

북한 김정은 정권 10년 평가와 전망

North Korea's Past Decade under
Kim Jong-un's Rule and
What the Future Holds

2021년 11월 2일(화) 13:30-17:50

경남대 극동문제연구소
프리드리히 나우만 재단

Tuesday, November 2, 2021 (13:30 ~ 17:50)

Organized by The Institute for Far Eastern Studies
of Kyungnam University (IFES) & Friedrich Naumann
Foundation for Freedom (FNF)



경남대학교 극동문제연구소
The Institute for Far Eastern Studies



FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION For Freedom.

Korea



북한 김정은 정권 10년 평가와 전망

ZOOM

동시통역

2021년 11월 2일(화) 13:30-17:50

경남대 극동문제연구소, 프리드리히 나우만 재단 공동주최

개회식

13:30-13:40

개회사

이관세 (경남대 극동문제연구소 소장)

환영사

크리스찬 탁스 (프리드리히 나우만재단 한국사무소 대표)

※ 사회 이관세 (경남대 극동문제연구소 소장)

1세션

13:40-15:10

김정은 집권 10년의 정치, 경제, 사회 분야 평가와 전망

1. 김정은 시대 북한의 통치 이데올로기와 국가전략

발표 안경모 (국방대 부교수)

토론 히라이 히사시 (경남대 극동문제연구소 초빙연구원)

2. 선군에서 인민으로, 국가정상화전략 평가와 전망

발표 김일한 (동국대 DMZ 평화센터 연구위원)

토론 임을출 (경남대 극동문제연구소 교수)

3. 북한의 사회문화 통제전략 평가: '육망의 창출' 대 '사상문화 검열'

발표 전영선 (건국대 통일인문학연구단 HK 연구교수)

토론 정영철 (서강대 교수)

※ 사회 이관세 (경남대 극동문제연구소 소장)

2세션

15:30-17:20

김정은 집권 10년의 군사 및 대외관계 평가와 전망

1. 북한의 군사력 및 군의 역할 변화에 대한 평가와 전망

발표 장철운 (통일연구원 부연구위원)

토론 황일도 (국립외교원 외교안보연구소 조교수)

2. 김정은 집권 시기 북중관계의 평가와 전망

발표 신봉섭 (광운대 초빙교수)

토론 이상만 (경남대 극동문제연구소 교수)

3. 김정은 시기 북미관계 10년: 연속과 단절의 2중주

발표 박원곤 (이화여대 부교수)

토론 정계영 (푸단대 교수)

4. 김정은 정권의 대남정책 10년 평가와 전망

발표 정성장 (세종연구소 북한연구센터장)

토론 김형석 (대진대 교수)

17:20-17:50

종합토론



※ 위 세부일정은 사정에 의해서 조정될 수 있습니다.

※ 사전등록신청(온라인) <https://forms.gle/pNvxFqes4A1i9iHX8>



* 본 자료집에 실린 내용은 집필자 개인의 견해를 바탕으로 작성된 것으로
경남대 극동문제연구소 및 각 필자 소속기관의 공식입장과는 무관함.

북한 김정은 정권 10년 평가와 전망

North Korea's Past Decade under Kim Jong-un's
Rule and What the Future Holds

1세션 김정은 집권 10년의 정치, 경제, 사회 분야 평가와 전망

사회 이관세(경남대 극동문제연구소장)

발표	김정은 시대 통치 이데올로기와 국가전략	9
	안경모(국방대 교수)	
	선군에서 인민으로, 국가정상화 전략 평가와 전망	41
	김일한(동국대 DMZ평화센터 연구위원)	
	2021년 북한 정세 특징 및 2022년 전망과 대응	121
	전영선(건국대 통일인문학연구단 HK연구교수)	
토론	히라이 히사시(경남대 극동문제연구소 초빙연구위원)	133
	임을출(경남대 극동문제연구소 교수)	143
	정영철(서강대 교수)	151

2세션 김정은 집권 10년의 군사 및 대외관계 평가와 전망

사회 이관세(경남대 극동문제연구소장)

발표	북한의 군사력 및 군의 역할 변화에 대한 평가와 전망	161
	장철운(통일연구원 부연구위원)	
	김정은 집권 시기 북중관계의 평가와 전망	175
	신봉섭(광운대 초빙교수, 前 주선양총영사)	
	김정은 시기 북미 관계 10년: 단절과 연속의 이중주	197
	박원곤(이화여대 교수)	
	김정은 정권의 대남정책 10년 평가 및 전망	221
	정성장(세종연구소 북한연구센터장)	
토론	황일도(국립외교원 외교안보연구소 교수)	241
	이상만(경남대 극동문제연구소 교수)	249
	정계영(무단대 교수)	255
	김형석(대진대 교수, 前 통일부차관)	261

Session 1

김정은 집권 10년의 정치, 경제, 사회 분야 평가와 전망

■ Session 1

■ 발표

김정은 시대 통치 이데올로기와 국가전략

안경모(국방대 교수)

선군에서 인민으로, 국가정상화 전략 평가와 전망

김일한(동국대 DMZ평화센터 연구위원)

2021년 북한 정세 특징 및 2022년 전망과 대응

전영선(건국대 통일인문학연구단 HK연구교수)

김정은 시대 통치 이데올로기와 국가전략 *

안경모(국방대 교수)

* 본 원고는 강혜석·안경모, 2021, “김정은 시대 통치 이데올로기(2012-2021): ‘선군’에서 ‘국가와 인민’으로,” 『세계정치 34호: 김정은의 전략과 북한』(서울대학교 국제문제연구소)를 수정·보완한 것임을 밝힌다.

1. 들어가며

2011년 김정일의 갑작스런 사망 이후 김정은 정권이 출범한지 10년이 흘렀다. 그리고 2021년 1월 북한은 8차 당대회를 통해 또 다시 새로운 출발점에 섰다. 전쟁위기와 사상 최초의 남·북·미 연쇄 정상회담이라는 극적인 기억들이 교차해온 김정은 시대의 북한은 어디로 가고 있을까? 그리고 어디로 향해 왔을까?

본 연구는 이러한 질문들에 대한 답을 김정은 시대 북한의 통치 이데올로기 변화에 대한 분석을 통해 찾아보고자 한다. ‘병진노선’, ‘새로운 전략노선’, ‘정면돌파전’ 등 김정은 시대를 수놓은 정책과 전략, 그리고 사건들의 이면에 감추어져 있는 보다 장기적이고 근본적인 지향과 방법들을 독해하고 이를 통해 사후적 해석이 아닌 전망적 분석으로 나아가기 위함이다. 본 연구가 ‘김일성-김정일주의’, ‘우리 국가제일주의’, 그리고 ‘인민대중제일주의’ 등 김정은 시대에 새롭게 부상해온 이데올로기와 통치 담론들에 주목하는 이유이다.

특히 본 연구는 김정은 시대의 통치 이데올로기에 대한 본격적인 분석에 앞서 ‘사회주의 정치체제에서 이데올로기란 어떤 기능과 역할을 해 왔으며 그 구성요소는 무엇인가?’, ‘주체사상과 선군사상으로 이어진 김정은 시대 이전의 북한 통치 이데올로기는 어떠한 변화의 동학을 보여왔는가?’, 그리고 ‘김정은 시대의 출발점은 어떠했는가?’ 등의 질문에 답하고자 한다. 미래에 대한 전망은 과거에 대한 분석을 통해 변화의 동학을 파악하고 그 기점을 분

명히 하는 데서 시작되어야 한다고 믿기 때문이다. 다음 장에서 이를 보다 자세히 살펴보자.

2. 이데올로기, 사회주의, 북한

1) 사회주의의 분화와 변화 그리고 ‘조직 이데올로기’

전체주의의 전형으로까지 치부되어온 사회주의 국가에서 이데올로기가 갖는 중요성은 지대하며 직접적이고 가시적이다(Kornai, 1992, 55-61). 마르크스 레닌주의를 유일 지배 이데올로기로 간주하는 사회주의 국가에서 정당성의 원천은 ‘민(民)의 지지’가 아닌 진리, 즉 ‘올바른 노선의 독점’(monopoly of on the correct line)에 기반한 것이기 때문이다(Jowitt, 1992, 1-49). 사회주의 정치체제가 일종의 ‘정치 종교’(political religion)로서의 성격을 가지며 마르크스 레닌주의는 성서에, 최고 지도자는 교황에, 당관료는 성직자에 비유될 수 있다는 주장이 설득력을 갖는 이유이다(Saxonberg, 2013, 4).

특히 사회주의 체제의 특수성에 대한 관심 속에 주로 이해할 수 없는 강건성과 지속성을 설명하기 위해 동원되곤 하던 사회주의 국가의 통치 이데올로기에 대한 연구가 실재하는 다양한 사회주의 국가들의 분화와 변화를 설명하는 주요한 변수로 떠오른 것은 마르크스 레닌주의의 정전에 대한 ‘다양한’ 해석을 제시하는 ‘복수의 계승자’들이 나타나면서부터였다. 사회주의 종주국 소련의 최고지도자를 마르크스 레닌주의에 대한 ‘유일한’ 해석권자로 인정하던 스탈린 시대 때까지와는 달리 그의 사후에는 중국, 북한, 유고를 필두로 ‘탈(脫)소련화’를 선언한 다양한 국가들에서 새로운 해석을 제시하는 계승자들이 나타나기 시작했기 때문이다.

또한 이는 흐루시초프 시대의 경험에서 보듯 국제적 차원뿐만이 아니라 일국적 차원에서도 동일하게 나타났다. ‘정치적 계승’(political succession)은 그 결정적 계기였다. 마르크스 레닌주의 체제의 모든 후계자들은 선대 지도자의 ‘해석’에 대한 계승이나 혁신이나를 두고 고민에 빠질 수 밖에 없었기 때문

이다. 결국 특정한 선택들은 다양한 변화와 분화의 계기가 되었다. 이데올로기가 사회주의 정치체제의 핵심적 분석 변수로 떠오른 이유였다.

추상적이고 모호한 개념이었던 사회주의 체제의 통치 이데올로기를 ‘조직 이데올로기’(organizational ideology)로 조작적으로 정의하고 그 구성요소를 다시 ‘순수 이데올로기’(pure ideology)와 ‘실천 이데올로기’(practical ideology)로 구분함으로써 이데올로기를 조직이라는 구체적인 실체와 연결 짓는 동시에 그 변화의 구체적인 양상과 정치적 함의를 분석해낼 수 있는 분석틀과 개념을 제시한 것이 바로 프란츠 셔먼(Franz Schurmann)이었다.

그는 이데올로기를 “제공이나 개인의 특징적 사고방식들”로 규정한 일반적인 정의를 ‘조직’의 그것으로 재정의함으로써 이데올로기를 ‘의식적이고 체계적인 실천’과 연결지을 수 있다고 주장했다. 조직이란 “특정한 과업을 달성하기 위한 합리적 도구”로서 실제 행동을 위한 것이기 때문이다. 따라서 그는 사회주의 체제의 통치 이데올로기를 “조직을 활용하고 창조하기 위한 목적에 복무하며 행동의 결과를 수반하는 체계적인 이념들의 집합” 즉 공산당이라는 특정한 조직의 이데올로기로 규정했다(Schurmann, 1968, 18).

또한 실재하는 정책과 이를 산출해내는 조직과의 연결 속에 이데올로기를 실증적이고 분석적인 개념으로 활용하고자 하는 그의 노력은 여기서 한발 더 나아가 실제 행동과의 관계가 직접적이냐 간접적이냐를 기준으로 이데올로기의 구성 요소를 크게 두 가지로 나누었다. 조직 이데올로기의 구성 요소는 일종의 ‘세계관’(Weltanschauung)이자 ‘이론의 총체’(body of theory)로서 행위에 간접적인 영향을 미치는 ‘순수 이데올로기’와 ‘구체적인 실천의 방법과 원리’로 행위에 직접적인 영향을 미치는 ‘실천 이데올로기’로 나눌 수 있다는 것이다(Schurmann, 1968, 21-24).

물론 이와 같은 셔먼의 구분이 갖는 첫 번째 함의는 실제 혁명이론으로서 마르크스 레닌주의가 가진 구조적 특성을 정확히 포착했다는 데 있었다. 그러나 동시에 강조되어야 하는 점은 이러한 구분이 앞서 언급한 바와 같이 ‘계승’을 통해 올바른 노선을 재확인함으로써 선대의 권위에 기대야 하는 동시에, 변화한 현실에 적합한 ‘혁신’을 통해 새로운 권위를 창출해 나가야 하는 딜레마 앞에 선 마르크스 레닌주의 후계자들의 다양한 ‘선택’과 ‘분화’를

비교하고 설명하는 데 매우 유용한 도구를 제시하고 있다는 점이었다. 변화의 내용과 함의에 대한 분석의 시작은 변화의 경계와 그 배경에 대한 이해에서 시작될 수밖에 없기 때문이다.

예컨대 서먼은 이와 같은 분석들을 활용하여 중·소 분쟁의 핵심이 순수 이데올로기와 실천 이데올로기에 대한 양자의 입장 차에 있었다고 주장한다. 중국 공산당은 순수 이데올로기로서의 마르크스 레닌주의를 ‘이론(theory)’으로, 마오사상을 실천 이데올로기이자 ‘사상(thought)’으로 구분하고 순수 이데올로기를 고정불변의 것으로 규정한 채 실천 이데올로기만을 변화 가능한 것으로 이해한 데 반해 소련 공산당의 경우 변증법적 유물론과 사적 유물론의 발전 속에 순수 이데올로기로서의 마르크스 레닌주의 자체도 변화하는 것으로 여겼으며 그 연장선에서 중국 공산당의 입장을 교조주의적인 것으로 이해했다는 것이다(Schurmann, 1968, 43). 결과적으로 마오쩌둥이 시도한 ‘분화’는 역설적으로 ‘원형’에 대한 강한 집착 속에 흐루시초프 발 ‘분화’를 저지하려는 형태로 나타났다. 순수 이데올로기와 실천 이데올로기의 계선, 그리고 그 내용에 대한 입장 차들이 정치적 계승과 국익의 충돌 속에 가속화된 사회주의권의 분화와 변화의 핵심적 계기들로 작동해온 것이다.

이데올로기를 매개로 한 이와 같은 동학은 마르크스 레닌주의 국가로 디자인된 북한 역시 마찬가지였다. 특히 중소분쟁 등 사회주의권 내부의 갈등과 정치적 계승의 위기 속에 이른바 ‘수령제’, 그들의 표현으로 ‘당과 수령의 유일적 영도체계’를 확고히 한 북한의 경우 이와 같은 진리의 독점과 그에 따른 이데올로기적 정당성에의 의존은 더욱 전형적인 형태로 나타났다. 1967년 갑산파 숙청을 기점으로 권력정치적 차원에서 유일영도를 ‘이미’ 실현한 북한이 사회주의권에서도 전무후무한 절대성을 성문화한 ‘당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙’을 수립하고 이를 모든 이의 일상에서 실현할 극단적인 ‘새로운 생활총화제도’를 관철해 나간 것은 북한 사회에서 이데올로기가 차지하는 이와 같은 기능과 위상을 잘 보여주고 있었다(정창현, 2015; 김정일, 2010). 또한 북한이 사회주의 종주국인 소련과 30여 년의 차이를 둔 후발주자였다는 점 역시 유사성의 한 원인이었다. 북한의 국가 건설 및 정치적 계승의 과정에서 나타난 이데올로기적 적응이 스탈린에 의해 ‘창조적 적

용'의 이름으로 이루어진 마르크스 레닌주의의 재해석과 놀라울 정도로 얹아 있었다는 것이다(강혜석, 2017a, 129).

물론 사회주의 진영의 패권국이었던 소련에 비해 신생 약소국 북한의 그것은 더욱 조심스러울 수밖에 없었다. 실제 '주체의 확립'과 '김일성주의'의 체계화 과정은 거의 30여 년에 걸쳐 매우 신중하게 이루어졌다. 또한 '선군'이라는 사회주의의 계보 어디에도 없었던 새로운 이데올로기적 화두를 들고 나온 김정일 시대 역시 이러한 고민과 신중함은 마찬가지였다. 성전의 이름이 마르크스와 레닌에서 김일성으로 바뀌었을 뿐 독선적 유일체제 하 후계자의 딜레마는 동일하게 반복되었기 때문이다.

결과적으로 이와 같은 변용은 정책과 노선을 중심으로 한 실천 이데올로기 차원의 변화를 거쳐 순수 이데올로기의 영역까지 확장되어 갔으며 중국에는 하나의 전일적 체계로서의 '조직 이데올로기'의 대체와 변화의 과정으로 나타났다. 물론 그 구체적인 내용과 범위는 '주체의 시대'와 '선군의 시대'에 각기 상이한 모습을 띠었으며 이와 같은 지속과 변화의 연속선에 김정은 정권의 현재와 미래 역시 존재한다. '김일성-김정일주의의 시대'에 대한 분석과 전망을 위해 '주체사상', '선군사상', '김일성-김정일주의'로 이어진 북한 통치 이데올로기의 궤적을 간략하게나마 살펴봐야 할 이유라 하겠다.¹

2) 주체사상과 선군사상, 그리고 김일성-김정일주의

(1) 김일성 시대와 주체사상

먼저 주체사상을 살펴보자. 주체사상의 기원을 북한의 주장처럼 김일성의 항일무장투쟁으로 잡든 아니면 보다 가시적인 기점인 1955년 김일성 연설인 <사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여>로 잡든 자주주의 모토를 기반으로 한 주체의 언어들이 '정치적으로' 호명

1. 북한의 이데올로기적 변화를 프란츠 셔먼의 개념을 활용해 분석한 비교적 최근의 대표적인 연구 성과들로는 김근식(2014)과 정영철(2015)을 들 수 있다. 두 연구는 모두 김일성 시대에서 김정은 시대에 이르는 이데올로기적 변화에 대한 예리한 통찰을 보여줬다. 그러나 해당 개념을 북한의 사상사에 구체적으로 어떻게 적용해 나갈 것인가의 문제에 있어 본 연구와는 차별적이다.

되기 시작한 계기가 1956년 8월 종파사건이었음은 논란의 여지가 없을 것이다. 잘 알려진 바와 같이 흐루시초프가 주도한 ‘탈(脫)스탈린화’의 과정은 전격적인 사회주의 개혁부터 중공업 우선의 경제노선, 그리고 최고지도자 개인에 극단적으로 집중된 권력구조에 이르기까지 이데올로기와 조직, 그리고 정책 모두에서 철저한 스탈린주의의 길을 가던 김일성 정권에 커다란 충격을 주었다. 이와 같은 충격이 내부의 권력정치적 갈등과 맞물리며 김일성이 최대의 정치적 위기에 직면했던 것이 8월 종파사건의 핵심이었던 것이다.

결과적으로 이후 10년은 이와 같은 정치적 취약성을 근본적으로 제거하는데 초점이 맞춰졌다. 김일성과 만주파는 전방위적 엘리트 교체를 통해 종파사건의 여독을 뿌리 뽑는 동시에 물질적 보상의 강화, 공산주의 및 혁명전통 교양과 현지지도, 사회주의적 애국주의 담론 강화, 피포위 의식의 일상화 등을 통해 내부의 정치적 기반을 다지며 소련과 중국으로부터의 대국주의적 압력에 대항해 정권의 안보를 지키기 위한 노력을 지속해 나갔다(안경모, 2013, 42-44). “사상에서의 주체, 정치에서의 자주, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위”라는 구호를 통해 1965년 정식화된 이른바 주체노선은 바로 이러한 노력의 귀결이었다(김일성, 1982a).

그러나 ‘사상’이라는 명칭에도 불구하고 나뉘는 독자적인 이데올로기적 내용들이 채워지지 못한 채 자주와 자립, 자위 등 정책 수립의 몇 가지 원칙들의 수준을 넘어서지 못하고 있었던 주체사상과 김일성 정권은 또 다른 차원의 도전에 직면하게 되었다. 1966년부터 본격화된 중국발 문화대혁명의 파고는 김일성에게 사회주의권에서 가장 모욕적인 비난인 수정주의자라는 굴레를 씌우며 국경을 넘고 있었으며 소련 공산당은 1964년 바로 그 수정주의의 대명사였던 흐루시초프의 실각에도 불구하고 여전히 반제전선에 소극적인 모습을 보이고 있었기 때문이다. 1966년을 기점으로 대규모의 지상전으로 확대되던 베트남의 상황이 북한의 불안감을 더욱 자극했음은 물론이다.

결국 북한은 정치적 독립선언으로 당시 해외 언론에도 크게 보도된 『노동신문』 사설 〈자주성을 옹호하자〉를 1966년 8월 12일 발표하고 2달 후 열린 제2차 당대표자대회를 통해 국방경제병진노선을 공식화하며 ‘주체를 세우는데’ 더욱 박차를 가하기 시작했다(안경모, 2013, 44; 김일성, 1982b).

특히 “주체사상을 내놓고 그것을 지침으로 하여 혁명과 건설을 영도하여 왔으나 주체사상의 원리를 종합체계화하는 문제에 대하여서는 별로 생각하지 않았”(김일성, 1996)다는 고백처럼 실제 이데올로기와 관련한 직접적이고 구체적인 연설이나 문건을 거의 내놓지 않았던 김일성이 거의 유일하게 내놓은 본격적인 이론적 저작인 <자본주의로부터 사회주의로의 과도기와 프롤레타리아 독재문제에 대하여>(김일성, 1983)를 1967년 5월 발표함으로써 소련 및 중국과 차별적인 본인들만의 독자적인 이론을 체계화한 것은 바로 이러한 도전에 대한 이데올로기적 응전의 백미였다.

또한 위 논문과 같은 날 발표되어 이후 김일성의 수많은 저작 중에서도 핵심적인 의의를 갖는 것으로 현재까지 기념되고 있는 <당면한 당선전사업 방향에 대하여>, 일명 <5.25교시>를 통해 김일성 정권은 중국, 소련과 독자적인 자신들의 혁명 이론이 ‘유일’한 통치 이데올로기임을 분명히 했다.² 이제 주체사상은 정책과 전략을 넘어 행동의 원칙과 관련한 구체적인 지침들을 제공하는 ‘실천 이데올로기’로 확장된 것이다. 1961년 4차 당대회 규약까지만 해도 “맑스-레닌주의와 일반적 원리를 조선 혁명의 실천 활동에 창조적으로 적용”했다는 정도로 표현되던 ‘혁신’의 차원이 1970년 5차 당대회의 규약을 통해 “조선노동당은 맑스-레닌주의와 맑스-레닌주의를 우리나라 현실에 창조적으로 적용한 김일성동지의 위대한 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다”는 표현으로 대체된 것은 이를 잘 보여주고 있었다.

그러나 1967년 이후 본격화된 이른바 ‘후계의 정치’는 1956년 8월 종파 사건과 1960년대 지속된 중·소 분쟁을 통해 강화되어온 이데올로기적 원심력을 결정적으로 가속화하였다. 사회주의에서 후계의 정치의 핵심은 정치적 권위의 최상위의 근원인 ‘이데올로기’에 대한 유일 해석권자의 지위를 계승하는 문제였기 때문이다. 1967년 갑산파 숙청의 과정에서 이미 그 존재감을 확실히 한 수령의 아들이자 후계 경쟁의 강력한 후보였던 김정일은 이러한 메커니즘을 정확히 이해하고 있었던 듯하다.³ 김정일은 1966년 5월부터

2. 북한은 해당 교시의 핵심이 전당에 유일사상체계를 세우는 것이었다고 주장하고 있다. 그러나 해당 문건은 현재까지도 그 원문이 공개되지 않고 있다. 문건의 의의에 대해서는 다음 기사를 참조할 것. “주체의 사상론을 백승의 무기로 틀어쥐고,” (『노동신문』, 2015/05/25).

1969년 7월까지 약 3년 2개월 동안 사회과학자들과 함께 마르크스 레닌주의 연구모임을 결성하여 집적적인 분석을 진행하고 이를 총결하는 연설을 통해 마르크스 레닌주의의 창조적 적용의 차원을 넘어 “완전히 새롭고 독창적인 사상”으로 주체사상을 정식화, 체계화해야한다고 주장했다(김정일, 2009; 김정일, 2010a). 그리고 5년이 지난 1974년 2월, 김정일은 장장 15일 동안 전국의 모든 선전일꾼들을 한자리에 모아 강습을 진행한 자리에서 ‘누가 후계자인가’의 문제가 완전히 종결되었음을 과시하며 ‘김일성주의’의 등장을 선언했다. 김일성주의는 주체사상과 달리 사상, 이론, 방법의 전일적 체계로 이루어진 새로운 시대, “주체시대”의 “완성된 공산주의혁명이론”이라는 것이었다(김정일, 2010b 이하 2.19노작).⁴ 김일성주의로 명명된 북한의 통치 이데올로기가 마르크스 레닌주의와 독자적인 내용으로 실천 이데올로기와 순수 이데올로기를 모두 갖춘 완전한 ‘조직 이데올로기’로 규정된 순간이었다.

결국 이러한 작업은 ‘정치적’으로는 1980년 6차 당대회를 통해 마르크스 레닌주의가 당의 지도이념에서 삭제되고 조선노동당이 “오직” 김일성의 주체사상에 의해서 지도된다고 명기함으로써 완료되었고 ‘이론적’으로는 1982년 김정일의 논문 〈주체사상에 대하여〉를 통해 순수 이데올로기에 해당되는 사상 부분이 정리되고 이어 1985년 완간된 〈주체사상총서〉를 통해 ‘사상, 이론, 방법’의 전일적 체계로서의 김일성주의가 전 10권으로 정리됨으로써 완료되었다(김정일, 2011b).⁵

3. 갑산파 숙청이 진행된 4기 15차 전원회의에서 김정일의 활약에 대해서는 정창현(2015)을 참조할 것.

4. 김일성주의와 주체사상의 차별성에 대한 보다 자세한 설명은 김정일(2011a)을 참고할 것.

5. 주체사상총서는 사상, 이론, 방법이라는 구분에 정확히 일치하는 방식으로 구성되었다. 1,2,3권은 세계관이자 순수이데올로기에 해당하는 주체사상의 철학적 원리, 사회역사적 원리, 지도적 원칙으로 구성되었으며 4,5,6,7,8권은 혁명이론에 해당하는 반제반봉건민주주의혁명과 사회주의혁명이론, 사회주의 공산주의 건설이론, 인간개조이론, 사회주의 경제건설이론, 사회주의 문화건설이론의 내용으로, 9,10권은 영도방법에 해당하는 영도체계, 영도예술로 채워졌다. 그렇다면 순수 이데올로기 즉 사상으로서의 주체사상과 사상, 이론, 방법의 전일적 조직 이데올로기로서의 김일성주의에 대한 명백한 구분에도 불구하고 왜 ‘김일성주의총서’가 아닌 ‘주체사상총서’라 했을까? 다시 말해 후자의 표현처럼 전자의 의미로 쓰이는 좁은 의미의 주체사상(예: 〈주체사상에 대하여〉에서의 주체사상)과 후자의 의미로 쓰이는 넓은 의미의 주체사상(예: 당규약에서의 주체사상)이라는 동음이의어가 필요했던 이유는 무엇일까? 이는 오직 마르크스 레닌주의만을 순수 이데올로기로 간주해온

(2) 김정일 시대와 선군사상

다음으로 선군사상이다. 레닌 사망 직후 발표된 <레닌주의의 기초>(1924)를 통해 레닌주의가 러시아에만 국한된 특수한 이론이라든가 마르크스주의 이론의 일부를 부활시킨 것에 불과하다는 주장에 맞서, 마르크스주의의 배경이 된 ‘전(前)혁명의 시대’와 차별적인 ‘제국주의와 혁명의 시대’에 적확하게 발전된 ‘보편적 이론’이라는 독자적인 해석을 관철시킴으로써 유일 해석권자로서의 권위를 분명히 했던 스탈린의 후계 과정과 2.19노작을 통해 전개된 김정일의 후계 과정은 선대 수령의 생존 여부만 다를 뿐 그 형식과 내용에 있어 놀라울 만큼 유사했다(강혜석, 2017a, 128-130).

특히 이러한 유사성이 우연의 일치이거나 의식적인 모방의 결과라기보다는 앞서 언급한 사회주의 체제의 독특한 정당성의 구조에 기인한 것이라는 점에 주목할 필요가 있다. 실제 북한의 후계 과정 역시 소련, 중국 등 여타의 사회주의 국가들과 매우 유사한 경로를 밟아갔다. 결과의 다양성에도 불구하고 ‘순수 이데올로기와 실천 이데올로기’, ‘독창성과 계승성’ 등을 둘러싼 논점과 동학 자체는 공통점이 더욱 컸다는 것이다.⁶

그 핵심은 사회주의 국가의 후계자들에게 있어 ‘계승’의 정당성은 성전에 대한 ‘해석’의 차원에서 갈무리될 수 있으나 ‘계승 이후’의 독자적인 ‘권위 수립’(authority building)의 단계에서는 당면한 새로운 시대적 과제에 대한 응전으로 구성된 독자적인 이데올로기적 구성이 요구된다는 점이다. 스탈린이 <레닌주의의 기초> 이후 <10월 혁명과 러시아 공산주의자들의 전술>(1924)와 <레닌주의의 문제에 대하여>(1926)를 통해 ‘일국 사회주의론’을 새로운 실천 이데올로기로 제시함으로써 자신의 시대를 열었던 것은 바로 이와 같은 동학을 보여주고 있었다(Stalin, 1988).⁷

사회주의 진영의 관례를 깨고 권위에 도전하는 것이 1980년대의 시점에서도 여전히 부담스러웠기 때문인 것으로 추정된다. 주체사상의 두 가지 의미와 총서의 구성에 대해서는 이종석(2000, 128-139)을 참조할 것.

6. 독창성과 계승성과 관련한 논의는 지면의 한계상 본 연구에서는 필요한 범위에서만 간략하게 다뤘다. 주체사상을 둘러싼 해당 논점에 대해서는 안경모(2015)를 선군사상을 둘러싼 논쟁과 관련해서는 안경모(2013, 185-186), 김진환(2013, 42), 김근식(2014, 75-76)을 참고할 것.

7. 물론 이는 마르크스-레닌주의라는 순수 이데올로기에 마오사상이라는 실천 이데올로기를 ‘창조적’

‘선군’은 바로 이러한 도전에 대한 김정일의 응전이었다. 김정일은 탈냉전과 고립, 극단적인 경제 및 안보위기 등으로 대변되는 자신의 시대적 조건을 ‘주체시대’와 차별적인 ‘선군시대’로 규정하고 그에 따른 새로운 실천 이데올로기를 구성해 나갔다. 1998년 김정일 정권의 본격적인 출범과 함께 ‘혁명적 군인정신’, ‘붉은기 사상’, ‘수령결사옹위정신’ 등 3년 여의 유훈통치기를 수놓던 일련의 급진적 담론들을 ‘선군’의 담론으로 집대성한 것이다.⁸

선군의 이름으로 최초로 호명된 실천 이데올로기, 즉 혁명의 이론과 방법에 해당하는 ‘선군혁명영도’와 ‘선군정치’는 그 시작이었다. 먼저 선군혁명영도는 1998년 9월 북한 최초의 인공위성인 광명성 1호를 축포로 쏘아올리며 김정일을 국가의 최고직책으로 격상된 국방위원장으로 재추대하면서 본격적으로 정권을 출범시킨 이후 첫 번째 신년사로서의 의미를 지녔던 1999년 1월 1일자 김정일의 담화문인 <올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자>와 같은 날 발표된 신년공동사설에서 등장했다(김정일 2013; 노동신문, 2000/01/01). 이후 선군혁명영도는 1999년 6월 16일 『근로자』, 『노동신문』 공동논설인 <우리당의 선군정치는 필승불패이다>를 통해 제시된 선군정치론을 통해 구체화되었다.⁹ 여기서 선군정치는 “군사선행의 원칙에서 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 해결하고 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의위업전반을 밀고 나가는 영도방식”으로 당면한 정세와 무관한 전적으로 새로운 ‘시대’의 ‘항구적 노선’으로 규정되었다.

특히 주목되는 부분은 해당 노선이 오로지 김정일의 이름과만 결부시켜 부를 수 있는 “독특한 김정일식 정치방식”으로 규정되고 있다는 점이었다.¹⁰ 이는 마르크스 레닌주의가 창조적으로 적용된 정책과 전략의 단계, 그리고 이보다 한 걸음 더 나간 실천 이데올로기의 단계에 멈춘 스탈린과 마오의 계

으로 부가시켰던 중국의 사례도 마찬가지였다.

8. 해당 과정에 대한 보다 자세한 논의는 안경모(2013, 148-183)를 참조할 것.
9. 물론 선군정치라는 단어 자체가 처음 등장한 것은 1998년 5월 26일 <군민일치로 승리하자>란 『노동신문』 사설로 알려져 있으나 그 비중과 함의로 봤을 때 1999년의 위 연설을 기점으로 보는 것이 더 타당하다고 판단된다.
10. 선군정치를 김정일의 독창적인 정치방식으로 규정짓는 이와 같은 흐름과 관련한 보다 자세한 논의는 리용철(2000, 11-12); 김철우(2000, 10-12) 등을 참고할 것.

승 방식을 넘어 순수 이데올로기까지 포함한 전일적 조직 이데올로기로서 마르크스 레닌주의를 대체하는 단계에까지 이른 김일성주의의 궤적을 따르는 것을 의미하기 때문이었다.

그러나 이러한 방식은 독자적인 권위의 기반을 구축할 수 있다는 점에서 강력하지만, 책임을 전가할 퇴로를 차단한다는 점에서 극단적인 실패의 가능성을 동시에 안고 있는 위험한 방식이기도 했다. 실제 김정일 정권은 해당 선택지를 놓고 상당한 고민에 빠졌던 것으로 추정된다. 2001년 김정일의 신년 연설 <올해를 새 세기의 진격로를 열어 나가는데서 전환의 해로 되게 하자>를 통해 ‘선군사상’이라는 용어를 등장시키며 이를 자신이 아닌 김일성의 것으로 선언하고 이후 2003년 1월 연설을 통해서도 선군정치가 자신만의 독자적인 개념이 아니라 김일성의 “총대중시, 군사중시사상과 노선을 계승”한 것이며 “주체사상을 구현”한 것임을 분명히 했음에도 불구하고 여전히 김정일의 독자적인 사상으로 규정하는 언급들이 병행된 것은 이러한 고민을 잘 보여주고 있었다(김정일, 2013b; 김정일, 2013c; 진희관, 2014, 5-6). 결국 이와 같은 혼란은 계승성을 명확히 하는 쪽으로 2004년 말에 가서야 정리되었다(진희관, 2014, 6).

이후 김정일 정권은 선군사상을 체계화하는 작업을 본격화했다. “선군사상에 관한 전국연구토론회”(2004.12.21), “선군혁명 총진군대회”(2005.2.2), “선군사상에 관한 중앙연구토론회”(2006.8.17)는 그 대표적인 계기점들이었다. 그러나 2009년 개정헌법을 통해 주체사상과 동급의 “국가의 지도적 지침”으로 자리매김되었음에도 불구하고 선군사상의 체계화는 가시적인 성과를 내지 못하고 있었다. 선군사상이 ‘총대철학’, ‘선군혁명이론’, ‘선군정치방식’으로 구성되었다는 단편적 언급들은 북한이 선군사상을 주체사상과 마찬가지로 ‘사상, 이론, 방법’의 전일적 체계, 다시 말해 순수 이데올로기까지 포함한 ‘조직 이데올로기’로 발전시키는 작업을 진행 중인 것이 아니냐는 추측을 낳았을 뿐이다.¹¹

그러나 선군사상과 관련하여 지금까지 공개된 가장 상세한 출판물인 <우

11. 해당 선언들은 김광수(2012, 81-83)와 편집국(2006, 5)을 참조할 것.

리 당의 선군사상(2010)의 내용을 통해 볼 때 해당 작업은 공개되지 않았다 기보다 실제로 거의 진척되지 못했던 것으로 보인다. 총대철학은 ‘선군혁명 원리’로 이름만 바뀐 채 내용적으로는 “혁명은 총대에 의하여 개척되고 전진 하며 완성된다는 원리”와 “군대는 곧 당이고 국가이며 인민”이라는 기존의 주장에서 한치도 더 나아가지 못하고 있었고 혁명의 주력군과 관련한 이론은 ‘선군혁명원칙’으로, 이외의 군사 및 국방우선론과 국방위원회 중심의 국가 관리체제는 이전과 마찬가지로 ‘선군정치이론’으로 정리되었을 뿐이었다.¹² 결과적으로 선군사상은 전일적 조직 이데올로기인 주체사상과 동급이라는 정치적 위상에도 불구하고 김정일 시대 내내 ‘이론과 방법’의 차원, 즉 실천 이데올로기의 차원에 머물렀다. 선군사상이 주체시대 이후의 새로운 시대인 선군시대의 항구적 노선이라는 반복적 선언들에도 불구하고 순수 이데올로 기로의 확장이 가져올 경직성, 그리고 기존의 조직 이데올로기인 김일성주의 와의 충돌의 문제 등에 대한 부담이 장고의 원인이었을 것이라 판단된다. 결 국 2011년 겨울 김정일의 갑작스런 죽음과 함께 선군의 미래는 김정은 정권 에게 넘겨졌다.

(3) 김정은 시대와 김일성-김정일주의

주지하듯 김정은 정권은 2009년부터 3년여 진행된 짧은 후계기간에도 불구하고 매우 빠른 속도로 일사분란하게 새로운 정권의 출범을 준비해 나갔다. 20여 년의 오랜 후계체제를 경험하고도 3년 여의 유훈통치라는 전무후 무한 과도기를 거쳤던 김정일 정권의 출범과는 사뭇 다른 모습이었다. 이는 이데올로기 차원에서도 마찬가지였다. 유훈통치를 마치고도 ‘선군사상’으로 명명된 자신의 독자적인 사상적 기반을 마련하는데 다시 4년 여의 시간을 필요로 했던 김정일 정권과 달리 김정은은 출범과 동시에 ‘김일성-김정일주의’라는 새로운 개념을 제시하며 당규약도 ‘유일한 지도사상’으로 명기하였다. 그렇다면 김일성-김정일주의는 어떠한 내용을 담고 있을까?

김정은은 김일성-김정일주의가 “주체의 사상, 이론, 방법의 전일적인 체

12. 총대철학의 기존 내용에 대해서는 조선노동당출판사(2006, 144-153) 참조.

계”라 정의한 바 있다(김정은, 2012a). 이는 선군사상의 등장 이전 김일성주의에 대한 김정일의 정의와 아무런 차이가 없었다. 그렇다면 선군사상은 어떻게 된 것일까? 2012년 4차 당대표자회에서 개정된 당규약을 통해 “선군정치를 사회주의기본정치방식으로 확립하고 선군의 기치 밑에 혁명과 건설을 영도한다”는 구문을 병기한 것은 어떤 의미일까? 2014년부터 발간되기 시작하여 총론을 포함하여 총 15권으로 2017년 완간된 것으로 알려진 <김일성-김정일주의 총서>가 입수되지 않은 현 시점에서 김일성-김정일주의의 전체 내용을 정확히 파악하는 것은 불가능하다(조선중앙연감, 2015, 326; 2016, 437; 2017, 432; 2018, 251). 그러나 공개된 자료들에 대한 면밀한 분석을 통해 우리는 선군사상과 관련하여 아래와 같은 두 가지의 중요한 변화들이 있었음을 추정할 수 있다.

첫째, 순수 이데올로기의 보강을 통한 전일적 조직 이데올로기로의 확장의 갈림길에 서있던 김정일 시대와 달리 김정은 시대는 모종의 선택을 통해 선군사상이 실천 이데올로기에 국한됨을 분명히 한 것으로 보인다. 선군사상이 “주체의 전략전술과 영도예술의 집대성”으로 “김일성-김정일주의의 혁명 이론과 영도방법에서 가장 높은 자리를 차지한다”는 말은 역으로 선군사상이 실천 이데올로기인 이론과 방법의 범주에 해당하며 순수 이데올로기의 범주, 즉 사상의 차원이 아님을 분명히 한 결과라는 것이다(김현환, 2016, 50-51).

또한 김정일의 혁명사상, 즉 선군사상과 김일성주의의 관계가 “불가불리의 관계”이자 “완전한 혼연일체의 관계”라 최종 정리하면서도 선군사상을 김일성주의라는 기존의 조직 이데올로기 ‘안’에 위치시키기보다는 하나의 수단으로 ‘밖’에 위치시킴으로써 보다 큰 유연성을 확보하려 시도해 온 것으로 보인다. 김일성-김정일주의의 본질적 특징이 선군사상에 의하여 ‘승리와 완성이 담보’ 되는 점에 있다거나 선군사상의 핵심 의의가 김일성주의가 “위대한 지도사상으로 빛을 뿌리게 하는 데서 중요한 역할을 한 것”이라는 주장은 그 예이다(김현환, 2016, 47; 조선로동당출판사, 2018, 368). 이러한 차원에서 보면 김일성-김정일주의가 김일성주의와 동일하게 “주체사상을 진수로 하는 사상, 이론, 방법의 전일적인 체계”로 정의된 것 역시 일관된 흐름으로

독해될 수 있다(조선로동당출판사, 2018, 369).

둘째, 김정은 시대의 선군은 김정일 시대의 그것과 달리 항구적 노선이 아닌 과도기적 위상과 역할을 부여받았고 2017년을 기점으로 그 역할이 급격히 축소 및 역사화되는 흐름을 보여 왔으며 이번 8차 당대회는 이러한 흐름을 공식화한 장이었다고 판단된다.¹³

북한의 가장 중요한 정치이론 잡지로 월간으로 발행되는 당중앙위원회 기관지 『근로자』의 논조 변화는 이를 명확히 보여준다. 그 분기점은 2017년이였다. 적어도 2017년 상반기까지 선군은 명백한 계승의 대상이었으며 김정은은 “선군영장”이자 “선군조선의 강대성의 상징”으로 칭송되고 있었고 선군정치, 선군혁명명도, 선군사상은 ‘오늘’, ‘우리 당의 보검’으로 강조되고 있었다(편집국, 2017, 10-11; 김봉옥, 2017, 11; 김정남, 2017, 27-29).

그러나 2018년 근로자에는 선군에 대한 언급 자체가 현격히 줄 뿐만 아니라 이전처럼 선군의 담론을 ‘김정은’ 및 ‘현재’와 연결짓는 논조가 거의 사라지고 오직 ‘김정일’과 관련한 ‘과거’의 업적으로만 언급되기 시작했다(편집국, 2018a; 전동길, 2018; 리춘관, 2018; 엄일현, 2018). 2017년 7호를 마지막으로 언급되지 않던 선군사상의 경우 2018년에는 6월호에 단 한 번 언급되었는데 그조차 김정일 시대의 것으로 기술되고 있을 뿐이었다(전동길, 2018, 10). 특히 김정은이 선군을 김정일의 업적으로 칭송한 어록들을 상반기와 하반기로 나누어 정확히 6개월 간격으로 두 차례에 걸쳐 실은 이례적인 구성은 선대의 업적을 역사화하는 것에 대한 예우이자 선언으로서의 성격을 지니고 있었던 것으로 보인다(편집국, 2018b; 편집국, 2018c).

또한 이러한 조짐은 여타의 출판물에서도 동일하게 관찰되었다. 예를 들어 2011년 김정일 사후 첫 번째 노작에서 “1mm의 편차도 없이” 김정일의 길을 그대로 걷겠다며 내세운 원칙이자 2016년 7차 당대회를 통해 항구적 전략노선으로 공인된 ‘자주, 선군, 사회주의의 길’은 2018년 개정증보된 <조선로동당역사>에서는 선군이 빠진 “자주의 길, 사회주의의 길”로 수정되었다

13. 이러한 흐름은 북한 이탈주민들의 인터뷰에서도 확인된다. 연구자들은 복수의 인터뷰에서 2017~8년을 기점으로 공식적인 차원에서 ‘선군’이라는 용어를 쓰지 말라는 지시가 내려왔었다는 증언을 다수 확보한 바 있다.

(김정은, 2013a, 4; 조선노동당출판사, 2018, 370). 그리고 2006년 판 『조선노동당역사』에서 “당을 선군혁명위업수행의 정치적 무기로 강화발전”시킨 것으로 규정한 1999년부터의 시기는 2018년 개정 증보판에서는 선군이라는 단어가 삭제된 채 “당을 사회주의강국건설의 위력한 정치적 무기로 강화발전”시킨 시기로 재규정되었다(조선노동당출판사, 2006b, 13; 조선노동당출판사, 2018, 5). 더불어 2017년 조선중앙연감에서 “주체사상, 선군사상을 종합체계화한 도서”로 표현되던 〈김일성-김정일주의 총서〉에 대한 수식어 역시 2018년 연감에서는 선군사상이 빠진 채 “주체사상을 종합체계화한 도서”로 바뀌었다(조선중앙연감 2017, 432; 조선중앙연감 2018, 251).

비록 총화보고 및 개정된 당규약 전문이 확보되지 않은 한계가 있으나 현재까지 입수된 정보를 바탕으로 볼 때 2021년 1월 열린 조선노동당 8차 당대회는 이와 같은 ‘선군의 역사화’ 작업이 공식화된 대회였던 것으로 판단된다. 2010년 제3차 당대표자회 이래 조선노동당의 기본정치방식으로 자리를 굳건히 해왔던 선군정치는 이번 당 규약 개정을 통해 그 위상을 상실했다. 또한 새로운 규약은 김일성-김정일주의가 “주체사상에 기초하여 전일적으로 체계화된 혁명과 건설의 백과전서”라는 구문을 추가함으로써 그 핵심이 주체사상 하나임을 분명히 했다(『노동신문』, 2021/01/10). 김정은이 당대회 총화보고에서 단 한번도 ‘선군’이라는 단어를 언급하지 않은 점도 주목을 끄는 지점이었다. 7차 당대회의 핵심 구호였던 ‘자주, 선군, 사회주의의 길’ 역시 언급되지 않았음은 물론이다.¹⁴ 그렇다면 선군이 담당했던 새로운 실천 이데올로기의 자리는 무엇으로 대체되고 있을까? 그 핵심은 바로 ‘국가’와 ‘인민’이었다. 다음 장에서 이를 자세히 살펴보자.

14. 총화보고 전문이 공개되지 않은 현 상황에서 총화보고에 대한 이하의 분석은 보도기사를 기준으로 하였다(『노동신문』 2021/01/09).

3. 김정은 시대의 통치 이데올로기: ‘국가’와 ‘인민’

아마 최근 몇 년간 김정은 시대를 대표하는 통치 담론으로 가장 큰 주목을 받아온 개념이 김정일 애국주의에 이어 ‘국가’ 개념을 더욱 강조하며 전면화된 ‘우리 국가제일주의’라는데 이의를 제기하기는 쉽지 않을 것이다. 또한 2013년 김일성-김정일주의의 핵심으로 규정된 이래 지속적으로 강조되어온 ‘인민대중제일주의’ 역시 김정은 시대의 핵심 통치담론으로 그 위상을 점차 강화해 왔다.

특히 이번 8차 당대회는 ‘국가’와 ‘인민’을 중심으로 한 이 두 개의 담론이 향후 김정은 정권의 비전을 좌우하는 핵심 기둥이 될 것임을 명확히 한 자리였다. 총화 보고에서 김정은은 현 시대가 “우리 국가제일주의시대”임을 분명히 했으며 조선노동당의 기본정치방식의 자리를 지켜온 ‘선군정치’는 ‘인민대중제일주의정치’로 대체되었다. 이하에서는 이 두 개의 통치담론이 부상해 온 과정과 그 내용을 자세히 살펴보도록 하겠다.

1) 우리 국가제일주의¹⁵

주지하듯 우리 국가제일주의는 2019년 신년사를 기점으로 공식화, 전면화됨으로써 크게 주목받기 시작했다(『노동신문』, 2017/11/29; 『노동신문』, 2019/01/01). 그렇다면 2019년 우리 국가제일주의가 공식화, 전면화된 것은 어떤 의미를 갖는가? 이를 보다 명확히 이해하기 위해서는 우리 국가제일주의의 최초 등장과정을 살펴볼 필요가 있다. 우리 국가제일주의가 처음 등장한 것은 2017년 11월 29일 대륙간탄도미사일 <화성-15호>의 발사 성공 이후 핵무력 완성 선언과 함께였다. 해당 실험을 “국가핵무력완성”으로 경축하는 『노동신문』 1면 사설 <조국청사에 길이 빛날 민족의 대경사, 위대한 조선인민의 대승리>가 그것이다. 사설은 우리 국가제일주의를 우리 민족제일주의와 함께 핵무력완성 ‘이후’의 핵심 지침으로 자리매김하고 있었다. 이어

15. 본 절의 논의는 강혜석(2019)에 크게 의존하고 있음을 밝힌다.

서 2면에 전면게재된 정론 〈만세 만세 만만세!: 위대한 김일성민족, 김정일 조선의 무진막강한 국력의 일대 과시〉는 “오늘의 대승리는 조선의 전략적지위를 완전무결하게 담보하는 가장 위대한 힘이 화산처럼 분출한 특대사변이다. [...] 력사는 세계의 주축을 쥐고 시대의 흐름을 주도해나가는 가장 역세고 정의로운 나라를 보게 되었다. [...] 내 조국의 힘은 강대하다.”라며 보다 직접적으로 핵무력 완성이 그들에게 갖는 함의, 다시 말해 우리 국가제일주의의 의미를 서술하고 있었다.

사실 이처럼 핵무력을 애국, 강성국가 등의 가치들과 연결시키기 시작한 것은 이미 2009년부터였다(조영임·안경모, 2019, 157-158). 2009년은 어떤 의미에서 현재의 김정은 체제를 규정짓는 두 가지 축이라 할 수 있는 핵과 후계체제 모두와 깊은 관련이 있는 해였다. 김정은으로의 후계체제가 막을 올린 해이자 연초 취임한 오바마 행정부의 정책들이 윤곽을 드러내기도 전에 강행된 제2차 핵실험의 여파 속에 이른바 3차 북핵위기가 시작된 해이기 때문이다.

바로 이 실험을 전후하여 북한의 핵 담론에 중요한 변화가 감지되기 시작했다. 근본적인 ‘반핵(反核)’론을 기반으로 한 ‘불가피한 자위적 조치’로서의 핵 보유에 초점을 둔 부정의 담론에서 핵을 강국의 지위와 민족의 존엄과 연결짓는 긍정의 담론으로의 전환이 그것이었다(조영임·안경모, 2019, 157-161).¹⁶ 특히 이는 핵 담론을 넘어서 북한의 오랜 국가 서사의 근본적 변화를 의미한다는 점에서 중요했다. 그것은 바로 북한의 역사를 관통해온 주체와 자주 의 함의와 관련한 것이었다.

주지하듯 북한이 주장해온 자주성은 그 공격적인 어조에도 불구하고 기본적으로는 불리한 대외적 환경에 대한 방어적이고 자위적인 의미가 강했다. 그러한 자주성의 배경은 오늘날 흔히 언급되는 사회주의 붕괴 이후 미국 중심의 세계화 및 고립상황보다 훨씬 이전으로 거슬러 올라간다. 그 핵심은 1950년대 이래 교조주의 및 수정주의로 대표되는 형제국의 대국주의적 태도에 대한 정권차원의 고민이었다.

16. 이전의 부정의 담론들에 대해서는 구갑우(2014; 2017)를 참조할 것.

그러나 이제 그와 같은 방어적 논리는 ‘핵 보검’을 통해 ‘건국 이래 가장 높이 세계정치에 우뚝 선 전략국가’를 건설했다는 주장으로 전환되었다. 이제 자주라는 가치는 생존을 넘어 ‘세계 제일의 존엄한 민족과 강성한 국가’의 상징과 연결되고 있었다. 다시 말해 ‘위기의 담론’에서 ‘생존의 담론’으로, ‘회한의 담론’에서 ‘자긍심의 담론’으로, ‘수세적 담론’에서 ‘공세적 담론’으로의 변화를 통해 북한의 자주는 ‘무엇으로부터의 자주’를 넘어선 ‘무엇을 향한 자주’로 진화해온 것이다.

그렇다면 우리 국가제일주의가 바로 그 ‘제일’의 핵심 근거인 ‘핵무력’의 포기를 전제로 ‘경제건설에 총력을 집중할데 대한 당의 새로운 전략적노선’으로의 역사적 전환을 선언한 다음 해인 2019년 신년사를 통해 공식화된 것은 어떻게 설명될 수 있을까? 이는 우리 국가제일주의에 대한 북한의 다음과 같은 설명을 통해 이해될 수 있다(『노동신문』, 2019/01/08).

북한에 따르면 우리 국가제일주의는 첫째, 사회주의조국의 위대성에 대한 긍지와 자부심을 그 핵심으로 한다. 그리고 그것은 “철저한 인민성, 사상의 유일성, 확고한 자립성과 일관한 계승성”으로 요약된다. 둘째, 나라의 전반적 국력을 최고의 높이 올려세우려는 강렬한 의지이다. 이는 “국가 부흥시대”에 맞게 “천하제일강국”을 일떠세우기 위한 “총돌격전”에의 동원전략이었다. 당연히 부강조국건설과 과학교육사업, 자력갱생에 대한 강조가 부연되었다. “우리 국가제일주의를 들고 경제건설을 다그쳐나가자”는 『조선신보』의 사설은 그 제목 그대로 우리 국가제일주의와 경제강국 건설이 직결되어 있음을 나타낸다. 군사력 뿐만이 아니라 “나라의 전반적 국력”이 강조되고 있는 것이다(『조선신보』, 2019/01/24).

요컨대 우리 국가제일주의의 본질은 바로 ‘강병’과 함께 ‘부국’으로 완성되는 것으로 정리되고 있었다. 실제 핵무력 완성의 과정에서 카리스마적 권위의 일상화에 대응할 업적 정당성의 또 다른 비전으로 제시된 ‘더 이상 허리띠를 졸라’ 땀 필요없는 경제강국의 목표는 ‘적들의 핵위협에 맞서 역사상 유래없는 제재에도 불구하고 핵 무력 완성을 위해 다시 한번 큰 걸음을 내딛어야 한다’는 상황논리, 그리고 지역적으로는 평양을, 계층적으로는 엘리트의 복지를 선택적으로 강화하는 분리전략을 통해 유예되고 있을 뿐이었다.

아래에서 보듯 김정은이 우리 국가제일주의를 언급한 대목에서 정세와 환경의 변화 가능성에도 불구하고 경제건설을 강조한 것은 바로 이와 같은 논리를 잘 보여주고 있었다.

전체 당원들과 근로자들은 정세와 환경이 어떻게 변하든 우리 국가제일주의를 신념으로 간직하고 우리 식으로 사회주의경제건설을 힘있게 다그쳐나가며 세대를 이어 지켜온 소중한 사회주의 우리 집을 우리 손으로 세상에 보란듯이 훌륭하게 꾸려나갈 애국의 열망을 안고 성실한 피와 땀으로 조국의 위대한 역사를 써나 가야 합니다(김정은, 2019).

다시 말해 우리 국가제일주의의 논리는 일련의 부국강병론을 통해 힘 그 자체보다는 부국을 달성할 안보에 방점을 둠으로써 다양한 가능성을 열어둔 것으로 보아야 한다는 것이다.

2) 인민대중제일주의

인민대중제일주의는 2013년 1월 29일 김정은의 제4차 조선노동당 세포비서대회 연설을 통해 김일성-김정일주의의 핵심으로 제시되었다. 당대회, 당대표자회 급으로 중요한 대회로 규정된 해당 대회에서 김정은은 “김일성-김정일주의는 본질에 있어서 인민대중제일주의”라며 “인민을 하늘처럼 숭배하고 인민을 위하여 헌신적으로 복무하는 사람이 바로 참다운 김일성-김정일주의자”라 규정하고 “모든 것을 인민을 위하여, 모든 것을 인민대중에게 의거하여”를 당의 구호로 제안했다(김정은, 2013b).¹⁷

이후 김정은은 2015년 10월 10일 조선노동당창건 70주년 기념 열병식 연설을 통해 이른바 ‘떨사복무론’을 제시하며 인민대중제일주의를 재강조하고 나섰다. 해당 연설은 8개월여 후인 2016년 당대회 개최와 동시에 발간된

17. 해당 대회는 1991년 5월 전국당세포비서강습회를 개최한 이래 1994년 3월과 2007년 10월에 비정기적으로 진행되어온 행사를 정규화한 첫 번째 대회로 2012년 4차 당대표자회를 통해 정권을 출범시킨 김정은이 개최한 첫 번째 대규모 당 행사였다는 점에서 그 의미가 남다른 회의였다. 해당 회의에 대한 설명으로는 『조선중앙통신』(2013/01/26)을 참조할 것.

『근로자』 5호에 전문게재되며 재강조되었다. 신년사를 제외하고 2016년에 발간된 『근로자』에 실린 유일한 김정은의 노작이라는 점에서 특별함은 더했다(김정은, 2016).

다시 1년이 지나 당창건 71주년이 되던 2016년 10월 10일, 김정은은 당 중앙위원회 책임일군들을 대상으로 한 담화에서 절반 이상의 분량을 할애해 다시 한 번 인민대중제일주의를 강조했다. 특히 해당 담화에서는 인민에 대한 열사복무정신을 근본핵으로하는 “주체의 인민관, 인민철학”이라는 새로운 개념들을 추가하며 인민대중제일주의의 내용을 풍부화하려 시도했다(김정은, 2016). 물론 해당 개념들은 그 내용에 있어서 기존의 인민대중제일주의의 내용을 거의 그대로 답습하고 있었으나 연관개념들을 개발함으로써 정치적 담론의 외연을 확장시켜 나갔던 북한의 기존 관례를 볼 때 인민대중제일주의의 “최고정화”로서 하나의 “사상”으로까지 규정된 해당 개념들의 출현은 정권의 의도와 기획이라는 차원에서 충분히 주목할 만 했다(김정은, 2016; 명미란, 2017; 허동수, 2017; 박주식, 2018).

일련의 정식화 과정은 2020년 10월 10일 조선로동당 창건 75주년 기념식으로 이어졌다. 기념일과 관련한 『노동신문』 논설은 “오늘 우리 당이 인민을 복무하는 어머니당, 인민과 일심일체를 이룬 불패의 당으로 존엄 떨치고 있는 것은 경애하는 최고령도자 김정은동지의 인민대중제일주의사상이 당사업전반에 철저히 구현”되고 있기 때문이라며 “송고한 인민관”이 당의 노선, 정책, 활동과 직결되어 있음을 강조했다(『노동신문』, 2020/10/09). 그리고 이어진 2021년 1월 제8차 당대회에서 인민대중제일주의는 말그대로 전면화 공식화 되었다. 총비서로 추대된 김정은은 총화 보고를 통해 2016년 조선로동당 제7차 대회 이후 당중앙위원회가 ‘모든 것을 인민을 위하여, 모든 것을 인민대중에 의거하여!’라는 구호 아래 인민대중제일주의를 “당과 국가활동에 철저히 일관시키기 위한 사업”을 강행하는 한편 “그 실현에 장애가 되는 온갖 반인민적 요소들을 제거하기 위한 투쟁”을 중단 없이 진행했다고 밝혔다(『노동신문』, 2021/01/09). 뒤이어 북한은 8차 당대회 기본사상, 기본정신이 ‘이민위천’, ‘일심단결’, ‘자력갱생’으로 이민위천, 일심단결로 상징되는 인민대중제일주의가 기본 중에서도 기본임을 분

명히 했다(『노동신문』, 2021/01/13). 당규약 개정을 통해 ‘선군정치’를 대신하여 ‘인민대중제일주의정치’가 사회주의기본정치방식으로 규정된 것은 이러한 흐름의 백미였다(『노동신문』, 2021/01/10).

물론 ‘인민대중 중심의 우리 식 사회주의’론을 주장해온 북한의 사회주의론은 사실 주체시대와 선군시대 전체를 관통하는 ‘상수’에 가까웠다. 이와 같은 차원에서 김정은 시대의 인민대중제일주의가 이전의 인민에 대한 강조들과 어떤 차별점이 있는지를 살펴보는 것이 중요하다. 이하에서는 김정은 시대 인민대중제일주의의 세 개의 기둥이라 할 수 있는 ‘인민을 위한 정치’, ‘인덕정치와 균중노선’, ‘세도, 관료주의, 부패와의 전쟁’을 중심으로 차별점과 함의를 살펴보고자 하겠다(조선노동당출판사, 2018, 378-379).

첫째, ‘이민위천(以民爲天)’, ‘모든 것을 인민을 위하여’라는 구호에서 상징되는 ‘인민을 위한 정치’이다. 물론 여타 체제의 정치지도자들의 어록에서도 흔히 볼 수 있듯이 북한 체제에서도 국민을 위한다는 미사여구는 지난 기간 수없이 반복되어왔다. 그러나 철학과 사상으로 체계화되어있는 이데올로기의 차원에 이르면 이는 조금은 다른 이야기가 된다. 김정은 정권의 인민대중제일주의가 단순한 미사여구가 아닌 통치 이데올로기의 위상을 갖는다면 그 비교 대상 역시 이전의 통치 이데올로기인 김일성주의의 ‘인민대중론’일 필요가 있다는 것이다.

이러한 차원에서 볼 때 “인민을 하늘처럼 숭배하고”, “인민들의 이익과 편의를 최우선, 절대시”하며 “인민이 바라는 일이라면 돌위에도 꽃을 피우고 뼈를 깎아서라도 인민생활문제를 풀겠다는 각오 밑에 ” “헌신적으로 인민을 위하여 멸사복무”하는 “어머니당”의 모습을 갖추는 것이 인민대중제일주의의 핵심이라는 주장은 인민대중을 혁명의 주체로 내세우면서도 이를 위한 기능과 역할에 초점을 맞출 뿐 그들의 권리와 복지에 대해서는 별다른 언급이 없던 이전의 인민대중론과 차별적이다(조선로동당출판사, 2018, 379; 김정은 2013b; 2016).

실제 ‘사회역사원리’로 체계화된 김일성주의의 인민대중론은 크게 세 가지의 요소로 구성되어 있었다(사회과학출판사, 1985). 그것은 첫째, 인민대중이 사회적운동과 사회역사발전의 주체라는 것이고, 둘째, 주체로서의 역할은

반드시 수령의 지도에 의해 실현될 수 있으며, 셋째, 이 모든 것을 위한 인민 대중의 사상의식 개조가 필수적이라는 것이었다. 다시 말해 이전의 인민대중론에는 ‘인민의’, ‘인민에 의한’ 만 있을 뿐 ‘인민을 위한’ 내용은 부재했다.¹⁸ 이는 김정일의 인민대중론의 백미라 할 수 있는 1991년 발표작 〈인민대중 중심의 우리식 사회주의론은 필승불패이다〉 역시 마찬가지였다(김정일, 2012a).

둘째, ‘일심단결’, ‘인덕정치, 광폭정치’, ‘인민사랑’ 론으로 상징되는 인민에 대한 포용, 즉 군중노선의 강화이다. 북한은 인민대중제일주의의 기치 하에 “병든 자식, 상처입은 자식을 닦아주지 않고 더 마음을 쓰며 사랑과 정으로 품어주고 아픈 상처를 감싸주며 또다시 일으켜 내세워주는 품”, “어머니 우리당의 품”으로 “인덕정치, 광폭정치를 받들어” “광범한 군중을 당의 두리에 굳게 묶어세”움으로써 “일심단결”을 이룩할 것을 강조해 왔다(김정은, 2013). “엄중한 과오나 죄를 지은 사람이라고 하여도 그에게 99%의 나쁜 점이 있고 단 1%의 좋은 점, 양심이 있다면”, “재생의 길로 이끌어”줌으로써 인민대중의 “정치적생명을 끝까지 책임지고 빛내여주어야 한다”는 것이다(조선노동당출판사, 2018, 379). 이는 앞서 언급한 바와 같이 인민대중의 사상적 각성을 강조하던 이전의 인민대중론과 차별적인 지점이라 할 수 있다. 물론 일종의 극단적인 경찰국가로서 국민에 대한 극단적인 감시와 처벌이 일상화되어있는 북한의 현실에 비추어 볼 때 이러한 변화가 갖는 한계는 명확하다. 그러나 인민대중제일주의가 초기에 북한 인민들에게 각인되는 과정에서는 이러한 제한적 변화나마 일정한 의미가 있었을 것으로 판단된다.

셋째, 인민을 ‘위한’ 정치를 실현하는 장애물인 “세도, 관료주의, 부정부패”와의 투쟁이다. 김정은은 “인민대중제일주의를 구현하는데서 세도와 관료주의, 부정부패는 추호도 용납할 수 없는 ‘주적’”이라 규정하고 이를 반복적으로 강조해 왔다(백명일, 2018, 50). 물론 해당 부분은 기존의 인민대중론에서도 제기되어 왔다. 예를 들어 김정일 역시 “직권을 악용하여 권세를

18. 물론 이와같은 해석이 그들이 말하는 인민대중론이 진정한 의미의 ‘인민의’ ‘인민에 의한’의 내용을 담고 있다는 의미는 전혀 아니다. 수령의 지도와 사상교양에 대한 부분은 그 근본적 한계라 할 수 있을 것이다.

부리며 인민대중의 의사와 이익에 배치되게 행동하는 낡은 사업 방법과 작풍”인 세도와 관료주의를 철저히 극복하는 것이 인민대중중심의 사회주의를 실현하기 위한 핵심과제라 강조한 바 있다(김정일, 2012a).

그러나 현재 추진되고 있는 세도, 관료주의, 부정부패에 대한 사정은 이전의 그것과 강도와 성격이 다르다고 판단된다. 이전에 볼 수 없는 강도로 장기간에 걸쳐 일관되게, 그리고 리더십의 변화와 맞물리며 이전보다 공개적으로 이루어지고 있다는 것이다. 특히 간헐적이고 내부적인 사정작업에도 불구하고 기본적으로는 당 혹은 정권과 인민이라는 이분법적 구도 하에 엘리트 간부들에 대한 공개적인 비판을 삼갔던 기존의 모습과는 사뭇 다른 방식으로 이루어지고 있다는 점이 주목된다.

요컨대 김정은 정권은 체제의 이완 속에 기관과 개인의 ‘이권’을 비공식적으로 용인하고 부패 문제를 일정 부분 눈감아주던 김정일 시대와는 달리 인민대중제일주의를 연결고리로 애민의 리더십, 법치와 정치제도화, 반부패 등을 종합하여 정치적 권위를 세우려 시도하고 있다는 것이다.

4. 나가며

지금까지 살펴본 바와 같이 김정은 시대의 통치 이데올로기는 순수 이데올로기로서 주체사상을 지속유지하고 실천 이데올로기로서의 선군사상을 역사화함으로써 ‘국가’와 ‘인민’을 종자로 한 새로운 실천 이데올로기의 내용을 채워가는 방향으로 변해가고 있다. 그렇다면 국가와 인민의 부상은 북한의 장기적 미래에 어떤 함의를 가지고 있을까?

독해의 시작은 사회주의 정치체제의 가장 근본적인 특성을 이해하는 것이다. 그것은 바로 모든 레닌주의 정권은 내외부의 적들, 즉 적과 아의 구분을 전제로 하는 항시적 ‘전투기조’(combat ethos)를 통해 조직적 통합을 유지한다는 점이다(Jowitt, 1992, 122). 기존의 질서와 세력에 대한 부정(negation)을 수반하는 이와 같은 전투기조는 현상유지세력으로서 발전과 복지를 추구하기보다 수정주의세력으로서 혁명과 안보를 추구하는 경향

의 기반이 되었다.

따라서 사회주의 체제의 변화 혹은 개혁은 필연적으로 전투기조의 완화를 전제로 하며 해당 과정은 ‘경계와 배제의 언어’들이 ‘단일성과 통합의 언어’들로 대체되는 과정을 수반한다. 전위당과 계급의 언어를 대신하는 국가와 인민의 화두가 변화의 신호탄일 수 있는 이유이다. ‘전 인민의 국가’, ‘전 인민의 당’ 선언과 병행된 흐루시초프의 탈스탈린화 과정이나 애국주의의 강화를 통해 가속화된 등소평의 개혁·개방 과정은 이러한 매커니즘을 잘 보여준다(강해석, 2019, 317).¹⁹

이와 같은 이해를 전제로 우리는 북한에서 2017년을 기점으로 그야말로 항시적 전투기조의 극대화 사례였다고 할 수 있는 선군사상이 역사화되고 그 자리가 ‘국가’와 ‘인민’의 언어들로 대체되는 과정이 왜 2018년 4월 제7기 3차 전원회의를 통해 제시된 전략적 전환, 즉 병진노선을 결속하고 경제건설에 모든 힘을 집중하는 ‘새로운 전략노선’의 등장으로 이어졌는지에 대한 답을 찾을 수 있다. 큰 틀에서 2018년 이후 북한의 선택은 로웬탈(Richard Lowenthal)의 유명한 비유처럼 ‘유토피아에서 발전’으로의 변화를 암시해 왔다는 것이다(Lowenthal, 1970). 그렇다면 이제 북한의 미래는 낙관할 수 있는 것일까?

1990년대 선군노선의 등장 과정에 대한 이해는 해당 질문에 대한 중요한 힌트를 제공한다. 그 핵심은 선군노선이 ‘지속’이 아닌 ‘전환’의 결과였음을 이해하는 것이다. 사실 우리는 북한에서 ‘국가’와 ‘인민’의 담론이 부상하는 과정을 이미 목도한 바 있다. 그것은 바로 김정일 정권의 출범과 함께였다. 일종의 취임사와 같았던 〈사회주의는 과학이다〉는 이를 잘 보여준다(김정일, 2012b). 해당 논문에서 김정일은 “사회주의사회에서 인민대중은 국가와 사회의 주인인 것만큼 마땅히 유족하고 문명한 물질생활을 누려야”한다며 인민의 복지를 강조하고 ‘사랑과 믿음의 인덕정치’와 ‘어머니당 건설’을 통한 일심단결을 촉구하는 등 김정은 시대의 인민대중제일주의와 매우 유사한 주장들을 보여준 바 있다. 또한 〈위대한 수령님의 뜻을 받들어 내 나라, 내 조

19. 흐루시초프의 개혁과정은 박수현(1997)을 참조할 것.

국을 더욱 부강하게 하자》는 제목으로 발표된 신년 담화를 통해 ‘국가’의 화두를 부각시키며 새로운 인민대중론과 결합을 시도했다는 점 역시 현재의 흐름과 너무나 닮아 있었다(김정일, 2012b).

김정은 시대의 새로운 전략노선의 등장과 유사하게 ‘국가’와 ‘인민’을 중심으로한 정치적 담론의 부상이 실제 정책적 선택과 연동된 점 역시 마찬가지였다. 반세기 가량을 유지해오던 중공업 중심의 자립적 민족경제론에서 벗어나 농업, 경공업, 무역을 중시하는 3대 제일주의를 핵심으로 하는 ‘혁명적 경제전략’을 내세우고 이를 제네바 합의를 통한 비핵화 프레임과 연동시킴으로써 일종의 경제건설총력집중 노선을 선택한 것 역시 김정은 정권의 선택과 매우 닮아 있었다는 것이다(안경모, 2013, 81-109).

그러나 이제 모두 알고 있듯이 1990년대의 탈급진화 시도는 고난의 행군이라는 내부적 위기와 붕괴론을 근간으로 한 외부적 압박 속에 선군이라는 극단적 재급진화로 이어졌다. 의지와 현실의 간극이 북한의 미래를 좌우하는 중대한 구조적 압력이 될 수 있음을 경험한 사례였다. 이러한 차원에서 2018년 새로운 전략노선의 채택 이후 한반도 평화프로세스가 교착되는 과정에서 북한의 경제적 어려움이 가중되고 있는 현 상황은 상당한 우려를 낳는다.

특히 ‘국가’와 ‘인민’의 부상이라는 기존의 흐름이 전반적으로 지속되는 중에서도 비(非)사회주의, 반(反)사회주의에 대한 견결한 투쟁과 경제의 국가중심성 등이 급격히 강조되며 보수화의 흐름 역시 동시에 보여준 이번 8차 당대회는 상기한 구조적 압력이 이미 정책의 변화로 가시화되기 시작했음을 암시한다는 점에서 그 우려가 더욱 크다. 탈급진의 언어였던 ‘혁명적 경제전략’이 급진의 언어인 ‘혁명적 군인정신’으로 대체되며 선군으로 귀결되었던 1990년대의 실패를 더욱 면밀히 검토해봐야하는 이유라 하겠다.

〈참고 문헌〉

- 강혜석, 2017a, “북한 민족주의론의 원형과 정치적 동학(1945-1085): 사회주의의 역사적 경험과의 비교,” 『북한연구학회보』 제21권 2호.
- 강혜석, 2017b, “동원의 기획으로서의 북한 민족주의,” 『현대북한연구』 제20권 3호.
- 강혜석, 2019, “김정은 시대 통치담론 변화와 ‘국가’의 부상: 〈김정일애국주의〉와 〈우리 국가제일주의〉를 중심으로,” 『국제정치논총』 제59집 3호.
- 백명일, 2018, 『인민대중제일주의의 성스러운 역사를 펼쳐가시는 위대한 령도』 평양: 과학백과사전출판사.
- 구갑우, 2014, “북한 핵 담론의 마음체계, 1947~1964년,” 『현대북한연구』 제17권 제1호.
- 구갑우, 2017, “북한 핵 담론의 국제정치: 북한적 핵 개발의 이유와 김정은 정권의 핵담론,” 『동향과 전망』 제99호.
- 김근식, 2014, “김정은 시대의 ‘김일성-김정일주의’: 주체사상과 선군사상의 추상화,” 『한국과 국제정치』 제84호.
- 김기남, 2013, “위대한 김일성-김정일주의는 우리혁명의 백전백승의 기치,” 『근로자』 제4호.
- 김봉욱, 2017, “주체사상을 백승의 지도사상으로 심화발전시키신 불멸의 업적,” 『근로자』 제2호.
- 김정남, 2017, “우리 당의 선군혁명령도는 필승불패의 보검,” 『근로자』 제2호.
- 김진환, 2013, “김정은 시대 지배이데올로기의 특징과 전망: ‘김일성주의’에서 ‘김일성-김정일주의’로,” 『북한연구학회보』 제17호 제2호.
- 김원식·이기동, 2020, “김정은 정권의 통치이념 변화 동향 분석,” 『INSS 전략보고』 국가안보전략연구원.
- 김일성, 1980, “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할데 대하여,” 당선 전선동일군들앞에서 한 연설, 『김일성 저작집』 9권, 평양: 조선로동당출판사, 1955년 12월 28일.
- 김일성, 1982a, “조선민주주의인민공화국에서의 사회주의건설과 남조선혁명에 대하여,” 인도네시아 《알리 아르함》 사회과학원에서 한 강의, 『김일성 저작집』 19권, 평양: 조선로동당출판사, 1965년 4월 14일.
- 김일성, 1982b, “현정세와 우리당의 과업,” 조선노동당대표자회에서 한 보고, 『김일성 저작집』 19권, 평양: 조선로동당출판사, 1966년 10월 5일.
- 김일성, 1983, “자본주의로부터 사회주의에로의 과도기와 프롤레타리아독재문제에

- 대하여,” 당사상사업부문일군들앞에서 한 연설, 『김일성 저작집』 21권, 평양: 조선로동당출판사, 1967년 5월 25일.
- 김일성, 1986, “인민정권을 더욱 강화하자,” 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제6기 제1차회의에서 한 연설 『김일성 저작집』 32권, 평양: 조선로동당출판사, 1977년 12월 15일.
- 김일성, 1996, “사회주의위업의 계승완성을 위하여,” 항일혁명투사들, 혁명유자녀들과 한 담화, 『김일성 저작집』 44권, 평양: 조선로동당출판사, 1992년 3월 13일, 1993년 1월 20일, 3월 3일.
- 김정은, 2012a, “위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자,” 조선노동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 『노동신문』(2012/04/19), 2012년 4월 6일.
- 김정은, 2012b, “혁명발전의 요구에 맞게 사법검찰사업에서 새로운 전환을 일으킬 데 대하여,” 전국사법검찰일군열성자대회 참가자들에게 서한 『조선중앙통신』(2012년 11월 26일).
- 김정은, 2013a, “위대한 김정일장군님을 영원히 높이 우러러모시고 장군님의 유훈을 철저히 관철하자,” 조선노동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 평양: 조선노동당출판사, 2011년 12월 31일.
- 김정은, 2013b, “당세포사업을 개선강화하여 당의 전투적위력을 백방으로 높이고 강성국가건설을 힘있게 다그치자,” 조선노동당 제4차 세포비서대회에서 한 연설, 2013년 1월 29일.
- 김정은, 2015, “신년사,” 『노동신문』(2015/01/01), 2015년 1월 1일.
- 김정은, 2016, “인민대중에 대한 열사복무는 조선로동당의 존재방식이며 불패의 힘의 원천이다,” 『근로자』 제5호.
- 김정은, 2017, “신년사,” 『노동신문』(2017/01/01), 2017년 1월 1일.
- 김정은, 2018, “조선인민군 창건 70돛경축 열병식에서 하신 우리 당과 국가, 군대의 최고령도자 김정은동지의 축하연설,” 『노동신문』(2018/02/09), 2018년 2월 9일.
- 김정은, 2019, “신년사,” 『노동신문』(2019/01/01), 2019년 1월 1일.
- 김정은, 2020, “조선로동당창건 75돛경축 열병식에서 하신 우리 당과 국가, 무력의 최고령도자 김정은동지의 연설,” 『조선중앙통신』(2020/10/10), 2020년 10월 10일.
- 김정일, 2009, “선행한 로동계급의 혁명사상사를 정확히 분석총화할데 대하여,” 사회과학자들과 한 담화, 『김정일선집』 2권, 평양: 조선로동당출판사, 1965년

5월 20일, 6월 17일, 9월 30일.

김정일, 2010a, “선행한 로동계급의 혁명사상사에 대한 분석총화사업을 계속하면서 사회과학자들과 한 담화,” 『김정일선집』 3권, 평양: 조선로동당출판사, 1969년 7월 1일.

김정일, 2010b, “온 사회를 김일성주의화하기 위한 당사사업의 당면한 몇가지 과업에 대하여,” 전국당선전일군강습회에서 한 결론, 『김정일선집』 6권, 평양: 조선로동당출판사, 1974년 2월 19일.

김정일, 2011a, “김일성주의의 독창성을 옳게 인식할데 대하여,” 당리론선전일군들과 한 담화, 『김정일선집』 7권, 평양: 조선로동당출판사, 1976년 10월 2일.

김정일, 2011b, “주체사상에 대하여,” 당리론선전일군들과 한 담화, 『김정일선집』 9권, 평양: 조선로동당출판사, 1982년 3월 31일.

김정일, 2011c, “주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여,” 『김정일선집』 11권, 평양: 조선로동당출판사, 1986년 7월 15일.

김정일, 2012a, “인민대중중심의 우리 식 사회주의는 필승불패이다,” 『김정일선집』 14권, 평양: 조선로동당출판사, 1991년 5월 5일.

김정일, 2012b, “사회주의는 과학이다,” 『김정일선집』 18권, 평양: 조선로동당출판사, 1994년 11월 1일.

김정일, 2013a, “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자,” 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 『김정일선집』 19권, 평양: 조선로동당출판사, 1999년 1월 1일.

김정일, 2013b, “올해를 새 세기의 진격로를 열어나가는데서 전환의 해로 되게 하자,” 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 『김정일선집』 20권, 평양: 조선로동당출판사, 2001년 1월 3일.

김정일, 2013c, “선군혁명로선은 우리 시대의 위대한 혁명로선이며 우리 혁명의 백전백승의 기치이다,” 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 『김정일선집』 21권, 평양: 조선로동당출판사, 2003년 1월 29일.

김진환, 2013, “김정은 시대 지배이데올로기의 특징과 전망: ‘김일성주의’에서 ‘김일성-김정일주의’로,” 『북한연구학회보』 제17권 2호.

김철우, 2000, 『김정일장군의 선군정치』, 평양: 평양출판사.

김현환, 2016, 『김일성-김정일주의 연구입문』, 평양: 평양출판사.

리용철, 2000, “선군정치는 위대한 장군님의 독특한 정치방식,” 『근로자』 9호.

리중무, 2013, “우리 나라를 체육강국의 지위에 올려세우는 것은 우리 당의 확고한 결심,” 『근로자』 제2권.

- 리춘관, 2018, “우리공화국은 위대한 주체사상을 구현하고 있는 사회주의 강국이다,” 『근로자』 제9호.
- 명미란, 2017, “우리 식 사회주의는 주체의 인민관, 인민철학이 구현된 불패의 사회주의,” 『근로자』 제3호.
- 박주식, 2018, “주체의 인민관, 인민철학을 구현하기 위한 우리 당의 투쟁,” 『근로자』 제4호.
- 사회과학출판사, 1985, 『주체사상의 사회역사원리』 제4호.
- 안경모, 2013, “북한의 선군노선과 권위구축동학: 정치적 계승의 위기를 중심으로,” 서울대학교 박사학위논문.
- 안경모, 2015, “북한 이데올로기 변화와 그 정치적 함의(1966-2012): ‘적응’(adaptation)의 과정을 중심으로,” 『한국정치학회보』 제49권 4호.
- 엄일현, 2018, “수령의 군대, 당의 군대로서의 혁명적 성격을 변함없이 고수해나가도록 이끄신 탁월한 영도,” 『근로자』 제12호.
- 이종석, 2000, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 서울: 역사비평사.
- 전동길, 2018, “조선노동당을 인민대중제일주의를 구현한 어머니당으로 건설하신 불멸의 업적,” 『근로자』 6호.
- 전영선, 2019, 『어서와 북한 영화는 처음이지: 예술영화 <우리 집 이야기>를 통해 본 북한』 서울: 늘품플러스.
- 정영철, 2015, “주체사상의 순수 이데올로기화와 새로운 실천 이데올로기의 등장,” 『한국과 국제정치』 제90호.
- 정창현, 2015, “1967년 노동당 제4기 15차 전원회의 김정일 연설: 김정일 후계체제의 서막,” 『역사비평』 112호.
- 조수재, 2015, “조선인민군을 항일의 혁명전통을 계승한 정규무력으로 건설하신 불멸의 업적,” 『근로자』 제2권.
- 조영임·안경모, 2019, “김정은 시대 북한 핵 개발의 국내정치동학: ‘정당성의 정치’와 ‘핵 민족주의,’” 『한국과 국제정치』 제35권 제2호.
- 조선노동당출판사, 2006a, 『우리당의 선군정치』 평양: 조선노동당출판사.
- 조선노동당출판사, 2006b, 『조선로동당역사』 평양: 조선노동당출판사.
- 조선노동당출판사, 2018, 『조선로동당력사』 2권, 평양: 조선노동당출판사.
- 진희관, 2014, “북한의 사상과 김일성-김정일주의 연구,” 『북한연구학회보』 제18권 제2호.
- 편집국, 2006, “온 사회에 혁명적학습기풍을 철저히 세우자,” 『근로자』 제5호.
- 편집국, 2017, “경애하는 최고령도자동지를 높이 모신 우리 조국은 불패의 사회주의 강국으로 위용펼칠 것이다,” 『근로자』 제1호.

편집국, 2018a, “위대한 령도자 김정일동자의 사회주의 강국건설업적을 끝없이 빛 내어나가자,” 『근로자』 제2호.

편집국, 2018b, “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 위대한 령도자 김정일동지의 불멸의 업적에 대하여 하신 말씀,” 『근로자』 제2호.

편집국, 2018c, “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 위대한 령도자 김정일 동지의 불멸의 혁명업적에 대하여 하신 말씀,” 『근로자』 제8호.

허동수, 2017, “인민에 대한 멸사복무정신은 주체의 인민관, 인민철학의 근본핵,” 『근로자』 제12호.

『노동신문』, “대비약의 불길높이 체육강국을 향하여,” 2011년 3월 30일.

『노동신문』, “위대한 김정일동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑스런 승리의 해로 빛내이자,” 2012년 1월 1일.

『노동신문』, “조선로동당 중앙위원회 정치국 확대회의에 관한 보도,” 2012년 11월 5일.

『노동신문』, “제17차 아시아경기대회와 세계선수권대회들에서 금메달을 쟁취한 선수들과 감독들에게 김정일상과 조선민주주의인민공화국 로력영웅칭호, 인민 체육인칭호와 국기훈장 제1급을 수여함에 대하여,” 2014년 10월 25일.

『노동신문』, “주체의 사상론을 백승의 무기로 틀어쥐고,” 2015년 5월 25일.

『노동신문』, “위대한 조국을 노래하노라,” 2015년 8월 14일.

『노동신문』, “조국청사에 길이 빛날 민족의 대경사, 위대한 조선인민의 대승리,” 2017년 11월 29일.

『노동신문』, “국가상징을 통한 교양사업의 중요성,” 2018년 11월 18일.

『노동신문』, “신년사,” 2019년 1월 1일.

『노동신문』, “우리의 국기,” 2019년 1월 1일.

『노동신문』, “우리 국가제일주의의 본질,” 2019년 1월 8일.

『노동신문』, “조선의 상징 우리의 국수 소나무,” 2019년 3월 1일.

『노동신문』, “최고인민회의의 대의원들을 위한 예술공연 《우리의 국기》 진행,” 2019년 4월 13일.

『노동신문』, “우리 당의 정치는 인민대중제일주의의 정치이다,” 2020년 6월 2일.

『노동신문』, “김정은 조선로동당 제8차대회에서 한 개회사,” 2021년 1월 6일.

『노동신문』, “조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 2021년 1월 9일.

『노동신문』, “조선로동당 제8차대회에서 조선로동당규약개정에 대한 결정서 채택,” 2021년 1월 10일.

『노동신문』, “조선로동당 중앙위원회 제8기 제1차전원회의 진행,” 2021년 1월 11일.
 『조선신보』, “우리 국가제일주의를 들고 경제건설을 다그쳐나가자,” 2019년 1월 24일.
 『조선일보』 “김정은, 만경대유희장 관리부실 공개질타” [https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2012/05/09/2012050901064.html\(2020/12/20.\)](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2012/05/09/2012050901064.html(2020/12/20.)).
 『조선중앙통신』, “〈우리의 국기〉 형상한 새우표 발행,” 2019년 5월 28일.
 『조선중앙통신』, “조선로동당 중앙위원회 정치국 보도: 조선로동당세포비서대회를 제도화할데 대하여,” 2013년 1월 26일.
 『조선중앙통신』, “김정은원수님의 로작 중앙연구토론회,” 2013년 3월 21일.

Jowitt, Ken, 1992, *New World Disorder: The Leninist Extinction*, Berkeley: University of California Press.
 Kornai, Janos, 1992, *The Socialist System*, New Jersey: Princeton Univ. Press.
 Lowenthal, Richard . 1970. “Development vs. Utopia in Communist policy.” in Chalmers Johnson ed. *Change in Communist Systems*. Stanford: Stanford University Press.
 Saxonberg, Steven, 2013, *Transition and No-Transitions from Communism*, Cambridge: Cambridge University.
 Schurmann, Franz, 1968, *Ideology and Organization in Communist China*, Berkeley: University of California Press.
 Stalin, Joseph, 1988, 서중건 역, 『스탈린 선집 I』 서울: 전진.

선군에서 인민으로, 국가정상화 전략 평가와 전망

김일한(동국대 DMZ평화센터 연구위원)

I. 김정은 집권 10년: 고단한 현실과 산적한 과제들

김정은 체제가 출범한지 10년을 맞고 있다. 집권이후 김정은 체제는 당대회를 복원하고, 경제계획을 수립하면서 ‘고난의 행군’의 유산을 지우기 위한 무수한 시도가 진행되었다. 그러나 경제위기가 해소되고, 발전된 나라, 사회주의 문명강국으로 가는 길은 여전히 멀어 보인다. 나아가 정권 출범 10년 차, 새로운 5개년계획의 첫해 실적은 당면한 경제현실과 산적한 과제 앞에서 마땅한 돌파구를 찾지 못하고 있는 것으로 보인다.

장기화되고 있는 고강도 대북제재, 코로나19에 따른 국경봉쇄와 무역중단, 자연재해라는 돌발상황을 관리해야하는 엄중한 현실이 갈 길이 먼 북한 경제와 김정은 위원장의 발목을 놓아주지 않는다. 특히 국내적으로는 2021년이 선군주의를 완전히 청산하고 인민주의로 전환하는 “5개년계획수행의 첫해”로 “인민들이 기다리고 반기는 실제적인 성과, 실질적인 변화로써 우리 식 사회주의 건설의 새로운 발전을 입증”¹해야 하는 현실에 직면해 있다.

그렇다고 지난 10년동안 전혀 성과가 없었던 것도 아니다. 36년 만에 당대회가 복원되었고, 5년마다 대회가 열리고 있다. 대회 마다 경제계획이 갱신되고 경제정상화주문이 강도를 높여가고 있다. 경제분야별로 새로운 정책이 등장하고 그에 따른 과제들이 제시되고 있다. 건설, 경공업, 농업 등 몇몇 분야에서는 과거와는 다른 가시적인 성과가 나타나기도 했다.

특히 제8차 당대회 이후 북한의 경제시스템 개혁은 주목할 만하다. 고난의 행군이후 선군정치라는 이름으로 추진된 과도기적 경제체제를 대신해 붕괴

1. “공화국정부앞에 나서는 가장 중대한 임무,” 『로동신문』, 2021년 10월 8일.

된 중앙계획경제시스템의 복원을 강도높게 추진하고 있다. 인민경제의 정상화, 국가경제시스템 개혁을 위해 당-정, 중앙-지방, 계획-시장의 협치를 위한 거버넌스 개혁이 추진되고 있다.

물론 전략의 변화가 정책의 성공을 담보하지는 않는다. 그렇다고 임기응변식 국가운영체제를 유지하면서 경제위기를 극복할 수는 없다는 점에서 김정은 체제 10년은 새로운 분기점이 될 수 있다. 지난 10년 북한 경제에 대한 평가가 필요한 시점이다.

1. 김정은 집권 10년 & 5개년계획 첫째 성과?

북한의 공식 매체들이 최근 뜻하지 않은 해프닝을 보여주었다. 그동안의 일사분란하고 통일적인 선전선동 실력을 고려하면 이례적인 현상은 분명하다. ‘우리민족끼리’, ‘통일의 메아리’, ‘조선의 오늘’(2021.10.8. 기준) 등 대외매체는 김정은 집권 10년을 자축하기 위해 각각 이벤트를 준비하는 과정에서 혼선이 발생한 것으로 보인다. 대표적으로 ‘우리민족끼리’ 홈페이지는 “승리와 영광으로 빛나는 혁명 령도의 10년”이라는 슬로건으로 별도의 베너창을 신설했는데, 베너 하단에 ‘2012~2021년’을 명기했다가 한나절 만에 삭제했다. 또한 ‘조선의 오늘’은 ‘승리와 기적의 10년’ 슬로건과 베너를 설치했지만, 베너에 게시된 내용은 특별할 것 없는 김정은 위원장의 ‘청년중시사상’과 ‘당 창건 75돌 기념연설’만 보인다.² 김정은 집권 10주년 성과를 홍보하는 과정에서 북한 당국의 고민이 드러나는 대목이다.

2. 최근 김정은 집권 10년을 간접적으로 기념하는 기사는 자주 등장한다. 대표적인 기사로는 “정론, 내 조국의 새 지도를 그린다,” 『로동신문』, 2021년 9월 4일; 대외적인 선전활동과는 별개로 김정은 위원장을 ‘수령’으로 위상을 격상시키는 기사가 게재되기도 했다. “사설, 인민대중제일주의기치를 높이 들고나가는 조선로동당의 위업은 필승불패이다,” 『로동신문』, 2021년 10월 10일. 사설 중간에 “경애하는 김정은동지는 천재적인 사상리론적예지와 비범특출한 령도력, 거룩한 품모를 지니고계시는 우리 당과 국가, 인민의 위대한 수령이시다.”라는 문장이 등장한다.

〈북한 대외매체의 김정은 집권 10주년 기념 메시지 혼선〉



김정은 체제는 집권 후 최근까지 경제발전을 위한 국가정상화 전략과 계획을 지속적으로 추진했다. 국가정상화 전략은 2년 주기로 추진되었는데, 전략변화의 주요 변곡점은 2016년 7차 당대회와 2021년 8차 당대회를 통해서 드러난다. 국가정상화 전략은 2012년 경제관리개선조치 시범사업 → 2014년 ‘5.30’ 경제관리개선조치 발표 → 2016년 5개년전략(7차 당대회) → 2018년 경제건설 총력집중노선(남북관계, 북미관계 개선) → 2021년 5개년 계획(8차 당대회) 수립이라는 로드맵으로 체계화되었다. 그러나 로드맵은 당장은 실패한 전략으로 보인다. 2018년 남북, 북미관계 개선을 전제로한 경제발전과 국가정상화 전략이 북미관계 개선 불발, 남북관계 복원 실패, 잦은 자연재해, 코로나19 변수의 등장으로 좌초되면서 경제위기가 진행중이기 때문이다.

특히 2018년 경제건설총력집중노선 채택과 함께 제8차 당대회에서 이른바 ‘10대전망목표’ 3수립과 공표를 준비했던 것으로 보인다. ‘10대전망목표’는 붕괴 이전 북한경제의 전성기를 대변하는 상징적인 국가경제 목표이자 슬로건이기 때문이다.

“조선로동당 위원장동지께서는 나라의 경제를 안정적으로, 전망적으로 발전시키기 위한 10대전망목표의 지표별계획들을 과학적으로 정확히 타산하여 세우고

3. “우리의 전진을 저애하는 모든 난관을 정면돌파전으로 뚫고나가자-조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2020년 1월 1일.

그것을 수행하기 위한 투쟁을 벌려 나라의 경제토대를 차곡차곡 공고히 다져나
가야 한다고 하시면서 전망목표가 확정되면 국가적으로 경제조직사업과 지휘를
짜고들고 전인민적인 생산투쟁과 창조투쟁을 맹렬히 벌려 그것을 반드시 점령하
여야 한다고 말씀하시었다.”

〈김정은 시대의 국가정상화 로드맵〉

계획	전략	목표
2016년: 제7차 당대회 2016-2020년: 5개년전략	2016년: 경제/핵무력건설 병진노선 2018년: 경제건설 총력집중노선	선군전략의 폐기
2021년: 제8차 당대회 2021-2025년: 5개년계획	2020년: 정면돌파전 2021년: 자력갱생전	10대 전망목표 국가정상화 중앙계획경제시스템 복원

2019년 하노이회담 결렬 이후 국가정상화 전략의 목표는 다시 제8차 당
대회 이후로 연기되었다. 대외관계 개선이 어렵다면 자력갱생과 내부동력을
통해 위기를 돌파하겠다는 수정전략이 수립된 것이다.

2. 김정은 시대 새로운 경제전략: 제8차 당대회의 ‘단위특수화’비판⁴

제8차 당대회 경제부문의 최대목표는 당면한 경제위기 대응전략으로서 중
앙계획경제시스템의 복원이었다. 제8차 당대회의 핵심 키워드는 ‘단위특수
화와 본위주의’였다.⁵ 과거 ‘고난의 행군’은 국가경제시스템에 구조적 변화
를 일으켰는데, 국가적 위기를 ‘선군경제’ 전략으로 극복하는 것이었다. 선군
경제는 경기위기에 처한 중요한 국가기간산업을 군대나 당의 주요기관이 떠
맡거나, 가동이 중단된 공장기업소의 운영에 개입하는 방식의 비정상적인 경

4. 8차 당대회 전략기조 변화는 김일한, “북한의 경제정책 변화와 전망 및 과제,” 『8차 당대회와
북한 체제: 남북관계 과제』, 6.15 공동선언 21주년 기념 경실련 통일협회, 민주평통 경제협력분
과 위원회공동학술회의 자료집, (2021.6.7.) 참조.
5. 『로동신문』에 등장하는 ‘단위특수화’ 비판 기사는 총 37건으로 특히 사설 12건(71건 중), 론설
12건(50건 중), 경제정책 기사 12건이다.(2021.10.19. 기준) 단일 주제가 사설과 론설에 높은
비중으로 기고된다는 점에서 국가적, 정책적 관심사임에 틀림이 없다.

제시스템을 만들어냈다. 당, 정, 군 등 주요 권력기관이 “기관, 기업소” 등 ‘특수단위’를 운영하면서 국가의 중앙계획경제시스템을 형해화시켰다. 따라서 ‘고난의 행군’이라는 절대적인 위기국면을 벗어난 상황에서 계획외 특수 단위들을 중앙계획경제시스템으로 포섭하기 위한 조치가 필요했다. 제한된 자원의 선택과 집중을 통한 위기돌파전략이 수립되었는데, “단위특수화와 본 위주의”에 대한 격렬한 공격이 그것이다.

제8차 당대회 중앙검사위원회 사업총화보고는 당이 운영하는 ‘특수단위’ 사례를 명확하게 드러내고 있다. 보고는 ‘당의 자체 재정’이 증가했는데, 주요 원인은 “당기관에서 운영하는 기관, 기업소들에서 ...(중략)... 예산수입이 빨리 증대”된 결과라는 것이다. 당 재정의 규모도 추정해볼 수 있는데, 이렇게 증가한 당 재정이 “려명거리와 삼지연시, 어랑천발전소와 원산 갈매해안관광지구, 평양종합병원과 같은 국가적인 중요대상건설”에 기여했다는 것이다.⁶

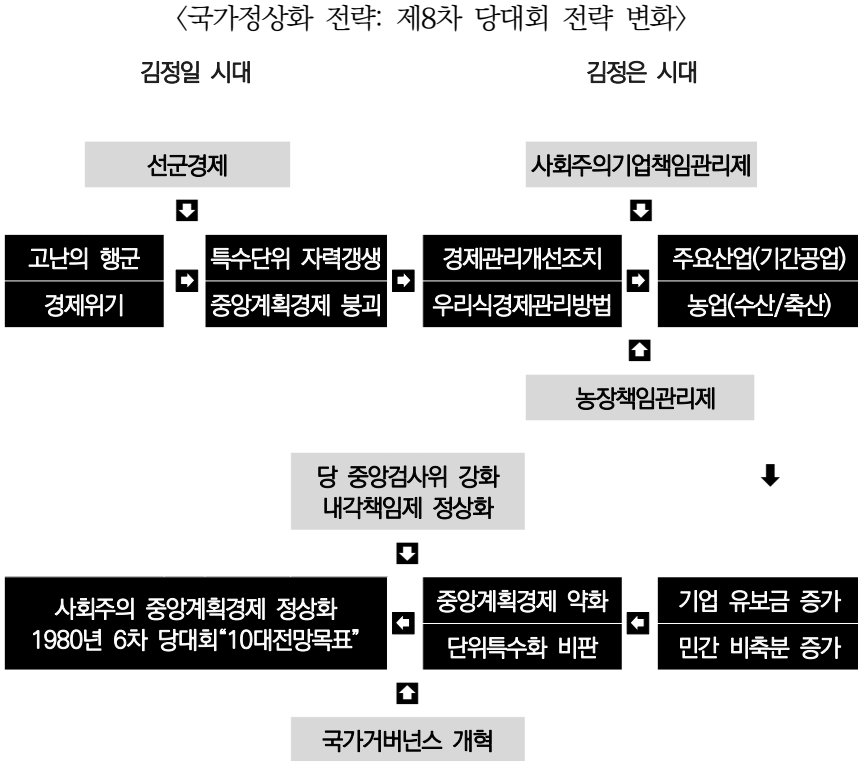
또 다른 사례로는 북한 내각이 제7차 당대회를 준비하면서 정리한 것으로 알려진 “국가경제전략(2016~2020년)”에 따르면, ‘중앙통계국이 파악하고 있는 석탄, 금속 및 비금속 생산단위가 각각 11%와 22%’에 불과하다는 것이다. 당시 보고서를 살펴보자.

“적지 않은 단위들이 국가통계기관밖에서 광물생산을 진행하는 것으로 하여 지하자원을 전망성있게 효과적으로 개발리용하기 위한 사업에 지장을 주고 있다. 국가자원개발성에서 장악하고 있는 전국적인 석탄생산단위는 3,500여 개, 금속, 비금속광물의 개발 및 생산단위는 3,170여 개이지만 중앙통계국에서는 석탄생산단위 400여 개(11%), 금속, 비금속광물의 개발 및 생산단의 700여 개(22%) 정도밖에 장악하지 못하고 있다.”(조선민주주의인민공화국 내각, “국가경제전략(2016~2020년),” 2016년 4월)

고난의 행군이후 기업운영 및 관리 권한이 당, 정, 군 등 특수기관으로 넘어가면서 중앙계획경제시스템에서 벗어났다. 그 결과 “지하자원을 전망성있

6. “조선로동당 중앙검사위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2021년 1월 10일.

게 효과적으로 개발리용하기 위한 사업에 지장”을 주었다는 것이다. 이러한 현상은 산업 전체 분야에 광범위하게 분포할 가능성이 높다는 점에서 국가차원의 정비가 절실한 과제였다.



2012년 출범한 김정은 체제는 선대의 유산을 계승해 ‘우리식경제관리방법’을 추진했다.⁷ 기업분야에서는 ‘사회주의기업책임관리제’로, 농업분야에서는 ‘분조관리제하의 포전담당책임제’로 더 잘 알려진 ‘농장책임관리제’가

7. 김정일 시대 ‘7.1경제관리개선조치’와 김정은 시대 ‘우리식경제관리방법’은 종합적인 측면에서 공통점이 많은 조치이다. 다만 김정은식 개혁조치는 선대에 비해 개혁조치들이 보다 구체적이고, 경제현장의 수요를 적극적으로 반영했다는 점, 지속적으로 추진하고 있다는 점에서는 차별성이 있다. 개혁조치의 개괄적인 비교는 김일한, 『김정은시대의 경제개발정책』, 통일교육원, 2018.12 월, pp. 115~125 참조.

2012년부터 2년간 시범사업기간을 거쳐 2014년 이른바 ‘5.30조치’라는 이름으로 전격 시행되었다.

‘우리식경제관리방법’이 지향하는 개혁기조는 국가계획경제와 민간시장경제의 역할분담과 시너지효과 극대화였다. 국가의 중앙계획지표를 대폭축소해 지방과 기업이 대부분의 계획권을 행사토록했다. 그 과정에서 생산성이 취약한 국영기업 및 협동농장에 중앙계획 생산분을 제외한 계획외 영역에서 계획권, 생산조직권, 관리기구와 노력조절권, 품질관리권, 제품개발권, 인재관리권, 무역 및 합영합작권, 재정관리권, 가격제정권과 판매권 등 거의 모든 권한을 위임하는 획기적인 개혁조치가 단행되었다.⁸

8년 이상 진행된 개혁조치가 산업 및 농업현장에서 추진되면서 누적된 결과는 먼저, 특수단위와 주요 공장 기업소의 내부유보금이 축적되었으며, 농업분야에서는 민간의 식량비축분이 증가했을 가능성이 매우 높다.⁹ 이러한 결과는 2018년 이후 대북제재, 코로나19, 무역중단, 자연재해 등이 겹치면서 국가의 통일적인 위기관리체계 수립이 요구되었다.

제8차 당대회는 ‘단위특수화와 본위주의’를 비판하면서 중앙계획경제시스템을 복원하고 관리주체인 내각의 권한을 제도적으로 강화하는 조치를 단행했다. 먼저, 일사분란한 효율적인 국가위기관리체계를 구축했다. 중앙통제를 강화하는 통치체제의 정비도 진행되었다. 당의 위상을 강화하고 수직 명령계통을 구축하기 위해 비서국을 복원하고, 당 중앙검사위원회의 권한을 강화했다. 검열기구의 단순화와 권한 강화는 ‘단위특수화와 본위주의’에 대한 비판과 통제를 예고했는데, 매우 익숙한 방법이 동원되었다. 비사회주의 반사회주의 검열과 간부대열의 정비를 통해 특수기관과 개인 엘리트 권력층에 대한 통제가 진행되었다.

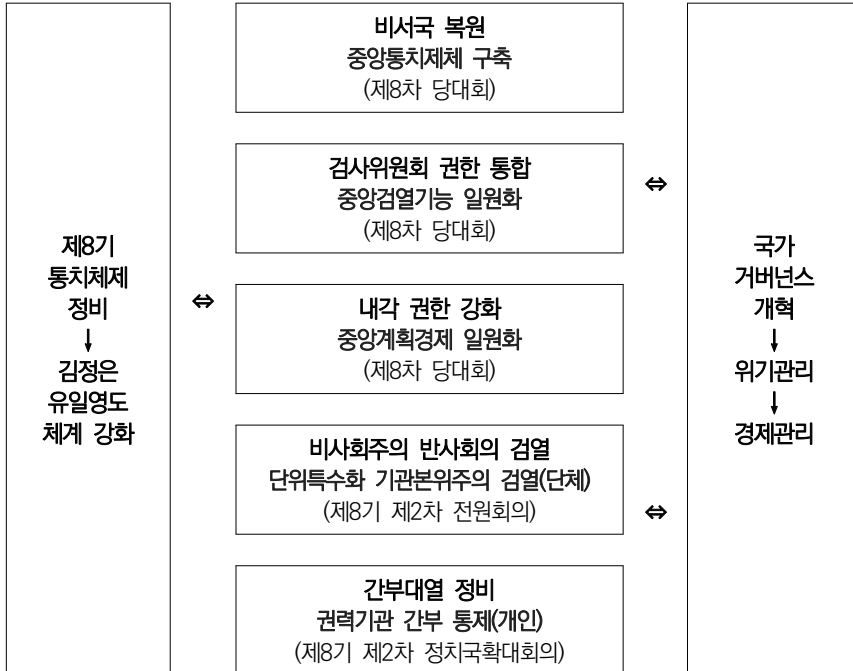
8. 우리식경제관리방법의 개혁조치에 대해서는 이영훈, 『김정은시대 경제정책-101가지 질문·답변』, (서울: 경남대 극동문제연구소, 2021) 2021년 2월 참조.

9. 민간 및 특수단위 유보규모가 작을 수 있지만, 2017년 이후 강력한 대북제재의 영향과 식량 등 공식적인 자원부족에도 불구하고 자력갱생 체제가 유지되는, 즉 가시적인 경제위기가 드러나지 않는 이유로 봐야 할 것이다. 대부분의 국내 연구자들이 2020년 자연재해와 비료수급 영향으로 식량위기가 발생할 것이라는 예측을 제시했지만, 민간이 보유한 식량에 의한 시장요인과 가격관리 측면의 국가 관리요인이 결합해 최근까지 비교적 안정적인 시장물가를 유지하고 있다.

제7차 당대회 이후 5년만에 비서국과 총비서직이 복원되면서 김정은 위원장의 유일영도체계 강화와 효율적인 국가위기관리에 힘을 싣겠다는 의도가 반영된 결과로 보인다. 선대의 권위를 계승해 국가위기를 일사분란하게 돌파하겠다는 의도인 셈이다.

특히 제8차 당대회 결과중 가장 주목할 만한 조치가 바로 당중앙검사위원회 위상을 격상시킨 것이다. 기존의 당-정-군 등 분산형 권력구조를 당과 최고지도자 중심으로 제도화하고 일원화된 통제시스템을 구축하겠다는 의도인 것이다. 기존의 당중앙검사위원회와 검열위원회로 분산되어 있던 검열 기능을 당중앙검사위원회로 통합했다. 김정은 위원장은 제8기 제1차 전원회의에서 “당 규률을 강화하는것은 혁명의 참모부인 당이 자기의 령도력과 전투력을 발휘하기 위한 선결조건”으로 “당안에 당규약과 당정책을 엄격히 리행하는 강한 규률”을 세우기 위해 “규률감독체제를 새롭게 세워야 한다”는 것이었다.

〈제8차 당대회 통치체제 정비와 국가 거버넌스 개혁〉



그 결과, 당 중앙검사위원회와 검열위원회를 통폐합해 ‘당의 중앙집권적 규율’ 강화를 시도했는데, ▲ 당 규율 위반행위(세도, 관료주의, 부정부패, 특세, 전횡 등) 감독조사, ▲ 당 규율문제 심의, ▲ 신소청원 처리, ▲ 당 재정관리사업 검사 등 일원적인 감독기관으로서 권한이 대폭 강화되었다. 그중에서도 눈에 띄는 조치는 당 규율 위반행위(세도, 관료주의, 부정부패, 특세, 전횡 등)에 대한 검열기능을 강화하는 것이었다.

당 중앙검사위원회는 제7기와는 비교할 수 없는 막강한 권한과 위상이 부여되었다. 첫째, 위원회 구성원이 전원교체되었다. 인적 물갈이를 통해 검열을 강화하겠다는 것이다.¹⁰ 둘째, 위원회의 위상이 격상되었다. 위원회 위원 15명 전원이 당 중앙위원회 위원으로 선임된 것이다. 셋째, 위원회 지도부의 정치적 위상 역시 강화되었다. 위원장 정상학은 정치국 위원, 비서국 비서를 겸직토록함으로써 주요 권력기관과 비교해도 손색이 없을 정도로 정치적 권한뿐만 아니라 상징적 권위가 대폭 강화되었다. 또한 부위원장 박태덕은 정치국 후보위원, 당내 전문부서로 신설된 ‘규율조사부’ 부장을 겸직함으로써 중앙검사위-규율조사부의 일사분란하고 효율적인 당 통제 체계를 구축했다. 아래 표를 참조하면 제7기의 위상과는 비교가 되지 않는 막강한 권한이 부여된 것이다.

〈당 중앙검사위원회의 권한 강화〉

	제8기 제1차 전원회의 (2021.1.10.)	제7기 제1차 전원회의 (2016.5.10.)
당 중앙위 검열위원회	▶ 중앙검사위원회와 통합	▶ 위원장: 홍인범 ▶ 1부위원장: 정명학 ▶ 부위원장 리득남 ▶ 위원: 김영환 김금철 김용선 김명철

10. 당-정-군 등 주요기관 구성원이 전원교체된 사례는 찾아보기 어려운 매우 특징적인 현상이다. 즉, 당 중앙위원회는 제7기 당 중앙위원 대비 66.4%가 교체(250명 중 166명 교체, 84명 유임)된 반면, 당 중앙검사위원회는 구성원 전체가 교체되었다.

	제8기 제1차 전원회의 (2021.1.10.)	제7기 제1차 전원회의 (2016.5.10.)
당 중앙 검사위원회	▶ 위원장: 정상학* ▶ 부위원장: 박태덕*, 리하용 ▶ 위원: 리경철, 박광식, 박광웅, 전태수, 정인철, 김성철, 장기호, 강윤석, 우상철*, 장광봉, 김광철, 오동일,	▶ 위원장: 최승호 ▶ 부위원장: 박명순 ▶ 위원: 김경남 황철식 김용철 리영익 김명훈 계영삼 조정호 계명철 장정주 포희성 정봉석 최권수 허광욱
겸직	① 위원 전원 당 중앙위원회 위원 ② 정상학: ▶ 비서국 비서, ▶ 정치국 위원 ③ 박태덕: ▶ 규율조사부 부장, ▶ 정치국 후보위원 ④ 우상철: ▶ 중앙검찰소장, ▶ 정치국 후보위원	① 당 중앙검사위 17명 위원 전원 당 주요보직 겸직 없음 ② 검열위원회 7명 중 ▶ 당 중앙위원 2명(홍인범, 김금철), ▶ 당 중앙위 후보위원 1명(정명학)

* 주: 제7기 제1차, 제8기 제1차 전원회의의 인사 결과 기준.

중앙검찰소의 권한도 강화되었는데, 첫째, 사법체계 정상화와 기층 권력기관 통제권한이 강화되었다. 국가보위성, 사회안전성 등 기층 권력기관의 자의적 ‘수사-처벌’ 기능을 통제하고 ‘수사-기소’의 정상적인 사법체제를 복원과 권력기관의 비공식적, 일탈행위에 대한 제도적 통제를 강화하기 위한 조치였다. 둘째, 비법기관에 대한 합법적 통제기능이 부여되었다. 이를 통해 중앙계획경제시스템에서 이탈한 당-정-군의 ‘단위특수화와 본위주의’에 대한 합법적인 검열과 통제권한이 확대된 것이다. 제8차 당대회를 통해 당 중앙검사위원회 위원과 중앙검찰소장을 겸직하고 있는 우상철은 정치국 후보위원(제8기 제3차 전원회의)에 선임되면서 당내 권력기구를 견제하고 관리하는 역할이 더욱 강화되었다.

우상철은 제8기 제2차 전원회의의 3일차 회의 토론회에서 권력 감독기관의 책임자로는 이례적으로 ‘경제계획 수립과 집행과정에서 법적 통제를 강화’하고, 당내 권력기관들을 겨냥해 “**내각의 주도적 역할에 제동을 거는 일체 행위를 철저히 제어·제압**하고 금속, 화학, 전력, 석탄공업부문을 비롯한 중요공업부문들을 정비보강하는데 걸림돌이 되는 모든 요소들을 찾아 강하게 대책

하며 련관단위들에서 협동품생산보장을 책임적으로 하지 않고서는 배겨내지 못하게 법적통제를 강화하겠다”고 선언했다.

나아가 “특히 특수이 울타리를 쳐놓고 법의 통제밖에서 사회주의경제관리 질서를 란쪽하게 위반하는 단위(특수단위, 저자강조)들에 대한 법적감시를 공격적으로, 련속적으로 드세게 진행하는것과 함께 경제일군들이 사회주의 원칙을 량심적으로 지키고 당의 경제정책을 진심으로 받들어나가도록 준법 교양을 강화하여 국가경제관리체계와 질서를 침해하는 위법요소들을 미연에 방지”하겠다고 밝히고 있다.¹¹

검열기구의 권한 강화는 당 대회 이후 긴박하게 진행된 행사에서 ▲ 단위 특수화, 본위주의와의 전쟁선포(제8기 제2차 전원회의, 4월), ▲ 비사회주의 반사회주의 투쟁(제6차 당세포비서대회, 6월), ▲ 책임간부들의 직무태만행 위 문책(제8기 제2차 정치국확대회의, 6월) 등 ‘계획된 기강잡기’라는 해석이 가능할 정도로 전격적이고 일사분란한 체계를 보여주고 있다.

3. 김정은 시대 새로운 경제전략: 내각책임제 강화

당 검열기구의 강화를 통한 ‘특수단위와 본위주의’와의 전쟁선포와 함께 국가경제의 유일적 관리체계로서 내각책임제가 강화되었다. 제8차 당대회는 대표자, 집행부, 세대교체를 통해 내각책임제 강화를 예고했다. 제8차 당대회 대표자는 전체 5,000명 중 행정경제부문이 801명으로 7차대회(423명) 대비 약 2배 증가한 반면 군인대표는 719명에서 408명으로 대폭 감소했다. 경제재건의 전문성 강화를 위해 집행부 38명 중 15명도 경제인사가 보강되었다(7차 11명). 특히, 부총리 7명이 전원 포함되는 등 경제재건의 전문성 강화 뿐만 아니라 제7기에 비해 상대적으로 젊은 세대가 집행부를 구성한 것이다. 결론적으로 당대회 대표자 및 집행부 구성의 공통점은 군부문의 축소와 (행정)경제부문의 강화였다.

내각중심제의 강화 목적은 경제 엘리트들의 실무능력에 기반한 경제재건

11. “조선로동당 중앙위원회 제8기 제2차전원회의에서, 중앙검찰소장 우상철동지의 토론,” 『로동신문』, 2021년 2월 11일.

과 이를 위한 통일적인 계획경제시스템 구축이었다. 내각 역할 강화와 관련해 김정은 시대 내각총리의 위상이 과거와 큰 차이를 보여주는데, 2016년 제7차 당대회를 기점으로 내각총리는 ▲ 최고 권력기관인 정치국 상무위원, ▲ 국무위원회 부위원장, ▲ 당 중앙위 부위원장을 겸직토록함으로써 당과 내각의 균형추 역할을 부여했다.

〈내각의 권한 강화〉

	김정일 시대	김정은 시대
내각총리 지위	▲ 박봉주 내각총리 - 내각총리(2003~2007) - 당 중앙위 후보위원(1980~2013)	▲ 박봉주 내각총리 - 내각총리(2013~2019) - 정치국 위원(2013~2016) ▲ 박봉주/김재룡/김덕훈 내각총리 - 정치국 상무위원(2016~2020) - 국무위원회 부위원장(2016~2020) - 당 중앙위 위원(2016~2020) - 당 중앙위 부위원장(2019~2020)
경제시찰 방식	최고지도자 ‘현지지도’ 동행	내각총리 독자 ‘현지료해’ 진행
내각위상	당 > 내각	당 > = 내각

제8차 당대회에서 내각의 정치적 위상이 더욱 강화되었는데, ▲ 내각부총리 등 내각의 주요 보직을 당 중앙위원과 겸직토록 했고, ▲ 당내 경제정책실을 신설하고, 실장에게 내각부총리와 당 중앙위원(전현철)을 겸직토록 함으로써 당과 내각의 위계관계를 차단하는 제도적 장치가 마련되었다.

당면해서 내각에 주어진 구체적인 역할은 제14기 제4차 최고인민회의는 ‘현실적’ 계획수립과 집행의 주체가 되었는데, 1월 신규 임명된 내각 간부들은 김정은 위원장이 “나라의 경제사업을 통채로 맡겨”¹²주었으며, 그 믿음을 기초로 “내각이 나라의 경제사령부로서 경제사업에 대한 내각책임제,

12. 실질적인 내각책임제가 약속된 것으로 보인다. ; “조선로동당 총비서이신 경애하는 김정은동지께서 최고인민회의 제14기 제4차회의에서 새로 임명된 내각 성원들을 만나시고 기념사진을 찍으시었다,” 『로동신문』, 2021년 1월 19일.

내각중심제를 제대로 감당”할 것이며, 향후 5년의 경제계획을 통해 “국가적인 자력갱생, 계획적인 자력갱생, 과학적인 자력갱생” 달성할 것을 다짐했다.

제8차 당대회를 통해 입각한 내각인사들의 특징으로는, 신규 임명된 26명 중, 내각 부총리(6명) 및 내각상(장관급, 20명) 대부분이 40~50대의 테크노크라트로 알려졌다. 또한 당내 정치적 위상이 강화되었는데, 신임부총리 2명이 정치국 후보위원(기존 1명 유임, 3명), 신임부총리 4명을 포함해서 내각상 11명이 중앙위원, 15명이 중앙위 후보위원에 포진되었다. 특히 당 경제정책실장 전현철이 내각 부총리를 겸직하면서 당과 내각, 부문간 불균형 조정 및 업무를 조율하는 역할을 제도적으로 보장받았다. 또 다른 특징으로는 신임 부총리겸 국가계획위원장 박정근, 부총리 겸 농업상 주철규, 철도상 장춘성 등은 해당 부서의 내부승진 사례로 테크노크라트의 전문성에 주목한 인사로 해석이 가능할 것이다.¹³ 추가해서 내각총리 출신 김재룡의 당 조직지도부장 임명 역시 내각책임제를 강화하기 위한 결정으로 볼 수 있다.

〈제14기 제4차 최고인민위원회내각 인사(2021.1.18.)〉

	인물	내각 직책	당 직책	참고
1	기존 김덕훈	총리	정치국 상무위원, 중앙위원	
2	기존 양승호	부총리	정치국 후보위원, 중앙위원	
3	신임 박정근	부총리, 국가계획위원장	정치국 후보위원, 중앙위원	계획위 부위원장 승진
4	신임 전현철	부총리	정치국 후보위원, 중앙위원	※현 당 경제정책실장
5	신임 김성룡	부총리	중앙위원	
6	신임 리성학	부총리	중앙위원	경공업상(2020.4) 승진
7	신임 박 훈	부총리	중앙위원	건재공업상(2019) 승진
8	신임 주규철	부총리, 농업상	중앙위원	농업성 국장 승진
9	신임 김금철	내각사무장	중앙위원	검열위원(2016.5) 전보
10	신임 김유일	전력공업상	중앙위원	

13. “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제4차회의에서 새로 임명된 내각성원들과 중앙검찰소 소장은 다음과 같다,” 『로동신문』 2021년 1월 18일.

	인물	내각 직책	당 직책	참고
11	신임 마종선	화학공업상	중앙위원	
12	신임 장춘성	철도상	중앙위 후보위원	철도성 부상 승진
13	신임 김철수	채취공업상	중앙위 후보위원	자원개발상(2020.4) 전보
14	신임 김충성	국가자원개발상	중앙위 후보위원	
15	신임 주응일	체신상	중앙위 후보위원	
16	신임 서종진	건설건재공업상	중앙위 후보위원	
17	신임 장경일	경공업상	중앙위 후보위원	
18	신임 고정범	재정상	중앙위 후보위원	
19	신임 진금송	노동상	중앙위 후보위원	
20	신임 윤정호	대외경제상	중앙위 후보위원	
21	신임 임경재	도시경영상	중앙위 후보위원	
22	신임 박혁철	상업상	중앙위 후보위원	
23	신임 리혁권	국가건설감독상	중앙위 후보위원	
24	신임 리국철	교육위 고등교육상, 김대총장	중앙위원	
25	신임 최경철	보건상	중앙위 후보위원	
26	신임 승정규	문화상	중앙위 후보위원	
27	신임 채성학	중앙은행 총재	중앙위 후보위원	
28	신임 리철산	중앙통계 국장	중앙위 후보위원	

신임 내각 구성원들은 제14기 제4차 최고인민회의에서 국가의 경제관리 통제를 강화하기 위해 “지금 우리 내각일군들은 당대회가 제시한 과업을 결사관철하기 위해 잡도리를 단단히(내각부총리 전현철)”하고, 기업과 인민의 생산의욕 강화를 위해 사회주의기업책임관리제를 “천리마제강련합기업소를 비롯한 기간공업부문의 여러 단위를 시범단위”로 해서 “축적된 경험을 일반화하여 나라의 전반적인 경제부문에 적용(내각국장 조용덕)”하겠다고 밝혔다. 특히 사회주의기업책임관리제를 활성화하기 위해 “경제관리를 개선하는데서 불필요한 수속절차와 승인제도를 정리하고 간소화(국가계획위원장, 부

총리 박정근대)”할 것을 선언했다.¹⁴

국가기구의 정상화를 통해 김정은 위원장은 장기목표인 15년 장기계획을 제안¹⁵하기도 했다. 사회주의애국청년동맹 제10차 대회에 보낸 서한에서 “앞으로 15년 안팎에 전체 인민이 행복을 누리는 융성 번영하는 사회주의 강국”건설을 제시했다. “앞으로의 5년을 우리 식 사회주의건설에서 획기적 발전을 가져오는 효과적인 5년, 세월을 앞당겨 강산을 또 한번 크게 변모시키는 대변혁의 5년”으로 설정하고, “다음단계의 거창한 투쟁을 연속적으로 전개하여 앞으로 15년 안팎에 전체 인민이 행복을 누리는 융성번영하는 사회주의강국”을 건설하겠다는 것이다. 구체적인 방법으로는 “단위특수화와 본위주의”가 만연한 경제체제를 일원화하고, “경제부문들 사이의 유기적 연계를 복구·정비”함으로써 “외부적 영향에도 흔들림 없는 자립적 토대”를 구축하는 방법을 제시했다.

4. 국가 거버넌스 개혁:

통치(Government)와 협치(Governance)의 선순환구조

제8차 당대회 이후 국가정상화 기조의 핵심은 최고지도자의 ‘수직적 통치’ 강화와 부문별 역할분담을 통한 ‘수평적 협치’로 요약된다. 특히 당·정의 역할분담을 통한 ‘수평적 협치’ 개혁은 경제분야의 핵심 개혁조치이다.

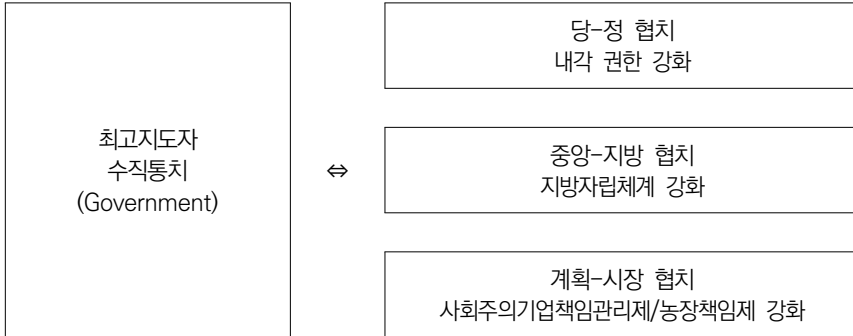
수평적 협치 체제 구축은 특수단위와 기관본위주의에 대한 비판에서 시작되었다. 알려진 바와 같이 당 중앙위원회 제8기 제2차 전원회의는 당면한 경제위기를 극복하기 위해 특수단위와 기관본위주의에 대한 격렬한 비판과 함께 경제부문들 사이의 유기적 연계와 복구·정비를 통한 수평적 협치(Governance)를 주문했다. 즉, 김정은식 거버넌스 개혁은 당·정, 중앙·지방, 계획·시장관계 등 해묵은 갈등관계를 해소하는 것이었다.¹⁶

14. “최고인민회의 제14기 제4차회의에 제기한 내각사업보고,” 『로동신문』, 2021년 1월 18일.

15. 김정은, “청년동맹 제10차대회에 보낸 서한,” 『로동신문』, 2021년 4월 30일.

16. 북한식 거버넌스 개혁은 최근 중국의 거버넌스 개혁 사례와 본질적인 차이가 있음에도 불구하고 참고할만한 사례이다. 중국공산당은 제19기 4중전회(2019.10)에서 「중국 특색사회주

〈북한식 거버넌스 개혁〉



당-정 거버넌스 개혁: 당의 행정대행 통제와 당-정 역할구분

당-정 역할분담의 핵심은 내각의 권한을 강화하는 방향으로 당의 경제발전 노선과 방향 제시 역할과 내각의 정책집행을 제도화하기 위해 내각 역할을 강화하는 것이다. 즉, 당의 역할은 “구체적인 ▲ 분공조직(역할)과 ▲ 작전안(계획)을 수립”하는 것이며, 내각의 역할은 “▲ 경제사업체제와 질서 정리정돈, ▲ 부문들사이의 유기적연계 복구정비, ▲ 생산공정 완비와 현대적 개선, ▲ 설비와 원료, 자재의 국산화”를 실현하는 것으로 요약된다.

이를 위해 “단위특수화와 본위주의”를 통제하고 중앙경제계획시스템을 일원화하는 것이다. 제8기 제2차 전원회의는 8차 당대회 “첫해 사업을 전개하면서 전당적, 전국가적, 전사회적으로 단위특수화와 본위주의에 중지부를 찍기 위한 투쟁”을 강조했다. 전원회의 보고는 “세도와 관료주의, 부정부패가 개별적인 사람들이 저지르는 반당적, 반인민적행위”인 반면, “단위특수화와 본위주의는 부문과 단체의 모자를 쓰고 자행되는 더 엄중한 반당적, 반국가적, 반인민적행위”로 “더 이상 그대로 둘 수 없으며 당권, 법권, 군권을 발동하여 단호히 쳐갈겨야”하며, “모든 당조직들과 정치기관들, 국가기관들과 전

의 제도의 견지와 완비, 국가 거버넌스 체제와 거버넌스 능력의 현대화(中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定)를 채택했다. ‘중국식 거버넌스 개혁모델’연구는 엔지룽, 「중국식 민주주의와 “중국식 거버넌스”를 통한 중국의 정치개혁」, 『성균차이나브리프』, 제7권 제4호. 2019. ; 최원석, “중국공산당 제19기 4중대회 결과 분석: 거버넌스 개혁을 중심으로,” KIEP 기초자료 10-14. 2019. 등을 참조할 것.

체 인민들이 주체”가 되어 “인민대중제일주의정치를 실현하고 주체적 힘, 내적동력”을 강화할 것을 주문했다.¹⁷

1990년대 고난의 행군기 이후 왜곡된 경제구조와 질서를 중앙계획경제시스템에서 이완된 당-정-군의 계획외 경제단위를 통제 및 장악할 것을 주문하고 있는 것이다. 그러나 내용적으로 내각의 국가경제운용 역량을 강화하기 위한 조치인 셈이다.

경제영역의 부문간 협치도 강조되었다. 부문간 협치는 북한 경제의 오랜 숙제로 “경제부문들간 유기적연계와 협동” 강화는 내각의 핵심적인 과제이기 때문이다. 내각국장 조용덕은 “금속, 전력, 석탄공업, 철도운수를 비롯한 나라의 주요경제부문들의 협동이 제대로 되지 않아 생산지장”이 초래되었으며, “지난해 금속공업과 석탄공업부문사이, 석탄공업과 철도운수부문사이의 협동실태만 놓고 보아도 바로잡아야 할 문제”가 적지 않다는 점을 지적했다. 따라서 부문간 “본위주의를 철저히 타파하고 목적의식적, 적극적으로 협동하며 서로 지지보충하도록 경제작전과 지도를 박력있게 진행”할 것을 선언했다.¹⁸

중앙-지방의 거버넌스 개혁: 지방역할의 강조

제8차 당대회의 또 다른 특징으로 ‘지역자립체계’ 구축을 들수 있다. 연선에서 지난 3월 북한은 “제1차 시, 군당책임비서강습회”를 개최했다. 이유는 물론 지방의 역할을 강화해 중앙과 지방의 역할을 분담할 것을 주문하고 있는 것이다. 북한의 지역자립체계 강조는 1973년 중앙-지방예산을 분리하면서 역할을 분담하는 기조가 현재까지 유지되어왔지만, 과거와는 전혀 다른 양상으로 진행되고 있다.

제1차 시, 군당책임비서강습회에서 조직비서 조용원은 지역당 책임비서들이 핵심역할인 “당내부사업, 사람과의 사업”을 등한시 하고, “행정경제사업에만 치중”한다고 비난했다. 지역에서도 당과 내각(인민위원회 등 경제기관)

17. “조선로동당 중앙위원회 제8기 제2차전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2021년 2월 12일.

18. “경제부문들간 유기적연계와 협동을 어떻게 강화할것인가,” 『로동신문』, 2021년 3월 9일.

의 역할이 분담되어야 하며, 당의 역할은 경제과업의 명확한 목표제시와 목표달성을 위한 지원과 환경조성이라 것이다.

따라서 경제기관의 역할은 지역차원의 경제적 자립체계 구축을 위한 실무 역할이며, 지역이 담당할 주요 경제분야로는 농업과 (지방)공업, 건축과 국토관리, 교육과 보건 등을 제시했다. 지역차원의 당-정 역할분담 뿐만 아니라, 중앙과 지방의 경제과업을 분리하고 협치를 강조하고 있는 것이다.¹⁹

제8기 제3차 정치국확대회의에서 다시 지방의 역할이 강조되었다.²⁰ ‘도, 시, 군당책임비서’가 회의에 참석했고, 회의의 주요의제는 ▲ 국토환경보호사업 강화, ▲ 국가적인 방역대책 수립, ▲ 인민소비품생산 확대, ▲ 식량생산목표 달성 등이었다. 회의 의제가 당면한 국가적 과제임에도 불구하고 특이한 점은 전체 의제가 지방단위의 과제로 제시되고 있다는 점이었다. 김정은 위원장은 회의에서 “도, 시, 군당조직들과 정권기관들에서 국토관리사업을 결정적으로 개선하기 위한 앞으로의 현실적인 대책과 실행계획을 정확히 수립”할 것을 강조하면서 “평안남도 성천군과 평안북도 운산군이 국토관리사업”을 우수 사례로 제시했다. 또한 방역사업에 대해 “자기 지역과 단위의 방역안전”을 위해 “높은 책임성을 견지”할 것을 강조했다.

김정은 위원장은 또한 인민소비품 생산 확대를 위해 “경공업공장들에 필요한 원료와 자재보장대책”을 지시하면서, “도, 시, 군당위원회들과 인민위원회들이 자기 지역의 특성에 맞게 지방공업공장들에 원료, 자재를 보장하기 위한 대책”을 수립해 “생활필수품생산과 8월3일인민소비품생산을 활발히 전개”할 것을 요구했다. 또한 식량생산목표 달성을 위해 “전사회적으로 농촌지원분위기”를 조성하고 국가적 과제를 완수하기 위해 “중앙과 지방의 모든 일군들”에게 “인민앞에 지닌 무거운 사명감”을 가질 것을 주문했다.

19. “사회주의건설의 지역적거점들을 강화하기 위한 중요한 전환의 계기, 제1차 시, 군당책임비서강습회 개강, 조선로동당 총비서이신 경애하는 김정은동지께서 개강사를 하시였다,” 『로동신문』, 2021년 3월 4일.

20. “조선로동당 중앙위원회 제8기 제3차 정치국 확대회의의 진행,” 『로동신문』, 2021년 9월 3일.

계획-시장의 거버넌스 개혁: 계획달성과 민간자율성의 독려

제8기 제2차 전원회의는 국가주도의 계획 달성 독려와 기업과 경제단위의 경제적 자율성을 병행 추진할 것을 요구하고 있다. 당 중앙검사위원회의 검열기능 강화가 당, 정, 군, 기업 등의 ‘특수단위’의 중앙계획시스템 편입과 계획 달성을 독려하기 위한 목적이라면, 사회주의기업책임관리제(농장책임제 포함)의 강조는 공식적인 계획달성 외 추가생산을 위한 기업과 경제단위의 자율성을 강조하는 포석인 셈이다. 결론적으로, 계획영역에 대한 중앙 통제 강화와 계획외 영역에 대한 자율성의 현실적인 확대라는 두 트랙 접근은 경제위기를 극복하기 위한 북한 당국으로서는 합리적인 선택인 것이다.

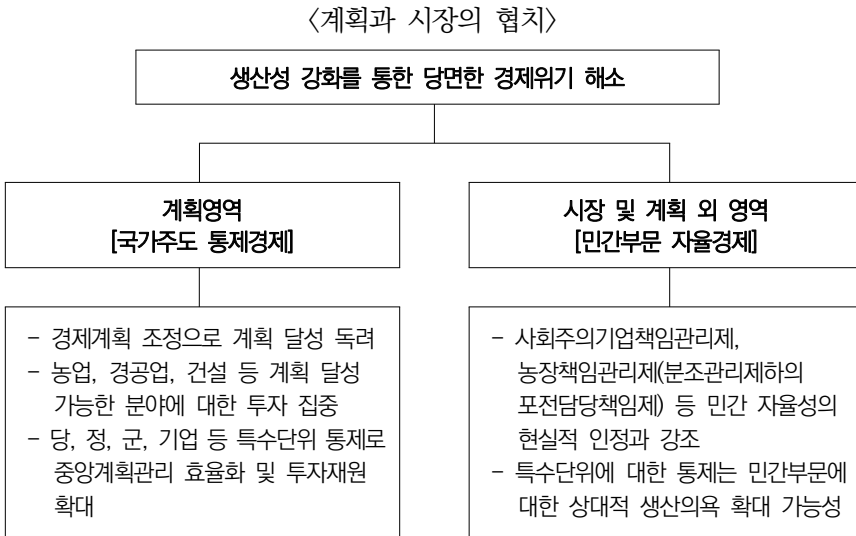
북한 당국의 공식 입장에 따르면 사회주의기업책임관리제의 유지는 정책적으로 상수임에 틀림이 없어 보인다. “경제사업에 대한 국가의 통일적지도와 전략적관리를 실현해나가면서 사회주의기업책임관리제를 정확히 실시”(제8기 제2차 전원회의, 김덕훈 내각총리)해야 한다는 것이다.

산업분야의 사회주의기업책임관리제와 함께 농업분야의 농장책임관리제 역시 민간의 생산의욕을 강화하기 조치라는 점에서 당국차원의 독려가 계속되고 있다. 따라서 내각총리 김덕훈은 지역의 현지료해에서 빠짐없이 분조관리제하의 포전담당책임제의 중요성을 강조하고 있다. 봄철 모내기를 준비되는 시점에 평안북도지역 협동농장(녕변군, 박천군, 태천군, 운전군, 광산군, 정주시 등)을 방문해서 “분조관리제안에서 포전담당책임제의 우월성이 실지 은을 낼 수 있게 농장초급일군들의 역할을 높이며 지난해의 농사경험과 교훈”을 강조했다.²¹ 또한 밀, 보리, 감자 등 두벌농사 봄철작물이 생산되는 시점인 지난 6월 주요 곡창지대인 황해남도지역 협동농장(안악군, 신천군, 재령군, 신원군, 벽성군, 삼천군, 송화군 등) 현지료해에서도 김덕훈은 “분조관리제안에서 포전담당책임제를 정확히 실시하여 농장원들이 높은 생산의욕을 가지고 농사일을 주인답게 해나가도록 할데 대하여 강조”했다.²²

21. “김덕훈 내각총리 평안북도의 농업부문 사업을 현지료해,” 『로동신문』, 2021년 4월 27일.

‘긴장한 식량’ 문제를 해결하기 위해서는 중앙의 계획영역과 함께 민간의 비계획영역 생산량 증대가 중요한 역할을 하고 있다는 정책당국의 평가와 기대가 그대로 반영된 결과로 평가가 가능한 부분이다.

계획과 시장의 협치 또는 선순환체제는 북한경제에서 포기할 수 없는 정책적 수단으로 보인다. 기업의 내부유보를 활용한 공장 기업소의 개건현대화 과제, 민간 식량비축분의 시장 식량가격 안정화 효과는 계획과 시장의 협치 또는 상호의존성이 강화된 결과로 해석해야 하기 때문이다. 따라서 김정일 시대의 시장폐쇄 또는 민간경제 영역에 대한 통제는 김정은 시대의 변화된 북한경제체제에서 더 이상 활용할 수 있는 선택지가 아닌 것이다.



5. 선군에서 인민으로, 국가정상화전략

김정은 체제 10년의 국가정상화 로드맵은 제8차 당대회를 통해 ‘강제된 과도기’에 진입한 듯 보인다. 지난 10년동안 북한은 다양한 슬로건으

22. “김덕훈 내각총리 황해남도의 농업부문 사업을 현지료해,” 『로동신문』, 2021년 6월 8일.

로 국정을 운영했지만, 최종 결론은 ‘선군시대’와의 결별과 ‘인민대중’을 호명했다.²³

〈‘선군’ 관련 조선중앙통신 보도〉

	2014	2015	2016	2017	2018*
전체문건	186	125	116	60	2
주요문건**	56	29	34	17	0

* 자료: 김일환, “거친방법, 실용적 목표: 선군정치의 지속과 변화,” 이상숙 외, 『북한의 선군정치: 김정은의 선택은?』(서울: 도서출판선인), 2019, p. 44.

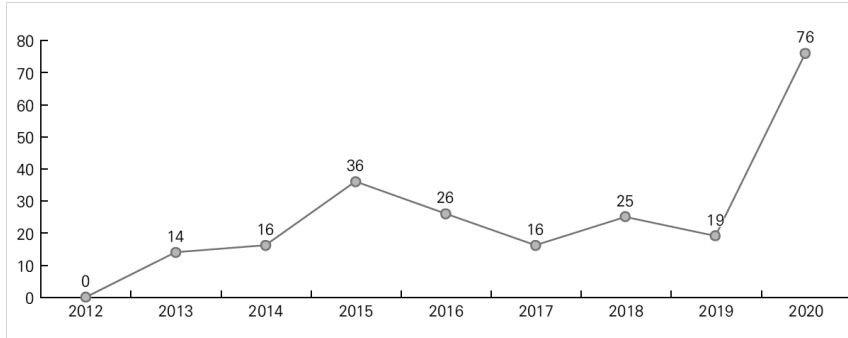
* 주: 『조선중앙통신』 기사 기준, 2018년 8월 현재, ** 기관명칭 등 의례적인 ‘선군’표기 문건 제외.

선군정치 퇴조의 정치적 영향은 군 중심, 권력기관 중심의 퇴행적인 동원 체제에서 당과 내각중심으로 국가를 통치하는 정상국가의 비전을 제시한다는 점에서 중요하다. 경제적으로는 고난의 행군 이후 경제 재건을 이유로 군 대과 권력기관이 점유했던 다양한 이권을 국가의 중앙계획경제시스템에 집중하기 위한 조치라는 점에서 단위특수화와 본위주의와의 투쟁은 표면적으로는 통제의 강화이지만, 본질적으로는 중앙계획경제시스템의 복원을 위한 조치이다.

‘선군정치’가 ‘고난의 행군’에 대응하는 주체이자 전략이었다면, 김정은 시대의 국가정상화전략은 주체와 전략이 곧 인민대중이다.²⁴ 선군정치가 위기 관리형 국가운영방식이었다면, 인민대중제일주의는 정상적인 국가운영방식인 것이다.

-
23. 과거와의 거리두기는 ‘김일성-김정일주의’에서도 나타난다. 김일성-김정일, 김일성-김정일주의 등 용어 역시 국가주의로 대체되거나 활용도가 감소하고 있다. 첫째, 김일성-김정일주의 청년동맹이 “사회주의 ‘애국’ 청년동맹”으로 개칭한 것 역시 김정은시대 국가제일주의, 국가정상화의 대표적 사례로 평가할 수 있다. 둘째, 활용빈도 측면에서 ▲ 당대회 총화문건을 기준으로, 제7차 당대회 총화보고에서는 51회가 등장하지만, 제8차 당대회에서는 단 2차례만 등장했고, ▲ 『로동신문』 사설 기준으로 2016년 216회에서 2020년에는 35회로 급감했다.
24. 제8차 당대회에서 개정된 당규약은 사회주의 기본정치방식을 ‘선군정치’(제7차 당대회 당규약)에서 ‘인민대중제일주의’로 개정했다. ; “조선로동당은 선군정치를 사회주의기본정치방식으로 확립하고 선군의 기치밑에 혁명과 건설을 령도한다.”(제7차 당대회 당규약 2016.5.9.)를 “조선로동당은 인민대중제일주의정치를 사회주의기본정치방식으로 한다.”(제8차 당대회 개정 당규약 2021.1.9.)

〈‘인민대중제일주의’ 관련 키워드 빈도 추이: 『로동신문』 사설(2021-2020)〉



* 자료: 홍민 외, 『김정은 시대 주요 전략: 정책용어 분석』, KINU Insight, 2021. NO2. p. 14.

II. 김정은 체제 10년 북한 경제 평가

1. 김정은 체제 10년: 재정 실적 및 평가

김정은 집권 10년 북한 재정 지출 계획의 연평균 증가율은 5.65%를 기록하고 있다. 그중에서 눈에 띄는 부분은 집권 첫 해인 2012년 10.1%와 2021년 1.1%이다. 집권 초 의욕적으로 출범한 새로운 정권은 예산지출계획 증가율을 전년대비 10.1% 상향조정하면서, 인민경제 전반에서 매우 높은 지출계획을 수립했다. 선행부문(기간공업)에 12.1%, 과학기술 및 기본건설에 각각 10.9%와 12.2% 증가한 예산 지출 계획을 수립한 것이다. 교육, 보건 등 인민적 시책비 역시 예년보다는 높은 투자 증가율을 계획하면서 김정은 체제 출범을 알렸다.

재정 지출 계획 증가율의 하락은 국가의 투자규모 축소를 의미한다. 2021년 예산지출 계획이 큰 폭으로 하락했다. 인민경제 및 인민적 시책비 모두 예년 대비 급격한 투자 감소가 예견된다. 고강도 대북제재의 장기화, 국제적 보건위기, 2020년 자연재해, 국경봉쇄와 무역중단 등 외부충격에 따라 인민경제 전반의 경제활동이 위축된 결과로 보인다.

〈김정은 집권 10년 예산 지출 계획 증가율(%)〉

	증가 율	인민경제							인민시책				
		농업	수산	경공 업	선행 부문	과학 기술	기본 건설	산림	교육	보건	사회 보장	체육	문학 예술
2012	10.1	9.4			12.1	10.9	12.2		9.2	8.9	7.0	6.9	6.8
2013	5.9	5.1			7.2	6.7	5.8		6.8	5.4	3.7	6.1	2.2
2014	6.5	5.1*		5.2		3.6	4.3		5.6	2.2	1.4	17.1	1.3
2015	5.5	4.2	6.8	5.1		5.0	8.7	9.6	6.3	4.1		6.9	6.2
2016	5.6	4.3	6.9	4.8		5.2	13.7	7.5	8.1	3.8		4.1	7.4
2017	5.4	4.4	6.8	4.5		8.5	2.6	7.2	9.1	13.3		6.3	4.6
2018	5.1	5.5				7.3	4.9		5.9	6.0		5.1	3.0
2019	5.3	5.7				8.7	6.6		5.5	5.8		4.5	4.1
2020	6.0	7.2				9.5			5.1	7.4		4.3	5.8
2021	1.1	0.9				1.6			3.5	2.5		1.6	2.7

* 자료: 최고인민회의의 보고, 각년도.

* 주: *축산 포함. 국방비는 연평균 15.9% 지출

* 2014년 체육: 평양청춘체육촌 개건 3월 준공, 종목별경기장과 대규모 체육인 숙소 서산호텔 개건 등

* 2016년 건설: 백두산영웅청년 3호발전소 4월 준공, 류경안과병원 등 15개 건축물 등

* 2017년 보건: 평양치과위생용품공장 9월 건설, 제약공업 현대화 등

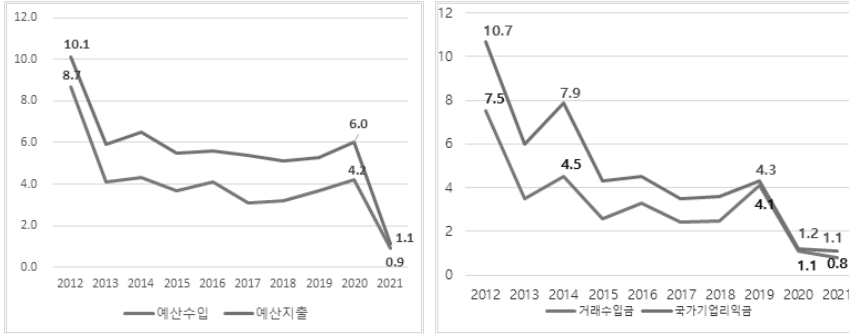
2021년 제8차 당대회는 재정 투자의 선택과 집중을 요구했다. 금속, 화학 공업에 대한 집중 투자가 예고된 것이다. 국가재정의 선택과 집중 전략은 해당 분야의 압축성장을 기대하는 효과와 함께 부족한 투자재원의 효율적 배분의 성격을 갖는다. 최고인민회의의 결과만 놓고 보면 후자의 의도에 가깝다.

예산 지출 계획의 감소는 예산 수입의 감소에 따른 결과이다. 북한의 예산 수입항목 중 거래수입금(거래세, 부가가치세)과 국가기업이익금(법인세)이 차지하는 비중은 전체 예산 수입중 약 85%이상을 차지한다. 절대적인 비중이다. 따라서 두 가지 항목의 예산 증가율에 따라 북한 경제 전반에 대한 투자 규모가 결정된다.

김정은 집권 10년 동안 두 가지 예산항목의 증가율 변화와 관련해 주목할 부분은 2020년과 2021년 연속 1.2~0.8% 수준으로 급감했다는 점이다. 최고인민회의는 최근 2년 연속 거래수입금과 국가기업이익금의 예산수입 증가율 급감을 보고했다. 국가 기간공업부문의 부가가치 생산성이 악화된 결과

다. 경공업, 건설, 농업 등 여타 부문의 성장을 통해 예산수입을 보완할 수 있지만 규모 면에서 여전히 제한적인 역할 이상을 기대하기 어렵다.

〈예산 수입/지출 및 거래수입금/국가기업리익금 증가율(%)〉



* 자료: 최고인민회의의 보고, 각년도.

최고인민회의의 제14기 제4회의의 국가예산보고는 “일부 단위들에서 예산 수입 계획을 미달하여 ... 경제발전에 필요한 국가의 자금력확보에 혼란을 조성”했다는 것이다. 최고인민회의의 보고는 예산 수입의 감소 원인으로 국가의 주요 공장기업소가 “자체생산력 증대”에 실패한 것이라고 지적했다. 자체생산력 증대 실패의 구체적인 원인은 첫째, ‘사회주의기업책임관리제를 통해 기업의 생산활성화와 확대재생산을 위한 계획화사업과 재정, 금융, 가격을 비롯한 경제적공간을 활용’하지 못했으며, 둘째, ‘사회순소득 확대에 필요한 지방예산집행과 기업체경영관리에서 비정상적인 현상’이 나타났으며, 셋째, ‘국가예산집행에 대한 법적의무감이 부족’한 것이 생산력 증대에 부정적인 결과로 나타났다는 것이다.²⁵

재정 수입 감소는 최고인민회의가 지적하는 북한 경제 내부의 자체 생산력 문제와 함께 외부충격도 변수도 주요한 원인으로 작용했을 가능성이 높다. 외부충격의 주요 요인은 첫째, 대북제재에 따른 주요 수출품 금지의 장기화에 따른 누적 수입의 감소와 둘째, 무역중단의 영향으로 주요 기간공업분야 공장 기업소의 생산에 필요한 소재, 부품, 장비 등 필수자재의 수급문제

25. “최고인민회의의 제14기 제4차회의에 제기한 국가예산보고,” 『로동신문』, 2021년 1월 18일.

다. 특히 2020년 1월 이후 지속되고 있는 무역중단이 최근 2년의 국가 재정 수입 및 지출에 상당부분 부정적인 요인으로 작용한 것으로 보인다.

한편, 북한 국가계획위원회는 최근 발표한 VNR 보고서를 통해 국가 GDP를 공개했다. VNR 보고서는 UN의 모든 회원국이 UN경제사회이사회 산하의 HLPF(High-Level Political Forum on Sustainable Development)에 자국의 SDGs 이행현황과 2030년까지 달성계획을 담은 VNR을 제출할 의무를 부과하고 있다. 북한은 그동안 공식, 비공식 채널을 통해 국가 GDP를 공개해왔는데, VNR 보고서를 기준으로 기존의 공개된 data를 정리하면 최근 북한의 거시경제를 이해하는데 도움이 된다.²⁶

VNR 보고서 발표이전 북한 사회과학원 경제연구소 리기성 교수는 2018년 두 차례에 걸쳐 일본 언론을 통해 북한 GDP를 공개했다.²⁷ 『東洋經濟』(2018.3.1.)와의 인터뷰에서는 1인당 GDP가 “2013년 1,013달러, 2014년 1,054 달러”라고 발표했고, 『교도통신』(2018.10.12.)과의 인터뷰에서는 ‘2017년 GDP가 307억 달러로 2016년의 296억 달러에 비해 증가’했다고 밝히고 있다. 북한 인구가 ‘2016년 2,515만 9,000명에서 2017년 2,528만 7,000명으로 증가’했다고 밝힘에 따라 관련 data를 교차 정리하면 북한의 GDP 추이를 산정할 수 있다.

〈GDP 추정〉

(단위: 억 달러)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
GDP	253	264	274	296	307	323	335

* 자료: DPRK, VNR, 2021 등

*주 1) 2013, 2014년 DATA는 리기성교수, 일본 『東洋經濟』, 2018년 3월 1일. 기준

*주 2) 2016, 2017년 DATA는 리기성교수, 일본 『교도통신』, 2018년 10월 12일. 기준

*주 3) 2015, 2019년 DATA는 DPRK, VNR, 2021. 기준

*주 4) 2018년 DATA는 DPRK, VNR, 2021. 연평균 성장률 5.1% 기준으로 계산

26. 북한이 제출한 VNR 보고서 원문은 국가 GDP를 ‘The GDP per capita’로 잘못 작성한 부분이 있다. “The GDP **per capita** in 2015 was US\$27,412 million and US\$33,504 million in 2019.”

27. 『東洋經濟』, 2018년 3월 1일. <https://toyokeizai.net/articles/amp/210637>; 『교도통신』, 2018년 10월 12일.

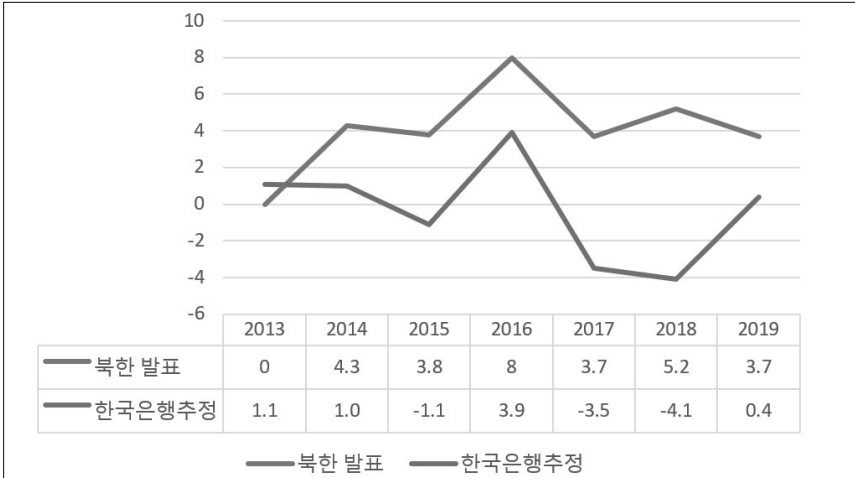
북한이 발표한 data에 따르면 2013년을 기준으로, 2014년 4.3%, 2015년 3.8%, 2016년 8.0%, 2017년 3.7%, 2018년 5.2%, 2019년 3.7% 각각 경제성장률을 기록하고 있다. data에 따르면 2014년부터 2019년까지 6년간 북한은 연평균 4.78%의 GDP가 성장한 것이다. 최고인민회의가 발표한 연간 예산 수입/지출 data를 고려하면 최근 6년간 연평균 4.78% 성장률은 비교적 설득력있는 data인 셈이다.

한편, 해마다 북한 GDP 성장률을 추정하는 한국은행 자료와 비교하면 심각한 차이가 발생한다. 2019년까지 북한의 공식/비공식 발표에 따른 경제성장률은 지속적으로 (+) 성장했고, VNR 보고서는 2015년부터 2019년까지 연평균 5.1% 성장률을 발표하고 있기 때문이다. 한국은행 추정치는 7개년 중 3년이 (-)성장을 기록했으며, 특히 2017년, 2018년의 경우 각각 (-)3.5와 (-)4.1%로 추정했다.

개별 산업분야에 대한 분석과 평가와는 달리 북한과 같이 data를 제공하지 않는 국가의 GDP를 산정하는 것은 매우 어려운 일이다. 기간공업 등 산업분야, 무역 및 대외경제 등 고려해야 할 변수가 매우 복잡적이라는 측면에서 더욱 그렇다. 그럼에도 불구하고 북한이 스스로 공개한 data를 무시할 필요는 없어 보인다.

결론적으로 북한이 공개한 다양한 data를 토대로 북한의 거시경제 상황을 평가하면, 적어도 2019년까지는 대북제재에도 불구하고 (+) 성장을 지속했다. 그러나 2017년 8월 이후 강화된 대북제재(8월 2371호, 9월 2375호, 12월 2397호)의 누적효과와 2020년 코로나19에 따른 무역 중단효과가 과거와는 다른 부정적인 영향으로 작용했을 가능성이 높다고 봐야 할 것이다.

〈경제성장률 추정〉



* 자료: “북한의 GDP 추이” 참조.

* 주: 북한 발표 2013년 경제성장률은 2012년 자료 누락으로 na. 단위: %.

2. 김정은 체제 10년: 5개년전략 vs. 5개년계획

제8차 당대회 개회사에서 김정은 위원장은 “국가경제발전 5개년 전략수행 기간이 지난해까지 끝났지만 내세웠던 목표는 거의 모든 부문에서 엄청나게 미달됐다”고 평가하면 제7기 5개년 전략의 실패를 자인했다. 이러한 기조는 예견된 것이었다. 제7기 5차 전원회의에서 김정은 위원장은 “국가경제의 발전 동력이 회복되지 못하여 나라의 형편이 눈에 띄우게 좋아지지 못하고” 있는데 “경제사업에 대한 통일적지도와 전략적관리를 실현하고 기업체들의 경영관리 방법을 개선하기 위한 사업에서 뚜렷한 전진”이 없기 때문이라고 지적했다.²⁸

또한 2020년 8월 당 중앙위원회 제7기 제6차 전원회의는 “혹독한 대내외 정세가 지속되고 예상치 않았던 도전들이 겹쳐 나타나고, 그에 따른 “경제 사업을 개선하지 못해 계획됐던 국가 경제의 장성 목표들이 심히 미진되고 인민 생활이 뚜렷하게 향상되지 못하는 결과”를 초래했다고 밝히고 있다.²⁹

28. “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2020년 1월 1일.

제7기 5개년전략은 “주객관적요인들” 때문에 계획한 목표에 “미달”했는데, 객관적 요인으로서 첫째, “미국과 적대세력들이 감행한 최악의 야만적인 제재 봉쇄책동의 후과,” 둘째, “해마다 들이닥친 혹심한 자연재해,” 셋째, “지난해에 발생한 세계적인 보건위기의 장기화”가 경제사업에 심각한 장애를 초래했다는 것이다. 한편 내부의 주관적 요인으로는 첫째, 5개년전략의 계획작성이 과학적으로 수립되지 못했으며, 둘째, 과학기술이 경제발전을 견인하지 못했으며, 셋째, 불합리한 경제사업 체계와 질서를 바로잡지 못했으며, 넷째, 무책임인 사업태도와 무능력 그리고 구태의연한 사업방식 때문이라고 지적했다.³⁰

그럼에도 불구하고, 5개년전략 기간동안 몇몇 분야의 성과를 결산하고 있다.³¹ 경제건설분야 전반에서 “비록 예견했던 전략목표에 도달하지는 못하였지만” 앞으로 “자체의 힘으로 경제발전을 지속시켜나갈수 있는 소중한 밑천이 마련”되었다는 것이다. 구체적인 성과로는 첫째, 건설분야로 “나라의 전반적국력을 제고하며 인민들을 사회주의문명으로 선도하는 중요한 정치적사업으로 중시하고 힘있게 추진하여 나라의 면모를 크게 일신”했다. 둘째, 농업분야에서는 “지속된 혹심한 가물과 큰물, 모든것이 부족한 속에서도 과학농사, 다수확열풍을 세차게 일으켜 알곡생산량을 전례없이 높이는 성과”를 거두었으며, 셋째, “자립경제의 쌍기둥인 금속공업과 화학공업부문에서 주체화, 자립화실현을 위한 돌파구”를 열었다. 넷째, 기간공업부문인 “전력, 석탄, 기계, 철도운수부문”을 추켜세우고, 다섯째, 이례적으로 “정보통신분야를 발전시키기 위한 기술준비와 토대축성에서도 일련의 성과”가 있다고 밝히고 있다. 여섯째, 경공업부문은 “주요공장, 기업소들을 개건하여 인민소비품의 질과 생산량을 훨씬 높일수 있는 잠재력을 확보”했으며, 일곱째, 수산부문에서는 “생산을 계통적으로 장성시킬수 있는 토대를 마련”했다. 여덟째, 산림부문에서는 “100여만정보의 산림이 새로 조성되고 치산치수와 국토환

29. “조선로동당 중앙위원회 제7기 제6차전원회의 결정서, 조선로동당 제8차대회를 소집할데 대하여,” 『로동신문』, 2020년 8월 19일.

30. “조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021년 1월 9일.

31. “조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021년 1월 9일.

경보호, 도시경영사업에 필요한 역량과 수단들이 마련”되었으며, 아홉째, 과학기술분야는 “국가중점대상과제들을 포함한 가치있는 과학기술성과들과 발명” 성과가 있었다. 열번째, 교육부문은 “교육내용과 방법을 혁신하고 교육조건과 환경을 개선”하는 사업이 추진되었으며, 열한번째, 보건부문의 “물질기술적토대가 한층 강화되고 세계적인 대류행전염병을 막기 위한 선제적이며 강력한 비상방역사업을 통하여 위생방역부문에 정연한 사업체계와 토대가 확립”되었다. 열두번째, 체육분야의 “과학화와 체육열풍을 일으키기 위한 적극적인 사업들이 전개”되었으며, 열 번째, “국가적인 재해방지와 위기관리 체계를 세우기 위한 사업이 진척되어 자연재해를 비롯한 각종 재난들에 기동적으로 대처”할수 있게 되었다는 것이다.

〈5개년전략 성과〉

구분	성과
경제전반	- 자체의 힘으로 경제발전을 지속시켜나갈수 있는 소중한 밑천 마련
경제관리	- 경제사업에 대한 국가의 통일적지도와 전략적관리 강화 조치 - 경제전반 재정비와 공고발전의 새로운 잠재력 축적
건설	- 나라의 전반적국력을 제고하며 인민들을 사회주의문명으로 선도하는 중요한 정치적사업으로 중시하고 힘있게 추진하여 나라의 면모를 크게 일신
농업	- 지속된 흑심한 가물과 큰물, 모든것이 부족한 속에서도 과학농사, 다수확 열풍을 세차게 일으켜 알곡생산량을 전례없이 높이는 성과
금속, 화학	- 주체화, 자립화실현을 위한 돌파구
기간공업	- 전력, 석탄, 기계, 철도운수부문을 추켜세워
경공업	- 주요공장, 기업소들을 개건하여 인민소비품의 질과 생산량을 훨씬 높일수 있는 잠재력을 확보
수산	- 생산을 계통적으로 장성시킬수 있는 토대를 마련
산림	- 100여만정보의 산림이 새로 조성되고 치산치수와 국토환경보호, 도시경영 사업에 필요한 역량과 수단들이 마련
과학기술	- 국가중점대상과제들을 포함한 가치있는 과학기술성과들과 발명들이 이룩
교육	- 교육내용과 방법을 혁신하고 교육조건과 환경을 개선하기 위한 사업이 힘 있게 추진
보건	- 물질기술적토대가 한층 강화되고 세계적인 대류행전염병을 막기 위한 선 제적이며 강력한 비상방역사업을 통하여 위생방역부문에 정연한 사업체계 와 토대가 확립

구분	성과
체육	- 과학화와 체육열풍을 일으키기 위한 적극적인 사업들이 전개
재난재해	- 국가적인 재해방지와 위기관리체계를 세우기 위한 사업이 진척되어 자연 재해를 비롯한 각종 재난들에 기동적으로 대처

* 자료: “조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021년 1월 9일.

* 주: 산업별 순서는 총화보고 내용의 산업별 평가 순서임.

김정은 집권 10년 기간 주목할만한 산업분야별 경제적 성과로는 건설과 농업, 산림, 교육, 보건의료분야, 과학기술분야³² 등이라고 할 수 있다. 건설분야는 살림집, 거리조성, 병원 등 인민생활분야와 수력발전소, 비료공장 등 산업분야에, 대규모 관광지 개발과 관광산업 토대조성 등 성과는 관련 경제적 연관효과를 높이는 효과를 기대할 수 있다. 더불어 농업분야의 간석지개발, 수해방지를 위한 물길공사 등 인프라시설 개선 등 역시 산업적 효과가 기대되는 성과이다. 따라서 제7기 5개년전략에 이어 제8기 5개년 계획에서도 해당 분야들은 구체적인 계획과 목표를 제시하며 성과를 독려하고 있다.

북한이 5개년전략을 통해 2020년까지 달성하고자 했던 주요 산업분야의 구체적인 생산목표는 고난의 행군 이전 시기 각 분야별 생산능력을 고려해서 작성된 것으로 보인다. 생산계획을 구체적으로 살펴보면 ▲ 전력 500만kW (수력 250만kW, 화력 150만kW, 자연에너지 30만kW 등), ▲ 석탄 3,800만톤, ▲ 철강 120만톤, ▲ 식량 800만톤(장기 900~1,000만톤), ▲ 질소비료 120만톤(남흥청년화학 60만톤, 흥남비료 60만톤), ▲ 화학공업분야 메탄올 30만톤, 합성석유 15만톤, pp섬유 1만톤, 에틸렌 5천톤, ▲ 시멘트 500만톤 등인 것으로 알려진다.³³

5개년전략 기간내 경제성장 목표는 년 8%로 2020년에 2014년의 1.6배로 성장하는 것이었다. 산업별로 구체적인 ‘목표 미달’의 정도를 확인할 수는

32. 과학기술분야는 변학문, “김정은 집권 10년, 북한의 과학기술,” www.pressian.com. 참조.

33. 이찬우, 『북한 제8차 당 대회 평가 및 전망』, 경남대 극동문제연구소 제68차 통일전략포럼 자료집, 2021.1, pp. 211-217.

없지만, VNR 등 북한 GDP 자료가 사실에 가깝다면, 2014년 대비 2019년 성장률은 1.26배로 성장했다. 특히 2017년 하반기 이후 강화된 대북제재의 영향을 고려하면 의미있는 성과로 평가할 수 있을 것이다.

〈5개년전략 vs. 5개년계획〉

구분	5개년 전략(2016-2020)	5개년계획(2010-2025)
경제 성장률	- 년 8%, 2014년 대비 2020년 1.6배 성장	
경제 관리 개선	- 경제사업에 대한 국가의 통일적지도와 전략적 관리 실현 - 국가적인 통계체계에 모든 경제부문과 단위들을 망라시킴 - 계획, 재정, 금융, 가격 등 경제수단 활용 - 가변적 기준가격제도 확립 - 사회주의기업책임관리제 전면 실시 - 분조관리제안에서의 포전담당책임제 자 체실정에 맞게 적용	- 자립성, 계획성, 인민성 강화 - 생산물에 대한 통일적 관리 - 인민대중을 중심에 놓고 인민의 요구와 이익을 우선시 - 원가저하와 질제고 - 국가의 통일적 지도 - 국가적인 일원화통계체계 강화 - 공장, 기업소의 경영활동조건 개선 - 생산력 합리적 재배치 - 재정, 금융, 가격 등 경제적 공간 이용
금속 공업	- 주체철 생산체계 확립 - 연료, 원료, 자재 국산화 - 2차, 3차 금속가공제품 생산 제고 - 철강 120만톤	- 주체철 생산체계 기술적 완성과 생산 능력확장 - 철강재생산 제고(에너지절약형 제철로 신규건설, 갈탄을 선철생산에 이용)
화학 공업	- 주체비료 생산체계 확립 - 탄소하나화학공업 창설 - 질소비료 120만톤 생산(남흥청년화학 60, 홍남비료60), 탄소하나화학공업 창설 (메탄올 30만톤, 합성석유 15만톤, pp 섬유 1만톤, 에틸렌 5천톤 생산)	- 첨단기술로 주체적인 화학공업 창설 (우리의 원료에 의거하는 주체공업) - 화학비료 생산 정상화
전력 공업	- 대규모 단천발전소, 원자력발전소 건설 - 화력발전소 발전설비 복구 - 송배전망 개진 - 전력계통 유연교류송전계통 전환 - 풍력발전, 조수력, 생물질에너지, 태양광 이용 - 전력 500만kW(수력 250만kW, 화력 150만kW, 자연에너지 30만kW 등)	- 당면한 전력증산, 정비보강 - 중장기전략으로 조수력발전에 집중 - 핵동력공업창설 진입

구분	5개년 전략(2016-2020)	5개년계획(2010-2025)
석탄 공업	- 탐사 선행 - 채탄설비 현대화 - 석탄 3,800만톤	- 설비, 자재, 자금, 노동력 집중보장 - 탐사와 굴진으로 채탄장 확보 - 유연탄공업발전
기계 공업	- 개건현대화, 정보화에 기여	- 개발창조형 공업으로 방향전환
교통 운수	- 철도현대화 - 신규 선박 건조 - 원산항을 세계적 항으로 건설 - 철도수송량 5,500만톤 - 무역항 3700만톤 통과능력(원산항 5 백만톤 규모 건설 등)	- 철도현대화 - 평양지하철도 기술개건 현대화 - 대형화물선 건조 - 자동차통합운수관리체계 구축
건설	- 세계적인 기념비적건축물 건설 - 주체성, 민족성, 독창성, 조형예술성이 있는 설계 - 녹색건축, 영에너지, 영탄소건축기술 도입	- 주택건설 등 기본건설 진행 - 산업건설과 인민수요건설 동시진행 - 평양시 5만세대 건설, 검덕지구 2.5만 세대 건설
건재 공업	- 시멘트생산 현대화 - 마감건재 다양화 다종화, 다색화 - 시멘트 500만톤	- 마감건재 자급자족(탄소제로, 에너지제로 건물에 맞는 건재생산준비) - 800만톤 시멘트생산
상업		- 국영상업 발전 - 급양편의봉사의 사회주의적성격 회복 (국가의 주도적 역할, 조절통제력 회복)
대외 경제	- 대외무역 활성화 (중국의존도 저하, 러시아 동남아 등과 무역확대) - 수출장려, 가공품위주 수출, 합영합작 제고 - 투자유치, 경제개발구 사업 - 다각화, 다양화 (러시아, 동남아시아 지역)	- 과학적 전략, 목적지향성
관광 사업	- 원산-금강산지대개발, 무봉국제관광특구개발, 관광대상지 조성, 녹색관광	- 관광사업 활성화 - 소개선전사업 - 금강산지구 개발
농업 축산 수산	- 농산, 축산, 수산 3대축 먹는 문제 해결 - 우량품종 육종, 영농방법 개선 - 유기농법 장려 - 농업과학기술성과 도입 - 경작지 확대 - 식량 800만톤 생산, 장기 900-1,000 만톤(1979년 657.6만톤) - 고기 25만톤, 수산물 150만톤	- 알곡 고지 점령 - 종자혁명, 과학농사, 저수확지 증산, 새땅찾기, 간석지개간 - 농촌경리 수리화, 기계화 - 농업근로자들의 생산적열의를 높이고 농촌에 대한 국가적 지원 강화

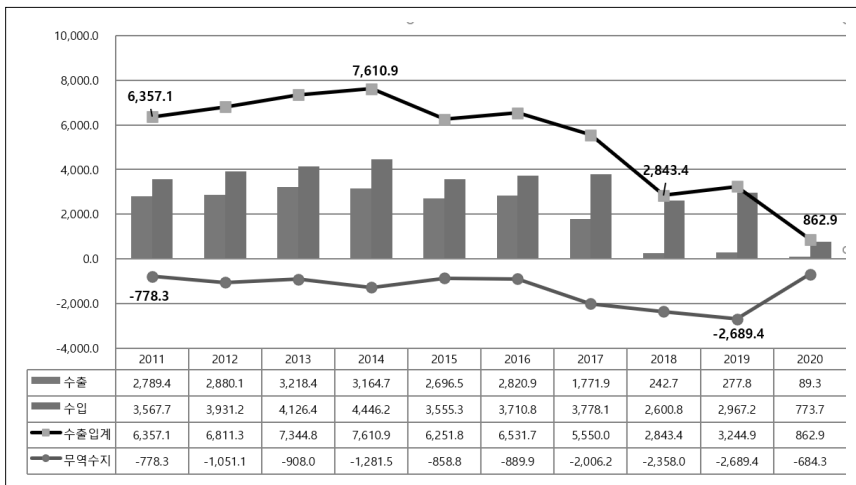
구분	5개년 전략(2016~2020)	5개년계획(2010~2025)
경공업	- 각 소비재생산 확대 - 직물 2억 5,000만m - 신발 6,000만 켤레	- 원자재 국산화, 재자원화가 생명선 - 현대화, 선진후량의 원칙
지방 공업	- 지방이 주민들의 식량, 주택, 연료, 식수, 기초식품 문제를 해결 - 지방의 특성에 맞게 수출품생산기지를 조성 운영하여 외화획득	- 자기의 지역적 특성에 부합되는 전략과 전망목표 수립 - 해당지역 원료와 자재 이용 발전

* 자료: 이찬우, 『북한 제8차 당 대회 평가 및 전망』, 경남대 극동문제연구소 제68차 통일전략포럼 자료집, 2021.1, pp. 211-217.

3. 김정은 체제 10년: 무역분야

무역부문은 김정은 체제 10년의 북한 경제를 보여주는 가장 가시적인 영역이며, 따라서 가장 관심도가 높은 분야이다. 결론적으로 북한 무역은 2017년 하반기부터 대북제재가 강화되면서 무역 총액이 감소하기 시작했고, 2020년 글로벌 팬데믹 이후 ‘거의’ 중단된 상태이다.

〈북한 무역동향: 2011-2020년〉



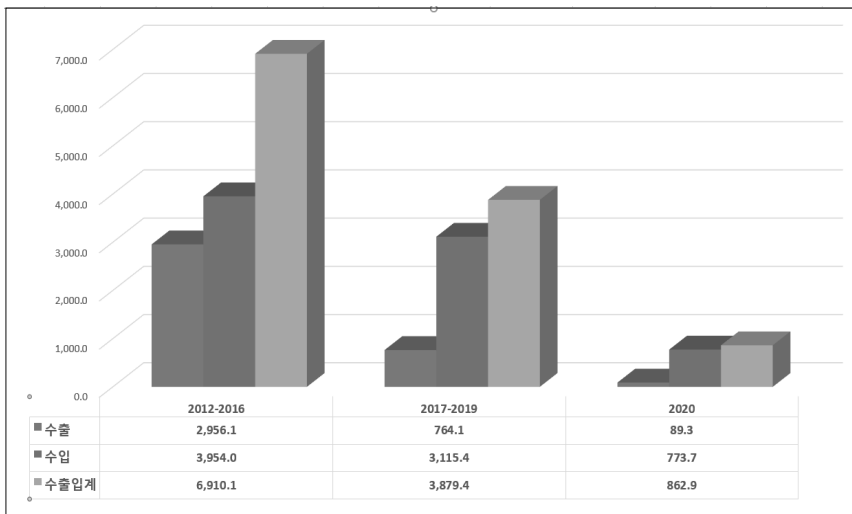
* 자료: KOTRA, 『북한 대외무역 동향』, 각년도.

* 단위: 백만 달러

김정은 체제 10년 북한 무역을 크게 3시기로 구분할 수 있다. ▲ 첫번째 시기: 집권후 2012~2016년까지, ▲ 두번째 시기: 대북제재가 강화된 2017-2019년까지, ▲ 세번째 시기: 글로벌 팬데믹시기인 2020년 현재까지.

물론 주목할 부분은 최근 상황이다. 첫번째 시기 대비 2020년 현재의 평균값을 비교하면 수출이 3.0%, 수입이 19.6%, 총액이 14.5%로 급감했다. 두 번째 시기 역시 제재의 영향으로 수출이 74%, 수입은 22%가 감소했다.

〈주요 시기별 북한 무역동향〉



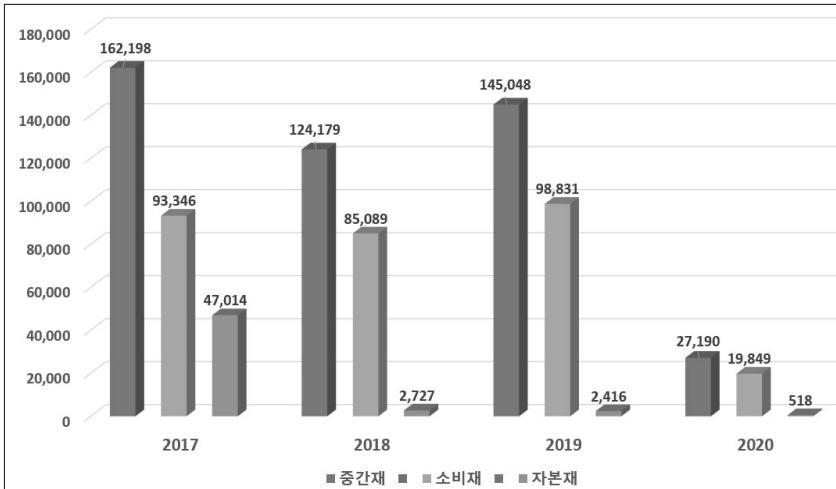
* 자료: KOTRA, 『북한 대외무역 동향』, 각년도.

* 시기별 평균값. 단위: 백만 달러

무역과 국내 산업과의 관계를 설명하기 위해서는 사용 용도별 상품(BEC, Broad Economic Categories) 무역이 중요한데, 그중에서도 수입분야가 중요하다. 용도별로는 중간재는 산업분야에, 소비재는 인민소비품, 시장에 미친 영향이 상대적으로 크다.³⁴

34. 사용 용도별 상품무역의 분류가 자본재, 중간재, 소비재로 구분되지만, 국내 산업에 전적으로

〈사용 용도별 대중 수입 추이〉



최근 무역 동향은 사용 용도와 무관하게 모든 분야의 수입이 감소하고 있지만, 그중에서 특히 중간재 수입 감소가 두드러짐에 따라서 산업생산에 부정적 영향으로 작용할 가능성이 높아 보인다. 2020년 중간재 수입이 전년대비 약 81.3% 감소했는데, 대북제재로 소재, 부품, 장비 등 수급이 어려운 상황이어서 산업분야의 생산성 약화로 이어질 가능성이 높다. 중간재 수입 감소를 복한 재정 수입과 비교하면, 2020년 중간재와 자본재의 수입 급감이 거래수입금과 국가기업리익금 증가율 급감으로 이어졌을 가능성도 배제할 수 없다. 더불어 2020년 소비재 수입은 전년 대비 약 80.0% 감소했는데, 소비재 수급과 시장 물가에 부정적인 영향으로 작용했을 것으로 보인다.

영향을 미친다고 볼 수는 없다. 따라서 무역 추이와 산업 생산성 등의 상관관계 등을 비교 검토할 필요가 있다.

〈사용 용도별 대중 무역 추이〉

		수입				수출			
		2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
중간재	금액	162,198	124,179	145,048	27,190	77,512	13,387	13,842	3,862
	비중	53.6	58.6	58.9	57.2	50.5	69.4	66.6	87.2
소비재	금액	93,346	85,089	98,831	19,849	72,561	4,839	5,311	442
	비중	30.9	40.1	40.1	41.7	47.3	25.1	25.5	10.0
자본재	금액	47,014	2,727	2,416	518	3,428	1,058	1,637	127
	비중	15.5	1.3	1.0	1.1	2.2	5.5	7.9	2.9

* 자료: 최장호 외, “2020년 북중 무역 평가와 전망: 코로나 확산과 북한의 대응,” KIEP 오늘의 세계경제, 2021.2.23.

* 단위: 만 달러, %

대북제재와 팬데믹의 영향으로 최근 수출입 품목의 변화도 유사한 경향성 보여준다. 2012년부터 2017년까지 북한 수출품 상위 3개 항목, ① 광물성생산물(25-27류) ② 섬유제품(50-63류) ③ 철강, 금속제품(72-83류)은 변함 없이 유지되었다. 그러나 대북제재가 강화된 2018년에는 섬유제품 대신 ③ 광학·정밀기기(90-92류) ④ 신발·모자(64-67류) 주요 수출품목으로 등장했다. 그리고 2019년에는 ① 광학·정밀기기 ② 신발·모자가 1, 2위 자리를 대신했다. 수출규모가 급감한 2020년 수출품목은 ① 광물성생산물 ② 철강, 금속제품 ③ 광학·정밀기기 ④ 기계, 전기기기(84-85류)로 재편되었다. 그러나 유의한 점은 2018년 이후 전체 수출액이 급감하면서 품목별 순위에서 유의미한 변화를 발견하기는 어렵다. 단, 2010년 이후 부동의 수출품목 상위종목이었던 섬유제품이 광학·정밀기기, 신발·모자로 대체되었다는 점이다.

수입품목의 변화 또한 2018년 이후 동일하게 나타난다. 2017년까지는 석유류 등 광물성생산물(25-27류), 기계, 전기기기(84-85류), 섬유제품(50-63류)이 중심이었다면, 2018년부터는 유지 및 조제식품(15-24류), 플라스틱·고무(39-40류) 등이 추가되었다. 수입품목의 변화 역시 2018년 이후 수입액이 급감하면서 품목별 순위에서 유의미한 변화를 발견하기는 쉽지 않다.

4. 김정은 체제 10년: 건설분야

살림집 및 거리조성 실적

김정은 위원장의 5개년전략 ‘미달’ 선언에도 불구하고 지난 10년동안 북한 경제가 침체기만 이어진 것은 아니다. 건설, 농업, 과학기술 등 다양한 분야에서 과거와는 다른 가시적인 성과를 드러냈다. 특히 평양을 중심으로 살림집과 주요 거리 건설 성과는 김정은 체제 등장이전과는 비교되는 실적을 보여주고 있다.

건설업의 산업 연관 효과는 매우 크다. 종합적으로 건설업의 산업적 특성 중에서 신흥국 건설산업의 경기부양 효과는 북한 당국으로서는 정책적으로 포기하기 어려운 합리적인 선택으로 평가할 수도 있다. 건설업과 주요산업 분야의 상관관계를 살펴보면, 살림집과 거리조성은 ▲ 인민생활 향상, ▲ 과학자 우대 정책 시현 효과, 주요 수력발전소 건설을 통한 전력생산량 확대 효과, 주요 관광지 개발을 통한 관광산업 육성, 병원 및 보건의료기관, 위락 시설 건설로 인민의 보건복지 수준 확대 효과 등이 발생한다.

2112년 집권이후 처음 조성된 창전거리를 시작으로 2017년 완공된 려명 거리까지 대규모 주택지구가 평양을 중심으로 조성되었다. 그중에서 2013년부터 2015년까지 집중적으로 건설된 은하과학자거리, 위성과학자주택지구, 미래과학자거리는 과학자들을 위한 살림집으로 조성되었다. 또한 2016년과 2020년 함경북도 등 수해지역에 각각 1만 2천여세대, 2만 여세대 살림집이 건설되었다. 그 외에 삼지연시, 주요 공장기업소 등이 건설되는 과정에서 관련 종사자들의 살림집이 병행 건설되고, 지방 자체에서 건설되는 살림집을 고려하면 살림집 건설 규모는 훨씬 늘어난다. 이러한 대규모 살림집 건설 경험이 누적되면서 8차 당대회는 평양 5만세대, 검덕지구 2만 5천세대 건설이 계획되었다.

〈주요 살림집 및 거리조성 건설 실적〉

	위치	일정	내용	비고
창전 거리	평양시 만수대지구 만수대언덕 주변	2011.5.22. ~ 2012.6.21	- 20~45층 14동 고층아파트 - 원통형 인민극장(1,500석 원형생음극장, 500석 지하극장 등), 학교, 상업망 등 편의봉사시설	- 공훈예술인, 체육인, 혁명 2, 3세대 입주
은하 과학자 거리	평양시 룡성구역 은하동	2013.2월 ~ 2013.9.11	- 총부지면적 28정보(약 277,000㎡) - 1천여 세대 입주 아파트 21개동 - 10여개 동 학교, 병원 등 편의봉사시설	- 과학자 주택 지구
위성 과학자 주택 지구	평양시 은정구역 은정과학 지구	2014.3월 ~ 2014.10.17	- 24개 동 아파트 - 학교, 병원, 약국 등 편의봉사시설 - 고리형 순환생산체계 도입, 태양열온실과 텃밭도 조성	- 과학자 주택 지구
미래 과학자 거리	평양시 대동강변 충성의다리 ~양각다리 까지 2km 구간 대동강호안	- 1단계: 2015.4.15. - 2단계: 2015.11.3	- 총부지면적 389,500여㎡, 연건축면적 876,750㎡ - 50층 이상 초고층 포함, 아파트 19개동 2,582세대 - 봉사망 17개 호동 153개 단위, 공공 건물 11개, 하부시설물 43개 - 살림집 16개동, 공공건물 5개 개건보수	- 과학자 주택 지구 - 북한돈 100억여원, 시멘트 303,700여톤
함경북도 피해 복구	함경북도 (회령시, 무산군, 연사군 등)	2016.9.11. ~ 2016년 말	- 11,900여 세대(3,000여 동) 5층·3층 단층 살림집 - 함북북부 피해지역 32개 학교·분교, 국가 컴퓨터망 가입사업 완결	- 려명거리 건설인력 및 전국 10만 명 이상 투입
려명 거리	평양시 대성산구역 금수산궁전, 용흥네거리 3km 구간	2016.4.3. ~ 2017.4.13	- 부지 약 90만㎡(약 27만평) - 주택 44동(4,804세대)과 편의시설 28동 등 신설(70, 55, 40, 35층 초고층 살림집 등) - 탁아소, 유치원 등 편의봉사시설 - 신재생에너지 등 녹색건축기술과 건물에 생태녹화기술 적용	- 과학자 주택 지구 - 북한돈 222억여원(미화 280만 달러) - 17시간에 살림집골조 한 층씩 완성
수해 복구	황해도, 강원도, 함경남북도 피해지역	2020.9월 ~ 2020.12월	- 살림집 2만가구 건설	

* 자료: 김두환 외, “북한 김정은 시대 주요 건설사업의 현황과 특징,” 『북한토지주택리뷰』, LH토지주택연구원, 2020년 4호.

전력분야 수력발전소 건설

수력발전 의존도가 50% 이상인 북한의 전력분야는 제7차 당대회에서 주문한 대규모 수력발전소인 단천발전소 1단계 공사가 현재까지 완공되지 않은 것으로 알려지고 있다.³⁵ 추정 총발전량 200만kW의 대규모 수력발전소인 단천발전소는 김일성 주석이 서해갑문과 단천발전소 건설을 놓고 고심했을 정도로 국가적으로 관심이 높았던 사업으로 알려진다. 단천발전소는 남포 량강도 삼수군에서 함경남도 단천시까지 약 160km의 수로를 뚫고 낙차를 이용해 전기를 얻는 방식으로 모두 8개의 댐과 발전소를 건설할 계획이다. 2단계에 걸쳐 건설이 추진된다. 7차 당대회에서 1단계 공사 완공을 주문했다.

단천발전소에 비해 총발전량이 작은 13만 4,000kW의 어랑천발전소는 현재까지 4호발전소(2020.7)를 포함해 1호발전소(2007.1.26.), 2호발전소(2013.9), 5호발전소(2018.7.26.)가 건설됐다. 4호발전소 팔향댐이 2019년 12월 4일에 준공되었다. 그 외에도 지방의 자체전력을 공급하기 위한 중소규모 수력발전소 건설이 곳곳에서 진행중이다.³⁶

〈주요 발전소 건설 실적〉

	위치	일정	내용	비고
희천 발전소	자강도 희천군 청천강 상류	2001.3월 (2009.3월 본격 착수) ~2012.4.5	- 희천1,2호 발전소(발전용량 총 30만kW) - 1호: 용림댐 유역변경식, 저수지 총용적 5억 5천만㎡, 발전용량 15만kW - 2호: 희천댐 일반 수력발전소, 조수지총용적 8억5천만㎡, 발전용량 15만kW	- 평양시 전력 공급 및 홍수 대비, 공업용수 보장

35. 김효진 “단천발전소 건설공사 추진현황 리뷰,” 『북한토지주택리뷰』, LH토지주택연구원, 2020년 4호 참조.

36. 2020년 전력부문의 지방급 중소형 수력발전소는 건설 현황은 동국대학교 북한학연구소, 『2020년 북한 동향과 분석』, 통일부, 2021.1월 참조.

	위치	일정	내용	비고
청천강 계단식 발전소	자강도, 평안북도, 평안남도 청천강 77km	2013.1월~ 2015.11.17	- 1단계: 희천 1, 2호 발전소 - 2단계: 희천 3~12호 중소형 계 단식발전소로 출력합계 12만kW	- 평양, 희천, 남흥지구 전력 및 용수 공급
백두산 영웅청년 발전소	양강도 백암군 서두수 상류	2호기 : ~2015.10.3 3호기 : ~2016.4.28	- 3개 계단식 수력발전소, 1개 발 전용량 6만kW 추정(동일부) - 1995년 공사 착공, 2002년부터 청년동맹 건설 주체	- 삼지연시 전력공급
단천 발전소	함경남도 단천시 (양강도 삼수군 시작)	2017.5.18 ~ 진행 중	- 유역변경식 대규모 수력발전소 - 4개 발전소는 기본물길에 놓이 고, 나머지 발전소들은 중소하천 들의 낙고차를 이용해 전력을 생산 - 수백km의 물길굴을 형성하고 총 수백m의 고락차를 이용하는 발 전소	- 총발전능력 200만kW 추정 - 최대 수력 발전소
어랑천 발전소	함경북도 어랑군	1호 2007, 2호 2014, 5호 2018, 4호 2019.11 완공	- 5개 발전소로 구성 - 총발전능력 134,000kW(조선신 보, 2019.12.2) - 어랑천상류 3호, 4호발전소 건설 - 하류에 물길식으로 1호, 2호, 5 호발전소 건설 계획 - 3호발전소 건설중	- 함경북도 전력공급

* 자료: 김두환 외, “북한 김정은 시대 주요 건설사업의 현황과 특징,” 『북한토지주택리뷰』, LH토지주택연구원, 2020년 4호.

대규모 수력발전소 건설과 함께 지방급 중소형 수력발전소 건설이 적극 추진되고 있다. 2020년 당 창건 75돌을 기념하기 위해 지방의 중소형발전소 13개가 준공 또는 완공되었다. 지역별로 강원도 3개, 자강도 5개 완공 등 지역별로 고루 분포되어 있다. 현재 건설이 진행중인 발전소는 강원도가 세 포등판의 전력을 공급하기 위한 세포군민발전소 등 4곳, 자강도가 흥주청년 5호발전소 등 8곳에 발전소가 건설중이다.

〈전력부문 중소형 수력발전소 완공 및 추진 실적(2020년 기준)〉

	발전소	준공시점 및 추진현황	지역
준(완)공	함흥청년1호발전소	3월	함경남도
	어랑천4호발전소	7월	함경북도
	피현2호발전소	7월	평안북도
	린산룡석발전소	10월	황해북도
	흥주청년4호발전소	10월	자강도
	이천군민발전소	10월	강원도
	금야강2호발전소	10월	함경남도
	동신3호발전소	10월	자강도
	문천군민발전소	11월	강원도
	고풍3호발전소	12월	자강도
	덕암청년발전소	12월	자강도
	우시3호발전소	12월	자강도
	고원대흥발전소	12월	함경남도
건설중	고성군민발전소	물길굴 작업	강원도
	회양군민발전소	물길굴 작업	강원도
	세포군민발전소	물길굴 작업	강원도
	평강군민발전소	물길굴 작업	강원도
	흥주청년5호발전소	물길굴 작업	자강도
	화평2호발전소	물길굴확장공사 진행	자강도
	화평3호발전소	물길굴확장공사 진행	자강도
	장강6호발전소	건설 진행중	자강도
	창진발전소	건설 진행중	자강도
	계동발전소	건설 진행중	자강도
	명문3호발전소	건설 진행중	자강도
	룡연발전소	건설 진행중	자강도

* 자료: 『로동신문』, 『조선중앙통신』, 『오늘의 조선』 등 보도기사 기준

대규모 관광지, 문화시설 개발, 산림분야 양묘장 건설

김정은 체제 10년의 또 하나의 특징은 대규모 관광지를 개발한 것이다. 과거 북한은 상업적 관광지를 자체로 개발한 경험이 없다. 금강산국제관광지대는 남한 기업 현대아산의 자금으로 개발하고 이익을 나누는 방식으로 관광지를 운영해왔다.

그러나 김정은 체제는 출범과 동시에 마식령스키장을 개장(2013년 12월)하고 산간문화도시를 건설한다는 명분으로 백두산관광을 위한 삼지연군구리기사업을 추진했다. 연이어 양덕온천문화휴양지를 준공하고, 원산갈마해안관광지구 개발을 시작했다.

특히 원산갈마해안관광지구는 북한 역사상 가장 대규모 건설사업으로 기록될 정도로 규모가 큰 사업이었다. 과거 외부 자본으로 관광지를 개발하고, 운영 수익을 나누는 방식이 아닌 개발비용을 직접 투자하고 관광수익을 독점하는 방식의 관광개발 사업을 시작한 것이다.

의욕적으로 추진한 관광사업이 제재와 코로나19 등 대외여건의 악화로 진척은 더딘 상황이다. 양덕온천은 준공해 내국인 관광에 활용 중이고, 삼지연은 3단계사업이 추진으로 가까운 시일 내에 완공을 예고하고 있다. 원산갈마지구는 완공을 위한 공정이 지연되고 있다.

제8차 당대회에서 살림집 2만가구와 함께 100여만정보의 산림 조성 실적으로 수치화해서 발표한 산림분야의 중앙급 개건 및 도급 양묘장 건설 실적 역시 최근 10년 북한의 경제실적 중 하나로 꼽을 수 있다.

한편, 집권 초기 집중적으로 건설된 다양한 문화시설 역시 김정은 시대의 대표적인 성과로 평가할 수 있다. 룡라인민유원지(2012~2013), 문수물놀이장(2014), 연풍과학자휴양소(2014), 과학기술전당(2016) 등 문화시설은 주로 인민들의 휴양시설로 건설되었으며, 규모나 용도면에서 이전 시기 북한에서 볼 수 없었던 시설들이다.

〈주요 관광지구 건설 실적〉

	위치	일정	내용	비고
마식령 스키장	강원도 문천시, 원산시 인근	2012년 초~ 2013.12.31 (개장식)	- 14km² 면적, 길이 17.58km 최대 스키장 - 10개 슬로프, 리프트 2개, 1단계 4개 주로 및 2단계 6개주로 - 마식령호텔(1호동 9층, 2호동 5층), 숙소와 봉사시설 50개 이상	- 원산-금강산 국제관광지대 - 국내외 관광 객 대상
원산갈마 해안관광 지구	강원도 원산시 갈마반도	2018년 초 본격개발 시작	- 갈마반도(길이 약 6km, 평균너비 약 1 km)내 갈마공항과 명사십리 해수욕장 사이 집중 개발 - 다층·고층 호텔(10여 동)과 숙소(수십 동), 영화관, 야외극장, 종합오락관, 실내 물놀이장, 민족문화체험구 등	- 원산-금강산 국제관광지대 일부 - 국내외 관광 객 대상
양덕온천 문화 휴양지	평안남도 양덕군	2018.11월 ~ 2019.12.7	- 부지 166만여m², 복합체육문화휴양지, 건강치료봉사기지 - 여관구획, 치료 및 요양구획, 휴양구획, 종합봉사구획, 스키장구획, 살림집 구획 등 도시기능 - 주변 소총, 단층 살림집 등 휴양마을 조성	- 진입도로, 다리개건, 철길 주변 등 주변 일대 일신
삼자연 산간문화 도시	량강도 삼자연시 일대 (량강도 해산시~ 함경북도 무산군)	2016년 본격 시작 (개별사업은 2013년부터 추진) ~ 2019.12월 2단계 준공 ~ 2020년 현재 3단계 사업 진행중	- 해산-삼자연 철길 확장공사, 공항 및 철도역 개건, 400개 이상 건물신축 등 - 학생소년궁전, 백두산체육촌, 배개봉 스키장, 삼자연시문화회관, 삼자연혁명전적지답사숙영소, 배개봉국수집, 피복공장, 버섯공장, 백두산종합박물관 등 - 2단계 사업: 수백 정보 부지, 4천여 세대 소총·다층 살림집, 380여 동 공공·산업건물 신축, 개건 - 3단계 사업: 10여 개 주변지구, 농장에 수천세대 살림집과 공공 및 생산건물건설, 750여개 각종 시설물과 수백km 송전선 건설, 수십km 도로포장공사와 여러 동의 호텔 등 20여 개 중요대상건설 - 삼자연지구 국토건설총계획(사업계획: 백두산천지지구 건물·시설물 개건계획, 삼자연군 읍 건설총계획, 백두산밀영노동지구 건설계획, 무봉노동지구 살림집 및 공공건물 이설배치계획, 리명수노동지구 건설계획 등) - 토지이용계획: 교양구획, 살림집구획, 현대거리구획, 산업구획, 체육문화교육구획, 상업봉사구획, 관광구획 등	- 백두산 김일성 항일유적지 개발로 정권 정통성 홍보 - 경제성장을 위한 기반 건설과 지방균형개발 도모 - 대외관계 개선 초기 외부 관광객 유치 목적

* 자료: 김두환 외, “북한 김정은 시대 주요 건설사업의 현황과 특징,” 『북한토지주택리뷰』, LH토지주택연구원, 2020년 4호.

〈양묘장 등 산림시설 조성 실적〉

	위치	일정	내용	비고
평안북도 양묘장 새로 건설		2020.09.11.	- 연간 2,000만여그루 나무모 생산 - 풍토순화구, 품종보존구, 채종구 조성 - 단나무 등 10만여그루 나무 육성중	13일 준공식
황해북도 양묘장 새로 건설		2020.06.13.	- 수심정보 양묘장 - 종자선별 및 파종장, 수지경판온실, 야외재배 장 등 조성으로 과학화, 공업화, 집약화 실현	12일 준공식
평안남도 양묘장 새로 건설	평성시 운흥리	2020.05.23.	- 수지경판온실, 종자선별 및 파종장, 경기질 생산장 조성 - 온실 온습도, 탄산가스농도조절 및 종자선 별, 파종, 생산 등 모든 공정 현대화	
양묘장 건설 성과	전국	2020.05.12.	- 도급 양묘장: 강원도, 라선시, 남포시 건설 - 시, 군 모체양묘장 개건: 평안남도 문덕군산 림경영소 모체양묘장, 함경남도 단천시산림 경영소 모체양묘장, 평양시 강동군산림경영 소 모체양묘장 - 수백만그루 나무모 육성 - 연간 2회전 생산 가능 - 나무모사름률 98%이상 목표	최근 2년간 성과
남포시 양묘장 새로 건설		2020.05.07	- 20만㎡에 기본청사, 나무모전시장, 경기질 생산장, 합숙과 후생시설 - 4개의 원형삼목장과 온실, 야외재배장 - 모든 생산공정의 흐름식 자동조종체계	
중평남새 온실농장과 양묘장 조업식	함경 북도 경성군	2019.12.04	- 200여정보 320동 남새온실과 연간 2,000 만그루 나무모생산 양묘장 준공 - 수백세대의 소총살림집들과 공공건물들, 학 교, 유치원, 탁아소, 병원, 각종 편의봉사시 설들 건설	김정은 현지지도 (2019.10. 18)
각 도 양묘장 건설 추진	전국	2019.03.14	- 도급 양묘장 본보기: 강원도양묘장 - 자강도, 평안북도, 라선시, 평안남도, 황해남도 - 시, 군 모체양묘장 본보기: 평안남도 문덕군 모체양묘장	
강원도 양묘장 준공		2018.06.25	- 수심정보 대규모 강원도양묘장 준공 - 연간 2,000만그루 나무모 생산 가능 - 수지경판온실, 야외재배장, 원형삼목장, 경 기질생산장, 종자선별 및 파종장, 관리청사, 종합편의시설, 살림집 등 건설 - 통합조종체계 구축 - 나무모생산의 과학화, 공업화, 집약화	김정은 현지지도 (2018.07. 24.)

	위치	일정	내용	비고
중앙양묘장 성과		2018.03.20	- 3년간 산림복구기간 스트로브소나무, 창 성이깔나무, 민아카시아나무 등 해마다 2 600여만그루의 나무모 생산	국토환경보 호성
양묘장건설	전국	2017.02.28.	- 국토환경보호성 중앙양묘장, 야외재배장신 설로 나무모생산 종전의 10배 장성 - 양덕군, 3정보 야외재배장, 나무모저장고, 강질유리온실 신설 - 장연군, 2,000여㎡ 양묘장건물 건설 - 이천군, 화양군, 문천시, 운산군, 동창군, 연 탄군, 신계군 등 지역 산림경영소의 모체양 묘장들이 야외재배장, 원형삽목장, 온실, 나무모영양단지생산설비 보완 - 중앙급 양묘장: 조선인민군 제122호양묘 장, 국토환경보호성 중앙양묘장, 도시경영 성 중앙양묘장	
중앙양묘장 성과		2016.12.16.	- 지난 5년간 9,000여만그루 나무모 생산 - 올해 창성이깔나무, 세잎소나무 등 2,960 여만그루 나무모 생산	국토환경보 호성
조선인민군 122호양묘 장		2016.05.15.	- 대규모 양묘장의 본보기 - 통합조종체계 구축 - 온실작업 자동화, 기계화로 나무모 1년 두 번 생산 - 연간생산량 2,000여만그루로 전국 보급 양 묘장 건설 주문 - 연간 2억그루 이상 나무모 생산 지시	김정은 현지지도
중앙양묘장 면모 일신		2015.05.28	- 관상용포전, 여름철용기식포전, 삼수원포전 을 형성 - 최근 5개월 1,631만여그루 나무모 생산	국토환경보 호성
중앙양묘장 생산 실적		2015.05.28	- 25만그루 나무모 생산 - 공원, 유원지, 살림집구획에 심을 4년생	도시경영성
중앙양묘장		2014.11.11	- 계절에 관계없이 식수를 보장할수 있도록 나무심기방법 완성 과업 - 나무모생산에 리용되는 해가림발생산공정 수립 과업 - 축산과 나무모생산의 고리형순환생산체계 확립을 위한 돼지목장 건설 과업 - 종업원 살림집 건설 과업 - 나무모 생산 과학화, 공업화, 집약화, 자동 화, 기계화	김정은 현지지도 국토환경보 호성

* 자료: 『로동신문』, 『조선중앙통신』, 『오늘의 조선』 등 보도기사 기준

〈주요 문화시설 건설 실적〉

	위치	일정	내용	비고
릉라 인민 유원지	평양시 릉라도	1단계 : ~2012.7.25 2단계 : 2013.9.15	- 약 30만평 부지 규모 - 돌고래관, 릉라물놀이장, 릉라유희장 구 성 등 - 2013년 미니골프장, 미로유희시설, 입 체울동영화관 등 추가 개장	- 연인원 450여 만 명 관람 - 평양~남포 해수관 순 환시스템
문수 물놀이장	평양시 대동강구역	2013년 초 ~ 2013.10.15 준공	- 부지면적 109,000m ² - 27개 미끄럼틀, 야외 및 실내물놀이장, 체육관, 암벽등반시설, 부대시설 등	- 평양~남포 해수관 순 환시스템 수영장
연풍 과학자 휴양소	평안남도 연풍호 (안주시~ 개천시)	2014년 1월 ~ 2014.10.24	- 최상급 과학자 휴양소 - 휴양각, 종합봉사소, 다용도야외운동장, 실내외 물놀이장, 녹화물방영실, 낚시 터 등 - 건물간 회랑 설치 이용자 편의성 도모	- 인재중시, 과학기술 중시
과학 기술 전당	평양시 낙랑구역 쑥섬	2016.1.1 준공	- 연면적 106,600m ² , 지하1층, 지상4층 - 원자구조모양 독특한 형태, 에너지절약 형건물, 태양열,지열 활용 - 종합 전자도서관 기능, 500석 규모 호 텔, 과학영화보급실, 원격강의실 등 - 국가망을 통해 지역 도서관, 미래원, 기관기업소 과학기술보급실과 연결	- 무궤도전 차도 운영 - 과학기술 발표회 등 행사장 활용

* 자료: 김두환 외, “북한 김정은 시대 주요 건설사업의 현황과 특징,” 『북한토지주택리뷰』, LH토지주택연구원, 2020년 4호.

〈학교 및 교육시설 건설 실적〉

	위치	일정	내용	비고
교육 지원 사업	전국	2021.10	- 전국 학교건설 개건사업 추진 - 자강도 올해 학교건설 목표 달성 - 전국에 수많은 실험실습실 일신, 수천개 교실 다기능화 및 정보화수준 향상 성과	
교육 환경 개선	전국	2021.9	- 본보기학교건설 성과 - 전국 1,800여개 실험실습실 조성, 2,400여 개 교실 다기능화	자강도, 황해북도, 평양, 함경북도
학교 건설	전국	2021.7	- 전국 수십개 학교 개건공사 70%단계 - 수천개 다기능화교실 추진	자강도, 황해북도, 평안남도, 함경남 도, 평양

	위치	일정	내용	비고
학교 건설	평안남도	2021.7	- 수십개 본보기학교건설 및 개건현대화사업 추진 - 실험기구확보 추진	
학교 건설	평안북도	2021.4	- 넓은 교사 본보기학교 건설 경쟁 - 87개의 본보기학교 1년사이 결속, 수업 시작	
학교 건설	전국	2020.4	- 지난 3년간 수백개 본보기학교 건설 완공 - 교육의 정보화, 현대화 실현 사업 - 정보기술학습실 등 실험실습실 현대화 - 국가컴퓨터망가입과 다기능화된 교실꾸리기	평양, 함경남도, 가강도, 평안북도
교육 지원 사업	전국	2020.3	- 당중앙위 제7기 제5차전원회의 결정 - 3월 학교지원월간 - 교육의 현대화, 정보화수준 향상 - 수백대의 액정텔레비존, 천수백대의 컴퓨터, 10여종에 수천점의 현대적인 교육실험기구 와 설비 마련	평안북도, 자강도, 평안남도, 량강도, 황해남도, 강원도
학교 건설	전국	2017	- 2017년 전국 100여동 교사건설 및 대보수 공사 완공 - 1만 1,100여개 교실과 정보기술학습실, 기 초기술실습실 등 일신 - 교육의 정보화, 현대화 실현 사업추진	평양, 황해남도, 평안북도, 평안남 도, 라선시 등

* 자료: 『로동신문』, 『조선중앙통신』, 『오늘의 조선』 등 보도기사 기준

5. 김정은 체제 10년: 보건의료분야

2020년 글로벌 팬데믹 환경에서 국경을 봉쇄한 북한의 보건의료 수준에 대한 의문이 가중되었다. 특히 평양종합병원 준공이 지연되면서 경제역량과 낙후된 보건의료체계가 재조명된 것이다. 고난의 행군 이후 취약한 보건의료 시스템은 2012년부터 가시적인 개선 가능성을 보여주고 있다. 특히 집권초기 평양산원 유선중앙연구소(2012년 개원), 류경구강(치과)병원(2013년 개원), 옥류아동병원(2013년 개원), 류경안과종합병원(2016년 개원) 등 과목별 종합병원이 속속 개원했다. 이와 함께 주요 도, 시, 군 인민병원 신설, 개건현대화를 추진하면서 보건의료시스템의 기본 인프라 조성을 추진했다.

제7차 당대회가 제시한 보건의료분야 과제는 단기정책이라기 보다는 중장

기정책으로 추진 진행되는 특징을 보이면서 사업총화의 상당한 분량을 할애해 추진과제를 제시했다. 구체적인 과제로서 ▲ 인구의 평균수명과 전염병예방률 등 보건지표의 세계선진수준 향상, ▲ 위생방역기관현대화를 통한 전염병 방지 강화, ▲ 의사담당구역제 강화, ▲ 신의학과 고려의학 결합, ▲ 먼거리의료봉사체계 완비, ▲ 구급의료봉사 수준 보장 등이다. 과제 수행을 위해 ▲ 보건부문에 대한 물질적보장사업을 개선하고, ▲ 최신의학과과학기술 적극 도입하며, ▲ 제약공장과 의료기구공장들을 현대화하고 생산을 보장하며, ▲ 군인민병원, 리인민병원, 진료소 강화를 주문했다.

특히 팬데믹 환경에서 추진된 평양종합병원 신설은 북한 보건의료시스템의 획기적인 전환을 의미하는데, 개별 과목별 종합병원, 도, 시, 군 지역별 인민병원 체계를 평양종합병원을 중심으로 통합된 의료시스템을 구축하기 위한 시도이기 때문이다. 방법은 지방 인민병원, 평양의 단위별 종합병원지원격의료시스템(먼거리의료봉사체계)을 통해 평양종합병원과 통합되는 것이다. 북한의 3대 보건의료정책이 ▲ 예방의학, ▲ 무상치료제, ▲ 의사담당구역제라는 점에서 통합보건의료시스템은 원격의료, 의료정보 교환 등의 제도적, 기술적 수준이 향상될수록 효율적인 운영이 가능할 것으로 보인다.

〈보건의료시스템 통합 추진〉



평양종합병원 지능화, 정보화체계 추진 사례

- 김정은, “평양시에 안과병원과 치과병원을 비롯한 전문병원들과 아동병원 ... (평양종합병원을) 중심적인 기지로 하여 나라의 보건부문을 크게 비약”(평양종합병원 착공식 연설, 중통, 2020.3.18)
- 김정은, “평양산원 유선중앙연구소와 옥류아동병원, 류경치과병원을 비롯한 현대적인 의료기관들이 꾸러지고 전국적인 먼거리의료봉사체계가 세워져 인민들에 대한 의료봉사가 개선”(김정은 인용문, 로동, 2020.8.30.)
- (삼지연시인민병원 준공) “먼거리의료봉사체계가 구축되고 의료봉사의 정보화가 실현”(로동, 2020.10.16)
- (천마군인민병원 아동환자) “먼거리의료봉사실에서 옥류아동병원 의사들과의 화상협의를 진행”(로동, 2020.8.30)
- (라선시인민병원 개건) “입원병동에는 중앙의 병원들에서 먼거리의료봉사를 받을수 있는 조건”(로동, 2020.7.12)
- “중앙급병원수준으로 올려세우기 어려운 조건에서 먼거리의료봉사체계만 리용하여도 지방병원에서 자체로 진단, 치료하기 어려운 환자들에 대한 대책”(로동, 2020.2.11)
- (말단치료예방단위의) 먼거리의료봉사수준을 개선하고 그 적용범위를 확대하기 위한 사업 (로동, 2020.2.23)
- “옥류아동병원을 비롯한 중앙병원들과 전국의 도, 시, 군(구역)인민병원들사이 먼거리의료봉사체계”(로동, 2020.1.15.)
- “제약, 의리기구공업을 하루빨리 추켜세워야 치료예방단위들을 첨단수준의 의료설비들을 갖춘 현대적인 의료봉사기지로 꾸릴수 있으며”(로동, 2.11)

〈병원 및 의료시설 신설 및 개진〉

	소재지	일정	진행상황
평양종합병원	평양시	2020.3.17.	착공
남포시인민병원	평안남도	2020.11 2020.9.23	준공 개건 현대화진행
라선시인민병원	함경북도	2020.7.12	신설
삼지연시인민병원	자강도	2020.10 2019.8.1	준공 골조공사 결속

	소재지	일정	진행상황
황해남도인민병원	해주시	2020.7 2020.2.11	완공 개선 현대화진행
연산군인민병원	황해북도	2020.2.11	개선 현대화진행
룡전리인민병원, 라하리인민병원, 청흥리진료소, 신북청종합진료소 등 12개 리인민병원, 진료소	함경남도 북청군인민위원회	2019.11.19	개건 신축
북청군 30여개소 진료소		2019.11.19	개건
개성시인민병원	개성시	2019.10.8	개건
황해북도위생방역소	황해북도	2018.11.26	신설
송림시인민병원	황해북도	2018.11.26	개건 신축
송림시 제3예방원	황해북도	2018.11.26	개건 진행
연산군, 린산군, 신평군, 연탄군인민병원	황해북도	2018.11.26	무균종합수술실 개건
사리원시, 서흥군, 평산군인민병원 도급병원, 산업병원	황해북도	2018.11.26	수술실무균화 개건
평양산원 수술장	평양시	2018.9.14	개건
신평시인민병원	함경북도	2018.1.21	개건
류경안과종합병원	평양시	2016.10.30. 2016.5.27	개원 현지지도
동신흥리인민병원	황해남도 재령군	2016.5.29	개건
선교아동진료소 (김정숙평양방직공장구내)	평양시	2016.4.27	신설
자강도소아병원	자강도	2015.2.12	개건 신설
옥류아동병원	평양시	2013.10.10	개원
류경구강(치과)병원	평양시	2013.10.10	개원
평양산원 유선중앙연구소	평양시	2012.11.6	개원

* 자료: 『로동신문』, 『조선중앙통신』, 『오늘의 조선』 등 보도기사 기준

통합의료체계 구축을 위해서 필요한 보건산소공장, 의료기구공장, 제약공장 등의 신설 및 개건현대화가 추진되었다. 특히 대규모 의료기구공장인 묘향 의료기구공장은 2018년 김정은 위원장의 현지도에서 신랄하게 비판받았다. “보이는 그대로 의료기구공장이 아니라 좋게 말하여 농기계창고, 정확히 말하여 마구간을 방불케 한다. 의료기구들을 생산하는 공장인데 이런 정도의 환경과 기술장비수준으로서는 현대적인 의료기구들을 절대로 생산할 수 없다”고 질책했다. 이어서 “의료기구공업의 전망적발전을 위하여 3~4년 기간 연차별, 단계별계획”을 수립하고 김정은 위원장 본인이 “이 공장의 개건현대화사업은 직접 맡겠다”고 선언했다.³⁷

보건의료 인프라 구축과정의 한가지 특징은 2020년 팬데믹 상황에서 지방의 거점마다 보건산공장과 보급소를 설치한 것이다. 코로나19에 대비해 미비한 산소공장이 집중적으로 건설된 것으로 보인다.

〈제약공장, 의료기구공장 신설 및 개건〉

	소재지	일정	진행상황
희천입원침대공장 준공	자강도	2020.12	준공
황해남도 보건산소공급소 도, 시, 군위생방역소	황해남도	2020.12	신설 완공
묘향산의료기구공장	평안북도	2020.10.5 2018.8.21	준공 현지도
라선시보건산소공급소	함경북도	2020.7.12	신설
평안남도보건산소공장	평안남도 평성시	2020.6.23	준공
함경북도보건산소공장	함경북도	2020.4.15	준공 의료용산소 생산
평양전자의료기구공장	평양시	2020.2.11 2018.11.28 2015.5.11.	개건 현대화 개건 현대화 현대화

37. “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 묘향산의료기구공장을 현지도하시였다,” 『조선중앙통신』, 2018년 8월 21일.

	소재지	일정	진행상황
만년제약합영공장 토성제약공장	평양시	2020.2.11	GMP기준 공정 수립
정성제약종합공장	평양시	2020.2.11	개건 현대화
자강도보건산소공급소	자강도	2019.5.14	신설
평안북도보건산소공장	평안북도	2019.1.8	신설
평양제약공장	평양시	2018.11.24. 2018.1**	개건 신축 추진 현대화 개건 지시
흥남제약공장	함경남도	2018.1	현대화 개건 지시
평양치과위생용품공장	평양시	2017.9 2015.2	신설 착공
토성제약공장	평양시	2017.7.20	생산설비 현대화
보건산소공장	평양시	2016.10.20. 2016.9.29. 2016.9.15. 2016.5.30. 2016.4월초	생산개시 완공 현지지도 현지지도 착공
어린이영양제생산공정 (리원군식료공장내)	함경남도 리원군	2016.4.27	신설
순천제약공장	평안남도	2014.3.27.	페니실린발효공정 현대화

* 자료: 『로동신문』, 『조선중앙통신』, 『오늘의 조선』 등 보도기사 기준

6. 김정은 체제 10년: 농업분야

농업정책의 체계화

최근 식량위기가 다시 대두되었지만, 김정은 체제 10년동안 농업분야만큼 정책적 관심과 성과를 거둔 분야도 드물 것이다. 2012년 김정은 체제 출범이후 북한은 식량증산을 위한 정책을 지속적으로 개선 추진하고 있다.

▲ 2012년, 6.13조치(농장책임제, 분조관리제하의 포전담당책임제 등), ▲ 2013년, 경제개발구(농업개발구) 지정, ▲ 농장법 개정(2009년 제정, 2012,

2013, 2014, 2015년 4차례 개정), ▲ 2019년, 농업발전 5대요소, ▲ 2020년, 간석지개발 5개년계획(2020-2024), ▲ 2021년, 치산치수전망계획(2021-2030) 등이다.

북한 농업정책은 두 차례 큰 변화를 보이는데, 첫번째 변화가 2012년 '6.13조치'가 식량증산 의욕고취를 위한 제도화 단계였으며, 두번째 변화는 2019년 '농업발전 5대요소' 정책 채택으로 영농기술, 종자, 비료 등 식량증산을 종합대책으로 체계화, 정교화했다. 농업정책의 변화 사이사이에 세부정책들이 추진되었는데, 농업개발구, 간석지개발, 치산치수전망계획이 포함된 것이다.

먼저, 2012년부터 시범사업으로 추진된 6.13조치(농장책임제, 분조관리제하의 포전담당책임제 등)이다. 이른바 '새로운 농업관리방법'으로도 알려진 정책은 3대 주요 개혁조치를 단행했다. 첫째, 분배방법을 이전의 현금분배방법에서, '현물분배를 기본으로 하면서 현금분배를 결합하는 방법'으로 전환하고, 둘째, 현물분배방법에 맞게 국가수매방법 변경했으며, 셋째, 곡물생산량이 적은 저수확지를 협동농장이 아닌 '공장, 기업소와 기관'에 경작권을 부여한 것이다.

둘째, 2013년 경제개발구법을 제정하면서 11개 농업개발구를 지정했다. 농업개발구는 총 11개로 농업, 축산업, 수산업 관련 중앙급 2곳, 지방급 9곳이다. 북한 당국은 경제개발구 정책의 성공을 위한 5가지 과제를 제시했는데, ▲ 철도·도로 등 하부구조 정비, ▲ 국가와 투자자 이익을 고려한 법규 제정, ▲ 외국인 투자자에 대한 특혜 제공 ▲ 특성에 맞는 관리운영사업, ▲ 정치적 군사적 환경을 잘 마련하는 것³⁸이었다. 따라서 농업개발구 성공 역시 인프라와 투자 등 기본 여건 조성이 관건인 셈이다.

38. 황한옥, "경제 개발구들을 설치하고 발전시켜 경제강국 건설을 다그치는 데서 나서는 중요 문제," 『사회과학원 학보』, 2013년 제4호, p. 28, p. 32.

〈농업, 축산업, 수산업 관련 개발구〉

개발구		주요 산업 및 업종
중앙급	강령국제록색시범구	금융, 과학, 관광, 농업, 무역
	진도수출가공구	조선업, 철강업, 금속업, 유리업, 사기공업, 수산업
지방급	압록강개발구	현대농업, 관광휴양, 무역
	해산개발구	수출가공, 현대농업, 관광휴양, 무역
	만포개발구	현대농업, 관광휴양, 무역
	경원개발구	전자제품, 수산물가공, 정보산업, 피복가공, 식료품가공, 관광업
	강남개발구	(농축산지구) 육종, 사료생산, 농업설비 (공업지구) 첨단제품개발, 임가공
	청남개발구	탄광, 현대농업
	속천개발구	현대농업, 과일가공업, 식료업
	북청개발구	과일종합가공, 축산업, 수산가공업
	어랑개발구	농축산기지, 채종, 육종

셋째, 농장책임관리제 체계과정에서 농장법을 수차례 개정했다. 농장법은 2009년 제정된 이후로 2012년, 2013년, 2014년, 2015년까지 4회, 매년 개정한 것이다.

〈농장법 개정 주요 내용〉

	내용	결정
경영활동 원칙	- 특별한 언급 없음	- 농장책임관리제의 실시
운영 관련 제도	- 분조관리제, 작업반 우대제, 독립채산제 실시	- 분조관리제 안에서의 포전담당책임제와 유상유벌제를 정확히 실시
계획지표의 분담	- 언급 없음	- 중앙지표와 농장지표의 구분. 농장은 중앙지표 달성 전제하에 자체로 농장지표 계획화 가능
농업생산조직 및 노동력배치	- 특별한 언급 없음	- 여러 부업생산단위 자체 조직 가능. 직종별 노동력 배치 관련 자율성 확대

	내용	결정
재정 관련 권한	- 특별한 언급 없음	- 농장의 현금 보유 가능. 농장지표 통해 획득 자금의 경영활동 무제한 사용 가능 - 주민들의 유휴화폐자금 동원 이용 가능
결산분배	- 원론적 언급 - 현금 분배 방식	- 현물분배를 기본으로 하면서 현금분배를 합하는 방식
국가수매와 농장의 자율처분	- 일정 수량만 남겨두고 전량 국가에 수매	- 국가 수매량 납부 이후 남은 물량을 농장이 자율적으로 처분 가능
가격제정 및 판매 권한	- 일부 농산물을 직매점 통해 판매 가능	- 국가 수매량 납부 이후 남은 물량을 기관·기업소 등에 판매 가능 - 농장지표와 부업생산물은 농장 자체로 가격 결정 및 판매 가능

* 자료: 양문수, “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법’,” 『통일정책연구』, 제 26권 2호, (2017), pp. 81~115.

농장법은 2012년 법령의 내용이 대폭 수정되었다. 핵심적인 두가지 조항이 개정되었는데, 첫째, 연말 결산분배방식이 현금분배에서 현물분배로 개정되었다. 즉 기존에는 “농장은 사회주의분배원칙에 따라 결산분배를 정확히 실시하여야 한다”고만 규정하였으나 2012년 농장법은 “분배는 현물분배를 기본으로 하면서 현금분배를 결합하는 방법으로 한다.”는 조항을 신설했다(제44조). 둘째 수매방법이 개정되었는데, 제48조 (농업생산물의 수매)는 “수매계획을 수행하고 남은 농업생산물은 농장원총회에서 토의결정하여 농장원들에 대한 분배, 종자와 집짐승먹이의 조성, 농장의 확대재생산 같은데 리용한다”고 규정했다.³⁹

또한 2014년과 2015년의 법 개정을 통해서 농장책임관리제가 한층 강화되었다. 농장은 당해년도 농업생산물 총량에서 국가수매분과 농장원의 식량 분배몫을 제외한 잉여 생산물을 다른 기관·기업소 등에 자율적으로 직접 판매하고 그 판매자금을 농장경영에 필요한 물자의 구입 등에 활용할 수 있게 되었다(제50조). 또한 2014년 법 개정은 ▲ 농장지표로 생산한 농업생산물

39. 법제처 법제교류협력담당관실, “북한의 경제법제 소식-북한「농장법」의 개정 내용 분석,” Legislation Newsletter, 2019년 8월.

과 ▲ 농장 스스로 결정한 부업생산물에 대해서는 농장 스스로가 가격을 결정하고 이 가격으로 판매할 수 있는 권한도 부여했다(제50조). 농장의 재정 권한도 확대되었다. 2014년 및 2015년 개정법에 따르면, 농장은 은행예금을 전제로 현금을 보유하고 이 자금을 경영활동에 사용할 수 있도록 했으며, 자체지표 생산물을 가지고 벌어들인 자금은 경영활동에 제한 없이 쓸 수 있도록 했다. “주민들의 유휴화폐자금을 직접 동원·이용”할 수 있도록 허용했다(제43조). 한편 2015년 개정법은 “계획된 영농물자를 제때에 보장하지 못하였거나 자연재해를 심하게 받았을 경우에는 그에 해당하는 농업생산물을 수매계획에서 조절할 수 있다(제48조)”는 조문을 신설했다.⁴⁰

넷째, 2019년말 당 중앙위 제7기 제5차 전원회의는 농업분야 정책으로 ‘농업발전 5대요소’를 채택했다. 농업발전 5대요소는 기존의 산발적인 농업 정책을 체계적으로 종합적 성격을 가진다. 기존 ‘6.13조치’를 포함해서 기존의 농업 관련 정책을 망라한 식량증산정책의 종합판을 제시한 것이다.

〈농업발전 5대요소〉

농업분야 정책		주요내용	
영농 과학 기술	① 육종, 품종개량 ② 연구기술 ③ 영농기술	종자혁명 과학화 수자화	- 수확고가 높고, 비료를 적게 요구하며 생육기일이 짧고 각종 피해(온도, 병충해 등)에 잘 견디는 우량품종 육종 - 생물공학 등 첨단과학기술 기반 육종기술 및 방법 확립 - 과학연구기관 개편 및 현대적인 물질기술적 토대 완비 - 적지적작, 적기적작 원칙에 따른 품종배치와 비배관리, 토지리용률, 집약화수준 강화 - 정밀농업기술 확립을 통한 과학적인 측정과 분석, 선진 영농기술, 방법 연구도입 - 과학기술보급실 운영의 효율성 강화와 활용의 습관화 - 종자, 물, 에네르기, 자재, 로력의 절약

40. 양문수, “김정은 집권 이후 개정 법령을 통해 본 ‘우리식경제관리방법,’” 『통일정책연구』, 제26권 2호. (2017), pp. 81~115.

농업분야 정책		주요내용	
농자재 보급	① 종자 ② 비료(화학/유기) ③ 농약(화학/유기) ④ 농기계, 비닐박막 등 농자재 개발 및 보급	종자, 비료, 비닐박막, 농기계	- 우량품종 및 새 품종 보급사업 개선 - 환경 영향 최소화 수준의 비료, 농약 등 영농제품 개발 도입 - 능률성 다용도성의 로력절약형 농기계 연구 개발
농업 인프라	① 간석지 ② 토지정리 ③ 물길공사, 저수지, 댐 등	새땅찾기 인프라 조성	- 계획된 논벼재배면적, 강냉이재배면적 무조건 확보 - 10만 정보 간석지개간 사업 - 유실된 부침땅 원상복구 - 지방 땀기논발 포함 토지정리사업 지속 추진 - 농장원 1인당 비경지 1,000포기 이상 알곡작물 심기사업
증산 영농	① 저수확지 증산기술 ② 기관·기업소 분양 ③ 수확효율화	저수확지 영농기술	- 저수확지의 효과적인 영농기술 개발 - 비탈밭과 모래, 자갈, 석비레밭 등 저수확지의 구덩이파기, 땀습지개량, 흙갈이, 밭돌추기, 비옥도 강화 사업 - 저수확지 다수확 경험 기술경험발표회 및 일반화
증산 경쟁	① 증산경쟁요강 ② 분배 ③ 현지도(료해)	정책	- 포전담당책임제, 사회주의분배 원칙 구현을 위한 당적지도 강화 - 정보당 10t이상 알곡내기 운동을 통해 다수확단위, 농장원 배가 - 농업생산목표 수행 달성

* 자료: “농업발전의 5 대요소에 관한 당의 사상의 기본요구,” 『로동신문』, 2019년 12월 30일 ; 제7기 제5차 전원회의 결정.

다섯째, 2020년 간석지건설 5개년계획(2020-2024)을 제정했다. 2020~2024년 5개년 동안 간석지의 경지면적을 10만정보 확대하겠다는 정책이다. 주요 건설 대상은 안석간석지(평안남도), 흥건도간석지(평안북도), 월도간석지(평안북도), 룡매도간석지(황해북도) 등이다. 농업발전 5대요소 ‘간석지 10만정보 확대’를 통한 농업인프라 확대정책의 장기플랜으로 평가가 가능한 정책이다. 농업인프라 확장정책의 핵심과제는 ‘새땅찾기’로 ▲ 간석지건설로 직접 경지면적을 확대하고, ▲ 기존 토지의 정리를 통해 농지활용의 효율성을 높이고, ▲ 물길공사, 저수지, 댐 건설 등을 통해 농지의 물 부족문제를 해소한다는 것이다.

〈간석지 개발 정책〉

	내용	결정
자연개조 5대방침 (1976)	① 총 40만정보 중간 및 산간지대발관개 신규 건설(2~3년내) ② 토지정리 및 개량사업 ③ 15만정보 다락밭조성(16도 이상 비탈밭, 3~4년내) ④ 폭우피해방지 치산치사업(2~3년내) ⑤ 간석지개간사업	- 1963년 4월, 김일성 ‘자연개조론’ - 1976년 10월 당 중앙위 제5기 제12차 전원회의 결정 - 10만정보 간석지개간(사회주의건설 10대전망목표)
4대 자연개조사업 (1981)	① 30만 정보 간석지 개간(~1988) ② 20만 정보 새땅 찾기(~1988) ③ 남포갑문(서해갑문)(~1984) ④ 태천발전소 건설(~1984)	- 1981년 10월, 당 중앙위 제6기 제4차 전원회의
간석지건설 5개년계획 (2020)	- 2020~2024년 5개년 - 안석간석지(평안남도), 건도간석지(평안북도), 월도간석지(평안북도), 룡매도간석지(황해북도)	- 2019년 12월, 당 중앙위 제7기 제5차 전원회의 결정 - 10만정보 간석지 개간*

* 자료: “농업발전의 5대요소에 관한 당의 사상의 기본요구,” 『로동신문』, 2019년 12월 30일;
 당 중앙위 제7기 제5차 전원회의 진행중 발표된 농업정책으로 중앙위 결정사항으로 파악 ;
 “간석지건설 5개년계획의 첫해부터 승리자의 영예를 떨칠 열의밑에,” 『로동신문』, 2020년
 1월 12일.

여섯째, 2021년 제8차 당대회에서 치산치수전망계획(2021-2030)이 추진되었다. 제8차 당대회는 치산치수사업 평가로서 “나라의 산림자원을 늘이기 위한 전국가적, 전국균적인 투쟁속에서 100여만정보의 산림이 새로 조성되고 치산치수와 국토환경보호, 도시경영사업에 필요한 역량과 수단들이 마련”되었다고 강조했다.

치산치수사업의 과제로서 ▲ 산림을 비롯한 생태환경의 전반적인 실태를 조사장악하며 계절별, 년도별 변화상태에 대한 분석결과에 따라 정확하고 기민하게 대응하는 문제, ▲ 국토환경보호와 관련한 법규범과 세칙들을 바로 제정하고 엄격히 시행하는 문제, ▲ 치산치수사업에 힘을 넣어 자연재해를 미리 막는 문제, ▲ 도로건설과 관리에 계속 큰 힘을 넣는 문제, ▲ 국가적으로 동서해안건설을 통이 크게 내밀어 인민들의 생명안전과 국토를 보호하고

나라의 해안연선을 해양국의 체모에 맞게 일신하는 문제 등이 제시되었다. 전망계획의 주요 목표는 농업분야 인프라 조성관리 및 보호임을 분명히 했다.

〈치산치수전망계획 및 사업계획〉

	사업계획
제도화 사업	- 환경보호법 수정보충(제36조 치산치수) 2021년 6월 - 치산치수전망계획(2021년-2030년 추정) - 산림조성전망계획(2015년-2024년) - 림농복합경영전략(2014년-2023년)
산림복구사업	- 산림건설총계획 - 양묘장 나무모 생산의 과학화, 공업화, 집약화 - 방풍림 조성 및 키큰나무 밀식조림 - 수림화, 원림화 - 산림의존도 감소: 딸감문제 해결, 목재소비 절감사업
사방야계사업	- 강하천 정비사업: 강바닥 준설, 물길직선화, 제방장석쌓기 - 호안림 조성 - 강하천보호시설물 보수 관리 - 방조제 등 영구적 해안구조물 건설 관리
저수능력 강화사업	- 저수지 저수능력 조성 - 대규모, 중소형 저수지 축성 - 양수동력설비 관리
과학기술 강화사업	- 기상수문국 중앙기상예보대의 홍수예보 체계 강화 - 주, 월별 기상조건 예보 컴퓨터화상망체계와 지령지휘체계 보강 - 산사태감시기술
국가 재난관리체계 강화 사업	- 국가비상재해위원회의 통일적 지휘체계 강화 - 국토환경보호, 도시경영부문의 피해예상지역 관리 강화 - 채취공업, 수력발전, 철도운수 등 산업별 대응체계 강화

* 자료: “토지를 보호하기 위한 적극적인 활동,” 『조선중앙통신』 2021년 6월 17일; “환경보호법 수정보충,” 『조선중앙통신』 2021년 6월 17일; “큰물과 태풍피해를 막기 위한 준비를 철저히 갖추자,” 『민주조선』 2021년 6월 2일.

농업분야 주요 실적: “최고수확년도 돌파”와 순천리비료공장 준공과 조업 개시

농업정책의 성과를 꼽으라면 두 가지로 정리할 수 있다. 먼저, 농업정책의 추진으로 식량생산량에 변화가 나타났다. 북한은 2021년 제8차 당 대회에서

식량생산량과 관련해서 의미심장한 내용을 발표했다. 거의 모든 산업부문이 생산계획에 미달했지만, (최근 5년동안)농업부문 만큼은 “지속된 흑심한 가물과 큰물, 모든것이 부족한 속에서도 과학농사, 다수확열풍을 세차게 일으켜 알곡생산량을 전례없이 높이는 성과”를 달성했다는 것이다.⁴¹

발표내용이 사실이라면, 최근 5년 중에서 적어도 3년은 식량생산계획을 초과했거나 생산계획에 근접한 것으로 보인다. 2016년의 “최고생산년도수준 돌파”, 2019년의 “최고수확년도 돌파”, 2020년의 “올곡식생산계획 넘쳐 수행” 실적이 그 근거이다.

둘째, 순천린비료공장 건설을 꼽을 수 있다. 북한 농업분야에서 규모가 큰 화학비료공장은 흥남과 남흥의 2대 질소비료공장 뿐이다. 그런데 농업분야 숙원사업이었던 대규모 인비료 공장이 건설된 것이다. 지난 4월 조선중앙통신은 순천린비료공장이 “기술공정들을 과학기술적으로 완비하면서 많은 량의 고농도린안비료를 생산보장하였다”고 보도했다.

〈최근 5년 북한의 식량증산실적〉

	주요내용	출처
2020	“당이 제시한 올해 알곡생산목표를 기어이 점령할 열의드높이 펼쳐나선 각지 농업부문 일군들과 근로자들은 과학농사열풍, 다수확열풍을 세차게 일으켜 (2020년) 올곡식생산계획을 넘쳐 수행 하였다.”(농근맹중앙위원회)	“올곡식과 올과일생산목표점령을 위한 2020년 사회주의경쟁총화 진행”(『로동신문』, 2020.9.27.)
2019	“조선로동당 위원장동지께서는 적대세력들의 악착한 제재로 말미암아 많은 제약을 받고 불리한 기상기후가 계속된 조건에서도 (2019년) 올해 농사에서 최고수확년도를 돌파 하는 전례없는 대풍이 마련되는데 대하여...”	“조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도”(『로동신문』, 2020.1.1.)
2016	“당의 농업혁명방침의 요구대로 과학적인 영농방법과 우량품종을 적극도입하며 영농물자를 적기에 보장하는것을 비롯하여 농업생산을 늘이는 데 힘을 집중함으로써 (2016년) 알곡생산에서 최고생산년도수준을 돌파 하는 자랑스런 성과를 이룩하였습니다.”	“조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제13기 제5차회의 진행”(『로동신문』, 2017.4.21.)

* 자료: 북한 언론 보도 기준.

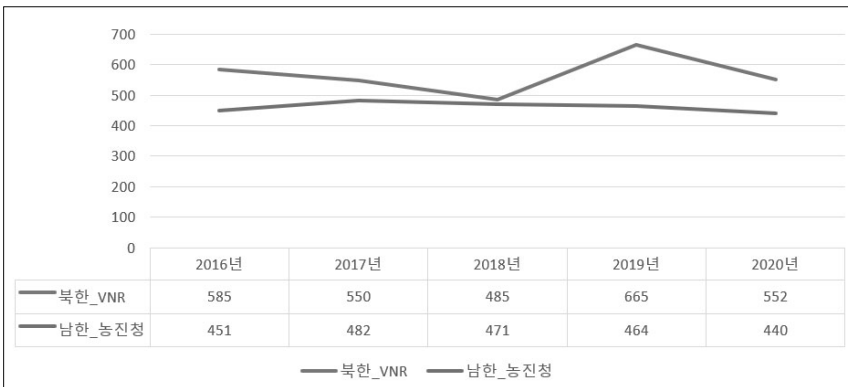
41. “조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021년 1월 9일.

한편, 북한 당국은 식량생산량을 VNR보고서에 최초로 공개했다. 장기적인 식량생산 목표로 700만 톤을 제시하고 2016년 585만 톤에서 2020년 552만톤에 이르기까지 최근 곡물생산량을 발표한 것이다. 사실 공식적인 생산량을 수치화해서 발표한 적은 없지만, 생산량의 증가 추이는 언론보도를 통해 간접적으로 확인되기도 했다.

그러나 아래 그림에 보듯이 남북한의 공식적인 식량생산량 추정치에 많은 차이가 발생한다. 최고 생산년도인 2019년은 약 200만 톤, 2020년은 112만 톤으로 큰 차이를 드러낸다. 그러나 최저 생산년도인 2018년은 약 14만 톤 차이만 보일뿐 data가 매우 근접해 있다.⁴² 남북한의 공식적인 곡물생산량 추정치의 차이에도 불구하고 북한의 식량생산량은 과거 고난의 행군 시기를 벗어난 것만은 분명해 보인다.

〈식량생산량 차이〉

(단위: 만 톤)



북한의 식량생산량 증가 요인으로는 화학비료(질소) 및 , 유기질비료의 공급능력확대 가능성이다. 흥남비료연합기업소, 남흥청년화학연합기업소의 2

42. 생산량 차이의 발생 원인은 (가설1) 농진청의 보수적 추정방법 유지, (가설2) 조곡과 정곡 차이, (가설3) 수확후 손실분 처리, (가설4) 북한의 계획의 생산량 등의 이유에서 차이가 발생할 가능성이 높는데, 지속적인 관찰과 연구가 필요하다. 특히 가설1과 가설4의 가능성이 높아 보이는바, 계획의 생산량은 ▲ 개인텃밭 등의 생산량, ▲ 공장기업소의 부업지 생산량, ▲ 협동농장의 자체기금(영농자금)용 생산량, ▲ 당-정-군 등 식량생산 특수단위의 생산량 등이 있다.

대 질소비료공장 생산량은 농업현장의 수요를 완전히 보장하자는 못하지만, 낮은 수준이지만 질소비료 생산량이 증가하고 있는 것으로 보인다. 최근 이들 공장은 생산시설의 개선(보수) 현대화와 생산능력확장공사를 매년 진행하고 있다. 특히 최근 들어 생산능력확장공사와 설비의 개선현대화가 주기적으로 추진되고 있다.

홍남비료련합기업소는 2018년에 “액체암모니아탱크(무게 60t, 높이 10여 m) 여러개를 설치”하고, 2019년에는 “두 기의 가스발생로 동시 가동 기술, 가스발생로 점화시간 단축 방법 개발”을 발표했다. 2020년에는 “2호가스발생로, 45t보이라, 원료직장의 회전건조로증설공사, 요소2계열환원복구” 등 비료생산능력확장공사를 시작해 11월 “생산설비 대보수”를 마쳤다고 『로동신문』이 보도하고 있다. 또한 2020년 온실 및 수경재배용 “영양액비료공장 건설을 완공”하고 생산을 개시해 2020년 9월 현재 “수요에 따라 공급”중이라고 밝히고 있다.

또한 남흥청년화학련합기업소도 해마다 비료생산능력 확장공사를 지속적으로 진행중이다. 2018년에는 “주체비료생산공정 대보수 및 능력확장공사를 짧은 기간” 끝냈고, 2019년에는 “75t보이라 3기 건설, 건조로들과 열풍로 설치, 대형압축기 설치 기초공사, 1만5천㎥ 가스탱크와 가스발생로, 변성 가스탈류탑 등 설비 제작설치”했다. 또한 2020년에도 생산능력확장공사를 추진했고, 12월 “마감단계”라고 전하고 있다.

한편, 2020년 5월 준공한 순천린비료공장이 비료생산 소식을 알렸다. 조선중앙통신 4월 9일 기사는 순천린비료공장이 “기술공정들을 과학기술적으로 완비하면서 많은 량의 고농도린안비료를 생산보장하였다”고 보도했다. 또한 보도에서 화학공업성은 2021년 “영농물자를 우선적으로 생산보장”하는 과정에서 홍남과 남흥의 두 공장이 비료생산능력확장공사와 촉매를 개발하면서 “1.4분기에 계획된 영농물자(질소비료 등)를 원만히 보장”했다고 밝히고 있다. 그러나 기사의 내용에 따르면 “생산공정”이 아닌 “기술공정들을 과학적으로 완비하면서” 생산을 진행했다는 점에서 “생산정상화”보다는 시험생산 단계로 평가할 수 있을 것이다.

이유는 첫째, 공장의 조업 및 생산 관련 기사가 해당 기사가 단 1건이라는

점이다. 순천린비료공장의 조업 관련 간접적인 정황보도는 지속적으로 등장하고 있다는 점에서 생산정상화 단계보다는 본격적인 생산을 앞둔 시점일 가능성이 높다.⁴³ 둘째, 최근까지 순천린비료공장이 설비 및 자재 문제로 생산정상화가 지체되고 있다는 대북 관련 매체의 보도가 등장하는 등 본격적으로 대규모 생산단계에 진입했다는 근거가 매우 부족하기 때문이다.⁴⁴ 셋째, 공장의 원료인 ‘린정광생산’ 관련 소식이 지속적으로 보도되고 있다.⁴⁵ 따라서 인비료 생산이 매우 높은 수준의 과학기술을 요구하는 산업이라는 점에서 가까운 미래에 “생산정상화”를 선언할 가능성이 높다.⁴⁶

순천린비료공장 생산 조업이 중요한 이유는 이 공장이 농업 및 화학분야에서 차지하는 위상을 살펴보면 알 수 있다. 새로운 화학비료 공장에 대한 북한 지도부는 상상 이상의 정책적 관심과 지원을 지속해 왔다. 김정은 위원장을

-
43. “화학공업부문 ... 린비료생산의 정상화를 실현할수 있게 불합리한 생산공정들을 하루빨리 완비하기 위한 사업 등 현실에서 절박하게 제기되는 과학기술적문제들을 해결하는데서 일련의 전진,” 『로동신문』, 2021년 5월 19일; “올해에 들어와서만도 순천린비료공장, 등 대상건설장 현장치료대활동은 ... ” 『로동신문』, 2021년 5월 13일; “공장대학들에 촉매화학공학강좌를 개설 사업 적극 추진 ... 흥남비료련합기업소 흥남공업대학, 2.8비날론련합기업소 사포공업대학, 남흥청년화학련합기업소 안주공업대학, 순천화학련합기업소 순천화학공업대학, 순천린비료공장 순천공업대학에 촉매화학공학강좌가 새로 개설되게 된다,” 『로동신문』, 2021년 4월 5일.
44. “순천인비료공장의 ‘꿈’... 다른 공장서 만든 비료 포장·출하,” 2021년 7월 21일; “北, 순천인비료공장 설비 요청에...中 ‘金’싸게 달라,” 『데일리NK』, 2020년 11월 3일.
45. “과학기술의 위력으로 ... 영유광산, 풍년광산, 대동강축전지공장 일군들과 로동계급도 상반년 인민경제계획을 기한전에 넘쳐 수행,” 『로동신문』, 2021년 6월 17일; “영유광산, 풍년광산에서는 과학연구단위들과의 협동밀에 린정광생산에서 없어서는 안될 시약을 국산화하였으며 선광실수율과 함께 품질을 높이기 위한 방도들을 찾아 실천에 도입,” 『로동신문』, 2021년 6월 17일; “지난 4월부터는 그것을(선광작업에 절실히 필요한 시약) 자체로 생산보장하고 있다. 영유광산 지배인 강남일,” 『로동신문』, 2021년 6월 4일; “린정광을 생산하는 증산, 영유광산에서도 선광작업에 쓰이는 시약이 부족하여 1.4분기간 생산을 원만히 내밀지 못하였다. 하지만 지금은 과학연구단위와의 협동밀에 시약을 국산화하였다. 지난 4월 생산계획을 수행하였으며 ... 린비료공업관리국의 적극적인 지도와 방조도 시약의 국산화를 실현하는데서 중요한 역할,” 『로동신문』, 2021년 5월 12일; “우리 나라 굴지의 린회석생산기지인 풍년광산 ... 최근년간 생산토대를 보강확대하여 높은 린정광생산능력을 조성 ... 공기기계식부선기들을 제작설치하는 성과 ... 생산과 경영활동을 과학적으로 진행할수 있는 통합생산체계에 구축 ... 채취공업성에서는 풍년광산을 본보기, 표준광산으로 꾸리고 일반화하는 사업 ... 성에서는 채굴과 운광능력을 높이기 위한 설비보장대책을 세우고,” 『로동신문』, 2021년 2월 7일.
46. 강원도의 안변린비료공장도 본격적으로 생산조업을 준비하고 있는 것으로 보인다. “안변린비료공장 ... 비료의 질보장에서 편파성을 (해결할) 여러대의 원료자동평량기가 새롭게 제작설치 ... 린비료생산원가를 낮추기 위한 연구사업이 계속 진행,” 『로동신문』, 2021년 2월 22일.

비롯해서 지도부는 2017년 7월 공장 착공식 이후 건설현장을 빈번하게 방문했는데, 2018년부터 2020년말까지, 최고지도자의 현지도와 내각총리 등 지도부의 현지료해가 17차례 집중되었다. 김정은 위원장이 2020년 1월 현지도, 5월 준공식 참석 등 2회, 내각총리(김덕훈, 김재룡, 박봉주)가 공장 건설현장과 생산정상화 독려 11회, 박봉주 국무위원회 부위원장이 4회, 최룡해 국무위원회 제1부위원장이 1회 현장방문을 방문했다. 한편, 지도부가 인광석 생산지인 풍년, 증산, 영유, 신계광산 등 침수 광산복구와 원료 생산을 독려하기 위해 방문한 8회를 포함하면 무려 26회 방문(룡성기계연합기업소 등 관련 기계 및 설비 생산을 위한 공장 방문은 제외)기록을 수립했다.

산업분야 주요 생산시설 방문횟수와 비교하면, 동일한 기간 화력발전소가 28회(평양화력발전소 8회, 동평양 6회, 북창 8회, 청진 1회, 순천 3회, 청천강 2회), 제철소가 19회(황해제철 11회, 김책제철 8회), 질소비료공장이 17회(홍남 9회, 남흥 8회) 등이다. 그중에서 개별 생산단위로는 황해제철연합기업소가 11회 방문으로 최다 빈도를 보이고 있다.

〈순천린비료공장 건설 및 생산준비〉

시점	건설 및 생산과정	비고
2021. 4.9	- 화학공업성, <u>순천린비료공장 고농도린비료 생산보장</u> - <u>“순천린비료공장, 기술공정들을 과학기술적으로 완벽하면서 많은 량의 고농도린안비료를 생산보장하였다.”</u> - 화학공업성, 1.4분기 계획 영농물자 우선 생산보장 추진	- 준공 1년 생산시작
2020. 5.2	- 완공 - 원료투입으로부터 제품포장(원료가공공정, 황린생산공정, 린안생산공정, 제품포장공정)까지 모든 공정 자동화 - 공장건설 핵심 황린전기조립공사 및 린정광, 무연탄 성형 성공, 황린전기로안정화기술 연구도입 - 저품위광석으로 고농도린안비료 대량생산 - 린비료 시비만으로 알곡 수십만 증수 가능	- 전신 순천석회질소 비료공장 - 2017년 7월 착공 - 2019년 3월 본격 공사 - 2020년 4월부터 시운전
2020. 2.18	- 설비자재 등 물자지원: 국가설계총국, 사회과학원, 국가관광총국, 농업성, 농민맹중앙위원회, 대외경제성, 체육성, 인민봉사지도국, 기계공업성, 내각사무국, 국가과학원, 외무성, 유원지총국, 건설건재공업성, 국가건설감독성, 수산성, 조선중앙통신사, 중앙통계국 등	- 재정, 설비지원

시점	건설 및 생산과정	비고
2020. 2.5	- 리수복순천화학공업대학, 린회석성형 및 가공기술 확립 - 김책공업종합대학, 황린생산공정과 린안생산공정 안전성 보장 - 함흥화학공업대학, 니린연소로 연속운영 보장 - 국가과학원 함흥분원과 평양건축대학 등	- 기술지원
2020. 1.7	- 고농도린안비료 대량생산 공장건설 마감단계 - 기본생산공정들과 보조생산공정건설대상, 교양 및 생활구역 대상 건설 - 공장건설과 린회석광산환원복구사업 조기 완공 및 생산정상화 주문	- 김정은 현지지도 - 내각, 화학공업성, 채취공업성
2018. 3.23	- 연간생산량, 전국적 수요 보장 가능 - 수백종 수천대 설비 제작조립 과제	- 남흥화학설계연구소
2017. 7.16	- 착공식 - 박봉주 내각총리, 장길룡 화학공업상 등 참석	

* 자료: 북한 언론 보도 기준.

순천린비료공장 준공식에서 김정은 위원장은 “우리 나라 화학공업을 한계 단 도약시키는데서 중요한 계기”가 마련되었으며, “마음놓고 당이 제시한 알곡고지를 점령하는데 전심”할 수 있게 되었다고 선언할 정도로⁴⁷ 대규모 인비료공장 준공과 인비료 생산은 북한의 식량증산을 위한 ‘사변적 사건’이다. 화학비료는 질(N), 인(P), 칼륨(K)의 3대 요소가 필수적이지만, 그 동안 흥남과 남흥의 질소비료로 ‘그럭저럭’ 버텸왔기 때문이다.

북한의 농업 현장 반응도 기대감이 매우 큰데, “린비료를 제대로 주지 못하여 봄내, 여름내 애써 가꾼 농작물이 풍만한 결실을 맺지 못해 속태우던” 상황에서 “농사에서 제일 걸린” 문제가 “린비료이며 린비료만 제대로 시비하여도 알곡을 수십만이나 증수”할 수 있게됨으로써 공장 준공과 조업은 “농업근로자들의 한”을 풀어주는 “일대 경사”라는 것이다.⁴⁸

북한 농업분야가 그동안 만성적인 비료부족 현상에 대처하는 방법은 유기

47. “순천린비료공장 준공식 성대히 진행, 경애하는 최고령도자 김정은동지께서 준공식에 참석하시며 몸소 준공테프를 끊으시었다,” 『로동신문』, 2020년 5월 2일.

48. 박봉주, “순천린비료공장 준공식에서 한 당중앙위원회 부위원장인 박봉주동지의 준공사,” 『로동신문』, 2020년 5월 2일.

질비료의 생산확대였다. 유기질비료 생산 『로동신문』 농업 관련 기사중에서 가장 높은 빈도를 보이는 주제이기도 하다. 북한 농업에서 유기질비료는 식량증산의 중추적인 역할을 담당한다. 그만큼 유기질비료 의존도가 높다. 그런데 최근 유기비료 생산과 관련해서 주목할만한 변화가 나타나고 있다. “유기질(복합)비료생산공장(기지)”의 개건(보수) 현대화와 신규조성이 강조되고 있는 것이다. 협동농장 등 개별 생산 단위가 자율적으로 추진하던 유기질비료생산이 국가적인 수준에서 체계적으로 관리를 시작한 것으로 보인다. 도, 시, 군 등 행정기관은 물론 개별 협동농장별로 ‘생산기지, 생산공장’을 개건 현대화하고 신규 시설을 건설하고 있다. 이러한 현상은 유기질비료의 생산을 늘이고 화학비료 의존도를 낮추는 효과를 유도하기 위한 방법으로 평가할 수 있다.

『로동신문』은 2020년 전국적으로 유기질복합비료공장이 건설된 결과 ▲ “전국적으로 수십만의 유기질복합비료”가 생산되었으며, 질적으로 ▲ “성분 함량이 기준에 도달한 유기질복합비료” 농촌에 공급하고 있으며, ▲ “유기질 복합비료공장 종업원들의 생활조건을 잘 보장”해 “생산실적은 하루가 다르게 계속 높아지고 있다”는 사실을 강조하고 있다.⁴⁹ 전국적으로 추진된 “유기질복합비료공장(기지)” 건설 및 개건현대화 사업은 2021년 대부분 완공된 것으로 보이며, “지난해말까지 여러 구역, 군에서 유기질복합비료공장건설이 속속 끝나고 생산에 진입”했다.⁵⁰ 유기질비료의 생산과 유통이 체계적이고 조직적인 시스템을 통해 농사현장에 지원된다면 화학비료 공급이 취약한 상황에서 식량증산에 긍정적인 영향으로 작용할 것으로 평가할 수 있다.

최근 진행되고 있는 비료공급 정책의 주요 변화는 3가지 측면에서 전환적인 계기를 마련하고 있다. 첫째, 순천린비료공장의 준공과 인비료 생산개시, 둘째, 유기질비료공장의 전국적 체계화와 통일적 관리체계 구축, 셋째, 질소 비료공장의 주기적인 생산능력확대사업 진행 등이다. 결론적으로 화학비료(질소와 인)와 유기질비료(공장시스템)의 공급체계가 조직적이고 시스템화하고 있다는 점이다. 추가해서, 순천린비료공장의 생산정상화 단계에서 칼륨비

49. “질 좋은 유기질복합비료생산에 박차를,” 『로동신문』, 2021년 4월 24일.

50. “지역적발전을 위한 작전과 지휘를 짜고들어, 남포시에서,” 『로동신문』, 2021년 2월 28일.

료공장이 추진될 가능성이 높는데, 칼륨비료공장 건설이 본격적으로 추진되고 생산이 진행되는 시점에서 북한 농업은 또 한 단계 발전하는 계기가 될 수 있을 것이다.

북한의 식량생산량 증가의 또 다른 요인은 농업인프라 개선의 영향이다. 최근 잦은 수해피해에도 불구하고 북한은 농업발전 5대요소의 하천정비와 제방쌓기 등 농업 인프라 개선을 지속적으로 추진하고 있다. 2020년 연말 『로동신문』에는 흥미로운 기사가 등장했다. 평안도의 성천군, 운산군, 회창군이 치산치수사업을 통해 수해를 방지한 경험을 보도한 것이다.⁵¹ 신문은 “(2020년) 올해는 이 세 군의 인민들에게 있어서 더욱 잇을수 없는 해이다. 올해에 세찬 폭우와 태풍이 몇차례나 나라의 전반적지역을 휩쓴 사실은 누구나 알고 있다. 그 파괴력은 상상을 초월하는것이였다. 그런데 놀랍게도 이 지역들에서는 자그마한 피해도 입지 않았다. 운산군에서만도 하루에 1,300여mm의 큰비가 내렸는데 그것은 군이 큰물로 혹심한 피해를 입었던 2013년에 비해볼 때 거의 세배가 되는 량이였다. 성천군에서도 며칠동안 퍼붓는 큰비에 비류강이 몇번씩이나 불었다. 하지만 단 한채의 살림집도 파괴되지 않았고 한평의 땅도 류실되지 않았다.”고 보도했다.

그럼에도 불구하고, 2021년 1월 농업상(농업장관) 겸 내각부총리 주철규는 “가물과 큰물, 태풍 ... 대책을 예견성있게 세우지 못하고 치산치수사업을 일관하게 내밀지 않아 농업생산에서 손실”이 발생하고 있다고 말했습니다. 치산치수사업을 추진하고 있지만, 여전히 과제가 많다는 점을 인정하고 있다.

따라서 체계적인 수해방지와 농지 확장을 위한 치산치수사업의 지속적인 추진과 전망계획을 수립하고 있다. 치산치수사업의 사례는 토지정리, 물길정비, 새땅찾기이다. “새땅을 더 많이 찾아내여 경지면적을 늘이는데 알곡증산의 예비가 있고 인민들의 식량문제, 먹는 문제해결의 돌파구”를 마련하겠다는 것이다. 북한 언론에 등장하는 공식적인 새땅찾기 실적은 2020년에 16,600여정보(1정보≈1ha), 2019년에는 8,350여 정보이다. 새땅찾기는 간석지개

51. 치산치수사업은 국토관리사업과 유사한 정책으로, 나무심기를 기본으로 하천 준설, 물길 직선화 등 정비, 하천주변 농경지 개발 등 종합적인 농업인프라 정책으로 2019년부터 부쩍 강조하기 시작했다.

발, 토지정리, 하천정비, 강과 하천의 직선화, 공공건물이전 등의 방법이 총동원된 결과이다. 이 중에서 주목할 부분은 하천정비와 간석지개발사업이다.

하천정비는 대표적인 수해방지사업이다. 하천준설, 제방쌓기, 물길직선화가 진행되면서 자연스럽게 주변에 농경지가 개발된다. 수해를 방지하고 농경지도 확보하는 일거양득의 정책인 셈이다. 봄철과 가을철 연 2회 국토관리총동원사업이 추진 중이고 “강과 하천을 보유한 시, 군은 해마다 국토관리총동원기간 4km구간을 본보기(시범사업)로 작업”을 의무화하고 있다.

간석지개발 사업도 주목할 필요가 있다. 서해안 간석지를 개발해 대규모 농경지를 확보하는 정책이다. 간석지개발은 이전 시기에도 꾸준히 추진되어 온 사업으로 2020년 새로운 ‘간석지개발계획 5개년계획(2020~2024년)’을 발표했다. 개발 목표는 농경지 10만정보 확보이다.

2020년 9월 평안남도 안석간석지가 2017년 5월 1구역공사 착공 이후 2019년 3월 1차 물막이공사 마감 이후 3년만에 완공 소식을 전했다. 북한의 경지면적은 1,925,917정보(1,910,000ha, 2018년 통계청 기준)로 추정된다. 2020년 4월 현재 북한에서 건설중인 간석지에서 “2,000여정보의 포전”이 정리되었다.⁵² 룡매도간석지건설에서 “800여정보의 간석지에서 바닥수평고루기, 논두렁짓기, 포전도로건설, 용배수로공사”를 통해 “수백정보의 간석지를 농경지”(로동, 5.21)를 조성했고, 흥건도간석지건설에서 2020년 “2,000정보의 흥건도간석지내부망공사”를 진행했다는 것이다.⁵³ 한편, 안석, 룡매도간석지 개발목표는 약 80㎢(8,067정보)로 2010년 완공된 대계도 간석지 규모와 유사한 여의도 면적의 27배 규모의 새로운 농경지가 새로 개발될 예정이다.

52. “각지에서 간석지건설 본격적으로 추진,” 『로동신문』, 2020년 4월 7일.

53. “간석지내부망공사에 진입, 성과 확대 룡매도간석지, 흥건도간석지,” 『로동신문』, 2020년 5월 21일.

〈주요 인프라 건설 실적〉

	위치	일정	내용	비고
안석 간석지	평안남도	2020.9.17. 2019.3 2017.5	- 완공 - 1차 물막이공사 결속 - 착공	
월도 간석지	평안 북도	2019.6월	- 착공	
홍건도 간석지	평안 북도	2020.4.7 2016.10.5	- 2단계 1구역 1,600여정보 외부망공사 완공 - 1단계 결속	- 2구역 1,800여정보
룡매도 간석지	황해 남도	2015.10.23	- 6구역 준공	- 2단계 수천 정보
황해 남도 물길 공사	황해남도 은천군 웅진군 해주시	1, 2단계 2012.1월 ~ 2017.4월	- 개천~태성호 물길 150km 3년간 공사 - 대규모 자연흐름식 관개공사 완공 - 간석지 논물떼기, 홍수방지, 양수기 이용 대체 등 성과 - 이외 큰물피해 위험 해소를 위해 강화천 정리사업 추진 (강하천바닥파기, 물길바로 잡기, 물길정리 등)	- 곡창지대 재령벌 등 관개공사로 알곡생산량 확대

식량생산량 증대와 더불어 대규모 축산, 과수, 채소단지가 조성되었다. 대규모 축산단지인 세포등판이 5년의 건설기간을 거쳐 조성되었고, 과수, 남새(채소)농장, 대규모 양묘장이 지난 10년 동안 전국에 건설되었다.

〈농업분야 주요 건설 실적〉

	위치	일정	내용	비고
세포 지구 축산 기지	강원도 세포군 평강군 이천군	2012.12월~ 2017.10.27	- 619km ² (5만 정보) 규모 - 자연풀판 약 1억2천만 평, 인공풀판 약 3천만 평 - 목장, 풀판보호림, 세포축산연구소, 수 의방역소, 검역우리 등 시설 건립 - 590여 건 건축물 설계, 수백동 살림집 과 축사 건설 - 축산물 가공기지인 평강고기가공 공장 과 사료가공공장 건설 - 2천여 km 방목도로와 360여km 배수로 - 무동력관수체계, 신재생에너지 적용, 가 축배설물 활용 전기·연료문제 해결	- 최대 축산 기지

	위치	일정	내용	비고
고산 과수 농장	강원도 고산군	2011.6월 확장공사 지시 ~ 2014.12월	- 과수밭 2,850정보(약 28.3km²) - 농장원 4,600명, 주민 1만3천명 거주 - 저장고, 가공공장, 비료생산기지, 문화 주택, 공공건물 개선 - 2천여 세대 문화주택 건설, 제대군인부 부 새집들이	- 1947년 1,740여 정보 농장 에서 확장
장천 남새 전문 협동 농장	평양시 사동구역 장천지구	2008년이후 현대화 추진 2014.6월~ 2015.7.1	- 총 69정보(약 684천m², 온실 45정보 665동) - 약 4백 세대 살림집, 1300여명 종장원 - 남새온실(토벽식 박막온실, 연동온실 등 설치등), 살림집, 편의시설 준공 - 양어장, 장천원(종합봉사기지), 과학기술 보급실, 인민병원 등 포함	- 농촌문화건 설본보기, 농업과학 화, 정보화 추진
중평 남새 온실 농장과 양묘장	함경북도 경성군	~2019.12.6	- 부지 200여 정보, 1,000m² 반궁륭식 2중박막온실 300동 포함 총 320동 수경온실과 토양온실 - 수백세대 살림집, 공공건물 등 - (양묘장) 수집정보면적, 수지경판온실, 야외재배방 - (농장) 1,000m² 반궁륭식 2중박막온실 300동을 포함, 총 320동 수경온실과 토양온실 등	- 최초 대규 모남새온실 농장 - 지역난방, 온도습도, 영양액공급 실시간 조절 복합식 프로 그램 도입
순천린 비료공장	평안남도 순천시	2017.7 ~ 2020.5	- 연면적 수만m², 3만5천 톤급 인산질 비료 생산설비 등 70여개 대상 건물 건설 완공 - 생산구역, 교양 및 생활구역 구분 - 원료가공공정 건설 100% 국내원료, 자원 의거 - 자동원심분리기, 전극자동승강장치 등 설비 국산화 비중 확대 - 황인전기로안정화기술 등 과학실정에맞게 도입	- 순천석회질 소비료공장 철거 후 현대적 화 학비료공장 농업전선병 기창 역할

* 자료: 김두환 외, “북한 김정은 시대 주요 건설사업의 현황과 특징,” 『북한토지주택리뷰』, LH토지주택연구원, 2020년 4호.

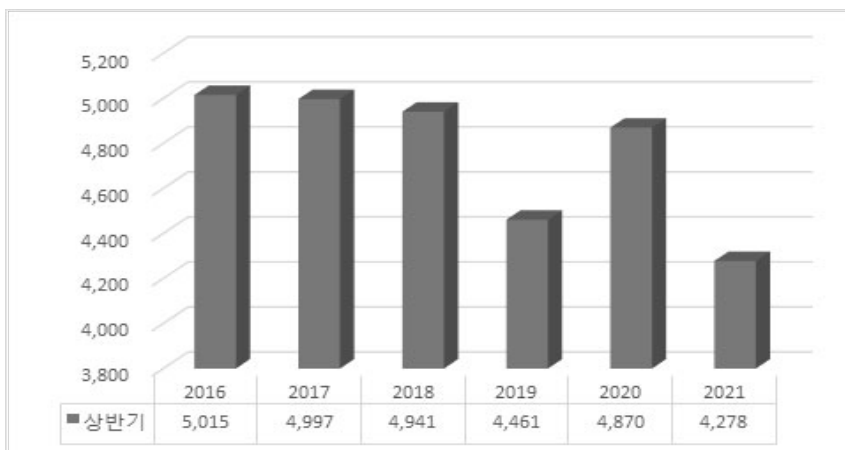
2021년 북한 식량상황_시장가격 안정요인⁵⁴

2020년 자연재해와 곡물 및 화학비료 수입량 감소의 영향이 2021년 식량난으로 이어질 것이라는 국내외 다수 전문가들의 전망에도 불구하고, 상반기 시장 쌀가격은 비교적 안정적인 추이를 유지했다.

시장 쌀가격 안정요인으로 첫째, 계획외 생산 농작물의 영향이다. 북한에서 계획외 식량생산이 발생할 수 있는 영역은 ▲ 개인텃밭, ▲ 기관, 공장, 기업소 부업지, ▲ 협동농장 자체기금(영농자금)용 생산분, ▲ 당-정-군 등 식량생산 특수단위 생산분 등이다. 추가해서 ▲ 국가전략물자 공급의 시장 공급도 고려해볼 수 있다.

이른바 ‘5.30조치’의 핵심적인 정책전환이 계획외 생산물에 대한 생산단위의 자율성 확대라는 점에서, 계획에 잡히지 않는 개인, 공장기업소, 협동농장, 군부대 등 특수단위에서 생산되는 곡물의 양은 시장가격을 안정시키는데 주요한 역할을 할 수 있다. 특히 5.30조치 시행이후 개인농업 발전과 협동농장 운영의 자율성이 강화되면서 북한 주민들이 최소한의 식량 자급능력을 확보하고 있을 가능성이 높기 때문이다.

〈년도별 시장 쌀가격 추이: 상반기(1~6월 평균가격)〉



* 자료: www.dailynk.com, 단위: 북한 원.

54. 김일한, KIEP “최근 북한 경제 부문별 동향 및 평가,” 전문가 간담회 발표자료, 2021.6.24.

둘째, 본격적인 봄작물 출하의 영향이다.⁵⁵ 북한 시장에는 5월말부터 ‘앞그루작물’인 올감자(봄감자)와 밀, 보리가 출하를 시작한다. 특히, 평안남도 내륙지역을 중심으로 협동농장의 자체 영농자금용 봄감자가 시장에 출하되기 시작하면서 식량 가격이 하락했다. 봄감자는 농장의 영농자금 마련을 위해 경작지의 밭이랑 사이에 심은 것으로 국가식량생산계획에 포함되지 않는 품목으로 알려진다.

구체적인 사례로는 평안남도 은산군 협동농장에서 장마당 직거래로 판매되는 봄감자 1kg 가격은 600원이며, 100kg~500kg 단위로 판매되며, 장마당 매대에서 약 700원/kg에 거래되었다. 이러한 현상은 공장 부업지, 개인 떼기밭(텃밭)에서 봄감자가 생산되면서 자체 식량분을 제외하고 나머지가 장마당에서 유통되기 때문이다. 최근 평안북도 용천장마당에 봄감자가 대량으로 유통되고 있는 것으로 알려진다.⁵⁶

한편, 유엔식량농업기구(FAO: Food and Agriculture Organization)는 2020/2021 북한 식량생산량을 추정하면서 봄철 계절곡물 생산량을 46만 6천톤으로 추정했다.⁵⁷

55. “앞뒤그루농사에서 다같이 용근소출을,” 『로동신문』, 2021년 6월 23일.

56. “북, 올감자 수확으로 식량 값 하락세,” rfa.org, 2021년 6월 21일.

57. The Democratic People's Republic of Korea Food Supply and Demand Outlook in 2020/21 (November/October), FAO, 14 June 2021. 봄철 계절곡물 생산량은 북한의 전체 곡물생산량에서 약 8% 내외로 추정한다. The Democratic People's Republic of Korea “Revised humanitarian response Coronavirus disease 2019(COVID-19)” May–December 2020.

〈FAO 2020/2021 북한 식량생산량 추정치〉

Table 5: Democratic People's Republic of Korea - Food balance sheet for 2020/21 marketing year, November/October (000 tonnes)							
	Rice (milled) ^{1/}	Maize	Wheat and barley	Other cereals	Potatoes ^{2/}	Soybeans ^{3/}	TOTAL
Domestic availability	1 395	2 214	146	161	697	276	4 889
Main season production	1 395	2 214	-	161	377	276	4 423
Winter/spring production	-	-	146	-	320	-	466
Total utilization	1 930	2 636	252	161	697	276	5 952
Food use	1 605	1 954	207	124	413	238	4 541
Feed use	-	137	-	-	38	-	175
Seed requirements	46	58	14	13	72	10	213
Post-harvest losses	279	487	31	24	174	28	1 023
Stock build-up	0	0	0	0	0	0	0
Import requirements	535	407	106	0	0	0	1 063

* 자료: The Democratic People's Republic of Korea Food Supply and Demand Outlook in 2020/21 (November/October), FAO, 14 June 2021.

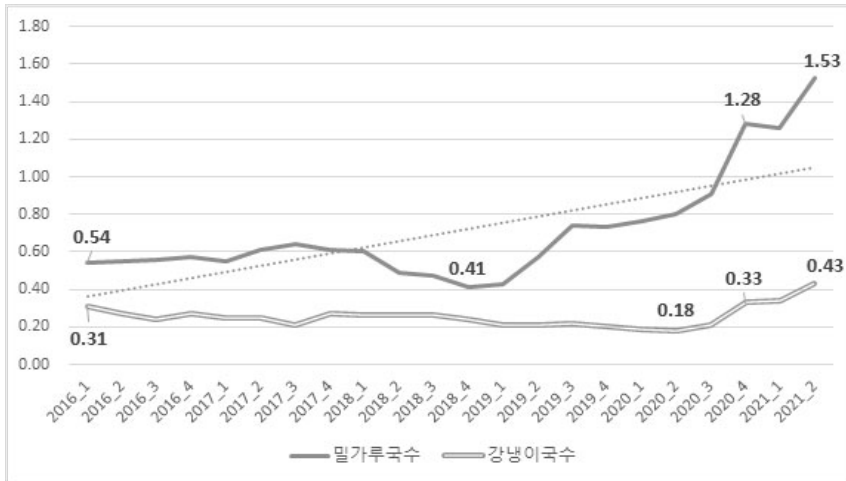
2021년 상반기 농산물/농자재 시장가격 변동 추이

첫째, 밀가루 가공품 가격이 지속적으로 상승하고 있다. 2019년 하반기부터 가격상승이 시작된 밀가루국수의 시장가격은 2021년 2/4분기 1.53달러(1kg, 원/달러)까지 상승했는데, 이러한 현상은 2018년 4/4분기 0.41달러에서 1.12달러가 오른 373% 상승했다. 2020년 하반기 이후 환율변동을 고려해도 2018년 4/4분기 3,467원에서 2021년 2/4분기 8,492원으로 245% 상승한 것이다. 강냉이국수 역시 0.18달러(2020년 2/4분기) → 0.33달러(2020년 4/4분기) → 0.43달러(2021년 2/4분기)로 꾸준히 상승하고 있다. 단, 강냉이국수 가격이 2016년 이후 0.30달러 내외를 오르내렸다는 점에서 최근의 가격상승 현상을 지속적인 관찰이 필요해 보인다. 또 하나 특징적인 현상은 밀가루국수와 강냉이국수의 가격차가 갈수록 벌어지고 있는데, 가격차는 2016년 1/4분기 0.23달러에 불과했던 반면, 2021년 2/4분기 1.1달러로 4배 이상 가격차가 발생했다.

둘째, 밀가루가격이 쌀 가격의 2배가 넘고 있다. 2021년 2/4분기 1kg 시장가격을 기준으로 쌀이 4,167원(북한원), 0.75달러(원/달러)임을 고려하면 밀가루가 8,492원, 1.53달러인 현상은 비정상적이다. 결론적으로, 쌀 대비

밀가루(국수)의 비정상적 가격 상승은 수요대비 공급부족 때문이다. 쌀 가격의 안정과 기호식품의 가격 상승현상은 식량문제가 비교적 안정적으로 관리되는 상황에서 수급요인 때문에 발생할 가능성이 높다.⁵⁸

〈식량대용 상품 시장가격〉



* 자료: 한국농촌경제연구원, 『북한농업동향』, 각 년도.

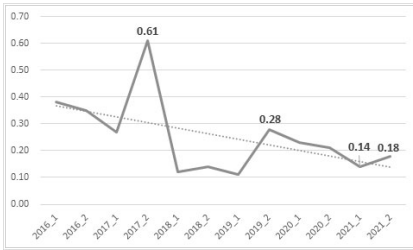
* 단위: 원/달러, 1kg.

셋째, 화학비료 안정 vs. 비닐박막 상승현상이 지속되고 있다. 영농주기상상반기 시장가격은 질소비료의 가격안정 및 하향 안정세와 함께 비닐박막(중국산) 가격은 지속적으로 상승하고 있다. 2020년 하반기 이후 환율 교란을 고려해도 비닐박막 가격의 지속적인 상승은 주목할 필요가 있다. 화학공업분야의 농자재 분야 대응이 양극화 현상을 보이고 있는바, 질소비료 수급에 비해 비닐박막 등 기타 화학제품 생산은 여전히 수요대비 공급량을 충족시키지 못하기 때문이다.

58. 대북인도지원이 가능할 경우, 밀가루 및 밀가루국수를 검토할 필요가 있다. 즉, 쌀 대비 밀가루의 국제가격이 1/2수준임을 고려하면 쌀 일변도의 지원보다는 밀가루를 지원품목에 포함시켜 지원 금액 대비 더 많은 량의 식량을 지원한다면 북한시장의 선호 역시 만족시킬수 있을 것이다. ▲ 쌀, 밀의 국제가격: ① 밀(제분용): 309달러/1ton, 0.24달러/1kg(2021년 9월 관세청 국내수입단가 기준), ② 쌀: 중국산 중립종, 663달러/1ton, 수출가격, 길림성 공장도가격, 한국농촌경제연구원, 국제곡물, 2021년 10월호.

〈년도별 상반기 농자재 시장가격〉

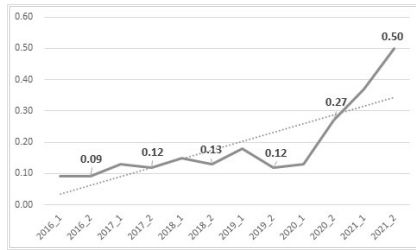
질소비료



* 자료: 『북한농업동향』, 각 년도.

* 단위: 원/달리, 1kg.

비닐박막



* 자료: 『북한농업동향』, 각 년도.

* 단위: 원/달리, 중국산 1m 앞의 박막.

III. 결론: 김정은 체제 10년 이후 전망과 과제

집권 10년차 김정은 체제는 최대의 위기를 맞고 있다. ‘이른바’ 3중고가 계속되고 있기 때문이다. 2012년 집권 이후 김정은 체제는 5.30조치 등 계획과 시장의 공존을 통해 경제개혁, 경제발전을 시도했지만, 북미협상, 코로나19 등 외부변수는 여전히 북한경제의 발목을 붙잡고 있다.

국가정상화를 위해 추진중인 내각책임제, 중앙계획경제시스템 복원은 테크노크라트의 역량을 유인하고 지속가능한 경제체제 구축이라는 점, 국가정상화를 통해 위기를 돌파하겠다는 기조와 방향은 김정은식 국가전략의 새로운 시험대이자 기회가 될 수 있다. 대규모 인적쇄신과 조직개편이 단행되었지만 제8기 5개년계획의 성과과 제도개혁의 성패를 좌우할 것이다.

북한 경제 10년을 평가하면서 주목되는 주요변수는 대북제재와 코로나 팬데믹, 그리고 내부경쟁력이다. 대북제재는 2017년 전후 시기를, 코로나 팬데믹은 2020년을 기준으로, 그리고 내부경쟁력은 전체 시기를 아우르는 평가가 이루어져야 한다.

GDP 증가율 등을 고려했을 때, 2018년 이전까지 북한의 주요산업은 낮은 수준이지만 지속적으로 성장해온 것으로 보인다. 그런데 주요 산업분야의 경쟁력이 결정적으로 영향을 받은 시기는 대북제재와 코로나 팬데믹이 동시에 나타난 2020년부터로 추정된다. 제7기 5개년전략의 마지막해이자 당 창

건 75дол을 맞는 2020년에 최고인민회의는 예산수입 증가율이 정체되었다고 보고했다. 주요 공장 기업소의 거래수입금과 국가기업리익금 증가율이 약 3/4 하락한 것이다. 2020년 국경봉쇄와 무역중단 역시 주요 산업분야의 생산성을 약화시켰다.

제8차 당대회는 주요 산업의 경쟁력 하락의 영향으로 북한 당국이 꺼내든 단기적인 처방은 금속과 화학분야에 대한 선택과 집중전략이다. 나아가 장기적인 처방으로 선군시대에 이완된 계획경제시스템을 중앙으로 일원화하는 국가정상화전략을 추진하고 있다.

한편, 건설, 농업, 보건의료, 교육분야 등 인민생활과 직접 관련된 분야는 꾸준히 변화하고 발전해왔다. 특히 건설분야는 단순히 살림집이나 거리를 조성하는 수준이 아니라, 과학자들의 생활을 보장하기 위해, 전력공급을 늘이기 위해서 수력발전소를 증설하고, 보건의료체계를 개선하기 위해 병원과 의료기기, 제약공장을 건설했다. 노후된 학교를 다시 짓고, 대규모 양묘장을 건설해 묘목을 생산했다. 또한 관광산업 육성을 위해 주요 포스트에 대규모 관광단지를 조성하고 있다.

농업분야는 2012년 김정은 체제 등장이후 가장 많은 정책이 수립되고 집행된 분야중 하나로 더디지만 지속적으로 발전해왔다. 질소비료 증산, 인비료공장 신설, 유기질비료공급시스템 체계화, 물길정비와 농업인프라 개선을 통한 수해방지사업과 간석지개발 등이다.

1. 김정은 체제 10년 이후 전망

첫째, 계획과 시장의 공존 기조는 상수

김정은 체제 등장이후 사회주의기업책임관리제와 농장책임제가 후퇴한 사례는 찾아볼 수 없다. 지난 10년 동안 김정은 체제 최대의 정책적이 업적이라면 5.30조치를 근간으로하는 민간의 자생력 강화를 위한 정책을 지속적으로 추진한 것이다. 무역봉쇄에도 불구하고 주요 산업분야의 자력갱생과 2021년 상반기 식량부족현상이 관리된 것은 정부의 정책뿐만 아니라 민간의 비축식량이 주요한 역할을 했을 것으로 추정할 수 있다. 따라서 민간부문

의 비계획 생산영역이 시장안정화에 도움을 주고 강화된 시장기능이 계획영역을 보완하는 선순환 구조를 복한 당국이 포기할 가능성은 없어 보인다.

둘째, 대외경제교류 강화정책은 상수

2020년 이후 중단 북중무역에 불구하고, 코로나19 환경 개선, 방역체계 구축 등 환경 변화에 따라 대외무역은 재개될 가능성이 높다. 최고인민회의는 대북제재와 코로나19 상황에서도 2019년, 2020년 주요 과제로 ‘대외무역’을 강조하고 있다.

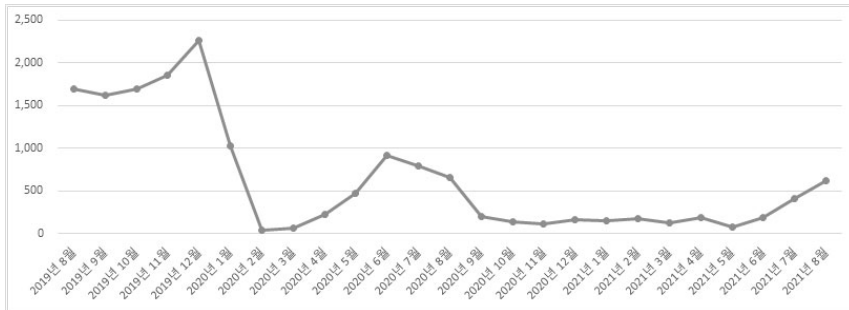
최근의 대외경제정책은 주목할 만하다. ▲ 무산수출가공구 신규 지정(최고인민회의 상임위원회 정령 제602호 2021.4.29), ▲ 수입물자소독법 채택(최고인민회의 상임위원회 제14기 제13차 전원회의 2021.3.4.), ▲ 대외경제성 산하 ‘대외무역정보기술교류소’ 신설 등은 무역중단과 팬데믹 환경에서 추진되고 있는 정책들이다. 특히, 지난 4월초 대외경제성 산하에 ‘대외무역정보기술교류소’를 신설한 것으로 알려지는데, 무역에 대한 국가의 통제를 확대하고 무역업무를 효율화하는 한편, 대면업무를 줄여 코로나 방역을 병행하는 조치라는 것이다.⁵⁹

2021년 5월 이후 미약하나마 무역규모의 증가 추세는 무역재개를 준비 단계로 평가할 수도 있다. 2021년 8월까지 대중수출은 624.0만 달러로 전월 412.2만 달러 대비 51.4%가 증가했다. 더불어 위탁가공무역의 재개 징후도 6월부터 관찰되기 시작했다.⁶⁰

59. www.dailynk.com. “북한, ‘대외무역정보기술교류소’ 신설…무역 ‘플랫폼’ 구축,” 2021년 4월 15일; 이외에도 최근 북중접경지 신의주의 무역화물 검역시설을 점검하는 등 무역재개를 위한 조치가 진행되고 있는 것으로 알려졌다. “북, 무역화물 검역시설 점검…무역재개 신호?,” rfa.org, 2021년 7월 12일.

60. 7~8월부터 휴대용시계무브먼트(hs 9108), 생사(비단실·섬유·의류, hs 5002), 가발, 가수염, 속눈썹(hs 6704), 도자기 제품(hs 6909), 맥주(hs 2203) 등 수출이 증가했다.

〈북한의 대중 수출 월별 추이(2019.8~2021.8)〉



* 자료: 중국 해관통계, 단위: 만 달러.

2. 김정은 체제 10년이후 과제

첫째, ‘3중고’에서 벗어나기

대북제재의 장기화라는 상수와 함께 코로나 팬데믹 변수를 정치적으로, 정책적으로 해소할 수 있는 방법을 찾아야 한다. 무역이 주요산업에 미치는 영향을 고려하면 국경봉쇄의 장기화는 또다른 위기를 불러올 수 있다. 당면한 과제로 ‘대외무역정보기술교류소’와 같은 기구와 제도를 설치하고 3중고를 우회할 수 있는 방법을 모색해야 할 것이다.

둘째, 예측가능한 정책 추진하기

선군에서 인민으로, 의욕적으로 추진중인 국가정상화전략이 예측가능한 전략과 노선이 될 수 있도록 지속적으로 추진되어야 한다. 당-정-군 등 권력기관 특수단위의 이권수호를 위한 저항 가능성이 높기 때문이다. ‘고난의 행군’이후 북한 체제를 지탱해왔던 공식/비공식 특수단위들의 자력갱생형 생존 결과가 이권을 매개로한 ‘단위특수화와 기본본위주의’의 공격대상이 되면서 역올한 측면이 있을 수 있다. 예를 들어, 국가보위성이 국경통제 및 과세 권한을 통해 대외무역을 주도하는 상황에서 무역 권한이 무역성 등 경제기관으로 이관될 경우 저항에 부딪힐 수 있다. 따라서 조직적이고 은밀한 저항이 내각중심의 중앙계획경제시스템에 부정적인 결과로 작용할 가능성도 있다.

셋째, 인민과의 약속 지키기

인민대중제일주의의 상징적인 성과는 농업과 건설분야에서 가시적으로 드러날 것이다. 농업분야는 제8차 당대회와 제14기 제4차 최고인민회의에서 과도한 식량생산계획이 조정었는데, 최근 5년 평균 생산량 수준으로 계획이 조정되었을 가능성이 높는데, 심각한 자연재해가 발생하지 않는다면 목표 달성이 어렵지 않을 것으로 보인다. 더불어, 무역재개와 함께 밀가루, 콩기름 등 대체식량이 지속적으로 공급될 경우 식량문제는 관리 가능한 수준으로 안정화될 수 있다. 한편, 최고지도자의 핵심 정책이라는 점에서 살림집 건설 목표는 달성가능할 것으로 보이며, 건설경기 부양이 저개발국가의 경제성장 에 매우 중요한 요소라는 점에서 정책적으로도 북한 경제전반에 긍정적인 영향으로 작용할 것으로 보인다.

셋째, 화학, 금속 등 주요 기간공업 생산정상화를 위한 재정 투자 여력 확보하기

무역봉쇄로 강제된 자력갱생의 최대 피해자인 기간공업 분야는 공장, 기업소의 자체의 투자여력이 갈수록 악화될 수밖에 없는데, 국가차원의 투자재원 확보가 필요하다. 투자재원 확보의 관건은 국가예산수입의 절대비중을 차지하는 기업의 거래수입금(거래세, 부가가치세)과 국가기업리익금(법인세)의 절대 규모를 확대하는 문제로 수렴하는데, 대규모 국영기업체의 생산 및 경영정상화가 담보되지 않는 재정확대는 불가능하기 때문이다. 물론 경공업, 건설부문 등 여타 부문의 성장을 통한 예산수입 보완도 동시에 추진될 필요가 있다.

2021년 북한 정세 특징 및 2022년 전망과 대응

전영선(건국대 통일인문학연구단 HK연구교수)

1. 2021년 북한 정세 특징

■ 위기 상황 속 강력한 사회통제

- 2021년의 3대 구호 ‘이민위천’, ‘일심단결’, ‘자력갱생’
 - ‘이민위천’은 김일성으로부터 김정일을 거쳐 김정은의 인민대중제일주의로 이어지는 사상적 고리로 당의 기본 사상으로 규정함으로써 ‘인민대중제일주의’를 주체사상과 연결하고 있음.¹
 - 자력갱생은 위기 상황 속에서도 위축되지 않고 발전의 전망을 펼치기 위한 ‘국가적인 자력갱생’, ‘계획적인 자력갱생’, ‘과학적인 자력갱생’으로 발전해 나갈 것을 요구²
- 사회주의 수호를 위한 ‘비사회주의, 반사회주의’ 척결
 - “비사회주의, 반사회주의적현상을 쓸어버리고 온 나라에 사회주의생활양식을 철저히 확립하기 위한 사업을 전당적, 전국가적, 전사회적인 사업”으로 전개하자는 결정에 따라 사회통제로 진행
 - 사회주의 수호를 위해 동유럽 사회주의 국가의 교훈을 강조³하고, 천리

1. 「인민대중제일주의정치로 백승을 떨치시는 위대한 우리 령도자 력사의 분수령에서 더 높이 올린 이민위천의 선언」, 『로동신문』(2021.1.28., 1면).

2. 「자력갱생의 기치높이 새로운 비약과 승리를!」, 『로동신문』(2021.1.24., 2면); 「조선로동당 제8차대회의 문헌과 결정을 깊이 학습하자 국가적이고 계획적이며 과학적인 자력갱생」, 『로동신문』(2021.1.29., 1면).

3. 오충국, 「도덕은 우리 사회를 떠받드는 기초」, 『로동신문』(2021.3.14., 5면): “동유럽사회주의나라들의 교훈은 무엇을 보여주는가. 그것은 도덕문제를 소홀히 대한다면 사회주의의 기초를 약화시

마 시대를 소환

- 관료나 기업의 “단위특수화와 본위주의현상을 더이상 그대로 둘수 없으며 당권, 법권, 군권을 발동하여 단호히 쳐갈겨야 한다는데 대하여 특별히 언명하였다”면서 “혁명의 원쑤, 국가의 적으로 엄중시하고 전면적인 전쟁”을 선언하였음.⁴
- “반사회주의, 비사회주의소탕전으로 군중을 조직발동하는데서 당세포들이 응당책임과 역할을 다하여야 하겠습니까.”⁵

○ 비상방역에 사회를 건 2021년

- 코로나 팬데믹이 지속되면서 “비상방역사업을 첫 자리에 놓고 다른 모든 사업을 여기에 복종시키는것을 어길수 없는 원칙”으로 견지하면서 지켜온 2021년이었음.

■ 김정은 통치 10년 만에 수령으로 등극

○ 2021년 하반기부터 김정은의 ‘최고 수위 추대 10년’을 언급하면서 김정은 10년의 치적을 선전하기 시작하였음.

- 4월에 이르면서 김정은을 ‘우리 국가제일주의 시대’를 열어 놓은 애국자라고 하면서 “우리 국가제일주의는 곧 우리 수령제일주의이다”⁶라고 하였음.
- ‘우리 수령’을 김정은으로 규정하지는 않았지만 “우리 국가제일주의시대는 조선로동당총비서이신 경애하는 김정은동지의 탁월한 사상과 령도, 인민에 대한 열화같은 사랑의 빛나는 결실”이라고 하여서 사실상 수령의 반열에 올랐음.

키는 결과를 초래하게된다는 것이다.”

4. 「조선로동당 중앙위원회 제8기 제2차 전원회의에 관한 보도」, 『로동신문』(2021.2.12., 3면).
5. 「경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 제6차 세포비서대회에서 결론 《현시기 당세포강화에서 나서는 중요과업에 대하여》를 하시였다」, 『로동신문』(2021.4.9., 1면).
6. 「위대한 김정은동지는 우리 국가제일주의시대를 열어놓으신 절세의 애국자이시다」, 『로동신문』(2021.4.2., 1면).

- 10월 10일 노동당 창건일을 맞아 김정은을 ‘수령’으로 규정하였음. 2021년 10월 10일자 『로동신문』 1면 「(사설) 인민대중제일주의 가치를 높이 들고 나가는 조선로동당의 위업은 필승불패이다」에서 “경애하는 김정은동지는 천재적인 사상리론적예지와 비범특출한 령도력, 거룩한 품모를 지니고계시는 우리 당과 국가, 인민의 위대한 수령이시다”면서 김정은을 ‘수령’으로 규정

○ 김정은의 ‘유일적 영도체계’ 확립

- 김정은의 위상이 수령으로 격상되면서 ‘유일적 영도체계’와 같이 수령에게 사용하였던 용어들이 등장하였음.
- 2021년 10월 10일자 『로동신문』 1면 「(사설) 인민대중제일주의 가치를 높이 들고 나가는 조선로동당의 위업은 필승불패이다」에서 “전당과 온 사회에 경애하는 총비서동지의 유일적령도체계를 더욱 철저히 확립하며 총비서동지를 중심으로 하는 당과 혁명대오의 통일단결을 반석같이 다져나가야 한다”면서 ‘유일적 영도체계’ 확립을 강조

○ 김정은의 연설 「사회주의건설의 새로운 발전기에 맞게 사업을 더욱 개선 강화하자」는 ‘주체사상’을 새로운 발전기에 맞게 발전시키겠다는 수령으로서의 선언문

- 혁명의 발전이 새로운 단계로 접어들었다는 것을 전제로 김정은 시대에 수령으로서 후계의 당위성을 세우는 연설로 령의 후계자로서 주체사상을 이어갈 것을 피력한 김정일의 문건 「주체사상에 대하여」처럼 수령으로서 갖추어야 할 기본 요건인 새로운 시대의 혁명사상을 제시한 문건으로 규정할 것임.
- 주체사상 - 김정일 애국주의 - 인민대중제일주의로 연계성을 강화하면서, 당의 위상과 방향을 인민에 두었음. 이는 주체사상에서 언급한 역사의 주체로서 인민대중의 정신을 이어가는 현시대의 사상임을 부각한 것

- ‘우리 민족제일주의’에서 말하던 ‘우리 제도제일주의’, ‘수령제일주의’가 ‘우리 국가제일주의’에서 ‘사회주의 제도 제일주의’, ‘수령제일주의’로
 - 1980년대 후반 ‘조선민족제일주의’에서 강조한 4대 제일주의의 하나인 ‘제도제일주의’가 ‘우리 국가제일주의’에서도 ‘우리 식 사회주의 제도 제일주의’로 작동
 - 우리 식 사회주의의 우월성을 강조하기 위하여 민족의 문화와 전통을 사회주의와 연결. “사회주의 생활양식은 우리 민족의 고유한 미풍양속에 바탕을 두고 우리 인민의 투쟁과 생활속에서 형성되고 공고화된 가장 건전한 생활양식이며 사회와 인간의 발전에 참답게 이바지하는 우월한 생활양식이다”⁷
 - 사회주의 생활 양식의 핵심은 ‘집단주의 정신’, ‘노동에 대한 올바른 태도’, ‘헌신적인 복무자세’⁸

■ 최악의 상황에서 ‘인민대중제일주의’를 김정은 시대 주체사상으로

- 김정은 체제 이후 최악의 상황
 - 2021년의 북한 상황은 김정은 체제 이후 최악이었던 2020년보다 더 나쁜 상황으로 전개되었음.
 - ▶ 대내외의 위기 속에서 ‘정면돌파전’에서 더욱 위축된 진지 수호의 절박함을 호소한 한 해였음.
- ‘인민대중제일주의’를 주체사상의 반열로 격상
 - 2020년부터 대외적인 어려움 상황 속에서 ‘인민대중제일주의’를 앞세우기 시작하였고, ‘인민대중제일주의’에 ‘정치’를 붙인 ‘인민대중제일주의 정치’ 용어를 사용하면서 김정은의 독특한 정치방식으로 확장하였음.

7. 「고상하고 아름다운 우리 식 생활양식」, 『로동신문』(2021.3.25., 5면)

8. 서성범, 「사회주의생활양식확립은 혁명의 전진발전을 위한 중요한 사업」, 『로동신문』(2021.3.14., 1면) : “모든 근로자들이 집단주의정신과 노동에 대한 올바른 태도, 헌신적복무관점을 지니고 혁명적열정과 기백에 넘쳐 일해나갈 때 사회주의경제건설이 보다 활력있게 전진하게 되며 이를 위한 선결조건이 바로 사회주의생활양식확립이다.”

- 2021년 10월 10일 당 창건일을 기하여 ‘인민대중제일주의’를 김정은의 사상으로 규정

■ 선전선동 사업의 강화

- 당 조직의 선전선동 사업 강화
 - 제6차 세포비서대회를 개최하여 “전당의 수십만 세포들이 m² 당책임제의 원칙”에서 “혁명화, 공산주의화” 투쟁목표를 지킬 것을 강조⁹
- 경제 교양에서 사상 교양 중심으로
 - 2021년 사업으로 강조한 것은 “낡은 사업체제와 불합리하고 비효율적인 사업방식, 장애물들을 단호히 제거하기 위한 조치” 등의 경제 문제였다면 2021년 하반기에는 전승세대, 천리마세대의 경험을 받아들이고 학습하는 사상교양 사업을 집중하였음.
- 선전선동 방식의 현장화, 다양화, 화선식
 - 체제 위기 속에 사상진지를 수호하고, 경제 교양을 강화하기 위한 선전선동 활동이 현장을 중심으로 한 화선식 선전선동 사업으로 강화
- 5대 교양 중시
 - 선전선동의 내용에서는 “5대교양을 기본으로 사상교양사업을 실속있게” 진행할 것을 강조¹⁰
 - ※ 5대 교양은 ‘혁명전통교양’, ‘충실성교양’, ‘애국주의교양’, ‘반제계급교양’, ‘도덕교양’

9. 「경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 제6차 세포비서대회에서 결론 《현시기 당세포강화에서 나서는 중요과업에 대하여》를 하시였다」, 『로동신문』(2021.4.9., 1면).

10. 「경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 제6차 세포비서대회에서 결론 《현시기 당세포강화에서 나서는 중요과업에 대하여》를 하시였다」, 『로동신문』(2021.4.9., 1면).

○ 청년교양에 집중

- 당의 후비대, 교대자인 청년에 대한 교양 사업을 집중

■ 문화예술의 계속된 침체

○ 문화예술이 담당했던 선전선동 사업이 당 중심, 현장 중심으로 이동

- 참신하면서도 구체적인 방식으로 교양사업을 화선(현장)으로 진행하도록 함에 따라서 문화예술 자체가 침체되었음.
- 8차 당대회에서 “문화예술부문사업을 심각히 분석하고 문화예술의 모든 전선에서 일대 혁명을 일으켜 주체문화예술의 새로운 개화기를 펼치기 위한 과업들을 제기”하였으나 명작으로 평가될 작품은 별로 없음.

※ 새로운 과업은 “주체성과 민족성, 현대성이 구현된 우수한 작품들을 창작하고 특색있는 공연활동을 활발히 벌리며 후비육성사업을 올바른 체계와 발전전략, 뚜렷한 발전목표를 가지고 목적지향성있게, 전망성있게 진행해나가야 한다.”¹¹

2. 2022년 북한 사회문화 정세 전망

1) 전 사회적 기강 다잡기

○ 2021년 당원을 대상으로 한 기강 다잡기에서 범 사회적 기강 확립으로 확대

- 제7차 당대회 이후 지속적으로 당원들의 실무적 역량 강화를 비롯한 능력 제고를 요구하였음.
- 북한 상황이 악화된 2020년 이후 당원들을 대상으로 한 강력한 쇄신을

11. 「우리 식 사회주의 건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여」, 『로동신문』(2021.1.9.; 5면)

요구하였다면 2021년도 제8차 당대회부터 상반기까지는 당원들의 ‘그릇된 사상관점과 무책임한 사업태도, 무능력’에 대한 비판이 중심이었음.

- 2021년 하반기 위후로는 당원, 청년을 비롯한 전 사회 계층을 대상으로 한 전면적인 교양 사업으로 확대해 나가고 있음.

- 2022년에도 김정은의 수령 위상에 맞추어 사상교육이 강화될 것임.

※ 2021년 10월 10일 김정은 연설 「사회주의건설의 새로운 발전기에 맞게 사업을 더욱 개선강화하자」에서 “사람들의 의식상태와 사회적환경에서 커다란 변화가 일어나고있는 오늘 사상사업을 개선강화하는것은 보다 사활적인 요구로 나서고 있다”면서, “현시기 우리 당사상사업의 기본요구는 사회의 모든 성원들을 당중앙의 혁명사상을 신념화, 체질화한 참된 충신, 열렬한 애국자로 준비시키는것과 함께 사상사업을 한 시도 중단함이 없이 계속 강도를 높이면서 시대와 혁명발전의 요구에 맞게 부단히 혁신하는 것”이라고 하였음. 이를 위해서 “당중앙의 혁명사상으로 튼튼히 무장시키기 위한 학습열풍, 학습기풍을 철저히 세우고 계속 고조시켜나가야 한다”고 강조

2) 유일영도체계 확립을 위한 전 방위적 사상 교양 강화

○ 2021년 경제교양 사업 중심에서 2022년 사상교양 사업 중심으로

- 2021년에는 ‘화려한 변신을 위해 존엄과 안전을 절대 팔 수 없으며, 제재 속에서 살아야 한다는 것을 기정사실로 받아들이고, 각 분야에서 ‘따라 앞서기’, ‘따라배우기’, ‘경험교환운동’, ‘사회주의경쟁열풍 일으키기’ 등을 통해 경제를 통한 돌파를 강조하였음.

- 2022년에는 수령 김정은의 위상을 강화하고 유일적 영도체계를 세우기 위한 교양 사업에 집중할 것임.

- 2021년 10월 10일 김정은 연설 「사회주의건설의 새로운 발전기에 맞게 사업을 더욱 개선강화하자」에서는 “민주주의중앙집권제에 기초한 당의 영도체계는 본질에 있어서 혁명과 건설에 대한 수령의 유일적인 사상체

계, 령도체계라는 것을 명백히 하고 당의 유일적령도체계를 세우는것을 당건설의 기본로선으로 규제함으로써 이 문제에서 오유와 편향을 철저히 극복할수 있는 사상리론적대와 정치적대를 든든히 세워온데 대하여 강조하시였다”고 보도

- ※ 당의 발전이 ‘수령의 유일적인 사상체계, 령도체계’ 때문이라고 규정하였음. 이에 따라서 김정은을 중심으로 한 유일 영도체계에 대한 사상교양 사업을 강화할 것임.

3) 사회주의 국가와의 연대 강화

- 노동계급의 세계 지도자로서 국제적인 연대를 지향할 것임.
 - 수령과 지도자와의 위상의 차이는 국제성에 있음. 수령은 계급투쟁의 지도자이어야 하기에 사회주의 국가와의 연대를 강조할 것임.
 - 『로동신문』을 비롯한 언론에서 국제 지도자의 동향 노출이 많아졌음. 이는 김일성 시대에 김일성을 노동계급의 수령으로서 국제적 연대성을 노출하고자 해외 지도자의 소식을 게재하였던 방식으로 지면을 편집하고 있음.

4) 북미관계도 국가적 문제에서 체제 문제로

- 국가 간 문제에서 이념 간 문제로
 - 북한의 대미 정책은 ‘북한 대 미국’이라는 국가적 갈등의 축을 중심으로 운영하던 것에서 ‘사회주의 대 자본주의’의 구도를 지향하면서 중국을 비롯한 사회주의 국가의 국제적 연계성을 강화할 것
 - 2021년 10월 10일 김정은 연설 「사회주의건설의 새로운 발전기에 맞게 사업을 더욱 개선강화하자」에서는 “우리 당이 걸어온 혁명령도의 전 행정에서 가장 큰 공적은 수난 많던 약소 민족을 당과 수령의 두리에 일심단결되고 자존심과 창조력이 강한 위대하고 훌륭한 인민으로 키운 것”으로 평가하였음.

- ‘사회주의 국가와의 국제적인 연대를 강화하면서 조선혁명을 진전시켜겠다는 것’을 선언하였음. 이로 볼 때 사회주의 국가와의 연대를 통한 방식으로 반미전선을 구축하면서 이념의 대립전선을 확대해 나갈 것으로 예상

3. 북한 행보에 대한 대응

○ 사회주의 국제 연대에 대한 대응

- 미중간의 갈등이 고조되고 있으며, 미국을 중심으로 한 대중국 연대가 형성되고 있으며, 북한도 중국을 연결하여 사회주의 국가와 연계를 추진하고 있음.
- 그러나 이는 냉전체제의 동서 진영 갈등과는 차원이 다른 문제로 다극화된 상황에서는 국제적인 공간을 활용한 대북 접근이 필요함.

○ 학술교류를 통한 지식정보 사업을 국제적 협력으로 추진

- 직접적인 교류 사업 추진과 함께 남북이 참가할 수 있는 국제적인 학술 교류 사업을 통하여 협력의 공간을 열어갈 필요가 있음.

○ 북한의 상황은 3중고로 인한 위기 의식이 높아졌음. 이와 함께 적대감도 최고조에 달한 상황으로 대북 정책에서 다양한 경로를 활용하는 것이 필요함.

- 국가적 차원에서는 기본권으로서 인권적인 차원에서 식량 위기에 대한 과감한 접근과 보건의료와 관련한 적극적인 움직임이 필요함.

○ 민간 차원의 교류는 남북관계 회복의 입구는 될 수 있지만 본격적인 차원의 교류 창구가 되기에는 한계가 있음.

- 남북 관계 발전에 대한 인프라 구축과 대국민 서비스 구축이 필요함.
 - 전문 인력 양성과 인적 역량 강화, 대국민 교류협력을 위한 행정 지원시스템 구축 등의 내적 기반을 구축해야 함.

■ Session 1

■ 토론

히라이 히사시(경남대 극동문제연구소 초빙연구위원)

임을출(경남대 극동문제연구소 교수)

정영철(서강대 교수)

토론

히라이 히사시(경남대 극동문제연구소 초빙연구위원)

북한은 ‘사상의 나라’이다. 이렇게 특이한 국가가 70년 이상 계속되고 있는 이유 중 하나는 분명히 그 ‘사상’에 의한 통제에 있다.

발표자가 김정은 시대의 지도 이념을 말할 때 김일성 시대의 주체사상, 김정일 시대의 선군사상에서 논고를 시작하는 것은 매우 당연하지만, 본 세미나의 주제나 시간적 제약을 고려해 토론자는 김정은 시대의 지도이념을 중심으로 토론하려고 한다.

우선, 발표자와 견해의 차이가 있는 부분에 대해서 말하고 싶다.

“김일성-김정일주의”는 언제 제기되었는가?

첫 번째는 ‘김일성-김정일주의’가 언제 제기됐는가 하는 문제다. 김정은 시대의 지도이념인 ‘김일성-김정일주의’는 2012년 4월 11일 제4회 당 대표자를 앞둔 같은 해 4월 6일 ‘조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 하신 담화’(4·6담화)에서 “조선로동당의 지도사상은 위대한 김일성-김정일주의입니다. 조선로동당은 김일성-김정일주의를 지도사상으로 하고 그 실현을 위하여 투쟁하는 영광스러운 김일성-김정일주의당입니다”라고 말하면서 정식화되었다.¹ 이것에 대해서는 누구도 이론이 없을 것이다.

발표자는 “김정은은 출범과 동시에 ‘김일성-김정일주의’라는 새로운 개념을 제시하여 당규약도 ‘유일한 지도사상’으로 명기했다”며 “김일성-김정일주의”가 김정은 시대에 되어 제시되었다고 했다.

토론자는 ‘김일성-김정일주의’는 김정은 시대에 정식화되었지만, ‘김일성-김정일주의’라는 ‘말’ 또는 ‘그릇’이라고 할 수 있는 제기는 김정일 시대에 준비되었다고 추론한다.

‘김일성-김정일주의’라는 말이 북한 공식 미디어에 처음 등장한 것은 2012년 3월 31일자 『로동신문』이었다.² 『로동신문』은 1면 하단에 「우리당과 우리인민의 위대한 령도자 김정일동지께서 불후의 고전적로작 《주체사상에 대하여》를 발표하신 30돛기념중앙보고회 진행」라고 하는 『조선중앙통신』 기사가 게재됐다.

이 기사에서 흥미로운 것은 중앙보고대회장에 “《위대한 김일성동지와 김정일동지의 혁명사상으로 철저히 무장하자!》, 《전당과 온 사회를 김일성-김정일주의화 하자!》, 《경애하는 김정일동지 의 위대한 혁명업적은 천만년 길이 빛나리라!》라는 구호들이 나붙어 있었다라고 소개한 점이다.

북한 사회에서 ‘슬로건’은 개인이 마음대로 만들 수 있는 것은 아니다. 당 선전 선동부가 총괄해 충분한 토의를 거쳐 만들어내는 것이다. 김정은 위원장이 당 간부에 담화를 내기 전에 ‘주체사상에 대하여’ 발표 30주년 중앙보고대회에서 ‘전당과 온 사회를 김일성-김정일주의화 하자!’라는 슬로건이 회장에 펼쳐져 있던 것은 ‘4·6담화’ 발표 이전에 ‘김일성-김정일주의’라는 말이 북한 사회에 정착하고 있었던 것을 의미한다.

북한은 2012년 2월 7일 “위대한 령도가 김정일동지께서 인민군대를 강화하기 위한 사업을 정력적으로 지도 주체100(2021)”이라는 약 50분의 기록영화를 방영했다. 김정일 위원장이 2011년 군부대를 시찰한 영상을 편집한 것으로 사후 방영된 것이다.³

이 기록영화에는 김정일 위원장이 2011년 7월 13일 조선인민군 963군부대 지휘부를 시찰하는 모습이 수록되어 있다. 이 가운데 동부대내에 “전군을 김일성-김정일주의화하자”는 슬로건을 쓴 간판이 걸려 있었다. 이는 김정일 위원장이 사망하기 전인 2011년 7월 단계에서 “전군을 김일성-김정일주의화하자”는 슬로건이 인민군 내부의 슬로건으로 받아들여졌음을 나타내는 것으로 보였다.



“조선중앙방송 화면에서”

김정은 위원장은 「4·6담화」에서 “김일성주의를 시대와 혁명발전의 요구에 맞게 발전풍부화시키신 장군님의 특출한 업적으로 하여 이미전부터 우리 당 원들과 인민들은 수령님의 혁명사상과 장군님의 혁명사상을 결부시켜 김일성-김정일주의로 불러왔으며 김일성-김정일주의를 우리 당의 지도사상으로 인정하여왔습니다. 하지만 한없이 겸허하신 장군님께서서는 김정일주의는 아무리 파고들어야 김일성주의밖에 없다고 하시면서 우리 당의 지도사상을 자신의 존함과 결부시키는것을 극력 만류하시였습니다. 오늘 우리 당과 혁명은 김일성-김정일주의를 영원한 지도사상으로 확고히 틀어쥐고나갈것을 요구하고있습니다”라고 했다.

김정일 위원장이 “김정일주의는 아무리 파고들어야 김일성주의밖에 없다”라고 말하고 자신의 이름을 김일성 주석의 이름과 같이 말한 ‘사상’의 스타일에 반대했지만 김정은 위원장이 이것을 “김일성-김정일주의”로 정의하는것으로 했다고 볼 수 있다.

그리고 「김일성-김정일주의」가 이전부터 사용되어 왔다고 하지만, 이것이 언제부터 시작되었는가에 대해서는 언급하고 있지 않다.

토론자의 추론은 다음과 같다. 그때까지는 자신의 이름을 김일성 주석과 같은 반열에서 취급하는 것을 인정하지 않았던 김정일 위원장이 2008년 건강이 악화해 2009년 1월경 김정은을 후계자로 결정했다. 이에 따라 김정은 후계정권을 생각해 일종의 “후계정권준비팀”이 구성되어 후계정권의 사상적인 준비로 자신의 이름을 김일성 주석과 동렬로 내건 “김일성-김정일 주의”라는 개념을 제기해 김정일 위원장이 이를 수용한 것이 아닌가 하는 것이다.

김정은 위원장은 ‘4·6 담화’에서 ‘김일성-김정일주의’라는 아버지 시대에 이미 만들어진 지도 지침을 제시했다.

그러나 그 시점에서 ‘김일성·김정일사상’이란 무엇인가라는 질문에 답할 수 있는 ‘사상의 핵’은 존재하지 않았다고 생각한다. ‘4·6담화’는 “김일성—김정일주의는 주체의 사상, 이론, 방법의 전일적인 체계이며 주체시대를 대표하는 위대한 혁명사상입니다. 우리는 김일성—김정일주의를 지도적지침으로 하여 당건설과 당활동을 진행함으로써 우리 당의 혁명적성격을 고수하고 혁명과 건설을 수령님과 장군님의 사상과 의도대로 전진시켜나가야”라고 했지만 ‘사상의 핵’ 같은 것은 제시되어 있지 않다.

김정은 위원장은 정권이 시작할 때 ‘김일성·김정일주의’라는 ‘그릇’을 준비했지만, 그 ‘그릇’ 중에는 자신의 정권을 뒷받침하는 ‘보검’으로서의 ‘사상의 핵’은 없었다. 굳이 말하자면 주체사상, 선군사상, 사회주의 밖에 없었고 그것은 아버지나 할아버지의 사상적인 핵이어도 김정은 위원장의 사상적인 핵은 아니었다.

김정일 시대의 「선군」이상에 대하여

두 번째는 김정은 시대의 ‘선군’ 평가에 관한 것이다. 발표자는 김정은 시대의 ‘선군’ 평가가 2017년부터 2018년에 걸쳐 변화했다고 한다. 이는 북한 발표물 분석을 통해 충분히 확인할 수 있는 것으로 토론자도 동의한다.

발표자는 “첫째, 순수 이데올로기의 보강을 통한 전일적 조직 이데올로기로의 확장의 갈림길에 서있던 김정일 시대와 달리 김정은 시대는 모종의 선택을 통해 선군사상이 실천 이데올로기에 국한됨을 분명히 한 것으로 보인다”라면서 “선군사상이 ‘주체의 전략전술과 영도예술의 집대성’으로 “김일성-김정일주의의 혁명이론과 영도방법에서 가장 높은 자리를 차지한다”는 말은 역으로 선군사상이 실천 이데올로기인 이론과 방법의 범주에 해당하며 순수 이데올로기의 범주, 즉 사상의 차원이 아님을 분명히 한 결과라는 것이다”라고 했다. 둘째, 김정은 시대의 선군은 김정일 시대의 그것과 달리 항구적 노선이 아닌 과도기적 위상과 역할을 부여받았고 2017년을 기점으로 그 역할이 급격히 축소 및 역사화되는 흐름을 보여 왔으며”라고 평가했다.

이 두 평가는 매우 흥미로운 것으로 대략 공감한다. 다만, 첫 번째의 ‘선군사상’은 ‘사상’에서 ‘실천 이데올로기적인 이론과 방법’으로 격하되었는지 여부는 아직 판단이 어렵다. ‘고난의 행군’시기에 있어서의 ‘선군’으로부터 사상의 지위를 빼앗기까지 평가절하를 하고 있는지, 아직 자신 있게 판단할 수 없다. 김정은 위원장이 ‘선군’에 부정적인 것은 분명하지만, ‘비상시의 사상’으로서의 유효성까지 부정하고 있는지 판단이 어렵다. 당 주도 국가로 전환한 김정은 체제가 현재 북한의 ‘사상’으로 받아들여지지 않은 것은 분명하지만 ‘광의의 고난 행군’ 시기에 북한을 뒷받침한 사상이라는 평가를 철회했다고 말할 수 있는지, 이것은 두 번째의 ‘과도기적 지위와 역할’ 부여와 관련된 문제다. 반대로 두 번째의 ‘과도기적 지위와 역할’을 부여하는 것으로 ‘고난의 행군’시기의 ‘사상’이라고 하는 자리매김을 하고 있는 것이 아닌가 하는 이해는 성립하지 않을까. 선군사상은 비상시의 사상이며, 정상시로 돌아오면 당 주도의 정상적인 ‘사상’으로 돌아온다는 것이다.

‘선군’을 역사화했다는 지적은 동의하지만, 김정일 시대의 난국을 넘어선 ‘선군사상’을 ‘사상’에서 ‘실천 이데올로기적인 이론과 방법’으로 격하하면 ‘김일성-김정일주의’나 ‘김정일 애국주의’의 위상에 변화가 나타나지 않을까.

“우리국가제일주의”의 등장 과정에 대하여

세 번째는 ‘우리국가제일주의’의 등장 과정에 대해서이다.

김정은 위원장은 2019년 설날 신년사에서 “전체 당원들과 근로자들은 정세와 환경이 어떻게 변하든 우리 국가제일주의를 신념으로 간직하고 우리 식으로 사회주의경제건설을 힘있게 다그쳐나가며 세대를 이어 지켜온 소중한 사회주의 우리 집을 우리 손으로 세상에 보란듯이 훌륭하게 꾸려나갈 애국의 열망을 안고 성실한 피와 땀으로 조국의 위대한 역사를 써나가야 합니다.”라고 말하여 김정은 위원장의 새로운 통치이념으로 등장했다.⁴

이후, 당기관지 『로동신문』 등에서 ‘우리국가제일주의’에 관한 논평 등이 빈번하게 등장하게 된다.

발표자는 ‘우리국가제일주의’의 등장 과정에 주목하며 첫 등장은 2017년 11월 29일 신형 대륙간 탄도미사일(ICBM) ‘화성-15’ 발사 실험 다음날 『로동신문』 11월 30일자 사설 ‘조국청사에 길이 빛날 민족의 대경사, 위대한 조선인민의 대승리’에 주목했다.

그러나 발표자는 결론적으로는 “일련의 부국강병론을 통해 힘 그 자체보다는 부국을 달성할 안보에 방점을 둌으로써 다양한 가능성을 열어둔 것으로 보아야 한다는 것이다”라고 평가했다.

다만 ‘우리국가제일주의’가 북한 언론에 처음 나온 것은 2017년 11월 30일이 아니라 11월 20일자 『로동신문』에 게재된 정론 ‘신심드높이 질풍노도쳐나가자’가 아닐까 추정한다.⁵ 동 정론은 같은 해 10월 7일에 개최한 당중앙위 제7기 제2차 전원회의 이후의 경제적 성과를 강조하는 가운데 “어찌 그뿐이겠는가. 하늘을 나는 우리의 경비행기며 강원땅에 높이 솟은 발전소연제, 우리 인민들 누구나 즐겨찾는 《철쭉》상표양말과 귀여운 우리 아이들이 메고 다니는 《소나무》책가방으로부터 려명거리종합상업구 매대에 쌓인 《매봉산》구두에 이르기까지 이 땅에 주렁지는 창조와 행복의 모든 열매들은 다 우리 민족제일주의, 우리 국가제일주의를 눈부신 실천으로 구현해오신 그이의 위대한 손길에서 마련된것들이다”라고 ‘우리국가제일주의’라는 말을 사용했다.

즉, ‘우리국가제일주의’가 처음 나온 것은 ‘핵무력’이 아니라 바로 ‘경제건설’에 매진하는 ‘우리국가’라는 맥락에서 말했다는 것이다. 20일자 ‘정론’은 사회주의 강성국가 건설의 ‘성’ 부분에 역점이 놓여있었고, 30일자 사설은 ‘강’ 부분에 역점이 놓여있었다. 북한은 11월 29일 국가핵무력 완성, 2018년 2월 트럼프 전 미국 대통령의 북미 정상회담 약속이라는 과정을 거쳐 2018년 4월 당 중앙위 7기 3차 전원회의에서 ‘병진노선’을 끝내고 경제건설에 집중하는 노선을 제시했다. 여기로 향하는 과정 속에서 ‘우리국가제일주의’가 국내적으로 논의되어 2019년 신년사로 정식화됐다고 할 수 있다.

흥미로운 것은 앞서 언급한 11월 20일 ‘정론’도 11월 30일자 사설도 ‘우리국가 제일주의’와 김정일 위원장이 제창한 ‘우리민족 제일주의’를 나란히 논하고 있는 것이다. 이는 ‘우리국가제일주의’가 ‘우리민족제일주의’를 부정하는 것은 아님을 보여주기 위한 배려였던 것으로 보인다.

그러나 2017년 12월 내각·최고인민회의 기관지 『민주조선』에서는 ‘우리국가제일주의’에 대한 ‘해설’이 3번이나 등장했었다.⁶ 이를 보면 필자는 공표되지 않았지만 내부적으로 김정은 위원장이 ‘우리국가제일주의’에 대해 내부적인 담화 같은 것을 발표한 것은 아닐까 하는 가능성을 느낀다. 이상하게도 『로동신문』에서는 그런 해설기사는 나오지 않았다. 해설이 모두 『민주조선』에 나온 것을 생각하면 ‘우리국가제일주의’는 ‘경제건설’에 역점을 두고 시작한 것이 아닐까 추론한다.

흥미로운 것은 ‘우리국가제일주의’라는 개념이 2017년 11월에 제시되었음에도 불구하고 2018년에는 산발적으로 ‘우리국가제일주의’가 논해지고 본격적인 전개는 2019년 설날의 신년사 이후라는 것이다. 왜 2018년에 본격적인 전개를 하지 않고, 2019년 이후가 된 것일까. 이는 북한의 2018년 외교 노선 전환, 북미, 중조, 남북 정상회담이라는 정상회담을 정력적으로 전개하는 가운데 ‘우리국가’의 자리매김을 두고 다양한 가능성을 생각한 게 아닐까 생각한다.

이는 아직 토론자가 정밀한 분석을 하지 않았지만, ‘우리국가제일주의’의 등장이 김정일 위원장이 제창한 ‘우리민족제일주의’를 부정하는 것이 아닌가

라는 내부적인 갈등이 있었을 가능성에 주목하고 있다. 2017년 11월의 ‘정론’과 ‘사설’은 이 두 개의 제일주의를 병기해 ‘우리국가제일주의’의 등장이 ‘우리민족 제일주의’의 부정이 아닌 것에 꽤 유의하고 있다. 북한은 그 후 ‘우리민족 제일주의’를 직접적으로 부정하지 않고 ‘우리국가제일주의’로 승화 발전한 것으로 ‘덮어쓰기’를 했던 것이 아닌가.

‘우리민족제일주의’와 ‘우리국가제일주의’의 관계를 어떻게 보는가?

이런 논의 위에 서서 발표자에게 몇 가지 질문을 하고 싶다.

김정은 정권이 ‘김일성·김정일주의’를 내걸고 통치이념으로 ‘우리 국가제일주의’와 ‘인민대중제일주의’를 내걸고 있는 것은 이론의 여지는 없다.

그 위에 ‘우리민족제일주의’와 ‘우리국가제일주의’의 관계를 어떻게 이해하면 좋은가에 대해서 의견을 들려 주셨으면 한다.

‘국가’와 ‘인민’이라는 ‘종자’는 대립 요소로 발전하지 않을까?

둘째는 김정은 정권의 통치이념이 ‘우리국가제일주의’와 ‘인민대중제일주의’에 있는 것에 이론은 없지만, 발표자의 ‘국가’와 ‘인민’을 종자로 하는 새로운 실천이념으로서 이것을 양분처럼 진행할 경우 문제가 생기지 않을까 하는 질문이다.

주체사상이 김일성주의가 되어 주체의 개념이 사상에서 통치이념으로 전화한 것처럼 자랑스러운 사회주의강국건설을 요구해 나가는 ‘우리국가제일주의’는 ‘인민생활의 향상’을 근본기반으로 하는 ‘우리 인민대중제일주의’와 상반되는 요소를 포함하고 있다고 생각하지만, 어떠한가. ‘우리국가제일주의’가 통치이념으로 발전할 경우 인민의 이익을 억압하는 기능을 하

지는 않을까.

현재의 북한은 경제제재, 코로나 감염 예방과 무역의 격감, 자연재해라는 여러 가지 어려운 상황에 있다. 제3자의 입장에서 보면 핵미사일 개발을 포함한 사회주의강국건설이라는 요소를 포함한 ‘우리국가제일주의’라는 통치이념은 ‘인민생활의 향상’을 막고 있는 것이 현실이지만, 그것이 이념적인 모순을 낳지는 않을까. 북한의 현상황은 ‘인민대중제일주의’를 외치면서 ‘인민생활의 향상’을 막는 정책을 취하고 있지만, 결국은 ‘국가’를 선택할지 ‘인민’을 선택할지 선택의 기로에 직면하지 않을까. 그리고 결국은 통치이념인 ‘우리국가제일주의’가 ‘인민’의 근원적인 요구인 ‘인민생활 향상’의 저해요인이 될 가능성은 없을까. 다시 말해서 ‘국가’와 ‘인민’은 진정한 의미로 ‘양립’할 수 있을까?

‘수령’과 ‘국가’와 ‘인민’

세 번째 질문은 북한 미디어는 올해 5월경부터 김정은 위원장에 대해 ‘수령’이라는 표현을 사용하기 시작했다.⁷ 김정일 위원장은 자신의 생존 중에는 ‘수령’을 자칭하지 않았고, 수령은 김일성 주석의 영원한 호칭이었다. 그러나 김정은 위원장은 살아 있으면서 ‘수령’의 지위를 취하려고 하고 있다. 이것은 ‘국가’라고 하는 종자의 발전 형태와 관계하고 있는 것일까?

토론자는 김정은 위원장이 2019년 2월 하노이의 북미 정상회담이 성공하고 제재 해제에 성공했다면 최고인민회의에서 ‘국가주석’적인 지위에 오르려고 했지 아닐까 하는 ‘가설’을 가지고 있었지만, 그 꿈이 하노이 회담 결렬로 좌절하고 국무위원장을 ‘President’로 번역하는 수준으로 끝났다. 그러나 2021년 5월 이후 ‘수령’의 지위 획득은 김정은 위원장의 ‘홀로서기’이자 ‘아버지를 넘어서’라는 욕망처럼 보인다.

이런 질문을 하는 것은, 김정은 위원장도 또 ‘수령’이 되는 것으로, 혁명적 수령관이나 사회정치적 생명체론으로 ‘통치이념’을 강화해 ‘인민생활의 향상’은 어려워지는 것은 아닐까 하는 걱정에서다. ‘수령’이 발표자가 제기하고

있는 ‘국가’와 ‘인민’의 부상이라는 현상에 어떤 영향을 미칠 수 있는지 가능성 여부에 대해 의견을 말씀해주시면 감사하겠습니다.

-
1. 『로동신문』2012·04·10「김정은 《위대한 김정일동지를 우리당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체 혁명위업을 빛나게 왕성 해 나가자》
 2. 『로동신문』2012·03·31「우리당과 우리인민의 위대한 령도자 김정일동지가 불후의 고전적로작 《주체사상에 대하여》를 발표하신 30돛기념중앙보고회 진행」
 3. 『조선중앙TV』2012·02·07「위대한 령도자 김정일동지께서 인민군대를 강화하기위한 사업을 정력적으로 지도 주체100(2021)」토론자가 ‘김일성-김정일주의’와 관련한 이 영상을 발견한 것은 아니다. 2012년 당시 토론자가 어느 연구모임에서 김정은 정권 초기의 지도이념에 대해 발표를 했을 때 연구모임에 참가했던 카잔카이(霞山会)의 홋타 유키히로(堀田幸裕) 씨가 나중에 가르쳐 주신 것이다. 홋타씨는 북한 방송을 모니터하고 있는 라디오 프레스의 친구에게 들었다고 했다.
 4. 『로동신문』2019·01·01「신년사 김정은」
 5. 『로동신문』2017·11·20「정론 신심드높이 질풍노도쳐나가자」
 6. 『민주조선』2017·12·10「〈해설〉 우리 국가제일주의의 본질」
· 『민주조선』2017·12·16「〈해설〉 우리 국가제일주의의 사상정신적원천」
· 『민주조선』2017·12·27「〈해설〉 우리 국가제일주의의 기본요구」
 7. 『로동신문』2021·05·14「정론 인민의 심부름군당」
· 『로동신문』2021·05·17「사설 경애하는 김정은동지에 무한히 충실한 참된 혁명전사, 신념과 의리의 인간이 되자」

토론

임을출(경남대 극동문제연구소 교수)

김정은 집권 10년을 관통하는 경제정책 기조

김정은 정권이 고수하고 있는 자력갱생은 대외에 종속되지 않거나, 그것을 극복하고 국내의 분업과 관련해 국내 시장에 기초해 자기완결적인 재생산구조를 확립하여 자기의 논리에 의해 운영되는 자립경제를 의미하는 것으로 평가된다. 그러나 북한도 대외거래를 부정하는 것이 아니라 대외거래를 추진하되 거래 상대국과 등등한 지위를 유지하며 해외부문에 의해 국민경제가 지배되지 않는 상대적 자급자족을 달성하는 것을 의미한다. 김정은 정권 10년 북한 경제성과는 거의 자력갱생에 의존한 결과물이라 할 수 있다. 북중무역을 제외하면 대외거래가 거의 이뤄지지 않았기 때문이다. 특히 김정은 정권은 핵개발을 우선시한 대가로 지속적으로 국제사회의 제재를 받아야 했고, 이에 따라 자력갱생에 더욱 의존할 수밖에 없었다.

김정은 정권은 집권 초기부터 인민생활향상을 핵심 국정과제로 채택했다. 김정은 위원장은 2012년 4월 첫 공개연설에서 “우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하며 사회주의 부귀영화를 누리게 하자는 것이 우리 당의 확고한 결심”이라고 언급한 이후 인민생활향상 목표를 달성하기 위해 나름대로 일관된 노력을 경주하였다. 2013년에는 키리졸브 한미합동군사훈련 종료로 나흘 앞둔 3월 18일, 일촉즉발의 첨예한 정세가 조성된 상황에서도 처음으로 전국경공업대회를 개최, 이후 국산화 진전되면서 주민들의 인민소비품 생산 증대, 이를 통한 주민들의 물질문화생활 향상 추구하였다. 그 이후 인민생활향상과 관련해 먹는 문제 해결을 지속적으로 강조, 즉 농산과 축산, 수산을 3대 축으로 하여 인민들의 먹는 문제를 비중 있게 내세우면서 지금까지 추진해왔다.

김정은 시대의 가장 차별화된 경제정책으로 국산화 및 재자원화를 주목할

필요가 있다. 모든 공장, 기업소들의 다른 나라 제품에 의존하는 수입병을 없애고 원료, 자재, 설비의 국산화 실현에 매진해왔다. 인민소비품 생산정상화를 자체적인 원료, 연료, 기술에 의거해 추진해왔다. 더불어 유희자재와 부산물, 폐기물을 재자원화하여 생산에 이용하는 기술혁신에 매진해왔다. 대규모 건설 및 관광특구를 조성한 점도 주목해야 한다. 건설은 강성국가의 기초를 다지고 인민들의 행복의 터전을 마련하는 중요한 전선으로 간주되고 있다. 건설부문에서 세계적 수준의 건축물들과 주민들의 생활조건 개선을 위한 건설을 추진해 자립경제의 토대를 튼튼히 하고 인민들에게 보다 유족하고 문명한 생활을 보장하려는 의도를 갖고 있다. 이에 따라 평양시 대규모 거리 및 살림집 조성, 교육시설, 문화봉사시설, 위락시설 건설에 초점을 맞추고 있다. 관광특구를 통한 경제발전전략은 현재 코로나19로 진전되지 못하고 있지만 원산갈마해안관광지구, 양덕온천지구, 백두산 삼지연 지역 개발 등은 지방균형발전전략과도 연결되어 있어 향후 추이를 지켜볼 필요가 있다.

김정은 집권 기간 전반적으로 자립경제토대에 기반한 자력갱생 역량 강화에 집중해 온 것으로 평가할 수 있다. 경제건설현장에서 부족한 것은 철저히 국내의 자원과 기술로 해결하려는 노력을 경주했다. 더구나 대북제재와 코로나19 팬데믹의 장기화가 이어지는 지금의 상황이 외부에 의존하지 않는 주체적 힘, 내부적 힘을 기르는 절호의 기회로 인식하고, 모든 난관을 정면 돌파하려는 방향성을 읽을 수 있다. 지난 10년 동안 전력, 금속, 화학 공업 육성에 총력을 집중해온 점도 눈여겨 볼 필요가 있다. 지난 10년 동안 가장 강조해왔던 자력갱생 공업부문들이 석탄·전력, 금속(철강), 화학(비료) 인 셈이다. 이는 금속, 화학소재 산업의 붕괴와 관련이 있다. 과학기술에 의존한 경제건설도 일관성있게 견지해온 기초였다. 강성국가 건설을 추동하는 원동력이며 과학기술발전에 주민의 행복과 조국의 미래가 달려 있다고 간주했다. ‘자립경제 토대의 강화’와 더불어 핵심적인 경제발전 전략으로 꼽은 것은 ‘과학기술의 발전과 인민경제의 현대화’였다. 정신적으로는 자력갱생의 기치를 들고나가면서 시대적 요구에 맞게 과학기술을 원동력으로 삼아 사회주의강국 건설을 추구해온 것이다.

경제발전 제약요인과 산업별 영향

김정은 정권 집권 10년 동안 북한의 핵미사일 개발 고도화 → 연속적인 국제사회의 대북제재 결의 → 자연재해 → 코로나19 팬데믹 등이 경제정책 수행에 제약요인으로 작용해온 변수들이었다. 2018년의 경우 남북, 북미정상회담 등으로 인한 평화분위기 조성이 북한 정권으로 하여금 경제건설에 보다 집중할 수 있는 환경을 조성하였지만 제재 완화 없는 평화분위기 조성은 가시적인 경제분야 성과 도출에 크게 기여하지 못한다는 점을 재확인시켜주었다. 김정은 시대 10년 간 경제실적을 주요 지표(실질경제성장률, 실질GDP, 예산수입계획, 북중무역규모)로 살펴보면 2017년을 분기점으로 적지 않은 변화를 겪고 있음을 발견할 수 있다. 2017년부터 고강도의 대북제재가 부과되고 실물경제에 영향을 미치면서 주요 지표가 모두 하락하기 시작한 것이다. 특히 제재와 함께 2019년 이후 등장한 코로나19 팬데믹에 따른 셀프봉쇄조치로 인해 북중교역규모가 가장 크게 감소하였다. 2020년 북중교역 총액은 5.4억 달러로서 2013년 65.5억 달러의 3.5% 수준에 머무는 충격적인 현실을 보여주었다.

지난 2016년에 열린 노동당 제7차 대회에서 제시한 국가경제발전 5개년 전략목표 달성이 실패했던 결정적 요인도 결국 이전과 차원이 다른 국제사회의 대북제재 부과 때문으로 파악된다. 5개년 전략의 작성시점이 북한에 대한 유엔안보리의 제재가 시작되는 2016년 이전 시점이어서 제재를 고려하지 않은 목표가 설정되었다. 2020년 8월 당중앙위원회 제7기 제6차 전원회의 결정서에서 “혹독한 대내외 정세가 지속되고 예상치 않았던 도전들이 겹쳐 드는 데 맞게 경제사업을 개선하지 못해 계획됐던 국가 경제의 장성 목표들이 심히 미진되고 인민 생활이 뚜렷하게 향상되지 못하는 결과도 빚어졌다”고 밝히, “5개년 전략”의 목표달성이 사실상 실패했음을 시인하였다. 김정은 위원장은 2021년 1월에 열린 제8차 당대회 개회사에서는 “국가경제발전 5개년전략 수행기간이 지난해까지 끝났지만 내세웠던 목표는 거의 부문에서 엄청나게 미달되었습니다”라며 이례적으로 실패를 인정하기도 했다. 2020년의 경우에는 국제사회의 강도 높은 대북제재가 지속된 가운데

코로나19 확산에 따른 국경 봉쇄와 이동제한 조치까지 더해지며 지난해 북한 경제가 크게 후퇴한 것으로 추정됐다. 코로나19로 인한 봉쇄조치는 좋지 않은 기상여건과 더불어 북한의 산업생산 감소에 직접적인 영향을 미친 것으로 파악된다. 북한 경제에서 큰 비중을 차지하는 농림어업(2019년 1.4%→2020년 -7.6%), 광업(-0.7%→-9.6%), 제조업(-1.1%→-3.8%) 등의 감소 폭이 2019년보다 더욱 커졌다. 2020년 북한의 산업구조는 2019년과 비교해 광공업(29.6%→28.1%)과 서비스업(34.1%→33.8%)의 비중이 하락했고, 농림어업(21.2%→22.4%)이 상승했다. 경제가 전반적으로 후퇴했지만, 광공업과 서비스업이 특히 큰 타격을 입었다는 의미이다.

제조업이 경제회복과 성장을 주도해야 하지만 2000년대 북한경제의 회복과정에서 제조업은 가장 느리게 회복되어 왔다. 1990년 31.8%였던 제조업 비중은 2000년에 17.7%까지 하락하였으며 이후 제한적으로 회복되고 있으나 2016년에는 20.6%에 불과했다. 2017년 이후 경제제재로 제조업 비중은 더욱 하락해 2019년에는 18.7%에 머물렀다. 1980년대까지 성장을 주도하던 중화학공업은 최소한의 자본재 및 원부자재 공급 기능도 하지 못하고 있으며, 2000년 이후 상대적으로 투자가 증가한 경공업 역시 경제성장을 주도하지 못하고 있다. 무연탄을 비롯한 지하자원과 수산물 등이 수출 주력산업으로 역할을 했지만 북한 경제의 회복과 성장을 이끌기에는 뚜렷한 한계가 있었으며, 내부적으로는 시장화가 꾸준히 진전되면서 서비스 산업이 고용 및 투자 등 성장을 주도했다.

민생경제 악화 속 자력갱생 성과(국산화, 재자원화) 가시화

북한 경제는 국가경제와 민생경제(시장화 포함)를 구분해서 관찰·평가하는 것이 필요하다. 국가경제 실패는 성과와 한계가 동시에 공존하고 있다. 특히 한계와 관련해 국가경제 및 민생경제 회복에 장애물로 작용하고 있는 객관적 요인(대북제재, 코로나19, 자연재해 등)은 북한이 통제하기 어려운 요소라는 점에서 북한의 고민이 심화되고 있다. 현재 북한은 자신들이 어느

정도 통제할 수 있는 국가경제와 민생경제 발전을 위한 주관적 요인, 내부 문제점을 개선하는 데 집중하고 있다. 제재와 코로나19의 영향으로 민생경제가 악화되고 있는 것은 분명해 보인다. 김정은 위원장은 경제보다 방역을 우선시, 주민들의 생명과 안전을 보장하는 것이 더 중요하다는 인식을 하고 있기 때문이다, 이런 맥락에서 국가경제와 민생경제 모두에 상당한 영향을 미치고 있는 북중교역 감소 현상에 대한 해석에 신중할 필요할 필요가 있다. 북한은 코로나19 상황을 오히려 내부의 수입병을 없애고 중국에 대한 경제적 의존도를 낮춰 자립경제와 자력갱생 역량을 획기적으로 강화하는 계기로 활용하려는 의도로 추정된다. 의도적으로 북중교역의 규모와 내용을 축소조절하고 있을 가능성에 주목해야 한다. 북한은 농사철 필수용품 및 건설자재 등 특정품목 위주의 제한적인 교역에만 집중, 특히 영농물자(비닐박막 등)는 제때에 공급하는 것이 필수적이다. 북중교역의 감소는 특히 중간재 수입감소로 이어지면서 제조업 공장가동을 감소로 연결. 동시에 필수 식자재(밀가루, 조미료, 설탕 등), 건자재(화학제품, 합판, 건설기계 등), 광물생산을 위한 제반 기기(화물차 및 부품, 굴삭기 및 부품 등), 일반 의약품, 코로나 방역을 위한 보건·의료 제품 부족난 심화 초래하고 있다. 또한 무역과 동시에 관광 감소로 인한 외화부족, 수출품 생산 감소와 물류 관련 일거리 감소, 사람과 물자이동, 유통 중단에 따른 시장활동 위축과 현금 수입 급감, 이로 인해 주민들의 생활고 가중되고 있다. 시장은 중국산 공업품(식품 외 공장생산물, 즉 화장지, 생리용품, 화학조미료, 간장, 과일, 식용류, 설탕, 의약품 등), 생필품이 사라지고 농축산물 중심의 시장으로 변화하고 있다.

북한은 이런 상황 속에서도 국가경제와 민생경제를 동시에 개선하기 위해 총력을 기울이고 있는 것으로 보인다. 당국은 민생경제가 어려운 점을 인식하면서도 당장의 어려움을 극복하기 위해 외부에 의존해 생산을 증대시키는 것보다는 자립경제의 토대를 강화해 경제를 외부적 영향에도 흔들림 없이 원활하게 운영되는 정상궤도에 올려세우는 데 더 중점을 두고 있다. 코로나19로 국경을 봉쇄한 현재의 상황이 오히려 국가경제의 자립적 구조를 완비하고, 수입의존도를 낮추는 절호의 기회로 간주하고 있는 것이다. 자립경제 토대를 공고히 해야 주민들의 식의주 문제를 비롯한 보다 높은 단계의 목표

들을 달성하는 데 도움이 된다고 인식하고 있다. 이런 맥락에서 자력갱생전략은 불가피한 측면이 있지만 소극적, 피동적이 아닌 오히려 적극적, 능동적으로 도전적인 목표를 추구하고 있는 점을 유의해 봐야 한다. 민생경제는 농산과 축산, 수산을 3대축으로 하여 인민들의 식량문제, 먹는 문제를 해결하고 경공업발전에 주력해 소비품문제를 기본적으로 해결함으로써 인민생활향상에서 결정적 전환을 가져오겠다는 것이다. 하지만 매년 발생하는 자연재해 등이 악영향을 주고 있다. 올해도 자연재해가 재발할 경우 민생경제가 더욱 악화되면서 체제유지에 부담을 주고 있다. 자립경제토대 강화와 관련해 당국은 시장화 속도와 범위도 조절하고 있는 것으로 평가된다. 이는 특히 모든 경제행위를 국가의 이익에 절대복종시키는 기풍을 철저히 세워야 한다는 기조와 연관된다. 이에 따라 장마당 활동 위축으로 일반 주민들의 생계에 타격을 주고 있는 것으로 파악된다.

국가경제복원을 위해 선택과 집중전략을 채택하고 있는 점도 눈에 띈다. 국가경제발전 5개년계획의 총적방향은 “경제발전의 중심고리에 역량을 집중하여 인민경제전반을 활성화하고 인민생활을 향상시킬수 있는 튼튼한 토대를 구축하는 것”주장하고 있다. 여기서 중심고리는 금속과 화학공업에 국가적인 투자를 집중하는 것으로 이 부문에서 성과가 나오면 인민경제 모든 부문에서 생산을 정상화하는 데 도움이 된다는 판단이다. 또다른 중심고리는 민생경제와 직결된 농업과 경공업에서 증산을 통한 주민생활 향상을 도모하는 것으로 결국 금속, 화학, 농업에서의 가시적인 성과 도출이 핵심 과제이다. 제재와 코로나19의 장기화 상황에서 과학기술이 김정은 정권이 추진하고 있는 모든 부문에서의 생산정상화, 공장기업소의 개건현대화, 원료자재 국산화, 재자원화의 성패를 좌우할 것으로 인식하고 있다. 수입에 의존해왔던 중간소재를 자체적으로 해결하기 위해 금속, 화학공업 발전을 강조하고 있지만 실제 성과는 여전히 불분명, 이에 따라 중간소재 부족이 제조업 분야에서의 생산 증대에 장애물로 작용하고 있는 것으로 추정된다. 결론적으로 현재 단기적으로 민생경제가 악화된 상황이기는 하지만 지금의 국가적, 계획적, 자립적 자력갱생 역량 강화 노력이 자립경제 기반을 더욱 공고화하는 방향으로 나아갈 경우 한층 업그레이드된 북한 경제체질을 보게될

가능성도 있다. 북한의 식량의 에너지 수급 상황은 대북제재와 코로나 상황에도 불구하고 심각한 부족상태로 인해 위기상황에 처해 있다고 볼 수 있는 근거는 발견할 수 없는 상황이다. 코로나19가 더 장기화될 경우 외화 부족난은 더 심화되면서 환율 불안정, 수입물가 상승, 공급 부족에 따른 식량과 생필품 가격 상승, 주민생활고 심화 등이 악순환될 것으로 전망된다. 다만 북한은 올해 평양시 1만세대 살림집 건설 등 대규모 건설경기 부양을 통해 코로나19로 침체된 경제의 재활성화를 시도하고 있다. 김정은 정권은 시장을 활용해 재정을 확충하고 체제를 유지하려는 경제정책을 펴고 있다. 그러나 김정은 집권 이후 북한 경제의 부분 활성화 현상은 주로 서비스 및 유통 경제, 건설 부문 그리고 비공식 경제 부문에 집중된 현상으로서 제조업·광업 등 실물 산업경제 부문에서의 성과는 크게 관찰되지 않고 있다. 그리고 평양을 제외한 대부분의 지방 경제 및 전반적인 기초 인프라 상황은 여전히 열악한 것으로 알려져 있다.

북한은 기본적으로 자력갱생 성과에 대한 신뢰를 갖고 있는 듯하다. 현실적으로 자력갱생 외 대안이 없는 상황도 고려해야 하지만 실제로 공격적인 자력갱생 노선의 추구가 가시적인 성과를 도출하고 있는 측면도 주목할 필요가 있다. 현재 김정은 정권이 추진하고 있는 자력갱생의 가시적 성과는 원료, 자재, 설비의 국산화와 재자원화 분야에서 가장 두드러지게 나타나고 있다.

토론

정영철(서강대 교수)

* 2021년의 북한, 내부 역량의 총체적 점검 및 강화

- 8차 당대회의 핵심 내용: 내부 역량의 총체적 점검과 내부 역량의 강화를 통한 ‘강성’국가 건설의 진로를 밝힘.
 - 외적으로는 제재의 지속 및 남북/북미관계의 교착이 지속/ 코로나 19에 따른 국경봉쇄와 활동의 제약
 - 내부적으로는 간부 역량의 문제점이 사회 전반적으로 부정적인 영향을 미치고 있고, 경제 활성화를 위한 과제 속에서 기관 본위주의, 부정부패 현상이 근절되지 않고 있음.
 - 이런 조건에서 경제 건설을 위해서는 우선적으로 간부 역량의 총화와 재점검, 당의 기층조직까지의 혁신이 요구되었고, 이를 위한 제5차 당세 포비서 대회, 초급당위원장 대회, 시·군(구) 당 책임자 강습회 등을 통해 당을 중심으로 한 간부역량의 강화를 추구함.
- 특히, 북한의 매체들을 통해서 지속적으로 세도, 관료주의, 부정부패, 기 관본위주의 등에 대한 경고와 이에 대한 대책 마련 등이 강조되고 있으며, 각 지방의 사례를 통해서도 이러한 현상들을 어떻게 극복해가고 있는지를 소개하고 있음.
 - 이러한 현상은 지난 1990년대 이래의 구조적인 문제점으로 고착화되었던 측면과 동시에 김정은 체제에 들어와 일련의 경제적, 사회적 혁신 혹은 개혁 조치들을 통해서 기업(및 공장, 협동농장 등)의 자율권이 강화되면서, 기관 이익을 우선시하는 사상적 경향이 강화된 것에 원인이 있는 것으로 보임.
 - 예를 들어, 포전담당책임제의 경우에도 일부 농장에서 친인척 관계 등에

따른 편향적인 포진 분배 현상이 나타나고, 일부 간부들이 자신들에게 유리한 방식으로 농장 수확물의 분배를 하는 등의 부정적 현상들이 나타나고 있었음.

- 지난 8차 당대회에서 김정은의 발언 중 현장 당원들을 통한 광범위한 조사를 통해 문제점이 무엇인지, 어떻게 대책을 강구할 것인지에 대해 심도 깊은 총화를 진행했다는 대목은 시사하는 바가 매우 큼. 2021년의 북한 모습은 당대회에서의 결정 및 총화의 연장선에서 이해될 수 있음.
- 다른 한편, 그간 진행되어 왔던, 중앙 간부들에 대한 숙청과 검열을 넘어, 지방 간부들에 대한 사상 총화 및 검열, 그리고 이를 기반으로 지방 공업 및 지방 활성화를 위한 과제를 제시하고 있음.
 - 이 역시 지방 간부들의 역량 강화와 문제점에 대한 총화, 검열이 진행되었음을 보여주고 있고, 이러한 것이 전반적인 당의 내부 역량 강화의 내용을 이루고 있는 것으로 보임.

* ‘김정은의 사상’을 중심으로 한 정비, 점검 및 당-국가 체제의 강화

- 김정은 시대의 가장 큰 공로로 ‘우리 국가제일주의’ 시대를 연 것으로 평가, 그리고 이 시대의 정치이념으로서 ‘인민대중제일주의 정치’를 내세우고 있음.
 - ‘인민대중제일주의’는 김일성-김정일주의의 핵심으로 규정하고, 이것이 김정은 시대의 새로운 이데올로기로 자리를 잡고 있음.
 - 이를 이데올로기의 차원에서 본다면, 앞선 김일성의 주체사상, 김정일의 선군사상을 ‘순수 이데올로기’로 놓고, 그의 ‘실천 이데올로기’로서 ‘인민대중제일주의’를 주창하고 있는 것으로 보임.
 - 또한, 이러한 김정은의 ‘인민대중제일주의’와 함께, 그를 중심으로 한 당의 유일적영도체계를 강화,강조하고 있으며, 최근에는 김정은에 대한

‘수령’ 칭호가 등장하기도 하였음.

- 이와 함께, 당 및 국가 체제의 정상화적인 회의 운영 및 결정 및 집행 체계가 작동하고 있는 것으로 보임.
 - 최근 함북 지구의 수해 피해를 수습하는 과정에서 당 중앙군사위원회 - 함북도 군사위원회로의 의사결정 및 집행 체계가 작동하고 있는 모습을 확인할 수 있었고, 피해 수습 현장에서의 당 및 국가 기관의 동원이 이루어지고 있음.
 - 결국, 김정은을 중심으로 한 영도체계의 구축 - ‘당-국가 체제’의 정상적인 구축과 작동이 이루어지고 있으며, 이는 정치 분야에서뿐 아니라 경제 분야에서도 내각의 활동이 과거에 비해 더 적극적인 모습으로 나타나고 있음.

* 이와 같은 현상은 발표문에서 지적하고 있는 사상교양의 강화, 사회통제의 강화가 과거 체제로의 복귀나 비사회주의적 현상의 척결이라는 현상으로만이 아니라 궁극적으로 김정은 시대의 가장 핵심적인 과제인 ‘인민생활 향상’, 그리고 이를 위한 내부 역량의 강화라는 측면에서 해석되어야 할 것으로 보임.

현실적으로 내부 역량 강화를 위한 가장 중요한 지점은 ‘사상’분야일 것이며, 김정은이 말한 것처럼 ‘사상론’을 통한 간부 대열의 정비, 역량 강화의 모습이 지금 현재 보여지는 모습이라고 생각됨.

한편, 김정은의 ‘수령’으로의 등극이라는 현상 역시 다각도의 검토가 필요함. 즉, 북한에서 ‘수령’이라는 호칭이 갖는 이중성에 대한 검토가 필요함. 일반적인 의미에서의 존경의 호칭으로서 ‘수령’은 김일성에게만 부여되고 있음. 그러나 ‘수령’이라는 철학적-정치적 의미로서의 호칭은 김일성, 김정일에게 모두 부여되고 있음. 즉, 북한에서 이론적인 측면에서의 ‘수령’ 호칭은 김일성, 김정일에게 모두 해당하며, 지금의 김정은 역시 ‘수령’의 지

위와 역할을 수행하고 있음. 그러나 수령의 호칭이 자신들의 최고지도자에 대한 존칭으로서는 대체로 ‘수령’ 김일성, ‘장군’ 김정일, 그리고 ‘원수’ 김정은으로 나타나고 있음(최근에는 총비서 동지라는 공식 호칭을 사용하는 빈도가 늘고 있음). 이런 점에서 볼 때 최근 김정은에 대한 ‘수령’으로서의 규정이 어떤 측면에서 이루어졌는지에 대해서는 고려할 필요가 있음. 일반적으로 북한의 ‘문법’에서 수령은 위대한 사상의 창조, 뛰어난 영도력과 고매한 품성 등을 조건으로 하고 있는데, 김정은을 수령으로 호칭한 문장은 이 모든 것을 다 갖춘 ‘수령’으로서 김정은을 지칭하고 있음. 앞으로 ‘수령’으로서의 김정은의 호칭이 어떻게 나타날지는 두고 보아야 할 문제임.

* 발표문에서 주목되는 내용의 하나는 문학예술 분야의 침체임.

- 지난 8차 당대회에서 문학예술부문에 대한 비판과 전면적인 혁신을 요구하였지만, 발표자의 지적처럼 명작으로 평가할 수 있는 작품이 눈에 띄지 않고 있음.
 - 그럼에도 최근 몇몇 공연을 보면, 여러 가지 새로움을 시도하고 있는 것으로 보임. 공연에서는 다채로움 및 기교와 함께 쇼(show) 적인 측면이 강화되고 있는 것으로 보이고, 또 하나는 가수의 개인의 특성을 부각시키는 영상이 제작되는 등의 ‘개인의 강조’가 나타나고 있는 것으로 보임.
 - 이러한 현상은 문학예술 분야에서의 내부 혁신의 과제와 함께 ‘현대화(혹은 세계적인 추세)’의 방향성은 그대로 유지되고 있는 것으로 보임.
 - 다만, 발표자가 말한 침체 중 영화분야에서는 이렇다 할 작품이 보이지 않고 있음. 이는 두 가지로 해석이 되는데, 하나는 영화분야의 침체, 관성 등이 심각한 상황일 수 있다는 점, 또 하나는 북한 역시 대형 영화의 제작 등의 환경이 변화된 것, TV나 핸드폰 보급 등에 따라 과거와 같은 대형 영화보다는 TV 드라마 등에 더 치중할 수밖에 없는 상황이 영향을 미친 것이 아닌가 생각됨.
 - 이러한 모습은 과거 북한이 스스로 문학예술의 전성기라 칭했던 70년

대, 가극의 제작과 공연이 최근 거의 찾아보기 어렵게 된 것 역시 시대적 변화 속에서 더 이상 ‘가극’ 형태의 장르가 적합하지 않은 상황 등을 반영하는 것이 아닌가 생각됨.

* 마지막으로 향후 북한의 전망에서 사회주의 국가들과의 연대 강화라는 것은 현실적으로 ‘중국’ 이외의 대상을 찾기 어렵다는 점, 그리고 현재 사회주의적 연대 보다는 반제국주의 연대가 보다 더 현실적이라고 보여짐.

○ 중국과의 연대는 이미 2018년 이후부터의 흐름이라고 할 수 있으며, 2019년 아제르바이잔 바쿠에서 열린 비동맹정상회의에 참석한 최룡해는 현재의 시대적 분위기를 ‘냉전’의 초기와 유사한 것으로 규정하면서, 국제적인 연대가 중요함을 강조하기도 하였음.

- 이는 김정은 체제 등장 이후 - 현재는 코로나 19로 인해 거의 중단 상태에 있지만 - 적극적인 대외 활동을 전개했고, 국제적인 표준을 수용하면서 국제사회로 나아가고자 했던 흐름이 지속될 것으로 보임.
- 단기적으로는 중국과의 연대를 강화하고, 현재의 미-중 갈등 국면에서 중국으로의 경사는 보다 더 깊어질 것으로 생각됨.

Session 2

김정은 집권 10년의 군사 및 대외관계 평가와 전망

Session 2

발표

북한의 군사력 및 군의 역할 변화에 대한 평가와 전망

장철운(통일연구원 부연구위원)

김정은 집권 시기 북중관계의 평가와 전망

신봉섭(광운대 초빙교수, 前 주선양총영사)

김정은 시기 북미 관계 10년: 단절과 연속의 이중주

박원근(이화여대 교수)

김정은 정권의 대남정책 10년 평가 및 전망

정성장(세종연구소 북한연구센터장)

북한의 군사력 및 군의 역할 변화에 대한 평가와 전망*

장철운(통일연구원 부연구위원)

* 이 글의 주요 내용은 필자의 소속기관과 무관하며, 필자 개인의 견해를 밝힙니다.

I. 머리말

○ 이 글의 목적은 김정은 집권 이후 10년 동안 북한에서 이뤄진 군대의 변화에 관해 평가하고, 이를 바탕으로 향후 북한군의 변화를 나름대로 전망하는 것임.

- 북한군에 대한 평가와 전망은 군사력 및 군의 역할에 초점을 맞춰서 논의

* 북한의 군사력과 관련해, 김정은 집권 이후 주목돼왔던 핵·미사일 능력뿐 아니라 노동당 창건 75주년 열병식(2020.10.10.)을 통해 다시 본격적으로 나타나기 시작한 재래식 군사력에 관해서도 살펴볼 것임.

* 북한에서 군의 역할과 관련해서는 정치 및 사회적 부문보다는 경제적 관여를 중심으로 논의

II. 김정은 시대 북한의 군사력 변화 평가 및 전망

○ 먼저, 김정은 시대 이뤄진 북한의 군사력 변화 양상을 ▲재래식 군사력 ▲핵·미사일 능력으로 구분해 살펴보고, 이를 바탕으로 향후 변화를 전망

1. 핵·미사일 능력 변화 양상

- 김정은 위원장은 집권 초기인 2013년 3월 말 ‘경제건설 및 핵무력 건설 병진노선’을 북한의 ‘항구적 국가전략노선’으로 제시한 뒤 2018년 4월까지 이 국가전략을 추진
- 먼저, 북한은 김정은 시대 들어 4차례에 걸쳐 핵실험을 단행하는 등 핵무기 능력을 지속적으로 향상

〈표 1〉 북한의 제1~6차 핵실험 현황

구 분	김정일 시대		김정은 시대			
	1차	2차	3차	4차	5차	6차
시 기	2006.10.9	2009.5.25	2013.2.12	2016.1.6	2016.9.9	2017.9.3
지진파(mb)	3.9	4.5	4.9-5.2	4.8	5.0-5.2	5.7-6.3
추정 위력(kt)	0.8	4	8-20	6-7	10-20	50-250

- 북한은 제4차 및 제6차 핵실험이 ‘수소탄(핵융합탄)’ 시험이었다고 주장했으나, 전문가들은 대체로 북한의 제4차 핵실험은 실패한 증폭핵분열탄 시험, 제6차 핵실험은 수소탄에 버금가는 시험으로 분석
- 북한은 현재 “핵무기를 만들 수 있는 플루토늄을 50여kg 보유한 것으로 추정”되며, “우라늄 농축 프로그램을 통해 고농축 우라늄도 상당량 보유한 것으로 평가”¹

* 5MWe 흑연감속로가 정상적으로 가동될 수 없다는 점에서 무기급 플루토늄 생산은 일정하게 제한될 것으로 보이지만, 우라늄 농축공장에서 고농축 우라늄 생산에는 거의 아무런 제한도 없는 것으로 판단

- 한편 북한은 김정은 시대 들어 지속적으로 다양한 미사일 시험 발사 등을 단행

1. 국방부, 『2020 국방백서』, p. 28.

〈표 2〉 2021년 10월 초 현재 북한의 미사일 개발·보유 현황

구 분		사거리 (km)	탄두중량 (kg)	상태	연료	발사 및 타격 지점
단거리 (~1,000km)	SCUD-B/C	300~500	1,000	작전배치	액체	SSM
	19-1 SRBM*	약 600	미상	시험발사	고체	SSM
	19-4 SRBM*	약 600 미만	미상	시험발사	고체	SSM
	19-5 SRBM*	약 400	미상	시험발사	고체	SSM
준중거리 (~3,000km)	SCUD-ER	약 1,000	500	작전배치	액체	SSM
	북극성*	약 1,300	650	시험발사	고체	SLBM
	북극성-2*	약 1,300	650	시험발사	고체	SSM
	노 동	1,300	700	작전배치	액체	SSM
	북극성-3*	약 2,000	미상	시험발사	고체	SLBM
	중거리 순항 미사일*	-	-	시험발사	순항	SSM
	극초음속 미사일*	-	-	시험발사	액체	SSM(HGV)
중거리 (~5,500km)	무수단(화성-10)	3,000 이상	650	작전배치	액체	SSM
	화성-12*	5,000	650	시험발사	액체	SSM
장거리 (5,500km~)	화성-14*	10,000 이상	미상	시험발사	액체	SSM
	화성-15*	10,000 이상	1,000	시험발사	액체	SSM
	화성-17*	-	-	열병식 등장	액체	SSM
	대포동-2호(광명성)	10,000 이상	500~1,000	발사	액체	SSM

* 김정은 시대 들어 등장한 미사일

- 김정은 집권 이전까지 북한은 액체 연료 지대지 탄도 미사일 사거리 연장을 미사일 개발 전략의 핵심적 사안으로 추진
- 김정은 집권 이후 북한은 기존의 핵심 사안을 지속적으로 추진하는 동시에 고체 연료 지대지 탄도 미사일 전력을 확충하고, 지대지 순항 미사일 및 극초음속 탄두를 장착한 미사일 등의 개발도 추진

○ 북한이 핵무기를 탑재한 이른바 ‘핵미사일’을 보유했는지에 대해서는 다소 유보적으로 평가

- 북한이 이미 ‘핵탄두의 표준화·규격화·소형화·경량화·다종화 달성’ 주장, 2018년 김정은 위원장의 신년사 등에서 핵탄두의 대량생산 및 실전 배치 의사 등을 표명했다는 점을 감안했을 때, “핵무기 소형화 능력도 상당한 수준에 이른 것으로 평가”²
- 북한이 6차례의 핵실험을 통해 소형화·경량화를 일정하게 달성했을 가능성이 큰 것으로 보이지만, 표준화·규격화·다종화 실현 가능성은 미지수

2. 재래식 군사력 변화 양상

○ 지상군 전력의 변화

〈표 3〉 2010년 대비 2020년 북한의 지상군 전력 변화

구 분		2010년	2020년	변화 사항
지휘체계		XXX 정규 XXX 기계화 XXX 평방사 XXX 국경사 11 군단 (9) (2) 미사일 지도국 XX 기갑 XX 기보 XX 포병 (4)	XXX 정규(10) XXX 91수도 XXX 고사포 XX 기갑 XX 기보(6) XX 포병 특수작전군	정규군단 1개 ↑ 고사포군단 신설 기계화군단 2개 ↓ 국경 11군단 기보사단 2개 ↑ 특수작전군 신설
상비병력		102만여명	110만여명	8만여명 ↑
주요 부대	군단	15	15	-
	사단	90	84	6 ↓
	여단	70(교도 10여개 미포함)	117	47 ↑
주요 무기 체계	전차	4,100여대	4,300여대	200여대 ↑
	장갑차	2,100여대	2,600여대	500여대 ↑
	야포	8,500여문	8,800여문	300여문 ↑
	방사포	5,100여문	5,500여문	400여문 ↑
	미사일	100여기(발사대)	100여기(발사대)	-

2. 국방부, 『2020 국방백서』, p. 28.

- 11군단 해체와 특수작전군 신설, 국경경비사령부 해체와 정규군단 1개 증가, 기계화군단 2개 감소와 기보사단 2개 증가는 각각 상쇄하는 것으로 보임.
- 군단급 부대 수에는 변화가 없지만, 사단급 부대가 6개 감소하는 대신 여단급 부대가 47개 증가했다는 점은 북한 내에서 지상군에 대한 이른바 ‘북한판 군사혁신(RMA)’이 이뤄지고 있다는 사실을 방증하는 것일 수 있음에 유의할 필요
- 특히, 2020년 10월 10일 노동당 창건 75주년을 맞아 치러진 열병식에서 북한은 총 11종에 달하는 신형 무기체계를 선보인 것으로 보이는데, 이러한 신형 무기 개발에 최소한 수 년, 최대한 10년 이상의 시간이 소요됐을 것으로 추정
- * 당창건 75주년 열병식에는 기계화보병사단이 4개(425/108/815/806)만 등장
 - 국방부의 판단과 다른 부분³

○ 해·공군 전력의 변화

〈표 4〉 2010년 대비 2020년 북한의 해군 및 공군 전력 변화

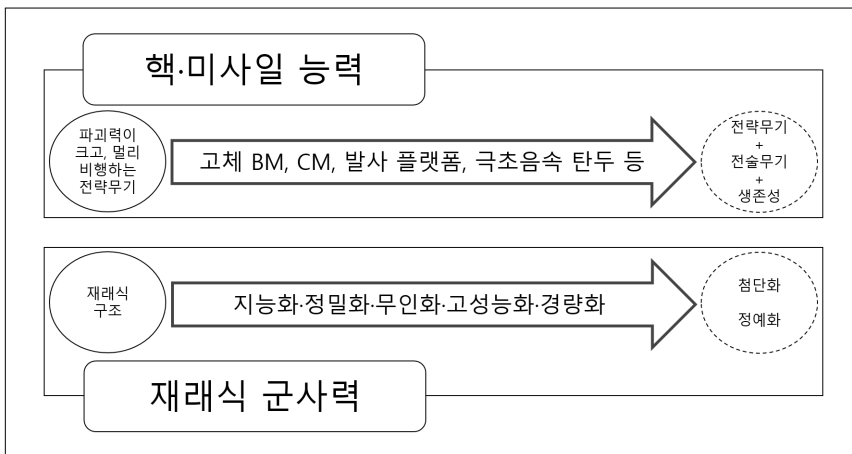
구 분		2010년	2020년	변화 사항	
해 군	병 력		6만여명	6만여명	-
	수 상 함 정	전투함정	420여척	430여척	10여척 ↑
		상륙함정	260여척	250여척	10여척 ↓
		기뢰전함정	30여척	20여척	10여척 ↓
		지원함정	30여척	40여척	10여척 ↑
	잠수함정		70여척	70여척	-
공 군	병 력		11만여명	11만여명	-
	전투임무기		820여대	810여대	10여대 ↓
	감시통제기		30여대	30여대	-
	공중기동기		330여대	350여대	20여대 ↑
	훈련기		170여대	80여대	90여대 ↓
헬기(육·해·공군)		300여대	290여대	10여대 ↓	

3. 장철운, “김정은 시대 북한군의 변화: 군사력과 군의 역할에 관한 논의를 중심으로,” 서울대 국제문제연구소, 『세계정치』, 34 (2021), pp. 175~177.

- 2010년 대비 2020년 북한 해군의 전력 변화는 거의 없는 것으로 판단
해도 무방
 - * 신형 중대형 함정과 고속특수선박 배치,⁴ 고래급 잠수함(SLBM 탑재·발사 가능) 건조,⁵ 일부 함정에 함대함 미사일 장착 및 지대함 미사일 배치·개량⁶ 등 추진
- 2010년 대비 2020년 북한 공군의 전력은 적지 않게 감소한 것처럼 보임.
 - * 신형 기종의 도입이 이뤄지지 않아 노후 기종이 대부분을 차지하는 가운데서도 정찰·공격용 무인기 및 경향공기의 생산·배치가 2017~2018년 이뤄지고,⁷ 신형 지대공 미사일 개발 및 배치 조정 등을 통해 방공력을 보강한 것으로 알려짐.⁸

3. 향후 북한의 군사력 변화 전망

〈그림 1〉 제8차 당대회에서 나타난 북한의 향후 군사력 건설 방향



4. 국방부, 『2014 국방백서』 (2014), p. 26.
 5. 국방부, 『2016 국방백서』 (2016), p. 25.
 6. 국방부, 『2020 국방백서』 (2020), p. 26.
 7. 국방부, 『2018 국방백서』 (2018), p. 24.
 8. 국방부, 『2020 국방백서』 (2020), p. 27.

1) 핵·미사일 전력 변화 전망

○ 핵·미사일 능력 증강 지속 추진

- 전략·전술 핵무기 지속 개발 → 핵탄두(핵분열탄, 핵융합탄, 다탄두) 보유고의 확대
 - * 5MWe 흑연감속로를 이용한 플루토늄(Pu-239) 추가 생산에는 한계
5MWe 흑연감속로 사용후 핵연료 재처리를 통한 추가 생산은 가능
하나 역시 제한
 - * 무기급 고농축 우라늄(HEU, U-235 농축도 90% 이상)은 지속 생산
가능
 - * 핵융합탄(수소탄) 추가 제조 가능성도 시사: 초대형 핵탄두
핵탄두 생존성 향상: 극초음속 활동비행 전투부
다탄두 개발 추진 및 생존성·정확성 향상
- 운반수단 다양화 지속 추진
 - 3축 중 전략폭격기를 제외하고 완성된 2축(SLBM, Missile) 역량 강화
 - * 전술 핵탄두 탑재 가능한 중·장거리 순항 미사일 개발
 - * 디젤 잠수함 + 핵잠수함(SSBN) → 전략·전술 핵무기 탑재 용도
 - 디젤 잠수함에 SLBM 탑재 제한적(1~3기 SLBM)
 - 핵잠수함(원자력 추진 잠수함) 건조 가능성에 대해 부정적 평가
 - * 액체 연료 탄도 미사일 → 고체 연료 탄도 미사일(훨씬 군사적 목적에
부합)
- 정보력 향상 추진
 - * 단기간 내 군사정찰 위성 개발·운용 가능성은 부정적으로 판단
다만, 군사정찰 위성 발사를 위한 발사체(SLV) 개발 및 시험 발사는
가능

2) 재래식 군사력 변화 전망

○ 북한판 군사혁신 지속 추진

- 재래식 군사력의 증강과 관련한 구체적 방법인 첨단화, 지능화, 정밀화,
무인화, 고성능화, 경량화 추진 예상

- * 경량화·고성능화·정밀화는 비교적 단기간(10년 이내) 내에, 무인화·첨단화·지능화는 중·장기적(10년 이후)으로 실현 가능할 것으로 예상
- 전체 인구 대비 상비병력 비율(5% 이상)을 감안했을 때, 향후 북한에서 상비병력이 증가할 가능성은 크지 않아 보임.
- 지상군 및 해군 무기체계를 중심으로 계속해서 새로운 무기체계를 독자 개발하겠지만, 신무기가 구형 무기를 대체할 때까지는 상당히 오랜 시간이 필요할 것임.
- * 공군 무기체계 현대화 관련, 기술적 한계를 단기간 내에 극복하기는 어려울 것임.

○ 경제적 부담 감안

- 핵·미사일 전력 증강에 비해 상대적으로, 재래식 무기체계 현대화는 북한 경제에 상당한 부담을 가중할 가능성
- 이로 인해 북한은 지금까지처럼 앞으로도 선별적으로 재래식 무기체계 현대화를 추진할 것으로 예상
- * 남한의 첨단 재래식 전력 증강에 북한이 맞대응하기에는 당분간 쉽지 않을 것임.

Ⅲ. 김정은 시대 북한군의 역할 변화 평가 및 전망: 경제적 관여를 중심으로⁹⁾

- 다음으로 김정은 시대 북한에서 이뤄진 군대의 역할 변화 양상을 경제적 관여 측면을 중심으로 살펴보고, 이를 바탕으로 향후 변화를 전망

9. 이 부분은 장철운, “김정은 시대 북한군의 변화: 군사력과 군의 역할에 관한 논의를 중심으로,” 서울대 국제문제연구소, 『세계정치』, 34 (2021), pp. 168~172; 185~188을 수정·보완한 것이다.

1. 북한군의 경제적 관여 변화 양상

- 일부에서는 김정일 시대를 풍미했던 이른바 ‘선군정치’가 김정은 시대 들어 퇴조하며 김정일 시대 북한군이 사실상 관장하던 경제적 이권이 내각 등으로 이관됐다고 주장
 - 대표적인 사례로 북한에서는 ▲김정은 위원장이 함경북도 경성군 중평리에 있는 연대급 공군부대를 옮기고 그 자리에 대규모 채소(남새)온실농장 건설을 지시한 것,¹⁰ ▲6.25전쟁 이래 군용 공항으로 운용되던 강원도 원산 갈마비행장의 국제공항 전환과 빈번하게 포사격 훈련을 진행하던 갈마반도의 관광지 개발 등이 제시¹¹
- 이처럼 김정은 시대 들어 북한에서 일부 군용 시설을 민간용 시설로 전환한 사례를 근거로 일각에서는 북한 군수산업의 민수화 가능성까지 거론되는데, 이에 대한 배경은 아래와 같이 크게 3가지임.¹²
 - ①김정은 정권이 군사시설을 민간용으로 용도를 전환하고 있고,
 - ②군수공장에서 민간경제 건설에 필요한 물품을 생산하는 등 군수산업과 민수산업 사이의 경계가 약화되고 있으며
 - * 김정은 위원장은 2019년 신년사에서 “군수공업 부문에서는 경제건설에 모든 힘을 집중할 데 대한 우리 당의 전투적 호소를 심장으로 받아안고 여러 가지 농기계와 건설기계, 협동품들과 인민소비품들을 생산하여 경제발전과 인민생활 향상을 추동하였습니다”라고 공개적으로 언급
 - ③군수산업 관련 기술자들이 파견되는 방식으로 컴퓨터 수치 제어, 즉 ‘CNC(Computer Numerical Control)’ 등을 비롯해 그동안 군수부문에서 성과를 거둔 기술이 민수산업 현장에 전파되고 있다는 것임.

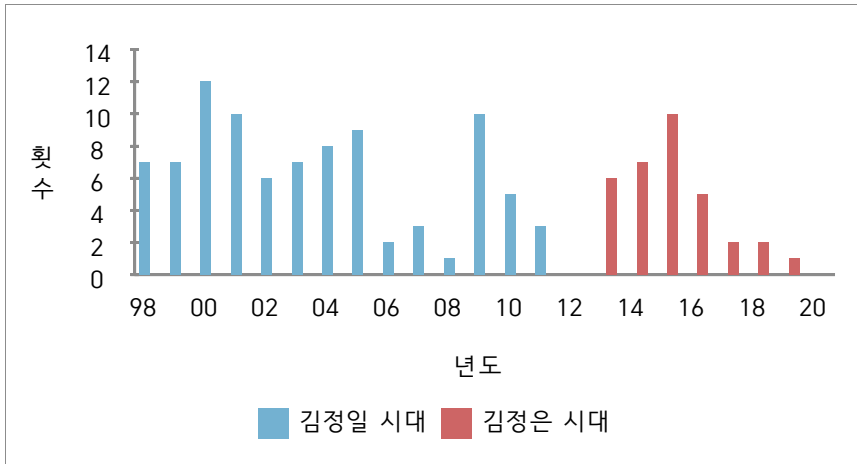
10. 『로동신문』, 2018년 7월 17일자.

11. 김태구, “김정은 위원장 집권 이후 군부 위상 변화 연구,” 『통일과 평화』, 11-2 (2019), p. 170.

12. 최은주, 『김정은 시대 경제 발전 전략과 군수산업의 역할』 (성남: 세종연구소, 2020), pp. 24~32.

- 또한 북한군 건설·운영 농장 및 공장·기업소, 발전소 등에 대한 최고지도자의 현지도도 소식도 김정일 시대에 비해 김정은 시대 들어 대폭 감소한 것이 사실
 - 김정일 위원장은 1998년 1월 26일 ‘인민군 제380군부대의 중소형 발전소 건설’ 현지도 이후 사망하던 2011년까지 14년 동안 적어도 총 90회(6.43회/년) 이상의 공개활동을 실시¹³
 - 그러나 김정은 위원장은 집권 이후 2012년부터 2020년까지 9년 동안 북한군이 건설·운영하는 농장 및 공장·기업소, 발전소 등에 대한 공개활동을 총 33회(3.67회/년)만 실시¹⁴

〈그림 2〉 김정일·김정은의 북한군 건설·운영 농장 및 공장·기업소 등 방문 횟수



출처: 장철운, “김정은 시대 북한군의 변화: 군사력과 군의 역할에 관한 논의를 중심으로,” 서울대 국제문제연구소, 『세계정치』, 34 (2021), p. 172.

- 그러나 김정일 시대 북한에서 군이 관장하던 경제적 이권 가운데 상당한 정도를 김정은 시대 들어 상실한 것이 사실이지만, 그렇다고 북한에서 군

13. 이성권, “김정일의 선군리더십과 ‘조선인민군’ (송실대 대학원 정치학 박사학위논문, 2012), pp. 321~343

14. 장철운, “김정은 시대 북한군의 변화: 군사력과 군의 역할에 관한 논의를 중심으로,” 서울대 국제문제연구소, 『세계정치』, 34 (2021), p. 204.

이 경제적으로 아무런 역할도 하지 못하고 있다거나 군수산업이 민수화되고 있다고 주장하기는 어렵다고 판단

- 왜냐하면 첫째, 군수산업의 민수화와 관련해서는 ①과 ②는 매우 제한적인 근거만 갖고 있고, ③의 경우에는 직접적인 근거가 나타나지 않고 있음.

* ①과 관련해서는 앞서 언급한 사항 이외에 아직 나타나지 않고 있으며, ②와 관련해서도 주요 군수공장에서 ‘수평승강기’와 ‘플림식 삭도’를 비롯해 ‘스키장에 설치할 설비’ 제작을 김정은 위원장이 치하한 바 있다는 정도에 그치고 있음.¹⁵

- 둘째, 김정일 시대와 유사하게 김정은 시대 들어서도 여전이 북한에서 군대가 적지 않은 경제적 역할을 수행하고 있음.

* 북한에서 군대는 전통적으로 국가건설 및 ‘혁명’의 ‘주력군’으로서 정권 수립 이래 나름의 정치·경제·사회적 역할을 하며 경제적 측면에서 적지 않게 관여¹⁶

* 김정은 시대 들어서도 수해 복구와 대규모 건설 등 막대한 인력 동원이 필요한 토목·건설 현장에는 여전히 군부대가 투입돼 핵심적 역할을 하고 있음.¹⁷

* 또한 특정부문(예: 수산업)에서는 군의 역할이 일정하게 지속되는 것처럼 보임.¹⁸

15. 『조선중앙통신』, 2019년 8월 31일자.

16. 정성임, “조선인민군: 위상·편제·역할,” 세종연구소 북한연구센터, 『북한의 당·국가기구·군대』(파주: 한울, 2011) 참고.

17. 2019~2020년에만 북한군은 김정은 정권이 치적으로 내세우기 위해서 건설하고 있는 양덕온천문화휴양지 건설 현장, 중평남새온실농장과 양묘장 건설 현장, 삼지연시꾸리기 3단계 공사 현장, 원산갈마해안관광지구 건설 현장, 순천리비료공장 건설 현장, 평양종합병원 건설 현장뿐 아니라 황해북도와 함경남·북도, 강원도 수해 복구 현장 등에서 활약했다. 국방부는 북한의 인민무력성이 명칭을 바꾼 국방성 산하에 도로건설군단, 북한군 내 당 사업을 관장하는 총정치국 예하에 공병군단 등 전문건설부대가 편성돼 있다고 판단했다. 국방부, 『2020 국방백서』(2020), p. 24.

18. 북한 매체는 김정은 위원장이 2013년 5월 27일 북한군 제313군부대 관하 8월25일수산사업소를 현지지도 한 것을 수산업 강조의 시작점으로 내세우고 있다. 또한 김정은 위원장은 2014년과 2015년, 2017년 신년사에서 수산업과 관련된 북한군의 성과를 모범으로 내세우며 지속적으로 강조했다. 이처럼 김정은 체제가 북한군을 수산업 발전을 위한 모델로 내세울 수 있었던 이유는 민간에 비해 북한군이 유류 등을 우선적으로 보급받아 상대적으로 많은 활동을 할 수 있었던 동시

* 스키장 설비인 수평승강기 및 끌림식 삭도를 주요 군수공장에서 제작한 것은 민간에서의 제작이 쉽지 않은 일부 설비 제작을 군수공장에서 담당했을 것으로 판단

2. 향후 북한군의 경제적 역할 변화 전망

○ 향후 북한군의 경제적 역할 변화와 관련해서는 아래와 같이 2가지 전망이 가능

- 하나는 김정은 시대 들어서도 북한군이 대규모 수해 복구 등에서 일정한 역할을 하는 것이 사실이지만 김정일 시대 과도하게 확대·심화됐던 경제적 주체로서의 역할이 급격하게 작아지고 있다는 것임.

- 즉, 김정은 시대 들어 북한군의 경제적 관여 범위 및 역할이 ‘주요한 주체’에서 ‘조력자’로 변화했다는 해석이 가능

* 김정은 정권이 북한의 군수산업을 민수산업으로 전환하고 있다는 주장도 이러한 연장에서 이해할 수 있음.

- 다른 하나는 김정은 시대 들어 북한군이 김정일 시대 향유했던 경제적 이권을 상당한 정도로 상실한 것이 사실이지만 선군정치 시대와는 다른 방식을 통해 주요한 경제적 주체로서 경제 부문에 지속적으로 관여하고 있다는 것임.

- 이는 김정은 정권이 당-국가체제를 확립해나가는 동시에 내각을 ‘경제 사령부’로 강조하고 있지만 실질경제 부문에서는 여전히 군대와 군수산업이 경제에 강력한 영향력을 행사한다는 논리로 이어질 수 있음.

○ 두 가지 해석 가운데 무엇이 김정은 정권의 정책 추진 방향에 부합하는지를 판단하기 위해서는 시간이 더 필요한 것으로 보임.

- 한 가지 확실하게 단언할 수 있는 사실은, 두 가지 해석이 공통적으로

에 ‘군사경제수역’으로 설정된 동·서해 연·근해에서의 조업이 자유로웠기 때문으로 보인다. 관련 내용은 진희권·윤인주, “김정은 시대 북한의 수산정책 연구: 노동신문 분석을 중심으로,” 『해양정책연구』, 34-2 (2019), p. 59 참고.

전제하는 것처럼, 김정일 시대와 비교했을 때 김정은 시대 들어 북한군의 경제적 관여 범위 및 역할이 유지되는 부분도 있지만 변화한 측면이 더욱 두드러진다는 점임.

- 그리고 김정일 시대 북한군이 직접 참여하는 방식으로 경제에 관여했다면 김정은 시대 들어서는 북한군의 경제적 관여 방법이 보다 간접적인 성격으로 달라진 것 역시 사실임.
- 이러한 변화들이 조금 더 축적돼야 김정은 시대 북한군이 경제적 측면에서 주요한 주체로서 역할을 하고 있는지 아니면 김일성 시대에 그러했던 것처럼 경제적 조력자로 다시 자리매김 했는지에 대한 판단이 가능할 것임.

IV. 맺음말

○ 지난 10년 동안 북한군은 전반적으로 강화

- 김정은 정권은 2013~2018년 ‘경제건설 및 핵무력 건설 병진노선’을 내세웠지만, 경제적 성과가 별로 없었다는 점에서 사실상의 ‘핵·미사일 능력 고도화’ 노선으로 평가
- 그러나 2020년 10월 노동당 창건 75주년 열병식과 2021년 1월 제8차 당대회, 2021년 10월 국방발전전람회를 통해서는 북한 재래식 군사력, 특히 지상군 무기체계의 질적 개선이 확인
- 핵·미사일 부문도 그렇지만 재래식 군사력 부문에서도 새로운 무기체계를 개발해 선보이기까지 상당한 시간이 필요하다는 점을 감안했을 때, 김정은 시대 들어 나타난 북한의 군사력 강화는 김정일 시대가 개막하기 이전, 어쩌면 김정일 시대에 시작됐을 가능성

○ “우선 강해지고 봐야 합니다”

- 김정은 위원장은 2021년 10월 11일 평양 3대혁명전시관에서 개막한 국방발전전람회에서의 연설에서 “우리 후대들을 위해서라도 우리는 강

해야 한다”며 이처럼 언급

- 이는 앞으로 김정은 체제가 지속적으로 군사력을 강화해나갈 것임을 천명한 것으로 이해 → 남북한 간 군비경쟁 지속

○ 김일성 시대로 복귀한 군대의 경제적 역할

- 북한 역사에서 김정일 시대, 이른바 ‘선군정치’ 시대는 매우 예외적인 시기
- 이러한 맥락에서 본다면 김정은 시대 들어 북한에서 이뤄지는 군대의 경제적 역할 축소는 어쩌면 자연스러운 현상일 수 있음.
- 앞으로 북한에서 이뤄질 군대의 경제적 역할 변화가 전통적인 사회주의 국가에서 군대의 역할과 어떻게, 얼마나 다를지 주목

김정은 집권 시기 북중관계의 평가와 전망

신봉섭(광운대 초빙교수, 前 주선양총영사)

1. 들어가며

탈냉전 이후 북중관계는 동맹이 무력화되고, 북핵문제를 둘러싼 갈등과 협력이 기본적인 동력으로 작용한다. 김정은 집권 시기에도 북중관계는 과거 김정일 시기가 한중수교의 여파로 누적된 갈등과 잠재적 불신의 프레임 속에서 이탈과 의존을 반복했던 것처럼, 큰 흐름에서 갈등과 협력의 반복이라는 관성을 벗어나지 못했다. 기본적으로는 김정은과 시진핑이 2012년 4월과 11월 각각 조선노동당 제1비서 및 중국공산당 총서기에 취임하면서 새로운 양국관계를 맞게 되지만, 집권 초기부터 어긋나기 시작한 관계는 역대급 수준의 냉각기를 장시간 유지했다. 이후 집권 6년 3개월만인 2018년 3월 김정은의 첫 방중으로 이러한 긴장관계에 대전환을 가져왔지만, 총 다섯 차례의 북중 정상회담에도 불구하고 양국관계는 정상적인 국가관계의 회복이라는 ‘비정상의 정상화’에 도달했을 뿐, 과거 동맹관계 수준의 밀월관계 정착에는 미치지 못한다. 지난 시기의 반목을 털어 내기에는 그동안 쌓였던 불신과 대립의 골이 깊었기 때문이다.

김정은의 외교정책은 김정일 시기 경제난 극복과 체제 생존이라는 방어적인 대외정책에서 벗어나 핵 보유국 지위 확보와 북미관계 정상화를 목표로 하는 큰 그림을 겨냥했다. 김정일 시기의 ‘핵-안보 교환’ 전략이 김정은 시기에 와서 ‘핵-경제 병진’ 전략으로 전환되면서 핵무기는 더 이상 체제안전 보장을 위한 교환의 대상이 아니라 보유 그 자체가 목표로 전환되었다. 김정은은 핵 보유국 지위를 확고히 하는 동시에, 독자 방위 능력을 바탕으로 경제 발전도 꾀하겠다는 의지를 보였다. 모든 국가가 그렇듯이 북한에게도 안보와 번영이 국가전략의 핵심이며, 이를 실행에 옮기는 것이 대외전략의 목표다. 그런 점에서 김정은의 대중국 전략적 선택은 중국의 영향력을 차단하면서 자

국의 지정학적 위치와 전략적 가치를 활용하여 국가이익을 극대화하는 방향에서 결정된다.

2018년 이후 북중관계는 남북관계 진전과 북미 비핵화 협상 재개라는 한반도 질서의 급변 상황에 편승하여 극적으로 회복됐다. 이를 양국관계의 완전한 밀착으로 평가하기도 하지만, 사실 북중관계는 상호 뿌리깊은 불신과 대립의 역사적 경험으로 인해 그 잠재적 갈등 기제가 해소되기 어렵다. 최근의 양국관계는 잠복된 불만과 갈등 표출을 자제하는 가운데 각자의 국가이익을 위해 전략적으로 협력하는 행태를 보일 뿐이다.

이에 위와 같은 관점에서 김정은 시기의 북중관계가 어떠한 변화와 불변의 속성을 지니고 있으며, 김정은의 대중국 정책은 어떠한 전략적 선택과 대응의 형태로 나타나고 있는지를 진단한 후, 현재 진행중인 북중관계의 새로운 설계와 전망을 살펴보고자 한다.

2. 김정은 집권 10년: 북-중 갈등과 협력

가. 과도기 대중국 유화정책 (2011-2012)

2011년 12월 17일 김정일 사망으로 김정은이 제3대 세습권력을 승계한 이후 2012년말까지는 조정과 재설정의 과도기로서, 북한은 북중관계의 안정적 관리를 위해 잠정적으로 대중국 유화정책을 구사했다. 그 배경은 다음 세 가지 측면에서 살필 수 있다.

국제체제 측면에서 볼 때, 김정은 정권이 갓 출범한 시기는 중국의 부상과 미국의 '아시아 회귀'에 따른 동북아 질서의 지각변동이 막 시작된 시점이다. 상승된 국력을 바탕으로 해양진출을 도모하는 중국과 기존의 질서를 지키려는 미국 사이의 주도권 다툼이 본격화 됐다. 이에 중국은 대미 반(反)균형에 필요한 북한의 전략적 가치를 새롭게 인식하게 되었다. 체제 안정이 최우선인 김정은은 출범 초기 이와 같은 중국의 대북 인식과 우호적 태도에 편승하여 잠정적으로 중국에 유화적인 정책을 취했다.

국내정치적 측면에서는 김정은의 권력기반이 아직 취약했기 때문에 김정일의 대중국 편승의 연장선에서 중국에 대해 유화적인 정책을 취할 수밖에 없었다. 비록 김정일 사망 1년 전인 2010년 9월 당 대표자회의에서 후계자 김정은 중심의 당과 국가 운영의 틀을 마련하기는 했지만,¹ 승계받은 권력이 정착되기까지는 시간이 필요했다. 이에 김정은의 초기 대중국 정책은 기존 우호관계의 연장선에서 현상유지에 주력했다.

정책결정권자의 측면에서 김정은의 초기 대중국 인식은 고유의 색깔을 드러내지 않고 전례의 관행에 따르는 행태로 나타났다. 2012년 8월 방북한 왕자루이(王家瑞) 당 대외연락부장에게 김정은은 “중국과 세대를 이은 전통적 우호관계를 심화시키는 것이 조선의 확고부동한 의지이며, 선대 지도자들이 직접 만들고 키운 전통적 우의를 더 높은 수준으로 발전시키기 위해 중국과 함께 노력할 것”² 임을 밝혔다. 중국도 2012년 11월 리젠궈(李建國) 전인대 상무위 부위원장을 파견하여 시진핑의 친서를 전달하는 등 김정은과 우의를 유지하려는 노력을 보였다.

이와 관련 중국은 발빠르게 김정은 체제를 인정하고, 2011년 5월 김정일 방중 시 개설했던 전략대화 채널과 5개항 합의³를 바탕으로 전략적 협력관계를 더욱 강화하고자 했다. 이 시기는 북중 교역이 활성화되고 경제원조와 대북 투자가 가장 활발했으며, 이를 통해 양국 간 정치·안보 유대가 원활하게 계승되는 듯 했다. 천안함 피격 이후에 보여준 중국과 북한의 공동 대응은 이 시기 북중 유대관계를 대변해 준다. 그러나 북한이 2012년 12월 장거리 탄도미사일 시험발사 및 이듬해 제3차 핵실험을 강행하면서 잠시 유지되어 왔던 우호관계는 파행을 맞기 시작했다.

1. 이상만 외 2인(2021), 『북중관계: 1945-2020』, 경남대 극동문제연구소 국제관계연구시리즈 37, p. 152.

2. 『新華社』, “朝鮮最高領導人金正恩會見中聯部部長王家瑞” (2012. 8. 3)

3. 2011년 5월 김정일의 마지막 방중 시 후진타오 주석과의 회담에서 양국은 ①고위층 교류 강화, ②치당치국(治黨治國)의 경험 교류, ③호혜협력 확대, ④문화·교육·체육·청소년 교류 확대, ⑤국제·지역문제 소통 강화·협조 유지의 5개 항에 합의했다; 『人民網』, “胡錦濤同金正日舉行會談,” (2011. 5. 26)

나. 핵보유 강행과 북중 갈등 (2013-2017)

2013년 2월 북한의 3차 핵실험 이후 2018년 3월金正은의 전격 방중에 이르기까지 북중관계는 갈등과 냉각의 연속이었다. 2012년 12월 은하 3호의 2호기 발사에 대한 유엔제재 결의안 제2087호를 시작으로 3차 핵실험에 따른 결의안 2094호가 연이어 채택됐다. 2016년 제4차 핵실험 이후에는 ‘맞춤형 제재’에서 ‘포괄적 제재’로 강화되고, 연이은 핵과 미사일 실험에 대해 총 6회의 추가 대북제재 결의안이 채택됐다. 중국은 유엔제재 결의에 찬성을 하고 대북제재 이행을 위한 구체 조치의 강도를 높여 나갔다. 이에 대해 북한은 강하게 반발했다. 핵무기 보유국이라는 목표 달성을 위해 북한이 의도적으로 중국과 긴장관계를 자극했다고 할 수 있다.金正은의 대외전략은 과거의 ‘핵-안보 교환’을 위한 위기조성이 아니라, 실질적 핵 억지력을 강화하는 방향으로 전면 전환되었다. 이로써 2011년 김정일 시기에 회복한 북중 전략적 소통이 무력화되고, 6년간 양국 정상회담이 한 차례도 없었다.

중국정부는 3차 핵실험 이후 유엔 결의안에 따라 자국의 4대 국유은행 내 북한 계좌를 폐쇄하고 대북수출 금지 목록을 발표하는 등 대북제재의 엄정한 집행에 나섰다.⁴ 중국 외교부가 ‘중국과 북한은 정상적인 국가 대 국가의 관계’⁵ 라고 공개 언급한 것도 이 시점이다. 2013년 5월金正은의 친서를 들고 중국을 방문한 최룡해 총정치국장은 귀국 항공편 출발시간을 연기해 가면서 군복을 인민복으로 갈아입는 다음에야 시진핑과의 면담이 성사되는 수모를 당했다. 북한은 이 같은 중국의 유엔결의안 동참에 대해 ‘비열한 처사, 용기와 책임감 없는 겁쟁이’라고 비난을 시작했고, 9.19 공동성명 폐기와 정전협정 백지화 선언, 그리고 6자회담체제 완전 중단에 이르렀다. 2014년 7월 시진핑 주석이 북한보다 한국을 먼저 방문한 것은 북한에 대한 불편한 심기의 표출이다.

대북한 영향력 약화를 우려한 중국은 2015년 류원산(劉雲山) 정치국 상무

4. 이상숙(2013), “시진핑 지도부의 대북정책 변화와 전망”, 『글로벌정치연구』 제6권 1호, pp.65-66.

5. 중국외교부 화춘잉(華春瑩) 대변인, 기자회견평 질의답변 (2013. 3. 8)

위원을 파견하는 등 잠시 북한과의 관계 복원을 모색했지만, 그마저 김정은이 외면했다. 그 해 10월 시진핑에게 보내는 국경절 축전은 ‘조중 친선, 특수관계’ 등의 표현을 생략하고 단 두 문장으로 끝을 맺는 냉담한 내용이었다. 이어서 2016년 1월 제4차 핵실험 강행으로 양국관계 회복은 물 건너갔다. 2017년에는 두 차례 핵실험을 더 강행함으로써 북중관계는 거의 문턱 이후 최악의 단계에 이르렀다. 북핵실험의 연속 강행에 대한 중국 내부의 기류는 매우 격앙되고, 강경 대응을 주문하는 여론이 높았다. 이처럼 북중관계는 1990년대 한중수교 이후 7년의 냉각기에 버금가는 제2의 냉각기가 5년간 지속됐다. 그 배경은 아래 3가지 측면에서 살필 수 있다.

우선 국제체제 측면에서 볼 때 이 시기 북중관계는 오바마 시기 대중국 ‘제한적 경쟁’(견제와 협력)에서 트럼프 행정부의 ‘ 전면적 경쟁’으로 전환되는 미중관계의 변화에 크게 영향을 받았다. 트럼프 정부는 ‘미국 우선주의’를 바탕으로 전방위 압박을 가하면서 중국을 전략적 경쟁자이자 현존 국제질서의 도전자로 규정했다.⁶ 미국의 북핵 정책도 오바마 시기 ‘전략적 인내’에서 2017년 트럼프 정부의 ‘최대의 압박과 관여’ 전략으로 전환되었다. 이에 중국은 국제사회의 책임대국 및 대미 갈등 완화 차원에서 유엔 대북제재에 동참했다. 물론 이 기간에도 중국은 북한이 ‘경제이탈’의 범위를 넘지 않는 한 우호관계의 틀을 깨지 않으려 노력했다. 하지만 북한은 이에 대해 “명색이 대국이라고 자처하는 나라가 쫓대도 없이 미국의 장단에 춤을 추는 너절한 처사”, “파국적 후과를 각오해야 할 것”이라고 격렬하게 반발했고, 이 같은 북한의 반발은 중국에게 ‘한반도 안보딜레마’를 불러왔다.

둘째 국내정치 측면에서 보면, 김정은이 먼저 북중관계의 신뢰를 허물었다. ‘경제-핵무력 건설 병진노선’을 채택하고 핵보유와 미사일 고도화를 실행에 옮기면서 연이은 도발을 강행하는 돌출 행동이 시진핑의 대북 인식에 직접적인 영향을 주었다. 2012년 11월 시진핑이 리젠궈(李建國) 특사를 파견하여 자제를 요청했지만, 김정은은 이를 무시하고 특사가 귀국한 직후에 장거리탄도미사일을 발사했다. 또한 2013년 3월 시진핑 신정부 출범에 앞서

6. The White House, “National Security Strategy of the United States of America” (2017. 12. 18).

제3차 핵실험 강행으로 동북아 안보리스크를 조성했다. 특히 그 해 12월에는 북-중 가교역할을 했던 장성택 당 행정부장을 잔혹하게 처형함으로써 신뢰관계를 허물었다. 이로 인해 2013년 10월 ‘주변국외교 공작좌담회’에서 결정한 중국의 대북한 선린우호관계 강화 방침(경제유대, 안보협력, 인문유대)은 무력화되고, 이후 6년 3개월간 북중 정상회담이 중단되는 원인이 되었다. 이후 대북 경제원조가 대폭 감소되고, 황금평·라선 경제특구 개발협력이 전면 중단되기에 이르렀다.

셋째, 최고권력자의 개인 취향도 대중국 정책에 투영된다. 김정은은 취약한 세습권력의 안정과 충성심 확보를 위해 수시로 숙청과 보직 교체, 계급 강등을 일삼았다. 특히 장성택과 그의 추종자들에 대한 대대적인 숙청은 친중 인맥에 대한 그의 경계심을 여실히 반영한다. 북한은 한국전쟁 종전 이래로 중국이 북한 정치에 개입하고 유일지배체제를 위협하는 정치적 도전세력을 후원할 가능성에 대해 끊임없는 경계심을 유지해 왔다. 역사적으로 북한은 역대 12명의 주중국 대사에 친중 또는 지중파 인사를 기용하지 않았고⁷, 역대 10명의 외교부장(외무상) 중에도 친중 인사는 한 명도 선임된 적이 없다. 정권안보의 실질적인 위협은 서방 적대세력이 아니라 중국과 소련의 전통적 동맹국으로부터 기원할 수 있다는 것이 김일성의 뿌리깊은 인식이고,⁸ 이러한 인식은 ‘유혼정치’를 통해 김정일과 김정은까지 전수되었기 때문이다. 김정은이 장성택을 제거하는 행태는 1956년 김일성의 연안파 숙청의 복제판이다.

다. 한반도 질서 변화와 대중국 편승 (2018-2019)

실질적인 핵 보유를 위해 ‘버티기’로 일관하던 김정은이 2018년 전격적으로 남북 및 북미 회담에 나서면서 세 차례 방중을 결행했다. 김정은 정권은 대미 편승과 대중국 거부를 통해 현상타파를 시도했지만, 결국 트럼프식 외

7. 유일하게 현재의 제13대 리룡남 주중 북한대사가 예외적으로 중국 유학 경력에다 무역상 등 관료 시절 중국과 교류 경험을 가진 인물이다.

8. 현성일(2007), 『북한의 국가전략과 파워엘리트』 서울: 선인, p.346.

교의 벽을 넘지 못하고 중국과의 관계를 재정립하는 쪽으로 방향을 바꾼 것이다. 이 같은 방향전환은 그동안 추구해왔던 핵과 미사일 개발에서 소기의 목표를 이미 달성했다는 자신감의 표출이다.⁹

김정은은 시진핑과의 정상회담에서 “한반도 비핵화 약속은 변치 않는 입장”이라며 관계 회복 의지를 전달했다. 그러나 김정은의 전격 방중은 중국이 북한에 어떤 재보험(reassurance)과 지렛대, 그리고 당근을 제공할 수 있는지 파악하려는 의도였으며, 한반도 문제에서 일시 소외된 시진핑은 북한과의 전통적인 후견-완충지대 관계의 재개를 위해 6년 이상의 불편했던 관계를 지우려 했을 것이다.¹⁰ 결국, 김정은의 방중은 새로운 한반도 평화체제 구축을 위한 다층적 협상무대에서의 힘겨루기를 앞두고 지렛대 점점과 보강을 위한 목적이다.

2019년 1월 김정은의 네번째 방중은 중국에 의지하지 않으면 안될 절박함에서 재차 시진핑을 찾은 것으로 해석된다. 2018년 세 차례 방중이 한국과 미국과의 일전을 앞두고 후견 세력을 보강하려는 ‘위세용’ 이었다면, 이번에는 입장이 크게 달라졌다. 제2차 북중정상회담 성사가 불투명하고, 남북관계도 ‘4.27 남북정상선언’과 ‘9월 평양선언’과 같은 획기적인 약속에도 불구하고 단 몇 개월 만에 급냉했기 때문이다.

북한은 치열해진 미-중 경쟁 구도를 지렛대로 활용하여 남·북·미 중심의 종전선언과 한반도 평화체제 구축을 시도하면서 중국을 ‘패싱’(passing)하려는 태도를 보였다. 반면 중국은 이러한 협상 국면에서 소외될 것을 우려했다. 불과 몇 개월 전까지 방관하던 태도를 바꾸어 “중국이 적극적인 역할을 할 것이며 관련국들의 적극적 협력과 긴밀한 소통이 필요하다”고 한반도 문제에 관여 의도를 드러냈다. 북한은 중국에게 한반도 신질서에서 소외될 우려를 자극하여 중국을 끌어들이는 셈이다. 요컨대 북중관계는 역설적으로 남북교

9. 신봉섭(2021), 『갈등과 협력의 동반자: 북한과 중국의 전략적 공생』, 파주: 21세기북스, p. 381.

10. Frank Aum(2018), “Xi Jinping and Kim Jong-Un Meet to Seek Leverage with the United States”, North Korea-China Summit: The ‘Strategic Choice’ by Both Sides, USIP Analysis and Commentary.
<https://www.usip.org/publications/2018/03/north-korea-china-summit-strategic-choice-both-sides>

류와 북미관계 개선이라는 한반도 안보환경 변화를 동력으로 하여 급격히 회복됐다.

2019년 2월 하노이 북미 정상회담이 성과없이 끝나고 북핵 협상이 교착상태에 빠졌지만, 그럼에도 김정은의 대중국 밀착 행보는 지속되고 있다. 김정은 정권으로서는 대중국 관계를 조정→악화→재설계를 거치면서 전통적 우의를 어느 정도 회복했다. 반면 중국의 입장에서는 이를 한반도 정세변화에서 배제되는 ‘주변화(邊緣化)’의 위험을 해소하고 대북한 영향력을 회복하는 기회로 활용함으로써 뉴노멀(新常态)의 ‘신형중북관계’로 정착시킨 셈이다. 시진핑은 2019년 6월 방북하여 북중관계의 ‘3불변(三不變)’ 방침¹¹을 재차 강조했다. 북한도 공동의 인식을 가지고 대중국 접근으로 호응했다. 이에 대해 미국 측 학자들은 중국이 북한을 핵 보유국으로 전제하고 양국 관계를 재설정하였으며, 그에 따른 결과로 북중관계가 다시 정상화(normalization) 되었다고 평가한다.¹²

북한이 중국과 관계 회복의 궤도로 복귀한 것은 북한 자신의 전략적 선택이다. 북한 스스로 전략적 조정을 통해서 북중관계를 재정립, 동반자 관계로 돌아온 것이다. 중국이 북한의 핵·미사일 개발에 대해 경제제재 압박을 가했지만, 이는 북한의 행동에 거의 영향을 미치지 못했다. 식량과 석유의 대북 수출을 줄이고, 2016년 이후에는 북한산 임가공 수입금지 및 중국 내 모든 북한 사업체를 폐쇄했지만, 북한의 핵실험과 미사일 고도화를 막지 못했다. 적어도 북한이 핵실험을 완료하고 중국과의 관계 회복에 나설 때까지 대북 경제제재의 영향력은 제한적이었다.¹³

11. ‘3불변(三不變)’ 방침이란 ①중·북 우호협력관계를 공고히 발전시키겠다는 견고한 입장은 불변이고, ②양국 인민의 친선과 우의가 불변이며, ③사회주의 북한에 대한 지지도 변하지 않을 것이라는 다짐을 의미한다.

12. Evans J.R. Revere, “Lips and teeth: Repairing China-North Korea relations,” *Brookings Report.*, November 2019.
<https://www.brookings.edu/research/lips-and-teeth-repairing-china-north-korea-relations/>

13. Weiqi Zhang(2018), “Neither friend nor big brother- China’s role in North Korean foreign policy strategy,” *Palgrave Communications*, volume 4, Article number 16.
<https://doi.org/10.1057/s41599-018-0071-2>.

라. 코로나19 봉쇄와 재조정 (2020 이후)

현재 북중관계는 외견상 밀착된 협력 구도를 유지하는 모습을 보인다. 최근에도 북한은 미중 갈등에서 노골적인 ‘중국 편들기’에 나서고 있고, 주요 계기 시마다 김정은-시진핑 간 친서와 축전을 교환하며 밀착 행보를 과시하지만, 실질적인 관계 강화 측면에서 가시적인 실적이 보이지 않는다. 김정은 으로서는 미국과의 비핵화 협상을 지렛대로 삼아 중국을 견인하는 성동격서(聲東擊西)식 양동작전을 전개함으로써 중국으로부터 큰 선물보따리를 기대했으나, 실질적으로 얻은 경제지원은 기대에 미치지 못했다. 북중관계는 그 많은 화려한 수사(rhetoric)에도 불구하고 실제적으로는 ‘전략적 협력관계’ 정도의 수준을 넘지 못한다고 할 수 있다.¹⁴

코로나19 방역을 위해 국경 봉쇄를 고수하고 있는 김정은 으로서는 집권 초반과 같이 러시아 및 일본과의 관계 조정을 통한 외교 공간을 찾기도 어려운 상황이다. 2018년 이후 잠시 활성화되던 해외관광객 유치사업도 코로나19 봉쇄로 인해 전면 중단됐다. 북한 경제개발구에서는 코로나19 국경봉쇄 이후에도 중국자본 유치 노력이 지속되고 있고, 일부 대북투자가 이루어지고 있는 것으로 알려지지만,¹⁵ 이 또한 지역적인 현상에 불과하다.

결국 최근 북·중 밀착 추세는 미·중 전략 경쟁의 심화와 북미 협상의 장기 교착, 남북관계의 경색 등의 요인이 작용한 전략적 필요성에 따른 결과라고 할 수 있다.¹⁶ 김정은 정권은 유엔 대북제재로 인해 불가피하게 경제 의존의 대중국 편향 입장을 취하고 있지만, 기본적인 대중국 인식에는 여전히 경제 심과 자력갱생의 자주노선이 자리잡고 있다. 경제 지원 획득에서 중국과 한국을 병행하면서 더 큰 이익을 취사선택하는 전략적 균형을 도모하려 했지만

14. 김홍규(2013), “중국의 동반자외교와 한중관계,” 『중국 신외교전략과 당면한 이슈들』 서울: 오름, pp. 35-37.

15. 『RFA』, “북, 국경봉쇄 중에도 대 중국 투자유치 활동”, 2020. 3. 23.
https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/nkinvest-03232020103755.html

16. 신중호(2021), “2020년 북중관계 평가와 전망,” 『2020 중국정세보고』, IFANS 중국연구센터, p. 346

유엔제재의 벽을 넘지못한 채 코로나19 봉쇄 상황에서 칩거의 암증모색을 하고 있는 상황이다.

3. 김정은 정권의 대중국 정책 진단과 평가

김정은 집권 10년 동안 북중관계는 초기 과도적인 탐색기간을 지나서 3차 북핵실험 강행 이후 핵무력 완성을 선언한 2017년까지 5년간 상호 갈등과 신경전으로 양국관계를 최악의 국면까지 몰아갔었다. 2018년 이후에는 5차례 북중 정상회담을 갖는 등 대중국 밀착의 대 반전을 보였지만, 북미 회담의 교착과 코로나19 봉쇄 이후 북중관계는 또 다시 침체된 가운데 관망과 조정의 시기를 보내고 있다. 이 같은 반전의 연속인 북중관계 변화는 잠재적인 불신과 갈등, 협력과 이탈이라는 기본 속성에서 벗어난 적이 없다. 김정은 집권 시기 북중관계의 특징은 아래 네 가지 측면에서 살필 수 있다.

가. 불신과 갈등 속의 대중국 협력관계 유지 및 관리

김정은의 중국에 대한 불신과 경계심은 선대로부터 물려받은 유산이다. 갈등과 협력의 반복이라는 프레임은 과거 김일성 시기는 물론, 김정일 집권 시기에도 공통적으로 나타나는 특성이다. 그러나 체제 생존과 전략적 이익을 위해 중국과의 공존이 필요하다. 김정은도 중국에 대한 근본적인 불신과 불만을 거둬들인 것은 아니지만, 갈등 속에서도 협력의 틀을 유지하며 슬기롭게 관리하고자 했다. 체제 생존을 위해서 미국과의 관계 정상화는 물론, 중국과의 전략적 협력이 꼭 필요했기 때문이다.¹⁷

김정은의 공세적인 핵무력 보유전략은 궁극적으로 미국으로부터 체제안전을 보장받기 위한 시도이지만, 다른 한편으로 중국과의 전략적 협력을 견인하는 수단이기도 하다. 김정은은 끊임없이 핵·미사일 도발을 국제사회 긴장

17. 김한권(2019), “불신 속의 협력: 북중관계의 현황과 전망,” 『한국국가전략』 제4권 2호, p.59

및 국내 주민 단결용으로 적절하게 활용했다.¹⁸ 그리하여 핵카드를 가지고 중국과 미국의 관심을 이끌어 내고, 외교적으로 자주권과 독립의 공간을 확보하는 데까지는 어느정도 성공했다고 할 수 있다. 이는 과거 중소 대상의 ‘등거리외교’ 틀이 현재도 여전히 유효하게 작동되고 있음을 보여준다. 과거 김일성 시기 중소 분쟁 구조를 활용하여 양국 사이를 오갔던 시계추 외교에서 현재는 소련을 미국이 대체했을 뿐이다. 또한 1990년대 김정일 정권도 비핵화 협상을 통해 미국과의 관계개선을 도모했지만 실패하고 다시 중국과의 동반관계를 회복하는 시계추 외교를 전개했었다.

북한은 중국에 대한 지나친 의존관계를 경계하면서도 중국과의 협력이 필요할 경우 혈맹을 강조하며, 기본적으로 黨대黨의 전통적 우호협력을 중시하고 지속 유지하고자 한다. 하지만 기본 속성은 언제나 갈등과 협력을 반복하다가 안보 위기가 닥치면 상호 필요에 따라 긴밀히 결속하는 패턴을 보여왔다.

나. 완충지대에서 전략지대로 북한의 지위 변화

중국에서는 북한의 3차 핵실험을 계기로 북한의 완충지대 가치에 대한 논란이 다시 제기되었다. 중국에 우호적이고 비핵화를 수용하는 북한이라면 완충지대로서 효용가치가 있겠지만, 핵을 보유한 북한은 더 이상 미·일의 공격을 막아주는 완충지대가 아니라는 것이다. 핵을 가진 북한이 중국의 의도대로 움직여 준다는 보장도 없다. 또한 공간적 제약을 뛰어넘는 첨단무기 경쟁에서 북한이 가지는 지리적 완충지대는 이제 그 가치가 크지 않다. 그래서 북한에게 얻을 것보다 잃을 것이 더 많다는 전략적 부담론이 나왔다.

이처럼 북한의 전략적 지위는 이제 과거 냉전시기 대륙세력과 해양세력 간 직접 충돌을 막아주는 완충지대가 아니라 전략지대로 성격이 변했다고 할 수 있다. 북한이 2017년 11월 핵 무력 완성을 선언한 지 4년이 지났고, 일부 핵무기를 이미 실전 배치했을 것이란 평가가 중론이다. 한 국가가 핵무기를

18. 이동찬(2018), “김정은 성향과 정책 결정 방향성 연구,” 『전략연구』 제25권 2호, p.213.

보유했다는 것은 어느 강대국도 그 국가를 무력으로 제압할 수 없으며, 정치적으로 독자적인 전략을 구사하고 관철시킬 힘이 있다는 것을 의미한다. 북한은 미-중 사이에서 그 동안 꿈꿔왔던 세력균형의 매개자 역할을 할 수 있게 되었다. 다시 말해 이전의 북한은 미-소, 미-중의 대립에서 한쪽 세력에 편입되거나 세력균형의 완충지대 역할을 하는 국지적 의미를 갖는 지역이었지만, 이제는 단순한 변수가 아니라 상수로서의 전략지대로 역할이 바뀐 것이다. 북-미 정상회담 성사는 미국이 북한의 전략적 지위를 인정한 것을 의미한다. 2018년 이후 중국의 대북한 태도가 바뀐 것은 이러한 연유에서 비롯된다.

북한이 더 이상 ‘핵-안보 교환’에 매달리지 않고 ‘홀로서기’를 시도하는 것도 전략지대에 상응하는 대우를 받기 위함이다. 중국의 정치적 지지가 없으면 미국과의 대결에서 살아남을 수 없음에도 북한이 중국의 울타리를 벗어나서 미국과의 직거래 및 안보 ‘홀로서기’에 진력하는 점은 매우 역설적이다. 미국과의 대결 구도를 통해 체제보장을 추구하는 북한은 한반도 현상유지를 통해 북한을 영향력 아래 두려는 중국의 전략과 어긋난다. 중국으로부터의 이탈과 대미관계 정상화를 통해 안보 독립을 꿈꾸는 북한이 무슨 일을 벌이고 어느 쪽으로 튈지 중국으로서는 항상 불안하다. 오랜 역사 속에서 항상 대미관계 개선을 모색해 왔던 북한이다. 역사적으로 북한은 친미를 위해 반미 행동을 보였다는 역설의 본질을 직시할 필요가 있다.

다. 자주와 의존의 딜레마

김정은의 대중국 정책은 기본적으로 선대의 독립자주 외교노선의 전통을 계승하고 있다. 선대의 전통은 정치적으로 주체사상과 선군정치의 자주성을 계승하고, 외교적으로는 미국을 대상으로 연성균형을 모색해왔다. 군사적으로는 핵무기와 미사일 개발을 통해 내적 균형을 추구했다. 이 같은 북한의 정치, 외교, 군사적 대응은 결국 중국의 영향력을 차단하면서 협상력을 유지하는 대중국 자주외교의 기반이 된다.

북한은 정권 보위 차원에서 중국의 관여와 영향력을 시종 경계하면서도

국제안보와 경제발전 차원에서는 중국의 보호와 지원을 필요로 했다. 그러나 북한은 중국의 관리대상으로 ‘인질화’되는 것을 거부한다.¹⁹ 김정일 시기 북한은 6자회담을 무력화한 채 미국과 직접협상을 통해 체제안전을 보장받고자 했지만, 오바마 행정부와 협상에 진전이 없자 중국의 만류에도 불구하고 전격적인 강공책을 밀어 부쳤다. 2009년 4월 14일 6자회담 퇴출을 선언하고 IAEA 핵사찰 인원을 축출했으며, 4월 27일에는 ‘정전협정’ 탈퇴를 선언하고 이어서 제2차 핵실험을 감행했다.

김정은 집권 시기에 들어와 안보와 경제를 동시에 중국에 의존하게 되면서 북한의 소중한 가치인 ‘자주성’이 구조적으로 훼손되는 자주와 의존의 딜레마는 더욱 심화된다. 여기에는 권력승계의 정당화를 위한 경제안정이라는 국내정치적 필요성과 핵 보유 기정사실화 추진에 따른 국제사회의 경제제재가중이라는 국제적 요인이 동시에 작용한다. 이에 따라 국제 공조에 역행하는 김정은의 대응은 효과를 거두지 못하고 있다. 중국에 대한 경계심을 선대의 유훈으로 물려받았음에도 김정은 정권은 여전히 자주와 의존의 딜레마에서 벗어나지 못하는 것이다.²⁰ 김정은의 대중국 정책이 중국과 미국 사이에서 등거리외교와 선택적 병행으로 자주외교 노선을 굳건히 견지하는 듯하지만, 본질적으로는 편승과 이탈을 반복하면서 부단히 재(再)계산된 전략적 선택의 형태로 실용적 ‘헤징’(위험회피)을 추구한다.

라. 북한의 대중국 이니셔티브와 ‘비대칭 동맹’의 역설

북한은 역사적으로 중국의 영향력 행사에 불응하여 거부와 이탈을 반복했다. 현실적인 제약과 세력균형의 불가피성 때문에 중국과의 의존관계를 허물기 어렵지만, 항상 대외관계 균형을 꿈꾸며 의존과 거부 사이에서 대중국 이니셔티브를 발휘해 왔다. 이러한 대응은 김정은에게 있어서도 동일하게 적용된다. 김정은의 예측을 뛰어넘는 돌출 외교를 단순히 국제규범 무시라

19. 신봉섭(2021), pp. 334-335.

20. 장용석(2012), “중국의 부상에 대한 북한의 헤징(hedging) 전략,” 『통일문제연구』 통권 제57호, p.73.

는 ‘비합리성’의 틀 속에 가둘 일은 결코 아니다. 동아시아의 큰 전략적 지형에 대한 나름의 해석에 근거한 ‘현상타파’의 전략적 선택이라고 봐야 한다. 다시 말해 북한의 모험주의적 돌출 행동은 미국과 중국을 동시에 겨냥하고 있다.

중국에 대한 북한의 지정학적 가치는 역설적으로 북한이 미국에게 흥정할 수 있는 전략적 요인이기도 하다.²¹ 강대국과 약소국의 비대칭관계임에도 북한이 중국에게 이니셔티브를 빼앗기지 않고 있는 이유가 여기에 있다. 중국은 북한이 한반도 정세 불안을 초래하여 전쟁 위험에 노출시키는 안보 리스크를 그대로 방치할 수 없기 때문에 김정은의 핵보유 강행에도 이를 저지하는데 무기력했다. 북중 관계는 현실적으로 강요를 강제할 수 없는 구조이다.²² 북한은 중국의 대한반도 활용전략, 미-중 간 전략적 충돌, 주변 강대국들의 동북아 질서 현행유지 선호 등이 집결되어 있는 지점이기 때문이다. 따라서 중국에게 북한은 ‘관여’의 대상이지 압박과 무력행사의 대상이 아니다. 이를 잘 간파하고 있는 북한은 중국의 딜레마를 역이용하여 선제적인 기습행동으로 상황을 기정사실화하는 패턴을 반복해 왔다. 김정은도 중국의 압박에 굴복하지 않으면서 독자적으로 한반도 현상변경을 시도해 왔다. 반대로 중국은 북한에 ‘영향력을 행사하려다가 오히려 영향력이 축소되는’ 딜레마를 우려하여 신중하게 대응했다.²³ 이처럼 ‘비대칭동맹’의 역설은 김정은 시기에 도 여전히 작동된다.

마. 대중국 경제 의존 고착화와 중국의 소극적인 대북 지원

김정은은 집권 초기 경제개발구 정책을 제시하고 새로운 무역관리체계를 강조했다. 김정일 정권 말기의 경협 활성화 기류가 그대로 이어져 경제특구

21. 신종대(2012), “김정은체제의 대외정책 전망: 북미, 북중, 남북관계,” 『한반도포커스』 제20호, pp.13-14

22. 박인휘(2019), “비핵평화 프로세스와 대북 관여정책의 지속성- 이론과 정책,” 『국가안보와 전략』 제19권 1호(통권 73호), p.20.

23. 박용국(2014), “북·중관계 재정상화 성격 연구: 제2차 북핵실험 이후를 중심으로-”, 성균관대학교 박사학위 논문, p.130.

설치와 중국자본 유치가 더욱 탄력을 받는 분위기였다.²⁴ 적어도 김정은은 중국과의 경제협력을 통해 국내정치 안정을 도모하고자 했다. 중국과 라선 경제무역지대와 황금평·위화도 경제특구를 공동 개발하고, 접경지역을 중심으로 경제개방구를 선정하여 북중 경협 확대를 모색했다. 2013년 5월에는 경제개발구법을 제정하고, 11월에는 14개 경제개발구 중에서 8개를 북중 접경지역에 배치했다.

제3차 핵실험 이후 중국의 대북경제제재 동참에도 불구하고 북한은 중국과의 교역확대 노력을 중단하지 않았다. 외자유치를 위한 법·제도 정비 및 기업인·관광객의 신변안전 조치 등도 기본적으로 중국에 초점이 맞춰져 있다. 하지만 2016년 5차 핵실험 이후 대폭 강화된 중국의 대북제재로 인해 지방정부 차원의 교역마저 냉각되고, 매년 개최되던 북중 경제무역문화관광 박람회도 중단됐다. 2017년 두 차례 추가 핵실험에 대한 중국의 전방위 대북제재 결행으로 북중교역은 절반 수준으로 격감했고, 관광객 유치와 노동력 송출 등 비무역 교류를 통한 외화획득 시도도 대북제재의 대상에 포함되면서 결정적인 타격을 입었다. 결국 김정은의 제한된 경제개방과 자력경제 회복 노력은 대북제재의 굴레를 벗어나지 못하고 대중국 경제의존이 더욱 심화되는 결과를 낳았다.

2018년 이후에도 북한은 기존 경제개발구 전략을 유지하면서 인프라 및 법률 보완 등 중국자본 유치에 노력했다. 특히 김정은은 제3차 방중 직후 한 달 간 접경지역 경제개발구와 관광개발 지역을 시찰하는 등 중국과의 관계개선을 투자유치와 연계시키려 했다. 2019년 6월 북한을 방문한 시진핑에게 김정은은 “중국의 경제발전과 민생 개선의 경험을 배우고 싶다”고도 했다. 이에 따라 2018년 하반기 이후 중국인 대북 관광이 국경지역을 중심으로 크게 증가하는 경향을 보였지만, 결국은 코로나19 통제를 위한 국경봉쇄로 인해 완전 중단되어 버렸다.

24. 2012년 9월 개최된 ‘북중 투자협력 고위급 정상회담’에서는 30억 위안 규모의 ‘대북투자전문기금’ 설립을 발표하고, 북한 경제특구 투자유치 설명회를 개최했다. 2013년 7월 단둥(丹東)에서는 중국 국가개발은행과 평양에 설립된 조선중국상회가 공동으로 ‘은행-기업 협력 포럼’을 개최하기도 했다.

반면에 중국은 여전히 실질적인 대북지원에 소극적이다. 2018년 북중관계 회복 이후 중국이 수시로 유엔 대북제재 완화를 촉구해온 것은 사실이지만, 제재 완화를 위해 얼마나 적극적으로 실질적인 조치와 유효한 행동에 나섰는 지도 의문이다. 중국의 대북한 전략가치 인식에 대한 외부의 평가는 실재보다 과장된 측면이 있다. 중국이 이란, 파키스탄, 미얀마 등에 투입하는 경제지원에 비하면, 대북한 투자는 매우 미미한 수준이다.²⁵ 2003년 이후 2017년까지 중국의 대북 투자 누계 총액은 6억 8천만 달러에 불과하다.²⁶ 시진핑은 2019년 6월 방북 시 “북한의 합리적인 안보와 발전 문제를 해결하기 위해 힘닿는 데까지 지원할 것”²⁷ 이라고 공언했고, 왕이 외교부장도 “경제 발전과 민생 개선에 역량을 집중하는 새로운 국가 전략을 추진하는 북한을 적극 지원할 것”임을 강조하고 있다.²⁸ 그러나 이러한 메시지는 다분히 외교적 수사(rhetoric)의 성격을 벗어나지 못한다. 중국은 북한과의 경제관계를 ‘포용적 관여’ 방식으로 전략적인 관리를 하고 있을 뿐이다.²⁹

중국정부의 대북 경험 원칙은 “정부가 유도하고, 기업이 참여하며, 시장원칙으로 운용한다”(政府引導, 企業參與, 市場運作)는 ‘12자 방침’이 제시된다.³⁰ 바꿔서 해석하면, 중국정부는 협력을 유도할 뿐 직접 주관하지 않으며, 기업이 스스로 판단하여 참여를 결정하며, 투자에 따른 책임은 시장원칙에 따라 기업이 지는 형태로 운용한다는 뜻이다. 이 같은 원칙으로 인해 중국기

25. 가령, 중국이 2021년 3월 이란과 체결한 ‘포괄적 전략적 동반자 협정’에는 중국이 25년간 원유를 할인가격에 공급받는 대신에 이란에 4,000억 달러의 인프라 투자와 무기 공동개발 계획이 들어있다. 또한 ‘전친후 전략적 협력파트너 관계’를 맺고 있는 파키스탄과의 중-파 경제회랑(CPEC)에는 460억 달러가 투입된 광역 인프라건설 프로젝트가 진행 중이다; 이장훈, “中, 反美的 축(axis of anti-US) 구축,” 『주간동아』 (2021.4.14)

26. 임강택 외 3인(2017), 『북중관계 주요분야별 현황분석』, KINU 연구총서 17-12, pp. 109-110.

27. 『人民日报』, “习近平同朝鲜劳动党委员长、国务委员会委员长金正恩举行会谈”, 2019. 6. 21.

28. 『新华网』, “国务委员兼外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问”, 2019. 3. 8.

29. Daniel Wertz (2019), “China-North Korea Relations,” NCNK Report, November 2019. <https://www.ncnk.org/resources/briefing-papers/all-briefing-papers/china-north-korea-relations>

30. 중국의 대북투자 ‘12자 방침’은 2006년 1월 김정일 방중 시 원자바오 총리가 제시한 원칙이다. 중국은 북한과 2005년 「투자 우대 및 보장에 관한 협의서」에 서명을 했지만, 중국의 대북 투자가 지속 활성화되지 못하는 배경에는 중국기업의 투자 보증을 거부하는 중국정부가 자리잡고 있다.

업은 정부의 보증이 없이 리스크가 극히 높은 북한에 실질적인 투자를 하는데 주저하지 않을 수 없다. 그나마 투자 품목은 대부분 단기 투자로 조기에 투자금을 회수할 수 있거나, 광산물로 반출 등 대물 상계가 가능한 분야에 집중된다. 중국기업이 장기적인 대북투자에 인색한 이유가 여기에 있다.

현재 북한은 대외무역의 사실상 중단, 보유 외화 소진에 따른 원자재 수입 부족으로 민생경제의 한계에 직면해 있다. 관광지구 개발을 통한 중국인 관광객 유치도 코로나19 국경봉쇄로 효과를 거두지 못했다. 이를 ‘자력갱생’과 ‘정면돌파’의 인민 동원으로 해결하기엔 한계가 있다. 제2014년 10월 완공된 압록강대교가 현재까지도 정식 개통되지 못하고 있는 것은 양국의 미묘한 관계와 정치적 복잡성을 상징적으로 보여준다.

4. 새로운 북중관계의 설계 및 향후 전망

북한은 핵개발을 반대하는 중국에 대해 불신과 경계심을 표출하고 자주성을 강조하면서 ‘버티기’를 했지만, 소기의 성과를 얻지는 못했다. 중국을 무시하고 대미(對美) ‘갈등을 통한 편승’을 시도하다가 실패한 이후 다시 중국에 편승하는 방향으로 전략의 재설계가 진행되었다.³¹ 이 같은 대중국 편승은 자발적인 선택이 아니라 거부와 이탈을 거친 이후 부득불 선택한 결정이다. 마땅히 다른 대안이 없는 상황에서 결국 의지할 만한 국가는 중국 밖에 없다는 피동적인 선택인 셈이다.

중국의 대북한 외교도 북한의 핵무기 보유를 저지하는 데 실패한 이후 ‘신형 국제관계’의 원칙하에 ‘뉴노멀’(新常态: New-Normal)의 새로운 모색과 재설계가 진행되고 있다. 현재 중국은 국가이익에 입각하여 한반도 평화 안정과 지속 가능한 발전을 위한 전략적 해법을 찾고 있다. 중국 19차 당대회 이래 대북정책은 모호한 입장에서 벗어나 분명해지고 있다. 전통적 우의는 명분이고 실제적으로는 국가이익을 우선으로 하는 정상적인 국가관계로 조

31. 신봉섭(2021), pp. 282-283.

정 중이다. 현재는 대미(對美) 대항을 위해 북한과 밀착을 강화하고 있지만, 이는 정세변화에 대응하는 전략적 협력의 일시적인 흐름이다. 또한 한국의 전략적 가치 상승에 따라 북한의 완충지대 역할은 약화됐다. 북한측은 북중 우의가 전례 없는 최고단계의 특수관계로 회복되었다고 자화자찬을 하지만, 이는 외교적인 수사일 뿐이다. 북중관계의 밀착에는 한계가 있음을 직시할 필요가 있다.

북중관계의 본질적 속성은 전략이익을 공유하는 공생관계에 있다. 매 시기마다 정도의 차이가 있을 뿐, 기본적으로 협력과 갈등의 측면이 병존한다. 그리고 양자관계는 상대국에 대한 전략적 가치 인식에 의해 좌우되고 결정된다. 그런 점에서 북한의 대중국 관계 재설계 구도와 향후 전망은 아래 4가지 측면에서 예측해 볼 수 있다.

첫째, 김정은 정권은 미-중 전략경쟁에서 당장은 중국 편을 들겠지만, 정치적으로 중국에 종속되거나 중국경제의 영향권에 완전 편입되지는 않을 것이다. 자율성을 확보할 최소한의 보장 장치로서 핵무장을 절대 내려놓지 않겠다는 의지도 확고해 보인다. 북한의 대중국 ‘지배 거부’의 특성은 변함이 없고, 의존과 이탈의 선택적 병행이 반복될 것이다. 김정은은 중국과 미국 사이에서 안전보장을, 중국과 한국 사이에서 경제적 이익 확보를 병행하는 전략적 유연성을 발휘하려 한다. 이것이 바로 북한이 채택한 대중국 태도인 ‘선택적’(optional) 편승이고, 제2의 등거리외교다. 현재 북한의 ‘친미를 위한 반미’는 언제라도 ‘반중을 위한 친미’로 변할 수도 있는 것이다.

둘째, 중국의 대북 인식과 태도가 북한의 선택에 영향을 줄 것이다. 2017년까지 북한이 미-중에 대항하여 ‘벼랑 끝’ 대치를 계속하면서 중국의 이익을 무시했지만, 중국의 대북 태도는 결국 안정적 관리 입장으로 회귀했다. 2018년 이후 한반도 안보질서 변화에서 소외될 수 있다는 위기의식에 직면한 중국은 북한의 핵·미사일 문제에 대해 용인하는 태도로 관계 회복을 시도했다.³² 김정은의 전격 방중이 성사되면서 중국은 북한에 대해 ‘3개 불변’과

32. Evans J.R. Revere. "Lips and teeth: Repairing China-North Korea relations". *Brookings Report*. November 2019.
<https://www.brookings.edu/research/lips-and-teeth-repairing-china-north-korea-rel>

‘5개 총력 지지’ 입장을 밝혔다.³³ 이 같은 중국의 호의를 북한이 마다할 이유가 없다. 역사적으로 북한은 대외환경이 수세에 몰렸을 때 대중국 접근을 강화했고, 상황이 안정되면 중국의 영향력으로부터 탈피를 시도했다. 북한은 이 같은 역사적 교훈을 통해 앞으로도 중국측 태도에 편승하면서 당면한 전략이익을 향해 새로운 북중관계 조정에 나설 것이다.

셋째, 결국 양국 간 상호 전략이익의 공유 기제가 북중관계 미래의 방향성을 결정할 것이다. 최근 북중관계는 각자의 국익에 따라 사안별 협력 및 갈등을 반복하는 과도적 특징이 뚜렷하다. ‘비대칭 동맹’의 이론적 검증³⁴ 이 북중관계에는 유효하지 않다. 실제로 ‘자율성과 안보의 교환’이 보이지 않는다. 그럼에도 양국 간 특수한 관계를 유지할 수 있었던 배경에는 북-중 상호 간 국가이익 측면에서 많은 부분의 이해관계가 일치했기 때문이다. 북한은 경제난과 체제안보 위협에 대처하기 위해 중국의 경제지원과 정치적 후견이 필요했고, 중국은 한반도 안정과 현상 유지를 통해 경제발전을 도모한다는 측면에서 전략적 공생관계가 성립된다. 따라서 북한의 장기적인 대중국 정책은 전략적 편승과 거부를 선택적으로 병행하는 수준에서 결정될 것이라는 예측이 합리적이다.

넷째, 최근 코로나19 국경 봉쇄로 인해 최악의 경제위기를 겪고 있는 북한 으로서는 정권의 생존을 위해 경제적으로도 대중국 접근과 의존을 강화해 나갈 가능성이 높다. 북중교역 증대가 북한경제에 긍정적인 파급효과를 가져온다는 점은 실증연구에서도 이미 확인된다.³⁵ 미국이 대북제재를 해제해 주지 않는 한, 북한이 경제적으로 의존할 수 있는 나라는 오직 중국 뿐인 것이 현실이다. 그런데 북한은 코로나19 방역을 이유로 대중국 교역을 통째로 봉쇄

tions/

33. 「王毅同朝鲜外相李勇浩举行会谈」, <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1556221.shtml>; 「习近平同 朝鲜劳动党委员长金正恩举行会谈」, <http://www.Fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1569948.shtml>

34. “비대칭 동맹에서는 강대국이 약소국에 안보를 지원해 주는 대가로 약소국은 강대국에 의해 자율성이 어느 정도 제약을 받는다” 는 이론; Glenn H. Snyder(1997), *Alliance Politics*, Ithaca and London: Cornell University Press, p.12

35. 이영훈(2006), “북중무역의 현황과 북한경제에 미치는 영향,” 『금융경제연구』 제246호; 조동호, 이상근(2008), “북한경제 중국예측론의 비판적 고찰,” 『국제지역연구』 제12권 3호, pp. 379-382.

하는 자충수를 두었다. 최근 부분적인 재개 움직임을 보이고 있지만,³⁶ 지난 2년 간 봉쇄 기간의 부정적 파급 영향은 그 여파가 오래갈 수 있다.

금년 10월 10일 노동당 창건 76주년 기념행사에서金正恩의 연설은 대남·대미 메시지가 한 줄도 없이 경제건설과 사상 결집에 집중되어 있다. 코로나 19와 경색된 대외관계로 빗장을 걸어닫은 북한으로서는 자력갱생 이외에 대안을 내지 못하고 있다. 따라서 한계상황의 북한은 북미협상에 대한 기대보다는 북중관계를 지렛대로 방어적인 상황 관리에 주력할 것으로 전망된다.

총체적으로 최근의 북중관계 지향점은 북한의 체제안정 유지와 중국의 한반도 안보이익을 상호 공유하는 ‘전략적 공생’의 절충점을 향해 이익균형을 추구하고 있다고 할 수 있다. 앞으로도 북중관계는 끊임없이 이익 배분과 전략적 조정을 거치겠지만, 결국은 ‘전략적 공생’의 공간에서 균형과 공존을 향해 나아갈 것이다. 양국은 국제사회로부터 상대적 고립이라는 동병상련(同病相憐)의 입장에 처해있기 때문에 상호 전략적 밀착은 당분간 이어질 것이다. 그러나 분명한 것은 전략적 선택은 필요의 산물로서 영원 불변이 아니라는 점이다. 외적 환경이 바뀌면 다시 이익의 균형점을 찾아 재(再)계산이 뒤따를 것이다. 결국 북한과 중국은 전략이익을 공유하는 ‘공생의 공간’에서 서로 관여와 편승을 교환하는 전략게임을 반복하면서 유연한 공생 관계(symbiotic relationship)를 유지해 나갈 전망이다.

36. WHO는 지난 10월 1일 발간한 ‘코로나19 주간 상황 보고서’에서 “북한에 필수적인 코로나19 의료품을 지원하기 위해 WHO는 중국 다롄(大連)항을 통한 운송을 시작했다”고 밝혔다. 『연합뉴스』, “북 방역 빗장 풀리나…WHO ‘다롄항 통해 코로나 의료품 운송 시작’” (2021-10-07)

〈참고문헌〉

(국내자료)

- 김진하 외 3인. 2019. 『북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석』 KINU 연구총서 19-14.
- 김한권. 2019. “불신 속의 협력: 북중관계의 현황과 전망.” 『한국국가전략』 제4권 2호.
- 김한규. 2019. “중국인 북한관광의 흐름과 변화.” 『KDI 북한경제리뷰』 제21권 7호.
- 김흥규. 2013. “중국의 동반자외교와 한중관계.” 『중국 신외교전략과 당면한 이슈들』 서울: 오름.
- 문흥호. 2018. “시진핑 집권 2기 중국의 대북정책: 선택적 균형전략의 최적화와 공세적 한반도 영향력 경쟁.” 『현대중국연구』 제20집 3호.
- 박용국. 2014. “북·중관계 재정상화 성격 연구: 제2차 북핵실험 이후를 중심으로-.” 성균관대학교 박사학위 논문.
- 박인휘. 2019. “비핵평화 프로세스와 대북 관여정책의 지속성- 이론과 정책.” 『국가안보와 전략』 제19권 1호(통권 73호).
- 신봉섭. 2021. 『갈등과 협력의 동반자: 북한과 중국의 전략적 공생』 파주: 21세기북스.
- 신종대. 2012. “김정은체제의 대외정책 전망: 북미, 북중, 남북관계.” 『한반도포커스』 제20호.
- 신종호. 2021. “2020년 북중관계 평가와 전망,” 『2020 중국정세보고』, IFANS 중국연구센터
- 이동찬. 2018. “김정은 성향과 정책 결정 방향성 연구.” 『전략연구』 제25권 2호.
- 이상만 외 2인. 2021. 『북중관계: 1945-2020』 경남대 극동문제연구소 국제관계연구시리즈 37.
- 이상숙. 2013. “시진핑 지도부의 대북정책 변화와 전망.” 『글로벌정치연구』 제6권 1호.
- 이수석·안제노. “미중경쟁구도가 북한에 미치는 파급 영향.” INSS 이슈브리프 282호 (2021-08-13)
- 이영훈. 2006. “북중무역의 현황과 북한경제에 미치는 영향.” 『금융경제연구』 제246호.
- 이장훈. “中, 反美的 축(axis of anti-US) 구축.” 『주간동아』 (2021.4.14)
- 임강택 외 3인. 2017. 『북중관계 주요분야별 현황분석』 KINU 연구총서 17-12.
- 장용석. 2012. “중국의 부상에 대한 북한의 헤징(hedging) 전략.” 『통일문제연구』 제24권 1호.

조동호·이상근. 2008. “북한경제 중국예측론의 비판적 고찰.” 『국제지역연구』 제12권 3호.

현성일. 2007. 『북한의 국가전략과 파워엘리트』 서울: 선인.
『연합뉴스』

(국외자료)

Aum, Frank. 2018. “Xi Jinping and Kim Jong-Un Meet to Seek Leverage with the United States.” North Korea-China Summit: The ‘Strategic Choice’ by Both Sides, USIP Analysis and Commentary.

Revere, Evans J.R. 2019. “Lips and teeth: Repairing China-North Korea relations.” *Brookings Report*. November 2019.

Schweller, Randall L. 1994. “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back in.” *International Security*. Vol.19 No.1.

Snyder, Glenn H. 1997. *Alliance Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press.

The White House. “National Security Strategy of the United States of America.” (2017. 12. 18)

Wertz, Daniel. 2019. “China-North Korea Relations,” *NCNK Report*, November 2019.

Zhang, Weiqi. 2018. “Neither friend nor big brother: China’s role in North Korean foreign policy strategy,” *Palgrave Communications*, volume 4, Article number 16.

蔡美花, 雷霆. 2015. “中朝关系的阻碍与未来愿景.” 『延边大学学报』 第48卷 第5期.

李金辉. 2018. “中朝关系结构的流变及其启示: 以地缘政治学及其结构为分析视角.” 『东疆学刊』 第4期.

王俊生. 2016. “中朝‘特殊关系’的逻辑: 复杂战略平衡的产物.” 『东北亚论坛』 第1期.

赵立新. 2017. “中朝关系: 曾经的‘同盟’还能延续吗?,” 『延边大学学报』 第50卷 第3期.

『新华社』, 『人民日报』, 『新华网』, 『人民網』, 『中华人民共和国外交部』, 『RFA』

김정은 시기 북미 관계 10년: 단절과 연속의 이중주*

박원곤(이화여대 교수)

* 본 논문은 학술회의 발표용 초안이므로 인용을 삼가기를 바랍니다.

서론

북한 김정은 체제 출범 10년이 되었다. 정확한 햇수로는 내년이 10년이지만, 북한 스스로가 올해를 10년으로 평가한다. 지난 10년간 북한의 대외정책, 특히 북미관계는 몇 번의 변곡점을 기록했다.

큰 틀에서 본 연구가 추구하는 김정은 10년 북미관계를 연속과 단절 측면에서 판단하기 위해서 ‘변화’ 여부를 보여줄 수 있는 편승과 균형 개념에 주목한다.¹ 대미 편승 전략은 북한이 핵을 활용한 압박외교를 통해 대미 관계를 개선하고 안보를 보장받으려는 시도로 판단한다. 반면 대미 균형은 북한이 핵보유국으로서 미국과 핵 균형을 추구한다는 것이다.² 이분법적 분류가 아닌 중간 개념으로 북한이 미국과 일정 수준 갈등하면서도 관계 개선을 모색하는 “갈등적 편승”도 제시된다.³

이 논의는 두 가지 핵심 쟁점을 포함한다. 첫째, 북한 핵보유 동기이다. 북한이 미국에 편승하기 위해서는 핵포기가 전제되어야 한다. 핵과 대미 관계를

-
1. 편승과 균형 개념은 월트가 동맹이론을 설명하면서 차용하여 널리 통용된다. 위협을 부과하는 국가와 연합하는 것을 “편승”으로 규정하고 위협에 대항한 동맹세력 구축을 “균형”으로 설명한다. 그러나 이후 편승과 균형을 위협 전반에 대한 대응으로 확장한 해석도 활용된다. 안경모, “북한의 대외전략 분석(2008-2016): ‘편승’에서 ‘균형’으로의 변화를 중심으로,” 『국가전략』, 22권 4호, 2016, p. 8 참조. 본 논문은 포괄적인 개념으로 편승과 균형을 활용한다.
 2. 이상근, “김정은 리더십과 북한의 대외정책,” 『한국과 국제정치』 33권 4호 (2017), p. 92; 대미 편승과 균형의 역사적 맥락은 이정철, “미국의 재균형화와 북한의 수정주의 국가화,” 『유리시아 연구』, 10권 4호, 2013, pp. 143-145 참조.
 3. 안경모, “북한의 대외전략 분석(2008-2016),” p. 8.

교환하는 것이다. 북한 핵포기 가능성은 2008년 6자 회담이 중단되기 이전까지 '외교 목적설'로 활발히 제기된 바 있다. 탈냉전 안보적 필요성에 의한 핵개발,⁴ 체제 생존과 미국 압박용⁵ 등이 북한 핵보유 동기로 제시되었다. 북한이 미국에 편승하기 위해 핵을 포기할 의지가 있다는 주장이다.

반면 북한이 핵보유 자체를 목표로 한다는 '군사 목적설'도 있다. 북한은 "혁명적 수정주의 국가"로써⁶ 처음부터 한반도 적화 통일을 위한 공세적 목적으로 핵을 개발했고, 특히 김정은 집권 후 2012년 헌법 서문에 핵보유국임을 밝힘으로써 이를 확증했다는 것이다.⁷ 북한은 오롯이 대미 균형을 목표로 핵을 보유하고, 강압외교와 벼랑끝 전술을 반복한다는 것이다.

편승과 균형 측면에서 대미 관계를 분석할 때 핵 포기는 중요 변수로 작용한다. 북한이 핵 포기 의사가 없다면 김정은이 추구한 대미 관계는 균형을 일관되게 모색한 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 편승과 균형 간 정책 변화 여부와 시기이다. 동 개념을 활용한 복수의 연구는 북한이 편승에서 균형으로 정책을 변화했다는 것에 동의하지만, 시기와 관련해서는 이견이 존재한다. 북한이 2009년 1월 13일 공포한 핵보유국 인정과 핵 군축을 대미 핵균형 전환 시점으로 판단한다. 북한은 편승을 포기하고 평화협정과 관계정상화를 분리시키면서 핵군축 협상으로 전환했다는 것이다.⁸ 반면 다른 연구는 김정은 집권 후인 2012년 겨울과 2014년 봄 사이 북한이 정책 전환을 이룬 것으로 평가한다. 북한은 이 기간에 미국과 남한을 상대로 "격렬한 상호작용"을 거쳐 "비타협적, 불가역적 핵무장 노선"을 선포했다는 것이다.⁹

종합할 때 편승과 균형 틀로 북미 관계를 판단한 기존 연구는 북한이 정책을

4. 황지환, "김정은 시대 북한의 대외전략: 지속과 변화의 '병진노선'", 『한국과 국제정치』 30권 1호, 2014.

5. 김창희, "김정일 정치리더십의 기능적 분석", 『한국동북아논총』 17집 4호, 2012.

6. 김진하, "북한 군사적 강압외교(Coercive Diplomacy)의 수정주의(Revisionism)적 기원" 『국방연구』 제63권, 제1호 (2020), p. 1.

7. 박휘락, "제7차 당대회 후 북한의 대남 군사정책 전망", 『통일전략』, 16권 3호, 2016.

8. 안경모, "북한의 대외전략 분석(2008-2016)"; 이정철, "미국의 재균형화와 북한의 수정주의 국가화", 『유리시아연구』, 10권 4호, 2013, p. 145.

9. 이상근, "김정은 리더십과 북한의 대외정책," p. 106.

후자로 선회했다는 데 동의한다. 북한이 더는 미국과 관계 정상화를 우선하지 않고, 핵무장을 통한 힘의 균형을 선택했다는 것이다. 비핵화도 북한의 일방적인 핵 포기가 아닌 남한에 대한 “핵우산 폐지를 포함한 상호 핵군축론”을 지향한다.¹⁰ 다만 시기와 관련해서는 이견이 존재한다.

본 논문은 위와 같은 선행 연구를 기반으로 김정은 10년 북미 관계를 분석하고자 한다. 두 가지 핵심 질문을 제기한다. 첫째, 김정은 집권 10년은 대미 균형의 연속인가? 북한은 편승이 내포하는 핵 포기 가능성을 완전히 배제한 채 핵능력 보유를 목표로 균형을 추구했는지를 고찰한다. 둘째, 미국과 합의를 도출한 2012년과 2018년을 어떻게 해석해야 하는가? 대미 균형이 북한이 선택한 불변의 전략이라면 2012년 2.29 합의와 특히 2018년 시작된 북미정상회담과 합의를 어떻게 판단해야 하는지이다.

본 논문은 이를 통해 김정은 10년 대미정책이 표출한 ‘연속’ 혹은 ‘단절’을 고찰하고자 한다. 지난 10년간 김정은이 시도한 대미정책이 한 가지 목표를 향한 연속이었는지 혹은 일정 시기 정책 변화를 경험한 단절과 연속의 이중주 인지를 분석한다. 정책의 연속과 단절은 선대시기와 비교하여 평가할 수도 있으나,¹¹ 본 연구는 김정은 시기 10년을 하나의 단위로 상정하여 정책 연속성을 판단하려 한다.

10. 안경모, “북한의 대외전략 분석(2008-2016),” p. 11.

11. 김정은 시기 대미정책 연구 중에는 북한 핵전략과 관련하여 김정일 시기와 단절성을 지적한 연구도 있다. 김정일은 핵과 미사일 개발 속도를 조절하는 ‘제한적 핵무력’을 추구하고 핵개발 의도를 흐리는 ‘전략적 모호성’을 유지하였다. 반면 김정은은 “핵과 북미관계의 위태로운 균형”에서 핵을 선택하는 분명한 모습을 연출하였으나, 2018년 “비핵-평화 담판”을 시도했다고 것이다. 자세한 내용은 이종주, “김정은의 핵 강압외교 연구,” 『현대북한연구』 제22권, 3호, 2019, p. 90 참조.

2012년, 2.29. 북미 합의와 그 이후

김정은 집권 후 미국과 첫 번째 만남은 2012년 2월 23~24일 개최된 ‘베이징 회담’과 그 결과로 체결된 ‘2.29 합의’이다. 북미는 북한이 우라늄 농축 프로그램을 중단하고 핵·미사일 실험을 유예하는 대가로 24만 톤 영양지원을 받기로 합의하였다.

2.29 합의가 중요한 것은 2009년 이후 소강상태에 있던 북미 대화가 다시금 재개될 분기점으로 기능할 수 있기 때문이다. 더불어 김정은 체제 출범 직후이므로 대미정책 성향을 판단할 수 있는 중요한 시금석이 된다. 미국과 합의했다는 것은 대결보다는 대화를 중시하는 성향으로 해석할 수 있다. 북한 의도에 따라 대미 편승으로 판단할 여지를 남겼다. 그러나, 2.29 합의는 북한이 4월 13일 인공위성이라고 주장하는 광명성 3호 로켓 발사를 감행하고 미국 주도로 유엔 안전보장이사회가 북한을 규탄하는 성명을 발표함으로써 무력화되었다.

2.29 합의와 관련하여 다양한 해석이 제기된다. 북한이 2.29 합의를 체결한 배경과 관련하여 “김정일 생존시에 결정된 대미정책의 결과물”로 규정하는 시각이 있다.¹² 이 경우 김정은 집권 초기 대미정책은 김정일 시대의 연속이 된다. 2011년 북한은 2.29 합의에 포함된 내용을 “반대하지 않는다”라는 메시지를 발신하였고, 이에 따라 7월 북미회담이 시작되었다. 12월까지 미국과 북한은 회담을 지속하여 2월 합의를 한 것으로 알려졌다.¹³ 같은 맥락에서 파기 이유도 제시된다. 선대 정책이므로 수용하였지만, 2012년은 또한 김정일이 선포한 ‘강성대국’ 완성의 해이기도 하다. 특히 김정은이 권력을 확립하기 위해 공격적인 외교전략을 선택하여 힘을 과시하려 했다는 것이다.¹⁴

또 다른 해석으로는 2.29 합의를 특정하지는 않았지만, 북한 대외정책이 “강압외교”와 “군사적 모험주의 수단”에 편향되어 있어서 정상적 외교교섭과 상호양보를 얻을 수 있는 상황에서도 스스로 기회를 포기하고 대치·갈등 상황

12. 이상근, “김정은 리더십과 북한의 대외정책,” p. 107.

13. 돈 오버도프, 로버트 칼린, 『두개의 한국』이종걸, 양은미 옮김 (서울: 길산, 2014), pp. 806-807.

14. 홍석훈, “김정은 정권의 신대외전략 분석,” 『정치정보연구』제18권, 2호, 2015, p. 62.

을 유발한다는 것이다.¹⁵

결론적으로 집권 초기이므로 권력 공고화가 중요한 김정은이 선대에서 물려받은 두 개 정책 중 인공위성 발사를 통해 후자에 비중을 둔 것으로 해석할 수 있다. 북한이 2.29 합의 후 후속 조치를 베이징에서 3월 16일 논의한 후 겨우 2주 지난 시점인 4월에 실용위성 발사 계획을 발표한 것은 위의 주장을 뒷받침한다. 김정일 때 개시된 논의이므로 마무리를 지었으나, 김정은은 자신의 업적이 더 중요하다고 판단할 수 있다. 2.29 합의를 위한 마지막 회담에서 미측 대표인 글린 데이비스(Glyn Davies)는 “위성발사가 합의를 무산시킬 수 있다고 강조했으며 북한도 이 점을 충분히 알고 있”었다고 증언한다.¹⁶ 당시 미국과 국제사회는 북한이 장거리 미사일 발사를 준비한다는 정황을 입수하고 있었다. 그렇다면 북한은 2.29 합의 체결 시 이미 파기 가능성을 염두에 두었다는 판단이 가능하다.

이는 김정일 시기 대미전략과도 일정 수준 결별을 의미한다. 김정일이 추진한 2.29 합의는 인공위성 발사와 핵실험을 성공시킨 후 추진한 것으로써 고강도 도발을 지렛대로 미국에 양보를 얻어내는 정형화된 행태 중 하나였다. 그러나 김정은은 합의 후 미국에 보상을 받지도 않고 두 달 만에 깨뜨림으로써 기존 문법을 부정했다. 김정은은 북미관계라는 외교와 핵능력이라는 군사 중 후자에 훨씬 비중을 두고, 전자를 위한 유예 기간은 지극히 단기임을 실증했다.¹⁷

김정은은 권력 승계라는 불확실한 상황에서 핵능력을 통한 자신과 국가 역량 강화를 선택한 것이다. 핵·미사일은 정통성이 부재한 김정은이 취할 수 있는 “실질적 권위” 획득 수단이다. 더불어 상대방이 있는 외교와는 달리 핵·미사일 개발은 본인이 통제할 수 있는 사안이기도 하다.¹⁸ 김정은이 대내 권력 기반 강화를 중시한다는 것은 4월 14일 김일성 생일 100주년 기념 행사에서 행한 “인민이 다시 허리띠를 조이지 않도록 사회주의 부귀영화를 마음껏 누리

15. 김진하, “북한 군사적 강압외교(Coercive Diplomacy)의 수정주의(Revisionism)적 기원,” p. 2.

16. 돈 오버도프, 로버트 칼린, 『두개의 한국』p. 809.

17. 이종주, “김정은의 핵 강압외교 연구,” pp. 98, 202.

18. 상계서, pp. 98-99.

게 하겠다”는 발언에서 확인된다.¹⁹

보다 큰 틀에서金正은 대미 균형을 선택한 것임이 합의 결렬 후 행보를 통해 보다 명확히 확인된다. 북한은 같은 해 12월 장거리 로켓 발사와 이듬해인 2013년 2월 3차 핵실험을 감행하였다. 북한의 도발은 미국과 협상에 더는 비중을 두지 않고, ‘핵무력’완성이 우선순위를 표명한 것이다. 특히 12월 발사한 장거리 로켓의 경우 지구의 자전을 활용할 수 있는 동쪽이 아닌 남쪽을 향해 발사하였다. 궤도를 북쪽으로 연장하면 미국 본토를 공격할 수 있는 궤도로 연계되므로 북한의 시험 목적은 사실상 미국을 겨냥한 대륙간탄도미사일로 판단할 수 있다.²⁰

12월 북한 로켓 발사에 대해 유엔이 안보리 결의안 2087호를 통과하여 제재하자 북한은 한반도 비핵화 선언의 무효를 선포한다. 이후金正은 직접 나서 1월 26일 연설을 통해 “이제는 우리 인민들이 더는 허리띠를 조이지 않도록 경제건설에 집중하려던 우리의 노력에는 엄중한 난관이 조성”되었다며 “실제적이며 강도 높은 국가적 중대조치”를 취할 결심을 표명하고 “구체적인 과업을 제시”하였다.²¹

3월 핵실험 감행 이후 미국이 한미합동군사훈련을 통해 북핵 대응을 본격화하자 외무성이 “외교적 해결의 기회는 사라지고 군사적 대응만 남았다”며 “핵선제타격권리를 행사”할 것임을 천명하였다.²²金正은도 직접 나서 “전 전선에서 정의의 조국통일대진군을 개시할 데 대한 명령을 하달하겠다”고 공언하였다. 이어金正은 3월 29일 “임의의 시각에 미국본토와 하와이, 괌도를 비롯한 태평양작전전구안의 미제침략군기지들, 남조선주둔 미군기지들을 타격할수 있게 사격대기상태에 들어갈 것”을 명령함으로써 긴장을 최고조로 조성하였다.²³

이 시기 북한은 새로운 전략으로 경제·핵병진 노선을 2013년 3월 31일 당

19. 돈 오버도프, 로버트 칼린, 『두개의 한국』 p. 810.

20. 미치시타 『북한의 벼랑끝 외교사』 p. 395.

21. 조선중앙통신, 2013.1.26. 이상근, “金正은 리더십과 북한의 대외정책,” p. 109에서 재인용.

22. 조선중앙통신, 2013.3.7. 상계서 p. 109에서 재인용.

23. 조선중앙통신, 2013.3.29. 상계서 p. 110에서 재인용.

중앙위원회 전원회의에서 선포한다. 김정은은 병진 노선을 “사회주의 강성국가를 건설하기 위한 혁명노선”이자 “전략노선”으로 규정하였다. 그러나 동시에 “반미결전을 총결산”하는 “신념과 의지의 결정체”임을 강조함으로써 대미 전략임도 밝혔다.²⁴ 미국에 대항하여 핵보유 의지를 확고히 하는 한편 경제발전도 병행함으로써 대미 대결에서 승리하겠다는 의지를 천명한 것으로 해석된다. 김정은은 병진노선 발표와 함께 ‘핵억제력’이라는 표현 대신 ‘핵무력’이라는 용어를 사용하여 보다 공세적인 핵전략을 추진함을 분명히 했다.²⁵

4월에는 “자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데 대한 법” 채택을 공표하면서 “핵보유국”으로 법적 지위를 스스로 부여하였다. 동시에 “궁극적으로 핵무기 없는 세계를 건설하기 위하여 투쟁하며 핵군비경쟁을 반대하고 핵군축을 위한 국제적인 노력을 적극 지지한다”면서 ‘책임있는 핵보유국’의 입장을 천명하였다.²⁶

이 시기 북한은 핵능력 완성에 전념하면서 미국과 대화를 다음과 같은 이유로 사실상 거부하였다. 외무성 대변인 담화를 통해 북한은 “①미국이 대북적대정책과 핵위협 공갈을 포기하지 않는 한 진정한 대화는 오직 우리가 미국의 핵전쟁 위협을 막을수 있는 핵억제력을 충분히 갖춘 단계에 가서야 있을수 있고, ②그에 대처하여 핵억제력을 질량적으로 강화하기 위한 강도 높은 조치가 계속 취해지게 될 것이고, ③앞으로 자국과 미국 사이에 군축을 위한 회담은 있어도 비핵화 관련 회담은 절대로 없을 것”임을 천명하였다.²⁷ 2.29 합의를 파기한 북한은 핵능력 완성을 목표로 상정하고, 대미 대결 구도를 명확히 했다.

그러나, 이전에도 경험했듯이 북한은 벼랑 끝까지 상황을 몰아붙인 후 국면

24. 서보혁, “김정은 정권의 혼합외교: 선군인가, 선경인가,”북한연구학회 기획, 우승지 편저 『김정은 시대의 정치와 외교』(서울: 한울, 2014), p. 281.

25. 이종주는 병진노선을 “김정은의 외교는 ‘핵보유국’의 외교라는 선포이며, 핵은 협상이나 포기의 대상이 아니라는 비타협 선언”으로 해석했다. 이종주, “김정은의 핵 강압외교 연구,” p. 107. 안경모는 병진노선을 2009년 선포한 균형전략이 “제도화된 결과”로 규정한다. 안경모, “북한의 대외전략 분석(2008-2016), p. 18.

26. 조선중앙통신, 2012.4.1.

27. 서보혁, “김정은 정권의 혼합외교: 선군인가, 선경인가,”p. 284.

을 전환하였다. 계기는 미국 헤이글 국방장관이 북한 행위를 “실질적이고 명백한 위협”으로 규정하였지만, 동시에 “외교적인 노력”의 필요성도 제시한 것이다. 한국 정부도 동의하여 북한에 대화를 제의하였다. 북한은 이에 대해 6월 들어 ‘조선반도 비핵화’를 언급하기 시작하였다. 이는 김일성과 김정일의 유훈임을 강조하면서 핵보유가 비핵화 실현을 위한 “전략적 선택”이라는 전향적 입장을 발표하였다. 더불어 미국과 전제 조건 없는 대화도 제의하였다. 물론 북한이 정의한 조선반도 비핵화는 북한 비핵화는 물론 한국을 포함한 “조선반도 전역의 비핵화”이자 “미국의 핵위협을 완전히 종식시키는 철저한 비핵화”로 정의하면서 “외부의 위협이 완전히 종식될때까지” 핵을 보유하겠다는 입장을 유지하였다. 북한은 이후 평화협정 체결 등 대화와 협상을 통한 문제의 근본적 해결을 주창하였다. 남한에 대해서도 개성공단 정상화, 이산가족 상봉 등을 합의하였다.²⁸

북한이 입장을 전환한 이유는 확실치 않지만, 대중 관계가 연계되었을 가능성이 있다. 중국은 이 기간에 국제사회 대북 압박에 동참하였다. 특히 중국이 3차 핵실험 이후 채택된 안보리 결의 2094호를 적극적으로 집행하고 시진핑도 직접 나서서 사실상 북한을 비판하는 한편 중국 은행이 북한 조선무역은행과 거래를 중단하는 등 실질적인 압박이 가해졌다. 이에따라 북한은 최룡해 당시 총정치국장을 5월 중국에 특사로 보내 대화 의지를 표명한 바 있다.²⁹ 핵실험 이후 북한의 지속된 공세에도 미국과 국제사회가 회담을 제의하는 상황이 북한에 부담으로 작용할 수 있고, 중국도 역시 대화를 통한 문제 해결을 요구하므로 북한이 입장을 일시 전환한 것으로 판단된다.

그러나 북한은 8월 미국이 B-52를 한반도에 전개하고 10월 한미일 합동해상훈련이 개최되자 다시 반발하면서 대화 제의를 사실상 철회하였다. 이런 상황에서 김정은 2014년 신년사를 통해 “조선 반도에서는 우리 공화국을 압살하기 위한 적대세력들의 핵전쟁 책동으로 말미암아 일촉즉발의 전쟁위험이 조성”되었다면서 “평화를 구걸하지 않고 강력한 자위적 힘으로 나라의 자주

28. 이상근, “김정은 리더십과 북한의 대외정책,” p. 112-114; 이정철, “미국의 재균형화와 북한의 수정주의 국가화,” pp. 153-154.

29. 상계서, p. 113.

권과 평화를 수호하고 민족의 존엄을 굳건히 지켜나갈 것”이라고 밝혔다.³⁰ 다시금 대결을 선포한 것이다.

종합할 때 북한이 2012년 미국과 체결한 2.29 합의는 김정은 시기 들어 미국과 협상을 통한 문제 해결을 추진하는 정책으로 평가하기 어렵다. 북한은 합의 당시 사실상 전제되었던 장거리 로켓 발사 중지 요구를 무시하였고, 이후 핵실험을 감행함으로써 김정은 시기 대미 관계는 대결 국면으로 시작한 것으로 해석할 수 있다. 2014년 잠시 북미간 대화 분위기가 조성된 바 있지만, 진전 없이 김정은 체제는 대미 대결을 선택하였다. 부연하면 2.29 합의는 미국에 편승하는 시도가 아닌 결렬을 예상한 합의로서 정권 출범과 함께 대미 균형 전략을 공식화한 것으로 해석 가능하다.

김정은 출범 초기 선택은 결국 국내 정치 권력 공고화 차원에서 대미 관계 개선 없이 핵 능력을 확충하는 것에 초점이 맞춰졌다. 핵 능력을 유지하면서 미국과 관계 개선에 나서는 전형적인 모습이 아닌 먼저 핵 개발에 전념하는 양태를 표출했다. 그러나 이를 김정은 시기 대미전략의 단절로 보기보다는 핵보유국으로 인정받기 위한 일정 수준의 능력을 확보하지 못한 연유에 따른 행보로 판단한다. 김정은은 후계자로 선정된 후 2009년 1월 17일 외무성 대변인 기자회견에서 “미국과 관계정상화 없이는 살아갈 수 있어도 핵억제력 없이는 살아갈 수 없으며, 핵문제와 북미관계 정상화는 철두철미 별개 문제”라고 밝힌 바 있다.³¹ 핵억제력이 충족되는 것이 북미관계 정상화보다 앞섬을 천명한 것이다. 이후 북한은 2017년 11월 “핵무력 완성”을 선포하고 북미 대화에 본격적으로 나선다.³²

30. 조선중앙통신, 2014.1.1. 서보혁, “김정은 정권의 혼합외교: 선군인가, 선경인가,” p. 281에서 재인용.

31. 조선중앙통신, 2009.1.17.

32. 조선중앙통신, 2017.11.29.

2018~2019년, 북미 회담과 그 결과

북한은 2016년 1월과 9월에 각각 4차, 5차 핵실험을 감행하고 2017년 9월 6차 핵실험도 시행한다. 북한은 2012년부터 2017년까지 6년 동안 총 75회 미사일을 발사하였다. 김정일이 집권한 18년 동안 북한은 총 26회 미사일을 발사한 바 있다. 북한은 2017년 11월 29일 대륙간탄도미사일인 화성 15형을 발사한 후 “핵무력 완성”을 선포하고 2018년 대화 국면으로 전환한다.

앞선 2.29 북미 합의에 이어 김정은 시기 대미정책을 연속과 단절 측면으로 볼 때 2018년과 2019년을 주목할 필요가 있다. 북미 대화 가능성을 두 달 만에 닫은 2.29 합의와는 달리 2018년 북한이 수용한 대화는 2019년 10월 스웨덴 북미 실무회담까지 적어도 2년을 지속한다.

편승과 균형 틀로 볼 때도 2018년 북한이 시도한 대화는 분절을 야기한다. 기존 연구는 2009년 혹은 2012-13년 사이에 북한이 균형전략을 선택하고 2013년 경제 및 핵 병진 노선을 통해 이를 확증한 후 2016년 7차 당대회에서도 여전히 “국가전략”으로서 존재했다고 주장한다.³³ 그렇다면 2018년 시작된 대화도 북한이 균형 전략이라는 큰 그림 하에서 시도된 것으로 해석해야 한다.

그러나 2018년 대화를 시작한 결정적 계기가 된 것은 북한이 표방한 비핵화 의지이다. 최소한 한미는 당시 미국의 확장억제를 거둬내는 ‘조선반도 비핵화’가 아닌 북한 비핵화를 김정은이 밝혔다는 전제를 공유하여 대화가 성사되었다. 존 볼턴 전 백악관 안보보좌관 회고록에 따르면 한국 대표단이 트럼프 대통령에게 북한 비핵화 의지를 전달하였다고 밝히고 있다. 4월 27일 판문점 회담 도보 다리 산책 도중 김정은이 직접 “1년 내”핵무기를 폐기하겠다는 의사를 표명했음도 언급한다.³⁴ 그렇다면 북한은 균형 전략에서 이탈하여 편승으로 회귀한 것으로 해석해야 한다.

정리하면 2018~2019년 북한이 목표로 한 비핵화와 대미 관계는 다음과 같은 상반된 해석이 가능하다. 첫째, 북한은 비핵화 의사가 있었으며 북미 회

33. 안경모, “북한의 대외전략 분석(2008-2016),” p. 26; 이상근, “김정은 리더십과 북한의 대외정책.”

34. John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir* (New York: Simon & Schuster, 2020), p. 81.

담을 통해 이를 이행하려 했다.³⁵ 둘째, 북한은 핵 포기 의사가 없었으며 오히려 미국과 담판을 통해 사실상 핵보유국으로 인정받으려 했다. 첫째 해석이 맞는다면 2018년 시작된 대화는 이전 시기 지속되었던 대미 대결과는 ‘단절’된 것으로 편승 시도이다. 반면 둘째 해석이 적실성이 있으면 김정은은 하나의 목표를 향해 대미 균형 전략을 운용한 ‘연속성’이 드러난다.

위의 주장을 검증하기 위해서는 2018년 북한이 대화를 시작한 직접 계기와 동기에 대한 고찰부터 필요하다. 북한이 이전과는 차별화된 입장을 능동적으로 선택했는지 또는 기존 목표를 위한 전술적 선택이었는지에 대한 평가이다.

우선 북한이 대화에 임한 것은 2017년 트럼프 행정부가 추진한 ‘최대 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement)’ 정책이 작동했을 것으로 판단한다. 트럼프 행정부가 밝힌 정책 원칙은 국제사회와 관여하여 북한에 최대 압박을 가해 북한의 전향적인 비핵화 조치를 도출하는 것이다. 정책 원칙은 군사적 수단을 배제하고 평화적 외교 수단을 통한 비핵화이다. 구체적으로 “정권교체, 정권붕괴, 한반도 통일 가속화, 38선 이북으로의 진격 불가”등을 제시하였다.

그러나 군사적 수단을 배제한다는 원칙은 트럼프 대통령을 비롯한 고위 정책결정자에 의해 지속해서 부정되었다. 트럼프는 2017년 8월 “화염과 분노”를 언급한 후 9월 19일 연설에서는 “미국이 자국과 동맹국을 보호하기 위해서는 북한을 완전히 파괴할 수밖에 없다”고 천명하였다. 당시 CIA 국장을 맡고 있었던 마크 폼페이오도 같은 해 7월 “북한 주민들 또한 김정은이 없어지는 것을 원할 것”이라는 강경 입장을 천명한 바 있다.

북한은 트럼프가 이전 미국 대통령과는 매우 다르다는 것에 긴장했다. 2017년 9월 미국 기자를 초청한 북한 외무성 산하 미국학 연구소 박성일은 “[트럼프가] 이성적이지 않거나, 어쩌면 너무 머리가 좋은지도 모르다.... 그가 지금 어디를 지향하고 가는 것이 아니라면, 도대체 무엇을 하는 것일까”라는 질문을 던졌다. 이어 “그의 다음 행보가 뭔지를 알아내야 하는데 너무나 어

35. 이종주는 북한이 2018년 4월 병진노선을 “결속”하고 사회주의 총력 집중 노선을 채택한 것을 “비핵화를 통한 경제발전”으로 해석한다. 자세한 내용은 이종주, “김정은의 핵 강압외교 연구,” pp. 119-120 참조.

럽”다고 고백했다.³⁶

당시 미국은 북한 김정은을 겨냥한 타격 능력을 현시하고 있었다. 예를들면 북한이 7월 3일 화성 14형을 발사하자 미국은 대응 미사일을 발사하였다. 미군 미사일은 300km를 날아가 동해로 떨어졌으나, 미군 발사지점부터 김정은이 미사일 발사를 지켜본 천막까지 거리와 정확히 일치했다.³⁷

연이은 미국 또는 한미동맹의 대규모 무력 시위도 트럼프에 대한 불확실성과 공명하여 북한에 실제 안보적 위협으로 인지되었을 수 있다. 미국은 2017년 11월 11일 한반도 동해에 항모전단 3척을 투사한 무력 시위를 시행하였다. 미국이 통상 개전(開戰)할 때 항모전단 3척을 동원함을 고려할 때 실제 전쟁도 불사할 수 있다는 트럼프 행정부의 최대치 경고였다.

김정은이 대륙간 탄도미사일 화성-15형 실제 성공 여부가 의심됨에도 서둘러 “핵무력 완성”을 선포하고 핵 및 대륙간탄도미사일 시험을 중단한 것은 미국의 압박이 작용한 것일 수 있다. 화성-15형은 항법 유도장치와 재진입 기술 등을 확보하지 못했다는 평가가 지배적이고, 충분한 시험 발사 없이도 실전 배치하는 북한 미사일 개발의 특이성을 인정하더라도 “완성”으로 평가하기 어렵다.

북한이 대화에 나선 또 다른 이유는金正은 체제 출범 후 핵개발을 가속하여 사실상 핵보유국이 되자 핵 군축을 위한 협상을 도모한 것으로 판단한다. 2018년이란 시기가 특정된 것은 트럼프 행정부의 불확실성에 대한 대응과 북한과 관여를 중시하는 한국 정부의 지속적 대화 추진이 영향 요인으로 기능할 수 있다. 2018년 1월金正은은 신년사를 통해 평창 올림픽 참여를 발표하였지만, 동시에 “핵무기 연구부문과 로케트 공업부문에서는 이미 그 위력과 신뢰성이 확고히 담보된 핵탄두들과 탄도로케트들을 대량 생산하여 실전 배치하는 사업에 박차를 가해나가야”한다면서 핵보유 의지를 명확히 한 바 있다. 핵 능력을 완성하였고, 향후 지속적 능력 배양이 가능하므로 미국과 협상을

36. Evan Osnons, “Letter from Pyongyang: On the Brink,” *New Yorker*, September 18, 2017, pp. 34-53. 로라 니에크 저, 김태현 역, 『신외교정책론: 이론과 사례』(서울: 모음북스, 2020), p. 75에서 재인용.

37. Bob Woodward, *Rage*, 이재학 번역 (서울: 가로세로연구소, 2020), p. 99.

시작하여 일부를 포기하더라도 일정 수준 핵 능력을 유지한 ‘핵보유국’으로 인정받고 핵 군축 회담으로 연계할 수 있다는 전략적 판단이 가능하다. 북한은 2013년 3차 핵실험 이후 이미“소형화, 경량화, 다종화, 정밀화된 핵탄을 포함하여 모든 것을 다 가지고 있다”고 주장한 바 있다. 정확한 수준을 판단하기 어렵지만, 이후 4년간 지속된 핵 개발로 북한 핵 능력이 더 고도화된 것은 분명하다.

종합할 때 북한이 미국과 대화를 시작한 주된 이유는 트럼프 대통령의 예측 불가능성과 최대 무력 시위, 북한 핵보유 자신감 등이 결합한 것으로 판단한다. 연속과 단절 측면으로 볼 때 북한은 트럼프 행정부 등장이라는 새로운 상황에 직면하여 대화를 선택하였지만, 동 시점에서 이전과 차별화하는 비핵화 입장과 대미 목표가 확인되지는 않는다.

북한이 대화를 표명한 시점부터 밝힌 비핵화 정의에 대한 보다 자세한 규명은 앞선 분석과 함께 김정은 체제의 대미 목표를 판단할 수 있는 지표로 기능할 수 있다. 북한이 핵 포기를 상징하고 미국과 대화를 하였다면 대미 관계에서 이전의 대결과는 차별화되는 양상으로 규정할 수 있다.

2018년 3월 한국의 대북 특별사절 대표단이 김정은을 면담한 후 발표한 6개 항 중 북한이 표방한 비핵화와 대미 관계는 각각 3항과 4항에 아래와 같이 적시되었다.

셋째, 북측은 한반도 비핵화 의지를 분명히 했다. 북한에 대한 군사적 위협이 해소되고 북한의 체제안전이 보장된다면 핵을 보유할 이유가 없다는 점을 명백히 하였다.

넷째, 북측은 비핵화 문제 협의 및 북미관계 정상화를 위해 미국과 허심탄회한 대화를 할 수 있다는 용의를 표명하였다.

한국 정부는 위의 발표를 북한이 핵 포기 의사를 확실히 표명한 것으로 간주하였다. 그러나, “군사적 위협”과 “체제 안전”이라는 조건이 부과된 것으로 결국 4항에서 밝힌 것처럼 대미 관계를 통해 전제가 해결되어야 비핵화가 가능하다는 주장으로도 읽을 수 있다.

그러나 북한이 이전과는 차별화되는 노선 변화를 모색한 것은 분명하다. 가

장 대표적인 것은 경제 및 핵 병진노선을 전환한 것이다. 북한은 남북정상회담을 일주일 남겨둔 상황에서 4월 20일 당 중앙위 7기 3차 전원회의를 개최하고 경제 및 핵 병진노선을 “결속”하고 ‘사회주의 경제건설 총력 집중’을 새로운 전략노선으로 채택하였다.³⁸ 더불어 “4월 21일부터 핵시험과 대륙간탄도 로켓 시험발사를 중지하고, 핵시험 중지를 투명성 있게 담보하기 위해 북부 핵시험장을 폐기한다”라고 천명하였다.^[각주] 앞서 분석했듯이 병진노선은 미국과 결전을 “총결산”하는 반미 대결적 균형 전략임을 밝힌 바 있으므로 이를 “결속”한 것은 대미정책의 변화로도 읽힌다.金正은 “사회주의 경제건설에 유리한 국제환경을 마련하기 위해 국제사회와 적극적으로 대화하겠다”는 의지도 표방하였다.³⁹

더불어 지난 3월 한국 대북 특별사절 대표단에게 구두로 밝혔던 핵과 대륙간탄도미사일 시험 중지를 공개적으로 밝힌 것도 전향적 입장이다. 그러나 여전히 모호한 북한 비핵화 정의와 이후 전개된 상황을 종합할 때 북한이 대미정책을 대결을 강조하는 균형에서 핵포기를 전제로 한 편승으로 전환했다고 판단하기는 어렵다.

이후 남북은 2018년 4월 판문점 선언 3절 4항에서 “남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다”라고 밝혔다. 그러나, 구체적 내용이 부재하여 여전히 해석의 여지를 남겼다.

북한이 미국과 협상하겠다는 비핵화의 의미는 2018년 6월 체결된 싱가포르 합의를 통해 보다 분명해진다. 싱가포르 합의는 북한 외교의 승리로 기록될 수 있다. 아래 표에서 볼 수 있듯이 트럼프 행정부는 대통령 스스로 ‘협상의 달인’을 자처하면서 북한을 다룰 자신감을 표방하였으나,⁴⁰ 결과는 북한이 원하는 합의를 일방적으로 수용하는 형태로 귀결되었다.⁴¹

38. 조선중앙통신, 2018.4.20.

39. 조선중앙통신, 2018.4.20.

40. H. R. McMaster, *Battlegrounds: the Fight to Defend the Free World* (New York: HarperCollins, 2020), p. 380.

41. 박휘락은 이런 결과가 도출된 이유로 트럼프 개인 변수에 주목한다. 자세한 내용은 박휘락, “미 북 비핵화 협상에서 개인수준 영향과 정도 분석: 트럼프 대통령의 영향을 중심으로” 『아시아 연구』24권 3호, 2021, pp. 191-192 참조.

〈표1〉 6.12 공동성명과 6.11 노동신문 비교

6월 12일 북미 공동성명	6월 11일 북한 노동신문
1. 조선민주주의인민공화국과 미합중국은 평화와 번영을 바라는 두 나라 인민들의 염원에 맞게 <u>새로운 조미관계를 수립해나가기</u> 로 하였다.	전 세계의 비상한 관심과 기대 속에 역사상 처음으로 진행되는 조미수뇌회담에서는 달라진 시대적 요구에 맞게 <u>새로운 조미관계를 수립하고</u> ,
2. 조선민주주의인민공화국과 미합중국은 <u>조선반도에서 항구적이며 공고한 평화체제를 구축하기 위하여 공동으로 노력할 것</u> 이다.	조선반도의 <u>항구적이며 공고한 평화체제를 구축하기 위한 문제</u> ,
3. 조선민주주의인민공화국은 2018년 4월 27일에 채택된 판문점 선언을 재확인하면서 <u>조선반도의 완전한 비핵화</u> 를 향하여 노력할 것을 약속하였다.	<u>조선반도비핵화</u> 를 실현하기 위한 문제들을 비롯하여 공동의 관심사로 되는 문제들에 대한 폭넓고 심도있는 의견이 교환될 것이다
4. 조선민주주의인민공화국과 미합중국은 전쟁포로 및 행방불명자들의 유골발굴을 진행하며 이미 발굴 확인된 유골들을 즉시 송환할 것을 약속하였다.	

주: 밑줄 저자 첨부

4항을 제외하고 나머지 내용은 싱가포르 회담 바로 전날 북한이 노동신문을 통해 표방한 자신들의 회담 목표를 순서와 표현 수정 없이 그대로 반영하고 있다. 구체적 내용을 담지 않는 합의문은 보통 순서 없이 원칙만을 표방하지만, 싱가포르 합의문은 우선순위를 배정하였다.

이를 통해 북한은 비핵화 원칙 및 시간표를 분명히 할 수 있었다. 북한은 단계적·동시적 행동을 기본 원칙으로 삼고, 추진 순서를 부과하여 북미관계 개선과 한반도 평화체제가 구축되어야 비핵화가 가능하다는 합의를 도출한 것이다. 북한은 후에 6월 싱가포르 회담의 의미를 비핵화로만 국한하지 않은 동등한 핵보유국으로서 안보 환경을 재설계하는 것임을 밝힌 바 있다. 2019년 3월과 5월 조선신보를 통해 북한은 2018년 북미정상회담이 “비핵화 문제뿐 아니라 더 큰 주제를 다루는 평화담판”이고 “조선에 대한 미국의 그릇된 사고와 행동을 바로잡는 과정”으로서 미국 “패권주의에 종지부를 찍는 선택”으로 규정하였다.⁴² 북한은 미국에 편승할 생각 없이 오히려 근본적 차원에서 대미

균형을 위한 구도를 형성하려 했다.

미국이 이러한 합의를 도출한 이유는 트럼프 대통령이 회담 전에 전혀 북한이 주창하는 비핵화 개념이나 협상과 관련된 준비를 하지 않았고, 회담 자체를 단순한 “보여주기 행사”로 간주했기 때문이다.⁴³ 회담 당일에는 북한이 버티자 트럼프가 “어떤 형태로든 합의문 발표”를 원한 것이 가장 큰 이유로 작동했다.⁴⁴

북한의 대미 입장은 싱가포르 합의 직후인 7월 당시 폼페이오 장관 방북 시 다시 한번 확인된다. 폼페이오 장관이 북한 핵의 CVID와 신고, 검증을 요구하자 북한은 외무성 대변인 담화를 통해 “싱가포르 공동성명의 모든 조항들의 균형적인 리행”을 주장하면서 폼페이오의 제안을 “강도적인 비핵화 요구”라고 신랄히 비판하였다.⁴⁵ 북한은 싱가포르 합의 순서대로 이행을 요구한 것이다. 8월 4일 아세안지역안보포럼(ARF)에 참석한 리용호 북한 외무상 “[북미 간] 신뢰조성을 선행시키며 공동성명의 모든 조항들을 균형적으로, 동시적으로, 단계적으로 리행해 나가는 새로운 방식만이 성공할 수 있는 유일하게 현실적인 방도”라면서 북한의 입장을 재확인하였다. 북한은 9.19 평양공동선언에서도 싱가포르 합의 정신을 다시금 되새기면서 미국이 “상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명”한 바 있다.

문제는 이 과정에서 북한이 추구하는 비핵화 수준과 이에 따른 상응조치 등이 정확히 확인되지 않는다는 것이었다. 북미 간 실무 협의는 북한의 수동적 태도로 만남 자체가 어려웠고, 실상 성사돼도 북측은 구체적 논의를 제한하였다.

이 기간에 북미 간 가장 의미 있는 만남은 10월 폼페이오 장관의 4차 방북일 것이다. 폼페이오는 김정은과 5시간여 면담을 하고 2차 북미정상회담의

42. 조선신보, 2019.3.1., 2019.3.15. 이종주, “김정은의 핵 강압외교 연구,” p. 123에서 재인용.

43. Jung Pak, *Becoming Kim Jong Un* (New York: Ballantine Books, 2020), pp. 208-209; Bolton, *The Room Where It Happened*, p. 106.

44. Bolton, *The Room Where It Happened*, p. 108.

45. 조선중앙통신, 2018.7.7.

조속한 개최, 풍계리와 동창리 사찰단 파견, 실무협상단을 구성해 북한의 비핵화 프로세스와 북미 정상회담 일정 논의 등에 합의한 것으로 발표하였다. 그러나 김정은과의 장시간 직접 논의에도 불구하고 북미 간 핵심 쟁점인 영변 핵시설 이외의 추가적 조치와 미국의 상응 조치 합의에는 실패한 것으로 알려졌다.

국내외 논란을 불러일으킨 김정은의 비핵화에 대한 정의와 이에 기반한 대미 관계 목표는 역설적으로 북한 스스로가 명확히 정리하였다. 북한은 2018년 12월 20일 조선중앙통신 논평을 통해 아래와 같이 밝혔다.⁴⁶

6·12 조·미 공동성명에는 분명 ‘조선반도 비핵화’라고 명시돼 있지 ‘북 비핵화’라는 문구는 눈을 찔고 봐도 찾을 수 없다....미국은 조선반도 비핵화를 ‘북 비핵화’로 어물쩍 간판을 바꿔놓음으로써 세인의 시각에 착각을 일으켰다...우리의 핵억제력을 없애는 것이기 전에 ‘조선에 대한 미국의 핵 위협을 완전히 제거하는 것’이 제대로 된 정의이다.

지난 3월 한국 대표단의 방북 이후 발표한 6개 항 중 3항에 포함된 비핵화의 전제 조건인 “북한에 대한 군사적 위협 해소”와 “체제 안전 보장”이 “미국의 핵 위협을 완전히 제거하는 것”임을 분명히 한 것이다. 미국이 선 조치를 해야만 의미 있는 북한 비핵화가 가능하다는 뜻이다. 이는 지난 2016년 7월 북한 정부 대변인 성명으로 발표한 조선반도 비핵화 5대 조건인 “(1) 남조선에 끌어들이 놓은 미국의 핵무기를 공개하라 (2) 남조선에서 핵무기와 기지를 철폐하고 세계 앞에 검증받으라 (3) 미국이 조선반도에 핵 타격 수단을 다시는 끌어들이지 않겠다고 담보하라 (4) 우리 공화국에 핵을 사용하지 않겠다고 약속하라 (5) 남조선에서 핵 사용권을 쥐고 있는 미군 철수를 선포하라”와 맥을 같이 한다.

결국 북한이 2018년 대화를 수용하면서 주장한 비핵화는 미국이 한국에 제공하는 확장억제를 철회하는 것이 분명한 전제이고, 나아가 주한미군 철수도 포함 가능한 것이다. 이는 미국이 사실상 수용할 수 없는 요구임을 감안할 때

46. 조선중앙통신, 2018.12.20

분단 이후 최초로 미국과 정상회담을 하여도 김정은 체제는 대미 균형 전략 속성을 강하게 연속한 것으로 판단한다.

다만 김정은은 2019년 1월 신년사를 통해 핵포기는 아니지만, “이제는 핵 무기를 만들지도 시험하지도 않으며 사용하지도 전파하지도 않을 것”임을 천명한 바 있다. 더불어 미국에 대해서는 “제재와 압박”을 중단하지 않을 경우 “새로운 길”로 나갈 수 있음을 밝혔다. 남한에 대해서도 “합동 군사연습” 중단과 “전쟁장비 반입”의 영구 중지도 요구하였다.⁴⁷ 김정은의 연설은 최소 수준에서 미국과 대화 지속, 최대 수준으로 핵 포기 아닌 핵 보유 의사를 표명한 것으로 해석할 수 있다. 구축한 핵 능력을 폐기하는 것이 아닌 추가 생산 중단만을 표명했기 때문이다.

한 달 후 북미는 하노이에서 2차 정상회담을 개최하였다. 동 회담에서 미국은 일괄타결을 요구한 반면 북한은 영변 핵시설로 한정하되 상응조치로 2016년 이래 부과된 유엔제재 5개 해제를 요구하였다. 당시 트럼프는 김정은에게 핵시설 5곳을 모두 포기하라고 요구했으나 김정은은 영변이 “가장 큰 시설”이라면서 거부하자 트럼프는 “거래할 준비가 안됐”다면서 자리를 떠났다.⁴⁸ 싱가포르 회담과는 달리 트럼프가 북한 요구를 일방적으로 수용하지 않은 이유는 최소 3차례 준비 회의를 하면서 북한 전략을 학습했고 북한 요구 사항을 점검하였으며 이와 관련한 대안을 마련한 결과로 알려졌다.⁴⁹

회담이 결렬되자 북한은 본격적으로 ‘대북 적대시 정책’ 철회를 대미 관계선결 조건으로 제시한다. 김정은은 4월 12일 행한 시정연설을 통해 하노이때 미국이 제시한 일괄타결안을 “일방적인 강도적 요구를 전면에 내들고 관계개선에 인위적인 장애를 조성하고 있는 미국의 시대착오적인 오만과 적대시 정책”이라면서 맹렬히 비판하였다. 동시에 “미국이 올바른 자세를 가”진다면 “제3차 조미수뇌회담”을 한 차례 더 할 용의가 있다고 밝혔다. 그러나 더 강력한 어조로 “지금 이 자리에서 생각해보면 그 무슨 제재 해제 문제 때문에 목이

47. “[전문] 2019 김정은 국무위원장 신년사,” 『조선신보』 2019.1.1.

48. Bob Woodward, *Rage*, 이재학 번역 (서울: 가로세로연구소, 2020), p. 197.

49. John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir* (New York: Simon & Schuster, 2020), pp. 320-323.

말라 미국과의 수뇌회담에 집착할 필요가 없다는 생각을 하게 된다”고 주장하였다.⁵⁰ 김정은의 마지막 언급은 하노이 회담 결렬 직후인 3월 1일 리용호 외무상이“우리가 비핵화 조치를 취해나가는 데 있어 중요한 것은 안전 담보이지만 미국이 군사 분야에 대한 조치를 하기는 부담이라고 보고 부분적 제재 해제를 상응조치로 제기한 것”이라는 설명과 연동한다.

하노이 회담이 결렬된 이후 4월경 당시 스티브 비건 대북정책 특별대표는 뉴욕 채널을 활용하여 북한과 대화를 요구하였으나 북한은 응답하지 않은 것으로 알려져 있다. 종합할 때 북한은 미국과 정상회담을 통해 제재를 해제하려다 실패하자 본격적으로 그들의 비핵화 정의에 따른 적대시 정책 철회를 대미 관계에 선제 조건으로 요구하기 시작한 것이다.

북한은 5월부터 11월까지 KN-23, 24, 25로 명명되는 신형 미사일과 북극성 3형 잠수함탄도미사일을 발사하면서 다시금 도발을 시작하였다. 또한 IAEA 페루타(Cornel Feruta) 사무총장이 2019년 9월 밝혔듯이 북한은 일부 핵시설 가동을 중단하였으나, “다른 시설은 가동을 지속하거나 오히려 증대”하는 등 핵 능력은 대화 상황과 무관하게 지속적으로 향상하였다.⁵¹

북한이 더 본격적으로 대미·대남 적대감을 표출하면 적대시 정책 철회를 최우선 과제로 요구하게 된 결정적 계기는 하반기 시행된 한미 연합훈련으로 판단된다. 김정은 6월 판문점 회동에서 트럼프에게 연합훈련 중단을 요구한 것으로 알려졌다. 조선신보는 트럼프가 연합훈련 중지를 “판문점 상봉때에도 거듭 확약”했다고 밝혔다. 그러나 한미가 하반기 “동맹 19-2” 훈련을 예정대로 진행하기로 하자 북한은 7월 12일 외무성 대변인 담화를 통해 동맹을 거칠게 비판하고 16일 또 다른 담화를 통해 “합동군사훈련이 강행된다면 조미실무협상에 영향을 주게 될 것임”을 경고한 바 있다.⁵²

8월 15일 문재인 대통령이 광복절 연설에서 “평화경제는 한반도의 완전한 비핵화 위에 북한이 핵이 아닌 경제와 번영을 선택할 수 있도록 대화와 협력을 계속해나가는 데서 시작”한다는 내용의 연설을 하자 북한은 바로 다음 날 “삶

50. 조선중앙통신, 2019.4.12.

51. 이종주, “김정은의 핵 강압외교 연구,” pp. 118-119.

52. 『조선신보』 8.24.

은 소대가리 양천대소”라는 거친 표현을 써가면 남한을 비난하였다. 이후 북한은 이전과 확연하게 구분되는 매우 심한 대남 비난 담화를 발신한다. 리용호 북한 외무상은 8월 23일 담화를 통해 “미국이 대결적 자세를 버리지 않고 제재 따위를 가지고 우리와 맞서려고 한다면 오산이다”라고 경고했다. 북한은 한미 연합훈련을 명분으로 대남·대미에 대한 대결 구도를 확실히 하면서 전방위적 공세를 시작한 것이다.

그러나 이 시기까지 북한이 미국과 대화의 문을 완전히 닫지는 않았다. 9월 9일 최섉희 외무성 1부상은 담화를 통해 “9월 하순경 합의되는 시간과 장소에서 미국측과 실무협상을 개최할 용의를 표명”하였다. 그러나, 북한은 “조선의 립장에서 비핵화 대화의 주된 의제는 세기를 이어 지속되어온 미국의 핵전쟁 위협의 제거, 조선을 핵개발로 떠밀었던 근본원인을 없애는 것이다”라면서 적대시 정책 선 철회를 요구하였다.⁵³

이런 과정을 거쳐 10월 스웨덴에서 어렵게 성사된 북미 실무협상은 2018년 이래 펼쳐진 북미대화의 종결점이 되었다. 북한 대표인 김명길은 “조선반도의 완전한 비핵화는 우리의 안전을 위협하고 발전을 저해하는 모든 장애물들이 깨끗하고 의심할 여지없이 제거될 때에라야 가능하다”라면서 “우리가 요구한 계산법은 미국이 우리의 안전을 위협하고 발전을 저해하는 모든 제도적 장치를 완전무결하게 제거하려는 조치를 취할 때만이, 그리고 그것을 실천으로 증명해야 한다는 것이다”라고 주장했다. 그러면서 북한의 “발전권”과 “생존권”을 보장하라고 요구했다.⁵⁴ 당시 미국은 회의에서 “싱가포르 공동성명의 4개의 핵심사안 각각에 대해 진전을 이루기 위한 많은 새로운 계획에 대해 소개했다”고 밝혔으나 북한과 협의를 본격적으로 진행하기도 전에 김명길의 일방적 선언으로 대화는 결렬됐다. 북한은 결국 미국이 북한의 생존과 발전을 저해하는 모든 적대시 정책을 철회하기 전에는 의미 있는 대화가 없다는 최후 통첩을 전달한 것이다.

북한은 그해 말 노동당 중앙위원회 7기 제5차 전원회의를 통해 “현정세와 혁명발전의 요구에 맞게 정면돌파전을 벌릴 데 대한 혁명적 노선,” 이른바 ‘정

53. 『조선신보』 9.12.

54. “[전문] 北김명길 순회대사 북미 실무협상 결렬 성명,” 『연합뉴스』 2019.10.6.

면돌파노선'을 공식적으로 채택하여 미국과 대결을 본격화한다.⁵⁵ 김정은의 직접 밝힌 정면돌파노선의 목표는 “미국의 제재봉쇄책동을 총파탄”내는 것이다.⁵⁶ 이것으로 2년간 지속된 북미대화는 북한이 미국과 대결 국면을 명확히 공포하면서 끝났다.

결국 2018년부터 2019년 10월까지 진행된 북미 회담에서 북한이 대미 균형 정책을 전환했다는 증거는 찾기 힘들다. 2018년 4월에 발표된 병진노선을 경제건설 총력 집중노선으로 전환하고 핵과 대륙간탄도미사일 발사를 유예하는 일면 전향적 입장을 표명하였으나, 근본적 정책 변화는 아니었다. 오히려 북한은 선제적으로 일정 조치를 취하면서 미국으로 하여금 대북 적대시 정책 철회를 요구하는 강압외교를 구사한 것으로 판단한다.⁵⁷ 북한은 2018년 11월 미국이 북한 요구를 수용하지 않으면 “《병진》이라는 말이 다시 태어날수도 있다”라고 밝혔고,⁵⁸ 실제 대화가 완전히 결렬되지 않은 2019년 5월부터 미사일 시험을 재개하였다. 북한이 2019년 2월 요구한 제재 해제도 북한의 ‘발전권’을 저해하는 적대시 정책으로 간주하였다. 더불어 북한은 대화 중에도 핵능력을 지속적으로 증대하였다. 그렇다면 2018~19년 북한의 시도는 대미 균형으로 해석된다. 핵포기를 통한 대미 편승 의사 없이 동등한 핵보유국으로 인정받은 상태에서 북미관계 개선과 미국의 대한민국 확장억제 철회라는 역내 안보 질서의 근본적 재편을 모색한 균형 정책의 실현으로 판단된다.

55. “우리의 전진을 저해하는 모든 난관을 정면 돌파전으로 뚫고나가자-조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도,” 『노동신문』 2010.1.1.

56. 북한의 정면돌파노선과 관련한 분석은 박원곤, “북한의 전략과 한미공조,” 『한국국가전략』제5권 1호 (2020.3), pp. 31-34 참조.

57. 이종주, “김정은의 핵 강압외교 연구,” p. 118.

58. 조선중앙통신, 2018.11.2.

결론

김정은이 집권한 지난 10년간 북미 관계는 표면적으로 이전과는 다른 양상을 표출하였다. 권력을 이양받은 직후인 2012년 미국과 2.29 합의를 체결하였고, 2018년과 2019년에는 북한 수립 이후 최초로 미국 대통령과 총 세 차례 만나는 파격을 선보였다.

그러나 김정은이 추진한 대미 관계와 전략은 10년을 하나의 기간으로 산정하여 연속과 단절 측면에서 분석할 때 연속성이 부각된다. 큰 틀에서 김정은은 10년 동안 핵보유 목표를 포기한 증거가 발견되지 않는다. 미국과 대화도 핵포기를 전제로 하기보다는 오히려 핵보유를 기정사실로 하기 위한 양상이 더 적극적으로 표출된다.

핵과 북미 관계는 상호 연동된 것으로 북한이 핵을 포기하지 않으면 대미 관계에 의미 있는 진전은 동시적·단계적 접근을 수용하더라도 제한될 수밖에 없다. 북한은 2012년 2.29 합의 체결 때 이미 파기 의도를 하고 있었다고 해석할 수 있다. 미국은 당시 북한이 장거리 미사일 발사를 준비하고 있다는 정황을 파악하고 합의 시 북한에 경고하였지만, 두 달 만에 북한은 미사일을 발사함으로써 2.29 합의를 무력화하였다. 이런 상황에서 오바마 행정부와 대미 관계는 답보 상태에 빠져들었다.

2017년 11월 말 화성-15형을 발사한 후 2018년 대화를 시작한 북한은 “비핵-평화담판”이라는 해석이 나올 정도로 북한 핵 포기 가능성과 대미 관계에 근본적인 변화가 모색되는 양상을 보였다. 그러나, 출발 시점부터 모호한 비핵화 정의와 소극적 대미 협상으로 북한의 의도에 대한 의구심은 지속되었다. 마침내 2018년 12월 조선중앙통신을 통해 북한이 추구하는 비핵화는 ‘북한 비핵화’가 아닌 미국이 한국에 보장하는 확장억제, 나아가 주한미군 철수와 동맹 해체도 포함할 수 있는 ‘조선반도 비핵화’임을 명확히 밝혔다.

이 기간 북미 간 지속된 회담은 실무 차원에서 북한이 비핵화 조치를 협의하지 않고, 북미 정상 간 담판을 통한 담판이 추진되는 모습을 연출하였다. 2019년 2월 하노이 회담이 하향식(top-down) 접근의 한계를 표출하면서 결렬된 후 6월 판문점 회동을 통해 북미 대화의 추진력을 살리려 하였으나, 8월

연합훈련을 기점으로 결국 좌초하게 된다. 북한은 하노이 회담 결렬 후부터 본격적으로 미국에 대북 적대시 정책 선 철회를 요구하고, 10월 스웨덴 실무 회담을 마지막으로 대화의 문을 닫았다.

종합할 때 김정은 집권 10년 동안 북한이 이전과는 차별화하는 비핵화 입장이나 미 목표를 추진했다는 증거를 찾기 힘들다. 오히려 북한이 체결한 2.29 합의와 2018~2019년 시도한 대미 대화는 핵 보유라는 불변의 목표를 향한 연속성 하에서 대미 담판을 시도한 것으로 해석할 수 있다.

김정은 정권의 대남정책 10년 평가 및 전망*

정성장(세종연구소 북한연구센터장)

* 본고는 세종연구소에서 올해 발간될 논문 “김정은 정권의 대남정책 결정요인: 지속과 변화”의 일부분을 토대로 작성되었음.

I. 문제의 제기

2021년 12월이면 김정은 정권이 사실상 출범한 지 10년이 된다. 김정은 정권은 출범 직후부터 한국 정부에 대해 강경 정책과 유화 정책을 반복해왔고, 이 같은 패턴은 최근까지도 지속되고 있다.

북한의 대남정책 변화에는 대내적 요인과 남한 요인, 그리고 대외적 요인이 지속적으로 중요하게 작용해왔다. 보다 구체적으로 설명하면, 북한은 최고지도자의 권위를 절대화하는 체제 특성을 가지고 있어 김정은에 대한 한국 사회 내에서의 비판과 NGO들의 대북전단 살포에 대해 때로는 과도할 정도로 예민한 반응과 강경 대응을 보여왔다. 김정은 집권 이후 북한의 대남정책이 단기간 내에 초강경과 유화 정책 사이를 왔다 갔다 한 데에는 김정은의 개인적 정책결정 스타일도 중요하게 작용했다. 그리고 북한의 대남정책은 핵 무력 고도화 정책에 의해 큰 영향을 받아왔다. 북한의 대남정책은 한국정부의 대북정책이 북한정권의 붕괴와 흡수통일 그리고 북한과의 화해협력 중 어느 것을 추구하느냐에 의해서도 영향을 받아왔다. 또한 북한의 대남정책은 미국과 중국의 대북정책 및 코로나19의 세계적 대유행과 같은 대외적 요인들에 의해서도 영향을 받아왔다. 그러므로 북한의 대남정책을 분석하는 데 있어 한국과 미국의 대북정책 등 특정 요인들만 가지고 설명하는 데에는 명백한 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 한국의 대북정책이 북한의 대남정책에 매우 중요한 영향을 미쳐왔기 때문에 김정은 정권의 대남정책을 박근혜 정부와 문재인 정부의 시기별로 나누어 분석할 필요가 있다.

본 논문은 제2장에서 이명박 정부 말기와 박근혜 정부 시기, 제3장에서는 문재인 정부 출범 이후 어떠한 요인들이 어떻게 북한의 대남정책에 영향을 미쳤는지 분석하고자 한다. 본 연구에서 필자는 김정은의 발언·신년사·연설과 김여정 등 고위 인사들 및 조국평화통일위원회(조평통) 등 주요 대남기구 명의의 담화 그리고 『로동신문』과 『조선중앙통신』 보도 등에 대한 면밀한 검토를 통해 북한의 대남정책 목표와 결정 요인들을 파악해내는 데 중점을 둘 것이다.

II. 박근혜 정부 시기 북한의 대남정책 평가

박근혜 정부 시기 김정은 정권의 대남정책에 영향을 미친 주요 요인들은 이명박 정부 시기의 남북관계 유산, 김정은의 권력 공고화 과정에서 내부 결속을 위한 남북갈등의 활용, 북한에서의 파워 엘리트 교체 및 숙청의 영향에 대한 박근혜 정부의 오판, 김정은의 ‘핵무력 완성’ 의지, 북미 및 북중 갈등 등을 들 수 있다.

2008년 8월 김정일이 뇌혈관 이상으로 쓰러졌다가 서서히 회복된 사실이 외부세계에 알려진 후 이명박 정부는 북한 급변사태에 대비하기 시작했다. 이는 북한의 안보 불안감을 자극해 이후 남북관계가 급냉각되었다.¹ 특히 2011년 12월 17일 김정일의 갑작스러운 사망 이후 한국의 일부 단체들이 북한 주민들의 봉기를 선동하는 대북 전단을 대량 살포하자 북한은 동월 30일 국방위원회 성명을 발표해 한국 정부를 강력하게 비난했다. 북한 국방위원회는 ‘대국상(大國喪)’ 기간 동안 이명박 정부가 “30여 개의 우익보수반동 단체들을 전연에 내몰아 여러 차에 걸쳐 감히 우리의 최고존엄을 헐뜯고 소요를 선동하는 내용의 반공화국 삐라까지 살포하는 광기를 부렸다”고 주장하고 “우리 군대와 인민이 흘리는 피눈물의 바다는 그것이 그대로 역적패당을 끝까지 따라가 씨도 없이 태워버리는 복수의 불바다가 될 것”이라며 대남

1. 정성장, “한·미의 북한 급변사태 논의와 대북 군사전략 과제,” 『정세와 정책』, 2009년 3월호.

초강경 입장을 보였다.² 북한 지도부는 주민들이 노동당의 지시에 따라 움직이는 그들 체제를 보는 시각으로 이명박 정부가 일부 NGO들로 하여금 대북 전단을 대량 살포하도록 사주했다고 본 것이다.

김정은 집권 직후부터 북한은 한미연합군사훈련에 대해서도 초강경 입장을 보였다. 2012년 2월 하순 김정은은 연평도 포격부대를 시찰하면서 “일촉즉발의 첨예한 정세가 조성된 조건에 맞게 최대의 격동상태를 유지하고 있다가 적들이 우리의 자주권이 행사되는 조국의 바다에 0.001mm라도 침범한다면 원수의 머리 우에[위에] 강력한 보복타격을 안기라”고 직접 지시했다.³ 북한은 또한 국방위원회 대변인 성명을 통해 2월 27일부터 한미 합동군 지휘소 연습인 키 리졸브(Key Resolve) 훈련과 한미 야외 전술기동훈련인 ‘독수리연습’을 비난하며 “우리 식 성전(聖戰)은 우리 식의 전쟁방식, 세상이 알지 못하는 우리의 강력한 타격수단으로 리명박[이명박] 역적패당과 내외 호전광들을 이 땅에서 씨도 없이 완전히 쓸어버리게 될 것”이라고 위협했다.⁴

북한은 매년 한미연합군사훈련을 앞두고 한국정부에 대해 강경한 입장을 보여 왔지만, 김정일은 생시에 군부대를 시찰하면서 직접 ‘강력한 보복타격’을 지시하고 이를 대외적으로 공개한 적은 없었다. 그리고 북한이 사용하는 공격적인 용어 중에서도 ‘성전(聖戰)’이라는 표현은 가장 수위가 높은 것인데 북한은 2012년에 이 용어를 빈번하게 사용했다.

박근혜 정부 출범 전인 2012년 12월 김정은 정권은 장거리 로켓을 발사해 ‘광명성-3’호 2호기 인공위성을 처음으로 궤도에 진입시키는데 성공했고, 2013년 2월에는 제3차 핵실험을 강행해 핵보유 의지를 대내외에 과시했다. 그리고 박근혜 정부 출범 직후인 2013년 3월의 한미연합군사훈련 기간 중 김정은은 “아군[북한군] 전략로켓들이 임의의 시각에 미국 본토와 하와이, 괌도를 비롯한 태평양작전지구 안의 미제침략군 기지들, 남조선 주둔 미군기

2. “민족의 대국상앞에 저지른 리명박역적패당의만고대죄를 끝까지 결산할것이다—조선민주주의인민공화국 국방위원회 성명,” 『조선중앙통신』, 2011.12.30.

3. “김정은동지께서 서남전선지구에 위치한 조선인민군 제4군단 사령부관하 군부대들을 시찰하시였다,” 『조선중앙통신』, 2012.2.25.

4. “조선국방위원회 대변인 우리 군대와 인민의 타격강도와 타격계산에는 한계가 없다고 언명,” 『조선중앙통신』, 2012.2.25.

지들을 타격할 수 있게 사격대기상태에 들어갈 것”을 지시하는 등 대외적으로 전례 없는 초강경 태도를 보였다.⁵

남북한 간의 군사적 긴장이 극도로 높아지면서 마침내 2013년 4월에는 개성공단이 잠정폐쇄되는 상황까지 발생했다. 4월 8일 김양건 북한 노동당 중앙위원회 비서 겸 통일전선부장은 개성공단을 ‘현지요해’한 후 담화를 발표해 “우리의 거듭되는 경고에도 불구하고 남조선의 대결광신자들은 ‘돈줄’이니, ‘억류’니, ‘인질’이니 하면서 우리의 존엄을 모독하는 참을 수 없는 악담을 계속 꿰치고 있으며 지어 국방부 장관 김관진은 ‘인질구출’작전을 떠들며 개성공업지구에 미군특수부대를 끌어들이려 흥심까지 드러냈다”고 주장했다. 그리고 “남조선의 보수세력은 지금 우리가 개성공업지구를 통해 덕을 보고 있는 것처럼 떠들면서 공업지구만은 절대로 깨지 못할 것이라고 하고 있지만 우리는 경제적으로 얻는 것이 거의 없으며 오히려 많은 혜택을 누리고 있는 것은 남측”이라고 주장했다. 김양건은 ‘중대조치’로 개성공단의 북측 종업원 전원 철수를 선언하고, 공단 사업을 잠정 중단하며 그 존폐 여부를 검토할 것이라고 밝혔다.⁶ 이후 개성공단에서 북측 근로자들이 철수하고, 한국 정부의 4월 26일 결정에 따라 동월 29일 우리측 잔류 인원들도 완전 철수함에 따라 개성공단은 잠정적으로 폐쇄되었다.

이처럼 한반도 상황이 매우 긴장된 상황에서 박근혜 정부는 북한의 위협에 단호한 태도를 보이면서도 남북대화의 가능성을 열어두는 유연한 태도를 보였다. 그리고 당시 중국이 국제사회의 제재에 적극적으로 동참함으로써 외교적으로 고립되고 경제적으로 압박을 받게 된 북한은 특히 2013년 5월 최룡해 군 총정치국장이 베이징을 방문해 시진핑 총서기를 어렵게 면담한 이후 서서히 대남 유화정책으로 전환했다.

그 결과 2013년 8월 들어 북한은 『로동신문』 등에서 지속적으로 남북화해와 협력을 강조하고 ‘을지프리덤가디언’(UFG)연습 기간에도 대남 비난을 극도로 자제하는 등 전례 없이 유화적인 태도를 보였다. 당시 북한의 대남

5. “조선인민군 최고사령관 김 정 은동지께서 조선인민군 전략로케트군 화력타격임무수행과 관련한 작전회의를 긴급소집하시고 화력타격계획을 최종검토,비준하시였다,” 『로동신문』, 2013.3.29.

6. “개성공업지구사태와 관련한 중대조치를 취함에 대하여,” 『조선중앙통신』, 2013.4.8.

유화 공세와 관련하여 주목할 점은 김정은이 이에 전혀 없이 깊게 관여했다는 점이다. 김정은은 8월 3일 정몽헌 전 회장 10주기 추모식을 위해 방북한 현정은 현대그룹 회장에게 원동연 조선아시아태평양평화위원회(아태) 부위원장을 통해 “정몽헌 선생은 민족화해와 협력의 길을 개척하고 북남관계 발전과 조국통일 성업을 위해 큰일을 하였다”고 하면서 “그의 명복을 기원하며 아울러 현정은 회장을 비롯한 정몽헌 선생의 가족과 현대그룹의 모든 일이 잘되기를 바란다”는 내용의 구두친서를 전달했다.⁷ 이어서 8월 7일 북한 조국평화통일위원회는 김정은의 위임에 따라 “지난 4월 8일 선포한 공업지구 잠정 중단조치를 해제”하고, “북과 남은 공업지구 중단사태가 재발되지 않도록 하며 어떤 경우에도 정세의 영향을 받음이 없이 공업지구의 정상운동을 보장하도록 한다”는 내용 등을 포함한 조평통 대변인 특별담화를 발표했다.⁸ 그리고 북한은 동월 14일 개최된 제7차 개성공단 실무회담에서 공단 가동중단 사태 재발 방지와 공단의 국제화 및 ‘3통(통신·통행·통관)’ 문제 개선 등에 대한 박근혜 정부의 요구를 거의 전적으로 수용해 개성공단이 재가동되었다.

그러나 동년 9월 이석기 통합진보당 국회의원의 내란음모·선동 및 국가보안법상 반국가단체 찬양 등 혐의 구속, 금강산관광 재개에 대한 한국 정부의 소극적 태도, 김관진 국방부 장관의 대북 강경 발언 등에 북한이 반발하면서 남북한 관계는 다시 경색되었다. 그리고 박근혜 대통령이 2014년 1월 6일 신년기자회견을 통해 설 이산가족 상봉을 제안하자 북한은 이를 거부하는 전 통문을 보내 “남측에서 전쟁 연습이 그칠 사이 없이 계속되고 곧 대규모 합동군사연습이 벌어지겠는데 총포탄이 오가는 속에서 흩어진 가족, 친척 상봉을 마음 편히 할 수 있겠는가”라고 반문했다.⁹ 하지만 여러 차례의 우여곡절을 겪은 끝에 남북 이산가족 상봉이 3년 4개월 만에 2014년 2월 20일부터 25일까지 금강산에서 진행되었다. 당시 북한은 이산가족 상봉에 응함으로써 박근혜 정부가 금강산관광 재개에 전향적으로 나올 것을 기대했던 것으로 분석된다.

7. “조평통 특별담화 개성회담 14일 개최 제기,” 『조선중앙통신』, 2013.08.03.

8. “김정은원수님 전 현대그룹 회장 정몽헌을 추모하여 구두친서,” 『조선중앙통신』, 2013.08.07.

9. “조국평화통일위원회 서기국에서 남조선통일부에 통지문을 보내었다,” 『로동신문』, 2014.1.10.

그러나 2014년 3월 28일 박근혜 대통령이 독일 드레스덴에서 밝힌 한반도 평화통일구상은 남북관계를 다시 급냉각시켰다. 박 대통령은 드레스덴에서 한반도에서도 독일과 비슷한 방식으로 통일이 이루어져야 한다고 주장했다. 그리고 경제난 속에 부모를 잃고 거리에 방치되어 있고 추위 속에서 배고픔을 견뎌내고 있는 북한 아이들의 모습을 외신보도를 통해 보면서 가슴이 아팠다고 토로했다. 또한 “지금 이 시각에도 자유와 행복을 위해 목숨을 걸고 국경을 넘는 탈북자들이 있다.”고 지적했다. 이어서 박 대통령은 남북한 간의 인도적 문제 해결, 남북한 공동번영을 위한 민생인프라 공동 구축, 남북 주민 간 동질성 회복을 위한 노력을 제안했다.¹⁰

박 대통령의 이 같은 드레스덴 선언에 대해 북한은 동년 4월 1일 『로동신문』 논평을 통해 “박근혜가 추구하는 ‘통일’은 우리의 존엄 높은 사상과 제도를 해치기 위한 반민족적인 ‘체제통일’이다. 그런 흉악한 속심을 품고 있으면서도 ‘통일구상’이니 뭐니 하고 떠들었으니 그야말로 낮가죽이 두꺼워도 보통 두껍지 않다.”고 강한 반감을 드러냈다. 그리고 “어처구니없는 것은 남조선집권자가 ‘경제난’이니, ‘배고픔’이니 하고 우리의 현실을 터무니없이 왜곡하며 임신부와 아이들에 대해 걱정하는 듯이 생색을 내었다.”고 박 대통령의 북한 ‘경제난’ 언급에 대해 강한 불쾌감을 드러냈다.¹¹

이후 박근혜 대통령에 대해 ‘정신병자’, ‘특등 대결광’, ‘미친개’와 같은 원색적인 표현으로 비난하던 북한은 2014년 10월 4일 갑자기 인천 아시안게임 폐막식에 황병서 국방위원회 부위원장 겸 총정치국장과 당중앙위원회 비서들인 최룡해와 김양건을 파견해 다시 남북관계의 급반전을 모색했다. 북한의 당과 군부 실세와 대남정책 책임자로 구성된 고위급 대표단은 김관진 청와대 국가안보실장과 류길재 통일부 장관 그리고 정홍원 총리를 만나 10월 말 또는 11월 초에 제2차 남북고위급접촉을 갖기로 합의했다. 그러나 대북 전단 살포 문제에 대한 이견으로 이 같은 합의는 이행되지 못했다. 그러자 12월 29일 한국의 통일준비위원회는 2015년 1월 중에 남북 간 상호 관심사에 대한 대화를 가질 것을 북측에 공식 제의했고, 김정은은 신년사를 통해

10. “朴대통령 드레스덴 한반도평화통일구상 연설 전문,” 『연합뉴스』, 2014.3.28.

11. “(론평) 입부리를 놀리려면 제코부터 씻으라,” 『로동신문』, 2014.4.1.

“분위기와 환경이 마련되는 데 따라 최고위급회담[정상회담]도 못할 이유가 없다.”라는 전향적인 입장을 보였다.¹²

2015년 8월에는 북한의 비무장지대(DMZ) 폭탄지뢰 도발에 대해 박근혜 정부가 대북 확성기 방송 재개로 대응하면서 남북한 간에 군사적 긴장이 극도로 고조되었다가 다시 고위급접촉이 이루어졌다. 8월 20일 북한군은 서부 전선에서 남쪽을 향해 포격했고 이에 한국군이 포탄 수십 발로 대응 사격하자 김정은은 당중앙군사위원회 비상확대회의를 개최해 전선지대에 ‘준전시상태’를 선포했다.¹³ 그러나 당시 북한 내부 동향을 분석한 결과에 의하면 북한군은 전쟁을 위한 준비에 전혀 준비되어 있지 않았다. 그러므로 김정은은 남북협상 국면을 이끌어내기 위해 마치 금방이라도 전쟁을 일으킬 수 있을 것처럼 의도적으로 위기 상황을 조성한 것이다. 북한이 ‘준전시상태’를 선포한 바로 다음 날인 8월 21일 김양건 통일전선부장은 ‘사태 수습’을 위한 긴급 접촉을 김관진 청와대 국가안보실장에게 제의했다. 이에 북한이 군사적 대결보다는 협상을 원한다는 사실을 간파한 박근혜 정부는 같은 날 남측 국가안보실장과 북한군 총정치국장 간 또는 남측 통일부장관과 북측 통일전선부장 간 접촉을 수정 제의했다. 그러자 8월 22일 북한이 남측 국가안보실장과 통일부장관 및 북측 총정치국장과 통일전선부장 간 회담을 수정 제의했고 이를 박근혜 정부가 수용하여 남북 고위당국자 접촉이 성사되었다.¹⁴ 그리고 8월 22일부터 24일까지 판문점의 남측 ‘평화의 집’에서 남북 고위당국자 접촉이 개최되어 총 24차례의 회의를 갖고 사태 수습과 긴장완화를 위한 조치, 남북관계 발전 방향 등에 대해 협상을 진행했다. 그 결과 남북은 관계 개선을 위한 당국회담 조기 개최, DMZ 내 지뢰 폭발로 인한 남한 군인의 부상에 대한 북한의 유감 표명, ‘비정상적인 사태’가 발생하지 않는 한 남한의 대북 확성기 방송 중단, 북한의 준전시상태 해제, 추석 계기로 이산가족 상봉, 남북 민간교류 활성화 등을 골자로 하는 공동보도문에 합의했다.

12. 김정은, “신년사,” 『로동신문』, 2015.1.1.

13. “조성된 위험천만한 정세에 대처하여 조선로동당 중앙군사위원회 비상확대회의 긴급소집,” 『로동신문』, 2015.8.21.

14. “북남고위급 긴급접촉이 진행된다,” 『조선중앙통신』, 2015.8.22. 및 당시 한국 당국자 증언.

2015년 12월 11일부터 12일까지 개성공단에서 개최되었던 제1차 남북 당국회담에서 북측은 금강산관광 재개 문제를 집중적으로 제기하면서 이산가족 문제와 연계시켜 ‘동시추진, 동시이행’을 주장했다. 반면 한국정부는 인도적 문제인 이산가족 문제와 금강산관광 재개 문제는 성격이 다른 사안으로, 이를 연계하는 것은 부적절하다는 입장을 강조하면서 회담은 합의점을 찾지 못하고 결렬되었다.¹⁵

이후 북한은 2016년 1월 6일 ‘소형화된 수소탄’을 가지고 제4차 핵실험을 강행했고 2월 7일에는 장거리 로켓 ‘광명성호’를 발사해 탑재체인 ‘광명성 4호’를 위성궤도에 진입시키는 데 성공했다. 이에 박근혜 정부가 개성공단 폐쇄를 결정하고 북한은 계속 ‘핵무력 완성’을 추구함으로써 이후 남북관계는 파국으로 치닫게 되었다.

이명박 정부 말기와 박근혜 정부 시기 김정은 정권은 정권의 대남정책을 요약하면, 북한은 김정은을 비난하고 북한 주민들의 봉기를 촉구하는 일부 탈북자 단체들의 대북 전단 살포와 한국 내부에서의 김정은 비판에 대해서도 매우 예민하게 반응했다. 그리고 한국과 군사적 긴장이 높아진 상태에서 개성공단의 북측 인력을 철수시켰다가 갑자기 입장을 180° 바꾸어 개성공단 재가동 결정을 내리고, 금강산관광 재개를 위해 이산가족상봉을 수용했다가 박근혜 정부의 드레스덴 선언에 대해 초강경 비난을 퍼붓고, 다시 유화적으로 나왔다가 군사적 긴장을 극도로 고조시키는 등 단기간 내에 초강경 정책과 유화 정책 사이를 왔다 갔다 했다. 그러면서 김정은 정권은 ‘국가핵무력 완성’이라는 목표를 명확하게 설정하고 그 방향으로 계속 나아갔기 때문에 남북 간에 일시적으로 긴장완화가 이루어지더라도 그것이 지속될 수 없었다. 북한의 핵능력 고도화와 남북관계 발전은 양립하기 어려운 것이었고, 박근혜 대통령과 김정은 위원장 모두 적극적인 대화 의지를 갖고 있지 않았기 때문에 남북한 간에 신뢰구축은 불가능한 것이었다. 게다가 이 시기에 북미 및 북중 관계 모두 악화되고 있었기 때문에 한반도에서 긴장은 계속 고조되는 방향으로 나아갔다.

15. “남북 당국회담 결렬…차기 회담 일정도 못 잡아(종합),” 『연합뉴스』, 2015.12.12.

III. 문재인 정부 시기 북한의 대남정책 변화

문재인 정부 출범 이후 북한의 대남정책 변화에 큰 영향을 미친 새로운 요인들로는 북한의 ‘국가핵무력 완성’ 그리고 그 결과 유엔안보리의 초강력 대북 제재 채택, 한국 정부의 적극적인 남북대화 의지, 트럼프 대통령의 ‘톱다운’ 방식을 통한 북핵 협상 시도, 북중 관계 개선 등을 들 수 있다. 그런데 북미 비핵화 협상의 결렬과 한미연합군사훈련의 재개, 한국의 첨단 무기 도입, 코로나19의 세계적 대유행, 일부 탈북자 단체들의 대북전단 살포 등은 북한이 다시 대남 강경 또는 무시 정책으로 돌아가게 하는 요인으로 작용했다.

2017년 5월 문재인 정부 출범 이후 문 대통령은 기회가 있을 때마다 김정은 위원장과의 적극적인 대화 의지를 강조했다. 그러나 김정은은 이를 외면하고 동년 9월 수소폭탄 핵실험을 강행했고, 세 차례의 대륙간탄도미사일 시험발사 후 11월에 ‘핵무력 완성’을 대내외에 선언했다.¹⁶ 이에 유엔안보리는 북한 섬유제품 수입을 전면 금지하고, 대북 정유제품 수출을 90%까지 차단하는 등의 초강력 대북 제재들을 채택했다.

그러자 2017년까지만 해도 문재인 정부의 남북회담 제안을 일체 거부했던 김정은은 국제적 고립에서 벗어나기 위해 다시 대남 유화정책을 선택했다. 김정은은 먼저 2018년 1월 신년사를 통해 평창동계올림픽 참가와 남북한 관계 개선 의사를 피력했다.¹⁷ 그리고 동년 2월 9일 올림픽 개막식에 김여정을 특사로 하는 고위급 대표단을 파견해 문 대통령에게 평양 초청 의사를 전달했다. 3월 5일부터 6일까지는 정의용 청와대 국가안보실장을 수석특사로 하는 특별사절단이 평양을 방문해 4월 말 판문점 남북정상회담 개최에 합의했다. 마침내 4월 27일에는 남북정상회담이 개최되어 문 대통령과 김 위원장이 남북관계의 ‘전면적이고 획기적인 개선과 발전’, 한반도에서의 전쟁 위험 해소, 공고한 평화체제 구축, 연내 ‘중전선언’ 추진, 한반도의 ‘완전

16. “국가핵무력완성의 역사적대업 실현 새형의 대륙간탄도로케트시험발사 대성공,” 『로동신문』, 2017.11.29.

17. 김정은, “신년사,” 『로동신문』, 2018.1.1.

한 비핵화' 실현에 합의했다.¹⁸ 동년 5월 26일에는 판문점에서 또다시 약속 남북정상회담이 개최되어 김정은은 문 대통령에게 다시 한번 '한반도의 완전한 비핵화 의지'를 천명했다. 9월 18일부터 20일까지는 평양에서 남북정상회담이 개최되어 북한의 동창리 미사일 엔진 실험장 폐기와 영변 핵시설 영구 폐기를 위한 김정은의 협상 의사를 확인하고, 남북한 전쟁 위험 제거와 군사적 적대관계 해소를 위한 군사 분야 합의를 채택했다.

김정은은 2019년 신년사에서 2018년 남북관계와 관련해 “지난해는 70여 년의 민족 분열사 상 일찍이 있어 본 적이 없는 극적인 변화가 일어난 격동적인 해였다”라고 평가했다. 그리고 “항시적인 전쟁위기에 놓여있는 조선반도의 비정상적인 상태를 끝장내고 민족적 화해와 평화변영의 시대를 열어놓을 결심 밑에 지난해 정초부터 북남관계의 대전환을 위한 주동적이며 과감한 조치들을 취하였다”고 주장했다. 또한 2018년에 국내외의 커다란 기대와 관심 속에 세 차례의 남북정상회담이 진행된 것은 ‘전례 없는 일’이며 이것은 남북관계가 ‘완전히 새로운 단계’에 들어섰다는 것을 뚜렷이 보여주었다고 지적했다.¹⁹

그런데 ‘완전히 새로운 단계’에 도달했다고 김정은이 언급한 남북관계는 2019년 2월 하노이 북미정상회담에서의 ‘노딜’ 이후 급격히 경색되었다. 제2차 북미정상회담의 결렬로 인해 큰 충격을 받은 김정은은 동년 4월 12일 최고인민회의 제14기 제1차 회의에서의 시정연설을 통해 한국 정부와 미국에 대한 비판적 입장을 드러냈다. 김정은은 문재인 정부에 대해 “추세를 보아가며 좌고우면하고 분주다사한 행각을 재촉하며 **오지랖 넓은 ‘중재자’, ‘촉진자’ 행세를 할 것이 아니라** 민족의 일원으로서 제정신을 가지고 제가 할 소리는 당당히 하면서 민족의 이익을 옹호하는 당사자가 되어야 합니다.”(강조는 필자)라고 비판했다. 그리고 “미국과 함께 허울만 바뀐 쓰고 이미 중단하게 된 **합동군사연습까지 다시 강행하면서** … 일방적인 강도적 요구를 전면

에 내들고 관계개선에 인위적인 장애를 조성하고 있는 **미국의 시대착오적인 오만과 적대시 정책을 근원적으로 청산하지 않고서는 북남관계에서의 진전**

18. “조선반도의 평화와 변영, 통일을 위한 판문점선언,” 『로동신문』, 2018.4.28.

19. 김정은, “신년사,” 『로동신문』, 2019.1.1.

이나 평화변영의 그 어떤 결실도 기대할 수 없다는 것을 때늦기 전에 깨닫는 것이 필요합니다.”(강조는 필자)라고 주장했다.²⁰

북한 외무성의 권정근 미국 담당 국장도 6월 27일 개인 명의의 담화를 발표해 “조미[북미]대화의 당사자는 말 그대로 우리[북한]와 미국이며 조미 적대관계의 발생 근원으로 보아도 남조선 당국이 참견할 문제가 전혀 아니다.”라고 한국정부와의 대화 거부 입장을 밝혔다. 권정근은 이어서 “우리가 미국에 연락할 것이 있으면 조미 사이에 이미 전부터 가동되고 있는 연락통로[채널]를 이용하면 되는 것이고 협상을 해도 조미가 직접 마주앉아 하게 되는 것만큼 남조선 당국을 통하는 일은 절대로 없을 것”이라고 철저한 남한 배제 입장을 재확인했다.²¹

북한은 8월 6일에도 외무성 대변인 담화를 발표해 “미국과 남조선 당국이 입만 벌리면 합동군사연습이 ‘방어적’이라느니, 전투준비를 위한 ‘필수적인 요소’라느니 뭐니 하고 떠들고 있는데 우리 역시 국가방위에 필수적인 위력한 물리적 수단들을 개발, 시험, 배비하지 않으면 안 되게 될 것이며 그에 대하여 미국과 남조선 당국은 입이 열 개라도 할 말이 없을 것이다”라고 한미연합군사훈련을 비난하면서 이후 단거리 미사일과 초대형 방사포 시험발사를 예고했다.²²

8월 16일에는 북한이 한미연합군사훈련 재개를 이유로 문재인 대통령의 광복절 경축사와 문 대통령을 신랄하게 비난하기에 이르렀다. 북한은 이날 조국평화통일위원회 대변인 담화를 발표해 “남조선 당국자의 말대로라면 저들이 대화 분위기를 유지하고 북남협력을 통한 평화경제를 건설하며 조선반도 평화체제를 구축하기 위해 노력하고 있다는 소리인데 삶은 소대가리도 양천대소²³할 노릇이다.”라고 문 대통령을 조롱했다. 그리고 “우리 군대의 주력을 90일 내에 ‘괴멸’시키고 대량살륙무기[대량살상무기] 제거와 ‘주민생활

20. 김정은, “현 단계에서의 사회주의건설과 공화국정부의 대내외정책에 대하여 — 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제1차회의에서 한 시정연설, 주체108년(2019) 4월 12일,” 『로동신문』, 2019.4.13.

21. “조선민주주의인민공화국 외무성 미국담당 국장 권정근의 담화,” 『조선중앙통신』, 2019.6.27.

22. “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인담화,” 『조선중앙통신』, 2019.8.6.

23. “하늘을 우러러보며 큰 소리로 웃는다”는 뜻

안정' 등을 골자로 하는 전쟁시나리오를 실현에 옮기기 위한 합동군사연습이 맹렬하게 진행되고 있고 그 무슨 반격훈련이라는 것까지 시작되고 있는 시점에 뼈저티 북남사이의 '대화'를 운운하는 사람의 사고가 과연 건전한가 하는 것이 의문스러울 뿐이다. 정말 보기 드물게 뻔뻔스러운 사람이다.”라고 비난했다.²⁴

2020년에 들어와서는 대북 전단 살포 문제가 남북관계를 완전 단절로 나아가게 하는 핵심 요인으로 부상했다. 김여정은 6월 4일 담화를 발표해 탈북자 단체들의 대북전단 살포에 대해 “사람값에도 들지 못하는 쓰레기들이 합부로 우리의 최고존엄까지 건드리며 ‘핵문제를 걸고 무엄하게 놀아댔다’고 땡비난했다. 그리고 “못된 짓을 하는 놈보다 그것을 못 본 척 하거나 부추기는 놈이 더 밍다”고 하면서 문재인 정부도 비판했다.²⁵ 이어 6월 8일 개최된 북한 대남사업 부서 사업총화 회의에서 김영철 부위원장과 김여정 제1부부장은 대남사업을 철저히 ‘대적사업(對敵事業)’으로 전환해야 한다고 강조했다. 이들이 이 회의에서 남북 통신연락선 완전 차단을 지시함으로써 6월 9일 12시부터 청와대와 북한 당중앙위원회 본부청사 간의 핫라인 등 남북 간 모든 통신연락채널이 끊어지게 되었다.²⁶

북한은 더 나아가 4·27 판문점선언의 중요한 성과 중 하나인 남북공동연락사무소를 6월 16일 폭파하는 데까지 나아갔다. 이처럼 북한이 당시 남북관계의 완전 단절을 선택한 데에는 문재인 정부에게 더는 기대할 것이 없다는 판단이 중요하게 작용한 것으로 보인다. 김여정은 13일 담화를 통해 “2년 동안 하지 못한 일을 당장에 해낼 능력과 배짱이 있는 것들이라면 북남관계가 여적 이 모양이겠는가.”라고 비아냥거렸다.²⁷

이처럼 북한에 의해 일방적으로 차단된 통신연락선은 남북정상 합의에 따라 413일 만인 2021년 7월 27일 복원되었다. 북한은 양 정상이 “북남통

24. “조국평화통일위원회 대변인담화,” 『조선중앙통신』, 2019.8.16.

25. “남조선당국의 묵인하에 《탈북자》쓰레기들이 반공화국적대행위 감행,” 『조선중앙통신』, 2020.6.4.

26. “북남사이의 모든 통신연락선들을 완전차단해버리는 조치를 취함에 대하여,” 『조선중앙통신』, 2020.6.9.

27. “조선로동당 중앙위원회 김여정제1부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2020.6.13.

신연락통로들을 복원함으로써 호상신뢰를 회복하고 화해를 도모하는 큰걸음을 내짚을 데 대하여 합의”했다고 발표했다.²⁸ 그런데 이 같은 모처럼의 남북화해 분위기는 오래 지속되지 않았다. 김여정이 8월 1일 담화를 통해 한미연합훈련 취소를 요구한 데 이어 8월 10일 또다시 담화를 발표해 한미연합훈련을 강도 높게 비난한 후 남북 통신선을 차단했기 때문이다.

한미연합훈련 진행을 이유로 남북통신선을 중단했던 북한은 8월 26일 연합훈련이 종료되자 이후 문재인 대통령의 ‘종전선언’ 제안을 계기로 다시 유화정책으로 전환했다. 문재인 대통령은 9월 21일 유엔총회 기조연설에서 “남북미 3자 또는 남북미중 4자가 모여 한반도에서의 전쟁이 종료되었음을 함께 선언하길 제안한다”며 종전선언을 제안했다. 그러자 9월 24일 오후 김여정 당중앙위원회 부부장은 담화를 발표해 종전선언을 위해서는 “쌍방간 서로에 대한 존중이 보장되고 타방에 대한 편견적인 시각과 지독한 적대시 정책, 불공평한 이중기준부터 먼저 철회되어야 한다”고 주장함으로써 한국정부의 ‘대북 적대시 정책’ 철회와 ‘적대적 언동’ 중단을 요구했다. 그리고 한국정부가 “앞으로의 언동에서 매사 숙고하며 적대적이지만 않다면 얼마든지 북남 사이에 다시 긴밀한 소통을 유지하며 관계회복과 발전전망에 대한 건설적인 논의를 해볼 용의가 있다.”고 유화적인 태도를 보였다.²⁹

김여정은 9월 24일 담화에서 “나는 현존하는 불공평과 그로 인한 심각한 대립관계, 적대관계를 그대로 둔 채 서로 애써 웃음이나 지으며 종전선언문이나 낭독하고 사진이나 찍는 그런 것이 누구에게는 긴절할 지 몰라도 진정한 의미가 없고 설사 종전을 선언한다 해도 변하는 것은 아무 것도 없을 것이라고 생각한다.”고 밝힘으로써 현단계에서의 종전선언에 대해 부정적 입장을 보였다. 그런데 김여정은 9월 25일 다시 담화를 발표해 한국정부가 대북 ‘적대시 정책’과 ‘적대적 언동’을 중단하고 ‘공정성과 서로에 대한 존중의 자세’를 유지될 때 남북 사이의 원활한 소통, 종전선언, 남북공동연락사무소의 재설치, 남북정상회담 등이 이른 시일 안에 해결될 수 있을 것이라는 ‘개인적

28. “조선중앙통신사 보도,” 『조선중앙통신』, 2021.07.27. 한국정부의 발표에 의하면 올해 4월부터 남북정상 간에 친서 교환이 시작되었다고 한다.

29. “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.9.24.

인 견해'를 밝힘으로써 남북정상회담의 개최 가능성까지 언급했다.³⁰

김정은도 9월 29일 최고인민회의 시정연설을 통해 한국 정부에게 종전선언의 선결 조건을 제시하고 제한적 남북관계 복원 의지를 표명했다. 김정은은 시정연설에서 “종전을 선언하기에 앞서 서로에 대한 존중이 보장되고 타방에 대한 편견적인 시각과 불공정한 이중적인 태도, 적대시 관점과 정책들부터 먼저 철회되어야 한다는 것”이 북측의 ‘불변의 요구’라고 강조했다. 그리고 남북관계 회복의 일환으로써 일단 10월 초부터 남북통신연락선을 복원하겠다는 입장을 천명했다.³¹ 이후 끊겼던 남북통신선이 55일만인 10월 4일 다시 재가동되었다.

김정은 정권은 문재인 정부 시기에 대남 강경정책에서 유화정책으로, 다시 강경정책으로 전환하는 패턴을 보여주었다. 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북한은 문재인 정부에 대해 한미연합훈련과 첨단무기 도입 중단을 요구하면서 가끔씩 말폭탄을 쏟아부고 있지만 이명박·박근혜 정부 시기와 같이 군사적 긴장을 끊임없이 고조시키지는 않고 있다. 최근 1~2년 동안 『로동신문』에서 남한 관련 기사도 2020년 6월 김여정의 대북전단 살포 비난 시기를 제외하고는 매우 드물게 게재되었는데 이는 김일성과 김정일 시대에도 없던 새로운 현상이다. 비록 문재인 정부가 북한과의 대화와 협력을 추구하고 있지만 국제사회의 초강력 제재 하에서 남북협력은 명백한 한계가 있고, 한국 정부가 한미동맹을 중시하고 있으며 한미연합훈련과 첨단무기 도입을 계속하고 있는 복잡한 상황이 김정은 정권으로 하여금 이명박·박근혜 정부 시기와 같은 대남 적대정책보다 대남 무시 정책을 선택하게 한 것으로 판단된다.

30. “김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2021.9.25.

31. “경애하는 김정은동지께서 력사적인 시정연설 《사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여》를 하시였다,” 『로동신문』, 2021.9.30.

IV. 맺음말: 김정은 정권의 대남정책 평가와 한국정부의 과제

김정은 정권의 대남정책은 북한의 대내적 요인, 남한 요인, 대외적 요인에 의해 복합적으로 영향을 받으면서 변화해왔다. 북한은 최고지도자의 권위를 절대화하는 체제인데, 김정은 시대에 들어와 김일성·김정일 시대보다 한국 내에서의 북한 최고지도자 비판과 대북전단 살포 등에 대한 반발 수위가 훨씬 더 높아졌다. 이는 인터넷의 발달로 북한의 대남 정보 수집이 용이해짐으로써 북한 간부들이 「10대 원칙」에 의해 한국에서의 김정은 비판에 강경하게 대응하지 않을 수 없는 상황이 만들어진 영향으로 추정된다.³² 그 결과 김정은 시대에 북한의 국내정치와 대남정책이 매우 긴밀하게 연동되고 있다.

김정은 정권은 박근혜 정부에 대해 대남 강경정책을 추진하다가도 필요하다고 판단되면 단기간 내에 유화정책으로 전환했다가 다시 강경정책으로 전환하는 패턴을 보여주었다. 그런데 문재인 정부 시기에 들어와서는 박근혜 정부 시기와는 다르게 강경정책으로 시작해 초유화정책으로 전환했다가 현재는 무시정책을 추구하고 있는 것으로 분석된다. 이는 문재인 정부가 북한에 적대적이지는 않지만 북한의 요구나 희망 사항들(한미연합훈련과 군비증강 중단, 개성공단 재가동 등)을 수용하지 않는 것에 대한 불만과 실망이 중요하게 작용하고 있는 것으로 판단된다.

앞에서 살펴본 것처럼 김정은 정권의 대남정책 결정에는 매우 복합적인 요인들이 작용하고 있다. 그중에서도 대남정책에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 핵문제에 대한 김정은 정권의 입장이라고 할 수 있다. 김정은은 집권 직후부터 헌법에 핵보유국 지위를 명시하고 ‘국가핵무력 완성’을 추구해왔다. 그 결과 이명박·박근혜 정부는 북한에 대해 적대적인 입장을 보였고, 북한도 이에 강경하게 대응함으로써 한반도에서 군사적 긴장이 수시로 계속 고조되었다. 그런데 북한이 2017년 ‘국가핵무력 완성’ 선포 이후 비핵화 협상에 나섬으로써 2018년에는 세 차례나 남북정상회담이 개최될 정도로 남북

32. 2008년 말 김정은이 김정일의 후계자로 결정된 후 북한도 노동당 기관지인 『로동신문』의 기사들을 모두 웹페이지에 올리고 ‘우리민족끼리’ 등 여러 인터넷 사이트들을 운영함으로써 한국도 북한 지도부의 입장과 파워 엘리트 변동 등을 과거보다 신속하게 파악할 수 있게 되었다.

간에 화해 분위기가 고조되었다. 그러나 2019년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북한은 미국과 남한 모두에 대해 불신을 드러냈고, 중국과의 관계가 더욱 긴밀해지면서 남한과의 협력에 냉담한 태도를 보이고 있다.

한국 정부는 보수 성향이든 진보 성향이든 방법의 차이는 있지만 궁극적으로 북한의 핵포기를 추구하고 있기 때문에 김정은 정권이 핵무력의 고도화를 계속 추구하는 한 남한의 적극적 협력을 기대하기는 어렵다. 과거에 김대중 정부와 노무현 정부가 남북교류협력을 추진할 수 있었던 것은 김정일이 미국과의 비핵화 협상을 포기하지 않았고, 6자회담과 북미대화에 응했기 때문이었다. 그런데 김정은은 김정일과는 다르게 공개적으로 핵무력 고도화를 추구해왔고 현재는 미 행정부와와의 대화조차 거부하고 있다. 따라서 한국 정부가 김정은 정권의 전략을 바꾸지 못한다면 남북관계 개선을 기대하기 어려운 실정이다.

김정은 정권의 대남정책에 두 번째로 큰 영향을 미치는 요인은 한미연합훈련과 한국의 첨단 군사장비 도입 및 군비증강에 대한 북한의 태도이다. 김정은 정권은 한미연합훈련을 “미국의 대북 적대시 정책의 가장 집중적인 표현” 및 남북합의 위반으로 간주하면서 한국 정부에 대해 훈련 중단을 요구해왔다. 그리고 북한의 핵과 미사일 위협에 대응하기 위한 한국의 군사력 강화에 대해서도 맹렬하게 비난해왔다. 북한은 특히 문재인 대통령의 9월 21일 유엔총회 기조연설에서의 ‘종전선언’ 제안 이후 한국 정부에게 “서로에 대한 존중이 보장되고 타방에 대한 편견적인 시각과 불공정한 이중적인 태도, 적대시 관점과 정책들부터 먼저 철회되어야 한다”고 요구하고 있다. 그런데 북한은 최근에 남북정상회담까지 언급하고 있어 내년에 베이징에서 개최될 동계올림픽을 계기로 남북대화에 나설 가능성이 있다. 그러므로 베이징 올림픽을 계기로 남북정상회담이나 고위급회담이 개최된다면 이를 최대한 활용해 한반도 평화프로세스를 다시 진전시키기 위한 방안을 면밀하게 수립할 필요가 있다.

한반도 종전선언이 단순한 정치적 선언이나 이벤트가 아니라 한반도 평화로 나아가기 위한 중요한 계기가 되려면 6·25전쟁 참전국 대표들이 한 자리에 모여 미국과 한국의 ‘대북 적대정책 철회’와 북한의 단계적 비핵화 추진

방안이 ‘종전선언’과 함께 논의되어야 할 것이다. 그리고 남북미중의 4자 정상 또는 고위급 회담에서 북한의 핵·미사일 프로그램 동결과 단계적 감축, 한미연합훈련의 중단(또는 축소), 남북한 군비통제와 평화체제 구축, 대북 제재의 단계적 완화 합의와 함께 종전선언이 이루어져야 종전선언이 한반도 평화로 나아가는 ‘입구’가 될 수 있을 것이다.

코로나19의 세계적 대유행 또한 남북대화 재개를 매우 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 2020년 코로나19의 확산은 보건의로 인프라가 열악한 북한으로 하여금 국경폐쇄를 결정하게 했다. 이후 북한은 남북 직접 접촉에 대해서도 극도의 부정적인 태도를 보이고 있다.

보건의로 인프라가 열악하고 외화가 부족한 북한이 스스로 필요한 만큼의 백신과 치료제를 구입해 조달할 수는 없을 것이다. 그러므로 한국에서 백신 접종이 상당히 진행되어 여력이 생기면 미국·중국과 공동으로 북한에 진단키트와 백신, 치료제를 대량 지원함으로써 북한과의 대화 채널을 복원할 필요가 있다. 그 과정에서 남북 간에 그리고 북미 간에 신뢰가 구축되면 그것을 북한이 비핵화 협상에 다시 나오게 하는 계기로 발전시켜야 할 것이다.³³

남북한 간에는 상호 협력할 수 있는 부분보다 적대적인 부분과 경쟁적인 부분이 더 많이 존재한다. 그러므로 김정은 정권의 대남정책 변화에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 만약 한국 정부가 남북관계의 발전을 원한다면 북한이 비핵화 협상에 더욱더 큰 관심과 이해관계를 갖게 하고 미국과 중국의 보다 적극적인 협조를 끌어낼 수 있어야 할 것이다.

북한은 과거에도 그들의 요구가 수용되지 않으면 일방적으로 남북대화를 중단했다가도 필요하다고 판단되면 언제든지 갑자기 유화정책으로 전환했다. 그러므로 한국정부는 북한의 대남 태도 변화에 일희일비하지 말고 한반도 비핵화와 평화체제 구축 및 남북관계 개선에 대한 큰 그림과 긴 호흡을 가지고 일관성 있게 대북정책을 추진해야 할 것이다.

33. 전우택, “COVID-19와 한반도 평화: COVID-19는 한반도에서 게임 체인저가 될 수 있는가?” 『KPI Issue Brief』, 제14호 (2021.06.23.); 조한범, “코로나19와 남북 보건안보공동체.” 통일연구원 『Online Series』, 2020.3.24.; 차두현, “북한 대외/대남정책은 변화할 것인가?: ‘코로나-19’ 변수를 중심으로,” 아산정책연구원, 『Issue Brief』, 2020.3.11 참조.

Session 2

토론

황일도(국립외교원 외교안보연구소 교수)

이상만(경남대 극동문제연구소 교수)

정계영(푸단대 교수)

김형석(대진대 교수, 前 통일부차관)

토론

황일도(국립외교원 외교안보연구소 교수)

I. 총론

- 전체적으로 발제자의 평가에 큰 이견이 없음. 특히 최근 수년 사이 북한의 핵·미사일 능력이 큰 폭으로 강화되면서 북한의 군사력에 관한 학계의 분석 역시 이 부분에만 초점을 맞춰온 경향이 강했으나, 발제자가 재래식 전력의 변화 역시 높은 수준의 주의력을 유지하며 관찰해왔음은 높은 평가를 받아 마땅할 것임.
 - 다만 계량적 설명에 집중돼 있는 발제자의 분석에 더해, 전체적인 방향성 차원의 보충적인 언급으로 토론을 진행하고자 함. 덧붙여 발제자가 제기하고 있는 몇 가지 쟁점에 대한 개인적 의견과 평가를 덧붙이고, 질문을 남기는 것으로 토론을 갈음하고자 함.
- 김정은 집권 이후 북한의 군사/대외정책을 큰 틀에서 조망해보면 크게 다음과 같은 4단계로 나눌 수 있다고 봄. ▲국내정치적 안정이 궤도에 오른 2014-15년에는 철광석·석탄을 적극적으로 수출해 외화 축적에 주력했고 ▲이렇게 확보된 경제 기초체력을 바탕으로 2016-17년에는 연쇄 미사일 발사와 핵 실험을 통해 미 본토용 ICBM 전력의 사거리 연장에 주력했으며 ▲18년부터 하노이 회담까지는 영변 폐쇄 등의 카드로 ‘미래 핵’을 포기하는 댓가로 제재 해제 등 경제적 보상을 확보하는 데 주력했지만 ▲이러한 외교행보가 실패로 끝난 19년 중반 이후에는 한반도와 역내에서 활용할 수 있는 단거리 미사일 전력을 현대화·고도화하고 핵의 실전전력화(warfigting capability) 프로그램에 집중하고 있는 것으로 요약할 수 있다고 봄.
 - 달리 말해 지난 10년간 북한의 군사정책의 핵심목표가 신뢰할만한 핵 전력과 관련 교리의 구축을 통한 억제력 확보였음은 의심의 여지

가 없다고 봄. 2018년의 협상국면에서는 이와 궤가 다른 예외적 행동(deviation)을 보여주었으나, 결과적으로는 대미 응징억제용 핵 전력과 역내 거부억제용 핵 전력을 모두 구축하겠다는 이른바 이중교리(Two-fold Dcctrine)의 완성을 향해 꾸준히 나아가고 있다고 판단함.

- 발제자가 지적하고 있는 재래식 전력의 성격 변화 역시 이러한 핵 전력의 구축과 동전의 양면이라 할 수 있음. 한반도 전쟁의 양상이 미사일 교전 중심으로 재편될 것이라는 판단하에, 6.25전쟁과 크게 다르지 않은 재래식 소모전(attrition war)에 특화돼 있던 재래식 전력을 핵/미사일 전력의 보충 역할을 할 수 있는 전격전/돌파전/특수전 중심의 전력으로 재편하는 것이라고 평가할 수 있음.
- 발제자가 지적하고 있는 인민군의 경제적 역할 강화는 군사전략 차원의 변화보다는 경제사정의 변화가 더 큰 변화 요인이라고 판단함. 다시 말해 사경제의 광범위한 확산으로 인해 체제가 동원할 수 있는 노동력의 규모가 줄어들면서 이를 대체할 수 있는 유일한 주체는 군 병력 밖에 남지 않았고, 그에 따라 광범위한 수준의 경제/건설사업 동원이 상시화 되고 있는 것이라고 생각됨.

II. 핵전력 강화의 방향성

- 앞서 언급한 대로 2017년까지 미 본토에 대한 ICBM 응징억제(punishment deterrence) 능력 과시에 주력하던 평양은, 2019년 이후 단거리탄도미사일 시험발사와 2021년 1월 8차 당대회를 통해 한반도와 역내에서의 거부억제(denial deterrence) 전력 구축 및 교리 설계를 공식화·구체화하고 있음.
- 당대회 보고문에 등장하는 전술핵 강화 방침과 선제타격 언급은 유사시 한반도 전구 내에서 핵을 이른바 실전전력(war-fighting capabilities)으로 활용하려는 평양의 의도를 보여주는 바, 2019년 이후 북미 협상 교착이 장기화하면서 평양은 이를 관련 전력 구축의 계기로 이용하고 있음.

○ 이러한 프로그램이 일관되게 가리키는 지향점은, 재래식 교전의 와중에도 전술핵을 활용한 제한적 대군사타격(counter-force)을 가할 수 있는 능력을 확보해 한미연합측에 대한 재래식 전력의 열세를 상쇄하려는 시도로 요약됨. 한반도에서 전쟁이 발발할 경우 전술핵 교전으로 쉽게 확산(escalate)될 것이라는 메시지를 통해 억제효과를 높이려는 시도라 할 수 있음.

- 한국군·주한미군이라는 우세한 재래식 전력과 경계를 마주하고 있는데다 미국의 압도적 핵우위에 맞서야하는 북한은, 파키스탄이 보여준 바 있는 비대칭 확산(asymmetrical escalation) 교리나 러시아의 비확전을 위한 확산(escalate to de-escalate) 교리와 유사한 방향으로 전력 구조와 교리를 발전시키고 있음.
- 확산이 전술핵과 저위력 핵공격의 맞교환으로 이어지는 ‘제한핵전쟁(limited nuclear war)’으로 비화한다고 해도 재래식 교전만으로 한정되는 것보다는 체제 보존이나 지도자 생존의 가능성이 더 커진다고 본다는 의미임.

○ 2013년 3차 핵실험 이후 2018년초까지 북측의 핵전력 관련 언급이나 제도적 조치는 태평양 지역이나 미 본토에 대한 응징보복을 상정해 전략핵 ICBM 전력을 주로 거론하는 경우가 대부분이었음. 그러나 전술핵 개발이 공식화되는 과정에서 나온 당중앙군사위원회 전체회의 등에서의 언급은 반대로 시한긴급성(time urgency)에 대한 우려와 즉응성(responsiveness)을 보장하는 발사준비태세의 필요성에 초점이 맞춰져있음.

- 달리 말해 전술핵과 결합된 KN-23, KN-24 등의 ‘전술로켓’을 고위력 핵탄두와 결합한 ICBM 전력과 구분해 사고하는 패턴이라고 할 수 있음. 전술핵과 전략핵을 핵무기라는 한바구니 안에서 인식하는 것이 아니라, 재래식 전력과 전술핵을 한 바구니에 두고 전략핵을 별도로 떼어놓는 구분법임.
- 이러한 구분법은 최근 북한의 핵 확산개념에서 드러나는 특징, 즉 재래식 교전 상황에서도 전술핵을 사용할 수 있다고 과시함으로써 억제효과를 도모하면서도, 미 본토에 대한 타격능력을 확보해 전략핵 사용 단계

로의 확전은 차단하겠다는 의도가 반영된 것으로 풀이할 수 있음. 즉 재래식과 전술핵 교전 단계를 한 묶음으로 두고 전략핵 사용단계를 분리해내려는 시도로 풀이됨.

Ⅲ. 재래식 전력 변화의 방향성

- 발제자가 지적하고 있는 지상군 전력의 편제 변화와 북한판 군사혁신 역시 이러한 핵/미사일 전력의 변화와 맞물려 있다고 판단함. 기실 단일군종으로 이뤄진 대형군단/사단 체제에서 여러 군종이 혼합된 소형여단으로의 재편은 90년대 후반 이후 인민군의 지상군 체제가 큰 틀에서 유지해온 변화의 흐름이 그대로 이어지고 있는 결과라고 해석할 수 있음.
 - 이러한 흐름은 북측이 상정하는 한반도 전쟁의 양상이 큰 폭으로 변화하고 있기 때문이라고 할 것임. 주지하다시피 북한군의 전통적인 재래식 억제 개념은 대규모 기갑세력과 포병전력, 병력 우세를 기반으로 MDL 인근에 두터운 방어벽과 화망을 구축함으로써 한미연합 측의 신속한 북진을 차단하는 데 주안점이 놓여 있었음.
 - 이러한 기초를 재래식 억제이론으로 풀어보면 소모전(attrition war)의 가능성을 최대한 높임으로써 한미연합 측의 전쟁 결심을 어렵게 만들려는 억제 개념이라고 할 수 있으며, 원론적으로 말해 6.25전쟁 당시의 전선전 개념에서 크게 달라지지 않은 태세였다고 평가할 수 있음. 달리 말해 MDL과 평양 사이에 지리적으로 상당한 거리가 있음을 활용해, 한미연합 측의 공세가 수도에 대한 조기 석권으로 이어질수 없도록 만드는 데 주안점을 둔 개념이라고 할 수 있음. 달리 말하자면 공간을 희생해 시간을 벌어 한미 측의 전력 희생을 강제함으로써 억제효과를 도모하는 방식임.
- 이러한 억제 개념은 60~80년대 북측이 둔중한 기갑/기계화전력의 건설에 상당한 노력을 기울인 배경이라고 할 수 있음. 그러나 핵/미사일 전력의 발전은 이러한 전쟁개념 자체의 변화를 전제하고 있으며, 그에 따라

재래식 전력의 역할 역시 수정될 수밖에 없음.

- 발제자가 지적하고 있는 지상전력의 경량화 혹은 특수전력화는 모두 이러한 관점에서 해석할 수 있을 것이며, 핵심은 전쟁의 지속기간에 대한 평가의 차이일 것임. 종래의 전쟁개념이 전선에서의 소모전이 장기화되는 시나리오를 전제하고 있다면, 핵/미사일 중심의 전쟁은 매우 단기간에 승패가 결정될 확률이 높음.
- 따라서 소모형 전선전에 특화된 대규모 군단/사단 중심의 지상전력 대신, 후방침투와 빠른 돌파라는 형태로 단시간 내에 활용이 가능한 소규모 여단급 전력으로의 재편은 자연스러운 결론이라고 할 수 있음.

○ 다만 발제자의 높은 평가에도 불구하고, 한반도 유사시 북한의 지상전력이 전쟁에서 차지할 수 있는 역할과 비중은 이전에 비해 크게 감소했을 수밖에 없다고 판단됨. 달리 말해 지상전력의 혁신은 어쩔 수 없는 역할 변화에도 재래식 전력을 담당하는 군종이 상황변화에도 자신의 군사적 위상/가치를 유지하기 위해 노력하고 있는 최소한의 조치에 가깝지 않을까 조심스럽게 판단함.

- 체제 입장에서 급격한 위상/역할 변화에 따른 재래식 군종의 불만이나 반발을 피하는 차원에서 이러한 군사혁신 노력을 존중 혹은 배려하고 있다고 해석하는 것이 적절하지 않을까 판단함.

IV. 인민군의 경제적 역할 강화 배경

○ 한 걸음 더 나아가면, 북한군의 경제적 역할이 강조되고 있는 최근의 상황 역시 이와 관련해 해석할 수 있을 것임. 다시 말해 대규모 병력 중심의 재래식 군종이 전쟁개념 변화와 함께 감수할수밖에 없는 역할/위상의 변화를 달래는 차원에서 경제적 역할을 적극적으로 강조하고 있을 개연성임.

- 발제자가 설명한 바와 같이 북한군의 경제/건설사업 투입은 건군 이래 북한군에게서 상시적으로 관찰돼 온 특성이라 할 수 있음. “인민군이 국가방위도 경제건설도 다 맡자”는 구호가 이미 1950년대 전후복구 시

기부터 사용돼 왔음은 이를 잘 보여줌.

- 그러나 핵/미사일 중심의 전쟁개념에서 재래식 군종의 위상이 상대적으로 약화될수밖에 없다면, 김정은 체제는 경제건설에서의 역할 강조를 통해 이를 상쇄하려고 시도하는 중일 수 있음. 주지하다시피 김정은 집권 이후 당군관계가 재편되고 당에 의한 군의 통제가 강화되는 등, 전체적으로 인민군의 위상은 선군시기에 비해 하락했다고 느껴질 공산이 큼.
- 이러한 변화가 재래식 군종을 중심으로 하는 군부의 반발이나 이반으로 번지는 것을 차단하는 차원에서, 김정은 체제는 인민군의 공로를 치하하는 수사를 매우 적극적인 방식으로 구사하고 있음. 2020년 10월 열병식에서 보여준 김정은 총비서의 눈물이 인민군 병사들을 향한 것이었다는 점은 그 대표적인 사례임.
- 경제적 역할에 대한 최근의 공식담론 레토릭 역시 이러한 기조에서 크게 벗어나지 않는다는 사실을 감안하면, 관련한 변화 역시 조직관리 차원의 함의를 배제하기 어렵다고 봄.

○ 또한 최근 10년 사이 군의 경제적 역할이 실제로 더욱 강화됐다면, 이는 해당시기 북한 경제의 변화로부터 강제된 측면이 있다고 봄. 주지하다시피 90년대 후반 경제위기 이후 사경제 영역이 급속도로 확장되고 배급체제가 형해화되면서 일반 주민들의 직장 이탈이나 사경제에서의 생계 해결은 돌이킬 수 없는 추세로 자리매김한 바 있음.

- 이러한 현상은 사회주의 경제의 원론적 작동방식과는 달리 국가가 동원할 수 있는 노동력이 급속도로 줄어드는 결과를 낳음. 특히 김정은 체제는 제재 등으로 인한 외부물자 투입의 어려움을 노동력 투입 증가로 만회해 생산성을 유지하려 애써왔지만, 체제의 노동력 동원 캠페인이 광범위한 민심이반으로 인해 성공하지 못하고 있다는 사실은 반복적으로 관찰되고 있음.
- 더욱이 김정은 체제는 대형건설프로젝트를 통해 정치적 성과를 과시하려는 시도를 반복적으로 펼쳐왔으나, 이를 위해 동원할 수 있는 노동력에서는 한계에 봉착했고, 따라서 동원가능한 유일한 노동력인 인민군을 경제적 역할 강화라는 이름 하에 대규모로 활용하고 있는 것이라고 할

수 있을 것임.

- 군수산업의 민수품 생산 역시 이러한 관점, 다시 말해 공식경제의 비중 감소로 인한 생산성 하락을 만회하기 위한 교육지책의 관점에서 해석하는 것이 더욱 적절할 것으로 판단됨.

V. 질문

- 핵무기를 역내 거부역제용 실전전력으로 활용하려는 최근의 흐름을 조금 다른 각도에서 보자면, 오히려 전술핵 전력과 재래식 전력의 통합 가능성을 높일 수 있다고 판단됨. 다시 말해 아이젠하워 시기 서유럽 주둔 미군의 경우처럼 재래식 전투사령부가 전선에서의 열세를 만회하는 수단으로 전술핵을 사용할 수 있는 권한을 사전에 위임받는 형식임. 대미용 응징역제 핵전력은 당연히 전략군이 운용하겠지만, 앞서 설명한 전술핵의 비대칭 선제사용 위협을 효과적으로 과시하려면 이러한 지휘통제가 훨씬 효과적일 것이라고 판단됨. 이러한 개연성에 대한 발제자의 평가 및 그러한 흐름이 전력구조에 미칠 영향에 대한 의견이 궁금함.
- 재래식 전력의 경량화/특수전력화를 위해 반드시 필요한 과제는 이들 전력을 신속하게 투입하거나 후방에 침투시킬 수 있는 이동수단의 확보일 것임. 특히 후방침투를 위한 특수전력의 강화에는 대규모 항공수송 능력이 필수적이나, 발제자가 지적한 바와 같이 북한의 항공 전력은 이를 감당할 능력이 없을 것으로 판단되며 특히 한미측의 압도적 제공능력을 감안하면 어려움은 더욱 클 것임. 이러한 한계를 감안할 때 북한판 재래식 전력 RMA가 과연 의도한 효과를 거둘 수 있을지 개인적으로는 회의적임. 이에 대한 발제자의 의견이 궁금함.
- 북한군의 경제적 관여 증가는 김정은 체제가 염두에 두고 있는 경제의 미래비전과도 관련이 있다고 판단됨. 예컨대 쿠바의 경우 90년대 냉전 종식 이후 부분적인 개방조치를 단행하면서 군부를 관광업 등 외화 확보

의 주요 비즈니스 주체로 활용한 바 있음. 이는 외부와 제한적인 경제교류를 추진하면서도 그 사회적/정치적 파급을 최소화하기 위해 군부를 통한 ‘관리가능한 개방’을 추진한 것이었다고 요약할 수 있으며, 이 과정을 통해 쿠바 군부는 지금까지도 최대 규모의 경제주체로 남아있음. 김정은 체제가 이러한 구조를 벤치마킹하고 있을 개연성이 있다고 판단되는 바, 발제자의 견해는 어떠한지 궁금함.

토론

이상만(경남대 극동문제연구소 교수)

1. 적대적 동맹으로서 북·중

- 김일성 시기 항일전쟁, 국공내전, 한국전쟁 등을 거치면서 공동의 투쟁과 혁명이라는 ‘신화’로 북·중관계가 태동했고, 이런 관계는 다분히 동북아 지역 국제공산주의운동의 파트너로써 북·중관계가 장기 지속하고 있음.
- 중국대륙이 공산화되고 한국전쟁(항미원조전쟁)을 분수령으로 북·중관계는 재조정되었는데 중국은 1953년 7월 정전협정, 1961년 7월 동맹조약을 근거로 서서히 한반도 개입을 시도하였음.
- 1992년 수교를 즈음하여 료녕성 보고서에 의하면 한·중 수교 이후 북·중관계는 국가이익을 두고 대립할 것이며, 북한 역사와 북·중관계는 김일성과 모택동시기 ‘신화’로 미화되어 있고, 현실은 ‘긴장’상태가 지속될 것으로 분석한 바 있고, 이 시기 김정일은 등소평을 수정주의자로 격하하기도 하였음.
- 특히 북한이 중국을 적대시 한 사례는 한국전쟁 당시 ‘중조사령부의 철도 운영권’, ‘종파사건에 대한 중국의 개입’, ‘반우파투쟁과 문화대혁명 당시 김일성 비판’, 북한을 건너 뚫 ‘한중수교’ 등은 북·중간 상호 적대정책을 감행한 대표적 사례임.
- 북·중관계의 역사 속에는 국가이익이 핵심이었고, 북한은 중국의 개입에 노골적으로 반기를 들었으며, 지금도 중국이 북한을 바라보는 관점은 ‘전략적 가치가 있느냐’ 아니면 ‘전략적 부담이 있느냐’의 문제이고, 중국은

북한이 전략적으로 가치가 있으면 우호적 제스처를 보이고 있고, 전략적으로 문제가 된다면 철저히 북한을 무시하는 행동을 보였음.

2. 한중수교 이후 북·중 관계의 전개

- 1992년 한중수교로 북·중관계는 정치적 냉각기(1992-2000년)가 도래하여 최악의 상태에 직면하였으나 중국은 북한의 고난의 행군시기 물자 지원을 하였고, 6자회담(2000-2006년)을 통해 북·중 관계개선이 가능했음.
- 북한이 제1차 핵실험(2006-2009년)에 따른 후진타오 주석이 미국과의 공조를 통해 대북 제재를 감행하자 중국의 대북한 영향력은 감소하였고, 중국은 이런 불편한 북·중관계를 해소하기 위해 김정은 후계구도를 지원하고 대북 인프라 투자를 실시하는 등 북한과의 관계개선(2009-2013년)에 심혈을 기울였음.
- 이러한 결과는 제2차 핵실험에도 불구하고, 후진타오-시진핑의 대북 유화정책은 지속되었고 마침내 2011년 북·중수교 60주년에 원자바오 총리의 평양 방문, 2012년 8월 왕자루이(王家瑞) 당 대외연락부장의 방북, 동년 11월 리젠궈(李建國) 전인대 상무위 부위원장(시진핑 진서 전달)의 방북, 2013년 5월 김정은의 친서를 들고 한 최룡해 총정치국장의 방중, 2015년 류원산(劉雲山) 정치국 상무위원의 방북은 잠시 북한과의 관계 회복의 길을 여는 의지를 보여준 것임.
- 제3차 북핵실험, 장성택 숙청, 제6차 핵실험, 화성 15호형 발사실험과 역대 최강의 대북제재 유엔안보리 결의안 채택, 고위급 회담 중단(2013-2017년)이 있었지만 시진핑 정권은 김정은에 대한 경제협력 지원을 함으로써 북한체제의 생명선 연장은 물론 대북 영향력 확대에 매진하게 되었음.

- 미·중간 전략적 경쟁이 고조되는 상황에서 중국은 확실한 우방이 필요한 시점(미중 대립에 따른 북한의 전략적 중요성)에서 서로의 필요에 의해 역사상 최상의 북·중협력 관계(2018년-현재)를 만들었음.
- 김정은은 4차례에 걸친 방중을 통해 북·중관계의 ‘재정상화’와 ‘전략적 의사소통’을 극대화하는 계기를 만들었고, 김정은 정권으로서는 대중국 관계를 조정→악화→재설계를 거치면서 전통적 우의를 어느 정도 회복했음.
- 2019년 2월 하노이 합의 불발 이후 비록 북·미간 비핵화에 대한 합의는 이루지 못했지만 미중간 장기전을 지속하는 상황에서 북·중관계는 더욱 밀착(4차례 김정은 방중과 시진핑의 평양 답방)하였고, 북·중간 고위급 및 다양한 인적 교류(2017-2018년 쑹타오 대외연락부장의 평양방문과 학자 교류 재개)가 활발히 진행되었음.
- 시진핑 주석은 2019년 6월 방북하여 북중관계의 ‘3불변(三不變)’ 방침(① 중·북 우호협력관계를 공고히 발전시키겠다는 견고한 입장은 불변이고, ②양국 인민의 친선과 우의가 불변이며, ③사회주의 북한에 대한 지지도 변하지 않을 것)을 재차 강조했으며, 북한도 이에 대해 공동의 인식을 가지고 대중국 접근으로 호응(북중관계 재정상화(renormalization)) 했음.
- 김정은의 4차에 걸친 중국방문의 결과는 북한에 대한 중국의 체제보장 암시와 경제적 지원이었고, 시진핑 정부는 한반도 문제(평화협정 체결과정)에서 장기적 영향력을 행사할 수 있는 성과를 얻었음.

3. 김정은 집권 시기 북중관계의 평가와 전망

- 김정은의 중국에 대한 불신과 경계심은 선대로부터 물려받은 유산으로 갈등과 협력의 반복이라는 프레임은 과거 김일성 시기는 물론, 김정일 집권 시기에도 공통적으로 나타나는 특성임.
- 북한은 중국의 입장에서 보면 완충지대(해양과 대륙 세력간 직접충돌 해소)에서 전략적 가치가 매우 큰 지역으로 위치하고 있는 것은 북한의 지위변화(홀로서기, 보통국가)가 진행되고 있음을 뜻함.
- 김정은 집권 시기에 들어와 안보와 경제를 동시에 중국이 의존하게 되면서 북한의 소중한 가치인 ‘자주성’이 구조적으로 훼손되는 자주와 의존의 딜레마는 더욱 심화된다는 점에 유념해야 할 것임.
- 북한은 역사적으로 중국의 영향력 행사에 불응하여 거부와 이탈을 반복했으며, 현실적인 제약과 세력균형의 불가피성 때문에 중국과의 의존관계를 허물기 어렵지만, 항상 대외관계 균형을 꿈꾸며 의존과 거부 사이에서 대중국 이니셔티브를 발휘할 것임.
- 김정은은 중국과의 경제협력을 통해 국내정치 안정을 도모하고자 했기 때문에 안보리 대북제재 완화를 요구하여 중국과 라선 경제무역지대와 황금평·위화도 경제특구를 공동 개발하고, 접경지역을 중심으로 경제개발구를 선정하여 북중 경협 확대를 모색할 것임.
- 북중관계의 본질적 속성은 전략이익을 공유하는 공생관계에 있기 때문에 매 시기마다 정도의 차이가 있을 뿐, 기본적으로 협력과 갈등의 측면이 병존하며, 양자관계는 상대국에 대한 전략적 가치 인식에 의해 좌우되고 결정될 것임.

- 결국 북한은 ‘체제 생존’과 ‘전략적 이익’을 위해 중국과의 공존이 필요하지만 김정은은 중국에 대한 근본적인 불신과 불만을 거둬들인 것은 아니며, 갈등 속에서도 협력의 틀을 유지하며 적절하게 중국을 관리하려고 할 것임.

- 북한이 체제 생존을 위해서 미국과의 관계 정상화는 물론, 중국과의 전략적 협력이 꼭 필요했기 때문에 큰 틀에서 보면 북·중관계 지향점은 ‘북한의 체제안정 유지 및 보장’과 ‘중국의 한반도 안보 이익’을 상호 공유하는 ‘전략적 공존’의 절충점을 찾아 이익균형을 추구하는 방향으로 전개될 것임.

토론

정계영(푸단대 교수)

올해는 김정은이 북한 최고 지도자로 등극한 지 10주년이 되는 해이다. 집권 초기의 지위 공고화 작업으로부터 “김정은 시대”를 전면적으로 전개하는 10년 동안의 시기를 4단계로 구분할 수 있다. 북한 노동당 중앙 정치국 2013년 12월 확대 회의, 2013년 북한 노동당 제6기 23차 당 전원회의, 북한 노동당 제7기 3중 전회, 북한 노동당 제8차 당대회를 시간축으로 놓고 볼 때, 김정은은 선후로 북한 인민군, 노동당, 국가 최고 지도자로 추대되며 당내 종파주의를 숙청하고 국내에서의 지도적 지위를 공고히 하였다. 또한 “핵무력과 경제발전을 병행”하는 노선을 추진하고 “국가핵·미사일개발대업”을 완성하며 경제발전에 집중하고 진정한 “김정은 시대”를 펼쳐나갔다. 이러한 과정을 거쳐 김정은은 북한 국가 발전에 새로운 발전과 성과 및 새로운 기상을 불러일으켰지만 이 과정에서 문제점과 과오도 존재하였다.

10년의 성숙기- 조급한 발걸음과 새로운 진전

1) 북한 노동당 지도 체제를 바로 잡았다.

김일성 집권 말기부터 김일성 사망 이후의 시기까지, 북한 노동당 내부와 국가 고위층의 정치 생활(Political life)에는 이상현상이 나타났고 특히 90년대 말에는 “고난의 행군”으로 인해, 북한 노동당의 상설 권력기관인 북한 노동당 중앙위원회와 중앙 정치국의 기능이 마비되었다. 김정일 정권 시기에는 북한 노동당의 정책이 내부의 의사결정을 통하는 것이 아니라 지도자의 결정이나 국방위원회의 명령으로 국가를 운영해가는 방식을 유지하였다. 김정은 집권 이후에는 당 중앙 정치국 회의를 정기적으로 소집하고 당 중앙 전원회의를 통해 국가 중대 결책을 출범시켰다. 북한 노동당 제7차 당 대회의 개최는 북한

노동당이 국내 정치 생활 사업에서 이룩한 새로운 발전이며 이후 북한 노동당 중앙 정치국 회의가 더욱 자주 열려 정기적으로 중앙 전원회의를 개최하는 제도가 회복되었다. 북한은 김정일 정권 시기의 “선군정치”와 “당보다 군 우선”이라는 비정상적인 상황에서 벗어나 당이 정권과 군을 영도하는 체제로 전환되었다. 2020년에 진입한 후, 코로나-19가 전 세계적으로 확산되었다. 북한은 코로나-19, 국제 정세 변화와 연이은 자연재해로 인해 “방역, 국내 정치·사회의 안정화, 경제발전 촉진”이라는 중대한 도전에 직면하게 되었다. 김정은은 2020년에 11차례(1월 제외, 매달 1회 개최)의 정치국(확대)회의를 개최하면서 풍기를 바로 잡는 문제와 방역과 재난 구호 등 일련의 시급하고 중대한 현안들을 토의했다. 당과 국가의 정치 생활은 규칙적인 방향으로 전개되고 각급 기관과 조직의 기능도 크게 회복되었다. 북한 노동당 제8차 당 대회 성공적인 개최는 이러한 변혁의 상징이었다. 또한 대회에서는 “인민대중제일주의”를 노동당의 기본 정치 방식으로 할 것을 선언하였는데 “인민대중제일주의”는 정치적 측면에서 노동당이 일관적으로 주장해왔던 “인덕정치”(仁德政治)로 구현되며 “이민위천”의 사상을 체현했다. “인민대중제일주의” 사상의 지도하에 노동당은 민생 개선에 주력하고 인민의 삶의 질 향상과 만족도를 당과 정부의 사업 척도로 삼았는데 이러한 이념의 원활한 실행을 위해서는 건전한 당 운영이 보장되어야 하였다.

2) 경제혁신을 추진하여 새로운 성과를 달성하고 민생 보장에 최선을 다했다.

김정은의 경제정책은 “냉정한 인식과 주관적이고 모험적인 추진이 공존”한다는 특징을 구현하였다. 김정은의 영도하에 북한은 비약적인 경제발전을 이룩하였다. 노동당 제7차 당 대회에서 김정은은 북한 경제가 직면한 어려움과 문제점을 분석한 후 제7기 제3차 전원회의에서 “사회주의 경제건설에 총력을 집중하는 전략 로선”을 제기해 단계적인 성과를 달성했다. “포전담당제”의 시행은 김정은이 경제사업에서 혁신을 시도하는 시작이었다. 2013년부터 북한은 기업관리제도를 개혁하여 “사회주의 기업책임 관리제”로 명명하였으며, 기업의 독립적인 회계제도를 추진하였다. 또한 기업의 자율성을 대폭 확대하며 공장장 책임제와 노동자 책임제를 추진하면서 기업의 경영권을 제도화하

고 개혁하였으며 헌법 개정을 통해 농촌과 기업의 규제 완화를 추진하였다. 시장경제는 북한 경제에서 일정한 비중을 차지하게 되었고 경제의 안정화와 성장을 유지하는 원동력 중의 하나가 되었다. 북한은 사유화를 명시적으로 시행하지는 않았으나 경영권을 개인에게 양도하는 등 정책은 묵인하였다. 김정은은 평양 건설에만 집중하는 것이 아니라 자연재해 복구에 인민군이나 노동당원을 동원하며 물질적 여건이 어려운 환경에서도 신속하게 재난 재건 사업을 완성하였다.

3) 대외관계에서 새로운 진전을 이룩하였다.

2018년에 김정은은 국제무대에서 북한의 태도와 위엄을 과시하면서 대대적인 외교 공세를 펼쳤다. 2018년 초 김정은의 첫 중국 비공식 방문이 이루어지면서 역사적 최저점에 머물렀던 북중 관계가 곤경에서 벗어나 새로운 발전 단계에 진입했다. 김정은 위원장과 시진핑 국가주석의 다섯 차례 회담은 “중조 친선”의 새로운 시기의 새로운 양상을 나타냈고 최고 지도자들의 의지를 선두로 북중관계는 정치, 경제, 문화, 국방 분야의 전방위적인 교류·협력을 이루어 전망이 밝아졌다. 김정은은 이 기회를 포착하고 남북관계를 전반적으로 개선하여 한반도의 경합(게임)에서 지배적인 지위를 차지하였다. 남북 정상들의 여러 차례의 회담, 문재인 대통령의 첫 평양 방문 등 일련의 이벤트들로 인해 북한은 대남 사업에서 역사적인 성과를 거두게 되었다. 김정은은 또한 북미 적대관계 개선에서 중요한 진전을 이루었고 효과적인 직접 소통 채널을 구축하며 양국 수뇌들 사이에는 3차례의 회담이 성사되었다. 그 외 다른 사회주의 국가들과도 전통적인 협력관계를 적극 추진해 나갔다.

4) 코로나-19와의 전쟁에서 보기 드문 성과를 거두었다.

북한은 코로나-19 바이러스 제로 감염을 유지하며 사회주의 체제의 우월성을 부각시켰다. 그 주요 조치는 다음과 같다.

관리 시스템을 강화하고 전민 방역 예방 체계를 구축하였다. 전 세계적으로 코로나-19가 확산 되는 초기에 북한은 즉시 국경을 폐쇄하고 해외 인력을 돌려보내 전염병 확산을 즉각 차단시켰다. 2020년 1월 22일부터 관광객의 입

국이 중단되고 국제선 및 여객 운송이 중단되었다. 코로나-19에 대한 예방과 통제를 극대화하기 위해 입국한 모든 외국인들을 집중 격리 시설에 배치하고 북한 인민들을 집에서 격리시켰으며 코로나-19 의심 환자는 30일 동안 격리 하도록 조치하였다. 통일된 명령과 통일된 행동으로 방역 사업을 추진하였다. 북한은 일찍 2020년 1월 말에 “비상설중앙인민보건지도위원회”를 구성해 코로나-19의 감염 위험이 해소될 때까지 위생방역체계를 국가비상방역체제로 전환하고 이후에는 최대 비상 체계로 업그레이드시켰다. 중앙 및 각 도, 시, 군 의 응급 방역지휘부는 중앙인민보건지도위원회의 지휘를 따라서 방역 일정을 시행한다. 북한의 강한 법칙성, 집행력, 복종성 때문에 북한 전국이 중앙 방역 지휘부에 절대적 복종한다. 또한 중앙 및 지방 재난관리대응상무조(中央和地方의灾难管理应对常务组)를 시행한다.

각 부문이 빈틈없이 방역 일정을 관리한다. 중앙응급방역지휘부는 제시간에 코로나 상관 정보를 발표한다. 또한 북한이 출판물, 방송, LED 스크린을 통해서 방역 수칙을 홍보한다. 북한이 의사구역담당제(医生分区负责制)를 실행한다. 담당 의사는 날마다 각 구역에서 방역 수칙을 홍보하여 예방 치료를 실행한다. 담당의사는 상관 구역의 응급방역지휘부, 정부, 보건소와 연락한다. 예방공작소 직원들은 담당 구역의 노인들한테 방역의 중요성을 홍보하며 심장병, 고혈압, 당뇨병에 걸리는 노인들을 특별히 배려한다.

제2부분 : 집권10년, 문제가 많다

1) 국제사회의 반대를 외면하여 핵무기를 개발한다. 이어서 제재를 초래한다.

북한이 제3차 핵실험 후, 안보리가 2013년 3월에 2094호 결의안을 통과한다. 이 결의안은 북한의 화폐유통을 제재하여 북한을 국제금융체제에서 쫓아 내도록 한다.

2016년 3월에 북한이 제4차 핵실험 후, 안보리의 2270호 결의안이 북한에 대한 제재가 강해졌다. 이 결의안은 북한의 금,바나듐,티나늄, 희토의 수출을 금지한다. 일상생활용의 석탄 및 철 거래를 빼고 기타 석탄 및 철의 수출을 금

지한다. 2016년 11월에 제 2321호 결의안은 북한의 석탄, 동, 니켈, 아연 및 은의 수출을 금지한다.

2017년 2월에 중국이 북한의 석탄 수입을 금지하기 시작한다.

2017년 8월에 통과된 제 2371호 결의안은 북한의 석탄, 철, 납 및 생선 수출을 금지한다. 이 결의안은 북한의 무역은행(조선무역은행)에 대하여 새로운 제재를 실행한다. 또한 해외 북한 근로자의 수량 증가를 금지한다. 2017년 9월 11일에 통과된 2375호 결의안은 북한의 원유 및 석유 완제품의 수입을 제한한다. 공동기업, 방직품 수출, 천연가스 액화유 및 액체의 수입을 금지한다. 또한 북한 국민이 해외로 나가서 근로하는 것도 금지한다.

이런 제재들은 김정은이 경제 발전을 추진하려는 노력을 상쇄한다. 또한 북한 경제 발전을 정체시킨다. 이어서 김정은은 북한 경제 상황을 근본적으로 개선하지 못했다.

2) 경제개혁의 목표가 명확하지 않고 관리도 혼란하다.

북한의 경제 정책은 다시 ‘국가 통제’(国家统筹)를 강조한다. 개혁 조치도 반복한다. 국가와 경제 개체의 모순이 드러난다. 현재에 ‘가족담당제’의 비중은 담당제의 20%에만 차지한다. 대다수는 소조 단위로 포전담당제(分田到组)를 실행한다. 각 부문이 정책을 실행하는 현황도 다르다. 각 지역의 상황도 다르다. 생산의 성과를 나누는 방식에도 문제가 있다. 심지어 역행된 추세가 보인다. 북한이 경제 관리의 혼란을 발견하여 제8차 당대회에서 ‘조정’을 중심으로 한 경제 노선을 제기한다. 다시 ‘계획 경제’를 강조한다.

3) 북한의 안보 관절은 사실상 해결되지 않았다.

북한이 핵무기를 발전하며 장거리 미사일 타격 능력을 발전하여 큰 성과를 얻었다. 또한 북한에 유리한 국제환경을 만들었다. 그러나 북한의 ‘안보 관절’은 ‘북한의 정치체제를 무너지지 않는 것이다. 이 ‘안보 관절’은 보장하지 못한다. 심지어 북한의 핵실험은 북한의 안정적인 외부 환경을 상쇄한다.

북한이 사실상 핵보유국이 되지만 그의 외교 곤경을 돌파하지 못했다. 북한이 여전히 엄격한 국제제재 및 국제 고립을 직면하고 있다. ‘국가 핵 개발 사

업'이 성공한다. 그러나 김정은이 '김정은 정권의 안전'에 대한 불안이 줄어들지 않았다.

제3부분 북한의 향후 진로

- 1) 당 및 국가의 공작 중심은 '경제 건설'에 기울어진다.
- 2) 계속 미사일 실험을 하여 핵 장거리 타격 능력을 강화한다. 이것은 제8차 당대회가 제정하는 전략 노선이다. 또한 북한이 핵보유국이 된 후에 꼭 가는 길이다.
- 3) 한반도 비핵화 문제를 해결하려면 더 어려워진다.
- 4) 북한의 새로운 전략 노선은 한반도의 평화안전에 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

토론

김형석(대진대 교수, 前 통일부차관)

1. 발표문에 대한 의견 및 토론문 방향

- 발표자는 북한의 대남정책은 대내요인과 남한 요인, 대외요인에 의해 복합적으로 작용하는 문제라는 틀에서 북한 김정은 정권 10년 기간을 연대기 식으로 심층적으로 분석 평가하고 있음.
- 북한은 이명박·박근혜 정부 기간 중에는 ‘대남적대’, 현 문재인 정부 시기에는 ‘대남무시’ 양태를 보이고 있으며, 핵문제에 대한 입장, 한미합동군사훈련과 첨단무기 도입 등 체제안전에 대한 위협 인식, 그리고 전세계적인 코로나19 상황이 북한의 행보에 영향을 주었다는 발표자 의견에 견해를 같이 함.
- 토론자는 당면한 핵문제를 포함한 한반도 문제 해결을 위해서는 ‘북한 지도부를 중심으로 하는 북한 사회가 자발적으로 변화’해야만 실현 가능성이 높을 것으로 생각함. 이러한 시각에서 북한 지도부와 북한 젊은세대 성향과 상황 인식에 초점을 두고 지난 10년 김정은 위원장 집권 기간의 남북관계 평가와 향후 전망에 대한 의견을 제시하고자 함.

2. 남북관계 평가

- 김정은 위원장 집권 10년의 기간동안 남북관계는 아쉽게도 남한의 주도가 아닌 북한의 주도에 의해 변화를 보여왔다고 평가됨. 즉, 10년 기간동안 남북간 대화와 협력을 통한 남북한 공동번영이라는 남한 정부의 입장에는

변화가 없었으나, 북한 내부 상황과 입장이 변화함에 따라 남북관계의 명암이 결정되었음.

- 2008년 사실상 후계자로 지명된 김정은위원장은 2017년 12월 김정일 사망이후 북한의 최고 권좌에 올랐고, 이후 정치 군사 경제면에서 강한국가를 의미하는 사회주의 강국 건설을 목표로 북한을 통치해 왔음.
- 우선 정치강국을 위해 노동당 중심의 김일성김정일주의 정치문화와 시스템을 안착시켰으며, 군사강국을 위해서는 선대에서부터 추진되어 온 핵무기 개발과 탄도미사일개발 특히 대륙간탄도미사일인 화성15형을 성공한 이후 2017년말 국가핵무력 완성을 선언함.
- 다만 군사강국으로 가기 위한 행보로 인해 국제사회의 제재가 가해지고 이 것이 경제강국을 달성하는데 걸림돌이 된다는 판단에서 2018년 부터 남북관계 및 북미관계 변화를 위한 행보를 보임.
- 2018년 2월 평창동계올림픽을 계기로 특사 파견과 남북 정상회담, 북미 정상회담을 개최하면서 ‘경제 핵 병진노선’의 성과적 종료를 선언하고 ‘경제건설에 집중’하겠다는 입장을 대내외에 천명함.
- 하지만 북한 비핵화에 대한 북미간 협상 결과가 북한의 기대에 미치지 못하자 북한은 2019년 2월 하노이 북미회담 결렬 이후 미국의 ‘상응조치’ 등 자세변화를 요구하면서 미국이 변화하지 않으면 ‘새로운 길’을 가겠다고 위협하였음.
- 탄핵 위기에 까지 몰렸던 트럼프 대통령이 김정은 위원장과 다수의 친서 교환을 통해 대화의 모멘텀을 유지하였으나, 재선에 실패함으로써 김정은 위원장 입장에서는 북미관계 변화의 호기가 상실된 결과가 초래되었음.

- 미국과의 힘겨루기 상황에서 북한은 남한이 미국의 변화를 가져오지 못한다는 불만과 함께 탈북민의 대북전단, 한미합동군사훈련 등을 이유로 해서 개성 남북공동연락사무소 공개적 폭파 등 남북관계를 사실상 파국의 상황으로 몰아갔음.
- 이후 북한은 바이든 대통령 취임후에 미국과는 ‘강대강’, ‘선대선’에서 대응하겠다는 입장을 보이면서 미국이 ‘적대시정책’ 철회로 보일 수 있는 조치를 우선적으로 취해야 대화에 복귀하겠다는 입장을 보이고 있음.
- 이러한 상황에서 2021년 7월 들어 북한은 남북통신선을 복원하고 2018년과 같은 남북관계 변화 가능성을 내비치면서 남한과의 관계개선을 통해 북미관계 변화를 도모해 보고자 하는 태도를 보이고 있음.
- 남북관계도 전세계적인 코로나19 상황에 절대적으로 영향을 받고 있음. 보건 방역에 취약한 북한의 입장에서 코로나19에 대한 예방적 차원에서 선제적으로 중국 러시아와의 국경을 차단하는 등 ‘자체 봉쇄’를 취했음. 현 상황에서는 핵문제 등 북한과 국제사회간 상존하는 갈등요인 해소와 함께 코로나 상황의 진정여부가 남북관계에 지대한 영향을 미치고 있음.

3. 향후 전망

- 북한은 북미관계 교착이후 ‘자력갱생에 의한 정면돌파’를 시도하고 있으나, 자체 역량으로는 국제사회 제재, 코로나, 자연재해 등 3중고에 따른 경제적 어려움을 해소할 수 없다는 상황인식을 하고 있는 것으로 판단됨.
 - 북한이 내세우는 ‘인민대중제일주의’ 실현과 2021년 부터 강력하게 추진하고 있는 ‘국가경제발전 5개년계획’의 성과적 집행을 위해서는 국제사회의 제재 해제가 필요한 상황임.
 - 북한주민의 경우 북중국경 봉쇄로 인해 장마당에서 유통되는 물자의 조달이 어려워지고, 북한의 국가배급망에 의한 생필품 공급도 여의치 않은

실정이라고 알려짐.

- 아울러 중국의 느슨한 제제 이행으로 석탄 등 일부 품목의 수출이 이루어지고는 있으나, 연간 70억불 규모의 북중 교역이 급락함으로써 북한이 필요한 물품을 외부로부터 조달할 수 있는 역량이 대폭 감소됨.

○ 북한의 희망은 노동당 규약에서 명시하고 있듯이 ‘부강하고 문명한 사회주의 사회 건설’임. 이를 위해서 이미 달성한 정치 강국과 군사강국의 토대위에서 경제강국을 이루고자 하는 것임.

- 정상국가와 주권국가의 권리를 내세우면서 국제사회의 ‘이중기준과 적대시 정책’ 폐기를 주장하고 나오고 있지만, 국제사회가 선결 과제로 제시하고 있는 북한 핵문제를 협상 카드로 활용하면서 국제사회의 제재 해제와 체제 안정 보장을 통한 경제적 성장의 길로 들어 설 것임. 북한 스스로도 ‘비핵화를 하지 않겠다는 것이 아니라 국제사회 특히 미국의 상응조치가 없어 비핵화를 할 수 없다’는 입장을 보이고 있음.

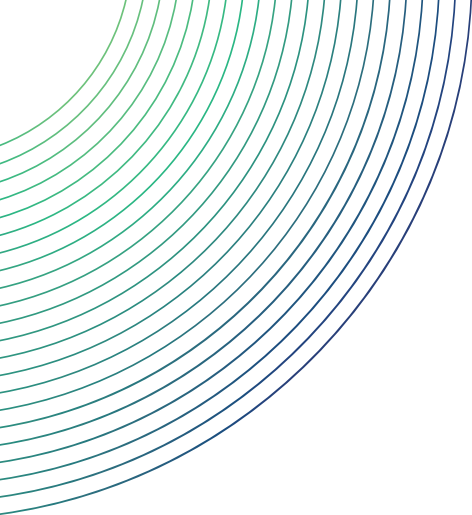
○ 북한 김정은 위원장은 84년생으로 스위스 유학경험을 통해 서구문명에 대한 동경이 있을 것이며, 이는 이념이나 체제의 변화와는 다른 차원에서 서구와 같은 풍요로운 환경에서의 삶에 대한 희망이 강할 것임.

- 김정은 위원장 집권이후 평양 거리의 현대화, 문수 물놀이장 개장 등 서구와 같은 모습의 현대화 노력을 하고 있음.

○ 이와 함께 북한 인구의 30% 수준으로 파악되는 ‘8090세대’의 경우 90년대 중단 대규모 식량난에 따른 북한 배급망 붕괴와 장마당을 통한 각자도생의 삶을 경험하였고, 중국 등 국제사회의 생활상을 여러 경로를 통해 잘 알고 있어 이전 세대와는 다른 경제적 풍요로움에 대한 기대가 큰 세대라고 평가됨.

○ 앞으로 북한은 서구경험을 가진 김정은 위원장의 부강하고 문명한 사회 건설의 리더쉽과 경제적 풍요를 바라는 북한의 젊은 세대가 어우러져 중국이나 베트남과 같은 개방의 길로 나올 가능성이 많아 보임.

- 중국의 경우 70년대말 집권한 덩소핑이 풍요로운 사회주의 중국 건설을 위해 시장경제요소 도입도 허용한다는 소위 ‘흑묘백묘’론을 제시하면서 ‘특구식 개혁개방’을 통해 지금의 중국을 가져 올 수 있었음.
- 김정은 위원장은 2018년 이래 5번 시진핑 주석과 회담을 하였음. 김정은 위원장은 정치 군사적으로 강하고 경제적으로 풍요로운 중국을 보면서 시진핑 주석을 자신의 롤모델로 생각하면서 북한이 중국과 같은 성장을 하기를 희망할 것임.



북한 김정은 정권 10년 평가와 전망

경남대학교 극동문제연구소

03053 서울특별시 종로구 북촌로15길 2(삼청동)

TEL 02-3700-0700 FAX 02-3700-0707 ifes.kyungnam.ac.kr

