

## 장성택의 과거 정책 행보와 향후 전망

### 박 형 중

(남북협력연구센터 선임연구위원)

6월 7일 12기 3차 최고인민회의 개최를 통해 장성택은 국방위원회 부위원장으로 선임되었다. 이는 앞으로 북한의 대내외 정책 및 정국관리에서 장성택의 비중이 좀 더 높아질 것을 의미한다. 이 글은 2005년 이후 정책 행보를 돌아켜 보는 것을 바탕으로, 장성택의 승진이 어떠한 의미를 가질 것인가를 전망한다. 단 여기서는 대내외 정책 전망에 초점을 두면서, 권력 승계와 관련한 의미에 대해서는 언급하지 않는다.

이제까지의 정책 스타일로 볼 때, 장성택은 앞으로 다음과 같은 방향에서 영향력을 행사할 것으로 보인다. 즉 대내적으로 보수적 경제정책과 공안정치를 확고하게 추진하는 한편, 대외적으로 경제관계 확대를 꾀할 것이다. 이를 위해 외교 안보 면에서 일정한 유화책을 시도할 것이다. 군부의 내부정치 및 경제적 영향력은 제어 받을 것이며, 중국과의 경제협력 확대가 시도될 것이다.

그러나 장성택 비중 강화 때문에 북한당국의 5대 전략 목표가 수정되는 것은 아니다. 5대 목표는 ① 핵 보유 국가 인정 획득, ② 핵 보유 상태 하에서의 미국과 북한 주도의 평화협정 체결 및 관계 개선, ③ 반개혁적 개방정책을 통한 정권 재정 확충, ④ 남북관계는 한국이 북한당국을 경제적으로 지원하는 관계로 형성, ⑤ 공안통치 강화를 통한 대내정치 안정 및 후계체제 구축 등이다.

그런데 이와 같은 5대 목표는 북한에게 강경과 유화의 이중적 대외정책을 불가피하게 했다. 북한의 딜레마는 강경과 온건 중에서 어느 것도 포기할 수 없지만, 양자가 상충한다는 것이다. 강경책은 핵 무기 보유 승인 및 북한주도 평화체제 수립을 쟁취하는 것을 궁극 목적으로 하되 당면해서는 군사적 정치적 '반공화국 책동'의 기를 꺾어 놓고 상황의 주도권을 쥐기 위해 구사되며 군사도발이 그 주요 수단이다. 반면 유화책은 외부 지원 감소 및 내부 반개혁정책으로 불모화된 경제를 지탱하고 정권 존속을 위한 재정을 확충하는 데 필요한 외부 지원을 획득하는 것을 목적으로 추진된다. 즉, 외교적으로 6자회담 개최에 타협하고, 남북정상회담 개최를 추진하며, 그리하여 북한의 대외투자 유치와 개방정책이 성공할 수 있는 공간을 만들어 내야 한다.

이제까지의 상황 전개를 보면, 강경책은 군부가, 유화책은 김양건이 책임자로 있는 중앙당의 통전부 및 산하 아태평화위원회가 역할 분담하는 한편, 외자유치에 관심이 많은, 즉 정권의 재정책확충에 관심이 많은 장성택이 뒤에서 밀어주는 것으로 보인다.

그런데 장성택의 비중이 더 커지면, 이제까지 북한당국이 추진해왔던 강경과 유화라는 동전의 양면 중에서 유화적 측면이 더 탄력을 받을 가능성이 있다. 앞으로 장성택은 당면 대책에 있어서 한국과 미국의 천안함 사건 공세를 막아내기 위해 일정하게 강경 대응이 불가피함에 편승하면서도, 중기적으로 유화책이 통하는 방향으로 대외·대남 전술행보를 취하고 싶어 할 것이다.

돌이켜 보면, 장성택이 득세하는 동안 내부적으로는 반개혁 공안통치가 강화되는 한편, 대외적으로는 경제협력 확대 시도가 있어왔다. 이중에서 2009년 말 2010년 초 동향에 주목해보는다면 다음과 같다. 한편에서는 11월 30일 화폐개혁을 하고, 다른 편에서는 해외 투자 유치 및 개방성 조치에 대한 동향이 강화되었다. 대표적인 것이 1월 라선 특별시 지정, 1월 조선대풍그룹 이사회 개최, 2월 국가개발은행 설립, 2월 평건투자개발그룹 활동개시, 2월 김영일 국제부장의 라오닝성과 지린성 방문, 3월 국방위에 룡악산 지도 총국 설립, 3월 경 평양, 남포, 신의주, 원산, 함흥, 김책과 나선, 청진 등 8개 도시를 경제특구로 개방 준비설 유포, 4월 중국인 북한 단체관광 실시 등등이다.

특징적인 것은 이러한 동향에 장성택의 그림자, 그리고 중앙당의 그림자가 드리워져 있다는 것이다. 대풍 그룹은 통전부장인 김양건이, 국가개발은행은 중앙당 39호실 출신 전일춘이 이사장을 맡고 있고, 장성택이 이사로 개입하거나 전 무역상인 이광근 아태 부부장과 같이 장성택 계열 인물이 관여하고 있다. 평건 그룹과 룡악산지도총국은 신의주 개발과 채굴이권판매 등을 통해 장성택이 책임을 지고 있는 평양 건설에 필요한 자금을 동원하고자 한다. 특이한 것은 6월 7일 이전에는 이러한 여러 사업에 내각의 역할이 거의 언급되지 않는다는 것이다. 그런데 6월 7일의 내각 개편에서는 당측 인물이 내각의 주요 요직을 차지한 것으로 보아, 내각이 이러한 사업에서 적극적으로 활용될 것으로 보인다.

이러한 전반 동향을 볼 때, 앞으로 장성택의 정책 복안은 다음과 같을 것으로 보인다. 즉 내부적으로 반개혁 및 공안통치가 유지된다. 중국과의 협력을 통해 신의주 개발과 나진항 개발을 추진하면서 중국 자본을 도입하고, 중국에 채굴권을 판매하여 광물수출을 증대한다. 이를 바탕으로 평양건설을 적극 추진함으로써, 건설경기를 부양한다. 이와 같은 방식을 통해 정권 생존 재정자금을 마련한다는 것이다. 이는 화폐개혁 실패 이후 이제까지 대내경제정책에서 뚜렷한 방향이나 힘있는 정책 추진이 표류했던 것과는 대비된다.

이 모든 사업은 중국과의 사업이 잘되어야 궁극적으로 성공할 수 있다. 물론 북한은 중국에 의존하는 것을 좋아하지 않을 것이다. 그런데 논리적으로 볼 때, 중국을 유인하자면 중국이 바라는 것을 일정 수용할 수밖에 없을 것이다. 중국이 북한에 요구했던 것은 소통을 강화하고, 6자회담에 보다 유연한 자세를 취할 것이며, 경협 확대에 필요한 각종 입법 조치를 행하고, 남북 간에 평화와 안정을 해치는 행동을 하지 말라는 것이었다. 만약 장성택이 유화책에 좀 더 강조점을 둔다면, 중국의 이와 같은 요구에 부응하는 듯한 언사와 행동을 취하는 것은 어렵지 않을 것이다.

그러나 전체적으로 볼 때, 장성택의 전도가 밝은 것만은 아니다. 이는 현 북한 정권의 생존 전략에 내재하고 있는 전략적 딜레마 때문이다. 북한당국이 추진하는 전략 목표는 한국과 중국, 미국, 그리고 북한 사회가 북한 정권의 생존 필요에 맞게 변화할 것을 요구하고 있다. 북한정권은 핵 보유를 고수하고 북한식 평화체제 수립을 고집하면서도, 한국 그리고, 또는 중국과 경제관계를 확대하는 것이 가능하다고 생각한다. 또한 내부 개혁 없이 그리고 공안통치를 통해 사회경제적 활력을 죽이면서도 적극적 개방확대가 가능하고, 한국 그리고, 또는 중국의 협력을 끌어 낼 수 있다고 간주하고 있다. 정책 목표에 내재해 있는 모순 때문에 북한 지도부는 끊임없이 강경과 유화의 양면 충돌에 사로잡혀 있을 것이다. 이러한 가운데 강경세력과 유화세력 간에 조정 실패가 발생할 위험이 크다. 여기에다가 장성택은 후계문제가 내포하고 있는 권력 상층 내부의 현재적, 잠재적 분열과 갈등을 봉쇄하고 관리해야 한다. 이 모든 사업이 대체적으로 잘되면, 장성택은 흥할 것이고 북한은 유화정책을 계속 추진할 것이다. 그렇지 않으면, 그 반대가 될 것이다.

