

The Revision of the Rules of the Workers' Party of Korea and the Organizational Changes of the 'Monolithic Guidance System of the Party Core': Focusing on Party–Government–Military Relations in Kim Jong Un Regime^{*}

Tae-Kyung Kim^{**} and Lee Jung Chul^{***} and Yang Hui^{****}

National Assembly Futures Institute and Seoul National University and Soongsil Univeristy

Abstract

The Rules of the Workers' Party of Korea (WPK), revised at the eighth Party Congress in 2021, reflect the Kim Jong Un regime's changes in strategic lines and ideological justifications on North Korea's socialism and communism, and its recent stances against the external environment. Moreover, they contain critical changes in the party's organizational system encompassing the central and the provinces. This study explores the organizational changes of the "monolithic guidance system of the party core" stipulated by the new party rules in January 2021, based on the analysis of the entire nine revised rules of the WPK since 1945. In the 2021 Party Congress, the Kim Jong Un regime, which officially came to power after the fourth Party Conference in 2012, has institutionalized the monolithic guidance system centered on the party core, or the head of state, Kim Jong Un. The newly set leadership and execution system, which reorganized

* This work was supported by the 2020 Ministry of Unification Research Grants.

** First Author, an Associate Research Fellow at the National Assembly Futures Institute. Email: tkkim1983@nafi.re.kr.

*** Responding Author, a Professor in the Department of Political Science and International Relations at Seoul National University. Email: rheeplan@snu.ac.kr.

**** Co-Author, a Ph.D Candidate in the Department of Political Science and International Relations at Soongsil University. Email: yanghye2018@gmail.com.

party, government, and military organizational structure and accompanied the relevant personnel changes, was derived from the attempts for reinstating the Kim Jong Un regime as a more normalized party-state structure before its 10th year in power in April 2022. The “monolithic leadership system of the party core” established a system of “organizational leadership” through the organization of the Central Committee, directed by the Party Head, or General Secretary. The institutionalization of the new system resulted from the ten-year development of the revival of the party-state structure, which compromised the status of the military and reconfirmed the party’s control of the military. This study explains the new system from the perspectives of both institutionalization and top-down unity, shedding light on the new party-military-government relations of the Kim Jong Un regime. The analysis contributes to a better understanding and forecasting of the Kim Jong Un regime’s governance, which currently strengthens the monolithic leadership system as a crisis management system in the face of the “triple hardships” of sanctions, Covid and disaster.

Keywords

Rules of the Workers' Party of Korea, Monolithic Guidance System of the Party Core, Party-Civil-Military Relations, Kim Jong Un Regime, System of Crisis Management

조선노동당 제8차대회 당규약 개정과 ‘당중앙의 유일적 영도체계’의 조직적 변화: 김정은 정권의 당정군관계를 중심으로*

김태경**·이정철***·양혜****

국회미래연구원·서울대학교·숭실대학교

요약

2021년 8차 당대회에서 개정된 조선노동당 규약은 김정은 정권의 북한의 사회주의·공산주의에 대한 이데올로기 규정변화, 새로운 전략적 노선 및 최근 정세변화를 반영하는 한편, 중앙과 지방을 포괄하는 당 조직체계 상 주요 변화를 포괄한다. 본 연구는 9차례 개정된 조선노동당 규약 전체를 대상으로, 2021년 1월 개정 당규약이 명시한 ‘당중앙의 유일적 영도체계’의 조직적 변화를 분석함으로써 김정은 정권의 권력구조, 즉 수령제 및 당·정·군관계를 평가한다. 2010년 3차 당대표자회 후계구도를 거쳐 2012년 4차 당대표자회 이후 공식출범한 김정은 정권은 2022년 4월 집권 10년을 앞두고 당수반이자 국가 수반인 김정은을 중심으로 한 유일영도체계를 제도화하고 새로운 당·정·군 조직 재편을 통해 일원적 지도·집행체계를 확립했다. ‘당중앙의 유일적 영도체계’는 당 수반-총비서의 당중앙위원회 기구를 통한 ‘조직영도’의 체계로 구축되며 김정은 시대 당-국가체제의 제도화와 일원화를 동시에 보여준다. 이러한 조직적 개편은 2020년 코로나19 팬데믹 이후 ‘삼중고’를 겪고 있는 김정은 시대 북한의 위기관리체제 확립의 특성을 보이며 향후 김정은 정권의 통치구조를 이해, 전망하는 데 중요한 함의를 가진다.

주제어

조선노동당규약, 당중앙의 유일적 영도체계, 당정군관계, 김정은 정권, 위기관리체제

* 본 연구는 2021년 통일부 지원으로 수행되었음.

** 주저자, 국회미래연구원 부연구위원. 이메일: tkkim1983@nafi.re.kr.

*** 교신저자, 서울대학교 정치외교학과 교수. 이메일: rheeplan@snu.ac.kr.

**** 공동저자, 숭실대학교 정치외교학과 박사수료. 이메일: yanghye2018@gmail.com.

I. 서론

2009년 1월 후계자로 공식화된 김정은은 2010년 9월 27일 제3차 당 대표자회 직전 대장으로 승진, 9월 28일 제3차 대표자회에서 당중앙위원회 위원, 동일 당중앙위원회 전원회의에서 당 중앙군사위원회 부위원장직에 선출되면서 새로운 후계구도를 구축했다. 2011년 12월 17일 김정일 사망 이후에는 12월 30일에 조선인민군 최고사령관직, 2012년 4월 11일 제4차 당대표자회, 4월 13일 최고인민회의 제12기 5차 회의에서 노동당 제1비서, 국방위원회 제1위원장에 선출되며 정권 출범을 본격화했다. 단기간 당·정·군 3대 권력기구 최고 직위를 통해 권력승계를 완료한 김정은 정권은 오는 4월 출범 10주년을 맞는다(김갑식, 2013). 지난 10년의 김정은 정권의 권력구조 안정화 노력은 2021년 1월 5-12일 조선노동당 제8차 대회 당규약 개정을 전후한 당 중심의 유일영도체계의 제도화로 수렴되었다. 8차 당대회에서 개정된 조선노동당 규약은 김정은 정권의 사회주의·공산주의 혁명 이데올로기 규정 변화, 새로운 전략적 노선 및 최근 정세변화 대응을 반영하는 한편, 중앙 지도기관부터 지방당, 인민정권, 인민군을 포괄하는 당 조직체계 상 주요 변화를 포괄한다.

본 연구는 9차례 개정된 조선노동당 규약 전체의 변화를 바탕으로,¹⁾ 2021년 1월 10일 개정 당규약이 명시한 '당중앙의 유일적 영도체계'의 조직적 변화를 분석함으로써 김정은 정권의 권력구조, 즉 수령제 및 당·정·군관계를 평가한다. 8차 당대회는 김정은 집권 10년을 앞두고 당규약 개정을 통해 당, 국가, 무력의 '수반'인 김정은(당중앙)을 중심으로 한 유일영도체계를 제도화하고 당정군 조직 재편을 통해 일원적

1) 1946년 당규약을 시작으로 2021년 8차 당대회까지 당규약은 총 9회(1946, 1948, 1956, 1961, 1970, 1980, 2010, 2012, 2016, 2021) 개정되었다.

지도·집행체계를 확립했다. 김정은 정권 출범 이후 권력구조 및 엘리트 변화에 대한 기존연구들에 따르면(이기동, 2010; 김갑식, 2013; 김갑식, 2014; 김갑식 외, 2015; 박영자, 2017; 박영자 외, 2018; 김동엽, 2019; 오경섭 외, 2019; 오경섭 외, 2021), 김정은 정권은 정권 초기 과도적 단계의 당-국가체제 정상화 과정에서 김정일 시대의 권력기반을 계승하는 동시에 빈번한 엘리트 교체와 숙청을 통해 ‘선군정치’ 이후 부상한 군부에 대한 당적 장악과 통제를 강화했다. 또한 2016년 5월 7차 당대회와 6월 최고인민회의의 국무위원회 신설을 계기로 김정은 시대 당-국가 지도·집행체계를 공식화하며 2019-2021년 김정은 중심의 유일영도체계 강화에 초점을 맞춘 헌법 개정, 당규약 개정을 통해 통치체계를 법제도적으로 정비했다. 특히 8차 당대회 및 당규약 개정 과정에서 김정은 시대 당 중심의 수령영도체계를 제도화함으로써 향후 ‘김정은 수령’의 혁명사상에 기초한 전당, 전사회의 통일단결을 강조하는 일원화된 권력구조의 기반을 마련했다.

2021년 당규약 개정을 통한 김정은 정권의 ‘당중앙의 유일적 영도체계’의 확립은 사회주의 일반 당-국가체제로의 ‘정상화’를 통한 김정은 중심의 수령영도체계 정당화 시도으로써, 당 중심의 당-국가 지도·집행체계의 복원과 제도화라는 측면과 함께 북한식 사회주의 통치체계인 수령영도체계의 김정은 시대의 구현으로서 일원화의 특징을 보인다. 이러한 조직적 개편의 성격은 특히 2020년 코로나19 팬데믹 이후 ‘삼중고’(제재, 감염병, 재해)를 겪고 있는 북한의 위기관리체제 확립과 맞물려, 향후 김정은 정권의 통치구조를 이해, 전망하는 데 중요한 함의를 가진다. 본 연구는 김정은 정권 10년의 권력 안정화 노력의 결과로써 확립된 ‘당중앙의 유일적 영도체계’의 조직적 분석을 통해 김정은 정권의 수령제 및 당정군관계의 특성을 밝히며 영역별 역할 분업과 일원적 통제가 양립하는 현 일원적 위기관리체제의 성격을 분석한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 김정은 시대 북한 당-국가체제

의 성격을 이해하기 위한 이론적 시각으로 당-국가체제, 당군관계에 대한 기존연구를 검토하고, 비교적 시각으로 중국의 당정관계를 살펴본다. 다음으로 2021년 당규약에서 명시된 '당중앙의 유일적 영도체계'의 중앙과 지방의 조직지도체계를 분석한다. 마지막으로 이러한 지도·집행체계 분석을 바탕으로 제도화와 일원화의 관점에서 김정은 정권의 당정군관계를 심화분석하고 김정은 시대 북한의 당-국가체제를 평가, 전망한다.

II. 당-국가체제와 당정군관계: 이론, 비교적 시각

1. 당-국가체제와 당군관계

2021년 당규약 개정을 통한 북한의 '당중앙의 유일적 영도체계'의 제도화는 사후적으로 2012년 김정은의 첫 노작인 '4.6 담화'에서 제시된 전당 차원의 당의 유일영도체계 확립, 전군에 대한 당의 영도체계, 최고사령관의 영군체계 공고화, 경제사업에서의 내각책임제, 내각중심제 강화 등 정권 초기 구상의 실현으로 평가할 수 있다. 김정은 정권의 당-국가체제, 당정군관계가 어떻게 나타나는가 하는 문제는 권력승계 과정의 정치체제 안정화 측면에서 무엇보다 주목을 요한다. 김정일 사후 김정은 후계체제 공고화 과정에서 북한의 권력구조 상 변화는 김정일 시대 수령의 직할통치체제에서 기능이 마비된 당 협의체 정치의 복원과 '선군정치' 시대 확대·강화된 군의 지위 약화 및 역할 조정과 관련해, 특히 당군관계에 관심을 집중시킨다.

당군(party-military)관계는 공산주의 정치체제의 민군(civil-military)관계의 특수한 형태로, 유일 전위정당이 국가 전반을 지배, 통치하는 당국가체제 하에서 당과 당의 군대 사이의 상호작용, 역학관계를 가리킨

다. 사회주의국가 당군관계는 비민주주의정권, 제3세계 권위주의국가 민군관계와 쉽게 혼용되지만, 군에 대한 당 통제 측면에서 공산주의체제는 사인주의 독재정권(personalist dictatorship)과 구분되는 특수성을 가진다. 즉 중동, 남미 등 권위주의정권의 민군관계와 비교해 사회주의국가 당군관계는 쿠데타를 허용한 적이 없다는 특유의 강력한 군 통제의 성격을 보인다.²⁾ 대표적인 공산주의체제 당군관계 비교연구에서 펄뮤터와 리오그란데(Perlmutter and Leogrande, 1982)는 유일정당의 군대 영도의 공통성에도 불구하고 군대의 상대적 자율성과 대당 관계 유형에 따라 ‘연합형’(coalitional), ‘공생형’(symbiotic), ‘융합형’(fused)의 구분이 가능하다고 제시하며, 군의 다양하고 변화하는 역할에 따라 당군관계 성격에 차이가 발생한다고 보았다.³⁾ 이에 따르면 ‘이데올로기’ 영역에서 군은 당과 거의 충돌하지 않는 반면 ‘일상정치’ 영역에서는 일종의 이익집단으로서 협상에 참여하는 행태를 보이며 ‘위기정치’ 국면에서는 당의 균열, 파벌정치에 따라 군을 정치적 자원으로 활용하는 수요가 늘어나는 당군관계 양상이 나타난다.⁴⁾

2) 알라가파(Alagappa, 2001)는 아시아에서 공산당 통제를 경험한 4개국인 중국, 베트남, 대만, 북한의 경우 군사쿠데타가 없었음을 지적한 바 있다. 동구권과 구소련 대부분 국가들에서 역시 군은 정부에 대한 위협을 행사하지 않았다. 멘데(Mendee, 2015: 80)는 공산당 체제 정치에 있어 군의 지배력이나 베트남, 중국 등 권력승계 과정에서 당의 새로운 후계자와 구세대 군사지도자들 간 갈등을 강조하는 가설들은 사실상 과장된 것이라고 주장한다. 특히 국제정치, 안보 시각에서는 사인주의 독재정권의 민군관계 도식에 입각해 북한 군부의 위상과 역할, 군사전략을 평가, 전망하는 연구들이 다수 존재한다 (Way and Weeks, 2013; Peceny, Beer and Sanchez-Terry, 2002; 김보미, 2017).

3) 이정철(2018, 6-11)은 2016년 북한과 쿠바의 당대회 및 당군관계를 비교, 쿠바의 경우 소련의 연합형, 중국과 북한의 공생형과는 다른 융합형 당군관계 모델이 나타났고 개혁 개방 과정에 군이 경제권을 주도하면서 정치적 영향력 강화를 넘어 제도적 자율성 확보로 나아가게 되었다고 분석했다. 혁명 승리를 주도하고 당조직 형성을 가능하게 한 게릴라의 위상에 바탕한 쿠바 당군관계 초기 모델의 개혁개방 이후의 진화는 군의 제도적 자율성 강화 과정에서 당국가체제 하 당군관계보다 오히려 남미 훈타(Junta) 체제, 군부주도 개발체제 성격에 가깝다는 점에서, 이정철은 쿠바의 탈공산화적 성격변화 가능성을 지적했다.

4) 펄뮤터와 리오그란데에 앞서 1970년대 소련, 중국에 편중된 기존연구를 비판하며 동구

멘데(Mendee, 2015)는 북한이 군사협력을 포함해 오랜 양자관계를 지속하고 있는 몽골의 자료 및 인터뷰에 근거해 북한의 당군관계를 평가하면서 군의 범위 정의에서 국내정치, 치안에 초점을 둔 보위, 보안, 경찰(intelligence services and police) 부문을 포함시키지 않아야 한다고 주장했다. 멘데(Mendee, 2015: 82-84)는 1) 소비에트 군사모델, 2) 정치국(부)를 통한 당군통제, 3) 국가안전보위성, 인민보안성의 군에 대한 내부적 감시를 북한 당군관계를 결정하는 요인으로 분석하며,⁵⁾ 군은 외부 위협에 대한 대응에 역할이 집중된 반면 국내정치적으로는 정보, 경찰 및 사회안전 관련 준군사조직의 감시통제 하에 있다는 점을 강조한다. 기존연구가 군을 광범하게 정의한 결과 사회주의국가 당군관계에서 군의 지배적 영향력을 과도하게 고려했다고 비판하는 멘데는 북한의 군이 정보당국과 당에 의해 통제되고 준군사조직(국경경비대, 인민내무군(현 사회안전군)과 경쟁한다는 점에서 당군관계상 그 영향력이 지속해서 약화되어왔다고 평가한다(Mendee, 2015: 82). 멘데가 자료 조사, 인터뷰를 진행한 2007-2010년이 '선군정치' 기간이라는 점을 감안할 때 이러한 주장은 일견 모순적으로 보이나, 정보, 경찰, 준군사조직이 당국가체제 권력 안정화에 갖는 중요성을 고려하면 이를 분리한 군에 대한 당 통제 강화에 대한 분석은 오히려 김정은 정권의 군부 장

권 국가, 쿠바 등을 포함한 공산주의 체제 당군관계 비교연구를 시도한 헤르스프링과 볼게예스 편저는 당군관계를 서구의 민군관계와 같이 갈등일변도로 가정하지 않고 공생적, 참여적 유형으로 개념화하는 다양한 접근을 소개했다. 편저는 당군관계에 대한 갈등적 접근(Kolkowicz, 1978)뿐 아니라 공생적(Odom, 1978), 참여적(Colton, 1978) 모델을 함께 다루고 동구권 다양한 사례들로 연구를 확장했다(Herspring and Volgyes, 1978). 알브라이트(Albright, 1980) 역시 비교사회주의 관점에서 헌팅턴(Hunting, 1957)이 대표 하는 민군 갈등적 프레임을 비판했다.

- 5) 혁명 후 소련의 정치위원 제도를 중국적 맥락에서 강화한 중공 정치위원 시스템의 영향 하에 북한은 1958년 이후 정치위원 시스템에 기반해 당-군의 공생적 성격을 확립했다(서동만, 1996; 안종철, 1997). 정치국(부)의 조직적 통제와 함께 모든 군 조직문제(인사)가 당위원회, 혹은 청년동맹에 포괄되는 당 통제에 따라 '군복을 입은 당'의 사회주의 당군관계의 특수성이 나타난다.

악과 통제 과정 자체를 이해하는 데 중요한 성찰을 제공한다.⁶⁾

한편 민군관계에 대한 최근의 광범한 비교연구에 따르면(Bruneau and Matei, 2015; Bruneau and Croissant, 2019), 당군관계(민군관계)는 민군 통제(civil control)와 함께 군사적 효과성(military effectiveness)의 양 측면에서 평가되어야 한다. 브루노와 크로아상(Bruneau and Croissant 2019, 5)에 따르면, 군사적 효과성은 1) 재래식 전쟁과 같은 외부와의 전쟁 수행 및 준비(war fighting), 2) 내전 및 동란에 대한 대응 및 준비(counterinsurgency), 3) 글로벌 테러리즘에 대한 대응(global counter terrorism), 4) 범죄와의 전쟁과 같은 경찰력에 대한 군사적 지원(fighting crime), 5) 평화유지, 안정화 및 지원, 인도주의적 개입을 포함하는 평화지원활동 실행 및 준비(peace support operations), 6) 재난구호활동을 포함한 인도주의적 지원 실행 및 준비(humanitarian assistance/disaster relief) 등 6가지 범주화가 가능하다. 이들은 이러한 군의 다양한 역할과 관련된 군사적 효과성과 군에 대한 민간 통제의 연계(nexus) 분석을 강조하면서 a) 엘리트 충원, b) 공공정책, c) 국내안보, d) 국가안보, e) 군사조직의 5가지 정책결정 영역에서 민군관계의 스펙트럼이 어떻게 나타나는가 10개국 비교연구를 진행했다(Bruneau and Croissant, 2019: 8). 민주주의 공고화가 진행된 국가뿐 아니라 신생민주주의, 비민주주의정권의 민군통제-군사적 효과성 연계를 비교분석한 결과, 연구는 군사적 효과성에 대한 지표 및 자료부족의 한계를 인정하면서도 민군통제 강화가 군사적 효과성 약화로 이어지지는 않는다는 결론을 도출했다(Bruneau and Croissant, 2019: 238-241). 즉 민주주의적 통제가 아니더라도 군에 대한 민간 통제의 존재는 군사적 효과성의 필요조건이라는 주장으로, 이러한 결과는 북한의 당군관계 연구에서도 당군통제 강화와 함께 어떤 정책영역에서 어떤 군사적 효과성을 성취하고 있는가를 구체적으로

6) 김정은이 2009년 당중앙군사위원회와 함께 국가안전보위부 장악을 기반으로 권력승계를 공고화한 과정은 공안 부문의 중요성을 확인시켜준다(박형중 2019).

탐색할 필요성을 제기한다.⁷⁾ 특히 브루노와 크로아상(Brneau and Croissant, 2019)은 결론에서 군사적 효과성 영역을 정의하면서 제시한 6가지 범주 외에 군대의 경제활동(military entrepreneurship), 정권 정당화(regime legitimation), 억지(deterrence)의 3가지 유형을 추가적으로 고려했는데 (Bruneau and Croissant, 2019: 231-232), 이러한 정책영역별 군사적 효과성에 대한 평가는 김정은 정권의 당군관계를 입체적으로 이해하는데 중요한 참조점을 제공한다. 즉 군의 경제활동 참여, 재난구조 등 인도주의적 활동, 억지 등과 다양한 영역에서 군사적 효과성과 당군통제 간 연계가 어떻게 나타나는지를 검토함으로써 현 김정은 정권의 당군관계에 대한 종합적 분석이 가능하다고 볼 수 있다.

2. 당-국가체제와 당정관계

이상 살펴본 당군관계의 이론, 비교적 시각은 유일당 지배 하 집행조직으로서 군 역시 당-국가체제에서 다양한 국가기구의 하나로 존재한다는 점에서 큰 틀에서 당정관계 연구에 속한다고 볼 수 있다. 그럼에도 통상 당정관계에 대한 기존 논의는 당-국가(party-state) 간 관계로 입법, 행정, 사법 기능의 국가기관과 당의 관계를 다룬다. 따라서 여기서는 김정은 정권의 수령제, 당정군관계의 변화를 이해하는 비교적 시각에서 중국 사례 기존연구를 중심으로 사회주의 당-국가체제의 당정

7) 특히 아시아와 중동 지역 군의 기능과 활동에서는 서구 민주주의 국가들과 비교해 ‘총을 든 기업가’의 역할, 즉 군의 경제활동 참여가 두드러지게 나타난다(Grewert and Abul-Magd, 2016). 중국 인민해방군의 경우 개혁개방 이후 사회주의 현대화 건설에서 군의 경제활동이 중요한 비중을 차지했으나 군의 작전능력 저하와 군 수뇌부 부정부패 및 특수이익집단화 우려 심화에 따라 1998년 장쩌민의 군 경제활동 금지가 단행됐다. 군의 기능적 전문화 강화에 따른 당군관계 변화, 즉 과거 ‘공생형’ 당군관계 모델이 당과 군의 기능적 분화에 따라 일종의 ‘연립형’으로 변화하는 맥락에서 중국공산당은 군의 조합주의적 이익과 긴밀히 연관된 경제활동을 금지하고 군의 중앙정부 재정적 종속을 통해 군의 제도적 자율성에 대한 통제를 유지했다(Goh and Muravska, 2012; 나영주, 2001; 기세찬, 2012).

관계 분석을 살핀다.

정권 창출을 목적으로 경쟁하는 정치집단으로서 광범한 국가 제도의 일부를 형성하는 서구 ‘정치정당’과 달리, 중국공산당은 유일집정당으로서 사회 전반에 대한 지배를 행사하며 국가와 통합된 조직이다(Schurmann, 1968; Zheng and Chen, 2015: 65). 당-국가체제 하 당은 정치적 리더십, 정부는 거버넌스의 역할을 맡으며, 정부조직과 병렬적으로 존재하는 당조직은 관련 정부조직에 직접적 통제를 행사한다. 당정관계의 가장 중요한 정치제도적 기반은 간부에 대한 당 관리, 즉 노멘클라투라 시스템을 통한 당의 국가 통제로, 당은 주요 정부관료를 임명하고 모든 당정 주요 간부는 당원으로서 당위원회의 수직적 통제 하에 놓이며 정부 위계는 수평적 관계의 당위원회 위계에 종속된다(Burns, 1994; Lieberthal, 1995; Huang, 1996; Shirk, 1993). 각급 당조직은 한 단계 아래 조직의 정치적 인사결정을 장악함으로써 지방에 대한 효과적 통제를 실행한다. 간부의 당 관리 기본원칙과 함께, 중국공산당은 1) 중앙의 중앙영도소조, 2) 전당의 당조를 통해 정부에 대한 당 통제를 실행한다(Zheng and Chen, 2015: 67). 중앙영도소조는 정치국의 정책 입안, 관리를 위한 통로로 당은 중앙영도소조를 통해 정부에 대한 감독과 다양한 기관의 효과적 업무조정을 달성한다.⁸⁾ 또한 당조는 비 당조직 내 설치된 당 지도부로서 중앙 및 지방 차원의 입법, 행정, 사법 기관들, 총공회와 부녀회 등 대중조직, 국유기업 등 경제조직, 문화조직에 설치되어 당의 지도를 관철한다(이상숙, 2020: 9-10).⁹⁾

마오쩌둥 시기 당정합일의 당정관계는 당위원회가 혁명위원회로 대

8) 한편 계통에 따른 당국가 조직은 성, 도시 등 지방 레벨에서 당의 국가 통제에 기여한다. 다양한 영역으로 분화된 사회에 대한 기능 영역별 당조직 및 간부의 지도, 감독을 통한 이러한 당 통제는 군대, 정치·법 체계, 행정체계, 선전, 통일전선, 대중조직, 조직 및 인사체계를 아우른다(Zheng and Chen, 2015: 68-69).

9) 당조는 중국 당국가체제의 특징적 조직으로, 북한의 경우 주권, 행정, 사법기관 조직 내 당위원회를 통한 정치적 통제가 존재한다(한기범, 2018; 이상숙, 2020).

체된 문화대혁명 기간 이후 덩샤오핑 정권이 파괴된 당국가 기제를 복원하면서 당정 간 통합된 리더십을 비판하고 당정분리 방향으로 개혁을 추진하면서 변화되었다.¹⁰⁾ 당정분리 개념은 당의 영도를 보장하는 전제 하에 정부는 국가관리, 당은 본연의 정책결정, 정치, 관리감독의 역할에 집중함으로써 개혁개방 정책의 효과적 수행을 촉진하고자 한 것으로, 정부의 제도적 자율성을 확립하는 것과는 분명히 거리가 있다.¹¹⁾ 그런데 최근 시진핑 정권 2기에 들어 가시화된 중앙집권화 경향은 중국공산당 영도와 관련해, 기존의 당정분리 개념 및 후진타오 시대 당내민주 등 정치개혁 논의로부터 당정관계에서 직능 상 분공 개념, 당정 기구개혁에 기반한 당정일원화 및 당 통제 강화로의 변화를 보인다(황태연, 2019: 4, 10; 이정남, 2020; 장윤미, 2021). 당의 영도 강화와 중앙집권화 특징이 두드러지는 시진핑 정권의 당정관계는 2017년 19차 당대회, 2018년 3월 제13기 전국인대 제3차 회의에서 ‘중국공산당의 영도’를 명문화하는 당장 및 헌법 수정을 단행한 데서 단적으로 드러난다(김한권, 2018: 8-10).¹²⁾ 최근 시진핑 정권의 당정관계 변화는 개혁개방 이후 기존의 정치개혁 과정과 차별화된 당과 당중앙, 핵심을 강조

- 10) 1986년 덩샤오핑이 ‘당정분리’ 개념을 처음 제기한 이후 1987년 13차 당대회에서 당정분리를 공식화하면서 당정관계 개혁이 추진되었다. 장쩌민 시기 당의 통일적 영도가 재강화되었고 후진타오 시기에는 당정분리를 바탕으로 제도화, 법치화가 진행되었다.
- 11) 1989년 톈안먼 사건 이후 정치적 자유화, 민주화에 대한 역압이 강화되면서 당정관계에서는 당정분리 논의가 약화되고 ‘의법치국’에 의한 공산당의 집정능력 강화가 강조되었다. 1997년 15차 당대회에서 ‘의법치국’을 통한 ‘사회주의법치국가건설’이 처음 제시되었고 2002년 16차 당대회에서 당의 영도방식과 집정방식 개혁, 완비에 대한 강조, 2004년 16기 4중전회 「중국공산당의 당 집정능력 강화에 관한 결정」에서 집정당으로서 당의 역량 강조가 이뤄졌다(이중화, 2012: 113-115).
- 12) 2018년 헌법 수정은 1982년 헌법 제1조 제2항에 “중국공산당의 영도는 중국특색 사회주의의 가장 본질적 특징이다” 문구를 추가한 것으로, 2017년 19차 당대회의 당장 수정을 반영한다. 19차 당대회 장정은 정치건설의 우선적 임무는 “전당의 중앙에 대한 복종과 당중앙의 권위와 집중통일 영도를 보증하는 것이다”라고 설명하고 “당, 정부, 군대, 민간 조직, 학교 등 모든 조직과 동, 서, 남, 북, 중심 등 중국의 전 지역에서 당이 모든 것을 영도한다”고 명문화했다(안치영, 2018: 161-162).

하는 집권화 측면에서 북한 김정은 정권의 유일영도체계 제도화, 일원적 위기관리체제 강화에 흥미로운 비교를 제공한다. 중국 개혁개방기 당정 간 분업 심화 과정과 시진핑 정권에서 관찰되는 당정일원화 강화 경향은 입법, 행정, 사법의 기능적 효과성과 정부조직의 제도적 자율성의 측면에서 북한의 당정관계에 대한 비교적 평가 지점을 제공한다.

상기한 당군관계, 당정관계의 이론, 비교적 시각에 바탕해 북한의 당 영도에 대한 평가는 궁극적으로 당정군의 기능 분업 및 역할 수행과 당 우위의 통제가 각각 어떻게 나타나는가에 달려있다고 볼 수 있다. 당대 맥락에 따라 당정군 영역의 기능적 효과성 제고와 함께 분권화 경향이 보다 강화될 수도, 분업의 제도화와 동시에 위로부터의 일원화 강화가 진행될 수도 있다. 아래에서는 2021년 당규약 개정과정에서 확립된 ‘당중앙의 유일적 영도체계’의 조직적, 인적 구성 변화를 분석함으로써, 기능적 효과성과 제도적 자율성 측면에서 김정은 시대 당정군 관계가 어떻게 변화했는지 살펴본다.

III. ‘당 중앙의 유일적 영도체계의 확립: 조직지도체계 분석

여기서는 8차 당대회에 이르는 당규약 개정안 본문을 대상으로 2021년 당규약에 따른 조직지도체계의 변화를 검토한다. 당규약 본문은 당원의 정의, 가입/탈퇴절차, 의무와 권리 등과 함께 중앙지도기관, 지방당, 기층당조직, 인민군내 당, 인민정권, 근로단체에 이르는 당조직 구성 및 역할을 제시하고 있어, 본문 개정 상 당조직체계의 변화를 이해하는 것은 김정은 정권 10년의 당-국가체계의 확립과정과 향후 전망을 제시하는 데 중요한 함의를 가진다. 특히 2010년 3차 당대표자회 개정 당규약부터 2021년 개정안에 이르는 4개 당규약(2010, 2012, 2016, 2021)은 지난 김정은 정권 하 유일적 영도체계 확립과 당정군관계와

관련된 주요 조직·제도적 변화를 반영한다. 2021년 당규약에서 확립된 조직·제도적 변화는 새롭게 ‘당중앙의 유일적 영도체계’라 표현된 일원적 영도·조직체계로, 당 중앙지도기관 및 지방, 기층당조직, 인민정권, 인민군대 관련 제도적 기반 수립을 포괄한다. 아래에서는 우선 ‘당중앙의 유일적 영도체계’를 구성하는 당중앙지도기관과 관련해 당 수반, 당중앙위원회, 정치국, 정치국 상무위원회, 당중앙군사위원회, 당중앙검사위원회, 비서국을 다루고, 지방당 조직 측면에서 기층당조직, 인민정권, 인민군당위원회, 근로단체 관련 조직적 변화를 분석한다.

1. 당 수반

2021년 당규약 개정을 통해 김정은은 당 ‘수반’이자 ‘총비서’로서 선대 수령들로부터 독립적인 지도력을 확립했다. 기존 당규약에서 김일성, 김정일에 쓰인 ‘영원한 수령’, ‘영원한 총비서’, ‘영원한 수반’ 표현을 2021년 김정은에 부여함으로써 ‘당 수반-총비서’ 제도화를 통해 김정은의 유일영도성을 강화했다.¹³⁾ 2021년 당규약에서 3차례 사용된 수반 표현은 ‘당중앙의 유일적 영도체계’의 구심으로서 수반의 위치를 보여주는 한편 수반을 총비서 직제로 정의함으로써 제도화시켰다는 의미가 있다.¹⁴⁾

13) 2010년 후계구도의 제3차 당대표자회에서 개정된 당규약은 신설한 당 총비서 규정에서 김정일 총비서를 ‘당의 수반’으로 표현했고 김정일 사망 이후 2012년 제4차 당대표자회 개정 당규약은 김정일을 ‘영원한 총비서’로 추대하면서 김정은을 당 제1비서이자 ‘당의 수반’이라 표현했다. 2016년 당규약은 수반 표현을 ‘영원한 수반’으로 김정일에 한정하는 용어로 사용, 김정은에는 사용하지 않았다. 대신 2010년 당규약에서 김정일에 사용한 ‘위대한 영도자’ 표현을 ‘최고영도자’ 표현으로 김정일에 사용했다.

14) 서문 조선로동당은 위대한 수령들을 영원히 높이 모시고 수반을 중심으로 하여 조직사상적으로 공고하게 결합된 로동계급과 근로인민대중의 핵심부대, 전위부대이다. 조선로동당은 당중앙의 유일적 영도체계 확립을 중핵으로 내세우고 전당을 김일성-김정일주의로 일색화하며 수반을 중심으로 하는 전당의 통일단결을 백방으로 강화하고 당중앙의 영도 밑에 조직규율에 따라 하나와 같이 움직이는 엄격한 혁명적제도와 질서를 세운다. 본문 제24조 조선로동당의 수반은 조선로동당 총비서이다. 조선로동당 총비서는 당을

표 1. 당규약 총비서 규정

	3차 당대표자회 (*10.09.28.) (신설)	4차 당대표자회 (*12.04.11.)	7차 당대회 개정 (*16.05.09.)	8차 당대회 개정 (*21.01.09.)
내용	22. 조선로동당 총비서는 당의 수반이다. 조선로동당 총비서는 당을 대표하며 전당을 령도한다. 조선로동당 총비서는 당중앙군사위원회 위원장으로 된다.	22. 위대한 영도자 김정일동지는 조선로동당의 영원한 총비서이다. 조선로동당 제1비서는 당의 수반이다. 조선로동당 제1비서는 당을 대표하며 전당을 영도한다. 조선로동당 제1비서는 당중앙군사위원회 위원장으로 된다. 조선로동당 제1비서는 위대한 김일성동지와 김정일동지의 사상과 로선을 실현해 나간다.	제24조) 조선로동당 위원장은 당의 최고 령도자이다. 조선로동당 위원장은 당을 대표하며 전당을 령도한다. 조선로동당 위원장은 당중앙군사위원회 위원장으로 된다.	제24조) 조선로동당의 수반은 조선로동당 총비서이다. 조선로동당 총비서는 당을 대표하며 전당을 조직령도한다.

출처: 저자작성

한편 2021년 당 수반 관련 표현은 2019년 4월 최고인민회의 제14기 제2차 회의 헌법개정에서 이미 제기되었다는 지점을 주목할 필요가 있다. 1992년 헌법 이후 주석제와 관련해 사용한 ‘수반’ 표현이 직제 폐지와 함께 사라졌다가 2019년 4월 개정헌법 제59조에서 ‘위대한 김정은동지를 수반으로 하는 당중앙위원회’라는 표현으로 재등장한 것이다.¹⁵⁾ 헌법상 상기 문구는 수반을 당의 수반, 당직으로 명시하는 한편, 구심인 수반과 중앙위원회의 관계를 정립하고 있어 사실상 2019년 개정헌법부터 2021년 당규약 표현의 원형이 확립된 것이라 볼 수 있다.¹⁶⁾

대표하며 전당을 조직령도한다. (2021년 당규약)

- 15) 제2절 조선민주주의인민공화국 주석 제105조 조선민주주의인민공화국 주석은 국가의 수반이며 조선민주주의인민공화국을 대표한다. (1992년 4월 9일 개정헌법)
- 16) 제59조 조선민주주의인민공화국 무장력의 사명은 위대한 김정은동지를 수반으로 하는 당중앙위원회를 결사옹위하고 근로인민의 리익을 옹호하며 외래침략으로부터 사회주의 제도와 혁명의 전취물, 조국의 자유와 독립, 평화를 지키는데 있다. (2019년 4월 11일

또한 2021년 당규약에 명시된 ‘당 수반-총비서’ 제도화의 시초인 2019년 헌법개정은 국가주권의 최고정책적 지도기관인 국무위원회 위원장의 ‘국가대표성’을 강화했다는 점에서, 당 수반, 총비서이자 국무위원장인 김정은의 유일영도성의 제도화 측면에서 중요한 함의를 가진다. 김일성 사후 1998년 개정헌법에서 기존의 ‘공화국 주석-국가수반’ 직이 사라지면서 2009년 헌법개정까지 국가의 대표는 최고인민회의 상임위원회 위원장으로 규정되었으나, 2009년 개정헌법이 동시에 국방위원회 위원장을 ‘최고령도자’로 명시하면서 최고인민회의 상임위원장의 대외적 국가 대표와 국방위원장의 최고령도자 규정이 병행되었다. 최고인민회의 상임위원장의 대외적 국가대표권은 2019년 개정헌법에서 “국가를 대표하는” 표현을 국무위원장에게도 복수 부여하면서 중요한 변화를 보였다. 이는 싱가포르 북미 1차 정상회담, 하노이 북미 2차 정상회담과 같은 대외관계 주요 행사에서의 김정은의 외교적 대표권을 사후적으로 보완한 조치로 볼 수 있다. 2019년 개정헌법이 국무위원장의 ‘국가대표성’ 강화와 함께 ‘당중앙위원회의 수반’으로서 김정은의 지위를 확립한 데 이어 2021년 당규약에서 ‘당중앙의 유일적 영도체계’의 조직적 체계를 규정한 것은 김정은의 유일영도성 강화와 관련된 2019-2021년의 법제화의 완성으로 해석된다.

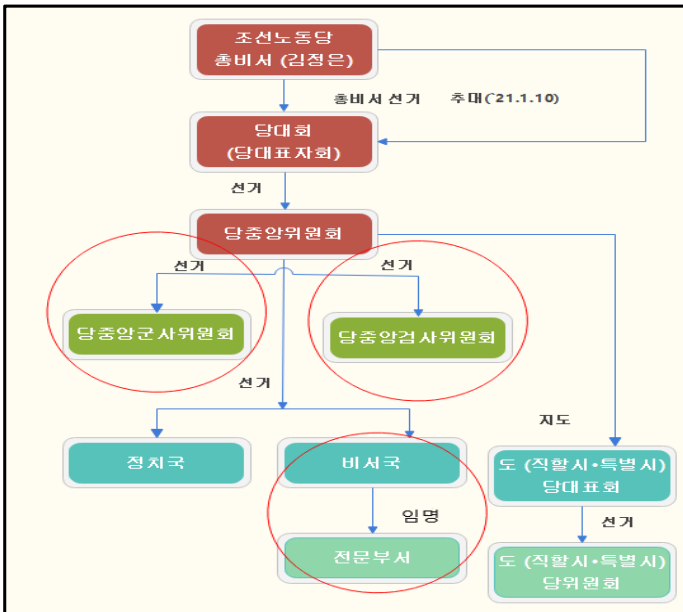
2. 당중앙위원회

2021년 당규약 서문은 조선노동당을 “수반을 중심으로 하여 조직사상적으로 공고하게 결합된 로동계급과 근로인민대중의 핵심부대, 전위부대”, “당중앙의 유일적 영도체계 확립을 중핵으로 내세우고 전당을 김일성-김정일주의로 일색화하며 수반을 중심으로 하는 전당의 통일단결을 백방으로 강화하고 당중앙의 영도 밑에 조직규률에 따라 하나와

개정헌법, 2019년 8월 29일 개정헌법)

같이 움직이는 엄격한 혁명적제도와 질서를” 확립하는 조직으로 규정했다. 그렇다면 2021년 당규약에 새롭게 명시된 ‘당중앙의 유일적 영도체계’의 지도·집행체계는 어떻게 구성되는가? 당 수반-총비서, 당 중앙지도기관, 지방기관, 인민정권, 인민군, 근로단체 등을 포괄하는 2021년 당규약 본문 분석에 따르면, ‘당중앙의 유일적 영도체계’는 당 수반-총비서가 중앙위원회 기구를 통해 직할 통치하는 통치구조로 당중앙위원회의 지위와 권능 강화에 기반한 일원적 지도·통제체계 확립의 특징을 가진다. 기존 당규약과 비교해 2021년 당규약은 당중앙위원회 중심의 위기관리체제의 확립을 보여주는 바, 당중앙위원회의 구성과 위상 및 역할에 대한 분석은 8차 당대회 이후 김정은 정권의 당-국가체제를 이해하는 데 가장 핵심적인 지점이 된다.

그림 1. 당중앙의 유일적 영도체계: 조직집행체계



출처: 저자작성

우선 2021년 당규약은 2010년부터 당 총비서(혹은 당 위원장(2016년))는 “당을 대표하며 전당을 령도한다”고 한 규정을 “당을 대표하며 전당을 조직령도한다”고 수정했다. 당 총비서의 ‘영도 → 조직영도’의 역할 변화는 전당의 사업을 ‘조직지도’하는 당중앙위원회 기구에 대한 권한 집중을 통해 유일적 영도체계를 확립하는 변화를 의미한다.¹⁷⁾ 또한 총비서의 ‘조직영도’를 가능하게 하는 당중앙위원회의 중요성은 기존에 당대회에서 총비서 다음으로 당중앙위원회를 선거했던 절차를 2021년 당중앙위원회를 먼저 선거하고 총비서를 선거하는 것으로 수정한 데서도 확인된다. 다음으로 당중앙위원회의 위상과 역할 범위에 대해서는 특히 당중앙위원회가 선거하는 기구 및 순서에 주목할 필요가 있다. 2021년 당규약에 따르면 당대회에서 당중앙위원회를 선거한 이후, 당중앙위원회 전원회의는 ① 정치국과 정치국 상무위원회, ② 비서국(제1비서, 비서들 선거, 비서국 조직), ③ 당중앙군사위원회, ④ 당중앙검사위원회의 순서로 당중앙위원회 기구를 선거한다. 무엇보다 2021년 당중앙군사위원회를 기존의 당중앙위원회 ‘조직’에서 ‘선거’로 수정했다는 점, 기존에 당대회 기구였던 당중앙검사위원회를 당중앙위원회 기구였던 당중앙검열위원회와 통합하고 당중앙위원회 기구로 위상을 변경했다는 점을 주목해야 한다. 선거 범위의 확대에 따른 기구 강화와 함께 2021년 신설 조항인 ⑤ 부서(비상설기구 포함)를 내오며 ⑥ 필요한 경우 당규약을 수정하고 집행하며 당대회에 제기하여 승인을 받는 권한, ⑦ 당 총비서의 대리인인 당중앙위원회 제1비서 설치에 따라 당중앙위원회는 ‘당중앙의 유일적 영도체계’의 조직적 기반으로서 그 기능이 크게 제고되었다.¹⁸⁾

17) 이기동(2021a, 2)은 ‘당’이 상징으로서의 수령과 조직으로서의 ‘당중앙위원회’라는 중의적 의미를 갖는다고 지적하며, ‘당적 지도’라고 할 때의 당은 당중앙위원회를, ‘당적 영도’의 당은 수령을 의미한다고 지도와 영도의 차이를 설명한다.

18) 8차 당대회 당규약 개정에 따라 2021년 말에 개최된 당중앙위원회 8기 4차 전원회의는 당중앙위원회 차원에서 당규약 개정을 진행했다.

한편 당규약상 확립된 ‘당중앙의 유일적 영도체계’의 제도적 배열을 확인하는 동시에 당 중심의 조직지도체계, 주요 국가기구의 실제 인적 구성을 확인해야 김정은 정권의 당정군관계의 실체를 파악할 수 있다. 여기서는 2012년 김정은 정권 출범부터 2021년 9월 8기 3차 전원회의 인사결과까지 당 중앙지도기관, 국가지도기구의 변화를 분석한 김인태(2021a, 2021b)의 분석을 참고해 ‘당중앙의 유일적 영도체계’의 실질적 조직과 운영에 대한 이해를 보완한다. 우선 당중앙위원회의 인적 구성은 2010년 제3차 대표자회부터 2021년 8차 당대회에 이르기까지 지속적으로 군부의 비율이 감소해, 제8기 중앙위원회는 군부 비율에서 1980년 6차 당대회 김일성 시대 당 지도부와 유사한 구성에 다다랐다.¹⁹⁾

표 2. 제7기-제8기 당중앙위원회 구성 변화

구분	제7차대회 (2016.5.6-9)		제8차대회 (2021.1.5-12)		비교
구성	250명		250명		
	위원	129명	위원	139명	
	후보위원	106명	후보위원	111명	
	검사위원	15명	검사위원	겸직/15명	
분야별(비율)	당	67명 (26.8%)	당	78명 (31.2%)	당 +4.4%
	정	115명 (46.0%)	정	120명 (48.0%)	정 +2.0%
	군	68명 (27.2%)	군	52명 (20.8%)	군 -6.4%
	여성	9명 (3.6%)	여성	6명 (2.4%)	성 -1.2%

출처: 김인태, 2021a: 4, <표 1>

19) 김인태(2021a, 4)에 따르면, 2010년 제3차 대표자회 당시 당 중앙지도기관 총 244명 중 군부는 74명(30.4%)으로 역대 당 지도부 구성에서 가장 높은 비율을 기록했다. 한편 2012년 제4차 당대표자회는 제3차 당대표자회 당시 당 중앙지도기관을 일부 소환, 보선 하면서 새로 보선된 인물만 밝히고 전체 명단은 밝히지 않았는데, ‘선군정치’ 기조를 계승해 당과 군부 중심의 비율을 유지했다. 1980년 제6기 당중앙위원회는 총 263명으로 군부가 54명, 약 20%를 차지했다(김인태, 2020: 176).

8차 당대회 당중앙위원회 250명(위원 139명, 후보위원 111명)의 구성은 당(31.2%), 정(48.0%), 군(20.8%)의 비율로, 2010년 제3차 대표자회 당시 30%를 상회한 군 엘리트들의 비중 감소를 보여준다. 당중앙지도기관 구성의 변화는 김정은 정권 출범 이후 당 협의체를 정례화하고 당의 영도적 지위, 지도적 기능을 강화해온 결과가 조직체계상 어떻게 반영되었는지를 확인해준다. 아래에서는 당중앙위원회 주요 기구를 중심으로 조직 및 인적 구성의 변화를 살펴본다.

2.1 정치국과 정치국 상무위원회

2021년 당규약은 정치국 상무위원회에 대한 당중앙위원회 선거 관련 조항을 복원하고,²⁰⁾ 당과 주요 간부 임면 문제에 대한 토의, 총비서 위임에 따른 정치국 회의 사회 권한 조항을 신설함으로써, 정치국과 정치국 상무위원회 권능을 강화했다. 당정군 핵심 엘리트 약 30여 명으로 구성되는 정치국 역시 김정은 정권 초기 군부 비중이 8차 당대회에 이르러 크게 감소하는 인적 구성 변화를 보인다. 5인으로 구성된 당 정치국 상무위원회는 2010-2012년 군부가 2명이었던 데 반해(최룡해 총정치국장, 리영호 총참모장), 7차 당대회 1명(황병서 총정치국장), 8차 당대회 0명으로, 8기 정치국 상무위원회는 당과 국가 간부로만 구성되었다(김인태, 2021a: 7). 정치국 차원에서도 2012-2017년 리영호, 장성택, 현영철, 김원홍 숙청을 통한 군부의 정치적 영향력이 하락을 반영했고, 평균연령은 제3차 대표자회 73.5세에서 10년 간 60대 중반까지 하향화가 이뤄졌다(김인태, 2021a: 7).

20) 1980년 5차 당대회 규약에서 정치국 상무위원회 선거에 관한 기술표어 있다가 2010년 이후 삭제되었고 2021년 규약에서 복원되었다.

표 3. 시기별 ‘당중앙위원회 정치국’ 구성 변화

구분	구조	분야별 구성			비고
		당	정	군(무력)	
제4차 대표자회 (2012.4.11)	상무위원회 5명	1	2	2	여성 (김경희, 김락희)
	총 31명 (상무/5, 위원/14, 후보/12)	16명 (51.6%)	4명 (13.0%)	11명 (35.4%)	
제7기 (1차 전원회의, 2016.5.9)	상무위원회 5명	2	2	1	당 +3.6% 정 +5.8% 군 -9.3% 여성(김여정)
	총 28명 (상무/5, 위원/14, 후보/9)	15명 (53.6%)	6명 (21.4%)	7명 (25%)	
제8기 (1차 전원회의, 2021.1.10)	상무위원회 5명	3	2	-	당 +6.4% 정 +1.9% 군 -8.3% 여성(박명순)
	총 30명 (상무/5, 위원/14, 후보/11)	18명 (60.0%)	7명 (23.3%)	5명 (16.7%)	

출처: 김인태, 2021a: 6, <표 2>에 여성 추가

2.2 당중앙군사위원회

2021년 당규약에서 당중앙위원회 기구인 당중앙군사위원회 규정은 ‘당중앙의 유일적 영도체계’의 당군관계, 당정군 영역의 제도화와 관련해 단적으로 중요하다. 2021년 당규약은 당중앙군사위원회를 ‘당의 최고군사지도기관’으로 규정하고 (기존 당규약이 명기함) 군수공업 발전 뿐만 아니라 ‘공화국무력 지휘’를 포함하는 국방사업 전반에 대한 당적 지도 권한을 부여해, 김정일 시대 국방위원회의 존재에 따라 제한되었던 당중앙군사위원회 권능을 완전히 복원했다.²¹⁾ 국방위원회가 설치된

21) 1998년 개정헌법은 국방위원회를 ‘국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리 기관’이라 규정했다. 이는 국방위원회가 기존에 당중앙위원회 군사위원회가 가졌던 군사지도 역할을 흡수한 1990년대 후반의 일종의 위기관리체제 현실을 반영했다.

1998년 이후 2010-2016년 당규약이 당중앙군사위원회 권한을 혁명무력의 강화로 한정된 반면, 2021년 당규약은 1980년 당규약 이후 삭제되었던 공화국무력에 대한 지휘권을 복원시켰다. 1970-1980년 당중앙위원회 군사위원회(1982년 당중앙군사위원회로 개칭) 조항은 ‘인민군대와 모든 무력의 강화’, ‘인민군을 포함한 전무장력 강화’라는 표현을 사용했다. 즉 2021년 ‘공화국무력 지휘’ 표현은 국방위원회 이전의 1970-1980년 규정과 상통하는 것으로 당중앙군사위원회는 ‘군정권’에 더하여 ‘군령권’을 회복, 명실상부한 당의 최고군사지도기관의 권한을 가지게 되었다.

표 4. 당중앙군사위원회 무력 관련 표현

	5차 당대회 개정 (’70.11.02.)	6차 당대회 개정 (’80.10.13.)	3차 당대표자회 (’10.09.28.)	4차 당대표자회 (’12.04.11.)	7차 당대회 개정 (’16.05.09.)	8차 당대회 개정 (’21.01.09.)
당직	중앙위 군사위원회		중앙군사위원회			
규약	<ul style="list-style-type: none"> 인민군대와 모든 무력의 강화 우리나라의 군사력을 지도 	<ul style="list-style-type: none"> 인민군을 포함한 전무장력강화 우리나라 군대를 지휘 	혁명무력 강화	혁명무력 강화	혁명무력 강화	공화국무력 지휘
헌법	주석제		국방위원회		국무위원회	

출처: 저자작성

이러한 규약상 변화는 2016년 6월 29일 최고인민회의 제13기 제4차 회의의 국무위원회 신설에 따른 것으로, 국방위원회가 폐지되고 국방위원회 권한의 일부가 당중앙군사위원회로 이전된 결과이다.²²⁾ 2021년

22) “국가주권의 최고정책적 지도기관”(2016년 개정헌법)으로 규정된 국무위원회가 “국가주권의 최고군사지도기관, 전반적 국방관리기관”(1998년 헌법), “국가주권의 최고국방지도기관”(2009년 헌법)인 국방위원회를 대체하면서 국방위원회의 임무와 권한에 속했던 “국

당규약은 당중앙군사위원회 조항에서 ‘공화국 무력에 대한 지휘권’을 재확립했을 뿐 아니라 의사정족수 제한 없이 회의 소집이 가능하다는 조항을 신설해,²³⁾ 당중앙군사위원회에서 비상결정이 가능하도록 하는 중요한 변화를 보였다. 또한 기존에 총비서 조항에서 규정되었던 총비서의 당중앙군사위원회 위원장 당연직 규정을 당중앙군사위원회 조항에 포함시킴으로써 당중앙군사위원회의 권한 범위와 관련해 제도화를 강화했다.

한편 2012-2021년 당중앙군사위원회의 인적 구성은 지난 10년 간 김정은 정권의 당군관계 확립, 즉 당 중심의 시스템 복원과 군의 정치적 영향력 축소를 잘 보여준다. 2012년 4차 대표자회 당시 군(79%), 당(21%)의 당중앙군사위원회 구성은 2021년 8차 당대회에는 동수의 당·군 엘리트 및 내각총리 구성으로 변화했다.

표 5. 시기별 ‘당 중앙군사위원회’ 구성 변화

구분	구조	분야별 구성			비고
		당	정	군	
제4차 대표자회 (2012.4.11)	19명 (위원장, 부위원장 2명, 위원 16명)	4명 (21%)	-	15명 (79%)	
제7기 (1차 전원회의) (2016.5.9)	12명 (위원장, 위원 11명)	4명 (33.3%)	1명 (8.3%)	7명 (58.4%)	당 +12.3% 정 +8.3% 군 -20.6%
제8기 (1차 전원회의) (2021.1.10)	13명 (위원장, 부위원장, 위원 11명)	6명 (46.15%)	1명 (7.7%)	6명 (46.15%)	당 +12.8% 군 -12.3%

출처: 김인태, 2021a: 8, <표 3>

가의 전반적 무력과 국방건설사업 지도”는 국무위원회에서 “국방건설 사업을 비롯한 국가 주요 정책 토의결정”(2016년 헌법), “국가 주요정책 토의결정”(2019년 헌법)으로 바뀌었다. 이에 따라 국방위원회의 국가 전반적 무력과 국방건설사업 지도 관련 권한이 2021년 개정당규약에서 당중앙군사위원회의 공화국 무력 지휘권으로 이동했다.

23) 30조 당중앙군사위원회는 토의 문제의 성격에 따라 회의 성립비율에 관계없이 필요한 성원들만 참가시키고 소집할 수 있다. (2021년 당규약)

2021년 당중앙군사위원회의 당-군 엘리트 동수 및 정(내각총리)을 포함하는 인적 구성은 2012년 김정은 정권 초기 군부 주요 엘리트의 숙청 및 빈번한 인적 교체, 계급강등에 따른 군의 전반적 위상 하락을 배경으로 한다(김동엽, 2015). 이는 앞서 중앙위원회, 정치국 인적 구성에서도 동일하게 확인된 것으로 권력승계 과정에서 소위 '운구 7인방'을 포함한 주요 엘리트들이 숙청, 해임, 은퇴 등으로 실각하고 2012-2016년 5년 간 핵심집단의 64.4%가 새롭게 충원되는 등 상당한 규모의 조직적 재편이 일어난 결과이다(박영자, 2017; 한병진, 2021; 김에스라·오경섭, 2019: 167). 특히 군부의 정치적 위상은 당 조직지도부 출신 총정치국장 임명, 핵심 군부 인사 숙청, 군 핵심간부 주기적 교체, 군 고위간부 계급강등 및 복원 반복, 총정치국 검열 및 총정치국장의 정치국 상무위원 배제, 군정지도부 신설 등을 통해 뚜렷하게 약화되었다.²⁴⁾

나아가 2016년 7차 당대회를 전후해, 2월 조선노동당 중앙위원회·조선인민군위원회 연합회의 확대회의, 6월 최고인민회의의 국무위원회 신설 및 국방위원회 폐지는 김정은의 유일 영도체계를 강화하는 당군관계 상 중요한 변화를 가져왔다. “인민군대의 당에 대한 절대 복종체계를 구축”한 2월 초 연합회의 확대회의 이후, 조선인민군 육군·해군·항공 및 반항공군 장병들 충성맹세 예식에서 황병서 총정치국장은 군을 대표하여 “김정은을 수반으로 하는 당중앙위원회와 금수산태양궁전을 결사옹위”하겠다고 다짐했는데(김동엽, 2019: 89, 83-84), 2021년의 규약화, 제도화에 선행하여 ‘김정은을 수반으로 하는 당중앙위원회’라

24) 2012년 7월 리영호 총참모장 숙청을 시작으로 2015년 변인선 총참모장 작전부장, 현영철 인민무력부장 등이 처형됐고 총정치국, 총참모장, 인민무력성 등 군 핵심보직 인사 교체가 빈번하게 이뤄졌다. 총정치국장은 당료 출신인 최룡해(2012.4-2014.5), 황병서(2014.5-2018.2)가 임명되어 군부 장악 조치를 주도했다. 총참모장은 2012년 리영호·현영철, 2013년 김격식·리영길로 교체됐고 2016년 이후 리명수·리영길로 교체되었다. 인민무력부장은 2012년 김영춘·김정각(4월)·김격식(12월)로 교체됐고 2013년 이후 장정남·현영철·박영식·노광철로 교체됐다(김에스라 오경섭, 2019: 161-163).

는 2021년 당규약의 ‘당중앙의 유일적 영도체계’ 핵심 구호가 조선인 민군에 대한 당 통제 확립과정에서 이미 확인되고 있다는 점은 주목할 만하다.²⁵⁾ 또한 7차 당대회 직후 6월 ‘국가주권의 최고정책적 지도기관’인 국무위원회의 신설은 국방위원회를 대체하여 국가의 주요정책을 토의결정하는 새로운 정부조직을 확립하고 국무위원회 위원장인 김정 은의 유일적 영도성을 강화하는 제도적 기반을 제공했다.

국무위원회와 국방위원회 엘리트의 시기별 비교 결과는 2012년 당(5명)-군(7명) 협의체로서 국방위원회 인적 구성으로부터 2021년 군 엘리트 비중이 감소하고 당-국가 엘리트 비중이 77%를 차지하는 국무위원회 당(7명)-정(3명)-군(3명) 구성으로의 변화를 보여준다(김인태, 2021b: 9-10). 군부 비중을 줄이는 구조적 변화 결과 김일성 시대와 유사한 국가권력 체계가 만들어졌고, 국무위원회는 핵심 당-국가 정책엘리트를 포함함으로써 그 위상을 강화했다. 대표적으로 2016년 당 정무국 주요 정책담당 부위원장 5명을 선임했고, 2021년 9월 최고인민회의 제14기 제5차 회의에서 최초로 당 정치국 상무위원 5인 전원을 포함하는 등 국무위원회는 당 중심의 정책결정지도기관의 성격을 확립했다(김인태, 2021b: 10-11).²⁶⁾

25) 최근 3차 ‘역사결의’를 통해 시진핑의 권력 연임에 대한 당중앙위원회 차원의 지지를 확립한 중국공산당의 사전작업 역시 인민해방군에서 시작되었다는 점도 특기할 만하다. 시진핑 정권은 2015년 12월부터 2016년 상반기 대대적인 인민해방군 개혁 추진을 시작으로 2017년 공산당 19차 당대회에서 ‘제6세대’(1960년대 출생자) 후계자 미선발, ‘시진핑 신시대 중국특색 사회주의 사상’의 당장 삼입에 이어 2018년 13기 전국인민대표대회 1차 회의에서 헌법 수정을 통해 국가주석 연임제한 규정을 폐지했다(조영남, 2022: 14-16).

26) 당정관계와 관련해, 당 정무국 부위원장, 정치국 상무위원들의 국무위원회 위원 겸직은 국무위원회의 위상 제고를 의미하지만, 정부조직의 제도적 자율성 확보와는 거리가 있다. 국무위원회는 최고정책지도기관으로서 행정기능 수행과 긴밀히 연결되지만 핵심 엘리트들을 망라하고 ‘국가를 대표하는’ 국무위원장이 주재하는 최고지도기구로서 행정기관보다 주권기관에 가깝다고 볼 수 있다(이교덕, 2018: 47). 이상숙(2019)은 김정은 정권의 국무위원회가 김정일 시대 국방위원회보다 김일성 시대 중앙인민위원회와 가깝다고 본다. 그 근거로 국무위원회와 중앙인민위원회는 국가사업 전반을 다룬다는 점(국방위

표 6. 시기별 국무위원회(국방위원회) 구성 비교

구분	구조	구성			비고
		당	정	군(무력)	
최고인민회의 제14기 제5차 (2021.9.29)	국무위원회 13명 (위원장, 제1부위원장, 부위원장 1명, 위원 10명)	7명 (54%)	3명 (23%)	3명 (23%)	당 +11.0% 정 +6.0% 군 +6.0%
최고인민회의 제14기 제1차 (2019.4.11)	국무위원회 14명 (위원장, 제1부위원장, 부위원장 1명, 위원 11명)	6명 (42.8%)	4명 (28.6%)	4명 (28.6%)	정 +11.9% 당 -7.2% 군 -4.7%
최고인민회의 제13기 제4차 (2016.6.29)	국무위원회 12명 (위원장, 부위원장 3명, 위원 8명)	6명 (50%)	2명 (16.7%)	4명 (33.3%)	당 +8.3% 정 +16.7% 군 -25.0%
최고인민회의 제12기 제5차 (2012.4.13)	국방위원회 12명 (제1위원장, 부위원장 4명, 위원 7명)	5명 (41.7%)	-	7명 (58.3%)	당-군협의체

출처: 김인태, 2021b: 11, <표 6>

지금까지 살펴본 당중앙위원회, 정치국과 정치국 상무위원회, 당중앙 군사위원회, 국무위원회 엘리트 구성 변화는 김정은 정권 10년(2012-2021년)의 당정군관계 변화를 토대로 한 2021년 당규약의 ‘당중앙의 유일적 영도체계’가 당중앙위원회 지위 및 권능 강화와 함께 인적 구성 측면에서 당 우위의 통치체계, 수령영도체계를 확립했음을 보여준다. 특히 김정은은 2021년 당규약에서 강화된 당중앙군사위원회의 위원장, 당중앙위원회의 총비서, 2019년 헌법 개정을 거쳐 권한이 확대된 국무위원회의 위원장을 모두 겸하는 최고수위로서 그 국가대표성, 유일영도성이 강화, 제도화되었다.

입법·주권기관의 당정관계 측면에서는 국무위원회 위원장 조항에 “국가를 대표하는” 규정(제100조)을 삽입해 김정은의 국가수반으로서 위

원회는 국방사업 전반, 내각(정무원) 지도 기능에 대한 법적 명시(국방위원회는 없음) 등을 든다.

상을 공고화한 2019년 4월, 8월 두 차례의 헌법개정이 주목을 요한다. 김정은 정권은 집권 초기 국방위원회 위상과 역할을 약화시키는 한편 최고인민회의와 최고인민회의 상임위원회의 입법활동을 정례화하고 당 협의체 활성화와 마찬가지로 회의 빈도 및 기능을 확대했다. 한편 김정은 권력승계 환경에서 ‘최고주권기관’으로서 역할이 강화된 최고인민회의가 2019년 4월 헌법개정을 통한 국무위원장의 국가대표성 강화, 2019년 8월 헌법개정의 국무위원장 권한 강화를 통해 최근 상대적으로 위상이 하락했다는 분석이 존재한다(김인태, 2021b: 15). 2019년 4월 최고인민회의 상임위원장, 국무위원장에 ‘국가대표성’을 복수 부여해 국무위원장의 위상을 강화하는 한편 8월 국무위원장의 기존 임무와 권한 규정에 최고인민회의 법령, 국무위원회 중요정령과 결정 공포, 다른 나라 주재 외교대표 임명·소환 권한을 추가하며, 국무위원장 선거에 관한 조항을 신설(제101조)한 것은 결과적으로 최고인민회의의 실질적 지위 저하를 의미한다는 것이다. 특히 8월 헌법 개정에서 국무위원장의 선출과 관련해 “국무위원회 위원장은 전체 조선인민의 총의에 따라 최고인민회의에서 선거”하고 “최고인민회의의 대의원으로 선거하지 않는다”고 새롭게 규정함으로써 사실상 최고인민회의의 상위에 국가수반을 배치하는 국가기구 구조로의 변화가 일어난다는 해석이다(김인태, 2021b: 19).²⁷⁾

그러나 김정은의 유일영도성, 국가대표성 강화와 ‘당중앙’을 중심으로 한 일원적 지도·집행체계가 가시화된 결과, 김정은이 대의원 선거에 참여하지 않은 14기부터 최고인민회의가 상대적으로 약화되었다는 주장은 좀 더 지켜볼 필요가 있다(김인태, 2019). 국무위원회 위원장 권한이 강화된 2019년 4월, 8월 개정헌법에서도 최고인민회의는 국가

27) 또한 국무위원회에 새로 제1부위원장 직책을 신설, 최고인민회의 상임위원장을 겸직시킨 것을 헌법상 국무위원회와 국무위원장 지위를 높이고 최고인민회의 상임위원회를 하위기구로 배치하는 것으로 해석한다.

최고주권기관으로서 규정, 제6장 국가기구의 제1절 최고인민회의의 위치를 유지하며 제2절 국무위원회 위원장, 제3절 국무위원회, 제4절 최고인민회의 상임위원회 순의 체제를 지속한다. 또한 국무위원회 위원장을 최고인민회의에서 선거한다는 규정, 국무위원회 위원장 임기와 최고인민회의 임기가 동일하다는 규정에 변화가 없다는 점에서, 국무위원회 위원장이 최고인민회의로부터 정당성을 도출하는 형식은 유지된다고 봐야 한다.²⁸⁾ 실제 최고인민회의의 대의원들의 정기회의보다 최고인민회의 상임위원회 전원회의의 형식으로 최고인민회의의 입법활동이 이뤄지는 것을 고려하면, 형식적인 대의원 선거에 국무위원회 위원장이 불출마하는 방향의 헌법개정은 최고인민회의 상위에 국무위원장을 위치시키는 급진적 변화라기보다는 오히려 최고주권기관의 입법 기능 분리가 심화된 것으로 평가할 수도 있다.²⁹⁾ 물론 이러한 입법·주권기관의 기능적 분업 강화가 제도적 자율성 확보를 의미하는 것은 아니라는 점에서, 제도화와 일원화가 동시에 작동하고 있는 '당중앙의 유일적 영도체계'의 특징의 하나로 해석할 수 있다.³⁰⁾

28) 물론 헌법 조항의 순서상 최고인민회의의 상임위원회는 국무위원회 위원장, 국무위원회 하위에 놓인다고 볼 수 있다.

29) 중국의 경우에도 시진핑 국가주석은 전국인민대표대회의 실제 의원에 해당하는 상무위원회 상무위원에 들어가지 않으며, 공산당 중앙정치국 상무위원 중에 전국인대 상무위원에 들어가는 사람은 전국인대 상무위원회 위원장인 리잔수 뿐이다. 한편 시진핑을 포함한 국가 영도자들은 5년에 한 번 열리는 전국인대에서 3천 여명의 대표 선거 명단에 포함된다.

30) 더불어 당정관계에서는 입법만이 아니라 행정, 사법 기능 운영에 관심을 돌릴 필요가 있다. 특히 김정은 정권의 전략적 노선에서 중요한 위치를 차지하는 경제관리운영과 관련해 내각의 기능 및 역할 강화에 주목해야 한다. 당-국가체제 정상화 맥락에서 김정은 정권에 들어 최고인민회의의 입법 기능의 정례화와 함께, 내각책임제, 내각중심제를 통한 '경제사령부'로서 내각의 강조는 당-정 간 역할 분업, 기능적 효과성 제고 측면에서 일정한 변화를 평가할 수 있다(한기범, 2018: 82-87; 107-112).

2.3 당중앙검사위원회

2021년 당중앙검열위원회(기존 당중앙위원회 기구)를 통폐합하면서 당대회 기구에서 당중앙위원회 기구로 하향조정된 당중앙검사위원회는 기존의 재정감사(경리) 기능에 당중앙검열위원회가 담당했던 당규율 위반 행위 검열, 당원 신소 처리 등의 정책감사 기능을 추가하고, 산하에 신설된 규율조사부, 법무부를 포함하면서 당중앙위원회 사정기관으로의 역할이 확대되었다. 당 비서국에 신설된 규율조사부는 당조직과 당원들의 당규율 위반 행위를 조사하고 법무부는 사법 및 경찰보안기관을 감독하는 역할이 추정되며(오경섭·김진하, 2021: 5), 당중앙검사위원회는 당중앙위원회 기구화를 통해 상설적 기능을 강화하게 되었다. 당중앙검사위원회는 위원장(당 비서 정상학), 부위원장(박태덕, 리히용)을 선임하고 국가검열위원회, 사법·경찰 등 유관기구를 망라해 통제 권능과 기능을 확대했고 중앙 뿐 아니라 도, 시, 군을 포함한 각급 당위원회들에까지 검사위원회, 집행부서를 두어 전당적 체계를 확립했다(김인태, 2021a: 13).³¹⁾

2.4 비서국과 전문부서

2016년 당 위원장 체제를 2021년 총비서 체제로 전환하면서 정무국은 비서국으로 수정되었고 비서국 하 전문부서들의 경우 당중앙위원회가 폐지 및 신설권을 가지고 당대회에 승인을 받는 구조가 당규약에

31) 당중앙검사위원회가 산하에 당 전반에 대한 규율조사부, 국가기구 내 국가보위성, 사회안전성, 중앙재판소, 중앙검찰소 등 법기구를 관리하는 법무부를 망라한 조직적 변화는 2018년 중국 당정기구 개혁이 국가감찰위원회 신설을 통해 당의 반부패 업무에 대한 통일적 영도를 강조하며 중공중앙의 관리감독, 감찰대상의 범위를 확대, 정부기구 및 성원에 대한 감찰기능을 강화한 변화와 유사성을 보인다(황태연 2019, 20, 29). 시진핑 정권의 당정기구 개혁은 당의 기율검사와 국가감찰을 유기적으로 통일하는 국가감찰위원회와 함께 각종 위원회 설립, 중앙영도소조 확대 등에 기반한 당정기구 통합 및 당영도 강화를 통해 당정 간 이원화된 기능적 측면을 약화하고 당의 직접적 통일적 관리, 당정일원화를 추진했다(황태연, 2019: 26).

새롭게 명시되었다. 비서국의 역할은 당 내부사업 문제와 그 밖의 실무적 문제들의 토의결정과 집행에 대한 조직지도로, 비서국 하 조직되는 전문부서는 영역별로 정책 입안 및 집행을 수행한다. 비서국의 인적 구성과 관련해서는 비서국원의 정치국 임명 여부가 강조되는데, 김일성 시대 제6기 비서국 10인 중 정치국 위원은 6명(상무위원 포함), 후보위원 1명, 기타 3명이었던 데 반해 제3차 대표자회 비서국 11인은 정치국 위원 3명(상무위원 포함), 후보위원(8명), 제4차 당대표자회 10인은 정위원 5명, 후보위원 5명을 거쳐 제7기에는 10인 비서 전원이 정치국 위원, 제8기는 8인 전원이 정치국 위원을 맡았다(김인태, 2021a: 11). 한편 2016년 7차 당대회 당시 당 중앙위원회가 책임자를 임명(조직)하는 전문부서는 총 19개였으나,³²⁾ 2021년 8차 당대회 전후로 당중앙위원회 산하 군정지도부, 규율조사부, 법무부, 경제정책실의 전문부서가 신설되었다.³³⁾

표 7. 시기별 '당중앙위원회 비서국(정무국)' 구성 변화

구분	제4차 대표자회	제7기 제1차 전원회의	제8기 제1차 전원회의
명칭	비서국	정무국	비서국
총비서	김정은 (제1비서)	김정은 (위원장)	김정은 (총비서)
비서 (부위원장)	김기남, 최태복, 김경희, 박도춘, 김영일, 김양건, 김평해, 곽범기, 문경덕	최룡해, 김기남, 최태복, 리수용, 김평해, 오수용, 곽범기, 김영철, 리만건	조용원, 박태성, 리병철, 정상학, 리일환, 김두일, 최상건
총계	10명	10명	8명

출처: 김인태, 2021a: 11, <표 5>

32) 14개 부(조직지도부, 간부부, 경공업부, 계획재정부, 과학교육부, 국제부, 군사부, 근로단체부, 군수공업부, 농업부, 선전선동부, 재정경리부, 총무부, 통일전선부), 4개 실(문서정리실, 민방위실, 신소실, 39호실), 그리고 당역사연구소이다(박영자, 2017: 130-131).

33) 2022년 1월 현재, 기존의 19개 부서 중 군사부가 군정지도부(신설), 계획재정부가 경제부로 대체되고, 군정지도부 외 신설된 3개를 합쳐 22개 전문부서가 존재한다.

3. 당 지방기관

3.1 지방당 조직

2021년 당규약에 등장한 당중앙위원회 기구를 중심으로 한 일원적 지도·집행체계인 ‘당중앙의 유일적 영도체계’는 중앙지도기관 뿐 아니라 지방기관, 즉 기층당조직, 인민정권, 인민군 내 당조직, 근로단체에 이르기까지 통일적으로 관철된다. 당 지방기관 체계는 지방당 대표회, 지방당 위원회, 지방당 위원회 전원회의, 지방당 위원회 집행위원회 혹은 상무위원회(정치부), 비서처의 체계를 갖춘다. 2016년 당규약부터 기존에 도당대표회, 시, 군당대표회가 분리 서술되던 편제를 수정, 도, 시, 군당대표회로 통합 서술했고 2021년 당규약은 일원화된 영도체계에 따라 중앙지도기관에서 당대회 개최 시기를 5년에 한 번으로 명기한 데 맞춰 도, 시군당 대표회와 당세포비서대회, 초급당비서대회도 5년에 한 번씩 소집하는 것으로 통일했다.³⁴⁾ 2021년 당규약에 확립된 ‘당중앙의 유일적 영도’의 표현은 당중앙위원회를 제외한 전당, 당조직, 인민정권, 인민군, 근로단체를 포괄해 사용되며, 당중앙위원회의 경우는 당의 유일적영도체계 표현이 사용되었다.³⁵⁾

3.2 인민정권

인민정권 관련 조항은 김정은 후계구도인 2010년 당규약부터 신설되었다. 신설 조항은 프롤레타리아 독재 및 과도기 관련 규정의 변화와

34) 당 대회 소집은 당 중앙위원회가 4년에 1회 소집(1956-1970년), 5년에 1회(1980년)로 명시했다가 2010년 삭제한 후 2016년까지 명시되지 않았다. 2021년 1월 8차 당대회는 2016년 5월 7차 당대회로부터 약 5년 만에 열린 8차 당대회는 당대회 개최 공보가 2020년 8월 26일 정치국 회의에서 나온 이후 5개월 안에 개최되었다.

35) 25조 당중앙위원회는 전당과 온 사회의 김일성-김정일주의화를 자기 투쟁의 총적임무로 틀어쥐고 당의 유일적령도체계를 철저히 세우며 당과 혁명대오를 튼튼히 꾸리고 그 위력을 높이며 혁명발전의 요구에 맞게 로선과 정책을 세우고 혁명투쟁과 건설사업을 정치적으로 지도하며 국내외의 각 정당, 단체들과 사업하며 당의 재정을 관리한다. (2021년 당규약)

관련된 것으로,³⁶⁾ 2010년 당규약부터 인민민주주의독재 기능 강화를 명시하고 북반부 혁명의 목표를 ‘사회주의 강성대국’(2010년), ‘사회주의 강성국가’(2012-2016년), ‘사회주의건설’(2021년)로 제시했다. 김정은 정권의 당정관계와 관련해 주목되는 것은 2010년부터 인민정권 조항은 “인민정권은 당의 령도 밑에 활동한다.”라고 명시하며, 당이 인민정권 안에 “당의 유일사상체계와 유일적령도체계”(2010-2012년), “유일적령도체계”(2016년), “당중앙의 유일적 령도체계”(2021년)를 확립한다는 내용을 담고 있다는 점이다.³⁷⁾ 이러한 인민정권, 즉 국가기구 전반에 대한 당 영도 확립에 대한 규약화는 헌법에 명시된 인민정권에 대한 당의 영도와 상통한다.

3.3 인민군 당위원회

인민군 당위원회 조항 역시 인민정권 조항과 마찬가지로 2010년부터 “조선인민군은 모든 정치활동을 당의 령도밑에 진행한다.”는 문구를 포함했다.³⁸⁾ 2021년 당규약의 인민군 내 당조직 조항은 김정은 정권의 당군관계 변화를 보여주는데, 대표적인 규정은 조선인민군 당위원회가 ‘도당위원회 기능을 수행’한다는 신설 조항이다. 조선인민군 당위원회는 군의 각급 단위 당조직을 망라하는 당위원회로 1961년 당규약부터 당중앙위원회 직속 기구로 존재했으나 특히 2016년 당규약에서 “당 중앙위원회 부서와 같은 권능”을 가진다고 규정된 총정치국에 비해 크게 주목받지 못했다(김성주, 2017). 총정치국 관련 조항이 삭제된 2021년 당규약은 2010-2016년 당규약 조항과 비교해 분명히 축소된 총정치국

36) 8차 당대회 당규약 개정에 이르는 북한의 전국혁명론 변화에 대한 설명은 김태경·이정철(2021) 참고.

37) 한가지 더 특징적인 것은 2010-2016년 조항은 ‘인민정권기관’이라고 규정했던 것을 2021년부터 ‘인민정권’이라고 수정하여 국가기구 자체에 대한 당적 지도를 보다 광범하게 규정하고 있다는 점이다.

38) 2021년 조항은 “조선인민군은 모든 군사정치활동을 당의 령도밑에 진행한다.”고 명기, 군의 활동을 기존에 비해 협의로 정의하고 있는 것이 관찰된다.

의 위상을 반영한다.³⁹⁾ 2021년 당규약은 김정은 정권 초기 권한이 팽창했다가 약화된 총정치국과 구별된 군 당위원회 집행위원회 등을 포함해, 당의 군에 대한 다양한 지도·통제 형태의 존재를 확인시켜준다. 실제 2021년 7월 24-27일 건군 이래 최초로 열린 조선인민군 제1차 지휘관·정치일꾼 강습회는 연대급 이상 전군 군정간부의 대회합에서 기존의 “조선인민군 군중, 병중부대” 지휘체계에서 변화된 군중(공군, 해군, 전략군) → 군단 → 사단 → 여단 → 연대의 지휘체계 지휘관과 정치위원들, 인민군당위원회 집행위원회 위원들, 군 총정치국, 총참모부, 국방성(전 인민무력성) 간부들이 참가했다(이준혁, 2021: 2; 김유진, 2021). 김정은 정권의 군 체계 변화는 조직지도부, 군정지도부, 총정치국, 중앙군사위원회, 군 당위원회 집행위원회 등 다양한 당의 통제형태가 정립됨으로써 당군관계 확립, 당의 군 통제가 강화되었음을 보여준다.

3.4 근로단체

마지막으로 1970년부터 등장한 근로대중사업체계에 대한 조항은 1970-1980년 “근로대중의 조직들은 당의 지도하에 자기의 사업을 진행한다.” 규정에서 2010년부터 인민정권, 인민군 당위원회와 통일된 표현인 “근로단체들은 당의 령도밑에 활동한다.” 규정으로 수정되었다. 당의 외곽단체로서 당과 대중을 연결하는 ‘인전대’(transmission belt)인 대중조직

39) “조선인민군 총정치국은 인민군당위원회의 집행부서로서 당중앙위원회 부서와 같은 권능을 가지고 사업한다.”(2016년 당규약) “조선인민군 당위원회는 도당위원회 기능을 수행하며 당 중앙위원회의 지도 밑에 사업함.”(2021년 당규약) 2012-2016년 5년간 김정은 정권에서 특히 군부는 약 40%가 교체되었는데(김에스라 오경섭, 2019: 163), 정권 초기 당군통제는 2010년 당규약 개정에서 “당중앙위원회 부서와 같은 권능을” 가지는 것으로 위상 강화된 총정치국의 주도 하에 이뤄졌다(김동엽, 2015). 한편 2017년 말 총정치국에 대한 조직지도부 검열을 통해 황병서 총정치국장이 해임된 이후 총정치국장은 정치국 상무위원회에서 배제되는 등 격하되어 총참모부, 인민무력부와 함께 군 수뇌부의 3자 균형, 경쟁체제가 형성되었다(고재홍, 2021: 4). 2019년 당중앙위 부서로 신설된 군정지도부가 총정치국의 군에 대한 당생활지도권 일부를 이관받아 당의 군에 대한 직접 통제를 강화하는 조직적 변화가 일어났다(이기동, 2021b: 11; 고재홍, 2021: 4).

의 사업체계를 기술하는 근로단체 조항은 1970년에는 4개 근로단체 조직인 직업동맹, 농업근로자동맹, 사회주의로동청년동맹, 녀성동맹 각각에 대한 서술이 존재하다가 1980년부터 청년동맹을 제외하고는 근로단체로 포괄적으로 서술한다. 한편 2021년 당규약은 청년운동 단체와 관련해, 기존의 ‘김일성사회주의청년동맹’이 아닌 2021년 개칭된 ‘사회주의 애국청년동맹’의 명칭을 반영했다.

IV. 김정은 정권 당정군관계 분석: 제도화와 일원화

지금까지 2021년 당규약에 명시된 ‘당중앙의 유일적 영도체계’의 조직적 구성을 분석함으로써 지난 김정은 정권 10년간 구축된 수령 중심의 수직적 권력구조와 당-정-군의 제도적 변화를 살펴보았다. 아래에서는 ‘당중앙의 유일영도체계’에서 확인되는 김정은 정권의 당정군관계의 성격을 제도화와 일원화의 두 측면에서 평가한다.

우선 ‘당중앙의 유일적 영도체계’의 확립은 김정은 정권 출범 초기 해임, 숙청 등을 통한 군부 엘리트의 정치적 제한 및 당적 통제 강화, 세포비서대회, 사상일꾼대회 등 각급 당 회의체 활용, 7차 당대회 이후 전원회의, 정치국 확대회의, 군사위원회 회의, 정무국 회의 등 다양한 당 협의체 운영 정례화에 이르는 당 중심의 통치 및 운영체계 제도화의 특징을 가진다. 전당의 사업을 조직지도하는 당중앙위원회 기구를 통한 유일영도체계는 정권 초기부터 ‘공포정치’ 등을 통한 당군통제 강화, 제7기 당중앙위원회에서 당·정 비중, 제8기에서 당 엘리트 비중 강화를 바탕으로 2021년 8차 당대회에서 당중앙위원회 지도집행기구 권능을 강화한 규약화를 통해 정비되었다.

다음으로 ‘당중앙의 유일적 영도체계’ 확립은 일원화의 특징을 보인

다. <총비서 → 당중앙위원회> 지도 관계, 그리고 기존의 당중앙위원회-당중앙검사위원회 이원적 구조의 당중앙위원회 통합을 통한 ‘당중앙의 유일적 영도’의 일원적 지도·집행체계 수립은 수령과 당, 당-국가 시스템의 일체화 경향을 강화했다(김일기·김인태, 2021; 김일기·채재병, 2021). 대표적으로 당정군 최고수위(당총비서, 국무위원장, 당중앙군사위원회 위원장·공화국 원수)에 차석직책을 정비한 변화(당중앙위원회 제1비서, 국무위원회 제1부위원장, 당중앙군사위원회 부위원장·인민군 원수)에서 확인되듯 당정군 영역의 제도화가 권력기구 ‘상부구조’ 중심의 개편을 통한 김정은의 유일영도성, 국가대표성 강화에 맞춰 있다는 점이 주목된다(김인태, 2021b: 17).

마지막으로 당 우위 정치시스템 확립과 함께 최고인민회의, 국무위원회 및 인민군대, 내각 등의 기능과 역할, 권한에 대한 법제적 정비, 인적 엘리트 교체를 통해 당정군 역할 분업이 강화되었다는 특징이다. 수령-당이 밀착, 일체화되는 유일영도체계 확립에서 보듯 각 영역의 제도적 자율성 강화로 이어지지 않는지만 당정군 간 역할 분업의 가시화는 기능적 효과성 강화의 측면에서 주목된다.

종합하면, 정부 기능, 역할 분업과 당 통제 복원을 통한 당국가체제 제도화와 일원화의 양립을 ‘당중앙의 유일적 영도체계’의 특징으로 평가할 수 있다. 제도화와 일원화의 병행 현상은 ‘당중앙’의 의미 자체에 대한 질문을 던지게 만든다. ‘당중앙’을 수령으로서 김정은과 조직으로서 당중앙위원회의 중의적 의미로 접근하는 대신 유일영도체계의 핵심을 구성하는 수령으로 읽게 되면, 당중앙의 유일적 영도체계의 일원화 경향은 쉽게 설명이 되지만, 이는 논리적으로 일원화로 편중된 ‘비정상적’ 당-국가체제의 구조적 한계에 대한 평가와 전망으로 귀결된다.⁴⁰⁾

40) 다수 기존연구들은 ‘당중앙’의 중의성과 관련해, 수령 개인의 ‘당중앙’ 의미가 지배적이라 해석한다(이기동, 2015: 64; 박영자, 2017: 103). 김인태(2021b: 21)는 특히 “김정은과 당중앙위원회의 ‘수직적 관계’, 당중앙위원회와 당의 ‘전일적 구조’, 수령영도체계와 당

‘당중앙의 유일적 영도체계’의 본질이 당, 당중앙, 김정은의 일체화에 있다면, 8차 당대회 당규약이 확립한 일원적 체계, 측근을 중심으로 한 핵심 엘리트 배열, 김정은의 국가대표성 및 권력구조 강화가 마무리되면서 당-국가기구 개편 및 제도화는 궁극적으로 제한될 것이라 상정할 수 있다. 유일영도체계 확립에서 제도화는 일원화 목적에 복무하는 ‘수단’으로서 당-국가체제의 제도화는 수령영도체계 확립에 필수적인 한정된 범위로 진행되고 정체될 것이라 보는 것이다. 또한 당 중심의 유일영도체계의 일원화된 체계는 당군관계, 당정관계에서 과도한 권력집중에 따른 비효율, 자율성 저하의 문제를 발생시킬 것이라 예상할 수 있다.

다른 한편 2019년 말 이후 외부적 환경의 악화, 국내 사회경제적 난관에 따른 위기관리체제 강화 맥락에서 김정은 정권이 당정군관계의 일원화와 밀착한 제도화를 통해 당의 관리 및 통제를 강화하고 효율성을 제고하는 시도에 초점을 맞춰 평가할 수도 있다. ‘당중앙’을 조직으로서 당중앙위원회의 측면을 강조해 읽는 것이다. 최근 김정은 정권은 출범 초기부터 강조한 경제관리개선, 인민생활 제고와 관련해 시장 메커니즘의 강화라는 ‘수직적 분권화’ 뿐만 아니라 ‘특수단위 경제’에 대한 공격과 내각 책임성을 강조하는 ‘수평적 집권화’, 시장 대신 국가의 재집권화를 강조하는 ‘수직적 집권화’ 등 혼재된 접근을 보이고 있다(임수호, 2021). 임수호(2022, 112-115)는 김정은 시대 경제발전과 관련된 북한의 전략적 노선을 투자 자원배분 메커니즘이 아닌 투자자원 원천마련과 관련된 관료적 이익균형의 관점에서 파악하면서, 김정일 시대 비대화된 ‘특수단위 경제’(당군경제, 제2경제)로부터 내각경제로 이권을 이전하려는 개입을 정책 변화의 요인으로 평가한다.⁴¹⁾

지도체계의 ‘일체화’”를 비판하고 당 지배구조 하 국가지도기구 역할 축소와 운영의 구조적 제한성을 현 김정은 정권의 한계로 지적하면서 향후 제도적 개편, 보완 필요성을 제기한다.

김정은 정권 10년의 전략적 노선 부침에 대한 이러한 독해는 2021년 8차 당대회에서 명시된 당중앙의 유일적 영도체계가 갖는 일원화 및 제도화의 특징을 이해하는 데 중요한 배경을 제공한다. 수령영도체계의 경로의존성에서 김정은 정권은 ‘모노선’(경제국방병진노선)의 슬로건, 즉 병진의 우선순위를 유지하는 한편 새로운 ‘자노선’들(경제핵무력병진노선, 경제발전총력집중노선 등) 하에서 내각책임제, 내각중심제 강화를 추진했고 최근에는 보수적 조치에 가까운 국가의 ‘재집권화’ 경향을 보이고 있다.⁴²⁾ 이러한 경제정책상 지속과 변화는 1970년대 이래 당군경제가 내각경제와 분리, 발전한 북한의 ‘분절화된 경제’ 상황에서 인민경제, 내각경제 비중 확대를 위해 선군 기간 특수단위화된 군 경제 이권을 이전하는 관료정책적 이익균형 조정 과정으로서, 김정은 시대 당정군관계 변화가 어떤 정치경제적 맥락과 연동되어 있는지를 이해하는 데 도움을 준다.

당정군관계에 대한 이론, 비교적 시각에서 확인하듯, 당국가체제에서 정부, 군대 등 국가 주요 기구의 기능 및 역할 분리, 역량 강화와 당의 수직적 통제는 반드시 상충된 긴장을 드러낸다고 볼 수 없다. 민군 통

41) 임수호(2022: 11-13)는 김일성 시대 이래 이데올로기화된 ‘중공업우선주의,’ ‘경제국방병진노선’과 같은 ‘모(母)노선’과 김정은 시기 ‘경제핵무력병진노선’, ‘경제발전총력집중노선’ 등과 같은 ‘자(子)노선’으로 전략적 노선을 구분하면서, 최근 김정은 시대 경제정책 변화과정에 드러난 의제설정, 레토릭이 어느 부문에 얼마나 투자하는가의 자원배분 우선순위 문제라기보다 어디서 재원원천을 끌어올 것인가 하는 투자재원 마련을 둘러싼 관료적 이익균형 문제일 수 있다고 해석한다.

42) 김정은의 2012년 4.6 담화에서 내각책임제, 내각중심제가 강조된 이후 2014년 ‘우리식 경제관리방법’ 채택을 통한 사회주의기업책임관리제, 포전담당제 등 경제개혁조치 실행은 2018년 4월, 2013년의 ‘경제핵무력병진노선의 결속’과 ‘경제발전총력집중’의 새로운 전략적 노선 채택으로 이어졌다. 이러한 새로운 노선 채택 과정에 실제로 내각경제에 대한 자원배분 우선순위상 변화가 관찰되지는 않았으나, 특권경제 기반에 대한 공격을 통해 내각경제 재원을 확보하는 흐름은 지속되었다. 최근에도 김정은 정권은 제재, 팬데믹으로 무역이 봉쇄된 위기관리국면에서 다시 특수단위 경제에 대한 비판을 강화했다(임수호, 2021).

제와 군사적 효과성에 대한 비교연구에서 지적하는 바, 민주주의체제 뿐 아니라 비민주주의체제 내 민간의 강력한 통제가 군사적 효과성과 양(+)⁴³⁾의 상관관계를 가진다고 할 때, 김정은 정권의 당 우위 시스템, 수령영도체계의 당군관계 확립과 군 기능의 효과성 제고는 양립가능한 것으로 유추할 수 있다. 당군관계와 더불어 최고인민회의 입법 기능 강화 및 내각경제 활성화와 관련해서도 군, 주권, 행정, 사법기관의 기능적 효과성과 제도적 자율성을 검토할 수 있다.

우선 당군관계에서는 김정은 정권이 내부 공안 부문의 강화를 바탕으로 중앙당 및 당조직, 당정군 하부조직 체계를 강화함으로써 당군통제를 확립한 과정을 핵심사일 전력 강화, 이에 기반한 대외관계 개선 추진, 군사혁신 및 군 조직재편을 통한 군 위상과 역할 변화와 연관해 평가할 수 있다(박형중, 2019: 90-92).⁴³⁾ 2017년 말 국가핵무력 완성 선언 이후 외교 노력 전개, 재난복구 등 비전투부문에서 군 역할 증대, 군 상업활동에 대한 국가 개입 등의 변화는 김정은 시대 군사적 효과성과 당군통제가 병행되고 있음을 확인시켜준다. 당정관계에서는 경제정책 변화과정에서 내각의 기능 및 권한 강화와 관련해 2013년 4월 경제일선에 복귀한 박봉주 내각총리가 김정일 시대 가진 경제간부 인사권, 경제정책 검열권은 부여받지 못한 채, 당 정치국 상무위원, 당 중앙군사위원을 겸직함으로써 당 정책집행 측면이 강화된 점, 김정은 시대

43) 특히 비대칭 핵전력은 핵심사일 기술개발에 관련된 과학기술 및 인력에 대한 일인, 혹은 소수의 독점적 통제가 가능해 재래식 전력 증강에 따른 군의 영향력 확장 우려로부터 상대적으로 자유롭다는 점에서, 외부위협에 직면한 독재정권의 국내정치적 목적(쿠데타 방지)에 부합한다는 이점이 있다(김보미, 2017). 김정은 정권의 핵심사일 개발을 중심에 둔 국방력 건설은 군사적 효과성 제고와 당군 통제 강화의 양립에 기여한다고 볼 수 있다. 군의 경제활동과 관련해서는 김정은 시대 군의 독자적 이익추구 및 외화벌이 활동이 제한되고 국가사업 동원이 두드러진다는 점에서 장쩌민 시기 중공의 군 상업활동 금지와 상통하는 측면이 관찰된다(김동엽, 2015; 허규호·안경모, 2020: 91). 김정은 시기 보다 다양한 군의 역할 및 전문화, 현대화 강화에 대해서는 허규호·안경모(2020), 고재홍(2021) 참고.

내각의 전문 기술관료들이 전문성을 인정받아 당 간부 등용, 검직 사례가 늘어났다는 점에서 행정적 효과성 제고 노력과 제도적 자율성 확보는 거리가 있다는 것을 확인할 수 있다(한기범, 2018: 108-111).

문혁 이후 덩샤오핑 체제 하 ‘당정분리’ 시스템으로부터 시진핑 2기 체제에 들어 당정일원화, 당 통제가 강화된 중국의 당정관계 변화는 김정은 정권 10년의 당정군관계에서 드러나는 기능적 효과성과 제도적 자율성 간 괴리에 좋은 비교를 제공한다.⁴⁴⁾ 오는 가을 20차 당대회를 앞두고 중공 중앙위원회가 2021년 11월 세 번째 ‘역사결의’를 통해 시진핑의 당중앙 핵심 및 전당의 핵심 지위를 강화하고 당중앙의 권위와 집중 통일 영도를 ‘공식화’한 것은(조영남, 2022), 김정은 정권이 ‘당중앙의 유일적 령도’에 따른 일원적 위기관리체제를 새롭게 확립한 것과 상통하는 것으로 보인다. 특히 당중앙위원회 역사결의를 통해 중공이 시진핑과 ‘시진핑 사상’을 확립하는 ‘두 개의 확립’에 대한 당 통치 엘리트 합의, 전 당원의 지지를 구축한 변화는 ‘신시대’로 상징되는 시진핑의 권력 연임을 정당화하는 권위주의체제 강화 흐름에서 주목된다(조영남, 2022: 22-23, 이정남, 2020). 물론 양국은 당국가 지도체제상 분명한 차이를 가지며 당정군관계와 관련해 업무 분공과 역량, 제도화 정도에서도 차이가 존재한다.⁴⁵⁾ 그럼에도 2021년 개정 당규약에서 관

44) 조영남(2021: 59-63)은 시진핑 총서기를 중심으로 한 ‘공산당의 전면 영도 강화’를 개혁 개방 이후 확립되어온 권력구조의 근본적 변화, 즉 정치 제도화 및 집단지도 체계의 진퇴 문제로 다루는 학계 논쟁과 관련해, 권력집중 현상의 원인 및 수준에 대한 분석을 소개한다. 이에 따르면, 시진핑 시기 권력집중은 중앙만이 아닌 지방, 국가, 사회, 기업 등을 포괄하는 수준에서 당으로의 권력집중의 특징을 가지며, 원인과 관련해서는 권력집중이 시진핑 시기 권력집중을 시진핑 개인의 문제가 아닌 중국 전반의 체계적이고 심도 있는 개혁 추진을 위한 필요에서 정치 엘리트의 합의에 기반한 것이라는 일부 평가들이 존재한다.

45) 시진핑 정권 1기(2012-2017)부터 ‘집권형 집단지도’가 나타났음에도 불구하고 중국의 당-국가체제는 덩샤오핑 체제 이래 집단지도의 원칙, 공식 규범이 지속되고 있다는 점에서(조영남, 2019: 318-320), 수령영도체제의 북한 당-국가체제와는 근본적 차이가 존재한다. 더욱이 시진핑 정권의 중국공산당 지도체계는 여전히 당중앙위원회와 함께 당중

찰되는 사회주의 일반론적 변화 및 중국공산당과의 ‘통약성’ 강화를 감안하면, 2015년 말부터 진행되어온 시진핑의 권력연장 준비과정에서 법제도적 정비, 레토릭의 변화를 김정은 정권의 ‘당중앙의 유일적 영도’ 확립과 무관하다고 보기는 어렵다.⁴⁶⁾ 특히 한반도 평화프로세스의 진전과 교착 과정에서 최근 양국이 전략적 밀착, 사회주의체제 간 양당, 양국의 단결, 친선을 강조하는 흐름은 당 우위 시스템의 재확립을 통한 당중앙 유일영도의 공고화라는 김정은 정권의 통치구조 확립에 우호적 환경을 조성한다고 볼 수 있다.

양기울감사위원회가 당대회 기구로 존재하는 이원적 구조를 유지, 당중앙감사위원회가 당중앙위원회 기구로 편입되어 일원적 구조를 형성한 2021년 조선노동당규약과 분명한 차이가 존재한다. 베트남공산당의 경우는 총비서, 국가주석, 수상, 국회의장을 중심으로 한 ‘4주 체제’의 집단지도체계가 유지되고 있어 북한의 수령제와의 차이는 더욱 뚜렷하다. 다만 특기할 점은 베트남공산당 역시 북한과 마찬가지로 당중앙감사위원회를 당대표대회에서 당중앙위원회와 함께 선거했던 것을 당중앙위원회에서 선거하는 것으로 2021년 수정했다는 점이다.

- 46) 2021년 당규약 당면목적과 최종목적 규정에 새롭게 명기된 ‘부강하고 문명한 사회주의 건설’, ‘인민의 이상이 실현된 공산주의 실현’ 표현은 개혁개방기 중국공산당 당장, 베트남공산당 조례에서 공통적으로 발견되는 표현이다. 또한 2019년 헌법의 ‘김정은 동지를 수반으로 하는 당중앙위원회’, 2021년 당규약의 ‘당의 수반’ 표현은 19차 중국공산당 당대회 당장에 등장하는 ‘시진핑 동지를 핵심으로 하는 당 중앙’ 표현과 유사하다. ‘시진핑을 핵심으로 하는 당 중앙’은 18기 6중전회에서 처음으로 등장했고 최근 19기 6중전회 공보에서는 마오쩌둥과 덩샤오핑을 ‘주요 대표’로 명시하고 시진핑을 ‘핵심’으로 규정해 시진핑의 차별성을 부각했다(성균중국연구소, 2021: 135).

V. 결론

사회주의 체제의 당군관계에 대한 비교연구는 민간 통제가 군사적 효과성을 저해할 수 있다는 민군관계에 대한 헌팅턴의 고전적 주장이 민-군 엘리트 간 갈등을 전제하는 것을 비판하면서 당군관계, ‘군복 입은 당’인 군에 대한 당 통제는 오히려 공생, 협력적 성격을 가짐을 지적했다. 이러한 사회주의 당군관계 프레임 하에 김정일 시대의 ‘선군정치’는 국가(정권) 안보상 군의 역할을 중시하는 노선으로 권력구조상 군이 당 통제를 침범하는 것은 아니라는 점이 주지된다. 그럼에도 후계 구도의 공고화 과정에서 김정은 정권은 김정일 시대 과대대표된 군부의 정치적 영향력을 축소시키며 당군통제를 강화하고 선대의 위기관리 체제에서 형해화된 당국가 지도·집행체계를 복원했다. 이러한 당군관계 확립과 더불어 2016년 국무위원회 신설을 전후한 김정은의 유일적 영도성에 대한 강화, 제도화 시도는 2019년 두 차례 헌법 개정을 통한 김정은의 국가대표성 명기 및 국무위원장 권한 강화, 2021년 당규약 개정에서 당중앙위원회 권능 강화 및 당 수반-총비서의 당중앙위원회를 통한 유일적 영도체계 확립을 거쳐 완결되었다고 평가할 수 있다. 동시에 김정은의 유일영도성 제도화 과정에서 당 협의체 정치의 활성화, 군 엘리트의 상대적 후퇴, 최고인민회의의 입법 기능 정례화 및 내각책임제, 내각중심제 강화 등 당 우위 시스템 하 정, 군의 기능·역할 분업도 제고되었다.

결론적으로 2021년 당규약 개정에 이르는 지난 10년 간 조직지도체제 및 엘리트 구성의 변화를 통해 김정은 정권은 당 중심의 지도집행체제 강화와 이에 밀착된 수령의 유일영도체계 확립을 구축했다. 이제 남은 문제는 이러한 일원화된 조직체제, 통치구조로부터 어디로 나아갈 것인가일 것이다. 김정은 정권의 ‘당중앙의 유일적 영도체계’의 전

망에 대해서는 김정은과 당중앙, 당이 동일한 것으로 의미화하는 조건에서 당 조직체계를 제도화한 현 수준으로부터 국가기구의 제반 기능 영역별 분화, 역량 강화가 얼마나 진전될 것인가, 특히 내각책임제, 내각중심제가 얼마나 성과를 보일 것인가를 이후의 당정관계와 관련해 중요하게 살펴보아야 할 것이다. 코로나19 팬데믹에 따른 장기간 국경 봉쇄 속에서 일원적 위기관리체제를 정당화하고 있는 김정은 정권이 최근 경제정책상 일련의 보수적 조치를 취하며 소위 '특수단위 경제'에 대한 압력을 지속하고 내각의 관리통제, 국가의 재집권화를 강조하는 흐름에서, 정·군에 대한 당의 통제와 국가기구 집행력, 효과성의 문제는 더 지켜봐야 할 것으로 보인다. 이는 김정은 정권의 '당중앙의 유일적 영도체계' 하에서 일원화와 함께 당정군 역할 분업 및 강화에 따른 제도화가 얼마나 병행될 수 있는가를 보여줄 것이다.

참고문헌

- 조선로동당 규약. (1946, 1948, 1956, 1961, 1970, 1980, 2010, 2012, 2016, 2021).
- 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법. (1998, 2009, 2012, 2016, 2019.4, 2019.8).
- 고재홍. (2021). 2018년 이후 북한 군사동향의 특징과 전망. *INSS 전략보고*, 144: 1-14.
- 기세찬. (2012). 중국 당-군관계에 관한 일고찰: 당과 군의 관계의 변화와 현재의 특징. *국방연구*, 55(4): 25-52.
- 김갑식. (2013). 권력구조와 엘리트 장달중 (편). *현대 북한학 강의*. 사회평론.
- 김갑식. (2014). 김정은 정권의 수령제와 당, 정, 군 관계, *한국과 국제정치*, 30(1): 29-64.
- 김갑식 외. (2015). *김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당, 정, 군 관계, 권력 엘리트 지속성과 변화*. 통일연구원.
- 김동엽. (2015). 당·정·군 관계의 지속성과 변화. 김갑식 외. *김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당, 정, 군 관계, 권력 엘리트 지속성과 변화*. 통일연구원.
- 김동엽. (2019). 김정은 시대 북한의 군사 분야 변화와 전망. *경제와 사회*, 122: 76-103.
- 김보미. (2017). 북한의 당군관계, 그 결과: 북핵개발의 국내정치적 요인과 핵전력 지휘통제체제. *현대북한연구*, 20(3): 99-137.
- 김성주. (2017). 북한군 ‘당위원회’에 관한 연구: 형성과 발전과정, 기능을 중심으로. *국방연구*, 60(3): 1-24.
- 김에스라·오경섭. (2019). 김정은 핵심집단 특성. 오경섭 외. *김정은 정권 핵심집단 구성과 권력동학*. 통일연구원.
- 김유진. (2021). 김정은, 사상 첫 전군지휘관 강습 주제…핵 언급 없어. *경향신문*, (7월 30일).
- 김인태. (2019). 북한 최고인민회의 제14기 대의원 선거 결과 분석. *INSS 이슈브리프*, 116: 1-5.
- 김인태. (2020). 북한의 수령영도체계에 관한 연구: 김정은 시대를 중심

으로. *경남대학교 대학원 박사학위 논문*.

- 김인태. (2021a). 김정은 시대 10년: 「노동당 중앙지도기관」의 구성과 변화. *INSS 전략보고*, 133: 1-21.
- 김인태. (2021b). 김정은 시대 10년: 「국가지도기구」의 구성과 변화. *INSS 전략보고*, 138: 1-24.
- 김일기·김인태. (2021). 북한의 「개정 당규약」 분석과 시사점. *INSS 전략보고*, 127: 1-17.
- 김일기·채재병. (2021). 제8차 노동당 대회와 북한정치: 평가와 전망. *INSS 전략보고*, 131: 1-18.
- 김태경·이정철. (2021). 조선노동당 제8차대회 당규약 개정과 북한의 전국 혁명론 변화. *통일정책연구*, 30(2): 1-18.
- 김한권. (2018). 2018 중국 양회와 한중관계. *IFANS 주요국제문제분석* 2018-17, 국립외교원 외교안보연구소.
- 나영주. (2001). 중국 인민해방군의 경제활동과 당의 대군통제. *한국국 제정치학회*, 41(4): 233-252.
- 박명규 외. (2011). *북한 김정은 후계체제: 구축과정·엘리트·정책·안정성*. 서울대학교 통일평화연구원.
- 박영자. (2017). *김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로*. 통일연구원.
- 박영자 외. (2018). 김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성. *KINU 연구총서*, 18-22. 통일연구원.
- 박형중. (2019). 권력세습과 통치연합 재편. 오경섭 외. *김정은 정권 핵심집단 구성과 권력동학*. 통일연구원.
- 서동만. (1996). 북한 당군관계의 역사적 형성: 한국전쟁 이후부터 1961년 전후 시기까지를 중심으로. *통일문제연구*, 8(2): 59-193.
- 성균중국연구소. (2021). 19기 6중대회 심층 분석: “시진핑 시대로의 초대”. *성균차이나브리프*, 130-135.
- 안종철. (1997). 김정일 체제유지와 북한인민군의 이중조직에 관한 연

- 구. *한국동북아논총*, 6: 161-182.
- 안치영. (2018). 중국공산당 19차 당 대회 보고와 시진핑(習近平) 신시대 중국 특색 사회주의 사상. *동향과 전망*, 102: 144-185.
- 오경섭 외. (2019). *김정은 정권 핵심집단 구성과 권력동학*. 통일연구원.
- 오경섭 외. (2021). *김정은 지배체제 구축과 권력 안정화*. 통일연구원.
- 오경섭·김진하. (2021). 조선노동당 제8차 대회 분석(3): 정치 분야. *Online Series*, CO 21-03.
- 이교덕. (2018). 김정은 시대 국가기구의 위상과 역할. 박영자 외. 김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성. *KINU 연구총서 18-22*. 통일연구원.
- 이기동. (2010). 제3차 노동당 대표자회 이후 북한 권력구조 확립의 쟁점과 과제. *한국과 국제정치*, 26(4): 215-242.
- 이기동. (2015). 수령제의 지속성과 변화. 김갑식 외 (2015). *김정은 정권의 정치체제 수령제 당 정 군 관계 권력 엘리트 지속성과 변화*. 통일연구원.
- 이기동. (2021a). 북한의 8차 당대회 당규약 분석. *INSS 이슈브리프* 267: 1-6.
- 이기동. (2021b). 김정은 시기 군에 대한 당적 지도와 통제. *INSS 전략보고*, 140: 1-13.
- 이상숙. (2019). 북한 김정은 시기 국가기구의 특징: 김일성 김정일 시기와 비교를 중심으로. *북한연구학회보*, 23(2): 85-103.
- 이상숙. (2020). 북한의 당정관계 변화와 대외정책: 중국과의 비교를 중심으로. *정책연구시리즈 2020-14*, 국립외교원 외교안보연구소.
- 이양호. (2003). 중국 인민해방군의 경제활동 축소. *국제정치연구*, 6(1): 149-165.
- 이정남. (2020). 시진핑 ‘신시대’ 중국의 정치체제: 당국가체제의 ‘진화’와 새로운 패러다임의 권위주의체제의 등장. *중소연구*, 44(3): 7-48.
- 이정철. (2018). 쿠바와 북한의 7차 당대회 비교: 당군관계와 체제론. *국방연구*, 61(1): 1-20.
- 이종화. (2012). 중국 당정관계의 지속과 변화. *중국과 중국학*, 17: 99-132.
- 이준혁. (2021). 북한군의 제1차 지휘관, 정치일꾼강습회 분석. *INSS 이슈브리프*, 267: 1-4.

- 임수호. (2021). 8차 당대회 이후 북한의 경제전략 기조와 시사점. *INSS 전략보고*, 115: 1-21.
- 임수호. (2022). 북한 경제전략 변화의 정치동학: 이데올로기, 이익갈등, 경제정책. *INSS 연구보고서 2021-15*, 1-127.
- 장윤미. (2021). 중국의 당, 국가, 사회의 관계: 거버넌스 구조의 변화. *중소연구*, 45(1): 217-252.
- 장철운. (2021). 북한의 군사력 및 군의 역할 변화에 대한 평가와 전망. *북한 김정은 정권 10년 평가와 전망 학술회의 자료집*, (2021.11.2).
- 조영남. (2019). *중국의 엘리트 정치: 마오쩌둥에서 시진핑까지*. 민음사.
- 조영남. (2021). 개혁기 중국 엘리트 정치의 연구 현황과 과제. *중소연구*, 45(3): 7-101.
- 조영남. (2022). 중국공산당의 세 개의 '역사 결의' 비교 분석. *중국사회과학논총*, 4(1): 4-30.
- 한기범. (2018). 내각의 체계와 특징. 박영자 외. 김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성. *KINU 연구총서 18-22*, 통일연구원.
- 한병진. (2021). 김정은과 엘리트 및 인민의 관계. 오경섭 외. *김정은 지배체제 구축과 권력 안정화*. 통일연구원.
- 허규호·안경모. (2020). 김정은 시기 북한 군부의 역할과 성격 변화에 대한 연구: 전문직업주의의 부상을 중심으로. *국방정책연구*, 35(4): 69-101.
- 황태연. (2019). 중국의 당정관계 변화, 마오쩌둥 시대로의 회귀인가?: 시진핑 시대 당정 기구개혁을 중심으로. *현대중국연구*, 21(2): 1-35.

Alaggapa, M. (2001). *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia*. California University Press.

Albright, David E. (1980). A Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations, *World Politics*, 32(4): 553-576.

Bruneau, Thomas C and Florina Cristiana Matei, eds. (2015). *The Routledge*

- Handbook of Civil-Military Relations*. Routledge.
- Bruneau, Thomas C, and Aurel Croissant. (2019). The Nexus of Control and Effectiveness. In: Thomas C. Bruneau and Aurel Croissant (eds). *Civil-Military Relations: Control and Effectiveness Across Regimes*. Lynne Rienner.
- Burns, John P. (1994). China's Nomenklatura System. *Problems of Communism*, 33.
- Colton, Timothy J. (1978). The Party-Military Connections: A Participatory Model. In Dale R. Herspring and Ivan Volgyes. (eds). *Civil-Military Relations in Communist Systems*. Colorado: Westview Press.
- Goh, Kevin and Julia Muravska. (2012). *Military-Owned Business: Corruption and Risk Reform*. Transparency International.
- Grewert, Elke and Zeinab Abul-Magd, eds. (2016). *Businessmen in Arms: How the Military and Other Armed Groups Profit in MENA Region*. Rowman and Littlefield.
- Herspring, Dale R. (1978). "Introduction." In Dale R. Herspring and Ivan Volgyes. (eds). *Civil-Military Relations in Communist Systems*. Westview Press.
- Huang, Yasheng. (1996). *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-Local Relations during the Reform Era*. Cambridge University Press.
- Huntington, S. P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Harvard University Press.
- Kolkowicz, Roman. (1978). Interest Groups in Soviet Politics: The Case of the Military. In Dale R. Herspring and Ivan Volgyes. (eds). *Civil-Military Relations in Communist Systems*. Westview Press.
- Lieberthal, Kenneth. (1995). *Governing China: From Revolution Through*

- Reform*. W. W. Norton.
- Mendee, J. (2015). Civil-military relations in a dictatorship: North Korea. In Bruneau, Thomas C and Florina Cristiana Matei. (eds). *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. Routledge.
- Odom, William E. (1978). The Party-Military Connection: A Critique. In Dale R. Herspring and Ivan Volgyes. (eds). *Civil-Military Relations in Communist Systems*. Westview Press.
- Peceny, Mark, Caroline C. Beer and Shannon Sanchez-Terry. (2002). Dictatorial Peace?. *American Political Science Review*, 96(1): 15-26.
- Perlmutter, Amos and William M. LeoGrande. (1982). The Party in Uniform: Toward a Theory of Civil-Military Relations in Communist Political Systems. *American Political Science Review*, 76(4): 778-789.
- Schurman, Franz. (1968). *Ideology and Organization in Communist China*. 2nd eds. University of California Press.
- Shirk, Susan. (1993). *The Political Logic of Economic Reform in China*. University of California Press.
- Way, Christopher and Jessica Weeks. (2013). Making It Personal: Regime Type and Nuclear Proliferation. *American Journal of Political Science*, 58(3): 705-719.
- Zheng, Yongnian and Gang Chen. (2015). The Chinese Communist Party: an institutional perspective. In, David S.G Goodman (ed) *Handbook of the Politics of China*. Edward Elgar Publishing.