

김정은 체제의 특성과 변화 전망

조영서*

- Ⅰ. 김정은의 등장과 권력 승계 작업
- Ⅱ. 김정일 사후 권력 재편과 지도방식의 성격과 특징
- Ⅲ. 체제 생존 전략
- Ⅳ. 남북관계 전망과 우리의 대응

요약

김정은 체제는 너무 빠르게 진행되었기에 체제 유지 및 안정화 능력에 대한 논란이 있었다. 하지만 지난 2012년 4월 제4차 당대표자회의 및 최고인민회의 12기 5차 회의를 기점으로 우선 김정은 체제는 비교적 안정적으로 안착된 것으로 평가된다.

김정은은 등장과 함께 권력 재편과 이를 바탕으로 한 지도방식의 변화를 보였다. 이러한 변화를 바로 보는 것이 향후 북한의 안정성과 변화를 설명하는 기준이 될 것이다. 김정은 체제의 가장 큰 특징은 당의 기능과 역할을 강화하고 이를 법적 제도적 개정을 통해 제도적 권력을 보장받았다는 점이다. 즉 제도적 측면에서 당, 국가기구, 군 모든 부분에서 ‘당적 지도’의 개념이 한층 강화되었다.

김정은은 당을 중심으로 군을 지휘·통제하며 부족한 정통성 및 정당성, 그리고 카리스마적 요소를 법제적으로 분화된 당내 기구를 통해 메워가고 있다. 때문에 기존의 김일성과 김정일 방식의 장점을 혼용함과 동시에 김정은만의 독창적이고 개방적인 정치적 행보와 활동을 구사하는 것으로 볼 수 있는데 몇 가지 특징적인 것들을 주목할 필요가 있다. 첫째, 대중들과의 접촉을 통해 지도자와 주민들 간의 거리를 좁히는데 노력하는 모습을 보이고 있다. 그에 대한 연장선상에서 둘째, 육성 연설방식을 활용 하고 있다. 셋째, 화석화되고 있는 당 기능의 복원이다.

대외적으로 김정은 체제는 이와 같은 특성을 바탕으로 핵무장 및 대량 살상무기 능력향상을 통한 협상력 강화와 체제유지의 두 가지 목적을 달성하려 하고 있다. 경제적 부문에서도 보수적 개혁 개방, 즉 소극적 형태의 경제협력정책을 펴고 있다.

* 전 평화자동차 총사장

김정은 정권은 정돈된 모습을 보이며 대내외 정책방향을 잡아가고 있다. 기본적으로 김정일 체제가 지향하던 원칙적 입장을 견지하면서 강경한 태도를 보이고 있다. ‘한반도 신뢰 프로세스’로 명명된 박근혜 정부의 대북정책 틀이 시작도 하기 전에 좌초될 위기에 처한 듯한 양상이다. 하지만 큰 틀에서 5.24조치의 해제 및 남북대화재개 가능성을 비추었기 때문에 작은 단초가 마련된다면 남북관계는 급물살을 탈 가능성이 높다. 그 작은 변화의 기미를 찾아가는 것이 필요한 시점이다.

I

김정은의 등장과 권력 승계 작업

김정은은 김정일 전 국방위원장이 장남 김정남에게 권력을 이양시킬 것이라는 예측 속에서 1966년 이후 44년 만에 열린 제3차 당대표자회의를 통해 공식적으로 모습을 나타냈다. 이후 김정일과의 권력 공유를 통한 체계적인 후계자 수업 기간이 매우 짧은 상태에서 지도자의 지위에 오르면서 체제 유지 및 안정화 능력에 대해 회의적인 전망이 지배적이었다. 김일성 전 주석은 36살이던 1948년에 권력을 잡았고, 김정일 전 국방위원장도 30대 후반에 후계자로 지명되었다는 점 그리고 북한에서는 40-50년을 통치할 것을 염두에 두고 젊은 나이에 지도자를 선택했던 선례를 봤을 때 사실 그리 놀랄만한 일은 아니었지만 김정일의 건강 상태라는 변수와 인물에 대한 정보가 부족하다는 이유로 그의 체제 안정 및 유지 능력 즉 지도력에 의문을 가질 수밖에 없었다.

김정은체제는 불안감 속에서 출범했지만 지난 2012년 4월 제4차 당대표자회의 및 최고인민회의의 12기 5차 회의를 기점으로 우선 김정은체제의 권력지형 재편은 일단락된 것으로 평가된다. 2009년 1월 후계자로서의 지명 이후 제3차 당대표자 회의에서 모습을 드러낸 김정은의 첫 보직은 당중앙군사위원회 부위원장이었다. 김정일 장례식 직후인 2011년 12월 30일 최고사령관직에 취임한 김정은은 2012년 4월의 두 정치행사를 통해 당 제1비서, 국방위원회 제1위원장, 정치국 상무위원, 당중앙군사위원회 위원장, 공화국 원수에 오르며 법과 제도적인 면에서 당, 국가기구, 군의 전반적인 부분에서 최고의 자리에 오르면서 김정일의 권력을 자연스럽게 승계

하였다. 우리가 여기서 눈여겨 봐야 할 것은 김정은이 단순히 ‘인민군 원수’ 계급이 아닌 ‘공화국 원수’ 직함을 가졌다는 것이다. 공화국 원수는 단순히 군을 지휘하는 인민군 원수와는 달리 북한에서는 당, 국가기관, 군 모두를 지휘 통솔하는 최고 지도자를 의미하는 것이다. 이와 동시에 사망한 김정일을 ‘영원한 총비서’, ‘영원한 국방위원장’으로 명명하면서 사실상 김정은 체제의 공식적 모양새를 갖췄다. 또한 첫째, 김정일을 영원한 노동당 총비서, 영원한 국방위원회 위원장으로 추대, 둘째, 헌법과 당규약을 개정해 김정일 국방위원장의 업적을 추가하면서 힘과 권력의 제도적 분리와 견제, 셋째, 노동당을 김일성-김정일의 당으로, 당의 지도사상을 김일성-김정일주의로 정의, 넷째, 김일성 전 주석과 김정일 전 국방위원장이 안치된 금수산 기념궁전을 금수산태양궁전으로 개명, 마지막으로 만수대 언덕에 김정일 전 국방위원장의 동상 건립 등을 통해 후계자에서 지도자로서의 변화를 비교적 안정적으로 수행했다. 김정은의 권력 승계의 공식적 마무리가 김정일 사망 후 약 4개월 만에 빠르고 신속하게 안정적으로 이루어졌다는 점에서 이는 권력 승계가 이미 준비되었다는 것을 의미한다.

II 김정일 사후 권력 재편과 지도방식의 성격과 특징

김정은의 등장과 김정일 사후 권력 재편과 이를 바탕으로 한 지도방식의 성격과 특징을 논하기 위해서는 여러 차원에서의 접근이 가능하지만 법적, 제도적인 면에서 최고 지도자와 핵심 권력엘리트들 간의 관계를 설정하고 정책 및 노선 투쟁, 더 나아가 권력 투쟁에서 리더로서의 통치술을 발휘할 수 있는 권력 구도를 알아보는 것은 수령체제인 북한에서 안정성과 변화를 설명하는 바로미터이다.

김정은 체제 권력재편 과정의 성격과 특징은 한마디로 김정일 사망 후 약 4개월 만에 신속하게 당의 기능과 역할을 강화한 법적 제도적 개정을 통해 제도적 권력을 보장받은 이후 이에 맞는 권한을 행사하고 있다는 것이다¹⁾. 김정일 체제는 수령의

1) 정성임, “김정은 정권의 제도적 기반: 당과 국가기구를 중심으로,” 『통일정책연구』 제21권 2호, 2012, p. 33.

지위와 역할을 지나치게 강조함으로써 정책결정 과정에서 당의 조직과 기능을 형식화시키는 결과를 낳았다. 이는 당의 조직과 기능의 와해 및 당 제도 자체의 무력화라는 학문적, 정책적 측면에서 혹독한 평가를 받게 만들었다. 하지만 이것은 최고지도자와 권력엘리트들 간 당내 최고정책결정과정에서 정책의 지시와 집행의 과정에 한정된 것으로 당의 조직, 기능 및 권위의 약화로 해석하는 것은 북한 내에서 당이 차지하는 정치적 의미와 역할을 과소평가하는 것일 수 있다. 여기서 우리는 김정일과 김정은이 당을 기반으로 최고지도자가 되었다는 것을 명심할 필요가 있다. 북한이 당-국가체제라는 것을 감안한다면 최고지도자가 되기 위해서는 당의 장악은 필수적이다.

제도적 측면에서 김정은의 절대 권력은 김정일과 비교할 때 변화한 부분은 없으며 법과 제도적으로 당, 국가기구, 군 모든 부분에서 ‘당적 지도’의 개념이 한층 강화되었다. 왜냐하면 제도적 권력 구조는 김정은이 실제 권력을 행사하는데 정당성을 제공하며 이 변화는 권력관계 및 유일지도체계의 제도화에 핵심적인 부분이기 때문이다. 또한 최고지도자의 개인적 통치역량 외에 합법적인 범위에서 법과 제도를 이용하여 통치엘리트들 간의 권력 배분과 역할분담을 확실히 하고 더불어 정책 및 노선 경쟁을 유도한다는 측면에서도 후계 안정화 과정인 김정은으로서도 합리적인 선택으로 보인다. 이는 이후 당의 기능과 역할의 정상화 및 확대를 통해 이후 제7차 당대회 개최를 통한 북한 사회의 변화를 예상할 수 있게 한다.

김정은은 최고사령부나 국방위원회가 아닌 당에서 군사 분야 보직을 맡아 후계자 승계 작업을 시작하였다. 이는 북한사회에서 당이 갖는 위상과 혁명의 주력군으로서 군사부문의 중요성을 고려한 조치라 할 수 있다. 그리고 2009년 헌법 개정과 2010년 당규약 개정을 통해 국방위원장의 권한을 강화시켰다. 북한의 말하는 소위 ‘혁명’과 ‘혁명의 연속성’을 보장하는 것으로 체제의 존립 이유와 방향성을 제시하며 후대 수령의 절대적인 역할과 그에 걸맞는 힘을 법제적으로 명문화 시켰다.

최근 공개된 북한의 기록영화 《백두의 선군혁명위업을 계승하시어》²⁾에서는 그동안 공개되지 않았던 김정은의 정치활동에 대해서 소개하였다. 2010년부터 김정일과 함께 수 많은 현지도를 다녔다는 것을 강조하면서 김정일의 목소리를 빌어 김일성의 항일무장투쟁과 한국전쟁에서 발휘한 탁월한 영군술과 불멸의 업적에

2) 조선중앙TV, 2013. 1. 8

대한 논문들을 썼으며 이를 바탕으로 한 군사 지략과 전법에도 밝다는 것과 수령의 무오류성으로 대표되는 천재성을 집중적으로 소개하였다. 이와 관련한 소식에서 주목할 점은 김정은이 1998년인 16세 시절부터 군사술을 전수받았다는 사실을 전하고 있다는 것이다. 이 시기가 선군정치를 발표하고 체계화의 과정에 들어선 시점이었다는 것을 감안한다면 김일성의 주체사상 창시, 김정일의 독점적 재해석으로 인한 계승발전의 과정에서 김정은이 깊은 연구와 이해를 바탕으로 후대 수령으로서 독창적인 혁명의 노선과 방향성을 제시할 수 있으며 이는 곧 인민들의 추앙과 존경을 받을 만한 위대한 지략과 전술가로서의 면모가 있다는 것을 강조하는 것으로 보인다. 즉 이데올로기적 측면에서 계승의 정당성과 선군정치와의 연관성을 부여하기 위한 것으로 보여진다.

자세히 살펴보면 2009년 헌법 개정을 통해 국방위원회는 국가주권의 최고국방지도기관으로 격상되었다. 김정일이 국방위원장 직위를 법제상 국방 분야의 대표로 한정시킨 것과 달리 이번 개정을 통해 국방위원회가 국가 전 부분을 대표하는 상징성과 거기에 상응하는 국방관련 권한을 보다 강화시켰다.

2010년 개정된 당 규약에서는 ‘당 중앙군사위원회는 당 대회 사이에 군사 분야에 나서는 모든 사업을 당적으로 조직지도하며, 당의 군사노선과 정책을 관철하기 위한 대책을 토의·결정한다. 그리고 혁명무력을 강화하고 군수공업을 발전시키기 위한 사업을 비롯하여 국방사업 전반을 당적으로 지도(제27조)하는 것’으로 규정하고 있다. 실제로 당대회가 열리지 않는 한 당 중앙군사위원회는 북한의 무장력을 실질적으로 관리감독지휘하는 최고지도기관이라는 의미를 가진다. 또한 당 중앙군사위원회의 군사 부분에 대한 당적지도의 성격을 보다 법제화시켜 강화시킨 것으로 보인다. 당을 통한 군의 정치적 지휘통제라는 기본 골격은 김일성, 김정일 시대를 거쳐 동일하게 유지되고 있다.

헌법과 당 규약 개정이 핵심 통치 기구 간의 역할 분담을 확실히 하고 이들을 장악하는 방식이었다면 정치국은 김정은이 최고지도자가 된 이후 제도로 보장받을 수 있는 권력을 실제 구현할 수 있도록 권력기반을 공고화하는 과정에서 핵심적인 역할을 하고 있다. 이는 권력 기반을 공고화 하는 과정에서 지도자 개인뿐만 아니라 기구의 역할 분담의 활용이라는 면에서 특유의 지도 방식으로 보인다. 당 정치국, 당 중앙군사위원회 및 국방위원회의 보직 겸직인사는 총 11명이며 이들 모두는 당

정치국의 보직을 맡고 있다는 점은 눈여겨 볼만하다.³⁾ 이에 반해 국방위원회 구성은 당 중앙군사위원회와는 반대로 군 엘리트들은 확연히 감소한 반면 당 및 국가기구 부문의 엘리트들은 별 변화가 없다는 것이다. 국방위원회 부위원장 4명은 모두 당 및 국가기구 소속이며 군 인사는 포함되어 있지 않다. 당 중앙군사위원 중 눈에 띄는 점은 군 엘리트 특히 야전 군인사(총참모부의 부총참모장, 작전국장, 후방총국장, 공군 및 해군사령관, 전략로켓군사령관, 11군단장 등)은 군 내부의 권력기반을 다지는 작업으로 볼 수 있다.⁴⁾

체제 위기와 시민사회가 발달하지 못한 북한에서 장기 독재는 무력의 전권을 발휘하는 최고지도자의 힘으로 가능했다. 아울러 북한지도부의 강한 결속력과 당원 및 핵심 지지계층의 지지는 북한 정권 존속의 중요한 요인이었다. 김정은 체제 권력 엘리트들과 후견인 그룹들은 김일성, 김정일 시대와는 달리 끈끈한 동지애나 소명의식보다는 정치적 특권에 대한 이해관계의 합치로 유지 된다고 봤을 때 급격한 분열의 가능성도 배제하기는 힘들다. 하지만 권력 엘리트들에 대한 정치적 지도, 관리 및 검열의 수준이 높고 항시성을 가진다는 것을 봤을 때 처벌 및 숙청에 대한 가능성과 그 강도 또한 정권 출범 초기의 상황에 비춰봤을 때 높을 수 있다. 이들 야전 핵심인사들의 당 직위들은 기계적으로 군 엘리트들의 당 진입확대로 단순히 해석할 수 있지만, 실질적으로 군 내부 동요를 막고 군에 대한 당적지도를 더욱 강화하고 명확히 함으로써 김정은 시대의 군의 역할에 대해 새롭게 교육 및 자각시키고 ‘당의 군’, ‘김정은의 군’이라는 점을 명확히 하려는 의도로 보인다. 또한 당, 군, 공안의 소수 핵심인사들이 김정은 시대의 측근들이라는 사실을 고려할 때, 권력 엘리트들 간의 정치 및 노선 투쟁, 분쟁, 대결 등을 ‘당’과 ‘당성 즉 충성’을 통해 해결한다는 가장 중요한 원칙을 제시한 것과 같다.

가장 대표적인 예가 바로 리영호의 실각, 최룡해의 계급 강등 그리고 김정일 장례식 때 8인의 호위 멤버 중 당 인사들의 건재(장성택, 김기남, 최태복), 군 인사들의 전면 교체(리영호, 김영춘, 김정각, 우동측)가 바로 그것이다. 리영호의 실각과 관련된 북측의 발표는 ‘신병관계로 모든 직무에서 해임한다’로 요약된다. 북한과 같이 폐쇄적 독재국가의 경우 통치엘리트들의 이동은 즉각적으로 공개되지 않고, 장기간

3) 앞의 글, p. 49.

4) 앞의 글, p. 44.

기밀에 붙여지는 것이 상례이며, 그들의 활동의 주기와 범위를 통해 이들의 존재에 대해서 간접적으로 추론하게 되는 것이 일반적이다. 리영호의 경우 실각이 방송을 통해 발표되었다는 점은 사실에 대한 공개 유포 의도를 가졌다는 것으로 이는 분명 숙청을 의미하며, 정치게임에서 북한군부가 일시적으로 밀려난 것으로 볼 수 있다. 또한 김정은의 갈등조정능력이 권력을 안정화시킬 수 있는 단계로 나아가고 있음을 말해준다. 북한 군 엘리트들의 인적이동과 변화 이후 우리 나라를 비롯한 미국 등 외국 정보기관들과 언론들이 북한이 정권 안정화 단계에 들었다고 평가하는 것이 이를 대변해 준다.

최룡해는 김정일 시대 군부 실세였던 리영호 총참모장(우리 나라의 합참의장)이 가지지 못한 국방위원회 위원이라는 직함을 가지고 군 건설현장 현지료해(현지 시찰)⁵⁾는 당관료 출신으로 군대 내에서 당사업을 책임지고 있는 지위를 가지고 있다는 것으로 보여진다. 최근 최룡해는 차수 진급 이후 대장으로 강등된 것이 확인 되었지만 계급 강등에도 불구하고 꾸준한 활동을 보이고 있는 것은 당이 군을 확실히 통제하고 위에 있음을 말해준다.

김영춘, 리영호, 우동측, 김정각은 소위 김정일 영구차 호위 8인에 포함되는 군 엘리트들이었다. 김정일 장례식 당시 발간된 로동신문의 1면에 ‘김정은 시대를 이끌 당 군 주요인물’로 소개되었다. 또한 장례식 다음날 로동신문 홈페이지에 게재된 신문 1면과 3면에 전날 촬영된 영구차 호위 장면을 3장이나 실었고, 김정은은 이들 8인과 김경희와 김여정으로 추정되는 여자와 함께 김정일 전 국방위원장의 시신에 참배하였다. 북한에서 최고지도자가 참가하는 장례식은 정치적으로 특별한 의미를 가진다. 김일성은 항일무장투쟁 당시 동료들의 장례식에 직접 참여하며 신뢰와 충성심으로 권력 엘리트들을 통솔해 왔으며 내부 단결을 도모하였다. 김정일 또한 1960-70년대 후계자 승계 작업 중 발생한 여러 가지 정치 과정 중 체제 내부적으로 위기 상황을 초래했던 판문점 도끼 사건과 그와 권력 투쟁으로 비춰졌던 1970년 대 후반 내각부총리 김동규의 자신의 정치노선에 대한 비판 등에서 이 문제들을 도와 자신의 안정적인 후계 승계 과정을 도운 오진우를 김일성 사망 직후 김일성의 시신에 참배하고 이후 그의 장례식에 직접 참석하면서 선례를 이어갔으며 김정은 또한 이런 의도를 유지하였다.

5) 조한범, “김정은정권 권력재편과 위기요인 진단,” 통일연구원 Online Series CO 12-23, 2012, p. 3.

8인의 멤버 중 리영호는 언론을 통해 공개적으로 실각되었으며, 인민무력부장이었던 김정각도 경질된 것으로 확인됐다. 김영춘은 국방위원회 부위원장이긴 하지만 장성택과 같은 직함으로 보았을 때 원로에 대한 대우로 보인다. 김정각은 2013년 2월 말 쯤 김정은의 포부대 현지도도 때 동행한 것으로 보이나 전 인민무력부장으로 소개되었을 뿐 공식적인 직함에 대한 언급은 없었다.⁶⁾ 8인의 멤버는 아니지만 김정일 시대 군 핵심 엘리트로 분류되었던 국방위 정치부장이었던 인민군 차수 현철해는 인민무력부 제1부부장으로 자리를 옮겼고 오극렬 역시 권력엘리트 재편과정에서 크게 눈에 띄지 않았으며, 당대표자회에서 당 정치국 후보위원에 오르는데 그쳤다. 하지만 이와 대비해 8인의 멤버 중 당 관련 인사들(장성택, 김기남, 최태복)은 여전히 건재하다. 이 중 장성택은 이후 정치국 위원, 국방위원회 부위원장 직함을 수여받으며 김정은 시대에 당과 당관료의 권력과 믿음을 체제 내에 각인시켰다.

결론적으로 김정은은 당을 중심으로 군을 지휘·통제하며 어린 나이에 빠른 승계 기간을 고려해 지도자에게 부족한 정통성, 정당성 및 합리성 그리고 카리스마적 요소를 법제적으로 분화된 당 내 기구를 통해 메워가고 있는 것으로 보인다. 때문에 기존의 김일성과 김정일의 방식의 장점을 혼용함과 동시에 김정은만의 독창적이고 개방적인 정치적 행보와 활동을 구사하는 것으로 볼 수 있는데 몇 가지 특징적인 것들을 주목할 필요가 있다.

첫째, 대중들과의 접촉을 통해 지도자와 주민들 간의 거리를 좁히는데 노력하는 모습을 보이고 있다. 현지도도시 김정일에 비해 편하고 과감한 스킨십을 활용하고 있는 점, 가정집을 방문하여 방바닥에 앉아서 집주인과 격없이 대화를 나누는 모습은 과거 김일성이 정권 초기 현지도도시 노동자, 농민들을 격려하며 격식 없이 활동했던 시기의 모습을 연상시키기에 부족함이 없다. 김일성, 김정일과는 달리 김정은은 공식 행사에 부인 리설주를 대동하고 등장하여 주목을 받았다. 2012년 7월 6일, 모란봉악단의 시범공연 당시 김정은 의 바로 옆에 리설주의 앉은 모습이 공개된 것이다. 7월 25일에도 능라인민유원지 준공식장에서도 등장하였다. 리설주의 등장과 그의 드레스 코드 또한 파격의 연속이었다.

김정은이 직접 지도했다고 알려진 모란봉악단의 7월 6일 시범공연은 얼핏 보면 북한방송이 아니라고 착각할 만큼 파격적이었다. 영화 ‘록키(Rocky)’의 주제곡이었던

6) 조선중앙TV, 2013. 2. 26

빌 콘티(Bill Conti) 작곡의 ‘이제 곧 날아오르리(Gonna Fly Now)’가 연주되었고 My Way가 반주음으로 울려나왔다. 무대 위에는 미키마우스, 곰돌이 푸를 비롯한 각종 디즈니 만화캐릭터들이 등장했다. 부인인 리설주가 연출에 관여했다는 설이 있기도 하지만 공연장면의 앵글이나 구성 등은 기존 김정일식 연출법과는 다른 방식이었다.

둘째, 김정일과 가장 대비되는 방식으로 대중 앞에 육성 연설을 한다는 점이다. 김정은은 작년 4월 15일 인민군 열병식과 6월 6일 소년단 행사에서 보고문을 직접 읽고 연설하였다. 이런 군 관련 행사의 연설을 통해 지도자로서의 이미지를 각인 시키고 충성심을 유도하고 안정된 후계승계 과정을 보이려는 의도로 보인다.⁷⁾ 특히 소년단 행사에서는 지방거주 어린이 및 청소년들을 위해 특별 비행기와 열차를 동원하는 등 이들 세대들과의 유대감을 기르는데 노력하는 모습이 역력하다. 이는 자신이 이후 40-50년간 통치해야 할 북한에서 세대를 공유하며 충성하는 집단을 장기적으로 육성하려는 의미이다. 젊은 세대들에게 최고지도자는 김일성, 김정일 보다 김정은에게 더욱 친밀감을 가지게 함으로써 혁명노선에서 동원을 하기 위한 바탕을 마련하고 있는 것으로 봐야 한다. 예상치 못했던 이러한 공개 활동은 북한이 더 이상 비밀과 은둔의 국가가 아니라 정상국가의 개방된 이미지를 부각시키고 체제를 위협하지 않는 한 대화와 타협은 언제나 가능하다는 메시지로 해석할 수 있는 부분이다.

셋째, 정권 초기와 전쟁 후 복구 상황과 비슷하게 부정적 사실에 대한 공개를 통해 국가와 주민들 간의 정보를 공유하며 해결책을 함께 고민하며 체제 내 관료주의를 견제하고 국가와 주민들 간의 유대감 형성에 노력하고 있다는 점이다. 김정은이 지난 5월 10일 만경대 유희장을 시찰하면서 관리상태가 엉망인 점을 적나라하게 질타하는 내용이 보도되었다. 김정은은 “이렇게 한심할 줄은 생각도 하지 못했다, 등잔불 밑이 어둡다는 말이 바로 이런 곳을 두고 하는 소리”라고 격한 어조로 말했다.”고 보도하였다.⁸⁾ 또한 은하 3호 발사의 실패를 보도한 점이나 최근 홍수피해를 즉각 보도한 것도 과거와는 다른 모습으로 평가된다. 이러한 부정적인 모습들을 지적하고 해결해 나가는 지도자의 모습을 보여줌으로써 조금씩 나아지는 긍정적인 사회상을 그려내는 데 노력하고 있는 것이다.

7) 로동신문, 2012. 4. 15, 2012. 6. 6

8) 조선중앙TV, 2012. 5. 9

Ⅲ

체제 생존 전략

1. 핵무장 및 대량 살상무기 능력 향상을 통한 체제 유지

국제사회의 강력한 반대와 제재에도 불구하고 로켓발사와 핵실험 등 대량살상 무기의 능력을 제고시키는 노력을 하는 것은 이를 바탕으로 한 외교정책과 대내 동원 정책이 북한 정권 유지 및 생존에서 가장 중요한 부분이기 때문이다. 북한의 생존전략은 크게 3가지로 볼 수 있다. 첫째, 핵무기 및 미사일 능력을 확장하고 한국과 미국을 비롯한 국제사회가 북한을 핵무기 보유국가로 인정하게 만들고 이를 통한 체제 유지 및 안정을 모색하는 것으로 미국과의 직거래에서 북한이 달성하려고 하는 궁극적인 목표이다. 둘째, 사회 통제기구들을 강화하면서 충성집단에 특혜를 안정적으로 보장함으로써 국내 정치 안정을 이룩하고 세습권력을 정착시키는 것이다.⁹⁾ 이 두 가지는 북한이 내부 변화를 최소화하면서 정권의 영구적 생존 보장을 획득할 수 있다. 하지만 체제 및 정권 유지는 단순히 북한의 국내, 대외, 남한과의 관계 등 단 한 가지 요인에 의해 달성되는 것이 아니라 대내외의 복합적 요인에 의해 달성된다. 다시 말해 북한 움직임과 의도를 이해하기 위해서는 북한의 대내외 및 남한과의 관계를 복합적으로 동시에 고려할 필요가 있다는 것을 의미한다. 따라서 북한의 생존전략은 크게 위의 2가지이지만 복합적일 수밖에 없다.

북한은 2012년 4월의 로켓발사 실패 인정 이후 12월의 은하 3호 발사와 올 2월 제3차 핵실험 성공을 김정은 체제의 업적으로 선전하였다. 북한은 제1차, 2차 핵실험과 여러 번의 로켓발사를 예고했던 것처럼 이번 은하 3호 발사와 제3차 핵실험 또한 예고하였다고 볼 수 있다. 지난 2월 3일 북한 언론을 통해 보도된 당 중앙군사위원회 확대회의에서 김정은 제1위원장이 ‘자주권’을 지키기 위한 중요한 결정을 내렸다는 것을 통해서 확인되었다. 즉 북한의 자주권은 핵으로 상징되며 핵의 포기는 자주권의 포기라는 등식이 성립이 가능할 정도로 핵실험의 성공을 자신하였으며

9) 박형중, “은하 3호 발사와 김정은 정권의 생존전략,” 통일연구원 Online Series CO 12-42, 2012, pp. 1~3.

핵무장에 대한 강한 자신감을 표출하였다. 이는 북한의 핵과 대량살상무기 보유를 통해 체제 및 정권 유지 정책이 지난 12월 은하 3호 로켓 발사와 2월 제3차 핵실험의 가장 중요한 요인임을 말해 준다. 김정은은 김정일 전 국방위원장이 김일성 전 주석의 주체사상의 창조적 발전을 통해 후계자로 인정받았듯이 선군정치를 지속, 유지 및 발전시킨다는 것과 인민생활 향상 둘 다 발전시킨다는 면에서 이러한 움직임은 쉽사리 포기할 수 없는 전략이다. 이와 같은 생존 전략을 추진함에 있어 북한이 주변국에 대해서 이를 통해 정권에 대한 인정과 일정 정도의 합의가 이루어진다면 김정은 정권은 연착하면서 중장기적으로 안정 또는 번성할 수 있다. 김정은이 20대 후반인 것은 사실이지만 권력승계가 실패한다면 나이 때문은 아니며 이는 새로운 정권이 생존을 위한 개혁을 할 능력을 갖추지 못하고 핵과 대량살상무기만 의존한 채 생존능력을 배양하지 못하고 체제 정당성과 합리성을 보장하지 못하기 때문일 것¹⁰⁾이라는 전 미국 국가안보회의 아시아담당 국장이며 현 미국 전략문제연구소(CSIS) 연구원인 빅터 차(Victor Cha)의 발언은 설득력이 있어 보인다.

그렇다면 핵과 미사일 개발은 구체적으로 북한 체제의 유지와 발전 즉 생존 능력 향상에 어떻게 도움이 된다는 것일까? 북한의 대내, 대외 그리고 대남정책과 연계해서 살펴보자. 첫째, 선대 수령의 정치적 업적을 바탕으로 지명에 의해 후계자로서의 낙점과 권력의 정통성이 도출되는 북한의 정치제도에서는 선대 수령의 혁명노선이 바로 체제 정당성과 합리성의 토대가 된다.¹¹⁾ 즉 유훈의 철저한 관철은 내부적으로 체제를 운영하는 이데올로기의 유지 발전과 혁명노선의 방향성 제시, 그리고 이를 위한 주민동원을 합리화 시키는 역할을 한다. 올 초 김정은 체제의 출범 이후 보여지고 있는 모습에서 기존 김정일식 노선의 계승성을 크게 강조하고 있는 이유도 그런 맥락으로 해석된다. 이러한 이유로 전대 수령의 정치 노선을 비판 및 수정하려는 움직임은 국가의 존립을 걸고 도박하는 것과 같다. 개혁·개방을 통해 국내외적으로 더 큰 정치 경제적 이익을 얻을 수 있다는 것을 알면서도 체제 내 모순을 일부 해결하는 수준에서 개혁·개방을 시도하는 것도 같은 맥락으로 해석 할 수 있다.

둘째, 핵능력 제고를 통해 북미 간 남북간 군사대결 구조 하에서의 절대적 우위를 점하는 것이다. 국방위원회는 1월 24일 성명을 통해 위성이나 자국의 장거리 로켓

10) 아리랑TV, 2013. 1. 25

11) 전현준, “북한의 제3차 핵실험 위협 배경 분석,” 통일연구원 Online Series CO 13-05, 2013, pp. 1~2.

발사가 분명히 미국을 겨냥한 것이라는 것을 분명히 하였으며 핵보유국 지위를 통해 주변 강대국과 남한과 협상하겠다는 의사를 분명히 하였다. 북한은 끊임없이 군사 문제가 이들 국가들 간의 관계에서 가장 우선시 되는 공동관심사가 되어야 한다는 것을 강조해 왔다. 예를 들어 2000년 조명록 전 차수가 미국을 방문하여 당시 전 빌 클린턴 대통령을 만나 조미합의서를 이끌어 냈을 때 조명록은 군복을 입고 클린턴을 만났으며 이는 북미간 군사문제와 신뢰의 중요성에 대한 정치적 메시지를 전달하는 것으로 이해되었다. 북한의 지나친 ‘자주’에 대한 의식과 한미군사동맹과 같은 철저한 안보동맹이 없는 이유로 항상 주변 강대국과 남한에 의해서 포위되어 이들의 고립·압살 정책으로 인하여 현재와 같이 북한의 파탄 상황이 전개되었다고 믿는다. 그러므로 수령을 정점으로 한 혁명적 수뇌부와 주민이 일심 단결하여 수뇌부를 보위하면서 이 위기 상황을 탈출해야 한다는 합리성을 부여한다. 이 과정에서 수령 및 수령후계자는 무오류성을 가지고 위대한 전략가로, 어떠한 난관도 헤쳐 나가는 담대성과 용맹성을 갖춘 인물로 묘사될 수밖에 없다. 김정은이 현재 수령후계자로서의 학습과정이라는 것을 감안하면 혁명적 수뇌부와 주민들 앞에서 핵과 대량살상무기를 통해 미국과의 끝없는 전쟁을 승리로 이끌어 자신의 통치와 선대 수령의 선군정치가 정당하며 합리적이라는 것을 끊임없이 보여줘야 한다. 이것이 북한의 정치시스템인 것이다.

마지막으로 체제 목표와 전체 이익을 위한 동원의 정당성을 부여할 수 있다. 북한의 동원 기제와 목표는 정권 생성 초기와 현재가 다르지 않다. 주민들을 관리·감독하고 이들을 생산으로 유도하여 생산결과물을 합법적인 국가의 소유물로 만드는 것은 북한 체제가 유지되는 시스템 중의 하나이다. 이 과정에서 핵과 대량살상무기의 무장력을 제고시키는 일은 천문학적으로 들어가는 재래식 무기와 군인들의 유지 및 관리 비용을 절감시키고 주민들의 자긍심을 교양시켜 군사 강국으로서의 사회통합을 모색할 수 있다. 북한의 이데올로기는 주체사상을 쟁점으로 시대상에 맞는 하부 이데올로기들이 발전해 왔다. 김일성 전 주석 사후 제시되었던 ‘붉은기 사상’은 대표적인 예이다. 현재 북한의 핵과 대량살상무기의 파괴력은 김정일 시대 제시되었던 선군사상과 선군정치의 정당성과 체제 합리성을 제공한다. 이들 정치노선을 유지·발전시키기 위해서는 이에 합당한 무장력을 요구하게 되고 이는 현실 사회상에 맞는 또다른 하부 이데올로기를 생성 및 발전시키는 순환 고리의 역할을 하게 된다. 즉

북한에서 이데올로기의 유지발전은 최고지도자의 덕목이자 능력을 가늠하는 척도이기 때문이다. 체제유지를 위해서는 외부의 위협에 대한 대비보다도 이데올로기의 유지발전이 더 큰 정치적 안정과 이익을 제공해 준다고 할 수 있다. 경제분야의 개혁개방을 통해 주민들의 삶의 질을 향상시키지 않는다면 장거리 로켓 발사와 핵무기 보유를 통해 주민들의 사기제고와 결속을 꾀할 수밖에 없는 입장이다. 북한은 외부의 대북제재로 인해 경제난 극복의 노력을 포기할 수밖에 없다는 것을 끊임없이 강조함으로써 경제난의 책임을 외부로 돌리고 있으며, 최고지도자의 자질 중 이를 해결할 수 있는 담력을 중요시 한다. 그러므로 외부로부터의 압력과 제재가 심화되면 될수록 역으로 경제적 책임을 김정은 체제가 회피할 수 있는 기회를 제공하는 것과 같다. 자주는 외부세계와의 고립을 의미하지만 내부적으로 궁핍의 생활에 대한 정당하고 설득력 있는 근거를 제공하는 것이다. 로켓발사의 성공은 체제유지와 발전의 기대와 수궁을, 외부제재는 주민결속의 수단으로 북한은 활용하고 있는 것이다. 결론적으로 이데올로기 유지·발전을 통한 정치 및 혁명노선의 확립은 동원 기제의 역할로 연결되어 체제 유지의 강력한 정치적 도구가 될 것으로 보여진다.

2. 대외관계에서 호전성을 바탕으로 한 균형 유지

■ 북미관계

은하 3호 발사와 제3차 핵실험을 전후로 진행된 북-미간의 줄다리기는 그러한 측면을 잘 보여준다. 장거리 로켓발사와 핵실험이 오랜 준비 기간이 필요로 한다는 단순한 사실을 알 때 이미 김정일에 의해 이들 계획은 수립되어 있었을 것이다. 이는 준비 기간 내 북한과 남한 주변 국가들이 2.29합의가 이루어졌다는 것을 의미하며 북한은 두 가지 모순된 정책을 동시에 추진했다는 것을 말한다. 북미간의 급격한 대화채널의 복원과 관계 개선의 희망적 메시지가 퍼지면서 이러한 분위기를 이어가려는 미국과 이를 견제하려는 중국 두 개의 큰 경제적 지원을 스스로 포기한 것이었다.

당시의 상황을 자세히 살펴보면, 북미 간 2.29 합의가 채택된 이후인 2012년 3월

16일, 북한은 조선우주공간기술위원회 대변인 명의의 담화를 발표해, 4월 12~16일 사이에 ‘지구관측 위성 광명성 3호’를 발사하겠다고 발표했다. 당시 북한이 광명성 3호를 발사하는 이유는 김일성 탄생 100돌을 맞아 북한체제 결속의 차원으로 해석되었다. 북한은 인공위성 발사를 이미 2011년 12월, 미국에 통고했던 사안이라고 밝히며 국제규범에 맞게 평화적으로 발사하겠다고 발표하였다. 그러나 미국은 북한의 광명성 3호 발사가 유엔결의 위반이라고 주장하며 북한이 광명성 3호를 발사할 경우, “탄도미사일 기술을 이용한 모든 발사를 금지한 안보리 결의 1874호를 명백히 위반하는 것”이라는 입장을 토대로 유엔결의안을 추진할 움직임을 보였다. 게다가 중국도 북한의 이러한 움직임에 반대하여 수시로 고위층인사의 방북을 통해 북한을 압박했으나 2012년 4월 13일 7시 38분, 광명성 3호 발사를 단행하였다. 북한은 4월 17일, 외무성 대변인 성명에서도 “미국은 행동으로 우리의 ‘자주권을 존중하며 적대 의사가 없다’는 약속을 뒤집어 엮음으로써 2.29 조미 합의를 완전히 깨버리었다”며 사실상 ‘2.29 합의’ 파기를 선언했다. 이로써 김정은 최초의 대미정책은 대결구도로 시작하게 되었다. 이후 7월 30일에는 싱가포르에서 북미 비공개회담이 있었으나 선결과제로 미국이 선 대북적대시정책 종식을 주장하면서 그 이후에나 비핵화를 고려해보겠다는 입장을 밝혔다. 또한, 정전협정의 평화협정 대체, 한미동맹 해체, 주한미군 철수 등 기존의 입장을 확인하는 수준에 머물렀다.

작년 여름 한미 양국의 합동군사훈련이 늘고 있는 것과 관련하여 김정은은 8월 25일, “나는 이미 서남전선의 최전방부대들에 나가 적들의 무분별한 추태를 고도의 격동상태에서 예리하게 살피며 만약 적들이 신성한 우리의 영토와 영해에 단 한 점의 불꽃이라도 튕긴다면 즉시적인 섬멸적 반타격을 안기고 전군이 산악같이 일떠서 조국통일대업을 성취하기 위한 전면적 반공격전으로 이행할 데 대한 명령을 전군에 하달하였으며 이를 위한 작전계획을 검토하고 최종 수표하였다”¹²⁾고 밝히면서 현재 미국과는 관계 개선 보다는 대결을 통한 체제단합에 주력하고 있다. 최근 북한 주변국간의 관계를 보면 결국 한미일과는 군사적 대립을 통한 체제결속을 노리고 중국과 러시아와는 경제협력을 강화하는 방향으로 가닥을 잡은 것으로 보인다.

제1기 행정부가 전략적 인내에 기반한 강경노선이었다면 오바마 2기 행정부의 대북 정책은 대화와 압박을 병행하되 대화 쪽에 더욱 무게를 두면서 실용적이고 유연한

12) 로동신문, 2012. 8. 26

대북정책을 취할 것으로 전망된다. 북미관계를 볼 때는 단순히 북한과 미국뿐만 아니라 미국의 자국 내 정치 상황, 대동아시아정책, 한반도 정책, 미·중관계 등을 동시에 복합적으로 고려할 필요가 있다. 특히 미국의 경우 4년 대통령 중임제라는 체제 특성으로 인하여 재선 후 정책은 눈에 띄게 유연하고 온건한 정책이 주를 이루고 있다는 사실을 알 수 있다. 먼저 미국 정치에서 선거에서 승리한 후 2번째 출범하는 행정부는 이후 선거에 대한 압박이 없기 때문에 ‘무리한 성과’와 의회와 여론 같은 외부환경에 대한 영향을 받지 않고 소신 있고 온건한 정책을 펼치는 경우가 많았다. 예를 들어 북한은 미국의 제2기 부시 행정부가 출범한 다음 달인 2005년 2월 외무성 성명을 통해 “우리는 이미 자위를 위해 핵무기를 만들었다”며 핵무기 보유를 선언하였다. 이후 북한은 연이은 장거리 로켓 발사와 핵실험을 잇따라 강행하며 국제사회를 위협했다. 또한 부시 1기 행정부의 정책을 봤을 때 미국의 북한에 대한 선제공격은 가능할 것으로 한국과 미국 내 한반도 문제 전문가들은 예상했었다. 하지만 예상과는 달리 부시는 대화와 협력을 통해 북한과의 핵합의를 살리려는 시도로 북한에 대해 과거의 모든 핵 관련 활동을 요구했던 것을 축소하며 우라늄 계획에 대해 해명할 수 있는 시기를 주었다. 또한 우라늄 계획에 대해서 완전히 공개하지 않더라도 IAEA 사찰 요원들이 북한의 모든 핵 시설에 접근해 핵 계획을 중단했는지 확인할 수 있는 노력을 중심으로 정책을 이어갔다.

탈냉전 후 미·중관계는 자국의 이익에 심각하게 침해되는 사안 예를 들어 티벳 및 신장 위구르 자치구들의 독립화 움직임, 인권 문제 등을 제외하면 9.11 테러 이후 경제 및 군사 안보면에서 경쟁과 협력이 공존하는 형태를 보이고 있으며 오바마 제 2기 행정부에서도 이러한 골격을 기본적으로 유지될 것으로 보인다. 따라서 오바마 제 2기 행정부는 대북강경책으로 인한 중국 새 지도부와 경쟁 및 갈등 구조보다는 북한과의 대화를 통해 관계개선하는 과정에서 궁극적으로 미·중간의 협력관계를 추구할 것으로 보인다. 그러므로 오바마의 새로운 아시아정책은 중국을 고립화 시키겠다는 의도보다는 아시아의 기존 동맹국들과 민주주의에 대한 이데올로기 공유를 통해 긴밀한 안보협력관계를 유지하며 단순히 군사영역을 넘어서 정치·경제·사회·문화 다방면에서 포괄적인 협력을 강화하고 이 지역을 안정적으로 관리하는 것이 미국의 국익에 더 큰 도움이 된다고 판단한 것으로 보인다.

■ 북중관계

북한은 무역의 70-80%를 중국에 의존하고 있고, 중국은 무상으로 석유와 식량을 북한에게 제공하고 있으며 이런 경제의 종속관계를 통해 생산적인 제재와 압박을 통해 북한을 움직일 수 있는 유일한 국가로 평가 받고 있다. 김정은은 2012년 4월 연설에서 “인민들이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하겠다”고 공언하였고, 8월에는 방북한 중국 공산당 대외연락부장 왕자루이의 면담에서 북한경제 발전과 민생 개선에 대한 의지를 표명한 적 있다. 2012년 8월에는 14일부터 5박 6일간 50여 명의 경제-외교 대표단을 이끌고 방중하였다.¹³⁾ 이를 통해 김정은이 북중 경제협력관계를 통해 경제회복과 민생에 관심이 있으며 당과 내각 실용주의를 추구하는 세력에 힘을 실어주고 있음을 알 수 있었다. 하지만 중국 언론은 장성택 부장의 원자바우 총리의 예방을 보도하면서 북중 경협을 활성화 시키기 위해서는 북한이 개선해야 할 5가지를 제시했음을 공개적으로 보도하였다. 이는 중국의 대북한 정책이 ‘알면서도 모른 척 한다’에서 ‘할 말은 한다’는 식의 공개적이고 북한으로서는 공세적일 수 있는 성격으로 전환되고 있음을 보여주었다. 물론 가장 핵심은 북한 정부가 중국기업들의 투자 및 경제활동에 부당하게 관여하지 않아야 한다는 것일 것이다.

이후 은하 3호 발사와 제3차 핵실험 이후 중국은 유엔 안보리에서 대북제재 2087호에 동의하였고, 북한 외무성은 비핵화 포기과 6자회담의 사망선고와 무용성 제기로 대응하며 핵과 대량살상무기 문제가 북중관계에서 가장 중요한 이슈임을 부각시켰다. 시진핑 신임 중국공산당 총서기(현 중국 국가 주석)가 직접 나서 ‘한반도 비핵화는 한반도 안정을 위한 필수 요건’이라며 북한의 비핵화 포기선언을 반박한 것은 중국의 강경한 의지를 보인 것으로 해석할 수 있다. 북한의 핵실험이 강행된 이후에도 중국은 즉각적으로 반대성명을 발표하였으며 주 내용으로는 첫째, 핵실험에 대한 단호한 반대, 둘째, 한반도의 비핵화, 핵확산 방지, 동북아 평화와 안정 유지, 셋째, 각 당사국들의 냉정 유지 및 6자 회담의 중요성을 강조했다. 이는 북한이 말한 비핵화와 6자회담의 사망선고와 명확히 반대되는 입장과 정책방향을 제시한 것이다. 또한 북한에게 강력한 경고를 보냄과 동시에 국제사회의 리더로서 중국의 위상을 강조하며 국제사회의 비난과 압박, 제재 등이 중국에 영향을 없게 만들고 큰 틀에서

13) 연합뉴스, 2012. 7. 30

중미, 한·중간의 전략적 협력의 공간과 범위를 재설정하려고 노력하였다. 북한이 핵실험을 중국에 통보했을 때 이 사실을 한국에게 바로 알려 준 중국의 태도 변화 역시 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

북한의 핵과 대량살상무기 문제로 인해 미국의 대중 견제가 본격화 되고 일본과의 영토 및 민족 감정 등 갈등이 지속되는 상황 속에서 한국 마저 중국을 본격적으로 견제하려 든다면 중국은 북한이 주변국들에게 포위되어 위협받는 상황을 가정하는 것과 같은 상황인식을 하게 만들 수 있다. 북한 문제로 인해 한중 관계의 악화를 경험했던 중국이 한국과의 관계 개선을 통해 대북정책 실행 과정에서 한국의 입장을 고려할 행보가 필요하다고 봤다. 또한 과거에 볼 수 없었던 북핵반대 시위가 발생한 것은 중국 내 여론의 변화를 무시할 수 없게 만들었다. 이는 자국 국민들이 대북정책의 수정과 변화를 요구한다는 사실을 중국 정부가 모를 리 없다. 결론적으로 우리는 이를 통해 대북영향력을 확대하고 북한 내 변화를 유도하려는 중국의 노력과 기대는 사라지고 실질적으로 북한을 움직이는 국가로서의 중국이 아니라, 북한이 모든 주변국들과 대화를 거부 할 때 최종적으로 이를 위해 노력할 수 있는 가능한 카드가 중국이라는 것을 알려주었다. 조심스럽게 말해 중국의 대북한 영향력은 존재하지 않다고 말할 수 있다.

하지만 장기적 관점에서 봤을 때, 중국이 한미가 주도하거나 더 나아가 일본처럼 북한에 대한 독자적 제재를 선택하지는 않을 것이다. 중국은 북한에 대한 압박카드를 쓰면 쓸수록 북한의 독자적 행보에 정당성을 실어주고 반발이 거세져서 영향력이 떨어진다는 것에 대한 학습 경험이 여러 번 있다. 또한 미국 주도의 제재에 동참한다는 것은 중국 자체의 독자적 제재를 요구하는 또 다른 의미일 수 있으며, 대체적으로 중국의 협력을 요구하는 대북제재의 종류는 북한체제의 안정을 심각하게 위협할 수 있는 것들이 많기 때문이다. 중국은 자기들까지 대북제재에 적극적으로 동참하면 북한의 체제 불안정이 가속화 될 것이고 결국 추가 군사도발이 반복될 것이며 이에 따른 개입이 확대되어 중국의 이익에 도움이 되지 않는다는 사실을 학습을 통해 명확히 배워오고 있다.

중국에게 북한은 여전히 전략적 완충지대로서 가치가 충분하다. 북한의 지정학적 위치로 인해 북한이 생존하고 있다는 일부 연구자들의 논리도 설득력이 있다. 이 때문에 북한도 중국이 절대 자기들을 포기하지 않을 것이라는 강한 믿음으로 불안

정한 도박을 계속하고 있는 것이다. 여기서 우리는 북한 체제의 생존이 중국의 대 한반도 정책에서 가장 우선순위에 있으며 한반도에서 중국의 이익을 가장 극대화시키는 것이라는 것을 아는 것이 중요하다. 한반도에서의 중국의 최대이익은 북한의 안정적인 체제유지라는 것에는 대부분 동의할 것이다. 하지만 반대로 긍정적으로 생각하면 일부 제재에 동참한다는 것은 북한 체제 안정화를 인정하는 것을 전제로 북한이 그것을 견디 낼만한 체제 내구력을 가지고 있는 것을 판단한다고 볼 수 있다. 왜냐하면 제재를 했을 경우 생존이 불가능하다고 했을 때 제재에 동참하지는 않을 것이기 때문이다.

중국의 내부, 동아시아 및 한반도 정책에서 가장 중요한 것은 북한의 핵무장을 중국이 생각하는 한반도의 안정을 깨트리는 것으로 보느냐의 여부다. 우리는 북한의 핵무장을 분명 한반도뿐만 아니라 세계 평화와 안정을 깨트리는 위협 요소로 인식하고 있지만 중국은 미국이 일부 동맹국가들 예를 들어 인도와 파키스탄, 이스라엘에 대해서 세력균형과 지역 안정을 위해 암묵적으로 동의했던 것처럼 북한의 핵을 세력균형의 요소로 본다는 문제는 확연히 달라질 수 있다. 이는 다시 말해 남북 및 북·미관계에서 북한이 심각한 체제 위기 상황에 몰리게 된다면 핵 또한 중국에게는 용인 가능한 카드일 수 있다는 의미로 해석되기에 충분하다. 결론적으로 제재가 장기간 이어져 북한 붕괴로 번질 가능성이 있는 심각한 수준의 제재에 중국은 동참하지 않을 것이며, 한국과 일본의 핵무장을 미국이 용인하지 않는 한 북한 체제를 위협하는 핵 관련 대북제재는 동참하지 않을 것으로 보인다.

3. 보수적 개혁·개방-6.28 방침과 법제정비를 중심으로

지난 2012년에는 소위 '6.28'방침이라고 하는 '우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여'란 문건이 공표되었다고 전해진다. 새로운 경제관리체계의 핵심은 국가가 따로 생산품목이나 계획을 정해주지 않고 공장기업소들이 독자적으로 생산하고 생산물의 가격과 판매방법도 자체로 정해서 하는 것이라고 한다. 농업부문에서도 국가생산계획과는 관계없이 전체 수확량에서 70%는 당국이, 나머지 30%는 농민이 가진다고 한다. 또한 초과 생산량은 농장원이 차지하며 서비스 및 무역분야에서 국가기관 및 편의협동기관 명의로 개인자본을 투자하는 것이 합법화되었다.

이는 중앙집권적 계획에서 분권적 계획을 넘어서 계획과 시장의 공존을 의미하는 것으로 국유기업으로 구성된 시장경제라 할 수 있으며 이는 시장이 자원배분의 핵심 기구로 작동하게 된다는 것을 의미한다.¹⁴⁾ 그동안 북한의 경제정책에서 ‘시장’은 필요악이었다고 보는 편이 타당하다. 고난의 행군시기를 거치며 점차 ‘시장’은 점차 확대되었지만 2005년 무렵 한차례 시장통제 정책을 수행했다. 그리고 2009년 11월에는 화폐개혁을 단행하면서 소자본을 갖고 있던 세력을 압박하며 합법적으로 탈취하였다. 김정일이 사망 직전에 방문했던 ‘광복지구상업중심지역’은 이러한 기존의 장마당에 대항하여 국가유통시스템 안으로 인민경제활동을 편입시키기 위한 시도의 일환이었다.

이런 정책을 시행하는 가장 근본적인 이유는 물론 국가재정의 확충이다. 북한은 자본주의 체제로의 본격적인 개혁·개방의 움직임이라는 주변국들의 평가에 “적국에게 바라는 변화는 없다”는 말로 이번 개혁조치가 북한의 권력 현실과 경제구조를 반영한 보수적이면서 제한적인 변화라는 것을 분명히 하였다. 이 조치 이후 7월 초 중순 쌀 값과 환율이 폭등하였고 이는 자신들의 자산이 국가기구에 의해 합법적으로 약탈되는 것에 대한 나름대로의 경계심어린 자구책으로 보인다. 예를 들어 한 탈북자에 의하면 경제위기 속에서 살아남을 수 있었던 것은 당과 국가기구에 ‘정책’이 있다면 우리는 그에 상응하는 ‘대책’이 있기 때문이라고 한다.

북한은 두 차례의 핵실험과 로켓 실험 발사 이후 해외 원조의 축소와 설상가상으로 국내 경제의 구조적인 생산성 저하로 인해 내부 자원을 총동원해야만 하는 상황에 직면해 있다. 이는 정권 유지에 필요한 이데올로기와 조직이 대부분 국민들로부터의 합법적인 탈취가 가능하게 경제구조를 변화시켜 왔음을 말해 준다. 대표적인 예가 2009년 11월에 시행되었던 화폐교환조치이다. 6.28 방침이 성과를 거두기 위해서는 북한의 대내외적 적대관계가 평화적이고 우호적인 환경을 통해 자본과 기술이 개혁을 뒷받침할만한 정도의 유입이 있어야 한다. 외부의 지원과 투자는 개혁을 통한 문제해결을 더욱 용이하게 만들어 준다. 어떤 체제이든지 개혁은 상당한 자본과 기술을 요구한다. 그래서 일부 북한 붕괴의 시나리오를 믿는 이들은 북한은 개혁의 능력이 없기 때문에 붕괴할 수 밖에 없다고 주장하는 것이 장기적으로 타당하다고 볼 수 있다. 북한 주민들이 정권의 정책 의도와 실력을 의심하고 있으며 내부

14) “‘돈줄’ 틀어쥐기 위해 군부 군기 잡기 나섰다”(시사저널, 2012. 11. 28)

독과점 구조와 대내외 긴장이 조성되어 있는 환경은 효과에 대해 의문을 가지게 한다. 북한은 정당한 노력을 통해 축적한 재산을 앞으로 국가가 합법적으로 불시에 약탈하지 않을 것이라는 것을 보장해야 한다. 이것은 미국이 북한에게 문서로 체제 안보를 보장하는 것과 같은 수준의 요구일지도 모른다.

북한의 개방시도는 지극히 제한된 지역과 신뢰성 없는 조치로 인해 국제자본 유치에 성공하지 못했다고 할 수 있다. 특히 북핵문제로 인한 국제적 고립과 제재는 북한 개방에 근본적 한계로 작용하고 있다. 북한에게 시장경제의 개혁적 요소가 전면적으로 도입되거나 일상화 되기에는 현실적으로 불가능뿐만 아니라 오랜 인내의 시간을 요구한다. 하지만 보수적이고 제한된 개혁조치들을 통해 체제 내 동태적 요소들을 발견하여 또 다른 개혁으로 연결시키는 노력은 북한 체제의 현실상 꾸준히 필요한 작업임에는 틀림이 없다. 이는 북한 체제 전반에 잠복해 있던 체제 내 모순과 갈등이 수면 밖으로 나오게 함으로써 모두가 현실성 있는 대안을 모색하는 기회를 제공하는 것으로 또 다른 현실적 개혁의 시작이다. 공개된 장소에서 현실의 심각성을 함께 인지한다는 것은 효율성을 통한 발전을 위해 동원이 정당화될 수 있기 때문에 북한 주민들은 또 다른 합법적 탈취의 대상이 될 수도 있다. 하지만 최고지도자 김정인이 ‘인민들의 먹는 문제, 식량문제 해결’을 체제 내 선결과제로 내세우고 이를 위해 농업생산에 대한 국가적 투자 계획과 함께 경공업 발전에 힘을 쏟아 인민소비품 생산을 늘린다는 방침을 밝히고 이후 6.28 방침을 발표한 것은 경제 사업에서의 전문성을 바탕으로 여러 형태의 기업들에게 경영활동을 체제 내에서 흡수할 수 있을 정도의 자율성을 보장하여 생산증대를 위한 노력으로 평가할 수 있다.

물론 북한은 주변국가와 긴장완화를 도모하고 자본과 기술도입에 적극적으로 나서야 본질적 의미에서 개혁과 개방에 접근할 수 있지만 현재 북한의 상황상 불가능한 이야기이다. ‘6.28 방침’이 성공적으로 북한체제에 안착하기 위해서는 먼저 북한 당국 스스로 긴장완화를 통해 선진국의 원조와 투자를 ‘개방’적으로 제공받아야 한다. 그와 동시에 국내 유통체계와 경제관련 시스템에 인센티브제를 적극 도입하여 주민 스스로 경제적 자립도를 높일 수 있도록 통제를 완화해야 한다. 그렇지 않다면 6.28방침이라는 것은 최근 지적되고 있는 것처럼 합법적 탈취의 도구로 전락할 것은 자명한 사실이다.

김정일 전 국방위원장 사망을 전후로 한 북한의 법제정비는 위의 경제개혁 움직임

임과 자연스럽게 연결되는 측면이 있다. 이 작업은 크게 경제 관련 법제와 교육 관련 법제 정비라는 큰 특징을 가지고 있다. 경제 관련 법제 정비는 김정은 체제하의 북한이 외자유치 및 경제 활성화를 통해 경제를 재건하겠다는 강력한 의지를 보여주는 것이라 하겠다. 총 15개 제정 또는 개정된 북한 법령에서 외국인 투자관련 법규는 12개이며 교육법을 제외한 나머지 4개 또한 경제무역지대 및 합영·합작 관련 법규들이다. 경제관련 법제의 정비는 외국과의 경제관계가 점진적으로 법에 의해 확대 발전되고 있음을 말해 주며 국제기준에 따라가고 있음을 말해준다. 외국인의 투자를 위해 제도적 보장을 대폭 강화하였으며 국제적인 기준을 강조하고 있다. 분쟁 해결에 있어서도 국제중재위원회의 중재규칙에 따른다고 규정하고 있다. 하지만 북한체제의 성격상 외국투자유치를 활성화하기 위해 부분적으로 제·개정되었을 것으로 추측된다. 이와 더불어 2011년 1월에 재정한 보통교육법의 내용을 볼 때 경제재건을 위한 일군양성에 관한 내용들을 규정하고 있다. 특히 이 법은 인재양성을 강조하고 있는데 기초과학기술과 외국어 교육을 강화한다는 것이 주요 골자이다. 이는 북한이 이 두 분야가 경제 개혁과 발전, 이에 맞는 사회적 인프라를 제공하기 위해서 가장 중요하고 시급하게 다루어져야 할 분야로 인식하고 있다는 의미로 다시 말해 가장 낙후된 분야라는 반증도 가능하게 한다.

북한은 1980년 대 후반 동구권 사회주의의 몰락, 1990년 한소 외교, 1992년 한중 외교 1994년 김일성 전 주석의 사망 이후 경제난 등으로 인해 자본주의의 영향력을 견제하는 강력한 고립주의 정책을 표방하였다. 즉 고급 기술보다는 ‘당성’을 검증하는 것이 체제 유지에 효과적이었다. 당시 유학하던 차세대 엘리트 그룹들은 모두 북한으로 강제귀환 조치되었으며, 이들 대부분이 북한에서 당과 국가기관의 주요 인물들의 자제라는 것을 감안했을 때, 이후 진행된 고립주의의 후과는 김정일 시대와 현 김정은 시대의 엘리트 그룹의 국제화 수준을 심각하게 퇴보시켰으며 현재 체제 개혁에 나서는 일군과 그들의 기술력은 경제 및 기술 개혁에 보탬이 되기에는 아주 미흡한 수준이다. 탈북자 중 3대혁명 소조원으로 과학기술 교수요원으로 활동한 했던 한 이는 “자신의 과학기술 이해 수준은 남한의 박사과정 학생들의 그것과 비슷하거나 떨어진다고 말하면서 기회가 된다면 박사과정부터 다시 공부하고 싶다”는 의견을 말한 적이 있다¹⁵⁾. 이러한 경향은 대외관계에서 더욱 국수주의적이며 대책

15) 탈북자 김00 씨 인터뷰, 2005년 2월 5일. 현재 김 00씨는 탈북자관련 단체에서 일하고 있다.

없는 모험주의로 흐를만한 토대를 제공하고 있다.

북한의 교육법제의 정비는 이러한 심각한 현실 인식에서 출발한 것으로 보인다. 교육법제의 정비와 아울러 경제관련 특히 외국인투자와 기술관련 법제의 제·개정, 차세대 엘리트들의 국제화 수준을 높여서 경제개혁과 기술의 도입 및 발전, 외국과의 교육 교류에 유용하게 이용하려는 정권 차원의 정책이다. 북한은 2000년 남북 정상회담을 계기로 1970년대 차관 상환과 마약류 거래로 인해 유럽 국가들과의 외교관계 단절한 이후 다시 외교관계를 복원·수립하고 이들 국가들에게 경제 및 기술 관료들을 보내어 꾸준히 교육시키며 차세대 엘리트들의 국제화 수준을 올리는 노력을 해오고 있다. 대표적인 예로 캐나다 밴쿠버에 위치한 브리티쉬 컬럼비아 대학(University of British Columbia)은 북한과 ‘지식파트너십 프로그램(Canada-DPRK Knowledge Partnership Program)’을 체결하고 지난 2011년부터 매년 북한의 김일성종합대학 교수들을 초청하여 교육시키고 있다.¹⁶⁾ 북한 교수들은 국제경영, 국제경제, 재정, 무역 등 4개 과목을 정규학생들과 같은 프로그램에 참석하였으며 이는 북한과 캐나다의 외교관계 유지·발전에 큰 역할을 하고 있으며 이후 외교관계가 있는 국가들과 경제 및 기술교육 및 교류사업에 중요한 이정표를 제시해 줌과 동시에 교육 및 경제의 연관효과를 장기적 관점에서 추구하려는 것으로 보인다.

IV

남북관계 전망과 우리의 대응

2012년 9월 14일, 미 신용등급 평가기관 S&P사는 한국의 국가신용등급을 A에서 A+로 상향조정했다. 이러한 평가결과는 여러 요인으로 해석할 수 있지만 한반도의 안정성이 중요한 요인으로 작용했을 것이다. 그것은 곧 현재 김정은 체제의 안정성을 인정한다는 반증이다. 한·미 모두 김정은 체제는 순항하고 있는 것으로 보고 있으며 중국이 유엔안보리 결의에 동의한 것 또한 북한 체제의 맷집을 어느 정도 평가하는 지를 보여준다.

¹⁶⁾ 캐나다 UBC대 박경애 교수 인터뷰(연합뉴스, 2011. 8. 18)

북한은 핵실험, 로켓발사 등을 단순한 돌출행동으로 보기에선 정치성이 아주 강한 국가이다. 전쟁보다는 이데올로기를, 무기보다는 선전선동을 중요시 하는 국가이다. 북한의 계산된 군사행동은 한반도의 긴장국면을 통해 동북아 주요 국가들의 새 정부들로 하여금 북한 관련 정책을 최우선시하며 정세를 유리하게 이끌어가려는 의도가 명확하다. 무력도발과 대화제의는 북한의 전통적 협상행태로 당분간 지속될 것으로 보인다. 김정은이 연평도와 백령도를 동시에 현지지도하고 전시태세를 검열하며 이후 평양에서 국가대표단의 시범경기를 관람하는 양면적 모습을 보이는 것 또한 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 북한의 도발은 굉장히 다방면에서 창의적일 수 있지만 방어는 전통적일 수밖에 없다는 것이 우리의 가장 큰 고민이라 할 수 있다.

북한의 핵무장력 강화는 이에 상응하는 미국 군사전략의 한반도의 상시대기, 중국의 대응으로 인하여 미·중보다 안보력이 취약한 우리에게선 항시적 안보불안 상황의 연출과 더불어 더욱 강력한 한미동맹과 중국을 견제하는 라인에 포함되어 중국과 불편한 관계를 유지할 수 밖에 없다는 것을 의미한다. 우리의 안보 대응력이 일러를 포함한 주변국들에게 상대적 열세라는 것은 현실 정치에서 정치 군사적으로 북한뿐만 아니라 이들 국가 모두의 영향에서 자유로울 수 없음을 이야기하는 것이다. 또한 북한의 핵무장력과 중국의 군사대국화 움직임이 강화되고 있을 때 한국과 일본 사이의 군사정보협정 체결 노력은 미국을 중심으로 한 중국 및 북한 견제라인의 효율적인 군사 부분의 교류를 의미하는 것으로 북한 핵과 대량살상무기 파괴력에 대응하는 차원의 연장선에서 봐야 한다. 그러므로 북핵을 감시할 수 있는 독자적 정보수집 능력을 제고시키면서 억제수단을 장기적으로 강화시켜야 한다. 미·중 간 협력적 관계가 유지되는 상황은 한반도 통일을 위한 최적의 국제조건이다. 그 과정에서 한·중 관계 설정은 균형외교의 주요한 과제가 될 것이다.

김정은 정권은 현재 권력승계 초기에 일사 분란한 모습을 과시하며 대내외 정책 방향을 잡아가고 있다. 북한의 경우 개혁개방과 관련된 이념투쟁이나 지도부 내의 이견 등이 전혀 관찰되지 않고 있다는 점은 주목할 만하다. 대내적으로는 대를 이은 충성과 ‘김정일 애국주의’, ‘김일성-김정일주의’등을 지배 이데올로기로 제시하면서 유일적 영도체계를 구축해 나가는 데 총력을 기울이고 있다. 이를 위해 주민통제 노선을 유지하면서, 또 한편으로는 ‘인민을 위한 해’를 표방하며 주민들의 경제생활 수준 향상에 초점을 맞추고 있다. 대남 면에서는 원칙적 입장을 견지하면서 남한

당국과 상종하지 않겠다는 등 강경한 태도를 보이고 있다. 대외적으로는 중국과 러시아와의 관계 강화를 기초로 ‘자주·친선·평화’의 기치 하에 모든 나라들과 선린 우호관계를 넓혀나가겠다고 밝히고 있다. 이 같은 북한 김정은 정권의 초기 움직임은 우리에게 새로운 도전이자 기회가 되고 있다. 우리가 북한을 어떻게 이끌어 가느냐 하는 것이 북한의 향후 정책방향 선택에 큰 영향력을 미칠 수 있기 때문이다.

‘한반도 신뢰 프로세스’로 명명된 박근혜 정부의 대북접근방식은 남북관계에 신뢰가 쌓이고 북한의 비핵화가 진전되면 국제사회까지 참여하는 대규모 경제협력 프로젝트를 추진하겠다는 남북관계의 단계적 접근을 주요 골자로 하고 있다. 박근혜 대통령의 대북정책은 큰 틀에서는 5.24조치의 해제 및 금강산관광의 재개 가능성을 비추었기 때문에 대북정책의 기본 기조가 발표되는 것에 따라 남북관계 개선이 급물살을 탈 가능성이 높다. 박근혜 대통령은 지난 9월 대선후보 시절 남북관계에서 튼튼한 안보를 강조하면서도 “대화에 전제조건이 없고 남북관계 개선에 도움이 된다면 김정은도 만날 수 있다”¹⁷⁾면서 남북대화를 부정하지 않았다. 박 당선인은 남북 간의 신뢰구축을 1단계로 설정했기 때문에 그 과정에 북한이 얼마나 성실하게 남북관계 개선을 위한 명분을 마련해 주는가에 달렸다고 할 수 있다.

대북 특사 등을 통해 대화채널 구축에 나설 가능성도 있다. 하지만 북한의 태도가 어떻게 나오느냐에 따른 변수가 있다. 현실적으로 북한은 김정일 유훈관철의 두 가지 축인 ‘선군정치’와 ‘인민생활향상’이라는 두 마리 토끼를 잡기 위해 새 정부 출범 이후 적당한 시기에 남북관계 정상화를 위한 물밑접촉을 시작할 가능성이 높다. 이미 미국과 중국 등 주요국들의 신임정권이 확정되었지만 이들의 대북정책의 변화는 크지 않을 것으로 전망되고 있다. 미국의 대북정책 담당했던 이들에 따르는 북·미 대화에서 생산적인 대화를 방해하는 주요인은 사고방식의 차이에 있었다라고 말하고 있다. 즉 미국은 이익과 합리성을, 북한은 강한 자존심과 체면을 내세우며 대화를 해온 것이다. 우리는 여기서 북한에게 맞는 대화 주제와 코드를 만들어 나가는 노력이 필요하다. 하지만 북병이 많다. 특히 북한이 장거리 로켓 발사에 대한 국제사회의 추가 제재에 반발, 또 다시 4차 핵실험을 감행하면 새 정부의 남북관계는 제대로 시작도 못한 채 표류할 가능성도 배제할 수 없다.

마지막으로 생산적인 남북관계를 통한 관계발전을 위해 꼭 짚고 넘어가야할 문제가

17) 한국일보, 2012. 9. 14

있다. 북한이 주도하는 기존의 일방적인 남북관계이며, 우리가 정상적인 남북관계 변화를 위해 자체적으로 어떤 노력을 해야 하는가를 기존의 대북정책과 남북관계를 반면교사로 되짚어 보는 것은 남북관계 발전에서 시행착오를 줄이고 정책의 형성과 추진에 있어서 국민적 합의기반을 마련한다는 점에서 아주 중요하다.

북한이 일방적으로 주도하는 남북관계는 지속성을 유지할 수 없다는 문제점으로 인해 정상적인 남북관계의 형성을 위해서는 반드시 제고되어야 한다. 우리가 이명박 정부로부터 얻을 수 있는 교훈은 김대중·노무현 정부의 대북정책 및 문제점들에 대한 심각한 고민 없이 정권의 성격에 따라 급격한 정책의 변화를 시도했다는 것이다. 이전 두 정부의 대북정책에 대한 전반적 검토 및 성찰 없이 급격한 정책 전환과 이전 정책들을 일방적인 알레르기적으로 거부하는 것은 국민들에게 대북정책의 정당성과 합리적 이유를 제시하지 못하였다. 더욱이 통일 및 북한 문제에 대해 고도의 정치성을 부여함으로써 언급자체를 터부시하게 만들었으며 이는 정책의 무관심을 낳았으며 일방적으로 정부가 국민의 의견이나 국민의 대표기관인 국회의 의견과 영향력을 무시한 채 정권의 성격에 맞게 일방적으로 대북정책을 추진하고 과거와 현재의 지혜를 미래로 연결시키기 못하면서 예산 낭비에 불과하다는 혹평을 들었다. 남북관계에서 현실을 직시하면서 미래지향적인 정책들과 통일비전을 제시하는 것은 반드시 필요한 작업이다.

남북관계는 주변국과의 정책과 관계가 조화될 때만이 남북관계에 어느 정도의 자율성이 보장되어 민족문제에 대해서 뜨거운 가슴과 냉정한 머리로의 접근이 가능하다. 그러므로 대통령의 통일에 대한 노력이 헌법에 명시되어 있듯이 정부기관과 국민의 대표기관인 국회와 함께 정책을 조율하는 것은 통일 및 대북정책의 국민적 합의기반 형성에 중요한 역할을 할 것이다.

지금까지 우리를 포함한 주변국들이 통일은 너무 위험하다는 인식을 가져왔다. 하지만 최근 들어 통일이 한반도 안정을 위한 유일한 장기적 해결책이라는 인식이 확산되고 있으며 현재의 소모적인 대결 정책이 고비용 저효율의 방식이라는 것을 깨닫기 시작했다. 이는 또 다른 통일을 위한 국내외 정책을 새롭게 시작하는 데 아주 중요한 토대라는 것을 부정하기는 힘들다. **K**

〈참고문헌〉

- 박형중, “은하 3호 발사와 김정은 정권의 생존전략,” 통일연구원 Online Series CO 12-42, 2012, pp. 1~3.
- 전현준, “북한의 제3차 핵실험 위협 배경 분석,” 통일연구원 Online Series CO 13-05, 2013, pp. 1~2.
- 정성임, “김정은 정권의 제도적 기반: 당과 국가기구를 중심으로,” 『통일정책연구』 제21권 2호, 2012, p. 33.
- 조한범, “김정은정권 권력재편과 위기요인 진단,” 통일연구원 Online Series CO 12-23, 2012, p. 3.
- 시사저널, 2012. 11. 28
- 아리랑TV, 2013. 1. 25
- 연합뉴스, 2011. 8. 18
- 연합뉴스, 2012. 7. 30
- 한국일보, 2012. 9. 14
- 로동신문, 2012. 4. 15
- 로동신문, 2012. 6. 6
- 로동신문, 2012. 8. 26
- 조선중앙TV, 2012. 5. 9
- 조선중앙TV, 2013. 1. 8
- 조선중앙TV, 2013. 2. 26