

김정은 통치 1년과 신주류의 권력 공고화 프로젝트 추진

박 형 중 (북한연구센터 선임연구위원)

Online Series CO 12-43

2012년 김정은은 정권 다지기에 집중했다. 이와 관련 세 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 정권 다지기에 대내외적 환경이 좋았다. 둘째, 권력 다지기는 상-중-하에서 전면적으로 실시되었다. 셋째, 그 중에서 핵심은 김정은 정권의 주축이 되는 신주류를 정치적 경제적으로 공고화시키는 프로젝트의 추진이었다.

권력 다지기에 우호적 환경

이는 경제와 정치의 두 가지 차원에서 볼 수 있다. 먼저 경제적 측면을 보자. 2012년은 2009년 이래 3년간 진행되었던 동원적 경제정책 즉 <대고조>의 성과를 수확하는 시기였다. 이 시기가 김정은 정권 1년과 겹친 것이 김정은 정권의 공고화에 유리한 여건을 형성했다. 첫째, 김정은은 일년 내내 축제를 열고, 완공식에 테이프를 끊으러 다녔다. 둘째, 그는 베푸는 모양새를 연출할 수 있었다. 특히 그는 평양 주민에게 아파트를 분양하고 (별 것 아니지만) 선물과 배급을 증가 시키는 등 ‘민생’을 챙기는 듯한 모양새를 연출했다. 셋째, 2012년에는 무리한 경제정책을 추진하지 않아도 되었다. 북한당국이 주력한 것은 그간에 미처 완공하지 못한 공사를 끝마치고 마무리하는 것이었다. 새로운 대규모 동원형 경제프로젝트는 발주되지 않았다. 2012년의 이와 같은 성격은 김정은 정권의 대외 이미지를 실제보다 현저하게 좋아 보이게 만드는 데 도움이 되었다.

다음으로 정치적 측면을 보자. 2012년은 지도부와 주민이 오직 대내 문제에만 집중할 수 있는 상태가 지속되었다. 두 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 대외고립의 증가이다. 먼저 남북관계에서는 한국정부와 긴장관계가 지속되는 가운데 남북교류가 중단된 상태였다. 2.29합의 파기로 미·북관계도 중단된 상태였다. 따라서 엘리트와 일반주민이 내부적으로 주의 분산 없이 정권의 '원맨 쇼'에 한층 주목할 수밖에 없는 상태가 생성되었다. 이는 정권 다지기 사업이 효과를 높일 수 있는 환경을 만들었다. 둘째, 국경봉쇄 강화 등으로 주민들에 대한 정권 장악력이 향상되었다. 탈북자 감소, 탈북 후 복귀자를 통한 내부선전, 북한 내부 사정에 관한 정보 유출 감소, 일 년 내내 정권 주도 군중 집회 개최 등이 있었다. 국경통제 강화는 밀수 감소 등의 효과로 인해 정권의 국내 경제 장악에도 효과가 있었을 것이다.

상-중-하 권력 다지기

2012년에는 상-중-하의 각 차원에서 권력 다지기를 위한 조치가 시행되었다. 이와 관련 네 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 상층 다지기 관련 2009년부터 본격 시작된 상층 정권기관 및 주요 인물 재정비가 늦어도 4월 15일까지 일차적으로 완료되었다. 둘째, 이를 바탕으로 중-하층 다지기가 추진되었다. 북한 정권은 각종 군중대회를 연이어 개최하여, 사회 각계 각층과 관련한 조직을 재정비하고 침투와 통제 장치를 강화하는데 주력했다. 소년단, 청년동맹, 직맹을 비롯한 각종 근로단체의 군중대회가 열렸다. 셋째, 김정은은 2012년에도 특히나 내부 공간조직 강화에 관심을 기울였다. 사법검찰일꾼 그리고 분주소장을 평양에 소집하는 군중대회가 열렸고, 인민내무군도 김정은의 특별관심의 대상이었다. 넷째, 김정은은 정권 지지 기반인 특권적 핵심 계층의 환심을 사고 결속을 공고히 하기 위해 노력했다. 김정은이 시찰하고 테이프를 끊고 돌아다니는 곳은 평양의 특권층이 향유할 수 있는 각종 유희오락시설과 상업시설, 그리고 평양과 인근의 '포템킨 빌리지'들이다. 또한 김정은은 만경대 학원 및 일부 군부대 등을 방문했다. 김정은은 당-군-정의 주요 간부에게 일정액의 외환을 사용할 수 있는 현금 카드를 지급했다고도 한다.

신주류 권력 공고화 프로젝트 추진

2012년도 권력 다지기의 핵심은 권력의 신주류를 공고화하는 것이었다. 4월 중순 김정은 정권 출범과 동시에 주류 세력의 교체가 완료되어 신주류가 모습을 드러내었다. 신주류는 가계(家系)와 민간당료(빨치산 2세 중심)를 중심으로 형성되었다. 이는 과거 군부가 핵심이 되어 중앙당과 연맹한 '선군통치연합'을 교체한 것이다.

핵심 권력기반을 (선군)군부로부터 민간당료로 교체하는 작업은 이미 2005년부터 시작되었다. 이 작업은 장성택을 점진적으로 부상시키는 것을 핵심으로 했다. 이 정치프로젝트는 2012년 4월 15일까지 완료되었다. 1995년경부터 권력의 주류를 형성했던 선군군부(조명록, 김영춘, 김일철 중심)는 2009년에 신군부(이영호, 김영철)로 교체되었다. 이후 2012년 4월까지의 신군부와 민간당료 세력이 경쟁하며 정책적으로 충돌하는 과도기였던 것으로 보인다. 이 시기 동안 장성택 중심의 민간당료 그룹과 신군부

그룹은 각각 김정은을 자기의 것으로 포획(capture)하기 위해 각축했다. 누가 김정은을 포획하는가에 따라 누가 김정은 시대 통치연합의 핵심 세력이 되는가, 그리고 어떤 세력이 김정은 시대에 부귀영화를 누릴 것인가가 결정되기 때문이다. 김정은 시대 통치연합은 우여곡절을 거쳐 신군부가 아니라 <가계 진영 + 민간당료>를 주축으로 하는 것으로 드러났다. 2012년 4월 15일까지 새로운 통치연합이 진용을 갖추었다. 김정은 시대 신주류는 <김정은 + 김경희 + 장성택 + 최용해 + 기타 공안 간부 및 민간당료>로 구성되었다.

김정은과 신주류 연합의 공고화를 바탕으로 군부 재편 및 약화 작업이 착수되었다. 이 프로젝트는 군부 내의 균열과 갈등을 활용하여 김정은과 신주류가 군부를 분할통치(divide-and-rule)할 수 있도록 만드는 것을 목표로 했다. 그 핵심은 두 가지이다. 첫째, 선군 군부 시절 승진했고 선군 군부의 정치적 지지기반이었던 장령집단을 무력화하는 것이다. 둘째, 현행 북한 군부의 상층주력을 이루고 있는 신군부를 분열시켜 일부를 선택-포섭하고(co-opt)하고 그 나머지를 배제시키는 것이다. 이와 관련 고재홍은 흥미로운 관찰을 제공한다.¹⁾ 구 선군 군부 시절 즉 1997~1999년간 소장으로 진급했던 집단은 승진에서 제외되고 있다. 1992년 김정일에 의해 대거 소장으로 진급했고 현존 군부 상층을 이루고 있는 집단에 대해서는 부분 포섭과 부분 배제의 정책이 시행되고 있다. 이러한 맥락에서 7월 중순 총참모장이자 정치국 상무위원인 이영호가 해임되었으며, 그 후 전방군단장 9명중 6명이 교체되었다. 또한 총정치국의 주도로 새로 총참모장에 임명된 현영철, 그리고 정찰총국장인 김영철 등이 강등되었다. 또한 군부 이권 사업은 내각으로 이전되었다고 한다. 군부의 경제기반을 약화시키는 작업은 부분적으로 ‘개혁’이라는 이름으로 행해지고 있다.

김정은 정권의 ‘대주류’는 김정은, 김경희, 장성택, 최용해로 이루어져 있다. 이들은 김정은 정권 출범과 함께 등장한 신주류로서, 김정은 개인권력의 공고화, 김정은 정권의 공고화에 이익을 공유하고 있다. 신주류로 등장한 이들은 김정은 개인권력을 공고화시킨다는 명분으로 자체 권력을 확장하고 공고화하고자 한다. 김정은 개인권력의 ‘결사옹위’를 내걸어야 신주류는 ‘호가호위’할 수 있고, 다른 분파와 인물의 도전에 대해 방어할 수 있다. 신주류는 자체 권력 강화를 위해 구군부를 중심으로 한 구주류 세력과 신군부 세력이 고개를 쳐들지 못하도록 정치적으로 제압하며 경제적으로 이들이 가지고 있던 각종 이권을 삭감하고, 자기들에 유리하게 재분배해야 한다. 현실적으로 이것이 2012년 북한 대내 정책을 이해하는 핵심이다.

2012년 북한의 대내 경제조치는 신주류의 경제주도권 장악시도와 연관되어 있다. 북한체제는 그 속성상 정치권력 지분과 경제자원배분의 지분이 일치하여 함께 가는 체제이다. 따라서 북한체제는 정치권력 배분의 지형이 바뀌면 불가피 그에 부합하게 경제자원배분 지형도 바뀌어야 하는 체제이다. 즉 권력의 주류가 바뀌면 그에 부합하게 이권 및 자원의 배분판도가 재형성되어야 한다. 신주류는 특히 구분부가 장악하고 있는 경제이권을 대폭 삭감하여 자기들 개별적 또는 공동 관리하에 두어야 한다. 이러한 정치프로젝트의 일환으로 추진되고 있는 것이 ‘내각 강화’론 그리고 군부 경제이권의 내각 반납

1) 고재홍, “남북한 군사관계 구도 전망,” '한국국방정책학회. 발표논문(2012.12.7) 참조.

론이라 할 수 있다. 내각은 기본적으로 테크노크라트 집단이며 자체로 정치적 영향력을 가지지 못한다. 내각은 당시 가장 유력한 정치파벌에 장악되어 ‘국가경제정책’이라는 명패 하에서 그 이익에 봉사하는 역할을 수행한다.

신주류의 경제권력 장악 프로젝트는 무엇인가 대의명분을 내걸고 하는 것이 훨씬 효과적이다. 그 명분을 제공하는 것이 당-국가체제 강화론과 ‘개혁’론이다. 실제로 북한의 당-국가 체제는 정상이 아니다. 각종 특수기관이 상업적 독점권들을 나누어 갖고 막대한 이윤을 올리지만 본신업무에는 소홀히 하고 있다. 반면, 국가재정은 빈털터리고 내각은 재정부족으로 일을 할 수 없는 상태이다. 따라서 이와 같은 비정상상황을 개선하고, 각 기관이 상업적 활동이 아니라 본신업무에 충실해야 한다는 것은 대의명분 상으로 반박하기 어려운 것이다.

김정은 정권과 신주류 세력은 이러한 식의 대의명분을 내걸고 당-국가체제의 기능을 강화하려 해왔다. 이들은 당-국가 체제의 강화를 명패로 내걸고, <김정은 개인 권력 + 신주류 권력>을 다른 여타 세력을 압도할 수 있는 식으로 강화해 나갈 것이다. 따라서 김정은 정권의 정책은 여러 측면에서 당-국가 체제의 정비와 기능의 정상화라는 식의 겉보기에 개혁적 모양새를 띠게 될 가능성이 높다.

그런데 이와 같은 정책은 기본적으로 제로섬 게임이기 때문에, 피해를 보는 측의 강력한 반발을 초래할 수밖에 없다. 그래서 신주류는 경제개혁 또는 국가개발이라는 등의 명분을 내세우면서 새로운 이윤창출 기회를 만들어내고자 한다. 새로운 이윤창출 기회를 만들고 이를 신주류가 장악하는 것이 군부가 가지고 있던 이권을 자신들에게 유리하게 단순재분배하는 것보다 더 좋은 정책이다. 그 이유는 재분배는 기득권을 침해할 수밖에 없고, 이는 반발을 유발할 것인데, 새로운 기회 창출은 기득권 침해를 최소화할 수 있기 때문이다. 신주류는 새로운 이윤창출 기회를 만들고, 이 기회들을 자기들이 공동 관리하거나 나누어서 개별 관리함으로써, 신주류의 경제적 기반을 만들고 기타 세력의 경제 기반을 상대화시키고자 한다. 경제이권 배분의 핵심 결정권을 장악하고 새로운 사업기회를 성공적으로 창출하면, 신주류는 자연스럽게 북한에서 누가 어느 정도로 돈을 벌 기회를 갖는가를 정치적으로 조절할 수 있다. 이러면 신주류는 자연스럽게 북한 내부의 돈의 흐름과 그 돈의 흐름에서 주요 역할을 하는 돈주 또는 신흥 부유층을 정치적 경제적으로 재편하고 장악할 수 있게 된다.

신주류파의 새로운 이윤기회 창출 프로젝트를 일람해보면 다음과 같다. 먼저 그 핵심에는 장성택이 주관하는 합영투자위원회가 있다. 장성택은 이 기관을 내세우면서 다음과 같은 사업에 관여하고 있는 것으로 보인다. 그는 황금평 개발 등 중국과의 경제협력 사업의 일선에 나서고 있고, 노동자의 중국 및 러시아 파견을 증가시키고 있으며, 관광진흥을 펼치는 것과 함께, 중국 정부를 설득하여 중국 정부 권유로 중국자본가들이 (광산 및 위화도 개발 등) 대북한 투자단을 묶어서 대북한 투자를 고려해보는 것을 유도하도록 만들고 있다. 장성택이 주도하는 국가체육지도위원회도 장성택이 주관하는 경제이권 배분 몫의 증가를 합리화하는 것이 실질적 목적일 가능성이 높다. 다음으로 최용해를 보자. 그는 총정 치국장이 된 이후로 군인을 동원하는 각종 건설 사업, 또는 대부분의 정권적 토목건설 사업을 관장하면

서 김정은 및 정권 광내기에 혁혁한 기여를 하고 있다. 그는 이러한 대규모 토목건설 수행을 위한 외화자금 마련을 명목으로 상응하는 대규모 특혜(와크를 포함)를 챙기고 있을 것으로 보인다.

이와 같은 신주류의 정치적 경제적 권력 공고화 프로젝트의 일차적 대상과 피해자는 북한 구 군부 및 신군부 중 배제되는 세력 그리고 그와 결탁되어 있는 상인층으로 보인다. 신주류는 이들 세력을 강제적으로 이권 사업에서 배제하고, 그 이권들을 자파 충성세력에게 재분배하는 작업을 진행 중인 것으로 보인다. 이러한 동향 속에서 이영호는 군부의 기관이익(군량미 확보 + 군대운영자금 마련 + 장교들 부수입)이 크게 침해되는 것을 명분으로 내세우면서 저항했을 가능성이 있다. 따라서 이영호는 기관이익을 수호한다는 차원에서 신주류의 경제장악 프로젝트에 대항하는 자기주장을 했을 가능성이 있다. 여기서 기관이익이란, 예를 들어 농업 개혁한다면서 군량미 확충 대책을 내놓지 않는다든가,²⁾ 군부의 경제이권을 반납하라면서 군부 운영자금에 대한 대책이 없다든가 등의 군인으로서의 ‘순수한 충정’ 차원이 기본이 되었을 것이며, 그 다음으로 군부의 부정한 이익(사적 이익획득 기회 감소)이 고려되었을 것이다.

신주류 공고화 프로젝트는 김정은을 앞세우고 있으며, 김정은 권력 강화 프로젝트인 것으로 추진되고 있다. 따라서 이영호 또는 군부가 신주류 경제장악 프로젝트에 반대한다고 해도, ‘수령’제 북한에서 누구도 표면적으로 김정은을 거역할 수 없을 것이다. 그렇지만, 군부의 기관이익 보장 문제는 총참모장을 갈아치운다고 해결되는 일이 아니라는 것은 명확하다. 따라서 배제되는 군부의 일부 세력은 겉으로는 자신들의 굴욕을 충성스럽게 수용하면서도, 이면에서 자기 이익 수호를 위한 활동을 전개할 가능성이 높다. 즉 군부와 장령들은 공개적으로 김정은에 대해 반발하는 모습을 보이는 것보다는 여러 사건이나 상황 조작을 통해 군부 역할의 중요성이 부각될 수 있도록 할 것이다. 그리하여 군부는 내부 정치적 발언권을 높이고 아울러 그에 상응하는 경제적 배분 몫 증가를 관철시키고자 할 것이다. 군부의 이와 같은 사건 및 상황 조작에는 예를 들어 ‘남측의 대북 도발’을 조작한다거나 대내적으로 (최근 그러한 것처럼) ‘준전시상황’을 만들어 낸다거나 등등이 있을 수 있다. 다른 한 가지 가능성은 김정은이 감투와 특혜를 통해 최고 장령들을 매수하고, 이들이 군대가 예산부족으로 붕괴하는 것을 방지하고 묵인하도록 하는 것이다. 이처럼 독재자가 군부를 무력화시킴으로써 군부를 장악하는 사례는 독재국가에서 일반적으로 관찰된다.

결론

강성대국 건설을 위한 대고조의 성과를 수확하는 2012년이 김정은 정권의 첫 해가 되었던 것은 김정은에게 행운이었다. 김정은은 성과를 자랑할 수 있는 한편, 상대적으로 온건한 경제정책을 시행하여,

2) 김정은은 2010년 2011년 군량미를 걷지 말라고 했다가, 번복했던 적이 있다. 또한 예를 들어 ‘6.28 방침’이 제시하듯이, 농업 수확물은 국가와 농민이 7 대 3으로 나누어 갖는다고 못박으면, 이제까지 관행처럼 군대가 농민으로부터 필요한 만큼 걷어가지 못하게 될 것이다. 참고로 북한의 곡창인 황해도 지역에서 2012년을 포함 최근 수년 반복하여 기아사태가 발생하였는데, 이는 수도미(평양쌀)와 군량미 명목으로 과다 공출해갔기 때문이다.

인민의 부담을 줄일 수 있었다. 한편 4월 중순까지 김정은 정권의 신주류 통치연합이 대체로 완성된 진용을 갖추었다. 이를 바탕으로 신주류 세력은 자신의 정치적 경제적 지위를 확고하게 하기 위한 프로젝트를 시작했다. 그 주요 내용은 두 가지였다. 첫째, 선군시대 주류 세력이었던 구 군부의 잔존세력을 배제하고 둘째, 신주류의 경쟁세력이었던 신군부를 포섭과 배제를 통해 분열시키고 약화시키는 것이었다. 이러한 프로젝트는 경제권의 재분배 프로젝트와 동시에 추진되었다. 북한 체제는 속성상 정치권력 지분과 경제권력 지분이 일치해야 하는 체제이다. 따라서 신주류의 등장은 구주류와 경쟁세력의 경제권을 약화시키고 반면 신주류의 경제자원에 대한 장악을 강화하는 프로젝트의 출범을 불가피하게 만들었다. 이것이 당-국가체계의 강화를 명분으로 하여 군부 경제 이권의 내각 반납, 내각 강화 그리고 부분적으로 ‘개혁’의 이름으로 추진되었던 것이다. 신주류는 압수된 경제이권 그리고 새로이 만들어지는 이윤 기회를 신주류 충성세력에게 차별적으로 분배함으로써 권력의 영속적 기반을 다지는 프로젝트를 추진하고 있는 것으로 보인다. © KINU 2012

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.