

KINU

제11차 KINU 통일포럼(2015.10.16)

김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망

Korea Institute for
National Unification

김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망

인 쇄 2015년 12월
발 행 2015년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 최진욱
편 집 인 북한연구실
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전 화 (대표) 02-2023-8000 (직통) 02-2023-8040 (팩시밀리) 02-2023-8297
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 두일디자인 (02-2285-0936)
인 쇄 처 (사)한국신체장애인복지회인쇄사업장 (02-6401-8891)

© 통일연구원, 2015

김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망

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

목 차

김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망

제11차 KINU 통일포럼

발간사	vii
요약	ix
I. 서론	1
II. 정책결정 요인과 양상	3
1. 정책결정 요인별 분석	3
2. 김일성 및 김정일 시대와의 비교	8
3. 최근 정책결정 양상	10
4. 향후 전망	11
III. 군사전략	13
1. 군사전략의 변화구도	13
2. 핵무기 고도화와 자원제약	20
3. 평가와 전망	23
IV. 경제정책	26
1. 국영경제 관련 정책	26
2. 시장과 사경제에 대한 정책	31
3. 대외경제정책	34
V. 대외·대남 정책	38
1. 서론	38
2. 2009년과 남북관계의 국면 전환	39
3. 김정은 집권 이후 핵정책과 대외·대남 정책의 전개	40
4. 결론과 전망	48
VI. 종합평가와 전망	51

발간사

본 보고서는 “핵·경제 병진노선 이후 북한정세 종합평가”를 주제로 2015년 10월 16일에 개최된 제11차 KINU 통일포럼의 주요 발표 내용을 수정·보완한 것입니다. KINU 통일포럼은 통일연구원의 정책 대응력을 높이기 위한 노력의 일환으로서, 통일연구원 연구진뿐만 아니라 학계, 언론계 및 정부의 관련 분야 전문가들이 함께 지혜와 경험을 나누는 자리입니다.

김정일이 사망하고 김정은이 권력을 승계한 지 만 4년이 되는 현재까지 북한 정권은 권력 기반을 다지고 체제를 보위하기 위해 대내외적으로 여러 가지 정책을 펼쳐 왔습니다. 특히 집권 2년차인 2013년에 ‘핵·경제 병진노선’을 표방하면서 핵개발을 비롯한 군사력 증강에 더욱 박차를 가하고 있습니다. 북한 정권의 위험한 시도에 우리 정부가 지혜롭게 대응하기 위해서는 그들의 대내외 정책을 정확히 분석하는 것이 대단히 중요합니다. 우리 정부가 올바른 대북정책을 수립하는 데 본 보고서가 조금이나마 도움이 되기를 바랍니다.

제11차 KINU 통일포럼에 참여해 주신 각계 전문가들과 본 보고서의 집필 및 편집에 수고해 주신 통일연구원 연구진 여러분께 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

2015년 12월
통일연구원장
최진욱

요약

지난 4년 동안 북한의 대내외 정책은 새로 출범한 김정은 정권의 권력기반 다지기에 초점을 맞췄던 것으로 보인다. 핵심 정책은 김정은 개인독재를 확립하기 위한 권력 엘리트 그룹 재편·교체와 군사적 체제보위 역량을 강화하기 위한 핵무기 체계 고도화 시도로 요약할 수 있다. 또한 이런 기본 목표를 달성하기 위해 적극적인 경제건설 정책과 강경한 대외·대남정책을 펼쳤다. 이런 의미에서 김정은 정권의 ‘경제 건설과 핵무력 건설의 병진노선’은 국가발전 전략이라기보다는 정권수호 전략에 불과한 것으로 평가할 수 있다.

그 결과 김정은 정권은 일단 단기적으로는 안정화되어 있는 것처럼 보인다. 김정은은 김정일 시대의 다소 비정상적인 통치형태에서 벗어나 당 중심의 전통적 통치체제를 복원하고 있다. 군사적으로는 핵실험, ‘전략로켓군 편성’ 등 핵무기와 미사일 개발에 박차를 가하는 정책을 계속하고 있다. 북한의 핵무기 체계 고도화 시도는 아직 현재진행형이며 갈 길이 멀긴 하지만, 그 위험성은 날이 갈수록 커져 갈 가능성이 높다.

경제적으로는 국영경제를 복원·강화하고 재정수입을 늘리기 위한 조치를 취함과 동시에 시장과 사경제를 허용하며 활용하는 정책도 펴고 있다. 2010년 이후 대외환경 호전 덕분에 외화수입이 크게 늘어난 것도 김정은 정권에게는 큰 도움이 되었다. 최근 대외환경이 나빠지면서 외화수입은 감소세로 반전되었지만, 그래도 김정일 시대에 비하면 통치자금 규모가 훨씬 커진 상태로 추측된다. 김

정은 정권은 정치적, 군사적, 경제적인 정권 보위능력에 대한 나름의 자신감을 바탕으로 대외·대남 강경노선을 유지하고 있는 것으로 보인다. 북한당국이 종종 표명한 대남관계 개선 의지도 전략적 노선이라기보다는 일시적 전술에 불과했던 것으로 평가된다.

반면 김정은 정권과 북한체제에는 여전히 불안한 부분이 많고 장기적으로 체제위협 요인이 커져 갈 가능성도 없지 않다. 권력집단의 교체와 재편은 엘리트 집단 내의 동요와 불만을 키울 수 있고 내부 갈등이 발생할 소지도 있다. 핵무기 체계 고도화 시도는 경제 발전에 써야 할 소중한 자원을 낭비하여 재정 압박을 초래할 가능성을 내포하고 있다. 또 정권 지키기라는 기본 목표에 집중하다 보면, 경제건설을 위해 필요한 개혁과 개방은 적극적으로 추진하기 어렵게 된다. 장기적인 시각에서 보면 일반주민뿐 아니라 엘리트 집단의 사고방식과 문화가 바뀌면서 새로운 사회에 대한 열망이 자라날 수 있다.

I. 서론

김정일이 사망하고 김정은이 권력을 승계한 지 만 4년이 지났다. 출범 당시 김정은 정권의 미래는 불투명해 보였다. 후계 준비 기간이 짧았고 김정은의 통치 경험이 부족했기 때문이다. 최고 통치자 교체를 계기로 권력집단 내부 갈등이 터져 나올 수도 있을 것 같았다. 대내외 환경 변화에 새 정권이 얼마나 잘 대응할 수 있을지도 의문시되었다.

그러나 집권 4년이 지난 오늘까지 김정은 정권은 적어도 외견상으로는 안정된 모습을 보이고 있다. 김정은 정권은 집권 초기부터 기존 권력집단 중 일부를 숙청하고 새로운 통치연합을 구성하는 작업을 진행했다. 2012년 리영호의 실각과 2013년 장성택의 숙청 및 처형이 대표적이다. 집권 2년차인 2013년 3월에는 ‘경제 건설과 핵무력 건설의 병진노선’¹을 새로운 전략적 노선으로 내세웠으며, 군사력 증강과 경제 분야 건설 사업에 박차를 가했다. 또한 대외·대남 강경노선을 계속 견지했을 뿐 아니라 더욱 강화했는데, 이는 그들이 독자생존과 체제보위 능력에 대해 상당한 자신감을 가지고 있음을 보여준다.

반면 북한의 대내외 정책에서는 무리하고 불안한 부분도 찾아볼 수 있다. 김정은의 강압적 통치 스타일과 숙청정치, 그로 인한 엘리트 내부 공포 분위기, 주요 권력기관 간 권력 및 이권 다툼이 권력층 내부 갈등을 야기할 가능성을 배제할 수 없다. 외화벌이와 시

¹ 북한당국은 대체로 ‘경제 건설과 핵무력 건설의 병진노선’으로 부르고 있으나, 순서를 바꿔 ‘핵무력과 경제 건설의 병진노선’이라고 부르기도 한다. 예를 들어 “조선국방위원회 정책국 대변인 성명,” 『조선중앙통신』, 2013.10.4. 참조.

장통제 완화 등 경제회복 노력은 외부정보 유입과 주민의식 변화 등 장기적인 체제 불안 요인을 키우고 있다. 지나치게 의욕적인 군사력 증강과 경제건설 사업은 재정 낭비와 경제적 비효율성을 가중시킬 가능성이 높다. 핵개발 등 모험주의적 대외·대남 강경노선과 인권 문제로 국제사회의 제재와 압박이 계속되는 것도 큰 부담이다.

김정은 집권 이후의 북한 정권은 여전히 다루기 어려운 상대로 남아 있다. 하지만 한반도 비핵화와 통일기반 조성을 위해 우리는 계속 북한 정권을 상대해야 하며 그들이 ‘올바른 선택’을 하도록 유도하는 노력을 게을리할 수 없다. 북한 정권이 어떤 환경과 도전에 직면해 있고, 이에 대처해 어떤 정책을 펴고 있는지, 그 결과는 어떻게 나타날지에 대한 평가는 현명한 대북정책 수립을 위해 필수적인 작업이라고 할 수 있다. 이런 취지에서 이 보고서에서는 김정은 집권 이후 북한 정권의 정책 결정 양상, 군사전략과 경제정책, 대외 및 대남정책에 대한 평가와 전망을 시도한다.

II. 정책결정 요인과 양상

한 국가의 주요 정책은 국가전략, 권력관계, 최고정책결정자라는 3가지 요인에 의해 결정된다. 첫째, 국가전략은 체제 유지 또는 발전이라는 목표에 따라 수립된 정권의 중장기 정책 노선이다. 둘째, 권력관계이다. 희소한 자원(권력과 이권)의 분배를 둘러싼 정치세력들의 갈등 구조이다. 셋째, 지도자의 특성과 인식을 의미하는 최고정책결정자 요인 또는 리더십이다. 이러한 문제의식에 따라 이 장에서는 권력 공고화기 ‘자기주도 정책결정체제’를 구축하고 있는 김정은 정권 정책결정의 주요 요인과 양상을 분석한다.

1. 정책결정 요인별 분석

가. 국가전략 차원

김정은 정권 출범 후 북한 정책결정의 중심축은 ‘경제-핵무력 병진노선’이다. 북한은 2012년 4월 13일 헌법 개정을 통해 ‘핵보유국’을 명시했다. 그리고 2012년 말~2013년 초 장거리미사일 발사 및 3차 핵실험 성공 후 당중앙위 전원회의(2013.3.31.)에서, ‘경제 건설과 핵무력 건설의 병진노선’을 채택한다. 핵동력 발전으로 전력문제를 해결하고, 세계 비핵화 전까지 핵무력을 확대 강화하겠다는 결정이다.

이어 2013년 4월 1일 최고인민회의 제12기 제7차 회의에서 법령 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여」를 채택한다. 핵무력 발전으로 국방비를 최소화하고 경제건설을 이루겠다는 논리이다. 또한 2013년 6월, ‘수령의 법률’ 역할을 하는 기존 10대

원칙을, <당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙>으로 수정·발표하였다. 이 김정은 시대 10대 원칙 서문에, “핵무력을 중추로 하는 군사력과 튼튼한 자립경제를 갖추게 됐다”라며 핵보유의 의미를 개념 규정한다.

김정은 정권은 최소 30여 년의 장기집권 구상에 따라 (일관된 국정관리를 위한) 국가전략 차원에서 경제·핵무력 병진노선을 수행하겠다는 의지를 표명하고 제도를 구축한 것이다. 1962년 이래 국방·경제 병진노선(김일성 정권), 1998년 이래 추진되고 2002년 공식화된 선군경제노선(김정일 정권)과 비교해 보면 ‘병진이란 동질성’ 및 ‘경제를 앞장세운 차이’가 보인다.

북한 정책의 전후 맥락으로 볼 때, 핵무력은 김정일의 선군경제 성과물이다. 또한 아버지 김정일이 아들이자 3대 수령인 김정은에게 준 ‘세습선물’이다. 이전 수령과 달리 병진노선에 ‘경제’가 앞선 것은 강성국가를 열망하는 김정은의 의사가 반영된 것으로 보인다. 그러나 독재국가의 자원배분 원리 및 북한 정책결정 역사상 경제·핵무력 병진은 무력우선 정책으로 귀결되는 경향이 있다.

국가전략 차원의 병진노선을 자신에게 이롭게 수행하려는 김정은의 정책결정상 우선순위는 당 장악인 것으로 보인다. 김정은 집권 후 군부인사에 대한 잦은 인사변경과 함께 권력엘리트 숙청 및 처형이 계속되었다. 실제 권력정치 무대에서 완전히 퇴출시킨 처형의 경우, 군부에 비해 당 간부가 6배 이상이었다. 2012년 김정은이 공식 집권한 이후 권력엘리트 처형과 관련한 국정원의 보고에 따르면, 2015년 초까지 총 70여 명이 처형되었는데 그 중 당 간부가 60명이고 군대와 내각 간부가 합쳐서 총 10명 수준이다.²

다음은 병진노선에 따른 군사적 정책결정 양상 및 군부 구조조

정이다. 핵무기 보유가 김정은 정권의 호전성을 강화시키면서 현실 정책 측면에서 다음과 같은 특징이 나타났다. 첫째, 국방의 우선순위가 핵 및 첨단기술이 됨으로써 현장 야전군 처벌 등 군부에 대한 과감하고 직접적인 관리가 가능해졌다. 둘째, 핵·미사일 등 비대칭 전력 강화 정책에 따라 공군과 해군의 발전을 추진하고 있다. 셋째, 이들과 이해관계가 엇갈리는 육군 중심의 정규군에 대한 구조조정을 모색 중인 것으로 보인다. 핵은 야전군과 정규군 중심인 북한 군대에 대한 자원배분을 줄이고, 첨단 과학기술 분야로의 자원배분 증대를 요구하기 때문이다.

그리고 핵무기 보유에 따른 전략과 과업 실행을 위해, 총정치국을 통해 병진노선에 기초한 군사 정책을 수행 중인 것으로 보인다. 그 수행 양상은 첫째, 원자력 총국을 확대 개편한 ‘원자력 공업성’ 신설이다. 둘째, 전략군 창설, 잦은 미사일 발사시험, 핵의 소형화·다중화이다. 셋째, 핵지휘통제체제 강화와 함께 당을 통한 군대의 사상교양과 실전 훈련강화 및 자원 구조조정이다.

나. 권력관계 차원

북한 정책결정에 영향을 미치는 두 번째 요인인 권력관계는 첫째, 당·군·정(내각) 등 주요 권력기관의 관료정치 수준, 둘째, 3대에 걸친 가계·혈통에 기반한 세습세력 수준으로 나누어 볼 수 있다.

먼저 권력기관의 관료정치 수준에서 보면, 첫째, 수령의 당(김정은=당)을 통한 정책 정당화가 특징적이다. 당정치국 회의 및 유일 사상 10대 원칙 개정 등으로 당을 전면에 내세우며, ‘조선노동당=3

² 김호준, “김정은 처형 간부 70여명 중 60여명이 당 간부,” 『연합뉴스』, 2015.5.15.

대 수령 김정은'이라는 도식을 제도화하고 있다. 둘째, 장성택의 당 행정부를 폐지한 이후 조직지도부와 비서국 및 각 부문별 당비서관 역할을 조정하고 있다.

셋째, 김정일 시대 선군정치로 인해 비대해진 군부를 김정은의 당으로 집결시키는 정책 수행이다. 국가기구인 국방위원회에 비해 당기구인 당 중앙군사위원회 위상을 제고시켰다. 그리고 군기구인 인민무력부와 총참모부에 비해, 당 핵심 조직인 조직지도부와 연결된 총정치국 위상을 강화시켰다. 넷째, 감시기구 및 정보력 확장이다. 인민보안부에 비해 국가보위부 위상을 강화시켰다.

다음으로 세습세력(가계·혈통) 수준이다. 북한 관료를 구성하는 3대 세습 집단의 권력정치 양상에 변화가 이루어지고 있다. 그 특징을 보면, 첫째, 백두혈통의 로열패밀리 약화이다. 장성택 처형 및 김경희 퇴각 후 이들을 대체할 만한 경륜 있는 김일성 가계 인물이 부재하거나 아직 형성되지 않은 상황이다. 현재, 김여정 부부의 부각 등 김정은이 신뢰하거나 측근에 둘 수 있는 수령가계 인물을 형성하고 있을 가능성이 높다.

둘째, 만주항일빨치산 혈통의 권력투쟁이 치열하게 전개되는 것으로 보인다. 이들의 주력은 김일성과 만주 빨치산 활동 시기부터 함께 했던 가계 후손들인 만경대혁명학원 출신들이다. 60대의 최룡해(당비서), 김평해(당간부부 비서), 70대의 조연준(조직지도부) 등이 중심에 있는 양상이었다. 그러나 2015년 하반기 혁명화 이후 복권된 최룡해³ 등, 백두혈통 내 지도급 인물 부재와 함께 최상층

³ 최룡해 당비서는 2015년 11월 리을설 원수 장의위원회 명단에서 제외되었으며 해임 후 혁명화 교육 중인 것으로 알려졌으나 12월 김양건 비서 장의위원회 명단에 포함되면서 재등장하였다.

부의 변화가 있는 것으로 보인다.

무엇보다 주목할 점은, 3대에 걸쳐 북한체제를 지탱했던 80대 지배연합 주축인 만주항일빨치산 혈통의 김기남(사상, 선전), 최태복(교육), 오극렬(군사), 태종수(총무) 등을 대체할 수 있는 세력을 형성 중인 것으로 판단된다. 이 과정에서 최종 선택권자인 김정은과 이들의 지위를 승계하려는 세습세력들 내부에 치열한 권력투쟁이 전개되는 것으로 보인다.

셋째, 국가유공자, 6·25전쟁 전사자, 노력영웅, 비주류 만주항일 빨치산 혈통 등으로 전문성을 갖춘 인물의 부각 및 각개약진이다. 이 세력은 현재 김정은의 최측근으로 활동하는 황병서가 대표적이다. 김정은 시대 이들의 정치적 기회가 상당히 열려진 상황이다. 외화별이(무역회사), 현장군부, 과학기술, 행정, 재정경리, 기업소, 교육 분야 등에서 실력을 키운 이들은, 상대적으로 위의 두 세력에 비해 전문성을 갖춘 인물들이다. 특히 김정은의 신세대 정치간부들에 대한 등용 기회 확장 정책과 맞물려 치열한 충성경쟁을 벌이고 있는 것으로 보인다.

현재 김정은 정권의 정책결정 및 도발 양상을 보면, 외형적으로 김정은 주도의 정책결정이 자리 잡힌 것처럼 보인다. 그러나 어떤 독재정치라도 독재자 1인이 정책을 결정하고 수행할 순 없다. 독재 정치의 정책결정 구조에 착목할 때, 매 현안에 대한 당·군 내부 또는 앞서 다룬 3부류의 세습 세력 간 이해관계가 김정은의 정책결정에 영향을 미친다.

다. 최고 정책결정자 차원

수령독재 체제인 북한 정책결정의 최종심급에는 수령, 김정은이 자리 잡고 있다. 김정은을 중심으로 한 북한의 정책결정 과정은 김정은의 현 단계 욕구와 성격을 반영할 수밖에 없다. 먼저 3대 수령 김정은의 욕구 측면이다. 첫째, 경제력과 핵무력을 모두 갖춘 강성 국가의 절대 권력자가 되고자 하는 욕구이다. 둘째, 김일성과 김정일을 능가하는 권력 수행자가 되고자 하는 욕구이다. 셋째, 국내외적으로 인정받는 최고 지도자로 인정받고자 하는 욕구이다. 전체적으로 김정은의 ‘인정 욕구’가 크게 작용하는 것으로 보인다.

다음으로 김정은의 성격 측면이다. 국내외 정보기관 및 언론에서 성장기 김정은의 행적 등을 기반으로 분석한 각종 보고를 종합해 볼 때, 김정은의 성격 또는 기질적 특성은 승부욕, 과시욕, 대담성, 폭력성, 충동성, 조급함 등으로 요약된다. 이 중 승부욕과 대담성은 북한체제에서 전통적으로 수령에게 요구되는 덕목이다. 폭력성, 충동성, 조급함, 과시욕도 그 양면성을 고려하면, 리더에게 요구되는 강인함, 결단력, 추진력, 대중성으로 해석 가능하다. 현재까지 김정은의 정책이 보여주는 ‘인민 친화성’과 ‘도발적 호전성’은 이 같은 양면성과 연계된 것으로 판단된다.

2. 김일성 및 김정일 시대와의 비교

가. 김일성 시대와의 차이

김정은 정권의 정책결정과 관련해서 김일성 시대와의 두드러진 차이점은 첫째, 김정은의 조급함과 미숙함이다. 이는 돌발적 정책

전환이나 자기 과시적 연출 등에서 확인할 수 있다. 둘째, 내부 정책조율 메커니즘의 불안정성이다. 이는 김정은 집권 이후 권력엘리트 숙청이나 신임(新任) 과정에서 두드러졌다. 전체적으로 상이한 이해관계를 지닌 세력들 간 갈등이 표출되고 있다. 이 과정에서도 수령체제를 보위하려는 국수주의적 보수파들이 정책결정에서 지배적 지위를 고수하고 있음을 확인할 수 있다.

셋째, 보다 근본적으로 김일성 시대와 달리 시장경제 논리가 북한 엘리트 집단 내부에 깊숙이 자리 잡힌 상황이다. 특히 핵무력 건설과 경제 건설이 상이한 이해관계에 있는 세력의 상충(相衝)하는 정책 목표가 되었다는 점은 김일성 시대 정책결정과의 근본적 차이점으로 작용한다. 김정은 정권은 ‘김일성 리더십 모델’을 추구하거나 시도하고 있다. 그러나 김정은의 정치적 경륜 부족과 함께, 이해가 상충하는 세력들의 정책 목표 및 과제들이 체계적으로 조율되지 못하고 있다. 그 결과 김정은 시대 정책결정 중간과정에서 정책 변화가 돌발적으로 드러나는 것으로 보인다.

나. 김정일 시대와의 차이

김정일 시대는 김정일의 오랜 정책수행 경험 및 그 과정에서 형성된 측근 네트워크, 그리고 폐쇄적인 개인독재 통치에 따른 연회(宴會)정치가 정책결정의 기반이 되었다. 김정일은 정책결정 시 자신의 경험에 기초하여 관련 분야 측근들의 의견을 조율하며 정책을 결정하였다. 제도적으로는 국방위원회와 조직지도부를 통해 주요 정책을 수행하도록 관리하였다.

이에 비해 김정은은 정책 전문성, 신뢰할 만한 측근, 개인독재 경

힘이 부족하다. 이로 인해 김정은 정권은 수령 주도 조선노동당의 정책결정체계를 복구하며 전문성을 보완하려 한다. 그러나 수령체제 특성상 김정은 개인의 욕구와 판단이 크게 개입되고 있다. 이로 인해 정책의 불안정성 및 정책결정의 혼선이 자주 표출된다.

무엇보다 김정은 정권 내부의 권력구조 및 이권구조 변동과 연계된 정책결정의 조변석개가 특징적이다. 시기와 국면에 따라 다양한 요소의 영향력이 달라지고 있다. 그에 따라 정책결정 주체들 간 세력관계도 변화하고 있다. 김정은 시대 정책결정체계가 아직 제도화되지 않았을 뿐 아니라, 이 과정에서 정책결정의 행위자들이 갈등하고 있을 가능성이 있다. 전체적으로 잦은 권력 및 이권구조 변화와 함께 정책결정 메커니즘이 불안정한 양상을 보이고 있다.

3. 최근 정책결정 양상

2014년 이후부터 2015년 현재까지 드러난 북한 정치의 패턴을 볼 때, 김정은 정권의 정책결정은 ‘김정은이 주도하는 수위 높은 강온 양면술의 동시전개’ 및 ‘속도 빠른 당근과 채찍의 용인(用人)술’이란 양상을 보인다. 이 과정에서 두드러진 핵심 특징은 두 가지이다. 하나는 김일성·김정일을 넘어서는 수령으로서, 대내외적으로 인정받고자 하는 김정은의 인정욕구이다. 또 다른 하나는 복잡해진 관료정치 양상이다. 이 둘이 어우러져 최근 북한 정치로 외현화되는 양상이다. 두 달 만에 진행된 최룡해 해임과 복권은 이 맥락에서 이해될 수 있다.

특히 최근 북한정치는 자신의 욕구 실현에 적합한 정책결정체제

를 구축하려는 김정은의 개인심리적 성향이 많이 반영되어 있다. 이와 함께 김정은에게 인정받아 권력 및 이권을 쟁취하려는 세력 갈등이 보인다. 무엇보다 70년 이상 수령과 함께 지배연합을 이루며 북한체제를 지탱했던 만주항일빨치산 세력과 북한 건국 이래 성장한 국가유공자 세력 간 길항(拮抗)이 보인다.

그 배경에는 앞서 지적한 로열패밀리 세력의 불안 및 공백이 깔려있다. 김여정 외에 김정은과 혈연관계에 있는 최상층 정책 지도자급의 수행그룹이 드러나지 않고 있다. 이 상황에서 김정은이 복잡해진 권력정치 및 집단 목소리를 통제하며, 수령 중심의 단일한 창구로 조율할 필요성을 느끼고 있는 것으로 보인다. 이에 따라 각 분야의 권력엘리트 구조조정 및 핵심엘리트 길들이기가 진행되고 있다.

또한 이 상황에서 자신의 세력과 가문을 지키고 나아가 새로운 기회를 잡으려는 권력엘리트들의 쟁투가 진행 중인 것으로 보인다. 리영호 숙청과 장성택 처형, 그리고 인민무력부장 출신인 현영철 숙청은 이 과정에서 드러난 사건으로 진단된다. 또한 2015년 11월 중앙정치 무대에서 사라졌다 12월 말 김양건 사망 후 복권한 최룡해도 이러한 북한 권력정치의 연장선에 있는 것으로 볼 수 있다.

4. 향후 전망

김정은은 2016년 5월 초 개최하기로 결정한 당대회를 준비하며, 자기주도 정책결정체계를 구축하기 위한 세력 준비를 진행할 것으로 보인다. 그리하여 5월 당대회에서 ‘아버지의 품을 떠난 김정은 체제의 진용’을 과시할 것이다.

따라서 당대회 이전까지 북한의 정치를 전망할 때 주목할 점은 두 가지이다. 첫째, 만주항일빨치산 세력으로 북한체제를 구축했고 3대에 걸쳐 유지했던 80대 파워엘리트들인 김기남(사상), 최태복(교육), 오극렬(군사), 태종수(총무) 등을 대체할 세력은 누구인가? 둘째, 국가유공자 출신으로 2015년 12월 급사한 김양건(대남) 외에 건강문제가 있는 80대 강석주(국제), 김영남(국가행정)을 대체할 세력은 누구인가?

이 자리를 차지하기 위한 각 권력기관 및 세습 세력들의 이전투구, 그리고 그 가운데서 간택(揀擇)권을 가진 김정은의 정치적 성숙 정도가 2016년에 드러날 것으로 전망된다. 이와 관련하여 북한의 정책을 주도하는 권력정치 측면에서 2016년 대북한 관전 포인트는 세 가지이다.

첫째, 현재 김기남과 조연준의 지도를 받으며 성장하고 있는 것으로 보이는 김여정 등 로열패밀리 그룹은 김정은을 보좌할 수 있는 능력을 얼마나 갖추었나?

둘째, 80대 만주항일빨치산 세력들이 북한 정치무대로부터 퇴장하면서, 이들을 대체할 수 있는 전문성을 갖춘 대안세력들이 어떻게 또는 어떤 집단으로부터 충원될까?

셋째, 만주항일빨치산 주류 세력들에 눌러 권력의 그늘에 있었던, 북한 건국 이후 국가유공자 출신 및 비주류 세력들이 김정은의 눈에 들기 위해 어떠한 정치적 승부수를 띄울까?

III. 군사전략⁴

1. 군사전략의 변화구도

북한은 2012년 핵·경제 병진노선의 공식적 천명을 전후하여 대내외 정책에서 ‘핵보유’를 중심에 놓고 정책 논리를 구사하고 있다. 북한은 핵무기 고도화에 따라 ‘핵보유’ 또는 ‘핵무력’을 통치전략의 핵심기제로 활용하고 있다고 볼 수 있다. 그런 측면에서 핵·경제 병진노선을 비롯한 최근 북한의 군사적 움직임은 통치전략 변화 차원에서 주목할 필요가 있다.

사실 북한의 핵무기 고도화 과정은 군사조직 및 군사전략, ‘핵보유’ 프레임에 입각한 정세인식 및 통치전략, 경제정책 등의 변화와 긴밀하게 연동돼 있다고 볼 수 있다. 보통 핵무기체계는 광범위한 정치적·경제적 과정을 수반하며 그 사회에 맞게 ‘스타일화’ 된다고 볼 수 있다. 핵무기체계를 수단적 대상에서 국가 행위성(agency)을 변화시키는 보다 능동적인 행위체(actor)로 인식할 필요가 있는 것이다. 그런 측면에서 김정은 정권 들어 나타나고 있는 군사전략과 경제정책의 변화를 핵무기체계의 고도화의 관점에서 살펴볼 필요가 있다.

⁴ III장의 주요 내용은 홍민, “김정은 정권 핵무기 고도화의 정치경제,” (통일연구원 Online Series CO 15-25, 2015.9.21.)로 이미 발표된 바 있다. 여기에서는 이 보고서의 주제인 김정은 정권 정책 평가의 전체적 맥락에 맞춰 일부 서술을 수정·보완하였다.

가. 핵무기 고도화에 따른 군사전략의 변화

김정은 정권 등장 이후 핵무기 고도화에 따른 군사전략상의 변화가 나타나고 있다. 우선 ‘다병종의 강군화’를 강조하고 있다. 북한은 2015년 신년사를 통해 “군력강화를 위한 4대 전략적 노선과 3대 과업”의 철저한 관철을 과제로 제시한 바 있다. 2014년 말 처음 언급⁵하기 시작한 ‘4대 전략적 노선과 3대 과업’에서 4대 전략적 노선은 ① 정치사상의 강군화, ② 도덕의 강군화, ③ 전법의 강군화, ④ 다병종의 강군화이며, 3대 과업은 ① (인적 요소) 사상무장의 강조, ② (무기성능) 과학기술의 발전, ③ (운용능력) 실질적 훈련 등으로 알려졌다.

‘4대 전략적 노선과 3대 과업’은 ‘실전능력’과 군종 및 병종 간 유기성을 강조하는 전법이나 조직적 측면의 강조, 인적요소·무기성능·운용능력 등 실전적 측면의 강조, 그리고 군사력 전반의 강화를 목표로 하는 ‘전략적 노선’이란 측면에서 과거 김일성, 김정일 내놓은 군사 관련 지침⁶과는 주목할 만한 차이가 있다.

특히 ‘다병종의 강군화’ 부분에 주목할 필요가 있다.⁷ ‘다병종’은 2014년부터 김정은의 군사부문 연설 및 현지지도 보도에서 강조되기 시작했다. “군종·병종·전문병들 사이의 협동동작 완성”, ‘다병종화’되고 ‘다기능화’된 전투원 육성을 강조하고 있다. 현대전의 요구와 양상에 맞게 기동부대와 화력의 증강 등 각 병종의 능력 강화와

⁵ 김정은이 2014년 12월 1일 인민군 제963부대 직속 포병중대를 시찰하면서 처음 언급하였다.

⁶ 김일성 5대 훈련방침은 강인한 혁명정신, 기묘하고 영활한 전술, 무쇠 같은 체력, 백발백중의 사격술, 강철같은 규율 등이며, 김정일 4대 훈련원칙: 주체성의 원칙, 정치사상성의 원칙, 전투성의 원칙, 과학성의 원칙 등이다.

⁷ 여기서 병종(兵種)은 보병, 포병, 공병 등의 병과의 종류를 뜻한다.

배합능력 향상, 병종 간 유기적 협동전술 체계를 갖추라는 것이다. 최근 김정은 참관하에 이루어진 각 군종, 병종 간 연합훈련, 쌍방 실동훈련,⁸ 전투태세검열, 불시에 이루어지는 김정은의 부대 방문 및 훈련검열 등은 이런 차원에서 볼 수 있다. 정리하면, ‘다병종의 강군화’는 육군·해군·항공 및 반항공군 등과 최근 제4군종으로 추가된 전략군 등 군종 사이를 보다 유기적으로 연계하는 새로운 전략·전술(혼종적 작전술)의 필요성 등이 반영된 것으로 보인다.

두 번째로 전략군 신설과 다종화된 핵역지력을 강조하는 군사전략상의 변화다. 북한에서 전략군이 그 실체를 공식적으로 드러낸 것은 2012년 3월 김정은의 ‘조선인민군 전략로켓사령부’ 시찰 소식부터이다. 전략로켓사령부는 기존의 미사일지도국을 확대·개편한 것으로 2012년 4월 15일 열병식에서 김정은이 ‘전략로켓군’으로 직접 호명하였다. 이어 2014년 5월 29일 북한매체는 김정은의 전술로켓 발사훈련 지도 소식을 전하면서 ‘전략군’이라는 새로운 명칭을 사용하여 새로운 군종의 탄생을 알린 바 있다. ‘전략로켓사령부’ → ‘전략로켓군’ → ‘전략군’의 명칭 변경을 통해 제4군종으로 자리 잡게 된 것이다. 사령관 계급도 소장(별 1개)에서 상장(별 3개)로 격을 올렸다.⁹

‘전략군’의 신설 및 체계화는 단거리, 중거리, 장거리 미사일부대를 통합하여 지휘체계를 일원화하고 핵탄두의 소형화·경량화를 통해 다종화된 타격력을 향상시키기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다. 북한이 주장하는 “위력한 지상·공중·수중의 전략적 타격수단을 기

⁸ 2개 이상의 부대가 실전 상황을 가정해 공격과 방어 연습을 하는 훈련

⁹ 사령관을 맡고 있는 김락겸은 2014년 2월 15일 최고사령관 명령으로 상장의 군사 칭호를 수여받았고 당중앙군사위원회 위원이 되었다.

등으로 자위적인 핵억제력을 비정상히 빠른 속도로 더욱더 완벽하게 강화”¹⁰하겠다는 주장이 그것이다. 즉 전략군은 핵전력 전반을 증강하기 위한 핵무기 고도화 단계에 따른 조치이며, 대외적으로 ‘전략군’이 정규군의 면모를 갖추게 되었음을 과시하는 효과를 갖는다.

북한은 전략군을 확대·개편한 이후 김정은의 지도 아래 2014년 6월 5년 만에 스커드미사일 발사 재개 및 신형 전술유도무기 시험 발사를 진행한 바 있다. 2014~2015년 미사일 발사 횟수가 최근 6년간 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 증가한 부분은 전략군 확대·개편과 밀접한 연관을 갖는다. 횟수로 보면 2013년에 비해 3~4배 급증했다.

북한의 전략군 신설은 과거 소련, 중국이 핵무기를 다종화하면서 효과적 운용을 위해 군사전략 차원에서 전략로켓부대를 창설했던 사례와 유사하다. 소련의 경우, 핵미사일이 광범위하게 도입된 1950년대 중반부터 새로운 형태의 군중 및 병과를 신설하면서 1959년 전략로켓군을 창설한 바 있다. 중국의 경우, 1956년 전략미사일 개발, 1964년 핵실험 성공 이후 1966년 7월 ‘제2포병부대’를 공식적으로 창설한 바 있다. 중국의 제2포병부대는 중앙군사위원회의 직속기관으로 자리매김했고 1980년대 중반 이후 핵 관련 기술의 비약적 도약이 이루어진 바 있다.

소련, 중국 모두 전략로켓부대 창설 이후 핵 억제력 및 반격능력을 향상시키는 데 주력해 왔다. 대륙간탄도미사일(ICBM), 잠수함 발사탄도미사일(SLBM), 다탄두 각개목표설정 재돌입 비행체(MIRV)를 차례로 구비하였다. 주목할 점은 소련과 중국 모두 전략로켓부

¹⁰ “국방위 정책국 대변인 성명,” 『조선중앙통신』, 2015.5.20.

대를 육·해·공군 외에 별도 군종으로 군이 아닌 국가지도부(당)가 직접 통제하고 관할했다는 점이다. 북한의 전략군이 당 중앙군사위원회를 정점으로 한 당의 직접적 관리·통제를 받고 있는 점과 동일하다. 북한의 전략군은 핵실험 및 ICBM 능력 등 무기체계 진화에 따른 군사전략 변화를 반영한 것으로 평가할 수 있다.

셋째로 공군을 ‘항공 및 반항공군’으로의 개칭하고 강화하는 조치를 취한 부분이다. 북한은 김정은 정권 들어 2012년 5월 공군사령부를 항공 및 반항공으로 개칭한 바 있다. 리병철을 사령관으로 임명함과 동시에 국방위원회 부위원장으로 임명했다. 현장 지휘계통의 군인이 국방위원회에 들어간 유일한 사례란 점에서도 군사전략상의 변화를 감지할 수 있다. 2014년 12월 리병철은 당 부부장의 자리로 가고 후임으로 최영호(2015년 현재 대장계급)가 임명되었다.¹¹ 이런 변화는 운영체계에서도 나타나고 있다. 항공기를 제작·생산하는 항공연합체는 지금까지 이원화된 운영체제로 운영돼 왔다. 당적지도는 공군사령부가 하고 자재 및 전기보장은 제2경제위원회가 맡는 방식이었다. 이런 이원화된 체계를 2014년 6월 김정은 지시로 ‘항공 및 반항공군사령부’로 단일화한 것으로 알려지고 있다. 이와 같은 공군 능력의 강화 조치들은 핵전력 증강에 따른 핵시설의 보호가 중요해지면서 항공·반항공 능력 강화 필요성을 구체화한 것으로 평가할 수 있다.

¹¹ 최영호는 2014년 사령관 임명 때 상장계급을 달았는데, 2015년 7월 상장에서 대장으로 진급한 것으로 알려져 초고속 진급의 배경에 관심이 모아진 바 있다. 항공 및 반항공군의 중요성을 강조하는 차원으로 해석이 가능하다. 리병철은 2014년 12월 초 북한매체를 통해 ‘당 중앙위원회 책임일꾼’으로 소개됨에 따라 당 부부장급으로 자리를 옮긴 것으로 추정된다. 리병철은 현장 지휘계통으로 당 간부로 임명된 것은 군부에 대한 당의 장악력을 높이기 위한 것으로 추측된다.

나. 핵무기 고도화와 당의 권력 강화

핵무기 고도화 과정은 선군정치의 질적 변화를 함축하는 부분이 있다. 핵무기 고도화 단계에 따라 핵무기의 전략적 가치를 제고하고 핵전력 증강을 위한 관련 조직의 확장·개편이 따르기 마련이다. 이 과정에서 핵전력 전반을 관장하는 핵심기관으로 ‘당’의 위상이 보다 강화되고 군사 전반에 대한 통제력이 확대될 수밖에 없다. 핵무기를 개발·관리·고도화하는 주체로서 당의 위상이 증대되는 현상이 나타나고 있다.

현재 북한의 핵전력 증강은 당 중앙군사위원회의 결정에 따라 당 군수담당비서(김춘섭)와 당 기계공업부(부부장 홍영철, 홍승두)를 중심으로 핵개발 정책을 주도하고, 당 기계공업부 산하 ‘131지도국’이 핵무기 연구개발과 생산을 지원하고, 국방위원회 산하 제2경제위원회(위원장 조춘룡, 산하 8개 총국 및 제2자연과학원)가 핵무기 개발·생산 및 자금과 물자를 지원하고, 내각 원자력공업성(구 원자력총국, 2013년 4월 확대·개편, 리제선)이 핵 관련 연구소와 연구원을 지원하는 역할 분담 구조로 작동하고 있다. 여기에 ‘전략군’이 결합함으로써 군사·기술적 차원에서의 핵무력 증강 및 고도화의 축들이 갖춰졌다고 할 수 있다.

핵전력은 최고지도자를 정점으로 하는 수직적 위계구조를 강화하는 측면이 있다. 전략적 가치에서 우위에 있는 핵전력을 정점으로 전통적인 군종, 병종이 재편되면서 군종 간, 병종 간, 부대 간 알력이나 이해관계가 새로운 구도로 바뀌게 되는 것이다. 이 과정은 핵전력의 증강을 주도하는 당으로의 권력집중, 군에 대한 당의 통제력 강화, 궁극적으로 최고지도자의 군에 대한 직할 관리체계

강화로 나타날 수 있다.

예를 들어 「자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여」 법령에서 핵무기 최종 명령권자로 최고사령관을 명기한 부분, 김정은 정권 들어 총참모장, 인민무력부장 등 재래식 무기 지휘계통 전반의 잦은 교체, 최근 육군·해군·항공 및 반항공군 사령부를 제외한 각급 부대의 ‘사령부’ 명칭 사용 금지 및 ‘국’으로 호칭 격하 조치, 군단장 직보체계를 강화하는 부분, 군 산하 무역회사의 당 이전 등은 이런 맥락에서 볼 수 있다. 김정은 정권 들어 나타난 당 중심의 권력운용은 단순히 김일성 시대로의 권력구조 복원이란 차원 이상으로 핵전력 운용과 밀접하게 관련돼 있을 수 있다. 김정은의 군 장악력을 높이고 당 중심 아래 군사전략과 국가관리체계를 결합하는 차원에서 볼 수 있다.

핵전력은 과거의 군대와 미래의 군대를 구분하는 기준이 될 수 있으며, 기존의 전통적 군종 및 병종의 위상 변화로 나타날 수 있다. 특히 핵무기 고도화 단계에 따라 핵무기 관련 재정 투자가 상승하는 반면, 재래식 무기 중심의 전통적 군종 및 병종은 상대적으로 열악한 재정 환경 속에 지속적으로 놓일 가능성이 높다. 이 과정에서 재래식 전력에 기초한 기존 군 지휘체계상의 인물들이 빈번하게 교체되는 현상이 나타날 가능성이 있으며 김정은 정권 들어 이런 현상이 광범위하게 나타나고 있다. 핵전력과 재래식 전력 사이의 위상 조정, 상호 전략적 연계구조를 재조정하는 과정에서 발생하는 인적 교체인 것이다.

2. 핵무기 고도화와 자원제약

핵무기는 재래식 무기를 유지하는 비용에 비해 중장기적으로 비교적 저렴한 비용으로 안보상의 전략적 우위를 확보할 수 있다는 점에서 높게 평가된다. 이 때문에 재래식 무기를 대체하는 효과가 있는 것으로 보기도 한다. 북한은 2013년 ‘핵·경제 병진노선’을 선언하며 “국방비를 추가적으로 늘이지 않고도 전쟁억제력과 방위력의 효과를 결정적으로 높임으로써 경제건설과 인민생활향상에 힘을 집중”할 수 있게 되었다고 밝힌 바 있다.

그러나 북한의 최고인민회의 예산안 내용을 보면 국방비에서 유의미한 변화가 나타나고 있지 않다.¹² 북한은 예산의 모호성을 유지하기 위해 2003년 이후 예산 총액을 밝히지 않은 채 전년 대비 증가율만 발표하고 있기 때문에 이런 수치만으로는 유의미한 변화를 판단하기 힘들다. 하지만 여러 기관에서 추정된 내용을 보면, 북한의 실제 군사비는 세출예산의 20~25%, 국민총소득(GNI)의 12~20% 수준으로 추정되고 있다.¹³ 또한 2014년 “세계군비지출무기이전(WMEAT) 보고서”는 북한의 군사비 추정치로 2010년 말 기준 GDP의 16.9~23.1%에 해당하는 57.6억~98.4억 달러를 제시하고 있다.¹⁴

여기에서 핵무기 및 미사일 개발 비용을 추산하면, 북한의 연간 핵개발비는 약 6.5억 달러(2013년)에 달하는 것으로 평가되었으며,

¹² 2010년 15.8%, 2011년 15.8%, 2012년 15.9%, 2013년 16%, 2014년 15.9%

¹³ 백재욱 외, 『국방예산 분석·평가 및 중기 정책 방향(2014/2015)』 (서울: 한국국방연구원, 2015), pp. 92~93.

¹⁴ U.S. Department of State, “World Military Expenditures and Arms Transfer (WMEAT), 2014,” <<http://www.state.gov>>. (검색일: 2015.9.1.).

특히 김정은 정권 들어 늘어나고 있는 것으로 나타나고 있다.¹⁵ 또한 북한의 미사일 개발 비용은 최근 연간 5.7억 달러(2013년)에 달하는 것으로 추산되며, 북한이 지속적으로 신형미사일 개발과 재래식 미사일의 성능개량에 주력하고 있는 것으로 평가된다.¹⁶ 이밖에 북한의 연간 무기장비 획득비는 약 15억 달러(2013년)로 평가되며, 2010년을 전후로 하여 다소 높은 수준을 유지하고 있는 것으로 분석되고 있다.¹⁷ 종합하면, 북한의 핵무기 및 미사일 개발 비용은 매년 기준 약 5~10억 달러¹⁸로, 누적하면 28~32억 달러로 추산된다.

표 III-1 핵무기 및 미사일 고도화 비용 추산

구분	항목	추정비용	구분	항목	추정비용
핵 개발	핵시설 건설	6~7억 달러	미사일 개발	미사일 연구시설	1.5억 달러
	고농축우라늄 (HEU) 개발	2~4억 달러		발사장 건설	6억 달러
	핵무기 제조	1.5~2.2 달러		탄도미사일 개발	8.4억 달러
	핵실험	0.1억 달러		인공위성 개발	1.5억 달러
	핵융합 (연구로 설계·제작)	1~2억 달러		-	-
	합계	11~15억 달러		합계	17.4억 달러

자료: 국방부 (『연합뉴스』, 2012.12.5.에서 재인용).

15. 탁성한, “북한의 핵·경제 병진노선 2년 평가 - 경제정책 측면,” 『북한의 경제·핵 병진노선 2년 평가와 남북관계 발전방향』 (2015 북한연구학회 춘계학술회의 발표집), p. 38.

16. 위의 글, p. 39.

17. 위의 글, p. 40.

18. 성채기, “북한의 ‘경제-핵 병진노선’ 평가: 의도와 지속가능성,” 『동북아안보정책 세분석-북한』 (서울: 한국국방연구원, 2013) 참조.

핵무기체계의 고도화는 일정 수준까지는 지속적인 비용 상승을 수반한다.¹⁹ 군사적 동맹관계 및 대외 경제관계에서 고립되어 있는 북한의 경우 핵개발 비용은 순전히 내부적인 총량적 자원능력 아래서 해결해야만 한다. 북한의 핵무기 고도화의 결정적 문제는 핵무기 개발·실험·보유·유지를 위한 자원 확보의 제약이다. 결국 핵무장 비용을 위해 사회의 광범위하고 장기적인 희생에 기반한 자원추출 구조를 만들어내야 한다. 이를 위한 자원 배분체계의 재조정, 시장을 활용한 자원제약의 돌파, 자원 추출과 동원을 위한 억압적 통치의 강화 등이 결정적 문제로 남게 된다.

핵무기는 힘과 파괴력에서 재래식 무기가 할 수 없는 것을 할 수 있지만, 유연하지는 않다. 일반적으로 알려진 핵전략 또는 핵교리는 핵무기의 억지력과 전략적 가치를 강조하지만, 북한의 경우 국경을 맞댄 장기간의 군사적 대치, 분단체제의 지정학적 특성상 온전히 핵무기가 재래식 무기를 대체하는 억지 효과를 갖는다고 보기 힘들다. 핵무기와 재래식 무기의 전략적 가치는 대체가 불가능한 지점이 존재한다. 또한 대체 효과는 주어진 대외적 환경과 조건, 내부적인 자원능력 및 분배체계, 경제운영 방식 등에 따라 확연하게 달라질 수 있다.

사실 북한의 경우 핵무기나 미사일과 같은 전략무기뿐만 아니라 재래식 무기 역시 대부분 외화에 의존해야만 하는 부분이 크다. 외화의 대부분은 핵무기 고도화에 필요한 장비와 부품을 수입하는데 투여되고 재래식 무기는 유지도 힘든 수준에서 보장되는 것으

¹⁹ 북한의 핵무기 개발 비용(장거리 미사일 개발 포함, 2012년 기준)은 국방부와 전문가들 사이에서 작게는 28억 달러에서 많게는 85억 달러 소요된 것으로 추산하고 있다. 『한국경제』, 2012.12.12; 『중앙일보』, 2012.5.3.

로 알려져 있다. 핵무기 고도화에 따른 비용 상승분 때문에 국방비의 실질적인 감소는 현실적으로 불가능하며 인민경제 투여 역시도 늘어날 수 없는 구조이다. 따라서 핵보유로 재래식 군사비 부담이 감소할 것이라는 것은 북한 현실에는 맞지 않다.

핵무기의 고도화 단계에 따라 여기에 들어가는 비용이 점증적으로 상승해 왔다는 점에서 핵무기는 경제에 지속적이고 구조적인 재정 압박을 가해왔다고 볼 수 있다. 주목할 부분은 국내 자원의 국가독점, 가용 인력의 무상 및 저임금 동원 등과 같은 비용화되지 않는 부분이 많다는 점이다. 또한 핵무기 고도화 명분 아래 이뤄지는 당 및 군부의 자원독점 과정에서 발생하는 착복과 누수를 고려하면 경제에 미치는 영향은 작지 않다. 핵무기 고도화 비용을 다른 곳으로 투여했을 때의 기회비용을 고려하면 핵무기 보유가 인민경제 개선 효과로 이어질 수 있다는 설명은 설득력이 높지 않다.

3. 평가와 전망

우선 김정은 정권 들어 표방된 핵·경제 병진노선은 핵무기 고도화를 위한 우선적 자원배분에 방점이 있는 것으로 보이며, 구체적인 경제정책은 모호하거나 부재하다. 핵·경제 병진노선 달성을 위한 과업 중 경제 관련 언급은 농업과 경공업 우선 발전, 무역의 다각화, 폭넓은 투자 유치, 우리식 경제관리방법 완성 등이 있으나 구체적인 인민경제로의 자원배분, 인민경제 개선을 위한 경제정책은 부재하다. 핵·경제 병진노선이 핵무력 증강의 정당성을 확보하기 위한 수사적인 차원의 정책담론일 가능성이 높다.

둘째, 다만 주목할 부분은 핵무력 증강에 필요한 특정 부문에 대

한 선택적인 투여, 국방공업 활성화를 통한 여타 경제부문으로의 확산의 가능성을 강조하고 있는 점이다. 병진노선은 핵무력과 경제의 연계를 국방공업 및 ‘과학(첨단)’을 통해 연계하는 차원에서 볼 수도 있다. 다시 말해 군사와 민수 두 분야에서 사용가능한 소위 ‘이중용도기술’을 적극 활용하여 경제 및 군사적 역량을 동시에 확충하겠다는 것이다. 그러나 핵무기 고도화(국방공업)와 경제가 상호 선순환할 수 있는 연계구조가 실제 구체적인 내용으로 정책화되지 않고 있다.

셋째, 핵무기 고도화 비용의 상승, 재래식 무기 유지비용의 부담 등으로 병진노선을 통한 국방비 절감 효과는 구조적으로 어려우며 인민경제 개선을 위한 투자에도 현실적인 제약이 있다. 그리고 외화 획득을 위해 추진하는 자원수출, 해외노동자 파견, 관광 활성화, 무역 다각화 등도 인민경제 개선을 위한 조치보다는 핵무기 고도화 비용 또는 국방부문에 필요한 자원 확보 수단일 가능성을 배제할 수 없다.

넷째, 전체적인 자원배분 차원에서 보면, 외화수입의 대부분을 핵무기 고도화에 우선적으로 투여하고, 재래식 무기 비용은 외화수입 일부와 내부자원 및 시장경제를 통해 해결하고, 인민경제는 시장에 맡기는 방식을 채택하고 있는 것으로 보인다. 재래식 무기 유지비용은 주로 군부에 자원독점 및 외화벌이 특권을 부여하는 방식으로 해결해 왔으나, 김정은 정권 들어 당으로의 특권 이전, 방만한 군부 외화벌이 기관의 재조정을 시도하고 있어 군사부문 재정 관리를 강화하고 있는 것이 특징이다. 한편 인민경제 전반의 시장을 활용한 운용을 확대하면서 국가 상납, 세금 부과를 강화하는 것이 특징이다.

다섯째, 핵무기 고도화를 위한 시장 활용 전략을 강화하고 있는 것으로 보인다. 핵무기 고도화 달성을 위해서는 상당기간 시장화를 체제 안정에 전략적으로 활용하는 정책기조를 유지할 가능성이 높다. 다만 시장으로부터 권력의 자원을 조달하는 방식을 강화하는 과정에서 국가권력의 시장 의존도가 심화되어 관료들의 시장 이해관계가 수평적으로 확산되면서 규율 이완 현상이 심화될 가능성이 있다.

IV. 경제정책

오늘날 북한경제는 국영경제와 사경제로 구성된 이중구조의 특징을 가지고 있으며 대외경제관계도 상당히 중요한 비중을 차지하고 있다. 따라서 김정은 집권 이후 북한의 경제정책도 국영경제, 사경제, 그리고 대외경제의 세 분야로 나누어 살펴볼 수 있다.

1. 국영경제 관련 정책

가. 전통적 산업정책

군수산업을 비롯한 중화학공업은 북한 사회주의 경제의 근간이라고 할 수 있다. 1990년대 초중반 심각한 경제위기가 발생한 후 북한의 중화학 부문에서는 가동이 중지되거나 가동률이 크게 하락한 공장이 많았으며, 이런 상태가 오랫동안 계속된 것으로 알려져 있다.

‘고난의 행군’이 끝난 2000년 이후 북한당국은 중화학 부문을 복원하기 위해 여러 가지 노력을 기울였으며, 상당수 공장의 설비를 재건하고 현대화하기 위한 투자를 진행한 것으로 보인다.²⁰ 이런 노력은 김정은 정권에서도 계속되고 있으나 그 성과는 제한적인 수준에 그쳤을 것으로 추측된다.

중화학 부문의 재건이 쉽지 않은 근본적 이유는 북한당국이 자립경제노선이라는 전통적 산업정책을 여전히 고수하고 있다는 데 있다.²¹ 예를 들어 김정은 정권은 북한 산업의 가장 큰 애로사항인

²⁰ 이석기·김석진·김계환·양문수, 『2000년대 북한의 산업과 기업』 (서울: 산업연구원, 2010).

전력난을 해결할 목적으로 여러 개의 수력발전소 건설을 추진하였다. 2015년 가을 완공된 ‘백두산영웅청년발전소’와 ‘청천강계단식발전소’가 대표적이다. 수입연료가 아닌 자체연료와 에너지원을 이용한다는 방침에 따라 우선적으로 수력발전을 추진한 것이다. 그러나 수력발전은 발전능력이 기상여건에 따라 불안정하고 발전소 위치도 전력 수요지와 가깝지 않다는 문제점을 지니고 있어 전력난 해소에 큰 도움이 되지 못할 것으로 보인다. 화력발전에서도 주요 연료인 석탄 공급의 애로가 예상된다. 석탄은 북한의 주요 외화벌이 원천이기도 한데 최근 국제 가격이 크게 하락해 수출물량 증대로 대응할 필요성이 생겼기 때문이다.²²

중화학공업의 주요 구성부분인 금속공업이나 화학공업에서도 여전히 북한의 자체 연료와 원료, 즉 무연탄을 사용하는 ‘주체식’ 산업기술이 고수되고 있다. 지난 몇 년 동안 김정은 정권은 이런 전통적 기술에 기초한 생산설비 투자를 진행하였다. 그러나 잘 알려져 있듯이 무연탄을 사용하는 금속 및 화학공업은 현대적 기술에 비해 수십 년 뒤떨어진 비효율적 기술에 기초하기 때문에, 당장은 생산설비 재건에 따라 생산량이 늘어나더라도 자원 낭비와 낮은 품질 등 적지 않은 부작용이 발생할 가능성이 높다.

한편 김정은 정권은 ‘인민생활 향상’을 부르짖으며 경공업 부문의 재건과 현대화에도 어느 정도 노력을 기울이고 있다. 특히 그동안 북한 시장을 지배해 온 중국산 소비재를 대체할 수 있는 국산

21. 최근의 산업정책 동향에 관해 더 상세한 내용은 김석진, “북한 최고인민회의 제13기 제3차 회의 결과 평가,” (통일연구원 Online Series 15-08, 2015.4.17.), pp. 4~6 참조.

22. 석탄 수출의 최근 동향에 대해서는 김석진, 『북한 외화벌이 추세와 전망』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 5~11 참조.

소비재 생산 증대를 강조하고 있다. 국영 경공업 공장들이 얼마나 재건되었고 얼마나 생산 증대를 이루었는지를 상세히 알려주는 자료는 구할 수 없으나, 일단 식품가공업 부문에서는 어느 정도 성과가 있었을 가능성이 있다. 식품가공업은 북한산 원료를 쉽게 이용할 수 있어 원자재 공급 애로가 크지 않고, 최근의 발달된 시장을 이용하면 판매 문제도 해결할 수 있기 때문이다. 의류나 신발 등 각종 소비재 생산도 다소 증가했을 가능성이 있다. 앞으로 국영 경공업 부문의 발전 전망은 국영경제 관리방법 개혁이 얼마나 적극적으로 추진되느냐에 따라 달라질 것으로 보인다.

나. 소비성 건설사업

김정은 정권의 경제정책 중에서 국내외 언론에서 가장 주목을 많이 받은 것은 각종 소비성 건설사업이다. ‘마식령스키장’, ‘문수물놀이장’ 등 위락시설, ‘미래과학자거리’, ‘위성과학자주택지구’ 등 호화 아파트, ‘해당화관’, ‘황금별상점’ 등 현대적 국영 상업시설 건설이 대표적이다.

이런 소비성 건설사업은 일단 북한 엘리트 집단의 소비수준을 높여 줌으로써 정권에 대한 충성도와 지지도를 높여주는 효과가 있다고 볼 수 있다. 반면 생산적 사업에 투자해야 할 소중한 자원과 인력을 낭비해버린다는 점에서 경제성장에 부정적인 영향을 미친다고 볼 만한 소지가 크다.

다만 평양을 포함해 여러 도시에서 상당히 활성화된 일반적인 아파트 및 기타 주택 건설사업은 경제성장에 기여하는 측면도 있을 것으로 추측된다. 최근의 건설사업 중에는 국영기업·국가기관

과 개인사업자가 함께 참여하는 회색지대 활동(국영경제와 사경제의 성격을 함께 갖는 활동)이 많은 것으로 알려져 있으며, 이런 사업은 관련 자재와 인력 시장을 활성화하는 효과를 발휘할 수 있다.

다. 국영경제 개혁

몇 년 전부터 ‘우리식 경제관리방법’이라는 이름 아래 진행되고 있는 국영경제 부문의 개혁은 아직까지는 부분적이고 실험적인 상태에 머물러 있는 것으로 보인다. 국영경제 개혁은 협동농장 관리제도 개혁과 국영기업 관리방법 개혁이라는 두 측면으로 구성된다.

먼저 협동농장 관리제도 개혁은 ‘포전담당책임제’라는 이름 아래 추진되고 있다.²³ 포전담당책임제란 협동농장의 기본 생산단위인 분조별로 일정한 경지(포전)를 배정하여 책임지고 농사를 짓도록 하는 제도이다. 이 제도가 생산 증대 효과를 발휘하려면 생산된 농산물의 분배가 과거에 비해 농민에게 유리한 방식으로 이루어져야 한다. 포전담당책임제에 따라 분배정책이 어떻게 변경되었는지 상세한 내용은 잘 알려져 있지 않은데, 지역에 따라 농장에 따라 실시 방식이 다른 것으로 보인다. 포전담당책임제가 얼마나 널리, 얼마나 적극적으로 추진되고 있는지는 분명치 않지만, 점차 시행범위가 확대되고 있다는 소식이 들려온다.

국영기업 관리방법 개혁의 주요 내용은 경영 자율성 확대, 시장 이용, 임금 인상 등일 것으로 추측되는데, 이 부분에 대해서도 일부 기업소에 관한 단편적 소식 외에는 상세한 사정이 알려져 있지 않다. ‘포전담당책임제’에 대해서는 노동신문 등 북한의 공식 매체

²³ 김석진, “북한 최고인민회의의 제13기 제3차 회의 결과 평가,” pp. 2~3 참조.

에서 종종 추진 현황과 성과를 선전하기도 하지만, 국영기업 개혁에 대해서는 별다른 언급이 없다. 이로 미루어 보아 국영기업 개혁은 훨씬 제한적으로만 추진되고 있는 것으로 보인다. 또한 국영산업 부문은 전력난과 낙후한 설비 등 기술적 제약의 문제가 워낙 크기 때문에 관리방법을 개혁해도 큰 성과를 내기 어려울 가능성이 높다. 단, 원자재 조달과 제품 판매에서 시장을 이용하기가 훨씬 쉬운 경공업 부문에서는 어느 정도 성과를 거둘 가능성이 있다.

계획 시스템이 제대로 돌아가지 않기 때문에 북한의 많은 국영기업은 이미 오래 전부터 상당히 자율적으로 움직여 왔고 시장을 이용해 왔다. 이 점을 고려하면 최근의 국영기업 관리방법 개혁은 이미 일어나고 있는 현실을 사후적으로 추인하는 것에 불과하다고 생각해 볼 수도 있다.

라. 물가안정과 통화관리

최근 북한경제에서 나타난 중요한 긍정적 현상 중 하나는 물가와 환율이 안정되어 있다는 것이다. 1990년대 경제난 이후 북한의 시장물가와 시장환율은 장기적으로 상승추세를 보였으며 일부 시기에는 경제활동의 교란요인으로 작용할 정도로 급등하기도 했다. 특히 2009년 말 화폐개혁 이후 2012년 말까지 만 3년 동안 물가와 환율의 급등세가 이어지면서 북한의 경제주체들은 북한 화폐 사용을 기피하게 되었고 달러나 위안 등 외화를 사용하는 경우가 많아졌다. 그런데 2013년 초부터 최근까지는 이례적으로 물가와 환율이 대체로 안정적인 수준을 유지했다.

물가와 환율이 안정된 정확한 이유는 알기 어렵지만, 한 가지 확

실한 점은 북한당국이 더 이상 통화를 남발하지는 않고 있다는 것이다. 과거에 화폐를 무분별하게 찍어내던 북한당국이 최근에는 왜 통화공급량을 안정적으로 유지하는 쪽으로 정책을 바꾸었을까? 여러 가지 이유가 있을 수 있지만, 최근처럼 북한 화폐의 가치가 떨어지고 외화 통용 현상이 크게 진전된 상황에서는 화폐를 찍어내도 ‘화폐발행이익’을 거두기가 어렵게 되었다는 점이 중요해 보인다.

외화사용 비중이 크게 올라갔고, 특히 접경지역에서는 중국 위안화가 더 널리 사용되고 있지만, 전국적으로 보면 지금도 북한 화폐로 시장거래가 이루어지는 경우가 많기 때문에 물가 안정은 적지 않은 경제적 의미를 지닌다. 시장경제 영역에서는 가격 메커니즘을 통해 경제적 자원이 배분되므로 물가가 안정되어 있어야 경제적 거래가 안정적으로 이루어질 수 있으며, 따라서 물가안정은 시장과 사경제의 발전에 도움이 된다고 볼 수 있다.

2. 시장과 사경제에 대한 정책

가. 시장 통제 완화 및 시장 관리

김정은 집권 이후 경제정책의 또 하나 중요한 특징은 시장과 사경제에 대한 유화적 태도이다.²⁴ 이는 김정일 정권 말기인 2007~2009년 시기의 시장화 억제 정책²⁵ 및 2009년 연말 화폐개혁이 시

²⁴ 최근의 시장과 사경제 동향에 대해 더 상세한 내용은 김석진, “2014년 북한 사경제 동향과 향후 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 1월호 (2015); 김석진, “2015년 상반기 북한 시장과 사경제 동향,” 『KDI 북한경제리뷰』, 8월호 (2015) 참조.

²⁵ 김병연·양문수, 『북한 경제에서의 시장과 정부』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2012), pp. 55~103.

장에 미친 부정적 영향과 흔히 대비된다. 그러나 더 넓은 시각에서 보면 시장과 사경제의 발전은 1990년대 중반 이후 장기적으로 진행된 현상이며, 김정은 집권을 전후로 발전추세가 크게 달라진 것은 아니라고 할 수 있다. 김정일 정권 말기에 어느 정도 시장화 억제 정책이 시행되긴 했지만, 억제 강도는 그리 세지 않았으며, 그 시기에도 시장과 사경제의 발전은 계속되었던 것으로 보인다.

물론 2010년 이후로 시장과 사경제에 대한 북한당국의 태도는 그 이전 시기에 비해 확연히 더 유화적이라고 해석할 만한 소지가 크다. 북한당국은 김정은 집권 이전인 2010년 봄에 이미 화폐개혁의 실패를 자인하면서 시장 활동을 더욱 풀어주는 방향으로 정책을 전환하였다.²⁶ 그 후로도 시장에 대한 통제나 단속은 계속되고 있지만, 이는 근본적인 시장 억압이라기보다는 시장 관리 및 뇌물 추출을 위한 행동인 것으로 보인다.

다른 한편, 북한당국은 시장에 대한 관리체계도 정비해 나가고 있다. 많은 장마당이 상설시장으로 발전했고 시장관리소의 관리를 받고 있으며 고정된 매대에서 장사하는 상인들은 장세를 내고 있다. 상설시장이 자리를 잡으면서 지붕, 창고, 주차장 등 관련 시설도 개선되고 있는 것으로 알려져 있다.

북한당국이 시장과 사경제를 허용하며 관리하는 정책을 펴고 있는 것은 시장과 사경제가 국가재정 확보에 상당한 도움이 되기 때문일 것으로 추측된다. 본래 사회주의 경제체제에서 재정수입은 국영기업과 협동농장으로부터 들어와야 하는데, 경제난 이후 재정수입이 크게 줄어들게 되자 북한당국은 시장과 사경제로부터 각종

²⁶ 양문수, “북한의 시장화: 추세와 구조 변화,” 『KDI 북한경제리뷰』, 6월호 (2013), pp. 53~54.

수입을 거둬들이는 방법을 개발한 것으로 보인다. 상설시장 상인들에게서 거두는 장세, 국영기업·국가기관의 명의, 건물, 자산을 임차한 개인사업자들에게서 거두는 상납금, ‘8:3 노동자(소속 직장에 상납금을 내는 대신 출근하지 않고 개인적으로 돈벌이를 하러 다녀도 좋도록 허용 받은 노동자)’의 상납금 등이 대표적이다.

이런 수입 중 상당 부분은 공식적인 재정제도에 의한 것이 아니라 음성적이거나 비공식적인 성격을 가지며 일부는 관료들과 개인들이 착복하기도 할 것이다. 하지만 그 중에서 결국 국영경제 운영과 국가통치를 위해 사용되는 부분도 많으며, 그런 부분은 제도적 성격이 어떠한든 재정수입의 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 국영경제만으로는 충분한 재정수입을 확보하기 어렵기 때문에 앞으로도 북한당국은 시장과 사경제를 허용하면서 재정수입을 추출해 내는 정책을 유지할 것으로 전망된다.

나. 사유화 및 사기업 관련 정책

시장과 사경제에 대한 정책 중에서 특히 주목해야 할 부분은 사유화와 사기업에 대한 정책이다. 본래 북한의 전통적 사회주의 체제와 이념에서는 일부 내구 소비재를 제외하면 사유재산을 원칙적으로 허용하지 않는다. 즉 주택이나 토지, 그리고 기업을 개인이 소유할 수 없다. 그러나 최근에는 주택이나 토지를 사유재산으로 인식하면서 서로 사고파는 현상이 점점 확산되고 있다. 또 비록 소규모이지만 사실상 사기업 활동을 하는 사람들도 늘어나고 있다.

흥미로운 점은 이런 비공식적인 사유화 및 사기업 활동을 북한당국이 어느 정도 인정하는 태도를 보이고 있다는 것이다. 예를 들

면 상당수 상설시장의 매대는 시장관리소에 등록되어 사실상의 재산권을 인정받고 있고 매매가 이루어지고 있다는 소식이 나오고 있다.²⁷ 북한당국이 주택 소유권을 인정하진 않지만 사용권 매매는 인정하기 시작했다는 소식도 있다.²⁸ 또 상점, 식당, 어선, 심지어 일부 공장까지도 국영기업과 국가기관의 명이나 건물 및 자산을 빌려 개인이 사실상 사기업처럼 운영하는 경우가 많고 이런 관행이 사회적으로 정착되어 가는 분위기이다.

물론 아직은 사유재산과 사기업이 공식적으로 제도화되었다고 보기는 어렵다. 북한당국이 사유재산과 사기업을 합법화하는 새로운 제도를 공식적으로 도입한 바가 없고, 사유화 및 사기업 활동을 공식 매체를 통해 인정하거나 장려하지도 않기 때문이다. 북한의 공식 제도와 이념은 여전히 사회주의 원칙을 고수하고 있으며 국가 관료조직의 사회정치적 통제력은 상당히 강한 편이다. 따라서 사유재산을 가지고 있거나 사기업 활동을 하는 사람들이 자기의 재산과 기업을 몰수당하거나 정치적으로 위협해질 가능성은 여전히 남아 있다고 보아야 할 것이다.

3. 대외경제정책

가. 외화벌이 정책

외화벌이는 오래 전부터 북한당국이 국가통치에 필요한 경제적 자원을 확보하기 위해 사용하는 대단히 중요한 정책 수단이었다. 북한당국은 자립경제노선을 표방하고 있지만 자체 생산능력이 없

²⁷ “혜산 장마당,” 『통일뉴스』, 2015.7.23.

²⁸ “평양에 생긴 주택거래소, 사적 소유 인정 신호탄인가,” 『동아일보』, 2014.12.16.

어 불가피하게 수입해야 하는 물자가 많고, 이들 물자를 수입하려면 외화가 필요하기 때문이다.

외화벌이는 당국뿐만 아니라 일반주민에게도 중요한 생존수단이 되고 있지만, 외화벌이 사업의 주요 부분은 당, 군, 내각이 관리하는 국영 무역회사, 그리고 이들과 연계되어 있는 국영기업에 의해 이루어지고 있다. 따라서 외화벌이 사업은 시장과 사경제보다는 국영경제와 국가재정 영역에서 더욱 큰 중요성을 갖는다고 볼 수 있다.

북한의 외화벌이 규모는 장기적으로 증가 추세를 보였으며, 특히 2010년 이후에는 국제 원자재 가격 상승과 중국의 수요 증대로 대중국 석탄 및 철광석 수출이 크게 늘어난 덕분에 과거의 몇 배 수준으로 크게 증가하였다.²⁹ 또한 중국, 러시아를 비롯한 해외로 노동자들을 내보내 외화를 벌어들여 오는 방법도 병행 사용되었다. 그러나 최근 중국의 성장 둔화와 석탄 사용 억제 정책, 국제 원자재 가격 하락, 러시아의 경제불황 및 루블화 가치 폭락 등으로 대외여건이 악화됨에 따라 북한의 외화벌이 규모는 2014년의 정점을 지나 2015년에는 다소 감소했고 앞으로의 전망도 밝지 않다.

북한당국은 외화수입을 확보하기 위해 여러 가지 노력을 기울이고 있다. 먼저 주요 외화수입원인 석탄수출과 관련해서는 가격 하락에 대응해 수출물량을 크게 늘리고 있다. 정확한 통계를 입수할 수는 없으나 해외 노동자 송출도 증가시키고 있을 것으로 추측된다. 해외 관광객 유치 등 여타 외화수입을 늘리기 위한 시도도 꾸준히 진행하고 있는 것으로 보인다. 하지만 이런 여러 노력에도 불

²⁹ 상세한 내용은 김석진, 『북한 외화벌이 추세와 전망』 참조.

구하고 대외여건이 상당히 나쁘기 때문에 외화수입은 정체 내지 감소할 가능성이 높아 보인다.

나. 경제특구 및 개발구 정책

이제까지 북한이 벌인 외화벌이 사업 중에서 압도적 비중을 차지한 것은 지하자원 수출이었다. 그러나 지하자원은 가격과 수요 변동이 심해 안정적 외화수입원이 되기 어렵다. 또 북한이 가진 지하자원(주로 무연탄과 철광석)은 수익성이 높지 않은 자원이라는 문제가 있다. 안정적이고 지속적으로 증가하는 외화수입을 얻으려면 수출산업(제조업)을 육성해야 한다.

수출산업을 육성하기 위해서는 여러 가지 정책이 필요하지만, 국제적으로 가장 흔히 사용되며 가장 신속한 효과를 낼 수 있는 방안은 경제특구 또는 경제개발구의 개발 및 이를 통한 외자기업 유치이다. 이 방법을 이용해 가장 성공적으로 수출산업을 육성한 나라가 중국인데, 북한도 최근 중국의 경험을 모방해 경제특구·개발구를 다수 지정해 외자기업 유치 노력을 기울이고 있다. 이런 정책 방향은 2013년 경제개발구법 제정과 약 20개의 특구·개발구 지정으로 구체화되었다.

그러나 2년 이상 경과한 오늘까지 특구·개발구 개발에는 별다른 진전이 관찰되지 않고 있다. 특구·개발구 개발과 외자기업 유치가 잘 진행되려면, 먼저 북한의 일반적 대외관계가 개선되어 정치적 리스크가 감소해야 하고, 외자기업이 북한당국을 신뢰하는 분위기가 만들어져야 한다. 그러나 북한당국은 여전히 강경한 대외·대남 대결노선을 고수하고 있다. 또 특구·개발구 기반시설 건설을 위해

대규모 개발자금을 투자할 개발사업자를 찾는 것도 쉽지 않다. 과거 개혁·개방 초기 중국은 스스로 재정자금 및 기타 내부자금을 투자해 기반시설을 건설한 다음 외자기업을 유치하는 노력을 기울인 바 있으나, 북한당국은 아직까지 이런 노력을 기울이지 않고 있으며 기반시설 건설을 포함한 일체의 사업을 외자기업에게 위임하는 방식에 머물러 있는 것으로 보인다. 북한당국이 이런 수동적이고 소극적인 정책을 유지하는 한, 특구·개발구 개발은 성공하기 어려울 가능성이 높다.

V. 대외·대남 정책

1. 서론

2009년 5월 북한의 2차 핵실험과 함께 남북관계에서 갈등과 대결의 국면이 본격적으로 고착화됐다. 2010년에는 천안함 격침과 연평도 포격이 있었다. 그럼에도 불구하고 북한이 2011년 비핵화에 대한 건설적 제안을 행한 것을 배경으로 남북회담과 북미회담이 열렸다. 그 결과로 2012년 미국과 북한 간에 2·29 합의가 체결되었다. 그러나 김정은 정권의 공식 출범에 즈음하여 북한은 4월 3일 장거리 로켓을 시험발사했다. 이 실험이 실패하자 북한은 재차 12월에 발사실험을 거행하고 성공시켰다. 아울러 박근혜 정부가 출범하는 시기에 즈음하여 2013년 2월 3차 핵실험을 거행했다. 2012년의 2·29 합의 파기와 2013년의 3차 핵실험을 통해 김정은 정권은 핵무력 증강 의사를 확실하게 밝혔다. 이 때문에 이후 남북관계와 북미관계는 그 이전 시기보다 높은 수준의 긴장과 대결 국면에 머물러 있다. 물론 남북 간에 관계 개선의 시기가 존재했지만, 그것은 짧았다. 따라서 2012년 이후 북한 대남정책에서는 핵능력 증강 정책과 군사적 긴장 정책이 주요한 수단이 되었다.

이하에서는 첫째, 김정은의 권력 세습이 시작된 2009년부터 남북관계에 국면전환이 발생했다는 것을 서술한다. 둘째, 김정은이 공식 집권한 2012년 이후 북한의 주요한 대외·대남 정책과 행동을 연대기 식으로 서술한다. 셋째, 2012년에서 2015년 말(현재)까지 북한의 대외, 대남, 안보 정책을 평가하고 전망한다.

2. 2009년과 남북관계의 국면 전환

남북관계에서는 2008/2009년 국면전환이 있었다. 2000~2007년 간의 타협과 협력의 국면이 2009년 이후부터 본격적으로 대결과 갈등의 국면으로 접어들었다. 이러한 국면전환이 발생한 것을 개념적으로 표현해 보면 이렇다. 2000~2007년까지의 국면은 남북한의 전략적 타협에 기초했다. 북한은 비핵화를 진행하며, 한국은 북한 정권의 안전을 보장하는 가운데, 남북한 간의 협력을 진행한다는 것이다. 북한은 한국이 가장 큰 안보 위협으로 간주하는 핵 무장 문제에서 양보한 것이며, 한국은 북한 정권의 존재와 남북공존을 수용하는 가운데, 이를 기반으로 남북이 협상과 거래에 기초하여 교류와 협력을 진행하는 것이다.

그러나 이러한 타협과 협력은 2009년부터 결정적으로 붕괴한다. 이러한 붕괴에는 여러 요인이 있겠지만, 가장 결정적이고 돌이킬 수 없는 요인은 북한이 2009년 2차 핵실험을 감행하며, 앞으로 핵 무력 증강에 기초한 핵 보유국의 길을 간다는 노선을 단호히 고집하기 시작한 것이다. 이로부터 북한은 핵무력 증강과 기타 군비 증강 및 대남 위협 행동을 통해 한국의 안보를 위협하게 되었고, 한국은 이에 대한 맞대응으로서 정치적, 외교적, 군사적으로 북한 정권의 안전을 위협하는 정책을 추진하게 되었다. 이러한 가운데 2010년 천안함 공격과 연평도에 대한 포격이 발생했고, 이는 한국의 태도를 추가적으로 경색시키는 요인이 되었다.

3. 김정은 집권 이후 핵정책과 대와대남 정책의 전개

가. 기본 성격

2012년 4월 김정은 정권의 출범과 함께 북한은 본격적으로 군사태세를 재정비하고 보강하는 조치를 취한다. 김정은의 등장과 함께 핵무력 증강, 미사일과 포병 능력의 고양, 기타 비대칭 재래식 전력 보강, 국지전뿐 아니라 전면전을 위한 군사태세 확립, 공격적 군사 교리 채택, 그리고 군사 훈련의 강화를 추진한다. 다시 말해, 2012년 김정은이 집권하면서 일종의 북한판 군사적 혁신이 강한 의지와 함께 본격적으로 추진되는 것으로 보인다. 이는 김정은 정권이 핵무기와 비대칭 전력을 통해 한국에 대해 군사적으로 힘의 우위를 확보하고자 함을 보여준다. 김정은 정권은 군사적 힘의 우위를 남북관계의 주도권과 의제를 장악하며, 한국의 일방적 양보를 추출해 내는 수단으로 활용하고자 한다. 김정은 정권은 핵무기를 지속적으로 증강하지만, 이를 남북관계의 의제에서 배제하는 한편, 동시에 미사일 및 포병 능력, 그리고 다양한 비대칭 군사력을 확충하고 있다. 이와 같은 군사적 대비태세가 다양하게 강화되는 것에 맞추어 북한이 한국에 대해 다양한 방식으로 안보적 군사적 위협을 가할 수 있는 능력이 증가한다. 이를 통해 북한은 남북관계에서 전쟁과 평화, 대결과 타협을 놓고 자신의 이익에 맞게 국면을 장악할 수 있다. 북한은 한국이 양보하지 않는 한 기본적으로 높은 군사적 긴장 상태를 유지하며, 궁극적으로 한국의 일방적 양보를 쟁취하여, 핵 우위에 기초한 북한식 평화 체제와 북한 주도의 남북관계의 틀을 짜려고 시도하고 있다. 2012~2015년에 이르는 동안 이러한 김정은 정권의 시도는 정리하면 아래와 같다.³⁰

나. 2012년: 대남 군사 태세 재정비의 시기

북한의 외교 안보 정책과 관련하여 2012년은 역사적으로 기억될 것이다. 북한은 비핵화와 관련하여 미국과의 2·29 합의를 파탄시켰고, 아울러 4월 개정 헌법에서 ‘핵 보유국’임을 명시했다. 이와 함께 북한 정권과 협상을 통해 북한의 비핵화를 추진하는 것이 거의 불가능하다는 확신이 확산되었다. 이는 북한의 비핵화 문제가 이제부터 타협과 협상이 아니라 강압과 강압이 마주치는 노골적 힘겨루기를 매개로 전개할 수밖에 없는 상황을 여는 것에 다름 없었다. 따라서 이로부터 북한 대 한국 및 미국 사이의 정치, 군사, 안보의 관계는 대립과 갈등의 관계에 본격적으로 접어들었다.

북한도 2012년부터 이러한 상황에 본격 대응한 것으로 보인다. 주목할 것은 김정은이 집권한 2012년에 핵 및 재래식 군사태세와 관련하여 매우 다양한 조치가 집중적으로 취해진다는 것이다. 먼저 북한은 2011년 말~2012년 초에 미사일지도국을 ‘전략로켓군’으로 확대 개편했다.³¹ 이어 북한은 2012년 4월 군사퍼레이드에서 대륙간탄도미사일인 KN-08을 공개적으로 노출했다. 북한은 2012년 5월경 공군사령부를 항공 및 반항공군 사령부로 명칭을 바꾸고 이 분야 전력 강화 의지를 보여주었다. 2012년 7월 20일 북한은 외무

30. 2012~2015년 핵정책과 대외·대남 정책 관련 서술은 2015년도 기본과제 박형중 외, 『한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)』에서의 서술을 전체적으로 수정·보강한 것이다.

31. 북한은 2003년에 미사일부대체계의 일원화를 위해 미사일 지도국을 신설했다. 미사일 지도국이 중장거리 미사일 상용화 능력을 갖추게 되자, 그 이름을 전략로켓군으로 개명했다고 한다. 여기서 중장거리 미사일 성과의 대표적인 것으로 2006년 7월 대포동 2호 미사일, 2009년 4월 장거리 로켓 은하 2호 등이다. 전략로켓군은 2014년 1~2월경 전략군으로 개명된다. 그 이유는 핵탄두의 상용화를 달성하기 위한 것이다. 윤일건, “북, ‘전술로켓’ 발사 훈련한 ‘전략군’이란,” 『연합뉴스』, 2014.6.30.

성 대변인 성명을 통해 핵정책의 전면 재검토를 선언했다. 북한이 밝힌 이유는 이렇다. 즉 ‘한국과 미국이 탈북자를 이용하여 동상과 기념비를 파괴하는 특대형 도발행위를 시도했는데, 이러한 시도는 무력침공에 못지않은 전쟁행위에 해당하고, 따라서 핵정책을 전면 재검토할 수밖에 없다는 것’이었다. 8월 31일 외무성 비망록은 “조성된 정세는 우리 공화국으로 하여금 조선반도에서 전쟁의 재발을 억제하며 전쟁이 끝내 강요되는 경우에는 지체없이 조국통일 대전으로 이어갈 준비를 더욱 철저히 갖추 것을 요구하고 있다”고 했다.³² 김정은은 8월 25일 선군혁명영도 52주년 기념연설에서 ‘조국통일 대전’을 다시 한 번 언급했다. 구체적으로 보면, 김정은은 적들이 도발하는 경우 “섬멸적 반타격을 안기고 조국통일 대업을 성취하기 위한 전면적 반공격전 이행에 대한 명령을 전군에 하달했으며 이를 위한 작전계획을 검토하고 최종 수표했다.”³³ 여기서 ‘전면적 반공격전’이란 다름 아니라 한국에 대한 전면전을 준비한다는 것을 의미했다.³⁴ 조국통일대전은 2015년에 완료되는 것으로 예정되었고, 그에 부합하게 전체 병종별 실전적 전술훈련과 전력증강을 통해 전면전 준비활동을 했다. 이를 위해 군부대들의 전술과 훈련방식이 변경되고 강화되었다. 2012년 8월에는 김정은의 지

32. “미국의 대조선적대시정책은 조선반도핵문제해결의 기본 장애 - 조선민주주의 인민공화국 외무성 비망록-,” 『조선중앙통신』, 2012.8.31.

33. “위대한 김일성 동지와 김정일 동지의 불멸의 태양기를 높이 휘날리며 나아가는 우리의 앞길에는 오직 승리와 영광만이 있을 것입니다. 8.25 경축연회에서 하신 조선인민군 최고사령관 김정은 원수님의 연설,” 『로동신문』, 2012.8.26.

34. 박후건, “북한의 ‘전면전’ 위협, 과연 허풍인가?” 『프레시안』, 2012.9.19; 문성휘, “북한군, 전면전을 준비하나?” 『자유아시아방송』, 2014.10.7; 김종민, “북, 조국통일대전 언급하며 전면전 가능성 시사,” 『한국일보』, 2015.3.12; 문성휘, “북, ‘신년사’ 발표 전에 김정은 방침 하달,” 『자유아시아방송』, 2015.1.2.

시로 전략사이버사령부가 창설되었다. 그 이전까지는 2009년에 창설된 정찰총국이 사이버전에서 핵심역할을 수행했다. 그 후 사이버전 인력이 3천 명에서 (2014년 말경까지) 6천 명으로 증가했다. 2012년 9월경에는 우리 측의 서북도서사령부에 대응하기 위해 서남 전선사령부가 창설되었다.

다. 2013년: 3차 핵실험과 ‘2013 한반도 위기’

이상에서 서술한 바와 같이, 김정은 정권이 출범한 2012년 북한은 군사력 전체를 망라하여 새로운 태세와 전략을 수립한 것으로 평가할 수 있다. 이를 통해 북한은 핵무기와 미사일의 증강과 사용, 국지도발, 사이버 도발, 그리고 전면전 등 모든 형태의 군사적 갈등과 관련하여 군사 전략과 태세를 재정비했음을 알 수 있다. 이러한 재정비를 바탕으로 북한은 2013년 2월 3차 핵실험을 거행하고, 이어서 한반도 군사 긴장을 유례없이 높이는 ‘2013년 한반도 위기’³⁵를 발생시킨다.

우선 2013년 북한이 핵무기와 관련하여 취한 조치 또는 전개한 논리는 시간상으로 볼 때, 앞서 언급한 2012년 7월에 선언된 ‘핵정책의 전면적 재검토’의 결과로 보인다. 여기에 포함되는 것은 2013년 2월 3차 핵실험, 2013년 3월 31일 당중앙위 전원회의가 천명한 경제건설과 핵무력 건설의 병진노선, 4월 최고인민회의가 통과시킨 핵 보유 법령,³⁶ 핵무기의 소형화, 다종화, 경량화, 정밀화 추진 노

³⁵ 2013년 3~4월 북한이 조성한 남북한 군사적 긴장을 보도하면서, 외신들은 종종 ‘Korea crisis,’ ‘North Korean nuclear crisis’와 같은 표현을 사용했다.

³⁶ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령 자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데 대하여,” 『로동신문』, 2013.4.2.

선³⁷, 2013년부터 시작된 핵무기 사용 위협도 이와 같은 ‘재검토’의 결과로 보인다. 경제건설과 핵무력 건설의 병진노선에는 핵무기와 관련한 북한 군사전략의 핵심이 표현되어 있다. 즉 핵무력의 질량적 강화와 함께 전쟁억제력과 전쟁수행전략의 모든 측면에서 핵무력의 중추적 역할을 높이는 전법과 작전을 완성해 나가며, 핵무력의 경상적인 전투준비태세를 완비하는 것이다.

북한은 2월 12일 3차 핵실험을 감행했다. 같은 날 중앙통신사 보도는 이번 핵실험이 “폭발력이 크면서도 소형화, 경량화된 원자탄을 사용하여 높은 수준에서 안전하고 완벽하게 진행되었다”고 했다. 2012년 미사일지도국에서 개명된 전략로켓군은 2014년 1~2월 경 전략군으로 재차 개명된다. 그 이유는 핵탄두의 상용화 달성을 보여주기 위한 것³⁸으로 추측된다. 북한은 3월 7일 외교부 성명을 통해 ‘핵선제 타격권리’를 행사할 것을 위협했다. 3월 8일 유엔 안보리의 대북제재 결의안 2094호 채택 이후, 북한은 핵과 재래식 위협을 강화했다. 북한은 ‘우발적 사건에 의한 전면전쟁 발발’ 가능성 등 전쟁 위협을 고조시키는 한편, 3월 26일 단호한 대응의지를 실제적인 군사적 행동으로 과시할 목적으로 조선인민군 최고사령부는 전략군부대와 장거리 포병을 포함한 야전포병군 집단들에게 1호 전투군무태세 진입을 명령했다. 3월 30일에는 남북한이 전쟁 상황에 진입한다는 것, 한미의 군사도발은 전면전쟁, 핵전쟁을 유발한다는 것, 이 기회를 조국통일대전의 최후 승리를 위해 활용한다는 것을 선언했다. 3월 30일 북한은 개성공단 폐쇄를 위협했고, 4월 26일 한국 정부는 개성공단 잔류인원 전원 철수 조치를 취했다.

37. 주정훈, “핵무기의 소형화, 경량화, 다중화, 정밀화,” 『로동신문』, 2013.5.21.

38. 윤일건, “북, ‘전술로켓’ 발사 훈련한 ‘전략군’이란.”

북한은 5월부터 정세를 완화하는 자세로 돌아선다. 중국에는 최룡해를 파견했고, 한국과 관련해서는 개성공단 정상화 그리고 이산가족상봉 요구를 수용했다.

라. 2014년: 새로운 핵실험 위협과 대폭 증가된 미사일 실험

2014년 북한은 세 가지 방향에서 대남 도발과 위협을 자행한다. 먼저 북한은 거듭하여 새로운 핵실험을 거행할 것 그리고/또는 미사일 능력 증강을 위협했다. 3월 30일 외무성 성명은 다중화된 핵억제력을 각이한 중장거리 목표들에 대하여 각이한 타격력으로 활용하기 위한 여러 가지 형태의 훈련 그리고 새로운 형태의 핵실험을 거행할 것을 시사했다. 4월 30일 국방위 대변인 성명은 증폭핵분열실험이나 새로운 대륙간탄도탄실험 이상의 조치를 할 수 있음을 언급하며 위협했다. 4월 30일 외무성 대변인 담화는 새로운 형태의 핵실험 거행 선언에는 시효가 없다고 언급했다. 북한은 4월 30일 외무성 담화 이후에는 새로운 핵실험에 대해 언급하지 않았다.

다음으로 2014년 북한 도발의 핵심은 총 19차례 111기의 미사일 실험을 거행한 것이었다. 미사일 실험은 2월에 시작되어 9월 6일 종결했다. 6월과 7월에 있었던 훈련의 일부에는 김정은이 직접 참관했다. 이러한 수준의 미사일 실험은 유례없는 것이었다. 황일도에 따르면 이러한 미사일 실험의 특징은 다음과 같이 세 가지로 요약될 수 있다.³⁹ 첫째, 장거리 미사일 실험은 전혀 거행하지 않았다는 점이다. 또한 사거리가 1000km가 넘는 노동미사일로 고각 발사하여 650km 안팎으로 축소하여 발사하였다. 둘째, 2014년 실험된

³⁹ 황일도, “1년 내내 ‘미사일 도발’ 왜?,” 『동아일보』, 2014.11.16.

미사일의 사거리는 60~650km 사이에 골고루 배치되어 있었다. 따라서 이러한 미사일 실험의 대상이 미국이 아니라 한국이었음을 보여주었다. 한국의 구석구석을 타격하는 능력을 보유했다는 것을 과시하기 위한 실험이었다. 셋째, 이러한 실험은 핵무기를 방패로 하면서 다양한 종류의 미사일을 사용하여 한반도에서의 전장 상황을 유리하게 이끌어 가고자 하는 능력을 보여주었다.

마. 2015년: 한국과 미국에 대한 대화 거부, 긴장조성을 통한 대남 대화 유도

북한은 2014년 말부터 2015년 상반기에 이르기까지 한국과 미국에 대한 대화 거부 입장을 이례적으로 거듭 밝혔다. 우선 2014년 말의 사례를 보자. 외무성은 2014년 11월 4일 미국과는 “인권 대화는 물론 핵 대화도 허용할 수 없다”고 했다. 국방위는 11월 15일 “반공화국 대결이 지속되는 한 남북관계 개선 및 대화-접촉 불가” 하다고 했다. 외무성은 재차 11월 20일 “미국의 대조선 적대행위가 새로운 핵시험을 더는 자제할 수 없게 만들고 있다”고 했다. 2015년 상반기를 보자. 국방위는 2월 4일 “미국과는 더는 마주 앉을 필요도 상종할 용의도 없다”고 했다. 조국평화통일위원회는 3월 3일 “북남 대화와 관계 개선의 기회는 이미 지나갔으며, 오직 힘의 대결에 의한 최후의 결판만 있게 될 것”이라 했다. 외무성은 5월 20일 케리 미 국방장관 발언에 대해 “미국의 대북압박이 더 강해진다면 북측도 미 행정부를 압박할 수단이 있다”고 했다. 조국평화통일위원회는 6월 24일 유엔서울인권사무소 개소 관련 “남북관계는 파국, 말로 할 때는 지나가고 최후의 결판만 남아있다”고 했다. 조국평화

통일위원회는 6월 27일 (한국이 북한과 거래기업에 대해 행한) 독자적 금융제재, 핵위협과 인권문제 등 “동족대결을 추구한다면 북남관계가 언제 가도 개선될 수 없고 전쟁밖에 초래될 것이 없다”고 했다.

이러한 가운데 남북이 광복 70주년을 공동 기념하고자 했던 시도가 7월 무위로 돌아갔다. 8월 4일에는 비무장지대에서 지뢰도발이 발생했다. 북한은 21일 5시부터 전선대연합부대들에 완전무장한 전시상태를, 전선지대에는 준전시상태를 선포했다. 22일 남북접촉이 성사되었다. 남측에서는 김관진 안보실장과 홍용표 통일부장관, 그리고 북측에서는 황병서 총정치국장과 김양건 당비서가 남북접촉에 참가했다. 그 결실로 8·25 남북합의가 체결되었다. 이는 6개항으로 구성되었다. 첫째, 남북당국회담 개최, 둘째, 북측의 지뢰폭발 유감 표명, 셋째, 우리 측 확산기 방송 중단, 넷째, 북측의 준전시 상태 해제, 다섯째, 추석 계기 이산가족 상봉행사 개최 및 적십자 실무접촉 9월 초 개최, 여섯째, 민간교류 활성화이다. 이 합의에 따라 이산가족 상봉이 10월 20일부터 26일까지 개최되었다. 12월에는 차관급 남북 당국회담이 열렸지만 이견을 좁히지 못한 채 결렬되었다.

한편 같은 기간 동안 북한은 핵실험과 장거리 로켓 실험을 시사하는 대남 위협을 계속했다. 8월 6일 리수용 외상은 아세안지역안보포럼(ARF)에서 한미연합 군사훈련 중단을 요구하며 미국이 무력 증강을 지속하면 제2의 6·25 전쟁이 일어날 수 있다고 위협했다. 또한 우주 개발이 주권사항이라면 인공위성 발사를 위한 장거리 로켓 발사 가능성도 언급했다. 9월 14일에는 국가우주개발국 국장이 장거리 로켓 발사 실험을 시사했다. 북한은 10월 10일 당창건

70주년 행사 열병식을 거행했지만, 장거리 로켓 발사 실험은 하지 않았다. 열병식에는 중국 공산당 서열 5위인 류원산이 참석했다. 10월 16일 정치국은 2016년 5월 초 7차 당대회를 개최한다고 밝혔다.

4. 결론과 전망

2009년 북한의 핵 보유 고수 노선 채택과 함께 남북관계는 갈등과 대결의 국면에 접어들었다. 특히 북한은 2012년 김정은 집권과 함께 핵무력과 함께 다양한 군비 능력 강화 조치를 본격적으로 추진하기 시작했다. 이는 김정은 정권의 대남 정책이 기본적으로 군사력의 우위 그리고 주기적인 군사적 위기 상황 유발을 통해 한국의 운신과 의지를 제약하고, 궁극적으로 남북관계에서 한국의 양보를 추출하는 것을 지향한다는 것을 보여준다.

이러한 맥락에서 2012년 김정은은 집권한 이래 핵무력 증강을 통해 북한이 핵 보유국이라는 것을 기정사실화하고자 했다. 한국을 비롯한 주변국이 이에 응하지 않는 경우, 북한은 도발과 위협을 통해 이를 받아들여도록 강요하는 정책을 추진해오고 있다. 이러한 북한의 핵능력 증강 정책이 가장 큰 이유가 되어, 2012년 이후 2015년 11월 현재에 이르는 남북관계는 주로 긴장과 대결 상태를 지속했다. 동시에 북한의 대외적 고립은 특히 2013년 2월 3차 핵실험 이후 깊어지고 있다. 미국은 북한이 비핵화와 관련하여 진정성 있는 조치를 취하지 않는 한 억지와 압력 그리고 대화 정책을 지속한다는 입장을 견지하고 있다. 중국의 시진핑 정부는 북중관계 정상화 조건으로 북한이 비핵화 궤도에 재진입할 것을 요구하는 것으로 알려졌다. 2015년 10월 10일 중국 공산당 서열 5위인 류원산

이 북한의 노동당 창건 70주년 행사에 참가했지만, 북중관계가 조만간 과거처럼 우호적 관계로 변화하기에는 어려움이 많을 것이다.

북한은 기본적으로 앞으로도 이와 같은 노선을 추진하는 가운데 환경변화에 따라 전술적 수정을 가할 것이다. 이를 대외 관계, 군사 안보 측면, 대남 정책의 측면에서 보면 이렇다. 대외 관계에서 앞으로 북한은 대외고립 탈피, 외교 다변화, 공세적 전략 공간의 확보를 추진할 것이다. 이를 위해 북한은 다음과 같은 것을 성취하고자 할 것이다. 즉 핵 보유에 대한 현상 인정/묵인유도, 2016년 제7차 당대회를 앞두고 북중 고위 사절 교류, 중국 경제 교류 정상화, 국경지역 특구에 중국 투자 유치, 북미 중심 한반도 문제 협상 시작, 평화회담을 주제로 한 6자회담 개최, 북일 관계개선, 납치 문제 타결, 북일 국교 정상화 회담 개시, 그리고 이를 통해 한국의 고립 및 조바심과 양보를 유도하고자 할 것이다.

군사 및 안보 측면에서 북한은 두 가지를 전략적으로 추진할 것이다. 첫째, 핵무기와 비대칭 전력, 군사 훈련의 강화를 통해 한미 연합군의 압박에 맞서고 역위협할 수 있는 능력을 갖추는 것, 둘째, 한미 훈련에 대한 맞대응 및 군사적 긴장 조성을 통해 평화협정이 불가피한 상황을 유도하는 것이다. 이를 달성하기 위해 북한은 다음과 같은 것을 추구할 것이다. 이는 핵능력 향상 입증, 새로운 장거리 로켓 실험 준비 진행, 단중거리 탄도 미사일 실험 계속 및 능력 향상(함대함, 지대공, 함대지), 포병 능력 증대 과시, 잠수함 발사 탄도 미사일 능력 개선, 군사 교리 개선(상시도발, 전면전 가능), 재래식 전력 증강, 대규모 야외 훈련 전개, 실질적 훈련 강화 등이다.

남북관계 측면에서 북한은 궁극적으로 핵 보유를 기정사실화한 상황에서 6·15 선언과 10·4 선언을 실현하고자 할 것이다. 이를 위

해 북한은 다양한 수단을 통해 한국의 대북 압박 행동의 의지와 자유를 위축하며, 그 비용을 고양할 것이다. 이를 위해 북한은 한국의 대북 압박 정책에 대항하고 제압할 수 있는 군사 및 정치 역량을 보여주어야 할 것이다. 북한이 대응하고 제압하고자 하는 한국의 정책은 북한식 용어를 빌려 말하면 최고존엄 비존중, 비방중상, 제도통일 추구, 적대적 군사행동, 문화침투, 인권책동, 외교적 포위 등이다.

VI. 종합평가와 전망

김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책은 새로 출범한 김정은 정권의 권력기반 다지기에 초점을 맞췄던 것으로 보인다. 정책의 주요 내용은 김정은 개인독재를 확립하기 위한 권력 엘리트 그룹 재편·교체와 군사적 체제수호 역량을 강화하기 위한 핵무기 체계 고도화 시도로 요약할 수 있다. 경제정책이나 대외·대남정책은 이런 기본 목표를 달성하기 위한 수단으로 활용된 것으로 보인다. 이러한 의미에서 김정은 정권이 표방하는 ‘경제 건설과 핵무력 건설의 병진노선’은 국가발전 전략이라기보다는 정권보위 전략에 불과한 것으로 평가할 수 있다.

그렇다면 지난 4년 동안의 정책을 통해 김정은 정권은 권력기반을 안정화하는 데 성공한 것일까? 일단 단기적으로는 어느 정도 성공했다고 볼 만한 여지가 있다. 김정은은 김정일 시대의 다소 비정상적인 통치행태에서 벗어나 당 중심의 전통적 통치체제를 복원하고 있으며, 김정일 시대 인물 중 상당수를 숙청하거나 은퇴시키면서 통치연합의 세대교체를 진행하고 있다. 흔히 불안요인으로 거론되는 숙청·공포정치도 김정은 개인권력 강화에 도움이 되는 측면이 있다. 군사적으로는 핵실험, ‘전략로켓군 편성’ 등 핵무기와 미사일 개발에 박차를 가하는 정책이 계속되고 있다. 북한의 핵무기 체계 고도화 시도는 아직 현재진행형이며 갈 길이 멀긴 하지만, 이러한 군사전략이 갖는 위험성은 날이 갈수록 커져 갈 가능성이 높다.

경제적으로는 한편으로 국영경제를 복원·강화하고 재정수입을 늘리기 위한 조치를 취하면서 다른 한편으로 시장과 사경제를 허

용하며 활용하는 정책을 펴고 있다. 2010년 이후 대외환경 호전 덕분에 외화수입이 크게 늘어난 것도 김정은 정권에게는 큰 도움이 되었다. 최근 대외환경이 나빠지면서 외화수입은 감소세로 반전되었지만, 그래도 김정일 시대에 비하면 통치자금 규모가 훨씬 커진 상태로 추측된다. 김정은 정권은 정치적, 군사적, 경제적인 정권 보위능력에 대한 나름의 자신감을 바탕으로 대외·대남 강경노선을 유지하고 있는 것으로 보인다. 북한당국이 종종 표명하는 대남관계 개선 의지도 전략적 노선이라기보다는 일시적 전술에 불과할 가능성이 높다.

한편 김정은 정권과 북한체제에는 여전히 불안한 부분이 많고 장기적으로 체제위협 요인이 커져 갈 가능성도 없지 않다. 권력집단의 교체와 재편은 엘리트 집단 내의 동요와 불만을 키울 수 있고 내부 갈등이 발생할 소지도 있다. 핵무기 체계 고도화 시도는 경제 발전에 써야 할 소중한 자원을 낭비하여 재정 압박을 초래할 가능성을 내포하고 있다. 또 정권 지키기라는 기본 목표에 집중하다 보면, 경제건설을 위해 필요한 개혁과 개방은 적극적으로 추진하기 어렵게 된다. 대외·대남 강경노선이 경제특구·개발구 개발과 외자유치를 저해하는 것이 대표적인 문제이다. 장기적인 시각에서 보면, 북한 사회의 변화 과정에서 일반주민뿐 아니라 엘리트 집단의 사고방식과 문화가 바뀌면서 새로운 사회에 대한 열망이 자라날 수 있다.

더욱 근본적으로는 북한의 총체적 국가역량이 남한 및 주변 강대국에 비해 형편없이 뒤져 있으며 그 격차가 세월이 흐를수록 커질 가능성이 높다는 점을 지적할 수 있다. 북한의 군사적·경제적 능력이 다소 개선된다 해도 개혁·개방이 크게 진전되지 않는다면

발전 속도는 느릴 것이며 결국 발전의 한계에 부딪칠 가능성이 높아 보인다.

김정은 정권은 여전히 대결적 대남노선을 버리지 않고 있지만, 한반도 평화와 남북한 공동번영, 그리고 궁극적으로 통일이라는 국가적 목표를 달성하려면, 인내심을 가지고 북한을 상대할 필요가 있다. 한편으로는 북한의 군사도발 및 군사력 증강에 맞서 튼튼한 안보 태세를 유지해야 하며, 다른 한편으로는 남북관계 개선을 위해 상호 신뢰를 구축하려는 노력도 경주해야 할 것이다. 김정은 정권의 미래는 아직 확정되어 있는 것이 아니며, 대내외 환경 변화에 따라 다양한 시나리오를 그려볼 수 있다. 우리의 대북정책은 환경 변화에 대한 김정은 정권의 정책 대응이 바람직한 방향, 즉 ‘올바른 선택’을 지향하도록 유도하는 데 초점을 맞춰야 할 것이다.

본 보고서는 제11차 KINU 통일포럼 「핵·경제 병진노선 이후 북한정세 종합평가」(2015.10.16.)의 논의 결과를 바탕으로 김석진 연구위원(I, IV, VI장), 박영자 부연구위원(II장), 홍민 부연구위원(III장), 박형중 선임연구위원(V장)이 집필한 것이다.

제11차 KINU 통일포럼은 김석진 연구위원(1세션)과 조민 부원장(2세션)의 사회로 진행되었으며, 고유환 동국대학교 교수, 김진무 한국국방연구원 책임연구위원, 유동원 국방대학교 교수, 이상현 세종연구소 수석연구위원, 이영훈 SK경영경제연구소 수석연구위원, 임수호 대외경제정책연구원 연구위원, 최용환 경기연구원 연구위원, 이종국 외교부 대사(통일연구원 국제협력자문대사), 이강우 통일부 국장(통일연구원 통일준비연구단장), 현인애 통일연구원 객원연구위원이 참석하였다.

KINU 통일포럼 시리즈

- 2014-01 「드레스덴 구상」과 ‘행복한 통일’(2014.6)
- 2014-02 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책(2014.8)
- 2014-03 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세(2014.9)
- 2014-04 통일준비를 위한 과제와 전략(2014.9)
- 2014-05 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응전략(2015.1)
- 2014-06 북한인권정책 추진전략(2015.1)
- 2015-01 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향(2015.6)
- 2015-02 새로운 패러다임의 통일전략과 준비방향(대외비)
- 2015-03 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략
- 8·25남북합의 평가와 박근혜정부 후반기
대북·통일정책 방향 -(2015.12)
- 2015-04 통일담론 3.0과 북한 변화 전략(2015.9)
- 2015-05 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망(2015.10)

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

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 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

성 명*		입 금 일 자*	
소 속*		입 금 자 (신청자와 다를 경우)	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :) ※도로명 주소 기입必		
연 락 처*	전 화		이메일
	핸드폰		F A X
이메일서비스	수신 () 수신거부 ()		
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일 성 명 (인)			

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
 - 필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
 - 선택사항: 입금자, 이메일서비스
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

