

집권 1년, 김정은 정치의 한계와 개혁·개방 제약요인

조한범 (통일정책연구센터 선임연구위원)

Online Series CO 12-44

1. 이미지 정치의 한계

김정은 체제가 출범한지 1년을 경과했다. 북한군부 최고 실세인 리영호 총참모장을 숙청하고 최근 은하 3호의 발사에 성공하는 등 김정은 체제는 일단 순항하고 있는 것으로 평가되고 있다. 미키마우스 캐릭터, 록키영화 주제가, 놀이기구 탑승, 그리고 부인 리설주를 동반한 공개행보 등 김정은은 집권 초기 파격적인 행보를 이어갔다. 강력한 후원자인 아버지의 급사로 권력기반이 불안정할 것이며, 국정경험이 없다는 점에서 김정은 정권에 대한 우려가 팽배한 상황에서 그의 행보는 의외로 받아들여졌다. 폐쇄적인 독재국가의 지도자라고 보기 어려운 김정은의 개방적 행동은 아버지 김정일의 과거 행태와 대비됨으로써 극적인 효과를 연출했다. 김정은은 준비되지 않은 나이 어린 지도자라는 인상을 불식시키듯 리영호의 숙청을 전격적으로 단행했으며, '6.28방침'을 통해 북한 경제회생에 대해서도 메시지를 보냈다.

김정은의 자유분방한 행보를 그의 젊은 나이와 서방유학경험 등과 연계시킴으로써 북한의 새로운 변화 가능성에 대한 전망들도 나타났다. 그러나 최근 김정은의 정치적 행보가 파격적인 초기의 형식과 일정 정도 차이가 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 공식행사 참여 및 관련 보도가 줄어들었으며, 파격적 행보도 찾아보기 힘들다. 임신 설이 있는 부인 리설주의 행보도 대폭 약화되었다. 북한정서상 젊은

남녀의 스킨십은 풍기문란에 해당한다는 점에서 김정은과 리설주의 파격행보는 북한 주민 및 원로세대에 거부감을 줄 수 있다. 따라서 이는 기획된 이미지 정치의 시도라기보다는 준비되지 않은 지도자의 돌출행동일 가능성이 더 크다. 최근 김정은의 국정장악력이 안정적이라는 평가가 나오고 있으나, 김정은의 행보에 대한 유무형의 압력들이 작용함으로써 초기의 행보들이 수정되는 것으로 보는 것이 더 타당하다.

중요한 것은 김정은 체제의 등장에도 불구하고 경제난 해소를 위한 가시적 성과가 나타나고 있지 않다는 점이다. 군대까지 심각한 식량난을 겪는 상황에서 주민생활의 실질적 개선 조치 없이는 이미지 정치가 효과를 나타내기 어렵다. 경제난 해소를 위한 근본적 조치의 필요성을 외면하고 김정은은 놀이공원 등에 관심을 기울임으로써 부드러운 지도자로서의 이미지 형성을 시도했다. 그러나 상시적 기아의 위기에 시달리는 대다수 북한 주민들에게 평양의 놀이공원은 관심의 대상이 될 수 없다. 젊은 지도자의 놀이공원에서의 유희는 북한 주민들의 실생활과 거리가 멀다는 점에서 오히려 냉소의 대상이 될 수 있다. 은하 3호의 발사 성공 역시 북한 주민들의 입장에서 실생활과 무관한 정치적 이벤트에 불과하다. 북한이 약속했던 강성대국 원년인 2012년 경제지표의 호전이나 국민생활의 향상이 이루어지지 못한 상황에서 이미지에 의존하는 김정은식 정치력은 국민적 공감대를 형성하는데 근본적 한계가 있다.

2. 권력기반의 불안정 요인

북한군부의 실세인 리영호를 전격적으로 숙청하고 은하 3호 발사를 직접 지휘하는 등 김정은은 군부에 대한 통제력 등 권력기반을 공고히 하는데 일정 정도 성공한 것으로 평가받고 있다. 예상했던 대로 군단장급에 대한 후속인사도 대폭 이루어졌으며, 일부 군 고위인사의 경우 유혈숙청의 대상이 된 것으로 알려지고 있다. 최근의 경우 김정은 체제 북한군 최고 실세인 최룡해 총정치국장이 차수에서 대장으로 강등되었으며, 이는 현영철 총참모장과 김영철 정찰총국장의 강등에 이어진 조치로 알려지고 있다. 김정은에 대한 충성도를 기준으로 북한 엘리트에 대한 전방위 검증 작업과 아울러 인물교체 및 경고성 조치의 결과로 풀이되고 있다.

그러나 이 같은 김정은의 ‘자기세력심기’ 작업에는 일정한 한계가 있다. 김정일의 경우 20년이 넘는 후계승계 준비기간을 통해 신뢰할 수 있는 심복들을 만들어낼 수 있었다. 그러나 김정은의 경우 단기간에 이를 시도하고 있다는 점에서 지지세력의 충성도와 신뢰성을 검증하는데 한계가 있다. 김정은이 자신의 인맥을 형성할 수 있는 충분한 시간을 가지지 못했다는 점에서 엘리트 재편 과정은 오히려 장성택과 최룡해 등 정치적 기반을 가지고 있는 실세들의 영향력에 좌우되고 있을 가능성이 크다. 이 경우 지배층의 동요와 불만과 아울러 특히 군부세력의 경우 충성도 약화라는 결과가 도출 될 가능성이 있다.¹⁾

1) 최근 김정은이 일반주민 및 군부의 불만을 우려하고 있으며, 경호를 강화하고 있다는 보도들이 나타나고 있다. ‘평양에 콕 틀어박힌 김정은...무슨일?’ 2012년 12월 4일 <<http://www.donga.com>>; ‘김정은, 관저 등에 장갑차 100대 놓고...’ 2012년 12월 6일 <<http://www.chosun.com>>.

집권 1년의 김정은 체제가 외형상 권력기반에 이상이 없는 것으로 평가될 수 있으나 내적으로는 다양한 문제들이 야기되는 과정일 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 장성택과 최룡해의 영향에 의해 이루어지는 권력기반 재편과정은 당과 군의 기존세력 및 원로들의 불만을 야기할 수 있기 때문이다. 주민생활 개선의 지체에 대한 불만이 팽배해지는 상황에서 시도되고 있는 북한권부의 변화는 김정은 체제의 내구력을 약화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 은하 3호 발사로 인해 국제사회의 대북제재가 강화될 것으로 전망되고 있으며, 중국 역시 과거와 같은 일방적 북한지지와 다른 태도를 보일 개연성이 있다는 점에서 김정은 체제의 부담이 가중될 수 있다. 한국의 신정부 역시 보수적 성향을 띠고 있다는 점에서 북한이 바라는 유연한 대북정책 구사에 일정한 한계가 있다.

이 같은 상황에서 북한 내부의 불만이 현실화될 경우 김정은으로서 어려움에 직면할 수 있다. 특히 군에 대한 확고한 통제력을 확보하고 있다고 보기 어려운 김정은이 엘리트 계층의 갈등을 효과적으로 제어하는데 한계를 보일 가능성이 크다는 점을 주목할 필요가 있다.

3. 북한 개혁개방 제약요인

6.28방침이 북한 경제회생을 위한 개혁개방의 신호탄일 수 있다는 분석이 제기되어 왔다. 김정은은 2012년 4월 연설에서 “인민들이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하겠다”는 언급을 한 바 있으며, 8월에는 중국 공산당 대외연락부장 왕자루이와의 면담에서 “북한경제 발전과 민생 개선”에 대한 의지를 표명한바 있다. 리영호의 해임을 민생우선의 개혁을 위해 군부 강경파를 제압하는 신호로 해석하는 경우도 있다. 이 같은 김정은의 행보에 대한 유력한 분석 중의 하나는 그가 경제회복과 민생에 관심이 있으며, 이를 위해 강경 보수세력인 군부를 제압하고 실용주의 세력인 당내각에 힘을 실어주고 있다는 추론이다. 그러나 이는 경제회생과 민생을 위한 당내각의 힘 실어주기가 아닌 권력투쟁의 성격이 더 크다고 할 수 있다. 선군정치는 북한판 계엄통치에 해당하며, 군의 물리력에 의존하는 체제의 특성은 지속될 수밖에 없다는 점에서 군의 위상 약화를 판단하기는 이르다.

중요한 것은 소위 6.28방침에도 불구하고 북한 내에서 개혁과 개방에 관한 실질적인 움직임이 미약하다는 점이다. 통상 중국과 러시아 등 구 사회주의권의 경우 개혁·개방을 위해서는 치열한 이념투쟁과 갈등기를 경유했다. 중국의 경우 대약진 운동과 문화대혁명의 실패로 천문학적 인구가 아사했으며 이는 등소평의 개혁·개방에 대한 국민적 동의의 배경이 되었다. 소련의 경우 고르바초프의 신사고 및 빼레스뜨로이카의 추진과정에서 개혁파와 보수파 간 격렬한 이념투쟁 및 갈등이 노정되었다. 이 과정은 고르바초프의 실각과 소련체제의 몰락, 옐친체제의 등장과 급진적 시장화의 추진으로 귀결되었다. 그러나 북한의 경우 개혁·개방과 관련된 이념투쟁이나 지도부 내의 이견 등이 전혀 관찰되지 않고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

농업분야의 분조제 축소, 기업의 자율성 제고, 그리고 배급제와 시장가격제 혼합 등의 내용을 담

고 있는 것으로 알려진 6.28방침은 북한체제의 특성에 비추어 효과가 의문시된다고 할 수 있다. 6.28방침은 중국이 1978년부터 시도한 농가생산책임제, 이증가격제, 기업개혁, 그리고 경제특구(SEZ, special economic zone) 정책과 유사한 특징을 보이고 있다. 그러나 북한과 중국은 상당한 구조적 차이를 보이고 있다는 점이 간과되고 있다. 2012년의 북한과 1978년의 중국은 개혁개방의 출발조건(initial condition)이 다르다. 1978년 중국은 인구의 대부분이 농민인 사회주의 저발전 농업국가였다. 따라서 농업개혁은 경제개혁의 핵심적 과제였으며, 그 파급효과도 컸다. 농업생산력의 확대와 농촌과잉인구의 도시로의 이동은 저임노동에 기반 한 중국 수출산업의 경쟁력으로 작용했다. 그러나 현재 북한은 도시인구가 60%에 달하며, 농민은 30% 규모로 사회주의 공업국가에 해당한다. 북한 경제문제의 본질은 공업위기라고 할 수 있으며, 농업 위기의 상당부분은 공업부문으로부터 비롯된다고 할 수 있다. 따라서 북한의 개혁이 성공하기 위해서는 공업부문에 대한 광범위하고도 효과적인 시장화 정책과 구조조정을 수반해야 한다. 공업부문의 회복이 없는 북한 농업개혁은 한계가 있으며, 효과가 있다고 하더라도 먹는 문제 해결에 부분적으로 기여하는 수준에 그칠 가능성이 크다.

관심의 대상인 분조제의 축소도 초기 중국의 조치보다 미약한 것으로 평가된다. 중국은 '가계단위'(household)로 농업생산단위를 축소함으로써 농가의 책임생산과 생산물에 대한 개인적 소유관계를 명확히 했으며, 이는 중국농업 생산력의 급속한 향상의 원인이었다. 그러나 4명선까지 분조제를 축소한 것으로 알려진 북한의 6.28방침은 이 같은 효과를 보기 어려운 것으로 볼 수 있다. 공동작업에 의존하는 사회주의 농업의 비효율성을 제거하기 위해서는 생산주체가 독립적인 단위인 개인 또는 농가로 명확하게 구별되어야 하나, 북한의 경우 이 부분이 분명하지 않기 때문이다.

장성택의 방중으로 관심을 모은 북한의 대외 경제관계 개선노력도 한계가 있다. 북한의 식량위기는 농업정책의 실패와 아울러 사회주의권의 붕괴로 인한 대외경제관계의 축소와도 밀접한 관련을 맺고 있다. 중국과 러시아의 정치성 원조가 중단되고 시장거래관계가 정착되면서 북한은 필요물자의 유입에 심각한 한계에 직면했다. 따라서 대외경제관계 개선은 북한으로서 매우 시급한 현안에 해당한다. 중국은 경제특구와 관련된 신뢰성 있는 조치를 통해 화교자본의 직접투자(FDI, foreign direct investment)를 비롯해 국제 자본의 유치에 성공했으며, 이는 중국경제 성장의 중요한 동력으로 작용했다. 그러나 북한의 개방 시도는 지극히 제한된 지역과 신뢰성 없는 조치로 인해 국제자본 유치에 성공하지 못했다고 할 수 있다. 특히 북핵문제로 인한 국제적 고립과 제재는 북한 개방에 근본적 한계로 작용하고 있다. 이 같은 상황에서 중국에 의존하는 북한의 시도는 고육책이며, 위험성을 내포하고 있다고 할 수 있다. 중국에 대한 지나친 의존은 북한이 중국 경제발전 전략에 편입되는 것을 의미하여, 따라서 경제적 자율성의 심각한 약화를 초래할 수 있다.

보다 중요한 문제는 북한이 시장으로부터의 신뢰성을 상실했다는 점이다. 화폐개혁은 북한 경제위기 상황에서 자구형태로 확대되어온 시장에 대한 북한당국의 강제적 개입을 통한 '민간자본의 몰수'를 의미한다. 이로 인해 시장세력은 상당한 타격을 받았으며, 따라서 북한 당국의 의도는 어느 정도 관철되었다고 할 수 있다. 배급체제가 붕괴된 상황에서 시장은 북한 주민들에게 생존을

위한 유일한 출구였다. 화폐개혁을 통한 북한당국의 시장에 대한 전격적이고도 강제적인 개입은 북한 주민들에게 좌절과 아울러 체제에 대한 근본적 회의를 가지게 한다는 점에서 위험성이 있다. 화폐개혁을 통해 치명적 타격을 입은 경험을 지닌 북한의 시장세력들이 북한 당국의 정책을 신뢰하기는 어려울 것이다. 따라서 향후 북한의 시장활동은 당국이 통제하기 어려운 보다 음성적인 형태를 띠게 될 가능성이 높다.

아울러 북한은 국제시장으로 부터의 신뢰를 확보하는 점에서도 성공했다고 할 수 없다. 특히 금강산 관광사업에 대한 정치적 개입과 개성공단에 대한 간섭은 국제자본에게 북한이 투자에 있어서 위험한 국가라는 인식을 줄 소지가 많았다는 점에서 문제가 있다. 북한과 특수관계인 중국 및 한국과의 철도연결 및 에너지 제공에 관심을 지니고 있는 러시아 이외의 국제자본이 북한에 관심을 가지기 어려운 근본적 제약요인에 해당한다. 북한이 주민과 국제사회 두 영역으로부터 시장의 신뢰를 확보하기 위해서는 상당한 노력과 아울러 보다 광범위하고도 신뢰성 있는 개혁·개방조치가 필요하다는 것을 의미한다. 그러나 김정은의 등장 이후 취해진 개혁·개방관련 조치들은 이와 같은 필요성을 충족시키지 못하는 수준에 머물고 있다.

4. 대남정책 전망

북한의 변화는 한국과 국제사회가 오랫동안 기대해온 일이며, 북한 경제위기 해소와 한반도 긴장 완화에 도움이 될 수 있다. 그러나 주지하는 것처럼 김정은의 파격적인 정치스타일과 행보를 새로운 변화의 조짐으로 해석하기는 어렵다. 김정은이 형식적인 최고지도자의 지위 강화에 주력하는 과정에서 장성택이 실질적으로 북한의 대내외 정책의 방향성을 좌우할 개연성이 있다. 김정은의 정치적 경력이 짧고 국정운영의 경험이 없다는 점이 이 같은 가능성을 뒷받침한다. 민간인 출신으로 행정경험을 갖추고 있으며 전략적 사고를 할 수 있는 인물로 평가되는 장성택이 경제난 해소를 위해 대남 협상에 나설 가능성이 있다는 것이다. 그러나 북한은 전통적으로 도발과 대화를 병행해왔으며, 특히 최근 체제위기 심화과정에서 협상카드로 도발에 주력하는 경향을 보여 왔다는 점을 주목할 필요가 있다. 이는 체제내구력의 약화라는 구조적 환경에서 대남협상수단의 제약요인을 지니고 있는 북한이 무력도발이라는 모험주의적 카드를 활용하고 있다는 것을 의미한다.

김대중 정권 출범 이후 북한의 직접적 무력도발은 점차 강도가 강해지고 있다. 1999년 6월 15일 연평도 근해에서 시작된 북한의 무력도발은 2차 연평해전과 대청해전, 천안함 폭침사건에 이어 연평도 포격사건에서 정점을 이루고 있다. 천안함 폭침의 경우 다수의 전사자와 전함의 침몰이라는 점에서 가장 큰 피해를 기록했으나, 북한은 자신들의 행위를 인정하지 않고 있다. 그러나 연평도 포격사건의 경우 민간인 및 군을 가리지 않은 무차별 직접 포격으로 사상자와 피해가 발생했으며, 북한이 공격주체임을 숨길 수 없는 사안에 해당한다. 한국군의 대응포격으로 이어져 사실상 교전상태였다는 점에서 한국전쟁 이후 가장 심각한 군사적 도발로 볼 수 있다.

북한의 도발강도가 강화되는 추이와 반비례하여 북한의 체제내구력은 점차 약해지는 추세를 보였

다는 점을 주목할 필요가 있다. 1차 연평해전이 발생한 시기는 대규모 아사자가 발생한 고난의 행군기에 해당한다. 2002년 7월에는 7.1 경제관리 개선조치라는 자구책이 발표되었으며, 2008년 2월 이명박정권의 출범 이후 남북경협 및 대북지원을 포함하는 남북관계전반이 경색 국면에 접어들었다. 2009년 11월 말 북한이 야심차게 추진한 화폐개혁은 심각한 후유증을 남겼으며, 2010년 5월에는 천안함 폭침에 대한 대북제재조치인 5.24조치가 시행되었다. 이 같은 사안들은 전반적인 북한체제 내구력 약화추이와 연계된다고 볼 수 있다.

전반적으로 북한의 내구력은 김일성 사망 후 지속적으로 약화되어 왔으며, 이와 반비례하여 북한의 대남도발의 강도는 증가하는 추세를 보여 왔다. 특히 2011년 12월의 김정일 사망은 북한권력 기반의 약화 및 체제 내구력에 부정적 영향을 미칠 가능성이 많다. 내구력이 약화될수록 대남도발의 강도가 커져 온 추이에 비추어, 김정일 사망으로 내구력이 약화된 북한지도부가 대남도발을 할 가능성이 있다는 전망을 가능케 한다.

한국의 경제적 성장과 북한체제 위기의 심화로 체제경쟁이 사실상 종식됨과 아울러 남북협상력의 균형이 깨졌다고 할 수 있다. 한국은 식량난에 시달리는 북한에 대해 경험 및 인도적 지원이라는 효율적 협상자원을 가지고 있으나 북한은 대남 협상을 위한 카드로서 사용할 마땅한 자원을 가지고 있지 않다. 북한이 체제수호의 보루로 여기고 있는 핵무기개발은 남북관계 및 국제관계에 있어 걸림돌로 작용해왔다. 남북관계 진전을 위해서는 북핵문제의 가시적 진전 이외에 천안함 폭침 및 연평도 포격사건에 대한 북한의 납득할 만한 태도변화라는 과제가 부가되어 있다는 점에서 북한의 대남협상 운신 폭은 그리 크지 않다. 아직 권력기반이 공고하지 않고 군부의 영향을 무시할 수 없는 김정은 정권이 대남협상에 있어서 파격적 행보를 할 가능성이 높지 않다.

무력도발과 대화제이라는 북한의 전통적 협상행태는 당분간 지속될 가능성이 크며, 대남 도발의 가능성은 상존한다. 협상수단에 제약이 있는 북한은 도발이라는 전통적 방식을 통해 한국 신정부의 대북정책 방향을 자신들에게 유리하게 변화시키려 할 가능성이 있다. 북한의 무력도발 양태는 매우 다양한 형태로 나타날 수 있음에 유의할 필요가 있다. 문제는 북한의 도발은 '창의적'일 수 있음에 비해, 한국의 방어는 '보수적'일 수밖에 없는 상황이다. 향후 우발적 형태를 가장한 군사분계선 인근의 육상도발 또는 공격주체가 불분명한 형태의 테러 등 보다 다양한 도발의 가능성에 대한 대비가 필요하다.

도발을 주요한 협상수단으로 활용해온 북한 대남정책의 관성은 대북정책의 유연성을 확보할 필요가 있는 한국 신정부에 부담으로 작용하게 될 것이다. 은하 3호 발사 성공에 고무된 북한의 지도부가 3차 핵실험을 감행할 가능성이 있다는 점에서 한반도 신뢰구축을 지향하는 한국의 신정부는 보다 정교한 대북 협상구도를 계획할 필요가 있다. © KINU 2012

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