

KINU 연구총서 12-12

# 김정은 정권의 정책전망:

## 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로

최진욱 · 한기범 · 장용석



KINU 연구총서 12-12

# 김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로

최진욱 · 한기범 · 장용석



**김정은 정권의 정책전망:  
정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로**

인 쇄 2012년 12월

발 행 2012년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2521 (팩시밀리) 901-2541

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 두일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 명인문화사 (02-416-3059)

ISBN 978-89-8479-669-0 93340

가 격 ₩7,500

© 통일연구원, 2012

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

# 김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로

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

# 목 차

요약 .....	ix
<b>I. 서론 .....</b>	<b>1</b>
1. 연구의 목적 .....	3
2. 연구의 내용과 방법 .....	5
<b>II. 김정은 정권의 출범 과정 .....</b>	<b>7</b>
1. 후계자 내정 단계(2009년) .....	9
2. 후계자 공식화 단계(2010~2011년) .....	14
3. 공식 권력승계 단계(2012년) .....	24
<b>III. 김정은 정권의 권력구조와 리더십 평가 .....</b>	<b>45</b>
1. 김정은 정권의 권력구조 .....	48
2. 김정은의 리더십 .....	61
3. 김정은 정권 초기 정치상황의 특징 .....	71
4. 김정은 리더십과 권력구조 전망 .....	73
<b>IV. 대내외 정책방향 전망 .....</b>	<b>79</b>
1. 대내외 정책전개 추세 .....	81
2. 김정은 정권의 대내외 정책방향 전망 .....	91

V. 결론 .....	141
1. 대북정책을 위한 시사점 .....	143
2. 단기 대북정책 추진 방향 .....	145
참고문헌 .....	149
최근 발간자료 안내 .....	155

# 표·그림 목차

<표 II-1>	2009년 4월 최고인민회의 당시 국방위원회 구성 ...	12
<표 II-2>	2010년 9월 북한의 당 중앙지도기구 구성 .....	17
<표 II-3>	2010년 9월 개정 노동당 규약의 주요 내용 .....	22
<표 II-4>	2012년 4월 당 대표자회에서 당 규약 개정 내용 ...	30
<표 II-5>	2012년 4월 당 대표자회에서 당 중앙지도기관 성원 보선·선거·임명 .....	32
<표 II-6>	최고인민회의 제12기 5차 회의 결과 국방위원회 구성 .....	33
<표 II-7>	2009~2012.7 주요 북한 권력층 인물 변동 내용 ...	35
<표 II-8>	2010.10~2011.12 기간 중 김정은의 월별 공개 활동 빈도 .....	38
<표 II-9>	2012년 1~10월 중 김정은의 공개 활동 빈도 .....	39
<표 II-10>	2012년 상반기 중 김정은의 경제·사회분야 공개 활동 .....	39
<표 III-1>	김정은 등장 전후 권력층 핵심인물 변동 비교 ...	57
<표 III-2>	김정은 등장 이후 주요 숙청인물 .....	58
<표 III-3>	김정은 등장 이후 국방위원회와 당 정치국 구성원 변동 .....	60
<표 IV-1>	북한의 식량수급 추이(2005~2011년) .....	98
<표 IV-2>	장사물건이나 사업용 원자재 원산지 .....	99
<표 IV-3>	언론에 보도된 북한의 '새경제관리체계'의 내용 ...	103

김정은 정권의 정책전망

<표 IV-4>	북한에서 장사/부업으로 벌어들인 가구 총수입(월평균) .....	110
<표 IV-5>	북한의 1·2차 핵실험 비교 .....	119
<표 IV-6>	북한의 미사일 제원 .....	120
<표 IV-7>	6자회담·3차 미·북고위급회담 합의사항 .....	128
<표 IV-8>	일본의 대북제재 현황 .....	133
<그림 I-1>	김정은 정권의 정치와 정책과의 관계 .....	5
<그림 II-1>	김정은의 특징적인 현지도 장면 .....	42
<그림 IV-1>	북한의 ‘돈벌이 폐해’ 부각 사건과 경제개혁 후퇴 ...	84
<그림 IV-2>	북한의 경제성장률 추이 .....	97



## 요 약

2011년 12월 17일 북한의 절대 권력자 김정일 국방위원장의 갑작스러운 사망 후 누구의 예측보다 빨리 2012년 4월 11일 김정은 정권이 공식출범하였다. 이후 김정은 정권은 놀랄만한 뉴스를 만들어내고 있다. 새로운 소식에는 경제관리개선조치(6.28), 인민군 총참모장 리영호 전격 해임(7.15), 국방위 부위원장 장성택의 중국 방문(8.13) 등이 포함된다. 김정은의 행보는 더욱 파격적이었다. 현지지도 시 주민들과 격의 없이 어울리고, 부인과 함께 서구풍의 악단 공연을 관람하고, 목선을 타고 서해 최전방의 섬을 방문하였다. 김정은 정권이 선군정치와 김정일 위원장의 유헌 계승을 공언하고 있음에도 불구하고 이와 같은 새로운 모습들을 보임으로써 북한의 향후 정책방향에 대한 궁금증이 높아지고 있다.

일반적으로 대내외 정책에 영향을 미치는 요인은 크게 내부 요인과 외부 요인으로 나눌 수 있다. 식량난 등 사회실패, 정치이념과 제도, 주변국들의 대북 정책 및 북한과의 관계 등 다양한 요인들이 북한의 대내외 정책에 영향을 미칠 것이다. 그러나 김정일 사망 이후의 과도기라는 특수성으로 인해 향후 북한의 정책방향은 외부 요인보다는 내부 요인에 더 많은 영향을 받을 것으로 예상해 볼 수 있다. 이 중 본고는 김정은 정권의 권력구조와 리더십 두 요인을 중심으로 분석하면서 북한의 향후 5년간 정책방향을 개괄적으로 전망하고자 한다.

향후 5년 이내 북한 정세 단기전망의 경우 권력구조와 리더십과 같은 정치 변수가 정책방향에 중요한 영향을 미친다. 정치요소 중 전통적으로 중시되었던 정치이념을 포함시키지 않은 것은 북한정치에서 이념이

전반적으로 퇴조하는 가운데 김정은 등장과 더불어 새로운 정치 이념의 정립 동향이 아직 확인되지 않았기 때문이다.

김정일 위원장의 사망 이후 북한 정권의 불확실성이 높아지고 있으며 김정은의 파격적 행보가 이어지면서 북한의 정치상황이 향후 정책방향을 결정하는 가장 큰 변수로 등장한 것이다. 김정은 정권의 공식 출범으로 승계 절차가 조속히 마무리되고 통제체제가 원활히 작동하는 것으로 보이며 중국이 김정은 정권의 안정을 지원하는 등 외형적으로는 안정적으로 보이나 북한체제의 불확실성 논의는 계속되고 있다. 김정은 체제의 불확실성은 두 가지 내부적 이유 때문이다. 첫째, 김정일 위원장과 같은 절대 권력자의 갑작스러운 퇴장은 어느 체제에서든지 권력의 공백을 초래하여 체제의 안정을 위협할 가능성이 크고 특히 북한과 같이 인적 통치가 제도적 통치를 압도하는 체제에서는 위협성이 더 클 수밖에 없다. 둘째, 연소하고 경험이 없는 김정은이 절대 권력자로서 산적한 문제들을 해결해 나갈 수 있을 지이다. 즉, 만성적인 경제난, 사회적 일탈행위, 외부의 압박 등에 대처하는 능력이 아직은 미지수인 것이다.

지금까지 김정은이 보인 ‘대담성+무모성, 호전적 언동’의 행태와 ‘소탈함 과시+개방적 행태, 친인민적 언동’ 행태 중에 어느 것이 김정은의 본모습인지는 불분명하다. 그러나 김정은의 개인적 자질·성향에 긍정적인 요소가 있다 하더라도 김정은 정권이 당면한 상황으로 볼 때 통제와 강압기조가 지속될 가능성이 높다. 김정은 리더십이 불투명하고, 권력재편 과정에서 갈등의 불씨가 남아있을 수 있어 권력 상층부에서도 당분간 유동성이 심할 것이다.

2013년에도 북한은 김정은 정권 공고화 문제가 당면 현안일 것이다. 김정은은 권력 장악 및 정책파악 지속, 권력층 내 이견(異見) 간부 색출 및 사회기강 확립 등 내부 체제 굳기잡기에 주력할 필요가 있을 것이다. 따라서 경제보다 정치, 민생보다 특권층 보상을 우선해야 하고, 제한된 통치자원과 정권의 취약성을 은폐하기 위해 긴장조성이 필요할 것이다. 권력층에도 권력재편에 따른 후유증이 잔존하고, 간부들은 권력 재편시기에 좌경기회주의와 보신주의로 인해 합리적이고 온건한 건의를 하기 어려울 것이다. 오랜 후계준비 기간을 거친 김정일도 97년 총비서에서 98년 국방위원장 취임 이래 2~3년의 기강확립 기간을 거친 후, 2000년부터 대외관계 개선 및 실용정책 도입을 확대하였다.

대외적으로는, 김정은 정권은 새로 들어설 중국 시진핑 정부의 교섭을 우선할 것으로 보인다. 시진핑과의 정상회담을 우선 추진하여 정권 안전에 대한 중국의 버팀목 역할을 보장받고, 김정은의 외교적 치적을 쌓으면서 실리를 확보하는데 우선할 것이다. 중국 다음으로 대미 대화재개 가능성을 적극 타진할 것이다. 북한은 미국 신행정부의 대북정책 정립과정을 주시하면서 대북 온건정책으로 유도를 위해 핵동결 의사 표명, 내부 개혁추진(6.28 조치 시행), 대미 교류·접촉 제의 등 유화 제스처를 보일 것이다. 그러나 2013년 하반기가 지날 무렵까지 미국의 입장변화가 없을 경우 가을 무렵 핵실험 또는 미사일 발사 재개, 한국을 불모로 한 대남 위협·도발 재개 등 벼랑끝전술을 구사할 가능성도 배제할 수 없다.

한편, 북한은 새로 들어선 한국 정부의 '대북정책 전환'을 확실히 못 박기 위해 2013년에 도발위협과 관망을 반복할 가능성이

높다. 북한의 대남 강경 태도는 한국 신정부의 대북정책을 테스트하는 목적 외에, 한국 압박을 통한 미국의 입장변화 유도와 중국의 안정적 대북지원 압박을 위해서도 필요하다. 이밖에도 한국 신정부의 발목잡기, 북한 내부 정세조작을 위한 ‘남풍(南風)’ 필요성, 김정은의 ‘남조선 인식’ 불변(관성적인 호전적 언동), 권력층 인물들의 강경기조, 당 통전부의 대남 대화인물 부상에 필요한 시간 벌기 등 다양한 이유가 있을 것이다. 그러나 북한의 대남 접근 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 통치자금 고갈과 경제난 지속에 따른 경제적 필요가 대남 접근의 가장 큰 요인이며, 중국 정부의 권유와 대미 접근을 위해서 한국에 유연한 태도를 가장할 수도 있다. 혹은 장성택의 건의 또는 김정은의 ‘과격적’ 제의로 의외의 상황이 전개될 수도 있다.

향후 한국의 대북정책 추진 시 김정은 개인의 정책성향을 판단하기 보다는 리더십이 만들어지는 과정으로서 이해하며 기회를 포착할 수 있도록 준비해야 할 것이다. 김정은을 진취적 성향의 보유자로 선부르게 판단하면 개혁·개방에 대한 과잉 기대를 낳게 되고, 그의 무모성에 대해 과대평가하면 대북 접근의 기회를 놓치는 우(愚)를 범할 수 있다.

김정은은 이미 후계자 시절과 김정일 사망 이후 군사적 호전성을 보였다. 김정은이 남북관계를 대화와 협상보다는 위협으로 대응하는 방법을 먼저 익혔기 때문에 그의 호전성이 다시 돌출될 것에도 대비해야 할 것이다. 그러나 김정은의 리더십이 만들어지는 과정에 있다는 점도 충분히 고려해 합리적이고 개방적인 리더십을 익혀 나가도록 유도할 필요가 있을 것이다. 따라서 기존의 원칙

있는 대북정책에 ‘유연성’을 보태, 북한의 강경기조가 수그러지면 본격적으로 남북대화를 재개한다는 목표로, 서두르지 않고 대북 접근을 하는 것이 바람직하다. 정부 출범 초기부터 ‘남북관계 재정립 의지’는 지속적으로 보여줘야 북한의 도발적인 행태가 줄어들고 북한 관리가 가능할 것이다. 그간 불신의 골로 볼 때 본격적인 대화는 상층부 대화부터(top-down), 북한에 대한 회유와 대화 분위기 조성은 실천 가능한 작은 경제협력·사회교류로부터 출발하는 것이 바람직할 수 있다.

주제어: 김정은, 권력구조, 리더십, 정책전망

## Abstract

### **The Kim Jong-un Regime's Policy Direction: with Special Focus on Power Structure and Leadership**

*Jinwook Choi, Ki Bum Han, Yong Seok Chang*

Post-Kim Jong Il North Korea shows two contrasting pictures to North Korea watchers: one picture is that North Korea would maintain Military-First System and stick to Kim Jong Il's legacy, and Kim Jong-un expressed militant behavior; the other picture is that Kim Jong-un's friendly and generous image shown on-the-spot guidance and statement implies reform and change. It is still uncertain which one is North Korea's real intention.

Kim Jong-un's leadership and power structure may seem to be important factors that explain North Korea's policy directions. Given environment that the Kim Jong-un regime faces, it is likely that North Korea takes hardline policy. However, we need to be careful not to prejudge Kim Jong-un's policy direction. If we prejudge Kim as a reformer, the expectation of North Korea's reform may be too high. If we exaggerate Kim's militant behavior, we may lose a chance to make a breakthrough in inter-Korean relations.

South Korea's next government need to show its determination to rearrange inter-Korean relations. Only a top level dialogue can make a breakthrough, but it is necessary to approach North Korea incrementally from a small dialogue and economic cooperation.

**Key Words:** Kim Jong-un, power structure, leadership, policy direction

# I. 서론



## 1. 연구의 목적

2011년 12월 17일 북한의 절대 권력자 김정일 국방위원장의 갑작스러운 사망 후 누구의 예측보다 빨리 2012년 4월 11일 김정은 정권이 공식출범하였다. 이후 김정은 정권은 놀랄만한 뉴스를 만들어내고 있다. 여기에는 새로운 소식에는 경제관리개선조치(6.28), 인민군 총참모장 리영호 전격 해임(7.15), 국방위 부위원장 장성택의 중국 방문(8.13) 등이 포함된다. 김정은의 행보는 더욱 파격적이었다. 현지도도 시 주민들과 격의 없이 어울리고, 부인과 함께 서구풍의 악단 공연을 관람하고, 목선을 타고 서해 최전방의 섬을 방문하기도 하였던 것이다. 김정은 정권이 선군정치와 김정일 위원장의 유혼 계승을 공언하고 있음에도 불구하고, 이와 같은 새로운 모습들을 보임으로써 북한의 향후 정책방향에 대한 궁금증이 높아지고 있다.

본 연구의 목적은 북한의 대내외 정책방향을 전망하는 것이다. 일반적으로 대내외 정책에 영향을 미치는 요인은 크게 내부 요인과 외부 요인으로 나눌 수 있다. 식량난 등 사회실태, 정치이념과 제도, 주변국들의 대북 정책 및 북한과의 관계 등 다양한 요인들이 북한의 대내외 정책에 영향을 미치고 있을 것이다. 그러나 김정일 사망 이후의 과도기라는 특수성으로 인해 향후 북한의 정책방향은 외부 요인보다는 내부 요인에 더 많은 영향을 받을 것으로 예상해 볼 수 있다. 이 중 본고는 김정은 정권의 권력구조와 리더십 두 요인을 중심으로 분석하면서 북한의 향후 5년간 정책방향을 개괄적으로 전망하고자 한다.

더욱이 본고의 목적에서 향후 5년 이내 단기 정책방향에 대한 전망이라는 시기 요소를 고려하면 권력구조나 리더십과 같은 정치변수가 정책방향에 미치는 중요성은 더욱 높아진다. 본고에서 정치요소 중

I
II
III
IV
V

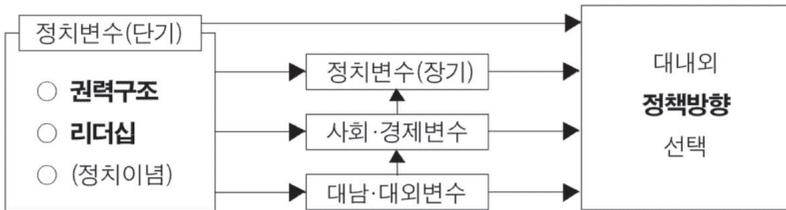
전통적으로 중시되었던 정치이념을 포함시키지 않은 것은 북한 정치에서 이념이 전반적으로 퇴조하는 가운데 김정은 등장과 더불어 새로운 정치이념의 정립 동향이 아직 확인되지 않았기 때문이다. 이념의 변화가 있다면 중장기적인 정치변수의 추가항목이 될 것이다.

김정일 위원장의 사망 이후 북한 정권의 불확실성이 높아지고 있으며 김정은의 파격적 행보가 이어지면서 북한의 정치상황이 향후 정책 방향을 결정하는 가장 큰 변수로 등장하였다. 현재 북한의 정치 상황은 김정은 정권의 공식 출범으로 승계 절차가 조속히 마무리되고 통제체제가 원활히 작동하는 것으로 보이며 또한 중국이 김정은 정권의 안정을 지원하는 등 외형적으로는 안정적인 듯하나, 그럼에도 불구하고 김정은 체제의 불확실성은 두 가지 내부적 이유 때문에 거론된다. 첫째, 김정일 위원장과 같은 절대 권력자의 갑작스러운 퇴장은 어느 체제에서든지 권력의 공백을 초래하여 체제의 안정을 위협할 가능성이 크고, 특히 북한과 같이 인적 통치가 제도적 통치를 압도하는 체제에서는 위협성이 더 클 수밖에 없다. 둘째, 연소하고 경험이 없는 김정은이 절대 권력자로서 산적한 문제들을 해결해 나갈 수 있을 지에 대한 것이다. 즉, 만성적인 경제난, 사회적 일탈행위, 외부의 압박 등에 대처하는 능력에 대한 의문이다.

리더십은 지도자가 피지도자(대중·엘리트)와의 관계에서 가지는 권위 확보 능력, 정권안정 및 지배 정당화를 위한 정책관리 능력을 의미한다. 최고지도자의 리더십은 제도적 리더십(positional leadership)과 인격적 리더십(personal leadership)으로 구분할 수 있으며, 이 글에서는 전자는 권력구조로, 후자는 좁은 의미의 리더십으로 재범주화하고자 한다. 다시 권력구조는 지도자 교체에 따른 유일지배체제의 실효성, 당·정·군 관계의 변동성, 측근 재배치에 따른 권력의 통합성

문제를 중심으로 검토된다. 한편, 리더십은 대담성·무모성 혹은 친인민성·개방성 등 김정은 등장 이래 확인되고 있는 그의 개인적인 통치 스타일 및 정책성향을 중심으로 분석하고자 한다. 사회·경제적 변수와 대남·대외변수도 북한의 정책방향 선택에 영향을 미치나 단기적으로는 제한적이며, 이 글의 주제를 감안하여 논외로 한다. 이상의 논리를 정리하자면 다음 <그림 I-1>과 같다.

●그림 I-1 김정은 정권의 정치와 정책과의 관계



## 2. 연구의 내용과 방법

본고는 김정은의 권력구조와 리더십을 분석하기 위해 김정은의 후계지명부터 권력승계까지의 과정을 살펴보고, 필요한 경우 김정일의 권력 장악 과정과 비교하여 분석하였다. 특히 김정은 권력구조를 분석하기 위해서는 헌법, 당 규약 등 북한의 1차 자료를 활용했고, 김정은의 리더십 분석을 위해서는 조선중앙TV, 노동신문 등 북한의 선전 매체에 드러난 김정은의 행보를 분석하였다. 이밖에 엘리트들의 변동 실태, 대내외 정책 등에 대한 분석을 위해 수차례의 전문가 워크숍을 개최하였다.

I
II
III
IV
V

본고는 다음과 같이 구성된다. 첫째, 지난 4년간 김정은의 후계자 내정 이래 김정은 지배의 정당화·제도화 과정을 살펴본다. 둘째, 김정은 정권의 권력구조를 ① 준(準) 유일영도 구조, ② 정권교체 과도기에 당 정치가 공안정치에 주로 작동한다는 의미의 선정(先政) 독재관리 구조, ③ 권력재편 과도기 분열구조로 나누어 분석하고, 지금까지 나타난 김정은 리더십을 ① 김정은의 자질과 성향, ② 권력 장악정도, ③ 자질과 상황 관계로 구분하여 평가하고자 한다. 셋째, 김정은 정권 초기정치의 특징을 요약하면서 앞으로 5년 이내 북한 권력구조와 리더십의 변동 가능성을 전망한다. 끝으로, 이 같은 북한 정치 분석과 전망에 기초하여 북한 사회와 경제, 북한과 주변국과들의 관계를 개략적으로 전망하는 순으로 이 글을 구성하였다.

## II. 김정은 정권의 출범 과정



## 1. 후계자 내정 단계(2009년)

김정은 국방위원회 제1위원장은 2009년 1월 후계자로 내정된 것으로 알려졌다. 북한은 김정은이 후계자로 내정된 이후 2010년 9월 당 대표자회를 통하여 후계자임을 공표하기 전까지 ‘발걸음’과 같은 찬양 가요나 위대성 교양자료 등을 통해 후계자 김정은을 알리기 시작하였고, 김정은은 김정일 국방위원장의 현지도도를 수시로 수행하면서 정책에 대한 관여의 폭을 점차 넓혀나갔다.

김정일이 소위 수령중심의 유일적 영도체계에 입각한 3대 세습을 급속하게 추진한 가장 큰 이유는 정권의 안정뿐만 아니라 자신의 건강문제 때문이었다. 2008년 8월 뇌혈관계 질환으로 쓰러졌다가 회복된 이후 김정일은 권력승계 문제를 심각하게 생각하지 않을 수 없었다. 김정일로서는 자칫 자신의 갑작스런 사망과 그 후 발생할 수 있는 권력투쟁, 그로 인한 정권의 동요 가능성을 우려하지 않을 수 없었을 것이다. 김정일 주변의 권력 엘리트들도 마찬가지였다. 최고 권력에 대한 승계절차가 제도화되지 못한 북한에서 권력 엘리트의 특권을 안정적으로 유지하기 위해서는 엘리트들 간의 급격한 세력변동이 일어나지 않을 가능성이 높은 세습이 가장 ‘합리적’인 방안일 수 있기 때문이다.

### 가. 2009년의 권력층 인물 변동

김정은이 후계자로 내정된 이후 북한에서는 중요한 변화들이 나타나기 시작하였다. 권력층 인물 재편이 시작되었고, 헌법 개정을 포함

1. 박형중 외, 『북한 ‘변화’의 재평가와 대북정책 방향』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 163~164.

해 법제가 수시로 정비되었으며, 주민들에 대한 동원과 통제가 강화되었다. 대외적으로 긴장이 증대되고 고립이 심화되자 유일한 탈출구인 중국과의 관계도 급속히 가까워졌다. 이러한 일련의 과정은 이른바 2012년 강성대국 건설을 향한 움직임이자, 동시에 후계자로 내정된 김정은의 미래를 준비하기 위한 체제 시스템의 재정비 작업이었다. 김정일로서는 치적도 필요하였지만 국제적 고립 속에서 경제난에 시달리는 허약한 정권을 후계자에게 넘겨주어야 하는 상황을 고려해야 했으며, 특히 자신이 없는 상태에서 아들의 권력의 안정성 문제를 심각하게 고민하지 않을 수 없었을 것이다.

권력 엘리트 재편과 관련해서는 군부 개편이 가장 주목되었다. 2009년 2월 북한은 국방위원회와 당 중앙군사위원회 공동결정으로 인민무력부장과 조선인민군 총참모장을 교체하였다. 인민무력부장에 김영춘 국방위원회 부위원장이 임명되었고 전임 김일철 인민무력부장은 인민무력부 제1부부장으로 좌천되었다. 총참모장에는 김격식 대장 대신 리영호 평양방어사령관이 임명되었다. 그리고 오극렬 당 작전부장도 국방위원회 부위원장에 임명되었다. 이 가운데 특히 주목되는 인사는 리영호 신임 총참모장이었다. 리영호 총참모장은 당시 60대(1942년생)인데, 80대의 조명록 총정치국장이나 70대인 김영춘 인민무력부장에 비교하면 젊은 세대로 그의 총참모장 등용은 김정은 시대에 대비한 군 지휘부의 세대교체를 의미하였다.<sup>2</sup>

같은 시기에 북한은 당 작전부를 군 산하 경찰총국에 통합하였다. 통합 배경은 대남 공작요원의 훈련 및 양성, 대남침투 및 침투지원 등 작전부와 경찰총국 기능의 유사성에 있었지만, 대남 공작기능을 둘러

---

<sup>2</sup> “北대남해외공작기구 ‘경찰총국’으로 통합,” 『연합뉴스』, 2009년 5월 10일.

싸고 당과 군 간의 갈등이 존재하는데다 당시 당 작전부장이었던 오극렬의 영향력을 약화시키려는 의도가 작용한 것으로 보인다. 통합된 정찰총국장에는 남북 장성급 군사회담 북측 대표를 지냈던 김영철 상장이 임명되었다. 대남 군사대화를 담당했던 인물이 대남공작을 수행하는 기관의 수장이 됨으로써 군의 대남사업에 대한 관장 영역이 확장되고 대남 기조는 더욱 강경해졌다.

또 하나 주목되는 권력기구 재편은 2009년 4월 제12기 최고인민회의 1차 회의에서 이루어진 국방위원회의 확대개편이었다. 4월 최고인민회의 이전의 국방위원회 구성은 김정일 국방위원장 이하 조명록 제1부위원장, 김영춘, 오극렬, 리용무 부위원장 그리고 전병호, 김일철, 백세봉 위원으로 구성되어 있었다. 이들은 모두 군 지휘 혹은 군수산업 업무와 관련된 인사들이었다. 그런데 2009년 4월 국방위원회를 개편하면서 공안기구 책임자들을 대거 국방위원회에 포함시켰다. 즉, 공안기관 감독업무를 담당하는 장성택 당 행정부장, 주상성 인민보안상, 우동측 국가안전보위부 부부장을 국방위원으로 등용한 것이다. 또한 주규창 당 군수공업부 제1부부장과 김정각 군 총정치국 제1부국장이 함께 국방위원회 위원으로 선임됨으로써 국방위원회 내 군사부문 인물들의 교체도 있었다.

● 표 II-1 2009년 4월 최고인민회의 당시 국방위원회 구성

국방위원장: 김정일  
국방위원회 제1부위원장: 조명록  
국방위원회 부위원장: 김영춘, 리용무, 오극렬(2009년 2월에 추가)  
국방위원회 위원: 전병호, 김일철, 백세봉, 장성택(당 행정부장), 주상성(인민보안상), 우동춘(국가안전보위부 부부장), 주규창(당 군수공업부 제1부부장), 김정각(군총정치국 제1부국장)

\* 출처: 『로동신문』, 2009년 4월 10일. 밑줄은 신규 등용인물로 필자가 추가

## 나. 2009년 4월 헌법 개정

북한은 김정은으로의 순조로운 권력승계를 위해 엘리트 재편과 함께 제도 정비도 적극 추진하였다. 2009년 4월에 헌법을 개정하여 최고지도자에 대한 군의 충성을 강조하면서 선군사상을 명문화하였다. 구체적으로 보면 김일성 시대의 주체사상에 김정일 시대의 선군사상을 지도적 지침으로 추가하였고, “무장력”의 사명으로 “혁명의 수뇌부보위”와 군 내 “혁명적 령군체계·군풍 확립” 및 “군정배합”을 추가하였다. 권력승계 문제와 관련하여 주목할 만한 개정사항은 국방위원회 관련 조항을 수정하여 국방위원장을 최고영도자로 규정하고 국방위원회도 “선군혁명로선을 관철하기 위한 국가의 중요정책을 세운다”고 명시한 점이다. 국방위원회가 더 이상 단순한 국방관리기구가 아니라 최고 지도자의 지시 이행상태를 감독하면서 국가의 중요정책을 수립하고 집행을 감독하는 최고정책기관으로 격상된 것이다. 이는 유사 시 후계자가 국방위원회를 장악하면 권력의 중요한 축을 확보할 수 있도록 한 것이었다.

당시 북한 헌법 개정의 특징은 김정일의 국방위원장 취임 이래 실

제로 확장된 국방위원회의 기능을 헌법에 명문화함으로써 현실과 제도를 일치시킨 데 있다.<sup>3</sup> 개정 헌법은 국방위원장과 국방위원회를 별도의 장으로 분리하면서 과거 헌법의 ‘국방위원회 임무와 권한’ 중에서 ‘권한’은 국방위원장에게로, ‘임무’는 국방위원회로 분류하여 ‘일을 시키는 자리’와 ‘일을 하는 자리’를 구분하였다. 개정 헌법은 또한 국방위원회가 아닌 국방위원장을 “국가의 최고령도자”로서 국방위원회 사업은 물론 “국가의 전반 사업을 지도”할 뿐 아니라, 국방위원들을 비롯한 중요 군사간부들을 임면할 권한을 보유하며, 전시상태와 동원령 선포는 물론 추가로 “비상사태” 선포 권한까지 갖는 강력한 기관으로 규정하였다.

한편, 국방위원들은 “국가 중요정책 수립”, “국방위원장 명령 등과 어긋나는 국가기관의 결정·지시·폐지” 임무를 추가로 부여받았다. 이로써 국방위원들은 국방관리는 물론 ‘국방위원장 명령’ 등을 구실로 국정전반에 관여할 수 있는 제도적 기반을 가지게 되었다. 이는 국방위원장의 지휘 책임에 앞서 국방위원들에게 비군사 부문, 특히 내부 위기관리 기능을 포괄하는 국정 전반에 대한 관리 책임을 부여하려는 의도로 보이며, 앞에서 언급한 공안기구 책임자들을 국방위원으로 임명한 것과 같은 맥락이다.

I
II
III
IV
V

3. 김정일은 1997년 10월 당 총비서에 추대된 데 이어 1998년 9월 국방위원장에 재추대됨으로써 공식 권력승계를 완료했다. 김정일은 당시 ‘국가관리 기능’(대의 의전 업무, 민생경제 관리)과 ‘국방 관리 기능’을 구분하는 형태로 헌법 개정을 주문하였고, 자신은 후자만 맡을 것임을 고집했다. 그러나 이후 사실상의 최고 권력자로서 김정일의 역할은 국방 관리에 국한될 수 없었다. 헌법 규정에도 불구하고 국방위원장의 역할은 전 국가관리 업무로 확장되었다.

## 2. 후계자 공식화 단계(2010~2011년)

북한은 2010년 9월 28일 제3차 당 대표자회를 개최해 당을 재정비 하는 한편, 김정은을 당 중앙군사위원회 부위원장에 등용함으로써 그가 김정일의 후계자임을 공식화하였다. 제3차 당 대표자회에서는 26년 만에 당 중앙위원회, 정치국, 정치국 상무위원회 등 당 중앙지도기구가 복원되었다. 특히 당 중앙군사위원회가 위원장과 두 명의 부위원장 체제로 개편되고 여기에 군과 공안기관들의 주요 인사들이 포진되는 등 김정은으로의 권력승계를 위한 핵심적인 영도기구로 재정비되었다. 제3차 당 대표자회 이전까지 후계 내정자 신분이었던 김정은도 당 대표자회 직전에 대장 칭호를 수여받고 당 대표자회를 통해 당 중앙군사위원회 부위원장에 선임됨으로써 대내외에 후계자임이 공표된 셈이었다. 이후 김정은은 군과 공안기관을 중심으로 한 권력기반 구축과 대중적인 지지확보를 위한 본격적인 행보에 나서기 시작했다.

### 가. 2010년 상반기 권력층 인물 변동

2010년에 있었던 북한 권력층 인물변동은 6월 최고인민회의에서 장성택 국방위원회 부위원장으로의 추가 선출, 9월 당 대표자회에서 당 지도기구 복원, 그리고 간헐적인 일부 핵심 간부들의 퇴장으로 나누어 살펴볼 수 있다.

김정일은 2010년 4월에 이어 이례적으로 6월에 다시 최고인민회의를 소집하여 장성택 당 행정부장 겸 국방위원을 1년 2개월 만에 국방위원회 부위원장으로 승진시켰다. 장성택의 국방위원회 부위원장 임명은 후계구도를 관리하는 총책임자로서 장성택의 역할을 보다 명확히 한 것이다. 2008년 8월 김정일의 뇌졸중 이후 막후에서 김경희와

함께 국정전반에 대한 조정 역할을 해 오던 장성택을 국방위원회 부위원장에 임명함으로써 그에게 김정일과 김정은을 보좌하여 명실상부하게 후계구도를 관리하도록 역할을 부여한 셈이다. 한편, 치안기능을 담당하는 인민보안성이 2010년 4월에 ‘인민보안부’로 개칭되었음이 확인되었는데,<sup>4</sup> 이는 치안기능이 내각에서 국방위원회 관장기능으로 변경되었음을 의미한다. 이로써 장성택이 국가안전보위부에서 인민보안부까지 통제할 수 있도록 제도화했다고 볼 수 있다.

6월 최고인민회의에서는 총리 등 일부 내각 간부들의 교체도 있었다. 당시 당 간부들의 내각 진출이 두드러졌는데, 예컨대 김영일 내각 총리가 1990년대 국가계획위원장을 역임했던 최영림 평양시당 책임비서로 교체되었다. 2007년 박봉주 전 총리의 후임인 김영일은 2009년 11월 말 실시된 화폐개혁의 사회적 후유증에 대한 책임을 지고 물러난 것으로 보인다. 또한 외교라인도 정비하여, 2010년 9월 강석주 외무성 제1부상을 부총리로 승진시키고 대미 외교라인을 김계관 제1부상과 리용호 부상 체제로 조정하였다. 내각 간부들 교체는 화폐개혁으로 인한 민심이반 책임을 물은 데 이은 내각 쇄신차원의 후속 인사 조치이나, 여기에는 권력승계 시기에 정치·사상적 지도기관인 당에서 경륜을 쌓은 간부들의 역할이 더욱 필요하다는 판단도 작용했을 것이다.

2010년 상반기에는 당 계획재정부장 박남기의 처형(2010.3)에 이어 당 조직지도부와 구 군부의 유력인물들의 퇴장이 있었다. 조직지도부 제1부부장인 리용철이 4월 26일 심장마비로 사망했다고 발표되었고, 인민무력부 제1부부장이자 국방위원인 김일철은 5월 13일 해임되었다. 또 다른 조직지도부 제1부부장인 리제강은 6월 2일 교통사고로 사망

4. 『조선중앙TV』, 2010년 4월 5일.

했다고 발표되었다. 건강악화로 이미 2007년부터 활동이 중단된 총정 치국장 겸 국방위원회 제1부위원장 조명록은 11월 6일 심장병으로 사망한 것으로 발표되었다.

## 나. 2010년 9월 당 중앙지도기구 복원

북한은 당초 예정보다 2-3주 지연된<sup>5</sup> 2010년 9월 28일 1,653명의 당 대표들이<sup>6</sup> 참석한 가운데 제3차 당 대표자회를 개최했다. 이 당 대표자 회에서는 김정일을 다시 당 총비서에 추대하고, 당 규약 개정<sup>7</sup>에 이어 당 중앙위원회 위원(124명)·후보위원(105명)과 당 중앙감사위원회 위 원들을 선거하였다. 당 중앙군사위원회에는 부위원장 직제를 신설하여 후계자 김정은과 군총참모장 리영호를 임명했다. 같은 날 개최된 ‘당 중 앙위원회 2010년 9월 전원회의(제6기 22차 전원회의)’에서는 정치국 상 무위원회, 정치국, 당 비서를 선거하고, 당 비서국 및 당 중앙군사위원 회 조직결과를 발표하였다. 1993년 당 전원회의의 소집 이래 오랜 기간 동안 방치되었던 당 중앙지도기구들이 26년 만에 다시 복원됨으로써 많은 간부들이 당직을 부여받는 잔치가 벌어졌다.

---

5. 2010년 6월 23일자 당 중앙위원회 정치국 결정서는 “조선로동당 최고지도기관 선거를 위한 조선로동당대표자회를 9월 상순에 소집할 것을 결정한다”라고 하여, 후계체제의 전위조직인 당을 전면 정비할 것임을 예고하였다. ‘9월 상순 소집’이 공표되었음에도 불구하고 지연된 것은 당 지도부 구성을 놓고 북한 내부 권력 암투가 있었기 때문이라는 주장, 신의주 등에 내린 집중 호우로 당 대표자회로 예정된 시점이 ‘경축분위’ 조성<sup>8</sup>에 적합하지 않다는 북한 지도부의 판단 때문이라는 주장 등이 있다.

6. 당 대표자로 선출된 1,657명 가운데 1,653명이 참석하였으며, 방청으로 517명이 참석하였다. 1966년 10월의 제2차 당 대표자회에는 1,323명의 대표가, 1980년 10월 제6차 당 대회에는 3,220명이 참석하였다.

표 II-2 2010년 9월 북한의 당 중앙지도기구 구성

직책	인물
정치국 상무위원	김정일, 김영남, 최영림, 조명록, 리영호 (5명)
정치국 위원	김영춘, 전병호, 김국태, 김기남, 최태복, 양형섭, 강석주, 변영립, 리용무, 주상성, 홍석형, 김경희 (12명)
정치국 후보위원	김양건, 김영일, 박도춘, 최룡해, 장성택, 주규창, 리태남, 김락희, 태종수, 김평해, 우동측, 김정각, 박정순, 김창섭, 문경덕 (15명)
당중앙위 비서	총비서: 김정일 비서: 김기남, 최태복, 최룡해, 문경덕, 박도춘, 김영일, 김양건, 김평해, 태종수, 홍석형 (10명)
당중앙위 부장	김기남, 장성택, 김영일, 김평해, 리영수, 주규창, 홍석형, 김경희, 최희정, 오일정, 김양건, 김정임, 채희정, 태종수 (14명)
당중앙 군사위	위원장: 김정일 부위원장: 김정은, 리영호 위원: 김영춘, 김정각, 김명국, 김경옥, 김원홍, 정명도, 리병철, 최부일, 김영철, 윤정린, 주규창, 최상려, 최경성, 우동측, 최룡해, 장성택 (16명)

\* 출처: 『로동신문』, 2010년 9월 29일. 밑줄은 2010년 9월 신규 진입 인물들로 필자가 추가

제3차 당 대표자회에서의 당 조직 준비는 김정은 후계체제 공식 출범에 따른 것으로 그 특징을 보면 ① 김정은 후견 세력들의 점진적 부상, ② 노·장·청 조화를 위한 세대교체, ③ 당·정·군 간부들의 겸직 확대를 통한 권력기구 간 갈등 방지로 요약된다.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> 이하는 한기범, “권력승계 시기 북한의 지배구조와 대내외 정책방향,” 『통일정책연구』, 제19권 2호 (2010.12), pp. 88~90 내용을 요약, 보완.

이를 차례로 살펴보면 첫째, 김정은 후견세력의 중요 직위 진출이 두드러진다는 점이다. 김정일은 1997년 10월 이후 13년 만에 당 총비서에 재추대되고 당 중앙군사위원장, 당 정치국 상무위원 등 최고 직위를 다시 장악했다. 김정은은 당 중앙군사위 부위원장으로 선출되어 후계자로 공식화되었으며 당과 군의 핵심정책에 관여할 수 있는 통로를 확보했다. 김경희는 당 정치국 위원, 장성택은 당 정치국 후보위원과 당 중앙군사위원에 추가로 진출했다.

친인척인 양형섭(김정일의 당고모부)과 리용무(김일성 조모 리보의 가계)가 정치국원에 진출했고, 측근들 중에는 리영호 군총참모장(전 평양방어사령관, 군차수, 당 정치국 상무위원, 당 중앙군사위 부위원장 진출)과 최룡해(당 중앙위원, 정치국 후보위원, 당 비서, 당 중앙군사위원)의 중용이 두드러졌다.

당 조직지도부 제1부부장인 김경옥(당 중앙군사위원)·박정순(정치국 후보위원)과 당 행정부 부부장을 역임하고 평양시당 책임비서로 전보된 문경덕(당 비서, 정치국 후보위원)도 전진 배치되었다. 김정각 군총정치국 제1부국장(당 중앙군사위원, 정치국 후보위원)·주상성 인민보안부장(정치국원)·우동측 국가안전보위부 제1부부장(당 중앙군사위원, 정치국 후보위원)·김원홍(보위사령관, 당 중앙군사위원) 등 군사·공안기구 책임자들도 당직을 배정받았다. 외교 강석주(부총리, 정치국원), 대남 김양건(당 대남비서겸 통일전선부장, 정치국 후보위원), 경제 홍석형(당 경제비서겸 계획재정부장, 정치국원)과 주규창(당 군수공업부장<sup>8</sup>, 정치국 후보위원) 등 분야별 측근 인물들도

---

<sup>8</sup> 조선중앙통신은 전 당 군수공업부 제1부부장 주규창을 '당 기계공업부장'으로 호칭했다. 『조선중앙통신』, 2010년 9월 29일. 당 군수공업부를 당 기계공업부로 개칭한 것으로 추정된다. 전 당 군수공업부장 전병호는 내각 정치국장겸 당 책임비서로 전보되었다.

중용되었다.

장성택 국방위원회 부위원장·최룡해 당 비서·리영호 군총참모장이 김정은 후계체제를 뒷받침하는 ‘핵심 3인방’으로 부상했다. 장성택은 이번 당 인사에서 자신의 과도한 진출을 자제하는 모습을 보였다. 리영호는 군 총참모장으로서 김정은이 군무를 파악하고 군권을 장악할 수 있도록 도와주고, 최룡해는 당 근로단체 담당 비서로서 ‘김정은 비서’ 역할을 하면서 주로 당무를 챙기고, 장성택은 ‘김정일의 비서실장’ 역할을 하여 국정전반을 챙기면서 동시에 김정은 후계구도를 관리하는 방식으로 역할이 분담된 것으로 평가된다.

둘째, 당 간부 세대교체와 일부 기피인물의 견제이다. 이번 당 조직 정비에서는 당 중앙위원, 당 정치국원, 당 비서 진용은 절대 다수가 새롭게 선출되었고, 당 중앙위 부장들만 일부(14명 중 2명)가 교체되었다. 이는 당 부장을 제외하고 여타 당 기구들이 20여 년간 기능하지 않은 데 기인한다. 당 중앙위원 229명(정위원 124명, 후보위원 105명) 중 80%(182명)가 신규로 선출되었다. 당 정치국은 32명 중 29명이,<sup>9</sup> 당 총비서를 포함한 당 비서국은 11명 중 8명이, 당 중앙군사위원회는 위원장·부위원장을 포함한 총 19명 중에 16명이 새로 선출되었다. 당 정치국·비서국·중앙군사위원회의 총 62개의 보직 중에서 53자리(85%)가 신규로 충원되었다.

이번 당직 배정을 통해 군부 인물들의 부침도 확인되었다. 오극렬 국방위원회 부위원장은 어떤 당직도 받지 못했고, 김영춘 국방위원회 부위원장 겸 인민무력부장은 당 정치국 위원과 중앙군사위원이 되었으나 리영호 총참모장과는 상하관계가 역전되었다. 부총참모장

<sup>9</sup> 2010년 11월 6일 사망한 조명록 당 정치국 상무위원(국방위 제1부위원장, 군총정치국장)을 포함한 숫자이다.



최부일, 작전국장 김명국, 정찰총국장 김영철, 해군사령관 정명도는 당 중앙군사위원으로 선출된 반면, 현철해, 박재경과 전 총참모장 김격식은 당 중앙군사위원에서 배제되고 당 중앙위원직만 부여받았다. 이 같은 군 간부진의 급속한 재편에는 당 중앙군사위원회 부위원장 김정은에 대한 후견역할의 책임여부와 친소관계가 고려되었을 것으로 보인다.

셋째, 당·정·군 직위중복이 확대되었다. 정치국 상무위원회는 김정일을 비롯한 의회(김영남), 내각(최영림), 군(조명록과 리영호)의 최고 책임자로 구성하는 형태를 취하였다. 국방위원회 인물들(11명) 중에서 오극렬과 백세봉을 제외한 9명이 당 정치국(정위원 5명, 후보위원 4명)에 진입하였으며, 당 중앙군사위원들(16명) 중에서 4명(김경욱, 최룡해, 장성택, 주구창)의 민간 당 간부들이 포함되었다. 당 비서들은 예외 없이 당 정치국 위원 또는 후보위원을 겸직했다. 앞에서 언급하였듯이 2009년 4월 국방위원회 구성, 2010년 6월 내각 간부 구성에서도 겸직 확대 경향이 있었다. 이 같은 직위중복 확대는 김정은이 상대적으로 권력 장악력과 정책 경험이 부족한 조건에서, 당·정·군 권력기구들 간의 갈등을 방지하고, 충성심이 검증된 핵심간부들로 하여금 집체적 토의를 통해 후계자를 보좌하도록 제도화하려는 의도로 평가된다.

## 다. 2010년 9월 당 규약 개정

북한은 2010년 9월 28일 당 대표자회에서 1980년 제6차 당 대회 이후 30년 만에 당 규약을 개정했다. ‘김일성의 당 건설’과 ‘김정일의 당 계승발전’ 업적을 명문화하고, ‘수령의 유일적 령도’와 ‘선군정치’를 반

복적으로 강조하여 당을 사당화하면서 1인 독재를 정당화하는 데 주안을 두었다.<sup>10</sup> 세습 지배에 대비해서는 “당 건설에서 계승성 보장”(서문) 표현을 추가하여 권력 세습을 정당화하면서, 당 총비서의 추대 권한을 종래 당 전원회의에서 당 대회로 변경하고(21조), “조선로동당 총비서는 당 중앙군사위원회 위원장으로 된다”(22조)고 겸직 조항을 둔 점이 주목된다.

당 총비서의 추대 권한을 당 대회에 부여한 것은 ‘수령’으로서 당 총비서의 권위 제고에 목적이 있는 것으로 보여진다. 그리고 당 중앙위원들의 추대 권한을 배제함으로써 김정일 사후 흑시나 있을 수도 있는 당 총비서 추대를 둘러싼 중앙당 내 암투의 소지를 없애는 한편, 당 대회라는 사실상 군중동원 방식으로 후계자를 등극시키겠다는 계산이 있었을 것이다. 당 총비서가 당 중앙군사위원장을 겸직하게 한 것은 김정일이 사망하면 후계자가 동시에 양직을 차지할 수 있도록 보장하려는 의도인 것으로 판단된다. 어차피 김정일의 당 총비서와 당 중앙군사위원장 장악은 김정일이 사망해야 가능한 일로서, 겸직조항을 둬으로써 다른 인물이 끼어들 여지를 배제하고 후계자의 권력 독점을 보장하기 위해 당 규약을 개정한 것으로 평가된다.

<sup>10</sup> 당 규약 개정 배경과 의의에 대해서는 다음을 참조. 김진하, “북한 조선로동당 규약 개정의 정치 동학,” (Online Series CO 11-08, 2011.2.9); 임재천, “조선로동당 제3차 대표자회와 당 규약 개정: 규약 개정의 배경과 의도 및 특징을 중심으로,” 『북한의 노동당 규약과 권력세습』 (국가안보전략연구소 학술회의, 2011.2.7).

표 II-3 2010년 9월 개정 노동당 규약의 주요 내용

구분	내용
<p>유일영도 체계 및 선군정치 사후 제도화, 만경대 가문의 사당화</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “조선로동당은 위대한 수령 김일성 동지의 당”(서문)</li> <li>- “김일성 조선의 부강 발전”(서문)</li> <li>- “위대한 령도자 김정일동지를 중심으로”(서문)</li> <li>- “당안에 사상과 령도의 유일성 보장”(서문)</li> <li>- “유일적 령도체제”의 반복적 강조(서문, 2조, 4조 1항, 5조 3항, 28조, 33조, 40조 4항, 45조 1항, 48조, 53조 등)</li> <li>- “수령을 결사옹위하며 … 선군사상과 혁명전통으로 튼튼히 무장”(4조 1항)</li> <li>- “선군정치”, “군사중시기풍”, “혁명적 군인정신”, “선군혁명”, “선군의 기치”, “군사기풍”, “군민일치”, “관병일치” 등의 문구가 반복적 등장(4조 3항, 4조 4항, 38조, 45조 8항, 46조, 4조 등)</li> <li>- 구(舊) 규약서문의 ‘마르크스-레닌주의 혁명당’ 문구삭제</li> </ul>
<p>세습의 정당화</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “위대한 령도자 김정일동지는 위대한 수령 김일성동지의 당건설사상과 업적을 빛나게 계승발전”(서문)</li> <li>- “당건설에서 계승성을 보장”(서문)</li> <li>- “조선로동당은 … 김일성동지께서 개척하시고 … 김정일동지께서 이끄시는 … 혁명가의 당”(1조)</li> <li>- “백두의 전통을 순결하게”(60조)</li> </ul>
<p>권력구조 상의 변경</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “당대회는 당의 최고지도기관”으로 “조선로동당 총비서를 추대”(21조)</li> <li>- “조선로동당 총비서는 당의 수반”으로 “당을 대표하여 전당을 령도”(22조)</li> <li>- “조선로동당 총비서는 당중앙군사위원회 위원장으로 된다”(22조)</li> <li>- “당중앙군사위원회는 … 군사분야에서 나서는 모든 사업을 당적으로 지도”(27조)</li> </ul>

\* 출처: 김진하, “북한 조선로동당 규약 개정의 정치 동향,” (Online Series CO 11-08, 2011.2.9).

## 라. 2011년 중간 간부 교체와 일부 간부 숙청

북한은 2009년에 당 규약을 개정하면서 명예 당원제도를 도입하였다. 제3차 당 대표자회에서 개정된 당 규약 제10조는 “조선로동당원으로서 당과 수령, 조국과 인민을 위하여 투쟁하다가 년로보장 또는 사회보장을 받고 있는 당원을 비롯하여 당원으로서의 활동을 제대로 할 수 없는 당원은 명예당원으로 한다”고 규정하였다. 북한은 이에 따라 지방권력 재편에 본격적으로 나섰다. 우선 2011년 초부터 연로한 당원들이 강제로 퇴출되었다. 중앙당과 시·군·구역 당에 이르기까지 남성은 만 60세 이상, 여성은 만 55세 이상의 경우 명예당원으로 전환되었다.<sup>11</sup> 그리고 100만 명예 달하는 청년층의 신규 입당도 추진되었다.<sup>12</sup> 이는 당원들의 세대교체와 함께 지방 권력을 재편하겠다는 의도였다.

세대교체는 군과 공안기관으로도 확대되었다. 북한은 일선 군 지휘관들을 30~40대의 젊은 층으로 교체하였으며, 공안기관인 국가안전보위부와 인민보안부에 대해서도 일선 간부들을 30대로 교체하는 작업도 추진하였다. 그리고 북한은 최고인민회의의 대의원들도 20~30대로 교체하는 움직임을 보였다.<sup>13</sup> 여기에 더해 과거 김정일 위원장의 권력승계기에 핵심적인 전위대 역할을 하였던 3대혁명소조도 부활하였다.<sup>14</sup>

한편, 2011년에도 주목할 만한 숙청이 지속되었다. 바로 국가안전보위부 부부장 류경과 인민보안부장 주상성의 해임이 그것이다. 류경

11. “북 노동당, 60세 이상 당원 퇴출 시작,” 『자유아시아방송』, 2011년 3월 22일; “김정은發 노병은 떠나라?...‘명예당원중’ 교부,” 『데일리NK』, 2011년 12월 5일.

12. “김정은, 당원 100만명 ‘젊은 피’ 교체,” 『중앙일보』, 2011년 3월 11일.

13. “北 최고인민회의의 세대교체 착수,” 『조선일보』, 2011년 5월 19일.

14. “북, 3대혁명소조 활동 재개,” 『자유아시아방송』, 2011년 7월 8일.

은 1월경 정상회담을 위한 남북 접촉과정에서 비밀을 누설한 혐의로 제거되었다. 류경의 숙청은 김정은의 보위부 장악과도 연관된 것으로 보이는데, 그는 주변 인물들과 함께 광범위하게 숙청됨으로써 김정은 이 보위부를 장악하는 과정에서 김정은 자신의 충성세력들에게 자리를 마련해주는 계기가 되었다.<sup>15</sup> 3월 16일에는 인민보안부장 주상성이 해임되고, 4월 7일 국방위 행정국장 리명수가 인민보안부장에 임명되었다. 주상성은 제3차 당 대표자회에서 당 정치국원으로 선거되는 등 출세 가도를 달리다가 갑자기 인민보안부장에서 해임되었는데, 같은 해 2월 말경 김일성종합대학 퇴학생들이 만경대 김일성 생가를 심각하게 훼손한 사건의 책임을 지고 물러난 것으로 보인다. 6월에는 당 경제비서 홍석형이 비서직에서 해임되었고,<sup>16</sup> 당 군수담당 비서 전병호도 내각 정치국장으로 좌천되면서 국방위원에서도 해임되었다.

### 3. 공식 권력승계 단계(2012년)

김정은은 2010년 1월 당 중앙군사위원회 부위원장으로 임명되고, 김정일 사망 직후인 2011년 12월에 최고사령관 직책을, 2012년 4월에는 당 제1비서와 국방위원회 제1위원장직을 장악함으로 공식 권력승계 절차를 완료했다. 7월에는 김정은이 공화국 원수로 추대되었다. 김정일 중앙추도대회(2011.12.29)<sup>17</sup> 이후 2012년 1월 중에는 김정은으로

<sup>15</sup> 박형중, “2010.9.28 당대표자회 재평가-새로운 권력 연합 출범의 자축 기념식,” (Online Series CO 11-25, 2011.9.21).

<sup>16</sup> 조선중앙통신은 6월 6일 개최된 정치국 확대회의에서 “홍석형이 다른 직무로 조동된 것과 관련 그를 당 중앙위 비서직에서 소환했다”고 밝혔다. 『조선중앙통신』, 2012년 6월 6일.

<sup>17</sup> 김기남 당 비서는 중앙추도대회 연설에서 “김정일 동지께서는 모든 당원들과 근로자들이 우리 대장님께 충실하고 그의 령도를 잘 받들어 나가야 한다고 지적했다”고

의 권력승계가 김정일의 ‘10월 8일 유훈’<sup>18</sup>에 따른 것이라는 점을 강조하면서, 기록영화 ‘백두의 선군혁명 위업을 계승하시어’<sup>19</sup>를 통해 김정은이 ‘준비된 지도자’임을 부각하는 등 김정은에 대한 집중적인 이상화 작업이 진행되었다.

북한은 김정일 70돌 행사에 이은 김정일 사망 100일 중앙추모대회(3.25) 및 김정은의 ‘감사문’ 전달을 끝으로 애도기간을 종료하고, 3월 말부터는 각 지역·기관 단위로 김정은을 당 대표자회 대표로 추대, ‘광명성-3호 발사(4.7), 당 대표자회(4.11) 및 최고인민회의(4.13) 소집, 김일성 생일행사(4.15) 및 군 창건 80돌 행사(4.25)를 통해 김정은 추대 및 축제분위기로 전환해 나갔다. 김정은은 당·국가 최고직위 장악과 더불어 장성택(정치국 위원)·최룡해(총정치국장, 정치국 상무위원)·김정각(인민무력부장·정치국 위원)·김원홍(국가안전보위부장·정치국 위원) 등 측근 인물들을 승진시킴으로써 권력기반을 다져나갔다.

밝혔다. 『연합뉴스』, 2011년 12월 31일.

- 18. 2012년 1월 18일자 『로동신문』은 ‘고귀한 유훈, 간곡한 당부’라는 제목의 글에서 “장군님께서서는 지난해 10월 8일 김정은 동지의 위대성에 대해 말씀하시면서 김정은 부위원장을 진심으로 받들어야 한다고, 일군들은 당의 두리에 한마음 한뜻으로 굳게 뭉쳐 일을 잘해나가야 한다고 당부했다”고 소개했고, 또 “몇 해 전 11월 어느 날 장군님께서서는 우리 혁명은 김정은 동지에 의해 주체혁명위업이 빛나게 계승되는 역사적 전환기에 들어섰다는 데 대해 말씀하셨다”고 밝혔다. 한편, 북한은 2011년 12월 30일 당 정치국회의를 개최해 김정은을 최고사령관으로 추대하면서 ‘10월 8일 유훈’을 근거로 내세웠다.
- 19. 김정은의 생일인 2012년 1월 8일 『조선중앙TV』를 통해 방영된 50분짜리 이 기록영화는 김정은이 2010년 9월 당 대표자회를 통해 공식데뷔하기 이전의 활동을 소개한 것으로 주요내용은 다음과 같다. 김정은이 백마를 타고 달리는 장면, 군부대 시찰 중에 탱크·전투기·군함 등 탑승 장면, 김정은이 ‘16세에 김일성의 영군술에 대한 논문을 집필했다’는 내용, 김정은의 ‘혁명활동’은 김일성군사종합대학에서 시작했고 재학시절 매일 3~4시간만 자면서 공부했다는 내용, 김정은이 김정일과 함께 ‘위성관제 종합지휘소’ 방문(2009.4.5)하는 모습 등이 그것이다. 한편, 연합뉴스는 이 기록영화를 통해볼 때 김정은이 2010년 초부터 이미 총정치국 문건 등 10여 건의 공식문건에 서명했다고 보도했다. 『연합뉴스』, 2012년 1월 9일.

한편, 김정은의 공개 활동은 정초 근위류경수부대 방문 등 3월까지  
 는 군부대 시찰에, 4월 중에는 각종 정치행사 참석에 치중되다가, 5월  
 들어 대관유리공장·만경대 유희장·중앙동물원 등 평양 위락시설 중  
 심의 시찰로 변모하였다. 김정은은 4월 이전에는 대남 호전적 언동을  
 자주 하다가, 4월 최초의 연설을 통해 “인민들의 허리띠를 더 이상 졸  
 라매지 않도록 하겠다”며 주민생활향상에 대한 기대감을 조성하였고  
 이후 친인민적·개방적 행보를 확대하였으나, 8월 중순에는 서해 NLL  
 인근 섬을 방문하면서 “섬멸적 반타격, 조국통일 대전” 등 호전적 언  
 동을 재개하였다.

## 가. 김정은의 공식 권력승계와 그 특징

김정은의 공식 권력승계 과정의 외양상 특징은 일단은 별다른 도전  
 없이, 단기간에 압축적으로, 김정일 ‘유훈’의 형식에 의거하여 ‘성공적  
 으로’ 완료되었다는 점이다. 그리고 권력 장악 형태면에서 보면, 김정은  
 은 김정일보다 더욱 군사적 권위구조에 의존한 권력 장악 방식을 선택  
 하면서도, 김정일과는 달리 정권 출범 초기부터 당·정·군 권력 전반을  
 직접 장악하는 형식을 취했다는 점이 특징이다. 이러한 김정은 공식 권  
 력승계 과정을 다시 자세히 살펴보면 다음과 같은 특징들이 나타난다.

첫째, 권력세습 일정이 순조롭게 진행되었다는 점이다. 김정은이  
 최고사령관 → 당 제1비서 → 국방위원회 제1위원장으로 단계적인 권  
 력 세습을 진행하는 과정에서 확인된 권력층 내부의 도전은 없었다.  
 오히려 김정일 사망 이후에 노간부들을 포함한 권력층 인물들의 치열  
 한 충성경쟁이 표출되었다. 이렇듯 김정은의 권력세습 과정이 순조롭  
 게 진행된 것은 전적으로 김정일 덕택이라고 봐도 과언이 아니다. 과

거 김정일 정치의 요체는 용인술(用人術)에 있었다. 부하들의 배신 가능성이나 제2인자의 등장 여지를 없애는 일은 김정일 정치의 전부나 다름없었다. 게다가 김정일은 생전에 김정은이 후계자임을 분명히 했다. 김정일의 ‘세습 유일지배 체제’ 구축 노력이 김정은 공식 권력승계 성공의 결정적 요인이었던 것이다.

둘째, 권력세습이 속성으로 진행되었다는 점이다. 김정일은 공식 권력승계를 완료하는 데 4년이 걸린 반면(94.7 김일성 사망 → 98.9 국방위원장 추대), 김정은은 김정일이 사망한지 4개월 만에 권력 장악을 끝냈다. 후계수업 기간도 김정일은 김일성 사망 전 20년 가까이 통치 수업을 받은 반면, 김정은은 3년간의 속성 과정을 거쳤다. 김정은의 후계수업 및 권력승계가 ‘속도전’을 내어 진행될 수밖에 없었던 것은 그의 권력기반이 김정일에 비해 상대적으로 취약하기 때문이었다. 장기간의 권력 공백은 과도기에 체제 동요를 초래하고 이는 다른 제 3의 인물이 등장할 가능성도 배제할 수 없음을 의미한다. 물론 여기에 2012년 4월 김일성 생일 100돌이라는 상징적 계기를 활용한다는 점도 승계일정 단축에 일조하였다.

셋째, 매 권력승계 과정마다 ‘김정일 유훈’임이 강조됐다는 점이다. 이는 김정일이 생전에 아들의 단계적인 권력 장악수순을 정해 놓았을 가능성을 시사한다. 김정일이 살아있다 해도 김정은은 2011년 12월에 최고사령관에 추대되었을 것이다.<sup>20</sup> 김정일도 꼭 20년 전인 1991년 12월, 김일성 생전에 최고사령관 직을 먼저 물려받았다. 다음 수순으로 김정일은 자신의 당 총비서와 국방위원장 직을 유지한 채 김정은

<sup>20</sup> 김정일이 자신의 최고사령관 추대 20돌(2011.12.24)을 계기로 김정은에게 최고사령관직을 넘길 가능성에 대한 예상은 통일연구원, 『2011년 북한 신년 공동사설 분석』(통일정세분석 2011-01), p. 16 참고.

에게 당 제1비서(동시에 당 정치국 상무위원)와 국방위원회 제1부위원장 직책을 부여하려 했을 것이다. 물론 이 직책들을 부여하는 구체적인 시점은 달랐을 수도 있다. 2012년 4월이 아닐 수도 있고, 오히려 두 개의 직책을 분리해서 순차적으로 부여하려 했을 가능성이 높다. 김정일은 김정일·김정은 공동통치 형태를 취하면서 점진적으로 김정은의 권력 지분을 늘려주는 방식을 예정했으나, 자신이 예상보다 빨리 사망함으로써 김정은에로의 권력이양이 앞당겨진 셈이다. 김정은이 획득한 당 제1비서, 국방위원회 제1위원장이라는 직책은 ‘책임자’보다는 ‘선임자’를 의미한다. 이러한 상황에서 김정은은 겸양의 미덕이나 통치부담을 의식하기 보다는 서둘러 권력 전부를 차지함으로써 그의 강한 권력욕의 단면을 보여주기도 하였다.

넷째, 초기 권력세습 과정에서 군권(軍權)장악에 집중되었다는 점이다. 김정은 후계구도는 당 중앙군사위원회 부위원장직을 장악하면서 공식화되었다. 또한 김정일이 사망하자마자 김정은은 최고사령관직을 장악했다. 이어 그는 당과 국가기구의 최고직위를 장악했지만 기존 국방위원회 우위의 국가기구 구조를 시정하지 않았다. 그리고 2012년 들어 4월까지의 거의 군부대 방문에만 열중했다. 과거 김정일의 권력 장악 과정은 당 → 군 → 국가기구 순이었다. 오랜 기간 당을 통해 권력기반을 다져오다가 동구 사회주의체제 변화에 따른 위기감으로 90년대 초 최고사령관, 국방위원장으로 군권을 장악했던 것이다. 김정일이 민생경제나 외교 문제에 본격적으로 관여한 것은 2000년대 들어서였다. 김정은 체제가 출범과 더불어 군권장악에 집중할 수밖에 없었던 것은 김정일 선군(先軍)체제를 물려받았기 때문일 것이다. 7-80년대 김정일은 ‘당 중앙’의 지위로, ‘당의 령도’를 강조하는 방식으로 권력을 확장했고, 김일성이 사망하자 김정은은 17년간 선군정치를

명분으로 체제의 불안요소들의 관리했다. 그러므로 김정은의 군사적 권위구조에 의존한 지배는 선군체제 세습의 당연한 귀결이었다.

그러나 김정은은 아버지와는 달리 당·정·군 책임자 자리를 동시에 물려받았다는 점을 고려해야 한다. 그는 당을 활용하여 북한 내부 정치도 관리해야 하고, 국가 책임자로서 민생과 외교문제도 주도해야 한다. 그래서인지 5월 들어 김정은 공개 활동에서 군부대 방문 빈도도 다소 줄어들었다. 하지만 이런 점들만 보고 김정은의 군사 편향성이 시정되리라고 판단하기에는 이른 것으로 보인다.

## 나. 2012년 당 규약헌법 개정과 권력층 인물 변동

2012년 4월 11일 개최된 제4차 당 대표자회에서는 김정일의 ‘영원한 당 총비서’로의 추대, 당 규약 개정, 김정은의 ‘당 최고수위’로의 추대, 조직문제 등 4개 의정이 토의되었다. 먼저 당 규약 개정내용을 보면 당 규약 서문과 중앙조직에 관한 내용이 개정되었다.<sup>21</sup> 당 규약 서문에서는 아래 <표 II-4>에서처럼, 조선로동당을 “김일성의 당”에서 “김일성·김정일의 당”으로, 김일성이 “영원한 수령”인 데서 김정일을 “영원한 총비서”로 내세우면서 김정일도 “영원한 수령”으로, 당의 지도사상을 “주체사상”에서 선군사상을 보탠 “김일성·김정일주의”로 변경했다. 동시에 김정은을 현재의 “령도자”로 명기함으로써 3대 권력 세습을 명문화했다.

당의 조직과 관련된 내용은 당 제1비서직을 신설한 점과 당 제1비서가 “당의 수반으로서 당을 대표하고 전당을 령도하며 위대한 김일

<sup>21</sup> 북한은 당 규약의 전체적인 개정 방향과 개정된 ‘서문’ 내용에 국한해서 노동신문에 공개했다. 『로동신문』, 2012년 4월 12일.

성·김정일동지의 사상과 로선을 실현해나간다”라고 규정한 점만을 밝히고 있다.<sup>22</sup> 따라서 “조선로동당 총비서는 당의 수반이다”라는 조항을 “조선로동당 제1비서는 당의 수반이다”로 개정하고 당 중앙군사위원회 위원장도 당 제1비서가 겸직토록 하는(당 규약 22조)등 “제3장 당의 중앙조직”에 있는 조항의 “당 총비서” 관련 규정을 전부 “당 제1비서” 관련 조항으로 개정했을 것으로 추정된다.

● 표 II-4 2012년 4월 당 대표자회에서의 당 규약 개정 내용

구분	개정 내용
김정일 우상화 (서문)	“조선로동당은 위대한 김일성동지와 김정일 동지의 당”(김정일 추가), 김정일은 “영원한 총비서”이자 “영원한 수령” 내용 추가
김정은이 영도자임을 명기 (서문)	김정은은 “조선로동당과 조선인민의 위대한 령도자” 추가
당의 지도사상 개정 (서문)	종전 “김일성 동지의 주체사상”을 당의 지도사상에서 → “김일성-김정일 주의”를 지도사상으로 수정(주체사상+선군사상)
당 제1비서직 신설 (중앙조직)	조선로동당 제1비서직 신설, 제1비서는 “당의 수반으로 당을 대표하고 전당을 령도하며, 김일성·김정일 사상과 로선 실현” 규정

\* 출처: 『로동신문』, 2012년 4월 12일.

2012년 4월 13일에 소집된 최고인민회의에서는 헌법 수정보충, 김정은을 “공화국 최고수위에 높이 추대할 데 대하여,” 내각 과업보고, 예·결

<sup>22</sup> 『로동신문』, 2012년 4월 12일.

산 보고, 조직문제 등 5개 의정이 토의되었다. 헌법 수정 문제와 관련해 서 최고인민회의 상임위원회 부위원장 양형섭의 보고가 있었다. 양형섭은 주로 서문과 국가기구 부분을 수정 보충했다면서 서문에서는 “김일성과 김정일의 국가건설업적”이 명문화되고, 김정일을 “영원한 국방위원회 위원장으로 모시”는 문제가 서술되었다고 밝혔다. 뒤늦게 확인된 개정 헌법을 보면, 종전 헌법의 “김일성의 국가건설 업적”에 “김정일의 국가발전 업적”을 추가하고, 김일성 우상화 부분을 “김일성·김정일” 우상화로 병렬적으로 기술하면서 헌법을 “김일성-김정일 헌법”으로 규정하였다. 김정일의 업적으로 북한을 “정치사상강국, 핵보유국, 무적의 군사강국으로 전변시키시였으며 강성국가건설의 휘황한 대통로를 열어놓으시였다”고 하여, 헌법에 “핵보유국”임을 명문화했다.

국가기구 부문에서는 국방위원장 직함을 오직 김정일 이름과 결부시킴에 따라 국방위원회 제1위원장 직제를 새로 규정하고, 국방위원회 제1위원장이 “국가의 최고령도자로서 대내외사업을 비롯한 국가의 전반 사업을 총지휘할 수 있도록 규정”하였고, “국방위원회 제1위원장 직제 신설에 맞게 헌법 제6장 제2절 제목과 91조, 95조, 100~105조, 107조, 109조, 116조, 147조, 156조들을 정리”했다고 밝혔다.<sup>23</sup> 따라서 종전 헌법 제6장 국가기구 제반 조항의 “국방위원회 위원장” 표현을 “국방위원회 제1위원장”으로 변경하여 종래 김정일이 국방위원장으로서는 행사하던 권한을 김정은이 국방위원회 제1위원장으로서는 그대로 물려받도록 하였다.

다음으로 인사개편 내용을 보면, 우선 제4차 당 대표자회는 김정일을 “조선로동당 총비서로 영원히 높이 모시였”고, 김정은을 “김정일 유훈을 받들어 조선로동당 제1비서로 추대”하였다. 북한은 또한 “제4

<sup>23</sup> 『조선중앙통신』, 2012년 4월 13일.

차 당 대표자회에서는 당 중앙지도기관 성원들을 보선, 선거, 임명하였다”면서,<sup>24</sup> 아래 <표 II-5>에서처럼 당 정치국에서는 최룡해를 정치국 상무위원으로, 김정각·장성택 등을 정치국원으로, 곽범기·오극렬 등을 정치국 후보위원으로 보선하였다. 당 비서국에서는 김경희·곽범기를 비서로 선거하고, 김영춘·곽범기·박봉주를 당 부장으로 임명하였다. 당 중앙군사위원회에서는 최룡해를 부위원장으로서 선거하고, 현철해·리명수 등을 군사위원으로 보선하였다. 이밖에 일부 당 중앙위원·후보위원, 당 중앙검사위원의 보선이 있었다. 한편, 탈락(소환)된 인물로는 정치국 위원인 경우 전병호와 변영립이, 후보위원인 경우 리태남, 김락희, 우동측이 있었다. 당 중앙군사위원인 경우 최상려, 우동측이 제외된 것으로 추정된다.

● 표 II-5 2012년 4월 당 대표자회에서의 당 중앙지도기관 성원 보선·선거·임명

당 기구	총원 인물
당 정치국 (보선)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정치국 상무위원회 위원: 최룡해</li> <li>○ 정치국 위원: 김정각, 장성택, 박도춘, 현철해, 김원홍, 리명수 (6명)</li> <li>○ 정치국 후보위원: 곽범기, 오극렬, 로두철, 리병삼, 조연준 (5명)</li> </ul>
당 비서국 (비서 선거, 부장 임명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 비서: 김경희, 곽범기</li> <li>○ 부장: 김영춘, 곽범기, 박봉주</li> </ul>
당중앙군사위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부위원장 선거: 최룡해</li> <li>○ 위원 보선: 현철해, 리명수, 김락겸</li> </ul>

24. 『조선중앙통신』, 2012년 4월 11일.

당 대표자회 바로 직전에 김정각이 총정치국 제1부국장에서 인민 무력부장으로,<sup>25</sup> 최룡해가 당 근로단체 비서에서 총정치국장으로<sup>26</sup> 등용되었고, 국가안전보위부장에도 김원홍이 임명된 것으로 확인되었다. 이어 최고인민회의에서는 최고인민회의 상임위원장 김영남이 “전당, 전군, 전민의 총의를 반영하여 김정은을 국방위원회 제1위원장으로 높이 추대할 데 대한 당 중앙위원회, 당 중앙군사위원회의 제의를 최고인민회의에 제기”하였다. 조직 문제와 관련, 국방위원으로 최룡해, 김원홍, 리명수를 보선하고, 최고인민회의 상임위원회 서기장에 태형철을 보선하였다. 내각 부총리로는 리승호, 리철만을, 내각 부총리 겸 수도건설위원장으로 김인식을 임명하였다.

● 표 II-6 최고인민회의 제12기 5차 회의 결과 국방위원회 구성

- (영원한) 국방위원회 위원장 김정일
- 국방위원회 제1위원장(공화국 최고수위, 국가의 최고령도자) 김정은
- 국방위원회 부위원장: 김영춘, 리용무, 장성택, 오극렬
- 국방위원회 위원: 박도춘, 김정각, 주규창, 백세봉, 최룡해, 김원홍, 리명수

\* 출처: 『조선중앙통신』, 2012년 4월 13일. 밑줄은 신규 등용인물로 필자가 추가.

7월 중순에는 북한 신군부의 실세인 리영호 총참모장이 전격 해임되는 ‘7월의 드라마’가 있었다.<sup>27</sup> 북한은 일요일에 소집(7.15)된 당 정치국

25. 조선중앙통신은 ‘최현 서거 30돌 중앙추모대회’ 참석자들을 호명하면서 인민무력부장을 ‘김정각 차수’라고 보도하였다. 『조선중앙통신』, 2012년 4월 10일. 김정각은 지난 2월 15일 북한군 차수로 승진하였다.

26. 조선중앙통신은 지난 4월 10일자 일본어 웹사이트에 최룡해를 군 총정치국장으로 소개했다. 『경향신문』, 2012년 4월 12일. 한편, 4월 10일 조선중앙통신은 국방위원회와 당 중앙군사위원회 공동결정(4월 7일자)으로 최룡해와 국방위원회 국장 현철해에게 조선인민군 차수 칭호를 수여했다고 보도하였다.

회의에서 “리영호를 신병 관계로 당 중앙위 정치국 상무위원과 정치국 위원, 당 중앙군사위 부위원장 등 모든 직무에서 해임한다”고 결정되었음을 알렸다.<sup>28</sup> 7월 16일에는 8군단장인 현영철 대장을 차수로 승진시키면서 군 총참모장에 임명하였고, 7월 17일에는 ‘중대 보도’로 김정은에게 ‘공화국 원수’ 칭호를 수여했으며, 김정은 원수칭호 수여 축하 결의대회(7.18)와 평양시 경축대회(7.19)가 이어졌다. 사흘간(7.15~17) 일사천리로 진행된 거사를 놓고 국내 관찰자들 사이에서는 권력투쟁 혹은 개혁·개방 추진을 위한 장애 제거설이 제기되었다. 결론은 신군부를 대표하는 리영호가 주도세력인 장성택·최룡해와의 정책갈등 상황에서, 군에 집중된 외화벌이 사업권을 내각으로 이관하는데 반대했기 때문인 것으로 가닥을 잡았다. 숙청의 결정적인 빌미가 따로 있을 수 있으나, 이는 김정은 권력이 자리를 잡아가는 과정에서 걸림돌을 제거하기 위해 잘 짜인 한편의 짧은 드라마였다. 김정은은 한 때의 스승을 부하로 두기에, 장성택·최룡해는 고집이 센 리영호를 다루기에 불편했을 것이다.<sup>29</sup>

#### 다. 김정은 등장 이후 권력층 인물변동 특징

김정은이 등장한 이후 권력층의 인물 변동에는 다음과 같은 세 가지 특징이 두드러진다. 첫째, 체제보위의 핵심기구로서 군부와 공안기구 핵심 인물들의 변동이 두드러졌다. 아래 <표 II-7>에서 보듯이 핵심 간부 인사 조치는 주로 군 지도부와 공안기구 책임자를 대상으

27. 조민, “평양의 ‘7월 드라마’와 김정은 체제의 향방,” (Online Series Co 12-30, 2012.7.23).

28. 『조선중앙통신』, 2012년 7월 16일.

29. 2012년 9월 25일 소집된 최고인민회의 제12기 제6차 회의는 교육제도 개편과 예산 위원장에 광범기 당 비서 임명 등 최고인민회의 상임위원회 일부 인사 보선에 그쳤다.

로 이루어졌으며, 종래 군 고위간부의 당직 중용에 이어 2009년 이후에는 군사상·공안기구 책임자들의 국방위원회 및 정치국 진출이 두드러져 권력 세습 과도기에 이들의 역할이 중요함을 확인할 수 있었다. 2009년 초와 2012년 4월 시점을 비교할 때 군부인물로는 최룡해·리영호·김정각이 부상한 반면, 김일철·김영춘·오극렬의 퇴조가 명확히 드러났다. 공안기구에서는 주상성과 우동측이 리명수와 김원홍에 의해 교체되었다. 김정일이 후계자를 위해 구성한 인사와 후계자가 실권자가 되어 자신의 선호에 따라 단행한 인사가 달라 변동폭이 커진 것이다.

표 II-7 2009~2012.7 주요 북한 권력층 인물 변동 내용

연도	인물변동 내용
2009년	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2월 김정은 보좌, 신 군부실세 등용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 군 총참모장에 리영호 등용(대장승진)</li> <li>- 김영춘(군총참모장 → 인민무력부장), 김일철(인민무력부장 → 인민무력부 제1부부장)의 사실상 강등</li> <li>- 오극렬의 실권 약화(당 작전부장 폐지 → 국방위 부위원장예우), 김영철의 정찰총국장(당 작전부, 35호실+총참모부 정찰국 통합, 2~4월경)부상</li> </ul> </li> <li>○ 4월 최고인민회의, 공안기구 책임자의 후계체제보위 기능 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장성택 당 행정부장, 주상성 인민보안상, 우동측 국가안전보위부 부부장, 김정각 총정치국 제1부국장을 국방위원회에 임명</li> </ul> </li> </ul>
2010년	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 6월 최고인민회의, 장성택 국방위원을 국방위원회 부위원장으로 승진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장성택에 후계구도 실무 총괄책임을 보다 명확히 부여</li> <li>- 한편, 내각 총리에는 최영림을 등용, 경제관리 책임 부여</li> </ul> </li> <li>○ 주요 인물들의 퇴장               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3월 당 계획재정부장 박남기 처형, 4월 조직지도부 제1부부장 리용철이 심장마비로 사망, 5월 인민무력부 제1부부장 김일철 해임, 6월 조직지도부 제1부부장 리제강이 교통사고로 사망, 11월 총정치국장 조명록의 심장병 사망</li> </ul> </li> </ul>

I  
II  
III  
IV  
V

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 9월 당 대표자회, 중앙당 기구 정비를 통해 김정은의 당권장악 토대 구축 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 친인척 배치: 김경희, 양형섭, 리용무를 정치국원에, 장성택은 정치국 후보위원 겸 당 중앙군사위원회에 배치</li> <li>- 측근배치: 리영호를 정치국 상무위원에, 최룡해를 정치국 후보위원·당 비서 등</li> <li>- 공안기구 책임자 배치: 주상성을 정치국원에, 김정각과 우동측을 후보위원에</li> <li>- 오극렬의 당직부여 배제, 김영춘이 당직에서도 리영호 후위로 역전</li> </ul> </li> </ul>
2011년	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1월 국가안전보위부 부부장 류경 총살 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 류경의 주변인물도 제거, 김정은의 보위부 장악과 연관된 듯</li> </ul> </li> <li>○ 3월 인민보안부장 주상성 해임, 4월에 국방위 행정국장 리명수를 임명</li> <li>○ 6월 당 경제비서 홍석형 해임, 미상시기 당 군수비서 전병호도 내각 정치국장 으로 좌천(국방위원에서도 해임)</li> </ul>
2012년	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 4월 최룡해를 군총정치국장(차수 승진)에 등용, 군 감시역할 부여 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 김정각은 인민무력부장에, 김원홍은 국가안전보위부장에 등용</li> </ul> </li> <li>○ 4월 11일 당 대표자회, 최룡해의 약진(정치국 상무위원, 군사위 부위원장 등용) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최룡해가 리영호 우위로 진출</li> <li>- 공안기구 책임자의 부상: 김정각, 장성택, 김원홍, 리명수의 정치국원 진출</li> </ul> </li> <li>○ 4월 13일 최고인민회의, 최룡해·김원홍·리명수의 국방위원 추가 등용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우동측 보위부 제1부부장의 국방위원 배제 등 일부 인물의 퇴행</li> </ul> </li> <li>○ 7월 15일 총참모장 리영호 해임, 7월 16일 현영철을 총참모장에 등용</li> </ul>

둘째, 핵심 측근들의 출세 속도가 지그재그 식이었다. 초기인 2009~2010년에는 리영호가 급부상하다가 2012년 들어 최룡해가 급부상하여

리영호를 따라 잡았다. 반면에 장성택은 서두르지 않고 점진적으로 승진하는 모습을 보였다. 김정일 생전에 장성택·리영호·최룡해가 김정은을 최측근에서 후견하는 ‘3인방’으로 등장했는데, 김정일 사후에는 리영호와 최룡해가 서로 견제하면서 김정은을 보좌하는 관계로 자리 잡았다. 그러던 중 돌연 7월 중순에 리영호가 숙청되어 영원한 측근은 없음이 확인되기도 하였다. 한편, 군과 공안기구의 핵심인물들이 주기적으로 권력의 무대에서 사라지는 현상도 나타났다. 2010년의 당 조직지도부 제1부부장 리용철과 리제강의 사망, 2011년 보위부 부부장 류경의 처형과 인민보안부장 주상성의 해임, 다시 2012년 보위부 제1부부장 우동측의 잠적이 있었다. 우동측은 4월 13일 최고인민회의에서도 국방위원에서 제외되었고, 4월 15일의 군 열병식에도 불참했다. 이들의 퇴장이 모두 정치적인 사건에 연루된 결과라는 근거는 확인되지 않으나, 일부는 권력기구에 간헐적인 ‘숙청의 공포’ 확산을 통해 배신의 가능성을 최소화하려는 의도도 작용했던 것으로 보인다.

셋째, 군사·공안기구 인물에 비교해서 경제·외교·대남대화 인물들의 변동이 상대적으로 드물고 당 정치국 진출 등 당직 부여에서도 대우를 받지 못한 점이다. 앞으로 김정은이 민생경제나 대남·대외관계에서 대화와 협상의 방법을 익히면 온건 성향의 합리적인 인물들의 등용이 확대될 것이나, 김정은으로서는 공식권력 승계의 완료에도 불구하고 권력 장악을 위한 내부 군기잡기에 주력할 수밖에 없어 북한의 권력층이 단기간에 강·온 인물들로 조화를 이룰 가능성은 높지 않아 보인다.

## 라. 김정은 공개 활동과 특징

김정은의 공개 활동은 노동신문 등 북한의 보도 매체가 공식적으로 밝힌 김정은의 활동을 의미한다. 여기에는 ‘현장에서의 친인민적인 대

중지도 방법'을 의미하는 '현지지도'가 포함된다. 최고지도자의 외부 인사 접견, 금수산태양궁전 참배 등 대외활동과 일부 정치행사 참석은 현지지도를 넘는 공개 활동에 해당하나, 엄격한 구분에 큰 의미는 없다. 김정은의 공개 활동은 2010년 9월 당 중앙군사위원회 부위원장직을 맡고 다음 달 당 창건 65돌 행사에 출현하면서 본격적으로 시작되었다. 김정일 사망이전 김정은의 공개 활동은 김정일을 수행하는 형태로 월 8~9회 빈도였다.

표 II-8 2010.10~2011.12 기간 중 김정은의 월별 공개 활동 빈도\*

10.10	10.11	10.12	11.01	11.02	11.03	11.04	11.05	11.06	11.07	11.08	11.09	11.10	11.11	11.12	계
14	10	8	4	9	8	7	4	2	15	3	6	12	12	12**	126

\* 단, 빈도 계산은 보도횟수가 아닌 일자를 기본으로 방문 대상의 성격에 따라 구분 계산함. 예를 들어, 같은 날 군부대 두 곳을 시찰한 경우는 1회로 계산, 경제현장과 사회 시설을 방문한 경우는 2회로 계산.

\*\* 12월의 경우 김정일 사망인 17일까지 6회, 사후는 6회 활동.

김정일 사망한 이후인 2012년 들어 김정은의 공개 활동은 월 평균 12회 빈도이나, 아래 <표 II-9>에서 보듯이 매우 불규칙적이며, 김정일 보다는 공개 활동이 줄어들었다. 분야별로는 금수산태양궁전 참배, 김일성·김정일 위상화 행사 참석 등 정치행사 참석과 군부대 시찰, 군사 훈련 지도 등 군사 분야가 많은 비중을 차지했다. 2012년 김정은의 공개 활동은 4월 자신의 추대행사를 계기로 이전 3개월은 군부대 시찰에, 이후 3개월은 평양시내 위락·복지시설 방문에 중점을 두어 방문대상이 확연하게 구분된다는 점이 그 특징이다. 5월 이후에는 주민생활 현장이나 건설현장 방문이 증가하여 '인민 속으로' 들어가는 모습이 과시되었다.<sup>30</sup>

● 표 II-9 2012년 1~10월 중 김정은의 공개 활동 빈도

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	계
정치행사	1	3	2	13	1	2	3	1	2	5	33
군부대 시찰	6	4	3	3	3	0	0	5	0	0	24
공연관람	4	3	1	3	2	1	3	1	4	2	24
경제현장	2	1	0	1	2	0	2	1	4	0	13
사회시설	1	0	0	7	4	0	6	0	3	2	23
기타	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
총수	14	11	6	27	12	3	14	9	13	9	118

\* 정치 행사는 금수산태양궁전 참배, 기념절, 추모 행사 등을 포함하며, 특히 관련된 현장 시찰 시의 사진촬영을 제외한 사진촬영 단독 행사의 경우 정치 행사로 분류 하였음. 군부대 시찰은 부대 현장 시찰, 군 공연 관람 등을 포함하며, 공연관람은 일반 공연 및 군악대의 공연관람도 포함. 단, 군부대 시찰에 부속된 공연의 경우는 군부대 시찰로 분류. 경제 현장은 건설 주체와 관계없이 각종 상점, 공장, 목장 등과 같은 생산현장과 생산 증대와 관련된 연구소의 방문이며, 사회 시설은 전시회장, 극장, 교육시설, 위락지 등과 그 건설현장을 의미하는데 특히 군과 관련된 전시회장이나 관람시설도 사회 시설에 포함되었음. 기타로 외국 인사 접견 등과 같은 대외 관련 행보가 포함됨.

● 표 II-10 2012년 상반기 중 김정은의 경제·사회분야 공개 활동

경제분야	사회분야
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 평양민속공원, 고기상점 건설장 시찰 (1.11)</li> <li>○ 허철용이 사업하는 기계공장 시찰 (1.22)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 서부항공구락부 선수들의 경기관람 (1.28)</li> <li>○ 3.8부녀절 기념음악회 관람(3.9)</li> <li>○ 인민극장 및 산업미술전시회장 시찰 (4.10)</li> </ul>

30. “김정은 집권 6개월 - 현지지도 통해 본 통치 스타일은 걸로론 김일성식 ‘인민 속으로’ 실재론 통제 강화 탈북 확 줄어,” 『중앙일보』, 2012년 7월 2일.

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 보통강변 만수교 고기상점 준공식 참석(4.26)</li> <li>○ 능라인민유원지 개발사업 현지도(4.30)</li> <li>○ 대관유리공장 및 기계공장 현지도(5.2)</li> <li>○ 국토관리총동원열성자들과 기념촬영(5.9)</li> <li>○ 인민야외빙상장 건설사업 현지도(5.25)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인민극장 건설공로자들과 기념촬영(4.17)</li> <li>○ 평양시민들과 대형요술공연 관람(4.29)</li> <li>○ 5.1절 경축음악회(장군님 식솔)관람(5.2)</li> <li>○ 만경대유희장 시찰(5.9)</li> <li>○ 중앙동물원 현지도(5.27)</li> <li>○ 창전거리 신설 아동백화점, 소학교 등 시찰(5.31)</li> <li>○ 소년연합단체 대회 참가축하연설(6.6), 관련 음악회 참가(6.6), 기념촬영(6.7)</li> </ul>
--	--

\* 출처: 『로동신문』, 괄호 안은 공개 활동 보도일자.

그러나 그의 친인민성 활동은 위 <표 II-10>에서 보듯이 평양의 특권계층용 시설, 열성 일꾼들과의 기념촬영 등 ‘선택된 인민들’ 만을 대상으로 했고, 민속공원, 유원지, 유희장, 동물원, 항공구락부 등 평양의 위락시설에 치중되었다. 건설현장 방문도 대관 유리공장과 ‘허철용이 사업하는 기계공장’을 제외하고는 평양의 고기공장, 아동백화점, 살림집, 소학교 등 특권 계층용 시설 방문 뿐이다. 당 대표자회, 국토관리총동원열성자대회, 소년연합단체대회 등 각지에서 선출된 열성일꾼들과 기념촬영을 하고, 3.8 부녀절 혹은 5.1절 음악회 등 전시성 행사에 참석하기는 김정일과 같다.

다음은 공개 활동 행태상의 특징이다. 북한은 2012년 연초부터 김정은의 일반 병사·주민들과의 스킨십 장면을 빈번히 소개했다. 김정은은 군부대나 민간시설 시찰 시 말단 부하들이나 일반 주민들의 손을 잡고, 함께 웃고, 껏속말을 건네는 등 ‘소탈한’ 모습을 과시했다. 과거 김정일이 현지도 때 부하들과 거리를 두면서 말수를 아끼는 권위적인 모습을 보인 것과 대비되었다. 북한이 김정일의 영결식이 끝나자

마자 김정은이 빈번히 군부대를 시찰하면서 웃고 다니는 모습을 선전한 것은 김정일이 김일성 사망 직후에 공개 활동을 자제하면서 근신하는 모습을 보인 것과 차별적이었다. 김정은 공개 활동의 파격성은 2012년 7월 이후 서구적인 모란봉악단 공연을 관람하면서 엄지손가락을 치켜들고, 부인 리설주와 나란히 팔짱끼고 걷거나, 놀이기구(회전매)를 타며 좋아하는 모습을 공개한 데서 절정에 달했다. 이 같은 김정은 행태의 이유에 대해 자신의 성격의 발로 혹은 ‘젊은 지도자상’ 과시 목적,<sup>31</sup> 친인민성 과시로 서둘러 권력을 장악할 필요성,<sup>32</sup> 장기간의 사회 분위기 침체는 ‘강성대국 경축’ 분위기 조성에 지장을 초래하기 때문이라는<sup>33</sup> 등 여러 해석이 있다. 한편, 외부에서 김정은이 자주 웃고 다니는 모습을 보고 ‘후래자식’ 등의 비판이 제기되자 5월 초 김정은이 만경대 유희장을 시찰하면서 화내는 모습도 비춰졌다. 8월 18일 조선중앙통신은 김정은이 연평도 포격 부대인 장재도·무도 방어대를 비무장 목선을 타고 사전에 ‘기별도 없이’ 활보한 사실을 보도했다.<sup>34</sup> 다음

31. 김정은이 젊음을 긍정적으로 선전한 사례: 2012년 1월 28일자 『로동신문』은 “조선의 태양은 영원하다” 제하 정론에서 “우리의 최고령도자, 최고사령관 동지께서는 젊으시다”며 “김일성 조선을 더욱 빛내이실 젊으신 위대한 령도자를 받들어 모신 우리 민족의 더없는 행운이고 영광”이라고 주장; 2012년 2월 6일자 『조선신보』는 “인민에게 희망 안기는 젊은 령도자”라는 글에서 “외국 언론들은 김정은 최고사령관의 후계자로서의 준비기간이 짧다고 제멋대로 평가하지만 실제로는 정반대”라며 “조선에서 령도자의 젊음은 불안요소가 아니라 ‘안심감’의 근거”라고 주장.

32. 안보부서 관계자는 “김정일은 김일성 사망 100일이 지날 때까지 공개활동을 자제했지만 김정은은 김정일 사망 보름만에 숨가쁘게 군부대 시찰에 나섰다”면서 “주민들에게 군대의 충성심을 보여주는 일이 하루도 미룰 수 없는 일이었음을 시사한다”고 전했다. 『조선일보』, 2012년 2월 13일.

33. “김일성사회주의청년동맹 관계자들은 설 명절을 맞으며 진행해온 민속놀이를 올해에는 하지 않을 것으로 계획하고 있었다.” 그러나 “김정은 최고사령관께서 장군님께서 계시 때와 똑 같이 평양시 학생소년들의 민속놀이를 성황리에 진행하도록 조치를 취하셨다고 한다.” 『조선신보』, 2012년 1월 24일.

34. 김정은은 무도에서 “단 한발의 포탄이 떨어져도 지체없이 섬멸적인 반타격을 가함으로써 천금을 주고도 살수 없는 기회를 절대로 놓치지 말라”거나 “적들이 감히

I
II
III
IV
V

<그림Ⅱ-1>은 이 같은 김정은의 특징적인 공개 활동 모습을 모은 것이다.

● 그림 Ⅱ-1 김정은의 특징적인 현지지도 장면



2012.1.2 제105탱크사단 간부들과 양손을 잡고 기념 촬영



2012.1.19 제169군부대 시찰시 제11군단 최경성군 단장의 손을 꼭 잡음



2012.3.4 인민군 전략 로케트사령부에서 기념식수



2012.3.11 서해초도방어대 시찰



2012.5.9 만경대유회장 시찰 시 관리일꾼들의 잘못을 질책



2012.5.31 창전거리 시찰 중 김정은에게 달려오는 주민



2012.6.6 소년단 창립 66돌 행사



2012.7.11 모란봉 악단 시범 공연에서 엄지를 치켜든 모습



2012.7.15 경상유치원 현지지도

서툰 불질을 해대(면) ... 그것을 서남전선의 국부전쟁으로 그치지 말고 조국통일을 위한 성전으로 이어가라"고 언동했다. 『조선중앙통신』, 2012년 8월 18일. 이어 "조국 통일대전 명령은 이미 내려졌다"거나(조평통 대변인, 8.23), "서남전선작전을 조국 통일대전으로 이어놓을데 대한 최고사령부의 작전명령을 받은 상태에 있다"(북서 남전선사령부, 9.22)는 위협이 이어졌다.



2012.7.25 능라인민유원지 준공식에서 아내와 팔짱을 낀 모습



2012.7.27 능라인민유원지에서 놀이기구에 탑승한 모습



2010.8.19 연평도포격부대인 무도방어대 시찰하며 목선에 승선

\*출처: 『조선중앙TV』, 『로동신문』, 『연합뉴스』. 날짜는 『조선중앙TV』 방영일자.

몇 차례 김정은의 공개연설<sup>35</sup>과 담화발표도 있었다. 특징적인 내용은 다음과 같다. 최초 연설인 ‘4.15 연설’에서는 “적들이 원자탄으로 우리를 위협공갈하던 시대는 지나갔다,” “인민군대를 백방으로 강화해 나가겠다,” “우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하겠다,” “진정으로 나라의 통일을 원하고 평화변영을 바라는 사람이라면 누구든지 손잡고 나갈 것이다”라는 입장을 밝혔다. ‘4.6 담화’에서는 ‘제4차 당 대표자회’(4.11)에서 결정될 내용을 미리 밝히면서, 김정일에 대한 충실성·유일적 영도체계·일심단결·선군노선·인민생활향상 및 경제강국 건설·당적 지도 강화 등을 강조했다. ‘4.20 논문’에서는 김일성 업적 열거에 치중하면서, 혁명의 계승성·절대불변의 신념·유훈관철·강성국가 건설·인민생활 향상 등을 강조했다.

김정은의 현지도에 대한 노동신문의 보도문을 보면, 과거 김정일 현지도 보도 때보다 지면 할당이 늘어났음을 알 수 있다. 김정은이

I  
II  
III  
IV  
V

<sup>35</sup> 안보부서 관계자는 “김정일은 김일성 사망 100일이 지날 때까지 공개활동을 자제했지만 김정은은 김정일 사망 보름만에 숨가쁘게 군부대 시찰에 나섰다”면서 “주민들에게 군대의 충성심을 보여주는 일이 하루도 미룰 수 없는 일이었음을 시사한다”고 전했다. 『조선일보』, 2012년 2월 13일.

현지도도를 하면서 칭찬, 소감, 지시 등 말을 많이 하는 모습은 TV 영상자료로도 확인된다.<sup>36</sup> 아직 지도자로서의 권위가 널리 알려지지 않은 상황에서 활발한 지도력을 보여줄 필요성이 있었기 때문일 것이다. 북한이 김정은의 기념촬영을 공개 활동으로 따로 보도하는 경우가 많아진 것도 과거와 달라진 점이다. 김정일 때는 현지도 후 기념 촬영을 했지만, 김정은은 다른 활동 없이 기념촬영만을 하는 경우가 있다.<sup>37</sup> 공식행사에 참석할 사정은 되지 않지만, 식후 기념촬영에는 참가함으로써 각계 인물들로부터 충성심을 확보하려는 의도로 풀이된다.

---

36. 김정은이 형식주의를 타파하는 듯한 모습을 보인 예는 다음과 같다: “구덩이를 미리 파 놓은 것을 보신 최고사령관 동지께서는 이런 것은 형식주의라면서 점심시간이 퍼그나 지나도록 나무심기에 장시간을 바치심.” 『조선중앙통신』, 2012년 3월 2일.

37. 『중앙일보』, 2012년 7월 2일.

### Ⅲ. 김정은 정권의 권력구조와 리더십 평가



공산주의 이론에 따르면 생산관계라는 하부구조가 권력관계라는 상부구조를 결정한다. 그러나 공산주의를 지향하는 현실 사회주의 체제는 거꾸로 정치가 체제의 토대였으며, 독점적인 권력 유지를 목표로 모든 것을 결정해왔다. 특히 유일지배체제임을 자임하는 북한은 독재 권력 유지에 도움이 되느냐 여부가 모든 정책대안들을 선택하는 기준이었다. 북한은 경제를 정치에 종속시켰고, 내부 정치를 위해(危害) 하는 대외관계는 차단해왔다.

김정일 사후 북한 정치는 무엇이 바뀌었을까. 피상적으로 보면 달라진 것이 없다. 주체사상과 선군정치의 계승, 유훈통치를 주장하고 있으며 김정은의 ‘유일적 령도’가 다시 강조되고 있다. 또한 세습정권이라는 한계가 정치적 변화를 제약하고 있다. 김정은의 수권(受權) 환경도 김정일 생전과 연속선상에 있고 크게 달라지지 않았다.

그러나 지도자가 바뀌었다. 지도자의 교체는 아무리 세습정권이라 할지라도 정치의 변화를 잉태하기 마련이다. 지도자 교체는 북한체제의 지휘망에 단순히 김정일이라는 코드를 김정은이라는 코드로 바꿔 끄는 작업으로 완결되지 않는다. 김정은 코드와 맞는 인물들로 권력층 라인에 대한 정비와 김정은의 지배를 정당화·제도화해주는 백업장치가 필요하며, 자체에 새로운 정책적 애플을 달아 버전의 업그레이드를 도모할 수도 있다. 북한 체제의 유지·발전엔 김정은 정권이라는 새로운 버전이 긍정적으로 혹은 부정적으로 기능할지 속단하기는 이르나, 북한 정치라는 블랙박스 내부에서는 새로운 버전의 안정화를 위한 새판짜기가 전개되고 있다. 물론 김정은 버전이 아날로그에서 디지털로 급격히 업그레이드될 가능성은 없다. 북한 정치의 변화는 옷이 젖는지 알아채지 못하는 가랑비 수준으로 진행될 가능성이 높기 때문에 시간이 지나봐야 옷이 젖었음을 알 수 있을 것이다. 김일성 사

망이후 김정일 체제의 특성도 그런 양상으로 변화했는데, 김정일은 김일성 사망 직후 “나에게서 0.001mm도 변화를 기대하지 마라”고 언급하였다. 그러나 결과적으로 그는 선군정치라는 큰 변화를 야기하였다.

이 장은 김정일 이후 북한 권력구조의 변화와 김정일의 리더십을 평가하는데 목표를 둔다. 김정은 체제의 대내외 정책방향은 다음 장에서 다루어 질 것이다. 이 두 장은 궁극적으로 김정은 체제의 정책 방향을 전망하는 작업과 연결되어있다. 이 장의 분석 목표인 김정은 정권의 권력구조에 대해서는 그 특징을 ① 준(準) 유일영도 구조, ② 선정(先政) 독재관리 구조, ③ 권력재편 과도기 분열구조라고 규정하고 기술하고자 한다. 김정은의 리더십에 대해서는 ① 자질의 불투명성·가소성(可塑性), ② 권력의 과도기적 성격(제도적 → 인격적 권력), ③ 자질론 보다 상황론 지배가 특징임을 밝히고자 하였다. 북한의 권력구조 재편과 김정은 리더십의 형성은 진행형이다. 그래서 우선 자칫 선부른 속단이 될 위험성이 있음을 전제하고 일정한 경향성을 찾고자 한다.

## 1. 김정은 정권의 권력구조

### 가. 준(準) 유일영도 구조

김정은은 후계자 내정 40개월 만에, 김정일 사망 4개월 만에 공식적으로 당·정·군 전권을 장악했다. 최고사령관(2011.12.30), 노동당 제1비서(2012.4.11), 국방위원회 제1위원장(4.13)에 추대되었고, ‘공화국 원수’ 칭호(7.18)도 받았다. 공식 권력승계 과정은 도전 없이, ‘유훈’ 형식을 빌려, 속성으로 진행됐다. 외양상 북한의 3대에 걸친 권력세습은

일단 연착륙에 성공했다.

김정은 권력세습의 성공요인은 대안세력 제거, 세습의 제도화, 공안정치에 있었다. 김정일의 장기간 유일지배구축 노력, 부하들의 배신 가능성을 탐지하는 용인술, 특히 와병(2008.8)이후 후계구도를 서둘러 착수한 점이 주효했다. 한마디로 아버지의 정치적 유산(遺産)으로 가능했다는 점에서 김정은은 운이 좋았다고 할 수 있다.<sup>38</sup> 그러나 김정은의 권력 장악 성공요인은 앞으로 권력 유지의 실패요인이 될 수 있다. 그가 기여한 것은 군 조직·공안기구 관리 관여, 단편적인 군사·경제사업 주도 수준이었다. 아버지 사망 이전에 김정은이 권력과 정책 전반을 총괄·조정할 역량은 물론 특정 분야에 충분한 리더십을 다졌다고 보기는 어렵다. 김정은 권력의 취약요인은 스스로 성취한 권력이 아니라 주어진 권력이라는 데 있다. ‘능력’ 여하를 떠나서 후계학습 기간이 짧아 자발적 권위를 산출할 충분한 여유가 없었다. 이 점이 앞으로 김정은 권력의 취약요인으로 작용할 수 있다.

북한의 권력구조의 대표적인 특징은 유일영도체제라는 점에 있다. 김일성·김정일의 정치는 수령의 유일적 지배에 간부들이 부속품처럼 작동하게 만드는 것이 그 목표였다. 김일성은 항일혁명투쟁을 명분으로 아래로부터의 대중 동원과 위로부터의 반당종파 투쟁을 통해 독재 권력을 쟁취했다. 김정일은 유일사상 10대원칙 제정, 유일영도 보장 장치로서의 당 기능 정비, 주체사상에 ‘혁명적 수령관’ 보완 등 유일지배의 제도화에 20년을 소모했다. 이 점에서 김정일의 권력 장악 과정은 또 다른 의미의 ‘창업(創業)’이었다. 반면, 김정은의 권력세습 준비

38. 마키아벨리는 지도자가 되는 방법에는 네 가지가 있다고 하였다. 첫째, 자기 능력에 의해 되는 것, 둘째, 운이 좋아서 되는 것, 셋째, 흉악한 폭력행위에 의해 되는 것, 넷째, 시민들의 부름에 의해 되는 것이 그것이다.

I
II
III
IV
V

기간은 3년에 불과했다. 3년은 ‘수성(守成)’을 준비하기에 충분한 기간이 아닐 수 있다. 김정일은 후계자 육성을 서둘렀으나 자신의 빠른 죽음을 예상하지 못한 듯했다. 김정일의 최고사령관 추대 행사는 ‘유훈’<sup>39</sup> 형식으로 진행되었는데, 김정일이 군·당·국가기구의 2인자 지위를 아들에게 맡겨 좀 더 체계적인 통치 학습 기회를 주자는 것이 사망 이전의 구상이었을 가능성이 높다. 지도자로서 김정일의 준비 부족은 앞으로 부딪치면서 보완될 수 있다. 그러나 사전에 충분히 통치경험을 익힌 선임자와 비교할 때 권력 장악력은 낮을 수밖에 없다. 그리고 지도자가 된 순간 더 이상의 배우기는 중단되는 법이다.

북한은 “새 령도자가 대국상(大國喪)을 당한 그날부터 유일적 령도를 하고 있다”고 주장한다.<sup>40</sup> ‘유일적 령도’는 지도자 권위의 절대성, 정책의 무오류성, 지시의 무조건성을 의미한다. 그러므로金正은이 하달한 단편적인 지시는 무조건성의 원칙에 따라 부하들에게 일방적인 접수를 강요할 수 있다. 그러나 김정일의 권위와 정책 능력의 미숙으로 그의 영도는 절대성이나 무오류성과는 거리가 있다. 김정일 때도 그의 관심사·정보·시간의 제약으로 유일적 영도의 상당 부분은 포장이었다. 하물며 짧은 후계학습 기간이란 점에서 추론해 볼 때 김정일의 지배가 ‘유일적 령도’와는 더욱 거리가 있음을 알 수 있다.

김정일은 군(최고사령관)을 제외하고, 당과 국방위원회의 최고 직위에 당 제1비서, 국방위원회 제1위원장 명칭으로 추대되었다. 제1비서 등은 다수의 관리책임자들 가운데 수위(首位)를 시사한다. 김정은

---

39. 노동신문은 “고귀한 유훈, 간곡한 당부”라는 제목의 글에서 “장군님께서 지난해 10월 8일 김정은 동지의 위대성에 대해 말씀하시면서 김정은 부위원장을 진심으로 받아들여야 한다고, 일군들은 당의 두리에 한마음 한뜻으로 뭉쳐 일을 잘해 나가야 한다고 당부했다”고 소개했다. 『로동신문』, 2012년 1월 18일.

40. 『로동신문』, 2011년 12월 26일.

은 아버지를 ‘영원한 총비서’ 등으로 받들기 위해 자신은 선임자 형식의 직위를 차지한다고 했으나, 현실적으로 당장 당과 국정관리를 전담해야 한다는 점이 부담으로 작용했을 수도 있다. 또한 김정은의 공개 활동이 불규칙적인 점은 그의 국정관리 행태가 아직 정착되지 않았음을 시사한다.<sup>41</sup> 최룡해·최영림 등 핵심간부들이 ‘현장료해’ 형식으로 일선의 사업을 지도한다거나, 장성택이 중국을 방문(2012.8)한 것도 결국 김정은의 권한 위임에 의한 것으로 밖에 볼 수 없다.

북한의 권력구조를 파벌 형성을 전제로 한 집단지도체제로 보기 어렵다. 그렇다고 종래의 유일지배체제가 유지되고 있다고 보기에는 그 반대의 정황이 증가하고 있다. 북한은 김정은을 후계자로 공식화하면서 ‘당 안에 사상과 령도의 유일성 보장’을 주문하고 ‘유일적 령도체계’ 확립을 거듭 강조했지만,<sup>42</sup> 지도자의 교체가 유일지도체제의 세습을 의미하지는 않는다. 김정은은 특정 세력의 후견 아래 각급기관 책임자들의 정책보좌를 통해 정권을 관리하는 상황에 있다. 앞으로 시일이 흐를수록 그의 주도성이 증대될 것이나, 김정일만큼의 장악력을 확보할 수 있을 것인지는 미지수이며, 그것은 전적으로 김정은의 몫이다. 이런 의미에서 김정은 정권 초기의 권력구조는 ‘준(準) 유일영도 구조’라고 할 수 있다.

41. 2012년 들어 김정은의 공개 활동은 1월 14회, 2월 11회, 3월 6회, 4월 27회, 5월 12회, 6월 3회, 7월 14회, 8월 9회, 9월 13회, 10월 9회로, 월 평균 12회 빈도이다.

42. 북한은 제3차 당 대표자회(2010.9.28)에서 당 규약을 개정하면서 전문(前文)에 김정일이 당에 “유일사상체계와 유일적령도체계”를 확립했고, 당 건설의 기본원칙이 “당안에 사상과 령도의 유일성을 보장하고... 당건설에서 계승성을 보장하는 것”이라고 한 뒤에 본문에서 “유일적 령도체계”를 반복적으로 강조했다(2조, 4조 1항, 5조 3항, 28조, 33조, 40조 4항, 45조 1항, 53조, 57조).

## 나. 선정(先政) 독재관리 구조

북한은 김정은을 후계자로 내세운 뒤 헌법과 당 규약을 수차례 개정했다.<sup>43</sup> 조선민주주의인민공화국을 김일성·김정일·김정은의 개인 왕조로, 조선노동당 역시 그들의 사당(私黨)으로 규정했다.<sup>44</sup> 권력구조와 관련된 개정도 1인 권력독점의 제도화에 초점을 맞추었다. 북한 헌법은 국방위원회를 ‘최고군사지도, 전반적 국방관리기관’이라고 규정했다가, 국방위원회에서 국방위원장을 따로 분리하면서 국방위원장을 ‘최고 령도자, 국가의 전반사업 지도’ 지위로 개정(2009.4)하였다. 북한이 국방위원장을 최고 국가기구로 격상시킨 것은 김정일 국방위원장의 권한을 사후적으로 제도화한 의미도 있으나, 후계자를 내정한 직후에 헌법을 개정했다는 점에서 후계구도에 대비하려는 의도가 더 크다고 볼 수 있다. 당 규약에도 당 총비서가 ‘당의 수반, 전당 령도’ 지위에 있음을 명문화하면서 ‘당 총비서가 당 중앙군사위원회 위원장이 된다’고 자동 겸직조항을 추가(2010.9)함으로써, 후계자가 국방위원장과 당 총비서 직을 장악하면 독점적으로 권력을 차지할 수 있도록 제도화했다.

김정은 등장 이후 북한의 통치기구 정비는 공안기구들에 대한 일원적 지휘체계 마련, 당 기구의 복원이라는 점을 특징으로 한다. 북한은 내각 산하 인민보안성을 ‘인민보안부’로 개칭하면서, 종전의 국가안전보위부·인민무력부와 함께 국방위원회 산하로 이관했다. 국방위원

---

<sup>43</sup> 헌법 개정은 2012년 4월 13일, 2010년 4월 9일, 2009년 4월 9일에, 당 규약 개정은 2012년 4월 11일, 2010년 9월 28일에 있었다.

<sup>44</sup> 2012년 4월 개정헌법에서 “김일성과 김정일의 국가건설업적”을 명문화하고 헌법을 “김일성·김정일 헌법”으로 규정했다. 2012년 4월 개정 당 규약에서는 “조선로동당은 위대한 김일성동지와 김정일동지의 당”이라면서 김정은은 “조선로동당과 조선 인민의 위대한 령도자”를 추가했다.

회 인물 구성도 종전 군사·군수산업 관련 인물 중심에서, 당 행정부장 장성택을 국방위원회 부위원장에 임명(2010.6)하면서 군 총정치국장, 국가안전보위부장, 인민보안부장 등 공안정치를 책임진 간부들을 국방위원회 위원으로 충원하는 관행을 정착시켰다. 이들은 일정한 무장력을 관리하고 군사칭호를 받은 대상이라는 점에서도 공통점이 있으나, 장성택이 공안기구를 일원적으로 관리할 수 있도록 한 것은 내부로부터 후계체제를 적극적으로 보위할 필요성에서 비롯된 것으로 판단된다. 결국 앞으로 내부 공안정치가 강화될 것에 대비하려는 의도라고 볼 수 있다.<sup>45</sup> 2009년 4월에 새삼스럽게 국방위원장 권한으로 종전 전시상태·동원령에 ‘비상사태’ 선포 권한을 추가한 것도 같은 맥락이다.

중앙당도 17년 만에 복원되었다. 연이은 당 대표자회 소집(2010.9.28, 2011.4.11), 당 중앙위원회(위원 124명, 후보위원 105명)·정치국(상무위원 5명, 위원 12명, 후보위원 15명)·비서국(총비서 1명, 비서 10명, 부장 14명) 및 당 중앙군사위원회(위원장 1명, 부위원장 1명 → 2명, 위원 16명) 간부들의 충원, 간헐적인 당 중앙위원회 전원회의(2010.9.28)·당 중앙군사위원회·정치국 회의의 소집이 그 근거이다. 북한이 당 기구를 복원한 의도는 김일성 때와 같은 당의 집체적 지도의 활성화에 있기보다는 권력세습의 정당성을 선전하는 당의 역할이 필요하기 때문일 것이다. 당 중앙지도기구의 300여 보직에 각 분야 핵심간부들을 망라해 당직을 부여하는 잔치를 벌임으로써 안정감을 부여하는 한편, 김정은을 적극 지지·후원하라는 의무를 부과한 것이다.

그럼에도 김정은의 통치역량의 한계는 당의 집체적 지도도 다소 활

<sup>45</sup> 2008-2009년경 북한은 국방위원회의 지방조직을 설치하려다 중단하였다.

I
II
III
IV
V

성화시킬 것이다. 종래 당 부장 중심의 당 비서국 운영에서 각 분야 비서들이 충원됨으로써 일정한 역할 확대가 가능할 것이기 때문이다. 한때 당 중앙군사위원회도 김정은이 부위원장이었던 시기에 빈번하게 회합하는 모습을 보였고,<sup>46</sup> 당 정치국도 중요 인사개편 발표에 수시 동원되었으며, 문민통제 강화를 위해 최룡해가 총정치국장 자격으로 군(軍)에 투입되었다. 특히 경제정책에 대한 당적 지도는 2005년 이후 강화되었고, 이 과정에서 총리 박봉주의 숙청(2007.4), 당 계획재정부장 박남기 처형(2010.3), 당 경제담당비서 홍석형의 숙청(2011.6)이 있었다. 하지만 당의 정책지도 기능의 활성화는 여전히 제한적이다. 경제문제도 내각 중심제·책임제에 의한 경제관리가 다시 강조되고 있고(2012.6.28), 대남 사업도 당 통전부보다는 군부가 주도권을 행사하고 있는 모습이다. 위에서 언급한 당 정치국의 활동도 정책노선 논의보다는 인사문제에 국한되었고, 총정치국의 역할도 군에 대한 정치적 통제에 초점이 모아졌다. 당의 기능은 정책보다는 조직·사상적 통제기능 활성화에 방점이 찍혔고, 여기에 추가하여 선전·선동기능이 중시되었다. 북한의 노동당은 현실을 타개할 정책적 활로를 고민하기보다는 감시와 검열, 김정은 이미지 만들기 등 ‘사람과의 사업’에 분주한 것이다.

북한은 선군 통치를 여전히 강조하고 있다. 개정 당 규약(2010.9)은 “선군혁명”, “선군정치”를 반복해서 열거하면서 “노동당은 선군정치를 기본방식으로 령도”할 것을 주문하고 있다. 개정 헌법(2012.4)도 김정

---

<sup>46</sup> 북한은 2010년 9월 29일 당 규약 개정에서 “당 중앙군사위원회는 … 군사분야에서 나서는 모든 사업을 당적으로 조직지도한다”(27조)고 규정하였다. 후계시절 김정은은 당 중앙군사위원들을 주로 대동하고 김정일의 공개 활동에 참가하였다. 그러나 김정은이 당 제1비서가 되고 난 뒤로는 당 중앙군사위원들 중심의 회합은 확인되지 않는다.

일이 “선군사상”과 “선군정치”로 북한을 “불패의 정치사상강국, 핵보유국, 무적의 군사강국으로 전변”시켰다고 주장한다. 그러나 조금 더 지켜볼 일이긴 하나 김정일 때와는 달리 ‘선군(先軍)’의 강조점이 다소 달라졌다. “다른 분야보다 군사를 중시한다”와 “정권관리에 군대를 앞세워서 활용 한다”는 선군의 두 가지 의미 가운데 용군(用軍)의 퇴조 징후가 식별되고 있기 때문이다. 김정은의 집중적인 군부대 방문(2012.1~3월)이 중단되었고, 국방위원회 역할을 국가정책결정기능에서 보위기능으로 조정했을 가능성이 있으며,<sup>47</sup> 군 외화별이 사업의 부분적인 축소가 추진되었다. 무엇보다도 당의 기능은 복원된 반면, 군(軍)이 국정 전반을 주도하던 분위기는 상당히 줄어들었다. 그 결과 한때 논란 소지가 있었던 당 우위 체계가 보다 명확해졌다.

김정은은 김정일 사망 직후 선군사상과 선군정치 계승을 주장하면서, 2012년 정초에 선군통치의 시원(始原)이라는 근위서울류경수 제 105탱크사단을 찾았다. 그러나 전반적인 동향으로 볼 때 김정은은 자신의 권력을 다져가는 과도기적 상황을 공안정치와 당의 정치에 의존하고 있다. 한마디로 그는 내부 정치관리가 자신의 가장 시급한 과제를 보여주고 있다. 김정은의 권력독점을 제도화 해놓고, 통치기구 운영에서 정치기능을 우선하고 있다는 점에서 현재 김정은 정권 권력 구조의 또 다른 특징을 ‘선정(先政) 독재관리 구조’라고 규정할 수 있는 것이다.

선정(先政) 독재관리 구조는 김정은의 수권환경이 김정일 때와 다

47. 북한은 2009년 4월 헌법을 개정하면서 국방위원회의 임무(제109조)로 “선군혁명로선을 관철하기 위한 국가의 중요한 정책을 세운다”(1항), “국방위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시집행 정형을 감독하고 대책을 세운다”(3항)는 항목을 추가했다. 국방위원회의 정책수립 및 관리기능을 강화한 것이다. 그러나 과거와 같이 국방위원회가 활발하게 정책을 관리하고 있는지는 확인되지 않는다.

르기 때문에 나타난 현상이다. 김정일은 오랜 기간 권력기반을 다져왔다. 그렇다고 그가 김일성 사망 이후 부하들의 이반 가능성을 우려하지 않은 것은 아니다. 그는 ‘고난의 행군시기’를 회고하면서 “아직은 세상에 널리 알려지지 않았지만 … 그때는 정말 누구의 말을 그대로 믿고 누구를 의심할지, 누가 충신이고 누가 간신인지 갈피를 잡을 수 없는 때였다”고 했다.<sup>48</sup> 그러나 김정일의 더 큰 걱정은 국제적 고립과 경제파탄에 있었다. 간부들의 동요도 경제파탄 상황에 대한 해법을 둘러싼 이견(異見)이었고, 김정일이 보기에 당은 ‘노쇠당’, ‘송장당’이라고 부를 정도로 무기력했다. 이 같은 상황이 김정일로 하여금 선군통치를 시작하게 했던 것이다. 그러나 김정일의 걱정은 내부 정치에 있다. 김정일이 죽자 중국이 김정은 정권에 대한 후원을 자임해 나서 주었고, 배급 기능의 중단은 어제 오늘의 일이 아니다. 고로 김정은에게 국제적 고립이나 민생 부진은 부차적 걱정거리이며, 내부 이반 가능성을 제압하는 문제가 급선무인 것이다. 노회한 김정일도 내부 이반을 우려했는데 하물며 젊고 경륜이 일천한 김정은으로서는 걱정이 클 수밖에 없으며, 배반 가능성에 대한 철저한 감시를 위한 공안정치, 자신의 독재 권력을 관리해주고 권위를 정당화해주는 당의 정치가 절실한 입장이다.

#### 다. 권력재편 과도기 분열구조

김정은이 후계자로 내정된 이후 북한 권력층의 인물변동이 빈번했다. 아래 <표 III-1>에서 보듯이 김정은 등장 이전 4년간(2005~08)은

---

<sup>48</sup> 북한 강연자료, “경애하는 최고사령관동지는 믿음의 정치로 력사의 온갖 시련을 이겨내고, 언제나 승리만을 떨치시는 질세의 위인이시다.”(전체 군관, 군인, 종업원, 군인가족들 대상 강연자료, 조선인민군 출판사, 2002.9).

대체로 각 분야를 한 인물이 장기간 관장했으나, 김정은 등장이후 (2009~12)에는 적어도 한 차례 이상의 책임자 교체가 있었다. 특히 군 지휘부와 공안기관 책임자들은 전원 교체되었으며, 신입 책임자를 같은 조직 내부의 유망인물을 등용하기 보다는 다른 조직 인물을 투입하는 방식으로 교체되었다. 황해북도 당 책임비서(2006.4~)와 중앙당 근로단체 비서(2010.9~)를 역임한 당료 최룡해를 군 총정치국장(2012.04~)에 임명했고, 군 보위사령관 김원홍을 국가안전보위부장(2012.04~)에, 총참모부 작전국장(1997.04~)과 국방위원회 행정국장(2007~)을 역임한 리명수를 인민보안부장(2012.04~)에 투입했다. 모두 김정일 사후의 인사교체로서 김정은이 군과 공안조직에서 아버지가 정해놓은 후견 인물에 만족하기 보다는 자신에게 충성하는 인물들로 확실히 물갈이 하려는 의도가 엿보였다.

표 III-1 김정은 등장 전후 권력층 핵심인물 변동 비교

구분		2005~2008년	2009~2012년
군	총정치국장	95.10 조명록 →	김정각(대) → 12.04 최룡해
	총참모부장	95.10 김영춘 → 07.04 김격식	김격식 → 09.02 리영호 → 12.07 현영철
	무력부장	00.09 김일철 →	김일철 → 09.02 김영춘 → 12.04 김정각
공안	보위부장	(미상)우동측(대) →	우동측 → 12.04 김원홍
	보안부장	04.07 주상성 →	주상성 → 12.04 리명수
내각	총리	03.09 박봉주 → 07.04 김영일	김영일 → 10.06 최영림
	부총리		12.04 리승호/리철만/김인식

I
II
III
IV
V

당	비서		10.9 최룡해/문경덕/박도춘/김영일/ 김양건/김평해/태종수/홍석형(11.06)
	부장		10.3 박남가, 10.9 김평해, 주규창

\* 삭제 줄은 구분된 기간 중에 해임된 인물(단, 다른 중요 직위에 등용된 인물은 삭제 하지 않음).

김정은 등장 이후 권력층에서 사라졌거나 좌천된 인물들도 다수 확인된다. 아래 <표 III-2>에서 보듯이 2009년 이후 숙청된 인물들은 경제관료 박남기와 홍석형을 제외하고는 전부 군이나 공안기관 인물들이다. 군 지휘부의 신·구 세력교체는 2단계로 진행되었다. 리영호 대신에 최룡해를 투입한 것처럼, 김정일이 생전에 후견 인물들을 골라 배치했으나, 김정은이 김정일 사후 다시 자신이 선호하는 인물들로 재배치하였다. 인민보안부의 주상성과 국가안전보위부의 류경·우동측 교체는 이들이 주도세력과 갈등관계에 있었기보다는 정책 과오나 지병 악화를 계기로 이들을 교체하면서 자신의 측근 인물들로 포진시켜 보다 확실하게 공안조직을 다잡으려 했을 가능성이 높다. 같은 맥락에서 리제강 등 당 조직지도부 핵심 간부들의 사망도 사망 원인의 진위를 떠나서 주도세력의 장악력 확장의 계기로 활용되었을 것이다.

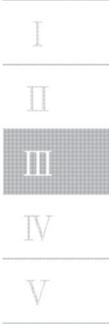
● 표 III-2 김정은 등장 이후 주요 숙청인물

구분	내용
숙청(좌천)이 확인된 인물	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 총참모장 김격식(2009.2, 4군단장 → 군중앙기구로 좌천)</li> <li>- 무력부장 김일철(2009.2 → 2010.5 무력부 부부장에서도 해임)</li> <li>- 당 작전부장 오극렬(2009.2, 작전부 폐지, 국방위 부위원장 및 정치국 후보위원으로 예우)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 당 계획재정부장 박남기(2010.3, 화폐개혁 책임)</li> <li>- 당 군수비서겸 국방위원 전병호(미상시기, 내각 정치국장으로 좌천, 고령 예우 가능성)</li> <li>- 보위부 부부장 류경(2011.1, 간첩죄 명분)</li> <li>- 인민보안부장 주상성(2011.3, 만경대 생가 훼손사건)</li> <li>- 당 경제비서 홍석형(2011.6, 정책비판)</li> <li>- 총참모장 리영호(2012.7, 권력 갈등)</li> <li>- 김영춘(총참모장 → 인민무력부장 → 형식적 국방위 부위원장)</li> </ul>
사망 혹은 잠적 인물	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 당 조직지도부 제1부부장 리용철(2010.4, ‘심장마비’ 발표)</li> <li>- 당 조직지도부 제1부부장 리제강(2010.6, ‘교통사고 사망’ 발표)</li> <li>- 보위부 제1부부장 우동측(2012.3 이후 잠적, 지병악화설)</li> </ul>

한편, 국방위원회와 당 정치국 구성원들을 중복 배치한 것도 특징이다. 2012년 8월 현재 국방위원회 부위원장은 김영춘(정치국원), 리용무(정치국원), 오극렬(정치국 후보위원), 장성택(정치국원) 4명이다. 국방위원회 위원은 박도춘(정치국원), 주규창(정치국 후보위원), 백세봉, 최룡해(정치국 상무위원), 김정각(정치국원), 김원홍(정치국원), 리명수(정치국원) 7명이다. 제2경제위원회 위원장을 맡고 있는 백세봉을 제외한 국방위원회 부위원장과 위원들 전원이 당 정치국의 보직을 겸직하고 있다. 국방위원회 부위원장 4명 중에서 리용무와 오극렬은 고령이고 특별한 현업이 없다는 점에서 명예 부위원장 역할 수준인 것으로 보인다.<sup>49</sup> 김영춘도 지난 2012년 4월 인민무력부장 직을 김정각에 내주어 큰 영향력을 발휘하지 못하는 것으로 추정된다. 따라서 김정은의 국방위원회 제1위원장으로서의 역할은 부위원장인 장성택에 크게 의존하는 구조가 된다. 한편, 국방위원회 위원들 중에

<sup>49</sup> 리용무는 1923년생으로 국가검열위원장(90.5), 정무원 교통위원장(91.12)을 지내다 1998년 9월 국방위원회 부위원장 및 인민군 차수가 됐다.



박도춘(당 군수담당 비서)·주규창(당 기계공업부장)·백세봉 3명은 군수산업 관리가 주임무이다. 국방위원회에서는 최룡해(총정치국장), 김정각(인민무력부장), 김원홍(국가안전보위부장), 리명수(인민보안부장) 등 4명의 위원들이 장성택과 정치적 호흡을 맞추고 있을 것이다.

표 III-3 김정은 등장 이후 국방위원회와 당 정치국 구성원 변동

구분		2009, 2010년 인사	2012년 4월 인사
국방위	부위원장	김영춘, 리용무 09.2 오극렬, 2010.6 장성택	/
	위원	박도춘, 주규창, 백세봉 09.4 장성택, 주상성, 우동측, 김정각	
정치국	상무 위원 5	김정일, 김영남, 최영림, 조명록, 리영호	김정일, 리영호, 김정은, 최룡해
	위원 12	김영춘, 전병호, 김국태, 김기남, 최태복, 양형섭, 강석주, 변영립, 리용무, 주상성, 홍석형, 김경희	주상성, 김정각, 장성택, 박도춘 현철해, 김원홍, 리명수
	후보위원 15	김양건, 김영일, 박도춘, 최룡해, 장성택, 주규창, 이태남, 김락희, 태종수, 김평해, 우동측, 김정각, 박정순, 김창섭, 문경덕	곽범기, 오극렬, 로두철, 리병삼, 조연준

\* 진한 글씨는 신규 진입인물, 밑줄은 승진 인물, 삭제 줄은 해임 인물임.

이상으로 볼 때 김정은 등장 이후 북한의 권력층은 헤쳐모여가 반복되고 있는 국면이다. 권력층 내부에 영원한 측근은 없다는 인식이 확산되면 눈치 보기와 보신주의가 팽배해진다. 권력기관의 책임자 교체는 이권 개입과 부패로 연루된 그 하부조직에 연쇄적인 파장을 초래한다. 믿었던 보스가 해임되어 줄을 잘못 섰다는 인식이 생기면 재기

를 위한 암투가 횡행한다. 이처럼 권력층의 빈번한 헤쳐모여로 인해 한동안 나름대로의 계산과 암묵적인 거래로 안정을 유지했던 관료사회 도처에서 파열음이 들려온다. 이 같은 현상은 신·구세력 교체과정에서의 불가피한 현상일 수 있고, 특히 새로 권력을 잡은 지도자가 바라는 바일 수 있다. 새로운 지도자는 뭉쳐있는 부하들의 권력을 다시 쪼개어 나누어 주면서 부하들을 자신의 은총에 전적으로 매달리게 만 들어야 한다. 숙청의 공포를 주입하면서 변죽을 두드려 튀는 자를 잡아야 한다. 새로운 통합을 위한 분열은 권력재편에서 다시 이권재편으로, 중앙에서 지방으로 확산되고 있을 것이다. 지방간부들 사이에서도 서로 ‘개국공신’이 되겠다고 충성 경쟁을 한다는 소식도 들려온다.

따라서 김정은 등장 이후 북한 권력구조의 또 다른 특징으로는 ‘권력재편 과도기 균열구조’라는 점을 들 수 있을 것이다. 다만 그 ‘균열’은 김정은 지배에 대한 이견(異見)세력의 등장을 차단하기 위해 조성된 하부 권력에 대한 의도된 ‘파편화’를 의미하며, 김정은 권력의 균열을 뜻하지는 않는다. 이는 유일지도체제를 구축하는 과정에서 수령 이외의 권력은 이미 파편화되어 부하들의 권력이 지도자 권력에 위협요인이 되지는 못하고, 게다가 장성택 등 주도세력들이 당 정치국·국방위원회·군과 공안기구에 직위중복을 통해 연합 구조를 이루면서 김정은 권력의 보호막 역할을 해주고 있기 때문이다.

I
II
III
IV
V

## 2. 김정은의 리더십

### 가. 김정은 자질: 불투명성, 진행형

한 나라의 최고 지도자는 국가경영의 키를 잡는 사람이고, 키를 조정하는 능력과 기술이 바로 리더십이다. 그가 어떻게 키를 조정하느냐

에 따라 국가라는 이름의 배는 순항할 수도, 혹은 좌초할 수도 있다.<sup>50</sup> 김일성은 당과 국가의 관계를 키잡이(steering)와 노 젓는 이(rowing)로 비유했다. 그러나 유일지배체제 구축으로 키잡이 역할은 최고지도자 수준으로 넘어갔으며, 이제 김정은이 북한의 새로운 키잡이로 등장했다.

북한 정치에서 최고지도자의 리더십은 독립변수 수준이었다. 그러나 김정은의 자질도 김정일과 같은 수준으로 독립변수인지는 아직은 알 수 없다. 김정은은 젊은 반면,<sup>51</sup> 후계준비 기간이나 통치 경륜이 짧다. 서구풍의 악단 공연을 관람하고 놀이기구를 즐기다가는 목선을 타고 서해 최전방 섬을 방문하는 등 어찌 보면 파격적이고, 다르게 보면 천방지축의 행태로 세상물정을 모르는 게 아닌지, 정책은 장성택에게 맡겨놓고 강화도령처럼 노는 데 빠져있는 게 아닌지 등의 해석도 가능하다. 요컨대 우리는 아직 김정은의 자질에 대해 충분히 알고 있지 못하다. 그가 새로운 지도자로서 홀로서기를 한지 채 1년도 안된 시점이라서 평가의 근거를 찾기가 어렵다. 북한 정치의 블랙박스를 관찰하는데 한계가 있기 때문일 수도 있다. 특히 아직은 그의 지도자적 자질이 형성되어가는 과정에 있기 때문일 수도 있다.

이런 이유로 김정은 리더십의 첫 번째 특징은 ‘불투명성 및 가소성(可塑性)’에 이라고 본다. 가소성은 빗기 전의 찰흙과 같은 성질을 의미한다. 아직은 그의 권력 장악 정도, 정책성향, 통치기술을 잘 모른다고

---

50. 김호진, 『대통령과 리더십』 (서울: 청림출판, 2006), p. 55.

51. 김정은이 젊다는 점을 선전한 사례로 2012년 1월 28일 『로동신문』은 “조선의 태양은 영원하다” 제하 정론에서 “우리의 최고령도자, 최고사령관 동지께서는 젊으시다”며 “김일성 조선을 더욱 빛내이실 젊으신 위대한 령도자를 받들어 모신 우리 민족의 더없는 행운이고 영광”이라고 주장했고, 2012년 2월 6일 『조선신보』는 “인민에게 희망 안기는 젊은 령도자”라는 글에서 “외국 언론들은 김정은 최고사령관의 후계자로서의 준비기간이 짧다고 제멋대로 평가하지만 실제로는 정반대”라며 “조선에서 령도자의 젊음은 불안요소가 아니라 ‘안심감’의 근거”라고 주장했다.

전제해 놓고 다양한 가능성을 추적하고 대응하는 것이 바람직하다고 본다. 예컨대, 김정은이 진취적 성향의 보유자라고 규정한다면 북한의 개혁·개방에 대해 지나친 기대를 하게 되고, 반대로 그의 무모성에만 집중하고 이를 과대평가한다면 대북 접근 기회를 놓치는 우(愚)를 범할 수 있는 것이다. 동시에 김정은의 리더십이 만들어지는 과정에 있다는 점도 고려되어야 한다. 리더십 형성의 초기조건을 잘 관리하는 것은 첫 단추를 잘 끼우는 것과 같은 일로서, 처음부터 합리적이고 개방적인 리더십을 익혀나가도록 유도할 필요가 있다. 김정은은 이미 후계자 시절과 김정일 사후 수개월 동안 군사적 호전성을 발휘하는데 치중해 이미 첫 단추를 잘못 꿴다는 판단을 하는 것도 무리는 아닐 수 있다. 그러나 고착된 특성으로 간주하기에는 아직은 이르다고 본다. 김정은이 남북관계를 대화와 협상보다는 위협과 공갈로 대하는 방법을 먼저 익혔기 때문에 호전성이 다시 돌출될 것에 충분히 대비할 필요가 있는 반면, 이를 고착된 특성으로 간주하기 보다는 더 이상 굳어지기 전에 인내심을 가지고 기회의 창을 다시 열어놓는 예방적인 노력도 필요하다고 본다.

김정은 리더십은 북한정세 평가와 대북정책 방향 설정의 핵심변수이다. 그렇기 때문에 그의 리더십의 불투명성 및 가소성에도 불구하고 일정한 경향성을 판단할 필요가 있음은 두말할 필요가 없다. 근거가 충분하지 않으며, 변동 가능성이 있음에도 불구하고 김정은 리더십을 개략적으로 평가한다면 다음과 같다.

I
II
III
IV
V

## 나. 김정은 권력: 제도적 권력 → 주도성 확보 과정

김정은의 권력이 취약할 수 있다는 근거로는 김정은의 짧은 후계준비 기간과 통치경험, 각 분야에 측근인물 부식이 충분하지 않다는 점과 최근의 인사교체 과정에서 잠재적 불만을 양산했다는 점, 권력층 인물이나 주민들이 북한의 미래와 김정은의 권위에 대한 확신이 부족하다는 점, 경제·사회 및 대외 통치여건의 점진적인 악화를 들 수 있다. 현상적으로도 김정은 현지도의 빈도 및 대상의 불규칙성, 최룡해·최영림 등에 대한 현지요해 형식의 권한위임, 총참모장 리영호 숙청 사건과 장성택의 중국방문 대행 등은 김정은의 권력 및 정책 장악력 부족에 따른 현상으로 해석할 여지가 있다.

반면, 김정은이 권력 장악에 큰 문제가 없는 것으로 보이는 근거도 존재한다. 대안세력 부재, 사전에 세습 제도화, 감시기구의 활성화, 군과 공안기구에 측근 배치, 장성택·김정희의 후견, 권력세습에 대한 김정은과 기득권층과의 이해관계 일치, 공포통치로 인해 간부들과 주민들 사이의 팽배한 신민문화, 중국의 김정은 정권혼란 불원 등이 그 논리적 근거이다. 현상적으로도 김정은의 ‘유일 령도’가 선전되고 있는 가운데 그가 지도자로서의 일정한 역할(연설, 담화·논문 발표, 정책지시 하달, 현지도, 외빈접견 등)을 수행하고 있다. 김정은의 공개 활동 모습을 보면 김정은이 제스처를 써가며 여러 가지 지시를 하는 등 적어도 주어진 상황은 주도하고 있음이 확인되며,<sup>52</sup> 정책 지시나 비공개 활동도 김정은이 이미 파악했거나 익숙한 영역에서는 마찬가지로의 현상일 것이라는 추정이 가능하다. 김정일 사망이후 원로들을 포

---

<sup>52</sup> 김정은이 공개 활동 중에 지시를 내리는 등으로 다변(多辯)이며, 부하들은 김정은 인동에 집중하고 있다는 점에서 적어도 현장 상황은 김정은이 주도하고 있다는 점이 반복적으로 확인된다.

함해 간부들은 경쟁적으로 김정은에게 충성을 맹세했다.<sup>53</sup> 리영호 제거에서 보듯이 김정일이 배치한 후견 인물들을 김정은 자신이 친소관계에 따라 교체해도 반발이 뒤따른다는 소식은 확인되지 않았다.

전체적으로 볼 때 김정은은 무리 없이 공식 권력승계에 성공했고, 그의 권력에 대한 도전은 확인되지 않으며, 인사권에 이어 정책결정권에 대한 주도권도 점진적으로 확장되고 있다. 그의 권력은 일단 안정적이라고 볼 수 있다. 그러나 권력 장악과 권력유지는 별개의 문제이다. 특히 김정은 권력이 안정적이라는 근거는 과거부터 유래했거나 강요된 권위에 의거한, 주어진 권력이라는 데 문제가 있다. 위에서 열거한 김정은 권력의 취약요인들도 대체로 젊은 지도자의 후계학습 기간이 충분하지 못했다는 점에서 비롯된다. 과거 김정일 정치의 유산 덕택으로 단기적으로는 김정은의 주도성이 점차 증대될 것이다. 그러나 미래에도 도전세력 부재의 상황이 지속될 것이라고 보기는 어렵다. 중장기적으로 북한의 정치 공간에서도 반작용이 있게 될 것이다. 권력 장악에 40개월을 투자한 김정은이 20년간 권력기반을 다져온 김정일만큼의 통치술을 보일지, 체제모순을 합리적으로 해결하는 역량을 발휘할지, 그 결과 김정은이 제도적 리더십에 개인적 리더십을 더해 또다시 ‘수령’의 리더십을 확보할 수 있을 것인지 의심스럽다. 언젠

---

<sup>53</sup> 김영남 최고인민회의 상임위원장은 2월 15일 김정일 생일 중앙보고대회에서 ‘김정은의 령도’로 북한이 건재함을 반복하면서 김정은에 대해 수차례 참석자들의 기립 박수를 유도했고, 리영호 총참모장은 2월 16일 금수산태양궁전 명명식 직후 김정각 등 군 고위간부들과 함께 주석단 아래에 도열하여 김정은에 대한 ‘충성의 총폭탄’을 맹세했다. 국방위원회 부위원장으로서 권력의 실낱같은 권력의 끈을 잡고 있는 오극렬은 3월 8일 국제부녀절 기념 음악회에서 가족과 함께 무대에서 서서 ‘나의 사랑, 나의 행복’을 노래했으며, 김정은이 그 모습을 보고 쾌재의 박수를 치는 모습도 공개됐다. 리을설은 김정은의 원수 추대 다음날(7.19) 노동신문에 “민족의 궁지안고 백두밀림이 설레인다”는 제목으로 “김정은이 곧 조국의 미래이며, 모든 승리와 영광의 상징”이라는 칭송 글을 게재했다(『로동신문』, 2012년 7월 19일).

I
II
III
IV
V

가 체제 결속의 구심력보다는 균열의 원심력이 증대되어, 90년대 중반에 북한 사회가 겪었던 ‘고난의 행군’을 북한 정치가 경험하기 시작할 수도 있을 것이다.

한편, 장성택을 중심으로 한 김정은 후견세력의 영향력이 어느 정도인지가 북한 정치의 중요한 관찰항목으로 대두되고 있다. 후견세력과의 관계에서 김정은의 역할을 ① 정책이나 인사에서 실권을 행사하지 못하는 형식적인 역할, ② 정책·인사에서 부분적·제한적인 권한행사, ③ 전반적인 권력행사와 정책주도의 경우로 나누어 볼 때 ② → ③으로 진전되는 과정에 있는 것으로 보인다. 앞에서 열거한 것처럼 김정은이 지도자로 일정한 역할을 하고 있다는 점에서 ‘얼굴 마담’ 수준은 아닐 것이나, 그의 권력이 여전히 불완전하다는 점에서 정책전반을 주도하고 있다고 보기도 어렵다. 김정은 정권의 정책결정과정은 기관별 ‘제의서’ 상신, 정책협의체(당 정치국, 국방위원회, 상무조)의 협의 결과, 측근들의 건의 등을 토대로 김정은이 결론(비준)을 짓고 그의 명의로 구체적인 시행 지침을 하달하는 형태일 것이다. 김정일 때와 다른 점은, 하의상달 형식의 정책의제 형성이 증가하고 유관기관 간의 충실한 정책협약이 강조될 것이며, 김정은은 관심사에 따라 편의적(불규칙적)으로 정책에 관여하는 양상일 것으로 추정된다. 정책집행 과정에서는 집행감독에 대한 권한위임(현지요해 등)이 증가하는 대신 당 조직지도부의 검열권을 통해 김정은의 의도가 충실히 반영되었는지 감시가 강화될 것이다.

장성택은 2004년 초 ‘중파주의와 권력남용’을 이유로 숙청되었다가 2005년 말 복권되었다. 복권 이후 여전한 감시로 한동안 활동에 제약을 받을 수밖에 없었던 그의 영향력은 김정일의 와병(2008.8)과 사망(2011.12)을 계기로 급속히 확장되었다. 장성택이 리영호 숙청(2012.7)

에 이어 대표단을 이끌고 중국을 방문(2012.8)한 모습을 보고 북한이 ‘장성택 나라’가 되었다고 할 정도로 그가 사실상 국정 전반을 주도한다는 해석도 있다. 장성택은 당 정치국원 겸 행정부장, 국방위원회 부위원장으로 당·정·군 전반에 발언권을 행사할 권한을 가지고 있다. 그러나 제도적 권한보다도 고모부로서 김정은과의 혈통적 관계가 장성택의 위상을 말해 준다고 할 수 있다. 김정일이 그에게 ‘김정은 보좌’를 당부(유훈)했을 가능성이 높고, 김정은도 국정의 상당 부분을 장성택의 자문에 의존하고 있는 것으로 추정된다.

그럼에도 불구하고 장성택의 권한에는 일정한 한계가 있음을 추론할 수 있다. 우선, 유일영도 보장을 위한 기존의 제도적 장치로 김정은이 장성택의 활동을 충분히 파악하고 있을 것이다. 당의 정책 검열권과 통보제의 대상에 장성택도 예외는 아닐 것이며, 보위부는 김정은 보위사업에 장성택의 지도를 받으면서도 동시에 장성택을 감시할 것이다. 둘째, 장성택이 자신의 책임 영역 밖의 사업에 대해서도 주도적으로 관여하고 있다고 보기 어렵다. 군사업무는 총참모장과 총정치국장이, 경제관리는 내각 총리가 주도하고 있으며, 장성택 휘하 조직 이외의 인사권도 그의 관여 밖의 일일 것이다. 다만 김정은의 자문이 있거나 김정은의 실책이 우려될 때 장성택이 의견을 내는 수준일 것이다. 셋째, 장성택의 관장 영역이나 위임 사업이라 해도 결정은 김정은이 내릴 것이기 때문이다. 과거 김일성·김정일 공동통치 시기처럼 모든 사업이 장성택을 거쳐 김정은에게 전달되는 형태는 아닐 것이며, 장성택일지라도 ‘유일지도체계에 어긋나는 비조직적이며 무규율적인 현상’은 방치되지 않을 것이다.

I
II
III
IV
V

## 다. 김정은 리더십: 개인적 자질보다 과도기 상황이 지배

김정은의 성격, 자질, 성향에 대한 판단은 성장배경, 학업, 친교관계 등에서 아직 드러나지 않은 면모가 많아 신중을 요하는 작업이다. 여전히 불투명하고 근거가 충분하지는 않다. 잠정적이거나 최근 김정은의 공개 활동을 통해 현저하게 나타났거나 논란이 된 행태상의 특징을 ① 권력 독점욕, ② 무모성과 과감성, ③ 친인민성과 개방성으로 구분해서 살펴보면 다음과 같다.

김정은의 권력에 대한 집착 정도는 앞으로의 권력 장악 속도, 지속적인 권력유지 여부와 관련해 중요한 판단요소가 되는데, 다음과 같은 점에서 그는 권력에 대해 강하게 집착하고 있을 가능성이 있다. 우선, 김정은은 10대 후반에 이미 승부욕이 강하고 정치적 야심을 드러내 김정일이 형(정철)을 제치고 일찌감치 후계자감으로 지목한 것으로 알려졌다. 그리고 김정은은 김정일이 사망하자마자 곧바로 권력승계 과정을 거쳐 전권을 장악했다. 원로들이 굽실거리면서 경쟁적으로 충성을 맹세하거나, 김정은이 공개 활동 과정에서 다변과 잇단 제스처로 상황을 주도하는 모습도 권위주의적임을 시사한다. 김정은의 권력지향성은 제약적 가문에서 성장한 우월의식에 김정일과 버금가는 지도자가 되어야 한다는 콤플렉스에 기인한 것일 수 있다. 김정은의 권력은 적어도 온실에서 자라다가 얼떨결에 잡은 수준은 아닐 것이다.

김정은의 권력욕을 인정한다 해도 그가 권력을 유지·확대할 수 있는 정치력과 술수를 짧은 시간 내에 익힐 수 있을 것인가. 김정일이 인정(선전)하는 김정은의 덕목은 ‘배짱’이 있다는 점이다. 김정은은 후계시절 ‘통 큰 후계자’임을 각인시키고, ‘능력의 신비성’을 보여주기 위해 대담하나 무모한 사업을 전개한 사례가 빈번했다. 김정은의 대

담성·무모성은 천안함과 연평도 도발을 야기했고, 일선 군부대를 방문해서는 호전적인 발언으로 표출됐다.<sup>54</sup> 리영호 사례에서 보았듯이 김정은이 숙청의 공포를 동원하여 권력층 인물들 사이에 긴장감을 조성하는 방법은 배운듯하다. 그러나 김정일처럼 동물적 본능으로 배신 가능성이 있는 부하들을 식별하고, 긴장을 늦췄다가 당기는 마키아벨리즘을 익히고 있는지는 확인되지 않는다. 그는 김정일 보다는 직선적일 수 있다.

외부 관찰자의 김정은에 대한 친인민성·개방성 평가는 그의 공개 활동 양상에 근거한 것이다. 북한은 젊은 김정은이 장례절차를 마치고 연초부터 공개 활동을 통해 일반 병사·주민들과의 스킨십 장면을 빈번히 소개했다. 김정은은 주민들의 손을 잡고, 함께 웃고, 귓속말을 건네는 등 ‘소탈한’ 모습을 보여주었다. 4월 이후에는 평양의 동물원·유치원·백화점 등을 돌아보며 주민들의 편의 및 복지시설 관리에 대한 지대한 관심을 보여주었다. 하지만 수해 피해지역에 대한 방문은 없었다. 7월에는 서구풍의 모란봉악단 공연을 관람하면서 엄지손가락을 치켜들고, 부인 리설주와 나란히 팔짱끼고 걷거나, 놀이기구(희전매)를 타며 좋아하는 모습도 공개되었다. 김정은의 배짱 과시는 권력을 장악하는 과정에서, 대남 호전적 언동은 상처 입은 동물과 같은 자

<sup>54</sup> 김정은은 북한군 4군단 예하 연평도 포격 부대 등 서남전선지구에 위치한 군부대들을 시찰하면서 “적들이 우리의 자주권이 행사되는 조국의 바다에 0.001mm라도 침범한다면 원수의 머리에 강력한 보복타격을 안기라고 힘주어 말씀”(『조선중앙통신』, 2012년 2월 26일)했고, 조선인민군 전략 로켓사령부를 시찰해서는 “적들이 움찔하기만 하면 무자비한 화력타격으로 원수들의 아성을 불바다로 만들라”고 말했다(『조선중앙통신』, 2012년 3월 2일), 판문점 시찰(『조선중앙통신』, 2012년 3월 3일, 김영철 수행 공개)에 이어 서해 초도 방어대를 시찰해서는 “침략자들이 덤벼들면 무자비하게 짓밟게 버려야한다”고 언급했다(『조선중앙통신』, 2012년 3월 9일). 8월 무도를 방문해서는 앞에서 자세히 언급한 것처럼 “섬멸적 반타격, 조국통일 대전”을 주장함.

기 보호 본능에서 나온 행태일 수 있고 이는 점차 고착되어가는 성향일 수도 있다. 마찬가지로 젊고 유학경험을 한 김정은이 김정일 보다는 상대적으로 격식을 싫어하며 친인민적이고 개방적인 면모를 가지고 있을 수 있으며, 혹은 짐짓 지도자로서 연출한 행동일 수도 있다. 김정일을 능가해야한다는 콤플렉스로 더욱 무모한 행태를 보일 수 있으며, 김정일이 고영희를 그늘에 가두어 놓은데 따른 반발 심리로 리설주를 공개했을 수도 있다. 그러나 김정은이 보인 친인민성은 지방주민들이 제외된 특권계층 평양시민에 국한된 것이고, ‘세계적 추세’에 대한 강조와 서구적인 취향은 다윈성·개방성과 같은 소프트웨어가 아닌 현대적인 서구문물이라는 하드웨어에 대한 선호를 의미할 뿐일 수 있다.

분명한 것은 김정은이 그간의 성장과정에서 형성된 자질과 유학경험으로 합리적이고 개방적이며 친인민적인 성향이 있다하더라도, 김정은이 처한 상황은 제한된 통치자원을 효율적으로 활용하여 충성을 확보해야하고, 주민들이 각성되어 자신에 도전해 올 가능성을 최소화해야 하며, 내외로부터의 위협을 차단하기 위해 여전히 대담하고 돌출적인 행태를 보여야 한다는 점이다. 요컨대, 김정은이 리더십은 그의 개인적 자질을 떠나 주어진 상황에 압도될 가능성이 높다는 것이다. 리더십은 자질과 상황의 상호작용의 결과로 나타난다. 김정은이 물려받은 대내외 수권 환경은 열악하며, 그의 권력은 완성형이 아닌 현재 진행형이기 때문에 그가 설사 지도자로서 합리적인 덕목을 보유했다하더라도 내부 정치 우선논리에 입각해 과도기적 상황 관리에 치중할 가능성이 높아 보인다.

### 3. 김정은 정권 초기 정치상황의 특징

김정은 정권이 급격히 불안해질 요인은 확인되지 않고 있다. 간부들의 충성심 부족, 주민들의 기본생활의 어려움이 불안정성의 기저(基底)요인이나 상하 간부를 막론하고 충성경쟁에 급급해 있고, 일반 주민들이 시장에 의존해 사는 것도 어제 오늘의 일이 아니다. 노골적인 권력투쟁이나 집단적인 반체제 활동과 같은 불안의 징후(徵候)는 확인되고 있지 않으며, 권력재편 과정에서의 갈등 혹은 민생부진의 장기화에 따른 공권력 도전과 같은 단편적인 불안정성 유발(誘發)요인이 있으나, 당·군·공안기구의 감시로 통제(統制)요인이 작동하고 있다. 이 같은 의미에서 김정은 정권은 일정한 내구력을 보유하고 있다고 본다.

김정은 정권초기 정치의 특징은 ① 김정은 권력의 불확실한 안정, ② 김정은 리더십의 모호성, ③ 당·정·군 관계의 변동성, ④ 권력의 파편화와 쏠림현상, ⑤ 정치이념의 퇴조 가능성으로 요약될 수 있다.<sup>55</sup> 김정은의 권력의 안정은 주로 과거 북한 정치의 유산에 근거하고, 불안은 여러 체제 모순의 표출 가능성과 김정은의 경륜부족에 기인한다.

김정은 정권이 유일지배체제의 전통, 세습에 대한 기득권층들의 이해관계 일치, 과거 한 차례 권력세습 경험, 공안정치와 숙청의 공포

55. 김정일은 김일성 사망 직후 ‘붉은기 사상’을 제시했다가 점차 이를 선군이념으로 정립해 나갔다. 김정은 정권의 경우는 선군정치를 주장은 하고 있으나 당과 공안기구를 통한 구 군부세력 제압 필요성으로 선군의 강조에 한계가 있을 것이고, 민생우선(일종의 선민)을 강조하자니 권력안정을 위해서는 기득권층의 특권을 보호해 줘야하는 데다가 재원이 크게 부족한 상황에 있어 어려울 것이다. 최근 들어 ‘애국주의’를 강조하고는 있으나 사회주의 이념체계에서 더욱 이탈해 개발 독재를 지향할지는 불투명하다.

덕분으로 비교적 빠르게 안정을 도모해 가고 있으나, 동시에 드러나지 않은 슬한 과도기적 특성이 잠재되어 있다고 본다. 북한 정치의 과도기적 특성은 단순한 지도자 교체에만 기인하는 것이 아니다. 당국과 사회의 긴장관계의 누적, 상부구조와 하부구조 간의 탈구(脫臼)현상의 심화, 폐쇄와 단절의 자주노선에 대한 주변의 정상국가화 압력과 중첩되어 있기 때문이다.

북한 정치에 국한해서 보더라도 지도자의 교체로 인한 불안정성은 당장 정권에 직접적인 위협은 되지 않을 지라도, 불안의 씨앗이 도처에 뿌려져있는 형국이라고 할 수 있다. 앞으로 북한 정치에서 주목해야 할 점은 다음과 같은 질문항목으로 정리가 가능할 것이다. 김정은이 주어진 권력을 자신의 권력으로 굳히는 데 성공할 것인지. 그가 과도기적 상황과 체제모순을 조화롭게 관리해 나갈 것인지. 기왕의 선군정치와 현실적인 필요에 따른 당 기능 복원, 내각의 경제 관리권 활성화라는 미래의 요구 사이에 타협과 절충이 가능할 것인지. 김정은이 자신의 은총에 매달리게 하기 위해 부하들의 권력을 쪼개어 나누어 주고 헤쳐모여를 반복하면서도 자신의 아킬레스건을 엄폐하기 위해 장성택의 권력은 어찌하지 못하고 있는데 언제까지 ‘김정은이자 장성택’이 가능할 것인지. 정치이념은 권력구조의 변화와 상관이 있는데, 권력구조의 모호한 정체성과 김정은의 이념창출 능력 부족으로 이념은 퇴조하고 현실정치의 분란만이 심화되는 것은 아닌지.

앞으로 그 잠재적 불안요인들이 소용돌이가 되어 태풍으로 발전할지, 대안세력이라는 큰 기압골이 형성되지 않아 제풀에 수그러들지, 먹구름을 헤치는 능력을 발휘할지는 미지수이다. 다만, 어떤 형태로의 정치변동이던 북한체제에 내재한 관성으로 볼 때 급격한 정치변동이 도래할 가능성은 높지 않아 보인다. 우리가 바라는 방향으로의 정치

변동은 북한 내부에서 관성을 해제하려는 강한 동력이 형성되지 않는 한 포스트 김정은 정권이 등장해도 어려울 수 있다. 이런 의미에서 북한 정권은 더욱 불안정해질 수 있으나 여전히 내구력이 있기 때문에 우리의 대북정책에 주는 시사점은 북한의 미래를 미리 보고 현재를 관리하는 중장기적인 포석이 필요하다는 점이다.

## 4. 김정은 리더십과 권력구조 전망

### 가. 김정은 정권의 안정요인과 김정은 리더십

김정은 정권의 안정성은 단기적으로는 정권 상층부의 권력관계에 의해 좌우되고, 중장기적으로는 정권과 사회 및 주변국들과의 관계에 의해 영향을 받을 것이다. 북한 정권과 사회의 관계를 보면, 사회는 당국의 배급 기능 와해로 자력갱생을 하면서 당국이 방해하지 말 것을 원하고 있고, 당국은 주민들의 시장에 의존한 삶을 방관하면서 당국의 권위에 도전하지 말 것을 주문하는 미묘한 조화를 이루고 있는 상태다. 당국이 화폐개혁과 같은 실정(失政)을 반복하여 일상성을 깨지 않는 한 대체로 순응적인 사회 모습으로 볼 때 수년 이내에 당국과 사회 간에 급격한 긴장관계가 확대 재생산되지는 않을 것으로 예상된다.

주변국과의 관계에서는 한국과 미국 대북정책의 강·온, 북한의 주변 국가들에 대한 대처방향 여하에 따라 북한 정권의 안정성이 영향을 받을 것이다. 북한의 단계적인 비핵화 수용과 비교적 적극적인 대외관계 개선 노력에 맞물려 한·미를 포함한 주변 국가들이 대북제재를 완화하고 지원과 협력을 확대함으로써 김정은 정권의 안정성이 증대될 수 있을 것이다. 반대로 주변 국가들이 북한의 태도가 변화지 않음을 고려하여 원칙적인 대북정책을 견지할 경우 북한이 핵 능력의

I
II
III
IV
V

급속한 확장 혹은 확산, 대남 국지도발 등 추가적인 버랑끝전술로 외부로부터 물리력에 의한 압박을 자초하여 정권이 불안해질 가능성도 있을 것이다. 또 다른 시나리오는 북한이 한동안 적극적인 대외 관계 개선 혹은 도발·위협을 하지 않음에 따라 주변에서도 현상관리에 만족하는, 다시 말해 대외변수가 정권 안정성에 그다지 영향을 미치지 않는 경우를 상정할 수 있다. 여기서는 주제의 성격상 일단 후자의 상황을 가상한다.

단기적으로 북한 사회변수와 대외변수가 상수일 것으로 전제할 때, 김정은 권력의 안정성에 영향을 주는 요소는 김정은 자신의 통치능력과 정권 상층부의 권력관계, 즉 후견세력의 이반 가능성, 지도자 및 후견세력과 군부와의 관계, 권력층 전반의 결속력을 들 수 있을 것이다. 먼저 김정은의 리더십을 보자. 김정은은 시간이 흐를수록 권력속성 파악과 정책이해 능력이 증대되면서 국정 전반에 대한 주도성을 늘려나갈 것이다. 그는 국정 장악력이 확장될수록 북한의 답답한 현실을 타개하기 위한 변화욕구도 표출할 것이다. 그러나 곧 북한의 모순 극복은 근본적인 개혁으로 가능하고 그 길은 세습권력의 약화를 초래함을 깨닫게 될 것이다. 결국 김정은은 반개혁(+제한적 개방)과 통제정책이라는 전통적인 정권관리 방식으로 회귀할 것이다. 김정은 리더십은 국정 주도능력 확장 → 부분적인 대내외 정책변화 시도 → 체제모순극복 방법과 권력온존 방법의 충돌 → 반개혁·통제정책으로 회귀의 수순을 밟을 가능성이 높다. 이 같은 변화 주기는 앞으로 5년 내외로 완성될 수도 있을 것이며, 다음 주기는 정권 대 사회, 혹은 북한 대 주변과의 긴장관계 고조로 보다 근본적인 변화 혹은 정국불안을 선택해야 하는 급박성이 심화될 것이다.

## 나. 정권 상층부의 권력관계 변동 가능성

김정은에 대한 장성택의 후견 역할은 단기적으로 변함이 없을 것이다. 장성택은 충분한 영향력 확보, 그의 드러내놓고 나서지 않는 성향, 여전히 유효하게 작동하는 유일지배 보장 장치, 그리고 권력층 내 여타 세력의 반발 가능성을 고려하여 김정은에 대한 충실한 멘토 역할에 만족할 것이다. 김정은도 자신의 장악력 확장에도 불구하고 장성택을 토사구팽하기란 어려울 것이다. 수년이 경과한다 해도 김정은의 정치적 술수는 여전히 미숙하고, 장성택의 국정 경험과 그를 통한 6~70대 원로들 관리가 필요하며, 무엇보다도 대를 이어 신뢰할 수 있는 유일한 인척이라는 점이 고려될 것이다. 따라서 다소 우여곡절은 있을지라도 김정은과 장성택의 공동 운명체 관계는 유지될 것이다.

지도자와 군부의 관계는 김정일 때와 김정은 때가 달라질 가능성이 높다. 김정일은 군부를 우대하고 앞세웠는데, 김정은은 기존 군부의 이권을 회수하고 통제하는 일이 당면 과제가 되었다. 김정은으로서는 군부의 기존 위계질서를 파기하고 자신의 충성분자들로 이식해야 하고, 앞 장에서 언급한 것처럼 독재관리를 위해서는 선정(先政) 관리구조가 요구되기 때문이다. 최룡해 등을 통한 군부 감시와 외화별이 등 이권회수 작업은 이미 진행형이며, 앞으로 하부조직으로 확대될 것이다. 그 결과 김정일 때 군부가 차지한 여타 권력기관 보다 우월적인 위상은 손상될 것이다. 군부 재편과 위상격하로 군 내부 불만은 누적될 것이나, 동시에 자율성도 위축될 것이기 때문에 노골적인 반발이 드러날 가능성 역시 높지 않다.

권력층 전반의 결속력은 점차 약화될 것으로 예상된다. 권력층 인사개편을 통한 헤쳐 모여의 반복, 이권 회수와 재분배 과정에서의 불

I
II
III
IV
V

만 양산, 숙청의 공포의 지속적인 투입, 김정은 리더십에 대한 의구심의 누적 등으로 심정적인 정권 이반현상은 증대될 것이다. 다만 권력 교체 과도기에는 감시·통제기제가 극도로 활성화될 것이라서 또 다른 세력규합과 불만표출은 한계가 있을 것이다.

요약하면, 앞으로 수년간 권력개편, 이권재편, 세대교체 지속 과정에서 군부를 비롯한 권력층 전반에 갈등구조는 증대될 것이나 강제력에 의한 관리가 가능할 것이다. 권력층의 갈등 누적과 통제의 균형 상태는 북한 사회나 외부로부터의 강한 압력이 보태질 때 흔들릴 수 있을 것이다. 3~4년이 소요될지 5~6년이 필요할지 예측하기 어려우나, 북한 정치의 원심력과 구심력의 균형점이 흔들리기 시작하면 군부의 자율성도 증대되고 대안세력의 연대도 가능할 것이다. 정국이 동요하면 김정은과 후계세력 사이에서도 희생양을 필요로 할 가능성도 있을 것이다.

한편, 권력구조는 당·정·군의 기능이 점차 분화될 것으로 전망된다. 당은 정치 사상적 통제에, 정(政)은 경제관리 기능에, 군은 정권보위와 노동군(勞動軍) 역할에 중점 임무가 부여될 것으로 예상된다. 당의 역할로는 중앙당 기구의 복원에도 불구하고 중앙이나 지방에서 집체적 정책지도 기능이 다시 활성화될 가능성은 적은 반면, 사상 감시와 통제기능의 강화가 요구될 것이다. 관리할 정책자원 자체가 축소된 상황인데다가 각 분야 정책관리에 전문성이 요구되기 때문이다. 이런 점에서 ‘당=키잡이’라는 전통적 의미의 당 우위체계 복원은 아닐 것으로 예상된다. 경제관리의 내각 중심제·책임제는 지속 강조되고 점진적으로 현실화될 가능성이 있다. 선군정치도 군사를 중시하는 정책은 유지될지라도, 군대를 정치에 적극 활용하는 용군(用軍)의 의미는 퇴조될 것이다(경제적 용군 제외). 이 같은 당·정·군 기능 분화 우위에 공안기구의 역할이 주어질 것이다. 보위부·보안부·보위사·호위사 등

정권보위 기관들이 상호 견제를 하는 가운데 각급 기관들을 감시하는 역할이 강화될 것이다.

#### 다. 대내 정책기조, 예상되는 정치행사와 간부정책

민생경제는 물론 통치 재원 부족으로 경제문제는 김정은 정권의 시급한 현안으로 대두되었다. 따라서 경제관리 방식 개선, 외부투자 유치, 특구개발, 노동력 수출 등 다양한 경제 활성화 노력이 예상된다. 그러나 권력과도기 상황으로 정권안정이 제약조건으로 작용하기 때문에 경제개선 노력은 극히 제한적일 수밖에 없을 것이다. 따라서 향후 1~2년은 여전히 강경·통제라는 보수적 정책기조가 지배적일 것으로 예상된다. 2014년 무렵 정권이 어느 정도 안정되면 김정은의 변화 욕구가 개재되면서 실용주의 정책 도입 확대가 예상된다. 과거 김정일이 공식 권력승계 이후 2~3년간은 내부 체제 균기잡기에 치중하다가, 2000년대 들어 실리·실용을 강조하면서 7.1경제관리개선조치를 취한 것과 유사한 변화도 가능할 것이다. 그러나 김정은 정권이 수년간 변화를 시도한다 해도 과거처럼 정치논리가 경제논리를 다시 제압하는 시행착오가 거듭될 것이며, 정책기조는 보수 → 실용 → 다시 보수로 회귀할 가능성이 높다.

김정은 정권은 2015년 당 창건 70돌을 목표로 한 민생향상의 정책 비전을 개발할 가능성이 있다. 우선은 내부 이권사업 조정을 통해 새로 등용된 간부들에게 특권을 재분배할 것이며, 지속적인 렌트 개발로 통치재원을 확충하고 경공업·농업 진흥정책을 추진하여 민생개선도 도모함으로써 2015년에 다시 ‘경제강국의 문패’를 내걸겠다는 의욕을 보일 가능성이 있다. 2017년 김정은 집권 5년차 되는 시점도 중요

I

II

III

IV

V

한 정책목표 달성의 계기로 활용할 수 있을 것이며, 2015년 혹은 2017년을 계기로 7차 당 대회를 개최하거나, 김정은의 직책 ‘당 제1비서’와 ‘제1국방위원장’에서 각각 ‘제1’을 떼어내고 다른 최고 직위 명칭으로 바꾸는 등의 권력구조 정비를 위한 당 규약 및 헌법 개정 가능성도 있다고 본다.

## IV. 대내외 정책방향 전망



# 1. 대내외 정책전개 추세

## 가. 경제·사회분야

### (1) 김정은 등장과 더불어 경제시스템 재정비와 주민통제 강화

북한은 김일성 전 주석의 100회 생일을 맞는 2012년 강성대국 진입을 위해 경제재건과 시스템의 재정비를 적극 추진하였다. 2009년 5월부터는 150일 전투를 시작하여 9월 말 종료하고 곧이어 100일 전투를 전개하였다. 150일 전투와 100일 전투는 기본적으로 대중적인 동원방식으로 경제건설을 추진한 것이다. 특히 2012년 강성대국 진입이라는 목표를 설정한 북한으로서는 국제적 고립 하에서 급속한 경제재건을 추진하려면 내부의 자원을 최대한 동원할 수밖에 없었기에 혁신을 통한 내포적 경제성장보다는 동원을 통한 외연적 성장을 선택한 것이다. 그러나 150일 전투나 100일 전투와 같은 동원과 속도전 방식은 급속한 경제성장을 위한 자원동원 이외에 북한의 사회 각 부문에서 내부적인 잠재력을 발굴하면서 우리식 사회주의체제와 선군정치 시스템을 점검하고 강화하는 계기가 되기도 한다. 이와 관련하여 북한은 소위 혁명적 대고조를 위한 천리마속도라며 희천속도를 새로운 키워드로 제시하고<sup>56</sup> 모든 단위들 간의 경쟁을 강조하기도 하였다.

북한의 경제시스템 재정비에서의 절정은 2009년 11월 말 단행된 화폐개혁이다. 북한은 당시 구권과 신권을 100:1로 교환하고 일정한도를 초과하는 금액은 강제저축시킨 것으로 알려졌다. 그리고 근로자들

<sup>56</sup> 희천속도는 김정일 위원장이 2009년 9월 17일 희천발전소 건설현장을 현지지도하면서 희천발전소 건설의 비상한 속도를 새로운 천리마속도라며 희천속도로 명명하면서 비롯되었다.

I
II
III
IV
V

의 임금은 종전 수준을 유지하였다.<sup>57</sup> 물가는 2002년 7.1경제관리개선 조치 당시 수준을 목표로 하였다. 결과적으로 근로자들의 임금은 100 배 상승한 셈이었다. 북한은 또한 농민이나 광부들에게 현금을 분배 하고 군인들의 월급도 인상한 것으로 알려졌다.<sup>58</sup> 내부 거래에서 외 화사용도 금지되었다. 북한은 통화팽창현상을 없애고 근로자들의 생활을 안정시키며 사회주의 경제관리 원칙과 질서를 더욱 확고히 세우기 위해 화폐개혁을 추진하였다고 밝혔다.<sup>59</sup> 또한 북한은 화폐개혁과 함께 시장폐쇄도 추진하였다. 이는 시장경제활동을 매개로 번성하는 비사회주의 현상을 타파하여 국가의 사회주의적 질서를 재정비하기 위한 것이었다. 이렇게 본다면 당시 북한의 화폐개혁은 시장경제에 대한 통제강화, 인플레이션 압력 해소와 함께 통화증발을 통한 국가 재정확보가 주요한 목적이었던 것으로 평가되며,<sup>60</sup> 권력승계와 관련 시장세력에 대한 공격과 함께 노동자와 농민에 대한 부의 재분배와 그를 통한 주민지지 확보도 중요한 목적이었던 것으로 보인다. 그러나 결과적으로 북한은 화폐개혁에 실패하였다. 물가도 억제되지 않았고 시장도 폐쇄되지 않았다. 총리가 주민들에게 화폐개혁에 대해 사과했으며<sup>61</sup> 화폐개혁을 주도하였던 박남기 당 재정계획부장이 화폐 개혁 실패의 책임을 지고 처형되었다는 보도도 나왔다.<sup>62</sup>

---

57. 강이록, “조선에서 새 화폐 발행, 교환사업 진행,” 『조선신보』, 2009년 12월 4일.

58. 박종국, “北, 화폐 개혁후 돈 잔치,” 『연합뉴스』, 2010년 1월 10일.

59. 강이록, “화폐교환조치-근로자리익옹호와 생활안정향상이 목적,” 『조선신보』, 2009년 12월 4일.

60. 윤덕룡·오승환, “북한 화폐개혁의 의미와 시사점,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, Vol. 9, No. 37 (대외경제정책연구원, 2009.12.7), pp. 3~4.

61. 강철환, “北 인민반장 다 모아놓고 총리가 화폐개혁 사과했다,” 『조선일보』, 2010년 2월 11일.

62. 최선영·장용훈, “北박남기 총살당해..화폐개혁 책임,” 『연합뉴스』, 2010년 3월 18일.

김정은이 후계자로 내정된 이후 북한 사회에 나타난 중요한 특징은 예방적인 사상교육과 조직적인 통제보다 사후 처벌이 늘어난 점이다. 이는 당보다 인민보안부와 국가안전보위부, 검찰과 같은 공안기관들의 역할이 확대되었음을 의미한다. 과거 유일사상체계확립 10대 원칙이 당 규약과 헌법 위에 군림하는 준칙이었다면 이제는 비사회주의현상과의 투쟁과 관련된 ‘비사조항’이 주민생활을 규율하는 준칙으로 자리 잡은 것이다. 그 결과 이른바 당의 정치·조직생활을 중심으로 한 정치공안 대신 인민보안부와 검찰의 단속과 처벌을 중심으로 한 사회공안이 부상하였다.<sup>63</sup> 이는 국가가 인민생활을 책임지지 못하는 상황에서 불가피한 현실이기도 하지만, 권력승계까지 맞물려 국가 및 사회질서 확립과 이를 위한 주민통제 필요성이 더욱 커졌기 때문이다. 이를 보여주는 상징적 사건이 중앙차원의 각종 ‘비사회주의 검열 그루빠’를 수시로 파견한 것이다.

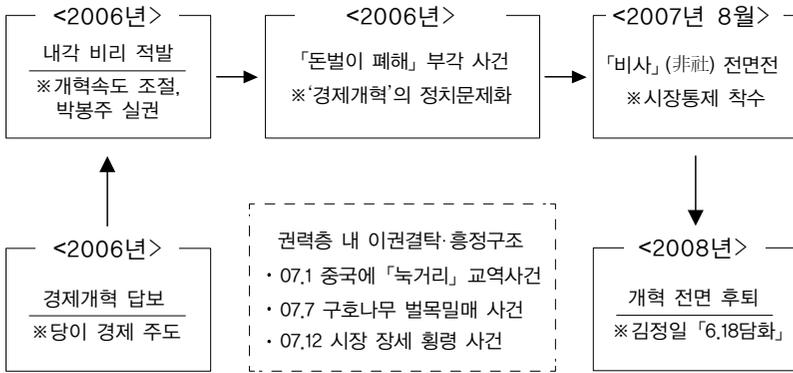
주민들에 대한 통제강화가 가장 분명하게 드러난 것은 시장경제활동에 대한 통제였다. 이미 2005년부터 경제개혁이 후퇴하면서 북한에서는 시장경제활동에 대한 통제, 즉 개혁후퇴 기조가 나타나기 시작하였다. 이는 1차적으로는 시장을 비사주의 현상과 자본주의의 온상으로 규정하고 사회주의 원칙 고수와 시장통제를 강조한 2008년 김정일의 6.18 담화로 마무리되었다.<sup>64</sup> 그리고 그 절정은 2009년 11월 화폐개혁이었다. 북한은 당시 종합시장까지 폐쇄하기 위한 시도를 하였다.<sup>65</sup>

63. 류경원, “조선의 정치형세와 화폐개혁 고난 및 천안함 사태,” 『임진강』 통권 8호 (2010년 여름), pp. 24~29.

64. 한기범, 『북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~09)』, (경남대학교 박사학위논문, 2010), pp. 209~210.

65. 최선영·장용훈, “北당국, 시장 거래 다시 전면 허용,” 『연합뉴스』, 2010년 2월 4일.

●그림 IV-1 북한의 ‘돈벌이 폐해’ 부각 사건과 경제개혁 후퇴



\* 출처: 한기범, 『북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~09)』, (경남대학교 박사학위논문, 2010), p. 286에서 재인용.

다른 한편, 북한은 이 시기 주민들의 지지를 얻기 위해 인민생활향상과 민심의 중요성을 부쩍 강조하였다. 북한은 2009년 신년공동사설에서 “총진군의 나팔소리 높이 울리며 올해를 새로운 혁명적 대고조의 해로 빛내이자”며 2012년 강성대국의 문패를 달기 위한 혁명적 대고조를 강조하였으나, 2010년 신년공동사설에서 “경공업과 농업에 박차를 가하여 인민생활에서 결정적 전환을 이룩하자”며 인민생활향상을 강조하고, 특히 “일군들은 민심을 틀어쥐고 민심에 맞게 사업을 전개”해야 한다고 민심장악을 강조하였다. 그러면서 북한은 정치사상강국과 군사강국을 통해 경제성장에 필요한 안정적이고 평화적인 여건이 마련되었다며 강성대국 건설의 주공전선을 경제강국 건설로 설정하였으며 화폐개혁을 통해 인민생활을 비약적으로 향상시키기 위한 재정적 토대도 마련하였다고 강조하기도 하였다.<sup>66</sup>

## (2) 제3차 당 대표자회 이후 주민통제 강화와 인민생활향상 강조

주민들에 대한 조직사상적 통제방식인 정치공안 대신 사범·공안기관들의 사후처벌이 중심인 사회공안에 대한 의존은 김정일이 후계자로 공식화된 이후에도 지속되었다. 2010년 9월 제3차 당 대표자회 이후 진행된 각종 검열과 비사회주의 현상에 대한 투쟁은 탈북방지나 마약단속과 함께 중하층 엘리트들에 대한 검열의 증가로 나타났다. 특히 탈북자 방지와 관련해서는 국경지역에 CCTV를 설치하거나 탈북자 가족들을 내륙으로 추방하는 등 이전보다 훨씬 더 강화된 방식으로 추진되었다. 이런 가운데 특히 주목되는 것은 2011년 초부터 본격화된 중동의 민주화에 대한 경계심이 커졌다는 점이다.<sup>67</sup> 주민들의 소요에 대비한 기동타격대가 인민보안부 산하에 창설되어<sup>68</sup> 각 도·시·군에 설치된 것으로 알려졌다.<sup>69</sup> 아울러 3대혁명소조가 1990년대 중반 활동을 중단했다가 다시 활동을 재개함으로써<sup>70</sup> 북한은 노동당 조직지도부, 국가안전보위부, 인민보안부와 함께 3대혁명소조까지 가세한 4층의 권력엘리트와 주민 감시체계를 구축하였다.<sup>71</sup>

북한은 2011년 신년공동사설을 통해 경제의 전반적인 면모를 일신시키자면서 경공업에 박차를 가해 인민생활 향상에 결정적 전환을 가

66. 평양지국, “〈경제강국건설의 전망은 밝다〉사회과학원 경제연구소 소장,” 『조선신보』, 2010년 1월 23일.

67. 박형중 외, 『통일대비를 위한 북한변화전략』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 178~179.

68. 온라인편집국, “이집트에 화들짝, 북한 폭동진압기동대 창설,” 『중앙일보』, 2011년 2월 23일.

69. 이용수, “北, 주민 소요 대비 道·市·郡에 특별기동대 신설,” 『중앙일보』, 2011년 6월 3일.

70. 최민석, “북, 3대혁명소조 활동 재개,” 『자유아시아방송』, 2011년 7월 8일, <[http://www.rfa.org/korean/in\\_focus/redo-07282011165454.html](http://www.rfa.org/korean/in_focus/redo-07282011165454.html)>.

71. 박형중 외, 『통일대비를 위한 북한변화전략』, p. 43.

저와야 하고, 특히 민심을 틀어쥐고 주민들의 생활상 문제를 책임지고 풀어나가야 한다며 민심확보의 중요성을 강조하였다. 북한은 경제건설전략으로 함남의 불길과 지식경제강국 건설을 강조하는 가운데 2월부터 최영림 총리가 현지요해 방식으로 경제현장을 방문하면 이를 적극적으로 보도하기 시작하였다.<sup>72</sup> 이는 북한의 지도부가 현장의 문제점을 파악하여 해결을 모색하는 움직임을 보임으로써 주민들의 지지를 확보하기 위한 움직임의 일환이었다.

## 나. 대외분야

### (1) 김정은 등장 이후 대중국 협력 강화와 경제실리 확보 주력

김정은이 후계자로 내정된 2009년 1월 이후 북한의 대외정책은 2009년 4월 광명성 2호 발사 및 5월 2차 핵실험 실시와 그로 인한 국제적 고립에서 벗어나 안정적인 대외환경을 조성하기 위한 움직임으로 나타났다. 그 과정에서 북한에게 주어진 유일한 탈출구로서 중국과의 협력관계가 유례없이 확대되었다.

김정은이 후계자로 내정된 직후 북한은 핵실험과 장거리 미사일 발사 카드로 정권의 정당성을 확보하면서 체제결속을 도모하였다. 북한은 2009년 4월 광명성 2호 발사에 대한 유엔안보리의 의장성명에 강하게 반발하면서 5월 2차 핵실험을 감행하였고, 이에 대한 유엔안보리 제재결의 채택에 맞서 2007년 핵시설 동결에 따라 보관 중이던 폐연료봉의 재처리와 우라늄농축의 공식적인 추진을 선언하였다.

이후 북한은 2차 핵실험 등으로 야기된 국제적 고립에서 벗어나기

---

<sup>72</sup> 백나리, “北영도자 전담 ‘현지시찰’…총리도 나서,” 『연합뉴스』, 2011년 3월 23일.

위해 적극적 행보를 보인다. 가장 중요한 행보는 중국과의 협력 확대였다. 2009년은 북한과 중국이 수교한지 60주년이 되는 해였다. 북한의 2차 핵실험에도 불구하고 중국은 북핵문제와 북한문제를 분리하고 북한문제 해결을 통해 북핵문제도 해결하기 위한 방편으로 북한을 포용하는 정책을 추진하였다.<sup>73</sup> 북한도 이에 편승하여 권력승계를 안정적으로 추진하기 위한 대외환경 조성과 경제강국 건설을 위한 실리 확보에 주력하였다. 2009년 10월 원자바오 총리가 북한을 방문하였고 2010년 들어서는 5월과 8월에 걸쳐 김정일 위원장이 두 차례나 중국을 방문하였다. 최고지도자 간 전략적 소통이 강화되는 가운데 북·중간의 협력이 심화되었다.

북한은 또한 미국과의 관계개선도 모색하였다. 2009년 3월 두만강 지역에서 탈북자를 취재하던 중 북한에 억류되었던 두 명의 미국 여기자를 대미관계 개선 카드로 적극 활용하였다. 두 명의 미국 여기자 석방문제를 계기로 클린턴 전 미국 대통령의 방북을 이끌어냈다. 클린턴 전 대통령은 8월 4~5일간 북한을 방문하여 김정일 위원장을 면담하고 두 명의 여기자와 함께 귀국하였다. 클린턴 전 대통령의 방북을 계기로 북한은 미국에 대화재개의 메시지를 전달하는 등 미국과의 관계 개선 움직임을 적극적으로 보이기도 하였다. 그러나 북한이 우라늄 농축을 비롯한 소위 핵억제력 강화를 지속적으로 추진하는 가운데 2010년 들어 천안함 사건 등으로 인한 한반도 정세의 긴장이 고조되면서 미·북관계 개선은 실질적 진전을 보이지 못하였다.

<sup>73</sup> 이용인·김태형, “북, 중국에 안보·경제 더 의존…중, 6자 재개 적극 나설 것,” 『한겨레신문』, 2010년 5월 11일; 王緝思, “朝核問題与当前中韓關係,” 『2010 한중평화포럼: 한중 양국 전략적 협력 동반자 관계의 새로운 비전』 (민주평화통일자문회의 주최 학술회의, 2010.9), p. 41; 김강일, “북·중관계 현황과 변화전망,” 『한반도 주변정세 변화와 재외동포사회의 통일외식』 (평화문제연구소 주최 학술회의, 2010.10.14), p. 40.

북한은 2009년 7월 금강산 관광객 박왕자씨 총격사망 사건 이후 급격히 경색되기 시작한 남북관계를 개선하기 위한 움직임도 보였다. 북한은 2009년 8월 현정은 현대그룹 회장의 방북과 김정일 위원장 면담 등을 통해 금강산관광재개를 모색하고 특히 김대중 전 대통령의 서거를 계기로 김기남 당 비서를 단장으로 한 특사 조의방문단을 남쪽에 파견하여 이명박 대통령을 포함한 주요 인사들을 면담하고 남북관계 개선 입장을 밝혔다. 그러나 2009년 11월 대청해전과 2010년 3월 천안함 사건 등이 발생하면서 남북관계는 다시 급격히 얼어붙었다. 특히 천안함 사건으로 인해 2010년 5월 우리 정부가 남북교류협력을 전면적으로 중단한 5.24 조치를 시행함으로써 남북관계는 또 다시 단절과 경색 국면으로 들어갔다.

이런 가운데 북한은 당면한 주공전선인 경제강국 달성을 위해 외자유치에 적극 나섰다. 북한은 2010년 들어 외자유치 창구로 조선대풍국제그룹<sup>74</sup>을 만들고 국가개발은행을 설립하여<sup>75</sup> 외자유치를 통한 국가경제 재건을 적극 추진하기도 하였다. 이와 관련 북한은 외자유치를 통해 경제를 재건하겠다는 ‘국가경제개발 10개년 전략계획’을 수립하였다.<sup>76</sup>

74. “조선대풍국제투자기회 리사회 제1차회의,” 『조선중앙통신』, 2010년 1월 20일.

75. “국가개발은행 리사회 제1차회의,” 『조선중앙통신』, 2010년 3월 10일.

76. 리태호, “국가개발을 위한 대규모대외경제협력 시동,” 『조선신보』, 2010년 3월 2일. 국가경제개발 10개년 전략계획의 내용에 대해서는 김치관, “단독입수: 북 대풍그룹 ‘2010-2020 북한 경제개발 중점대상,’” 『통일뉴스』, 2011년 10월 6일 참조. 동 계획에 따르면 북한은 2010년부터 2020년까지 총 1,000억 달러의 외자를 유치하여 공업지구로 김책공업제련단지, 청진중공업지구, 나선석유화학공업지구, 남포첨단과학기술단지 등을 개발하고, 철도(4,772km)와 도로(2,490km) 새로 건설하며 평양국제공항도 연인원 1,200만 명을 수용할 수 있는 규모로 확장하고, 에너지와 관련해서는 탄광을 연간 4,000만 톤 생산규모로 개발하며 60만kW 규모의 화력발전소도 10기를 건설하여 600만kW의 전력을 추가로 생산하고 송전망도 1,500km에 걸쳐 건설하겠다고 계획하였다. 아울러 농업에서도 농약공장, 종자기지, 종합기계공장 등을 건설하고 축산업을 진흥시킬 계획을 수립하였다.

## (2) 2011년 이후 대미관계 개선과 협력 다변화 모색

2011년 북한의 대외관계는 2009년 하반기부터 이어져오던 중국과의 협력관계가 더욱 심화되는 가운데 러시아와의 협력이 모색되었고 무엇보다 2009년 4월과 5월 북한의 광명성 2호 발사와 2차 핵실험으로 인해 경색에서 벗어나지 못하였던 미·북관계가 대화국면으로 전환되는 특징을 보였다.

먼저 대중관계와 관련하여 2011년은 북한과 중국이 1961년 7월 우호, 협조 및 상호원조에 관한 조약, 즉 동맹조약을 체결한지 50주년이 되는 해였다. 비록 김정일 위원장도 탈냉전기 들어 중국과의 동맹조약은 끝났다고 언급하였으나<sup>77</sup> 양국 간의 관계는 동맹조약의 정신을 되살리면서 그 어느 때보다 협력이 심화된 한 해였다. 김정일 위원장이 2010년 5월과 8월에 이어 2011년 5월에 또 다시 중국을 방문하였고, 양국 간의 경제지대 공동개발·공동관리 프로젝트인 위화도·황금평경제지대와 라선경제지대 건설 착공식이 6월에 열리기도 하였다. 이런 가운데 중국 북해함대 소속 훈련함과 호위함이 2011년 8월 4~8일 간 북·중 동맹조약 체결 50주년을 기념해 1996년 이후 15년 만에 처음으로 동해지역인 북한의 원산을 방문하기도 하였다.

김정일 위원장은 또한 8월에 러시아의 극동시베리아 지역을 방문하여 메드베데프 러시아 대통령과 정상회담을 갖고 남·북·러 천연가스관 연결 사업에 합의하는 등 러시아와의 협력관계 발전도 모색하였다. 특히 김정일 위원장은 메드베데프 대통령과의 정상회담에서 조건 없는 6자회담 복귀와 핵물질 생산 및 핵실험 잠정중단 가능성을 언급

<sup>77</sup> 매들린 울브라이트, 백영미 외 역, 『마담 세크리터리(Madam Secretary)』 (서울: 황금가지, 2003), p. 367.

I
II
III
IV
V

하기도 하였다.<sup>78</sup>

2011년 북한의 대외관계를 특징짓는 가장 중요한 점은 미·북 간에 두 차례에 걸친 고위급 회담이 개최되었고 이를 통해 북한의 비핵화 사전조치와 미국의 대북식량지원 등 향후 6자회담 재개를 위한 환경이 조성되었다는 것이다. 북한과 미국은 2011년 7월 28~29일 뉴욕에서 김계관 외무성 제1부상과 글린 데이비스 국무부 대북정책특별대표 간 1차 고위급 회담을 갖고 6자회담으로 나아가기 위한 북한의 비핵화 사전조치와 그에 상응한 미국의 대북지원 조치에 대해 각각의 입장을 탐색하였다. 그리고 양국은 2011년 10월 24~25일 제네바에서 2차 고위급 회담을 가졌다. 이 회담에서 양국은 북한의 비핵화 사전조치와 미국의 대북 인센티브 제공에 대해 원칙적인 합의를 이끌어냈다. 그리고 양국은 12월 15~16일간 북경에서 리근 북한 외무성 미국 국장과 로버트 킹 대북 인권특사 간의 회담을 갖고 미국의 대북식량지원과 관련된 세부사항들을 조율하였다.

북한과 미국은 핵문제와 관련된 고위급 회담과 더불어 2011년 10월 18~21일간 태국의 방콕에서 한국전쟁 당시 실종된 미군 유해발굴 문제를 협의하고 2012년 실종미군 유해발굴 작업을 재개하기로 합의하였다.<sup>79</sup> 미군 유해발굴 사업은 2005년 한반도 긴장이 고조되면서 중단되었던 것으로 북한과 미국 간의 신뢰구축 조치로 인식되는 것이다.

남북관계 개선에 있어서는 부분적으로 기대를 표출하기도 하였으나 적극적인 관계개선 움직임을 보이지는 않았으며, 오히려 우리 정부와는 다시는 상종하지 않겠다며 강경한 대남입장을 지속적으로 보였다. 북한은 우선 김정은 국방위원회 제1위원장이 제3차 당 대표자

---

78. 유철중, “러·북 정상, 올란우데서 어떤 합의했나,” 『연합뉴스』, 2011년 8월 24일.

79. 양성원, “북한 내 미군 유해 발굴 사업 내년 재개,” 『자유아시아방송』, 2011년 10월 21일.

회를 통해 후계자로 공식화된 직후인 2010년 11월 23일 연평도에 포격을 가하였다. 2011년 들어서는 금강산관광에 대한 현대아산의 독점권을 취소하고<sup>80</sup> 다른 나라 기업 등도 투자할 수 있도록 한 ‘금강산국제관광특구법’을 제정하고 관광지구에 있는 남측 자산에 대한 일방적 정리를 추진하는<sup>81</sup> 한편, 우리 군의 일부 부대에서 김일성-김정일-김정은을 사격표적지로 사용한 사건을 계기로 더 이상 남측과는 상종하지 않겠다는 강경한 태도를 보이면서<sup>82</sup> 남북비밀접촉 사실까지 공개하기도 하였다.<sup>83</sup> 북한은 백두산 화산 공동연구에 관심을 보이거나 남북 간 비핵화회담에 응하며 류우의 통일부 장관 취임 이후 일시적으로 관망세를 보이기도 하였으나, 궁극적으로 남북관계 개선에 적극적인 의지나 움직임은 보이지는 않았다.

## 2. 김정은 정권의 대내외 정책방향 전망

### 가. 김정은 시대 국가비전: 우리식 사회주의와 강성대국

#### (1) 우리식 사회주의

김정은 제1위원장 시대의 북한이 공식적으로 표방하고 있는 전략적 노선은 “자주의 길, 선군의 길, 사회주의 길”이다. 북한은 여기에

<sup>80</sup>. “아시아태평양평화위 현대측에 준 금강산관광 독점권 취소,” 『조선중앙통신』, 2011년 4월 8일.

<sup>81</sup>. 백나리, “北 ‘금강산특구 재산정리’ 일방통보,” 『연합뉴스』, 2011년 6월 17일.

<sup>82</sup>. “조선민주주의인민공화국 국방위원회 대변인 성명,” 『조선중앙통신』, 2011년 5월 30일.

<sup>83</sup>. “조선 국방위원회 대변인대답, 그 어떤 권모술수로도 북남관계를 파탄시킨 책임에서 벗어날 수 없다,” 『조선중앙통신』, 2011년 6월 1일; “조선국방위원회 정책국 대표, 리명박정권이 떠드는 베이징비밀접촉과 관련한 날조국의 황당무계함을 폭로,” 『조선중앙통신』, 2011년 6월 9일.

“혁명의 백년대계의 전략이 있고 중국적 승리가 있다”며 자주, 선군, 사회주의를 강조하고 있다.<sup>84</sup> 북한은 이러한 전략적 노선에 따라 김정일 시대에 주창된 ‘인민대중 중심의 우리식 사회주의’라는 체제 성격규정과 ‘강성국가’라는 국가비전을 지속적으로 내세우며 선군정치 또한 강조하고 있다.

우리식 사회주의는 북한이 스스로 자신의 체제를 규정한 담론이다. 북한 문헌에 ‘우리식’으로 살자는 말이 등장하기 시작한 것은 이미 1970년대 말부터이다.<sup>85</sup> 이 시기는 중국이 개혁개방을 본격적으로 추진하기 시작한 시기였고, 베트남에서도 신경제정책을 통한 변화가 모색되던 시기였다.<sup>86</sup> 그러나 우리식 사회주의가 본격적으로 사용된 것은 1980년대 말이었으며 정식화된 것은 1991년이다. 김정일은 1991년 “우리식 사회주의는 필승불패이다.”라는 담화를 통해 주체사상을 구현하고 있는 인민대중 중심의 사회주의로서 “계획적으로 발전하는 자립적 민족경제를 건설하여 정치적 독립을 보장하고 물질기술적 토대를 굳건히 쌓으며 인민들의 물질적 복리를 향상시켜 사회주의제도의 우월성을 높이 발양”시키는 것이 우리식 사회주의라고 규정하였다.<sup>87</sup> 이러한 규정 속에는 사회주의 고수 입장과 함께 무엇보다 자주성에 대한 강조가 두드러진다. ‘우리식’의 담론이 등장하던 시기와 마찬가지로

84. “김일성대원수님 탄생 100돐 경축 열병식에서 하신 김정은 동지의 연설,” 『조선중앙통신』, 2012년 4월 15일.

85. 김정일, “당의 전투력을 높여 사회주의 건설에서 새로운 전환을 일으키자(1978년 12월 25일 조선로동당 중앙위원회 조직지도부, 선전선동부 책임일군협의회에서 한 연설),” 『김정일 선집 6권』 (평양: 조선로동당출판사, 1995), p. 203.

86. 김석진, 『중국-베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』 (서울: 산업연구원, 2008), pp. 35~50.

87. 김정일, “인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다(1991년 5월5일 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화),” 『김정일 선집 11권』 (평양: 조선로동당출판사, 1997).

지로 우리식 사회주의가 정식화되던 시기는 동유럽과 구소련에서 사회주의 체제가 무너지고, 중국도 1989년 천안문사태로 인해 개혁이 일시 후퇴하긴 하였으나 전반적으로 개혁개방의 확대를 모색하던 시기였다. 이런 점에서 북한이 우리식 사회주의론을 내세운 것은 현실 사회주의 국가들의 체제전환과 그에 따른 국제적 고립 등 위기상황에 대한 대응으로서의 의미를 지닌 것이었다. 김정은 시대에 들어와서도 이러한 ‘인민대중 중심의 우리식 사회주의’ 고수는 북한체제의 정체성으로서 강조되고 있다.<sup>88</sup>

## (2) 강성국가와 선군정치

사회주의 강성국가는 구체적인 국가비전이자 달성해야 할 전략목표로 제시되고 있다.<sup>89</sup> 북한은 1998년 고난의 행군을 마친 뒤 1998년부터 사회주의 강행군을 선포하면서 새로운 국가비전이자 전략목표로 강성대국론을 주창하였다. 이는 1998년 국방위원장 체제로 새롭게 출범한 김정일 정권이 고난의 행군을 겪은 주민들에게 희망과 과제를 부여한 것이었다. 이런 점에서 강성대국론은 통치담론의 일종으로 볼 수 있다. 그러나 시간이 경과하면서 강성대국론은 정치사상, 군사, 경제, 과학문화에서의 강국론으로 구체화되고<sup>90</sup> 강성대국 진입 시점까

<sup>88</sup> 김정은, “위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자(2012년 4월 6일 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화),” 『로동신문』, 2012년 4월 19일.

<sup>89</sup> 북한은 고난의 행군을 마친 1998년 강성대국론을 내세우기 시작하였고 2007년 말 김일성 주석의 100회 생일을 맞는 2012년 강성대국의 문을 열겠다는 목표를 천명하였다. 그러다가 2010년경부터 강성대국 대신에 강성국가의 대문을 2012년에 두드리겠다고 강성대국은 보다 장기적인 비전이자 목표로 거론하고 있다.

<sup>90</sup> 조선로동당 중앙위원회 당역사연구소, 『우리당의 선군정치』 (평양: 조선로동당출판사, 2006), pp. 327~382.

지 2012년으로 선포되면서 국가발전전략으로서의 의미를 지니게 되었다.<sup>91</sup> 북한은 “모든 사회성원들이 혁명적 수령관으로 튼튼히 무장한” 정치사상 강국과 “군력을 핵으로 하여 나라의 전반적 국력을 강화함으로써 군력으로 강성대국의 지름길”을 열어갈 군사강국은 이미 달성한 것으로 평가하고 “이제 경제강국만 실현되면 사회주의강성대국이라고 당당히 말할 수 있다”며 경제강국 건설을 “강성대국 건설에서 제일 힘을 넣어 추켜세워야 할 중요한 과업”으로 내세웠다.<sup>92</sup> 그리고 과학기술은 경제력과 군사력의 발전을 담보할 수 있는 강성대국 건설의 추동력으로서 사상중시 및 총대중시와 함께 강성대국 건설의 3대 기둥 중 하나로 강조되고 있다. 인공위성의 발사는 과학기술의 발전을 보여주는 대표적인 성과로 선전된다.

강성대국 건설을 위한 경제강국 건설 과제는 김정은 시대에 들어와 특히 강조되고 있다. 김정은 제1위원장은 “일심단결과 불패의 군력에 새 세기 산업혁명을 더하면 그것은 곧 사회주의강성국가”라며 “새 세기 산업혁명의 불길, 함남의 불길을 더욱 세차게 지펴 올려 경제강국을 전면적으로 건설하는 길”에 들어서야 한다며 경제강국 건설을 강조하고 있다.<sup>93</sup> “인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하며 사회주의

---

91. 정우근, “김정일 정권의 국가발전전략: ‘강성대국’을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제20권 (4)호 (경남대학교 극동문제연구소, 2004) 참조. 북한은 1인당 국민소득이 2천700달러에 달하였던 1986~87년 수준으로 경제를 회복시키는 것을 2012년까지 달성해야 할 강성대국의 지표로 삼았으나 이후 그러한 목표를 달성할 수 있는 전망적 근거를 마련하는 것으로 목표를 하향조정해 놓은 것으로 보인다. 김병로, “북한, 2012년 강성대국 실현의 목표를 낮추다,” (서울대 통일평화연구원 통일칼럼』, 2011.9.22), <<http://tongil.snu.ac.kr/index.html>> (검색일: 2012. 8.29).

92. 조선로동당 중앙위원회 당역사연구소, 『우리당의 선군정치』, p. 341.

93. “김일성대원수님 탄생 100돐 경축 열병식에서 하신 김정은 동지의 연설,” 『조선중앙통신』, 2012년 4월 15일.

I
II
III
IV
V

부귀영화를 마음껏 누리게 하자는 것이 우리 당의 확고한 결심”이라며 경제강국 건설을 독려하고 있는 것이다.

북한은 강성대국을 이룩할 수 있는 정치방식으로 선군정치를 내세운다. 선군정치는 나라의 국력을 강화하는 데 가장 정당하고 효과적인 정치방식이라는 것이다. 선군정치는 “국력의 핵은 군사력이며 나라의 존엄과 위력은 총대에 달려 있다”는 인식에 기초하여 “나라의 자금과 자원이 국방공업발전에 선차적으로 돌려짐으로써” 자립적 토대를 가진 강력한 국방공업을 건설할 수 있게 하며 전체 사회에 “군사중시의 사회적 기풍을 확립”할 수 있게 하는 정치방식이다. 아울러 경제강국 건설과 관련해서도 선군정치는 “인민군대를 단순히 혁명무력으로서만이 아니라 혁명과 건설을 앞장에서 밀고나가는 혁명의 기둥, 주력군으로 내세우고 그들의 선도적 역할에 의거하여 사회주의 건설 위업 전반을 힘있게 다그쳐 나가는” 정치방식이라며<sup>94</sup> 인민군대를 앞세워 경제건설을 밀고 나가는 선군정치 방식이 사회주의 경제건설의 진격로를 열었고 근로자들을 고무추동하고 있다고 강조한다.<sup>95</sup>

김정은 시대에도 당의 군대와 인민의 군대라는 점이 강조되고 있으나<sup>96</sup> 선군정치는 여전히 계승되고 있다.<sup>97</sup> 김정은 제1위원장은 “선군조선의 존엄을 만대에 빛내이고 사회주의강성국가건설 위업을 성과적으로 실현하자면 첫째도 둘째도 셋째도 인민군대를 백방으로 강화”해야 한다며 ‘선군’의 중요성을 강조하고 있다. 북한은 또한 선군정치

94. 조선로동당 중앙위원회 당역사연구소, 『우리당의 선군정치』, pp. 191~197.  
 95. 위의 책, p. 347.  
 96. “김일성대원수님 탄생 100돐 경축 열병식에서 하신 김정은 동지의 연설,” 『조선중앙통신』, 2012년 4월 15일.  
 97. “선군의 길에 백두산대국의 영원한 승리와 번영이 있다,” 『로동신문』, 2012년 8월 25일 등.

가 “국력 중의 제일 국력인 군력을 백방으로 다지는 확고한 담보”이자 “최신 과학기술성과와 최첨단 기술장비 수준을 이룩할 수 있게” 하는 “경제강국 건설의 중심고리”로서 “어느 때 어떤 조건에서나 최우선시되어야” 하고 “모든 것이 여기에 복종되어야” 할 “선군조선의 강대성의 원천”이라며 선군정치의 의의를 강조하고 있다.<sup>98</sup> 북한은 대외적으로도 자주성을 철저히 실현할 수 있게 해주는 선군정치가 모든 나라와 지역에서 평화와 안전 보장에 필요한 자체의 강력한 방위력을 갖출 수 있게 함으로써 세계평화와 안전에 기여하면서 자신의 국제적 연대성을 강화하는 위력한 무기라고 주장한다.<sup>99</sup>

## 나. 대내정책 방향: 국가시스템 재정비와 질서 확립

### (1) 경제재건

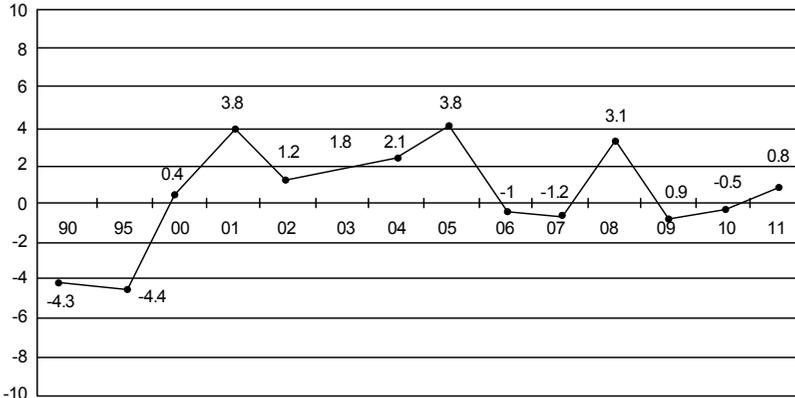
경제재건은 김정은 정권의 운명을 좌우할 핵심적인 과제이다. 정치 사상과 군사부문의 강국은 달성되었으나 경제강국은 달성되지 않았음을 북한 스스로도 인정하고 있다. 이는 북한경제가 여전히 어려운 상황에서 벗어나지 못하고 있음을 방증하는 것이다. 실제로 북한의 경제는 간헐적인 성장세에도 불구하고 전반적인 성장국면으로 전환되지는 못하고 있다. 특히 2011년의 경우 0.8%의 성장세를 실현하였으나, 이는 경공업과 중공업부문의 생산은 모두 감소한 반면, 석탄 증산 등 광업부문이 성장하고 농업부문에서 양호한 기상조건 등에 힘입

<sup>98</sup> 리영애, “국방공업은 선군조선의 강대성의 원천이며 인민생활향상의 믿음직한 담보,” 『사회과학원학보』, 2012년 제1호 (중국사회과학원, 2012), p. 34.

<sup>99</sup> 김추남, “선군정치는 우리 혁명의 국제적 연대성을 강화하는 위력한 무기,” 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』, 2012년 제2호 (김일성종합대학, 2012), pp. 61~64.

어 버나 옥수수의 작황이 호조를 보인 결과에 불과했다.<sup>100</sup> 제조업은 기간산업의 회생을 기초로 성장세로 돌아설 수 있는 기반을 여전히 확보하지 못하고 있는 것이다.

●그림 IV-2 북한의 경제성장률 추이



\* 출처: 한국은행, “2011년 북한 경제성장률 추정 결과,” <<http://www.bok.or.kr>> (검색일: 2012.7.20).

특히 주민들의 생활과 직결된 식량문제는 여전히 해결되지 못하고 있다. 농업생산은 기상조건의 영향을 크게 받는 가운데 100만 톤 정도의 식량부족이 매년 반복되고 있는 실정이다. 이런 상황에서 중단기적으로 북한의 식량사정이 크게 나아질 가능성도 높지 않다. 북한이 스스로 농자재를 조달할 능력을 제고하기 어려울 뿐 아니라 농업생산 기반의 획기적인 개선도 기대하기 어렵기 때문이다. 이는 북한의 농업이 기상이변 등 자연재해의 영향을 여전히 크게 받을 수밖에 없음을 의미하기도 한다.<sup>101</sup>

<sup>100</sup> 한국은행, “2011년 북한 경제성장률 추정 결과,” <<http://www.bok.or.kr>> (검색일: 2012.7.20), p. 2.

<sup>101</sup> 김영훈, “김정은 시대 북한의 농업과 식량사정,” 『수은북한경제』, 2012년 여름호

표 IV-1 북한의 식량수급 추이(2005~2011년)

단위: 만 톤

구분	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
생산량 <sup>1)</sup>	431	454	448	401	431	411	(425)
도입량 <sup>2)</sup>	115	35	75	27	(20)	(32)	(20)
최소 소요량 <sup>3)</sup>	515	518	521	523	526	529	531
부족량	△31	29	2	95	△(75)	△(86)	△(86)

- \* 주 1) 2009/10년까지는 농촌진흥청 자료, 2009/10년은 FAO/WFP 자료
- 2) 2007/08년까지는 WFP 자료, 2008/09~11년은 상업적 수입(중국)과 국제기 구지원분
- 3) FAO/WFP의 1인당 소요량을 북한인구(통계청)에 적용한 수치
- 4) (괄호)는 불확정 수치임.
- \* 출처: 김영훈, “김정은 시대 북한의 농업과 식량사정,” 『수은북한경제』, 2012년 여름호 (한국수출입은행, 2012), p. 35에서 재인용

북한은 국내 산업생산의 정체에 따른 부족의 문제를 수입을 통해 해결할 수밖에 없고, 이는 중국에 대한 의존도 증가로 이어지고 있다. 북한은 중국으로부터 원자재, 전략물자, 생필품 등 다양한 물자들을 수입하고 있으며 특히 주민생활의 안정이나 향상도 중국으로부터의 수입에 절대적으로 의존할 수밖에 없는 상황에 처해 있다.<sup>102</sup> 이는 북한이탈주민들을 대상으로 한 조사에서도 확인된다. 북한에서 장사나 부업활동을 한 사람들이 취급한 장사물건이나 원자재의 73%는 중국산이며 북한산은 22.5%에 불과한 것으로 나타났다.

(한국수출입은행, 2012), p. 40.

<sup>102</sup> 김상기, “2012년 상반기 북한경제동향분석: 2012년 상반기 대외무역동향,” 『북한경제리뷰』, 2012년 7월호 (한국개발연구원, 2012), p. 66.

표 IV-2 장사물건이나 사업용 원자재 원산지

원산지	응답 비율(%)
북한	22.5
중국	73.0
남한	4.5

\* 출처: 장용석, “북한사회의 빈부격차 실태,” 『북한주민통일의식과 북한사회변동: 2012 북한이탈주민 조사결과 발표』, (서울대학교 통일평화연구원(IPUS) 학술회의, 2012.8.29), p. 112.

수출부문에서도 북한의 산업생산 정체와 대중국 의존도 심화는 확인되고 있다. 산업생산의 정체로 인해 무연탄, 광물, 의류, 철강, 수산물과 같은 1차 상품이나 위탁가공 제품이 2011년 전체 수출의 80.9%를 차지하였다. 이 가운데 특히 무연탄은 2010년에 비해 거의 300%, 의류제품은 100% 이상 증가하였다. 그리고 상기 품목들의 대중국 수출비중은 2011년 88.4%에 달하였다.<sup>103</sup>

김정은 제1위원장은 김정일 국방위원장으로부터 회복의 가능성이 보이지 않는 국내 산업생산과 식량부족이 만성화된 피폐된 주민생활을 물려받았다. 그리고 불가피하게 수입에 의존하여 이러한 경제난에 대처할 수밖에 없다는 점에서 1차 상품을 수출하여 설비와 원자재 특히 식량을 비롯한 주민들의 생필품을 수입하는 후진국형 무역구조와 중국에 대한 의존도가 지속적으로 커질 수밖에 없는 대외교역구조 또한 물려받은 것이다.

<sup>103</sup>. 위의 글, p. 61. 한편, 북한은 자원수출에 더해 외화를 획득하기 위한 수단으로 노동력 수출에도 이전보다 적극적인 모습을 보이고 있다. 이러한 특징에 대해서는 이석, “총론: 2012년 상반기 북한경제를 보는 하나의 시각,” 『북한경제리뷰』, 2012년 7월 호, pp. 13~15, 22~24 참조.

I
II
III
IV
V

이런 상황에서 2011년 말 김정일 위원장 사망 이후 신속하게 권력을 승계한 김정은 제1위원장은 정권의 정당성을 확보하고 특히 권력의 조기 공고화를 위한 주민들의 지지 확보를 위해 현 시기에 가장 중요한 과제로 경제문제 해결과 주민생활 향상을 내세우고 있다. 김정은 제1위원장은 지난 4월 15일 사실상의 취임연설이었던 김일성 주석의 100회 생일 기념 열병식 연설에서 인민들이 다시는 허리띠를 조이지 않고 사회주의 부귀영화를 마음껏 누릴 수 있게 하자는 것이 당의 결심이라고 밝혔다. 이에 앞서 북한은 2012년 신년공동사설에서도 “강성국가 건설의 주공전선인 경공업과 농업부문에서 함남의 대혁신을 일으켜야 한다”며 주민생활향상을 위한 과제를 강조하였고,<sup>104</sup> 김정은 제1위원장은 지난 4월 6일 당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화에서 “인민생활향상과 경제강국건설에서 결정적 전환을 일으켜야”하고 특히 주민들의 식량문제나 소비품 문제의 해결에 선차적으로 관심을 기울여야 한다며 경제재건과 주민생활향상을 강조하였다.<sup>105</sup> 대외적으로도 중국의 왕자루이 공산당 대외연락부장을 면담한 자리에서 경제발전과 주민생활 개선이 당의 목표라고 언급하였다.<sup>106</sup>

이러한 목표를 달성하기 위해 북한은 현재 대내적으로 경제개혁을 모색하고 있는 것으로 보인다. 우선 김정은 제1위원장이 경제재건 방안을 강구하도록 주문한 것으로 알려졌다. 김정은 제1위원장은 지난 1월 “경제부문의 일군(활동가)이나 경제학자가 경제 관리를 이러한

104- “위대한 김정일 동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자,” 『조선중앙통신』, 2012년 1월 1일.

105- 김정은, “위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자(4월 6일 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화),” 『로동신문』, 2012년 4월 19일.

106- “Top DPRK Leader Meets Senior Chinese Official on Relations,” *Xinhua*, August 2, 2012.

방법으로 하는 것은 어떨까라고 제기하면, 색안경으로 볼 수 있어 자본주의적인 방법을 도입하려고 하고 있다고 비판되기 때문에, 경제 관리에 관한 방법론으로 의견을 가지고 있어도 이야기하려고 하지 않는다”며 터부(금기)가 없는 논의를 통해 자국에 맞는 경제재건 방안을 찾아내도록 지시했다는 것이다.<sup>107</sup> 이 기사에 따르면 김정은 제1위원장은 경제재건 방안을 강구하도록 지시하면서 “경제 관리상의 최대의 문제는, 이론이나 과학적 계산에 근거하지 않은 점에 있다”고 함으로써 그의 경제개혁의 방향이 보수적인 계획체계 정비일 가능성도 배제할 수 없지만,<sup>108</sup> 적어도 현재의 경제상태에서 벗어나기 위한 방안의 강구를 지시했다는 점에서 주목되고 있다. 김정은 제1위원장은 또한 경제문제 해결을 위해 경제를 책임지고 있는 내각으로 경제권한을 집중해야 함을 강조하고 있다. 김정은 제1위원장은 당 중앙위원회 책임일군들과의 담화에서 ‘경제사령부’인 내각에 경제문제를 집중하고 내각의 통일적 지휘에 따라 문제를 풀어나가는 규율과 질서를 세우며, 당의 경제정책 관철을 위한 내각의 결정과 지시를 어김없이 집행하고 각급 당 위원회들도 내각책임제, 내각중심제 강화를 적극 지원해야 한다며 내각의 역할을 강화해야 한다는 입장을 밝혔다.<sup>109</sup>

북한은 또한 경제개혁을 위한 당과 내각의 주요 인사도 정비하였다. 지난 2000년대 초반 내각의 총리와 부총리 등으로 재직하면서 7.1조치 이후의 경제개혁을 추진하다 철직된 주요 기술관료들이 다시 당의

107- 北朝鮮問題取材班, “北朝鮮:金正恩氏、資本主義論議を容認 改革に意欲-1月の發言録,” 『毎日新聞』, 2012년 4월 16일.

108- 박형중, “김정은 정권은 개혁을 준비하고 있는가?” (Online Series CO 12-21, 2012. 5.4).

109- 김정은, “위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자”, (4월 6일 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 2012.4.6).

비서와 부장, 내각의 부총리 등으로 복귀하였다. 2003년 9월 내각 총리에 임명되어 개혁을 추진하다 2007년 5월 순천비날론연합기업소 지배인으로 좌천되었던 박봉주 총리가 2010년 8월 당의 경공업 제1부 부장으로 복귀한 뒤 지난 4월 경공업부 부장으로 올라섰고, 당시 부총리였던 광범기 부총리는 당 비서 겸 계획재정부장이 되었고, 로두철 부총리는 2009년 4월 이후 국가계획위원장까지 겸임하고 있으며, 2011년 11월부터 금속공업상으로 있던 전승훈 부총리는 지난 8월 18일 내각부총리에 임명되었다. 이들은 2003년 이후 내각의 총리와 부총리로 재직하면서 2004년 시범적인 개혁에 그쳤으나 농업에서 포진 담당제를 실시하고 기업경영상의 자율권을 대폭 확대하며 상업은행 설립 등 금융개혁도 준비했었다.<sup>110</sup> 이들이 지난 2000년대 초중반 경제개혁을 추진하다가 좌천되기도 했다는 점에서 과감한 개혁방안을 강구하기보다 다소 신중한 행보를 보일 가능성이 높겠지만 적어도 개혁을 추진하는 데 긍정적으로 기여할 가능성은 충분히 있다는 점에서 이들의 복귀가 주목되는 것이다.

이런 상황에서 북한이 경제개혁을 추진하고 있는 징후들이 곳곳에서 확인되고 있다. 정부 당국도 북한이 태스크포스(T/F) 구성이나 시범조치 실시 등 경제관리개선을 추진 중인 것으로 확인하고 있다.<sup>111</sup> 이와 관련 이제까지 각종 언론매체를 통해 보도된 북한의 경제개혁과 관련된 내용은 아래의 표와 같다.

---

<sup>110</sup> 노재현, “北 경제개혁 주도 4인방, 김정은 체제서 ‘부활,’” 『연합뉴스』, 2012년 8월 20일.

<sup>111</sup> 이귀원, “北 김정은 ‘경제회생-체제안정’ 동시 노려,” 『연합뉴스』, 2012년 7월 26일; 이귀원, “정부 ‘北, 新경제조치 시범운영 가능성,’” 『연합뉴스』, 2012년 8월 9일.

표 IV-3 언론에 보도된 북한의 '새경제관리체계'의 내용

분 야	내 용
주관 기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 내각이 '경제사령부'로서 주도, 당의 내각 경제사업 간섭 배제</li> </ul>
농업	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 분조단위 축소: 현행 10~25명에서 4~6명으로 축소</li> <li>○ 작업분조에 토지할당, 생산비용 국가선지불, 협동농장·기업소·각급 기관 보유 유휴토지 작업분조에 임대</li> <li>○ 토지정리사업 명목으로 소토지 협동농장 소유로 귀속</li> <li>○ 생산비용, 곡물 구매가격 산정 시 시장가격 반영</li> <li>○ 생산물 분배방식               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정량제에서 정률제로 개편</li> <li>- 국가와 작업분조 간 생산물 7:3으로 분배: 70%는 시장 가격 수준으로 국가수매, 나머지는 작업분조에 현물분배 및 자율 판매 허용</li> <li>- 목표량 초과분의 작업분조 처분권 부여</li> </ul> </li> <li>○ 협동농장 3단계 분류 후 실태에 맞춰 국가에 대한 현물납부 비율 결정</li> <li>○ 양강도 대흥단, 김형직군, 김정숙군, 농업개혁 시범구역 지정</li> </ul>
공장·기업소	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 최초 생산비 국가가 투자(비용지불), 기업소 자체 계획에 의해 자율적으로 원자재 구매, 생산·판매 후 국가와 기업소가 일정비율로 판매 수입 분할</li> <li>○ 현물지표별 계획 최대한 축소, 액상계획 기본으로 계획화 시스템 운영</li> <li>○ 생산비용, 생산물의 판매가격, 시장가격으로 계산</li> <li>○ 생산설비, 자재, 전력 등 기업 간 자유거래 허용, 생산물의 시장판매 허용</li> <li>○ 국가납부금은 외화로 납부</li> <li>○ 기업소 판매수입, 재투자 등 자율 사용 허용</li> <li>○ 개인에 의한 공장·기업소 설립은 불허</li> </ul>
노무 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공장 기업소 간부는 당이 임명</li> <li>○ 기업소의 개인투자 허용</li> <li>○ 임금인상: 공장 직장마다 차등 적용</li> </ul>

I  
II  
III  
IV  
V

배급제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 배급시스템이원화: 국가예산제공장·기업소(군수공장, 특급·1·2급기업), 국가기관 사무원, 교육의료부문 종사자 배급제 유지, 국가 예산제 공장·기업소 생필직장, 독립채산제 기업은 전면 임금제 실시</li> <li>○ 무료교육, 무상치료제도 유지</li> </ul>
서비스, 상업	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개인투자 부분 합법화: 개인들의 운송·상점·편의봉사소·식당 투자 통한 경영참여 허용, 이윤의 10~20% 국가납부, 투자자는 투자 대상 기관에 입직, 고용노동력도 투자자 입직 기관에 소속</li> <li>○ 생활필수품의 자가공급을 위해 경공업 제품을 시작으로 가격 조정 착수</li> <li>○ 국영 상점 등과 비국영 시장의 '이중가격' 문제 해소</li> <li>○ 잉여생산물의 암시장 판매 금지, 국영 상점 등의 정규 유통 경로 이용</li> </ul>

\* 출처: 권영경, “북한의 개혁·개방 추진 실태: 현황과 쟁점,” 『김정은 체제의 개혁·개방 가능성: 평가와 전망』 (통일연구원 주최 2012 북한 개혁·개방 국제공동학술회의, 2012.8.28), p. 32의 표를 보완

북한 당국이 공식적으로 경제개혁 조치를 발표하지 않은 상황에서 북한의 소식통들을 인용한 상기 보도 내용들을 보면 북한이 추진하고 있는 것으로 알려지고 있는 경제개혁 조치들은 전반적으로 2000년대 초부터 북한이 전면적 또는 시범적으로 시행하였거나 시행을 위해 준비해왔던 사항들이 혼재되어 있는 양상이다. 특징적인 것은 ① 사회주의 원칙으로서 소유관계의 변화가 없는 상태에서 국영공장·기업소와의 합영 형태로 개인들의 투자를 허용하고, ② 생산자의 생산의욕을 고취하기 위한 자율성과 인센티브를 강화하는 가운데, ③ 극심한 인플레이션 상황을 감안, 가격이나 임금의 현실화를 모색하고,<sup>112</sup>

<sup>112</sup> 이와 관련 북한이 상품가격, 통화량, 생활비 수준과 재정 문제를 종합적으로 검토하고 있을 가능성도 주목된다(최용남, “행정경제사업의 정치화의 요구에 맞게 로동보수 조직을 개선하는데서 제기되는 문제,” 『경제연구』, 2012년 제2호, pp. 13~16).

④ 이원화된 배급시스템 등을 통해 국가의 부담을 줄이면서도, ⑤ 경제에 대한 국가 통제 수단을 약화시키지는 않고 재정수입도 확충하려는 북한 당국의 의도이다. 다만 이러한 움직임이 국가의 재정수입체계 재정비와 특히 조세제도의 도입 등으로 이어지는 징후는 나타나지 않고 있다. 아울러 ⑥ 독립채산제 기업의 자율적 경영이나 개인들의 투자참여 등을 위해 필요한 상업은행 설립과 같은 금융기관 개혁에 대한 이야기가 없다는 점도 주목된다. 북한이 2006년 상업은행법을 제정하였고 특히 박봉주 총리 시절 금융개혁 방안을 마련하기도 하였으며,<sup>113</sup> 인플레이션 억제 및 북한 원화의 화폐 기능 회복<sup>114</sup> 등을 위한 시중 통화 회수 방안을 마련하는 것이 긴급하다는 점에서 금융개혁이 추진될 가능성을 배제할 수는 없으나, 현재로서는 이와 관련된 내용들이 알려지지 않고 있다.<sup>115</sup>

소위 “우리식의 새로운 경제관리 체계를 확립할 데 대하여”라는 ‘6.28방침’으로 알려지고 있는 김정은 시대의 경제개혁 조치들에 대한 평가는 엇갈리고 있다. 소극적인 입장에서는 과거 7.1경제관리개선조치와 같이 불모적 운명이 될 가능성이 높다고 보지만 적극적으로 해

I
II
III
IV
V

113. 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000-09)”, pp. 185~186.

114. 북한의 시장환율은 2009년 화폐개혁 직전에 공식환율보다 약 27~29배 높은 수준을 유지하다가 화폐개혁을 거치면서 양자 간의 격차가 일시적으로 해소되었으나, 2010년 1월 이후 격차가 계속 커져 2012년 5월에는 42배에 달한 것으로 평가된다 (이원경, “북한의 환율: 데이터와 추세,” 『북한경제리뷰』, 2012년 8월호, p. 89).

115. 이와 관련 김정은 시대에 들어와서도 공장기업소에 대한 ‘원에 의한 통제’ 강화가 여전히 거론되고 있다(리창혁, “현시기 원에 의한 통제를 강화하는 것은 경제관리 합리화의 중요 요구,” 『사회과학원학보』, 2012년 제1호, p. 36). 또한 김일성종합대학에서 열린 국제학술회의에서 김일성종합대학 교수는 “나라의 경제발전에서 독자적인 경제발전전략을 세우고 실현해나가며 금융분야에 대한 국가적통제를 강화”해야 안정적인 경제발전을 이룩할 수 있다고 주장하기도 하였다(평양지국, “조선이 보는 <세계금융위기의 교훈>,” 『조선신보』, 2012년 8월 25일).

석하는 입장에서는 북한경제 현실에서 시장경제가 불가역적이고 심각한 모순 또한 안고 있으므로 과거 7.1경제관리개선조치보다 더 진전된 개혁조치가 취해질 것으로 본다. 그리고 아직은 대대적인 개혁조치가 취해질 증거가 없으므로 좀 더 지켜보아야 한다는 유보적인 입장도 존재한다.<sup>116</sup>

현재까지 알려진 사실을 바탕으로 북한이 추진하고 있는 경제개혁을 평가하면 다음과 같은 과제들이 우선적으로 해결되어야 할 것으로 보인다. 우선 부분적이거나 사유화를 제도적으로 뒷받침해야 한다. 특히 중국과 같이 국영부문의 외곽에서 향진기업이나 외자기업들이 성장하면서 공급부족 문제 등을 해결하고 국영기업의 정상화를 도모하기 위해서는 부분적이거나 사유화가 필요하다. 둘째, 국가가 공장·기업소, 협동농장 등의 초기 생산 활동을 보장하기 위해서는 재정문제를 해결해야 하며 외부에서 재원을 들여오는 방안도 적극적으로 강구되어야 한다. 셋째, 공장·기업소나 협동농장의 생산자들이 잉여 생산물을 자율적으로 처분하기 위해서는 생산비용을 과도하게 책정하지 말아야 하며, 무엇보다 유통체계를 정비하여 공정한 규칙이 적용되는 시장유통이 적극적으로 허용되고 활성화 되도록 유통부문 개혁이 수반되어야 한다. 넷째, 경제주체들의 자율적 경제활동을 뒷받침할 수 있는 금융개혁이 이루어져야 한다. 상업적인 금융제도와 기관들이 갖추어지지 않으면 돈주들에 의한 사금융이 발달하고 이에 대한 단속 등을 빌미로 권력기관들의 지대추구 행위가 성행하게 되는데, 이러한 사적 경제활동 주체들이 안정적으로 자산을 축적하기 어려운 구조로

---

<sup>116</sup> 권영경, “북한의 개혁·개방 추진 실태: 현황과 쟁점,” 『김정은 체제의 개혁·개방 가능성: 평가와 전망』 (통일연구원 주최 2012 북한 개혁·개방 국제공동학술회의, 2012.8.28), p. 35.

바뀌어야 하는 것이다.<sup>117</sup> 앞에서 언급한 유통체계 정비를 통한 시장 활성화와 금융개혁이 결합되면 초보적이거나 자율적인 경제활동을 통해 사적으로 자산을 축적하고 이를 사업의 확대 재생산을 위해 투자할 수 있는 사적 경제주체들이 안정적으로 형성될 기반이 마련된다.

다섯째, 대외관계의 개선이 필요하다. 경제개혁 조치가 성공하기 위해서는 외국 자본의 유치나 기술협력, 해외시장 개척은 물론이고 식량을 비롯해 중요한 상품의 원활한 수급이나 인적 역량개발을 위해서도 경제개혁을 추진하는 데 있어 우호적인 대외환경이 갖추어져야 한다. 중국과 베트남의 개혁이 본격화되고 성과를 내는 과정에서 미국과의 관계개선과 경제협력 확대, 이를 통한 국제사회와의 협력은 매우 중요한 역할을 수행했다. 북한도 마찬가지로 상황이나 현재 북한을 둘러싼 대외환경은 북한이 2002년 7.1경제관리개선조치를 취할 때보다 결코 우호적이지 않다.

마지막으로 무엇보다 중요한 것은 정치적인 문제들이다. 비록 부분적일지라도 우선 2000년대 초 실리에 대한 강조와 같은 ‘사상 해방’이 이루어져야 한다는 것이다. 그렇지 않은 경우 개혁은 보수파와 개혁파 간의 어중간한 상태로, 보신주의적 타협을 하며 중국적으로는 실패로 귀결될 가능성이 매우 높다. 특히 이러한 상황에서는 기존의 지배집단이 자신의 권력과 특권적 지위를 유지, 강화하는 방향으로 개혁을 몰고 감으로써 결과적으로 당초 개혁추진의 취지나 목적과는 달리 특권집단의 이권 확대와 조정 또는 갈등과 혼란만 야기할 가능성도 배제할 수 없다.<sup>118</sup> 이는 김정은 정권이 이제 갖 출범하여 신구엘

<sup>117</sup> 위의 글, pp. 38~40.  
<sup>118</sup> 박형중, “<새로운 경제관리체계의 도입>은 <판도라의 상자가 열린 것>,” (Online Series CO 12-33, 2012.8.13).

리트 간에 권력과 이권에 대한 조정 필요성이 그 어느 때보다 크다는 점에서 더욱 설득력 있는 것이다. 그리고 경제개혁을 추진하는 데 필요한 재원을 확보하기 위한 최선의 방안으로 군수공업 등에 대한 특권적·정치적 자원배분 구조를 바꾸어야 한다. 김정은 정권이 김정일 시대의 선군정치에 따른 세력지형 위에서 있어 그 자신도 선군정치를 지속적으로 강조할 수밖에 없는 상황에서 단기적으로 이를 기대하기는 어려울 것으로 보이지만, 이러한 자원배분 구조의 변화 없이 부족한 재원을 조달하는 것은 매우 어렵다는 점에서 이와 관련된 북한의 변화가능성을 지켜볼 필요가 있다.

지금까지 살펴보았듯이 북한이 최근 추진하고 있는 것으로 알려지고 있는 경제개혁 조치들은 많은 한계들을 지니고 있으며 그러한 한계와 미비점들로 인해 성공할 가능성도 높지 않은 것이 사실이다. 그러나 개혁은 시도와 실패, 재시도 등을 거치면서 점진적으로 누적되고 확대되는데다, 비록 제한적이지만 생산주체들에게 열린 자율적 공간에서 경쟁력을 갖춘 기업들이 등장할 가능성도 완전히 배제할 수 없다는 점에서 북한의 개혁 움직임을 주시하면서 이러한 경향의 확대강화를 가져올 수 있는 대외적 협력방안을 강구할 필요도 있는 것이다.

북한은 향후 경제관리개선을 추진하면서 현재와 같은 조용한 방식으로 개혁조치들을 시행할 가능성이 있지만, 다른 한편에서는 개혁조치에 대한 대내외 신인도를 제고하고 정치적으로도 개혁 추진의 동력을 확보하고자 대내외에 경제개혁 조치들을 공식으로 공표할 가능성도 있다. 특히 해외자본 유치 등 국제적인 협력을 위해서 현재 시범적인 단계에서 검토 중인 조치들을 종합적으로 평가하여 전면적으로 시행하는 단계에 들어서면 그 가능성이 더욱 커질 것으로 보인다.

경제개혁 조치를 마련하고 공식화하여 추진하는 것과 관련 주목되

는 것은 북한이 경제관리개선에만 머무르지 않고 지식경제강국을 건설하기 위한 종합적인 경제발전 계획을 수립하고 추진할 가능성이 있다. 북한은 이미 2010년에 경제면모를 일신하기 위한 ‘국가경제개발 10개년 전략계획’을 수립하고 해외자본 등을 유치하여 이를 추진하기 위한 국가개발은행을 설립하기도 하였다. 이런 점에서 김정이 정권은 가까운 장래에 소위 지식경제강국을 달성하기 위한 중장기 경제개발 청사진을 마련하고 이를 공식적으로 공표할 가능성이 주목된다.

다만 이러한 개발계획을 마련하고 공표하기 위해서는 이를 추진할 수 있는 대외적인 환경이 갖추어져야 한다. 북한이 내부에서 동원할 수 있는 자본과 기술적 한계가 크다는 점에서 대외협력이 무엇보다 중요하기 때문이다. 그런데 현재 미·북관계나 북·일관계는 개선의 기미를 보이지 않고 남북관계는 경색에서 벗어나지 못하고 있다. 남한의 지원이나 투자뿐 아니라 서방국가들과의 협력 또한 여의치 않은 것이다. 이런 상황에서는 본격적인 개발계획을 수립하고 추진하는 것이 사실상 불가능하다고 볼 수 있으며 설령 추진한다고 해도 실패할 가능성이 그만큼 높다고 볼 수 있다. 북한으로서는 핵문제에서의 진전을 바탕으로 미국과의 관계를 개선하지 않는 한 이러한 어려움에서 벗어나기 어려울 것으로 보인다.

## (2) 사회부문 재정비와 질서확립

북한에서 경제개혁 추진 움직임과 함께 사회질서 확립을 위한 움직임도 지속적으로 강화되고 있다. 이는 비법적인 사적 경제활동과 사회적 유동성의 증가, 외부정보 유입의 확대가 지속되는 가운데 사회경제적 불평등 또한 심화되고 있기 때문이다. 2011년 탈북한 북한주민들을 대상으로 한 설문조사 결과, 북한에서 장사경험이 있는 경우

가 70%를 넘었고, 장사나 부업을 통한 월평균 수입이 1만원 미만인 사람들이 32.4%였고 이를 포함한 10만원 미만의 경우 47.6%나 된 반면, 월평균 수입이 100만원 이상인 사람들 4.8%를 포함하여 30만원 이상인 경우가 22%나 되는 것으로 나타나기도 하였다.<sup>119</sup> 이는 사적 경제활동의 증가로 인해 사회통제가 이루어져 사회적 긴장과 갈등이 지속적으로 야기될 수밖에 없음을 의미한다.

표 IV-4 북한에서 장사/부업으로 벌어들인 가구 총수입(월평균)

구 분		응답 비율(%)	비고(%)
하	1만원 미만	32.4	47.6
	1만원 이상~ 10만원 미만	15.2	
중	10만원 이상~ 30만원 미만	30.5	30.5
상	30만원 이상~ 50만원 미만	8.6	22
	50만원 이상~ 1백만원 미만	8.6	
	1백만원 이상	4.8	

\* 출처: 장용석, “북한사회의 빈부격차 실태,” 『북한주민통일의식과 북한사회변동: 2012 북한이탈주민 조사결과 발표』 (서울대학교 통일평화연구원(IPUS) 학술회의, 2012.8.29), p. 95.

<sup>119</sup> 북한 사회의 빈부격차와 계층분화 실태에 대해서는 정은미, “2012 북한사회의 의식 주 기초실태,”와 장용석, “북한사회의 빈부격차 실태,” 『북한주민통일의식과 북한사회변동: 2012 북한이탈주민 조사결과 발표』 (서울대학교 통일평화연구원(IPUS) 학술회의, 2012.8.29) 참조.

북한 당국 또한 이렇게 변화되는 현실에서 사회경제적 질서 유지를 위한 노력을 강화하고 있다. 우선 주민통제 체계를 전반적으로 재정비하기 위한 움직임이 지속되고 있다. 이와 관련하여 당이나 사법검찰기관 대신 국방위원회가 직접 나서 사회 전반에 대한 실태조사를 하는가 하면,<sup>120</sup> 인민보안부가 각 도·시·군 보안기관을 통해 주민등록문건의 재정리 및 수정등록사업을 진행 중인 것으로 알려졌다. 북한은 주민등록문건 재정리 사업을 통해 2010년 이후 행적이 없는 행방불명자와 탈북자로 추정되는 주민들에 대해 확정짓는 작업도 병행하고 있다고 한다.<sup>121</sup> 공민증에 요시찰대상자를 포함시켜 유동인구나 다른 지역 왕래자를 조금 더 효율적으로 감시, 통제하는 방안도 강구되고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>122</sup>

국경지역에 대한 단속도 지속적으로 강화되고 있다. 지난 4월 국경경비 권한이 인민무력부에서 국가안전보위부로 다시 이관되면서 탈북방지 및 감시는 무력부가, 탈북자 송환 및 체포 업무는 보위부가 책임지는 이원체계가 탈북방지, 내부정보 유출, 탈북자 체포 및 송환 등 관련 업무 전반을 보위부가 직할하는 단일체제로 개편됨으로써<sup>123</sup> 탈북자 문제에 대한 대응이 한층 강화되었다. 중국과의 국경지역에 대한 전파교란과 전파감독 수위도 높아지고 있으며 특히 중국 휴대폰에 대한 단속이 강화되고 있다고 한다. 이는 외부로부터의 정보유입에서 가장 큰 몫을 차지하고 있는 중국 휴대폰 문제를 해결하기 위한 움직임으로, 북한은 전파감독대를 조직하여 물리적인 검열단속과 함께 감

120- “김정은 지시로 국방위원회 조사인원 파견,” 『NK지식인연대』, 2012년 5월 10일.  
 121- “북, 주민등록 문건, 재정리, 수정등록 사업 진행,” 『NK지식인연대』, 2012년 8월 16일.  
 122- “北 신규 공민증에 ‘요시찰 대상’ 암호 표기,” 『데일리NK』, 2012년 6월 13일.  
 123- “김정은, 김원홍 보위부장에게 국경경비 맡겼다,” 『데일리NK』, 2012년 4월 20일.

청과 전파교란 등 기술적인 검거 역시 병행하고 있다고 한다.<sup>124</sup>

주민통제를 위한 조직적 역량을 강화하기 위한 움직임도 있다. 우선 인민보안부의 각 도·시 보안서 감찰과에 소속된 기동(경비)순찰대를 확대·강화하였다고 한다. 기동(경비)순찰대는 당초 고난의 행군 이후 문란한 사회질서를 바로 잡고 살인과 강도, 강간, 사기 등 강력범죄의 근절을 목적으로 설립된 임시 치안부서였으나 김정은 정권 출범 이후 공식부서로 확대개편된 것이다.<sup>125</sup> 인민보안부 핵심역량을 양성하는 인민보안부 정치대학에 설치되었던 특설반 과정의 교육기간도 2년 늘어났으며, 인민보안부 초모를 통해 갓 입대하는 인원들의 직통입학제를 시행하고 있는 것으로 알려졌다. 또한 교육내용도 일반 과정과는 달리 주로 사건수사기법, 컴퓨터 전문교육, 특수체육(격술, 유도 등)에 중점이 있다고 한다.<sup>126</sup> 이는 북한이 현재 지속적으로 증가하고 있는 사적 경제활동과 강력범죄 등에 대한 대응의 필요성을 더 크게 절감하고 있음을 의미한다.

한편, 새로운 경제개혁 조치의 도입을 준비하고 있다는 소식들이 알려지면서 시장과 사회적 혼란이 증가하고 이에 대한 당국의 대응도 강화되고 있는 것으로 알려지고 있다. 북한의 경제개혁 추진 소식에 대한 북한 시장의 반응은 물가와 환율의 급등으로 나타나고 있다.<sup>127</sup>

---

124- “북, 국경연선지역에서의 전파감독 강화, 휴대폰 집중 단속 진행,” 『NK지식인연대』, 2012년 8월 16일.

125- “인민보안부 기동순찰대 확대, 강화,” 『NK지식인연대』, 2012년 7월 10일.

126- “북, 인민보안부 지속강화, 기동순찰대에 이어 정치대학까지,” 『NK지식인연대』, 2012년 8월 3일.

127- 김광진, “北 환율 1주만에 44% 폭등…6·28 불안감 확산,” 『데일리NK』, 2012년 8월 31일; 문성휘, “치솟는 물가에 북 장마당 기능마비,” 『자유아시아방송』, 2012년 8월 28일; 이귀원, “北 쌀값·환율 지속 상승…주민 불안심리 반영,” 『연합뉴스』, 2012년 8월 9일.

이는 2009년 11월 말 화폐개혁조치를 통해 북한주민들이 체득한 것으로, 북한 당국의 조치에 대한 주민들의 신뢰가 극도로 낮아진 상황을 반영한 것이다. 식량가격과 환율의 급등으로 주민들의 생활이 더욱 어려워지는 가운데 강도나 절도와 같은 강력범죄도 증가하고 있다고 한다.<sup>128</sup>

북한 당국은 이에 대해 전국적인 차원에서의 집중단속과 검열의 강화로 대응하고 있다. 국가에 의해 개인재산이 약탈될 가능성을 우려한 주민들이 외화확보에 몰두하자 북한 당국은 환전업자들에 대한 단속을 강화하고 있다는 것이다. 그 과정에서 주민들의 상거래도 탄압을 받고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>129</sup>

북한은 경제개혁 조치의 시행을 앞두고 공안, 교육, 보건 등 사회전반에 대한 재정비도 추진하고 있다고 한다. 새로운 경제관리 조치에 대한 방침이 나오고 나서 7월부터 ‘비밀관리 사업을 철저히 할 데 대하여’, ‘각종 육안감시사업을 잘 할 데 대하여’ 등 내부 기강 확립을 요하는 지침들이 연이어 하달되고 외국 영화 DVD, 컴퓨터, 핸드폰 등 정보유통 기기에 대한 검열도 진행되고 있다고 한다.<sup>130</sup>

김정은 정권 출범 이후 북한은 당면한 경제적 어려움 등을 해결하기 위한 변화를 모색하면서도 그로 인해 발생하는 사회적, 정치적 부작용들을 억제하기 위해 사회통제를 지속적으로 강화하고 있다. 이는 당의 역할 확대에도 불구하고 주민들에 대한 당적 통제, 즉 조직생활을 통한 정치사상적 통제가 더 이상 효율적으로 작동하기 어려운 상황에서 북한 당국이 사회공안을 통한 주민통제 수단들을 꾸준히 강화하고 있음을 의미한다. 이러한 추세는 김정은 정권의 권력기반이 공

128- “북, 주요 지역에서의 범죄 발생, 지속 확대,” 『NK지식인연대』, 2012년 8월 29일.  
 129- “북, 경제관리 체계도입 이전, 전반단속 강화,” 『NK지식인연대』, 2012년 7월 23일.  
 130- “北 ‘6·28조치’ 앞두고 ‘황색바람’ 단속 강화,” 『데일리NK』, 2012년 8월 20일.

고해지지 않는다면, 특히 북한체제가 현재와 같은 불안정속의 안정에서 벗어나 사회경제적인 안정 기반을 갖추지 못한다면 앞으로도 지속될 가능성이 높다. 사적인 경제활동이 증가하면 사회적 유동성이 지속적으로 커지고 이로 인한 ‘비사회주의 현상’이 증가할 수밖에 없기 때문이다.

한편, 북한은 사회주의 질서 확립을 위한 공안활동을 강화하는 가운데 중장기적인 안목에서 사회체계를 정비하려는 움직임도 보이고 있다. 이는 일차적으로 국가의 백년대계로 일컬어지는 학제와 교과과정 개편으로 나타나고 있다.

북한은 지난 9월 25일 최고인민회의 제12기 6차 회의를 열어 1972년 채택되어 40년간 지속되었던 현행 11년 학제를 12년으로 개편하는 법령을 채택하였다. 북한은 향후 2~3년에 걸쳐 학제를 학교전교육(1년) - 소학교(4년) - 중학교(6년) 체계를 학교전교육(1년) - 소학교(5년) - 초급중학교(3년) - 고급중학교(3년)으로 개편하고 교과과정도 “지식경제시대 교육발전의 현실적 요구와 세계적 추이” 맞추어 “완성된 중등일반지식과 현대적인 기초기술지식을 갖춘” 지식경제시대의 인재를 양성하기 위한 방향으로 개편할 예정이다. 이는 중장기적인 안목에서 자립적인 경제성장을 위한 인재를 육성함과 동시에 김정은 시대를 이끌어갈 새로운 세대를 양성하여 소위 ‘사회주의 문명국’을 이룩할 수 있는 기반을 닦겠다는 것이지만,<sup>131</sup> 당면해서는 부실화된 교육부문을 바로 세우겠다는 의지를 천명한 것이다. 이는 특히 전반적 12년제 의무교육 실시에 대한 법령에서 각급 인민보안, 검찰기관

---

<sup>131</sup> “강성국가의 자산은 인재/12년제 의무교육 실시의 의미,” 『조선신보』, 2012년 9월 28일; “중등교육에서 획기적 전환 일어날 것/보고자가 강조하는 의의와 전망,” 『조선신보』, 2012년 9월 28일.

들은 “교원, 학생들을 교과과정안에 반영된 국가적 동원 외에 다른 일에 무질서하게 동원시키는 현상을 없애기 위한 법적 통제를 강화”하며 “학교를 비롯한 교육기관, 교육과학연구기관들에 사회적 과제를 망탕 주어 교육사업과 과학연구사업에 지장을 주는 현상과 강한 법적 투쟁”을 벌이도록 명시한 데서 두드러진다.<sup>132</sup> 이는 북한이 그동안 각종 사회적 동원과 부담으로 인해 교육이 파행적으로 운영되어 왔음을 인정하고 차제에 이를 바로잡아 교육과정을 정상화하겠다는 의지를 나타낸 것으로 볼 수 있다.

문제는 1년이 늘어난 12년제 의무교육을 무상으로 실시하기 위한 재정이다. 이와 관련 법령에서 주목되는 것은 시(구역)·군 인민위원회들에게 12년제 의무교육 무상실시 사업을 ‘모범교육군(시, 구역)칭호쟁취운동’과 결부시켜 진행하며 “학교후원단체들을 바로 확정하고 그 역할을 높이도록” 주문하고 있는 점이다. 이는 교육체계 개편에 따른 재정 부담을 지방의 인민위원회들에 떠넘기겠다는 것으로 보인다. 이렇게 되면 지역 간 교육의 편차와 불균등이 심화될 것으로 예상된다.

교육체계 개편에서 학제가 1년 길어짐으로써 사회적으로 인력수급에도 변화가 불가피할 것으로 보인다. 과거에는 16세에 군에 입대하거나 사회로 진출하였으나 앞으로는 17세에 군에 입대하거나 사회에 진출하게 되므로 군의 병력자원이나 노동력 배치 등 사회적 인력수급에도 변화가 발생하기 때문이다. 이런 점에서 북한이 향후 군병력 감축을 포함해 병역제도를 개편할 가능성과 부족한 노동력을 확보하기 위한 조치들을 취할 가능성이 있어, 교육체계 개편은 군제도와 노동력 수급구조 등 전반적인 사회 변화로 이어질 것으로 보인다.

<sup>132</sup> “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령-전반적 12년제 의무교육을 실시함에 대하여,” 『조선중앙통신』, 2012년 9월 28일.

## 다. 대외정책 방향: 전방위 외교 강화와 실리 극대화

### (1) 국제정세 인식과 전략적 요충지론

북한은 중국이나 인도의 부상에 따른 세계질서와 지역질서 변화에 주목하고 있다. 북한은 “새 세기에 아시아·태평양지역의 경제, 군사력 균형에서는 급속한 변화가 일어나고 있다. 중국, 인디아 등 여러 나라들이 신흥강국으로 등장하고 있다”며,<sup>133</sup> 중국이나 인도의 부상이 세계질서와 특히 아시아·태평양지역에서의 세력관계 변화를 가져오고 있다고 지적한다. 북한은 또한 “현시기 국제정치의 중심은 아시아태평양지역으로 옮겨지고 있다. 경제위기로 인한 미국과 유럽의 쇠퇴, 일부 아시아·태평양지역 나라들의 국력강화 등은 냉전 종식 후 미국을 중심으로 형성되었던 힘의 균형에 커다란 변화를 가져오고 있다. 미국은 위태로운 처지에서 벗어나기 위한 출로를 아시아·태평양지역에 대한 관여에서 찾고 있다”며<sup>134</sup> 아시아·태평양지역이 국제정치의 중심무대로 부상하는 가운데 미국은 쇠퇴하고 있다는 인식을 보이고 있다. 그리고 북한은 중국이나 인도가 미국의 잠재적 적수이자 경쟁자라고 본다.<sup>135</sup>

이러한 인식은 지정학적 가치에 대한 강조로 이어지고 있다. 북한은 미국이 아시아대륙을 지배하면서 유라시아 대륙에 대한 군사적 포위를 달성하려면 한반도를 반드시 틀어쥐어야 한다고 본다.<sup>136</sup> 이는 한반도가 매우 중요한 전략적 위치를 점하고 있음을 강조하는 것이다. 북한은 여기서 한걸음 더 나아가 전략적 요충지론을 내세우고 있다. 북한은 김정은 제1위원장이 독창적인 정치학적 개념을 정식화하였다

133- “미국의 새 군사전략보고서는 무엇을 시사하는가,” 『조선중앙통신』, 2011년 3월 2일.

134- “군사적 패권 유지를 노린 무모한 망동,” 『로동신문』, 2011년 12월 7일.

135- 조택범, “아시아태평양 <중점외교>에 비긴 흥계,” 『로동신문』, 2011년 12월 2일.

136- 위의 기사.

며 그 사례 중 하나로 ‘지정학적 숙명론에 대한 반론’을 든다. 지정학적 숙명론에 대한 반론은 북한이 “큰 나라들의 짬에 끼여서 각축전의 무대로 될 수밖에 없다는 사대주의, 민족허무주의적인 사고방식을 부정한 것”으로 오늘날 북한은 “불리한 위치가 아니라 전략적 요충지에 있다는 것”이 김정은 제1위원장의 결론이었다고 주장한다. 그러면서 북한은 ‘선군외교’를 관통하는 사상도 이러한 전략적 요충지에 관한 사상이라고 선전한다.<sup>137</sup> 이는 단순히 김정은 제1위원장의 위대성을 선전하는 것이라기보다 북한의 대외정세 인식을 보여주는 것으로 향후 김정은 정권이 한반도의 지정학적 가치를 적극 활용하면서 주변의 강대국들을 상대해 나가겠다는 의지 표명이기도 하다. 그리고 그 바탕에는 핵보유에 기초한 자주성 견지가 놓여있다. 이에 따라 북한은 “자주, 친선, 평화의 리념을 변함없이 견지하며 우리나라(북한)의 자주권을 존중하는 세계 모든 나라들과의 선린우호관계를 확대 발전시켜 나갈 것”이라는<sup>138</sup> 입장을 보이고 있다.

## (2) 자주성 고수와 북핵문제

북한은 김정은 시대에 들어와 이전보다 더욱 자주성을 강조하는 가운데 핵무기 보유와 인공위성 발사를 자주성을 견지할 수 있게 해준 김정일 위원장의 최고 유산으로 선전한다. 김정은 제1위원장은 지난 4월 15일 자신의 첫 대중연설에서 “강성국가건설과 인민생활향상을 총적목표로 내세우고 있는 우리 당과 공화국정부에 있어서 평화는 더 없이 귀중합니다. 그러나 우리에게는 민족의 존엄과 나라의 자주권이

<sup>137</sup>- 김지영, “일심단결의 중심에서 최고사령관의 령도력-3,” 『조선신보』, 2012년 3월 17일.

<sup>138</sup>- “위대한 김정일 동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자,” 『조선중앙통신』, 2012년 1월 1일.

더 귀중합니다”라며<sup>139</sup> 평화와 자주를 대비시키고 이 가운데 자주가 더욱 중요하다는 입장을 밝혔다. 그러면서 김정은 제1위원장은 ‘민족의 존엄과 나라의 자주권’을 수호하기 위해 군이 만단의 전투동원태세를 유지하면서 ‘총대’를 더욱 굳건히 다져가야 한다고 하였다. 이는 선군정치가 자주성을 견지할 담보라는 인식이다. 북한은 이에 앞서 김정일 위원장이 사망한 직후 한 민족의 운명과 미래를 좌우할 유산으로 새 세기 산업혁명에 더해 “인공지구위성의 제작 및 발사국의 자랑에 핵보유국의 존엄”을 들면서 인공위성과 핵보유가 “대국들의 틈에 끼여 파란 많던 이 땅을 영영 누구도 넘겨다보지 못하게, 약소민족의 한 많던 민족을 가슴을 당당히 펴고 세계를 굽어보며 사는 존엄 높은 인민으로 영원히 되게” 해주었다고 하였다.<sup>140</sup>

이는 핵무기와 장거리미사일 개발이 미국의 적대시 정책에 맞선 자위적 대응을 넘어 중국까지 포함하는 ‘대국’들 틈에서 북한이 자주성을 견지할 핵심적 수단이라는 인식을 나타낸 것이다. 또한 북한이 김정은 시대에 들어서도 안보적 이유뿐 아니라 정치, 외교적 이유로도 핵무기와 장거리미사일 개발을 지속할 것임을 분명히 한 것이기도 하다. 이러한 인식 하에서 북한은 영변의 경수로 건설을 지속하면서 지난 4월에는 중국을 비롯한 국제사회의 반대에도 불구하고 인공위성-장거리미사일 발사를 강행하였다.

이와 더불어 북한은 2006년과 2009년 핵실험을 실시하여 핵무기를 제조할 수 있는 능력이 있음을 과시하고 핵무기 보유를 기정사실화하기도 하였다.<sup>141</sup>

139- “김일성대원수님 탄생 100돐 경축 열병식에서 하신 김정은 동지의 연설,” 『조선중앙통신』, 2012년 4월 15일.

140- 리동찬, “김정일 동지의 혁명 유산,” 『로동신문』, 2011년 12월 28일.

141- 함형필, “서울 핵안보정상회의와 한반도비핵화 전망,” 『서울 핵안보정상회의와 한

표 IV-5 북한의 1·2차 핵실험 비교

구분	1차 (2006.10.9)	2차 (2009.5.25)
위력	지진규모 3.9, 1kt 이하	지진규모 4.5, 2~4kt
결과	핵폭발 성공, 폭발위력 제한	핵폭발력 증대
의미	핵무기 제조 능력 확인	핵보유 기정사실화

\* 출처: 함형필, “서울 핵안보정상회의와 한반도비핵화 전망,” 『서울 핵안보정상회의와 한반도 비핵화 전망』 (제26차 서울대학교 통일평화연구원 통일포럼 발표문, 2012.3), p. 1.

특히 북한은 2009년 2차 핵실험 이후 국제사회의 대북압박에 대응하여 공개적으로 우라늄농축프로그램 추진을 선언하고 경수로도 자체의 기술로 건설하겠다고 영변에 원심분리기 2,000개 규모의 우라늄농축시설을 건설, 가동하고 있으며 25~30MWe 규모의 실험용경수로도 건설하고 있다.<sup>142</sup> 그리고 최근 경수로 건물에는 돔이 설치되고 냉각 시스템까지 갖추 정도로 건설이 진척된 것으로 알려지고 있다.<sup>143</sup>

그리고 북한은 2012년 4월 열린 제12기 최고인민회의 제5차 회의에서 김정일 위원장이 북한을 핵보유국으로 전변시켰다며 핵보유국임을 헌법에 명시하였다. 북한은 국제사회의 핵보유국 지위 인정 여부와 무관하게 자신도 핵보유국임을 주장하면서, 미국이 핵으로 자신들을 위협하던 시대는 끝났으며,<sup>144</sup> “대미관계에서도 핵보유국의 확고한 지위에

반도 비핵화 전망』 (제26차 서울대학교 통일평화연구원 통일정책포럼 발표문, 2012.3.13), p. 1.

<sup>142</sup> Siegfried S. Hecker, “A Return Trip to North Korea’s Yongbyon Nuclear Complex,” November 20, 2010, <<http://iis-db.stanford.edu/pubs/23035/HeckerYongbyon.pdf>> (검색일: 2011.11.5).

<sup>143</sup> “IAEA ‘북한, 경수로 건설 크게 진전,’” 『연합뉴스』, 2012년 8월 31일.

<sup>144</sup> “김일성대원수님 탄생 100돐 경축 열병식에서 하신 김정은 동지의 연설,” 『조선중

I
II
III
IV
V

바탕을 둔 적극적인 외교력을 발휘하고 있다”고 주장하고 있다.<sup>145</sup> 이 제 북한의 핵보유는 미국의 적대시 정책에 맞선 자위적 대응을 넘어 김정은 정권의 정체성과 정당성을 구성하는 핵심 요소로 규정되었다.

북한은 또한 장거리미사일 개발도 꾸준히 진척시키고 있다. 북한은 1998년과 2006년 그리고 2009년과 2012년 네 차례에 걸쳐 (인공위성으로 포장된) 장거리미사일을 발사하여 미사일의 사거리를 6,700km 이상으로 연장하는 등 대륙간탄도미사일(ICBM) 개발을 완성해 가고 있다. 특히 북한은 2012년 4월 새로 건설한 평안북도 철산군의 서해위성발사장에서 광명성 3호 위성을 발사하는데 실패하였음에도 불구하고<sup>146</sup> 앞으로 인공위성 발사를 지속할 것임을 분명히 하고 있다.<sup>147</sup>

● 표 IV-6 북한의 미사일 제원

구분	SCUD-B	SCUD-C	노동	무수단 (IRBM)	대포동 1호	대포동 2호
사거리 (km)	300	500	1,300	3,000 이상	2,500	6,700
탄두량 (kg)	1,000	770	700	650	500	650~1,000 (추정)
비고	작전 배치	작전 배치	작전 배치	작전 배치	시험 발사	개발중

\* 출처: 국방부, 『국방백서 2010』 (서울: 국방부, 2010), p. 282.

양통신, 2012년 4월 15일; “조선민주주의인민공화국 외무성대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2012년 6월 24일.

<sup>145</sup> 김지영, “사회주의헌법에 명기된 <핵보유국>,” 『조선신보』, 2012년 6월 29일.

<sup>146</sup> “지구관측위성 <광명성-3>호가 궤도진입에 성공하지 못하였다,” 『조선중앙통신』, 2012년 4월 13일

<sup>147</sup> “조선외무성 공화국의 합법적인 위성발사권리를 짓밟으려는 유엔 안전보장리사회의 처사를 배격,” 『조선중앙통신』, 2012년 4월 17일.

핵문제와 관련 북한은 향후 대내외적으로 ‘책임 있는 핵보유국의 역할’을 수행하겠다고면서<sup>148</sup> 내부적으로 우라늄 농축의 평화적 성격을 강조하는 한편, 핵무기와 장거리미사일 개발도 지속적으로 도모하여 핵무기의 위협정도와 협상력을 제고하는 가운데 대외적으로 평등하고 비례적인 핵군축도 지속적으로 거론할 것으로 보인다.<sup>149</sup> 북한의 이러한 주장은 비핵화 가능성 자체를 명시적으로 부정하는 것은 아니지만, 미국의 적대시 정책을 빌미로 비핵화 과정 자체를 중장기적인 과제로 돌리면서 당분간 핵억제력을 강화하고 이를 바탕으로 미국과 중국 등 주변 강대국들 사이에서 자주성을 견지하겠다는 의지를 표명하고 있는 것으로 볼 수 있다.

이와 함께 북한은 선군정치를 바탕으로 경제적, 과학적 필요성을 제기하면서 자체의 필요성에 따라, 기술적 준비정도와 대미협상 등을 감안하여 시기를 조절할 수는 있으나, 기본적으로 인공위성 보유를 위한 로켓발사도 지속하면서 이를 대미협상 레버리지로도 활용할 것으로 보인다. 이는 동창리에 이어 무수단의 장거리 미사일 발사 시설을 확장하고 있는 데서도<sup>150</sup> 확인된다.

148. “조선은 핵전과방지분야에서 책임 있는 핵보유국으로서의 역할을 다할 것이다 -조선 외무성 대표단 단장이 강조,” 『조선중앙통신』, 2012년 9월 14일.

149. “조선대표단 단장 평등하고 비례적인 핵무기 축감 및 철폐 조치를 주장,” 『조선중앙통신』, 2012년 9월 13일; “제네바군축회의 전원회의에서 우리나라 대표가 연설,” 『로동신문』, 2012년 6월 24일

150. “北, 무수단리에 ‘대형 장거리 미사일 발사대’ 건설 의혹,” 『교도통신』, 2012년 5월 16일.

### (3) 북방과 비동맹: 중국, 러시아와 동남아

김정일 위원장 말기 대미, 대남, 대일관계가 경색국면에서 벗어나지 못하는 가운데 북한은 외교적 고립 탈피와 실리 극대화 차원에서 중국과의 협력을 적극 발전시키면서 러시아와의 협력관계도 확대하기 시작하였다. 중국과는 정상 차원의 전략적 소통을 강화하는 가운데 위화도·황금평과 라선경제지대를 공동으로 개발키로 하는 등 양자 차원의 협력관계를 진전시키며 경제적 실리를 극대화하기 위한 노력을 적극적으로 경주하였다. 이는 김정일 위원장이 2010년 5월과 8월에 이어 2011년 5월 또 다시 중국을 방문한 데서 확인된다. 다른 한편, 러시아와의 관계도 경제협력을 중심으로 진전시키면서 이를 중국에 대한 견제와 실리확대 방편으로 활용하고 있다. 이는 김정일 위원장이 2011년 8월 러시아의 극동시베리아 지역을 방문하여 당시 메드베데프 대통령과 정상회담을 개최한 데서 확인된다. 북한과 중국의 협력관계가 양자 차원에서 추진된 반면, 북한과 러시아의 협력관계는 시베리아 천연가스 도입이나 한반도중단철도와 시베리아횡단철도 연결 사업과 같이 그 성격상 남·북·러 삼각협력 차원에서 주로 추진되고 있다.

김정은 시대는 김정일 위원장 시대에 이룩한 합의와 협력사업을 구체화하고 확대하는 데 주력하는 양상이다. 먼저 중국과의 관계를 살펴보면 김정일 위원장 사망 이후 김정은 제1위원장이 공식적으로 권력을 승계하기 전까지는 다소 소강 국면을 보였다. 중국은 김정일 위원장 사망 이후 발 빠르게 김정은 제1위원장을 북한의 최고 영도자로 인정하고 김정일 위원장 빈소에도 후진타오 국가주석을 비롯해 중국 공산당 정치국 상무위원들이 모두 조문하는 등 김정은 체제의 북한 끌어안기에 나섰다. 그러나 김정은 제1위원장이 출범하기까지 중국측 고위급 인사의 방북이 이루어지지 않는 등 양국 간의 전략적 소통은

다소 주춤하였다. 이후 김정은 체제가 공식적으로 출범한 직후인 4월 20일, 북한과 중국은 당 대 당 차원의 전략대화를 갖고 양국의 친선관계 발전과 상호 관심사에 대해 논의함으로써 김정은 시대의 양국관계 정립을 위한 첫걸음을 내딛었다.<sup>151</sup> 당시 중국을 방문한 북한의 김영일 당 국제부장은 후진타오 주석을 면담하기도 하였다. 그리고 중국의 왕자루이 당 대외연락부장이 8월 초 북한을 방문하여 김정은 제1위원장을 면담한 데<sup>152</sup> 이어 북한의 장성택 국방위원회 부위원장이 지난 8월 중순 중국을 방문하여 라선 경제무역지대와 위화도·황금평 경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 ‘조중공동지도위원회’ 제3차 회의를 개최하고 후진타오 국가주석 및 원자바오 총리를 면담하였다. 중국의 지도부 교체가 예고된 상황에서 양국의 정상들이 상대국을 방문하기 어려운 점을 감안하면 사실상 북한과 중국의 소통관계는 김정일 위원장 시대만큼 회복되었다고 볼 수 있다.

장성택 부위원장의 중국 방문은 사실상 김정은 제1위원장을 대신한 방문이라고 해도 무방할 정도로 중요한 방문이었다. 장성택 부위원장이 이제 갖 출범한 김정은 정권의 국정 전반에 대한 사실상의 조율사 역할을 하고 있기 때문이다. 장성택 부위원장의 중국방문을 계기로 북한과 중국은 고위급 접촉을 지속하며 교류와 협력을 강화하고 밀접하게 소통하며, 지역과 세계적 현안에 대해 협력하기로 하고, 새로운 성장거점을 조성하여 경제지대에 대한 협력과 발전을 진전시키는 등의 새로운 협력방식도 모색하기로 하였다.<sup>153</sup> 이는 김정일 위원

151. “조선로동당과 중국공산당사이의 전략대화 진행,” 『조선중앙통신』, 2012년 4월 22일.  
 152. “김정은동지께서 중국공산당 중앙위원회 대외연락부대표단을 접견하시었다,” 『조선중앙통신』, 2012년 8월 2일.  
 153. “Chinese President Vows More Cooperation with DPRK,” *Xinhua*, August, 27, 2012.

장 시대의 북·중관계가 복원되었다는 의미를 가진다. 그리고 북한과 중국은 핵심 현안인 양대 경제지대 개발과 관련하여 관리위원회를 구성하여 공동 개발을 구체화하기 위한 세부 논의를 진행하기로 하는 한편, 양대 경제지대 개발을 본격화하기 위한 합의들을 만들었다.<sup>154</sup> 이로써 중국의 이해관계가 강하게 투영되어 상대적으로 빠른 진척을 보인 라선경제지대에 비해<sup>155</sup> 지체되었던 위화도·황금평 경제지대 개발도 진전의 발판을 마련한 것으로 보인다. 장성택 위원장은 이번 방중에서 북한의 경제재건을 위해 중국이 차관을 지원해줄 것도 요청한 것으로 알려지고 있다.<sup>156</sup>

앞으로 북한은 경제개혁조치를 포함해 당면한 어려움들을 해결해 나가는 과정에서 경제분야를 중심으로 중국과의 협력관계를 더욱 확대 발전시켜 나갈 것으로 보인다. 그러나 이러한 협력 확대는 정치, 외교적인 자주성을 전제로 추진될 것이다. 북한의 대중국 인식은 역대로 우호적이지 않았을 뿐 아니라, 1970년대 말 중국의 개혁개방이 본격화되고 특히 탈냉전기를 거치면서 미·중, 한·중 간의 협력이 확대됨으로써 전략적 이해관계 또한 상이해졌기 때문이다.<sup>157</sup>

154. “라선경제무역지대와 황금평, 위화도경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 조중 공동지도위원회 제3차회의 진행,” 『조선중앙통신』, 2012년 8월 14일. 북한과 중국은 이번에 라선경제무역지대 항구 및 산업구투자에 관한 기본합의서, 조선민주주의인민공화국 평안북도인민위원회와 중화인민공화국 랴오닝성 인민정부사이의 공동개발·공동관리를 위한 황금평경제구관리위원회 설립에 관한 양해문, 조선민주주의인민공화국 평안북도인민위원회와 중화인민공화국 랴오닝성인민정부사이의 공동개발·공동관리를 위한 황금평경제구 기초시설건설공정설계에 관한 양해문 등을 작성하였다.

155. 리태호, “라선경제무역지대를 찾아”, “라선경제무역지대, 《메이드 인 라선》을 요구,” 『조선신보』, 2012년 8월 30일.

156. 최유식, “10억\$ 규모 차관 장성택 中에 요청,” 『조선신보』, 2012년 8월 15일.

157. 탈냉전기 북·중관계의 성격과 북한의 대중국 전략에 대해서는 장용석, “북중관계의 성격과 북한의 대중국 인식,” 『통일과평화』, 제4집 1호 (서울대학교 통일평화연

김정은 정권 출범 이후 러시아와의 관계에서도 해묵은 과제를 해결하고 새로운 발전의 발판을 마련해가고 있다. 북한은 자신의 지정학적 위치를 기반으로 중국이 동북3성을 진흥하기 위한 창지투 개방개발선구사업과 요녕연해경제벨트 구축 사업을 적극적으로 활용하여 경제협력을 확대해 나가는 것과 마찬가지로 러시아의 극동시베리아 개발도 적극 활용하여 중국에 대한 의존도를 분산시키면서 경제적 실리의 확보도 모색하고 있다. 김정일 위원장 사망 이후에도 이러한 협력관계는 지속적으로 발전하고 있는 가운데 특히 주목되는 것은 북한이 구소련 시절의 채무관계 정리에 대해 러시아와 합의한 것이다. 북한과 러시아는 지난 9월 17일 모스크바에서 채무조정에 관한 협정을 조인하였다. 그 내용은 이미 알려진 바와 같이 110억 달러 규모의 채무 중 90%가 탕감되고 나머지는 양국 간의 합작프로젝트에 투자된다는 내용이다.<sup>158</sup> 이로써 북한과 러시아 간의 경제협력 확대를 입구에서 가로막고 있던 최대의 장애물이 제거된 것으로 보인다.

북·러 간의 핵심적인 협력사업이 주로 남·북·러 삼각협력의 성격을 띠고 있다는 점에서 향후 북한과 러시아의 협력 확대에 남한이 변수로 작용하겠지만, 북한은 중국에 대한 견제와 실리 극대화 차원에서 러시아, 특히 극동시베리아 지역과의 협력사업들을 적극적으로 추진할 것으로 보인다.

김정은 시대 들어 북한이 전통적인 우방인 중국 및 러시아와의 협력관계를 빠르게 발전시키고 있는 것은 부분적으로 미국의 아시아 북

구원, 2012); 장용석, “중국의 부상에 대한 북한의 헤징(hedging) 전략,” 『통일문제연구』, 제24권 1호 (평화문제연구소, 2012) 참조.

<sup>158</sup> 유철중, “러, 北에 110억 달러 옛 소련 채무 90% 탕감,” 『연합뉴스』, 2012년 6월 23일.

귀와 그에 따른 지역 내 긴장고조에서도 비롯되는 것이다. 북한은 중국 및 러시아와의 협력관계를 발판으로 한·미·일을 상대하고 있다. 이는 한·미·일 삼각협력관계의 발전에 대한 중국과 러시아의 경계와도 조응하는 것이다. 그러면서도 북한은 미국과 중국, 중국과 러시아 사이에서 자주성을 견지하면서 실리를 극대화하기 위한 전략도 강구하고 있다. 이는 부상하는 중국에 대한 북한의 연성균형 전략이기도 하다.<sup>159</sup>

북한은 김정일 위원장 말기의 성과를 바탕으로 중국 및 러시아와의 관계를 발전시키면서 경제적 실리확보와 국제적 고립 탈피를 위해 동남아시아와의 관계 발전도 적극적으로 추진하고 있다. 김영남 최고인민회의 상임위원장이 지난 5월 리광근 합영투자위원회 위원장과 안정수 경공업상을 대동하고 싱가포르와 인도네시아를 순방하면서 외자유치와 경제협력 확대를 모색한 데 이어, 김영일 당 국제부장이 지난 6월 라오스, 베트남, 미얀마를 방문하였고, 7월에는 박의춘 외무상이 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)에 참석하면서 동남아시아의 7개 국가와 외무장관 회담을 개최하였으며, 김영남 상임위원장이 지난 8월 리용남 무역상, 강민철 채취공업상 등 경제 관료들을 대동하고 베트남과 라오스를 방문하였다. 이는 대외협력과 실리 극대화를 위한 외교다변화이지만, 동남아 국가들이 아세안을 통해 중국에 대한 헤징을<sup>160</sup> 도모하고 있다는 점에서 북한이 대외협력의 다변화를

159- 연성균형 전략은 군사동맹 대신 정치, 외교관계 발전을 통해 제3국을 견제하는 것으로 약소국들이 강대국 간의 경쟁을 활용하기 위해 채택한다(Lam Peng Er, Narayanan Ganesan, and Colin Dürkop, "Introduction: China and East Asia's Mutual Accommodation." in Lam Peng Er and N. Ganesan, Colin Dürkop (eds.), *Facing a Rising China in East Asia* (Seoul: Konrad Adenauer Stiftung, 2010), p. 16). 북한의 대중국 연성균형 전략에 대해서는 장용석, "중국의 부상에 대한 북한의 헤징(hedging) 전략," 『통일문제연구』, 제24권 1호 (평화문제연구소, 2012), pp. 49~60 참조.

160- 헤징전략은 안보나 경제, 정치적인 영역에서 높은 불확실성과 위협에 대비해야

통하여 중국에 대한 의존도를 낮추고자 하는 전략의 일환일 수 있다.

북한은 앞으로도 비동맹 외교를 포함해 외교 다변화를 적극적으로 모색하면서 중국에 대한 의존도를 낮추고 경제적 실리확보도 극대화할 수 있는 방법으로서 동남아시아 국가들과의 협력관계를 적극적으로 발전시켜 나갈 것으로 보인다.

#### (4) 남북: 미국과 일본, 남한

김정일 위원장 사망 이후 북한의 대미관계는 ‘2.29 합의’와 인공위성 발사로 인해 온탕과 냉탕을 연이어 경험하였고, 특히 미국의 대통령 선거 일정 등으로 인해 소강과 대치 국면에서 벗어나지 못하고 있다. 미국에서 새로운 정부가 등장하는 내년까지 미·북관계는 큰 진전을 보이지 어려운 상황으로 볼 수 있다. 북한은 소위 핵억제력을 강화하면서 협상력을 제고하고 있는 반면, 미국은 북한이 인공위성을 발사하여 2.29 합의를 파기하여 북한과의 핵관련 협상에 대한 회의적 시각이 팽배한 가운데<sup>161</sup> 사실상 대북정책의 방향을 상실한 듯한 모습마저 보이고 있다.

당초 북한과 미국은 2011년 12월 3차 고위급 회담을 개최하여 6자 회담 재개를 위한 사전조치에 대한 협의를 마치고 본격적인 회담으로

---

하기 때문에 간접 균형(indirect balancing), 지배 거부, 경제적 실용주의, 결속적 관여(binding engagement), 제한적 편승(limited bandwagoning) 등 다양한 정책을 포함한다. 따라서 전형적인 균형(balancing)이나 편승(bandwagoning)을 제외한 다양한 정책들이 헤징전략에 포함될 수 있다(Cheng-Chwee Kuik, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No.2, (2008), pp. 163~172).

<sup>161</sup> 일레로 Leon V. Sigal, “North Korea’s Treacherous New Course,” *The National Interest*, April 19, 2012, <<http://nationalinterest.org/commentary/north-koreas-treacherous-new-course-6816?page=1>> (검색일: 2012.4.24).

나아갈 예정이었으나 김정일 위원장의 갑작스런 사망으로 이러한 협의가 순연되었다. 그리고 양국은 2월 23-24일 베이징에서 고위급 회담을 재개하여 미·북 간의 신뢰조성과 한반도 평화와 안정, 6자회담 재개 등을 위한 조치에 합의하였고 이를 2월 29일 양국이 각각 발표하였다. 이로써 6자회담 재개를 위한 발판이 마련된 것으로 보였다. 당시 김정일 위원장의 100일 애도기간이었음에도 불구하고, 북한은 신속하게 미국과의 협의를 재개함으로써 대미관계 개선의 의지를 분명히 보여주었다.

‘2.29 합의’에 따르면 북한은 영변에서 진행 중인 우라늄 농축 활동을 중단하고 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)가 이를 감시하며 장거리미사일 발사나 핵실험을 유예하는 대신 미국은 영양식품 24만 톤을 제공하되 추가적인 지원도 고려하는 것으로 되어 있었다. 이는 북한이 현재 진행 중인 핵활동을 중단하여 9.19 공동성명 이행을 위한 6자회담을 재개할 기초를 마련하였던 것으로 평가할 수 있다.

표 IV-7 6자회담·3차 미·북고위급회담 합의사항

구 분	주 요 내 용
2005년 9.19 공동 성명	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 6자회담 목표가 한반도의 검증 가능한 비핵화임을 재확인               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한은 모든 핵무기와 현존 핵프로그램 포기, 조속한 핵확산금지조약(NPT) 및 IAEA 안전조치 복귀 공약</li> <li>- 미국은 한반도 내 핵무기 부재 및 북한에 대한 공격 또는 침공의 사 부재 확인</li> <li>- 한반도 비핵화 공동선언 준수 및 이행 필요성</li> <li>- 여타국은 북한의 평화적 핵이용권 존중 및 적절한 시기 경수로 제공 문제 논의에 동의</li> <li>- 미·북과 북·일은 관계정상화를 위한 조치를 취할 것을 약속</li> </ul> </li> <li>○ 6자는 에너지, 교역, 투자 분야에서의 경제협력을 증진시킬 것을 약속</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 여타국은 대북 에너지 지원 제공 용의 표명, 한국은 2백만kW 전력공급 제한 재확인</li> <li>○ 6자는 동북아의 항구적 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화 체제 관해 협상</li> </ul> </li> <li>○ 6자는 단계적 방식으로 상기 합의 이행을 위해 상호 조율된 조치를 취할 것을 합의</li> </ul>
2007년 2.13 합의문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한내 ① 핵시설의 폐쇄·봉인 및 IAEA 요원 복귀, ② 모든 핵프로그램의 목록 작성 협의(60일 이내) - 60일 이내 중유 5만 톤 상당 긴급에너지 대북 지원</li> <li>○ 마·북·북·일 관계정상화 위한 양자 대화 개시(60일 이내) 대북 경제·에너지·인도적 지원(다음 단계)             <ul style="list-style-type: none"> <li>- ① 모든 핵계획 완전 신고 및 ② 모든 현존하는 핵시설 불능화 기간 중 중유 100만 톤(초기 5만 톤 포함) 상당의 지원 제공</li> </ul> </li> <li>○ 6자회담 내 5개 실무그룹(Working Group: WG) 구성(30일 내 회의 개최)             <ul style="list-style-type: none"> <li>- ① 한반도 비핵화, ② 마·북 관계정상화, ③ 북·일 관계정상화, ④ 경제·에너지 협력, ⑤ 동북아 평화·안보체제</li> </ul> </li> <li>○ 초기단계 조치 이행 완료 이후, 6자 장관급 회담 개최</li> <li>○ 직접 관련 당사국간 적절한 별도 포럼에서 한반도 평화체제 협상</li> </ul>
2007년 10.3 합의문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한은 금년 내 모든 현존 핵시설 불능화 및 모든 핵 프로그램의 완전하고 정확한 신고 완료</li> <li>○ 북한은 핵 물질, 기술 및 노하우를 이전하지 않는다는 공약 재확인</li> <li>○ 미국은 마·북 관계정상화 WG에서 컨센서스를 기초로 북측 조치와 병행하여 미측 공약 이행할 것이며, 북·일 또한 평양선언에 따라 신속한 관계정상화 노력 경주             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국은 테러지원국 지정 해제 과정 개시 및 대적성국 교역법 적용 종료 과정 진전에 대한 공약 상기(recalling)</li> </ul> </li> <li>○ 중유 100만 톤 상당 대북 경제·에너지·인도적 지원 제공</li> <li>○ 적절한 시기에 6자 외교장관회담 북경에서 개최 재확인</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 9.19 공동성명 이행 재확인</li> <li>○ 정전협정을 한반도 평화와 안정 위한 초석으로 인식(북, “평화협정 체결때까지”)</li> <li>○ 북, 장거리미사일 발사, 핵실험, 영변 우라늄 농축활동 유예</li> </ul>

I
II
III
IV
V

2012년  2.29 합의 (각자 발표)	(북, “결실있는 회담이 진행되는 기간”/미, “5MWe 원자로 및 관련시설 불능화”) ○ 북, 우라늄농축활동 유예 검증 위한 IAEA사찰팀 복귀 수용 ○ 미, 북한에 영양식품 24만 톤 제공 및 추가지원 노력 ○ 미, 문화, 교육, 스포츠분야 인적교류 확대 ○ 미, 북을 적대시하지 않고 주권과 평등의 정신에서 대북관계 개선 ○ 미, 대북제재가 북한주민들의 생활을 겨냥하지 않음(북, “6자회담이 재개되면 경수로 문제 우선 논의하게 될 것”).
---------------------------------------	--

그러나 북한과 미국의 고위급 회담에서 합의된 사항은 지난 4월 13일 북한의 광명성 3호 발사로 파기되고 미·북 관계는 다시 교착상태로 되돌아갔다. 이는 단순히 과거로 돌아간 것이 아니라 사실상 협상의 동력 자체를 더 이상 찾기 어려울 정도로 상호 간의 신뢰가 무너졌음을 의미한다. 그 결과 미국과 북한은 뉴욕채널을 통한 접촉을 지속하고 있음에도 불구하고 추가적인 회담 재개의 실마리를 찾지 못하고 있다.

이런 가운데 북한은 미국의 적대시 정책이 지속될 경우 “핵보유는 부득불 장기화되지 않을 수 없게 될 것이며 우리의 핵억제력은 미국이 상상도 할 수 없을 정도로 현대화되고 확장될 것”이라며 핵문제를 전면적으로 재검토할 수 있고,<sup>162</sup> 특히 기존의 모든 핵관련 합의를 파기할 수도 있다고 언급하면서<sup>163</sup> 강도 높게 미국을 비난하고 있다. 그러나 미국은 대선국면과도 겹치면서 북한과의 협상에 나서지 않고 있는 상황이다.

향후 북한은 기본적으로 핵문제를 중심으로 미국과의 대화를 모색

---

<sup>162</sup>- “미국의 대조선적대시정책은 조선반도핵문제해결의 기본장애-조선민주주의인민공화국 외무성 비망록, 『조선중앙통신』, 2012년 8월 31일.  
<sup>163</sup>- Josh Rogin, “North Korea Threatens to Reconsider 2005 Agreement with U.S.” *Foreign Policy*, August 16, 2012, <[http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/08/16/north\\_korea\\_threatens\\_to\\_reconsider\\_2005\\_agreement\\_with\\_us](http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/08/16/north_korea_threatens_to_reconsider_2005_agreement_with_us)>.

할 것으로 보인다. 평화협정체결도 핵문제와 분리될 수 없을 것이다. 북한은 여전히 미국의 적대시 정책 철회를 요구하면서 미국과의 대화를 추구하고 있고, 미국도 북한을 계속 방치하기 어려운 상황에서 ‘북한관리’를 위해서라도 대화 자체를 배제하기는 어렵다. 그런 점에서 미국에서 대선이 끝나고 새로운 정부가 출범하면 북한은 기본적으로 대화 재개를 모색할 것으로 보인다. 그러나 그 과정은 민주당의 오바마 대통령이 재선에 성공하는가 또는 북한의 도발에 대한 응징을 주장하는 공화당의 롬니 후보가 당선되는가에 따라 상당한 차이를 보일 수도 있다. 오바마 대통령이 재선에 성공할 경우 북한과 미국은 ‘2.29 합의’ 이행이라는 출발점에서 대화를 재개할 가능성이 높다. 반면 롬니 후보가 당선될 경우 북한은 강경한 미국을 상대로 새로운 협상을 모색해야 한다. 이 경우 북한은 기술적으로 사실상 준비가 완료된 것으로 보이는 3차 핵실험을 실시하거나, 지난 4월 발사에 실패한 로켓의 기술적 문제들이 해결되는 데 따라 장거리로켓 발사를 가능한 조기에 실시하여 협상에서 우위를 장악하고자 할 수도 있다.

그러나 다른 한편에서는 미국의 대북한 신뢰 상실이 미국과 북한 간의 협상 재개에 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 이는 미국의 대북 접근 방식에 근본적인 변화를 가져올 수도 있다. 즉, 핵문제를 중심으로 접근하던 미국의 대북전략이 핵문제 해결에 기여하지 못하고 있음이 더욱 분명해지고 있는 상황에서 미국이 핵문제를 중심으로 북한과의 협상에 계속 매달릴지 다소 의문스러운 것이다. 이런 점에서 미국이 점진적인 북한체제의 전환을 목표로 보다 포괄적인 대북 접근을 추구할 가능성과 그를 위한 방편으로 북한인권문제 등을 보다 적극적으로 활용할 가능성도 주목된다. 그렇게 되면 북한으로서는 근본적으로 상당히 도전적인 상황에 직면할 수도 있다. 이 경우 북한은 중국이

나 러시아, 동남아시아 국가들과의 협력을 바탕으로, 적대시 정책의 지속이라고 미국을 비난하면서 상당기간 더욱 강경한 태도를 견지할 수도 있다. 다만 미국의 포괄적인 접근이 북한의 핵보유를 인정하는 것은 아니겠지만, 북한 핵문제와 직접적이고도 강하게 연계되지만 않는다면 북한이 미국에 접근할 수 있는 여지가 상대적으로 넓어질 가능성도 존재한다.

미국과의 관계 개선이 지난 4월의 인공위성 발사로 교착 상태를 벗어나지 못하는 가운데 북한은 일본과의 관계 개선에 보다 적극적으로 나서고 있다. 북한은 지난 4월 광복전후 혼란기에 잔류하였던 일본인으로 보이는 유골이 발견되었다며 일본이 원한다면 유골을 반환할 수도 있다는 입장을 표명함으로써 일본과의 대화 재개 의사를 밝혔다.<sup>164</sup> 이를 바탕으로 북한과 일본은 지난 8월 9~10일간 베이징에서 2002년 일본인 행방불명자 안부 확인을 위한 적십자회담을 개최한 이후 10년 만에 적십자회담을 개최하여 당국 간 회담을 재개하기로 합의하였다. 그리고 지난 8월 29~31일 베이징에서 2008년 8월 일본인 납북자 문제 협의 이후 4년 만에 과장급의 당국 간 회담을 갖고 향후 국장급 회담에서 “쌍방이 관심을 갖고 있는 사항을 의제로 광범위하게 협의”하기로 합의했다.<sup>165</sup>

북한은 일본과의 추가적인 협의를 이어가면서 한·미·일의 대북압박 공조를 이완시키고 나아가 2004년 이후 지속적으로 강화되어온 일본의 대북제재 완화도 도모하고 있는 것으로 보인다. 일본 정부도 정치적 위기를 타개하기 위한 하나의 방편으로 납북자 문제에서의 진전을 모색하면서 북한과의 대화에 나서고 있다. 이런 점에서 당분

---

<sup>164</sup> “北, 원한다면 일본인 유골 반환하겠다,” 『교도통신』, 2012년 4월 20일.

<sup>165</sup> 김중현, “北日교섭, 납치문제 협의 여부 논란,” 『연합통신』, 2012년 9월 1일.

간 북한과 일본의 대화가 진행될 가능성이 높은 것도 사실이다. 그러나 일본의 대북제재가 양자 차원의 남북자 문제뿐 아니라 핵문제 등 과도 일정하게 연관되어 있는 데다, 핵문제에서의 진전도 없는 상황에서 일본의 대북대화 진전에 대해 미국이나 한국이 일정한 우려를 가질 수밖에 없다는 점에서 북한과 일본 간 대화의 실질적 진전이 대북제재의 해제와 같은 실질적 진전으로 이어질지는 여전히 불확실하다.

표 IV-8 일본의 대북제재 현황

시기 및 사건	일본 및 UN안보리 제재 조치
2004년 납치문제 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「외국환 및 외국무역법」 개정</li> <li>○ 「특정선박 입항금지 특별조치법」 시행</li> <li>○ 「선박유탄 손해배상보장법」 시행</li> <li>○ 「북한인권법」 제정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본국민에 대한 인권침해의 억제를 위해 필요한 조치 강구</li> </ul> </li> </ul>
2006년 7월 5일 북한 미사일 발사	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일본의 제재조치               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 만경봉 92호 입항 6개월간 금지</li> <li>- 「대북금융제재특별조치법」 마련</li> <li>- 전략물자의 수출 차단 규정 신설 (상기의 조치는 2007년 4월-10월에 각각 6개월, 2008년 4월에 1년 연장)</li> </ul> </li> <li>○ UN안보리 결의안 1695호 근거               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대량살상무기개발과 관련된 단체 15곳 및 개인 1명에 대한 금융제재</li> </ul> </li> </ul>
2006년 10월 9일 북한 핵실험	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일본 독자 제재조치(10.11)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 국적 선박의 입항 전면 금지</li> <li>- 북한으로부터의 수입금지</li> <li>- 북한 국적자의 원칙적 입국 금지</li> </ul> </li> <li>○ UN안보리 결의안 1718호 채택(10.14)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 무기금수, 자산동결, 여행제한, 사치품 수출 금지(11.15 실시)</li> </ul> </li> </ul>

I  
II  
III  
IV  
V

<p>2009년 4월 5일 북한 미사일 발사</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일본 독자 추가제재 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한에의 송금 보고 기준액 3,000만엔 → 1,000만엔 하향 조정</li> <li>- 북한 방문자의 현금 소지 한도액 30만엔 → 10만엔</li> <li>- 제재기간 1년 연장 (이어, 2010년 4월, 2011년 4월에 각각 1년씩 더 연장)</li> </ul> </li> </ul>
<p>2009년 5월 25일 북한 2차 핵실험</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일본 독자 추가제재 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한으로부터의 수출 전면 금지</li> </ul> </li> <li>○ UN안보리 결의안 1874호 채택 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 무기금수 확대, 화물검색, 금융제재 조치</li> </ul> </li> </ul>
<p>2010년 5월 천안함 사건 이후</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일본 독자 추가제재 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「화물검사특별조치법」 가결</li> <li>- 북한에의 송금 보고 기준액 1,000만엔 → 300만엔 (5.28)</li> <li>- 북한 방문자의 현금 소지 한도액 30만엔 → 10만엔</li> </ul> </li> </ul>

\* 출처: 나미나, “일본의 대북외교 현황,” 『북한경제리뷰』, 2011년 11월호 (한국개발연구원, 2011), p. 113.

대남관계에서 북한은 김정일 위원장 시대에 만들어진 6.15 공동선언과 10.4 정상선언의 이행의지를 협력의 시금석으로 삼고 있다. 북한은 2012년 신년공동사설에서 “북과 남, 해외의 온 민족은 6.15 공동선언과 10.4 선언의 기치 밑에 굳게 단결하여 조국통일운동에 박차를 가함으로써 올해에 자주통일의 돌파구를 열어놓아야 할 것”이라며<sup>166</sup> 6.15 공동선언과 10.4 정상선언의 이행 의지와 함께 이를 달성하기 위한 거족적인 투쟁을 천명하였다.

북한은 이를 바탕으로 김정일 위원장 사망 이후 격한 대남 비난을 지속하고 있다. 북한은 김정일 위원장의 장례 직후 제한적으로 조문

<sup>166</sup> “위대한 김정일 동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑찬 승리의 해로 빛내이자,” 『조선중앙통신』, 2012년 1월 1일.

을 허용한 이명박 정부 등에 맞서 6.15 공동선언과 10.4 선언을 이행하기 위한 거족적인 투쟁에 나서고 최후의 결판을 내겠다고 선언한 이후 보수정권의 재집권을 막아야 한다며 2012년 대선에서의 정권교체를 강조하고 있다.<sup>167</sup> 특히 김정은 제1위원장은 지난 4월 15일 연설에서 “진정으로 나라의 통일을 원하고 민족의 평화변영을 바라는 사람이라면 누구든지 손잡고 나갈 것”이라며<sup>168</sup> 자신들이 진정으로 통일을 원하는 세력이 아니라고 규정한 이명박 정부와는 원칙적으로 당국 간 대화를 재개할 의사가 없음을 재차 천명하였다.

이런 가운데 북한은 연말 대선에서의 정권 교체를 위해 모든 기관이나 단체를 통해 남한의 정치 과정에 적극적으로 개입하려고 시도하고 있다. 국방위원회나 조평통뿐 아니라 외무성을 비롯해 모든 단체들을 총동원하여 이명박 정부와 새누리당, 박근혜 의원, 보수언론 등에 대한 비난을 강화하면서<sup>169</sup> ‘조국통일대전’까지 거론하고 있다.<sup>170</sup>

반면, 6.15 정상선언이나 10.4 선언 이행에 반대하지 않는 민간부문과의 대화나 교류협력은 꾸준히 모색하고 있다. 특히 수해에 대한

167. “북남공동선언의 기치높이 자주통일의 길로 힘차게 나아가자,” 『로동신문』, 2012년 6월 15일.

168. “김일성대원수님 탄생 100돐 경축 열병식에서 하신 김정은 동지의 연설,” 『조선중앙통신』, 2012년 4월 15일.

169. “조국평화통일위원회 대변인 박근혜의 술수에 절대로 속지 말아야 한다고 강조,” 『조선중앙통신』, 2012년 9월 27일; “조선국방위원회 정책국 대변인 리명박역도의 <<광복67주년축사>>는 몽유병자의 턱두리에 불과하다고 단죄,” 『조선중앙통신』, 2012년 8월 16일; “<유신>독재의 부활은 절대로 용납될수 없다-조선민주주의인민공화국 력사학학회 비망록,” 『조선중앙통신』, 2012년 8월 9일; “민족을 배반한 보수언론들은 앞날을 기대하지 말라,” 『조선중앙통신』, 2012년 6월 21일; “조국평화통일위원회 서기국 남조선당국과 <<새누리당>>이 <<중북세력>>에 대해 명백히 답변할 것을 요구,” 『조선중앙통신』, 2012년 6월 11일 등.

170. “전민족적성전으로 전쟁미치광이들이 이 땅에서 영영 쓸어버리고 조국통일대전의 력사적 승리를 기록하고야 말 것이다-조선민주주의인민공화국 단체 합동성명,” 『조선중앙통신』, 2012년 8월 19일.

민간단체의 지원 등에 대해서는 긍정적으로 접근하기도 한다. 이는 민족의 평화와 번영을 원하는 사람들과 손잡고 보수정권의 재집권을 막기 위한 거족적인 투쟁을 전개한다는 명분과 함께 보다 현실적으로는 경제적 지원을 확보하기 위한 것이다.

2012년 12월 19일 남한에서의 대선을 앞두고 북한은 단기적으로 선거에 영향을 미치기 위해 각종 기관 등을 동원한 선전과 남한 민간단체들과의 연대, 각종 인터넷매체나 소셜미디어 등을 활용하여 현 정부와 새누리당 및 대선후보 등에 대한 비난을 한층 강화할 것으로 보인다. 북한은 동시에 직접적인 도발은 삼가면서 군사적인 위협 언술의 수위를 높이거나<sup>171</sup> 무력시위 등을 전개할 가능성도 있다.

아울러 북한이 군사적 충돌을 야기할 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 북한으로서는 남한의 대비태세와 승리에 대한 오판, 잘못된 대남정세 인식과 내부의 사회·정치적 수요, 충성경쟁, 대선에서의 평화문제 의제화 기도 등이 중첩되면서 남북관계에서 군사적 긴장을 고조시켜 국민들의 안보 불안감을 조성하고, 이를 현 정부와 보수세력의 잘못된 대북정책 탓으로 돌리면서 대내적으로도 활용할 수 있다는 판

---

<sup>171</sup> 북한은 그 동안 한미연합군사훈련이나 자신들의 최고지도자, 체제와 관련된 계기적 사건이 발생할 경우 ‘우리식의 무자비한 성전, 서울 등 ‘도발원점을 통째로 날려버리기 위한 특별행동’, ‘강력한 물리적 대응공세’, ‘남은 것은 통일대전을 위한 최후명령뿐’, ‘적들이 움쩍하기만 하면 작전을 조국통일대전으로 이어놓을 데 대한 최고사령부의 작전명령을 받은 상태…남은 것은 강력한 타격행동뿐’ 등 군사적 위협발언의 수위를 지속적으로 높여왔다(“하늘에 대고 감히 샷대질을 하는 자들은 그가 누구든 천벌을 면치 못할 것이다-조선인민군 최고사령부 대변인 성명,” 『조선중앙통신』, 2012년 4월 18일; “역적패당은 스스로 최후의 선택을 하여야 한다-조선인민군 총참모부 공개통첩장,” 『조선중앙통신』, 2012년 6월 4일; “조선민주주의인민공화국 국방위원회 대변인성명,” 『조선중앙통신』, 2012년 7월 29일; “어김없이 서해를 도발자들의 최후무덤으로 만들 것이다-조선인민군 서남전선사령부 공개보도,” 『조선중앙통신』, 2012년 9월 9일; “조선인민군 서남전선사령부 보도,” 『조선중앙통신』, 2012년 9월 22일 등).

단에서 남한 또는 한미연합 군사훈련 등을 기화로 제한적인 군사적 충돌을 촉발시킬 수도 있다. 이 경우 대남정세 인식과 관련하여 북한이 합리적으로 사고하기보다 내부의 정치적 수요에 사로잡혀, 아전인수식으로 남한의 여론형성 구조나 정세를 해석할 가능성이 우려된다. 다만 남한이나 미국이 도발의 빌미를 제공하지 않을 경우 대중, 대미 관계 등을 감안하면 ‘명분을 만들기 어려운’ 선제적인 도발을 감행할 가능성은 다소 희박하다고 볼 수 있다. 이런 점에서 북한의 움직임에 과도하게 대응하여 불필요한 긴장이나 충돌이 유발되지 않도록 상황을 관리할 필요가 있다.

다른 한편, 북한이 연말의 대선에서 누가 집권할 것인지를 주시하면서 중국적으로 대남정책을 조정해 나갈 가능성도 있다. 당장은 보수 정권의 재집권을 막기 위해 남한 정치에 적극적으로 개입하면서 필요하다고 판단할 경우 군사적 긴장 격화도 야기할 수 있다. 그러나 보수정권의 재집권이 기정사실화될 경우 이념적 성향과 무관하게 현실적인 차원에서 차기 정부와 협력하기 위한 방안을 신중하게 모색할 가능성도 있다. 특히 중국에 대한 의존도가 심화되면 될수록 이를 극복하기 위한 방편으로서 미국이나 일본, 러시아 뿐 아니라 남한의 존재감이 더욱 커질 수 있다. 북한은 이미 주변의 어느 나라보다 남한이 실질적이고 규모 있게 북한을 지원하면서 협력관계를 발전시킬 수 있음을 알고 있기 때문이다.

이 경우에도 새로운 정부가 누구인가에 따라 실질적으로 남북관계가 경색에서 벗어나 협력으로 나아가기까지 상당한 차이가 있을 수도 있다. 남한의 대선에서 과거 10년간의 대북포용정책을 계승하겠다고며 6.15 공동선언과 10.4 정상선언의 이행을 내세우는 후보가 당선될 경우 북한은 보다 적극적으로 협력을 모색할 가능성이 높다. 다만 새로

I
II
III
IV
V

출범하는 남한 정부와 북한과의 초기 관계정립을 위한 대화와 협력과정에 따라 달라질 수 있으나, 현 정부 하에서 발생한 천안함 침몰이나 연평도 포격 사건 등에 대해 북한이 공식적으로 사과하는 태도를 보일지는 불확실하다. 반면, 대북정책에서 원칙을 강조하는 후보가 당선되면, 북한은 강온양면의 태도를 보이겠지만 새 정부를 출범 초기부터 거칠게 비난하면서 대북정책의 전환을 ‘강제’하려는 의도로 상당한 긴장을 조성할 가능성도 배제할 수 없다. 북한 내부적으로도 이러한 긴장을 정치적으로 활용할 수 있다. 이 경우 남북관계는 현재와 같은 경색에서 벗어나기 위해서는 상당한 진통을 겪으면서 시간도 많이 걸릴 수 있다.

결론적으로 이제까지 살펴본 김정은 정권의 대내외 정책 추진 방향은 김정은 정권이 안고 있는 딜레마들을 보여준다. 첫째, 김정일 위원장이 물려준 강성대국 건설은 서로 충돌하는 과제들로 이루어져 있다. 가장 중요하게 당면한 것으로는 경제강국 건설을 강조하고 있으나 이는 군사강국과 직접적으로 부딪힌다. 국내적으로는 핵과 미사일 개발을 포함한 군사부문에 대한 우선적인 자원배분은 인민생활향상을 위한 경제성장에 장애를 조성하고, 대외적으로는 핵과 미사일 개발이 대외관계 개선, 특히 경제협력 확대를 사실상 봉쇄하고 있다. 둘째, 개혁개방의 패러독스이다. 개혁개방을 하지 않으면 정권의 정당성이 위태로워지고 개혁개방을 추진하더라도 동유럽의 체제전환과정에서 확인되었듯 정권의 지속성을 보장할 수 없다. 이런 점에서 김정은 정권은 변화를 이야기하지만 그 변화는 기술적이고 하드웨어적인 것인 반면, 사회적 다원성과 다양성의 증대는 기존의 제도적 틀과 각종 공안 기구 등을 동원하여 더욱 강하게 억제하는 모습을 보이고 있다. 셋째, 자주성의 역설이다. 북한은 ‘대국’들 틈에서 어깨 펴고 살 수 있게 해

준 것이 핵과 인공위성이라고 얘기하지만 그 핵과 인공위성으로 인해 국제적 고립이 심화되는 가운데 결과적으로 중국이라는 ‘대국’에게 자신의 먹고사는 문제를 의존하는 상황이 초래되었다. 중국의 부상을 경계하면서 미국이나 남한, 일본과의 관계 개선을 모색하지만 핵과 장거리로켓(미사일) 개발로 인해 실질적 또는 근본적인 관계 개선이 이루어질 수 없기 때문이다. 결국 자주성을 위한 수단이 역설적으로 자주성의 기반을 무너뜨리고 있는 것이다.

북한이 이러한 딜레마에서 벗어날 수 있을지는 지켜보아야 하겠지만 현재 북한이 추구하는 정책방향은 이러한 딜레마를 심화시킬 가능성이 높다. 그만큼 김정은 정권의 정책방향은 지그재그식의 변동은 있을지라도, 사안에 따라 단기적 또는 중장기적으로 사회경제적, 정치적 불안정성을 증대시킬 가능성이 높다고 볼 수 있다.

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---



## V. 결론



I
II
III
IV
V

## 1. 대북정책을 위한 시사점

지금까지 김정은이 보인 ‘대담성+무모성, 호전적 언동’의 행태와 ‘소탈함 과시+개방적 행태, 친인민적 언동’ 행태 중에 어느 것이 김정은의 본모습인지는 불분명하다. 그러나 김정은의 개인적 자질이나 성향에 긍정적인 요소가 있다 하더라도 김정은 정권이 당면한 상황으로 볼 때 통제와 강압 기조가 지속될 가능성이 높다. 김정은의 리더십이 불투명하고, 권력재편 과정에서 갈등의 불씨가 남아있을 수 있어 북한 권력 상층부에서는 당분간 유동성이 심할 것이다.

2013년에도 북한은 김정은 정권 공고화 문제가 당면 현안이 될 것이다. 김정은은 권력 장악 및 정책 파악을 지속하고, 권력층 내 이견(異見) 간부 색출 및 사회 기강 확립 등과 같은 내부 체제 굳기잡기에 주력할 필요가 있을 것이다. 따라서 경제보다 정치, 민생보다 특권층 보상을 우선해야 하고, 제한된 통치자원과 정권의 취약성을 은폐하기 위해 긴장 조성이 필요할 것이다. 권력층에는 권력재편에 따른 후유증이 잔존하고, 간부들은 권력 재편시기에 좌경기회주의와 보신주의로 합리적이고 온건한 건의를 하기 어려울 것이다. 오랜 후계준비 기간을 거친 김정일도 97년 총비서에서 98년 국방위원장 취임 이래 2~3년의 내부기강확립 기간을 거친 후, 2000년부터 대외관계 개선 및 실용정책 도입을 확대하였다.

대외적으로는, 김정은 정권은 새로 들어설 중국 시진핑 정부와의 교섭을 우선할 것으로 보인다. 시진핑과의 정상회담을 우선 추진하여 정권안전에 대한 중국의 버팀목 역할을 보장받고, 김정은의 외교적 치적을 쌓으면서 실리를 확보하는 데 역점을 둘 것이다. 중국 다음으로는 대미 대화재개 가능성을 적극 타진할 것이다. 북한은 미국 신행

정부의 대북정책 정립과정을 주시하면서 미국의 대북 정책을 온건정책으로 유도하기 위해 핵동결 의사 표명, 내부 개혁추진(6.28조치 시행), 대미 교류·접촉제의 등 유화 제스처를 보일 것이다. 그러나 2013년 하반기가 지날 무렵까지 미국의 입장 변화가 없을 경우 가을 무렵 핵실험·미사일 발사 재개, 한국을 볼모로 한 대남 위협·도발 재개 등 벼랑끝전술을 구사할 가능성도 배제할 수 없다.

한편, 북한은 새로 들어선 한국 정부의 '대북정책 전환'을 확실히 못박기 위해 2013년 동안에 도발위협과 관망을 반복할 가능성이 높다. 북한의 대남 강경 태도는 한국 신정부의 대북정책을 테스트하는 목적 외에, 미국의 대북 강경기조가 변함이 없을 경우 한국압박을 통한 미국의 입장변화 유도를 위해서도 필요하기 때문이다. 이밖에도 한동안 북한의 대남 강경태도 지속 가능성은 한국 신정부의 발목잡기, 북한 내부 정세조작을 위한 '남풍(南風)' 필요성, 김정은의 '남조선 인식' 불변(관성적인 호전적 언동), 권력층 인물들의 강경기조, 당 통전부 내 대남 대화인물 부상에는 시간이 필요하다는 점 등 다양한 이유를 들 수 있을 것이다. 그러나 북한의 대남 접근 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 통치자금 고갈과 경제난 지속에 따른 경제적 필요가 대남 접근의 가장 큰 요인이며, 중국 정부의 권유와 대미 접근을 위해서 한국에 유연한 태도를 가장할 수도 있다. 장성택의 건의 혹은 김정은의 '파격적' 제의로 의외의 상황이 전개될 수도 있다.

## 2. 단기 대북정책 추진 방향

### 가. 신중한 대화 모색

한국의 대북 정책 환경은 남북현안에 대한 일괄타결이나 이벤트성 남북행사를 추진하기에는 호의적이지 않다. 이는 무엇보다 김정은 정권이 미래의 불확실성에 대한 우려가 완전히 해소되지 않아 내부 안정을 최우선시하고 있는 상황이기 때문이다. 현재 상황에서는 김정은 개인의 정책성향을 특정 방향으로 예단하기 보다는 만들어지는 과정으로서 이해하며 기회를 포착할 수 있도록 준비해야 할 것이다. 김정은을 진취적 성향의 보유자로 선부르게 예단한다면 개혁·개방에 대한 과잉 기대를 낳게 되고, 그의 무모성에 대해 과대평가한다면 대북 접근의 기회를 놓치는 우(愚)를 범할 수도 있다.

김정은은 이미 후계자 시절과 김정일 사망 이후 군사적 호전성을 보였다. 김정은이 남북관계를 대화와 협상보다는 위협으로 대응하는 방법을 먼저 익혔기 때문에 호전성이 다시 돌출될 것에 대비해야 할 것이다. 그러나 동시에 김정은의 리더십이 만들어지는 과정에 있다는 점도 충분히 고려해 합리적이고 개방적인 리더십을 익혀나가도록 유도할 필요가 있을 것이다. 따라서 기존의 원칙 있는 대북정책에 ‘유연성’을 보태, 북한의 강경기조가 수그러지면 본격적으로 남북대화를 재개한다는 목표로, 서두르지 않고 대북 접근을 하는 것이 바람직하다. 다만 정부 출범 초기부터 ‘남북관계 재정립 의지’는 지속적으로 보여 줘야 북한의 도발적인 행태가 줄어들고 북한에 대한 관리가 가능할 것이다. 그간 불신의 골로 볼 때 본격적인 대화는 상층부 대화부터 (top-down)하되 북한에 대한 회유와 대화분위기 조성은 실천 가능한 작은 경제협력·사회교류로부터 출발하는 것이 바람직할 것이다.

I
II
III
IV
V

## 나. 대북정책의 일관성 유지

기존 대북정책을 부정하고 극단적으로 상이한 대북정책을 추진하는 것은 그간의 대북정책 성과를 무실화하고, 북한에 잘못된 메시지를 줄 가능성이 크다. 그렇게 되면 북한은 신정부의 대북 정책방향에 영향을 미치기 위해 선거에 노골적으로 개입하거나 정권교체 시마다 대남 도발과 협박을 하려는 유혹에 빠질 것이다.

지난 15년간 대북정책이 극단적으로 대립한 것은 통일에 대한 인식이 근본적으로 달랐기 때문이다. 진보 정부는 통일을 먼 훗날의 일로 미룬 채 남북공존을 정착시키는 ‘통일 없는 분단관리’ 정책을 추진했다. 한편, 보수 정부는 통일준비의 필요성을 강조했다지만 남북관계의 경색으로 ‘대북정책 없는 통일정책’이 되었다. 그러나 사실 탈냉전 이후 통일방안은 ① 자유민주주의와 시장경제에 의한 통일이라는 통일 목표, ② 화해협력을 거쳐 점진적이고 단계적으로 통일을 이룬다는 기능주의 통일 방식에 대한 국민적 공감대에 기초하고 있다.

통일정책은 남북관계의 현상을 관리하는 분단관리에서 시작되며 분단관리는 궁극적으로 남북 간 경색국면을 해소하고 화해협력을 그 목표로 한다. 그러나 분단관리 그 자체가 목적은 아니며, 통일을 앞당기고 혼란을 최소화하는 등 통일을 지향하여야 할 것이다. 통일의 비전과 미래상은 대북정책의 내용과 방향을 설정해주는 등대와도 같다. 김대중 정부의 화해협력, 노무현 정부의 평화번영정책뿐만 아니라 이명박 정부의 상생공영정책은 통일이라는 목표하에 일관성을 찾을 수 있을 것이다.

#### 다. 균형 있는 포괄적 접근

대북정책은 북한의 당국과 주민·정치·군사·경제·사회 등 각 분야 및 국제사회와의 협조 등 다양한 차원에서 균형 있게 포괄적으로 이루어져야 하고, 국내적으로도 이에 대한 공감대를 형성해 나가는 작업이 병행되어야 한다.

과거 대북정책은 경제·사회문화 교류를 통해서 남북 간 이질화를 극복하고 공동체를 구성한다는 기능주의 통합방식의 취지와는 달리 오로지 북한 당국만을 상대하였다. 이는 근본적으로 북한 내 시민사회의 부재에 기인하나, 남북한 주민들 간 친화력 확대를 위한 노력 역시 부족했음을 인식해야 한다. 친화력 확대 노력에는 북한 인권 개선 노력, 대북 인도적 지원, 북한주민의 생필품난 개선 지원, 탈북 주민들에 대한 배려 등이 포함된다.

정치·군사·경제·사회 등 분야별 교류협력도 선후관계에 얽매이지 말고 통합적으로 추진하는 것이 바람직하다. 안보를 지나치게 강조하면 교류협력이 위축되어 분단이 고착화될 수 있고, 통일을 너무 앞세우면 안보를 해칠 수 있기 때문이다.

대북정책은 국민적 합의와 국제적 협력 없이 결코 성공할 수 없다. 과거 햇볕정책은 미국 부시 행정부의 지지를 받지 못했으며, 이명박 정부의 대북정책은 중국의 지지를 얻지 못해 어려움을 겪었다. 최근 중국의 GDP가 급상승하여 미국의 절반 이하로 격차가 줄어들면서 남한과 북한의 전략적 가치도 급격히 치솟았다. 중국은 한국 주도의 통일 이후 강력한 한미동맹의 등장을 우려하여 북한의 안정을 적극 지원하고 있고, 한국은 미국의 아시아정책에서 주요 동맹으로서 가치를 인정받고 있는 것이다. 미국과 중국의 협조를 확보하는 것이 대북정책의 추진에 가장 중요한 요소이다.

I
II
III
IV
V



# 참고문헌

## 1. 단행본

- 국방부. 『국방백서 2010』. 서울: 국방부, 2010.
- 김호진. 『대통령과 리더십』. 서울: 청림출판, 2006.
- 김석진. 『중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』. 서울: 산업연구원, 2008.
- 매들린 올브라이트, 백영미 외 역. 『마담 세크리터리(Madam Secretary)』. 서울: 황금가지, 2003.
- 박형중 외. 『북한 ‘변화’의 재평가와 대북정책 방향』. 서울: 통일연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_. 『통일대비를 위한 북한변화전략』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 조선로동당 중앙위원회 당역사연구소. 『우리당의 선군정치』. 평양: 조선로동당출판사, 2006.
- 최진욱 외. 『2011년 북한 신년 공동사설 분석』. 서울: 통일연구원, 2011.

## 2. 논문

- 권영경. “북한의 개혁·개방 추진 실태: 현황과 쟁점.” 『김정은 체제의 개혁·개방 가능성: 평가와 전망』. 통일연구원 주최 2012 북한 개혁·개방 국제공동학술회의, 2012.
- 김강일. “북·중관계 현황과 변화전망.” 『한반도 주변정세 변화와 재외동포사회의 통일의식』. 평화문제연구소 주최 학술회의, 2010.
- 김상기. “2012년 상반기 북한경제동향분석: 2012년 상반기 대외무역

- 동향.” 『북한경제리뷰』. 2012년 7월호, 2012.
- 김영훈. “김정은 시대 북한의 농업과 식량사정.” 『수은북한경제』. 2012년 여름호, 2012.
- 김정일. “인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다(1991년 5월5일 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화).” 『김정일 선집 11권』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- \_\_\_\_\_. “당의 전투력을 높여 사회주의 건설에서 새로운 전환을 일으키자(1978년 12월 25일 조선로동당 중앙위원회 조직지도부, 선전선동부 책임일군협의회에서 한 연설).” 『김정일 선집 6권』. 평양: 조선로동당출판사, 1995.
- 김추남. “선군정치는 우리 혁명의 국제적 현대성을 강화하는 위력한 무기.” 『김일성종합대학학보: 철학, 경제학』. 2012년 제2호, 2012.
- 나미나. “일본의 대북외교 현황.” 『북한경제리뷰』. 2011년 11월호, 2011.
- 류경원. “조선의 정치형세와 화폐개혁 고난 및 천안함 사태.” 『임진강』. 통권 8호, 2010.
- 리영애. “국방공업은 선군조선의 강대성의 원천이며 인민생활향상의 믿음직한 담보” 『사회과학원학보』. 2012년 제1호, 2012.
- 리창혁. “현시기 원에 의한 통제를 강화하는 것은 경제관리합리화의 중요 요구.” 『사회과학원학보』. 2012년 제1호, 2012.
- 윤덕룡·오승환. “북한 화폐개혁의 의미와 시사점.” 『KIEP 오늘의 세계경제』. Vol. 9, No. 37, 2009.
- 이 석. “총론: 2012년 상반기 북한경제를 보는 하나의 시각.” 『북한경제리뷰』. 2012년 7월호, 2012.
- 이원경. “북한의 환율: 데이터와 추세.” 『북한경제리뷰』. 2012년 8월호, 2012.

- 임재천. “조선노동당 제3차 대표자회와 당 규약 개정: 규약 개정의 배경과 의도 및 특징을 중심으로.” 『북한의 노동당 규약과 권력세습』. 국가안보전략연구소 학술회의, 2011.
- 장용석. “북한사회의 빈부격차 실태.” 『북한주민통일의식과 북한사회변동: 2012 북한이탈주민 조사결과 발표』. 서울대학교 통일평화연구원(IPUS) 학술회의, 2012.
- \_\_\_\_\_. “북중관계의 성격과 북한의 대중국 인식.” 『통일과 평화』. 제4집 1호, 2012.
- \_\_\_\_\_. “중국의 부상에 대한 북한의 헤징(hedging) 전략.” 『통일문제 연구』. 제24권 1호, 2012.
- 정우곤. “김정일 정권의 국가발전전략: ‘강성대국’을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제20권 (4)호, 2004.
- 정은미. “2012 북한사회의 의식주 기초실태.” 『북한주민통일의식과 북한사회변동: 2012 북한이탈주민 조사결과 발표』. 서울대학교 통일평화연구원(IPUS) 학술회의, 2012.
- 최용남. “행정경제사업의 정치화의 요구에 맞게 로동보수 조직을 개선하는 데서 제기되는 문제.” 『경제연구』. 2012년 제2호, 2012.
- 한기범. “권력승계 시기 북한의 지배구조와 대내외 정책방향.” 『통일 정책연구』. 제19권 2호, 2010.
- \_\_\_\_\_. “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~09).” 경남대학교 박사학위논문, 2010.
- 함형필. “서울 핵안보정상회의와 한반도비핵화 전망.” 『서울 핵안보 정상회의와 한반도 비핵화 전망』. 제26차 서울대학교 통일평화연구원 통일정책포럼 발표문, 2012.

- 王緝思. “朝核問題与当前中韓關係.” 『2010 한중평화포럼: 한중 양국 전략적 협력 동반자 관계의 새로운 비전』. 민주평화통일자문회의 주최 학술회의, 2010.
- Rogin, Josh. “North Korea Threatens to Reconsider 2005 Agreement with U.S.” *Foreign Policy*. August 16, 2012.
- Kuik, Cheng-Chwee. “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China.” *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 30, No. 2, 2008.
- Sigal, V. Leon. “North Korea’s Treacherous New Course.” *The National Interest*, April 19, 2012. <<http://nationalinterest.org/commentary/north-koreas-treacherous-new-cours-6816?page=1>> (검색일: 2012.4.24).

### 3. 기타

- 『경향신문』.  
 『교도통신』.  
 『데일리NK』.  
 『산케이신문』.  
 『연합뉴스』.  
 『자유아시아방송』.  
 『조선신보』.  
 『조선일보』.  
 『조선중앙통신』.  
 『조선중앙TV』.  
 『중앙일보』.

『통일뉴스』.

『每日新聞』.

『NK지식인연대』.

*Xinhua*.

김병로. “북한, 2012년 강성대국 실현의 목표를 낮추다.” 서울대 통일  
평화연구원 『통일칼럼』, 2011.9.22.

김진하. “북한 조선노동당 규약 개정의 정치 동학.” Online Series  
CO 11-08, 2011.2.9.

박형중. “<새로운 경제관리체계의 도입>은 <판도라의 상자가 열린 것>.”  
Online Series CO 12-33, 2012.8.13.

\_\_\_\_\_. “김정은 정권은 개혁을 준비하고 있는가?” Online Series  
CO 12-21, 2012.5.4.

\_\_\_\_\_. “2010.9.28 당대표자회 재평가-새로운 권력 연합 출범의 자축  
기념식.” Online Series CO 11-25, 2011.9.21.

북한 강연자료. “경애하는 최고사령관동지는 믿음의 정치로 력사의  
온갖 시련을 이겨내고, 언제나 승리만을 떨치시는 절세의  
위인이시다.” 조선인민군 출판사, 2002.

조 민. “평양의 ‘7월 드라마’와 김정은 체제의 향방.” Online Series  
Co 12-30, 2012.7.23.

한국은행. “2011년 북한 경제 성장률 추정결과.” <<http://www.bok.or.kr>> (검색일: 2012.7.20).

Hecker, S. Siegfried. “A Return Trip to North Korea’s Yongbyon  
Nuclear Complex.” November 20, 2010.

<<http://iis-db.stanford.edu/pubs/23035/HeckerYongbyon.pdf>>.



연구총서

2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협외의 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위험감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 미민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원

2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤	
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원

#### 학술회의총서

2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		13,000원

#### 협동연구총서

2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교인보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인근 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교인보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원

2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원

## 논총

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 2 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원

## 기타

2010	김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일이예측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,500원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea?	Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원

2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원 (통일대계연구 12-02)	박중철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok		13,000원

### 연례정세보고서

2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원
2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원

### ◆ 비매품 ◆

### 통일정세분석

2010-01	2010년 북한 신년 공동사설 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도와의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호

### KINU 정책연구시리즈

2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일에측시계	박영호 외

2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형

#### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외

#### Studies Series

2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok	
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification	Park Young Ho
2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye	
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army	Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo-Am et al.

#### 기타

2010	2010 Unification Clock: When Will We see a Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean Peninsula	Kim Kyu-Ryoon

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동)  
통일연구원 통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자  
(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.









KINU 연구총서 12-12

www.kinu.or.kr

# 김정은 정권의 정책전망:

정권 초기의 권력구조와 리더십에  
대한 분석을 중심으로

최진욱 · 한기범 · 장용석

Korea  
Institute  
for  
National  
Unification