

이론으로 본 김정은 정권의 지속 요인^{*}

박영자 (통일연구원 연구위원)

-
- I. 김정은 정권의 내구성 진단을 위한 두 가지 이론
 - II. 김정은의 수령독재 통치에 따른 지속요인
 - III. 지배연합의 안정성에 따른 지속요인
 - IV. 향후 전망
-

〈요 약〉

이 글은 독재정치 이론 및 권력엘리트 이론을 활용하여 김정은 정권의 내구성을 진단한다. 2장 김정은의 수령독재 통치에 따른 지속요인 분석결과, 북한정권이 30여 년 간 대내외 위기 상황에서도 장기지속할 수 있었던 가장 큰 이유는 ‘반란이 일어나더라도 이를 막아줄 소수 측근연합과 지지자들을 항상 주변에 두었던 것’이다. 독재자들이 지지자들로 하여금 합리적 충성을 유발하여 위기나 반란으로부터 독재권력을 지켜주는 정치경제적 기제는 크게 2가지이다. 하나는 정치적 권한에 의한 선심-특혜적 예산분배와 정치적 후견이다. 전자의 경우 오랜 기간 북한정권이 공돌인 평양시와 평양시민에 대한 특혜와 지원 등이 대표적이다. 후자의 경우 공통의 이해와 관계에 기반하여 ‘할아버지 때부터 그 대를 이은 지배연합’과 후견-피후견 관계의 운명공동체적 특성이다.

* 이 글은 박영자, “독재정치 이론으로 본 김정은 체제의 권력구조: 조선노동당 파워엘리트 실태와 관계망을 중심으로”, 『국방정책연구』 제28권 4호 2012년 겨울호 및 박영자, “김정은 체제의 통치행위와 지배연합”, 『국방연구』 제56권 2호, 2013.6. 중 일부를 수정·재구성한 글이다.

3장 지배연합의 안정성에 따른 지속요인 분석결과, 2가지 요인이 도출된다. 지배연합 내 강한 네트워크 및 혈연으로 이어지는 안정적 재생산구조이다. 먼저 북한 지배연합 내 ‘혈연’·‘세대연’·‘학연’·‘경력-기관연고’는 매우 중요한 네트워크들이다. 네트워크 분석결과, 김정은 정권의 권력엘리트, 특히 당고위직 엘리트들은 ‘강한 네트워크 구조’로 결속되어 있다. 김정은 정권의 ‘지배연합 안정성’을 평가할 수 있는 또 다른 지표는 혈연으로 대표되는 권력 및 엘리트 재생산구조이다. 북한 지배연합 재생산의 정수는 혈연이다. 김정은 정권의 가장 중요한 지배연합 네트워크도 혈연이며, 이는 그 체제의 일차 안정화 요인으로 작용한다.

이 같은 분석결과, 김정은 정권은 상당기간 지속될 것이다. 최소한 중단기 내 김정은 정권이 붕괴할 가능성은 희박하다. 왜냐하면 북한의 권력엘리트들의 이해관계가 통치자 김정은의 이해관계와 다르지 않기 때문이다. 특히 그들의 중첩적 관계와 오랜 시간의 공유가 이들 간의 균열을 쉽지 않게 하고 있다.

I. 김정은 정권의 내구성 진단을 위한 두 가지 이론

1. 독재정치 이론

김정은 정권의 내구성을 진단할 수 있는 독재정치 이론은 대표적으로 세 가지를 지목할 수 있다. 첫 번째 이론은 권력게임의 구조, 특히 권력·자원 분배 양상 및 그 행태를 주목하며 행위자와 상호작용의 관계·특성을 중시하는 최근 독재정치(dictatorship) 이론이다. 권력 행위자 시각에서 북한을 포함한 풍부한 비교연구로, 현대 비민주적 국가와 권력체들의 독재정치 지속요인을 규명한 메스키타(Mesquita) 외의 연구성과가 대표적이다.¹⁾

1) Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, and James D. Morrow, *The Logic of Political Survival* (The MIT Press, 2003); Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith, *The Dictator's Handbook* (New York: Public Affairs, 2011).

두 번째 이론은 독재자가 정권을 지켜줄 핵심 충성세력을 어떻게 형성하는가? 라는 문제에, 정치적 후견(patronage)을 중시하며 렌트(rents)와 생산성을 초과하는 수입의 불균등한 분배가 그 해답이라며, ‘독재정치의 정치경제’를 분석한 윈드로브(Wintrobe)의 연구성과이다.²⁾ 셋째는 자원과 권력의 배타적 독점권을 가진 행위주체를 기준으로 군부독재, 일당독재, 개인독재 등 독재의 세부 유형에 따른 독재정치의 생존논리를 규명한 게디스(Geddes)의 연구성과이다.³⁾

김정은 정권의 구조와 전망 진단을 위해 게임이론에 기반한 ‘독재정치의 생존논리’를 활용할 수 있다. ‘독재정치의 생존논리’는 권력을 잡은 통치자가 권력을 유지하는 방법이다. 이 논리로 통치행위를 분석하기 위한 기본인식은 첫째, 정치란 권력을 확보·유지하는 일이며, 둘째, 최고통치자의 정치적 생존은 공직을 얻고 유지하려는 소규모 집단에 의존할 때 가장 효과적이고, 셋째, 그 측근 지배연합은 최고통치자의 지출과 세금 부과방식 관련 결정권에 대해 알고 있으며, 넷째, 소규모 측근연합에 의존하는 통치자들은 이권을 마음대로 조정해서 자신의 통치에 이롭게 활용할 수 있다는 것이다. 이 중 특히 조세와 렌트(rents) 결정권 및 소수 측근연합과의 공생이 도둑정치·폭정(暴政)·부패정체로 번역되는 클렙토크라시(kleptocracy)의 현실화와 독재 권력의 장기집권을 가능하게 한다는 논리이다.⁴⁾

다음으로 ‘독재정치의 딜레마’ 이론이 김정은 정권의 변동성을 진단

2) Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship*(Cambridge Univ. Press, 1998).

3) Barbara Geddes, *Paradigms and Sand Castles* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003), pp. 51-53.

4) Bueno de Mesquita and Smith(2011), pp. 4-15.

하는 데 유의미한 논리를 제공한다. 이 이론의 기본인식은 첫째, 독재 체제에서 독재자가 권력을 독점하고 있음에도, 둘째, 모든 정책은 국민·군대·관료 조직의 제약을 받고, 셋째, 이로 인해 독재자와 권력엘리트, 그리고 국민 모두가 독재의 권력 관계에서 불안감을 갖게 된다는 것이다. 넷째, 이로 인해 독재체제는 ‘보상과 숙청’(당근과 채찍)의 각종 제도를 갖추나, 다섯째, 이 제도들이 그 정권을 지탱하게도 하지만 반대로 불안정하게도 하여 각 행위자들의 딜레마 상황을 초래한다는 것이다.⁵⁾

2. 지배연합과 권력엘리트 이론

김정은 정권의 내구성 분석에 활용할 수 있는 또 다르게 중요한 이론은 지배연합과 권력엘리트 이론이다. 다시 말해 독재정치 분석에서 중요한 최고통치자와 함께 정권을 운영하는 지배연합으로서 권력엘리트 이론이다. 한 사회 내에서 다른 사람들보다 더 많은 권력을 소유하고, 중앙집권화된 세 영역인 정치·군사·경제 분야에서 중요한 영향력을 행사하는 고위직 엘리트 연구는 권력구조 분석과 변화 전망의 출발이다.⁶⁾ 1인 독재자가 한 정치체제에서 절대적 권한을 행사한다 할지라도 역사적으로 “1인에 의한 통치는 존재한 적이 없으며 가능하지도 않기 때문”이다.⁷⁾

5) Wintrobe(1998), p. 30.

6) Charles Wright Mills, *The Power Elite* (Oxford: Oxford University Press, 1956); Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites* (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1976), p. 5. John Higley and Michael G. Burton, “The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns,” *American Sociological Review* 54(1989), pp. 17-32.

7) Mesquita et al(2011), p. 2.

그러므로 정권 연구에서 리더십 보다 권력구조 연구가 더 중요한 주제이다. 구조 분석은 한 시스템이 어떻게 존재하는지 그 정체(identity)를 설명하는 것이다. 개별 요인의 속성(attributes) 파악을 넘어 그들의 관계·네트워크 특성 등을 규명하는 것이기 중요하기 때문이다.⁸⁾ 이 시각으로부터 김정은 정권 지속요인에 대한 또 다른 분석 프레임인 네트워크(networks) 이론이 중요하다.

네트워크 분석은 개별 행위자 각각의 특징 보다 그들 사이에 구조화된 관계를 중시하며, 각 행위자들이 관계 맺는 네트워크들을 통해 그들의 행위나 과정을 해석한다.⁹⁾ 사회적 네트워크 분석의 권위자인 화이트(White)에 따르면, 권력연구에서 통치자와 그 속성 중심으로 리더십을 연구한 수많은 저서들이 있으나, 이 연구들이 흔히 범하는 오류는 어떤 통치자도 추종자들 없이 존재하지 않는다는 보편성을 외면하거나 부차화한다는 점이다.¹⁰⁾

특히 정권의 지속 요인을 분석하는 데는 통치자와 권력엘리트들의 관계분석이 중요하다. 관계분석은 권력엘리트 상호 간 결합력을 중시하며 그들의 네트워크 구조를 분석하는 것으로, 결합력의 정도에 따라 ‘강한 연계(strong ties)’와 ‘약한 연계(weak ties)’의 의미를 규명한다.¹¹⁾ 따라서 권력구조는 권력행위자 간 관계패턴으로 이해되어지기도 한다.

8) Wendy Pullan, *Structure* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

9) Mark S. Granovetter, "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology* 78, no. 6(1973); John Skvoretz and David. Willer, "Exclusion and Power," *American Sociological Review* 58(1993); Mustafa Emirbayer and Jeff Goodwin, "Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency," *American Journal of Sociology* 99, no. 6(1994).

10) Harrison C. White, *Identity and Control* (Princeton, NJ : Princeton University Press, 2008).

11) Granovetter(1973), p. 1360.

II. 김정은의 수령독재 통치에 따른 지속요인

수령독재 통치의 상징조직(선전선동)과 제도(조직통제)만으로는 막아낼 수 없는 불안과 구조적 위기의 증폭, 김정은 정권은 그 불안과 위기를 어떻게 극복하고 있는가? 그 행위패턴과 구조적 조건은 무엇인가?

현대 통치자들이 위기에 처했을 때 취했던 공통된 행위패턴, 특히 독재자가 경제위기에 대처하는 방법들은 “반란을 잠재울 만큼 두렵게,” “반란이 일어나더라도 이를 막아줄 소수 측근연합과 지지자들을 항상 주변에,” “위기를 새로운 위기창출로, 반란을 잠재울 기회로 활용”하는 것이다. 또한 독재자가 혁명의 위협에 대처하는 두 가지 방법은 민주주의 확대(반란을 꿈꾸지 않을 만큼 국민을 풍요/자유롭게 하는 것) 및 독재 강화(반정부 시위가 성공할 수 있는 기회를 빼앗고 국민을 더욱 궁핍하게 하는 것)이다. 이 둘 다의 변수는 ‘군부의 충성심’이다. 군부가 국민을 저지하지 않으면 통치자는 버림받기 때문이다. 더욱이 측근연합에게 ‘지자-충성에 대한 보상의 확신’을 주지 못하면 반란을 막을 수 없다.¹²⁾

이 이론에 기초할 때, 북한정권이 30여 년 간 경제위기 상황에서도 장기지속할 수 있었던 가장 큰 이유는 ‘반란이 일어나더라도 이를 막아줄 소수 측근연합과 지지자들을 항상 주변에 두었던 것’이다. 구체적으로 북한체제의 오랜 특성인 ‘절대권력자와 소수 지배연합’ 구조에서는 그 내부로부터의 정권 포기 또는 민주화가 어렵다. 북한체제를 움직이는 지배연합의 장기 지속성과 견고한 공생관계 때문이다. 또한 평양시민으로 대표되는 지지자들이 북한정권을 위기로부터 보호해 주기 때문이다.

12) Bueno De Mesquita and Smith(2011), pp. 195-224.

또 다른 한편, 북한주민 내 김정은 정권 지지자들의 규모를 살펴보자. 평양주민, 군대, 당원 등 3중으로 공통되는 이들을 고려해도, 최소 약 250만 명의 평양시민 수준의 지지자가 존재한다. 이들은 ‘김정은=김일성·김정일 민족=공화국(북한)=운명공동체=수호체=나의 정체성’이란 체제 내면화가 이루어진 주민들이다. 무엇이 이들 북한인구 10%로 하여금 김정은 정권에 충성하게 만드는가? 그들로 하여금 위기와 반란에 정권을 지켜주게 하는 핵심적 ‘충성의 기제’는 무엇인가?

지지자들로 하여금 합리적 충성을 유발하여 위기나 반란으로부터 권력자를 지켜주는 정치경제적 기제는 크게 2가지이다. 하나는 정치적 권한에 의한 선심-특혜적 예산분배(pork-barrel projects)와 정치적 후견(patronage)이다.¹³⁾ 전자의 경우 오랜 기간 북한정권이 공들인 평양시와 평양시민에 대한 특혜와 지원 등이 대표적이다. 후자의 경우 공통의 이해와 관계에 기반하여 ‘할아버지 때부터 그 대를 이은 지배연합’과 후견-피후견 관계의 운명공동체적 특성이다.

김정은의 수령독재 통치에 따른 지속요인으로 또 다르게 주목할 점이 ‘독재자는 대내외 위기를 반란과 혁명을 잠재울 기회로 활용’한다는 것이다. 대표적 위기가 자연재해, 전쟁/전쟁열기, 안보불안, 민족주의 등이다. 기간 이러한 통치술에 따른 김정은 정권의 주요 정책은 크게 4가지였다. 첫째, 핵·미사일 실험 및 첨단 과학기술 발전 정책 등으로 체제 자부심 강화이다. 둘째, 세계화 시대에 조용하는 주체·반제 이데올로기 재구축과 사상교육 강화이다. 셋째, 전쟁분위기 활용과 신민족주의 부흥 등을 포함한 통제강화이다. 넷째, 선진자본주의와 남한의

13) Wintrobe(1998), pp. 20-39.

경제위기 및 병폐 선전 강화 등이다.

III. 지배연합의 안정성에 따른 지속요인

1. 강한 네트워크

네트워크 분석을 통해 김정은 정권의 ‘지배연합으로서 권력엘리트’의 구조적 성격을 파악해 보자. 네트워크 분석은 개별 행위자들이 관계 맺는 연결망을 통해 그들의 행위나 과정을 해석하는 방법으로, 그 특성을 밝히기 위해서 중첩성과 지속성을 분석도구로 활용할 수 있다. 중첩성이란 한 권력엘리트 또는 집단이 다른 권력엘리트 또는 집단과 맺는 관계 중복성으로, 행위자 및 네트워크 간 결합강도나 거리를 보여주는 관계분석에 해당한다. 이를 통해 한 체제 내 권력구조의 기초지형을 확인할 수 있다.¹⁴⁾ 네트워크의 지속성은 정치엘리트들이 권력을 행사하는 시간정도를 개념화한 것으로, 대표적 측정지표는 재임 또는 경력 기간이다.¹⁵⁾

김정일에 이은 김정은 정권을 주도하는 고위층 권력엘리트의 주요 특징은 권력기구인 당·군·정 2곳 이상의 겸직, 혈연·세대연·학연 등 관계 긴밀성, 당 핵심엘리트 기준 70대 초반의 높은 평균연령, 평균 30여년의 장기간 고위직 재임·경력 기간이다. 북한 권력엘리트 구조의 양대 속성은 직위(겸직) 및 관계(혈연-학연-세대연 등)의 ‘중첩성’과

14) Emirbayer and Goodwin(1994), pp. 1419-1422.

15) Skvoretz and Willer(1993), pp. 801-803.

평균연령 70대, 평균 정치활동 30여년의 ‘지속성’이다.

권력엘리트 관계분석의 3대 네트워크로 한국에서는 혈연·학연·지연을 고려한다. 한편 북한은 1960년대 이후 종파주의와 함께 지역주의를 배격 및 엄벌하고, 조선노동당 권력엘리트와 그 가계구성원 대부분은 주기적 검열을 통과하며 평양에서 살았다. 따라서 고위직 내 지역 연고로 인한 네트워크 영향력은 그리 크지 않다고 볼 수 있다. 그러나 혈통과 청년동맹 등 세대별 조직사업을 중시한 전통과 정책으로 ‘혈연’·‘세대연’·‘학연’·‘경력-기관연고’는 매우 중요한 네트워크들이다. 네트워크 분석결과, 김정은 정권의 권력엘리트, 특히 당고위직 엘리트들은 ‘강한 네트워크 구조’로 결속되어 있다.

2. 재생산구조

김정은 정권의 ‘지배연합 안정성’을 평가할 수 있는 또 다른 지표는 혈연으로 대표되는 권력 및 엘리트 재생산구조이다. 북한 지배연합 재생산의 정수는 혈연이다. 김정은 정권의 가장 중요한 지배연합 네트워크도 혈연이며, 이는 그 체제의 일차 안정화 요인으로 작용한다. 이와 관련해, 최근 독재정치 연구 성과 중 하나가 수많은 경험사례 비교에 기반하여, 세습과 혈연문제를 게임이론 시각에서 새롭게 다룬 것이다.

세습이 독재를 포함한 정치체제를 불안정하게 한다는 기존 주류가설과 다르게, 권력이 혈연으로 이어져 가계구조에 따라 계승되는 세습 독재체제가, 통치자 뿐 아니라 그 권력구조 내부에 있는 지지자들 모두에게 유리하다는 합리주의적 시각에 따른 분석이다. 세습은 통치자와

지지자 모두에게 수많은 이점이 있는 데, 무엇보다 새로운 통치자가 권력을 유지하려면 안정적인 지지자들이 필요하며, 세습제도에서는 이미 그 행위자와 구조들이 준비되어 있고, 지지자들 또한 대를 이은 충성에 대한 보상구조를 지켜낼 수 있기 때문이다.¹⁶⁾

이를 실증하듯 김정은 정권의 권력엘리트 중 가장 활발히 움직인 네트워크는 세습체제를 빠르게 안착시키기 위해 먼저 신군부를 정치적으로 배제시킨 수령 지배연합 네트워크이다. 특히 김일성 가계인 백두혈통과 만주항일빨치산 자제들로 구성된 만경대 혈통이 연대한 혈족계 네트워크들의 움직임이 두드러졌다.

‘백두혈통’ 구성원은 소수이나 이들은 능력과 무관하게 요직을 차지하고 수령독재 지배연합을 지켜내고 있는 권력의 중심부이다. 다음은 만주항일빨치산 권력 세습의 산실인 만경대 혈통이다. 김일성이 생전에 100번 이상 방문¹⁷⁾했다는, 만경대혁명학원은 인민학교부터 중학교까지로 구성되어있다. 졸업생 대부분은 김일성종합대학 또는 김일성 군사종합대학, 김책공대에 입학한다. 이들은 각종 특혜를 받는 수령 지배연합의 충성스런 엘리트로 자라나 북한 권력엘리트 내 절대 다수를 구성한다. 즉, 만경대 혈통은 수령을 보위하고 공생하며 그 체제에서 이익을 공유하는 지배연합 재생산 구조의 중심이다.

16) Bueno de Mesquita and Smith(2011), pp. 31-32.

17) 김정일, “만경대혁명학원은 주체의 혈통을 이어나갈 핵심공간양성기지이다,” 『김정일선집』 14권 (평양: 조선로동당출판사, 2000).


IV. 향후 전망

권력엘리트 네트워크 구조로 볼 때, 북한의 권력구조에서 젊은 수령인 김정은의 통치력 중심성은 아직 확고하진 못하다. 독재자의 불안을 상징하는 공포정치 및 통제가 여전히 통치술의 중심을 이루고 있다. 또한 핵실험·미사일 발사 등과 관련해 북한의 공개된 정치일정을 추적하면, 김정일 체제와 달리 김정은 정권에서는 관련 결정들이 조선 노동당 공식기구 등을 통해 상대적으로 조직적이고 집단적으로 결정되고 있기 때문이다.

대표적으로 핵실험과 관련하여, 공식적 규칙과 제도 보다 비공식적 결정구조를 선호했던 김정일 체제에서의 2006과 2009년 핵실험은 통치자 김정일의 결정권이 컸다. 그러나 2013년과 2016년 김정은 정권에서는 공식 제도에 의한 집단적 결정권이 돋보인다. 즉, 권력엘리트들의 영향력이 김정일 시대보다 커진 것으로 보인다. 이는 장기적으로 ‘북한 체제의 변동 가능성’을 내재하는 것으로 그 의미가 있다.

이와 같은 정치적 변화에도 불구하고 김정은 정권은 상당기간 지속될 것이다. 최소한 중단기 내 김정은 정권이 붕괴할 가능성은 희박하다. 왜냐하면 북한의 권력엘리트들의 이해관계가 통치자 김정은의 이해관계와 다르지 않기 때문이다. 특히 그들의 중첩적 관계와 오랜 시간의 공유가 이들의 균열을 쉽지 않게 하고 있다.

이와 관련해 주목할 점으로 김정은의 권력 장악 속도가 김일성과 김정일에 비해서 훨씬 빨랐다는 것이다. 이 양상은 수령과 지배연합이 장기 지속적으로 공생하고 혈연으로 맺어진 가계 세습 제도를 통해

재생산되는 북한의 권력구조 때문이다. 즉, 북한의 지배연합이 권력 엘리트와 체제의 불안정성을 줄이기 위해, 3대 수령독재의 빠른 안착화를 추진한 것으로 추론할 수 있다. 평양출신 고위직 탈북민이 진단하듯, 이들은 “자기들이 무너질까봐 그 담장이 무너질까봐 밑에서 그 담장을 계속 보강하고 있는” 상황이다.¹⁸⁾ 

18) 남성. 40대 후반. 내각 간부-평양-대줄 출신. 2012년 탈북.

[참고문헌]

김정일, “만경대혁명학원은 주체의 혈통을 이어나갈 핵심골간양성기지이다,” 『김정일선집』14권 (평양: 조선로동당출판사, 2000).

박영자, “김정은 체제의 통치행위와 지배연합,” 『국방연구』 제56권 2호, 2013.6.

박영자, “독재정치 이론으로 본 김정은 체제의 권력구조: 조선노동당 파워엘리트 실태와 관계망을 중심으로,” 『국방정책연구』 제28권 4호 2012년 겨울호.

Barbara Geddes, *Paradigms and Sand Castles* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003).

Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith, *The Dictator's Handbook* (New York: Public Affairs, 2011).

Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, and James D. Morrow, *The Logic of Political Survival* (The MIT Press, 2003).

Charles Wright Mills, *The Power Elite* (Oxford: Oxford University Press, 1956).

Harrison C. White, *Identity and Control* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008).

John Higley and Michael G. Burton, “The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns,” *American Sociological Review* 54(1989).

John Skvoretz and David. Willer, "Exclusion and Power," *American Sociological Review* 58(1993).

Mark S. Granovetter, "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology* 78, no. 6(1973).

Mustafa Emirbayer and Jeff Goodwin, "Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency." *American Journal of Sociology* 99, no. 6(1994).

Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1976).

Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship*(Cambridge Univ. Press, 1998).

Wendy Pullan, *Structure* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).