

김정은 권력 정착과정에서의 군부 동향 (2009년~2013년)

박 형 중 (북한연구센터 소장)

Online Series CO 13-23

2009년~2013년 시기는 김정은 신생 권력이 출범하고 정착해가는 시기였다. 2009년 초 김정은은 후계자로 공식 내정되었다. 그 결과 누가 후계자가 될 것인가에 대한 그동안의 경쟁과 논란이 종결되었다. 그러나 이때부터 두 번째 권력투쟁이 치열하게 전개되기 시작했다. 그 핵심은 두 가지였다. 첫째, 후계자 밑에서 누가 권력의 주도권을 가지는가, 둘째, 주요 파벌 간에 권력과 이권을 어떻게 배분할 것인가이다. 이러한 논란은 2013년 무렵 대체로 정리된 것으로 보인다.

군부 동향 시기 구분

김정은 권력정착 과정에서 군부는 핵심 행위자 중의 하나였다. 이 기간 동안 군부 권력의 강약에 부침이 있었다. 군부의 부침은 상대 세력에게는 역의 부침이었다. 군부의 권력 부침은 4 시기로 나누어 볼 수 있다. 첫째 시기는 2009년~2009년 11월이다. 이 기간 동안 군부 권력은 현저하게 강화되었다. 둘째 시기는 2009년 11월~2010년 11월이다. 군부 권력은 위기에 직면했지만 부활했다. 셋째 시기는 2010년 11월~2011년 말이다. 군부 권력의 재강화와 권력기관 간에 외화별이 경쟁이 격화되었다. 넷째 시기는 2011년 말~현재이다. 군부 권력이 패퇴하는 시기였다.

여기서 시기 구분의 핵심 지표는 경제이권의 배분 변경이다. 공개자료¹⁾를 종합적으로 분석하면, 어떤 특정 시점 이후 군부에게 경제이권

배분이 현저히 증가하거나 반대로 핵심이권이 군부로부터 대규모로 박탈되는 현상이 발견된다. 이러한 경우 그 시점에서 중요한 권력 배분 변경이 발생하거나 또는 중요한 정책 전환이 이루어진 것으로 파악할 수 있다. 이러한 부침의 구조와 과정을 파악하면, 앞으로 김정은 치하에서 벌어질 정치적 동태성에 대한 이해도를 높일 수 있다.

2009년~2009년 11월: 신군부의 대두

첫째 시기는 2009년~2009년 11월로, 이 시기에 (신)군부 쪽에 힘과 이권이 집중되는 현상이 발견된다. 2008년 말~2009년 초 북한은 두 개의 잠재적 생존 위기에 직면했다. 첫째, 남북관계가 파탄나고, 핵 협상이 결렬되었다. 이는 앞으로 북한이 지난 10년과는 매우 다른 대외 생존환경에 직면할 것이라는 예고였다. 둘째, 김정일의 건강악화로 권력 승계 문제가 미룰 수 없는 문제로 제기되었다. 권력승계는 권력 재편을 예고하며 그에 따라 갈등이 증가할 가능성이 있었다. 2009년 초 북한은 대내외 정책 공히 강경으로 선회했다. 아울러 대내 권력체계를 재편했다. 권력체계 재편은 두 가지 방면에서 전개되었다. 첫째, 그간 남북화해 국면에서 득세했던 민간 당료 그룹 대신에 신군부가 현저히 약진했다. 강경 신군부의 득세 배경은 대남관계 패착의 책임 추궁 및 향후 대외 강경 정책 필요성 때문이었던 것으로 보인다. 둘째, 1990년대 중반 이후 득세했던 '선군시대'의 구군부 대신에 신군부가 약진했다. 신군부는 총참모장 이영호와 정찰총국장 김영철을 핵심으로 구성되었다. 아울러 신군부 쪽으로 경제이권 배분이 현저하게 증가하는 여러 동향을 발견할 수 있다. 그 중에서 중요한 것의 하나는 (형식상 총참모부 산하) 정찰총국의 결성이었다. 정찰총국은 당의 작전부와 대외정보조사부(35호실), 군의 정찰국을 통합하여 출범했다. 이는 당의 (핵심 이권) 기관들이 군부로 통합된 것을 보여주는데, 특히 오극렬이 관장해오던 중앙당 산하 작전부는 외화벌이 불법 해외 활동에서 중요한 역할을 해오고 있었다. 또한 신임 정찰총국장 김영철은 오극렬이 관장해오던 북한 외화벌이 및 무기 수출의 주력 기업의 하나인 청송연합을 강탈했다.

2009년 11월~2010년 11월: 군부 권력의 위기와 부활

둘째 시기는 2009년 11월~2010년 11월인데, 그 특징은 군부 권력의 위기와 부활이다. 2009년 11월 30일 화폐교환조치가 시행되었다. 화폐교환조치를 전후하여 북한정권이 취한 여러 조치로 미루어 볼 때, 화폐교환조치는 북한 경제재편을 도모한 보다 큰 통합적 계획의 일부였다. 경제재편 계획은 여러 목적을 가지고 있었겠지만, 그 핵심 목적 중의 하나는 군부 쪽의 특권적 무역활동을 제한하고자 하는 것이었다. 군부는 이러한 조치에 대해 강력히 반발하였지만, 중국적으로 무역활동에 대한 제한을 상당히 무효화하는데 성공했던 것으로 보인다. 주요 내용을 살펴보면 국방위원회는 두 가지 점에서 경제재편 계획의 핵심주체로서 역할을 수행했다. 첫째, 국방위원회는 그 산하에 모든 무역기관을 통합하여 경제장악력을 강화하고자 했던 것으로 보인다. 국방위원회는 화폐교환조치 시

1) 여기서 공개자료란 각 일간지, 자유아시아방송, 데일리NK, NK 지식인연대 등이 전달하고 있는 북한관련 각종 소식이다. 탈북자 면접은 활용되지 않았다. 여기서는 개별 자료의 정확성보다는 여러 자료를 통해 유추할 수 있는 전반적 흐름을 중시했다.

행을 전후로 군부 무역회사를 해산하거나 통폐합을 통해 구조조정을 하라는 지시를 내렸으며, 특히 군부관할 무역회사 전반에 대해 강력한 검열을 실시했다. 둘째, 국방위원회는 자본동원 및 경제정책의 중추로 등장하고자 했다. 2010년 초 국방위원회 아래 국가개발은행과 대풍투자그룹이 설립되었고, 아울러 내각에 합영투자위원회가 설립되었다. 그런데 화폐교환조치는 북한 경제에 막대한 혼란을 초래했다. 혼란이 발생한 이유 중의 하나는 물가안정을 위해 군량미를 방출하려던 계획에 대해 군부가 비토를 놓았기 때문으로 보인다. 화폐교환조치 이후 1~2년 사이에 쌀값이 200~300배로 폭등했다. 북한당국은 2010년 5·26 조치를 통해 시장 개장과 무역회사 활동을 다시 허용하는 정책으로 선회할 수밖에 없었다. 2010년 7월에는 대외투자 유치 주관 단체로 합영투자위원회가 발족되었다. 한편, 군부 무역회사도 무역활동을 재개할 수 있었다.

2010년 11월~2011년 말: 군부 권력의 재강화와 외화벌이 경쟁 격화

셋째 시기는 2010년 11월~2011년 말인데, 그 특징은 군부 권력의 재강화와 외화벌이 경쟁의 격화이다. 이 시기의 특징은 세 가지이다. 첫째, 군부 무역회사의 활동이 현저히 강화되었다. 둘째, 군부 및 군부 각 기관, 원로그룹과 신진그룹, 장성택계 등 사이에 이권 쟁탈 투쟁이 격화되었다. 셋째, 2010년 초 시발되었던 국가의 경제 장악 강화 및 경제정책 추진 시도가 지속되었다.

국방위원회를 통해 대외 무역을 종합 관리하려던 계획은 2011년 10월경 폐기된 것으로 보인다. 이 시기부터 군부와 중앙당을 비롯하여 각 권력기관 산하 무역회사의 독자적 활동이 재차 허용되었다. 특히 군부의 무역활동이 재활성화되었는데, 군부 무역회사가 수출원천인 ‘광물자원을 싹쓸이’한다는 평가마저 등장했다. 총참모부, 총정치국, 정찰총국 산하 무역회사의 활동이 증가하는 가운데, 특히 정찰총국 계열 무역회사의 활동이 현저히 강화되었다. 북한에서 권력기관에 ‘와크’(무역허가증)가 배정되는 원칙을 보면, 군부와 정찰총국이 관장하는 ‘와크’의 규모가 급증하고 있는데 이는 군부와 정찰총국이 2010년 무엇인가 큰 공훈을 세웠기 때문으로 추정된다. 5월경에는 군부의 보위총국(보위사령부)이 중앙당 산하의 39호실 및 김정일 직속의 능리888 무역회사를 감찰하기도 했다. 군 기관이 당 산하 외화벌이 기관을 감찰하는 것은 매우 이례적인 현상이었다. 하반기에는 군부 산하 무역회사가 나선지역에 대거 진출하는 양상이 나타났다. 한편 하반기에는 각 권력 그룹별로 수출자원을 확보하기 위한 외화벌이 경쟁이 격화되었다. 정찰총국은 증가된 위세를 배경으로 다른 권력 기관의 무역활동을 침해했는데, 이 때문에 북한 특수기관 사이에 외화벌이 경쟁이 격화되었다. 또한 원로그룹은 정권 유지비, 신진그룹은 정권이양비, 장성택 그룹은 평양 10만호 건설, 군부는 군부유지비 등의 명목을 내걸고 외화원천을 확보하고자 했다.

2011년 말~현재: 김정일 사망과 군부 영향력의 패퇴

넷째 시기는 2011년 말 이후 현재에 이르는 시기이다. 김정일 사망을 전후로 하여 군부의 무역활동이 현격히 제한당하기 시작했다. 11월 말 장성택이 장악하고 있는 합영투자위원회는 2010년 하반기 군부 산하 강성무역회사가 차지했던 나진항 개발 사업 이권을 넘겨받았다. 김정일은 2012년 1월

1일 방침을 통해 북한 전역에서 어로작업을 중단시키면서 양어·양식 사업 강화 방안을 하달했다. 그런데 수산물 수출은 전통적으로 군부가 장악하고 있던 분야였다. 아울러 2012년 초 당 행정부장인 장성택의 감독을 받는 인민보안부가 군부가 관장하던 금광 개발권과 대동강 과수농장을 접수했다. 이 때문에 인민보안부장 주상성과 국방위 부위원장인 오극렬이 대립했다고 한다. 김정은은 4월 6일 당중앙위 연설에서 '내각을 경제사령부'로 할 것을 요구했다. 5월초에는 군부가 주도하던 조선대풍국제투자그룹이 해체되고, 그 대신 내각 소속(이며 장성택이 장악하고 있는 것으로 알려진) 외자 유치기구인 합영투자위원회가 확대 개편되었다. 김정은은 5월 14일 방침으로 인민군대의 부패를 질타하고 '군대가 너무 돈 맛을 들었다'고 비판했다고 한다. 그는 또한 '향후 경제개혁은 당이 주도하고 군부는 외화벌이 등에 관여하지 말라'고 지시했던 것으로 보인다. 이러한 방침에 입각하여 군부의 외화벌이 관련 사업을 내각에 넘기는 조치가 시작되었다.²⁾ 6월 28일에는 '우리식의 새로운 경제관리방법' 즉 이른바 '6·28 방침'이 제기되었고, 관련조치가 취해지기 시작했다.

7월 15일 정치국회의를 통해 이영호 총참모장이 해임되었다. 그 이유 중의 일부는 '군부의 외화벌이 사업을 내각으로 이전한 것에 대한 불만 표출 및 개인비리' 때문인 것으로 알려졌다. 이 시기부터 강도 높은 군부 재편작업이 진행되었다. 무역권한 축소에 대한 군부의 저항도 상당했고 심각한 갈등을 유발했던 것으로 보인다. 8월 이후 2013년 중반까지 군부 핵심 보직이 빈번히 교체되었으며, 군 장성들의 잦은 강등(8명)과 복권(4명)이 발생했다. 또한 2013년 상반기 군부 내에서 70대 노장파는 전원 교체되었고, 5월에는 50대인 장정남이 인민무력부장으로 임명되었다. 2013년 2월경에는 '당생활지도소조'가 전군에 파견되어, 군내부의 외화벌이 관련 이권남용을 핵심 의제로 하는 전면 감찰이 실시되었다. 각 지방군 뿐 아니라 총참모부, 인민무력부, 총정치국 내부의 외화벌이 관련 파벌과 족벌이 징계 당했으며, 이에 따라 상당한 숫자의 고위장교가 교체되었다. 특히 현영철 총참모장을 비롯한 주요 장령은 외화벌이 이권사업 남용 및 개인비리로 징계를 받았다. 한편 이러한 군부 재편의 와중에 2012년 12월 장거리미사일 발사 시험, 2013년 2월 3차 핵실험, 그 후 4월까지의 이례적 긴장고조 정책이 시행되었다. 군부의 외화벌이 활동이 위기에 처한 것과 동시에 군부의 대남 도발이 증가했다는 점에서 이는 2010년의 상황과 유사하다. 그런데 양 기간의 차이도 있었다. 대체로 2013년 3월경부터 군량미(전시비축미)가 방출되었다. 이는 2013년도 쌀값의 하향 안정에 기여했다. 2009년 11월 화폐교환조치 직후 군부가 군량미 방출을 비토했던 것과 비교되는 사항이다.

군부 약화와 동반하여 장성택과 최용해의 역할은 증대했다. 담당하고 있는 공식 직책들로만 볼 때, 최용해는 김정은 다음으로 2인자이다. 그가 차지하고 있는 직책은 당 정치국 상무위원, 당 중앙군사위 부위원장, 인민군 총정치국장, 국방위원회 위원, 인민군 차수이다. 그는 특히 2012년 4월 이래 조선인민군 총정치국장의 자격으로 군부 재편을 관장했고, 군부에서 가장 영향력 있는 인물이 되었다. 그의 역할은 앞으로 이중적일 것이다. 첫째, 군부 통제를 통해 김정은 정권의 안정에 기여하는 것이다. 둘째, 군부의 최고 책임자로서 김정은 정권 내에서 군부의 이익을 대표하는 것이다. 최용해의 역할에서 이제까지는 첫 번째 측면이 두드러졌다. 하지만 시간이 가면서 두 번째 역할을 강화하

2) 2012년 11월부터 군부의 무역활동은 재개되었다.

지 못하면 최용해는 군부에 의해 무력화될 가능성이 있다. 다시 말해, 그는 군부의 주인이 될 수도 있고, 포로가 될 수도 있다. 만약 그가 군부의 지지를 받는 인물이 된다면, 그의 정치적 영향력은 매우 강력해질 것이다.

장성택은 내부 치안 및 경제관리에서 책임적 역할이 강화되는 추세에 있다. 2012년 4월경 김정은의 의중이 실려, 장성택 당 행정부 산하에 경제발전전략을 연구하는 ‘전략문제연구소’가 신설되었다고 한다. 아울러 중앙당 행정부장인 장성택이 관장하는 인민보안부와 인민내무군의 역할이 증대되었다. 아울러 장성택이 관장하는 외화벌이 사업 영역과 대내 경제정책에서의 책임 영역이 확대되었다. 2012년 7월 15일 총참모장 이영호를 해임하는 정치국 회의에서 이영호와 장성택 간에 격한 논쟁이 있었다고 한다. 장성택은 2012년 11월 4일 국가체육지도위원회 위원장으로 임명되었다. 2013년 10월 8일 장성택의 지시로 중앙당, 내각, 지방의 경제관계 책임일꾼 비공개회의가 개최되었다. 이 회의는 김정은이 참석한 가운데 장성택 사회로 진행되었고, 김정은 치하에서 장성택이 ‘국가경제개발’ 계획을 책임지고 관장한다는 것을 공식화했다. 또한 이 회의에서는 국가경제개발총국을 국가경제개발위원회로 승격 및 확대 개편한다는 결정이 내려졌다. 장성택은 국가경제개발위원회의 간부 임명권 및 지휘권을 맡게 되었다. 장성택의 임무는 외향적 경제개혁을 총괄하며, 김정일 3년 상까지 북한 경제발전의 담보를 마련하는 것이었다. 2013년 10월 8일 비공개 회의는 장성택의 역할이 이 기간 동안 더욱 증가했다는 것을 보여준다. 10월 16일 국가개발총국이 국가경제개발위원회로 확대 재편된다는 것, 그리고 11월 21일에는 신의주 특구와 경제개발구 13개를 설치한다는 것이 공식 발표되었다.

결론

북한의 공식매체에 등장하는 정보만으로는 북한 내부에서 어떠한 실질적 권력 동향이 전개되고 있는가를 알아내기는 쉽지 않다. 여기서는 어떤 특정 시점을 중심으로 경제이권이 군부로 대거 집중되든가, 또는 대거 박탈되는 것에 주목했다. 이 글은 이러한 현상에 주목하면서 공개자료를 종합적으로 검토하여 가설적이지만 분석적 스토리를 만들어 보고자 시도했다. 이러한 분석결과, 김정은 후계 출범 이후에, 군부의 권력에는 부침이 있었고, 그 상대편에는 장성택과 최용해를 중심으로 한 민간 당료 그룹이 있었다고 추정된다. 김정일 사망을 전후로 하여 군부의 영향력이 급격히 쇠퇴하는 것이 흥미롭다. 2010년, 그리고 2012년 말~2013년 초와 같이 군부 영향력 쇠퇴의 시기에 군부 도발이 증가했다는 것도 흥미롭다. 2013년 말 경에는 장성택과 최용해가 주도적 영향력을 행사하고 있는 것으로 보인다. 두 사람의 주도권이 잠정적인 것인지 또는 영속적으로 될 것인지, 그리고 두 사람의 사이가 평화롭게 유지될 것인지에 대해서 계속 주목할 필요가 있다. © KINU 2013

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