

김정은 정권의 제도적 기반: 당과 국가기구를 중심으로*

정 성 임**

- I. 서론
- II. 최고지도자의 법적 지위
- III. 국가권력구조와 당-군-국가기구
- IV. 주요 기구의 구성과 엘리트
- V. 결 론

국문요약

이 논문은 김정은 정권의 제도적 기반을 당 및 국가기구를 중심으로 살펴보는데 목적이 있다. 제도적 측면에서 김정은의 절대 권력은 변화되지 않았으며 김정일과의 차이는 권력의 운용방식에 있다. 권력구조의 핵심기구는 당이며 군에 대한 당적 통제는 보다 강화되었다. 김정은은 군에 대한 지휘권과 인사권(제1위원장), 지도권(국방위원회)과 당적 지도권(당 중앙군사위원회)을 모두 장악하고 있다. 그리고 당 중앙군사위원회는 군사분야와 국방 사업을 당적으로 지도하는 한편, 국방위원회는 무

력부문과 국방건설사업을 각각 지도하는 등 당과 국가기구 간에 업무와 역할 분담이 보다 명확해졌다. 향후 정권의 안정성과 관련, 이러한 권력의 제도적 보장이 현실로 정착될 수 있는가에 주목해야 한다.

주제어: 김정은 정권, 제도적 기반, 당 중앙군사위원회, 국방위원회, 제1위원장, 당 정치국, 당 비서국

I. 서론

2010년 9월 제3차 당대표자회에서 공식적으로 모습을 나타난 이래 김정은은 여러 면에서 주목을 받아왔다. 김정은에 대한 개인 정보가 빈약한데다 김정일과의 권력 공유 또는 분점의 과정을 거의 거치지 않은 젊은 후계자라는 점으로 인해 관심은 주로 후계구축과정에 집중되었다. 김정일 시대와 비교를 통해 차이점이 제시되었고 후계구축 움직임과 특징 등이 논의되기도 하였다.¹ 그러다 지난 4월 김

* 이 논문은 한국정치학회 2012년도 추계학술회의 발표 논문(“김정은의 유일지도체계: 지속성을 중심으로”)을 수정·보완한 것임.

** 육군사관학교 안보관리학과 조교수

정은 정권이 공식 출범한 이후에는 김정은의 국정운영 능력과 리더십 등 정권의 안정성² 부분이 보다 부각되기 시작하였다.

김정은과 관련, 우리가 관심을 갖는 부분은 무엇보다도 정권의 안정성 여부일 것이다. 이에 대해서는 여러 차원에서의 접근이 가능한데 그동안 주된 관심은 핵심 엘리트 간 관계를 중심으로 권력구도를 분석하는데 집중되어 있었다. 장성택이 부각되면서 ‘수렴청정’ 또는 ‘섭정체제’의 가능성이 제시되기도 했고,³ 당 정치국의 인사개편이 이루어진 후에는 통치엘리트의 연합체제 또는 권력 분점⁴이 언급되기도 했다. 그런가 하면 갑작스런 리영호 총참모장의 해임 소식은 엘리트 간 관계,⁵ 나아가 당과 군의 관계에도 관심을 주목시키고 있다.

정권의 안정성 문제를 논의하면서 우선적으로 엘리트 간 관계에 주목하는 이유는 북한의 체제적 특성으로부터 기인한다. 정권의 안정성이 체제 및 국가의 안정성과 직결되는 한편, 권력구도의 변화가 북한의 변화와도 맥락을 같이 할 수 있기 때문이다. 엘리트 간 세력관계를 통한 권력구도는 안정성 및 변화를 설명할 수 있는 주요 근거가 되는 것이다. 그러나 김정은 정권의 안정성은 보다 다양한 접근방식과 시각에 의한 분석이 필요하다.

이 논문은 김정은 정권의 제도적 기반을 분석하는데 목적이 있다. 그러면 북한에서 제도나 법은 어떠한 정치적 의미를 가지고 있는가? 제도적, 법적 접근법은 권력현상의 역동성과 동태성을 설명하는데 일정부분 한계를 가질 수밖에 없다. 그럼에도 최고지도자의 권력이 제도와 밀접한 관계에 있다는 점에 주목해야 한다. 김정일의 경우, 유일지도체계를 지속시킨 권한은 추후 제도에 의해 보장되고 합리화되었다. 국방위원회와 국방위원장의 권한 확대 등 헌법 개정은 선군시대에 김정

¹ 한기범, “권력승계 시기 북한의 권력구조와 대내외정책 전망,” 『통일정책연구』, 제19권 12호 (2010); 김진하, “김정은정권의 내구성 진단: 김정일체제와의 비교를 중심으로,” (Online Series Co 12-20, 2012.4.27); 박형중, “2010년 김정은 동향과 정치적 함의,” (Online Series Co 11-32, 2011.2.7).

² 김갑식, “김정은 정권의 출범과 정치적 과제,” 『통일정책연구』, 제21권 1호 (2012); 최진욱, “김정은 정권의 출범과 북한의 선택,” (Online Series Co 12-17, 2012.4.20); 김진하, “북한 권력세습의 안정성 전망,” (Online Series Co 10-40, 2010.10.27); 조한범, “김정은정권 권력재편과 위기 요인 진단,” (Online Series Co 12-23, 2012.5.11).

³ <<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2011&no=819802>> (검색일: 2012.11.27); *The Washing Post*, August 17, 2010.

⁴ 박형중, “2010.9.28 당대표자회의의 재평가,” (Online Series Co 11-25, 2011.9.21).

⁵ 이기동, “리영호의 해임과 북한의 권력구조,” 경남대 극동문제연구소 제51차 통일전략포럼 (2012.8.16); 조민, “평양의 ‘7월 드라마’와 김정은체제의 향방,” (Online Series Co 12-30, 2012.7.23).

일의 권력이 국방위원회를 통해 구체화되고 있는 현실을 반영한 것이었다. 반면, 김정은은 김정일에 의한 헌법 및 당 규약 개정을 통해 제도적 권력을 보장받은 후 이에 맞는 권한을 행사하려 하고 있다.

양자 모두의 경우에서 절대 권력과 제도가 밀접하게 연관되어 있다는 점에서는 유사하다. 이들 간의 차이는 그 권력이 제도적 보장을 통해 현실화되는가 아니면 현실화된 권력이 추후 제도적으로 보장 되는가의 순서에 있을 뿐이다. 즉, 제도의 개정은 현실과 괴리된 조항을 반영함으로써 오히려 현실의 운용상황을 파악할 수 있게 하는 한편 최고지도자가 지향하는 권력구조는 무엇인가를 파악할 수 있게 해준다. 이러한 측면에서 권력의 제도적 기반을 살펴보는 것은 최고지도자의 권력의 범위, 그리고 정권의 안정성 여부를 판단하는데 도움을 줄 수 있다. 따라서 제도적 접근법이 갖는 정태적 연구라는 한계에도 불구하고 이 논문은 김정은 정권의 안정성을 종합적으로 분석하는데 일조한다는 점에서 의의를 가진다고 할 수 있다.

여기에서는 김정은 정권의 제도적 기반으로 당기구와 국가기구에 주목하고자 한다. 제Ⅱ장에서 헌법과 당 규약에 나타난 최고지도자의 지위를 살펴본 후 제Ⅲ장에서 국가권력구조로 당 정치국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회를 중심으로 당과 군의 관계, 당과 국가기구와의 관계를 살펴볼 것이다. 제Ⅳ장에서는 이러한 제도가 갖는 의미를 제시하기 위해 주요 기구의 구성원과 그들의 보직에 주목할 것이다. 이를 통해 현재 김정은 정권의 제도적 기반은 김정일 시대와 비교하여 무엇이 변화되었고 무엇이 유지되고 있는지를 밝힐 것이다. 자료와 관련, 김정은이 2009년 후계자로 낙점 받은 이래 개정된 헌법과 당 규약은 김정은 시대의 헌법과 당 규약으로 간주하였다. 그 이유는 개정의 배경이 김정일의 권한강화 보다는 그동안 강화된 김정일의 권력을 실제 명문화하는 작업인 한편 김정은 후계자를 위한 사전 정지작업의 성격이 보다 크기 때문이다.

Ⅱ. 최고지도자의 법적 지위

먼저 제도상 지위를 살펴보면, 김정은은 현재 당 규약과 헌법을 통해 당 제1비서, 국방위원회 제1위원장, 군 총사령관(원수) 등 당, 국가기구, 군의 모든 부문에서 최고의 자리에 있다. 2009년 1월 후계자로 낙점⁶ 받은 후 2010년 9월 제3차 당대표자회에서 모습을 드러낸 김정은의 첫 보직은 당 중앙군사위원회 부위원장

⁶ 『연합뉴스』, 2009년 1월 5일, 3월 9일.

이었다. 그리고 2011년 김정일의 사망 후 바로 최고사령관직에 올랐다. 또한 자신의 정권출범을 알린 2012년 4월에는 당 제1비서, 정치국 상무위원, 당 중앙군사위원회 위원장, 국방위원회 제1위원장에 오르며 외견상 김정일에 버금가는 지위를 갖게 되었다.

첫째, 김정일의 경우와 비교하면 다음의 유사점과 차이점이 있다. 유사점은 김정은의 지위는 당, 국가기구, 군 분야에서 모두 최고의 자리라는 점이다. 물론 후계자 과정은 다르다. 김정일은 당을 기반으로⁷ 김정은은 군 분야를 기반으로 각기 최고지도자가 된 것이다. 이때 ‘군 분야’란 군 관련 보직을 말하며 이 부문에서 첫 보직을 맡았다는 것은 군권 장악을 우선시한다는 것을 의미한다. 군 분야가 출발점이 된 것은 선군정치 방식, 그리고 무장력에 대한 통제의 필요성 때문으로 보인다. 여기에서 유의할 점은 김정은도 군 분야 보직을 최고사령부나 국방위원회의가 아닌 당에서 시작한 점이다. 김정은과 김정일은 마찬가지로 보직을 당 부문에서 시작한 반면 차이가 있다면 김정은은 군사 부문의 업무부터 시작한 점이다. ‘대장’의 군사칭호도 군사 부문, 나아가 당 중앙군사위원회 부위원장을 맡기 위한 필요조건인 셈이다.

보직에서 가장 드러난 차이점은 최고위직의 직위명에 있다. 총비서와 제1비서, 위원장과 제1위원장인데 이는 최고 지위 여부와는 별 관계가 없다. 총비서와 위원장이 공석인 상황에서 동일한 권한을 가진다고 볼 수 있기 때문이다. 그리고 김일성의 주석 직위를 김정일이 승계하지 않은 것처럼 김정은 역시 김정일의 총비서와 제1위원장 직위를 승계하지 않았다. 김정일의 경우, 두 가지 해석이 가능하다. 유혼통치 하에서 아버지 직위를 그대로 물려받기 보다는 ‘영원한 주석’으로 받들며 효심의 극대화를 선전한다는 해석이 그 하나이다. 그리고 다른 이유로는 보다 현실적인, 즉 당시 위기상황을 고려했을 가능성이 있다. ‘고난의 행군’과 함께 시작된 김정일 시대에 주석 직위는 모든 권한과 함께 경제난을 책임져야 하는 불편한 자리가 될 수 있었던 것이다. 더욱이 국방위원장이라는 직위는 추후 헌법 개정을 통해 주석의 권한을 대신할 수도 있기 때문에 굳이 주석의 직위를 맡아야 할

⁷ 1964년 당 조직지도부 지도원으로 후계자 수업을 시작한 이래, 당 중앙위원(1970), 당 조직지도부 부장(1973)을 거쳐 1974년에는 ‘당 중앙’으로 호칭되며 후계자로 확정되었다. 이어서 당중앙위원회 정치위원회 위원(1974), 정치국 위원, 정치국 상무위원, 비서국 비서, 군사위원회 위원(1980)을 맡았다. 군 분야에서도 국방위원회 제1부위원장(1990), 1991년 최고사령관(1991), 1992년 원수(1992)에 이어 1993년 국방위원장에 올랐다. 아버지 사망 3년 후인 1997년 당 총비서에 오르며 당에서도 최고 지위를 차지하였다. 그리고 연도는 정확하지 않지만 당 중앙군사위원장도 겸임하였다. 사망 후인 2012년 2월 대원수 칭호를 받았다.

필요가 없었던 것이다.

김정은도 유훈통치를 이어가며 김정일을 ‘영원한 총비서’와 ‘영원한 위원장’으로 추대한 배경은 유사하다. 다만 시대적 차이, 즉 선군시대의 시작 시기인가 제도화된 시기인가, 그리고 연령 및 경력 등에서 김정일과 김정은은 달랐다. 김정일은 주석 직위를 포기했기 때문에 이를 대체하기 위해 국가기구에서 다른 최고의 지위가 필요했다. 그것이 자신이 제시한 ‘선군시대’에 걸맞는 국방위원장이었고 추후 국방위원장의 권한은 헌법 개정을 통해 강화되었다. 특히 후계자를 고려한 2009년 헌법 개정에서는 국방위원장이 주석에 버금가는 권한을 갖게 되었다.

더욱이 2010년 개정 당 규약은 총비서의 권한 강화와 함께 후계자의 권한도 보장하고 있다. 서문을 보면, 당 건설의 기본원칙으로 ‘당 안에 사상과 영도의 유일성을 보장’하고 ‘당이 인민대중과 혼연일체를 이루며,’ ‘당 건설에서 계승성을 보장’하는 것으로 제시하고 있다. 바로 ‘계승성 보장’이 김정은의 후계논리와 유일지도체계를 뒷받침해주는 것이다. 이와 같이 김정일이 헌법과 당 규약에 명문화한 절대 권력을 김정은은 그대로 이어받았다. 다만 유훈통치, 그리고 연령 및 경력 등을 고려하여 새로운 자리를 신설한 것이다. 그 자리가 당 제1비서이고 국방위원회 제1위원장이자.

둘째, 이러한 최고지도자의 절대 권한은 당, 국가기구, 군, 인민들과의 관계에서도 제도화되어 있으며 그 중심에는 당이 있다. 당(제33, 38조)⁸은 국가기구(제57조),⁹ 군(제48조),¹⁰ 인민들(제57조)¹¹ 가운데에도 유일지도체계를 세우도록 지도를 해야 하는 임무를 가진다. 이는 1980년이나 2010년 당 규약 모두에 공통된 점이다.

⁸ 제33조. 도(직할시)당위원회는 다음과 같은 사업을 한다. 당의 유일사상체계와 유일적령도체계를 세우는 사업을 주선으로 틀어쥐고 당원들과 근로자들이 수령을 결사옹위하고 당의 로선과 정책을 결사 관철하며 당과 혁명대오의 일심단결을 강화하고 수령의 유일적령도 밑에 하나와 같이 움직이도록 지도한다; 제38조. 시(구역), 군당위원회는 당의 말단지도단위, 집행단위로서 다음과 같은 사업을 한다. 당의 유일사상체계와 유일적령도체계를 세우는 사업을 주선으로 틀어쥐고 당원들과 근로자들이 수령을 결사옹위하며 주체사상, 선군사상과 혁명전통으로 튼튼히 무장하고 당의 로선과 정책을 결사 관철하며 당과 혁명대오의 일심단결을 강화하고 수령의 유일적령도 밑에 하나와 같이 움직이는 혁명적 규률을 세우도록 한다.

⁹ 제53조. 당은 인민정권기관안의 당의 유일사상체계와 유일적령도체계를 튼튼히 세우고 인민정권이 주체사상, 선군사상과 그 구현인 당의 로선과 정책을 철저히 관철하도록 정치적으로 지도한다.

¹⁰ 제48조. 조선인민군안의 각급 당조직들은 다음과 같은 사업을 한다…당의 유일적령군체계와 혁명적 군풍을 확고히 세워 인민군대안에 당의 사상과 영도의 유일성을 철저히 보장하며 모든 당원들과 군인들을 당과 수령을 결사옹위하는 총폭탄으로, 조국과 인민을 위하여 한복속 바쳐 싸우는 당의 참된 전사로 튼튼히 준비시킨다.

¹¹ 제57조. 당은 근로단체조직들안에 당의 유일사상체계와 유일적령도체계를 튼튼히 세워 근로단체들을 당에 충실한 정치조직으로 만들며 근로단체들이 당의 사상과 로선을 철저히 관철하도록 정치적으로 지도한다.

김정일 시대와 김정은 시대의 차이점은 ‘유일사상체계’만 언급 되었는데 아니면 ‘유일영도’도 함께 언급 되었는데 정도이다.

그런데 유의할 점은 당 부분이다. 당의 경우, 유일지도체계와 관련 기본원칙과 당원의 임무가 2010년에 보다 강화되었다. 이미 언급한 바와 같이 당 건설 및 당 활동의 기본원칙으로 ‘당 안의 사상’ 뿐만 아니라 ‘영도의 유일성을 보장’한다는 내용이 들어 있다. 또한 당원의 임무(제4조)에는 ‘상급이 주는 어떤 과업이라도 그것이 당의 유일사상체계와 유일적 영도체계에 어긋날 때에는 그 집행을 거부할 수 있다’(제5조 3항)는 조항이 첨가되어 있다.

이렇게 본다면, 김정은의 최고지도자로서의 지위는 김정일과 마찬가지로 제도적으로 보장받고 있다. 당을 중심으로 국가기구, 군, 인민들 가운데에 유일지도체계의 제도화가 이어지고 있으며 당의 역할은 보다 강화된 측면이 있다. 그러나 여기에는 한계가 있다. 제도적 보장은 김정일이 후계자 김정은을 위해 만들었다는 점이다. 즉, 김정일은 1994년 이후 강화되어 온 권력의 현실을 반영하는 한편 후계자를 위해 헌법과 당 규약을 개정하였고, 김정은은 이러한 지위를 이어받은 것이다. 이는 제도화된 권력이 실제 제도 및 규정대로 작동될 수 있는가의 문제를 야기한다. 이를 위해서는 그 작동을 도와줄 기구가 필요하며 이러한 측면에서 국가권력구조를 살펴볼 필요가 있다.

Ⅲ. 국가권력구조와 당-군-국가기구

국가권력구조는 김정은이 실제 권력을 행사하는데 중요하며 권력구조의 변화는 권력관계에 영향을 줄 수 있다. 여기에서는 김정은이 보직을 맡고 있는 기구인 정치국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회(와 국방위원장)을 중심으로 김정일 시대와 비교하여 분석하도록 한다. 이러한 분석은 김정은 지도방식의 주요 수단 및 운용방식을 보여주는 한편, 주요 기구 간에 업무분담 내용을 보여줄 것이다.

1. 당 정치국

먼저 당내 구조를 살펴보면, 당 사업을 조직·지도하는 라인은 당중앙위원회-당 중앙위원회 전원회의-정치국 상무위원회 등으로 김정일 시대와 동일하다. 차이는 비서국의 업무변화 부분에 있다. 김정일 시대에 비서국은 ‘필요시 당 인사 및 당면 문제 등 당내 문제를 토의 결정하며 그 결정의 집행을 조직지도’(제26조)하는 기

관이였다. 그런데 2010년 당 규약을 보면, 비서국은 ‘당 내부 사업에서 나서는 문제와 그 밖의 실무적 문제들을 주로 토의결정하고 그 집행을 조직지도’(제26조)한다. 즉, ‘필요시에 당내문제를 결정하는 것’으로부터 ‘당 내부사업과 그 밖의 실무 문제를 주로 결정하는 것’으로 바뀌었다. 1980년 당 규약에서 비서국은 정치국의 결정기능을 일부 보완하는 역할을 하였다면, 2010년 당 규약에서 비서국의 기능은 실무문제의 집행 부분에 초점이 맞추어진 것이다.

명실상부한 최고 지도자가 되기 위해서 그리고 당무 경험이 없는 김정은에게 특히 당 장악은 반드시 필요한 일이다. 이를 위해 김정일은 2009년부터 중앙과 지방에서 간부를 교체하였고 당 조직을 복원하여¹² 당 중심의 운영기반을 마련하였다. 당 정치국의 정상화도 같은 맥락에서 해석이 가능하다. 후계자 김정은 권력의 중심이 당이며 그 기반이 정치국인 것이다.

그런데 일각에서는 2010년 당 규약 개정은 김정일 시대 실질적인 당 운영을 책임진 비서국의 역할이 현실화된 것이고 정치국원의 증가는 과두 또는 집단지도체제를 의미한다는 견해가 있다.¹³ 김정일 시대에 형해화된 정치국의 기능을 비서국이 대신한 점을 고려한다면, 정치국의 기능 회복은 당 운영이 정치국 중심으로 전환되며¹⁴ 비서국은 본연의 업무로 돌아간 것으로 해석해야 한다. 이와 함께 정치국의 정상화는 김정은의 취약한 권력기반을 고려한 대안으로 보는 것이 타당하다. 즉, 최고지도자 개인 외에 기구의 활용을 통한 지도방식을 택한 것이다. 이때 지도방식의 핵심은 기구 간에 역할분담을 명확히 하고 이들 기구를 장악하는 방식으로 그 과정에서 본래 정치국 기능으로의 환원과 비서국과의 업무분담이 명확해진 것이다.

물론 김정일도 집권 초기부터 비서국 중심의 당 운영을 의도했던 것은 아니었다. 정치국 구성원의 사망과 당 대회의 미개최 등이 이어지며 정치국의 파행적 운영이 불가피해졌고 그 대안으로 비서국이 부상한 것이다. 이러한 점을 고려하면, 정치국 중심의 당 운영은 초기 권력장악 과정에서의 특징이며 정치국원의 증가는 김정은의 국정장악 능력에 따라 과두지배로의 변화를 의미할 수도 있다. 즉, 제도

¹² 박형중, “김정은 후계체제와 중앙과 지방의 전면적 간부 교체,” (Online Series Co 11-31, 2011.11.17); 조민, “평양의 ‘7월 드라마’와 김정은 체제의 향방,” (Online Series Co 12-30, 2012.7.23).

¹³ 이기동, “리영호의 해임과 북한의 권력구조,” 경남대 극동문제연구소 제51차 통일전략포럼 (2012.8.16).

¹⁴ 유영구, 「북한의 ‘유일적 영도체계’ 구조 분석」, <<http://cafe.daum.net/minbasa/YizY/766?docid=1MMY4YizY/766/20120410124951&q=%BA%CF%C7%D1+%C1%B6%C1%F7%C1%F6%B5%B5%BA%CE>> (검색일: 2012.8.17).

적 규정은 향후 운용과정에서 김정은의 리더십에 따라 변화될 가능성도 내포하고 있는 것이다. 그럼에도 현재의 당 구조는 정치국과 비서국의 역할분화가 보다 명확해졌다는 점을 부인하기 어렵다.

2. 당 중앙군사위원회

‘선군’의 정치방식, 그리고 조직화된 무장세력임을 고려할 때 북한사회에서 군은 김정은 정권의 주력 또는 지원세력일 수도 있고 반대로 제약 또는 견제세력일 수도 있다. 김정은이 가장 먼저 맡은 보직인 당 중앙군사위원회를 통해 당과 군의 관계를 살펴보자.

1980년 당 규약에서 군사위원회는 당중앙위원회 산하에 있는 부문 위원회였다. 그리고 업무는 당 군사정책 대행방법을 토의결정하고, 전무장력 강화와 군수산업 발전에 관한 산업을 조직지도하며 군대를 지휘(제27조)하는 것이었다. 담당업무가 군사부문에 한정되어 있고 실제 군사위원도 야전 군 엘리트 중심으로 구성되었다(<표 1>, <표 2> 참조). 1982년 군사위원회는 당 중앙군사위원회로 독립하고 당중앙위원회와 병렬 상에 놓인 것으로 알려져 있다. 반면 2010년 당 규약에서 당 중앙군사위원회는 당 대회 사이에 군사 분야에 나서는 모든 사업을 당적으로 조직지도하며, 당의 군사노선과 정책을 관철하기 위한 대책을 토의·결정한다. 그리고 혁명무력을 강화하고 군수공업을 발전시키기 위한 사업을 비롯하여 국방사업 전반을 당적으로 지도(제27조)하는 것으로 규정되어 있다.

차이를 보면, 당 중앙군사위원회의 담당업무가 군사부문에서 국방부문으로 확대되었고 ‘당 대회 사이’ 그리고 ‘당적으로 지도’한다는 표현이 부가되었으며 군대의 지휘 부분이 누락되어 있다는 점이다. 업무 분야의 확대와 함께 그 내용이 군의 무력 부분이 아니라 군을 강화시키기 위한 당적 지도에 주력한다는 것을 알 수 있다. 이전에 비해 당 중앙군사위원회의 업무 분야(국방사업)가 확대되고 지도의 성격(당적 지도)이 보다 명확해진 것이다.

당중앙위원회와 당 중앙군사위원회의 관계는 어떠한가? 일부에서는 당중앙위원회 전원회의가 1980년 군사위원회를 조직(제24조)한 것처럼 2010년에도 당중앙위원회 전원회의가 당 중앙군사위원회를 조직(제24조)하는 점을 고려하여 당 중앙군사위원회를 당중앙위원회 하위의 기구로 표시하기도 한다. 그러나 1982년 군사위원회가 당 중앙군사위원회로 독립했다는 것은 담당업무에 변화가 있다는 것을 의미한다. 그리고 그 후 김정일 시대에 당 중앙군사위원의 보직과 면면에 큰

변화가 없었다.¹⁵ 즉, 2010년 당 규약은 1982년 이후 확대된 당 중앙군사위원회의 업무 및 권한을 현실적으로 반영한 것이다. 이러한 점을 고려하면, 김정은 시대에는 당 대회 사이에 당 중앙군사위원회는 군사 분야의 당 사업, 그리고 다른 모든 분야는 당중앙위원회가 각각 조직 지도하는 것으로 보인다.

그러면 군에 대한 당적 지도는 어떻게 이루어지는가? 군의 당사업과 관련된 기구는 정책결정기관인 군 당위원회, 그리고 집행 지도기관인 군 총정치국이다. 1980년 당 규약을 보면, 군 당위원회(제47조)와 총정치국(제52조)은 당중앙위원회에 직속되며 정기적으로 보고해야 한다. 김정일 시대에는 총정치국장이 당 조직 지도부장인 김정일에게 직접 보고했던 것으로 알려져 있다. 그리고 조선인민군의 각급 당 조직들과 정치기관들은 ‘당 규약과 당중앙위원회가 비준한 지시와 규정에 따라 조직되고 사업’(제55조)한다. 즉, 총정치국과 군 당위원회 모두 당중앙위원회에 의해 조직, 지도되며 또한 보고해야 하는 것이다.

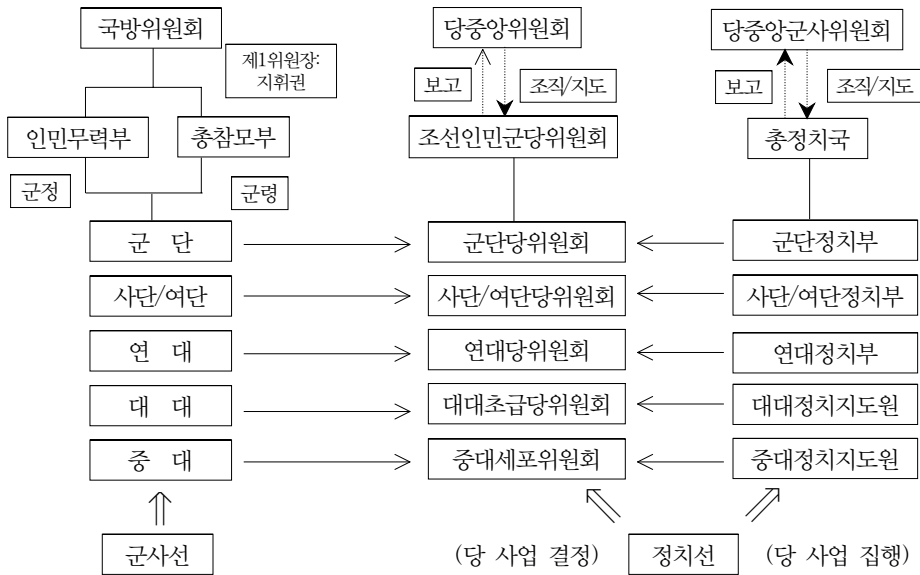
그런데 2010년 당 규약은 두 가지 점에서 다르다. 군 당위원회는 이전과 마찬가지로 당중앙위원회 지도 밑에 사업(제47조)하는 반면, 총정치국은 ‘당중앙위원회 직속’이라는 표현이 빠지고 대신 ‘당중앙위원회 부서와 같은 권능’(제49조)을 가진다는 표현이 들어갔다. 이러한 표현은 당 중앙군사위원회의 권한이 강화된 것인가 아니면 약화된 것인가를 두고 논란¹⁶을 불러일으킬 수 있다. 이는 다음과 같은 추론이 가능하다. 총정치국에 대한 조항을 보면, ‘당 규약과 당 정치사업의 지도서에 따라 사업’(제51조)한다고 되어 있는 등 당중앙위원회 관련 표현이 누락되었다. 군 당위원회는 여전히 당중앙위원회 직속으로 지도를 받으며 사업을 한다면, 총정치국은 당중앙위원회에 직속된다거나 보고해야 된다는 규정이 빠진 것이다. 따라서 총정치국의 보고 규정이 누락된 점, 당 제1비서가 당 중앙군사위원장을 겸직한다는 점, 그리고 당중앙위원회와 당 중앙군사위원회의 업무가 분담된 점을 고려한다면, 보고체계에도 변화가 있는 것으로 추정할 수 있다. 당 중앙군사위원회가 군사 분야를 조직, 지도하고 군의 당적 지도기관인 총정치국도 당중앙위원회가 아닌 당 중앙군사위원회의 지도를 받는 방식인 것이다(<그림 1> 참조). 그런데 김정은이 당 제1비서이며 당 중앙군사위원장이기 때문에 결국 군의 당 조직은 김정은에게 보고하는 형식이 된다. 보고하는 루트만 변화한 것이다. 즉, 당 중앙군사위원회

¹⁵ 이에 대해서는 필자, “북한의 민군관계: 군의 역할을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제13권 제1호(2009)을 참조할 것.

¹⁶ 정성장, “북한의 노동당 규약 개정과 후계문제 및 권력체계 변동,” 『정세와 정책』, 2011년 3월호.

의 업무는 일부 변화되었지만 김정은이 당을 통해 군을 정치적으로 통제하는 방식은 김정일과 동일하다.

<그림 1> 김정은 시대 당·군관계의 개념도



3. 국방위원장과 국방위원회

국가기구에서 김정은의 직위는 국방위원회 제1위원장이자이다. 국방위원회는 1992년 헌법 개정으로 중앙인민위원회 산하 기구로부터 별도의 기구로 독립하였고, 김정일 시대인 1998년 개정에서 국방위원장의 권한이 강화되는 등 선군정치의 제도화에 주요 역할을 수행한 기구이다. 그 후 2010년 개정헌법에 따라 국방위원장은 주석의 반열에 올라간 한편, 국방위원회는 국방위원장의 명령을 보좌하는 역할이 강화되었다. 국방위원장으로서의 권한은 김정은의 경우 추후 제도화에 의해 정당화되었다면, 김정은의 경우는 사전에 마련된 법 규정에 의해 보장받는다라는 점에서 차이가 있다.

<표 1> 주석/국방위원장/국방위원회의 권한·업무 비교

분야	김일성(1992년 헌법)	김정일(1998년 헌법)	김정은(2009년 헌법)
국가	·국가수반 ·공화국 국가주권 대표	-	·최고영도자
	-		·국가전반사업 지도 ·선군혁명노선 관철 위한 국가 중요정책 수립
군사	·전반적 무력의 최고사령관 ·일체무력 지휘통솔	·일체무력 지휘통솔	·전반적 무력의 최고사령관 ·일체무력 지휘통솔
	-	>국가의 전반적 무력 지도 >군사칭호 제정, 장령이상 군사 칭호 수여 >전시상태, 동원령 선포	>국가의 전반적 무력 지도 >군사칭호 제정, 장령이상 군사칭호 수여 >비상사태, 전시상태, 동원령 선포
	-	>중요군사간부 임명·해임	-
국방	·주석/국방위원장 겸직	-	·국방위원장/최고사령관 겸직
	-	·국방건설사업 전반 지도	·국방위원회사업 직접지도 ·국방부문 중요간부 임명·해임
	-	>국방건설사업 지도 >국방부문의 중앙기관 내오거나 없애	>국방건설사업 지도 >국방부문의 중앙기관 내오거나 없애
	-	>국가주권의 최고군사지도기관 >전반적 국방관리기관 (국가주권의 지도기관: 중앙인민위)	>국가주권의 최고국방지도기관
-	(국방위원회 결정·명령에 어긋나는 국가기관의 결정·지시 폐지: 최고인민회의)	>국방위원장 명령, 국방위원회 결정·지시에 어긋나는 국가기관의 결정·지시 폐지 >국방위원장 명령, 국방위원회 결정·지시집행정형의 감독, 대책 수립	
외교	·다른나라와 맺은 조약 비준·폐기 ·특사권 행사	·다른나라와 맺은 조약 비준·폐기 ·특사권·대사권 행사	·다른나라와 맺은 중요조약 비준·폐기 ·특사권 행사
	·다른 나라에 주재하는 외교대표의 임명·소환 발표 ·다른나라 사신의 신임장· 소환장 접수	(다른나라와 조약 중앙인민위)	(다른나라 사신의 신임장· 소환장 접수: 최고인민회의 상임위원장)

* · : 주석/국방위원장의 권한, > : 국방위원회의 권한, () : 기타 기구의 권한

<표 1>은 주석과 국방위원장/제1위원장, 그리고 국방위원회의 권한 및 업무를 국가, 군사, 국방, 외교 부문으로 나누어 비교한 표이다. 우선 주석과 국방위원장/제1위원장의 권한을 보면, 국가의 대표(김일성) → 국방 분야의 대표(김정일) → 국가 전 부문의 대표(김정은)의 변화를 볼 수 있다. 김정일 시대에 다른 기구로 이전된 주석의 일부 권한이 다시 회복되었고, 국방관련 권한은 보다 확대되었다. 예를 들면, 제1위원장은 최고 영도자로서 국가전반의 사업을 지도하고 국가의 주요 정책을 수립하는 한편, 전반적 무력의 최고사령관이며 국방부문의 중요 간부를 임명 또는 해임할 수 있다.

한편 국방위원회는 군사 부문에서는 김정일 시대와 별반 차이가 없으며 차이는 국방 부문에 있다. 하나는 국방위원회의 성격에 관한 것이다. 전반적 국방관리 기관과 국가주권의 지도기관(이전: 중앙인민위원회)이 합쳐져서 국방위원회가 ‘국가주권의 최고국방지도기관’으로 격상되었다. 그리고 다른 하나는 국방위원장과의 관계에 대한 것이다. 제1위원장의 명령이나 국방위원회의 결정 등에 어긋나는 국가기관의 지시는 폐지하거나 집행을 감독하는 권한이 추가되는 등 국방위원장을 보좌하는 권한이 확대된 것이다. 즉, 제1위원장이 국가의 모든 사업을 전반적으로 지도한다면, 국방위원회는 국방건설사업과 무력을 지도하는 역할을 하게 된 것이다.

한편 군에 대한 당적 지도권이 당 중앙군사위원회에 있다는 점은 이미 설명하였다. 그러면 군에 대한 지휘권과 인사권은 어디에 있는가? 김정일 시대에 군 지휘권은 국방위원장과 당 중앙군사위원회에 의해 이중적으로 제약받는 구조였다. 1998년 헌법에서 국방위원회가 군 지휘권(제113조)을 가지고 있지만 이는 실제 최고사령관을 겸임하고 있는 국방위원장의 권한(제27조)이며 당 중앙군사위원회가 가진 군대의 지휘(당 규약 제27조) 권한도 역시 당 중앙군사위원장인 김정일에게 있었다. 마찬가지로 김정은 또한 최고사령관을 겸임하는 제1위원장의 직위를 기반으로 군 지휘권을 가지고 있되 무력에 대한 지도권은 인민무력부가 속해 있는 국방위원회에 있는 것으로 판단된다. 즉, 군의 지휘권은 제1위원장, 군의 지도권은 국방위원회, 그리고 군에 대한 당적 지도권은 당 중앙군사위원회에 있는 것이다. 이전보다 기구의 구성 및 기능에 부합하도록 역할 분담이 이루어진 것으로 보인다.

군 인사권의 경우, 김정일 시대에는 국방위원회가 중요 군사간부를 임명 또는 해임(헌법 제114조 제2, 3항)할 수 있었다면, 2009년 개정헌법에는 제1위원장이 국방간부를 임명 또는 해임(헌법 제103조 제2항)할 수 있다. ‘국방간부’는 군사간

부를 포함하는 개념이기 때문에 제1위원장이 군의 인사권도 가지는 것으로 보아야 한다. 김정은은 제1위원장 직위를 통해 군에 대한 지휘권과 인사권을 동시에 갖고 있는 것이다.

IV. 주요 기구의 구성과 엘리트

지금까지 김정은은 최고 지도자의 지위를 제도적으로 보장받고 있으며 또한 이러한 지위는 당 정치국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회의 업무 분담을 통해 뒷받침되고 있음을 살펴보았다. 각 기구가 실제 그러한 업무를 수행하는가는 구성원의 보직 등을 통해 확인할 수 있다. 먼저 정치국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회가 어떠한 보직의 엘리트로 구성되었는가를 살펴보고 그 다음 그 엘리트들은 누구이며 어떠한 특징을 가지고 있는지를 살펴볼 것이다.

1. 주요 기구의 구성

먼저 당 중앙군사위원들을 살펴보자. 다음 <표 2>과 <표 3>은 김일성, 김정일, 김정은 시대에 당 중앙군사위원의 소속별 보직을 비교한 것이다. 김정은 시대에 당 중앙군사위원은 대거 보강되었고 보직의 범위 또한 확대되었으며 이들 중 군사칭호를 가지지 않은 인사는 없다. 김경옥과 장성택도 민간인이지만 대장의 군사칭호를 가지고 있다.

<표 2> 시대별 당 중앙군사위원 비교: 군 소속

연도	직위							
1994	인민무력부장 (오진우)	총정치국장 (오진우)	총참모장 (최 광)			호위사령관 (리을설)		
2004	인민무력부장 (김일철)	총정치국장 (조명록)	총참모장 (김영춘)	-	-	호위사령관 (리을설)	-	-
2012	인민무력부장 (김정각)**	부위원장 총정치국장 (최룡해)	총참모장 (현영철)	총참모부 부총참모장 (최부일)	총참모부 작전국장 (김명국)	호위사령관 (윤정린)	제1부부장 후방총국장 (현철해)	정찰총국장 (김영철)

연도	직위						
1994	-	포병사령관 (김하규)	-	-	-	-	-
2004	평양방어사령관 (박기서)	-	-	-	-	-	-
2012	-	-	공군사령관 (리병철)	전 해군사령관 (정명도)	전략로켓군 사령관 (김락겸)	전 미사일 지도국장 (최상려)	11군단장 (최경성)

** 위원장 김정은은 제외함.

** 2012년 11월 김격식으로 교체.

<표 3> 시대별 당 중앙군사위원 비교: 당·국가기구 소속

연도	직위								
1994	당군사부장 (리하일)	당민방위 부장 (김익현)	.	.	.	.	.	.	사회안전 부장 (백학립)
2004	당군사부장 (리하일)	당민방위 부장 (김익현)	.	.	.	.	.	.	인민 보안상 (최용수)
2012	.	.	당조직지도부 부부장 (김경옥)	당 기계 공업부장 (주규창)	국방위 부위원장 (장성택)	국방위 부위원장 (김영춘)	국가안전 보위부장 (김원홍)	국가안전 보위부 제1부부장 (우동측)	인민보안 부장 (리명수)

첫째, 당 중앙군사위원 중 가장 눈에 띄는 점은 군 엘리트, 특히 야전 군인사가 대거 진입한 점이다. 총참모부의 부 총참모장과 작전국장, 후방총국장, 공군 및 해군 사령관, 전략로켓군사령관, 11군단장 등이 그들이다. 김정일 시대에는 주로 군의 요직 인사가 당 중앙군사위원 이었던 반면, 김정은 시대에는 야전의 핵심보직 인사들이 당 중앙군사위원으로 대거 진입한 것이다. 이는 한편으로는 군 엘리트의 당 진입확대로 해석할 수도 있고, 다른 한편으로는 당 중앙군사위원회의 위상 격하로 해석할 수도 있다. 야전 인사의 진입은 당 중앙군사위원회의 업무와 연관시켜 보아야 한다. 총정치국장 외에 군사 분야를 담당하는 당 조직지도부 부부장, 군수공업을 담당하는 당 기계공업부장의 진입은 바로 동 위원회가 군사 분야를 담당하는 것과 관련되어 있다. 담당 업무로 인해 야전 인사들이 진입한 것이다. 또한 야전 인사들의 당 진입은 당의 테두리 안에서 군 엘리트를 직접 통제하는

방식, 즉 당의 군 통제와 연관시킬 필요가 있다. 야전 핵심 인사들의 당 직위는 ‘당의 군’이라는 점을 보다 확실히 하려는 것이다.

둘째, 당 중앙군사위원으로 국방위원회 보직 엘리트들이 대거 포함된 점이 주목된다. 국방위원회의 부위원장 4명 중 장성택과 김영춘, 위원 7명 중 김정각, 최룡해, 주규창, 우동측, 김원홍, 리명수 등 6명이 포함되어 있다. 이러한 겹직은 언뜻 보면 국방위원과 당 중앙군사위원이 중복되며 업무도 중복된다고 해석할 수도 있다. 그러나 이는 당 중앙군사위원이 된 배경이 보직 때문인지 아니면 국방위원직 때문인지를 먼저 살펴보아야 판단이 가능하다.

김정각과 최룡해는 군 보직, 주규창은 군수 관련 보직, 김원홍, 우동측, 리명수는 공안 관련 보직으로 이들은 보직과 당 중앙군사위원회의 업무와의 연관성 때문에 당 중앙군사위원이 된 것으로 판단된다. 당 중앙군사위원회의 업무가 군사분야와 국방사업의 당적 지도이기 때문에 관련된 인사들이 동 위원회에 속하게 된 것이다. 반면, 국방위원 보직으로 추정되는 인사는 김영춘과 장성택이다. 김영춘은 인민무력보장에서 해임된 이후 다른 보직은 알려진 바 없으며, 장성택의 경우, 보직인 당 행정부장은 공안과 관련되어 있지만 군 분야와는 업무적으로 직접적 연관이 없다. 김영춘과 장성택은 국방위원회의 업무가 군에 대한 지도권이기 때문에 부위원장의 자격으로 포함된 것이다.

이번에는 국방위원회를 보자. 당 중앙군사위원과 마찬가지로 김일성, 김정일, 김정은 시대에 국방위원들의 소속별 보직을 비교해 보았다. 특징은 다음 세 가지로 제시할 수 있다.

<표 4-1> 시대별 국방위원 비교: 군 소속

연도	직 위					
	인민무력부장 (오진우)	-	부부장 (김광지·김봉률)	총참모장 (최 광)	호위사령관 (리을설)	군단장 (주도일)
1994						
2004	인민무력부장 (김영춘)	제1부위원장 총정치국장 (조명록)	-	-	-	-
2012	인민무력부장 (김정각)*	총정치국장 (최룡해)				

* 2012년 11월 김격식으로 교체.

<표 4-2> 시대별 국방위원 비교: 당·국가기구 소속

연도	직 위									
1994	당 군수 담당비서 (전병호)	-	-	-	제2경제 위원장 (김철만)	-	-	-	-	-
2004	당 군수 담당비서 (전병호)	-	-	도당비서 (연형묵)	제2경제 위원장 (김철만)	부위원장 교통위원장 (리용무)	-	인민 보안상 (주상성)	-	-
2012	당 군수 담당비서 (박도춘)	당 기계 공업부장 (주규창)	부위원장 당 행정부장 (장성택)	-	제2경제 위원장 (백세봉)	부위원장 교통위원장 (리용무)	국가안전 보위부장 (김원홍)	인민 보안상 (리명수)	부위원장 (김영춘)	부위원장 (오극렬)

첫째, 국방위원회의 구성과 관련 가장 눈에 띄는 점은 당 중앙군사위원회와 반대로 군 엘리트가 확연히 감소한 반면 당 및 국가기구 부문의 엘리트들은 별 변화가 없다는 점이다. 군에서는 인민무력부장과 총정치국장이 국방위원이며 부위원장 급이 아니라 위원에 머물르고 있다. 김정일 시대에 총정치국장이 제1부위원장 이었던 것과는 다르다. 특히 최룡해는 당 중앙군사위원회의 부위원장이지만 국방위원회에서는 위원에 머물러 있다. 이는 보직과 담당 업무 간의 관계 때문에 판단된다. 군의 당 사업을 책임지는 총정치국장은 당 중앙군사위원회에서는 주요 직책을 맡아야 하지만 국방 분야와 군 지도를 맡는 국방위원회에서는 구성원 중 하나인 것이다.

둘째, 국방위원들 중에서 보직과 관련 특이한 경우는 김영춘과 오극렬이다. 이들은 별 보직이 없는데도 부위원장 직위를 맡고 있다. 이는 부위원장 직에 따른 권한을 가지고 있다기 보다는 단순한 예우 차원으로 보인다. 김영춘은 인민무력부장, 오극렬은 당 작전부장을 역임했으며 당 중앙군사위원회의 개편 직전 두 명 모두 부위원장 직에 있었다. 한편, 새로 진입한 당 행정부장, 당 기계공업부장, 국가안전보위부장은 2012년 개편 이전부터 국방위원이었다. 이들의 업무를 보면, 국가안전보위부장은 공안을 담당하며, 당 행정부장은 국가안전보위부와 검찰 등公安 부서를 담당하고, 당 기계공업부장은 군수공업을 담당한다. 즉, 국방위원회의 업무가 무력부문과 국방건설사업의 지도이기 때문에 이들이 국방위원으로 진입한 것이다.

셋째, 국방위원회 부위원장 4명은 모두 당 및 국가기구 소속이며 군 인사는 포함되어 있지 않다. 이전에는 인민무력부장이 부위원장, 그리고 제1부위원장은 총

정치국장이었다. 그러나 김정은 시대에는 당 기구에서 장성택, 국가기구에서 리용무, 그리고 김영춘과 오극렬이 부위원장 직을 맡고 있다. 물론 김영춘과 오극렬은 대표적 군 인사로 과거 경력을 고려하면 4명의 부위원장은 당, 국가기구, 군 인사로 구성되었다고 볼 수도 있다. 그러나 김영춘과 오극렬은 역시 예외 차원으로 해석해야 한다. 그리고 당 행정부장이 부위원장 직을 맡은 전례가 없기 때문에 장성택은 현 정권의 핵심 인물이라는 점이 작용하였다면, 리용무는 김정일 시대 이후 부위원장을 맡은 점을 고려한 것으로 보인다.

이제 마지막으로 당 정치국을 살펴보자. <표 5>는 위원과 후보위원들을 소속별로 분류하여 정리한 표이다. 여기에서 상무위원회의 김영남과 최영림은 제외하였다. 김영남은 최고인민회의 상임위원장, 최영림은 내각 총리, 그리고 상무위원회의 또 다른 멤버인 김정은은 제1비서와 제1위원장을 맡고 있다. 즉, 이들은 국가기구의 각 대표들로 일종의 상징적 의미가 있기 때문이다. 당 정치국 위원과 후보위원은 모두 당, 국가기구, 군 및 공안 등을 망라하여 구성되어 있다.

<표 5> 2012년 당 정치국 위원·후보위원의 소속

구분	당 (14명)	국방위원회 (3명)	최고인민회의·내각 (7명)	군·공안 (7명)
위원	·부장: 1명 (행정부장) ·비서: 4명 ·위원장: 1명 (검열위원장)	·부위원장: 2명	·최고인민회의: 2명 (상임부위원장·상임위 서기장) ·내각: 2명 (부총리·정치국장/당책임비서)	·군: 2명 (인민무력부장·제1부부장) ·공안: 2명 (국가안전보위부장·인민보안부장)
후보위원	·부장: 2명 (기계공업부장·총무부장) ·제1부부장: 1명 (조직지도부) ·비서: 5명	·부위원장: 1명	·내각: 3명 (부총리 2명·전 부총리 1명)	·군: 1명 (조선인민내무군 정치국장) ·공안: 2명 (국가안전보위부 제1부부장·정치국장)

첫째, 주목할 점은 상무위원이 최룡해 군 총정치국장이라는 점이다. 당 정치국에 당 인사들이 상대적으로 많은 분포를 보이는 구성과 배치되는데 이는 두 가지 점에서 의미가 있다. 우선 최룡해는 차수의 군사칭호를 가지고 있지만 당 관료 출신이라는 점이며, 다른 하나는 군에서 당 사업을 책임지는 지위를 가지고 있다는 점이다. 즉, 정치국에서 최룡해는 군에 대한 당 통제를 상징하는 한편 당이 군보다 우위에 있음을 뒷받침해준다.

둘째, 정치국의 구성을 보면, 위원과 후보위원 총 31명 중에서 당 인사가 14명으로 약 절반을 차지한다. 당 비서는 9명(위원: 김경희, 박도춘, 김기남, 최태복, 후보위원: 김양진, 김영일, 김평해, 문경덕, 곽범기) 전원이 포함되어 있고, 부장급(위원: 장성택 행정부장, 김국태 검열위원장, 후보위원: 주규창 기계공업부장, 태종수 총무부장, 조연준 조직지도부 제1부부장)도 5명이 포함되어 있다. 당 비서가 모두 포함된 것은 당 정치국이 결정하고 당 비서국이 집행을 주도하는 즉, 당 정책의 결정과 집행의 긴밀성이 이루어질 수 있는 구조임을 보여준다.

셋째, 당 정치국은 당 외에도 국방위원회와 내각, 군과 공안 등 전 분야의 보직자로 구성되어 있다. 국방위원회는 부위원장급(위원: 김영춘, 오극렬, 리용무 교통위원장), 최고인민회의는 상임위원회 간부(위원: 양형섭 부위원장, 변영립 서기장), 내각은 부총리급(위원: 강석주, 전병호 내각 정치국장 겸 당 책임비서, 후보위원: 로두철, 김락희, 리태남 전 내각 부총리)이 포함되어 있다. 그리고 군에서는 인민무력부장(위원 김정각)과 제1부부장(위원 현철해), 정치국장(후보위원: 리병삼 조선인민내무군), 그리고 공안에서는 부장(위원: 김원홍 국가안전보위부장, 리명수 인민보안부장)과 부부장 또는 국장급(후보위원: 우동측 국가안전보위부 제1부부장, 김창섭 국가안전보위부 정치국장) 등이 있다.

이러한 구성은 당 정치국의 업무와 밀접히 관련되어 있다. 말 그대로 ‘당의 모든 사업’을 조직 지도하기 때문에 각 부문의 대표들이 위원 또는 후보위원으로 구성된 것이다. 이러한 구성의 안배는 위원과 후보위원 모두에서 유사하게 나타난다.

2. 핵심 엘리트의 특징

그러면 주요 기구의 구성원들은 어떠한 특징을 가지고 있는가? 주요 인사들의 보직 겸직 여부와 주요 보직으로의 부상 시기를 살펴보자.

<표 6> 주요 보직 겸직 엘리트

구분	겸직 엘리트	
당 정치국 당 중앙군사위원회 (1명)	·우동측(위원/후보위원)	
당 정치국 국방위원회 (3명)	·리용무(위원/부위원장) ·오극렬(후보위원/부위원장)	·박도춘(위원/위원)

당 정치국 당 중앙군사위원회 국방위원회 (7명)	·김영춘(위원/위원/부위원장) ·최룡해(상무위원/부위원장/위원) ·김원홍(위원/위원/위원) ·주규창(후보위원/위원/위원)	·장성택(위원/위원/부위원장) ·김정각(위원/위원/위원) ·리명수(위원/위원/위원)
-------------------------------------	--	--

첫째, 당 정치국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회의 보직 겸직 인사는 총 11명이며 모든 겸직 인사는 당 정치국의 보직자(상무위원, 위원, 후보위원)라는 공통점을 가지고 있다. 당 정치국의 보직을 맡지 않고 당 중앙군사위원회와 국방위원을 같이 겸직한 경우는 없다. 이는 당 정치국의 위상이 이전과는 다르다는 점을 반증해 준다. 당 정치국 직위를 가지면서 당 중앙군사위원회 보직을 가진 인사와 국방위원회 보직을 가진 인사를 비교해 보면, 특별한 유사점은 보이지 않는다.

둘째, 당 정치국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회의의 보직을 모두 겸직한 인사는 김영춘, 장성택, 최룡해, 김정각, 김원호, 리명수, 주규창 등 모두 7명이다. 이들의 소속을 보면 당 2명(장성택, 주규창), 군 2명(김정각, 최룡해), 공안 2명(김원홍, 리명수), 그리고 기타 1명(김영춘) 등이다. 당, 군, 공안의 소속 핵심 인사들이 김정은 시대의 측근들이며 이는 역으로 김정은 측근들이 핵심 요직을 맡고 있음을 보여준다.

셋째, 당 정치국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회의의 보직을 겸직한 이들이 어느 시기에 부상하고 현 보직에 진입했는가를 보면, 김일성, 김정일, 김정은 시대 세 부류로 나뉜다. 먼저 오극렬, 김영춘, 리영무 등은 이미 김일성 시대부터 중용된 인물이다. 특히 리영무¹⁷는 1991년 이래 교통위원장을 맡았으며 국방위원회 부위원장이 된 것은 김정일 시대인 1998년 이후 이다. 그리고 김정일 시대는 장성택, 리명수,¹⁸ 주규창,¹⁹ 우동측,²⁰ 김정각²¹인 한편, 김정은이 후계자로 낙점 받은 2009년 이후 부상한 인사는 최룡해,²² 박도춘,²³ 김원홍²⁴ 등이다. 각 시대의 인물

¹⁷ 1991년 정무원 교통위 위원장, 1998년 국방위원회 부위원장 및 인민군 차수, 2010년 당 정치국 위원, 2012년 김정일훈장 수훈.

¹⁸ 1997년 인민군 총참모부 작전국장, 2007년 국방위원회 행정국장, 2011년 인민보안부장, 2012년 당 정치국 위원, 당 중앙군사위원회 위원, 국방위원회 위원.

¹⁹ 2001년 당 군수공업부 제1부부장, 2009년 국방위원회 위원, 2010년 당기계공업부장, 당 정치국 후보위원, 당 중앙군사위원회 위원, 2012년 인민군 상장, 김정일훈장 수훈.

²⁰ 연도 미상 국가안전보위부 부부장, 2009년 국가안전보위부 제1부부장, 국방위원회 위원, 2010년 인민군 대장. 당 정치국 후보위원, 당 중앙군사위원회 위원, 2012년 김정일훈장 수훈.

²¹ 2007년 총정치국 제1부국장, 2009년 국방위원회 위원, 2010년 당 정치국 후보위원, 당 중앙군사위원회 위원, 2012년 차수 승진, 김정일훈장 수훈, 당 정치국 위원, 인민무력부장.

²² 2010년 대장 칭호, 황해북도 당위원회 책임비서 해임, 당 중앙위 비서, 당정치국 후보위원, 당

이 현재 김정은 시대의 핵심 인사로 고르게 구성되어 있다는 점이 특이하다. 김일성-김정일-김정은의 3대 세습이 핵심 인사에도 반영된 것으로 보인다.

V. 결론

지금까지 김정은 정권의 제도적 기반을 최고지도자의 지위, 국가권력구조, 그리고 기구의 구성 및 엘리트층 중심으로 살펴보았다. 이로부터 다음 네 가지를 제시할 수 있다.

첫째, 제도적 측면에서 김정은의 절대 권력은 김정일과 비교할 때 변화한 부분이 없으며 국가기구 부문에서는 보다 강화된 측면이 있다. 외견상 차이가 있다면, 유훈통치, 그리고 연령 및 경력 등을 고려하여 새로운 자리가 신설되었다는 점이다. 이와 관련하여 주목할 점은 제도와 권력의 선후관계에 있다. 김정일이 현실과 제도와의 간극을 추후 규약 및 헌법 개정이라는 제도화 과정을 통해 스스로 정당화 하였다면, 김정은의 권력은 김정일이 마련한 제도에 의해 정당화되고 있다. 즉, 김정은 권력의 제도적 기반은 스스로 만든 것이 아니라는 것이다. 이는 제도가 김정은이 최고지도자가 된 후 정권의 주요 기반이 되고 있지만 이와 동시에 정권의 한계로 작용할 가능성이 있음을 의미한다. 제도는 권력운동의 기반을 의미하는 것이 실제 권력을 뜻하는 것은 아니기 때문이다.

둘째, 김정은 지도방식의 핵심기구는 당이며 특히 정치국의 역할이 중요하다. 정치국 상무위원회는 국방위원회 제1위원장, 최고인민회의 상임위원장, 내각 총리 등 국가기구의 각 대표들로 구성되어 있다. 또한 정치국 위원과 후보위원은 당, 국가기구, 군 및 공안 등을 모두 망라하여 구성되어 있다. 특히 당 중앙군사위원회와 국방위원 등 주요 보직자 그리고 당 비서국 비서는 모두 당 정치국의 보직을 맡고 있다. 이는 당 정치국이 명실상부하게 핵심기구로 부상했음을 뒷받침해준다.

이러한 구성과 분포는 다른 한편으로 당 정치국 내에서 파워 게임이 이루어질 가능성을 내포하고 있다. 김정은이 이들 엘리트들을 장악하고 조정할 수 있는 능력이 있는가가 당 정치국이 집단지도방식으로 갈 것인지 아니면 유일지도방식을

중앙군사위원회 위원, 2012년 김정일훈장 수훈, 국방위원회 위원, 당정치국 상무위원.

²³ 2010년 자강도 당위원회 책임비서 해임, 당중앙위 비서, 정치국 후보위원, 2011년 국방위원회 위원, 2012년 대장 승진, 김정일훈장 수훈, 정치국 위원.

²⁴ 2009년 대장, 2010년 당 중앙군사위원회 위원, 2011년 인민군 총정치국 부국장, 2012년 김정일훈장 수훈, 국가안전보위부장, 당 정치국 위원, 국방위원회 위원.

유지할 수 있을 것인지와 밀접히 연관되어 있다. 당 기능의 회복은 당을 통한 유일적 지도를 의도하고 있지만 오히려 핵심기구인 당이 유일적 지도를 변화시킬 수 있는 가능성을 가지고 있는 것이다.

셋째, 김정은 지도방식의 특징은 헌법과 당 규약을 통해 기구나 조직 간에 담당 업무와 기능을 명확히 한 점이다. 당 내부에서는 당중앙위원회와 당 중앙군사위원회, 국가기구 내에서는 국방위원회와 제1위원장, 그리고 당과 국가기구와의 관계에서는 당 중앙군사위원회와 국방위원회의 업무와 역할 분담이 보다 명확해졌다. 예를 들면, 당 대회 사이에 당 중앙군사위원회는 군사 분야에 대한 당적 지도, 국방위원회는 무력 부문에 대한 지도를 담당한다. 또한 당 중앙군사위원회는 국방사업에 대한 당적 지도, 국방위원회는 국방건설사업에 대한 지도를 각각 담당하는 것이다. 이에 따라 당 중앙군사위원회는 군 엘리트, 야전 군 인사 그리고 국방위원회 보직 인사들이 대거 포함된 반면, 국방위원회 부위원장은 모두 당 및 국가기구 소속이며 국방위원 중에서 군 인사는 확연히 감소하였다.

문제는 이러한 기구와 조직의 명확한 역할 분담이 곧 보직담당 엘리트 간에도 서로의 영역이 명확해짐을 의미하는 것은 아니라는 점이다. 이는 엘리트의 겸직 여부와 겸직 정도와 밀접히 연관되어 있다. 겸직 정도가 높다면 기구나 조직의 역할 분담은 의미가 없어지게 된다. 겸직 엘리트는 담당 업무가 그만큼 확장되기 때문에 권한이 보다 강해질 가능성이 커지는 것이다. 이와 관련, 핵심인사들에 주목해야 한다. 김정은 시대의 핵심 엘리트 7명은 당, 군,公安 등 핵심 기구에 핵심 보직을 맡고 있으며 당 정치국, 당 중앙군사위원회, 국방위원회의의 보직을 모두 중첩적으로 겸직하고 있다. 향후 이들이 적절한 견제를 통해 측근정치의 핵심을 이룰 것인지, 아니면 합종연횡으로 권력의 분점이나 집단지도체제가 가능할 것인지는 역시 김정은의 통치능력에 달려있다. 기구나 조직의 역할 분담은 김정은 개인의 권력이 조직을 통해 보완된다는 의미를 갖는 반면, 측근들의 중첩인사는 상호 견제와 김정은으로의 응집력 강화 가능성 또는 상호 갈등과 권력의 분산 가능성을 모두 가지고 있는 것이다.

넷째, 군에 대한 당 통제방식에는 근본적인 변화가 없으며 당의 통제는 보다 강화되었고 그 동심원의 중심에는 김정은이 위치하고 있다. 군의 지휘권과 인사권은 모두 국방위원회 제1위원장이자 총사령관인 김정은에게 있다. 또한 국방위원회는 인민무력부와 총참모부를 통해 군에 대한 야전의 지도권을 가지고 있으며(군사선), 당 중앙군사위원회는 총정치국을 지도하는 동시에 보고받는 등 군의 당 사업에 대한 정치적 지도권(정치선)을 가지고 있다. 즉, 군에 대한 이중적 지휘체계(군

사선과 정치선)는 유지되고 있으며 그 중심에는 김정은이 있다. 이는 국방위원회와 당 중앙군사위원회를 통해 군에 대한 통제권을 장악하는 방식이다.

이러한 방식은 김정일 시대와 비교할 때 변화된 부분이 없지만 총정치국에 당 출신 최룡해를 배치한 점, 그리고 당 중앙군사위원회에 군 야전인사를 배치한 점은 군에 대한 당 통제가 강화되었음을 의미한다. 이는 선군정치 방식의 후퇴를 의미하기 보다는 김정은의 군권 장악방식과 당 기능의 회복방식이 결합되며 나온 것으로 보아야 한다. 김정은이 선군정치를 지속하는 한, 군대를 활용하는 방식은 변함이 없을 것이다. 선군시대에 군대의 역할이 비군사적 부문으로 확대된 것을 사실이지만 이러한 변화는 ‘당의 군대’로서 역할을 수행한데 따른 것이다. 군은 ‘혁명의 군대’와 ‘당의 군대’로서 당이 ‘선군’과는 다른 변화된 임무를 제시하더라도 그것이 혁명과제인 이상 별 무리 없이 임무를 전환할 것이다.²⁵ 문제는 비군사적 부문에서 중첩된 보직을 맡고 있는 소수 군 엘리트이다. 리영호의 해임, 최룡해의 중용, 당 중앙군사위원회에 야전 군 인사의 배치 등은 이러한 군 엘리트에 대한 통제가 이미 시작되었음을 말해준다. 이에 따라 당의 군 통제 강화는 군 엘리트의 반발을 불러일으킬 가능성이 있으며 이때 김정은이 당 기구 그리고 다른 핵심 엘리트들을 활용하여 반발을 무마할 수 있는가가 주요 과제로 대두할 것이다.

종합하면, 김정은 정권의 절대 권력은 제도에 의해 보장받고 있으며 김정은과의 차이점은 권력의 운용방식에 있다고 할 수 있다. 김정은은 김정일처럼 오랜 기간에 걸쳐 후계자로의 길을 걸으며 최고지도자의 자리에 오른 것이 아니다. 김정은은 최고지도자가 된 이후 제도로 보장받은 권력을 실제 구현할 수 있도록 권력기반을 공고화하는 과정 중에 있다. 그리고 권력의 공고화를 위해 개인이 아니라 기구의 활용 및 역할 분담을 통한 김정은 특유의 지도방식을 택한 것이다.

제도적 기반이 곧 김정은 정권의 안정성을 보장할 것인지 그리고 제도적 변화가 곧 유일지도체계의 변화로 이어질 것인가와는 상반된 가능성을 모두 가지고 있다. 이와 관련, 우리는 향후 권력의 기반인 제도적 보장이 현실로 정착될 수 있는가에 주목해야 한다. 제도의 규정과 다르게 운용될 가능성이 있으며 이때 제도와 현실의 괴리가 정권의 불안정성을 야기할 수 있는 것이다. 예를 들어, 정치국 중심의 운용과 구성원의 증가는 당의 위상을 보여줄 수 있지만 과두체제 또는 집단지도체제로 변용으로 이어질 수도 있다. 또한 각 기구 및 조직의 역할 및 기능

²⁵ 이에 대해서는 다음을 참조할 것. 정성임, “북한의 민군관계: 군의 성격을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제16권 제1호 (2012); 정성임, “북한의 민군관계: 현지지도를 중심으로,” 『통일문제연구』, 제24권 제2호 (2012년 하반기).

분담은 시스템 중심의 안정된 정국운영을 의미할 수도 있지만 측근 엘리트의 보직점직은 오히려 측근 인사들의 갈등과 김정은 중심의 권력구도에 변화를 가져올 수도 있다. 그리고 당의 군 통제강화는 당을 통한 군권장악에 도움을 줄 수도 있지만 군 엘리트의 직접적인 반발을 가져올 수도 있다. 이러한 측면에서 현 운용방식을 김정일 시대와 단순 비교하여 평가를 내리는 것은 설부르며 제도의 현실화 가능성에 보다 많은 관심을 가져야 한다.

향후 경제 프로그램이 예정대로 진행되고 현 운용방식이 큰 반발 없이 작동 된다면, 제도에 기반을 둔 ‘김정은 식(式)’ 체제는 정착되고 김정은 정권은 안정적으로 유지될 것이다. 반면, 경제난 해결이 가시적 성과를 보이지 못한다면, 인사개편에서 소외된 엘리트들이 반발 움직임을 보이는 한편 측근 인사들의 권력이 보다 증대될 수 있다. 이때 김정은 정권의 제도적 기반은 오히려 과두 또는 집단체제를 야기하고 또한 이를 정당화하는 근거로 활용될 수도 있다. 주변 국가들의 정권교체와 새로운 정책이 제시될 내년 한 해는 김정은 정권이 안착하는데 중요한 분수령이 될 것이다. 우리는 대북정책 및 통일정책의 목표를 보다 분명히 하고 이를 위한 구체적이고 적극적인 정책을 구현하기 위해 보다 진지한 고민을 시작해야 한다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 24일 ■ 채택: 12월 7일

참고문헌

1. 단행본

김구섭·차두현. 『북한의 권력구조와 권력엘리트』. 서울: 한국국방연구원, 2004.

2. 논문

김갑식. “김정은 정권의 출범과 정치적 과제.” 『통일정책연구』. 제21권 1호, 2012.

박정진. “북한의 인사이동과 조직행동의 변화 분석.” 『현대북한연구』. 제14권 제3호, 2011.

오경섭. “김정일 사망과 김정은 체제의 전망.” 『세종논평』. 제235호, 2011.11.20.

이기동. “리영호의 해임과 북한의 권력구조.” 경남대 극동문제연구소 제51차 통일전략포럼, 2012.8.16.

이승열. “북한 후계체제 구축의 ‘세 가지 결정요인’에 대한 분석-경로의존성을 중심으로.”

- 『북한연구학회보』. 제14권 제1호, 2010.8.
- 정성임. “북한의 민군관계: 군 역할을 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제13권 제1호, 2009.8.
- _____. “북한의 민군관계: 군의 성격을 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제16권 제1호, 2012.8.
- _____. “북한의 민군관계: 현지지도를 중심으로.” 『통일문제연구』. 제24권 제2호, 2012.
- 정성장. “북한의 노동당 규약 개정과 후계문제 및 권력체계 변동.” 『정세와 정책』, 2011.3.
- 한기범. “권력승계 시기 북한의 권력구조와 대내외정책 전망.” 『통일정책연구』. 제19권 12호, 2010.
- 현성일. “김정은 3대 세습과정에서의 노동당 역할 평가 및 전망.” 통일부 연구용역보고서. 2011.9.

3. 기타자료

- 김진하. “김정은정권의 내구성 진단: 김정일체제와의 비교를 중심으로.” Online Series Co 12-20, 2012.4.27.
- _____. “북한 권력세습의 안정성 전망.” Online Series Co 10-40, 2010.10.27.
- _____. “북한 조선노동당규약 개정의 정치동학.” Online Series Co 11-08, 2011.2.9.
- 박형중. “김정은 통치연합의 출범과 특징.” Online Series Co 12-18, 2012.4.23.
- _____. “김정은 후계체제와 중앙과 지방의 전면적 간부교체.” Online Series Co 11-32, 2011.11.17.
- _____. “당대표자회와 과도적 권력체제의 출범.” Online Series Co 10-18, 2010.10.11.
- _____. “2010.9.28 당대표자회의 재평가.” Online Series Co 11-25, 2011.9.21.
- 이규창. “김정일 사망 전후의 북한 법제정비 의미와 특징.” Online Series Co 12-09, 2012.3.6.
- 조 민. “평양의 ‘7월 드라마’와 김정은체제의 향방 - 북한, 어디로 가는가?” Online Series Co 12-30, 2012.7.23.
- _____. “‘포스트 김정일’체제의 정권진화와 개발독재체제.” Online Series Co 11-36, 2011.12.26.
- 조한범. “리영호 실각과 북한 권력투쟁 전망.” Online Series Co 12-29, 2012.7.17.
- _____. “김정은정권 권력재편과 위기요인 진단.” Online Series Co 12-23, 2012.5.11.
- 최진욱. “김정은 정권의 출범과 북한의 선택.” Online Series Co 12-17, 2012.4.20.
- 통일부 홈페이지. <<http://www.unikorea.go.kr>>.

Abstract

The Institutional Foundation of Kim Jong-un Regime: *With a Focus of the Party and the State Agencies*

Sung-Im Jung

This thesis aims to examine the institutional foundation of Kim Jong-un regime focusing on the party and the state agencies. Institutionally the absolute power of Kim Jong-un has not changed and the difference between Father and Son lies on their management of it. The core organization of power structure is the party and its control on the army has been enhanced. Kim Jong-un grasps firmly on the command and personnel management of the army (the first chairman), ascendancy (National Defense Commission), and the party leadership (the Party Central Military Committee). Additionally, the committee has guided the military field and the defense businesses through the party while National Defense Commission has led the armed forces area and national defense constructing businesses, which shows more clearly divided roles and assignments between the party and the state agencies. Hereafter, relating to the stability of the regime, it should be watched whether these institutional assurance of power can be settled in reality.

Key Words: Kim Jong-un Regime, Institutional Foundation, the Party Central Military Committee, National Defense Commission, the First Chairman, the Party's Politburo, the Party's Secretariat

