

북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석 및 향후 정세 전망

Online Series

2020. 01. 02. | CO 20-01

통일연구원 북한연구실

북한은 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의(이하 당 전원회의)를 통해 김정은 위원장이 공언했던 '새로운 길'의 초기 윤곽을 드러냈다. 일단 '레드라인'은 넘지 않는 신중한 '길'의 모습을 보였다. 표면적으로 내세운 '새로운 길'의 핵심 키워드는 '정면돌파'였다. 미국 태도의 이중성 속에서 일방적으로 자주권과 국가안전을 절대 포기하지 않겠다는 결기가 압축된 대내외 '슬로건'이다. 전체 내러티브는 미국과의 '교착상태'가 장기성을 가질 수밖에 없어 군사적 (핵)억제력 및 내부적 힘 강화를 통해 응집력을 키우겠다는 것이 요지다.

가장 눈에 띄는 대목은 우려했던 북미대화 중단 선언은 결국 밝히지 않았다는 점이다. 향후 예상되는 북미관계를 '교착상태의 장기성'으로 표현, 미국의 대북한 입장에 따라 대화의 여지는 남겨뒀다. 한편 관심사항이었던 '핵무기(핵무력)'에 대한 직접 언급도 없었다. 다만, 장기적 안전이 담보되기 전까지 '(새로운) 전략무기의 지속적 개발 의사를 피력했다. '새로운 전략무기는 미국을 압박하는 핵심 '카드'로 보인다. 또한 미국의 '대북적대시정책 철회' 전까지 비핵화 협상은 없다는 입장도 재차 확인했다. 사실상 '선 대북제재 (단계적 또는 부분적) 해제 조치, 후 비핵화 협상'을 관철시키기 위한 것으로 보인다.

결국 '새로운 길'의 초기 윤곽은 미국에게 일방적으로 양보하지 않고 버티는 자력갱생과 (핵)억제력 강화의 길이지만, 미국의 태도에 따라 대화의 여지는 열어놓은 '길'이다. 전체적으로 절제와 신중함, 운신의 최대 폭을 확보하려는 고민의 흔적이 묻어난다. 미국 대선 판세와 향방의 불확실성, 트럼프 행정부의 정치적 상황, 중국-러시아의 '중재' 목소리 등 향후 추이를 보가며 수위를 조절해 가겠다는 의도가 읽혀진다.

북한이 4일간(12.28~12.31)의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의(이하 전원회의) 결과를 2020년 1월 1일 공개했다. 이번 전원회의에서는 (1) 조성된 대내외 형세 하에서 우리의 당면한 투쟁방향, (2) 조직문제, (3) 당중앙위 구호집 수정보충, (4) 당창건 75돌 기념 등 총 4개의 의정(의제)이 상정되었다. 첫 번째 의정인 당면한 투쟁방향과 관련 총 8개의 결정문이 채택되었다. 김정은 위원장이 공언했던 ‘새로운 길’의 초기 윤곽이 드러났다. 결론부터 얘기하면, 직접적인 도발 예고나 핵실험-ICBM 모라토리엄 파기 선언, 북미 대화 중단 선언과 같은 우려했던 ‘레드라인’은 넘지 않았다. ‘충격적 실제행동’, ‘(새로운) 전략무기’ 개발 지속 등을 언급했지만, 일정한 모호성을 유지해 압박 수위를 조절했다. 정책적 운신의 공간을 확보하려는 신중함을 일단 보였다고 평가할 수 있다. 또 향후 북미관계를 ‘교착상태의 장기성’으로 표현하며, 향후 미국의 대북 입장에 따라 협상 재개의 문은 열어졌다. 대미전략의 승부 카드로 크게 ‘시간(장기전)’, 전략무기 개발, 선 적대시정책 철회 요구 등을 내세웠다.

‘새로운 길’ 초기 윤곽, 정책적 운신의 폭 확보에 초점

드러난 ‘새로운 길’의 초기 윤곽은 미국에게 일방적으로 양보하지 않으면서 대북제재를 버티는 자력갱생과 미국을 일정하게 압박하는 (핵)억제력 강화의 길이다. 억제력의 폭과 강도, 비핵화의 여부, 북미 ‘공약’의 파기 여부는 미국의 대북 입장과 적대시정책 철회 여부에 따라 조정하겠다는 입장이다. 일단 대화의 문은 열어놓았다는 점에서 닫힌 ‘길’은 아니다. 미국을 직접 자극하여 리스크를 높이지 않으면서 향후 정책적 운신의 폭을 최대한 확보하려는 고민의 흔적이 읽혀진다. 미국 대선 판세의 불확실성, 트럼프 대통령의 정치적 상황, 향후 미국의 대북한 메시지, 중국·러시아의 ‘중재’ 목소리 등 향후 추이를 보아가며 수위를 조절해 가겠다는 의도로 보인다. ‘전략무기’ 공개 가능성과 실제 현시 수준이 향후 압박과 정세를 주도하는 핵심 지렛대 역할을 할 것으로 보인다. 따라서 이번 전원회의에서 제시된 길은 이미 정해진 하나의 길이라기보다는 향후 1년간의 불확실성에 대응한 ‘과도적’이고 ‘가변적’인 성격의 길로 보인다.

‘장기전’ 설정의 두 가지 차원: 통치용 ‘장기전체제’와 정치적 시간 확보

그런 의미에서 대미 ‘장기전’ 언급은 두 가지 측면에서 해석해 볼 수 있다. 하나는 실제 장기전을 대비한 ‘체제’를 만드는 것이다. 대북제재의 해제가 단기간 어렵다는 판단 아래 국가 운영을 ‘장기전체제’로 조정하는 시발점으로 삼는 것이다. 다른 하나는 향후 1년간을

정세의 불확실성을 ‘관망’하고 ‘기회’를 포착하는 ‘정치적 시간’으로 활용하는 명분용 차원이 다. 트럼프 행정부의 국내적 불확실성, 대선 판세가 정리될 때까지 판을 완전히 깨지 않으며 일정한 긴장성을 유지하기 위한 용도다. 그런 측면에서 보면, 북미대화를 미국이 ‘정치외교적 이속 처리기’, ‘불순한 악용’을 한다는 비난은 역으로 북한이 정치적으로 이를 활용할 수 있음을 의미한다. 종합하면, 이번 전원회의는 향후 1년간의 정세 불확실성에 대응해 통치 차원의 ‘장기전체제’로의 전환, 대외적으로 미국 국내정치 향방을 저울질할 ‘정치적 시간’을 벌기 위한 것으로 볼 수 있다. 그런 측면에서 향후 북미관계를 ‘교착의 장기성’으로 규정된 것은 과도적 운신을 위한 장치로 볼 수 있다.

‘정면돌파전’, 대북제재에 대응한 자력강화와 경제 조정이 초점

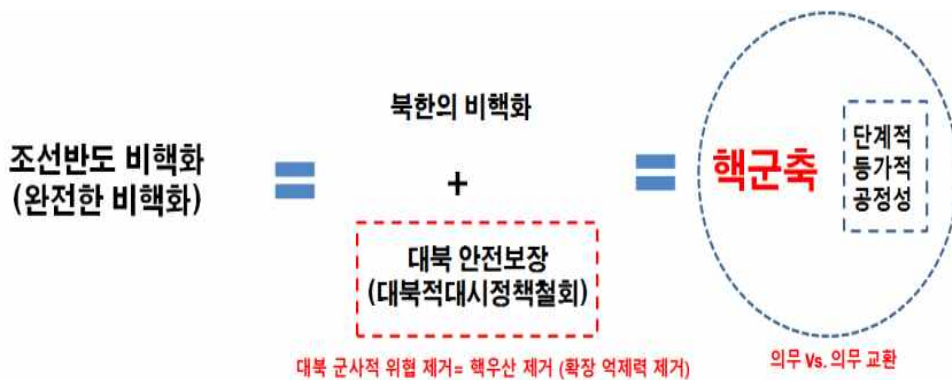
이번 전원회의 전체 내러티브 구성은 현 한반도 정세의 위기와 엄중성의 책임은 미국의 대북적대시정책(군사위협·대북제재)에 있으며, 이로 인해 미국과의 ‘교착상태’가 장기성을 가질 수밖에 없으며, (핵)억제력 및 내부적 힘 강화를 통해 응집력을 키워 대응하겠다는 것이 요지다. 전체 보고와 결정을 관통하는 핵심 키워드는 ‘정면돌파’다. 조선중앙통신 보도에 무려 23번 등장했다. 정면돌파전을 ‘제재봉쇄책동’을 ‘총파탄’ 내는 것으로 규정했다. 기본전선을 경제전선으로 설정했다. 많은 지면을 자립경제에 할애했다. 또한 정면돌파전을 정치외교적, 군사적으로 담보할 것도 강조했다. 기존 핵무기 실험 모라토리엄 ‘공약’ 파기 시사, 전략무기 개발, 대북적대시정책 철회 요구 등으로 대북제재 흔들기에 나설 의도가 엿보인다.

결국 정면돌파전은 “제재 속에서 살아가야 한다는 것을 기정사실화하고 각 방면에서 내부적 힘을 보다 강화”하는 것으로 집약된다. 이번 전원회의가 제재 장기화에 버티면서 제재 부당성을 알리고 혼드는 대내외 전략 수립에 초점을 맞췄다는 얘기다. 경제에 초점을 맞췄지만, 2018년 4월 제7기 제3차 전원회의에서 채택한 ‘경제건설 총력집중’과 사뭇 결이 다르다. 지난 해 ‘총력집중’이 비핵화 의지를 보여주고 북미협상을 촉진하기 위한 전망적 성격이었다면, 이번 경제사업 강조는 대북제재 장기화에 대응한 방어적 성격이 짙다. 그만큼 제재가 경제발전 구상에 대한 집중력을 떨어뜨렸단 얘기다. 향후 ‘정면돌파전’은 “야만적이고 비인간적인 제재”를 부각시키는 ‘슬로건’, ‘사상’의 형식, 통치 코드로도 강조될 가능성이 높다. 김 위원장이 투쟁구도를 ‘제재 vs. 자력갱생’ 프레임으로 설정한 것은 그런 일환이다.

‘선 제재해제 조치, 후 비핵화 협상 재개’, 대미 협상전략 변화

이번 전원회의에서 주목할 부분은 대미 협상전략의 변화를 명확히 했다는 점이다. 미국의 ‘대북적대시정책 철회’ 전까지 비핵화 협상은 없다는 입장이다. 지난 해 10월 스톡홀름 북미 실무협상 결렬 직후 주장했던 구도를 보다 명확히 한 것이다. 하노이 북미정상회담에서 보였던 ‘대북제재 해제와 비핵화 동시 교환’에서 한층 높아진 구도 설정이다. 향후 대미전략의 핵심구도를 ‘선 대북적대시정책 철회, 후 비핵화 협상’으로 설정한 것으로, 사실상 ‘선 대북제재 (단계적 또는 부분적) 해제 조치, 후 비핵화 협상’을 관철시키기 위한 것으로 보인다. 외교적 공세성, 대미 공략법의 수위를 높였다고 볼 수 있다. 비핵화 조치해야만 제재를 풀 수 있다는 미국 입장에 대응한 카드다.

이 전략은 ‘비핵화 대 안전보장(군사위협-대북제재 포함)’ 교환구도를 관철시키고자 하는 의도로 볼 수 있다. 안전보장 요구는 한국에 제공되는 핵억제력(미국의 핵우산) 제거도 포함 된다는 점에서 ‘핵군축’을 의미한다. 사실상 비핵화의 범위를 북한의 비핵화뿐만 아니라 한국에 제공하는 핵억제력 제거를 포함하는 북한식 ‘조선반도의 비핵화’¹⁾로 이동시키는 의미를 갖는다. 이번 전원회의에서 김 위원장의 “세계적인 핵군축과 전파방지(비확산)를 위한 우리의 노력에도 찬물을 끼얹고 있다”는 언급은 그런 차원에서 읽을 수 있다. 또 장기적인 안전이 보장되기 전까지는 ‘강력한 핵억제력의 경상적 동원태세’를 유지하겠다는 것도 같은 맥락에서 읽을 수 있다.



1) 비핵화 개념은 ① 북한의 비핵화: 북한 지역의 핵무기 프로그램 제거, ② 한반도 비핵화: 1992년 ‘한반도비핵화 공동선언’에서 남북이 합의한 한반도 내 모든 핵무기 프로그램 제거, ③ 조선반도의 비핵화: 북한의 비핵화뿐만 아니라 미국이 한국에 제공하는 핵억제력의 제거 등이 있음.

‘충격적 행동’과 ‘전략무기’ 개발, 대미 압박 및 안전보장 극대화 카드

‘비핵화 대 안전보장’ 구도는 전략무기 개발의 정당성 논거로 활용될 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. “미국의 대조선적대시가 철회되고 조선반도에 항구적이며 공고한 평화 체제가 구축될 때까지 국가안전을 위한 필수적이고 선결적인 전략무기개발을 중단 없이 계속 줄기차게 진행해나갈 것임을 단호히 선언”한다고 피력한 부분이다. 관심사항이었던 ‘핵무기(핵무력)’에 대한 직접 언급은 없었지만, 장기적 안전이 담보되기 전까지 ‘(새로운) 전략무기’의 지속적 개발 의사를 밝힌 것이다. ‘새로운 전략무기’는 미국을 압박하는 핵심 ‘카드’로 보인다. 경제의 자력강화가 제재에 대응한 대내용 카드라면, 전략무기 개발은 대미 압박용 카드라고 할 수 있다.

‘전략무기’의 북한식 정의를 모호하게 처리한 점은 미국의 반응과 정세에 따라 대응 수위를 높이기 위한 차원의 모호성으로 볼 수 있다. 핵·미사일 활동 중단 등 기존 약속의 흔들기, 건군절(2.8) 및 김일성 생일(4.15) 등 정치행사에서의 신종 전략무기 공개, 한미연합훈련 시즌 대응 무기 발사, 인공위성발사, 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 실험, 다탄두미사일(MIRV) 개발 노출, 번개-6호(북한판 S-400) 실험발사 등 정세와 국면에 따라 압박용으로 전략무기를 현시(display)할 가능성이 있다. 다만, 중국과 러시아를 의식해 현시 수준을 조절할 가능성은 있다.

대규모 전원회의 형식과 신년사 생략, 전환의 책임과 부담의 분산

이번 전원회의는 이례적으로 당대회에 버금가는 4일간의 긴 일정, 대내외 문제를 망라한 포괄적인 의제 논의, 당중앙위원회 및 대규모의 방청 동원 등을 통해 당의 총의를 모으는 형식을 취한 점이 특징이다. 우선 ‘새로운 길’의 전환적 결정을 당 전체의 총의를 통해 결정하는 모습을 연출하려는 의도로 읽을 수 있다. 소위 ‘전환’의 명분을 회의 규모와 시간을 통해 확보하는 것이다. 또 이전과 달리 주석단에 2열로 핵심엘리트들을 배치한 구도, 휠체어를 탄 박봉주 당 부위원장이 마지막 기념사진 촬영에 등장해 함께하는 모습 등은 ‘당-국가’를 책임지는 최고엘리트 집단의 공동결정, 이견이 없는 일체화된 모습을 연출하려는 의도로 볼 수 있다. 한편 전원회의 결정의 신속한 각 단위 파급을 위한 것으로도 볼 수 있다.

둘째, 전환의 중대 결정이 갖는 책임과 부담의 분산이다. 지난 2년 여 김정은 위원장은 국제사회에 비핵화를 약속하며 정세전환을 주도해 왔지만, 결과는 신통치 않았다. 이에 대한 ‘책임’ 부담이 있었을 것으로 보인다. 이런 가운데 내뱉을 강조하는 새로운 길로의 ‘전환’을

다시금 얘기하는 것은 부담일 수밖에 없다. 2012년 집권 첫 해 다시 인민들이 허리띠를 졸라매지 않도록 하겠다는 약속을 했지만, 이번엔 다시 허리띠를 졸라맬 것을 주문해야 하는 상황을 신년사 단독 연설을 통해 언급하기 힘든 측면이 있었을 것으로 보인다. 전원회의 결정으로 신년사를 대체한 것도 2019년 신년사를 통해 김정은 위원장이 제시했던 과업들의 성적이 좋지 않은 것을 의식해서일 것으로 보인다.

2020년 ‘정면돌파전’ 및 대내 결속 위한 당지도부 조직 정비

대대적인 조직인사가 이뤄졌다. 지난 해 4월 최고인민회의 시정연설에서 구체화한 국가건설론 4개 축 중 하나인 ‘당의 영도 보장’의 연속선상에서 대미 ‘장기전체제’ 일환으로 영도체계의 강화를 꾀한 것으로 볼 수 있다. 당 중앙위원회의 핵심 엘리트 진용인 전문부서 부장의 2/3가 교체됐다. 이번 인사에서 주목할 부분은 정면돌파전의 핵심 파트에 해당하는 부문의 당 인사 교체다. 정면돌파전의 핵심은 경제사업, 전략무기 개발, 정치사상인데, 담당 인물의 교체가 이뤄졌다. 당중앙위원회 정치국 위원이자 당중앙위원회 부위원장으로 선출된 3인방으로 내각 부총리 출신 김덕훈, 당 군수공업부 제1부부장 출신 리병철, 당 근로단체부 부장 출신 리일환의 입지 강화다. 당 군수공업 중심의 전략무기, 내각 주도 자력갱생, 조직 사상사업 및 주민 통제 등과 관련한 인물 정비라고 할 수 있다.

자력강화를 위한 국가관리사업과 경제사업 바로잡기

이번 전원회의에서는 이례적으로 경제사업의 전반적 문제를 가감 없이 솔직히 밝히고 있는 것이 특징이다. 성과나 전망보다는 관리의 문제점 지적에 많은 비중을 할애했다. “나라 형편이 눈에 띄게 좋아지지 않았다”거나 국가의 집행력·통제력이 약화, 과도적이고 임시적인 사업방식, 내각의 경제사령부로서 역할 미약 등을 지적했다. 경제의 ‘장기전체제’로의 전환, 자력강화를 위해 큰 틀에서 사업방식을 바로잡겠다는 취지가 강해 보인다. 지난 해 정세전환 이후 내각의 역할 강화를 주문해 왔으나, 경제 사업에서의 당과 행정의 오랜 갈등구조, 경제난 이후 특권경제의 구조화, 짧은 기간 과도하게 펼쳐놓은 국책건설사업 등이 변화하는 경제 현실과 충돌하는 데서 나타나는 난맥상을 반영하고 있다고 할 수 있다. 이번 김 위원장의 지적과 해법 제시는 국가관리와 경제사업 전반에 대한 국가의 통제력을 강화하는 차원에서 비공식경제부문에 대한 통제·관리 강화로 이어질 수 있다는 점에서 일반주민들의 시장에서의 경제활동에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다.

그러나 기존 경제개혁의 후퇴나 중단으로 보긴 힘들어 보인다. 김 위원장이 제시한 해결방법들은 국가 통제 역량을 끌어올리는 차원도 있지만, 크게 보면 국가와 시장의 연계를 보다 효율적으로 국가가 관리하기 위한 목적도 있어 보인다. 가령 국가상업체제, 사회주의 상업의 복원은 ‘국가의 이익과 인민의 편리를 다 같이 보장’해야 한다는 측면에서 과도한 시장화 견제의 필요성, 재정 수입 확대 측면도 있지만, 둘 사이의 ‘균형’을 강조했다는 점에서 연계를 보다 효율화하는 쪽에 무게를 두고 있다. 또 “새 기술, 새 제품 개발 경쟁”을 위한 절차제도의 정비, 제품의 질을 제고해 시장 수요에 부응한다는 측면으로 읽을 수 있다. 전문건설 역량 강화도 늘어난 민간 건설수요에 맞춘 측면이 있고 사회주의기업책임관리제의 현실성 있는 실시도 기업경영의 효율화·분권화 측면에서 시장과의 연계를 강화하는 측면을 갖는다.

한편 주목할 부분은 경제 발전 10대 전망목표 추진을 계획하고 있다는 대목인데, 올해 종료되는 국가경제발전 5개년 전략에 이은 새로운 경제발전 목표로 보인다. 둘 사이의 관계가 불분명하긴 하지만, 1993년 이후 당국 차원의 전망목표가 수립된 것은 처음이란 점에서 그 실체에 주목해 볼 필요가 있다.

정책적 시사점

지난 해 4월 최고인민회의 시정연설에서 김정은 위원장은 ‘국가건설’론을 구체화했다. 국가건설의 4개 축으로 대외적으로 자위의 혁명적 노선, 자립적 경제, 당의 영도 보장, 인민 대중제일주의를 제시했다. 이번 전원회의의 결정 내용은 대체로 이때 제시한 국가건설론에 입각해 있다고 보여 진다. 전원회의의 결정 내용들이 이미 지난 해 4월 대강의 기초를 잡고 하반기 북미협상이 불투명해지는 가운데 구체화되었다는 추론이 가능하다. 지난 해 10월 김 위원장 백두산 군마 등정 보도에서 밝힌 ‘웅대한 작전’, ‘새로운 전략노선’도 그 구체화의 맥락에서 생각해 볼 수 있다. 그만큼 이번 전원회의의 결과는 상당한 준비와 고민을 통해 만들어졌을 가능성이 있다. 일단 우려했던 소위 ‘레드라인’을 넘지는 않은 것으로 보이지만, 향후 한반도 정세는 적극적으로 관리하지 않는다면 견잡을 수 없는 과국으로 치달을 가능성도 있다.

1~2월이 중대 고비가 될 것으로 보인다. 트럼프 대통령의 상원 탄핵심판, 미 국무부 대북 협상팀 진용 정비, 미 재선 레이스 등의 불확실성이 일정 부분 겹쳐야 대북 협상에 대한 집중력이 살아날 가능성이 있다. 1~2월에 한국과 미국이 북미협상의 불씨를 살리는 적극적이고 과감한 ‘대북 메시지’와 ‘선언적 조치’를 내놓을 필요가 있다. 그 중 하나가 ‘한미연합훈련’의 조정이다. 2월 말, 3월 초부터는 통상적으로 한미연합훈련의 시즌에 돌입한다. 과거

패턴으로 보면, 북미, 남북은 공세적인 비난과 대치, 군사적 긴장 메커니즘으로 빠져들 수 있다. 한미연합훈련의 조정은 정세 관리의 핵심 사안이 될 수밖에 없다. 지난 해 유엔 총회에서 문재인 대통령이 밝힌 3원칙(공동번영, 전쟁불가, 상호안보)을 보다 과감하게 재천명하고 한국이 주도적인 메시지 발신자가 될 필요가 있다. 또 ‘안전보장’을 북미의 문제로 방관하지 않고 적극적으로 남북 차원에서 할 수 있는 창의적인 안전보장의 구체적 아이টে을 발굴·선언할 필요가 있다. 한반도형 협력안보의 구상·설계, 남북관계 패러다임의 근본적 성찰, 실용적 한미동맹, 한미연합훈련의 새로운 모델 등이 모색될 필요가 있다. ©KINU 2020

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