

2017

김정은 정권의 운영구조와 경제실태 분석

스탠포드대 아태연구소(APARC)-
국가안전전략연구원(INSS) 공동연구 개요

6



국가안전전략연구원
Institute for National Security Strategy

김정은 정권의 운영구조와 경제실태 분석

(스탠포드대 아태연구소(APARC)-국가안보전략연구원(INSS) 공동연구 개요)

토마스 핑거(APARC), 김광진(INSS), 이형석(INSS), 이용석(APARC)

김정은이 북한 지도자로서 6년차에 접어들고 있다. 이제는 김정은의 권력 기반 공고화 과정을 관찰하는데서 그가 단행한 조직과 보좌진의 변화가 북한 체제의 운영과 효율성에 미치는 영향으로 우리의 관심을 돌릴 시점이 되었다. 그러한 취지에서 미국 스탠포드 아태연구소(APARC)와 한국의 국가안보전략연구원(INSS)은 양 기관의 상호보완적인 자원을 활용하여 공동연구를 수행하였다. 이 보고서는 양 측의 공동노력으로 생산한 연구결과와 통찰을 정리한 것이다. 연구진은 북한의 주요인사 변동과 조직개편, 그리고 북한의 경제적 실적에 초점을 두었다.

(1) 주요인사 및 조직개편

그동안 김정은이 자신의 권력기반을 다지기 위해 아버지 김정일의 측근 수십 명을 제거, 숙청한 과정을 다룬 다수의 논문들과는 대조적으로, 본보고서는 그들을 대체한 주요인사와 김정은 체제의 핵심을 이루는 조직들을 중심으로 살펴보고 있다¹⁾.

김정은에 대한 충성심을 입증했거나 그럴 것으로 추정되는 인물이 새로운 직책에 임용되었다는 것은 의심의 여지가 없으나, 단지 충성심 하나만으로 직책을 부여받았다고 보기에는 부족하다. 따라서 연구진은 그들이 새로 부여받은 보직은 충성심에 대한 대가 외에도 그 동안 추진해왔고 앞으로 새로 추진할 정책목표를 수행하기 위한 북한체제 역량 유지 또는 강화를 위한 것이라는 가설에 입각하여 연구를 추진기로 하였다.

지난 6년의 김정은 통치기간동안 행해진 가장 주목할 만한 인사 조치는

1) 아래 링크 참조.

Andrew J. Nathan, "Who is Kim Jong-un?" *New York Review of Books*, August 18, 2016,

<http://www.nybooks.com/articles/2016/08/18/who-is-kim-jong-un/>;

ChoeSang-Hun, "Removal of Army Chief Follows a Familiar Pattern in North Korea," *New York Times*, July 16, 2012.

김씨 일가와 관련 있는 3인이다(<표-1> 참조). 북한 권력서열 2위로 김정은의 고모부이자 그의 후견인으로 알려졌던 장성택은 2013년 처형당했다. 김정은의 이복형 김정남은 2017년 2월 암살당했다. 이 두 친족은 김정은이 자신의 잠재적 라이벌을 제거하기 위해 살해했을 것이다. 김정은의 여동생이자 선전선동부 부부장인 김여정은 앞선 두 사람과는 다른 운명을 걷게 되는데 오빠를 다시 한 번 ‘위대한 수령’으로 우상화하는데 앞장서고 있다.

오랜 기간 조선노동당 조직지도부에서 근무한 관료인 황병서는 군내 김정은의 정치대리인 역할을 수행하고 있다. 그의 전임자이자 전 인민무력상 최현의 아들 최룡해는 현재 당을 대표하는 인물로 자리하고 있다. 박봉주는 총리직을 유지하고 있으며 또한 최소한 명목상으로는 북한 경제의 책임자 역할을 수행하고 있다. 현재까지는 이 3인방이 북한의 당, 군, 내각을 대표하는 트로이카를 형성하고 있다.

2017년 4월에 개최된 최고인민회의에서는 외교위원회가 부활했는데, 리수용이 위원장으로 임명되었다. 리수용은 김정은의 스위스 유학시절 개인비서이자 김씨일가 비자금담당으로 김정은의 측근들 중 가장 신임을 얻고 있는 인물 중 하나이며 외교 분야를 담당하는 것으로 보인다.

전 인민무력부장 현영철은 김정은에게 처형당한 수많은 장성들 중 하나이다. 알려진 처형의 이유는 김정은이 참가한 군 회의도중 졸았다는 것과 집에서 김정은에 대한 불만을 토로한 것이 도청되었기 때문이다. 육군 대장 김원홍은 최소한 초반에는 큰 신임을 받았다. 국가안전보위성(비밀경찰 조직으로 국가안전보위부에서 격상됨) 부장으로 임명되었다. 이 보직은 지난 25년간 공석 상태였는데 아마도 김씨일가의 권력에 도전하기 위한 발판으로 이용되는 것을 차단하기 위함이었을 것이다. 그러나 김원홍은 2017년 1월 소장으로 강등되었으며 그의 고위 측근들은 중죄로 사형에 처해졌다. 가장 최근에 개최된 최고인민회의에서도 아직 그의 직위변동에 대한 발표는 없었다. 김영철 역시 김정일과 김정은의 신임을 받아온 핵심적인 인물로 군 장성 출신이며 경찰총국장에서 노동당 대남정책 총괄 직(통전부장)으로 이동했다. 이제까지 이 자리는 주로 외교부문 출신에게 부여되어왔다.

<표-1> 핵심 인사의 신상변동(2012-2016)

이름	사형/숙청	승진	前 직책	現직책/기타
장성택	○		노동당 행정부장	사형/김정은 고모부
김정남	○		중국 마카오 거주	암살/김정은 이복형
김여정		○		당 선전선동부 부부장/ 김정은 여동생
황병서		○	노동당 조직지도부 부부장	군 총정치국 국장
최룡해		○	군 총정치국 국장	당 근로단체 부위원장
박봉주		○	당 경공업부 부장	총리
리수용		○	스위스 대사/외무상	당 국제담당 부위원장
현영철	○		인민무력상	사형
김원홍		○	군 총정치국 부국장	보위부 부장(현재 성)
김영철		○	군 경찰총국 국장	당 대남담당 부위원장

다른 인사변동들은 역시 앞의 10인의 경우와 마찬가지로 유사하다고 할 수 있는데 모두 김정은에 대한 절대적 충성, 주체사상과 김일성·김정일주의의 보존, 김정은의 권력 공고화를 강화하기 위한 목적이 있는 것이다. 군부 외에 외교, 교육, 농업, 수산, 무역, 체육, 원유, 통계 등의 분야를 관리·감독하는 보직에 대한 인사변화가 가장 많았는데, 이는 김정은이 우선순위를 두고 있는 분야들이다. 이러한 사실은 군 장성들과 장관들이 김정은에 대한 충성심 외에도 실제 업무 수행 효율성에 대해서도 평가를 받게 될 것임을 의미한다.

북한의 주요 의사결정체는 노동당이며 군은 당의 우위를 보장하기 위해 존재한다. 노동당은 당 관료들을 군내 핵심 직책에 앉히는 방법으로 군을 통제한다. 당내 중앙군사위원회의 인사변동과 조직개편 내용을 살펴보면 김정은이 어디에 우선순위를 두고 있는지 짐작할 수 있다. 김정은 집권 첫해(2011-2012), 중앙군사위원회에는 16명의 위원이 있었으나 2016년에는 11명으로 줄었다. 남은 11명은 김정은의 최측근들 일 것이다. 중앙군사위원회에서 가장 눈에 띄는 변동사항은 1부위원장이라는 직책을 폐지한 것인데,

이는 김정은이 자신의 권위를 강조하기 위해 공식적으로 ‘서열 2위’를 허용하지 않겠다는 의미이다. 김정은 정권의 조직개편은 그의 할아버지 김일성이 구축한 체제와 유사점이 있다. 그의 아버지 김정일의 ‘선군정치’ 시대에는 국방위원회가 북한의 최고 권력기관이었으나, 노동당과 내각으로 권력이 이동했다. 김정은이 취한 이러한 변화가 자신의 정통성을 강화하기 위함인지, 당과 내각에 비해 군의 권력을 약화시키기 위함인지, 혹은 효율성을 제고하기 위해서인지는 확실치 않다. 이러한 변화가 체제를 다소 투명하게 만들었다고는 하나 여전히 많은 부분은 베일에 가려져있다.

<표-2> 3김 체제 비교

구 분		김일성	김정일	김정은
통치체제	호칭	위대한 수령	당 중앙 위대한 령도자	청년대장 경애하는 최고령도자
	직위	당 총비서 국가주석 군 최고사령관	당 총비서 국방위원장 군 최고사령관	당 위원장 국무위원장 군 최고사령관
	통치기구	노동당(정치국 중심) 중앙인민위원회	노동당(비서국 중심) 국방위원회	노동당(정무국 중심) 국무위원회
	이데올로기	주체사상	김일성주의	김일성 · 김정일주의
통치형태	국정운영 기조	사회주의 · 공산주의 건설 (당·정·군의 균형적 역할)	선군정치 (위기통제, 내각 기능축소)	당 중심 (당·정·군의 균형적 역할)
	통치스타일	인민들 속에서	운둔정치 측근정치 비준정치 선물정치	투명성 제고 공개행보 증가 비준정치 선물정치
	권력, 배경	백두산 줄기 (항일빨치산, 혁명1세대)	용남산 줄기 (당+혁명1세대)	세대 · 계층교체 (generation+class)

평양의 엘리트층에게는 김정은의 정통성과 권력기반이 중요한 문제이나, 평양으로부터 멀어질수록 그 관련성은 모호해진다. 북한당국은 오지에 거주하는 주민들에게 배급을 보장해주지 못하고 있으며 그 주민들은 대부분 시장 활동으로 생계를 이어가고 있는 실정이다. 일화적 증거에 의하면 지역 간 정치적 경제적 격차가 점차 벌어지고 있다.

연구진은 아직까지 인사조직개편과 정책 변화사이에 뚜렷한 연관성을 찾지 못했으나 새로운 변화들을 통해 모든 총리들에게 경제적 책임이 부여되고 있음을 알 수 있다. 이러한 인사가 실제 경제정책 변화와 연관성이 있는지, 있다면 어떠한 방식으로 연관되어있는지의 여부는 추가적인 연구가 필요하다. 마찬가지로 경제에서 군의 역할이 확대된 것이 병사들의 생활환경 개선을 위해서인지 또는 당에 대한 권력상실을 보상하기 위한 것인지, 혹은 양자에 다 해당되는 것인지 여부 역시 추가적 연구가 필요한 부분이다.

(2) 북한의 경제적 성과

공동연구의 두 번째 소재는 북한의 경제성과이다. 일화적 증거와 북한을 자주 방문한 사람들이 관찰한 바에 의하면, 북한의 경제상황은 지난 수십 년에 비해 호전되고 있다고 한다.²⁾ 대부분의 관찰은 평양과 외부인이 접근할 수 있는 지역들에 국한되어 있어 이 관찰에 기반을 둔 평가의 정확성을 판단하기는 어렵다. 여타 지역의 경제적 상황이 개선되었는지 여부는 알려져 있지 않다.

북한의 경제정책은 체제안정을 유지하면서 시장을 통제하면서 확장하는 것이다. 북한은 이미 오래전부터 배급체계가 제대로 가동되고 있지 않기 때문에 현재 북한경제는 많은 부분을 시장에 의존하고 있는 실정이다. 게다가, 경제제재가 장기화됨에 따라 북한으로의 자본유입이 제한적이다. 북한이 다시 과거의 계획경제로 회귀하기에는 거의 불가능해 보인다.

시장과 시장 운영체제는 널리 확산되고 있으며 그 활동분야 또한 다양해지고 있다. 통일연구원의 평가에 따르면 북한에는 404여개의 공식적으로 허가받은 시장이 형성되어있으며 이는 각 도별 평균 40.6개 정도 되는 것으로

2) 아래 기사 참조.

Examples include Anna Fifield, "North Korea's Growing Economy—and America's Misconceptions about it," The Washington Post, March 13, 2015,

https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/north-koreas-growing-economy-and-americas-misconceptions-about-it/2015/03/13/b551d2d0-c1a8-11e4-a188-8e4971d37a8d_story.html?utm_term=.819e89ee6cdf;

Gregory Toloraya, "Deciphering North Korean Economic Policy Intentions," 38 North, July 26, 2016,

<http://38north.org/2016/07/gtoloraya072616/>; and "How Sanctions are Impacting North Korea," CBS News, October 26, 2016;

<http://www.cbsnews.com/videos/how-sanctions-are-impacting-north-korea/>

Choe Sang-Hun, "As Economy Grows, North Korea's Grip on Society is Tested," The New York Times, April 30, 2017,

https://www.nytimes.com/2017/04/30/world/asia/north-korea-economy-marketplace.html?ref=collection%2Fsectioncollection%2Fasia&action=click&contentCollection=asia®ion=stream&module=stream_unit&version=latest&contentPlacement=34&pgtype=sectionfront.

추정된다. 지역별로 인민위원회가 인가한 시장에서 세금을 징수한다. 이렇게 공식적으로 인가된 시장은 비공식 ‘장마당’과는 다른 것인데, 도별 평균 40.5개 정도로 추정된다.

북한은 2003년에 공식적으로 시장을 허용했다. 북한 정권은 경제 운용 개선과 정권의 정통성 강화에 수용가능하고 효과적인 수단으로서 시장체제를 받아들였으나, 시장 활동을 규제할 수 있는 능력은 유지하고 있다. 북한정권이 어떠한 방식으로 시장에서 발생하는 수익을 회수하는지는 분명치 않으며 향후 추가적인 연구가 필요하다. 그러나 분명한 사실은, 시장의존도가 높아지고 개인과 기업이 공공부문 밖으로 활동영역이 확대되는데 따른 부정적 파급효과를 차단하기 위해 북한정권이 단계적 접근방식을 채택하고 있다는 점이다.

대외경제정책연구원(KIEP)은 UN의 2008년 북한 인구통계를 활용하여 북한의 시장경제화 정도를 산출했다. 이 통계를 활용한 결과 시장경제비율이 83%라는 결과가 나왔다. 또한, 북한의 50만개의 사업체 중 40만개가 비인가 금융기관을 이용하고 있는 것으로 추정하고 있으며, 1740만 명이 시장을 통해 비공식적인 경제활동을 하고 있는 것으로 추정된다.

시장경제 의존도가 높아졌음을 나타내는 흥미로운 현상이 있는데, 국영기업에서 일하는 근로자 개인, 혹은 단체가 근로로 얻을 수 있는 소득의 일부를 반납하고 대신 그 시간에 시장 활동을 한다는 것이다. 또 다른 획기적 현상은 ‘돈주’라는 때로는 불법적인 민간 사채업체를 활용하여 장을 세우고 운영하는 것이다. 돈주들의 정확한 숫자는 파악하기 어려운데 그들의 대부분은 중국과의 교역으로 부를 축적해왔다. 100여 가구 이상이 10개의 돈주 업체를 운영하여 천만 달러 이상의 소득을 올렸을 것으로 추정된다.

시장의 확대와 중요성의 증가는 당과 군으로 하여금 민간부문에 더욱 의존하게 만들었다. 일반 주민들은 이러한 새로운 기회를 이용해왔으나 특권층은 시장을 통해 이들보다 더 많은 부를 축적하게 되었다. 시장경제 활동으로 빈곤층의 사정은 대부분 나아졌긴 했으나 특권층은 비교할 수 없을 정

도의 엄청난 이익을 취하고 있다.

국제사회의 경제제재 때문인지, 혹은 중국과의 근접성이나 대중국 개방정책의 긍정적 교훈으로 인한 것인지는 알 수 없으나 김정은은 중국기업들에게 더 많은 북한 내에서의 활동 기회를 주고 있다.

향후에는 김정은이 왜 중국이 더 많은 사업기회를 주었는지의 인과관계에 대한 의문점을 규명하는 연구가 이루어져야 할 것이다. 예를 들어, 경제적 성과가 발생했다면, 과연 김정은이 단행한 인사 조치와 조직개편으로 인해 국정운영에 효율성이 개선되었기 때문인지, 혹은 2009년 이후 시작된 중국 자본의 유입에 따른 성과인지의 여부를 밝혀내는 것이다.

(3) 대북 경제제재에 대한 견해

또 다른 문제는 UN안전보장이사회, 한국, 미국을 포함한 여타 국가들의 강도 높은 대북 경제제재의 효과성이다. 더욱 강도 높은 대북제재가 이행되고 있는 기간에 북한의 경제가 실질적으로 호전되고 있다면, 그것이 대북제재를 극복하여 나타난 현상인지, 아니면 역설적으로 대북제재로 인해 발생한 결과인지를 살펴봐야 한다. 다시 말하면, 대북제재가 북한정권으로 하여금 재정과 기타 자원을 군에서부터 다른 분야로 재분배하도록 유도하여 효과를 제대로 발휘하지 못한 것인지, 혹은 북한을 세계경제에서 고립시키려는 국제사회의 노력이 오히려 북한정권으로 하여금 인플레이션이나 대외경쟁에 대한 우려 대신에 재정·통화정책을 활용하여 인프라 개선과 경제성장을 도모하는 등 결과적으로 북한정권의 역량을 키우게 된 것인지를 살펴봐야 한다. 명확한 답을 얻기는 어려우나, 대북제재가 지역불균형을 초래하고 북한정권으로 하여금 자원을 평양으로 재분배하도록 유도했다는 상당한 증거가 있다. 또한, 북한의 대중국 무역의존도가 현저히 증가했다.

<그림-1> 북한의 GNI와 경제성장률



김정은 체제가 들어선 이후 북한의 경제성장률은 2012-2014년 플러스를 기록했으나, 2015년 다시 마이너스로 돌아섰다. 2012-2014년의 성장률은 경제인사와 정책변화를 통한 국정운영의 효율성 제고 보다는 시장경제 활성화에서 기인한다고 볼 수 있다. 북한에 형성된 시장은 이전에 방치되어있던 생산요소들(input factors)을 생산시설로 이전하게 되었다. 이러한 생산증가가 경제의 플러스 성장에 기여하게 된 것이다. 북한경제는 점점 더 시장에 의존하고 있으며, 생산량 증가는 국가기관이 아니라 시장을 통해 생산요소를 배치한데 따른 것이다. 한편, 국제사회의 대북제재는 북한이 시장을 통해 한정된 자원을 시장을 통해 재분배하는 것을 가속화했다.

그러나, 시장메커니즘을 통한 경제성장에는 한계가 있으며, 성장이 지속되려면 외부로부터 자원이 유입되어야 한다. 2015년 북한의 경제성장률이 다시 마이너스로 돌아섰는데, 대중교역 감소가 중요한 원인이었다.

북한이 2006년 처음 핵무기를 시험한 이후 국제사회는 수차례에 걸쳐 대북 제재의 강도를 높여왔다. 그러나 북한과 중국 간 교역량은 지속적으로 증가추세를 보여 왔다. 2012-2014년간 북-중 교역량은 급증했다. 북한의 총 대외교역량과 함께 북-중간 무역량이 2015년에 대폭 감소하기는 했지만, 북한의 중국에 대한 무역의존도는 여전히 높다(91.3%이상).

<그림-2> 북한의 대외교역과 북-중교역 비교



중국의 북한에 대한 암묵적이고 전략적인 지원은 공식통계에는 나타나지 않는다. 예를 들면, 중국의 원유 및 식량지원은 북한의 군사활동에 매우 중요한 부분이 되었다. 북한은 경제제재의 충격을 성공적으로 흡수하고 있다. 북한체제의 구조적 특성이 국제사회가 가하는 경제제재의 효과를 흡수하고 있는 것이다. 이제 시장에 의해서 보완되고 있는 북한의 폐쇄적이고 독재적인 정치체제는 중국이 경제제재의 효과를 계속해서 희석해주기만 한다면, 경제제재의 효과를 관리해 나갈 수 있을 것으로 보인다.

//끝//