

서울대 통일평화연구소 통일 아카데미
강의 자료 (2010. 4. 20)

7기 통일아카데미 3강

북한의 권력구조와 후계체제

정성장

김정일 시대 북한의 권력구조와 후계체계

정성장 (세종연구소 수석연구위원)

1. 문제의 제기

2008년 8월 중순 김정일 조선로동당 총비서가 뇌혈관계 이상 증세로 쓰러져 치료를 받음으로서 한동안 공개 활동이 중단되자 우리 사회에서는 포스트 김정일 체제에 대한 논의가 활발하게 이루어지기 시작했다. 현재까지의 논의들을 정리해보면, 우선 김정일 이후 북한에서 급변사태 발생 가능성이 높다는 시각과 그렇지 않다는 시각, 그리고 김정일 이후 북한체제를 국방위원회나 군부가 주도할 것이라는 시각과 당이 주도할 것이라는 시각 등으로 나누어진다.

포스트 김정일 체제 논의에서 한 가지 흥미로운 점은 지금까지 북한 문제와 관련하여 대체로 비슷한 입장을 보여 왔던 황장엽 전 조선로동당 중앙위원회 비서와 한국사회의 일부 보수적인 지식인들 간에 향후 전망 및 대응방향과 관련하여 중요한 입장차이가 발견된다는 것이다. 황장엽 전 비서는 김정일 이후 북한체제를 군부가 아닌 당이 장악할 가능성이 크다고 전망하고 있는데 비해,¹⁾ 일부 보수적인 지식인들은 “‘post-김정일’의 후계구도는 누구도 정확히 예측할 수 없을 것”이라고 주장하면서 군부 단독 또는 당과 군부가 공동으로 권력을 장악할 가능성을 더 높게 보고 있다.²⁾ 또한 황 전비서는 ‘북한이 스스로 힘으로 덩샤오핑(鄧小平)식 개혁개방을 시작하면 결국 자유민주체제로 바뀌어 남한에 흡수될 수밖에 없다’라는 장기적 전망 하에 “김정일 이후의 북한이 중국식 개혁개방 정책을 펴도록 해야지” 선불리 자유민주화까지 요구하는 것은 곤란하다는 입장을 보이고 있다.³⁾ 이에 반해 일부 보수적인 지식인들은 “정부의 조직을 북한의 ‘붕괴’에 대처할 수 있는 체제로 정비”⁴⁾하고, 현재의 ‘대북정책’을 ‘통일정책’으로 전환해야 한다며 이견을 드러내고 있다.

이밖에 김정일의 갑작스러운 유고가 발생할 경우 당보다는 국방위원회가 중심이 된 집단지도체제가 수립될 가능성이 높다는 시각도 있다. 이 같은 입장을 가진 전문가들은 현재의 국방위원회를 “주석제하의 중앙인민위원회와 당 정치국 비서국을 결합한 당정군복합체”로 볼 수 있기 때문에 “집단지도체제의 중심은 국방위원회가 될 수밖에 없다”고 주장하기도 한다.⁵⁾

포스트 김정일 체제에 대해서도 현실성 있는 전망을 제시하기 위해서는 무엇보다도 먼저 현재의 북한체제가 어떠한 이념에 의해 통치되고 있고, 어떠한 권력체계를 유지하고 있는가를 정확히 이해해야 것이다. 그러므로 필자는 본고의 제2절에서 북한의 주체사상이 수령·당·국가·기구·군대 관계에 대해 어떻게 설명하고 있는가를 검토하고자 한다. 그리고 제3절에서는 김정

1) 『연합뉴스』 2008/09/16.

2) 홍관희, “金正日 와병과 北체제위기” 『NK Vision』 2008년 9·10월호, p. 23; 이동복, “‘포스트 김정일’에 어떻게 대비해야 하는가,” 『NK Vision』 2008년 9·10월호, pp. 37-38 참조.

3) 『연합뉴스』 2008/09/15.

4) 이동복(2008), p. 39.

5) 고유환, “김정일 건강변수와 후계구축의 시나리오,” 『KDI 북한경제리뷰』 2008년 9월호, p. 27.

일 시대 북한의 권력체계와 주요 권력기관의 위상을 분석하고, 제4절에서는 북한의 헌법 개정과 국방위원회의 위상 변화에 대해 고찰하고자 한다. 제5절에서는 2009년 1월 8일 김정일의 3남 김정운이 ‘수령의 후계자’로 결정된 후 후계체계가 어떻게 구축되어 왔고, 김정운이 현재 어떠한 위상과 영향력을 가지고 있는지 분석한 후 향후 북한 권력체계가 어떻게 변화될 것인지 전망해볼 것이다.

2. 주체사상과 북한의 권력체계

1) 북한정치 연구에서의 ‘남한중심주의’

어떤 집단이든 그 자신의 문화가 제공한 렌즈를 통해 세계를 본다는 점에서 자민족중심적이다. 지상의 어느 민족도 ‘자민족중심주의(ethnocentrism)’에서 자유로울 수는 없지만, 자민족중심주의의 한계를 극복하지 못하면 자신이 살아온 세계와 다른 가치관과 문화를 가지고 있는 다른 세계에 대해 정확히 이해할 수 없게 된다. 자민족중심주의에는 ‘서구중심주의’뿐만 아니라 ‘중국중심주의’ 혹은 ‘중화주의’ 그리고 ‘남한중심주의’ 등이 존재한다. 과거 중국인들이 중국중심적 시각을 가지고 주변 국가들에게 ‘야만’의 지위를 부여한 것처럼 한국인들도 경제적으로 한국에 뒤쳐진 국가들에 대해 비슷한 지위를 부여하거나, 한국의 군부독재 경험과 발전 모델 등을 가지고 다른 국가들을 바라보려는 경향이 있다. 바로 이 같은 경향이 한국의 북한 연구에서도 나타나고 있으며, 이로 인해 때로는 북한의 실상을 정확히 이해하는 것을 어렵게 하고 있다.⁶⁾

북한은 국가중심적인 남한체제와는 다르게 당 중심의 체제를 가지고 있음에도 불구하고 1990년대 중후반 국내의 대다수 연구자들은 선군정치를 강조하는 북한체제에 대해 ‘군부통치 국가’가 되었다고 성급하게 판단했다. 이는 남한에서의 박정희와 전두환 군부통치의 경험을 북한에 투영하여 해석한 결과였다. 그러나 2000년대 들어 국내 학계에서는 논쟁을 통해 선군정치가 노동계급보다 군대를 앞세우는 것이지 당보다 군대를 앞세우는 것이 아니라는 점에 대해 대체로 합의가 형성되었다.⁷⁾ 이처럼 김정일 시대 북한의 당·군 관계에 대한 1990년대 중후반의 부적절한 인식은 2000년대에 시정되었지만, 당과 국가기구 간의 관계에 대해서는 여전히 남한중심적 편견이 남한의 학계와 언론계에 큰 영향을 미치고 있다. 그 결과 대부분의 전문가들과 언론은 북한체제가 더 이상 당이 국가를 영도하는 당·국가(Party-State)가 아닌 것처럼, 김정일이 가지고 있는 직책 중 당 총비서직보다 국방위원회 위원장직이 더 중요하다고 주장하고 있다. 그리고 김정일 총비서가 당을 통해 국가와 군대를 통제하고 있는 것이 아니라 “수령 개인이 당정군을 각각 직할통치”⁸⁾하고 있다는 주장이 학계에 큰 영향을 미치고 있다. 이 같은 문제점은 거대한 통치조직인 북한의 조선로동당을 기본적으로 선거용 조직의 성격이 강한 남한의 정당과 비슷하게 이해하고, 조선로동당의 통치를 법적으로 뒷받침하는 수단인 북한의 헌

6) 본고에서의 ‘남한중심주의’에 대한 논의는 정성장, “북한정치 연구와 남한중심주의,” 『정치·정보 연구』 제10권 1호 (2007), pp. 89-106 참조.

7) 이대근, “조선인민군의 정치적 역할과 한계,” 『현대북한연구』 제4권 2호 (2001), pp. 115-152; 정성장, “김정일 시대 북한의 ‘선군정치’와 당·군 관계,” 『국가전략』 제7권 3호 (2001), pp. 51-77 참조.

8) 김근식, “김정일 시대 북한의 당·정·군 관계 변화: 수령계 변화의 함의를 중심으로,” 북한연구학회 편, 『북한의 정치 2』 (서울: 경인문화사, 2006), p. 268.

법을 모든 정치조직을 구속하는 남한의 헌법처럼 권력체계와 관련하여 가장 중요한 의의를 갖는 문서로 간주하며, 국가기구를 중심으로 정치체제를 보려고 하는 시각에서 비롯된다.

북한은 사회주의헌법에 대해 “노동계급의 당과 국가의 로선과 정책을 가장 집중적으로 표현하고 있는 모체법”이며, “국가사회생활에서 지침으로 되는 당의 정책적 요구들 가운데서 가장 기본적인 문제들을 종합적으로 법화”한 것으로 파악하고 있다.⁹⁾ 그러므로 헌법이 당의 위상과 역할을 제한한다는 것은 생각할 수 없는 일이며, 당의 정책적 요구가 오히려 헌법의 내용을 결정짓고 있다. 북한은 이처럼 헌법보다 당의 영도를 우위에 놓고 있으므로, 북한의 문헌들은 김일성이 생시에 “당은 법의 테두리 안에서 활동해야 한다”는 ‘반혁명적 주장’을 물리치고 “인민정권기관과 사회안전기관, 사법, 검찰기관에 대한 당의 영도를 철저히 실현하도록” 했다고 밝히고 있다.¹⁰⁾ 그럼에도 불구하고, 국내에서 발간된 북한정치 관련 서적들의 대부분은 부록에서도 당 규약보다 헌법을 앞에 내세우는 남한중심적 접근을 보이고 있는 실정이다.¹¹⁾

이처럼 북한에 대한 우리의 인식을 왜곡하는 남한중심주의를 극복하기 위해서는 실증적인 연구와 함께 북한 지도부와 주민이 자신의 권력체계에 대해 어떻게 인식하고 있는가를 정확히 이해하는 것이 필요하다. 이를 위해 아래에서는 먼저 북한의 통치이념이 수령·당·국가기구·군대 관계에 대해 어떻게 설명하고 있는가를 분석하도록 하겠다.

2) 주체사상과 수령·당·국가기구·군대 관계

주체사상은 ‘수령의 유일적 영도체계’를 세워야 한다고 주장하면서 이 체계에 대해 “수령의 혁명사상을 유일한 지도적 지침으로 하여 혁명과 건설을 수행하며 수령의 명령, 지시에 따라 전당, 전국, 전군이 하나와 같이 움직이게 하는 영도체계”¹²⁾라고 설명하고 있다. 그리고 당, 국가정권, 근로단체, 혁명무력 등 ‘프롤레타리아독재체계’를 이루는 모든 조직과 기구들을 “혁명과 건설에 대한 수령의 유일적 영도를 보장하기 위한 무기”로 간주하고 있다.¹³⁾ 그런데 프롤레타리아독재체계에서 당과 국가정권, 근로단체, 혁명무력이 모두 대등한 지위와 역할을 부여받고 있는 것은 아니다. 프롤레타리아 독재 체계에서 무엇보다 중요한 자리를 차지하는 것은 노동계급의 당이며, 당은 영도체계에서 ‘향도적 역량’¹⁴⁾이다.

북한은 ‘향도적 역량’으로서의 당의 지위와 역할에 두 가지 측면이 있다고 설명한다. 첫 번째 측면은, 당이 “노동계급과 근로대중의 다른 모든 조직들을 통일적으로 지도하는 최고형태의 조직”이라는 것이다. 당이 최고형태의 조직으로 되는 이유는 당이 대중단체와 군사조직 그리고 국가조직 등의 ‘선진분자’들로 구성되어 있기 때문이다. 당은 모든 부문의 ‘선진분자’들로 구성되어 있기 때문에 다른 모든 조직들을 지도할 수 있는 권위와 능력을 가지고 있다는

9) 심형일, 『주체의 사회주의 헌법리론』 (평양: 사회과학출판사, 1991), p. 47.

10) 조선로동당출판사, 『위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 9: 주체형의 혁명무력 건설』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 452.

11) 김갑식, 『김정일정권의 권력구조』 (서울: 한국학술정보, 2005); 박재규 편, 『새로운 북한읽기를 위하여』 (서울: 법문사, 2004); 북한연구소, 『북한총람 (1993-2002)』 (서울: 북한연구소, 2003); 윤기관 외, 『현대북한의 이해』 (서울: 법문사, 2004).

12) 김민·한봉서, 『령도체계』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 79.

13) 김화중, 『주체의 사상, 이론, 방법의 심화발전 5 — 주체의 령도방법의 계승발전』 (평양: 사회과학출판사, 1998), p. 107.

14) 북한 사전에 의하면 ‘향도’는 “① 혁명투쟁에서 나아갈 앞길을 밝혀주고 승리의 한길로 이끌고 나가는 것, ② 일정한 목표를 향하여 길을 인도하는 것 또는 인도하는 그 사람이나 사물”을 의미한다(사회과학출판사, 『조선말대사전 (2)』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 924; 김정일, 『김정일 선집 7 (1981-1983)』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 446.

것이다.¹⁵⁾

‘향도적 역량’으로서의 당의 지위와 역할이 가지는 두 번째 측면은, 당이 “혁명과 건설을 전적으로 책임지고 모든 사업을 조직 지휘하는 혁명의 참모부”라는 것이다. 북한은 노동계급의 혁명위업이 “어렵고도 복잡한 사업이며 과학적인 전략전술에 기초하여 전개되는 고도의 조직적, 의식적인 사업”이라고 간주하고 있다. 그리고 그 같은 인식에 기초해 “노동계급의 혁명위업이 성과적으로 수행되자면 수령의 사상과 구상을 실현하기 위한 모든 사업을 직접 작전하고 조직하는 혁명의 참모부가 있어야 한다”고 주장하고 있다.¹⁶⁾ 북한에서 당이 바로 ‘혁명의 참모부’ 역할을 하고 있기 때문에 당은 높은 권위와 위상을 유지하고 있는 것이다.

북한 정치에 대한 국내의 기존 연구들의 상당수는 ‘당의 영도’와 ‘수령의 영도’를 분리해서 양자를 단절적으로 이해하려는 경향을 보이고 있다. 그 같은 시각에서 기존의 당.국가 체제가 김정일 시대에 “당이 대내통합과 체제결속 상징화를 위해 정치사상적 진지를, 군이 체제보장을 위해 군사적 진지를, 정이 경제발전을 위해 경제적 진지를 각각 거의 배타적으로 담당하는 당.군.정 역할분담 체제로 변화”¹⁷⁾하였다는 주장도 제기되었다.

그런데 북한은 “당의 영도는 곧 수령의 영도”¹⁸⁾라고 강조함으로써 ‘당의 영도’와 ‘수령의 영도’를 동일시하고 있다. 그리고 인민대중이 “당과 수령의 영도를 받아야 혁명의 주체로서의 지위를 차지하고 역할을 다할 수 있다”고 주장함으로써 ‘수령의 영도’만 강조하지 않고 ‘당의 영도’도 동시에 강조하고 있다. 물론 북한은 “수령의 사상과 영도를 떠나서는 영도적 정치조직으로서의 당에 대해서 생각할 수 없다”¹⁹⁾고 주장함으로써 ‘수령의 영도’와 ‘당의 영도’를 구분하여 이야기할 때에는 전자의 후자에 대한 우위를 분명히 하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한은 기본적으로 전자와 후자가 불가분의 관계에 있다고 파악하기 때문에 군대의 역할을 강조하는 이른바 선군시대에도 ‘수령의 영도’와 ‘수령에 대한 충실성’뿐만 아니라 ‘당과 수령의 영도’ 그리고 ‘당과 수령에 대한 충실성’²⁰⁾도 동시에 강조하고 있는 것이다.

북한은 당의 영도가 곧 ‘수령의 영도’가 되는 이유에 대해, 노동계급의 수령은 혁명과 건설에 대한 영도를 “그 어떤 다른 조직을 통하여 실현하는 것이 아니라 오직 당을 통하여 진행”하기 때문이라고 설명하고 있다. “노동계급의 당이 모든 사업을 조직하고 영도하는 것은 곧 수령의 영도가 이루어지는 과정”이기 때문에 당의 영도와 수령의 영도가 구별되는 것이 아니라는 것이다. 현실적으로 수령이 자신의 영도를 뒷받침해줄 강력한 핵심조직과 엘리트가 없다면, 전 국가와 사회를 일사불란하게 이끌어갈 수 없다. 따라서 북한은 ‘혁명의 최고영도자’인 수령의 사상을 가장 정확히 관철할 수 있고, 수령의 직접적인 영도 밑에 혁명과 건설 전반을 통일적으로 장악하고 지도할 수 있는 정연한 지도체제와 조직기구, 능력 있는 일꾼들을 가지고 있는 노동계급의 당만이 ‘혁명의 참모부’가 될 수 있다고 주장해왔다.²¹⁾ 이처럼 당이 ‘혁명의 참모부’ 역할을 하고 있기 때문에 김정일로서는 당의 영도를 군사 이외의 부문에 대해서는 효율적으로 지도할 엘리트들을 갖추지 못한 군부나 국방위원회의 영도로 대체할 수는 없는 것이다.

15) 김민·한봉서(1985), pp. 117-121.

16) 김민·한봉서(1985), p. 118.

17) 김갑식(2005), p. 261.

18) 김정일(1996), p. 269.

19) 김정일, 『김정일 선집 14 (1995-1999)』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 90.

20) 김정일은 “전체 인민이 당과 수령을 절대적으로 믿고 진심으로 따르도록 하여야 합니다”라고 지적하면서 ‘당과 수령에 대한 충실성’은 일심단결의 근본핵이라고 주장하고 있다. 김정일, 『김정일 선집 15 (2000-2004)』 (평양: 조선로동당출판사, 2005), p. 3.

21) 김민·한봉서(1985), pp. 118-119.

당은 “수령과 함께 인민대중을 영도”하는 특별한 위치에 있고, “수령의 유일적 령도는 당을 통하여 실현된다”는 점에서 당의 위상은 결코 국가정권(또는 국가기구)이나 근로단체 그리고 군대에 비할 바가 못 된다. 물론 그렇다고 해서 당이 국가정권이나 근로단체 그리고 군대의 역할을 대체할 수 있는 것은 아니다. 당은 기본적으로 정치적·정책적 지도를 수행하게 되어 있는데, 만약 “수령의 사상과 교시, 당의 노선과 정책의 직접적 집행자”인 국가정권이 없어 당이 ‘집행자’의 역할까지 담당해야 한다면 거대한 관료조직으로 전락할 수밖에 없다. 그러므로 당은 ‘혁명의 참모부’로서의 기능과 역할을 수행하기 위해 “당과 대중을 연결시키는 가장 포괄적인 인선대”인 국가정권을 필요로 할 수밖에 없다.²²⁾

북한에서 국가정권은 “입법기관, 행정기관, 사회안전기관, 재판검찰기관 등 권력기관을 가지고 그것을 통하여 당이 제시한 방향에 따라 프롤레타리아독재의 기능을 수행하며 사법정책, 경제정책, 교육정책, 문예정책, 대외정책 등을 비롯한 당의 모든 정책집행을 조직하고 지도하며 감독 통제”하는 기능을 수행하고 있다. 국가정권은 또한 “당의 노선과 정책을 집행하는 강력한 무기”로 간주되고 있다.²³⁾ 북한에서 당은 “수령과 수령의 후계자의 사상과 영도를 실현하기 위한 정치적 무기”²⁴⁾이며, “노동자, 농민, 병사, 근로인텔리 등 각계각층을 망라하는 가장 포괄적인 조직”인 국가정권은 당의 노선과 정책을 집행하는 ‘강력한 무기’가 되는 것이다.²⁵⁾

이처럼 북한에서 국가정권은 당의 노선과 정책을 집행하는 ‘수단’으로서의 지위를 가지고 있지만, 우리 사회에서는 1990년대에 김정일이 당의 행정대행 현상을 비판하고 1998년 헌법 개정을 통해 ‘내각중심제’를 도입하자 마치 행정경제기관이 당의 간섭으로부터 해방된 것처럼 간주하는 오해가 나타났다. 그런데 1990년대에 김정일이 당의 행정대행 현상을 강하게 비판한 것은 당이 행정대행을 하면서 ‘당사업’도 제대로 되지 않고 “행정경제사업에 대한 당적 지도도 바로 되지 않고”²⁶⁾ 있다는 인식 때문이었다. 사회주의권의 붕괴로 인해 북한의 경제사정이 계속 악화되고 있는 상황에서 당이 경제사업에 지나치게 관여하였다가는 인민들의 불만이 행정경제기관뿐만 아니라 당에게까지 향하게 될 것임은 명약관화했다. 그러므로 김정일은 “경제사업을 경제지도일군들이 책임지고 맡아 수행하도록 하기 위해 모든 경제사업을 정무원에 집중시키는 조치를”²⁷⁾ 취함으로써 당조직이 당사업에 더욱 집중할 수 있도록 했다.

여기서 주의할 것은 김정일이 당의 ‘행정대행’ 현상을 비판하였다고 해서 ‘행정경제사업에 대한 당적 지도’까지 포기한 것은 아니라는 점이다. 김정일은 1998년 헌법 개정 이후 “새로운 국가기구체계의 요구에 맞게 행정경제사업에 대한 당적 지도를 잘해야” 한다고 지적하면서, 당조직들과 당일군들은 “모든 경제사업을 내각이 전적으로 책임지고 해나가도록 당적으로 잘 밀어주고 도와주어야”²⁸⁾한다고 강조하였다. 이는 내각과 위원회, 성에서 결정과 지시를 내리더라도 결정과 지시에 “절대복종하는 강한 규율”을 당에서 세워주지 않으면 제대로 집행되지 않는 현실을 반영하는 것이었다.

22) 김민·한봉서(1985), p. 162.; 김화중(1984), pp. 71-138.

23) 김민·한봉서(1985), pp. 162-163.

24) 조선로동당출판사, 『위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 20: 혁명위업계승문제의 빛나는 해결』(평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 70.

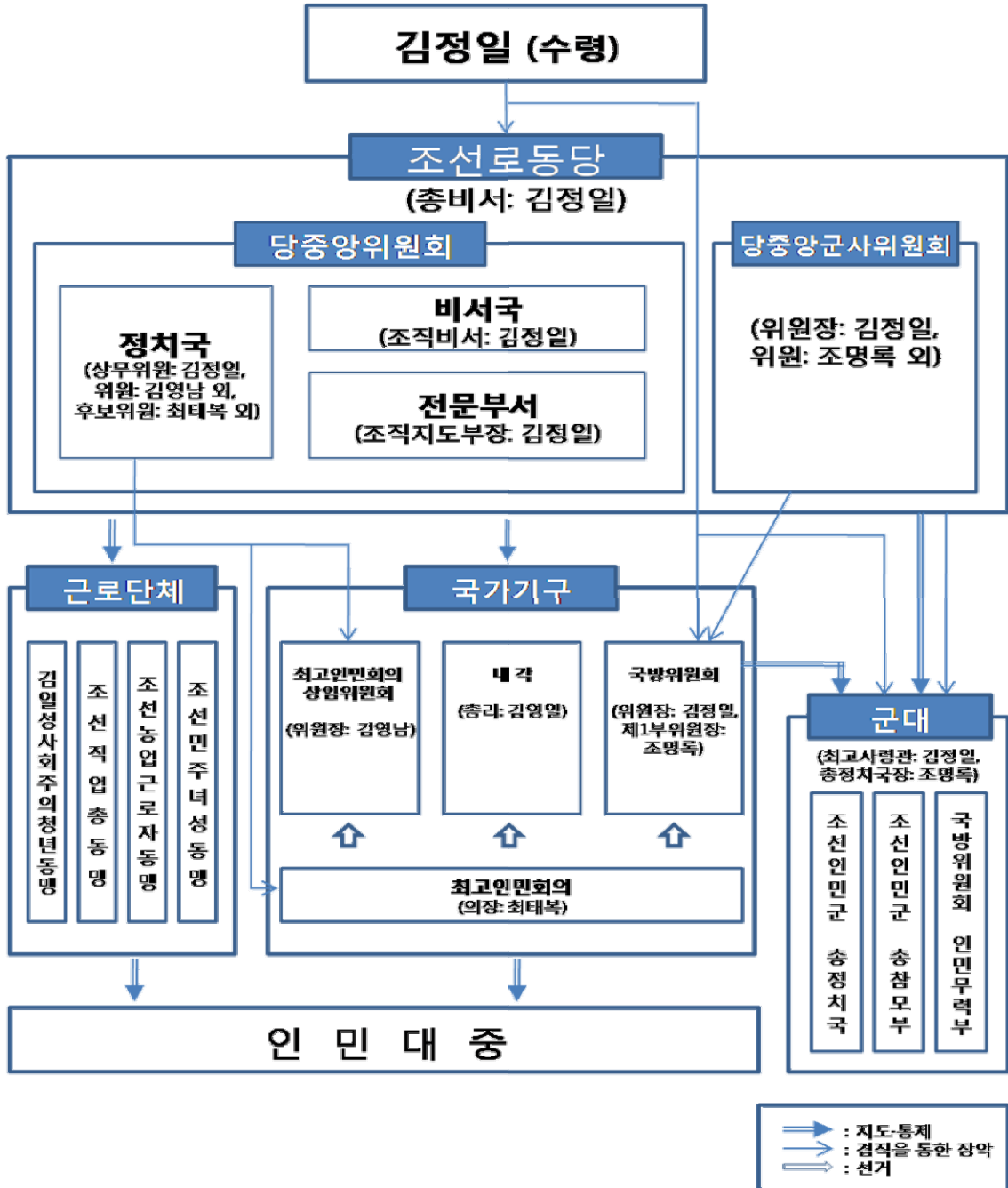
25) 김민·한봉서(1985), pp. 161-162.

26) 김정일(1998), p. 400.

27) 김정일(1998), p. 396.

28) 김정일(2000), p. 461.

<그림 1> 김정일 시대 북한의 권력체계 (주체사상과 북한 문헌을 토대로 작성)



북한은 모든 분야와 모든 단위에서 “해당 당위원회를 최고지도기관으로 하는 집체적 지도체계”를 수립하였다. 국가경제기관, 근로단체와 같은 조직과 기구들에도 당위원회를 설치하고, 이들 조직과 기구들이 예외 없이 해당 당위원회의 지도와 통제 밑에서 사업하게 하고 있다. 그리고 각 당위원회가 수령의 교시와 당의 정책을 관철하기 위한 구체적인 대책과 자기 단위에서 제기되는 중요한 모든 문제들을 집체적으로 토의결정하고 그 집행을 지도 통제할 수 있게 하고 있다.²⁹⁾

그 결과 경제관리에서도 “당위원회의 집체적 지도”가 보장되고 있으며³⁰⁾, “정권기관이 당의 노선과 정책을 관철하는데서 제기되는 모든 중요하고 원칙적인 문제는 다 당위원회에서 토의”³¹⁾하게 하고 있기 때문에 다른 모든 조직에서와 마찬가지로 내각에서도 행정경제일군에 대한 당일군의 우위가 제도적으로 보장되어 있다. 이 같은 조건에서 결국 “내각과 위원회, 성의 결정과 지시는 다 당의 의도를 반영한 것이며 당의 경제정책을 관철하기 위한 것”이 되지 않을 수 없다. 그리고 “일군들이 내각이나 위원회, 성의 결정과 지시를 걸쳐 대하고 제대로 집행하지 않으면 … 당의 경제정책이 관철될 수 없”³²⁾는 것이다. 그러므로 1998년 헌법 개정 이후 북한이 강조하고 있는 ‘내각책임제’ 또는 ‘내각중심제’는 국내 일부 연구들에서 주장되고 있는 것처럼 경제사업에서 행정경제일군들의 당일군들에 대한 우위를 보장하는 것이 아니다. 그리고 “정권기관 일군들이 사업에서 자립성과 창발성을 발휘할 수 있게 사업상 권위도 높여 주고 사업조건도 보장해”³³⁾주는 수준을 넘어서지 못하는 한계를 내포하고 있다.

북한 지도부가 이처럼 ‘행정경제사업에 대한 당적 지도’를 포기하지 못하는 것은 “노동계급의 당과 국가가 경제에 대한 지도기능을 포기하는 것은 인민대중의 생활을 돌봐주어야 할 자기의 책임을 회피하는 것으로 된다”고 파악하고 있기 때문이다. 그 같은 관점에서 김정일은 “노동계급의 당과 국가의 지도가 없는 경제는 사회주의경제가 아니며 사회주의경제에 기초하지 않은 사회는 사회주의사회라고 말할 수 없다”³⁴⁾고 단언했다. 그리고 “지금 일부 일군들이 당의 영도를 떠나서 경제사업에 대하여 논의하는데 그러서는 안 됩니다. 경제사업과 인민생활을 당이 다 책임지고 풀어 나가는 것은 우리 당이 견지하고 있는 일관한 원칙입니다”³⁵⁾라고 밝혔다.

북한에서 행정경제사업에 대한 당적 지도는 ‘정치적 지도’와 ‘정책적 지도’로 구분된다. ‘정치적 지도’는 “근로자들의 사상을 발동하여 그들의 혁명적 열의와 창조적 적극성을 불러일으켜 혁명과 건설을 다그쳐나가도록 하는 것”을 의미한다. 그리고 ‘정책적 지도’는 “수령의 교시와 그 구현인 당의 노선과 정책의 요구에 맞게 혁명과 건설이 진행되도록 장악통제하고 이끌어주는 것”을 의미한다.³⁶⁾ 북한이 주체사상에서 강조하고 있는 ‘사상사업 우선주의’와 ‘정치사업 우선주의’를 포기하지 않는 한 당의 ‘정치적 지도’는 지속될 수밖에 없다. 그리고 당과 수령이 매년 신년공동사설을 통해 내각의 한 해 사업 방향을 제시하는 한 내각에 대한 ‘정책적 지도’가 사라지는 것도 기대하기 어렵다. 북한은 ‘경제강국’ 건설을 위해서도 경제사업에 대한 당적 지도를 실속있게 해야 한다고 주장하고 있다.³⁷⁾ 그러므로 북한에서 지금과 같은 ‘수령의

29) 김화중(1984), p. 132.

30) 김정일(1998), p. 364.

31) 김정일(1998), p. 289.

32) 김정일(2000), p. 461.

33) 김정일(1998), p. 289.

34) 김정일(1998), p. 363.

35) 김정일(2000), p. 256.

36) 김화중(1984), p. 133.

37) 김정일(2005), p. 10.

유일적 영도체계가 유지되고 당이 경제정책의 방향을 제시하는 한, “당이 대내통합과 체제결속 상징화를 위해 정치사상적 진지를, 군이 체제보장을 위해 군사적 진지를, 정이 경제발전을 위해 경제적 진지를 각각 거의 배타적으로 담당하는 당·군·정 역할분담 체제”³⁸⁾가 출현할 가능성은 희박하다고 하겠다.

북한정치에 대한 기존 연구의 상당수는 김정일 시대에 당의 위상이 ‘실추’되고 국방위원회가 ‘최고권력기관’이 되었다고 주장하고 있다. 그러나 북한은 선군시대에도 여전히 당은 혁명의 참모부이며 향도적 역량으로서의 당의 지위와 역할은 “그 어떤 조직이나 단체도 대신할 수 없으며 이것으로 하여 당의 지위와 역할은 그 어느 시기에도 절대적이다”³⁹⁾라고 말하고 있다. 김정일 시대에 북한에서는 『김정일장군의 선군정치』(2000), 『선군시대의 조국을 가다』(2002), 『선군시대위인의 정치와 노래』(2002), 『위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 선군혁명령도에 관한 독창적 사상』(2002), 『김정일장군 선군정치리론』(2003), 『위대한 선군시대』(2004), 『선군정치와 조국통일』(2004), 『선군으로 위력떨치는 강국』(2005) 등 선군정치와 관련하여 수많은 책이 발간되었다.⁴⁰⁾ 만약 국방위원회가 최고권력기관이 되었다고 하면, 국방위원회에 대해서도 ‘혁명의 참모부’이며 ‘향도적 역량’이라는 주장이 나와야겠지만 위의 어느 책에서도 이 같은 언급은 찾아볼 수 없다. 그것은 김정일이 국방위원회의 위원장직을 맡음으로써 국방위원회가 국가기구 중에서 수위에 놓이게 되었지만, 당처럼 “혁명과 건설 전반을 통일적으로 장악하고 지도할 수 있는 정연한 지도체제와 조직기구, 능력 있는 일꾼들”을 가지고 있지 못하기 때문이라고 할 수 있다.

김정일 시대에 북한에서 군대의 역할이 강조되면서 우리 사회에서는 북한군이 북한체제의 ‘중핵집단’으로 부상하였으며, 조선인민군이 이제 ‘당의 군대’라기보다 ‘국가의 군대’ 개념에 더 접근한 것으로 판단된다는 주장이 제기되기도 했다.⁴¹⁾ 그러나 북한은 변함없이 당과 수령이 “혁명군대를 의식화, 조직화하는 교양자, 조직자인 동시에 과학적인 전략전술로 건군위업을 올바른 길로 이끌어주는 영도자”이며, 혁명무력 건설에서 ‘결정적 역할’을 한다고 인식하고 있다. 그리고 “혁명무력 건설에서 노동계급의 당과 수령이 노는 영도적 지위와 결정적 역할은 사회의 그 어떤 조직이나 걸출한 개인도 대신할 수 없다”고 설명하면서 군대에 대한 당의 영도를 강조하고 있다.⁴²⁾

‘선군정치’에 대해 북한의 이론가들은 “군대를 중시하고 그를 강화하는데 선차적인 힘을 넣는 정치”라고 정의하고, “인민군대를 강화하는데 최대의 힘을 넣고 인민군대의 위력에 의거하여 혁명과 건설의 전반 사업을 힘 있게 밀고나가는 것은 위대한 김정일 동지의 특유의 정치방식”이라고 설명하고 있다. 이 같은 설명만을 보면 김정일 시대 인민군이 북한정치의 중심에 선 듯 한 인상을 받을 수 있다. 그러나 북한의 이론가들은 “당과 군대는 떨어야 떨어 수 없는 불가분리의 관계”에 있다고 주장하면서 군에 대한 조선로동당의 영도를 옹호하고 있다. 그 이유는 군사명령 지휘체계로 군대는 움직일 수 있어도 수백만 대중은 움직일 수 없고, 광범한

38) 김갑식(2005), p. 261.

39) 고초봉, 『선군시대 혁명의 주체』 (평양: 평양출판사, 2005), p. 70.

40) 강성길, 『선군시대의 조국을 가다』 (평양: 평양출판사, 2002); 김두일, 『선군시대위인의 정치와 노래』 (평양: 문학예술출판사, 2002); 리철·심승건, 『위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 선군혁명령도에 관한 독창적 사상』 (평양: 사회과학출판사, 2002); 김인옥, 『김정일장군 선군정치리론』 (평양: 평양출판사, 2003); 김봉호, 『위대한 선군시대』 (평양: 평양출판사, 2004); 김영, 『선군정치와 조국통일』 (평양: 평양출판사, 2004); 김봉호, 『선군으로 위력떨치는 강국』 (평양: 평양출판사, 2005) 참조.

41) 이상민, “북한의 정치체제 변화와 조선노동당의 위상,” 이상민 외, 『21세기의 남북한 정치: 새로운 남북관계와 통일한국의 미래』 (서울: 한울 아카데미, 2000), pp. 168-183.

42) 조선로동당출판사(1998), pp. 65-67.

군중을 조직 동원하는 것은 당이기 때문이라는 것이다.⁴³⁾

북한에서 당은 현재 “인민대중의 자주성 실현을 위한 혁명의 참모부”로, 군대는 “당의 전략적 목표, 과제 실현을 무장으로 받드는 기둥”으로 간주된다. 따라서 당과 군대가 서열상 누가 선차냐 할 때 “당이 앞자리에 놓이고 군대는 그 위상에서 명실공히 당군으로 된다”고 북한의 이론가들은 주장한다.⁴⁴⁾ 결국 김정일의 선군정치 하에서도 당과 군대 간의 관계에서 근본적으로 달라진 점은 없다고 할 수 있다. 북한은 “인민군대를 당의 군대, 수령의 군대로 더욱 튼튼히 준비시켜야”⁴⁵⁾한다고 변함없이 강조하고 있으므로, 북한이 이 같은 관점을 고수하는 한 북한군이 ‘당의 군대’가 아닌 ‘국가의 군대’가 된다는 것은 생각하기 어려운 일이다.

강성대국 건설과 관련해서도 북한은 현재 선차적으로 제기되는 문제는 ‘향도적 역량’인 당을 강화하고 그 ‘영도적 역할’을 높이는 것이라고 주장한다. 또한 집권당인 조선로동당이 국가와 행정경제기관 그리고 사회단체에 대한 영도를 포기하게 되면, 결국 “사회에 대한 영도권”을 상실하게 되고 사회주의가 붕괴되는 결과를 맞게 되므로 결코 ‘정경분리’ 정책과 같은 것을 수용할 수 없다는 입장을 보이고 있다.⁴⁶⁾ 그러므로 일부 전문가들이 주장하듯이 김정일이 당을 통해 국가와 행정경제기관 등을 지도하는 것을 중단하고 “당.정.군을 직할통치”한다는 것은 현실화될 가능성이 희박하다.

북한 언론은 현재 김정일의 직책과 관련하여 “조선로동당 총비서이시며 조선민주주의인민공화국 국방위원회 위원장이시며 조선인민군 최고사령관”이라는 표현을 주로 사용한다.⁴⁷⁾ ‘총비서’는 당의 최고직책이며, ‘국방위원회 위원장’은 국가기구의 최고 직책이고, ‘최고사령관’은 군대의 최고직책이다. 이 세 가지 직책 모두 김정일의 통치에 필수적이지만, 당의 최고직책인 ‘총비서’직이 그 중에서 가장 중요하다고 하겠다. 이는 “노동계급의 수령은 무엇보다도 당의 수령으로 되며 당의 영도는 다름 아닌 수령의 영도로 된다”⁴⁸⁾라는 주체사상의 논리에서 확인할 수 있는 것처럼 당.국가인 북한에서는 당의 총비서와 수령이 일치하기 때문이다. 북한에서 국가기구(또는 국가정권)는 당과 대중을 연결하는 ‘인전대’이기 때문에 김정일의 직책 중에서도 ‘국방위원회 위원장’ 직보다 ‘당 총비서’직이 더 중요하다. 그렇기 때문에 조선중앙통신 등 북한 매체는 김정일의 여러 직책 중 대표적으로 하나를 선택해야 할 경우에는 ‘국방위원회 위원장’직이 아니라 ‘총비서’ 직을 주로 선택하고 있다.⁴⁹⁾

2000년 남북정상회담 개최 전까지만 해도 우리 언론은 김정일에 대해 ‘총비서’라는 호칭을 주로 사용하였으나, 정상회담 이후 ‘국방위원장’이라는 호칭을 주로 사용하는 변화를 보이게 되었다. 김대중 정부가 국가중심적 시각을 가지고 김정일의 당 최고직책보다 국가기구 최고직책을 중시하여 정상회담 개최 전부터 ‘김정일 국방위원장’이라는 표현을 사용하기 시작하였고, 6.15남북공동선언에 김정일의 직책 중 ‘국방위원회 위원장’직만 기재된 것이 이 같은 변화의 주된 배경이 되었다. 이후 우리 사회에서는 북한도 김정일의 ‘당 총비서’직보다 ‘국방위원회 위원장’직을 더 중시하고 있다고 오해하게 되었고, 국방위원회가 당중앙위원회나 당중앙군사

43) 고상진, “위대한 령도자 김정일동지의 선군정치의 근본특징,” 『철학연구』, 1999년 1호, pp. 17-18.

44) 김인옥(2003), p. 30; 김철우, 『김정일장군의 선군정치』 (평양: 평양출판사, 2000), p. 50.

45) 김정일, 『김정일 선집 15 (2000-2004)』 (평양: 조선로동당출판사, 2005), p. 8.

46) 김재호, 『김정일강성대국 건설전략』 (평양: 평양출판사, 2000), pp. 53-57.

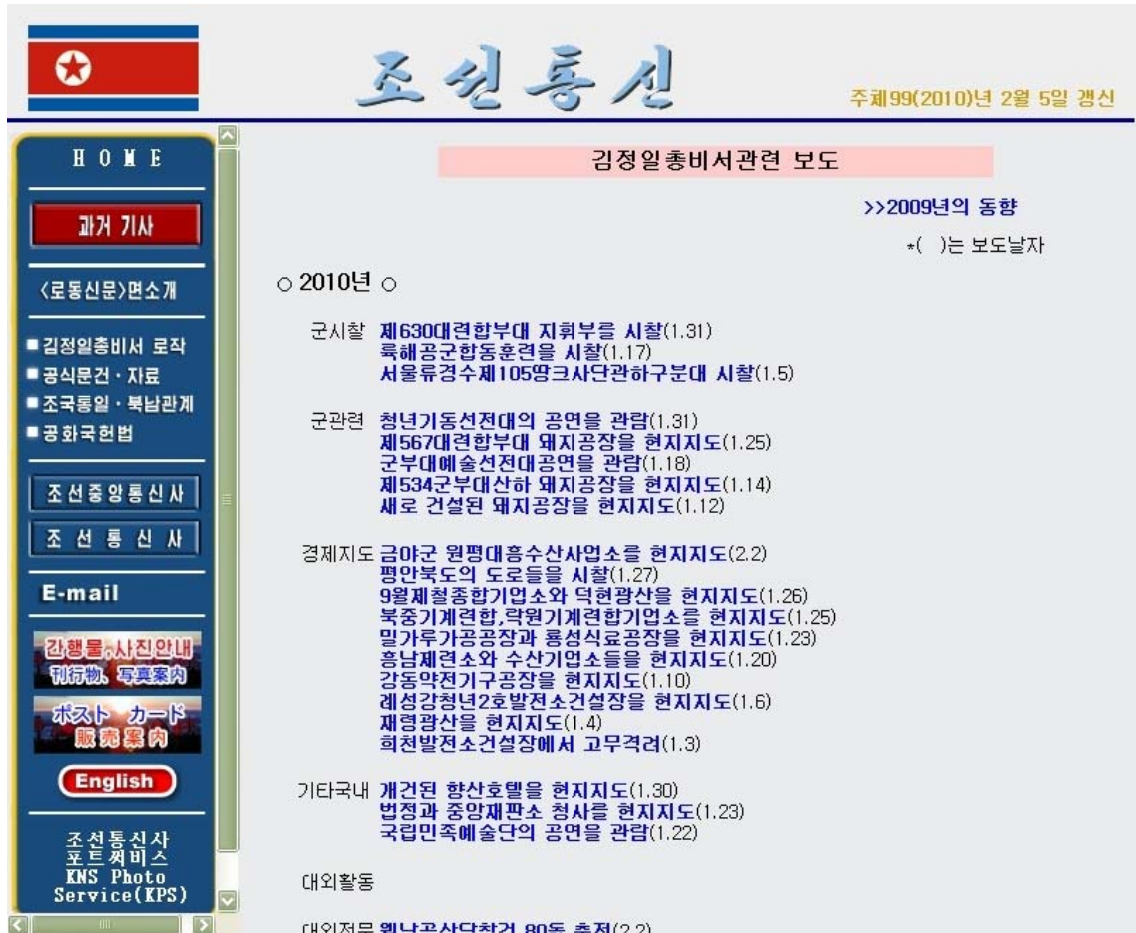
47) 물론 북한은 상황에 따라 세 직책 중 하나만 언급하거나, “조선로동당 총비서이시며 조선민주주의인민공화국 국방위원회 위원장이신 김정일 동지”라는 표현과 같이 두 직책만을 언급하기도 한다.

48) 김민·한봉서(1985), p. 119.

49) “김정일총비서 클린톤 미국 전 대통령을 접견,” 『조선중앙통신』, 2009/08/04; “김정일총비서 남조선 현대 그룹 회장을 접견,” 『조선중앙통신』, 2009/08/16; “김정일총비서 온가보총리와 접견,” 『조선중앙통신』, 2009/10/05.

위원회보다 더 중요한 ‘최고권력기관’이라는 부적절한 인식이 널리 확산되었다.

<사진 1> 조선중앙통신의 김정일 ‘총비서’ 관련 보도와 ‘김정일총비서’ 로작 소개



출처: <http://www.kcna.co.jp/index-k.htm> (검색일: 2010/02/05)

물론 북한은 남한과 같이 국가중심적 체제를 가지고 있는 나라들과의 정상회담에서, 특히 정상회담 합의문에서 김정일의 세 직책 중 국가기구의 직책인 ‘국방위원회 위원장’직을 내세울 때가 있다. 그러나 2000년 남북정상회담 당시 북한 언론은 김정일에 대해 ‘국방위원회 위원장’으로만 호칭한 것이 아니라 주로 “조선로동당 총비서이시며 국방위원회 위원장이신 김정일 동지”라는 표현을 사용함으로써 ‘국방위원회 위원장직’보다 ‘조선로동당 총비서’ 직을 더 앞에 내세웠다.⁵⁰⁾ 그리고 2007년 남북정상회담에서는 10.4선언을 제외한 보도에서 ‘김정일 총비서’라는 직책을 주로 내세웠다.⁵¹⁾ 마찬가지로 2000년 7월 푸틴 러시아 대통령과의 북러 정상회담에서 채택된 공동선언에는 김정일의 주요 직책 중 ‘국방위원회 위원장’ 직만이 기재되었다.⁵²⁾ 그러나 북한 언론은 북러 정상회담 보도에서 김정일과 관련하여 “조선로동당 총비서

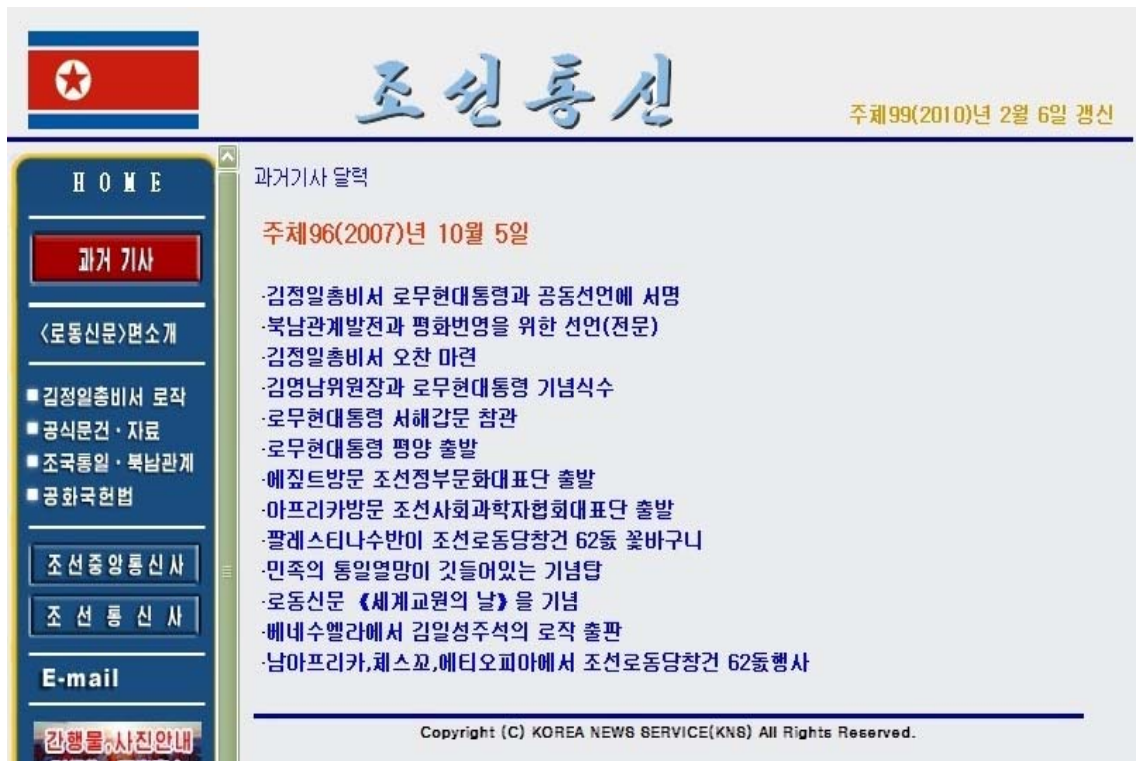
50) “김정일평도자께서 김대중대통령과 함께 북남공동선언에 서명하시였다,” 『조선중앙통신』, 2000/06/15; “김정일평도자와 김대중대통령 사이의 단독회담 진행,” 『조선중앙통신』, 2000/06/15.

51) “김정일총비서 로무현대통령을 환영-평양 도착,” 『조선중앙통신』, 2007/10/02; “김정일총비서와 로무현대통령의 회담,” 『조선중앙통신』, 2007/10/03; “김정일총비서 로무현대통령과 공동선언에 서명,” 『조선중앙통신』, 2007/10/04.

52) “조로공동선언 전문,” 『조선중앙통신』, 2000/07/20.

이시며 국방위원회 위원장이신 김정일 동지”라는 호칭을 주로 사용하였고, 당과 국가기구의 직책 중 하나를 선택할 필요가 있을 때에는 당의 최고직책인 ‘총비서’직을 선택하였다.⁵³⁾ 이는 북한이 대외적으로 필요시에는 김정일의 주요 직책 중 ‘국방위원회 위원장’직을 내세우지만, 대내적으로는 ‘조선로동당 총비서’직을 가장 중시하고 있음을 보여주는 것이다.

<사진 2> 조선중앙통신의 김정일 ‘총비서’와 노무현 대통령 간의 정상회담 보도



출처: <http://www.kcna.co.jp/index-k.htm> (검색일: 2010/02/06)

53) “김정일 총비서와 뿌전대통령각하 사이의 단독회담 진행,” 『조선중앙통신』, 2000/07/19; “김정일총비서와 뿌전대통령사이의 회담이 있었다,” 『조선중앙통신』, 2000/07/19; “김정일총비서께서 뿌전각하를 환송,” 『조선중앙통신』, 2000/07/20.

3. 김정일 시대 북한의 권력체계와 주요 권력기관의 위상

앞에서 살펴본 것처럼 북한은 변함없이 당이 국가기구와 군대를 지도하는 당-국가체제를 유지하고 있지만, 우리 사회에서는 당과 국가기구의 위상을 대등하게 취급하거나 국방위원회를 당보다 더 중요한 ‘명실상부한 최고권력기관’으로 간주하는 오해가 일반화되어 있다. 그리고 북한이 현재 중요하게 간주하는 5대 권력기관이 무엇이며, 그들 간에 어떠한 서열이 존재하는지에 대해서도 제대로 인식이 되지 않고 있다.

1998년 헌법 개정 이전의 북한은 당 중앙위원회, 당 중앙군사위원회, 국방위원회, 중앙인민위원회, 정무원의 순서로 주요 권력기관들을 언급하였다.⁵⁴⁾ 그러다가 1998년 헌법 개정 이후에는 당중앙위원회, 당중앙군사위원회, 국방위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각의 순서로 권력기관을 언급하고 있다.⁵⁵⁾ 5대 권력기관 중 ‘국가 최고국방지도기관’인 국방위원회는 제일 먼저 호명되는 것이 아니라, 당중앙위원회와 당중앙군사위원회 다음에 언급되고 있으며, 이 같은 서열은 2009년 헌법 개정 이후에도 달라지지 않고 있다.⁵⁶⁾ 그리고 중요 군사간부 임명에 있어서도 일명 ‘왕별’ 계급장을 붙이는 원수·차수급 인사는 국방위원회 단독 명의를 아니라 당 중앙군사위원회와 국방위원회 공동 명의로 ‘결정’으로 단행되고 있다.⁵⁷⁾ 여기에서도 당 중앙군사위원회의 이름이 국방위원회의 이름보다 앞선다. 이처럼 북한에서 국방위원회는 당 중앙위원회와 당 중앙군사위원회보다 상대적으로 낮은 위상을 가지고 있지만, 한국에서는 명확한 근거 없이 ‘명실상부한 최고권력기관’으로 인식되고 있다.

일례로 통일부에서 2009년에 발간한 북한 권력기구도는 ‘권력체계’ 그림에서 조선로동당을 국방위원회보다 상위에 위치시키고 국방위원회가 당의 영도를 받는 것으로 설명하고 있다. 그러나 통일부에서 2008년까지 발간한 북한 권력기구도는 ‘권력체계’ 그림에서 조선로동당과 국방위원회를 대등한 위치에 놓았다. 그리고 2008년과 2009년 북한 권력기구도 모두 북한에서 ‘혁명의 최고참모부’로 불리는 당중앙위원회를 국방위원회보다도 낮은 위치에 그려 넣은 문제점을 보이고 있다.

1998년과 2009년 개정 헌법의 제11조에 명시되어 있는 것처럼 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행”하게 되어 있으므로, ‘권력체계’ 그림에서 가장 윗 부분에 조선로동당의 양대 핵심기관들인 당중앙위원회와 당중앙군사위원회를 포함하는 당이 위치하고 그 아래에 국가기구인 국방위원회와 최고인민회의 상임위원회, 내각이 위치하는 것이 맞는 것이라고 하겠다. 1980년에 개정된 조선로동당 규약의 제23조는 당중앙위원회가 “당의 로선과 정책을 수립하고 그 수행을 조직 지도하며,” “행정 및 경제사업을 지도 조정”한다고 규정함으로써 북한에서 주요 노선과 정책을 수립하는 것은 당중앙위원회이며 국가기구는 집행 기능만을 가지고 있음을 분명히 밝히고 있다.

게다가 통일부가 발간한 2008년과 2009년 북한 권력기구도는 ‘권력체계’ 그림(<그림 2>)에서 5대 권력기관 중 두 번째로 중요한 당중앙군사위원회가 표현되어 있지 않는 문제점을 보이고 있다. 현재 북한에서 당중앙군사위원회는 당중앙위원회의 산하기구가 아니라 별도의 권력기관으로 인식되고 있다.

통일부에서 2009년과 2010년에 발간한 북한권력기구도의 ‘조선로동당’ 그림에서는 당중앙

54) 『연합뉴스』, 1996/01/03; 『조선중앙통신』, 1998/01/01.

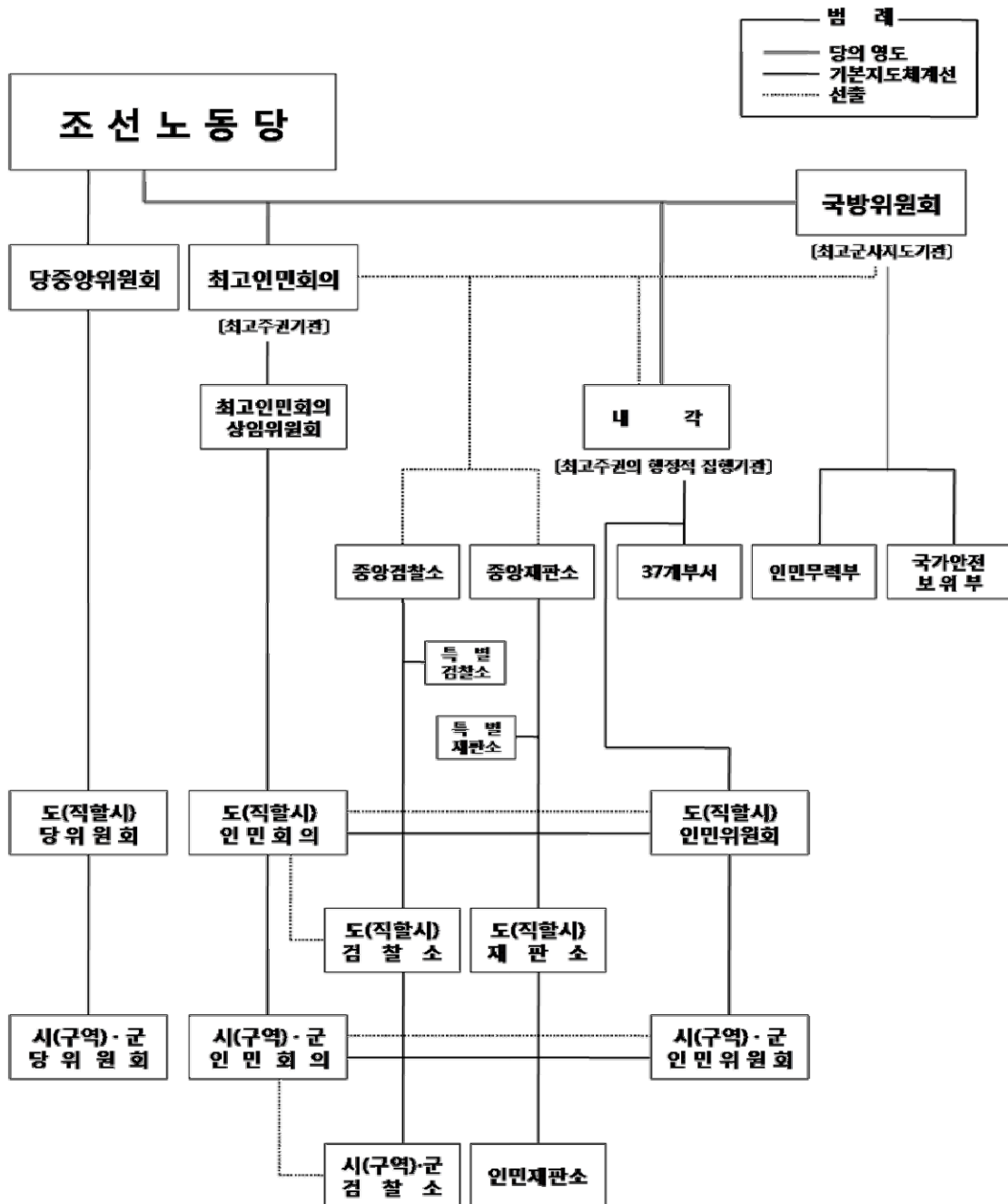
55) 『연합뉴스』, 2000/09/09, 2000/10/10, 2008/09/09;; 『조선중앙통신』, 2004/04/15, 2008/09/09.

56) “당과 국가간부들 금수산기념궁전 방문,” 『조선중앙통신』, 2009/10/10 참조.

57) 장성급 인사는 ‘최고사령관 명령’으로 단행하고 있다(연합뉴스 2000/10/08, 2007/04/14 참조).

위원회와 당중앙군사위원회를 별도의 구별되는 기관으로 표현하고 있지만, 통일부에서 2008년 까지 발간된 북한권력기구도의 '조선로동당' 그림과 연합뉴스 발행 『북한연감 2008』의 '조선 노동당 기구도'(연합뉴스 2008, 170)에는 모두 당중앙군사위원회가 당중앙위원회의 산하기구로 그려져 있어 당 중앙군사위원회의 실제 위상이 제대로 반영되지 않았다. 반면 북한연구소에서 발간한 『북한총람(1993~2002)』의 '노동당 기구도'(북한연구소 2003, 209)는 당중앙위원회와 당중앙군사위원회를 별개의 기구로 적절하게 그리고 있다.

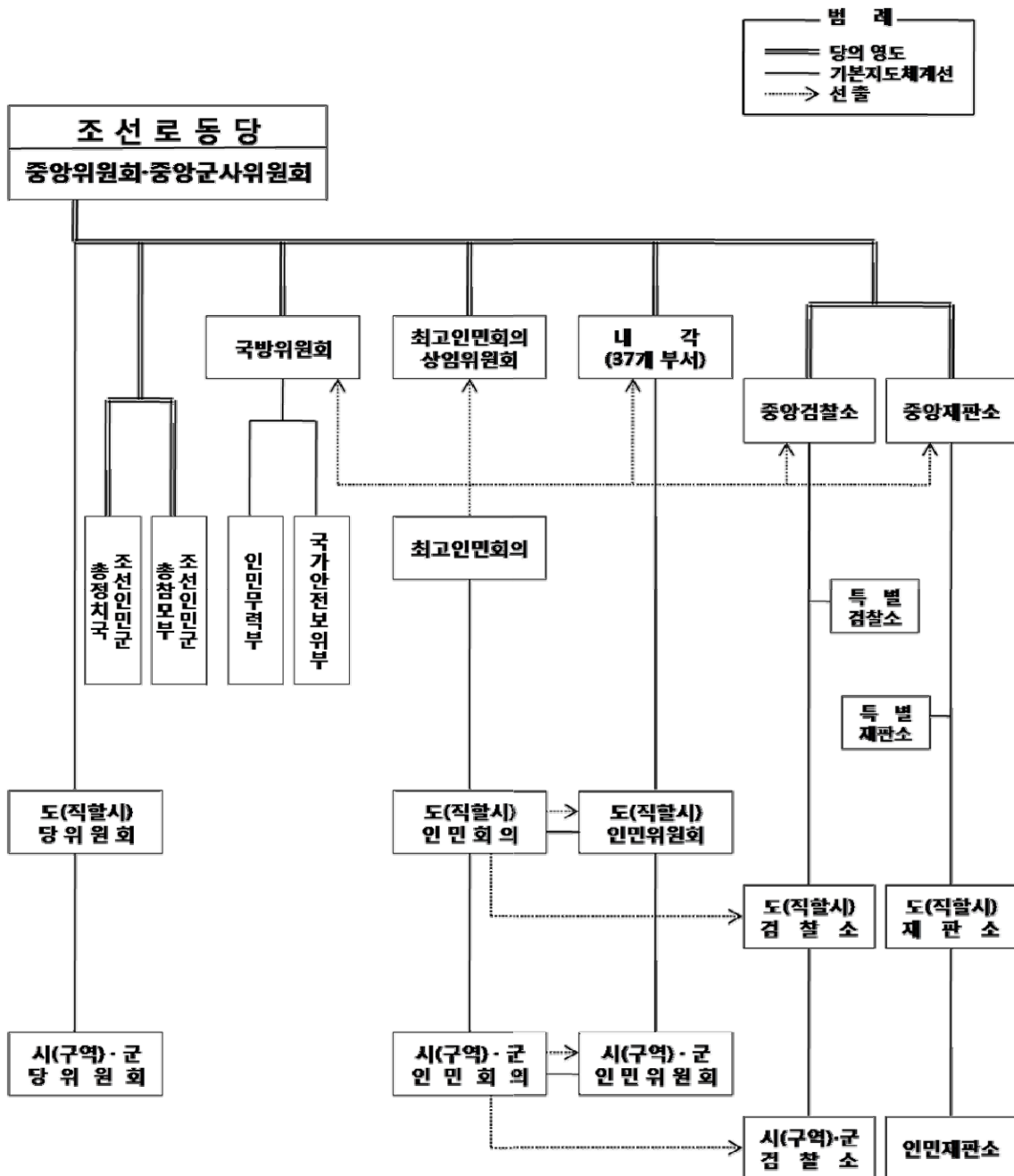
<그림 2> 통일부 발간 2009 북한 권력기구도 중 '권력체계'



출처: 통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>)(검색일: 2009/03/15)

북한은 검직을 통해 당중앙위원회가 국가기구를 통제, 장악하고 있는데, 그 같은 점도 통일부의 북한 권력기구도에는 전혀 드러나지 않는다. 예를 들어 당중앙위원회 정치국 후보위원인 최태복은 최고인민회의 의장직을 맡아 최고인민회의를 통해 국방위원회 위원장과 내각 총리 등 다른 국가기구의 선거와 관련하여 당중앙위원회의 입장이 반영되도록 하는데 핵심적인 역할을 맡고 있다. 그리고 정치국 위원인 김영남은 최고인민회의 상임위원장을 맡는 등 당중앙위원회 정치국의 위원과 후보위원들이 최고인민회의 상임위원회와 최고인민회의의 요직을 맡아 당중앙위원회의 입장이 국가기구에서 관철될 수 있도록 보장하고 있다.

<그림 3> 김정일 시대 북한의 권력체계 (통일부 작성 북한권력체계도에 대한 대안)



최고인민회의가 북한의 5대 주요 권력기관에 포함되지 못하는 데서 확인되는 바와 같이 북한은 최고인민회의보다 최고인민회의 상임위원회를 더 중시하고 있다. 그러나 이 같은 북한의 입장도 통일부 발간 북한 권력기구도에는 전혀 반영되지 않았다.

이밖에도 통일부 발간 북한 권력기구도 중 ‘조선노동당’ 그림과 『북한연감 2008』의 ‘조선노동당 기구도’ 그리고 『북한총람(1993~2002)』의 ‘노동당 기구도’ 모두에서 당 중앙위원회가 실제 조직의 위상과 규모에 비해 왜소하게(경우에 따라서는 당 중앙군사위원회보다 작게) 그려져 있는 불균형성이 나타나고 있다. 이 같은 문제점을 고려하여 필자가 대안으로 작성한 조선로동당 조직체계도가 <그림 4>이다.

<그림 4> 조선로동당의 조직체계⁵⁸⁾



58) 통일부 발간 「2010 북한권력기구도」의 조선로동당 조직도를 수정하여 필자가 작성한 것임

『북한총람(1993~2002)』(북한연구소 2003, 260)의 ‘국가기구 체계표’와 『북한연감 2008』(연합뉴스 2008, 175)의 ‘행정기관 기구도’에는 흥미롭게도 내각이 국방위원회의 지도를 받는 것으로 그려져 있다. 그러나 헌법을 포함하여 북한의 어느 문건도 국방위원회에 내각을 지도할 권한을 부여하지 않고 있으며, 조선로동당이 내각의 당위원회를 통해 내각을 집체적으로 지도하고 있으므로 이 같은 그림들은 수정되어야 할 것이다.

1992년 헌법에서는 정무원이 “최고주권기관의 행정적 집행기관”으로만 간주되었으나, 1998년 헌법 개정을 통해 정무원이 내각으로 개편되면서 내각은 “최고주권기관의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관”으로 위상이 상대적으로 높아졌다. 북한은 이 같은 조직개편의 의의에 대해 경제사업에서 ‘내각책임제’, ‘내각중심제’를 강화하여 내각이 경제사업 전반을 통일적으로 장악하고 조직·진행하며 경제사업에서 제기되는 모든 문제를 내각에 집중시키고 내각의 주관 하에 풀어가도록 한 것이라고 설명하였다.⁵⁹⁾ 조선로동당 지도부가 이처럼 내각에 과거의 정무원보다 상대적으로 큰 권한을 부여한 것은 기본적으로 김정일 총비서가 “경제사업에 맡겨 들어가지 않기” 위한 것이다. 선군시대 북한의 경제건설노선은 “국방공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시켜 나간다”는 것이기⁶⁰⁾ 때문에 내각이 동원 가능한 자원은 매우 제한적이라는 근본적인 한계를 극복하기 쉽지 않을 것이다.

1998년 북한은 내각의 권한을 강화하면서 업무의 효율성을 증대시키기 위해 유사 행정기관을 통폐합함으로써 기구를 대폭 감축하였다. 부총리를 종래 정무원 때의 9명에서 2명으로 줄이고, 과거 정무원 산하 41개 부서를 31개로 축소 조정하면서 경제부서의 경우에는 32개 부서를 23개 부서로 통폐합하며 전문 경제기술관료들을 중심으로 진용을 구축하는 등 경제회생에 주력하는 모습을 보였다.

북한은 2003년 9월 홍성남 총리를 해임하고, 당중앙위원회 경공업부 부부장과 경제정책검열부 부부장을 역임한 박봉주 화학공업상을 총리로 전격 등용하였다. 그리고 조창덕 부총리를 해임하고, 전승훈 금속기계공업상을 부총리로 승진시키며, 노두철을 신임 부총리로 임명하였다. 또 국가계획위원회 위원장, 화학공업상, 채취공업상, 금속기계공업상 등 주로 경제 분야 책임자들을 교체하는 인사개편을 단행했다.⁶¹⁾ 박봉주 총리는 김정일의 신임을 받으면서 대담한 개혁안들을 제시했다가 결국 노동당의 인사 조치에 따라 해임된 것으로 보인다. 그는 농업자금의 유류 구입 자금 전용 등으로 검열을 받으면서 2006년 6월부터 공식 활동을 거의 중단했던 것으로 전해졌다.⁶²⁾ 북한은 2007년 4월 11일 최고인민회의 제11기 5차 회의를 열어 박봉주 내각 총리를 소환하고, 김영일 육해운상을 신임 총리에 선임했다. 신임 김영일 총리는 해운대학을 졸업하고, 육해운상에서 말단 지도원으로 출발해 교통 부문 전반을 지휘하는 육해운상까지 오른 입지전적 인물이다.⁶³⁾

59) 김재호, 『김정일강성대국 건설전략』 (평양: 평양출판사, 2000), pp. 64~74.

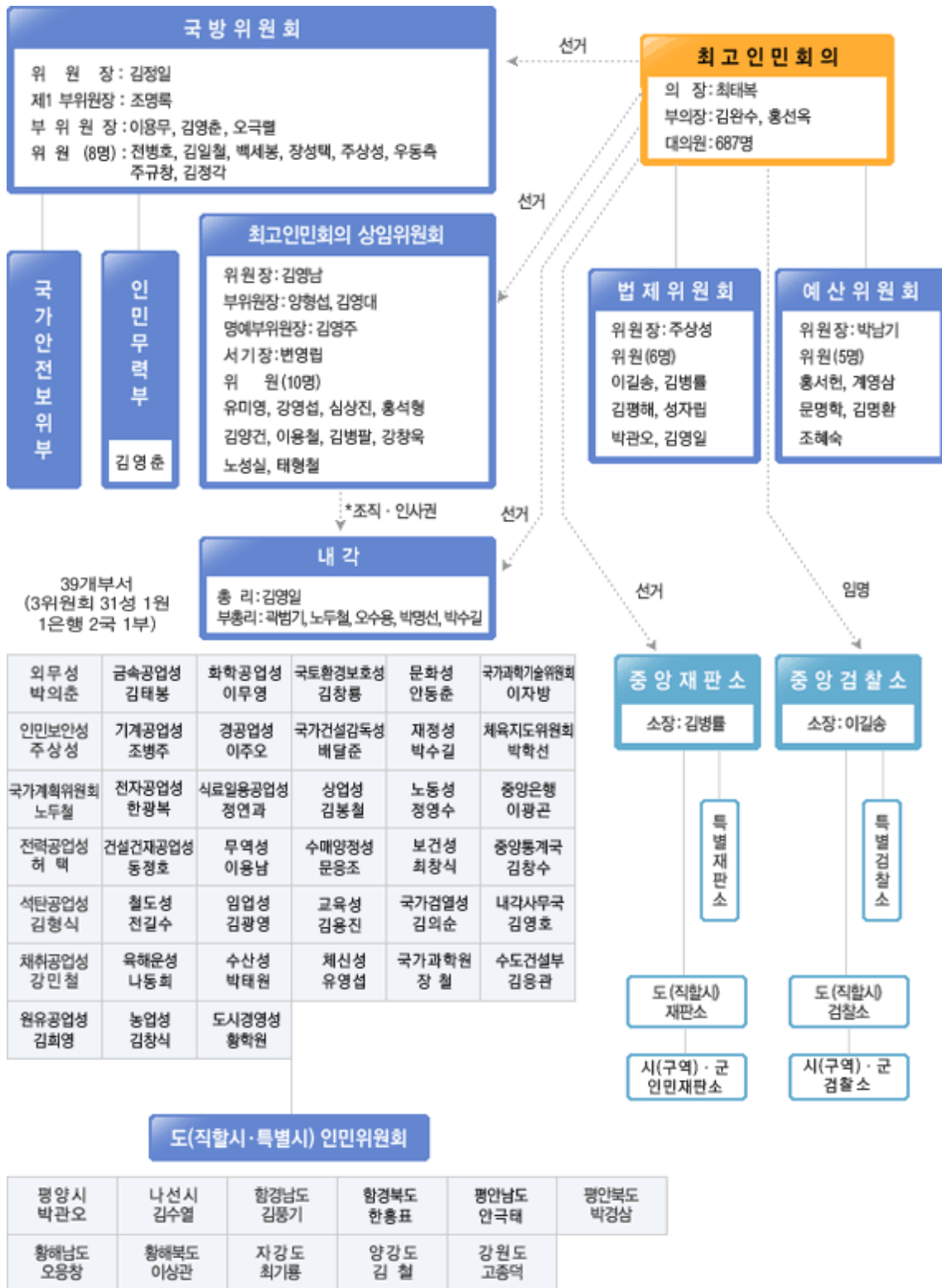
60) 김봉호, 『선군으로 위력떨치는 강국』 (평양: 평양출판사, 2005), pp. 108~113.

61) 박형중 외, 『김정일 시대 북한의 정치체제』, 87쪽; 『2004 북한의 주요인물』, 347쪽.

62) 장용훈, 「북한의 권력 구조 변화 특징과 전망」, 《통일경제》, 2007년 여름호, 33쪽.

63) 같은 글, 33~34쪽 참조.

<그림 5> 통일부 발간 2010 북한 권력기구도 중 '국가기구'



출처: http://www.unikorea.go.kr/kr/CMSF/CMSFSub.jsp?topmenu=3&menu=2&sub=1&act=&main_uid=&subtab=#

(검색일: 2010.3.25)

통일부 발간 2010 북한 권력기구도 중 ‘정당.단체’는 4대 근로단체(청년동맹, 직업총동맹, 농업근로자동맹, 여성동맹)를 일반적인 사회단체 속에 포함시키고 있고, 정당.대남 단체보다 하위에 위치시키고 있다. 그러나 ‘영도체계’에 대한 북한 문헌에서 천도교청우당이나 사회민주당과 같은 ‘우당’이나 다른 사회단체에 대해서는 언급하지 않아도 4대 근로단체에 대해서는 긴 지면을 할애해 설명할 정도로 4대 근로단체는 당과 대중을 연결시키는 ‘인전대’로서 국가 기구 다음 가는 위상과 중요도를 가지고 있다.⁶⁴⁾ 그러므로 통일부 발간 북한 권력기구도는 ‘우당’보다 근로단체를 우위에 놓는 방식으로 수정되어야 할 것이다.

<그림 6> 통일부 발간 2010 북한 권력기구도 중 ‘정당.단체’

정당 · 대남 단체	조선천도교청우당 위원장 유미영	조선사회민주당 위원장 김영대	조국통일민주주의 전선(조국전선) 의장 강연희 등	조국평화통일위원회 (조평통)	반제민족민주전선 (박제민전)
	조국통일범민족연합 (범민련)북측본부 의장 김유호	조국통일범민족청년 학생연합북측본부 의장 김인호	민족화해협의회 회장 김영대	단국민족통일협의회 회장 유미영	조선평화옹호 전국민족위원회 위원장 문제철
	재북평화통일 촉진협의회				
대외 단체	조선아시아·태평양 평화위원회 위원장 김양건	조선대외문화 연락위원회 위원장 김정숙	세계인민들과의 연대성조선위원회 위원장 문제철	조선외교협회	조선 아시아·아프리카 단결위원회
	일제의 조선강점 피해조사위원회	조선일본군위안부 및 강제연행피해자 보상대책위원회 위원장 홍선옥	조선반핵평화위원회	조선인강제연행 피해자유가족협회 회장 김용걸	아시아여성들과 연대 하는 조선여성협회 회장 이청희
	조선유네스코 민족위원회 위원장 박길연	조선유엔식량 및 농업 기구민족위원회 위원장 박길연	조선유엔개발계획 민족조정위원회 서기장 이태균	유엔아동기금 민족조정위원회 위원장 박길연	일본의 과거청산을 요구하는 국제연대 협의회 조선위원회 위원장 홍선옥
사회 단체	김일성사회주의 청년동맹(청년동맹) 1비서 이용철	조선직업총동맹(직총) 위원장 김병팔	조선농업근로자동맹 (농근맹) 위원장 강창욱	조선민주여성동맹 (여맹) 위원장 노성실	조선적십자회 위원장 장재언
	조선기자동맹 중앙위원회 위원장 최철남	조선자연보호연맹 중앙위원회 위원장 김창룡	조선민주법률가협회 위원장 허명규	조선중앙 변호사협회	조선학생위원회 위원장 엄정철
경제 단체	조선국제무역 촉진위원회 위원장 이명산				
종교 단체	조선카톨릭교회 위원장 장재언	조선그리스도교연맹 위원장 강영섭	조선불교도연맹 위원장 심상진	조선천도교회 중앙지도위원회 위원장 유미영	조선종교인협의회 회장 장재언
학술 · 체육 단체	조선사회과학자협회 위원장 최상순	조선문학예술총동맹 중앙위원회 위원장 김병훈	조선과학기술총연맹 중앙위원회 위원장 이자방	조선건축가동맹 중앙위원회 위원장 배달준	국제문제연구소 소장 장윤근
	조선역사학회 위원장 허종호	조선김일성화· 김정일화위원회 위원장 강능수	조선올림픽위원회 위원장 박학선	조선태권도위원회 위원장 황봉영	

출처: 통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>)(검색일: 2010/03/25)

64) 김민 · 한봉서(1985), pp. 193-224

4. 북한 헌법과 국방위원장.국방위원회의 위상

1948년에 제정된 ‘조선민주주의인민공화국 헌법’에서는 “조선인민군 편성에 관한 지도, 조선인민군 고급장관의 임면”에 관한 권한이 내각에 주어져 있었다(제55조). 국방 관련 조직으로는 내각에 민족보위성이 설치되었는데, 여러 상(장관급)들 중에서 민족보위상이 제일 먼저 언급되고 있다.⁶⁵⁾ 이는 북한 지도부가 정권 수립 초기부터 국방 부문을 다른 부문보다 중요하게 생각하고 있었음을 시사한다.

북한 헌법에서 국방위원회 위원장직과 국방위원회에 대한 최초의 언급은 1972년에 제정된 사회주의 헌법에서 발견된다. 당시 헌법은 국방위원회 위원장직에 대해 공화국 주석이 최고사령관 직과 함께 당연히 겸직하는 것으로 규정하고 있다. 그 결과 김일성 조선로동당 중앙위원회 총비서가 국방위원회 위원장직을 겸임하였는데, 이는 소련 및 중국의 사례와 일치한다. 국방위원회 위원장의 권한이 명시적으로 언급되어 있지는 않지만, 국방위원회 사업을 관장하는 권한을 가졌을 것으로 판단된다.

1972년 헌법에 의해 북한 국방위원회는 ‘국가주권의 최고지도기관’인 중앙인민위원회의 부문별 위원회 중의 하나로 설립되었고, 총 4개 부문별 위원회 중 세 번째로, 즉 대내정책위원회와 대외정책위원회 다음에, 그리고 사법안전위원회 앞에 언급되었다. 이처럼 국방위원회가 중앙인민위원회 산하로 소속된 것은 소련에서 노동국방위원회가 연방인민위원회 산하 상임위원회의 하나로 구성되었던 점과 유사하다. 1972년 헌법은 국방위원회의 권한에 대해 구체적으로 언급하고 있지는 않지만, 중앙인민위원회의 권한 중 군사와 관련된 것들, 즉 국방사업 지도, 중요 군사간부 임명 및 해임, 유사시 전시상태와 동원령 선포 등의 권한을 갖고 있었을 것으로 추정된다.⁶⁶⁾ 그런데 1985년 4월 오진우 대장의 차수 계급으로의 승진 및 오극렬 상장 등의 대장 계급으로의 승진 등이 ‘중앙인민위원회 정령’으로 발표된 점⁶⁷⁾에 비추어볼 때 1992년 헌법 개정 이전까지만 해도 국방위원회 이름으로 군 인사를 발표하지는 못했던 것으로 판단된다. 1972년 헌법은 정무원도 ‘인민무력건설에 대한 사업’을 할 수 있도록 규정(제109조)함으로써 군사 문제와 관련해 국방위원회뿐만 아니라 정무원에게도 군사 관련 권한을 부여하고 있었다.

그런데 1980년대 말부터 동유럽 국가들에서 사회주의체제가 붕괴되기 시작하여 1991년에는 북한의 최대 군사 우방인 소련까지 해체됨으로써 북한은 안보환경의 심각한 악화에 직면하게 되었다. 그리하여 김일성은 1990년대 초부터 국가기구 중 국방위원회의 위상을 높이고, 그가 가지고 있던 군대의 최고 직책(조선인민군 최고사령관)과 국방 관련 국가(기구)의 최고 직책(국방위원회 위원장)을 ‘후계자’ 김정일에게 이양하기 시작했다. 1990년 5월 김일성은 최고인민회의 제9기 1차 회의에서 중앙인민위원회 산하에 있던 국방위원회를 중앙인민위원회와 동격의 기관으로 확대 개편하여 자신이 위원장에 취임하였고, 김정일을 제1부위원장으로 임명하였다. 1991년 12월 24일에는 당중앙위원회 제6기 제19차 전원회의에서 1972년에 제정된 헌법상의 조항을 무시하고 공화국 주석이 겸임하게 되어있는 군대의 최고 직책인 ‘조선인민군 최고사령관’에 김정일을 추대하였다.⁶⁸⁾ 이는 당중앙위원회가 군대의 최고 직책인 군 최고사령

65) “조선민주주의인민공화국헌법(1948),” 법제처 편저, 『북한법제개요』 (서울: 한국법제연구원, 1992), pp. 639-640.

66) “조선민주주의인민공화국사회주의헌법(1972),” 법제처 편저, 『북한법제개요』, pp. 660-662쪽 참조.

67) 『북한 조직 편람』 (정보사령부, 2004), p. 118.

68) 『위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 9: 주체형의 혁명무력 건설』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 428.

관을 선출할 수 있는 위상과 권한을 가지고 있음을 보여주는 것이었다.

<표 1> 국방위원회 위원장의 헌법상 위상과 권한 변화

	위 상	권 한
1972년 헌법	공화국 주석이 당연히 겸하는 직책으로 규정됨	명시적으로 제시되어 있지 않으나, 중앙인민위원회의 권한 중 다음과 같은 권한을 가졌을 것으로 추정됨 - 국방사업 지도 - 중요 군사간부 임명 및 해임, 장령 군사칭호 수여 - 유사시 전시상태와 동원령 선포
1992년 헌법	최고인민회의와 최고인민회의 상설회의, 공화국 주석 다음에, 그리고 중앙인민위원회 앞에 국방위원회 관련 절에서 언급됨	- 일체의 무력을 지휘 통솔 - 최고인민회의에서 선거 또는 소환할 국방위원회 제1부위원장과 부위원장, 위원 명단 제시
1998년 헌법	최고인민회의의 바로 다음에, 그리고 최고인민회의 상임위원회에 앞서 국방위원회 관련 절에서 언급됨	- 일체의 무력을 지휘 통솔하고 국방사업전반을 지도 - 최고인민회의에서 선거 또는 소환할 국방위원회 제1부위원장과 부위원장, 위원 명단 제시
2009년 헌법	최고인민회의의 다음에 새로운 절을 추가하여 국방위원장의 권한 설명 - 공화국의 최고영도자	- 공화국 전반적 무력의 최고사령관 - 국가의 일체 무력을 지휘 통솔 - 국가의 전반사업 지도 - 국방위원회 사업 직접 지도 - 국방부문의 중요 간부 임명 또는 해임 - 외국과의 중요조약 비준 또는 폐기 - 특사권 행사 - 비상상태와 전시상태, 동원령 선포 - 명령권 - 최고인민회의에서 토의할 의안 제출

1992년 4월 개최된 최고인민회의 제9기 3차 회의에서는 헌법 개정을 통하여 1972년 헌법에서 주석에게 부여되었던 ‘전반적 무력의 최고사령관’이라는 조항을 삭제하였고, 국방위원회 위원장이 ‘일체의 무력’을 지휘 통솔하도록 규정하였다(제113조). 그리고 1992년 헌법에서 국방위원회를 공화국 주석의 바로 다음에 그리고 중앙인민위원회에 앞서 모두 6개 조항으로 구성된 독립된 절로 자리 잡게 하는 한편 국방위원회 위원장도 최고인민회의에서 별도의 선거에 의해 선출하도록 하였다(제91조).⁶⁹⁾ 이는 공화국 주석이 가지고 있던 고유의 권한에서 국가 최고국방지도기관에 대한 지도 권한만을 분리한 것을 의미한다. 또한 정무원이 가지고 있던 임무와 권한 중에서 ‘인민무력건설에 대한 사업’을 삭제하였다. 이 같은 헌법 개정은 김정일 후계체제의 강화를 염두에 둔 조치로서, 1993년 4월에 개최된 최고인민회의 제9기 5차 회의에서 김정일이 ‘군사주권의 최고지도기관’으로 격상된 국방위원회 위원장직에 추대됨으로써 김정일은 국가의 최고국방지도기관도 지도하는 위치에 오르게 되었다.

69) “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1992년 4월 9일 최고인민회의 제9기 제3차회의에서 수정),” 박재규 편, 『북한이해의 길라잡이』 (서울: 법문사, 1997), pp. 339-342.

<표 2> 북한 국방위원회의 헌법상 위상과 권한 변화

	위 상	권 한
1972년 헌법	중앙인민위원회의 4개 부문별 위원회 중 대내정책위원회와 대외정책위원회 뒤에, 그리고 사법안전위원회 앞에 언급	중앙인민위원회의 권한 중 다음과 같은 권한을 보유했을 것으로 추정됨 - 국방사업 지도 - 중요 군사간부 임명 및 해임, 장령 군사칭호 수여 (중앙인민위원회 정령 형식으로 군 인사 발표) - 유사시 전시상태와 동원령 선포
1992년 헌법	- 최고인민회의와 최고인민회의 상설회의, 공화국 주석 다음에, 그리고 중앙인민위원회 앞에 위치 - 국가주권의 최고군사지도기관	- 국가의 전반적 무력과 국방건설사업 지도 - 중요 군사간부의 임명 또는 해임 - 군사칭호 제정, 장령 이상의 군사칭호 수여 - 유사시 전시상태와 동원령 선포 - 결정과 명령 - 최고인민회의에서 토의할 의안 제출
1998년 헌법	- 국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리기관	- 국가의 전반적 무력과 국방건설사업 지도 - 국방부문의 중앙기관 설립 또는 폐지 - 중요 군사간부의 임명 또는 해임 - 군사칭호 제정, 장령 이상의 군사칭호 수여 - 유사시 전시상태와 동원령 선포 - 결정과 명령
2009년 헌법	- 국가주권의 최고국방지도기관	- 선군혁명노선을 관철하기 위한 국가의 중요정책 수립 - 국가의 전반적 무력과 국방건설사업 지도 - 국방위원회 위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시 집행정형을 감독 및 대책 수립 - 국방위원회 위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시에 어긋나는 국가기관의 결정, 지시 폐지 - 국방부문의 중앙기관 설립 또는 폐지 - 군사칭호 제정, 장령 이상의 군사칭호 수여 - 결정과 지시 - 최고인민회의에서 토의할 의안 제출

1994년 7월 김일성의 갑작스러운 사망은 북한체제에서 그가 가지고 있었던 총비서직과 주석직의 승계문제를 제기하였다. 김정일은 김일성에 대한 3년상이 끝난 후인 1997년 10월 총비서직에 취임함으로써 실질적인 1인자로서의 그의 지위를 대외적으로 공식화하였다. 그리고 1998년 9월에는 주석직과 중앙인민위원회를 폐지하고, 상대적으로 위상이 높아진 국방위원회의 위원장직에 추대됨으로써 국가기구 차원에서도 권력승계 작업을 마무리하였다. 국내의 대다수 연구자들은 김정일의 권력승계와 관련하여 국방위원회 위원장직 취임을 중요하게 생각하여 “김정일은 1998년 9월 새로 구성된 최고인민회의의 제10기 제1차 회의에서 국방위원장에 추대됨으로써 북한의 최고 통치권자의 자리에 취임했다”⁷⁰⁾는 식의 평가를 내렸다. 반면 황장엽 전 조선로동당 중앙위원회 비서는 “김정일의 권력승계는 74년 2월 그가 당 조직비서를 차지함으로써 사실상 끝난 것”이라며 “따라서 김정일이 권력승계를 공식화했다해서 그의 지위가 더 높아지는 것은 아니다”라고 지적한 바 있다.⁷¹⁾ 황장엽 전 비서의 이 같은 지적은 당.국가체제인 북한에서 당과 대중을 연결하는 가장 포괄적인 ‘인전대’인 국가기구의 직책이 외부에서 일반

70) 유호열, “김정일 지도자와 북한 체제: 이상과 실제,” 경남대학교 북한대학원 편, 『북한 연구의 성찰』 (서울: 한울아카데미, 2005), p. 51.

71) 『중앙일보』, 1997년 10월 21일.

적으로 생각하는 것처럼 북한 내에서 큰 파워를 가지고 있지 않고, 국가기구보다는 당의 직책이 더 중요하다는 점을 밝혀주고 있다.

북한의 1992년 헌법에 의하면 국방위원회는 최고인민회의와 그 휴회 중의 최고인민회의 상설회의, 공화국 주석 다음 순위에 있었다. 그런데 1998년 헌법 개정을 통해 국방위원회가 최고인민회의의 다음 순위에 그리고 최고인민회의 상임위원회 앞에 위치하게 됨으로써 국방위원회는 법적 지위와 구성, 임무와 권한에 있어서 최고인민회의 상임위원회, 내각, 지방주권기관들, 사법검찰보다 우위에 놓이게 되었다. 북한은 이 같은 변화에 대해 “국가기구체계에서 국방위원회와 국방위원회 위원장의 지위와 권능을 격상시킴으로써 국가정치체제를 새롭게 수립하였다”고 선전하고 있다. 또한 새로운 ‘선군정치체제’는 국가기구체계를 군사체계화한 것이 아니라 국가기구체계에서 군사를 우선시하고 군사 분야의 지위와 역할을 최대한 높이도록 권능을 규제한 정치체제라고 설명하고 있다.⁷²⁾

1992년 헌법에서는 국방위원회 위원장이 공화국 주석 다음의 위상을 가지고 있었지만, 1998년 헌법에서는 주석직이 폐지됨으로써 ‘공화국 국방위원회 위원장’이 국가의 최고 직책으로 그 위상이 높아지게 되었다. 그리고 1992년 헌법에서는 국방위원회 위원장이 “일체의 무력을 지휘 통솔”하는 권한만을 가지고 있었는데, 1998년 헌법에서는 “국방사업 전반을 지도”하는 권한까지 가지게 되었다. 그런데 1992년 헌법 개정에 의해 국방위원회가 국가의 전반적 무력뿐만 아니라 국방건설사업도 지도하는 권한을 가지고 있었으므로, 국방위원회 위원장도 국방사업에 대한 지도 권한을 이미 보유하고 있었다고 볼 수 있다.

1998년 개정 헌법에서 국방위원회만 위상이 높아진 것은 아니라는 점을 주목할 필요가 있다. 1992년 헌법에서는 주석이 “국가의 수반이며 조선민주주의인민공화국을 대표”(제105조)하는 권한을 가지고 있었는데, 1998년 헌법에서는 최고인민회의 상설회의가 ‘최고인민회의 상임위원회’로 명칭이 바뀌면서 그 위원장이 “국가를 대표하며 다른 나라 사신의 신임장, 소환장을 접수”할 수 있게 되었다. 그리고 1992년 헌법에서는 정무원이 ‘최고주권기관의 행정적 집행기관’(제124조)이라는 위상을 가지고 있었는데, 1998년 헌법에서는 이름이 ‘내각’으로 바뀌면서 ‘최고주권의 행정적 집행기관이며 전반적 국가관리기관’으로 그 위상이 상대적으로 높아졌다. 그리고 내각 총리는 “조선민주주의인민공화국 정부를 대표”할 수 있게 되었다.⁷³⁾ 이처럼 국방위원회뿐만 아니라 최고인민회의 상임위원회와 내각의 위상이 모두 상대적으로 높아진 것은 1992년 헌법에서 주석과 중앙인민위원회가 가지고 있던 권한들을 이들 3개 권력기관에 배분한 결과였다. 1998년 헌법에서 국방위원회 위원장의 ‘권한 증대’는 최고인민회의 상임위원장과 내각 총리의 권한 증대와 보조를 맞추기 위한 것이었다고 볼 수 있는 것이다. 그러므로 1998년 헌법 개정을 통해 국방위원회와 국방위원회 위원장의 권한만이 강화된 것처럼 언급하는 것은 부적절하다.

1998년 헌법 개정을 통해 국방위원회는 기존의 권한에 국방부문의 중앙기관을 내오거나 없앨 수 있는 권한(제103조)을 더 추가하게 되었다. 반면 1992년 헌법에서는 국방위원회가 주석, 최고인민회의 상설회의, 중앙인민위원회 등과 함께 최고인민회의에서 토의할 의안을 제출할 권한(제95조)을 가지고 있었는데, 1998년 헌법에서는 이 같은 권한이 삭제되었다. 결국 1998년 헌법 개정을 통해 국방위원회의 권한이 상대적으로 커졌다고 볼 수는 있겠지만, 그것

72) 김봉호, 『위대한 선군시대』 (평양: 평양출판사, 2004), p. 79.

73) “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 (1998년 9월 5일 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제10기 제1차 회의에서 채택),” 서대숙 편, 『북한문헌연구: 문헌과 해제 (제6권 사회법)』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2004), pp. 497-501.

이 주목할 만한 것이라고 보기는 어렵다.

한편 1998년 개정 헌법에 의해 정치와 군사, 경제 등 국가의 모든 분야를 책임지는 공화국 주석직이 폐지되고, 김정일이 국가 최고국방지도기관인 국방위원회의 위원장직에 추대된 것은 그가 당시의 위기극복을 위해 경제사업은 행정경제일꾼들에게 맡기고 당과 군대를 중심으로 통치하겠다는 선군정치 구상⁷⁴⁾을 국가기구 개편에 반영한 결과였다. 그런데 김영남 최고인민회의 대의원(당중앙위원회 정치국 위원)은 김정일을 국방위원회 위원장직에 추대하는 연설에서 그 직책이 “나라의 정치, 군사, 경제역량의 총체를 통솔·지휘하며 사회주의 조국의 국가체제와 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화 발전시키는 사업을 조직·영도하는 국가의 최고직책”이라고 설명하였다.⁷⁵⁾ 김영남의 이 같은 발언은 김정일이 국가기구를 영도하는 조선로동당의 총비서로서 헌법이 국방위원회 위원장에게 공식적으로 부여한 권한을 넘어서서 국방위원회 위원장 이름으로 정치와 경제 전반까지 지도할 수 있는 초헌법적 존재라는 점을 보여주는 것이었다.⁷⁶⁾

1992년 헌법과 1998년 헌법 모두 제11조에서 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다”고 규정하고 있다. 이처럼 ‘당의 영도적 역할’을 규정한 조항에 의해 ‘국가주권의 최고군사지도기관’을 포함하여 북한의 모든 국가기구는 조선로동당의 영도를 받게 되어 있으므로, 당의 최고지도자인 김정일 총비서가 맡게 되는 국방위원회 위원장직이 ‘국가의 최고직책’이 되는 것은 북한의 논리상 당연한 것이라고 할 수 있다.

김영남이 1998년 추대사에서 국방위원회 위원장직은 ‘국가의 최고직책’이라고 밝혔음에도 불구하고 헌법에는 그 같은 규정이 명시적으로 언급되어 있지 않았다. 그래서 2000년 남북정상회담을 앞두고 남한에서는 김정일 국방위원회 위원장과 김영남 최고인민회의 상임위원장 중 누구를 ‘국가수반’으로 보아야 할 것인가 하는 문제를 둘러싸고 한 때 혼란이 발생하였다. 이 같은 점을 의식하여 북한은 2009년 4월 9일 최고인민회의 제12기 제1차 회의에서 개정된 헌법에서 국방위원회 위원장을 ‘조선민주주의인민공화국의 최고영도자’(제100조)로 내세웠다. 그리고 헌법에 국방위원회 위원장에 대한 절을 새로 추가하고, 국가의 전반사업 지도, 국방위원회 사업 직접 지도와 같이 당연시되어온 권한을 명시적으로 밝혔다. 또한 국방위원회의 권한 중 국방부문 중요간부의 임명 또는 해임, 유사시 비상사태와 전시상태, 동원령 선포를 위원장의 권한으로 옮겼다. 특히 관심을 끄는 부분은 다른 나라와 맺은 중요조약의 비준 또는 폐기, 특사권 행사 등 과거 최고인민회의 상임위원회에 속했던 권한의 일부를 국방위원회 위원장에게 옮기고, 새롭게 명령을 내릴 수 있는 권한을 추가한 점이다.

이처럼 2009년 헌법 개정에 의해 국방위원회 위원장의 권한이 증대되기는 했지만, 1972년 헌법이 ‘공화국 주석’에 부여한 권한과 비교해보면 의미 있는 차이가 발견된다. 과거 주석은 중앙인민위원회를 직접 지도하고 정무원 사업을 지도하며, 최고인민회의에서 선거 또는 소환할 정무원 총리를 제의하고, 최고인민회의 법령, 중앙인민위원회 정령, 최고인민회의 상설회의 결정을 공포하며, 다른 나라 사신의 신임장과 소환장을 접수하는 권한을 가지고 있었지만, 국

74) 김정일, “우리는 지금 식량 때문에 무정부 상태가 되고 있다 - 1996년 12월 김일성 종합대학 창립 50돌 기념 김정일의 연설문 -,” 『월간조선』 1997년 4월호, pp. 308-311.

75) 『로동신문』, 1998/09/06.

76) 탈북자 출신의 곽인수씨는 김정일이 국방위원장으로 막강한 권력을 행사할 수 있는 비결은 바로 당 총비서 겸 조직비서·조직부장으로 조선로동당의 모든 부서는 물론 당내에서 가장 막강한 권력을 행사하고 있는 당중앙위원회 조직지도부를 장악하고 있기 때문이며, 당내 국방 관련 최고지도기관인 당 중앙군사위원회를 장악하고 있기 때문이라고 설명하고 있다. 곽인수, “조선로동당의 당적 지도에 관한 연구,” 경남대학교 북한대학원 석사학위논문(2003), p. 17.

방위원회 위원장은 그렇지 못한 것이다. 이 같은 주석직과 국방위원장직 간의 권한 차이는 소련과 동유럽 사회주의체제가 붕괴되고 북한이 심각한 경제난에 처해 있는 현실에서 김정일이 내각의 경제 사업에 깊이 관여하지 않겠다는 입장에서 비롯된 것이다. 그러므로 헌법상의 주석직과 국방위원장직 권한만 가지고 현재 김정일 국방위원장이 과거 김일성 주석보다 영향력이 더 작다고 보아서는 안 될 것이다.

<표 3> 1972년 헌법상의 주석직과 2009년 헌법상의 국방위원장직 비교

	위 상	권 한
주석	<ul style="list-style-type: none"> - 최고인민회의 다음에 하나의 장을 ‘조선민주주의인민공화국 주석’에 대해 할애 - 국가의 수반 - 중앙인민위원회의 수위 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가주권을 대표 - 중앙인민위원회를 직접 지도하며 정무원 사업 지도 - 공화국 전반적 무력의 최고사령관, 국방위원회 위원장으로 되며 국가의 일체 무력을 지휘통솔 - 최고인민회의 법령, 중앙인민위원회 정령, 최고인민회의 상설회의 결정 공포 - 특사권 행사 - 다른 나라와 맺은 조약을 비준 및 폐기 - 다른 나라 사신의 신임장, 소환장 접수 - 최고인민회의에서 선거 또는 소환할 공화국 부주석, 중앙인민위원회 서기장과 위원, 정무원 총리, 국방위원회 부위원장 제의 - 공화국 부주석의 도움을 받음 - 최고인민회의에서 토의할 의안 제출
국방위원장	<ul style="list-style-type: none"> - 국가기구에 대한 장에서 하나의 절을 국방위원장에 대해 할애 - 공화국의 최고영도자 	<ul style="list-style-type: none"> - 공화국 전반적 무력의 최고사령관 - 국가의 일체 무력을 지휘 통솔 - 국가의 전반사업 지도 - 최고인민회의에서 선거 또는 소환할 국방위원회 제1 부위원장, 부위원장, 위원 제의 - 국방위원회 사업 직접 지도 - 국방부문의 중요 간부 임명 또는 해임 - 외국과의 중요조약 비준 또는 폐기 - 특사권 행사 - 비상사태와 전시상태, 동원령 선포 - 명령권 - 최고인민회의에서 토의할 의안 제출

2009년 헌법 개정을 통해 과거 국방위원회가 가지고 있었던 권한 중 “전시상태와 동원령 선포” 및 명령권이 국방위원회 위원장에게 옮겨지고, 국방위원회도 ‘국가주권의 최고군사지도 기관이며 전반적 국방관리기관’에서 ‘국가주권의 최고국방지도기관’으로 바뀌었다. ‘군사’와 ‘국방’의 의미를 명확하게 구분하기는 어렵지만, 북한이 만약 현재 ‘군사’라는 개념을 군대에 대한 지휘까지 포함하는 개념으로 사용하고 있고, ‘국방’이라는 개념을 전시 국가기구와 민간 무력의 동원이라는 의미로 사용하고 있다면, 국방위원회에 대한 새로운 규정인 ‘국가주권의 최고국방지도기관’이라는 표현은 국방위원회의 실체에 더욱 부합하는 것이라고 볼 수 있다.

북한은 2009년 헌법 개정을 통해 국방위원회에 새로이 “선군혁명노선을 관철하기 위한 국가의 중요정책 수립,” “국방위원회 위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시 집행정형을 감독 및 대책 수립,” “국방위원회 위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시에 어긋나는 국가기관의 결정, 지시 폐지,” “지시” 등의 권한을 부여함으로써 국방위원회의 역할이 외형상 과거보다 강화된 것으로 보인다.⁷⁷⁾ 북한이 국방위원회에 “선군혁명노선을 관철하기 위한 국가의 중요정책 수

립” 권한을 부여한 것은 국방위원회가 국방공업 우선 정책과 군인과 주민을 동원한 대규모 건설사업 등 그동안 행사해온 권한을 사후적으로 정당화하는 측면이 강하다. 그리고 “국방위원회 위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시 집행정형을 감독 및 대책 수립” 등의 권한을 부여한 것은 2008년 8월 이후 김정일의 건강이상이 널리 알려진 상황에서 국가기관들이 김정일의 지시를 제대로 집행하지 않는 사태가 발생하는 것을 사전에 강력하게 예방하고 사후에 철저하게 단속하겠다는 의지의 표현으로 해석된다.

<표 4> 1972년 헌법상의 중앙인민위원회와 2009년 헌법상의 국방위원회의 비교

	위 상	구성과 권한
중앙인민위원회	- 국가주권의 최고지도기관	<ul style="list-style-type: none"> - 공화국 주석, 부주석, 중앙인민위원회 서기장, 위원으로 구성 - 국가의 대내외 정책 수립 - 정무원과 지방 인민회의 및 인민위원회 사업 지도 - 사법·검찰 기관 사업 지도 - 국방 및 국가정치보위 사업 지도 - 헌법, 최고인민회의 법령, 공화국 주석 명령, 중앙인민위원회 정령·결정·지시 집행정형을 감독하며 그와 어긋나는 국가기관의 결정, 지시 폐지 - 정무원의 부문별 집행기관인 부를 설립 또는 폐지 - 정무원 총리의 제의에 의하여 부총리, 각 부장, 그밖의 정무원 성원 임명 및 해임 - 대사와 공사의 임명 및 소환 - 중요군사간부를 임명 및 해임하며 장령군사칭호 수여 - 훈장, 명예칭호, 군사칭호 및 외교직급을 제정하며 훈장, 명예칭호 수여 - 대사 실시 - 행정구역 개편 - 유사시 전시상태와 동원령 선포 - 정령과 결정을 채택하며 지시 하달 - 대내정책위원회, 대외정책위원회, 국방위원회, 사법안전위원회 등 부문별 위원회 구성 - 최고인민회의에서 토의할 의안 제출
국방위원회	- 국가주권의 최고국방지도기관	<ul style="list-style-type: none"> - 선군혁명노선을 관철하기 위한 국가의 중요정책 수립 - 국가의 전반적 무력과 국방건설사업 지도 - 국방위원회 위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시·집행정형을 감독 및 대책 수립 - 국방위원회 위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시에 어긋나는 국가기관의 결정, 지시 폐지 - 국방부문의 중앙기관 설립 또는 폐지 - 군사칭호 제정, 장령 이상의 군사칭호 수여 - 결정과 지시 - 최고인민회의에서 토의할 의안 제출

비록 2009년 헌법 개정을 통해 국방위원회의 권한이 상대적으로 커지기는 했지만, 국방위원회는 과거 중앙인민위원회가 가지고 있던 권한 즉, 국가의 대외정책 수립, 정무원과 지방 인민회의 및 인민위원회 사업 지도, 사법·검찰 기관 사업 지도, 정무원의 부문별 집행기관인 부를 설립 또는 폐지, 대사와 공사의 임명 및 소환, 행정구역 개편 등 국정전반에 대한 지도

77) “개정 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」 전문,” 『2009년 북한헌법 개정과 북한체제 변화』 (국가안보전략연구소 주최 학술회의 자료집, 2009년 10월 20일), pp. 157-159 참조.

권한을 부여받지 못했다. 국방위원회에 새로이 “선군혁명노선을 관철하기 위한 국가의 중요정책을 수립”하는 권한을 부여하고 있기는 하지만, 국방위원회가 중앙인민위원회와 같이 ‘국가 주권의 최고지도기관’이 아니라 ‘국가주권의 최고국방지도기관’으로 규정되어 있기 때문에 중요정책도 국방과 관련된 것으로 국한될 수밖에 없다. 그러므로 이번 헌법 개정으로 “사실상 국가의 ‘수반’이며 ‘국가 주권을 대표’하는 주석직과 ‘국가의 대내외 정책’을 세우는 권한과 임무를 가진 중앙인민위원회가 국방위원장과 국방위원회의 이름으로 부활한 것으로 봐도 무방할 것”⁷⁸⁾이라는 일부 주장은 국방위원회의 새 권한에 대해 과대평가하는 것이라고 하겠다.

5. 김정일.김정은 공동정권의 출범과 북한 권력체계의 변화 전망

2008년까지만 해도 김정일 총비서의 후계자가 결정되지 않은 상태에서 김정일의 심각한 건강이상 발생했으므로, 김정일 이후 누가 권력을 장악할 것인지 불투명한 상황이었다. 그러나 2009년 1월 김정일이 3남 김정은을 후계자로 결정함으로써 사실상 김정일.김정은 공동정권이 출범하게 되었다. 그러므로 북한체제의 변화 전망과 관련한 논의에서 현재 구축중인 김정은 후계체계 구축의 진전 정도와 김정일 이후 ‘김정은 정권’의 안정적 출범 가능성 문제는 중대한 관심사가 되지 않을 수 없다. 이하에서는 김정은 후계체계 구축이 어느 정도 진척되었고, 김정은이 현재 북한 지도부 내에서 어떠한 위상과 영향력을 가지고 있으며, 향후 북한 권력체계가 어떻게 변화할 것으로 전망되는지를 검토하도록 하겠다.

1) 김정일 3남 김정은의 후계체계 구축 과정

김정일은 김정은의 생일날인 2009년 1월 8일 그를 후계자로 결정했다는 교시를 당중앙위원회 조직지도부의 리제강 제1부부장에게 하달했다. 리제강 제1부부장은 조직지도부의 과장급 이상 간부들을 긴급 소집, 김정일의 결정 사항을 전달한 데 이어 각 도당으로까지 후계관련 지시를 하달했으며, 이에 따라 당의 핵심 엘리트들에게 후계자 결정에 관한 소식이 빠르게 확산되었다.⁷⁹⁾ 후계자 결정 사실은 동시에 당중앙위원회 조직지도부의 지도하에 군대 내에서 당 사업을 진행하는 조선인민군 총정치국을 통해 북한군 대좌(대령급) 수준까지도 전달된 것으로 알려졌다.⁸⁰⁾

후계자로서 김정은의 활동은 지명 직후부터 본격화되기 시작했다. 김정은은 고 김일성 주석의 97회 생일(4월 15일) ‘축포야회(夜會)’ 아이디어를 내고 치밀하게 준비, 김정일의 생일인 2월 16일 그 앞에서 시험발사를 선보여 그를 크게 감동시킨 것으로 전해졌다. 이 시기에 김정은의 활동 및 후계자 결정에 대한 인식 정도는 평양과 지방간에 그리고 간부의 직위에 따라 큰 차이가 있었는데, 예를 들면 평양에서 멀리 떨어진 함경북도 회령시의 경우 당위원회의 책임비서, 조직비서, 선전비서, 근로단체비서 다음 레벨의 실무를 담당하는 부장급까지는 후계자의 이름은 모르더라도 후계자 결정 사실이 알려졌던 것으로 전해진다.⁸¹⁾ 또한 2009년 2월 중

78) 정영태, “2009년 헌법개정과 북한 권력구조의 변화 전망: 당정, 당군 관계를 중심으로,” 『2009년 북한헌법 개정과 북한체제 변화』, 국가안보전략연구소 주최 학술회의 자료집 (2009년 10월 20일), p. 93.

79) 『연합뉴스』, 2009/01/15.

80) 『연합뉴스』, 2009/02/17; 『연합뉴스』, 2009/03/09.

순에 일반 장교들과 군인들을 대상으로 후계자 문제와 관련하여 상부로부터 그 어떤 자료나 지시가 직접 하달된 것은 없었지만, 북한군 소좌 이하의 장교들과 사병들 사이에서는 후계자에 대한 소문이 확산되었다. 그 내용은 “김정일의 아들 중 하나가 ‘새별장군’으로 새롭게 떠오르고 있다. 그의 어린 시절은 김정일의 어린 시절과 같다. 혁명 활동 역시 김정일이 당중앙위원회 조직부에서 활동했던 것처럼 비범한 영도력, 담대한 담력을 지니고 눈부시게 활동하고 있으며 지금 그 ‘새별장군’이 우리 당과 군대를 통솔하고 있다”는 것이었다.⁸²⁾

2009년 3월경에는 김정일의 이름에 대해서는 직접 언급하지 않은 채 ‘김대장’(김정일을 지칭하는 표현)이 후계자로 결정된 사실이 일반 당원과 병사들에게까지 통보되었다. 제12기 최고인민회의 선거가 끝난 직후 3월 9일 신의주지역 당 외화별이사업소들에서 당원강연회가 개최되었는데, 강사로 나선 초급당 비서가 상부의 지시에 의해 후계자로 결정된 김정일의 아들에 대한 호칭을 “친애하는 김대장, 친애하는 김장군”으로 불러야 한다고 공식적으로 포치(통보)하였다고 한다.⁸³⁾ 비슷한 시기에 청진 군부대의 일반 병사들도 김정일을 ‘친애하는 김장군, 김대장’이라고 부르고 있었던 것으로 알려졌다.⁸⁴⁾ 북한이 이 시기에 일반 당원들과 병사들에게 김정일의 이름을 알리지 않은 채 단순히 ‘김대장’으로 부르게 한 것은 그때까지 내세울만한 김정일의 ‘업적’이 별로 없었기 때문으로 보인다.

2009년 4월 5일 북한은 주변국들의 반대에도 불구하고 인공위성 로켓을 발사했다. 북한은 인공위성을 궤도에 진입시키는 데에는 실패한 것으로 확인되었지만, 조선중앙통신은 이날 오후 3시 28분 ‘인공지구위성 광명성 2호를 성과적으로 발사’라는 제목의 ‘보도’를 내고 “우리의 과학자, 기술자들은 국가우주개발전망 계획에 따라 운반로켓 ‘은하 2호’로 인공지구위성 ‘광명성 2호’를 궤도에 진입시키는 데 성공했다”고 밝혔다.⁸⁵⁾ ‘광명성 2호’ 발사에 대해 북한의 중간급 간부들은 그것이 후계자의 혁명역사를 만들기 위함이라고 쉬쉬하면서 이야기했던 것으로 알려지고 있다.⁸⁶⁾

2009년 4월 14일金正은 ‘강성대국의 불보라’라는 이름으로 김정일도 참석한 가운데 중국, 대만 등에서 여는 춘제 불꽃축제를 본떠 성대하게 ‘축포야회’를 개최했다.⁸⁷⁾ 김정일은 또한 4월 20일 시작되어 지난 9월 16일 종료된 대중 총동원 증산운동인 ‘150일전투’도 지휘했다. 그리고 5.1절(국제노동절)날 북한 전역에서 금속공업과 연관부문의 노동자 1만 5천여 명을 평양에 불러들여 김정일과 함께 국가공훈합창단 공연과 축포야회를 비롯해 다양한 경축공연을 관람토록 하는 성대한 행사를 기획·조직했다.⁸⁸⁾ 이 행사를 위해 40~50대의 실력자들로 구성된 김정일 후계체계 구축 실무팀의 한 임원이 5.1절 축포 행사에 필요한 자재 구입 등의 실무 책임을 맡아 중국을 다녀갔던 것으로 알려졌다.⁸⁹⁾ 이 시기에 김정일의 차남 김정철은 당중앙위원회 조직지도부 당생활지도과 과장으로써 중앙당 부부장 대우를 받으면서 동생인 김정일의 후계체계 확립을 지원하고 있었던 것으로 알려지고 있다.⁹⁰⁾

81) 『열린북한통신』, 2009/02/23.

82) 『열린북한통신』, 2009/02/23.

83) 『열린북한통신』, 2009/03/11 참조.

84) 『열린북한통신』, 2009/03/23.

85) 『연합뉴스』, 2009/04/05.

86) 『열린북한통신』, 2009/04/09.

87) 2009년 4월 17일자 로동신문은 “이 밤의 불꽃야회는 승리의 2012년에 진행될 경축대회의 시연회”이고, “강성대국 대문의 입성식때의 불꽃놀이가 이쯤은 되어야 할 것”이라고 축포야회가 매우 만족스러웠음을 표현했다. 『연합뉴스』, 2009/04/17.

88) 『연합뉴스』, 2009/05/11.

89) 『열린북한통신』, 2009/06/08.

2009년 5월경 김정은은 조선인민군 총정치국 당위원회에서 군대를 장악하기 위한 활동을 벌였던 것으로 전해지고 있다. 김정일이 북한을 선군정치로 통치하면서 선군정치의 핵심인 군 간부들에 대한 장악 지도 역할을 김정은에게 맡겼다는 것이다.⁹¹⁾ 이 시기에 김정일의 지방 시찰 사전 준비는 3남 김정은과 차남 김정철이 주도했던 것으로 알려졌다. 군 관련 기관은 김정은이, 당과 민간기관은 김정철이 김정일의 현지 지도를 사전 조직했다는 것이다. 북한의 호위원칙상 수령과 후계자가 같은 장소에 있으면 둘 다 위험에 처할 가능성이 있기 때문에 김정은은 김정일의 현지 지도에 자주 동행하지는 않았던 것으로 전해졌다.⁹²⁾

북한은 5월 25일의 제2차 핵실험 직후부터 대내적으로 김정은의 이름을 직접 언급하면서 그가 김정일의 후계자라는 사실을 본격적으로 알리기 시작했다. 5월 28일에는 해외 주재공관들에도 후계자 결정 사실을 공식 통보하면서 외부에 누설하지는 말 것을 지시한 것으로 알려졌다.⁹³⁾

조선로동당 지도부는 5월 말에서 6월 초에 군대와 국가안전보위부 내에서부터 김정은의 이름을 공개하면서 그의 ‘위대성’을 선전하기 시작했다. 6월 초 함경북도 회령시에서는 군 장병들을 대상으로 김정은의 ‘위대성’과 ‘혁명업적’에 대한 강연들이 진행되었으며, 김정은을 찬양하는 ‘발걸음’이라는 노래가 보급되어 대열을 행진할 때마다 합창곡으로 부르고 있었던 것으로 알려졌다. 그리고 양강도 혜산시 주둔 북한군 병사들도 “위대한 김정일 장군님의 사상과 영도를 온몸으로 구현하고 계시는 젊은 장군이신 김정은 동지가 우리 혁명무력을 이끌고 계시기에 우리는 백전백승한다”라는 식의 강연내용을 들었던 것으로 전해지고 있다. 그런데 이때까지만 해도 내각 간부들과 일반 주민들은 ‘김대장’의 이름은 잘 모르고 있었던 것으로 확인되고 있다.⁹⁴⁾

북한은 6월 중순경부터는 사회의 일반 당원들에게 ‘김정은’의 이름을 공개하면서 활발하게 선전 작업을 진행하였다.⁹⁵⁾ 그리고 일반 공장, 기업소의 당원들에 대해서도 매우 활발하게 김정은에 대한 ‘위대성’ 학습 강연을 진행한 것으로 확인되고 있다. 6월 11~13일 함경북도 회령과 평안북도 신의주, 평남 평성, 자강도 성간, 양강도 혜산 등에서는 당원들을 대상으로 “김정은 동지의 영도따라 당의 유일사상체계를 확고히 세우고 강성대국 건설의 대문을 활짝 열 어제까지자”라는 제목으로 김정은에 대한 ‘위대성’ 학습 강연이 진행되었다. 학습 강연의 내용은 대략 다음과 같다.⁹⁶⁾

첫째, 김정은이 김정일의 선군혁명사상을 가장 완벽하게 체현하고 이를 전당과 전군, 온 사회에 철저히 구현하고 있다는 것이다. 김정은은 김정일의 선군사상으로 북한을 정치강국에 이어 군사강국, 핵대국으로 지구 위에 우뚝 서게 하기 위해 불면불휴의 노고를 다 바치고 있다고 가르치고 있다.

둘째, 김정은을 문학예술의 천재로 내세우면서 그가 직접 지도하여 창작 완성된 작품이 가극 ‘강선의 저녁노을’, ‘은하수’라는 것이다. 또한 동평양대극장, 평양대극장을 비롯한 예술의 전당들에 대한 개건확장공사를 발기하고 그 사업을 세심히 지도하고 있다고 선전하고

90) 『열린북한통신』, 2009/06/08.

91) 『열린북한통신』, 2009/06/08.

92) 『열린북한통신』, 2009/06/08.

93) 『연합뉴스』, 2009/06/01; 『동아일보』, 2009/06/02.

94) 『열린북한통신』, 2009/06/08.

95) 『열린북한통신』, 2009/06/22.

96) 『열린북한통신』, 2009/06/22; 『열린북한통신』, 2009/06/25; 하태경, “[북한] 열린북한방송이 분석한 北 후계작업,” 『주간조선』, 2063호 (2009/07/13).

있다.

셋째, 김정은은 김정일의 사상과 영도를 온 사회에 구현하기 위해 ‘150일 전투’를 발기하고 그를 선두에서 지휘하고 있다고 말하고 있다.

넷째, 김정은이 체육발전을 위해 상당한 노력을 기하고 있다고 한다. 북한이 월드컵축구 본선에 참가하게 된 것도 김정은의 체육부문에 대한 세심한 지도와 배려에 의해 이루어진 성과라고 선전하고 있다.

북한은 6월 하순경에는 인민반에서 주민들에 대해서까지 김정은에 대한 ‘위대성’ 학습을 진행하고, 김정은 찬양 가요인 ‘발걸음’ 노래를 암송하도록 한 것으로 전해지고 있다. 그리하여 6월 말에는 북한 내부에서 김정은의 후계자 결정 사실이 북한 사회 전반에 알려지게 되었다.

<사진 3> 대만 사진작가 후양 한밍씨가 2009년 9월 원산에서 찍은 김정은 선전 벽보



출처: <http://www.flickr.com/photos/29868194@N08/3944502627/>

2009년 8월 국내의 일부 언론은 ‘김정은이 성실한 간부들을 누명을 씌워 쫓아내고 그 자리에 자기 세력을 심자 벌써부터 분파주의를 한다며 김정일이 화를 내면서 김정은에 대한 선전작업이 중단되었다’는 북한 접경지역에서의 소문을 소개했다. 그리고 일부 소식지는 영도자 계승 문제가 논의되지 않고 있으며, 후계자 논의는 시기상조라는 내용의 지시를 북한 지도부가 하달했다고 보도했다. 그러나 대만의 사진작가 후양 한밍(Hanming Huang)씨가 2009년 9월 18일 원산 근교에서 찍어 인터넷 포털 ‘야후’의 사진 공유 사이트(www.flickr.com)에 9월 22일 올린 북한 벽보 사진을 보면 ‘김정은’의 이름이 선명하게 표기되어 있다. 그리고 김일성

과 김정은 이름 모두 빨간색으로 다른 글자들보다 큰 활자를 사용하고 있다. 이 같은 사실은 현재 북한에서 김정은이 김정일처럼 ‘수령의 후계자’로 대우받고 있음을 시사한다. 벽보를 보면, 김정일이 1974년에 후계자로 지명되고 1980년 6차 당대회까지 북한의 공개된 문헌들에서 ‘당중앙’으로 표현됐던 것처럼 김정은 또한 ‘김대장’과 ‘청년대장’으로 표현되고 있다. 그러므로 김정은의 부적절한 인사에 대한 김정일의 반발 때문에 선전 작업이 중단되었다는 소문은 근거 없는 것이라고 평가할 수 있다.

북한 조선중앙TV는 지난 10월 9일 김정일과 주민들이 참석한 황해북도 예술극장 개관공연에서 김정은에 대한 찬양가요인 ‘발걸음’이 합창 공연되는 장면을 보여주었다(<사진 4>). 이는 김정일의 적극적인 지원 하에 김정은의 후계체계 구축이 중단 없이 추진되고 있다는 사실을 확인시켜주는 것이다.

<사진 4> 김정은 찬양가요 ‘발걸음’ 공연 장면



출처: 연합뉴스 2009/10/26

2) 북한의 후계자론과 김정은의 위상 및 영향력

북한은 한국처럼 법치주의 국가가 아니기 때문에 권한이 직책에서만 나오지 않는다. 따라서 김정은의 현재 위상을 정확하게 판단하기 위해서는 그의 추정되는 직책만 가지고 그의 위상이나 역할을 판단하는 남한중심적 접근의 한계를 극복해야 한다.⁹⁷⁾ 후계자인 김정은의 현재 위상을 분명하게 이해하기 위해서는 무엇보다도 ‘수령의 후계자’의 지위와 역할에 대해 명확하게 규정하고 있는 북한의 후계자론에 대한 분석이 필수적이라고 할 수 있다.

북한의 후계자론에서 주목할 것은 수령과 ‘수령의 후계자’ 모두에게 거의 동일한 지위와 역할을 부여하고 있다는 점이다. 북한의 후계자론에 의하면, 수령의 후계자는 수령의 혁명위업

97) 정성장, “북한정치 연구와 남한중심주의,” pp. 89-106 참조.

을 계승하고 완성해 나가는 투쟁에서 유일지도자로서 ‘절대적인 지위’를 차지한다. 그리고 “후계자의 절대적 지위는 누구도 대신할 수 없고 누구도 침범할 수 없으며 오직 수령의 후계자만이 차지하는 신성불가침의 지위”라고 강조하고 있다. 북한에서 수령의 후계자는 또한 수령의 혁명위업을 계승하고 완성하는 데서 ‘결정적인 역할’을 한다고 주장되고 있다.⁹⁸⁾ 이처럼 수령과 마찬가지로 수령의 후계자가 ‘절대적인 지위’를 차지하고 ‘결정적인 역할’을 하므로, 수령의 후계자는 북한체제에서 곧 수령 다음 가는 제2인자가 되는 것이다.

북한은 후계자를 “인민대중의 뇌수, 통일단결의 중심, 당과 혁명의 최고지도자”로서 수령의 지위를 이어나가는 존재로 간주하고 있다.⁹⁹⁾ 여기서 주목해야 할 점은 북한에서 수령의 대를 잇는 것은 단순히 특정 직책을 계승하는 것이 아니라 수령의 ‘절대적 지위’를 계승하는 것이라는 점이다. 북한은 또한 수령의 영도가 대를 이어 계승되는 것처럼 수령에 대한 충실성도 대를 이어 계승되어야 한다고 주장하고 있다.¹⁰⁰⁾

이처럼 ‘수령의 후계자’에게 ‘절대적 지위’와 ‘결정적 역할’을 부여하고 있는 북한체제에서 2009년 1월 8일 후계자로 지명된 김정은은 곧 북한의 2인자가 되었다고 볼 수 있다. 물론 김정은이 북한의 모든 파워 엘리트들을 확고하게 장악하기까지는 시간이 걸리겠지만, 후계자론으로 미루어볼 때 그의 공식적 위상은 일부 남한 언론들이 그가 맡고 있다고 주장하는 ‘국방위원회 지도원’이나 ‘조선인민군 총정치국 당위원회 비서’ 직책 수준을 크게 넘어서는 것으로 판단된다.

북한의 후계자론은 또한 수령의 후계자가 “우선 사상이론의 대가로서 수령의 혁명사상을 완벽하게 체현하고 있어야 한다”¹⁰¹⁾ 고 강조하고 있다. 그러므로 북한 노동당 지도부는 김정은의 후계자로서의 자질을 정당화하기 위해 그가 김정일의 선군혁명사상을 가장 완벽하게 체현하고 있다고 선전하고 있다. 후계자론은 또한 수령의 후계자가 “수령이 창조한 탁월한 영도예술, 혁명적인 영도방법을 완벽하게 체현하고 있어야 한다”고 주장하고 있다. 북한 노동당은 김정은이 이 같은 후계자 조건도 충족하고 있다고 정당화하기 위해 앞서 언급한 것처럼 그를 ‘문학예술의 천재’로 내세우고, ‘150일 전투’를 지휘하고 있으며 체육 발전을 위해 노력하고 있다고 선전해왔다. 이처럼 북한의 후계자론은 김정은에 대한 개인 숭배 내용에도 지대한 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다.

북한의 후계자론에 따르면, “후계자의 지도체제는 수령의 영도체계 안에서 당을 공간으로 하여 세워지게 된다. 후계자의 지도체제는 당의 유일적 지도체제, 당의 영도체계로 되어야 한다”고 주장하고 있다. 북한이 후계자의 지도체제 수립과 관련하여 이처럼 당을 중시하고 있는 것은 북한에서 당이 “수령의 사상을 실현하고 수령의 위업을 계승해나가는 정치적 참모부”, 즉 최고지도자의 가장 중요한 통치 수단이기 때문이다.¹⁰²⁾

이 같은 후계자론을 반영하여 현재 김정은의 후계체제 구축과 관련하여 핵심적인 역할을 하고 있는 조직들은 당중앙위원회의 ‘기본부서’(조직지도부와 선전선동부)와 행정부 그리고 조직지도부(“전당의 당원들의 당생활을 지도하는 당생활지도부서이며 당중앙위원회의 참모부서”¹⁰³⁾)의 통제를 받고 있는 조선인민군 총정치국, 당중앙위원회 행정부의 통제를 받고 있는

98) 김유민, 『후계자론』 (동경: 신문화사, 1986), pp. 60-61.

99) 박일범, 『주체사상의 사회력사원리』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 221.

100) 김유민, 『후계자론』, p. 100.

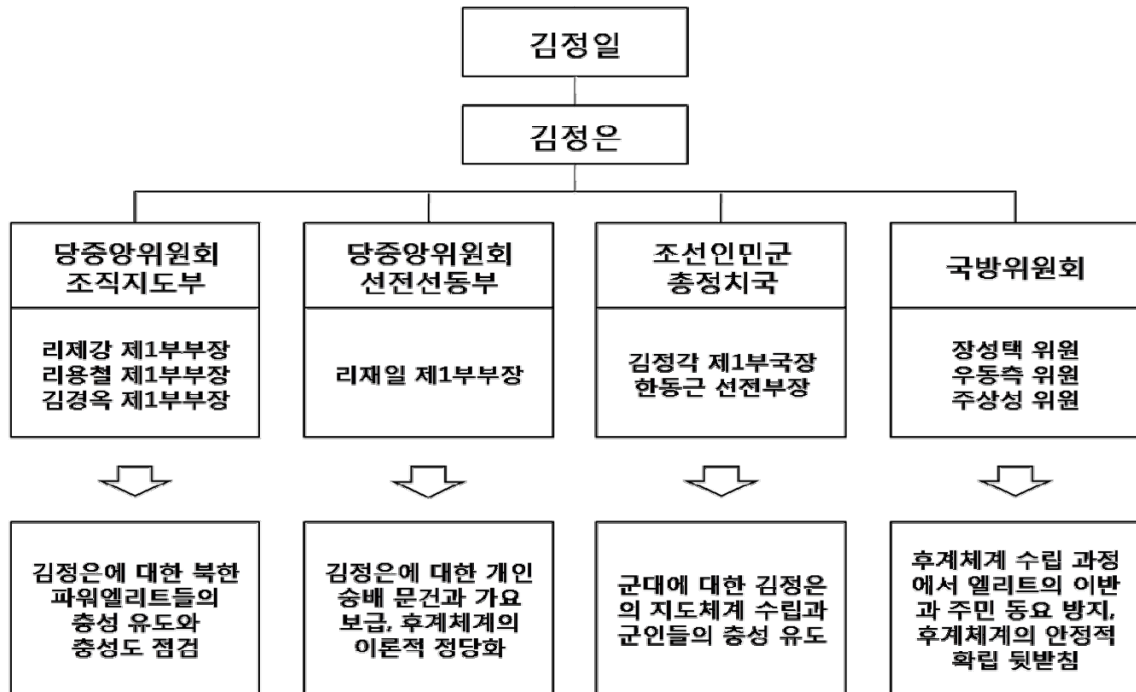
101) 김유민, 『후계자론』, pp. 75-76.

102) 김유민, 『후계자론』, p. 87.

103) 김정일, “당사업에서 낡은 틀을 마스고 새로운 전환을 일으킬데 대하여 (조선로동당 중앙위원회 조직지도부, 선전선동부일군들앞에서 한 연설, 1974년 2월 28일),” 『김정일 선집 4』 (평양: 조선로동당출판사, 1994), p.

국가안전보위부와 인민보안부 등이다. 현재 김정은의 후계체계 구축에 적극적으로 참여하고 있는 파워 엘리트들로는 조직지도부의 리제강, 리용철, 김경옥 제1부부장, 선전선동부의 리재일 제1부부장, 조선인민군 총정치국의 김정각 제1부국장과 한동근 선전부장, 국방위원회의 위원들인 장성택 당중앙위원회 행정부장, 우동측 국가안전보위부 수석부부장, 주상성 인민보안부장 등 북한의 핵심 실세들이다.¹⁰⁴⁾

<그림 7> 김정은 후계체계의 핵심 조직과 엘리트



현재 김정은은 ‘혁명의 최고참모부’로 불리는 당중앙위원회의 리제강 조직지도부 제1부부장 및 장성택 행정부장과 함께 북한 엘리트의 인사에 관여하고 있는 것으로 확인되고 있다. 김정은은 당의 과장급(한국 정부의 국장급) 이하 중간 간부에 대한 인사권을 장악했고, 부부장급(한국의 차관급) 이상 고위급 간부들 인사는 김정일에게 직접 건의하여 비준 받는 것으로 알려지고 있다.¹⁰⁵⁾ 이처럼 김정은이 핵심 인사들에 대해서는 김정일의 비준하에 결정을 내리고 있으므로 김정은의 ‘부적절한 인사’에 대한 김정일의 반발 때문에 선전 작업이 중단되었다는 소문은 근거 없는 것이라고 평가할 수 있다.

2009년 한 해 동안 김정은의 지도체계 구축은 김정일의 후계체계 구축을 정당화하기 위해 만들어진 ‘후계자론’이라는 권력세습 정당화 논리와 매뉴얼의 존재, 한·미의 ‘북한 급변사태 대비계획’ 수립으로 인한 북한 엘리트들의 위기의식, 김정일의 적극적 지원과 김정은의 리더십 등이 상호 작용하여 급속도로 진척되었다. 김정은의 후계체계 구축은 당중앙위원회뿐만 아니라 군대에서도 동시에 진행되어 2009년 중반 그의 ‘영군체계(領軍體系)’ 수립까지 강조되었다. 김정은은 현재 당과 군대에서 이미 제2인자의 지위를 차지하고 있으며, 2009년에 국가안

94.
104) 정성장, “북한의 정책 추진환경과 대내외 정책 변화: 후계문제, 인공위성 로켓 발사, 제2차 핵실험,” pp. 230-251 참조.
105) 『열린북한방송』, 2009/09/14.

전보위부의 부장 직에도 임명되어 단기간 내에 후계자의 지도체계를 공고히 한 것으로 평가된다. 그리하여 2009년 말 북한의 권력을 김정일이 60%, 김정은이 30%, 장성택, 김영춘, 오극렬, 리제강 등 김정일의 최측근들이 나머지 10%를 나누어 가지고 있다는 평가가 북한 내부에서 나올 정도로 김정은은 단기간에 큰 영향력을 가지게 되었다.¹⁰⁶⁾

한편 김정은은 현재 북한의 대내외 정책에도 깊이 관여하고 있는 것으로 확인되고 있다. 특히 2010년 신년공동사설의 작성에도 관여하여 올해 북한의 대내 정책 기조가 실용주의적으로 바뀌는데 큰 역할을 하였다.

먼저 북한은 2009년 신년공동사설에서 ‘자력갱생’에 대해 네 차례나 언급하면서 “집단주의와 자력갱생은 우리의 고유한 혁명방식이며 우리에게 이보다 더 좋은 식은 없다”고 주장했었다. 그러나 2010년 신년공동사설에서는 ‘자력갱생’에 대해 단 한 차례도 언급하지 않으면서 대신 현시대를 ‘정보산업시대’, ‘지식경제시대’로 규정하고, 컴퓨터 수치제어를 의미하는 ‘CNC(Computer Numerical Controlled)’라는 용어를 한국어로 옮기지 않고 영어 표현 그대로 사용하는 파격을 보여주었다.

또한 김일성 사후 북한이 그토록 강조해 온 ‘선군(先軍)’이라는 단어는 2009년 신년공동사설에서 33번 언급되었는데, 2010년 신년공동사설에서는 총 15번으로 절반 이하로 줄어들었다. 그리고 2009년과 2010년 신년공동사설에서 모두 ‘국방공업’이라는 단어는 각기 한 번씩만 언급된 데 비해, ‘경공업’이라는 단어는 2009년과 2010년 각각 1번에서 9번으로, ‘농업’이라는 단어는 1번에서 11번으로 대폭 증가하였다.¹⁰⁷⁾

이 같은 변화는 김정은의 후계체계를 보다 안정적인 궤도에 올려놓기 위해 인민들로부터 ‘자발적인 지지’를 이끌어내기 위한 차원에서 나온 것으로 보인다. 즉 ‘정보산업시대’와 ‘지식경제시대’ 및 경공업과 농업 등 실생활과 관련된 부분을 강조함으로써 주민들로부터 환심을 얻으려 하는 것이다.

3) 북한 권력체계의 변화 전망

2009년 4월 9일 북한은 최고인민회의 제12기 제1차 회의에서 헌법을 개정하여 국방위원회 위원장을 ‘조선민주주의인민공화국의 최고영도자’(제100조)로 내세웠다. 다수의 전문가들은 이 같은 조항을 근거로 국방위원회 위원장직이 북한에서 가장 중요한 최고직책이 되었다고 주장했다. 그러나 개정헌법의 제11조는 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다”고 규정함으로써 북한이 국가(공화국)가 당의 영도 하에 있는 당·국가라는 점을 명확히 하였다. 제11조와 제100조를 결합하면, 국방위원회 위원장은 조선로동당의 영도 하에 있는 ‘조선민주주의인민공화국(국가)’의 최고영도자가 되는 셈이다. 그러므로 북한은 헌법 개정 이후에도 여전히 조선중앙통신 등에서 김정일의 직책 중 당 총비서직을 가장 대표적인 직책으로 내세우고 있고, 김정일의 중요한 세 직책(당 총비서, 국방위원회 위원장, 조선인민군 최고사령관) 중 당 총비서직을 가장 먼저 언급하고 있는 것이다.

이번 헌법 개정에서 특히 관심을 끄는 부분은 이전에 국방위원회와 최고인민회의 상임위원회에 위임했던 권한의 일부를 국방위원회 위원장에게 부여한 것이다. 즉, 1998년 헌법에서 국방위원회가 가지고 있었던 국방부문의 중요 간부 임명 및 해임 권한과 최고인민회의 상임위원회가 가지고 있었던 특사권을 국방위원회 위원장의 권한으로 옮겼다. 그리고 국방위원회 위원

106) 『열린북한통신』, 2009/11/30.

107) 정성장, “북한의 신년공동사설과 대내외 정책의 전환 전망,” 『세종논평』, No. 170 (2010. 1. 5) 참조.

장이 “다른 나라와 맺은 중요조약을 비준 또는 폐기”하는 권한을 새로이 가지게 됨으로써 외교 분야에서의 공식적 권한도 더 커지게 되었다.

이 같은 헌법 개정 내용은 김정일이 앞으로 당중앙위원회와 당중앙군사위원회는 후계자 김정은에게 맡기고, 자신은 과거 김일성처럼 국가기구, 특히 국방위원회를 중심으로 통치하면서 북핵 문제와 관련한 외교와 국방 그리고 경제 관련 현지도 등을 주로 맡겠다는 의지의 표현으로 해석된다. 1974년에 후계자로 결정된 후 김정일이 당중앙위원회의 ‘조직비서’로서 당을 중심으로 자신의 영향력을 확대해가고,¹⁰⁸⁾ 김일성은 주석직을 가지고 주로 국가기구, 특히 중앙인민위원회를 중심으로 통치하는 역할분담구도가 자리 잡은 것과 비슷한 상황이라고 할 수 있다. 김정은의 현재 영향력은 김정일이 1973년에 ‘당중앙위원회 조직비서’에 임명되어 1970년대 중반에 행사했던 것과 비슷한 수준으로서 가까운 미래에 그가 당 총비서 다음으로 중요한 조직비서 직에 공식 임명될 것으로 예상된다.

일본 마이니치신문이 입수해 2009년 10월 5일 인터넷 홈페이지를 통해 공개한 북한군 대상 내부 선전 문건 「존경하는 김정은 대장 동지의 위대성 교양 자료」에서는 김일성과 김정일, 김정은을 동일시하고 있으며, 김정은을 ‘누구도 따라올 수 없는 천재적 영지와 지략을 지닌 군사적 영재’, ‘현대군사과학과 기술에 정통한 천재’로 선전하고 있다. 그리고 김정은의 군 지도 체계를 의미하는 김정은의 ‘영군체계’ 수립을 강조하고 있으며, ‘경애하는 장군님과 꼭 빼닮은 존경하는 김정은 대장 동지에게 운명도 미래도 모두 위임’할 것을 군 장성과 병사들에게 요구하고 있다. 이 문건에서 특히 관심을 끄는 부분은 1974년 김정일이 김일성의 후계자로 결정된 후 김정일의 군 장악과 관련하여 중요한 조치들을 내린 ‘당중앙군사위원회’가 김정은의 군 장악 관련 부분에서 다시 언급되고 있다는 것이다.¹⁰⁹⁾ 과거에 김정일은 당을 먼저 장악하고, 이후 군대를 장악하는 수순을 밟았다면, 김정일 건강의 불안정성 때문에 조기에 후계체계 구축을 완료해야 하는 김정은은 당중앙위원회와 당중앙군사위원회를 통해 당과 군대를 동시에 장악하는 방향으로 나아가고 있는 것으로 보인다.

만약 김정일이 가까운 미래에 갑자기 사망한다면 설령 김정은이 권력을 승계하더라도 국정 경험이 부족하기 때문에 당분간 대외관계의 전면에 나설 가능성은 희박해 보인다. 이 경우 김정은은 조선로동당의 총비서직과 당중앙군사위원회 위원장직만 승계하여 당과 군대를 장악하고, 헌법을 개정하여 김정일을 ‘공화국의 영원한 국방위원회 위원장’으로 내세우며 국방위원회를 폐지하고, 최고인민회의 상임위원장의 권한을 강화하여 상임위원장이 대외적으로 북한을 대표하게 하는 시나리오를 생각해볼 수 있을 것이다. 당이 국가를 영도하는 당.국가에서 ‘국가기구’인 북한 국방위원회는 중국의 국가 중앙군사위원회와 마찬가지로 군대에 대해 지휘권을 행사하지 못하고 있으며, 인민무력부장 임명을 제외하고는 군부 인사와 관련해 독자적인 결정권도 행사하지 못하고 있다.¹¹⁰⁾ 그러므로 국방위원회를 폐지한다고 해서 국정운영에 차질이 생길 가능성은 희박하며, 중국처럼 ‘국가 최고국방지도기관’의 이름을 ‘공화국 중앙군사위원회’로 개칭하고 김정은이 당 중앙군사위원장과 국가 중앙군사위원장을 겸직할 수도 있을 것이다. 물론 김정은이 권력 승계 후 리더십을 발휘하지 못해 다른 엘리트로 교체되는 시나리오나 김정은 대신 장성택 당중앙위원회 행정부장이거나 다른 엘리트가 권력을 승계하는 시나리오도 생각해볼 수 있을 것이다. 어떠한 경우이든 현재로서는 북한에서의 정권 교체가 적어도 가

108) 정성장, “김정일 시대 북한의 지도이념, 권력승계, 당의 영도,” 정성장 편, 『북한은 변하고 있는가?: 1997 vs. 2007』 (성남: 세종연구소, 2008), 37-49쪽 참조.

109) <http://mainichi.jp/select/world/news/20091004mog00m030018000c.html> (검색일: 2009/10/08).

110) 정성장, “김정일 시대 북한 국방위원회의 위상·역할-엘리트,” 『세종정책연구』 제6권 1호(2010), pp. 223-280 참조.

까운 미래에 급변사태로 이어질 가능성은 희박해 보인다.

6. 맺음말

2008년 8월 김정일 총비서가 건강이상으로 치료를 받은 후 우리 사회에서는 북한에서 급변사태 발생 가능성이 높다는 주장들이 제기되었다. 그리고 북한의 돌발적 붕괴에 대비해 대북정책을 통일정책으로 전환해야 한다는 성급한 주장들도 나왔다. 그런데 이 같은 주장들은 북한 체제가 어떠한 권력체계에 기반을 두고 있는지에 대한 이해를 결여하고 있다는 문제점을 보이고 있다.

김정일 이후 북한에 국방위원회 또는 군부 중심의 집단지도체제가 들어설 가능성이 높다는 주장들도 김정일의 선군정치가 당과 군대에 대해 각기 어떠한 지위와 역할을 부여하고 있는지 이해하지 못한데서 나온 것이었다. 결국 현재의 북한을 제대로 이해하기 위해서는 남한중심적 시각을 넘어서서 북한 스스로 자신의 체제에 대해, 특히 수령과 당, 국가기구, 군대에 대해 어떠한 지위와 역할을 부여하고 있는가를 파악하는 것이 중요하다.

북한은 당의 영도를 헌법보다 우위에 두고 있으며, 당에 대해 ‘혁명의 참모부’이며 ‘향도적 역량’이라는 특별한 지위와 역할을 부여하고 있다. 그러므로 만약 국방위원회가 최고권력기관이 되기 위해서는 이데올로기적으로 이와 같은 지위와 역할이 주어져야겠지만, 현재까지 그 같은 징후는 전혀 발견되지 않고 있다.

조선로동당의 국가기구와 군대, 근로단체 등에 대한 영향력을 정확히 이해하기 위해서는 무엇보다도 북한이 모든 중요한 권력기관에 ‘최고지도기관’인 당위원회를 구성해놓고 ‘당위원회의 집체적 지도’를 통해 이들 기관들을 통제하고 있는 사실을 파악하는 것이 중요하다. 이들 당위원회가 존속되는 한 행정경제기관이나 군대가 당의 통제에서 벗어나는 것은 구조적으로 불가능하다.

북한은 당의 최고 엘리트들이 주요 권력기관의 요직을 겸직함으로써 이들 기관에 대한 당의 영도를 보장하고 있다는 점도 명확히 이해할 필요가 있다. 예를 들어 최대북 당 정치국 후보위원은 국방위원회와 내각 등 국가기구를 선거하는 최고인민회의의 의장직을 맡음으로써 당의 국가기구에 대한 지배를 뒷받침하고 있다. 그리고 김영남을 비롯하여 주요 정치국 위원들과 후보위원들이 최고인민회의 상임위원회의의 주요 요직을 장악함으로써 이 조직이 당의 의도에 따라 대외적으로 북한을 대표하고 입법활동을 하도록 보장하고 있다.

2009년 북한은 최고인민회의 제12기 제1차 회의에서 헌법을 개정하여 공화국 국방위원회 위원장을 ‘조선민주주의인민공화국의 최고영도자’(제100조)로 내세웠다. 다수의 전문가들은 이 같은 조항을 근거로 국방위원회 위원장직이 북한에서 가장 중요한 최고직책이 되었다고 주장했다. 그러나 개정헌법의 제11조는 위에서 언급한 바와 같이 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다”고 규정함으로써 북한이 국가(공화국)가 당의 영도 하에 있는 당.국가라는 점을 명확히 하였다. 헌법의 제11조와 제100조를 결합하면, 국방위원회 위원장은 조선로동당의 영도 하에 있는 조선민주주의인민공화국의 최고영도자가 되는 셈이다.

김정일이 2009년 국방위원장과 국방위원회의 권한을 상대적으로 강화한 배경은 개정 헌법 조문에는 명시적으로 나타나 있지 않지만, 김일성 당 총비서가 1972년 사회주의 헌법 제정을 통해 국가기구에서 자신의 권한을 강화한 것과 비슷한 정치적 맥락으로 이해할 수 있을 것이

다. 즉, 1973년 김정일이 당중앙위원회 비서국의 ‘조직 및 선전 비서’로 선출되어 당중앙위원회 비서국과 조직지도부, 선전선동부를 중심으로 영향력을 확대해 나갔을 때, 김일성은 주석직을 가지고 국가기구, 특히 중앙인민위원회를 중심으로 통치하는 역할분담구도가 이루어졌었다. 마찬가지로 2009년 헌법 개정은 당중앙위원회, 당중앙군사위원회와 같은 핵심기구들에 대한 권한을 후계자로 결정된 김정은에게 서서히 이전하고, 자신은 과거 김일성이 그랬던 것처럼 국가기구, 특히 국방위원회를 중심으로 통치하면서 북핵문제와 관련한 외교와 국방, 대남 정책 및 경제 관련 현지도 등을 주로 맡겠다는 김정일의 의지가 반영된 것으로 판단된다.

2009년 1월 8일 후계자로 지명된 김정은이 이후에 외부세계의 예상보다 신속하게 자신의 지도체계를 수립할 수 있었던 것은 후계자론이라고 하는 후계체계 구축의 정당화 논리와 ‘매뉴얼’에 기인하는 바가 크다. 현재 김정은의 후계체계 구축에는 당중앙위원회 조직지도부의 리제강, 리용철, 김경옥 제1부부장, 선전선동부의 리재일 제1부부장, 조선인민군 총정치국의 김정각 제1부국장과 한동근 선전부장, 국방위원회의 위원들인 장성택 당중앙위원회 행정부장, 우동측 국가안전보위부 부부장, 주상성 인민보안부장 등 북한의 핵심 실세들이 참여하고 있다. 그리고 이미 김정은의 군대에 대한 지도체계 수립까지 깊숙이 진행되고 있기 때문에 단순히 김정은의 나이가 어리기 때문에 그가 김정일 유고시 권력장악에 실패하고, 북한에서 급변 사태가 발생할 것이라고 예단하는 것은 부적절하다고 하겠다.