

12-05

이슈 페이퍼

Korea Institute for National Unification

Issues Paper

12-05

이슈 페이퍼

Korea Institute for National Unification

Issues Paper

이슈 페이퍼(12-05)

인쇄 2012년 12월 27일 발행 2012년 12월 31일

발행처 통일연구원 발행인 통일연구원장 편집인 기획조정실 기획·디자인·인쇄처 두일디자인(2285-0936)

등록 제2-02361호(97.4.23) 주소 (142-728) 서울특별시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전화 900-4300(대표) 901-2626(직통) 팩시밀리 901-2541 홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

© 통일연구원, 2012

비매품

이슈 페이퍼

2012 하반기

...

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

1. 진부한 북한의 대남비방 선전 공세의 배경: “조국평화통일위원회 서기국 진상고발장” 문건을 중심으로 / 현안연구 T/F팀	1
2. <새로운 경제관리체계의 도입>은 <판도라의 상자가 열린 것> / 박형중	11
3. 김영환, 중국 그리고 북한 민주화와 인권개선 / 손기웅	16
4. 한·중 수교 20주년, 북한 문제 해결을 위한 한·중 협력의 길 / 이기현	19
5. 장성택의 방중 성과, 어떻게 평가할 것인가? / 임강택	23
6. 북한의 장애인올림픽 참가 의미와 북한 인권개선 및 남북관계 발전을 위한 향후 과제 / 이규창	26
7. 북한 최고인민회의 제12기 제6차 회의 결과 분석과 전망 / 전현준·박형중	30
8. 중국 공산당 제18차 전국대표대회와 신지도부의 등장: 의미와 전망 / 이기현	35
9. 오바마 2기 행정부의 대북한 정책 전망 / 김동수·김장호	42
10. 은하 3호 발사와 김정은 정권의 생존전략 / 박형중	45
11. 김정은 통치 1년과 신주류의 권력 공고화 프로젝트 추진 / 박형중	49
12. 집권 1년, 김정은 정치의 한계와 개혁·개방 제약요인 / 조한범	56
13. 북한의 주민통제 법제 정비와 체제유지 / 이규창	64

진부한 북한의 대남비방 선전 공세의 배경: “조국평화통일위원회 서기국 진상고발장” 문건을 중심으로

• • •

통일연구원 현안연구 T/F팀

북한은 조국평화통일위원회 서기국 명의로 2012년 7월 12일 남북관계 파탄의 책임을 한국 측에 떠넘기는 내용의 소위 ‘진상고발장’을 발표했다. 2011년 말 우리 정부의 김정일 조문 제한 조치를 비난하며 ‘국방위원회 성명’(12월 30일)을 내놓은 데 이어, 2012년 2월 2일에는 “민족의 대국상 앞에 저지른 대역죄” 등을 운운하며 국방위원회 명의로 공개질문서를 보내온 바 있다. 이번 진상고발장도 그 연장선으로 몇 가지 현안에 대한 비난을 첨부한 것, 그리고 발표자가 조국평화통일위원회 서기국으로 바뀐 점을 제외하고 상투적인 대남 비난과 적반하장의 책임전가 외에 별 다른 내용을 담고 있지는 않다. 이 글에서는 금번 진상고발장의 내용을 사실관계와 대조하며 살펴본 후, 북한이 대남선동·선전 면에서나 국제사회에 대한 변명 용도로서나 별 효과가 없을 것으로 보이는 일방통행의 통첩성 ‘서한정치’에 골몰하는 배경에 관해 추론해 본다.

진상고발장의 주장들

고발장은 다음의 네 가지 주장을 하고 있다. ① 한국 정부는 ‘6·15 선언을 부정하는 등 북남관계 개선 노력에 악랄한 도발’을 하였다; ② ‘극악한 체제대결 도발’을 감행하였다; ③ ‘위협천만한 군사적 도발’을 기획하였다; ④ ‘최고존엄에 대한 특대형 도발’을 자행했다. 이상의 각 주장을 주제별로 살펴보자.

1. ‘6·15 선언을 부정하는 등 북남관계 개선 노력에 악랄한 도발’

“남측 현 정부는 6·15와 10·4 선언을 부정하고 우리 민족끼리 이념을 모독하였으며, 선택포기를 내세워 북남대화를 전면 중단”하였다는 것이 북한 주장의 요지이다. 그러나 이는 사실과 다르다. 정부는 6·15 및 10·4 선언을 포함한 남북 간 모든 합의를 존중하고 있다는 것을 이미 여러 차례 천명한 바 있으며,¹⁾ 이러한 입장에서 6·15 및 10·4 선언 이행방안을 구체적으로 협의하기 위해 계기 시마다 북한에 남북회담을 제의하여 왔다. 오히려 북한이야말로 6·15 및 10·4 선언을 부정하는 조치들을 취해 왔다. 2008년 3월 북한은 남북경제협력협약사무소를 폐쇄하는 한편, 남북대화 중단을 일방적으로 선언하였다. 또한 2009년 3월 개성공업지구 출입제한 조치 등을 통해 교류협력의 공간을 차단하여 왔다. 천안함 폭침 등 대남 무력도발, 장거리 미사일 및 핵실험 등을 통해서 지속가능한 남북경협발전의 기회를 가로막아 왔다. 더욱이, 최근까지 대통령을 포함하여 각계 저명인사 및 언론사 등을 대상으로 한 지명 공격을 운운하는 등 비상식적인 대남 비방·중상 및 무력공격 위협을 자행해 왔다. 이처럼 6·15 및 10·4 선언을 유린한 것은 우리가 아닌 북한인 바, 북한이 상기의 선언들을 ‘진정으로’ 이행할 의지가 있다면 도발을 즉각 중단하고 대화에 호응해 나와야 할 것이다.

이와 관련하여 고발장은 대통령 및 통일부 장관의 발언을 비난하고 있다. 주장에 따르면 이명박 대통령이 “2008년 3·1절 기념사에서 우리 민족끼리 이념을 편협한 민족주의, 배타적 민족주의로 모독하고 그것으로 북남관계를 해결할 수 없다고 발언”하였고, 이를 이어 통일부 장관이 “북핵 문제가 타결되지 않으면 북남관계는 어렵다고 공언하면서 대결정책을 공식선포하고 선언 이행과 북남대화를 중단”하였다고 비난하고 있다. 이는 발언의 진의를 왜곡한 것이다. 대통령은 “편협한 민족주의가 아니라, 국제사회와 교류하고 더불어 살면서 세계와 함께 호흡하는 열린 민족주의를 지향해 나가야 하며, 남북 문제도 민족주의로는 해결할 수 없다. 우리 민족 내부의 문제인 동시에 국제적 문제로 보아야 한다”고 발언한 바 있다.

1) “과거 남북 간에 합의된 7·4 공동성명, 남북기본합의서, 비핵화 공동선언, 6·15 공동선언, 10·4 정상선언을 어떻게 이행해 나갈 것인지에 관하여 북측과 진지하게 협의할 용의가 있다”(대통령 국회개원연설, 2008년 7월 11일); “정부는 상호존중을 바탕으로 한반도의 평화를 증진시키고 남북관계를 발전시켜 나간다는 취지에서 남북기본합의서와 6·15 공동선언을 포함하여 남북 간에 맺어진 모든 합의들을 존중한다는 점을 밝혀왔다”(6·15 9주년 통일부 대변인 논평, 2009년 6월 14일).

지금 전 세계는 사람과 물자 그리고 정보와 자원이 국가와 민족의 장벽을 넘어 움직이는 글로벌 시대로 민족과 국가라는 칸막이를 두르고서는 발전을 기대하기 어렵다는 취지의 발언으로, 북한이 주장하는 ‘우리 민족끼리’에 대해 발언한 적이 없다. 또한 대결정책을 선포하고 대화를 중단한 것은 바로 북한으로 정부출범 직후인 2008년 3월 모든 남북 당국 간 대화와 접촉을 거부하고 개성에 있는 남북경제협력협회사무소를 폐쇄하였다. 이에 대해 통일부 장관의 “개성공단 확대 여부는 북한에 달려있다. 북핵 문제가 계속 타결되지 않고 문제가 남는다면 개성공단 사업을 확대하기 어려우며, 북측이 3통, 즉 통행·통신·통관에서 우리 기업의 활동 여건을 만들어주지 않는다면 당분간 사업 확대는 어렵다”는 발언도 전후 사정과 맥락을 단절한 채 왜곡·비방하고 있다.

금강산관광사업 중단에 대한 책임도 한국 측에 전가하고 있다. “금강산관광객 사건을 구실로 금강산관광사업을 일방적으로 뒤집어엎었다”면서, “현대그룹 회장 평양방문 때 남조선관광객 신변안전을 최고수준에서 담보한 데 대해 민간업자와의 합의는 인정할 수 없다고 나왔다”며 주장하고 있다. 그러나 금강산관광 중단은 명백한 북한의 책임이다. 민간관광객이 북한군에 의해 피살된 사건이 일어났는데, 정부가 그런 지역에 관광을 허용할 수 없는 것은 당연하다. 국민의 생명과 안전을 보호하는 것은 정부의 기본책무이다. 확실한 그리고 ‘공적인’ 신변안전 보장이 약속되어야 관광을 재개할 수 있을 것인데, 북한은 사건을 정확하게 규명하고 신변 안전을 확보하고자 하는 한국 정부의 요구를 거부해 왔다. ‘최고수준의 신변안전 보장 담보’는 민간기업인에 대한 약속이 아니라 책임 있는 당국 간 협의와 공약을 통해 제도적으로 보장되어야 할 것이다. 국제사회의 어떠한 책임 있는 국가도 민간인과의 약속을 담보로 자국 국민을 위협성이 상존하는 곳에 관광 보내는 행위를 하지는 않을 것이다.

천안함 폭침과 연평도 포격의 책임을 피해자인 한국에 전가하는 적반하장의 주장도 빼놓지 않았다. 고발장에 따르면, “천안호 침몰사건을 조작하여 정세를 극단으로 끌고 갔으며 5·24 조치로 북남관계를 완전히 폐쇄”하였으며, “북남적십자회담이 열리게 되었을 때에는 회담을 이틀 앞두고 연평도 포격 사건을 도발하여 파탄”에 몰고 갔다고 한다. 천안함 폭침 사건은 국제사회가 참여한 과학적이고 객관적인 조사와 검증을 거쳐 북한의 소행임이 이미 밝혀진 바 있다. 국제합동조사단은 미국·영국·스웨덴 등 4개국 전문가 24명과 국내 민간전문가가 포함되어 있어 그 신뢰성을 확보하고 있다. 북한은 연평도 포격 도발이 우리군의 포격훈련에 대

한 자위권 조치라고 강변하고 있으나 한국군은 북방한계선 이남에서 훈련을 실시하고 있었다. 그럼에도 북한은 민간인 지역에 포격을 가함으로써 민간인 2명이 사망하는 결과를 초래하였는 바, 이는 인륜적으로나 국제법으로나 정당화될 수 없는 중대한 도발행위임이 명백하다. 한국 측에 책임을 전가하는 행위는 오히려 남북교류를 중단하고자 하는 북한 측 의도에서 비롯된 것으로 해석될 수밖에 없다.

고발장은 “2011년 정초 정부, 정당, 단체 연합성명을 통해 대화와 협상을 제의하였으나 《위장평화공세》니, 《통일전선전술》이니 하고 터무니없이 험뜯음”으로서 남북대화 기회를 무산시켰다고 역시 주장을 하고 있다. 한국 정부는 남북간 현안 문제를 대화를 통해 해결해 나간다는 입장을 일관되게 견지하고 있는 반면, 오히려 북한은 이명박 정부 출범 직후부터 남북대화를 거부해 왔으며, 대남도발 조치를 지속하면서 남북대화에 진정성 있는 태도를 보이지 않고 있다. 북한이 진정으로 대화 재개를 원하였다면 정치적 선전을 위한 대화 제의보다는 바로 직전에 있었던 천안함 폭침과 연평도 포격 도발에 대한 사과와 재발방지 공약을 발표하는 것이 도의적으로나 관례적으로 적절한 행동이다. 북한의 이중적이자 돌발적 태도는 익히 잘 알려진 일이다. 2011년 초 정부, 정당, 단체 연합성명으로 남북대화를 개최하자던 북한은 그해 12월 말에는 느닷없이 “이○○ 역적 패당과는 영원히 상종하지 않을 것”이라 선언하였다. 또한 북한은 작년 2월 어렵게 개최된 군사실무회담에서도 역시 주장만을 반복하고 일방적으로 철수하였다. 북한이 한반도 평화와 남북관계 진전을 원한다면 남북대화 중단 책임을 우리에게 전가하며 면피해 나갈 것이 아니라, 진정성 있는 태도로 당국 간 대화에 호응해야 할 것이다.

또한 “지난해 2월 조선 서해상에서 표류하던 우리 주민 수십 명을 백주에 납치”하여 “근 1개월간 억류해 두고 귀순공작에 매달린 끝에 일부는 아직도 돌려보내지 않고 있다”며 역시 주장을 하고 있다. 정부는 미송환 주민 4명의 자유의사를 존중하였다. 북한은 이러한 조치를 인도주의에 어긋나는 행위라고 주장하고 있으나, 귀순의사를 밝힌 4명을 그들의 뜻에 반해 강제 송환하는 것이야말로 인도주의 원칙에 어긋나는 행위이며, 이는 국제법상의 책무를 어기는 위법적 행위이기도 하다.

2. ‘극악한 체제대결 도발’

한국 정부가 체제대결 도발을 하고 있다는 것이 북한의 두 번째 주요 주장이다. 한국 측이 “사상과 제도를 인정, 존중할 데 대한 북남합의를 짓밟고 우리의 체제

에 도전하는 망언을 서슴지 않았으며,” 2008년 11월 한미정상회담에서는 “자유민주체제 하에서 통일하는 것이 궁극적 목표라면서 세계대전에서 체제대결을 공공연히 선포”하는 등 체제대결 구도를 유도, 북한 체제변경과 흡수통일을 목표로 하고 있다는 주장이다. 그러나 한국 정부가 북한 체제의 붕괴를 바라거나 흡수통일을 추구하지 않는다는 입장을 일관되게 견지해 오고 있을 뿐만 아니라 대통령도 이를 여러 차례 직접 언급한 바 있다.²⁾ 한국 정부는 민족공동체 통일방안으로 남북 간 교류협력을 통한 한반도 평화와 안정의 토대 위에서 점진적이고 평화적인 통일을 추구하고 있음은 주지의 사실이다. 이를 왜곡하면서 한국 정부가 북한 체제의 급변사태나 붕괴를 바란다고 하는 것은 억지 주장이며, 오히려 북한이야말로 한국의 내부 문제에 간섭하고, 특히 한국 민주체제의 근간인 선거과정에 영향을 미치려 해왔다.

이와 관련하여 고발장은 한국 정부가 “극히 불순한 비핵·개방·3000을 대북정책으로 선포”하였고, “2009년 통일부, 정보원 등 괴뢰모략기관을 총동원하여 그 무슨 급변사태를 가상한 극히 도발적인 비상통치계획-부흥이라는 것을 조작”했다고 주장하고 있다. 그러나 비핵·개방·3000은 체제대결 목적의 정책이 아니라 북한 측에 의해 악화일로를 걸어온 북핵 문제 해결을 위한 해법을 제시한 것이고, 핵 문제 진전 상황에 따라 우리와 국제사회가 북한의 경제재건을 돕겠다는 목표를 지니고 있음은 잘 알려진 사실이다. 북한이 우리 언론보도를 보고, ‘비상통치계획’을 거론하고 있다. 그러나 책임 있는 정부 당국이 아닌 언론의 보도를 빌미로 위협적 언동을 취하여 긴장을 고조시키는 것은 남북관계에 도움이 되지 않을 것이다.

통일세 안전에 대해서도 비난을 퍼붓고 있다. “2010년 8·15 경축사라는 데서 통일세라는 것을 들고 나왔고, 지난해 6월에는 통일이 한밤중에 도적처럼 올 수 있다는 잠꼬대 같은 소리로 체제대결 흥심”을 드러냈으며 체제대결을 통한 흡수통일 의지를 보였다”는 주장이다. 그러나 한국은 남북 간 교류협력을 통한 한반도

2) 다음은 이와 관련된 이명박 대통령의 주요 언급 내용이다. “북한이 빠른 시간 내에 갑자기 붕괴할 것이라고 가정하지 않는다”(Washington Post 기자회견, 2008년 4월17일); “북한이 극한 상황에 처했다거나 혹은 붕괴 직전에 있다고 보지는 않는다. 최악의 상황에도 대비는 해야겠지만 지금 북한의 붕괴가 임박했다고 보지는 않는다”(BBC 인터뷰, 2010년 1월 28일); “북한이 어느 날 붕괴돼 통일된다고 생각하지 않는다. 북한과 평화적 관계를 수립하고 그 다음 단계에서 서로 평화적 통일을 기한다는 생각, 평화적 통일을 위해 평소에 준비해야 한다는 의미에서 통일세를 제안하였다”(Russia 24-TV(러시아 국영TV) 인터뷰, 2010년 9월 10일).

평화와 안정의 토대 위에서 점진적이고 평화적인 통일을 추구하고 있다. 이 과정에서 중요한 것은 국민의 의지와 역량을 모아 착실히 통일을 준비해 가는 것이다. 즉, 통일세 등 통일준비 논의는 체제대결이 아니라, 한반도의 미래와 우리 민족의 장래를 위한 것이다. 장차 다가올 통일에 대비하여 재원 마련 등 실질적 통일준비의 필요성을 강조하고 있는 한국 측 진의를 대결 구도 획책으로 왜곡하고 있다.

한국 측의 북한 인권 문제 관련 노력에 대해서도 비난하고 있다. “유엔총회에서 미국과 그 추종 세력과 함께 북 인권결의안 조작성에 앞장,” “미국, 일본을 끌어들여 북 자유주간이라는 광대극을 벌리며 우리 존엄과 체제를 중상모독”하고 있다는 것이다. 그러나 이미 북한의 강제수용소 운영 등 인권탄압 실태는 사실로 드러난 일이다. 인권은 인류의 보편적 가치이자, 전 세계적으로도 인간의 기본적 권리로서 보호받고 있다. 북한의 인권상황에 대해 국제사회의 우려 목소리가 커지면서 유엔차원에서 문제가 제기되었고, 이에 국제사회의 민간단체들이 동참한 것이다. 북한의 이러한 왜곡 및 항변은 스스로 인권에 대한 가치를 어떻게 평가하고 있는지를 방증하는 것으로, 한국을 비방할 것이 아니라 국제사회의 우려를 해소하기 위해 노력해 나가는 것이 정도다.

“군사분계선 일대에서 반공화국심리모략방송을 재개하려 하였고 인간쓰레기들을 내몰아 뼈라살포놀음을 연속 벌리는 도발도 감행”했다며 비방한다. 그러나 한국 정부는 군사분계선 부근 대북 비방방송을 하지 않고 있을 뿐만 아니라 북한이 주장하는 것처럼, ‘급변사태’나 ‘체제전복’ 등을 추구하고 있지도 않다. 오히려 북한 당국이 직접 한국 국가원수와 정부에 대한 원색적인 비방을 계속하고 있으며, 이를 즉각 중단해야 할 것이다. 북한의 무분별한 대남 비방, 남남갈등 조장을 위한 선전활동이 민간단체의 대응적 활동을 자극해 왔다. 북한과 달리 한국은 민주체제를 유지하고 있다. 이들 시민단체가 현행법을 준수하며 활동하는 한, 이들의 행동을 규제할 법적 근거도 없다. 오히려, 북한은 우리 정부와 특정 정당, 언론사 등에 대한 악성 비방과 선전을 통해 한국 정치에 개입하려 시도해 왔다.

3. ‘위협천만한 군사적 도발’

세 번째는 한국이 군사적 도발행위를 하고 있다는 주장이다. 고발장에 따르면, 한국은 “미국과 함께 을지프리트엄 가디언, 키 리졸브, 독수리, 호국 등 각종 명칭의 북침전쟁연습을 벌려” 놓고 있으며, “자위대까지 끌어들여 불장난소동을 일으켜

조선반도 전쟁위험을 고조"시키기 위해 "일본과의 군사협정체결과 3각군사동맹 조약에 매달리고" 있다는 것이다. 키 리졸브 및 독수리 훈련 등 한미합동군사연습은 연례적·방어적 훈련이다. 또한 훈련 전에 북한에 동 훈련계획을 통보하고 있으며 정전협정 위반여부 확인을 위해 유엔군사령부·중립국감독위원회 훈련 참관을 허용하고 있다. 오히려 한반도의 군사적 긴장을 고조시키는 것은 북한이다. 북한은 핵무기 보유국임을 주장하고 장거리 미사일 발사를 계속하고 있을 뿐만 아니라, 2010년 천안함 폭침과 연평도 포격 등 두 차례에 걸쳐 군사적 무력도발을 감행하였고, 한국 언론에 대한 테러 협박까지 자행하고 있다. 최근에는 서해 5도 우리 지역에서 실시된 정상적인 훈련에 대해 '민간인 대피'를 거론하면서 한반도는 물론 동북아에서 군사적 긴장을 고조시켜 왔다.³⁾ 적반하장의 주장이라 아니할 수 없다.

4. '최고준엄에 대한 특대형 도발'

한국 측이 북한의 최고지도부를 모독하고 있다는 주장이다. "지난해 5월 인천과 경기도 양주의 예비군훈련장에서 우리의 최고준엄을 표적으로 삼고 마구 총탄을 쏘아대는 특대형 도발을 감행"하였고, "지난해 6월에는 전방부대들과 주변지역들에 우리의 최고준엄을 모독하는 구호들과 현수막들을 내거는 극악무도한 도발행위를 연이어 감행"한 데다, "올해 2월에는 괴뢰군부대 내무반에 백두산절세위인들의 초상화를 제멋대로 걸어놓고 입에 담지 못할 글까지 써 붙이는 천하무도한 망동"을 하고 있다는 것이다. 그러나 최고지도자에 대한 상호존중의 정신을 침해한 것은 북한이다. 한국 정부는 북한 최고지도자에 대해 실명을 거론하여 비난하거나 비방·중상한 적이 없다. 그럼에도 불구하고, 북한은 당국이 직접 나서 우리 국가원수를 지명, 비난하고 입에 담기 어려운 거친 말로 비방·중상을 계속하고 있다.

북측 고발장은 한국 정부의 김정일 장례식의 제한적 조문허용도 문제 삼고 있다. "민족의 대국상과 그 후 저지른 반민족적, 반인륜적 범죄행위는 특대형 도발"이라는 것이다. "대국상 관련 중대보도가 나가자 긴급국가안전보장회의와 국무회의를 소집하고 육·해·공군 부대들이 경계 및 전투비상사태에 들어가게 하는 등 기승을" 부리었다고 강변한다. 그러나 한국 정부는 천안함 폭침·연평도 포격 도발

3) 북한은 "서해 5개 섬과 그 주변에서 살고 있거나 생업에 종사하는 모든 민간인들은 괴뢰군부 호전광들의 도발적인 해상사격이 시작되는 20일 9시전에 안전지대로 미리 대피"하라고 위협(북 전선서부지구사령부 공개통고장, 2012년 2월 19일).

사건과 같은 어려운 상황에서도 작년 12월 김정일 사망 시 남북관계 개선을 위해 최선을 다했다. 북한주민들에게 위로의 뜻을 전하고 민간조문단의 방북과 민간단체의 조전발송을 모두 허용하였다. 북한을 자극하거나 혼란을 조성한 적이 없다. 그럼에도 불구하고, 북한이 조문 문제를 제기하는 것은 한국의 전통상례에 비추어 보아도 적절한 태도라고 할 수 없으며, 또한 북한이 우발적 상황에 대비한 한국의 비상경제조치를 가지고 시비하는 것도 사리에 맞지 않다.

“소년단창립 66돐 경축행사에 대해서까지 황설수설하면서 보여주기식 행사니, 정치쇼니 뭐니 하며 우리의 최고존엄을 악의”로 비난했다고 한다. 한국 정부는 북한의 소년단 창립행사에 대해 ‘보여주기식’, ‘정치쇼’ 등의 언급을 한 바 없다. 일부 언론에서의 보도를 한국 정부의 언급으로 호도하고 있다. 한국은 북한의 독재체제와는 달리 언론의 자유가 보장되고 있으며, 한국 정부는 언론을 통제·조정한다는 것은 불가능하며 헌법 정신에도 위배되는 일이다. 오히려 북한이 우리 언론사를 대상으로 좌표를 공개하며 타격하겠다는 위협을 가하는 등 긴장을 고조시키며 한국의 언론자유를 침해하는 행태를 자행해 왔다.

노수희 사건에 대해서도 비방하고 있다. “조의표시를 하기 위해 평양을 방문하고 돌아간 범민련 남측본부 부의장 노수희를 판문점을 넘어서기 바쁘게 철창 속으로 끌어갔는가하면… 우리의 최고존엄을 중상모독하는 불한당 짓을 감행”했다는 것이다. 노수희 씨는 한국의 국내법을 위반, 적법한 절차에 따라 입북한 것이 아니며, 이에 대해 관련 법적 절차에 따라 조사를 하는 중이며, 이는 한국 국내법에 따른 정당한 조치로서 북한의 거론은 내정간섭의 언어도단일 뿐이다.

의도분석

북한은 노동신문 등 선전매체 뿐만이 아니라, 공식기구의 성명, 고발장 등 다양한 도구를 동원하여 연일 한국 정부기관, 관계자 및 사회단체들에 맹비난을 퍼붓고 있다. 그러나 이러한 선전활동은, 이상에서 살펴 본 바와 같이, 사실관계의 왜곡 또는 일방적 주장에 기초하고 있다.

이를 통해 북한이 얻고자하는 바는 무엇일까? 쉽게는 남남갈등 조장과 선거정국 개입을 생각할 수도 있을 것이다. 그러나 이를 목표로 했다면 오히려 역효과를 초래하고 있는 것으로 보인다. 친북적 성향을 가진 극소수의 인사를 제외하고 천안함 폭침 및 연평도 포격 등에 대한 북한의 주장에 동조하는 한국 국민을 찾기는

어려울 것이다. 그 외 주장들도 북한 측에 동조하는 세력의 외연을 넓히거나 세를 결집시키는 효과를 거두기에는 무리인 내용들로 이뤄져 있다. 오히려 보수층의 결집을 견인할 소지마저 있는 도발적 언사들로 한국을 자극하고 있다. 이를 북한 측이 모르지는 않을 것이다. 한국 국민 또는 국제사회를 향해 그간의 남북관계 파탄의 책임이 한국 측에 있음을 강변하기 위해 비난 공세를 취하고 있다고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 북한 측 비난 공세는 도발에 가까운 성격을 지니므로써 남북관계를 더욱 악화시키는 데 일조하고 있다. 북한의 이러한 자세는 오히려 한국 국민과 국제사회의 북한에 대한 인식에 악영향을 끼치고 있다. 언어폭력으로 위협을 가해 한국 사회에 공포 분위기를 조성하거나 한국 정부의 활동을 위축시키는 것을 목표로 했을 수도 있다. 그러나 이 역시 한국 정부의 흔들림 없는 대북정책을 유인하고 있을 뿐만이 아니라, 도발 위협을 가하는 북한 억제에 위해 한미 군사공조가 더욱 강화되는 역효과를 초래하고 있는 형국이다. 그 외에 기타 어떠한 이유로도 북한의 비난 공세를 이해할 만한 합리적 근거를 찾기는 힘들다.

그렇다면 효과가 없거나, 오히려 역효과를 초래하고 있는 이러한 선전 공세에 북한 측 각 기관이 몰두하고 있는 배경은 무엇일까? 북한의 비합리적인 도발적 비난 세력은 북한의 세습 및 정권 교체의 과도기적 상황을 고려하여야 그 배경을 짐작할 수 있게 된다. 즉, 북한의 대남 비방 공세는 내부지향적 정치행위로 이해할 수 있다. 북한 정치 각 행위자들에 있어 경쟁적 비방 공세는 다음 목표들을 지니고 있는 것으로 보인다. 첫째, 충성경쟁이다. 각 행위자 및 기관은 정권교체 후 권력 및 자원 재분배과정에서 유리한 고지를 선점하기 위해서는 북한 정권의 신지도부에 충성을 증명해 보여야 할 필요가 있으며, ‘한국 때리기’야 말로 훌륭한 소재 거리가 아닐 수 없다. 내부적으로 즐기고 있는 김정은에 대한 충성맹세와 유사한 맥락에서 북한의 대남 비난 공세를 이해할 필요가 있다. 이들의 목표는 내부의 권력자들에 향해 있으므로, 한국 사회나 국제사회에 대한 선전효과의 다소는 문제가 되지 않을 수 있다. 더욱이 행위자 간 충성의 줄다리기의 악영향으로 대남 비난전의 강도도 악화일로로 치닫게 되었다. 경쟁상대보다 더 강한 비난을 양산해야 할 필요성이 있는 것이다. 둘째, 북한 최고지도부 역시 정권교체기 내부 분열을 최소화하기 위해서는 공동의 적을 제시할 필요가 있다. 추종자들의 대남비방의 충성경쟁이 부담스럽지 않은 것은 아니다. 김정일 사망 전 세습 준비기 몇 년간 북한의 군사도발도 이러한 맥락에서 이해할 수 있었다. 한국 및 미국의 억지 및 방어 태세 강화로 군사도발이 불러올 수 있는 북한 체제에 대한 위협이 증대함에

따라 직접적, 물리적 도발에 갈음하여 선전전, 비방전에 몰두 하고 있는 형국이다.

이상에서 지적했듯 최근 북한의 대남 비방전의 배경에는 과도기에 있는 북한 권위주의 체제의 생존 논리가 따리를 틀고 있는 것으로 보인다. 그리고 북한 권력 구조의 속성이 변하거나, 과도기가 지나 세습정권이 안정화 단계에 진입하여야 대남 비방 공세가 감소할 것이다. 그리고 북한 정권 내 각 행위자의 입장에서 현재의 남북관계 경색의 문제점을 지적, 이를 완화할 것을 최고지도부에 진언하는 것은 매우 위험천만한 일임은 자명하다. 과도기에는 더더욱 그러하다. 북한 최고지도부의 결단 또는 강력한 국제행위자(즉, 중국 등)의 개입이 없는 한, 긴장 고조를 노리며 한국을 자극하는 북한의 행태는 당분간 타성에 따라 지속될 개연성이 높다. 한국 정부로서는 북한 내부 사정에 주의를 기울이며 만일의 사태에 대비한 억제 및 방위 태세 확립에 만전을 기울여 나갈 수밖에 없다.

〈새로운 경제관리체계의 도입〉은 〈판도라의 상자가 열린 것〉

. . .

박형중

북한연구센터 선임연구위원

북한이 〈새로운 경제관리체계〉를 도입한다고 한다. 이 〈체계〉가 도입되어 정착되면서 경제적으로 긍정적 성과로 이어지기 위해서는 수많은 정치적 갈등과 조직 재편, 그리고 경제적 난관이 극복되어야 한다. 고도의 정치력과 전략적 시야가 요구된다. 이 조치는 성공할 수도 실패할 수도 있다. 그 어느 쪽이든 이 〈체계〉는 북한의 새로운 현실이 될 것이며, 이에 따라 북한 내부의 정치적·경제적 동태성면에서 새로운 단계가 시작될 것이다.

새로운 경제관리체계의 특징과 획기적 의미

그러면 〈새로운 경제관리체계〉라고 하는 것은 무엇인가? 자유아시아방송의 보도에 따르면 그 핵심은 “국가가 따로 생산품목이나 계획을 정해주지 않고 공장 기업소들이 독자적으로 생산하고 생산물의 가격과 판매방법도 자체로 정해서 하는 것”¹⁾이라고 한다. 농업부문에서도 “국가생산계획과는 관계없이 전체 수확량에서 70%는 당국이, 나머지 30%는 농민이 가진다”고 한다.

이와 같은 경제관리체계는 사회주의 경제관리체계 개혁 단계에서 나타나는 한 가지 유형이다. 이는 중국의 경우 1984~1992년간, 베트남의 경우 1986~1993년간에 시행되었다. 소련의 경우 1987~1991년간, 헝가리에서는 1968~1987년간, 폴란드는 1982~1989년간 시행되었다. 또한 북한에서도 1997년 6월 라진·선봉지역에 도입된 바 있었다. 2004년 박봉주가 마련한 추가 경제개혁의 기본 개념도

1) 문성휘, “북, 사회주의 계획경제 포기 선언,” 『자유아시아방송』, 2012년 8월 8일.

<새로운 경제관리체제>와 상통한다. 이번 <새로운 경제관리체제>가 짧은 기간에 준비될 수 있었던 데는 2004년의 준비과정이 있었기 때문인 것으로 보인다. 그런데 이 추가 개혁안은 박봉주가 2005년부터 비판받고 무력화되는 사유의 하나이기도 했다.

사회주의 경제체제는 단순화하면 4가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 첫째 유형은 <공산당 지배+집권적 계획+생산수단의 국가소유>, 둘째 유형은 <공산당 지배+분권적 계획+생산수단의 국가소유>, 셋째 유형은 <공산당 지배+계획과 시장의 공존+생산수단의 국가소유>, 넷째 유형은 <공산당 지배+시장경제+생산수단의 민영화>이다. 북한의 경우 첫째 유형은 1980년대 말까지 경제관리체제, 둘째 유형은 7·1 조치의 경제관리체제가 해당한다. 셋째 유형은 2012년에 도입되는 <새로운 경제관리체제>가 해당한다.

둘째 유형에서 셋째 유형으로의 변화는 매우 중대한 변화이다. 그 핵심은 국가가 계획을 통해 기업 경영을 통제하는 것을 포기한다는 것이다. 둘째 단계에서는 국가와 기업이 경영상 일체이며, 그러한 점에서 기업은 국영기업이다. 셋째 단계에서는 국가와 기업이 경영상 분리되며, 국가는 기업을 소유(생산수단의 국가소유)하지만, 계획이 폐지되어 기업은 독자적·상업적으로 운영된다. 국유기업으로 구성된 시장경제라고 할 수 있겠다. 따라서 셋째 단계에서는 시장이 팽창하고 시장이 자원배분의 핵심기구로 작동하게 된다. 물론 계획이 단번에 전면적으로 폐지되는 것은 아니고 기간산업에 대한 국가의 직접 경영(국가계획에 의한 경영)은 상당 기간 존속한다.

심대한 구조조정의 필요성

둘째 유형에서 셋째 유형으로의 이행은 심대한 구조조정을 수반해야 한다. 첫째, 국가의 계획관리체제가 전면 축소되어야 하고 그 기능이 바뀌어야 한다. 경제는 포괄적 계획과 지령적 간섭이 아니라 주로 거시경제적 간접수단에 의해 통제되어야 한다. 이는 내각 관료기구 및 중앙당 경제기구, 그리고 관련한 지방정부와 지방당 부처의 전면 축소와 개편을 요구한다.

둘째, 국유기업의 지배인은 국가가 임명하지만, 지배인이 독자적·상업적 경영을 통해 스스로 성과에 책임질 수 있는 조건을 마련해야 한다. 이를 위해서는 가격의 단일화, 기업 자산의 처분, 잉여노동력 처분, 기업 내 정치기구 축소에 대한 자율

권이 주어져야 한다. 예를 들어 기업 경영에 대한 국방위원회 전권 대표의 간섭, 당 조직 주도 하 기업에 대한 각종 세외부담 부과 등이 철폐되어야 한다.

셋째, 시장기구가 지배적 환경이 되자면 각종 특수기관의 독과점권 및 기타 특권이 폐지되어야 한다. 예를 들어, 군부가 협동농장으로부터 군량미를 강제 공출한다면, 국가가 농민에게 약속한 생산물의 7:3 배분은 지켜질 수 없다. 제2경제, 당 경제 소속의 기업이 자의적으로 국유기업의 자산과 노동력을 활용할 수 없어야 하며, 휴지조각인 행표 대신에 공정한 가격에 기초한 현금을 주고 다른 국유기업으로부터 구매해야 한다. 국영사업장은 민간시장과 동등한 조건에서 경쟁해야 한다.

넷째, 시장의 급격한 팽창을 정치적으로 허용할 수 있는 조건을 마련해야 한다. 정치·도덕적 자극이 아니라 물질적 자극이 판치는 세상, 권력이 아니라 장사능력이 빈부격차를 만들어 내는 세상이 정치적으로 허용될 수 있어야 한다. 특히 당 조직을 포함 각종 공안기구들이 시장 팽창의 부수 현상에 대해 ‘비사회주의’로 걸고넘어지며 간섭하면서 경제효율을 저하시키고 뇌물 수입을 올리는 행태가 방지되어야 한다. 또한 당·군·정의 크고 작은 권력자들이 각종 명목으로 시장경제활동에 간섭하고 기생하면서 치부하는 현상이 완화되어야 한다.

다섯째, 국가는 경제주체들의 재산권을 보호하고, 이들과 맺은 계약을 준수해야 한다. 국가계획의 폐기와 시장의 전면 도입은 기업, 노동자, 농민이 더욱 노력하고 투자할 수 있는 인센티브를 제공하는 것에 틀림없다. <새로운 경제관리체계>는 국가가 이들이 추가 노력과 투자로 벌어들인 재부에 대해 합리적 조세율을 넘어서는 수준 이상으로 회수하지 않겠다는 약속을 한 것으로 보아야 한다. 북한 정권과 권력자들은 각종 주체들이 시장을 통해 재부를 늘려가는 것에 대해 경제적으로는 탐욕스럽게, 정치적으로는 우려스럽게 보면서 끊임없이 고민하게 될 것이다. 실제로 북한의 국가는 과거에 대내외의 각종 경제주체, 그리고 일반 주민의 재산권을 일방적으로 침해하고 계약을 일방적으로 파기한 수많은 전과를 가지고 있다. 이러한 상황에서는 특히 유희 내자동원의 수단이 되어야 하는 상업적 금융업이 발전할 수가 없다.

여섯째, 현실적으로 국가가 이러한 정책을 시행하는 핵심 목적은 국가재정 확충일 것이다. 그런데 새로운 체계의 도입은 그렇지 않아도 취약한 국가재정 수입을 위기에 빠뜨릴 수 있다. 새로운 체계가 생산성을 발휘하고 그 잉여를 국가가 조세로 수취할 수 있는 체계가 제대로 돌아가기까지 시간이 걸리기 때문이다. 이 기간

동안 국가는 끊임없이 주민 재부를 약탈하고 싶은 유혹을 받게 될 것이다.

일곱째, 당·국가의 각종 비생산적 지출이 축소되고, 경제부문 간 구조조정이 있어야 하며, 생산적 투자가 증가하여야 한다. 여기에는 각종 정치지출(우상화 시설, 과도한 정치행사, 특권층 사치용 지출 등) 감소, 군비 축소 및 군수공업 지출 삭감, 비효율적 국영 대기업의 구조조정과 투자 축소 등이 이루어져야 한다.

여덟째, <새로운 경제관리체계>의 도입이 초래할 수 있는 불가피한 중단기적 거시경제 혼란을 관리해야 한다. 국가의 재정체계, 각 하위 기관의 재정체계, 경제 부문별 상호 연계, 물가 및 임금이 새로운 경제관리체계에 적응해 나가자면 불가피하게 급격한 인플레이션(inflation) 등 거시경제 혼란이 발생할 것이다.

아홉째, 주변 국가와 긴장완화를 도모하고 자본과 기술 도입에 적극 나서야 한다. 앞서 언급한 심대한 개혁이 초래하는 과도적 갈등과 경제혼란은 외부로부터의 지원이 있다면 성공적으로 처리하는 것이 훨씬 용이해진다. 아울러 북한 경제의 생산성을 올리자면 내부 비효율적 구조의 개혁과 함께 외부로부터 자본과 기술의 도입이 절실하다.

결론: 판도라의 상자가 열린 것

한마디로 <새로운 경제관리체계>의 도입은 이제까지 북한의 정치와 경제에 잠복해 있던 수많은 갈등이 수면 밖으로 드러나게 하는 효과가 있을 것이다. 현실적으로 <새로운 경제관리체계>는 북한 내의 기득 기관과 기득권층에 대한 대대적 공격에 다름없다. 이러한 기득권층은 2005년 이후 시장억압의 보수적 국면에서 비호받고 강화되어 왔다. 또한 최근까지의 북한의 경제관리체계와 방침과 비교하면, <새 체계>의 도입은 상당히 급격한 변화를 의미한다. 다시 말해 정치적·경제적 준비가 제대로 갖추어진 다음에 취해진 조치인가에 대해 의심이 갈 수밖에 없다.

<새로운 경제관리조치>와 유사한 개혁시안을 2004년에 작성하여 김정일에게 제시했던 박봉주가 2005년부터 본격적인 저항에 직면했던 것에는 이유가 있었을 것이다. 따라서 <새 체계>는 일시에 전면적으로 도입되지는 못할 것이며, 도입되는 중에도 끊임없이 '왔다 갔다'하는 현상이 발생할 수도 있다. 또한 <새 체계>가 초래하는 이해관계 충돌의 노골화, 시장의 전면적 팽창에 따른 여러 변화도 북한 내부의 정치적·경제적 동태성을 심대하게 변화시키는 효과가 있을 것이다. 또한 여러 여건으로 보아 <새 체계>가 단기적으로 가시적 성과를 내기보다는 경제적

혼란을 급격히 증가시킬 가능성이 농후하다.

결국 한마디로 요약하면, <새로운 경제관리체계>의 도입은 <판도라의 상자를 여는 것>과 다름없다. 그리스 신화에 등장하는 여인 판도라는 제우스로부터 절대 열어보지 말라는 경고와 함께 탄생 선물로 상자를 받았다. 어느 날 판도라는 호기심에서 그 상자를 열어보았더니 그 속에서 온갖 욕심, 질투, 시기와 재앙이 빠져나와 세상에 퍼지고, 상자 속에는 오직 희망만이 남았다고 했다. <새 체계>는 북한이 원하던 그렇지 않던 받아들일 수밖에 없는 현실이었다. <새 체계>의 도입 이전에 북한의 밑바닥 현실은 이미 저만치 앞서 나가고 있었기 때문이다. 물론 <새 체계>가 공식적으로 도입되면, 이로 인해 북한의 정치적·경제적 동태성은 과거와는 상당히 달라질 것이다. 단기적으로 혼란과 갈등이 커질 것이지만, <새 체계>는 변화를 바라는 주체들에게 위협과 함께 기회도 제공할 것이다.

참고문헌

『자유아시아방송』.

김영환, 중국 그리고 북한 민주화와 인권개선

...

손기웅

북한인권연구센터 소장

북한인권운동가 김영환 씨가 중국에 의해 체포·구금된 지 114일 만에 강제추방 형식으로 풀려나 귀국하였다. 중국이 그를 포함하여 4명에 대해 간첩 혹은 국가전복 행위이나 적용하는, 최고 사형이 가능한 국가안전위해죄를 걸어 구금한 이유, 이들의 구체적 활동, 그리고 이들의 체포와 관련한 중국과 북한 간 연계성 등의 문제가 제기되고 있다. 그러나 무엇보다 주목되는 점은 김영환 씨가 구금 기간 동안 중국 당국에 의해 고문을 당했다는 주장이다.

지구상의 어느 국가, 어느 누구도 부정할 수 없는 북한주민의 비참한 인권상황을 개선하고자 노력하는 인권활동가를 중국 당국이 체포하고, 변호인의 접견도 제한한 채 고문하였다는 것이 사실이라면, 북한의 인권 문제에 대한 중국 당국의 잘못된 인식과 우리 국민에 대한 무례한 행태가 놀라울 따름이다. 북한이 통상적인 국제사회의 도덕률을 준수하고 건전한 국제사회의 일원으로 활동하길 바랄 뿐만 아니라, 그 연장선상에서 개혁과 개방을 북한에 주문하고 있다는 중국의 주장을 근본적으로 곱씹어보지 않을 수 없게 한다.

김영환 씨의 이번 중국방문의 목적과 활동에 관해서는 여러 가지 얘기가 나오고 있다. 주사파의 이론가에서 탈바꿈하여 북한 민주화의 선봉에 서서, 북한 내에 자생적인 민주화 세력의 성장을 가능하게 하기 위해 활동하고 있는 그의 특이한 이력과 맞물려 다양한 추측들도 있다. 이를테면 북한 내 반체제 인사들과의 접촉, 북한이탈주민의 북한 내 위장 귀국을 통한 반체제 활동, 북한 내 주요 인사에 대한 기획탈북, 그리고 이러한 활동과 국내 관련기관과의 연계설 등 여러 얘기들이 오가고 있다.

김영환 씨의 신념인 북한 민주화를 위한 투쟁과 연계하여 생각해 볼 때 위의 이야기들이 어느 정도 개연성을 가질 수는 있으나, 그가 기획탈북과 당국과의 연

계를 단호하게 일축하고 있고, 그의 활동 내역을 구체적으로 밝히지 않은 상황에서 그의 활동을 속단하여 왈가왈부하는 것은 바람직하지 않다. 그의 활동이 무엇이었던 간에 만약 그것이 국내법 혹은 국제법에 저촉되는 부분이 있다면 객관적으로 조사하고 사법적으로 판단하면 되는 일이다.

이번 사태에서 가장 유의해야 할 부분은 김영환 씨 개인에 대한 인권유린 문제와 더불어 김영환 씨가 온몸으로 실천하고자 하는 북한 민주화운동과 북한주민의 인권개선에 미칠 수 있는 앞으로의 파장이다. 김영환 씨의 중국 내 활동이 중국 국내법에 저촉되었는지 여부의 조사는 중국의 권한이다. 그러나 중국 당국이 그를 고문을 수단으로 하여 조사할 권한은 없으며 명백한 인권유린 행위이다. 한·중 우호관계를 고려할 때 더더욱 있을 수 없는 일이다. 기소조차 하지 않고 강제추방 형식으로 풀어준 중국 당국은 왜 그를 국가안전위해죄로 체포하였는지 그 배경을 분명하게 밝혀야 할 것이고, 고문을 했다면 그에 응당한 사과와 보상, 재발방지를 약속해야 한다.

이번 사태의 발생과 전개과정에서 중국과 북한 간의 연계 여부도 주목해야 할 부분이다. 중국은 김영환 씨의 도착 6일 만에 전격적으로 국가안전위해죄로 그를 체포·구금하였고, 대련에서 체포한 김영환 씨 일행을 북·중 접경도시인 단둥으로 이송하여 강압적으로 조사하였다. 또한 그의 추방 직후 북·중 접경지역에서 북한의 국가안전보위부 활동이 강화되면서 중국 내 탈북자들이 간첩죄목으로 체포되고 있는 상황이 현재 벌어지고 있다.

북한의 민주화, 북한주민의 인권개선을 위한 활동의 주 무대가 중국이 될 수밖에 없는 현실에서 중국의 태도와 정책은 이들의 노력에 큰 영향을 미친다. 북·중 간의 공조를 감안할 때 당분간 이들의 활동이 위축되고, 경우에 따라서는 제2, 제3의 체포와 구금도 예상할 수 있다. 김영환 씨에 대한 인권유린이 이미 한·중 간 외교 문제로 불거진 현실에서 이 문제가 그냥 덮여져서는 안 된다. 김영환 씨 개인 차원을 벗어나, 현재 중국에서 활동하고 있는 북한 민주화 및 북한인권 활동가 모두에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

다만 그 처리의 향방이 중국 내에서 전개되고 있는 북한 민주화운동에 큰 영향을 줄 수 있다는 점에서 김영환 씨에 대한 인권유린 관련 접근에는 한·중 간의 신중하고 노련한 외교가 요청된다. 그의 인권 문제와 북한 민주화 및 북한 인권개선이란 큰 문제를 맞물려 고려하면서 그 해결을 위한 노력을 진행해야 하는 것이다.

한국의 입장에서 국가성장을 위해 중국의 자원, 시장, 자본이 필요한 상황이다.

또한 한반도에 대한 중국의 균형 잡힌 외교를 유인해야 하는 한국 외교의 당면과제도 참작되어야 한다. 필요 이상의 마찰은 역효과를 낼 수 있다는 점도 고려되어야 한다. 북한의 민주화, 북한주민의 인권개선, 북한의 개혁·개방에 중국이 큰 역할을 해야만 하고, 이를 위한 한·중 협력이 심도 있게 전개되어야 하는 현실도 간과되어서는 안 된다. 결국 문제 해결은 한·중 간에 강·온, 공개·비공개외의 다양한 방식으로 추진되어 실효성 있는 결과가 도출되도록 노력하는 것이 바람직하다.

다른 한편으로 이번 사태는 우리 사회에 대해서도 중대한 메시지를 전달해 주고 있다. 인류 보편적인 가치로 인정되고 있는 민주화와 인권개선을 위해 노력하고 있는 이들에 대한 정당한 평가가 우리 사회에서도 이루어져야 한다는 점이다. 참혹한 인권 탄압에 시달리고 있는 북한주민의 인권개선과 북한 민주화를 위한 노력을 멈추지 않겠다는 이들의 각오를 지원하지는 못할망정 부정하거나 폄하해서는 안 된다. 이들의 노력들이 국제사회의 지지를 받아 좀 더 실천력을 가질 수 있도록 힘을 보태야 한다. 아울러 북한 당국이 처단의 대상으로 공개적으로 밝히고 살해 위협까지 하고 있는 이들 북한 민주화운동가 및 인권활동가들을 북한으로부터 안전하게 보호해야 할 것이다.

한·중 수교 20주년, 북한 문제 해결을 위한 한·중 협력의 길

• • •

이기현

국제관계연구센터 연구위원

8월 24일은 한국과 중국이 정식 수교를 맺은 20주년 기념일이다. 2012년 초부터 역사적인 기념일을 위해 각계에서 다양한 행사들이 치러졌지만, 애초의 기대만큼 분위기가 좋은 것 같지는 않다. 친구의 연을 맺고 지내 온 지 어언 20년, 서로에 대해 조금은 이해할 수 있을 시기인 것 같은데, 절친한 사이가 되기에는 아직 여정이 많이 남은 것 같다. 걸어온 길을 돌아해보면 그 면면이 화려하다. 수교 당시에 비해 양국 간 교역액은 무려 30배 이상 증가했고, 양자 간 FTA도 긍정적으로 논의되고 있는 상황이다. 해외로 출국하는 한국인 3명 중 1명이 중국을 방문하고, 한국을 방문하는 외국인 5명 중 1명이 중국인이라는 통계가 말해 주듯 인적 교류도 활발하다. 베이징 대형 스타디움에서 K-POP 스타들에 열광하는 중국인 팬들이 있고, 서울 명동의 주요 백화점들이 할인을 할 때면 중국인 관광객을 태운 버스들 때문에 교통이 마비될 정도라고 하면 한국에게 중국이, 또한 중국에게 한국은 중요한 친구임이 분명하다. 정치적으로도 서로 적대국 관계에서 상호 간 중요한 논의를 협의할 수 있는 전략적 협력·동반자 관계가 되었다. 이명박 대통령은 재임기간 후진타오 중국 국가주석을 10번 이상 만났고, 민감한 군사안보분야에서도 정기적인 국방전략대화가 열릴 정도로 관계가 성숙되었다.

그러나 이미 강대국으로 부상한 중국과 친구 맺기가 우리에게 여전히 불안하고 버거운 작업임을 부정할 수는 없다. 무엇보다 우리를 힘들게 하는 것은 북한에 대한 중국의 태도이다. 중국은 북한의 군사적 도발에 대해 우리와 적극적으로 협력하기보다는 오히려 북한을 비호하는 행보를 해왔다. 물밑으로 북한에 상당한 경제 지원을 제공했고, 심지어 북한인권이나 탈북자 문제에 대해서는 사실상 북한의 편을 드는 정책으로 일관하고 있다. 통일을 준비해야 하는 우리에게 북한의 비행을

감싸고만 도는 중국의 행동은 정말 이해하기 힘들다.

그렇다면 왜 북한 문제에 대해 중국과 우리의 협력이 힘든 것일까? 우선적으로 중국의 전략적 이해 때문이다. 우리에게 북핵 및 군사도발은 안보상의 직접적인 위협이지만, 중국에게는 그리 큰 위협이 아닐 수 있다. 왜냐하면 중국의 주변국 다수가 이미 핵보유국이며, 설령 북한이 핵을 가지더라도 감히 자국을 공격할 것이라 생각을 하지 않을 수 있다. 물론 안보적 시각에서 보면 북한의 군사적 모험이 동북아 국제질서의 불안정을 야기하기 때문에 중국의 안보이익을 침해하는 것은 분명하다. 그러나 중국에게 북핵보다 더 위협적인 것은 북한의 붕괴이다. 북한 체제의 불안정이 야기할 문제들은 한국에게는 필연적으로 떠안아야 할 당위적 과제일지 모르나, 중국으로서는 미국의 개입에 대한 우려와 대량 난민사태 등 안보적·경제적으로 상당한 부담을 가져다 줄 최악의 상황이다. 중국이 북한의 핵실험과 미사일 발사에도 불구하고 경제적 지원과 협력을 확대하고, 김정은 정권의 조기 안착을 위해 직간접적인 노력을 한 것도, 또 탈북자 문제에 있어 북한의 입장을 옹호하는 것도 다 같은 맥락에서이다.

중국이 북한을 감싸는 이유는 또 있다. 바로 미국 때문이다. 중국의 대한반도 정책은 미국의 대중국 정책변화의 추이에 따라 많은 영향을 받아왔다. 중국은 미국의 동북아 정책이 자국을 봉쇄하거나 포위하는 방향으로 진행되는 것을 경계해왔고, 그 전략에 한국을 포함한 자국의 주변국들이 적극적으로 참여할 것에 대한 우려를 숨기지 않아 왔다. 중국은 미국의 아시아 중시 정책과 동맹체제 강화를 중국에 대한 포위로 인식하고 있다. 이러한 상황 속에서 북한의 지정학적, 전략적 가치는 상승할 수밖에 없었고, 중국은 동북아의 세력균형 차원에서 북한과의 협력을 강화시켜 왔다. 이렇게 본다면, 동북아 안보 환경의 변화 속에서 한미동맹을 기반으로 하는 우리의 안보전략은 구조적으로 중국과 갈등이 확대될 소지가 높았다고 할 수 있다. 더구나 북한의 군사 위협 변수가 증가하면, 세력균형 논리가 가장 우선적으로 한·중 관계에 작용하면서 그동안 구축해 놓은 협력의 탑에 쉽게 금이 갈 수밖에 없었던 것이다.

여기까지는 중국에 대한 이해이다. 문제는 그 다음이다. 우리는 통일을 준비해야 한다. 통일은 현 동북아 구조의 틀을 깨는 매우 어려운 작업이지만, 최소한 중국이 우리의 노력에 방해가 되지 않도록 해야 할 것이다. 그렇기 때문에 북한 문제를 해결하기 위한 중국과의 협력은 필수조건이다. 어떠한 전략이 필요할 것인가?

우선, 우리의 목표 설정이 중요하다. 중국과 협력하는 궁극적 목적은 북한의 변

화를 유도하기 위함이다. 중국 역시도 북한의 돌출행동이 자국의 이익에 부담이 된다는 것을 잘 알고 있다. 북핵 문제는 한국, 일본 특히 대만 등 주변국들의 핵보유를 가속화시키는 핵도미노 현상을 야기할 수 있고, 북한의 붕괴는 최악의 시나리오이기 때문에 절대적으로 막아야 한다. 그렇기 때문에 중국은 6자회담을 중시하고, 북한의 개혁·개방을 위한 설득에 적극적이다. 여기서 우리의 이해와 일치하는 포인트가 생긴다. 북핵 폐기를 위해 중국카드를 지속적으로 활용하고, 북·중 경제협력 활성화 분위기 역시도 우리에게 유리한 방향으로 유도할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

둘째, 중국의 안보 위협에 대한 이해이다. 다수는 아니겠지만 중국의 주요인사들 중에는 한국이 미국의 대중국 봉쇄에 편승하고 있다는 인식이 팽배하다고 한다. 우리가 의도하건 안하건 그들이 우리를 오해하고 있다는 사실을 직시해야 한다. 중국과 안보적 협력을 증진시키면서도 동시에 한미동맹과 충돌하지 않게 하는 영민한 전략과 자세가 필요하다.

셋째, 대중 외교의 원칙을 정립해야 한다. 북한 문제 등에 있어 우리가 어떠한 경우에도 양보할 수 없는 선이 있다는 것을 보여 주어야 한다. 중국은 ‘핵심이익’이라는 용어를 통해 세계 최강대국인 미국과도 충돌을 불사한다. 우리에게도 ‘핵심이익’이 있어야 한다. 북한의 군사도발, 재외공관 탈북자 송환, 김영환 씨 사건 등은 우리의 주권과 인권에 직접적으로 연결되는 문제이다. 상황에 따른 전략 외교를 할 대상은 아닌 것이다.

넷째, 주변국과의 연대를 통한 힘과 역량을 키워야 한다. 중국과의 협력은 이해와 설득만 가지고 되는 것은 아니다. 때로는 우리의 힘과 역량이 강하다는 것을 중국이 인식할 때 대등한 친구가 될 수 있다. 꼭 혼자 할 필요는 없다. 우리와 비슷한 수준의 주변국들과의 연대가 그래서 중요하다. 그러나 강대국에 편승해서 중국을 압박하는 것은 조심해야 한다. 중국의 자존심을 건드려 예상치 못한 후과를 가져올 수 있기 때문이다. 그동안 우리가 강대국 외교에 힘을 쏟아왔다면, 이제는 중국의 주변국 혹은 중진국들과의 연대를 통해 중국과 힘겨루기에서 좀 더 대등한 입장을 취해야 할 것이다.

다섯째, 중국과 양자 간에도 끊임없는 대화의 노력이 필요하다. 자주 만나야 서로 이해하고 문제의 해결점을 찾을 수 있기 때문이다. 고위급 인사들이 자주 만날 수 있는 정기적인 대화채널이 가동되어야 한다. 미·중 관계가 갈등의 요소가 많음에도 불구하고 상호 간 협력이 유지되는 것은 고위급 대화채널이 잘 가동되기 때

문이다. 우리도 현재의 외교, 국방 전략대화보다 한 단계 더 나아가, 북한 문제를 포함한 전방위적인 의제를 다룰 수 있는 정기적인 대화채널을 만드는 것이 주요한 과제가 될 것이다. 이러한 맥락에서 중국의 차기 지도부와의 접촉도 늘려야 한다. 이명박 대통령이 베이징을 여러 차례 방문하면서도 차세대 지도자로 떠오른 시진핑과의 접촉이 많지 않았던 것은 다소 아쉬운 대목이다. 정치·경제 각계의 차세대들과도 양국관계의 미래를 논의할 수 있는 채널들이 다양화되어야 할 것이다.

무엇보다 가장 중요한 것은 중국에 대한 너무 많은 기대를 버려야 한다는 것이다. 중국이 북한 문제를 다루는 데 있어, 철저히 자국의 이익, 즉 실리에 따라 움직이고 있다는 것을 분명하게 인식해야 한다. 결국 북한의 변화권, 남북관계 개선이건, 통일이건 간에 이 문제는 중국이 해결해 주는 것이 아니라 우리가 해결할 몫이다. 중국에 대한 기대를 낮추는 것은 중국의 눈치를 보느라 우리의 목소리를 제대로 내지 못하는 상황을 줄일 수 있고, 좀 더 대등한 입장에서 서로 대화하고 협력할 수 있게 해 줄 것이다.

중국인들이 좋아하는 표현 중에 ‘구동존이(求同存異)’라는 것이 있다. 같음은 서로 확대·발전시키고 다름은 나중에 이야기하자라는 말인데, 서로 환경이 다른 친구끼리 싸움 없이 잘 지내기에는 이보다 더 좋은 방식이 있을 수 없다. 그러나 정작 자신에게 불리하고 민감한 문제들에 대해서는 ‘너와 나는 다르다’라는 이유로 문제를 해결하려는 노력보다는 애써 무시하고 덮어버리려는 부작용이 있다. 중국과 친구가 된지 20년이다. 서로 다름에 대해 너무 참으면 좋은 친구 사이도 금이 가기 마련이다. 이제는 같음은 더욱 발전시키고 서로의 다름을 조금씩 줄여 나가는 ‘구동축이(求同縮異)’의 자세가 필요할 것이다. 물론 서로의 민감한 상처나 자존심은 최대한 건드리지 말고 말이다.

장성택의 방중 성과, 어떻게 평가할 것인가?

• • •

임강택

북한연구센터 선임연구위원

장성택 조선노동당 행정부장의 방중에 우리의 관심이 집중되었던 이유는 크게 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 김정은 체제의 실세로 부상한 장성택의 공식적인 대외 행보라는 점이다. 둘째, 최근 경제정책의 변화를 모색하고 있는 북한이, 중국에게 지원과 협력을 요청할 것으로 예상되며, 그에 대한 중국의 반응이 향후 북한의 정책 방향에 영향을 미치게 될 것이라는 점이다. 셋째, 김정은 체제 하의 북한과 중국의 관계가 새롭게 정립되는 계기가 마련될 가능성이 크다는 점이다.

장성택 부장의 방중 기간 동안, 북한 언론도 방중 대표단의 동향을 비교적 상세하게 보도하는 등 관심을 표명하였다. 이런 상황에서 우리 사회에서는 장성택의 방중에 정치적 의미를 부여하면서 일거수일투족에 주목하였다. 그러나 최소한 형식적인 측면에서는 경제특구개발이라는 공식적인 방중 목적에 충실한 ‘실무형’ 행보를 보여주었다고 할 수 있다. 도착 다음날 라선 경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 ‘개발합작연합지도위원회’ 제3차 회의에 참석하여 두 경제지대의 개발이 정상적으로 진행되고 있음을 과시하였다. 이어 지린성과 랴오닝성을 방문하여 해당지역 정부의 협력을 요청하였다.

장성택의 정치적 행보는 2012년 8월 16일 베이징으로 돌아온 이후 왕자루이 중국 공산당 대외연락부장을 만나고, 다음날 후진타오 주석과 원자바오 총리를 예방한 자리에서 이루어졌을 것으로 추정된다. 중국의 언론에 보도된 내용에 따르면, 장성택 부장의 예방을 받은 두 지도자들은 경제협력 확대 의지를 표명하였다. 그러나 다양한 추측이 난무했던 김정은의 방중이나 대규모 차관 및 경제지원 등과 관련한 언급은 보도되지 않았다. 실제로 거론이 되지 않았는지 아니면 내용의 성격상 비밀유지를 위해 보도하지 않은 것인지 아직은 알 수 없다.

8월 18일, 5박 6일의 방중 일정을 마친 장성택 일행은 어떤 보따리를 들고 귀국

길에 올랐을까?

먼저 그동안 진척이 보이지 않았을 뿐만 아니라 개발 포기 소식까지 들렸던 황금평·위화도 경제지대가 정상적으로 개발될 것이라는 사실을 공개적으로 확인하였으며, 중국 지도부의 경제협력 의지를 재확인한 점은 가장 큰 성과라고 할 수 있다. 다만, 제3차 개발합작연합지도위원회에서 중국 측이 제시한 협력원칙이 기존의 ‘정부 주도(政府 主導)’에서 ‘정부 인도(政府 引導)’로 정부의 역할이 상대적으로 완화된 점이 제약조건으로 작용할 것으로 보인다. 또한 이번 방중을 통해서 북한의 로켓 발사로 인해 한동안 소원했던 양국관계가 정상화되는 계기를 마련했다고 할 수 있다. 북한으로서는 경제 문제 해결에 필요한 중국 자본의 대규모 투자를 유치하고 경제지원을 이끌어낼 수 있는 기반을 마련했다고 할 수 있다.

그러나 아쉽게도 우리가 가장 궁금하게 생각하는 경제지원이라는 선물 보따리 내용은 확인할 수 없다. 다만, ‘6·28 조치’로 알려진 ‘새로운 경제관리체계’를 추진하고 있는 북한으로서는 이 조치의 성공에 필요한 물자와 자금의 지원을 요청했을 가능성이 크고, 이 경우 중국은 최소한의 성의 표시는 했을 것으로 추정된다.

하지만 장성택 부장의 귀국 보따리에 선물만 담겨있는 것은 아니라고 할 수 있다. 중국 지도부의 선물에는 ‘변화 요구’라는 꼬리표가 달려있기 때문이다. 중국 언론은 장성택 부장의 원자바오 총리 예방 사실을 보도하면서, 원자바오 총리가 장성택 일행에게 북·중 경협을 활성화하기 위해서 북한 측이 개선해야 할 사항을 5가지 제시했다는 사실을 구체적으로 공개하였다. 여기에는 법률·법규의 개선, 상관지구 간의 연계와 협조 강화, 시장시스템을 적용하여 토지·세금분야에서 좋은 조건 마련, 투자기업들의 애로사항 해결, 세관과 품질관리 서비스의 개선 등이 포함되어 있다.

이러한 개선 요구는 중국 정부가 기업의 투자 유치에 주도적인 역할을 수행하기 보다는 권고하는 수준에 머무를 것이라는 점과 함께 북한에 부담으로 작용할 것으로 보인다. 북한이 중국 측의 개선 요구를 제대로 이행하지 않으면 중국 자본의 대북한 투자는 어려울 수 있다는 점을 경고한 것으로 해석할 수 있기 때문이다.

중국의 개선 요구 중에서 북한을 가장 고민스럽게 할 것으로 추정되는 내용은 시장시스템의 적용이라는 부분이라고 할 수 있다. 형식적으로는 토지와 세금분야에 국한하고 있지만 중국 기업의 투자와 무역거래에 시장시스템이 적용될 수 있도록 요청한 것이라고 해석할 수 있기 때문이다. 이는 다시 말해서, 기업들의 거래가 자유로운 경쟁을 통해서 이루어지고 그 결과를 정부가 부당하게 간여하지 말

것을 요구하는 것이라고 할 수 있다. 이는 일차적으로는 대외무역과 외국기업과의 협력 사업에 보다 자유로운 시장메커니즘을 도입해야 함을 의미한다고 할 수 있다. 그러나 보다 장기적으로는 경제관리체계를 계획이 아닌 시장메커니즘으로 대체해야 하는 상황에 직면하게 될 것이라는 사실을 의미하는 것일 수도 있다. 북한 당국으로서는 고민의 깊이가 클 수밖에 없을 것이다. 귀국길에 오른 장성택 부장의 발걸음이 가볍지만은 않았을 것이라고 생각된다.

북한의 장애인올림픽 참가 의미와 북한 인권개선 및 남북관계 발전을 위한 향후 과제

• • •

이규창

북한인권연구센터 연구위원

북한이 2012년 9월 30일 개막한 런던 장애인올림픽(패럴림픽)에 수영 50m 자 유형에 출전하는 선수 1명과 임원 23명 등 모두 24명의 선수단을 파견하였다. 북한이 장애인올림픽에 참가한 것은 이번이 처음이라는 점에서 국내외의 주목을 받고 있다. 북한인권 측면에서 볼 때도 금년 4월 김정은 제1비서 체제 출범 이후 첫 번째의 가시적인 조치라는 점에서 향후 북한인권에 미칠 파급효과가 주목된다. 북한 체제의 폐쇄성으로 북한의 장애인 규모를 정확하게 파악하기는 어렵지만 현재 북한에는 지체장애인, 청각장애인, 시각장애인, 중증장애인, 정신장애인 등 약 80만 명의 장애인들이 있는 것으로 파악되고 있다. 그러나 북한의 관련 통계 미발표, 북한의 경제난과 식량난, 상대적으로 좁은 ‘장애자’의 정의¹⁾ 등으로 미루어볼 때 북한의 장애인 규모는 훨씬 더 클 것으로 생각된다.

북한의 장애인올림픽 참가는 북한 당국의 장애인 관련 정책에 있어 변화를 시사한다는 점에서 긍정적인 신호로 받아들일 수 있다. 대체로 장애인들은 신체적 또는 정신적 결함으로 인해 부당한 대우를 받고 열악한 환경 속에서 살아가는 경우가 많다. 그러나 그들도 일반인과 마찬가지로 인간으로서의 존엄성을 존중받고 행복을 추구하며 살아갈 권리가 있다. 1975년 12월 9일 유엔총회 결의로 채택된 장애인권리선언(Declaration on Disabled Persons)은 “장애인은 인간으로서의 존엄이 존중되는 천부의 권리를 지니고 있다”고 선언하고 있다. 유엔이 2006년 장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)을 제정

1) 남한의 장애인복지법은 장애인을 지체장애인, 시각장애인을 비롯하여 15가지로 구분하여 그 기준을 명시하고 있으며 장애인등급은 제1등급에서 제6등급까지 정하고 있다. 반면 북한의 장애자보호법은 장애자를 크게 육체적 장애와 정신적 장애로 구분하고 있을 뿐이다.

한 이유도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

북한에서는 장애인의 권익 보호와 관련하여 1998년 7월 비정부 단체로 ‘조선장애자지원협회’가 발족되었다. 이 단체는 2005년 7월 ‘조선장애자보호연맹’으로 확대·개편되었다. 또한 2003년에는 장애자보호법을 제정하기도 하였다. 실태적인 측면에서 북한이탈주민들의 증언 가운데는 평양 이외의 다른 지역에서는 장애인들이 자유롭게 생활하고 있다는 증언들이 꾸준히 제기되고 있다. 그러나 대다수 북한의 장애인들은 인권침해를 당하고 있다. 통일연구원이 2011년 북한이탈주민들을 상대로 실시한 면접조사 결과 응답자의 77%가 장애인에 대한 차별이 심하다고 답하였다. 소아마비, 맹인, 병어리, 꼽추, 앞은뱅이, 난쟁이, 신체 일부 상실자 등 장애인에 대한 사회적 인식 또한 부정적이라고 한다.²⁾ 이런 점에서 북한의 장애인올림픽 참가는 장애인들에 대한 북한주민들의 부정적인 인식을 개선하고 북한의 장애인정책에 긍정적인 변화를 낳을 수 있다. 비록 수영 50m 자유형 예선에 출전한 선수(림주성)가 출전 선수 중 꼴찌를 기록하여 결선 진출에는 실패했지만 장애를 극복한 올림픽 참가는 북한의 장애인들에게 꿈과 희망을 주기에 충분하다.

반면 그동안 북한이 보여준 이중적인 행태(외형상의 인권개선 조치-내부적인 인권침해 지속)에 비추어 볼 때 장애인정책에 대한 북한의 태도를 주시할 필요가 있다. 북한은 국제사회의 비판을 의식하여 대외적으로 인권개선을 선전하는 조치들을 취해 왔다. 대표적인 예로 최근에 여성권리보장법, 아동권리보장법, 보통교육법, 노동보호법 등 일련의 인권법령을 제정한 사실을 들 수 있다. 그러나 외형상의 인권개선 조치에도 불구하고 여성과 아동, 교육 및 노동분야에서의 인권 실태는 여전히 열악하다. 오히려 북한의 전반적인 경제난과 식량난으로 인해 가정경제를 책임지고 있는 북한 여성들의 삶은 더욱 고단해졌고 북한 아동들 역시 학업에 지장을 줄 정도로 과도한 노동을 수행함으로써 교육권이 침해되고 있는 것으로 보인다. 또한 북한이 경제강국 건설을 표방하면서 북한주민들이 경제건설 및 국토관리 현장에 내몰리면서 노동인권이 더 열악해진 것으로 평가된다.

북한의 장애인올림픽 참가에 대한 평가도 마찬가지이다. 현재로서는 장애인올림픽 참가에 대한 북한의 진정한 의도가 어디에 있는지 확인하기 어렵다. 다시 말해 장애인올림픽 참가를 통한 장애인의 인권개선이 북한 당국의 진정한 의도인지, 아니면 장애인올림픽 참가를 수단으로 하여 김정은 체제의 대외적인 이미지 개선

2) 자세한 내용은 김수암 외, 『북한인권백서 2012』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 387~401 참조.

효과를 노리고 있는 것인지는 향후 장애인정책과 관련한 북한의 태도를 보면 알 수 있을 것이다. 런던 장애인올림픽 참가에도 불구하고 북한이 장애인정책에서 가시적인 변화를 보이지 않는다면 북한의 장애인올림픽 참가 의도는 후자에 있다는 비판을 면하기 어려울 것이다. 일각에서는 경제난에 처해 있는 북한 당국이 외부의 지원을 받기 위해 장애인올림픽에 참가하였다는 비판적인 분석도 내놓고 있다.

북한의 장애인올림픽 참가는 북한의 장애인, 나아가 북한주민들의 인권개선과 남북관계 발전으로 이어져야 한다.

첫째, 장애인올림픽 참가라는 상징적인 의미, 제한된 범위를 넘어 북한의 일반 장애인들과 일반 주민들도 인권개선의 대상에 포함되어야 한다. 이를 위해서 북한은 인권 관련 법령에서 규정한 내용들을 이행하는 성실하고 책임성 있는 모습을 보여야 한다. 장애자보호법을 비롯하여 지금까지 제정한 법령들을 장식적으로만 활용해서는 안 된다. 그리고 장기적인 관점에서 북한 장애인들의 인권개선을 위해서는 장애인권리협약 가입 및 준수가 필요하다. 2006년 채택된 장애인권리협약은 장애인의 권리 보호를 위한 규정들과 제도적인 장치를 마련하고 있다. 그러나 현재 북한은 장애인권리협약에 가입하지 않고 있다.³⁾

둘째, 비정치적인 분야에서 남북교류를 지속적으로 확대하여야 한다. 비정치분야에서의 남북교류는 정치분야에서의 남북관계 경색을 해소하는데 큰 역할을 할 수 있다. 그동안 남북한은 국제스포츠 행사의 남북단일팀 참가, 올림픽 공동입장 등 체육분야에서 간헐적으로 남북교류를 한 바 있다. 장애인올림픽에서의 공동입장, 단일팀 참가도 모색해 볼 만하다. 나아가 문화, 예술 등 비정치분야에서의 남북교류를 확대할 필요가 있다. 문화, 예술, 체육분야의 교류 확대는 좁게는 북한주민 인권의 한 측면인 문화적 권리의 개선에 기여하고 나아가 남북관계 및 통일정책 측면에서는 남북공동체의 형성에 크게 기여할 수 있기 때문이다.

셋째, 북한 장애인들의 인권개선을 위해 장애인들에 대한 지원을 확대할 필요가 있다. 북한에는 장애인을 위한 편의시설과 용품이 턱없이 부족한 것으로 파악된다. 장애인을 위한 특수학교와 재활센터, 일반 장애인들을 위한 장애인 공장도 마찬가지이다. 북한이탈주민들에 따르면 북한에서 국가차원의 장애인 대우 내지 장애인 지원은 전투나 군복무 중 다친 '영예군인'들만을 대상으로 한다고 한다. 현재

3) 2012년 9월 5일 현재 장애인권리협약에는 119개국이 당사자로 되어 있다. 우리나라는 2008년 12월 11일 비준하였다.

우리 민간단체를 중심으로 장애인 자립자활센터 지원, 장애인종합회복센터 건립, 특수학교 지원, 장애인 급식 지원, 장애인 체육·예술훈련 지원 등의 대북지원사업이 전개되고 있는 것으로 전해지고 있다. 우리의 경우 북한에 비해 장애인에 대한 특수교육이나 직업교육이 체계적이다. 우리의 장점과 노하우(know-how)를 살려 북한 장애인들에 대한 지원을 확대하는 방안이 강구될 필요가 있다.

나아가 북한 인권개선의 일환으로 장애인, 아동, 여성 등 이른바 ‘취약계층’에 속하는 북한주민들에 대한 인도지원을 확대해 나갈 필요가 있다. 대북지원의 경우 지원된 물자가 북한의 체제유지 도구로 전용되는 것을 경계하여야 함은 물론이다. 이는 우리 헌법 제4조에서 규정하고 있는 ‘자유민주적 기본질서’에 반하기 때문이다. 그러나 취약계층에 대한 인도적 차원에서의 지원은 식량, 경비 등 직접적인 형태의 지원보다는 북한주민의 삶의 질 개선으로 이어질 수 있는 간접지원 형태로 이루어지는 경우가 많다. 취약계층의 삶의 질 개선은 북한주민들의 인권개선을 위해 필요하다. 남북관계의 발전과 통일을 위해서도 필요하다. 남북관계 발전과 통일을 위해서는 북한주민들의 마음을 얻는 것이 중요하다. 취약계층에 대한 인도 지원은 북한주민들의 대남친화력 강화로 이어져 통일에 대한 우호적인 분위기를 조성하는 데 일조하고 통일 이후의 사회통합에도 큰 역할을 할 수 있다.

참고문헌

김수암 외. 『북한인권백서 2012』. 서울: 통일연구원, 2012.

북한 최고인민회의 제12기 제6차 회의 결과 분석과 전망

• • •

전현준

북한연구센터 선임연구위원

박형중

북한연구센터 선임연구위원

1. 개관

지난 9월 25일 개최된 북한 최고인민회의 제12기 제6차 회의는 예상과 달리 북한교육제도 개편과 최고인민회의 상임위원회 일부 인사의 보선으로 마무리되었다. 많은 전문가들은 뭔가 획기적인 경제개혁 관련 입법이 있을 것으로 전망했지만 ‘희망사항’으로 끝나고 말았다. 사실 과거의 사례를 보았을 때 최고회의 입법을 통해 중요 경제정책이 선포된 적은 거의 없었고, 2002년 7월 1일 경제관리개선조치도 김정일 담화와 내각 지시 등을 통해 수행되었다.

‘새로운 경제관리체계’에 대한 조치는 아마도 ‘6·28 방침’을 통해 이미 그 철학과 윤곽이 천명되었을 것이고, 지방별로 교육 작업도 진행되고 있을 것으로 보인다. 농업관련 조치나 기업관리 개혁은 2013년도부터 시행될 수밖에 없는 것이기 때문에, 아직 공표하기까지는 시간이 남아 있다.

금번 교육제도 개편은 북한에서 교육을 비롯하여 국가의 공공서비스 공급체계가 붕괴된 상황에서 교육체계를 바로잡고 확충하겠다는 것에 대해 북한 당국이 관심을 표명한 것에 의미가 있다. 금번 개편은 보통교육법 제정(2011.1.19) 및 고등교육법 제정(2011.12.14)의 연장선상에서 이루어진 조치이다. 즉, 이번 교육제도 개편 조치가 갑자기 나온 것으로 볼 수 없으며, 북한 당국의 교육제도 개편에 대한 일관된 의지를 읽을 수 있다. 북한은 올해 신년 공동사설에서 CNC(Computer Numerical Control, 컴퓨터수치제어)와 정보기술·나노기술·생물공학과 같은 기

초과학기술의 성과를 강조하면서 북한 경제의 면모를 기술집약형으로 변화시켜야 한다고 강조하였다. 그러면서 교육부문에서 ‘지식경제시대’의 요구에 맞게 교육의 수준을 향상시키는 것을 과제로 설정하였다

지난 4월 13일 개최된 최고인민회의 제12기 제5차 회의에서 북한은 올해 과업에 대해 보고하면서 “...수재양성기지와 각급 학교들을 잘 꾸리고 현실발전의 요구에 맞게 교육내용과 방법을 개선하며...”라며 수재양성과 교육 개선을 천명하였다. 이런 연장선상에서 이번 6차 회의에서 교육제도를 개편하고 북한이 수학, 물리, 화학, 생물 등 기초과학분야의 일반기초지식과 컴퓨터 교육, 외국어 교육 등을 강화하기로 한 것이다.

한편, ‘전반적 12년제 의무교육’을 최고인민회의 상임위원회가 아닌 북한주민들 대표로 구성된 최고인민회의에서 ‘법령’으로 채택하였다는 것은 상징적인 의미가 크고 그만큼 북한 당국이 교육제도 개편을 중시하고 있다는 점을 보여준다.

이러한 의미에도 불구하고 교육제도 개편의 의도와 의지가 얼마나 실현될 것인지에 대해서는 낙관할 수 없다. 이제까지 학교가 사실상 학부모의 부담과 학생의 노력동원에 의해 운영되어 왔던 것, 교육 기자재와 시설에 대한 투자가 없었던 것을 감안할 때 재정확충이 실로 막중한 과제가 될 것이기 때문이다. 또한 그동안 교육 관료체계가 상당히 취약해졌을 것이기 때문에 실무 관료진을 구성하고 관료의 능력 및 기량을 높이는 문제가 어려운 과제가 될 것이다. 학교 교육에서 사상 교육이 상당한 비중을 차지하며, 김일성-김정일에 이어 김정은과 관련된 정치학습까지 추가되어야 할 것을 감안할 때, 정치과목 비중이 얼마나 줄어드는가를 보는 것이 북한 당국이 교육 품질 선진화에 의지가 있는지 없는지를 판단하는 지표가 될 것이다.

특히 최고인민회의 법령 ‘전반적 12년제 의무교육을 실시함에 대하여’에 명문화되어 있는 “각급 인민보안, 검찰기관들은 교원, 학생들을 과정 안에 반영된 국가적 동원 외의 다른 일에 무질서하게 동원시키는 현상을 없애기 위한 법적 통제를 강화한다,” “각급 인민보안, 검찰기관들은 학교를 비롯한 교육기관, 교육과학연구기관들에 사회적 과제를 망탕 주어 교육사업과 과학연구사업에 지장을 주는 현상과 강한 법적투쟁을 벌인다” 등, 즉 ‘행정지도와 법적통제’가 얼마나 실효성 있게 준수될 것인지는 지켜볼 일이다.

한편 부총리 광범기를 ‘최고인민회의 예산위원회 위원장’에 임명한 것은 ‘경제사업의 내각 집중’ 원칙을 고려한 것으로 보인다. 그러나 ‘최고인민회의 예산위원

장'이라는 직책은 그다지 실효적 권한을 가지지 못하는 것으로 판단된다. 최고인민회의 상임위원회 위원으로 평남도당 책임비서 홍인범, 김일성사회주의청년동맹 중앙위원장 전용남이 기용되었다. 청년동맹위원장 전용남은 일종의 당연직이기 때문에 임명된 것으로 보인다.¹⁾ 평남도당 책임비서 홍인범의 임명은 유의할 만하지만, 상임위원은 명예직 감투 성격이 강해 큰 의미는 없는 것으로 판단된다. 금번 회의 결과를 보다 구체적으로 분석하고 전망해 보면 다음과 같다.

2. 교육 제도 개편 의미

첫째, 교육개편(전반적 12년제 의무교육)을 다룬 것에 대하여는 앞으로의 경제 건설에 필요한 인력자원(인재양성) 문제를 지금부터 풀어나가지 않으면 안 된다 는 문제의식이 반영되어 있다. 북한은 “지식경제시대 교육발전의 현실적 요구와 세계적 추이에 맞게 교육의 질을 높여 새 세대들을 중등일반지식과 현대적인 기초기술지식, 창조적 능력을 소유한 혁명인재”를 양성하는 것이 교육개편의 목표임을 밝히고 있다. 또한 북한은 수학, 물리, 화학, 생물 등 기초과학분야의 일반기초지식과 컴퓨터 교육, 외국어 교육 등 강화하기로 하였다. 소학교 4년을 5년으로 늘린 것은 인재양성은 어릴 때부터 시작해야 한다는 판단에 따른 것으로 볼 수 있다. 기초가 약한 상태에서 초급중학과 고급중학에서 ‘영재’로 자라날 수 없다고 판단한 것이다.

둘째, 교육개편 과제는 시간이 많이 걸리는 것이기 때문에 서둘러서 입법화한 것이다. 북한은 6년제 중학교를 3년제 초급중학교와 3년제 고급중학교로 운영하는 것은 당장 2013년부터 진행하지만, 4년제 소학교를 5년제 소학교로 전환하는 준비는 2013년에 하고 2014~2015학년도부터 시작해 2~3년 안에 마무리하기로 했다. 의무교육 개편에 따른 부족 교사 보충 문제와 교사자질 향상을 위한 교육방법 개선 대책도 시간이 걸리는 문제이다. 교육내용 편성의 기초인 과정안 완성 사업, 중등일반교육의 총적 목표와 교종별 도달목표, 교육내용의 범위와 수준 확정, 교과서의 신속한 집필 발행 등의 과제가 제시됐는데 이 과제들은 모두 시간이 필요한 것이다. 결론적으로 교육개편은 일단 발표해 놓고 시간을 두고 정착시키는 방안을 택할 수 있기 때문에 관련 법령부터 통과시키는 방법을 북한은 택한 것이다.

1) 상임위원은 직맹, 여맹, 불교도연맹, 청우당, 사로청위원장 등으로 구성되어 있음.

셋째, 지도자(김정은)의 새로운 정책으로 백년대계인 교육을 선택했다는 것은 ‘미래지향의 리더십’과 자녀교육에 관심이 높은 학부모의 지지를 끌어내는 ‘대중적 리더십’에 목적이 있다. 북한은 교육개편의 이유에 대해 “교육에 대한 요구가 비할 바 없이 높아지고” 있기 때문이란 설명이다. 또 보도에는 “김정은 동지의 숭고한 조국관, 후대관, 미래관이 집약되어 있는 중대한 조치”라고 강조하고 있다.

3. 조직 및 인사 개편 의미

조직 문제에서 최고인민회의의 일부 인사에 그친 것과 관련하여 최고인민회의 예산위원장에 광범기 당 비서를, 최고인민회의 상임위원회 위원에 홍인범 평남도당 책임비서와 전용남 김일성사회주의청년동맹 위원장을 선임한 것은 최고인민회의, 즉 의회의 기능을 실질적으로 강화하겠다는 의미로서 김정은 체제 하에서 국가기관 운영의 정상화를 추구하고 있음을 보여주는 증거이다.

광범기 인사와 관련하여 그와 로두철의 연계를 보면 최고인민회의의 예산위원회와 내각 국가계획위원회의의 연계를 강화하는 기능적 측면을 엿볼 수 있는데 이것은 계획 범위의 축소를 예산에 그대로 반영해야 하고, 이 상황에 익숙하지 않은 경제관료들을 지휘하면서 새 상황에 적응하도록 하려면 계획경제 운영의 경험이 풍부하고 실제로 힘이 있는 광범기 인사가 필요했던 것으로 보인다. 이전 예산위원회장 최희정 당 과학교육부장에 비교하면 이를 알 수 있다. “국가예산에서 교육사업비 지출을 결정적으로 늘리고 교육사업에 필요한 전기와 설비, 자재를 우선적으로 보장하도록 해야 할 것”이라는 목표가 제시됐는데 이것은 계획 범위의 축소에 따른 예산 조정이 있더라도 교육부문에 대한 예산은 늘려야 하는 상황에서 이를 진두지휘할 지휘관으로 광범기를 선택한 것이라는 추론이 가능하다.

지방 책임자인 홍인범과 청년조직 책임자인 전용남의 인사를 보면 최고인민회의 상임위원회의의 실제 기능이 강화될 가능성을 어느 정도 예견할 수 있다.

결론적으로 김정은 체제가 최고인민회의의 기능 강화를 통해 얻을 수 있는 효과가 무엇인지가 중요한데 국가 기능(입법-사법-행정)의 정상화와 기능 분화를 통해 ‘효율성’ 위주의 통치를 하겠다는 해석이 가능하다. 김정일 시대에 비해 김정은 시대에 들어와 경제사령부로서의 내각의 기능이 한층 강화되고 있는 가운데 최영림 내각 총리가 산업현장에 대한 ‘현지료해’ 활동을 활발히 전개하고 있는 것도 국가기능의 정상화와 기능 분화로 이해할 수 있다.

4. 경제 정책 전망

금번 최고인민회의에서는 경제개편과 관련해 특별한 입법화 및 정책결정 조치가 나오지 않았다. 농업정책 전환 등은 실제로 협동농장 일부에서 진행된다고 해도 실험적 조치들을 통해 성과가 나면 그 뒤에 전체 협동농장에 일반화하는 것이 관행이고, 따라서 최고인민회의에서 다룰 단계가 아닌 것으로 북한 당국이 판단했기 때문으로 보인다. 2002년 7·1 조치가 공개되기 전에 당내에서는 2001년 10·3 담화(김정일)가 있었고, 7·1 조치까지는 무려 9개월이 소요된 바 있다. 이런 전례에 비춰볼 때 김정일의 ‘6·28 담화’가 실제 존재한다고 한다면 3개월 만에 그에 따른 정책적 조치나 입법화가 되어 발표된다는 것은 시간적으로도 촉박한 것으로 볼 수 있다. 이와 관련 박남기가 주도한 화폐교환이 줄속으로 이뤄져 그가 처벌당한 사례도 있고, 곽범기-박봉주-로두철-전승훈 경제실무라인은 7·1 조치 이후인 2003년에 부상했다가 물러난 후(곽범기 제외) 금년부터 다시 부상하고 있다. 즉, 경제실무라인(경제관료)의 ‘몸조심’과 ‘신중함’이 감안되어야 할 것이다.

결국 김정은 체제 하에서 기업소·공장, 협동농장 등 산업현장에서 구조개편과 현장의 자율성 제고(기업소의 상대적 독자성 강화, 협동농장에서의 자율적 처분권한 확대 등)가 계속 진행될 것이고, 계획경제에서 계획의 범위는 점차 축소될 것이다. 군수산업의 민수전환, 군이 관장하던 경제사업의 내각 이관 등이 계속될 것이고, 평양의 광복거리상업중심 등 대형마트형의 상점(중국상품 70% 차지)들이 전국에 확대될 것이며, 라진·선봉 등의 동해벨트와 신의주·황금평 등의 서해벨트 경제무역지대를 점차 확대해 나갈 것이다. 아울러 대외창구의 경제발전 경험을 내수경제에 점차 활용해 나가는 전략을 구사할 것으로 판단된다. 이 과정에서 북한은 ‘개혁·개방’이라는 표현을 계속 피하면서 인민생활 개선을 위한 경제개편이나 혁신, 혁명적 개편 등의 용어를 사용할 것이다.

중국 공산당 제18차 전국대표대회와 신지도부의 등장: 의미와 전망

• • •

이기현

국제관계연구센터 연구위원

시진핑 지도부의 등장

2012년 11월 15일 전 세계의 이목이 집중되는 가운데 중국의 새로운 지도자 시진핑이 등장했다. 그의 등장은 과거 중국 지도부와의 모습과는 사뭇 달랐다. 기자들과의 대면식 내내 후덕한 미소를 띠었고, 어렵고 딱딱한 언사를 자제하고 쉽고 친근한 이미지를 연출했다. 동료들을 소개할 때의 유연함은 시진핑의 중국이 향후 경직되고 공세적이기 보다는 포용적이고 협력적인 모습을 표출할 것이라는 기대를 가능케 할 정도였다. 사실 전 세계는 중국의 부상에 많은 우려를 해오고 있는 중이다. 특히 중국과 가장 근접하고, 북한 문제를 안고 있는 우리로서는 중국의 부상이 실질적인 위협으로 다가온 것을 부정하기 힘들다. 경제적으로 무역마찰 뿐 아니라, 서해상의 불법조업, 북한 문제 해결에 대한 의견 차이, 더 나아가 한반도 문제를 둘러싼 미·중 간 군사 갈등까지 다양한 분야에서 중국과 부딪치면서 한계를 실감해 왔다. 중국이 패권을 추구하지 않고 주변국들과 평화롭게 발전할 것이라 강조하고 있지만, 중국의 급격한 성장이 주변국들과 불협화음을 생성하고 있는 것은 엄연한 현실이다. 그 때문인지 몰라도 시진핑의 부드러운 등장은 내심 그가 우리의 불편함을 해소시켜 줄 수 있을지 모른다는 기대를 해보게 한다. 그러나 문제는 중국이 시진핑 1인에 의해 움직이지 않는다는 사실이다.

중국 공산당 제18차 전국대표대회(이하 18차 당 대회)를 우리가 주목한 이유는 중국 차기 권력집단의 등장 때문이었다. 죽의 장막 속에서 결정된 차기 최고 권력의 진용은 파벌분석에 따르면 후진타오의 완전한 패배였다. 소위 후진타오 세력으로 통칭되는 공청단 계열의 인사들이 중앙 정치국 상무위원회 진입에 실패했기

때문이다. 더구나 중앙군사위 주석직까지 시진핑에게 이양되면서 과거 장쩌민과 달리 후진타오의 제도적인 정치권력은 종말을 고하게 되었다. 그러나 후진타오 권력이 쇠퇴했다고 시진핑의 권력이 공고해졌다고 단언하기는 힘들다. 물론 시진핑 세력으로 분류되는 태자당, 상하이방 출신들이 핵심 권력을 장악하면서 후진타오 지도부 초기보다는 안정성을 가질 것이라고 예상해 볼 수 있지만, 중국 권력엘리트 체계의 구조적인 문제를 간과할 수 없다. 중국 엘리트 파벌분석에 대한 한계들이 이미 여러 차례 제기되었으며, 파벌의 중첩성, 모호성 등으로 인해 오히려 정치엘리트 간의 다양한 합종연횡 가능성이 설득력을 얻고 있다. 시간의 흐름에 따라 장쩌민까지 누렸던 덩샤오핑의 절대적 카리스마의 후광은 퇴색되어 갔고, 특정 파벌보다는 개인의 이해관계나 정책성향에 따라 엘리트들 간의 합종연횡이 가능하게 되었다는 것이다. 좋게 말한다면 중국식 집단지도체제가 더욱 공고화되고 제도화되어간다는 것을 의미하며, 부정적으로 본다면 1인 카리스마에 의한 일사불란한 의견 도출이 아니라 지도력의 분산 혹은 합의의 불일치 가능성이 제고될 수 있다는 것으로 해석된다. 파벌분석을 차용한다 하더라도 차상위 핵심 엘리트 그룹인 정치국 위원들은 후진타오 계열로 분류되는 공청단 인사들이 대거 포진되었다. 측근 상무위원 5명은 모두 5년 뒤 차기 인선에서는 68세 연령 제한에 따라 정계를 은퇴할 수밖에 없는 구조이기 때문에 과감히 자신의 색깔을 내는 데는 시간적 제약이 있을 수밖에 없다. 또한 공청단 계열의 견제와 경쟁도 만만치 않을 것으로 예상된다. 결국 시진핑 지도부에게는 계파 간의 갈등과 견제를 어떻게 조화롭게 조율하고 합의할 수 있는지가 정권의 안정성을 가늠하는 중요한 척도가 될 것이다. 시진핑 1인의 카리스마 보다는 집단지도체제의 결집력과 공고성에 더욱 주목하는 이유이기도 하다.

시대적 요구와 대안의 혼돈

시진핑 정권의 안정성은 개인의 영향력 문제를 떠나 시진핑의 중국이 국내외적으로 직면한 도전과 위기를 어떻게 극복할 것인가와 더욱 관련이 깊다. 18차 당대회 업무보고(이하 18차 보고)와 시진핑의 취임연설에서도 신지도부가 해결해야 할 핵심 현안들이 제기되었다. 주요하게는 첫째, 부패해결이다. 이미 보시라이 사건 등으로 대중들의 중국 엘리트 부패에 대한 불신이 팽배한 가운데 신지도부의 대대적 반부패 행보는 미사여구의 남발로만 그칠 것 같지는 않다. 문제는 효과적

인 해결책이 제시될 수 있을지에 대한 의문이다. 중국의 핵심 엘리트들 역시 부패 문제에서는 자유로울 수 없기 때문이다. 윗물이 맑아야 아랫물도 맑은 법인데, 공직자 재산 공개 제도 도입 등 현실적인 대안들이 공산당 엘리트들의 반발을 무마하며 전면적으로 실행될 수 있을지는 여전히 미지수이다.

둘째는 민생개선이다. 18차 보고가 ‘반드시 공동부유의 길로 나아가야 한다’고 강조한 것을 볼 때, 향후 중국의 발전방향은 성장보다는 분배에 포커스가 맞추어질 것으로 보인다. 사회의 공평과 분배에 대한 강조는 시대적 요구이고 현실인식 역시 후진타오 지도부나 시진핑 지도부가 크게 다를 바가 없다. 하지만 목표를 실현하는 방식에 있어서 여전히 엘리트 그룹 간의 합일점을 찾기가 쉽지 않을 수 있다. 핵심 엘리트의 다수가 상하이, 광둥성 등 시장의 강조를 통한 성장 방식에 익숙한 지역의 경험을 가졌기 때문이다. 이들은 후진타오 시기 국가의 통제와 국유영역 확대라는 방식과는 달리 시장 확산과 민간영역 확대를 통한 국가의 파이(富)를 키우는 방식을 선호할 가능성이 높다. 물론 다양한 사회복지제도 신설 등 국가영역의 역할을 강화시킬 것으로 예상되지만, 민간영역 확대 과정에서 경쟁에 뒤처지는 일부 그룹들에 대한 국가의 충분한 보상이 이루어지기에는 역부족일 수 있다. 더구나 후진타오 시기의 정책에 대한 향수가 있는 엘리트 그룹과 내부적 노선 갈등도 배제할 수 없는 상황이다.

셋째는 민족단결이다. 18차 당 대회 기간 티베트의 승려들이 분신을 하면서 종교의 자유와 독립 문제를 제기했다. 시진핑이 취임연설에서 ‘위대한 중화민족’이라는 표현을 사용하며 중화와 민족단결을 강조한 것도 국내 소수민족 문제에서 자유롭지 못했기 때문이다. 다민족 국가인 중국이 국가발전을 위해 민족단결을 강조하는 것은 매우 자연스러운 일일 수 있으나, 중화민족주의라는 미명 하에 소수자들의 인권과 자유가 유린되고, 민족 부흥만을 앞세워 국제사회의 보편적 규범에 대한 준수를 애써 무시하는 행태들은 향후 시진핑의 중국이 책임대국으로서 좀 더 개선된 면모를 보여주어야 할 과제이기도 하다.

마지막으로 중국과 세계 간 소통의 문제이다. 중국 신지도부는 중국 위협론에 대한 주변국들의 우려에 명확한 답을 주어야만 한다. 중국의 부상 이후 국제질서가 요동치고 있음을 이미 여러 차례 실감했다. 미·중 간의 정치·경제적 충돌, 중·일 간, 중국-아세안 국가들 간 영토 분쟁, 북한 문제를 둘러싼 한·중 간 마찰, 모두 중국의 부상과 연관된 파워의 재조정 국면에 일어난 현상들이었다. 중국의 신지도부는 미국과 주변국들의 경계와 견제가 강화되어 어쩔 수 없는 방어적 대응이 필

요하다는 공색한 답변보다는 주변국들이 느끼는 중국의 위협에 대한 해결책과 보다 명확한 그림을 제시할 의무가 있다. 18차 당 대회에서도 중국의 평화로운 발전과 사회주의 문화강국 건설을 강조하면서 중국이 소프트 파워를 개선해 나가겠다는 의지를 천명했지만, 그 수사에 걸맞은 내용을 채우지는 못하고 있다. 단순한 문화외교 강화나 공자학원 확산보다는 중국의 평화발전에 대한 확실한 메시지를 주어야 하나, 여전히 그 내용을 독해하기에는 애매모호한 수사구들이 많다.

위대한 중화민족의 유혹

다양한 도전과 위기에 직면한 시진핑의 중국은 과연 어디로 갈 것인가? 가장 우려되는 점은 중국 국내 이해집단들의 목소리를 어떻게 신지도부가 조정할 것인가이다. 중국 사회 역시 경제성장과 함께 복잡하고 다원화되면서 엘리트 파벌뿐 아니라, 군부, 관료, 기업가, 언론, 일부 폭력을 동반하는 시민 세력까지 각계각층의 정치적 영향력이 확대되었고, 이들의 이해들이 상충되고 있다. 일종의 중국 정치체제의 다원화 현상이다. 시진핑이 군부와 인연이 강하고, 당 중앙군사위 주석직까지 확실하게 이양받는 상황에서 군에 대한 통제력이 있을 거라 평가되지만, 이미 군부의 이해가 중국의 대외정책 결정에 상당한 입김을 행사하고 있는 현실을 우려하지 않을 수 없다. 더구나 군부의 강경 성향과 민족주의 세력이 조우할 때 일어날 수 있는 중국의 공세적 대외팽창은 더욱 그러하다. 18차 보고에서 중국은 패권을 추구하지 않고, 평화발전의 길을 걷겠다고 재확인했다. 그럼에도 불구하고 ‘어떠한 외부적 압력에도 굴복하지 않고,’ ‘국가주권·안보·발전이익을 단호히 수호할 것’임을 강조하면서 ‘국제적 지위에 걸맞은’ 강한 군대를 건설할 것을 천명했다. 향후 중국의 대외행보에 있어 보다 자국의 목소리를 내는 유소작위(有所作為)적 행태를 예상케 하는 대목이다. 물론 이러한 해석들이 과도한 경계에서 비롯되었다고 할 수 있다. 중국이 주장하는 것처럼, 경제력 성장에 따른 군사력의 증강이고, 국가주권과 안보의 문제는 모든 국가들에게 적용되는 핵심이익의 영역이기 때문이다. 그러나 현 시국은 미국의 아시아 회귀라는 재균형 전략이 진행되고, 중국의 부상을 경계하는 주변국들의 미국에 대한 편승이 증가하고 있는 상황이기 때문에 중국의 안보이익 강조, 군사력 증강을 예고하는 메시지가 더욱 우려될 수밖에 없다.

또한 시진핑이 취임연설 서두에서 중화민족 부흥을 강조한 것은 향후 중국의 공세적이고 위협적인 부상의 예고로 오인될 수 있는 소지도 있다. 시진핑의 중국

이 제시한 각종 국내위기 해결책이 뚜렷한 성과를 보지 못할 때, 중국 특색의 사회주의라는 모호한 통치 이데올로기보다는 ‘위대하고 강한 중화민족’이라는 민족주의 카드가 국내불안을 일시적으로 잠재우는 수단으로 활용될 수 있기 때문이다. 만일 신지도부가 이러한 유혹에 노출된다면 중국의 향후 대외적 행보도 이성적이고 합리적인 판단에 근거한다기보다 다소 감정적이고 비합리적인 공세성을 띠어 우려를 배제할 수 없다.

중국과 한반도의 미래

그렇다면 시진핑의 중국과 우리 한반도의 관계는 어떻게 펼쳐질 것인가? 솔직히 18차 당 대회 결과를 통해 중국의 대한반도 정책에 대한 명쾌한 해설의 근거를 찾을 방법은 없다. 일부 언론에서 제기하는 것처럼 신지도부 내 ‘지한파’ 등장에 대한 기대가 있으나, 중국의 한반도 정책은 인물보다는 구조 속에서 결정되었고, 국제정치 환경 변수에 더욱 영향을 받아왔다. 크게 2가지 시나리오를 상정해 볼 수 있다. 우선, 중국의 신지도부가 최소한 동북아 지역차원에서 미국과 협력구도를 지향할 경우이다. 이 경우 중국의 대한반도 전략은 기존 후진타오 2기의 대북 정책을 지속할 개연성이 높다. 즉, 한반도 평화와 안정 유지를 목표로 하고, 한국과 북한에 대한 등거리 외교를 통해 자국의 영향력을 확대하는 것이다. 한국과의 관계에 있어서는 되도록 마찰을 줄이면서 협력의 공간을 확대시킬 수 있다. 중국의 입장에서도 자국의 주요 경제 파트너인 한국과의 갈등 확대는 전략적으로 이득이 될 것이 없으며, 주변부 국가들의 중국의 부상에 대한 경계가 강화되는 추세에서 미국 주도의 동맹체제 확대는 최대한 억제해야 하기 때문이다. 특히 2010년 이래 한미, 미·일 동맹이 강화되는 추세 속에서 중국은 한·일 군사협력 확대에 대한 상당한 우려를 제기해 왔다. 최근 한·일 갈등이 고조되면서 중국에게 미국의 대중국 봉쇄 동맹체제의 균열을 야기하고, 일본의 위협을 완화시킬 수 있는 협력 파트너로서 한국의 전략적 가치가 상승했다. 이 때문에 그 어느 때보다 한·중 관계에 있어 다양한 협력의 공간이 열릴 수 있는 기회가 제공될 것이다. 18차 당 대회 직후인 11월 20일 중국 공산당 우호 대표단의 방한도 이루어졌다. 당 대회 결과와 새 지도부의 정책 방향에 대한 설명을 위해서이다. 그만큼 중국의 신지도부가 한국을 정치적으로 중시하기 시작했다는 좋은 신호이다.

북한에 대해서는 후진타오 노선을 계승하면서 보다 적극적인 관여정책이 진행

될 것이다. 북한 김정은 정권의 안정을 최상위에 두고, 북핵 문제는 점진적 혹은 중장기적으로 해결하고, 경제협력을 통한 대북 영향력 확대에 우선순위를 둘 가능성이 높다. 시진핑 역시 중국의 핵심 대외정책 결정기구의 일원으로 활동하면서, 북한에 대한 압박이 오히려 돌출행동을 야기하고, 이에 따른 동북아 정세의 불안정이 중국의 핵심이익에 영향을 줄 것이라는 것을 학습한 경험이 있다. 더구나 김정은 정권이 오바마 2기 정부와의 협상력을 높이기 위한 수단으로 군사적 모험 카드를 다시 들 경우, 북한 변수로 인한 미·중의 재충돌이 재현되지 않으리라는 법도 없고, 이는 중국의 신지도부에게도 상당한 부담으로 작용할 것이다. 이 때문에 중국이 미국과의 협력구도를 전개시킨다면, 북한 문제 해결에 있어 미·중 양국 간 전략적 협조 공간의 폭이 확대될 수 있는 희망이 있다.

그러나 매우 비관적인 상황도 상정해 볼 수 있다. 미·중 갈등이 확대되고, 설상가상으로 중국 신지도부가 국내적 모순에 대한 확실한 대처를 하지 못해, 통치 합법성이 약화되었을 때이다. 이 경우, 중국 내 군부와 민족주의 세력의 결합력은 강해질 수밖에 없고, 신지도부 역시 대내안정을 위한 공세적 외교 카드 유혹에 빠질 수밖에 없다. 이러한 상황이 전개된다면, 중국의 한반도 정책 역시 현재의 균형을 잃을 가능성이 높다. 중국의 일부 강대국론자들은 중국의 부상에 있어 미국의 방해는 두려움의 대상이 아니라 극복의 대상이라고 주장한다. 이들은 미국 주도의 군사동맹 체제를 극복하기 위해 북한을 포함해 상하이협력기구(SCO), 미얀마, 캄보디아, 파키스탄 등과의 군사적 연대 확장이 필요하다고 인식하고 있다. 이는 중국 군부 및 민족주의 세력의 이해와도 어느 정도 일치하기 때문에 만일 신지도부가 성급한 강대국 카드의 유혹에 빠진다면 북한의 전략적 가치는 더욱 상승할 것이고, 우리에게서는 한미동맹에 대한 압박을 가할 개연성이 크다.

물론 이는 최악의 시나리오일지 모르나, 중국 신지도부가 과거에 비해 유소작위적 외교를 강화시킬 것은 분명해 보인다. 중국이 협력을 지향한다 하더라도 핵심 국가이익과 관련된 사안에서는 입장의 변화가 없기 때문이다. 더구나 중국이 군사 강국을 선언하고, 미국 오바마 2기 역시 재균형 전략을 지속시킬 것이기 때문에 미·중 간 군사 갈등의 가능성도 높다. 이러한 현실은 한반도의 미래에 상당한 부담으로 작용할 것이다. 중국의 대외팽창에 따른 주변국들과의 충돌이 우리에게 불뚱이 튀지 않도록 방지하면서 전략적 이익을 챙길 수 있는 묘책들이 강구되어야 한다. 최소한 미국과 중국의 갈등이 한반도로 전이되지 않도록 해야 할 것이고, 미국과의 동맹관계를 굳건히 하면서도 중국과 전략적 소통과 협력을 강화할 수

있는 전략들이 준비되어야 한다. 무엇보다 우리에게서 북한 문제 해결을 위한 중국과 협력의 폭을 확대시키는 것이 중요함을 명심해야 할 것이다.

오바마 2기 행정부의 대북한 정책 전망

...

김동수

통일정책연구센터 연구위원

김장호

국제관계연구센터 연구위원

엇갈리는 전망

2012년 미국 대선은 민주당 후보인 버락 오바마 현 대통령의 승리로 막을 내렸다. 오바마 대통령의 재선 성공으로 이제 우리의 관심사는 향후 4년간의 미국의 대한반도 정책, 특히 대북정책에 쏠려 있다. 국내에서는 새로운 오바마 행정부의 대북 외교노선에 대해서 지난 1기의 ‘전략적 인내’와 유사한 강경노선을 유지할 것이라는 전망과 1기에 비해 좀 더 유연하고 협력적인 노선을 취할 것이라는 전망이 엇갈리고 있다. 그러나 결론적으로 말하면, 오바마 2기 행정부의 신대북정책은 신정부의 대내외적 환경 요인으로 인하여 1기 행정부의 ‘전략적 인내’에 기반한 강경한 노선보다는 ‘대화와 압박’을 병행하되 ‘대화’ 쪽에 더 방점을 두는 유연하고 온건한 대북정책 노선을 취할 것으로 전망된다.

오바마 2기 행정부의 대외적 환경

탈냉전 이후 미·중 관계는 경제와 군사 및 안보면에서 경쟁과 협력이 공존하는 행태를 보이고 있으며 오바마 행정부에서도 이러한 패턴은 기본적으로 유지되고 있다. 이러한 상황에서 미국은 새로이 출범한 시진핑 체제의 중국과 관계설정을 새롭게 해야 할 시점에 놓여 있다. 만약 오바마 2기 행정부가 대북정책에서 강경책을 택하여 한반도 주변의 긴장감이 높아질 경우 중국은 북한과의 동맹관계와 G-2의 한 축으로서의 지역 패권 역할 때문에 미국과 대립각을 세울 가능성이 높다. 따라서 오바마 2기 행정부는 대북 강경책으로 인한 중국의 새로운 지도부와의

경쟁·갈등 구도보다는 북한과의 대화를 통한 관계 개선 과정 속에서 궁극적으로 미·중 간의 협력관계를 추구할 가능성이 높다.

대한국 관계도 오바마 2기 행정부가 대북 관여(engagement)정책을 택할 수 있는 우호적인 조건을 제공할 것이다. 현재 한국의 유력 대선후보들의 대북정책 기조를 살펴보면 박근혜 후보와 문재인 후보 모두 이명박 정부의 대북정책과 비교해 볼 때 후보별 정도의 차이는 있으나 현재의 대북 강경책에서 대화와 타협의 수준을 높이는 정책기조를 제시하고 있다. 따라서 두 명의 후보 중 어느 후보가 12월 대선에서 대통령으로 선출되든 한국 신정부의 대북정책은 대화와 협력을 강조하는 정책으로 발전될 가능성이 높다. 그러므로 한미 양국의 동맹관계와 정책공조를 강조하는 오바마 행정부는 한국의 신정부와 전혀 다른 방향의 대북 강경책을 제시하기 보다는 한국과의 정책 공조를 통해 유연한 입장에서 북한 문제 해결을 도모할 것으로 전망된다.

더 넓은 의미에서 미국의 세계전략 또한 이런 기조에 부합하고 있다. 오바마 정부는 최근에 자국의 경제적 번영과 안보를 위해서는 아시아 지역이 전략적, 군사적으로 중요하다는 인식 하에 ‘아시아로의 중심축 이동(pivot to Asia)’ 혹은 ‘전략적 재조정(strategic rebalancing)’이라는 전략을 외교정책의 중심 노선으로 천명하였다. 기존의 동맹국들과 긴밀한 안보협력관계를 유지하며 군사영역을 넘어서 외교, 경제, 및 사회개발 등의 분야에서 포괄적 협력을 강화하겠다는 구상을 밝히고 있다. 이러한 적극적 아시아 관여정책의 핵심은 지역 동맹국들과의 다자주의적 협력관계 강화와 경쟁국(중국)과의 협력관계 증진을 통해 미국의 지역패권 유지를 공고히 하는 것이다. 그러므로 미국의 패권 공고화를 위해서는 대북 강경책으로 인한 지역 안보 위기감 고조보다는 대화와 협력을 통해 안정적인 지역 안보 환경을 유지하는 것이 미국의 국익에 도움이 된다고 판단할 가능성이 크다.

오바마 2기 행정부의 대내적 환경

오바마 1기 행정부 내 대북정책 담당자들은 강경파가 주를 이루었다. 힐러리 클린턴 국무장관, 제임스 스타인버그 전 국무부 부장관, 제프리 베이더 NSC(National Security Council) 아시아담당 선임보좌관 그리고 커트 캠벨 동아시아태평양 차관 등이다. 이들이 주로 오바마 1기 행정부의 ‘전략적 인내’로 대표되는 대북 강경 노선을 주도하였다고 볼 수 있다. 그러나 오바마 2기 행정부에서는 장관을 비롯한

국무부 내 대북정책 담당자들의 인적 쇄신이 이루어질 것으로 예상된다. 현재 차기 국무장관으로 존 케리 상원의원, 수전 라이스 유엔대사가 거론되고 있으며, 특히 존 케리 상원의원은 북한과의 대화에 적극적인 입장으로 그가 국무부 장관으로 임명될 경우 오바마 2기 행정부의 대북정책은 대화와 협력을 강조하는 관여(engagement)정책에 힘이 실릴 것으로 전망된다.

마지막으로 미국 정치의 특성을 살펴보면, 재선에 성공한 대통령은 다음 선거에 대한 압박이 없기 때문에 2기 임기 동안 여론과 의회와 같은 외부적 환경에 영향을 받지 않고 소신껏 외교정책을 펼치는 경향을 보여 왔다. 또한 재선된 대통령은 집권 2기에 성과물을 내놓기 위해 노력하는 경향이 있는데, 경제 문제를 비롯한 내정에서 단기적 성과를 기대하기는 어렵기 때문에 대부분의 재선 대통령은 외교적 성과를 추구한다. 실제로 클린턴 전 대통령도 집권 2기였던 2000년 북·미 공동 코뮈니케를 체결하고 미사일 협정을 진전시켰으며, 조지 W. 부시 전 대통령도 2기 임기기간이었던 2007년 2·13 합의와 10·3 합의, 그리고 북한의 테러지원국 명단 삭제 등의 조치를 취해 북한과의 관계 개선에 뚜렷한 의지를 표명하였다. 이 같은 맥락에서 오바마 대통령 또한 2기 행정부에서 가시적인 외교적 성과를 위해서 북한과의 협상에 적극적으로 나설 가능성이 높다.

결국은 북한에 달려 있다

다양한 대내외적 환경 요인들로 인하여 오바마 2기 행정부에서는 북한에 대해서 집권 1기 동안 유지했던 ‘전략적 인내’라는 강경책보다는 북한과의 적극적인 대화를 통해 북핵 문제를 해결하고 관계 개선을 시도하는 관여정책을 택할 가능성이 높다. 한 가지 유념해야 할 점은 북한에서 어떠한 형태로든지 변화의 조짐이 감지된다면 이런 정책적 변화의 가능성은 더욱 커지겠지만, 반대로 북한에서 어떠한 반응도 오지 않는다면 오바마 행정부도 관여정책을 추진하는 데 곧 한계에 부딪치게 될 것이라는 것이다. 결국 다른 무엇보다도 북한의 변화 내지는 그 가능성이 미국의 정책을 결정짓는 핵심이라는 것이다.

은하 3호 발사와 김정은 정권의 생존전략

• • •

박형중

북한연구센터 선임연구위원

북한은 은하 3호 장거리 로켓 발사를 준비 중이다. 국제사회의 강경한 반대에도 불구하고 그러하다. 그 이유는 무엇일까? 그 이유는 북한 정권 생존전략에서 핵심 수단은 핵무기와 미사일을 포함한 대량살상무기 능력 과시와 이를 기반으로 한 외교정책이기 때문이다. 여기서는 북한 정권 다시 말해 김정은 정권의 생존전략을 알아보고, 그 생존전략에서 대량살상무기 개발이 갖는 의미를 살펴본다.

북한 정권의 생존전략

먼저 북한이 추진해 오던 그리고 추진하고 있는 생존전략을 보자. 그 최대 목표 치는 5가지 요소로 이루어져 있다. 첫째, 핵무기 및 미사일 능력을 확장하고 한국과 미국을 비롯한 국제사회가 북한을 핵무기 보유 국가로 인정하게 한다. 둘째, 핵무기 보유 국가의 입장에서 미국과 한반도 평화체제를 수립하고 관계를 정상화한다. 셋째, 남북관계는 한국이 북한 정권을 정치적, 경제적으로 지원하는 수직적 관계로 형성한다. 넷째, 내부 경제 생산성을 증가시키는 개혁 조치를 가능한 억제하는 가운데 다양한 외화벌이 사업(광물수출, 원조유입 등)을 추진하여 정권 유지에 필요한 자금을 확보한다. 다섯째, 공안기구를 다방면으로 강화하며, 충성집단에 특혜를 안정적으로 보장함으로써 국내 정치 안정을 이룩하고 세습권력을 정착시킨다.

대량살상무기 외교의 의미와 원조 유입

이와 같은 김정은 정권의 생존에서 가장 중요한 것은 위의 첫째 항목, 즉 대량살상무기 능력 과시를 활용한 외교이다. 이것의 성패에 따라 다른 4가지 목표 달

성여부의 난이도가 결정된다. 북한은 대량살상무기를 활용한 외교를 통해 미국과 직거래하여 정권 생존에 유리한 새로운 동북아질서를 만들어야 한다. 이러한 미국과의 직거래에서 북한이 달성하려고 하는 실질적 핵심 사항은 두 가지이다. 첫째, 한국을 북한의 정치적·경제적 하위 파트너로 만드는 것, 둘째, 정권 생존에 충분한 외부 원조를 획득하는 것이다. 현실적으로 대북한 외부 원조의 최대 공급자는 한국이 될 수밖에 없으며, 따라서 북한이 한국을 하위 파트너로 만들면 보다 좋은 조건에서 한국으로부터 대량원조를 수취할 수 있다. 이렇게 해야 북한 정권은 내부 경제 불모 상태가 지속하더라도 공안통치를 유지하고 충성집단을 포상하는 데 충분한 재원을 확보할 수 있다. 그러면 북한은 내부 변화를 최소화하면서 정권의 영구적 생존 보장을 획득할 수 있다.

북한이 대량살상무기 외교를 통해 궁극적으로 외부원조 수취에 사활적 관심을 갖는 이유는 다음과 같다. 즉, 북한 정권의 경우 정권 유지 재정이 국내 경제를 통해서 충분히 조달되지 않는다. 따라서 정권 재정 조달에서 추가적으로 외래 수입원을 확보해야 한다. 대량살상무기 외교가 그 수입원을 만들어내는 핵심 수단 중의 하나이다.

이를 보다 자세히 살펴보자. 북한 정권 생존의 핵심은 정권 재정 조달이 성공적인가 아닌가의 여부이다. 다시 말해 국민경제는 망해도 정권 재정 조달이 성공적이면, 정권은 지속적으로 번영·생존할 수 있다. 주민의 아사상태가 영속화하더라도 충성계층 매수 자금, 공안기구 확충 재정, 대량살상무기 개발자금이 안정적으로 조달된다면, 정권은 영속할 수 있다. 여기서 문제는 이와 같은 정권 유지 재정이 국내 경제 생산성 증대와 조세 증대에 의해 조달되는 것이 아니라 기본적으로 외래지대의 지속적 유입과 내부 강탈이라는 두 가지 요소에 의존한다는 것이다. 여기서 외래지대란 대외원조, 광물수출, 폐쇄특구 운영, 노동력 수출, 관광진흥 등과 같이 국내 경제의 생산성 증가 조치(즉, 대내개혁)를 취하지 않고 벌어들이는 수입을 의미한다. 내부 강탈이란, 합법적 조세 수입이 아니라 말 그대로 주민의 재부를 직접적 또는 간접적으로 강탈하는 것이다. 최근 사례로 2009년 11월 화폐교환조치, 외화몰수, 화폐발행을 급증하여 고도 인플레이 유발, 그리고 군량미나 수도미(평양공급용 쌀)를 강제로 과다 징발 등이 있었다. 그런데 내부 강탈은 화폐개혁 또는 군량미 과다 강탈에서 보이는 바와 같이 내부 정치적 위험을 너무 키울 수 있다. 따라서 북한 정권은 이를 가급적 회피하고자 한다. 그렇지만 내부 강탈은 외래지대 유입이 충분하지 않을 때 또다시 시도될 수밖에 없다. 지난 5년간 북한

의 정치와 경제를 이해하는 핵심 중의 하나는 외래지대 유입이 현저하게 감소함에 따라 (광물 수출 등 원조유입 이외의) 외래지대 확충 활동이 현저히 강화되었으며, 화폐교환, 외화몰수, 군량미 징발과 같은 내부 강탈 수준이 현저히 강화되었다는 것이다.

이처럼 정권 유지 재정 확보가 국내 경제 징수를 통해 이루어지지 않기 때문에, 북한 정권이 유지되자면 끊임없이 외부원조 수취를 통해 정권 재정을 보강해야 한다. 자발적 유입이 부족하면 강탈 외교를 펼쳐야 한다. 이는 정권 유지 재정 확보에서 내부 조세 수취가 불충분하면 내부 강탈에 호소하는 것이나 마찬가지이다. 원조 강탈 외교가 성공해야 보다 위협스러운 내부 강탈 강화를 회피할 수 있다. 원조 강탈과 관련해서는 첫째, 유입량을 얼마나 증가시킬 수 있는가, 둘째, 유입시 거래조건을 얼마나 유리하게 맺을 수 있는가가 중요하다. 이 두 문제와 관련하여 북한 정권이 가지고 있는 지렛대는 대량살상무기 능력 과시이다. 물론 대량살상무기 외교를 통해 수확할 수 있는 직접적 원조의 양은 많지 않다. 그러나 대량살상무기 외교의 성패는 북한이 주변국과 다른 분야에서 추진하는 여러 정치적 흥정의 거래조건을 유리하게 또는 불리하게 형성하는데 결정적 요소로 작용한다. 다시 말해 대량살상무기 외교의 성패가 다른 거래의 성패를 지배하는 핵심 요소이다. 대량살상무기 능력 과시는 북한이 대외관계를 형성하는 핵심 지렛대이자, 또한 전체 남북관계의 거래조건을 결정하는 막후 배경을 형성한다.

이와 같은 생존전략을 추진함에 있어 북한이 주변국에 대해 대체로 판정승을 거둘수록 김정은 정권은 중장기적으로 안정 또는 번성할 것이다. 대체로 판정패를 당할수록, 김정은 정권의 내부 위기는 악화될 가능성이 높다. 주지하다시피, 김정은 정권은 내부적으로 정권 생존과 관련하여 여러 강점과 취약점을 동시에 가지고 있다. 대량살상무기 외교를 핵심으로 하는 전체 정권 생존게임에서 얼마나 성공하는가 또는 패착하는가에 따라, 김정은 정권이 내부 취약점을 얼마나 약화시키고 강점을 얼마나 유리하게 활용할 수 있게 될 것인가가 결정될 것이다.

향후 전망

결론적으로, 북한이 은하 3호를 시험하는 의도는 2013년 이후 새로이 시작될 수 있는 북한의 대량살상무기에 관한 국제적 협상에서 ‘힘의 우위’를 점하기 위한 것이다. 북한 당국이 대량살상무기 외교에서 보다 유리한 판정승을 거둘수록, 이

를 바탕으로 북한은 남북관계 형성과 관련하여 한국과의 거래조건을 유리하게 형성할 수 있다. 그러할수록 북한 정권은 내부의 여러 어려운 문제를 해결하는 데 보다 충분한 역량을 가지게 될 것이다. 그 반대도 성립한다.

앞으로 5년 동안에도 북한의 대량살상무기 능력 확대 정책과 그 정치적 활용 의도는 변화하지 않을 것이다. 북한은 지속적으로 핵무기 및 미사일 능력 확장 의도를 견지할 것이며, 이를 바탕으로 핵무기 보유국으로 인정받기 위한 외교를 추진할 것이다. 이러한 전략 추진에서 북한에게 사활적인 것은 핵무기 및 미사일 능력을 과시하여 주변국이 북한을 핵보유국 및 장거리 탄도미사일 보유국으로 인정하지 않을 수 없게 하는 것이다. 이렇게 되면 북한은 주변국과의 관련 협상 어젠다를 장악할 수 있을 것이다. 물론 실력 과시가 충분하지 못하면 국제사회의 역풍에 굴복해야 할 위험도 있다.

김정은 통치 1년과 신주류의 권력 공고화 프로젝트 추진

• • •

박형중

북한연구센터 선임연구위원

2012년 김정은은 정권 다지기에 집중했다. 이와 관련 세 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 정권 다지기에 대내외적 환경이 좋았다. 둘째, 권력 다지기는 상-중-하에서 전면적으로 실시되었다. 셋째, 그 중에서 핵심은 김정은 정권의 주축이 되는 신(新)주류를 정치적·경제적으로 공고화시키는 프로젝트의 추진이었다.

권력 다지기에 우호적 환경

이는 경제와 정치의 두 가지 차원에서 볼 수 있다. 먼저 경제적 측면을 보자. 2012년은 2009년 이래 3년간 진행되었던 동원적 경제정책, 즉 <대고조>의 성과를 수확하는 시기였다. 이 시기가 김정은 정권 1년과 겹친 것이 김정은 정권의 공고화에 유리한 여건을 형성했다. 첫째, 김정은은 일년 내내 축제를 열고 완공식에 테이프를 끊으러 다녔다. 둘째, 그는 베푸는 모양새를 연출할 수 있었다. 특히 그는 평양 주민에게 아파트를 분양하고 (별 것 아니지만) 선물과 배급을 증가시키는 등 ‘민생’을 챙기는 듯한 모양새를 연출했다. 셋째, 2012년에는 무리한 경제정책을 추진하지 않아도 되었다. 북한 당국이 주력한 것은 그간에 미처 완공하지 못한 공사를 끝마치고 마무리하는 것이었다. 새로운 대규모 동원형 경제프로젝트는 발주되지 않았다. 2012년의 이와 같은 성격은 김정은 정권의 대외 이미지를 실제보다 현저하게 좋아 보이게 만드는 데 도움이 되었다.

다음으로 정치적 측면을 보자. 2012년은 지도부와 주민이 오직 대내 문제에만 집중할 수 있는 상태가 지속되었다. 두 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 대외고립의 증가이다. 먼저 남북관계에서는 한국 정부와 긴장관계가 지속되는 가운데 남북교

류가 중단된 상태였다. 2·29 합의 파기로 미·북 관계도 중단된 상태였다. 따라서 엘리트와 일반 주민이 내부적으로 주의 분산 없이 정권의 ‘원맨쇼’에 한층 주목할 수밖에 없는 상태가 생성되었다. 이는 정권 다지기 사업이 효과를 높일 수 있는 환경을 만들었다. 둘째, 국경봉쇄 강화 등으로 주민들에 대한 정권 장악력이 향상되었다. 탈북자 감소, 탈북 후 복귀자를 통한 내부 선전, 북한 내부 사정에 관한 정보 유출 감소, 일년 내내 정권 주도 군중 집회 개최 등이 있었다. 국경통제 강화는 밀수 감소 등의 효과로 인해 정권의 국내 경제 장악에도 효과가 있었을 것이다.

상-중-하 권력 다지기

2012년에는 상-중-하의 각 차원에서 권력 다지기를 위한 조치가 시행되었다. 이와 관련 네 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 상층 다지기과 관련 2009년부터 본격 시작된 상층 정권기관 및 주요 인물 재정비가 늦어도 4월 15일까지 일차적으로 완료되었다. 둘째, 이를 바탕으로 중-하층 다지기가 추진되었다. 북한 정권은 각종 군중대회를 연이어 개최하여, 사회 각계각층과 관련한 조직을 재정비하고 침투와 통제 장치를 강화하는데 주력했다. 소년단, 청년동맹, 직맹을 비롯한 각종 근로단체의 군중대회가 열렸다. 셋째, 김정은은 2012년에도 특히나 내부 공안조직 강화에 관심을 기울였다. 사법검찰일꾼 그리고 분주소장을 평양에 소집하는 군중대회가 열렸고, 인민내무군도 김정은의 특별관심의 대상이었다. 넷째, 김정은은 정권 지지기반인 특권적 핵심 계층의 환심을 사고 결속을 공고히 하기 위해 노력했다. 김정은이 시찰하고 테이프를 끊고 돌아다닌 곳은 평양의 특권층이 향유할 수 있는 각종 유희오락시설과 상업시설, 그리고 평양과 인근의 ‘포템킨 빌리지’들이다. 또한 김정은은 만경대 학원 및 일부 군부대 등을 방문했다. 김정은은 당-군-정의 주요 간부에게 일정액의 외환을 사용할 수 있는 현금 카드를 지급했다고도 한다.

신주류 권력 공고화 프로젝트 추진

2012년도 권력 다지기의 핵심은 권력의 신주류를 공고화하는 것이었다. 4월 중순 김정은 정권 출범과 동시에 주류 세력의 교체가 완료되어 신주류가 모습을 드러내었다. 신주류는 가계(家系)와 민간당료(빨치산 2세 중심)를 중심으로 형성되었다. 이는 과거 군부가 핵심이 되어 중앙당과 연맹한 ‘선군통치연합’을 교체한 것이다.

핵심 권력기반을 (선군) 군부로부터 민간당료로 교체하는 작업은 이미 2005년부터 시작되었다. 이 작업은 장성택을 점진적으로 부상시키는 것을 핵심으로 했다. 이 정치프로젝트는 2012년 4월 15일까지 완료되었다. 1995년경부터 권력의 주류를 형성했던 선군 군부(조명록, 김영춘, 김일철 중심)는 2009년에 신(新)군부(리영호, 김영철)로 교체되었다. 이후 2012년 4월까지의 선군부와 민간당료 세력이 경쟁하며 정책적으로 충돌하는 과도기였던 것으로 보인다. 이 시기 동안 장성택 중심의 민간당료 그룹과 신군부 그룹은 각각 김정은을 자기의 것으로 포획(capture)하기 위해 각축했다. 누가 김정은을 포획하는가에 따라 누가 김정은 시대 통치연합의 핵심 세력이 되는가, 그리고 어떤 세력이 김정은 시대에 부귀영화를 누릴 것인가가 결정되기 때문이다. 김정은 시대 통치연합은 우여곡절을 거쳐 신군부가 아니라 <가계 진영+민간당료>를 주축으로 하는 것으로 드러났다. 2012년 4월 15일까지 새로운 통치연합이 진용을 갖추었다. 김정은 시대 신주류는 <김정은+김경희+장성택+최룡해+기타 공안 간부 및 민간당료>로 구성되었다.

김정은과 신주류 연합의 공고화를 바탕으로 군부 재편 및 약화 작업이 착수되었다. 이 프로젝트는 군부 내의 균열과 갈등을 활용하여 김정은과 신주류가 군부를 분할통치(divide-and-rule)할 수 있도록 만드는 것을 목표로 했다. 그 핵심은 두 가지이다. 첫째, 선군 군부 시절 승진했고 선군 군부의 정치적 지지기반이었던 장령집단을 무력화하는 것이다. 둘째, 현행 북한 군부의 상층주력을 이루고 있는 신군부를 분열시켜 일부를 선택-포섭하고(co-opt)하고 그 나머지를 배제시키는 것이다. 이와 관련 고재홍은 흥미로운 관찰을 제공한다.¹⁾ 구(舊)선군 군부 시절, 즉 1997~1999년간 소장으로 진급했던 집단은 승진에서 제외되고 있다. 1992년 김정일에 의해 대거 소장으로 진급했고 현존 군부 상층을 이루고 있는 집단에 대해서는 부분 포섭과 부분 배제의 정책이 시행되고 있다. 이러한 맥락에서 7월 중순 총참모장이자 정치국 상무위원인 리영호가 해임되었으며, 그 후 전방군단장 9명 중 6명이 교체되었다. 또한 총정치국의 주도로 새로 총참모장에 임명된 현영철, 그리고 정찰총국장인 김영철 등이 강등되었다. 또한 군부 이권 사업은 내각으로 이전되었다고 한다. 군부의 경제기반을 약화시키는 작업은 부분적으로 ‘개혁’이라는 이름으로 행해지고 있다.

김정은 정권의 ‘대주주’는 김정은, 김경희, 장성택, 최룡해로 이루어져 있다. 이

1) 고재홍, “남북한 군사관계 구도 전망,” (한국국방정책학회 발표논문, 2012.12.7) 참조.

들은 김정은 정권 출범과 함께 등장한 신주류로서, 김정은 개인권력의 공고화, 김정은 정권의 공고화에 이익을 공유하고 있다. 신주류로 등장한 이들은 김정은 개인권력을 공고화시킨다는 명분으로 자체 권력을 확장하고 공고화하고자 한다. 김정은 개인권력의 '결사옹위'를 내걸어야 신주류는 '호가호위'할 수 있고, 다른 분파와 인물의 도전에 대해 방어할 수 있다. 신주류는 자체 권력 강화를 위해 구(舊)군부를 중심으로 한 구주류 세력과 신군부 세력이 고개를 쳐들지 못하도록 정치적으로 제압하며 경제적으로 이들이 가지고 있던 각종 이권을 삭감하고, 자기들에 유리하게 재분배해야 한다. 현실적으로 이것이 2012년 북한 대내 정책을 이해하는 핵심이다.

2012년 북한의 대내 경제조치는 신주류의 경제주도권 장악 시도와 연관되어 있다. 북한 체제는 그 속성상 정치권력 지분과 경제자원 배분의 지분이 일치하여 함께 가는 체제이다. 따라서 북한 체제는 정치권력 배분의 지형이 바뀌면 불가피 그에게 부합하게 경제자원 배분 지형도 바뀌어야 하는 체제이다. 즉, 권력의 주류가 바뀌면 그에 부합하게 이권 및 자원의 배분판도가 재형성되어야 한다. 신주류는 특히 구분부가 장악하고 있는 경제 이권을 대폭 삭감하여 자기들 개별적 또는 공동 관리 하에 두어야 한다. 이러한 정치프로젝트의 일환으로 추진되고 있는 것이 '내각 강화'론 그리고 군부 경제 이권의 내각 반납론이라 할 수 있다. 내각은 기본적으로 테크노크라트(technocrat) 집단이며 자체로 정치적 영향력을 가지지 못한다. 내각은 당시 가장 유력한 정치파벌에 장악되어 '국가경제정책'이라는 명패 하에서 그 이익에 봉사하는 역할을 수행한다.

신주류의 경제권력 장악 프로젝트는 무엇인가 대의명분을 내걸고 하는 것이 훨씬 효과적이다. 그 명분을 제공하는 것이 당-국가체제 강화론과 '개혁'론이다. 실제로 북한의 당-국가 체제는 정상이 아니다. 각종 특수기관이 상업적 독점권들을 나누어 갖고 막대한 이윤을 올리지만 본산업무에는 소홀히 하고 있다. 반면, 국가재정은 빈털터리고 내각은 재정부족으로 일을 할 수 없는 상태이다. 따라서 이와 같은 비정상 상황을 개선하고, 각 기관이 상업적 활동이 아니라 본산업무에 충실해야 한다는 것은 대의명분상으로 반박하기 어려울 것이다.

김정은 정권과 신주류 세력은 이러한 식의 대의명분을 내걸고 당-국가체제의 기능을 강화하려 해왔다. 이들은 당-국가체제의 강화를 명패로 내걸고, <김정은 개인권력+신주류 권력>을 다른 여타 세력을 압도할 수 있는 식으로 강화해 나갈 것이다. 따라서 김정은 정권의 정책은 여러 측면에서 당-국가체제의 정비와 기능

의 정상화라는 식의 겉보기에 개혁적 모양새를 띠게 될 가능성이 높다.

그런데 이와 같은 정책은 기본적으로 제로섬(zero-sum) 게임이기 때문에, 피해를 보는 측의 강력한 반발을 초래할 수밖에 없다. 그래서 신주류는 경제개혁 또는 국가개발이라는 등의 명분을 내세우면서 새로운 이윤창출 기회를 만들어내고자 한다. 새로운 이윤창출 기회를 만들고 이를 신주류가 장악하는 것이 군부가 가지고 있던 이권을 자신들에게 유리하게 단순 재분배하는 것보다 더 좋은 정책이다. 그 이유는 재분배는 기득권을 침해할 수밖에 없고, 이는 반발을 유발할 것인데, 새로운 기회 창출은 기득권 침해를 최소화할 수 있기 때문이다. 신주류는 새로운 이윤창출 기회를 만들고, 이 기회들을 자기들이 공동 관리하거나 나누어서 개별 관리함으로써, 신주류의 경제적 기반을 만들고 기타 세력의 경제 기반을 상대화시키고자 한다. 경제 이권 배분의 핵심 결정권을 장악하고 새로운 사업기회를 성공적으로 창출하면, 신주류는 자연스럽게 북한에서 누가 어느 정도로 돈을 벌 기회를 갖는가를 정치적으로 조절할 수 있다. 이러면 신주류는 자연스럽게 북한 내부의 돈의 흐름과 그 돈의 흐름에서 주요 역할을 하는 돈주 또는 신흥 부유층을 정치적·경제적으로 재편하고 장악할 수 있게 된다.

신주류파의 새로운 이윤기회 창출 프로젝트를 일람해 보면 다음과 같다. 먼저 그 핵심에는 장성택이 주관하는 합영투자위원회가 있다. 장성택은 이 기관을 내세우면서 다음과 같은 사업에 관여하고 있는 것으로 보인다. 그는 황금평 개발 등 중국과의 경제협력사업의 일선에 나서고 있고, 노동자의 중국 및 러시아 파견을 증가시키고 있으며, 관광 진흥을 펼치는 것과 함께 중국 정부를 설득하여 중국 정부 권유로 중국 자본가들이 (광산 및 위화도 개발 등) 대북한 투자단을 묶어서 대북한 투자를 고려해 보는 것을 유도하도록 만들고 있다. 장성택이 주도하는 국가체육지도위원회도 장성택이 주관하는 경제 이권 배분 몫의 증가를 합리화하는 것이 실질적 목적일 가능성이 높다. 다음으로 최룡해를 보자. 그는 총정치국장이 된 이후로 군인을 동원하는 각종 건설 사업, 또는 대부분의 정권적 토목건설 사업을 관장하면서 김정은 및 정권 광내기에 혁혁한 기여를 하고 있다. 그는 이러한 대규모 토목건설 수행을 위한 외화자금 마련을 명목으로 상응하는 대규모 특혜(와크를 포함)를 챙기고 있을 것으로 보인다.

이와 같은 신주류의 정치적·경제적 권력 공고화 프로젝트의 일차적 대상과 피해자는 북한 구군부 및 신군부 중 배제되는 세력, 그리고 그와 결탁되어 있는 상인층으로 보인다. 신주류는 이들 세력을 강제적으로 이권 사업에서 배제하고, 그

이권들을 자파 충성 세력에게 재분배하는 작업을 진행 중인 것으로 보인다. 이러한 동향 속에서 리영호는 군부의 기관이익(군량미 확보+군대 운영자금 마련+장교들 부수입)이 크게 침해되는 것을 명분으로 내세우면서 저항했을 가능성이 있다. 따라서 리영호는 기관이익을 수호한다는 차원에서 신주류의 경제장악 프로젝트에 대항하는 자기주장을 했을 가능성이 있다. 여기서 기관이익이란, 예를 들어 농업 개혁한다면서 군량미 확충 대책을 내놓지 않는다는가,²⁾ 군부의 경제 이권을 반납 하라면서 군부 운영자금에 대한 대책이 없다든가 등의 군인으로서의 ‘순수한 충정’ 차원이 기본이 되었을 것이며, 그 다음으로 군부의 부정한 이익(사적 이익획득 기회 감소)이 고려되었을 것이다.

신주류 공고화 프로젝트는 김정은을 앞세우고 있으며, 김정은 권력 강화 프로젝트인 것으로 추진되고 있다. 따라서 리영호 또는 군부가 신주류 경제장악 프로젝트에 반대한다고 해도, ‘수령’제 북한에서 누구도 표면적으로 김정은을 거역할 수 없을 것이다. 그렇지만 군부의 기관이익 보장 문제는 총참모장을 갈아치운다고 해결되는 일이 아니라는 것은 명확하다. 따라서 배제되는 군부의 일부 세력은 겉으로는 자신들의 굴욕을 충성스럽게 수용하면서도, 이면에서 자기 이익 수호를 위한 활동을 전개할 가능성이 높다. 즉, 군부와 장령들은 공개적으로 김정은에 대해 반발하는 모습을 보이는 것보다는 여러 사건이나 상황 조작을 통해 군부 역할의 중요성이 부각될 수 있도록 할 것이다. 그리하여 군부는 내부 정치적 발언권을 높이고 아울러 그에 상응하는 경제적 배분 몫 증가를 관철시키고자 할 것이다. 군부의 이와 같은 사건 및 상황 조작에는 예를 들어 ‘남측의 대북 도발’을 조작한다거나 대내적으로 (최근 그러한 것처럼) ‘준전시 상황’을 만들어 낸다거나 등등이 있을 수 있다. 다른 한 가지 가능성은 김정은이 감투와 특혜를 통해 최고 장령들을 매수하고, 이들이 군대가 예산부족으로 붕괴하는 것을 방지하고 묵인하도록 하는 것이다. 이처럼 독재자가 군부를 무력화시킴으로써 군부를 장악하는 사례는 독재국가에서 일반적으로 관찰된다.

2) 김정은은 2010년과 2011년 군량미를 걷지 말라고 했다가 번복했던 적이 있다. 또한 예를 들어 ‘6·28 방침’이 제시하듯이, 농업 수확물은 국가와 농민이 7 대 3으로 나누어 갖는다고 못 박으면, 이제까지 관행처럼 군대가 농민으로부터 필요한 만큼 걷어가지 못하게 될 것이다. 참고로 북한의 곡창인 황해도 지역에서 2012년을 포함 최근 수년 반복하여 기아사태가 발생하였는데, 이는 수도미(평양쌀)와 군량미 명목으로 과다 공출해갔기 때문이다.

결론

강성대국 건설을 위한 대고조의 성과를 수확하는 2012년이 김정은 정권의 첫 해가 되었던 것은 김정은에게 행운이었다. 김정은은 성과를 자랑할 수 있는 한편, 상대적으로 온건한 경제정책을 시행하여, 인민의 부담을 줄일 수 있었다. 한편 4월 중순까지 김정은 정권의 신주류 통치연합이 대체로 완성된 진용을 갖추었다. 이를 바탕으로 신주류 세력은 자신의 정치적·경제적 지위를 확고하게 하기 위한 프로젝트를 시작했다. 그 주요 내용은 두 가지였다. 첫째, 선군시대 주류 세력이었던 구군부의 잔존 세력을 배제하고 둘째, 신주류의 경쟁 세력이었던 신군부를 포섭과 배제를 통해 분열시키고 약화시키는 것이었다. 이러한 프로젝트는 경제권의 재분배 프로젝트와 동시에 추진되었다. 북한 체제는 속성상 정치권력 지분과 경제권력 지분이 일치해야 하는 체제이다. 따라서 신주류의 등장은 구주류와 경쟁 세력의 경제권을 약화시키고 반면 신주류의 경제자원에 대한 장악을 강화하는 프로젝트의 출범을 불가피하게 만들었다. 이것이 당-국가체계의 강화를 명분으로 하여 군부 경제 이권의 내각 반납, 내각 강화 그리고 부분적으로 ‘개혁’의 이름으로 추진되었던 것이다. 신주류는 압수된 경제 이권 그리고 새로이 만들어지는 이윤 기회를 신주류 충성 세력에게 차별적으로 분배함으로써 권력의 영속적 기반을 다지는 프로젝트를 추진하고 있는 것으로 보인다.

참고문헌

고재홍. “남북한 군사관계 구도 전망.” 한국국방정책학회 발표논문, 2012.

집권 1년, 김정은 정치의 한계와 개혁·개방 제약요인

...

조한범

통일정책연구센터 선임연구위원

1. 이미지 정치의 한계

김정은 체제가 출범한지 1년을 경과했다. 북한 군부 최고 실세인 리영호 총참모장을 숙청하고 최근 은하 3호의 발사에 성공하는 등 김정은 체제는 일단 순항하고 있는 것으로 평가되고 있다. 미키마우스 캐릭터, 룩키 영화주제가, 놀이기구 탑승, 그리고 부인 리설주를 동반한 공개행보 등 김정은은 집권 초기 파격적인 행보를 이어갔다. 강력한 후원자인 아버지의 급사로 권력기반이 불안정할 것이며, 국정경험이 없다는 점에서 김정은 정권에 대한 우려가 팽배한 상황에서 그의 행보는 의외로 받아들여졌다. 폐쇄적인 독재국가의 지도자라고 보기 어려운 김정은의 개방적 행동은 아버지 김정일의 과거 행태와 대비됨으로써 극적인 효과를 연출했다. 김정은은 준비되지 않은 나이 어린 지도자라는 인상을 불식시키듯 리영호의 숙청을 전격적으로 단행했으며, '6·28 방침'을 통해 북한 경제회생에 대해서도 메시지를 보냈다.

김정은의 자유분방한 행보를 그의 젊은 나이와 서방 유학경험 등과 연계시킴으로써 북한의 새로운 변화가능성에 대한 전망들도 나타났다. 그러나 최근 김정은의 정치적 행보가 파격적인 초기의 형식과 일정 정도 차이가 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 공식행사 참여 및 관련 보도가 줄어들었으며, 파격적 행보도 찾아보기 힘들다. 임신설이 있는 부인 리설주의 행보도 대폭 약화되었다. 북한 정서상 젊은 남녀의 스킨십은 풍기문란에 해당한다는 점에서 김정은과 리설주의 파격행보는 북한주민 및 원로세대에 거부감을 줄 수 있다. 따라서 이는 기획된 이미지 정치의 시도라기보다는 준비되지 않은 지도자의 돌출행동일 가능성이 더 크다. 최근 김정

은의 국정 장악력이 안정적이라는 평가가 나오고 있으나, 김정은의 행보에 대한 유무형의 압력들이 작용함으로써 초기의 행보들이 수정되는 것으로 보는 것이 더 타당하다.

중요한 것은 김정은 체제의 등장에도 불구하고 경제난 해소를 위한 가시적 성과가 나타나고 있지 않다는 점이다. 군대까지 심각한 식량난을 겪는 상황에서 주민생활의 실질적 개선 조치 없이는 이미지 정치가 효과를 나타내기 어렵다. 경제난 해소를 위한 근본적 조치의 필요성을 외면하고 김정은은 놀이공원 등에 관심을 기울임으로써 부드러운 지도자로서의 이미지 형성을 시도했다. 그러나 상시적 기아의 위기에 시달리는 대다수 북한주민들에게 평양의 놀이공원은 관심의 대상이 될 수 없다. 젊은 지도자의 놀이공원에서의 유희는 북한주민들의 실생활과 거리가 멀다는 점에서 오히려 냉소의 대상이 될 수 있다. 은하 3호의 발사 성공 역시 북한주민들의 입장에서는 실생활과 무관한 정치적 이벤트에 불과하다. 북한이 약속했던 강성대국 원년인 2012년 경제지표의 호전이나 국민생활의 향상이 이루어지지 못한 상황에서 이미지에 의존하는 김정은식 정치력은 국민적 공감대를 형성하는 데 근본적 한계가 있다.

2. 권력기반의 불안정 요인

북한 군부의 실세인 리영호를 전격적으로 숙청하고 은하 3호 발사를 직접 지휘하는 등 김정은은 군부에 대한 통제력 등 권력기반을 공고히 하는 데 일정 정도 성공한 것으로 평가받고 있다. 예상했던 대로 군단장급에 대한 후속인사도 대폭 이루어졌으며, 일부 군 고위인사의 경우 유혈숙청의 대상이 된 것으로 알려지고 있다. 최근의 경우 김정은 체제 북한군 최고 실세인 최룡해 총정치국장이 차수에서 대장으로 강등되었으며, 이는 현영철 총참모장과 김영철 정찰총국장의 강등에 이어진 조치로 알려지고 있다. 김정은에 대한 충성도를 기준으로 북한 엘리트에 대한 전방위 검증작업과 아울러 인물교체 및 경고성 조치의 결과로 풀이되고 있다.

그러나 이 같은 김정은의 ‘자기 세력 심기’ 작업에는 일정한 한계가 있다. 김정일의 경우 20년이 넘는 후계승계 준비기간을 통해 신뢰할 수 있는 심복들을 만들어낼 수 있었다. 그러나 김정은의 경우 단기간에 이를 시도하고 있다는 점에서 지지 세력의 충성도와 신뢰성을 검증하는 데 한계가 있다. 김정은이 자신의 인맥을

형성할 수 있는 충분한 시간을 가지지 못했다는 점에서 엘리트 재편과정은 오히려 장성택과 최룡해 등 정치적 기반을 가지고 있는 실세들의 영향력에 좌우되고 있을 가능성이 크다. 이 경우 지배층의 동요와 불만과 아울러 특히 군부 세력의 경우 충성도 약화라는 결과가 도출될 가능성이 있다.¹⁾

집권 1년의 김정은 체제가 외형상 권력기반에 이상이 없는 것으로 평가될 수 있으나 내적으로는 다양한 문제들이 야기되는 과정일 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 장성택과 최룡해의 영향에 의해 이루어지는 권력기반 재편과정은 당과 군의 기존 세력 및 원로들의 불만을 야기할 수 있기 때문이다. 주민생활 개선의 지체에 대한 불만이 팽배해지는 상황에서 시도되고 있는 북한 권부의 변화는 김정은 체제의 내구력을 약화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 은하 3호 발사로 인해 국제사회의 대북제재가 강화될 것으로 전망되고 있으며, 중국 역시 과거와 같은 일방적 북한지지와 다른 태도를 보일 개연성이 있다는 점에서 김정은 체제의 부담이 가중될 수 있다. 한국의 신정부 역시 보수적 성향을 띠고 있다는 점에서 북한이 바라는 유연한 대북정책 구사에 일정한 한계가 있다.

이 같은 상황에서 북한 내부의 불만이 현실화될 경우 김정은으로서 어려움에 직면할 수 있다. 특히 군에 대한 확고한 통제력을 확보하고 있다고 보기 어려운 김정은이 엘리트 계층의 갈등을 효과적으로 제어하는 데 한계를 보일 가능성이 크다는 점을 주목할 필요가 있다.

3. 북한 개혁·개방 제약요인

6·28 방침이 북한 경제회생을 위한 개혁·개방의 신호탄일 수 있다는 분석이 제기되어 왔다. 김정은은 2012년 4월 연설에서 “인민들이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하겠다”는 언급을 한 바 있으며, 8월에는 중국 공산당 대외연락부장 왕자루 이와의 면담에서 “북한 경제발전과 민생 개선”에 대한 의지를 표명한 바 있다. 리영호의 해임을 민생우선의 개혁을 위해 군부 강경파를 제압하는 신호로 해석하는 경우도 있다. 이 같은 김정은의 행보에 대한 유력한 분석 중의 하나는 그가 경제 회복과 민생에 관심이 있으며, 이를 위해 강경 보수 세력인 군부를 제압하고 실용

1) 최근 김정은이 일반 주민 및 군부의 불만을 우려하고 있으며, 경호를 강화하고 있다는 보도들이 나타나고 있다. “평양에 쿨 틀어박힌 김정은...무슨 일?” 『동아일보』, 2012년 12월 4일; “김정은, 판저 등에 장갑차 100대 놓고...” 『조선일보』, 2012년 12월 6일.

주의 세력인 당·내각에 힘을 실어주고 있다는 추론이다. 그러나 이는 경제회생과 민생을 위한 당·내각의 힘 실어주기가 아닌 권력투쟁의 성격이 더 크다고 할 수 있다. 선군정치는 북한판 계엄통치에 해당하며, 군의 물리력에 의존하는 체제의 특성은 지속될 수밖에 없다는 점에서 군의 위상 약화를 판단하기는 이르다.

중요한 것은 소위 6·28 방침에도 불구하고 북한 내에서 개혁과 개방에 관한 실질적인 움직임이 미약하다는 점이다. 통상 중국과 러시아 등 구(舊)사회주의권의 경우 개혁·개방을 위해서는 치열한 이념투쟁과 갈등기를 경유했다. 중국의 경우 대약진 운동과 문화대혁명의 실패로 천문학적 인구가 아사했으며 이는 등소평의 개혁·개방에 대한 국민적 동의의 배경이 되었다. 소련의 경우 고르바초프의 신사고 및 빼레스뜨로이카의 추진과정에서 개혁파와 보수파 간 격렬한 이념투쟁 및 갈등이 노정되었다. 이 과정은 고르바초프의 실각과 소련 체제의 몰락, 옐친 체제의 등장과 급진적 시장화의 추진으로 귀결되었다. 그러나 북한의 경우 개혁·개방과 관련된 이념투쟁이나 지도부 내의 이견 등이 전혀 관찰되지 않고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

농업분야의 분조제 축소, 기업의 자율성 제고, 그리고 배급제와 시장가격제 혼합 등의 내용을 담고 있는 것으로 알려진 6·28 방침은 북한 체제의 특성에 비추어 효과가 의문시된다고 할 수 있다. 6·28 방침은 중국이 1978년부터 시도한 농가생 산책임제, 이중가격제, 기업개혁, 그리고 경제특구(Special Economic Zone: SEZ)정책과 유사한 특징을 보이고 있다. 그러나 북한과 중국은 상당한 구조적 차이를 보이고 있다는 점이 간과되고 있다. 2012년의 북한과 1978년의 중국은 개혁·개방의 출발조건(initial condition)이 다르다. 1978년 중국은 인구의 대부분이 농민인 사회주의 저발전 농업국가였다. 따라서 농업개혁은 경제개혁의 핵심적 과제였으며, 그 파급효과도 컸다. 농업생산력의 확대와 농촌 과잉인구의 도시로의 이동은 저임노동에 기반한 중국 수출산업의 경쟁력으로 작용했다. 그러나 현재 북한은 도시인구가 60%에 달하며, 농민은 30% 규모로 사회주의 공업국가에 해당한다. 북한 경제 문제의 본질은 공업 위기라고 할 수 있으며, 농업 위기의 상당부분은 공업부문으로부터 비롯된다고 할 수 있다. 따라서 북한의 개혁이 성공하기 위해서는 공업부문에 대한 광범위하고도 효과적인 시장화 정책과 구조조정을 수반해야 한다. 공업부문의 회복이 없는 북한 농업개혁은 한계가 있으며, 효과가 있다고 하더라도 먹는 문제 해결에 부분적으로 기여하는 수준에 그칠 가능성이 크다.

관심의 대상인 분조제의 축소도 초기 중국의 조치보다 미약한 것으로 평가된다.

중국은 ‘가계단위’(household)로 농업생산단위를 축소함으로써 농가의 책임생산과 생산물에 대한 개인적 소유관계를 명확히 했으며, 이는 중국농업 생산력의 급속한 향상의 원인이었다. 그러나 4명 선까지 분조제를 축소한 것으로 알려진 북한의 6·28 방침은 이 같은 효과를 보기 어려운 것으로 볼 수 있다. 공동작업에 의존하는 사회주의 농업의 비효율성을 제거하기 위해서는 생산주체가 독립적인 단위인 개인 또는 농가로 명확하게 구별되어야 하나, 북한의 경우 이 부분이 분명하지 않기 때문이다.

장성택의 방중으로 관심을 모은 북한의 대외경제관계 개선 노력도 한계가 있다. 북한의 식량위기는 농업정책의 실패와 아울러 사회주의권의 붕괴로 인한 대외경제관계의 축소와도 밀접한 관련을 맺고 있다. 중국과 러시아의 정치성 원조가 중단되고 시장거래관계가 정착되면서 북한은 필요물자의 유입에 심각한 한계에 직면했다. 따라서 대외경제관계 개선은 북한으로서 매우 시급한 현안에 해당한다. 중국은 경제특구와 관련된 신뢰성 있는 조치를 통해 화교자본의 직접투자(Foreign Direct Investment: FDI)를 비롯해 국제자본의 유치에 성공했으며, 이는 중국 경제성장의 중요한 동력으로 작용했다. 그러나 북한의 개방 시도는 지극히 제한된 지역과 신뢰성 없는 조치로 인해 국제자본 유치에 성공하지 못했다고 할 수 있다. 특히 북핵 문제로 인한 국제적 고립과 제재는 북한 개방에 근본적 한계로 작용하고 있다. 이 같은 상황에서 중국에 의존하는 북한의 시도는 고육책이며, 위험성을 내포하고 있다고 할 수 있다. 중국에 대한 지나친 의존은 북한이 중국 경제발전 전략에 편입되는 것을 의미하여, 따라서 경제적 자율성의 심각한 약화를 초래할 수 있다.

보다 중요한 문제는 북한이 시장으로부터의 신뢰성을 상실했다는 점이다. 화폐개혁은 북한 경제위기 상황에서 지구형태로 확대되어온 시장에 대한 북한 당국의 강제적 개입을 통한 ‘민간자본의 몰수’를 의미한다. 이로 인해 시장 세력은 상당한 타격을 받았으며, 따라서 북한 당국의 의도는 어느 정도 관철되었다고 할 수 있다. 배급체제가 붕괴된 상황에서 시장은 북한주민들에게 생존을 위한 유일한 출구였다. 화폐개혁을 통한 북한 당국의 시장에 대한 전격적이고도 강제적인 개입은 북한주민들에게 좌절과 아울러 체제에 대한 근본적 회의를 가지게 한다는 점에서 위험성이 있다. 화폐개혁을 통해 치명적 타격을 입은 경험을 지닌 북한의 시장 세력들이 북한 당국의 정책을 신뢰하기는 어려울 것이다. 따라서 향후 북한의 시장 활동은 당국이 통제하기 어려운 보다 음성적인 형태를 띠게 될 가능성이 높다.

아울러 북한은 국제시장으로부터의 신뢰를 확보하는 점에서도 성공했다고 할 수 없다. 특히 금강산관광사업에 대한 정치적 개입과 개성공단에 대한 간섭은 국제자본에게 북한이 투자에 있어서 위험한 국가라는 인식을 줄 소지가 많았다는 점에서 문제가 있다. 북한과 특수관계인 중국 및 한국과의 철도 연결 및 에너지 제공에 관심을 지니고 있는 러시아 이외의 국제자본이 북한에 관심을 가지기 어려운 근본적 제약요인에 해당한다. 북한이 주민과 국제사회 두 영역으로부터 시장의 신뢰를 확보하기 위해서는 상당한 노력과 아울러 보다 광범위하고도 신뢰성 있는 개혁·개방조치가 필요하다는 것을 의미한다. 그러나 김정은의 등장 이후 취해진 개혁·개방관련 조치들은 이와 같은 필요성을 충족시키지 못하는 수준에 머물고 있다.

4. 대남정책 전망

북한의 변화는 한국과 국제사회가 오랫동안 기대해 온 일이며, 북한 경제위기 해소와 한반도 긴장완화에 도움이 될 수 있다. 그러나 주지하는 것처럼 김정은의 파격적인 정치스타일과 행보를 새로운 변화의 조짐으로 해석하기는 어렵다. 김정은이 형식적인 최고지도자의 지위 강화에 주력하는 과정에서 장성택이 실질적으로 북한의 대내외 정책의 방향성을 좌우할 개연성이 있다. 김정은의 정치적 경력이 짧고 국정운영의 경험이 없다는 점이 이 같은 가능성을 뒷받침한다. 민간인 출신으로 행정경험을 갖추고 있으며 전략적 사고를 할 수 있는 인물로 평가되는 장성택이 경제난 해소를 위해 대남 협상에 나설 가능성이 있다는 것이다. 그러나 북한은 전통적으로 도발과 대화를 병행해 왔으며, 특히 최근 체제위기 심화과정에서 협상카드로 도발에 주력하는 경향을 보여 왔다는 점을 주목할 필요가 있다. 이는 체제내구력의 약화라는 구조적 환경에서 대남협상수단의 제약요인을 지니고 있는 북한이 무력도발이라는 모험주의적 카드를 활용하고 있다는 것을 의미한다.

김대중 정권 출범 이후 북한의 직접적 무력도발은 점차 강도가 강해지고 있다. 1999년 6월 15일 연평도 근해에서 시작된 북한의 무력도발은 2차 연평해전과 대청해전, 천안함 폭침사건에 이어 연평도 포격사건에서 정점을 이루고 있다. 천안함 폭침의 경우 다수의 전사자와 전함의 침몰이라는 점에서 가장 큰 피해를 기록했으나, 북한은 자신들의 행위를 인정하지 않고 있다. 그러나 연평도 포격사건의 경우 민간인 및 군을 가리지 않은 무차별 직접 포격으로 사상자와 피해가 발생했

으며, 북한이 공격 주체임을 숨길 수 없는 사안에 해당한다. 한국군의 대응포격으로 이어져 사실상 교전상태였다는 점에서 한국전쟁 이후 가장 심각한 군사적 도발로 볼 수 있다.

북한의 도발강도가 강화되는 추이와 반비례하여 북한의 체제내구력은 점차 약해지는 추세를 보였다라는 점을 주목할 필요가 있다. 제1차 연평해전이 발생한 시기는 대규모 아사자가 발생한 고난의 행군기에 해당한다. 2002년 7월에는 7·1 경제관리개선조치라는 자구책이 발표되었으며, 2008년 2월 이명박 정권의 출범 이후 남북경협 및 대북지원을 포함하는 남북관계 전반이 경색 국면에 접어들었다. 2009년 11월 말 북한이 야심차게 추진한 화폐개혁은 심각한 후유증을 남겼으며, 2010년 5월에는 천안함 폭침에 대한 대북제재 조치인 5·24 조치가 시행되었다. 이 같은 사안들은 전반적인 북한 체제내구력 약화추이와 연계된다고 볼 수 있다.

전반적으로 북한의 내구력은 김일성 사망 후 지속적으로 약화되어 왔으며, 이와 반비례하여 북한의 대남도발의 강도는 증가하는 추세를 보여 왔다. 특히 2011년 12월의 김정일 사망은 북한 권력기반의 약화 및 체제내구력에 부정적 영향을 미칠 가능성이 많다. 내구력이 약화될수록 대남도발의 강도가 커져온 추이에 비추어, 김정일 사망으로 내구력이 약화된 북한 지도부가 대남도발을 할 가능성이 있다는 전망을 가능케 한다.

한국의 경제적 성장과 북한 체제위기의 심화로 체제경쟁이 사실상 종식됨과 아울러 남북협상력의 균형이 깨졌다고 할 수 있다. 한국은 식량난에 시달리는 북한에 대해 경험 및 인도적 지원이라는 효율적 협상자원을 가지고 있으나 북한은 대남 협상을 위한 카드로서 사용할 마땅한 자원을 가지고 있지 않다. 북한이 체제수호의 보루로 여기고 있는 핵무기 개발은 남북관계 및 국제관계에 있어 걸림돌로 작용해 왔다. 남북관계 진전을 위해서는 북핵 문제의 가시적 진전 이외에 천안함 폭침 및 연평도 포격사건에 대한 북한의 납득할 만한 태도변화라는 과제가 부가되어 있다는 점에서 북한의 대남협상 운신 폭은 그리 크지 않다. 아직 권력기반이 공고하지 않고 군부의 영향을 무시할 수 없는 김정은 정권이 대남협상에 있어서 파격적 행보를 할 가능성이 높지 않다.

무력도발과 대화제이라는 북한의 전통적 협상행태는 당분간 지속될 가능성이 크며, 대남도발의 가능성은 상존한다. 협상수단에 제약이 있는 북한은 도발이라는 전통적 방식을 통해 한국 신정부의 대북정책 방향을 자신들에게 유리하게 변화시키려 할 가능성이 있다. 북한의 무력도발 양태는 매우 다양한 형태로 나타날 수

있음에 유의할 필요가 있다. 문제는 북한의 도발은 ‘창의적’일 수 있음에 비해, 한국의 방어는 ‘보수적’일 수밖에 없는 상황이다. 향후 우발적 형태를 가장한 군사분계선 인근의 육상도발 또는 공격주체가 불분명한 형태의 테러 등 보다 다양한 도발의 가능성에 대한 대비가 필요하다.

도발을 주요한 협상수단으로 활용해 온 북한 대남정책의 관성은 대북정책의 유연성을 확보할 필요가 있는 한국 신정부에 부담으로 작용하게 될 것이다. 은하 3호 발사 성공에 고무된 북한의 지도부가 3차 핵실험을 감행할 가능성이 있다는 점에서 한반도 신뢰구축을 지향하는 한국의 신정부는 보다 정교한 대북 협상구도를 계획할 필요가 있다.

참고문헌

『동아일보』.

『조선일보』.

북한의 주민통제 법제 정비와 체제유지

• • •

이규창

북한인권연구센터 연구위원

I. 문제제기

북한이 주민통제와 관련하여 제정하거나 개정한 일련의 법규들이 최근 공개되었다. 북한은 2009년 4월 이후 미상(未詳) 시기에 형법을 개정(수정·보충)한 것으로 알려졌었는데 그 날짜가 2009년 4월 28일로 확인되었다. 이후 북한은 같은 해 7월 21일과 10월 19일 형법을 각각 개정하였다.¹⁾ 2011년 10월 16일에는 행정처벌법을 개정하였다. 2008년 5월 20일 이후 3년여 만의 개정이다. 또한 2010년 7월 8일에는 주민행정법을 제정하였다. 주민행정법의 제정으로 주민통제와 관련이 있는 북한 법규가 기존의 형법, 형법부칙(일반범죄), 행정처벌법, 인민보안단속법(구 사회안전단속법) 등에서 양적으로 확대되었다.

북한의 주민통제 내지는 사회통제 관련 법제 정비는 북한의 체제유지와 밀접한 관련이 있다. 북한 형법과 행정처벌법의 개정 및 주민행정법의 제정은 김정은 후계구축 과정에서 이루어진 일들이다. 주민통제 법제 정비의 내용을 보면 체제유지를 위한 북한의 주민통제 방향을 가늠해볼 수 있다. 이 글에서는 2010년 제정된 주민행정법과 개정 형법 및 행정처벌법의 주요 내용을 분석하고, 체제유지를 위한 주민통제 방향을 전망해본다.

1) 참고로 북한 형법은 2008년에도 수정·보충된 것으로 알려졌었는데 2008년 1월 15일과 같은 해 4월 29일 각각 수정·보충된 것으로 확인되었다.

II. 법제 정비의 주요 내용

1. 주민행정법

2010년 7월 8일 최고인민회의 상임위원회 정령 제944호로 채택된 북한 주민행정법은 4장 39개 조문으로 구성되어 있다. 주민행정법은 전반적으로 봤을 때 신분 등록, 살림집 이용, 인민반 생활, 숙박질서 등 북한주민의 실생활과 관련하여 기존에 시행되던 내용들을 규정화한 것으로 보인다. 특징적인 내용은 인민반에 반장과 부반장을 두고 인민반장과 부반장을 인민반회의에서 선거하도록 규정한 것이다(제10조). 북한의 인민반에 부반장을 둔다는 것은 잘 알려져 있지 않았던 내용이다. 또 한 가지 특징적인 규정은 ‘관리담당구역제의 실시’이다. 주민행정법은 “인민위원회는 관할지역 안의 기관, 기업소, 인민반들에 담당구역을 정해주고 그 관리를 정상적으로 하도록 하여야 한다”고 규정하고 있다(제21조). 인민반에 부반장을 둔다거나, 관리담당구역제를 실시한다는 것은 주민통제를 강화하겠다는 북한 당국의 의지로 읽혀진다.

2. 형법

2009년 10월 개정된 북한 형법은 첫째, 형벌의 종류에 벌금형을 추가하였다(제27조). 벌금형은 부가형벌로써 반국가 및 반민족범죄 위반자에게 적용할 수 있는 것으로 규정하고 있다(제28조). 둘째, 국가재산을 개인에게 불법적으로 빌려주거나 빌린 죄에 대한 처벌을 강화하였다. 국가 및 사회협동단체의 재산을 개인에게 불법적으로 빌려주거나 빌린 행위로 국가 및 사회협동단체에 특히 대량의 손실을 준 경우 5년 이상 10년 이하의 노동교화형에 처한다는 조문을 추가하였다(제135조).

북한이 형법을 개정하면서 벌금형을 규정한 것은 한편으로는 기존의 벌금제도를 명시한 것으로 볼 수 있다. 기존 형법에는 벌금이 형벌의 종류로 명시되어 있지 않았지만 다른 법규에는 규정되어 있었기 때문이다(판결판정집행법 제9조). 그러나 다른 한편으로 형법에 벌금형을 명시한 것은 향후 벌금형을 형벌로 활용하겠다는 적극적인 의지를 천명한 것으로 볼 수 있다. 이는 북한 당국의 경제난과 관련하여 주목된다. 개인이 국가재산을 불법적으로 빌려주거나 빌린 행위에 대한 처벌을 강화한 것도 마찬가지로 분석할 수 있다. 국가재산의 불법 대여 행위가 만연해 있어 북한 당국이 이에 대한 대응을 강화한 것으로 해석할 수 있다. 한편,

벌금형을 명시하면서 반국가 및 반민족범죄 위반자에게 부가할 수 있다고 규정한 것은 첫째, 법제도적인 측면에서는 반국가범죄 및 반민족범죄에 대한 대응을 강화한 것으로 볼 수 있으며 둘째, 실태적인 측면에서는 반국가범죄 및 반민족범죄가 비일비재하게 발생하고 있다는 것을 방증한다고 볼 수 있다.

3. 행정처벌법

2011년 10월 개정된 행정처벌법은 기존 199개 조문에서 254개 조문으로 대폭 개정되었다. 개정 행정처벌법은 인권보장 내지 인권개선과 관련하여 주목할 만한 특징을 보이고 있다. 첫째, 소급하여 처벌하지 않는다는 조항을 신설하였다. “위법 행위를 한 자에게는 위법행위 당시의 행정처벌법을 적용한다. 그러나 종전 행정처벌법의 위법행위로 보던 행위를 이 법에서 위법행위로 보지 않거나 행정처벌법을 낮춘 경우에는 이 법을 적용한다.”고 규정하고 있다(제6조). 둘째, ‘인권’을 명시하고 인권유린행위를 하지 못하도록 하는 규정을 신설하였다. “법일군이 인권유린 행위를 한 경우에는 경고, 엄중경고 또는 3개월 이하의 무보수노동, 노동교양처벌을 준다…(이하 생략)”고 규정하고 있다(제165조).

그러나 개정 행정처벌법의 가장 큰 특징은 제2장 제1절에 15개에 이르는 ‘국방관리질서 위반행위’에 대한 처벌조항들을 신설하였다는 점이다. 개정 행정처벌법상의 국방관리질서 위반행위 처벌조항들은 북한 형법 제4장에 규정되어 있는 ‘국방관리질서를 침해한 범죄’들과 유사하다. 북한 형법상의 국방관리질서를 침해한 범죄는 16개이다.

북한은 2009년 4월 9일 헌법을 개정하면서 “…주체사상, 선군사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다”고 하여 주체사상과 함께 선군사상을 지도적 지침으로 천명하였다(북한헌법 제3조). 그리고는 같은 달 28일 형법을 대폭 개정하여 선군사상을 법적으로 뒷받침하는 조치를 취하였다.²⁾ 이후 행정처벌법을 대폭 개정하여 국방관리질서 위반행위 처벌조항들을 신설하였다. 다시 말해 형법 개정에는 이 후속조치로 행정처벌법을 통해서도 선군사상을 제도적으로 뒷받침한 것이다. 행정처벌 적용과 집행에 대한 감시를 검찰기관이 한다는 조항도 신설하였다(제254조). 검찰기관의 감시를 통해 행정처벌 적용과 집행을 강화하겠다는 포석임을

2) 이규창, “김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가,” 『2011 남북법제연구보고서』 (법제처, 2011), p. 248.

알 수 있다.

기존의 처벌 규정들 가운데서는 경제관리질서 위반행위에 대한 처벌조항이 가장 많이 증가하였다. 기존 66개 조항에서 83개 조항으로 17개 조항이 증가하였다. 계획적 생산질서 위반행위(제50조), 국가재산 공동탐오행위(제69조), 화폐위조 및 위조화폐 사용행위(제78조), 화폐교환질서 위반행위(제80조) 등에 대한 처벌규정이 신설되었다. 경제관리질서에 대한 대응이 상당히 강화되었음을 알 수 있다. 이 밖에 문화관리질서 위반행위는 7개 조항(기존 19개에서 26개), 일반행정질서 위반행위는 2개 조항(기존 27개에서 29개), 공동생활질서 위반행위는 8개 조항(기존 34개에서 42개)이 증가되었다.

III. 평가 및 전망

북한은 김정은 후계구도와 맞물려 주민통제를 강화하였다. 특히, 대북매체들은 2011년 북한 당국이 ‘폭풍군단’이라는 조직을 동원하여 주민통제에 나섰음을 보도하기도 하였다.³⁾ 실태적인 측면 외에 법제도적인 면에서도 주민행정법, 형법, 행정처벌법 등 주민통제 관련 법제를 지속적으로 정비함으로써 공안통치의 수단으로 활용하고 있다. 이외에도 북한은 행정검열법을 제정하여 시행 중인 것으로 파악된다. 2011년 발표된 북한학자의 논문에 행정검열법이 북한 법규 가운데 하나로 언급되어 있기 때문이다.⁴⁾ 북한 당국이나 언론매체가 행정검열법의 제정 시기나 내용을 일체 발표하지 않아 정확한 제정 시기와 구체적인 내용은 확인되지 않는다. 그러나 2011년 초에 발표된 논문이 행정검열법의 존재 사실을 언급하고 있는 점을 봤을 때 김정은이 후계자로 공식 등장한 2010년 9월 말을 전후하여 제정되었을 것으로 추측된다. 조금 더 범위를 확대하면 김정은이 후계자로 내정된 시점으로 알려진 2009년 1월부터 2010년 9월 사이에 제정되었을 가능성이 높다. 행정검열법은 명칭을 볼 때 ‘행정’기관이나 ‘행정’일꾼(공무원)에 대한 검열을 다루고 있는 것처럼 이해될 수 있으나 주민들에 대한 검열 및 단속 등에 대한 내용을 규정하고 있을 것으로 판단된다. 왜냐하면 ‘행정’처벌법도 명칭과는 달리 실제로는 북한주민들에 대한 단속 및 처벌을 규율하고 있기 때문이다.

3) 김수암 외, 『북한인권백서 2012』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 175.

4) 김경현, “공화국행정법의 원천,” 『김일성종합대학학보: 력사법률』, 제57권 제1호(2011), p. 109.

북한은 2012년 4월 11일 제4차 당 대표자회와 4월 13일 최고인민회의 제12기 제5차 회의를 통해 권력구조를 개편하였다. 특히 제4차 당 대표자회에서 공안계통의 인물을 전면에 포진시켰다. 국방위원회의 경우에도 군수계통과 공안계통이 두 축을 이루고 있다.⁵⁾ 또한 북한은 2012년 11월 23일 13년 만에 전국 분주소장회의를 개최하는 등 지난 한 해 공안통치를 강화하였다.⁶⁾ 2013년에도 김정은은 자신의 체제가 안정되었다고 확신하기 전까지는 체제유지를 위해 주민통제를 강화하고 공안통치를 지속할 것으로 전망된다. 형법과 행정처벌법, 행정검열법, 주민행정법 등을 법제도적인 수단으로 하여 국방관리질서, 경제질서, 외부의 사상·문화 침투에 대한 대응을 지속할 것으로 보인다.

[표] 김정은 후계구축 과정과 주민통제 법제 정비

일자	내용
2009년 1월	김정은이 후계자로 내정
2009년 4월 9일	헌법 개정 - 선군사상을 지도적 지침으로 천명
2009년 4월 28일	형법 대폭 개정 - 국방관리질서를 침해한 범죄에 대한 처벌 강화 등 선군정치 뒷받침
2009년 10월 19일	형법 일부 개정 - 벌금형을 추가하고 반국가 및 반민족범죄 위반자에게 적용
2010년 7월 8일	주민행정법 제정 - 인민반 부반장과 관리담당구역제 명시
2010년 9월	김정은이 후계자로 공식 등장(제3차 당 대표자회) - 27일 대장칭호 수여 - 28일 당 중앙군사위원회 부위원장 및 당 중앙위원에 임명
2011년 10월 16일	행정처벌법 개정 - 국방관리질서 위반행위에 대한 15개 처벌조항 신설 - 경제관리질서 위반행위에 대한 처벌조항 증가
2011년 12월 17일	김정일 사망
2012년 4월	김정은이 북한 최고권력자로 등극 - 11일 노동당 제1비서로 추대(제4차 당 대표자회) - 13일 국방위원회 제1위원장으로 추대(최고인민회의 제12기 제5차 회의)

5) 박형중, “김정은 통치연합의 출범과 특징,” (Online Series Co 12-18, 2012.4.23).

6) 장철운, “北김정은 집권 첫해 공안기관 강화에 부쩍 신경,” 『연합뉴스』, 2012년 11월 24일.

참고문헌

- 김경현. “공화국행정법의 원천.” 『김일성종합대학학보: 역사법률』. 제57권 제1호, 2011.
- 김수암 외. 『북한인권백서 2012』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 박형중. “김정은 통치연합의 출범과 특징.” Online Series Co 12-18, 2012.4.23.
- 이규창. “김정은 후계구도하의 북한인권법제 분석과 평가.” 『2011 남북법제연구보고서』. 법제처, 2011.
- 『연합뉴스』.



142-728 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
1307, Hancheonro(Suyudong) Gangbuk-gu Seoul 142-728, Korea
Tel 82-2-900-4300 Fax 82-2-901-2549 www.kinu.or.kr