 실험의 정책 환경과 상호작용하면서 만들어내는 북한 권력구조의 진화와 자기조직화가 현재 진행되고 있다. ©

KINU 2014

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