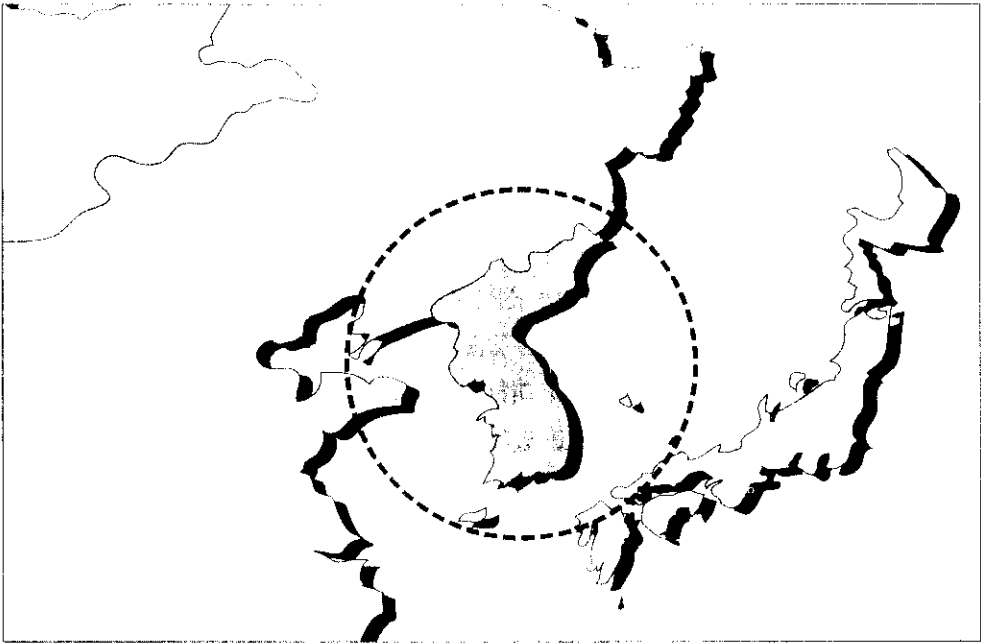


# 논 단



## 38. 김정일 정권의 권력 재편과 안정성 분석

정규섭 / 관동대학교 북한학과 교수

## 51. 북한 무역의 구조적 특징

이찬도 / 중부대학교 국제통상학과 교수

## 64. 북한의 환경 실태와 장단기 과제

박송동 / 현대경제사회연구원 연구위원

# 김정일 정권의 권력 재편과 안정성 분석

정규섭 / 관동대학교 북한학과 교수

김정일 정권은 단기적으로는 취약성을 노정하면서도 존속해나갈 것으로 전망된다. 그러나 군부에 의존하여 권력을 행사함으로써 김정일은 군부의 입장을 반영해야 하는 입장에 있으며, 국가 전반에 걸쳐 김일성과 같은 권위와 카리스마를 행사하지는 못하고 있다고 보아야 할 것이다. 김정일은 군부의 입장이 중시되는 정책 추진의 결과에 대해 책임을 져야만 하고, 따라서 어느 정도 통치권 행사의 제약을 받고 있음은 사실이다. 이와 함께 보다 근본적인 문제로 김정일 유일체제는 김일성 유일체제와 마찬가지로 북한식 사회주의의 견지와 개혁·개방의 필요성이라는 근본적인 딜레마를 안고 있기 때문에, 중장기적으로 김정일 정권의 안정적 기능을 전망하기는 어렵다.

김정일이 유일·폐쇄체제를 고수하는 한 북한의 경제적 위기 상황은 가속화될 것이며, 부분적인 대외 개방 정책 추진과 미국·일본과의 관계 개선 과정에서 필연적으로 외부 정보의 유입·확산은 수반될 것이다. 이러한 상황에서 주민들의 체제 개혁 요구의 증대와 불만 확산이 초래되어 소요 사태가 빈발하는 한편, 핵심 권력층 내에서 김정일의 위기 관리 능력에 대한 회의가 고조될 가능성을 예상할 수 있다. 이 경우 김정일 정권의 정치 변동이 야기될 가능성이 크며, 이는 이미 권력 핵심을 장악한 군부의 일부 세력이 김정일을 축출하고, 새로운 정권을 수립하는 양상으로 나타날 가능성이 가장 높다고 할 수 있다.

## 머리말

19 97년 2월 황장엽 당 비서의 망명은 북한 권력 핵심부의 동요를 의미할 뿐만 아니라, 북한체제의 총체적 위기 상황을 표출하는 사건임에는 틀림없다. 황장엽

의 망명과 함께 인민무력부장 최광, 김광진 제1부부장의 연이은 사망, 강성산 총리의 사망 등에 따라 북한의 권력 재편은 불가피할 뿐더러, 다른 한편 권력 투쟁 발생과 같은 김정일체제의 정치적 불안정성에 관한 예측이 고조되고 있다. 美 국무부는 북한이

‘소요(turbulence)의 시기’를 겪고 있다는 논평을 내기도 하였다. 권력 핵심부의 변동 문제와 함께 북한체제의 위기 상황은 김정일이 1996년 12월 비공식 연설을 통해 식량 문제로 인해 ‘무정부 상태’가 조성되고 있다고 언급할 정도로 심각한 정도에 이르렀다.

북한체제의 급격한 변동은 한반도 전체에 영향을 미치는 주요 사안이므로 본 고에서는 북한의 권력 상황은 현재 어떠한가, 나아가 김정일 정권은 과연 안정적인지를 분석하려는 것이다. 이를 위해서 먼저 북한 권력 구조의 변천 과정을 검토하여 ‘수령체제’라는 북한 권력 구조의 특수성을 파악하고, 김일성 사후 권력 재편의 특징을 분석하려 한다. 다음으로 김정일 정권의 안정성 여부를 권력 상층부 및 총체적인 체제 상황에 대한 분석을 통해 논의하고자 한다.

## 북한 권력 구조의 변천 과정과 권력 재편 양상

### 권력 구조의 변천과 특성

김정일은 1994년 11월 1일 김일성 사후 최초로 발표한 “사회주의는 과학이다”라 논문을 통해 북한이 견지하고 있는 “사람 위주의 사회주의, 인민 대중 중심의 사회주의는 가장 과학적이고 가장 위력한 사회주의”라고 결론지음으로써, 김일성 사후에도 주체사상에 기반을 둔 ‘인민 대중 중심의 우리식 사회주의’를 북

한식 사회주의로 견지할 것임을 천명하였다. 여기서 인민 대중 중심의 사회주의는 ‘수령·당·대중이 일심 단결된 불패의 사회주의’를 의미하는 바, 김일성 사후에도 북한은 수령체제를 견지하고 있음을 알 수 있다.

그러면 북한이 정권 수립이 후 수령체제라는 독특한 정치체제를 형성하고, 이후 후계체제를 구축해온 과정을 권력 구조의 변천과 함께 검토하면 다음과 같다.

1945년 8월 한반도의 북반부를 점령한 구소련 당국은 구소련에 거주하고 있던 한국인 이주민의 후손인 구소련계 한인들과 중국 동북 지역에서 소규모 항일 투쟁을 한 김일성과 그의 빨치산 동료들로 구성된 세력을 내세워 북한 정권을 수립하였다. 김일성은 1948년 9월에 수립된 조선민주주의인민공화국의 수상, 1949년 6월에 창당된 조선로동당의 총비서가 됨으로써 당과 국가의 권력을 장악하게 되었다. 이후 중앙 집권적으로 조직·규율된 조선로동당은 모든 정치 조직을 장악하여 북한 정치체제의 핵심 권력 기관으로 기능하게 되었다.

이후 김일성의 권력 강화는 한국전쟁 기간 동안과 그 직후에 이루어졌다. 김일성은 자신의 지위에 도전할 수 있는 親중국의 延安派인 무정과 구소련의 지지를 받고 있었던 허가이를 전쟁 중에 숙청했으며, 1952년 12월 박헌영, 이승엽 등 남로당 세력을 ‘반당 반혁명적 음모 책동’을 한 간첩 종파 도당이라는 죄목으로 처형함으로써 국내 공산주의 세력을 북한

정치에서 완전히 제거하였다.<sup>1)</sup> 김일성 지도체제는 중국과 구소련의 후원을 받은 政敵들이 김일성의 정책을 비난한 1956년 '8月 宗派事件' 이후 더욱 공고화되어 1958년 3월 개최된 제1차 당대표자회를 계기로 완결되었다.<sup>2)</sup> 이 시점부터 김일성에 대한 우상화와 신격화도 더욱 심화되었으며, 1994년 7월 8일 사망시까지 김일성은 심각한 정치적 도전을 받지 않은 채 유일 지도자의 위치를 지켰다.

김일성은 1961년 제4차 당대회 개최시 국내 정치 상황을 완전히 장악하는 한편 자신과 빨치산 동료들이 북한을 지도하는 권력 구조를 창출하였으며, 60년대에 들어 북한의 권력 구조는 빨치산 세력이 고위 직책을 담당하는 한편 전문 기술 관료가 등장하는 양상을 보였으나, 1962년부터 군사력 강화 정책을 채택함으로써 군 출신이 북한의 최고위 지도층을 형성하였다.<sup>3)</sup>

북한은 1967년 5월 “당의 유일사상체계를 튼튼히 세우며 온 사회를 혁명화, 로동 계급화 하기 위한 투쟁”을 적극 전개하기로 결정하여 주체사상을 북한의 통치 이데올로기로 확립하였다. 이 시기부터 김일성은 ‘수령’으로 불리워졌으며, 유일사상체제 수립이란 “당 안에 하나의 혁명 사상, 오직 수령의 사상만이 지배하게 하고 수령의 두리에 전당과 전체 인민을 묶어 세우며 수령의 유일적 령도 밑에 혁명 투쟁을 벌어나간다는 것을 말한다”<sup>4)</sup>는 것이다. 유일사상체제의 확립과 함께 북한식 사회주의의 특징은 수령에 의해서 영도되는 ‘수령체제’로 규정될 수 있다.<sup>5)</sup> 김일성의 유일적 영도체제는 1972년 12월에 개정된 헌법에서 국가주석제를 신설하여 국가 수반의 기능과 정치 권력의 실질적인 행사를 결합시킴으로써 제도적으로 뒷받침되었다.<sup>6)</sup>

1972년 헌법 개정 이후 북한 권력 구조의

1) 조선로동당출판사(1991), 「조선로동당력사」, pp. 308~311; Dae-Sook Suh(1988), *Kim Il Sung: The North Korean Leader*, New York: Columbia University Press, pp. 120~136; Robert A. Scalapino and Chong-Sik Lee(1972), *Communism in Korea*, Part I, Berkeley: University of California Press, pp. 403~413, 436~452.

2) Chong-Sik Lee(June 1967), “Kim Il-song of North Korea,” *Asian Survey*, Vol. VII, pp. 374~382; Scalapino and Lee, *Communism in Korea*, Part I, p. 561. 이를 뒷받침하는 근거로는 김일성이 1961년 9월 제4차 당대회에서 행한 총화 보고에서 “특히, 당은 1956년 8월 전원회의와 1958년 3월 당대표자회를 계기로 당 내에서 반당 종파 분자들을 철저히 청산하고 당의 통일과 단결을 고수하는 투쟁에서 거대한 승리를 달성하였습니다”라고 언급한 점을 들 수 있다. 김일성(1962), “조선로동당 제4차 대회에서 한 중앙위원회 사업 총화 보고,” 「조선중앙연감 1962」, 조선중앙통신사, p. 45.

3) 1966년 10월 12일 당중앙위원회 제4기 제14차 전원회의에서 당의 조직 개편을 결정하였다. 당 고위직 개편시 빨치산 출신과 관련이 없는 사람은 김익선, 김도만 2명 뿐이었다. 「조선중앙연감 1966-67」, p. 158; Scalapino and Lee, *Communism in Korea*, Part I, pp. 607~609; Suh, *Kim Il Sung*, pp. 221~223 참조. 군부 세력은 1968년 말과 1969년에 걸쳐 대거 숙청되었다.

4) 「조선로동당력사」, p. 432.

5) 한편, 1970년 11월 제5차 당대회에서 재편된 북한의 권력 구조는 경제 분야의 전문가들이 최고위층으로 부상하는 한편, 김일성의 인척이 요직에 등용되었다는 특징을 나타내었다.

특징적인 측면은 김정일 후계체제 구축 작업이 시작된 점이다. 김정일은 1973년 2월부터 착수된 '3대혁명소조운동'의 책임을 맡은 바 있으며, 同年 9월 당 중앙위원회 비서로 선출된 데 이어 1974년 2월 당 중앙위원회 정치국 위원으로 선출되어 김일성의 유일한 후계자로 추대되었다. 그러나 당시 김정일은 '당중앙'이라는 호칭으로 불리우기 시작하였을 뿐 이러한 내용이 공개된 것은 아니었다. 김정일은 1980년 10월에 개최된 제6차 당대회에서 당 중앙위원회 정위원(서열 4위), 당 정치국과 상무위원회 위원, 비서국 비서, 당 군사위원회 위원으로 선출되어 북한의 권력 서열에서 제2인자의 지위를 차지하게 되어 김일성의 후계자로서 공식적으로 등장하였다. 또한 제6차 당대회를 계기로 형성된 북한의 권력 구조는 김정일 후계체제의 성립과 함께 세대 교체의 가속화, 엘리트의 역할 분화, 기술 관료의 부상이라는 특징을 보였다. 특히 기술 관료의 대거 부상이라는 현상은 북한이 김정일의 입지를 강화하고 자립 경제의 한계를 극복하기 위해 경제 발전에 중점을 두기 시작한 것과 연계된다고 평가된다.

이후 북한은 「후계자론」을 정립하여 김정일 후계체제를 정당화하는 한편, 김일성은 1986년 5월 후계자 문제는 “정치적 수령의 지위와 역할을 계승하는 문제”라고 규정하고, “우리

당에서는 혁명 위업의 계승 문제가 만족스럽게 해결되었습니다”<sup>6)</sup>라고 천명하여 김정일 후계체제의 성립을 공식적으로 선언하였다.

김정일은 제6차 당대회 이후 주요 대외 문제를 제외한 대부분의 대내외 정책을 관장하여 수령의 후계자 역할을 수행해왔다. 후계체제 구축이 진행되는 과정에서 김정일은 이념적 차원에서 주체사상에 대한 해석권을 독점함으로써 김일성의 유일한 사상적 후계자로서의 이미지를 구축하였을 뿐만 아니라, 당 비서국의 조직지도부와 선전선동부를 장악하여 당·정·군 엘리트와 인민들에 대한 통제와 상징 조장을 강화하는 한편, 당·정·군의 공식 지위를 단계적으로 말씀으로써 정치 권력의 제도적 기반을 구축하였다. 특히, 군 직책과 관련하여 김정일은 1990년 5월 국방위원회 제1부위원장에 선출된 이래 1991년 12월 조선인민군 최고사령관, 1992년 4월 원수 칭호, 1993년 4월 국방위원회 위원장 등의 직책을 말씀으로써 군부를 완전히 장악하였다. 이와 관련하여 북한은 1992년 개정 헌법에서 군사 우위 노선을 헌법상 구체화하여 사회주의권의 붕괴에 직면하여 체제 유지를 도모하는 한편, 국방위원회의 위상을 강화함으로써 김정일의 군부 장악을 확고 하도록 하였다. 한편, 김정일은 김일성 후원에 원로 세대의 지지를 확보하면서 주요 직책

6) 북한은 사회주의 헌법의 주요 특징을 “국가 기관들의 모든 활동에서 수령님의 유일적 영도를 확고히 실현할 수 있게 되어 있다는 데 있다”라고 기술하고 있다.

7) 김일성, “조선로동당 건설의 력사적 경험,” 「조선중앙연감 1987」, p. 64.

에 친·인척과 동창 등을 충원함으로써 족벌주의에 의한 인맥 기반을 형성해왔다.

김정일은 이미 1991년 5월 자신의 입으로 “혁명을 개척한 수령의 위업을 대를 이어가는 당의 령도의 계승 문제가 우리나라에서는 빛나게 해결되었습니다”라고 언급하여 후계체제가 완결되었음을 밝혔으며, 김일성은 1992년 80회 생일을 맞아 김정일 후계체제의 구축을 만족스럽게 생각하며 80평생의 주된 총화라고까지 언급한 바 있다.

김일성 생존시 북한의 권력 구조는 김일성과 김정일에 절대적으로 충성하고 있는 40명 내외의 인물이 당·정·군 등의 요직을 중첩적으로 담당하고 있는 특징을 보였으며, 김일성 사망과 함께 ‘유일한 후계자’ 김정일은 북한의 새로운 최고 지도자로 등장하였다.

### 김정일 정권의 권력 재편

김일성 사후 권력 구조 재편과 관련하여 북한은 1994년 7월 20일 “김정일 동지를 중심으로 하는 당 중앙위원회 두리에의 단결”을 강조하는 한편,<sup>8)</sup> 8월 27일 “간부 대열의 로, 중, 청을 옹호 배합”하는 입장을 천명하였다.<sup>9)</sup> 이러한 ‘간부 배합’ 정책은 김정일이 새로운 정책을 내세우기 보다는 사망한 김일성의 영향력

을 최대한 활용하려는 ‘유훈 통치’라는 명목에 따른 기존 정책의 지속 추진이라는 맥락에 있는 것이었다. 특히, 김정일은 1995년 12월 “혁명 선배를 존대하는 것은 혁명가들의 숭고한 도덕 의리이다”라는 논문을 통해 “혁명 선배를 존대한다는 것은 혁명 위업을 위하여 모든 것을 다바쳐 투쟁한 혁명가들을 적극 내세우고 그들의 혁명 업적을 옹호 고수하며 계승 발전시켜나간다는 것을 의미합니다”<sup>10)</sup>라고 강조하여 원로 집단에 대한 예우를 갖추기도 하였다. 이러한 간부 배합 및 원로 우대 정책은 커다란 변동없이 진행되어왔다고 볼 수 있으며, 김일성 사후에도 북한의 권력 구조는 외형상 김정일을 성점으로 김영주, 박성철, 양형섭, 김용순, 장성택 등의 친·인척과 항일 빨치산 유자녀로 학교 동문인 김국태, 최용해, 김환 등이 권력 핵심부를 계속 장악하는 족벌 정치의 특징을 보였다.

이와 함께 김일성 사후 1995년 2월 권력 서열 3위였던 인민무력부장 오진우의 사망 이외에도 김봉률(인민무력부 부장, 차수), 김유순(前 IOC 위원), 이화선(당 조직부 부부장), 강희원(부총리), 박중국(인민무력부 부부장), 주도일(당 군사위원·차수) 등 50여 명의 주요 인물들이 사망함으로써, 북한의 권력 구조는 세대 교체가 가속화되면서 재편될 수밖에 없게 되

8) 김일성 추도 대회에서 행한 김영남의 보고문, 「로동신문」(1994. 7.21) 참조.

9) 김정일의 노작 발표 20주년 기념대회에서 행한 계응태의 보고문, 「로동신문」(1994. 8.28).

10) 「로동신문」(1995. 12.25).

었다. 더욱이 1997년 2월 황장엽 당 비서의 망명에 이어 최광, 김광진, 강성산의 사망에 따라 북한의 권력 재편은 불가피해진 상황이다.

김일성 사망 이후 실제 북한의 권력 구조는 김정일 유일체제의 공고화와 군부의 위상 강화라는 특징을 보이면서 재조직되는 양상을 나타내었다.

첫째, 김정일 유일체제 구축과 관련하여 북한은 1995년 2월 김정일 생일인 2월 16일을 '민족 최대의 명절'로 제정하고, 공식 매체들을 통하여 김일성과 김정일을 동일시하는 한편, 김정일 우상화 작업을 가속화하고 있다. 예를 들어, 1996년 김일성 사망 2주기시 「로동신문」 사설은 "주체 위업을 달성하기 위한 위대한 수령님의 최근 력사는 경애하는 장군님의 30여 년의 령도 력사와 완전히 일치하고 있다. 오늘 우리 인민들의 위대한 수령님은 곧 경애하는 김정일 동지이시고 수령님의 위업은 곧 장군님의 위업이라는 것을 굳게 확신하고 있다"<sup>11)</sup>고 강조하였다. 또한 북한은 1996년 신년 공동 사설을 통해 김정일을 "우리의 운명이시고 최고 뇌수"라고 지칭하였다.<sup>12)</sup> 이는 곧 북한식 사회주의의 특징인 수령체제에서 김정일이 사회 정치적 생명체의 최고 뇌수인 수령임을 의미하는 것으로 현재 북한체제는 김정일 유일

체제로 공고화되었음을 입증하는 것이다. 1997년 신년 공동 사설은 김정일을 "우리 당과 군대, 우리 조국의 빛나는 상징이시고 우리식 사회주의는 김정일 동지의 숭고한 위업이 '다'라고까지 기술하고 있다. 또한 1997년 2월 15일 김정일의 55회 생일 행사시 발표된 김영남의 축하문에 따르면 김정일은 "우리 당과 혁명, 우리 조국과 인민의 운명"이라는 것이다.<sup>13)</sup> 김정일이 만약 실권이 없는 상징적 존재라면 이러한 우상화 작업은 있을 수 없을 것이다.

결국, 북한체제는 「수령론」에 입각한 김일성 유일체제의 특성을 지녀왔기 때문에 김일성의 유일한 후계자인 김정일에 의해 운용되는 체제 역시 체제 관성상 유일체제로 공고화될 수밖에 없는 것이다. 그리고 이는 성공적으로 진행되고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 김정일은 유일체제의 지탱에 중추적 역할을 할 수 있는 '물리적 강제력'인 군부의 위상을 강화시켜나간 결과, 북한의 권력 구조는 김정일을 중심으로 하는 군부통치체제의 양상으로 재편되고 있다.

군부의 부상은 1994년 10월 17일 김일성 사망 100일 추도 대회를 기점으로 드러나기 시작하였다. 이때 북한의 권력 서열에서 백학림, 김봉률, 김광진, 김익현 등 차수들이 김기

11) 「로동신문」(1996. 7.8), 사설 "당의 령도따라 위대한 김일성 동지의 위업을 끝없이 빛내어나가자" 참조.

12) 1996년 1월 1일 「로동신문」, 신문 「조선인민군」, 「로동청년」 공동 사설, "붉은기를 높이 들고 새해의 진군을 힘있게 다그쳐 나가자" 참조.

13) 「로동신문」(1997. 2.16).

남 당 비서에 앞서 18~21위로 나타났다. 김정일은 1995년 초부터 군 부대 시찰을 본격화하고, 10월 군 고위직 인사를 단행하여 군부 고위 인사뿐만 아니라 말단 사병의 지지 확보에 주력하기 시작하였다. 이는 김정일이 체제 유지를 위해 물리적 강제력이 안정적으로 기능할 수 있도록 하기 위한 조치의 일환으로 평가할 수 있다. 즉, 김정일은 군부가 체제 유지의 마지막 보루라는 점을 명확히 인식한 것이다.

이후 군부의 부상은 계속되어 1995년 10월 당 창건 50주년 행사시 차수로 승진한 조명록, 이하일, 김영춘은 김기남 등 일부 당 비서에 앞선 서열을 차지하였다. 백학림 등 일부 차수들은 후에 서열이 뒤로 밀렸으나, 이을설 원수, 조명록·김영춘 차수는 계속 서열이 상향 진입하여 1996년 7월 김일성 2주기 추도 대회시에는 정치국 정위원과 후보위원 사이인 12~13위에 위치하였고,<sup>14)</sup> 1997년 2월 21일 인민무력부장 최광의 장의위원 명단 발표시에는 김정일, 이종욱, 박성철, 김영주, 김영남에 이어 6~8위에 있고, 다음으로 계응태, 전병호, 한성룡, 김철만, 최태복, 양형섭 등으로 이어졌다. 최광의 장의위원 서열에서 위의 3인 이외의 군부 인사로는 전문섭이 15위, 김광진·백학림·김익현·이두익·최인덕이 23~27위로 나타났다.<sup>15)</sup>

한편, 1995년 초부터 군 부대 시찰을 본격화한 김정일은 1995년 한 해 동안 10여 차례

에 걸쳐 군 부대를 방문하거나 군 관련 행사에 참석하였으며, 1996년에는 총 48 회에 이르는 공식 행사 가운데 군 부대 방문 18 회, 군 관련 행사 16 회 등 총 34 회에 걸쳐 군 위무 행사에 참석하였다. 이는 김정일이 군 위상 제고에 상당한 노력을 기울이고 있음을 나타내는 것이다. 또한 김정일 정권은 사회안전부 기능을 인민무력부에 편입하여 군위기관리체제를 강화하고, 경제난 심화에도 불구하고 GNP의 약 30%에 달하는 56억 달러의 군사비를 계속 사용하는 한편, 1996년에는 인민군 창건일(4월 25일)과 정전협정 체결일(7월 27일 조국해방전쟁 승리의 날)을 국가 명절로 제정하는 등 군부를 중시하고 있다. 김정일의 군사 우위 정책과 관련하여 김정일의 55회 생일 행사시 김영남의 축하문에 따르면, 김정일은 "혁명 군대가 혁명 주체의 핵심 역량, 주력군을 이루며, 군대는 곧 인민이고 국가이며 당이라는 독창적인 군 중시 사상을 내놓았다"는 것이다. 이는 군부가 북한의 모든 부문을 장악하고 있다는 사실을 입증하는 단적인 예이다. 따라서 현재 북한의 권력 구조상 군부의 영향력 증대는 1968년경 과도히 군사화된 상황에서 군부 출신이 최고위층을 형성한 시기에 나타났던 것보다 더 강력한 것으로 평가된다.

이렇게 볼 때 김정일 정권은 유일체제의 양태를 띠고 있는 동시에, 군부의 영향력이 증대

14) 「로동신문」(1996. 7.6).

15) 「로동신문」(1997. 2.22).



된 戰時 動員의 정권의 성향을 과거보다 더욱 강하게 나타내고 있다. 즉, 김정일은 북한을 준전시체제로 유지함으로써 체제 공고화를 도모하고 있는 것이다. 결국 김정일은 현재 군부에 의존하여 통치 행위를 수행하고 있으며, 북한의 공식 권력 서열에서 상위에 위치하고 있는 원로들은 예우 차원에서 자리만 점하고 있는 것으로 분석된다. 황장엽의 망명에서 나타나듯이 이들은 이미 권력의 핵심에서 밀려난 것이다.

## 김정일 정권의 안정성 분석

### 김정일과 군부의 역학 관계 및 권력 재편 전망

그러면 김정일이 군부를 확고히 장악하고 있는 것인가, 아니면 군부가 김정일을 앞세우고 실제로는 조종하고 있는 상황인가 하는 의문점이 제기될 수 있다. 이 문제의 해답은 비교적 간단하다. 김정일의 군사 우위 정책에 대해 대해 군부 핵심 인사들은 각종 대회를 통해 “김정일을 위해 총폭탄이 될 것”임을 맹세함으로써 김정일에 대해 지지를 적극 표명하고 있다. 이와 함께 김정일은 철저한 감시 첩보망을 조직하여 군부를 효율적으로 통제하고 있다. 김정일은 당 조직지도부 13 개 과를 통해 군부의 모든 활동을 지도 감독하는 한편, 고위 장성들의 활동 상황을 일일보고하는 총참모부 산하 작전국, 장성급 이상의 지휘관을 감시하고, 6 개월 단위로 보고하는 인민무력부 산하

당생활지도과·정보과, 그리고 장교들의 이념적 성향을 분석·보고하는 정치보위국 등 4 개의 감시 조직과 조직지도부를 연결해 군부를 통제하고 있는 것으로 알려지고 있다.

따라서 현재 김정일은 정권 유지의 핵심 변수인 군부를 확고히 장악한 동시에 군부의 지지를 확보하고 있다고 볼 수 있다. 또한 북한의 권력 구조는 핵심 권력 엘리트의 중첩적 지위 보유와 각종 감시 기구의 효율적 작동 등으로 反김정일 세력의 조직화 가능성이 원천적으로 차단되어 있을 뿐만 아니라, 북한 내에는 김정일을 대체할 인물 또는 세력이 존재하지 않다는 점에서 김정일 정권은 안정적으로 기능하고 있다고 평가할 수 있다.

한편, 앞으로의 북한 권력 구조 재편을 전망하는 데서 핵심적인 사안은 김정일이 공식 중인 국가 주석과 당 총비서직에 언제 공식 취임할 것인가 하는 것과 이 경우 어떠한 양상으로 권력 구조가 재편될 것인가 하는 점이다. 우선, 김정일의 최고 지위 공식 취임과 관련하여 김정일은 최고 지도자로서 권위 확보에 대한 자신감 여부와 경제난 해결 및 미국과의 관계 개선 진전 상황 등을 고려하여 시기를 선택할 것이나, 금년 들어 김정일의 55회 생일 행사를 성대하게 치루는 등 공식 승계 분위기가 고조되고 있는 점을 고려할 때, 금년 7월 김일성 사망 3주기 이후에는 공식 취임할 가능성이 큰 것으로 전망된다.

김정일의 최고 지위 공식 취임과 함께 예상

되는 권력 재편과 관련하여 작년 12월 7일 김정일은 비밀 연설을 통해 당 사업의 문제점을 질책함으로써 세대 교체 및 대대적인 인사 개편을 시사한 것으로 알려지고 있다.<sup>16)</sup> 그러나 김정일은 얼마전 '혁명 선배에 대한 존대'을 강조한 바 있으며, 원로들의 고령 등을 감안할 때 김정일이 이들의 반발을 감수하면서 급진적인 세대 교체를 단행할 것 같지는 않다. 원로들이 현직에 있지만 이미 실권을 상실했다고 볼 때, 김정일의 권력 재편은 핵심 권력 엘리트가 아닌 중하위직에 집중될 것으로 예상된다. 다만, 심각한 경제난에 비추어 핵심 경제 관료의 대폭적인 개편은 이루어질 것이다.

#### 김정일 정권의 생존 전략과 안정성 문제

김정일 정권의 권력 구조 현황에 비추어 정권의 안정성은 의심의 여지가 없다고 분석되나, 김정일 정권 자체의 존립 여부는 권력 엘리트 내부 문제임과 동시에 아래로부터의 지지 또는 저항과 연계되는 문제이므로 이에 대한 검토가 필요하다. 일반 주민들의 정권에 대한 지지도 분석을 통한 안정성 문제를 검토하기 위해서는 김정일 정권의 특성 및 생존 전략에 대한 분석이 선행되어야 할 것이다. 먼저 김정일 정권은 정통성이 취약한 위기 관리 정권이라고 규정할 수 있다.

첫째, 김정일 정권은 세습 및 업적 부족으로 인해 정통성이 취약한 정권으로 평가할 수 있다. 김정일의 근본적인 문제점은 김일성에 비해 카리스마가 부족한 점에 있다. 김일성은 항일 무장 투쟁을 정통성의 기반으로 활용하였을 뿐만 아니라, 민주 개혁·생산 관계의 사회주의적 개조 등을 통해 사회주의 건설을 성공적으로 달성하면서 각종 정치적 상징 조장을 활용하여 카리스마를 확보할 수 있었다.

이에 비해 김정일은 후계자로 등장한 이후 주체사상의 논리적 체계를 발전시키는 한편, 사상 통제와 인민 생활 향상을 동시에 달성하려는 정책을 전개하였으나, 그 결과가 북한체제의 총체적 위기로 귀착됨으로써 카리스마 및 治績 확보에 어려움을 겪고 있는 것이다. 즉, 김일성이 지나치게 카리스마화됨으로써 상대적으로 김정일은 모든 측면에서 왜소한 이미지를 줄 수밖에 없는 한계가 있다. 또한 북한의 전반적인 생활 수준이 계속 악화됨으로써 주민들의 김정일에 대한 불신감이 증폭되고 있는 것으로 평가된다. 따라서 김정일 정권은 김일성 정권에 비해 정통성이 취약할 수밖에 없는 근본 문제점을 안고 있으며, 이를 해결하는 것이 최대의 정책 과제이다.

둘째, 김정일 정권은 대내외적인 위기 상황을 극복해야 할 과제를 안고 있기 때문에 '위기 관리 정권'이라고 특징지을 수 있다.

16) 「조선일보」(1997. 3.20), 「중앙일보」(1997. 3.20).

대의 차원에서 김정일 정권이 당면한 위기는 사회주의권 붕괴에 따른 국제적 고립의 심화와 함께 남한과의 국력 격차가 커짐에 따라 남한에게 흡수당할 가능성이 증대하고 있다는 사실에 있다. 따라서 대외 차원에서 김정일 정권의 핵심 과제는 국제적 고립에서 탈피하고, 남한으로의 흡수 통일을 배제함으로써 체제를 유지해나가는 것이라고 할 수 있다.

한편, 대내적 차원에서 인민의 의식주 문제가 위협받고 있는 정도의 경제 상황뿐만 아니라, 이에 따른 주민의 불만 증대 및 의식 변화는 정권의 존립에 위협을 주는 요인으로 작용하고 있다. 북한 경제는 90년대 들어 계속적으로 침체 상황을 벗어나지 못하고 있으며,<sup>17)</sup> 북한 경제 상황을 나타내는 지표로 1995년 현재 북한의 GNP는 남한의 1/20인 223억 달러, 1인당 GNP는 1/10인 957 달러로 추산되며, 1990년 -3.7%의 경제 성장률을 기록한 이래 6년째 마이너스 성장을 기록하고 있다.<sup>18)</sup> 북한이 처한 경제난을 단적으로 나타내는 것은 주민 생활에 직접적으로 연계된 식량 및 생필품 부족 현상의 심화이며,<sup>19)</sup> 에너지와 생산 원자재 공급 역시 심각한 부족 현상을 나타내고 있다. 특히, 석탄 생산 및 원유 도입량의 대폭 감

소 등으로 에너지 공급난은 계속 심화되고 있으며, 이는 제조업 부문의 생산 위축과 수송 부문의 애로 요인으로 작용하고 있다.

이와 함께 북한이 각종 조직 및 사상 교양을 통해 사회를 통제하고 있음에도 불구하고 경제난 심화와 외부 정보 유입에 따라 주민의식이 변화하고 있다. 주민의 체제 비판 의식이 점증하고 있고, 불법적인 사적 경제 부문이 확장되는가 하면, 뇌물 수수 행위의 성행 등 물질주의의 확산과 사회적 일탈 행위도 증가하고 있다. 또한 사상 학습 및 조직 생활 이완, 노동 규율 위반, 형식주의적 사업 작풍이 만연하는 한편, 간헐적으로 식량 폭동 등 비조직적인 저항도 발생하고, 탈북자들이 점증하고 있다. 현재 북한의 사회 통제의 효율성은 상당히 저하되고 있다고 평가된다.

따라서 김정일 정권은 대내적으로 체제를 안정적으로 유지하려면 무엇보다도 경제난을 해소하여 인민의 지지를 확보하는 동시에 효율적인 사회 통합을 이루어야 하는 과제를 안고 있다.

종합적으로 볼 때, 김정일 정권은 총체적인 대내외적 위기 상황에 직면하여 대내적으로 김정일에 대한 주민들의 지지를 획득하는 한

17) 북한은 1993년 12월 9일에 개최된 당 중앙위원회 제6기 제21차 회의에서 1987~93년의 제3차 7개년계획이 '사회주의 시장의 붕괴와 방위력 강화'로 인해 실패했음을 공식 인정하였다. "제3차 7개년(1987~93)계획 수행 정형에 대한 조선로동당 중앙위원회 전원회의 보도," 「로동신문」(1993. 12.9).

18) 한국은행(1996. 6), 「1995년 북한 GDP 추정 결과」.

19) 북한의 식량 수요는 연 640만~660만 톤 정도로 추정되나, 실질 생산량은 1991년 443만 톤, 1992년 427만 톤, 1993년 388만 톤, 1994년 412.5만 톤, 1995년 466.2만 톤으로 매년 약 200만 톤 이상이 부족한 것으로 추정되고 있다. 더욱이 1995년과 1996년 여름의 수災로 인해 북한의 식량난은 가중되고 있다.

편, 대외적으로 북한체제에 대한 국제적 지지를 얻기 위한 생존 전략을 추진할 수밖에 없다. 이러한 상황에서 김정일은 김일성 사후 현재까지 새로운 정책을 표방하기 보다는 김일성의 유훈 통치를 시행하고 있다. 북한이 유훈 교시의 핵심 내용을 “김정일 동지의 령도를 충성으로 받드는 것”이라고 강조하고, 김정일이 새로운 통치 이데올로기로 내세우고 있는 ‘붉은기사상’의 핵심이 ‘수령결사옹위정신’이라는 점은 김정일 정권이 안정성 확보에 부심하고 있음을 단적으로 보여주는 예이다.<sup>20)</sup>

다음으로 김정일 정권의 생존 전략은 대내적으로는 사회주의 정치 사상 진지와 경제·군사적 진지라는 ‘3대 陣地’의 강화, 대외적으로는 미국과의 관계 개선을 통한 체제에 대한 국제적 보장 확보, 남한 당국과의 적대 관계 유지를 이용한 내부 결속 도모 등으로 추진되고 있다고 분석된다.

첫째, 김정일 정권은 현재 “우리식 사회주의의 3대 진지인 사회주의 정치 사상 진지와 경제·군사적 진지를 불패의 보루로 다지기 위한 투쟁”을 적극적으로 전개하고 있다. 이러한 3대 진지는 주민에 대한 사상 통제 강화, 경제 발전 추진, 군부에 대한 장악 및 통제 등

을 통한 생존 전략을 의미한다.

북한은 김일성 사후 주민에 대한 사상 교양 및 감시 활동을 강화하는 동시에 공개 처형 등 공포 분위기를 조성하여 주민들의 사상 이탈을 방지하고자 부심하고 있다. 김정일은 1995년 6월 “사상 사업을 앞세우는 것은 사회주의 위업 수행의 필수적 요구이다”라는 제목의 논문까지 발표하고 있는 실정이다. 이와 함께 김정일 정권은 “김일성은 곧 김정일이다,” “수령님의 위업은 곧 장군님의 위업이다” 등의 선전 구호를 내세워 김정일의 부족한 카리스마를 메우려고 노력하는 한편, 김정일 우상화 작업을 강화하여 유일체제를 구축해나가면서 정통성 확보에 경주하고 있다.

북한은 경제난을 해결하고자 ‘농업·경공업제일주의’를 강조하는 동시에, ‘무역제일주의’에 따라 자유경제무역지대의 활성화를 추진하면서 외국 기업체의 투자 유치에 매진하고 있으나, 별다른 성과를 거두지는 못하고 있다. 따라서 김정일 정권은 경제난 해소를 위해 자존심을 굽히고 수재를 내세워 국제 사회에 도와줄 것을 요청하는가 하면, 무기 밀매와 위조품 제작·유통 등 불법 행위를 통한 외화 획득도 자행하고 있는 것이다.

20) 북한은 김일성이 사망 이틀 전인 1994년 7월 6일 경제 부문 책임일군협의회에서 행한 교시가 ‘유훈 교시’라고 설명하고, 이를 관철하는 사업은 “위대한 령도자 김성일 동지의 령도를 충성으로 받들고 수령님의 불멸의 업적을 만대에 길이 빛내어 나가기 위한 더없이 영예롭고 보람찬 사업이다”라고 규정하고 있다. 『로동신문』(1995. 7.6) 사설 “위대한 수령 김일성 동지의 유훈 교시를 철저히 관철하자.” 1997년 신년 공동 사설은 ‘붉은기사상’을 다음과 같이 정의하고 있다: “우리의 붉은기사상은 본질에 있어서 혁명의 령도자에 대한 절대적인 숭배심이며, 령도자와 생사 운명을 끝까지 같이하려는 수령결사옹위정신이다.” “위대한 당의 령도따라 내나라, 내조국을 더욱 부강하게 건설해나가자.” 『로동신문』(1997. 1.1).

앞에서 지적한 것처럼 군대라는 물리적 강제력에 대한 장악은 정치 권력의 최후의 보루이기 때문에 김정일 정권은 생존을 위해 군부 장악에 최대의 노력을 기울이고 있다.

둘째, 김정일 정권은 대외적으로는 우선적으로 미국과의 관계 개선을 통한 경제 지원과 안전 보장 확보가 생존의 주요 관건이라고 간주하고, 경제난에 따라 붕괴될지도 모른다는 상황 논리와 남한에 대한 무력 도발 등을 위협 수단으로 활용하여 미국에 접근하고 있다. 김정일 정권은 1994년 10월 21일 제3단계 북미 고위급회담을 통해 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언 이후 주요 국제 문제로 부상한 북한 핵문제를 타결하는 한편, 미국과의 관계 개선의 기반을 마련하는 외교적 성과를 거두었다.<sup>21)</sup> 이후 북한은 기본합의문 이행의 일환으로 1995년 12월 경수로 공급 협상 타결, 연락사무소 개설 협상의 진행, 미국의 대북한 경제 제재 완화 조치와 인도적 차원의 물자·자금 제공 허용 등을 도출함으로써 점진적으로 대미 관계 개선을 이루어나가는 한편, 미국의 요구에 따라 미군 유해 송환 협상 및 미사일협상에 호응하고 있다.

한편, 북한은 1996년 2월 북미 평화협정 체결시까지 정전협정을 대신할 「잠정협정」 체결을 제의하였고,<sup>22)</sup> 4월에는 비무장지대의 유

지·관리와 관련된 임무의 포기를 선언하고 일련의 무력 시위를 전개함으로써 한반도의 군사적 긴장을 고조시켰다. 1996년 4월 한미의 '4者회담' 개최 제의에도 불구하고 북한은 대미 잠정협정 체결을 계속 주장하는 한편, 핵 동결 파기를 시사하면서 미국과의 직접 협상을 도모했으나, 1997년 2월 황장엽 당 비서의 망명 사건 이후인 3월 5일 뉴욕에서 개최된 4者회담 공동설명회에 참석하였다.

셋째, 북한은 김일성 사망 이후 1995년 세 차례의 쌀회담을 제외하고는 계속 남한에 대해 적대적인 태도를 보이고 있다. 김정일 정권은 그동안 제1의 적으로 삼았던 미제국주의자에게 접근함으로써 상실된 主敵을 대신하여 남한 당국을 주적으로 설정하여 내부 결속을 이루려 하고 있는 것이다.

이러한 김정일 정권의 생존 전략에도 불구하고, 식량난 및 이에 따른 여행 통제 와해, 관료 부패에 대한 주민 불만 증대, 외부 정보 유입 등으로 사회적 응집력 약화가 가속화된 전망이다. 더욱이 과도한 군수 산업 비중, 만성적인 물자 부족, 기술 및 설비 낙후 등 북한 경제의 구조적 문제점으로 인하여 단기일내 경제가 자력에 의해 회생될 가능성은 희박한 것으로 분석된다. 따라서 경제난 심화와 사회적

21) 북미기본합의문에 대한 자세한 분석은 Samuel S. Kim(January 1995), "North Korea in 1994: Brinkmanship, Breakdown, and Breakthrough," *Asian Survey*, Vol. XXXV, pp. 19~21 참조.

22) 북한은 잠정협정에는 군사 분계선과 비무장지대의 관리, 무장 충돌과 돌발 사건 발생시 해결 방도, 군사 공동 기구의 구성과 임무 및 권한, 잠정협정의 수정 보충 등 안전 질서 유지와 관련되는 문제들이 포함된다고 제의하였다. 「로동신문」(1996. 2.23).

결속력 이완 등으로 인해 북한 내부에서 산발적 시위 등 김정일 정권에 대한 정치적 저항이 발생할 가능성을 배제할 수 없다.

그러나 산발적 시위가 미비한 정보·통신망 등으로 인해 다른 지역으로 확산되기는 어려울 것이며, 정치·사회적 통제 장치의 가동 여하에 의해 반김정일 세력이 조직화되기는 불가능할 것이다. 더욱이 소규모 정치적 저항 사태는 중국의 천안문사태와 유사하게 김정일에 충성하고 있는 군부에 의해 쉽사리 진압될 수 있을 것이다. 이러한 북한체제의 정치·사회적 특성뿐만 아니라, 중국·러시아의 김정일 정권 지지와 함께 북한체제의 급격한 변동으로 야기될 한반도 현상 변경을 방지하고자 대한 포용 정책(engagement policy)을 전개하고 있는 미국 등의 외적 요인은 김정일의 권력 유지에 긍정적으로 작용하고 있는 것이다.<sup>23)</sup> 따라서 단기간 내에 김정일 정권의 교체 또는 민중 봉기에 의한 사회주의체제의 붕괴 등이 발발할 가능성을 상정하기는 어렵다.

### 맺음말

김정일 정권은 단기적으로는 취약성을 노정하면서도 존속해나갈 것으로 전망된다. 그러나 군부에 의존하여 권력을 행사함으로써 김정일

은 군부의 입장을 반영해야 하는 입장에 있으며, 국가 전반에 걸쳐 김일성과 같은 권위와 카리스마를 행사하지는 못하고 있다고 보아야 할 것이다. 김정일은 군부의 입장이 중시되는 정책 추진의 결과에 대해 책임을 져야만 하고, 따라서 어느 정도 통치권 행사의 제약을 받고 있음은 사실이다. 이와 함께 보다 근본적인 문제로 김정일 유일체제는 김일성 유일체제와 마찬가지로 북한식 사회주의의 견지와 개혁·개방의 필요성이라는 근본적인 딜레마를 안고 있기 때문에, 중·장기적으로 김정일 정권의 안정적 기능을 전망하기는 어렵다.

김정일이 유일·폐쇄체제를 고수하는 한 북한의 경제적 위기 상황은 가속화될 것이며, 부분적인 대외 개방 정책 추진과 미국·일본과의 관계 개선 과정에서 필연적으로 외부 정보의 유입·확산은 수반될 것이다. 이러한 상황에서 주민들의 체제 개혁 요구의 증대와 불만 확산이 초래되어 소요 사태가 빈발하는 한편, 핵심 권력층 내에서 김정일의 위기 관리 능력에 대한 회의가 고조될 가능성을 예상할 수 있다. 이 경우 김정일 정권의 정치 변동이 야기될 가능성이 크며, 이는 이미 권력 핵심을 장악한 군부의 일부 세력이 김정일을 축출하고, 새로운 정권을 수립하는 양상으로 나타날 가능성이 가장 높다고 할 수 있다. **統**

23) 미국의 대북한 포용 정책에 대해서는 Winston Lord(March 19, 1996), *Testimony of the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs*, House Committee on International Relations, Subcommittee on Asia and the Pacific 참조.