

## Online Series

2018. 05. 15. | CO 18-22

# 북한의 '비핵화-경제' 전략: 정책과 조직개편 특징

박 영 자 (북한연구실장)

최근 북한은 '비핵화'와 '경제발전'을 위해 정책과 조직개편 등 내부정비를 하였다. 전략정책변화의 특징은 첫째, 당 주도 전략변화와 국가지도 정상화이다. 둘째, 내각 주도 경제발전 및 '과학기술-문명국가인민경제' 분야 투자 증대이다. 셋째, '핵-경제'에서 '경제-과학교육' 발전국가로의 노선 변경이다. 이 결정으로 보아 향후 북한은 경제사회 발전을 중시할 것이다. 인사조직개편의 특징은 첫째, 군부의 위상 약화이다. 둘째, 군(軍) 내 당조직 강화 및 국가기구 강화 인사이다. 셋째, 국가사업 지도에 당 고위직 재배치와 국가체계 강화이다. 이 결과로 보아 북한은 국제적 협상결과와 전략변화 효과 운곽이 드러날 올 하반기에 경제발전을 빠르게 추진할 인물들로 후속 인사를 단행할 것으로 전망된다.

남북정상회담(4.27.) 이후 북미정상회담(6.12.)을 앞두고 북한이 과연 비핵화 의지가 있는가에 대한 우려와 불신이 상당하다. 북한이 5월 23~25일 풍계리 핵시험 강도를 폭파하겠다고 공식 선언(5.12.)했음에도 우려가 지속되고 있다. 이에 대해 답하기 위해서는 최근 북한의 정치변화를 이해할 필요가 있다. 즉, 북한이 내부적으로 '비핵화'와 '경제발전'을 위해 어떠한 내부정비를 하고 있는지를 주목할 필요하다. 지난 4월 북한의 당 정치국회의, 최고인민회의, 당 전원회의, 당-국가경제-무력기관 일군연석회의 등 중요한 회의가 연이어 개최되었다. 이 회의들을 통해 집권 7년차 김정은 정권의 대내외 정책 변화가 공식화되었다. 즉, '핵-경제'에서 '비핵화-경제' 전략으로의 전환이다. 이에 기초해

남북정상회담과 북중정상회담이 이루어졌고 북미정상회담이 준비되고 있다. 따라서 이 글에서는 지난 4월 이루어진 북한의 주요 정치회의 내용을 토대로 최근 북한의 정책변화 및 조직개편 특징을 분석한다.

## 당 주도 전략 변화와 국가지도 정상화

지난 4월 9일 당 위원장인 김정은 주재 하에 북한의 조선노동당 중앙위원회(이하 당중앙위) 정치국 회의가 진행되었다. 국가의 대내외 정책과 조직을 결정하는 제13기 제6차 최고인민회의(4.11.) 안전에 대한 사전검토 회의였다. 전략변화 관련 의제는 남북관계 발전방향과 북미대화 전망 분석, 그리고 향후 당의 국제관계 방침과 대응방향이였다. 당일 미공개된 결정내용이 제7기 제3차 당중앙위 전원회의(4.20.)에서 제시된 ‘한반도와 세계의 평화안정을 위한 비핵화·군축’ 및 ‘경제집중’이다. 다음으로 당의 국가기구(인민정권기관) 지도원칙 구현 방향에서 이루어진 의제이다. 김정은 사회로 당중앙위 정치국에서 ‘2017년 국가예산집행 정형과 2018년 국가예산’이 토의되었으며, 2018년 국가예산 편성을 검토·비준하여 금번 최고인민회의에 제출을 결정하였다. 내각총리 박봉주 보고로 진행된 이 회의에는 당중앙위 정치국 상무위원·위원·후보위원들이 참가하였다. 그리고 내각 부총리들이 방청하여 당의 내각 지도 실상을 보여주었다. 즉, 당의 국가 정책·기관 지도를 정상화하려는 회의였다.

정치국회의 이틀 후 개최된 제13기 제6차 최고인민회의(4.11.) 의제는 첫째, 국가경제발전 5개년 전략수행을 위한 내각의 2017년 사업정형과 2018년 과업이다. 내각을 비롯한 국가경제지도기관들의 올해 목표수행을 위한 현실적 계획 수립 및 당의 전투목표 달성을 핵심과업으로 제시했다. 둘째, 2017년 국가예산 집행결산 및 2018년 국가예산 결정이다. 셋째, 이후 다룰 국무위원회·최고인민회의 상임위(이하 상임위)·법제위 인물 변화이다. 이 회의는 지난해에 이어 2년 연속 김정은이 당 제1비서로 추대된 날(2012.4.11.)에 맞추어 진행되었다. 당의 국가지도 정상화와 함께 김정은이 당 최고권력 직위를 공식 획득한 날에 맞추어, 국가 최고결정기구인 최고인민회의의 개최를 제도화하려는 의도가 보인다.

## ‘핵-경제’에서 ‘경제-과학교육’ 발전국가로의 노선 변경

김정은 지도로 진행된 금번 제7기 제3차 당중앙위 전원회의(4.20.)에서 북한은 지난해

10월 개최된 제2차 전원회의 이후 구상한 국가전략 변화 내용을 의결하였다. 제7기 제2차 당 전원회의 후 약 6개월 만에 진행된 이 회의의 의제는 3가지였다. 첫째, ‘혁명발전의 새로운 높은 단계의 요구에 맞게 사회주의 건설을 더욱 힘있게 다그치기 위한 우리 당의 과업에 대하여’이다. 이를 통해 김정은 집권 이후 핵-경제 병진노선 과업이 완수되었다며 이제 ‘사회주의 경제건설에 총력’을 기울여야 한다고 보고하였다.

그리고 결정서 “경제건설과 핵무력 건설 병진노선의 위대한 승리를 선포함에 대해서”를 채택한다. 주요 내용은 △핵무기 병기화 완수 △2018.4.21.부터 핵실험·대륙간탄도미사일 시험발사 중지 및 북부 핵시험장 폐기 △핵실험 전면중지 위한 국제적 지향과 노력에 합세 △핵무기·핵기술 이전 금지 △사회주의 경제에 총집중 △한반도와 세계의 평화안정을 위해 주변국 및 국제사회와의 긴밀한 연계·대화 추진이다. 둘째, ‘과학교육 사업에서 혁명적 전환을 일으킬 데 대하여’이다. 이 보고를 통해 과학과 교육은 국가건설의 기초이며 국력결정의 지표라며, 결정서 “과학교육 사업에서 혁명적 전환을 일으킬 데 대하여”를 채택한다. 주요 내용은 과학교육 분야에 대한 국가투자 증대 및 사회적 중시문화 조성이다. 셋째, 이후 다룰 조직문제 관련 인사이다.

### ‘과학발전·문명국가인민경제’ 투자 증대

북한의 전략 변화를 확인할 수 있는 주요 지표는 국가예산 배분이다. 그 특징을 2018년 북한 국가예산지출 계획 중 지난해에 비해 예산이 증대한 핵심 투자분야 중심으로 살펴보자. 첫째, 경제발전의 기초가 되는 과학기술부문 투자를 107.3%로 가장 높게 증대시켰다. 둘째, 사회발전 국가상으로 제시된 ‘문명강국’ 건설 위한 교육부문에 105.9%·보건부문에 106%·체육부문에 105.1%·문학예술부문에 103%로의 투자 증대이다. 셋째, 인민경제·인민생활향상 건설과 산림 분야 투자 증대이다. 인민경제자립과 인민생활향상 관련 투자를 104.9% (지출총액 중 47.6%)로, 인민경제전반 지출계획을 105.5%로 증대했다. 또한 삼지연군꾸리가원산갈마해안관광지구 건설·단천발전소 건설·황해남도 물길 2단계 공사 등 인민생활 관련 인프라 구축 및 산림복구사업에 104.9%로 투자를 증대했다.

이러한 2018년 국가 예산배분 결과를 보면 김정은 정권이 북한주민들이 체감할 수 있는 경제사회 발전에 주력할 것임을 전망할 수 있다. 한편, 국방비는 전체 지출총액 중 2017년 15.8%에서 2018년 15.9%로 미세한 수준인 0.1% 증대했다. 북한은 예산편성 상황을 전년대비 비율로 공개할 뿐 액수를 밝히지 않는다. 따라서 국방비의 정확한 액수와 구체적인

내역을 확인하긴 어렵다. 그런데 비핵화로의 방향 전환에도 국방비를 감축하지 못한 원인은 두 가지로 추정된다. 하나는 북한 국방비 지출의 대부분을 차지하는 군 병력의 양적 규모를 바로 줄이기 어려운 특성 때문이다. 또 다른 하나는 북미 간 비핵화 협상이 시작되기도 않은 상태에서 국방비를 감축시키면 전략 변화의 대내적 정당성을 확보하기 어려울 뿐 아니라 북한의 대외 협상력도 약해질 수 있기 때문이다.

### ‘황병서 후퇴-김정각 부상’ 및 군부 위상 약화

금번 최고인민회의와 전원회의 조직문제 결정에 가장 두드러진 특징은 황병서 후퇴 및 김정각 부상이다. 먼저 황병서 총정치국장의 해임에 이은 국무위원회 부위원장 직 해임이다. 지난 10월 이전까지 총정치국 국장이던 황병서가 당 제7기 제2차 전원회의 전후 당 조직지도부 검열을 받고 총정치국 국장 및 정치국 상무위원 직위에서 해임되었다는 추정이 사실로 확인되었다. 그 연장선에서 황병서가 국무위원회 부위원장 직위에서 해임되었다. 다음으로 황병서 후임의 군부 내 당 최고위직인 총정치국 국장 및 국무위원회 위원으로 신임된 김정각(77세)의 부상이다. 김정각은 1990년대 이래 인민무력부 핵심간부로 군부에서 성장한 인물이다. 또한 2012년 김정은 집권 후 인민무력부 부장에 이어 김일성군사종합대학 총장을 지낸 김정은 측근이다. 그러나 김정각은 황병서와 달리 국무위원회 부위원장이 아닌 위원으로, 당 정치국 상무위원이 아닌 위원으로 보선되었다. 이 인사결과로 보아 김정은 정권이 북한 권력구조에서 군부의 위상을 이전보다 약화시키려는 의도가 보인다.

### 군(軍) 내 당조직 및 국가기구 강화 의도한 인사

금번 제7기 제3차 당중앙위 전원회의 조직문제 관련 인사결과로 총정치국장 김정각의 정치국 위원 신임 외에 중요한 특징은 군부 내 당조직인 총정치국 국장급 및 국가기구 주요 인사들의 부상이다. 금번 전원회의에서 당중앙위 위원·후보위원으로 신임된 주요 엘리트들의 공개된 경력 등을 통해 그 실태를 살펴보자. 당중앙위 위원으로 신임된 신영철은 내각 정치국 국장, 손철주는 총정치국 조직부 국장, 김성남은 외교전문가인 중국통, 김창선은 국무위원회 부장, 정영국은 최고인민회의 상임위 서기장, 리두성은 총정치국 선전부 국장이다. 후보위원으로 신임된 리선권은 조평통위원장, 장길룡은 화학공업상, 김일국은 체육상이다.

전체적으로 군부 내 당조직인 총정치국 고위직 및 국가기구 고위직들의 당조직 내로의 인입이 두드러진다. 이 인사결과로 보아 향후 북한은 당주도의 군대·국가기구 지도를 강화할 것으로 전망된다.

## 국가사업 지도에 당 파워엘리트 재배치 및 국가체계 강화

당조직 내 김기남·리만건·김원홍의 직위와 역할을 이어받은 박광호·태종수·정경택의 국무위원회 위원 신임이다. 이는 박광호(당 선전선동부 부장)와 태종수(당 군수공업부 부장), 정경택(국가보위성 상)이 지난 해 제7기 제2차 당 전원회의 결정으로 해임된 김기남과 리만건, 그리고 김원홍의 직위를 이어 받았음을 확인해 준다. 그리고 이들이 김정은 정권의 대내 주력 사업인 사상선전·군수공업·국가보위에 대한 ‘당의 국가정책적 지도’를 국가기구인 국무위원회를 통해 수행할 것임을 예측하게 한다. 다음으로 최고인민회의 상임위원회 및 법제위원회의 보장이다. 금번 최고인민회의 보고에 따르면 정무국 성원인 당중앙위 부위원장장으로 승진 이동한 박태성·박태덕 소환 외에 기존 상임위 성원의 해임/소환은 발표되지 않았다. 따라서 소환된 이들을 제외해도 상임위 위원은 기존 10명에서 12명으로, 법제위 위원은 기존 5명에서 6명으로 보장된 것으로 보인다. 제13기 제5차 최고인민회의 (2017.4.11.)를 통해 상임위의 지도를 받는 ‘외교위원회’를 복원한 것에 이은 ‘상임위 및 법제위 보장’이다. 이는 국제사회에서 정상국가로 활동할 수 있는 국가체계 강화 차원에서 이루어지는 조직개편으로 해석된다.

## ‘비핵화-경제’ 협상 결과와 효과에 따른 하반기 인사 전망

마지막으로 금번 인사변동의 폭은 예상보다 그리 크지 않았다. 2017년 10월 당 제7기 제2차 전원회의 인사결정에 비하면 당 상층부 변화 일부만을 반영한 것이다. 당 직위에서 해임된 고령의 최태복(88세)이 최고인민회의 의장직에 유임되었으며, 대외적으로 북한 국가의 공식 대표 역할을 하는 김영남(90세) 역시 상임위 위원장직에 유임되었다. 이는 예상과 달리 소폭의 인사를 단행한 2016년 5월 제7차 당대회시 제7기 제1차 전원회의와 유사한 양상이다. 이와 함께 최근 북한의 전면적인 대외 행보 및 공화국 창건 70돌인 9·9절에 대한 대대적 준비 양상을 볼 때, 국제적 협상결과 및 전략변화 효과의 윤곽이 드러날 하반기에 후속 인사가 이루어질 수 있다. 특히 9·9절 기점으로 진행될 수 있는 당 정치국·

전원회의 및 하반기 제13기 제7차 최고인민회의에서의 정책 우선순위 조정 등과 함께 변화할 수 있는 조직개편과 인사변동이다. 이 과정에서 작년 제7기 제2차 당 전원회의 시 대대적으로 물갈이된 엘리트들과 금번 제3차 전원회의 시 당중앙위 위원·후보위원으로 선임된 이들의 활약이 주목된다. 이들의 활동에 따른 상벌(賞罰) 인사가 단행될 가능성 때문이다. ©KINU 2018

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