

KINU 정책제안서 12-16

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

## 정책제안서(12-16)

인쇄 2012년 11월 발행 2012년 11월

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

# 정책제안서

김정은 정권의 정책전망:  
정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로

연구책임자: 최진욱(통일연구원 기획조정실장)

공동연구자: 한기범(통일연구원 초청연구위원)

장용석(서울대학교 통일평화연구원)

...

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



## 목 차

1. 배경 및 문제점 .....	1
2. 주요 연구결과 .....	2
가. 김정은 정권의 출범 과정 .....	2
나. 김정은 정권의 권력구조와 리더십 평가 .....	3
다. 대내외 정책방향 전망 .....	8
3. 정책제언 .....	11
4. 기대효과 .....	13
참고자료 .....	15
부록 .....	16



## 1. 배경 및 문제점

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

일반적으로 대내외 정책에 영향을 미치는 요인은 크게 내부 요인과 외부 요인으로 나눌 수 있다. 식량난 등 사회실태, 정치이념과 제도, 주변국들의 대북 정책 및 북한과의 관계 등 다양한 요인들이 북한의 대내외 정책에 영향을 미칠 것이다. 그러나 김정일 사망 이후의 과도기라는 특수성으로 인해 향후 북한의 정책방향은 외부 요인 보다는 내부 요인에 더 많은 영향을 받을 것으로 예상해 볼 수 있다. 이 중 특별히 본 제안서에서는 권력구조와 리더십 두 요인을 중심으로 북한의 향후 5년간 정책방향을 개괄적으로 전망하고 이에 대응하는 정책을 제안하고자 한다.

향후 5년 이내 단기 전망의 경우 권력구조와 리더십과 같은 정치 변수가 정책방향에 미치는 중요성은 더욱 높아진다. 정치요소 중 전통적으로 중시되었던 정치이념을 포함시키지 않은 것은 북한정치에서 이념이 전반적으로 퇴조하는 가운데 김정은 등장과 더불어 새로운 정치이념의 정립 동향이 아직 확인되지 않았기 때문이다. 이념의 변화가 있다면 중장기적인 정치변수의 추가항목이 될 것이다.

김정일 위원장의 사망 이후 정권의 불확실성이 높아지고 있으며 김정은의 파격적 행보가 이어지면서 북한의 정치상황이 향후 정책방향을 결정하는 가장 큰 변수로 등장하게 되었다. 김정은 정권의 공식 출범으로 승계 절차가 조속히 마무리되고 통제체제가 원활히 작동하는 듯 하며, 중국이 김정은 정권의 안정을 지원하는 등 외형적으로는 안정적으로 보이나 북한체제의 불확실성 논의는 계속되고 있다. 김정은 체제의 불확실성은 두 가지 내부적 이유 때문이다. 첫째, 김정일 위원장과 같은 절대 권력자의 갑작스러운 퇴장은 어느 체제에서든지 권력의 공백을

초래하여 체제의 안정을 위협할 가능성이 크고, 특히 북한과 같이 인적 통치가 제도적 통치를 압도하는 체제에서는 위험성이 더 클 수밖에 없다. 둘째, 연소하고 경험 없는 김정은이 절대 권력자로서 산적한 문제들을 해결해 나갈 수 있을 지이다. 즉, 만성적인 경제난, 사회적 일탈행위, 외부의 압박 등에 대처하는 능력이 아직도 미지수인 것이다.

리더십은 지도자가 피지도자(대중·엘리트)와의 관계에서 가지는 권위 확보 능력, 정권안정 및 지배 정당화를 위한 정책관리 능력을 의미한다. 최고지도자의 리더십은 제도적 리더십(positional leadership)과 인격적 리더십(personal leadership)으로 구분할 수 있으며, 본 제안서에서는 전자는 권력구조로, 후자는 좁은 의미의 리더십으로 재범주화 하고자 한다. 다시 권력구조는 지도자 교체에 따른 유일지배 체제의 실효성, 당·정·군 관계의 변동성, 측근 재배치에 따른 권력의 통합성 문제를 주로 다루며, 리더십은 대담성·무모성 혹은 친인민성·개방성 등 김정은 등장 이래 확인되고 있는 그의 개인적인 통치 스타일 및 정책성향을 그 주요 내용으로 한다. 사회·경제적 변수와 대남·대외변수도 북한의 정책방향 선택에 영향을 미치나 단기적으로는 제한적이며, 이 제안서에서 다룰 주제를 감안하여 논외로 한다.

## 2. 주요 연구결과

### 가. 김정은 정권의 출범 과정

#### (1) 김정은의 공식 권력승계와 그 특징

김정은의 공식 권력승계 과정의 외양상 특징은 일단은 별다른 도전 없이 단기간에 압축적으로 김정일 유훈의 형식에 의거하여 성공적으로 완료되었다는 점이다. 그리고 권력 장악 형태면에서 보면 김정은은 김정일보다 더욱 군사적 권위구조에 의존한 권력 장악 방식을 선택하면서도 김정일과는 달리 정권 출범 초기부터 당·정·군 권력 전반을 직접 장악하는 형식을 취했다는 점이 특징이다. 첫째, 권력세습 일정이 순조롭게 진행되었다는 점이다. 김정은이 최고사령관 → 당 제1비서 → 국방위원회 제1위원장으로 단계적인 권력 세습을 진행하는 과정에서 확인된 권력층 내부의 도전은 없었다. 오히려 김정일 사망 이후에 노간부들을 포함한 권력층 인물들의 치열한 충성경쟁이 표출되었다. 둘째, 권력세습이 속성으로 진행되었다는 점이다. 김정일은 공식 권력승계를 완료하는 데 4년 걸린 반면(94.7 김일성 사

망 → 98.9 국방위원장 추대), 김정은은 김정일이 사망한지 4개월 만에 권력 장악을 끝냈다. 셋째, 권력승계 과정마다 ‘김정일 유훈’임이 강조됐다는 점이다. 이는 김정일이 생전에 아들의 단계적인 권력 장악수순을 정해 놓았을 가능성을 시사한다. 넷째, 초기 권력세습 과정에서 군권(軍權)장악에 집중되었다는 점이다. 김정은 체제가 출범과 더불어 군권장악에 집중할 수밖에 없었던 것은 김정일 선군 체제를 물려받았기 때문일 것이다. 그러나 김정은은 아버지와는 달리 당·정·군 책임자 자리를 동시에 물려받았다는 점을 고려해야 한다. 그는 당을 활용하여 북한 내부정치도 관리해야하고, 국가책임자로서 민생과 외교문제도 주도해야 한다.

## (2) 김정은 등장 이후 권력층 인물 변동 특징

김정일이 등장한 이후 권력층의 인물 변동에는 다음과 같은 세 가지 특징이 두드러진다. 첫째, 체제보위의 핵심기구로서 군부와 공안기구 핵심 인물들의 변동이 두드러졌다. 핵심 간부 인사 조치는 주로 군 지도부와 공안기구 책임자를 대상으로 이루어졌으며, 종래 군 고위간부의 당직 중용에 이어 2009년 이후에는 군사상·공안기구 책임자들의 국방위원회 및 정치국 진출이 두드러져 권력 세습 과도기에 이들의 역할이 중요함을 확인할 수 있었다. 둘째, 핵심 측근들의 출세속도가 지그재그식이었다. 초기인 2009~2010년에는 리영호가 급부상하다가 2012년 들어 최룡해가 급부상하여 리영호를 따라 잡은 반면, 장성택은 서두르지 않고 점진적으로 승진하는 모습을 보였다. 김정일 생전에 장성택, 리영호, 최룡해가 김정은을 최측근에서 후견하는 3인방으로 등장했는데 김정일 사후에는 리영호와 최룡해가 서로 견제하면서 김정은을 보좌하는 관계로 자리 잡았으나, 7월 중순에 리영호가 숙청되어 영원한 측근은 없음이 확인되기도 하였다. 셋째, 군사 공안기구 인물에 비교해서 경제·외교·대남대화 인물들의 변동이 상대적으로 드물고 당 정치국 진출 등 당직 부여에서도 대우를 받지 못한 점이다.

## 나. 김정은 정권의 권력구조와 리더십 평가

김정일 이후 북한 권력구조의 변화와 김정은의 리더십을 평가하는 것은 궁극적으로 김정은 체제의 정책방향을 전망하는 작업과 연결되어있다. 우선 김정은 정권의 권력구조에 대해서는 그 특징을 ① 준(準) 유일영도 구조, ② 선정(先政) 독재 관리 구조, ③ 권력재편 과도기 분열구조로 규정하고자 한다. 김정은의 리더십은

① 자질의 불투명성·가소성(可塑性), ② 권력의 과도기적 성격(제도적 → 인격적 권력), ③ 자질론 보다 상황론이 지배한다는 점 등이 그 특징이라 할 수 있다. 북한의 권력구조 재편과 김정은 리더십의 형성은 진행형이다. 그래서 자칫 선부론 속단이 될 위험성이 있음을 전제하고 일정한 경향성을 찾는 작업이 이루어져야 한다.

### (1) 김정은 정권 초기 정치상황의 특징

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

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

김정은 정권은 유일지배체제의 전통, 세습에 대한 기득권층들의 이해관계 일치, 과거 한 차례 권력세습 경험, 공안정치와 숙청의 공포덕분으로 비교적 빠르게 안정을 도모해 가고 있으나, 동시에 드러나지 않은 술한 과도기적 특성이 그 속에 잠재되어 있다고 본다. 주의해야 할 것은 북한 정치의 과도기적 특성은 단순한 지도자 교체에만 기인하는 것이 아니라는 점이다. 당국과 사회의 긴장 관계의 누적,

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

상부구조와 하부구조 간의 탈구 현상의 심화, 폐쇄와 단절의 자주노선에 대한 주변의 정상국가화 압력 등이 모두 중첩되어 있기 때문이다.

앞으로 그 잠재적 불안요인들이 소용돌이가 되어 태풍으로 발전할지, 대안세력이라는 큰 기압골이 형성되지 않아 제풀에 수그러 들을지, 먹구름을 헤치는 능력을 발휘할지는 미지수이다. 다만, 어떤 형태로의 정치 변동이던 북한체제에 내재한 관성으로 볼 때 급격한 정치 변동이 도래할 가능성은 높지 않아 보인다. 우리가 바라는 방향으로의 정치 변동은 북한 내부에서 관성을 해체하려는 강한 동력이 형성되지 않는 한 포스트 김정은 정권이 등장해도 어려울 수 있다. 이런 의미에서 북한 정권은 더욱 불안정해질 수 있으나 여전히 내구력이 있기 때문에 우리의 대북정책에 주는 시사점은 북한의 미래를 미리보고 현재를 관리하는 중장기적인 포석이 필요하다는 점이다.

## (2) 김정은 리더십과 권력구조 전망

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

주변국과의 관계에서는 한국과 미국 대북정책의 강·은, 북한의 주변 국가들에 대한 대처방향 여하에 따라 북한정권의 안정성이 영향을 받을 것이다. 북한의 단계적인 비핵화 수용과 비교적 적극적인 대외관계 개선 노력에 맞물려 한·미를 포함한 주변 국가들이 대북제재를 완화하고 지원과 협력을 확대함으로써 김정은 정권의 안정성이 증대될 수 있을 것이다. 반대로 주변 국가들이 북한의 태도가 변화하지 않음을 고려하여 원칙적인 대북정책을 견지할 경우 북한이 핵 능력의 급속한 확장 혹은 확산, 대남 국지도발 등 추가적인 벼랑끝전술로 외부로부터 물리적

에 의한 압박을 자초하여 정권이 불안해질 가능성도 있을 것이다. 또 다른 시나리오로서 북한이 한동안 적극적인 대외 관계개선 혹은 도발·위협을 하지 않음에 따라 주변에서도 현상 관리에 만족하는, 다시 말해 대외변수가 정권 안정성에 그다지 영향을 미치지 않는 경우를 상정할 수 있다. 여기서는 주제의 성격상 일단 후자의 상황을 가상한다.

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

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

지도자와 군부의 관계는 김정일 때와 김정은 때가 달라질 가능성이 높다. 김정

일은 군부를 우대하고 앞세웠는데, 김정은은 기존 군부의 이권을 회수하고 통제하는 일이 당면 과제가 되었다. 김정은으로서는 군부의 기존 위계질서를 파기하고 자신의 충성분자들로 이식해야하고, 독재관리를 위해서는 선정(先政) 관리구조가 요구되기 때문이다. 최룡해 등을 통한 군부 감시와 외화별이 등 이권 회수 작업은 이미 진행형이며, 앞으로 하부조직으로 확대될 것이다. 그 결과 김정일 때 군부가 차지한 여타 권력기관 보다 우월적인 위상은 손상될 것이다. 군부 재편과 위상 격하로 군 내부 불만은 누적될 것이나, 동시에 자율성도 위축될 것이기 때문에 노골적인 반발이 드러날 가능성 역시 높지 않다.

권력층 전반의 결속력은 점차 약화될 것으로 예상된다. 권력층 인사개편을 통한 해체 모여의 반복, 이권 회수와 재분배 과정에서의 불만 양산, 숙청의 공포의 지속적인 투입, 김정은 리더십에 대한 의구심의 누적 등으로 심정적인 정권 이반현상은 증대될 것이다. 다만 권력 교체 과도기에는 감시·통제기제가 극도로 활성화될 것이어서 또 다른 세력 규합과 불만 표출은 한계가 있을 것이다.

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

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

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

김정은은 권력구조와 리더십 전망의 마지막은 대내 정책기조, 예상되는 정치행사와 간부정책에 대한 것이다. 민생경제는 물론 통치재원 부족으로 경제문제는 김정은 정권의 시급한 현안으로 대두되었다. 따라서 경제관리 방식 개선, 외부투자 유치, 특구개발, 노동력 수출 등 다양한 경제 활성화 노력이 예상된다. 그러나 권력과도기 상황으로 정권안정이 제약조건으로 작용하기 때문에 경제개선 노력은 극히 제한적일 수밖에 없을 것이다. 따라서 향후 1~2년은 여전히 강경·통제라는 보수적 정책기조가 지배적일 것으로 예상된다. 2014년 무렵 정권이 어느 정도 안정되면 김정은의 변화욕구가 개재되면서 실용주의 정책 도입 확대가 예상된다. 과거 김정일이 공식 권력승계 이후 2~3년간은 내부 체제 균기잡기에 치중하다가, 2000년대 들어 실리·실용을 강조하면서 7·1 경제관리개선조치를 취한 것과 유사한 변화도 가능할 것이다. 그러나 김정은 정권이 수년간 변화를 시도한다 해도 과거처럼 정치논리가 경제논리를 다시 제압하는 시행착오가 거듭될 것이며, 정책기조는 보수 → 실용 → 다시 보수로 회귀할 가능성이 높다.

김정은 정권은 2015년 당 창건 70돌을 목표로 한 민생향상의 정책비전을 개발할 가능성이 있다. 우선은 내부 이권 사업 조정을 통해 새로 등용된 간부들에게 특권을 재분배할 것이며, 지속적인 렌트 개발로 통치재원을 확충하고 경공업·농업 진흥정책을 추진하여 민생개선도 도모함으로써 2015년에 다시 ‘경제강국의 문패’를 내걸겠다는 의욕을 보일 가능성이 있다. 2017년 김정은 집권 5년차 되는 시점도 중요한 정책목표 달성의 계기로 활용할 수 있을 것이며, 2015년 혹은 2017년을 계기로 7차 당 대회를 개최하거나, 김정은의 직책 ‘당 제1비서’와 ‘제1국방위원장’에서 각각 ‘제1’을 떼어내고 다른 최고 직위 명칭으로 바꾸는 등의 권력구조 정비를 위한 당 규약 및 헌법 개정 가능성도 있다고 본다.

#### 다. 대내외 정책방향 전망

지금까지 김정은이 보인 ‘대담성+무모성, 호전적 언동’의 행태와 ‘소탈함 과시+개방적 행태, 친인민적 언동’ 행태 중에 어느 것이 김정은의 본모습인지는 불분명하다. 그러나 김정은의 개인적 자질·성향에 긍정적인 요소가 있다 하더라도 김정은 정권이 당면한 상황으로 볼 때 통제와 강압기조가 지속될 가능성이 높다. 김정

은 리더십이 불투명하고, 권력재편 과정에서 갈등의 불씨가 남아있을 수 있어 권력 상층부에서도 당분간 유동성이 심할 것이다.

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

### (1) 중국, 러시아, 그 외 국가

대외적으로는, 김정은 정권은 새로 들어설 중국 시진핑 정부와의 교섭을 우선할 것으로 보인다. 시진핑과의 정상회담을 우선 추진하여 정권 안전에 대한 중국의 버팀목 역할을 보장받고, 김정은의 외교적 치적을 쌓으면서 실리를 확보하는데 우선할 것이다. 앞으로 북한은 경제개혁조치를 포함해 당면한 어려움들을 해결해나가는 과정에서 경제 분야를 중심으로 중국과의 협력 관계를 더욱 확대 발전시켜 나갈 것으로 보이나, 이러한 협력 확대는 정치 외교적인 자주성을 전제로 추진될 것이다. 북한의 대중국 인식은 역대로 우호적이지 않았을 뿐 아니라, 1970년대 말 중국의 개혁개방이 본격화되고 특히 탈냉전기를 거치면서 미·중, 한·중 간의 협력이 확대됨으로써 전략적 이해관계 또한 상이해졌기 때문이다.<sup>2)</sup>

그 외 다른 국가들과의 대외관계를 살펴보면, 북한은 김정일 위원장 말기의 성과를 바탕으로 극동시베리아 개발을 적극 활용하는 등 러시아와의 관계를 발전시키면서 경제적 실리확보와 국제적 고립 탈피를 위해 동남아와의 관계 발전도 적극적으로 추진하고 있다.

북한은 앞으로도 비동맹 외교를 포함해 외교 다변화를 적극적으로 모색하면서

2) 탈냉전기 북중관계의 성격과 북한의 대중국 전략에 대해서는 장용석 “북중관계의 성격과 북한의 대중국 인식,” 『통일과평화』 제 4집 1호(서울대학교 통일평화연구원, 2012); 장용석, “중국의 부상에 대한 북한의 헤징(hedging) 전략,” 『통일문제연구』 제24권 1호 (평화문제연구소, 2012) 참조.

중국에 대한 의존도를 낮추고 경제적 실리확보도 극대화할 수 있는 방법으로서 동남아시아 국가들과의 협력관계를 적극적으로 발전시켜 나갈 것으로 보인다.

## (2) 남방: 미국과 일본, 남한

김정은 정권은 중국 다음으로 대미 대화재개 가능성을 적극 타진할 것이다. 북한은 미국 신행정부의 대북정책 정립과정을 주시하면서 대북 온건정책으로 유도를 위해 핵동결 의사 표명, 내부 개혁추진(6.28조치 시행), 대미 교류·접촉제의 등유화 제스처를 보일 것이다. 그러나 2013년 하반기가 지날 무렵까지 미국의 입장 변화가 없을 경우 가을 무렵 핵실험 또는 미사일 발사 재개, 한국을 볼모로 한 대남 위협·도발 재개 등 벼랑 끝 전술을 구사할 가능성도 높다.

한편, 북한은 새로 들어선 한국 정부의 '대북정책 전환'을 확실히 못 박기 위해 2013년 내내 도발위협과 관망을 반복할 가능성이 높다. 북한의 대남 강경 태도는 한국 신정부의 대북정책을 테스트하는 목적 외에, 한국 압박을 통한 미국의 입장 변화 유도와 중국의 안정적 대북지원 압박을 위해서도 필요하다. 이밖에도 한국 신정부의 발목잡기, 내부 정세조작을 위한 '남풍(南風)' 필요성, 김정은의 '남조선 인식' 불변(관성적인 호전적 언동), 권력층 인물들의 강경기조, 통전부의 대남 대화인물 부상 등에 필요한 시간별기 등 다양한 이유가 있을 것이다. 그러나 북한의 대남 접근 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 통치자금 고갈과 경제난 지속에 따른 경제적 필요가 대남접근의 가장 큰 요인이나, 중국 정부의 권유와 대미접근을 위해서 한국에 유연한 태도를 가장할 수도 있다. 혹은 장성택의 건의 또는 김정은의 '파격적' 제의로 의외의 상황이 전개될 수도 있다.

북한은 일본과의 추가적인 협의를 이어가면서 한·미·일의 대북압박 공조를 이완시키고 나아가 2004년 이후 지속적으로 강화되어온 일본의 대북제재 완화도 도모하고 있는 것으로 보인다. 그러나 일본의 대북제재가 양자 차원의 남북자 문제 뿐 아니라 핵문제 등과도 일정하게 연관되어 있는데다, 핵문제에서의 진전도 없는 상황에서 일본의 대북대화 진전에 대해 미국이나 한국이 일정한 우려를 가질 수밖에 없다는 점에서 북한과 일본 간 대화의 실질적 진전이 대북제재의 해제와 같은 실질적 진전으로 이어질지는 여전히 불확실하다.

## (3) 김정은 정권의 대내외 정책 추진 방향

김정은 정권의 대내외 정책 추진 방향은 김정은 정권이 안고 있는 딜레마들을

보여준다. 첫째, 김정일 위원장이 물려준 강성대국 건설은 서로 충돌하는 과제들로 이루어져 있다. 가장 중요하게 당면한 것으로는 경제강국 건설을 강조하고 있으나 이는 군사강국과 직접적으로 부딪힌다. 국내적으로는 핵과 미사일 개발을 포함한 군사부문에 대한 우선적인 자원배분은 인민생활 향상을 위한 경제성장에 장애를 조성하고, 대외적으로는 핵과 미사일 개발이 대외관계 개선, 특히 경제협력 확대를 사실상 봉쇄하고 있다. 둘째, 개혁개방의 패러독스이다. 개혁개방을 하지 않으면 정권의 정당성이 위태로워지고 개혁개방을 추진하더라도 동유럽의 체제전환 과정에서 확인되었듯 정권의 지속성을 보장할 수 없다. 이런 점에서 김정은 정권은 변화를 이야기하지만 그 변화는 기술적이고 하드웨어적인 것인 반면, 사회적 다원성과 다양성의 증대는 기존의 제도적 틀과 각종 공안기구 등을 동원하여 더욱 강하게 억제하는 모습을 보이고 있다. 셋째, 자주성의 역설이다 북한은 ‘대국’들 틈에서 어깨 펴고 살 수 있게 해준 것이 핵과 인공위성이라고 얘기하지만 그 핵과 인공위성으로 인해 국제적 고립이 심화되는 가운데 결과적으로 중국이라는 ‘대국’에게 자신의 먹고사는 문제를 의존하는 상황이 초래되었다. 중국의 부상을 경계하면서 미국이나 남한 일본과의 관계 개선을 모색하지만 핵과 장거리로켓 미사일 개발로 인해 실질적 또는 근본적인 관계 개선이 이루어질 수 없기 때문이다. 결국 자주성을 위한 수단이 역설적으로 자주성의 기반을 무너뜨리고 있는 것이다.

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

### 3. 정책제언

앞서 언급한 이러한 전망을 배경으로 단기적인 대북정책은 크게 세 가지 방향으로 추진되는 것이 바람직할 것이다. ① 신중한 대화 모색, ② 대북정책의 일관성 유지, ③ 균형 있는 포괄적 접근으로서 정책을 추진할 때 김정은 정권의 관리뿐만 아니라 나아가 통일에의 가능성을 한 단계 끌어올릴 수 있게 될 것이다. 이상의 세 가지 정책제언을 아래에서 각기 상세히 살펴보고자 한다.

우선 ‘신중한 대화 모색’이다. 현재 대북 정책 환경은 현안에 대한 일괄타결이나 이벤트성 남북행사에는 호의적이지 않은 상황이다. 이는 무엇보다 김정은 정권

의 불확실성에 대한 우려가 완전히 해소되지 않았고 북한 자신도 내부 안정을 최우선시하고 있는 상황이기 때문이다. 현재는 김정은 개인의 정책성향을 예단하기 보다는 만들어지는 과정으로서 이해하며 기회를 포착할 수 있도록 준비해야 할 것이다. 김정은을 진취적 성향의 보유자로 선부르게 예단한다면 개혁·개방에 대한 과잉 기대를 낳게 되고, 그의 무모성에 대해 과대평가한다면 대북접근의 기회를 놓치는 우(愚)를 범할 수도 있기 때문이다.

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

두 번째 정책제언인 ‘대북정책의 일관성 유지’는 기존 대북정책을 부정하고 극단적으로 상이한 대북정책을 추진하는 것이 그간의 대북정책 성과를 무실화하고, 북한에 잘못된 메시지를 줄 가능성이 크다는 데서 기인한다. 그렇게 되면 북한은 신정부의 대북 정책방향에 영향을 미치기 위해 선거에 노골적으로 개입하거나 정권교체시마다 대남 도발과 협박을 하려는 유혹에 빠질 것이다.

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

통일정책은 남북관계의 현상을 관리하는 분단관리에서 시작되며 분단관리는 궁극적으로 남북 간 경색국면을 해소하고 화해협력을 그 목표로 한다. 그러나 분

단관리 그 자체가 목적은 아니며, 통일을 앞당기고 혼란을 최소화하는 등 통일을 지향하여야 할 것이다. 통일의 비전과 미래상은 대북정책의 내용과 방향을 설정해주는 등대와도 같다. 김대중 정부의 화해협력, 노무현 정부의 평화변영정책 뿐만 아니라, 이명박 정부의 상생공영정책은 통일이라는 목표 하에 일관성을 찾을 수 있을 것이다.

마지막 정책 제언은 ‘균형 있는 포괄적 접근’이다. 대북정책은 북한의 당국과 주민·정치·군사·경제·사회 등 각 분야 및 국제 사회와의 협조 등 다양한 차원에서 균형 있게 포괄적으로 이루어져야 하고, 국내적으로도 이에 대한 공감대를 형성해 나가는 작업이 병행되어야 한다.

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

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

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

#### 4. 기대효과

새 지도자의 경력 일천에도 불구하고 김정은 정권은 순조롭게 출범하는 듯하다. 이 제안서는 김정은 정권이 쉽게 붕괴할 가능성이 높지 않다는 것을 주지할 필요

가 있음을 역설하고자 한다. 설사 언젠가 또 다른 대안정권이 등장한다 해도 북한 체제의 불안정성은 증대될지라도 쉽게 남한에 투항하는 상황은 상정하기 어렵다. 따라서 우리의 대북정책은 북한 정권이 상당한 내구력을 보유하고 있다고 전제하고 정책의 방향을 설정해야 하는 것이다. ‘북한은 불안정하나 내구력이 있다 (unstable, but durable)’는 정세관을 토대로 할 때 합리적인 대북정책 수립이 가능해진다.

우선 이 제안서는 ‘신중한 대화 모색’이 필요하다는 단기 대북정책의 방향을 제시해 준다. 대북접근 방법에 대한 국내여론은 보수와 진보로 크게 나뉘어있다. 지난 5년간 북한의 도발과 위협으로 ‘원칙 있는’ 대북정책을 지속적으로 유지해야 한다는 주장과, 남북관계 경색에 따른 반작용으로 적극적인 포용정책을 추진해야 한다는 의견으로 반분되어 있다. 주의해야 할 것은 대북정책은 피상적인 감정이나 이념에 의해서가 아니라 정확한 정세인식을 토대로 수립되어야 한다는 점이다. 북한에는 정권 교체라는 과도기적 특성이 남아있다는 점, 김정은의 리더십이 아직 미숙(未熟) 상황이라는 점, 우리의 정책도 주변 국가들의 대북정책 방향 설정과 조화를 이루어야 한다는 점이 신중한 대북정책 추진이 필요한 이유가 된다. 이 제안서에서 제시하는 정책 중 하나인 ‘신중한 대화 모색’ 혹은 ‘신중한 대북정책’은 한국의 새로 들어선 정부가 대북정책을 방향을 설정할 때 기본 방향이 되며, 대북정책의 강·온을 둘러싼 불필요한 국론분열을 해소하는데 일조할 것으로 예상된다.

둘째, 이 제안서는 장기적인 대북정책 수립, 대북정책과 통일정책 연계가 필요하다는 시사점을 제공해 준다. 그간의 대북정책은 남북관계 상황관리에 급급했을 뿐 목표가 불명확했다. 하지만 대북정책의 궁극적인 목표는 통일일 수밖에 없다. 김정은 정권의 출범은 북한의 일원적인 권력구조가 점진적으로 와해되기 시작하는 변곡점에 위치해 있음을 의미한다. 김정은의 리더십은 불투명하나 변화의 여지가 있다는 것이 조심스러운 판단이며, 포스트 김정은 정권에서는 더 큰 변화가 기대되는 상황이다. 물론 권력구조와 리더십의 변화가 북한체제의 붕괴를 의미하지는 않는다. 변화의 방향과 속도가 우리에게 유리한 방향으로 전개된다는 보장도 없다. 이 제안서는 우리가 북한의 변화 방향을 다원화와 시장화의 길로 유도하기 위해 지금부터라도 대북정책 목표를 명확히 하고, 전략적인 공세 포인트를 설정해서 일관된 정책을 추진할 필요가 있음을 시사하며, 이는 장기적인 대북정책 방향 수립에 기여하는 것과 일맥상통한다.

셋째, 이 제안서에서 제시한 것과 같이 대북정책의 균형적·포괄적 수립 필요성

을 인식하는 것은 북한 내 정책대상의 외연확대, 대북 접근방법의 다양화·체계화에 기여하게 된다. 북한 체제의 권력 상층부는 여전히 경직된 모습을 보이는 반면 북한 체제의 토대이자 하층부인 경제와 사회는 보다 빠른 속도로 취약해지고 있다. 따라서 대북정책은 북한 당국만을 상대로 하기보다는 민심사기 등 북한 주민들을 상대로 한 정책을 보다 다양하게 개발할 필요가 있다. 안보와 경제의 균형, 민족적 차원의 접근과 국제공조의 조화가 가능할 때 대북정책의 실효성은 배가된다. 북한의 변화는 아래로부터의 변화 압력으로 완고한 기득권층을 각성시키고, 북한 정권 차원에서 자발적으로 남한 및 통일 문제를 다루는 데 있어 우호적·협력적 태도를 가지게 하는 것에서부터 비로소 본격화될 것이다.

끝으로 이 제안서는 김정일 사후 우리 국내의 혼란스러운 북한 정세 인식을 바로잡는 데 기여할 것이다. 지난 1년 동안 북한 관찰자들의 의견은 북한 내부의 권력투쟁결과 새 지도체제 안정설, 개혁개방 추진설과 보수정책 유지설 등이 혼재한 모습을 보였고, 김정은 리더십의 특성에 대해서도 친인민적·개방적이라는 평가와 호전적이며 무모하다는 상반된 평가가 뒤섞였다. 이 같은 견해들은 북한의 권력구조 이해에 기초하기 보다는 피상적인 상황 관찰에 근거했기 때문이며, 김정은의 리더에 대한 상이한 판단들도 개인적인 성향·자질보다 지도자가 당면한 상황이 리더십의 발현 조건임을 파악하지 못한 데 기인한다.

비록 이 연구가 개략적인 방향 제시에는 기여했을지라도, 새로 출범한 김정은 정권의 권력구조와 리더십에 대한 정확한 평가는 북한 정치의 블랙박스를 열어 보아야 가능한 일이지만, 현재의 제한적인 자료를 토대로 분석되었다는 점에서 한계가 있다. 더구나 김정은 정권은 출범 초기에 있고 북한 정치의 유동성은 여전히 남아있다는 점에서 보다 앞으로 지속적인 관찰과 분석이 필요한 작업임에는 두말할 필요가 없을 것이다.

## 참고자료

- 권영경. “북한의 개혁·개방 추진 실태 현황과 쟁점.” 『김정은 체제의 개혁·개방 가능성: 평가와 전망』. 통일연구원 주최 2012 북한 개혁·개방 국제공동학술회의, 2012.8.28.
- 장용석. “북중관계의 성격과 북한의 대중국 인식.” 『통일과 평화』. 제4집 1호, 2012.
- \_\_\_\_\_. “중국의 부상에 대한 북한의 헤징(hedging) 전략.” 『통일문제연구』. 제24권 1호, 2012.

부록

<표 1> 2009~2012.7 주요 북한 권력층 인물 변동 내용

연도	인물변동 내용
2009년	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2월 김정은 보좌, 신 군부실세 등용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 군 총참모장에 리영호 등용(대장 승진)</li> <li>- 김영춘(군총참모장 → 인민무력부장), 김일철(인민무력부장 → 인민무력부1부부장)의 사실상 강등</li> </ul> </li> <li>- 오극렬의 실권 약화(당 작전부장 폐지 → 국방위 부위원장에 예우), 김영철의 정찰총국장(당 작전부, 35호실+총참모부 정찰국 통합, 2~4월경) 부상</li> <li>○ 4월 최고인민회의, 공안기구 책임자의 후계체제보위 기능 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장성택 당 행정부장, 주상성 인민보안상, 우동측 국가안전보위부 부부장, 김정각 총정치국1부국장을 국방위원에 임명</li> </ul> </li> </ul>
2010년	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 6월 최고인민회의, 장성택 국방위원을 국방위원회 부위원장으로 승진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장성택에 후계구도 실무 총괄책임을 보다 명확히 부여</li> <li>- 한편, 내각 총리에는 최영림을 등용, 경제관리 책임 부여</li> </ul> </li> <li>○ 주요 인물들의 퇴장               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3월 당 계획재정부장 박남기 처형, 4월 조직지도부 제1부부장 리용철이 심장마비로 사망, 5월 인민무력부 제1부부장 김일철 해임, 6월 조직지도부 제1부부장 리제강이 교통사고로 사망, 11월 총정치국장 조명록의 심장병 사망</li> </ul> </li> <li>○ 9월 당 대표자회, 중앙당 기구 정비를 통해 김정은의 당권장악 토대 구축               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 친인척 배치: 김경희, 양형섭, 리용무를 정치국원에, 장성택은 정치국 후보위원 겸 당 중앙군사위원회에 배치</li> <li>- 측근배치: 리용호를 정치국 상무위원에, 최룡해를 정치국 후보위원당 비서 등</li> <li>- 공안기구 책임자 배치: 주상성을 정치국원에, 김정각과 우동측을 후보위원에</li> <li>- 오극렬의 당직부여 배제, 김영춘이 당직에서도 리영호 후위로 역전</li> </ul> </li> </ul>
2011년	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 1월 국가안전보위부 부부장 류경 총살               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 류경의 주변인물도 제거, 김정은의 보위부 장악과 연관된 듯</li> </ul> </li> <li>○ 3월 인민보안부장 주상성 해임, 4월에 국방위 행정국장 리명수를 임명</li> <li>○ 6월 당 경제비서 홍석형 해임, 미상시기 당 군수비서 전병호도 내각 정치국장으로 좌천(국방위원에서도 해임)</li> </ul>
2012년	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 4월 최룡해를 군총정치국장(차수 승진)에 등용, 군 감시역할 부여               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 김정각은 인민무력부장에, 김원홍은 국가안전보위부장에 등용</li> </ul> </li> <li>○ 4월 11일 당 대표자회, 최룡해의 약진(정치국 상무위원, 군사위 부위원장 등용)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최룡해가 리영호 후위로 진출</li> <li>- 공안기구 책임자의 부상: 김정각, 장성택, 김원홍, 리명수의 정치국원 진출</li> </ul> </li> <li>○ 4월 13일 최고인민회의, 최룡해·김원홍·리명수의 국방위원 추가 등용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우동측 보위부 제1부부장의 국방위원 배제 등 일부 인물의 퇴행</li> </ul> </li> <li>○ 7월 15일 총참모장 리영호 해임, 7월 16일 현영철을 총참모장에 등용</li> </ul>

<표 2> 언론에 보도된 북한의 '새경제관리체계'의 내용

분야	내용
주관 기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 내각이 '경제사령부'로서 주도, 당의 내각 경제사업 간섭 배제</li> </ul>
농업	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 분조단위 축소: 현행 10~25명에서 4~6명으로 축소</li> <li>○ 작업분조에 토지할당, 생산비용 국가선지불, 협동농장기업소·각급 기관 보유 유휴 토지 작업분조에 임대</li> <li>○ 토지정리사업 명목으로 소토지 협동농장 소유로 귀속</li> <li>○ 생산비용, 곡물 구매가격 산정시 시장가격 반영</li> <li>○ 생산물 분배방식               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정량제에서 정률제로 개편</li> <li>- 국가와 작업분조 간 생산물 7:3으로 분배: 70%는 시장가격 수준으로 국가수매, 나머지는 작업분조에 현물분배 및 자율판매 허용</li> <li>- 목표량 초과분의 작업분조 처분권 부여</li> </ul> </li> <li>○ 협동농장 3단계 분류 후 실태에 맞춰 국가에 대한 현물납부 비율 결정</li> <li>○ 양강도 대흥단, 김형직군, 김정숙군, 농업개혁 시범구역 지정</li> </ul>
공장·기업소	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 최초 생산비 국가가 투자(비용지불), 기업소 자체 계획에 의해 자율적으로 원자재 구매, 생산판매 후 국가와 기업소가 일정비율로 판매수입 분할</li> <li>○ 현물지표별 계획 최대한 축소, 액상계획 기본으로 계획화 시스템 운영</li> <li>○ 생산비용, 생산물의 판매가격, 시장가격으로 계산</li> <li>○ 생산설비, 자재, 전력 등 기업 간 자유거래 허용, 생산물의 시장판매 허용</li> <li>○ 국가납부금은 외화로 납부</li> <li>○ 기업소 판매수입, 재투자 등 자율 사용 허용</li> <li>○ 개인에 의한 공장기업소 설립은 불허</li> </ul>
노무관리, 임금, 배급제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공장·기업소 간부는 당이 임명</li> <li>○ 기업소의 개인투자 허용</li> <li>○ 임금인상: 공장·직장마다 차등 적용</li> <li>○ 배급시스템이원화: 국가예산제공장기업소(군수공장, 특급 1·2급기업) 국가기관 사무원, 교육의료부문 종사자 배급제 유지, 국가예산제공장·기업소 생필직장, 독립채산제 기업은 전면 임금제 실시</li> <li>○ 무료교육, 무상치료제도 유지</li> </ul>
서비스, 상업	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개인투자 부분 합법화: 개인들의 운송·상점·편의봉사소·식당 투자 통한 경영참여 허용, 이윤의 10~20% 국가납부, 투자자는 투자 대상 기관에 입직, 고용노동력도 투자자 입직 기관에 소속</li> <li>○ 생활필수품의 저가공급을 위해 경공업 제품을 시작으로 가격조정 착수</li> <li>○ 국영 상점 등과 비국영 시장의 '이중가격' 문제 해소</li> <li>○ 잉여생산물의 암시장 판매 금지, 국영 상점 등의 정규 유통 경로 이용</li> </ul>

\* 출처: 『데일리NK』, 『NK지식인연대』, 『자유아시아방송』, 『마이니치신문』, 『산케이신문』, 『교도통신』 등의 보도 종합

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

<표 3> 6자회담 · 3차 미·북고위급회담 합의사항

구 분	주 요 내 용
2005년  9.19 공동 성명	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 6자회담 목표가 한반도의 검증 가능한 비핵화임을 재확인</li> <li>-북한은 모든 핵무기와 현존 핵프로그램 포기, 조속한 핵확산금지조약 (NPT) 및 IAEA 안전조치 복귀 공약</li> <li>-미국은 한반도 내 핵무기 부재 및 북한에 대한 공격 또는 침공 의사 부재 확인</li> <li>-한반도 비핵화 공동선언 준수 및 이행 필요성</li> <li>-여타국은 북한의 평화적 핵이용권 존중 및 적절한 시기 경수로 제문제 논의에 동의</li> <li>-미·북과 북·일은 관계정상화를 위한 조치를 취할 것을 약속</li> <li>○ 6자는 에너지, 교역, 투자 분야에서의 경제협력을 증진시킬 것을 약속</li> <li>-여타국은 대북 에너지 지원 제공·용의 표명, 한국은 2백만KW 전력공급 제한 재확인</li> <li>○ 6자는 동북아의 항구적 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약</li> <li>-직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제 관해 협상</li> <li>○ 6자는 단계적 방식으로 상기 합의 이행을 위해 상호 조율된 조치를 취할 것을 합의</li> </ul>
2007년  2.13 합의문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한 내 ① 핵시설의 폐쇄·봉인 및 IAEA 요원 복귀, ② 모든 핵프로그램의 목록 작성 협의(60일 이내) - 60일 이내 중유 5만 톤 상당 긴급에너지 대북 지원</li> <li>○ 미·북·북·일 관계정상화 위한 양자 대화 개시(60일 이내)</li> <li>대북 경제·에너지·인도적 지원(다음 단계)</li> <li>- ① 모든 핵계획 완전 신고 및 ② 모든 현존하는 핵시설 불능화 기간 중 중유 100만 톤 (초기 5만 톤 포함) 상당의 지원 제공</li> <li>○ 6자회담 내 5개 실무그룹(Working Group: WG) 구성(30일 내 회의 개최)</li> <li>- △ 한반도 비핵화, △ 미·북 관계정상화, △ 북·일 관계정상화, △ 경제·에너지 협력, △ 동북아 평화·안보체제</li> <li>○ 초기단계 조치 이행 완료 이후, 6자 장관급 회담 개최</li> <li>○ 직접 관련 당사국 간 적절한 별도 포럼에서 한반도 평화체제 협상</li> </ul>
2007년  10.3 합의문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한은 금년 내 모든 현존 핵시설 불능화 및 모든 핵 프로그램의 완전하고 정확한 신고 완료</li> <li>○ 북한은 핵 물질, 기술 및 노하우를 이전하지 않는다는 공약 재확인</li> <li>○ 미국은 미·북 관계정상화 WG에서 컨센서스를 기초로 북측 조치와 병행하여 미측 공약 이행할 것이며, 북·일 또한 평양선언에 따라 신속한 관계정상화 노력 경주</li> <li>- 미국은 테러지원국 지정 해제 과정 개시 및 대적성국 교역법 적용 종료 과정 진전에 대한 공약 상기(recalling)</li> <li>○ 중유 100만 톤 상당 대북 경제·에너지·인도적 지원 제공</li> <li>○ 적절한 시기에 6자 외교장관회담 북경에서 개최 재확인</li> </ul>
2012년  2.29 합의 (각자 발표)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 9·19 공동성명 이행 재확인</li> <li>○ 정전협정을 한반도 평화와 안정 위한 초석으로 인식(북, “평화협정 체결 때까지”)</li> <li>○ 북, 장거리미사일 발사, 핵실험, 영변 우라늄 농축활동 유예(북, “결실있는 회담이 진행되는 기간”/미, “5MWe 원자로 및 관련시설 불능화”)</li> <li>○ 북, 우라늄농축활동 유예 검증 위한 IAEA사찰팀 복귀 수용</li> <li>○ 미, 북한에 영양식품 24만 톤 제공 및 추가지원 노력</li> <li>○ 미, 문화, 교육, 스포츠분야 인적교류 확대</li> <li>○ 미, 북을 적대시하지 않고 주권과 평등의 정신에서 대북관계 개선</li> <li>○ 미, 대북제재가 북한 주민들의 생활을 겨냥하지 않음(북, “6자회담이 재개되면 경수로 문제 우선 논의하게 될 것”)</li> </ul>