

2006년 이래 북한의 보수적 대내정책과 장성택

- 2009년의 북한을 바라보며 -

박 형 중

남북협력연구실 선임연구위원

2000년~2005년도 북한의 대내정책이 상대적으로 개혁적·개방적이었다면, 2006년 이래 지금까지는 그 반대의 성격을 보여준다. 이 같은 대내정책은 장성택의 실각 및 복권 그리고 지위강화와 연계되어 있다. 정책 변경은 김정일의 선택이었을 것이지만, 정책 실행의 주요 책임자는 장성택으로 보인다. 그 기본 노선은 2009년에도 지속될 것이다. 공개된 여러 보도를 종합하면 다음과 같은 것을 발견할 수 있다.

2000년에서 2005년까지 북한의 대내정책은 상대적으로 개혁적이었다. 2000년 김정일은 ‘위로사업’을 펼친다. 이는 ‘고난의 행군’ 시기 내부 긴장 조성을 위해 조작되었고 최고위급 간부를 비롯하여 많은 사람을 ‘혁명화’시켰던 ‘심화조’ 사건에 대한 위로사업이었다. 이 사업은 장성택 당시 조직지도부 제1부부장이 주도했던 것으로 알려졌다. 북한은 2001년 초 ‘새로운 사상관점’을 거론하기 시작했다. 2001년 7월 이제강은 조직지도부 제1부부장으로 취임했다. 10월 3일에는 ‘강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선강화할 데 대하여’라는 김정일의 연설이 있었다. 그에 기초하여 2002년에는 7·1 경제관리 개선조치가 취해졌다. 2002년 10월에는 북일정상회담이 있었다. 이어 박봉주가 2003년 9월 내각 총리로 취임했다. 그는 김정일의 후원을 받은 것으로 알려졌다.

장성택은 2004년 2월 또는 4월에 실각했다. 그 이유 중의 하나는 박봉주와의 경제정책 마찰이라는 설명이 있다. 실제로 장성택 실각이후 2004년에 주요 개혁조치가 취해졌다. 생산액의 30%를 기업소 지배인에게 경영자금으로 주어 자유 처분할 수 있게 해주었던 새로운 경제관리체계와 농장의 저질 경작지를 기관·기업소에 임시 분여하는 6개월 농사(비배관리) 정책이 실시되었다. 이시기 남북경협 관련 ‘6·9지침’(2004)이 내려졌다. 즉 민간차원의 남북경협을 담당하던 민경련의 상급기관으로 민족경제협력위원회(민경협)을 내각 직속으로 신설했다. 이로써 남북경협에서도 내각의 위상이 강화되었다. 또한 노동당 개편(2004.9~11)이 있었다. 주요 내용에는 중앙당 비서국의 경제정책검열부와 농업정책검열부를 폐지함으로써, 내각에 힘을 실어주는 것이 포함되었다.

2005년 말 장성택의 일선 복귀를 전후로 정책 주도 인물의 교체와 정책 전환이 발생했다. 2005년 9월 박남기가 당중앙 계획재정부장으로 취임했다. 이 직책은 신설된 것으로 보인다. 다시 말해 당비서국 내에 내각의 경제정책에 대해 견제하고 간섭하는 직책이 재설치된 것이다. 이어 10월에 식량 전매제(배급제 재도입) 실시 및 장마당 억제 시도가 있었다. 12월에는 장성택이 근로단체 및 수도건설 제1부부장으로 복귀했다. 2006년 3월 개인고용금지령이 내려졌다. 2006년 이후 장사활동에 대한 제한이 점진적으로 증가하면서 장사 허가 연령이 도입되었다. 박봉주는 내부 민수용 석탄확보를 위해 석탄 수출을 제한하는 정책을 펴고 있었다. 10월 핵실험 이후 군부가 이를 번복했고, 그는 당의 비판으로 근신해야 했다.

이어 2007년 1월 박봉주는 시급제, 일급제, 주급제 등 기업 임금제도 개혁을 주장하다 강력한 비판에 직면했다. 그는 결국 2007년 4월 김영일에 의해 교체되었다. 동시에 박봉주가 주도했던 6개월 농사와 기업 개혁 조치가 취소되었다. 이 시기부터 소토지 경작도 억제되었다. 2007년 9월 민경협 의 지도권이 내각에서 재차 당기관인 통일전선사업부로 이관되었다. 2007년은 2·13 합의 이후, 미북관계와 남북관계가 개선되고 있던 시기이다. 그러나 내부정책 변화는 없었다.

2007년 10월 공안문제를 담당하는 행정부가 중앙당에 재설치되고 장성택은 행정부장으로 ‘승진’했다. 같은 시기, 2차 남북정상회담이 개최되었고 인민보안성의 역할이 확대되었으며 시장억제 정책이 한층 강화되었다. 시장 지역 외 장사금지 및 직장복귀조치가 취해졌다. 이러한 조치의 이유로서 북한내부에서는 남조선의 영향력에 대한 경계가 거론되었다. 실제로 이때부터 ‘남조선 경계’가 대내정치적으로 중요한 고려사항이 된 듯하다. 11월에는 국가의 식량장악을 위해 ‘초강경 비사그루뻐’가 황해도에 파견되었다. 군량미와 ‘수도미’(평양공급용 쌀)의 확보가 주목적이었다.

이와 같은 징발형 정부식량확보는 2000년대 전반기에는 관찰되지 않았던 현상이었다. 12월 23일에는 군부대 명칭으로 된 무역 회사들과 국가가 정식으로 인정하지 않은 무역회사들을 일체 재정리하라는 방침이 내려졌다. 이 방침에 의해 2008년 3월 신의주 집중 검열 등 국경지역과 군부대 무역회사에 대한 집중 검열이 강화되었다. 이에 북중무역이 ‘된서리’를 맞았다. 2008년 2월에는 지방에서 군부보다 당을 내세우라는 지시가 내려졌다.

8월 중순 이후 김정일위원장의 정상적 활동에 지장이 생긴 기간 동안 장성택이 주도적인 역할을 한 것으로 알려졌다.* 또한 9월 중앙당은 식량 공급 1순위로 ‘2호 창고(전쟁대비 군량미 창고)’ 비축을 지시하고 그 다음으로 인민군대를 지원하라는 지시를 도시군당을 통해 각 협동농장에 하달했다. 같은 9월에는 장성택 주도하에 내각 회의가 열려 동남아국가와의 합영합작 강화가 강조되었다. 그 후 남북관계에서의 경색 국면이 강화되고 있다. 또한 2008년 11월 내각 상업성 지시문에 따르면, 2009년 1월 이후 전국시장을 농민시장으로 개편하고 식량은 양정사업소에서, 공업품은 국영상점에서만 거래하는 조치가 예정되어 있다.

종합하면, 2006년 이래 보수화한 대내정책은 장성택의 복권을 전후로 해서 시작되었고, 그의 지위 상승과 함께 더욱 분명하게 강화되어 왔다. 그 주요 방향은 정권의 사회와 자원에 대한 장악력 강화, 장마당 세력 제압과 재편, 남조선 영향력 축소, 장성택이 관장하는 기관의 영향력 확대(검열보안 기관의 강화, 내각과 군부에 대한 당기관의 영향력 복원 등), 장성택 세력의 육성, 체제유지형 외부 자원 획득 등으로 요약될 수 있다.

이와 같은 정책은 북한에서 현 정책 주도 그룹이 1990년대 이래 2000년 남북정상회담, 2002년 7·1 조치 등을 통해서 내부적으로 발생한 변화의 확장에 대해 두려움을 느끼고 있다는 것을 보여주고 있다. 2000년에서 2005년 10월까지 북한당국의 정책 방향이 상대적으로 볼 때 대체적으로 북한 내부 변화에 대해 포용적으로 적응하면서 활용하고자 하는 정책이었다고 하면, 2006년 이래의 정책은 변화의 확장을 제어하고 주도 세력을 재편함으로써, 장마당세력에 대한 중앙권력의 통제력과 상대적 위상을 높이고자하는 시도라고 할 수 있다.

정책 전환의 이유로 여러 가지를 추론할 수 있다. 무엇보다 개혁정책은 경제개선을 통해 중앙통제

* 2009년 2월 9일 수정되었음.



자원을 증가시키고, 민생안정을 도모했을 것이지만, 성과가 기대에 미치지 못했을 것이다. 이러한 실패에는 애초에 정책 입안과 실행에 문제가 많았던 것과 함께 2차 핵위기로 인한 대외정세의 악화가 기여했을 것이다. 또한 대외정세가 긴장하는 가운데, 분권화 과정에서 하부와 지방에 제대로 장악할 수 없는 여러 잡다한 세력들을 번성해가는 데 대해 중앙당국이 우려했을 수 있다.

확실한 것은 김정일은 과거와는 다른 정책을 추진하기 위해 주도그룹을 교체해야 할 필요성을 느꼈을 것이다. 나아가 정책 전환에 대한 결단과 고수가 반드시 대외관계의 개선과 악화만으로는 설명할 수 없는 측면이 있는 것으로 보인다. 여하튼 이와 같은 정책방향 정립은 현재 정국을 주관하고 있는 장성택 세력의 대두와 동시에 이루어졌다. 따라서 주도 정치세력 교체가 없는 한 쉽게 수정되기 어려울 것이다. 문제는 이러한 정책이 전반적으로 시대의 변화에 거스르고 있기 때문에 성공할 수 없으며, 불가피 경제위축을 발생시키고, 검열과 억압의 대상이 되는 간부와 주민의 불만을 확대시킨다는 것이다.

이와 같은 정책은 2006, 2007, 2008년을 거치면서 점차 강화되고, 뚜렷한 양태를 보여주고 있는데, 기본적으로 2009년에도 지속될 것이다. 그러나 정책에 잠복해 있는 여러 문제점이 2009년에는 더욱 확대되어 나타날 것으로 예상된다. 이에 김정은의 건강상 약점 노출의 여파, 장성택 주도 북한 내부 세력 재편에 대한 반발 가능성, 중앙검열 및 보안통치 강화에 대한 반발, 장마당활동 억제에 따른 반발 등이 있다. 무엇보다 이러한 정책은 경제위축과 식량생산 감소를 가져올 것이다. 따라서 이에 대한 내부 불만 증가, 군량미 징발과 내부 식량 통제에 대한 반발 등이 있을 수 있다. 또한 이와 같은 상황은 대내외 정치적 위기 조성을 통해 내부 불만을 관리하고자 하는 정책 선택의 유혹을 높인다. 이는 대남 경색의 지속으로 나타날 수 있다. 나아가 내부 정책이 반동적이고, 남북관계가 경색되어 있으면, 정권안보에 대한 불안이 증대하기 때문에 북한당국이 비핵화에서 적극적으로 전략적 결단을 내리기가 더 어려워진다.

