

북한의 인사이동과 조직행동의 변화 분석*

제3차 당대표자대회 전후를 중심으로

박정진(경남대학교 극동문제연구소)

본 연구의 목적은 2000년 9월 28일 북한에서 치러진 3차 당대표자대회를 전후한 조선로동당의 조직구조 개편과 인사이동을 분석한다. 본 연구를 통해 막스 베버가 제시한 ‘사회주의’ 내에서 발생 가능한 관료제의 문제와 베버가 언급한 ‘철의 장막’ 내에서의 관료제화와 북한의 행정 현상은 몇몇 차이점이 발견되었다. 베버의 사회주의 관료제의 문제점으로 지적한 국가에 대한 ‘노동자,’ 즉 ‘인민’의 직접적인 불만 표출, 경직된 관료제의 병리적 현상에서 전문화된 관료의 배치가 북한 인사에는 드러나지 않는다.

이에 대해서는 몇 가지 해석이 가능하다. 첫째 북한이 사회주의 체제이면서도 자본주의 산업화에 대한 특별한 경험이 없이 위로부터 개혁되었다는 점이다. 둘째 북한은 인사에서 제일 조건이 ‘수령’에 대한 충성도, 즉 최고지도자에 대한 충실성을 본다. 셋째, ‘주체사상’을 통해서 국가 기관에 대한 주민의 분노나 불만이 외부세력인 “미제국주의 호전광”에게 전이된다. 상기의 이유로 북한은 베버의 ‘사회주의’ 비판처럼 관료제의 병리 현상이 체제에 쉽게 전이되지 않는 구조를 가진다.

* 심사위원들의 모든 논문심사의견을 받아들여 수용하고자 최대한 노력하였으나 다만 시간적인 문제로 모든 의견에 대한 편집에 한계가 있었습니다. 너무나 좋은 의견을 다 반영하고 싶었습니다만 아직 개인적으로 부족함을 느끼고 있습니다. 아울러 심사위원들의 세심한 논평에 심심한 감사를 드립니다. 본 원고의 부족한 점은 모두 본인에게 있습니다. 게재할 수 있게 허락해주신 것에 대해서도 또한 감사드립니다.

금번 제3차 당대표자대회 역시 대체로 북한의 최고지도자와 그 후계체제를 위해 철저히 진행되었다. 그럼에도 북한은 3차 당대표자대회와 같은 인사이동과 구조변화에서 오히려 역설적으로 체제 내 변화에 대한 가능성을 볼 수 있다. 이는 1998년 헌법 개정 이후 안정된 체제를 바탕으로 김정일체제가 개혁을 시도한 것과 비교해볼 수 있다. 즉 북한은 체제가 안정되었다고 판단되고 경제관리에 책임을 전가할 수 있는 인물들에 대한 인사 배치가 이루어졌을 때 체제 내 변화를 감지할 수 있다. 과거와 똑같이, 금번 제3차 당대표자대회에서도 김정은이 군권을 행사하고 경제 부문에 손대지 않는 구조로 진행되었는데 이는 포스트 김정일체제에서 형식상의 집단지도체제를 가져올 가능성을 갖는다. 또한 후계구도에서 최고지도자의 역량은 조직행동에서 최고지도자를 ‘보위’하기 위한 인사이동에 대한 잠재적 위험 요소가 될 수도 있다. 향후 김정은의 역량의 차이와 업적의 차이에 따라 인사이동은 독이 될 수 있는 위험을 내포한다.

요약하면 북한은 내부 행정구조와 북한이 가진 특수성으로 관료제적인 병리 현상이 체제변화에 미칠 영향은 크지 않다. 또한 충성도에 기인하는 인사관리실태로 보아 인사 자체로는 북한 체제 변화를 기대하기 어렵다. 그럼에도 구조변화에서의 역설과 후계자의 지도자로서의 현재 역량의 기 대치로 인해 체제를 고수한 이후의 변화는 여전히 주목할 변수이다.

주제어: 포스트 김정일체제, 제3차 당대표자대회, 북한 행정, 인사이동

1. 문제 제기

본 연구의 목적은 북한의 3차 당대표자대회 전후에서 나타난 인사 이동과 국가기구조직 상의 변화를 통하여 북한의 조직행동의 변화 단 계를 포착, 분석함에 있다. 뿐만 아니라 과거의 인사 조직과의 추이를 조직행동의 제반 요소에 의거하여 관찰해보려 한다. 북한 사회의 행정

적 변화는 최고지도자의 ‘결사옹위’를 위해 세습체제를 보장하는 방법을 강구하기 위해 변해 왔다. 즉 북한에서 노동당 구조의 행정 변화는 변화를 위한 변화가 아니라 최고지도자가 향후 그 세습체제를 더 공고히 하기 위한 목적을 지닌 변화였다. 그동안의 노동당 내에서의 주석제의 신설과 비서국의 신설, 그리고 1998년 김일성 사후의 주석제 폐지와 헌법 개정을 통한 국방위원회의 위상 강화 등 모든 크고 작은 행정적 변화가 북한 최고지도자를 ‘프롤레타리아 혁명의 뇌수’¹⁾로써 더 강조하기 위해 개편되었음을 여러 연구 결과²⁾를 통해 알 수 있다. 예컨대 김종욱(2006)은 그의 박사학위논문에서 저항의 예방과 지배 이익의 극대화를 위해 ‘감시’의 방법들이 북한 관료체제에 도입³⁾

-
- 1) 주체사상에서는 국가의 수령을 프롤레타리아 혁명의 뇌수, 그 중심이 되는 당은 심장, 그리고 북한 인민은 그러한 뇌수와 심장을 떠받들며 조직 사상적으로 결속됨으로써 영생하는 자주적 생명력을 가진 ‘사회정치적 생명체’를 이루게 됨을 주장한다. 이는 1974년 김정일이 발표한 ‘당의 유일사상체계 확립 10대 원칙’ 등을 통해 과거 마르크스-레닌주의에서 김일성 개인의 절대 독재를 보장하는 것으로 발전하기 시작하였다. 자세한 내용은 김정일, 『주체사상 교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1986년 7월 15일)』(평양: 조선로동당출판사, 1987), 18~19쪽을 참고할 것.
 - 2) 이에 대한 연구는 김근식, “1990년대 북한의 체제정당화 담론: ‘우리식 사회주의’와 ‘붉은기 철학’을 중심으로,” 통일연구원, 『통일정책연구』, 제8권 2호(1999); 민진, “북한 중앙행정조직 변천의 분석,” 서울행정학회, 『한국 사회와 행정연구』, 제11권 제1호(2000), 275쪽의 북한중앙정부 기구의 부처 수 증가를 통한 대내외 보여주기에 대한 내용; 김수민, “북한의 권력구조 변화와 정치적 함의,” 한국통일전략학회, 『통일전략』, 제4권 제1호(2004); 함성득·양다승, “북한의 헌법 개정과 권력구조 변화 연구,” 고려대학교 평화와 민주주의연구소, 『평화연구』, 제18권 제1호(2010) 등이 있다.
 - 3) 김종욱, “북한의 관료체제와 지배구조의 변동에 관한 연구”(동국대학교 정치학과 박사학위논문, 2006) 내용 참고. 그는 이러한 감시자 역시 감시당하는 관료체제를 ‘파놉티콘(panopticon)적 관료체제’로 보고 있는데 결국 이는 지배자가 지배 효율성을 높이기 위해 순종만을 강요하는 사회구조를 만들기 위해 생성되었음을 유추할 수 있다.

되었음을 소개하며 이는 북한 관료의 구조 자체가 지배체제의 저항에 대한 관리자와 피관리자 모두의 감시를 전제로 한다고 본다.

이러한 관점에서 본 연구의 첫 번째 가설은 북한의 당대표자대회 인사이동은 북한의 ‘3대 세습체제’를 철저히 준비하기 위한 로동당 구조상의 변화임에 주목한다. 이 가설을 통해서 본 연구는 과거 김일 성에서 김정일 정권으로 공식적인 체제가 출범할 때에 있었던 1998년 헌법 개정에 주목하여 부서의 이동이 가지는 본 목적의 변이가 행정 구조상에서 어떤 형태로든 나타날 수 있음을 주목한다. 만약 첫 번째 가설이 기각되지 않을 경우 구조상의 변화를 가져오는 본 당대표자회의를 통해 개혁·개방의 제한적인 가능성이 나타날 수 있는 구조의 성립을 가져올 수 있다는 두 번째 가설을 제기한다. 본고에서는 이 두 가설이 모두 기각되지 않을 경우에 북한에 나타날 수 있는 가능한 변화 형태를 추론해보고자 한다.

북한과 같이 인사 실태가 직위제의 동일 보직에 근무하게 되는 경우에는 인사이동이 향후 정권의 변화를 나타내는 추이라고 할 수 있다. 사회주의국가의 경우 관료적인 직위는 있는 반면 계급과 계선, TF를 통한 별도의 프로젝트에 대한 연구 등의 전문가 집단⁴⁾의 정치 자유화가 없다. 이것은 베버가 이야기한 경직된 전근대적인 관료제와 같은 형식으로 인사의 경우 ‘공개채용, 지원이라는 제도적 장치가 없

4) 이는 사회주의 국가의 관료기술집단인 테크노크라트와는 큰 차이를 보이는데 테크노크라트 역시 주요 보직을 겸직하고 있으며 당의 지배로부터 실질적으로 자유로울 수 없기 때문이다. 소련의 경우 기술 관료의 등용이 이루어졌음에도 기술관료 자체가 자율 연구를 통한 정책 보좌의 역할보다는 말 그대로 기술적인 전문 관료의 등용이었다는 데에서 그리고 전쟁으로 인한 전문 관료의 보충을 목적으로 했다는 데에서 서구의 think tank와 사회주의의 테크노크라트는 그 본질에서부터 다를 수밖에 없다.

으며 개개인은 당의 계획에 의한 추천과 배치'에 의해 이루어지는 특징을 보인다.

이와 같은 경직된 구조는 간부 승진에서도 당에 대한 충실성이 제1 기준이 되기 때문에 자동적으로 나이 혹은 경력보다는 당성에 의해 승진 여부가 결정된다. 북한에서 이루어지는 파격적인 인사는 향후 북한의 엘리트 집단과 김정일과의 상관관계, 그리고 향후 북한 지도집단의 방향성을 잡을 수 있기 때문에 북한 행정을 연구하는 분석의 대상으로 매우 용이(적합)하다. 또한 북한의 국제적인 정세와 북한 사회의 변화와 함께 인사이동의 주요 변화를 지속적으로 관찰·연구하는 것은 북한 행정에 관한 연구의 폭을 넓히는 데에도 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

여기에서는 2009년부터 2010년까지 주요 인사이동과 권력기구, 국가기관의 조직도의 변화에 따른 2010년 제6차 당대회 이후의 인사이동의 변화를 비교 분석한다. 본고는 인사이동을 통한 북한의 동향과 이전까지의 선군 정치를 통해 주도적 위치를 점했던 국방위원회와 1998년 이후 내각의 위상 강화로 인해 그 위상이 약화되었던 것으로 보이는 당대표자회의 등의 당기구 개편이 북한의 당·정·군에 미치는 영향과 조직행동의 틀에서 북한의 조직의 변화과정을 분석해보는 것이다.

연구 방법으로는 북한의 기존의 당국가체제의 변화와 인사이동에 대한 기존의 내용을 토대로 2009년, 2010년 통일부가 발간한 권력기구도와 북한인물 분석, 그리고 기타 자료를 통한 북한 인사이동의 주요 동향을 살펴본다. 본고는 이러한 자료를 바탕으로 인사이동을 통한 북한의 3차 당대표자회의 전후의 조직도 변화와 인물의 조동, 승진을 관찰한다. 이를 바탕으로 조직행동상에서 북한의 지도부가 갖게 될

특성을 분석한다.

2. 기존 연구 검토와 본 연구의 특성

기존의 조선로동당과 북한에 대한 행정적인 연구는 주로 북한의 행정구조 자체에 대한 분석이나 로동당의 위상에 관한 연구, 혹은 남한 행정과의 비교 연구를 통한 통일 이후 행정 통합에 대한 연구로 진행되어왔다.⁵⁾ 또한 이러한 행정 전반에 대한 연구와 함께 조선로동당에 대한 집중적인 연구와 북한의 권력 엘리트에 관한 연구도 비슷한 맥락에서 진행되어왔다.⁶⁾ 그러나 이러한 과거의 연구 동향은 북한에 대한 제반 행정지식과 행정구조, 엘리트 정치에 대한 행정의 제반지식에 기여했음에도 행정의 변화가 가질 수 있는 북한의 체제 내 변화에 초점을 맞추지는 않았다.

-
- 5) 북한 행정 연구의 주요 연구는 김공열, 『북한관료제론』(서울: 대영문화사, 1993); 박완신, 『북한행정론』(서울: 지구문화사, 1996); 박완신, “한국행정체제의 변화와 특징,” 『한국행정학회 1993년도 동계학술대회발표 논문집(I)』(한국행정학회, 1993); 최진욱, “남북한 행정통합방안,” 『통일연구원 연구총서 00-10』(서울: 통일연구원, 2000); 양현모·최진욱·이준호, “남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 단계,” 『통일연구원 협동연구총서 02-10』(서울: 통일연구원, 2002); 민진, “북한 중앙행정조직 변천의 분석,” 서울행정학회, 『한국사회와 행정연구』, 제11권 제1호(2000); 장명봉, “북한 헌법 개정과 남북관계 전망,” 평화문제연구소, 『통일문제연구』, 제5권 제1호(1993); 박연호, 『행정학신론』(서울: 박영사, 2007) 등이 있다.
- 6) 이에 대한 주요 연구는 이종석, “김정일 시대 대비한 북한헌법개정,” 『월간 말』, 통권 79호(1993); 김수민, “북한의 권력구조 변화와 정치적 함의,” 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』(서울: 도서출판 선인, 2007); 이종석, 『조선로동당연구』(역비한국학연구원총서 7, 서울: 역사비평사, 1997); 고성윤, 『북한 권력엘리트의 위기의식과 체제안정화 전략』(한국정책학회, 1995); 이주철, “1950년대 조선로동당의 하부조직 재편,” 고려사학회, 『한국사학보』, 제23호(2006) 등이 있다.

최근에는 북한의 최고지도자에 대한 3대 세습에 대한 관심으로 인하여 세습과 관련된 북한의 여러 가지 헌법 구조나 대표사회의를 통한 노동당 구조 재편에 대한 관련 연구가 이루어지고 있다. 북한의 헌법구조 변화에 따른 권력구조 변화 가능성에 대해 살펴보면 최고인민회의는 최고입법기관으로 권력이 더 축소되고, 최고인민회의의 대리자인 최고인민회의 상임위원회도 권한이 축소될 것으로 본다.⁷⁾ 또한 북한체제가 경제적인 문제로 인하여 느슨해진 조직구조를 보이고 있다는 평가도 나온다.⁸⁾ 이러한 연구는 과거의 행정 연구가 북한이라는 국가를 대상으로 했다면 현재는 북한의 변화에 주목하고 있는 것으로 파악된다.⁹⁾

따라서 본 연구의 중요성과 특징은 다음과 같다. 행정학은 어느 국가를 중심으로 하든지 간에 최신의 구조가 가장 중요한 것으로 지속적인 연구 성과를 바탕으로 한다. 이러한 점에서 본 연구는 기존 연구자들의 노력의 바탕 위에 최근에 이루어진 구조 개편을 통해 새로운 성과를 가져올 수 있다는 데에 의의가 있다. 또한 북한 내부의 조선로동당의 행정구조상의 변화 자체에 주목함으로써 그로 인하여 북한의 체제가 자생적으로 가질 수 있는 변화의 가능성을 타진해본다는 점에

7) 함성득·양다승, “북한의 헌법 개정과 권력구조 변화 연구,” 142쪽.

8) 홍승원, 『새로 편 북한체제론』(경기도: 한국학술정보(주), 2007), 107쪽.

9) 이에 대한 연구는 이기동, “북한의 후계구도전망: 구조 제약하의 전략적 선택,” 『김정일의 후계구도 전망과 북한의 미래 학술회의 자료집』, 29~42(서울: (사)북한민주화네트워크·(사)시대정신, 2009); 이용호, “최고인민회의의 선거 결과……군부·가신그룹 득세 속 후계문제는 차후로,” 『자유공론』, 4월호; 정영태, “헌법 개정과 북한 권력구조의 변화: 당·정·군 관계를 중심으로,” 『2009년 북한헌법 개정과 북한체제 변화 학술회의 자료집』(서울: 국가안보전략연구소, 2009); 민경배·류길재, “북한체제전환의 성격과 기본적 법제,” 『공법학 연구』, 제8권 제4호(2008), 111~136쪽; 박영자, “북한의 집권 엘리트와 포스트 김정일시대,” 통일연구원, 『통일정책연구』, 제18권 2호(2009) 등이 있다.

서 기존의 북한 행정과 노동당에 관련된 연구와 차별화된다.

3. 개념과 방법론

본 연구는 북한체제가 “개방화와 폐쇄의 갈등 속에서 헤매고 있는”¹⁰⁾ 현실을 토대로 막스 베버(M. Webber)가 말하는 관료제의 경직성이 북한체제의 특성에는 오히려 더 과대하게 적용된다는 점에 착안한다. 또한 그가 언급한 ‘사회주의’의 관료제화가 북한의 현실 관료적 구조와의 차이를 통해 북한에 나타날 수 있는 최소주의적 변화의 모습에 주목한다.

이는 단지 막스 베버가 사회주의의 창시자인 칼 마르크스(Karl Marx)의 ‘최고의 이론적인 적(敵)’이어서가 아니다. 그는 이미 1920년대에 마르크스의 사회주의에서 언급한 “공산당선언”에 관하여 그것을 매우 감동적인 예언이며 희망의 메시지라고 한 바 있다.¹¹⁾ 그는 사회주의의 핵심 메시지를 당시에 누구보다 잘 이해하고 있었던 사회학자임은 분명하다. 마르크스가 생산수단으로부터 소외된 임금 노동자에게 관심을 기울일 때 베버는 합리성(rationality)의 차가운 면을 주목하면서 그로 인한 구조적 문제인 관료제화의 포괄적인 현상으로서 자본주의의 어두운 면을 주목하였다.¹²⁾ 즉 베버는 자본주의에 대한 구조론적

10) 박완신, 『북한행정론』, 15쪽 인용.

11) 이는 베버가 1918년 오스트리아 장교들 앞에서 행한 사회주의에 대한 일방 강의였다. Max Weber, “Der Sozialismus,” *Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozial Politik* (Tübingen: J. C. B. Mohr[1918], 1924), pp.504~505.

12) Max Weber, “Die Sozialen Gründe des Untergangs der antiken Kultur” *Gesammelte Aufsätze Sozial-und Wirtschafts Geschichte*(Tübingen: J. C. B. Mohr[1896], 1950),

비판을 한 데 비하여 마르크스는 생산수단의 잉여재산, 즉 이윤을 통하여 부자가 더 부자가 되는 자본주의의 필연적 멸망을 예언하였다. 그러나 베버는 현실 사회주의에 대한 지적을 통해 현실 사회주의를 통해 사회주의가 생산질서 자체에 대항한다고 보았다. 베버는 사회주의가 도달하는 최종 경로는 이윤이 없는 경제이며 프롤레타리아의 적인 지주와 기업가 대신에 인민을 대표하는 관료의 수중에 경제가 놓이게 되는 상태라고 지적하였다. 따라서 프롤레타리아 해방이라는 인간의 인간에 대한 지배 종식으로 인한 노동자들의 권력 확보는 주어지지 않을 것으로 보았다. 대신에 모든 통제력이 관료제 속의 관료라는 단일 집단이 차지할 것이라고 보았다. 즉 베버에게 사회주의는 이익집단이 배제되고 중립적 기관이 사라지면서 국가관료가 독점적인 지배권력을 갖는 최고형태의 관료제화(bureaucratization)를 뜻하는 것이다.¹³⁾ 또한 베버는 사회주의가 학문으로서 갖는 실천의 영역을 대폭 침범한다는 점에서도 문제를 제기하였다. 즉 ‘학문적 영역’이 갖는 연구 결과의 ‘불편한 진실’에 대하여 사회주의가 항상 이론적으로 외면하고 있다는 점을 지적하면서 최종적으로 사회주의가 승리한다는 슬로건에 가까운 사회주의를 사이비과학(pseudo-science)으로 간주하였다.¹⁴⁾

즉 베버는 마르크스 사회주의에 대한 이론은 그 학문적 가치의 중요성에도 불구하고 이론에 적합하지 않은 모든 부정적 요소를 제거해 버린 것으로 보았다. 때문에 베버는 사회주의를 통해 무리한 사회를

pp.289~311.

13) Max Weber, *Economy and Society*, 3 vols(New York: Bedminster Press, 1968), pp. 1401~1402.

14) H. H. Gerth, C. W. Mills, "Science as a Vocation," *Max Weber: Essays in Sociology* (London: Routledge and Kegan Paul, 1991), p.143.

건설하는 데 대한 부작용을 지적하면서 그것보다는 서구의 합리성만을 받아들인 자본주의의 폐단을 하나씩 뜯어 고치는 것이 더 현실적이라고 판단했다. 이러한 자본주의에 대한 옹호의 측면에서 베버가 자본주의의 맹신자였다고 주장하는 키어런 앨런(Kieran Allen)과 같은 연구자도 존재한다.¹⁵⁾ 그는 베버가 “중립적인 사회학자가 아니라 오히려 열렬한 민족주의자였으며, 자유 시장을 선봉하는 자유주의자”¹⁶⁾라는 비판적인 시각을 보인다. 또한 그는 역사의 형성에서 인민 대중의 역할에 대해 설명하지 않았기 때문에 베버를 엘리트주의자라고 비판하였다. 이러한 비판은 베버의 모든 부분을 되짚어볼 때 종합적인 분석이라고 말하기는 어려울 것이다. 여기서 자세히 다룰 수는 없으나 베버는 전술한 대로 자본주의가 가지는 하나의 속성에 대하여 단지 ‘불편한 진실’을 언급하는 데 적극적인 학자였을 뿐이다. 그는 자본주의를 통해 사회주의가 진입하면서 겪을 폐단과 현실 사회주의의 미래에 대해 비슷한 그림을 그릴 수 있었다. 즉 베버는 단지 합리성(rationality)이 가지는 이중적인 폐단과 공포에 대해 누구보다 더 잘 이해하고 있었다고 판단된다.

본 연구에서는 이러한 베버의 개념을 바탕으로 북한의 공산주의는 베버가 언급한 현실 사회주의의 출현과 실제로 상당한 차이점을 띠는 것을 전제로 한다. 베버가 언급한 사회주의의 국가 지배적 관료제 현상과 함께 관료제의 폐단으로 현재 북한의 조직에도 나타나고 있는 베버의 ‘철의 감옥(iron cage)’ 상태의 관료적 폐단이 북한 사회에

15) 그는 그의 저서 *Max Weber: A Critical Introduction*을 통해서 베버의 분석이 힘과 폭력을 중심으로 이루어졌다고 보면서 베버가 카리스마적 유형에 치우친 피상적 분석을 했음을 지적하고 있다.

16) 키어런 앨런, 『막스 베버의 오만과 편견』, 박인용 옮김(서울: 삼인, 2011), 15쪽.

적용되는 정도를 통해 북한이라는 국가가 주체사상을 따르는 현재의 일인지배 일당독재의 공산주의로부터 변화할 수 있는 역설적 구조를 조명해본다.

베버는 관료제의 개념을 “계층적 형태를 띠면서 합리적 지배가 제도화되어 있는 대규모 조직의 규모”¹⁷⁾라고 설명한다. 즉 베버는 관료제가 갖는 계선 구조의 측면을 집중적으로 강조하였는데 이로 인하여 행정학적 일반에서는 이에 대한 반발로 행태주의적 행정학(behavioral public administration)이 생겨났고 아브라함 메슬로우(A. Maslow)는 욕구극대화와 같은 인간의 심리를 바탕으로 한 구조를 행정학에 도입하려 노력하였다. 동시에 그는 계선구조(line management)와 함께 조직의 수평구조에 관한 연구도 아울러 진행하면서 행정구조상의 유연성이 수평조직(step management)에서 비롯될 수 있음을 통해 과거의 수직구조적 일관성을 비판하였다. 또한 사이먼은 인간과 환경의 상호작용적 기능이 행태라는 점에서 행태가 상황의존적임을 설명하고 있다.¹⁸⁾ 일반 행정학 이론에서는 초기 행정학의 구조 중심에 대한 비판으로 인해 조직문화(organization culture)에 관한 후기 연구를 토대로 행정을 조직 중심에서 인간 중심으로 보는 시각이 지배적으로 나타났다.

그러나 북한을 분석하는 데에는 오히려 베버가 제시한 구조적인 분석이 더 필요하다고 판단했다. 그 이유는 행정학의 일반적인 발전은 서구로부터 왔으며 서구의 행정은 다소 경직되어 있지만 내부적으로 계선과 수평구조(line and step)가 잘 배합되고 조직 내부의 문화적 특성 등 다양성을 전제로 한다. 반면에 북한은 베버가 살았던 과거 독일의

17) 박연호, 『행정학신론』, 149~152쪽.

18) Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*(New York: Macmillan, 1976), pp. 84~109.

1890~1920년대 시대보다 더 구조적인 폐쇄를 경험하고 있다. 또한 베버가 설명한 사회주의에 대한 설명처럼 국가가 함축적으로 과거 다른 계층인 지주가 받아야 할 부담을 떠맡고 있는 실정이다.

내셔널 지오그래픽 채널은 이를 효과적으로 설명하고 있다. 설명한 북한 주민을 치료하는 의사로 위장하여 북한을 방문한 취재 기록의 영어 내레이션이 언급한 것처럼 “주체사상이란 기본적으로 바깥 세상에 대한 반대”¹⁹⁾를 의미한다. 이와 같은 단순한 진리(axiom)가 북한의 행정조직에서는 절대적인 문제로 자리 잡고 있다. 이는 북한의 피포위 의식(seige mentality)을 보여준다. 내셔널 지오그래픽 북한 편은 다른 어떤 연구보다 오히려 더 집약적으로 북한 행정의 연구 방향을 지적하고 있다고 보인다. 한 예로 안구 질환을 고친 환자들마다 “경애하는 지도자”에게 감사하며 눈물을 흘리는 장면을 소개한다. 이것은 “북한에서는 세습 절대 권력과 완벽한 사상주입으로 인해 진정한 믿음과 두려움이 하나라는 것”²⁰⁾을 말해준다. 믿음과 두려움이 하나라는 것은 체제에 대한 순응을 북한 사회가 택하고 있다고 보는 것이다. 또한 한 노인이 “이 두 눈을 가지고 미제 원수들을 이 땅에서 완전히 소멸할 때까지 손에서 총을 결연히 틀어쥐고 미제 침략자들을 철저히 소멸할 것입니다”라고 말하는 대목에서는 베버가 언급한 “철의 감옥(iron cage)”이나 사회 질서의 관료제화(the bureaucratization of social order)를 언급한 비슷한 대목인 “얼어붙은 어둠의 북극의 밤(the polar night of icy darkness)”과 동일화된다.²¹⁾

19) National Geographic Channel, *The North Korea*. 2007. 6. 1. Edition of *Inside North Korea*, Edited version of *The North Korea*.

20) 위의 자료.

21) Weber, Max, *Weber: Political Writings*(Cambridge Texts in the History of Political Thought). Ed. Peter Lassman. Trans. Ronald Speirs(Cambridge UP, 1994), p.16.

베버는 관료제의 폐단은 적은 수의 인간에게 권력이 집중되는 현상이며 일반적으로 이는 규제되지 않는다고 보았다.²²⁾ 또한 그는 관료제가 역기능을 할 때 조직을 지배하는 자는 우리의 삶의 질을 지배하게 될 것으로 믿었다. 여기에서의 관료제는 독재나 과두정치를 낳을 것을 염려하였다.²³⁾ 그러나 북한은 베버가 말한 이상적인 관료제의 특징과는 차이를 드러낸다. 베버가 언급한 ‘철의 감옥’에서의 관료제의 특징은 다음과 같다.

- ① 권위의 수직구조
- ② 비인간성
- ③ 행위의 법제화
- ④ 업적에 따른 승진
- ⑤ 특화된 노동 분화
- ⑥ 효율성

오히려 북한은 베버가 언급한 ‘철의 감옥’ 상태에서 발생하는 유토피아적 조직 효율성과는 거리가 먼 기술적으로 명령을 받고, 경직되며, 비인간적인 사회구조²⁴⁾를 답습하고 있다. 베버에 따르면 이를 통해서 관료제는 인간의 개인성을 구속하고, 자율성을 상실케 하며, 개인의 자유가 사라지고, 특수화에 의하여 공통의 요소가 사라지게 되는 현상을 경험한다고 말한다. 그러나 여기에서도 베버의 관료제는 북한

22) Kendall, Diana, Jane L. Murray, and Rick Linden, *Sociology in Our Times*, 3rd ed. (Nelson Education Ltd., 2004), p.190.

23) Weber, Max., *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*(University of California Press, 1978), p.1403.

24) Weber, Max, *General Economic History*(Dover Publications, 2003), p.356.

의 그것과 어느 정도 거리를 두게 되는데 그러한 까닭으로 본 연구는 주체사상의 관념화가 베버가 말한 ‘철의 감옥’ 상태의 관료제의 특수화(Specialization)의 개념을 찾아갔다고 본다. 주체사상의 관념화는 곧 외부와의 단절이 국가라는 거대한 관료제에 속해 있는 ‘인민들’에게 주입되었고 이러한 주입은 곧 관료제에서 자신의 승진이 단지 당과 최고지도자에 대한 충성에 의해 대부분 결정되기 때문에 전문 관료로서 능력을 개발하는 데 관심을 기울이지 않게 되었을 것으로 본다. 또한 북한에서 전문 관료로서 성장하는 과정은 정치적 기반이 전혀 없이 고립될 경우, 정치와 군사, 경제와 사회 분야로 이원화시킨 구조 속에서 최종 책임에 대한 부담이 더 강화된다. 이원화구조는 김정일 권력 승계 이후의 북한의 정치체계의 특성인 정치 부문과 경제 부문의 분리로 인하여 정치·군사에 김정일이 치중하고 경제·사회 분야를 내각에서 관리하도록 한 것을 말한다.²⁵⁾ 앞장서서 화폐개혁을 단행했다가 현재 숙청된 박남기가 이러한 예이다. 개념화 작업이 타당하다면 북한을 행정학적인 관점에서 볼 때 구조적 변화가 북한에 변화를 기하려는 것에는 한계를 드러낸다고 할 수 있다.

그럼에도 북한이 베버의 사회주의 체제에서의 관료제와 병리적 관료제에서의 전형적 특성과 조금 다른 행정구조를 가지고 현재까지 국가를 영위할 수 있는 데에는 다음의 설명이 가능하다. 첫째, 베버가 말한 것과는 달리 북한은 주체사상을 통해서 수령 옹위에 대한 작업과 피포위의식을 조장하는 외부 세력에게 노동계급으로 불릴 수 있는

25) 이는 전현준이 언급한 유일 지배체제 확립을 위한 ‘정치적 탈락’의 활용으로 지속적인 지배 계층의 숙청과 복권의 반복을 뜻한다. 자세한 내용은 전현준, “최근 북한 권력엘리트 변동 분석,” 『통일정세분석 2008-03』(서울: 통일연구원, 2008), 7쪽을 참고할 것.

대부분의 인민이 가진 불만을 돌린다. 대표적인 행위자로 항상 미국을 꼽는데 이는 미국이 가진 자본주의적 요소가 냉전 시대부터 타도의 대상이었기 때문이기도 하지만 베버적 해석에 따르면 오히려 불만의 세력을 항상 외부로 돌림으로 인하여 사회주의 관료제를 계속 답습하면서 그 조직 형태를 유지하였던 북한에게는 국가적 부담을 다른 곳으로 돌릴 수 있는 수단이다. 이러한 외부세력으로의 여러 가지 국가적 경제난의 전가는 북한의 문헌에서도 드러난다. 특히 대남정책을 주요 내용으로 하는 문헌에는 이러한 언급이 언제나 등장하는데 예를 들어 <조선반도 평화보장문제>에서는 다음과 같이 언급하고 있다.

전 민족적인 력량을 총동원하여 반미투쟁을 힘차게 벌이는 것은 조선반도평화를 보장하기 위한 투쟁에 나서는 가장 중요한 과제이다……
그러한 의미에서 미국에 대하여 어떤 립장과 태도를 가지는가 하는 것은 조선반도의 평화와 평화통일을 바라는가 바라지 않는가를 가르는 시금석이라고 말할 수 있다.²⁶⁾

이러한 맥락은 현재 북한이 가진 피포위의식을 잘 보여주면서 동시에 이로 인한 고난이 북한에 편재해 있음을 “더욱이 우리 민족이 벌이는 반미투쟁은 세계에서 가장 포악하고 악랄한 미제국주의군대를 상대로 하고 있으며 또한 민족 내부의 친미세력들의 도전 역시 만만치 않은 조건에서 진행되고 있다”²⁷⁾와 같은 표현을 통해 구체화시킨다. 둘째, 북한은 최고지도자 세습의 징후를 보이고 있다. 북한의 최고

26) 엄국현·윤금철, 『조선반도 평화보장문제』[평양: 평양출판사, 주체 95년(2006)], 234쪽.

27) 같은 책, 237쪽.

지도자가 김정은으로 교체되고 있음을 증명하는 사진이 최근에 신문
을 통해 게재²⁸⁾되기도 하였는데 사진은 김정은의 자리를 공식으로 하
고 김정일이 제2선에서 사진을 찍은 것으로 이를 추정할 수 있다. 이
를 통해서 어느 시점에 최고지도자가 김정은으로 교체될 것임은 이미
예상의 수준을 넘어서고 있다고 보아도 무방할 듯하다. 또한 최근 김
정은이 군사적 업적 쌓기에 치중하는 모습도 여러 보도를 통하여 드
러나고 있기 때문에 당중앙군사위원회의 위상은 지속적으로 높아지
면서 변화를 감응하는 것이 더 어렵다는 지적이 나오고 있다. 그러나
북한의 특이한 관료제가 주체사상에 의해 나온 것이고 그로 인하여
철저히 북한이 ‘철의 감옥’에 갇혀 있는 상황이라 해도 최고지도자의
교체는 북한에게 있어서 사실상 가장 큰 변수라고 볼 수 있는 것이다.
북한의 사례는 관료제의 폐단과 함께 관료제의 형태를 개인이 다시
지배하는 역구조의 형태를 취하고 있기 때문이다.

셋째, 북한은 역사적으로 자본주의를 실제로 경험하지 못한 채로
식민지 국가의 형태에서 급속히 사회주의 체제가 이식되었다. 북한의
경우 사회주의 사상에 대한 철학은 초기에는 오히려 민족주의적 색채
를 띠다가 주체사상 형성기에 이르러서는 단지 마르크스-레닌주의에
의거한 당에 대한 헌법적 지위만 남아 있었다. 탈북자 역시 대부분의
경우 마르크스의 사회주의와 자본주의에 대한 경험이 없다는 것은 북
한의 관료제가 병리적으로 진행되는 데에도 북한이 버틸 수 있는 요
소라고 볼 수 있다.

28) 『동아일보』, 2011년 11월 10일. 기사는 김정일 국방위원장이 최근 지방시찰
기념사진에서 뒷줄, 옆쪽을 차지하였음을 통해 빈자리가 된 원래 자리가 김정
은이 서 있어야 할 자리가 아니냐는 추론을 하고 있다. 북한 기념사진의 앞
줄 가운데는 권력의 중심을 의미하고 있기 때문이다.

마지막으로 북한은 형성 초기부터 스탈린의 비밀 지령에 의하여 지도자로 낙점된 김일성에 의한 소련의 위성국가 형태를 고수하였다. 이는 이후 한국전쟁을 통해 주도권이 김일성 개인에게 집중되면서 사회주의에 대한 선택이 드러난 것은 일제 잔재 세력에 대한 숙청과 토지 개혁²⁹⁾ 등의 소련식 구조 개혁에만 형식적으로 의존하였다. 오히려 이제는 김일성의 유훈이 되어버린 ‘쌀밥에 고깃국’은 단지 북한의 로동계급이 이루지 못한 꿈으로 현재도 남아 있을 뿐이다. 북한은 사회주의가 자생적으로 자란 국가로 볼 수 없고 오히려 자생적 사회주의로 볼 수 있는 남로당 계열은 1950년대 이후 대대적 숙청을 통해 자취를 감추었다.³⁰⁾

즉 북한은 관료제의 형태를 쫓아가다 보니 관료제의 형태에서 일인의 권력이 나온 구조지배적인 형태의 국가가 아니라, 관료제라는 형태를 국가의 최고지도자의 권력에 의해서 단지 선택하고 있는 것이라고 보는 것이 본 연구의 시각이다. 북한은 최고지도자의 형태 변화에 따라 충분히 모든 성격이 변화할 수 있는 국가라는 점에서 기본적으로 가장 구조적 유사성을 지닌 베버의 사회주의에 대한 관료적 해석과 병리적 관료제 관점에서 북한의 인사이동을 분석하는 것이 바람직할 것이다.

여기에 주체사상으로 인한 세뇌 국가가 권력구조의 개편을 통해 최고지도자를 얼마나 보필할 수 있는가에 따라서 국가의 변화가 뒤따를 것으로도 보인다.

29) 이에 대한 내용은 스칼라피노·이정식, 『한국 공산주의 운동사 3』, 한홍구 옮김 (서울: 돌베개, 1987), 596~632쪽을 참고할 것.

30) 이에 대한 자세한 내용은 찰스 암스트롱, 『북조선 탄생』, 김연철·이정우 옮김 (서울: 서해문집, 2006), 126, 131, 135, 137, 141쪽의 내용을 참고할 것.

또한 북한을 블론델(Jean Blondel)이 정의한 공산주의 국가군에 속하는 일당지배에 의한 초국가적 법제국가로 보는 선에서 출발하는데³¹⁾ 이는 북한이 과거 공산주의 진영과 비교하여 보았을 때에도 가장 구속적인 관료구조를 가지고 있음을 볼 수 있다.

따라서 본 연구는 베버가 언급한 ‘철의 감옥’ 상태에서의 관료제가 북한의 과거 소련식 공산주의를 답습한 행정구조를 통해 나타나고 있다고 전제한다. 그 위에 북한의 특수성인 수령제적 특성과 세습체제, 인사이동의 특징을 통해 최고지도자를 중심으로 한 모든 행정구조와 인사구조상의 변화가 가질 수 있는 북한의 특수한 체제 내적 변화 가능성³²⁾을 조명해본다.

4. 연구의 틀

당대표자 회의 이전의 2008년 12월과 2009년 12월까지의 주요 인사이동과 당대표자대회 이후 조선로동당의 인사변화와 조직구조를 살펴보고 특이사항과 차이점에 주목한다. 분석의 틀은 조직행동의 제 이론을 통하여 분석한 북한의 구조를 통해 북한의 당대표자대회 이후 변화 가능한 조직행동을 전술한 베버의 사회주의 체제의 관료제적 성

31) Jean Blondel, *An Introduction to Comparative Government*(New York: Praeger Publishers, 1969) 참고.

32) 이는 김근식이 언급한 것처럼 최소주의적 변화인 체제 내적 변화가 체제의 변화로 발전하는 추동력이 될 수 있다는 지적에 동의한다. 자세한 내용은 김근식, “김정일 시대 북한의 당·정·군 관계 변화: 수령제 변화의 함의를 중심으로,” 『북한의 정치』, 제2권(서울: 경인문화사, 2006), 251~253쪽의 내용을 참고할 것.

격과 ‘철의 감옥’에서의 관료제에 근거한 방법론적 이론 틀에 중시되는 정치 리더십, 권력과 영향력(power & influence), 조직변화(organization change) 세 가지에 초점을 맞추어³³⁾ 당대표자대회 이후의 조직행동의 추이를 분석할 것이다. 또한 현재 북한이 주체사상에 입각한 심각한 베버식 관료제의 병폐에 빠져 있다는 것과 김정은과 관련자들의 성향을 분석한다.

5. 북한의 인사와 세습의 배경

1) 북한의 인사, 간부 선발정책

북한은 인사라는 용어가 “전날에 관리나 직원의 등용, 해임, 평가 등과 관련되는 행정적인 일”³⁴⁾이라 하여 부정적으로 인식해 간부 사업이라는 용어를 대신 사용한다. 북한의 간부 사업은 전반적인 인사의 배치, 선발 등 임용에 관한 모든 것을 일컫는다. 간부정책은 “당과 국가가 간부를 키우고 선발배치하며 교양하는 데서 틀어쥐고 나가는 정책”이라고 하는데 인사에 대한 또 다른 용어로서 사용한다. 관료주의 역시 북한에서는 대중과 분리되고 현실 괴리적인 현상을 나타내는 부정적 용어로 사용된다.

33) 연대기적 조직행동상에 중요시되어온 다섯 가지 요소는 리더십, 동기, 팀 내의 개인, 개인의 작업환경 효과, 권력과 영향력, 조직변화인데 이 중 베버의 ‘철의 감옥’ 상태에 준하는 북한의 현재 체제 내에서는 위의 세 요소인 리더십, 권력과 영향력 그리고 그로 인한 예후인 조직변화, 즉 리더십과 권력의 변동에 의하여 나타날 수 있는 체제 내적 변화를 중점적으로 살펴볼 필요가 있다.

34) 최진욱, 『현대북한행정론』, 166쪽,

북한 인사의 원칙은 간부들의 세도와 특권의식을 지양하는 것으로 중국에는 간부라는 용어의 폐지를 주창하나 실제로는 유일지배체제의 확립에 있는데 이는 당의 유일사상체계확립의 10원칙에서 드러난 “김정일 동지에 대한 충실성을 기본척도”로 한다는 구절에서 엿볼 수 있다.

북한 인사의 기준이란 “간부로 선발하고 등용, 배치하는 데서 기준으로 해야 할 징표”로 북한에서는 간부의 표징이라 불린다. 첫 번째 간부의 기준은 수령에 대한 충실성이다. 아무리 실력이 있어도 수령에 대한 충실성이 결여된 사람은 간부로 부적격 처리된다. 두 번째 인사 기준은 계급적 토대이다. 이는 성분이 높은 사람이 낮은 사람보다 수령에 대한 충실성이 높다는 것을 전제로 하는 것인데, 출신 성분과 사회 성분을 본다.

계급적 토대는 북한에서 전반적 인민을 기준으로 핵심 군중, 기본 군중, 복잡 군중으로 나뉘는데 복잡 군중은 다시 동요 계급과 적대 계급으로 나뉜다. 핵심 군중은 김일성 직계·방계와 혁명유자녀가족, 6·25 전사자 가족, 대남공작원유가족으로 북한 전 인구의 30%를 차지한다. 기본 군중은 일반 노동자 사무원 중 해방 후 북한체제의 수립에 기여했거나 반종파 가담경력이 있는 일반 주민 50%를 가리킨다.

복잡 군중은 전체 인구의 나머지 20%인데 그중 동요 계급은 계급적·사회적으로 북한체제를 저버릴 수 있다고 가정되는 계층으로 혁명화 대상자인 지주, 자본가, 친일파, 월북자, 월남자, 북송교포 등이다. 적대 계급은 출신 계급이 개인경력상 북한에 적대적일 수밖에 없다고 판단되는 자로 친일파로 적극 가담하였거나 6·25전쟁 당시 미국이나 남한 측 가담자, 북한체제에 도전한 반당·반혁명 종파분자 등이다. 북한 헌법은 혁명열사 가족들에 대한 특별대우를 명시하고 있으나 1980

년대 사회통합 차원에서 계급적 토대가 인사 기준으로서 유연성을 가지기 시작했다. 또한 김정일은 ‘광폭정치’를 통해 사회 복잡 군중도 포괄하려는 시도를 하고 있다. 이는 계급적 토대가 반드시 수령에 대한 충실성으로 이어지는 것이 아니라는 김정일의 개인적 판단에 의거한다.

북한의 당적지배 관철의 수단으로 인사권의 독점을 들 수 있는데 이는 인사의 담당 기관과 비준 합의가 모두 당이 독점하는 구조에서 볼 수 있다. 중앙당 조직 지도부는 최고위직에 대한 선발을 한다. 중앙당 간부는 중앙당 조직 지도부 인사 대상을 제외한 중앙행정기관에 대한 인사를, 도당·군당의 지방당에서는 나머지 인사를 담당한다. 그러나 이러한 인사가 진행되어도 비서국 및 조직지도부 간부부의 비준이 있어야 발령을 받을 수 있는데 이는 인사의 공정성보다는 ‘불순분자’ 색출에 목적이 있다. 특히 최고위직의 경우 비서국의 비준 없이는 인사 발령을 받을 수 없다.

인사 실태를 보면, 북한은 헌법상(70조) “로동능력 있는 모든 국민은 개인의 희망과 재능에 따라”³⁵⁾ 직업을 선택한다고 하였으나 실제로는 국가봉사의 노동의무에 의해 노동력의 계획적인 배치에 따라 직업을 선택받는다. 따라서 공개채용·지원이라는 제도적 장치는 없으며 개개인은 당의 계획에 의한 추천과 배치에 의해 선발된다. 임용의 절차는 간부이력문건과 서류, 일반면접 후 조직지도부 제1부부장의 비준으로 1차 합격자가 가려지고 나머지는 조직지도부에서 간부, 도당, 군당 등으로 인사권이 넘어간다.

위의 내용을 통해 종합할 수 있는 특징은 개개인이 당의 계획에

35) 위의 책, 194쪽.

의해 추천과 배치를 받는 것이 북한의 인사이동이라는 것이다. 또한 당의 인사이동의 제1원칙은 수령에 대한 충성도를 바탕으로 하는 것이라는 점을 살펴보면 북한의 일반적 인사는 결국 ‘최고지도자에 대한 충실성’의 인사로 귀결되는 것이다. 같은 맥락에서 계급적 토대 역시 핵심 군중이 김일성 직계·방계로 자리 잡고 있는 것을 보면, 최고지도자의 보위를 위한 것이 모든 인사결정구조의 핵심으로 능력에 의한 인사를 앞지르고 있다고 볼 수 있다. 이것은 전술한 배버의 폐쇄적 관료제의 특성에서 나타나는 전문화(specialization) 과정이 북한의 일반 인사구조상에서 잘 나타나지 않는 이유를 설명해 준다.

2) 세습의 배경

북한의 사회주의체제와 세습체제의 배경은 김일성의 인식에서부터 시작되었다. 1958년 연안파와 소련파의 숙청을 거쳐³⁶⁾ 1960년 이후에 당 조직 개편³⁷⁾(1966년 10월 12일)과 유일사상체계를 통해 확립된 수령제의 의미는 소련의 당시 상황에 대해 김일성이 받은 교훈이 영향을 주었다고 보는 시각이 지배적이다. 당시의 소련은 스탈린의 후계자인 말렌코프를 후르시초프가 밀어냈고 그가 택한 수정주의 노선은 김일성에게는 적지 않은 도전이었을 것이다. 또한 스탈린 비판은 실질적인 독재로 통치노선을 걸어오던 김일성에게 8월 종파 사건의 영향

36) 제4차 당대회 중앙위원회 사업총화보고에서 “1958년은 …… 당내의 반당종파 분자들을 철저히 숙청하였다”고 보고하고 있다.

37) 주요 내용은 기존의 위원장, 부위원장 체계를 폐지하고 당중앙위원회 총비서, 비서제로 개편한 것인데, 당 조직 개편에 따라 당 중앙위 총비서는 김일성이, 5인 정치위원회 상무위원에는 김일성, 최용건, 김일, 박금철, 이효순, 김광협이 포진되었다.

력과 맞물려 1967년 유일사상체계 확립기 이후 “북한지도부 내에서 장기적인 차원에서 후계자 문제가 대두되었을 것”³⁸⁾이다. 김일성은 “오랜 기간의 권력투쟁을 겪으면서 진정으로 믿을 만한 인물은 자신의 혈족뿐이라는 생각을 가졌고, 소련의 후계자문제는 자신의 후계자 선정에 중요한 교훈”³⁹⁾을 주었는데, 이는 김정일에 이르러서도 ‘인적 통치’와 수령에 대한 충실성이라는 다른 이름하에 계속 이어져 내려오고 있다.

이후 김정일에 이르러 세습은 더 탄탄하게 마련되는데 행정기구적으로는 1973년 국가안전보위부가 조직된다. 이때가 김정일이 당중앙위원회 제5기 7차 전원회의에서 당비서로 선출된 시기와 비슷하다. 최진욱(1996)은 김정일의 당권장악과정을 기반조성단계, 기반확대단계, 실질적 당권행사단계, 공식승계단계로 구분하였다. 이 과정상의 분류는 김정은 세습을 전제로 구분하여 현재의 강화된 당의 권한과 연계하여 그 특징을 비교하는 데 좋은 지표로 쓰일 수 있을 것이다. 이를 표로 나타내면 <표 1>과 같다.

최진욱은 <표 1> 이외에도 김정일이 당 정권을 장악하는 과정에서 공통적으로 중점을 둔 사항을 중앙집권적 조직체제의 확립과 측근 인물의 당 지도부 포진과 권위 획득 노력 등을 들고 있다. 중앙집권적 조직체제의 확립은 비서국의 위상강화와 당 규약 수정, 조직지도부의 위상 강화를 통해서 측근 인물들은 비서국의 총비서등 핵심부서의 대대적인 인사 교체를 통해서,⁴⁰⁾ 그리고 권위 획득 노력은 북한의 여러

38) 최진욱, “김정일의 당권장악과정 연구,” 『민족통일연구원 연구보고서 96-01』 (서울: 통일연구원, 1996), 37쪽.

39) 위의 논문, 37쪽.

40) 김정일은 친인척과, 자신과 과거에 인연을 맺었던 인물들을 핵심세력으로 육성, 당의 요직에 포진하고 당권장악의 기반으로 사용하였다.

<표 1> 김정일의 당권장악 과정 4단계⁴¹⁾

단계 / 구분	연도	주요 사항	인사 / 기구 변동
기반 조성단계 (지위권 확립과 인사이동)	1964 ~ 1974년	· 1967년 당중앙위원회 4기 15차 전원회의에서 갑산과 숙청 김정일 주도 · 김정일 선전선동부 문화예술지도과장으로 임명 · 1971년 후계자문제 언급 · 1973년 9월 당중앙위원회 제5기 7차 전원회의에서 김정일 당비서(조직 및 사상담당비서)로 선출 권력 핵심 진출	· 1966년 정치위원회상무회의의 폐지 - 정치위원회, 비서국 몰같이 · 1966년 2차 대표자회의의 정치위원 11명 중 6명 교체 박금철(숙청), 이효순(숙청), 김광협, 김익선, 김창봉, 이영호 → 김영주, 오진우, 김동규, 서철, 김중린, 한익수 비서국 10명 중 7명 교체 박금철, 이효순, 김광협, 석산, 허봉학, 박용국, 김도만 → 오진우, 김동규, 김중린, 한익수, 현무광, 양형섭(중첩 인물이 많음) · 비서국의 위상강화
기반 확대단계 (조직 강화)	1974 ~ 1980년	· 1974년 2월 당중앙위원회 5기 8차 전원회의에서 김정일 정치위원회 위원으로 선출(후계자로 비밀리에 지명) · 노동신문의 김정일에 대한 『당중앙』 호칭 시작 · 3대혁명소조운동 70일 전투, 3대혁명 붉은 기 쟁취운동을 주도	· 유일사상 지도체계 확립 · 조직지도부, 선전선동부의 강화 - 자신의 담당부분을 극대화(기구를 이용한 권력 강화) · 간부사업에서 김일성에 대한 충성심 강조 · 1974년 4월 14일 유일사상체계확립 10대 원칙 제시 · 김성애 일과 몰락 김성갑(동생), 김성호(황해북도 당비서) 숙청 · 1976년 6월 부주석 김동규 김정일 비판으로 인해 제거 - 김장석 - 당 정치위원회 후보위원 - 김중린 - 당비서 - 김철만 - 인민군 제1부 총참모장 - 박수동 - 조직부장 - 한익수 - 정치위원 등 숙청
실질적 당권행사 단계 (조직문화 정비와 친인척 통치, 행정 개편)	1980 ~ 1990년	· 1980년 6차 당대회에서 김정일 정치국 정위원회에 대한 인사권 행사 · 6차 당대회에서 공식적인 후계자로 대두 · 사회정치적 생명체론 대두 - 주체사상화를 통한	· 당중앙위원회 정치위원회가 정치국으로 대체 · 1970년 5차 당대회에서 폐지된 정치국 상무위원회의의 부활 - 김정일의 상무위원 진출용 상무위원 - 김일성, 김일, 오진우(김정일 측근), 이종옥(기술관료 출신), 김정일

		유기체론 주창(1986)	· 상무위원회, 비서국, 군사위원회에 모두 선출된 것은 김일성 외에는 김정일밖에 없음. 6차 당대회 인사: 19명의 정치국원 중 7명이 혁명 2세대, 총비서 10명 중 9명이 혁명 2세대(김정일, 김중린, 김영남, 김환, 연형묵, 윤기복, 홍시학, 황장엽, 박수동) · 김일성의 친인척이 본격 등용: 허담(1991년 사망), 장성택(1985년 7월 당 중앙위 부부장) · 이때부터 당 기관의 가족 동시 근무에 대한 규정이 없어짐
공식 승계단계 (국가 주요 보직 선출 및 군권 장악)	1990년 ~ 1998년	· 1990년 5월 최고인민회의 제9기 1차 회의에서 김정일 국방위원회 제1부위원장으로 선출 · 1991년 12월 24일 당 중앙위원회 제6기 19차 전원회의에서 조선인민군 최고사령관으로 추대 · 1992년 4월 20일 원수로 취임- 김일성 유고시 군권장악의 틀 마련 · 1993년 김정일 국방위원장에 선출 · 인덕정치, 광폭정치 강조	· 1992년 개정헌법에서 국방위원장 과 주석직이 분리됨 · 군의 역할이 강조됨에도 여전히 당 국가 관계에서 김정일은 당의 역할을 강조 · 1992년 개정헌법에서 주체사상을 유일한 지도이념으로 추진

언론과 선전을 통해서 구축되었다.

여기에 개인적으로 추가하고 싶은 것은 김정일 개인의 권력 장악을 위한 노력과 파워게임이 주요 변수로 작용하였다는 것이다. 김정일은 자신의 아버지 김일성을 아버지 이상의 존재로 각듯이 대함으로써 자신의 권력을 확보하는 승수효과로 사용하였고, 또한 소위 ‘겉가지’를 철저히 제거하고 견제하면서도 친인척을 등용하는 이중적인 전술 역시 정권장악의 요소였다고 본다.

이와 같은 세습의 측면을 최근 3차 당대표자회의와 비교해 보면 김정일이 김정일의 장악과정의 네 가지 단계와 어떠한 차이를 드러내는지를 살펴볼 수 있을 것이다.

6. 북한에서 권력기구와 개편이 가지는 의미

북한의 권력기구라 할 수 있는 군·당과 헌법 개정, 인사 교체(간부정책 변화)는 자유민주주의 국가에서 나타나는 행정상의 문제나 헌법재판소의 판결에 의한 법 개정, 조직 개편과는 매우 다르다. 조직 개편은 때때로 부서의 통합이나 이름의 개정이 대통령의 통치에 따라 바뀌기도 하지만 북한의 경우 이러한 변동은 위에서 살펴본 바와 같이 최고지도자의 세습과정에서 나타남을 볼 수 있다. 때문에 북한의 기구 개편은 그 자체적인 효과보다는 최고지도자를 보필하기 위한 ‘만능의 보검’ 같은 것으로 지도자의 법적·행정적 지위를 극대화하기 위한 것으로 보는 것이 타당하다. 즉 북한이 다시 당의 위상을 강화하고자 하는 데에는 김정일이 과거에 했던 주요 부서에 대한 자신의 권한 강화의 성격이 그대로 드러난다. 북한의 인사이동이 최고지도자에 대한 충성도를 제1기준으로 삼는 것을 전제로 할 때 북한 내의 정치체제 자체의 변동은 인사변화에 의해 기대하기 힘들다. 박영지는 네트워크 이론을 통해서 네트워크의 중심을 김정일로 볼 때 북한은 강한 “대인 관계적 연계(strong interpersonal ties)”에 기초한 수직적 네트워크로 구성된 사회로 본다. 따라서 김정일과의 연계에 따라 정치엘리트의 영향

41) 최진욱, “김정일의 당권장악과정 연구,” 『민족통일연구원 연구보고서 96-01』 (서울: 통일연구원, 1996), 38~82쪽의 내용을 토대로 작성.

력이 좌우된다고 본다.⁴²⁾

북한은 다른 국가들과는 달리 국가전략(national strategy)에 있어서 일반적인 국가 개념과는 상당한 차이를 보이는⁴³⁾ 지구상에서 가장 폐쇄적인 국가의 성격을 가지고 있다. 또한 북한은 후계자론을 바탕으로 한 권력승계를 통해 최고지도자의 3대에 걸친 세습을 정당화한다. 그리고 김정일에 이르러 강조한 정치적 생명체론 역시 유일지배체제의 구조를 합리화하고 있다.

그러나 김정일의 경우도 위에서와 같이 긴 시간 동안 후계체제의 준비를 거쳤음에도 김일성 사후 한동안 권력구도를 재정비하는 데 많은 어려움을 겪었던 것으로 알려진 만큼 한 조직행동에서 권력에 대한 이양은 결국 이양을 받는 인물의 정치적 리더십에 있다고 하겠다. 이는 조직행동에서도 가장 먼저 연구된 요소인 동시에 회사뿐만 아니라 어떠한 조직, 국가에서도 공통된 안정의 요소이다. 이 때문에 아래의 분석을 통해서 바뀐 인사이동과 권력기구의 개편이 북한의 향후 역동성에 빅뱅을 가져온다는 보장은 없으나, 구조상의 변화와 지도자의 역량은 역시 향후의 세습에 있어 큰 변화의 요소라 할 수 있다.

42) 박영자, “북한의 집권 엘리트와 포스트 김정일 시대,” 통일연구원, 『통일정책연구』, 제18권 2호(2009), 37~38쪽의 내용 참고.

43) 현성일은 『조선말대사전』을 인용, 북한의 전략은 “해당 혁명단계에서 도달하여야 할 목표와 주공방향, 혁명력량 편성과 투쟁의 기본방도가 포함된다. 전략은 소여 혁명단계의 전 기간에 변하지” 않음을 토대로 혁명전략이 곧 국가전략과 같은 지위에 놓인다고 설명하고 있다.

7. 2009~2010년 9월 28일 3차 당대표자회의의 인사이동

당대표자대회는 꺾어지는 해를 중시하는 북한의 전통에 따라 노동당 창건 65주년을 12일 앞둔 2010년 9월 28일에 열렸다. 이는 6차 당대회가 노동당 창건 35주년 기념일에 맞추어 열린 것과 같은 맥락이다. 마지막 당대표자 회의가 열린 지 44년만이다. 북한의 명절인 — 그러나 6차 당대회에서 정치국상무위원회를 구성해 공식적으로 김정일을 김일성과 동위에 놓았던 조치와는 달리 — 이번 당대표자회의에서 김정은은 공식적인 2인자 지위 확보 자체는 유보된 모습을 보였으나 이후 김정은은 당중앙군사위원회 부위원장의 자리를 차지함으로써 정권의 2인자 자리를 굳혔다고 보고 있다. 이러한 인사이동은 6차 당대회를 기준으로 보지 않고 위에서 언급한 김정일의 권력 승계 4단계에 의거해 보면 너무 급진적인 인사라 할 수 있다. 6차 당대회와 단순 비교를 언급하기에는 김정은의 기반이 아직은 너무 취약하다고 볼 수 있고 그는 스위스 유학을 거쳐 아직까지 ‘만경대 혈통’이라는 이전의 김일성, 김정일의 수령우상화의 작업에도 미치지 못했다. 최근 북한의 관영매체들이 그를 ‘영도자’라는 표현으로 김일성 때보다 더 높이 평가⁴⁴⁾한다고 하지만 이 역시 시간이 걸리는 작업이다. 만약 3차 당대표자회의가 6차 당대회

44) 김정은이 지난 10월 당 창건 65주년에 즈음해 김정일과 함께 국립연극극장을 돌아보고 새 주택에 갓 입주한 예술인 가족을 방문했다는 내용의 기록영화를 소개한 8일 조선중앙TV의 보도는 조명록 조문 장면보다 더 노골적이다. 이 화면에서 김정은은 예술인 가족들과 기념촬영을 가졌다. ‘인민의 지도자’라는 점을 강조하려는 의도로 보이는 ‘단독 샷’이라는 점이 눈길을 끈다. 탈북자 A씨는 “개별 가정방문 장면은 후계자 시절 김정일도 찍지 못했던 장면”이라면 “당시 북한 관영매체는 김정일이 김일성과 동행하는 장면만 내보냈는데, 김정일은 항상 김일성의 ‘안내자’ 역할로만 화면에 등장했다”고 말했다. 『NK 데일리』, 2011년 11월 11일.

와 같은 성격을 지니는 것이라면 김정은은 오히려 김정일보다 훨씬 더 큰 기반조성단계와 기반확대단계의 노력을 실질적인 당권행사단계에 병행하여야 한다는 것을 뜻한다.

김정일이 32세에 처음 당비서로 등장한 것처럼 김정은(27)이 나이가 어리다고는 하나 그가 굳이 북한과 같은 세습에서 헤게모니를 쥐지 못할 특별한 문제도 아직은 없다. 다만 연평도 포격을 김정은의 공으로 돌리고 있다는 언론의 보도⁴⁵⁾ 등을 종합해 볼 때 그의 시기는 정치적인 기반조성단계라고 볼 수 있다. 기반조성단계에서 역시 강조될 점은 김정은 자신의 권력에 대한 점거 능력이다. 김정일의 경우 1967년 5월 4기 15차 전원회의의 갑산과 숙청 때에 주도적인 역할을 담당하였다. 이후 ‘유일사상체계 확립’을 통하여 김정은은 “단순한 권력 승계가 아니라 김일성의 혁명 위업의 계승과 발전이라는 목적 있는 권력 승계”⁴⁶⁾ 구도를 마련하였다.

반면 김정은은 서해에서 연평도 포격을 지휘한 것처럼 북한 내부에 비추어지고 있지만 아직은 뚜렷하게 업적이라는 것을 마련하지는 못한 것으로 평가받고 있다. 물론 북한 내부에서는 현재 김정은을 ‘동지’로 부르고 있고 중국에서는 집중적 호칭을 ‘대장동지’라고 하는 등⁴⁷⁾ 후계체제 인사를 위한 상위층 정치의 ‘보위’는 진행되고 있다. 그러나 북한이라는 사회에서 과거 김정일과 같이 높은 업적을 차지하기에는 정치적인 반대 움직임도 특별히 없는 상황에서 업적을 만들기가 어렵

45) 『조선일보』, 2011년 11월 21일. 북한은 주민 선전에 있어 “지난해 9월 인민군 대장으로 임명된 김정은을 포병 전문가로 내세우며 연평도 포격은 혼자 힘으로 70명의 미군 군사전략가들을 상대로 거둔 최대 승리”라고 선전하고 있다.

46) 이태섭, “1970년대 김정일 후계체제의 확립과 수령체제,” 『북한의 정치 1: 북한 연구학회 편』(서울: 경인문화사, 2006), 383쪽.

47) 『MK 뉴스』, 2011년 11월 18일.

다. 이 때문에 현재 북한 지도부에서 가장 내세울 수 있는 북한의 군대를 통해 업적을 쌓으려 하고 있다. 그러나 이러한 업적은 북한의 일반 사회에 주목할 만한 성과로 다가오고 있지 못하다는 데에 문제가 있다. 매일신문은 북한 주민의 증언 영상을 통해 김정은에 대한 주민의 반응이 그다지 좋지 않다고 보도했다.⁴⁸⁾ 또한 현재 김정은은 군을 통한 승계를 위해 군과 사회의 기강을 바로잡는 것을 자신의 세력과 역량확장으로 보고 있는 움직임이 나타난다. 현재 언론에 보도된 북한 국경 도강자에 대한 사살과 북한 전역에 감시 카메라망 구축 지시,⁴⁹⁾ 전쟁완성 지시 비밀문건 작성을 통한 군의 기강 확보 등은 철권통치를 위한 향후 움직임을 보여주고 있다. 그러나 리비아 사태에서 드러나듯이 지속적인 철권통치는 자신의 정치적 헤게모니를 쥐는 북한 정치 최고지도자의 일상적인 방법임에도 그것이 향후 김정일 사후에 국가 정비와 발전을 위한 개인적 역량 강화에는 오히려 독이 될 수도 있다.⁵⁰⁾

당대표자대회 이후의 주목할 만한 인사는 김정일이 언제나 그랬듯이 당 총비서에 재추대되었고 정치국 상무위원, 당중앙군사위원회장에 선출되었다. 후계자인 김정은은 ‘당중앙군사위원회 부위원장’으로 공

48) 『매일신문』, 2011월 11월 15일. 북한 주민 14명을 대상으로 한 대면조사 동영상에서 한 북한 남성은 “김정은은 업적도 없고 아버지 업적으로 올라서지 않았느냐”며 “(북한 주민 사이에) 반응은 그렇게 좋지 못하다”라고 대답했다. 이를 통해 북한체제의 변화가 있을 것을 기대하는 것은 성급한 판단이지만 적어도 김정은은 아직까지 업적 면에서 과거 김정일과 같이 결정적인 권력과 영향력을 차지하기 위한 개인 역량에 있어서는 부정적인 평가를 받고 있음을 볼 수 있다.

49) 『조선일보』, 2011월 11월 17일.

50) 이에 대해서 조동호(이화여대 교수)는 선군 슬로건을 대체할 새로운 슬로건 없이는 체제 유지가 불가능할 것으로 보고 있다. 『NK 데일리』, 2011월 11월 11일.

식화되었다. 이는 2부위원장 자리가 신설되었다는 데 큰 의의가 있는데 실질적인 2인자의 자리임과 동시에 리영호 군참모장, 조명록 차수⁵¹⁾ 등도 함께 임명된 데에서 알 수 있듯이 이는 김정은이 70대 원로들과 함께 군을 통치하게 된 것이다. 이는 두 가지 해석을 낳을 수 있는데 김정은의 후계체제 공고화와 리영호의 부상이라 볼 수 있다. 리영호는 원로인 김영춘을 제치고 요직에 임명된 만큼 김정은의 날개 역할을 보좌할 것으로 본다. 이와 함께 공석이었던 정치국 상무위원(김정일만 남은 상태) 등 당 요직에의 측근 등용을 들 수 있다. 측근으로는 정치국에는 리영호 상무위원, 김경희 위원을 비서국에는 최룡해 비서가 당중앙군사위원회에는 부위원장으로 김정은, 리영호가 그리고 최룡해와 장성택이 위원의 자리로 선거되었다. 국방위원 인물 총 9명이 정치국에 진입하였는데 이밖에도 당·정·군의 주요 인물들이 배치됨으로써 권력의 중앙집권화현상을 방지하고 김정일 유고 시 상호간의 견제를 위한 포석을 마련했다고도 볼 수 있다. 이는 김정일의 건강악화 이후 각 기관이 소통 없이 표류하는 근대 관료제적인 현상을 막고 체제 자체를 보위하기 위한 사후적 조치라고도 볼 수 있을 것이다.

30년 만에 다시 당 규약을 개정할 것도 특이할 만한 것인데 당 최고지도기관을 재구성·강화한 것은 그동안 경제 발전을 통해 이룩하려 한 성과와 노선에 대한 과거의 당적 지도 강화로의 회귀라고 볼 수 있다. 당적 지도와 기능 정상화를 통하여 통제 속의 개혁을 추진하면서 작은 변화와 체제 안정화를 이룩하고 나아가 그것을 지도자의 ‘은덕’으로 돌리려는 고도의 정치적 노림수도 있을 것으로 본다. 이에

51) 조명록 차수는 이 인사 직후 사망하였기 때문에 2011년 부위원장은 김정은과 리영호가 되었다.

대해서는 그동안 조선로동당의 정의를 “주체형의 혁명적 마르크스-레닌주의 당”으로 규정하던 데에서 당 규약에서 “위대한 김일성 동지의 당”이라고 바꾸어 명시한 것에서도 찾아볼 수 있다. 이는 “김일성 가문의 3대 세습을 정당화하기 위한 포석으로 사당화(私黨化)한 것으로 볼 수 있다.”⁵²⁾

3차 당대표자회의의 인사이동을 좀 더 세부적으로 정리하면 다음과 같다. 김경희, 장성택, 최룡해, 이영호, 주상성, 우동측 등이 정치국 상무 또는 후보위원에 임명되었다. 최룡해는 이번 인사에서 가장 덕을 본 인물로 항일혁명투사 최현의 아들인 혁명 2세대⁵³⁾에 속한다. 최룡해는 장성택의 측근으로 알려져 있다. 인사에서 장성택은 과거에 김정일이 겪었던 김성애와 같은 잠재적인 반대파가 될 수도 있으나 이는 어디까지나 김정일 유고 시에 일어날 수 있는 예상일 뿐이다. 장성택은 실제로 상무위원, 비서국 비서가 아닌 후보위원직에 있는데 이는 견제일 수도 있으나 반대로 장성택과 관련된 인물인 최용해, 리영호 등이 주요 직위에 있다는 데에서 아직까지 선부른 판단을 내리기는 시기상조일 것이다. 확실한 것은 김일성의 반중파투쟁 이후 계속되어 온 ‘믿을 것은 가족뿐’이라는 심리가 이번에도 반영된 친인척 인사일 가능성이 크다. 리영호는 병기전문가 출신으로 군 자체에는 세력이 미비한 것으로 알려져 있으나 김정은의 지식 담당으로서의 역할로 향후 김정은의 군사적인 면모를 위한 보좌·참모의 형태로 선거되었다고 볼 수 있다. 당정치국 상무위원(조선중앙통신 보도)에는 김정일 국방위

52) 권양주, “북한 ‘로동당 규약’ 개정의 군사적 함의,” 『한국국방연구원 동북아 안보정세분석』(2011), <http://citrain64.blog.me/100124175554>(최근 검색일 2011년 11월).

53) 연합뉴스, 『한국인물사전 2011』 참고.

원장, 김영남 최고인민회의 상임위원장, 최영림 내각 총리, 조명록 국방위원회 제1부위원장(사망 후 김정은 선거), 리영호 군 참모장이 선임되었다. 눈여겨 볼 점은 고위 탈북자의 발언처럼 “북한에서 정치국 상무위원과 정치국 위원은 하늘과 땅차이지만 국방위 부위원장들이 선군시대의 당중앙군사위원회 위원직을 겸하는 것은 그들이 실제 파워를 가진”것이라면 장성택, 김영춘, 오극렬 이외에 전병호 당정치국원과 당군수공업 담당 비서 겸 국방위원, 리영호 조선인민군 총참모장과 현 국방위원인 이용무, 주상성, 우동축, 주규창, 백세봉이 당중앙의 요직을 차지할 것이다. 이는 국방이 정치와 하나가 되는 노선으로 군을 앞세운 선군정치의 포석과 군이라는 ‘만능의 보검’을 통해 다시 당의 통제를 강화하여 결국 당과 군의 두 주요 업무가 후계체제를 완수하는 최고지도자에게 집중될 것임을 시사하고 있다. 그러나 이와 같은 체계에도 불구하고 위의 당에 대한 권력구조의 분할은 향후 김정일 유고 시에 김정일 식의 1인체제에 대한 맹신보다는 분권화된 체제로 갈 수 있는 요소를 담고 있다.

한편, 최근 조선중앙TV를 통해 중앙보고대회를 전후한 김정일, 김정은의 공개 활동 시 동석한 간부들의 리스트를 통하여 포스트 김정일 시대인 김정은 시대의 주요 인사를 짐작할 수 있다. 여러 대회와 훈련, 현지도 등에서 반복적으로 동석·동행한 간부의 리스트는 다음과 같다.

김영남, 리영호, 최영림, 김영춘, 김기남, 최태복, 양형섭, 김경희, 강석주, 주상성, 홍석형, 장성택, 김양건, 김영일, 박도춘, 최룡해, 주규창, 리태남, 태종수, 김평해, 우동축, 김정각, 문경덕

<표 2> 3차 당대표자회의를 통해 부상한 북한 인사 명단의 경력⁵⁴⁾

이름	출생 연도	출신 학교	최고지도자와 친인척 관계 여부	경력 및 주요 사항
김경희	1946	김일성종합대학교 졸업, 모스크바대학 졸업	김정일의 여동생 김정은의 고모	2010년 군대장징호를 받음, 9·28 당대표자회의에 당정치국 위원에 선출, 2009년 당경공업부장으로 공식활동 재개, 김정은의 후견인 역할 추정, 은둔 기간 중 알코올 중독과 우울증 치료를 받아온 것으로 추정 김정일 2010년 상반기 현지지도 수행에 56회로 당·정·군 간부 중 1위로 신임을 받고 있음.
장성택	1946	김일성고급당 학교, 만경대혁명학원, 김일성종합대학 정치경제학부 졸업	김정일의 매제	당 행정부장으로 실질적인 2인자 역할을 해옴, 김정일 병환 이후 대리통치, 국방위원회 위원이 된 지 1년 2개월만인 2010년 6월 최고인민회의의 12기 3차 회의에서 국방위부위원장으로 승격, 당 중앙위원회에 임명, 현지지도 수행 45회로 김경희에 이은 2위
최룡해	1950	김일성종합대학 정치경제학부 졸업, 만경대혁명학원 졸업	X	장성택의 측근. 1998년 ‘김일성사회주의 청년동맹비리사건’으로 좌천 이후 복직, 2004년 장성택과 함께 공직에서 좌천 이후 장성택과 함께 복직 김일성의 항일빨치산 동료 최현 인민무력부장의 차남, 김일성·김정일의 신임을 받았음
리영호	1942	만경대혁명학원, 김일성군사종합대학교 졸업	X	김정은의 오른팔로 지목된 인물, 2010년 9월에 군 차수로 승격, 3차 당대표자회의에서 당중앙군사위원회 부위원장, 정치국상무위원, 정치국위원, 당중앙위원회위원 겸직 2010년 이후 김정일과 주요 행사 동행횟수 급증, 2010년만 약 30번 동행 그 밖에 저우용강 중국 공산당 정치국 상무위원과 면담 시 배석
우동측	1942	김일성종합대학교 철학부 졸업	X	장성택 당 행정부장의 최측근, 부부장으로서는 이례적으로 2003년 8월 최고인민회의의 제11기 대의원으로 선출, 12기 대의원 재선 2010년 4월 24일 군 창건 78돌 경축 중앙

				보고대회 참석, 2010년 6월 7일 최고 인민회의 제12기 제3차 회의 참석, 2010년 6월 14일 김정일의 군 제2기 제3차 군인 가족 예술소조 관람 동행
주상성	1933	김일성군사종합대학교 졸업	X	인민무력부 장성 출신. 2009년 3월 최고인민회의 제12기 대의원 임명, 국방위 직속기구로 편입된 인민보안부(과거 인민보안성)의 인민보안상으로 임명
주규창	1928	김책공업종합대학교 졸업	X	정무원(내각) 기계공업부와 당기계공업부에서 부부장 근무 당정치국 후보위원, 국방위원회 위원, 당중앙군사위, 당중앙위 위원, 최고인민회의 제12기 대의원, 전병호 당군수 담당비서의 일신상의 이유로 실무 지휘, 제2자연과학위원장 시절 미사일 개발 본격 추진, 김 위원장의 신임을 받는 인물
백세봉	1946	미확인	X	‘수령경제’의 핵심을 이루는 제2경제 위원장, 국방위원회 위원, 최고인민회의 제12기 대의원 유럽연합이 2010년 1월 대북 제재로 인한 여행금지 대상 북한 최고위 인사 13인에 포함
최영림	1930	만경대혁명학원 졸업, 김일성종합대학교 졸업	X	1982년 김일성 훈장, 경제기사 자격 후 입양한 딸 최선희가 북-미 주요 협상의 통역사로 활동 2010년 6월 최고인민회의 제12기 제3차 회의에서 당정치국 제의로 내각 총리 임명, 역시 2010년 주요 간부 동행에 적어도 20회 이상
최태복	1930	만경대혁명학원 졸업, 김일성종합대학교 졸업, 라이프치히공대	X	2010년 김정일 상반기 공개활동에 25회 수행, 국제과학교육 담당비서, 주로 대외 업무와 대남 관련 발언 시에 등장하는 인물
강석주	1939	평양외국어대학교 영어과, 베이징대학교 영어과	X	강석승 전 당역사연구소장의 동생. 북미관계 제네바 합의문 도출의 공신 내각 부총리, 당정치국위원, 당 중앙위원회 위원, 최고인민회의 12기 대의원
김양건	1942	김일성종합대학교 외문학부	X	북한에서 대남정책(통전부장)과 사업 총괄 김정일의 외교브레인 역할 담당,

		프랑스어 및 문학 졸업		2010년 5월 김 위원장의 현정은 면담, 중국 비공식 방문 시에 배석·수행
김영일	1944	함경북도 라진해운대학교 졸업	X	실무 전문가로 볼 수 있음. 2002년 김일성 훈장. 육해운수 분야 전문가, 2010년 6월 화폐개혁의 책임을 물어 내각 총리 해임
박도춘	1944	김일성 고급당 학교 졸업	X	실무 전문가로 볼 수 있음. '자강도 토박이', 장성택의 측근, 제2경제 관련, 3차 당대표자회의에서 당중앙위 비서와 당정치국 후보위원에 선임
리태남	1938	평양기계대학교 졸업	X	1992년 김일성 훈장 수여. 내각 부총리, 당정치국 후보위원, 당중앙위원회 위원, 과거 천리마 강선제강연합기업소 당 책임비서.
태종수	1936	만경대혁명학원 졸업	X	북한 고위층 가운데 경제에 밝은 인물. 북한의 지하자원 '보고' 함경남도에서 당 책임비서 및 주요 기업소 당비서였음
리을설*	1921	구소련군사 아카데미	X	원로인사 1972년 공화국영웅. 1982년 김일성훈장, 2010년 5월 4일 러시아정부의 조국전쟁승리 65돌 기념메달 수여. 항일 빨치산 시절 김일성의 전령병으로 근무, 1984년부터 2004년까지 20년의 호위사령관.
리용무*	1925	김일성군사종합대학교	김일성의 조모 리보익의 친척	원로 인사. 국방위 부위원장, 당정치국 위원, 당중앙위원회 위원, 최고인민회의 제12기 대의원
김정각	1941	김일성군사종합대학교 연구원 졸업	X	정치국 후보위원, 국방위원회 위원, 당중앙군사위원회 위원
문경덕	1957	김일성종합대학교 정치경제학과 졸업	X	지수성가, 노동당 60년 역사상 최초로 당비서 겸 평양시 당 책임비서였음, 장성택의 측근. 최연소 당정치국후보위원, 당중앙위원회 위원.
김격식*	1940	강건군관학교	X	김대식 군 상장의 4촌형, 2007년 4월 군 총참모장 임명, 2009년 9월 군 총참모장 해임 직후 NLL 주변 관찰하는 4군단장에 임명(남한 기준으로 합참의장에서 군 단장으로 강등), 2011년 현재 4군단장에

				서 다른 자리로 교체된 것으로 추정. 2008년 3월 1일 김정일의 주북 류사오 밍 중국대사 초청 중국대사관 방문 시 동행, 2010년 9월 28일 제3차 당대표자 회 기념촬영 참석
--	--	--	--	---

*는 군인사로 김정은과 관계가 있다고 판단되어지는 인물.

<표 2>는 금번 인사의 주요 인물에 대한 출생 연도와 출신 학교, 그리고 김정일과의 인척 관계와 경력 및 주요 사항이다. 또한 남한의 언론을 통해 급부상될 것으로 보이다가 실제로 권력을 차지하지 못하거나 잠재적으로 차지할 수 있는 군 인사들도 일부 포함하였다.

먼저 당대표자대회 이후 부상한 인물들을 살펴보면 김경희, 장성택, 리용무는 김정일의 직·방계 친인척이다. 이는 ‘믿을 것은 가족’이라는 인사로 볼 수 있으나 인사이동에서 장성택의 측근이 눈에 띄게 많은 것은 향후 장성택 세력이 김정일 사후에 김정은과 대비되는 잠재 세력이 될 수 있는 구조를 지닌다. 나이로 보면 대부분의 인사가 고령에 속하므로 노장청 배합에서 여전히 원로인사의 비율이 높다. 그러나 최룡해와 문경덕은 비교적 나이가 젊은 층에 속하고 있다. 출신 배경으로는 김일성종합대학과 만경대혁명학원 출신들이 압도적인 비율을 차지했다. 이는 여전히 포스트 김정일 시대에도 북한의 인사구조가 변화하지 않을 것을 전망한다. 리영호는 인척관계가 아닌 인사 중에서는 압도적인 신임을 받고 있는데 그가 김일성군사종합대학출신인 점을 미루어볼 때 김정은의 군사적 업적 쌓기의 멘토 역할을 앞으로도 담당할 것으로 보인다. 또한 김정은이 스위스 베른 리베펠트-슈타인 훔츨리 공립학교 이후 김일성군사종합대학 포병학과를 졸업한 것으

54) 언론 보도 및 연합뉴스, 한국인물사전 2011에서 내용 참고 및 재구성.

로 미루어볼 때 인사의 대부분이 김일성군사종합대학인 점은 이들이 잠정적인 김정은의 보위역할을 담당할 수도 있다. 김일성 훈장이 수여된 인물들의 부상도 흥미롭다. 그러나 이는 사상적으로 증명이 된 인물들이기 때문에 인사이동에서의 새로운 세력의 내부 부상은 기대하기 어려울 것으로 보인다. 이외에는 경제 및 실무를 책임질 인물들이 등장하였음을 알 수 있다. 이러한 인물이 최고지도자에 대한 충성의 세력, 군사 세력과 함께 등장한 요인은 미사일과 같이 북한의 군수 경제나 제2경제와 같은 북한의 궁정경제를 담당하는 일꾼들을 중용하기 위한 조치로 보인다. 즉 공식적 제2경제인 엘리트 경제와 군사력에 치중하는 것을 알 수 있다.

그러나 문경덕, 태종수, 리태남과 같은 인물의 부상은 실질적인 경제를 궁극적으로 일으키려는 북한 지도부의 숨은 고뇌를 엿볼 수 있다. 이는 역시 북한이 현재 군사적인 조치와 대남 도발에 집중하면서 후계 구도의 업적에 치중하더라도 경제 문제를 시급히 풀어야 할 과제로 보고 있음을 추론할 수 있다. 그러나 경제 문제는 여전히 지도부와 체제의 안정이라는 선의 부차적인 부분에 머물고 있음을 볼 수 있다.

또한 장성택의 측근이 모두 경제 분야에 얽혀 있고 또한 장성택의 측근 대부분이 제2경제에 집중하는 세력임을 볼 때 장성택이 적어도 김정일의 유고 시에 김정은과 대립적인 세력은 될 수 있어도 그를 넘어서지는 못할 것으로 보인다. 이는 두 가지 해석에서인데 하나는 장성택 역시 김정일의 가족에서 벗어날 수 없는 하나의 단위가 되어 있다는 것과 김정은이 군권을 장악하고 있기 때문이다. 실제로 무력에 대한 명령권을 가진 자가 절대적인 권력을 행사할 수 있음은 이미 중세 시대부터 확인되어왔다. 북한의 경우 군사력과 무기를 가장 자신

있게 외교에 제시할 수 있는 것처럼 군권의 장악을 김정은이 하고 있는 한 그가 견제 세력으로 자랄 수 있는 것은 단지 경제에 대한 조언 뿐일 것이다.

또한 최고인민회의 상임위 부위원장인 양형섭이 미국 APTN과의 인터뷰에서 “김일성 동지와 김정일 동지의 영도를 받아 김정은 동지를 우리가 또 모심”이라고 언급한 것은 당 창건 65돌의 축제 분위기를 이용한 체제 건재의 대내외적인 과시를 목적으로 하는 것으로써 그 저변에 참석한 위의 간부 리스트는 대부분 세습 이후의 정권고수를 위한 포석의 인사일 가능성이 높다. 그러나 앞서 말했듯이 이러한 승계는 김정일의 건강과 김정일의 건재한 세력 내에서 얼마만큼 빨리 김정은이 정치적 헤게모니와 권력을 잡는가에 달려 있다. 만약 그렇지 못할 경우에는 아직 정비되지 않은 김정은 세력에 대한 권력 다툼의 양상이 나올 가능성도 있다. 아무리 튼튼한 조직과 승계가 있더라도 카리스마에 대한 인정 및 수용, 구세력과 신세력 간의 조화, 자신의 조직 내 권력 입지 확고화, 개인의 권력에 대한 인식 및 장악능력과 권력 획득의 노력이 없이는 후계구도를 위한 포석은 언제나 제한적이다.

8. 인사이동의 경로, 조직변화와 조직행동

1) 인사이동의 경로

위의 인사이동의 경로와 조직의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 포스트 김정일 후계에서 군이 당중앙위원회 전원회의가 아닌

당대표자회의를 개최하는 것은 “전 인민적 추대의 모양새를 갖추기 위한 방안”⁵⁵⁾으로 선택되었음을 볼 수 있다.

다음으로 당의 위상은 외형상 공직의 충원으로 당이 정상화되었기 때문에 분야별로는 분권화의 가능성과 김정일 유고 시라는 전제하에 서는 집단지도의 성격을 가질 수도 있겠으나 그렇지 않고 김정일 유고 전에 김정은이 권력의 중심을 잡을 경우에는 주요 정책결정을 최고지도자 1인에게 위임하는 기속위임의 결정권은 양도되지 않을 것이다.

또한 김정일 시대가 선군정치를 통한 군의 위상 강화였다면, 김정은 시대에는 당과 군의 관계에 대한 것이 주요 이슈라 볼 수 있다. 이는 과거 정책들이 군부의 과격화 노선을 답습하였을 수도 있기 때문에 비서국, 정치국의 기능이 정상적으로 돌아올 경우에는 강경 일변도의 정책 과열화 현상을 막을 수 있을 것으로 기대한다. 그러나 이는 반대로 김정은 1인의 판단에 따른 것으로 김정은을 향후 뒷받침할 세력이 군부를 중심으로 돌아갈 경우는 반대로 당중앙군사위원회의 위원들이 당 보직을 겸직하게 됨으로 인해서 “국방위원회 위원들의 양대 권력기구의 일체화가 사실상으로 정당성과 명분, 실질적 권한을 모두 장악하는 결과”를 가져올 수도 있다. 김정은이 인적 통치를 통해 장성택 라인과의 친인척 정치를 펼치는 경우 군부 세력과의 상호 견제라는 측면도 부각해 볼 수 있는 양날의 검이 될 수 있다. 그러나 그가 군부를 소외할 경우 “군부는 그를 결코 묵과하지 않을 것”⁵⁶⁾이

55) 이기동, “포스트 김정일 후계체제 구축의 현 단계,” 경남대학교 극동문제연구소, 『한반도 포커스』, 제9호(2010), 12쪽.

56) 양무진, “제3차 당대표자회 개최와 후계체제 전망,” 경남대학교 극동문제연구소, 『한반도 포커스』, 제9호(2010), 20쪽.

다. 따라서 김정일-김정은은 국방위부위원장으로 선임된 장성택을 통해 군부를 견제하면서 군부 자체의 세대교체를 감행하는 것으로 보인다. 김일철과 같은 원로 군부 세력의 후퇴와 장성택의 경쟁자로 알려진 리용철 조직지도부 군사담당 제1부부장의 사망, 리제강 조직지도부 중앙담당 제1부부장의 의문의 교통사고와 함께 김정각(총정치국 제1부국장), 우동측(국가안전보위부 제1부부장), 주상성(인민보안부장) 등 신진세력은 김정은 보좌를 위한 포석인 동시에 아버지 김정일 세대를 함께해온 군부 세력의 견제를 위한 동시적인 조치라 볼 수 있다.

반면 장성택의 측근이었던 우동측이 김정은의 측근으로 자리를 바꾼 점, 리영호 역시 장성택의 측근으로 되어 있으나 군 작전권과 최고 서열에 모두 자리한 만큼 향후 김정은에 대한 절대 옹위에 있을지 장성택의 수렴청정이 될지는 역시 이번 북한 인사이동의 불확실한 경로의존성을 보여주는 동시에 기존의 김정일 시대의 인사보다는 권력의 분산에 잠재적인 역동성을 가지고 있다. 이 역동성의 소용돌이는 조직 행동에서 보이는 당연한 현상인데 1세대에서 세대가 거듭 교체되면서 과거에 부나 권력을 축적하여온 인사들을 점점 더 젊은 인사에서는 다루기 어렵게 된다는 것이다. 이 때문에 일반적인 조직에서는 이를 조직 내 문화의 변동이나 그 밖의 인센티브제도, 주식의 분할 등 회유의 방법이나 권력의 암투를 통한 2인자 세력의 축출을 통해 다음 승진이나 후계를 정하기도 한다. 그러나 북한에서는 과거 그러한 반대조직의 형성 자체를 막아온 특징이 있는데 이는 북한 사회의 최근의 변화에 상당한 역작용을 할 가능성도 배제할 수 없다. 이 역작용의 무서움은 과거 1985년 애플 컴퓨터에 나타났던 스티브 잡스(Steve Jobs)와 존 스컬리(John Sculley)의 파워 게임을 볼 수 있는데 존 스컬리의 승리로 인하여 스티브 잡스(애플의 창립자)는 당분간 NeXT Inc.의 설립자가

되는 동시에 ‘왕의 귀양길’에 올랐었던 과거 사례를 통해서도 증명된다.⁵⁷⁾ 회사의 구조상 완전한 독재를 할 수 있을 때 자신의 세력을 만들지 않는 조직의 관리자는 조직으로부터 배척을 당하거나 조직 내 세력을 가진 — 그가 능력적으로 지도자에 미치지 못할지라도 — 다른 인물에 의해서 배척될 수 있는 것이다.

어찌되었든 중요한 것은 이 모든 체제의 뿌리는 김정은의 개인적 ‘력량’에 달려 있는 것인 만큼 김정은의 정치적 시계는 이미 움직이기 시작한 것이다. 시간의 끝에서 변화를 볼지 그럭저럭 헤쳐 나갔던 과거(Muddling through)의 역사를 담보할 것인지 역시 그의 판단에 달려 있다.

당중앙군사위원회의 위상에 관해서는 국방위원회와의 마찰을 예상하는 의견도 있으나 이는 하는 일의 차이에서 볼 때 그다지 개연성이 없을 것이다. 당중앙군사위는 당내 후계작업의 포석이기 때문에 국방위는 예전과 같이 김정일을 위주로 군사 중심의 국가정책을 주도하는 서로 다른 업무의 분담을 예견할 수 있다. 이 때문에 사실상 김정일의 건강에 급변한 이상이 오지 않는 한 후계체제를 위한 포석은 조용히 시간을 가지고 진행될 수 있을 것이다. 문제는 그 시간에 절대성이 없기 때문에 긴 시간 동안 전 지도자가 이루어온 과업을 현 후계자가 어느 정도까지 이해하고 받아들이면서 또한 국제 사회의 요구를 수렴할 수 있는 방향으로 나아가는가에 따라 북한의 향후 방향성은 크게 좌우될 것이다.

57) Jeffrey Pfeffer, *Managing with Power-Politics and Influence in Organization*(Boston: Harvard Business School Press, 1992), pp.268~269.

2) 조직변화와 조직행동

(1) 정치국 상무위원회

정치국 상무위원회는 1980년 제6차 당대회에서 구성된 것으로 김정일의 후계자 지위 공식화와 김일성, 김정일의 공동 정권을 대내외에 알리기 위한 포석이었다. 이번 당대표자회의에서 김정은은 정치국 상무위원회와 비서국에는 포함되지 않았는데 이는 아마도 김정일이 과거 조직지도부와 선전선동부를 자신의 주요 무대로 삼아 지지기반을 확대한 것처럼 김정은 역시 당중앙군사위원회를 그의 기반으로 공식적인 공동통치를 위한 것임은 언젠가 열릴 당대회를 통해서—가칭 7차 당대회—밝혀질 것이다.

(2) 정치국

정치국은 과거의 군부 엘리트와 개혁을 반대하는 이공계 출신 당 관료들이 독식한 성향을 볼 수 있는데 이는 정치국이 과거 노장청 배합에 따라 원로를 상석에 앉힌 것으로 판단할 수 있으나 노년층의 사회보장에 의한 퇴진 이후 실질적 파워 엘리트가 김정은 정권과 함께 등장하는 배경의 마련이라 볼 수 있다.⁵⁸⁾ 북한은 전통적으로 실무진을 자리에 내세우지 않는 정치를 계속해 왔기 때문에 원로 인사들의 포진이 김정은 정권 이양에 문제가 있는 것으로는 보기 어렵다.

(3) 비서국

조직비서에 계속 김정일이 위치한다는 것은 조직 내의 레임덕 현상

58) 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』 참고.

을 방지하기 위한 것으로 보이면서도 아직은 김정은이 실질적 당권행사단계보다는 기반조성단계에 있다고 보는 편이 설득력이 있다. 다만 위에서 언급했듯이 김정일의 기반조성단계에서는 김일성의 건강이 문제가 없었던 반면 김정은의 경우는 건강의 이상과 함께 경제와 인민생활 등에서 총체적 난국을 맞고 있기 때문에 과거의 체제를 지키면서 남한과의 관계를 계속 적대적으로 이끌 경우에는 기반 조성 이후의 당권행사단계에서는 심각한 부작용을 낳을 수 있을 것이다.

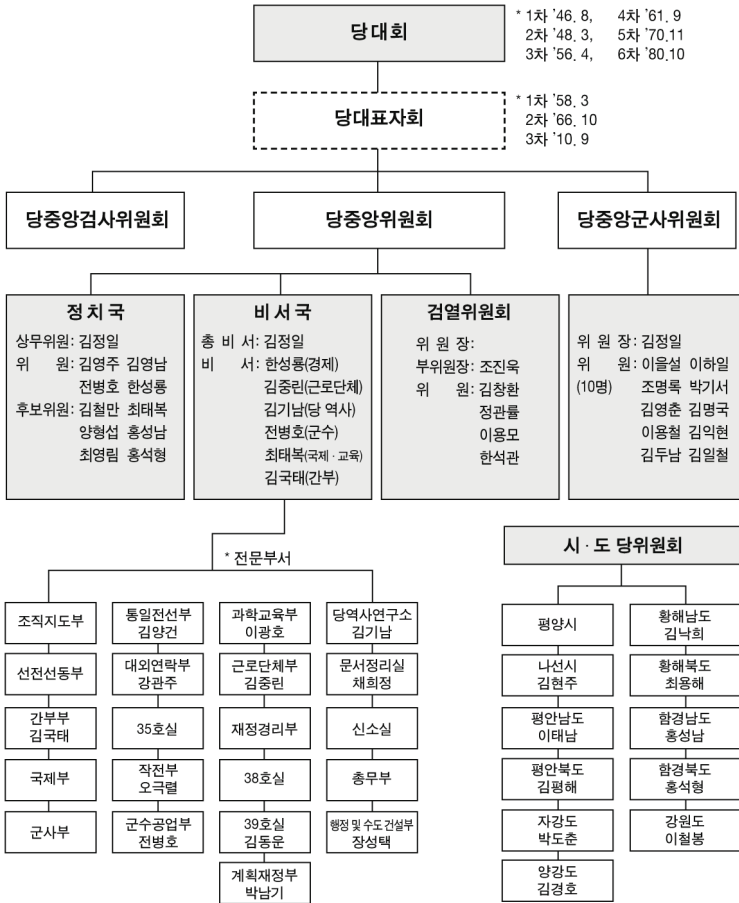
(4) 군사위원회

김정일의 선군정치를 잇는 계승자라는 의미를 김정은에게 심어준 것이라 볼 수 있다. 또한 경제 회복이 핵 개발 등의 초강수를 두거나 완전한 개방과 같은 위협의 감수 없이는 불가능하기 때문에 체제 보전을 최우선으로 하는 북한이 택한 고육책일 수 있다. 또한 최후의 수단으로서 김정일 유고 시에 김정은과 친인척의 ‘결사 응위’세력으로서 작용하기 위해 김정은의 당군사위원회 부위원장의 선출이 의미를 가진다고 볼 수 있다.

9. 조선로동당 권력 기구도를 통한 2011년 인사이동 변화

2008년 개편 전 조선로동당의 구조를 살펴보면 당중앙위원장 제도의 폐지와 총비서 직제로의 구조 개편을 위한 2차 당대표자회의가 마지막으로 열린 1966년 10월 이후 김정일이 김일성 주석 사망 이후에 1998년 헌법 개정을 통해 국방위원회와 최고 인민회의상임위원회, 내각이 권력을 형식상으로는나 공유하도록 개편했던 체제를 그대로 유

<그림 1> 2009년 조선로동당 권력기구도



* 자료: 통일부 2009년 북한의 권력기구도

지하고 있었다. 이는 김정일 2기 체제인 2003년 9월 최고인민회의 제 11기 1차 전원회의에서부터 2008년까지 비슷한 구조를 유지하고 있었다. 또한 당시 역시 국방위원회의 권력이 실제로 지배적이었음

에도 당중앙군사위원회는 형식상 당중앙위원회의 하부에 존재하였다. 그러나 북한의 노동당 조직구조를 착각해서는 안 된다. 당중앙군사위원회의 위원장이 김정일이지만 당중앙위원회의 결정사항은 정치국 상무위원인 김정일이 주요 보직을 겸직하고 있기 때문에 실질적으로 구조가 어떻게 바뀌든지 간에 김정일에 의해 의사결정이 내려지는 구조이기 때문이다.

<그림 1>은 2009년과 2011년 최근의 조선로동당 권력기구도이다. 통일부에서 매년 12월 제공하는 기구도는 북한의 엘리트 권력변화와 최고 엘리트의 인사이동을 짐작할 수 있게 해준다.

2011년 최종 작성된 조선로동당의 인사조직을 보면 우선 2010년 11월 6일 조명록 국방위원회 제1부위원장의 사망으로 상무위원은 4명으로 줄어들었다. 또한 후보위원은 15명에서 14명으로 줄어들게 되었는데 박정순이 후보위원에서 사라졌음을 알 수 있다. 비서국의 비서는 인사이동이 없는 것으로 보아 원로를 대부분 그대로 인사배치하여 김정일 위주로 여전히 돌아가고 있음을 볼 수 있다. 당중앙군사위원회 역시 위에서 언급하였던 인물들이 변동 없이 그대로 위원으로 자리 잡고 있다. 또한 부위원장의 자리에는 김정은과 리영호가 자리 잡고 있는데 리영호는 정치국 상무위원인 동시에 당중앙군사위 부위원장을 현재까지 겸직하고 있다.

<그림 1>의 2009년 12월 조선로동당 조직도와 <그림 2>를 비교해 보면 정치국 후보위원이 과거 김철만, 최태복, 양형섭, 최영립, 홍석형의 5명에서 최영립(1929년생)은 상무위원으로 성장하였고 최태복, 양형섭, 홍석형을 제외한 나머지는 군사위원회와 중첩되는 현상을 볼 수 있다.

비서국의 경우 과거 비서였던 김국태(김책 부수상의 아들, 1924년생:

<그림 2> 2011년 조선로동당 기구표



* 자료: 통일부 2011년 북한의 권력기구도

당중앙위 비서 당중앙위원, 최고인민회의 제12기 대위원)는 비서국에서 공석이었던 검열위원회 위원장으로 조동되었고 비서국의 비서는 최룡해, 문경덕, 박도춘, 김영일, 김양건, 태종수, 홍석형 등이 맡았다. 이는 김양건 통일전선부장과 최룡해 황해북도 당위원회 책임비서가 비서국의 비서가 되었음을 의미하는데 과거보다 비서의 수가 늘어났음을 통해 비서국 역시 예전보다 업무의 양이 늘어났음을 짐작할 수 있다.

시도당위원회 역시 2009년에 비해 인사이동의 폭이 넓어 거의 모든 인사에 변동이 왔다. 2009~2010년은 양강도, 함경남도의 도당위원장이 조동되었으나 현재는 모든 당위원장이 바뀌었다. 이 역시 인적 인프라와 상관관계가 있을 것으로 판단된다.

가장 대표적인 변화는 당중앙군사위원회의 변화인데 부위원장이 신설되어, 위원이 7명에서 16명으로 신설되었다. 또한 친인척인 장성택이 위원으로 들어가 있다는 것으로 보아 김정은의 후계문제에 대한 포석으로 당중앙군사위원회의 부상이 돋보인다.⁵⁹⁾

때문에 당중앙군사위원회와 국방위원회는 현재 상보적인 관계가 아니라 세습을 위한 부위원회와 그를 지도 감독하는 위원들의 수가 늘어난 것이고 김정일은 총비서직의 역임을 통해 여전히 선군정치를 강조하여 국방위원회의 주요 업무를 한다고 보는 것이 타당하다. 그러나 조직상 과거 내각의 당에 대한 위상 강화 이후 유명무실했던 당의 위상을 다시 끌어올렸다는 것은, 그 이유는 말할 것도 없이 후계체제를 위한 것이지만 행정상에는 역동성을 줄 수 있는 요소가 등장했다. 그 역동성은 후계 지도자의 ‘력량’에 의해 당과 군의 조화가 이루어질 수도 또는 당중앙군사위원회의 권력 급부상에 의해 집단지도체제의

59) 이는 과거 조직지도부와 선전선동부를 토대로 자신의 지지기반을 닦았던 김정일의 후계체제 강화와 비슷한 구조로서 관찰 가능하다.

포석을 가져갈 가능성도 완전히 배제할 수는 없다.

북한의 최고지도자의 권력과 승계를 위한 방편으로 2009년 4월 개정된 헌법은 일본의 니혼게이자이 신문의 보도에 따르면 국방위원장을 ‘국가 최고지도자’로 명시하여 주석제의 개념을 일부 받아들인 것으로 보고 있다. 개정 헌법은 국방위원장의 직무를 ‘국방사업 전반을 지도한다’에서 ‘국가의 전반 사업을 지도한다’로 확장하고 국방위원장이 입법·사법·행정을 전반적으로 지도하는 최고 지위로 헌법상에서도 거듭난 것이다.⁶⁰⁾ 이를 권력과 영향력의 측면에서 보면 과거 김정일이 김일성의 ‘유훈 통치’를 통해서 해게모니를 정당화시킨 것처럼 광범위한 직계 및 방계를 모두 동원하는 가족 정치를 통해서 세습체제와 체제 안전을 담보할 것으로 보인다.

10. 결론

세 가지 관점의 조직행동의 핵심 요소인 정치 리더십, 권력과 영향력, 조직변화를 통해 보이는 북한의 종합적인 모습은 두 가설의 타당성을 유추할 수 있다. 이는 베버가 언급한 현실 사회주의의 관료제적 성격과 관료제적 폐단, 그리고 북한이 가진 특수성이 북한의 최고위 인사행정에 그대로 드러남을 살펴볼 수 있다. 즉 최고위 인사는 김정은의 측근이 될 인물과 김일성의 직계 가족과 군부 세력, 즉 강화된 당군사위원회의 세력 강화를 위한 조치로서 최고위 인사에 전문성을 고려하는 조치는 드러나지 않았다. 오히려 금번의 인사이동은 최고지

60) 『동아일보』, 2009년 5월 22일.

도자와 현 김정일체제가 김정일의 병환이나 경제 문제, 그리고 후계 구도 문제로 인하여 이변을 일으키는 것을 방지하기 위한 측면도 담겨 있는 것으로 본다. 전반적인 ‘체제 옹위’와 함께 김정은에게로의 권력 이양을 위한 조치였다고 볼 수 있다. 최고지도자를 위한 인사 행정이 역시 3차 당대표자회의에서 나타났음을 통해서도 첫 번째 가설의 타당성을 살펴볼 수 있다. 즉 모든 인사 행정은 이번에도 예외 없이 최고지도자와 그를 보위하는 체제 세습을 위해 이루어졌다.

반면 두 번째 가설이 ‘인사이동을 통한 행정 변화로 인한 권력과 구조적 변화가 어떤 형태로든 나타날 수 있음’을 주목하는 것이었을 때 1998년의 헌법 개정에서 부서의 개편을 간략하게 되짚어볼 필요가 있다. 이는 고위층 인사이동 변화와 직접적인 비교가 될 수는 없다. 그러나 북한과 같이 변화에 절대적으로 둔감한 국가에서 의도하지 않았던 구조상의 변화가 가져오는 파급효과에 주목할 필요가 있다. 이러한 파급 효과는 위에서 언급한 것처럼 차기 지도자의 역량과 고위층 인사 배치에 따라서 겪는 미묘한 변화 역시 의외의 결과를 가져올 수 있음을 함의할 수 있기 때문이다. 이는 두 가지 함의로 나타날 수 있는데 첫째는 과거 김정일의 개혁·개방을 주도했던 배경이 개혁·개방에의 책임을 회피할 수 있는 헌법 개정을 통해 구조적으로 책임을 회피할 수 있었다. 즉 국방에 대한 책임이 형식적으로 자신의 주요 과제인 것처럼 되어 있기 때문에 경제개혁과 그 후파에 책임을 물 수 있는 최고지도자에 대한 절대 안전 구조가 변화를 일으킬 수 있다.

북한은 1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 1차 회의에서 첫 번째 의제로 “사회주의 헌법을 수정·보충함에 대하여”를 통해 1992년 4월 최고인민회의 제9기 3차 회의에서 채택한 헌법을 개정하였다.⁶¹⁾ 이를 통해서 8차 개정으로 보이는 1998년 헌법은 주식제의 폐지, 정

무원 폐지, 내각의 부활, 지방행정경제위원회의 폐지, 최고인민회의 상설회의를 상임위원회로 개칭한 것 등⁶²⁾을 특징으로 삼을 수 있다. 이를 통해서 김정일이 주석직을 승계하지 않고 ‘유혼 통치’ 기간을 둔 것은 당시 경제적으로 상당한 파탄에 이르면서 경제에 대한 책임 부담을 대외 사업은 최고인민회의 상임위원회에, 어려움에 처한 경제 사업은 내각에 책임을 지우면서 피해를 최소화하려는 의도였다. 요약하면 김정일은 국방위원회를 통해 권력의 중심을 이동하면서 호위국 등의 강화를 통해 군을 자신의 기반으로 두면서 골칫거리가 되는 경제 문제는 최고인민회의 상임위원회와 내각에 책임을 돌리도록 한 구조를 마련한 것으로 볼 수 있다. 그러나 이는 그 이후에 7·1경제 관리 개선 조치를 통해서 제한적이거나 김정일이 시도했던 부분적 경제개혁을 때로는 북한의 입장에서는 다소 과감하게 개혁해보려는 움직임 을 낳기도 하였던 것이다. 그만큼 1998년 헌법 개정 이후의 구조는 최고지도자 개인의 안정을 최대 목적으로 하여 구성된 것이었다. 그 때문에 책임을 전가할 수 있다는 새 헌법에 의한 당 구조에 대한 강한 확신이 고난의 행군 이후에 배급이 끊긴 북한 사회의 경제난과 식량난을 타파하기 위하여 김정일이 자신의 체제를 위협에 빠지게 만들 수 있는 개혁의 조치를 취할 수 있었을 것으로 본다.

같은 맥락에서 금번의 3차 당대표자회의를 통한 제2부위원장의 신설과 구조적 변동은 말할 것도 없이 세습체제를 공고히 하기 위한 포석임에도 그 체제가 안정화 국면을 맞을 때에는 다시 만연한 경제 문제에 신경 쓰는 구도가 나타날 수 있다고 보인다. 이 때문에 두 번째

61) 김영수 외, 『김정일 시대의 북한』(서울: 삼성경제연구소, 1997), 61쪽.

62) 오일환·정순원, 『김정일 시대의 북한 정치 경제』(서울: 을유문화사, 1999), 127~133쪽 참고.

가설은 체제의 안정화를 위한 구조적 변화가 아이러니하게도 개혁·개방을 이끌어내게 될 수 있다는 점에서 긍정적으로 검토해 볼 수 있다. 이는 과거 동독에서도 자신들의 체제가 위협받으리라는 생각을 전혀 하지 못하고 동독 내 정치가 안정화를 이루었을 때부터 개혁과 교류가 점증한 사례를 통해서도⁶³⁾ 증명될 수 있다.

요약해 보면 북한은 위에서 언급한 바와 같이 베버의 공산주의 관료체제를 답습하고 있는 국가이다. 그러나 동시에 북한에서 발생했던 특수한 역사와 사회적 요소에 의해서 사회주의화되었음에도 독재적인 성격을 답습하고 있다. 여기에는 북한 ‘인민’들을 피포위의식의 주체로 만들면서 국가가 받을 수 있는 압력을 외부의 적에게 돌리고 있기 때문에 관료제의 폐단으로 인한 전반적 소요사태의 발발 가능성이 매우 적다. 이러한 분석을 바탕으로 최근의 인사이동 역시 인사의 기준이 능력이 아니라 최고지도자에 대한 충성도와 그 후계 구도에 초점이 맞추어졌음에도 불구하고 그로 인한 북한 내부의 소요사태와 군 지도부의 반발이 일어날 가능성은 높지 않다. 반면 김정일의 개인 역량에는 주목할 필요가 있는데 그가 병환에 의해 약해진 김정일 유고 전까지 개인 역량을 보여줄 수 있는 업적을 확보하지 않는다면 현 인사체제가 김정일 유고 이후에는 표류할 행정적 가능성도 없지 않다. 인사는 일반적으로 국가행정에서 중요한 요소로서 인사 배치에 따라 국가 행정에서 나타날 수 있는 기대효과는 매우 크다. 그러나 북한은

63) 동독은 에리히 호네커가 실제로 서독으로부터 SCSE를 통해 주권국을 인정받고 헬싱키 프로세스를 통한 3차 회의인 1983년 콜 수상이 슈미트에 이어 서독의 수상이 된 후에 베를린 장벽에 자동화기를 제거하면서 교류 협력을 늘리게 되었다. 당시 호네커의 동독 사통당(SED) 지도부는 체제가 안정화에 접어들었다고 믿고 있었다. 이에 대한 자세한 내용은 주독 대사관, 『독일 분단으로부터 통일까지 약사』(1991), 80~89쪽 참고.

공산주의적 관료제의 폐단으로 인사의 조건에 전문성보다는 충성도를 보기 때문에 인사로 인한 북한의 변화를 기대하기는 매우 어렵다.

과거 김정일 시대와 같이 포스트 김정일 시대의 시계가 이미 돌아가기 시작한 것이라면 북한이 과거 ‘고난의 행군’을 지속적으로 반복하지 않으려면 체제의 위협을 감수할 만큼의 개혁·개방은 필수적이다. 그러자면 개혁·개방을 지속적으로 북한의 장마당 상인들을 통한 비공식 시장에 맡길 수는 없다. 결국 북한은 체제수호를 위해서 체제를 개방해야 할 이중적인 고뇌를 안게 될 수밖에 없다. 금번의 인사이동은 북한의 모든 행정구조—헌법, 당 구조, 인사—가 결국 체제를 위한 것임을 잘 반영한다. 그러나 인사이동의 경로상에서 보이는 유연성과 친인척 인사 등의 구조적 분리를 통해서 체제의 안정화 단계에 이르러서는 다시 과거와 같은 개혁·개방의 움직임과 함께 중국과 같은 집단지도의 새로운 성격을 북한이 가질 가능성도 점쳐볼 수 있다.

■ 접수: 10월 31일 / 수정: 11월 25일 / 채택: 11월 28일

참고문헌

1. 북한 자료

『김일성저작집』, 1~5권(평양: 로동당출판사, 1985).

김용순, “우리 민족끼리 힘을 합쳐 조국통일의 문을 열어 나가자,” 『로동신문』, 2003년 6월 13일.

김정일, 『주체사상 교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1986년 7월 15일)』(평양: 조선로동당출판사, 1987).

리봉찬, “선군혁명로선은 우리 당의 기본전략로선,” 『김일성종합대학 학보(철학 경제)』, 제50권 제4호(2004).

엄국현·윤금철, 『조선반도 평화보장문제』[평양: 평양출판사, 주체 95년(2006)].

『조선중앙연감』(평양: 조선중앙통신사, 1984).

조선중앙 TV

2. 국내 자료

1) 단행본

고성운, 『북한 권력엘리트의 위기의식과 체제안정화 전략』(한국정책학회, 1995).

김공열, 『북한관료제론』(서울: 대영문화사, 1993).

김영수 외, 『김정일 시대의 북한』(서울: 삼성경제연구소, 1997).

박연호, 『행정학신론』(서울: 박영사, 2007).

박완신, 『북한행정론』(서울: 지구문화사, 1996).

_____, 『북한행정론』(서울: 회성출판사, 1988).

스즈키 마사유키, 『김정일과 수령제 사회주의』, 유영구 옮김(서울: 중앙일보사, 1994).

안해균, 『현대행정학』(개정판)(서울: 다산출판사, 1987).

이종석, 『조선로동당연구』(역비한국학연구총서 7, 서울: 역사비평사, 1997).

오일환·정순원, 『김정일 시대의 북한 정치 경제』(서울: 을유문화사, 1999).

주독 대사관, 『독일 분단으로부터 통일까지 약사』(1991).
 키어런 앨런, 『맥스 베버의 오만과 편견』, 박인용 옮김(서울: 삼인, 2011).
 최진욱, 『현대북한행정론』(서울: 인간사랑, 2002).
 ———, 『현대북한행정론』(서울: 명인문화사, 2008).
 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』(서울: 도서출판 선인, 2007).
 홍승원, 『새로 편 북한체제론』(경기도: 한국학술정보(주), 2007).

2) 논문 및 학술지

권양주, “북한 ‘로동당 규약’ 개정의 군사적 함의,” 『한국국방연구원 동북아 안보정세분석』(2011), <http://citrain64.blog.me/100124175554>(최근 검색 일 2011년 11월).
 김근식, “1990년대 북한의 체제정당화 담론: ‘우리식 사회주의’와 ‘붉은 기 철학’을 중심으로,” 통일연구원, 『통일정책연구』, 제8권 2호(1999).
 ———, “김정일 시대 북한의 당·정·군 관계 변화: 수령제 변화의 함의를 중심으로,” 『북한의 정치』, 제2권(서울: 경인문화사, 2006).
 김수민, “북한의 권력구조 변화와 정치적 함의,” 한국통일전략학회, 『통일전략』, 제4권 제1호(2004).
 김운태, “북한정권기관(행정기관)의 조직변천에 관한 연구,” 『통일정책』 제3권, 제1호(평화통일연구소, 1977).
 김종욱, “북한의 관료체제와 지배구조의 변동에 관한 연구”(동국대학교 정치학과 박사학위논문, 2006).
 민경배·류길재, “북한체제전환의 성격과 기본적 법제,” 『공법학 연구』, 제8권 제4호(2008).
 민진, “북한 중앙행정조직 변천의 분석,” 서울행정학회, 『한국 사회와 행정 연구』, 제11권 제1호(2000).
 박영자, “북한의 집권 엘리트와 포스트 김정일 시대,” 통일연구원, 『통일정책 연구』, 제18권 2호(2009).
 박완신, “북한행정체제의 변화와 특징,” 『한국행정학의 비전』(한국행정학회, 1993).
 ———, “한국행정구조의 변화와 특징,” 『한국행정학회 1993년도 동계학술대회발표 논문집(I)』(한국행정학회, 1993).
 안병영, “북한정치 엘리트의 구조분석,” 『아세아 연구』, vol. XVI, no. 2(1997).

- 양무진, “제3차 당대표자회 개최와 후계체제 전망,” 경남대학교 극동문제연구소, 『한반도 포커스』, 제9호(2010).
- 양현모·최진욱·이준호, “남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 단계,” 『통일연구원 협동연구총서 02-10』(통일연구원, 2002).
- 이관세, “김정은 후계체제와 당·정관계,” 경남대학교 극동문제연구소, 『한반도 포커스』 제9호(2010), 14~17쪽.
- 이기동, “포스트 김정일 후계체제 구축의 현 단계,” 경남대학교 극동문제연구소, 『한반도 포커스』, 제9호(2010).
- _____, “북한의 후계구도전망: 구조 제약하의 전략적 선택,” 『김정일의 후계 구도 전망과 북한의 미래 학술회의 자료집』, 29~42(서울: (사)북한민주화네트워크·(사)시대정신, 2009).
- 이용호, “최고인민회의 선거 결과…… 군부·가신그룹 득세 속 후계문제는 차후로,” 『자유공론』, 4월호.
- 이종석, “조선로동당의 지도사상과 구조 변화에 관한 연구”(성균관대학교 박사학위논문, 1993).
- _____, “김정일 시대 대비한 북한헌법개정,” 『월간 말』, 통권 79호(1993).
- 이주철, “1950년대 조선로동당의 하부조직 재편,” 고려사학회, 『한국사학보』, 제23호(2006).
- 이태섭, “1970년대 김정일 후계체제의 확립과 수령체제,” 『북한의 정치 1: 북한연구학회 편』(서울: 경인문화사, 2006).
- 장명봉, “북한 헌법 개정과 남북관계 전망,” 평화문제연구소, 『통일문제연구』, 제5권 제1호(1993).
- 전현준, “최근 북한 권력엘리트 변동 분석,” 『통일정세분석 2008-03』(서울: 통일연구원, 2008).
- 정영태, “헌법 개정과 북한 권력구조의 변화: 당·정·군 관계를 중심으로,” 『2009년 북한헌법 개정과 북한체제 변화 학술회의 자료집』(서울: 국가안보전략연구소, 2009).
- 최완규, “북한의 후계자론: 3대 권력세습을 정당화할 수 있을 것인가?” 경남대학교 극동문제연구소, 『한반도 포커스』, 제9호(2010).
- 최평길, “북괴의 정치발전과 행정발전(상),” 북한연구소, 『북한』, 제48호(1975).
- 최진욱, “김정일의 당권장악과정 연구,” 『민족통일연구원 연구보고서 96-01』(서울: 통일연구원, 1996).

_____, “남북한 행정통합방안,” 『통일연구원 연구총서 00-10』(서울: 통일연구원, 2000).

함성득·양다승, “북한의 헌법 개정과 권력구조 변화 연구,” 고려대학교 평화와 민주주의연구소, 『평화연구』, 제18권 제1호(2010).

3) 신문, 방송, 통신, 정기간행물

“1980년 제6차 당대회 vs 2010년 제3차 당대표자회의,” 『세계일보』, 2010년 9월 29일.

“김일성식 주석제 일부 부활, 김정일 절대권력체제 강화,” 『동아일보』, 2009년 5월 22일.

“김정은, 당 군사부위원장, 2인자 굳히기,” 『Views & News』, 2010년 9월 29일.

“김정일, 김정은 조선노동당 중앙보고대회 참석,” 『연합뉴스』, 2010년 10월 10일.

“북매체, 김정은을 ‘영도자’로 묘사하나?” 『NK 데일리』, 2010년 11월 10일. 『동아일보』, 2011년 11월 10일.

『매일신문』, 2011년 11월 15일.

『열린북한방송』.

『조선일보』, 2011년 11월 9일, 2011년 11월 17일, 2011년 11월 21일, 2011년 11월 23일.

『MK 뉴스』, 2011년 11월 18일.

『NK 데일리』, 2011년 11월 11일.

북한의 권력기구도(통일부, 2009).

북한의 권력기구도(통일부, 2010).

북한의 권력기구도(통일부, 2011).

북한의 주요 인물(통일부, 2009).

북한의 주요 인물(통일부, 2010).

연합뉴스, 『한국인물사전 2011』.

National Geographic Channel, *The North Korea*. 2007. 6. 1. Edition of *Inside North Korea*, Edited version of The North Korea.

3. 외국 자료

1) 영문 문헌

- Albrow, Martin, *Bureaucracy*(London: Pall Mall Press, Ltd. 1970).
- Blondel, Jean, *An Introduction to Comparative Government*(New York: Praeger Publishers, 1969).
- Etzioni, A., *Modern Organization*(Englewood Cliff: Prentice-Hall, Inc., 1964).
- Gerth, H. H, C. W. Mills, “Science as a Vocation,” *Max Weber: Essays in Sociology* (London: Routledge and Kegan Paul, 1991).
- Kendall, Diana, Jane L. Murray, and Rick Linden, *Sociology in Our Times*, 3rd ed. (Nelson Education Ltd., 2004).
- McGregor, Douglas, *The Human Side of Enterprise*(New York: McGraw-Hill, 1960).
- Maslow, H. Abraham, *Motivation and Personality*(New York: Harper & Row, publishers, 1970).
- Pfeffer, Jefferey, *Managing with Power-Politics and Influence in Organization*(Boston: Harvard Business School Press, 1992).
- _____, “Managing with Power”(Harvard University Press, 1998).
- R. K. Merton, “Bureaucratic Structure and Personality,” in A. Etzioni (ed.), *Complex Organizations: A Sociological Reader*(New York: Holt, 1961).
- Schein, H. Edgar, “Organizational Psychology,” 3rd ed.(Englewood Cliffs. N.J.: prentice-hall, Inc., 1980).
- Simon A. Herbert, *Administrative Behavior*(New York: Macmillan, 1976).
- Weber, Max., *Weber: Political Writings*(Cambridge Texts in the History of Political Thought), Ed., Peter Lassman, Trans., Ronald Speirs(Cambridge UP, 1994).
- _____, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*(University of California Press, 1978).
- _____, *Economy and Society*, 3 vols.(New York: Bedminster Press, 1968).
- _____, *General Economic History*(Dover Publications, 2003).

2) 독문 문헌

- Max Weber, “Der Sozialismus,” *Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozial*

Politik(Tübingen: J. C. B. Mohr[1918], 1924).

Max Weber, “Die Sozialen Gründe des Untergangs der antiken Kultur”
Gesammelte Aufsätze Sozial - und Wirtschafts Geschichte(Tübingen: J. C.
B. Mohr.[1896], 1950).

Study on the North Korea Personnel management and Organizational Behaviour change: 3rd Party Delegates' Conference

Park, Jeong-jin(The Institute for Far Eastern Studies)

The purpose of this article is to analyze the power elite in North Korea following the organizational changes by illuminating the changes that followed the 3rd Party Delegates' Conference, which was held September 28, 2010. Unlike Max Weber's comments on bureaucratization in socialism, North Korea does not emphasize the deployment of experts in their personnel management as a first condition; rather, North Korea chooses its power elite first and foremost based on their loyalty to the supreme leader. In addition, these elites rarely oppose the governing ideology of Juche or repudiate the plans of the Korean Workers' Party. Furthermore, Juche is used to redirect blame against the state to outside factors, such as US imperialism and militarism. Hence, the administrative structure of the Korean Workers' Party is not "intoxicated" by pathological phenomenon of bureaucracy, as in

Weber's concept. Despite this, some paradoxes followed the 3rd Party Delegates' Conference, with most of the changes in personnel arranged based on loyalty. The same occurred in North Korea in 1998 following the Constitutional amendments of that year. Those changes were aimed at preparing for Kim Jong-il's succession. After gaining some regime stability, economic reformation started to take place in North Korea. This possibility is expected in the post Kim Jong-il regime governed by his son, Kim Jong-eun. However, the capability of the heir is in question. Thus potential factors in the post Kim Jong-il era reveal the possibility of collective leadership forming within the regime.

Keywords: North Korean power elite, North Korean organizational structure, Kim Jong-il, Kim Jong-eun, hereditary leadership succession, Korean Workers' Party, 3rd Party Delegates' Conference