



전 현 준 · 정 영 태 · 최 수 영 · 이 기 동

# 김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망



전 현 준 · 정 영 태 · 최 수 영 · 이 기 동

# 김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망

## 김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망

인 쇄 2008년 12월 29일

발 행 2008년 12월 29일

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 북한연구실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 4-19길 275 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300

(직통) 901-2525

(팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 도서출판 늘품 (2275-5326)

인 쇄 처 두일디자인 (2285-0936)

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2008

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서  
구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망 /  
전현준, 정영태, 최수영, 이기동[지음] — 서울 : 통일연구원, 2008  
p. ; cm. -- (KINU 연구총서 ; 08-08)

참고문헌수록

ISBN 978-89-8479-469-6 93340 : ₩10,000

조선 민주 주의 인민 공화국(국명)[朝鮮民主主義人民共和國]  
김정일 정권[金正日正權]

340.911-KDC4

320.9519-DDC21

CIP2008003884

# 김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망

○본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 목차

I. 서론 .....	1
1. 연구 목적 .....	3
2. 연구를 위한 분석틀: 구성주의(constructivism)적 접근 .....	7
II. 정치 분야 정책 .....	13
1. 북한의 대미 인식과 정책 .....	15
2. 과거 5년간 북한과 미국의 상호관계 .....	23
3. 미국에 대한 응전으로서의 담론 및 김정일 정권 강화 .....	44
4. 향후 정치분야 정책 전망 .....	74
III. 경제 분야 정책 .....	83
1. 김정일 시대의 경제정책 .....	85
2. 사회주의 경제관리 개선 .....	95
3. 2000년대 북한의 경제상황과 변화 .....	123
4. 향후 경제분야 정책 전망 .....	151

IV. 대외 및 대남 분야 정책 .....	159
1. 대외 및 대남관계 변화 추세 .....	161
2. 대외·대남 정세변화에 대한 인식 .....	179
3. 북한의 대외·대남 정책 결정 과정 .....	190
4. 북한의 대외·대남정책 방향 .....	211
5. 향후 대외·대남분야 정책 전망 .....	232
V. 결론 .....	251
참고문헌 .....	257
〈부록〉	
노동신문에 나타난 선군관련 정론·사설·논설 .....	264
최근 발간자료 안내 .....	291

# 표목차

<표 II-1> 미국의 대북제재 조치 .....	20
<표 II-2> 미국의 대북제재 법적 근거 .....	21
<표 II-3> 북·미간 선순환 구성 .....	41
<표 II-4> 북·미간 악순환 구성 .....	43
<표 II-5> 미국의 도전과 북한의 내부적 응전 .....	45
<표 II-6> 공동사설에 나타난 ‘선군’ 관련용어 변화과정 .....	53
<표 II-7> 노동신문의 연도별 및 주제별 정론·사설·논설 .....	57
<표 II-8> 노동당 주요인물 변동 .....	65
<표 II-9> 국방위원회 조직 .....	67
<표 II-10> 인민군 인사 변동 .....	69
<표 II-11> 내각 인물 변동 .....	71
<표 III-1> 7·1조치와 국정가격의 변화 .....	100
<표 III-2> 기본생활비의 개정과 인상폭 .....	102
<표 III-3> 북한의 경제성장률 및 국민소득 .....	129
<표 III-4> 북한 시장의 생필품 가격 .....	133
<표 III-5> 북한의 재정규모 .....	139
<표 III-6> 북한의 대외무역 실적 .....	141
<표 III-7> 북·중 무역 추이 .....	142
<표 III-8> 북한의 식량 수급 추이 .....	146
<표 IV-1> 6자회담 관련 주요 일지 .....	218

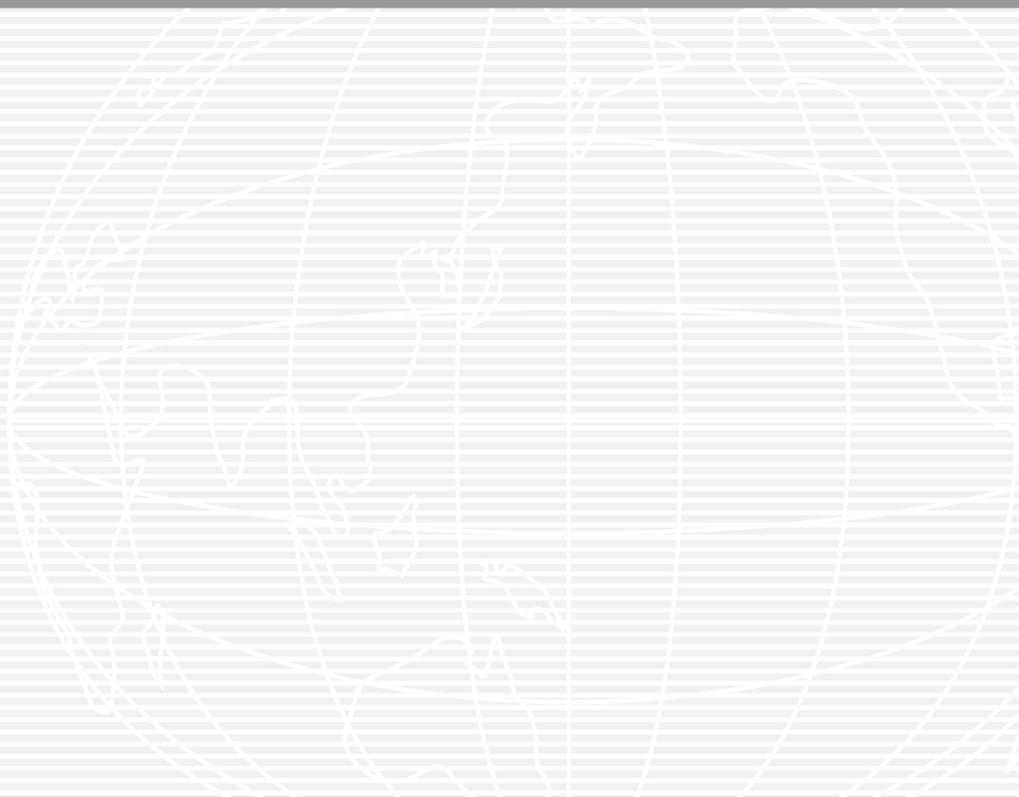
## 그림목차

<그림 I-1> 북한현상의 구성주의적 분석 .....	12
<그림 II-1> 북한 대미응전의 발전적 순환고리 .....	44
<그림 II-2> 인민군대 주력군론 .....	56
<그림 II-3> 연도별 주제어 변화 .....	58
<그림 II-4> 연도별 주제어 변화 .....	58
<그림 II-5> 북한 정론·논설·사설에서 주제어 변화 .....	59
<그림 IV-1> 김정일 정권 하 외교정책결정 체계도 .....	197
<그림 IV-2> 외무성 내 조미회담 및 핵상무조 체계도 .....	198
<그림 IV-3> 외무성의 당적 지도체계도 .....	200
<그림 IV-4> 외무성 조직도 .....	201
<그림 IV-5> 통일전선(사업)부 조직체계도 .....	204



# I

## 서론





## 1. 연구 목적

미국은 지난 10월 11일 북한을 테러지원국 지정으로부터 해제하는 조치를 취했다. 북한이 그토록 원했던 ‘테러지원국 고깔’로부터 벗어나는 순간이었다. 이러한 역사적 사건이 있기까지 북·미간에는 수많은 대화와 결렬이 있었다. 그렇다면 향후 북한의 행보는 어떻게 될 것인가? 핵무기 및 이의 개발프로그램을 모두 포기하고 ‘정상국가’가 될 것인가? 미국은 대북 경제 지원을 통해 북한의 개혁·개방을 도와줄 것인가? 현재까지는 모든 것이 불확실(uncertain)하다. 다만 북한의 행보와 관련해서 우리가 고찰해야 할 것은 북한이 “우리 식 사회주의를 유지하기 위해 어떤 일을 해왔는가?”이고 다음으로는 “그것을 확산시키기 위해 어떤 일을 할 것인가?”이다.

이미 아는 바와 같이 1990년대 초 사회주의권 붕괴, 미국의 대북 압박, 김일성 사망, 연이은 자연재해 등을 거치면서 체제유지에 대한 북한의 불안감은 극도에 달했고, 이를 헤쳐 나가기 위한 수단으로 ‘선군정치’가 도입되고 국가발전 청사진으로 ‘강성대국 건설’이 제시되었다. 여기에서 중시되어야 할 점은 북한이 체제유지의 가장 큰 위협요인으로 미국의 대북 ‘압박정책’을 들고 나왔다는 점이다. 따라서 북한의 모든 역량은 미국의 대북 압박을 무산시키는 데에 모아졌다. 그 수단은 일면으로는 독재 정권 강화 및 사상통제와 핵무기 개발과 같은 강경한 것이었고, 일면으로는 6자회담과 같은 다자 대화 틀과 북·미직접대화 등 온건한 것이었다.

‘비정상적 불량국가’인 북한도 국제사회의 일개 정치적 행위자로서 다양한 활동을 한다. 외부로 나타난 다양한 행위는 북한의 ‘본질’을 파악하는 데 매우 유용한 ‘현상’이다. 이들 ‘현상’은 북한의 ‘본질’일 수도 있고 ‘현실’일 수도 있지만 ‘허상’이나 ‘가식’일 수도 있다. 그럼에도 불구하고

I

II

III

IV

V

고 우리는 그 ‘현상들’을 모르고는 북한의 본질을 파악할 수 없다. 따라서 북한연구를 위해서는 ‘북한현상’에 대한 정확한 파악과 기술이 선행되어야 한다.

북한에서 일어나는 현상을 어떻게 ‘인식’하고 ‘해석’할 것인가 하는 문제는 다른 과제이다. 중요한 것은 북한에 존재하는 현상들을 ‘있는 그대로(now and here)’ 정확히 파악, 기술해 내는 것이다. 미리 예단을 하거나 선택적 인식(selective cognition)에 의해 연구자에게 필요한 것만 골라 기술하는 것은 현상을 올바르게 보는 데 있어서 큰 장애물이 될 수 있다.

북한의 현상은 이념, 정치, 경제, 사회, 군사, 외교 등 다방면적인 것이고 그것들은 동시다발적으로 발생하고 있으며, 각이한 주체에 의해 만들어진다. 그러나 각이한 것처럼 보이는 현상들의 정점에는 김정일이라는 최고 권력자가 자리 잡고 있다. 세계 여러 국가의 전문가들이 북한을 ‘독특한’ 국가로 취급하는 데서 보듯이<sup>1</sup> 김정일 유일지배체제하에서는 그의 언행이 곧 ‘북한현상’이라고 해도 과언은 아닐 것이다. 바로 이것이 또한 ‘북한의 본질’이기도 하다. 이런 이유에서 북한은 미국의 ‘김정일정권 붕괴 전략’을 방어하는데 모든 역량을 집중하였다.

김정일 유일지배구조와 관련, 구조는 민중의 힘에 의해 타파될 수 있다는 것이 마르크스 구조주의의 전제이기는 하지만 북한의 구조는 비록 미미한 시장적 요소가 등장하고 있음에도 불구하고 ‘코끼리에게 비스킷’ 정도일 뿐, 유일구조의 견고성은 매우 강하다. 주지하다시피 북한의 구조는 김정일과 그의 충신들, 권력기구, 권력하부 기구, 피동적 민중 등이 수직적으로 일체화되어 있다. 이러한 구조는 최소한 40년 이상 유지되어 온 것으로서 하나의 정형화된 구조로 보아도 무방할 정도이

---

<sup>1</sup>- 대표적인 경우가 ‘예외국가론’임. 북한의 국가적 성격에 관한 다양한 논의는 최완규 엮음, 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구』 (서울: 한울, 2001) 참조.



다. 이 구조 내에서 유일한 자유변수는 김정일밖에 없다고 해도 과언은 아닐 것이다.

그러나 우리가 주목해야 할 것은 북한구조가 아무리 ‘유일구조’라 하더라도 이미 구조화된 이상 그 구조를 이루는 개체들과의 상호 작용속에서 작동될 수밖에 없다는 점이다. 즉, 김정일이 발하는 모든 현상은 내·외적 환경의 영향을 받을 수밖에 없고, 그에 의해 발현된 현상은 주민들에게 부딪혀 피드백(feed back)이 된다는 것이다. 비록 북한에는 공식적인 환류기제가 부재하(있다해도 미미한 정도)지만 각종 정보기관에 의해 인민들의 의견이 김정일에게 입력되고 있다. 따라서 유일구조 자체는 매우 경직적이지만 구조를 이루는 각 주체들의 역동성도 무시할 수 있는 정도는 아니다. 대표적인 사례가 2002년 ‘7·1조치’로서 이는 1990년대 초반 이후 지속적으로 전개된 밑으로부터의 변화요구를 김정일이 수용한 것이었다.

이제 서두에서 던진 질문에 답하기 위해서는 북한적 구조하에서 김정일이 어떤 현상을 만들어 내는가에 대한 진지한 고찰이 있어야 할 것이다. 과연 그 구조가 내진설계가 잘되어 있어서 리히터규모 8.0이 넘는 강진에도 무너지지 않을 것인지, 아니면 1.0~2.0 정도의 가벼운 지진에도 쉽게 넘어질 것인지에 대한 연구가 필요하다. 그리고 선전물처럼 내놓아진 그 이면에는 어떤 일이 벌어지고 있는가가 적나라하게 밝혀져야 한다. 이를 토대로 향후 5년 동안 북한내에 어떤 현상이 벌어질 것인가를 천착할 수 있을 것이다.

이와 함께 우리가 북한현상을 고찰함에 있어서 간과해서는 안될 것은 북한 국내구조보다 훨씬 더 큰 국제구조이다. 국제구조는 현 북한구조에 알게 모르게 영향을 미쳐왔고, 앞으로도 큰 영향을 미칠 것이다. 세계사적 냉전구조는 끝이 났지만 아직도 한반도에는 냉전구조가 잔존해

I
II
III
IV
V

있고, 이러한 구조적 제약은 단시일내에 청산될 것 같지 않다. 이로 인해 견고한 북한의 내적 구조는 쉽게 연성화되지 못하면서 더욱 강성화될 가능성마저 보이고 있다.

물론 오늘날의 북한현상이 세계구조만의 탓으로 돌려지는 것은 옳지 않다. 북한은 국가적 자율성 차원에서 보다 개방적인 선택을 할 수 있었으나 그들은 폐쇄적인 선택을 하였기 때문에 그 책임에서 자유롭지 못하다. 다만 분명한 것은 북한현상이 주변 환경과 깊은 연동성을 가지고 생성되었다는 점이다. 이 점이 간과된다면 현재 북한현상을 이해하는데 많은 어려움이 있을 것이고 향후 북한현상을 전망함에 있어서도 큰 오류를 범하게 될 것이다. 결국 북한현상을 구명함에 있어서 북한내부 요인의 상호작용은 물론 북한과 외부요인과의 상호작용도 깊이 고려되어야 한다는 점이 매우 중요하다.

본 연구가 주안점을 두는 것은 북한이 미국의 ‘위협’이라는 외부요인 때문에 ‘강성대국 건설’이라는 국가목표를 설정하였고, 그 수단으로 ‘선군정치’를 도입했다는 점이며, 각종 ‘북한현상’의 분석을 통해 이를 증명하는 것이 본 연구의 목적이 될 것이다. 그러나 연구 목표를 달성함에 있어서 한계는 역시 북한현상을 적시함에 있어서 현상학(Phenomenology)의 대가인 후셀(Husserl)이 주장한 주관성, 판단, 선입관 등이 완전히 배제되기 어렵다는 것이다.<sup>2</sup> 어차피 우리가 알고 있는 북한현상은 상당부분 우리의 인식구조를 통해 정리된 정보일 것이고 북한의 공식문건은 말할 것도 없고, 현장성이 있는 영상자료까지도 북한의 의도된 정보일 가능성이 높기 때문이다. 그리고 북한현상을 규정하는 수많은 요인 모두를 분석변수로 도입할 수 없는 상황에서 어떤

---

<sup>2</sup>- 자세한 내용은 한정숙, 『현상학』 (서울: 민음사, 1996) 참조.



요인을 선택하느냐는 것도 주관과 경험이 개입될 수밖에 없기 때문에 완전한 의미의 ‘간주관성(intersubjectivity)’을 유지하기는 불가능하다는 것을 자인할 수밖에 없다.

## 2. 연구를 위한 분석틀: 구성주의(constructivism)적 접근

‘우리 식 사회주의’를 가장 고귀한 체제로 인식하고 있는 북한은 지난 90년대 초 현존사회주의권 붕괴 이후 체제보위를 위해 다양한 노력을 기울여 왔다. 가장 두드러진 행동은 대외적으로 핵무기 개발과 같은 강력한 무기개발을 통해 주변 강대국들이 자국을 위협하지 못하도록 제어하는 것이었고, 대내적으로는 ‘강성대국론’, ‘선군사상’, ‘선군정치’ 등 다양한 담론을 통해 주민들이 사상적으로 이완되지 못하도록 하는 것이었으며<sup>3</sup>, 대남적으로는 ‘민족대연합론’에 입각해 남한이 북한편을 들든지

3- 박형중 외, 『김정일시대 북한의 정치체제: 통치이데올로기, 권력엘리트, 권력구조의 지속성과 변화』 (서울: 통일연구원, 2004); 서유석, 『북한선군담론에 관한 연구』 (동국대학교대학원 북한학과 박사학위논문, 2008); 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2004); 전미영, 『김정일 정권의 정세인식: ‘선군’ 담론 분석을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2006); 안찬일, “북한 선군정치체제하의 군부 위상변화 연구,” 『북한학보』, 제32집, 2007; 유호열, “김정일의 선군정치: 의미와 평가,” 『아시아태평양지역연구』, 제2권 2호; 유호열, “김정일 시대의 북한정치: 선군정치를 중심으로,” (북한연구학회 2004년도 연말학술회의, 2004. 11. 26); 김주섭 외, 『북한 군부의 위상 변화에 따른 대내외 정책전망』 (서울: 한국국방연구원, 1997); 정현수, “김정일 시대 선군정치의 체제적 성격에 관한 연구,” 『북한연구 5권』 (명지대학교 북한학연구소, 2002); 오일환, “김정일 시대 북한의 군사화 경향에 관한 연구,” 『국제정치논집』, 제41집 3호, 2001; 와다 하루키, 『북조선』 (서울: 돌베개, 2005); 김용현, “북한의 군사국가화에 관한 연구: 1950~1960년대를 중심으로,” (동국대학교 북한학과 박사학위논문, 2001; 김용현, “선군정치와 김정일 국방위원장 체제의 정치변화,” 『현대북한연구』, 제8권 3호, 2005; 김용현, “북한 군사국가화의 기원에 관한 연구,” 『한국정치학회보』, 제37집 1호, 김용현, “1950년대 북한사회 군사화의 내용과 성격,” 『북한연구학회보』, 제6권 1호, 2002; 류길재, “‘예외국가’의 제도화: 군사국가화 경향과 군의 역할 확대”; 최원규 엮음, 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구: ‘예외국가’의 공고화』 (서울: 한울아카데미, 2001); 정영태, 『북한의 국방위원장 통치체제의 특성과 정책전망』 (서울: 통일연구원, 2000).

아니면 최소한 중립을 지키도록 강제하는 것이었다.

북한의 ‘생존전략’이라 할 수 있는 이러한 정책들이 생성된 원인이 무엇인가를 밝히는 것은 매우 중요한 의미를 지닌다. 그 이유는 북한행동에 대한 정확한 원인규명이 있어야만 그에 대한 처방책이 나올 수 있기 때문이다. 그 동안 ‘북한현상’에 대한 많은 분석이 있었으나 그것들은 소수를 제외하고는 완벽하지 못했던 것으로 평가된다. 대개는 현재 북한에서 발생하고 있는 모든 문제를 환원주의(reductionism)적 입장에서 북한이라는 단일한 개체에서 그 원인을 찾아내려는 시도들이었다.<sup>4</sup> 복잡한 현상을 규명함에 있어서 그 원인을 하나에서만 찾으려는 결정주의(determinism)적 논리는 자칫 오류를 범할 수 있다.

반면 북한현상에 대해 설명함에 있어서 구조주의(structualism)를 동일하는 것은 일면 타당성이 있으나 모든 것이 구조화되어 있어서 북한은 아무 자율성도 발휘하지 못한다는 논리 또한 또 다른 환원주의에 빠질 수 있다. 북한의 오늘은 상당부분 북한 자신의 선택에 의한 결과이기 때문이다. 이런 이유에서 개체와 구조를 동시에 관찰하는 신구조주의(neo-structualism)나 전체론(wholism), 구성주의(constructivism)나 복잡계이론(complex system theory) 등이 등장하였다. 이러한 이론들은 모든 현상을 구조와 개체간의 상호작용과 소통을 통해 설명하고 있다.

이러한 입장에서 보면 독재정권, 경제난, 핵개발 등으로 대표되는 북한현상들은 세계구조의 가장 큰 역할자인 미국과의 관계속에서 생성되었다고 해도 과언이 아니다. 1945년 해방 이후 북한은 ‘북한이라는 개체’ 유지를 위해 미국과 끊임없이 대립해 왔다. 자신의 가장 큰 위협세력으로 미국을 지목한 북한은 미국의 대북 정책에 따라 자신의 행동을 결정

---

4- 북한에 관한 거의 모든 연구가 이에 해당함. 오늘날 북한에서 발생하고 있는 모든 현상은 주체사상, 유일독재체제, 봉건제적 유산, 사회통제 등의 산물이라는 주장임.

해 왔다. 물론 해방 이전에는 일본으로부터의 생존이 가장 중요한 문제였지만 해방 이후부터는 미국으로부터의 생존이 가장 큰 과제였다. 북한은 ‘북한의 생존’과 ‘한민족의 생존’을 동일시하였다는 점에서 한국전쟁과 이후 주한미군철수 주장도 이러한 맥락에서 이해되어야 할 것이다.

우리는 북한에게 개혁·개방을 요구하고 있다. 그러나 역사적으로 보면 북한의 개방적 태도는 미국의 대북한 ‘개방정책’과 연동되어 발생하였다. 따라서 한반도의 미래를 전망하기 위해서는 미국의 대북 정책을 고찰하는 것이 보다 용이할지도 모른다. 다만 주제의 성격상 북한이 미국의 행위에 대해 어떻게 반응해 왔으며, 어떻게 반응할 것인가에 관한 것만을 분석한다.

북한의 행위 분석과 관련하여 원용하려는 구성주의 및 복잡계이론은 국제정치를 보는 다양한 시각에 대한 반성에서 출발하였다. 첫째, 환원주의에 대한 반성이다. 환원주의는 인식론과도 관련이 있다. 이것은 전체를 설명하기 위해 그것을 구성하는 부분들의 속성에 의존하는 방식이다. 전체적인 현상을 설명하기 위해 그 현상을 구성하는 단위체들을 쪼개고 그들을 작동시키는 원리를 좁게 파헤쳐가는 방식이다. 극단적인 경우를 상정하면 집단, 국가, 세계 문제 등을 연구하기 위해서는 그 구성원인 개체를 잘 연구하면 된다는 논리가 나온다. 그러나 이것은 인간 행동이 복잡다기한 요인에 의해 결정된다는 점을 참작한다면 현실적이지 못하다는 비난을 받을 수 있다.

둘째, 구조주의에 대한 반성이다. 환원주의의 한계에 도전하여 등장한 구조주의는 세계를 이해하기 위해서는 그것이 하나의 전체로서 작동하는 원리를 알아야 하며 전체를 구성하는 개개의 단위체보다 그들의 위치와 배열인 구조가 더 중요한 변수가 된다는 것이다. 이것은 체계이론과 구조주의적 현실주의 이론으로 분화되었다. 그러나 체계이론은 구

I
II
III
IV
V

조와 기능을 강조함으로써 안정적인 질서를 강조하던 강대국의 이해관계를 대변했다는 이유로 강대국 논리라는 비판을 받았다. 이의 대안으로서 등장한 것이 구조주의이다. 세계가 바뀌는 모습을 이해하는 데는 환원주의처럼 주어진 현상을 쪼개기만 할 것이 아니라 ‘구조’와 같이 큰 요소들에 주목해야 한다는 것이다. 국제정치를 설명하는 데 자주 언급되는 무정부 상태, 세력균형, 양극화, 다극화 등은 모두 체제내부에서 단위체들의 배열관계가 어떻게 움직이는가에 초점을 맞춘다. 북한핵문제를 둘러싸고 세계의 정책결정자들은 김정일의 심증만을 헤아리는 것이 아니라 동북아시아에서의 권력과 이해관계, 주변 강대국들의 입장차이를 모두 고려해야만 한다는 논리이다. 그러나 구조주의도 심각한 도전에 직면했다. “구조는 고정불변한 것인가”라는 것이다. 만일 구조를 ‘주어진’ 것으로 간주한다면 동태적이지 못하고 정태적인 분석만이 가능할 것이다. 단위체와 구조를 분리하고 상대적으로 구조에 중점을 두면서 단위체와의 역학적 관계가 상대적으로 등한시되면서 이러한 문제가 발생했다.

이러한 반성에서 태동된 것이 구조는 정해진 것이 아니라 ‘사회적으로 만들어진다’는 논리인 구성주의(constructivism)이다.<sup>5</sup> 이것은 단위체와 구조의 상호작용을 중시하는 입장이다. 구성주의적 입장에서 국제정치를 바라볼 경우 개체와 구조 사이의 변증법적 통합과정이 중요하게 여겨지며 환원주의나 구조주의처럼 어느 한쪽이 다른 쪽에 귀속되지 않는 특징을 지닌다. 체제속의 구조와 국가단위체들은 서로 영향을 미치면서 국제정치의 전체적인 모습을 공동으로 구성해나가는 ‘사회적 구

---

5- Ted Hopf, “The Promise of Constructivism in International Relations Theory,” *International Security*, Vol. 23, No. 1 (1998); 구성주의에 대한 자세한 설명은 김학성, 『한반도 평화체제에 대한 이론적 접근-현실주의, 자유주의, 구성주의의 비교-』 (서울: 통일연구원, 2000) 참조.

성'의 과정을 겪게 된다.

그러나 구성주의도 비판에 직면하게 되는데 이 주창자들이 사용하는 정보는 이미 '알려진 사실들(known facts)'이다. 이것은 잘 알려진 논리 실증주의라고도 할 수 있다. 구성주의는 이것을 서구식 합리주의에 매몰 됨으로써 이미 일어난 사건들만 가지고 국제정치를 풀려고 한다고 비판한다. 향후 일어날 '개연성(probability)'에 대해서는 소홀히 한다는 것이다. 매우 조그만 사건이 엄청난 결과를 초래한다는 '나비효과(butterfly effect)론'을 간과한다는 것이다. 더욱이 아직 일어나지 않은 사건들은 더욱 엄청나게 인간세계에 영향을 미칠 것인데도 그것들이 고려되지 않는다는 것이다. 이러한 인식이 복잡계이론의 등장배경이다.<sup>6</sup>

그러나 문제는 복잡계이론에 입각한 연구를 위해서는 그 수많은 조그만 변수들을 다 동원한 연구를 수행해야 하는데 사실상 이것은 불가능하다는 점이다. 더구나 알려진 사실이 아닌 변수까지 고려하여 미래를 예측한다는 것은 현재로서는 불가능한 일처럼 보인다. 이것이 복잡계이론의 한계이다. 다만 그럼에도 불구하고 우리가 간과하지 말아야 할 것은 어떤 요인에 의해서건 간에 우리가 상상도 하지 못한 사건은 끊임없이 발생한다는 사실이다. 그 대표적인 것이 '나비효과'이다. 어떤 나비 때문에 폭풍우가 발생하는지는 모르지만 폭풍우는 일어나고 있다. 이처럼 복잡계이론은 우리가 사는 세계는 매우 복잡(complexity)하지만 나름대로 어떤 질서가 있어서 비선형(nonlinear)적인 실제 현상으로 나타난다는 논리이다.

본 연구도 북한구조상 가장 중요한 변수를 중심으로 북한과의 상관관계를 구명한다. 그러나 연구상 중요한 문제는 이들 변수간 상관관계가

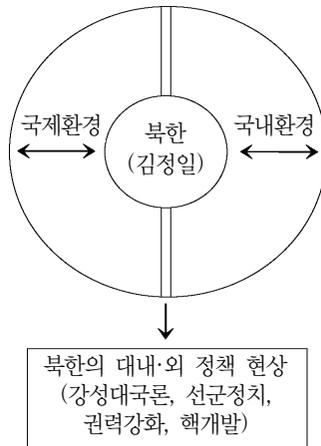
---

<sup>6</sup>- 윤영수·채승병, 『복잡계이론』 (서울: 삼성경제연구소, 2008); 민병원, 『복잡계로 풀어내는 국제정치』 (서울: 삼성경제연구소, 2005)에서 인용.

상호 균등한 힘에 의한 상호작용이 가능하다는 것이다. 실제로 힘의 역학관계상 그것들이 동물적으로 작용되기는 어려울 것인바, 공인된 힘의 크기를 고려하여 변수상호관계가 측정되어야 할 것이다. 이런 측면에서 보면 미국변수가 북한변수를 압도한다고 보아야 할 것이고, 북한현상도 그러한 상호작용의 결과라고 보아야 할 것이다. 즉 북한현상은 북한경제난보다 미국의 대북 정책에 대한 응전의 결과라는 것이다. 그 동안 북한은 미국과의 경쟁과정에서 여타 약소국들과는 다른 특색있는 행동을 보여왔다. 약소국 행동의 결정주의적 태도가 아닌 상대주의의 (relativism)적 태도가 나타난 것이다.

이러한 현실을 감안하여 본 연구는 미국의 도전(challenge)과 이에 대한 북한의 응전(response)을 고찰하되 북한의 비선형적 상대주의적 태도를 분석하고 향후 북한현상이 어떤 형태로 나타날 것인가를 고찰하는 데 그 목적을 둔다. 연구 분석틀을 그림으로 나타내보면 <그림 I-1>과 같다.

<그림 I-1> 북한현상의 구성주의적 분석



# II

## 정치 분야 정책





## 1. 북한의 대미 인식과 정책

### 가. 1970년 이전 북한의 대미 인식과 정책

한민족과 미국간 최초의 조우는 1850년대에 일어났으나 보다 극명한 관계는 1866년 발생한 미국상선 제너럴 셔먼호 사건때부터 시작되었다. 제너럴 셔먼호는 대동강을 거슬러 올라와서 교역을 시도했으나 사실상의 실권자였던 대원군의 반대로 무산되었고 평양 군민들이 이 배를 불태웠다. 김일성은 이 사건때 증조할아버지인 김응우가 싸웠다고 주장했다.<sup>7</sup> 미국은 1871년 로저스제독이 이끄는 원정군을 조선에 파견하여 강화도 광성진 등에서 조선군과 전투하였으나 패퇴하였다. 이것이 ‘신미양요’였다.

1882년 한미수호통상항해조약이 조미간에 체결되었고, 이 조약의 주요 내용 중 하나는 조약 일 당사자가 제3국으로부터 부당한 압력을 받을 때 다른 국가는 이 압력받은 국가를 위하여 중재할 의무를 규정하는 것이었으나 이후 미국은 청나라나 일본으로부터 조선이 박해를 받고 국권이 유린될 때 매우 소극적이거나 부정적인 태도를 취하였다.<sup>8</sup> 급기야 미국은 1905년에 일본과 ‘테프트-카쓰라’ 비밀조약을 체결하고, 조선에 대한 일본 중주권을 용인까지 하였다.<sup>9</sup> 이후 북한은 당시의 미국 태도를 강한 톤으로 비난하였고,<sup>10</sup> 이러한 북한의 대미인식은 기본적으로 현재까지도 계속되고 있다.

일제 강점기 동안 북한과 미국과는 직접적인 관계를 갖지 못하다가

7- 김일성, 『세기와 더불어 1』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), p. 8.

8- 구영록, 『한국과 미국』 (서울: 박영사, 1983), p. 15.

9- 위의 책, pp. 186~187.

10- 『조선통사(하)』 (서울: 오월, 1989), pp. 94~95.

1945년 8월 해방과 함께 3·8선 이남에 미군이 진주함으로써 본격적인 관계가 시작되었다. 북한은 미국의 남한진주를 ‘남조선 강점’으로 표현하고 남한내에는 ‘봉건잔재와 일제잔재의 소탕’이 불가능하게 되었기 때문에 ‘반제민족해방혁명’을 통해 ‘미제’와 지주, 예속자본가, 친일, 친미파 민족반역자들을 타도해야 한다고 주장했다.<sup>11</sup>

미국을 ‘남조선을 강점한 제국주의’로 보는 인식은 ‘미제타도’ 정책으로 귀결되었고, 주한미군 철수 주장으로 구체화 되었다. 이러한 인식으로 인해 남한을 ‘미제(신)식민지’로 보는 인식이 태동되었고, UN까지 ‘미제 하수인’으로 보게 되었다.

해방 이후 주창된 UN감시하의 총선거안을 거부한 배경도 여기에 있다. 북한은 UN과 관련된 모든 기구들 즉 유엔임시조선위원단 등을 벽안시하였다. 그리고 모든 남한의 행동을 ‘미제조종’으로 보게 되었고, ‘비자주국’인 남한과의 대화를 원천적으로 거부하고 그 종주국인 미국 과만 대화하려는 관습이 자리잡게 되었다.

북한은 해방 이후 미국의 대남정책을 ‘북침’을 위한 ‘군사기지화’ 정책으로 보고 이에 대해 강력히 투쟁할 것을 천명하였다.<sup>12</sup> 즉, 북한은 미소 공동위원회 결렬 책임을 미국의 ‘전조선 병탈 목적’으로 돌렸다. 미국이 남한에 단독정부를 세우려는 의도는 “조국과 민족을 분열시키고 장차 전 조선을 변탄할 목적으로 벌써부터 북조선에 대한 무력침공 준비를 추진시키기 위한” 것이라는 주장이다. 이러한 인식은 대미 강경책과 인민군 창건을 비롯한 각종 무력의 강화로 나타났다. 오늘날 핵무기 개발의 연원도 여기에서 찾아져야 할 것이다. 특히 북한이 1950년 한국전쟁을 ‘북침전쟁’으로 호도하는 이유도 미국이 먼저 ‘북조선 침공’을 준비했

---

<sup>11</sup> - 위의 책, p. 293.

<sup>12</sup> - 위의 책, p. 319.



다는 인식 때문이다.

한국전쟁은 북한의 부정적 대미 인식 결정판이었다. 전쟁을 통해서라도 ‘민족해방’을 달성하겠다는 북한의 태도는 기본적으로는 현재까지 변하지 않고 있다고 해도 과언은 아니다. 최소한 ‘남조선 해방’이라는 ‘국토완정’ 또는 ‘전 한반도의 사회주의화’는 노동당 규약 전문에서도 보는 바와 같이 북한의 최종목표가 되고 있기 때문이다.

어떻게 북한의 대미 인식은 한국전쟁을 계기로 더욱 확고해 졌다. 당시 북한은 한국전쟁 이전 미국의 대한 군사적·경제적 원조, 남한 예산의 증가, 휴전선에서의 경계 강화, 6월 17일 델레스의 방한 등을 모두 ‘북침’을 위한 준비로 규정하였다. 현재 남한내에서 이루어지는 모든 한미 합동 군사훈련을 ‘북침연습’으로 보는 시각은 이미 한국전쟁 이전 시기 부터 배태된 것이었다.

북한은 1951년 7월 10일부터 시작된 휴전회담을 수용한 배경을 ‘조국의 평화적 통일’을 염원했기 때문이라는 것이었다.<sup>13</sup> 그리고 휴전협정의 의의로서 인민군대가 ‘불패의 군대’로 되었고, ‘미제’에게 군사·정치·도덕적 패배를 안겨주었다는 것 등이 들어졌다. ‘한국전쟁 승리’ 원천은 ‘민주기지론에 입각한 인민민주주의 제도의 우월성’, ‘전세계자유애호 인민들의 지지성원’, ‘노동당원들의 영웅적 노력’ 등이 예로 들어졌다.<sup>14</sup>

전후 북한의 노선은 ‘미제타도’를 위한 ‘민주기지강화론’이었다. 김일성은 ‘조국통일때까지’ ‘민주기지강화를 위한 투쟁’을 강조하였다. ‘남반부가 미제식민지로 전락’되어 있는 한 민주기지 강화는 지속되어야 한다는 것이다.<sup>15</sup> 소위 전후 인민경제 복구는 각 분야에서의 민주기지 강

<sup>13</sup>- 위의 책, p. 432.

<sup>14</sup>- 위의 책, pp. 460~461.

<sup>15</sup>- 위의 책, pp. 464~465.

I
II
III
IV
V

화에 맞춰졌고 특히 군사부문에서는 더욱 그러하였다.

한편 전쟁시기에 박헌영을 ‘미제간첩’으로 몰아 처형했던 것에서 보는 것처럼 ‘친미’ 문제는 독재정권 유지를 위한 도구가 되었다. 1956년 ‘8월 종파사건’을 계기로 더욱 우심해진 ‘친강대국’을 국가범죄시하는 풍토는 보다 자주, 정교하게 활용되었다. 특히 ‘주적’인 미국과 연계된, 또는 연계시킨 사건은 가장 혹독하게 다루어졌다. 북한주민들은 여러 가지 이유로 미국을 증오하거나, 증오하는 것처럼 보여야 했다. 이러한 풍토는 환류되어 김일성·김정일 정권의 대미 정책으로 이어졌다.

미국에 대한 무조건적인 증오는 그것이 어떤 것이든 용인되는 분위기가 생성되었다. 한국전쟁 이후 미국을 ‘철천지원수’로 규정한 후 북한은 미국을 ‘주적’ 또는 ‘백년숙적’으로 상정하고 기회있을 때마다 주한미군 철수를 주장하였고, 이를 남북통일의 ‘근본문제’로 상정하였다.

1953년 8월 당중앙위 제6차전원회의에서 채택된 ‘중공업 우선, 경공업·농업 동시발전로선’은 국방력 강화에 목적이 있었고, 이것은 미국을 의식한 것이었다. 1962년 12월에 개최된 당중앙위 제4기 5차 전원회의에서 채택된 ‘경제·국방 병진로선’에 입각한 4대군사노선도 역시 미국을 겨냥한 것이었다. 북한은 ‘미제와 직접 대치’하고 있는 조건에서는 국방건설을 중시할 수밖에 없다고 실토하고 있다.<sup>16</sup>

한국전쟁 시기 미군의 대북 폭격에 의해 엄청난 피해를 입은 북한은 1956년부터 남한내에 미군의 전술핵무기가 배치되기 시작하자 핵무기에 대해 관심을 갖기 시작했다. 1963년에는 일종의 소극적 대처방안으로서 ‘고슴도치전술’을 채택하기도 했으나 집요한 핵무기 보유를 통한 대미 억제력 확보 전략은 2006년 10월에 결국 달성되고 말았다.

---

<sup>16</sup> - 조선로동당 출판사 편, 『조선로동당력사』 (평양: 조선로동당출판사, 1991), p. 405.

남한보다는 미국과의 대결에서 승리해야 된다는 강박관념은 즐기찬 정전협정 위반과 대미 비난으로 이어졌다. 대미 비난은 급기야 미국에 대한 군사적 도발로 이어졌다. 1968년 1월 23일 발생한 프에블로호 나포사건과 1969년 발생한 미국 정찰기 EC-121기 격추사건이 그것들이다. 프에블로호 사건은 미국의 사과로 일단락되었고, 북한의 대미 강경노선은 더욱 힘을 발하게 되었다. 이들 사건을 계기로 북·미관계는 최악이 되었고, 어떤 경우에도 양국간 대화는 불가능한 것처럼 보였다. 이런 상황이다 1976년 8월에 발생한 판문점미류나무 사건은 기름을 붓는 격이었다. 당시 김일성이 ‘유감성명’을 미군측에 전달하여 사건이 일단락됐지만 핵전쟁까지도 갈 수 있었던 위험천만한 사건이었다.

## 나. 1970년대 이후 북한의 인식과 정책

‘견원지간’으로서 다시는 대면이 어려울 것 같았던 북·미관계는 미국 닉슨대통령이 1969년 닉슨독트린을 발표하고 1972년 미중정상회담이 개최되는 등 동서태탕트 무드가 조성되면서 대화가 시작되었다. 물론 그렇다고 북한의 대미 인식과 정책이 근본적으로 달라진 것은 아니었다.

미국은 1968년 8월 북한이 초청한 미국 공산당대표단의 평양방문을 허용한 바 있었고, 1973년 9월에는 뉴욕에 유엔주재 북한대표부 개설을 허용하였다. 북한은 1973년 3월 25일 최고인민회의의 제5기 3차회의에서 북·미 직접협상과 정전협정의 평화협정으로의 대체를 제안하였다. 여기에서 북한은 ‘주한미군즉각철수’를 ‘가장 빠른 기간내 철수’로 변경하였다. 물론 미국은 한반도문제는 남북한 스스로 해결해야한다는 입장천명으로 북한의 제안을 거절하였다. 이후 북한은 1984년 1월 중앙인민위원회와 최고인민회의상설회의의 공동회의에서 3차회담을 제안하는 대미서한을 채택했다.

I

II

III

IV

V

그러나 북한의 대미 관계 개선 의지는 1987년 KAL기 폭파사건으로 무산되었다. 미국은 1988년 1월 북한을 ‘테러지원국가’(State Sponsors of Terrorism)로 지정하고 <표 II-1>에서 처럼 각종 제재를 가하였다. 각종 규제의 법적 근거는 <표 II-2>와 같다.

<표 II-1> 미국의 대북제재 조치

시 기	주요 제재 조치 내용
50.6.28	수출규제령에 의거, 대북한 수출금지
50.12.17	적성국 교역령(해외자산 통제규정)에 의거, 미국 내 북한 자산 동결, 대북 교역·금융거래 전면 금지
51.9.1	무역협정 연장령에 근거, 대북 최혜국대우 금지
55.8.26	국제무기거래 규정에 의거, 대북 방산(防産) 물자 및 용역의 수출 금지
62.8.1	대의 원조령에 근거, 대북 원조제공 금지
75.1.3	74년 통상법에 근거, 대북 일반특혜관세 금지
75.5.16	수출규제령에 의거, 북한을 제재대상 국가그룹에 포함, 포괄적 금수조치 시행
86.10.5	수출입은행령, 미국 수출입 은행의 대북 여신 제공 금지
88.1.20	북한을 테러지원국으로 지정, 수출규제령에 의해 무역·일반특혜관세부여·군수통제품목상의 물품판매·대외원조·수출입은행 여신제공·국제금융기관 원조 등에 대해 포괄적으로 금지
88.4.4	국제무기거래 규정을 개정, 국제테러지원국가로 지정된 북한에 대해 방산물자·용역 수출입금지
92.3.6/ 92.6.23	이란·시리아에 대한 미사일 기술확산에 관여한 북한에 대해 군수통제품목상의 품목에 대한 수출입 및 2년간 미국 정부와의 계약 금지, 특히 미사일·전자·우주항공·군용기 생산제조와 관련된 북한 정부의 모든 활동에 대해 적용



시 기	주요 제재 조치 내용
05.6.10/ 06.3	미 행정명령 13382호에 의거, 대량살상무기(WMD) 확산연루 북한회사 12개 및 개인 1명에 대해 자산동결
05.9.15	애국법 311조에 의거, 마카오주재 방코델타아시아 은행을 자금세탁 우려대상으로 지정하고 동 은행 내 북한계좌(2,400만 불)동결
06.4	‘외국자산 통제규정’ 개정, 미국인의 북한선적 선박의 소유·임차·운영·보험제공을 금지 -07.2.2 미재무부는 06.4 선박제재의 후속조치로 “미국인의 북한선박 등록 및 북한기 사용허가 획득 금지”를 연방관보에 게재
06.7	미상원 ‘북한 비확산법’ 가결, WMD 전용물자·기술을 거래하는 개인·기업들의 대미거래 금지
06.11.15	UN 안보리 대북제재 1718호 이행 차원에서 WMD 확산혐의 기업·개인 13개 대상과 66개 사치품 품목 제출
06.12.8	무기수출 통제법·수출입 은행법·원자력법 등 미국법률을 적용, 대북제재 실시
07.1.26	식량·의약품을 제외한 모든 품목의 대북 수출 허가제 및 사치품 금수 조치를 시행

<표 II-2> 미국의 대북제재 법적 근거

항 목	법률규정	주요 제재 내용
테러 지원국 제재 (*08.10.11 이후 제재 해제)	무기수출통제법	군수목록상의 품목 수출·이전금지 군수품 신용거래·보증·재정지원 금지
	수출관리법	이중용도 제품·기술 수출시 허가 미사일관련 제품·기술 수출 금지
	대외원조법	대외원조 금지
	국제금융기관법	국제금융기관 차관 제공시 미국 집행이사 회의 반대 의무화
	무역관련규정	최혜국대우, 정상교역관계, 일반관세 특혜 부여를 금지

I  
II  
III  
IV  
V

항 목	법률규정	주요 제재 내용
공산국가 적성국 제재 (*08.6.26 이후 제재 해제)	무역협정확장법	최혜국대우·정상교역 지위 불가
	수출입은행법	수출입은행의 신용제공, 보증, 금융서비스 금지
	대외원조법	인도적 지원을 제외한 대북원조 불가
북핵 실험 관련 미국 국내법 제재	무기수출통제법102호 (글렌수정법)	군수품리스트 품목 수출이전 금지 방산물품 판매금지 군사용자·원조 금지 국제금융기관 차관·기술지원 금지
	원자력법	핵물질 장비, 민간기술 수출금지
	수출입은행법	수출지원 거래 불승인
UN안보리 제재	안보리결의 1718호	WMD·재래식 무기 일부 및 관련물자, 사 치품 제공금지/제재대상 기업·개인 금융자 산동결
기타	국방수권법	대북정책조정관 임명
	북한인권법	대북인권특사 임명

출처: 서훈, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 명인문화사, 2008), pp. 47~48.

노태우 대통령의 1988년 7·7선언 이후 미국은 대북 제재 완화를 발표하였다. 북한 김영남 외교부장은 미국에게 ‘평화제의 서한’을 보냈고, 12월부터 북경에서 참사관급 접촉이 시작되었다. 북한은 1~5차 회담 시까지 주한미군의 즉각 또는 단계적 철수, T/S한미합동군사훈련 중지, 미군유해송환을 위한 북·미간 직접대화 등을 제기하였다. 그러나 양국간 입장차이로 인해 어떤 구체적 합의는 이루어지지 않은 채 북·미간 핵논쟁 국면이 전개되었다

이 시기는 북한이 거의 완전한 고립상태에 있었기 때문에 어떻게든 미국의 대북 ‘압박정책’을 최소화하고 ‘우리 식 사회주의 체제’ 및 김정



일 정권을 유지하려고 최선을 다하고 있었던 때였다. ‘체제확산’보다는 ‘체제유지’가 최고 당면과제였기 때문에 미국에 대해서는 ‘공격적이면 서도 수세적인’ 이중적인 태도와 정책을 펴는 것이 북한의 전략·전술이었다.<sup>17</sup>

## 2. 과거 5년간 북한과 미국의 상호관계<sup>18</sup>

### 가. 제2차 ‘핵위기’ 이전 북·미관계

북·미간 직접대화를 촉진시킨 것은 북핵문제였다. 핵문제는 현재까지도 북한과 미국의 관계를 이어주는 끈이 되고 있다. 북한은 1985년 12월 12일 핵확산금지조약(NPT)에 가입했으나 국제원자력기구(IAEA)의 착오로 인해 무려 6년 1개월 만인 1992년 1월 30일 국제원자력기구와의 핵안전협정에 서명했고 이것은 4월 10일 최고인민회의에서 비준되었다. 핵안전협정이 체결된 후 국제원자력기구는 북한이 제출한 최초보고서(Initial Report)를 바탕으로 1992년 5월 25일~1993년 2월 6일 사이에 총 6차에 걸쳐 북한 내 모든 핵시설에 대한 임시사찰을 진행했다. 미국과 한국은 보다 확실한 사찰을 위하여 남북한 동시상호사찰을 제의하였으나 북한의 거부로 무산되었다.

북한은 1990년 단 1회의 재처리를 통해 플루토늄 90g을 추출했다고 국제원자력기구에 신고했으나, 국제원자력기구는 방사화학실험실에서

<sup>17</sup> 허문영, 『북한외교의 특징과 변화 가능성』 (서울: 통일연구원, 2001); 척 다운스 (Chuck Downs), 송승중 역, 『북한의 협상전략(Over the Line)』 (서울: 한울, 1999).

<sup>18</sup> 본 내용은 역사적 사실관계이기 때문에 주로 1991년부터 2007년까지 발행된 통일연구원 연례정세보고서인 『통일환경과 남북한관계』 및 『통일환경 및 남북한관계 전망』을 기본 자료로 하고, 서훈, 『북한의 선군외교』 (서울: 명인문화사, 2008)를 참고하여 필자가 재구성한 것임.



채취한 샘플을 정밀 조사한 결과 최소 3회(1989년, 1990년, 1991년)에 걸쳐 총 8kg의 플루토늄이 추출된 것으로 추정된다고 밝혔다. 국제원자력기구는 1992년 12월 12일 북한의 과거 핵 활동을 규명하기 위해서 영변 핵 단지 내에 있는 두 군데의 미신고 시설에 대한 특별사찰을 요구했으나 북한은 국제원자력기구 요구를 거부했다.

이 과정에서 국제원자력기구는 1991년 9월 12일 핵안전협정 승인 및 협정서명을 촉구했으나 북한은 한반도비핵지대화를 주장하면서 맞섰다. 이에 대해 미국은 북한의 핵위협 소멸시까지 3단계 미군 철수안을 보류하겠다는 발표를 하였다. 난국타개를 위해 북한은 김용순 노동당 국제부장을 미국에 보냈다. 1992년 1월 22일 뉴욕에서 조선노동당 국제부장이었던 김용순과 미국 국무부 정무차관이었던 캔터가 최초로 북·미간 고위급회담을 가졌다. 이 자리에서는 미국이 한반도내 핵무기 철수를, 북한은 핵안전협정 서명 계획을 밝혀서 양국관계가 개선될 것으로 보였으나 양국간 회담의 격문제로 좋은 결실은 보지 못했다. 다만 추후에 김용순이 주한미군 성격변화를 전제로 미군남한주둔을 용인하겠다는 의사를 밝힌 것으로 알려졌다.

북핵문제는 1993년 3월 12일 북한이 NPT탈퇴를 선언함으로써 새로운 국면에 돌입하였다. 북한이 국제원자력기구의 특별사찰 요구를 거부하자 미국은 1993년 3월 팀스피리트 훈련을 재개했고, 주한미군의 2단계 철수를 동결했다. 북한은 1993년 3월 11일 팀스피리트 훈련 재개를 빌미로 NPT 탈퇴를 선언했고, 거의 3개월 동안 심각한 위기상황이 조성되었다. 제1차 북핵위기는 1993년 6월 2~11일까지 뉴욕에서 진행된 제1단계 북·미 고위급회담에서 6·11 합의를 도출하면서 대화국면으로 진입했다.

그러나 북한과 국제원자력기구간에는 북한내 핵사찰 문제와 관련하여



여 끊임없이 충돌하였고, 드디어 국제원자력기구는 1994년 3월 15일 사찰단을 철수시키면서 북한의 핵 활동을 규명하는 것이 불가능하다고 선언하였다. 위기는 1994년 6월 15~18일 사이에 카터 미국 전 대통령이 김일성 주석과 북핵문제의 대타협을 이루어낼 때까지 지속되었다. 이시기에 미국은 대북 경제제재를 실행에 옮기기로 결정했고, 군사적 제재 방안을 검토한 후 실행을 준비함으로써 전쟁이 발발할 가능성이 높은 심각한 위기상황이 조성되었다.

북·미 양국은 1993년 7월 14~19일까지 제네바에서 열린 제2단계 북·미 고위급회담에서 핵문제의 해결을 위해서 남북 대화와 북한-국제원자력기구간 대화를 시작하기로 합의했다. 이후 북한과 국제원자력기구는 여러 차례에 걸쳐 사찰방식에 대한 합의를 시도했고, 8월 3일 국제원자력기구 사찰단이 방북했다. 북한은 북·미 합의에서 국제원자력기구의 사찰에 동의했으나 국제원자력기구가 사찰을 진행하는 과정에서 과거 핵 활동 규명을 위한 핵심적 절차인 샘플채취와 감마매핑을 방해함으로써 또다시 위기를 고조시켰다. 국제원자력기구는 9월 이사회와 10월 1일 총회에서 북한의 핵사찰 수락을 촉구하는 결의를 채택했고, 11월 1일 열린 유엔총회에서는 국제원자력기구 핵사찰에 대한 북한의 협조를 촉구하는 결의안을 채택했다.

국제원자력기구와 북한은 1994년 1월 7일~2월 15일까지 7차례의 사찰협상을 개최했고, 국제원자력기구가 요구하는 7개의 신고시설에 대한 핵 사찰 실시에 합의했다. 북한은 최대 쟁점이었던 방사화학실험실 사찰문제와 관련해서는 샘플채취를 포함한 국제원자력기구의 사찰을 수용하는 것에 합의했다. 국제원자력기구는 1994년 2월 25일 북·미 합의와 북한-국제원자력기구 합의에 따라 사찰단을 파견했다. 북한은 사찰활동이 개시되자 모든 합의를 깨고, 일부 핵심시설에 대한 사찰할



동을 또다시 거부했다. 국제원자력기구는 3월 15일 사찰단을 철수시켰고, 1994년 3월 21일 특별이사회에서 결의안을 채택했다. 미국은 북핵 문제를 유엔 안전보장이사회(이하 안보리)에 회부하기로 결정했고, 안보리는 국제원자력기구 특별이사회에 따라 3월 31일 의장성명을 채택했다.

북한의 약속 위반으로 인해서 국제원자력기구의 사찰이 중단됨에 따라 유엔은 대북제재의 실행을 논의했고, 미국은 병력증강을 포함한 군사적 조치를 검토하기 시작했다. 한국정부는 1994년 3월 21일 유사시에 대비하여 패트리엇 미사일을 조기 배치하고 1994년도 팀스피리트 훈련을 실시한다는 결정을 내렸으며, 전군에 특별경계강화 명령을 시달렸다. 미 국방부는 북한이 유엔의 제재 조치에 반발하여 군사 도발로 맞서는 최악의 시나리오를 전제로 군사작전을 준비했다. 한국 내 주한미군 기지에는 패트리엇 미사일, 아파치 헬기 등 첨단무기들이 배치되었고, 비상용 군수물자도 비축되었다. 한국정부는 한반도에서의 전쟁발발 가능성에 대한 공포를 감지하기 시작했다.

북한은 강석주를 통해서 5월 12일부터 연료봉 인출작업을 시작했다고 미국에 통보했다. 북한은 5MW 원자로의 연료봉 인출작업을 단행함으로써 과거 핵 활동을 입증할 수 있는 플루토늄 추출기록을 없애버리는 벵랑끝전술(brinkmanship)을 펼쳤다. 제1차 북핵위기에서 최악의 위기 상황이 조성되었고, 미국과 국제사회는 대북제재의 실행을 준비했다.

안보리는 5월 31일 의장성명을 채택했고, 국제원자력기구는 6월 2일 5MW 원자로의 계측 가능성을 상실했다는 사실을 안보리에 보고했다. 국제원자력기구 특별이사회에서는 6월 10일 북한에 대한 일체의 핵관련 기술 지원을 중지하고 북한에 대해 안전조치와 관련된 모든 정보와 장소에 대한 접근을 제공할 것을 촉구하는 대북한 제재조치를 결의했



다. 북한은 6월 11일 국제원자력기구 탈퇴로 맞섰고, 유엔의 제재를 전쟁으로 간주하겠다는 입장을 밝히면서 무력대응 가능성을 시사했다. 북·미 관계는 또다시 초긴장상태로 돌입했다.

미국은 유엔의 대북제재 조치를 추진하기 시작했고, 군사적 대응방안의 실행을 준비했다. 대북제재의 실행을 준비하는 시점에서 카터 미 전 대통령이 북한을 방문해서 김일성 주석과의 합의를 이끌어냄으로써 제1차 북핵위기는 또다시 외교적 협상국면으로 전환되었다.

## 나. 제2차 ‘핵위기’ 이후 북·미관계

2001년 1월 등장한 부시행정부는 강한 대북 압박 정책을 채택하였다. 클린턴 정부가 취했던 대북 개입정책은 소멸되고 ABC(Anything but Clinton)차원에서 대북 압박정책이 등장하였다. 이런 가운데 9·11테러 사건이 발생하였고, 미국 국민들의 반테러정세에 편승한 부세 정부의 테러 및 테러지원국가들에 대한 압박은 전례없이 강력하였다. 드디어 2002년 1월에는 이란, 이라크, 북한을 ‘악의 축’으로 규정하는 대통령 연두교서가 발표되었다. 이에 대해 북한은 강력히 반발하였다.

2002년 10월 3일부터 5일까지 방북한 미국의 켈리(James Kelly) 특사 일행은 대북 협상 첫날 김계관 부상에게 제네바 기본합의, 테러리즘, 재래식 무기, 미사일, 인도주의와 인권문제 등 부시 행정부의 대북 관심사를 설명하였다. 또한 켈리는 북한이 고농축 우라늄을 통해 핵무기를 개발하려는 비밀계획을 시작했다는 움직임일 수 없는 증거를 가지고 있다고 주장했다. 이에 대해 강석주 등 북한외교관리들은 1일간의 숙의 후에 핵보다도 더 한 것을 가지게 돼 있다라고 시인한 것으로 알려져 있다.<sup>19</sup> 미국은 이러한 사실을 켈리 특사가 워싱턴에 복귀한 후 11일 만에 대내외에 공표함으로써 제2차 핵위기가 시작되었다.

I

II

III

IV

V

북한이 제네바협정의 내용을 준수하지 않았고 핵확산금지조약, 한반도비핵화공동선언, 국제원자력기구의 전면안전조치협정 등과 같은 국제적 합의를 위반했다는 사실이 확인되었다.

2002년 10월 7일 외무성대변인은 “미국의 강경압살정책에 대해 모든 대응조치를 취할 것”이라고 위협하였다. 북한은 10월 25일 외무성 대변인 담화를 통해 미국이 북한의 자주권을 인정하고 불가침을 약속하며 북한의 경제발전에 장애를 조성하지 않는 조건에서 핵문제를 협상을 통해 해결할 용의가 있다는 입장을 발표했다.

이에 대해 미국과 KEDO는 강경한 태도를 취하였다. 10월 20일 미국은 “북한의 HEU 핵개발 시인으로 제네바 합의가 파기된 것으로 간주한다”라고 언급하였다. 그리고 KEDO이사회는 11월 15일 대북 중유공급 중단을 선언하였다. 12월부터 KEDO는 중유 공급을 중단했으며 경수로 건설 공사를 중단하는 조치를 취했다. 미국은 북한에게 고농축우라늄 프로그램의 폐기를 요구했다.

북한은 12월 21일부터 미국의 중유공급 중단을 빌미로 영변 핵 시설의 동결을 해제했고, 22일에는 핵시설에 설치한 국제원자력기구 감시카메라와 봉인을 제거하고 25일에는 5MW원자로 시설에 새로운 연료봉을 반입하였다. 29일에는 외무성 대변인이 NPT탈퇴 가능성을 시사하였고, 31일에는 국제원자력기구 사찰요원들을 강제 추방했다.

이에 대해 국제원자력기구 특별이사회는 2003년 1월 6일 북한의 핵시설 감시체제 복원을 촉구하는 대북 결의문을 채택했다. 북한은 2003년 1월 10일 성명을 통해 NPT 및 IAEA 협정 탈퇴를 선언했다. 북한은 이라크전쟁에 몰두한 미국이 북한에 대한 강경조치를 취할 수 없을 것

---

<sup>19</sup> - 이수혁, 『전환적 사건』 (서울: 중앙books, 2008), pp. 50~51.



이라는 판단하에 미국을 압박함으로써 협상력을 제고하고자 하였다. 북한은 2월 6일 원자로 재가동을 선언하고, 20일에는 전투기가 NLL을 침범하였고, 24일에는 지대함 크루즈 미사일을 발사하는 등 다양한 방법으로 위기고조를 꾀하였다. 또한 3월 2일에는 북한 전투기 4대가 동해상 공해에서 미 정찰기에 위협접근을 시도하였고, 10일에는 지대함 미사일 2차 발사를 단행하였다. 그러나 재처리시설을 가동하는 등의 한계선을 넘지 않음으로써 향후 협상의 여지를 남겨 두려고 하였다.

한편, 이라크전쟁이 임박하면서 미국은 북핵 문제를 뒤로 미루어 두기를 원하면서 적극적인 대북 접근을 기피하였으나, 당근과 채찍을 병행하여 북한을 묶어 두려고 하였다. 2월 25일 미국은 대북 식량지원 재개를 천명하였고, 3월 13일에는 부시대통령과 노대통령간 전화통화에서 한반도 핵문제 평화적 해결을 약속하는 한편, 미 정찰기에 대한 북한 전투기의 위협 이후 미국방부는 B-52 폭격기 12대와 B-1 폭격기 12대를 꺾으로 이동함으로써 북한에 대한 경고 메시지를 보냈다.

이라크 전쟁이 종료되어 가던 4월 북·미 양측은 대화를 모색하면서, 교착상태에 있던 북·미관계는 돌파구를 마련하는 듯 보였다. 미국이 제안한 P5+5의 다자회담에 대한 예비회담 성격의 3자회담이 중국의 적극적인 중재에 의해 북경에서 4월 개최되었다. 그러나 3자회담에서는 북한측의 기대와 달리 실질적인 의미의 양자회담이 개최되지 않았으며, 북·미 양측이 기본 입장만을 반복하였다. 북한은 핵무기 보유를 선언하면서 회담은 결렬되었다.

5월 1일에는 이라크전 종료가 선언되었고, 미국은 P5+5의 다자회담 보다는 진일보한 6자회담을 추진함으로써, 회담에 보다 적극적인 자세를 보였다. 6자회담에서 미국의 가장 큰 목적은 미국이 북핵문제의 유일한 당사자가 아니라 여러 관련국 중 하나라는 것을 부각시키는 것이



었다. 또한 6자회담이 실패할 경우 미국은 보다 강력한 옵션을 갖고 있다는 것을 암시하였다. 즉, 북한의 집요한 반대에도 불구하고 6자회담을 관철시킨 것은 북한 핵문제가 미국의 대북 적대시 정책 때문이라는 북한의 공세에 의해, 북핵 포기와 체제보장의 선후 문제로 공방이 가열되는 것을 방지하기 위한 것으로 보인다.

6자회담 이후 부시대통령은 10월 26일 방콕에서 개최된 한미정상회담에서 북한의 핵포기를 전제로 다자틀내에서 안전보장을 문서로 보장할 수 있다고 밝힘으로써, 6자회담에 대한 모멘텀을 유지하려 하였다. 북핵문제에 대한 미국의 외교적 노력은 대북 강경정책, 특히 군사적 행동에 대한 현실적 한계에 기인하는 것으로 평가된다. 첫째, 미국은 아프카니스탄과 이라크에서 두 개의 전쟁을 치렀기 때문에, 군사적, 외교적으로 전열을 정비하고 재충전하는데 상당한 시간이 걸리며, 외교적 상처를 얼마간 치유해야 할 필요성이 있었다. 둘째, 막대한 이라크 전쟁비용과 점령비용 및 이라크 재건 비용 등으로 인한 재정적 부담도 미국의 대외 군사행동에 제약 요인으로 작용하였다. 셋째, 미국의 대북 군사행동에 대한 한국정부의 반대가 분명하다. 넷째, 미국의 군사행동시 북한의 반격에 대한 우려이다.

그러나 미국은 북핵문제의 해법으로 외교적 노력과 병행하여, 국제적 협력을 통한 대북 압박을 추진하였다. 대북 압박은 국제협력을 통한 PSI, 한반도 군비 증강, 탈북자 지원 등 크게 3가지로 나눌 수 있다. 미국이 이라크문제에 몰두하고 있을 때 보다 많은 양보를 받을 수 있다는 계산하에, 미국을 압박함으로써 이라크전쟁 시작 전에 미국과의 협상을 재개하려는 북한의 의도는 궁극적으로 실패하였다. 이라크 전쟁 이후 북한은 두 가지 중 하나를 선택하는 기로에 서게 되었다. 하나는 핵무기를 개발하여 미국의 군사적 위협을 막는 것이고 다른 하나는 핵



개발을 포기하고 미국과 외교적 타협을 이루는 것이다. 두 가지 선택 중 북한은 당장 미국과 정면 대립하는 것보다는 일단 협상을 시도한다는 입장을 세운 것으로 보이나, 핵개발 포기에 대하여서는 여전히 유보적인 태도를 보이고 있다.

북한이 벼랑끝 전술을 추진하면서도 그토록 고집하던 양자회담이 아닌 6자회담에 응한 것은 미국의 대북압박 강화 등 주변환경의 악화와 경제사정으로 인해 국제적 고립에서 탈피하려는 의도에 기인한 것으로 보인다. 북한은 선불리 긴장을 고조시켜 고립을 자초하는 것보다는, 대화 국면 속에서 미국의 진정한 의도를 탐색하고자 하였으며, 대화에의 유연성과 적극성을 국제여론에 호소하고자 한 것으로 보인다. 즉, 미국의 대북압박정책이 가시화되면서 국제공조체제가 수립되고, 북한의 선택이 나포되는 상황을 북한은 심각하게 받아들였을 것이다.

6자회담에서 북한은 핵문제 해결을 위한 ‘일괄 타결 동시 행동’의 원칙을 제시하였으나, 핵프로그램의 해체 전에 북·미 불가침 조약이 체결되어야 한다는 기존의 입장을 고수하였다.

2004년 1월 6일부터 10일까지 프리처드(Jack Pritchard) 전(前) 대북교섭담당대사와 헤커(Siegfried Hecker) 핵물리학 박사 등 민간 대표단은 영변 핵시설을 방문하여 북한의 폐연료봉 8,000여 개 재처리 및 5MW 원자로 가동 실태를 확인하였다. 이들은 1월 20일부터 21일까지 실시된 의회 청문회에서 북한이 폐연료봉을 재처리해 플루토늄을 추출할 수 있는 능력을 갖추고 있으나, 핵무기를 보유하고 있는지 여부는 결론을 내릴 수 없다고 밝혔다. 한편, 부시 대통령은 1월 20일 신년 연두교서에서 북한과 이란이 대량살상무기 개발 포기를 선언한 리비아의 선례에 따라 핵개발 계획을 폐기할 것을 촉구하였다.

2월 25일부터 28일까지 개최된 제2차 6자회담에서 미국은 북한이 고



농축 우라늄 프로그램을 포함한 모든 핵개발 계획을 검증 가능하고 되돌릴 수 없는 방법으로 완전히 폐기할 것을 주장하였다. 아울러 북한의 안보 우려를 해소하기 위한 방안을 협의해 나갈 수 있다는 입장을 표명하였다. 미국은 이번 회담에서 다른 국가들이 제안한 대북 에너지 지원 계획에 대해 동참하지는 않겠지만, 이해하며 지원할 것이라고 밝힘으로써 북한의 실질적인 핵개발 계획 포기 없이는 지원도 없다는 강경한 입장을 다소 완화하였다.

한편, 미 국무부는 4월 29일 북한·쿠바·이란·리비아·수단·시리아 6개국을 테러지원국으로 재지정한 연례 세계테러보고서를 발표하였다. 그러나 미국 대선과정에서 민주당이 북한 핵문제를 선거 이슈로 제기하자 부시 행정부는 대북협상에 유연한 입장 변화를 보이기 시작하였다. 제3차 6자회담을 앞두고 미 국무부 관리들은 한국측이 제안한 3단계 북핵문제 해결방안을 합리적이라고 평가하면서 북핵문제를 유엔으로 가져갈 계획은 없다는 의사를 표명하였다.

6월 23일부터 26일까지 개최된 제3차 6자회담에서 미국은 보다 융통성 있는 2단계 해법을 제시하였다. 초기 준비단계 3개월 동안 북한이 고농축 우라늄 핵개발 계획을 포함한 완전한 핵폐기 원칙에 합의한 후 이를 전제로 핵개발을 동결하면, 한국·일본 등이 매달 수만 톤의 중유를 공급하고, 미국은 북한을 침공하지 않겠다는 임시 안전보장안을 제공한다는 것이다. 그 후 2단계에서 북한이 핵폐기를 실시하고 이에 대한 국제원자력기구의 핵사찰이 완료되면, 미국은 북한체제의 항구적인 안전보장을 제공하고 북·미 국교정상화를 추진한다는 것이다. 그러나 북한은 고농축 우라늄 핵개발 계획을 부인하고, 핵동결이 선언되면 미국도 대북지원에 동참해야 한다고 주장하며, 사찰방식은 6자회담 참가국의 합의에 의해 실시할 것을 주장하였다.



11월 2일 선거에서 승리한 부시 대통령은 2005년 1월 20일 집권 2기를 출범하여 향후 4년간 미국을 이끌게 되었다. 대통령 선거와 동시에 실시된 의회 선거에서도 공화당이 승리하여, 상원에서는 공화당 55석 대 민주당 44석, 하원에서는 232석 대 202석으로 공화당의 우위가 더욱 확고해졌다. 부시 대통령은 대선에 승리한 직후인 11월 4일 기자회견에서 “장기적 안목에서 미국을 안전하게 보호하는 첩경은 자유와 민주주의를 전 세계적으로 확산시키는 것”이라고 밝힘으로써 9·11 테러사태 이후 추진해 온 공세적인 국가안보전략을 지속적으로 추진할 것임을 시사하였다.

예상된 대로 2005년도 북·미관계는 북한의 입장에서 대단히 실망스럽게 시작하였다. 부시 대통령은 1월 20일 취임식에서 민주주의의 전지구적 확산과 폭정의 종식이 미국의 목표임을 분명히 하였다. 이에 앞서 1월 18일 라이스 국무장관 지명자는 상원 인준청문회에서 북한을 ‘폭정의 전초기지’에 포함시켰다.

2기 부시 행정부의 정책방향을 살펴보면 북한은 부시 대통령이 취임한 지 한 달이 지나지 않은 시점에 6자회담을 무기연기하고 2월 10일에는 핵무기 보유를 선언하였다. 동시에 북한은 핵무장이 미국의 대북 적대시 정책 때문에 불가피하다는 점을 강조하였다. 3월 2일 북한은 외무성 『비망록』을 통해 핵보유의 당위성이 미국의 적대적 정책에서 비롯됨을 역설한 데 이어, 외무성 대변인은 담화를 통해 “이제는 6자회담에서 동결과 보상과 같은 주고받기식의 문제를 논할 시기는 지나갔다”고 하면서 “우리가 당당한 핵무기 보유국이 된 지금에 와서 6자회담은 마땅히 참가국들이 평등한 자세에서 문제를 푸는 군축회담으로 돼야 한다”고 강조했다. 또한 “조선반도 비핵화를 실현하려면 우리로 하여금 핵무기를 가지지 않을 수 없게 만든 근원인 조선반도와 그 주변에서



가중되는 미국의 핵 위협을 청산하고 우리와 유관국들 사이에 신뢰관계가 수립되어야 한다”고 언명하였다. 이후 북한은 5월 11일 핵보유를 기정사실화한 가운데, ‘조선중앙방송’은 5MWe 시험원자력발전소에서 8,000개의 폐연료봉을 꺼내는 작업을 최단 기간 내에 성과적으로 완료하였다고 밝혔다.

북한의 벼랑끝 전술에 대하여 미국은 북한과의 협상 가능성을 강조하고 비난의 톤을 낮춤으로써 미국의 대북 적대시 정책 때문에 핵무장을 할 수밖에 없다는 북한의 주장을 약화시키고자 하였다. 3월 아시아를 순방중이던 리스 미 국무장관은 북한이 주권국가임을 언급하였으며, 부시 대통령은 6월 한미정상회담에서 ‘미스터 김정일(Mr. Kim Jung Il)’이라는 호칭을 사용하기도 하였다.

북한은 6월 6일 뉴욕 접촉에서 디트라니 북핵 대사에게 6자회담에 복귀하겠다는 의사를 밝히면서, 다른 한편 김계관 북한 외무성 부상은 6월 8일 미국 ABC 방송과의 인터뷰에서 북한이 핵무기를 추가로 제조하고 있다고 주장했다.

미국은 북한이 7월 9일 6자회담 복귀를 선언하자 북한이 주권국가라는 것을 인정하고, 북한에 대한 침공의사가 없으며, 6자회담 틀 내에서 쌍무회담을 할 수 있다는 입장을 공식 표명하였음을 강조하였다. 나아가 미국측의 입장 표시를 ‘폭정의 전초기지’라는 발언의 철회로 이해한다고 밝혔다. 북한은 회담에 복귀하기 전 6자회담이 단순히 북핵문제 해결을 위한 것이 아니라 북한의 생존을 담보하는 안전판을 만드는 회의가 되어야 한다고 주장하였다. 북한 외무성 대변인은 7월 22일 “조선반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원으로 되고 있는 미국의 대조선 적대시 정책과 핵위협이 없어지는 것으로 되며 그것은 자연스럽게 비핵화 실현으로 이어지게 될 것이다”고 주장하였다.



9월에 재개된 제2단계 4차 6자회담에서 북핵해결 원칙에 관한 공동성명(9·19 공동성명)이 도출되어 북·미관계는 해결의 실마리를 찾았다. 북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램을 폐기하고, 빠른 시일 내에 NPT와 국제원자력기구에 복귀하기로 하였다. 반면 관련국들은 북한의 평화적 핵이용 권리를 존중하며, 적절한 시점에 경수로를 제공하기로 약속하였다.

그러나 북핵 공동성명 발표 이후 북·미관계는 기대만큼 순탄하게 전개되지는 못하였다. 11월 9일 제5차 6자회담이 개최되어 9·19 공동성명의 이행방안 마련을 위한 원칙을 확인하였으나, 차기회담의 일정조차 정하지 못한 채 폐회하였다. 11월 미·일 정상회담에서 부시 대통령은 김정일을 ‘폭군(tyrant)’이라고 지칭하였으며, 이후 미국 고위관료들의 대북 강경발언이 이어졌다. 특히 미국의 대북 금융제재로 인해 북·미관계가 긴장되었다.

미국은 9월 19일 북한의 미화위조지폐 제조와 돈세탁을 문제삼아 마카오에 있는 방코 델타 아시아은행에 대해 제재조치를 취함으로써 북한 계좌를 동결시켰다. 이후 12월 2일 북한 외무성 대변인은 “금융제재 해제는 공동성명 이행을 위한 분위기를 마련하는 데서 근본문제이고 6자회담의 진전을 위한 필수적인 요구”라며 회담 개최를 미국측에 촉구했으나, 미국은 이 문제가 회담을 통해 풀 수 있는 문제가 아니라는 입장이다. 버시바우 대사는 12월 7일 “미국법에 따라 취해진 금융제재를 협상 대상으로 삼지 않을 것”이라고 부시 행정부의 입장을 재확인한 뒤 “돈세탁, 위폐 문제에 대한 미국의 법 집행이 6자회담의 걸림돌이 되어서는 안 된다”고 강조했다. 나아가 버시바우 대사는 북한을 범죄정권(criminal regime)이라고 지칭하기까지 하였다. 조지프 국무부 군축차관은 12월 9일 북한에 대해 추가 경제·금융제재를 고려하고 있다고



밝히면서, 북한 정권은 그리 오래 버티지 못할 것이라고 언급하였다. 이어 부시 대통령은 12월 12일 “북한은 핵보유를 선언하고 위협을 만들며 국민들을 굶주리게 하고 있다”고 비난하였다.

북한은 범죄국가 발언에 대하여 조국평화통일위원회를 통해 12월 9일 “역대 미국대사들에서도 처음 보는 폭언”이라고 비판하며 버시바우 대사의 추방을 요구하였다. 또한 북한은 미국의 태도를 제4차 6자회담 공동성명의 정신을 뒤엎는 중대 사태라고 규정함으로써 향후 6자회담에 영향을 미칠 수 있음을 암시하였다.

이와 같은 미국의 입장에 대하여 북한측의 대응도 매우 완강하였다. 북한은 기본적으로 부시 행정부가 일방주의 외교정책 아래 북한을 ‘악의 축’, ‘불량국가’ 등으로 낙인찍고 무력과 핵 선제공격 위협을 통해 북한을 ‘압살’하려는 ‘적대시’ 정책을 추진하고 있다고 반복적으로 주장하면서 미국에 대해 공세적인 대응을 하는 자세를 견지해오고 있다. 이에 따라 북한은 “스스로를 지키기 위해 핵 억제력을 보유”할 수밖에 없었다는 ‘외부 원인론’으로 자신의 핵무기 개발을 변명하였다.

이러한 북한의 입장은 2006년 연초부터 강화된 대미 비난으로 나타났다. 『로동신문』은 1월 16일과 17일 미국이 제네바합의를 파탄시켰으며 그에 따라 6자회담이 결렬상태에 빠지게 되었다고 주장했다. 이어 북한은 1월 21일 조국평화통일위원회 대변인 성명을 통해 “미국이 우리나라에 있지도 않는 인권문제니, 위조지폐니 하며 범죄국가, 위험국가의 모자를 씌우려 한다”며 “이것은 침략전쟁의 구실을 마련하기 위한 미국의 책동”이라고 주장하고, 6자회담 재개와 진전을 위해서는 “미국이 금융제재를 풀고 나와야 한다”고 주장했다.

북한은 미국 등 국제사회의 거듭된 경고에도 불구하고 7월 5일 미사일 발사를 강행하여 6자회담 재개에 어려움을 가중시켰으나, 7월 15일



의 유엔안보리 결의 1695호 채택에 대해서 7월 16일 외무성 성명을 통해 즉각 반발하였다. 국제사회의 대북 경계가 강화되는 상황에서 북한 외무성은 10월 3일 “미국의 고립 압살 책동이 극한점을 넘었다”며 핵실험 의지를 공개적으로 밝힌 뒤 10월 9일 함경북도 길주군 풍계리에서 핵실험을 단행했다.

북한의 핵실험으로 북핵문제가 더욱 위협으로 치닫는 상황에서 중간 선거에서 의회 권력을 민주당에게 내주게 된 부시 정부는 유엔안보리 결의에 따른 국제사회의 대북제재 이행을 강조하면서 동시에 북핵문제를 풀기 위해 라이스 국무장관의 동북아시아 순방 등 보다 적극적인 외교적 활동을 전개하였다. 중국의 중재로 10월 31일 이루어진 베이징 북·미 양자회담 결과 북한은 6자회담에 복귀하기로 하였고, 북한 외무성 대변인은 11월 1일 북·미 간 “금융제재 해제 문제를 논의, 해결한다”는 전제 하에 6자회담에 복귀하겠다고 발표했다.

미국의 크리스토퍼 힐(Hill) 국무부 차관보는 11월 말 베이징에서 북한의 김계관 외무성 부상과 양자회담을 갖고, 5MW 원자로 등 영변 핵시설 가동 중지, 국제원자력기구 사찰 수용, 핵무기 및 핵 프로그램의 신고, 핵실험 시설의 폐쇄 등 북핵 폐기를 향한 북한측의 ‘조기 이행조치’와 에너지·경제지원, 북·미관계 정상화 추진, 한반도 평화협정 논의 등 구체적인 상응 조치를 제안했고 12월 18일부터 22일까지 제5차 6자회담 2단계 회의를 열리게 됐다.

재개된 6자회담에서는 과거의 회담에서와는 달리 6자회담 틀 속에서도 북·미 간 양자 접촉·협상이 보다 심도 깊게 이루어졌고, 방코델타아시아은행(BDA) 관련 문제도 북·미 간 실무그룹 회의를 통해 다루어졌다. 양국은 미국이 제시한 초기조치 이행방안 등을 놓고 협상을 벌였지만 BDA문제에 가로막혀 합의에 실패했다.

I
II
III
IV
V

2007년 들어 북·미관계는 미국이 양자회담에 대한 거부방향을 철회하고 6자회담의 교착상태를 타개하기 위해 북한과 직접 대화를 하면서 시작하였다. 2006년 말 비공개로 추진된 북·미 접촉 결과 미국의 힐 국무부 차관보와 북한의 김계관 외무성 부상은 1월 16일부터 18일까지 베를린에서 6자회담 재개방안 및 9·19 공동성명 이행방안에 대해 의견을 교환하였다. 베를린회담에서 미국은 BDA의 북한관련 계좌 문제 해결을 약속하고 북한의 핵 시설 동결 및 봉인에 따른 에너지 등 지원 등에 포괄적으로 합의하였다.

북·미 양자접촉 결과로 2월 13일 개최된 6자회담에서 9·19공동성명의 초기이행조치가 나왔다. 소위 ‘2·13합의’에서 5개의 실무그룹 구성이 합의되었으며, 이 중 하나가 북·미관계정상화 실무그룹이었다. 3월 5일 뉴욕에서 김계관 부상과 힐 차관보를 각각 수석대표로 하는 북·미 관계 정상화 실무그룹 첫 회의가 개최되었으며, 6월 1일에는 스위스에서 2차 실무회의가 개최되었다. 회의에서는 영변핵시설 불능화와 고농축 우라늄(HEU)을 포함한 북한의 핵프로그램 전면 신고, 북한에 대한 테러지원국 지정 해제 문제 등 양국관계 정상화 방안 등이 논의되었다. 4월 9일에는 리처드슨 뉴멕시코 주지사 일행이 북한을 방문하여 한국전쟁 당시 미군 실종자 유해 송환에 대해 협의하고 6구의 유해송환이 실현되었다.

BDA 북한계좌의 법적 문제로 이행이 지연되던 2·13합의가 6월 러시아의 협조로 BDA 문제의 법적인 문제가 해결되면서 북·미관계는 해빙 무드에 들어갈 수 있었다. 11월 19일부터 20일까지 북·미간의 금융관계 정상화 문제를 논의할 금융실무회의가 뉴욕에서 개최되어 달러화 위폐 제조 등 북한의 기존 불법 금융활동 근절과 향후 북한의 국제금융체제 편입 방안이 논의되었다.



한편 부시 대통령은 김정일에 대한 비판을 계속하였다. 부시 대통령은 호주 시드니에서 9월 7일 개최된 아·태경제협력체(APEC) 정상회의에서 “우리는 북한 주민들이 주변 민주국가들의 국민들과 같은 자유를 향유하는 날을 위해 노력해야 한다”고 북한의 민주화와 자유화를 지원한다는 입장을 거듭 확인했다.

그러나 6자회담 대표들은 10월 3일 역사적인 10·3합의를 도출하였다. 6자회담 합의문을 통해 연말까지 북한이 불능화와 핵프로그램 신고를 마치는 대가로 미국이 테러지원국 해제를 약속하기도 하였다. 모든 것이 순조롭게 갈듯한 북핵 불능화문제는 UEP를 포함한 핵프로그램 신고와 북·미관계 진전 문제, 북한과 시리아의 핵 커넥션 문제, 테러지원국 해제에 대한 일본의 반발 등과 겹쳐서, 제대로 진척되지 못했다.

2008년에는 북·미관계가 비교적 잘 풀린 해였다. 2월 19일 힐 차관보와 김계관 부상이 북경에서 만나 북핵문제를 심도있게 논의하였고, 3월 13일부터 14일까지는 힐과 김계관이 베를린에서 회동하여 북핵신고 문제를 논의하였다. 여기에서 힐은 ‘동시전면신고’를 요구하면서도 신고 형식에 대해서는 유연하게 대처하겠다는 입장을 보였다. 이의 연장선상에서 힐과 김계관은 4월 8일 소위 ‘싱가포르 합의’를 도출하였는바, 그 내용은 시리아에 대한 핵기술 수출 문제 및 UEP 문제는 영변핵프로그램 신고문제와 분리한다는 것이었다.

북한은 5월 8일부터 10일까지 방북한 성 김 미국무부 한국과장에게 18,880페이지에 이르는 방대한 양의 영변원자로 가동일지를 전달했다. 6월 26일에는 역사적인 핵신고서가 6자회담 의장국인 중국에 전달되었고, 미국은 즉시 테러지원국 해제 절차에 들어갔다. 6월 27일 북한은 ‘선물’로 영변원자로 냉각탑을 폭파하였다.

신고와 함께 검증문제가 난항을 겪는 가운데 7월 10일부터 12일까지

I
II
III
IV
V

북경에서 6자회담 수석대표들이 모여 10월말까지 불능화를 완료하되 나머지 5개국들은 대북 에너지 지원을 완료하기로 하였고, 논쟁이 됐던 검증문제도 합의하였다.

그럼에도 불구하고 검증문제로 인한 북·미간 기 싸움은 지속되었고, 북한은 8월 26일 불능화 중지를 선언했고, 9월 22일 영변핵시설 봉인제거를 국제원자력기구에 요청한 후 봉인을 제거하였다. 그 동안의 핵불능화 작업이 수포로 돌아가는 순간이었다. 북핵문제 및 6자회담과 관련한 위기의 순간에 힐 대표가 10월 1일부터 3일까지 전격적으로 북한을 방문함으로써 돌파구가 마련되었다. 결국 미국이 영변핵시설과 여타 시설과의 ‘분리검증’을 용인하였고, 이에 대해 북한은 불능화 조치를 재개하기로 합의하였다. 드디어 10월 11일 역사적인 북한에 대한 ‘테러지원국 해제’가 단행되었다. 물론 북한은 10월 14일부터 핵불능화 작업을 재개하였다.

지난 5년 동안의 북·미관계를 크게 선순환 구성과 악순환 구성으로 나눠 요약해 보면 <표 II-3>과 <표 II-4>와 같다.



<표 II-3> 북·미간 선순환 구성

미 국		북 한	
일 시	내 용	일 시	내 용
03.16	부시, 대북 불침공 및 대화의 사 표명	03.4.12	'다자회담' 수용 시사
		4.23~25	북·중·미 3자회담 개최
		7.31	다자회담 수용 발표
		8.27~29	제1차 6자회담
04.1.23	6자회담 재개시 북·미 직접협 상 가능 제시	04.2.3	제2차 6자회담 개최 발표
		2.25~28	제2차 6자회담
		6.23~26	제3차 6자회담
05.5.13	북·미 직접대화 가능성 시사		
5.31	Mr.김정일 호칭	05.7.26~8.7	제4차 6자회담 1단계회의
8.23~27	해커·프리차드 방북	8.29	제4차 6자회담 재개 발표
		9.13~9.19	9·19 공동성명 채택
10.18~20	리빈 중국 북핵대사 방북, 제5차 6자회담 개최합의	11.9~12	제5차 6자회담 1단계회의
06.10.31	북·중·미 3자회담(북경)	06.11.1	금융제재문제논의·해결 전제하 6자회담 복귀 발표
11.20	부시, 북핵 포기시 종전선언	12.18~22	제5차 6자회담 2단계회의
07.1.16~18	북·미 베를린 합의 도출(북·미 양자회담)	07.2.8~13	제5차 6자회담 3단계회의, 2·13 합의 도출
3.19	미국, BDA의 북 동결자금 전 액 반환 '성명'	3.19~22	제6차 6자회담 1단계회의
7.14	중유 5만 톤 공급 첫 향차 선 봉항 도착	7.14	영변 핵시설 폐쇄
		9.27~30	제6차 6자회담 2단계회의 개최
		10.3	9·19공동성명 이행을 위한 2단 계 조치(10.3 합의)
		11.4	영변 3개 핵시설에 대한 불능 화 작업 개시

미 국	
일 시	내 용
12.3~5	힐 차관보, 방북
08.2.19	힐-김계관 북경 회동, 북핵신고 논의
3.13~14	힐-김계관 제네바 회동, 북핵신고 논의
5.16	미 국무부 산하 국제개발처(USAID), 50만 톤 규모의 대북 식량지원 계획 발표
8.7	미 국무부 부대변인, 검증문제 제기
10.11	미국, 테러지원국 해제

⇒

북 한	
일 시	내 용
08.1.4	핵신고서 11월 제출 주장
4.8	힐-김계관 싱가포르 합의, 북핵신고 문제 잠정 합의
5.8~10	성 김 한국과장에게 영변 원자로 가동 일지 전달
6.26	핵 신고서 제출
6.27	원자로 냉각탑 폭파
7.10~12	6자 수석대표 회동(베이징), 10월말까지 불능화-에너지 지원 완료 및 검증원칙 합의
10.1~3	힐, 핵검증 원칙 논의
10.14	불능화 작업 재개



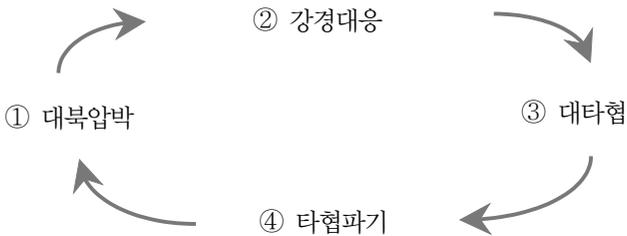
<표 II-4> 북·미간 약속환 구성

미 국		북 한	
일 시	내 용	일 시	내 용
02.10.16	북한의 HEU 개발 발표	02.2.25	핵무기제조 부인
11.25	KEDO, 중유제공 중단	12.22	핵동결 해제 시작
		12.31	IAEA사찰관 추방
		⇒ 03.1.10	NPT탈퇴 선언
03.8.29	CVID 핵검증 요구(6자회담)	8.30	6자회담 거부
		05.2.10	핵무기 보유성명 발표
		5.11	폐연료봉 8000여 개 인출
05.9.12	BDA은행을 자금세탁우려대상 지정	10.18	BDA제재는 선택포기관철을 위한 압박
		06.3.8~9	단거리 지대지 미사일발사
		7.5	미사일 발사
06.7.15	UN안보리 결의 1695호 채택		
8.10	부시, 북한을 '도둑정치'로 비난	10.9	북핵실험 성공 발표
10.14	UN안보리, 대북 결의 1718호 채택		
08.6.28	라이스 미 국무장관, 검증문제 제기	08.8.26	북한, 불능화 중지 선언
		9.19	북한, 영변 핵시설 원상복구중 발표

I  
**II**  
 III  
 IV  
 V

한편 북한은 미국이 대북 강경 발언을 할 때마다 ‘맞대응전술(tit for tat)’에 입각하여 강경하게 대응하였다. 특히 북한은 김정일 ‘결사옹위’ 입장에서 미국이 김정일을 위협하는 발언을 할 때마다 과민반응을 보였다. 북한의 국가전략은 외형적으로는 체제보위와 발전에 있었지만 내면적으로는 어떤 희생을 감수하고라도 김정일을 보호해야 한다는 데 있었다. 물론 이러한 북한의 행태에도 불구하고 그 결과는 ‘테러지원국 해제’라는 비선형적 발전이 이루어졌는데 이는 절대적으로 미국의 대북 정책 변화의 결과이다. 북한의 대미 행태를 요약하면 <그림 II-1>과 같다.

<그림 II-1> 북한 대미응전의 발전적 순환고리



### 3. 미국에 대한 응전으로서의 담론 및 김정일 정권 강화

미국의 대북 ‘압박’ 정책에 대한 북한의 응전을 정리하면 <표 II-5>와 같다.

<표 II-5> 미국의 도전과 북한의 내부적 응전

미국의 도전		⇒	북한의 응전	
일시	내 용		일시	내 용
02.10.16	북한의 HEU 개발 발표			일심단결
11.25	KEDO, 중유제공 중단			
			03.1.1	국방공업 강화 선군사상 등장(제국주의와의 투쟁 강조)
03.8.29	CVID 핵검증 요구(6자회담)		9.3	김정일국방위원장 재추대 반미 주의 전민군사복무제
			04.	선군시대 등장 휴대폰 사용금지 등 사회통제 강화 반미주의 강조 지속
05.9.12	BDA은행을 자금세탁우려대상 지정		05.	선군혁명총진군 비사회주의 구루빠를 통한 사회통제
06.7.15	UN안보리 결의 1695호 채택		06.	선군철학 등장 인민군 대대장·대대정치지도원 대회 배급제 부활 반미주의 고양 지속
8.10	부시, 북한을 '도둑정치'로 비난		07.	장성택에 의한 대대적인 숙정 작업 개방절대반대 천명 김정일, 시장의 폐해 지적 전국 당세포 대회 전국 지식인 대회 45세 이하 장사금지
10.14	UN안보리, 대북 결의 1718호 채택		08.1	통일강성대국건설 시작 천명
08.6.28	라이스 미 국무장관, 검증문제 제기			

I  
II  
III  
IV  
V

## 가. 사상통제를 위한 담론 강화

### (1) ‘통일강성대국’론 심화

북한은 1997년 7월 22일 ‘로동신문’에서 처음으로 ‘주체의 강성대국’이라는 표현을 사용했고, 강성대국은 “국력이 강하고 모든 것이 흥하며 인민들이 세상에 부럼없이 사는 나라”를 의미한다고 주장했다. 강성대국의 구체적 내용은 김정일의 공식적인 국가권력승계를 2주일 앞둔 1998년 8월 22일 ‘로동신문’ 정론 “강성대국”에서 제시되었다. 강성대국 건설노선은 강성대국 개척자인 김일성의 위업을 계승한 것이라는 입장을 밝혔다. 북한정권은 김일성은 강성대국의 개척자이고, 김정일은 강성대국 건설위업의 영도자이고, 완성자라고 주장했다.

강성대국의 개념과 내용은 주체의 사회주의 강성대국과 수령중심의 강성대국이다. 주체의 사회주의 강성대국은 외세의 지배와 예측을 허용하지 않는 정치적·군사적으로 강력한 국가, 정치·군사·경제·문화 등 모든 분야가 세계적으로 발전한 국가, 인민들이 행복하게 살아가는 국가를 의미한다. 수령중심의 강성대국은 수령에 지도에 의해 개척되고, 계승·발전된 국가를 의미한다.

강성대국의 조건은 올바른 지도사상, 자주적 정치철학, 풍만한 사상정신적 재부, 강력한 군력이 선행되어야 하고 비약적인 경제건설이 뒤따라야 한다. 강성대국 건설의 동력은 주체사상으로 온 사회를 일색화하고 수령중심으로 전체인민이 혼연일체를 이루는 일심단결이다. 강성대국은 사상의 강국을 만들고, 군대를 혁명의 기둥으로 세워서 경제건설의 비약적 발전을 이루는 것이라고 밝혔다. 특히 경제강국 건설은 자립적민족경제 노선이 입각한 자력갱생, 인민들의 결사적 투쟁과 헌신적 노력으로 가능하다고 주장했다.



북한은 2008년 신년공동사설을 통해서 2012년 김일성 탄생 100돌을 맞아 경제와 인민생활을 높은 수준으로 향상시킴으로써 2012년에 강성대국을 건설하겠다는 목표를 제시했다. 강성대국을 건설하기 위한 정치적 수단으로 선군정치였다. 선군정치에서는 군대를 사회주의를 지키고 발전시키는 핵심역량으로 인식했고, 군대를 혁명의 주력군이자 국부의 창조자로 인식했다. 김정일은 군대를 가장 혁명적인 집단이라고 생각했다. 군대는 수령의 사상으로 일색화되어 있고 수령결사옹위정신을 가지고 수령을 보위하기 위해 투쟁하며, 어떠한 어려움이 조성되더라도 수령의 의도를 관철하려고 하는 혁명적 군인정신으로 철저히 무장되어 있는 집단으로 규정했다. 김정일은 온 사회가 가장 모범적인 군대를 따라 배워야 하고 군대식의 사업방법과 혁명적군인정신을 가지고 사업을 진행해야 한다는 의사를 밝혔다.

온 사회가 군대와 같은 사상과 정신자세로 건설과 투쟁에 나서면 강성대국 건설이 가능하다는 것이다. 군대를 경제건설의 주력군으로 내세우고 온 사회와 인민들이 혁명적 군인정신으로 경제건설을 위해 노력한다면 경제강국 건설이 가능하다는 것이다.<sup>20</sup>

## (2) 강성대국건설 노선 제기 이유

북한이 김정일 시대의 새로운 국가건설목표로 강성대국 건설을 제기한 이유는 기근과 경제의 붕괴로 인한 국가의 총체적 위기와 단절함

<sup>20</sup> - 북한의 '강성대국론'에 대한 분석은 강성중, "북한의 '강성대국' 건설 전략에 관한 연구: 경제강국 건설을 중심으로" (경남대학교 대학원 박사학위 논문, 2003); 정우곤, "김정일정권의 국가발전전략: '강성대국'을 중심으로," 『한국과 국제정치』, 제20권 4호 겨울호 (2004); 조영국, "강성대국론과 선군정치에 대한 정치경제적 접근," 『현대북한연구』, 제9권 1호 (2006); 김재호, 『김정일강성대국건설전략』 (평양: 평양출판사, 2000).

로써 당과 인민들 속에 내재된 패배주의를 극복해야 했기 때문이다. 북한은 1995~1997년까지 진행된 ‘고난의 행군’을 승리적으로 평가했고, 사상강국과 군사강국의 건설이라는 성과가 있었다고 밝혔다. 모든 인민들이 수령의 사상으로 일심단결해서 사회주의를 고수함으로써 사상강국을 건설했고, 제국주의의 침략에 맞서 국가주권을 지킬 수 있는 위력한 군사강국을 건설했다고 평가했다. 북한은 고난의 행군과 강행군에서 바친 인민들의 희생과 헌신을 통해서 사상강국과 군사강국을 건설했다는 점을 강조함으로써 인민들의 패배주의를 극복하고자 했다.

북한은 1999년 신년 공동사설에서 사상강국·군사강국·경제강국 건설을 강성대국 건설 노선의 영역별 목표로 제시했다. 이후에 강성대국 건설 노선의 영역별 목표는 정치사상강국·군사강국·경제강국·과학문화강국으로 세분화되었다. 정치사상강국은 선군혁명사상으로 일색화되고, 당·군대·인민이 수령결사옹위정신으로 무장했으며, 제국주의와 자본주의의 사상적·문화적 침투를 사상적으로 지켜낼 수 있을 만큼 사상적으로 굳건한 국가를 의미했다. 군사강국은 제국주의국가의 무력침공도 물리칠 수 있고 국가의 자주권도 지킬 수 있는 강한 군대와 군사력을 가진 국가를 의미했다. 경제강국은 자립적민족경제를 토대로 경제선진국들과 같은 물질적 풍요를 누릴 수 있는 국가를 의미했다. 과학문화강국은 과학과 교육, 문학예술과 체육이 발전된 국가를 의미했다.

강성대국 건설 노선에서 기본목표는 정치사상강국 건설과 군사강국 건설이고, 중점목표는 경제강국 건설이다. 강성대국 건설은 기본목표인 정치사상강국과 군사강국을 우선적으로 건설한 후에 중점목표인 경제강국을 건설하기 위해 노력해야 한다. 정치사상강국과 군사강국을 기본 목표로 설정한 이유는 정권의 안보를 위해서는 전체 당원들과 인민들 속에서 사상의 일색화를 실현하는 것과 정권을 보위하기 위해서는 강한



군사력을 유지하는 것이 가장 중요하다는 김정일의 인식을 반영한 것이다. 경제강국 건설을 중점목표로 설정한 이유는 경제위기가 정권의 안보를 위협하는 요인으로 작용하기 때문이었다. 북한에서는 기근과 경제의 붕괴로 인해 수많은 아사자 발생과 대량 탈북사태로 인해 사회적 혼란이 조성되었다. 조선로동당은 기층조직 약화로 인해 위기관리능력을 거의 발휘하지 못했다. 경제위기는 사회 통제력을 급격하게 이완시켰다. 경제위기를 해결하지 못하면 정권에 대한 핵심 권력층과 인민들의 지지를 유지하기 어려운 상황이었다.

정치사상강국·군사강국·경제강국·과학문화강국 건설을 위한 전략적 노선으로 제시한 것은 강성대국건설의 3대기둥인 사상중시·총대중시·과학기술중시의 3대중시 노선이었다. 강성대국 건설에서 사상중시가 가장 중요한 이유는 인민들이 김정일의 혁명사상, 수령결사옹위정신, 사회주의계급진지로 튼튼히 무장할 때 흔들림 없이 사회주의를 지키고 강성대국 건설을 추진할 수 있기 때문이다. 총대중시는 군사력이 튼튼해야 제국주의국가의 침략으로부터 사회주의 국가를 지키고, 인민군대가 사회주의 건설의 주력군으로 나설 때 강성대국 건설이 가능하기 때문에 중요하다. 과학기술중시를 강조하는 이유는 과학기술이 경제발전, 국방력 강화, 민중생활 향상을 통해 강성대국을 성공적으로 추진시킬 수 있는 기초가 되기 때문이다.

김일성과 김정일은 통치 과정에서 인민들의 사상을 장악·통제하는 것의 중요성을 인식했다. 이들은 주체사상을 창조해서 국가의 통치 이데올로기로 활용했지만, 통치과정에서는 주체사상에만 얽매이지 않았다. 국가에 위기가 발생했을 때는 위기극복을 위해 새로운 사상을 제시했고, 새로운 사상은 주체사상에 뿌리를 두고 있다는 것을 강조했다. 그 대표적인 것이 선군정치를 실시한 후에도 활용되고 있는 우리식사회



주의론, 붉은기사상, 선군사상이다.

새롭게 제시된 사상들은 위기극복을 위한 슬로건의 성격이 강했고, 주체사상과는 아무런 관련이 없었다. 북한은 위기극복을 위한 새로운 사상을 제기할 때는 언제나 주체사상과의 관련성을 강조했다.

북한은 선군정치를 실시한 후에 위기관리정책을 실행하는 과정에서 사상진지의 강화를 강조했다. 핵심 권력층과 인민들의 사상을 통제하기 위해서 새로운 통치 이데올로기를 제시했다.

북한정권은 선군정치를 실시한 이후 사상사업의 내용과 방식에서 부분적 변화를 요구했다. 사상사업의 내용은 2003년 이후 선군사상 교양을 통해서 당·군대·인민의 일심단결을 강화할 것을 강조했다. 사상사업의 방식과 관련해서는 2007년과 2008년 신년공동사설에서 사상교양사업에서의 근본적인 혁신을 요구했다. 사상사업에서 형식주의와 도식주의를 극복하고 선군시대의 요구에 맞게 참신하게 해나가야 한다고 지적했다. 구체적으로는 당원들과 근로자들 속에서 긍정적 모범을 찾아 일 반화할 것, 문학예술작품과 출판보도물을 비롯한 선전선동수단들을 총 동원할 것, 훌륭한 작품들과 기사, 편집물들을 더 많이 창작할 것, 군중 문화예술활동을 활발히 벌려 온 나라에 낙천적인 생활기풍이 넘치도록 할 것 등을 요구했다.

### (3) 선군정치론 심화

‘선군정치’가 북한내에서 최초로 등장한 시점은 1998년 5월 26일자 『로동신문』 정론에서였다. 물론 ‘선군’이라는 표현은 이미 1997년 10월 7일 『조선중앙방송』 정론에서 “경제에 아무리 부담이 크더라도 선군후로하라”는 김정일의 지시와 1998년 4월 25일자 『로동신문』에서는 ‘선군혁명사상’, ‘선군혁명령도’에서 사용되었다.



이후 북한은 선군정치에 권위와 정통성을 부여하기 위해 선군정치의 역사적 뿌리를 1930년 6월 30일 ‘카륜회의’에서 찾았다. 김일성이 ‘카륜회의’에서 “조선혁명의 진로”라는 연설을 통해 조선혁명의 임무와 성격을 규명한 데 기초해서 주체사상을 창시했고, 조선혁명군을 조직할 것을 제기했으며, 김일성이 조선혁명을 이끄는 과정에서 선군정치를 실행했다고 주장했다. 또한 김일성의 총대중시·군사중시 선군혁명사상과 노선을 계승해서 변화된 정세의 요구에 맞게 심화·발전시킨 것이 선군정치라고 밝혔다.

아울러 김정일이 정치군사활동과 군사분야에 대한 영도를 시작한 것은 1960년이라고 주장했다. 2005년 8월 24일 4.25 문화회관에서 열린 선군혁명영도 45주년 기념 인민무력부 보고회에서 김영춘은 1960년 8월 25일 김정일이 류경수 105땅크사단을 방문한 날 선군혁명영도가 시작되었다고 주장했다. 이에 따라 북한은 8월 25일을 선군절로 제정했다.

북한은 선군정치가 완성된 정치방식으로 전면적으로 실현되기 시작한 것은 김정일이 1995년 1월 1일 다박솔중대 현지지도를 수행함으로써 선군정치가 시작되었다고 주장했다. 김일성이 사망한 다음 해의 첫 날 수령의 위업을 계승한 영도자가 첫 일정으로 인민군부대를 방문한 것 자체가 군사사업을 중시하고, 군대에 의거해서 혁명과 건설을 이끌어가는 정치를 펼치겠다는 의지를 선포한 것이라고 설명했다. 김정일이 다박솔중대를 현지 지도함으로써 김정일식 정치방식인 선군정치가 전면적으로 구현되었다고 밝혔다.

위와 같은 북한의 주장은 선군정치가 분명히 사후적으로 정교화되었고 이 과정에서 많은 역사왜곡이 있었다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 북한이 왜 선군정치를 이처럼 강조하게 되었는가에 대한 이유를



잘 고찰하는 것이 중요하다. 그 이유는 북한이 당연히 사회주의권 붕괴 이후 엄청난 체제붕괴 위협에 대한 압박에 시달리고 있었기 때문에 모든 수단과 방법을 동원해서 체제를 보위해야 했기 때문이다. 김정일은 군권을 바탕으로 정권 안보를 위한 정책을 추진했다.

1980년대 후반과 1990년대 초반에 걸쳐 펼쳐진 현존사회주의권 붕괴와 사실상 1980년대 후반부터 불거지기 시작한 제1차 북핵위기에 대응하기 위해 김정일은 국방력 강화 특히 핵무기 개발의 필요성을 강하게 느낀 것으로 보인다. 아울러 그는 1994년 7월 김일성이 사망한 뒤에 위기관리수단으로 군대를 활용되기 시작했다. 1994년 이후에는 군대가 사회통제와 질서 회복에 동원되었고, 경제위기 극복과 중요 건설 사업에 투입되었다.

선군정치는 1997년 10월 7일부터 1998년 5월 26일 사이에 개념화 작업이 이루어졌다. 1997년에는 선군 개념이 등장했고, 1998년에 김정일의 새로운 정치방식으로서 선군정치가 제기되었다. 선군정치는 1998년 9월 5일 국방위원회 체계를 확립한 후 김정일을 국방위원장직으로 선출하면서 보다 정교화 되었다. 2003년에는 선군정치가 정교화된 후 이론화 작업이 진행되면서 김정일의 사상으로서 ‘선군사상’이 제기되었고, 이것은 2004년에 ‘선군시대’, 2005년에 ‘선군혁명총진군’, 2006년에 ‘선군철학’ 등으로 변천되었다. 이것을 신년공동사설에 등장한 내용을 위주로 정리해 보면 <표 II-6>과 같다.



<표 II -6> 공동사설에 나타난 ‘선군’ 관련용어 변화과정

연 도	구사된 ‘선군’ 관련 표현 및 어휘	새로 등장한 용어 (*『로동신문』에 처음 등장한 시기)
1995	‘인민군대 강화’, ‘정치군사적 위력’, ‘군사를 중시하는 기풍 확립’	
1996	‘군사를 중시하는 기풍 확립’	
1997	‘인민군대는 우리 혁명의 기둥이며 주체 위업 완성의 주력군’, ‘우리당의 군중시 사상’	“혁명의 기둥”, “혁명주력군”
1998	‘혁명군대는 혁명주력군’, ‘인민군대는 우리식 사회주의 기둥’, ‘혁명적 군인정신’	“혁명적 군인정신”*(1996)
1999	‘혁명주력군’, ‘군민일치’, ‘선군혁명령도’	“선군혁명령도”*(1998)
2000	‘총대중시사상’, ‘선군정치’	“선군정치”*(1998), “총대중시”
2001	‘총폭탄정신’, ‘자폭정신’, ‘선군정치’, ‘선군로선’, ‘선군혁명령도’, ‘선군혁명’	“선군로선”
2002	‘군대제일주의’, ‘선군혁명령도’, ‘선군정치’	
2003	‘선군정치’, ‘선군로선’, ‘선군기치’, ‘선군사상’, ‘선군령도’	“선군기치”, “선군사상”*(2001)
2004	‘선군의 기치’, ‘선군혁명’, ‘선군시대’, ‘선군사상’, ‘선군사상교양’	“선군시대”, “선군사상교양”
2005	‘선군정치’, ‘선군시대’, ‘선군혁명영도’, ‘선군혁명총진군’, ‘주체의 선군사상’, ‘선 군사상교양’	“선군혁명총진군”
2006	‘선군조선’, ‘선군정치’, ‘선군시대’, ‘선군혁명총진군’, ‘선군사상교양’, ‘선군철 학’, ‘선군위업’	“선군철학”, “선군위업”

\*출처: 전미영, 『김정일 정권의 정세인식: ‘선군’ 담론 분석을 중심으로』 (통일연구원 KINU 정책 연구시리즈 06-09, 2006년), p. 13.

I  
II  
III  
IV  
V

선군정치는 조선노동당 중심의 위기관리를 보완하기 위해 군대를 동원·활용하는 정치방식이다. 북한에서 조선노동당의 역할은 정책집행을 총괄·지도하고, 조선인민군은 당의 지도에 따라 군사와 국방부에서 중심적 역할을 수행했다. 국가의 총체적 위기상황에서도 당과 군의 기능에는 변함이 없었다.

일부 논자들은 선군정치로 인해 당의 지위와 역할이 약화되었고, 군의 지위와 역할이 강화되고 있다고 주장했다. 군사국가화론의 경우에는 군부 인사들의 권력서열이 상승한 것, 김정일의 현지지도가 군부대와 군사부문에 집중되고 있다는 것, 경제건설에서 군대의 역할이 확대되고 있다는 것, 국방위원회의 위상이 강화된 것 등을 근거로 군이 통치의 중심으로 등장하고 있다고 주장했다. 김정일이 군사와 국방부문을 중시하고 정책적으로 군을 우대한다는 것은 사실이지만 군이 국가 통치의 전면에 등장하고 있다는 것은 사실과 다르다.

선군정치는 조선인민군 중심의 정치체제를 의미하는 것이 아니라 수령제 아래서 조선로동당의 위기관리를 보완하기 위해 군대를 동원·활용하고, 군사·국방부문에 정책적 우선순위를 부여한다는 정치체제이다. 군은 당의 기능과 역할을 대체하는 것이 아니라 정권안보와 당의 위기관리정책 집행을 부분적으로 보완하는 역할을 했다.

선군정치가 조선로동당 중심 체제라는 사실은 북한 연구자들에 의해 규명되었다. 북한 연구자들은 선군정치가 ‘당우위 군중시’ 체제라는 것에 대체로 동의한다. 당우위 군중시 체제는 제도적으로는 당이 군보다 우위에 있고 정책적으로는 국방력 강화를 위해 군사·국방부문을 중시하는 체제이다.

선군정치가 조선로동당 중심의 위기관리를 보완하는 위기관리방식이라는 사실은 고난의 행군 시기에 김정일의 발언에서 확인된다. 김정



일은 기근과 경제의 붕괴로 인한 국가의 총체적 위기에서 사람들이 당 책임일군들만 바라보고 있기 때문에 당 책임일군들의 역할이 중요하다고 밝혔다. 당 책임일군들이 난관 앞에서 주저앉아 있으면 행정경제일군들이 주저앉게 되고, 전체인민들이 주저앉게 된다고 지적했다. 당 책임일군들은 자기 위치의 중요성을 자각하고 작전과 지휘를 잘해서 고난의 행군을 승리적으로 결속할 것을 요구받았다.

김정일은 국가의 중요 정책을 조선로동당 중앙위원회에서 해당 업무를 담당하는 비서들과의 토론을 통해 결정했고, 당 비서들의 책임 하에 집행되었다. 김정일은 군이 정치의 전면에 나서는 것을 허용한 적이 없었고, 당과 같이 국가를 통치하는 혁명의 참모부 역할을 수행한 적도 없다. 군의 역할은 군사·국방 부문에 한정되었다.

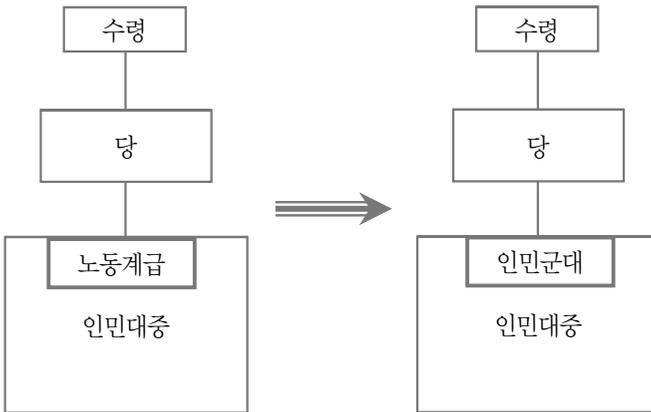
군은 고난의 행군 시기에 일정기간 동안 생산 정상화를 위한 활동에 동원되었고 중요 국가건설 사업에 투입되었다. 군의 역할은 위기관리정책을 집행하기 위해 동원된 노동력에 불과했다. 기근과 경제의 붕괴로 인한 국가의 총체적 위기상황에서 조선로동당의 기층조직이 와해됨으로써 위기관리정책을 집행할 수 있는 능력이 약화되었다. 김정일은 당이 송장당, 노인당으로 전락했다고 표현하면서 강하게 질책했다. 김정일은 당의 위기관리정책을 실행하기 위한 수단으로 조선인민군을 동원했다.

결국 중요한 것은 <그림 II-2>처럼 종전의 ‘노동계급 주력군론’이 ‘인민군대 주력군론’으로 변경됐다는 점일 것이다. 그러나 북한은 인민군대를 혁명의 주력군으로 규정하면서도 수령·당·군대·인민의 통일체를 강조하여 군이 지나치게 우위에 서는 것을 경계하였다.<sup>21</sup> 북한이 미국과의

<sup>21</sup> 조선로동당 중앙위원회 당력사연구소, 『우리당의 선군정치』 (평양: 조선로동당출판사, 2006), p. 119.

대결구조에서 ‘선군’을 얼마나 중시했는가에 대해서는 <표 II-7> 및 <그림 II-3>-<그림 II-5>에서 보는 바와 같이 ‘로동신문’의 각종 논설·정론·사설을 보면 알 수 있을 것이다.<sup>22</sup>

<그림 II-2> 인민군대 주력군론



\* 출처: 오경섭, “선군정치의 성격 연구,” (고려대학교 대학원 박사학위 청구논문, 2008.11), p. 119.

<sup>22</sup>- 자세한 『로동신문』 내용은 부록 참조.

<표 II-7> 노동신문의 연도별 및 주제별 정론·사설·논설

2003년

정론					사설					논설				
계	선군	주체	강성대국	기타	계	선군	주체	강성대국	기타	계	선군	주체	강성대국	기타
18	2	-	-	16	50	16	1	1	32	25	12	2	-	11

2004년

정론					사설					논설				
계	선군	주체	강성대국	기타	계	선군	주체	강성대국	기타	계	선군	주체	강성대국	기타
13	1	-	-	12	55	27	3	-	25	27	6	5	1	15

2005년

정론					사설					논설				
계	선군	주체	강성대국	기타	계	선군	주체	강성대국	기타	계	선군	주체	강성대국	기타
16	4			12	51	22	1	18	20	17	10	2	-	5

2006년

정론					사설					논설				
계	선군	주체	강성대국	기타	계	선군	주체	강성대국	기타	계	선군	주체	강성대국	기타
17	2	-	-	15	30	15	1	1	13	13	6			7

2007년

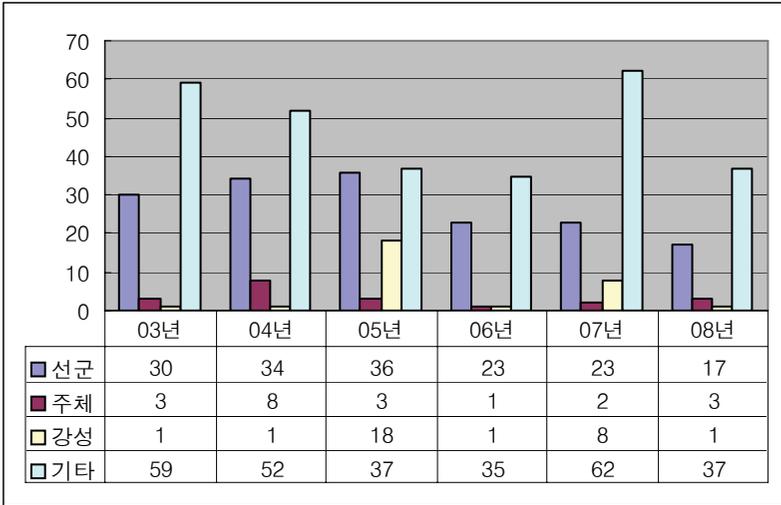
정론					사설					논설				
계	선군	주체	강성대국	기타	계	선군	주체	강성대국	기타	계	선군	주체	강성대국	기타
13	-	-	-	13	44	11	-	8	25	38	12	2	-	24

2008년(10월 16일까지)

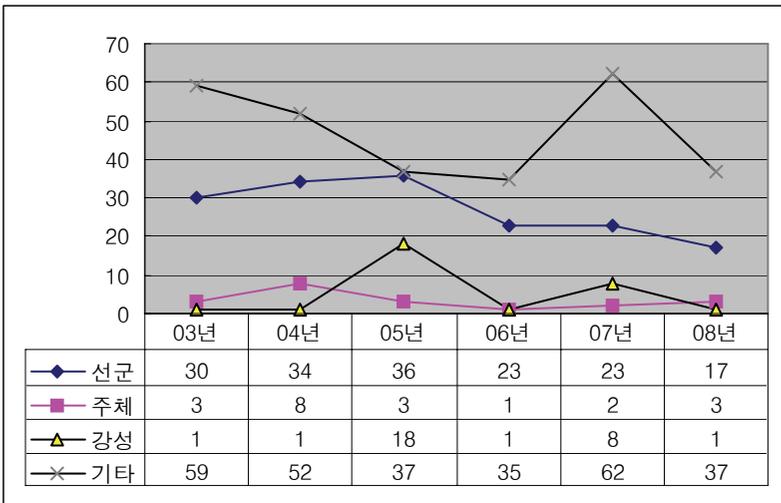
정론					사설					논설				
계	선군	주체	강성대국	기타	계	선군	주체	강성대국	기타	계	선군	주체	강성대국	기타
4	1	-	-	3	18	7	2	1	8	36	9	1	-	26

I  
II  
III  
IV  
V

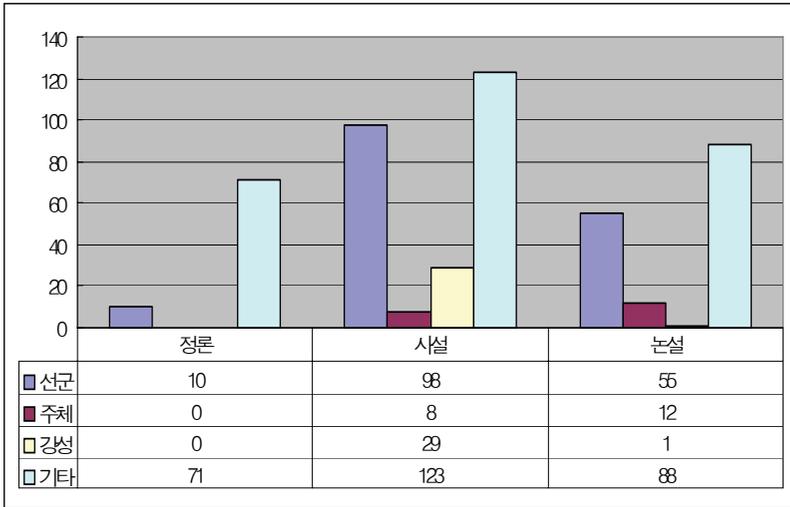
<그림 II-3> 연도별 주제어 변화



<그림 II-4> 연도별 주제어 변화



<그림 II-5> 북한 정론·사설·논설에서 주제어 변화



## 나. 김정일 정권 강화

### (1) 최근 북한 권력구조 변동의 특징

북한이 미국과의 대결까지도 주저하지 않은 이유는 김정일과 그 정권을 보위하기 위해서였다. 따라서 북한의 모든 주체들은 어떤 희생이 뒤 따르더라도 김정일을 보위해야 하는 임무를 수행하였다. 그러나 경제난 이후 그 선봉이 되어야 할 조선노동당이 그 역할을 다하지 못했다. 제7차 당대회 미개최, 당중앙위 전원회의 중지 등이 그 실례들이다.

북한은 김정일 정권 출범 이후 중앙당의 역할과 기능을 정치국에서 비서국 중심으로 완전히 전환한 것으로 보인다. 물론 북한은 지난 1960년대 중반 비서국을 신설하면서 수령의 사상과 노선을 충실히 집행하는 당 운용시스템을 정착해 왔다. 그렇지만 김일성 생존 당시의 정치국은

I  
II  
III  
IV  
V

수령의 사상과 노선을 정당화하는 협의체로서의 기능을 수행한 반면, 김정일 정권 출범 이후에는 정치국의 기능이 마비상태에 있다고 해도 과언이 아니다.

중앙당 비서국은 수령의 사상과 노선을 국가기관, 군대, 내각, 당 외곽단체 등 북한의 모든 정치·사회단체에 지도하는 사업을 담당하는 기능을 수행하도록 되어 있다. 중앙당 비서국의 당적 지도사업이 원활하게 관철되기 위해서는 중앙당과 하급당·지방당의 유기적 연계망이 잘 구축되어 있어야 한다. 그러나 북한의 당 조직은 이미 1990년대 중반 ‘고난의 행군’을 겪는 과정에서 상당 부분 와해되었다. 2000년대 들어 하급당과 지방당의 기능을 복구하기 위한 노력을 경주하였지만, 경제난과 식량난의 장기화로 인해 더 이상 어머니와 같은 당의 모습, 즉 인민들에 대한 시혜적 조치에 한계가 있는 상황에서 당의 조직은 많이 복구되었지만 그 기능은 제대로 작동하지 않고 있는 상황이다. 예컨대, 토요일 학습이나 생활총화, 그리고 당이 주관하는 정치행사에 대한 인민들의 참여가 지역별로 차이가 있지만 과거에 비해 저조한 형편이다. 탈북자들에 따르면, 장사를 하기 위해 뇌물을 바치면 모든 정치행사에서 면제되는 경우가 빈번하다는 것이다.

당의 권위 하락은 기능 부진 보다 더 심각한 문제이다. 당의 권위는 어머니처럼 인민들에 대한 헌신과 모범을 통해 유지된다. 이런 맥락에서 북한 지도부는 당일군들의 ‘이신작칙’을 부단히 강조해 오고 있다. 그러나 고난의 행군 이후 당에 대한 불신이 급속도로 증가해 왔다. 무엇보다도 당 간부들이 부패함에 따라 주민들로부터의 신뢰를 얻지 못하고 있다. 북한의 문헌들은 당일꾼들의 사업 태도에 여전히 관료적이고 권위적인 모습이 나타나고 있음을 질타하면서 당원들의 어머니와 같은 태도를 견지할 것을 독려하고 있다.



당조직의 재정비는 중앙당 수준에서 잘 진행되고 있는 것으로 보인다. 고위직 당간부들의 세대교체는 부진하지만 실무간부급의 세대교체는 원활히 이루어지고 있는 것으로 알려지고 있다. 그리고 비서국 산하 조직지도부와 선전선동부 등 일부 전문부서의 책임자가 아직까지 공식으로 남아 있으나 상당 부분 임명되었고 조직의 통폐합을 진행해 왔다. 당 행정부가 신설되었고 당 중앙위원회와 중앙군사위원회의 분리로 인해 당 군사부 등 당내 군사관련 부서들의 폐지 내지 통합 또는 이동이 있는 것으로 보인다.

결국 1998년 이후 경제난, 식량난, 비우호적인 국제 환경 등을 거치면서 당의 기능과 권위가 약화되었다. 그러나 중앙당의 조직과 기능이 건재한 만큼 당의 해체나 대규모 혁신을 단행할 만큼의 변화를 기대하기는 이른 것으로 보인다. 아직까지는 인민군 총정치국을 중심으로 한 군대내의 당 조직과 기능이 잘 작동하고 있고 형식적으로 당적 영도 원칙을 포기할 수 없는 사회주의국가의 유전적 제약이 존재하기 때문이다.

이런 가운데 북한은 김정일이 국방위원회 중심의 새로운 국가영도체계를 확립했다고 주장하였다. 이 말은 국방위원회가 국가를 영도한다는 의미로 기존의 국가에 대한 당적 영도원칙에 위배되는 것이다. 여기에서 국가영도의 주체가 기존의 당에서 국방위원회로 이동하였는지의 문제가 제기될 수 있다. 물론 북한에서 주장하는 수령-대중-군대-인민으로 이어지는 사회정치적 생명체이자 혁명의 주체관이 변화하였다는 근거는 없다. 북한은 이데올로기적 차원에서 수령 중심의 혁명 주체관을 변경할 경우 북한체제의 정통성을 스스로 부정하는 격이 되므로 결코 이를 포기할 수 없다. 따라서 북한은 사회정치적 생명체론의 논리적 정당성을 확보하기 위해 ‘뇌수’에 해당하는 수령 대신 ‘혁명의 수뇌부’라는 호칭을 다시 활용함으로써 수령론의 명맥을 유지하고 있다.

I
II
III
IV
V

하지만 실제적 차원에서 보면, 1998년 헌법개정을 통해 국방위원장과 국방위원회의 권능을 강화한 이후 국방위원장이 북한 전반을 통치하는 구조로 전환하였다. 무엇보다 북한은 지난 10년간 국방위원회를 ‘새로운 국가영도체계’로 격상시켜 왔다. 이는 1998년 김정일 헌법에서 명시하고 있는 ‘국가주권의 최고군사지도기관이자 전반적 국방관리기관’이 국방, 정치, 경제, 외교 등을 총괄하는 국가영도기관으로 발전하였음을 의미하는 것이다.

특히, 주목할 만한 점은 국방위원회의 지위를 가늠할 수 있는 ‘영도’라는 표현이다. 북한은 과거부터 영도와 지도의 표현을 엄격히 구분하여 사용해 왔다. 지도란 “잘 가르쳐 주고 도와주어 옳은 방향으로 이끄는 것”이라는 일반적 의미로 사용하고 있다. 반면 영도란 “혁명과 건설에서 어떤 계급이나 조직 또는 인민대중을 정치적으로 통솔하고 지도하여 투쟁으로 조직동원하며 승리에로 이끌어 나가는 것”이라고 하여 특수한 의미로 규정하고 있다. 이런 의미로 보면, 국가주권의 최고군사지도기관이 새로운 국가영도체계로 발전하였다는 것은 국방위원회를 책임지고 있는 국방위원장의 지위와 권능이 지도적 지위와 역할에서 영도적 지위와 역할로 격상되었음을 보여주는 것이다. 그리고 영도적 지위와 역할은 오로지 수령, 즉 영도자만이 담당할 수 있다는 점에서 국방위원회 중심의 국가영도는 수령이 국방위원장으로 현재화되어 당과 함께 국방위원회를 통해서 영도사업을 책임지는 체계로 볼 수 있다. 이는 기존의 수령→당→국가로 이어지는 영도체계가 수령→당, 수령→국가(국방위원회)라는 이원화된 영도체계로 변화되었음을 보여주는 것이다.



## (2) 대외 여건 변화에 조용한 북한 권력엘리트 변동<sup>23</sup>

### (가) 노동당 주요 간부의 변동

2000년대에 노동당 간부 중 가장 큰 부침을 겪은 인물은 김정일 국방위원장의 매제인 장성택으로서 1992년부터 노동당 조직지도부 제1부부장을 역임해오다 2004년 ‘권력욕에 의한 분파 행위를 했다’는 이유로 업무정지 처벌을 받아 일선에서 퇴진하였다. 최용수 인민보안상 등 그의 측근으로 분류된 인사들도 퇴진하였다. 그러나 장성택은 2005년 12월 노동당 근로단체부 및 수도건설부 제1부부장으로 복귀했고, 2007년 10월초 노동당 행정부장으로 승진했다. 행정부장은 당 내에서 인민보안상·재판소·검찰소와 근로단체부 및 수도건설부를 지도하는 핵심 요직이다. 장 부장의 측근인 이영복 전 남포시당 책임비서, 이영수 전 당 행정부 부부장 등도 복귀했다. 아울러 2005년 정하철 선전담당 비서의 경질도 큰 파장을 가져온 사건으로서 그는 조선중앙방송위원회 검열과정에서 당자금을 유용한 것이 뒤늦게 밝혀져 처벌을 받은 것으로 보인다. 2004년부터 북한은 노동당 중앙위원회 일부 전문부서와 대남기구에 대한 개편 및 정비를 추진해 왔으며 노동당 개편은 크게 3가지 방향에서 추진됐다.

첫째는 노동당 조직과 인원의 슬림화로서 중앙당 비서국 22개 전문부서의 일부를 폐지, 통합하는 조치가 취해져 경제정책검열부, 농업부 등이 폐기됐다. 전반적으로 중앙당의 인원이 축소되고, 축소된 인원은 내각 경제부서나 인민무력부 등으로 전보된 것으로 보인다. 당의 기능을 유지하면서 인원을 축소해 ‘실리’를 낼 수 있는 부서로 이동시켰고, 또 중앙·지방 당 일부 조직의 직급을 하향 조정하고 유급당원을 20~

<sup>23</sup>- 본 내용은 줄고, 『최근 북한권력엘리트 변동 분석』(서울: 통일연구원, 2008.4)을 업데이트한 것임.



30% 정도 축소해 산업현장에 재배치했다.

둘째는 장성택 제1부부장 계열의 인사이동과 그동안 공석으로 있던 전문부서의 책임자들을 새로 임명하는 작업이 진행됐다. 노동당에 계획 재정부가 신설되면서 박남기 최고인민회의 예산위원장이 부장으로 임명됐고, 교육과학부장에 이광호가 임명됐다.

셋째는 내각 책임제의 실질적 시행으로서 노동당 내 경제부서의 내각 경제부서에 대한 간섭을 축소해 내각이 책임적으로 경제개혁을 추진할 수 있는 조건을 마련하려는 의도였던 것으로 판단된다. 총리책임제, 내각책임제 강화 의도가 엿보이는 바 농업부, 경제정책검열부의 폐지는 경제회생을 추진하는 내각에 힘을 실어주기 위한 조치로 파악된다.

2007년 장성택이 행정부장에 임명되면서 최근 당의 위상이 강화되는 현상이 나타나고 있는 대목도 주목된다. 2월 1일 향후 지방에서는 군대보다 당 기관을 우선 내세워야 한다는 내용의 중앙당의 내부지시 문건이 각 도(道)로 하달된 것으로 보인다. 당의 위상강화 증거로서 1994년 이후 13년만인 2007년 10월 개최된 '전국당세포비서대회'가 개최된 것이 제시되고 있다. 2007년 국방위원회 참사 출신의 김양건 전 국제부장을 2006년 8월 임동옥부장 사망 이후 공석이었던 노동당 통일전선부장에 임명한 것도 당의 위상 강화 움직임과 맞물려 있는 것으로 보인다 (<표 II-8> 참조).



<표 II-8> 노동당 주요인물 변동

성명(연령)	이전 직책	현재 직책	날 짜
박용석(80)	당 중앙위 검열위원장	사망	2007.3.17
연형묵	국방위원회 부위원장	사망	2005.10.22
림동옥	당 중앙위 통일전선부장	사망	2006.8.20
전금진		사망	2007.9
장성택(62)	당 중앙위 조직지도부 제1부부장	당 중앙위 행정부장	2007.10월 초
김양건(70)	국방위원회 참사	당 중앙위 통일전선부장	2007.3
강동윤 (미상)	제425기계획군단장	당 중앙위 조직지도부 부부장	2007.1
김승연	제1군단 정치위원	당 중앙위 부부장	미상
정운업(67)	민족경제협력위원회 위원장	철직(?)	2007.11
최승철(52)	당 중앙위 통일전선부 부부장	철직(?)	2008.1
허수림(57)	민족경제협력위원회 북경개발사무소 소장	철직(?)	2008.1
최룡해(59)	당 총무부 부부장	황해북도 당책임비서	2006.4
전종수(45)	조평통 서기국 참사	조국평화통일위원회 서기국 부국장	2007.9
박용일(42)	조평통 서기국 부원	조선아태평화위원회 참사	2002.
백용천(46)		내각사무국 부장	2004.1
최용수(72)	인민보안상	철직(?)	2004.7
이영복(76)	남포시 당책임비서	해임후 복권	2007.11
정하철(75)	당 중앙위원회 선전선동담당 비서	철직(?)	2005. 후반
박남기(74)	최고인민회의 예산위원장	당 계획재정부장	2007
이광호(50)	조선과학기술총연맹 중앙위원회 위원장	당 과학교육부장	2003.4

I  
II  
III  
IV  
V

## (나) 인민군 주요 간부 변동

2007년 북한은 국방위원회, 인민무력부, 총참모부, 총정치국 등 인민군 핵심부서의 최고위급 간부들에 대한 인사를 단행했다. 그 배경은 2005년 10월 연형묵 국방위원회 부위원장의 사망, 조명록 국방위원회 제1부위원장 겸 인민군 총정치국장의 와병으로 인한 공백, 국방위원회의 조직 강화, 인민군 내부의 세대교체 등의 요인때문인 것으로 추정된다.

2007년에 이뤄진 북한군 인사 내용을 보면 김영춘 총참모장(차수, 2세대)의 국방위원회 부위원장으로 이동, 후임 총참모장에 김격식 대장(3세대) 임명, 인민군 총정치국의 현철해(대장, 3세대)·박재경 부총국장(대장, 3세대)의 국방위원회 상무부국장과 인민무력부 대외사업담당 부부장으로 이동, 김기선 대장(3세대)·정태근 중장(3세대)의 후임 임명, 인민군 총참모부 이명수 작전국장(대장, 3세대)의 국방위원회 행정국장으로의 승진, 후임으로 1990년대 초반 작전국장을 역임한 김명국 제108기계화군단 사령관(대장, 3세대)의 임명, 425기계화군단 군단장이었던 강동운 상장(3세대)의 노동당 중앙위원회 부부장으로 이동 등이다.

이보다 앞서 북한은 2004년 주상성 4군단장을 인민보안상에 임명했고, 2003년에는 제12군단장을 비롯해 인민군 군단장들을 40~50대, 사단·여단장들을 30~40대로 대폭 교체했음. 2007년에 단행된 군 인사의 가장 두드러진 특징은 <표 II-9>에서 보는 것처럼 국방위원회의 조직 강화이다.

현철해 대장에 이어 이명수 대장 등 전임자들이 보강되면서 국방위원회가 북한의 최고 정책 결정 기구로 실질적인 기능과 역할을 수행하는 모양새를 띠기 시작했다는 점이다. 특히 국방위원회에 전임으로 배치된 간부들이 그동안 김정일 국방위원장의 각종 시찰에 동행했던 측근이라



는 점이 주목된다. 이에 따라 앞으로 국방위원회가 군출신 인사들 뿐 아니라 노동당이나 외무성, 각종 경제기구 등에서도 인원을 충원함으로써 명실상부 북한 최고의 정책결정기관으로 거듭 날 수 있을 가능성은 물론 노동당 중앙군사위원회의 당적 지도를 받는 형식도 유지될 것으로 보인다.

<표 II-9> 국방위원회 조직

이름	직책	겸직
김정일	위원장	당 총비서, 당 정치국 상무위원, 당 중앙 군사위원장, 인민군 최고사령관
조명록	제1부위원장	인민군 총정치국장, 당 군사위원
리용무	부위원장	-
김영춘	부위원장	-
김일철	위원	인민무력부장
전병호	위원	당 정치국 위원, 당 군수공업 담당 비서
주상성	위원	인민보안상
백세봉	위원	제2경제위원장
리명수	행정국장	
현철해	상무부국장	
김양건	참사	당 중앙위 통일전선부장
김 옥	과장	

아울러 1992년 이후 북한군 주력으로 제3세대가 부상하고 있다는 점이 새삼 확인됐다. 군부인사의 경우 세대를 나누는 기준이 모호하지만 1992년 군인사 때 대장으로 승진한 인사들까지를 2세대로 할 수 있고, 이때 상장과 중장으로 진급한 인사를 3세대 군부의 중심인물로



볼 수 있다.

1992년 인사에 주목하는 이유는 김정일 국방위원장이 1991년 최고사령관에 임명된 후 최고사령관 명의로 단행한 첫 인사였기 때문이다. 당시 대장 16명, 상장 28명, 중장 96명, 소장 524명 등 총 664명의 장령(장성)급에 대한 승진인사가 단행됐다. 당시 인사 때 조명록을 제외한 2세대로 분류되는 김영춘, 전재선, 김일철 차수 등이 대장으로 승진했고, 3세대의 선두주자들인 현철해, 주상성, 김명국, 김정각, 김격식, 강동윤, 김성규(8군단장), 남상락(전 고사포사령관), 여춘석(인민무력부 부부장) 등이 상장으로 진급했다.

현철해는 1995년 3년 만에 대장으로, 1997년 2월 김격식, 주상성, 김성규, 박재경 등 4명이 대장으로 초고속으로 진급했고, 박재경은 약간 특수한 경우로 1993년 다른 장성보다 1년 늦게 상장이 됐지만 1997년 인사 때 대장으로 진급해 김정일 국방위원장의 신임이 각별함을 과시했다.

이들보다 약간 후배그룹으로서는 1992년 중장, 소장으로 승진한 후 2003년 7월 상장이 된 변인선, 김형룡, 최형관, 리태원, 심상대, 지영춘 등이 있다. 정태근 신임 총정치국 부총국장도 이 때 중장으로 승진했는데, 이들은 현재 군단장, 군단 또는 사령부 정치위원으로 활동하고 있다. 1992년 중장으로 승진한 지영춘은 이후 인민군 총정치국 부총국장을 거쳐 2003년 상장으로 승진한 후 현재 인민보안성 정치국장으로 재직하고 있다. 1992년 중장으로 승진한 김형룡은 제815기계화군단장을 거쳐 9군단장으로 활동(<표 II-10> 참조)하고 있다.

<표 II-10> 인민군 인사 변동

성명(연령)	이전 직책	현재 직책	날 짜
백학림	사회안전부장(인민보안성)	사망	2006.10.5
지기선	김일성군사종합대학장	사망	2007.7.9
김룡연(92)	만경대혁명학원장	사망	2008.3.20
김원홍(62)		군보위사령관	2004
김영춘(72)	총참모장	국방위원회 부위원장	2007.4
현철해(74)	총정치국 조직담당 부국장	국방위원회 상무부국장	2007
박재경(75)	총정치국 선전담당 부국장	인민무력부 대외사업담당부국장	2007
김정각(62)	제820전차군단장	총정치국 제1부국장	2007
정태근	제3군단 정치위원	총정치국 선전담당 부국장	2007
김격식(68)	제2군단장	군총참모장	2007.4
김명국(68)	제108기계화군단사령관	총참모부 작전국장	2007.4
리명수(71)	총참모부 작전국장	국방위원회 행정국장	2007
여춘석(78)	인민무력부 부부장	김일성군사종합대학장	2008
정명도	서해함대사령관	해군사령관	2007.12
김운심	해군사령관	철직(?)	2007.12
김기선(82)	인민무력부 간부국장	인민군 총정치국 부국장	2003.8
주상성(75)	제4군단장	인민보안상	2004.7
지영춘	인민군 총정치국 부총국장	인민보안성 정치국장	2004.11
김형룡	815기계화 군단장	제9군단장	2003.7

(다) 내각 및 사회단체 주요 간부의 변동

2007년 4월 11일 열린 북한 최고인민회의 제11기 5차회의에서 김영일 육해운상이 신임 총리에 발탁됐다.

그는 나진 해운대학을 졸업한 뒤 육해운성에서 말단 지도원으로 출발



해 교통부문 전반을 지휘하는 육·해운상에 오른 입지전적 인물로 당의 경제부서에 근무한 적이 없는 실무형의 경제관료이다. 1944년생인 그는 1994년 정무원(지금의 내각) 해운부장에 승진하면서 두각을 나타내기 시작했다. 특히 2000년대 초반 오늘의 그를 있게 한 남포특급시령남 배수리공장 현대화를 주도했는 바, 대규모 공사를 성공적으로 달성한 그의 총리 발탁 배경에는 북한으로서는 엄청난 돈인 1억 달러를 투자해 5만t급 배 1척과 2만t급 배 2척을 동시에 수리할 수 있는 시설을 건설하는 이 같은 경제적 공로가 인정됐을 것으로 보인다. 또 과거 총리의 연령이 60대 후반 이후였다는 점에서 현재 북에서 거세게 불고 있는 세대 교체의 의미도 있는 듯한 바, 내각의 상, 부상급 인사들이 젊어지고 있는 추세와 무관하지 않다.

2007년 10월에는 내각 부총리에 태종수가 추가 임명됐다. 그는 1970년 평안북도 당 책임비서를, 1976년에는 희천정밀기계공장 지배인을 역임했으며 1980년에는 노동당 중앙위원회 후보위원에 올랐던 것으로 미뤄 경제분야 관료로 추정된다. 태 부총리는 지난 1980년대 이후 공식 활동이 전혀 공개되지 않은 것으로 보아 내각 사무국 당위원회나 내각 산하 성당위원회에서 활동한 것으로 추정된다.

이외에도 <표 II-11>에서 처럼 2007년에는 박의춘 외무상(2007.5.18), 박남칠 전력공업상(2007.1.3), 김형식 석탄공업상(2007.9.15), 심기엽 수산상(2007.3.6), 라동희 육해운상(2007.10.2)등이 새로 임명됐고, 2008년에 들어서는 박학선 체육지도위원장(2008.2.12), 리룡남 무역상(2008.3.18), 전길수 철도상(2008.10.4: 김용삼 후임) 등이 새로 임명됐다.



<표 II-11> 내각 인물 변동

성명(연령)	이전 직책	현재 직책	날 짜
김영일(64)	내각 육·해운상	내각 총리	2007.4
박학선	체육지도위원회 부위원장	체육지도위원장	2008.3.23
문재덕(63)	체육지도위원장	철직(?)	2008.3.23
태종수	대안중기계연합기업소 당 책임비서	내각 부총리	2007.10
박의춘(76)	주 러시아 대사	내각 외무상	2007.5
리용남	무역성 부상	무역상	
신선호	주UN북한대표부 차석대사	주UN북한대표부 대사	2008
박길연(65)	주UN북한대표부 대사	퇴임	2008
로성실	여맹 중앙위 부위원장	여맹중앙위원장	2008.3.28
김병팔(74)	황해제철연합기업소지배인 겸 당책임비서	직총위원장	2007.7
염순길	직총위원장	철직(?)	2007.7
리용철(80)		김일성청년동맹 제1비서	2007.12.7
김경호(50)	김일성청년동맹 제1비서	철직(?)	2007.12.7
박남칠		전력공업상	2007.1.3
김형식		석탄공업상	2007.9.15
심기엽		수산상	2007
라동희(74)	육해운성 참모장	육해운상	2007
문일봉(65)	국가계획위원회 국장	재정상	2003.9
이주오(52)	경공업 부상	경공업상	2003.9
최남균	조선축구협회 위원장	수매양정상	2003.9
권호웅(49)	내각책임참사	남북장관급회담 북측단장	2004.5
오광철(49)	최고인민회의 제11기 대의원	조선무역은행 총재	미상
백현봉(54)	조선국제협영총회사 부이사장	대외경제협력추진위원회 위원장	2004.6
전길수	철도상	철도성 참모장	2008.10

I  
II  
III  
IV  
V

2007년 김영일 총리 등장 이후 내각에 상당한 변화의 바람이 불었던 것이 확인되고 있는 바, 특히 내각 인사에서는 ‘3실주의’, 즉 실력, 실리, 실적이 중요시되고 있다. ‘3실주의’하에서 ‘북한관 386세대’들이 전진 배치되고 있는 바, 내각의 상(장관급)급은 40~50대로 점차 채워지고 있다. 문일봉 재정상, 이주오 경공업상, 최남균 수매양정상 등이 4대에 상으로 임명됐다. 조선무역은행 총재에 오광철, 대외경제협력위원회 위원장에 백현봉, 권호웅 남북장관급회담의 북측 단장 등도 4대이다.

내각이 젊어지면서 북한 경제의 싹틔줄인 각 공장·기업소에서도 30 ~ 40대의 젊은층이 대거 기용됐다. 김덕훈(46) 대안중기계련합기업소 지배인, 김형남(44) 천리마제강련합기업소 지배인은 40대로 차관급에 해당하는 특급기업소를 책임지고 있고, 황영삼 대흥청년광산 지배인은 불과 34세의 나이로써 현장기사부터 시작해 실력을 인정받아 발탁됐다. 경제 개진·현대화 본보기 공장으로 꼽히는 평양3·26전선공장 김석남 지배인도 44세인데 젊은 지배인들은 김책공업종합대학, 인민경제대학을 졸업했으며 현장에서 줄곧 경험을 축적한 엘리트들이다.

북한 권력엘리트 변동은 다음과 같은 특징을 보였다. 첫째, 분야별 권력엘리트의 세대교체가 이루어졌다는 점이다. 2007년부터 북한이 군부, 외교 및 대남라인, 내각 등에서 세대교체를 단행했다. 고위직과 하위직을 막론해 거의 모든 당 간부를 대상으로 이뤄진 고강도 기강단속 후에 벌어진 최근의 인사태풍은 북한의 고위층을 ‘혁명 3세대’로 급격히 개편함으로써 김정일 체제에 ‘젊은 피’를 수혈하기 위한 작업의 일환으로 분석된다. 이것은 시장경제의 확산, 노동당의 기강 해이 등으로 흐트러진 사회체제를 추스리려는 의도인 것으로 보인다.

조직적인 측면에서는 과거 구체적인 실체가 없었던 국방위원회가 명실상부한 최고권력기구로 거듭나고 있고, 선군정치와 함께 축소됐던 노



동당의 위상이 제고되는 현상이 등장했다. 특히 2007년 하반기부터 진행된 민족경제협의회와 통일전선부에 대한 강도 높은 검열은 앞으로 대남정책 기조와 경협사업에도 영향을 미칠 것으로 예상된다.

둘째, 국방위원회의 조직이 강화됐다. 그 동안 국방위원회는 상부구조만 있고 하부구조가 없는 상태였으나 이제 명실상부한 최고 통치기구로 자리잡고 있는 것으로 보인다.<sup>24</sup> 국방위원회가 개최될 시 인민무력부 작전국 요원들이 사무보좌를 했던 것과는 달리 당·군·경제·외교·대남 등 각 분야의 실무전문가들 수 백명이 포진하는 상설조직으로 변화될 것으로 전망된다. 사실상 최고권력기구였던 국방위원회는 2012년을 목표로 한 ‘강성대국’ 건설의 최첨병 역할을 할 것으로 보이는 바, 일종의 ‘군부개발독재’ 기구가 되지 않을까 판단된다. 향후 북·미간 북핵문제가 원만히 해결될 경우 ‘선군실리주의’적 차원에서 북·미관계 개선 및 해외자본 유치 등을 실질적으로 전담할 가능성이 있다.

셋째, 노동당 및 내각의 정상화 조짐이다. ‘선군정치’로 인해 권한이 약화되었던 노동당과 내각이 조금씩 정상화되고 있는 징후가 보였다. 국방위원회가 사실상의 국가최고기관으로 자리잡고 있는 것과도 관련이 있는 것으로서 노동당은 수령과 인민간의 인전대로서 당총비서이면서 국방위원장인 김정일을 당차원에서 적극 도와야 할 의무가 있다. 이를 위해서는 와해된 당세포 조직을 복원하고 당에 떨어진 당원의 사기를 진작시킬 필요가 있는 데 당은 국방위원회가 주도적으로 추진할 ‘강성대국 건설’의 기관차 역할을 해야 하기 때문이다. 내각 또한 각 부서가 고유의 업무를 잘 수행함으로써 향후 있을 지도 모를 부분개방에 대비해야하고, 만일 남한과의 부문별 대화가 시작된다면 그에 대한 대

<sup>24</sup>- 『연합뉴스』, 2007년 5월 20일.

I
II
III
IV
V

비도 철저히 해야 할 것인 바, 이는 현재 남한 정부가 구체적인 경협사안에 대해서는 각 부처가 책임지고 대화해야 한다는 입장이기 때문이다.

넷째, 대남담당 부서에 대한 검열 및 재조직이 완료되었다. 북한은 2007년 11월 이후 이명박 한나라당 후보 및 대통령당선자 시기는 물론 2008년 2월 25일 대통령 취임 이후까지 비난을 하지 않다가 지난 4월 1일부터 본격적으로 직접 거명공격을 하기 시작했다. 그 이유 중 하나는 북한내부의 대남 라인에 대한 재구성이 종결되지 않았기 때문이었던 바, 이제 대남 강경발언이 시작된 것으로 보아 김양건 통전부장을 중심으로 한 대남라인이 어느 정도 진용을 갖추었다는 의미일 것이고 그들은 비교적 덜 부패한 인물들로서 남한과 '실리주의적' 입장에서 대화를 추진할 가능성이 있다.

#### 4. 향후 정치분야 정책 전망

##### 가. 주체사상내에서의 선군사상 강조

김일성·김정일 절대주의 사상인 주체사상은 지속될 것이다. 그러나 내용적 규정력은 주체사상의 추상적 슬로건보다는 구체화된 슬로건으로 나타날 것으로 보인다. 예컨대, 강성대국, 선군정치, 실리주의 등이다. 선군정치-선군사상 등이 슬로건으로 나타나고 있지만, 지도사상으로 규정되지는 않고 있을 것이다. 북한의 사상체계인 '사상·이론·방법의 총체'라는 틀이 유지되는 한, 주체사상을 대체하는 다른 사상으로의 변화는 어려울 것이다. 선군사상의 지도사상으로서 주체사상은 선군사상이 주체사상과 동일한 위치를 차지하기 어려운 구조이다. 다만 주체사상의 특징 중의 하나가 유연성이기 때문에 상황에 맞게 주체사상을 통한 해석이 가능하다. 따라서 '실리', '개혁' 등에 대해서도 주체사상의



입장에서 해명하고, 새로운 이론적 정당성을 추구하게 될 수도 있다.

주체사상에 대한 강화책이 등장할 가능성도 있다. ‘고난의 행군’을 거치면서, 사회조직의 이완과 사회 기관들의 부실로 인해 교육이 제대로 진행되지 않았을 가능성 때문에 특히, 현재 북한의 20~40대는 체계적인 학습이 부족할 가능성이 높기 때문에 사상 무장에 대한 강조가 더욱 심화될 것이다.

경제난과 관련해서 ‘실리’를 강조한 것이 주민들에게 물질적 가치관의 증대를 일으켰을 수 있기 때문에 이에 필요한 사상, 이론적 무장이 등장할 것으로 보인다. 주체사상의 실용성과 관련하여 ‘실리’는 ‘주체 사회주의’의 본성이라는 식의 설명이 등장할 지도 모른다. 이러한 논리의 변화는 주체사상에 대한 실용주의적 해석과 실리추구의 합리화 수단으로 전환될 가능성도 배제할 수 없다. 다만 주체사상의 유연성을 고려하면, 이것이 당분간은 큰 갈등으로 나서지 않을지라도, 장기적으로는 주체사상의 변화를 추동하는 요인으로 작용할 것이다. 사회주의의 일반적인 변화를 보면, 개혁·개방 혹은 변화의 정당성을 확보하기 위해 기존 사상의 명제를 재해석하는 것이 일반적이므로 이러한 재해석 과정은 곧 사상의 변화, 변질을 추동한다. 북한 역시 주체사상의 실용주의적 해석이 강화될 것은 분명하며, 이에 따라 주체사상의 변화 가능성은 열려있다.

맑스-레닌주의가 순수이데올로기로, 모택동사상이 실천이데올로기로 작용했듯이, 주체사상을 순수이데올로기로 남겨두고, 현실에서는 실천 이데올로기로서 선군사상, 실리주의 등이 실제적인 사회적 사상으로 작동할 것이다. 특히, ‘실리 사회주의’의 강화는 이를 정당화하기 위한 구체적인 슬로건으로서 강성대국, 실리주의 등이 보다 더 현실성을 갖는 구호와 사상적 수단으로 동원될 것이다. 실천 이데올로기로서 강성대국, 실리주의, 선군사상의 뿌리를 주체사상으로 규정하고 있지만, 주

I
II
III
IV
V

체사상의 실용주의적 해석이 강화되면서 변질될 가능성도 있다. 이러한 가능성에도 불구하고, 당분간은 주체사상을 대체하거나, 권위의 실추, 변질은 기대하기는 어려울 것이다. 주체사상의 지도사상으로서의 규정은 지속되고 사회적으로도 주체사상의 정당성은 당분 계속 유지될 것으로 보인다. 주체사상 변화에서 가장 중요한 세 가지 요인은 향후 북한에서의 당의 지위와 역할이고, 북·미관계 및 남북관계 개선 등의 대외적 환경이며, 북한 체제의 개혁 사회주의 체제로의 진입과 강화 등으로 예상된다.

#### 나. ‘당 우위, 군 중시’ 정치 지속

10월 11일 북한은 미국과의 담판을 통해 테러지원국 해제라는 오랜 숙원사업을 해결하였다. 그러나 이것이 곧 북한체제의 담보를 보장받은 것은 아니기 때문에 향후 북한은 미국으로부터 완전한 의미의 체제안전 보장을 받기까지 선군정치를 지속할 수밖에 없는 입장이다. 다만 중심 가치체계이자 지도사상인 주체사상은 지속적으로 강조될 것이다. 물론 하위담론으로서의 선군사상도 그 생명력이 지속될 것이다. 주민들의 경제난 해결을 위한 과도기론으로서 ‘실리 사회주의’도 강조될 것이다.

2012년이 ‘강성대국’의 대문을 여는 해로 설정되어 있어서 이에 맞춰, 제7차 당대회가 개최될 것으로 예상된다. 당대회가 개최될 경우 모든 당 조직에 대한 정비가 있을 것으로 예상된다. 특히 당 규약 전문을 비롯한 당 규약 전반에 대한 수정이 있을 것으로 보인다.

당 총비서직은 그대로 유지될 것이나 전문부서 등의 변화는 있을 것이고, 주로 경제관련 부서에서 나타날 가능성이 높다. 당 경제관련 부서는 대폭적으로 축소 혹은 통폐합하고, 내각으로 권한이 이양될 것으로 예상된다. 또한, 경제전문기들의 경우도 당이 아닌 내각으로 배치될 것



으로 예상된다. 이와 함께 군사 관련 전문부서의 변화도 예상되는 바, 중앙군사위원회 산하로 두거나 국방위원회 통제로 넘길 것으로 보인다.

전체적으로 당의 구조를 슬림화하고 불필요하고 중복된 부서들에 대한 조정이 있을 것으로 보인다. 그러나 당 중앙위 조직지도부, 선전선동부 등의 핵심 부서는 오히려 더 강화될 가능성도 있다. 조직지도부는 당 조직 정비의 차원에서, 선전선동부는 사상이론적 교양의 측면에서 앞으로도 계속 중요한 기능을 담당할 가능성이 있다.

또한 전 사회를 통제하고 관리할 행정부의 역할도 강화될 것인 바, 이는 ‘실리’의 강화와 함께, 사회적인 이완 현상을 막고 비사회주의적 사회 현상에 대한 통제를 강화해야 할 필요성이 증대할 것으로 예상되기 때문이다. 다만 조직정비에서 현재의 ‘총비서-정치국-비서국-전문부서’의 구조가 변화할지는 예측 불가능하다. 현재 구조는 1966년 당대표자회를 통해 형성된 것으로, 총비서에게 권한이 집중된 구조이다.

향후 북한의 후계문제와 관련하여 당의 조직도 재편될 가능성이 있다. 만약 집단지도체제로의 변화가 있다면 수직적 구조보다는 대표가 있는 집단지도구조를 형성할 수도 있다. 1인 후계체제로 진행된다면 현재의 당 구조는 지속될 것으로 보인다.

현재 당 간부들의 경우 대체로 80년대 혹은 90년대에 기용된 사람들이기 때문에 향후 세대교체가 진행되는 것은 필연적인 바, 세대교체는 ‘실리’ 추구를 정치적으로 뒷받침 할 수 있는 방향이 될 것이다. 따라서 현재 고령의 당 간부는 제7차 당대회에서 교체될 가능성 높다. 사회주의 국가 당의 일반적 엘리트 변화의 추세는 혁명적 엘리트에서 관리엘리트로의 변화를 보여왔다. 따라서 북한 역시 김정일 이후 혹은 점진적인 관리 엘리트로의 변화는 불가피할 것으로 보인다. 특히, 최근 ‘실리’의 추구하고 개혁·개방에 따라 이러한 엘리트 변화는 보다 더 가속화될



것으로 보인다.

결국 당의 지도적 역할은 변하지 않을 것이다. 그러나 과거와 달리 당이 ‘행정-경제’를 직접 지도하지는 않을 것이다. 본래 의미에서 당은 행정, 경제를 직접지도하지 않았기 때문에 원래의 당 역할로 돌아가는 것이라고 평가가 가능하다. 당의 경제사업에 대한 정치적 지원 역할이 강조될 것이고 당의 정치적 지도도 경제사업을 추동하고 이끌어가는 것에 중점이 두어질 것이다.

### (1) 내각

2012년 ‘강성대국’ 건설 목표에 따라 내각에 경제사업 권한을 대폭 이양할 것으로 보인다. 그러나 내각에 대한 당의 통제는 지속될 것으로 전망된다.

### (2) 국방위원회

국방위원회는 당분간 최고 지도기관으로서의 역할을 수행할 것이고 국방위원회에 전문적인 인력이 확대 배치될 것으로 보인다. 다만 북핵 문제 해결이 진전됨으로써 미국의 대북 체제안전 보장이 이루어진다면 국방위원회 체제는 약화될 것으로 전망된다.

### (3) 최고인민회의

형식상 최고인민회의의 최고권력 기구로서의 위상은 변하지 않을 것이다. 대의원 선거 등이 주기적으로 이루어져 김정일 권력의 최고인민회의를 통한 형식적 정당성과 합법성 획득 노력은 지속될 것이다. 최고인민회의의 구성은 일반적으로 대폭적인 세대교체의 장이 되기도 하였고, 12기 최고인민회의에서도 교체가 큰 폭으로 이루어질 것으로 보인다.



예년의 경험에 비추어보면 최소한 30~40% 이상의 교체가 진행될 것으로 보인다.

### 다. 충성심위주의 권력엘리트 충원 지속

사회주의에서는 그 발전단계에 맞춰 초기 혁명엘리트에서 전문엘리트로의 변화가 이루어졌다. 사회주의 국가에서 엘리트는 혁명성을 점차 상실해가면서 이익 추구자로 변해갔다. 또는 독점적 정치권력을 유지하는 이익 분배자로 변질되었다. 사회주의 국가에서 엘리트들은 초기에는 비교적 단합된 상태로 출발하지만 시간이 흘러 혁명후 국가로 진입하면서 엘리트 분열이 나타났다. 엘리트 분열은 이데올로기 해석을 둘러싼 권력투쟁, 경제발전 노선을 둘러싼 논쟁 등을 통해 표현되었고, 예외없이 권력변동 형태로 해소되었다. 또한, 중국의 경우처럼 개혁사회주의 체제로 진입하면서 엘리트는 급진적 개혁과 온건 개혁으로 분열하게 되고, 이 둘 사이의 균형점에서 상호 이익을 조정하였다.

물론 사회주의 국가에서의 엘리트 순환은 자유주의 국가와는 달리 폐쇄적인 형태를 띤다. 솔직히 자유주의 국가에서도 엘리트 순환은 형식적으로는 개방적이지만, 폐쇄성을 띠지만 사회주의 국가에서의 엘리트 순환은 정치적 신분 등 귀속적 지위가 상대적으로 영향을 많이 미친다. 이러한 엘리트 순환의 폐쇄성은 정치권력을 둘러싼 권력분점으로 조정되기도 하고, 엘리트-대중의 괴리감을 확대시키기도 한다.

북한에서의 엘리트 순환은 더욱 더 폐쇄적 형태를 보였다. 충성심은 기본이고 정치적 출신성분이 중요하다. 항일무장투쟁 참가자 및 그 가족, 후손, 한국전쟁 참가자 및 공로자, 노력 영웅 등 각종 영웅, 초기에는 빈농, 노동자 등 계급적 성분, 최근에는 대학 교육 이상 출신자 등이 우대되고 있다. 이로 인해 외부로 두드러지게 분출되지는 않지만 폐쇄

I

II

III

IV

V

된 엘리트 순환으로 인한 관료주의의 문제와 중간 간부의 문제 등이 불거지고 있다. 이를 해소하기 위해 김정일도 ‘실력론’을 강조하고 실제로 실력있는 젊은층을 점점 더 많이 기용하고는 있지만 전반적인 추세는 되지 못하고 있다.

향후 이러한 관행에는 많은 변화가 있을 것으로 예측된다. 그 이유는 1990년대 이후 경제발전의 중요성 증대, 인구구성의 변화와 교육의 중요성 증대, 개혁사회주의 체제로의 진입으로 인한 국제적 감각과 실리의 중요성 증대 등 때문이다. 2012년까지 강성대국 건설의 문에 도달하기 위해서는 경제 엘리트들의 역할이 무엇보다 중요하다. 이는 곧 기존의 정치적 기준이 약화되고 실력을 위주로 한 엘리트 충원이 보다 더 강화될 가능성을 높여준다. 이에 따라 경제 교육에 대한 요구가 높아지고 교육 재생산 구조의 변화도 높아질 것이다. 아울러 북한 내에서 엘리트간 분화가 발생할 가능성도 있다. 당분간은 정치엘리트의 우위 속에서 경제엘리트가 점차 성장하게 될 가능성이 있다. 과거 정치적 충성심을 가장 중요한 요소로 보았으나, 최근에는 실력을 중시하는 경향이 높아지고 있기 때문에 실력이 중요한 엘리트 선발 기준이 될 것이다.

그러나 여전히 엘리트 변화를 억제하는 요인 즉 사회주의에 대한 고수 즉 이데올로기적 요인, 기존 엘리트 계층의 재생산 구조 등 때문에 급격한 변화는 어려울 것으로 보인다. 다만 엘리트의 변화는 필연적으로 정치적 변화를 수반하게 되기 때문에 정치 영역에서 엘리트 구성의 다양화가 나타나고 이것은 정치적 변화를 추동하는 주된 요인으로 작동하게 될 것이다. 만약, 엘리트 분화가 분열로 확대되면 체제에 심각한 균열이 발생하게 될 가능성이 높다. 당장 북한에서 엘리트 변화가 급진적으로 일어나지는 않을 것이지만 개혁·개방의 추진, 후계체제의 가시화 등이 진행되면서 엘리트 변화도 발생할 것으로 보인다. 문제는 이러



한 엘리트 변화가 얼마나 효과적으로 통제될 수 있는가에 있으며 이는 곧 당의 변화와 관련하여 당이 이러한 엘리트의 변화를 당내로 집중시킬 수 있는가가 중요한 문제로 제기될 것이다.

### 라. 후계체제의 가시화

북한 정치에서 후계문제는 매우 중요하다. 사회주의 국가에서 후계자의 문제는 정치권력의 심각한 변화를 동반했다. 몇 가지 예외적인 경우는 김일성에서 김정일로의 승계, 호치민에서 레득 안으로의 승계(베트남), 현재 카스트로에서 라울로의 승계를 들 수 있다. 이들 사례를 제외하면 지도자의 교체는 예외없는 변화를 동반하였다. 이러한 변화의 공통점은 대체로 전대 지도자에 대한 비판과 정치권력의 변화였다.

북한 정치에서 후계문제의 중요성은 다른 사회주의 국가와 달리, 북한이 당적 지도체계를 갖추고 있음에도 불구하고 인적 지도가 중요한 비중을 차지하고 있기 때문이다. 즉 북한의 경우, 권위와 카리스마에 의한 통치의 비중이 높고 정책결정의 과정이 타 사회주의에 비해, 1인에게 집중되는 정도가 대단히 높다는 점이다. 따라서 북한에서 후계문제는 정치 변화와 관련하여 타 사회주의에 비해 중요성이 대단히 큰 사안이다. 특히, 최근 북한이 경제적으로 어려움을 겪고 있고 남북관계·북·미관계에서의 변화, 개혁·개방의 압력이 높다는 점을 감안하면 앞으로의 후계문제는 더욱 중요해질 수밖에 없다.

또한 비교적 오랫동안의 후계체제를 구축한 김정일과 달리 현재까지 후계구도가 결정되지 않고 있는 점도 김정일 이후의 후계체제가 불안정해질 수 있는 요인의 하나이다. 다른 한편, 이러한 점은 김일성에서 김정일로의 승계와는 다른 승계구도가 만들어질 가능성이 높다는 것을 의미한다. 정치적 정당성 유지, 경제난 해결, 미국으로부터의 안보 유지

I

II

III

IV

V

등 ‘3대과제’가 있기 때문이다.

북한 후계구도와 관련하여 몇 가지 시나리오를 적시하면 다음과 같다. 첫째, 아들로의 승계이다. 현재의 상황에서 아들로의 승계의 가능성은 5:5이다. 아들로의 승계는 북한이 여전히 지금과 같은 체제를 지속할 것임을 의미한다. 현재 아들로의 승계에 대한 뚜렷한 움직임은 보이지 않고 있다.

둘째, 제3의 인물로의 승계이다. 장성택 등 제3의 인물로의 승계 역시 1인 후계체제를 의미하는 것으로 현재의 체제를 지속할 것임을 의미하는 것으로 해석될 수 있다.

셋째, 집단지도체제의 가능성이다. 이 경우도 대표자가 존재하는 집단지도체제가 될 것이다. 가능성은 5:5이지만 현재의 정치구조에 일정한 변화가 예상된다. 이를 위해서는 현재 헌법에 명시된 당-정-군의 역할분담 형태의 지도체제가 될 것으로 보인다. 엘리트 분화와 관련되어 훨씬 더 큰 정치변화가 발생할 수도 있을 것이다.

문제는 현재까지 북한에서 후계체제에 대한 뚜렷한 징후는 보이지 않고 있다는 점이다. 이 역시 지금까지와는 다른 방식의 후계구도가 이루어질 것임을 의미하는 것으로서 현재의 정치구조에 변화가 발생할 가능성이 높다. 후계구도와 관련 중요한 문제는 다음 세대 후계자(지도 체제)의 리더십이다. 현재 북한이 개혁·개방을 추진하고, 실리주의를 계속해 간다면, 리더십은 자연스럽게 실용주의적 리더십이 강해지는 방향으로 진행될 것이다. 이 경우 정치구조의 변화와 동시에 사상 등 여타의 변화가 함께 수반될 것이다. 또한, 북한의 대외관계에도 변화가 있을 것이다. 만일 새로운 지도자가 이러한 상황에 제대로 대처하지 못한다면 북한은 대혼란에 처하게 될 것이기 때문에 차기 후계문제는 북한에게 뿐만 아니라 우리에게도 매우 중요한 문제이다.



# III

## 경제 분야 정책





## 1. 김정일 시대의 경제정책

북한에서는 제3차 7개년계획(1987~1993)을 마지막으로 경제건설을 위한 장기개발계획이 사라졌다. 개발도상국에서 장기 경제개발계획이 없다는 것은 흔한 일이 아니지만 아직까지 북한은 경제개발을 위한 장기경제정책을 마련하지 못한 채 경제를 운용해 오고 있다. 그렇지만 북한은 시기마다 경제건설의 기본방향을 세우고 이를 실현하기 위한 포괄적인 방안을 제시해 왔다.

김정일이 공식 등장한 이후 북한의 경제건설 기본방향 또는 경제정책은 이전 시기와는 확연한 차이를 보이고 있다. 완충기의 혁명적 경제전략인 ‘3대 제일주의’는 사라지고 이를 대신해 혁명적 경제정책이 등장하였다. 혁명적 경제정책은 중공업 우선발전에 기초하는 경제정책으로 농업·경공업도 병행해서 발전시켜야 한다는 과거 회귀적인 정책이다.

특히 2000년대에는 선군정치를 내세우며 선군시대 경제건설노선을 강성대국 건설의 기본방향으로 설정하였다. 선군시대 경제건설노선은 중공업 우선발전을 강조한다는 점에서 혁명적 경제정책과 다를 바가 없으나, 군수공업의 육성을 최우선으로 내세운다는 점에서는 커다란 차이가 있다. 그리고 사회주의 경제건설의 목표를 이루기 위해서는 인민경제의 개진·현대화 및 사회주의 경제관리를 개선해야 한다고 주장하였다. 이러한 김정일 시대의 경제정책 방향과 방안은 북한이 처한 대내외적 상황을 반영하는 것이다.

김정일 시대의 경제정책에서 두드러진 점은 경제개혁을 시도했다는 것이다. 사회주의 계획경제를 정상화하기 위한 조치라 하더라도 경제 각 부문에서 새로운 개혁 조치를 도입한 점은 지난 50년 동안 북한경제에서 찾아볼 수 없었던 획기적인 변화이다. 이런 개혁 조치는 북한 주민

I
II
III
IV
V

들에 의해 자발적으로 형성되어 온 북한경제의 시장화 경향을 확대시키는 데 기여하였다. 그러나 전반적인 경제상황을 호전시키기에는 매우 제한적인 조치였음은 부인할 수 없다.

북한경제는 1999년부터 플러스 성장으로 전환해 2005년까지 저성장 기조를 유지하였다. 그러나 2006년과 2007년에는 다시 마이너스 성장을 기록하였다. 북한은 대북제재 등 국제사회의 압박이 강화되어 외부 환경이 악화되었기 때문에 경제정책을 제대로 펼칠 수 없었다고 주장하고 있다. 그렇지만 이 기간 외부세계는 북한에 대해 인도적 지원을 제공하였고, 우리는 남북경협을 통해 북한 경제에 어느 정도 기여하였다. 이런 점을 고려한다면 김정일 시대의 경제정책은 실패한 것으로 보아도 무방할 것이다.

## 가. 경제정책의 변화

북한은 1998년 8월 『로동신문』 정론을 통해 <강성대국>을 제시하면서 김정일 시대의 새로운 목표를 대내외에 선언하였다.<sup>25</sup> 북한은 강성대국을 “주체의 사회주의나라”로 규정하고 “나라와 민족의 진정한 강성과 부흥은 자주의 길에 있으며 사회주의의 길에 있다”고 주장하였다. 이어 『로동신문』 사설 <위대한 당의 령도따라 사회주의강성대국을 건설해나가자>에서 북한은 사상, 정치, 군사의 강국으로 정의하고 있는 강성대국을 지향하기 위한 일차적인 과제는 경제를 활성화하고 자립경제를 확립하는 것이라고 다시 한번 강조하였다.<sup>26</sup>

강성대국을 건설하기 위해서 북한은 경제정책의 변화를 시사하는 내

---

<sup>25</sup>- “강성대국,” 『로동신문』 정론, 1999년 8월 22일.

<sup>26</sup>- “위대한 당의 령도따라 사회주의강성대국을 건설해나가자,” 『로동신문』 사설, 1998년 9월 9일.



용들을 언급하고 있다. 특히 『로동신문』·『근로자』 공동논설 <자립적 민족경제건설노선을 끝까지 견지하자>에서 ‘우리식 경제구조’를 강조하고 있다.<sup>27</sup> 북한은 “우리식 경제구조는 자체의 강력한 중공업을 핵심으로 하고 모든 경제부문이 조화롭게 갖추어진 자립적인 경제구조”로서 향후 “중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킬 데 대한 사회주의 경제건설의 기본노선을 튼튼히 틀어쥐고 나감으로써 우리식 경제구조의 위력을 끊임없이 강화해 나갈 것”을 내세우고 있다. 이와 같이 북한은 강성대국 건설을 주장하면서 완충기의 혁명적 경제전략과는 구별되는 정책을 추진하고 있다.

완충기의 경제전략은 완충기가 종료되는 1996년 이후에도 그대로 유지되고 있었다. 1997년의 신년 공동사설에서도 북한은 당의 혁명적 경제전략의 요구대로 농업·경공업·무역제일주의 방침을 계속 철저히 관철할 것을 내세우고 있다. 그렇지만 1998년과 1999년 신년사 공동사설에서 제기된 가장 중요한 경제방침은 농업증산을 통한 먹는 문제의 해결과 선행부문에서의 생산정상화로 바뀌어 나타났다. 즉, 농업제일주의는 그 명칭이 사라졌으나 여전히 북한이 최우선으로 추진해 나가야 할 과제로 남아 있었지만 경공업·무역제일주의는 사실상 중요성을 상실하고 있었다. 그 대신 경제난 해소의 일차적인 과제로서 선행부문을 결정적으로 추켜세우고 기간공업부문의 생산 잠재력을 최대한 발휘할 것을 요구하였다.

북한은 완충기에 농업, 경공업, 무역의 중요성을 강조하면서 경제회생을 시도하였지만 경제난은 오히려 가중되었다. 농업부문에서 분조관리제의 개선과 나진·선봉지대에서의 일련의 개혁조치를 시행하였지만

<sup>27</sup>- “자립적 민족경제건설노선을 끝까지 견지하자,” 『로동신문』·『근로자』 공동논설, 1998년 9월 17일.

I
II
III
IV
V

성과는 나타나지 않았으며 대외관계의 경색으로 인해 에너지와 원자재 도입, 외자유치 및 수출시장의 확대는 사실상 거의 불가능했다. 이와 같이 완충기의 경제정책 운용이 실패로 끝나게 된 것은 내부자원 고갈로 투자여력이 소진되었지만 외자유치는 거의 이루어지지 않았고, 체제 유지에 집착한 나머지 개혁·개방정책을 적절하게 추진하지 못했기 때문이다. 3대제일주의가 추진되고 부분적인 구조조정 조치가 시행된 완충기 동안 북한경제는 비공식부문이 확산되고 계획경제부문이 위축되는 현상이 심화되고 있었다.

완충기 동안 심화된 경제난과 계획경제부문의 위축을 타개하기 위해 북한은 1998년을 기점으로 경제정책의 우선순위를 3대제일주의 관철에서 먹는 문제의 해결과 선행부문 정상화로 전환시켰다. 선행부문의 정상화는 중공업을 핵심으로 하는 사회주의 경제건설의 기본노선을 견지하는 것으로 강성대국 건설을 위한 우리식 경제구조를 강화하기 위한 것이다. 중공업 우선정책에 대한 북한의 공식입장은 『로동신문』에 게재된 <최후 승리를 위한 강행군 앞으로>와 <우리가 틀어쥐고 나가야 할 경제건설의 기본노선> 등의 사설에서도 분명히 드러나고 있다.<sup>28</sup> 북한은 강성대국 건설을 위해 사회주의 경제건설의 기본노선인 중공업의 우선적 발전을 보장하면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 전략으로 다시 되돌아 온 것이다.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> - “최후 승리를 위한 강행군 앞으로,” 『로동신문』, 1998년 1월 8일; “우리가 틀어쥐고 나가야 할 경제건설의 기본노선,” 『로동신문』, 1998년 1월 20일.

<sup>29</sup> - 사회주의 경제건설의 기본노선과 관련하여 북한은 1953년 8월에 열린 노동당 제6차 전원회의에서 이른바 중공업의 우선적 성장과 경공업 및 농업의 동시적 발전노선이 채택되었다고 공식적으로 주장하고 있다. 그렇지만 1953년 제6차 전원회의 이후에도 중공업과 경공업의 우선 순위를 놓고 당내 갈등이 존재하였다. 1956년 4월 노동당 제3차 당대회에서 김일성은 5개년 계획 역시 “중공업의 우선적 발전에 의거하면서 농업과 경공업을 보다 급속히 발전시켜야 한다”고 발언하고 있는 점으로 보아 1956년에 들어와 발전노선과 관련한 갈등의 실질적 해결이 이루어지고 중공업 우선

## 나. 혁명적 경제정책

1998년 이후 김정일이 제시한 경제발전 전략은 완충기의 혁명적 경제전략을 대체하는 혁명적 경제정책으로 표현되고 있다. 1998년 신년 공동사설에는 혁명적 경제전략이라는 용어가 사라지고 “농업과 석탄공업, 전력공업과 철도 운수, 금속 공업을 결정적으로 추켜세우고 우리 인민이 피땀으로 건설한 자립적 민족 경제의 위력을 최대한으로 발휘하게 하는 것이 현 시기 사회주의 경제건설에서 나서는 가장 중요한 과업”이라고 규정하고 있다. 이때부터 혁명적 경제전략의 내용을 농업과 선행부문 및 금속공업으로 전환하고 자립적 민족경제 건설노선을 재확인하고 있다.

마찬가지로 1999년 신년 공동사설에서도 농업생산을 ‘강성대국 건설의 천하지대본’이라 하였으며 먹는 문제를 해결하기 위한 구체적 방침으로 감자농사혁명, 두벌농사(이모작), 종자혁명, 토지정리사업 등을 강조하였다. 전력과 석탄을 ‘인민경제의 생명선’으로 규정하고 철도수송과 금속공업 등을 강조가 이어졌다. 김정일 체제의 공식 등장 이후 혁명적 경제전략의 축소와 투자의 우선순위 조정을 주 내용으로 하는 경제정책의 변화는 2000년 공동사설에서 이른바 사회주의 경제강국 건설의 전투적 기치로서 혁명적 경제정책으로 규정된다. 이러한 사실은 농업생산을 ‘인민생활을 향상시키기 위한 결정적 고리’로, 전력·석탄·금속·철도운수를 ‘사회주의 경제건설의 가장 중요한 전선’으로 설명하는 있는 2001년 공동사설에서도 잘 나타나고 있다.

실제로 김정일 위원장이 1998년 경제부문에 대한 현지지도를 재개한 이래 가장 많이 방문한 곳은 먹는 문제와 관련된 토지정리사업 현장,

---

의 사회주의 경제건설 노선이 정착된 것으로 보인다.

양어장, 목장 등의 장소였다. 북한은 먹는 문제를 해결하기 위해 토지정리사업을 전군중적 운동으로 전개할 것과 감자농사에서 혁명을 일으키며 적기적작·적지적작의 원칙에서 두벌농사, 종자혁명을 이루도록 요구하고 있다. 또한 생산성이 높은 물고기를 기르고 풀과 고기를 바꿀데 대한 방침에 따라 풀먹는 집짐승을 기본으로 축산기지를 꾸릴 것을 강조하고 있다.

북한은 전력공업과 석탄공업, 중소형발전소 및 대규모발전소 건설, 그리고 금속공업에 대해 1998년 이후 계속해서 강조하고 있고, 이 부문에 대한 투자도 강화하고 있다. 특히 전력공업을 사회주의 건설의 전초선이라 하면서 동력문제 해결에 대단한 관심을 보이고 있다. 중공업의 한 부분인 전력공업은 생산과 기술발전을 위한 매우 긴요한 물질적 요소의 하나로서 경제발전과 인민생활 향상에서 중요한 역할을 하기 때문에 다른 부문보다 투자의 우선순위에 놓여야 한다는 것이다.

이처럼 먹는 문제의 해결과 생산정상화에 최우선의 관심을 부여하는 혁명적 경제정책은 농업과 동력에 경제정책의 초점을 맞추는 것이라 할 수 있다. 국가예산 배분에 있어서도 투자의 우선순위는 농업과 동력 부문에 집중되어 나타나고 있다. 1999년 총예산은 전년 대비 2% 증가하였지만 농업부문에서는 11%, 전력공업은 15%, 석탄·광업·금속·기계 등 기간공업부문 및 철도부문은 10% 증가하였다.<sup>30</sup> 2000년에도 총예산은 전년 대비 1.9% 증가한 반면, 전력공업은 15.4%, 석탄공업은 12.3%, 농업부문은 5% 증가하였다.<sup>31</sup>

북한은 강성대국 건설을 위한 혁명적 경제정책의 추진방식으로 1950

---

<sup>30</sup>- 『조선신보』, 1999년 4월 12일.

<sup>31</sup>- 『조선중앙통신』, 2000년 4월 4일.

년대에 시작된 천리마운동을 부활시켜 ‘제2의 천리마대진군’을 벌여나가고 있다. 1998년 1월 김정일의 현지 지도시 자강도의 자력갱생 강행군 사례를 ‘강계의 혁명정신’으로 개념화하고 이를 따라 배워 제2의 천리마운동에 박차를 가할 것을 선동하고 있다.<sup>32</sup> 북한은 절대적 노동량의 증가에 의한 대중동원과 내부예비를 총동원하는 수단으로 제2의 천리마운동을 주창하고 있다. 2000년 공동사설에서 혁명적 경제정책 관철의 모범으로 예시된 ‘락원의 10명 당원’ 이야기와 『민주조선』에 실린 안변청년발전소 등 기념비적 창조물의 건설 일화는 바로 이 같은 대중동원방식의 전형이다.<sup>33</sup>

## 다. 선군시대 경제건설노선

### (1) 경제건설노선

2001년부터 북한은 경제강국 건설에 본격적으로 착수해 1990년대 후반 시련의 시기에 구상된 혁명적 경제정책들을 현실에 구체화해 나가기 시작하였다. 특히 2000년대에 들어와서 북한은 강성대국을 건설하기 위해 선군정치를 내세우고 있다. 신년 공동사설의 곳곳에서 선군정치를 크게 강조하고 있고, 핵개발 문제로 인한 국제사회와의 긴장이 심화되면서 ‘선군’이라는 단어가 공동사설의 제목에 등장하기도 하였다. 2003년도 공동사설의 제목은 <위대한 선군기치 따라 공화국의 존엄과 위엄

<sup>32</sup> - “제2의 천리마 대진군으로 강성대국 건설을 힘있게 다그쳐 나가자,” 『조선중앙방송』 논설, 1999년 2월 9일; “강계정신으로 제2의 천리마 대진군을 힘있게 다그치자,” 『로동신문』 사설, 1999년 9월 28일.

<sup>33</sup> - 한국전쟁기간 락원기계공장에 근무하던 당원들은 자체의 힘으로 수류탄을 만들었고 전쟁 이후 복구시기에는 자체의 힘으로 북한 최초의 대형 양수기를 생산했다. 또한 안변청년발전소 건설에서 군인들은 강추위 속에서 공사를 진행시켰고 여름에는 장마로 침수되자 물이 빠지기도 전에 장화를 태워 쉼안을 밝히면서 공사를 계속했다. 『민주조선』, 2000년 12월 13일.

을 떨치자>였고, 2007년도 제목은 <승리의 신심 드높이 선군조선의 일대 전성기를 열어나가자>였다.

강성대국 건설은 김정일 시대의 슬로건이라 할 수 있다. 이러한 목표를 달성하기 위한 통치전략으로 북한은 선군정치를 내세우고 있다. 선군정치는 “군대를 중시하고 그를 강화하는데 선차적인 힘을 넣은 정치”이며, 선군정치 방식은 “군사선행의 원칙에서 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 해결하고 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의 위업 전반을 밀고 나가는 령도방식”으로 규정된다.<sup>34</sup> 이러한 선군정치는 경제난 속에서 체제의 유지를 위해 군대가 경제활동의 핵심적인 주체로 활동하며, 군대식의 사업방식을 전체 경제활동의 모범으로 삼자는 것이다.

북한은 과거에는 경제토대 구축과 인민생활의 문제를 올바르게 결합시키는 차원에서 경제건설의 기본방향을 정했다고 한다. 그러나 제국주의자들의 침략 책동이 계속되고 증폭되는 지금과 같은 시대적 상황에서는 국방건설과 경제건설, 인민생활을 올바르게 결합시키는 견지에서 경제건설의 기본방향을 다시 규정하지 않으면 안 된다고 선군시대의 경제건설노선을 정당화하고 있다.<sup>35</sup> 선군시대는 경제건설에서 발생하는 어떠한 문제에 대해서도 군사 중시, 군사 선행의 원칙에 의거 해결할 것을 요구한다.

2002년 북한에서는 선군시대의 요구에 따라 국방공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 새로운 경제건설 노

---

34- 송재순·김홍룡, “모속하고 현명한 정치로 사회주의를 빛내여가시는 위대한 령도자,” 『로동신문』, 1998년 10월 19일.

35- 리기성, “21세기 초 북한의 경제건설 환경,” 조선 사회과학원 경제연구소 실장 리기성이 환일본해경제연구소(ERINA) 『ERINA REPORT』 (Vol.72, 2006.11)에 기고한 글, 『KDI 북한경제리뷰』 (2006.11), p. 108.



선이 등장하였다. 이 노선에 따르면 경제건설에서 국방공업을 최우선 순위에 두고 국방공업 발전에 필요한 모든 것을 우선적으로 보장해 주어야 한다. 이러한 국방공업의 우선적 발전은 그 기초가 되는 중공업의 발전을 전제로 하기 때문에 군수생산과 관계되는 중공업 부문의 생산능력을 우선적으로 높이면서 기간공업 전반의 발전에 주력해야 한다.

그렇지만 선군시대 경제건설노선은 국방공업을 확고하게 우선하는 것과 함께 인민생활을 획기적으로 높이기 위해 경공업과 농업을 동시에 발전시킬 것을 요구하고 있다. 정세의 변화와 현실적인 조건에 따라 국방건설과 경제건설, 인민생활 가운데 어느 분야에 보다 힘을 경주하는가는 달라질 수 있지만, 항상 인민생활의 개선을 도모하려는 사회주의 경제건설의 근본적인 목적에는 변함이 없기 때문에 주민에게 식량과 일상소비품을 원활히 제공하는 것을 당면과제로 삼아 농업과 경공업의 발전에 힘을 쏟아야 한다는 것이다.

## (2) 경제건설 추진방안

선군시대 경제건설노선의 요구대로 사회주의 경제건설의 목표를 실현하기 위해 북한은 인민경제의 기술적 개건과 현대화, 정보화를 적극적으로 추진해야 한다고 부르짖고 있다. 북한은 1950~60년대의 공업화시기에 만들어진 공장·기업소의 설비와 생산 공정이 노후화 됐지만 1990년대의 경제적 난관으로 거의 갱신할 수 없었다. 이런 실태와 관련해서 특히 공업부문에서의 개조·현대화는 경제건설의 핵심이 되지 않을 수 없었다. 북한은 정보산업시대인 새로운 세기의 요구에 맞게 인민경제의 개조·현대화를 목표로 내걸고 북한 실정에 맞는 형태로 이를 실현하고자 하였다. 비록 인민경제의 개조·현대화의 목표는 경제의 모든 부문에 최신 설비와 기술을 도입하는 것이지만, 경제상황이 어려운

I
II
III
IV
V

현실을 감안하여 북한 실정에 맞는 개조·현대화의 방향과 방법을 강구하고자 노력하였다.

이런 경제의 개조·현대화의 방향으로 북한은 기존의 낡은 생산설비와 공정을 현대적 기술로 전환하는 것을 기본으로 삼으면서 최신기술로 장비한 공장을 일괄 도입하고자 하였다. 북한이 적용하고자 한 개조·현대화의 방법은 가장 긴요하고 실리가 나는 부문이나 대상 중에서도 특히 실리를 높일 수 있는 대상부터 먼저 실시해서 현대화된 모범공장을 만들고 이것을 일반화시켜 나가하고자 하였다. 북한은 이것을 1이 10을, 10이 100을, 100이 1,000을 개조·현대화해 나가는 것이라고 방법이라고 하였다.

또한 북한은 사회주의 경제건설의 목표를 달성하기 위해서는 시대와 현실의 요구에 따라 주체적으로 사회주의 경제관리의 개선을 도모해야 한다고 주장하였다. 사회주의 원칙을 올바르게 구현하고 사회주의 경제의 우월성을 높이는 것이 바로 사회주의 경제관리를 개선하고 완성시켜 나가는 길이며, 경제건설에서 가장 큰 실리를 가져온다고 하였다. 이를 위해 무엇보다도 경제에 대한 국가의 중앙집권적, 통일적 지도를 확고히 하면서 하부단위의 책임과 창의를 높여나가하고자 하였다.

이런 원칙 하에서 여전히 국가적으로 중요한 경제 부문과 대상은 내각과 성, 중앙경제지도기관이 직접 장악해 계획사업과 자재공급 사업을 수행하도록 하였다. 그렇지만 중요성이 높지 않은 공장과 기업소의 경영 권한을 일정 범위에서 확대해 세부지표 생산계획은 공장, 기업소가 자체적으로 수립하고 수입에 따른 경영방법을 도입하도록 하였다. 이런 공장과 기업소는 국가에 대한 납부를 철저히 수행한다는 조건하에서 자체 생산을 확대하고 노동보수를 늘릴 수 있게 되었다.

한편, 북한은 변화된 환경과 현실적 요구에 맞게 사회주의 경제를 합



리적으로 관리·운영하기 위한 경제적 조치를 실시하였다. 경제사업에서의 실리를 보장하고 노동자들의 생산의욕 고취를 목적으로 2002년 7월에 가격과 생활비를 전반적으로 개정하는 “7·1경제관리개선조치”를 취하였다. 이후 사회주의 계획경제를 원활히 운영하기 위한 각종 보조적인 조치(사회주의 경제관리개선 또는 경제개혁)를 경제의 각 부문에 도입해 시행하고 있다.

생산수단의 유통영역에서는 국가가 생산 및 건설에 필요한 원자재를 세부에 이르기까지 모두 공급할 수 없다는 현실을 감안하여 공장과 기업소가 직접 거래할 수 있는 사회주의물자교류시장을 만들었다. 소비상품의 유통분야에서는 지역별로 종합시장을 만들어 국영상업이 제대로 작동되지 않는 상황에서도 상품의 원천을 최대한 동원해 주민생활의 편의를 도모하고자 하였다. 이 밖에도 수입 중심의 재정관리체계를 수립하는 등 사회주의 경제관리방법을 개선하기 위한 일련의 조치를 실시하였다.

## 2. 사회주의 경제관리 개선

### 가. 배경과 추진과정

북한은 7·1조치 이전에 이미 사회주의 경제관리에서 변화를 모색하면서 ‘신사고’, ‘실리’ 등 개혁 논리를 개발하고 강조해 왔다. 2001년 1월 북한은 ‘신사고(新思考)’를 제기하면서 사회 전반의 의식과 행동 변화를 독려하는 등 경제운영의 변화를 시사하였다. 이와 관련 김정일은 “낡은 틀과 재래식 방법에서 벗어나 새로운 관점에서 문제를 보고 실천해 혁신을 이룰 것”을 주장하였다. 이어 신사고를 보다 구체화한 개념인 종자론, 신자력갱생론, 단번도약론 등을 내놓으면서 인식과 발상의 전

I
II
III
IV
V

환을 촉구하였다.<sup>36</sup>

2002년 7월부터 시행된 7·1조치는 지난 반세기 북한에서 취해진 가장 획기적인 경제개혁 조치라 할 수 있다. 김정일은 2001년 10월에 이런 7·1조치의 모체라 할 수 있는 『경제관리개선 방침』을 하달하였다. 이 방침에서는 경제개혁의 기본원칙은 ‘사회주의원칙을 고수하면서 최대실리를 획득’하는 것이라 밝히고 있다. 동시에 계획 분권화, 사회주의 물자교류시장 운용, 수익위주 기업평가, 실적주의 분배, 과학기술과 생산결합, 가격·임금 재조정, 불합리한 사회보장 정리 등과 같은 개혁조치의 필요성을 제시하고 있다.

이미 북한은 완충기의 혁명적 경제전략을 통해 추진해 온 산업부문의 투자구조 조정은 물론, 나아가 개혁·개방정책을 부정하면서 경제난을 헤쳐 나갈 방법을 모색하고 있었다. 1998년 9월 『로동신문』·『근로자』 공동논설을 통해 북한은 향후 경제정책의 방향을 분명히 하였다. 경제발전은 자립적인 중공업을 발전시키는 기초 위에서만 가능하며, 더 이상 개혁할 것도 개방할 것도 없다는 것이다.<sup>37</sup>

북한은 2002년 9월 국방공업 우선의 원칙을 핵심으로 하는 ‘선군시대 경제건설 노선’을 새로운 경제운영 방침으로 제시하였다. 국방공업·중공업에는 국가통제 하에서 자원을 우선 배분하되, 경공업·농업·상업부문에서는 경제관리의 개선을 통해 계획경제의 자생력을 회복한다는 것이다. 이런 방침 하에 경제건설의 주력을 군(軍)으로 삼고 활용하면서

---

<sup>36</sup> - 종자론은 각 분야에서 단기간에 성과를 거둘 수 있는 종자 개발을 독려하는 것으로 양어사업에서 메기, 대용작물로는 감자, 산업부문에서는 컴퓨터·IT 등을 우선 하자는 것이다. 신자력갱생론은 다른 나라와의 협력관계를 집단적 자력갱생으로, 과학기술 응용을 창조적 자력갱생으로 재해석하고 있다. 단변도약론은 과학기술 중시, IT 산업 집중 육성 등을 통해 단기간에 경제발전을 이루자는 것이다.

<sup>37</sup> - “자립적 민족경제를 끝까지 견지하자,” 『로동신문』, 1998년 9월 17일.

경제개선에 따른 시장요소의 확산이 가져 올 체제의 이완과 사상적(이데올로기적)의 혼란에 대처하고자 하였다. 결국 북한이 선군시대의 경제건설노선을 제시하면서 경제건설 방안의 하나로 사회주의 경제관리의 개선을 내세우는 것은 개혁과 개방, 나아가 진정한 시장지향적 개혁을 추진하자는 것은 아니다.

이와 같이 사회주의 경제관리의 개선은 “군수생산에 필요한 생산요소들을 선차적으로 보장하는 원칙에서 경제를 운영”할 것을 요구하는 선군시대 경제건설노선의 기본방침과는 잘 융합하지 않는다.<sup>38</sup> 그럼에도 불구하고 북한이 7·1조치를 실시하고 이후 추가적인 경제 조치들을 도입하고 있는 것은 무엇보다도 경제난 타개를 위한 변화가 불가피하다는 인식이 팽배했기 때문인 것으로 보인다. 북한은 비공식경제(암시장)의 확산과 공식경제의 붕괴에 따른 각종 사회일탈행위의 증가, 평균주의의 분배의 부작용과 인센티브제도의 미비 등으로 인한 생산성 하락, 경제난에 따른 국가재정의 고갈로 배급제 실시의 한계에 봉착해 있었다.

사회주의 경제관리 개선의 일환으로 북한은 2002년부터 7·1조치를 시행하고 있다. 이 조치를 통해 북한은 물가와 생활비(임금)의 대폭 인상, 기업의 경영자율권 확대, 물질적 인센티브 강화, 배급제의 실질적 폐지 등을 단행하였다. 7·1조치를 통해 북한은 분배에서의 평균주의를 타파하고 생산성을 제고하고자 하였으며 동시에 국가재정 부담을 줄여 나가하고자 하였다.

7·1조치 이후에도 북한은 계속해서 추가적인 경제개선 조치를 내놓고 있다. 북한은 2002년 하반기에는 신의주특별행정구(2002.9), 금강산관광지구(2002.10), 개성공업지구(2002.11)를 특구로 지정해 개방지역

<sup>38</sup>- 김재서, “선군원칙을 구현한 사회주의 경제관리,” 『경제연구』, (2004년 1호); 박홍규, “선군시대 경제건설노선의 정당성,” 『경제연구』, (2004년 1호).



을 확대하였다. 2003년에는 농민시장을 종합시장으로 개편하였고, 국영 상점 경영권을 기관·기업소에 이양하였다. 식당 등 서비스업에 대한 개인영업을 허용하는 등 상업부문에서의 개혁조치도 있었다. 2004년부터는 농업부문에서 가족단위 영농과 공업부문에서는 일종의 기업개혁 조치를 시범적으로 실시해 왔다.

## 나. 거시경제부문에서의 개선조치

### (1) 가격

2002년 7·1조치에서 주목할 부분은 가격개혁, 즉 시장상황에 맞게 국정가격을 현실화하고 가격제정방식을 바꾼 것이다. 북한은 “가격을 옳게 정하는 것은 나라의 경제 발전과 인민 생활 향상에 상당히 중요한 의의를 가진다”면서 7·1조치를 통해 “경제사업에서 실리를 보장하고 생산자를 우대하는 원칙에서, 이번에 가격을 전반적으로 개정했다”고 설명하고 있다.<sup>39</sup> 사회주의 경제관리를 개선하기 위해 국정가격을 평균 25배 인상하면서 식량가격을 가격제정의 기준으로 삼았다. 기초가격인 쌀 가격을 정함에 있어서 생산원가, 국제시장가격, 국내 수급상황 등을 고려했다고 한다.<sup>40</sup>

한편 국정가격의 인상폭은 상품에 따라 상당히 다르게 정해진 것을 알 수 있다. 인상폭과 관련해 중요공업제품과 국가적으로 수입에 의존하는 전략물자 가격을 다른 제품보다 높게 책정했다. 이에 따라 인민경제의 동력, 연료, 원료로 이용되는 제품과 에너지 관련 교통요금은 상대

---

<sup>39</sup>- 조선로동당출판사, “가격과 생활비를 전반적으로 개정한 국가적 조치를 잘 알고, 강성대국 건설을 힘있게 앞당기자, 2002.7” 『KDI 북한경제리뷰』, 제5권 제1호 (2003.1), p. 40.

<sup>40</sup>- 『조선신보』, 2002년 7월 26일.



적으로 크게 인상되었다. 북한은 수요와 공급에 맞춰 대중소비품과 식료품의 가격을 개정했다고 밝혔다.

모든 가격의 기준이 되는 식량가격은 400~550배 정도 인상하여 다른 어떤 품목에 비해서도 그 인상폭이 매우 크다. 쌀 1kg의 국정가격은 종전 8전에서 44원으로 550배, 옥수수가격은 6전에서 24원으로 400배 인상되었다. 돼지고기(생체)는 kg당 10원에서 110원으로 11배, 청어는 10원에서 100원으로 10배 올라 고기와 생선류의 인상폭은 다른 제품에 비해 가장 낮았다. 양념류의 경우 인상폭은 45~85배에 이르고 있어 곡물 다음으로 인상폭이 크다. 소주도 1리터(ℓ)에 50전에서 43원으로 85배나 올랐다. 대중소비품(공산품)의 경우 남자 운동화는 1켈레에 180원으로 51배나 인상되었다. 비누는 종류에 따라 그 인상폭이 크게 차이가 나서 세수비누는 20원으로 7배 인상된 반면, 세탁비누는 15원으로 올랐지만 그 인상폭은 38배이다.

I

II

III

IV

V

<표 III-1> 7·1조치와 국정가격의 변화

	품 목	단 위	개정전 가격	개정후 가격	인상폭(배)
곡물	쌀	kg	8전	44원	550
	옥수수	kg	6전	24원	400
	콩	kg	8전	40원	500
육어류	돼지고기	kg(생체)	10원	110원	11
	청어	kg	10원	100원	10
양념류	된장	kg	20전	17원	85
	간장	kg	20전	16원	80
	콩기름	kg	4원	180원	45
	조미료	kg	5원	300원	60
주류	소주	1ℓ	50전	43원	85
공산품	남자 운동화	켈레	3.5원	180원	51
	세수비누	개	3원	20원	7
	세탁비누	개	40전	15원	38
연료	석탄	톤	34원	1,500원	44
	전력	1000kWh	35원	2,100원	60
	디젤유	리터(ℓ)	40원	2,800원	70
	휘발유	리터(ℓ)	40원	2,800원	70
교통비	철도여객	평양↔청진	17원	590원	35.8
	시내버스	1회	10전	2원	20
주거비	주택사용료	60m <sup>2</sup> /월	수입의 0.03%	78원	-
	난방비	60m <sup>2</sup> /월	-	175원	-

자료: 북한 내부자료: 조선로동당출판사, “가격과 생활비를 전반적으로 개정한 국가적 조치를 잘 알고, 강성대국 건설을 힘있게 앞당기자 (2007.7),” 『KDI 북한경제리뷰』, 제5권 1호 (2003.1), pp. 42~43; 김용술, 일본 방문 중 김용술 북한 무역성 부상이 비공개 세미나(2002.9.2)에서 강연한 내용, 『KDI 북한경제리뷰』, 제4권 10호 (2002.10), pp. 46~47; 『조선신보』, 2002년 7월 26일.



북한이 인상폭을 높게 책정했다는 연료 및 에너지의 경우, 석탄은 톤당 34원에서 1,500원으로 44배, 전력은 kWh당 3.5전에서 2.1원으로 60배, 휘발유는 리터당 40원에서 2,800원으로 70배 인상되었다. 평양↔청진간 철도요금은 17원에서 590원으로 35.8배, 시내버스와 지하철의 경우 10전에서 2원으로 각각 20배 올랐다. 주택(60㎡) 사용료는 1개월에 78원, 난방비는 1개월에 175원으로 현실화되었다.

한편 북한은 국정가격을 고정시키지 않고 수급상황에 따라 능동적으로 계속 조절하도록 하였다.<sup>41</sup> 그렇지만 연료, 전력, 자재 등 생산원가에 직접 반영되는 가격, 그리고 쌀값이나 주택비 등 인민들의 생계와 직접 관련되는 가격들은 7·1조치 이후 초기에는 일정 기간 설정한 가격을 그대로 유지한 것으로 보인다.<sup>42</sup> 실제 이들 품목의 국정가격도 조금씩 변하고 있는 것 같다. 쌀값은 지역에 따라서 kg당 44원에서 46원 등 조금씩 편차를 보이고, 북한에 지원된 쌀이 46원에 팔리고 있음이 확인되었기 때문이다.<sup>43</sup>

북한은 7·1조치로 국정가격을 시장가격에 근접한 정도로 현실화하고, 새로운 가격제정방식에 따라 국정가격을 수요와 공급에 따라 능동적으로 조절하도록 하였다. 그렇지만 물자가 부족한 상황에서 시장가격의 상승폭은 국정가격의 조정폭을 훨씬 상회해 시간이 지나면서 시장가격과 국정가격의 격차는 다시 큰 폭으로 벌어졌다. 만성적인 물자부족

41- 북한 무역성 김용술 부상은 일본 방문 중 비공개 세미나(2002.9)에서 ‘시장원리에 따라 독자적으로 결정되는 기초가격에 대해 국가는 경제관리체계에서 이탈하지 않도록 조정만 한다고 설명하면서 향후 가격의 변동폭을 5~10% 정도로 예견하였다. 또한 강경순 처장(2003.3)은 “수요와 공급을 고려하여 국정가격을 제때 조정”할 것임을 밝혔다.

42- 국가가격제정국 강경순 종합처장과의 인터뷰기사, 『조선신보』, 2003년 3월 14일.

43- 통일부는 대북 식량차관 분배현장을 확인한 결과 쌀이 1kg당 46원에 북한 주민들에게 이상 분배되고 있다고 밝혔다. 『연합뉴스』, 2003년 10월 9일.



이 지속되는 상황에서 인플레이션은 필연적인 것이다. 2007년 평양에서 쌀은 시장에서 kg당 1,000원 정도로 거래되었다고 한다.

## (2) 임금

2004년 이후 인플레이션 심화로 기업 채산성과 주민 생활고가 가중되자 북한은 가격·임금 제정에 대한 국가통제권을 추가로 완화하였다. 공장·기업소가 자체 생산한 소비품의 가격·규격을 당국의 승인을 받지 않고 자율적으로 책정할 수 있도록 조치하였고, 기업소가 가치분 이윤 내에서 종업원의 임금을 자체 결정할 수 있도록 하부 경제단위의 임금지급 권한을 보다 확대하였다.

7·1조치를 통해 전반적인 가격 인상과 함께 북한은 생활비(임금)도 대폭 인상하였다. 생활비는 평균 18배 정도 높아졌으며 금액으로는 2,000원 정도가 가장 일반적인 수준인 것으로 나타났다. 기본생활비는 노력자 2명을 포함하는 4인 가족이 새로운 가격체제에서 생계를 꾸려 나가는데 필요한 수입을 월 4,000원 정도로 계상할 경우, 노력자 한 사람당 수입이 월 2,000원 정도가 되도록 산출된 것이다.

<표 III-2> 기본생활비의 개정과 인상폭

	개정전	개정후	인상폭
노동자, 사무원의 평균	110원	2,000원	18배 정도
생산부문노동자 및 과학자, 기술자, 교육자			19배 정도
비생산부문 (사무직, 관리직)			17배 정도
중노동부문노동자 (탄부 등)		(6,000원)	20~25배

자료: 조선로동당출판사 “가격과 생활비를 전반적으로 개정한 국가적 조치를 잘 알고, 강성대국 건설을 힘있게 앞당기자(2002.7), 『KDI 북한경제리뷰』, 제5권 제1호 (2003.1), pp. 42~43.



북한은 가격개정에 따르는 생활비를 계산함에 있어서 생활수준의 향상과 함께 생산자를 우대하는데 유의했다고 한다. 이에 따라 생활비의 인상폭은 직종과 경제부문에 따라 차등 적용되었다. 직접 생산에 종사하는 노동자와 과학자, 기술자, 교육자의 기본생활비는 19배로 높아진 반면, 비생산부문에 종사하는 사무원과 지도·관리일군들의 생활비 인상폭은 17배 정도로 정해졌다. 중노동에 종사하는 근로자들의 경우 생활비 인상폭은 20~25배 정도로서 광산노동자(탄부)의 생활비는 월 6,000원 까지 인상되었다. 또한 농민들의 보수(생활비와는 다르지만)도 생산자 우대의 원칙에서 월단위로 환산할 경우 2,300원 정도가 되도록 수매가격기준과 각종 지표를 정했다고 한다.<sup>44</sup> 즉 산업건설의 우선순위에 대한 국가의 전략적 요구를 반영하여 생산부문 노동자의 생활비와 농민들의 소득을 여타 부문에 비해 높게 설정한 것이다.

생활비(임금)의 차등 인상은 ‘노동의 질과 양’에 따라 분배하는 사회주의분배원칙을 철저히 관철하기 위한 조치를 수반하고 있다는 점이 주목된다. 인상된 생활비 수준은 과거와 달리 그것이 꼭 보장된다는 성격의 것이 아니라 자신의 공헌도와 소속 단위의 실적에 따라 기본생활비를 웃돌거나 미치지 못할 경우도 있다는 새로운 내용을 담고 있다.<sup>45</sup> 이와 관련 주목되는 것은 도급지불제를 확대한 것으로 7·1조치 이후에는 과거 정액지불제가 적용되던 부문과 직종에서도 최대한 도급지불제를 적용하는 방향으로 전환하고 있다.

이와 같이 북한은 평균주의를 근절하기 위한 시책과 결부시켜 생활비

<sup>44</sup>- 조선로동당출판사, “가격과 생활비를 전반적으로 개정한 국가적 조치를 잘 알고, 강성대국 건설을 힘있게 앞당기자 (2002.7),” p. 43.

<sup>45</sup>- 국가가격제정국의 강경순 차장은 “계획을 80% 달성하면 기준임금의 80%를, 200%를 달성하면 200%의 생활비(임금)를 보장”토록 한다고 하였다. 『조선신보』, 2003년 3월 14일.

의 계산과 지불 방식을 과감하게 전환시키고자 하였다. 노동에 의한 분배를 비롯하여 경제활동에 대한 물질적 자극공간을 네가티브 방향으로 작동(Negative Incentive의 활용)시킨다는 것은 종전에는 기대할 수 없었던 조치라 할 수 있다.<sup>46</sup>

### (3) 재정부문

북한의 재정수입은 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 대부분 공업 부문의 소비재에 집중적으로 조세를 부과하는 세입체계에 의존해 왔다. 그렇지만 이러한 세입구조는 1990년대의 마이너스 경제성장으로 사실상 와해된 것으로 보인다. 북한 재정의 주된 수입원인 공장과 기업소는 생산설비의 노후화, 원자재 및 전력 부족으로 가동률이 급격히 하락하였다. 북한은 세입의 원천이 고갈됨에 따라 더 이상 기존의 재정수입체계로는 경제를 운용할 수 없게 되었다.

2002년 7·1조치와 이후 개혁조치에는 재정의 정상화를 위한 내용들이 포함되어 있다. 세수의 급격한 감소에 대처하기 위해 북한은 새로운 재정수입원의 발굴과 함께 재정지출의 삭감을 위한 방법을 강구하였다. 재정지출 측면에서 볼 때 7·1조치는 사회보장제도의 축소, 보조금의 폐지, 배급제의 축소 등을 통해 재정지출을 삭감함으로써 재정의 건전성을 확보하고자 한 것이다.

구체적으로 북한은 재정지출을 줄이기 위해 과거 거의 무상에 가까운 낮은 국정가격으로 공급하던 식량 및 생필품, 주거비, 교통비, 에너지 등의 품목과 서비스에 대해 가격을 현실화하였다. 따라서 이들에 대한 가격보조를 위해 지출되던 보조금은 줄어들게 되었다. 동시에 사회보

---

<sup>46</sup>-강일천·공성영, “『7.1경제관개선조치』 1년의 평가와 재해석,” 『통일문제연구』, 제15권 2호 (2003), p. 137.



장, 사회보험, 공적부조 등을 폐지 또는 대폭 축소함으로써 사회보장제도에 따르는 재정부담은 크게 완화된 것으로 보인다. 또한 종전 국가예산에서 지급되던 기업 재투자 자금의 일부를 기업의 자체 조달로 전환함으로써 재정 지출 요인을 축소했다(2004.4 개정된 「재정법」 제32조).

재정수입 측면에서 북한은 세입확보를 위한 다양한 방법을 강구하였다. 북한은 기업소에 대한 조세제도를 개정하였고, 토지사용료를 신설하는 등 추가 세원 발굴을 위해 노력하였다. 협동농장에 대해서는 토지사용료를 부과하고 시장의 매대를 임대하면서 시장사용료 및 국가납부금을 부과하였다.<sup>47</sup> 2003년 5월부터는 시중의 여유자금을 흡수하기 위해 일반주민을 대상으로 ‘인민생활공채’를 발행하여 거의 강제적으로 시행해 왔다.<sup>48</sup> 이 밖에도 개인들의 상행위와 가내수공업 등에서 발생하는 소득에 대해서도 조세를 부과할 정도로 재정수입 확보를 위한 노력을 강화하고 있다.

이를 위해 북한은 2002년 상반기 경, 당시까지 약 2년간 실시해오던 성·관리국 중심의 ‘부문별 수납체계’를 다시 ‘지역별 수납체계’(지방인민위원회가 예산 징수)로 전환하고 지방예산제를 강화하였다. 지역별 수납체계로 전환하면서 북한은 지역내 기업소에 대한 예산징수 권한을 지방인민위원회에 일임함과 동시에 지방에 대해 사전적으로 결정된 일정 금액을 중앙에 의무적으로 납부토록 하였다.<sup>49</sup> 반면 지방에 대해서

47- 토지사용료는 2006년부터 ‘부동산사용료’로 확대·개편되어 국가소유인 도로, 강·하천, 호수, 산림, 지하자원 등의 부동산을 이용한 대가를 국가예산에 납부하고 있다.

48- 북한은 2003년 5월 산업투자 재원을 확보하고 인플레이션을 해소하기 위해 『인민생활 公債』를 발행하였다. 조선중앙통신(2003.7)은 “공채 판매수입금은 ① 평양시 현대화, ② 발전소 건설, ③ 토지정리, ④ 혁명사적지, ⑤ 객차 생산, ⑥ 약수가공공장 건설 등에 우선 사용”된다고 보도하고 있다.

49- “지역별 수납체계는 예산소속과 부문에 관계없이 모든 공장, 기업소들이 해당 거주 지역의 지방정권기관을 통하여 예산수입금을 납부하는 체계이다. ... 지역별 수납체계는 국가예산집행을 법적으로 책임진 지방정권기관들로 하여금 지역안의 기관, 기

I
II
III
IV
V

는 예산편성에 있어 일정한 재량권을 부여하였다.<sup>50</sup> 그렇지만 이러한 재량권의 허용은 지방이 할당된 중앙예산납부금 의무를 반드시 수행해야 함을 의미하는 것으로 중앙의 세수확보 부담을 지방으로 전가한 것이라 할 수 있다.

지역별 수납체계로의 전환을 계기로 북한은 중앙이 담당해 온 주민들의 사회보장과 사회보험에 대한 책임을 지방으로 이전하였다. 종전에는 지방예산으로 지역내 사회보장 및 보험에 필요한 경비를 충당하지 못하면 중앙예산으로부터 보조를 받았으나 이제는 더 이상 중앙의 재정지원을 기대할 수 없게 되었다. 이와 같이 지방이 지역 주민들의 사회보장과 보험을 자체적으로 책임지고 해결하도록 하였으나 지방의 열악한 재정 상황을 감안한다면 북한은 사회보장을 실질적으로 방기함으로써 재정 지출을 줄이고자 한 것으로 해석할 수 있다.

북한은 2005년 7월 『국가예산수입법』을 제정함으로써 국가예산수입의 법적 근거를 마련하였다. 이 법은 예산수입 항목과 함께 각 항목의 정의, 납부대상, 계산 및 납부방법을 명시하고 있다.<sup>51</sup> 생산·경영활동을 하는 기관·기업소·단체는 해당 재정기관에 예산납부자료(판매수입계획,

---

업소뿐만 아니라 중앙소속 기관, 기업소들의 예산수입도 모두 책임지고 높은 창발성을 발휘하여 그것을 집행할 수 있게 하며 법적예산 의무수행에서 지방정권기관들의 기능과 역할을 높이고 재정적지도와 통제를 지역을 단위로 효과적으로 실현할 수 있게 한다.” 오선희, “지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제,” 『경제연구』, 제2호 (2002).

<sup>50</sup> “새로운 지방예산편성방법에서는 국가가 아랫단위의 세부지표까지 계획화하는 것이 아니라 지방별로 국가에 바칠 몫을 규정해 주고 해당 예산집행단위가 자체적으로 수립과 지출계획을 세우도록 하였다.” 위의 글.

<sup>51</sup> 북한의 예산수입은 국가기업이득금, 협동단체이득금, 고정재산 감가상각금, 토지사용료, 사회보험료, 재산판매 및 가격편차수익금, 기타수입금 항목으로 구분된다. 2002년부터 종전의 ‘이익금’과 ‘거래수입금’을 통합하여 이득금으로 명칭을 변경하였다. 이것은 예산수입의 납부(계산) 기준을 시장경제 기준에서 불 배 임금과 정상 수입의 합계에 해당하는 ‘변 수입’으로 일원화함에 따라 계획의 활동에 대한 통제수단을 확보하기 위한 조치인 것 같다.



원가계획, 소득계획, 국가예산납부계획, 은행동자리번호 등)를 제출토록 하였다. 결국 이 법은 예산수납행정의 투명성 제고 및 수납관행을 개선함으로써 국가예산수입을 안정적으로 확보하기 위한 것으로 보인다.

이에 앞서 북한은 국가 재정의 예산수입 항목을 조정하였다. 2002년부터 종전의 직접세 성격의 ‘국가기업이익금’과 간접세 성격의 ‘거래수입금’을 통합하여 ‘국가기업이득금’으로 명칭을 변경하였다.<sup>52</sup> 이것은 예산수입의 납부(계산) 기준을 시장경제의 관점에서 볼 때 임금과 경상수입의 합계에 해당하는 ‘번 수입’에 기초함으로써 예산수입의 원천을 단순화해 조세를 직접 징수하고자 한 것이다. 즉 기업이 계획 외 활동을 통해 번 수입에 대해서도 통제수단을 확보해 세수를 늘리고자 한 조치인 것 같다.

한편 북한은 2003년 9월 재정성 산하와 각 성에 「집금소」(징세기관)를 신규로 설치해 효율적인 예산수납 체계를 구축하고 11월에는 재정기관의 역할을 강화하였다. 재정정책과 금융정책간의 보완성 강화를 위해 포괄적 재정·금융협의체인 「국가재정 은행위원회」를 「국가재정 금융위원회」로 개편(2004.4 「재정법」 제48조)하였다.<sup>53</sup>

<sup>52</sup>- 최고인민회의(2002.3)는 “올해 예산수입 가운데서 「국가기업이득금」이 77.6%로서 사회주의 국영경리에서 이루어진 수입이 많은 비중을 차지”하였다고 보고하고 있다. 「재정법」 제13조를 개정(2004.4)하여 예산수입 원천을 ‘국민소득’으로 수정(舊法: 거래수입금·국가기업이익금·협동단체 이익금·봉사로 수입으로 명시)하였다.

<sup>53</sup>- ‘국가재정 금융위원회’ 위원장은 내각 부총리, 부위원장은 재정상·중앙은행총재, 위원은 당·정·군 재정관계자 및 은행·계획·노동·통계부문 관료와 학자로 구성된다.

I
II
III
IV
V

#### (4) 외환·금융부문

북한은 7·1조치 이후 단일 환율제 채택과 함께 환율 현실화 조치를 단행하였다. 국정환율(1달러=1원)을 폐지하고 무역환율을 공식환율로 단일화하면서 환율을 미화 1달러당 2.2원에서 153원으로 70배 인상하였다. 동시에 그간의 고정환율제도에서 탈피해 부분적으로 변동환율제도를 도입하였다. 실제로 북한의 공식환율은 7·1조치 이후 매달 상당 수준 변동하고 있는데 이는 국제외환시장에서 거래되는 달러/유로화 환율을 일정 기준에 따라 변환하여 기준환율을 결정하기 때문인 것으로 보인다.<sup>54</sup>

2002년 7·1조치 당시의 공식환율은 당시 암시장 환율인 200~250원에 크게 미달해 암시장으로의 달러 유출은 지속되었다. 전반적인 가격 인상에 수반하여 암시장 환율이 계속 상승함에 따라 북한은 11월 달러화 사용을 금지하고 유로화로 대체하는 조치를 취했으나 달러화는 여전히 통용되었다. 한편 2003년에 들어와서 공식 환율과 암시장 환율간의 괴리가 다시 크게 벌어지자 종합시장 등에 '외화교환소'를 설치하고 내국인들에게 암시장 환율로 환전해주는 등 북한은 실질적으로 이중, 삼중의 환율제를 운용해 오고 있다.<sup>55</sup>

북한의 중앙은행은 국가재정의 수입과 지출을 실행하고 통제하는 실질적인 재정기관의 역할을 수행해 왔다. 동시에 기업에 대해서는 재정자금을 공급하고 은행자금을 대출하였고, 주민들로부터는 예금·보험형태로 유휴자금을 예치토록 하였으나 주민들에 대한 대출을 직접 취급하지는 않았다. 이와 같이 단일은행제도를 유지해 온 북한에서는 중앙은

<sup>54</sup> - 임수호, 『계획과 시장의 공존』 (서울: 삼성경제연구소, 2008), pp. 169~170.

<sup>55</sup> - 암시장 환율은 계속 변하는 반면 외화교환소 교환환율은 일정기간 고정되어 있기 때문에 북한에서는 공식환율, 외화교환소 교환환율, 암시장 환율 등 3개의 존재한다.



행이 상업은행 업무를 병행함으로써 중앙은행은 정부, 기업 및 가계와 화폐를 매개로 직접 경제적 관련을 가지고 업무를 수행해 왔다.

그동안 북한 기업은 재정자금에 의해 필요한 자금을 공급받아 왔으며, 은행대출은 일시적으로 유동자금이 부족할 경우 극히 예외적인 경우에만 발생하였다. 그러나 1990년대 초반부터 국가재정을 통한 지원이 축소되면서 기업은 생산 및 경영활동에 필요한 유동자금을 자체적으로 조달하거나 은행대출에 의존하게 되었다. 7·1조치 이후에는 국가재정을 통해 공급하던 기업의 유동자금마저 은행 등을 통해 자체 조달토록 하는 추세는 더욱 강화되고 있다.

이처럼 은행대출이 기업자금의 공급원으로 자리 잡고 금융자금의 중요성이 높아짐에 따라 북한 중앙은행의 역할에도 큰 변화가 나타나고 있는 것으로 파악되고 있다. 은행은 기업에게 대출해 줄 재원을 확보하는 것이 중요한 과제로 등장하였다. 이를 위해 은행은 국가재정이나 기업이 인출해가지 않고 있는 유휴자금을 대출재원으로 활용하기 위해 유휴자금관리에 중점을 두고 있다.

북한 중앙은행은 재정업무와 관련된 자금을 국가예산자금으로 분류하여 계리해 왔고, 중앙은행 계리상 재정활동과 기타 활동을 엄격히 구분해 양 부문간 자금이동은 없다고 한다. 그렇지만 이런 원칙은 최근 엄격히 지켜지지 않아 국가예산자금과 기타 자금간의 일부 이동이 허용되고 있는 것으로 보인다. 북한 문헌에 의하면 “경우에 따라 재정자금을 은행자금으로 동원할 필요가 있고 반대로 은행자금을 국가재정자금의 보충원천으로 이용할 수도 있다”고 한다.<sup>56</sup> 따라서 국가예산자금과 은행자금의 구분 원칙이 불명확해지고 대출재원 역시 뒤섞일 가능성이

<sup>56</sup>- 리원경, “나라의 화폐자원 관리에서 제기되는 몇가지 문제,” 『김일성종합대학학보 (철학·경제학)』, 제4호 (2003).



높아지게 되었다.

한편 상업은행의 역할을 동시에 수행하는 북한 중앙은행은 보다 근본적인 문제에 직면해 왔다. 중앙은행의 자금부족으로 기업에 대한 대출이 제대로 이루어지지 않았고, 상환능력을 고려하지 않고 대출을 실행함으로써 채무를 상환하지 못하는 기업소가 속출하는 등 부실대출이 증가하였다.<sup>57</sup> 시중의 유희자금을 환수·유통시키려는 중앙은행의 예금·보험업무는 주민들의 신뢰를 상실하여 거의 그 기능을 수행하기 어려웠다. 이런 문제를 해결하기 위해 북한은 2004년 9월 「중앙은행법」(총 5장 47조)을 제정해 법적으로는 이원적 은행제도를 도입하였다. 이 법에 따라 기업에 대한 대출을 중앙은행에서 분리하여 상업은행이 취급하도록 하였다.

「중앙은행법」에 따르면 북한 중앙은행은 중앙은행의 고유 업무라 할 수 있는 화폐발행, 통화정책 수립 및 집행 등과 은행간 결제를 담당하도록 규정하고 있는 반면, 기업간 결제는 상업은행이 담당하도록 하고 있다. 종전에는 중앙은행이 국가예산자금의 수입 및 공급을 통한 기업 통제기능을 가졌으나 이제는 국가재정 관련 업무를 대신하는 국고 대리업무만을 수행하는 것으로 되어 있다. 과거 일반인에 대한 예금·보험업무도 중앙은행이 취급하였으나 이제는 금융감독 업무만 수행하도록 하였다. 「중앙은행법」 제정으로 북한에서는 금융제도상의 커다란 변화가 예상된다.<sup>58</sup>

57 - 산은경제연구소 북한연구팀, “북한 상업은행법 주요 내용과 시사점,” (2007.5.21).

58 - 「중앙은행법」 제정으로 북한은 지불준비금제도 및 기준이자율 도입, 외환 및 채권시장의 형성 가능성이 높아지고 있다. 금융기관이 중앙은행에 예치한 예금의 일부를 지불준비금으로 적립하도록 규정(제32조)하고 있고, 금융기관은 중앙은행이 결정한 기준이자율 범위 내에서 예금 및 대출 이자율을 결정하도록 규정(제30조)하고 있다. 중앙은행과 금융기관간 화폐의 사고팔기를 규정(제29조)하고 있고, 국가의 승인을 받은 기관이 발행한 채권을 금융기관에서 거래할 수 있도록 규정(제33조)하고 있다.



북한은 2006년 1월 『상업은행법』을 제정·발표(최고인민회의 상임위원회 정령 제1529호, 2006.1.25)하였다. 북한이 『상업은행법』을 제정한 것은 7·1조치 및 이후 개혁조치에 따라 시장경제원리가 확산되면서 나타난 화폐·금융 관련 문제들을 해결하기 위한 것이다. 7·1조치 이후 시장기능이 확대되면서 현금거래가 활성화되어 화폐유통량이 급격히 증가하였다.<sup>59</sup> 중앙은행은 기능상 문제들로 인해 기업에 대한 대출이 여의치 않고 부실대출이 발생하였다. 이런 화폐·금융 관련 문제들을 북한의 중앙은행이 단독으로 해결하기에는 한계에 이르렀기 때문인 것으로 보인다.

북한은 해외 선진금융기법·금융개혁 경험 습득, 경제이론 교육과정 개편 등을 통해 전문 인력의 저변을 넓힘으로써 향후 금융개혁에 대비해 왔다. 7·1조치 이후 취약분야인 시장경제이론과 금융·보험·통상 등을 중심으로 중국·베트남·EU 등에 해외연수생을 대거 파견하고 있다. 이와 함께 김일성대 경제교과서에 ‘수요·공급에 의한 가격결정’ 및 ‘현금유통 기반의 재정금융’ 등 시장경제 이론을 대폭 가미하였다.

## 다. 산업부문에서의 개선조치

### (1) 농업부문

북한은 1996년 3월 분조관리제를 개선하여 새로운 분조관리제를 도입, 일부 지역에서 시범 실시하였다. 새로운 분조관리제는 분조구성을 기존의 노장청(老壯靑) 배합(10~25명)에서 가족단위(7~8명)로 변경하고, 생산계획을 현실에 맞게 하향 조정하면서 계획 초과생산물에 대

<sup>59</sup>- 7·1조치 이후 공장·기업소는 생산활동에 필요한 원자재 등을 다른 기업소나 물자교류시장을 통하여 현금으로 구입할 수 있게 되었다. 사실상 배급제가 폐지되고 종합시장이 들어서면서 개민들의 시장을 통한 현금거래가 대폭 증가하였다.

I
II
III
IV
V

한 자유처분을 허용하였다. 분조관리제는 협동농장의 말단 영농단위인 분조별로 농경지와 노력·생산도구 등을 받아 농사 후 계획수행 정도에 따라 11~12월중 결산분배를 받는 제도로 1966년 초에 도입된 제도이다. 1999년 1월에는 벼·옥수수 위주의 재배에서 각 협동농장의 실정에 따라 감자·약초 재배도 허용하는 등 협동농장에 대해 작목선택권을 일부 부여하기도 하였다.

7·1조치 이후 북한은 집단영농의 틀은 유지한 채 곡물생산·분배에 대한 국가의 책임을 축소하고, 협동농장의 자율권 강화 및 영농인센티브 확대를 통해 생산성 향상을 도모해 왔다. 북한은 「농업법」을 개정(2002.6)하는 한편 분조 규모를 축소하고 협동농장에 세부 생산계획 수립 권한을 부여하는 등 농장의 재량권을 확대하였다. 농업생산 증대를 위해 작업반 우대제를 삭제하고 분조관리제 중심의 관리운영으로 전환(「농업법」 제72조)하였다. 새로운 분조관리제 하에서 분조의 인원을 다시 4~5명의 가족단위로 축소해 시범실시하면서 집단주의를 완화하고 책임영농을 유도해 나갔다. 협동농장의 작목선택권을 벼를 제외한 기타 작물로 확대하였다.<sup>60</sup>

생산방식에서의 변화는 일부 협동농장에서 포전담당제(가족단위 영농)를 시범 실시하고 있음에서도 나타나고 있다. 북한은 ‘집단영농 방식 완화 및 가족영농 시범 실시’를 결정(2004.1)하고, 뒤이어 황북 수안 및 함북 회령 등의 일부 협동농장을 선정해 분조를 가족단위(2~5가구)로 재편하고 농지를 할당하여 경작토록 조치하였다.<sup>61</sup> 또한 북한은 사경지

<sup>60</sup>-2003년 9월 국제구호단체인 카리타스 홍콩지부의 카티 젤웨어 국장은 “북한의 일부 농장은 과거와 같이 당국의 지시대로 강냉이만 심지 않고 자신들이 재배작물을 선택하는 것이 가능”하다고 전하고 있다.

<sup>61</sup>-2004년 12월 김용술 무역상 부상은 “협동농장에 분조를 보다 작게 하거나 포전담당제를 조직할 권한을 부여”했음을 밝히고 있다. 『조선신보』, 2004년 12월 13일.



(私耕地)를 확대하고 토지사용료를 신설하는 등 농지제도를 일부 개편하였다.<sup>62</sup> 사경지(개인 경작지) 허용 면적을 30~50평(58년 지정)에서 400평(꽤기밭)으로 확대(2002.7)하고 기관·기업소별 부업지를 소속 세 대별로 분배하였다. 가동중단 공장의 유희인력을 활용하고자 노동자들에게 토지를 분배하여 경작토록 조치하였다.

북한은 식량 무상 배급제 및 2중 곡가제를 폐지하여 재정부담을 경감하고자 하였다. 과거에는 곡물을 고가(쌀 kg당 82전)에 수매하여 저가(8전)로 공급해 왔지만, 7·1조치 이후에는 수매가(40원)에 수송비를 더하여 대폭 인상된 가격(44원)으로 공급하고 있다. 7·1조치에 따라 쌀의 수매가는 50배(82전→40원), 주민 공급가는 550배(8전→44원) 인상되었다. 동시에 식량공급에 대한 기관·기업소의 조달책임을 강화하여 국가의 재정부담을 축소해 나가고자 하였다.<sup>63</sup> 그렇지만 외화수입이 있거나 해외에서 식량조달이 가능한 극히 일부의 기관·기업소를 제외한다면 종업원에 대해 식량을 자체 공급할 수 있는 기관·기업소는 매우 제한적인 것이 현실이다.

또한 북한은 협동농장의 국가수매량을 축소해 농민들의 생산동기를 유발하고 농가 소득 증대를 도모하였다. 과거에는 수확량의 70~80%를 국가에 납부하였으나 7·1조치 이후에는 토지·관개용수·전기 사용료 및 생산비 명목으로 50~60% 정도만 국가에 납부하고 나머지는 협동농장이 자율적으로 처분하고 있다.<sup>64</sup> 한편 협동농장의 연말분배시 실적

<sup>62</sup> 현재 북한은 농지를 ① 협동농장, ② 기관·기업소 부업지, ③ 개인 경작지 등 3부류로 구분하고 토지사용료를 차등 부과(최저 53전~최고 60원/평)하고 있다. 토지사용료는 평당 1부류(농장)는 54전~36원, 2부류(기관·기업소)는 88전~60원, 3부류(개인경작지)는 12원이다.

<sup>63</sup> 군대, 당·정 간부, 평양시민 등 특수계층에는 국가가 식량을 우선 공급하고 있지만, 일반주민들에게는 기준량(700g/일)의 절반 이하(300g/일)만 공급하고 나머지 부족한 식량은 시장을 통해 자력으로 해결하도록 조치하고 있다.

평가 단위를 작업반(80~120명)에서 분조로 전환, 농민들의 경쟁심을 자극하고 있다.<sup>65</sup>

## (2) 기업부문

북한은 2002년 7월 이래 국가계획의 범위를 축소하고 지배인의 권한을 강화하는 등 기업 자율권을 강화해 왔다. 2003년에는 『회계법』 제정 등 관련 법제를 정비하면서 전문지식을 갖춘 30~40대를 기업책임자로 대거 기용하기도 하였다. 그리고 2004년부터는 일부 공장·기업소에 대해 기업개혁 조치를 시범적으로 실시해 왔다. 북한이 추진해 온 기업부문 개혁조치는 경영전반에 대한 지배인의 역할을 보다 강화하고, 시장원리 도입을 통해 기업의 자율권을 확대하는데 중점을 두고 있다. 이러한 북한의 기업부문 개혁조치는 중국이 개혁·개방 초기에 실시한 기업개혁 조치와 유사한 수준이라 할 수 있다.<sup>66</sup>

7·1조치에 따라 북한은 과거 공장 당위원회에 집중되어 있던 기업의 경영권한을 지배인에게 이양하였다. 이에 따라 당비서의 역할은 정치제도에 제한되었고, 지배인이 기업경영의 의사결정권을 맡게 되었다. 북한은 2002년부터 ‘감가상각금’을 기업소에 재투자 자금으로 유보하도록 하고,<sup>67</sup> 이어 기업의 미사용 여유자금을 국가가 동원하지 못하도록 명

---

64- 청산협동농장 최영호 부위원장(2004.1)은 2003년 결산분배 결과 “토지사용료와 생산비용이 총수입의 약 50%를 차지”하였다고 전하고 있다.

65- 조총련 월간지에 따르면 “경제개혁조치 이전에는 작업반별로 분배함으로써 분조들의 몫이 똑같았으나 지금은 분조별로 분배해 분조간에도 차이가 발생하며, 2003년 청산협동농장의 경우 현금이 1인당 평균 6만원, 가장 많이 받은 분조에서는 12만원을 받았다”고 밝히고 있다. 『조국』, 2004년 2월.

66- 중국은 ① (1978~83년) 이윤유보제 및 기업자주권 확대, ② (1984~86년) 이윤상납→납세제, ③ (1987~93년) 請負경영제(소유·경영 분리), ④ (1994년 이후) 근대적 기업제(민영화)의 순으로 기업개혁을 추진해 왔다.

67- 이와 관련 최고인민회의(2002.3)에서는 “지금까지 예산수입으로 받아들이던 『고정



문화(2004.4 『재정법』 제36조)하였다. 또한 국가예산에만 의존해 운영되는 예산제 기관에 수익사업을 허용하여 독립채산제·반독립채산제 기관으로 개편을 시도하였다.<sup>68</sup> 2004년부터는 일부 공장·기업소를 대상으로 생산계획수립·임금결정·노무관리 등에 대한 지배인의 경영권이 강화되었다.<sup>69</sup>

북한은 2002년 경제개선 조치에 따라 중앙계획 대상을 중요지표(공업 총생산액·건설투자, 전력·철강 생산량 등)로 축소하고 세부계획의 수립권한을 지방과 기업에 위임하였다. 기업에 대해서는 계획초과 생산품 및 자체 자재조달 생산품 등의 시장판매를 허용하였다. 2004년 들어 와서 기업운영에 융통성을 부여하기 위해 국가계획위원회는 전략지표·중요지표만 ‘현물 계획’으로 하달하고, 나머지는 ‘금액 계획’으로 하달하였다. 과거 국가계획위원회에서 기업에 내려 보내는 계획지표에서는 현물지표가 중심이고 총생산액지표가 보조적으로 결합되어 있었다. 그러나 7·1조치에 따라 변수입지표가 도입되면서 기업들은 변수입에 의한 평가를 받게 되었다. 변수입지표는 경영효율화의 측면에서 판매수입(매출액)의 증대와 원가절감을 동시에 유도하는 효과가 있고, 또한 분배측면에서 근로의욕을 자극하는 물질적 인센티브로 작용한다.<sup>70</sup>

북한은 『회계법』을 제정(2003.3)한 데 이어 기업경영의 최종목표를 ‘원가 절감’에서 ‘순소득 증대’로 수정(2004.4 『재정법』 제34조)하여 이

---

재산 감가상각금」을 기업소에 남겨 놓고 생산확대 기금으로 사용”할 수 있도록 허용하였다.

<sup>68</sup> - 이를 위해 『재정법』 제30조를 개정(2004.4)해 기업소 구분시 반독립채산제를 추가(舊法: 예산제와 독립채산제로만 구분)하였다.

<sup>69</sup> - 탈북자(2004.9)에 따르면 “7·1조치보다 진일보한 공장·기업소 경영자유화 방안이 올해 초부터 시범 실시중이며 12월말 경 모든 기업소를 대상으로 시행할 예정”이라고 전하고 있다.

<sup>70</sup> - 임수호, 『계획과 시장의 공존』 (서울: 삼성경제연구소, 2008), pp. 190~191.

윤 중심의 기업운동을 지향하고 있다. 동시에 기업의 국가납부 및 투자·경영자금 조달체계를 개선하고, 자금운용에 관한 기업의 재량권을 확대해 나가고 있다. 기업 재량권 확대를 위해 북한은 관련 법률에 이를 구체화하거나 직접 기업에 권한을 부여하고 있다. 기업에 대한 재정적 통제를 완화하고 국가납부 방식도 기존의 비율 방식에 정액납부 방식을 병행함으로써 기업의 부담을 축소하고자 하였다.<sup>71</sup>

한편 북한은 기업의 현금보유 한도를 확대하고 재정지출 한도 이상의 추가 지출도 허용함으로써 시장을 통한 자재의 적기 구입 등 경영활동의 탄력성을 제고하였다.<sup>72</sup> 그동안 북한은 기업의 유동자금을 국가재정을 통해 공급해 왔다. 그러나 이런 유동자금을 기업이 은행대출 등을 통해 자체 조달토록 함으로써 자금낭비 등의 비효율성을 제거하고자 하였다.<sup>73</sup>

7.1조치 이전 북한에서는 임금의 기준·등급·조정 등의 결정은 모두 국가에 의해 통일적으로 집행되고 있었다. 그러나 2002년의 개혁조치를 통해 기업은 국가가 정한 상하한선 범위에서 임금을 스스로 결정할 수 있게 되었다. 북한은 2004년부터 임금의 상한선을 폐지하고 국가납부금을 제외한 나머지 이윤 내에서 기업 자체의 배분을 허용하는 등 기업의 임금결정 및 지급 권한을 대폭 확대하였다. 이러한 조치를 통해 물가상승에 따른 노동자의 생계비 보전이 가능하게 되었다.<sup>74</sup>

---

71- 이와 관련 「재정법」 제28조를 개정(2004.4)해 기업의 재정계획 수행실적 평가 대상으로 국가예산 납부실적만 적시하고 구법(舊法)에 규정된 원가·이윤계획은 삭제하였다.

72- 개정된 「재정법」(2004.4) 제29조에서는 “기업은 자금을 생산경영 및 인민적시책 등에 합리적으로 사용해야 한다”고 포괄적으로 규정하고 있는 반면, 구법에서는 재정계획에 따른 기업자금 사용을 명시하고 있었다.

73- 탈북자(2004.7)는 “빌려온 운영자금에 대해 원금과 이자를 함께 상환해야 하므로 경영능력이 부족하여 적자를 내는 지배인들은 아예 지배인 자리를 내놓고 있다”고 기업운영에서의 변화를 밝히고 있다.

이 밖에도 북한은 기업운영의 자율성 증대를 위한 다양한 조치를 취하였다. 사회주의물자교류시장에서의 자재 거래에 대해 기업간 직접 거래를 허용함으로써 기업의 원자재구입 여건을 개선하였다. 시장수요에 적기에 대응할 수 있도록 공장에서 자체 생산한 소비품의 가격과 규격을 자율적으로 결정할 수 있도록 허용하였다. 유휴설비의 활용을 위해 해당지역의 감독기관과 협의하여 소규모 설비를 이관·폐기할 수 있는 권한을 기업에 부여하였다. 그동안 북한은 국가가 직접 공장·기업소에 노동력을 배치해 왔지만, 최근에는 기업의 유휴노동력을 탄광·농장 등에 파견하는 것을 허용하였다.

### (3) 상업·유통부문

7.1조치 이후 북한경제의 가장 중요한 변화 중의 하나는 시장 메커니즘이 공식적으로 계획경제의 틀 속에 수용되었다는 점이다. 과거 북한은 상업을 ‘인민들에 대한 공급사업’으로 규정하고 배급기준에 따라 주민들에게 생필품을 공급하면서 생산·유통·판매를 분리·운영해 왔다. 따라서 시장은 “자본주의 잔재가 남아 있는 뒤떨어진 상업 형태로서 전인민적 소유와 공업화가 완성되면 없어질 것”으로 규정, 시장에 대한 인식은 부정적이었다. 그러나 7.1조치 이후에는 시장을 합법적인 상품유통의 한 형태로 인정하면서, 사회주의를 하지만 시장을 홀시해서는 안된다는 분위기로 바뀌었다.<sup>75</sup> 이렇게 시장의 기능과 역할이 인정됨에 따

74- 조총련 월간지는 “평양신발공장은 임금을 1만원으로, 선교편직공장도 현재 4,000원에서 3~5배 인상할 계획”이라고 보도하였다. 『조국』, 2004년 6월.

75- 과거 북한은 농민시장에 대해 자본주의에서 사회주의로 이행하는 과도기적 형태로 인식하고 있었다. 그러나 국가계획위원회 최홍규 국장은 7.1조치 이후 시장은 통제의 대상이 아닌 ‘사회주의 상품유통의 일환’으로 규정하였다. 『조선신보』, 2003년 4월 1일. 또한 “지난 시기 시장을 부정적으로 받아들였으나, 이제는 경제관리를 위한 경제적 공간으로 이용하고 적극 장려”한다고 하였다. 『조선신보』, 2003년 12월.



라 주민들은 시장에서 합법적으로 생필품을 자체 구입할 수 있게 되고, 생산자와 판매자간 직접거래가 이루어지게 되는 등 생산·유통·판매가 일원화되었다.

북한은 2003년 3월 기존의 농민시장을 확대·개편해 ‘시장’으로 명칭을 바꾸었다. 과거 국영상점을 위주로 농민시장을 보조적으로 허용해 왔으나, 이때부터 농민시장을 자본주의 상설시장 형태의 종합시장으로 확대 개편하였다.<sup>76</sup> 북한에서조차 “종합시장의 운영은 경제관리 개선조치의 심도와 폭을 보여주는 상징적 사변”으로 받아들였다.<sup>77</sup>

이후 일부 실적이 부진한 국영상점의 운영권을 능력이 있는 기관·기업소에 이관함으로써 국영상점과 일반상점간 경쟁을 통한 발전을 도모하는 등 종합시장을 중심으로 국영·일반상점 등 유통망을 다양화하였다. 평양·청진 등 대도시를 중심으로 중국·러시아 등 외국과 협업을 통해 쇼핑센터·백화점 건설을 추진하는 등 상업유통 부문도 대외개방 대상에 포함하였다. 전문도매상·24시간편의점 등 새로운 형태의 유통망과 부유층을 대상으로 하는 고급 전문점이 생겨나는 등 유통의 다양화·전문화가 진행되었다.

종합시장의 운영을 위하여 북한은 시·군·구역의 면적과 주민 수를 고려하여 시장의 매대 수와 시장 위치를 결정하고, 종합시장 건물을 신축해 매대는 개인, 협동단체 및 기업에 임대하였다.<sup>78</sup> 종합시장에서는

---

76- 2003년 5월 ‘내각지시 제24호’와 ‘내각결정 제27호’를 통해 시장의 설립과 관리운영에 대한 세부지침을 만들었다. 그리고 『조선중앙통신』(2003.6.10)을 통해 농민시장이 ‘종합시장’으로 확대·개편되었다는 사실을 공표했다.

77- 『조선신보』, 2003년 12월.

78- 북한은 「상업법」 제86조를 개정해 농민시장의 개념을 폐지하고 이를 일반적 시장으로 변경하면서 시장 관리운영에 대한 지도권을 해당 상업지도기관에 부여하였다. 평양 통일거리시장의 판매 매대 중 약 5%는 공장·기업소 몫으로 할당되고 있다. 『조선신보』, 2003년 12월.



군수품 등 일부 국가 통제품을 제외한 모든 품목의 거래가 허용되었다. 상품가격은 상당부분 시장 메커니즘에 의해 조정되도록 허용해 기본적으로 시장의 수급상황, 판매자와 구매자간 흥정에 따라 결정되었다. 그러나 대중소비품 쌀·신발·비누 등과 같은 중요 상품에 대해서는 한도가격을 정하고 그 범위 안에서 거래하도록 통제하였다.<sup>79</sup> 시장에서는 매매 운영자를 대상으로 자릿세 개념의 ‘시장사용료’와 소득세 형태의 ‘국가납부금’을 징수하도록 하였다.<sup>80</sup>

시장에서의 상점 운영은 운영주체에 따라 국가가 운영하는 ‘국영상점’과 기관·기업소가 운영하는 ‘일반상점’으로 이원화하였다.<sup>81</sup> 국가는 기관·기업소·인민반에 영업이 부진한 일부 국영상점을 임대·분양하고 임대료를 징수하였다. 가격책정과 관련하여 국가계획(계획영역에서 생산된 제품)에 따라 유통되는 상품의 경우에는 국정가격으로, 비계획 상품의 경우에는 생산자(위탁자)와 판매자(상점)의 합의가격(상품위탁자-상점간)으로 판매하도록 하였다. 개인명의로의 상점운영은 허용되지 않았으나 일부 자금력이 있는 개인은 기관·기업소 명의를 이용해 실질적으로 상점을 운영하는 사례도 있는 것으로 알려지고 있다. 한편 국영상점을 활성화하기 위해 2003년 하반기부터 국영상점에서도 수입품을 판매할 수 있도록 하고, 무역회사들로 하여금 국영상점을 하나씩 전담해 수입품을 공급하도록 하였다.<sup>82</sup>

79- 평양에 있는 통일거리시장의 경우, 쌀 등 주요품목 대해 최고한도가격을 설정하고 10일 간격으로 조정하고 있으나, 실제로는 한도가격이 잘 지켜지지 않고 있다.

80- “시장에서 상품을 파는 단위는 시장사용료와 별도 자기 소득에 따른 국가납부금을 제때 바쳐야 한다.” 『조선신보』, 2003년 12월.

81- 상점·식당·봉사소 등을 운영하려는 기업소 등은 중앙 상업지도기관의 승인 대신 해당 상업지도기관의 영업허가를 받도록 「상업법」 제81조를 개정하였다. 일반상점은 기존 국영상점을 기관·기업소에 임대하여 자율 운영토록 한 ‘위탁상점’과 기관·기업소가 개설한 ‘직매장’으로 구분할 수 있다.

82- 과거 수입품은 전용매장에서만 구입할 수 있었으나 이제는 사실상 모든 국영상점에

I
II
III
IV
V

북한에서는 7·1조치로 그동안 기업 간 불법적인 물물교환 뒷거래를 국가의 중개를 통해 공식화하는 생산재 거래시장인 사회주의물자교류 시장을 허용하였다. 이에 앞서 김정일은 담화를 통해 “자재공급사업도 계획에 맞물려 생산, 공급하는 것을 기본으로 하면서 보충적으로 사회주의 물자교류 시장을 조직하여 운영하는 것이 필요”하다고 지침을 내렸다. 나아가 “공장, 기업소들에서는 자기 생산물의 몇 프로를 자재보장을 위한 물자교류에 쓸 수 있다”고 허용하였다.<sup>83</sup>

물자교류시장에서는 자재를 현금으로 거래할 수 있고, 그 가격은 판매자와 수요자의 합의에 따라 결정되었다고 한다.<sup>84</sup> 최근까지 물자교류 시장에서 현금거래를 명시적으로 허용했다는 증거는 발견되지 않고 있지만 내부방침에 따라 잠정적으로 허용한 것 같다. 탈북자의 증언에 따르면, 2007년 4월 최고인민위원회가 일부 자재의 현금거래를 공식적으로 승인하고, 생산재 생산기업에서 생산품의 5%를 기관·기업소가 자체적으로 사용할 수 있도록 권한을 부여했다고 한다. 즉, 북한에도 제한적이지만 합법적인 생산재시장이 등장한 것이다.

북한은 2005년부터 수입물자교류시장을 개설·운영하기 시작하였다.<sup>85</sup> 대표적인 수입물자교류시장인 보통강공동교류시장(조·중평양근축장식재료시장, 보통강수입물자교류시장)은 2005년 6월에 정식으로

서 구입할 수 있게 되었다. 국영상점에서 파는 수입품 가격은 시장가격보다 조금 낮게 책정하는 원칙에서 무역회사와 판매자 사이에 협정가격으로 설정하도록 하였다. 종합시장설치 지시문, ‘내각지시 제24호’ (2003.5.5).

<sup>83</sup> - 경제관리개선조치 관련 김정일 담화, 2001년 10월 3일.

<sup>84</sup> - 7·1조치 이후 “현물 대 현금의 유통이 제도화되어 자금만 있으면 원자재가 떨어지는 일이 없다”고 한다. “변혁의 현장에서: 평양대극장방사소 식당재건, 손꼽히는 인기점으로,” 『조선신보』, 2004년 2월 25일; 김용술 무역성 부상은 “필요한 물자는 기업 간에 합의가격으로 판매할 수 있다”고 설명하고 있다. “통일적 지도강화, 아래에 많은 권한,” 『조선신보』, 2004년 12월 13일.

<sup>85</sup> - “보통강수입물자교류시장에서 원자재를 유통,” 『조선신보』, 2005년 10월 26일.



개장하였다. 보통강공동교류시장은 북한 계획경제의 정상화에 필요한 수입 원자재 및 제품들을 북한의 국내 기관·기업소에 도매 및 소매할 목적으로 북한과 중국이 공동으로 설립한 수입생산재 유통 종합시장이라 할 수 있다.<sup>86</sup> 이 시장은 원산, 흥남, 청진, 남포 등 각 도의 중심 도시에도 자회사를 두어 수입물자교류시장을 운영하고 있다고 한다. 결제방식은 현금, 은행구좌를 이용한 결제, 물자 대 물자결제 등 모든 형태가 가능하다고 한다.

### 라. 대외경제부문의 변화

북한은 2002년에 경제특구를 추가로 지정하고 남한 및 중국과의 경제협력에 적극 나서고자 하였다. 외자유치 확대를 위해 북한은 신의주 특별행정구(2002.9), 금강산관광지구(2002.10), 개성공업지구(2002.10)를 경제특구로 추가 개방하였다. 신의주특별행정구는 특구 초대장관인 양빈의 구속과 같은 중국의 반대에 부딪혀 시작도 못한 채 2004년 8월 공식적으로 폐지되었다.

그렇지만 남북한 경제협력사업으로 추진되고 있는 개성공단사업과 금강산관광사업은 전반적으로 순조롭게 진행되고 있다. 개성공단사업은 1단계 시범단지(2.8만평)에 15개 기업이 입주해 공장을 가동 중에 있고, 1차단지(5만평)도 모두 분양되어 이미 상당수 기업이 생산 중에 있거나 공장을 건축 중에 있다. ‘2·13 합의’ 이후 한국토지공사는 2차단지(53만평)에 대한 분양공고(2007.4.30)를 내고 분양을 추진하고 있다.

<sup>86</sup> - 보통강공동교류시장은 단동시 대외경제무역국과 단동무역촉진회의 노력으로 대련의 요령태성국제무역유한회사, 단동환구실업발전수출입유한회사 등 중국의 4개사와 북한 무역성 산하 중앙수출입물자교류총회사가 100만 달러를 투자해 공동으로 건설하였다. 조선무역촉진위원회의 계약서 보증을 바탕으로 중국 7개성에서 온 40여개 기업이 참여하고 있다.



금강산관광사업도 육로관광이 이루어지면서 활성화되고 최근에는 내 금강 지역으로 관광코스가 확대되었다.

북한은 대외무역 활성화를 위해 무역 분권화, 조직 정비 등 무역관리 체계를 개편하였다. 과거 중앙정부 중심으로 이루어지던 무역활동을 7·1 조치 이후 지방의 시·군 및 기업소 단위까지 허용해 무역 분권화를 확대 하면서 하부단위의 경영을 통해 무역 활성화를 유도하고자 하였다. 그렇지만 수출입 수속 등 무역행정 업무는 무역성으로 일원화해 불필요한 과당경쟁을 방지하고 무역질서를 확립하고자 하였다.

2004년 1월 북한은 무역성 산하에 ‘국제무역중재위원회’를 신설하였다. 대북투자 관련 법적 문제 해결을 위해 북한내 외국 법률컨설팅회사의 설립을 허용하였고, 영국(2004.8), 싱가포르(2004.10), 이탈리아(2004.11) 등과 합작 법률사무소를 설립하였다. 영업실적이 부진한 해외진출 무역지사 및 북한 식당을 철수시키거나 통폐합하고, 우수한 해외 주재원에 대해서는 근무기간을 연장(보통 3년에서 6년)하는 등 인센티브 제도를 마련하였다. 또한 효율성 제고 차원에서 무역관리기구 정비, 대남 경협 기관 통합, 업종별 전문회사 신설 등을 추진<sup>87</sup>·정비하고, 2004년 7월에는 대남 경협기관들을 통합해 ‘민족경제협력위원회’로 확대·개편하고 업종별 전문회사를 신설하였다. 9월에는 삼천리총회사를 삼천리(IT·출판물), 명지(중공업·광업), 광복(철도·도로)총회사로 분리해 업무를 분할해 담당토록 하였다.

북한은 외국기업의 대북 투자 촉진을 위해 외자유치 관련 법·제도를 개선하고 각종 우대조치를 부각시키고자 노력하였다. 2004년 9월 외국

---

<sup>87</sup>- 2004년 7월 대남 경협기관인 민경련(남북교역)·중앙특구개발지도총국(개성공단)·금강산관광총회사(금강산관광특구) 등을 통합해 ‘민족경제협력위원회’를 신설하였다.



투자회사에 근무하는 북한 노동자의 최저임금을 월 80~120달러 수준에서 38달러로 대폭 인하하였다. 합영회사의 직접수출을 허용하고, 임금·전기료 등 경상비용의 북한 원화 지불 허용 및 보험가입 자율화 등 외자유치 관련 법규의 전면적 개편을 추진하였다. 동시에 동남아 및 주변국에 비해 낮게 책정된 세금·공과금 우대조치를 적극 부각시키고자 하였다.<sup>88</sup>

이와 같이 북한은 7·1조치 이후 대외경제 관련 법규·제도 개선과 금융·무역분야를 중심으로 시장경제 적응 노력을 강화해 나감으로써 대외 경제관계 확대와 외자유치를 적극 모색해 왔다. 그렇지만 경제관리 개선 차원에서 추진해 온 대외경제부문에서의 새로운 시도는 핵문제를 비롯한 대외환경의 악화로 북한이 기대하는 성과를 이룰 수가 없었다. 다만 북한의 변화 조치는 동북진흥계획의 일환으로 추진해 온 중국의 동북3성 개발과 맞물리면서 북·중 경제관계의 급격한 확대를 초래하였다.

### 3. 2000년대 북한의 경제상황과 변화

#### 가. 북한이 발표한 경제적 성과

북한은 2000년에 ‘고난의 행군’을 승리적으로 끝냈음을 대내외에 선언하고, 2001년부터 경제강국 건설에 본격적으로 착수하였다. 북한은 경제전반의 악순환을 극복하기 위한 적절한 처방을 강구하고 집행한 결과 경제가 활성화하는 길에 접어드는 성과를 이루었다고 선전해 왔

<sup>88</sup> - 예를 들면, 북한은 기업소득세 10~25%(동남아 30~35%), 거래세 1~15%(동남아 30~60%), 전기사용료 67달러/천kWh(주변국 80~120달러), 물사용료 38달러/천m<sup>3</sup>(주변국 120~130달러) 등을 적극 홍보하였다.



다. 구체적인 통계는 발표하지 않은 채 북한은 2005년까지 인민경제의 선형 및 기간공업부문에서의 진전이 있었고, 농업 및 경공업 부문의 개혁을 적극적으로 추진해 먹는 문제와 일차소비품의 문제 해결에서 새로운 전망이 열리게 되었다고 주장하였다.

2001년부터 5년 동안 북한은 전력, 석탄, 금속, 철도운수를 포함한 중공업 부문에 국가투자의 상당부분을 할당하고 생산의 잠재력을 최대한 발휘시키면서 물질기술적 토대를 한층 강화했다고 한다. 선진과학기술에 기초한 개진현대화는 특히 기간공업의 각 부문에서 추진되었다고 한다.

북한이 선전하는 공업부문에서의 성과<sup>89</sup>는 무엇보다 전력공업부문에서 이루어졌다. 화력 및 수력발전소의 보수·정비와 개진, 신규 발전소 건설을 통해 발전능력의 향상이 이루어졌고, 특히 대규모 수력발전소를 중심으로 중소규모의 수력발전소를 많이 건설하였다. 5년 동안 내평발전소, 임진강발전소, 안변청년2호발전소를 포함해 백 개가 넘는 발전소를 준공·가동하였다고 한다. 그 결과 2004년부터는 전력생산의 변동성을 극복할 수 있게 되었고, 2005년에는 발전량이 11%나 증가했다고 한다.

채취광업에서는 무산광산연합기업소와 검덕광업연합기업소를 위시한 많은 광산의 개진·확장이 이루어져 생산이 정상화되었고, 석탄생산에도 진전이 있었다. 금속공업부문에서는 제철, 제강소의 설비를 보수·정비하였고, 특히 9월제철연합기업소에 초고압전기로 및 황해제철연합기업소에 100톤 전기를 건설해 제강능력을 높였다. 내화물공업에서는 전기용해법으로 고품질의 마그네시아 클링커를 생산하기로 방향을

---

<sup>89</sup>- 리기성, “21세기 초 북한의 경제건설 환경,” 『KDI 북한경제리뷰』 (2006.11), pp. 112~114.



결정하고 질 좋은 규소마그네시아를 만들어내는 우리식의 생산방법이 도입되었다고 한다. 중국의 지원에 의한 대안친선유리공장의 건설, 2.8 비날론연합기업소에 현대적인 가성소다 생산공정 구축 및 순천시멘트 연합기업소에 원료사일로 균질화시스템 도입 등이 이루어져 화학공업 및 건재공업에서도 진전이 있었다. 철도운수 부문에서는 수백 량의 객차 생산, 승호리 철근콘크리트 침목공장 건설 및 신규 철도부품 생산기지 조성, 령남배수리공장 2호 도크 및 남포항 컨테이너 부두 신규 건설, 주요 무역항의 개진 및 확장 등이 이루어졌다.

이 기간 북한은 인민경제의 개조·현대화에도 적지 않은 성과가 있었다고 선전하였다. 기계공업, 건재공업, 경공업 부문의 많은 공장·기업소가 유연한 생산체계를 비롯해 첨단 기술설비로 개진·현대화되었고, 2.8 비날론연합기업소와 흥남비료공장을 비롯한 화학공업과 금속공업부문에서도 개진·현대화가 적극 추진되었다. 북한식의 컴퓨터 조작체계에 근거해 컴퓨터 조립라인과 집적회로 생산기지가 구축되었고, 컴퓨터의 지역망과 부문망 정비 및 수백 개의 리 단위에 광섬유 통신망을 확대하였다. 정보화를 위한 과학기술 인재 양성사업을 우선 실시하였고, 2005년에는 김책공업종합대학에 전자도서관을 구축하였다. 북한의 기술자, 전문가의 수는 2002년 203만 명에서 205년에는 212만 5천명으로 늘어났다.

농업부문에서는 1990년대 중반부터 제시된 새로운 농업방침의 실현에 노력해 적지적작의 원칙에 따라 농업생산구조를 개선시켜왔다. 쌀과 옥수수 재배에 적합하지 않은 북부 산간지방에서는 감자농업을 장려하거나 다른 적합한 작물을 재배하도록 방향을 전환하였다. 감자농사혁명을 모든 적지에서 대대적으로 추진하고 감자농사에서 새로운 영농방법을 개발하였다. 콩 농사를 적극 장려해 2004년에는 콩 생산이 전년 대비



3배 이상 증가하였다. 종자혁명에 힘을 경주하여 북한의 기후·풍토에 맞는 우량품종을 개발하고, 이러한 우량품종과 다수확 품종을 많이 재배한 결과 2005년 농업생산에서 새로운 진전을 보았다.

인민생활의 질적 개선을 목표로 초식동물 사육을 기본으로 축산업의 발전에도 힘써 왔다. 그 결과 지난 10년 동안 축산전문협동농장은 70여 개, 육류가공기지는 380여개가 새로 조성되었고 산양목장도 많이 만들어졌다. 초원 면적은 2배 이상, 우유생산량은 4배 정도 증가하였다. 강계 닭공장을 비롯해 현대적인 닭공장과 오리공장이 새롭게 건설되었다.

농업개혁의 중요 과제의 하나인 토지정리사업은 1998년부터 한 도씩 집중적으로 추진해 왔으며, 2004년 말까지 32만 400정보의 토지를 대규모 규격의 전답으로 만들었고 새로운 토지도 상당히 확보하였다. 토지정리와 함께 수리화를 완성시키기 위한 자연유하식 수로의 건설을 강력히 추진해 1999년 개천-태성호물길공사(10만 정보, 150km) 완성에 이어 2005년에 백마-철사물길공사(6만 정보, 270km)가 완공되었다.

경공업 부문에서는 대중 소비품을 자체 생산·제공하면서 일부 소비품을 수입하는 방향으로 구조개선을 도모해 왔다. 각 도에는 현대적인 기초식품생산기지를 만들고, 화장품 생산기지를 비롯한 여러 부문 생산기지의 생산공정을 보강하고 개진·현대화를 추진하였다. 특히 2005년에는 평양방직공장, 선교편직공장, 평양방직기계공장 등 주요 경공업공장의 생산공정이 최신 설비로 교체되고 경공업 원료공급에서 중요한 2.8비날론연합기업소의 생산공정이 개진되었다.

이러한 경제적 성과에 대한 북한의 선전은 2006년과 2007년에도 이어지고 있다. 2006년 북한은 농업부문 생산 증대, 선행부문(전력, 석탄, 금속공업, 철도운수) 집중, 전반적 공업생산 확장 및 인민경제의 현대화에 중심을 두고 경제사업을 추진하였다. 선행부문을 비롯한 중요공업부



문들에 투자를 집중하고, 경공업공장의 현대화, 중자혁명방침 관철, 축산업의 물질 기술적 토대를 다져나갔다. 그 결과 공장·기업소들은 인민경제계획을 초과 수행하였고, 인민경제부문의 총수입액 증가 및 중요공업제품의 생산이 확대되었다.<sup>90</sup>

2006년도에는 전력생산을 위한 신규 발전소(삼수발전소, 어랑천1호 발전소, 태천4호청년발전소, 홍주청년2호발전소 등) 완공, 화포탄광과 채탄장을 증설하여 연료, 동력기지 강화, 중요 광산(검덕광업연합기업소, 무산광산연합기업소, 은파광산 등)들의 채광 및 선광능력 향상, 문평제련소와 단편마그네샤공장에 신규 생산공정 조성, 2.8비날론연합기업소의 기초화학제품 생산공정의 정리 개진, 중요 공장·기업소(용성기계연합기업소, 희천공작기계공장, 흥남비료연합기업소, 강제목재가공공장 등)에 새로운 전진기술공정과 현대적 기계설비 도입, 철도운수와 육해운부문의 수송능력 확대, 체신의 현대화 추진, 경공업 공장(평양방직공장, 박천견직공장, 평양제사공장, 신의주신발공장, 각 도 기초식품공장 등)의 현대화를 위한 기술개진 추진, 다수화 품종의 새로운 종자 보급, 선진 영농방법과 능률 높은 새로운 기재들을 창안 도입, 원산목장의 완공 조업 및 구성담공장, 광포오리공장 가공직장의 개진 확장, 과학연구 부문에 대한 투자 증대로 과학기술 발전 등의 성과가 있었다.

북한은 선군시대의 경제건설 노선에 따라 경제사업을 전개한 결과 2007년에 주요 공장 기업소(수풍발전소, 룡성기계연합기업소, 대안천 선유리공장, 대동강축전지공장, 박천견직공장 등)는 인민경제계획을 초과 수행하였다고 언급하였다.<sup>91</sup> 2007년에는 공업이 활성화 궤도에 진입하였고 특히, 전력생산과 주요 공업제품(공작기계, 발전기, 화학비료,

<sup>90</sup>- 최고인민회의의 제11기 제5차 회의에 보고된 2006년도 사업정형의 내용.

<sup>91</sup>- 최고인민회의의 제11기 제6차 회의에 보고된 2007년도 사업정형의 내용.



일반 천, 신발 등)의 생산이 훨씬 증가하였으며 전반적으로 소비품 생산 토대가 보강되었다고 선전하였다. 이와 함께 농업혁명방침을 관철하기 위한 투쟁을 전개하고, 국토관리사업을 통해 국토의 면모를 일신시켰고, 과학기술중시 노선에 따라 과학기술발전에 주력해 생산의 활성화와 인민경제의 기술개선에 이바지했다고 하였다.

구체적으로 2007년에는 신규 발전소(삼수발전소 등) 조업, 김책제철 연합기업소와 천리마제강연합기업소의 주요 생산공정들의 기술개진, 철길강도 제고 사업과 기관차, 화차생산 기지들의 정비 보강 사업 추진, 주요 공장 기업소(단천제련소, 희천공작기계공장, 평양3.26전선공장, 순천세멘트연합기업소, 함흥목재제품공장 등)의 현대화 추진, 영남배수리 공장의 대형화물선 수리기지화 사업 및 무역항들의 기술개진 진행, 체신의 현대화를 통해 정보 통신의 토대 마련, 여러 화학 중공업기지들(2.8비날론연합기업소, 평양방직공장, 원산구두공장, 경성도자기연합기업소 등)에 선진기술공정 도입, 많은 시군(회령시, 장강군, 의주군 등)의 지방산업공장들의 기술 개진, 다수확 품종 도입, 미루벌 물길공사 진행, 평북도 돼지공장 및 여러 지역(사리원, 강계, 함주 등)에 현대적 축산기지 조성 등이 이루어졌다고 선전하였다.

## 나. 북한의 2000년대 경제상황

### (1) 경제성장률

북한 경제는 1960년대 후반부터 성장 동력이 약화되어 저성장애 머물러왔다. 1990년대에 들어와서는 경제가 후퇴하는 마이너스 성장을 9년(1990~1998년) 연속 기록하였다. 이런 경제후퇴는 구소련 등 사회주의권 붕괴로 대외경제부문이 위축됨에 따라 원유, 원자재 등의 수입



감소로 산업 전반에 대한 공급부족 현상이 심화되었기 때문이다. 특히 1990년대 중반의 농업생산 부진은 이 기간 마이너스 성장의 직접적인 원인이 되었을 뿐만 아니라 대다수 주민들을 심각한 기근에 직면하도록 하였다.

한국은행의 발표에 따르면 김정일 정권의 공식 출범 이후 북한 경제는 마이너스 성장에서 벗어나 1999년부터 플러스 성장으로 전환하였다. 북한이 발표한 단편적인 자료를 통해서도 강성대국 건설을 목표로 북한이 추진해 온 인민경제의 개진·현대화, 공업구조의 개혁, 농업혁명, 사회주의 경제관리의 개선 등의 진척 정도를 가늠하기는 매우 어렵다. 따라서 북한의 경제정책이 어느 정도 북한 경제의 성장에 기여했는지를 파악하는 것도 사실상 불가능하다. 그렇지만 북한경제의 저성장은 북한이 주장하고 있는 것처럼 선행부문 정상화를 앞세우며 내부 자원을 최대한 동원한 결과 일부 산업부문에서 생산 증대가 있었기 때문이라 할 수 있다. 2002년 이래 산업 각 부문에서 추진된 경제관리방식의 개선 노력은 경제 주체들의 자율성 신장과 물질적 인센티브의 확대를 가져와 다소나마 산업생산 증대에 기여했을 것으로 보인다.

<표 III-3> 북한의 경제성장률 및 국민소득

	1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
경제성장률(%)	-3.7	-4.1	-1.1	6.2	1.3	3.7	1.2	1.8	2.2	3.8	-1.1	-2.3
명목 GNI(억 달러)	232	223	126	158	168	157	170	184	208	242	256	267
1인당 GNI(달러)	1,146	1,034	573	714	757	706	762	818	914	1,056	1,108	1,152

자료: 한국은행.

I  
II  
III  
IV  
V

이와 같이 2005년까지 지속된 저성장은 북한의 경제정상화 자구 노력 및 7·1조치 이후 새롭게 추진된 경제개선 조치에 따른 농업 및 일부 경공업 부문의 생산 증대에 기인한다. 이에 더하여 이 기간 외부세계로부터의 각종 지원과 남북경협 확대를 통한 외화 유입은 플러스 경제 성장의 요인으로 작용하였음은 분명하다. 그럼에도 불구하고 북한이 이렇게 저성장에 머물 수밖에 없었던 것은 산업설비 노후, 에너지·원자재·외화 부족, 북핵문제 등으로 인한 외자유치 부진 등의 문제가 여전히 개선되지 않았기 때문이다.

이런 상황 하에서 2006년 북한의 미사일 발사 및 핵실험으로 국제사회의 대북제제가 강화되는 등 대외경제 여건이 악화되면서 북한경제는 마이너스 성장으로 돌아섰다. 자연재해로 인한 농업생산 감소, 대외무역의 정체, 국내 물가의 상승 등이 다시 나타나기 시작하였다. 한국은행은 2006년과 2007년 북한의 경제성장률을 각각 -1.1%, -2.3%로 발표하였다. 이런 사실은 1999년 이후 북한 경제의 저성장은 본격적인 산업생산의 회복에 기인하지 않았음을 반영하는 것이라 할 수 있다. 오히려 저성장은 북한 자체의 경제정상화 노력의 결과이기 보다는 외부세계의 지원과 협력이 더 크게 작용한 것으로 보인다.

1990년대의 마이너스 성장과 이후 저성장에 따라 2007년 북한의 명목 GNI(Gross National Income)는 267억 달러에 불과하다. 2007년 1인당 GNI는 1,152달러로 1990년의 1,146달러와 비슷한 실정이다. 격차가 워낙 크기 때문에 남북한의 경제총량 비교 자체는 큰 의미를 가지지 않는다. 2007년 남한의 명목 GNI와 1인당 GNI는 각각 북한의 36.4배, 17.4배로 나타났다. 북한이 마이너스 성장과 저성장을 반복함에 따라 남북한의 경제력 격차는 지속적으로 확대되고 있다.



## (2) 물가수준

고난의 행군기(1995~1997년)를 정점으로 1998년부터 2002년 7·1 조치 이전까지 북한의 시장 물가수준은 다소의 등락은 있었으나 전반적으로 하향 안정화 추세를 보여왔다.<sup>92</sup> 북한은 1999년부터 플러스 경제 성장을 기록하고 있고 곡물생산도 꾸준히 증가해 고난의 행군기와 같은 최악의 물자부족 현상은 상당히 완화되었다.

북한 당국은 7·1조치로 국정가격을 시장가격에 접근하도록 현실화하면서 국정가격과 시장가격의 격차를 거의 없애 주었다. 그러나 7·1조치 이후 그동안 하향 안정세를 보여 왔던 시장가격은 초인플레이션을 수반하면서 국정가격의 수십 배 수준으로 다시 빠르게 상승하였다. 가격제정의 기준이 되는 쌀의 경우 2004년 9월 시장가격은 국정가격의 20배가 넘는 1,000원에 육박하였고, 옥수수도 국정가격의 10배 이상 수준인 400원에 거래되었다.

7·1조치 이후 2003년과 2004년 북한의 경제성장률은 각각 1.8%, 2.2%로 국내총생산은 소폭 증가하였다. 따라서 인플레이션 발생의 주된 원인을 물자부족으로 설명하는데 한계가 있다. 또한 이 기간 북한에서 진행된 인플레이션은 실질소득의 증대에 따른 수요증가 때문에 유발되었다고 보기도 어렵다. 초인플레이션은 공식부문의 공급능력이 제한된 상태에서 개인과 기업의 화폐 수요가 증가해 중앙은행 창구를 통해 나간 현금이 회수되는 현금보다 많아 시중에 유통되는 현금이 급격히 증가한데 기인한다고 볼 수 있다.<sup>93</sup>

<sup>92</sup>- 통일부 정보분석국, “2001년도 북한의 물가동향 조사결과,” 『보도참고자료』, (2001. 12.14).

<sup>93</sup>- 안예홍, “7·1조치 이후 북한의 인플레이션 발생원인과 정책당국의 대응,” 『KDI 북한경제리뷰』 (2005.9), p. 9.



전반적인 가격 인상으로 물자 구입과 임금 지급 비용이 늘어나 기업들의 자금수요는 급격히 증대되었다. 이를 지원하기 위해 중앙은행은 은행자금 규모를 넘어서서 기업에 대한 대출을 확대한 것으로 보인다. 은행자금의 규모를 초과할 수 없도록 되어 있었던 대출 한도에 관한 규정은 2002년부터 완화되어 은행자금 규모와 은행대출 규모의 균형을 원칙으로 삼아야 한다는 정도로 변경된 것으로 보인다.<sup>94</sup> 은행자금 규모와 은행대출 규모의 균형을 언급한 것은 실제로 대출이 은행자금의 범위를 벗어나서 행해지고 있었음을 반증하는 것으로 해석할 수 있다. 또한 7·1조치 이후 평균 18배 인상된 임금이 은행대출로 지급되었을 가능성도 배제할 수 없다.<sup>95</sup>

7·1조치 이후 기업간 거래에서 현금결제를 부분적으로 인정한 것도 시중 통화량 증가와 무관하지 않다. 북한은 7·1조치를 통해 기업간 원자재와 부품을 직거래할 수 있도록 허용하고 사회주의물자교류시장을 개설하였다. 초기에는 기업간 직거래시 대금결제는 은행을 통한 무현금결제로 제한하였으나 얼마 지나지 않아 현금으로도 결제할 수 있도록 허용하였다.<sup>96</sup> 물자교류시장을 통해 기업간 거래에서 현금결제가 이루어지고 있음을 우려하고 있는데서 7·1조치 이후 기업간 현금결제가 확산되었음을 알 수 있다.<sup>97</sup>

94- “은행대부로 인민경제적수요를 충족시키는데서 류의하여야 할 점은 은행자원규모와 은행대부금규모의 균형보장을 어길 수 없는 원칙으로 삼는 것이다,” 리원경, “인민경제적자금수요해결의 원칙적방도,” 『경제연구』, 제3호 (2002).

95- 탈북자(김○○, 함북 경성, 2002.12)는 “실제 새로운 경제관리체계 첫 달에는 은행돈으로 월급을 풀었던 말입니다”라고 증언하였다. 이영훈, “농민시장,” 『북한의 경제』 (서울: 세종연구소, 2005).

96- “지난날에는 국가계획에 따라 무현금유통으로 공장·기업소의 생산에 필요한 모든 연료, 자재가 보장될 수 있었지만 개선조치 이후는 각 단위가 현금을 쥐고 자기 결함에 따라 확대재생산을 진행하게 되었다”고 한다. 『조선신보』, 2003년 12월 22일.

97- 사회주의물자교류시장에서의 거래는 계획적인 물자공급을 보충하는 형태로서 거래



<표 III-4> 북한 시장의 생필품 가격

(단위: 북한 원)

	단위	2002.2	2003.7	2004.4	2004.9	2005.10	2005.12	2006.10	2007.5
쌀	kg	47	156	350	1,000	705	850	950	1,050
옥수수	kg	32	116	150	400	222	286	430	460
콩	kg	44	160	300	-	376	464	-	720
밀가루	kg	41	176	325	-	750	775	850	1,300
돼지고기	kg	139	539	1,121	1,800	2,320	2,463	-	-
달걀	개	11	46	59	100	189	208	-	160
배추	kg	18	75	80	-	93	206	200	330
감자	kg	14	93	68	-	113	138	-	320
식용유	병	78	553	475	2,400	905	1,088	-	-
소금	kg	21	93	125	-	336	329	280	300
간장	병	21	62	80	-	240	250	-	-
된장	봉지	50	98	155	-	206	208	200	-
운동화	켤레	100	1,983	1,425	1,800	3,380	3,350	-	-
담배(국산)	갑	30	170	300	650	555	550	-	-

자료: 2004.9(평양), 2006.10(평양), 2007.5(청진)의 물가는 좋은벗들 『뉴스레터』; 기타 시기의 물가는 새터민 면담을 통한 취합; 통일부(2006).

이와 같이 전반적인 가격 인상, 기업간 직거래 허용, 기업보조금의 축소 등으로 기업소의 자금 수요는 급격히 증가하였다. 그리고 기업들은 늘어난 자금수요를 충당하기 위해 중앙은행으로부터 대출을 받았으며, 대출 자금의 상당 부분은 현금으로 인출되어 기업간 거래 등을 위해 시장에서 유통되었다. 종합시장의 허용으로 상업거래가 활성화됨으로써 시중에 유통되는 현금 통화량이 늘어났다. 즉, 근본적인 공급부족이

의 대상과 방법뿐 아니라 가격도 국가가 정해야 하며 대금결제도 은행을 통해 이루어져야 한다고 주장하고 있다. 리동구, “사회주의물자교류시장은 계획적 물자공급의 보충적 형태,” 『김일성종합대학학보(철학·경제학)』, 제4호 (2004).



해소되지 않은 상황에서 현금 통화량의 급격한 증가로 초인플레이션이 나타나게 된 것이다.

북한에서 진행된 초인플레이션은 2004년 말을 정점으로 진정되어 2005년에는 일부 품목의 시장가격이 전년에 비해 떨어졌다. 2005년 10월의 쌀, 옥수수, 식용유 등의 가격은 2004년 9월에 비해 상당히 낮아졌다. 이후 쌀, 옥수수 등의 가격은 다시 상승해 이들 품목의 2007년 5월 가격은 2004년 9월 수준을 약간 상회하고 있다. 북한의 물가는 7·1조치 이후 2년 동안 급격히 상승한 후 2005년 하향 안정화되었다가 다시 완만하게 상승하고 있음을 알 수 있다.

2005년부터 인플레이션이 진정되고 물가가 상대적으로 안정세를 보인 원인에 대해서는 이런 추론이 가능할 것이다. 이것은 시간이 경과함에 따라 기업들이 새로운 가격체계에 적응함으로써 자금수요가 감소했고, 당국의 현금 및 은행대출과 같은 무현금에 대한 종합적인 통화량 조절 노력의 결과라 할 수 있다.

7·1조치 이후 은행대출이 현금으로 인출되어 시장으로 유출됨에 따라 현금통화량이 증가하여 시장에서 물가상승을 유발하였다.<sup>98</sup> 따라서 현금통화량을 관리하기 위해서는 은행대출과 같은 무현금통화량에 대해서도 관리해야할 필요성이 제기되었다.<sup>99</sup> 이를 위해 북한 통화당국은 현금과 무현금에 대해서 종합적인 통화조절사업을 시작해 통화량 조절에 나선 것으로 보인다. 이 경우 새로운 가격체계에 따른 기업의 자금수

---

<sup>98</sup>- 문성민, “북한 금융의 최근 변화와 개혁과제,” 『금융경제연구』, 제236호 (2005), p. 40.

<sup>99</sup>- 유통화폐량을 필요화폐량에 일치시키는 화폐유통법칙의 적용대상을 현금통화만으로 할 경우 무현금에 대한 통제를 제대로 하지 못하는 오류를 범하게 도니다고 지적하면서 무현금을 포함하는 법칙으로 재해석해야 한다고 설명하고 있다. 리창혁, “화폐유통법칙의 작용영역에 대한 연구,” 『경제연구』, 제3호 (2005).



요를 충당하기 위해 지원된 은행대출 중 일부가 시중에서 현금으로 유통되는 비중이 낮아졌을 수 있다.

그렇지만 시장물가는 2006년 하반기 이후 서서히 상승하고 있고, 2007년 말에는 급격한 상승 조짐을 보여 다시 불안정해지고 있는 실정이다. 2007년 말 식량가격의 급격한 상승은 작황 부진에 따른 공급부족이 주된 원인으로 10월 시장에서 쌀은 kg당 1,500원 내외에서 거래되고 있는 것으로 나타났다.

### (3) 재정·금융

북한은 7·1조치와 이후 개혁조치를 통해 재정의 건전성을 확보하고자 재정지출 삭감을 위한 각종 방안을 시행해 재정의 역할을 축소하였다. 재정지출 삭감을 위해 사회보장제도 축소, 보조금 폐지, 배급제 축소, 독립채산제 기업소에 대한 정부의 재정자금 지원 중단 등의 조치를 시행하였다. 이러한 재정 지출 삭감 조치에도 불구하고 재정수입의 증가가 용이하지 않아 북한은 2003년부터 계속 재정적자를 보이고 있다.

경제개혁 조치에 따라 북한은 세입 확대를 위한 각종 새로운 조치들을 시행하였다. 기업뿐만 아니라 협동농장과 개인들에 대해서도 토지 사용료, 시장사용료, 시장 판매소득에 대한 국가납부금 등 다양한 세금을 부과하였다. 또한 북한은 조세징수를 위해 재정부문 계획관리 방식을 세부적인 계획보다 국가납부금인 세금납부 상황을 중점 관리하는 방식으로 전환하였다. 이러한 노력의 결과 세입구조는 개혁 초기에 비해 개선된 것은 분명하지만 여전히 취약해 재정수입의 확보가 어려운 실정이다.

7·1조치 이후 북한이 추진한 재정 관련 제도 개선은 예산수입 및 지출구조의 변화와 기업소 및 지방재정의 분권화를 수반하고 있다. 과거



북한의 예산수입은 국영기업의 순소득을 주요 수입원으로 하는 단순한 구조였지만 지금은 기업뿐만 아니라 협동농장과 개인들에 대해서도 세 수 확대를 위해 토지사용료, 시장사용료, 시장 판매소득에 대한 국가납부금 등 다양한 세금을 부과하고 있다.

2002년의 재정관련 개선조치에 의해 독립채산제 기업소에 대한 정부의 재정자금 공급은 거의 사라지게 되었다. 이에 앞서 김정일이 내각의 경제관리 일꾼에게 내린 지시(2001.10)에 따르면 국가계획위원회는 전략적이고 국가적인 주요지표에 대한 계획만을 작성하고 소소한 지표들과 세부 규격지표들은 해당 기관·기업소에서 계획을 수립하도록 계획 권한의 일부를 하부로 위임하였다. 기업소에 대한 재정자금 지원이 사라지고 계획수립에 대한 기업의 독자성이 인정됨으로써 기업소 재정과 국가예산은 사실상 분리되었다.

중앙예산과 지방예산의 실질적인 분권화가 진행된 것도 7·1조치 이후 나타난 재정부문에서의 큰 변화다.<sup>100</sup> 2002년부터 재정계획을 작성할 때 중앙정부는 지방별로 중앙예산에 납부할 금액만 결정하고 나머지 모든 계획은 지방정부가 자체적으로 수립하도록 변경하였다. 이에 따라 중앙에 납부할 금액이 사전적으로 할당되어 있는 지방정권기관은 목표의 달성을 위해 지역내 기업소에 대해서도 동일한 부담을 전가한 것으로 보인다.

조세징수와 관련한 북한의 내각지시 제58호(2003.11.19)에 따르면 기관, 기업소, 단체들이 영업활동을 할 경우 반드시 ‘국가납부금등록(세무등록)’을 해야 한다. 만약 국가납부등록증 없이 영업하거나 국가납부금을 제대로 바치지 않을 때는 영업중지, 강제납부, 벌금부과 등과 같은

---

<sup>100</sup> - 문성민, “북한 재정제도의 현황과 변화추이,” 『금융경제연구』, 제206호 (2004), p. 42.

강한 재정적 통제를 명시하고 있다. 이 내각지시는 7·1조치 이후 기업의 자율성이 확대됨으로써 사실상 기업소가 상업화됨에 따라 불가피하게 도입된 것으로 보인다.<sup>101</sup> 북한은 세액결정에 대한 확실한 원칙도 없고 정확한 근거자료가 없는 상황에서 기업소 및 지방재정의 분권화에 따른 국가납부금 탈루 방지와 세수확보를 위해 이 같은 지시를 내리고 있다.

북한은 ‘시장에서 장사를 하거나 가정에서 여러 가지 업종의 생산 활동을 하는 개별적인 주민들의 소득’에 대해서도 납부금을 부과하고, 이를 거두어들이기 위해 ‘리, 읍, 구 동사무소’의 인력들과 인민반장을 동원하고 있다. 또한 조세징수 창구로 시, 군에 설치되어 있는 집금소의 인력을 보강하고 재정성에는 인재를 배치하여 독립채산제와 재정관리 방안을 개선해 나고자 하는 계획을 제시하였다. 이러한 현상은 북한의 재정부문 계획관리 방식이 세부적인 계획보다 국가납부금인 세금납부 상황을 중점 관리하는 방식으로 변하고 있음을 보여주는 것이다.

7·1조치 이후 북한은 소득이 발생하는 곳이면 어디에나 조세를 부과하려고 하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 재정수입은 1990년대 초반 수준의 절반에도 미치지 못할 정도로 위축되었다. 2002년 북한의 재정수입은 223억 원(북한 원)으로 1994년 416억 원의 절반을 약간 상회하는 정도로 감소하였다. 2006년도 재정수입(4,092억 원)은 2002년도 수입의 18배 정도에 해당하지만 이것은 7·1조치에 따른 가격조정 결과 근로자의 임금과 국정가격이 인상되었기 때문이다. 가격조정이 있기 전의 화폐가치로 환산해볼 때 2006년도 재정수입은 2002년도 수입

<sup>101</sup> - 내각지시 제58호에 나타나 있는 국가납부금등록과 벌칙조항은 과거 계획당국에 의해 투입요소와 생산물 공급, 그리고 가격 등이 결정되고 은행의 계좌를 통해 입출금이 확인되며 이를 기초로 국가납부금을 부과하던 시절에는 필요가 없었던 업무라 할 수 있다.



의 90% 정도에 불과하다.<sup>102</sup>

이와 같이 북한의 재정규모는 7·1조치 이전보다 줄어들어 재정의 역할이 과거에 비해 더욱 축소된 것을 알 수 있다. 7·1조치 이후 세입 확대를 위한 각종 새로운 조치들을 시행했음에도 불구하고 세입구조의 취약성이 개선되지 않아 재정수입의 확보는 어려운 실정이다. 이러한 사실은 “나라의 재정상황도 상당히 어렵다. 2005년 국가예산의 수입과 지출계획은 고난의 행군이 시작되기 전인 1994년에 비해 상당히 감소하고 있다”<sup>103</sup>는 북한 학자의 보고에서도 확인되고 있다. 그럼에도 불구하고 2004년의 재정수입에 비해 2005년의 재정수입이 16% 이상 늘어난 것은 세입구조(조세징수 방안)가 다소나마 개선되었음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

세입구조는 7·1조치 이후의 개혁 초기에 비해 개선되었지만 북한은 2004년부터 연속 3년간 재정적자를 시현하고 있다. 재정지출 감축을 위해 사회보장제도를 축소하고 각종 보조금을 폐지하였지만 세수확보가 어려웠기 때문에 매년 예산수입 대비 지출은 100억 원 이상 초과(재정적자 규모는 2004년 112.6억 원, 2005년 139.9억 원, 2006년 100.7억 원)한 것으로 파악된다.

---

<sup>102</sup> 7·1조치 이후 공식 환율 및 국정가격의 변화를 고려해야 하기 때문에 엄밀한 비교는 사실상 불가능하다. 여기에서는 7·1조치에 따라 북한의 화폐가치가 약 1/20로 줄어들었다고 단순히 가정하였다.

<sup>103</sup> 리기성, “21세기 초 북한의 경제건설 환경,” 『KDI 북한경제리뷰』 (2006.11), p. 109.



<표 III-5> 북한의 재정규모

(단위: 북한 만원)

	예 산		결 산		
	수 입	지 출	수 입	지 출	재정수지
2003년	-	-	33,232,356	32,344,936	-887,420
2004년	35,126,600		33,754,600	34,880,700	-1,126,100
2005년	38,851,545	38,857,100	39,162,357	40,566,812	-1,404,455
2006년	41,942,884	41,986,650	40,894,312	41,944,663	-1,050,351
2007년	43,307,076	43,328,837	43,393,690	44,065,427	-671,737
2008년	45,129,438	45,167,063	-	-	-

자료: 북한의 각 연도 예산, 결산 발표 내용을 근거로 작성.

일반적으로 체제전환국가들은 조세수입의 확보에 심한 어려움을 겪어 왔다. 국영기업에 대한 과세를 주축으로 하는 과거 사회주의 체제에 비해 체제전환과정에서는 세금납부 대상이 크게 확대될 뿐만 아니라 이들에 대한 정보부족의 문제 및 지불방식이 복잡·다양화해지기 때문에 세원의 추적이 힘들다는 등 여러 가지 요인이 겹치고 있다. 북한이 가격자유화를 추진한 체제전환국가와는 다르지만 7·1조치에 따라 시장 가격에 기초한 상품의 상대가격체계를 수용하고 있다. 이런 점에서 비록 북한이 완전한 가격자유화 조치를 단행한 것은 아니지만 재정에 미치는 영향은 체제전환국들과 크게 다르지 않을 것으로 보인다.<sup>104</sup>

개혁조치에 의해 국가는 더 이상 기업소에게 재정적 지원을 하지 않게 되었다. 심지어 국가재정을 통해 공급하던 기업의 유동자금마저 은행 등을 통해 기업이 자체 조달토록 하고 있다. 북한은 상업은행의 역할을 동시에 수행하는 중앙은행의 기능상 문제를 해결하기 위해 「중앙은

<sup>104</sup> - 고일동, “북한 재정위기의 본질과 세입관리체계의 변화,” 『KDI 북한경제리뷰』, (2004.10), p. 18.



행법』을 제정(2004.9)하였고, 『상업은행법』을 제정·발표(2006.1)하여 상업은행의 기능을 중앙은행으로부터 분리하였다. 비록 법적으로는 이원적 은행제도를 도입하였으나 대출을 담당할 상업은행이 설립되지 않아 여전히 중앙은행이 기업소에 대한 대출을 담당하고 있다.

#### (4) 대외무역

북한의 대외무역은 2000년대 중반까지 꾸준히 증가하였으나, 2006년과 2007년에는 정체 현상을 보이고 있다. 2000년대 대외무역의 증가는 북·중교역이 확대되었기 때문이다. 북한은 7·1조치 이후 중앙정부 중심으로 이루어지던 무역활동을 지방단위의 시·군 및 기업소까지 허용하는 등 무역 분권화를 통해 무역활성화를 도모해 왔다. 그 결과 무역회사 뿐만 아니라 과거 무역에 종사하지 않던 지방단위의 기업과 기관들까지 운영자금 및 원자재를 확보하고자 중국과의 무역에 나서고 있다.

1992년 ‘새로운 무역체계’ 도입을 계기로 북한에서는 대외무역의 권한이 분산되기 시작하였다. 대외무역 업무는 무역회사만 아니라 수출품 생산자에게까지 확대해 자체계획을 세워 직접 수출입 업무를 할 수 있도록 허용하였다. 이것은 국가의 재정지출이 줄어든 데 따르는 기업소들의 ‘자력갱생’ 방안으로 제시된 것으로 보인다. 그 결과 생산을 담당하는 지방단위 기관도 무역회사를 설립하여 국가의 계획적 지도 아래 대외무역업무를 수행할 수 있게 되었다.

경제난이 심화된 1990년대 중반부터는 공장·기업소, 당·군 기관 등 대부분 기관들이 자체 자금(경비)을 확보하기 위해 외화벌이사업을 만들어 무역에 종사해 왔다. 이에 따라 북한에서는 공식적으로 국가계획에 의해 이루어지는 무역회사의 무역 외에 자체계획에 의한 외화벌이사업소 무역이 큰 비중을 차지하게 되었다. 7·1조치 이후 북한은 무역



분권화를 통해 무역활성화를 도모하고 있다. 중앙정부 중심으로 이루어 지던 무역활동을 지방단위의 시·군 및 기업소까지 허용하였다. 다만 수출입 수속 등 무역행정 업무는 무역성으로 일원화하여 무역활동에서의 불필요한 과당경쟁이 일어나지 않도록 하고 있다.

<표 III-6> 북한의 대외무역 실적

(단위: 백만 달러, %)

	수 출		수 입		무역총액		무역수지
	금 액	증가율	금 액	증가율	금 액	증가율	금액
1999	515	7.9	965	9.3	1,480	2.6	-450
2000	556	8.0	1,413	46.4	1,969	33.0	-857
2001	650	16.9	1,620	14.6	2,270	15.3	-970
2002	735	13.1	1,525	-5.9	2,260	-0.4	-790
2003	777	5.5	1,614	5.9	2,391	5.8	-837
2004	1,020	31.3	1,837	13.8	2,857	19.5	-817
2005	998	-2.1	2,003	9.1	3,002	5.1	-1,005
2006	947	-5.2	2,049	2.3	2,996	-0.2	-1,102
2007	919	-3.0	2,022	1.3	2,941	-1.8	-1,103

자료: 대한무역투자진흥공사(KOTRA).

북한은 국가재정이 고갈되면서 무역회사뿐만 아니라 과거 무역에 종사하지 않던 기업과 기관들까지 무역을 통해 운영자금을 확보하고 있다. 이렇게 7·1조치 이후 새로 무역에 종사하는 기관·기업소는 주로 중국과 거래하고 있는 것으로 알려져 있다.<sup>105</sup> 이들을 통해 유입되는 중국산 물품들은 북한 시장거래에서 약 80%를 차지할 정도로 북한의 시장

<sup>105</sup> - 이영훈, “북·중무역의 현황과 북한경제에 미치는 영향,” 『금융경제연구』, 제246호 (2006.11), p. 44.



경제 확산에 절대적인 영향을 미치고 있다.<sup>106</sup>

북한의 무역수지(남북교역 제외) 적자규모는 2002년 7.9억 달러에서 2006년에는 11억 달러로 확대되었다. 이런 무역수지 적자의 확대는 북한 당국이 만성적인 공급부족(초과수요와 과소생산)에 따른 인플레이션 발생을 억제하기 위해 생산재 및 소비재의 수입을 통해 공급부족을 완화함으로써 물가상승을 상당부분 해소하기 위한 것이라 할 수 있다. 북한의 공장가동률이 30% 이하가 시사하듯 7·1조치 이후에도 산업생산의 호전을 기대할만한 뚜렷한 조짐은 보이지 않고 있다.

<표 III-7> 북·중 무역 추이

(단위: 백만 달러, %)

구 분	수 출		수 입		무역총액		무역수지
	금 액	증가율	금 액	증가율	금 액	증가율	
1998	57.3	-33.5	355.7	-52.9	413.0	-37.1	-298.4
1999	41.7	-27.2	328.7	-7.6	370.4	-10.3	-287.0
2000	37.2	-10.8	450.8	37.1	488.0	31.8	-413.6
2001	166.8	348.1	570.7	27.1	737.4	51.1	-403.9
2002	270.7	62.3	467.3	-18.1	738.0	0.1	-196.6
2003	395.3	46.1	627.6	34.3	1,022.9	38.6	-232.2
2004	585.7	48.2	799.5	27.4	1,385.2	35.4	-213.8
2005	499.2	-14.8	1,081.2	35.2	1,580.3	14.1	-582.0
2006	467.7	-6.3	1,231.9	13.9	1,699.6	7.5	-764.2
2007	581.5	24.3	1,392.5	13.0	1,974.0	16.1	-811.0

자료: 대한무역투자진흥공사(KOTRA).

<sup>106</sup> - 대외경제정책연구원(KIEP)가 탈북자를 대상으로 실시한 설문조사에서 북한 시장에서 판매되는 원자재와 설비의 중국산 비중은 80% 이상이라는 응답이 전체의 51%를 차지하였다. 조명철 외, 『북한경제의 대중국 의존도 심화와 한국의 대응방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2005).



북한의 경우 생산재뿐만 아니라 소비재 생산기반이 와해되어 북한이 국내에서 생산해 공급할 수 있는 공산품은 매우 제한되어 있다. 따라서 수입을 통해 초과수요를 충족시키지 못할 경우 공급부족에 따른 심각한 인플레이션에 직면하게 된다. 이런 점에서 2005년과 2006년 북한 수입 증가에 따른 무역적자의 확대로 7·1조치 이후 진행된 급격한 인플레이션을 다소 진정시키는데 기여했다고 평가할 수 있다.

북한경제의 대중국 의존도는 만성적인 성격을 띠면서 더욱 심화되고 있다. 북한의 대중 무역의존도(남북교역 제외)는 2004년 48.5%, 2005년 52.6%, 2006년 56.7%, 2007년 67.1%로 증가하였다. 이에 따라 북한의 산업생산은 원자재와 에너지, 설비와 부품을 중국에 의존해야 하는 구조로 고착되었고, 중국산 물품들이 북한 시장거래의 약 80%를 차지하고 있을 정도로 넘쳐나고 있다. 한국은행 발표에 따르면 북한 시장에서 거래되는 공산품의 중국산 비중은 70% 정도인 것으로 파악되었다.<sup>107</sup> 7·1조치 이후 북한 소비재 시장의 팽창은 중국과의 무역확대를 통한 수입상품의 증가에 기반을 둔 것이라 할 수 있다.

대중 수입의 급증으로 북한의 대중 무역적자 규모가 2002년부터 지속적으로 확대되고 있다. 2002~2004년 기간 북한의 대중 무역적자 규모는 매년 2억 달러 정도에 불과하였지만, 북·중무역 확대로 적자규모는 2005년 5.8억 달러, 2006년 7.6억 달러, 2007년 8.1억 달러로 확대되었다. 북한의 대중 수출 품목은 철광석, 석탄, 의류, 어패류 등 1차산품이 주류를 이루고 있으나, 대중 수입품목은 연료(원유), 철강 및 기계류 등 산업기자재와 육류(돼지고기), 플라스틱류 등 생필품 위주로 구성되어 있다.

<sup>107</sup> 한국은행, 『탈북자를 통한 북한경제 변화상황 조사』 (서울: 한국은행, 2007).

북한은 중국과의 무역을 통해 생산활동에 필요한 생산재(기계, 원자재)와 생필품 위주의 소비재를 확보하고 있다. 특히 북·중무역은 북한의 시장과 직접 연계되어 있어 중국 상품의 유입은 북한의 시장가격에 큰 영향을 미치는 것으로 파악된다. 이런 점에서 북·중 무역의 확대는 단기적으로 북한의 물가 상승을 억제하는 긍정적 효과를 지니고 있다.

2007년 북한의 무역총액(남북교역 제외)은 29.4억 달러(수출 9.2억 달러, 수입 20.2억 달러)였다. 2005년 이래 북한의 대외무역 총액은 거의 정체상태에 놓여있다. 비록 북·중무역이 증가하고 있으나 일본 등 기타 주요 무역상대국과의 교역이 대부분 줄어들었기 때문이다. 대북제재가 강화되면서 북한의 대중 무역의존은 더욱 심화되고 있다. 핵문제와 일본인 납치자 문제로 일본의 대북제재 강도가 최고조에 이르면서 2007년 북한의 대일본 수출은 전혀 이루어지지 않았다. 최근 3년간 수출보다는 수입이 더 빨리 늘어나 북한의 무역수지 적자규모는 확대되어 2006년과 2007년의 무역적자액은 11억 달러 수준에 이르고 있다.

### (5) 산업생산

2000년대 북한의 산업생산은 선행부문 정상화, 과학기술 육성 등 경제정책에도 불구하고 전반적으로 저성장에 머물렀다. 이러한 저성장은 산업설비의 노후, 에너지 부족, 기초 원자재 공급의 저하 등이 원인이라 할 수 있다. 에너지(전력, 석탄 등)와 주요 기초 원자재(철광석, 비철금속, 강철 등)의 국내 생산은 경제후퇴가 진행되었던 1990년 이후 계속 감소해 왔으나 회복기에 들어선 1999년 이후 약간의 증가를 보이고 있다. 그렇지만 2007년 현재 이들 에너지와 기초 원자재의 국내생산은 여전히 1990년대 초반에도 훨씬 미달하는 수준에 머물러 있다. 해외에 의존하는 원유, 코크스 등의 연료 수입은 최저 수준에서 벗어나지 못하



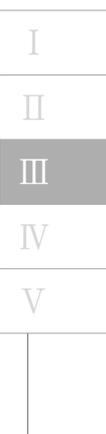
고 있다.

북한의 산업 생산성에 대한 구체적인 통계가 전혀 발표되지 않지만 일부 산업부문에 대해서는 나타난 현상을 토대로 어느 정도 생산성을 짐작할 수 있을 것이다. 대체로 7·1조치 이후 북한은 다른 부문에 비해서 농업 및 일부 경공업 부문의 성과에 대해 더욱 강조하고 선전하고 있다. 7·1조치 이후에도 북한은 투자재원 부족, 에너지 및 원자재 부족 등으로 산업 전반의 생산증대는 기대할 수 없는 상황이 지속되었지만 농업, 경공업, 상업부문에서는 어느 정도 성장세를 보이고 있다.

북한의 산업 설비들은 1980년대 중반 이후 보수 및 대체투자가 거의 이루어지지 않아 상당 부분이 폐기 처분 대상인 것으로 알려져 있다. 북한이 선행부문 정상화 및 과학기술중시정책을 내세우며 이 부문에 대한 기술개건 및 현대화를 강조하고 있지만 투자재원 고갈로 인해 이를 해결하지 못하는 상황이다. 결국 원자재난, 에너지 문제, 생산설비의 노후화가 해결되지 않고서는 산업생산의 정상화와 빠른 성장을 기대할 수 없다.

개혁조치 이후 공장·기업소의 경영자율권이 확대됨에 따라 지배인들은 수익 창출에 주력해 왔다. 이러한 노력에 힘입어 일부 경공업 제조업 부문에서 소폭이지만 생산성이 향상되고 있음을 북한 당국은 선전하고 있다. 2003년 경공업부문의 성장률은 소폭이지만 2.3% 증가한 것으로 나타났다. 북한은 경공업부문에서 총 26개의 공장·기업소가 2004년 상반기 계획을 완수한 것으로 보도하였다. 이와 관련 신의주신발공장, 강서신발공장을 비롯한 각지 신발공장들에서는 2003년 7월까지 지난 해 같은 기간에 비해 900만 쥘레의 각종 신발을 더 생산했다고 밝힌 바 있다.

북한 경공업성에서는 인민생활에 긴요한 1차 소비품(된장, 간장과 같



은 기초식품, 비누, 치약, 칫솔 등 15가지 품목들을 지정)을 우선적으로 해결하는 원칙에 따라 이들 분야에 대한 개건 현대화를 추진해, 2005년의 기초식품생산량은 2000년 대비 150%로 성장하였다고 선전하고 있다.<sup>108</sup> 이와 같이 북한은 기초식품, 일용품, 방직 등 여러 부문의 경공업 생산공장을 보강, 현대화해 대중 소비품을 자체적으로 생산·제공하는 한편 일부 소비품들은 타국으로부터 수입하는 방향으로 경공업 구조개선을 도모하고 있다.<sup>109</sup>

농업부문에서도 7·1조치 이후 영농의욕 증대, 토지이용률 제고, 새로운 종자 도입 등으로 생산성이 향상되어 곡물생산이 꾸준히 증가하는 성과를 이룩하였다. 북한의 곡물생산량은 2001년 395만 톤에서 2005년에는 454만 톤으로 증가하였다. 단보당 쌀 생산량은 2001년 294kg에서 2004년 309kg으로 증가하였고, 같은 기간 정보당 식량작물생산량은 2.5MT에서 2.7MT로 늘어났다.<sup>110</sup> 특히 “2005년은 국가적 차원에서 농사를 잘 짓는데 모든 역량을 총집중, 총동원된 결과 알곡증산에서 획기적인 성과를 이룩했다”고 북한은 자랑하고 있다.<sup>111</sup>

<표 III-8> 북한의 식량 수급 추이

(단위: 만 톤)

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
생산량	359	395	413	425	431	454	448	401
수요량	613	626	632	639	645	651	650	650

자료: 농촌진흥청.

<sup>108</sup> - 경공업성 한청수 생산부국장의 발언, 『조선신보』, 2006년 1월 30일.

<sup>109</sup> - 리기성, “21세기 초 북한의 경제건설 환경,” 『KDI 북한경제리뷰』 (2006.11), p. 116.

<sup>110</sup> - 한국무역협회, 『북한의 경제·사회지표 2007』, p. 34.

<sup>111</sup> - 『조선신보』, 2006년 1월 18일.



북한의 협동농장들은 7·1조치 이후 실적분배원칙을 하급 조직까지 확대하고 비용절감을 위해 외부로부터의 노동력 지원도 줄이고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>112</sup> 결산분배 방법이 바뀜에 따라 생산의욕이 증진되고 생산품의 질을 높히려는 의식이 크게 높아져서 농민들은 국가에 납부하는 토지사용료와 물, 전기, 비료, 농약과 지원노력 등 각종 생산 비용을 줄여 분배 몫을 늘리기 위해 애쓰고 있는 것으로 보인다.

청산협동농장 최영호 부위원장은 “농장원들이 이전에는 조건이 좋지 않아 농사를 단념했던 토지도 토지사용료를 내는 만큼 효과적으로 이용할 공리를 하게 되었다”고 언급(2004.1)하고, 생산성 향상을 위해 “남새는 질에 따라 등급이 나뉘어져 있고 흙이 너무 많으면 수매가 되지 않으니 질 향상을 위해 노력해야 한다”고 강조(2004.2)하고 있다. 이와 같이 7·1조치로 실적에 따라 분배를 받게 된 농민들의 생산성 향상을 위한 의식변화가 두드러져 보인다.

북한은 최근 농업증산의 주된 요인 중 하나로 새로운 종자 도입을 꼽고 있다. 북한 학자는 “최근에는 새로운 콩 종자를 입수할 수 있게 되어 콩 농사를 적극적으로 장려함으로써 2004년의 경우 콩 생산량이 전년에 비해 3배 이상 증가하였다”고 자랑함과 동시에 “2005년 농업생산에서 새로운 진전을 본 비결의 하나는 우리가 국내에서 개발한 우량 품종과 외국에서 도입한 품종을 우리나라의 기후·풍토에 적용시켜 다수확 품종을 많이 재배한 것이다”라고 설명한다.<sup>113</sup>

북한의 곡물생산량은 2000/01 곡물년도의 395만 톤에서 2005/06년에는 454만 톤으로 증가하였다. 7·1조치 이후 농업부문 생산 증대의 원인에 대해 북한 문헌은 실적분배원칙의 하급 조직으로의 확대, 새로

<sup>112</sup> - 『조선신보』, 2004년 1월 23일.

<sup>113</sup> - 리기성, “21세기 초 북한의 경제건설 환경,” 『KDI 북한경제리뷰』 (2006.11), p. 115.

운 종자 도입 등으로 설명하고 있다. 그러나 2006년과 2007년에는 수해로 인해 생산량이 감소, 2007/08년 곡물생산량은 401만 톤으로 줄어들었다. 2008년 북한의 식량부족 사태는 작황 부진, 국제사회의 지원 감소 등으로 2000년대 들어 가장 심각한 것으로 보도되고 있다.

#### 다. 북한경제의 변화: 시장화의 진전

일반적으로 북한에서는 2002년 7·1조치 및 이후 추가적인 경제개혁을 통해 상당한 정도로 시장화가 진행되고 있는 것으로 파악되고 있다. 북한 당국은 시장을 사회주의 상업유통의 한 영역으로 인정하면서 다양한 시장의 등장과 기존 시장의 합법화를 허용하였다. 종합시장의 도입과 이를 통해 확산되고 있는 주민들과 기업들의 시장 참여 확대를 통한 상거래의 증대는 시장화의 진전을 가늠할 수 있는 하나의 척도라 할 수 있다.

북한은 종합시장 개설, 사회주의물자교류시장 및 수입생산재 유통시장 등을 설립해 시장을 통한 소비재, 원자재, 생산재 등의 거래를 활성화하고자 하였다. 기존 농민시장을 확대·개편한 종합시장에서는 일부 제한품목을 제외한 모든 상품의 거래가 가능하다. 사회주의물자교류시장에서는 기업간 원자재 등의 직거래가 이루어지고 있다. 수입 원자재 및 제품들을 기관·기업소에 도소매할 목적으로 북·중 공동으로 설립(2004년 12월 사업 시작, 2005년 6월 개장)한 수입생산재 유통시장인 보통강공동교류시장(조·중평양건축장식재료시장, 보통강수입물자교류시장)도 등장하였다.

이와 같이 북한에서는 개혁 이후 최소한 상품의 거래(상업유통) 측면에서 상당한 정도로 시장화가 진행되어 왔다. 그러나 상품시장에서도 상품의 공급이 제한되어 있기 때문에 유통측면에서의 시장화 확산은



더디게 진행되고 있는 것으로 파악된다. 장사꾼만 있을 뿐 시장경제의 한 축을 담당할 판매를 목적으로 한 생산은 매우 빈약한 수준이기 때문이다. 개인의 서비스업(가라오케, 당구장 등) 진출은 다소간 활기를 띠고 있으나 중국 제품에 밀려 개인수공업자의 시장을 겨냥한 생산 활동은 오히려 위축되고 있다는 주장도 제기되고 있는 실정이다.

한편, 상품시장 이외의 영역인 화폐·금융시장 및 노동시장 같은 곳에서의 시장화는 매우 더디게 진행되거나 또는 거의 이루어지지 않을 정도로 미미한 것으로 판단된다. 이들 영역에서는 시장메커니즘이 경제개혁 이후에도 매우 제한적으로만 작동하고 있을 뿐이다. 상거래 확산에 따른 시장화의 진전으로 일부 대부업(개인불법 사금융)이 성행하고 있다고 알려지고 있을 뿐, 적정 이자율 아래 개인과 기업의 자금 예치 및 대출이 이루어지는 화폐·금융시장 및 이를 담당할 상업은행은 아직 나타나지 않았다. 임금의 차등 지급 등이 이루어지고 있으나 기본적으로 기업에 대한 노동력 배치(노동력 수급)는 시장기구와는 무관하게 국가가 결정함으로써 노동시장도 존재하지 않는다.

따라서 북한에서 7·1조치 및 추가적인 경제개혁에 의해 진행되고 있는 시장화는 다양한 시장의 등장과 여기에 참여하는 경제주체간 상품 유통(상거래) 확대에서 나타나는 현상이 대부분이라고 할 수 있다. 상품의 거래는 활발(시장의 활성화)하게 이루어지고 있으나 이것을 경제 전반에서 시장경제가 활성화되고 있는 것으로 묶어서 생각하는 것은 곤란하다.

북한이 추진한 사회주의 경제관리 개선(경제개혁)의 주목적은 계획 경제의 정상화라 할 수 있다. 북한은 경제개혁을 통해 시장경제를 일부 수용해 산업 생산성 향상과 재정의 건전화 등을 시도하였다. 개혁 추진 과정에서 북한이 상품시장에서 제한적으로 시장화의 확대를 용인하는



것은 계획경제의 근간을 무너뜨리지 않으면서도 계획경제 유지 및 정상화에 필요한 재정수입 확보가 가능하다고 판단했기 때문인 것으로 보인다. 북한은 생산성 향상을 위한 여러 가지 조치들을 도입했으나 실제로 이런 기업개혁의 시도는 계획경제의 틀 속에서만 진행되었다.

7·1조치 이후 북한은 각종 새로운 세제를 도입하고 시장경제 영역에서 다양한 명목으로 조세를 징수해 왔다. 종합시장의 장세와 거래세, 각종 국가납부금(유희건물의 임대를 통해 신설된 소매상점의 국가납부금, 기업의 계획외 생산과 유통에 대한 국가납부금, 기관 소속 무역회사의 대외무역, 시장판매, 주유소 운영 등의 국가납부금), 부동산 사용료 등을 새롭게 부과하였다. 새로운 세제들은 대체로 거래 활성화와 연계된 것으로 이들 재원은 공공부문과 국영부문의 유지에 사용되었다.

북한경제의 시장화는 경제개혁 이후에도 상업유통과 같은 제한된 영역에서만 진행되었다. 북한 당국은 시장거래 확산에 따른 부작용이 심각하다는 판단이 서면 언제라도 상업유통을 제한, 통제하는 조치를 통해 시장화 확산을 억제할 수 있다. 이미 2006년과 2007년에 시장화에 역행하는 조치를 발효한 바 있다. 종합시장 참여자(장사꾼)에 대한 나이 제한, 수익을 내는 개인 또는 기업에 경영 위탁한 국영상점의 환원 등이 대표적인 사례이다. 이것은 북한이 계획경제부문이 안정화되면 시장지향적 개혁을 중단할 수도 있음을 보여준다고 할 수 있다.

경제개혁 이후 북한경제는 상당한 수준에서 시장경제의 영역에서 제공되는 잉여에 의존하면서도 체제전환국가에서 취해진 국영기업의 민영화와 같은 조치는 전혀 보이지 않고 있다. 북한은 생산성 향상과 생산 증대에 필수적이라 할지라도 체제 위협적인 기업개혁은 철저히 외면하였다. 서비스 업종에 개인과 기업이 일부 진출하는 상황일 뿐, 개인이 설립한 생산기업은 거의 존재하지 않는다.



시장경제에 참여하는 기업의 경우에도 생산 활동의 대부분은 국가의 계획과 통제에 의해 이루어지고 있다. 기업의 생산 활동을 장려하기 위한 인센티브는 제공하지 못한 채 일부 계획 밖의 생산 및 판매 활동을 허용하고 있으나 미미한 수준이다. 경제개혁 이후에도 북한에서는 시장의 수요에 부응하는 민간기업의 출현이 없기 때문에 상품의 생산측면에서 시장경제는 매우 초보적인 수준에 머물렀다.

#### 4. 향후 경제분야 정책 전망

2000년대 북한은 강성대국 건설을 위해 경제정책의 기본방향으로 선군시대 경제건설노선을 앞세워왔다. 그리고 이런 목표를 실현하기 위해 인민경제의 개진·현대화를 적극 추진할 것을 요구하였고 사회주의 경제관리를 개선하고자 하였다. 이 기간 북한은 국제사회의 대북제재 강화로 매우 불리한 대외여건에 처해있었지만 경제는 1990년대 중후반 최악의 상황에서 벗어나 다소 호전되었다. 그렇지만 북한경제는 저성장에 머물러 왔고 최근 다시 마이너스 성장으로 돌아섰다. 이와 같이 거시 경제지표는 북한 경제정책의 실패를 반영하고 있다.

완충기의 실패를 교훈삼아 북한은 중공업 우선으로 경제정책 방향을 선회하였다. 특히 전력, 석탄산업과 같은 선행부문을 우선 육성해 경제를 회복·발전시켜나가고자 하였다. 실제로 혁명적 경제정책을 추진한 1990년대 말부터 선행부문의 생산량은 소폭이지만 지속적으로 늘어나 여타 산업 회복에 어느 정도 기여할 수 있는 바탕이 마련되었다. 그러나 2000년대 들어와 북한이 체제 안정 및 결속을 위해 ‘선군’을 강조하면서 자원 배분의 왜곡은 심화되지 않을 수 없었다.

선행부문과 여타 생산부문이 언제라도 국방력 강화에 필요한 생산요

I
II
III
IV
V

소와 군수품을 생산하기 위해 동원되는 체제 하에서 자원은 비효율적으로 배분될 수밖에 없다.<sup>114</sup> 군수생산과 민수생산이 혼재된 북한의 중공업부문에서 군수생산의 증대는 민수생산의 희생을 강요하는 것이다. 북한에서는 선군시대 경제건설노선에 따라 국방공업에 최우선적으로 생산요소를 보장해야 했기 때문에 경제발전과는 동떨어진 군수부문으로 자원이 더욱 쏠리게 되었다. 2000년대 산업 전반의 저성장과 최근 경제후퇴는 민수보다 군수산업을 강조한 북한 경제정책의 기본방침인 ‘선군’노선에 일차적인 책임이 있다.

인민경제의 기술적 개진, 현대화 및 정보화는 북한이 선군시대 경제건설노선이 요구하는 사회주의 경제건설 목표를 달성하기 위해 내세운 방안의 하나이다. 북한은 경제건설의 핵심인 공업부문의 발전을 위해서 반드시 이 부문이 최신 설비와 기술로 개진·현대화되어야 함을 인식하였지만 현실적인 어려움 때문에 북한실정에 맞는 방법을 강구하였다. 그러나 이 방법은 자체 기술로 낡은 생산설비와 공정을 보수·정비하는 수준에 불과한 것으로 최신 설비로 교체해야 하는 현대화와는 무관하다 할 수 있다. 이런 보수·정비조차도 자금 부족 때문에 가장 긴요한 공장·기업소만을 대상으로 우선 실시한다는 것이다.

북한실정에 맞는 개진·현대화는 외부세계로부터의 투자유치와 기술도입이 차단된 개진·현대화이다. 실제로 북한은 해마다 중요 공장·기업소의 공정과 설비를 자체의 자금과 기술로 개진·현대화했다고 자랑해왔다. 그렇지만 이런 개진·현대화가 얼마나 북한 산업의 생산성 향상과 증산에 기여했는지는 매우 의문스럽다. 주요 공장과 기업소의 일부 설비가 보수되고 공정이 국내 기술로 현대화되었다고 북한 산업이 정상화

---

<sup>114</sup>- 임수호, 『계획과 시장의 공존』, pp. 47~49.



되는 것은 아니다. 북한이 내세운 인민경제의 개진·현대화는 처음부터 달성될 수 없는 구호에 불과한 것이었다.

한편 2002년 7월부터 본격적으로 추진된 사회주의 경제관리의 개선은 북한경제에 긍정적, 부정적 효과를 동시에 가져온 것으로 평가할 수 있다. 이런 점에서 이것은 김정일 시대에 가장 주목받아 마땅한 경제정책 실천방안이다. 비록 사회주의 원칙을 구현하고 사회주의 경제의 우월성을 높이는 것이 사회주의 경제관리를 개선하는 것이라고 주장하고 있지만 이것은 일종의 경제개혁 조치이다. 다만 사회주의 계획경제의 틀 속에서 진행되었다는 점에서 북한 사회·경제 전반에 미치는 파장은 제한적일 수밖에 없었다. 현재까지 나타난 상황을 종합해 보면 사회주의 경제관리 개선의 성과와 부작용을 어느 정도 가늠할 수 있다.

경제개혁의 결과 북한에서 나타난 변화는 무엇보다 상업·유통 측면에서 시장화가 급속히 진행되었다는 점이다. 부업, 장사 등 개인의 상행위가 확대되고 계획 외 생산물의 시장 판매 허용 및 기업간 원자재의 직접 거래 등이 성행함에 따라 시장메커니즘이 작동하는 시장경제가 북한에 자리 잡게 되었다. 북한 당국의 입장에서는 통제할 수 없을 정도로 급속히 확산되는 시장을 통한 거래의 증가가 사회주의 계획경제를 잠식하고 위협할 수도 있기 때문에 결코 바람직한 현상이 아닐 것이다. 비록 상업·유통부문에 국한되어 진행되어 왔지만 시장경제의 확산이 생산부문 등 여타 경제부문으로 파급될 수 있음을 고려할 때 시장화의 진전은 북한경제의 구조적 결함을 보완할 수 있는 새로운 기제로 작용하게 될 것이다.

이런 시장화의 진전과 함께 노동보수의 인센티브화 및 실적에 따른 분배가 적용되고 국가의 공적 부조가 축소되면서 개인과 기업 등 경제주체들의 의식에도 변화가 일어났다. 열심히 일한 만큼 보상도 많이 받



을 수 있기 때문에 개인들의 책임의식이 제고되었고, 수익성에 기초한 기업경영이 가능해졌기 때문에 기업들은 종전의 생산량 달성에서 벗어나 판매에도 관심을 두면서 원가절감, 품질향상 등을 위해 노력하게 되었다. 경제개혁은 경쟁을 유발함으로써 경제전반에 걸쳐 생산의 효율성 향상을 이룰 수 있는 토양을 제공하게 된 것이다.

2005년까지만 하더라도 북한에서는 농업·경공업 등 일부 산업부문의 생산성이 향상되고 생산량이 증가되었다. 농업부문에서는 생산성 향상을 위한 각종 조치들이 시행되었고, 공업부문에서는 공장·기업소의 경영자출권 확대 등 기업개혁이 진행되었다. 이러한 변화가 농업·경공업 부문에서의 성장세와 직접적인 연관이 있는지는 정확히 알 수 없지만 그 가능성은 분명히 존재한다고 말할 수 있다. 에너지와 원자재 등이 여전히 부족한 상황에서 성장을 이룰 수 있었음은 이들 부문에 적용된 경제관리의 개선이 상당한 역할을 한 것으로 평가해야 할 것이다.

그러나 2006년과 2007년에 와서 농업생산량은 감소하였고, 경공업부문의 성과에 대한 북한의 주장은 약화되고 있다. 농업부문의 경우 자연재해에 따른 작황 부진이 생산량 감소의 직접적인 원인으로 작용하였다. 그러나 경공업부문에서의 성과 부진은 여러 요인들이 복합적으로 작용한 것으로 보인다. 이 기간 북한의 대외환경은 미사일 발사, 핵실험 등으로 최악의 상황에 놓여 있었고, 북한의 경제개혁 의지는 시장화의 급속한 진전에 따른 부작용에 대한 우려로 시장통제 조치를 내리는 등 다소 후퇴한 것으로 보인다. 이에 따라 기업경영 및 공장가동 환경이 경제개혁 초기에 비해 악화되었고, 기업개혁에 동참함으로써 얻게 되는 기대 보상도 개혁 초기에 비해 약화되었을 것이라 유추해볼 수 있다.

사회주의 경제관리 개선의 일환으로 북한은 가격개혁을 단행함으로써 생산성 향상과 재정 건전화를 도모하였다. 그 결과는 개혁 초기의



초인플레이션과 이후 지속적인 물가 상승으로 나타났다. 개혁 초기 국  
정가격은 시장가격에 근접했으나 시간이 지나면서 시장가격과 국정가  
격의 격차는 일부 품목에서 다시 수십 배로 벌어졌다. 인플레이션은 실  
질소득의 감소를 가져와 주민들의 생활을 더욱 궁핍하게 만들었다. 동  
시에 계획경제부문의 물자를 불법 혹은 편법으로 계획영역 밖으로 더  
많이 유출시키는 계기를 제공하였다. 이런 부작용 때문에 북한 당국이  
의도한 가격개혁의 취지는 퇴색하고 말았다.

경제개혁을 통해 북한은 국가재정의 건전화를 이루고자 하였다. 새로  
운 세원발굴을 통해 세수를 늘이는 한편 각종 보조금을 포함한 재정  
지출은 줄여서 생산활동에 필요한 자금을 확충하고자 하였다. 그러나  
북한이 인정하는 것처럼 국가 예산은 좀처럼 증가하지 않고 재정적자는  
지속되어 왔다. 세수 확대를 위한 각종 새로운 제도가 도입되었으나 실  
제로 이들 조치를 통해 재정수입이 증가했는지는 분명하지 않다.

재정 지출의 삭감은 기업운영 및 주민의 일상생활을 더욱 어렵게 만  
드는 것이다. 이런 희생을 감수하면서 재정 건전화는 도모하였지만 세  
수 증대는 크게 이룰 수 없었다. 산업생산이 저성장 또는 마이너스 성장  
에 머무는 상황에서 계획부문으로부터의 세수 확충은 크게 나타나지  
않았고, 오히려 일부 계획 외 생산 허용 및 인플레이션에 따른 계획영역  
밖으로의 물자 유출 확대 등으로 세수의 유출이 증가했을 수 있다. 시장  
화의 진전에 따른 세수 증대가 있었다고 하나 재정 수입의 증대를 가져  
올 만큼 이들 영역이 크게 성장한 것은 아니다. 여전히 북한경제는 계획  
경제가 주도적인 위치에서 일부 상업·유통부문에서 시장경제가 확대되  
었기 때문이다.

경제관리의 개선은 대외무역부문에 지방과 공장·기업소가 참여할 수  
있는 분권화의 확대를 가져왔다. 또한 북한은 주민생활의 편의를 위해



생필품 및 경공업제품의 수입 제한을 완화하였다. 2000년 들어와 수입은 지속적으로 증가하였으나 수출은 2004년을 정점으로 오히려 소폭이지만 감소 추세에 있다. 최근 북한 수출의 정체 또는 감소는 내부적으로 동원할 수 있는 수출자원이 한계에 도달한 것으로 해석할 수 있다. 장기적인 수출확대정책이 구비되지 않은 상황에서 무역 분권화 및 생활용품의 수입 완화는 결과적으로 무역수지 적자 확대의 원인이 되었다.

7·1조치 이후 주민에 대한 국가의 배려는 크게 줄어든 반면 소속 노동자와 농민에 대한 책임은 대부분 기관, 기업소 등에 전가되었다. 인센티브 확대 및 성과에 따른 분배가 적용되고 보수지급에서의 자율성이 허용되면서 공장·기업소의 노동자, 서비스업 종사자, 협동농장 농장원 중 일부 개인들은 높은 소득을 올릴 수 있게 되었다. 그러나 소속 노동자, 농민에게 보다 많은 성과급을 지급할 수 있을 만큼 여건이 좋아진 공장·기업소, 협동농장을 북한에서 찾기란 힘든 실정이다. 경제개혁 이후 북한에서는 시장에 적극 참여할 수 있는 자, 상대적으로 국가의 지원 대상인 일부 공장·기업소 및 협동농장 소속원과 그렇지 않은 부류간 빈부격차는 더욱 심해지고 있다.

북한은 21세기 초 경제건설의 대내적, 대외적 환경이 매우 어렵다고 토로하고 있다. 고난의 행군은 끝났지만 원료나 자재, 에너지가 부족해 산업의 생산 정상화가 이루어지지 않고 있으며, 주민들에게는 식량과 생필품을 제대로 공급하지 못하는 형편이었다. 재정 상황도 상당히 어려워 2005년도 국가예산은 1994년에 비해서도 상당히 줄어들었음을 시인하였다. 대외적 환경은 미국을 위시한 국제사회의 대북 경제제재 강화로 북한의 경제발전에 적지 않은 장애를 초래하면서 북한 체제를 압박하고 있었다.

이런 대내외적으로 어려운 환경에서 탄생한 선군시대 경제건설노선



과 이를 달성하기 위한 추진방안은 처음부터 한계를 내포하고 있었다. 국방공업에 대한 자원의 우선 배분, 경제의 개건·현대화에 필요한 최신 기술 도입과 외자유치의 어려움, 그리고 사회주의 계획경제의 틀 속에서 제한적인 경제개혁을 추진할 수밖에 없었다. 따라서 향후 북한 경제 정책의 방향은 대내외적인 상황 변화와 매우 긴밀하게 연동되어 바뀌어 나갈 것을 예상할 수 있다.

무엇보다도 테러지원국 해제와 같은 대외환경의 긍정적인 변화와 북·미관계의 진전은 ‘선군’을 내세우며 경제건설을 주장해 온 북한 경제 정책의 수정을 가능하게 할 것이다. 체제에 대한 위협이 완화될 경우 ‘선군’의 역할과 의미는 퇴색하고 따라서 국방공업에 대한 자원 배분의 우선순위는 변하게 될 것이다. 군수생산을 중요시 하면서 민수경제를 발전시키기에는 북한 자체의 자원 동원 능력이 매우 제한적이기 때문이다. 그렇지만 생산 정상화의 기반이 되는 선행부문과 기간산업부문 육성의 중요성은 계속 강조할 것이다.

산업생산 정상화를 위한 경제의 개건·현대화는 선군시대의 북한 방식에서 다소 벗어나 외부세계와의 협력도 추구하게 될 것이다. 물론 북한의 관계개선 노력이 요구되고 국제사회의 북한에 대한 인식이 바뀌어야 하지만 대북제제가 완화되면 북한의 산업 현대화는 자체 기술과 자금을 동원함과 동시에 외부의 첨단기술과 설비의 도입을 가능하게 만들 것이다. 북한은 산업 현대화를 위한 외부조건이 바뀔 때 따라 이를 활용해 경제건설에 나설 것은 분명하다. 이 경우 현대화는 우선적으로 경공업부문의 수출산업에서 추진될 것으로 보인다.

북한이 말하는 사회주의 경제관리 개선, 즉 경제개혁은 대외환경이 바뀌더라도 급격하게 추진될 것으로 보이지 않는다. 북한은 2000년대 경제개혁을 통해서 득보다는 실이 더 크다고 판단할 것이다. 북한이 경



제개혁을 통해 추구한 것은 궁극적으로 사회주의 경제의 우월성을 높이자는 것이었다. 그러나 실제로 경제개혁을 통해 나타난 현상은 시장경제의 확산에 따른 계획경제부문의 상대적 위축이다. 이런 부작용에 대한 보완책이 마련되지 않는다면 북한은 새로운 경제개혁 조치를 가능한 뒤로 미룰 것이다. 그렇다고 이미 북한 사회에 상당한 뿌리를 내린 경제개혁 조치를 후퇴시키지는 않을 것이다.

향후 북한은 대내적 물질 기반이 어느 정도 정비된 상태가 되었을 때 경제개혁을 다시 시도할 것이다. 에너지, 원자재 등을 생산하는 선행 부문의 정상화와 외자유치를 통한 경제의 현대화가 일정 수준에 이르렀을 때 북한은 경제개혁에 본격적으로 나설 것으로 보인다. 이 경우 경제개혁을 확대하더라도 7·1조치 이후에 나타난 계획경제부문의 상대적 위축과 같은 부담에서 벗어날 수 있기 때문이다. 따라서 이미 시행중인 각종 개혁조치의 부작용을 최소화하면서 기존 조치들이 효과가 날 수 있도록 제도를 정비·개선하는데 주력할 것으로 보인다.



# IV

## 대외 및 대남 분야 정책





## 1. 대외 및 대남관계 변화 추세

### 가. 북한의 대외관계 변화추세

북한의 대외관계 변화는 부시 행정부 이전과 이후의 시점을 중심으로 어느 정도 차이점을 보이고 있다. 전자의 경우 미국과의 관계개선을 위해 대화와 협상 중심의 외교적 노력에 초점을 맞춘 반면, 후자의 경우 미국과의 대결적 외교노선 강화함으로써 미국의 대화를 이끌어 내면서 이를 뒷받침하기 위한 대중/ 대러/ 대 EU를 포함한 여타 외교 외교활동의 확장을 꾀해 왔다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보기로 하자.

#### (1) 부시 행정부 이전 대외관계: 대미관계 정상화 기반 구축과 외교 다변화 모색

김정일 정권이 공식적으로 전면 등장하게 된 1998년부터 조지 부시 정부 등장 이전까지 북한의 대외관계는 대미외교를 중심으로 미국과 협상과 대화 노력에 집중되어 온 것으로 분석된다.<sup>115</sup> 북한은 1998년 9월 5일 개최된 최고인민회의에서 헌법개정과 국가지도기관 선출을 통하여 국방위원장 중심의 새로운 통치체제를 공식화하였다. 이와 동시에 새로운 국가통치체제를 뒷받침 하는 ‘강성대국’ 건설이라는 거창한 정치적 구호를 내걸고 이를 달성하기 위한 수단으로 선군정치 논리를 제시하였다. “군사선행의 원칙에서 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 해결하고 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의 전반을 밀고 나가는 령도방식”<sup>116</sup>으로 설명되는 선군정치는 북한의 외교전략을 결정하는 핵심요소다.

<sup>115</sup>- 본 부문은 통일연구원 『통일환경 및 남북한 관계 전망 1999~2000』 중심으로 정리.

<sup>116</sup>- 『로동신문』, 1992년 6월 25일.



북한은 선군정치로 ‘제국주의와의 대결’ 즉, 미국과의 대결에서 승리를 이끌어 내겠다는 것이다. 선군정치는 군사력을 우선하는 힘의 정치로 설명될 수 있다. 북한은 힘 즉, 군사력을 수단으로 ‘제국주의와의 대결’에서 전면 대처하겠다는 것이 선군정치의 외교적 표현이다. 이에 따라 대미관계에 있어서 미국의 직접적인 위협에 직면하게 될 경우 강경한 군사적 표현으로 이에 맞선다는 것이다. 1998년 8월 31일 북한이 장거리 미사일을 시험 발사함으로써 미국의 대북압력을 차단하는 행태를 보인 것이 좋은 예가 될 수 있다. 같은 해 8월 초부터 북한이 금창리 핵시설로 추정되는 지하시설을 건설하고 있다는 의혹이 증폭되면서 미국의 대북압력이 다시 강화되었다.<sup>117</sup> 이에 직면하여 북한은 군사적 강공으로 대응함으로써 미국의 압력을 차단하고자 하였다.

그 결과 북·미관계는 파국으로 치달기보다 대화와 협상국면으로 접어들게 되었다. 미국과 북한은 대화 지향적 자세를 바탕으로 뉴욕 북·미 고위급회담(8.21~9.5), 워싱턴 실무회담(9.28), 북·미 미사일 회담(10.1~2), 제네바 4차 3차 본회담(10.21~24), 금창리 핵시설 관련 북·미간 협상(11.16~18) 등을 연달아 개최하였다. 이듬해(1999년) 들어가서도 북·미간의 이러한 대화 분위기는 지속되었다. 특히 금창리 사찰 관련 북·미 회담 4차 협상(2.27~3.16, 뉴욕) 북·미 양측은 최종합의하고 미국조사단이 금창리 지하시설에 대한 현장조사를 실시(5.20~24)한 후

---

<sup>117</sup>- 이전까지만 하더라도 북한과 미국은 대화를 통해 관계개선을 위한 다양한 협상노력을 기울여 왔다. 북한과 미국은 베를린에서 고위급회담(1998. 3. 13)을 개최하여 미국의 대북경제제재 완화, 상호 연락사무소 개설, 미사일 협상 재개, 한국전 실종미군 문제 등 현안에 대한 논의가 있었다. 3월 16일 4자회담 제 2차 본회담에서 북한은 북·미 평화협정 체결, 주한미군철수문제 우선 토의를 주장하면서 이에 대한 해결에 초점을 맞추었다. 이후 북한은 미군유해 공동발굴 작업 시작(4월), 유엔사와 북한군간 장성급 접촉 재개(7월) 등을 거치면서 미국과의 대화채널을 유지하고자 하는 모습을 보였다.



금창리 지하시설 관련 의혹에 대해서 일단락 지음으로써 양국 간의 대화 분위기를 고조시켰다.

금창리 지하시설 관련 문제 해결 이후 북한은 또 다른 군사적 강공태세를 보임으로써 미국에 대한 유리한 대화 분위기를 이끌어 내고자 하였다. 실제로 북한이 사거리 4,000~6,000km의 대포동 2호 미사일 시험발사 준비 움직임을 보이게 되자 미국은 비공개 협상(6.2~23, 베이징) 재개, 6차 4자회담(8.5~9) 및 미·북 협상(8.3~4) 등을 통해 미사일 시험발사 중단을 요구하였다. 결국 베를린 회담(9.7~12)에서 북한은 미사일 시험발사를 유예하는 대신 미국은 대북한 경제제재를 해제하는 합의가 도출되었다. 이 합의에 따라 북·미간의 관계개선 조짐이 확대되었다. 미국이 평양에서 미군유해를 직접인수(10.25)하게 된 것은 대북 관계 개선을 보다 본격화 하겠다는 미국의 의지 표현으로 이해된다.

클린턴 행정부 마지막 해인 2000년에 들어와서 북한은 이러한 여세를 몰아 대미접근을 보다 과감하게 전개하였다. 김계관 외무성 부상과 찰스 카트만 미국무부 한반도평화회담특사의 베를린 회담(1.22~28), 뉴욕회담(3.7~15), 로마회담(5.24~30)이 개최되었으며, 말레시아 칼라룸푸르 미군유해송환 협상(7.10~12) 및 제 5차 미사일 회담(7.10~12)도 연달아 열렸다. 이어 ARF 회담직후 백남순 외상과 올브라이트 미 국무장관의 회담(7.28)이 있었고 테러지원국 해제 문제 관련 회담이 평양에서 개최(8.9~10)되기도 하였다. 이와 같이 북한은 미국과의 다양한 회담을 통해서 핵 및 미사일 등 군사적 수단을 최대한 활용하여 테러지원국 해제문제를 해결하는 데 집중하였다. 동시에 북한은 테러지원국 해제를 포함한 대미관계 정상화 문제를 풀어나가기 위하여 북한 고위급 인사의 미국방문 문제를 지속적으로 제기하였다. 김계관-카트만 뉴욕회담(9.27~102)에서 조명록 북한 국방위원회 제 1 부위원장의



미국방문이 합의됨으로써 북한의 일차적인 외교목표를 달성하게 된 것이다. 이어 조명록 국방위원회 제 1부위원장은 미국을 방문하여 상호적대관계 포기 및 교류·협력 확대, 체제보장 및 경제지원 약속, 정전협정을 평화체제로의 전환을 위한 대화채널 구축 등을 주요 내용으로 한 북·미공동성명(10. 12)을 이끌어 내었다. 이어 올브라이트 미 국무장관의 평양방문(10. 23~25)이 있었고 팔라룸푸르 제6차 미사일회담(11. 1~3)이 개최되어 클린턴 미 대통령의 평양방문 문제가 제기되었고 클린턴 대통령 역시 방북계획을 추진할 의사를 표명하기에 이르렀다. 그러나 클린턴 대통령의 방북계획은 미국 내의 부정적인 여론으로 말미암아 취소되는 운명을 맞게 되었다. 하지만 북한은 핵 및 미사일 등과 같은 군사적 수단을 활용하여 세계 최강국이며 그들의 최대 적대국인 미국과의 정상회담을 거의 성사시키는 단계까지 이르게 한 외교적 성과를 기록한 것은 사실이다.

반면 2000년대 이전 김정일 정권의 대미 이외의 외교 전선은 그렇게 활발하지 않은 채로 유지되어 왔다. 1998년 북한과 중국은 의례적인 축전교환과 중국의 대북한 경제지원 이외의 특기할 만한 교류와 접촉은 없었다. 북·러관계 또한 약간의 관계개선 움직임은 제외하고는 기존 추세를 이어가는 모습을 보였다. 북·일 관계는 오히려 악화된 상태를 유지하였다. 2000년대에 들어와서 북한은 대미 관계 정상화를 위한 외교적 성과 축적과 함께 여타 국가들과의 외교적 확장을 위한 전 방위 외교활동을 전개하기 시작하였다. 중국 및 러시아와의 관계개선 노력을 강화해 나가는 가운데 일본과의 3차례에 걸친 수교회담을 진행함으로써 양국 간의 관계진전을 위해 노력하였다. 6·15일 남북정상회담의 개최도 이러한 북한의 전 방위 외교노력 차원에서 성사된 것으로 이해된다.



## (2) 부시 행정부 출범 이후 북한의 대외관계: 대미 ‘초강경정책’을 통한 북·미관계 갈등 극복과 전 방위 외교활동 확대

부시 행정부 출범 이후 미국 정부는 포용적인 입장을 견지해온 클린턴 행정부와는 달리 엄격한 상호주위를 강조하는 대북 강경정책을 표방하였다. 이에 따라 북한은 미국과의 평화적인 대화를 요구하면서도 미국을 강하게 비난하는 대미 부정적 태세를 보였다. 평양 당국은 “우리가 바라는 것은 조미사이의 대결이 해소되고 관계 개선이 이루어지는 것”이며 “이로부터 우리는 클린턴 집권 시기 미국과의 여러 갈래의 대화를 진행”<sup>118</sup>했다고 강조함으로써 미국과의 대화 재개를 위한 강한 의지를 표명하였다. 미국이 내놓은 6자회담을 수용한 배경 역시 북한의 북·미 대화 중심의 관계 정상화 의도에서 찾을 수 있을 것이다.

이라크 종료 선언(2003. 5. 1) 이후 미국은 북핵문제 해결 관련 6자회담을 추진하게 되었다. 미국은 6자회담을 통해 북핵문제의 유일한 당사자 의무에서 벗어나 여타 국가들과의 다자적 대북위협을 통해 보다 효율적인 핵문제 해결을 추구한 것으로 보인다. 이에 대해서 북한은 집요한 반대 입장을 보이다가 이를 수용함으로써 6자회담을 통한 북·미대화를 이어가기를 희망하였다. 이후 6자회담 틀 내에서 미국은 북한의 완전한 핵 포기 및 폐기를, 북한은 미국으로부터의 체제보장을 요구하였다. 그러나 북한은 미국의 지속적인 대북 위협과 강경 정책적 태도에 맞서 핵무기 보유 선언 → 미사일 발사 → 핵실험을 강행하는 등의 ‘초강경 정책’ 선택함으로써 6자회담 9·19 공동성명 및 2·13 합의를 이끌어 내고 미국과의 직접적인 대화와 관계개선의 계기를 마련하는 데 성공하였다.

<sup>118</sup> 『로동신문』, 2001년 3월 19일.

실제로 2007년 2월 13일 6자회담에서 2·13 합의가 도출된 이후 북·미간 양자 대화가 급진전되는 모습을 보였다. 2007년 6월 미국무부 힐 차관보가 방북하고, 6자회담 ‘북·미관계 정상화’ 실무기구에서 북·미 양자 간 대화들을 마련하는 데 성공함에 따라 북한의 여타 대외관계 확대 움직임도 급물살을 타기 시작했다. 이것은 북한이 외교부문에서 강조해 왔던 미국 ‘빗장’을 풀기에 일정한 성과를 이루게 된 자연스러운 결과라 할 수 있지만, 미국 ‘중심 고리’를 근본적으로 풀기 위한 대외적 압박을 강화하는 외교적 행보의 일환으로 인식된다.

2007년 7월 김영남 최고인민회의 상임위원장이 명목상의 수반자격으로 몽골, 러시아, 알제리, 이집트, 싱가포르, 에티오피아를 순방하였으며, 같은 달 박의춘 외무상이 제14차 아세안지역안보포럼 외교장관회의에 참석하기도 하였다. 특히 같은 해 10월 들어 제2차 남북정상회담 개최와 더불어 북한의 대외관계 활동은 다음과 같이 본격적으로 활성화 되는 조짐을 보였다.

- 최태복 최고인민회의 의장의 이탈리아, 시리아 방문
- 농 득 마인 베트남 공산당 서기장의 방북
- 김영일 내각총리 베트남, 말레시아, 캄보디아, 라오스 순방
- 류원산 중국공산당 선전부장 방북 및 김정일 국방위원장 면담
- 몽골정부 경제대표단, 싱가포르 투자시찰단 등 방북과 북한 각급 경제 대표단 해외방문을 통한 대외경제협력 활동 확대
- 북한-EU 평양경제토론회 개최
- 제 3차 평양 가을철 국제상품전람회에 유럽 6개국 18개 회사 참석
- 몬테네그로, 아랍에미리트, 도미니카, 스와질랜드, 과테말라와 수교하고 미얀마와 니카라과와는 외교관계를 복원



이 중에서도 「농 득 마잉」 베트남 공산당 서기장의 방북은 지난 1957년 「호치민」의 방북 이후 50년 만에 이루어진 베트남 최고지도자의 방문으로서 이는 양국간의 전통적인 친선관계를 발전시키는 데 있어서나 북한의 개혁개방을 통한 경제적 발전 추구 면에 있어서도 중요한 의의를 지닌다. 북한과 베트남은 북한 최고인민회의 상임위원장 김영남(2001.7)과 베트남 국가주석 「르엉」(2002. 5)의 상호방문 이후 양국간의 활발한 교류협력 활동이 이어졌다. 「이중과세방지협정」·「투자보장협정」·「민·형사·사법공조조약」·「해양수송에관한협정」(2002.5)과 「표준화, 도량형 품질감독협정」(2003.11), 「품질관리분야협조계획」(2004.4) 체결 및, 제4차(2001년)·제5차(2003년)·제6차(2006년) 「경제·과학·기술협력공동위」 개최 등이 이를 잘 반영하고 있다. 2006년 중에도 북한 직총 대표단(3월), 베트남 신문 대표단(4월), 베트남 인민회의 대표단(6월), 베트남-조선친선협회 대표단(8월), 북한 농근맹 대표단(8월), 베트남 조국전선중앙위 대표단(9월) 등 6건의 대표단 교류가 있었다. 북한은 「농 득 마잉」 베트남 공산당 서기장 방문을 베트남식 개혁·개방정책인 「도이모이」 정책 도입으로 만성적인 그들의 경제난을 해결하기 위한 중요한 계기로 활용할 가능성을 배제할 수 없다.

다른 한편으로 대서방 외교 확대 차원에서 북한이 EU와의 관계를 확대해 나가고 있는 점에 주목하지 않을 수 없다. 북한과 EU는 작년 3월 「EU트로이카」 대표단 방북을 시작으로 그동안 중단되었던 정치대화를 재개하면서 비교적 활발한 인적교류를 벌여 왔다. 북한과 EU간 정치대화는 1998년에 시작되었고, 2005년 EU의 북한인권결의안 UN상정·2006년 북한 미사일·핵실험으로 인해 중단되었다가 다시 시작된 것이다. 작년까지 북한과 EU간 교류는 EU본부·EU회원국·개별기업 등 다양한 차원에서 인적·물적 교류와 인도적 지원을 중심으로 실시되

I
II
III
IV
V

고 있다. 이에 발맞추어 북한은 2·13 핵합의 이행에 진전을 보이면서 이들 대 EU 관계를 활성화하기 위한 외교적 활동을 본격화함으로써 대서방 외교확대를 꾀해 나가고 있다. 최근 북한이 『로동신문』, 『조선신보』 등 북한의 공식매체를 통하여 자본주의나라들과의 선린·우호관계의 의지를 표명하고, 국제관계 속에서의 ‘국제관계규범 준수’를 강조함으로써 대서방 외교관계 확대를 위한 전향적인 자세를 과시한 것도 이와 무관하지 않은 것으로 보인다.

동시에 북한은 체제보호를 위한 정치적 외교 노력에도 일정한 관심을 유지하고 있는 것으로 드러난다. 『국제 김일성기금』 제작이 대표적 예이다. 이와 관련 북한 당국은 “김일성 동지를 주체의 영원한 태양으로 천세만세 높이 받들어 모시려는 우리 인민과 세계 진보적 인민들의 커다란 관심 속에 『국제김일성기금』이 창설” 됐다고 전한 바 있다.<sup>119</sup> 창설식에는 최고인민회의 상임위원회 부위원장 양형섭, 내각부총리 곽범기, 교육상 김용진, 고려은행 총재 박용철, 『국제김일성기금』 이사장인 『쵸니 훈』 등이 참석한 가운데 만수대 의사당에서 진행되었다고 한다.<sup>120</sup> 여기에서 양형섭이 “『국제김일성기금』 창설은 『국제김일성상』의 권위를 더욱 높이고 주체사상 연구보급사업을 발전시켜 나가는 데서 획기적인 의의를 가지는 역사적 사변”이라고 밝힌 바 있다. 이는 곧 북한이 1993년부터 해외 친북단체 및 인사들을 대상으로 해마다 수여되어 온 『국제 김일성상』의 권위 제고와 주체사상 연구보급 사업을 국제적으로 확대시켜 나감으로써 체제보호 외교를 지속하고자 하는 의지를 천명한 것이라 할 수 있다.

<sup>119</sup> - 『조선중앙방송』, 2007년 10월 18일.

<sup>120</sup> - 『조선중앙방송』, 2007년 10월 17일.



### (3) 평가: ‘선군외교’의 딜레마 노정

김정일 정권이 공식 출범한 이후 북한은 김정일 체제의 정통성, 안보, 번영을 위한 전 방위 외교를 펼쳐야 할 필요성에 직면하였다. 동맹관계가 유지되고 있는 중국과의 관계 발전은 김정일 체제의 정통성, 안보 및 번영(경제발전)에 필요한 원조와 협력을 획득할 수 있는 핵심요소다. 러시아를 비롯한 구 사회주의 국가들과의 관계 회복 또는 개선 역시 필수적이다. 구 동구사회주의 국가들 대부분은 EU에 편입되었기 때문에 대 EU 외교를 활성화한다는 것은 구 사회주의권 국가들과의 관계 개선 차원에서 뿐만 아니라 서방의 경제적 지원과 협력을 이끌어 내는데 의의가 있다. 기존의 비동맹 제3세계국가들과의 관계회복은 김정일 체제 정통성을 제고하는 데 도움이 될 것이다. 그런데 북한외교의 급선무는 미국과의 관계개선이다. 미국은 김정일 정권의 체제 정통성과 안보 및 번영문제를 해결하는 주요한 ‘빚장’국가이다. 미국은 김정일 체제를 부정하고 김정일 체제안보를 위협하는 대표적인 국가이면서도 북한의 번영 즉, 경제적 문제 해결과 직결되어 있는 국가이기 때문이다. 이에 따라 북한은 미국으로부터 체제의 정통성 확보와 체제안전보장을 받아내야 하며 경제제재 해제와 경제적 지원을 이끌어내기 위한 노력을 강화해 왔다. 그동안 북한은 대미관계 개선 외교활동 증대 → 서방외교 및 여타지역 외교 확대 → 미국과의 관계 정상화 추동이라는 선순환적인 외교활동 노력을 기하였다. 이러한 선순환적인 외교적 활동이 결실을 맺도록 하기 위해서 북한은 핵과 미사일문제에 대해서 점진적 해법을 통해 국면을 창출해 내면서 북·미 양자 대화채널을 굳혀 나왔다. 북한은 이 대화 채널을 활용하여 일차적으로는 테러지원국 및 대 적성국 교역법 해제에 초점을 맞추었다. 테러지원국 및 대 적성국 교역법이 해제된다면 북한은 ‘정상적’인 국가로 대우받으면서 국제적 협력 및 지원

I
II
III
IV
V

을 통한 경제발전을 기할 수 있다. 이에 더하여 북한은 미국과의 대화채널을 안보(군사)대화로 발전시켜 북·미평화협정 체결로 유엔사 및 주한 미군 문제를 해결하는 목표에 접근해 온 것으로 판단된다.

북한의 이러한 대미외교는 소국으로서 세계 최강대국인 미국을 인위적으로 대화에 끌어들이고 대화를 그들의 의지에 부합하는 방향으로 조정해나가는 ‘파일로트선(船) 외교’로 특징된다. ‘파일로트선’이 소형이지만 강력한 엔진의 힘으로 대형선박을 이끌어 나가는 것과 같이 북한은 미국을 그들의 체제 정통성과 안보 및 번영을 확보하는 방향으로 유도해 나가는 외교를 펼쳐왔다. 북한은 핵 및 미사일과 같은 군사적 수단을 ‘파일로트선’의 엔진과 같이 활용함으로써 미국의 대화와 양보를 도출해내는 방식의 대미외교를 펼쳐온 것으로 평가된다. 이것이 북한식 ‘선군외교’의 전형으로 이해된다.

그러나 북한의 이러한 ‘선군외교’는 미국 이외의 국가들과의 외교관계 발전을 억제하는 부정적 결과를 초래하기도 하였다. 북한의 미사일 시험발사, 핵시설 재개, 핵실험 강행 등은 미국으로부터 일정한 양보를 이끌어 내도록 하였지만 중국, 러시아, 일본 등 주변 강대국들뿐만 아니라 EU 서방국가들과의 관계개선을 어렵게 하는 요소로도 작용하였다. 동시에 군사력을 활용한 북한의 ‘선군외교’가 지나치게 장기화되거나 강화될 경우 이것이 오히려 김정일 체제의 안정성을 위협할 수도 있다. 북한의 지나친 군사적 수단을 활용하는 외교는 김정일 체제의 인위적 붕괴를 도모하는 미국을 포함한 주변 강대국들의 공동협력구도 형성을 초래하게 될 위험성이 있다는 데 한계성이 지적된다.



## 나. 대남관계 변화추세

### (1) 6. 15 정상회담 이전의 대남관계

#### (가) 개관

남북대화는 정상회담(2000. 6.15)이전과 이후 판이한 양상으로 전개되어왔다. 김일성 사후 이듬해인 1995년 한국은 남북대화의 재개를 위하여 다양한 노력을 기울였음에도 불구하고 북한은 이를 거부하였다. 한국은 북한의 남북대화 호응을 유도하기 위해 북한이 당국자 회담을 수용할 경우, 이를 북·미관계 진전의 전제조건인 남북대화 요구를 충족하는 것으로 간주한다는 적극적인 의사를 표명(1995.2.4)했지만, 북한은 남한의 제안을 거부하면서 북·미간 기본합의와 남북대화 재개는 별개의 문제라는 입장을 견지하였다. 반면 북한은 대남 통일전선전술 차원의 민간교류에 역점을 두는 대남정책을 수행해 왔다. 한국정부의 대북 화해·협력을 위한 일체의 노력을 방해하거나 거부하는 대신 ‘단군 추모행사 및 단군릉 참배’와 김일성 사망 1주기 기념을 구실로 한 남한 측 인사 초청 등을 단행했다. 동시에 북한은 특수한 목적(예: 쌀, 비료지원)을 위한 남북대화에 있어서는 상당히 적극적인 이중적 태세를 견지하였다. 북한의 쌀 공급 요청으로 개최된 3차례의 북경회담에서 남북한 간 현안에 대한 포괄적인 대화를 거부하고 쌀 공급문제만 다룰 것을 고집하였다.

1996년에도 북한은 한국을 배제하는 대신 대미관계를 우선하는 전략을 고수하였다. 한국을 배제한 대미평화협정 체결을 지속적으로 추구하였다. 북한은 우선적으로 대미평화협정체결이 가능하다는 상황을 인식하고 이의 관철을 위해서 철저하게 남한배제정책을 구사해 왔다. 제네바 핵협상 타결과 미 클린턴 정부의 포용정책을 최대한 활용하여 대미

평화협정 체결을 목표로 하고, 북·미 평화협정 체결이 단기간에 실현되기 어렵다는 점을 부각시키면서 중간조치를 모색하였는데, 중간조치는 북·미간 잠정협정을 체결하고 이를 협의하기 위한 ‘북·미 공동군사기구’를 설치하자(1996. 2. 22)는 것이 요체이다.<sup>121</sup> 반면, 북·미평화협정 체결의 필요성을 부각시키기 위해 군사정전협정을 무력화하는 제조치들을 단행하였다. 조선인민군 판문점대표부 대변인 명의로 “비무장지대 유지·관리와 관련한 임무포기 담화”를 발표하고 판문점 공동경비구역에 진입하는 북측 차량 및 인원의 식별표지부착 중지를 선언(1996.4.4)하였다. 이어 같은 해 4월 5일부터 3일 동안 판문점 공동경비구역에 무장군인을 투입하고 진지를 구축하는 등 군사도발 행위를 감행하였다.

김대중 정부 출범 이후에도 북한은 당국간 회담을 기본적으로 거부하면서 특수목적을 위한 당국간 대화(차관급 회담)에는 응해 왔다. 1998년 4월 11일~17일 남북차관급회담이 개최되었는데 남북한은 3차례 전체회의와 4차례의 수석대표접촉을 통해 비료지원문제와 이산가족문제, 특사교환, 「남북기본합의서」이행문제 등에 대해서 논의했으나, 남한이 비료문제와 이산가족면회소 설치문제를 병행·합의하자는 입장을 보인 반면, 북한은 비료지원문제를 우선 협의·해결하자는 입장을 보임으로써 회담은 합의점을 찾지 못한 채 종료되었다.

김대중 대통령은 8·15 경축사에서 남북현안을 논의하기 위한 특사교환과 장·차관급으로 구성되는 남북상설대화기구의 구성을 제한하였지만 북한은 단기간 내에 남북대화에 응할 의사가 없음을 공개적으로 표명하였다. 김대중 대통령의 남북특사교환 제안은 남북한간 우선 현안인

---

<sup>121</sup>- 이와 관련, 재미 통일학자로 알려진 한호석의 논문 참조, 한호석, “개입·확장전략과 협상·공존전략의 대치, 그리고 한(조선)한도 통일정세의 변동방향,” 인터넷 자료 (1996.4.3), pp. 7~9.



이산가족문제, 남북경협활성화, 군사적 긴장완화와 신뢰구축방안 등에 대해서 협의하기 위한 것이며, 남북상설대화기구는 농업협력, 에너지 협력, 환경협력 등 분야별로 실질적인 협력방안에 대해서 협의하기 위한 것으로 밝혔으나 북한은 조국평화통일위원회 서기국 명의의 공개질문(1998.8.20)에서 미군주둔, 국가보안법과 안기부, 상호주의와 햇볕론, 한미합동군사훈련, 민간통일운동에 대한 정부의 통제 등을 비판하면서 김대통령의 제안을 공식 거부하였다.

북한은 북·미평화협정체결 목표 관철을 위한 북·미간 대화채널 구축 차원에서 한·미 제주도정상회담(1996.4.16)에서 제안한 4자 회담(남북한, 미국, 중국)을 수용하였다. 북한은 4자회담틀 내에서 미·북고위급 회담 개최 기회로 활용하고자하는 경향을 보였다. 1999년 김대중 정부의 2년 차에 김정일 정권 출범 이후 처음으로 북한은 남북고위급회담을 제의함으로써 당국간 남북대화 재개가능성을 높였다. 특히 북한은 ‘2·3 대남제의’에서 제시한 3개의 전제조건(한·미군사훈련 중지문제, 국가보안법 철폐문제, 한총련과 범민련 활동보장문제)을 제시하면서 ‘쌍무적·다무적’ 남북대화에 대해 언급하였으며,<sup>122</sup> 백남순 북한 외무상<sup>123</sup>은 “남한이 7·4공동성명 3대 원칙을 존중하고 북한의 협상제의에 응한다면 정상회담도 진행될 수 있다”고 언급함으로써 당국간 대화 및 정상회담 가능성을 높였다.

북한은 그들의 식량난을 비롯한 경제문제를 해결하기 위한 궁여지책으로 남한에 대한 쌀, 비료지원 등의 특수한 목적을 근간으로 하는 당국간 대화(예: 차관급)를 모색하였으나, 한국의 상호주의 원칙의 견지로 말미암아 지속적인 당국간 대화로 발전시키지 못하였다. 북한은 엄격한

<sup>122</sup> - 『조선중앙방송』, 1999년 9월 13일.

<sup>123</sup> - 백남순, 북한 외무상 미 외교관계 협회(CFR) 연설(1999.9.27) 전문 참조.

‘통미봉납’ 형태의 대남정책을 수행하는 가운데서 1995년 6월 북한의 쌀지원 요청으로 북경회담이 3차례 개최되었다. 한국정부는 쌀 제공을 인도주의적 차원에서 지속적인 협력과정으로 발전시켜나갈 것을 요구했고 북한은 쌀 제공과 남북화해 문제를 분명히 구분함으로써 본 회담은 더 이상 진전을 보지 못한 채 중단되고 말았다.

김대중 정부 출범 이후 처음으로 개최된 남북차관급회의(1998.4.11 ~ 4.17)가 북한의 비료지원 요청으로 개최되었으나 남한의 상호주의 원칙의 엄격한 적용으로 결렬되어 버린 대표적인 사례가 되었다. 남한은 상호주의가 남북한의 신뢰조성과 전반적인 남북관계 진전을 위해서 필요한 최소한의 조건이라고 주장한 반면, 북한은 상호주의는 각 사안에 대한 북한의 자결권을 제약하는 것으로 비난하는 입장을 견지하였다. 회담인식면에 있어서도 북한은 이 회담을 비료지원이라는 특정사안에 관련된 일회성 회담으로 여긴 반면, 남한은 이 회담을 남북관계를 전반적으로 정상화할 수 있는 계기 마련으로 생각한 것으로 보인다.

이듬해 남북 차관급회담(1999.7.1~3)이 성사된 것은 김대중 정부의 상호주의 원칙에 대한 신축적인 적용결과로 도출된 것이지만 이 회담 역시 상호주의 문제의 굴레에서 벗어나지 못하고 결렬되었다. 1999년 1월 김대중 대통령이 국가안전보장회의에서 ‘다각적·신축적으로 이산가족문제를 다루어 나가겠다’며 상호주의를 보다 유연하게 운용하겠다는 의사를 표명하였으며 같은 해 6월 3일 남한의 김보현 총리보와 북한의 전금철 아태평화위원회 부위원장을 각각 수석대표로 한 비공개접촉이 베이징에서 진행되어 20만 톤 비료지원을 조건으로 한 남북차관급 회담을 개최합의서가 발표되었다. 회담에서 남한의 신축적인 상호주의 견지에도 불구하고 북한측은 비료 20만 톤 전량 제공후 이산가족문제 논의가능이라는 주장을 펴므로써 남한의 상호주의 요구 ‘완전’ 배제 자



세로 나왔다. 결국 북한은 이 회담을 일회성 회담으로 간주한 채 서해사태에 대한 사죄 및 재발방지를 일방적으로 주장하면서 동 회담을 결렬시키고 말았다.

### (나) 평가

6. 15 정상회담 개최 이전의 남북관계는 북한의 ‘先 대미관계, 後 남북관계’에 초점이 맞춰진 특성을 보였다. 북한은 그들의 ‘핵카드’를 수단으로 미국과의 고위급 핵회담을 성공적으로 치러왔으며, 이를 북·미 대화채널, 특히 북·미 안보대화채널을 제도화하고 북·미 평화협정체결로 연결해 나가고자 하였다. 이를 위해서 북·미대화의 기회를 마련할 수 있는 내용의 회담(예: 4자회담)에는 소극적이거나 참여를 수용하였으며 북·미평화협정체결의 필요성을 환기시키기 위한 군사적 위기조성을 곁들이는 압박전술도 가미하였다.

반면 남북관계 관련, 북한은 특수한 목적(비료지원, 식량지원 등)을 위한 ‘일회성’ 당국 간 남북대화 전술을 구사하였다. 북한은 북·미 평화협정체결을 위한 북·미대화 발전 가능성이 높은 상황에서는 ‘한탕 주의식’ 남북대화, 본격적인 남북대화 기피전술로 남북대화를 갈구하는 남한정부를 궁지로 몰아넣는 효과를 노렸던 것으로 판단된다.

## (2) 6·15 정상회담 이후의 대남관계

### (가) 개관

2000년 6월 13일부터 6월 15일까지 평양에서 남북정상회담이 개최되었다. 여기에서 양 정상은 5개항의 『6·15 공동선언』을 발표하였다. 5개항 중, 제1항에서 통일문제 관련 “우리민족끼리 서로 힘을 합쳐” 자주적으로 해결한다는 내용을 밝힘으로써 북한은 ‘우리 민족끼리’를 기

I
II
III
IV
V

치로 내건 대남정책을 본격화할 수 있는 공식적인 남북 합의기반을 구축하게 되었다. 백남순 북한 외무상이 미 외교관계 협회(CFR) 연설(1999.9.27)에서 “남한이 7·4공동성명 3대 원칙을 존중”한다면 정상회담도 진행될 수 있다고 언급한 것은 ‘우리민족끼리’ 대남정책을 의미하는 『7·4 공동 성명』의 자주원칙이 정상회담의 전제조건이었음을 알 수 있다.<sup>124</sup>

실제로 북한은 정상회담 이후 ‘우리민족끼리’ 정책을 부각시키는 슬로건이나 선전을 강화해 왔다. 북한은 정상회담에서 ‘우리민족끼리’ 대남정책에 대한 근거를 마련함과 동시에 이를 실질적으로 뒷받침할 수 있는 미·북 대화채널 굳히기 대미 외교행보를 강화하였다. 김정일 국방위원장은 북·미관계의 획기적인 전환을 모색하기 위해 조명록 인민군 총정치국장을 특사로 미국에 파견하였다. 조명록 특사는 울브라이트 국무장관, 코언 국방장관과 회담을 개최한 후 북·미 공동성명을 발표(2000.10.10)하였는데, 동 공동성명에서 정전협정체제를 평화체제로 전환하기 위해 4자회담을 비롯한 여러가지 방안을 활용한다는 합의를 이끌어냄으로써 북한의 대미 평화협정체결을 위한 발판을 마련하는 데 성공하였다.<sup>125</sup> 이후 울브라이트 국무장관 평양방문(2000.10.23~25)이 이루어졌으며, 클린턴 대통령의 평양방문조차도 예정되었으나 민주당에서 공화당으로의 정권교체로 말미암아 성사되지 못하였다.

정상회담 이후에도 북한 당국은 북·미 평화협정체결을 위한 기반구축 차원에서 정전협정체제를 부정하는 일련의 조치에 초점을 맞추었다. 정상회담 이후 개최된 각종 남북회담이 정전체제를 상징하는 판문점이 이용된 예는 극히 드문 반면 서울 ↔ 평양, 제주도, 금강산, 개성 ↔ 문산

<sup>124</sup> - 백남순 북한 외무상 미 외교관계 협회(CFR) 연설(1999.9.27) 전문 참조.

<sup>125</sup> - 북·미 공동성명(2000.10.10) 전문 참조.



등이 회담장소로 주로 활용된 것은 정전체제의 무실화를 기정사실화하고자 한 북한의 노력을 반영한 것으로 볼 수 있다. 그러나 부시정부의 등장으로 북한의 대미안보채널 구축을 위한 외교적 노력이 제한받게 되자 북한 당국은 ‘우리민족끼리’ 대남정책 확산에 더욱 더 주력하는 모습을 보였다. 북한은 각종 남북 당국간 회담이나 비당국 회담 또는 민간차원의 행사에서 6·15공동 선언 관철을 강조함으로써 ‘우리 민족끼리’ 대남정책을 남한사회 내에 뿌리내리게 하는데 지대한 노력을 기울였다. 한국의 대선과정에서 불거진 ‘반미주의’ 확산에 힘입어 북한은 한층 더 ‘우리 민족끼리’ 정책을 확대·강화하였다.

다른 한편으로 북한 당국은 경제적 이익과 같은 특수이익 획득을 위한 노력에서도 상당한 적극성을 보였다. 6·15정상회담 이후 남북 당국간 회담은 2007년 말을 기준으로 80회 이상(총괄, 군사, 경제, 인도·체육 등) 개최되었는데 그것은 대부분 북한의 특정이익(예: 경제적 이익) 추구를 목표로 한 회담이었다. 정상회담 이후 개최되어온 남북 당국간 회담은 ‘회담을 위한 회담’(체제선전, 정보수집, 속임수, 다른 목적을 위한 분위기 조성용 등) 형식을 띤 것도 일부 있지만 대부분 북한의 경제이익 추구를 위한 ‘실리추구형’ 회담에 집중되었다. 이것은 미국의 부시정부 등장 이후 크게 제한되어왔던 대외적 지원을 보완하기 위한 차원 뿐만 아니라 내부적으로 ‘경제개혁개방’을 지향하는 실리적 정책전환(예: 7·1 경제관리개선조치/ 대중국, 러시아 외교정책 강화/ 대일관계개선 조치 등)에서 필요한 대남 경제적 지원확보 차원에서 이해될 수 있다.

이에 따라 정상회담 이후 개최되어온 당국간 회담은 정상회담 이전의 당국간 회담과는 달리 ‘일회성’, ‘한탕주의식’ 회담이기보다는 지속성을 지닌 회담으로 추진된 것이 특징이다. 분야별 회담을 총괄·조정

I
II
III
IV
V

하는 「남북장관급회담」이 정례화 되고 「경제협력추진위원회」, 「적십자 회담」, 「개성공단건설실무 접촉」 등 분야별로 다양한 회담이 지속적으로 진행됨으로써 각종 대화의 정례화된 것은 향후 남북대화의 틀이 보다 견고해질 수 있는 가능성이 증대되었다. 특히 철도·도로연결, 4개 경협합의서 채택, 개성공단 건설 등으로 남북경협의 물적·제도적 인프라 구축기반을 확보하는 방향으로 남북회담이 유지되었고 당국간 회담이 대내외 환경변화(특히 군사적 문제 발생)로 일부 연기되거나 지연되었음에도 불구하고 각종대화나 협력이 지속되어 왔으며, 이러한 대화와 접촉이 증대됨에 따라 상호신뢰와 화해협력의 분위기가 조성·심화되는 모습을 보여주기도 하였다.<sup>126</sup>

북한은 군사회담 분야에서도 비슷한 양상을 드러내었다.<sup>127</sup> 남북분단 이후 최초의 국방장관 회담이 제주도에 개최(2000.9.24~26)되었다. 남한측은 이 회담에서 군사적 신뢰구축 조치를 포함한 군사적 제 문제들을 논의하고자 하였으나 북한은 당초의 주장대로 경의선 철도와 도로연결에 따르는 군사적 문제를 해결하는 데 한정하였다. 경의선 철도와 도로연결 공사 관련, 군사정전위원회 비서장급 접촉(2000.10.18)에서 북한은 유엔군 측이 DMZ 내 공사지역에 대한 관할권을 남한에 위임해야 한다고 주장한 대로 동년 11월 17일 DMZ 남쪽 공사구간의 관리권을 유엔사가 남한에 위임기로 합의하였다. 이에 따라 단순한 행정권한인 ‘관리권(Administration)’은 물론 우발적인 무력충돌 사태에 대한 감시 및 처리 권한인 ‘관할권(Jurisdiction)’까지 남한에 위임한 것을 의미하므로 이는 정전협정의 틀을 일부 깨는 것과 같은 것으로 판단된다. 이와

<sup>126</sup> - 정영태, “북한의 대남협상형태 분석,” 『한반도 군비통제』 (서울: 국방부, 2006), pp. 72~79.

<sup>127</sup> - 국방부, 『남북군사회담 관련 자료』, 국방부 정책기획관실(2006) 참고자료, pp. 9~12 참조.



같이 남북철도와 도로연결 공사 관련, 남북군사실무회담에서도 북한은 정전협정을 무력화시키려는 노력과 연계시키고자 하는 시도와 함께 대남 경제적 지원 획득이라는 이중목표를 달성하기 위해 노력하는 모습을 보였다.

### (나) 평가

북한은 정치·군사적 문제 우선 논의, 경제를 포함한 기타 관련 문제 후 논의라는 기존의 정책을 완전히 바꾸어 정치·군사 이외의 문제, 특히 경제적 문제에 대한 우선적인 논의를 요구하는 회담을 추구함으로써 실리를 챙기는 일에 관심을 집중하였다. 특히 북한은 군사적 신뢰구축과 관련한 논의를 회피, 이의 진전이 극히 부진한 상태에 있다. 군사회담 역시 주로 경협사업 지원에 대한 논의에 국한하였다. 북한은 활발한 남북회담을 추진해오면서도 NLL의 침범과 같은 군사적 도발을 일으켜 군사적 긴장을 조성하는 이중정책을 지속하였다. 동시에 북한은 각종 남북회담 추진을 경제적 이득 챙기기와 같은 실리추구를 우선하면서도 ‘우리민족끼리’ 대남정책을 정당화 또는 구체화해줄 수 있도록 하는 전술을 동시에 구사하고 있다.

## 2. 대외·대남 정세변화에 대한 인식

### 가. 대미 혹은 반미투쟁을 정당화하는 세계관 강조

북한은 “세계정치구도와 역량관계가 변화되고” 있다고 하면서 “반제 군사전선이 혁명의 기본전선으로 된 참여한 정세”로 판단함으로써 ‘반제군사전선’을 중심으로 한 국제관계관을 보이고 있다.<sup>128</sup> “20세기 90년대 들어와 이전 소련과 동유럽 여러 나라들에서 사회주의가 무너지

I
II
III
IV
V

고”난 이후 세계정지구도와 국제관계는 커다란 변화가 초래되었다고 말한다.<sup>129</sup> 이전에는 미국을 비롯한 제국주의가 그 ‘반동성’으로 인하여 그 명분이 상실되어 갔지만 동서냉전구조의 붕괴와 함께 그것은 다시 맹위를 떨치며 세계의 자주업적에 도전해 나감으로써 세계 힘의 역학구도가 미국 중심으로 변해가고 있는 것으로 설명한다.

1989년 11월 9일 동서냉전을 상징하던 베를린 장벽 해체, 1991년 구소련 해체, 동유럽국가들의 사회주의 붕괴가 이어졌으며, 세계는 곧 유럽에서의 사회주의 붕괴와 함께 냉전종식의 시기에 접어들었으며, 냉전종식은 초강대국들 간의 대결구도를 붕괴시키게 됨으로써 ‘유일초대국’으로 미국이 등장하여 세계를 좌지우지하는 ‘비극적인 시대’가 전개되고 있다는 것이다.

이에 따라 사회주의 진영과 자본주의 진영의 기존 역학관계에 있어서 근본적인 차이가 초래되었고 그 결과 ‘제국주의반동세력’ 즉 미국이 북한을 포함한 ‘반제자주역량’에 대한 공세를 공공연하게 강행하는 상황에 처하게 되었다고 한다. 국제법과 공인된 국제질서가 유린당하고 여러 나라들의 자주권이 무참히 짓밟히는 심각한 국제정세가 조성되었고 미국이 <선제타격론>을 제창하면서 미국의 지휘에 따라 움직여나가는 세계질서 논리를 앞세우고 세계를 약육강식으로 만들어 나가고 있다고 한다. 그 결과 반미를 하는 일부나라들, 특히 힘이 약한 나라들이 미국과 그 추종세력들에게 무참히 짓밟히고 있다고 주장하고 있다.<sup>130</sup>

<sup>128</sup> - 조선인민군출판사, “선군사상은 시대와 혁명의 요구를 가장 정확히 반영한 과학적인 혁명사상이라는 데 대하여,” 『학습제강(군관, 장령용)』 (평양: 조선인민군출판사, 주체 93, 2004).

<sup>129</sup> - 김봉호, 『선군으로 위력떨치는 강국』 (평양: 평양출판사, 주체 94, 2005), pp. 48~50.

<sup>130</sup> - 조선인민군출판사, “선군사상은 시대와 혁명의 요구를 가장 정확히 반영한 과학적인 혁명사상이라는 데 대하여,” p. 5.



미국은 세계 ‘유일초대국’으로 등장하면서 세계제패야망 실현을 위해 침략과 전쟁정책을 악랄하게 추구하고 있다고 한다. 이에 관련, 북한은 좀 더 구체적으로 다음과 같이 설명한다. 미국이 냉전종식과 함께 인류에게 가져다 준 것은 평화와 ‘데탕트’라기 보다 침략과 전쟁이었다. 미국은 1991년 이라크에 대한 침략을 감행하여 페르시아만 전쟁을 유발시켰고 이어서 보스니아-헤르체고비나 분쟁, 코소보 분쟁을, 그리고 아프카니스탄, 소말리아, 체첸, 이라크 등 세계 각지에서 군사적 충돌과 전쟁을 야기하였다. 미국의 이러한 군사적 행동은 ‘유일초대국’의 지위를 차지한 절호의 기회를 이용하여 미국이 맹주가 되는 ‘새로운 세계질서’를 확립하는 데 목적을 두고 있다. 미국의 이러한 주된 공격화살을 “자주의 기치, 사회주의 기치를 변함없이 들고 나가는” 북한에 집중되었다.

북한은 “날강도 미제는 우리공화국을 압살하려고 군사적 침략책동을 전례 없이 강화하는 한편 정치, 군사, 경제, 사상문화, 외교 등 모든 분야에 걸쳐 우리에게 압력을 가하고 우리를 질식시키려고 사면팔방으로 덤벼들었다”고 주장한다. 이 때문에 미국의 책동으로 그들의 혁명은 유례없는 엄혹한 시련과 난관에 부닥치게 되었고 그들은 단독으로 미국과 정면으로 맞서나가지 않으면 안 되는 상황에 처하게 되었다는 것이다. 결국 북한은 “사회주의조선 대 미제와의 대결구도”라는<sup>131</sup>는 국제관계 정세관에 기초하여 모든 부문에서 대미투쟁을 정당화하는 논리를 전개하고 있는 실정이다.

<sup>131</sup>- 조선인민군출판사, “선군사상은 시대와 혁명의 요구를 가장 정확히 반영한 과학적인 혁명사상이라는 데 대하여”, pp. 4~5.



## 나. 체제의 적(敵): 미국과 일본, 그리고 ‘남조선 괴뢰’

북한은 계급적 개념에서 체제의 적을 상정한다. 미국과 일본을 외부의 계급적 ‘원수’이며 그들은 북한에 대한 강경압살정책을 집요하게 추구하면서도 <회담>이니, 핵문제의 <평화적 해결>이니 하면서 북한을 완전 무장해제하여 ‘우리식 사회주의 제도’를 무너뜨리려는 노력을 집요하게 견지해 오고 있다고 주장한다. 따라서 주민들의 계급적 각성이 무디어지도록 해서도 안 되며, 적과 평화에 대한 환상을 가져서도 안 된다고 한다. 오히려 이러한 ‘계급적 원수’들을 짓부수기 위해 북한 주민들은 이러한 “자기의 투쟁대상을 잘 알고 그와 무자비하게 싸우는 계급 투쟁의 맹수”가 될 것을 주문해 오고 있다.

북한 당국이 주장하고 있는 주된 계급투쟁 대상은 다음과 같이 구체적으로 지적되고 있다. 계급투쟁의 주 대상이 그들 “인민의 철천지 원수인 미일침략자들과 남조선 괴뢰들”로 전제하고, ‘미제와 일본군국주의자’들은 오래전부터 그들을 침략하였고 그들 인민에게 헤아릴 수 없는 온갖 불행과 고통을 뒤집어 쉬운 그들 인민의 ‘극악한 원수, 백년숙적’이며, 특히 미국은 그들의 ‘핵억제력’에 대해 간섭하면서 그들 주변에 많은 군사장비들을 끌어들이며 ‘반공화국고립압살책동’의 강도를 높이고 있고, ‘일본군국주의자’들은 해외팽창야망과 <재침>을 실천해 보려고 ‘미제’와 야합하여 그들을 침략할 준비를 하고 있으며, ‘남조선 괴뢰’들은 ‘미·일침략자’들의 침략책동에 편승하여 북한의 ‘우리식 사회주의 제도’를 붕괴시키고자 혈안이 되어 있다고 한다.

여기에서 북한 당국이 미국과 일본, 그리고 남한을 ‘공식적’인 계급의 적으로 삼고 반미/반일/반남한 이데올로기를 창출해 내어 내부체제의 안정화를 도모하고자 하는 의도를 엿볼 수 있다. 북한은 대미/대일/대남한 관계개선 과정에서 배태될 수 있는 여러 가지 부정적 여파를

사전에 차단하기 위해서 여전히 ‘외부의 적’을 끊임없이 강조하는 이율 배반적인 모습을 드러내고 있는 것이다.

#### 다. 대외 관계개선에 대한 인식

미국, 일본, 남한의 대북관계 개선을 위한 대화 움직임을 두고 북한은 본심의 변화 없이 단지 그들의 “선군정치 위력 앞에 겁을 먹고 제 놈들의 강권과 힘의 정책이 통하지 않게 되자 유화전략으로” 그들을 녹여내는 데 목적이 있다고 함으로써 대외 관계개선에 대한 이중인식을 소유하고 있는 것으로 판단된다. 그들은 대외관계 개선의 필요성과 위험성에 대한 인식이 그것이다. 이들 국가들은 유화전략으로 그들을 사상적으로 와해시키려고 도모하고 있고 사소한 틈만 있으면 어느 때든지 그들을 물어 제치려 하고 있다고 강조한다. 이들 ‘적’들의 유화전략의 폐해 관련 인식은 그들이 예시하고 있는 ‘역사적 사실’에서 보다 분명히 드러난다.

“당시 파썸 도이칠란드가 뿔스까침공을 위한 침략무력집결을 은밀히 진행할 목적 밑에 이른바 <그단스크(당시 뿔스까 령토)>위기를 조작하였다. 히틀러는 <그단스크는 응당 도이칠란트에 귀속되어야 한다.>고 떠벌이면서 뿔스까로 하여금 회담탁에 끌려 나오도록 하는 한편 평화적 해결에 환상을 가질 수 있도록 유도작전을 펴면서 회담을 질질 끌었다. 동시에 뿔스까국경지역에 군대의 집중과 전개를 진행하였다.(...) 회담에만 기대를 걸고 상대방에 대한 경계심을 늦춘 탓에 뿔스까는 파썸도이칠란드의 불의의 공격을 받은 지 한달도 못되어 폐망하였다. 이전 소련과 동유럽의 사회주의 나라 군대도 제국주의에 대한 환상을 가졌다가 사회주의배신자들에게 농락당하여 총 한방 제대로 쏘아보지 못하고 피로써 쟁취한 혁명의 전취물을 하루아침에 원수들에게 빼앗

I
II
III
IV
V

졌다.”<sup>132</sup>

따라서 북한 당국은 “오늘 우리 혁명의 내외정세는 급변하고 있다”고 하면서 지금까지 그들을 적대시해 오던 ‘미제’와 ‘일제’ ‘남조선 괴뢰’들이 최근에 와서 그들과의 전례 없는 대화 재개와 관계개선을 위한 접근을 해오고 있다고 밝히고 “적들이 우리에게 숙어드는 것을 보면 싸움을 안 하고도 통일이 쉽게 될 수 있지 않겠는가, 놈들과의 교류를 통해 그 무슨 <덕>을 볼 수 있지 않겠는가고 생각하는 사람들”<sup>133</sup>에 대해서 경종을 울리고 있다. 이와 같이 북한 당국은 <대화>와 <협상>과 같은 대외관계 활동에 대한 강한 불신을 지니고 있음을 알 수 있다.

북한은 “오늘 우리 당이 대일, 대미전략을 펴는 것은 우리 혁명에 유리한 환경을 마련하기 위한 것이지 결코 정책변화가” 아니기 때문에 당의 이러한 의도를 잘 명심하고 그 어느 때 보다도 ‘계급적 각성’을 높여나가야 한다고 주장한다.<sup>134</sup> 북한은 “<대화>의 막 뒤에는 숨은 원수들의 음흉한 속심을 똑바로 꿰뚫어” 볼 것을 당부한다. 정세를 대하는 데서 절대로 걸만 봐서는 안 되고 지금 ‘적’들이 요란스럽게 불어대고 있는 ‘<대화>타령’은 철두철미 침략전쟁의 연막임을 강조한다. 특히 이러한 상황이 ‘조선반도’에서 느껴지고 있다는 점을 부각시킨다. 이와 관련 북한은 “원래 적들이 진실로 우리와 관계를 개선하자면 근본문제인 우리에게 대한 적대시 정책을 버려야 하며 우리를 반대하는 모든 전쟁책동을 그만두어야” 하는데 지금 <대화>의 막뒤에서 “적들이 놀아 대

---

<sup>132</sup> - 조선인민군출판사, 『학습제강 2 (병사, 사관용)』 (평양: 조선인민군출판사, 주체 92, 2003), pp. 19~20.

<sup>133</sup> - 조선인민군출판사, “변천된 정세를 높은 계급적 안목과 혁명적원칙성을 가지고 예리하게 대하자-부쉬가 내놓은 새 <국가안보전략>의 위험성에 대하여” 강연자료 (평양: 조선인민군출판사 주체 91, 2002.1), p. 2.

<sup>134</sup> - 위의 글, pp. 8~10.



는 짓을 보면 매우 심상치 않다”는 것이며 “미제와 일제, 남조선괴뢰들이 뻘질나게 오가면서 침략전쟁과 관련한 공공이를 하고 있다”고 단언함으로써 한반도에서의 전쟁위험을 지속적으로 고취시킨다. 결국 북한은 대미/대일/ 대남한 관계 개선에 대한 강한 의혹을 소유한 채 그들의 ‘혁명에 유리한 환경’ 조성 차원에서 이에 대한 접근을 시도하고 있는 것으로 이해된다.

### (1) 북·미관계: 자체 ‘힘’에 의한 대결전 극복

북한은 먼저 “반대하여 싸워야 할 주되는 적이 바로 미제국주의자”들이며 미국은 그들과 같은 하늘 아래 있을 수 없고 ‘철천지 원수’이고 ‘백년숙적’이라고 강조한다. 그들은 ‘미제’를 끝없이 증오하고 반대하여 끝까지 싸우겠다는 각오를 가져야 하며 ‘미제’에 대한 환상과 공포증을 철저히 없애고 사업과 생활에서 언제나 혁명적 원칙을 확고히 지켜나가도록 하고 있다.<sup>135</sup> “미제에 대한 환상은 죽음”이며 “미제국주의자들에 대한 자그마한 환상도 가져서는 절대로”안 된다고 하는 김정일의 말을 각인시켜 나가고 있다.

‘미제’에 대한 환상이나 공포증의 위험성에 대한 교훈을 그들 나름의 과거사 해석에서 찾는다. 헤이그 ‘밀사사건의 교훈’과 ‘조국해방전쟁의 전략적인 일시후퇴시기의 교훈’이 그것이다. 1907년 네덜란드 헤이그에서의 만국평화회의에서 “교활한 미제는 앞에서는 마치 조선의 독립을 위해 모든 것을 다 해 줄 것처럼 하고 뒤에 가서는 일제와 짜고 리준(이준 열사)을 비롯한 조선대표들이 회의에 참가하지 못하게 악랄하게 책동했다”고 강조한다. 또한 6.25 전쟁시 북한이 전략적으로 일시 후퇴가 필요

<sup>135</sup> - 근로단체출판사, 『직맹학생제강 4』 (평양: 근로단체출판사 주체 92, 2003), p. 16.

했던 시기에 “일부 각성되지 못한 사람들이 생각한 것-미국놈들도 사람 인테 설마 죄 없는 우리를 죽이기야 하겠는가. 그래서 적지 않은 많은 사람들이 후퇴의 길에 오르지 않았다. 이것은 참으로 환상이었다. 미국놈 들은 침략의 발길이 닿는 곳마다에서 어린이, 늙은이, 부녀자 할 것 없이 무고한 우리 인민들을 찢러죽이고 불태워죽이고 생매장해 죽이였다.”<sup>136</sup>

북한은 최근에 와서 “미제의 침략책동이 그 어느 때 보다도 교활하고 악랄해지고”있는 현실에 직면해 있다고 하면서 이를 입증하는 자료로 이라크 전쟁에서 겪게 된 이라크 인민의 참상을 부각시키고 있다. 보다 직접적으로는 북핵문제 관련 북·미협상 과정을 ‘조미대결전’으로 정의하고 여기에서 미국이 <유화>와 <강경>이라는 양면술책을 집요하게 쓰면서 그들에게 환상을 심어주고 있음을 상기시킨다. 요즘 미국이 북한과의 <전제조건 없는 회담>이요, <특사파견>이요, <인도주의적 지원>이요 하면서 떠들고 있으며 “부쉬 놈은 지어 우리나라를 <악의 축>이라고 하면서 <악의 축>을 제기하는 것은 미 행정부의 어길 수 없는 정책”이라고 한다. 사정이야 어떻든 미국이 북한에 대해 어떤 수법과 술책을 쓰든지 그것은 미국의 ‘침략적 본성’을 가리기 위한 연막에 지나지 않으며 “승냥이가 양으로 변할 수 없듯이 날강도 미제의 본성은 절대로 변하지 않는다”는 대미 부정적 인식을 갖고 있다.

동시에 북한은 그들 스스로의 힘으로 미국의 <유화>와 <강경>정책을 극복하고 미국을 자기들이 원하는 방향으로 유도해나가고 있다는 자신감을 나타내 보이기도 한다. 북한은 “미제는 우리가 제 놈들에게 굶어들기는 고사하고 오히려 강경에는 초강경으로 땅땅 맞서나가자 기

<sup>136</sup> - 조선인민군출판사, “날강도 미제에 대한 추호의 환상도 가지지 말고 반미대결전을 더욱 힘 있게 벌려나가자,” 『강연자료』 (평양: 조선인민군출판사, 주체 93, 2004.4), pp. 2~3.



가 꺾이어 수그러들기 시작 했다”고 하면서 이의 공을 김정일 지도자에게 돌린다. 즉 그들은 “경애하는 최고사령관동지의 무비의 담력과 배짱, 지략이 두렵고 선군정치 위력 앞에서 제 놈들의 <대북강경책>이 뒤 흔들리기 때문”에 미국이 대화로 나서고 있다는 자신감을 표출한다.

## (2) 북·일 관계: 북한 주도의 관계 개선 의지

북한 당국은 일본이 반공화국, 군국화 책동이 날이 갈수록 심화되고 있다는 데 대한 각성을 촉구한다. 일본은 북한에 대한 <선제공격론>, ‘헌법개정책동’, ‘군사대국화 책동’, ‘핵무장화 책동’, <자위대>의 해외 파병 책동 등을 떠나가고 있으며 일본의 이러한 ‘위험한 반공화국’, ‘군국화책동’에 대해서 높은 각성을 가지고 대처해나갈 것을 강조한다. 북한은 일본이 그들의 “불순한 정치군사적 목적을 실현하는 데서 <북조선으로부터의 위협>, 대북조선의 관계악화를 필요로 하고 있다.”고 인식한다. 이에 따라 일본은 그들의 미사일 방어체계도 북한 때문에 구축해야 하고 북한의 핵위협에 대처하기 위해 절실한 선제공격수단 건설을 북한의 위협을 억제하기 위한 것이라 하고 있는 것으로 보고 있다. 이를 들어 북한은 일본이 그들과의 적대관계를 필요로 하고 있는 것인 만큼 일본의 대북정책은 더욱 더 악랄해 질 수 밖에 없다고 단정한다.

그런데 북한 당국은 “일부일군들과 근로자들 속에서 조일관계정상화에 기대를 가지고 그것이 실현되면 마치 무슨 문제가 풀릴 것처럼 여기고 있는 데” 여기에 대해서 어떤 환상도 가지지 말고 오히려 “일본이 날로 더욱 더 군국화 되어가고 우리를 겨냥하여 <선제공격>까지 준비하는 데 대처하여 언제 한번은 반드시 일본반동들과 맞서 싸워 이겨야 한다는 각오를 가져야 한다”고 함으로써 대일 대결전 의식을 부추기고 있다.<sup>137</sup> 북한은 일본총리의 북한 방문, ‘조일평양선언’ 채택 및 ‘조일

I
II
III
IV
V

국교 정상화 '노력이 재개된 바 있으며 이를 두고 "경애하는 최고사령관 동지의 선군정치에 의해 무적필승으로 다져진 우리의 군사적 위력을 똑똑히 깨달았기 때문"이라고 강조함으로써 대미관계 개선 움직임과 마찬가지로 대일관계 개선 움직임 역시 그들 주도로 이끌어 가고 있음을 강조한다.

### (3) 남북관계: <대화>와 <협상> 그리고 <무력적화>의지

북한 당국은 먼저 남한사회에 대한 부정적인 면을 강하게 부각시킴으로써 상대적으로 북한체제의 우월성을 강조한다. 즉, 북한 당국은 “남조선은 정치적반동성과 부패성이 극도에 이른 사회이다.” “남조선은 경제적 예측성과 취약성으로 하여 파산의 위기에 직면한 사회이다.” “남조선은 반인민성과 말세기적 풍조로 하여 썩어가는 사회이다.”라는 부정적 대남관을 밝히면서 “모든 일군들과 군인들은 썩어빠진 남조선사회의 반동성과 부패성, 그 멸망의 불가피성을 잘 알고 세상에서 제일 좋은 인민대중중심의 우리사회주의제도를 더욱 굳건히 지켜나가야 한다”고 하면서 그들 체제의 우월성과 이의 보전 발전을 강조하고 있다.<sup>138</sup>

동시에 북한은 군사적으로 대남 적대성을 강조하고 “남조선괴뢰들과는 총대로 결산할 각오를 굳게 지키자”고 독려하고 있다.<sup>139</sup> 북한은 남한이 북한과 기어이 힘으로 대결해 보려고 어느 때 보다 악을 쓰고 있으며 특히 미국의 총알받이가 되어 동족의 가슴에 총을 겨누는 “남조선괴뢰

<sup>137</sup> - 조선인민군출판사, “일본반동들의 악랄한 반공화국 적대시정책과 군국주의부활책동에 각성있게 대처해 나갈 데 대하여,” 『강연자료』 (평양: 조선인민군출판사, 주체 93, 2004.3), pp. 2~8.

<sup>138</sup> - 조선인민군출판사, “남조선은 가장 반동적이고 부패한 사회이다,” 『강연자료』 (평양: 조선인민군출판사, 주체 93, 2004.3), pp. 2~8.

<sup>139</sup> - 조선인민군출판사, 『선동자료, 제6호(모든 군중, 병중에 해당함)』 (평양: 조선인민군출판사, 주체 93, 2004.3), p. 2.



군놈들이 앞장서서 입에 피를 물고 날뛰고 있다”고 강조한다.

- “최근 몇 년간 북남교류가 진행되고 있는 때에도 괴뢰 <국방부>는 일선부대들에 우리 공화국 정권과 군대와 인민 모두를 <주적>으로 규정한 <정신교육>교재라는 것을 배포했다.”
- “남조선 괴뢰군놈들은 아침체조나 <기합>을 받을 때, 서로 인사를 할때에도 미친놈들처럼 <별공통일>과 <북진통일>을 부르짖고 부대의 별호들을 우리 공화국의 지명들과 <별공> <필승> <북진> 등으로 달아놓고 있다.”
- 동서의 전연지대에 새로 개설된 차길과 도로를 따라 <북인민군이 <남침할 수 있다.>고 하면서 그 주변에 155MM 자행곡사포를 비롯한 수많은 중무기들을 끌어들었다.”
- “적야간 치렬한 격전이 벌어졌던 우리나라의 서해해상에 여느 때 없이 많은 함선들을 자주 침입시키면서 새로운 군사도발의 기회만 노리고 있다.”

이에 따라 북한은 “남조선 괴뢰군놈들은 앞으로 남녘해방의 길에서 우리가 제일 먼저 맞서 싸워야할 주되는 적”이며 “미일침략자들과 함께 남조선괴뢰놈들을 그대로 두고서는 언제가도 우리 인민이 편할 수 없고 조국을 통일할 수 없다”고 강조함으로써 대남적화의를 숨기지 않는다.

그런데 북한은 남한이 그들과 <대화>와 <교류>에 적극적인 자세를 보이고 있다고 밝히고 있다. 실제로 그들은 남과 북사이에 <대화>와 <교류>, 접촉이 매우 활발해 지고 있음을 시인한다. 특히 그들은 “북남 상급회담, 경제실무접촉, 체육, 문화교류, 흩어진 가족친척들의 상봉, 개성공업지구 건설과 철도와 도로연결사업 등 해당한 자료들을 결부”하여 설명할 수 있도록 하는 적극성을 보이고 있기도 하다. 그러나 그들은

I
II
III
IV
V

이 모든 것을 김정일의 위력에 의해 마련된 것으로 북한주민들에게 인식시키고자 한다. 이에 따라 북한 당국은 “위대한 정치가이시고 천출명장이신 경애하는 최고사령관 동지를 높이 모시고 사는 크나큰 민족적 긍지와 자부심을 더욱 가슴깊이 간직”해야 하며, “선군정치야말로 만능의 보검이며 우리의 모든 승리의 확고한 담보라는 확신을 가져야”함을 주입시키고 있는 상황이다.<sup>140</sup>

마지막으로 지적할 것은 북한의 무력적화통일 목적 추구이다. 북한 당국은 “경애하는 최고사령관 동지의 무력통일관으로 튼튼히 무장하여야 한다”고 촉구하고 있다. 무력으로 미일침략자들과 남조선 괴뢰도당을 격멸소탕하고 조국을 통일하여야 한다는 것은 김정일의 확고한 결심이고 의지라고 하면서 무력으로 적들을 소멸하고 남조선을 단숨에 깔고 앉는 길밖에 다른 방도가 없다고 강조한다.<sup>141</sup>

### 3. 북한의 대외·대남 정책 결정 과정<sup>142</sup>

#### 가. 북한의 일반적 정책결정 체계

##### (1) 북한 정책결정체계 특성

북한의 주요정책 또는 의사결정의 최고조직으로서 당 대회가 지적된다. 당 대회(전당대회)는 5년에 1회 정도 소집되며 당의 노선과 정책 및 전략전술에 관련한 문제들을 토의 결정한다. 회의 소집은 상황에 따

<sup>140</sup> - “변천된 정세를 높은 계급적 안목과 혁명적원칙성을 가지고 예리하게 대하자-부쉬가 내놓은 새 <국가안보전략>의 위험성에 대하여,” 위의 책, pp. 6~8.

<sup>141</sup> - 조선인민군출판사, “적과 평화에 대한 환상을 없애고 원수들을 반대하여 비타협적으로 투쟁할 데 대하여,” 『학습제강 3(병사 사관용)』 (평양: 조선인민군출판사 주체 92, 2003), p. 11.

<sup>142</sup> - 이 부문은 북한에서 외교업무에 종사해 왔던 탈북인사들의 자문과 면담내용을 중심으로 정리되었다. 관련 탈북인사들의 요청으로 이름 밝히는 것을 생략한다.



라 명시된 기간 내 또는 지연될 수도 있다. 당 대회는 1980년 제6차 당 대회 이후 현재까지 더 이상 개최되지 않았다. 당 전원회의는 6개월에 1회 이상 소집되며 당 중앙위원회 위원 및 후보위원들이 참석하여 해당 시기에 당이 해결하여야 할 중요 사안들을 토의·결정 한다. 이 역시 1993년 12월 6기 21차 전원회의 후 현재까지 더 이상 열리지 않고 있다. 당 정치국회의는 전원회의와 전원회의 사이에 당중앙위원회 명의로 당의 모든 사업을 조직지도하며 정치국 위원 및 후보위원들이 참석한다. 김일성 사후 현재까지 중단된 상태이며 위원 7명, 후보위원 7명 정도로 구성되어 있다. 당 비서국회의는 당 인사 및 당면문제들을 토의·결정하며 그 집행을 조직 지도한다. 비서국 회의는 수시로 소집되며 당 중앙위 비서, 조직부부부장들, 필요시 관련 부서들의 부장 혹은 1부부장들이 참석한다. 최고인민회의의 정기회의는 년 1~2차, 임시회의는 필요시 최고인민회의 상임위원회가 소집하며 헌법수정, 국가의 대내외정책의 기본원칙 수립 등을 결정한다. 내각 전원회의는 행정경제사업에서 제기되는 새롭고 중요한 문제들을 토의 결정하며 상무회의는 전원회의에서 위임한 문제들을 토의·결정한다.<sup>143</sup>

그러나 북한에는 김정일이 김일성의 후계자로 공식 지명되고 김일성 유일체계를 수립하고, 공고화해나가는 과정에서 당의 집체적 협의기능은 점차적으로 축소 또는 소멸되어 갔다. 수령이 곧 당이라는 유일체계 논리에 따라 당 대회, 전원회의, 정치국을 통한 집체적 협의는 거의 불필요한 것으로 전락되면서 이들 기구들이 유명무실화되어 온 것이다. 김정일을 공식 후계자로 지명한 1980년 6차 당 대회 이후, 더 이상 당 대회가 개최되지 않은 이유도 여기에 있는 것으로 판단된다. 당의 기능

<sup>143</sup> - 정우곤, “조선노동당의 위상·기능·조직,” 『북한의 정치 2』 (서울: 경인문화사, 2006), pp. 149~153.



은 비서국이라는 당 집행기구를 통해서 오직 수령의 지시나 명령을 비서국 조직지도부를 중심으로 획일적으로 집행하는 데 머물고 있다. 특히 김일성 사후 김정일의 비준과 지시에 의해 거의 모든 정책이 수립·집행되는 정책결정체계가 굳혀진 것으로 알려지고 있다. 당 전원회의나 당 정치국회의 등의 집체적 협의기능은 사실상 유명무실해진 셈이다. 최고인민회의와 같은 기구들의 형식적 기능만을 유지하고 있다.

이렇게 볼 때 북한의 일반적 정책결정 체계는 당과 주요부문에 대한 김정일의 직접적인 결정지도체계로 정의될 수 있다. 국가의 전반사업에 대한 김정일의 직접적인 결정지도결정체계는 당 중앙을 중심으로 모든 국가기관에 대한 하향적 지도와 함께 군, 군수산업, 대남사업, 보위부, 보안성, 등 각 주요 분야에 대해서는 수평적으로 놓고 직접 지도하는 체계라 할 수 있다.

## (2) 정책결정 과정

보고문건 결재의 경우, 단위별로 각자부문에 대한 제의서를 작성하며 이를 당 중앙의 담당부서들과 협의한 후 조직부를 통하여 김정일의 비준을 받아 집행하게 된다. 포괄적이고 특수한 사안인 경우 담당부서를 핵심으로 하고 연관부처들의 관계자들과 함께 ‘상무조’를 조직하여 여기에서 공동 협의과정을 거쳐 김정일에게 보고 → 최종비준 획득 → 집행하는 순서로 이루어진다. 일반 정책적 문제들은 당 중앙 조직부가 담당부서들과의 협의 하에 보고서를 작성 제출하여 김정일의 결심에 따라 집행된다. 지시하달 방식은 김정일이 비공식 모임이나 개별적 간부들을 통하여 이루어지기도 한다. 수행 간부들을 비롯하여 측근을 통한 김정일의 직접 지시형태로 하달된다. 연회나 기타 사석을 통하여 측근들로부터 상황을 청취하며 지시를 하달하기도 한다. 김정일은 당 중



양의 각 부서들, 군, 보위부, 보안성, 대남부분 등 주요 부서들에 관해서는 직접 통치를 하고 있다는 사실은 앞서 지적한 바와 같다.

일반보고서의 경우 작성단계, 합의단계, 보고단계, 집행단계를 거치게 된다. 작성단계에서는 부처 담당자가 자체 혹은 상부의 지시에 따라 초안을 작성하여 과장, 국장 등 결재를 받는다. 이어 필요한 경우 관련 부처와 합의 후 담당부서의 결재를 받으며 관련 기관 합의와 상(장)의 최종 결재와 함께 당중앙위 담당부서와 최종 합의를 요하는 합의단계를 거친다. 합의된 보고문건을 타자하여 김정일 서기실로 발송하여 김정일의 최종 비준을 받고 김정일 서기실 → 상(장) → 담당국장 → 담당자에 방침전달 → 방침집행감독부서 등록 → 담당자(방침집행계획서)작성 → 필요에 따라 관련부서 혹은 관련기관에 보고문건 발송 → 집행하는 보고/집행단계를 연달아 거치게 된다.

이전에는 당 정치국 등 상부단위에서의 집체적 협의절차는 생략되었으나 초안실무단계에서는 집체적 협의 또는 합의절차가 활성화되어온 것이 사실이다. 반면 군사, 외교, 공안, 대남관련 분야에 대해서는 당의 정책적 합의를 거치지 않고 조직별로 김정일에 직접 보고하는 ‘직보체계’로 전환된 것으로 전해진다. 중대사안인 경우 여러 부서 및 기관들에서 담당 전문가들을 선정하여 ‘상무조’ 형식으로 팀을 구성하여 해당 사안에 대한 집체적 협의를 거쳐 김정일에게 보고하고 비준에 따라 집행한다. 시기성이 아닌 일반적 보고는 기관별로 정해진 요일에 하게 되며 시기성을 요하는 보고나 실무적 현안과 관련된 보고서들은 팩스(모사보고)로 임의의 시간에 보고한다.

예를 들면 경제부문의 경우 작성한 보고서를 당 중앙의 담당부서인 당 경제정책검열부의 담당지도과와 협의한 후 조직부를 통하여 김정일의 비준을 받아 집행한다. 또한 군사부문의 경우 김정일이 인민군 총정



치국, 총참모부, 인민무력부, 보안국에 대한 직접적인 통치를 하고 있다. 그러나 일반적으로 군사부문에 관한 사안들은 군대 내의 당조직인 총정치국과의 협의 하에 김정일에게 보고하는 형식을 띤다. 군, 보위부, 보안성은 당 조직부의 당적 통제는 받으나 이는 당 조직생활과 관련된 문제이며 단위사업과 관련한 실무적 문제들은 모두 김정일의 직접 지도를 받도록 되어있다. 정책집행은 김정일 말씀, 김정일 친필지시, 국방위원회 명령, 최고사령관 명령, 조선노동당 군사위원회 명령, 당 중앙위원회에 제기된 문제 순으로 이루어지는 것이 일반적이다.

## 나. 북한의 대외·대남정책 결정체계

### (1) 대외·대남정책 결정체계 특성

1970년대 초반까지만 하더라도 북한에서는 여타 사회주의국가들의 정책결정과 마찬가지로 당 대회, 당 전원회의, 정치국 등 일련의 당 정책결정 과정과 최고인민회의에서의 정책채택과정을 거치면서 주요 정책결정이 이루어졌다. 그러나 1970년대 중반에서 1980년대 초반 이후부터 이와 같은 집체적 정책 협의 및 결정체계는 점차 유명무실해진 것은 김정일의 당권 장악과 함께 유일지배체계 구축 노력과 무관하지 않다. 모든 정책을 김일성과 김정일의 직접적 지시와 비준에 의해 결정되는 획일적 정책결정체계가 구축되어 나갔다(<그림 IV-1> 참조). 당과 정부 기관들이 “보고문건”을 작성하여 김일성과 김정일에게 보고하고 비준을 받은 다음 노동당 정치국의 형식적인 합의와 최고인민회의의 거수기적 채택 과정이 일반화되었다.<sup>144</sup> 김일성·김정일에 대한 동시보

<sup>144</sup> -북한의 대외정책결정구조를 보면 공식적으로 결정에 참여하는 기구는 헌법상 대외정책의 기본 원칙을 수립하는 최고주권기관인 최고인민회의와 최고인민회의산하에 설치된 외교위원회가 있고 헌법상 대외정책의 수립, 해외주재대사, 공사의 임명



고 → 김일성 최종결정 이라는 정책결정패턴에서 김정일에 대한 사전 보고 → 김정일 검토문건 김일성 보고 → 김일성 최종결정이라는 정책결정 패턴으로 굳어졌다.

그러나 1980년대 후반부터는 김정일이 대부분의 문건을 최종 결정하였고 정상외교를 비롯한 김정일 독자 결심이 어려운 일부 문건의 경우 김일성에게까지 보고되었다. 특히 1994년 김일성 사후 김정일이 직접 지시하고 비준하여 최종 정책결정을 하게 됨으로써 형식적으로나마 존재하던 노동당 중앙위원회 정치국의 기능은 완전 유명무실한 존재로 전락하였다. 유일사상체계확립 10대원칙의 지배 하에서 모든 정책결정 과정이 대부분 김정일 지시와 명령으로 획일적으로 이루어지기 때문에 정책결정 과정상 당내의 강·온파 존재와 대립은 상상하기 어렵다.

대외정책 부문의 경우 외무성을 김정일의 직속체제로 하여 당의 기능과 역할을 크게 축소하였다. 이전에는 다른 나라 공산당 등 좌파정당들과 기타 집권당 및 야당들과의 관계발전문제를 노동당 중앙위원회 국제사업부가 담당하면서 외무성과 기타 대외사업 관련 기관들의 대외활동에 대한 당적인 정책적 지도와 감독을 해 왔다. 그러나 김정일 지시로 1993년경부터 외무성에 대한 노동당 국제사업부의 지도 및 감독 기능이 정지되고 외무성은 김정일 직속체제로 변했다. 이는 당시 북한이 처한 국제정치, 경제상황을 고려해 볼 때 불가피한 조치로 이해된다. 동구권 사회주의국가들이 붕괴하기 시작하면서 북한이 우선시하던 당적외

---

및 소환 그리고 산하에 대외정책위원회를 설치하고 외교활동을 지도하는 중앙인민위원회가 있다. 그러나 최고인민회의가 대내외 정책의 기본원칙을 세운다는 것은 북한에 3권이 분립되어 있고 민주주의적 대외정치가 실현되고 있는 것처럼 대외적으로 시위하기 위한 형식에 불과하다. 하부조직이 하나도 없는 최고인민회의는 정책이나 정책의 기본원칙을 세울 수 없으며 최고인민회의가 진행되는 기간 당, 정, 군 등 각 분야에서 이미 작성한 정책들을 통과시키기 위한 하나의 도구에 불과하다.



교의 효율성이 크게 떨어지는 상황에 처하게 됨으로써 당국제부의 위상도 심히 하락할 수밖에 없었다. 이에 따라 북한 당국은 외무성을 중심으로 서방나라들을 포함한 자본주의나라들과 여러 국제기구, 특히 국제경제기구들과의 본격적인 실리중심의 전 방위 외교를 펼쳐 나가도록 된 것이다. 이후 당국제부는 동구권 사회주의 국가 당들과 서구 국가들의 좌익정당들과의 사업에만 전담하도록 함으로써 당통전부도 외무성을 내부적으로 간섭할 수 없게 되었다.

또한 외무성은 새로운 체계에 맞게 특수기관들과 정무원 산하 모든 기관들과의 대외업무를 신속 정확히 처리하기 위해 외무성내에 ‘핵 상무조’, ‘인권 상무조’,<sup>145</sup> ‘조미, 조일회담 상무조’, ‘군축 상무조’, ‘큰물피해대책위원회’<sup>146</sup>와 같은 각종 비상기구들(Task Force Teams)을 조

<sup>145</sup> - 외무성내에 ‘인권 상무조’가 나오게 된 시기는 1980년대 중반이다. 당시 미국과 유엔 인권위원회를 비롯하여 인권관련 각종 정부간 국제기구들과 비정부간 기구들, 종교단체들이 북한의 최악의 인권상황을 강도 높게 비난하면서 북한을 거세게 압박하기 시작하였다. 특히 미국은 매해 ‘세계인권 상황 보고서’에서 북한을 최악의 인권침해 국으로 규정하고 인권개선을 촉구하였으며 각종 국제회의에서도 북한의 인권개선을 촉구하는 결의문들을 수없이 채택하기 시작하였다. 북한인권에 대한 국제적인 여론이 더욱 악화되고 국제대사령 같이 일부 국제기구들이 북한에 대한 ‘인권사찰’을 거론하면서 공격의 수위를 높여가자 북한 외무성은 ‘제의서’를 통해 “일부 국제인권기구들에 주동적으로 가입하여 국제사회의 대북 인권공세에 대처하겠다”고 김정일에게 보고하였다. 외무성의 보고를 받은 김정일은 “오늘날 적들의 반공화국 인권책동에 어떻게 대처하는가하는 문제는 국권을 수호하는 문제와 직결된다. 적들의 인권공세에 철저히 대비하라”는 지시를 하달하였다. 이에 따라 북한은 1981년에 국제인권규약(A+B 규약), 1989년에 집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약, 1990년에 아동의 권리에 관한 협약, 2001년에 여성차별 철폐에 관한 협약 등에 가입하여 활동하고 있다. ‘인권 상무조’에서 가장 중요한 역할을 담당하고 있는 기관들은 외무성, 인민보안성, 국가보위부, 사회과학원, 중앙통계국이다.

<sup>146</sup> - 북한의 대 국제기구 식량의외에서 또 다른 중요한 위치와 역할을 담당한 것이 ‘큰물피해대책위원회’이다. 큰물피해대책위원회 위원장은 외무성 국제기구국 담당부상이며 부위원장들은 농업성 부상, 정무원 참사실 참사, 중앙통계국 부국장, 보건성 부상, 교육위원회 부위원장, 국가보위부 국장, 사회안전성 국장, 중앙당 중앙기관 담당과장, 인민무력성 부상, 교통성 부상들이다. ‘큰물피해대책위원회’ 산하기관들로서는 유엔아동기금 민족위원회, 유엔인구기금 민족위원회, 세계보건기구 민족위

직하게 되었으며 이를 통해 해당기관들의 철저한 협의와 통제체제를 강화하게 되었다(<그림 IV-1>, <그림 IV-2> 참조).

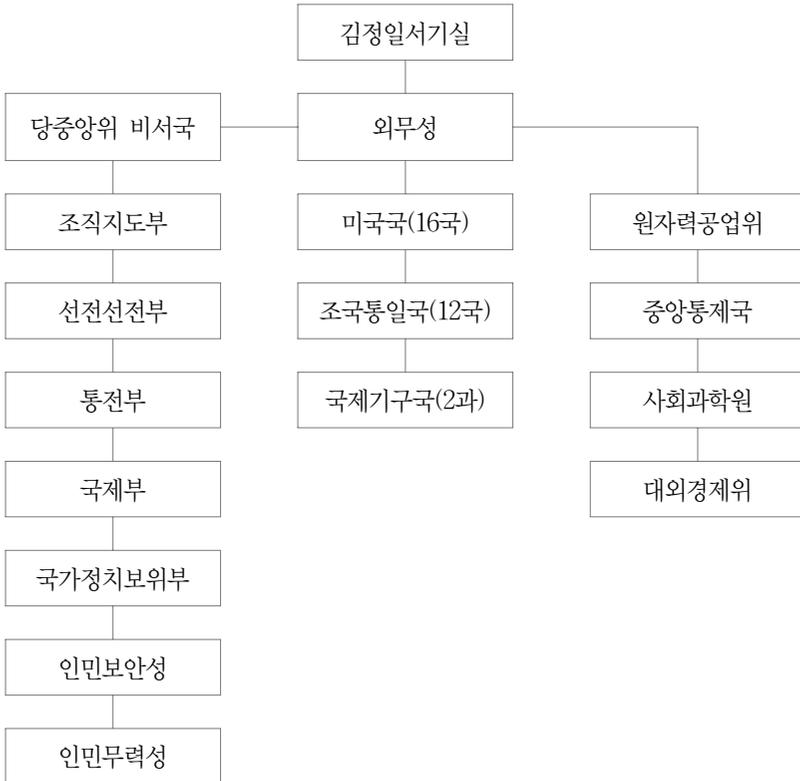
<그림 IV-1> 김정일 정권 하 외교정책결정 체계도



원회, 유엔개발계획 민족위원회, 유엔 식량농업기구 민족위원회, 기타 유엔산하 전문 및 비 전문기구담당 민족위원회들이다. 해당 민족위원회 위원장들은 외무성 국제기구국 담당 부국장 혹은 과장들이며 위원들은 해당 성, 위원회 담당 국장 혹은 과장들이다.

외무성 “조미회담 및 핵 상무조”는 1980년대 말 IAEA에서의 북핵문제가 본격적으로 거론되면서 외무성내에 정식 설립되었으며 상무조에서 결정적 역할을 담당하고 있는 기관들은 외무성, 인민무력부, 원자력공업위원회, 국가보위부이다.

<그림 IV-2> 외무성 내 조미회담 및 핵상무조 체계도



외무성은 북한과 수교관계에 있는 타 국가 및 국제기구에 대한 정부급 외교정책 작성 및 외교활동을 전담하고 있으며 남북 당국간 회담을 비롯한 당국 차원의 남북관계 관련정책 수립, 활동 기획 및 감독을 담당하고 있다. 미국과 일본 등 비수교 국가들과의 외교정책 작성 및 대외활동과 관련한 기획과 실행을 조정하며 북한 내 모든 기관과 부문들의 대외활동을 총제적으로 장악, 통제 및 조정하는 조직이 바로 외무성이다(<그림 IV-3> 및 <그림 IV-4> 참조).

이외에도 대외활동을 담당하고 있는 조직들이 있는 데 이들 조직들의 기능과 역할을 보면 다음과 같다.

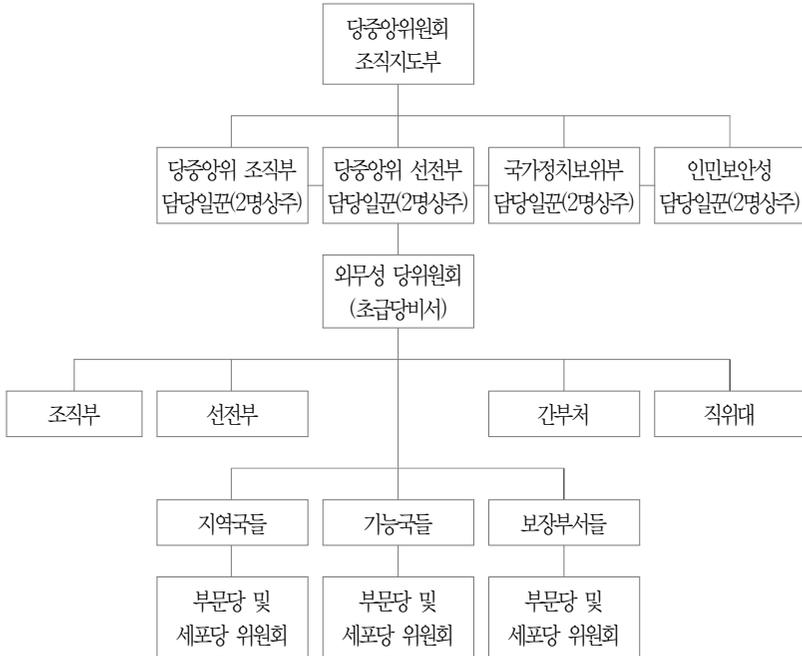
첫째, 노동당 중앙위원회 통일전선부는 조국평화통일위원회(조평통) 혹은 아태평화위원회와 같은 대외적 간판을 달고 해외교포사업 및 민간급 대남 외교와 대미, 대일 협상 및 교류문제를 담당하고 있다.

둘째, 대외문화연락위원회는 노동당 국제사업부와 외무성의 직접적인 지도 밑에 다른 나라들의 각종 비정부급 기구들과 단체들, 친북 조직들과 인사들과의 교류 등 관계를 전담하면서 북한의 지지자 및 동정자 세력 확대와 해당 국가들의 친북화 환경 조성을 전담하고 있다.

셋째, 외교단 사업총국은 형식상으로는 내각 사무국에 소속되어 있으나 외무성 의례국(의전국)과 국가안전보위부의 지도 밑에 주북 외교단의 활동 및 생활 편의보장과 미행, 도청 등 감시를 전담하고 있다.

I
II
III
IV
V

<그림 IV-3> 외무성의 당적 지도체계도



\* 부문당 위원회는 보통 직원이 50명 이상 되는 국들의 당 조직임.

\* 세포당 위원회는 보통 직원이 50명 이하 되는 국들의 당 조직임.

<그림 IV-4> 외무성 조직도



I  
II  
III  
IV  
V

대남정책 부문의 경우 6·25 전쟁 후 북한의 권력구조 및 정책결정 구조는 군이 주도하는 특성을 지니고 있었다. 당시 인민무력부가 권력 구조의 핵심조직으로 부상하였다. 이에 따라 자연히 군부인물들이 정책 결정을 좌지우지하는 결과를 가져왔다. 대남정책 결정 역시 예외는 아니다. 당 차원의 정책결정에 있어서 주도권을 장악하기 위하여 군부는 대남무력적화통일 노선을 강하게 강조한 측면도 있다. 남침도발과 같은 대남강경노선이 한참동안 견지되어 온 것은 이와 무관하지 않다. 대남 공작, 대남침투, 대남도발 등과 같은 대남정책 결정을 위한 핵심기관으로 인민무력부가 지적된다. 실제로 인민무력부 작전부가 대남공작, 대남침투, 대남도발 등 대남관련 정책들을 기획 및 집행을 주도하였던 것으로 전해진다.

그러나 1970년대 김일성에 의한 권력 장악이 종결되고 김일성 권력의 공고화시기에 접어들면서 당에 의한 통치가 강화되었다. 특히 김일성 권력 잠재적 후계자 부상한 김정일이 당시업을 시작하면서 모든 권력을 당 조직 지도부로 집중시키면서 당에 의한 통치가 본격화되었다. 당시까지 권력의 핵심을 구성해 왔던 군부의 영향력을 약화시킬 필요성이 제기되면서 인민무력부의 대남정책 기능은 당의 지도권 내로 복속시켰다. 이후부터 당이 직접 대남정책 결정과 집행을 수행하기 위하여 다양한 세부조직들을 구축하였다. 당의 대외조사부(35호실), 사회 문화부(대외연락부), 작전부, 통일전선 사업부 신설 등이 대표적이다.

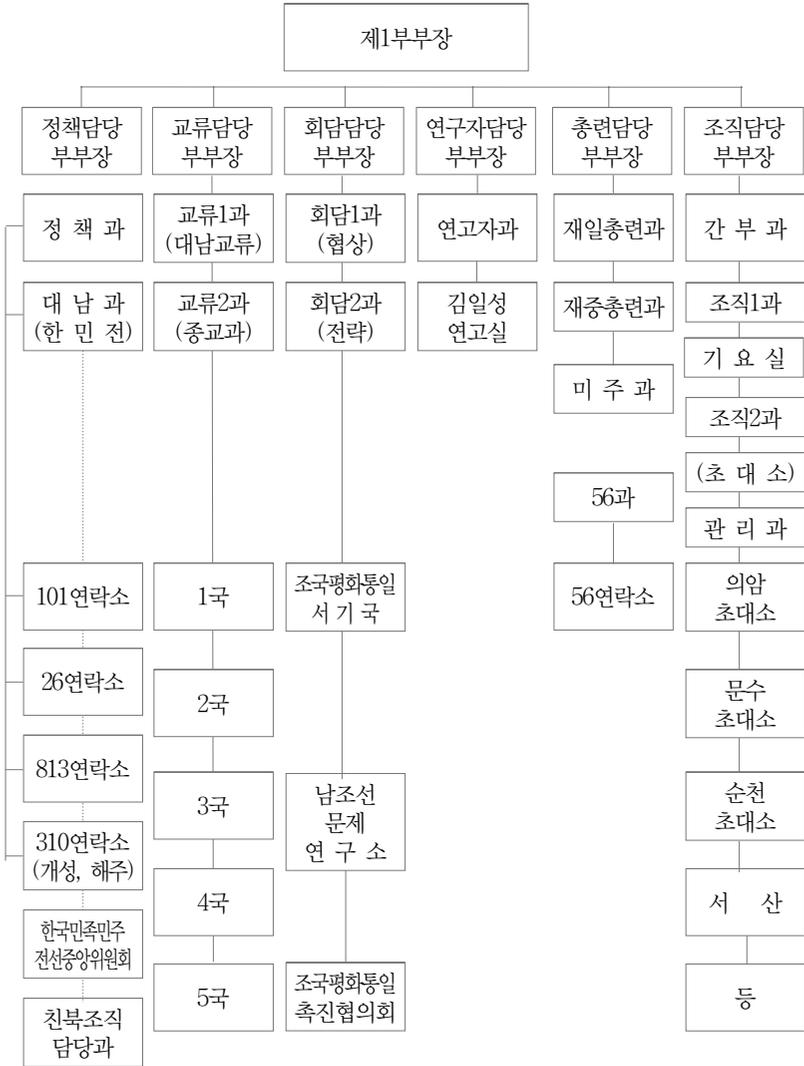
대외조사부(당35호실)는 각종 테러와 해외정보를 수집하고 해외인사를 포섭·매수해 한국으로 투입시키는 조직이다. 홍콩, 싱가포르 등 아시아 지역과 베를린, 파리, 쿠바, 멕시코, 브라질, 베네수엘라 등 주요 도시에 공작거점을 두고 있다. 35호실은 해외담당부서(미주과, 동남아과, 일본과 등), 대남사업 부서(남조선과), 지원부서 등이 있다. 중구역



창광거리에 위치하고 있다. 해외의 일부 지역에서 김정일 친인척 및 자금관리도 하며 자금 조달을 전담하고 있는 103연락소를 운영한다. 대외연락부는 한국 내 당 조직결성, 친북 조직 유지 및 확대, 정당 사회단체 침투 및 주요인물포섭 등 공작원 관리에 중점을 두고 활동하고 있다. 모란봉구역 전승동에 위치해 있으며 일명 3호청사라고 한다. 대외연락부는 4개의 남조선 지역과와 남조선 지도층 고위인사 포섭담당과, 총련과 기타 유관부서들로 구성되어 있다. (연락소 및 초대 소 관리과, 간부과 등) 대외연락부 산하에는 자금조달을 위한 상명무역총회사가 있다. 중국의 베이징, 광주와 타이, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 모스크바, 체코, 유고, 독일, 오지리, 덴마크, 쿠바, 브라질 등 여러 지역에 본부 파견원을 상주시키고 있다. 작전부는 남조선과 제3국에 비합법적으로 침투하는 공작요원을 일정한 장소까지 안내하는 임무와 요인살상과 납치, 군사정찰 폭파 등의 임무와 기술장비 보장 임무를 수행한다 통신시설과 각종 독극물 제조, 공작원 지원시설을 갖춘 414 연락소와 침투용 잠수함과 선박을 제조 및 운영한다. 양덕, 원산, 함흥, 해주 등 각 지역에 전투원 양성을 위한 연락소를 운영하고 있으며 수천에 이르는 최정예 전투요원을 보유하고 있기도 하다. 2000년부터 해외파견을 본격 시작하여 중국, 헝가리, 타이, 이란 등에 파견원을 상주시키고 있다. 통일선부(통전부)는 선전, 대남방송, 빼라배포 등 대남심리전과 해외교포들의 포섭 및 남조선 내 친북조직 관리 등 공개적인 선전·선동공작을 전담하고 있다. 직접침투과, 남북회담과, 해외담당과, 대남심리전 및 정보자료를 분석하는 조국통일연구원 등이 있다. 외곽단체로는 한민전, 범민련, 범청학련, 조국평화통일위원회, 해외동포원호위원회 등이 있다(<그림 IV-5> 참조).

I
II
III
IV
V

<그림 IV-5> 통일전선(사업)부 조직체계도



출처: 장철현, “북한의 통일전선 사업부 해부,” 『북한조사연구』 (서울: 국가안보전략연구소), p. 89.

## (2) 대외·대남정책결정 과정

### (가) 대외정책

북한 외무성은 매년 12월 초에 김정일에게 ‘새해 대외활동 방향’, 또는 ‘새해 외교공세 계획’을 작성하여 제의서로 보고 하게 된다. 외무성의 모든 해당국들은 전해의 외교활동의 성과, 교훈 및 문제점들에 기초하여 새해 추진할 외교활동 관련 정책, 대책 및 건의안들을 종합적으로 작성한다. 외무성 실무자들이 자체의 아이디어 혹은 상부지시를 기초로 정책초안을 작성하여 과장 → 부국장 → 국장의 결재를 받는다. 해당국(局) 제의서 초안들은 해당 국 담당 부상에게 제출된다. 담당부상들은 제의서 초안들을 해당 국 책임간부들과 재검토 후 대외활동국을 통하여 참사실에 제출한다. 정부성명이나 외무성 성명 및 담화문 같은 중요 문건의 경우 외무성 참사실이 직접 작성하여 보고하는 경우가 허다하다. 참사실은 제의서 초안들을 정책선에서 심의후 담당 부상(차관)에게 제출한다.

담당 부상이 결재한 문서는 내용에 따라 관련 기관들(인민무력성, 국가보위성, 정무원 산하 해당 기관 등)과의 합의단계를 거치도록 되어있다. 제의서는 부상 협의회에서 최종 검토·완성되면 강석주 1부상과 외무상의 결재 후 김정일에게 보고된다. 해당 관련 기관과 완전히 합의를 보지 못한 문건은 김정일에 대한 보고가 이루어질 수 없다. 핵, 미사일, 화학무기, 미군유골, 조미회담, 4자 회담 문제, 인권, 식량원조, 유엔 및 국제기구와 관련한 문제, 강대국들과의 관계, 대남 사업 및 통일문제, 해당 나라들과의 관계발전문제 등 한시적으로 중점을 두고 진행하여야 할 대외관련 정책, 대책 및 건의안들이 ‘대외활동과 관련한 제의서’에서 큰 틀에서 기본적으로 강조된다. 김정일이 동제안서 ‘수표한’ 후 이를 하달하게 되면 언급된 제의서 과업들은 연간 대외정책으로 정식화되어

I
II
III
IV
V

‘무조건적 관철’이 진행된다.

그리고 김정일에 대한 보고는 수시로 이루지는 것이 일반적이다. ‘대외활동과 관련한 제의서’, 연간 집행과정에서 대외활동 관련 돌발적인 중대 사안, 긴급한 사안, 외교정책 작성 상 반드시 요구되는 정세자료들은 김정일에게 일정 보고절차에 따라 수시보고가 이루어진다.<sup>147</sup> 이러한 보고는 정규보고와 비정규보고로 구분된다. 정규보고는 ‘제의서’ 보고서이며 매주일 1회로 되어있다. 예를 들면 월요일 외무성, 화요일 보위성, 수요일 인민보안성이라는 형태로 고정되어 있다. 비정규보고는 ‘모사전송(팩스)’보고로 이루어지며 이는 시간에 관계없이 수시로 보고할 수 있는 통로역할을 한다. 이외에도 외무상 또는 제1부상이 직접 김정일에게 전화보고하고 지시를 받아 이행한다. 매주 개최되는 김정일과의 ‘비밀 술 파티’ 석상에서 외무상 또는 1부상이 참석·보고하고 지시를 받는 경우도 있다고 전해진다. 각 기관들로부터 김정일에게 보고되는 문건들은 김정일 서기실에서 종합·정리하여 김정일에게 보고하는 체계로 되어있다.

---

<sup>147</sup> - 외무성에서 김정일에게 보고하는 문건 관련 정보수집 및 분석체계를 보면 다음과 같다. 동 문건의 정보수집 및 분석작업은 각 지역 국들, 정세국, 대표단영접국과 파견국이 기본적으로 담당한다. 각 해당 지역 국들은 담당나라 주재 해외 공관들의 전통신문과 해당국 주요 신문, 잡지, TV에 실린 주요 기사를 통한 정보수집 및 분석작업을 벌인다. 정세국의 경우 세계의 모든 라디오, 신문, 잡지들을 이용하여 정보 및 정세들을 수집하며 김정일에게 ‘참고통신’으로 일일 보고를 한다. 대표단 영접국은 일체의 방북 외국 대표단들 속에서 정보 및 정세자료들을 수집하며 대표단 파견국은 외국출장 가는 국내의 모든 대표단들에게 출장전 해당강습과 귀국후 김정일에게 정보 및 정세자료 종합보고를 한다. 의전국은 평양 주재 각국 대사관들로부터 정보 및 정세자료 수집 보고를 한다. 김정일에게 올리는 보고문건 관련 정보수집 우선 대상은 주재국 국가수반이나 정치인, 주요 정책 작성자들의 김정일에 대한 평가와 감정 및 동향 자료 → 김정일 만수무강 관련 물자구입 및 자료 수집 정형 → 주재국의 대조선 동향 및 일체 북한관련 자료들 → 한반도 통일문제와 관련한 대국들과 주재국의 입장 → 군사부문과 관련한 최신기술 자료들 → 식량을 포함한 대부, 장기차관 등 경제원조와 관련한 문제 → “충성의 외화벌이”정형 순이다.



보고된 문건 관련 김정일의 비준 방법은 크게 두 가지이다. ‘친필지시’와 ‘친필문건’이 그것이다. ‘친필지시’는 표지에 김정일 이름과 비준 날짜를 명기하며 친필로 김정일의 의견을 첨부하여 이를 관련 부서에 하달하는 것이다. 이것은 김정일이 회의에서 혹은 전화로 간부들에게 직접 내리는 지시와 동일하게 취급되며 문건의 내용을 김정일의 결정으로 간주하고 집행하며 김정일이 직접 책임진다는 의미를 담고 있는 것이다. 김정일의 이름 없이 날짜만 명기한 문건을 ‘친필문건’이라 부른다. 이는 문건 내용이 김정일의 의사가 아니라 외무성의 의사에 김정일의 동의를 표하는 것이다. ‘친필문건’은 ‘친필지시’보다 비중이 다소 떨어지는 것이긴 하나 이 역시 ‘무조건 집행’을 요하는 것이다. 때에 따라서는 김정일의 사인이나 친필도 없는 문건이 하달되는데 이는 김정일이 문건의 내용에 대해서 동의하지 않는다거나 반대한다는 뜻을 반영하는 것으로서, 이 문건 작성자와 담당 간부들은 비판이나 처벌을 면할 수 없게 된다.

김정일이 비준한 문건은 바로 ‘방침’ 혹은 ‘정책’이 되어 김정일 서기실을 통해 작성기관에 하달한다. 외무성의 경우 김정일이 비준하여 내려 보내준 문건은 우선 외무성 1국(방침집행감독국)에서 등록하고 외무상, 1부상, 혹은 담당부상이 문건의 내용에 따라 외무성 전체성원 혹은 담당 부서 성원들만 모아놓고 원문 그대로 전달한 다음 ‘방침집행 계획서’를 작성하여 해당 보고문건에 첨부하여 관련 부서들과 기관들에게도 발송하여 집행토록 한다. 담당국에서는 지시 혹은 친필지시 집행대장을 만들어 놓고 집행자와 집행기일, 집행방법 등을 계획화하여 자기날짜까지 ‘제때에 무조건 그대로’ 집행해야 한다. 만일 집행기일을 어기거나 포기하거나, 왜곡 집행하는 등 현상들은 김정일의 지시집행에 대한 ‘무조건성’의 정신이 부족하다는 이유로 비판과 처벌을 받게 되는 것이 일

I
II
III
IV
V

반적이다.

특별한 경우 김정일이 외무성에다 대외활동과 관련하여 직접지시를 하달하는 경우가 있다. 주요 대외활동과 관련한 ‘제의서’보고를 받고 제의서 내용이 마음에 들지 않을 경우 김정일은 제의서의 잘못된 일정부분을 지적하는 글을 써내려 보내거나 외무상이나 1부상에 전화하여 비판하기도 한다. 또한 인민무력성이나 특수기관들이 외무성이 대외활동에서 자기들의 분야와 관련한 문제를 제대로 처리하지 못했거나 향후 자기들이 의도하는 방향으로 외무성이 협조해줄 것을 지시해 달라는 내용의 보고를 김정일에게 직접 하는 경우도 있다. 이 경우 ‘년 중 대외활동과 관련한 제의서’ 관련 김정일의 비준으로 이미 기존방침을 하달 받았다 하더라도 김정일이 지적한데 준하여 다시 대외활동방향과 대책안을 작성하여 김정일에게 보고하고 재 방침을 받도록 되어있다.

외무성은 김정일에게 대외정책 및 활동과 관련한 ‘제의서’를 보고할 때 타 기관들의 정책 및 활동문제가 동 제의서에 반영되는 경우 보고 이전에 반드시 타 해당기관과 합의를 거쳐야 한다. 외무성이 합의를 구해야 할 기관으로는 최고인민회의, 당, 군사, 정무원 산하 모든 성들이 다 포함되지만 그 중에서도 년 중 제일 많이 제의서 합의를 필요로 하는 대상기관은 인민무력성, 통전부, 당 국제부, 국가보위성, 인민보안성 등이다. 따라서 외무성은 내부적으로 핵 상무조(팀), 조미 및 4자 회담 상무조, 미사일 및 생화학무기 상무조, 큰물피해대책위원회, 인권 상무조, 판문점 군사정권위원회 운영 상무조 등을 년 중 운영하면서 해당 타 기관들과 밀접한 연계와 협력 체제를 유지하고 있다. 비상시에는 외무성 초대소 또는 비밀장소에서 타 해당기관들과 함께 상무조를 공동운영하면서 김정일에게 보고하는 제의서를 공동으로 작성한다.

1980년대에 김정일은 이미 모든 국가기관들이 자기에게 ‘제의서’를



보고할 때 해당 분야의 대외정책 및 활동과 관련한 내용들이 포함되는 경우 반드시 의무성의 합의를 받고 보고하도록 하는 체계를 수립해 놓았다. 또한 김정일은 당, 정, 군의 모든 간부들이나 권력기관들이 대외 활동에서 사소한 결함이나 ‘편향’을 드러낼 경우 간부들의 직위 고하와 특수기관에 관계없이 그 실태를 무조건 자기에게 즉시 보고하도록 하는 지시를 의무성에 하달한 바 있다.

### (나) 대남정책

대남부문 관련 주도권이 인민무력부에서 당으로 바뀐 후 1980년대 감행되었던 육영수 여사 피살사건, KAL기 폭파사건, 아웅산 테러사건 등과 같은 적대적 ‘폭력투쟁’ 중심의 대남정책이 주를 이룰 때만 하더라도 당 대외조사부(35호실)와 대외연락부가 주도해 왔으며 통전부는 대남선전 및 심리전, 남북경협과 같은 부차적인 역할을 담당해 왔다. 그러나 남북한의 교류와 협력 활동 그 자체가 북한의 대남정책 및 전략전술상의 핵심사업으로 자리 잡아온 이후(특히 6·15 공동선언 이후) 남북대화 부문을 담당하고 있는 통전부의 기능과 위상이 제고되어 온 것으로 판단된다. 특히 최근에는 대남당당 부서 중 유일하게 통일외교 명분으로 합법적인 특성을 보이면서 대남사업을 주도해 오고 있는 곳이 바로 통일전선사업부이다. 따라서 현재 통전부는 남북대화나 교류 및 대남군사안보 문제를 포괄한 대남관련 사업을 벌이고 있는 셈이다. 동시에 통전부는 대외적으로 통일외교를 담당하고 있는 통일외교 기관이기도 하다. 대남관련 이러한 포괄적 기능을 가지고 있는 통전부, 그리고 35호실, 작전부, 대외 연락부는 의무성과 마찬가지로 김정일의 직접지도를 받으며 해당부장(혹은 제1부부장)들이 단위의 사업을 보고하고 지시를 하달 받는 체계로 되어 있다. 해당부서의 장들은 대남담당비서를 거치



지 않고 모든 문제를 김정일에게 직접 보고하고 김정일의 비준을 받아 이를 집행하고 있다. 전반적으로 북한의 정책결정체계는 해당사항을 담당하는 부서들이 주로 주관하며 정책결정을 위한 보고서(제의서)를 작성하여 해당부서들을 담당하는 당 중앙의 담당부서들과 협의하며 합의된 문건을 당 중앙 위원회 조직부의 검토를 받아 서기실을 통해 김정일에게 제출 비준 받아 처리한다는 사실은 앞서 지적한 바와 같다. 남북한 문제 관련 남북대화의 포괄적 창구는 통전부이지만, 장관급회담을 비롯한 정부 차원의 문제들은 당 중앙위원회 조직지도부(해당문제나 사항을 전담하는 조직부 부부장을 책임자로 하는 비상설기구가 시기별로 조직)가, 경제협력문제들은 당38호실이, 장성급회담을 비롯한 군 관계문제들은 군 조직이 주관한다. 반면 대남공작부서들은 이러한 정책결정에 대한 직접적인 관여는 하지 않고 정책결정과 관련된 정보자료, 정세자료, 분석자료, 인물자료 등을 작성하여 김정일에게만 별도로 보고하도록 하고 있다. 김정일은 대남공작부서들, 외무성, 무역성, 군부, 보위부 등 관련부서들의 보고서를 종합적으로 검토하되 직접 관련부서를 중심으로 사항을 검토하며 보고된 내용을 건별로 처리하는 것이 일반적이다. 그러므로 같은 내용에 대한 결정이라고 하여도 부서별로 결과가 달라질 수도 있다. 또한 일반적으로 김정일은 유관부서들과 한자리에서 종합적인 협의를 거치지 않으며 개별적으로 상대함으로써 당시의 기분과 해당일군에 대한 그의 개별적 관계에 따라 결정이 변화되는 사례가 종종 나타나기도 한다.

김일성 사후 김정일은 관심사항과 주요 국정사안 일부에 대한 문제만 직접 결재하고 기타사안들은 서기실에 위임하여 처리하는 체계로 운영하고 있다고 한다. 지침이 제시되어있거나 이미 재가를 받아 지속 처리되는 사안들은 서기실과 조직부의 동의를 받아 처리할 수 있다. 시기적



으로 제기되는 주요 긴급 현안문제들인 경우 반드시 김정일의 비준을 받아 처리하도록 하고 있다. 서기실과 조직부도 새로운 사안이나 신중한 문제들에 관한한 자체 결정을 할 수 없도록 되어 있다.

#### 4. 북한의 대외·대남정책 방향

##### 가. 북한의 외교전략 특성: ‘선군정치’ 외교

북한은 수령지배 체제를 보존하고 확장하는 것을 국가목표로 설정하고 이를 달성하기 위하여 ‘선군정치’를 표방하는 대내외 정책을 수행해 오고 있다. 북한의 ‘선군정치’는 군사력에 의거하여 대내외적인 체제위협을 극복하기 위한 통치방식으로 인식되고 있다. 따라서 북한 당국은 현재 그들이 ‘선군시대’에 살며 ‘혁명’하고 있다고 한다. 그리고 “선군시대는 모든 것을 군사선행의 원칙에서 풀어나갈 것을 요구하는 시대”라고 하면서 ‘선군시대’가 근본적으로 요구하고 있는 것은 “첫째로 군사가 선차고 모든 것을 군사에 복종시켜야 한다는 관점과 입장에서 인민군대와 국방공업에 요구되는 것을 우선적으로 보장하는 것”이라 주장한다. 따라서 경제건설과 인민생활에 일정한 지장을 받는다고 하더라도 군사력 건설에 우선적인 노력을 기울여야 한다는 것이다. 이와 같이 선군정치는 우선적으로 군사력 강화를 정당화하고 있기 때문에 ‘선군사력 건설, 후 경제건설(선군후경)’ 정책이 자연스럽게 자리 잡게 되었다.<sup>148</sup>

북한당국은 선군정치 논리의 정당화를 위해서 선군혁명의 기본전선으로 ‘반제군사전선’, 특히 ‘반미제국주의군사전선’을 먼저 상정하였다. ‘반제군사전선’이 선군시대 혁명의 기본전선, 제일 생명선으로 되는 것

<sup>148</sup> - 김봉호, 『위대한 선군시대』 (평양: 평양출판사, 2004), pp. 37~43.



은 무엇보다도 미제를 비롯한 제국주의 침략세력들이 사회주의를 지켜 나가고 있는 북한에 ‘침략의 예봉’을 돌리고 있는 것과 관련된다는 논리를 전개하고 있다. 유럽에서의 사회주의 붕괴, 동서냉전구도의 파괴, 그와 관련하여 세계의 ‘유일 초대국’으로 등장한 미국은 일극세계의 확립을 중요한 전략적 과업으로 내세우고 자주성이 강하고 혁명적인 나라들을 없애기 위한 강도적인 침략전쟁의 길에 나서고 있으며 여기에서 미제는 북한을 그 첫째가는 침략대상으로 삼고 있다는 것이다. 이에 맞서 북한은 ‘반제군사전선’을 구축하고 제국주의세력을 물리치기 위해서 강력한 힘 즉 군사력을 필요로 하고 있다는 것이다.

북한은 이러한 선군정치 논리로 ‘힘’ 즉 군사적 수단에 의한 외교를 정당화하고 이의 실현을 위해서 노력하는 외교적 전략을 추구하고 있는 것으로 볼 수 있다. 실제로 북한 당국은 그들의 ‘선군시대 외교’를 “혁명적 군력에 바탕 한 외교”라고 공공연하게 밝히면서 “선군시대는 그에 맞는 새로운 외교전략이 나오기 마련이다. 그것이 다름 아닌 강력한 군력에 의거하는 외교”<sup>149</sup>라고 주장한다. 김정일이 “혁명투쟁은 반혁명세력과 힘의 대결을 동반하는 것인 만큼 강한 혁명무력에 의거하여야만 혁명에서 승리할 수 있으며 승리한 혁명을 지켜낼 수”<sup>150</sup> 있다고 강조한 것은 바로 그의 현실주의적인 힘의 외교 즉 ‘선군외교’를 반영한다. 북한은 이 같은 ‘힘의 외교’ 명분에 기초하여 첫째 핵 및 미사일과 같은 대량살상 무기개발을 정당화하고, 둘째 핵 및 미사일 옵션을 대미관계 정상화를 위한 외교적 협상에 활용하는 이중적 외교목적을 달성하고자 한다.

북한은 ‘핵 억제력’을 더욱 강화할 필요성을 제기하고 이를 실천(핵실

<sup>149</sup> - 위의 책, pp. 121~126.

<sup>150</sup> - 위의 책, p. 44.



힘)에 옮기고 난 후 이러한 결정을 김정일 “영도의 현명성에 대한 일대 과시”, “정확한 전략전술과 탁월한 영도예술, 무비의 담력과 배짱으로 조성된 난국을 과감히 헤치시며 역경을 순경으로 전환시키신”<sup>151</sup> 김정일 지도력의 결과로 찬양한다. 북한의 이러한 표현은 선군정치로 강화된 군사역량(특히 핵무장)을 지렛대로 대미관계를 포함한 전반적인 대외관계를 일정한 범위 내에서 그들이 필요로 하고, 원하는 방향으로 유도해 나갈 수 있다는 지도논리에 대한 그들의 자신감과 타당성을 나타낸 것으로 볼 수 있다.

이와 같이 북한은 대미관계를 핵무장으로 초래될 제재 위험성을 간과한 채 핵능력을 지렛대로 미국의 대북제재를 풀고, 미국과의 안보대화(군사대화)채널을 제도화하여 종전선언 → 북·미평화협정 체결 → 유엔사 해체 → 주한미군 기능과 역할 변화 또는 철수로 연결하는 기본전략 구상을 도모하고 있다. 이의 연장선상에서 북한은 핵카드를 지렛대로 하여 대남관계의 우위를 점하면서 그들이 요구하는 방향으로 남한을 움직여 나가고자 한다. 북한의 여타 대외관계도 대미·대남관계를 기본축으로 하여 보완적으로 추진되고 있다. 북한의 이러한 대외정책 전략은 미국과의 양자(북·미회담) 또는 미국을 포함한 다자간(6자회담) 핵협상 전개과정을 통해서 잘 드러난다. 이에 대해서 구체적으로 살펴보기로 하자.

I

II

III

IV

V

<sup>151</sup> - “승리의 신심 드높이 선군조선의 일대 전성기를 열어 나가자,” 2007년 공동사설, 『로동신문』, 2004년 1월 1일.

## 나. 북·미 양자 간 핵협상과 다자간 협상:

### 제네바 북·미 핵합의(1994년)와 2·13 합의(2007년)

#### (1) 제네바 북·미 핵합의(1994년)

1994년 10월 21일 미국과 북한은 제네바에서 「북·미 핵타결 합의문」에 서명하였다. 이 양자간 합의문은 1993년 3월 북한이 핵확산금지조약(NPT)에서 탈퇴한다고 선언한 이래 16개월에 걸친, 그리고 3차에 걸친 미·북한 고위급회담 결과 도출되었다. 북한은 북·미간 양자협상에서 다음과 같은 결실을 맺게 되었다.<sup>152</sup>

첫째, 북한은 미국으로부터 북한의 흑연감속로 원자로 및 관련 시설을 경수로 원자로 발전소로 대체하기 위한 합의를 이끌어 내었다. 미국 대통령의 1994년 10월 20일자 보장서한<sup>153</sup>에 의거하여, 미국은 2003년을 목표시한으로 총발전량 약 2천 메가와트의 경수로를 북한에 제공하기 위한 조치를 주선할 책임을 지도록 하였다. 미국은 그들의 주도 아래 북한에 제공할 경수로의 재정조달 및 공급을 담당할 국제컨소시엄을 구성하고, 이 컨소시엄을 대표하여 경수로 사업을 위해 북한과의 주요한 접촉 상대로서 역할을 수행하도록 함으로써 북·미 대화를 상설화하는 계기를 마련하게 되었다. 미국은 컨소시엄 대표로 합의문 서명 후 6개월 내 북한과 경수로 제공을 위한 공급 계약을 체결 → 필요한 경우 미국과 북한은 핵에너지의 평화적 이용 분야에서 협력을 위한 양자협정을 체결하여 북·미관계가 철저한 적대관계에서 북·미간 원자력 협력이 가능한 단계로까지 발전될 수 있도록 하였다. 또한 미국은 북한의 흑연

<sup>152</sup> - 이춘근, 『북한 핵의 문제: 발단, 협상과정, 전망』 (서울: 세종연구소, 1995), 부록 #23(1994년 10월 21일 북한-미국 기본합의문, 한글 텍스트), pp. 304~307 참조.

<sup>153</sup> - 당시 클린턴 미 대통령은 보장서한에서 북한 이외의 다른 요인 때문에 경수로 지원에 문제가 생길 경우 미국이 책임을 진다는 보장 내용을 밝혔다.



감속원자로 동결에 따라 상실될 에너지를 첫 번째 경수로 완공 시까지 보전하기 위한 조치를 주선하기로 하였다. 대체 에너지는 난방과 전력 생산을 위해 증유로 공급하도록 하였고 서명 후 3개월 내에 연간 50만 톤 규모로 공급되도록 하였다.

이에 대한 북한 측의 이행사항은 단순히 영변 핵시설의 동결이 전부였다. 북한의 흑연감속 원자로 및 관련시설의 동결은 본 합의문 서명 후 1개월 이내 이행하도록 하였다. 동 기간과 전체 동결기간 동안 국제 원자력기구가 이러한 동결상태를 감시하도록 하였으며 북한 당국은 국제원자력 기구에 전적인 협력을 제공하도록 하였다. 그러나 궁극적인 흑연감속 원자로와 관련시설의 해체는 경수로 사업이 끝날 때 완결되도록 하였다. 그리고 5MW 실험용 원자로에서 추출된 사용 후 핵연료봉을 경수로 건설기간 동안 안전하게 보관하고, 북한 내에서 재처리하지 않는 안전한 방법으로 사용 후 핵연료가 처리될 수 있는 방안을 강구하도록 북한 미국 양측이 협력하도록 하였다.

둘째, 북한은 북·미 쌍방의 정치·경제적 관계의 완전한 정상화 약속을 받아내었다. 합의 후 3개월 내 쌍방은 통신 및 금융거래에 대한 제한을 포함한 무역 및 투자제한 완화, 쌍방의 수도에 연락 사무소 개설, 양국관계를 대사급으로 격상시켜 나가기로 한 것이 그것이다.

셋째, 북한은 미국으로부터 북한에 대한 핵무기 불위협 또는 불사용에 관한 공식보장을 약속받았다.

북한은 단지 미국 측의 경수로와 대체 에너지(증유)제공 약속 이행 여부에 따라 현재와 미래의 핵 활동을 동결하고, 경수로 사업 완료에 따라 흑연감속 원자로와 관련시설을 해체하기만 하면 되도록 되어있다. 이러한 합의 방식은 이를 해결하려는 미국 측 보다 북한 측에 상당히 유리하게 작용할 수 있다. 북한은 미국의 합의 내용 이행 여부에 따라

I
II
III
IV
V

핵활동 동결 관련 사항을 이행하기만 하면 된다. 그러나 북한은 미국의 합의이행 상황을 트집 잡아 그들의 핵동결 이행 활동을 하시라도 지연 하거나 중단할 수도 있었다. 또한 북한이 은밀하게 다른 핵시설을 이용하여 핵개발을 추진할 경우 미국은 이를 이유로 경수로 건설 및 중유제 공에 이의를 제기하기도 어렵게 되어 있었다. 만약 미국이 제네바 합의 이행 관련 이의를 제기할 경우 북한은 핵동결 중단 위협카드로 맞서 나올 가능성을 지니고 있었다.

또한 미국은 상당한 기간 동안(약 10여년) 북한의 과거핵에 대한 투명성이나 이의 전면폐기를 위해서 북한에게 강제하기 어렵도록 되어 있었다. IAEA의 임시 및 일반사찰 재개로 북한의 동결대상 핵시설에 대해서는 어느 정도 투명성을 확보 할 수 있으나 과거 핵 의혹이나 여타 은밀히 추진되는 핵활동에 대해서는 상당히 제한적일 수밖에 없었다. 북한 핵활동에 대한 IAEA의 투명성을 제고하기 위해서는 특별사찰과 같은 검증 작업 필요하다.<sup>154</sup> 북한과 같이 핵개발 의혹을 그대로 지니고 있는 국가에 대한 핵활동 검증은 IAEA의 특별사찰이 필수적이다. 그럼에도 불구하고 제네바 합의는 특별사찰에 준하는 대북 사찰활동은 “경수로 사업

<sup>154</sup> - IAEA의 안전조치를 위한 사찰활동은 크게 3가지로 분류된다. 일반사찰의 경우 국가가 제출한 보고서 내용과 사업자의 기록내용을 비교확인하며, 협정에 따른 안전 조치 대상이 되는 핵물질의 양, 위치, 동일성, 성분의 검증이 이루어지며, 기록재고 상의 미계량, 선적/인수의 차이 및 불확실성 원인에 대한 정보의 검증 등이 이루어진다. 임시사찰의 경우, 협정체결 후 최초보고서에 포함된 핵물질 및 시설에 관한 초기정보를 검증하고 최초 보고일자 이후에 발생한 핵물질 및 시설의 변동에 대한 추가 정보를 검증하게 된다. 핵물질의 국외 반출 또는 국내 반입 후 실시하는 사찰이 바로 임시사찰이다. 일반사찰이나 임시사찰은 사찰활동이 제한적인 데 반해 특별사찰은 상당히 광범위하게 자유롭게 이루어 질 수 있는 검증방식이다. 즉, 특별한 상황(핵물질에 대한 불의의 변동)의 발생으로 국가가 제출한 특별보고서에 포함된 정보의 검증활동을 하며 정기사찰에 추가하여 필요한 정보를 얻고자 할 때나 정기적으로 제공되는 정보가 부적절한 것으로 IAEA가 간주할 때는 임의로 사찰을 실시할 수 있는 검증방식이 바로 특별사찰이다. 남만권, 『국제원자력기구 핵사찰 현황 및 사례분석』 (서울: 한국국방연구원, 1991), pp. 57~58.



의 상당부분이 완료될 때, 그러나 주요 부품의 인도 이전”에 가능하도록 되어 있기 때문에 IAEA의 대북 핵투명성 활동은 최소한 10여 년 간의 공백을 가지게 되는 위험성을 안고 있었다. 그 결과 미국 측의 대북 중유 제공에 대한 착실한 이행과 경수로 건설이 본격화되어 가고 있는 동안에도 북한은 HEU 방식을 통한 핵개발을 지속할 수 있는 ‘안전한’ 환경을 누리고 있었다는 의혹이 제기된 상태에 있다. 실제로 북한은 중유제공과 경수로 건설이라는 ‘과실’을 따먹으면서 그들의 핵문제에 대한 국제적 여론과 관심이 완화된 틈을 이용하여 은밀히 안전하게 또 다른 핵개발 활동을 안전하게 펼칠 수 있었던 환경을 향유하였다.

특히 북한은 제네바 핵합의 이후 미국과의 관계 정상화를 위한 다양한 대미 외교활동에 있어서 상당한 성과를 도출해내기에 이르렀다. 즉 북한은 미국과의 안보대화(군사대화)채널을 제도화하여 종전선언 → 북·미평화협정 체결 논의를 합의하는 단계에까지 접근하게 되었다. 세계 최강국이며 그들의 최대 적대국인 미국과 정상회담이 불발로 끝났지만 거의 성사되는 단계까지 이르게 한 외교적 성과를 기록한 것 또한 사실이다. 이와 병행하여 북한은 남북정상회담을 개최하고 남북관계를 활성화하면서 그들의 영향력을 남한사회에 확산(대남 통일전략전술 확대)시키거나 남한으로부터의 경제적 이익을 도출해내는 데 필요한 ‘안전한 대외적 환경’을 누린 것으로 판단된다.

## (2) 2·13 핵합의(2007년)

다른 한편으로 2007년 2월 13일 베이징 6자회담에서 중요한 합의가 도출되었다. 이는 앞서 분석한 1994년 10월 제네바 양자합의와는 달리 2003년 8월부터 2007년 2월까지 지루하게 전개 되어온 다자(6자)간 협상의 결과다(<표 IV-1> 참조).

I

II

III

IV

V

<표 IV-1> 6자회담 관련 주요 일지

일 자	주 요 내 용
2003.8.27~29	1차 6자회담 개최(베이징, 공동발표문 채택 없이 폐막)
2003.9.8	北 외무성 대변인, '핵 억제력 강화하지 않을 수 없다'
2003.9.19	IAEA 총회, 북핵 결의안 채택
2003.10.2	北 외무성 대변인, "폐연료봉 8천개 재처리 완료"
2003.10.16	北 외무성 대변인, "핵 억제력 물리적 공개할 것"
2003.10.18	北 외무성 대변인, "핵 억제력 실물로 증명할 것"
2003.10.20	조지 W. 부시 미국 대통령, 대북 서면안전보장 용의
2003.10.25	北 외무성 대변인, 부시 안전보장 제안에 대해 고려할 용의 있다고 발표
2003.10.29~31	中 우방귀(吳邦國) 전국인민대표대회 상무위원장 방북
2003.10.30	우방귀 중국 전인대 상무위원장 방북 6자회담 재개 논의, 北 김정일 국방위원장면담. 김정일 국방위원장 6자회담 참석 용의 표시
2003.11.21	한반도에너지개발기구 (KEDO), 북한 경수로 건설 12월 1일부터 1년간 중단 발표
2003.11.16	北 외무성 대변인, '美 적대정책 철회시 핵포기 용의'
2003.11.24~26	北 김영일 부상(6자회담 대표), 중국 방문
2003.12.4~5	한·미·일 2차 6자회담 공동문안 조율
2003.12.8	한·미·일 3국 공동문안 중국에 전달
2003.12.9	北 '1단계 동시일괄타결' 제의
2003.12.15	北노동신문, '동시일괄타결' 수락 촉구
2003.12.18	北, 美가 동시행동 원칙 수용 경우 핵 개발 포기 가능 시사
2003.12.19	리비아, 대량살상무기(WMD) 완전 폐기 선언
2003.12.24~27	中 왕이(王毅) 외교부 부부장 방북, 북측과 미국이 제시한 핵폐기 및 대북 안전보장 방안 논의
2003.12.27	中 왕이 외교부 부부장, '북한, 내년 초 6자회담 개최 동의'
2004.1.6~10	美 상원 외교위원회 전문위원 및 핵 전문가, 영변 핵시설 방문



일 자	주 요 내 용
2004.1.11~15	中 외교부대표단, 2차 6자회담 논의차 미국 방문
2004.1.17~20	중국공산당 대외연락부 대표단 방북, 김정일 국방위원장 등 예방
2004.1.21~22	한·미·일, 북핵 해결 위한 고위급 실무협의회
2004.1.26	아흐메드 파키스탄 공보장관 칸 연구소 과학자 등 7명 핵기술 유출 조사중 발표
2004.1.29~31	리처드 아미티지 미 국무부 부장관 중국 방문, 다이빙귀(戴秉國) 외교부 상무 부부장 등과 회동
2004.1.30	美 리처드 바우처 국무부 대변인, “북핵 6자회담 재개될 경우 그 날짜 결정은 평양측에 달려있다”
2004.2.1	제임스 켈리 미국 국무부 동·아태담당 차관 방한
2004.2.2	호주 외무부 대표단 방북, 김영일 외무성 부상과 회담
2004.2.3	北, “2차 회담 25일 중국 베이징 개최 합의” 발표
2004.2.4	압둘 카디르 칸 박사 북한·리비아·이란에 핵기술 유출 시인, 무사라프 대통령에 사면 요청
2004.2.7~10	김계관(金桂寬) 북한 외무성 부상 방중, 왕이 부부장 등과 회담
2004.2.10~13	왕이 부부장 방일, 가와구치 요리코(川口順子) 외상 등과 회담
2004.2.11~14	이종석(李鍾奭) NSC 사무차장 방일, 가와구치 외상 등 면담
2004.2.11~13	다나카 히토시(田中均) 일본 외무성 외무심의관 등 방북, 강석주 북한 외무성 제 1부상 등과 일본인 납치 문제 논의
2004.2.13~15	왕이 부부장 방한, 반기문(潘基文) 외교장관 면담
2004.2.23	한·미·일 3자 협의회 서울 개최
2004.2.25~28	제2차 6자회담 개최 (베이징, 의장성명 채택)
2004.6.23~26	제3차 6자회담 개최 (베이징, 의장성명 채택)
2004.10.22	北, 남한 핵문제 우선 논의 등 6자회담 개최 조건 발표
2004.12.4	北, ‘현 상황 6자회담 개최 무용’ 천명
2005.2.10	北, 외무성, 핵무기 보유 및 6자회담 무기한 중단 선언
2005.6.11	한미정상회담
2005.6.21~24	서울, 제15차 남북장관급 회담 개최

I  
II  
III  
IV  
V

일 자	주 요 내 용
2005.7.9	北 6자회담 복귀 발표
2005.7.26~8.7 2005.9.13~9.19	제4차 6자회담 개최 (베이징) 및 공동성명(북한 핵포기) 채택 (9.19)
2005.11	제5차 6자회담 개최 (베이징)
2006.12.18	제5차 2단계 6자회담 13개월 만에 중국 베이징서 재개
2007.2.8	제5차 3단계 6자회담 개막

그러나 내용적으로 보면 2·13 합의 역시 부시 미 대통령과 김정일 북한 국방위원장간의 양자적 ‘힘’겨루기의 결과로 특징된다. 전자는 북한의 완전 핵포기를 요구하면서 이의 관철을 위해 다양한 압력수단을 구사하는 대북 압박전술을 구사해 온 반면, 후자는 이에 맞선 군사력 강화시위(핵보유선언 → 미사일 시험발사 → 핵실험 강행)로 응수하였다. 엄밀하게 말하면 북한의 이러한 군사력 시위가 6자회담에서의 2·13 합의에 이르게 했다고 해도 과언은 아닐 것이다. 즉 북한은 ‘위기조성을 통한 합의유도’라는 외교적 목표달성에 일단 성공한 것으로 볼 수 있다. 북한은 미국이 북한의 6자회담 복귀를 지속적으로 추구해 온 상황에서 핵실험 이후 발 빠르게 대화(제5차 6자회담 3단계 회의)에 응했고, 북한 측 입장에서 볼 때 상당한 외교적 의미를 함축하고 있는 2·13합의를 도출하게 된 것이다.

동 6자회담 회의에서 북한핵시설의 폐쇄(shutdown) → 봉인(seal) → 불능화(disabling) → 폐기(dismantle)라는 기본적 로드맵과 이에 따른 단계적 보상과 보장에 대한 합의가 도출되었다. 폐쇄·봉인이라는 것은 ‘셔터를 내린다’는 뜻으로 활동을 중단시키는 행동적 용어이며, 봉인과 함께 사용된다고 한다. 불능화는 기능을 못하도록 핵연료를 제거하고, 노심을 제거하는 등 물리적 조치를 취하는 것을 의미한다. 마지막으로



폐기라는 것은 핵관련 장비, 장치 등을 분리해서 폐기하여 시설을 없애는 것으로 정의되고 있다. 먼저 6자회담 참가국들은 ‘행동 대 행동’ 원칙에 따라 9·19 공동성명 합의사항 이행을 다음과 같이 재확인하였다. 북한은 “궁극적인 포기를 목적으로 재처리 시설을 포함한 핵시설을 폐쇄·봉인하고 IAEA와의 합의에 따라 모든 필요한 감시 및 검증활동을 수행하기 위해 IAEA 요원을 복귀토록 초청한다.”(2조 1항)고 합의하였다. 여기서 말하는 ‘영변핵시설’은 북한의 흑연감속로 및 관련시설을 의미하는 것으로서 영변 5MWe 원자로 및 건설 중단 중인 50MWe, 200MWe 원자로, 재처리시설(방사화학실험실) 핵연료 제조시설 등이 이에 해당한다. IAEA 요원 복귀는 2002년 12월 IAEA 상주 사찰관 추방이후 4년 여 만에 폐쇄·봉인 및 감시활동을 재개하게 된다는 것을 말한다. 2조 2항에서는 북한이 “9·19 공동성명에 따라 포기하도록 되어있는, 사용 후 연료봉으로부터 추출된 플루토늄을 포함한 공동성명에 명기된 모든 핵프로그램의 목록을 여타 참가국들과 협의한다”고 규정하였다. 이어서 2조 3항에서는 북·미관계 정상화를 위한 양자대화 개시 및 테러지원국 및 적성국 교역법 대상제외 문제를 진전시켜나가기로 규정하였다. 국제 테러 지원국 제재 관련, 미국은 1987년 11월 KAL 폭파사건에 이어 미국무장관이 1988년 1월 20일 북한을 국제테러 지원국가로 지정한 바 있다. 이에 따라 북한은 ‘수출관리법’ 제6조(j)에 의거하여 쿠바, 이란, 수단, 시리아 등과 함께 무역, 원조, 금융, 무기거래 및 이중용도품목 수출 등에 있어 포괄적 제재조치 적용 대상이 되어 왔다. 또한 대 ‘적성국교역법(Trading With the Enemy Act)’에 따른 제재는 한국전쟁 발발시, 미재무부가 ‘대적성국교역법’에 의거하여 ‘외국자산통제규정(Treasury Department Foreign Saacts Control Regulation)’에 따라, 미국내 북한 자산 동결 및 북한과의 교역

I
II
III
IV
V

과 금융거래를 사실상 전면금지하였다. 2조 4항에서는 북·일 양자회담 개시를 규정하였다. 즉 북·일 평양선언에 따라 과거 청산 및 남북자 문제해결을 포함하여 북·일관계 정상화 논의를 위한 대화를 개시한다는 것이다. 2조 마지막 항(5항)에서는 이상에서 언급한 북한의 초기조치(30일간)의 대가로 “참가국들은 초기단계에서 조선민주주의인민공화국에 긴급 에너지 지원을 제공하기로 합의 하였다. 중유 5만톤 상당의 긴급 에너지 지원의 최초 운송은 60일 이내에 개시된다.”(2조 5항) 밝혔다. 마지막으로 3조에서는 초기조치 이행과 공동성명 전면 이행을 위한 5개 실무그룹을 구성하도록 명기하였다. 30일 이내 첫 번째 회의를 개최하기로 합의한 실무그룹은 비핵화 그룹, 북·미관계 정상화 그룹, 북·일관계 정상화 그룹, 경제·에너지 협력 그룹, 동북아 평화안보 체제 그룹 등이다. 각 그룹의 의장국은 중국(비핵화) 한국(경제·에너지), 러시아(동북아 평화·안보), 북·미(북·미 관계 정상화), 북·일(북일 관계 정상화)이 말도록 하였다. 5개 실무그룹은 수석대표의 지침에 따라 초기단계 이행과 9·19 공동성명의 전면 이행을 위한 구체적 사항을 논의하고 최종적으로 수석대표 회의에 보고하고 승인을 받는 방식으로 운영되도록 하였다. 원칙적으로 각 실무그룹의 논의는 별개로 진행되나 각 실무그룹에서 도출할 계획은 상호 조율된 방식으로 전제적으로 이행되도록 합의하였다.

2·13 합의에서 미국은 북한의 추가 핵 활동을 통한 핵확산을 동결시키는 단기적 목표를 달성한 반면, 북한은 그들에 대한 제재 및 압력 완화, 경제적 지원 확보, 북·미관계 정상화를 위한 북·미직접대화 채널 확보라는 결실을 보게 된 것으로 판단된다. 그동안 북한의 핵문제 관련 6자회담에서 북·미 양측은 상호 차별된 입장만 확인하면서 접점을 찾지 못해왔다. 그러나 북한이 핵실험을 강행하고 난 이후 재개된 5차 3단계



6자회담에서 북한 핵폐기를 위한 긴 단계의 초기적 합의가 도출된 것이다. 2·13 합의는 단순히 북핵 폐기라는 기술적 이행 외에도 북·미관계 정상화, 북·일관계 정상화, 한반도 비핵화와 평화체제 구축 및 동북아 평화구조 정착을 위한 정치 외교적 협상을 진행한다는 약속을 포함하는 포괄적 특성을 지니고 있다.

그런데 2·13 합의에서 핵무기에 대한 언급이 빠지게 됨으로써 북한의 핵폐기는 북한의 ‘모든’ 핵개발 포기를 의미하지 않고 단지 북한의 현존 핵시설 및 프로그램의 불능화를 대상으로 상정하고 있는 것으로 이해될 수 있는 허점이 존재한다.<sup>155</sup> 물론 이번 합의문에 ‘9·19 공동성명의 1조(모든 핵무기와 현존하는 핵계획 내용 포함)와 3조를 상기하면서’<sup>156</sup>라는 내용의 명시는 곧 북한이 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기한다는 것을 참가국들이 분명히 하는 것이라고 할 수는 있다. 그러나 이것만 가지고 북한이 그들의 핵무기를 포기하였다고 보기는 어렵다.

향후 북한은 그들의 핵무기 폐기문제가 제기될 경우 6자회담 자체를 핵군축회담 성격으로 전환할 것을 주장하면서 또 다른 그들의 ‘근본적인’ 요구사항을 내놓을 여지를 남겨두고 있다. 북한 당국은 ‘대등한’ 차원에서 한반도의 핵문제 해결 노력의 필요성을 제기하여 새로운 회담들을 요구할 수도 있다. 북한은 기존의 체제보장 요구를 보다 구체화하여 북·미간의 한반도 관련 군축회담을 위한 북·미간의 직접대화를 유도하거나 미국의 대북 군사적 위협 및 핵위협 제거가 급선무인 점을 강조하면서 북한의 핵무기포기 결정 및 이를 확인하는 사찰과 미국의 대북

<sup>155</sup> 김태우, “북핵 해결과 체제 개선,” 『北韓』, 제424호 (2007), pp. 44~47.

<sup>156</sup> 9·19 공동성명(‘05.9.19): “조선민주주의인민공화국은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것과 조속한 시일내에 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치에 복귀할 것을 공약하였다(1조).”



핵위협 포기 선언 및 주한미군 핵시설 사찰을 상호 동시에 실시할 것을 주장할 수도 있다. 이와 관련 북한은 이미 “미국의 대북 적대시 정책 전환문제, 남한 내 핵무기 철수 및 남한자체의 핵무장 요소 제거와 검증, 한반도 주변에서 미국의 핵전쟁 연습 중지”<sup>157</sup>협상을 추진 할 것을 요구한 바 있기도 하다. 북한이 그들의 핵카드를 제네바 핵협상 때처럼 물질적 보상 요구에 머물지 않고 북·미간의 직접회담을 유도하여 북·미간의 평화협정체결과 주한미군 철수라는 궁극적 목표를 달성하고자 할 수도 있다는 것이다. 역으로 북·미간의 실질적인 평화협정체결과 주한미군 철수에 대한 확실한 보장이 전제되지 않는다면 북한의 궁극적인 핵폐기 역시 기대하기 어렵다는 논리가 존재한다는 것이다. 따라서 북한은 핵무기를 포함한 완전한 핵폐기라는 군사적 카드는 북·미정상화 및 북·미평화체제 협상을 위해 남겨둔 카드라 해도 과언이 아니다.

## 다. 대남 전략전술

### (1) 북한의 대남전략전술 목표

북한체제는 개인유일지배체제로 특징되며 북한의 대남전략전술목표는 이러한 개인유일체제 안보에 근거하여 설정되어 왔다. 체제가 안정적으로 유지되고 확장되는 것이 동 체제의 본래의 목표이며 이것이 곧 체제안보의 근본 목표이기도 하다. 현재 북한체제 안보의 주체는 김정일 개인이며 북한체제 안보의 객체는 김정일정권의 이익 자체가 된다. 이제까지 북한의 핵심적 이익은 김정일(김일성) 지배체제의 보존, 사회주의의 완전한 승리, 독립유지, 남북통일 및 경제적 번영 등으로 표방되어 왔다. 그러나 세계에서 유래 없는 일인독재체제를 보이고 있는 북한

<sup>157</sup> - 북한 외무성 대변인 담화, 2005년 3월 31일.



의 실상을 고려해 볼 때, 사회주의의 완전한 승리, 독립유지, 남북통일 및 경제적 번영 등은 김일성 유일지배체제를 보존·확대하기 위한 수단적 요소들로 간주된다. 따라서 북한이 우선적인 보호·확대를 필요로 하고 있는 대상은 김정일정권 자체라 할 수 있다. 실제로 북한은 이제까지 국익의 우선순위를 개인정권의 보호·확대에 두고 국가독립의 유지와 한반도 통일의 완수목표를 추구해 오고 있는 것으로 볼 수 있다.

개인 유일지배체제(안보객체)를 위협하는 요소로는 외부적 위협뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 문화 등의 다양한 내부적 위협 등이 지적된다. 북한은 주체사상을 이용하여 집단내의 정치적·사상적 측면의 이질적 요소를 제거하여 동질화시키는 데 주력함으로써 개인 유일지배체제를 위한 주민통합과 일체성을 유지하는 데 성공해 왔다. 또한 북한은 안보의 내부적 위협을 최소화하기 위해서 이데올로기 이용 외에도 ‘북한식’ 안보논리를 사용해 왔다. 실제로 북한은 대남무력적화통일의 당위성과 외부 특히, ‘미제국주의’의 전쟁위협을 과장하여 전 사회를 병영화함으로써 내부적 위협을 효과적으로 억제해 왔다. 이렇게 볼 때, 북한 안보의 주체, 객체, 위협 등의 세 가지 요소 모두가 개인 즉, 김일성 유일지배정권의 유지와 확대 목표에 수렴된다. 결국 북한은 이러한 정치적 목적을 달성하기 위해 다양한 대남전략전술을 구사해 온 것으로 판단된다. 이러한 안보구도에 의거하면, 남한의 경쟁적 존재는 북한의 개인유일지배체제를 근본적으로 불안정하게 하는 요소이기 때문에 이를 제거(공산화통일)하거나 약화(혼란 또는 모순강화)시키는 것을 대남전략전술의 궁극적이면서도 당면한 목표가 되는 것이다. 이에 더하여 북한의 개인유일지배체제의 확장차원에서도 대남적화통일을 통한 대남지배기회를 최대화하거나 최소한 남한을 그들의 영향권 내에 둘 수 있도록 하는 단계적인 대남 직간접전략을 수행해 오고 있는 것으로 판단된다. 따라



서 북한의 유일지배체제는 ‘대남적화통일’을 대남전략의 궁극적 목표로 삼고 있다는 사실에 있어서는 변함이 없으나, 남한사회가 지니고 있는 재부를 최대한 착취(경제적 이득 챙기기 등)하면서 동시에 남한사회의 혼란을 심화시키거나 모순을 확대하여 남한의 국가적 역량을 약화시키는 것을 대남전략의 중간목표로 설정하고 있는 것으로 보인다.<sup>158</sup>

## (2) 북한의 대남전략전술 전개과정

북한의 대남전략전술은 그들이 가장 중시해 온 ‘정치사업’의 연장이라 할 수 있다. 북한은 “언제나 혁명의 동력은 인민이며 균등인 것만큼 그들에게 목표를 똑바로 대주고 거기까지 어느 길로 어떻게 가야하며 거기에 가면 어떠한 좋은 일이 있는가를 똑똑히 알려주어야만 그들이 확신성 있게 그길로 나아가게 되며 혁명에서 승리할 수 있습니다. 이와 같이 하는 것이 바로 정치사업이며 균등과의 사업입니다.”<sup>159</sup> 북한은 이러한 정치사업은 공산주의자들의 본성이자 사회주의 제도의 본질에서 나오는 사업방법이라 한다. 또한 북한은 “주권전취를 목적으로 하여 진행되는 가장 높은 형태의 계급투쟁”을 의미하는 ‘정치투쟁’을 강조하며, 이를 남한사회로 확장해나가는 것이 대남폭력혁명 전략의 요체이기도 하다. 정치투쟁의 최고형태, 결정적인 투쟁형태가 곧 폭력투쟁이며, 모든 형태의 정치투쟁은 주권전취를 위한 폭력투쟁의 준비로 되어야 한다고 한다. 이러한 폭력투쟁은 폭력적 무장력 즉 상비무장력에 의한 조직적인 무장투쟁을 의미한다.

이렇게 볼 때 북한의 대남 ‘정치사업’ 즉 북한의 대남 정치전술은 폭

---

<sup>158</sup> - 이항구, “북한의 대남정책 전망,” 『북한학보』, 제28집 (2003), pp. 231~233.

<sup>159</sup> - 김일성, “우리의 혁명과 인민군대의 과업에 대하여,” 『정치사건』 (평양: 사회과학출판사, 1973), p. 123.



력혁명전과 동떨어진 행위가 아니라 유기적으로 연관성을 지닌 채, 일정한 정치적 목적(대남적화혁명화)을 달성하기 위하여 상호 병행적 또는 보완적으로 활용되어 왔다.

분단 이후 현재까지 북한은 환경의 변화에 적응하면서 다음과 같이 대남전략전술을 펼쳐왔다.<sup>160</sup> ‘혁명적 민주기지’라는 남조선 혁명을 위한 북한의 대남전략은 해방 직후인 1945년 10월 10일 조선공산당 북조선분국을 조직하기 위해 개최된 서북5도 당대회에서 그 기본구상이 제시되었다. 이것은 미군의 남한 점령으로 전국적 범위에서 혁명을 동시에 추진시킬 수 없는 상황에서 보다 유리한 조건이 형성된 북한지역의 혁명역량을 강화하고, 그 역량을 바탕으로 전 한반도의 공산혁명을 완수한다는 전략<sup>161</sup>이다. 북한은 ‘혁명적 민주기지’론에 따라 1948년 9월에 인민공화국 수립을 선포하였으며, 1950년 6월 혁명기지전략의 실행수단으로 북한의 남침으로 시작된 6.25전쟁이 발발하였다. ‘민족해방 인민민주주의혁명’전략은 초창기의 ‘민주기지론’이 한 단계 발전된 것으로 1970년 11월 제5차 노동당대회에서 공식 채택되었다. “남조선 혁명은 남한의 혁명세력이 주체가 되어 수행해야 한다”는 일종의 ‘지역혁명론’이며 남한에서 민족해방 인민민주주의혁명 수행(1단계) → 사회주의혁명 추진(2단계)이라는 ‘단계적 혁명론’이기도 하다. 동 전략은 한국전쟁 이후 남북한의 상반된 정치·사회체제가 고착화되고 무력적화통일 실현이 점점 어려워질 것이라는 인식에서 기인하였다. 북한이 남한혁명의 성격을 ‘민족해방 인민민주주의 혁명’으로 규정하고 혁명의 주인을

<sup>160</sup> - 유동렬, 『한국 좌익운동의 역사와 현실』 (서울: 도서출판 다나, 1996), pp. 271~293.

<sup>161</sup> - “미제국주의자들의 침략정책에 대처하여 이미 해방된 북조선에서 혁명을 적극 밀고 나가며 북조선에 든든한 혁명기지를 창설하여야만 조국의 통일과 혁명의 전국적 승리의 길을 성과적으로 개척할 수 있는 것입니다.” 『김일성 저작집 4』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p. 286.



남한인민 자신이라고 선동하는 것과 혁명역량의 편성을 주력군과 보조역량으로 구분하면서 주력군 편성에 역점을 두도록 강조하였다. 이에 따라 북한은 통일혁명당(1960년대 후반) → 남조선 민족해방전선(1970년대) → 한국민족민주전선(1980년대) → 조선노동당 중부지역당 등 남한내 지하당 구축(1990년대)으로 이어지면서 주한 미군철수 주장을 되풀이 강조해 왔다.

북한의 3대 혁명역량 강화노선은 1964년 2월 27일 당중앙위원회 제4기 제8차 전원회의에서 채택되었다. 이는 남조선혁명을 완성하는 실천적 요소로서 이른바 3대 혁명역량, 즉 북한 자체의 혁명역량, 남조선 혁명역량, 그리고 국제적 혁명역량의 강화를 내세우는 것을 의미한다. 특히 대남 차원에서는 남한 내부의 모순을 최대한 첨예화시키고 지하당 조직의 확대, 다양한 형태의 통일전선 형성 등으로 사회 혼란을 유도하여 남한 내부에서 인민혁명이 일어날 수 있도록 유도해야 한다는 점을 강조하였다. 북한은 대남혁명전략의 수행을 위해 공산주의자들의 가장 기본적인 조직전술인 통일전선전술을 사용해오고 있다. 이는 공산당이 일정한 혁명 단계에서 주적을 타도하는데 공산당 세력의 힘만 가지고서는 불가능할 때 필요한 동조세력을 획득하고 그들과 잠정적인 동맹체를 형성하여 투쟁하는 전통적인 투쟁기법<sup>162</sup>이다. 전술상의 원칙으로는 하층 통일전선을 위주로 하되 상층 통일전선을 유기적으로 결합시키고, 낮은 형태의 공동투쟁에서 점차 높은 형태의 공동투쟁으로, 부분적인 연합에서 전면적인 연합으로 발전시킬 것을 제시하였다. 실제로 북한은 통일전선조직체로서 1949년 6월 ‘조국통일민주주의 전선’을 결성 → 이

<sup>162</sup> 통일전선전술은 1921년 6월 제3회 코민테른 회의에서 레닌에 의해 처음 채택된 전술로, 레닌은 “너에게 3개의 적이 있거든 그중 둘과 동맹하여 하나를 타도하고 나머지 둘중 하나와 동맹하여 다른 하나를 타도하고 마지막 하나는 1대 1로 대결하여 타도하라”고 주장하였다.



후 반미구국통일전선, 반파쇼민주연합전선 등의 구축이라는 구호 하에 1980년대에 ‘한국민족민주전선’을 출범시켰으며 → 1990년대에 들어와서는 전민족적 통일전선 형성차원에서 ‘조국통일범민족연합’, ‘조국통일범민족청년학생연합’ 등을 결성하였다. 현재 이러한 단체들의 활동은 남북 화해협력의 분위기에 편승하여 매우 중요한 역할변수로서 부각되고 있는 실정이다.

1990년대 이후 북한의 대남전략은 ‘반미·자주와 연공·연복’을 주요 내용으로 하는 ‘민족대단결론’을 핵심으로 하고 있다.<sup>163</sup> 1972년 7월 4일 채택한 ‘남북공동성명’에서 처음으로 민족대단결이 거론되었고 1990년 5월 최고인민회의 제9기 제1차회의 김일성 시정연설에서 제시한 ‘조국통일 5대방침’에서 다시 주장되었으며, 1991년 8월 1일 조국평화통일위원회와 조국통일범민족연합 북측본부 간부들과의 담화를 통해 보다 구체적으로 제시되었다. 이후 1993년 4월 6일 김일성이 제시한 ‘조국통일을 위한 전민족 대단결 10대 강령’과 1998년 4월 18일 김정일의 ‘민족대단결 5대방침’<sup>164</sup>을 통해 이론적으로 체계화되었다. 북한은 ‘민족’이라는 혈연적 동질성을 내세워 남한 내에 광범위한 통일전선조직을 구축하면서 반미자주화 투쟁을 선동하여 한·미 안보동맹체제를 약화시키는

<sup>163</sup> - 최진욱. “북한의 민족공조론과 남북관계 10년,” 『김정일 정권 10년: 변화와 전망』, (학술회의 총서 04-01) (서울: 통일연구원, 2004), pp. 113~118.

<sup>164</sup> - 김정일은 ‘남북연석회의’(1948. 4) 50주년 기념 중앙연구토론회에 보낸 서한(1988. 4. 18) “온민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 앞당기자”에서 ‘민족대단결 5대방침’을 다음과 같이 제시하였다. ① 민족의 대단결은 철저히 민족자주의 원칙에 기초하여야 한다. ② 애국애족의 기치, 조국통일의 기치밑에 온 민족이 대단결하여야 한다. ③ 우리 민족의 대단결을 이룩하자면 북과 남 사이의 관계를 개선하여야 한다. ④ 우리 민족의 대단결을 위하여서는 외세의 지배와 간섭을 반대하고 외세와 결탁한 민족반역자들, 반통일세력을 반대하여 투쟁하여야 한다. ⑤ 민족의 대단결을 이룩하기 위하여서는 북과 남, 해외의 온 민족이 서로 래왕하고 접촉하며 대화를 발전시키고 련대연합을 강화하여야 한다.



데 주목적을 두고 있다. 이는 동구권 붕괴로 인해 국제정세가 불리하게 전개됨에 따라 북한의 대남 전략 구사에 일대 수정이 불가피한 국면이 조성되었기 때문으로 보인다. 남북정상회담에서 채택된 ‘6·15 남북공동선언’에서 민족공조론이 부각되기 시작하였다. 동 선언 1항에서 “나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나갈 것”이 명시되었는데, 여기에서 ‘우리 민족끼리’는 ‘민족공조’로 개념화되었다. 북한이 ‘민족공조’란 용어를 처음 사용하기 시작한 것은 2001년 1월 10일 개최한 ‘우리 민족끼리 통일의 문을 여는 2001년 대회’에서였다. 이 대회에서 북한은 “외세와의 공조를 배격하고 민족공조로 통일문제를 우리 민족 자체의 힘에 의하여 해결해 나가자”고 제의하였다. 이어 2002년 10월 북핵문제가 다시 대두되면서 민족공조론이 본격적으로 부각되기 시작하였다. 북한은 핵문제 해결의 유일한 방법은 북·미 불가침조약 체결이라고 하면서 “민족공조로 조·미 불가침조약 체결을 위한 운동과 투쟁을 벌이는 것은 핵전쟁 위험을 막고 민족자주통일을 가져올 수 있다”고 주장하였다.<sup>165</sup>

또한 2003년 신년 공동사설에서는 한반도 정세를 ‘조선민족 대 미국간의 대결’이라고 규정하면서 “민족공조를 통해 미국의 대북압살책동을 분쇄해나갈 것”을 주장하였다.<sup>166</sup> 북핵문제를 해결하기 위한 북한·미국·중국간 3자회담이 2003년 4월 23일부터 25일까지 베이징에서 개최되었으나 북·미간 입장 차이로 핵문제 해결의 실마리를 찾지 못함에 따라 동북아 정세가 긴장된 국면으로 접어들게 되자, 미국의 대북압박 정책에 대항하기 위해 민족공조론이 강화되었다. ‘조선선선’과 ‘조평통’은 2003년 5월 28일 ‘전체 조선민족에게 고향’을 발표하고 “지금이야말

<sup>165</sup> - 『로동신문』, 2002년 10월 29일.

<sup>166</sup> - 2003년 신년 공동사설 전문 참조.



로 전 민족이 단합하여 미국의 핵전쟁 책동을 저지하고 민족의 운명을 지키기 위한 거족적인 투쟁을 할 때”라고 주장한 것이 대표적인 예이다. 민족공조론은 핵문제에 인하여 조성된 긴장분위기 하에서 미국의 대북 압박정책에 대처하기 위해서 남북이 공동으로 대처해 나가야 한다는 명분을 구축함과 동시에 교류협력을 더욱 활성화하여 경제적 이득을 챙기기 위한 수단으로 활용되고 있다.

실제로 대남협상, 남북경협, 대북지원 확보 등을 통한 실리 확보 차원의 남북간 협력이 ‘민족공조’ 논리 하에 주로 추진되는 양상을 보이고 있다. ‘민족과 자주’의 강조는 남한 내의 ‘반미주의’를 확산·심화시켰으며 이는 주한미군의 기능과 역할 변화를 촉발하는 주요 요인으로 작용되었다. 특히 민족의 강조로 인하여 이제까지 주적으로 인식되어 왔던 북한이 적대세력이 아닌 교류협력의 대상세력으로 인식됨에 따라 ‘주적관’ 붕괴, 한미동맹관계 약화 또는 변질 가능성이 심화되고 있다. 반미분위기 확산으로 인하여 전작권 환수(단독행사)에 대한 우호적 분위기가 성숙함으로써 주한미군을 기반으로 한 대북 군사적 억제력이 현저히 저하될 수 있는 국면이 조성되었다. 대내적으로는 친미세력 대 반미세력, 친북세력 대 반북세력으로 분열되는 혼란상이 가중되었다. 북한은 남북 화해협력 또는 관계개선이라는 제스처를 통해서 ‘우리민족끼리’라는 민족공조론을 통한 대남전략전술을 강화해나가고자 한다. 민족공조론은 자연히 남한 내의 반미주의를 심화시켜 이를 주한미군 철수와 연결시켜나가는 데 활용될 것으로 보인다. 화해협력 또는 남북관계개선을 통해서 남한 내의 ‘모순상황’을 부각시켜 대남심리전략 관련 우호적 환경 조성을 기할 가능성이 존재한다. 남한사회 내에 남북한 화해협력 분위기가 확대되면 될수록 대남혁명전략 수행을 위한 남한 내의 혁명역량 강화를 기도할 수 있게 된다. 화해협력 또는 관계개선을 통해서 남한의

I
II
III
IV
V

재부를 착취(경제적 이득 챙기기)할 수 있는 기회를 확대하였다. 북한 당국은 남북한의 교류협력을 남북한 관계의 발전에 목표를 두기보다 특별한 경제적 이득을 이끌어내는 데 혈안이 되어있는 것으로 볼 수 있다.

## 5. 향후 대외·대남분야 정책 전망

### 가. 북한체제 변화방향

북한은 ‘선군정치’를 표방하면서 김일성과 같이 군사적 지도자로서의 정통성 확보를 기반으로 군부중심으로 체제를 공고화해 나가는 데 일단 성공한 것으로 평가된다. ‘선군정치’의 표방으로 더욱 폐쇄체제를 심화시켜나가고 있으나 경제적 문제를 해결하기 위하여 부분적 개방정책을 시도해 나감으로써 사회적 일탈현상이 확대되고 있어 북한사회의 불균형성이 확대되어 가고 있는 상황이다. 그러나 향후 북한체제의 일탈현상의 증가로 다소 산발적인 내부적 혼란이 예상되나 김정일 유일지배 체제 하에서 교육을 받은 신진 엘리트층 중심으로 김정일 체제에 대한 충성구조는 더욱 강화될 것으로 전망된다. 부분적인 개혁·개방정책이 확대되기는 하겠지만 그 효과는 미지수로 남아있기 때문에 이에 따른 정치적 체제변화 가능성은 희박하다. 북한이 개혁·개방정책을 추진하더라도 체제변화가 전제되지 않을 것이며 현재 ‘선군정치’사상을 기반으로 한 김정일체제는 변함없이 지속될 것이다.

김정일은 중국의 개혁·개방정책을 답습하고자 하는 기미를 보이고 있기는 하나 핵문제로 인해 개혁·개방정책을 심화·확대하는 데 있어서는 어느 정도 제동이 걸려온 상태를 지속해 왔다. 향후 북한 핵문제 관련 협상국면이 조성되어감에 따라 북한의 개혁·개방 정책은 좀 더 광범



위하게 추진될 가능성이 있다. 그럼에도 불구하고 본격적인 경제발전 전망은 아직까지 불투명하다. 경제발전을 위한 부분적 경제개혁 조치(경제관리 개선조치)를 단행한 바 있으나 이는 오히려 내부적으로 인플레이 현상을 심화시켜 북한경제를 더욱 악화시키고 있는 실정이다. 그러나 전반적인 산업시설 복구 차원의 경제회생 정책 보다 경제특구 건설, 관광산업 확대 및 활성화 등을 통한 외부자본 유입으로 어느 정도의 경제발전이 예상되기도 한다.

북한의 산업시설의 노후화가 심화되어가고 있고 대외적 경제원조 상황은 핵문제로 인하여 크게 제한되고 있기 때문에 전반적인 경제력 규모는 성장추세 보다는 하강추세가 더 강하다. 제대로 작동되고 있는 산업시설이 지극히 소수에 불과하다. 그러나 향후 경제특구 건설 본격화, 개성공단 활성화, 관광사업 확대 및 활성화, 외국자본 유입 확대 등으로 경제규모가 확대될 가능성은 다소 있다. 이에 따라 군사비 수준은 지속적으로 높아져 갈 것으로 전망된다. ‘선군정치’는 단순히 구호가 아니라 김정일 정권을 지탱해주는 명목적, 실질적 차원의 목적을 지닌 것이기 때문에 군비강화에 우선적인 노력을 기울일 것이며 대외개방정책 확대 및 금강산 관광사업 등을 통하여 유입된 현금수입이 우선적으로 북한의 군사비 증가로 연결될 가능성이 크다.

## 나. 대외정책 방향

### (1) 기본방향

북한은 2·13 합의 및 후속조치 연속선상에서 북·미 직접협상, 경제 제재조치 전면해제, 경제·에너지 지원 획득, 북·미 관계 정상화를 위한 외교적 노력에 주력하게 될 것이다. 미국의 오바마 행정부하에서도 핵

I
II
III
IV
V

비확산 차원에서 북핵문제 해결을 중시할 것이라는 점을 고려하여 북한은 주도적인 대미협상자세를 고수하게 될 것이다. 북한은 미국과 「행동대행동」 원칙을 통해 오바마 대통령 임기 내 최소한 경제 제재조치 전면해제와 북·미 군사대화를 제도화 하고자 할 것이다. 이를 위해서 북한 당국은 대미 관계개선 차원의 다양한 초청·방문외교를 확대할 것이다.

다른 한편으로 북한은 대미관계 개선 발판을 마련하기 위한 환경조성 차원의 외교활동을 확대해 나가는 데 주력하게 될 것이다. 북한은 ‘핵그물’에서 벗어나서 ‘중심고리’인 미국의 외교적 빗장을 완전히 풀고 국제적 고립탈피와 경제발전을 도모해 나가야 한다. 특히 북한은 대 적성국 교역법 등 미국의 대북 제재 해제를 압박할 수 있는 외교활동을 우선적으로 펼쳐나갈 필요가 있다. 따라서 북한은 대미관계 개선 외교활동을 강화할 뿐만 아니라 중국과 러시아와는 핵문제를 매개수단으로 미국을 압박할 수 있는 전략적 공조체제를 유지하고자 할 것이다. 이에 더하여 서방외교 및 여타지역 외교 확대로 미국과의 관계개선을 지원할 수 있는 국제적 환경을 조성해 나갈 것이다.

또한 북한은 경제건설 관련, 국제적 지원 확보를 위한 외교활동에도 주력할 것이다. 이를 위해 북한은 먼저 대미관계 정상화를 위한 외교노력에 최우선 관심을 기울이게 될 것으로 보인다. 그 다음으로 북한은 일본과의 관계 정상화를 위한 외교적 활동에 초점을 맞추게 될 것이다. 일본과의 관계 정상화는 ‘조총련 자금문제’라든가 ‘대일청구자금’ 유입으로 연결될 수 있기 때문에 자금난 해소를 통한 북한의 경제발전 목표 추구 측면에 있어서도 외교적 급선무 중에 하나다. 이어서 중국 및 러시아에 대해서는 기존의 유대를 최대한 이용하여 가능한 한 많은 협력과 지원을 도출해 내는 경제외교에도 치중하게 될 것이다. 그러나 북한 당



국은 중국과 러시아는 그들의 체제에 위협이 될 수 있다는 우려를 떨치지 못하고 있는 것이 사실이다. 이에 따라 북한은 대중, 대러시아 외교에 있어서 어느 정도의 한계성을 지닌 채 교류협력관계의 발전을 위한 외교적 노력을 기울이게 될 것이다.

반면 북한은 이러한 한계성에서 비교적 자유스러운 협력국가로 베트남을 상정하고 베트남과의 외교활동을 확대해나갈 것이다. 베트남은 그들 고유의 개혁개방정책, 즉 ‘도이모이’ 정책을 통해 비교적 성공적인 경제발전을 달성해나고 있는 사회주의 국가라 할 수 있다. 그러나 중국과 러시아와는 달리 북한이 베트남으로부터 이러한 개혁개방 경험을 전수받더라도 비교적 체제위협의 위험성은 적을 것이다. 따라서 북한은 사회주의체제의 개혁개방 경험의 전수를 위해서나 사회주의체제 협력 외교 차원에 있어서도 베트남과의 외교를 보다 확장해나갈 것이다.

북한은 지난 10년 동안 실익(경제적 이익 등)획득 차원에서 각종 남북대화를 주도적으로 유도해 왔으며 인도적 차원의 대화 역시 경제적 실리획득 수단으로 적극 활용해 왔다. 그 결과 남한의 대북 경제협력이 북한의 경제적 결핍을 보완해 주는 주요한 요소로 자리 잡게 되었다. 북한은 기존에 구축된 「남북관계 기본틀」을 부정하기 어려운 상황에 직면해 있는 것이다. 따라서 북한 당국은 남북경협을 통한 지속적인 실리획득을 위해 남북관계의 기존 틀을 유지하고자 할 것이다.

이에 따라 북한은 각종 남북회담(정상회담, 총리회담, 국방장관 회담 등)에서 현 정부가 약속한 남북협력 사항을 ‘조건 없이’ 실천하기 위한 남북대화에 적극 임하는 자세를 보이게 될 것이다. 또한 사회문화분야 교류는 경제적 실리확보와 차기 총선 영향력 확보를 위해 적극적 자세를 보이게 될 것이다. 그러나 남한의 신정부가 남북협력 사항에 대해서 미온적으로 나올 경우 북한 당국은 핵문제 해결을 매개로 미국으로 하

I
II
III
IV
V

여금 남한정부를 설득하도록 유도할 가능성을 배제할 수 없다. 이것은 '90년대 제네바 북·미 핵협상 타결시 남북대화 재개를 전제조건으로 한 것과는 반대적 국면인 셈이다. 남한정부가 남북교류협력 약속이행에 대해서 미온적 또는 부정적으로 나올 경우 대남 군사적 위기조성을 내용으로 한 대남선전선동 활동을 강화할 것이다. 북한은 남한사회의 국론 분열과 군사적 긴장조성을 통해서 남북대화의 주도권을 확보하기 위한 서해해상경계선 관련 요구와 실질적인 군사적 위협 활동(NLL 침범)을 전개할 가능성도 있다.

## (2) 세부 대외 정책방향

### (가) 대미정책 방향

북한은 차기 6자회담과 실무그룹회의들, 그리고 유엔주재 뉴욕대표부의 비공식라인을 통해 미국의 새로운 북핵문제 해법을 북한의 '점진적 핵 해법'에 최대한 접근시키기 위한 막후교섭에 총력을 집중하게 될 것이다. 이와 병행하여 북한은 미국·베트남, 미국·리비아와의 수교과정 모델을 염두에 두면서 대미 관계 정상화를 실현하기 위해 노력할 것이다. 북한은 6자회담 북·미관계 정상화 실무회담을 북·미 군사대화도 이 끌어 가고자 할 것이다. 북한은 2006년 7월 13일 조선인민군 판문점 대표부 대표담화를 통해 “조·미 군부사이의 회담”을 요구한 바 있다. 이는 유엔대표를 포함한 미국과 북한사이의 군부 회담을 의미한다. 북한은 “조·미 군부 사이의 회담”을 통해서 단기적으로 미국에 대해서는 한반도에서 “대규모 전쟁연습과 (핵무기를 포함한) 방대한 무력증강” 중단 요구와 UN에 대해서는 핵실험 이후 취해져 왔던 “대북제재”조치 해제요구를 관철하고, 궁극적으로는 주한미군 철수 및 유엔사 해체 요구를 위한 북·미 평화협정 체결을 목표를 관철하고자 한 것으로 보인다.



이의 연장선상에서 북한은 우선적으로 기존에 요구해 왔던 ‘잠정평화협정체결’차원의 북·미간 직접적인 ‘안보대화채널’ 요구를 본격화 할 것이다. -여기에서 한미연합군사훈련 중단 및 폐기, 북한을 주적으로 상징하고 이에 대한 위협세력으로 존재하고 있는 주한미군의 기능과 역할을 변화시킬 논의들을 추진하게 될 것이다. 궁극적으로는 이것을 주한미군 철수 및 유엔사 해체로 연결시키고자 할 것이다. 따라서 북한은 향후 개최될 6자회담에서 한반도에서의 북·미간 군사문제와 유엔(안전보장이사회)의 대북 제재조치 해제문제 해결이 급선무라는 사실을 강조하고, 이를 중심으로 향후 핵합의 이행과정을 주도해나가고자 할 것이다. 한반도 군사문제는 한반도평화체제 협상에서 관련 당사국(남북한, 미, 중)을 중심으로 협상이 전개될 가능성이 높기 때문에 이 경우 북한은 그들이 추구하는 군사 안보적 목표를 달성하기 어렵다는 점을 인식하고 이를 사전에 차단하고자 할 것이다. 한반도 평화문제와 관련 남한을 제외한 ‘북·미 안보대화채널’ 구축이 북한의 대미외교의 우선적 목표로 견지되어 왔다는 사실에 유의할 필요가 있다.<sup>167</sup> 북·미 군사회담으로 한반도 군사안보 대화와 관련, 남한역할의 배제를 추구할 것이다.

북한 당국은 미국이 그들의 군사회담 개최 요구를 받아들여도록 하기 위해서 북·미 ‘핵군축’ 회담 요구를 강화할 가능성이 있다. 미국의 대북 군사적 위협 및 핵위협 제거가 급선무인 점을 강조하면서 미국의 대북 핵위협 포기 선언 및 주한미군 핵시설 사찰 실시를 주장하고 북·미 군부 실무접촉이 이를 위해서 필요하다는 논리를 전개해나갈 수 있다는 것이다. 이와 관련 북한 당국은 이미 “미국의 대북 적대시 정책 전환문제, 남한 내 핵무기 철수 및 남한자체의 핵무장 요소 제거와 검증, 한반도

<sup>167</sup>- 1996년 2월 28일 외무성 대변인 담화를 통해 ‘잠정평화협정’체결의 필요성과 ‘북·미 안보대화채널’ 구축을 강조한 바 있다.



주변에서 미국의 핵전쟁 연습 중지와<sup>168</sup> 관련하여 북·미협상을 추진할 것을 요구한 바 있다. 이는 북한이 그들의 핵카드를 제네바 핵협상 때처럼 물질적 보상 요구에 머물지 않고 북·미의 군사회담을 유도하여 북·미 중심의 평화협정체결을 이끌어 낼 수 있는 협상노력을 의미한다. 북한은 그들의 핵무장이 미국의 핵을 포함한 군사적 위협 때문이라는 점을 강조함으로써 북·미대화도 이를 해결해야 한다는 차원에서 군축 회담 요구 합리화로 연결할 수 있을 것이다.

북한의 군축회담 주장은 우선 그들이 핵무장국가라는 사실을 확인하는 상황에서 그들의 핵개발이 불법이 아닌 당연한 권리라는 전제 하에, 향후 북핵 논의는 수평적 핵확산(핵국가 확산)문제에서 수직적 핵확산(핵무기수 또는 궁극적인 비핵화)문제를 중심으로 전개되어야 한다는 의미를 지니고 있다. 수평적 핵확산 문제를 중심으로 회담을 진행하게 될 경우 북한은 일방적으로 핵포기를 강요당하는 입장에 처하게 됨으로써 수세적 입장에 빠지게 되는 상황을 극복해나갈 필요가 있다. 이에 따라 북한은 과감하게 핵국가임을 선언하고 핵국가 입장에서 대등하게 핵군축을 논의하지는 공세적 입장으로 선회하게 되는 것이다. 따라서 북한의 군축회담 주장은 주한미군의 핵무기와 남한의 핵능력을 한축으로 하고, 북한의 핵무장 능력을 다른 축으로 하는 대등한 차원의 한반도 비핵화(핵군축) 협상을 의미하며 이를 위해서는 주변국(중국, 러시아, 일본)이 담보하는 형태의 핵협상(6자회담) 추진 필요성을 제기할 수도 있다. “한반도와 그 주변에서 가중되는 미국의 핵위협을 청산하고 북한과 유관국 사이에 신뢰관계가 수립돼야 한다”<sup>169</sup>고 강조한 것은 전자의 경우 ‘주한 미군의 비핵화’를, 후자의 경우 ‘주변국의 담보’를 의미

<sup>168</sup> - 북한 외무성 대변인 담화, 2005년 3월 31일.

<sup>169</sup> - 위의 글.



한다. 6자회담이 군축회담으로 진행하게 된다는 것은 일방적으로 북한에 핵포기를 요구하는 구도에서 대등한 차원에서 핵관련 군비관리문제를 논의하게 되는 구도로 변하게 되는 것을 가리킨다. 이러한 협상틀 내에서는 북한이 핵을 포기하게 되면 주한미군의 핵무기 및 병력을 감축하고 미국의 핵 선제공격 대상에서 북한을 제외하는 내용과 함께 기존의 보상내용을 더욱 크게 할 수 있는 가능성이 예상된다. 동시에 북한의 군축회담 주장은 북한이 더 이상 대량살상무기를 불법적으로 제조하는 불량국가가 아니기 때문에 대북제재 논리가 상실되며 북·미관계 개선은 자연스러운 결과임을 전제하는 것이다. 북·미 핵군축회담은 북·미 간의 직접적인 군사안보 대화채널이 현실화 되는 것이며 이로 말미암아 한반도 군사안보 대화와 관련, 남한의 역할이 배제될 수 있는 가능성이 커지게 된다. 군사안보 문제는 미국과의 직접협상을 통해서만 가능하다는 기존의 북한 주장이 실현되는 상황이 도래하게 된다.

북한은 이제까지 그들이 불법적으로 핵무장을 해왔기 때문에 이를 제거 또는 폐기해야 한다는 국제적 요구 등 일방적인 국제적 압력에 직면해 왔기 때문에 이러한 수세적 상황을 공세적 상황으로 반전시키고자 할 것이다. IAEA와 NPT 참가국가로서 불법적으로 은밀하게 핵무장을 하였기 때문에 핵개발을 포기하지 않으면 안되며, 이를 거부할 경우 유엔차원의 대북제재뿐만 아니라 국제적 압력에 대한 위협을 감수하지 않을 수 없는 상황이다. 그러나 핵실험을 단행함으로써 사실상의 핵국가로 등장, 핵국가들 간의 대등한 차원의 핵군축 논의(예: 미·소간 핵군축)로 변화시켜 일방적인 핵포기를 주장하는 국제적 압력을 차단 또는 완화하고자 하는 것이다. 6자회담에서 미국 주도의 일방적인 대북 압박 분위기를 분산시켜 미국의 대북 강경정책 태세를 포기하도록 유도하고 북한요구 중심의 핵문제 해결 방향으로 선회할 수 있도록 할 것이



다. 북한은 미국의 대북 군사적 위협 때문에 고육책으로 핵무장을 하게 되었음을 강조하고 이를 정당화하는 대외적 선전선동 수단을 강화하여 미 행정부에 대한 미국 내 뿐만 아니라 대외적으로 부정적 여론을 확산 시킴으로써 대북 압박분위기를 완화하고자 할 것이다. 특히 미국 중심의 비확산 요구는 불평등한 것으로서 강대국들의 기득권 수호차원의 부정적인 것임을 강조하여 비핵국가들의 지지를 획득하기 위한 여론을 조성하고자 할 것이다.

결국 북한의 핵군축 주장은, 한반도 비핵화 → 주한 미군의 핵전력 폐기 및 대북 핵위협 차단 → 궁극적 한반도 비핵화를 위해서는 주한미군 철수 → 북·미간의 평화협정체결 요구 → 북한에 대한 체제보장 요구 관철로 이어질 가능성이 없지 않다. 그러나 북한이 군축회담 제기를 중심으로 6자회담을 유도해 나가고자 할 경우 이를 북한의 핵 포기 의사가 없는 것으로 간주하고 6자회담 개최를 무기한 연기할 수도 있다. 북한의 군축회담 주장을 수용한다는 것은 북한의 핵무장을 사실상 인정하는 것인 만큼 이를 무시하는 태도를 견지할 것이다. 북한의 군축회담 주장을 단순히 협상의 우위를 선점하기 위한 협상전략의 하나로 인식하게 될 경우 미국은 북한의 핵 포기를 위하여 6자회담을 지속하게 될 것이다. 이를 위하여 우선 북한과 실무접촉을 벌이면서 북한의 군축회담 주장의 진의를 파악하고자 할 것이며 실무접촉에서 핵 포기 중심의 대화를 지속하게 될 것이다. 전반적으로 볼 때 미국은 북핵문제의 평화적 해결이라는 입장 고수로 외교적 명분을 축적하면서 북한에 대한 직간접적인 제재분위기 확대로 북한을 굴복시키려는 목표를 추구할 것이기 때문에 6자회담 틀을 쉽게 포기하지는 않을 것이다. 이에 따라 오바마 미 신정부 역시 6자회담 지속을 위한 대북 설득을 위한 외교적 노력을 지속해 나갈 것이다. 북핵에 대한 레드라인을 설정하고 일거에 북·미



평화적 핵협상 분위기를 깨뜨리는 방향을 모색하기는 어려울 것이다. 이렇게 될 경우 궁극적으로 6자회담 틀을 살려둔 채 북한을 압박해가는 장기적인 해결체제를 고수할 것이다.

중국 역시 북한이 군축회담 요구로 나오더라도 이를 사실로 받아들이지 않을 것이며 6자회담의 지속을 위하여 노력 할 것이다. 이를 위하여 북·미 간 직접대화가 이루어질 수 있도록 할 것이며 북한에 대해서는 지속적으로 설득하는 태도를 견지할 것이다. 북한의 군축회담을 체제보장 요구 차원의 것으로 인식하고 미국이 북한에 대한 체제보장을 위한 구체적인 조치를 취할 것을 독려할 가능성이 있다. 중국도 6자회담이라는 다자틀을 선호하고 있는 만큼 이의 지속을 바르게 될 것이며 이를 위해서 북한이 6자회담의 틀을 깨기 위한 일체의 행위에 대해서 간접적으로 압력을 가하게 될 것이다. 때에 따라서 대북유화조치로 북한의 외교적 일탈행위를 사전에 차단하고자하는 긍정적 노력도 동시에 기울이게 될 것이다. 북한의 핵군축 요구로 6자회담이 결렬되고 미국이 대북 체제분위기로 몰고 갈 경우 이에 대한 중국의 부정적인 반응이 예상된다. 북핵문제 유엔안보리 회부 반대입장을 천명하게 될 것이다. 단 북한이 핵실험 등과 같은 핵무장 사실을 공개적으로 확인하게 될 경우 미국과 같이 대북제재를 위한 유엔안보리 회부에 대해서 적극 동참할 가능성도 있다.

또한 러시아는 북한의 군축주장이 제기되더라도 기본적으로 중립적인 입장을 견지하면서 미온적인 태도를 보이게 될 것이다. 북한의 핵문제가 평화적으로 해결되도록 하기 위하여 외교적 노력을 지속하여야 된다는 입장을 보이게 될 것이다. 북한의 군축주장이 북·미 직접대화 요구와 관련되는 것으로 인식하고 이의 해결을 위해서 북·미 직접대화의 필요성을 강조할 것이다. 러시아도 북핵문제의 유엔안보리 회부로



북한을 자극하는 데 있어서는 미온적으로 나올 가능성이 크다.

일본의 경우 핵 보유를 의미하는 북한의 핵군축 주장을 수용하지는 않을 것이며 북한이 이러한 주장을 중심으로 6자회담을 이끌어 나가고자 할 경우 6자회담 결렬 선언에 동참하게 될 것이다. 이에 더하여 북한의 핵 포기를 위하여 국제적 제재 필요성을 강조하게 될 것이다. 그러나 일본 역시 북한의 핵 군축 주장을 협상전술의 하나로 인식하고 북한 핵문제를 평화적으로 해결하기 위한 다자 틀(6자회담)이 지속될 수 있도록 노력할 것이다. 즉 북·미 간 직접대화를 유도하게 될 것이다. 미국이 유엔안보리 회부를 추진할 경우 유일하게 적극적으로 이를 수용하는 방향으로 나오게 될 국가가 바로 일본이 될 수도 있다.

이상을 종합해 볼 때, 북한의 핵군축회담 개최 요구는 결국 북·미 군사대화로 귀결될 수 있도록 하는 가능성을 지니고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 이러한 가능성을 최대한 활용하여 북한은 북·미평화조약을 체결함으로써 주한 미군문제 해결에 초점을 맞추어 나갈 것이다. 북·미관계 정상화는 북·미평화조약 체결 이전이 아니라 그 이후에 성사될 가능성이 많다. 흔히들 북·미관계 정상화를 북·미평화조약이나 주한미군문제를 고려하지 않고 먼저 성사될 수 있는 것처럼 말하고 있으나 내용적으로는 그렇지 않다. 북·미관계 정상화는 북·미평화협정체결과 무관하게 추진될 수는 없기 때문이다.

북한은 핵폐기 이전에 자신들이 미국으로부터 얻게 될 혜택을 최대한 먼저 취득하고자 할 것이다. 이를 위해 북한 당국은 중국과 러시아의 협조를 얻어 더 많은 추가 양보를 받아내는 데 주력할 것이다. 예를 들면 북한은 유엔제재결의 철회, 적성국교역법 해제 등을 통해 서방국가들과의 관계를 확장하고자 할 것이다. 또한 경수로 지원 사업 재개를 통해서 에너지 확보 노력도 기울이게 될 것이다. 특히 북한은 테러리스



트 지원국가 명단에서 자유스러워짐에 따라 우선 미국과의 경제관계를 확대하고자 할 것이다. 북한의 대미 경제관계를 확대하면서 사회문화적 측면의 교류도 활성화 하고자 할 것이다. 대미 경제관계 확대는 북한의 경제난 해결에도 도움을 주게 될 것이다. 현재 개성공단 물품들이 미국 시장을 비롯한 세계시장에 내다 팔 수 있는 여건을 우선적으로 만들어 나가고자 할 것이다. 북한은 대미경제관계 및 사회문화적 교류 확대가 미국과의 관계 정상화를 위한 대미 평화 분위기 조성에 기여하도록 노력할 것이다. 따라서 향후 북한의 대미외교 방향은 핵협상 계속 → 북·미관계 정상화 실무협상 추진과 함께 대미 경제관계 및 사회문화적 활동 확대 → 대미 평화분위기 조성 → 북·미평화조약 체결 → 주한미군 문제 해결 수순으로 요약된다.

#### (나) 대일 정책방향

북한은 대일 관계정상화에 초점을 맞추는 외교에 역량을 집중할 것이다. 공개적으로는 일본에 대한 비난전을 강화할 것이나 외교적으로는 일본과의 대화재개를 모색하여 대일관계 정상화 목표를 달성하고자 할 것이다, 북한 당국은 그들이 테러지원국 명단에서 해제된 것을 내용으로 일본 납치자 문제를 전향적으로 해결하고 관계 정상화를 위한 다각적 레벨의 외교대화를 추진하고자 할 것이다. 북한은 차기 6자회담과 6자회담의 북·일관계 정상화 실무회의를 북·일관계 정상화를 위한 주요 외교적 틀로 삼아나갈 것이다.

북한은 북·일 관계 정상화를 통해서 식민지 보상금을 확보하고 식량, 에너지를 포함한 막대한 인도주의적 경제지원 및 협력을 도출해내고자 할 것이다. 북한은 일본과의 외교적 단절 상황에서 필요한 물품이나 자재들을 대 중국 수입에 의존하게 됨으로써 중국에 대한 지나친 종속위

I
II
III
IV
V

힘에 대해서 우려하지 않을 수 없다. 북한은 이러한 수입 또는 수출선의 다변화를 위해서도 대일 관계정상화를 매우 시급한 것으로 인식하고 있다. 따라서 북한은 대일관계 정상화 이전에 일본의 대북경제제재 해제 문제 해결을 우선하게 될 것으로 보인다.

#### (다) 대중·대러 정책 방향

북한은 그들이 처한 심각한 경제난과 북핵문제로 인해 안보우려가 겹친 가운데 중국과의 전통적인 친선, 우호협력관계 회복을 통한 정치, 경제, 군사적 협력을 확대하고자 할 것이다. 차기 6자회담에서도 중국의 중재자적인 제안들에 일부 타협함으로써 그 대가로 중국으로부터 더 많은 경제지원과 에너지 지원을 이끌어내고자 할 것이다. 특히 중국으로부터 막대한 양의 중장기 차관과 에너지 대처용으로 석탄이나 코크스, 가스, 식량지원을 이끌어 내는 데 노력을 집중하게 될 것이다.

그러나 북한은 중국을 그들 체제의 위협세력으로 인식하고 중국으로부터 정치적·군사적 개입을 가능하게 하는 일체의 ‘조건부’ 협력은 거부할 것이다. 북한은 일찍부터 중국을 신뢰하지 않아왔다. 중국이 김정일 체제를 흔들 수 있는 가능성을 항상 지니고 있다고 생각해 온 데서 연유된다. 따라서 비록 북한과 중국은 동맹관계에 있기는 하지만 여전히 일정한 한계성을 지닌 채 관계발전을 추구할 수밖에 없는 딜레마 상황에 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 북한의 대중국 관계는 북한의 유일지배체제의 변화가 없는 한 일정한 한계성 속에서 평행선을 달리게 될 것이다.

북한은 중국과는 달리 러시아를 체제위협 세력이라는 인식에서 비교적 자유스러워 보인다. 북한은 러시아로부터 무상경제원조 및 장기차관을 끌어내고 경제협력 활성화를 통해서 그들의 경제난 해결에 치중하는



모습을 보이게 될 것이다. 경제협력 관련 북한은 대러 노동송출을 통한 외화벌이 창구로도 활용할 수 있는 주요 대상국가로 인식하고 있을 가능성이 크다. 북한은 러시아로부터 전력, 가스, 석탄 에너지 및 식량지원을 도출해내고자 할 것이다. 낙후된 북한 철도의 노반 및 시설보수를 포함한 북·러 철도 연결문제, 물류시설 건설 관련 기술적, 재정적 원조를 위한 대러 외교를 강화할 것이다. 특히 이르쿠츠크 가스전 가스관의 북한 경우문제, 극동지방의 농업, 어업, 임업, 수산업, 정보기술 부문 경제교류 협력을 적극 추진하는 외교적 노력을 강화 할 것으로 보인다. 또한 북한은 미·러, 중·러 외교적 갈등과 모순을 이용하여 등거리 외교 노력을 기울이면서 러시아를 다목적 외교상대로 활용하는 노력도 기울이게 될 것이다.

#### 다. 대남정책 방향

북한은 그들이 미국의 ‘군사전략 망’ 속에 갇혀있다고 인식하고 여기에서 탈피하기 위해서는 먼저 미국과의 직접적인 담판(군사안보협상)을 이끌어 내고자 하며 남북관계는 이를 보완하는 선에서 추진될 것이다. 북한은 대미 ‘안보협상’에서 주한유엔군 사령부 해체, 미군철수 또는 미군의 지위와 역할 변화, 정전협정체제 전환 등을 이끌어 내기 위한 ‘지원역량’ 구축 차원에서 남북관계를 이끌어 나가고자 하는 것이 그것이다. 이를 위해서 향후 북한은 대남 ‘평화전략’과 ‘적대전략’을 동시에 구사할 것이다.

‘평화전략’ 차원에서는 남북 당국간 대화(정상회담, 장관급 회담, 인도적 성격의 회담 등)를 전술적으로 활용하면서 한편으로 남한으로 부터 경제적 이득을 챙기고, 다른 한편으로는 대남 혁명전략·전술 차원의 우호적 환경을 지속적으로 조성하고자 할 것이다. 북한은 6·15 공동선

I

II

III

IV

V

언 및 2차 남북정상선언 이행 요구 등, 남북대화 활성화 공세로 ▲경제적 이득(대북 경제적 지원 및 협력)을 챙기면서 ▲남한사회의 분열(보·혁 갈등)을 가중시킴과 동시에 ▲주한유엔군 사령부 해체, 미군철수 또는 미군의 지위와 역할 변화, 정전협정체제 전환 관련 우호적 환경을 창출하고자 할 것이다.

내부적 필요성(동원체제 유지) 또는 대미 안보협상 과정에서 남북한 간 긴장조성이 필요할 경우 ‘적대전략’을 동시에 구사할 수도 있다. 북한은 ▲체제동원 차원에서 주기적으로 남북한 간의 긴장조성을 필요로 하고 있으며, ▲북·미 안보협상 시 미국을 자극하기 위한 카드로 남북한의 군사적 긴장을 조성하는 등의 ‘적대전략’을 선택할 가능성을 항상 지니고 있다는 사실을 염두에 둘 필요가 있다. 북한 당국은 지난 10년 동안 실익(경제적 이익 등)획득 차원에서 각종 남북대화를 주도적으로 이끌어 왔다. 인도적 차원의 대화 역시 경제적 이익획득 수단의 하나로 적극 활용하는 모습을 보였다. 남한의 대북 경제협력이 북한의 경제적 결핍을 보완하는 주요한 요소로 자리 잡게 됨으로써 평양 당국은 이미 구축되어온 「남북관계 기본 틀」을 유지하고자 애쓰고 있는 상황이다.

다른 한편으로 북한은 “민족중시는 외세의 간섭과 방해책동을 배격하고 남북관계의 발전을 이룩해 나가기 위한 기본 입장”으로 정의하고, 이전의 미사일 시험발사, 핵실험 이후 조성되었던 남북한 관계의 냉각책임이 미국과 친미 보수세력에 전가함으로써 반미투쟁 및 반보수 대연합을 위한 ‘민족공조’의 전술적 행위를 추구하였다. 북한의 대남 ‘민족공조’ 전술 활성화 노력은 실용주의를 추구하는 남한의 신정부가 들어섬에 따라 그 추동성이 크게 떨어지게 되었다. 그럼에도 불구하고 북한당국은 ‘연공연복’ 전략의 일환으로 ‘민족공조’ 정치의 불씨를 살려 나가고자 할 것이다.<sup>170</sup>



그러나 북한 당국이 이명박 정부가 ‘실용성’을 강조하고 있는 점을 고려하여 남북대화 재개를 추구할 가능성도 부정하기 어렵다. 북한은 기존에 추진해 왔던 남북경협 사업의 발전을 위한 남북대화 재개 및 제한적인 인도적 교류협력 사업(남북이산가족 상봉) 등에 대한 소극적 수용을 전제로 남한으로부터의 경제적 지원(비료, 식량 등)을 요구해 올 수도 있다.

군사대화 부문에 있어서 북한은 한반도 군사문제 당사자는 북한군(KPA)과 미군이며 한국을 군사회담 당사자로 인정하지 않는 입장 아래 미국과의 직접적인 군사회담을 통해서 정전협정 폐기 및 미·북 평화협정 체결, 유엔사(UNC) 해체, 미군철수를 달성하고자 하는 태도를 견지할 것이다. 군사정전위원회가 가동되고 있지 않는 상황에서 북한이 1998년 6월 이후 14차례의 판문점 장성급회담(유엔사·북한군간 회담)에 응했던 것은 미·북 직접회담을 유도하기 위한 기도로 판단된다. 북한이 남북국방장관회담과 남북장성급 군사회담 개최에 합의한 것은 한반도 긴장완화와 군사적 신뢰구축을 위한 남북군사대화 목적보다는 경제적 실리 및 ‘민족공조’ 분위기 확대를 통한 『반미주의』 확산 → 미국의 대북 군사적 압력 억제 → 주한미군철수 목적 달성을 위한 전술적 변화로 인식된다. 북한은 서해해상 군사분계선 확정문제의 의제화를 남북장성급회담의 근본목표로 설정하고 이를 집요하게 관철을 시도해 올 가능성이 크다. 북한은 이를 위해서 회담 기본 발언문을 통해 서해문제 관련 기본입장과 원칙을 논리적으로 정리해 나오는 등 치밀한 준비를 해 왔으며 남측이 북측의 요구에 소극적으로 반응하면 언론(조선중앙방송, 평양방송)을 통해 서해 경계선 문제의 공론화를 시도하는 집요함을 보

170 - 유동렬, 『좌익운동의 역사와 현실』 (서울: 도서출판 다나, 1996), pp. 285~293;  
김명철, 윤영무 역, 『김정일의 통일전략』 (서울: 살림터, 2000), pp. 165~178.



인 바 있다. 북한은 비공개회담 합의에도 불구하고 조선중앙방송, 평양 방송을 통해 북측 기본 발언문 골자를 대부분 공개하거나 우리 측 기자 단에게 북측 기본 발언문을 은밀히 전달하기도 하는 민첩함을 보였다. 북한의 이러한 전술적 변화는 남한 내의 진보적 성향의 여론이 힘을 얻고 있는 상황에서 반미공세를 통한 미국의 대북 강경책 완화를 위한 환경조성 목적에서 기인한 바 크다. 북한은 일차적으로 ‘우리 민족끼리 리념’을 앞세우면서 대미 공세를 위한 소재로 미국과의 합동 군사연습 문제, 미국의 이지스 구축함 동해 배치 등의 문제를 제기함으로써 한미 공조체제의 약화 또는 와해를 기도하였다. 북한은 우리가 추구해 온 남북한 군사적 신뢰구축을 위한 실질적인 협상을 추구하기보다 미국의 대한반도 ‘전쟁책동’ 비난, 한미공조 체제의 부당성, 주한미군 철수의 당위성 등을 거론하고 성토했는 장으로 남북군사협상을 활용할 가능성이 크다. 미국의 전쟁도발 위협성, 한미공조 부당성, 주한미군 철수의 당위성을 지속적으로 강조하고, 이와 관련, 남한당국의 공조 필요성을 주장함으로써 이를 지지하는 남한 내의 여론을 자극하는 전략적 태도를 견지할 것이며, 남한 내의 ‘반미주의’ 확산을 통하여 미국의 한반도 군사적 개입 가능성을 차단하고 궁극적으로 미군철수를 위한 분위기를 창출하는 데 중점을 두는 자세를 취하게 될 것이다.

종합적으로 볼 때, 북한은 장성급 회담을 한미 군사적 공조체제를 성토했고 이를 약화시키는 기회로 활용해나갈 가능성이 크며 미국의 군사적 개입(주한미군, 정전협정체제, 유엔사)의 부당성을 당연시하는 남한 내의 분위기 창출을 위한 여론 조성 → 반미주의의 확산을 도모해나갈 가능성이 큰 것으로 판단된다. 따라서 향후 남북군사협상에 있어서 주요 쟁점은 다음과 같이 정리될 수 있다. 북한은 주한미군 철수문제를 정식으로 거론, 이것이 남한사회 내에서 본격적으로 이슈화되도록 하여



심각한 여론분열 조성 → 주한미군에 대한 명분 약화기도 → 주한미군 철수 목적 달성을 추구할 가능성을 배제할 수 없다. 이를 위해서 한미공조를 포기하고 민족공조의 당위성을 강조하면서 한반도에 있어서의 대결구도를 민족제일주의 기치 아래 ‘조선민족 대 미국’의 대결구도로 바꾸어 나가고자 할 것이다. 북한의 조국통일민주주의전선과 조국평화통일위원회는 ‘남조선 동포 형제들에게 보내는 호소문’을 발표, “한미공조는 곧 전쟁공조이며 망국공조”라며 “남조선의 인민들은 한미공조를 민족공조로 바꿔 민족제일주의 기치 밑에 전체 조선민족 대 미국의 대결구도를 형성하기 위한 전민족적 발걸음에 적극 합류해 나서야 할 것”이라고 주장한 것은 이러한 남북군사협상 쟁점을 반영하고 있다. 특히 북한은 미국과의 합동군사연습문제, 미국의 이지스함 동해 배치 등과 같은 군사문제를 다시 제기하고, 성토했다. 한미 군사적 공조체제의 부당성을 이슈화해 나가고자 할 것이다. 특히 북한은 서해해상의 NLL 관련, 제반문제를 제기하면서 NLL 재협상 분위기를 당연시하는 여론이 남한 내에 확산되도록 하는 전략을 지속적으로 구사해 나갈 것이다. 그러나 남북한의 군사적 신뢰구축을 위한 실질적인 남북대화를 기대하기에는 오랜 시간을 요할 것으로 전망된다.

I

II

III

IV

V



V

결론





모든 행위의 주체는 생존을 위해 도전에 대해서 끊임없는 응전을 한다. ‘적자생존’의 법칙에 따라 각 주체는 내외적 도전에 대해 때로는 순응기제를 통해, 때로는 반항기제를 통해 자신을 보존해 간다. 인간에 의해 운용되는 국가도 생존을 위해 다기한 수단과 방법을 동원한다. 대체로 국가의 생존방식은 엄청난 크기의 힘을 키우든지 아니면 조그만 힘들을 결집하든지 하는 것이다. 유일 초강대국은 자신의 독자적 힘으로 생존하지만 그렇지 않은 국가들은 합종(合從)이나 편승을 하여 생존의 길을 모색한다.

일반적 기준에 의거하면 북한은 약소국이다. 경제력은 말할 것도 없고, 국토의 크기, 인구, 문화, 군사력의 질 등 모든 면에서 강대국이라고 할 수 없는 국가이다. 따라서 통상적으로는 미국이라는 최강국가와의 게임에서 승리하기 위해서는 중국이나 러시아를 중심으로 한 공고한 연합을 이루든지 아니면 미국에게 편승해서 안보를 유지해야 하는 것이 상식이다.

그러나 북한은 약소국이면서 철저히 독자적 힘으로 세계최강 미국과 대적해 오고 있다. 그 결과 현재로서는 테러지원국 해제를 획득하는 등 대미 ‘승리’를 하고 있는 형국이다. 북한의 이러한 힘은 어디에서 나오는 것일까? 그것은 강력한 수직적 유일지배체제에서 찾아져야 할 것이다. 봉쇄정책을 통해 일체의 반대의견이 표출되지 못하도록 한 상태에서 대외적으로는 단일한 목소리와 의견만을 제시함으로써 상대방이 자신에 대해서 분리대응을 하지 못하도록 하는 것이다.

중요한 점은 북한의 이러한 힘이 매우 긴 역사를 가지고 있고, 특히 강대국과의 경쟁을 통해 획득된 것이라는 것이다. 즉 강대국과의 오랜 동안의 상호작용을 통해 내성이 길러졌고, 대강대국 ‘요리법’을 터득하였다. 북한은 이러한 노하우를 미국과의 협상과정에서 십분 활용하였

I
II
III
IV
V

다. 이러한 행위 주체간 상호작용에 의한 행동결과를 중시하는 이론이 구성주의나 복잡계이론이다. 이 이론들은 어떤 패턴화된 변수만을 고려하여 행위를 분석하는 것을 거부하고 다양한 변수를 고려하여 행위패턴을 도출해 내려 하였다. 특히 복잡계 이론은 ‘주어진 사실들’만을 고려하는 것이 아니라 개연성까지 고려하여 문제의 해결점을 찾아야 한다고 주장한다.

그러나 현실적으로 이것은 불가능한 것으로 보인다. 목적자체는 좋지만 과연 보이지 않는 변수까지, 비록 보이더라도 유용한 변수인지 아닌지를 골라내는 것은 매우 어려운 작업이고 또 다른 선입견이 개입될 수밖에 없는 한계를 지니고 있다. 따라서 복잡계 이론은 아직까지 완전히 적용된 것은 아니다. 그런 것을 의식하고 현실을 분석하고 미래를 전망하는 것이 필요하다는 촉구일 뿐이다.

이런 이론적 전제를 두고 북한과 미국과의 관계를 분석했을 때 북한의 오늘은 철저히 미국과의 관계나 상호작용 속에서 도출된 것이다. 따라서 미국의 대북 정책은 매우 중요하고 거의 독립변수처럼 역할을 하였다. 물론 그렇다 하더라도 북한이 자율성이 없는 상태에서 일방적으로 당하는 형국은 아니었고 이에 대해 ‘합리적’ 응전을 함으로써 현재의 북한현상이 나타난 것이다.

오늘날 북한현상은 체제생존을 위해 가장 최적의 상태를 유지하기 위한 행동이다. 강력한 1인 지배체제, 장군·당·군·인민간 일체화, 사회통제 체제 등은 다양한 의견이 존재하는 미국을 상대하는 데에는 ‘최적의(optimal)’ 조합이다.

첫째, 정치적으로 북한은 김정일 ‘장군’과의 ‘일심단결’을 강도 높게 강조하고 주민들은 물론 권력엘리트들까지 일점일획의 빈틈도 허락하지 않았다. 그 결과 김정일의 외병에도 불구하고 어떤 이상 현상도 발생



하지 않았다.

둘째, 경제적으로 북한은 7·1 조치 이후 시장에 대한 약간의 자율성을 부여하여 경제난에 대한 주민불만을 무마하였으나 오히려 인플레이션, 부익부빈의빈 현상만 초래함으로써 본래의 목적이 무력화되자 시장 통제에 나서고 있는 형국이다. 특히 최근에는 ‘자유시장적’ 요소를 척결하고 본래의 농민시장 기능만 하도록 독려하고 있다.

셋째, 대남 및 대외적으로는 대북 포용정책을 구사한 김대중·노무현 정부에 대해서는 대남 유화정책을 구사하여 각종 대화를 지속하였으나 이명박 정부 하에서는 대남 강경책을 구사하여 각종 대화를 거부하고 ‘김정일 교시’ 사업인 개성공단까지 약화시켰다. 북한은 미국의 대북 정책에 대해 철저히 ‘맞대응(tit for tat)’ 정책으로 일관하였다. 미국의 강경정책에 대해서는 강경책으로 온건책에 대해서는 온건책으로 맞서왔다. 그 매개체는 핵무기였다. 미국이 가장 관심을 많이 갖고 있는 문제로서, 미국의 가장 큰 약점인 핵무기 개발을 수단으로 미국을 몰아 부쳤고, 마침내 테러지원국 해제를 받아냈다. 따라서 북한의 정책을 예측하기 위해서는 미국의 대북 정책을 분석·전망하면 가능하다는 추론이 나왔다.

이런 논리에서 향후 북한이 핵무기를 완전히 포기하고 개혁·개방으로 나올 것인가에 대한 예측은 미국이 북한체제를 인정해주고 ‘정상국가’로 만들 의지와 플랜이 있는가를 분석해 보아야 할 것이다. 현재로서는 미국의 보수·진보 어느 쪽도 북한을 신뢰하거나 믿지 않은 것 같다. 즉, 미국이 ‘사이비종교국가’인 북한을 용인하기는 어려울 것 같다. 오바마 행정부도 예외가 아닐 것이다. 따라서 기독교 국가인 미국은 북한의 ‘정상국가화’를 지속적으로 주장할 가능성이 높고, 이에 대해 북한은 강력히 반발할 가능성이 높다.

I
II
III
IV
V

미국의 대북 정책과 연관지어 전망하자면 테러지원국 해제 이후 북한의 진로는 핵개발 지속일 것이다. 우리 식 사회주의 체제 유지가 지상과제인 북한으로서 미국의 대북 압박에 대해 사용할 수 있는 카드는 대량 살상 무기 개발외에 다른 대안이 없기 때문이다. 따라서 향후 북·미관계는 도전과 응전이 반복되는 갈등의 연속일 수밖에 없을 것이다.

물론 향후 이명박 정부 하에서의 대남 정책도 철저히 ‘맞대응’하는 전략을 구사할 것으로 보인다. 남한과 미국을 하나로 보고 있는 북한은 ‘주군’인 미국과의 대화만 성공적으로 이끌면 남한은 자동적으로 건인할 수 있다는 판단을 하고 있기 때문이다. 여기에서 문제는 미국이 북·미대화를 매진하면서 남북대화를 어느 정도까지 강조하느냐이다.

아울러 북한은 미국과의 ‘핵게임’에서 승리하기 위해 ‘일심단결’을 더욱 강조할 것이고 그에 비례하여 내부 정치적·경제적 자유는 더욱 제한될 것이다. 특히 외부의 대북 압박은 구성주의적 및 복잡계이론적 관점에서 볼 때 김정일과 그의 막료들의 독재체제 유지와 개혁·개방 거부 명분으로 활용될 가능성이 높다.



## 참고문헌

### 1. 단행본

#### <국내 문헌>

- 구영록. 『한국과 미국』. 서울: 박영사, 1983.
- 김구섭 외. 『북한 군부의 위상 변화에 따른 대내외 정책전망』. 서울: 한국국방연구원, 1997.
- 김명철, 윤영무 역. 『김정일의 통일전략』. 서울: 살림터, 2000.
- 김학성. 『한반도 평화체제에 대한 이론적 접근-현실주의, 자유주의, 구성주의의 비교』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 남만권. 『국제원자력기구 핵사찰 현황 및 사례분석』. 서울: 한국국방연구원, 1991.
- 민병원. 『복잡계로 풀어내는 국제정치』. 서울: 삼성경제연구소, 2005.
- 박형중 외. 『김정일시대 북한의 정치체제: 통치이데올로기, 권력엘리트, 권력구조의 지속성과 변화』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 사회과학원역사연구소. 『조선통사(하)』. 서울: 오월, 1989.
- 서 훈. 『북한의 선군외교』. 서울: 명인문화사, 2008.
- 와다 하루키. 『북조선』. 서울: 돌베개, 2005.
- 유동렬. 『한국 좌익운동의 역사와 현실』. 서울: 도서출판 다나, 1996.
- 윤영수·채승병. 『복잡계개론』. 서울: 삼성경제연구소, 2008.
- 이수혁. 『전환적 사건』. 서울: 중앙books, 2008.
- 이종석. 『새로 쓴 현대북한의 이해』. 서울: 역사비평사, 2004.
- 이춘근. 『북한 핵의 문제: 발단, 협상과정, 전망』. 서울: 세종연구소, 1995.

- 임수호. 『계획과 시장의 공존』. 서울: 삼성경제연구소, 2008.
- 전미영. 『김정일 정권의 정세인식: ‘선군’ 담론 분석을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 정영태. 『북한의 국방위원장 통치체제의 특성과 정책전망』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 정우곤 외. 『북한의 정치 2』. 서울: 경인문화사, 2006.
- 조명철 외. 『북한경제의 대중국 의존도 심화와 한국의 대응방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2005.
- 척 다운스, 송승중 역. 『북한의 협상전략(Over the Line)』. 서울: 한울, 1999.
- 최완규 외. 『북한의 국가성격 변용에 관한 연구: ‘예외국가’의 공고화』. 서울: 한울아카데미, 2001.
- 통일연구원. 『통일환경 및 남북한관계 전망』. 서울: 통일연구원, 1991~2007.
- 한국무역협회. 『북한의 경제·사회지표 2007』. 서울: 한국무역협회, 2008.
- 한국은행. 『탈북자를 통한 북한경제 변화상황 조사』. 서울: 한국은행, 2007.
- 한정숙. 『현상학』. 서울: 민음사, 1996.
- 허문영. 『북한외교의 특징과 변화 가능성』. 서울: 통일연구원, 2001.

## <북한 문헌>

- 근로단체출판사. 『직맹학생제강 4』. 평양: 근로단체출판사, 2003.
- 김일성. 『김일성 저작집 4』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
- \_\_\_\_\_. 『세기와 더불어 1』. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- 김봉호. 『위대한 선군시대』. 평양: 평양출판사, 2004.



- \_\_\_\_\_. 『선군으로 위력떨치는 강국』. 평양: 평양출판사, 2005.
- 김재호. 『김정일강성대국건설전략』. 평양: 평양출판사, 2000.
- 조선로동당중앙위원회당력사연구소. 『우리당의 선군정치』. 평양: 조선로동당출판사, 2006.
- 조선로동당출판사. 『조선로동당력사』. 평양: 조선로동당출판사, 1991.
- 조선인민군출판사. “날강도 미제에 대한 추호의 환상도 가지지 말고 반미대결전을 더욱 힘 있게 벌려나가자.” 『강연자료』. 2004.
- \_\_\_\_\_. “남조선은 가장 반동적이고 부패한 사회이다.” 『강연자료』. 2004.
- \_\_\_\_\_. “변천된 정세를 높은 계급적 안목과 혁명적원칙성을 가지고 예리하게 대하자- 부쉬가 내놓은 새 <국가안보전략>의 위험성에 대하여.” 『강연자료』. 2002.
- \_\_\_\_\_. “선군사상은 시대와 혁명의 요구를 가장 정확히 반영한 과학적인 혁명사상이라는 데 대하여.” 『학습제강(군관, 장령용)』. 2004.
- \_\_\_\_\_. 『선동자료, 6호(모든 군종, 병종에 해당함)』. 평양: 조선인민군출판사 2004.
- \_\_\_\_\_. “일본반동들의 악랄한 반공화국 적대시정책과 군국주의부활책동에 각성있게 대처해 나갈 데 대하여.” 『강연자료』. 2004.
- \_\_\_\_\_. “적과 평화에 대한 환상을 없애고 원수들을 반대하여 비타협적으로 투쟁할 데 대하여.” 『학습제강 3(병사, 사관용)』. 평양: 조선인민군출판사, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『학습제강 2(병사, 사관용)』. 평양: 조선인민군출판사, 2003.

## 2. 논문

### <국내 문헌>

- 강성중. “북한의 ‘강성대국’ 건설 전략에 관한 연구: 경제강국 건설을 중심으로.” 경남대학교 대학원 박사학위 논문, 2003.
- 강일천·공성영. “『7.1경제관개선조치』 1년의 평가와 재해석.” 『통일문제연구』. 제15권 2호, 2003.
- 고일동. “북한 재정위기의 본질과 세입관리체계의 변화.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2004. 10.
- 김용현. “북한의 군사국가화에 관한 연구: 1950~1960년대를 중심으로” 동국대학교 대학원 박사학위논문, 2001.
- \_\_\_\_\_. “북한 군사국가화의 기원에 관한 연구.” 『한국정치학회보』. 제37집 1호.
- \_\_\_\_\_. “1950년대 북한사회 군사화의 내용과 성격.” 『북한연구학회보』. 제6권 1호, 2002.
- \_\_\_\_\_. “선군정치와 김정일 국방위원장 체제의 정치변화.” 『현대북한연구』. 제8권 3호, 2005.
- 김태우. “북핵 해결과 체제 개선.” 『北韓』. 제424호, 2007.
- 문성민. “북한 금융의 최근 변화와 개혁과제.” 『금융경제연구』. 제236호, 2005.
- \_\_\_\_\_. “북한 재정제도의 현황과 변화추이.” 『금융경제연구』. 제206호, 2004.
- 류길재. “‘예외국가’의 제도화: 군사국가화 경향과 군의 역할 확대.” 산은경제연구소 북한연구팀. “북한 상업은행법 주요 내용과 시사점.” 2007.5.21.



- 서유석. “북한선군담론에 관한 연구.” 동국대학교 대학원 박사학위논문, 2008.
- 안찬일. “북한 선군정치체제하의 군부 위상변화 연구.” 『북한학보』. 제 32집, 2007.
- 안예홍. “7·1조치 이후 북한의 인플레이션 발생원인과 정책당국의 대응.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2005.
- 오경섭, “선군정치의 성격 연구.” 고려대학교 대학원 박사학위 청구논문, 2008. 11.
- 오일환. “김정일 시대 북한의 군사화 경향에 관한 연구.” 『국제정치논집』. 제41집 3호, 2001.
- 유호열. “김정일의 선군정치: 의미와 평가.” 『아시아태평양지역연구』. 제2권 2호.
- \_\_\_\_\_. “김정일 시대의 북한정치: 선군정치를 중심으로.” 북한연구학회 2004년도 연말학술회의, 2004. 11. 26.
- 이영훈. “농민시장.” 『북한의 경제』. 서울: 세종연구소, 2005.
- \_\_\_\_\_. “북·중무역의 현황과 북한경제에 미치는 영향.” 『금융경제연구』. 제246호, 2006.
- 이항구. “북한의 대남정책 전망.” 『북한학보』. 제28집, 2003.
- 전현준. “최근 북한권력엘리트 변동 분석.” 『통일정세분석』. 2008.
- 정우곤. “김정일정권의 국가발전전략: ‘강성대국’을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제20권 4호, 2004.
- 정영태. “북한의 대남협상행태 분석.” 『한반도 군비통제』. 2006.
- 정현수. “김정일시대 선군정치의 체제적 성격에 관한 연구.” 명지대학교 북한학연구소. 『북한연구 5권』. 2002.
- 조영국. “강성대국론과 선군정치에 대한 정치경제적 접근.” 『현대북한

- 연구』. 제9권 1호, 2006.
- 최진욱. “북한의 민족공조론과 남북관계 10년.” 『김정일 정권 10년: 변화와 전망』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 통일부 정보분석국. “2001년도 북한의 물가동향 조사결과.” 『보도참고자료』. 2001. 12. 14.

### <북한 문헌>

- 김일성. “우리의 혁명과 인민군대의 과업에 대하여.” 『정치사전』. 평양: 사회과학출판사, 1973
- 김재서. “선군원칙을 구현한 사회주의 경제관리.” 『경제연구』. 2004년 1호.
- 리기성. “21세기 초 북한의 경제건설 환경.” 『ERINA REPORT』. Vol. 72. 2006.
- 리동구. “사회주의물자교류시장은 계획적 물자공급의 보충적 형태.” 『김일성종합대학학보(철학·경제학)』. 제4호, 2004.
- 리원경. “나라의 화폐자원 관리에서 제기되는 몇가지 문제.” 『김일성종합대학학보(철학·경제학)』. 제4호, 2003.
- \_\_\_\_\_. “인민경제적자금수요해결의 원칙적방도.” 『경제연구』. 제3호, 2002.
- 리창혁. “화폐류통법칙의 작용영역에 대한 연구.” 『경제연구』. 제3호, 2005.
- 박홍규. “선군시대 경제건설로선의 정당성.” 『경제연구』. 2004년 1호.
- 오선희. “지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제.” 『경제연구』. 2002년 2호.
- 조선로동당출판사. “가격과 생활비를 전반적으로 개정한 국가적 조치



를 잘 알고, 강성대국 건설을 힘있게 앞당기자.” 2002.

### <외국 문헌>

Ted Hopf. “The Promise of Constructivism in International Relations Theory.” *International Security*, Vol. 23, No. 1, 1998.

### 3. 기타

『로동신문』.

『민주조선』.

『연합뉴스』.

『조국』.

『조선신보』.

『조선중앙방송』.

『조선중앙통신』.

2003년 신년 공동사설.

9·19 공동성명(2005.9.19).

백남순 북한 외무상 미 외교관계 협회(CFR) 연설(1999.9.27).

북·미 공동성명(2000.10.10).

북한 외무성 대변인 담화(2005.3.31).

## <부록> 노동신문에 나타난 선군관련 정론·사설·논설(2003-2008)

2003년

연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
1월 1일	위대한 선군 가치 따라 공화국의 존엄과 위력을 높이 떨치자		/	
4일	공화국의 부강변영을 위하여	/		
9일	올해의 총 진군에서 공화국공민의 본분을 다하자		/	
9일	조선의 배짱	/		
20일	피로써 수호한 공화국의 역사를 끝없이 빛내여 나가자		/	
30일	선군시대를 이끄시는 장군형의 정치가			/
2월 3일	장군님의 영원한 병사	/		
4일	온 사회를 선군혁명동지의 대오로 만들자		/	
8일	불타는 서리꽃	/		
13일	정의의 수호자			/
16일	위대한 김일성동지의 령도따라 내 나라, 내 조국의 존엄을 높이 떨치자		/	
20일	계급교양사업을 선군시대의 요구에 맞게 심화시키자		/	
24일	온 나라에 혁명군가 더 높이 올려 퍼지게 하자		/	
3월 1일	전 민족적인 반미반전투쟁으로 자주통일 이룩하자		/	
3일	일심단결은 장군님의 혁명철학			/
8일	선군시대 조선녀성의 혁명적 기개를 힘있게 떨치자		/	
11일	항일의 그날처럼 주체의 가치를 높이 들고 강성대국 건설의 진격로를 열어 나자가		/	
16일	위대한 수령님의 애국애족의 숭고한 뜻을 끝없이 빛 내이자		/	
19일	강의한 신념과 의지를 지니고 혁명의 천만리를 끝까지 걸어가자		/	
20일	김일성 민족의 제일생명			/
21일	선군사상은 우리 시대 자주위업의 필승불패의 가치이다.			/



연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
27일	선군정치는 애국애족의 위대한 기치			/
30일	주체의 공동체리론은 백승의 길을 밝힌 위대한 기치			/
4월 1일	위대한 수령님의 숭고한 애국의 뜻을 꽃피워 나가자		/	
2일	장군님 빛내이시는 선군조국			/
3일	선군정치는 민족의 자주성을 위한 필승의 보검			/
7일	불패의 강국을 위하여	/		
9일	위대한 령장을 최고수위에 높이 모신 우리공화국은 필승불패이다.		/	
12일	위대한 김일성동지께서 선견지명으로 마련하신 선군의 초석			/
15일	위대한 김일성동지께서 열어주신 백승의 길을 따라 선군위업을 끝까지 완성하자		/	
25일	우리 인민군대는 선군의 기치따라 무적필승의 혁명강군으로 위력 떨칠것이다.		/	
26일	우리 시대 혁명의 주력군 문제를 빛나게 해결한 사상리론적 업적			/
27일	애국의 피 끓는다. 당의 부름에	/		
30일	필승의 신심과 락관을 가지고 당중앙위원회 구호 관철에 한결같이 떨쳐 나서자		/	
5월 1일	선군시대 조선로동계급의 혁명적 기상을 높이 떨치자		/	
9일	당중앙위원회 구호를 높이 들고 일심단결의 위력을 힘있게 떨치자		/	
12일	당중앙위원회 구호 관철을 위한 투쟁에서 선군시대의 영웅이 되자		/	
16일	확고한 신념을 가지고 혁명의 천만리길을 억세게 걸어 나가자		/	
22일	선군혁명로선은 우리 시대의 요구를 반영한 과학적인 로선			/
26일	혁명의 수뇌부와 일심단결, 사회주의는 운명공동체이다			/
28일	견결한 반제투쟁정신을 지니고 억세게 싸워 나가자		/	

연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
6월 3일	당중앙위원회 구호 관철의 제일기수는 당원들이다.		/	
3일	수뇌부결사용위는 혁명가의 가장 높은 영예			/
9일	인민군대의 결사관철의 정신으로 살며 투쟁하자		/	
13일	사상도 하나, 투쟁기풍도 하나인 우리 군대와 인민은 불패이다.		/	
15일	우리민족끼리의 기치높이 자주통일의 역사적 위업을 이룩하자		/	
25일	사생결단으로 미제와 싸워 민족의 존엄과 자주권을 지키자		/	
26일	믿음은 승리	/		
27일	항일의 애국주의전통을 끝없이 빛내어 나가자		/	
7월 1일	위대한 수령님식으로 백승의 역사를 빛내여 나가자		/	
3일	위대한 김일성동지에 대한 전군, 전민의 절대적 신뢰의 표시		/	
8일	우리 조국은 위대한 김일성조선으로 영원히 빛날 것이다		/	
10일	주체성과 민족성을 고수하자			/
11일	하늘땅에 메아리치는 일심단결의 환호성	/		
16일	현지지도단위의 모범을 적극 따라 배우자		/	
18일	위대한 애병장군			/
22일	1950년대의 조국결사수호정신을 빛나게 계승해 나가자		/	
25일	우리는 영원한 승리자	/		
27일	위대한 수령 김일성동지의 전승업적은 선군의 길에서 영원히 빛날것이다.		/	
29일	위대한 수령님의 정권건설업적을 끝없이 빛내어 나가자		/	
30일	선군시대를 빛내이는 녀성혁명가가 되자		/	
8월 3일	모든 선거자들은 공화국 공민으로서의 영예를 빛내이자		/	
5일	공화국정권은 선군위업수행의 강력한 무기로 위력 떨 칠것이다.		/	



연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
15일	위대한 수령 김일성동지의 조국광복업적은 영원불멸할것이다.		/	
19일	우리 당의 사상진지는 철벽이다.			/
22일	조선민주주의 인민공화국을 사랑하라	/		
25일	인민군대처럼 혁명적락관에 넘쳐 살며 투쟁하자		/	
25일	결사옹위	/		
28일	청년들은 공화국을 빛내여 나가는 선군시대의 전위투사가 되자		/	
31일	빛나는 영웅시대	/		
9월 1일	공화국의 력사에 새로운 장을 펼치게 될 뜻깊은 회의		/	
4일	공화국의 영광 하늘땅에 차넘친다.	/		
4일	위대한 선군령장을 높이 모신 우리 공화국의 앞길은 끝없이 양양하다	/		
5일	선군시대 영웅들은 혁명의 수뇌부결사옹위의 투사들이다		/	
9일	변영하라 위대한 김일성조국이어			/
13일	우리 공화국은 강대하다			/
14일	위대한 선군정치로 불패의 위력 높이 떨치는 정치대국			/
20일	혁명의 수뇌부는 당과 군대와 인민의 일심단결의 근본핵이다			/
27일	선군시대 영웅대행진에 발걸음을 맞추자	/		
10월 6일	장군님은 강하시여 이기신다.	/		
8일	위대한 령도자를 최고수위에 높이 모신것은 우리 당의 크나큰 영광		/	
10일	위대한 선군의 기치높이 전진하는 우리 당의 앞길에는 승리만이 빛날 것이다.		/	
28일	일군들은 다방면적인 지식을 소유한 실력가가 되자		/	
11월 11일	백두산을 사랑하라	/		
20일	전당이 선전원, 선동원이 되어 온 나라에 선군혁명진군의 북소리 높이 울리자		/	

연 도	제 목	비 고		
		정론	사실	논설
26일	위대한 인민적 풍모를 깊이 체득하자			/
12월 4일	군민일치는 선군조선의 필승의 무기			/
5일	생명보자 귀중한 신념과 의리	/		
8일	우리인민의 우수한 민족적전통을 활짝 꽃피워나가자		/	
10일	혁명은 신념이고 의지이고 배짱이다			/
11일	선군명장의 위대한 음악정치			/
16일	온 사회에 혁명적 학습기풍을 철저히 세우자		/	
22일	사상과 신념의 총대를 주력으로 선군시대를 빛내여 나가자			/
24일	위대한 선군명장을 최고사령관으로 높이 모신 조선인민군은 영원히 백승을 떨칠 것이다.		/	
27일	위대한 선군의 기치높이 사회주의제도를 끝없이 빛내여 나가자		/	

정론	사실	논설
18	50	25

## 2004년

연 도	제 목	비 고		
		정론	사실	논설
1월 1일	당의 령도밑에 강성대국건설의 모든 전선에서 혁명적공세를 벌려 올해를 자랑찬 승리의 해로 빛내이자		/	
3일	올해를 당의 령사와 업적을 빛내이는 뜻깊은 해로 장식하자		/	
6일	위대한 김일성동지께서 열어주신 주체의 한길로 억세게 싸워나가자		/	
7일	붉은기를 끝까지 지켜가자			/
8일	우리는 승리만을 안다	/		



연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
9일	선군의 기치밑에 마련된 업적과 재부를 틀어쥐고 힘차게 전진하자		/	
13일	일심단결의 위력으로 혁명적 공세의 불바람을 세차게 일으키자		/	
14일	혁명적 공세	/		
17일	《생산도 학습도 생활도 항일유격대식으로》, 이 구호를 실천에 계속 철저히 구현해 나가자		/	
19일	선군의 기치높이 정치사상전선을 철벽으로 다져나가자		/	
22일	단결은 승리, 승리는 단결			/
23일	인민군대의 고상한 군인품성을 적극 따라배우자		/	
26일	사상관점도 투쟁기풍도 생활방식도 선군의 요구대로		/	
26일	일군들은 힘차게 앞으로			/
2월 1일	선군정치방식으로 올해의 혁명적 공세에서 빛나는 승리를 이룩하자		/	
5일	힘있는 정치사업으로 총공세의 북소리 높이 올리자		/	
8일	사상의 위력으로 불패의 강국을 일떠세운 위대한 령도			/
9일	1970년대의 사업기풍, 투쟁기풍으로 일해나가자		/	
13일	추억의 봄, 희망의 봄	/		
16일	일심단결의 위력으로 전진하는 우리당의 선군혁명위업은 필승불패이다.		/	
18일	온 사회 주체사상화의 력사적 위업을 빛나게 실현해 나가자			/
19일	당의 선군령도따라 주체사상의 기치를 더 높이 들고 나가자		/	
21일	영원히 주체혁명의 강령따라			/
25일	위대한 수령 김일성동지의 사회주의 농촌건설사상과 령도업적을 후손만대에 빛내이자			/
26일	우리의 정치사상전선은 금성철벽	/		
26일	당사상일군들은 사회주의정치사상전선의 전위기수이다.		/	
28일	불패의 사상강국			/

연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
3월 1일	반외세민족공조의 불길높이 자주통일의 활로를 열어 나가자		/	
2일	천만군민의 심장	/		
5일	우리 당의 선군혁명령도업적을 지침으로 하여 모든 사업을 전개해나가자		/	
8일	우리 녀성들은 강성대국건설의 힘있는 역량		/	
11일	조선의 해돋이 순간	/		
12일	선군은 계속혁명의 위대한 기치			/
15일	강성대국건설의 모든 전선에서 선군청년전위의 기상을 떨치자		/	
18일	반미는 자주이고 평화이며 통일이다.			/
19일	한생을 값있게 살자			/
24일	수령찬가 높이 부르며 선군혁명위업을 힘있게 다그쳐 나가자		/	
29일	열렬한 조국애로 선군시대를 빛내여 나가자		/	
4월 1일	위대한 수령님의 혁명업적을 만년재보로 빛내여 나가자		/	
6일	우리의 것을 사랑하고 귀중히 여기자		/	
9일	위대한 백두령장을 진두에 모신 선군조선의 앞길에는 승리와 영광만이 빛날 것이다		/	
15일	위대한 김일성동지의 사상과 위업은 선군의 기치밑에 영원히 빛날 것이다		/	
18일	수령님과 함께 찬란한 미래어로	/		
22일	선군의 길에서 다진 배짱으로 더 큰 승리를 이룩하자		/	
25일	위대한 수령 김일성동지의 건군업적은 영원불멸할 것이다.		/	
25일	인민군대는 주체혁명의 믿음직한 수호자			/
5월 1일	선군의 기치따라 힘차게 전진하는 조선로동계급		/	
5일	절세의 위인을 모시고 새 세기를 빛내여 가는 긍지를 깊이 간직하자		/	



연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
6일	총대청춘에 살자	/		
7일	선군의 기치밑에 출판보도의 위력을 높이 떨치자		/	
8일	민족존엄의 상징			/
10일	결사옹위영웅들의 숭고한 투쟁정신을 따라배우자		/	
12일	경제선전선동으로 위력을 높이 떨치자		/	
14일	높은 계급의식을 가지고 혁명적으로 살며 투쟁하자		/	
15일	미제와 자본주의에 대한 환상을 없애야 한다			/
19일	이악하고 정열적인 실천가형의 일군이 되자		/	
25일	강계정신의 생활력을 더 높이 발양하자		/	
27일	당정책관철을 위한 정치사업을 힘있게 벌려나가자		/	
6월 1일	위대한 일심단결의 력사를 끝없이 빛내여나가자		/	
5일	항일빨찌산 참가자들의 회상기는 혁명전통학습의 귀중한 교과서			/
8일	백승의 혁명령도사를 수놓아오신 희세의 정치원로			/
13일	동지들과 함께, 인민들과 함께	/		
16일	선군사상을 우리 시대 혁명의 지도적 지침으로 튼튼히 틀어쥐고 나아가자			/
19일	위대한 령도자를 높이 모신 우리당과 군대와 인민은 영원히 승리할 것이다		/	
26일	전사의 영광			
28일	위대한 령도자를 모시고 혁명하는 긍지와 자부심을 깊이 간직하자		/	
7월 1일	위대한 수령님의 유훈관철에서 혁명전사의 본분을 다 해나가자		/	
5일	피눈물의 맹세 영원히 잊지 말자	/		
7일	위대한 김일성동지의 혁명사상의 기치를 높이 들고 주체위업을 끝까지 완성하자			/
8일	위대한 수령 김일성동지는 선군혁명의 붉은기와 함께 영생불멸할 것이다		/	

연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
10월	조선혁명의 려명을 안아온 불멸의 력사는 끝없이 빛날 것이다		/	
12일	인민군대의 열렬한 애국심을 적극 따라배우자		/	
27일	위대한 전승업적은 선군혁명이 길에서 만대에 길이 빛날 것이다		/	
30일	녀성들은 선군위업을 충직하게 받드는 참된 혁명가가 되자		/	
8월 2일	전당주체사상화의 기치높이 전진하는 우리 당은 선군의 길에서 백승떨칠 것이다		/	
5일	선군시대 당건설력사에 빛나는 불멸의 업적			/
15일	위대한 김일성동지께서 찾아주신 우리 조국을 선군의 기치밑에 끝없이 빛내여 나가자		/	
19일	병사의 조국	/		
21일	일군들은 다방면적인 지식을 소유한 선군시대의 실력가가 되자		/	
21일	전설적 애국자			/
28일	선군의 기치따라 나아가는 조선청년의 혁명적기상을 높이 떨치자		/	
9월 1일	당원들은 선군혁명전사의 고귀한 칭호를 끝없이 빛내여 나가자		/	
3일	병사의 생활	/		
9일	위대한 령도자를 모신 선군조선의 기상을 높이 떨치자		/	
27일	선군대오는 사상과 신념의 성세			/
10월 1일	선군의 기치밑에 백승떨치는 주체의 혁명적당			/
4일	당과 천만군민의 철통같은 단결의 위력으로 백승의 력사를 빛내어나가자		/	
10일	우리당의 창건과 강화발전에 쌓아올리신 위대한 김일성동지의 업적은 영원불멸할 것이다		/	
23일	선군시대 숨은 영웅, 숨은 공로자들의 모범을 적극 따라배우자			
29일	혁명적 군인문화는 선군시대의 고귀한 창조적 재부		/	



연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
11월 1일	일심단결의 위력으로 더 큰 승리를 이룩해나가자		/	
11일	선군궤도를 달리는 인민행렬차	/		
12월 2일	우리당의 사상과 로선을 확고한 신념으로 삼고 역세 게 싸워나가자			/
5일	일심단결의 위력으로 더욱 튼튼해진 정치사상진지			/
13일	백두산선군 신념			/
20일	우리당의 선군혁명령도업적을 더욱 빛내여 나가자			/
24일	최고사령관기 높이 날리며 선군조선의 기상을 더욱 힘있게 떨치자			/
27일	선군의 기치밑에 사회주의제도를 굳건히 고수하고 더 욱 빛내여 나가자			

정론	사설	논설
13	55	27

## 2005년

연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
1월 2일	선군정치로 주체혁명의 새 시대를 열어놓은 공지를 깊이 간직하자		/	
3일	모두다 선군혁명 총진군 앞으로		/	
17일	온 사회에 혁명적 학습기풍을 더욱 철저히 세우자		/	
20일	영웅적 위훈을 창조한 공지안고 대축전장에 들어서자		/	
21일	선군혁명 총진군의 필승의 보검			/
27일	성강의 공격정신으로 질풍같이 내달리자		/	
30일	선군혁명의 총진군	/		
31일	일심단결의 위력으로 선군조선의 기상을 높이 떨치자		/	
2월 2일	전당, 전군, 전민이 일심단결하여 선군혁명총진군 앞 으로		/	

연 도	제 목	비 고		
		정론	사실	논설
7일	선군혁명의 기발을 높이 들고 영광의 대축전장을 향하여 총돌격하자		/	
12일	일심단결은 선군혁명의 최강의 무기이다			/
16일	일심단결의 위력으로 전진하는 우리조국은 끝없이 부강번영할 것이다.		/	
17일	흰눈같이 살자	/		
21일	선군혁명총진군에서 일군들의 역할을 결정적으로 높이자		/	
28일	청년들은 당과 조국을 위하여 위훈을 떨치자		/	
3월 14일	사상과 신념의 위력으로 전진하는 우리 혁명은 필승 불패이다			/
15일	사회주의애국주의 교양을 강화하여 정치사상진지를 철벽으로 다지자		/	
19일	인민군대를 따라 앞으로	/		
22일	온 사회에 고상한 공산주의도덕기풍을 철저히 세워나가자		/	
4월 1일	위대한 수령님의 부강조국건설업적을 빛내여 나가자		/	
9일	위대한 령장을 모신 우리 조국은 불패의 사회주의 강국이다		/	
15일	위대한 김일성동지의 혁명생애와 업적은 사회주의조국의 부강번영속에 끝없이 빛날 것이다		/	
25일	인민군대는 선군혁명위업을 실현하는 길에서 백승을 떨칠 것이다		/	
29일	혁명의 수뇌부는 우리 군대와 인민의 마음의 기둥이다			/
5월 1일	선군혁명총진군에서 로동계급의 영웅적 기상을 높이 떨치자		/	
3일	장군님 사랑하시는 칭호-우리			/
3일	김책형의 일군이 되기 위한 중요 요구			/
13일	선군혁명 대학	/		
20일	사상을 틀어쥐고 선군혁명총진군을 힘차게 다그쳐나가자		/	



연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
29일	원민의 길	/		
6월 8일	일군들은 70년대 열혈의 혁명전사들처럼 살며 투쟁하자		/	
11일	《하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여》 이 구호를 높이 들고 총진을 힘있게 다그치자		/	
15일	6.15공동선언의 기치높이 자주통일 이룩하자		/	
19일	사상의 위력으로 선군조선의 기상을 높이 떨치자		/	
19일	일심단결의 힘	/		/
25일	선군의 기치밑에 민족의 자주권과 나라의 평화를 수호하자		/	
29일	3대혁명붉은기쟁취운동의 위력으로 선군혁명총진군을 다그치자		/	
7월 2일	자본주의 멸망과 사회주의 승리는 력사발전의 합법칙성			/
5일	공동구호의 기치따라 총진격으로	/		
8일	위대한 김일성동지의 사상과 위업을 선군의 기치밑에 끝없이 빛내어나가자		/	
9일	선군혁명단결은 주체혁명의 영원한 백승의 기치			/
11일	공동구호에 구현된 당의 사상으로 무장하자		/	
13일	공동구호의 기치높이 정치사상진지를 철통같이 다지자		/	
16일	공동구호를 받들고 혁명적 대고조의 전통을 빛내어나가자		/	
19일	선군혁명총진군은 우리 시대의 영웅적 진군이다			/
22일	강대한 조국	/		
26일	결사관철의 투쟁정신으로 공동구호를 철저히 구현하자		/	
30일	조국의 번영을 위한 투쟁에서 녀성들의 역할을 높이자		/	
8월 1일	불타는 애국의 열정안고 위대한 조국광복업적을 빛내어나가자		/	
8일	공동구호관철을 위한 투쟁에서 자력갱생의 혁명정신을 높이 발휘하자		/	
10일	공동구호를 받들고 선군시대의 사회주의문화를 찬란히 개화발전시키자		/	

연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
13일	당정책을 끝까지 관철하는 혁명적 기풍을 철저히 세우자		/	
15일	위대한 김일성동지의 조국건설력사는 선군의 길에서 끝없이 흐를 것이다		/	
18일	오늘의 총진군에서 조선로동당원의 영예를 높이 떨치자		/	
22일	위대한 장군님의 선군혁명명도업적을 민족의 제일국보로 빛내여 나가자		/	
24일	우리 최고사령관동지	/		
26일	당의 기치따라 영광의 한길로	/		
28일	공동구호관철투쟁에서 선군청년전위의 혁명적기개를 떨치자		/	
9월 2일	조국과 혁명에 끝없이 충직한 신념과 의지의 강자가 되자		/	
6일	선군으로 빛나는 우리 공화국	/		
8일	당조직들은 공동구호관철을 위한 조직정치사업을 더욱 힘있게 벌리자		/	
9일	위대한 선군의 기치따라 공화국의 위력을 높이 떨치자		/	
16일	선군사상의 기치따라 나아가는 주체혁명위업은 필승불패이다			/
23일	선군은 승리와 미래	/		
10월 1일	10월의 푸른 하늘은 영원하다			/
3일	어머니의 당의 품	/		
4일	선군으로 백승을 떨쳐온 조선로동당의 업적은 영원불멸할 것이다			/
8일	철통같이 통일단결된 우리 당의 위업은 필승불패이다		/	
9일	조선로동당은 위대한 어머니당이다			/
14일	선군의 위력과 일심단결의 불패성에 대한 일대 과시			/
15일	미래를 향하여 더 높이 오르자	/		
17일	새로운 승리를 위하여 선군혁명총진군 앞으로		/	



연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
11월 1일	우디당 출판보도물은 선군혁명의 위력한 사상적 무기이다		/	
9일	일군들은 어머니다운 품성을 지니고 인민을 위해 헌신하자		/	
18일	3대혁명붉은기쟁취운동의 불길높이 선군혁명총진군을 다그쳐나가자		/	
12월 8일	영웅의 심장 오늘도 뿜는다	/		
12일	항일유격대식으로 정치사업을 실속있게 벌리자		/	
23일	우리 조국의 어머니	/		
24일	우리군대와 인민은 영원히 백승을 떨칠 것이다		/	
25일	위대한 백두령장을 최고사령관으로 모신 우리 혁명사업은 영원히 필승불패이다			/
27일	선군의 기치밑에 우리 식 사회주의의 불패의 위력을 힘있게 떨치자		/	

정론	사설	논설
13	51	17

## 2006년

연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
1월 1일	위대한 포부와 신심에 넘쳐 더 높이 비약하자		/	
3일	공동사설은 올해의 총진군에서 틀어쥐고 나가야 할 전투적 기치		/	
6일	우리는 승리만을 믿고 산다	/		
9일	필승의 신심과 락관에 넘쳐 선군혁명총진군 앞으로		/	
14일	청년들은 선군조선의 희망이며 미래이다			/
17일	위대한 선군의 기치밑에 줄기차게 전진하는 조선청년운동		/	

연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
21일	비가 오나 눈이 오나 일편단심으로	/		
24일	우리식 사회주의 정치사상적 위력을 힘있게 과시하자		/	
27일	천리마대고조의 전통을 빛내이며 새로운 비약을 일으키자		/	
28일	비약하는 조국에 피끓는 심장을	/		
2월 6일	사회주의를 생명으로 여기는 우리 인민의 혁명적기개를 높이 떨치자		/	
10일	우리의 장군	/		
13일	위대한 기수	/		
18일	위대한 김정일동지의 선군혁명실록은 사회주의승리와 변영의 만년재보			/
20일	당의 선군령도업적을 끝없이 빛내여 나가자		/	
27일	우리 당의 음악정치는 선군위업수행의 위력한 추동력이다		/	
28일	혁명의 3세, 4세	/		
3월 15일	강계정신으로 더 높이 비약하자	/		
21일	오중흡 7련대의 수령결사옹위정신으로 역세계 싸워나가자		/	
31일	사회주의는 집단주의에 기초한 가장 우월한 사회			/
4월 1일	위대한 수령님의 령도업적을 혁명의 만년초석으로 빛내어나가자		/	
9일	위대한 선군령장을 모신 우리 조국은 불패의 사회주의강국이다		/	
13일	수령송가, 승리의 기발	/		
16일	위대한 개척자	/		
24일	혁명의 수뇌부 결사옹위하리			/
25일	우리군대 당할 자 세상에 없다!	/		
5월 1일	선군의 기치따라 사회주의한길로 역세계 전진하는 조선로동계급		/	
5일	우리 조국은 영원히 단결의 위력으로 부강번영할것이다.		/	



연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
10일	선군혁명총진군에서 당원들의 전투적 역할을 높이자		/	
13일	선군시대는 거창한 창조와 변혁의 시대이다			/
19일	조선의 위력을 떨치라, 선군교향악이어	/		
6월 2일	하늘처럼 믿고 사는 우리 장군님			/
5일	백두의 행군길을 즐기치게 이어나가자		/	
8일	인민에 대한 사랑은 우리 당 선군정치 of 핵이다			/
9일	사회주의에 대한 신념을 간직하고 더 높이 비약해나가자			/
9일	선군혁명승리는 신념의 승리			/
19일	위대한 령도자를 모신 궁지드높이 선군의 한길로 힘차게 나아가자		/	
7월 19일	선군은 우리시대 자주위업의 위대한 기치이다			/
21일	영화를 통한 사상교양사업에 힘을 넣자		/	
25일	목숨보다 귀중한 민족의 존엄			/
27일	선군의 기치를 높이 들고 위대한 전승업적을 빛내어나가자		/	
29일	조선여성의 긍지	/		
30일	녀성들은 선군혁명총진군을 떠미는 힘있는 력량이다		/	
8월 7일	정열적으로 학습하여 지식수준을 끊임없이 높여나가자		/	
11일	신념으로 승리하여 온 우리 혁명의 력사를 깊이 체득하자		/	
15일	우리 조국은 선군의 기치밑에 끝없이 부강번영할 것이다		/	
28일	선군의 기치높이 조선청년의 혁명적기상을 힘있게 떨치자		/	
30일	사회주의신념이 강한 인민은 불패이다			/
9월 8일	려명이 불탄다	/		
9일	선군의 기치따라 강성대국의 찬란한 미래를 앞당겨나가자		/	
14일	일심단결의 대가정	/		

연 도	제 목	비 고		
		정론	사실	논설
27일	당정책을 일관성있게 관철하는 기풍을 높이 발휘하자		/	
10월 5일	조국을 위하여, 혁명을 위하여	/		
8일	위대한 령도자를 높이 모신 우리당은 승리만을 떨칠 것이다		/	
10일	당의 두리에 일심단결하여 선군조선의 존엄과 위력을 높이 떨치자		/	
11월 3일	하늘땅 끝까지	/		
27일	선군은 조국번영의 위대한 기치이다			/
12월 1일	주체적 출판보도물건설의 력사와 전통을 끝없이 빛내어나가자		/	
24일	백전백승의 기치	/		
28일	당의 선군령도따라 혁명적 대고조의 력사를 끝없이 빛내어나가자		/	

정론	사실	논설
17	30	13

## 2007년

연 도	제 목	비 고		
		정론	사실	논설
1월 1일	경사스러운 올해를 자랑찬 승리와 위훈으로 빛내이자		/	
10일	전선길에 새날이 밝는다	/		
15일	뜻깊은 올해에 인민생활을 향상시켜 온 나라가 흥성거리게 하자		/	
19일	선군혁명위업의 승리를 위하여			/
26일	이 한몸 조국을 위하여	/		
2월 1일	우리 당의 불멸의 선군혁명력사를 깊이 체득하고 빛내어나가자			/
5일	선군혁명선구자들은 강성대국건설의 전위투사들이다		/	

연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
5일	선군혁명선구자			/
10일	강성대국의 령마루를 향하여 총진군 앞으로		/	
14일	위대한 령도로 사회주의위업을 승리로 이끄시어			/
16일	승리의 신심드높이 우리 식 사회주의의 새로운 전성기를 펼쳐나가자		/	
20일	백두의 불야성	/		
26일	사상사업의 위력으로 선군혁명의 북소리가 높이 울리게 하자		/	
3월 1일	거족적인 반외세투쟁으로 자주통일위업의 전성기를 열어나가자		/	
3일	우리의 것을 사랑하라	/		
10일	선군혁명승리의 위대한 정신		/	
13일	사회주의의 기초는 인민이다.			/
17일	혁명적군인정신은 선군조선의 필승의 보검이다.			/
20일	1970년대 일군들의 투쟁기풍			/
25일	공정한 인권기준이 보장되어야 한다.			/
4월 1일	위대한 수령님의 부강조국건설업적을 끝없이 빛내어나가자		/	
2일	우리 당의 선군혁명력사는 김일성조선의 만년재부이다.		/	
5일	자주시대를 개척하고 이끄신 위대한 김일성동지의 사상과 업적은 영원히 빛날 것이다.		/	
6일	수령님 부르신 노래	/		
9일	위대한 선군령장을 높이 모신 우리 공화국의 미래는 휘황찬란하다.		/	
11일	위대한 김일성동지께서 세계자주화위업에 쌓아올리신 업적은 영원불멸할 것이다.		/	
14일	이민위천의 사상을 구현한 우리식 사회주의는 불패이다.		/	
15일	위대한 김일성동지의 사상과 위업을 받들어 조국변영의 전면적개화기를 열어나가자		/	
16일	조선을 알려면 천리마를 보라	/		

연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
21일	영원불멸할 위대한 수령님의 선군혁명업적			/
25일	백두의 선군전통을 계승한 조선인민군은 필승불패이다.		/	
30일	우리 군대의 력사는 수령의 력사, 군가의 력사	/		
5월	1일 강성대국건설에서 사회주의근로자의 혁명적기개를 높이 떨치자		/	
	4일 군민대단결로 백승을 떨치자			/
25일	사상사업의 위력으로 백승을 떨쳐온 우리 당의 력사를 끝없이 빛내여 나가자		/	
6월	4일 보천보의 불길은 영원히 타오를 것이다.		/	
	6일 영원한 승리의 불길	/		
11일	혁명선배에 대한 숭고한 의리			/
15일	민족자주의 기치높이 조국통일운동을 더욱 힘있게 벌려나가자		/	
16일	우리 당을 선군혁명의 향도적력량으로 강화발전시킨 불멸의 업적			/
17일	신념의 길	/		
19일	일심단결의 위력으로 조국번영의 전성기를 열어나가자		/	
25일	전민족적인 투쟁으로 조선반도의 평화를 수호하자		/	
7월	2일 우리 당은 인민을 위하여 복무하는 어머니당이다.			/
	3일 선군시대 당사사업에서 틀어쥐고나가야 할 고귀한 지침			/
8일	위대한 수령님의 부강조국건설위업을 빛나게 실현해 나가자		/	
10일	공동시설에서 제시된 과업관철을 위한 투쟁을 더욱 힘있게 벌리자		/	
18일	현실발전의 요구에 맞게 계급교양을 더욱 강화하자		/	
20일	장차강의 불야성	/		
27일	선군조선의 백승의 력사를 끝없이 빛내여나가자		/	
28일	사회주의 내 조국은 영원한 삶의 요람	/		
30일	강성대국건설에서 조선녀성의 혁명적기개를 높이 떨치자		/	

연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
31일	우리식 사회주의제도의 공고성과 일심단결의 위력에 대한 뚜렷한 과시		/	
8월 7일	사회주의 수호정신의 근본바탕			/
15일	위대한 수령님의 조국해방업적은 선군의 길에서 끝없이 빛날것이다.		/	
17일	제국주의의 “인권”공세를 단호히 짓부시자			/
20일	“항일빨찌산참가자들의 회상기”는 백두의 혁명정신을 심어주는 귀중한 재보		/	
20일	당과 수령에 대한 충실성은 일군들의 제일생명			/
21일	선군정치는 총대로 승리하여온 우리 혁명의 력사적 총화			/
22일	당의 선군령도업적은 우리 혁명의 만년재부			/
23일	혁명적 수령관확립을 위한 강령적 지침			/
25일	우리 당의 영광스러운 선군혁명령도사를 만대에 빛내여나가자		/	
28일	당과 수령의 령도따라 조선청년운동의 걸어온 영광의 80년		/	
30일	사상사업의 실효성을 높이는데서 중요한 문제			/
9월 9일	선군의 기치밑에 우리 공화국은 끝없이 룡성변영할 것이다.		/	
11일	불굴의 정신력으로 승리하는 위대한 조선혁명			/
12일	온 나라에 선군시대의 고상한 문화정서생활기풍이 차 넘치게 하자		/	
12일	당원들의 선봉적역할과 당생활			/
15일	사회주의범무생활과 강성대국건설			/
19일	사회주의는 지키면 승리이고 버리면 죽음이다.			/
24일	민족성은 민족적단결의 기초			/
26일	사회주의는 사상을 틀어쥐면 승리하고 사상을 놓치면 망한다.			/
10월 6일	탁월한 선군정치로 빛나는 김일성동지의 당			/

연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
10일	당의 두리에 일심단결하여 조국번영의 새시대를 끝없이 빛내어나가자		/	
12일	혁명가유자녀들은 백두의 선군전통을 이어나갈 핵심 골간들이다.		/	
13일	자주는 우리 공화국정부의 대외정책의 근본리념			/
22일	과학기술을 틀어쥐고 새로운 비약을 일으켜나가자		/	
22일	한 모습으로 살자	/		
26일	당의 강화발전과 강성대국건설의 전환적계기로 될 전국당세포비서대회		/	
29일	당세포들의 전투적기능과 역할을 백방으로 높여 경제강국건설에서 일대 비약을 일으키자		/	
30일	사회주의가 승리하는 것은 력사의 필연이다.			/
11월 3일	불패의 일심단결은 사회주의위업의 위력한 추동력			/
10일	최후의 승리는 강요한 인민의 것이다.	/		
13일	공동시설과업관철에 힘을 집중하여 올해전투를 빛나게 결속하자		/	
15일	핵전쟁위험을 증대시키는 부당한 이중기준정책			/
20일	3대혁명붉은기쟁취운동의 위력으로 강성대국건설을 힘있게 다그치자		/	
28일	지식인들은 강성대국건설의 위력한 역량이다.			/
29일	사회주의위업의 승리적전진을 위한 근본요구			/
30일	사회주의강성대국건설을 힘있게 추동하게 될 전국지식인대회		/	
12월 5일	사회주의는 인류의 이상이다.			/
6일	군인문화를 따라배워 온 사회에 혁명적열정과 기백이 차넘치게 하자		/	
15일	장군님 병사들을 보라			/
16일	자주, 자립, 자위의 혁명로선은 부강조국건설의 위대한 기치			/
24일	위대한 선군령장을 혁명무력의 최고사령관으로 높이 모신 우리조국은 끝없이 강성번영할 것이다.			/



연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
25일	항일의 녀성영웅 김정숙동지의 혁명업적은 우리 군대와 인민의 마음속에 영원히 빛날것이다.		/	
27일	당의 령도따라 우리식 사회주의제도를 끝업이 빛내어나가자		/	

정론	사설	논설
13	44	38

## 2008년

연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
1월 1일	공화국창건 60돐을 맞는 올해를 조국청사에 아로새겨질 력사적전환의 해로 빛내이자.		/	
1일	일편단심 영원하리라	/		
3일	뜻깊은 올해를 력사적전환의 해로 빛내이기 위하여 총진격 앞으로		/	
4일	승리의 광장에서 만나자	/		
6일	선군조선의 제일국력인 정치사상적위력을 더 높이 떨쳐야 한다.			/
9일	공동시설과업관철을 위한 작전과 조직사업을 짜고들자		/	
12일	선군조선의 제일국력			/
13일	사회주의사상은 사회주의의 생명이다.			/
14일	천만군민의 정신력을 발동하기 위한 혁명적사상공세를 벌리자		/	
16일	강계정신의 위력으로 부강조국건설에서 위대한 전환을 이룩하자		/	
18일	강선의 붉은 노을 안고 살자	/		
21일	올해 총공격전에서 자력갱생의 혁명정신을 높이 발휘하자		/	
25일	강력한 국방력은 선군조선의 자주적존엄의 상징			/

연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
	28일	우리 인민의 정신력은 무한대이다.		/
2월	2일	우리 당의 위대한 선군혁명업적을 끝없이 빛내어나가자	/	
	5일	우리 당의 선군혁명명도사는 불멸의 강행군실록이다.		/
	6일	일군들은 총공격전의 앞장에서 기발을 높이 들고나가자	/	
	7일	위대한 력사가 우리를 부른다.	/	
	9일	조선반도의 평화는 세계평화의 담보		/
	11일	조국청사에 그대의 이름을 새기라	/	
	15일	영원히 모시리, 길이 받들리	/	
	16일	위대한 사회주의조국의 강성번영을 위하여 힘차게 싸워나가자	/	
	18일	선군은 자주통일과 평화번영의 위대한 민족적기치		/
	20일	일군들은 당정책을 끝까지 관철하는 완강한 실천가가 되자	/	
	25일	끊임없이 수양하고 단련하는 것은 혁명가의 본분		/
3월	17일	총공격전에서 앞장 선 현지도도단위들을 적극 따라배우자	/	
	22일	사회주의는 인민대중의 리익을 옹호하는 리념이다		/
	24일	천리마대고조시기의 투쟁기풍으로 총공격전을 다그치자	/	
	24일	사회주의사상의 견인력은 절대로 막을 수 있다		/
	28일	조국은 청년영웅을 부른다	/	
	31일	부강조국건설은 전인민적인 애국위업이다		/
4월	1일	우리 사회주의조국을 위대한 수령님의 나라로 끝없이 빛내어나가자	/	
	9일	위대한 선군의 기치따라 공화국의 존엄과 위력을 더 높이 떨치자	/	
	12일	백두의 혁명정신은 우리군대와 인민의 사상정신적 기둥이다		/
	15일	당의 선군명도따라 위대한 김일성동지의 부강조국 건설위업을 빛나게 완성해나가자	/	



연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
25일	강위력한 혁명무장력에 의거하여 전진하는 우리당의 선군혁명위업은 필승불패이다			
29일	사회주의를 버리면 파국을 면치 못한다			/
5월 1일	반제자주, 사회주의를 지향하는 전세계근로자들의 혁 명적 명절		/	
3일	제국주의의 심리전은 파산을 면치 못할 것이다			/
7일	《우리 식대로 살아가자》, 이 구호를 더욱 철저히 구현하자			
20일	천리마대고조시기의 투쟁기풍과 오늘의 총진군			/
6월 15일	6.15공동선언의 기치를 높이 들고 자주통일의 길로 힘 차게 나아가자		/	
19일	당의 두리에 일심단결하여 조국번영의 새시대를 끝없 이 빛내여 나가자		/	
23일	사상전선에서 총진격의 북소리를 더 높이 울리자		/	
7월 5일	선군혁명의 백승의 전통을 마련하신 불세출의 위인			/
8일	우리조국은 영원히 위대한 수령님의 뜻으로 부강번영 할 것이다		/	
15일	주체사상, 선군사상교양을 끊임없이 심화시켜나가자		/	
18일	오늘의 총진군은 사상의 총진군이다			/
21일	모두다 9월의 대축전장을 향하여 총돌격 앞으로		/	
25일	조국해방전쟁의 승리는 우리군대와 인민의 정신력의 승리			/
27일	당의 선군령도따라 백전백승의 역사를 끝없이 빛내여 나가자		/	
31일	인민의 리익을 첫 자리에 놓고 사업하는 것은 일군들 의 본분			/
8월 5일	백두의 혁명전통은 우리식 사회주의의 역사적 뿌리이다			/
7일	총대로 높이 펼쳐지는 조국의 존엄과 영예			/
11일	인민대중중심의 사회주의조국을 일떠세우신 위대한 김일성동지의 업적은 만대에 빛날 것이다			/
12일	위대한 사랑으로 불타는 내 조국의 삼복철			/

연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
13일	불굴의 정신력으로 다져진 선군혁명단결			/
15일	위대한 수령님의 조국해방업적은 민족상 영원불멸할 것이다		/	
25일	당의 선군령도업적은 우리 혁명의 만년재부이다		/	
26일	공화국의 정치군사적위력을 백방으로 다져놓은 위대한 선군혁명령도			/
30일	사회주의를 옹호고수하기 위한 투쟁은 제국주의와의 첨예한 정치사상적 대결			/
9월 1일	공화국 창건 60돐을 자랑찬 승리자의 대축전으로 빛 내이자		/	
1일	조선을 누리에 떨친 위대한 력사의 맹세			/
3일	선군정치는 반제투쟁의 영원한 무기			/
3일	우리 공화국의 60년 력사는 수령과 인민의 혼연일체의 위력으로 백승 떨쳐온 력사이다			/
8일	무궁변영하라 김일성조선이어: 영광스러운 우리 조국 조선민주주의 인민공화국 창건 60돐에 이 글을 드린다	/		
8일	공화국은 민족운명개척의 위대한 기치이다			/
12일	공화국 창건 60돐을 성대히 경축한 기세로 총돌격하자		/	
14일	천만심장이 하나로 고동친다	/		
18일	우리공화국의 력사에 빛나는 절세위인의 선견지명			/
23일	전 세대들 처럼 살자	/		
30일	혁명가의 한생은 애국헌신의 한생			/
30일	우리 민족제일주의는 민족운명개척의 위력한 무기			/
10월 1일	당의 농업혁명방침의 생활력을 더욱 높이 발양시켜 농업생산에서 일대 전환을 일으켜 나가자		/	
4일	북한공동선언의 기치따라 자주통일, 평화변영의 새시대를 열어나가자		/	
7일	창조하라, 공화국의 변영을 위하여: 불굴의 정신력으로 휘황한 미래를 앞당기고 있는 평안북도의 현실을 보고	/		
9일	위대한 령도자를 높이 모시여 백승을 떨치는 혁명적 당			/

연 도	제 목	비 고		
		정론	사설	논설
10일	일심단결의 기치높이 전진하는 우리 당의 위업은 필승불패이다		/	
12일	조선민주주의 인민공화국은 불패의 위력을 지닌 주체의 사회주의국가이다 당보 『노동신문』과 정부기관지 『민주조선』에 준 담화: 2008년 9월 5일			
13일	당의 령도따라 우리 공화국을 주체의 사회주의강국으로 끝없이 빛내이자		/	
16일	계급의식을 높이기 위한 교양사업을 더욱 강화하자		/	
16일	주체로 존엄높은 위대한 당			/



연구총서

2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외 의존성과 한국경제의 영향력	이 석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흙	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개발과정에서 인권외제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원

2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(1)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜	외 공저	10,000원
2007-15(11)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-4	東北亞区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운	외 공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주·이동: 실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱	외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택	외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착방안에 관한 연구	김영운	저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호	외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보	저	7,500원
2008-06	한반도 통일외교 인프라 구축 연구	박영호	외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아	외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준	외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중	외 공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜	저	9,000원

### 학술회의총서

2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia			7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화·번영: 평가와 전망			9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향			10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula			9,500원

### 협동연구총서

2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철	외 공저	10,000원
------------	----------------------	-----	------	---------



2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략 I): 안보전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략 II): 경제전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원
2008-07-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03	북한의 국가 사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	공저	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원

## 논총

통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외 공저	10,000원

## 독일통일백서

2006	2005 독일통일백서	8,500원
2008	2006 독일통일백서	8,000원

## 연례정세보고서

2006	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원
2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원

## 통일정세분석

비매출

2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순



2006-04	북-중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중-러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영윤
2006-09	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2:13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	‘2·13합의’ 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전선홍
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기(07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기(07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사실 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한-일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한-러 정상회담 결과분석	여인곤

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인근, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 인문적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

## 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

## 비매품

2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호	임순희, 이금순, 김수암
2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호	임순희, 이금순, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희

## 월간 북한동향

## 비매품

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실



2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실

한반도 평화체제 연구총서

비매품

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인근, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

Studies Series

비매품

2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung, Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim, Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi, Soo Young
2007-06	The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties	Cho, Jeong-Ah
2008-01	Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea	Kim Soo-Am
2008-02	Internal and External Perceptions of the North Korean Army	Jeung, Young-Tai
2008-03	PSI and the Korean Position	Seongwhun Cheon
2008-04	Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security Strategy	Kim Kook-shin, Yeo In-kon, Kang Han-koo
2008-05	Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetominis	Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
2008-06	Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea	Suh, Jae-Jean



## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 정기회원에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 정기회원제를 운영하게 되었습니다.

정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

### 1. 회원의 구분

- 1) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 2) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

### 2. 가입방법

- 1) 「도서회원 가입신청서」 작성
- 2) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 3) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 가입기간

- 1) 가입한 날로부터 1년간 회원으로서의 자격유지
- 2) 회원자격을 계속 유지하실 분은 유효기간 만료 이전에 연회비를 납부하시면 됩니다.  
(재가입 안내장을 발송)

### 4. 회원의 특전

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 15-20권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 협동연구총서(연평균 5-10권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

### 5. 회원가입 문의

- (142-728)서울시 강북구 4-19길 275(수유6동) 통일연구원
- 출판정보관리팀 도서회원 담당자(전화: 901-2559, FAX: 901-2547)

※가입기간중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다











KINU 연구총서 08-08

김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망

 통일연구원

  
9 788984 794696 93340  
ISBN 978-89-8479-469-6