

북한 ‘변화’의 재평가와 대북정책 방향

박형중 · 조한범 · 장용석

KINU 연구총서 09-07

북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향

박형중 · 조한범 · 장용석

북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향

인 쇄 2009년 12월

발 행 2009년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 남북협력연구센터

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울 강북구 인수동(4·19길 275) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300

(직통) 901-2524

(팩시밀리) 901-2572

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 통일디자인 (02-2285-0936)

인 쇄 처 통일디자인

가 격 ₩10,000

© 통일연구원, 2009

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향 / 박형중, 조한범,
장용석. -- 서울 : 통일연구원, 2009
p. ; cm. -- (KINU 연구총서 ; 09-07)

참고문헌 수록

ISBN 978-89-8479-508-2 93340 : ₩10,000

대북 정책[對北政策]

340.911-KDC4

320.9519-DDC21

CIP2009003835



북한 ‘변화’의 재평가와 대북정책 방향

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



목 차

I. 서론	1
II. 북한 ‘변화’의 재평가 (1): 정책변화 추이	7
1. 시기구분	12
2. 편승과 적응의 개혁적 국면(2000~2004년)	12
3. 억제와 통제의 보수적 국면(2005년 이후)	23
III. 북한 ‘변화’의 재평가 (2): 부문별 변화	73
1. 정치변화	76
2. 경제변화	106
3. 사회변화	125
4. 소결론	144
IV. 북한당국의 당면과제	149
1. 2012년도까지의 정책과제	152
2. 권력승계문제	155
3. 보수적 정책과 역동적 사회 간의 관계 조절문제	184
4. 핵보유국가로의 대두욕구와 대내·외 관계	202

북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향

V. 정세 전망과 대북정책	247
1. 정세 구성요소와 그 성격	249
2. 단·중기 정세 전망과 대북정책	251
3. 중·장기 정세 전망과 대북정책	271
참고문헌	283
최근 발간자료 안내	309



표 목 차

<참고 III-1> 주요 인물과 그 나이	99
<참고 III-2> 국가자산 절취로서 ‘경영횡령’의 사례	109
<참고 III-3> 공작기관의 외화벌이 및 회사운영 실태	113
<참고 III-4> 북한에서 정상(政商)의 사례	128
<참고 III-5> 정상(政商)과 태자당의 공급처	129
<참고 III-6> 개인기업의 권력결탁과 사업방식의 사례	131
<참고 III-7> ‘돈주’ 겸 개인기업가의 지방 토호화 현상	132
<표 IV-1> 북한 외무성 성명(2009.1.13)을 통해 본 북·미 간 핵문제 추진 인식 차이	217
<표 IV-2> 북핵폐기 과제와 예상쟁점	227
<표 IV-3> 단계별 비핵화 추진도	229

I. 서론



부한 변화의 제평가와 대공정확 모형

최근 몇 년 사이, 한국과 북한의 내부상황, 남북관계와 북한 핵문제에서 많은 변화가 발생했다. 여기에는 구조적 장기추세도 있고 단기적 국면의 사건도 있다. 이 글은 이러한 변화를 평가하는 한편, 대북정책이 이러한 변화에 대해 어떻게 대응해야 하는가를 서술한다.

변화의 내용을 보면 아래와 같다. 우선 정책변화의 추이를 보면 2000~2004년 북한에서는 개혁적인 대내정책이 추진되었다. 그러나 이러한 정책은 2005년부터 후퇴하기 시작했다. 이처럼 정책이 바뀌어 이유는 보수세력의 반발 때문이었다. 그 중추는 당과 군, 그리고 공안세력을 중심으로 한 특권집단이었다. 이들은 개혁이 심화되는 경우 자신의 기득권이 위협 당한다고 판단했다. 이들의 주도하에 2005년 이후 정책의 보수화가 점진적으로 강화되었다.

2008년 후반 한국과의 관계가 경색되고, 핵문제가 난관에 봉착하는 가운데, 김정일 위원장에게 건강이상이 발생했다. 이후 대남, 대미정책은 더욱 강경해졌다. 국방위원회는 군부, 군수경제, 공안세력을 핵심으로 재편되고 강화되었다. 북한은 2009년 4월 장거리미사일, 5월 2차 핵실험을 했다. 북한은 핵보유국으로 승인을 요구하면서 6자회담 복귀를 거부했다. 북한은 8월부터 한국과 미국에 대해 매우 유화적인 자세를 보이고 있다. 북한은 핵보유국으로 인정받은 상태에서 한국과 교류협력을 확대하고, 미국과는 관계를 정상화한다는 목표를 추진하고 있다. 한국과 미국은 이를 승인하지 않을 것이나 중·장기적으로 타협이 성사될 수도 있다.

다음으로 부문별 변화를 보자. 우선 정치부문에서 보면 다음과 같다. 우선 당 기구의 약화와 폭력 공안기구의 강화, 주요 권력기관별 위상의 변화, 그에 따른 견제와 균형 양상의 변화가 나타난다. 경제부문에서는 부정부패의 만연에 따른 국가 조세독점의 붕괴, 경제의 구

I
II
III
IV
V

획화 양상, 경제관리체계 및 경제정책에서의 변화 등을 발견할 수 있다. 사회부문에서는 사회계층 균열, 지역 및 세대격차, 군대 내 균열 등이 전개되어 왔다.

이와 같은 변화 속에서 북한당국은 기본적으로 세 가지 정책적 도전에 직면해있다. 첫째, 북한 내부의 구조적 변화를 어떻게 대응할 것인가? 편승과 적응인가, 억제와 통제인가? 개혁인가 보수인가? 둘째, 권력승계를 어떻게 성공시킬 것인가? 상층 권력안정, 정권 대 주민관계 안정을 어떻게 이룩할 것인가? 후계정권은 어떠한 정책을 시행할 것인가, 셋째, 핵무기 보유국가라는 것을 어떻게 인정받을 것인가? 미국과 핵협상을 어떻게 진행해야 하는가? 한국과 일본과 어떠한 관계를 형성해야 하는가?

본 연구는 북한이 이러한 질문에 어떻게 대답해왔고, 앞으로 어떻게 하게 될 것인가를 알아본다. 또한 이에 대한 한국의 정책대응은 어떠한지 하는가를 서술한다. 이를 위해 본 연구는 첫째, 전체적으로 북한에서 발생하고 있는 여러 차원의 변화를 보다 분명하게 파악한다. 둘째, 이를 토대로 북한당국이 당면하게 되는 정책과제가 무엇이며, 셋째, 이를 해결하기 위해 북한당국이 선택할 수 있는 정책에는 어떤 유형이 존재하는지를 밝힌다. 넷째, 북한의 이와 같은 대내·외 상황과 정책이 주변국에 어떠한 판단과 우려와 대응을 초래하는지를 보다 명확히 이해한다. 다섯째, 궁극적으로 앞으로 한국의 대북정책에 대한 핵심적인 정책적 도전이 무엇인가, 이를 해결하는 데 있어서 어떠한 대안들이 존재하며, 각 대안들에 어떠한 위험과 기회가 수반되는가를 파악한다.

이 연구는 대북정책과 관련하여 두 가지 편향을 경계한다. 그 하나는 북한의 '변화'에 대해 지나치게 낙관적 기대를 갖는 것이다. 이러한

인식에서는 북한의 ‘변화’는 오직 긍정적 차원에서만 이해된다. 북한은 우리가 바라는 방향으로 빠르게 변화해왔고, 또는 변할 수밖에 없고, 또는 우리가 제대로 정책을 선택한다면 매우 빠르게 우리가 바라는 방향으로 변화시킬 수 있다는 것이다. 이와 같은 경우는 북한 내부에 존재하는 여러 장애를 인식하지 못한 나머지 대북정책이 너무 안이해지고 또한 북한에 이용당할 위험이 높아진다.

또 다른 편향은 대북정책을 국제정치적 관점, 외교안보적 관점에서만 사고하는 것이다. 단지 외교안보적 관점에서만 바라볼 경우, 북한 문제는 단지 핵문제로 축소되며, 대북정책은 비핵화 정책으로 등치되어 버린다. 이러한 발상은 비핵화와 개혁이 발생하지 않는 상황이 장기화되는 경우, 정책적으로 피동과 방어에 빠져버릴 위험성이 있다. 특히 대북정책이 봉쇄와 ‘급변사태’ 대비책의 수준으로 축소될 수 있다. 이렇게 되면, 북한이 대내·외적으로 가지고 있는 많은 취약점을 활용하며, 적극적 관여 정책이 열어줄 수 있는 많은 잠재적 기회를 간과하게 만든다.

본 연구의 II장과 III장은 북한의 ‘변화’에 대해 재평가한다. II장은 정책변화 추이를 다룬다. III장은 지배체제의 변화, 경제방식과 구조의 변화, 사회적 균열과 갈등양상의 변화를 서술한다. 이는 궁극적으로 현재의 북한에서 정권과 주민, 정권과 사회 사이의 관계와 관련하여 한국의 대북정책에 활용할 수 있는 기회와 잠재력을 식별하기 위한 것을 목적으로 한다. IV장은 북한당국이 앞으로 당면하게 될 과제와 도전에 대해 서술한다. 주요 과제는 권력세습을 성공시키는 것, 확대하고 있는 사회적 변화동력을 정권이 제어하고 관리하는 문제, 핵무기 개발과 관련하여 발생하는 긴장과 갈등을 관리하는 문제가 될 것이다. 이 세 가지 문제는 앞으로 대북정책이 당면하게 될 상황을

I
II
III
IV
V

규정하는 데서 주요한 변수가 될 것이다. 즉 북한당국이 권력세습과 정권 내부 지배력 유지를 위해 어떠한 정책선택을 하며, 얼마나 성공할 것인가, 또한 핵무기 보유문제에 관해서 어떠한 정책선택을 할 것인가에 따라, 대북정책이 처리해야 하는 상황과 변수가 크게 달라질 수 있다. V장은 이상의 연구를 토대로, 앞으로 대북정책이 당면하게 될 상황과 그에 대한 정책에 관하여 단·중기와 중·장기로 나누어 고찰한다.

II. 북한 ‘변화’의 재평가 (1): 정책변화 추이



1990년대 이래 북한에서는 많은 변화가 일어났다. 어떠한 변화가 발생했는가에 대해 서술하고 분석하는 것과 관련된 많은 훌륭한 학문적 연구도 생산되었다.

그런데 대북정책 연구분야에서는 그 변화를 이해하고 정책적으로 대응하는 데서 세 가지 편향이 있었다. 한 가지 편향은 사실상 북한 내부에서 어떠한 변화가 발생하는지에 대해 그다지 큰 관심을 두지 않는 것이다. 이는 북한의 ‘변화’를 북한의 대외행태의 변화, 안보정책상의 입장변화의 차원에서만 이해하고자 하는 경우에 나타나는 경향이 있다.

두 번째 편향은 첫째, 북한의 ‘변화’라고 할 때 그것은 한국의 이익에 부합하는 건설적이고 긍정적 내용만을 갖는 것으로 이해하는 경향이 있었다. 둘째, 북한당국의 정책변화와 북한 내부체제 또는 사회의 변화를 구별하지 않는 경향이 있었다. 다시 말해 당국의 정책도 사회도 건설적이고 긍정적인 방향으로 ‘변화’해가고 있는 것으로 이해하는 경향이 존재했다.

세 번째 편향은 북한에서 발생한 여러 변화가 전통체제를 약화시키고 있다는 관점에서만 포착하려는 경향이다. 이러한 경향에 내재되어 있는 논리적 결론은 ‘북한 붕괴(박두)론’이다. 이러한 관점은 두 가지를 간과한다. 그 하나는 정권에 대해 심각한 정치적 도전이 발생하는데 필요한 여러 요소가 미비하다는 것에 대해 고려하지 않는다. 다른 하나는 사회의 변화에 대해 정권 자체가 적응하고 진화하면서 새로운 방식의 내부정치 안정기제를 갖추고자 모색한다는 것에 대해 간과하는 경향이다.

위에서 지적한 두 번째 편향은 김대중 정부와 노무현 정부 시기의 주류 대북정책 연구분야의 지배적 경향이었고, 첫째와 셋째 편향은

I
II
III
IV
V

보수적 북한 연구분야의 대표적 편향이었다. 이러한 편향이 실태연구와 정세판단에도 스며들었고, 이는 당면 정책담론을 옹호하는 데 맞춤형으로 활용되었다. 그간의 북한 ‘변화’ 연구는 이와 같은 정치신념적 경향성의 그늘하에서 현존 정부의 대북정책을 정당화하는 데 기여하는 수단으로 진행된 측면이 존재한다. 따라서 그간의 북한의 ‘변화’ 연구는 여러 사실 관계를 밝혀내는 데서 많은 기여를 했음에도 불구하고, 해결해야 할 과제를 제기한다.

그 과제의 핵심은 ‘변화’ 연구에 스며들어 있는 정치신념적 경향성을 극복해 내고, ‘변화’ 연구를 학문적 분석과 논쟁의 영역으로 복귀시키는 것이다. 그러한 경우 과거 북한 ‘변화’ 담론의 주요 경향성이었던 일면적인 ‘건설적, 긍정적, 불가역적, 숙명적 변화론’은 비판적으로 재평가되어야 한다. 또한 북한 ‘(불)변화론’을 특정 대북정책을 정당화하는 논리로 직접적으로 도구화하는 것을 경계해야 한다. 대북정책은 단순하고 정치신념적 북한 ‘(불)변화론’ 이상의 요소를 내포하고 있기 때문이다.

본 글의 II장은 경제정책을 중심으로 북한의 대내정책 변화를 살펴본다. 그 핵심은 2000~2004년이 상대적으로 개혁적 정책국면이었다면, 2005년 이후는 보수적 정책이 추진되고 있다는 것이다. 이어 III장은 북한정치, 경제, 사회 차원의 여러 변화를 서술한다. 그 주요 내용은 전체주의에서 폭정으로의 변화, 권력기관별 역할과 위세의 변화, 경제적 잉여분배 및 조정기제의 다양화, 사회적 분화와 균열 등이다.

이러한 서술에서의 분석적 핵심은 정권과 사회 모두가 불가피하게 변화에 직면해 있다는 것이며, 사회의 진화에 따라 정권의 통치 방식도 적응하고 진화해 나간다는 것이다. 이러한 입장은 그간에 북한 학계에도 등장했던 일면적 안정론이나 일면적 붕괴론을 극복하

면서, 북한 내에 존재하는 변화의 소용돌이 속에서 정권 대 사회가 어떠한 동태적인 갈등과 타협관계를 맺어가고 있는가를 포착하게 해줄 것이다.

II장은 2000~2009년 동안 정책변화 추이를 역사적으로 서술한다. 이를 위해 사용된 연구방법은 다음과 같다. 우선 북한의 공식문건, 신문과 민간단체의 북한정보, 학술논문 등을 통해 다양한 공개정보와 학문적 판단을 채집한다. 이를 시간순서에 따라 나열하고, 특정 시기에 관한 다양한 정보 간에 상호 연관성을 발견해낸다. 이를 보다 학문적이고 이론적 서술을 제시했던 결론과도 비교해 본다. 또한 이를 바탕으로 개별정보의 사실 여부도 논리적으로 가려본다. 그 후 전후 맥락을 판단하여 스토리를 만들며, 이것이 전체적으로 논리가 서는지를 검토하는 것이다.

여기서의 주요 관심은 2000~2009년간의 북한 대내정책의 커다란 흐름을 보여주는 것이다. 여러 안전장치에도 불구하고, 물론 여기서 사용된 많은 정보 중에서 일부는 신뢰성이 만족스럽지 못할 수 있다. 그러나 전반 스토리를 변화시킬 수 있는 수준은 아닐 것으로 판단된다. 이러한 방식의 서술은 단지 공식문헌에 지나치게 집착하여 그들의 이데올로기적 논리를 중심으로 북한당국의 정책 추이를 이해하고자 하는 시도에 비해 훨씬 사회과학적으로 타당한 접근방법이다. 그 이유는 이러한 서술이 이데올로기적 개념과 논리설정에 가려 보여주지 않고자 하는 현실을 들추어내어 밝혀주는 기능을 하며, 따라서 현실에서 실제로 진행되고 있는 정책과 사태의 기본맥락을 훨씬 올바르게 풍부하게 보여줄 수 있기 때문이다.

I
II
III
IV
V

1. 시기구분

1990년대 이래 북한변화는 5단계로 분류해 볼 수 있다. 이를 보면,

- ① 1990~1993/4년: 전통체제의 붕괴
- ② 1994~1998년: ‘고난의 행군’과 분권화된 약탈의 성립
- ③ 1998/9~2000년: 정권 재공고화
- ④ 2000~2004년: 편승과 적응의 개혁적 국면
- ⑤ 2005년 이후: 억제와 통제의 보수적 국면

여기서 주요하게 관심을 갖는 시기는 2005년 이래의 보수적 정책 국면이다. 이 시기에 시작된 보수적 정책국면이 2009년 현재에도 지속되고 있다. 따라서 2005년 이래의 상황은 현재와 미래의 국면을 이해하는 데 핵심적이다. 다만 2000~2004년까지의 개혁적 국면에 대해 간략히 서술한다. 그 이유는 이 국면이 그 이후의 보수적 국면과 대비를 보여주며, 후자의 성격을 이해하는 데 도움을 주기 때문이다.

2. 편승과 적응의 개혁적 국면(2000~2004년)

이 시기를 편승과 적응의 개혁적 국면이라 하는 이유는 이 시기에 북한당국이 이미 발생한 여러 변화를 거역하거나 부정하는 차원이 아니라 수용하고 적응하는 차원에서 정책과 조치를 설정하고 있기 때문이다.

이 시기의 주요 배경적 사건을 보면 다음과 같다. 김정일 주도(심화조 사건에 대한) ‘위로사업’(2000년 초), 남북정상회담(2000.6),

북미공동컴뮤니케(2000.10), 부시 대통령 집권(2001~2008), 남북관계 재개(2002.4), 7월 경제관리개선조치(2002.7), 북·일정상회담(2002.10), 제2차 핵위기 발발(2002.10), 6자회담 개최(2003), 용천역 폭파 사건(2004.4), 남북관계 단절(2004.7~2005.6), 제4차 6자회담 공동성명(2005, 이하 9.19성명) 등이다.

개혁적 국면 개시의 징후는 이미 2000년부터 나타났다. 2000년 3월 김정일은 ‘위로사업’을 조직했다. 이는 1997년 말 이래의 사회 내에 인위적 긴장을 풀어 놓기 위해 조작되었던, 당에 대한 대규모 숙청의 피해자를 위로하기 위한 것이었다.¹ 6월에는 최초의 남북정상회담이 있었다.

이 시기의 주요 특징은 1998년부터 시작된 국가 및 경제체제 재건의 정책방향이 개혁적 노선으로 자리를 잡았다는 것이었다. 이 시기는 또한 1998년 북한의 장거리미사일 실험과 김대중 대통령 취임 이후로 전반적으로 미·북관계와 남·북관계가 개선으로 방향이 잡히는 시기였다. 김정일은 2000년 5월과 2001년 1월 연거푸 대규모 사절을 대동하고 중국을 방문했으며, 그 성과를 높이 평가했다.

북한은 2000년 말부터 김정일의 지시에 의해 실무그룹을 꾸려 경제개혁에 대한 정책입안 작업에 들어간 것으로 알려졌다. 개혁적 국면은 2001년부터 명확해졌다. 2001년 초, 북한의 매체는 ‘새로운 관점과 높이’에 대하여 언급했다. 10월 3일 김정일은 “강성대국 건설을 위한 사회주의 경제관리를 개선강화할 데 대하여”라는 비교적 개혁주의적인 논문을 발표했다. 이를 초안으로 하여 2002년 7월 1일 경제관

¹ 류경원, “제18호 관리소의 흑막,” 『립진강』, 제3호 (2008.8), pp. 49~53; 황일도, “전 북한 핵심판료가 육필로 쓴 ‘김정일 권력장악 비화,’” 『신동아』, 통권 553호 (2005.10.1).

I
II
III
IV
V

리개선조치(이하 7.1조치)가 취해졌다. 이 시기 내각은 경제관리에서 전권을 쥐고 있었다. 이러한 맥락에서 국영기업의 검열을 위해 1998년 이래 국방위원회에 의해 파견되었던 장교들은 판사·검사로 교체되었다. 2002년 9월에는 신의주 경제특구가 지정되었으나 곧바로 중국의 방해에 직면하여 실패했다.² 10월에는 당·내각 고위 경제고찰단이 한국을 방문했다. 단장은 박남기였고 장성택과 박봉주가 참가했다. 10월에는 금강산 관광특구, 11월에는 개성공업지구가 특구로 지정되었다.

2002년의 7.1조치는 북한경제의 공식체계를 이미 오래전부터 변화되어 있던 환경과 운영 실체에 적응시키는 성격이었다. 7.1조치의 원구도는 국가부문을 그간 발생한 변화에 적응시켜 정상화하는 것을 목표로 한 것이었다. 이 개혁은 내각이 장악하고 있는 계획경제부문을 대상으로 했다. 내각이 장악하고 있는 계획경제에 기생하고 있지만 내각의 힘이 미치지 않는 특권경제(당경제, 제2경제, 특권회사경제)³는 개혁대상에서 제외되었다. 7.1조치는 배급제 폐지, 생활물가의 급격한 인상 등 국가의 인민생활에 대한 재정부담을 크게 줄이는 조치들을 포함했다. 이는 국가책임의 축소를 통해 경제난으로 줄어드는 국가재정을 보다 선택적으로 아마도 제2경제를 포함한 정권유지 핵심부문에 집중하고자 하는 의도를 반영했다고 볼 수 있다.

7.1조치의 주요 특징은 다음과 같았다. 첫째, 국가부문의 임금과 물가를 시장수준에 맞추어, 노동력과 자원의 시장부문으로의 유출을 막고, 둘째, 새로운 계획지표 분담체계를 통해 계획을 분권화하며 계획체계 내에서 기업의 자율성을 높여주고, 셋째, 변수입 지표를 도입하

² 신의주 특구는 2004년 8월 공식으로 폐지되었다.

³ 이에 관한 논의는 이글의 III장 '2. 경제변화' 참조.

I
II
III
IV
V

고 노동보수제를 개선하여 기업경영에서 화폐적 평가의 중요성을 강조하며, 넷째, 국가의 인민생활 보장책임을 경감하기 위한 것이었다. 다섯째, 7.1조치와 함께 장마당 억제책이 시행되었으며, 남성 노동자들의 직장복귀가 요구되었다.⁴

그러나 이러한 조치는 곧바로 변화를 겪었다. 2003년 3월 농민시장의 양성화 시책이 시행되었다. 이에 따라 기존의 노천시장이 건물을 갖춘 종합시장으로 변화하였다. 종합시장은 전국적으로 300여 개에 달한 것으로 알려졌다. 종합시장 개장과 더불어 종합시장을 관리하기 위한 행정적·재정적 관리체계가 성립했다. 도·시·군 인민위원회가 시장관리소를 운영하며, 상업성과 재정성 및 관련 기관이 가격통제, 판매품 통제를 담당했고, 이밖에도 시장질서를 잡기 위한 규찰대가 조직되었다. 시장 내의 매대마다 시장사용료가 징수되었다.

시장활성화 조치가 내려진 이유는 다음과 같이 추정된다. 즉 애초 7.1조치의 원개념은 국가부문과 국영사업망을 강화하며 이를 통해 시장을 억제하고 공급을 증대함으로써 가격을 안정시키려 했는데, 이러한 의도가 실패했기 때문이다. 또한 시장활성화 조치가 내려진 배경 중의 하나는 여성들을 전통적 국가복지대상에서 제외하는 대신 시장 활동을 통한 수입에 의존하도록 약속한 것이었다. 즉 “기존 식량배급 제도를 수정하여 로동자, 사무원들의 부양가족 중 주부들만의 국가 배급식량 가격을 시장가격에 이르도록 올리는 대신 그 여성들의 시장 활동은 폭넓게 허용”한 것⁵이었다. 이와 함께 보완조치로 2004년에는 노동단련형이 도입되었다. 이는 세대주 남성들이 직장에 결근하면서 아내의 시장활동을 협조하는 것을 막기 위해 마련된 국영기업 출근

4. 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』 (서울: 해남, 2004), p. 181.

5. 류경원, “또 다시 긴장감 흐르는 시장,” 『림진강』, 제4호 (2009.3), p. 63.

통제 사법제도였다.

2003년 9월 박봉주가 내각의 총리로 임명되면서 북한의 개혁은 7.1 조치 보다 한 단계 더 높은 개념으로 전개되기 시작했다. 그런데 이러한 조치가 취해지면 불가피하게 당과 권력기관의 경제이권과 충돌하는 측면이 있었다. 이를 해결한 것이 김정일의 지원이었다. 김정일은 2003년 박봉주에게서 당과 권력기관이 국가경제를 침해하고 있다는 보고를 받고 “내각에 권한을 주었으면 써 먹을 줄 알아야 한다”고 힘을 실어준 것으로 알려졌다.⁶ 박봉주는 김정일의 적극적 지원을 배경으로 인사권을 비롯하여 경제관리에서 전권을 행사했다. 박봉주의 주도하에 내각강화, 유희인력 축소, 협동농장과 공장·기업소의 경영재량권을 대폭 신장시키는 조치가 취해졌다.⁷ 중앙·지방당 일부조직의 직급을 하향 조정하고 유급 당원을 대대적(20~30%)으로 축소하여 산업현장에 재배치했다. 내각경제관료들의 인력구조를 전문화·연소화하는 가운데 은행·기업 책임자로 경영마인드를 갖춘 30~40대 전문가를 발탁했다. 당·군 등 비경제부문 기관이 운영하는 일부 사업체를 축소하고 내각에 이관하였다. 2004년 7월 민경련 등 대남경협기관들을 통합, 내각 산하 성(省)급 기구인 민족경제협력위원회가 신설되었다. 2004년 1월부터 황해도와 함경도 일부 지역 협동농장에서 가족단위의 포전담당제가 시범·실시되었다. 2004년 들어 국가계획위원회는 전략지표·중요지표만 현물계획으로 하달하고, 나머지는 금액계획으로 하달하는 체계가 도입되었다. 아울러 국영기업지배인은 생산량의 30%까지 경영의 필요에 따라 자의적으로 사용할 수 있게 되

⁶ 특별취재팀, “김정일 근거리 보좌가 곧 서열,” 『중앙일보』, 2007년 1월 4일.

⁷ 김영윤·최수영, 『북한의 경제개혁 동향』 (서울: 통일연구원, 2005); 계명빈, “우리나라의 경제형편(상),” 『딴집강』, 제1호 (2007.11), pp. 44, 67.

었다. 2004년부터 임금의 상한선을 폐지하고 국가납부금 외 나머지 이윤 내에서 자체배분을 허용하는 등 기업의 임금결정 및 지급권한을 확대했다. 112호 토지제도가 실시되어 기관·기업소는 임시로 6개월 배급에 해당하는 식량을 생산하는 데 충분한 저급토지를 임시로 배분 받았다. 2004~2005년경에는 사회 내에서 빈부격차가 확대되어 경제적 계층이 “완전히 갈라졌다.”⁸

이 시기의 주요한 사건 중의 하나는 장성택의 실각(2004.2)과 함께 노동당 비서국의 기구축소이다. 그가 실각한 이유는 두 가지로 보인다. 우선 표면적인 이유는 (2004년 2월경에 열린 것으로 보이는) 측근의 호화 결혼식과 관련이 있다. 이 결혼식에 그와 가까운 인물이 대거 참여했다. 이에 앞서 2003년 12월 그의 측근으로 알려진 신일남 수도 건설위원장이 박봉주의 지시를 장성택 부부장의 승인이 필요하다면서 거부한 사건이 있었다.⁹ 이러한 사건 이후 장성택은 ‘종파행위’와 ‘권력남용’으로 지목되었으며, 가택연금 또는 조직지도부 제1부부장인 이제강 주도의 검열 등의 처벌을 받았다. 둘째 이유는 당과 군에서 장성택의 세력을 제거함으로써 박봉주 총리와 내각에 힘을 실어주는 것이다. 이를 보여주는 것이 2004년 9~11월 사이에 일어난 중앙당 정비이다.¹⁰ 그 목적은 “장 부부장이 권력을 이용해 당과 군에 독자적인 세력을 구축한 것이 적발되었기 때문”¹¹이라 했다. 중앙당 정비조

⁸ 조경아 외, 『북한 주민의 일상생활』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 266.

⁹ 권경복, “김정일의 최측근 장성택 가택연금,” 『조선닷컴』, 2004년 6월 16일, <<http://www.chosun.com/politics/news/200406/200406160397.html>>.

¹⁰ 최원기·정창현, “김정일 친정체제 강화,” 『중앙일보』, 2004년 12월 8일.

¹¹ 장성택의 큰형 장성우(차수)는 중앙당 민방위부장이고, 둘째형 장성길(중장)은 820 전자군단 정치위원이었다. 장성우는 2009년 8월 25일, 장성길은 2006년 사망했다. “북 장성택 형 장성우 군 차수 사망,” 『연합뉴스』, 2009년 8월 25일, 『Joins 뉴스』, <http://article.joins.com/article/article.asp?total_id=3743816>.

치로서, 비서국의 군사부, 경제정책검열부, 농업정책검열부가 폐지되고, 중앙당 인원의 40%가 감소했다.¹² 군사부 폐지는 군부에 대한 당의 간섭을 폐지하고 군부에 대한 김정일의 친정체제를 강화하기 위한 것으로 해석되었다. 경제정책검열부와 농업정책검열부가 폐지되면서 그 권한은 내각으로 이관되었다. 장성택의 실각과 동시에 그와 연계되어 있던 수십 명의 인물들이 동반 실각했다.¹³ 아울러 그가 관리하던 회사인 대외보험총국과 가금총국, 원예총회사 등이 내각 산하로 이전되었다.

주요 인물 동정을 보면, 이제강이 조직부 제1부부장으로(2001.7) 취임했다. 장성택 실각(2004.2)을 전후하여 일련의 고위급 인사 이동이 발견된다. 무역상 이광근이 해임되고 대신 임경복(2004.4)이 취임했다. 이영복 남포시당 책임비서가 해임되고 최용선이 임명되었다(2004.4). 최용수 인민보안상이 철직(2004.7)되는 대신, 주상성이 신규 임명되었다. 당선전선동부 제1부부장으로 최춘황 대신에 이재일이 취임했다(2004.5).¹⁴ 2000년 7월 당 중앙위 선전선동부장에서

12. 정창현 “당은 이념 … 내각은 경제,” 『중앙일보』, 2004년 12월 8일.

13. 장성택과 함께 실각한 인물은 다음과 같이 추정된다(팔호안은 당시 직책). 신명철(수도건설위원장), 이광근(무역상), 정하철(당 선전선동담당비서), 최춘황(선전선동부 제1부부장), 이영복(남포시당 책임비서), 박명철(국가체육위원장), 지재룡(당 국제부 부부장), 최용수(인민보안상) 등이다. 이들 중 2005년 12월 장성택의 복권을 전후하여 그 일부가 복권되었다. 신일남은 인민보안성 부상(2005.6), 이광근은 당39호실장이 된다. 2007년 11월경 이영복 전 남포시당 책임비서, 이영수 전 당 행정부 부부장 등도 복귀한 것으로 알려졌다. “조명록 국방위 제1부위원장보다 더 센 국방위원 장성택,” 『열린북한방송』, 2009년 4월 20일; 송승호, “김정일, 2인자(매제) 장성택을 가택 연금!,” 『월간조선』, (2004.7); 임장혁, “불사조 장성택 … 사법·공안담당 행정부장승진,” 『중앙일보』, 2007년 11월 22일; 통일부 홈페이지>북한정보자료>주요인물 참조, <<http://www.unikorea.go.kr/kr/CMSF/CMSFsub.jsp?topmenu=3&menu=2&sub=3>>.

14. 이상 인사변동은 통일부 홈페이지>북한정보자료>주요인물 참조, <<http://www.unikorea.go.kr/kr/CMSF/CMSFsub.jsp?topmenu=3&menu=2&sub=3>>.

2001년 9월 당 중앙위 선전선동담당 비서로 승진하였던 정하철은 2005년 10월 이후 시기에 정치범 수용소에 수감되었다.¹⁵ 나아가 고영희가 사망(2004.5)하면서 후계를 둘러싼 권력투쟁설이 대두했다.

한편 개혁조치의 부작용으로 2003~2006년 동안 고율의 인플레이션이 진행되었다. 이 기간 중 쌀값 및 환율 추이에 따라 판단했을 때, 인플레이율은 연 300~400%에 달했다. 2002년 7.1조치 이후 2003년과 2004년 국가예산은 공개되지 않았다. 2005년에 다시 공개되었을 때, 예산규모는 명목상 18배 정도 증가했다.¹⁶ 이를 보면, 고도 인플레이션의 주요 원인은 2002년 7.1조치에 의해 물가와 임금이 인상되어 화폐수요가 폭증했고, 이에 맞추어 정부가 화폐발행을 늘렸기 때문이라 볼 수 있다. 정부는 대량의 화폐발행을 매개로 정권 우선순위 사업을 더 용이하게 수행할 수 있었을 것이다. 그러나 고도 인플레이션은 비우선 부문의 기업 그리고 개인들의 화폐자산의 가치를 급속히 저하시켰다.

2002년 9월 즉, 7.1조치 직후에 북한은 국방공업우선론을 새로이 내놓았다. 이는 7.1조치와 동전의 양면이었다. 이 조치는 7.1조치에 관하여 김정일이 제시했던 초안이라 할 수 있으며, 2001년 10월 3일 날짜로 발표된 “강성대국 건설을 위한 사회주의 경제관리를 개선강화할 데 대하여”에 포함되어 있었다. 다만 여기서는 ‘군사공업 우선론’의 개념으로 나와 있었다.¹⁷ 이를 보면, 당시 북한당국의 경제전략을

15. 정하철 선전선동담당비서와 최춘환 제1부부장은 정하철이 선전선동부장으로 취임한 이후 2000년 말부터 시작된 조직지도부와 선전선동부 간의 권력 및 이권 다툼에서 패배하여 2004년 3~5월경 철직되었다고 한다. 선전선동부의 정하철은 조직지도부의 장선택과도 대립한 것으로 간주되어 있다. 문성휘, “당 선전비서 정하철은 이렇게 몰락했다,” 『데일리 NK』, 2007년 10월 23일.

16. 박형중·최진욱, 『북한 최고인민회의의 제11기 3차 회의 결과분석』 (서울: 통일연구원, 2005.4), p. 16.

I
II
III
IV
V

다음과 같이 추론할 수 있다. 즉 북한당국은 7.1조치를 통해 인민생활에 대한 책임을 포기하는 등 국가의 부담을 경감하고, ‘개혁적 조치’를 통해 내각이 관장하는 계획경제부문을 활성화하는 한편, 국가의 희소한 자금은 ‘국방공업우선’을 위해 집중하고자 했던 것이다. 이는 경제관리체계가 변화한 경제현실에 적응해야 하는 불가피성을 내각 책임하에 수용하는 한편, 군부, 또는 국방공업을 관장하고 있는 국방위원회 및 그 위원장(즉 김정일)의 체제생존이익을 보존하는 타협이라고 판단할 수 있을 것이다.¹⁸ ‘국방공업우선론’이라는 새로운 발전노선은 군사 하부구조와 무기개발의 기초가 되는 공업적 기초를 유지하는데 필요한 안정적 자원기반을 확보하려는 정권의 최우선적 요구를 공식화한 것이다. 이는 ‘국방공업’ 관련 세력이 개혁주의적 정책을 적극적으로 견제한 것으로 평가할 수 있다. 전자는 후자가 군수생산 자원 기반을 붕괴시킬 수 있다고 우려했을 것이다.

2004년도 김정일의 지원과 개혁조치 실시에 고무된 박봉주는 2004년 중반 이후 보다 대담한 경제개혁을 위한 정책시안을 준비하기 시작했던 것으로 알려졌다.¹⁹ 그 개혁의 기본개념은 중국이 1984년 이후 실시했던 ‘사회주의 상품경제’에 준하는 것으로 해석할 수 있다. 그 핵심은 국가가 국영기업에 대한 지령성 계획하달을 포기하고, 국영기업의 상업적 경영을 허용하는 데 필요한 여러 경제적·제도적 여건을 마련하는 것이다.²⁰

17. 김정일은 이 문건에서 다음과 같이 말했다. “군수공업을 선차로 내세우고 전력공업, 석탄공업, 금속공업, 철도운수부문 그리고 먹는 문제해결을 위한 농업생산에 힘을 집중하여 이 부문들로부터 하나하나 살려 낼 수 있고 경제건설에서 새로운 양양을 일으킬 수 있습니다.”

18. 장용석, “북한의 국가계급 균열과 갈등구조: 1990년대 경제위기 이후 변화를 중심으로,” (성균관대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009.2), p. 241.

19. 李英和, “金正日は改革開放に船を切った,” 『中央公論』, (2007.5), p. 157.

만약 ‘사회주의 상품경제’가 도입된다면 그것은 사회주의 변화에서 매우 중요한 분기점을 넘어서는 것을 의미했다. 이는 경제운영 원칙이 지령에서 시장으로 바뀌는 매우 중대한 결정이다. 이는 과거와의 단절이고, 미래로의 대문열기이다. 이에 따라 정치, 경제, 사회에서 큰 변화가 발생하며, 이들 뒷받침하기 위한 정책과 제도의 변화가 수반되어야 한다. 정부는 과거처럼 경제를 직접 관리해야 할 책임으로부터 해방되기 때문에, 대폭 간소화되며, 행정체제도 바뀌어야 한다. 이 시기에는 국가와 기업이 경영상 상호 독립하게 된다. 따라서 상호 간에 재산과 재정에 관하여 뚜렷하게 책임을 구분해야 할 필요가 등장한다. 이러한 변화를 뒷받침하기 위해, 정부기구 개편, 조세 및 재정 체계 개편, 계획영역과 시장영역에 존재하는 복수가격에서 시장가격으로 단일화, 각종 소유권 확정, 기업지배구조 및 운영구조 개편, 노동 및 자본시장 건설, 상업은행과 증권시장 건설 등 시장형 제도체계가 점진적으로 갖추어져야 한다. 또한 새로운 정책과 제도를 뒷받침할 각종 입법활동이 가장 활발하게 나타나야 한다. 지령경제형 그리고 정치 및 인치형 법체계가 시장경제형 및 법치형 법체계로 점진적으로 바뀌어야 한다.

한마디로 ‘사회주의 상품경제’는 경제가 계획주도가 아니라 확연하게 시장주도로 바뀐다는 것을 의미했다. 이렇게 되면 특권경제(당경제, 제2경제, 특권회사경제)가 설자리는 명백히 좁아질 수밖에 없었다. 특권경제는 독자적인 물적, 경제적 기반(공장, 농목장, 무역회사, 은행 등)을 갖추고 있었다.²¹ 특권경제가 번성하는 조건은 권력기관

²⁰ 박형중, 『북한의 경제관리체계』 (서울: 해남, 2004), pp. 290~297.

²¹ 그 실태에 관해서는 다음을 참조. 군수경제와 관련해서는 성채기, “북한의 군수경제와 인민경제 실태-북한 『군사경제(Military Economy)』의 현황과 실태,” 『김정

I
II
III
IV
V

의 강제력과 명령을 통해 뒷받침되는 강압적 자원배분, 자원과 노동력의 무보수 동원과 지원, 계획영역과 시장영역 및 국내와 국외 간의 가격격차 활용, 독점 영업권 확보 등에 의존하는 바가 컸다.²² 경제가 계획과 시장의 이중구조를 가지는 한에서, 이러한 특권은 유지될 수 있지만, 경제가 시장주도로 변하면 이는 지탱되기 어려워진다.

이러한 이유 때문에 박봉주의 대담한 개혁시도에 대해 2005년 초부터 당과 군의 권력기관에 의한 본격적인 저항이 시작되었다. 앞서 서술했듯이, 7.1조치의 대상으로 특권경제(당경제, 제2경제, 권력기관 회사경제) 부문이 제외되었다. 또한 2003년 9월 박봉주 총리가 취임해서도 개혁정책 추진에서 당과 군의 경제이권 침해에 대한 저항을 이겨내야 했다. 장성택 실각 이후 중앙당의 군 및 경제 관련 기구축소도 당과 군에 포진한 기득권 세력의 저항에 대해 제도적 기반을 약화시키는 조치로 이해할 수 있다. 이와 같은 또 하나의 사례는 석탄수출 문제를 둘러싼 내각과 군부와의 갈등이었다. 박봉주는 주민들의 산업용 및 민수용 에너지난 완화를 위해 중국에 석탄수출을 금지하는 것을 2005년 결정했다. 그런데 2006년 10월 핵실험 실시 이후 국방위원회는 군사력 강화를 위해 외화획득이 불가결하다는 주장을 펴면서 수출금지 결정을 반복했다.²³ 특권경제의 기득권 세력은 이러한 동향

일의 선군정치와 북한경제의 전망』(국가안보전략연구소 주최 세미나 발표 논문, 2009.10.26), p. 8; 궁정경제와 관련해서는 김광진, “김정일의 궁정경제와 인민경제의 파괴,” 『계간 시대정신』, 2008년 여름호; 김광진, “북한 외화관리시스템의 변화와 외화의존도의 증대,” 『수은경제』, 2008년 봄호 참조.

²² 성채기에 따르면, 1999년 전체 계획부문의 경제규모는 1989년의 45% 수준으로 하락했다. 그런데 특권경제(성채기의 궁정부문과 군사경제)는 74% 수준을 유지했고, 이중 궁정부문은 85%, 군사경제는 66% 수준을 유지했다. 민수부문은 36% 수준으로 가장 현저히 하락했다. 성채기, 위의 글, p. 10.

²³ 양정아, “북 박봉주 경질 … ‘김정일, 자본주의 냄새 용서 못해,’” 『데일리 NK』, 2007년 5월 15일.

에 대해 위기감을 느꼈을 것이다. 그런데 2004년 후반기에 준비되었던 보다 대담한 박봉주식 개혁조치가 실시되면, 특권경제의 기득권은 훨씬 심각하게 침해될 수밖에 없었다. 이에 본격적 저항이 시작된 것으로 보인다.

이러한 저항이 힘을 얻게 된 데에는 이밖에도 여러 상황적 요인이 작용했다. 그 반대가 강화되는 주요한 계기는 2002년 10월 제2차 핵위기의 발생과 함께, 미·북관계 악화, 일·북관계 실패, 핵문제로 인한 남북(경제)관계에서의 제약, 7.1조치 이후 경제상황 개선의 미흡, 장마당경제의 약진, 한국의 대내영향력 증대, 국가통제력 약화에 대한 우려 등을 지적할 수 있다.

3. 억제와 통제의 보수적 국면(2005년 이후)

가. 보수파의 반격과 보수국면의 전개(2005~2008년)

2005년 초반은 북한에서 보수파의 반격이 시작되는 시기였다. 그런데 이 시기를 보면 대외정책과 대내정책이 동시에 강경해지는 양상을 발견할 수 있다. 북한 외무성은 2005년 2월 10일 ‘핵보유 선언’을 했다. 부시 대통령이 재선된 것은 북한 내부 강경파의 득세를 도왔을 수 있다. 북한이 보기에 부시 정부는 2002년 『제네바 합의』를 파기했고, 관여정책을 거부해왔으며, 미국 상하원은 2004년 9월과 10월 『북한 인권법』을 통과시켰다. 이를 배경으로 미국과의 비핵화 외교를 통해 북한이 원하는 것을 성취할 수 없다는 강경파가 득세했을 수 있다.²⁴ 2006년 10월에는 1차 핵실험이 시행되었다. 대내정책 면에서 보면, 2005년에는 이렇다 할 개혁조치가 없었다.²⁵ 2004년 말에 박봉

I
II
III
IV
V

주를 중심으로 대담한 개혁안이 마련되었던 것에 비추어 볼 때, 갑작스런 중단이라고 볼 수 있다. 이는 내부에서 개혁에 대한 반발이 시작되었기 때문으로 보인다. 이후의 여러 동향을 보면 2005년 초부터 2007년 4월 박봉주가 완전 실각하기까지 지도부 내부에서 개혁정책의 향배를 둘러싸고 심각한 갈등이 있었던 것으로 보인다. 2005년 이후 북한의 대내정책을 관찰하면, 개혁추진에 의해 이익을 침해당하게 되는 군수공업 관련 세력 및 당경제 세력, 내각에 권한을 뺏긴 권한을 회복하고자 하는 당 기관, ‘비사회주의 현상’의 만연을 우려하는 공안세력이 개혁 반대파의 핵심을 이루었던 것으로 보인다. 이밖에도 이 시기의 주요 배경적 사건을 보면, 국제사회 인도지원 식량거부(2005.9), 배급제(식량전매제) 재도입 시도(2005.10), 김정일 후계논의 금지(2005.12), 장성택 복귀(2005.12), 중앙통제 강화정책 시도(시장억압, 중앙검열 등, 2006~), 핵무기 실험(2006.10), 북·미 핵폐기 협상과정 전개(2007.2), 2차 남북정상회담(2007.10), 지식인대회(2007.11) 등이 있다.

이 시기의 전반 정책방향을 보면 다음과 같다. 우선 보수파는 시장에 대한 적대감을 확실하게 드러냈다. 시장은 무질서와 비사회주의 현상의 온상이라는 것이었다. 따라서 경제에 대한 국가의 장악력은 강화되고 시장은 억제되어야 했다. 시장억제책은 시간이 가면서 점차

24. David Wright, “North Korea’s Missile Program,” (2009) This paper was produced as part of the project “Improving Regional Security and Denuclearizing the Korean Peninsula: U.S. Policy Interests and Options.” p. 9; Joel S. Wit, “U.S. Strategy Towards North Korea: Rebuilding Dialogue and Engagement,” A report by the U.S.-Korea Institute at SAIS and the Weatherhead East Asian Institute at Columbia University (October 2009), pp. 25~26.

25. 최준택, “김정일 정치리더십 연구: 현지지도를 중심으로,” (건국대학교 정치학과 박사학위논문, 2007.6), p. 131.

강화되었다. 다음으로 특히 박봉주 총리가 추진했던 개혁적 경제조치를 대부분 철폐했으며, 이 시기 동안 내각으로 이관되었던 이권사업을 당 등으로 복귀시켰고, 또한 이 시기 동안 개혁정책과 대남경협에서 일선에 섰던 인물을 숙청했다. 다음으로 보수파의 입장에서 보았을 때 무질서하게 번성하고 있는 지방·국경연선 및 군부의 무역회사, 지방의 부패한 당·정 간부, 각종 ‘비사회주의 현상’(도강, 마약, ‘남조선 알판’(CD·DVD), 밀수 등)에 대한 각종 비사검열을 강화했다.

이 시기의 주요 인물 동정을 보면 장성택이 당 근로단체 및 수도건설 제1부부장으로 복귀(2005.12)했으며, 정하철 선전선동담당비서가 철직(2005 후반)되었다. 장성택은 중국 공산당 초청으로 중국 여러 도시를 순방하기도 했다(2006.3). 이어 김영일 총리가 임명(2007.4~)되었고, 내각의 주요 상들이 교체(전력, 석탄, 수산, 육해운, 외교)되었다.²⁶ 장성택은 이어 행정부장에 취임(2007.10~)했는데, 이는 시장 억제 강화시기와 일치하며, 또한 인민보안성의 역할이 격상(2007.10과 2008.5.1)된 시기와도 일치한다. 아울러 국방위원회가 강화된 것으로 보인다(2007.2~). 그 징후로서 현철해가 국방위 상무부국장으로, 이명수는 국방위 행정국장으로 취임한 것을 지적할 수 있다.²⁷

표면적으로 경제정책의 보수적 선회를 이끌고 있는 실무책임자는 박남기였다. 그는 2005년 9월 중앙당에 새로 신설된 계획재정부장으로 임명되었다. 중앙당 비서국의 경제 관련 부서는 위에서 언급했듯이 2004년 9~11월간의 중앙당 정비 때 폐지되었었다. 그런데 계획재정부가 새로이 신설된 것은 그간 역할이 커진 내각을 견제하고 당이 경제정책에 대한 정책 주도권을 재확보하기 위한 것으로 보인다. 박

²⁶ 전현준, 『최근 북한 엘리트 변동 분석』 (서울: 통일연구원, 2008.4), p. 19.

²⁷ 위의 책, pp. 13~14.

I
II
III
IV
V

남기가 계획재정부장으로 임명된 이후 반개혁적이며 국가통제를 강화하기 위한 각종 조치가 점차 취해지기 시작했다.

2005년 9월 북한당국은 미국이 인도적 지원사업을 정치적으로 쟁점화하는 것을 비난하면서, 유엔에 대해 북한에서 활동하는 모든 인도적 지원 사업을 2005년 말까지 끝내도록 공식 요청했다.²⁸ 2005년 10월에는 국가배급제의 변형인 국가 식량전매제도가 도입되었다. 시장에서의 식량유통을 금지하고 양정기관을 통해 식량을 유일적으로 유통시킨다는 것이 주요 방침이었다. 이 조치의 목적은 군량미의 장마당 유통을 막기 위한 것이라 했다.²⁹ 이는 실효성이 없고 물가 등귀 등 부작용이 컸기 때문에 다음 해인 2006년 3월 폐지되었다.³⁰ 같은 시기 폐기밭과 소토지에서의 개인경작물을 국가배급으로 간주한다는 방침이 내려졌다.³¹ 과거에는 폐기밭이나 소토지 생산물의 20%만 국가에 바치고 나머지는 개인소유를 허락했었다. 12월에는 장성택이 ‘혁명화’로부터 복귀하여 근로단체와 수도건설 제1부부장에 취임했다. 과거 직책과 비교할 때 보잘 것 없는 직책이었다. 2005년 12월과 2006년 3월에 8.3노동 등 개인노동 금지조치에 관한 김정일 지시가 내려졌다. 그러나 실효성이 없었다.³² 그 이유는 다음과 같았다. 직장 측에서는 각종 과업을 수행하려면 자금이 필요하기

28. <<http://www.reliefweb.int>> (Deutsche Presse Agentur, North Korea asks U.N. to end humanitarian aid, Sep. 22, 2005), 농촌경제연구원 웹사이트 국제교류협력(2005.10.1) 재인용.

29. 계명빈, “우리나라의 경제형편(중),” 『림진강』, 제2호 (2008.3), p. 68.

30. 이성진, “북 주민 국가 배급 타먹느니 시장 장사가 더 낫다,” 『데일리 NK』, 2009년 1월 14일.

31. 좋은벗들, 『오늘의 북한, 북한의 내일』 (서울: 정토출판, 2006), pp. 24~25.

32. 좋은벗들, “개인노동 금지 조치 별다른 효과 없어,” 『오늘의 북한소식』, 제56호 (2007.3.8).

때문에, 8.3노동자로부터 돈을 받고 개인노동을 허락했다. 8.3노동자는 직장에 일정한 금액을 받치고 장시를 하거나, 다른 사람에 고용되어 개인노동을 했다. 직장에 바쳐야 하는 돈은 2007년 초 최소 8,000~10,000원 가량이었다. 참고로 2007년도 전반기 쌀 1kg의 가격은 800원대였다.

2006년 여성들의 시장활동 연령을 40세 이상을 목표로 새로운 단속을 개시하였다.³³ 2006년과 2007년에 여러 시장에 대한 제한 지침이 내려왔고, 2007년 10월경까지는 젊은 여성들을 종합시장에서 몰아내는 조치를 취하였다.³⁴ 이는 2002년 7.1조치에 의해 허용된 여성들의 시장활동을 금지하고 대신 직장에 복귀시켜 국가경제를 활성화하려는 데 표면적 목적이 있었다. 그러나 이를 보완하여야 할 국가의 ‘배급 노동 경제’는 복구되지 못한 상태였다.

2007년 4월 결국 총리 박봉주는 김영일에 의해 교체되었다. 퇴진하기 전에 박봉주는 이미 힘이 없었다. 2005년 이후 개혁적 경제담론은 제2경제 등 특권경제를 대표하는 보수적 경제담론의 반격과 비판을 받았다. 박남기가 중앙당 계획재정부장으로 취임한 이후(2005.9) 그는 내각에 대한 당의 정책권한과 인사권을 재확보했다. 2006년 6월부터 박봉주는 공식활동을 중단했다. 그는 내각 전원회의에서 자아비판을 해야 했으며, 농업자금을 유류구입 자금으로 전용한 것 등에 대해 검열을 받은 것으로 알려졌다.³⁵ 이후 박봉주 주도로 개혁기간에 혜택을 보았던 기관과 인물에 대한 검열과 숙청이 있었던 것으로

33. 류정원, “또 다시 긴장감 흐르는 시장,” 『림진강』, 제4호 (2009.3), p. 64.

34. 좋은벗들, 『2006-2007 북한사회변화와 인권』 (서울: 좋은벗들, 2007), pp. 28~35.

35. 연합뉴스, “북, 내각 총리 ‘깜짝 교체’ 배경에 관심,” 『조선닷컴』, 2007년 4월 12일, <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2007/04/12/2007041200486.html>; FNK 정보센터, “에너지 관련 직언한 고위 간부들 경질,” 2008년 11월 17일.



보인다. 박봉주의 공식활동 중단 이후 김진성 문화상(2006.6), 김수학 보건상(2006.10), 주동일 전기석탄공업상(2006.10)³⁶이 교체되었다. 박봉주와 주동일은 각각 “국내기업과 난방을 위해 석탄수출을 중단할 것, 장군님 초대소의 전기를 당겨 쓸 것” 등을 제안했다고 한다.³⁷

김영일이 총리가 된 후(2007.4), 박봉주의 개혁조치는 취소되었다. 즉 기업이 생산물의 30% 보유, 6개월 토지 등이 폐지되었다. 2007년부터 소토지 경작에 대한 억제제가 시작되었다. 개인들이 일구고 있는 소토지(떼기밭, 텃밭)를 모두 농장소유로 환원한다는 방침이 시행되었다. 이 방침은 군부, 정계, 지방당 기관 등에 내려왔다. 일부지역에서는 개인들이 일군 땅에 자라고 있는 옥수수, 수수, 조, 기장 등을 모두 베어 제거하라는 지시가 내려졌다.³⁸ 2007년 2월 13일 6자회담의 ‘9.19공동성명 이행을 위한 초기조치’(이하 2.13합의)에 의해 식량이 들어올 것이기 때문에 소토지가 경작될 필요가 없다고 했다.³⁹ 아울러 개혁기간에 번성했던 시장과 시장세력에 대한 공격으로서 ‘비사검열’이 2007년부터 현저히 강화되었다. 2008년 8월 김정일은 “시장은 비사회주의의 서식장”이라는 8.26지침을 하달했다.⁴⁰ 이는 개혁의 종결을 의미하는 것이었다. 이는 개혁적 경제담론의 포기과 함께 공

36. 통일부 홈페이지>북한정보자료>주요인물 참조, <<http://www.unikorea.go.kr/CMSF/CMSFSub.jsp?topmenu=3&menu=2&sub=3>>.

37. 이웅수, “에너지난 직인’ 북한 고위관리들 수난,” 『조선닷컴』, 2007년 1월 19일, <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2007/01/19/2007011900074.html?srchCol=news&srchUrl=news1>.

38. 좋은벗들, “소토지 농장소유화 방침에 사회적 파문,” 『오늘의 북한소식』, 제56호(2007.3.8).

39. 좋은벗들, 『2006~2007 북한사회변화와 인권』, pp. 35~36.

40. 좋은벗들, 『통일연구원 북한 동향 보고 원고』 (정례보고회내용, 2008.12.18), p. 1.

식 경제담론이 자신이 발표했던 2001년 10월 3일 연설 이전의 보수담론으로 완전 복귀함을 명백히 했다.

2007년 10월 2차 정상회담은 북한이 대내정책에서 보수정책을 강화하던 시기에 개최되었다. 10월 4일 남북정상선언(이하 10.4선언)에 나타난 북한당국의 전략개념은 이랬다. 즉 보수적이고 반개혁적 정책을 통해 대내적으로 주도권을 확실히 한 상태에서, 한국과는 핵문제를 거론하지 않은 채 특구형 개방지역의 숫자를 확대한다는 개념을 중심으로 경제협력 그리고 사회문화협력을 증가시키는 한편, ‘중전선언’ 등 평화체제 수립을 위하여 남북이 공동으로 노력하도록 한다는 것이다. 한편 북한은 2008년 신년공동사설에서 ‘경제를 주공전선’으로 하여 2012년 강성대국의 ‘문을 활짝 열어놓을 것’을 목표로 내세웠다. 북한당국이 10.4선언의 이행을 2012년까지 강성대국 건설하는데 있어서의 핵심 동력으로 상정했었을 가능성이 있다.

남북정상회담이 열린 10월, 장성택이 중앙당 행정부장에 임명되었다. 이 직책은 내부치안과 관련한 인민보안성, 국가보위부, 사법 및 검찰과 재판과 같은 기관과 업무를 관장하는 직책이었다. 그의 영향 하에서 인민보안성의 역할이 강화되고 시장활동에 대한 억압이 강화되었다. 10월 조선노동당 중앙위원회 명의의 문건은 “비사회주의 현상을 철저히 근절하기 위해 집중적인 공세를 펼칠 것”을 요구했다.⁴¹ 시장통제는 노무현 대통령의 방북을 전후로 하여 특히 강화되었다. 시장구역 바깥에서의 거래가 금지되고, 장사하는 근로자는 국영기업의 원래 직장으로 복귀해야 했다. 또한 10월경부터 시장활동에 대한 억압을 강화하면서 당국이 내건 이유 중의 하나는 시장에서 유통되

⁴¹ 권정현·양정아, “북 비사회주의의 소굴 시장을 단속하라. 평양무역회사 간부 북 시장 통제 노 방북 이후 본격화,” 『데일리 NK』, 2007년 11월 13일.

I
II
III
IV
V

는 한국상품이 적에 대한 환상을 확산시킨다는 것이었다.⁴² 아울러 2007년부터 남한의 영상물 시청에 대한 통제가 한층 강화되었다. 2006년까지는 단속에 걸려도 뇌물을 주면 관참았지만, 2007년부터는 발각되면 교화소를 갈 정도로 강화되었다.⁴³

같은 시기 대남 경제심의 증가와 대남협상 추진파의 숙청이 개시되었다.⁴⁴ 북한당국은 2007년 10월 남북정상회담을 개최하기 직전인 2007년 9월부터 당 조직지도부와 중앙검찰소 등이 앞장서 통일전선부와 민족경제협력위원회(민경협) 등 대남·대외기구에 대한 전반적인 조사를 진행한 것으로 알려졌다.⁴⁵ 이 조사는 초기에는 이제강 제1부부장 지휘하에 당 조직지도부와 중앙검찰소가 맡았으나 2008년 초부터는 당 행정부와 인민보안성으로 이관되어 진행된 것으로 알려졌다.⁴⁶ 이어 대남 경제협력을 통합관리해온 내각 산하 민족경제협력위원회(민경협)는 폐지되고, 민경협 산하에 있던 민족경제연합회(민경련)는 개편되어 노동당 통일전선부 산하로 옮겼다.⁴⁷ 2007년 10월 중순 정운업 민경협 위원장, 허수림 민경련 북경대표와 오광식 단둥 대표가 남북경협 과정에서 금품수수, 원산지 증명 위조 등 부패혐의로 처벌받았다.⁴⁸

42. 류경원, “장사군들 남조선 상품을 리용하여 적에 대한 환상 류포,” 『립진강』, 제2호 (2008.3), pp. 82~85.

43. 조정아 외, 『북한 주민의 일상생활』, p. 287.

44. 이에 관하여 전현준, 『최근 북한 엘리트 변동 분석』, pp. 20~25.

45. 최선영·장용훈, “북 당국, 대남기구 부정부패 조사,” 『연합뉴스』, 2008년 2월 9일; 신석호, “北 민경협위원장 집서 2000만달러 발견,” 『동아일보』, 2008년 2월 22일.

46. 최선영·장용훈, “대남교류협력 총괄 최승철 처형당해,” 『연합뉴스』, 2009년 5월 18일.

47. 박은재, “北, 내각 산하 ‘민경협’ 黨 산하 ‘민경련’으로 귀속,” 『데일리 NK』, 2008년 11월 11일.

48. 정용수, “대남경협 창구 단둥 대표 교체,” 『중앙일보』, 2009년 1월 12일.

당초 남북경협 및 대남협상 추진파에 대한 조사는 비리 쪽에 초점이 맞춰졌으나 작년 이명박 정부 출범 이후 남북관계가 악화되면서 남한 새 정부의 대북정책변화에 대한 ‘오판’, 10년간 이뤄진 남북교류와 경협 활성화 등이 북한사회 전반에 미친 부작용에 대한 평가로 확대된 것으로 전해졌다. 특히 남측의 햇볕정책으로 북한 주민들 사이에 대남 의존심리와 환상이 급속하게 확산되는 것을 못마땅해 하던 북한 내 강경세력이 이명박 정부 출범 이후 남북관계가 악화되자 이를 빌미로 최승철 부부장을 비롯한 대남 협상파 제거에 나섰다⁴⁹. 이 시기부터 한국의 영향력에 대한 경계가 북한 대내정책의 주요 관심사 중 하나가 된 것으로 보인다.

2007년도에는 ‘비사검열’이 그 이전에 비해 현저히 강화되었던 것이 발견된다. 검열은 4월 박봉주 총리가 퇴진한 직후인 5월 이후 본격적으로 시작되었다. 이어서 위에서 언급한 바와 같이 남북경협종사자와 통일전선부에 대한 조사와 숙청이 9월부터 개시되었다. 특히 장성택이 행정부장으로 임명된 10월 이후부터 2008년 동안은 다양한 ‘비사검열’이 상시화되는 경향이 나타났다. 한 소식통에 따르면, 이러한 검열은 “2002년 7.1경제관리개선조치 이후 전 사회적으로 배금주의가 확산되고 이로 인한 각종 부패와 비리가 갈수록 만연해 북한당국이 부패척결의 칼을 빼든 것”이라 했다.⁵⁰ 또한 이러한 맥락에서

⁴⁹ 최승철은 “남북경협 진행 과정에서 불거진 부패 문제와 기강 해이 등으로 2007년 12월에서 2008년 1월 초까지 당 핵심 부서인 조직지도부로부터 조사를 받았다”고 한다. 그 결과 황해도 닭공장에서도 가족들과 함께 노역형에 처해졌다고 한다. 또한 대남 경협과 관련된 전금음·강관승·김정철 같은 아태평화위와 통일전선부 서기장급 인사들이 대부분 숙청돼 함경도와 황해도 지역의 광산촌과 닭 가공 공장으로 쫓겨났다고 한다. 고성표, “숙청된 北 최승철, 황해도 닭 공장서 노역 중,” 『중앙 SUNDAY』, 2008년 6월 15일.

⁵⁰ 최선영·장용훈, “北, ‘부패와 전쟁’에 돌입하나,” 『연합뉴스』, 2008년 2월 9일.

I
II
III
IV
V

2007년 김정일은 개성공단을 “제국주의가 준 독”이라 하면서 “그대로 두어서는 안 된다”고 했다고 한다.⁵¹

비사검열의 특징을 보면 이랬다. 우선 검열주체가 다양했다. 중앙 당 조직부, 국방위원회, 중앙검찰소, 국가보위부, 인민보안성, 호위사령부, 도당 등이 개별적으로 하는 경우, 도 차원에서 당, 검찰, 보위부, 보안서 일꾼으로 그루빠를 꾸리는 경우, 중앙당과 보위사령부 합동 그루빠 등이 있었다. 다음으로 비사검열의 대상이 다양했다. 함경도 쪽 국경연선에 대한 검열에서 반복하여 주요 검열대상이 되었던 것은 병두, 도강, 무단숙박, 불법월경을 중계한 자, 한국영화 알판 보유 및 시청자, 귀금속 및 각종 밀수 행위, 중국TV 시청, 인신매매, 무직으로 있는 것, 자식이 한국으로 도주한 것 등이었다.⁵² 신의주, 원산 등지에 대해서는 세관 및 무역회사에 대한 검열이 빈번했다. 전국적 또는 지방 단위에 대한 보위부, 안전부 등을 중심으로 당정 책임일꾼의 부패에 대한 검열도 자주 시행되었다. 지방단위에서 부자, 토호형 세력가에 대한 탄압과 총살도 있었다. 이밖에도 철도운행, 교육정형, 조직생활 정형에 대한 검열도 검열대상으로 자주 등장했다. 검열결과에 따라 공개재판과 공개처형이 이루어지기도 했다. 검열과정은 또한 뇌물을 주고받는 과정이었다. 검열이 많을수록 검열성원이 뇌물을 받을 기회도 그만큼 늘어났다.⁵³

2007년도 주요 비사검열은 5월부터 시작된 중앙검찰소 검열이었다. 검열 성원이 전국 주요 도시에 파견되었다. 이와 같은 전국 단위

51. 정권호, “보약으로 소화하지 못할 독약은 뱉어야,” 『데일리 NK』, 2009년 5월 19일.

52. 좋은벗들, “비사회주의 요강 7가지 범죄 학습,” 『오늘의 북한소식』, 제112호 (2008.2.22).

53. 계명빈, “우리나라의 경제형편(중),” p. 64.

검열은 1980년대 이래 근 20년만의 일이었다. 이 검열의 주요 대상은 당정 책임일꾼이었다. 즉 보위부와 보안서, 재판소, 도당, 시당, 인민위원회, 여맹 등 각 단위 책임자가 포함되었다. 이 검열 직전에 국가보위부, 보안서, 중앙당 조직부, 호위사령부가 주관했던 검열이 있었다.⁵⁴ 5월 15일에는 중앙당 조직부의 초상화 검열이 전국적으로 있었다.⁵⁵ 6월에는 중앙당 조직부와 국가보위부 주최로 전국적으로 CD판 단속이 시작되었다.⁵⁶ 7월 23일에서는 조선릉라 88무역회사의 함경북도 지부 외화벌이 책임자 오문혁이 구호나무를 포함한 2만m³에 해당하는 통나무를 중국에 밀매했으며, 벤츠를 타고 다니고 젊은 여성을 불러 향락을 즐긴 혐의로 공개총살 당했다. 이 자리에는 중앙과 지방의 주요 간부와 외화벌이 책임자들을 모두 소집했으며, 연사군당 조직비서가 해임되고 군 내부의 외화벌이 지배인들이 교화형을 받거나 추방당했다.⁵⁷ 8월부터 회령시에 대한 국방위원회 검열이 시작되었다.⁵⁸ 식량사정 악화에 따른 탈북방지를 위한 비상연락체계 확인과 국경봉쇄가 주목적이었다. 8월 하순 원산, 신의주, 함흥, 함경북도 국경연선지구 등에 대한 비사그루빠 검열이 있었다.⁵⁹ 검열요강만도 100가지가 넘었다.⁶⁰ 검열성원은 각 시, 군에서 선발된 당, 검찰, 보위부, 보안서 일꾼들로 구성됐다. 비사그루빠는 일체 주민세대는

54- 좋은벗들, “중앙 검찰소 전국 검열 사업 실시,” 『오늘의 북한소식』, 제72호 (2007.5.31).

55- 좋은벗들, “초상화 집중 검열 사업 실시,” 『오늘의 북한소식』, 제73호 (2007.5.31).

56- 좋은벗들, “국경지역 특별 단속 강화,” 『오늘의 북한소식』, 제76호 (2007.6.14).

57- 좋은벗들, “릉라88회사 사장 공개처형,” 『오늘의 북한소식』, 제85호 (2007.8.20).

58- 좋은벗들, “회령시, 국방위원회검열 시작,” 『오늘의 북한소식』, 제85호 (2007.8.20).

59- 좋은벗들, “비사그루빠 검열, 21일부터 시작,” 『오늘의 북한소식』, 제86호 (2008. 8.27).

60- 위의 글; 좋은벗들, “국경연선 매일 숙박검열,” 『오늘의 북한소식』, 제87호 (2007. 8.29).

I
II
III
IV
V

물론 공장기업소, 상업, 급양 편의망 등을 대상으로 첩바퀴식 검열을 했다. 중앙 소조는 주로 무역단위, 외화별이 회사를 대상으로 마약밀수·밀매와 차판장사 등 비사 여부를 검열하고, 또 무직, 건달, 가정교사, 집에서 돈 받고 치료하는 의사, 간호사, 약장사 등을 집중적으로 검열했다. 9월에는 순천 비날론 기업소의 부정부패에 대한 숙청작업이 있었다. 기계 설비가 매각되는 과정에서 도당 책임비서, 시당 책임비서, 검찰소, 안전부장, 지배인 등 많은 고위 관료가 연루된 사건이었다. 핵심인물인 박기원은 공개 총살되었다.⁶¹ 10월에는 교육성이 주관하는 전국의 각 학교에 대한 검열이 있었다. 또한 량강도 계산에서 중앙당 비사그룹 1차 검열이 진행되었다.⁶² 주요 단속대상은 휴대폰 사용자, 소형 라디오 소지자, 음란영상 보유자, 한국영화 알판(VCD) 보유 및 시청자, 불법월경을 증계한 자, 귀금속 및 각종 밀수 행위자, 중국TV를 보는 자였다. 비사그룹의 검열대는 매 가정마다 세대주들을 개별적으로 불러 놓고 다른 사람의 잘못된 행위에 대해 무조건 5건 이상 쓰라고 지시했다. 12월에는 평안남도 문덕군 ‘종파사건’에 대한 공개재판과 공개처형이 있었다. 관리위원장이 자력으로 개간한 농경지 80정보를 은폐한 것이 문제였다. 관리위원장, 군당비서, 부기장은 총살되었고 4명이 무기징역을 받았다.⁶³ 또한 12월부터 김정일의 생일인 2008년 2월 16일까지 2차 검열이 진행되었다.⁶⁴ 앞서 지적했고 나중에 자세히 서술하겠지만, 비사검열은 2008년도에는 상설화되는 경향이 나타났다가, 2009년도에 오면 그 강도가 현저히 감

61. 박현민, “박봉주, 전 지배인 비리로 참고인 조사.” 『Dail NK』, 2007년 11월 27일.

62. 좋은벗들, “혜산시 비사검열 한창,” 『오늘의 북한소식』, 제92호 (2007.10.4).

63. 좋은벗들, “최고인민회의대의원 포함 문덕군 종파사건 처벌,” 『오늘의 북한소식』, 제105호 (2008.1.28).

64. 신주현, “양강도 검열로 쑥대밭 … 50명 교화소행,” 『데일리 NK』, 2007년 11월 16일.

소했다.

2007년 말 이래 대내전선에서 세 가지 발전이 두드러졌다. 그 하나는 정권이 농민으로부터 징발을 통해 군대와 수도 평양을 위한 쌀을 확보하려는 노력을 강화하였다. 두 번째는 시장활동에 대한 통제강화였다. 세 번째는 강력한 각종 ‘비사검열’의 상시화이다.

2007년과 2008년은 식량사정이 좋지 않았다. 그 이유는 수재와 같은 자연재해가 있었지만, 이외에도 이 시기의 경제정책이 식량수급에 상당히 부정적 영향을 미쳤던 것으로 판단된다. 이 시기 경제정책은 내부 식량공급을 감소시키며, 식량 수입원인 북·중무역을 위축시키는 결과를 낳았기 때문이다. 이는 2008년 초 식량난을 초래한 중요한 원인이 되었다. 특히 북한당국이 반강제적 군량미 확보에 나서고 있는 것이 내부 식량문제에 큰 교란요인으로 작용했다.

2007년 11월 19~21일 평양에서 군사위원회가 전국의 양정부장과 과장을 모아놓고 군대 식량문제 해결을 위한 회의를 열었다.⁶⁵ 또한 2007년 수재로 인해 수확고 감소가 우려되면서, 황해도 지역농장과 농민들 속에서 “올해 곡식은 100% 군량미로 들어간다”는 공포와 불안의 유언비어가 광범하게 유포되었다.⁶⁶ 이 와중에서 수습 곤란한 식량도난이 발생했다. 이에 대한 대응으로 중앙 재판소가 책임을 진 ‘초강경 비사그루빠’가 2007년 11월 황해도에 파견되었다. 이 그루빠가 도내를 봉쇄하고 대대적인 식량수색 검거활동을 벌인 결과, 도내 곡물의 저장, 유통 및 소비에 갑작스러운 혼란이 발생했다. 이와 같은

⁶⁵ 좋은벗들, “19~21 식량관련 군사위원회 회의 예정,” 『오늘의 북한소식』, 제94호 (2007.11.9).

⁶⁶ 류경원, “08년 상반기 식량위기의 실태와 원인을 파헤치다,” 『립진강』, 제3호 (2008.8), pp. 106~107.

I
II
III
IV
V

‘무자비한 검열’은 황해도의 쌀거래를 거의 중단시켰고, 그 결과 국가의 곡창이라 알려진 황해도에 2008년 초 준 기아상태가 발생했다.

군량미 확보문제는 2008년에도 도·시·군당의 가장 주요한 과업으로 제기되었고 식량징발은 계속되었다. 8월 중앙당은 지방당 조직을 통해 협동농장에 명령을 내렸다. 이에 따라 농민들은 수확물을 우선적으로 전시비축창고에 보내고 그 다음으로 군대에 보내야 했다. 9월 2일 김정일에 군대 식량난 보고가 있었고, 이에 10월 9일 중앙당은 농민에게는 1년 식량의 3~5개월분만 분배하고, 나머지를 군량미를 거두라는 지시가 내려갔다.⁶⁷ 이와 같은 지시를 이행하지 않는 시·군의 책임비서는 비판이나 해임을 각오해야 했다.

한편 2008년 『신년공동사설』은 “혁명적 계급적 원칙의 고수와 사회주의 본태를 살릴 것” 그리고 “적들의 반동적인 사상문화적 침투와 심리모략적을 단호히 짓뭉개버릴 것”을 강조함으로써 2007년에 연이어 2008년 동안 시장단속과 각종 검열이 강화될 것을 예고했다. 아울러 김정일은 “시장은 비사회주의의 서식장”이라는 8.26방침을 하달했다.⁶⁸ 시장 억압조치로서 40세 미만 여성 장사금지, 손수레나 자전거에 짐(장사물품)싣지 말기, 평성 큰장사(도매)금지, 신발매매 금지, 개인농산물 및 수공잡화만 판매, 11월 농민시장 전환 예고 등이 있었다.⁶⁹

2008년도 강화된 시장경제활동 억압은 정권과 주민 간에 강도는 낮지만 의미 있는 갈등을 발생시켰다. 2007년 10월 이후 강화된 시장

67. 좋은벗들, “김정일 위원장, 군관도 굶고 있다는 식량난 소식에 격노,” 『오늘의 북한소식』, 제211호 (2008.9.16); 좋은벗들, “농민 분배 될 주더라도 군량미부터 확보하라,” 『오늘의 북한소식』, 제238호 (2008.10.23).

68. 좋은벗들, 『통일연구원 북한 동향 보고 원고』 (정례보고회내용, 2008.12.18), p. 1.

69. 위의 글, p. 11.

억압을 배경으로, 생계형 소상공인들이 주로 개인 차원이지만 정권요원들에 대해 저항하는 현상이 증가했다. 양측의 통상적 충돌양상은 격한 말을 주고받는 것이다. 때로는 말싸움이 육체적 충돌로도 확대되는데, 구경꾼들은 때로 생계형 상인을 지원하기도 했다. 이와 같은 충돌이 2008년 3월과 8월에 청진에서 대중적 항의로 발전했고 이에 시당, 도당, 중앙당이 개입했다.⁷⁰ 시장활동에 대한 연령제한을 준수하라는 상부의 지시하에서, 시장관리원은 40세 이하의 여성상인을 몰아내려고 했으나 3월 초 ‘수백 수천명’의 여성이 모여들어 이러한 조치에 항의했다. 처음에 지방당은 후퇴했지만, 후에 중앙당이 법을 준수하라고 지시했다. 8월에 대중 항의가 재발했다.

2007년 중반부터 강화되었던 ‘비사업열’은 2008년 내내 강력하게 또한 포괄적이고 상시적으로 전개되었다. 2008년도 특징 중의 하나는 하급단위의 군부 무역회사를 비롯하여, 국경연선에서의 각종 무역회사에 대한 검열이 강력하게 진행되었다는 것이다. 그 시작은 2007년 12월 23일 김정일의 방침이었다.⁷¹ 이 방침에 따르면, 군부대 명칭으로 된 무역회사들과 국가가 정식으로 인정하지 않은 무역회사들을 일체 재정리하라는 것이다. 이에 따라 2008년 2월 1일 중앙당과 내각은 “모든 군부대들에서 군부출장소와 군부 산하 외화벌이 회사를 없애고 강성무역 회사를 살릴 수 있도록 기구를 줄여야 하며, 지방에서는 군부보다 당 기관을 우선 내세워야 한다”는 방침을 하달했다. 그 배경은 다음과 같이 알려졌다. “지금까지 모든 군부대들에서 선군정치 명목하에, 위에서 비준을 받아서 해야 하는 일을 비준허가도 없이

⁷⁰- 위의 글, p. 4.

⁷¹- 좋은벗들, “군부 산하 외화벌이 회사 축소,” 『오늘의 북한소식』, 제112호 (2008. 2.22).

I
II
III
IV
V

제 마음대로 처리하고, 도처에 출장소를 세워놓아 자금을 맹탕 탕진 하였으며, 무역도 마음대로 하다 보니 국가자원을 허비하고 국가재산에 막대한 피해와 손실을 주고 있다”는 것이다. 이 조치는 하급단위 군부가 무역과 시장활동에 개입하여 비리와 만행을 저지르고 있는 것에 대한 통제의도 또한 개입했던 것으로 보인다.⁷² 2008년 3월부터 신의주를 포함한 북중 국경지역과 군부 무역기관이 중앙집중검열을 받은 것은 이 방침에 의한 것으로 보인다. 2008년 평안북도 검열은 장성택이 주도했으며, 지극히 가혹했다고 한다.⁷³ 이로 인해 북·중 무역 일반과 특히 중국에서 북한으로부터 곡물수입이 심각한 타격을 받았다. 북한에서는 물가폭등이 발생했다. 청진에서 연초 2,300원이던 쌀값이 5월 중순 4,200원까지 올랐다가, 6월 말에 2,300원으로 복귀했다.⁷⁴

2008년도 비사검열 양상을 보면 다음과 같다. 1월경 함흥에 대한 비사그루빠의 마약검열이 있었다. 이 검열은 중앙비사회주의 그루빠와 보위사령부 검열조의 합동으로 이루어졌다. 이 때 단속된 병두 생산자 중에는 과학원 함흥 분원의 원사, 박사, 준 박사가 대거 포함되었다. 이들은 생계를 위해 마약생산에 참여했다.⁷⁵

1월부터 국경연선지역을 중심으로 간부를 주 대상으로 하는 비사회주의 검열이 진행되었다.⁷⁶ 2월에는 국방위원회의 철도검열이 있었

72. 위의 글. 무역회사 통폐합은 2009년도 실시된다. 이세울, “북한당국 외화벌이 기관 단속에 나서,” 『NK 지식인 연대』, 2009년 6월 1일.

73. 신용범, “장성택에 대한 북한 주민들의 민심은?” 『열린북한방송』, 2009년 4월 20일.

74. 류경원, “또 다시 긴장감이 흐르는 시장,” 『림진강』, 제3호 (2008.8), p. 66.

75. 좋은벗들, “마약을 뿌리를 뽑아야겠다”는 방침내려,” 『오늘의 북한소식』, 제102호 (2008.1.25).

76. 좋은벗들, “새해 비사검열 시작에 간부들 긴장,” 『오늘의 북한소식』, 제106호 (2008.1.30).

다.⁷⁷ 3월부터는 함경북도 국경연선지역에 대한 40일간의 도 차원의 교차검열, 그리고 뒤를 이어 중앙당 비사회주의 검열이 있었다. 간첩 색출, 도강자와 밀수꾼이 주 대상이었다.⁷⁸ 3월경 군과 기업소 간부들의 횡령에 대한 중앙당의 강력한 단속이 있었다. 이로 인해 강선제강소 지배인 등 군간부와 지배인 여러 명이 부정축재로 적발되어 총살당했다.⁷⁹ 3월 10일부터는 신의주와 강계를 비롯한 압록강 국경지역에 중앙당 검열그루빠가 내려왔다. 단속대상은 장마당에서 술을 만들어 파는 사람이었다.⁸⁰ 4월경에는 200여 명의 검열성원이 100일 동안 신의주에 머물면서 각종 비사회주의 검열을 시행했다. 이 검열은 장성택이 주도했다.⁸¹ 특히 2006년과 2007년 외화벌이 기관장부가 주요 대상 중의 하나였다.⁸² 동시에 보위사령부도 군부대 관련 무역회사에 대한 검열을 실시했다.⁸³ 이러한 신의주 검열 때문에, 신의주가 취급했던 상품값이 급등했다. 6월경에는 국경연선에 대한 비사그루빠의 연장선 상에서 회령에 대한 국가보위부 검열, 경성군에 도검찰소 검열이 있었다. 도강, 밀수, 병두 등 마약장사 행위가 주 단속 대상이었다.⁸⁴ 7월경에는 평양에서 검열그루빠가 비사회주의 사상투쟁을 전개했다. 특히 컴퓨터와 녹화기의 CD가 검열대상이었다.⁸⁵ 3월부터 시

77. 좋은벗들, “국방위원회 철도검열,” 『오늘의 북한소식』, 제111호 (2008.2.18).
 78. 좋은벗들, “국경지역, 간첩 잡을 때까지 검열,” 『오늘의 북한소식』, 제115호 (2008.3.14).
 79. 정권호, “기업소 간부집서 ‘달러71kg’ 나와 총살,” 『데일리 NK』, 2008년 3월 10일.
 80. 정권호·문성휘, “北 밀주단속 ‘중앙당 검열 그루빠’ 뺏다,” 『데일리 NK』, 2008년 4월 7일.
 81. 정권호, “장성택 신의주 검열, 용두사미로 끝나,” 『데일리 NK』, 2008년 7월 30일.
 82. 좋은벗들, “신의주, 벌집 쑤셔놓은 형국,” 『오늘의 북한소식』, 제118호 (2008.4.3).
 83. 좋은벗들, “살기 괜찮다는 신의주도 냉랭,” 『오늘의 북한소식』, 제135호 (2008.5.30).
 84. 좋은벗들, “회령시 3중 검열 회오리,” 『오늘의 북한소식』, 제147호 (2008.6.17); 좋은벗들, “경성 도자기 공장 도 검찰 검열,” 『오늘의 북한소식』, 제153호 (2008.6.25).

I
II
III
IV
V

작되었던 신의주 검열은 7월 중순에야 마무리되었다. 이 검열은 장성택 행정부장이 직접 신의주에 머물면서, 신의주 세관과 외화별이 사업소, 조·중무역업자 등에 대한 집중검열을 지휘했다.⁸⁶ 7월 중순에는 무산에서 국방위원회 검열이 시작되었다. 그 대상은 갑자기 부자가 된 사람들과 보위부, 보안서, 국경 경비대 일군들과 결탁해 비법 장사를 해서 돈주가 된 사람들이었다.⁸⁷ 8월 초부터 함경북도 국경연선 지역에 대한 텔레비전 고정상태 및 불법 록화물, 라디오, 핸드폰 집중 검열이 시작되었다.⁸⁸ 8월 말부터 한달 동안 함경남도 자체 마약 사범 검열이 있었다.⁸⁹ 9월 초에는 회령시 보위부 마약검열이 있었다.⁹⁰ 9월부터 국경연선에 대한 비사주의그루빠 검열이 시작되었다. 그 일환으로 회령시와 청진시에 대한 중앙당 비사주의그루빠의 검열이 있었다. 주 대상은 탈북자 및 도강자 가족, 그리고 보위부와 보안원의 비리였다.⁹¹ 9월 말 평안남도 순천시 시멘트 공장검열이 있었다.⁹² 10월에는 함경북도 도당 주최로 교육정형 검열이 있었다.⁹³ 10월에는

-
85. 좋은벗들, “평양, 10.2 검열 그루빠,” 『오늘의 북한소식』, 제160호 (2008.7.6).
 86. 정권호, “장성택 신의주 검열, 용두사미로 끝나,” 『데일리 NK』, 2008년 7월 30일.
 87. 좋은벗들, “무산군에 사전 통보없이 국방위원회 검열,” 『오늘의 북한소식』, 제183호 (2008.8.6).
 88. 좋은벗들, “국경연선지역 8월 한 달간 불법록화물 검열,” 『오늘의 북한소식』, 제203호 (2008.9.3).
 89. 좋은벗들, “함경남도, 자체에서 마약사범 검열조 조직해 검열진행,” 『오늘의 북한소식』, 제232호 (2008.10.15).
 90. 좋은벗들, “회령시, 보위부 검열로 25명 체포,” 『오늘의 북한소식』, 제203호 (2008.9.3).
 91. 좋은벗들, “함경북도, 중앙당 차원의 ‘사상 최강의 비사검열’ 소문에 긴장,” 『오늘의 북한소식』, 제206호 (2008.9.8).
 92. 좋은벗들, “순천 시멘트 공장에 검열 중간 총화,” 『오늘의 북한소식』, 제232호 (2008.10.15).
 93. 좋은벗들, “함경북도 교육 정형 검열 시작,” 『오늘의 북한소식』, 제231호 (2008.10.15).

함경북도 지역의 철도국에 대한 검열이 있었다.⁹⁴ 국정가격 320원인 열차표를 5,000~8,000원에 판매하는 것이 주 대상이었다. 10월 중순에는 함경북도 청진시 모든 구역들에 대한 중앙당 조직부 검열이 있었다. 여맹원들이 돈을 내고 조직생활에 빠지면서 장사에 치중하는 것 등 조직생활 정형 점검이 주 대상이었다.⁹⁵ 10월 하순에는 함경북도 연사군에 대한 중앙당과 국방위원회 민방위부 검열이 진행되었다. 비상소집 정형이 주 대상이었다.⁹⁶

2008년부터 북한은 대내정책과 대외관계에서 3가지 좌절을 맛보았으며, 이러한 도전에 응전하기 위한 보수주의적 대응을 강화했다. 첫째, 한국에서는 두 전임 자유주의 정부를 대신하여 보수정부가 10년 만에 들어섰다. 둘째, 2008년 말 북한은 ‘9.19공동성명 이행을 위한 2단계 조치에 대한 합의(이하 10.3합의)’를 자신의 맥락에 따라 완수할 수 없었다. 셋째, 8월부터 김정일의 건강문제가 대두되었다.

2008년 2월 이명박 정부의 출범은 북한의 대내·외 관계에 심각한 도전을 제기했다. 북한당국이 기대했던 것은 한국이 김정일의 북한지배를 존중하고 결국에 정권에 도움이 되는 여러 방식으로 경제지원을 행함으로써 내부안정에 도움을 주어야 한다는 것이었다. 그러나 북한당국은 이러한 기대를 접어야 했다. 미국과의 관계에 있어서도, 과거 한국은 준-우호세력까지는 아니더라도 적어도 중립요소라고 간주될 수 있었는데, 이도 기대할 수 없게 되었다. 이 모든 것은 북한의 생존

⁹⁴ 좋은벗들, “함남북도 지역 철도국에 6·18 검열 한창,” 『오늘의 북한소식』, 제232호 (2008.10.15).

⁹⁵ 좋은벗들, “녀맹원들의 기강해이에 조직부 검열진행,” 『오늘의 북한소식』, 제247호 (2008.11.5).

⁹⁶ 좋은벗들, “바쁜 수확철, 민방위 훈련 검열에 주민들 눈총,” 『오늘의 북한소식』, 제247호 (2008.11.5).

I
II
III
IV
V

환경이 심각히 악화되었다는 것을 의미했다. 북한의 반응은 이명박 정부에 대해 갈등수준을 높이는 것이었다.

2008년 8월에 중요한 두 가지 사건이 동시에 발생했다. 비핵화 2단계의 목표인 불능화와 신고문제를 놓고 미국과 북한 사이에 갈등이 발생했다. 핵심 사안은 신고에 대한 검증문제였고, 이 때문에 비핵화 협상에서 난관이 대두했다. 같은 시기 김정일에게 뇌경색이 발생했다. 김정일은 2008년 8월 건강이 악화되어 10월까지 공개활동을 하지 않았다. 김정일이 공개활동을 재개한 10월 이후 강경파가 득세하고 한국과 미국에 대한 대결적 자세가 강화되었다.

김정일의 건강문제는 2008년 8월 14일부터 등장했다. 이는 테러지원국 해제 시한이던 8월 11일 직후였다. 따라서 김정일 건강악화를 이 문제와 관련한 스트레스와 연결짓는 추측도 등장했다. 김정일은 2008년 10월 4일부터 공개활동을 재개했다. 이후 북한 내의 동요를 막고, 북한의 견고성을 대외적으로 과시하기 위한 대내·외 정치행보가 강화된 것으로 보인다. 이를 간략히 정리해 보면,

- 2008년 10월 이후, 대남 강경 노선이 두드러지기 시작
- 2008년 말부터 2009년에 이르기까지 김정일 공개활동의 증가 (예년의 1.5배 가량)
- 2009년 2월과 4월에 국방위원회 확대 및 강경파 인사의 두각
- 2009년 1월 이후, 김정은⁹⁷ 후계 지명설 대두
- 2009년 1월 이후, 대남 강경노선 강화, 대미 강경노선 선택
- 2009년 2~4월 로켓발사, 5월 25일 핵실험

⁹⁷ 애초에 김정일의 세 번째 아들의 이름은 '김정은'이라고 알려져 있었다. 그러나 2009년 10월 초 정부 측에서 '김정은'으로 수정했다. 따라서 그 이전의 한국의 여러 문건에는 '김정운'이라고 표기되어 있다. 여기는 인용을 제외하고는 '김정은'으로 통일한다. 이영중, "김정은, 당 조직부서 부국장급," 『중앙일보』, 2009년 10월 6일.

- 2009년 4월 20일, '150일 전투' 개시(2009.9.17 종료)

김정일이 2008년 10월 4일부터 공개활동을 재개한 이후, 거의 동시에 북한의 한국에 대한 호전적 수사와 정책이 두드러지게 강화되었다. 장성택의 현지지도 수행 횟수도 2008년 10월 이후 현저히 증가했다. 2009년 1월 23일에는 왕자루이와의 회담으로 외부와 접촉을 재개했다. 김정일의 현지지도 활동은 2009년 들어 매우 빈번해졌다. 1~3월간에는 44회 현지지도가 있었다. 당 계획재정부장인 박남기는 당 중앙위 비서 김기남과 함께 현지지도를 최다(22회) 수행했다. 이를 보면 박남기가 내각이 관장하는 경제부문에 대한 실질책임을 맡고 있는 것으로 보인다. 아울러 북한은 2009년 2월 4일 매우 이례적인 발표를 했다. 즉 “최근 중화인민공화국정부가 조선에 무상원조를 제공하기로 결정하였다”는 것이었다. 그러나 그 구체적인 액수는 알려지지 않고 있다. 1월에는 우리언론이 김정은을 유력한 후계자 후보로 등장했음을 보도했다. 6월 초 한국 정보당국은 김정은 내정설을 확인 해주었다.

나. 2009년도 전반 동향

2008년 10월 이후 개시된 북한은 대남, 대미, 대외정책의 전 분야에 서 전면 공세를 개시했다. 2009년 대내·외 정책동향에서는 기본적인 흐름은 크게 세 가지 방향으로 드러났다. 첫째, 체제 내부 통합성 제고를 위한 조치가 두드러졌다. 권력구조가 재편되고, 김정일의 현지지도 횟수가 증가했다. 그리고 시장활동에 대한 제한과 억압강화, 주민 통제 기제의 강화 등을 지적할 수 있다. 이밖에도 로켓발사와 5.25 핵실험도 대내정치 통합효과가 있었을 것이다. 둘째, 보수적 경제정

I
II
III
IV
V

책이 강화되는 한편, 국제적 고립상황에 대한 경제적 대응의 차원에서 150일 전투를 매우 강력하게 추진했다. 셋째, 대남, 대미의 공세국면은 2009년 5월 25일 핵실험을 거쳐 7월 초 종결했고, 이어서 핵보유국 지위를 공고화하기 위해 8월부터 유화 국면으로 전환했다.

우선 2008년 10월 이후, 다시 말해 북한이 김정일 위원장이 건강을 일정하게 회복한 시점 이후, 전면 공세를 취하게 된 이유를 보자. 그것은 2008년 8월경 북한이 전략적 위기상황에 빠져들었기 때문이다. 여기서 전략적 위기라 함은, 그 동안 추진해오던 국가전략의 세 가지 핵심 정책목표가 실현 불가능하게 되었다는 것이다. 첫째, 개혁개방을 하지 않은 채 존속하며, 둘째, 핵무기 보유가 묵시적으로 용인되는 상황을 지속시키는 가운데, 셋째, 이 두 가지 상황을 공고화하는 방향에서 남북관계를 확대해 간다는 것이다. 미국과의 비핵화에 관한 2.13 합의와 10.3합의, 그리고 한국과의 10.4선언에는 북한이 이와 같은 정책목표를 실현하는 데 활용할 수 있는 요소가 존재했다. 그런데 2008년 초 이명박 정부는 세 번째 요소를 거부했고, 미국은 2008년 8월경 검증문제를 제기함으로써 두 번째 요소를 거부했다. 이는 북한이 첫째 목표를 고수할 수 있게 해주는 핵심 여건이 소멸하는 것을 의미했다.

그런데 이러한 전략적 위기는 또 하나의 위기와 중첩되었다. 2008년 8월경 김정일 위원장에게 건강이상 발생했다. 2008년 10월 개시된 공세의 주요 원인은 언급한 북한이 당면한 전략적 위기이다. 김정일 위원장의 건강문제는 직접적 이유가 아니라, 우연적 동반사황이자 촉매성 기능을 하고 있다. 이는 건강문제가 대두하지 않았어도 북한의 정책방향은 유사했을 것이라는 주장이다. 이는 특히 미국으로부터의 주류 의견이 모든 것을 후계체제 수립문제와 연결시키고 있는 것과

도 다른 입장이다. 어쨌든 김정일 위원장의 건강문제 대두로 후계체제 건설문제가 전략적 위기 돌파문제와 함께 북한당국의 당면 정책의 제로 등장했다. 먼저 전략적 위기에 직면해서는 선택은 두 가지이다. 그 하나는 정책목표를 바꾸는 것이다. 그 다음은 벽을 부수고 돌파하고자 시도하는 것이다. 북한은 후자를 선택했다. 그리하여 원래 상호 독립적이던 위기 돌파전략과 후계체제 건설문제가 상호 연계된 복합물이 되었다. 이는 전략적 위기가 성공적으로 극복될 때에만, 권력세습도 성공적으로 안착할 수 있는 가능성이 커지는 구도가 등장한 것을 의미한다.

2008년 10월 이후 북한당국 정책의 총적인 방향은 대내전열 재정비 및 대내·외 강공정책 추진을 통해, 김정일 건강이상에 따른 대내·외 동요를 차단하고, 대내·외적으로 전략적 주도권을 견지하면서, 단기적으로 고립을 감수하더라도 중기적으로 대내·외 환경을 우호적으로 변화시켜, 북한정권 자체가 직면한 당면위기를 돌파하는 한편, 이와 함께 중기적으로 권력승계를 안정적으로 성공시키고자 하는 것이다. 현재 정세는 네 가지 주요 요소로 구성되어 있는바, 위에서 언급한 총적 전략목표 아래서, 각 부문별로 다음과 같은 정책목표를 수립했던 것으로 볼 수 있다.

- 후계자 내정: 후계자를 내정하고 업적쌓기, 신화창조, 인지도 증대 등 공식화를 위한 도정을 시작
- 권력구조 재편: 후계체제 기반건설, 전략적 위기 대처, 대내·외적으로 강공 추진에 적합하도록 인적 및 기관개편을 단행하여 지도부 진용을 재편성
- 정권-주민관계 변경: 계획경제 강화와 시장단속, ‘150일 전투’ 등을 조직하여, 주민과 시장의 세력을 약화시키고, 정권의 내부통제와 잉여 추출능력을 강화함으로써 전반적으로 대내정치에서 정권의 주도성을 강화

I
II
III
IV
V

- 대남·대미관계 변경: 미사일과 핵실험을 포함한 한국과 미국에 대한 다양한 협박, 6자회담 절대 불참 및 핵무기 보유고 수의지 천명을 통해 대미 및 대주변국 협상의제 변경 및 입지 강화를 시도. 중기적으로 대외관계에서 우호적 환경조성을 목표로 함.

이와 같은 기본개념에 입각한 북한의 전략적 공세국면은 2009년 5월 25일 2차 핵실험을 통해 절정에 도달했다. 나아가 (적어도 공개적으로 명백한 바에서는) 7월 4일 미사일 7기 발사가 마지막 조치였던 것으로 보인다.⁹⁸ 그렇다면 그 전략적 결산은 어떠한가?

우선 대내상황을 보자. 여기서 북한당국은 다소간 성과를 올리고 입지를 다진 것으로 평가할 수 있다. 북한당국은 2008년 10월에서 2009년 7월에 이르는 동안 여러 대내정책과제를 대체로 무난하게 달성했다. 김정일 건강이상이라는 위기상황 극복, 권력이양상황 대비 및 대내·외 강공정책에 적합하도록 인적 및 기관을 재편성, 권력세습 후계 프로젝트의 출범, 핵실험과 미사일 발사 등 대외위협조치에서 실행능력 과시 등에서 그러했다.

건강이 악화된 2008년 8월 14일부터 최고인민회의가 개최된 2009년 4월 사이에 당과 군의 강경파가 연합을 이룬 것으로 보인다. 특히 이 시기 동안 장성택은 당 내에서 가장 강력한 인물이 된 것으로 보인다. 장성택은 행정부장의 직책을 가지고 있는데, 행정부는 대내치안을 관장한다. 조직지도부는 북한에서 전통적으로 가장 강력한 기관이라 알려져 왔었는데, 행정부는 그 영향력에서 조직지도부를 능가하게 된 것으로 보인다. 장성택은 2006년 복귀 이후 중앙과 지방에서 그의 인

⁹⁸ 7월 7일 발생했던 디도스 공격은 북한 체신청의 소행으로 추정되었다. 김범현, “원세훈 ‘디도스 공격 진원지, 北체신청 추정,’” 『연합뉴스』, 2009년 10월 30일.

맥을 강화하는데 노력한 것으로 보인다. 특히 2008년 초 비사회주의 현상에 대한 중앙집중검열 이행을 핑계로 지방차원에서 그의 인맥을 강화시키고자 노력했다. 그렇지만 크게 성공하지는 못한 것으로 보인다. 또한 장성택의 득세와 함께 2000년부터 2007년 동안 개혁정책을 주도했거나 남북협력에 종사했던 인물들이 숙청되었다. 다만 통전부장 김양건은 계속 자리를 지키고 있다. 그 이유는 그가 장성택의 측근이기 때문이라는 설이 있다. 같은 기간 동안 군부에서는 강경파와 충성파가 보다 영향력 있는 지위로 득세했다. 2009년 2월 군부 지도부에 중요한 변화가 있었다. 강경파로 알려진 국방위원회 부부장 김영춘이 인민무력부장이 되었으며, 가장 충성스러운 자만 맡을 수 있다고 하는 평양방어사령관인 이영호가 총참모부장으로 임명되었다. 당 작전부장이었던 오극렬은 국방위 부위원장으로 승진되었다. 이어 4월 9일 최고인민위원회에서 선출된 국방위원회의 구성을 보면, 당과 군의 강경파 연합의 양상이 보다 분명히 드러났다. 국방위원회에 5명의 새로운 구성원이 보강되었다. 그 중 세 명이 치안조직의 수장이다. 장성택은 당 행정부장이며, 우동측은 국가보위부장이며, 주상성은 인민보안상이다. 이러한 승급은 국방위원회에서 장성택의 영향력이 증가했다는 것을 보여 준다.

이와 같은 보강을 통해 위원장 김정일을 제외하고 12인으로 구성된 국방위원회는 세 그룹으로 구성된다. 6명의 장령, 3명의 대내치안조직의 수장, 3인의 국방경제 담당 책임자이다. 이와 같은 국방위원회는 군부, 군수공업, 내부치안을 3두로 하는 조직임을 보여주고 있다. 확대 개편의 내용은 김정일 체제를 안정시키고 공고성을 과시하기 위해 장성택, 오극렬 등 보수파를 중심으로 북한 권력의 실질 실력자를 전진 배치한 것으로 평가된다. 장성택 부장은 이미 올해 들어 후계체제

I
II
III
IV
V

구축이라는 명분 아래 자신의 측근들을 국방위원회와 군부, 노동당 등 권력기관 전면에 재배치하고 있는 것으로 알려졌다.⁹⁹ 대표적인 인물이 박명철 국방위 참사, 김양건 당 통전부장, 최익규 당 선전선동부장, 우동측 국가안전보위부 부부장 겸 국방위원 등이다. 다만 최근 장성택 행정부장의 상층 측근들이 복귀하고 있으나 중하층의 수족들은 당 조직지도부 등의 견제로 여전히 복귀하지 못하고 있다는 주장도 있다.¹⁰⁰ 따라서 장성택에 실질적인 영향력을 주시할 필요가 있다.

대략 같은 시기에 당과 군의 대남기관이 통합되어 정찰총국으로 개편되었다. 노동당 35호실과 작전부가 노동당에서 분리되어 인민무력부의 정찰국에 통합된 것이다.¹⁰¹ 이로써 2007년 말부터 통전부 등 대남 라인에 대한 조사 및 숙청과 인물교체에서 시작되었던 대남기구 개편과 인물교체가 완료되었다. 전체적으로 볼 때, 대남정책에서 회담이나 협상 쪽 기관과 인물이 약화되고, 군사적 공작을 중심으로 부문과 인물이 강화되었다. 북한 내부적으로 10.4선언 이행에 필요한 하부구조가 약화되었다.

또한 최근 권력동향을 보면, 조직지도부가 약화되고 장성택이 책임자로 있는 행정부가 강화되며, 전반적으로 비서국이 약화되고 국방위원회가 강화되는 경향을 보인다. 구체적 사례를 들면, “노동당 조직지도부 제1부부장인 이제강은 조직지도부의 위상이 과거에 비해 하락하면서 장성택, 김영춘, 오극렬의 파워에 밀리고 있다” 한다.¹⁰²

99. 최선영·장용훈, “‘속성’ 김정운 후계체제 미래는,” 『연합뉴스』, 2009년 6월 2일.

100. 탈북자 대담, 2009년 9월 15일.

101. 정찰총국은 국방위원인 오극렬의 지휘를 받는다. 북한의 작전부는 위조지폐 및 마약 제조와 거래, 무기수출 등 불법행위로 상당히 큰 돈을 버는 기관인데, 작전부가 노동당에서 인민무력부로 넘어감에 따라 북한군부는 풍부한 재원을 갖추게 되었다고 한다. 최선영·장용훈, “북 대남해외공작기구, 정찰총국으로 통합,” 『연합뉴스』, 2009년 5월 10일.

경제·사회분야의 동향을 보자. 경제정책의 보수화 경향은 신년사설에서도 표현되었다. 특히 2009년 신년사설은 북한이 구경제 메커니즘을 재활하고자 시도한다는 것을 예고했다. 『신년공동사설』에는 경제정책에 관해 이야기하는 부분이 있다. 2001년에서 2005년까지는 비록 강하거나 분명하지는 않았지만 개혁적 단어가 지배적이었다. 그러나 2006년 공동사설부터 개혁적 단어들은 점진적으로 보수적 단어들로 교체되었다. 2001년부터 2004년까지 내각의 역할 강화의 필요성은 분권화 및 경제적 실리추구와 연계되어 있었다. 2006년부터 2008년까지, 내각의 강화는 경제에 대한 통일적 지도의 필요성과 연계되었다. 2009년에는 내각강화는 더 이상 언급되지 않으며, 국가의 중앙집권적·통일적 지도를 강화하는 것만 강조했다. 또한 ‘계획경제’라는 단어가 신년사설에 10년만에 처음으로 등장했다. 공동사설에는 “계획경제의 우월성이 발양되어야 하며, 계획이 개선되어야 한다”고 했으며 나아가 1950년대 천리마 운동과 같은 ‘혁명적 대고조’가 2012년까지 강성대국을 건설하는 방법으로 설정되었다.

내부의 보수적 정책은 2009년 시장활동의 억압과 ‘혁명적 대고조’ 정책에 나타나고 있다. 이는 2009년에도 국영사업망의 강화를 통한 시장억제 및 노동자의 공장복귀 유도정책과 연계되었다. 이러한 정책은 사실 새로운 것이 아니었다. 이러한 정책의 기본개념은 7.1조치의 초기정책 개념, 2005년 10월 식량국가전매제 등에서의 기본정책 개념과 동일한 것이었다. 이러한 정책은 실효성이 없었고 궁극적으로 실패하고 철회되었지만, 지속적으로 시도되었다. 그 내용은 이렇다.¹⁰³

¹⁰² 조광정, “김정철은 조직지도부에서 동생 김정운 후계 확립 지원,” 『열린북한방송』, 2009년 6월 8일.

¹⁰³ 이글의 II장 3절 ‘다. 2009년도 시장에 대한 억제와 통제’ 참조.

I
II
III
IV
V

해외수입 및 내부수매를 증가하고, 이를 국영상업망에 공급하여, 식량과 소비재 유통을 국가가 장악하는 한편, 종합시장에는 각종 엄격한 제한을 가하는 것이다. 이에에는 가격통제, 매우 포괄적인 판매물품 통제, 장사연령 통제, 개장시간 통제, 시장폐쇄 등이 있었다. 국영상업망을 강화하기 위하여 시행된 정책을 보면, 해외수입 또는 국내수매를 통해 식량과 공업품 소비재를 확보하고 장마당보다 약간 싸게 파는 것이다. 다른 중요한 목표는 노동자를 공장·기업소에 복귀시키고자 하는 시도였다. 이에에는 시장을 억제하여 장사 기회를 줄이는 방법, 배급제 등의 부활을 통해 노동자가 출근하도록 하는 것, 150일 전투시행과 같이 국가 전반의 동원적 조직규율을 강화하는 것, 불법 결혼자를 노동단련대에 회부하는 방법 등이다.

한편 2008년 말경 시장활동과 소토지 경작 억제에 대한 두 가지 지시가 내려졌다. 2008년 11월 상업성은 2009년 1월 1일부터 시장이 농민시장으로 재편되고, 식량은 양정사업소를 통해서만 구입될 수 있으며, 공업 소비재는 국가상업망을 통해서만 판매된다는 지시를 내렸다. 2009년 초, 이 지시의 실행이 비현실성 때문에 6개월 연기되었다. 2009년 6월 전국 도매시장 역할을 하는 평성 종합시장이 폐쇄되었으며, 150일 전투 등으로 시장이 위축된 가운데 다른 지역에서도 점진적으로 농민시장화가 진행되고 있다.¹⁰⁴ 또한 원래 2008년 9월경 2008년에 실시할 예정이었던 산림반의 소토지 경작 금지를 2009년부터 금지한다는 지시가 내려왔으며, 소토지 면적에 대한 등록이 실시되었다.¹⁰⁵ 2009년 9월 20일 중앙에서 지방인민위원회에

¹⁰⁴ 좋은벗들, “경제,” 『오늘의 북한소식』, 제300호 (2009.10.13), pp. 9~11.

¹⁰⁵ 식량난이 극심해지자, 야산 곳곳에 폐기발을 만드는 현상이 나타나, 산림훼손이 심해졌다. 이에 한 동안 폐기발을 금지하는 정책을 폈다가, 산림반 소토지 정책으

개인소토지 면적 재측정과 알곡 생산량 조사·등록을 실시하라는 지시가 하달되었다.¹⁰⁶

북한은 4월 20일부터 150일 전투를 시작하여 9월 16일까지 진행되었고, 연이어 100일 전투를 시작했다. 이는 내부동원과 통제강화라는 이중의 목표달성을 지향했다. 다시 말해 “150일 전투는 단순한 경제활성화를 위한 투쟁이 아니라 혁명의 수뇌부를 옹위하고 우리의 사상과 제도, 우리의 위업을 수호하기 위한 결사전이였다”¹⁰⁷는 것이다. 즉 ‘대고조’는 국가수중에 있는 자원을 증대시키는 한편, 주민에 대한 통제능력을 강화시켜 준다.¹⁰⁸ 현실적으로 150일 전투 목적 중의 하나는 시장활동을 구조적으로 방해하기 위한 국가규율 강화 및 동원정책이었다. 150일 전투와 강화된 시장단속 때문에 시장경기 침체현상이 나타났다. 시장억압은 민간이 흥하는 것을 막을 수 있지만, 경제침체를 초래하고 국가수중의 자원을 증가시키지는 못하기 때문이었다.

그러나 이 기간 동안 북한 내부 경제상황은 전체적으로 볼 때 안정기조를 유지했다. 무엇보다 북한의 쌀값이 비교적 대체로 안정추세를 보이고 있다는 것이다.¹⁰⁹ 쌀값은 1월부터 3월까지 1,700원대를 유지

로 바뀌었다. 이는 산림반에 가입하고 묘목을 심고 관리하며 땅세를 내는 조건으로, 묘목들 사이에 옥수수 등 밭작물의 경작을 허용한 것이다. 좋은벚들, “산림이 용반의 소토지 농사, 내년부터 금지,” 『오늘의 북한소식』, 제203호 (2008.9.3).

¹⁰⁶. 이세울, “북, 개인 소토지 알곡예상수확고 판정 실시,” 『NK 지식인 연대』, 2009년 10월 5일.

¹⁰⁷. 통일부 정세분석국, “북, 150일 전투가 승리적으로 결속된 데 대한 ‘보도문’ 발표,” (북한방송원문자료 124, 2009.9.21), p. 1.

¹⁰⁸. 2009년도 시장억압과 150일 전투에 대한 자세한 서술로서, 이글의 II장 3절 ‘다. 2009년도 시장에 대한 억제와 통제’ 참조.

¹⁰⁹. 2009년 북한당국이 식량 수입 확대를 매우 중시한 증거가 있다. 2008년 12월 내각은 대외수출로 벌어들인 외화를 가능한 한 식량으로 전환하라는 지시를 내렸다. 이는 군의 경우에도 마찬가지였다. 정혜영, “北 수출로 번 외화, 식량으로 반입하여 군량미 축적,” 『열린북한방송』, 2009년 2월 2일; 신용범, “北 전체 수출

하다, 그 후 상승하여 5월 2,200원에서 정점에 이르러 6월에는 2,000원으로 하락했다.¹¹⁰ 8월부터는 2,500~2,600원으로 오름세가 나타났다.¹¹¹ 이는 북한이 춘궁기를 무사히 넘겼다는 것을 의미한다. 2009년 1월에서 5월까지 북·중 무역액은 8억 3,330만 달러로 지난해에 비해 5.7% 감소했을 뿐이다. 또한 7월 17일에 열린 내각 전원 확대회의에서 김영일 총리는 “아주 많은 성과를 거두면서 올해 국민경제계획을 완성할 수 있는 양호한 기초를 다졌다”고 말했다.¹¹² 이는 북한이 2009년도 경제여건 악화를 예상하면서 경제부문에 전력투구한 것에 기인한 것으로 보인다. 실제로 2009년 1~6월 동안 김정일의 공개활동은 77회로 지난해에 비해 1.5배에 달했고, 그 중에서 경제관련 공개활동은 27회로 지난해의 두 배에 달했다.¹¹³ 수행인원 중에서 당 계획재정부장인 박남기가 김기남과 장성택에 이어 3위인 것도 주목할 만하다.¹¹⁴

그러나 상반기에 이미 일정하게 경제교란 요소도 나타나고 있었다. 상반기 남북교역이 73.4% 수준에 머물렀고, 달러 환율도 2008년 10월 경 1달러당 2,100~2,200원대에서 2009년 5월 3,950원대 상승세를 보이고 있다.¹¹⁵ 또한 북한당국이 ‘150일 전투’에 전력을 쏟고 있었다.

의 20% 해당하는 석탄수출 권한, 軍 총정치국이 독점,” 『열린북한방송』, 2009년 2월 23일.

¹¹⁰ 하태경, “해마다 등장하는 ‘北 식량종말론’ … 진실은 무엇인가? 北에 대한 오해와 진실 ④ 제2차 식량 위기설,” 『테일러리안』, 2009년 7월 20일.

¹¹¹ 좋은벗들, “식량소식,” 『오늘의 북한소식』, 제300호 (2009.10.13).

¹¹² 『신화통신』, 2009년 7월 17일; 통일부 북한주요동향(경제과학), “내각 전원회의 확대회의 개최,” (2009.7.22)에서 재인용.

¹¹³ 김용래, “상반기 김정일 활동 … 경제 시찰에 집중,” 『YTN』, 2009년 7월 15일.

¹¹⁴ 2008년도에는 김기남(16회), 현철해(15회), 이명수(14회)였고, 2009년에는 김기남(47회), 장성택(40회), 박남기(36회)였다. 정용수, “김정일 올 공개활동 2000년 이후 가장 활발,” 『중앙일보』, 2009년 7월 15일.

그 결과를 요약하면 다음과 같았다. 우선 성과를 보자. 150일 전투의 성과로서 국영상점에 ‘고난의 행군’ 이후 최초로 국산 생필품 등의 상품이 공급되었다. 발전소 건설공사가 많이 진척되었으며, 이에 따라 지방공장이 가동되어 자체로 생산된 물건이 나왔다.¹¹⁶ 그러나 부작용도 컸다.¹¹⁷ 국가가 아래 단위에 자재와 원료, 전기조차 공급을 못하면서 무조건 생산하라고 강요했고, 당장 먹을 것이 없는 사람까지도 농촌동원으로 내몰았다. 이에 따라 수단과 방법을 가리지 않고 생산을 해내기 위한 억지생산의 후유증이 컸다. 예를 들어 중국에서 비싼 가격으로 원료를 들여와 급조하다보니 값만 비싸고 질 나쁜 상품이 생산된 것 등이다. 이는 후계자인 김정은이 2012년에 계획된 7차 당 대회까지 무엇인가 해내야 한다는 초조감에 기초한 모험주의의 발로라는 것이다.

2009년도 검열상황은 2007년 및 2008년과 비교할 때 훨씬 간헐적이며 지역적이었다. 2월경 국경연선지역에 대한 여러 검열이 있었다. 국경연선지역 군부대의 도강방조와 관련한 국경경비사령부 검열, 숙박검열, 국가보위부 전파탐지국 검열 등이 있었다.¹¹⁸ 2월 5~27일 해주시 당 교육부와 인민위원회가 세외부담과 관련하여 초·중등학교를 검열했다.¹¹⁹ 3월에는 마약재배와 관련 각 군부대 부업지에 대한

¹¹⁵ 정혜영, “시장통제정책에 ‘환율과 쌀값은 쟁충,’” 『열린북한방송』, 2009년 5월 22일.

¹¹⁶ 문성휘, “북 ‘150일 전투’ 결과 국영상점 문열어,” 『데일리 NK』, 2009년 10월 19일.

¹¹⁷ 문성휘, “150일 전투는 김정은(운)의 모험주의,” 『데일리 NK』, 2009년 10월 20일.

¹¹⁸ 좋은벗들, “국경경비사령부 검열로 국경연선지역 삼엄,” 『오늘의 북한소식』, 제266호 (2009.2.17); “국경지역, 시도 때도 없이 숙박검열,” 『오늘의 북한소식』, 제266호 (2009.2.17); “국가보위부 전파탐지국 검열로 국경변에 대규모 파견,” 『오늘의 북한소식』, 제266호 (2009.2.17).

¹¹⁹ 좋은벗들, “해주시, 세외부담으로 체벌 교사 해임,” 『오늘의 북한소식』, 제270호 (2009.3.17).

인민무력부와 검찰소의 검열이 있었다.¹²⁰ 1월 18일부터 3월말까지 전기교차검열이 있었다. ‘1.18방침’은 급한 부문에 우선 전력을 공급 하라는 것이었다. 지역 안면에 의해 봐주기를 없애기 위해 각 도별로 교차검열이 있었다.¹²¹ 4월에는 국가보안성 간부에 대한 집중검열이 진행되어 많은 간부들이 해임·철직·조동되었다.¹²² 4월 21일 ‘150일 전투’에 진입하면서 각급 당 조직들에 당 지도소조가 파견되었다. 당 지도소조는 중앙당 간부는 도당에, 도당 간부는 시·군당에, 시·군당 간부는 리와 공장, 기업소들에 파견되는 방법으로 조직되었다. 대상은 간부들의 사상검토이며 후계자인 김정은이 주도했다.¹²³ 7월에는 청진시에 위치한 김책제철연합기업소에 대한 보위사령부의 집중검열이 있었다.¹²⁴

다. 2009년도 시장에 대한 억제와 통제

1990년대 이래의 변화된 조건하에서, 북한정권은 자신이 직접적으로 관장할 수 있는 한계 바깥에서 발생하는 개인과 기관의 다양한 활동과 거래에 대해 이중정책을 펴왔다. 즉 주기적으로 억제 및 통제의 국면과 적응 및 편승의 국면을 도입하는 것이었다. 북한정권의 정책에서 적응과 편승의 측면이 대세를 이루던 시기는 2000~2004년의

120- NK 지식인 연대, “북 당국, ‘아편재배 막아라’ 군부대 부업자들 검열,” 2009년 3월 19일.

121- 좋은벗들, “도별 전기교차 검열 시작,” 『오늘의 북한소식』, 제267호 (2009.2.24).

122- 이세울, “후계구도를 위한 간부숙청사업의 시작이 아닌가?” 『NK 지식인 연대』, 2009년 5월 27일.

123- NK 지식인 연대, “당 지도소조 파견-부들에 대한 사상검토와 숙청 강화,” 2009년 6월 4일.

124- 이세울, “살벌해진 김책제철연합기업소의 현 실태,” 『NK 지식인 연대』, 2009년 7월 29일.

시기이다. 2005년 이후에는 억제와 통제의 측면이 대세를 이루는 시기라고 할 수 있다.

억제와 통제의 국면에서 사용되는 정책수단은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 국가는 식량유통을 재장악하고자 한다. 둘째, 국가는 국영상업망을 강화하여 공산품 소비재 유통을 장악하고자 한다. 셋째, 품목제한, 거래시간제한, 성별 및 연령제한, 소토지 경작금지, 규찰대와 단속원 활용 등 다양한 수법으로 장마당에서 장사행위를 억제한다. 넷째, 비사그루빠 등을 활용한 각종 검열을 통해 ‘무질서한’ 장사와 무역, 개인기업 등에 통제를 가함으로써 개인고용의 원천을 없앤다. 궁극적으로 다섯째, 노동자들이 국영직장으로 복귀할 것을 강요하며, 이를 어길 경우 노동단련형을 부과함으로써 사법적으로 강제출근 시킨다.

억제와 통제국면에서의 이와 같은 정책수단은 현실적으로 실패할 수밖에 없는 것이었다. 그럼에도 불구하고 북한정권은 이를 지속적으로 반복하여 재시도하고 있는 것에 주목해야 한다. 성공이 어려운 가장 큰 이유는 국영기업의 정상조업이 어려우며, 따라서 공장에 출근하더라도 노동자의 생계가 보장되기 어렵다는 것이다. 그 다음으로 국가가 식량유통을 재장악한다거나 공산품 소비재 유통을 재장악하고자 했던 시도도 거듭해서 실패했다는 것이다. 다양한 수법의 장마당에서의 장사억제시책은 단속원과 장사꾼의 마찰 또는 뇌물을 증대하는 데 기여했을 뿐이며, 완전폐쇄는 그 부정적인 경제파급효과 때문에 실효가 없었다. 결국 남는 것은 노동단련형이다. 노동단련대는 각 시, 군 및 연합기업소에 한 개씩 조직되어 있다. 단련대에는 보통 수백 명의 수용자가 구속되어 있다.¹²⁵

이와 같은 억제 및 통제정책을 역사적으로 보면 이렇다. 2002년

I
II
III
IV
V

7월 1일 경제관리 개선조치를 시행하면서, 장마당을 1년 가까이 폐쇄 하면서 전체 근로자들을 국영직장 복귀를 강요하였다.¹²⁶ 그러나 북한당국은 1년도 지나지 못하고 2003년 3월 농민시장을 대신한 종합시장을 새로 개설하였다. 그 후 적응과 편승의 국면이 2004년 활발한 개혁적 조치의 도입에 의해 지속되었다. 2005년부터 억제와 통제국면이 시작되었다. 이를 가장 분명히 보여준 것이 2005년 10월의 국가식량전매제 도입 시도였다. 이는 배급제의 변형으로서 양정기관을 통하여 식량을 유일적으로 유통시키고자 한 시도였다. 장마당에서의 식량 거래는 금지되었다.¹²⁷ 이후 장마당 연령제한 도입, 거래금지품목 설정, 소토지 경작금지, 노동단련형 강화, 각종 검열 등 다양한 시장억제 및 통제정책이 시행되었다.

이와 같은 억제 및 통제는 2007년 10월 이후 한층 강화되었다. 2008년 김정일은 “시장은 비사회주의의 서식장”이라는 8.26방침을 하달했다. 이어 2008년 11월 상업성은 2009년 1월 1일부터 발표한 상설시장인 종합시장을 폐지하고 10일제 농민장으로 전환하겠다는 방침을 밝혔다.

다른 한편 시장억제가 시장폐쇄가 아니라 시장재편을 모색하는 것 같은 정책방향도 보인다. 북한당국은 종합시장이 지금까지도 재래식 시장형태를 벗어나지 못하면서 ‘무질서’한 모습을 보이고 ‘불법현상’이 만연한 것에 불만을 가진 것으로 보인다. 따라서 이를 시정하기 위해, 현대식 시장건물과 매대를 갖추고 시장운영과 매대가 국가의

¹²⁵ 립진강, “북한시사용어해설(1),” 『립진강』, 제5호 (2009.9), p. 142.

¹²⁶ 위의 글, p. 132.

¹²⁷ 위의 글, p. 137; 좋은벗들, 『오늘의 북한, 북한의 내일』 (서울: 정토출판, 2006), pp. 23~30.

승인과 관리하에서 운영되도록 하고자 시도하는 것이다. 이러한 동향은 한편에서 국영상점과 양곡판매소를 강화하는 조치를 시행했고, 앞으로 언급하게 되겠지만, 2009년 5월 5일 하달된 “시장관리를 사회주의 경제관리원칙에 맞게 개선할 데 대하여”라는 노동당방침이 시장의 개진확장과 불법거래 통제, 출입질서 통제, 장사허가제 강화를 예고했으며, 그리고 신의주 등에서 시장의 개진확장공사가 진행되는 데에서도 나타난다.

이렇게 되면 국가에 등록하고 세금을 확실히 내는 회사나 개인들이 현대식으로 개진된 시장에서 장사를 할 수 있게 되는 것이다. 또 그간에 종합시장에서 ‘무질서와 불법행위’를 일삼았던 기존의 영세상인들은 물러나면서, 대부분 기득권층 출신의 새로운 업주가 등장하는 것이다. 즉 현재 진행되고 있는 시장억제는 시장폐쇄가 아니라, 재래시장 형태인 종합시장을 개진하여 현대식 마트로 바꾸는 한편, 이 과정에서 기존 영세상인들을 기득권 출신의 새로운 상인들로 교체하는 작업이 진행된다는 것이다.

시장억압은 2009년 들어 150일 전투와 연계되면서, 더욱 강화되었다. 그 주요 내용은 이랬다. 공업품은 국영 수매상점에서, 식량은 각 구역 배급소에서 판매하고, 대신 시장에서는 식량과 공업품을 제외한 각종 농산물만 판매하도록 하는 것이 종합시장 폐지계획의 주요 골자였다. 즉 농민시장으로만 운영하겠다는 것이다.¹²⁸ 이 방침은 2009년 초 그 비현실성 때문에 6개월간 연기되었으며, 2009년 말 현재 그 실시 여부가 불확실하다.

북한당국이 이와 같은 시장 억제책을 쓰는 이유는 다음과 같은 것

¹²⁸ 좋은벗들, “시장, 막는다고 막아지나?” 『오늘의 북한소식』, 제284호 (2009.6.23).



으로 추측된다. 시장억제는 150일 전투와 동일한 목적에서 상호 동시적으로 보완하면서 이루어지고 있다. 그 목적은 주민통제의 구조적이고 장기적 강화이다. 따라서 시장억제나 150일 전투가 북한경제에 좋은 영향을 주는가, 나쁜 영향을 주는가는 북한당국이 볼 때, 중요하지 않은 사항이다.

먼저 150일 전투정책은 사회 및 노동력에 대한 통제강화에서 출발하고 있다. 조선노동당 중앙위원회에서는 지난 4월 29일 당 조직들에 “조직 사상교양사업을 강화하여 대오의 사상의지적 단결을 강화할 데 대하여”라는 방침을 하달하였다.¹²⁹ 방침의 기본내용은 4월 21일부터 진행되는 ‘150일 전투’에 전체당원들과 근로자들을 참가시키기 위한 사상교양과 조직통제를 강화하여 한 사람의 누락자도 없이 ‘전투’에 참가시키라는 것이다. 함경북도 무산군 당 위원회에서는 방침관철을 위한 사업의 일환으로 5월 2일 ‘150일 전투상무’(지휘조)를 조직하고 활동을 시작하였다고 한다. 지휘조의 임무는 무직 전달자, 무단 결근자들을 본인의 근무지나 소속 단위에 다시 복귀시켜 ‘150일 전투’에 인입시키는 것이라고 했다. 이번에 조직된 지휘조는 당 위원회의 소속이며 보안서와 협동을 하여 직장에 출근하지 않는 사람들을 조사하고 구속하여 소속 당 위원회의 결론에 따라 처리한다고 한다.

150일 전투의 시작과 함께, 전 간부를 대상으로 150일 전투일지를 작성하도록 했다. 이는 아침 출근시간부터 퇴근 때까지 시간대별로 작업수행량과 사상동향, 사생활 관련 결함까지 세밀하게 기록하게 되어 있다.¹³⁰ 150일 전투 기간에 딱 짜인 시간표 속에서 움직이고,

¹²⁹ 이세울, “‘150일 전투’관철을 위한 당 방침과 주민들의 동향,” 『NK 지식인 연대』, 2009년 5월 6일.

¹³⁰ 문성휘, “北 사회통제 강화 … 전 간부 대상 ‘150일 전투日誌’ 지시,” 『데일리 NK』,

매일 사업총화로 하루를 마감해야 한다. 소속직장이나 단위의 승인이 없이 거리에 나섰다가는 보안원에게 단속 당하기 십상이다.¹³¹ 외출하는 경우에는 골목초소를 통과할 때 필요한 확인서를 받아야 한다. 장사를 하고자 하는 경우 비법적으로 확인서를 받는 수밖에 없다.¹³²

북한당국은 모든 주민들의 ‘150일 전투’ 동원 분위기를 고조시키기 위해 개별 경제행위에 대한 통제와 단속을 강화했다.¹³³ 150일 전투 시작과 함께, 9~12시 사이에 거리통행금지, 장마당 개장시장을 2시에서 4시로 늦추기 등의 조치가 취해졌다. 폐장시간은 6시로 변동되지 않았다. 이와 관련한 담당 보안원들의 검문검색이 강화되었다.¹³⁴ 적발되는 경우, 강제 모내기 전투에 나가거나, 하루 이상의 강제노동을 해야 했다.¹³⁵ 또한 시장에서 금지품목 판매와 길거리 장마당은 직접 단속의 대상이 되었다. 이 때문에 생계형 도시민빈층 상인들은 생계에 큰 타격을 받았다. 또한 사회 전반에 이동통제 및 짐검사가 강화돼 주민들의 불만이 고조되었다.

종합시장은 폐지되지 않았지만, 종합시장을 약화시키기 위해 북한당국은 두 가지 방향의 조치를 취했다. 첫째 종합시장에서의 거래금지 품목을 설정하고, 단속을 강화하는 한편, 둘째, 양곡판매소가 식량유통을 장악하며, 국영상점이 공업품 유통을 독점할 수 있도록 지원하는 정책을 추진했다. 셋째, 150일 전투수행을 거론하면서, 시장통제

2009년 5월 12일.

131. 좋은벗들, “150일 전투, 주민들이 얻을 수 있는 것은?” 『오늘의 북한소식』, 제278호 (2009.5.12).

132. 남천국, “전투속의 전투,” 『NK 지식인 연대』, 2009년 5월 22일.

133. 정권호, “150일 전투로 경제회생? … 원성만 커져,” 『데일리 NK』, 2009년 7월 3일.

134. 좋은벗들, “농사 부문 150일 전투 시작,” 『오늘의 북한소식』, 제278호 (2009.5.12).

135. 이명호, “‘150일 전투’기간 동안 오전 시간 거리 통행 금지,” 『열린북한방송』, 2009년 5월 18일.

I
II
III
IV
V

를 강화했다.

먼저 종합시장에 대한 억제정책을 보자. 이와 같은 방향의 조치는 1월 초부터 시행되었는데, 3월 8일 최고인민회의 대의원 선거 이후에 현저히 강화되었다. 주요 조치는 4세 미만 여성의 장사금지, 거래금지 품목설정, 그리고 음식물 판매금지 조치이었다. 특히 시장거래 금지품목의 공고시기 및 내용에 대해서는 여러 가지 첩보가 제공되었다. 1월 19일 상업성 제4호 지시에 따르면,¹³⁶ 장마당 거래금지품목은 15가지 총 120여 종에 달하며, 장마당에서 거래되는 거의 모든 공산품을 망라했다. 이와 관련하여 청진의 경우에는 ‘2.17방침’이라는 이름으로도 하달되었던 것으로 보인다.¹³⁷ 북한당국은 3월 15일 전국의 시장에서 팔지 말아야 하는 ‘통제물품 품목’을 공시하고, 4월 1일부터 시행할 것을 선포했다. 3월 15일 회령에서 공시된 ‘통제물품 품목’은 200여 가지이며, 팔 수 있는 물건의 경우에도 가격이 정해져 있었다.¹³⁸ 또한 모든 중고물품(공업제품, 천류, 자판식 녹음기 등)도 4월 1일자 판매금지 품목에 속했다.¹³⁹ 3월경 순천시장의 경우 판매금지 상품목록 안내판에 따르면,¹⁴⁰ 남조선상품, 미국상품, 합영상품, 일체 전자제품들, 인형들, 나무가구류들, 중기들 등이 거래금지품목이다. 또한 공업품도 기성복들은 한 사람당 5벌 이상, 가공품들은 10벌 이상 팔면 안되며, 알곡류는 최대 20kg까지만 팔 수 있고, 과일들도 규정이

136- 남궁민, “北 시장 전면통제 방침 물 건너 가나?” 『데일리 NK』, 2009년 3월 9일.

137- 좋은벗들, “청진시, ‘농산물 이외의 물품은 팔지 말라,’” 『오늘의 북한소식』, 제275호 (2009.4.21).

138- NK 지식인 연대, “북 당국, 장마당 통제물품 공시, 강력한 시장 통제 시사,” 2009년 3월 17일.

139- 남궁민, “북 시장통제 방침 물 건너 가나?” 『데일리 NK』, 2009년 3월 29일.

140- 좋은벗들, “3.8 선거 끝나자 다시 시장 단속 시작,” 『오늘의 북한소식』, 제272호 (2009.3.31).

격에 따라 거래해야 했다. 안내판에 따르면, 만약 정해진 상품보다 더 많이 팔거나, 규정이가격보다 더 비싸게 팔 경우 국가에서 몰수해서 국영상점에 넘긴다고 했다. 음식물 판매금지는 5월 8일부터 본격적으로 시행되었다. 명목은 식량 낭비현상을 막기 위한 것이라 했다.¹⁴¹ 이러한 조치를 어기는 경우, 단속원들은 금지상품을 회수하는 한편 최소 3천 원에서 많게는 1만 원까지의 벌금을 물렸다.

다음으로 북한당국의 양곡판매소 강화를 보자. 그 목적은 식량 유통 기능을 장마당으로부터 국가로 회수하는 것이었다.¹⁴² 양곡판매소란 북한인민들이 부족한 식량을 직접 살 수 있는 북한정부의 식량판매소로서 2007년부터 만들어지기 시작했다. 2009년도 북한에서는 기관이든 개인이든 관계없이 중국에서의 식량수입을 허가하지만 시중 판매 권한은 각 시, 군에 하나씩 있는 양곡판매소에만 있다는 규정을 발표했다고 한다. 이를 어기면 무상몰수, 벌금 등의 제재를 가하며 심한 경우에는 비사회주의라는 죄목을 걸어 노동단련대에 보내거나 형을 준다. 양곡판매소가 활성화되고 있는 지역은 주로 중국으로부터 식량을 수입하기 유리한 위치에 있는 신의주, 남포, 원산, 흥남, 청진 등이다. 그 외의 지역은 중국에서 식량을 수입하기 어렵기 때문에 양곡판매소가 활성화되어 있지 않았다.

4월경 신의주의 경우, 신의주시 양곡판매소는 신의주항을 통하여 들어오는 식량(대부분 쌀)의 약 30% 정도를 매입하여 되팔았다고 한다. 그에 의하면 양곡판매소는 직접 중국에서 수입도 하면서 기관이

¹⁴¹ 좋은벗들, “5월 8일부터, 전국 시장마다 음식 판매 금지,” 『오늘의 북한소식』, 제280호 (2009.5.26). ‘개인이 만든 식료품과 포장하지 않은 식료품(식품)’은 앞서 언급한 3.15 회령 포고문에도 포함되어 있었다.

¹⁴² 신용범, “장마당 내 식량 거래 통제 위해 양곡판매소 활성화,” 『열린북한방송』, 2009년 5월 11일.

나 개인이 수입하는 식량도 매집했다고 한다. 양곡판매소는 국가로부터 상당액의 식량매입용 자금을 지원받았다. 양곡판매소는 매집한 식량을 식량공급 우선순위의 기관들에게 공급하며 동시에 식량구매를 희망하는 공장, 기업소, 개인들에게 팔기도 했다. 양곡판매소의 쌀 구매가격은 장마당보다 싸도록 규정되었다. 때문에 개인 장사꾼들이 자신이 수입한 쌀을 양곡판매소에 팔게 되면 손해를 보았다. 그러나 단속을 우려한 개인들 중 울며 겨자 먹기로 양곡판매소에 쌀을 파는 사람들이 늘어났다고 한다. 이렇게 싼 가격에 쌀을 모은 양곡판매소는 장마당에 비해 1kg당 30~50원 정도 싸게 주민들에게 판매했다고 한다. 하지만 양곡판매소를 통하지 않은 거래도 여전히 이루어졌다. 식량수입기관이나 개인이 양곡판매소를 통하지 않고 직접구매를 희망하는 공장, 기업소와 직거래하는 경우가 여전히 존재했다. 이는 규정에는 어긋나지만 아직 묵인된다고 한다.

다음으로 중국산 및 국내산을 막론하고 모든 공산품을 국영상점이 독점판매하도록 했던 조치를 보자.¹⁴³ 그 목적은 ‘결국 민간시장에서의 물자, 화폐거래를 차단하여 국가가 모든 돈을 틀어쥐고자 하는 것’으로 볼 수 있다. 이 조치는 이미 2008년 12월 말부터 평양시를 본보기로 시작되었다. 그 후 신의주를 비롯한 청진, 혜산, 회령, 함흥, 평성 등으로 확산되었다.

이 조치는 무역업자에게 타격을 주는 한편, 장마당을 크게 위축시키지 못했다. 먼저 무역업자 타격과 관련해서 보자. 과거에는 무역업자들은 수입한 물건을 국영상점뿐만 아니라 각 도의 도매꾼들에게 팔았고, 이는 다시 각 시, 군의 장마당 장사꾼들에게 팔렸다. 그런데

¹⁴³ 정혜영, “개인장사 통제 ‘모든 공산품 거래는 국영상점에서,’” 『열린북한방송』, 2009년 5월 11일.

국영상점 독점판매조치 이후에는, 개인 무역업자들은 오직 국영상점에만 물건을 공급하게끔 되었다. 그런데 국영상점에 물건을 공급하면 싼 가격에 공급해야하고 물건값도 후불로 받아야 한다. 이나마도 상점에서 물건이 팔려야 돈을 받을 수 있다. 과거 국영상점이 아닌 도매업자들에게 물건을 대었을 때는 유통과정에서 발생하는 수수료로 인해 많은 돈을 벌 수 있었다. 하지만 지금은 국가에서 국영상점을 강화하겠다는 목적으로 이를 금지하고 있는 것이다.

국영상점 강화책은 장마당을 별로 위축시키지 못했다. 4월 중순 현재 신의주의 모든 국영상점들(백화점, 아동백화점, 교원상점, 공업품상점, 인민소비품상점 등)이 중국산 제품으로 채워졌다. 그럼에도 불구하고 장마당은 여전히 위축되지 않았다. 국영상점의 물건값이 장마당보다 싸긴 하지만 물품의 종류가 다양하지 않았기 때문이다. 국영상점에서는 적은 종류의 대량물품만을 취급했다. 따라서 주민들이 필요로 하는 모든 종류의 물품들이 구비되어 있지 않았기 때문이다. 이런 추세라면 국영상점 독점판매조치가 강화되어도 장마당은 여전히 존재할 수밖에 없다.

2009년 초부터 시행된 북한당국의 종합시장 억제정책은 주민 생계 활동에 타격을 주는 등 북한경제상황에 부정적 영향을 끼친 것으로 보인다.

먼저 종합시장을 농민시장으로 전환한다는 정책 예고는 일반주민뿐 아니라, 지방당에서도 많은 우려를 발생시켰다. 첫째, 가장 큰 우려는 미공급 상태에서 종합시장을 폐쇄하면, 식량난이 재발하며 고난의 시기보다 어려움이 더 커질 위험이 존재한다는 것이었다. 종합시장 폐쇄방침에 대해서 전반적으로 실효성에 대한 의심과 불만이 컸다. 이는 지방당이나 관료층에서도 마찬가지였다. 중앙당에 이와 같은 우려의

I
II
III
IV
V

목소리가 전달되었고, 그리하여 농민시장으로의 전환이 일단 6개월 유보되었다 한다.

둘째, 일단 종합시장 폐쇄는 연기되었지만, 종합시장에서 판매금지 품목이 대폭 확대되었으며, 이것이 큰 불편과 불만을 초래했다. 일단 시장 내에서 합법적으로 팔 수 있는 것은 농산물로 국한되었다. 농산물 이외의 장사는 시장에서 몰래 이루어진다. 다만 쌀은 판매금지품목이며, 대신 콩이나 기장 등의 곡물은 판매가 가능했다.¹⁴⁴ 만약 적발되는 경우 상품은 몰수당할 뿐 아니라, 노동단련형이 부과되었다.¹⁴⁵ 겉으로는 농산물을 내놓고 공업품이나 식료품, 일반자재들은 그 아래에 숨겨놓고 파는 경우가 있었다. 시장 안에 매대를 갖지 못한 사람들은 메뚜기장사, 골목장사, 방문판매 등을 통해 거래를 성사시켰다. 금지품목을 판다는 표지판을 들고 있다가, 손님이 오면 집에서 거래하는 경우도 발생했다.

셋째, 전국의 시장이 불경기를 맞이했는데, 이에겐 종합시장에 대한 억제정책도 기여한 것으로 보인다. 시장경기가 나빠진 이유는 다음과 같은 것으로 보인다. 먼저 종합시장에서 공산품 판매를 금지시키면서, 장사할 수 있는 품목이 대폭 제한되었다. 다음으로 ‘150일 전투’ 수행에 따라 장사꾼의 이동 및 물자유통이 제한되었다. 다음으로 장사할 시간이 절대적으로 감소했다. 함경남도의 경우에는 지시에 따라 오후 1시부터 6시까지만 장을 보도록 했다.¹⁴⁶ 이에 따라 상인들의 별이가

¹⁴⁴ 좋은벗들, “평양 시장에서 쌀 찾기 어려워,” 『오늘의 북한소식』, 제283호 (2009.6.16).

¹⁴⁵ 좋은벗들, “칭진시, ‘농산물 이외의 물품은 팔지 말라,’”

¹⁴⁶ 좋은벗들, “함경남도 장마당 매대 판매자 감소,” 『오늘의 북한소식』, 제275호 (2009.4.21); 좋은벗들, “폭풍시간 되기 전에 장사해야,” 『오늘의 북한소식』, 제269호 (2009.3.10).

줄어들면서, 식량 등에 대한 구매력이 저하했다.¹⁴⁷ 나아가 함경남도 주요 도시의 경우, 장마당 매대 판매자가 눈에 띄게 감소했다. 함흥시의 경우 약 40% 가까이 감소한 것으로 알려졌다.¹⁴⁸ 구매력 저하현상은 아파트와 같은 부동산의 경우에도 사려는 사람보다 팔려는 사람의 증가로 나타났고, 이는 값을 하락시켰다.¹⁴⁹

2008년 11월 상업성에 의해 예고되었고, 1월에 연기되었던 종합시장 폐지시한인 6월이 다가오자 북한당국은 시장관리에 대한 새로운 방침을 밝혔다. 북한당국은 5월 5일 각 인민위원회에 “시장관리를 사회주의 경제관리원칙에 맞게 개선할 데 대하여”라는 노동당방침을 하달했다.¹⁵⁰ 노동당방침에서는 지금 시장관리가 사회주의 경제관리원칙에 따라 운영되는 것이 아니라 자본주의 시장경제방식으로 운영되고 있다고 강하게 비판하면서 시장관리운영을 사회주의 경제관리원칙에 따라 개선·강화해야 한다고 강조하였다. 방침에서는 국가의 많은 화폐가 국영기업체가 아니라 개인들에 의해 장마당으로 유통되고 있으며 ‘차판장사’와 ‘무더기장사’의 성행으로 빈부격차가 생기고 온갖 사회적 무질서와 불법현상이 일어난다고 강조했다고 한다.¹⁵¹

때문에 이러한 큰 규모의 장사를 적극 통제하기 위한 조치를 취할 것을 강조했다고 한다. 그 주요 내용은 세 가지이다. 첫째, 앞으로 시

147. 좋은벗들, “주민들, 장사 안 돼 아우성,” 『오늘의 북한소식』, 제272호 (2009.3.31); 좋은벗들, “불경기에 장마당 한파,” 『오늘의 북한소식』, 제263호 (2009.1.27).

148. 좋은벗들, “함경남도 장마당 매대 판매자 감소,” 『오늘의 북한소식』, 제275호 (2009.4.21).

149. 신용범, “경제난으로 북한 아파트 값 하락,” 『열린북한방송』, 2009년 5월 11일.

150. 조광선, “북, 시장관리를 사회주의식으로,” 『NK 지식인 연대』, 2009년 5월 25일.

151. ‘차판장사’는 기차나 화물자동차를 움직일 정도의 규모의 장사를 의미하며 ‘무더기장사’는 ‘차판장사’들이 날라 온 물건을 독점하고 장마당 매대에 넘겨주는 도매상 일명 ‘장마당 돈주’들이다.

I
II
III
IV
V

장이 현대적으로 개건 확장되며 컴퓨터와 CCTV를 설치하고, 둘째, 불법거래행위들을 철저히 통제할 것이며, 셋째, 출입질서도 개선될 것이라고 통보되었다. 불법거래와 관련하여 마약거래와 군품, 국가단속품들의 거래, 사기와 절도행위의 근절이 선언되었다. 출입질서와 관련 장사할 수 있게 허락된 사람들만 시장에서 판매행위를 할 수 있다고 했다.

2009년 10월까지도 종합시장이 폐쇄되었다는 소식은 들려오지 않고 있다. 다만 평성시장이 6월 중순경 폐쇄되고 두개의 장마당으로 분산되어 운영된다.¹⁵² 기존에 3~4만 석이었던 매대가 7~8천 석으로 줄었다. 그 밖의 지역에서는 종합시장을 농민시장으로 전환하겠다는 조치에 대해 이렇다 할 동향이 없었다.¹⁵³ 평양시 평천구역 봉학시장은 16시에 개장하여 18시에 폐장하는데, 19시까지 연장운영되고 있다. 회령시장은 16시부터 개장한다. 무산시장은 기존 14시 개장시간이 5월 말부터 16시부터 운영되고 있다. 혜산시장은 마찬가지로 5월 말 이후 16시부터 21시까지 운영된다. 회령과 무산의 경우에는 장사가 잘 안된다고 한다.

한편 시장이 개건되어 확장되는 현상도 나타난다.¹⁵⁴ 5월 21일 평안북도 신의주시에서는 4개 시장의 개건확장공사가 시작되었다. 신의주시 채하동에 있는 시장건설전경도를 보면 시장은 1,300평의 3층 건물 안에 관리운영실과 전기실, 통신조종실이 있으며 계단승강기(에

¹⁵² 시장 폐쇄는 황해도당비서 최룡해의 제의에 의해 이루어졌다 한다. 이상용, “구 평성 도매시장 폐쇄 … 두개로 나뉘져 축소된 상태,” 『데일리 NK』, 2009년 9월 11일.

¹⁵³ NK net, “북한 전역, 농민시장으로의 전환조치 없어,” 『NK Vision』, 14호 (2009.8).

¹⁵⁴ 조광선, “북, 시장관리를 사회주의식으로,” 『NK 지식인 연대』, 2009년 5월 25일.

스칼레이터) 설치도 예견되어 있다고 한다. 또한 건설을 위해 중국에서 기술자들이 나왔다는 소문도 돌고 있다고 한다. 시장건설에 필요한 자금을 확보하기 위해 현재 시장을 사용하고 있거나 앞으로 사용을 주문한 상인들이 5,000~10,000원까지의 지원금을 내게 되어 있다. 또한 동사무소에서는 인민반별로 자갈과 모래채취과제를 부여하고 동원되지 못하는 세대들은 2,000원의 현금을 내게 하고 있으며 운반을 위한 연유값은 별도로 부과한다고 한다.

라. 2009년도 2차 핵실험과 대남·대미관계

2008년 10월부터 2009년 7월에 이르는 동안 대남, 대미관계에서 북한당국은 일방적이고 공세적으로 새로운 의제를 제시했다. 이 시기 북한은 한국과 미국에 대한 다양한 협박능력 과시를 통해, 남북관계 및 대미관계의 의제를 유리하게 변화시키려 하였다. 북한은 2차 핵실험을 통한 핵무기 보유 기정사실화, 미사일 총 18기 발사, 핵능력 확대(핵시설 원상복구 및 정상가동, 경수로 발전소 연료 자체해결을 위한 우라늄 농축) 등 위협능력을 과시 및 예고했고, 아울러 6자회담 참가거부 및 핵보유를 선언하고 북·미 양자회담을 요구했다. 한국에 대해서는 남북한 ‘전면대결태세 진입’을 선언하여 평화 파괴능력을 내보이고, 개성공단의 현황과 미래가 북한당국의 자의적 결정에 의거함을 과시했다.

대외정책을 보면 이렇다. 북한은 2009년 4월 로켓발사와 5월 25일 2차 핵실험에 이어 한 때 대륙간 탄도탄 시험발사를 준비 중인 것으로 알려지는 등 차후 협상입지를 다지기 위한 조치를 지속했다. 특히 오바마 정부의 대화재개 의사에도 불구하고, 북한은 강공으로 일관했다.

I

II

III

IV

V

미국에 대해 북한은 1월 13일과 16일 핵무기 폐기의 전제로 미국의 핵위협 제거와 미국에 대해 핵우산 제거를 요구하면서 관계 정상화는 핵문제와 별개라는 입장표명하고 한국에 대해서는 1월 17일 ‘전면 대결’을 위협했다. 북한은 또한 1월 초부터 로켓발사 움직임을 보이기 시작하여 12기 1차 최고인민회의 개최 직전인 4월 5일 발사했다. 이에 대해 4월 15일 유엔안보리가 의장성명을 채택하자 역시 강공으로 대응했다. 29일 외무성 성명은 2차 핵실험, 대륙간 탄도미사일 실험, 경수로발전소 자체 건설 등을 예고하였으며, 5월 25일 2차 핵실험을 단행했다.

북한은 오바마 행정부가 등장하기 전부터 대미 강공정책을 선택하고, 기획된 순서에 따라 상황을 전개해 온 것으로 보인다. 북한은 부시 정부와 오바마 정부의 비핵화 정책, 미·북관계 개선 도정에 관한 인식에서 거의 차이가 없다고 판단했을 것이다. 북한은 비핵화 2단계에서 미국이 요구한 수준의 검증문제는 원래 계약에 없던 사항이라 판단하고 있었는데, 이러한 ‘부당한’ 요구에 대해서는 오바마 정부도 별 다른 없을 것이라 판단했을 것이다. 테러지원국 지정 해제조치가 내려졌을 때 당시 오바마 대통령 후보가 발표했던 성명의 내용은 강력한 검증 조치를 강조했고,¹⁵⁵ 이는 그 후 클린턴의 상원 인사청문회에서도 반복되었다. 오바마 정부와 새로이 협상을 개시하는 경우, 북한이 시작

¹⁵⁵ 2008년 10월 11일 북한의 테러지원국 해제 직후 당시 오바마 대통령 후보는 다음과 같은 성명을 내었다. “만약 북한이 실효적 검증을 허용하지 않는다면, 우리는 6자회담의 모든 참가국이 에너지 지원을 중단하고, 최근 해제된 제재를 다시 가하며, 다른 제한조치를 고려하도록 주도적으로 나설 것이다. 우리의 목표는 여전히 북한 핵무기 프로그램의 완전하고 검증가능한 제거이다. 우리의 목표에는 북한의 우라늄 농축 시도와 해외 핵기술 확산 활동에 관한 것을 명확히 밝히는 것도 포함되어야 한다.” Mary Beth Nikitin, “North Korea’s Nuclear Weapons: Technical Issues,” *CRS Report* (July 1, 2009), p. 19.

부터 검증문제로 피고석에 앉아서 한·미·일의 일방적인 협공압박을 받게 될 것이며, 오바마 정부의 온건한 협상이미지 때문에 북한은 훨씬 많은 것을 양보해야 한다고 판단했을 것이다. 따라서 북한이 현재 가지고 있는 협상 레버리지, 대두되어 있는 협상의제, 2단계 비핵화에서 경험했던 경제적·정치적 보상수준 등을 종합해 볼 때, 북한은 판을 바꾸어야 한다고 판단했을 것이다.

북한은 오바마 정부 출범 여부에 개의치 않고 곧바로 강공에 돌입했다. 그 목적은 미국의 관심을 끌기 위한 것이라기보다는, 2차 핵실험과 미사일 능력 과시 등 전략적 목표를 달성하기 위한 것이었다. 따라서 공세단계에서 북한은 주변국이 어떤 화해조치를 제안했더라도 거부했을 것이다. 또는 핵실험과 미사일 능력 과시 등의 도발적 행동을 취하는 명분을 가지기 위해 의도적으로 긴장을 조성하고자 했을 것이다. 즉 2008년 이후 한국에 대한 적대정책, 2009년 오바마 출범 이전의 강공 개시와 같은 일방적이고 막무가내식의 행마는, 상대방이 유화적 제스처를 통해, 북한이 전략 의도 성취를 위한 방해물을 조성하는 것을 예방하기 위한 것으로 볼 수 있다.

그런데 북한은 2차 핵실험 이후 전술적 유화공세로 선회했다.¹⁵⁶ 7월 이후 북한은 대외강공을 멈추고 한국과 미국에 대해 적극적으로 유화 제스처를 취하고 있다. 그 기본목적은 북한이 핵무기 보유국가임을 전제로 하여 한국, 미국 및 중국 등과 관계를 정상화하는 것인데, 이러한 유화정책의 가장 주요한 대상은 앞으로 한국이 될 것이다.

전술적 유화공세의 배경은 다음과 같이 설명될 수 있다. 북한은 2008년 10월 이후 2009년 5월 25일 2차 핵실험을 거쳐, 7월 초 미사

¹⁵⁶. 이하의 내용은 박형중, “최근 북한의 전술적 유화공세와 정세 전망,” (KINU-Online Series CO 09-41, 2009.8.18) 참조.

I
II
III
IV
V

일 발사에 이르기까지 강경공세를 통해, 새로운 의제를 제시했다. 이를 보면, 핵무기 보유고수, 농축우라늄 개발 공식화, 비핵화 없는 미·북 관계 정상화, 미·북 군축회담 개최, 6자회담 거부 및 미·북 양자회담 개최요구 등이 있다.

북한의 이러한 강경공세는 주변국의 일치된 거부에 직면하였다. 그 대표적인 것이 6월 13일 채택된 유엔 안보리 결의 1874호이다. 북한은 7월 이후 추가적인 공세는 자제하고, 이제까지의 성과를 전략적으로 방어하는 가운데, 정세의 주도권을 유지하며 유리한 협상구도를 만들어내기 위한 전술적 조치를 시작했다.

그러한 조치는 전술적 유화공세라는 개념으로 이해될 수 있다. 전술적 유화공세란 자신의 전략입장은 바꾸지 않고, 상대방을 자신의 전략구도로 유도하기 위해, 전술적 사안에 대해 적극적으로 선심성, 회유성 양보조치를 취한다는 것이다. 구체적으로 보면 북한은 8월 초, 빌 클린턴 전 미국 대통령의 방북을 수용하고 적극적으로 대미대화 의지를 표명하고 있다. 『현대-북 아·태평화위 공동보도문』에 따르면, 8월 16일 김정일 위원장은 현대그룹 현정은 회장의 “청원을 모두 풀어주었다”고 하였다. 이를 조선신보는 8월 17일 “북남교착타개의 돌파구”라 평하였다. 북한은 또한 최근 중국과의 친선을 다시 한번 강조했다. 북한의 이와 같은 전술적 유화공세는 앞으로 상당기간 계속될 것으로 전망된다.

전술적 유화공세의 목적은 이는 수세적 목적과 공세적 목적의 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 먼저 수세적 목적은 다음과 같다. 첫째, 유엔 결의 1874호 등 그간 도발에 대한 주변국 및 유엔 회원국의 대북 압박 공세의 예봉을 회피한다. 둘째, 한·미·일·중·러 사이에 이견을 조장하여 북한 압박을 위한 5자 단일 대오가 형성되는 것을 방지한다.

셋째, 유엔 결의 1874호 이행 등 대북제재가 효과를 발휘하는 데서 핵심적 역할을 하는 중국에 대하여 직·간접적으로 적극적인 구애공세를 편다. 셋째, 한국 내부에서 대북 온정적 여론과 우리정부의 대북정책에 비판여론을 증가시켜, 우리정부가 대북제재에 적극적으로 동참하는 것을 방해한다. 공세적 목적은 다음과 같다. 첫째, 북한이 핵무기 보유국가임을 기정사실로 한 바탕에서 북한문제 관련 국제관계 및 협상구도가 재편될 수 있도록 적극 유도한다. 둘째, 북한이 제시한 전제조건 위에서 미·북협상을 재개한다. 이에 는 핵무기 보유를 전제로 하는 북·미 양자회담 개최가 포함된다. 셋째, 북한이 제시한 전제조건 위에서 우리정부의 대북정책 변경 및 남북관계를 재개한다. 전술적 유화공세를 펴는 데 있어서 북한은 한국에 대해서 가장 다양한 수단을 구사할 수 있다. 따라서 북한은 한국을 약한 고리로 설정하고, 앞으로 이에 집중할 것이다. 넷째, 북한이 제시한 전제조건 위에서 다자회담을 재개한다.

I
II
III
IV
V

Ⅲ. 북한 ‘변화’의 재평가 (2): 부문별 변화



북한 내부의 변화는 전 부분에 걸쳐 발생하고 있다. 이러한 변화에 대해 한마디로 요약한다면, 1990년대 이래의 북한은 내부적으로 볼 때, 과거와 미래가 혼합된 상태로 공존하고 있다고 말할 수 있을 것이다. 그것은 한편에서 1980년대까지 존속했다고 볼 수 있는 매우 집중적이며 당 기구를 중추로 하는 정치·경제적 관료체제가 서류상으로 또는 이데올로기적 수사차원에서는 대체로 큰 변화없이 존속하고 있다. 그렇지만 이는 현실에서는 대체로 기능마비에 빠진 채로 명목상으로만 존속한다. 다른 편에서는 구관료체제의 조직과 기능이 마비하거나 붕괴된 틈새로 새로운 요소와 기능이 침투하고 점령하면서 세력을 확장하고 있다. 대표적으로 부정부패의 확산, 사실상의 개별경영의 확산, 시장적 거래의 확대, 준 공무 겸 준 사무(私務)의 확산, 동기 부여 기제로서 물질적 자극의 중요성 증대, 국가가 직접 관장하지 못하는 관계망의 증대 등등이다.

이러한 변화에 대응하여, 정권과 사회는 끊임없이 자기갱신을 통해 새로운 상황에 적응해가고 개척해나가고 있다. 이러한 적응총체가 종합하여 오늘의 북한을 이룬다. 정치면에서 보면, 과거 1980년대까지 존속했던 지배체제는 물질·정신적 토대를 상실했다. 이와 함께 오늘날 북한의 정치지배체제는 과거의 유물과 새로운 혁신의 적응요소가 혼합된 양상이 나타난다. 경제면에서 보면, 이렇다. 국가의 조세독점과 공적 규율이 붕괴하면서 이른바 분권화된 약탈체제가 발생하고 있다. 다른 편에서는 과거 계획경제요소가 잔존하면서 공적 기능을 수행하는 한편, 이 약화된 계획경제에 기생하거나 연합하면서 특권경제적 요소와 사적 경제요소들이 세력을 확장하고 있다. 현존 북한의 경제관리체제는 이러한 변화에 부합하는 것이어야 한다. 경제정책과 경제담론상으로는 2006년 이후 보수적 측면이 두드러진다. 사회도

I
II
III
IV
V

크게 변화했다. 무엇보다도 정치적으로 규정되었던 구사회계층이 붕괴하는 가운데, 새로운 경제적 기회를 포착하는 사람들을 중심으로 사회적 이동이 매우 활발하게 진행되고 있다. 노동자와 농민을 비롯하여 각 계층에서 사회적 분화현상이 발생하고 있으며 지역균열, 세대 간 인식의 격차도 두드러진다.

이하에서는 북한변화를 정치적 변화, 경제적 변화, 사회적 변화의 부문별로 나누어 서술한다.

1. 정치변화

가. 전체주의에서 폭정으로

정권과 사회 간의 권력의 조직과 운영이라는 차원에서 보았을 때, 북한의 정치체제는 1980년대까지는 ‘전체주의’란 개념에 의해, 1990년대 이후에는 ‘폭정’이라는 개념에 의해 가장 잘 구별되고 이해될 수 있다.¹⁵⁷

¹⁵⁷ 여기서 전체주의와 폭정이라는 개념은 북한의 정치 현실을 비교정치학적으로 표현하기 위해 사용된 개념이다. 여기서 두 개념은 ‘북한 공격 또는 비난’이라는 정치적 맥락에서 사용되는 것이 아니다. ‘전체주의’라는 개념은 냉전시기에는 이데올로기적 단어로 이해되었지만, 이제는 비교정치학의 주요 분석개념으로 활용되고 있다는 것을 상기할 수 있다. 그 예로 Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Washington D.C.: The Johns Hopkins University Press, 1996)를 거론할 수 있다. ‘폭정’이라는 개념도 부시 정부 2기 출범 시기 2005년 당시 국무장관에 취임하던 콘돌리자 라이스가 북한을 정치적으로 공격하기 위해 사용했던 역사가 있다. 그러나 여기서 사용되고 있는 ‘폭정’의 출처는 라이스가 아니라, Ronald Wintrobe의 비교독재체제론이다. 그의 책은 매우 분석적이고 건조하며, 정치(선동)와는 거리가 멀다. Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000). 여기서도 그러한 뜻에서 쓴다. 여기서 ‘폭정’이라는 개

1980년대 말까지의 전체주의적 특징을 보면 이렇다. 전체주의는 높은 수준의 억압과 높은 수준의 충성이 동시에 존재하는 체제이다.¹⁵⁸ 일반적으로 억압의 수준이 높아질수록, 저항에 수반하는 위험이 증가하기 때문에, 충성도가 높아진다. 높은 수준의 억압과 높은 수준의 충성은 여러 가지 장치에 의해 보장된다. 이에는 당에 의한 조직사상 기제, 배급제, 유일사상 10대 원칙, 당 생활과 당 평정, 주민등록, 개인 숭배, 주체사상 등이 있어 왔다. 이처럼 높은 수준의 억압과 높은 수준의 충성을 결합시키는 장치 때문에, 억압수준이 높았음에도 불구하고 노골적 강제는 절약될 수 있었다.

이와 같은 체제에서 정치체제의 핵심은 당 조직이다. 그 중에서도 조직과 사상을 담당하는 조직지도부와 선전선동부가 권력기제의 핵심이다. 김정일이 자신의 권력기반을 넓히는 데서, 조직지도부와 선전선동부를 기반으로 삼았다. 이는 북한정치체제의 기본특징과 무관하지 않다. 특히 김정일이 조종하는 조직지도부를 핵심으로 하여, 전체 당 조직과 국가조직 전반을 조종, 통제하는 식의 권력관리기술을 행사했다.

1990년대 이후에는 폭정으로서의 특징이 더 현저해졌다. 폭정의 개념정의를 보자면, 폭정은 권력을 유지하는 데 사용하는 여러 수단 중에서 폭력이 가장 기본적이고 중요한 의미를 갖는 정치체제를 의미한다.¹⁵⁹ 대개의 경우 폭정은 조세수취와 징발 등 여러 조치를 통해 주

념은, 정치학의 학문적 개념으로서의 분석적 효용성의 차원에서 판단되어야 한다. 본문에서 나타나고 있듯이, 여기서의 폭정이라는 개념을 사용하여 보여주고자 하는 내용이 있다. 그 내용을 다른 단어를 통해 표현하고자 시도하는 경우, 그 단어는 내용을 축소시키거나 왜곡시킨다.

¹⁵⁸ Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship*, pp. 58~67.

¹⁵⁹ *Ibid.*, pp. 79~83.

I
II
III
IV
V

민의 재부를 탈취하여 자신이 설정한 목적을 위해 사용하거나, 권력을 유지하는 데 적극적 협력이 필요한 군부, 핵심 측근 등을 매수하는 데에 사용한다.

이와 같은 폭정은 공핍화 전략과 연계되어 있다. 폭정은 경제성장을 의도적으로 거부한다. 경제성장을 추구하자면, 독재자는 경제성장에 해가되는 과잉조세, 과잉규제, 징발 등을 자제해야 한다. 또한 경제성장이 실현되면 주민이 정권에 저항하는 데 사용할 수 있는 자원을 증가시키기 때문이다. 주민의 공핍화는 오히려 주민이 정권에 저항하는데 사용할 수 있는 자원을 감소시키는 효과가 있다. 주민은 공핍화 전략을 추진하는 정권을 좋아하지는 않지만, 대부분의 주민은 너무 가난하여 정권에 효과적으로 저항할 수가 없다.

1990년대 북한정치체제의 성격이 전체주의에서 폭정으로 변화한 이유는 무엇인가? 그것은 과거 억압과 충성의 양면을 관장하고 유지시켜왔던 체제가 더 이상 기능할 수 없게 되었기 때문이다. 과거 전체주의 체제는 배급제와 직장배치제를 한 축으로 하고, 당의 조직 및 사상통제를 다른 축으로 하여, 국가가 개인을 직접 장악하고 통제하는 정치체제였다. 그런데 이와 같은 체제는 1990년대 경제난과 그에 따른 여러 사회경제적 변화로 인하여 더 이상 과거와 같은 수준에서 기능할 수 없게 되었다. 먼저 국가 배급제와 직장배치제가 사실상 붕괴했고, 국영기업소 경영이 파탄나게 되면서 이를 숙주(宿主)로 하여 전개되던 당의 조직 및 사상사업체계가 현저히 약화되었다. 또한 국영기업과 일반주민은 과거 국가에 생계를 거의 전적으로 의존하면서 국가사무를 수행했지만, 1990년대 이후에는 상당한 정도로 이로부터 자립하여 시장참여 등을 비롯하여 독자적으로 생계유지 활동을 벌이는 등 자기사무를 처리하고 있다. 또한 경제난의 과정에서 개인이 당

의 조직사상사업과 배급제로부터 일정한 자립, 외부사조의 유입 및 내부 유통정보의 증가에 따라, 일반주민은 ‘지도자 김정일’이나 북한의 당에 대한 충성이 과거에 비해 현저히 약화되었다.

이러한 변화 때문에, 국가는 개인을 통제함에 있어 직접적 통제가 아니라, 간접통제로 전환하고 있다. 다시 말해, 국가가 배급제와 당의 조직 및 사상사업을 통해 개인을 직접통제할 수 없게 되면서, 폭력 기제를 주로 하여 개인의 행위와 사고를 간접적으로 통제하고자 하는 폭정이 성립했다는 것이다. 1980년대 말까지 북한정치는 배급제와 당의 조직사상사업을 기반으로 억압과 충성의 양면결합에 의해 운영·유지되었다고 한다면, 1990년대 이후에는 충성에 대한 의존을 줄이는 대신 억압을 정치체제 유지의 핵심 수단으로 강화하는 방향에서 변화했다. 다시 말해, 국가가 개인의 생활과 인격을 당의 조직 및 사상사업을 통해 생활현장에서 직접적으로 지배하는 수준은 약화되고, 대신, 일탈이 발생한 이후 징벌을 가하는 방식으로 사후통제에 중점을 두는 간접방식으로 변화했다. 이 때문에 조직과 사상을 관장하는 당 보다는 국가폭력독점을 기반으로 일탈행위에 대한 징벌을 강제적으로 집행하는 군대, 경찰과 정보계통의 기관이 강화되는 추세가 나타났다.

북한의 경우, 전체주의에서 폭정으로의 이행의 가장 주요한 특징은 당 조직의 위상과 기능이 약화되는 한편, 폭력(또는 강제)행사 장치들의 위상과 기능이 높아지는 방향에서 전체 권력장치가 재편성된다는 점이다. 첫째, 조직과 사상을 관장하는 당 조직의 전반적인 위상이 약화되고, 사회안전성과 국가보위부와 같은 내부 치안담당 부서의 권력체계 및 국가통치에서의 비중이 현저히 증가한다. 과거에는 당 조직의 조직사상사업, 근로단체와 인민반 등 조직생활 등에 의해 사회

I
II
III
IV
V

전반을 통제관리하는 것이 국내통치의 핵심이었다. 그러나 요사이에는 사회안전성, 보위사령부, 국가안전보위부 등 직접적 폭력기구보다 두드러진 역할을 하고 있으며, 아울러 대량 숙청의 등장, 공개총살, 노동교화소의 운영, 합동 비사그루빠에 의한 중앙집중검열의 증가 등과 같은 현상이 나타나고 있다.

다음으로 정치와 정책을 담당하는 중앙당의 위상이 약화되고 대신에 안보와 국방공업을 중심을 국방위원회가 강화되고 있다. 그 시점은 1990년 중반 ‘선군정치,’ 또는 ‘최고사령관 중심의 전시체제’의 수립에서부터였다. 김정일이 최고사령관의 지위로 통치하게 된 1990년대 중반은 중앙당의 정책기능, 당 전반의 조직과 사상기능이 현저히 약화되는 시기였다. 이 시기부터 김정일이 가지고 있는 직책 중에서 ‘최고사령관’ 직책이 가장 중요해진다. 중앙당 비서국의 정책기능과 정치국의 기능이 상당부분 국방위원회로 이관되는 것으로 보인다. 1998년과 2009년 국방위원회와 국방위원장의 위상이 헌법상으로 강화됨으로써 현실과 법규정이 보다 가까워진다.

또한 2009년 이후 드러나고 있는 김정은 후계구도 정립에서도 조지지도부와 같이 중앙당의 핵심부서와 소속인물 대신에 군부와 치안계통 기관 쪽의 인물이 주도적 역할을 하고 있다. 이를 반영한 것이 2009년 4월 12기 1차 최고인민회의를 통해 구성된 국방위원회이다. 국방위원회는 군부 6명, 군수공업 3명, 국내치안 3명의 대표자로 구성되어 있다.¹⁶⁰ 현재 북한에서 김정일 위원장 이외에 가장 영향력 있는

¹⁶⁰ 군부 쪽에서는 조명록 총정치국장 겸 제1부위원장, 김영춘 인민무력부장 겸 부위원장, 이용무 당 중앙위원 겸 부위원장, 오극렬 부위원장, 김일철 인민무력부 부부장 겸 위원, 김정각 총정치국 제1부국장 등 6명이며, 군수공업 쪽에서는 전병호 당 군수공업부장, 백세봉 제2경제위원회 위원장, 주규창 당 군수공업부 제1부부장 등 3명, 국내치안 쪽에서는 장성택 행정부장, 주상성 인민보안상 겸 법제위원

인물은 3명인데, 모두 국방위원회 소속이다.¹⁶¹ 즉 장성택 행정부장 겸 국방위원회 위원, 김영춘 인민무력부장 겸 국방위원회 부위원장, 오극렬 국방위원회 부위원장이 그러하다. 노동신문은 4월 9일 이례적으로 국방위원회 위원 전 13명의 사진을 게재하기도 했다.

경제관리와 관련해서도 두드러진 변화가 있다. 공장당이 관장하던 조직 및 사상사업을 대신하여 노동단련대와 임금차별이 노동자와 노동의욕에 대한 통제의 주요 수단으로 등장했다. 특히 노동단련대는 기업 차원에서 노동자에 대한 기율을 잡는데, 핵심 기구로 정착했다. 노동단련대는 각 시, 군 및 연합기업소에 하나씩 조직되어 있으며 보통 수백 명의 노동자가 구속되어 있다. 여기서 수용자들은 재판 없이 무보수 노동을 하면서 사상개조와 단련을 받는다.¹⁶²

나. 주요기관의 성격 및 권력관계 변화

여기서는 앞서 서술한 ‘전체주의로부터 폭정으로’의 변화를 배경으로 현재 북한정치에서 핵심 역할을 하고 있는 주요기관의 성격과, 이들 사이의 위상과 역할의 변화에 대해 서술한다.

(1) 김정일

각 기관별 기능을 서술하면 다음과 같다. 우선 북한에서 가장 중요한 기관은 김정일 자신이다. 김정일은 당 총비서, 국방위원회 위원장,

장, 우동측 국가안전보위부 수석부부장 등 3명이다.

¹⁶¹ 이준운, “북, 김정일 돌연사 대비 장성택 중심의 3인 후견 체제 마련,” 『열린북한 방송』, 2009년 6월 8일.

¹⁶² 립진강, “북한시사용어해설(1),” p. 142.

I
II
III
IV
V

인민군최고사령관의 세 가지 직책을 겸직하고 있다. 김정일의 기능은 기관 간, 인물 간 견제와 균형체제로 이루어져 있는 북한의 상층 권력 체계에서 통합적 총관리자로서의 역할이다. 김정일은 변화하는 상황에 따라 기관 간, 인물 간의 견제와 균형을 위한 행마를 두고 있다.

북한의 상층 권력기구는 기능별로 분화되어 있고 기관본위주의를 위해 경쟁하고 상호 알력하고 있지만, 그 기능별 기관의 이익을 대표하고 조정하는 체계가 뚜렷하지 않거나 존재하지 않는다.¹⁶³ 사회주의 국가에서는 당 중앙위원회와 정치국의 집단지도체제 등을 통해 기관별 이익조정과 통합이 발생했다. 북한의 경우, 1995년의 선군정치 의 출범, 1998년과 2009년 헌법에서 국방위원회의 위상강화를 통해 대내·외 안보문제와 국방경제의 이익을 최우선에 두는 이익위계 체계가 성립했다. 선군정치 슬로건 및 국방위원회의 최고위상은 안보와 국방에 집중하는 국가체계를 정당화하는 한편, 이익위계를 보장하는 장치이다. 김정일 국방위원장은 이러한 이익위계의 유지와 존속을 위한 총관리자로 기능한다.

김정일이 권력체계의 총관리자로 기능하는 데 있어서 개인숭배는 중요한 기능을 한다. 일반적으로 개인숭배는 세 가지 기능을 한다.¹⁶⁴ 첫째, 지도자와 그 주변의 소규모 지배그룹의 권력을 정당화, 둘째, 개인숭배는 통치계층 내부에 존재하는 잠재적으로 폭발적인 갈등을

¹⁶³- 스탈린 시대의 유사한 상황에 대한 서술로 다음을 참조. Benno Ennker, "Struggling for Stalin's Soul": The Leader Cult and the Balance of Social Power in Stalin's Inner Circle," Klaus Heller and Jan Plamper (eds.), *Personality Cults in Stalinism* (Goettingen: V&R unipress, 2004), pp. 161~196.

¹⁶⁴- Balazs Apor, Jan C. Behrends, Polly Jones and E. A. Rees (eds.), *The Leader Cult in Communist Dictatorships: Stalin and the Eastern Bloc* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), pp. 20~22.

관리하고 완화하는 기제, 셋째, 통치그룹, 행정계층, 사회 전반 간의 관계를 관리한다. 개인승배 대상으로서 김정일은 북한체제 단결과 통합의 정치적 상징이자 북한사회 내부에 존재하는 긴장과 고통에 따른 갈등을 관리하고 방지하며, 통합과 평화를 상징하며 지도자와 북한국가 동시된다. 개인승배는 독재가 초래하는 고통으로부터 시선을 돌리며, 현존 통치를 정당화하며 반대세력의 정치적·상징적 존재근거를 제거하고 김정일 개인의 권력을 확대한다.

당 총비서, 최고사령관, 국방위원장 직책 중에서 2009년 말 현재 김정일에게 가장 중요한 직책은 국방위원장이다. 이는 북한이 1995년 이후 최고사령관 중심의 전시체제를 명실상부하게 운영하고 있으며, 이를 사후적으로 1998년과 2009년 헌법개정을 통해 국방위원장과 국방위원회의 위상과 권한으로 법제화하고 있기 때문이다. 2009년 개정 헌법은 국방위원장을 ‘전반적 무력의 최고사령관’으로 명시했다. 김정일은 국방위원장 직책을 통해 최고영도자이자, 국가의 전반사업을 지도하는 등의 권한을 행사할 수 있다. 당 총비서의 위상은 중앙당의 역할이 현저하게 감소했으며, 또한 전반적 당 사업과 당 체계의 약화에서 볼 때, 과거보다 덜 중요해졌지만, 여전히 중요하다. 그 이유는 당 총서기 직책은 중앙당의 조직(당 생활 및 인사권), 행정(공안 및 감시) 및 사상기능에 대한 장악, 그리고 지방통치에서 중요한 역할을 하는 지방당에 대한 통제 그리고 군대의 총정치국(군대 내의 당 조직 관리)을 직접 장악한다는 점에서 중요하다. 또한 당 서기 직책은 김정일이라는 개인 또는 사인(私人)의 독재를 마치 공적 정치기관인 조선노동당의 최고지도자에 의한 명분상 정당성을 갖춘 통치라는 식으로 이데올로기적으로 포장해 주는 기능을 한다. 현실적으로 북한의 문헌에서 ‘당’을 ‘김정일’로 바꾸어 읽어도 거의 모든 경우에 뜻이 통하

I
II
III
IV
V

다. 이에 따라 김정일의 개인지배가 마치 공적 정치기구인 ‘당의 지배’인 것처럼 의도된 혼동이 발생한다.

김정일과 관련하여 1990년대 이후 더욱 중요해진 기능이 있는데 그것은 북한경제의 총관리자로서의 역할과 함께 북한경제에서 핵심 재력가(財力家)로서의 역할이다. 김정일은 당 기관 수반의 자격으로서 당 기구를 통해 합법적으로 국가의 기업과 경제를 장악하고 있으며 당경제 및 중앙당 39호실 등을 통해 ‘개인축적’을 행한다. 또한 김정일은 최고국가기관인 국방위원회 위원장으로서 2009년 개정헌법에 명기되어 있는바와 같이 ‘국가의 전반사업 지도,’ 주로 내각과 기업에 대한 ‘명령권’을 그리고 국방위원회의 권한인 ‘선군혁명령도노선을 관철하기 위한 국가의 중요 정책을 세우는’ 권한을 활용하여 사실상 군수와 민수를 포괄하여, 국가경제 전반을 공적이고 개인적으로 장악하고 있다.

김정일의 이러한 위상은 북한의 경제관리에서 일종의 최종 통합자 역할을 수행할 수 있게 해준다. 이 역할의 중요성은 증가하고 있다. 그 이유는 다음과 같다. 나중에 자세히 설명하듯이¹⁶⁵ 북한경제는 상호 독립된 7개의 경제구획으로 이루어져 있다. 김정일경제, 기관별 회사경제, 내각경제, 제2경제, 동원·지원경제, 농촌경제, 장마당경제가 그것이다. 이러한 구획화는 1990년대 들어 현저해 졌는데 동시에 구획별로, 또한 권력기관별로 경제를 둘러싼 이익갈등과 경쟁이 격화되고 있다는 것이다. 그런데 비시장경제이자 과거식 지령 경제체제의 모태위에서 있는 북한경제에서 이러한 이익갈등과 경쟁이 발생하는 경우 이는 정치적 개입·지령·결정을 통해서만 관리될 수 있다. 북한에

¹⁶⁵- 이글의 III장 2절 ‘나. 경제의 7개 구획화’ 참조.

서 현실적으로 김정일만이 이와 같은 이익갈등을 절대적 권위를 통해 평화적으로 또는 강압적으로 조절할 수 있다.

김정일의 조정 또는 개입의 수단은 크게 3가지이다. 첫째, 정책방향 설정, 둘째, 경제관리에서 국방위-당-내각 중에서 주역기관 낙점, 셋째, 독점권 배분 및 차별적 자금공급 등이다. 이에 따라 시기적으로 경제 정책이 보수적 또는 개혁적인가, 경제관리에서 어떤 기관이 중추적 역할을 하는가, 어떤 기관·기업소가 노른자위 이권을 차지하는가 등의 문제가 결정되어 왔다. 1998~2001/02년은 보수노선으로 국방위원회가, 2001~2004년은 개혁노선으로 내각이, 2005년 이후는 다시 보수노선으로 회귀하면서 내각의 역할이 상대화되었다. 김정일은 경제 독점권의 배분을 통해, 대내 주요 권력기관 간 세력균형을 조정하는 동시에 내부 경제상황에 큰 영향을 끼칠 수 있다. 김정일이 나누어 줄 수 있는 독점권 중에서 가장 중요한 것은 무역권이다. 소위 ‘와크’의 배분은 궁극적으로 김정일의 관할 사항이다. 또한 김정일은 또한 ‘혁명자금’의 배분을 통해 경제에 개입할 수 있는데 ‘혁명자금’이란 김정일이 자신이 관리하는 자금을 하부 어떤 기관에 일정 계약기간 대부하고 이자를 포함하여 회수하는 자금을 지칭한다. 이는 외환 또는 원조물자인 경우가 많다. 만약 갚지 못하는 경우 형사처벌에 처해진다.

김정일은 궁극적으로 모든 중요한 결정을 내리지만, 그 결정에 대해 결코 책임지지 않는다. 대부분의 정책결정은 해당 관련 기관이 김정일에게 제기하는 제의서를 통해서 이루어진다. 제의서가 실제 정책화되는가를 결정하는 것은 김정일이다. 그런데 유일사상 10대 원칙은 ‘수령의 무오류성’을 명기하고 있다. 그 정책이 성공하면, 그 공로는 그 정책이 실행되도록 허가한 김정일에게 돌아간다. 그러나 만약 실

I
II
III
IV
V

패하는 경우에는 그 제의서의 제안자가 정책실패의 책임을 지는 식의 구조이다. 제의서 체제는 의사형성과 결정, 그리고 책임의 과정을 왜곡한다.¹⁶⁶

(2) 국방위원회

1990년대 중반 이래 발생한 핵심적 정치변화 중의 하나는 중앙당의 위상이 약해지고, 국방위원회가 그만큼 중요해진다는 것이다. 한마디로 김정일이 가지고 있는 직책 중에서 ‘최고사령관’ 직책의 중요성이 ‘당(중앙) 총비서’의 직책의 중요성을 사실상 압도하게 되는 변화가 발생한 것이다. 북한의 한 문헌은 2008년 국방위원회의 ‘우월성’을 “최고사령관을 국가의 최고수위에 높이 모신 것을 법적으로 담보하는 제도”¹⁶⁷라고 설명하고 있다.

이러한 변화가 분명해진 시점은 김일성 사후 1995년 ‘선군정치’의 출범과 함께 “최고사령관 중심의 군 중시체제”가 성립하면서 부터이다.¹⁶⁸ 원래 최고사령관 체제는 전시체제로서, 최고사령관은 일체의 무력에 대한 지휘·통솔권을 행사하고, 모든 당·정기관은 이를 지원하기 위한 체제이다. 이러한 시기 최고사령관은 군사관련 분야만이 아니라 현실적으로 국가전체의 중대사를 관장하였다. 최고사령관 산하의 인민무력부는 당시 내부 사회통제의 핵심이라 할 수 있는 국경경

¹⁶⁶- 계명빈, “우리나라의 경제형편(하),” 『딛진강』, 제3호 (2008.8), p. 95.

¹⁶⁷- 김남수, “우리나라 국방위원회는 선군시대의 요구를 구현한 가장 우월한 국가기구제도,” 『정치법률연구』 (평양: 과학백과사전출판사, 2008.12); 장성욱, “북한의 ‘공격우위 신화’와 선군정치: 탈냉전기 군비태세와 군사전략에 관한 이론적 연구,” (고려대학교 정치외교학과 박사논문, 2009.6), p. 287 재인용.

¹⁶⁸- 장성욱, “북한의 ‘공격우위 신화’와 선군정치: 탈냉전기 군비태세와 군사전략에 관한 이론적 연구,” pp. 271~274.

비와 중요(평양) 치안업무를 관장하게 되었다. 또한 군은 주요 각종 사회간접 국책사업에 참여했고 일부 협동농장, 철도, 공장, 기업소를 내각으로부터 이전받아 직접 경영했다.¹⁶⁹ 또한 이 시기는 뒤에 서술 하듯이 중앙당 비서국의 경제관련 부서 축소, 군사·공안·외교 등의 분야에 대한 정책합의 절차가 폐지되는 시기와 일치한다.

1990년대 중반의 이와 같은 실제상황은 사후적으로 1998년 헌법에서의 국방위원회의 위상을 높임으로써 합법화되었다. 그런데 국방위원회는 헌법에 명문화된 것 이상의 역할을 수행했다. 국방위원회는 1998년 헌법에서, 국방위원회는 “국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리기관”으로 승격되었다. 2001년에 발간된 개정헌법에 대한 북한의 한 해설 논문은 국방위원회의 역할을 다음과 같이 설명했다. 즉, “국방위는 관할범위에서 볼 때 일체 군사무력에 지휘통솔뿐만 아니라 군수공업을 비롯한 국방사업 전반에 대한 사업을 다 장악 지도한다.” 또한 “국방사업 전반이라는 것은 국방과 연관이 되는 국가사업 전반이 포함”¹⁷⁰ 되는데, 여기서 국방은 “단순한 군사가 아니라 정치·경제·외교·사회문화 등 국사 전반을 담보하는 것”¹⁷¹이라고 했다. 또한 “국방위원회가 전반적 국방관리기관이라는 것은 국방위가 지도권뿐만 아니라 관리권도 가진다는 것을 의미한다.”라고 했다.¹⁷² 따라서 이러한 국방위원회의 명령과 결정은 “모든 국가기관·기업소·단체들이 무조건 집행해야만 하는 의무를 지닌 것”¹⁷³으로

169. 위의 글, pp. 271~274. 이 부분에 대해서는 ‘나. 중앙기관 및 인물 사이의 권력관계 변화’에서 추가로 서술.

170. 리명일, “우리나라 사회주의 헌법은 김일성 헌법,” 『력사법학』, 제47권 제3호 (김일성종합대학학보, 2001), pp. 50~51; 장성욱, 위의 글, pp. 278~279에서 재인용.

171. 『로동신문』, 1998년 11월 4일; 장성욱, 위의 글, p. 279에서 재인용.

172. 리명일, “우리나라 사회주의 헌법은 김일성 헌법,” pp. 50~51; 장성욱, 위의 글, pp. 278~279에서 재인용.

173. “혁명적인 인민대중 중시의 사회주의 헌법(제2회),” 『평양방송』, 1998년 10월 13일.

I
II
III
IV
V

해석되고 있다.

이와 같은 차원에서 국방위원회는 매우 포괄적으로 정의된 국방(안보)문제에 대한 최고정책결정, 조직지도 및 관리권을 행사했다.¹⁷⁴ 국방위원회는 국방(안보)와 내부정치 안정의 우선성, 그에 대한 우선적 자원배분의 원칙을 정치적으로 대내·외에 상징하고 지탱한다. 이러한 기능을 배경으로 국방위원회는 특히 국가적 견지의 경제정책설정과 자원배분결정, 그리고 직접생산에서 매우 비중 있는 역할을 수행하고 있다. 국방위원회의 가장 큰 기능은 자원배분과 생산물배분에 있어서 국방관련 사업의 우선성, 국방위원회 명령사업의 우선성을 보장하는 것이며 현실적으로 경제관리에서 내각에 앞서는 권한을 행사한다. 현실적으로 볼 때, 그리고 2002년 9월에 제시된 ‘국방공업우선론’이 요구하고 있듯이, 국방위원회 밑에 총참모부, 인민무력부(2009년 4월 이래는 인민무력부, 총참모부), 그 아래 제2경제위원회, 그 아래 내각이라는 식으로 국가기관 위계서열이 존재한다. 국방위원회는 민수기업에 직접 명령을 내릴 수 있으며, 국방목적이라는 명목으로 내각 산하 임의의 단위를 언제든지 군부기관에 직속시킬 수 있다.¹⁷⁵

국방위원회의 주요 관여 수단과 방법을 보면 이렇다. 국방위원회는 1997년 말부터 2001년 또는 2002년경까지 주요 경제단위에 장령을 전권대표로 파견하여 국가경제를 단지 정책차원에서가 아니라 생산 이행차원까지 직접 관장했다. 2002년 이후에는 민생경제 및 경제하부 구조와 관련된 경제관리에서 내각의 역할과 시장활용이 강화되었고, 국방위원회는 주요 생산단위에 현역군인인 장령을 파견하는 것을 중

¹⁷⁴ 장성욱, “북한의 ‘공격우위 신화’와 선군정치: 탈냉전기 군비태세와 군사전략에 관한 이론적 연구,” p. 279.

¹⁷⁵ 계명빈, “우리나라의 경제형편(중),” p. 93.

단했다. 그러나 이에 대해 2002년 9월 ‘국방공업우선론’을 경제노선으로 정착시킴으로써 군수부문에 대해 우선적으로 자원배분이 이루어지는 장치를 마련하는 한편, 현역군인 장령 대신에 판사와 검사를 여전히 생산단위에 파견하여 국방위원회 명령분의 이행을 보장토록 하고 있다. 또한 국방위원회는 국방위원회 명령분에 대해서는 물자와 자금도 공급하지 않는 상태에서 무조건 달성하도록 하는 권한을 가지고 있다. 북한군부(총참모부)는 부족한 전투물자 즉 연유, 식량, 군복 등을 자체로 해결한다는 명분으로 무역 총회사를 운영하고 있는 등 중요한 경제이권기관으로 기능한다.¹⁷⁶

이밖에도 장성욱은 1998~2009년 동안 국방위원회가 관여했던 국방(안보)문제를 다음과 같이 밝혀내고 있다.¹⁷⁷ 먼저 대내적으로 주요 건설사업 등 민간경제와 주민통제분야에 대한 관여이다. 이와 관련한 사례로서 1998~2000년 사이의 토지정리사업, 1999년 수력발전소 건설 사업, 2002년 평양시 현대화 사업, 2004년 휴대폰 금지령, 기타 수입자동차 가격, 각 기관의 외화 수급문제, 전력 송배전문제 등이 있다. 둘째, 주요 대외정책결정에 대한 개입이다. 2000년 10월 조명록 특사 워싱턴 파견, 2001년 11월 북·일정상회담과 2005년 7월 탕자쉬안 국무위원 면담 등을 국방위원회가 주관, 2002년 10월 우라늄 농축 시인에서 국방위원회 역할 등이 있다. 셋째, 남북관계에의 개입이다. 2000년 6월 남북정상회담에서 김정일이 몇 가지 안전에 대해 국방위원회와 상의했다고 발언한 것, 2000년 8월 국방위와 외무성이 서울 답방문제를 토론한다고 했던 것, 2005년 6월 정동영 특사 김정일 면

176- 계명빈, “우리나라의 경제형편(하),” p. 92.

177- 장성욱, “북한의 ‘공격우위 신화’와 선군정치: 탈냉전기 군비태세와 군사전략에 관한 이론적 연구,” pp. 283~285.

답시 연형묵 국방위원회 부위원장과 김양건 국방위 참사가 참석한 것, 2008년 11월 국방위 정책실장 김영철 중장이 국방위 관계자와 함께 개성공단에 실태조사한 것 등이 있다. 이밖에도 국방위원회는 2007년 2월 “수입차들을 없앨 데 대하여”라는 지시를 내렸다.¹⁷⁸

이와 같은 국방위원회의 전반역할을 보면, 1998년 헌법개정에도 불구하고 국방위원회의 형식상의 위상과 권한은 아직 실제상황과 부합하지 못했다고 할 수 있다. 그리하여 국방위원장과 국방위원회의 위상과 권한은 2009년 4월 12기 1차 최고인민회의에 다시 한 번 격상되면서, 통치 실체에 한 걸음 더 근접한 헌법규정을 마련하게 된다. 2009년 개정된 헌법에서 국방위원장은 “조선민주주의 인민공화국의 최고령도자로서 전반적 무력의 최고사령관으로 되며 국가의 일체 무력을 지휘통솔하며, 국가의 전반사업을 지도하고, 국방위원회 사업을 직접 지도한다”고 규정했다.¹⁷⁹ 국방위원회는 ‘국가주권의 최고국방지도기관’로 설정되었다. 그 역할의 하나로 “선군혁명로선을 관철하기 위한 국가의 주요정책을 세운다”고 규정하여, 매우 포괄적 권한을 부여했다.

국방위원회 구성보강과 그 지위격상과 아울러, 2009년 4월경 군부 또는 국방위원회에 유리한 주요 업무조정이 있었던 것으로 보인다.

178. 성공적인 통일을 만드는 사람들, “국방위원회 지시문, ‘오른쪽 핸들 자동차량 폐기하라,’” 2009년 2월 19일, <<http://pscore.org/xe/nkinfo/11722>>.

179. 1998년 10기 1차 최고인민회의와 2009년 12기 1차 회의에서의 김영남의 보고에는 국방위원장의 권한에 대해 거의 동일한 문구를 사용하고 있다. 12기 1차 회의에서의 김영남은 “우리 나라에서 국방위원회 위원장의 중임은 나라의 정치, 군사, 경제력량의 총체를 통솔지휘하여 사회주의조국(사회주의 조국의 국가체계-10기 1차)과 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력을 비롯한(나라의 방위력과-10기 1차) 전반적 국력을 강화하는 사업을 조직령도하는 국가의 최고직책이며 우리 조국의 영예와 민족의 존엄을 상징하고 대표하는 성스러운 중책입니다”라고 말했다.

4월경 각종 대남 및 해외 공작업무를 하는 노동당 35호실과 작전부가 노동당에서 분리되어 인민무력부의 정찰국으로 통합, ‘정찰총국’으로 확대·개편되었다. 정찰총국은 오극렬 국방위원회 부위원장의 지휘를 받는 것으로 알려졌다. 오극렬이 지휘했던 북한의 작전부는 위조지폐¹⁸⁰ 및 마약제조와 거래, 무기수출 등 불법행위로 상당히 큰 돈을 버는 기관으로 간주되어 왔다. 작전부가 노동당에서 인민무력부로 넘어감에 따라 북한군부는 풍부한 재원을 갖추게 되었다고 한다.¹⁸¹ 또한 2009년 4월 핵·미사일 연구담당 부서가 비서국 군수공업부로부터 국방위원회로 이전(국방위원 군수공업부장 주규창이 책임자)되었다.¹⁸² 2009년 4월 9일 군부의 관할이었던 국경통행검사소가 지난 최고인민회의(4월 9일) 이후 인민무력부로부터 국가보위부 관할로 이전되었다.¹⁸³ 또한 2009년 초 북창화력발전소의 통제·관리권이 군부로 이전되었다. 그 후 군부의 전기통제권을 확인하는 차원에서 ‘1월 18일 방침’에 의거하여 전력공업성 주관하에 도(시·군)당, 보안서, 검찰소, 재판소 등 4개 기관이 시행했던 전기낭비에 대한 교차검열이 있었다.¹⁸⁴

이밖에도, 1월 중순 제1의 대외수출 품목인 석탄의 수출허가권(북한에서는 이 허가권을 와크라고 부름)이 북한군 총정치국 산하의 ‘승리총

180. Bill Gertz, “EXCLUSIVE: N. Korea general tied to forged \$100 bills,” *The Washington Times*, June 2, 2009.

181. 최선영·장용훈, “북 대남해외공작기구, 정찰총국으로 통합,” 『연합뉴스』, 2009년 5월 10일.

182. 조광정, “북, 국경통행 검사 무력부에서 보위부로 이관,” 『열린북한방송』, 2009년 6월 1일.

183. 조광정, “핵, 미사일 연구개발 담당부서 노동당에서 국방위원회로 이전,” 『열린북한방송』, 2009년 6월 1일.

184. “북한군부 경제 장악 확대 … 무연탄 수출 주도,” 『조선닷컴』, 2009년 6월 3일 『연합뉴스』 전제.

회사'에 배당되었다.¹⁸⁵ 북한에서 석탄수출 권은 내각과 군부 사이에 전통적 갈등대상 중의 하나였다. 내각은 난방 및 전력생산을 위해 석탄 수출 중단을 주장해왔다. 군부는 석탄수출을 통한 외화획득을 군사비 충당의 중요 원천으로 간주해 왔다.¹⁸⁶ 과거에는 석탄수출 권한이 내각, 당, 군부 등에 분산되어 있었다. 석탄수출 허가권을 가진 회사들은 석탄 공업성 산하회사들, 인민무력부의 강성 무역회사 54부, 2경제위원회 룡약산 무역회사, 국경수비대의 은파산 무역회사를 비롯한 군 관련회사들과 중앙당 산하 특수회사들(룡라 88회사 등)이 있었다. 그런데 이번 조치로 이들 회사들은 허가권을 박탈당했다. 단 2009년 7월 초 내각 전원회의에서 기간산업 정상화를 위한 연료 공급 및 전력난을 해소를 위해 석탄수출을 중단한다는 결정이 다시 내려졌다.¹⁸⁷

2009년 들어서서 국방위원회가 대외무역에 대한 권한을 높여간다는 증거도 존재한다. 5월경, 국방위원회는 지시문을 통해, 무역회사들을 국가무역기관에 통합시키고 국가의 무역계획에 따라 유일적으로 무역을 진행할 것을 하달했다.¹⁸⁸ 이 지시문에 따르면, 군부소속 무역회사들과 특수기관(보위부 보안성) 외화벌이 기관들은 앞으로 국방위원회의 통일적인 지도하에 무역계획을 받아 집행하게 되었다고 한

185. 신용범, “北 전체 수출의 20% 해당하는 석탄수출 권한, 軍 총정치국이 독점,” 『열린북한방송』, 2009년 2월 23일.

186. 북한군부는 중국에 석탄과 철광석 등을 수출해 2008년 2억 1천만 달러 이상을 벌어들였다. 이를 통해 무기거래에 대한 제재로 삭감된 외화 수입을 보충하고 있다고 한다. Blaine Harden, “In North Korea, the military now issues economic orders,” *The Washington Post*, November 3, 2009.

187. 과거 박봉주와 군부 간의 갈등 중의 하나도 석탄수출문제였다. 2005년경 박봉주는 수출 중단을 결정했고, 2006년 10월 핵 실험 이후 군부가 이를 반복했다. 연합뉴스, “북, 석탄수출 전면 금지 이유는,” 『조선닷컴』, 2009년 8월 24일.

188. 이세울, “북한당국 외화벌이 기관 단속에 나서,” 『NK 지식인 연대』, 2009년 6월 1일.

다. 또한 사회(군부 외의 각종 기관이나 공장 기업소)에서 운영하던 무역회사들도 도 무역기관에 종속시켜 수출과 수입에 대한 통일을 보장하고 도당의 직접적인 통제를 받게 하였다고 한다. 8월 초 ‘총성의 외화벌이’의 일환으로 송이계획이 외화벌이 기관에 할당되었다. 이러한 사업은 이른바 ‘당경제’에 속하는 사업으로써 전통적으로 중앙당에 의해 관장되어왔다. 그런데 2009년에는 국방위원회가 직접 관할하고 있다.¹⁸⁹

(3) 중앙당 비서국

국방위원회의 강화와 가장 크게 대비되는 것은 중앙당의 약화이다. 그 약화의 핵심은 두 가지이다. 비서국의 정책설정과 관련된 기능 및 부서가 축소되어 왔고, 최고의사결정기구로 역할했던 정치국이 기능하지 않는다는 것이다. 그 대신에 국방위원회는 북한의 중요 현안이 대내·외 안보문제의 성격을 띠게 되는 한편, 중앙당의 정책결정기능이 현저히 약화된 상태에서, 당·군·정을 망라하여 최고정책협의 및 결정기구로서의 위상을 행사했다.¹⁹⁰ 이는 국방위원회가 사실상 과거 중앙당 비서국의 일부 기능과 정치국의 기능을 대행하는 것이다.

중앙당 비서국의 위상은 시기에 따라 변해왔다. 비서국은 전통적으로 북한에서 김정일 다음으로 가장 중요한 통치기관으로 간주되어 왔다. 그러나 당 비서국의 역할은 1995년 ‘선군정치’ 출범 이후로 현저히 축소되었다. 비서국이 가지고 있던 정책수립 기능은 1990년대

¹⁸⁹ 이세울, “외화벌이에 총력, 김정일의 금고 지키기,” 『NK 지식인 연대』, 2009년 8월 6일.

¹⁹⁰ 장성욱, “북한의 ‘공격우위 신화’와 선군정치: 탈냉전기 군비태세와 군사전략에 관한 이론적 연구,” pp. 285~286을 토대로 일부 수정.

I
II
III
IV
V

중반 이후 대부분이 국방위원회에, 그리고 부분적으로 또는 시기에 따라 내각으로 이전된 것으로 보인다. 현실적으로 과거 중앙당과 정치국이 가지고 있던 기능은 국방위원회에 의해 대체되었다고 할 수 있다. 당의 정책결정 기능의 약화와 당 정치국의 유명무실화에 따라 현실적으로 국방위원회가 과거 정치국회의에 상당하는 최고정책협의, 결정, 및 그에 대한 관리를 행사하고 있기 때문이다.¹⁹¹

비서국 부서 변화의 성격을 보면 이렇다. 우선 변함없이 존속하는 기구가 있다. 비서국 부서로서 1980년대 이래 현재까지 지속해서 존속하는 기구는 조직지도부, 선전선동부, 간부부, 국제부, 통일선전부, 교육과학부, 근로단체부, 재정경리부, 총무부이다. 2009년 말 현재 중앙당 비서국의 기능은 당 생활 평가와 인사권(조직지도부), 사상(선전선동부), 공안(행정부) 및 경제정책(재정경제부), 대남정책 일부(통전부, 나머지 일부는 국방위 관할), 김정일 개인재산 관리(39호실)로 축소되어 있는 것으로 보인다.

중앙당 비서국의 위상 약화 그리고 내부변동과 관련된 사항을 보면 이렇다. 1997년 말부터 2000년 초까지 ‘용성사건’과 ‘심화조’ 사건 등으로 중앙당은 큰 타격을 받았다.¹⁹² 중앙당 비서국의 부서체제는

¹⁹¹ 위 의 글, p. 286.

¹⁹² 이 시기에 숙청당한 주요 인물의 공통된 특징은 김일성 시대의 인물이라는 것이다. 특히 중앙당이 타격을 받을 것으로 볼 수 있다. 주요 인물에 대한 숙청 실태를 보면 다음과 같다. 먼저 중앙당을 보자. 공안담당비서 계응태가 1999 혁명화 교육에 처해졌다. 처형당했던 인물은 농업담당비서 서관희가 농정파탄 및 간첩죄로(1997.9), 35호 실장 권희경이 간첩죄로(1997.11), 조직지도부 제1부부장 문성술이 뇌물수수 및 간첩죄로(1999.1), 평안남도당 책임비서 서운석이 수뢰혐의로 해임되었다(1991.1). 다음으로 정부 측을 보면, 강성산 정무원 총리가 가정문제 및 정책과오로 해임되었다(1997.2). 농업위원장 김만금이 농정파탄과 간첩죄로 부관참시당했다(1997.9). 사회안전성 정치국장 채문덕이 인권유린으로 처형되었다(2000.4). 이상의 인물 중 채문덕을 제외한 다른 인물들은 2000년 ‘위로사업’을 통해 복권된 것으로 보인다. 다만 채문덕은 그간에 벌어진 대규모 숙청에 대한

1991년, 1994~1995년, 1997년, 2004년, 2007년, 2009년도에 변화가 있었다.¹⁹³ 김정일의 국방위원회 제1부위원장 (1991.12), 인민군 최고사령관(1991.12) 취임을 전후하여 군수정책검열부(1994년부터 군수공업부)와 민방위부가 신설되었다. 1994~1995년 김정일의 집권과 함께 비서국의 경제부서가 대폭 간소화되는 한편,¹⁹⁴ 같은 시기에 중앙당은 군사, 공안, 외교 등의 분야에서의 정책결정권을 박탈당했다.¹⁹⁵ 이 때 약화된 권한은 궁극적으로 국방위원회와 내각으로 이전되었다고 볼 수 있다. 당의 군사부문 권한 약화에 대해서는 다음과 같은 것들도 지적할 수 있다. 김정일은 최고권력자가 된 이후 중앙당 비서국을 통해 총정치국을 통제하는 것이 아니라 직접 총정치국을 관장했다고 한다.¹⁹⁶ 나아가 당 중앙군사위원회는 김정일이 국방위원장 및 최고사령관에 무게중심을 두고 국정을 운영함에 따라 그 위상과 역할이 크게 축소되었다.¹⁹⁷ 아울러 탈냉전기에는 총참모부의 위상이 커지고 있다.¹⁹⁸ 이는 상대적으로 총정치국의 위상 저하를 의미

책임을 뒤집어쓰고 처형되었다. 최준택, “김정일의 정치리더십 연구: 현지지도를 중심으로,” (건국대학교 대학원 정치학과 박사학위논문, 2007.6), p. 81.

193. 박형중 외, 『김정일 시대 북한의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 205~208.

194. 위의 책, pp. 205~208.

195. 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』 (서울: 선인, 2007), p. 47.

196. 정영태는 다음과 같이 설명한다. 김일성 사후 유일권력자가 된 김정일은 2인자의 등장을 막기 위해 “특히 중앙당 조직지도부에 군사권력이 집중되는 것을 억제”하고자 했다. 김정일은 이를 위해 “군대 내 당 조직에 대한 중앙당의 직접통제체계를 완화하고 김정일 자신이 군대 내 당 조직을 직할통치하는 체계를 구축”했다고 한다. 정영태, “헌법개정과 북한 권력구조의 변화: 당·정·군관계를 중심으로,” 『2009년 북한헌법 개정과 북한체제의 변화』 (국가안보전략연구소 주최 세미나, 2009.10.20), p. 95.

197. 장성욱, “북한의 ‘공격우위 신화’와 선군정치: 탈냉전기 군비태세와 군사전략에 관한 이론적 연구,” pp. 46~47.

198. 위의 글, p. 48.

I
II
III
IV
V

한다. 1997년경 39호실, 38호실이 신설되는 등 김정일의 자금 및 재산 관리기구로서의 성격을 강화되었다. 2002년 9월 ‘국방공업 우선노선’이 천명되고, 2003년 이후 김정일 현지지도 수행 인원 중에서 비서국 출신 대신에 군부인사의 중요성이 더 커졌다.¹⁹⁹ 2004년 9~11월 사이에 경제정책검열부와 농업정책검열부가 폐지됨으로써 사실상 경제 정책기능을 포기하는 한편 전반적 구조조정이 행해졌다. 같은 시기 군사부도 폐지되었다.²⁰⁰ 2003년 9월 이후 박봉주가 총리가 되면서 내각에 대한 인사권을 부여받았는데, 이는 전통적으로 조직지도부의 권한이었다. 2005년 9월 계획재정부를 신설하여 박남기가 부장에 취임하고, 이후 경제정책 관여를 확대해오고 있다. 2007년 10월 행정 및 수도건설부가 신설되어 장성택이 취임했다. 행정부가 조직지도부로부터 분리한 것이었다. 이와 함께 중앙당의 권력을 대표한다고 말할 수 있는 조직지도부의 위상과 권한은 현격히 약화된 것으로 보인다.²⁰¹ 조직지도부의 핵심 권한인 감찰, 검열권이 행정부로 이관되었다. 특히 당 내부의 비리, 부정부패를 감찰하는 당 내 검열권도 행정부로 이관되었다. 2009년 1월 후계내정이 가시화된 이후, 김정일은 군대의 당 기관인 총정치국을 장악하고 있는 것으로 알려지고 있다.²⁰² 2007년 9월 이후 통전부 대남라인에 대한 검열과 전반기구 축소, 2009년에는 35실과 작전부가 분리되고, 대외연락부가 내각 부서로 축소·조정되었다. 이는 중앙당의 대남 공작기능이 약화된 것을 의미한다.²⁰³

¹⁹⁹- Ken E. Gause, *North Korean Civil-Military Trends: Military-First Politics to a Point* (United States Army War College: Strategic Studies Institute, October 4, 2006).

²⁰⁰- 정창현 “당은 이념 … 내각은 경제,” 『중앙일보』, 2004년 12월 8일.

²⁰¹- 조광정, “김정철은 조직지도부에서 동생 김정운 후계 확립 지원,” 『열린북한방송』, 2009년 6월 8일.

²⁰²- 하태경, “[해설] 총정치국 최고실세는 김정운?” 『열린북한방송』, 2009년 2월 23일.

강화된 기능을 보면 이렇다. 1980년대와 비교할 때 비서국 기능 중에서 강화된 것은 1990년대 초 이후 군사기능(군수공업부, 민방위부), 1990년대 말 김정일의 자금 및 자산 관리(재정경리부 이외에 39호실과 38호실 신설) 기능이다. 2005년 10월 이후, 계획재정부의 신설, 2007년 10월 행정 및 수도건설부 신설 등으로 새 기능이 추가되었다.

비서국 내에서는 행정부의 위상이 조직지도부에 대해 강력해지는 현상이 나타났다. 원래 행정부문은 본부당, 전당, 군사부문과 함께 조직지도부의 4대 구성부문이었다. 여기서 2007년 10월 행정부문이 독립하여 행정부가 되었다. 이는 당 생활을 담당하는 본부당과 전당 및 군사부문에 비교하여, 행정부가 담당하는 공안 관련 사업이 중요해졌다는 것을 의미한다. 행정부는 김 총비서에게 독자적으로 제의서(보고서)를 올릴 수 있는 주요 권력기관, 즉 국가안전보위부와 사회안전성, 검찰소, 재판소, 국가검열성 등을 담당하고 있다.²⁰⁴ 행정부는 조직지도부는 전반위상을 놓고 경쟁관계에 놓일 수밖에 없는 것으로 보인다. 2007년 9월 이후 통전부 대남라인에 대한 조사,²⁰⁵ 2008년에 집중된 비사회주의 현상에 대한 집중 검열 등은 애초에 조직지도부가 주관하다 2008년 이후 행정부로 이관된 것으로 알려졌다.

203. 2009년 전반기 노동당 35실과 작전부가 분리, 인민무력부 경찰국에 통합되어 경찰총국이 되고, 대외연락부는 대외교류국으로 강등되어 내각으로 소속이 이전된 것으로 알려졌다. 그러나 대외교류국은 대외연락부의 대남 공작 및 조총련 업무를 전부 그대로 관장한 채 내각으로부터 독립적으로 활동하는 것으로 알려졌다. 최선영·장용훈, “북 대남해외공작기구, 경찰총국으로 통합,” 『연합뉴스』, 2009년 5월 10일.

204. “북한조선노동당 조직지도부 4개 부문으로 구성,” 『연합뉴스』, 2000년 3월 22일, 『문화일보』에서 재인용.

205. 최선영·장용훈, “대남 교류협력 총괄, 북 최승철 처형당해,” 『연합뉴스』, 2009년 5월 18일.

I
II
III
IV
V

마지막으로 기관의 위상은 뇌물액수에서도 나타난다. 2009년 초반 경 표준 뇌물액수는 조직지도부 과장급은 3,000~5,000달러, 국방위원회 과장급은 5,000달러 이상으로 국방위 과장에 대한 표준 뇌물액수가 더 높다.²⁰⁶ 한편, 당 비서들이나 부장, 부부장들에 대한 표준 뇌물액수는 5,000~10,000달러로 알려졌다.

(4) 내각

다음으로 중요한 기관은 내각이다. 북한의 고전 계획체계에서도 내각은 경제관리에서 당 기관의 하급자적 역할을 하였다고 할 수 있다. 김정일이 1990년대 초부터 경제사업에서 정무원의 역할 강화와 전적인 책임론을 강조해왔고, 1998년 헌법조문에서 내각의 역할이 역사상 가장 강력해졌음에도 불구하고, 내각의 역할은 1997년 말 이후 국방위원회가 대두하고 경제를 직접관리하게 되자 더욱 또는 가장 왜소해졌다. 그러나 2002년 7.1조치 이후와 특히 박봉주 총리 재임기간 중(2003년 9월~2007년 4월) 경제개혁조치와 연계하여 내각의 역할을 강화시키고자 하는 조치가 취해진다. 이러한 시도는 2006년경부터 이미 제동이 걸리기 시작하였고, 박봉주 총리의 퇴임 이후 중단되었다.²⁰⁷

²⁰⁶ 이준운, “김정일 측근들 뇌물이면 만사형통,” 『열린북한방송』, 2009년 5월 25일.

²⁰⁷ 내각에 대해서는 III장 2절 ‘다. 경제관리체계의 변화’에서 보다 자세히 서술한다.

참고 III-1 주요 인물과 그 나이

○김정일(67세)

- 서기실: 강상춘/ 39호실: 김동운(74세)
- 호위사령관: 윤정린(인민군 상장)

○당 중앙군사위원회

- 이을설(88세), 이하일(74세), 조명록(81~85세 1924년說), 박기서(80세), 김영춘(73~74세 1935년說), 김명국(69세 총참모부 작전국장), 이용철(81~77세 1932년說), 김익현(93세), 김두남(79세), 김일철(76~79세 1930년說)

○국방위원회~군무담당

- 제1부위원장 조명록(80~84세 1924년說), 김영춘 인민무력부장(73~74세 1935년說), 리몽무(대장/86세), 오극렬(78세), 김정각(총정치국 제1부국장/63세)

○인민무력부

- 김일철(인민무력부 제1부부장/78~79세 1930년說), 이영호(총참모장)

○국내치안

- 장성택(당 행정부장/63세), 우동측(국가보위부장), 주상성(인민보안상/76세)

○국내 경제정책

- 박남기(당 계획재정부장/75세), 김영일(총리/65세), (*박봉주 70세)

○군수공업

- 전병호(당 군수공업부장 겸 비서/83세), 백세봉(제2경제위원회 위원장), 주규창(당 군수공업부 제1부부장/76~81세 1928년說)

○중앙당 비서국

- 조직지도부 부부장: 이용철(군사/81~77세 1932년說), 이제강(본부당/79세), 김경옥(군 또는 지방당)
- 선전선동부: 최익규(부장/76~75세 1934년說), 이재일(제1부부장/74세)
- 통일선선부: 김양건(부장/71세)

○도당 책임비서

- 김낙희(황해남도/76세), 김현주(나선시), 최용해(황해북도/60세), 이태남(평안남도/69세), 홍성남(함경남도/80세), 김평해(평안북도), 홍석형(함경북도/80세), 박도춘(자강도), 이철봉(강원도/73세), 김경호(양강도)

○현지지도 다수 수행

- 현철해(총정치국 상무부국장, 국방위 상임부국장/75세), 김기남(당 비서, 당 역사연구소/83세), 리명수(국방위 행정국장/72세), 박재경(인민무력부 부부장/76세) 황병서(조직지도부 부부장/60세)

주: 직책과 나이는 통일부 홈페이지>북한정보자료>주요인물 참조, <<http://www.ikorea.go.kr/kr/CMSF/CMSFSub.jsp?topmenu=3&menu=2&sub=3>>.

I

II

III

IV

V

다. 권력체계 내의 견제와 균형 및 후계문제

전체적으로 볼 때, 북한의 권력체계는 서로 독립적으로 존재하며 경쟁하고 알력하는 기관들의 집합체로 간주할 수 있다. 그 통합자, 이해조정자는 김정일이다. 전체 기관 간, 인물 간에는 견제와 균형의 역학이 기능하고 있다. 그 어느 기관도 다른 기관에 대해 압도적 지배력을 행사할 수 없는 상태에서, 다른 기관에 대해 견제와 균형을 행사한다. 전체적으로 기관 간에는 높은 강도의 상호 격리와 구획이 존재하며, 수평적 의사소통이 존재하지 않고, 상층의 김정일을 지향하는 위계적 계선의 구성을 보여준다. 전체 기관 간의 기능과 역할, 이익관계와 정책방향을 통합·조정하는 장치와 메커니즘은 김정일 이외에는 존재하지 않은 것으로 판단된다.

당 비서국의 기관들 사이에서도 통합력 또는 일체감이 존재하지 않을 것으로 보인다. 당 기관 내부에서도 견제와 균형의 역학이 작용하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 과거에는 당 기관 중에서 조직지도부가 전체 당 조직에 대해서 그리고 다른 기관에 대해 조종자, 통합자의 기능을 행사하는 것으로 판단되었다. 그러나 현재에도 그러한 역할을 충분히 수행하고 있는지에 대해 확인할 수 없다. 김정일의 입장에서 당 조직지도부를 과거와 마찬가지로 타 기관과 큰 격차를 갖는 권력 및 정책기관으로 활용하기보다는, 당 내의 다른 기구와, 그리고 군과 내각의 다른 기구와의 견제와 균형 속에서 활용하고 있는 것으로 생각할 수 있다.

당 기관 내부에서 당 조직지도부에 대한 견제 및 균형이 작용하고 있는 것으로 보인다. 이와 관련하여 주목할 수 있는 두 가지는 다음과 같다. 먼저 선전선동부와 조직지도부 간의 알력이다. 다음으로 조직

지도부와 행정부 간의 관계이다. 선전선동부와 조직지도부 간의 알력에 관하여 한 보도는 다음과 같이 말하고 있다. 즉 1970년대 김정일이 문화예술부문사업을 맡으면서 중앙당 내부에서 선전선동부는 가장 힘 있는 부서로 공인되어 왔다. 그러나 1980년 당 제6차 대회에서 김정일이 당 중앙위원회 조직비서로 등장하면서 권력구도는 선전선동부에서 조직지도부로 바뀌었다. 그 후 20년간 선전선동부는 조직지도부에 밀렸다. 그런데 1990년대 중반 ‘고난의 행군’을 계기로 선전선동부는 다시 조직지도부와 경쟁관계의 위세를 되찾았다. 정하철 선전선동담당비서와 최춘황 제1부부장은 정하철이 선전선동부장으로 취임한 이후 2000년 말부터 시작된 조직지도부와 선전선동부 간의 삼수발전소 건설을 둘러싼 권력 및 이권 다툼에서 패배하여 2004년 3~5월경 철직되었다는 것이다.²⁰⁸ 다음으로 조직지도부의 견제세력으로 등장 및 활용되고 있는 것이 행정부의 기능과 권위의 강화현상이다. 행정부와 조직지도부가 상호 견제와 균형을 통해 어느 한쪽이 지나치게 강해짐으로써 김정일에 대한 도전세력이 될 수도 있는 위험을 방지하는 것이다. 당 기관의 위상은 군부와 국방위원회의 전반적 위상 강화에 의해 상대화되어 있다고 볼 수 있다.

중앙당 내부에서의 부서별 알력뿐 아니라, 중앙당(부서)과 내각, 중앙당과 군부 사이에서의 알력도 관찰된다. 2003년 9월부터 박봉주가 내각과 경제정책에 대해 김정일의 지원을 바탕으로 전권을 행사하게 된 것은 중앙당에 큰 타격이었을 것이다. 중앙당은 경제정책에 관한 결정권을 상실했을 뿐 아니라, 당 조직지도부의 가장 중요한 권한의 하나는 모든 직책에 대한 인사권이었는데, 박봉주가 총리로 취임하면

²⁰⁸ 문성휘, “당 선전비서 정하철은 이렇게 몰락했다,” 『데일리 NK』, 2007년 10월 23일.

I
II
III
IV
V

서 김정일의 승인하에 내각에 대한 인사권을 행사했다. 2004년 중앙당에서 군사부가 폐지되었는데, 그 목적이 군부에 대한 당의 간섭을 배제하고 군부에 대한 김정일의 친정체제를 강화하기 위한 것으로 알려졌다.²⁰⁹ 그렇다면 김정일은 이제 중앙당의 군사부와 간부부를 통해 군을 통제하는 것이 아니라, 군부를 직할 통치하게 되는 것이고 이는 중앙당에 타격이었을 것이다. 2005년 초부터 박봉주의 과감한 개혁정책 시도에 대해 앞장서 제동을 걸고 나온 것은 중앙당이였다. 당시 중앙당은 군수공업부를 비롯하여, 39호실 등 이른바 특권경제(당경제, 군수경제, 권력기관 회사)의 이익을 대표하는 것으로 볼 수 있다.

군부 내에서도 기관과 인물 간에 견제와 균형이 작용하는 것으로 볼 수 있다. 고전적으로 총정치국, 총참모부, 인민무력부의 견제와 균형, 국방위원회와 당 중앙군사위원회의 견제와 균형, 당 조직지도부와 간부부의 군인사와 조직에 관한 관여, 평양방어사령부와 호위사령부의 존재가 그것이다. 국내 치안조직에서도, 사회안전성, 국가보위부, 보위사령부 간의 상호 견제와 균형 등을 지적할 수 있다.

상층 기관사이의 알력은 하층에서도 반영되어 나타난다. 상층에서 중앙당과 내각의 알력은 기업소 차원에서 당 비서와 지배인 사이의 알력으로 나타난다.²¹⁰ 여기에다가 ‘선군시대’에 국방위원회가 기업소의 인사와 생산에 개입할 수 있게 되면서, 기업소 장악을 놓고 당과 군이 대립하는 양상도 나타난다.²¹¹ 이밖에도 중앙이 상시화하고 있는 검열은 중앙과 지방의 대립과 갈등을 표현한다. 또한 ‘자신의 부정

209- 정창현, “당은 이념 ... 내각은 경제,” 『중앙일보』, 2004년 12월 8일.

210- 계명빈, “우리나라의 경제형편(하),” pp. 86~88.

211- 위의 글, p. 89.

비리'를 알고 있는 자를 매장하기 위한, 또한 기관 내에서 권력다툼에서 살아남기 위한 상호 투쟁과 방어가 존재한다.²¹²

한편 2009년 들어 위상과 기능이 강화된 국방위원회의 역할은 향후 권력승계 과정과 관련해서도 보다 주목할 필요가 있다. 현재 북한에서 국방위원회는 '국가주권의 최고국방지도기관'이자 '선군혁명로선을 관철하기 위한 국가의 중요정책을 세우게 됨으로써 사실상 최고 통치기관'이 되었다. 특히 기존의 국방관리와 경제영역에 대한 개입을 넘어 장성택을 비롯한 대내 치안담당기관의 장들까지 위원으로 들어오으로써 체제수호에 필요한 물리적 기제를 보유한 모든 기관들이 망라되었다. 이는 향후 권력승계 과정에서 가장 중요한 권력기반인 물리적 억압기제 보유기관들이 상호 조율하고 협력할 수 있는 틀이 만들어졌음을 의미한다.

그러나 다른 한편으로는 국방위원회에 소속된 기관들의 업무영역이 군부와 대내적 치안유지세력으로 양분된 상황도 주목할 필요가 있다. 장성택의 권한이 김정일 건강이상 기간 중에 신장되었다 해도, 군부에 대한 실질적 영향력이 미약한 것으로 보인다. 따라서 앞으로 장성택이 국방위원회를 이용하여 군부를 장악할 수 있는지 여부가 주목된다. 장성택이 국방위원회로 들어간 것이 그로 하여금 군부를 장악하여 후계구도를 안정적으로 가져가기 위한 김정일의 의도일 수도 있다. 그러나 김정일이 후계구도까지 염두에 두고 장성택에게 업무를 일정하게 위임했더라도 이를 견제할 장치를 마련해야 한다는 점에서 국방위의 또 다른 한 축인 군부(오극렬-김영춘 라인)를 장성택에 대한 견제세력으로 활용하려 할 가능성도 있다.²¹³ 이 경우 북한

²¹² 이와 관련된 여러 사례는 류경원, “제18호 관리소의 흑막,” 『립진강』, 제3호 (2008.8), pp. 47~77.



의 권력지도는 김정일과 후계자를 중심으로 장성택 라인과 오극렬-김영춘 라인이 미묘한 긴장관계에 있을 가능성도 존재하며 2004년 장성택 숙청을 주도한 이제강 조직지도부 부부장 등도 김정일이 지명한 후계자(김정은)는 지지하지만 장성택에 대립되는 라인에 서있을 수 있음에 유의할 필요가 있다.

결론적으로 후계구축과 관련하여 권력집단을 구분한다면 다음과 같다. 첫째, 장성택을 중심으로 한 공안기관과 당·정에 포진하고 있는 3대혁명 소조 출신의 정치·사회세력으로, 이들은 장성택이 김정일로부터 후계구축과 국정관리 임무를 위임받았을 가능성이 높다는 점에서 향후 권력구조변화의 전면에 나설 수 있는 세력이다.

둘째, 조명록·김정각·현철해·리명수 등 군의 총정치국 라인, 오극렬·김영춘·이영호·김명국 등 군사지휘 라인, 이제강·이용철 등 당 조직지도부 라인으로, 이들은 대중접촉과 일정한 거리가 있다는 점에서 직접 권력구조변화의 전면에 나서기 어려울 수 있어, 장성택 세력을 견제하면서 김정일 위원장의 뜻을 받들어 후계구축을 지원할 수 있는 세력으로 볼 수 있다. 이 그룹에 속한 이제강의 경우 2004년 고영희와 손잡고 당시 당 조직지도부 제1부부장이었던 장성택을 종파주의로 몰아 숙청했던 인물로서 고영희 생전에 김정은 후계작업을 추진하기도 한 것으로 알려지고 있으며, 현철해 등은 김정일 위원장을 매우 빈번히 수행하는 측근이자 김정은과도 가까운 것으로 알려지고 있다. 이런 측면에서 보면, 장성택과 공안기관 수장들이 국방위원회에 진입한 것은 장성택에게 군을 장악할 수 있는 기회가 부여된 의미를 갖지만, 역으로 장성택을 견제할 수 있는 협의틀이 만들어진 것일 수도

213- 조광정, “김정일, 장성택-김영춘 연합되지 않게 강력견제,” 『열린북한방송』, 2009년 7월 17일.

있다. 한편 이들 간에도 일정한 갈등과 견제심리들이 작용할 수 있다는 점에서 조직지도부 제1부부장인 이제강의 당 조직지도부와 총정치국 부국장인 김정각의 총정치국이라는 당 계열과 군사지휘라인 간의 협력과 갈등양상을 주목할 필요가 있다.

셋째, 현재 80대 전후로서 형식적으로 직위를 유지하고 있는 당·정군의 원로그룹으로서, 이들은 실무적으로 후계구축과 같은 권력구조변화를 주도하지는 않지만, 후계구도를 포함해 향후 발생할 권력구조변화에 정치적 정당성을 부여할 수 있다. 이는 모택동 사후 화국붕이 일단 권력을 승계하는 과정에서 원로들의 역할이 중요했다는 점과 비견되는 것으로 북한이 당 우위 사회라는 점에서 특히 당 원로들의 태도를 주목할 필요하다.

넷째, 주로 국가기관, 특히 내각에 속한 행정·경제관료들이다. 이들은 권력구조변동에 직접적인 영향력을 행사할 위치에는 있지 않다. 이들은 북한경제의 실태와 문제점 및 해결방법에 대해서 가장 해박한 지식을 가지고 있다. 그러나 이들의 이러한 능력이 실현되려면 권력자의 뒷받침을 받아야만 한다. 이들이 가지고 있는 잠재력은 2000~2004년 사이의 개혁국면과 박봉주 총리의 역할에서 나타난다. 일단 김정일이 허가 사인을 내고 지원해주는 상황에서 이들은 경제개혁의 실무를 담당하면서, 당과 군의 특권집단경제를 견제하고자 했으며, 또한 개혁구상을 과감하게 선도해 나갔다. 만약 북한이 개혁을 추진할 수 있는 기회를 또 한 번 맞게 된다면, 비록 이들이 정치권력을 직접적으로 가지고 있지 못하더라도, 이들의 역할과 지위는 현저히 상승할 것이다. 특히 후계자가 주민들로부터 정당성을 확보하자면, 무엇인가 실적이 필요하며, 여기서 경제·행정분야 실무자들의 역할이 중요하다. 따라서 이들은 비록 한계가 있다 해도 일정한 정치적 영향

I
II
III
IV
V

력을 지니고 있다고 볼 수 있다. 특히 경제분야를 중심으로 한 중·하층 관료들은 1960년대 전후 베이비붐 세대이다. 이 세대는 실용적 가치관을 갖고 물질적 풍요에 관심이 있으며 현재 북한에서 이루어지는 대내·외 경제활동을 주도하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

2. 경제변화

정치면에서 전체주의로부터 폭정으로의 변화는 경제적으로 전체사회의 잉여의 생산과 배분의 체계, 경제정책의 성격과 수단의 선택에서도 큰 변화와 동시병행적으로 발생하였다. 사회적으로 생산된 잉여의 배분과 관련해서 보면, 1980년대까지의 집권화된 약탈이 1990년대 이후 분권화된 약탈로 변화하는 것이 관찰된다. 경제구조면에서 보면, 경제가 독립된 영역으로 구획화되어 있는 양상이 전개된다. 여기서는 7개 구획을 설정한다. 경제관리체계는 분권화된 약탈과 7개 구획구조에 적합하게 형성되어 있다. 정책면에서 보면, 2006년 이후 보수적 정책성향이 두드러진다.

가. 분권화된 약탈 체계의 성립

1990년대 이래 북한에서 전개되고 있는 경제과정의 일부분은 분권화된 약탈이라는 개념을 통해 표현될 수 있다.

여기서 ‘약탈’이라는 개념을 사용하는 이유는 북한에서 다음과 같은 상황이 발생하고 있기 때문이다. 즉 북한에서는 “국가가 개인 또는 소수그룹의 이익을 위해 통제되고 운영되는 경우로서, 개인과 소수그룹은 사회자원의 상당부분을 권력을 이용하여 자신의 수중으로 이

전”²¹⁴하는 상황이 발생하고 있다. 이러한 상황이 발생하는 배경은 어느 국가에서든지, 통치그룹의 정책과 행위를 견제할 수 있는 제도 체계가 취약하며, 사회적 견제세력이 존재하지 않는 반면, 국가엘리트 집단이 통합되어 있는 경우이다. 이러한 경우에는 “강력한 정부 수반이 정치체제를 지대추출 가능성을 극대화하는 방식으로 조직해 낼 수 있기”²¹⁵ 때문이다.

약탈에는 두 가지 유형이 있다. 먼저 집권화된 유형은 최고통치자가 하부요원에 대해 강력한 권위와 규율을 유지함으로써 하급자에 의한 독자적 약탈을 금지하여, 독점적으로 사회로부터 재부를 약탈하는 경우이다. 다음으로 분권화된 유형은 최고통치자가 하부요원에 대한 권위와 규율을 상실하면서, 하부요원이 개별적 차원에서 사회로부터의 재부약탈에 참여하는 경우이다.

북한의 경우에는 1980년대 말까지 집권화된 약탈이라 할 수 있다.²¹⁶ 집권화된 유형에서 통치자는 사회로부터의 약탈을 장기적으로 최적화한다. 만약 당장 사회로부터 재부를 전면적으로 약탈하게 되면, 미래에 약탈거리가 없어져 버리거나 혁명활동을 야기할 가능성이 있다. 따라서 통치자는 장기적 관점을 가지고 장기이득이 극대화되는 방향에서 당장 너무 과도하지 수탈하지 않도록 주의하는 한편, 수탈 기반을 확장할 수 있도록 경제의 생산성을 극대화하기 위해 노력한다. 이러한 관점에서 중요한 것 중의 하나는 통치자는 중간 및 하급자

²¹⁴. Daron Acemoglu, Thierry Verdier and James A. Robinson, “Kleptocracy and Divide and Rule: A Model of Personal Rule,” *Journal of the European Economic Association*, 2(2-3), (April-May 2004), p. 162.

²¹⁵. Susan Rose Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform* (Cambridge: Cambridge University, 1999), p. 120.

²¹⁶. 이하의 서술은 박형중, “북한에서 권력과 재부의 분배구조와 동태성,” 『통일문제 연구』, 2009년 상반기 (통권 제51호), pp. 120~122 참조.

I
II
III
IV
V

가 독자적으로 약탈행위를 행하지 못하도록 관리해야 하며 ‘뇌물의 독점적 수집체계’를 유지해야 한다. 그렇지 못한 경우 과도한 수탈이 발생할 수 있고, 그렇게 되면 생산자가 생산해야 하는 유인을 소멸시켜버릴 수 있기 때문이다.

1990년대 이후에는 북한에 분권화된 약탈체제가 성립했다. 분권화된 약탈체제에서는 통치자의 하급요원에 대한 권위와 규율이 붕괴되어, 하급요원의 부패기회가 현저하게 증가하고, 그리하여 중앙의 통치자와는 별개로 하급요원이 독자적으로 약탈에 참여하는 것을 의미한다.²¹⁷ 상층에서 최고통치자가 뇌물수취 또는 하급자 관리를 위해 국민경제 차원의 독점적 면허권과 허가권을 자의적이고 차별적 활용하듯이, 중간 및 하급자도 각종 인허가권, 관료적 개입권 행사를 통해 부패에 참가한다.

1990년대 이래 경제난 속에서 발생한 가장 특징적 상황의 하나는 기존 경제관리구조와 체제규율구조의 붕괴 속에서 고위급으로부터 최말단에 이르기까지 부정부패의 급속한 증가와 함께 국가자산에 대한 전면적 절취현상이 발생했다는 것이다. 분권화된 약탈의 경우 집중화된 유형보다 훨씬 높은 수준의 부패와 약탈이 발생하며, 더욱 파괴적 효과를 유발한다.

²¹⁷- Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, "Corruption," *The Quarterly Journal of Economics* (August 1993); Joshua Charap and Christian Harm, "Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State," *IMF Working Paper* (1999, WP/99/91).

참고 III-2 국가자산 절취로서 ‘경영횡령’의 사례

우선 지배인 등 경영간부는 제도적 절도범들이다. 그들이 범하는 ‘경영범죄’는 검찰, 보안, 당에서 기본 다룬다. ... 자재를 구하자면 자기제품(생산품)을 횡령하여 팔아야 한다. ... 당이나 사법은 지배인의 생산품 횡령을 묵인/허용해주는 대신 지분을 나누거나 죄물을 받는다. 하바닥 종업원들도 절도를 해야 살아갈 수 있다. ... 어느 기업소에서 연유 10톤을 국가로부터 받았다고 하면 그걸 혼자서 뭉청 먹겠다고 할 정도로 우둔한 기업일군은 하나도 없다. 적당한 구실과 합당한 이유를 붙이고 온갖 명색을 내세워 요리저리 둘러 맞추거나, 당, 사법과 연합하여 보통 3분의 1이상을 사취한다.

자료: 계명빈, “우리나라의 경제형편(중),” pp. 67~68.

일반적으로 전통 사회주의의 개혁, 붕괴 또는 이행과정에서 분권화된 약탈이 현저히 증가한다.²¹⁸ 그 이유는 중앙이 행사해오던 규율과 권위가 이완됨에 따라 중간 및 하급자가 보다 자유롭게 국가자산 및 다른 행위자에 대한 약탈이 가능하기 때문이다. 사회주의 경제개혁 또는 체제 이행과정에서 분권화를 추진하며, 이 때문에 중간 및 하급자의 권한이 증가한다. 그 결과 중의 하나는 중간 및 하급자에 의한 국가자산 절취가 광범하게 증가한다는 것이다. 또한 개혁 또는 체제 이행과정 중에는 과거와는 달리 중간 및 하급자에 대한 전통적인 엄격한 감시와 감독의 기제가 약화된다. 이에 따라 중간 및 하급자에 의한 약탈횟수와 수준에 대한 통제가 현저히 이완된다. 또한 개혁 및 이행과정에서 국가부문 바깥에서 사업기회가 발생한다. 이는 국가자산 절취의 효용성을 현저히 높여 준다. 그 이유는 부패수입이 과거와는

²¹⁸ Minxin Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy* (Harvard: Harvard University Press, 2008); Hao Yufan and Michael Johnston, “Reform at the Crossroads: An Analysis of Chinese Corruption,” *Department of Political Science* (Colgate University, January, 1995).

I
II
III
IV
V

달리 개인적 사업 자금으로 사용할 수 있게 되었기 때문이다. 과거에는 국가에만 취직할 수 있었지만, 개혁과정에서는 다른 일을 하면 돈을 더 잘 벌 수도 있기 때문에, 국가요원은 단기이익 위주로 생각하는 경향이 높아지고 그리하여 국가자산을 절취하는 데 보다 더 적극적이 된다.

분권적 약탈상황에서는 국가와 개별 하급요원 간, 하급요원들 상호 간에 동일한 수입원을 놓고 경쟁적 약탈이 발생한다. 이러한 경쟁적 약탈의 결과로, 국가의 총수입이 감소하며, 경제에 대한 부담도 훨씬 가중됨으로써 장기적인 정체문제가 더욱 심각해진다.

나. 경제의 7개 구획화

1990년대 북한경제는 계획경제도 아니고 시장경제도 아닌 무엇인가 혼합 상태를 보여준다.²¹⁹ 두 가지 기준을 통해 그 양태가 구체적으로 파악될 수 있다. 첫째, 경제잉여가 어떻게 생산되고 분배되는가, 즉 경제잉여의 주인이 누구인가, 둘째, 북한경제 내에 어떠한 경제적 조정기제가 작동하고 있으며, 그 기제가 어떻게 상호 연계되어 있고, 그 세력은 어떻게 분포되어 있는냐이다. 이러한 관점에서 보면, 7개 경제구획이 식별된다. 첫째, 김정일경제, 둘째, 기관별 ‘회사경제’, 셋째, 계획경제(내각경제), 넷째, 제2경제(특권 계획경제), 다섯째, 동원·지원경제, 여섯째, 농촌협동경제, 일곱째, 장마당경제이다.²²⁰ 이

219. 박형중, “과거와 미래의 혼합물로서의 북한경제: 잉여 점유 및 경제조정기제의 다양화와 7개 구획구조,” 『북한연구학회보』, 2009년 하반기호 참조.

220. 선행연구에는 다양한 분류 방식이 존재한다. 예를 들어 성재기는 공정경제, 군사경제, 민수경제, 지하경제를 구분한다. 김광진은 공정경제(당경제+군수경제), 정광민은 수령경제(당경제+군수경제), 차문석은 특권경제(당경제+군수경제) 등을 논한다. 여기서의 분류는 김정일경제(당경제가 핵심)와 군수경제를 분리하며,

중에서도 1990년대 북한경제의 특징을 가장 잘 보여주는 것은 기관별 ‘회사경제’이다.

이를 경제구획별로 간략히 살펴보면 이렇다. 김정일경제는 김정일 개인의 사적 재산(그리고/또는) 통치자금을 조달하는 목적으로 하여 구성되고 운영되는 경제구획이다. 이 구획은 김정일이 직접 관장하며, 당경제를 중추로 한다. 군수경제구획은 포함하지 않는다. 잉여의 창출방식을 보면, 국가적 견지에서도 중요한 독점권들, 다시 말해 높은 특권 이윤이 보장되는 사업들에 대한 배타적 참가권에 바탕한 경제구획이다.²²¹

기관별 회사경제는 1990년대 이래 북한경제의 과도기적 상황을 대표하는 경제구획이다. 기관별 회사경제는 북한경제 변화의 미래의 주역으로 떠올라야 하기 때문에 특별한 관심을 요한다. 기관별 회사는 계획체계에 속하지 않으며 국가소유도 아닌 공기업인 한편, 그 영업 형태는 시장형 상업기업이다. 기관별 회사는 공권력과 공적 재산의 남용을 통해 시장에서의 독점적 지위와 함께 이익을 확보하는 영업양상을 보여준다.

회사의 모체는 주요 당, 내각, 군, 안전부, 보위부, 주요 도급기관

기관별 회사경제와 동원·지원경제를 첨가했다. 자세한 논의는 박형중의 “과거와 미래의 혼합물로서의 북한경제: 잉여 점유 및 경제조정기제의 다양화와 7개 구획 구조,”를 참조; 김광진, “김정일의 궁정경제와 인민경제의 파괴,” 『계간 시대정신』, 2008 여름; 정광민, 『북한 기근의 정치경제학』 (서울: 시대정신, 2005); 차문석, “북한 경제의 동학(動學)과 잉여의 동선(動線),” 『동일문제연구』, 2009년 상반기.

²²¹ 성채기는 ‘궁정경제’라는 개념을 사용하여, 국방위, 당 산하기관, 호위사령부, 국가보위부, 인민보안성, 각 산하기관, 기타 권력기관을 모두 포괄하고 있다. 여기서는 김정일의 개인적 통치자금을 추적하기 위한 부문과 언급된 각 기관들이 자체 살림을 위해 행하는 부문을 구별했다. 전자를 ‘김정일경제’라고 했고, 후자를 앞으로 서술하듯이 ‘기관별 회사경제’라고 했다. 성채기의 ‘궁정경제’론 등은 이를 구별하지 않는다. 성채기, “북한의 군수경제와 인민경제 실태-북한 『군사경제(Military Economy)』의 현황과 실체,” p. 7.

I
II
III
IV
V

및 기타의 주요 특권기관이다. 회사의 기본목적은 당과 국가가 경제난에 의해 공공기관의 예산을 조달하지 못하는 상황에서 스스로 기관유지와 업무수행을 위한 예산을 조달하기 위한 방편으로서, 각 기관별로 산하에 외화별이 회사를 설립·운영하여 자금을 조달하는 것이다.

공공기관 산하에 상업적 영업이 주목적인 회사가 설립되면, 그 회사 운영과 관련한 자금과 인원을 외부에서 조달해야만 한다. 회사 조직책은 사람과 자금을 준비한다. 자금능력과 장사능력에 대한 주위의 평판을 고려하여, 특권기관은 (무역) 지도원을 고용한다. 회사는 주로 특정 무역독점권에 기초한 외화별이 장사를 통하여 수익을 올린다. 그 수익의 주요 일부는 해당기관의 조직유지와 업무수행을 위한 자금으로 쓰이고, 그 나머지 일부는 주요 간부, 외화별이 사업에 자금을 댄 외부 인원(돈주와 지도원) 등의 개인축재에 사용된다.

이와 같은 현상은 앞서 지적했듯이 북한의 거의 모든 공공기관에 공통적 현상이다. 다만 모체기관의 권력의 크기에 따라 산하회사가 확보할 수 있는 자산과 이권의 크기가 비례하여 달라진다. 이 점에서 북한의 주요 대외공작부서에도 예외가 아니었다. 노동당 내 대외연락부(대남공작), 35호실(해외공작), 작전부(테러·파괴공작), 통일전선부(대남관계)와 인민무력부 정찰국 등의 주요 업무가 “본업인 공작활동뿐 아니라 이제는 공작자금 마련을 위한 외화별이가 추가되었으며, 배보다 배꼽이 더 커지게 되었다”²²²고 한다(<참고 III-3> 참조).

²²² 최선영·장용훈, “北 공작원도 본업보다 돈벌이 우선,” 『연합뉴스』, 2008월 2월 10일.

참고 III-3 공작기관의 외화벌이 및 회사운영 실태

1990년대 중반 극심한 식량난으로 아사자가 대량 생기면서 김정일 국방위원장은 '모든 공작기관은 필요한 공작자금을 자체로 마련하라'고 지시했고, 이에 따라 공작 부서들에 대한 예산 지급이 줄어들기 시작해 2000년 7.1경제관리개선조치 이후 완전히 끊겨, 공작부서들의 자체 마련 시스템으로 정착됐다. 중전에는 당 재정경제리부에서 대남부서들의 공작활동 예산을 전액 지급했지만, 이 돈줄이 막히면서 대외연락부는 727연락소, 35호실은 104과를 설치하는 등 각 공작부서는 자체 자금 충당 기능을 갖추고 무역성을 비롯해 주요 무역기관과 외화벌이 업체에서 '유능한 무역업자'들을 대거 '영입'했다. 이들 공작부서는 또 북한 내에서 외화상점이나 식당을 운영하는 것은 물론, 중국 등에 음식점, 상사나 회사 등을 설립해 전문적으로 외화를 벌어들이고 있다. 중국 라오닝성 푸순(撫順)시에 있는 '평양진달래식당'이 35호실 것으로 알려진 게 대표적이다.

자료: 최선영·장용훈, “北 공작원도 본업보다 돈벌이 우선,” 『연합뉴스』, 2008월 2월 10일.

회사는 초기에 무역업을 주로 하였지만, 후에 주로 내각 산하의 국영기업을 자신의 하부 생산단위로 포괄하는 양상이 발생했다. 회사경제가 내각경제와 농촌경제에 침투하여 포섭하는 것이다. 회사의 입장에서는 생산단위를 직접 장악하는 데서 오는 편리함이 있고, 내각기업의 경우에는 권력과 자금을 가지고 있는 당이나 군 산하의 특권기관의 회사 아래로 들어감으로써 자재를 확보하고 공장을 가동할 수 있기 때문이다. 한편 협동농장의 경우에도 유사한 양상이 발전하고 있다. 과거에는 내각이 수확물의 일부를 수매하여 각 기관에 분배했으나 이제는 특권기관들이 필요한 농산물을 직접 수매하는 등 협동농장의 생산활동에 장악하고 있다. 그에 따라 이들 특권기관들이 수확물에 대해 경쟁적으로 자신들의 몫을 강요하고 있기 때문에 과거에 비해 농민들에게 돌아오는 분배 몫이 줄었다.

내각경제는 당과 군부의 특권기관, 그리고 제2경제가 관장하고 있는 기업을 제외한 나머지 기업이라 할 수 있다. 내각이 포괄하고 있는 기업은 두 종류로 분류하여 볼 수 있다. 그 첫째는 다른 경제구획이

I

II

III

IV

V

존속하는 데 필요한 경제 인프라를 유지하고 관리하는 것이다. 즉 도로, 에너지 및 광업, 전력, 체신 등 경제 인프라에 대한 유지보수가 필요하며, 내각이 계획경제라는 틀을 통해 이를 관리하고 있다. 두 번째로, 공장·기업소 중에서 경제난 속에서 사실상 도산했지만 서류상 존속하는 대부분의 공장·기업소와 그 종업원이 이 계획경제에 포괄되어 있다. 따라서 계획경제는 외견상 경쟁력이 없다. 그러나 계획경제가 관리하고 보장하는 공공재 없이는 제2경제, 외화벌이 회사경제, 지원·동원경제가 생존할 수 없다. 계획경제는 대숙주(大宿主)이다. 내각경제 산하 국유기업의 일부는 특권기관 회사경제에 포섭되어 있다. 하나의 기업 내부에서도 그 일부는 회사 산하에 포괄되어 가동이 되지만, 다른 부문은 여전히 내각에 포괄되면서 가동이 되지 않는 등의 상황도 나타나고 있다.

제2경제는 내각이 관장하는 계획경제와 비교할 때, 자원보장에 특별한 우선순위가 있다는 점에서 특권계획경제라 할 수 있다. 제2경제의 가장 일차적 목적은 국가가 특별히 우선적으로 보장해준 예산을 바탕으로 계획을 세워 군수품을 개발하고 조달하는 것이다.²²³

동원·지원경제는 당 또는 국가가 하달하는 생산명령 또는 지원명령에 대해, 조건보장이 없이 무조건 완수를 요구한다는 것이다. 동원은 주로 노력적 동원을, 지원은 물자나 자금을 무상으로 기증하거나 수

²²³ 성채기는 ‘군사경제’라는 개념을 사용한다. 이는 군수산업을 전담하는 제2경제와 군의 운영 및 이를 위한 군수물자를 조달, 생산하는 군경제를 포괄한다. 제2경제는 제2경제위원회와 제2자연과학원, 그리고 각급 군수공장과 군수 부품 공장을 포괄하고, 인력은 총 50~60만으로 추정한다. 군경제는 약 120만 명의 병력과 산하 무역회사와 공장, 농목장, 수산사업소등을 포괄하고, 인력은 총 약 150만 명으로 추정한다. 여기서 이러한 분류는 따르지 않은 것은 성채기의 ‘군경제’는 여기서의 ‘기관별 회사경제’에 더 가깝다고 판단했기 때문이다. 성채기, “북한의 군수경제와 인민경제 실태-북한 『군사경제(Military Economy)』의 현황과 실체,” p. 7.

집하여 헌납하는 것을 의미한다. 이에는 정권차원의 사업성취, 기념비적 건설물, 당 기관 등 특권기관의 외화벌이 등예의 무보수 노력동원이 있어 왔다. 또한 ‘세외부담’이라고 불리고 있는 기업, 주민, 학생 등에 대한 잡다한 물자 및 노력지원 요구도 이에 포함할 수 있다.

농촌협동경제는 다른 부분과는 다른 특성을 보인다. 농촌경제는 내각에 속하지만 국가소유가 아니라 협동적 소유에 기반한다. 개별 협동농장은 형식상 내각에 속하기 때문에 생산된 식량을 전 국가적 견지에서 처분해야 하지만, 실질상으로는 군부 또는 자금 여력이 있는 특권기관 산하의 식량공급기구로 기능하는 경우가 늘어나고 있다. 또한 공장가동이 중단된 노동자는 ‘자유로워’지면서 시장활동과 사적경작에 참여할 수 있었지만, 농민은 협동경제에 속박되어 왔다.

북한에서 시장거래는 주로 일회성의 단순 상품거래에 국한되고 있다. 또한 생산수단 보다는 소비물자 교환 위주의 거래가 주를 이루고 있다. 그래서 이를 시장경제라고 하는 대신 ‘장마당경제’라고 한다. 현실적으로 오늘날 북한의 장마당경제에는 다른 6개 구획 대부분이 다소나마 참여하고 있다. 장마당은 서로 격리되어 있는 다른 6개 구획을 상호 연계·통합시키는 장치로 기능한다.

다. 경제관리체계의 변화

앞서 1990년대 이래 북한경제는 7개 상호 간에 비교적 독립되어 있는 구획으로 분할되어 있다는 점을 서술했다. 북한의 경제관리기구의 전반상황은 이러한 현실에 부합해야 한다. 7개 구획이 그 존재를 공식화시킬 수 없는 것을 포함하고 있다는 현실이 북한의 경제관리기구에 대한 서술에서도 반영되어야 한다.

I

II

III

IV

V

북한에서 현재 경제관리의 최고기관은 조선노동당 총비서이자 국방위원회 위원장인 김정일이다. 그 아래에서 과거에는 당 기관과 내각이 경제관리에 관여했다. 1990년대 중반 선군정치가 시작한 이후 1990년대 말경에 오면, 경제관리에 국방위원회가 첨가되었다.

북한의 고전 계획체계의 시기에는 당 기관의 위상이 가장 강력하여, 내각을 사실상 그 산하에 두었다고 할 수 있다. 그런데 고전 계획체계의 붕괴와 함께, 국방위원회가 경제관리에서 새로운 실세기관으로 등장하면서, 경제관리에서 삼각형세를 이루고 있다.

그런데 세 기관의 위상이 시기에 따라 달라지는 양상이 발견된다. 1990년대 중반 중앙당 비서국의 경제관련 부서의 숫자가 대폭 감소되었다. 1998년부터 2002년경까지는 국방위원회가 가장 강력한 영향력을 행사하는 시기였다. 그 후 2002년부터 2005년 말까지는 개혁담론과 연계하여 내각의 역할이 강조되었다. 2006년부터 개혁담론은 소멸하면서 내각의 위상은 그 전 시기에 비해 낮아졌다. 내각은 2009년 이후에는 헌법개정에 의해 권한이 강화된 국방위원회가 사실상 산하 기관화되었다고 평가할 수 있다.

경제관리에 관여하는 주요기관의 권한과 역할을 간략하게 서술하면 이렇다. 우선 김정일이다.²²⁴ 북한에서 전통적으로 최고지도자가 현실적인 경제관리의 최고기관의 기능을 수행해 왔다. 김정일은 당 기관과 국방위원회와 내각의 위에 존재한다. 김정일은 명령권을 가지고 있으나 책임은 지지 않는다. 김정일은 또한 북한의 경제관리에서 일종의 최종 통합자의 역할을 하고 있다. 북한경제는 상호 독립된 경제구획으로 이루어져 있다. 이 구획 간에 이익갈등이 발생할 수 있는

²²⁴- 이에 대해서는 이글의 III장 1절 '나. 주요기관의 성격 및 권력관계 변화' 참조.

데, 이러한 경우 김정일만이 절대적 권위를 통해 갈등을 평화적으로 조절을 할 수 있다. 김정일의 조정 또는 개입의 수단은 크게 3가지이다. 정책방향설정과 주역기관낙점, 독점권배분, (‘혁명’)자금공급 등이 다. 여기까지의 서술은 김정일이 경제관리에서 행하는 공적 기능이다. 이외에도 김정일은 당경제를 중추로 하며 김정일의 통치자금 조달과 관계되어 있는 김정일경제의 사실상의 소유자 및 최종 관리자의 역할을 수행해야 한다.

다음으로 당 기관이다. 김정일 다음으로 경제관리에서 중요한 역할을 해왔던 것이 당 기관이다. 당 기관은 두 가지 역할을 한다. 먼저 정책적 입안과 실행에서 중요한 역할을 한다. 2008~2009년 비서국 계획재정부장 박남기는 김정일 현지도도 수행횟수가 가장 많은 사람 중의 하나이다. 다음으로 당 자체가 산하에 매우 비중 있는 각종 기업들을 거느리고 있다. 양자의 성격은 판이하게 다르다. 당 비서국의 경제관련 기구는 부침을 겪었지만, 당경제 또는 김정일 자금을 관리하는 39호실 등은 흔들림없이 존속하고 있다.

북한의 경제관리에서 국방위원회의 역할은 제대로 인식되어 있지 않았다. 1998년 헌법에서 내각강화를 천명했음에도 불구하고, 1998~2000년경까지 국방위원회가 북한의 경제관리에서 핵심적 역할을 한 것으로 보인다. 이는 이 시기 북한이 준 전시체제로 운영되었으며, 이에 따라 군인 동원의 명분이 마련되었기 때문이다. 국방위원회는 1997년 말부터 2001년 또는 2002년경까지 주요 경제단위에 장령을 전권대표로 파견했다. 국방위원회는 또한 이 시기 전력, 석탄, 철도지표를 직접 관장했다.²²⁵ 이를 위해 해당 기업소에 현역 군인을 감독원 또는 노동

²²⁵ 탈북자 면담, 2009년 9월 15일.

자로 투입했다. 국방위원회 명령은 절대적으로 수행되어야 했다. 국방위원회가 단지 정책결정 수준이 아니라 실제 생산작업 차원에서 경제사업에 개입했다. 이러한 사업에는 국가적 견지에서 타당한 것도 있었지만, 국방위원회는 이를 자신의 기관이익을 챙기기 위한 것도 있었다. 예를 들어 1998~2000년 동안 농업위원회가 아니라 국방위원회가 주도했던 토지정리사업은 그로부터 발생한 토지여유분을 국방위원회가 처분하도록 했다. 또한 국방위원회가 주관하는 각종 대형 토목공사를 위한 자재를 대는 무역상사(선경무역)가 수립되었는데, 여기의 이권에 국방위원 이용무가 개인적으로 신임하는 사장이 임명되었다. 2000년 이후에는 내각강화론에 따라, 국방위원회가 경제에 대한 직접 관리에서는 후퇴했다. 그러나 2002년 9월에 새로이 ‘국방공업우선론’이 대두한 것에서 알 수 있듯이, 국방공업에 대한 우선적 자원배분 및 그를 관장하는 국방위원회의 권한이 약화된 것으로는 보이지 않는다. 국방위원회가 경제관리에서 얼마나 중요한가는 북한 경제에서 ‘국방공업’이 얼마나 중요한가를 보면 알 수 있을 것이다. 『경제연구』에 실린 한 논문은 다음과 같이 요구하고 있다. 즉

어느 부문에서나 군수생산에 필요한 것이라면 무엇이든 아낌 없이 대주는 원칙을 철저히 지켜야 한다. 특히 일군들 자체가 옳은 관점을 가지고 군수생산과 관련하여 제기되는 물자는 푼 떼어 놓고 생산과 경영활동을 하여 군수품 생산에서 지장을 받는 일이 절대로 있어서는 안 되게 하여야 한다. 국가적으로 국방공업부문에 필요한 기계설비와 자재, 연료와 동력을 무조건 최우선적으로 보장해주는 강한 규률을 엄격히 세우고 그 집행을 질질 끌거나 어기는 현상에 대해여서는 강한 투쟁을 벌려 철저히 극복하도록 하여야 한다. 특히 내각을 비롯한 경제지도 기관들과 경제지도일군들의 책임성과 역할을 높여 이 사업에서 자금마한 드팀도 없어야 한다.²²⁶

이러한 관점이 실현되자면, 국방위원회가 내각을 사실상 종속 산하 기관으로 거느리지 않으면 안된다. 즉 국방위원회는 국가적 견지의 경제정책설정과 자원배분결정, 그리고 직접 생산에서 매우 비중 있는 역할을 하고 있을 것으로 추론할 수 있다. 또한 국방위원회가 기업소에 내린 생산명령은 반드시 완수되어야 한다. 이를 보장하기 위해 군사대표를 기업소에 파견했다. 또는 국방위 생산분 미달성시 검찰과 재판소를 통해 지배인을 형사재판에 회부할 것이라 위협하였다.²²⁷

다음으로 내각을 보자. 1998년 헌법조문에서 내각의 역할이 역사상 가장 강력해졌음에도 불구하고, 내각의 역할은 1997년 말 이후 국방위원회가 대두하고 경제를 직접관리하게 되자 더욱 또는 가장 왜소해졌다. 그러나 2002년 7.1조치 이후와 특히 박봉주 총리 재임기간에 (2003.9~2007.4) 경제개혁조치와 연계하여 내각의 역할을 강화시키고자 하는 조치가 취해진다. 이러한 시도는 2006년경부터 이미 제동이 걸리기 시작하였고, 박봉주 총리의 퇴임 이후 중단되었다고 볼 수 있다.

여러 구조적 문제 때문에, 내각의 역할은 현저한 제한하에 놓여 있다. 경제관리에 대해 당 기관과 국방위원회가 행사하고 있는 권한에 비교할 때 내각의 권한은 보잘 것 없다. 우선 영토 내의 기업소나 사업이권 중에서 재산이 맞을 만한 것들은 당 기관이나 국방위원회로 그 관리권이 이관되어 있다. 내각이 관장하는 것은 크게 두 가지인데 하나는 국가경제 운영에 있어서 반드시 존재해야하지만 재산성이 없는 경제인프라(도로, 전력, 일부 광산 등)이고 다른 하나는 경제난 속

²²⁶ 정영섭, “선군시대 경제건설로선은 시대와 혁명의 요구를 가장 정확히 반영한 과학적인 로선,” 『경제연구』, 제2호 (평양: 과학백과사전출판사, 2006), p. 11.

²²⁷ 계명빈, “우리나라의 경제형편(중),” p. 83.

I
II
III
IV
V

에서 사실상 도산상태로 존재하고 있는 기관·기업소이다. 형식적 내각 산하기업소라 할지라도, 기업소 운영체계상 내각의 영향력은 취약하다. 당 위원회가 매 기업소의 간부사업과 군사사업을 보게 되어 있기 때문이다. 나아가 내각이 자금과 자원을 대주지 못하기 때문에 산하기업은 자금난 때문에 제대로 가동되고 있지 않을 가능성이 높다. 이 상황에서 내각 산하기업이 제2경제나 자금 여력이 있는 (권력기관 산하) 회사의 하청기업화되어 있는 경우도 나타난다. 다음으로 내각의 기업소 운영에 대한 권한을 약화시키는 것은 국방위원회와 사법기구의 경제지도이다. 다음으로 내각 산하기업에 대해 당 기관과 군부 기관이 제각기 예정없는 자원과 노동력에 대한 동원 또는 지원 요구를 제기하면서 혼란이 발생한다. 이 밖에도 중앙당국이 기업관리현황에 대해 관여하는 방식에는 중앙검열 그루빠가 주도하는 ‘비사검열’ 즉 ‘비사회주의 현상에 대한 검열’을 지적할 수 있다.

북한에서 경제관리와 관련하여 이상에서 언급한 김정일, 당 비서국, 국방위원회, 내각이 가장 중요한 행위체라고 할 수 있다. 과거에는 이와 같은 주요 행위체가 북한에서 경제관리와 관련된 거의 모든 주체와 행위를 포섭했다고 볼 수 있다. 그러나 현재 북한경제에는 이와 같은 기관이 관장하지 못하는 다양한 경제활동과 경제주체가 등장해 있다. 그렇다면 이들도 경제관리에 영향을 끼치는 행위체로 간주해야 한다. 이에선 무엇보다도 기관별 회사를 지적할 수 있다. 기관별 회사는 회사를 반관-반민, 준-공식기관 및 준-사적기관이라 보면, 회사는 일부 앞서 언급한 주요 경제관리 주체의 통제를 받는 한편, 일부 그의 통제에서 벗어난 독립적 행위체이다. 이밖에도 돈주, 임노동자, 장사꾼과 거간꾼, 가계 등도 독자적 경제 행위체로 간주할 수 있다.

라. 경제정책의 보수적 선회

북한의 경제정책은 2000~2004년간 개혁적 성향을 보여주었으나 2005년부터 보수적 방향으로 선회했다.

이를 가장 상징적으로 보여주는 것이 2001년과 2009년에 김정일이 발표한 경제관련 담화의 내용의 차이이다. 2001년 10월 3일에 발표된 담화의 제목은 “강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의 경제관리를 개선강화할 데 대하여”이다. 2009년 6월 25일 담화의 제목은 “김일성 민족의 위대한 정신력으로 강성대국 건설의 모든 전선에서 혁명적 대고조의 불길을 더욱 세차게 지펴 올리자”이다. 2001년의 담화는 개혁적 국면을 열어가는 데 필요한 지침제공의 성격을 가지고 있다. 2009년의 담화는 이미 진행되고 있는 보수적 동원국면에서 사기를 진작하고 격려하기 위한 것으로 보인다.

북한의 경제정책과 경제관리에 대한 담론구조는 개혁적 국면과 보수적 국면에서 뚜렷한 대비를 보여준다. 정책이 보수성을 띠며, ‘혁명적이고 동원적으로’ 흘러갈 시에 북한의 경제정책과 관련한 정책논리는 <대안의 사업체계 관철 + 정치도덕적 자극 강조 + 중앙집권적 원칙 고수 + 인민경제 계획화 원칙 강조>라는 논리 및 정책결합으로 요약된다. 경제정책이 ‘온건하고 현실적인’ 경우, <기업관리에서 독립채산제 원칙 적용 + 물질적 자극 강조 + 기업경영의 상대적 독자성 + 상품화폐 범주 이용>의 논리 및 정책 연결구조가 지배적이 된다.

2000~2004년간의 정책담론과 2005년 이후의 정책담론도 이와 같은 차이를 보여준다. 2001년 김정일 담화의 핵심은 다음과 같은 단어들을 통해 요약될 수 있다. 이에는 ‘사회주의 원칙 고수론’, ‘중앙집권적·통일적 지도 확고 보장론’, ‘아래 단위 창발성 높이 발양론’, ‘계획

I
II
III
IV
V

지표 합리적 분담론’, ‘사회주의 물자교류시장론’, ‘경제효과성 최대 보장’, ‘과학기술 발전론’ 등이다. 이른바 ‘사회주의원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻을 수 있는 경제관리방법의 해결론’²²⁸이다.

이에 비하여 2009년도 김정일경제 담화의 핵심 단어는 ‘위대한 정신력’, ‘혁명적 대고조’, ‘수령결사옹위정신’, ‘자력갱생의 혁명정신’이다. 이 밖에도 2006년 이후 『경제연구』의 여러 논문에 나타나는 주제를 나열해 보면 다음과 같다. ‘주체의 경제강국’,²²⁹ ‘자립적 민족경제건설 노선’,²³⁰ ‘경제관리에서 사회주의 원칙고수’,²³¹ 즉 ‘당의 유일적 령도와 국가의 통일적 지도, 내각의 통일적 지휘, 근로인민대중의 자각적 열성’,²³² ‘국방공업의 선도적 역할’,²³³ ‘인민소비품 생산을 위해 지방경제와 경공업을 발전시켜 국가투자를 절약하여 국방공업에

228- 『로동신문』, 2001년 10월 22일.

229- 김은철, “주체의 경제강국의 본질적 특징,” 『경제연구』, 제4호 (평양: 과학백과사전출판사, 2006).

230- 최수광, “강력한 자립적 민족경제를 건설하신 위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 업적,” 『경제연구』, 제3호 (평양: 과학백과사전출판사, 2006); 김형석, “자립적 민족경제의 토대는 선군혁명 총진군의 물질적 담보,” 『경제연구』, 제3호 (평양: 과학백과사전출판사, 2006).

231- 리영남, “사회주의원칙을 고수하는 것은 경제관리개선의 중요원칙,” 『경제연구』, 제4호 (평양: 과학백과사전출판사, 2006).

232- 정명남, “집단주의경제관리의 중요특징과 그 우월성을 높이 발양시키는 데서 나서는 기본요구,” 『경제연구』, 제2호 (평양: 과학백과사전출판사, 2006); 리승필, “사회주의경제관리방법은 집단주의 원칙을 구현한 가장 우월한 경제관리방법,” 『경제연구』, 제3호 (평양: 과학백과사전출판사, 2006).

233- 류창수, “국방공업을 더욱 발전시키는 것은 혁명과 건설의 제1차적인 전략적 과업,” 『경제연구』, 제3호 (평양: 과학백과사전출판사, 2006); 황철, “국방공업 위주의 경제토대는 강성대국 건설의 믿음직한 담보,” 『경제연구』, 제1호 (평양: 과학백과사전출판사, 2006); 정영섭, “선군시대 경제건설로선은 시대와 혁명의 요구를 가장 정확히 반영한 과학적인 로선,” 『경제연구』, 제2호 (평양: 과학백과사전출판사, 2006); 류은출, “경제건설에서 군사선행의 원칙을 구현하기 위한 중요문제,” 『경제연구』, 제4호 (평양: 과학백과사전출판사, 2007); 한영옥, “국방공업의 선도적역할은 선군시대 경제발전의 필수적요구,” 『경제연구』, 제2호 (평양: 과학백과사전출판사, 2009).

투자증대’,²³⁴ ‘인민경제의 부문구조완비’,²³⁵ ‘내각에 경제사업 집중, 통일적 지휘’,²³⁶ ‘집단주의 경제관리의 우월성’,²³⁷ ‘계획경제와 시장의 올바른 결합’,²³⁸ ‘정치적 방법을 위주로 하고 여기에 경제기술적 방법과 행정조직적 방법을 옹계 결합’,²³⁹ ‘정치적 사업과 사상사업 중시’²⁴⁰ 등이다. 다시 말해 1990년대 이전 전통적 경제담화의 핵심 단어와 정책논리가 재생하고 있다.

이와 같은 변화는 매년 『신년공동사설』의 경제부문에서 사용하는 단어와 논리구사의 변화에도 나타난다. 여기서는 내각의 역할과 기능에 대한 논리가 어떻게 흘러가느냐를 보자. 2001~2005년까지 『신년공동사설』은 개혁국면에서 내각이 가질 수 있는 역할과 위상을 보여준다. 2006년부터 보수적 방향에서 또 다시 변화가 발생한다. 2005년 『신년공동사설』에서 까지도 ‘나라의 전반적인 경제사업에 대한 내각의 조직집행자적기능과 역할을 높이는 과제’는 개혁지향성을 보여주는 두 과제와 연계되어 제시되었다. 즉, 첫째, ‘우리식의 독창적인 경

234. 로명성, “지방경제를 발전시키는것은 선군시대 경제건설로선관철의 중요한 요구,” 『경제연구』, 제2호 (평양: 과학백과사전출판사, 2007); 김시남·김철, “인민소비품의 품종을 늘이고 질을 높이는 것은 지방공업발전의 중요과업,” 『경제연구』, 제3호 (평양: 과학백과사전출판사, 2007).

235. 홍천봉, “현시기 인민경제부문구조를 완비하는것은 사회주의경제건설의 확고한 담보,” 『경제연구』, 제1호 (평양: 과학백과사전출판사, 2008).

236. 리영남, “사회주의원칙을 고수하는 것은 경제관리개선의 중요원칙,” 『경제연구』, 제4호 (평양: 과학백과사전출판사, 2006).

237. 정명남, “집단주의경제관리의 중요특징과 그 우월성을 높이 발양시키는 데서 나서는 기본요구;” 리승필, “사회주의경제관리방법은 집단주의 원칙을 구현한 가장 우월한 경제관리방법,”

238. 정명남, “집단주의경제관리의 중요특징과 그 우월성을 높이 발양시키는 데서 나서는 기본요구;”

239. 리승필, “사회주의경제관리방법은 집단주의 원칙을 구현한 가장 우월한 경제관리방법,”

240. 위의 글.

I
II
III
IV
V

제관리체제와 방법을 세우는 과제, 둘째, 사회주의원칙을 철저히 지키면서 최대한의 실리를 얻을 수 있게 경제조직사업을 치밀하게 짜고 들어야하는 과제'가 그것이다.

그러나 2006년 『신년공동사설』에서부터 조류가 변화하기 시작한다. 경제관리개선의 목적은 ‘최대한 실리’ 추구가 아니라 ‘사회주의경제의 우월성’(2006)을, 나중에는 ‘사회주의 계획경제의 우월성’(2009)을 높이 발양시키기 위한 것으로 변경·설정된다. 또한 ‘독창적 경제관리체제와 방법론’과 같은 제도변화 필요를 암시하는 담론이 사라지고, 현존 설비의 개선과 중앙집권적 통제의 강화와 경제조직규율의 강화를 지향하는 담론이 등장한다. 즉 ‘자력갱생 원칙하에서 인민경제의 개진현대화’를 내세우면서, ‘경제사업의 내각 집중’을 ‘내각의 통일적 지휘’라는 관점과 연계시키고 있다. 2008년 『신년공동사설』은 ‘내각 집중과 통일적 지휘’라는 관점을 다시 제시하면서 한 걸음 더 나아가, 이를 ‘당의 경제사상과 이론의 준수 및 사회주의 원칙, 집단주의 원칙의 철저한 고수’와 연계시키고 있다. 2009년 『신년공동사설』은 ‘경제사업의 내각 집중원칙’에 대해 더 이상 거론하지 않는다. 다만 ‘경제건설에 대한 국가의 중앙집권적, 통일적지도의 강화론’을 주장하면서, ‘계획경제’라는 단어를 등장시킨다.²⁴¹ 즉 ‘사회주의 계획경제 우월성의 발양론과 계획화사업의 더욱 개선론’을 새로이 첨부한다.

²⁴¹ 1999~2008년간 신년공동사설에서 ‘계획’이라는 단어는 2002년 사설에 단 한 번 등장한 적이 있다. 그런데 그 경우는 개혁담론의 일부로 언급된다. 즉 “주체적인 계획경제관리원칙을 철저히 관철하며, 국가의 중앙집권적 통일적 지도를 확고히 보장하면서, 아래 단위의 창발성을 높이 발양시켜야 한다.” 여기서 ‘주체적인’이라는 형용사가 있는 것, 그리고 ‘중앙집권적 통일적 지도’가 ‘아래 단위의 창발성 발양’이 결합되어 있는 것이 개혁담론의 특징을 보여준다. 이와는 달리 2009년 사설은 ‘중앙집권적 통일적 지도’만을 강조하고 이 맥락에서 ‘계획경제’라는 단어가 등장한다.

3. 사회변화

1990년대 이래의 여러 변화는 북한의 사회 계층 간, 지역 간, 세대 간에 다양한 차이와 균열을 만들어 내었다. 과거의 계층구조는 정치적 위계에 따라 결정되었으며, 비교적 단순했다. 그러던 것이 1990년대 이래에는 정치적인 것 이외에도 소득격차에 따른 분화가 가미된 양상을 보여준다. 이와 같은 격차가 발생하게 된 것은 1990년대 이래 구체제의 붕괴과정에서 새로이 열리게 된 기회에 적응하고 활용하고자 하는 의지와 능력이 개인이 위치했던 정치적 권력위계에서의 지위, 직업의 성격 및 지역에 따라 달랐기 때문이다. 이와 같이 소득격차에 따른 균열의 새로운 전개양상 이외에도, 정치 및 경제의 차원에서 지역 간 격차, 세대 간 격차 등이 존재한다. 사회 내의 이와 같은 다양한 균열은 군대 내에도 침투·반영되어 있다.

가. 사회 계층적 균열

1990년대를 전후로 계층을 구분하는 주요 기준도 달라졌다. 과거 전통적 3대 계층은 권력 위계에서의 위치에 따라 결정되었다. 권력 위계에서의 위치와 소비생활의 수준이 대체로 일치했기 때문이다. 그러나 1990년대 이후의 계층구분은 결국 개인의 경제적 능력에 따라 결정되고 있지만, 그 경제적 능력은 개인의 권력위계에서의 위치에 의해 크게 영향받고 있다. 그런데 여기서의 경제적 능력이란 단지 소비생활의 수준뿐만 아니라 사업자금화 할 수 있는 ‘개인축적’의 크기도 포함하는 의미이다.

먼저 과거 정치적 기준에 따른 주민 집단별 권력위계를 보자. 북한은 주민들을 성분에 따라 크게 핵심계층(핵심군중), 동요계층(기본

I
II
III
IV
V

군중), 적대계층(복잡군중)의 3대 계층으로 분류했다. 어느 계층에 속했느냐에 따라 개인의 권력위계에서의 위치와 소비생활수준이 결정되었다. 전체인구 가운데서 핵심계층은 당과 군조직의 주요간부, 각 기업소 지배인, 지방의 고급공무원 등 1% 내외의 최상층과 중하급 간부들을 포함하여 30% 정도를 차지하고 있다. 1990년대 경제난 이후 북한의 핵심계층이 전체인구에서 차지하는 비율이 한 자리수로 떨어졌다는 견해도 존재한다. 동요계층은 일반노동자, 농민, 사무원 등을 포함하는 데 전체주민의 50% 정도를 차지했다. 적대계층은 소위 불순분자나 반동분자로 구성되는데, 전체인구의 20% 정도를 차지했다.²⁴²

1990년대 이후에는 정치적 기준에 의한 전통적 3대 계층의 의미는 약화되었다. 그 대신 경제적 능력에 따른 계층분화가 두드러지고 있다. 경제적 능력은 재차 개인이 활용할 수 있는 권력의 크기에 의해 크게 영향 받고 있다. 다시 말해 개인이 얼마나 큰 권력과 결탁할 수 있느냐에 따라 그가 ‘개인축적’하여 사업자금융화 할 수 있는 자본의 크기 또는 현행 소득의 크기가 대체로 결정된다는 것이다. 이러한 기준에 따라 1990년대 이후 북한의 계층을 최상층, 상층, 중층, 하층으로 구분해 볼 수 있다.

1990년대 북한의 최상층은 중국식으로 말하면 정상(政商)이라고 할 수 있다. 중국에서 정상(政商)이란 국영대기업과 군이 운영하는 상사(商社)의 최고책임자를 지칭한다.²⁴³ 이들 상사는 국가의 특별 허가가 있어야만 종사 가능한 업종을 다루며, 또한 국가 전매(專賣) 상품을 독점하여 폭리를 취한다. 이들 상사의 최고책임자는 국가공무

²⁴² 한영진, “북한의 사회계층과 의식 변화,” 『북한』, 2007년 5월호, p. 102.

²⁴³ 綾野·富坂 聡, 『中國が豫測する北朝鮮崩壊の日』(文春新書, 2008), p. 100.

원이거나 현역 군간부로서 사업가로서의 수완을 발휘할 능력을 가지고 있는 인물들이다. 이들은 정부기관과 군의 자금원이 될 수 있도록 돈벌기에 매진하는 동시에 사재(私財)를 축적한다.

북한에도 북한식 정상(政商)이 존재한다. 이와 같은 정상은 앞에서 언급한 북한경제 7대 구획 중에서 김정일경제 구획과 특권기관별 회사경제에 속하는 (무역)회사의 최고책임자들이다. 이들의 대부분은 중앙당, 국방위원회 등의 주요 인물이 뒤를 따르는 인물들로 구성되어 있다. 이러한 인물들에는 두 종류가 있다. 그 하나는 자신의 실력을 토대로 그러한 인물이 된 경우이다. 주요 권력자가 자신이 개인적으로 신뢰할 수 있고 또한 능력을 겸비한 인물에게 무역과 관련된 독점 사업권을 확보해주고, 회사의 최고경영자를 맡기는 한편 정치적으로 보호해주는 역할을 한다.²⁴⁴ 이들 최고경영자는 대체로 국제적 무역과 금융에 능통하는 등 국제적 사업가로서의 면모를 갖추고 있다. 두 번째 부류는 부모의 권력을 등에 업은 고위층 자제들로 이루어진 중국식으로 말하면 태자당(太子黨)이다. 이들은 ‘김정일 서기실’, 38호실, 39호실과 같은 김정일 국방위원장의 통치자금 관련 부서나 전문 무역기관, 주요기관의 무역분야에 종사하면서 공무원 겸 개인기업가로 등장하고 있다. 이들은 부모의 권력을 배경으로 엘리트 교육을 받고 대외 접촉기회를 가질 수 있었기 때문에, 자본주의 시장경제에 대해 잘 알고 있고, 외국어에도 능통하다. 이들은 또한 소속기관 이름으로 벤츠를 사들여 자가용으로 사용하는가 하면 가구와 가전제품뿐 아니라 생수를 포함한 식료품도 외국산을 애용하고 가정부까지 두는 등 귀족생활을 누리고 있다고 한다. 이들 중에는 수백만 달러를 보유

²⁴⁴. 탈북자 면담, 2009년 9월 15일.

한 자산가가 적지 않다고 한다.²⁴⁵ 북한의 대표적 정상(政商), 그리고 정상과 태자당의 공급처를 소개하면 <참고 III-4>와 <참고III-5>와 같다.

●참고 III-4 북한에서 정상(政商)의 사례

북한식 정상(政商) 중에서 잘 알려진 사람은 세 사람이다. 전승훈은 제2경제위원회에 속하는 조선영방총회사의 해외사업부문인 부강회사의 총 책임자이다. 부강회사의 자본금은 약 2천만 달러이다. 그의 동생 전영훈은 중앙당 재정경리부 직속 기업의 사장이다. 이 회사는 북한 중유 수입의 80% 이상을 취급한다. 전승훈, 전영훈 형제의 개인재산은 수백만 달러로 알려져 있다. 차철마는 조직지도부 제1 부부장의 한 사람인 이용철(또는 이제강)의 사위로서, 최고인민회의 상임위원회 산하 무역회사를 지휘하는 총 책임자이다. 차철마의 개인재산은 천만 달러로 알려져 있다.²⁴⁶

이밖에도 ‘김정일 서기실’ 소속으로 이탈리아에 주재하는 30대 초반의 오영환은 아버지 오명근 때부터 김정일 위원장과 그 가계의 생필품을 조달해오면서 재벌로 불리고 있다한다. 오영환은 김정일 위원장의 매제인 장성택 노동당 근로단체 및 수도건설부 제1부부장의 외동딸로 작년 9월 프랑스 유학 중 사망한 장금송의 애인이었던 것으로 알려졌다. 40대 후반의 전영란(여) 정성제약연구소장은 오진우 전 인민무력부장의 며느리라는 정치적 배경을 활용해 남측 지원단체들과 보건 의료 지원사업에 이어 개성공단에 마늘 까는 공장도 설립하는 등 ‘문어발식’ 경험을 통해 적지 않은 부를 이룬 여성 재벌이라고 한다.

자료: 최선영·장용훈, “<北7.1조치 5년> 천만달러 ‘붉은 자본가’ 등장,” 『연합뉴스』, 2007년 6월 29일.

245- 최선영·장용훈, “<北7.1조치 5년> 천만달러 ‘붉은 자본가’ 등장,” 『연합뉴스』, 2007년 6월 29일.

246- “北에도 ‘대자본’ 등장. 양극화 심화,” 『연합뉴스』, 2006년 2월 26일; 綾野·富坂 聡, 『中國が豫測する北朝鮮崩壊の日』, pp. 101~104;

참고 III-5 정상(政商)과 태자당의 공급처

이에는 두 가지가 있다. 그 하나는 해외 유학생이다. 중국식으로는 ‘해구(海龜)이다. 다른 하나는 해외 체류 후 귀국한자들이다. 이들은 폐쇄적인 북한 내부에서 특이한 집단으로서 앞으로 북한변화의 첨병으로 등장할 수 있는 집단이다. 따라서 특별하게 주목할 필요가 있다. 해외 유학은 80% 이상이 중국 유학이다. 중국과 북한은 정부 간 협정에 의해 해마다 80명 가량의 유학생을 교환한다. 또한 김일성 종합대학과 평양외국어 대학은 북경대학, 북경언어대학, 상해 복단대학 등에 100명 가량의 유학생을 파견한다. 이들은 주로 중국어, 영어 등 어문 계열이지만, 이밖에도 경제학과 무역, 컴퓨터 등 이공계 학생도 있다. 남경군사지휘학원에도 유학생이 파견된다. 이들은 귀국한 이후 당의 중앙조직과 정부, 군의 중요기관에 배속되거나 외교관으로 활동한다. 이외에도 정부와 군이 운영하는 무역회사가 파견하는 준 국비유학생이 있다. 이들은 국비유학생에 비해 숫자적으로 훨씬 많으며, 졸업 또는 귀국한 이후에는 무역회사의 관리직과 통역 및 중국 각 대도시의 현지사무소에 근무한다. 이들은 미래 정상(政商)의 싹들로서 북한의 부유 상층을 형성한다. 이밖에도 각종 연수와 요리기능 실습의 명목으로 중국 국유기업이 운영하는 식당 또는 북한의 해외 식당에 파견되는 것이 있다. 북한정부와 국영기업이 공동으로 매년 정치적 문제가 없고 용모단정한 250명을 선정하여 파견한다. 다음으로 해외 체류후 귀국한 사람들을 보자. 이들은 당과 군의 정보기관에 채용되어 정보공작원으로 활동하거나 정부 산하 대외우호단체의 통역 및 안내원, 대학과 연구소에서 외국어 교사와 연구자로 일한다. 이들은 또한 식당을 경영하거나 무역업에 종사하기도 한다.

자료: 綾野·富坂 聰, 『中國が豫測する北朝鮮崩壊の日』, pp. 90~99의 내용을 요약.

이들 최상층은 그 이하의 상·중·하층과는 매우 큰 거리를 둔 채 존재한다. 상·중·하층을 구분하는 데는 선명한 기준은 존재하지 않는다. 여러 추정성 기준이 있을 뿐이다. 북한 계층분화에 대한 한 연구는 상·중·하층을 가르는 기준을 다음과 같이 설정한다.²⁴⁷ 즉 상층은 쌀밥에 돼지고기 먹는 사람, 중간층은 식량이 있어서 쌀밥 아니면 강냉이밥이라도 떨구지 않고 먹고 사는 배고픈 고생은 안하는 사람, 하층은 죽 먹는 날도 있고 밥 먹는 날도 있고, 여러 가지로 어려운 사람, 풀죽이나 이어가는 사람이다. 2005년 이후 대도시 지역의 경우

I
II
III
IV
V

247. 조정아 외, 『북한 주민의 일상생활』, p. 266.

는 상층 5~15%, 중간층 30~40%, 하층 50~60% 정도라고 한다. 농촌지역에서는 상층은 극소수이고, 중간층은 20~30%, 하층은 70~80%의 분포를 나타낸다고 한다.

상층은 북한에서 ‘돈주’ 겸/또는 개인기업가라고 불리는 계층을 포괄한다. 이들은 개인자금을 기반으로 북한 내부에서 각종 사업을 전개하면서 내수시장에서 큰 영향을 끼치고 있다. 이들은 자본가이자 기업경영자 및 상인이다. 황해도에서는 5천 달러 이상, 신의주에서는 1만 달러 이상을 소지해야 돈주로 간주된다.²⁴⁸ 공업지대인 평안남도 순천은 인구가 20~30만 명인데, 그 중 상층에 속하는 사람은 대략 3,000여 명, 이름이 잘 알려진 돈주는 10여 명이다. 그들은 대개 (석)탄과 금 거래²⁴⁹와 관련된다.

이들의 주요 사업 업종을 보면, 고리대를 전제로 한 사채업, 부동산 거래, 중국 및 한국 수입상품 도매유통, 식량 도매유통, 외화환전, 버스 운행,²⁵⁰ 식당, 신발생산업자,²⁵¹ 수산물 채취,²⁵² 제약업, 개인금광, 자체탄광,²⁵³ 공예품 생산, (목욕, 안마, 성매매, 식당 등을 포괄한 종합) 봉사소, 화물 운수업, 건설부자재, 건설업²⁵⁴ 등에 걸쳐있다. 유통 관련

248- 위의 책, pp. 208~211; 김영윤·조봉현·박현선, 『북한이 변하고 있다』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 73.

249- 손혜민, “박기원 그 순천사람,” 『림진강』, 제5호 (2009.9), p. 59.

250- 한영진, “북한 경제의 보이지 않는 속 ‘돈주,’” 『NK Vision』, 8호 (2008.8).

251- 이세울, “북, 개인기업은 허용할 수 없다,” 『NK 지식인 연대』, 2009년 8월 14일.

252- 주성하, “어업, 북한 자본주의 전초지대로 뜨다,” 『신동아』, 통권 599호 (2009.8.1), pp. 212~225.

253- 자체탄광은 폐갱 처리된 탄광을 개인들이 운영하는 것을 말한다. 1996년경부터 전국적으로 나타났다. 2003년 순천에는 수명 내지 수십명의 탄부를 거느린 기지장이 거의 백수십 명에 달했다. 손혜민, “박기원 그 순천사람,” 『림진강』, 제5호 (2009.9), p. 55.

254- 손혜민, “박기원 그 순천사람,” pp. 44~73.

업은 중국 수입상품을 주로 취급하며 상당수의 화교가 포함되어 있다. 이러한 비교적 큰 사업을 하자면, 공공기관의 간판을 걸어야 하거나 중앙 또는 지방권력과 결탁하고 비호를 받아야 한다(<참고 III-6> 참조).

참고 III-6 개인기업의 권력결탁과 사업방식의 사례

평양에 사는 권세있고 부유한 가정의 평범한 며느리”가 펼쳐는 석탄 운송 사업

(그는 2001년 어느 날) 평양에 있는 중앙급 특권기관에 소속된 회사 사장이 중국과 석탄수출을 계약한 후 그 투자로써 수십 대의 트럭들을 받아 관리하면서 하청업자들을 물색하고 있음을 알게 되었다. … 너 상인은 (기본적으로 개인들이 운영하는 자체탄광 기지장들과 계약을 맺고) 무연탄을 사서 순천으로부터 남포항까지 100여키로 거리를 운반하여 판매하는 사업을 위해 자기의 그 신용으로 트럭 30대를 사장에게서 장기 임차하는데 성공하였다. 계약조건은 임차료가 트럭 대당 하루 100달러, 즉 1년간 총 100여만 달러. 비교적 작지않은 중간규모의 사업을 따냈다. 그녀는 역시 개인적으로 고용계약으로 트럭운전수들을 모집하여 들었다. 연유도 돈이면 다 살 수 있다. 인원 통행증이나 차량 통행증 등 법률적 수속도 물론 돈이면 다 해결되었다. 또 순천을 떠난 트럭들이 남포에 당도하면 각 회사들의 크고 작은 대중국 수출기지가 있어 운반 된 무연탄은 얼마든지 잘 팔려 나간다.

자료: 손혜민, “박기원 그 순천사람,” 『림진강』, 제5호 (2009.9), pp. 64~65.

이들 중 일부는 지역경제를 좌지우지하는 큰 세력으로 성장한 사례도 있다. 순천 돌가공 공장지배인 박기원, 인민군 7총국 산하 남강무역 총국 소속의 청진 남강판매소 대표 리홍춘, ‘문덕군 관리위원장’ 등이 그러한 인물들이다.²⁵⁵ 박기원은 2007년 9월 18일, 문덕군 관리위원장은 2007년 12월 5일, 리홍춘은 2008년 7월 15일 총살당했다. 리홍춘은 함경남도, 황해북도와 평성시 소재 남강회사 기지장(지사장)과 전화로 연락하며 쌀값을 좌지우지했으며,²⁵⁶ 박기원과 ‘문덕군

²⁵⁵ 위의 글, pp. 44~73; 좋은벗들, “청진, 리홍춘 사건으로 분위기 냉랭,” 『오늘의 북한 소식』, 제198호 (2009.8.28); 좋은벗들, “최고인민회의대의원 포함 문덕군 총파사건 처벌,” 『오늘의 북한 소식』, 제105호 (2008.1.28).

관리위원장'은 지역경제를 일으킨 공로로 지역사회에서 신망이 높았고 상당한 세력을 구축했던 것으로 보인다(<참고 III-7> 참조). 이들의 공개총살은 “지방분권화에 대해 일정한 제제 차원에서 본보기 처벌을 당한 것”²⁵⁷으로 볼 수도 있을 것이다.

참고 III-7 ‘돈주’ 겸 개인기업가의 지방 토호화 현상

1) ‘문덕군 관리위원장’에 대해서 다음과 같이 서술되고 있다.

한편 그는 자신의 지위와 권력을 이용해, 지난 십여 년간 새로 개간한 농경지 80정보를 군의 축지지도에 등록하지 않고 은폐했다. 대신 여기에서 농사지은 쌀로 자기 휘하의 제대군인들을 먹여 살렸다. 또한 김일성 주석이 현지 지도한 건물을 부수고 새로운 살림집을 건설하는 등 일반주민뿐만 아니라 보안서, 보위부까지도 감히 어찌지 못할 정도로 그 지역에서 왕 노릇을 했다고 한다. 그간 군 전체가 그 휘하에 장악되다시피 해 이번 사건을 계기로 국방위원장의 지시를 받아 문덕군 당·정 모두가 해산됐다.(강조는 인용자)

2) 순천사람 박기덕은 다음과 같이 서술되어 있다.

(2003년 박기덕은) 소규모 개인영업으로서가 아니라 아예 국가허가를 받은 종합 봉사소를 내왔다. … (목욕, 안마, 고급식당, 성매매 등) 봉사소의 대접으로 인간본성과 고립되었던 사람들의 의식이 신세계를 차츰차츰 보는데 비례하여 당과 수령에 대한 충실성 체계는 더더욱 뿌리 들리웠다. 당, 정권기관, 군부, 보위, 사법, 검찰, 재판에 이르기까지 모든 권력이 박기원 같은 개인 사장들과의 정을 두터이 하는 것은 본능이 가리키는 리해관계상 선차였다. … 이제 박기원의 권력 줄세는 중앙에 까지 뻗쳐 이제 그는 어제날의 교화 출소자가 아니라 여러 대의 고급 송용차와 여러 개의 기업소에 수 천명의 종업원을 거느린 일대 사장이었다. 이러한 그를 시장형 경제현실의 주선을 틀어 쥔 경영방식의 모리로써 사회를 계몽하고 선도하는 사회적 영향력이 막강한 인물로 온 나라가 알게 되었다.

자료: 1) 좋은벗들, “최고인민회의대의원 포함 문덕군 종파사건 처벌,” 『오늘의 북한 소식』, 제105호 (2008.1.28).

2) 손혜민, “박기원 그 순천사람,” pp. 62~63.

²⁵⁶ 좋은벗들, “리흥춘, 전국적으로 식량 값 올리는 데 관여,” 『오늘의 북한 소식』, 제215호 (2008.9.22).

²⁵⁷ 좋은벗들, “최고인민회의대의원 포함 문덕군 종파사건 처벌,”

상층이 자본가 및 도매업 중심이었다면, 중층은 소매업 및 생계형 개념의 자영업자를 포괄한다. 이에 속하는 업종을 보면, 외화벌이 일꾼, 달리기(돈주가 들어온 물건을 도소매하는 사람), 노래방업주, 비데오 촬영가, 매대넘기기(한가지 음식만을 전문으로 만들어 매대에 넘겨주는 사람), 또로래기(국영기업 이름을 걸고 일정 이윤을 바치면서 어로작업을 하는 개인소유의 작은배) 등이 있다.²⁵⁸ 또한 종합시장에서 매대를 가지고 있는 상인도 중층이라 할 수 있다. 이들도 소득의 일부를 모을 수는 있으나 탈북자 대상 가계지출 조사결과, 북한에서 월 지출 가운데 음식비의 비중이 70%를 넘어선 점을 감안하면 저축 수준은 높지 않을 것으로 보인다.

하층은 공식적인 보수나 소득 이외에 일정한 소득원천을 갖지 못한 대다수의 일반노동자들 및 농민들, 그리고 몰락한 상인들이다.²⁵⁹ 정확한 규모를 파악할 수는 없지만, 일단 농민들을 제외한 상태에서, 당·정·군 간부 등 국가의 특권층 및 그 가족 250만 명 정도와 군수공업부문, 기타 국가의 우선적인 생산정상화 대상 공장, 기업소 종사자와 그 가족 400만 명 등 650만 명 정도는 식량을 정상적으로 공급받는 것으로 보이지만, 600만 명 정도의 일반공장 노동자들과 그 가족들은 국가에 의한 식량공급이 정상적으로 이루어지지 않아 시장에서 식량을 구입할 수밖에 없는 처지로 내몰리고 있다.²⁶⁰

258. 김영윤·조봉현·박현선, 『북한이 변하고 있다』, p. 73.

259. 장용석, “북한의 국가계급 균열과 갈등구조: 1990년대 경제위기 이후 변화를 중심으로,” (성균관대학교 정치외교학과 박사논문, 2008.12), pp. 192~193.

260. 물론 600만 명이 모두 국경지역의 소득분포에서 나타나는 하층이라고 볼 수는 없는데 이들 중 일부는 공장에 이름만 올려놓고 장사 등을 통해 부를 축적하는 경우도 있기 때문이며 동시에 생산이 어느 정도 이루어져 정상적으로 식량을 배급받는다고 본 400만 명 중 일부도 실제 생활은 생존수준에 머물러 있는 하층일 수 있다.

I
II
III
IV
V

극빈층은 노약자, 고아, 장애인 등 사회적 취약계층에 속하는 사람들이다.²⁶¹ 자녀없이 생계유지가 곤란한 노인들은 양로원에 가도록 되어 있으나 국가가 제공하는 소량의 배급과 현금으로는 배고픔도 해결하기 어렵기 때문에 양로원을 나와 걸식하는 경우가 많다. 집이 없거나 부모가 없는 꽃제비들도 구제소가 있지만 마찬가지로 기본적인 식량조차 제대로 공급되지 않아 다시 길거리로 나오는 경우가 많다. 경제적 어려움이 가중되면서 장애인들은 더 이상 사회적 혜택을 제대로 받지 못하게 되었고, 신체적 장애로 인해 소토지 농사나 장사조차도 여의치 않게 된다.

여기서 신흥 상층의 핵심인 ‘돈주’에 대해 보다 자세히 언급해 보자.²⁶² 신흥 부유층은 부패행위를 통해 축재한 관료들과 사적인 경제 활동을 통해 자산을 축적한 주민들을 포함한다. 이들은 흔히 ‘돈주’라고 불리운다. ‘돈주’를 몇 만 달러 정도의 자본을 움직이는 사람으로 규정할 때, 최소 수만 명 이상의 사람들이 돈주의 범주에 포함될 수 있을 것으로 추정된다. 돈주는 북한 경제활동인구의 1%인 10만여 명을 넘지는 않을 것으로 보이며, 2007년 북한에서 비사회주의 현상과의 투쟁그루빠가 조사한 통계에 따르면 부유층은 7%라는 보도도 있다.²⁶³

돈주들의 형성과정을 보면 대체로 두 가지 경로가 있다. 그 첫째는 관료들이 부패행위를 통해 자산가로 분화하는 경우이다. 주된 비리 주체가 현금이나 현물을 다루는 중하층 관료와 대외부문 종사자이다.

261- 장용석, “북한의 국가계급 균열과 갈등구조: 1990년대 경제위기 이후 변화를 중심으로,” p. 197.

262- 위의 글, p. 201.

263- 류경원, “또다시 내 휘두르는 전국적 시장억제,” 『림진강』, 제2호 (2008.3), p. 81.

둘째 경로는 일반주민들이 상업활동을 통해 자산을 축적하는 경우이다. 초기에는 상업유통으로 시작했을 지라도 유통을 넘어 생산과 사 금융부문까지 사업영역을 확대하면서 부를 축적한 사람들이 돈주로 성장한다.

돈주들의 활동은 상업유통뿐 아니라 생산·금융·부동산으로도 확대하고 있다.²⁶⁴ 우선 상업유통부문에서 돈주들의 영향력은 도매업과 운수업 등을 통해 전국을 단일시장으로 만들면서 상품수급을 조절할 정도이며, 특히 양정사업소나 군부 등과 공모하여 국가보유 양곡이나 군량미, 군대원호미까지 상업적 이윤추구의 대상으로 삼고 있다. 이들은 수공업적인 생산뿐 아니라 실질적으로 자신들의 소유인 생산수단 등을 공장·기업소에 등록하고 그 명의를 사용하여 갖가지 공산품 생산영역이나 어업부문에 적극 진출하고 농업부문에서는 사적인 농장경영 양상까지 보이고 있다.

돈주들은 금융과 관련해서도 중요한 역할을 한다. 돈주는 또한 상업은행이 존재하지 않아 주민들에 대한 여신기능을 수행할 금융기관이 없는 상황에서 식량난 해결이나 장사의 밑천 마련을 위한 주민들의 자금수요를 바탕으로 고리대금업을 운영하여 자산을 불리고 있다. 돈주는 일반주민들뿐 아니라 운영자금이 필요한 공장이나 기업소, 사업추진이나 조직운영 등의 자금이 필요한 지방당 조직까지 이들에게 의존하는 모습을 보인다.

이들은 당과 검열기관을 포함한 국가기관들과 결탁하여 주택을 지어 분양하는 등 부동산시장에도 진출하고 있다.

²⁶⁴ 장용석, “북한의 국가계급 균열과 갈등구조: 1990년대 경제위기 이후 변화를 중심으로,” p. 198.

I
II
III
IV
V

나. 출근 집단과 비출근 집단

현재의 북한과 같은 상황에서도 여전히 직장 출근과 월급에 의존하여 생활하는 집단이 존재한다. 이 집단은 그만큼 국가의 배려를 받고 있는 집단이며, 따라서 그만큼 국가에 충성적 집단이라 할 수 있다.

출근율이 높고 월급 의존율도 높은 직장은 국가관리기관, 당 전문기관, 군대이다.²⁶⁵ 보다 구체적으로 시당 간부, 법을 다루는 보위부, 안전부, 검찰소, 재판소, 군대성원들이다. 하급 당 간부, 책임비서, 조직비서들도 부정기적으로 배급을 받지만, 다른 곳에서 생계를 보충해야 한다.

북한에서 일반적으로 공장 가동율은 20%로 평가되며, 따라서 80% 정도의 노동자는 다른 곳에서 생계를 구해야만 한다. 그렇지만 군수공업, 외화벌이 산업,²⁶⁶ 국경지역의 중국 합작(대방)산업, 그 외 농장들에서는 출근율이 높다.²⁶⁷ 이와 같은 기간산업에 종사하는 노동자는 여전히 식량난 이전의 노동계층과 유사한 노동생활을 유지하고 있다. 이중농장의 경우 도시와의 근접도와 협동농장의 노동에 따른 분배상황, 지역 및 경작작물, 비법경지 비율 등에 따라 출근율에 차이가 크다.

직장에 출근하지 않는 80%의 노동자는 시장에서 장사를 하거나 품팔이를 통해 생계를 꾸려야 한다. 주민의 20% 정도는 일당 노동자로 평가된다.²⁶⁸ 이들은 “대체로 돈이 있는 사람들이 운영하는 배, 서

265- 조정아 외, 『북한 주민의 일상생활』, p. 132.

266- 신의주의 경우 군수공장, 해외기업으로부터 원자재를 공급받는 입가공 공장 등은 7.1조치 이후로 만가동하고 있다고 한다. 그 이외 군수공장은 오히려 가동이 저하되었다. 신용범·정혜영, “군수공장 등을 중심으로 만가동 공장들 증가하고 있어,” 『열린북한방송』, 2009년 5월 25일.

267- 조정아 외, 『북한 주민의 일상생활』, p. 113.

비차 등을 타면서 보조적인 일을 하거나 남의 밭을 대신 경작해주고, 여성들은 남의 집을 봐준다는 명목으로 식모, 청소 일 등을 한다.”²⁶⁹ 2007년 말부터는 이들을 위해 장마당 주변에 인력시장이 형성되기 시작했다.²⁷⁰ 여자들은 성매매, 가정교사, 가정부 등으로 일한다. 남자들은 집수리, 구멍탄 찍기, 김치웁(김칫독 못는 구멍) 파기와 같은 일을 한다. 이들은 오리울음소리를 내며 일한다는 뜻에서 ‘빡빡이’라고 불리 운다. ‘빡빡이’ 부대가 생기면서 꽃제비에게도 일감을 얻어 돈을 벌어 먹고사는 기회가 생겨났다.

다. 노동자, 농민, 지식인 내부의 분화

다음으로 노동자와 농민 내부에서의 분화양상을 본다. 경제위기 이후 노동자계급은 소득원천의 측면에서 공식부문과 사적부문으로 나누어지게 되었다. 보다 구체적으로는 세 가지 부류가 존재한다.²⁷¹ 첫째, 국가의 우선적인 자원배분으로 생산이 어느 정도 이루어지는 공장·기업소에 근무하는 노동자들, 둘째, 생산이 정상화되지 못해 자구책을 강구할 수밖에 없는 노동자들 중에서 사적 경제활동을 통해 부를 축적해가는 경우가 있다. 셋째, 완전실업 또는 반실업자로서 생존 자체가 위협받는 상태에 처한 노동자 등이다.

농민들도 경제위기로 인한 분화의 과정에서 벗어날 수 없었으며

²⁶⁸ 위의 책, p. 135.

²⁶⁹ 좋은벗들, “개인노동 금지 조치 별다른 효과 없어,” 『오늘의 북한소식』, 제56호 (2007.3.8). 여기서는 ‘개인노동’자가 전국적으로 약 10%로 평가한다.

²⁷⁰ 이성진, “북 여성 가정부에 성매매까지 … ‘인력시장’ 활발,” 『데일리 NK』, 2009년 10월 25일.

²⁷¹ 장용석, “북한의 국가계급 균열과 갈등구조: 1990년대 경제위기 이후 변화를 중심으로,” p. 205.

소유형태, 지역 등에 따라 상이한 여건에 처하게 된다.²⁷² 경제위기를 거치면서 농민들도 식량난 등으로부터 자유로울 수 없었고 농민들은 농업관리자층을 중심으로 한 농촌 기득권 간부들의 고리대인 소위 가을내기에 걸려 만성적 채무자로 전락하거나, 식량이 떨어지자 잘사는 집에 가서 소토지 농사를 해주고 하루 두 끼니를 해결하는 등 사실상 소작농으로 전락하는 경우까지 발생하고 있다.

다음으로 지식인들의 분화를 보자. 지식인들은 전반적으로 국가의 지원이 감소하는 가운데 이를 대체할 수 있는 시장화에 제대로 적응하지 못하여 사회경제적 위상이 경제위기 이전시기에 비해 하향 이동하였다. 그러나 지식인 중 경제적으로 활용 가능한 자산을 보유한 사람들은 변화된 환경에 적극적으로 적응함으로써 생산, 유통, 교육부문 등에서 생존과 축재를 도모하는 양상도 나타난다.

라. 지역균열

이상에서 서술한 바와 같은 소득분화에 따른 사회적 균열 이외에도 지역균열, 세대균열을 지적할 수 있다.

먼저 지역균열을 보자. 북한이 1990년대 이후 겪은 경제위기 등의 파급효과는 지역마다 깊이와 폭이 다르게 나타나고 있다. 이는 자력 생존을 위한 지역별 환경의 차이에서 기인하는 것으로 보인다. 첫째 지역은 함경북도·양강도·자강도 등 동북국경지역이다. 국경연선의 나진선봉 경제특구와 무산, 회령, 혜산, 만포 등의 국경도시를 중심으로 중국 등 외부접촉이 가장 많고 시장경제활동이 가장 활발하다. 특히 함경북도와 양강도지역은 탈북자의 주된 원천지이다. 청진은 함경북

²⁷² 위의 글, p. 207.

도의 중심지로서, 북한변화의 선봉지대로 평가되며, 정권 대 주민 간의 긴장이 가장 높은 지역으로 보인다.

두 번째 지역은 신의주 및 평안북도이다. 신의주는 북한 최대무역 중개지로 중국의 영향에 가장 크게 노출되어 있다. 상업적 관계가 가장 발전하고, 무역과 장사에 개명된 돈주들이 다수 존재할 것으로 평가되며 정권기관의 특권회사도 가장 많이 밀집하여 있을 것으로 보인다.

세 번째 지역은 평양 및 평안남도이다. 평양은 북한의 쇼 윈도우로서 특권계층의 집합지이며 평안남도도 전반적으로 북한 전 지역에서 상대적으로 생활이 나은 곳으로 평가된다. 특히 평성은 평양에 상품을 공급하는 중개지로서 도매시장이 발달하였다. 남포지역에서도 가내수공업을 비롯한 사적 경제활동이 활발한 것으로 알려지고 있다.

네 번째 지역은 황해남북도와 강원도이다. 남한과의 접경지역으로서의 특징을 가지고 있다. 농업중심지역으로서 주민들은 외부와의 관계가 비교적 단절되어 있고, 정권의 통제력이 강하기 때문에 상대적으로 보수적 성향을 보이는 것으로 평가된다. 또한 황해도는 평야지역이자 곡창이지만, 함경도지역에 비해 생활수준이 낮은 것으로 알려졌다. 그 이유는 산골인 함경도에 비해 황해도는 개인 소토지 경작 가능성이 낮기 때문이다. 또한 황해도에서는 당과 국가의 통제가 함경도에서보다 강하게 유지되고 있기 때문에 군량미 등으로 수확물을 공출당하고 있다.

그러나 이들 지역은 남한과의 교류협력이 활발한 개성공단과 금강산관광지구에 인접함으로써 주민들의 대남인식과 대외개방 인식이 높을 가능성도 배제할 수 없다. 특히 개성은 젊은 여성의 대부분이 개성공단에 근무한다는 점에서 물질적인 혜택뿐 아니라 정치사상적

I
II
III
IV
V

으로도 개혁·개방지향적이며 대남의존적 사고가 만연할 가능성이 주목된다.

이와 같은 지역별 차이는 북한 내에서 향후 발생할 수 있는 정치적·사회적 변화와 관련하여 가장 취약한 고리가 어디인지를 보여준다는 점에서 지속적으로 주목해야 할 요소이다. 특히 대외접촉이 활발한 지역을 중심으로 개혁·개방적이고 대외의존적인 사고가 만연하고 실제로 그를 추진할 수 있는 세력들이 형성되고 있을 수 있음에 유의해야 한다.

마. 세대격차

지역격차와 함께 주목해야 할 것은 세대격차이다. 북한사회는 2010년 이후 두 가지의 인구 충격파에 직면하게 될 것으로 보인다. 그 하나는 혁명 2세대라 칭해지는 전전세대(1950년 이전 태생)의 퇴장이다. 북한의 현존 최상층 엘리트는 혁명 1세대 김일성(살아있다면 96세)과 혁명 2세대 김정일(67세) 사이의 중간 세대를 주축으로 하고 있다. 그런데 2010년이 되면, 1950년생이 60세로 정년퇴임하게 된다. 그러면 1.5세대인 최상층지도부와 혁명 3세대(1950년 이후 태생)라 칭해지는 북한의 40~50대 주력 간부는 한 세대의 격차가 발생한다.

혁명 2세대의 주력인 전전세대(1950년 이전 태생)는 북한의 전 역사에서 주력군이었다. 이들은 “계속혁명, 집단주의, 조직생활, 사상투쟁, 전쟁준비 등 대결과 대의명분을 위해 자기의 희망과 청춘, 부모와 처자도 다버리”²⁷³고 살아왔던 세대라고 할 수 있다.

²⁷³- 류경원, “3대세습, ‘후계난문’들에 직면하게 될 조선의 정권,” 『림진강』, 제4호 (2009.3), pp. 18~19.

이와 달리 혁명 3세대인 전후세대는 2세대와 매우 다른 역사적 경험을 가지고 있으며, 2세대가 주도하는 북한당국의 전통적 교양과 선전이 통하지 않는다. 이들은 1980년대 말 평양 축전을 경험했고, 사회주의권의 붕괴, 동독의 서독으로의 흡수통일, 중국의 개혁·개방, 1990년대 ‘고난의 행군’과 시장의 확산, 그리고 2000년 남북정상회담을 경험한 세대이다.

전후세대인 제3세대의 특징을 요약해보면 이렇다.²⁷⁴ 첫째, 3세대는 경제개혁에 대한 의지가 강하다. 둘째, 가족의 생계에 대한 책임의식이 강하며, 축재와 뇌물에 대해 개방적이다. 셋째, 후계문제에 관심과 기대가 크다. 후계자가 신격화되는 것을 배격하며, 그가 개혁·개방을 추진하기를 바란다. 넷째, 남북교류에 관심이 크다. 경제를 빨리 발전시키자면 한국과의 협력이 긴요하다고 본다. 다섯째, 개인주의 소유욕이 강하며 시장경제 도입을 바란다.

이밖에도 특히 주목해야 할 것은 ‘미공급 세대’의 등장이다.²⁷⁵ ‘미공급 세대’(1990년 이후 태생)가 2008년부터 인민군에 징집되는 초모생 연령에 들어서게 되었다(초모 연령은 18~22세). 5년 이후인 2012년이면 젊은 병사 대중의 100%가 ‘미공급 세대’가 될 것이다.

전후세대가 사회의 주역으로 자리 잡고 미공급 세대가 20대로 대두되는 것은 가치관과 삶의 방식, 관심사와 문제를 풀어나가는 방식 등 모든 면에서 이전과는 다른 측면을 보여줄 수 있다는 점에서 이러한 변화가 야기하는 사회적 긴장과 갈등에 주목할 필요가 있다.

²⁷⁴ 조정아 외, 『북한 주민의 일상생활』, pp. 191~194.

²⁷⁵ 류경원, “3대세습, ‘후계난문’들에 직면하게 될 조선의 정권,” pp. 19~20.

I
II
III
IV
V

바. 군대 내 균열

북한군도 단일한 실체가 아니며 사회경제적 변화에도 영향을 받을 수밖에 없다.

군대 내에는 전통적 3대 균열이 존재했다.²⁷⁶ 첫째, 정치군관 대 군사지휘관의 대립, 둘째, 보위군관 대 군사지휘관의 대립, 셋째, 후방군관 대 군사지휘관을 포함한 모든 지휘관의 대립이 존재했다. 세 번째 균열은 1990년대 경제난의 산물이었다. 보급이 원만하지 않는 상황에서 후방군관이 물자관리를 담당했고 외화벌이 회사에 개입하는 등을 기초로 이 시기 가장 큰 권력을 행사했기 때문이다.

이 3대 균열을 제외하고, 오늘 날 군대 내 균열은 ‘수직적 균열’과 ‘수평적 균열’로 나누어 볼 수 있다.

먼저 수직적 차원에서 세대별 균열을 보자.²⁷⁷ 북한군의 1세대 그룹은 김일성 전주석이 만주에서 항일무장투쟁을 할 때 최측근으로 보좌했던 인물들이다. 현재 이들은 예우차원에서 보직을 유지하고 있거나 사실상 퇴장하였다고 볼 수 있다.

2세대는 실무그룹과 원로를 연결하면서 정치적 영향력도 행사하고 있는 60~70대 그룹이다. 이들은 중국이나 구소련, 동유럽 등지에서 유학한 사람들을 포괄하는데 1세대와 달리 전문성을 강화할 수 있는 군 개혁이 필요하다는 인식을 갖고 있을 수 있다.²⁷⁸ 김영춘, 김일철, 리봉원, 리용무, 리하일, 박기서, 오룡방, 오극렬, 전제선, 조명록 등이

276. 탈북자 면담, 2009년 9월 15일.

277. 이민용, 『김정일체제의 북한군대 해부』 (서울: 황금알, 2004), pp. 232~237.

278. 일레로 오극렬 국방위원회 부위원장이 1980년대에 추진하였던 기술집약형 군구조 개혁 움직임 등을 들 수 있다. 최주환, “북한군부의 개혁·개방에의 참여 유도방안 연구,” 『북한조사연구』, 제2권 1호 (국가안보전략연구소, 1998), pp. 78~80.

이 그룹에 속한다고 볼 수 있다.

3세대는 연령대로 볼 때 김정일 국방위원장과 비슷하거나 더 젊은 그룹이다. 이들은 2세대와 달리 국내에 군사교육기관이 설립됨으로써 해외유학경험이 거의 없다. 이점에서 이들은 국내파가 주류를 이루고 있으며 실무중책을 맡고 있으며 김정일 위원장을 옹위하는 실제 그룹이라고 볼 수도 있다. 김명국, 박재경, 이명수, 현철해 등이 이 그룹에 속한다.

세대 구별을 갈등의 측면에서 보면 2세대는 혁명적 사고에 집착하는데 비해 3세대는 김정일 위원장의 개방노선을 옹위하거나 자신들 수준에서 국가적 위기를 타개해야 한다는 압박감을 가지고 있을 수 있다.

세대 간 차이에 더하여 또 다른 차이는 군의 상층과 하층 간에 특권과 물질적 보상 등에서 격차가 심화되고 있다는 것이다. 북한군의 상층은 병폐적인 현상으로서 관료화되고 귀족처럼 행세하려고 하거나 특전을 누리고 있는 사례들도 나타나고 있다. 반면 하층은 일상적인 부족에서 벗어나지 못하는 경우가 많은 것으로 나타난다.

수평적 차원에서는 정치지휘관과 군사지휘관의 대립,²⁷⁹ 외화별이 사업을 둘러싼 후원-피후원관계, 서민군과 간부군 등의 균열이 존재한다. 이 가운데 사회경제적 변화와 관련하여 주목되는 현상이 군부 외화별이와 후원-피후원관계의 변성이다. 북한군도 자력갱생의 일환으로 인민무력부 소속기관이나, 총정치국과 총참모국 소속기관 그리고 각 사령부 등이 개별적으로 무역회사를 만들어 외화별이에 종사한다. 이는 외화별이를 둘러싼 내부갈등 가능성과 함께 군부

279. 임흥균, 『흔들리는 북한군』 (서울: 신서&생명의숲, 2005), pp. 112~116.

내 실력자들과 실무자 간의 이권확보를 위한 연줄관계를 만들어내며 북한군과 거래상대방인 중국 군부 등과도 일정한 유대관계들을 형성할 수 있다.²⁸⁰

다음으로 서민군과 간부군의 균열이다. 군 내에서 소위 간부군과 서민군으로 불릴 정도로 부대의 성격에 따라 차이가 나타나기도 한다. 북한군의 핵심이라고 할 수 있는 호위총국에 복무하는 군인들은 임무의 특성상 핵심계층 중에서 선발하기에 간부 자식들이 많으며 월급이나 보급에서도 다른 부대보다 낮고 제대 후 직장배치에서도 특혜를 받는다. 국경경비대의 경우는 부를 축적하는데 유리하다는 점에서 간부군으로 불린다. 반면 인민보안성 소속 공병지도국 군인들은 동요계층이나 적대계층에서 선발하여 출신성분이 나쁜 경우가 많다. 이들은 군복무 중 일은 많고 힘든데다 사고도 잦은 탓에 서민군으로 불린다. 이들 사이에는 군복무에 대한 불만과 배타적인 감정이 많이 나타난다.²⁸¹

4. 소결론

1990년대 이래 북한사회는 과거와 미래의 혼합물이다. 점차적으로 미래적 요소의 세력이 확장하고 과거적 요소의 기세가 줄어들고 있지만, 아직까지도 여전히 과거는 이데올로기적·법적으로 공고히 살아남아 있다. 한편에서 과거식 체제가 이데올로기적·법적으로 공고하게 남아있는 것과 함께 정권 자체가 새로운 변화에 진화하고 적응해왔기

²⁸⁰ 탈북자 면담, 2008년 10월 15일.

²⁸¹ 임홍균, 『흔들리는 북한군』, pp. 24~29.

때문에 변화하는 사회에 대해 지배력을 유지하고 있다.

북한정권의 내부변화에 대한 정책자세는 시기별로 차이를 보여준다. 1990년대 발생한 변화에 대해 더 이상 정면으로 거부할 수 없게 되자, 2000~2004년까지 기간 동안 나타난 변화에 대해 북한정권은 적응과 편승에 주안점을 두는 정책을 펼쳐왔다. 그러다가 2005년부터 억제와 통제에 주안점을 두는 정책을 시행하고 있으며, 정책결정집단 내부에서 보수파의 세력이 강화되는 양상을 보여주었다.

2005년부터 정권의 정책방향과 사회의 변화방향에 갈등이 발생한 것으로 볼 수 있다. 2005년부터 억제와 통제에 주안점을 두는 정책을 추진함에도 불구하고 사회 내에서는 대체로 미래형 요소가 확장해가는 변화가 진행되고 있다. 미래형 요소란, 부정부패의 확산, 사실상의 개별경영의 확산, 시장적 거래의 확대, 준 공무 겸 준 사무(私務)의 확산, 동기부여 기제로서 물질적 자극의 중요성 증대, 국가가 직접 관장하지 못하는 관계망의 증대 등등이다. 또한 현저히 개방적이고 개혁적이며, 금전을 중시하는 전후 3세대가 북한 국가의 주력군이 되어 가는 추세도 막을 수 없는 것이다.

2009년도 150일 전투의 시행은 보수적 정권이 변화하는 사회에 대해 강력한 공격을 가한 것으로 해석할 수 있다. 150일 전투 시행을 통하여 북한정권은 전체사회의 정치적 기강과 통제를 일신하여 강화하고, 특히 법적으로는 여전히 국가에 고용되어 있지만 현실적으로 자영업을 하거나 사적으로 고용되어 있는 노동력에 대한 통제를 현저히 강화하고자 시도하였다. 이러한 150일 전투는 노동력에 대한 국가의 재장악과 동원을 시도하는데, 이를 통해 자연히 사적 경제와 시장의 번성이 저지될 수 있다. 여기에 북한당국은 추가적으로 거래금지 품목의 설정, 국영상업망 및 양정사업소의 강화를 통해 시장의 번성을

I
II
III
IV
V

저지하고자 시도하고 있다.

요약하면 북한 내부체제는 크게 변화해왔고 변화해가는 중이지만, 2005년 이후 북한당국의 정책은 이에 대해 억제와 통제에 주안점을 두고 있다. 이러한 억제와 통제는 궁극적으로 성공할 수 없다. 그 이유는 여러 변화, 미래적 요소의 확산은 거스를 수 없는 대세이기 때문이다. 그러나 억제와 통제의 정책이 반드시 실패한다고만은 볼 수 없다. 왜냐하면, 이와 같은 정책은 정권이 내부상황에 대한 주도권을 유지하면서 시간을 벌고, 그리하여 보다 유리한 입장에서 적응과 편승할 수 있는 준비를 갖추 수 있게 해주기 때문이다. 따라서 북한당국의 억제와 통제에 주안점을 둔 정책은 절대적인 것이라기보다는 상대적이며 전술적 공간을 확보하기 위한 시도라고 할 수 있을 것이다.

그런데 내부체제는 역동적으로 변화하고 있는 것이 대세라고 해도, 그 변화를 구성하고 있는 미래형 요소들, 그 요소들 간의 관계가 반드시 건설적이며 생산적인 것은 아니다. 이러한 여러 미래형 요소의 상호작용이 건설적이며 생산적 결과를 내자면, 의식적이며 올바른 정책추진과 제도개혁이 필요하다. 그러나 전반상황을 볼 때, 북한 내부체제의 역동적 변화에도 불구하고 이러한 변화를 건설적이고 생산적으로 유도하는 능력을 가진 주도세력의 등장을 조만간 기대하기 어렵다. 북한의 정치와 경제는 폭정과 분권화된 약탈이라는 특징을 가지며, 이는 북한이 빈곤과 억압의 영속화 구조에 빠져들어 있다는 것을 의미한다. 이로부터 의미 있는 변화가 발생하자면, 개혁에의 확고한 의지와 능력을 가진 정치세력 또는 정부가 등장해야 한다. 그러나 여러 여건으로 보았을 때, 북한에 이와 같은 정치세력 또는 정부가 조만간 등장하기를 기대하기는 난망하다.

이와 같은 기대를 더욱 낮추는 것이 있다. 그것은 2005년 이래 북한

의 집권층과 대내정책이 보수성을 강화하는 방향으로 변화해 왔다는 것이다. 북한에서는 2000~2004년의 짧은 기간 동안 개혁적 정책이 추진되기도 하였다. 그러나 2005년부터 정책방향이 변화하여, 경제관리자로서의 내각의 약화, 시장단속의 강화, 공업개혁의 주요 조치 포기, 계획경제의 강조, 150일 전투와 같은 고전적인 노력동원정책 등의 조치가 실시되어 왔다.

이와 같은 조치는 특히 2008년 8월 김정일 건강이상 발생 이후로, 더욱 강화되고 있다. 2009년 2월과 4월에 걸쳐, 국방위원회의 권위가 신장하고 위원구성이 확대·개편되었다. 이는 북한의 정책결정 전반에서 군대와 보안기구의 위상이 더욱 높아졌음을 의미한다. 나아가 미사일 발사실험, 2차 핵실험, 핵무기 보유국가 인정 요구 등의 북한의 강경정책은 주변국과 생산적인 경제관계가 확대하는 것을 방해하고 있다.

I
II
III
IV
V

IV. 북한당국의 당면과제



북한 내부적으로만 볼 때, 북한당국이 직면하는 가장 큰 도전은 구래의 지배체제가 제대로 기능할 수 없는 방향에서 사회가 변화해 나가고 있다는 것이다. 따라서 가장 큰 당면과제는 변화하는 내부상황에 대해 어떻게 적응 및 편승하고 어떻게 억제 및 통제해야 하는가이다.

그러나 이와 같은 내부도전에 두 가지 새로운 변수가 개입되고 있다. 그 하나는 권력승계의 문제이다. 독재권력의 존속과 유지에서 가장 위태로울 수 있는 순간이 다가오고 있는 것이다. 그 다른 하나는 북한의 핵무기 보유의도가 발생시키는 대외적 위기이다. 이 대외적 위기는 경제봉쇄 등을 통해 내부상황에 크게 영향을 미칠 수밖에 없다.

여기서는 1절에서 북한의 2012년까지 주요 정책과제가 무엇인지를 식별한다. 이에 기초하여 2절에서는 권력승계문제와 관련하여 북한이 어떠한 대내·외 문제에 직면하게 될 것인가를 예측한다. 여기서는 후계체제 수립을 4단계로 나누며, 후계체제 수립의 근본문제를 4가지로 설정한다. 후계체제 수립의 4단계란 ① 1단계: 내정단계, ② 2단계: 독자권력 구축단계, ③ 3단계: 공인 및 공동통치단계, ④ 4단계: 권력승계단계이다. 근본문제 4가지는 첫째, 김정일과 후계자 사이의 권력분쟁 방지의 문제, 둘째, 후계자 권력체제 수립과 북한 상층 권력체제 재편의 문제, 셋째, 후계체제 수립이 정권 대 주민관계에 미치는 영향, 넷째, 주변정세의 진행이 후계체제의 수립과정에 미치는 영향이다.

3절에서는 정권의 보수적 정책과 역동적 사회 간에 어떠한 갈등이 존재하며, 그 정권-주민관계와 관련하여 정권에 어떠한 도전과 과제가 제기되는가를 서술한다. 이와 관련하여 정권 대 주민 사이의 갈등 잠재력, 정권과 3대 갈등 주체 간의 관계 양상, 억제 및 통제국면과

I
II
III
IV
V

적응 및 편승국면의 교차의 3가지 주제가 다루어진다.

4절은 북한당국의 핵무기 보유의도가 발생시키는 여러 도전과 과제에 대해 서술한다. 2009년 5월 북한의 2차 핵실험 이후 미국과 한국 및 기타 주변국의 북한 핵무기 보유시도에 대한 정책입장을 서술한다. 그리고 앞으로 북한 핵무기 보유문제를 처리하는 데서 미국과 한국의 기본입장과 협상안, 북한의 기본입장과 협상안을 만들어 본다. 그 후 이 양자가 어떠한 방식으로 협상과 갈등을 야기할 것이며, 이것이 북한 내부의 여러 변화에 어떠한 영향을 끼칠 수 있는가, 북한정권에 제기하는 도전과 과제가 무엇인지를 서술한다.

1. 2012년도까지의 정책과제

표면상 북한의 2009년도 대내정책은 김일성 탄생 100돌인 2012년에 “강성대국의 대문을 열어 제낄데 대한 웅대한 목표”를 달성하는 것에 초점을 맞추고 있다. 2012년은 또한 한국과 미국에서 선거에 의해 정권이 교체되는 연도이다. 2012년까지의 북한의 대내·외 정책방향과 목표를 살펴보면 아래와 같을 것으로 예상된다.

무엇보다도 가장 중요한 것은 후계체제 공고화일 것으로 보인다. 김정일이 현재와 같은 경증상태에서 상당기간 생존하며 뒷받침해주는 경우, 김정은은 업적과시를 통해 후계자로서 정당성을 확보하는 가운데, 정치경험을 쌓고 독자적 권력기반 구축에 매진할 것이다.

2009년 8월 전후 김정일의 건강회복에 따라 김정은 후계구도 구축 작업은 주춤한 것으로 보이지만, 만약을 대비하는 차원에서 김정은 후계구도는 배후에서 진행될 것으로 보인다. 김정은의 업적쌓기와 권

위 높이를 위하여 북한당국이 주도하는 주요 정책의 성과를 김정은의 몫으로 돌리는 현상이 나타날 것이다. 선전·선동부문에서 김정은에 대한 신화를 창조하기 위해 갖가지 상식을 초월하는 숭배형·신화형 설화, 논리, 노래 등을 전파할 것이다.

2012년까지 후계자 김정은의 처지는 상당히 취약할 것이다. 김정은이 높은 직함을 가지고 막강한 권한을 행사하더라도, 이는 전적으로 김정일이라는 배경, 현존 할아버지-아버지 세대인 구 엘리트의 후원에 의한 것으로 독자적 기반을 가지고 있다고 보기는 어렵기 때문이다. 따라서 2012년까지 달성할 수 있는 최대 성과는 김정은이 독자적 위신과 세력을 형성하는 것이 될 것이다. 그런데 중상층 엘리트들은 김정은을 후계자로 표면상 수용할 것이지만, 중하층 관료와 일반주민들 쪽으로 갈수록 냉소와 비아냥의 대상이 될 가능성이 많다. 2012년은 1952년생이 60세가 되어 정년퇴임하는 해이다. 다시 말해, 북한에서 전후세대가 전면적으로 북한 국가의 주력군으로 등장하는 시기이다. 김정은은 현재 26세로, 북한에서 중상층 엘리트(50대)의 아들 격이고, 중하층 당료(30~40대)의 조카 또는 동생뻘이다.

그런데 2012년까지 북한경제는 지속적으로 악화되어 있는 상태를 유지할 것이다. 내부 경제정책에서도 ‘중앙의 통일적 지도’의 강조, ‘계획경제’의 강조, 장마당경제, 사적·자율적 경제활동 등에 대한 경계, 제한, 탄압을 특징으로 할 것이다. 북한의 대외조건 역시 경제침체를 조장하는 방향에서 설정되어 있을 것이다. 예를 들어, 2009년 북한의 2차 핵실험 및 장거리 로켓실험, 추가 핵 및 로켓실험 가능성, 중국과 러시아의 대북한 불쾌감, 대북 금융경제제재, 사치품 및 무기거래에 대한 국제 감시, 한국과의 경제협력 중단, 일본의 경제제재, 내부의 보수적 경제정책 지속 등을 지적할 수 있다.

I
II
III
IV
V

따라서 앞으로 2012년까지 북한당국이 전개할 수 있는 정책의 성격을 볼 때, 후계자 김정은은 구조적으로 중하층 당료와 일반주민의 호감을 얻기가 어렵다. 경제침체, 국가자원 고갈, 외부지원 감소 및 중단사태에 따라, 정권의 일반주민에 대한 식량징발, 무보수 동원 노동, 각종 지원운동 등 정권의 동원적·통제적 정책과 한국의 사회문화적 침투에 대한 경계가 강화될 것이다. 사회안전성과 국가보위부 및 당 조직을 활용한 주민통제의 강화, 공개총살형, 본보기 처형 등의 폭압정치 수단이 지속될 것이다. 그러므로 ‘후계자 업적 쌓기’와 관련하여, 김정은이 자랑거리로 내세울 만한 것은 아마도 미사일 및 핵무기 개발, ‘남조선 및 미제’와의 군사투쟁 등에 국한될 가능성이 크다. 경제 및 사회문화 분야에서는 ‘후계자 업적쌓기’에서 실질적으로 내세울 만한 것을 만들어 내기가 어려울 것이다.

이와 같은 배경을 고려할 때, 2012년까지 북한 대내·외 정책의 기본배경과 방향을 다음과 같을 것으로 예상된다.

- 2012년까지 핵무기보유를 공고화하고, 후계체제를 확립하여, 대내·외 안정을 기함.
 - 내부정치 안정: 김정일 건강이상에 따른 동요방지 및 후계체제 구축작업 진행
 - 경제문제: 한국의 지원 중단, 국제적 고립 심화에 따른 경제문제 악화를 방지하기 위한 자력갱생차원의 노력을 배가하고 미국의 북한에 대한 금융제재를 방어해야 함. 2012년 ‘강성대국의 문을 열기’ 위해 무엇인가 경제적 업적을 제시해야 함. 최소 1980년대 말경의 경제수준을 달성
 - 사회문제: 불가피하고 역동적인 사회변화에 대해 보수적 통제와 억제를 지속하지만, 현재의 보수적 정책기조가 성과를 거둘 가능성은 매우 낮으며 이러한 상황은 북한 내부에서 국가 대 사회 간의 갈등이 증가할 조건을 만들어 줌.

- 후계체제의 정비: 후계자 내정은 권력승계의 시작이며 이제부터 가장 어려운 단계가 전개될 것임.
 - 현존 권력자의 위신을 해치지 않으면서도 후계내정자가 자신의 권력을 다질 수 있는 기회가 주어져야 함.
 - 후계자 등장이 최상층 권력 균형에 불안을 제기하지 말아야 하며, 후계자가 북한의 미래 비전을 제시하는 한편 구체적으로 실적을 내어 능력을 입증함으로써 중간간부와 일반주민의 충성을 얻어야 함.
- 핵협상
 - 단기: 5대 1 협공에 밀리지 않을 것
 - 중·장기: 핵무기 보유국가로 공식 또는 묵시적 인정받는 것 또는 핵보유를 가능한 장기화한 상태에서 비핵화를 진행
 - 중기: 미국과 양자 협상구도를 재정립하는 것임.
- 대남관계: 긴장과 유화를 적절히 배합하여 차후 재개될 협상에 대비한 입지를 다지고, 한국 국내정치에 영향을 끼쳐 한국의 대북정책변화를 유도. 한국과는 핵문제를 협상하지 않는 한편, 6.15선언과 10.4선언에 따라 다방면의 교류와 협력을 확대·강화할 수 있는 관계를 정립함.
- 대미관계: 미국의 적대 시 정책종식과 핵위협 제거, 미국과 평화협정 체결, 핵보유상태에서 관계 정상화 성사

2. 권력승계문제

2012년까지 북한 내부정치의 핵심과제 중의 하나는 후계체제구축의 문제가 될 것이다.

그런데 이 후계체제문제를 파악하는 데 세 가지 어려움이 존재한다. 첫째, 현재 북한에 성립해 있는 내부의 정치와 경제가 어떻게 조직되어 있고 운영되는가에 대해 다양한 판단이 존재한다. 둘째, 현안문제와 관련하여 진위를 판단하기 어려운 다양한 정보가 제공되고 있고, 그 의미를 해석하는 틀이 다양하다. 셋째, 향후 정세 전개 시나리

I
II
III
IV
V

오를 만드는 데서 관련 행위자(또는 집단)가 어떤 판단을 하고 어떤 행위를 할 것인가에 대해 구조적 제약을 무시하고 지나치게 자유로운 상상력을 발휘하는 경향이 있다.

이러한 어려움을 극복하는 방법의 하나로, 여기서는 북한의 권력승계문제와 관련하여 권력승계의 구조적 맥락과 미래의 핵심추세를 찾아내고 설정하는 것에 초점을 맞춘다. 그 이점은 두 가지이다. 첫째, 이러저러하게 제공되는 다양한 정보의 진위 여부와 그 의미에 대해 보다 올바르게 판단할 가능성이 높아진다. 둘째, 앞으로 전개될 시나리오를 작성하는데 있어서도 근거없이 튀지 않고 핵심추세가 어디의 무엇인지를 파악해내고 이를 중심으로 향후 정세 전개를 전망할 수 있을 가능성이 높아진다.

이 글은 구조적 맥락과 미래추세를 판단하기 위해 첫째, 후계체제 수립을 4단계로 구분하며, 둘째, 수립과정에 영향을 주는 근본문제를 4가지로 설정한다. 후계체제 수립의 4단계란²⁸² ① 1단계: 내정 단계, ② 2단계: 독자권력 구축단계, ③ 3단계: 공인 및 공동통치단계, ④ 4단계: 권력승계단계이다. 근본문제 4가지는 첫째, 김정일과 후계자 사이의 권력분쟁 방지의 문제, 둘째, 후계자 권력체제 수립과 북한 상층 권력체제 재편의 문제, 셋째, 후계체제 수립이 정권 대 주민관계에 미치는 영향, 넷째, 주변정세의 진행이 후계체제의 수립 과정에 미치는 영향이다. 근본문제 4가지는 서로 연계되어 있으며, 후계체제 수립의 4단계 중 2단계에서 가장 치열하게 문제로 대두할 것이다.

²⁸² 이승열이 설정한 4단계를 수정. 이승열, “수령체제의 기반약화와 ‘수령계승방식’에 의한 3대 세습의 한계,” 『2009, 격동의 한반도: 오늘과 내일』(북한연구학회 주최 2009 춘계 학술회의, 2009.3.27), p. 99.

이하에서, 2008년 8월 이후 김정일의 건강악화 이후 북한 동향을 설명하고, 이어서 4단계와 4문제에 관하여 보다 자세히 서술한다.

가. 김정일 건강이상과 후계구도 출범으로서의 권력체제 재정비

2009년도 북한 내외의 최고관심사 중의 하나는 김정일 위원장의 건강에 관한 사항이었다. 김정일 위원장의 건강에 대해서는 이러저러한 추측이 많았다. 김정일 위원장은 2008년 8월 건강이상으로 정상업무를 중단했다. 그 후 10월 초부터 사진을 통해 공개활동을 시작했으며 2008년 11월부터 2009년에 걸쳐 횡수로 과거의 약 1.5배에 달하는 현지지도를 수행했다. 그럼에도 불구하고 그의 건강상태는 2009년 8월 이전 까지는 상당히 위중한 것으로 평가되었다. 김정일 위원장의 건강에 대한 평가는 2009년 8월 4일 그가 빌 클린턴 전 미국 대통령과 3시간 동안, 그리고 이어 현정은 현대아산그룹 회장과 16일 4시간 동안 회동한 이후 달라지기 시작했다. 이를 반영하여, 9월 21일 오바마 대통령은 “한 때 사람들은 김 위원장이 (권좌에서) 멀어지는 게 아니냐는 생각에 의심의 여지가 없었지만, (지금) 김 위원장은 다시 건강을 과시하고 있다”²⁸³고 결론했다.

북한은 2008년 10월경부터 2009년 상반기까지 김정일 위원장의 건강을 우려하면서, 후계체제 구축을 본격적으로 준비한 것으로 보인다. 북한은 9월 10일 김영남 총리의 회견을 통해 “후계문제가 논의되지 않고 있다”고 부인했지만, 전반적으로 많은 정황과 증거가 존재한다.

²⁸³ 고승일·황재훈, “오바마 김정일 패 건강 … 통치력 건재,” 『연합뉴스』, 2009년 9월 21일.

I
II
III
IV
V

한국의 국정원도 2009년 6월 1일 “북한당국이 김정운의 후계 선정 사실을 담은 외교전문을 해외주재공관에 전달한 것으로 알고 있다”고 국회 정보위원회 위원들에게 확인했다.

2008년 8월 중순 뇌경색 발병 이후 북한 대내·외 정책의 일반목표는 당면위기를 돌파하고 안정적 권력승계를 위한 후계체제 기반건설 및 환경조성으로 요약될 수 있다. 여기서는 우선 권력승계문제와 관련하여 보자.

언제 김정운을 후계자를 내정했는지는 확실하지 않지만,²⁸⁴ 북한 당국은 김정일 건강이 악화된 2008년 8월 이후 후계체제 구축에 대해 본격적으로 사고하기 시작한 것으로 보인다.

북한은 후계자 내정에 이어 이를 뒷받침하기 위한 인사개편을 추진하였는바, 이는 후계체제 기반건설의 일부로 평가할 수 있다. 그 주요 내용을 보면, 2008년 8월 이후 주요 인사 내용을 보면, 이렇다. 2008년 말 김경옥 조직지도부 부부장이 제1부부장으로 승진되었고, 이어 해임됐던 최익규 선전선동부 제1부부장을 부장으로 승진·복귀시켰다. 2월 군 지도부도 교체와 함께, 4월에는 매제인 장성택 당 행정부장을 포함해 기존 4명이던 국방위 위원을 8명으로 확대했다.

한편 2008년 8월부터 10월 사이 김정일 와병시기에 장성택 행정부장이 대리하여 국정을 관리하였다고 한다. 2009년 김정일 위원장의 건강이 큰 이상이 없다고 밝혀지기 전까지는, 통치의 일부를 위임받은 장성택 노동당 행정부장 겸 국방위원이 국정 전반을 관리하고 있을 가능성이 제기되기도 하였다. 즉 김정일이 현지도 등 공개활동

²⁸⁴ 일설에 의하면, 2008년 10월 10일이다. 정용수·김동호, “김정은 작년 10월 10일 계 후계자로 확정,” 『중앙일보』, 2009년 6월 4일. 북한은 김정운을 후계자로 결정한 것을 1월 8일 조직지도부에 하달했다고 한다. 최선영·장용훈, “소식통, 북 김정일, 3남 정운 후계자 지명,” 『연합뉴스』, 2009년 1월 15일.

을 비교적 활발히 하고는 있으나 현재도 뇌혈관계 질환의 후유증으로 인해 정신적·육체적으로 어려운 형편이어서 국정현안에 대해 형식적인 보고를 받는 수준에 그치고 있는 것으로 판단되었다.²⁸⁵ 김정일은 장성택에게 일부 통치를 위임하여 수행하도록 하면서, 군부인사, 국방위원회 재편 등 김정일 유고 대비 및 권력세습과정 완수를 위한 최상층의 인적기관별 전열을 재정비했다.

김정일 위원장이 건강에서 일정 회복하고 재집무를 시작한 2008년 10월경 주요 정책방향에 대한 결정을 내린 것으로 평가된다. 기본방향은 전반적으로 김정일 건강이상에 따른 내부동요를 차단하기 위한 정책을 기본으로 놓고, 단기적으로 고립을 감수하더라도 중·장기적으로 북한의 대남, 대미 협상력을 새로운 차원으로 높이는 정책을 구사하는 것이었다. 이 시기 장성택의 현지도도 동행횟수가 급증하였으며 김정일은 후계자로 내정하기로 결정하고, 대남강공, 로켓발사, 핵실험 실시 등에 대한 결정을 내린 것으로 보인다.

나. 후계체제 수립의 4단계

김정일의 권력승계 경험과 북한의 후계자론에 의거한 권력승계를 4단계로 사고할 수 있다. 즉, ① 1단계: 내정단계, ② 2단계: 독자권력 구축단계, ③ 3단계: 공인 및 공동통치단계, ④ 4단계: 권력승계단계이다.

여기서 1단계와 2단계가 핵심이다. 1단계에서는 가장 중요한 것으로서 “수령의 후계자로서의 필수적인 품격과 자질을 손색없이 갖춘 인물을 내세우는 것”²⁸⁶이다. 2단계에서는 “후계자의 영도를 실현할

²⁸⁵ 최선영·장용훈, “‘속성’ 김정일 후계체제 미래는,” 『연합뉴스』, 2009년 6월 2일.

I
II
III
IV
V

수 있는 조직사상적 기초를 튼튼히 쌓고 영도체계를 철저히 세우는 것”²⁸⁷이다.

김정일의 권력승계의 경우, 4단계의 각 단계마다 처리된 주요 사안은 다음과 같다. 1단계 내정단계는 1971~1973년에 걸친다. 이 단계에서는 후계선정의 필요성이 제기되면서, 1971년 6월 사로청 제6차 대회 김일성의 연설에서 후계체제 수립 필요성이 암시되며, 항일 빨치산 1세대 내부논의가 시작된다.²⁸⁸ 1972년에 사실상 김정일을 후계자로 삼기로 한 결정이 내려진다. 이어 1973년 3월 김정일 주도하에 3대 혁명소조운동이 시작되었다. 1973년 8월 30일에 열린 정치위원회 확대회의에서 김정일을 후계자로 결정하되, 우선 조직·선전부문에 대한 전권을 주기로 내부적으로 합의가 이루어졌다.²⁸⁹ 김정일은 1973년 9월 5기 7차 전원회의에서 당 중앙위 조직담당 비서 겸 조직지도부장, 선전담당 비서 겸 선전선동부장으로 선출되었다.²⁹⁰ 1973년 9~10월 동안 전당적으로 김정일을 높이 받들고 충성을 다한다는 결의를 다지는 결정서를 채택하도록 하였다.

2단계는 내정 및 독자권력 구축단계로 1974~1980년에 걸친다. 김정일은 1974년 2월 제5기 8차 당 중앙위 전원회의에서 당 정치위원으로 선임되고, 후계자로도 추대되었다. 이 시기 ‘당 중앙’ 호칭이 사

286- 김재천, 『후계자문제의 이론과 실천』 (출판지 및 출판사 불명, 1989), p. 43; 김유민, 『후계자론』 (출판지 불명: 신문화사), pp. 77~78; 이교덕, 『북한의 후계자론』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 38에서 재인용.

287- 조선로동당출판사 편, 『위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적 20: 혁명위업 계승문제의 빛나는 해결』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), pp. 50~71; 이교덕, 『북한의 후계자론』, p. 39 재인용.

288- 이찬행, 『김정일』 (서울: 백산서당, 2001), pp. 353~355.

289- 위의 책, p. 355.

290- 위의 책, p. 367.

용되고 당에서 후계자의 유일지도체계 확립이 개시되었다. 김정일은 1973~74년 동안 ‘10대 원칙’ 및 당 사상사업체계 확립 등 이론과 방침을 만들어 시달하고, 1975~76년에는 그것이 집행·실현되고 있는지 여부를 검토했다. 이어 김정일은 각 부문을 장악·통제하는 작업에 나섰다. 전당을 장악(~1975.5), 정무원 등 국가기관 개편(1974.8~1976), 군대 장악(1974/75~1979), 대남·대외부문 장악(1975~1976) 등이다.

3단계는 공인 및 공동통치단계로 1980~1994년에 걸친다. 1980년 10월 조선노동당 제6차 대회에서 김정일의 권력승계를 공식화한다. 김정일은 김일성 이외에는 유일하게 정치국 상무위원, 비서국 비서, 당 중앙위 군사위원의 3개 부문에 걸쳐 직책을 갖는다. 이 시기는 사실상 김일성-김정일 공동정권의 시기라고 할 수 있었다.

4단계는 완성단계로 1994년 이후의 시기이다. 1994년 7월 8일 김일성 사망과 함께 김정일은 권력을 승계했다.

이상의 4단계는 하나의 완성된 사이클을 보여준다. 현존 권력자가 살아있는 가운데 후계자를 지명하고, 현존 권력자의 후견하에서 후계자가 독자적 권력기반을 쌓아가는 한편, 공동통치를 거쳐, 현존 권력자 사망 후 권력을 승계하는 것이다.

김정일-김정은의 권력승계의 경우, 이 4가지 단계를 모두 거치지 않을 수 있다. 다시 말해, 위 1~3단계의 어느 시점에서 김정일이 사망할 가능성이 존재한다. 위 1~3단계에서 높은 단계에 이르는 시점에 김정일이 사망할수록, 사망 이후 김정일 후계자가 권력을 순조롭게 이양받을 수 있는 가능성이 높아진다. 1단계 내지 2단계 초기에 김정일이 사망하는 경우, 후계자가 원만하게 권력을 승계하지 못할 가능성도 존재한다.

I
II
III
IV
V

위의 1~3단계 중에서 핵심적인 것은 2단계이다. 김정일의 경우 이 단계를 경과하는 데 6년이 걸렸다. 후계자가 독자적 권력기반을 형성해가는 단계로 이 단계가 성공적으로 진행하고 완료되어 있을수록, 현존 권력자 사망 후 권력승계가 후계자 중심으로 안정적이게 이루어질 가능성이 높아진다.

이와 같은 4단계론에 비추어 보았을 때, 2009년 9월 초 현재 김정은의 후계자 올림단계는 1단계의 준비단계 내에서의 어느 지점이라고 할 수 있다. 김정일은 1974년 당 정치위원으로 선출됨으로써 공식적으로 후계자로 '추대'되고, 독자적 권력기반을 건설해가는 역할과 임무가 주어졌음에 비해, 현재 김정은을 공식적인 후계자로 밀기로 한 결정은 2009년 10월 김정일 병세회복 직후에 결정되었을 가능성이 있으며, 2009년 1월경 외부에 노출되기 시작했다. 김정은이 어떠한 고위직을 담당하고 있는지 알려지지 않았지만, 그 후 김정은 찬양노래 보급, 위대성 강연 등이 전개되고 있다는 보도가 나오기 시작했다. 2009년 9월까지의 단계는 김정은이 '후계자로서의 품격과 자질을 갖추었다'는 신화를 창조함으로써 김정은을 후계 예정자로 공식 추대하는 시점에 대비하는 단계로 볼 수 있다. 관련된 전반동향은 김정일의 1974년 이전의 동향보다 훨씬 취약한 단계로 파악할 수 있다. 특히 김정은의 담당직책이 무엇인지가 불분명하다.

앞서 지적했듯이, 위 4단계의 핵심은 2단계 즉, '후계자의 유일적 영도체계'를 수립하는 과정이다. 북한의 김일성에서 김정일로의 후계자론은 이를 비교적 자세히 다루었다. 이에 관한 북한의 논리를 이해하는 것이 앞으로 후계과정을 관찰하는 데 중요한 기준점을 제공한다. 따라서 본 논문에서도 추후 자세히 서술할 것이다.

다. 후계체제 수립의 근본문제 4가지

근본문제 4가지는 첫째, 김정일과 후계자 사이의 권력분쟁 방지의 문제, 둘째, 후계자 권력체제 수립과 북한 상층 권력체제 재편의 문제, 셋째, 후계체제 수립이 정권 대 주민관계에 미치는 영향, 넷째, 주변정세의 진행이 후계체제의 수립과정에 미치는 영향이다. 이를 차례로 살펴본다.

(1) 김정일과 후계자 사이의 권력분쟁 방지의 문제

이 문제는 ‘권력승계의 딜레마론’으로 설명된다.²⁹¹ 독재자는 후계자를 지명하거나 하지 않거나, 모두 위험을 감수해야 하는데, 그 위험에는 2가지가 있다. 첫째, 독재자가 강력한 후계자를 키우면, 그가 권력을 찬탈하거나, 내부분열의 요인으로 작용할 수 있다. 둘째, 후계자에게 독자적 권력기반 구축을 허용하지 않거나, 후계자를 분명하게 뽑아놓지 않으면, 현존 통치자가 사망한 이후 무절제한 권력투쟁이 발생할 가능성이 높아진다.

이러한 딜레마를 관리하는 방법 중의 하나가 세습에 의한 권력이양이다. 그 이유를 보면 이렇다. 첫째, 권력세습은 권력승계과정에서 현존 통치자에게 안전을 보장하는 방법이다. 다른 경우에 비해 아들을 후계자로 지명하는 것이 후계자가 권력이양을 앞당기거나 스스로를 보호하기 위해 현존 통치자에게 반역할 가능성이 작아진다. 둘째, 권력세습은 현존 엘리트 사이의 권력배분과 기득권의 지속성을 보장하는 가장 좋은 선택이다. 만약 현 통치자 주변 엘리트 중의 하나가 후

²⁹¹- Jason Brownlee, “Hereditary Succession in Modern Autocracies,” *World Politics* 59 (July 2007), pp. 595~828.

계자로 선정되면, 현존 엘리트 사이의 권력배분이 변화하게 될 것이다. 이 과정에서 엘리트들 사이에 권력투쟁이 발생하여 어느 한 세력이 몰락해야 하거나, 전반적인 정치체제 자체가 위기에 빠질 수 있다. 이에 비해 권력세습은 기존 엘리트의 지위와 특권의 변화없이 권력계승을 가능하게 해준다. 권력세습은 정권의 붕괴나 승리자가 벌이는 연속적 숙청보다 더 좋은 선택이다.

북한의 후계자론에도 이와 같은 ‘권력승계의 딜레마’ 문제가 반영되어 나타나있고, 북한식 해법이 제시되어 있다. 그 첫째 논리는 후계자가 제대로 된 권력기반을 가져야 한다는 문제의식인데, 다음과 같이 표현되어 있다. 먼저 ‘준비론’이다.²⁹² 후계자를 선출하는 시기에 관한 것으로 수령이 살아있고 활동하는 때에 후계자를 추대하여 수령이 육성함으로써 후계자가 일정한 준비기간을 거쳐야 한다는 것이다. 준비기간이 있어야 하는 이유는 다음과 같이 제시된다. 첫째, 수령의 영도 밑에 후계자의 영도체계를 확고히 세울 수 있고, 둘째, 수령이 뜻하지 않게 퇴임한 다음 후계자를 추대하면 수령의 영도가 일시적으로나마 중단되거나 후계체제가 공고화되지 못한 틈을 타 권력쟁탈을 노리는 야심가들이 준동할 수 있으며, 셋째, 후계자가 수령을 직접 보좌함으로써 수령의 노고와 심려를 덜어주는 장점이 있다는 것이다.

두 번째 논리는 후계자의 현존 권력자에 대한 충성과 양자의 일체성을 강조하는 것이다.²⁹³ 후계자론은 후계자를 인물본위로 선출하는 것이 대원칙이며 후계자가 지녀야 할 첫째 특성으로 수령에 대한 충실성, 다시 말해, 수령이 내놓은 사상과 수령이 이룩한 혁명위업에 대한 충실성을 제시한다. 위에서 언급했던 것처럼, 후계체제 수립에

²⁹² 『내외통신』 종합판 16호, pp. 25~26; 이교덕, 『북한의 후계자론』, p. 44에서 재인용.

²⁹³ 이교덕, 『북한의 후계자론』, p. 39 재인용.

서 결정적으로 중요한 것이 ‘후계자의 유일적 영도체계’의 수립인데, 이는 ‘수령체계’를 강화하는 방식으로 진행되어야 한다.

이와 같은 권력승계의 딜레마가 보다 본격적으로 제기되는 단계는 권력승계의 2단계 즉 후계자가 자기의 독자적 권력기반을 쌓도록 허용된 단계에서 제기될 것이다.

권력승계의 딜레마론은 김정일에서 김정은으로의 후계와 관련해서도 일련의 시사점을 제공한다. 먼저 김정일이 후계자 지명을 미룬 이유 중에서 가장 중요한 것은 권력승계의 딜레마로 설명될 수 있을 것이다. 후계자가 지명되어 공개되는 순간, 김정일의 권위와 권력이 누수하기 시작하며, 줄서기 때문에 분열요인이 발생하기 때문이다. 김정일은 2005년, 2009년 7월경 후계문제를 논의하는 것에 대한 금지령을 내렸다.²⁹⁴

김정은 후계가 갑자기 공식적으로 추진되기 시작한 것은 갑작스런 건강악화로 더 이상 미룰 수 없게 되었기 때문으로 추정된다. 김정은 후계추진의 경우는 아직 1단계, 단지 후계자로 내정하고 내부적으로 홍보하는 단계에 머물러 있는 상황으로 보이는데, 이 단계에서는 권력승계의 딜레마가 대두하지 않는다. 김정은은 아직 독자적 자기세력을 가지지 못한 채로 존재, 김정일을 위협할 능력이 부재하기 때문이다. 다만 후계추대작업을 공개적으로 진행하는 것을 준비하는 실무팀이 존재할 가능성이 있다.²⁹⁵

김정은의 경우 1단계의 주요 과제는 김정은이 ‘걸출한 인물’이라는

294. 최선영·장용훈, “북 후계논의 금지 지시,” 『연합뉴스』, 2005년 12월 11일; 좋은벗들, “7월의 중앙당 각종 방침들,” 『오늘의 북한소식』, 제294호 (2009.9.1).

295. 신용범, “김정운 후계 준비위한 실무팀 조직되어 활동,” 『열린북한방송』, 2009년 6월 8일.

I
II
III
IV
V

것에 대한 선전과 교육에 대중이 반복되어 노출되도록 하면서, 김정
은의 존재를 인지하게 만드는 것으로 보인다. 즉 김정은이 후계자의
품격과 자질을 갖춘 특출한 인물이라는 것을 점차로 대중에게 인지시
키는 것이다.

후계자론에 따르면, 후계자를 인물본위로 선출하는 것이 대원칙이
다. 후계자론은 후계자가 지녀야 할 특성으로 다음을 지적하고 있
다.²⁹⁶ 첫째, 수령에 대한 충실성, 수령이 내놓은 사상과 수령이 이룩
한 혁명위업에 대한 충실성을 지녀야 한다. 둘째, 비범한 사상이론적
예지와 뛰어난 영도력, 고매한 공산주의 덕성을 가져야 한다. 셋째,
혁명과 건설에서 이룩한 업적과 공헌으로 인해 인민들 속에서 절대적
인 권위와 위신을 지녀야 한다. 넷째, 수령과 후계자의 세대적 관계가
동일세대가 아닌 서로 다른 세대여야 한다.

권력승계의 딜레마가 김정은의 후계과정과 관련하여 시사하는 바
는 다음과 같다. 첫째, 김정은의 후계체제 수립의 기본방향은 김정일
의 권위와 권력을 손상하지 않는 방향에서 결정될 것으로 보인다. 따
라서 김정일이 자기기반 확장을 ‘김일성 수령체제의 강화’의 명분 아
래서 추진했듯이, 김정은도 김정일체제를 강화하는 모양새를 가지면
서, 자기 독자적 세력기반을 구축할 것으로 보인다. 둘째, 김정은 후계
구도가 출범하더라도, 건강이 허락하는 한, 김정일이 국정의 주도권
을 가지게 될 것이며, 김정일이 원로그룹을 장악하면서 후계자 등장
에 따른 권력분란을 방지하고 김정은 후계체제의 안정적 정착을 주도
할 것이다. 따라서 김정은이 후계자로 등장하더라도, 김정일의 정책
방향을 절대 준수하는 식의 모양새를 취할 것이기 때문에 정책면에서

²⁹⁶ 이교덕, 『북한의 후계자론』, p. 39 재인용.

새로운 전환을 기대하기 어렵다.

김정일의 권력승계 경험을 보면, 김정일이 독자적 권력기반을 확립 하는데 6년(1974~1980년)이 걸렸는데, 후계자 추대(1974년) 이후 1~2년 사이가 독자 기반건설에 결정적인 기간이었다. 이런 시간표를 본다면, 만약 김정은이 2010년 후계자 지명을 공식화하고, 독자적 기반구축을 허용받는 경우, 2012년까지는 독자적 권력기반의 기초적 토대구축을 대체로 완수할 것으로 보인다. 그 이후 김정일이 사망하는 경우, 대체로 안정적으로 권력을 승계할 수 있을 것이다.

여기서 불확실 요인은 두 가지이다. 첫째는 김정은이 독자적인 권력기반을 구축하는 것에 대해 김정일이 어느 만큼 적극적으로 밀어주는가의 여부이다.²⁹⁷ 둘째는, 김정은 자신이 독자적 권력기반 구축사업에서 얼마나 실효적 능력을 보여주는가의 여부이다. 이 두 가지 요인 중의 하나가 잘못되면, 허용이 되더라도, 김정은의 독자적 권력기반 구축은 유사시 권력을 성공적으로 승계하는 데 불충분할 수 있다.

김정은이 독자적 권력기반 구축을 허용받고, 이에 착수하는 기간은 (위의 추정으로 2010~2012년 사이) 국내정치적으로 보수적 정책 추진과 함께 상당한 대내긴장을 조성할 필요성이 있을 것이다. 김정은의 독자적 권력기반 구축은 김정일에 대한 충실성의 표현으로, 김정일 현존체제를 강화하는 모양새를 가지고 전체사회의 기율강화와 동반될 것이다. 김정은이 독자세력을 만들기 위해서는 전당, 내각, 전군 등에서 현존 사업방법 및 개인별 관료에 대한 비판과 숙청을 동반할 것이며, 그 빈자리에 새사람을 채우는 식으로 전개될 것인바, 이에 대한 저항을 무마하자면 대내긴장이 필요하다. 이 시기 김정은은 자

²⁹⁷ 간부사업을 둘러싸고 김정일과 김정은이 갈등했다는 보도로서, 문성휘, “김정은, 분파주의로 우상화 일시중단 소문,” 『데일리 NK』, 2009년 9월 7일.

I
II
III
IV
V

신의 ‘수령과 당에 대한 충실성’ 그리고 ‘능력과 자질’을 입증 받기 위하여 대내·외적으로 무모한 사업을 펼칠 가능성이 있으나, 정책선택의 폭, ‘능력과 자질’을 과시할 수 있는 성과를 낼 수 있는 사업이 매우 제한될 가능성이 크다.

김정은의 이러한 독자적 권력기반 구축이 성공하자면, 김정일의 후원과 함께 현존 최상층의 원로급 거물들(국방위원회 위원, 중앙당 비서급, 당 중앙군사위원회 위원 등)의 묵인과 허용이 절대적으로 필요하다. 그런데 김정일만이 이러한 조건을 보장해 줄 수 있으며, 김정일이 존재하는 한 보장될 것이다. 독자적 권력기반이 완료되기 전에 김정일이 사망하는 경우, 김정은의 안정적 권력승계가 위기를 맞을 수도 있다.

김정일의 건강이 양호하며 정상적 통치를 할 수 있다면, 김정일은 후계자의 독자적 권력기반 구축문제를 직접 다룰 수 있을 것이지만, 만약 육체적·정신적 건강이 불량한 경우에는 후견자를 지정하여 이 문제를 위임할 수 있다. 이 경우 후견자는 1인이라기 보다는 최소 2인이 될 가능성이 있다. 후견자가 1인인 경우 그의 권력이 지나치게 비대해질 수 있는 위험이 있다. 따라서 그를 견제할 수 있는 능력을 가진 다른 권력 축을 만들어야 할 필요성이 대두한다.

김정일은 현존하는 최고위 권력자 중에서 어느 1인에게 권력의 싯림현상을 방지하는 차원에서 군 내부와 당 내부의 여러 인물과 직책 사이에, 그리고 당과 군의 여러 기관 사이에 힘을 분산시키고, 견제와 균형의 메커니즘을 만들어 놓았다. 이러한 견제와 균형의 메커니즘은 김정일의 유고시에도 작동하게 될 것으로 보인다. 따라서 김정일이 살아있는 시기에는 김정일의 권위 때문에 후계체제를 둘러싼 상층 권력분란은 상상하기 어렵다. 김정일이 사망하는 등 유고시에는, 어

는 한 개인 권력자(예를 들어 장성택)가 단기간에 자신에 대한 견제와 균형의 메커니즘을 거슬러, 다른 권력자(집단)에 대해 압도적 권위를 행사할 만큼 충분한 권력을 집중하는 것이 어려울 것이다.

김정은이 독자적 권력기반이 불충분한 상태에서 권력승계가 발생하는 경우, 최상층 권력체계의 양상이 복잡해질 수 있으며, 그 구체적 양태는 다양할 수 있다. 김정은은 현존하는 최고위 권력자들(국방위원회 위원, 당 비서, 중앙군사위 위원 등)의 허수아비가 될 가능성이 있다. 김정은은 명목상 국방위원장이 되지만 다른 위원 개별, 또는 다른 위원 전체 위에 군림하지는 못할 것이며, 국방위원회는 확대·개편되어 국정 전반에 대한 의사결정이 이루어지는 핵심기관이 될 가능성이 존재한다. 국방위 내부에서는 단기적으로는 합의제 집단지도체제이지만, 중·장기적으로는 김정은의 실질등극 또는 폐위를 포함한 국방위 내부에서 어느 1인에게 권력쏠림 변화가 발생하여, 1인 중심체제로 진화할 가능성이 높다. 이는 오랜 극도의 1인 독재체제의 관성으로 설명할 수 있다. 이 과정에서 분란의 가능성을 배제할 수 없다.

후계예정자인 김정은이 현존 권력자 김정일의 권력에 도전할 능력을 가지는 시기는 독자적 권력기반 구축이 대체로 끝나는 시점으로 볼 수 있다. 다시 말해 2012년 이후가 되면, 김정은은 만약의 경우 김정일을 거스를 수 있는 최소 잠재능력을 가질 수 있을 것으로 추정된다. 2012년까지 김정일이 육체적·정신적으로 심각하게 불구상태가 되지 않는다면, 김정일과 김정은 사이의 분란은 기대하기 어렵다. 그 이유는 김정은의 독자적 세력구축이 끝나기 이전에는 김정일과 김정은 사이의 권력격차가 너무 심대하기 때문이다.

I
II
III
IV
V

(2) 후계자 권력체계 수립과 북한 상층 권력체계 재편의 문제

후계체제 건설에서 핵심적인 것은 김정은이 독자적 권력기반을 구축하는 작업이며, 이를 북한 말로 하면, ‘후계자의 유일적 영도체제’를 수립하는 것이다.

위의 권력승계 4단계에서 2단계에 해당하는 작업이다. 이에 관한 북한의 후계자론의 설명을 들어본다. 2단계의 후계자론에서 ‘후계자 유일적 영도체제’는 현존 권력자의 후견 아래 후계자가 자신의 독자적 기반을 만들어 가는 과정을 지칭한다. 후계자론에 따르면, 후계자의 유일적 영도체제는 아래와 같은 내용을 가진다. 즉 ‘수령의 유일적 영도의 대를 이어 계승하는 것은 현실에서 후계자의 유일적 영도체제를 확립함으로써 가능하다’고 한다. 이는 구체적으로 후계자의 영도를 “완전히 실현하기 위한 사상체계, 조직체계, 사업질서와 규율 등”을 포함한다.²⁹⁸ 후계자의 유일적 영도체제는 당·군·정에서의 ‘수령 체계 강화’와 동시에 진행된다.²⁹⁹

‘후계자 유일적 영도체제’를 수립하는 데서 핵심은 두 가지이다. 첫째, 후계자 영도실현을 위한 조직·사상적 기초를 세우는 것이다. 이는 ‘후계자를 단결의 중심으로 받들어 나가기 위한 정치적 기반을 다지는 사업으로서 수령과 그의 위업을 이어나갈 후계자에게 충실한 일군들로 당의 수뇌부를 구성하고 전당을 수령과 후계자 중심으로 굳게 결집시키는 것’을 의미한다. 둘째, 후계자의 영도체제를 건설하는 것이다. 이는 ‘후계자의 영도의 유일성을 보장하며 수령과 후계자의 의도대로 혁명을 계속 이끌어 나가기 위한 사업으로서 구체적으로는

²⁹⁸ 김유민, 『후계자론』, p. 86; 이교덕, 『북한의 후계자론』, p. 46 재인용.

²⁹⁹ 이찬행, 『김정일』, p. 394.

당 안에 후계자의 의도와 방침을 무조건 접수·관철하는 기풍을 세우고 전당이 후계자의 유일적 영도 밑에 하나와 같이 움직이는 규율과 질서를 세우는 것'을 뜻한다.³⁰⁰

후계자의 유일적 영도체계를 확립하는 방법론으로 다섯 가지가 지적된다.³⁰¹ 첫째, 당의 정치사상적 통일과 단결이다. 구체적으로는 당에 충실한 사람들을 간부로 등용하여 이들이 후계자를 충성으로 받들고 정치사상적으로, 목숨으로 옹위하는 근위대, 결사대로 튼튼히 준비시키는 것이다. 둘째, 당 사업과 당 활동, 혁명과 건설에서의 모든 문제를 후계자에게 집중시키고 후계자의 결정에 따라 모든 사업을 처리해 나가는 당 사업에 대한 이른바 '후계자의 유일관리제'를 철저히 실현하는 것이다. 셋째, 후계자의 유일적 영도 밑에 전당이 하나와 같이 움직이는 강철 같은 규율을 세우는 것이다. 넷째, 후계자의 의도와 방침을 절대성의 정신에서 접수하고 무조건성의 원칙에서 철저히 관철할 것이다. 마지막으로, 후계자의 유일적 영도체계와 어긋나는 온갖 현상들과 비타협적인 투쟁을 벌일 것이다.

방법론에서 보듯이 북한은 후계자의 유일적 영도체계를 확립함에 있어 당이 매우 중요하다고 인식한다. 따라서 후계자론은 후계자는 처음에 당의 영도자로 선출하는 것이 원칙이라고 강조한다.³⁰² 즉 후계자는 미래의 수령으로서 바로 당의 영도자로서의 지위를 차지해야

³⁰⁰ 함치영, 『계속혁명에 관한 주제적 리해』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 112; 김재천, 『후계자문제의 이론과 실천』, p. 37; 이교덕, 『북한의 후계자론』, p. 47 재인용.

³⁰¹ 최용현, “당의 정치사상적 통일과 단결을 대를 이어 고수하고 강화하는 것은 혁명위원회의 완성을 위한 확고한 담보,” 『근로자』, 1991년 10월호, pp. 48~52; 이교덕, 『북한의 후계자론』, pp. 47~49 재인용.

³⁰² 김재천, 『후계자문제의 이론과 실천』, p. 50; 이교덕, 『북한의 후계자론』, p. 49에서 재인용.

I
II
III
IV
V

만 하는 것이다. 그래야 후계자가 당을 골격으로 자신의 영도체계를 세워나갈 수 있으며 사회정치적 생명체에서 당의 중추적 역할을 높여 민중의 자주성 실현을 위한 변혁운동을 원만히 이끌어 나갈 수 있게 된다고 한다.

‘후계자 유일적 영도체계’ 건설론을 김정은 후계체제 수립에 대입하면, 몇 가지 질문이 제기된다. 첫 번째 질문은 과연 김정은의 후계체제도 과거 김정일의 경우에 필적하는 품질의 ‘후계자의 유일적 영도체계’를 수립할 수 있을 것인지, 아니면 다른 방식이 될 것인지에 관한 것이다. 과거의 방식은 당의 조직지도부와 선전선동부를 핵으로 삼고, 전당 조직을 인전대로 삼아, 전당, 전군, 전국을 쇄신하고 조직사상기율을 강화하는 방식으로 후계체제를 구축했다. 그런데 김정은의 경우에도 과연 후계체제를 이러한 방식으로 추진할 의지와 능력이 존재하는지, 그러한 여건이 존재하는지와 관련한 적합성 등의 문제가 제기된다.

두 번째 문제는 어쨌든 김정은의 독자적 권력기반이 필요한데, 그 공간을 어디에서 만들어 낼 것인가에 관한 것이다. 김정일의 경우는 중앙당, 특히 조직지도부와 선전선동부를 장악하면서 이를 핵심으로 전당, 전군, 전국을 통제하는 방식이었다. 김정은 후계의 경우에는 2009년 9월까지 현재의 초기단계에서 볼 때, 당보다는 군이 더 중요한 역할을 하는 것 같은 동태가 파악되고 있는데, 김정은 후계 구축에 있어 핵심 역할이 과연 당·정·군에서 어느 것이 되어야 하는지에 대한 판단과 관찰이 필요하다. 이는 현재와 미래의 사회변화와 권력의 분포 및 중요도의 추세를 볼 때, 앞으로 다가오는 미래에 김정은 권력의 핵심을 어디에 두는 것이 가장 합리적인가에 대한 판단의 문제이다.

세 번째의 문제는 김정은이 독자적 권력기반 구축에 나서게 되면, 그의 선택과 방법에 따라, 당·군·정 사이의 현존 권력관계에 변화가 올 뿐 아니라, 최상층 원로그룹을 제외하면, 중상층 엘리트 중 상당부분의 권력지위가 불안해지는데, 여기서 김정은이 어떠한 선택을 하게 될 것인가의 문제이다. 선택은 두 가지이다. 우선 과거 김정일식으로 3대 혁명소조 운동과 같이 기존 공식 권력체계에 병행하고 대립하는 대안적 권력체계를 수립하며, 당·정·군에 대한 개별적 조직 사상사업을 전개하고 상당한 인적교체를 통해 현존 중상층 권력 엘리트층을 크게 흔들어 대는 것이다. 다른 선택은 이들의 현존지위를 인정하고 수용하는 방식의 타협적 노선을 선택하는 것이다. 후자의 경우 김정은과 중상층 관료층 사이에서 상호 지지하거나 묵인하는 것과 관련한 정치적 타협의 내용이 어떻게 될 것인지에 관한 것이다.

이러한 3가지 질문에 대한 대답하기 위해서는 두 가지 문제를 먼저 살펴야 한다. 첫째, 1990년대 이후 북한 권력체계에서 당·군·정 그리고 상층의 주요기관들 사이에 권력관계 변화추세이다. 둘째, 그와 함께 ‘혁명의 수뇌부’(김정일/김정은 + 권력 최상층 원로)가 중상층 관료집단에 대해 어떠한 관계를 맺고 있는가에 대해 판단을 내리는 것이다.

첫째 질문에 대한 대답은 ‘전체주의에서 폭정’으로 라는 개념을 통해 대답될 수 있다. 본 연구의 다른 곳에서 언급하였듯이, 과거에 북한의 통치는 ‘억압 + 충성 = 조직 + 사상’의 차원에서 당의 조직지도부와 선전선동부가 핵심 역할을 하는 체제였다. 그런데 1990년대 이후의 사회적 여러 변화 때문에, 충성차원은 약화되고 억압 차원이 강조되는 추세가 발견된다. 이에 따라 통치실제에서도 당의 역할인 조직지도 및 선전·선동의 측면보다는 군대, 보위부와 사회안전성과 같은

I
II
III
IV
V

폭력 사찰기능을 담당하는 기관의 비중이 증대하고 있다.³⁰³ 2009년 4월의 개편된 국방위원회가 이를 대표한다. 결론적으로 보면, 현재 사회 제반 여건변화에 따라 조직과 사상을 담당하는 당의 역할이 상대화되고 있고, 폭력 및 사찰기관인 군, 보위부, 사회안전부 등의 중요도가 증가하는 추세가 진행되고 있다.

후계체제 수립과정에서는 조직지도부와 당 비서들의 역할이 과거와 비교할 때 상대적으로 약화되고, 군부 및 보위부와 사회안전부 등의 역할이 증대할 것으로 예상된다. 물론 과거 당 중심체제의 잔재, 당의 인사권과 사상조작권, 각 단위마다 당 조직의 여전한 중요성 등 때문에 당 조직은 여전히 중요하다. 그렇지만 상층 권력기관별 중요도의 차원에서 볼 때, 당의 조직지도부나 선전선동부의 비중은 군의 각 기관 그리고 보위부와 사회안전부 등과 비교하면, 상대적으로 약화된 것으로 판단된다.

김정은의 후계체제 출범과정에서도 당 측(조직 + 사상)보다는 행정(공안)과 군부 측의 역할이 보다 두드러지는 경향이 발견된다. 이는 앞으로 후계체제 구축과정에서의 기관별 역할에 대해 시사하는 바가 크다. 김정일 후계 구축과정에서는 당 조직, 특히 조직지도부와 선전선동부가 핵심 역할을 했다면, 김정은의 후계 구축과정에서는 당 비서국의 여러 조직(조직지도부와 선전선동부, 행정부 등)과 국방위원회 그리고 군대의 인민무력부, 총정치국, 그 외에 국가보위부와 사회안전성 등이 보다 균형된 역할을 하거나 후자 측의 비중이 증가될

³⁰³ 고난의 행군 이후에 당, 근로단체의 조직생활과 정치교육이 완전히 완료되었다. 그 대신 인민보안원의 경우, 경제난 이후 이들의 하루 일과의 업무 내용이 변화했다. 시장생활자에 대한 점검부터 시장관련 통제, 비사주의 검열, 마약 및 도박 등 각종 범죄 및 불법적 행위 처벌과 관련된 업무가 크게 증가했다. 조정아 외, 『북한 주민의 일상생활』, pp. 55, 283.

것으로 보인다.³⁰⁴

2009년 1월에서 9월까지 보도를 보면, 김정은이 맡고 있는 직책 또는 권력기반은 군대와 공안기관 계통이다. 한국 언론은 여러 가지 설을 보도했다. 이를 보도된 시간순서에 따라 나열하면 이렇다. 김정은이 ‘총정치국 당 위원회의 비서 역할을 하며 군을 사실상 장악하고 있다’는 설,³⁰⁵ ‘국가보위부 권력을 가장 먼저 넘겨받았다’는 설,³⁰⁶ ‘보위사령부와 국가안전보위를 관장한다’는 설,³⁰⁷ 김정은이 ‘북한정치에서 핵심역할을 하는 국가보위부 사업과 호위총국 사업을 대행했다’는 설³⁰⁸ 등이다.

이는 북한이 과거와 같이 당 조직체계의 선차성을 핵으로 하여 군대조직과 정부조직의 독자계선을 이차적인 것으로 만들어 버렸던 ‘당적 유일적 체계’가 아니라는 것의 표현이다. 김정일은 1970~1980년대 당의 조직과 사상업무를 자신의 가장 중요한 권력기반으로 삼았지만, 1990년대 들어 군권을 장악하고, 김일성 사망 후 최고통치자 직책을 승계한 이후, 당 조직과 군부를 보다 동등한 입장에서 대하는 정책을 취했다. 특히 당 조직은 경제난의 과정 속에서 하부단위조직의 기능 부실화, 1990년대와 2000년대 초반까지 중앙당 비서국의 기구 축

304. 후계자로 내정된 김정은의 현재 직책이나 활동과 관련하여 군총정치국 및 보위부 쪽 동향에 대한 첩보가 많다. “새별장군, 장군님 앞에서 ‘군 기강 잡겠다’ 결의,” “김정은, 보위부 내 중장계급 달고 회의에 참가 해,” 『NK Vision』, 12호 (2009.6).

305. 이준운, “김정은 총정치국에 근무하면서 북한군 고위간부 장악,” 『열린북한방송』, 2009년 6월 8일.

306. 주성하, “북 김정은, 무소불위 보위부부터 접수했다,” 『동아일보』, 2009년 6월 23일.

307. “김정은 승계 초기단계, 2012년 공식화할 듯,” 『중앙 SUNDAY』, 제126호, 2009년 8월 9일.

308. 문성희, “김정은, 분파주의로 우상화 일시중단 소문,” 『데일리 NK』, 2009년 9월 7일.

소경향, 1990년대 말과 2000년대 ‘심화조’ 사건 등에 의한 숙청으로 타격을 받았고, 장성택의 부침에서 나타난 바와 같은 주요 인물의 부침 등으로 그 역할이 상대화되었다. 군부의 위상은 ‘선군정치’ 속에서 국내치안과 경제관리에의 개입, 대량살상무기 개발의 중요성 등에서 나타나는 바와 같이 강화되어 왔다. 또한 1995년 6군단 사건 이후 군 고위층의 인사가 안정적인 양상을 노정하였고, 1998~2000년 사이 국방위원회의 강화, 2009년 국방위 확충과 재편, 2009년 4월 헌법 개정에 의한 국방위의 권한강화 등을 지적할 수 있다. 한편 김정일은 2000~2004년의 개혁적 시기에는 내각에 상당한 힘을 실어주는 권력 관리를 해왔다.

이와 같은 김정일의 권력관리는 두 가지 변화를 반영한다. 첫째, 북한의 통치방식이 억압과 충성이 결합된 체제에서 억압이 강조될 수밖에 없는 사회적 변화를 반영한다. 둘째, 과거 당 직책을 맡았던 때와는 달리, 당·군·정의 모든 기관에 올라선 최고지도자로서 하부기관 간의 견제와 균형을 통해 자신의 권력을 안정적으로 관리하고자 하는 의도를 보여준다.

이는 또한 국가업무의 기능상 분화 및 전문성 함양 등의 필요를 인정하고 얼마간 이를 실현한 것이며, 앞으로도 이러한 추세는 반복하기 어려울 것이다. 이는 불가피하게 주요 당·국가의 기관 간에 기관별 이익의 주장, 다시 말해, 기관본위주의가 인정될 수밖에 없으며, 이를 조정하는 것이 최고 상층 국가기관의 역할이 될 것임을 의미한다. 김정일이 살아있는 시기에는 김정일이 기관별로 상충하는 이익조정을 해내는 최종 권위역할을 하지만, 김정일이 사라지고 후계자 김정은의 권위는 이에 못 미칠 것이다. 따라서 이는 불가피하게 얼마간 기관본위주의의 인정 및 상호 조정의 메커니즘의 승인, 다시 말해 얼

마간 집단 지도체제적 성격을 갖출 수밖에 없을 것이다.

만약 통치와 관련된 제반여건의 변화에 따라 이와 같은 시스템이 불가피하게 등장하는 중이라면, 김정은 후계의 권력체계는 다르게 구축될 것이다. 먼저 김정은으로의 권력승계는 과거 김정일으로의 권력승계의 경우에서처럼, 당 조직을 근간으로 하여, 전반적인 국가조직을 조직사상적으로 단합하고 통제하는 방식의 ‘후계자의 유일적 영도체계’ 수립기획은 성립 불가능할 것이다. 과거에는 각 기관의 최상급자는 기관별 이익을 대표한다기보다는 김일성 또는 김정일의 부하로서, 이들의 의사를 해당부문에서 관철시키는 최고관리자 역할을 했다. 그러나 앞으로 기관별 최상급자는 그 기관의 이익을 최고정치체(최고지도자 또는 국방위원회 등 최고권력기관)에 대해 또는 내에서 대표하고 관철하고자 하는 역할을 하게 될 가능성이 높다.

둘째, 이와 같은 변화 때문에, 김정은은 과거 김정일이 하였던 것처럼, 각 기관에 대해 3대 혁명소조를 파견하고, 당의 조직지도부와 선전선동부를 통해 해당기관의 중상층 관료를 단합하고 갈아치우는 식으로 ‘후계자의 영도실현을 위한 조직사상적 기초’를 놓을 수는 없을 것이다. 당 조직은 현재 이와 같은 권위와 침투능력을 가지고 있지 못할 것이며, 해당 국가기관은 당의 이러한 시도에 대해 과거와는 달리 상당한 저항을 보이게 될 것이다.

특히 1990년대 이후 국가재정 결핍으로 인하여 각종 기관들이 경제적으로 자력갱생하는 경향이 높다. 이러한 차원에서 정부와 군부의 각종 중앙 및 지방기관이 일정한 정도로 자율권을 획득했다. 이는 세가지를 함축한다. 첫째, 과거 김정일이 중앙의 여러 기관, 그리고 중앙이 하부기관에 대해 행사하던 통제력 중에서 자원에 대한 독점과 배분을 통해 행사해오던 통제능력이 약화되어 있다는 것을 반증한다.

I
II
III
IV
V

둘째, 이는 각 중앙기관의 김정일에 대한 협상력, 중앙기관에 대한 하부기관의 협상력이 과거와 비교할 때 증가했다는 것을 의미한다. 셋째, 과거 당이 견고하고 타격력 있는 하부조직을 통해 일상적으로 행해오던 각종 국가조직의 하부단위에 대한 직접적 침투와 통제는 요사이 각종 강제기관에 의한 간접통제로 대체되었다. 과거 당 조직의 직접통제는 요사이 ‘비사그루뻘’라고 하는 임시 조직체의 (외부적) 검열업무에 의해 대체되었다. 또한 기업 차원에서도 당 조직의 노동자에 대한 조직·사상적 직접통제는 노동단련대라고 하는 강제집행기구에 의해 대체되고 있다.

전반적으로 이러한 변화는 김정은과 관련한 ‘후계자의 영도실현을 위한 조직·사상적 기초’와 ‘후계자 영도체계’의 건설이 과거와는 다른 방식으로 이루어져야 함을 의미한다. 김정은은 다른 최고위 지도자들과 얼마간 권력을 분점할 수밖에 없으며, 각 계선별 최고지도자에게 그 계선의 관리 및 이익대변의 권한을 인정해야 할 것이다. 앞으로 각종 기관과 주요 인물은 과거와 같이 ‘유일체계’ 속의 톱니바퀴가 아니라, 자신의 담당영역에서의 봉건영주와 같은 지위와 역할을 누리 고자 하게 되는 경향성이 높아질 것이다. 이러한 경우 각 ‘봉건영주’는 자신의 ‘영지’에 대해 중앙권력이 자의적으로 침투하고 교란하는 것을 뭉개기 위한 여러 권력기술을 사용하게 될 것이다. 이렇게 되면 김정은의 지휘하에 특정 계선기관의 중하층 관료들을 상당부분 갈아 치우고 그 자리를 충성분자로 바꾸어 넣는 식의 정치사업이 불가능할 것이다. 따라서 기존 중하층 관료를 묵인하고 온존하는 대신 충성을 요구하는 타협이 필요하다.

결국 김정은의 권위는 인사권과 사상조작능력 보다는 다양한 공안 조직이 발휘하는 감시와 공포에 한층 더 의존하게 될 가능성이

높다. 이와 같은 감시와 공포가 효율적이기 위해서는 ‘궁핍화’ 정책을 통해 일반주민이 생계활동에 몰두하게 하는 방식을 택하게 될 것이다.

(3) 후계체제 수립이 정권 대 주민관계에 미치는 영향

후계자론에 따르면, 후계자는 “혁명과 건설에서 이룩한 업적과 공헌으로 인해 인민들 속에서 절대적인 권위와 위신을 지녀야 한다.”³⁰⁹ 따라서 이와 관련된 과제는 김정은이 앞으로 그의 자질과 능력을 무엇을 통해 보여줄 수 있는가이다.

2008년 1월 이후 진행되고 있는 김정은 후계체제 수립의 1단계는 정권이 주민과의 관계를 자신에 유리하게 변경시키고자하는 정책을 중심으로 추진되고 있다. 2005년 이후 북한의 대내정책은 전반적으로 보수화되었는데, 이는 2009년에도 강화되어 지속되고 있다. 그 내용을 보면, 계획경제 강화와 시장단속, ‘150일 전투’ 등을 조직하여, 주민과 시장의 세력을 약화시키고, 정권의 내부통제와 잉여추출능력을 강화함으로써 전반적으로 대내정치에서 정권의 주도성을 강화하는 것이다.

김정일이 2009년 6월 25일 발표한 “김일성 민족의 위대한 정신력으로 강성대국 건설의 모든 전선에서 혁명적 대고조의 불길을 더욱 세차게 지펴 올리자”도 당분간 보수적 기조가 지속될 것을 예고하고 있다. 2005년 이래 보수적 대내정책에도 불구하고, 북한경제는 대체

³⁰⁹ 김일성, “사회주의위업의 계승완성을 위하여,” 항일혁명투사들, 혁명가유자녀들과 한 담화 1992년 3월 13일, 1993년 1월 20일, 3월 3일. 『김일성 저작집 44』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 111; 이교덕, 『북한의 후계자론』, p. 42에서 재인용.

I
II
III
IV
V

로 낮은 수준에서의 안정세를 유지해오고 있다. 2008년 초 쌀값 폭등에 따른 교란을 제외하면, 2008년 이후부터 2009년에 이르는 경제상황은 대체로 안정되어 있다.

1990년대 이래의 변화에 의해 북한정권은 과거와는 비교할 때 매우 다양한 사회적 행위자 및 복잡한 구조와 구성에 직면하고 있다. 1990년대를 경과하면서, 북한경제에서 생산된 잉여에 대한 중앙집중적 관리체계가 심각하게 약화되고, 과거와 비교할 때 잉여점유의 현저한 다양화·분권화가 발생했기 때문이다. 국가 재정능력이 약화되면서, 국가는 하부의 기관·기업소 및 일반주민이 독자적 생계활동을 영위하는 것을 허용할 수밖에 없게 되었다. 1990년대 이후에는 개별 기관 및 개인의 자력갱생형 독자적 영리활동이 광범하게 존재한다는 것과 이 때문에 과거에는 국민경제 전체가 기본적으로 하나의 중앙집권적 재산단위였다면, 이제는 중앙집권적 재산과 병행하여 경성예산 제약 원칙에 기초한 기관별, 개인별 독자적 재산이 비중있게 병존한다는 것이다.

현재 변화한 북한의 현실에서 볼 때, 정권 대 주민(사회)의 관계를 관리하는 데서 통치자가 직면하게 될 주요한 사회적 행위자는 특권기관의 회사, 중간 및 하급관료, 그리고 장마당경제이다. 이 세 행위자 모두가 이중적 의미를 갖는다. 그 하나는 이 세 가지 모두 새로운 환경에서 통치자의 약탈능력을 유지하는데 불가결한 파트너이라는 점과 함께 이들 모두가 통치자와 동일한 약탈대상을 놓고 경쟁하고 있다는 것이다. 따라서 통치자는 이들을 적절히 활용하는 한편 동시에 이들에 대해 주기적으로 견제하는 조치를 취해야만 한다.

다른 하나는 북한정권은 과거와 같이 충성과 희생을 강요하는 방식만으로는 통치가 어려울 것이라는 점이다. 북한정권은 과거와 같이

당 조직을 통해 모든 단위에 침투하여 개인의 충성과 희생을 직접 강요할 수 없는 상황에 처해있다. 개인과 기관·기업 등의 단위는 과거와 비교할 때, 비록 아직까지도 자의적 권력남용에 희생될 처지에 있다고 해도, 일정한 자율성을 가지고 있다. 이는 개인과 단위가 국가에 의존하지 않고서도 생존할 수 있으며, 이에 따라 얼마간 독자적 비판적 의견을 가질 수 있다는 것을 의미한다. 이와 같은 상황에서 단기적으로 극심한 식량난이나 ‘고난의 행군’과 같은 곤란에 빠지게 될 때 또한 북한정권과 후계자가 중·장기적으로 실적을 내지 못한다면, 또는 그것을 낼 수 있다는 현실적 전망을 제시하지 못할 때, 통치 정당성의 위협에 빠질 수 있다는 것을 의미한다.

후계자 김정은이 자질과 능력을 보여주고, 일반주민으로부터 ‘권위와 위신’을 향유할 수 있다면, 그는 특히 중·장기적으로 경제적 비전을 보여주어야 할 것이다. 그러나 이는 쉽지 않다. 그가 보다 용이하게 보여줄 수 있는 것은 미사일 실험, 핵무기 실험과 보유 등에 기초한 ‘미 제국주의에 대한 투쟁’, 그리고 나아가 ‘내부의 적’에 대한 투쟁이 될 것이다. 김정은 후계정권은 이러한 외부에 대해 위협능력을 과시하는 한편, 내부적으로도 정치적으로나 경제적으로 보수적 정책기조를 유지할 가능성이 있는데, 이는 경제실적을 내는 데 오히려 해악을 끼치게 될 것이다. 이는 중·장기적으로 정권 대 주민(사회) 간의 갈등과 분쟁의 잠재성을 키우게 될 것이다.

김정은 후계 수립과정이 정권 대 주민관계의 차원에서 당면하게 될 과제를 보면 이렇다. 정치문제로서는 김정일의 건강이상에 따른 동요를 방지하여 내부안정을 달성하고 권력승계문제를 해결하는 것이다. 특히 후계자 지명은 권력승계의 시작이며 이제 가장 어려운 단계가 전개될 것이기에 현존 권력자의 위신을 해치지 않으면서도 후계

I
II
III
IV
V

지명자가 자신의 권력을 다질 수 있는 기회가 주어져야 한다. 현재와 같이 김정일이 ‘형식상 보고’를 받는 수준에서라도 최소한 5년 이상 지속된다면 김정일의 후계체제는 비교적 안정적으로 구축될 것으로 예상된다. 경제문제 차원에서는 한국의 지원 중단, 국제적 고립 심화에 따른 경제문제 악화를 방지하기 위한 자력갱생 차원의 노력을 배가하고 미국의 북한에 대한 금융제재에 대해 방어 등의 문제가 처리되어야 한다. 북한은 후계자의 지위를 대내적으로 공고화할 때까지, 내부안정에 효과가 큰 대내·외 강경정책을 지속할 것으로 예상된다. 다만 대외정책에 있어서 북한은 핵무기 보유국을 승인 또는 묵인 받는 것을 전제로 적극적으로 대외투자 유치와 협력을 시도할 가능성이 있다. 이는 한국과의 경우에도 마찬가지이다. 북한은 한국이 핵무기에 대해 언급하지 않는 대신, 남북경제협력을 적극적으로 확대하는 방식의 제안을 해올 수 있다. 그러나 이러한 북한의 정책이 수용되지 않는 경우, 핵개발과 관련된 위협행동을 지속할 것이다. 다시 말해 핵보유를 전제로 개혁없는 개방을 시도하는 것이 현 김정일과 그 후계자의 기본정책방향이 될 것이다.

(4) 주변정세의 진행이 후계체제의 수립과정에 미치는 영향

2008년 10월 이후 후계체제 수립과 대외강경정책은 동시에 추진되었으며, 상호 보강하는 양상을 띠어 왔다. 대외강경정책은 북한이 처한 전략적 위기의 반영이었다. 원래 북한의 전략적 위기와 후계체제 수립은 상호 독립적인 것이다. 그러나 2008년 8월경부터 북한이 직면한 전략적 위기의 시기에 김정일의 건강문제가 제기되었고, 이에 따라 후계체제 수립이 시작되었다. 북한은 전략적 위기에 대한 처방으로써 대외강경 돌파전략을 채택했으며, 이것과 후계체제의 수립 추

진은 시간적으로 동시적인 것이 되었다. 그리하여 원래 상호 독립적이던 위기 돌파전략과 후계체제 건설문제가 상호 연계된 복합물이 되었다. 이는 전략적 위기가 성공적으로 극복될 때에만, 권력세습도 성공적으로 안착할 수 있는 가능성이 커지는 구도가 등장한 것을 의미한다.

북한은 2008년 10월 이후 2009년 5월 25일 2차 핵실험을 거쳐, 7월 초 미사일 발사에 이르기까지 강경공세를 통해, 새로운 의제를 제시했다. 이를 보면, 핵무기 보유고수, 농축우라늄 개발 공식화, 비핵화 없는 미·북관계 정상화, 미·북 군축회담 개최, 6자회담 거부 및 미·북 양자회담 개최요구 등이다. 이에 대해 미국은 당분간 대북제재를 전력 추진하면서, 북한을 6자회담, 다시 말해 북한이 비핵화 의지를 천명했던 틀로 북한을 다시 불러들여, ‘완전하고 돌이킬 수 없는 비핵화’를 의제로 하는 협상을 전개한다는 것을 목표로 견지할 것이다. 이에 대해 북한은 6자회담으로 복귀하여 북한 비핵화를 의제로 하는 협상에 진입하는 것을 거부하고 핵무기 보유를 전제로 하여 미국과 직접 대화를 개최하는 것을 목표로 견지할 것이다.

양자 간 전략적 입장의 차이가 크기 때문에 징후적 관계개선을 넘어서 문제 해결성 협상국면으로 진입하는 것은 쉽지 않다. 미국은 확산 방지에 주력하면서 기다릴 것인데, 단·중기적으로 북한은 중국과 한국을 상대로 생존여건의 조성을 위해 적극 노력해야만 한다. 한국 정부는 국제사회의 대북제재에 적극적으로 참여할 것이며, 또한 북한이 비핵화에서 가시적 조치를 취하는 것을 본격적 대북지원을 시작하는 전제로 삼을 것이다.

이와 같은 상황은 지속적으로 북한의 대외환경을 긴장하게 만들 뿐 아니라, 상당기간에 걸쳐 외부로부터의 원조성 지원이나 투자협력

I
II
III
IV
V

등 경제협력도 어렵게 만들 가능성이 높다. 외부와의 긴장은 내부통제를 위해 유효한 효과를 발생시킬 것이나, 대외경제협력의 침체는 북한 내부에서 정권 대 주민의 긴장, 정권 내부에서 자원배분을 둘러싼 긴장을 높일 가능성이 있다.

김정은 후계체제는 북한이 2차 핵실험 이후 핵무기 보유국가로서 확고히 인정받고자 하는 시도 속에서 추진되고 있기 때문에, 김정은 '후계체제 = 핵무기 보유국가로의 등극'의 등식이 북한 내에서 각인될 가능성이 높다. 그런데 이는 주변국가에 의해 승인되기 어려울 것이며, 장기간의 긴장상황을 초래할 것이다. 이와 같은 대외환경은 김정은 후계체제 과정에서 경제문제 등으로 인한 내부긴장 증가, 안보위협 증가에 따른 대외 긴장상황의 주기적 등장이 초래될 가능성을 높인다.

주변국가의 기본태도는 핵무기 보유시도 문제와 김정은 후계체제 수립문제를 분리해서 다룰 것이며, 김정은의 후계체제 추진이 성공하든 실패하든 북한당국이 핵무기 보유시도를 포기할 수밖에 없는 식으로 환경과 조건을 만들어 내고자 시도할 것이다.

3. 보수적 정책과 역동적 사회 간의 관계 조절문제

앞에서 자세히 서술했지만, 1990년대 이래의 북한사회는 과거의 그것과는 크게 다른 것이다. 또한 사회 내의 여러 변화는 구조적으로 자가동력을 가지고 전개하고 있기 때문에, 정권의 정책방향이 그에 우호적인가 적대적인가에 상관없이 지속되고 있다. 정권은 그러한 변화에 편승하고 적응할 것인가 또는 억제하고 통제할 것인가에 대해서만 결정할 수 있지, 그것을 완전히 제거하는 것은 선택지로 떠오르지

않는다는 것이다. 그런데 정권의 정책이 변화에 적응하고 편승하는 경우에는 정권 대 사회 사이에 갈등의 소지가 줄어들는다. 반대로 정권이 변화에 대해 억제와 통제의 방향의 정책을 택하게 될 때, 정권과 사회 사이의 간격과 갈등의 잠재성은 증가하게 된다.

가. 역동적 사회변화와 당국의 대응

1990년대 이래 북한에서는 당·국가 일원화 체제에 기초한 개인에 대한 전체주의적 통제가 붕괴할 수밖에 없는 상황이 전개되었다. 북한정권은 자신의 힘으로는 막을 수 없는 새로운 상황전개에 대해 정권의 주도권을 상실하지 않도록 하는 차원에서 한편에서는 편승 및 적응하면서, 다른 편에서는 억압 및 통제하는 이중의 정책을 펼쳐왔다.

1990년대 이래 나타난 다양하고 불가역적인 현상을 보면 이렇다. 경제난에 따라 전통적 당·국가체제가 붕괴하면서 개인은 당적·정치적 통제와 배급제에 따른 경제적 속박에서 상당한 정도로 자유로워졌다. 마찬가지로 기관·기업소의 경우에도 당적침투와 통제 및 국가계획 및 예산에 의한 통제와 간섭으로부터 상당한 정도로 자유로워졌다. 이를 배경으로 개인과 기업의 국가 직접통제 바깥에서의 다양한 활동전개, 그리고 준-공무 겸 준-사무(私務)의 광범위한 발생, 국가 공식영역 바깥에서의 다양한 방식의 음성적 자본축적, 당과 국가가 매개하지 않는 개인 간, 기관 간, 개인과 기관 간의 다양한 거래와 소통관계의 전개 등이 있었다.

그러나 당·국가는 이러한 다양한 현상에 대해 언제든지 자의적으로 간섭할 수 있는 무제한의 권한을 보유하고 있다. 사회변화가 매우 광

I
II
III
IV
V

범함에도 불구하고, 아직 이러한 현상 중에서 국가가 공식적으로 승인한 것은 매우 제한적이기 때문이다. 따라서 새로운 현상은 언제든 당·국가의 억압과 탄압의 대상이 될 수 있다. 아직 구체제의 법과 제도, 당과 국가의 침투 및 통제의 관행, 절대적 최고지도자 및 각급 단계에서의 ‘소왕’(주로 당 책임비서들)의 자의적 간섭관행이 아직 공고하게 남아있기 때문이다. 여기에다가 새로이 전개하고 있는 다양한 현상들의 상당한 부분이 준-공무 겸 준-사무(私務)의 성격을 띠며, 각종 부패와 불법적 결탁을 내포하고 있기 때문에 공적 권력의 합법적이고 정당한 통제대상으로 간주되고 있다.

북한정권은 이러한 전개에 대해 이중적으로 적응했다. 새로운 상황에 적응하는 차원에서 내부통제와 관련된 기구와 방식을 변화시킴으로써 새로운 통치환경에 적응하는 동시에 새로이 발생하는 현상에 대해 전통적 통제를 유지하고자 노력했다. 한편에서는 당의 조직과 사상통제의 약화, 상당한 수준으로 주민이동과 경제거래에 대한 국가 직접간섭의 포기 등을 감내할 수밖에 없었다. 그 대안으로 이른바 ‘선군정치’의 전개, 각종 공안기관의 강화 등이 정치면에서 나타난다. 경제면에서는 내각의 역할을 강화시키면서 2002년 7월 조치를 단행하는 등 개혁적 정책을 펴기도 하고, 다른 편에서는 노동단련대 설치 등을 통해 노동이탈에 대한 물리적 통제를 유지하면서, 이밖에도 개인과 기업의 경제활동을 억압하는 정책을 펴기도 했다.

북한당국의 이러한 이중적 대응에서 핵심적인 것은 기업소 노동자에 대한 통제유지의 문제였다. 경제난이 전개되는 과정에서 배급제가 중지되고 또한 국유기업 가동이 중단됨에 따라 많은 노동자들이 지배인 및 당 비서의 묵인하에 불법적으로 기업을 이탈했다. 공장을 이탈한 노동자들은 다양한 방식의 개인 생계활동을 모색했다. 일부 노동

자들은 개인티밭을 경작하거나 시장에서 장사에 참가하는 등 개인영업을 시작했다. 일부 노동자들은 각종 기관·기업소의 명의를 빌어 설립된 사실상의 반관·반민의 각종 회사에 사실상 사적으로 고용된 임노동자가 되었다. 또한 이와 같은 공식 직장이탈노동자를 불법적·사적으로 고용하는 것을 바탕으로 다양한 형태의 국가 외부 잉여축적과 함께, 경제적 거래관계가 발생했는데, 이는 정권이 직접 통제할 수 없는 것이었다.

이는 북한정권에 쉽지 않은 도전을 제기했다. 북한정권의 입장에서는 새로이 발생하는 현상을 완전히 부정할 수도, 적극적으로 수용할 수도 없는 처지에 빠졌다. 먼저 정권의 각종 기관·기업소 그리고 크고 작은 엘리트들이 새로이 발생하고 있는 다양한 현상에서 주요한 참여자이다. 각종 특권기관이 설립해서 운영하고 있으며 그 수익이 기관의 공적 운영비의 일부로 충당되고 있는 각종 회사가 그 대표적 체현물이다. 또한 크고 작은 엘리트들은 구체제의 이완과정이 제공하고 있는 각종 불법적·준·합법적 기회를 적극 활용하여 사적인 경제적 재부(財富) 축적의 기회로 삼고 있다. 다시 말해 구체제의 각종 기관·기업소, 그리고 크고 작은 엘리트들이 새로운 현상에 적응하면서 이미 깊숙이 그 일부가 되었다는 것이다.

그러나 다른 편에서 북한정권은 새로운 현상을 그저 묵과하고 수용할 수만은 없었다. 그 이유는 첫째, 국유부문과 비국유부문에서의 임금격차와 기회구조의 차이에 따른 삼투압 때문에 국영부문에서의 각종 자원이 준 민간부문으로 가속적으로 유출된다. 둘째, 정권이 직접 통제할 수 없는 각종 행위와 기회, 거래관계와 정보소통, 잉여축적이 발생함으로써 정권의 권위에 도전할 수 있는 잠재적 세력이 형성되어 가는 것이다. 따라서 새로운 현상은 억제되고 통제되어야 했다.

I
II
III
IV
V

편승 및 적응 대 억압 및 통제라는 이중정책은 북한당국에 일련의 딜레마를 제기했다.³¹⁰ 첫째, 공산주의적 복지는 제공하지 못하면서도, 과거와 같은 조직생활을 복원하고 싶은 데 딜레마가 있다. 과거 북한당국이 일반주민을 직장과 주거지에서의 조직생활을 통해 확고하게 통제할 수 있었던 것은 배급제 등을 통한 공산주의적 복지가 제공될 수 있었기 때문이다. 조직생활과 공산주의적 복지는 동전의 양면이었다. 그런데 북한당국은 한편에서 현재에도 북한주민을 과거와 같은 방식의 조직생활 속에 얽어매고자 하지만, 과거와 같은 수준의 공산주의적 복지를 더 이상 제공할 능력이 결여되어 있다.

둘째, 비사투쟁과 개인축재 사이의 모순이다. 비사투쟁은 개인축재를 불허한다는 것을 의미한다. 비사투쟁은 사회에 존재하는 부익부 빈익빈 현상과의 투쟁이다. 그러나 현실에서는 부익부 빈익빈이 심해지고 있으며, 따라서 비사투쟁은 강화된다. 그럼에도 불구하고 사회 내의 부익부 빈익빈 현상은 증가한다.

셋째, 사회·문화적 통제와 상층부에 팽배한 소비욕구 사이의 모순이다. 정권은 내부정치 안정을 위해 사회·문화적 통제를 강화하고자 한다. 그러나 이는 상층 부자계층의 문화적 욕구와 충돌한다. 북한의 상층은 세계적 평균소비 수준에 도달하려는 욕구를 가지고 있기 때문이다. 그런데 북한과 같이 정보와 문화에 대한 통제가 심한 나라에서는 이들의 욕구가 제대로 실현되기 어렵다.

넷째, 계획과 실리의 상충이다. 계획을 하자니 경제가 죽고, 실리를 하자니 계획이 죽는 것이다. 이러한 딜레마는 국영기업을 중시할 것인지 회사를 중시할 것인지에 대한 선택에서도 나타나고 있다.

³¹⁰ 탈북자 면담, 2009년 9월 15일.

나. 기관별 구획별 경제이권 갈등의 만연

앞서 북한경제는 비교적 상호 독립적인 7개의 구획으로 이루어졌음을 서술했다. 이와 같은 구획화론은 현재 북한경제 내부에 존재하는 기관별·구획별 경제이권 갈등을 파악할 수 있게 해주면, 또한 이것이 유발하는 정치적·사회적 갈등도 찾아낼 수 있게 해준다.

먼저 분권화된 약탈론을 보자. 이는 김정일 또는 북한정권과 중·하부요원 간에 국가재산 관리와 조세수취와 관련한 갈등이 존재한다는 것을 보여준다. 1990년대 이후 중·하급 간부의 부정부패현상이 극심해지는데, 이는 국가의 자산재고와 조세수입을 현저하게 축소시키는 한편, 일반주민의 원성의 대상으로서 내부정치 안정문제와 연관되어 있다. 정권의 이에 대한 대응은 주기적으로 중·하급 간부를 대상으로 하는 ‘비사검열’이다. 일반주민의 입장에서 볼 때, 간부에 대한 ‘비사검열’은 환영할 만한 것이다. 또한 정권의 입장에서는 새로운 충성분자에게 이권과 직책을 배분할 수 있는 기회를 만들어 준다. 그렇지만 ‘비사검열’ 자체가 비사검열원에게 검열을 핑계로 한 새로운 약탈의 기회를 제공하고 있다.³¹¹

다음으로 경제의 7개 구획화가 내포하고 있는 경제적 이권갈등의 내용이다. 첫째, 김정일경제(당경제) 구획, 기관별 회사경제 구획, 제2경제 구획을 주축으로 하는 특권경제와 그 이외 구획 간의 경제적 갈등이다. 둘째, 특권경제의 개별구획 내부에 존재하는 경제적 이권 갈등이다. 셋째, 경제 개별구획 간에 존재하는 이권갈등이다. 넷째, 경제정책이 편승과 적응의 국면과 억제와 통제의 국면을 교차하고

³¹¹ 북기업소 간부 인터뷰, “北간부들, 검열은 뇌물 챙길 절호의 기회[7],” 『데일리 NK』, 2008월 4월 27일.

있는데, 각 국면에 따라 구획·기관 간에 경제적 이해관계가 달라진다는 것이다.

먼저 김정일경제(당경제) 구획, 기관별 회사경제 구획, 제2경제 구획을 주축으로 하는 특권경제와 그 이외 구획 간의 경제적 갈등을 살펴보자. 특권경제에 속하는 기관·기업소, 은행은 북한경제에서 가장 중요한 이권들을 관리하고 있다. 이들은 국가로부터 특혜적으로 자금과 자원을 분배받고 있다. 또한 내각기업 중에서 이윤이 될 만한 사업을 자기소속으로 강제로 편입시키기도 한다. 또한 국가의 설비와 노동력을 헐값으로 낭비적으로 사용하고 있다. 이들은 내각경제와 분리되어 있기 때문에 수익을 낸다 해도 국가재정수입에 기여하지 않는다. 이들은 노른자위 무역권을 독점하면서 많은 폐해를 발생시키고 있다. 이들은 전문성이 없기 때문에 질 나쁜 물건을 고가로 수입하여 국내기업에 손해를 준다. 또는 국내에서 생산된 수출자원을 사장하거나 헐값으로 수출하고 있다. 이와 같은 특권경제는 권력을 이용하여 국가의 자원을 특혜적으로 배분받거나, 역시 공권력 또는 정치적 특혜에 입각하여 특정사업에 경쟁자의 진입을 배제해야 지탱될 수 있다. 이에 의한 자원배분의 왜곡과 자원의 비효율적 사용은 국가경제에 짐이 되며, 다른 경제부문에 대한 자금과 자원의 배분을 축소시킴으로써 침체의 구조적 원인을 제공한다. 결론적으로 특권경제는 비특권경제(내각경제, 농촌경제, 장마당경제)를 희생으로 하여 번성한다. 따라서 경제개혁의 일차적 대상은 특권경제의 특권의 폐기와 함께 이들을 공정한 경쟁에 노출시키는 것이다. 역으로 경제개혁에 대한 반대세력은 특권경제이다.

둘째, 이권갈등은 특권경제의 개별구획 내부에 존재하는 경제적 이권 갈등이다. 북한의 거의 모든 특권 권력기관은 기관별 회사를 소유

한다. 그 주 운영목적은 기관별 자력갱생이다. 따라서 기관 산하 회사가 많은 특권적 이권을 확보하고 많은 이윤을 낼수록 해당기관의 위세와 복지가 보장된다고 할 수 있다. 따라서 모든 기관은 자신 산하회사의 돈벌이에 지대한 관심을 가지고 있다. 이 회사를 운영하기 위해서는 김정일 등으로부터 설립허가를 받고 특권적인 사업권 또는 무역권을 따내어야 한다. 따라서 회사들 간 또는 모체 특권기관들 간에 유리한 사업권 또는 무역권을 확보하기 위한 치열한 (충성)경쟁이 벌어지는 것으로 보인다. 그런데 사업권과 무역권의 배분은 기관별 권력관계를 반영할 수밖에 없으며, 이권 확보 경쟁을 둘러싸고 기관별 알력은 발생할 수밖에 없다. 앞서 서술한바 있었던 2000년대 초반 조직지도부와 선전선동부 간의 알력도 결국에는 김정일에게 잘 보여 위세를 획득하고 이를 통해 더 많은 사업권과 무역권을 확보하기 위한 경쟁으로 해석할 수 있다.³¹²

셋째, 이권갈등은 경제구획별 이해관계의 충돌이다. 북한은 여전히 자기책임없이 국가자금을 나누어 먹는 체제이기 때문에, 기관마다 국가자금을 더 많이 배당받아 가능한 한 많은 사업과 인원을 확대하려고 한다. 따라서 당은 당대로, 내각은 내각대로, 군대는 군대대로, 국방위원회는 국방위대로, 가능하면 사업을 확장하고자 한다. 그런데 사업권과 이권의 총량이 한정되어 있고, 제로섬 분배가 이루어져야 한다. 여기서 어느 기관에 어느 만큼 배분되는 가는 궁극적으로 김정일에 의해 정치적으로 결정된다. 따라서 자원배분을 변화시키기 위해 김정일을 둘러싸고 당·정·군 사이에서 ‘충성’경쟁과 상호 알력이 발생할 수밖에 없다.

³¹². 이글의 III장 1절 ‘다. 권력체계 내의 견제와 균형 및 후계문제’ 참조.

I
II
III
IV
V

따라서 어떤 사업권이 어느 구획에서 어느 구획으로 또는 한 구획 내에서도 어느 기관·기업소에서 어느 기관·기업소로 이전되었는가는 경제적으로 뿐 아니라 정치적으로도 매우 중요한 의미를 갖는다. 예를 들어 앞서 서술했듯이 박봉주의 개혁과정에서 당과 군이 관장하던 많은 사업이 내각으로 이전되는 것을 발견할 수 있다. 역으로 박봉주의 실각과 함께 여러 이권사업이 당 측으로 원대 복귀하는 것도 발견할 수 있다. 또한 국방위원회의 강화에 따라 많은 사업이 그 산하로 이관되는 것도 발견할 수 있다. 어느 기관이든 사업을 확장하는 만큼 국가자금에 대한 청구권을 확보하는 것이고 이는 기관의 권세, 번영과 관련되는 것이다.

이에 대한 북한식 대안도 존재해 왔다. 예를 들어 군부 또는 사로청은 국가적 차원의 대규모 토목공사를 국가자금을 받지 않고 자력으로 수행할 것을 ‘충성’으로 맹세한다. 그 대신 자금을 마련하기 위한 특정 분야에 대한 독점무역권을 할당받는다. 많은 경우에 목적과 수단이 전도된다. 어떤 기관이 국가적 토목공사를 독자로 수행하겠다고 하는 것은, 이를 빌미로 해당기관이 무역권(와크)을 확보하기 위한 것이자 해당부처의 생존과 번성에 필요한 자금과 권세를 확보하기 위한 것이다.

넷째, 경제정책이 편승과 적응의 국면과 억제와 통제의 국면을 교차하고 있는데, 각 국면에 따라 구획·기관 간에 경제적 이해관계가 달라진다는 것이다. 2000~2004년간 편승과 적응의 국면 즉 개혁국면은 특권경제(당경제와 제2경제, 특권회사경제)의 이익과 충돌하는 한편, 내각경제와 그에 고용된 노동자, 장마당의 중소상인들의 이익과 부합한다. 또한 자금과 이권의 배분이 권력기관의 정치적 결정에 의해서가 아니라 시장에서의 경쟁력에 의해서 좌우되는 상황이 도래

한다. 만약 이러한 국면이 지속되면, 특권경제의 이익이 지속적으로 침해되는 가운데, 비특권경제가 번성하여, 특권경제를 궁극적으로 위축시킬 위험이 대두한다. 억제와 통제의 보수적 국면은 그 반대의 상황이 발생한다. 국가의 자금과 이권에 대한 정치적 배분권이 현저히 증가하며, 이를 통해 특권경제가 번성하는 한편, 그만큼 자원과 이권을 탈취당한 비특권경제는 구조적으로 위축될 수밖에 없다. 또한 시장에 대한 물리적 억제와 통제, 중소기업과 중소기업사 및 ‘부패’간부들에 대한 각종 비사검열을 통해, 기존의 개혁국면에서 성장했던 장마당의 여러 세력들과 개혁 편승세력들을 위축시키거나 퇴장시킬 수 있다. 한 마디로 구권력 결탁세력이 신시장 결탁세력을 치는 것이다. 이렇게 되면, 과거 개혁국면에서 성장했던 세력들이 차지하고 있던 공간과 이권이 공백으로 남게 되고, 그 자리에 새로운 권력 결탁세력이 진입할 수 있게 된다.

다. 정권 대 3대 사회세력 간의 갈등과 공생의 양상

경제난에 따른 경제와 사회의 재편과정에서 다양한 경제주체가 등장했다. 이 중에서 대표적인 것이 기관별 특권회사, 중간 및 하급관료, 그리고 장마당 참여자들이다. 기관별 특권회사는 국가가 경제난 때문에 공공기관에 재정을 대지 못하게 되면서, 자력갱생을 요구하고, 이에 따라 기관별로 기관 자력갱생의 수단으로 무역회사를 설립하면서 탄생했다. 현재 북한의 거의 모든 공공기관은 회사를 운영한다. 국가와 기관 간의 이와 같은 관계는 국가와 중간 및 하급관료 간의 관계에도 적용된다. 원래 국가는 관료에게 충분한 생계비를 보장하는 한편, 이들이 오직 공적 임무에만 충실하도록 통제해야 한다. 그러나 국가

I
II
III
IV
V

가 충분한 공급을 주지 못하게 되면서, 국가는 관료가 부패를 통해 생계를 보충하는 것을 묵인해야만 했다. 장마당경제에는 생계형 상인뿐만 아니라 공적 기관과 관료를 비롯하여 다양한 주체가 참여하고 있으며, 공적 기관-기업소의 운영에도 불가결한 요소로 자리 잡고 있다.

통치자의 입장에서 볼 때, 특권회사, 중간 및 하급관료, 그리고 장마당경제 모두가 이중적 의미를 갖는다. 그 하나는 이 세 가지 모두 새로운 환경에서 통치자의 약탈능력을 유지하는 데 불가결한 파트너이라는 점과 함께 이들 모두가 통치자와 동일한 약탈대상을 놓고 경쟁하고 있다는 것이다. 따라서 통치자는 이들을 적절히 활용하는 한편 동시에 이들에 대해 주기적으로 견제하는 조치를 취해야 한다.

첫째, 특권기관이 운영하는 무역회사는 주기적으로 통폐합과 함께 무역권한의 크기가 재배분되어야 한다. 그렇지 않으면 이들 사이에 경쟁의 격화로 전체 영업이익 그리고 통치자에 대한 상납이 줄어들 수 있다. 또한 주기적 통폐합과 무역권의 재배분을 통해 특권회사의 운명결정권이 회사 자체의 시장적 생존능력이 아니라 통치자에게 있다는 것이 주기적으로 확인되어야 한다.³¹³

둘째, 중간 및 하급관료에 대해 중앙 집중검열 등 주기적 또는 임시적 규율조치가 시행되어야 한다. 그렇지 않은 경우 이들의 부패활동으로 인한 수입이 얼마인지를 측정할 수 없을 뿐 아니라, 상층으로의 충실한 상납이 보장이 되지 않는다. 또한 주기적 검열을 통해, 중간 및 하급관료에게 그들의 운명이 상급 검열기관에 의해 결정된다는 것을 확인해야 한다. 또한 이러한 검열은 일반주민을 직접 맞상대하

³¹³ 북한의 외화벌이 업체에 대한 대규모 감찰은 1997년, 2001년에 있었다. 조정아 외, 『북한 주민의 일상생활』, p. 209; 그리고 2008년 초에 장성택이 주도한 국경 지역에 대한 ‘비사검열’도 외화벌이 기관을 대상으로 하였다.

고 있으며, 따라서 주민불만이 직접적으로 쏠리는 대상인 중간 및 하급관료에 대해 중앙권력이 통제하고 징벌하는 의례를 연출함으로써 일반주민의 통치자에 대한 신뢰와 충성을 다지는 의미가 있다.

셋째, 장마당에 대해서도 주기적으로 묵인과 활용 그리고 제한과 징벌의 태도와 조치를 취해야 한다. 권력집단의 장마당경제에 대한 기본태도는 장마당경제를 죽일 수도 없지만, 그렇다고 장마당경제의 주요 행위자가 특권집단을 위협할 정도로 성장하는 것도 묵과할 수 없다는 것이다. 이에 따라 권력집단은 한동안 장마당에 참여하면서 고율의 이윤을 실현하는 한편, 주민의 시장활동능력이 일정한 수준으로 증대되어 자기들과 경쟁력이 엇비슷해질 때, 그 말살을 위해 비경제적 방법으로 시장활동을 축소시킨다. 이를 구체적으로 보면, 시장강제폐쇄, 상인들에 대한 구타, 상품 무상몰수 및 횡령, 심지어 오지로 추방 등과 같은 방식으로 공권력이 남용된다.³¹⁴

라. 소결론: 과거와 미래 그리고 개혁세력과 보수세력?

1990년대 북한에서 사회적·경제적 변화는 거역할 수 없는 것이 되었다. 국가는 과거와 같은 수준의 경제에 대한 중앙집권적 명령경제적 통제를 상실했으며, 국가는 개인과 사회에 대하여 배급제와 당 조직에 기반한 전체주의적 침투와 통제능력을 상실했다. 그리하여 발생한 것은 과거와 미래의 혼합물이다. 그런데 북한에서 모든 집단과 개인은 미래추세인 시장의 전개에 적응해야만 한다. 이 점에 있어서 시장에 적대적 집단은 존재한다고 볼 수 없다. 다만 차이가 있다면, 어떠한 방식으로 적응해 갈 것인가의 문제가 있다.

³¹⁴ 류경원, “또 다시 내두르는 전국적 시장억제,” 『림진강』, 제2호 (2008.3), pp. 80~81.

과거체제는 취약해졌지만 아직도 법적·제도적으로 공고하게 남아 있다. 국가는 여전히 생산수단의 소유자 및 계획체제의 사령탑으로서 영토 내 자산과 경제활동에 대한 자의적 분배권과 지배적 통제권을 행사한다. 또한 모든 것이 행정적 명령으로 처리되고, 국가는 개인의 삶에 언제든지 이데올로기적 배신의 명목으로 간섭할 수 있으며, 개인의 모든 행위는 오직 공무(公務)로서만 존재한다.

미래형 체제요소는 발생하고 있지만 아직도 매우 취약하다. 과거의 계획체제와 당적 통제체제가 취약해지고 공적 기강이 붕괴하면서 부정부패가 확산되고 있고, 사실상의 개별경영이 증가하고 있으며, 준-공무 겸 준-사무(私務)가 늘어나고 있다. 동기부여에서도 이데올로기적 자극의 중요성이 소멸하고 물질적 자극이 지배적이다. 사회는 빈익빈 부익부의 미래형 동적추세를 거스르지 못한다. 한편에서는 끊임없이 굶어죽는 계층에 대한 우려가 제기되는 한편, 다른 쪽에서는 새로이 형성되고 있는 부유계층의 정보 및 소비욕구를 충족시켜야 한다는 요구가 증가하고 있다. 국가는 사회 내 관계망에 대한 과거와 같은 전일적 통제를 상실했다.

북한에서 발생하고 있는 미래형 변화는 거스를 수 없는 것이다. 따라서 북한의 모든 행위주체는 그 변화에 적응하든지 편승해야만 한다. 그런데 적응과 편승의 양태는 각 행위주체가 구체제에서 차지했던 위치에 따라 달라진다. 권력을 이용하여 시장에서 구조적으로 우세한 지위를 차지하고 영속화하고자 하는 특권집단이 한편에 존재하며, 그렇지 못한 비특권집단이 존재한다. 경제개혁의 추진은 특권집단의 이익에 반하며, 비특권집단의 이익추진에 기여한다. 특권집단은 개혁추진을 늦추고자 한다. 반면 비특권집단은 촉진하고자 한다.

구체제하에서의 권력층은 구체제의 여러 요소를 전술적으로 활용

하면서 새로운 상황에 적응해 나가고 있다. 가장 두드러지는 것이 위로부터 아래까지 크고 작은 권력형 부정부패가 급속히 확산되었고, 현재적으로는 북한에서 크고 작은 공적 업무와 일상생활에서 가장 만연되어 있는 현상이 되었다. 이는 모든 것이 공무(公務)로서 또한 행정적으로 처리되어야만 했던 구체제의 잔재가 아직도 공고하다는 것을 보여준다. 이 중에서 보다 큰 규모의 권력형 부정부패의 한 가지 대표적 현상은 ‘특권형 회사경제의 출현’이라 할 수 있다. 이는 권력기관별로 독점 사업권과 이권을 확보함으로써 수익을 올리고 그리하여 그 기관과 회사에 관련한 인물만이 선도적으로 부자가 되는 것이다.

이것이 이른바 북한형 집단 선부론(集團 先富論)이다.³¹⁵ 이는 권력기관이 가지고 있는 특권을 경제적 이권으로 변환시켜, 그 권력기관에 속한 집단이 ‘우리라도 먼저 부자가 되겠다’는 것을 의미한다. 이는 현재 북한의 처지상, 이데올로기상 노골적으로 개인축적을 허용할 수 없기 때문에 나타나는 현상이다. 북한에서 최상층 권력기관과 권력자는 그 누구보다도 과거와 같이 단지 권력위계상의 지위가 개인적 부를 보장하지 못한다는 것을 잘 알고 있는 한편, 새로운 변화가 열어주고 있는 개인축적(個人蓄積)의 기회와 잠재성을 정상(政商)의 감각으로 인식하고 있다. 북한에서 국방위원회, 중앙당, 군부와 내각, 주요 공안부서 등의 기관과 인물은 다소간 특권형 회사들과 연루되어 있으며, 기관 및 개인축적에 앞장서고 있다.

그런데 상층의 일부 권력기관이 영토 내의 노른자위 사업권과 이권을 독점한다는 것은 사회의 다른 집단은 그만큼 기회를 박탈당한다는 것을 의미한다. 또한 이와 같은 권력형 특권회사의 운영은 과거체제

³¹⁵ 탈북자 면담, 2009년 9월 15일.

I
II
III
IV
V

의 잔재인 권력자산과 새로 발생하고 있는 시장관계를 적극적으로 능동적이고 영리하게 배합하고 활용할 때만 성공할 수 있다. 따라서 이들이 시장적 변화에 대해 반드시 저항적이거나 적대적인 것은 아니다. 오히려 이들이 가장 적극적으로 시장관계에 적응하고 편승하고 있다고 볼 수 있다. 이들은 다만 이러한 적응과 편승에서 권력자산을 활용하여 다른 비권력자들에 비해 현저하게 유리한 구조적 위치에서 시장에 참여하여, 우세한 지위를 영속화하고자한다.

이와 같은 특권권력집단에 대해 비특권권력집단은 경제적·사회적 차원에서 대립한다. 여기에서도 복합적인 양상이 나타난다. 상층 국가 기구 중에서도 내각은 당과 군과 비교할 때 가장 힘없는 비특권집단이다. 당과 군 산하의 특권적 기관과 기업이 특혜적 사업권과 이권을 많이 차지하게 될수록, 내각 산하의 기관과 기업에게 돌아올 자금과 자원은 줄어든다. 따라서 내각과 산하기관·기업소는 앞서 언급한 특권기관이 권력과 특혜를 활용하여 추진하고 있는 집단선부(集團先富) 추세의 가장 직접적 피해자이다. 내각은 기관이익 차원에서 보면, 당과 군의 경제적 특권이익을 제한하고, 내각이 국민경제 전반에 대한 통제권과 경제정책을 회복할 때 기관의 권세와 위상이 증가한다. 이는 내각 산하기업의 지배인들의 경우에도 마찬가지이다. 기업지배인들은 기업경영에서 당의 간섭, 국방위원회의 동원과제 등에 대해 배제하고 기업경영에 대한 지배인의 독점권을 확보하고자 한다. 따라서 내각과 지배인의 이익은 경제개혁의 추진과 가장 잘 부합한다. 경제개혁이 추진되어야 내각과 그 구성원, 그리고 지배인의 권세와 위상이 증가할 수 있고, 그에 따라 보다 개선된 개인축적의 기회도 탄생할 것이기 때문이다. 내각의 전문관료와 기업지배인은 오랜 경험과 식견 속에서 북한경제의 현실과 여러 문제에 대해 매우 해박한 지식

을 가지고 있다. 또한 그 문제를 어떻게 해결해야 할 것인가에 대한 식견을 가지고 있다. 다만 이러한 욕구와 지향이 발현되자면 정치적 기회가 열려야 하는데, 이것이 특권경제집단의 저항에 의해 차단당해 있다고 볼 수 있다.

비특권집단의 대표자는 노동자와 농민계층이다. 공장가동률이 전반적으로 20~30%에 머무르는 상황에서 노동자는 생계를 위해 다양한 활동에 참여하고 있다. 그러나 노동자는 여전히 사실상 도산상태인 (내각 소속) 공장·기업소에 속박되어 있고, 직장복귀의 압력을 받고 있으며, 노동단련 등 처벌에 처해지는 위협을 받고 있다. 노동자의 복지와 운명은 내각의 위상과 운명, 그리고 경제개혁의 위상과 운명에 밀접하게 연관되어 있다고 볼 수 있다. 내각이 경제주도권을 쥐며 경제개혁을 추진하는 경우, 대부분 사실상 도산상태인 기업소가 파산하거나 재생하는 데 보다 현실적인 처방이 내려질 수 있을 것이며, 그에 따라 경제상황 및 취업상황에 개선될 수 있을 것이기 때문이다.

농민의 처지는 노동자에 비해 현저히 열악하다. 경제난 속에 공장가동이 중지되자 노동자의 일부는 '자유롭게' 되어 다양한 경제활동에 종사하고 있지만, 농민은 여전히 토지와 농장에 속박되어 있다. 협동농장경영은 농촌 기득권 간부의 특권유지와 특권집단을 위한 식량생산에 종속되어 있다. 북한의 한 경제관료는 다음과 같이 농촌과 농민의 실정을 말한다.

농촌 기득권 간부들에 의한 농민 고리대인 일명 '가을내기'는 제2의 토지개혁이 아니고서는 해결할 수 없는 정치적 문제가 되었다. 춘궁 장리(長利: 곡식을 대차하는 데 붙는, 1년에 본곡식의 절반이 되는 변리), 각종 명목의 연유대(곡물 운반 기름값), 모판용 비닐박막대, 비료대, 각종 수리비용, 인민군대 돼지비, 동원물자비, 지원물자비 등등 이루 헤아릴 수 없는데다

I
II
III
IV
V

내역 불분명한 고리대 부담 전부가 가을수확에 환산돼 농민을
농업무산자 내지 룬펜으로 전락시키고 있다.³¹⁶

농민의 처지개선 역시 내각 및 개혁정책의 운명과 직결되어 있다. 개혁정책의 일차적 과제는 포전담당제 등 가족생산청부제의 도입이 될 것이다. 이러한 경우 농촌기득권 관료집단 및 특권집단을 위한 식량생산에의 속박이 현저히 약화될 수밖에 없다. 이러한 개혁정책이 실시되자면, 내각이 당과 군의 저항을 이겨내고 경제정책의 주도권을 잡아야 할 것이다.

이상에서 서술한 특권집단과 비특권집단의 사이에 중간집단도 존재한다. 그 한 집단은 중·하층 권력집단 소속의 간부들이다. 그 다른 하나는 장마당에서 자수성가한 ‘돈주’들이다.

위에서 언급한 권력기관 집단 선부(先富)의 아래 존재하는 것이 중·하층 권력집단과 소속간부의 부정부패와 연루된 개인축적과 선부(先富)추세이다. 이는 간부들이 지역 차원에서 도당(徒黨)을 형성하고 지역사회의 간부의 공적 권한을 사용하여 각종 이권에 연루하고 상호 비호하는 형태이다. 또한 하급 군부대의 외화벌이사업을 지적할 수 있다. 재정난 때문에 군부대에 대한 보급이 제대로 이루어지지 않으면서, 하급부대가 사병을 노동력으로 활용하여, 다양한 자체 돈벌이와 무역사업에 나섰다. 이에는 송이·목재·수산물 등 자연자원 채취, 자체 탄광을 개발하여 장마당에 참가, 각종 지역형 중소건설사업에 참가 등을 지적할 수 있다. 이들은 2005년 이후 보수파의 개혁파에 대한 반격이 본격화되면서, 개혁국면(2000~2004년)이 발생시킨 대표적 무질서와 비사회주의의 현상으로 간주된다. 그리하여 2007~2008년

³¹⁶ 계명빈, “우리나라의 경제형편(상),” p. 66.

사이에 비사검열의 대상이 되어 대대적으로 공격당한다. 그러나 구간부들이 숙청당하여 제거된 빈자리에 새로운 간부들이 채워지고, 이들은 구간부들이 해왔던 방식으로 개인축적과 선부작업을 진행한다. 이들 중·하층 권력집단과 간부들은 역시 북한에서 변화하고 있는 시장적 변화에 선도적으로 참여하고 있다. 그러나 이들도 구체제의 유산인 권력자산을 활용하여 시장관계에서 구조적으로 유리한 지위를 차지하고자 한다. 다만 이들의 권력자원은 제한되어 있으며, 상층 권력 집단의 자의성의 일차적 희생양이 될 수 있다는 점에서 지위가 다소 불안정하다고 할 수 있다.

앞서 중·하층 간부집단의 선부(先富)의 출발이 권력기구에서의 지위라고 한다면, ‘돈주’의 선부(先富)는 장마당에서의 적자생존(適者生存)을 위한 다양한 도전에 우월하게 적응할 수 있는 능력의 결과이다. 이들은 장마당에서 생존하고 번성하자면 불가피하게 중·하층 간부와 일정하게 결탁하면서 권력의 비호와 특권을 확보해야 한다. 그렇지만 다른 한편에서 이들은 해당지역의 각종 간부와 각종 공안 및 권력기관들에 다양한 명목으로 뜯기고 있거나 자발적으로 ‘고여야’(뇌물을 바쳐야) 한다. 나아가 자칫하면 중앙과 지역의 비사검열의 일차적 희생양이 될 수 있다.

이제 중·하층 간부집단과 ‘돈주’집단의 성향을 비교해보자. 이들은 구체제의 권력자산과 시장능력을 공동으로 결합해서 선부(先富)를 성취하고 있다. 그러나 이들에게는 권력자산의 활용수준이 비교적 저급하며, 또한 중앙권력의 비사검열 공격에 취약하다. 그런데 이들 사이에는 중요한 차이도 있다. 중·하층 간부집단의 선부(先富)능력에서 일차적인 것이 공권력의 남용능력이고 이차적인 것이 시장상황에의 적응이었다. 이에 비해 ‘돈주’의 경우는 일차적인 것이 시장적응능력

I
II
III
IV
V

이고 이차적인 것이 공권력 활용능력이다. 또한 만약 더 높은 단계의 개혁이 추진된다면, 당과 정의 기구, 권한, 인원 축소가 행해질 가능성이 많은 한편, ‘돈주’에게는 더 많은 ‘자유’가 허용될 것이다. 따라서 중·하층 간부는 기존에 누리고 있는 특권을 해칠 수 있는 개혁추진에 대해 보다 보수적이다. 그러나 ‘돈주’의 선부적 개인축적은 그의 장사 능력에 의존하는 바가 크기 때문에, 장사활동에 온갖 제한을 가하고 있는 관료특권을 제한하는 개혁추진에 대해 찬성할 것이다.

4. 핵보유국가로의 대두욕구와 대내·외 관계

가. 문제의 기본구조

북한은 2008년 10월 이후 2009년 5월 25일 2차 핵실험을 거쳐, 7월 초 미사일 발사에 이르기까지 강경공세를 취하는 것을 통해 주요하게 두 가지를 달성했다. 첫째, 북한은 이 기간 중 핵무기 개발문제와 관련하여 새로운 전략적 입장을 채택하고 있음을 대내·외에 공표했다. 즉 핵무기 보유국으로 인정해줄 것을 요구했다. 아울러 농축우라늄 프로젝트를 시인함으로써 이를 협상의제로 할 것임을 암시했다. 둘째, 북한은 자신의 실력을 과시하는 실제행위를 취함으로써 새로운 전략적 의제를 기정사실화하고자 했다. 여기에는 여러 차례의 탄도미사일 발사실험, 2차 핵무기 실험, 기타 한국과 관련된 안보위협 언사와 행위가 있다. 여기서의 핵심은 미사일실험 등을 통해 북한이 핵무기를 실제 전장에서 사용할 수 있는 능력을 발전시켜 나가고 있다는 것을 과시하는 것이었다.

이 시기 동안 북한이 제기한 새로운 전략적 의제는 과거 북한 비핵

화와 관련하여 성립해 있는 협상과정추진의 전제, 국제적 합의와 협의들을 전면 부정했다. 새로운 의제를 보면, 핵무기 보유 고수, 농축우라늄 개발 공식화, 비핵화 없는 미·북관계 정상화, 미·북 군축회담 개최, 6자회담 거부 및 미·북 양자회담 개최요구, 자체 경수로 건설착수 등이다. 과거 북한 비핵화 협상과정추진의 전제는 북한은 핵무기를 주변국으로부터 더 많은 것을 얻어내기 위한 협상카드로 사용하고 있기 때문에 적절한 보상을 통해 핵무기를 포기시킬 수 있다는 것이었다. 이러한 전제 위에서 6자회담을 통해 북한을 비핵화하고, 그에 따라 주변국이 정치적·경제적 보상을 제공하며, 비핵화 과정의 진행을 통해 주변국과 관계를 정상화한다는 의제가 설정되었었다. 이것이 6자회담이 성립하는 기본전제였고, 한국, 미국 그리고 중국이 비핵화 협상과 외교에 참가하는 기본전제였다.

한국과 미국을 비롯한 관련 국가는 2009년 전반기 북한이 제기한 새로운 전략적 의제를 수용할 수 없음을 분명히 했다. 그것은 북한의 미사일 및 2차 핵무기 실험에 대해 유엔 안전보장이사회 제재결의의 통과와 이행에 북한을 제외한 6자회담에 참가한 5개국이 만장일치로 협력했다는 것에서 나타났다. 북한은 2009년 7월 이후 한국과 미국 등에 대해 매우 적극적인 대화공세를 펴고 있지만, 아직 누구도 북한이 전략적으로 태도를 바꾸었다고 판단하고 있지 않다. 2009년 9월까지 관련국들의 기본입장은 북한이 과거 6자회담에 복귀하여 6자회담에서 설정되었던 의제에 따라 협상을 진행하라는 것이며, 이를 수용하지 않는 경우에 대해서는 유엔 안보리 결의 1874호 등에 따라 제재를 가하겠다는 것이다.

여기서의 질문은 이와 같은 형국이 중·장기적으로 지속될 수 있는 가이다. 먼저 이러한 형국을 요약하면 이렇다. 한편에서 한국과 미국

I
II
III
IV
V

등의 주변국이 북한이 항복하고 전략적 입장을 크게 수정할 때까지 북한에 대해 징벌성의 압박과 제재를 고수하는 입장을 취하면서, 과제의제로의 복귀를 위한 대화에는 응하겠다는 것이다. 이에 대응하여 북한은 자체적으로 핵무기와 장거리미사일 개발을 계속해나가는 한편, 권력승계문제를 해결하고 대외경제고립에 대응하기 위해 내부적으로 강력한 통제와 동원정책을 취해 나가고 있다. 그러면서 2009년 7월 이후 미국과 한국 등에 대해 적극적 대화공세를 펴는 한편, 플루토늄 재처리와 우라늄 농축실험의 성공 등으로 핵능력 증가를 과시하고 있다. 북한은 상황이 자신에게 유리하게 흐르고 있지 않다고 판단하는 경우 앞으로 3차 핵실험, 대륙간 탄도미사일 재실험, 남북 군사관계 긴장조성 등의 안보도발을 재시도하게 될 것이다.

이러한 형국은 참가국가 모두에게 매우 심각한 전략적 위협을 내포하고 있다. 먼저 한국과 미국, 그리고 중국, 러시아, 일본은 북한이 제기한 새로운 전략적 의제를 수용할 수 없다. 그렇지만 현 상황의 지속은 북한이 발생시키는 여러 위협과 도전의 잠재성을 현격히 증가시킨다. 첫째, 북한은 핵과 미사일 능력을 지속적으로 신장시켜 나갈 것이다. 둘째, 국제고립에 따라 ‘급변사태’ 등 북한 내부의 변란과 위협이 증가할 것이다. 셋째, 북한은 앞으로 재차 안보도발을 통해 동북아의 안정을 해칠 수 있을 것이다. 넷째, 이러한 상황이 전개되는 경우, 북한 핵개발에 대한 대처, 북한 ‘급변사태’에 대한 대처 등을 놓고 동북아 관련국들 사이에 군비경쟁과 상호의심이 증가할 수 있다.

북한의 입장에서도 현 상황이 장기 지속하는 경우 대내·외적으로 심각한 도전에 직면하게 될 것이다. 첫째, 2차 핵실험 이후 전개되고 있는 북한 징벌국면은 북한경제에 조만간 심각한 어려움을 제기할 것이다. 유엔 안보리 결의 1874호에 기초하며 미국이 주도하는 대북

제재는 북한의 대외경제거래에 심각한 피해를 줄 가능성이 있다. 둘째, 김정일 건강문제 대두와 아울러 권력승계과정이 진행되고 있는데, 대외고립과 긴장 및 경제적 어려움의 증가는 북한 내부상황에 긴장과 불안정성의 잠재력을 증가시키고 있다. 셋째, 유엔 안보리 결의 1874호 등에 의해 강화된 감시체계는 북한의 대량살상무기 개발능력에 심각한 장애를 조성할 것이다.

북한을 한편으로 하고 한국과 미국을 다른 한편으로 하는 구도에서 양측은 전략적 딜레마에 직면해 있다. 즉 양측이 전략적 입장이 평행선을 달리고 있기 때문에 현 상황의 구도가 불가피하게 지속될 수밖에 없다. 그에 따라 양측에 제기되는 위협이 시간이 증가함에 따라 커지는 것이다. 그렇다고 양측이 조만간 수용할 만한 협상된 타결을 만들어 내기도 매우 어려운 상황이다. 그러나 모두에게 감당하기 어려운 문제를 제기하게 될 미래의 위기국면을 회피하기 위해서는 어떤 타결을 모색해야만 하는 것이다.

한국, 미국, 중국, 일본과 러시아 등 주변국의 입장에서는 2차 핵실험을 감행함으로써 북한이 기존의 협상틀을 깨고 동북아의 안보를 위협한 데 대한 적절한 징벌이 있어야 한다고 생각한다. 또한 핵무기 보유국가지위 승인을 요구하는 북한의 요구를 수용할 수 없다. 그러나 그렇다고 북한을 방치할 수도 없는 것이다. 그러나 그렇다고 선불리 과거에 반복되었던 것처럼, 북한이 도발을 일으킨지 얼마 안되어서 북한의 요구를 크게 수용하는 방식으로 북한과 협상을 재개하는 패턴을 반복할 수도 없는 것이다.

I
II
III
IV
V

나. 2차 핵실험 이후 미국과 북한의 상호 대응

2008년 10월부터 시작되었던 북한당국의 공세국면은 2009년 7월 경 종료했다. 이 기간 중 북한은 일방적으로 새로운 의제를 제시하는 성취를 이룩했으며, 다른 편에서 북한은 무한정 공세국면을 지속해 갈 수 없었기 때문이다. 특히 5월 25일 핵무기 실험 이후 6월 13일 유엔 안보리가 채택한 대북제재 결의 1874호는 북한당국이 공세에서 수세로 전환할 것을 강요하는 문서였다. 이러한 문서가 채택될 수 있었던 것은 지난 10월 이후 북한당국은 새로운 의제설정 의지를 과시하는 데는 성공했지만, 그에 상응하여 주변국가가 북한의 도발행위에 대처하는 데 있어서의 단결과 의지를 높이도록 고무했기 때문이었다. 전략적 수세국면이란, 이제까지 일방적으로 의제를 제시하던 상황이 끝나고, 상대진영의 역공세에 대응하는 것이 주된 목표가 되는 국면에 진입했다는 것이다.

북한에 대한 역공을 주도하는 국가는 미국이고, 그 기본개념은 ‘전략적 관리론’이다.³¹⁷ 미국은 궁극적으로 협상을 통해 비핵화를 달성하고자 하지만, 북한의 목표가 핵무기 보유이기 때문에 단기적으로 이를 성취할 가능성은 낮다고 판단한다. 이에 단기적으로 전략적 주도권을 유지하고 중기적으로 상황을 미국에 유리한 방향으로 바꾸기 위한 조치를 취해 나가는 것이 전략적 관리이다. 이는 네 가지 목표를 설정한다. 첫째, 지역에서 미국동맹을 강화한다. 둘째, 선박차단과 금융제재를 통해 확산위험을 감소한다. 셋째, 북한의 도발이 지역갈등으로 확산하는 것을 방지한다. 넷째, 북한이 협상장에 돌아오도록 강

³¹⁷- Abraham Denmark and Nirav Patel, “No Illusions: Regaining the Strategic Initiative with North Korea,” *Center for New American Security* (June 2009).

제한다.

미국이 활용하고자 하는 여러 수단 중에서 가장 공격적이고 위협적인 수단은 대량살상무기의 확산방지조치의 일환으로 취해지는 선박 차단과 금융제재이다. 이는 또한 유엔 안보리 결의 1718호와 1824호에 의해 유엔 회원국들이 준수할 것이 요구되고 있는 조치이다. 미국은 유엔 회원국들이 이 조치를 실행할 것을 요구하는 한편, 독자적 행동을 취하고 있다. 금융제재를 보자. 1874호는 유엔 회원국들이 핵이나 미사일 등 대량살상무기 관련 북한의 프로그램이나 활동에 기여할 수 있는 금융서비스를 제공하는 것을 금하고 있다. 여기에는 그러한 활동에 이용될 수 있는 북한과의 교역을 위해 공적인 금융지원을 제공하지 말 것도 포함되어 있다. 그런데 북한은 거래의 성격을 감추기 위한 목적으로 위장거래를 해왔기 때문에, 정당한 거래와 불법거래를 구별하는 것이 사실상 불가능하다는 것이다.³¹⁸ 따라서 북한과 거래하는 경우 불법거래에 연루될 위험이 매우 크고 (따라서 금융제재의 대상이 될 위험이 매우 크기 때문에), 어떤 정부, 민간, 특히 은행이 북한과 거래할 때 이점을 매우 심각하게 고려할 것이며, 이를 피하기 위해 합당한 결론(다시 말해 북한과의 거래중단 결정)을 내릴 것이라고 한다. 다음으로 선박차단을 보자. 차단과 검색의 대상은 대량살상무기, 일련의 재래무기 그리고 사치품 관련 물자를 선적한 것으로 의심되는 선박이다. 그러나 이는 앞서 언급한 금융제재와 유사한 맥락에서, 북한의 일반무역에 상당한 타격을 줄 수 있다.³¹⁹ 그 이유는

³¹⁸. U.S. Department of State, “Background Briefing by Two Senior Administration Officials,” (Washington D.C., July 15, 2009).

³¹⁹. STRATFOR, “U.S., North Korea: The Usefulness of a Tracked Cargo Ship,” (June 22, 2009).

정당한 무역이나 행위를 하고 있는 경우라고 하더라도, 북한선박이 자국의 항구를 사용할 때 발생할 수 있는 여러 우려 때문에, 항구사용 허락을 내주는 데 주저하게 만들 것이기 때문이다. 또한 선박차단과 징벌조치 가능성이 대두하는 상황에 직면하여, 이제까지 자국의 깃발을 단 선박이 북한으로 향하도록 허락했던 국가들과 자국의 선박이 북한의 대외무역에 활용되도록 허락했던 국가들이 이를 취소하는 결정을 내리게 될 가능성도 있기 때문이다. 다시 말해, “북한이 국제무역에 참여하려면 그 선박은 1874호 결의안을 준수해야 할 것이며 그렇지 않으면 항구를 찾을 수 없을 것”³²⁰이라 한다.

이와 같은 전략적 관리론은 2008년 10월에서 2009년 7월 초에 걸치는 북한의 공세와 전략개념 차원에서는 동일하다. 즉 당면한 상황에서 협상하거나 거래하는 것은 득이 되지 않기 때문에 상황을 변화시킨 후에 협상이나 거래를 시도하겠다는 것이다. 북한이 10월에서 7월까지 자신의 전략입지를 강화하고 상대편의 입지를 약화시키기 위한 다양한 조치를 취했다면, 6~7월 이후 이제는 미국을 필두로 하는 주변 관련국이 이를 역으로 북한에 대해 적용하는 차례가 된 것이다. 미국은 북한의 입지변화 시도를 수용할 수 없으며, 따라서 북한이 미국과 주변국의 조건을 수락할 때까지, 다양한 조치를 통해 압박을 가하겠다는 것이다.

따라서 전체적으로 이 국면에서 미국은 북한을 협상으로 재유혹해 내는 것 보다는 고통을 가하는 것에 초점을 두었다.³²¹ 이는 지난 7월

³²⁰-Hillary Rodham Clinton, “Remarks at the ASEAN Regional Forum,” Sheraton Grande Laguna, Laguna Phuket, Thailand, July 23, 2009.

³²¹-Mark Landler, “Clinton Trades Jibes With North Korea,” *The New York Times*, July 24, 2009

23일 힐러리 클린턴 미 국무장관이 아세안지역 포럼에서 행한 연설에도 잘 표현되었다.³²² 이 연설의 초점은 4가지이다. 첫째, 안보리 1874호 결의가 국제적 합의에 바탕한 정당한 것이며, 둘째, 북한의 수용불가능한 행위를 억제하는 데서 매우 효과적 수단이며, 셋째, 그것을 실행에 옮기는 것이 매우 중요하며, 넷째, 북한의 완전하고 돌이킬 수 없는 비핵화 필요성에 대해 미국과 한국, 일본, 중국, 러시아 사이에 이견이 없다는 것이다. 미국의 접근방식은 “북한을 고립시키고, 행위를 바꿀 수밖에 없도록 유효한 압력을 행사하며, 북한이 다른 길을 택하도록 함으로써 모든 사람의 이익에 기여할 수 있게 만들도록 한다”는 것이다.

물론 미국은 협상재개의 문을 열어 놓고 있지만, 현실적으로 조만간 의미 있는 협상이 성사될 수 있을 것이라는 데 대해서는 기대가 없었다. 의미 있는 협상은 북한이 핵무기를 포기하기로 완전히 마음먹고 나오는 때로 한정되어 있기 때문이다. 그러자면, 북한정권의 내부적인 계산이 현저하게 바뀌거나 비핵화를 진심으로 의도하게 되는 등의 변화가 있어야 한다. 그런데 현재 북한처럼 권력이양기에 처해 있는 경우, 그와 같은 변화가 발생하는 것은 더욱이 기대할 수 없다고 한다.³²³ 만약 완전하고 돌이킬 수 없는 핵포기를 의제로 하는 협상이 아니라면, 앞으로 설령 북한이 협상에 복귀한다고 해도 크게 기대하지 말아야 한다는 것이다. 위의 연설에서 힐러리 클린턴 미 국무장관은 다음과 말했다.

322. Clinton, “Remarks at the ASEAN Regional Forum,” <<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126373.htm>>.

323. Richard Bush, “North Korea’s Nuclear and Missile Tests and the Six-Party Talks: Where do we go from here?” Testimony before the U.S. House of Representatives Subcommittees on Asia, the Pacific and the Global Environment and on Terrorism, Nonproliferation and Trade, June 17, 2009.

I
II
III
IV
V

즉, “제재를 가하는 중에도 미국은 북한과 대화의 문을 열어 두고 있지만, 어정쩡한 조치(half measures)에는 관심이 없다”고 한다. 미국은 북한이 단지 협상장에 복귀하는 것만으로도 보상하지 않을 것이며, 이미 하기로 약속한 행동을 한다고 해서 보상하지 않을 것이며, 옛날에 도달했던 바로 그 자리로 돌아가기 위한 질질끄는 협상에는 관심이 없다는 것이다. 미국 및 관련국과 북한과의 향후 대화는 북한의 돌이킬 수 없는 비핵화를 성취하는 것을 목표로 해야 한다는 것이며, 그러한 경우 미국과 관련국은 포괄적이고 조율된 방식으로 북한에 대해 상호주의적으로 보상한다는 것이다. 여기에는 완전한 관계 정상화, 항구 평화체제, 상당한 에너지 및 경제지원이 포함되어 있다.

이와 같은 기조에서 미국은 북한이 6자회담에 복귀, 다시 말해 무기 보유를 포기하고 비핵화 과정을 다시 시작할 때까지, 유엔결의 1874에 입각한 대북제재를 강력히 추진할 것이라 공언했다. 이와 같은 오바마 정부 대북정책의 기본개념은 ‘봉쇄’에 근접했다. 오바마 정부는 클린턴 시대에서처럼 북한을 개혁·개방시키고 국제사회에 정상적 국가로 참여하는 것에 대한 기대를 저버렸으며, 반면 부시 정부에서처럼 ‘정권교체’가 가능하다고도 생각하지 않는다. 또한 북한의 미사일 실험이나 핵실험 도발, 또는 전쟁위협을 심각하게 생각하지 않는다. 오바마 정부의 대북정책의 기본목적은 북한을 비핵화 협상에 복귀시키는 것이며, 지금부터 그때까지 북한의 대량살상무기 능력의 증가 또는 확산, 또는 핵기술 수출을 통해 김정일이 돈과 권력을 증가하는 것을 저지하는 것이다.³²⁴

³²⁴- Philip S. Goldberg, “Implementation of UN Security Council Resolution 1874 on North Korea,” Washington, D.C. August 13, 2009; David E. Sanger, “Coming to Terms With Containing North Korea,” August 9, 2009.

미국은 북한이 복귀하든 복귀하지 않든 6자회담 재개를 고집할 것이다. 현재 북한은 핵무기 보유고수 입장을 견지하는 데 대해, 6자회담은 북한의 비핵화를 위한 회담구조이기 때문이다. 또한 미국은 ‘6자회담 과정’을 통해 6자회담이 실제로 열리는 것과는 상관없이 북한을 제외한 나머지 5개국의 의견과 정책을 조율하는 데 적극 주력할 것이다.³²⁵ 6자회담에서 북한은 참여국가였다면, ‘6자회담 과정’에서 북한은 그 대상이 되는 것이다.

그런데 북한은 미국과 관련국의 이러한 조건설정을 수용할 수 없을 것이다. 수용하는 것은 북한의 항복을 의미한다. 특히나 이는 김정일 위원장 건강이상 이후 새로이 진용을 갖춘 보수적인 북한 지도부에게는 더욱이 용납되기 어려울 것이다. 여기서 북한이 선택할 수 있는 것은 두 가지이다.

가장 우선적인 것은 전략적 방어에 들어가는 것이다. 이는 지난 공세국면에서 새로 축적한 자산을 배경으로 강화된 입장에서 미국 및 한국과 협상재개를 시도하는 것이다. 이는 빌 클린턴 방북 성사, 미국과 관계 개선 및 대화재개용의 표명 등으로 나타나고 있다. 이는 북한에 유리한 의제에 기초하여 상대방을 협상으로 유도하기 위한 전술적 유화라고 할 수 있다.

그 다른 하나는 돌파전략을 재시도 하는 것이다. 이는 전술적 유화가 소기의 결실을 거두지 못한 채, 시간이 흘러가는 가운데, 상황이 전반적으로 북한에 좋지 못한 방향으로 흐를 때 나타날 수 있는 대응

³²⁵- Scott Snyder, “North Korea’s Nuclear and Missile Tests and Six-Party Talks: Where Do We Go From Here?” Testimony before the House of Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia, the Pacific, and the Global Environment Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation and Trade, June 17, 2009.

이다. 다시 말해 미국이 추진하고 있는 대북 금융제재와 선박제재가 북한에게 심한 고통을 주게 되는 경우, 북한은 양자선택을 해야 한다. 그 하나는 항복하고 미국이 제시한 의제에 따라 협상을 재개하는 것이다. 그 다른 하나는 또 다시 돌파를 시도하는 것이다. 이는 이제까지의 수준이상으로 한국과 미국에 대해 위협을 가한다는 것을 의미한다. 그런데 이는 쉽지 않다. 더욱이나 2008년 10월에서 2009년 7월까지 공세 국면에서의 북한이 선택한 위협행위의 효과가 그다지 크지 않았지만 반격의 빌미를 주었다는 것을 고려할 수 있다. 특히 미국은 현실적으로 북한의 핵과 미사일 위협능력 그 자체는 대수롭지 않게 여기고 있다.³²⁶ 따라서 추가적으로 3차 핵실험 또는 장거리미사일을 실험하더라도 반향이 크지 않을 것이다. 그러나 역풍은 클 수 있다. 북한이 선택할 수 있고 관련국을 실제로 심각히 위협할 것으로 예상할 수 있는 긴장고조 조치는 두 가지이다. 첫째, 핵과 미사일에 관하여 북한의 추가능력을 보여주면서 협상이 진행되지 않는 동안 북한의 위협능력이 지속적으로 증가하고 있음을 과시하는 것이다. 이에는 3차 핵무기실험도 포함될 수 있다. 둘째, 남북한 사이에 군사충돌을 발생시키는 것이다. 북한은 한국에 대해 ‘전면대결 태세진입’을 선언(1.17)했고, 한국의 PSI 가입 이후에는 “정전협정에 구애받지 않는다”(5.27)고 공언했다. 물론 확산이나 남북군사충돌의 두 가지 경우 북한이 당면해야 하는 역풍의 부담과 위험도 클 것이다.

2008년 10월 이후 전략적 공세를 펼치던 북한은 2009년 7월 이후

³²⁶- James Joyner, “Jones: North Korea Nukes ‘Not an Imminent Threat,’” Published on Atlantic Council <<http://www.acus.org>> (May 28, 2009); Interview With David Gregory of Meet the Press, Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Washington, D.C., July 26, 2009; Douglas H. Paal, “North Korea Poses No Real Threat to the World,” RIA Novosti, May 25, 2009.

북한은 전략적 방어로 전환했다. 전략적 방어는 공세를 통해 획득한 전략적 입지를 공고히 하는 것이 주요 목표이다. 이러한 기조에 맞추어 북한은 핵실험 이후 전술적 대외 유화공세를 시작했다. 전술적 유화공세란 자신의 전략입장은 바꾸지 않고, 상대방을 자신의 전략구도로 유도하기 위해, 전술적 사안에 대해 적극적으로 선심성·회유성 양보조치를 취한다는 것이다.

북한의 전술적 유화에 대응하여 미국은 기본입장을 바꾸지 않지만, 부분적으로 전술적 유화로 대응하고 있다. 즉 미국은 당분간 대북제재를 전력 추진하면서, 북한을 6자회담, 다시 말해 북한이 비핵화 의지를 천명했던 틀로 북한을 다시 불러들여, ‘완전하고 돌이킬 수 없는 비핵화’를 의제로 하는 협상을 전개한다는 것이 전략적 구도이다. 그러나 미국은 9월 11일 이후 북한을 6자회담으로 복귀시키기 위한 북한과 미국 간의 양자회담에 응한다는 입장을 선택했다.

이에 대해 북한은 자신이 핵무기 보유를 고수한 마당에 자신이 스스로 비핵화 의지를 천명했던 6자회담으로 복귀하는 것 보다는 미국과 새로운 의제로 직접대화를 시도하고자 할 것이다. 미국은 이를 수용하지 않을 것이다. 그렇지만 미국은 항상 대화용의를 표명하면서, 북한을 자신이 설정한 협상틀로 유도하고자 적극 모색할 것이다. 미국의 북한에 대한 전략적 요구는 불변이지만, 그 요구하는 방식에서 제재강화와 동반하여 대화 유도정책을 적극적으로 펼치는 것이다.

다. 중장기적으로 타협에 의한 협상재개의 불가피성

앞서 설명했듯이, 현재의 한국과 미국 대 북한의 전략적 대치와 전술적 강경대응국면이 장기화하는 경우, 양측이 당면해야 하는 잠재적

I
II
III
IV
V

위험성은 증가하게 된다. 양측이 직면하게 될 중·장기적으로 중대한 위험은 이렇다. 북한의 입장에서는 제재 및 고립의 장기화에 따라 북한경제가 추가적으로 피폐하면서 내부교란의 가능성이 커지는 위험이다. Jonathan D. Pollack이 분석하는 바에 따르면, 한국과 미국 등이 직면하게 되는 위험은 다음과 같다.³²⁷

첫째, 북한의 무기개발이 비가역적으로 비쳐지게 되는 경우, 동북아시아는 보다 더 핵화될 것이다. 서울, 도쿄, 미국 간에 방위통합이 증가하거나 이들 국가가 자체로 개선된 프로그램을 가지게 될 때, 이는 안정되고 보다 예측 가능한 ‘주변 안보환경’을 마련하고자 하는 중국의 장기 추진전략을 침해하는 것이다.

둘째, 핵으로 무장한 북한이 존속하는 경우, 이는 궁극적으로 지구적 비확산체제에 보다 규모가 크고 심대하게 불안정을 유발하는 촉발제가 될 것이다.

셋째, 북한의 핵무기와 미사일 능력이 증가하면, 평양이 원료, 기술과 노하우를 제3자에게 이전하고자 하는 결정을 내릴 위험성이 높아진다.

넷째, 북한 내부가 불안정하게 될 잠재 위험이 있는데, 이는 중국에 직접 영향을 끼칠 것이다.

다섯째, 수십년에 걸쳐 한반도 역지가 존속해왔음에도 불구하고 주요 군사갈등이 발생할 위험이 현존한다.

따라서 양측은 어느 시점에서 전략적 결단을 내려야 한다. 즉 첫째, 강경대치국면을 지속하면서 상대 측이 항복하여 이쪽에서 수용가능한 입장으로 수정할 때까지 기다리면서, 여러 위험을 감수하는가, 둘째, 어느 시점에서 전략적 타협을 시도하고 성사시켜, 강경대치 국면의 장기화가 예고하는 중국적 파국을 막아내면서 잠정적으로 상황을

³²⁷- Jonathan D. Pollack, “Kim Jong-il’s Clenched Fist,” *The Washington Quarterly* (October 2009), pp. 166~169.

안정적으로 관리하고, 미래의 불씨를 통제하는가이다.

그렇다면 전략적 타협의 핵심 내용은 무엇인가, 한국과 미국의 입장에서 보면, 북한의 비핵화를 포기하지는 않지만, 단·중기적으로 북한이 가지고 있는 핵과 미사일 능력을 검증 가능하고 돌이킬 수 없는 수준에서 제거하는 것이 쉽지 않음을 인정하는 것이다. 이러한 인식에 기초하여, 단·중기적으로 북한의 핵과 미사일 능력의 현 수준 동결을 목표로 하면서, 협상을 통해 단계적 철거와 궁극적으로 완전폐지를 달성하는 것을 목표로 정책을 추진하는 것이다. 이러한 단계적 협상과정에서 북한에 대해서는 안보우려 해소, 경제재건 지원 등의 일정한 대가를 지불하는 것으로 당면목표를 낮게 설정하는 것이다.

북한의 입장에서 보면, 북한이 핵무기 보유국가 지위를 인정받는 상태에서 군축회담을 전개하는 것을 포기하지 않지만, 북한이 가지고 있는 일부 핵과 미사일 능력을 포기하는 것을 대가로 체제지탱을 위한 경제적·정치적 공간을 확보하는 것이다.

현재 국면에서 미국과 북한은 타협이 수용 불가능하다는 입장을 고수하고 있다. 그렇지만 궁극적으로 전략적 타협은 불가피할 것으로 보인다. 미국의 입장에서 보면, “한편에서 제어불능의 핵무기 프로그램을 가진 독재자와 다른 편에서 제한되어 있고 국제 모터링하에 놓여 있는 핵무기 프로그램을 가진 독재자, 둘 중의 하나를 골라야 한다면, 분명히 후자가 미국과 아시아의 이익에 기여”하기³²⁸ 때문이다. 또한 북한의 핵능력들은 실제로 존재하는 것이다. 내부에 큰 변화가 발생하거나, 군사적으로 제거하기 전에는 북한이 현존하는 핵능력 전체를 불가역적으로 포기할 가능성은 거의 없다. 미국은 정

³²⁸ Victor D. Cha, “What Do They Really Want?: Obama’s North Korea Conundrum,” *The Washington Quarterly* (October 2009), p. 129.



권목적의 변화 또는 정권의 궁극적 종결을 기다려야 할 것인데 이는 언제 발생할지 알 수 없는 것이다.³²⁹ 또한 북한의 핵능력을 군사적으로 제거할 또는 무력이 사용되는 경우에 일본과 한국에 대해 잠재적으로 공포스러운 결과가 발생하는 것을 방지할 현실적 수단이 존재하지 않기 때문이다.³³⁰

그러나 이와 같은 타협의 구체적 내용이 무엇이 될 것이며 어떠한 과정을 통해서 이룩될 수 있을 지는 여러 가지 가능성이 존재한다. 미국이 기대하는 것은 북한이 미국과 기타 국가로부터의 여러 보장과 언약을 받는 대신에 일정한 핵활동을 제한할 준비가 되어 있을 것이라는 점이다. 이와 같은 행마가 북한의 핵프로그램을 확실하게 종결시킬 수는 없다 해도, 북한의 핵프로그램을 협상을 통해 종결하고자 시도하고 있는 미국과 여타 국가는 이러한 가능성에 대해 신중하게 고려해야 한다는 것이다.³³¹ 정책담당자들은 평양의 핵개발의 폭, 규모, 속도를 감소시키며, 북한 핵무기 보유와 관련된 더 우려스러운 가능성을 약화시키는 데서 수반되는 여러 정책선택, trade-offs, 잠재적 부담들에 대해 조심스레 저울질 해보아야 한다는 것이다.³³²

라. 북한과 미국의 현하 전략적 입장 비교

여기서는 2009년 7월 이후 북한과 미국 사이에 존재하는 전략적 입장의 차이를 보다 자세하게 살펴보고 비교한다. 그 후에, 만약 미국

³²⁹- *Ibid.*, p. 129.

³³⁰- Jonathan D. Pollack, "Kim Jong-il's Clenched Fist," p. 166.

³³¹- Jonathan D. Pollack, "North Korea's Nuclear Weapons Program to 2015: Three Scenarios," *Asia Policy*, Number 3 (January 2007), p. 106.

³³²- *Ibid.*, p. 109.

과 북한이 전략적 타협을 시도하는 경우 어떠한 협상의제와 타결결과가 나올 수 있을 지에 대해 분석하고 예측해 본다.

먼저 북한의 입장을 보자. 이는 두 가지 측면에서 파악될 수 있다. 첫째는 북한이 발표한 공식문서에 나타난 주장과 요구이다. 둘째는 미·북 간의 공식 핵협상과정 및 Track II 차원에서 북한이 미국을 상대로 비공식적으로 밝힌 내용들이다. 우선 북한의 공식문헌 차원에서 나타난 북한의 입장과 알려져 있는 미국의 핵문제에 관한 기본 입장을 요약하여 비교하면 <표 IV-1>과 같다.

● 표 IV-1 북한 외무성 성명(2009.1.13)을 통해 본 북·미 간 핵문제 추진 인식 차이

구 분		북 한	미 국
핵문제 발생원인		<ul style="list-style-type: none"> • 미국의 대조선적대시 정책 • 미국의 대조선 위협 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 NPT 조약 위반 (국제 핵질서 파괴) • 김정일의 핵 야망
해결방식에 대한 기본인식		<ul style="list-style-type: none"> • 관계 정상화를 통한 비핵화 	<ul style="list-style-type: none"> • 비핵화 및 정상국가화 이후 관계 정상화 가능
비핵화대상		<ul style="list-style-type: none"> • 북한 및 남한의 미군 핵전력 • 미국의 핵우산 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 핵프로그램
검증	범위	• 남북 동시 검증(한반도 전역)	• 북한의 핵만 검증
	대상	• 북한의 플루토늄 프로그램 및 남한 내 미군의 과거 핵전력	• 북한의 모든 핵프로그램 (플루토늄, 우라늄, 핵협력)
	시기	• 비핵화 최종단계	• 폐기 협상과 병행 추진
핵무기 폐기 시점		• 미국의 대조선 적대시 정책과 핵위협이 완전히 제거된 이후 폐기	• 불능화 이후 모든 핵시설 및 핵무기 동시 폐기
기타		• 우라늄 농축 실험을 성공리에 완결, 경수로 건설에 자체 착수	

자료: 함형필, 『김정일 체제의 핵전략 딜레마』 (서울: KIDA, 2009), p. 278. '기타' 항목은 필자 보강.

I
II
III
IV
V

이와 같은 입장은 북한의 과거입장과 비교할 때 현저히 강경한 입장을 보여주는 것이다. 또한 북한이 2009년 초반을 경과하면서, 전략적인 입장을 바꾸었다는 것을 보여준다.³³³ 또 한 가지 지적할 수 있는 것은 북한이 농축우라늄 프로젝트 추진을 시인했다는 것이다. 이는 과거 이를 부정해왔던 것과는 다른 태도이며, 이를 이제 협상의제로 삼겠다는 것을 의미한다.³³⁴

다음으로 미·북 공식 핵협상과정에 참가했거나, Track II 차원에서 북한과 회담했던 당사자들이 파악하는 북한의 전략목표와 협상 입장을 소개한다. Selig Harrison, Victor Cha와 Jonathan D. Pollack의 견해를 소개한다.

먼저 Selig Harrison이 전하는 바를 보자. 그는 2009년 2월경 북한 방문결과로 파악한 북한의 입장을 다음과 같이 전한다.³³⁵

첫째, 북한은 현재 핵무기 국가이다. 북한은 미국과 우호적 관계를 원하며 오바마 정부가 과거 정부의 정권교체정책의 모든 흔적을 제거하기를 원한다.

둘째, 북한은 비핵화에 선행하는 미·북관계 정상화를 원한다. 정상화를 통해 비핵화를 추진한다는 것이다. 다시 말해 정

³³³- Joel S. Wit는 북한이 2002년 이후 정책 입장을 수정했다고 본다. 즉 그 이전까지는 중국과 러시아와 같은 주변 강대국에 대한 대비책(hedge)로써 미국과의 전략적 관계를 맺고자 했으며, 그 수단으로 핵무기 개발을 미국에 대해 협상카드로 사용했지만, 그 이후에는 점차 확고하게 핵보유를 통한 안전보장으로 선회했다는 것이다. Joel S. Wit, "U.S. Strategy Towards North Korea: Rebuilding Dialogue and Engagement," A report by the U.S.-Korea Institute at SAIS and the Weatherhead East Asian Institute at Columbia University (October 2009), pp. 25~26.

³³⁴- Narushige Michishita, "Playing the Same Game: North Korea's Coercive Attempt at U.S. Reconciliation," *The Washington Quarterly* (October 2009), p. 141.

³³⁵- Remarks of Selig S. Harrison at the House Foreign Affairs Subcommittee on East Asia, the Pacific and the Global Environment, February 12, 2009.

상화로 이행하고 중국적으로 비핵화에 이행하는 과도기 동안 북한은 미국이 핵무기 보유국가로 수용하기를 원한다. 핵무기 포기는 정상관계가 수립되는 것과 상관이 없고, 언제 미국의 핵 위협이 없다고 판단할 수 있는가에 달려있다.

셋째, 북한이 생산한 플루토늄은 이미 무기화되었다. 68파운드 플루토늄은 이미 무기화되었다. 무기는 사찰될 수 없다. 미사일 탄두로 만들기 위해 노력하고 있다.

넷째, 앞으로 협상에서 추가적 핵무기 개발을 하지 않을 준비가 되어 있다. 이미 가지고 있는 핵무기를 포기할 것인지 언제 할 것인지 하는 것은 미국과의 앞으로의 관계가 어떻게 진행되느냐에 달려있다.

다섯째, 검증은 폐기과정과 병행하여 시작될 수 있다. 6자는 핵폐기물 장소에서 샘플을 채취할 수 있으며, 이를 통해 68파운드 이외에 숨겨진 더 많은 플루토늄이 있는지에 대해 결정한다.

여섯째, 그러나 북한 내에서 샘플을 채취하는 것에는 큰 조건이 있다. 그것은 비핵화 실무그룹이 한국 내에서 검증사찰을 해야 한다는 것이다. 미국은 한국에 도입한 핵무기를 자세히 나열하고 그것이 언제 제거되었는지에 대해 목록을 공개·발표해야 한다. 미국은 1991년 핵무기를 제거했다고 한다. 그러나 우리는 이것이 사실인지 아닌지를 알 길이 없다. 당신들이 우리로부터 공개를 원하는 것처럼 우리도 당신에게 그것을 원한다. 미군기지, 필요하다면 한국기지를 사찰하여 공개가 사실인지를 확인해야 한다. 비무장지대에 아직도 핵 지뢰가 있는지 검증해봐야 한다.

다음으로 Victor Cha의 분석을 보자. 그 핵심은 두 가지이다. 첫째, 북한은 궁극적으로 타결을 원하고 있지만, 북한의 완전한 비핵화를 요구하지 않는 타결을 원한다. 이에 대해서는 아래에서 다시 자세히 설명한다. 둘째, 북한은 미국으로부터 특별한 유형의 ‘체제안전보장’을 요구한다.³³⁶ 주요 내용은 다음과 같다.

³³⁶ Victor D. Cha, “What Do They Really Want?: Obama’s North Korea Conundrum,” p. 124.

I
II
III
IV
V

평양이 원하는 것은 미국이 핵공격을 안 할 것을 약속하는 단지 소극적 안전보장이 아니라, 적극적 안전보장이다. 이는 평양이 일부 비핵화하고 막대한 보상에 따라 외부로부터 흘러들어오는 경제원조를 흡수하기 위하여 약간의 개혁과 개방을 행하는 동안 김정일의 궁궐이 붕괴하는 것을 허락하지 않는다는 것이다.

다음으로 비핵화와 관련한 북한의 요구와 기대이다. 그 주요 내용은 이렇다.³³⁷

미국은 인도와 파키스탄에 대해 하였듯이 북한을 핵무기 보유 국가로 수용해야 한다. 이를 수용할 수 없다고 하면, 회담은 북한의 일방적 비핵화가 아니어야 한다. 대신, 회담은 두 핵무기 국가 간의 상호 핵무기 감축이어야 한다. 6자회담은 미·북 양자 간의 핵·군비협상으로 변화되어야 한다. 이 양자협상에 북한은 핵보유 국가지위로 참가하고자 한다. 그런데 북한이 미북 양자협상에서 시도하는 것은 미국 핵무기의 실제적 감축이 아니라 다른 것이다. 그 이유는 미국은 한반도에 핵무기를 가지고 있지 않기 때문이다. 북한에게 이상적 협상결과는 미국이 인도와 협상하여 맺었던 협약과 유사한 상황이다. 북한은 국제 핵에너지기구(IAEA)의 안전조치와 모니터링에 복귀하지만, 민간 핵에너지 요소도 보장받고자 한다(예를 들어 평양은 경수로 기술과 이 경수로를 뒷받침할 수 있는 국가에너지망을 오래전부터 갈망해 왔다). 가장 중요한 것은 핵에너지와 무기 프로그램의 일부를 국제사찰에서 제외하고 이를 북한이 통제하기를 원한다. 북한은 국제사찰에서 제외된 프로그램이 핵억지력 기능을 할 것으로 볼 수 있을 것이다. 북한은 양보라고도 할 수 없을 이러한 ‘양보들’에 대해서도 막대한 보상(a grand deal)을 바랄 것이다. 이에선 에너지지원, 경제개발원조, 미국과의 관계정상화, 한국전을 종결하는 평화협정 등이다.

³³⁷- *Ibid.*, p. 124.

Pollack은 북한당국자들이 다음과 같이 생각하고 있다고 전한다.³³⁸ 그는 2006년 핵실험, 무기화된 플루토늄의 축적이 평양에게 근본적으로 전략적 전환점이 되었으며, 이 전환점 이후 평양은 미국과의 외교 관계 수립을 과거만큼 중요하게 여기지 않게 되었다고 간주한다. 또는 평양이 워싱턴과의 정상관계를 수립하는 전망도 축소되었다고 믿고 있다는 것을 시사한다. 그에 따르면 북한이 생각하는 한반도 비핵화의 조건은 네 가지이다. 첫째, 미국이 동북아시아에 대한 안보언약을 포기하며 둘째, 한국으로부터 핵우산을 제거하고, 셋째, 한반도로부터 미국의 군사력을 철수하며, 넷째, 한·미동맹과 병행하게 미·북 ‘전략적 파트너십’을 발전시키는 것이다. 이밖에도 북한은 미·북관계 정상화가 비핵화보다 먼저 이루어져야 하며, 해체와 최종 검증은 미국이 다시 경수로를 제공하지 않으면, 또는 그때까지 가능하지 않을 것이라는 입장을 견지한다고 한다.

마. 북한의 향후 협상전략

현재 북한의 주장은 앞으로 외교가 전개된다면 북한이 반드시 핵무기 보유국 지위를 보장 받아야 한다고 주장하고 있다. 또한 6자회담 참가 거부 등 과거에 성사되었던 협상들과 협약내용을 거부하는 태도를 취하고 있다.

9월 11일 미국이 북한과의 대화용의를 표명한 이후 북한이 밝힌 비핵화문제에 대한 입장을 보면 다음과 같다.

1. 조선반도 핵문제는 철두철미 미국의 대조선적대시정책과

³³⁸. Jonathan D. Pollack, “Kim Jong-il’s Clenched Fist,” pp. 161~162.

핵위협은 산물이다. 조선반도비핵화는 본질에 있어서 우리 공화국에 대한 미국의 적대시정책중식과 핵위협제거와 직결되어 있는 문제이다.³³⁹

2. 조선반도의 비핵화는 전조선반도와 그 주변 나아가서 세계의 비핵화와 직결되어 있다. 조선반도비핵화가 주변지역 즉 동북아시아의 핵군축, 핵철폐와 직결된 문제라면 조선이 과거 6자회담에 참가한 나라들과 대화하는 것을 기피할 리유가 없다.³⁴⁰
3. 조선반도핵문제가 해결하려면 조미사이에 평화협정을 체결해야 한다. 이것은 조선반도에 새로운 평화보장체계를 구축하고 불안정한 현 정전상태를 평화상태로 전환시키며 조선반도비핵화를 실현하기 위한 가장 합리적이고 실천적인 방도의 하나이다.³⁴¹

앞으로 진행되게 될 조미회담의 성과 여부는 미국이 조선반도에 새로운 평화보장체계를 구축하는 길을 선택하는가 어떤가에 달려있다고 해도 과언이 아니다.³⁴²

4. 미국의 가증되는 핵위협에 대처하여 부득이하게 자위적 핵억제력 보유를 선택한 조선에 있어서 비핵화문제를 논의하는 1차 대상은 당연히 미국이다. 미국 이외의 나라들은 조선이 핵억제력을 보유하게된 원인을 제거하지 못한다. 따라서 조선에 있어서 조미회담과 다른 나라들과 회담은 주제가 다를 수밖에 없다.³⁴³

339- “조선반도 핵문제를 발생시킨 장본인은 미국이다,” 『조선중앙통신』, 2009년 10월 14일.

340- “<조미 다음에 다자>, 합리적인 대화방식-〈핵이 없는 세계〉와 직결된 조선반도비핵화,” 『조선신보』, 2009년 10월 21일.

341- “조선반도 핵문제를 발생시킨 장본인은 미국이다,” 『조선중앙통신』, 2009년 10월 14일.

342- “<조미 다음에 다자>, 합리적인 대화방식-〈핵이 없는 세계〉와 직결된 조선반도비핵화,” 『조선신보』, 2009년 10월 21일.

343- 위의 글.

북과 남은 6.15 공동선언과 10.4 선언의 정신에 따라 대화를 실현하고 다방면에 걸쳐 래왕과 접촉, 협력과 교류를 활성화함으로써 민족의 통일과 번영을 추동해야 한다. 북과 남이 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 활성화하고 사회문화와 인도주의분야 등에서 협력과 교류를 실현해 나간다면 서로의 자원과 기술을 공동으로 개발 리용하여 전국적 판도에서 경제를 발전시키고 끊어진 민족의 유대를 다시 있는데 도움을 주게 될 것이다.³⁴⁴

5. 조미량사회담의 준비가 다그쳐지는 가운데 북남관계 개선을 위한 환경꾸리기가 병행하여 추진되고 있다. (남조선은) 조미관계의 진전과 북남관계의 발전이 련동되는 절호의 기회를 놓치지 말아야 한다.³⁴⁵

그러나 북한의 이러한 입장은 수용되기 어렵다. 또한 북한이 이러한 주장을 고수하게 될 경우, 북한이 부담해야 하는 비용도 현저히 증가할 수 있다. 북한은 이에 대해 잘 알고 있을 것이다. 따라서 현존 입장이 내포하고 있는 위험을 회피하자면 궁극적으로 북한도 앞으로 어느 시점에서 미국을 비롯한 관련국과 타협을 시도해야만 할 것이다.

그렇다면, 협상에 응하는 북한의 목적과 전술은 어떠한 것인가? 우선 북한의 목적을 보자. 북한의 목적은 기존하고 있는 핵능력의 일부를 포기하는 대신, 정치적·경제적으로 북한의 현존 정권의 안정과 존속에 기여하는 보장과 언약을 받아내는 것이 될 것이다.³⁴⁶ 물

344. “화해, 협력의 실현은 북남관계 개선의 길,” 『조선중앙통신』, 2009년 10월 14일.

345. “한미-북남 <연동의 기회>-<민족화해>를 정세발전의 추동력으로,” 『조선신보』, 2009년 10월 29일.

346. 이와 관련하여 최명해는 북한의 핵개발의 전략적 목표를 다음과 같이 추정한다. 즉, “북한은 동북아(한반도)에 국한된 ‘제한된 핵억지력’(minimum nuclear deterrence)을 인정받고, 미국의 우려 사항(중·장거리미사일, 핵 이전)을 최대한 해소해 주고, 더 나아가 미래 동북아 전략구도에서 미국이 여전히 우위에 있을 수 있도록 주한 미군을 용인하고, 대중 견제에도 협조할 수 있다는 것이다.” 최명해,

I
II
III
IV
V

론 주변국가는 선언적 차원에서 북한 비핵화 원칙을 고수할 것이다. 그러나 일거와 완전한 포기가 어렵다는 것을 현실적으로 인정하면서, 북한 핵능력 제한과 단계적 폐지를 추진할 것이기 때문에 북한의 이러한 전략목표는 성립 가능할 수 있다. 주변국은 북한의 핵능력을 단계적으로 점차 철저하게 폐기한다는 언술을 확고하게 고집하지만, 북한의 입장에서는 상당기간 현실적으로 핵능력을 유지하는 상황이 성립할 수 있다. 북한이 현재 보유하고 있는 다양한 핵능력을 볼 때, 핵능력의 일부를 포기하는 방식에는 협상상황에 따라 여러 가지 대안이 존재할 수 있다. 이를 보면, ① 핵능력의 현 상태 동결, ② 핵무기, 플루토늄, 농축우라늄 프로그램은 유지하고 플루토늄 프로그램만 포기, ③ 핵무기, 플루토늄은 보유하고 현존하는 플루토늄 프로그램과 농축우라늄 프로그램의 포기, ④ 핵무기와 농축우라늄 프로그램은 유지하고, 플루토늄, 플루토늄 프로그램을 포기, ⑤ 핵무기는 유지하고, 플루토늄, 플루토늄 프로그램, 농축우라늄 프로그램 포기, ⑥ 핵무기, 플루토늄과 플루토늄 프로그램은 포기하고 농축우라늄 프로그램의 유지, ⑦ 핵무기, 플루토늄, 플루토늄 프로그램, 농축우라늄 프로그램의 완전한 폐기 등이다.³⁴⁷

다음으로 협상에 응하는 북한의 전술을 보자. 이번 3차 핵위기에서도 북한은 지난 1차(1993~1994년) 및 2차(2002~2007년) 위기에서와 동일한 패턴의 협상전략을 사용할 것으로 보인다. 그 전략은 2단계로 이루어졌다. 1단계에서는 미국을 본격적인 협상에 끌어 들이며, 2단계에서는 협상을 진행한다.³⁴⁸ 먼저 1단계는 ‘벼랑끝 전략 → 맞대응 전략 →

“2차 핵실험 이후 중국의 대북정책,” (통일연구원 발제 자료, 2009.10), p. 5.

³⁴⁷ 함형필, 『김정일 체제의 핵전략 딜레마』 (서울: KIDA, 2009), p. 119를 참고로 재정리.

위기관리전략 → 협상전략의 소단계를 거친다. 3차 핵 위기와 관련하여 북한이 이제까지 취해온 행동을 위의 도식에 맞추어 보면 다음과 같다.

첫째 단계는 벼랑끝 전략단계이다. 북한은 2008년 10월 이후 대남공세 강화, 2009년 4월에 장거리미사일 실험, 5월에 2차 핵실험이라는 도발적 위협을 통해 위협을 개시했다.

두 번째 단계는 맞대응 전략단계이다. 유엔안보리가 미사일 실험에 대해 안보리 의장성명을 발표하자 6자회담 절대불참과 6자회담 기존합의 파기를 선포했고, 2차 핵실험 예고, 장거리 탄도미사일 발사, 농축우라늄 공식화로 대응했다. 5월 25일 핵 실험이후 북한은 “유엔 안보리가 대북제재 등 도발행위를 할 경우, 이는 정전협정의 파기라고 주장하고, 추가적인 자위조치를 감행할 것이라는 내용의 외무성 대변인 담화를 발표하였다(5.29).³⁴⁹ 유엔안보리가 결의 1874호를 채택하자(6.13), 외무성 성명을 통해, 새로 추출되는 플루토늄 전량 무기화, 우라늄 농축작업 착수, 봉쇄의 경우 전쟁행위로 간주하고 단호하게 보복한다고 밝혔다.³⁵⁰

셋째 단계는 위기관리 전략단계이다. 이는 8월 5일 빌 클린턴 전 미국 대통령 방북, 13일 개성공단 억류자 석방 및 현대아산 현정은 회장과 5개항 합의, 21~23일 김대중 대통령 서거에 대한 특사조문단 파견, 9.26~10.1 금강산 이산가족상봉 등이다. 아울러 대미 대화에도 적극성을 보이면서, 9.11 미국은 “우리는 6자회담을 진전시킬 수 있다면 양자대화를 할 용의가 있다”는 입장을 최초로 밝혔다.

이로써 북한은 미국을 넷째 단계인 협상단계로 유도하는 데 성공했다.

2단계로 일단 협상국면에 들어서면 협상주체에 있어서는 ‘양자협

348. 서훈, “북한의 선군외교 연구-약소국의 대미 강압외교 관점에서,” (동국대학교 북한학과 박사학위논문, 2008), pp. 96~98.

349. 통일부, 『북한 동향』, 제945호 (2009.5.25~2009.5.31), p. 11.

350. 통일부, 『북한 동향』, 제947호 (2009.6.8~2009.6.14), p. 17.

상 → 협상의제는 포괄적 일괄타결 → 협상주도권 확보 및 목표 관철을 위한 근본문제 카드 활용 → 합의이행은 단계별 동시행동'의 소단계를 거친다. 2009년 10월 말 현재의 상황은 위의 첫째 단계로서 북한이 '협상주체에 있어서는 양자협상'을 고집하는 단계이다. 즉 북한은 미·북 양자협상을 통해 “비핵화와 북·미관계 정상화를 연계시켜 실질적인 핵담판을 지으려고 하는 것”에 비해, 미국은 미·북접촉을 ‘6자회담 개최를 위한 미·북대화’로 한정할 것이며 “본격적인 북핵협상은 미·북 양자대화가 아닌 6자회담에서 이뤄져야 하는 만큼 북한의 6자회담 복귀와 기존의 비핵화 관련 합의이행 여부를 의제”³⁵¹로 할 것을 고집하고 있다.

이미 북한의 태도에서 드러나듯이 앞으로 북한은 미·북 양자협상을 실질 협상틀로 하여, 비핵화 문제와 미·북관계 정상화 문제를 연계시켜 타결하고자 할 것이다. 6자회담에는 참여하되 미·북협상의 결과를 자동으로 추진하는 식으로 형식화시키고자 할 것이다. 북한은 미·북 실질회담 구도를 성사시키고, 핵보유 인정과 미·북관계 정상화라는 과도한 요구를 제기함으로써 미·북협상에서의 의제도 주도적으로 설정하고자 할 것이다(2단계의 둘째 단계: 협상의제는 포괄적 일괄타결). 북한이 의도하는 최고목표는 핵보유를 인정받는 가운데, 미국 및 일본과의 관계 정상화, 북한경제 재건을 위한 지원, 동북아 다자안보체제와 한반도 평화포럼을 출발시키는 것이 될 것이다. 보다 차선의 목표는 북한의 핵능력이 가능하면 장기간 유지되도록 비핵화의 일정을 설정하는 한편, 그러한 가운데 다른 반대급부를 받아내는 것이다.

이렇게 볼 때, 북한은 앞으로도 과거에 그러했던 것처럼, 살라미

³⁵¹ 김정욱, “미, 6자회담 테이블로 북한 이끌까,” 『중앙일보』, 2009년 10월 23일.

전술을 사용할 가능성이 높다. 살라미 전술의 특징은 모든 것을 잘게 잘라서 단계적으로 이행하며, 단계마다 일회성 또는 구조적 보장과 언약을 받아내고, 협상의 진전에 각종 장애를 제기하여 가급적이면 시간을 끄는 것이다. 아래에 <표 IV-2>가 제시하는 북핵폐기과제와 예상쟁점의 모든 사항은 북한 측에 의해 단계별·사안별 분리보상의 관점에서 활용될 수 있을 것이다.

●표 IV-2 북핵폐기 과제와 예상쟁점

주요 예상쟁점	
<ul style="list-style-type: none"> • 폐기 주체·수준·대상·비용분담·우선순위의 결정 • 양자 수교 및 한반도 평화협정 체결(시점, 방법) • 경수로 제공 관련사항(시점, 비용, 종류 등) • NPT복귀 및 IAEA 장기감시 체제 적용 시기 • 대북 협력적 위협감소(CTR)정책 / G8 global partnership 적용 • 북한 핵 인력전환 및 사후관리(비용, 방법) 등 	
폐기과제	예상 정치·경제 상응조치
<ul style="list-style-type: none"> • 영변 핵시설 폐기 • 폐 핵 연료봉 반출 • 불능화 과정에서 분리·제거 주요 장비/핵물질 반출 • 플루토늄 반출 • 핵무기(폭발장치) 폐기 • 폐기물 처리 • 폐기시설의 제염/해체 • 핵 전문인력 직종전환 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 미·북관계 정상화(수교) • 일·북관계 정상화(수교) • 동북아 평화체제 수립 • 한반도 종전선언/평화협정 체결 • 대북 경수로 제공 • 대북 200만 KW 송전 및 경제·에너지 지원 • 평화적 핵 이용권 보장 등

자료: 함형필, 『김정일 체제의 핵전략 딜레마』, p. 277.

만약 앞으로 북한이 비핵화 협상에 재진입한다면, 북한이 제기하게 될 협상의제는 무엇인가? 그것은 북한은 중단된 2.13합의 및 10.3합의와 같은 구도를 재생하고자 할 것이다. 특히 10.3합의이행을 재개해

I
II
III
IV
V

야 한다고 주장하면서, 아직 받지 못한 중유 20만 톤을 받는 대가로, 불능화과정의 종결을 다시 시작하자고 할 것이다. 2.13 및 10.3합의식 협상에는 두 가지 이점이 있다. 먼저 이 합의는 2단계의 불능화·신고와 3단계의 핵시설폐기의 단계를 구분하고 있다. 따라서 협상진행을 단계화하고 의제를 잘게 쪼갬다는 북한의 전략구도에 부합한다. 둘째, 이 합의에는 북한이 보유하고 있는 핵무기의 문제, 농축우라늄 프로젝트에 관한 문제, 북한의 핵확산 활동문제에 대해 명시적으로 언급하고 있지 않다. 결국 이와 같은 방식의 협상은 북한이 의제와 속도를 장악할 수 있게 할 것이며, “북한의 비핵화를 궁극적으로 보장하지 않는 느리고도 점진적인 길”³⁵²로서, 또 다시 수년을 허비하게 만들 수 있는 가능성을 열어줄 수 있기 때문이다.

새로운 비핵화 협상에서 북한은 미국과 한국 등으로부터 가시적인 비핵화 조치를 취하라는 강력한 요구를 받을 것이다. 북한은 아마도 ‘큰 양보’를 할 수 있을 것이다. 즉 플루토늄 프로젝트와 관련된 설비와 시설의 해체를 가속화하는 방안을 내놓을 수 있을 것이다. 이미 영변 핵시설은 2단계 비핵화를 거치면서 불능화되어 있으며, 그 시설이 노후화되어 있기 때문에, 이를 신속히 포기한다고 해서, 북한의 핵능력에 큰 장애가 발생하는 것은 아니다. 그 대신 북한은 그 대가로 미·북관계 정상화, 경수로 건설, 건설기간 중 중유제공 등 경제적 지원을 요구하게 될 것이다. 검증문제에 대해서는 앞서 서술한 대로, 북한의 핵에 대해서 뿐만 아니라 한국과 미국의 과거 핵에 대한 검증도 요구하게 될 것이다. 이러한 과정이 성공적으로 진행되는 것을 확

³⁵²- Statement Charles L. Pritchard(President Korea Economic Institute), “Smart Power: Remaking U.S. Foreign Policy in North Korea,” Before the House Foreign Affairs Subcommittee on East Asia, the Pacific and the Global Environment, February 12, 2009, p. 2.

인한 이후 북한은 농축우라늄문제를 별도 사안으로 협상할 수 있다는 입장을 취하게 될 것이다. 보유한 핵무기 문제에 대해서는 협상불가의 입장을 지속적으로 견지할 것이다.

●표 IV-3 단계별 비핵화 추진도

비핵화 추진단계	① 폐쇄·봉인단계	② 신고·불능화단계	③ 검증·폐기단계	
주요조치	<ul style="list-style-type: none"> • 가동중단(shutdown) • 봉인(sealing) • 감시(monitoring) 	<ul style="list-style-type: none"> • 신고(declaration) • 불능화(disablement) 	<ul style="list-style-type: none"> • 검증(verification) • 해체(dismantlement) • 제염(decommission) 	
추진순서	가동중단(폐쇄) → 동결 → 신고 및 불능화 → 검증 → 해체 및 반출 → 제염			
추진구도	플루토늄 프로그램	○	○(신고, 불능화)	○
	우라늄 농축 프로그램		○(신고)	○
	핵무기 프로그램			○
주요과제	<ul style="list-style-type: none"> • 봉인/감시카메라 설치 • 폐쇄·봉인 상태 감시 	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 핵프로그램의 전면신고 • 신고내용 검증 • 주요 핵시설 불능화 • 폐연료봉 봉인 • 불능화 상태 감시 	<ul style="list-style-type: none"> • 핵시설 해체와 제염 • 핵무기 해체 • 핵물질 제거(반출) • 핵 전문인력 전환 • 폐기과정 감시·검증 • 핵물질 규명 (과거·현재핵) 	

자료: 함형필, 『김정일 체제의 핵전략 딜레마』, p. 220.

I
II
III
IV
V

바. 미국의 향후 협상전략

미국은 북한이 핵능력을 포기하고자 한다는 가시적이고 분명한 증거를 제시해야 북한과 새로운 협상에 응할 수 있다는 입장을 취하고 있다. 그러나 당분간 이러한 미국의 요구가 관철될 수 없다는 것도 잘 알고 있다. 또한 설령 협상이 재개된다고 해도, 북한이 핵능력을 완전하게 포기하는 결말을 낼 수 있을 것이라는 데 대해 회의가 크다.

미국의 대북 전략입장은 세 가지로 나누어 고찰할 수 있다. 첫째는 단·중기 대응이다. 이는 당분간 북한과 의미 있는 협상재개가 불가능하다는 판단에 기초한다. 즉 미국 일방적으로 북한에 대해 압박과 제한의 정책을 구사하는 것이다. 둘째와 셋째는 북한과 협상이 재개될 경우에 미국이 선택할 수 있는 정책대안과 관련한다. 그 하나는 보다 일괄타결형 대안이다. 그 다른 하나는 보다 단계적 접근형 대안이다.

먼저 단·중기 대응을 보자. 이의 핵심 개념은 ‘전략적 관리’가 될 것이다.³⁵³ 앞서서도 한 번 거론했듯이, 미국은 궁극적으로 협상을 통해 비핵화를 달성하고자 하지만, 북한의 목표가 핵무기보유이기 때문에 단기적으로 이를 성취할 가능성은 낮다고 판단한다. 이에 단기적으로 전략적 주도권을 유지하고 중기적으로 상황을 미국에 유리한 방향으로 바꾸기 위한 조치를 취해 나가는 것이 전략적 관리이다. 이와 관련하여 단·중기적으로 미국은 6가지 정책목표를 가지고 있는 것으로 보인다.³⁵⁴ 첫째, 미국은 북한이 향후 무기개발을 금지하고자

³⁵³- Abraham Denmark and Nirav Patel, “No Illusions: Regaining the Strategic Initiative with North Korea,” *Center for New American Security* (June 2009).

³⁵⁴- Jonathan D. Pollack, “Kim Jong-il’s Clenched Fist,” p. 166.

하며, 둘째, 이란과는 다른 고객과 추가로 무기거래 또는 확산이 이루어지는 것을 저지하며, 셋째, 평양이 자신의 행동에 대해 경제적 비용을 부담하도록 하며, 넷째, 북한이 새로운 핵개발로 어떠한 정치적 보상도 획득하지 못하게 하며, 다섯째, 말과 행동으로 미국의 지역동맹을 안심시키며, 여섯째, 6자회담의 다른 4개 참가국을 포괄하여, 김정일 이후에 대한 다자전략을 발전시키는 것이다.

O'Hanlon과 Solaz가 제시하는 정책구상은 이러한 단·중기 정책이 지향할 수 있는 한 방향을 제시한다.³⁵⁵ 두 사람은 북한에 심각한 경제압력을 가함으로써 북한이 경제붕괴인가 아니면 핵무기와 설비를 검증 가능하게 해체하는가의 양자 사이에서 북한정권이 선택할 수밖에 없도록 만들어야 한다고 주장한다. 이렇게 압력을 가하는 한편, 만약 평양이 핵프로그램을 포기하는 데 동의한다면, 완전한 정치적·경제적 정상화를 제공하겠다는 제안을 동시에 제시해야 한다는 것이다. 그런데 이와 같은 압력을 가할 능력을 가진 나라는 오직 중국뿐이므로 중국에 주안점을 둔 전략을 펴야 한다고 주장한다.

중국을 움직이는 방법으로 두 사람은 다음과 같은 네 가지 방도를 제시한다. 첫째, 일본 및 한국과 상의한 이후에, 미국은 중국에 접근하여 그 지도자들에게 미국의 목적은 북한정권의 붕괴가 아니라 정책을 바꾸는 것이라 말해야 한다. 둘째, 중국이 강력한 제재를 행사하여 북한정권이 붕괴해 버리는 경우, 미국은 중국 자체가 많은 수의 북한 난민을 수용할 필요가 없을 것이라 보장해야 한다. 미국은 국제사회와 협력하여 난민을 다른 곳에 수용해야 한다. 미국도 난민의 일부를 수용해야 한다. 미국의 동맹국들 중 상당수 국가도 도움을 주어야 한

³⁵⁵ Michael E. O'Hanlon and Stephen J. Solarz, "A New North Korea Strategy," (The Brookings Institution, June 24, 2009).

I
II
III
IV
V

다. 여기에는 한국도 포함된다. 한국은 상당수의 북한 동포를 돌보아야 할 것이다. 상황이 안정되고 난민이 아마도 통일된 한반도에서 고향으로 돌아갈 수 있을 때까지 그러할 것이다. 미국은 중국과 다른 나라에 도달하게 된 난민을 수용하는 데 드는 비용을 나누어 부담할 수 있도록 국제적 노력을 조직할 수 있을 것이다. 넷째, 미군의 미래와 관련하여, 미국은 중국에게 북한정권이 붕괴하고 한반도 통일이 이루어지더라도, 미군은 한반도 안정과 북한 핵무기 확보라는 일시적 목적을 제외하고는 38도선 이북으로 움직이지 않을 것이라 약속해야 한다. 미국은 이와 같은 경우, 한반도에서 대부분의 미군을 철수할 용의가 있다는 것을 말해야 한다. 그 이유는 일단 안정이 이루어지면 미군 주둔이 더 필요가 없을 것이기 때문이다.

다음으로 중·장기적으로 어느 시점엔가 북한과 협상이 재개되는 경우 미국이 어떤 입장을 가지고 있어야 하는가에 대한 것이다. 이 경우에 대한 대응에서 미국에는 크게 보아 두 가지 정책대안이 존재한다. 그 하나는 일괄타결형 정책대안이고 그 다른 하나는 단계적 접근형 정책대안이다. 두 가지 정책대안에 공통적인 출발점은 두 가지이다. 그 하나는 북한을 핵보유국가로 인정하고 미·북 양자 군축회담을 개최하자는 등 2009년 전반기에 북한이 제기한 새로운 전략적 의제를 기본적으로 승인하지 않는 것이다. 그 다음은 힐러리 클린턴 국무장관이 행하였던 대북정책에 관한 두 가지 정책발언이다. 그 첫째는 2009년 2월에서의 대북정책 언명이다. 그 두 번째는, 북한 2차 핵 실험 이후인 7월에 행한 언명이다. 전자는 다음과 같다.

만약 북한이 핵무기 프로그램을 완전하고 검증 가능하게 폐기할 진지한 준비가 되어 있다면, 오바마 정부는 관계를 정상화하며, 한반도에 장기 존속하고 있는 정전협정을 영구적 평화조

약으로 대체하고, 북한 주민의 에너지 및 기타 경제적 필요를 충족하는 것을 도울 용의가 있다.³⁵⁶

7월 23일 아세안 지역 포럼에서의 언술은 다음과 같다.

미국은 북한이 단지 협상장에 복귀하는 것만으로도 보상하지 않을 것이다. 이미 하기로 약속한 행동을 한다고 해서 보상하지 않을 것이다. 옛날에 도달했던 바로 그 자리로 돌아가기 위한 질질 끄는 협상에는 관심이 없다. 미국 및 관련국과 북한과의 향후 대화는 북한의 돌이킬 수 없는 비핵화를 성취하는 것을 목표로 해야 한다. 그러한 경우 미국과 관련국은 포괄적이고 조율된 방식으로 북한에 대해 상호주의적으로 보상할 것이다. 여기에는 완전한 관계 정상화, 항구 평화체제, 상당한 에너지 및 경제지원이 포함되어 있다.³⁵⁷

이를 구체적으로 실현하는데서, 일괄타결형 대안 및 단계적 접근형 대안이 제시되어 있는 것이다. 먼저 일괄타결형 대안을 보자. 이 정책 대안은 모든 현안을 양측이 한꺼번에 의제로 다루면서 비핵화 과정을 조속하게 종결짓는 것을 목표로 하고 있다. 이 정책방안은 미국이 전통적으로 주장해왔던 의제들 안에서 북한과의 핵문제 협상을 조속히 진행시키는 방식으로 의제를 제기하고 협상을 진행하고자 할 것이다. 그것이 왜 그래야 하는지, 그리고 어떤 내용이 될 것인지는 북한의 2차 핵실험 이전 즉 2009년 2월 하원 외교청문회에서 Charles L. Pritchard가 밝힌 입장에 이미 나와 있다.

³⁵⁶. Hillary Rodham Clinton, "U.S. and Asia: Two Transatlantic and Transpacific Powers," (remarks, Asia Society, New York, February 13, 2009).

³⁵⁷. Hillary Rodham Clinton, "Remarks at the ASEAN Regional Forum," (Sheraton Grande Laguna, Laguna Phuket, Thailand, July 23, 2009).

미국과 북한 양측은 양측이 실질적으로 원하는 곳으로 직접적으로 움직여야 한다. 즉 핵물질과 핵무기를 북한으로부터 제거하고 이와 교환하여 관계정상화를 실현한다는 것이다. … 그런데 북한은 비핵화 3단계에서도 핵무기에 대해서 토론하거나 더군다나 포기할 생각이 없다. 가능한 한 오랜 동안 핵무기를 고수하고자 한다. 따라서 미국으로서는 게임을 종료할 수 있는 조치를 과감하게 취하는 것이 이득이 된다. 그 방도의 하나는 폐기단계를 생략하는 것이다. 물론 불능화에 관한 현재 수준은 지켜져야 한다. 6자회담 의제를 쇄신하여 고농축우라늄과 시리아 관련 확산활동에 관한 우리의 우려가 해소될 방도를 찾아야 한다. 관계정상화에 대해 직접적 토의를 시작해야 한다. 그러자면, 과거에는 협상 방해로 피하기 위해 거론되지 않았던 문제도 관계정상화 의제의 일부로 제기되어야 한다. 다시 말해, 평양의 인권문제에 대해 토론하는 데 주저가 없어야 한다. 비핵화 조약에서 평양에 대한 예외가 존재하는 것은 없어져야 하며, IAEA 사찰관이 정상적이고 적극적인 활동을 해야 한다.³⁵⁸

요약하자면, 핵물질과 핵무기 반출을 대가로 관계정상화 논의를 시작하는 것을 중심으로 고농축우라늄 문제, 북한의 핵확산 활동, 그리고 북한 인권문제 등 모든 의제를 올려놓고 미·북협상을 진행한다는 것이다. 그렇다면, 워싱턴과 평양은 더 활발한 양자대화를 가져야 한다. 그렇지만 6자과정의 전반체계는 그대로 유지되어야 한다.

이에 비해 Leon Sigal은 여전히 단계적 접근을 주장한다.³⁵⁹ 범죄와 징벌이라는 접근은 작동한 적이 없으며, 따라서 앞으로 시도되지 말아야 한다는 것이다. 그는 북한은 플루토늄과 농축 프로그램을 벽

³⁵⁸-Statement Charles L. Pritchard, "Smart Power: Remaking U.S. Foreign Policy in North Korea," p. 2.

³⁵⁹-Leon V. Sigal, "A Strategy for Dealing with North Korea," Testimony before the Senate Foreign Relations Committee, June 11, 2009.

돌 한 장씩 포기하듯이 거래할 용의가 있을 것으로 간주하면서, 미국이 그에 상응하게 북한이 원하는 것을 제공할 수 있어야 한다는 것이다. 이는 선량한 행동에 대한 보상이 되며, 만약 북한이 약속을 지키지 않을 경우에는 그 보상이 철회될 수 있고, 이것이 미국의 북한에 대한 지렛대가 된다는 것이다. 북한과는 대흥정(Grand Bargain)이 아니라, 순서에 따라 취해지는 상호주의적 행동에 대한 포괄목록을 작성하고 시행해야 한다는 것이다. 여기에는 관계를 정상화하고 평화조약에 서명하며, 적대성을 종료하고, 북한의 불안감과 고립을 완화하여 화해하는 것이 포함될 수 있다. 그가 제시하는 관계 진전그림(roadmap)은 다음과 같다.

- 빌 클린턴 전 미국 대통령이나 헨리 키신저 전 국무장관과 같이 김정일에게 접근할 수 있는 고위특사를 파견하고 상호주의적인 소규모거래를(a little more for more) 제시한다.
 - 플루토늄 설비의 불능화와 새연료봉의 반출(the disposal of replacement fuel rods)을 완료한다. 그 대가는 약속된 에너지 지원을 스케줄에 맞게 제공하며, 영구 폐기문제를 다루기 시작한다.
 - 플루토늄 생산에 대한 검증을 시작한다. 그 대가는 추가적 에너지원조이다.
 - 핵 및 미사일 실험과 수출을 중단시킨다. 그 유인책으로써 한반도 평화과정을 시작한다. 이를 위해 미국과 북한, 그리고 한국과 중국이 서명한 성명이 발표된다. 이 성명에서 워싱턴은 평양에 적대 의사가 없다는 것을 재확인하고, 북한이 비핵화되는 경우 한국전을 끝내는 평화조약에 서명할 것을 공식적으로 언약한다. 그 후 미국은 신뢰구축 조치에 관한 일련의 평화협정에 대한 협상을 시작한다.

이러한 과정이 성공적으로 끝나면 한국과 일본과 협의를 토대로, 더 큰 거래(a lot more for a lot more)를 제안한다.

I
II
III
IV
V

- 농업, 에너지와 하부구조 원조와 같은 분야에서 경제적 교류를 양자적·다자적으로 또한 국제금융기구를 통해 확대한다. 이는 2000년 10월의 북미공동컴뮤니케에 기초하여 핵설비와 중거리 및 장거리미사일 프로그램의 해체에 관한 협정을 맺어내기 위한 유인책이다.
- 북한이 핵프로그램을 해체하고 핵물질과 무기를 넘겨주기 시작하면, 발전소 건설을 시작한다.
- 평양과 완전한 외교관계를 수립한다. 그 조건은 평양이 핵연료제조시설, 재처리 설비, 영변 원자료를 난·루가 자금지원에 바탕하여 해체하며, 플루토늄 생산에 대한 검증을 수행하고, 농축과 확산활동에 대한 검증계획을 채택하고, 유엔과 인권문제에 대한 대화를 하는 것이다. 이러한 대화는 국제적 십자사가 집단 노동수용소를 방문하도록 허락하는 것, 종교의 자유를 허용하는 데서 진척이 있는 것을 포함한다.
- 지역안보대화를 시작한다. 그 핵심주제는 북한이다. 이 대화는 궁극적으로 소극적(negative) 안전보장, 한반도에 핵무기를 반입하지 않는다는 다자적 약속(비핵 지대), 그리고 여타 북한 안보에 여타 이익을 제공할 것이다.
- 발전소를 완성하고 평화조약에 서명한다. 발전소는 아마도(영변 원자료를 대신할) 대체 핵원자료를 포함할 수 있다. 평화조약은 북한이 모든 핵물질과 무기를 포기하면 서명한다.
- 김정일과 정상회담을 거행한다. 그 조건은 약간의 플루토늄을 처분하는 것이다. 적어도 사용 후 핵연료가 불능화 과정에서 제거되어야 한다. 정상회담에서 이상에 서술한 관계 진전 예상도정(roadmap)에 합의하고, 6자회담에 제기하여 승인을 받는다.

Sigal은 동맹국들이 미국이 외교적으로 북한과 주고받기를 하는 것에 대해 우려를 가질 수 있다고 본다. 그는 그에 대해 만약 북한의 핵과 미사일 프로그램이 제약없이 전개되게 놓아둔다면, 동맹관계도 악화될 뿐이라고 대응한다.

Joel Wit 역시 단계적 접근법을 주장한다.³⁶⁰ 그에 따르면, 2002년을 전후하여 핵무기 개발에 관한 목표를 변경했다. 그 이전 북한은

미국과의 관계개선을 위한 협상지렛대로 핵무기 개발 프로그램을 사용했다. 그러나 2002년 이후 점차적으로 또한 확고하게 국가안보를 핵전력 건설을 통해 보장하는 방향으로 수정했다. 따라서 핵무기를 제거하는 타결책이 단기간 내에 성사할 가능성은 거의 없으며, 비핵화는 점진적이고 단계적인 경우에만 가능하다. 또한 비핵화는 평양이 미국과 새롭고 보다 긍정적 관계를 수립하여 평양의 안보우려를 완화시킬 때에만 가능하다. 이를 성취하자면, 워싱턴은 북한과 관계 정상화 조치를 취하는 한편, 북한의 주권을 존중하며 북한정권과 함께 살 고자 한다는 의지를 가지는 것에 대한 근본적 결단을 내려야 한다.

미국은 북한의 미사일 및 핵실험 이후 제재와 압력에 초점을 둔 전략을 추진했다. 새로운 전략은 대화와 관여를 중심으로 보완되어야 한다. 평양은 단기적으로 완전한 비핵화를 협상하지 않을 것이다. 따라서 대화를 재개하는 것에 강조점을 둔 전략만이 북한을 제약할 수 있는 잠재적으로 유일한 효과적 노선이다.

먼저 미·북 간에 대화를 새로 시작해야 한다. 협상트랙으로의 복귀하는 길을 만들어 내자면, 양측은 발언의 수위를 낮추고, 두 정부가 실질적 양보를 하지 않는 것처럼 보이면서도 대화를 재개할 수 있는 정치적 공간을 만들어야 하며, 양측이 보다 실질적 회합의 기반을 만들어주는 조치를 취할 수 있는 그러한 분위기 속에서 최초의 접촉이 발생할 수 있어야 한다. 대화가 재개되더라도 워싱턴은 비핵화로 곧바로 돌진하는 것을 피해야 하며, 그 대신에 양자관계를 검토하기 위한 무조건적이고 탐험적인 초기단계 토론을 시작해야 한다.

³⁶⁰. Joel Wit, "U.S. Strategy towards North Korea: Building Dialogue and Engagement," A report by the U.S.-Korea Institute at SAIS and the Weatherhead East Asian Institute at Columbia University (October 2009).

I
II
III
IV
V

미국의 목표는 대화를 핵대화에만 좁히지 않고 5개의 연관된 대화를 출범시킬 수 있어야 달성될 수 있다. 그것은 첫째, 핵제거 로드맵의 작성, 둘째, 북한 미사일 프로그램의 중단, 셋째, 한반도 평화과정의 개시, 넷째, 실용적 인권대화의 시작, 다섯째, 불법활동에 대한 단속 등이다. 핵제거는 단계적으로 추진된다. 그 이유는 북한의 핵무기를 조기에 제거할 수 있을 가능성이 희박하기 때문이다. 따라서 워싱턴은 그 프로그램을 제한하고, 일부 철거하며, 궁극적으로 제거하는 것을 단계적으로 시도해야 한다. 핵제거는 크게 두 단계로 나누어진 다. 1단계는 확장중지와 부분철거 시작의 단계이다. 2단계는 부분철거 지속과 완전폐기의 단계이다. 각 단계의 내용은 다음과 같다.

1단계의 목표는 확장중지와 부분철거 시작이다. 이는 네 가지 목표를 추진한다. 첫째, 핵실험을 억제시킴으로써 탄두 디자인을 더 개선하지 못하도록 한다. 아마도 잠정중지로부터 시작하여 협상에 의해 금지시켜야 한다. 둘째, 핵분열 물질의 추가생산을 중지시킨다. 처음에는 비공식적인 제한을 설정하고 이후 협상에 의한 합의의 일부로 제한을 설정한다. 셋째, 플루토늄 생산설비로부터 시작하여 핵프로그램을 폐기하도록 한다. 넷째, 평양이 비확산 주요 흐름에 복귀하도록 한다. 당면하는 도전의 하나는 북한의 농축우라늄 프로그램을 생산금지에 포함시키는 것이다. 이밖에도 비확산 체제복귀, 불법판매의 억제가 과제이다.

이러한 목표를 달성하기 위해, 긍정적 인센티브를 제공해야 한다. 이는 네 가지를 포함한다. 첫째, 영변을 평화적 연구센터로 전환한다. 둘째, 북한이 평화적 목적의 핵에너지 활용권을 가지고 있음을 인정한다. 셋째, 정치적 정상화를 위한 조치를 취한다. 넷째, 군 대 군 접촉을 발전시킨다. 다섯째, 사람 대 사람, 인도주의, 경제 및 에너지 인센

티브의 다양한 메뉴를 통합한다.

2단계는 부분철거 지속과 완전폐기를 목표로 한다. 북한은 미국이 새로운 관계에 진지하다는 것을 확신하게 될 때에만 추가조치를 취하게 될 것이다. 워싱턴이 직면하게 되는 핵심과제는 가능하면 조속하게 평양이 핵무기고를 감축하고 제거하겠다는 서약을 하게 하고 실행하도록 하는 것이다. 핵심과제는 평양이 ‘미국의 핵위협 종결’이라고 부르고 있는 가시 돋친 문제를 어떻게 다루는가 문제이다.

이를 위한 방법을 제시하면 다음과 같다. ‘합동비전선언’을 통해 양측이 관계를 현저하게 완화시킬 것을 약속하며, 향후 협상에 긍정적인 틀을 만들어 놓음으로써 2단계 협상의 초반에 협상모멘텀을 만드는 것이다.

이러한 ‘합동비전선언’에 기초하여, 양측은 실질조치를 이행한다. 첫째, 북한의 핵무기를 일정 기간까지 감축하고 제거하는 시간표를 만든다. 둘째, 평양을 국제 비확산 규범으로 복귀시킨다. 셋째, 미국의 ‘핵위협’을 종결하며, 정치적·경제적으로 정상관계를 수립하고, 한반도에 영구평화를 수립한다.

여기서 가장 중요한 것은 북한이 핵프로그램을 감축·제거하고, 평양이 국제 비확산 규범을 준수하기 위한 추가조치를 취한다는 것에 관한 시간표를 확실하게 만들어 놓는 것이다. 핵 비확산 조약과 국제 원자력에너지기구에 복귀하겠다는 약속이 핵무기 재고를 제거하는 핵심 전주곡이 될 것이기 때문이다.

북한이 이러한 조치를 취하도록 하는 데도 긍정적 인센티브를 제공해야 한다. 주요한 경제, 에너지와 여타 원조 패키지가 최종 폐지협정의 일부가 될 것이다. 특히 경수로 프로젝트가 중요한데, 이는 북한이 핵 재고를 포기하는 데 합의하는 핵심요구가 될 것이다.

I
II
III
IV
V

비핵화 협약의 최종안을 만드는 데서 두 가지 정책선택이 있다. 그 하나는 미국의 북한에 대한 소극적 안전보장과 한반도 비핵화협정 및 검증조치와 연계시킨다. 다른 하나는 1990년대 초에 성사된 남북 비핵화선언에 기초하여 보다 공식적인 한반도 비핵지대를 성립시킨다. 여기에 소극적 안전보장과 검증요건을 포함한 핵무기국가들의 의정서를 부가한다.

검증조치는 불필요하게 협상에 장애를 초래하지 않으며, 당면한 안보 필요에 부합하는 방식으로 조심스럽게 핵협상과정에 장치하는 것이 필요하다.

사. 한국의 대북 핵정책

한국의 대북 핵정책은 “북한 핵문제는 미·북 간의 문제가 아니라 우리의 문제이다”³⁶¹에 입각하여 “우리의 비전과 해법을 놓고 주도하는 노력을 해야 한다”³⁶²는 것으로 요약될 수 있다. ‘우리의 비전과 해법’으로 ‘한반도의 새로운 평화구상’과 ‘Grand Bargain’이 제시되어 있다.

먼저 북핵문제는 4가지 측면에서 매우 부정적 영향을 주는 것으로 인식되고 있다.³⁶³ 첫째, 북핵문제는 한반도의 평화와 안정을 위협하고 남북한관계의 발전을 저해하는 핵심요인이다. 둘째, 북한의 핵개발은 역내 군사적 긴장을 고조시키고 불안정을 심화시킨다. 셋째, 북

361- 유명환, “최근 한반도 주변정세와 북핵문제,” (대한상의 CEO 간담회 강연, 2009. 9.18), p. 5, <<http://news.mofat.go.kr/ewspaper/articleview.php?master=&aid=2297&ssid=28&mvid=693>>.

362- 이명박, “이 대통령 기자회견 모두 발언 전문,” 『연합뉴스』, 2009년 9월 30일.

363- 유명환, “최근 한반도 주변정세와 북핵문제,” pp. 1~2.

한의 핵보유로 국제 비확산체제는 매우 심각한 타격을 받는다. 넷째, 북핵문제는 우리의 경제적 번영에도 직접적인 영향을 끼친다.

핵포기를 유도하기 위한 정책으로 네 가지가 제시된다.³⁶⁴ 첫째, 북한의 핵무기 개발을 용인하지 않으며 핵보유국가로 인정할 수 없다. 둘째, 다자적 협상을 통해 비핵화를 실현한다. 북한 핵문제는 미·북 양자 간 문제가 결코 아니며 우리의 문제이다. 셋째, 북한이 진지한 6자회담에 복귀하도록 제재와 대화를 병행하는 Two-track approach 정책을 유지한다. 넷째, 북한의 비핵화를 위해 요구되는 모든 조치들을 테이블 위에 올려놓고 한꺼번에 포괄적으로 협상하는 방식에 대해 5자 간 협의를 계속해 나간다. 다섯째, 이상의 정책을 시행하는 데서 조급해하지 않고 일관성있게 나간다.

한편 이명박 대통령은 2009년 8월 15일 「64주년 광복절 경축사」에서 ‘한반도의 새로운 평화구상’을, 9월 21일 미국 외교협회(CFR) 간담회 연설에서 ‘Grand Bargain’을 제시했다. 전자의 내용은 다음과 같다. 북한이 핵을 포기한다면, 한반도의 새로운 평화구상을 추진한다. 그 주요 내용은 경제와 군사 양면에 걸쳐 있다. 경제면에서는 두 가지가 언급된다. 첫째, 북한경제를 발전시키고 북한주민들의 삶을 획기적으로 향상시키는 국제협력 프로그램을 적극 실행한다. 둘째, 남북 경제공동체 실현을 위한 고위급회의를 설치하고 관련국 및 국제기구와의 협력을 통해 경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상 분야에 걸친 대북 5대 개발 프로젝트를 추진한다. 군사면에서는 한반도 비핵화와 함께 남북 간 재래식 무기의 감축도 논한다.

일괄타결 또는 Grand Bargain의 핵심 내용은, “6자회담을 통해

364. 위의 글, pp. 5~6.

I
II
III
IV
V

북핵프로그램의 핵심부분을 폐기하면서 동시에 북한에게 확실한 안전보장을 제공하고 지원을 본격화하는 일괄타결, 즉 Grand Bargain을 추진한다”는 것이다. 이는 북핵문제가 대화와 긴장상태를 오가면서 진전과 후퇴, 그리고 지연을 반복해 오던 과거의 패턴을 탈피하기 위한 것이라 했다. 북핵폐기의 종착점에 대해 확실하게 합의하고 이러한 목표를 달성하는 행동방안을 마련하기 위해 5자 간의 구체적인 논의가 필요하다고 했다. ‘핵심 부분의 폐기’의 의미는 핵물질 및 핵무기 폐기 등 불가역적 조치를 상정하였다.³⁶⁵ 북핵문제는 한·미공조 강화, UN안보리의 대북결의안 철저 이행, 중국의 중요한 역할을 통해 풀어간다고 했다. 또한 앞으로 북한과 대화하고 협력을 하게 되더라도 북핵문제의 해결을 주된 의제의 하나로 삼는다는 것이다.

아. 중국의 대북정책

2차 핵실험을 거치면서 중국의 북한 핵에 대한 평가는 크게 달라졌다. 과거 중국의 북한 핵에 대한 논리는 기본적으로 ‘협상카드론’에 입각했다.³⁶⁶ 즉 미국과 국제사회로부터 안전보장, 주권존중, 경제지원 등을 받는 대신 북한 핵을 포기할 수 있다는 것이었다. 이러한 논리를 전제할 때에만, 북한 핵폐기를 위한 ‘주고받기 협상’이 성립 가능해진다. 실제로 6자회담은 이러한 논리에 입각했다.

³⁶⁵ 외교안보(대외전략), “K/S·CFR·A/S 공동주최 간담회 연설 설명자료,” (2009.9), pp. 1~2.

³⁶⁶ 최명해, “2차 핵실험 이후 중국의 대북정책,” 자문회의 자료(2009.10.12); Dingli Shen, “Cooperative Denuclearization toward North Korea,” *The Washington Quarterly*, Vol. 32, No. 4, pp. 175~188; Bonnie S. Glaser, “China’s Policy in the Wake of the Second DPRK Nuclear Test,” *China Security*, Vol. 5, No. 2 (2009), pp. 1~11.

그러나 2차 핵실험 이후, 전반적으로 볼 때, 중국에서는 북한의 핵 보유 고수론이 우세하게 되었다. 즉, 평양은 핵무기 보유와 미국과의 관계 개선 양자에 관심이 있다. 만약 이를 동시에 성취하지 못하는 경우, 평양은 핵무기 보유를 더 중시한다. 다른 말로 북한은 핵무기 보유를 앞으로도 추진할 것이며, 압력이 증가하더라도 그 목표를 포기하지 않을 것이라고 한다. 북한은 핵억지력을 획득하며 핵무기 국가로 인정받는다라는 입장을 가지고 있는 것으로 추정된다.

북한의 핵보유 의도에 대한 판단이 달라지면, 그에 대한 정책입장도 달라질 수밖에 없다. 실제로 2차 핵실험 이후 중국 내부에서는 북한 핵문제를 어떻게 다룰 것인가를 놓고 이례적으로 공개적 토론이 벌어졌다. 그러나 합의가 모아지지 않았고, 정책의 큰 기초는 수정되지 않았다.³⁶⁷ 그러나 중국의 정책이 전혀 변함이 없는 것도 아니었다.

먼저 달라진 것을 보자.³⁶⁸ 중국은 앞으로 국제사회와 일정 수준에서 평양에 제재와 압력을 넣는데 협력할 것으로 보인다. 중국은 북한의 불안정 유발행위는 수용할 수 없다는 것을 북한에게 분명하게 신호하는 데서 제재와 압력이 불가결하다는 것을 인정하게 되었기 때문이다. 또한 중국은 국제사회와 유엔에서 책임 있는 구성원으로 간주되고 싶어하기 때문이다. 따라서 중국은 상당한 정도로 유엔 결의 1874와 1718을 이행하는 데 협력할 것이다. 중국은 이밖에도 독자적으로 북한을 조일 수 있는 수단을 사용할 수도 있다. 원조패키지 전달을 늦춘다든지, 세관절차를 강화한다든지, 북한기업의 불법활동에 대

³⁶⁷- Douglas H. Paal, "North Korea-China: Wen to Visit, Carnegie Endowment for International Peace," *Web Commentary* (September 30, 2009).

³⁶⁸- Bonnie S. Glaser, "China's Policy in the Wake of the Second DPRK Nuclear Test," pp. 8~9.

I
II
III
IV
V

한 단속을 강화한다든지, 북한은행이 중국에서 영업하는 것을 어렵게 한다든지 등이다.

그러나 다른 한편에서 중국의 보다 전통적 대북정책기조는 유지되고 있다. 이는 이른바 비핵화와 안정화의 딜레마 때문이다. 중국은 한반도의 비핵화라는 목표를 확실하게 견지하면서도 동시에 북한을 코너로 몰아갔을 때의 직접적·간접적인 잠재결과에 대해 여전히 우려하고 있는 것이다. 이는 대체로 세 가지로 요약될 수 있다.³⁶⁹ 즉 첫째, 중국이 우려하는 것은 너무 강한 압력을 가했을 때, 베이징이 평양에 대해 가지고 있는 제한적 레버리지를 상실할 수 있다는 것, 그리고 국경을 함께 하는 국가와 적대적 관계에 빠질 수 있다는 것이다. 둘째, 중국은 지나치게 압력을 가하면 노선을 바꾸고 비핵화 약속을 재개하는 것이 아니라 북한이 보다 위협한 행동을 취하도록 자극하는 셈이 될 것임에 우려한다. 셋째, 중국은 북한 내에서 불안을 촉발하게 될 것에 대한 두려움을 가지고 있다. 그 불안의 내용을 보면, 중국의 동북 지방에 난민의 물결이 들이닥치게 할 것이며, 북한의 붕괴를 초래하는 혼란스러운 과정이 시작하게 될 것이며, 북한 붕괴 이후 통일한국 정부하에서 중국의 이익이 보장될 지는 불확실하다.

이러한 상황을 종합해 볼 때, 앞으로 중국이 취할 대북정책은 다음과 같이 요약될 수 있다. 즉, 중국은 북한 핵문제를 조기에 해결할 수 있을 것에 대한 회의에서 출발하여, 단·중기적으로 문제의 궁극적 해결보다는 반환산에 초점을 두면서 상황을 장기적·안정적으로 관리하는 것에 정책의 주안점을 둘 것이다.³⁷⁰ 우선 한반도 및 동북아의

³⁶⁹ 최명해, “2차 핵실험 이후 중국의 대북정책,” pp. 13~14; Bonnie S. Glaser, “China’s Policy in the Wake of the Second DPRK Nuclear Test,” p. 1.

³⁷⁰ 최명해, 위의 글, pp. 13~14; Adam P. Liff, “U.S. Policy toward North Korea:

‘안정유지’를 최우선적으로 고려할 것이다. 둘째, 미래 한반도상황에 불확실성이 남아있는 이상 북한의 붕괴나 북한과의 급속한 관계 악화를 초래할 정도의 제재와 압력은 사용하지 않을 것이다. 셋째, 북한과의 정상적 ‘우호관계’ 유지는 북한을 ‘관리’할 수 있는 최소수단이며, 동시에 미래 한반도의 상황전개가 미국에 의해 일방적으로 개편되는 것을 방지하는 수단이다. 넷째, 비핵화는 중국의 1978년 이후 경험과 유사한 점진적 ‘개혁과 개방’의 과정을 통해 국제사회에 복귀시킬 때에만 해결될 수 있다.

10월 4일부터 6일 동안 이루어진 원자바오 중국 총리의 평양방문은 중국의 대북정책이 사실상 북한을 준 핵보유국으로 묵인하는 대신 북한에 대한 영향력을 확보하겠다는 중국의 의지를 표현한 것으로 해석할 수 있다.³⁷¹ 따라서 앞으로 북핵과 관련된 중국의 경제적 압박은 완화될 것으로 전망되며, 북·중교역 및 투자의 범주는 확대될 것으로 예측된다.³⁷²

The China Fallacy,” PacNet # 67 (Pacific Forum CSIS, Thursday, Oct. 8, 2009), p. 2.

³⁷¹ 오승렬, “북중 경제관계의 구조적 특징과 전망: 정치경제학적 접근,” 『김정일의 선군정치와 북한경제의 전망』 (국가안보전략연구소 주최 세미나 발표논문, 2009.10.26), p. 73.

³⁷² 위의 글, p. 91.

V. 정세 전망과 대북정책



1. 정세 구성요소와 그 성격

여느 시기와 마찬가지로 2009년도 후반기에 대북정책 관련 정세는 다양한 요소로 이루어져 있다. 이 요소들은 다음과 같은 방식으로 분류될 수 있다. 우선 장기 불변요소이다. 장기 추세 속에 작용하고 있기 때문에 앞으로 상당기간 동안 그 작용이나 효과에서 변화가 없는 것이 있다. 예를 들어 북한 내부에서 진전되고 있는 시장화 추세, 내부 계층 변동과 새로운 사회적 균열의 형성 등은 장기 추세이다. 다음으로 우발적 불확실 요인이 있다. 예를 들어 김정일 위원장의 건강이 급작스럽게 악화되는 사건이 발생할 시점은 예측할 수 없다. 그런데 그 파장은 매우 클 것이다. 따라서 모든 참가자는 이 우발상황에 대해 숙고하고 준비하고 있어야 할 것이다. 또 다른 불확실 요인은 상충하는 지향의 상호 충돌과 타협에 의해 발생하는 불확실 요인이다. 현재의 상황을 앞으로 어떻게 이끌어 가야 하는가에 대해 북한 대 한국과 미국의 입장은 매우 다르다. 중국도 자신의 입장을 가지고 있다. 이와 같은 4개 국가의 각자 다른 지향이 충돌하고 타협한 결과는 어떠한 것일지에 대해 우리는 아직 알 수 없다.

여기서는 단·중기와 중·장기의 두 가지로 구분하여 정세 전망과 대북정책방향을 제시한다. 단·중기적으로는 상황은 보다 예측 가능하다. 상황을 이루고 있는 요소들의 변화 진폭이 제한되어 있기 때문이다. 그러나 중·장기로 가면, 전반적 불확실성은 더 커진다. 그렇지만 이를 감안하고서라도 전체적인 방향이 어떠할 것이며, 이 과정에서 개입하게 되는 불확실성이 무엇인가에 대해 언급할 수 있다. 우선 2009년 말 현재의 대북정책 관련 상황에 개입하고 있는 여러 요소들을 일별하면 아래와 같다.

I
II
III
IV
V

- 지속되고 있는 북한의 사회변화, 특권층과 비특권층으로 새로운 재편과정
- 경제난은 지속되고 있으나 악화되지 않고 있음
- 2005년 이래 점차적으로 강화되고 있는 북한당국의 보수적 대내정책
- 2005년 이래 북한 지도부 내에서 개혁파의 퇴진과 2009년 초 보수적 재편성의 완결
- 2009년 중반 김정일 건강정상화 및 후계체제 건설
- 2차 핵실험과 미사일 실험을 통한 북한의 대량살상무기에 관한 강화된 능력의 입증,
- 북한의 핵 및 미사일 억지와 관련 동북아 군사긴장 및 군비 증가 추세 진전
- 2단계 비핵화(10.3합의)의 미완결 및 붕괴로 북한의 플루토늄 생산에 동결 해제
- 북한의 미사일 능력의 지속적 개발
- 북한의 농축우라늄 개발 지속
- 유엔결의 1718호와 1874호에 입각한 대북제재의 지속
- 미국: 6자회담 틀 내에서 북한과 대화용의, 검증가능하고 비가역적 비핵화 조치 요구
- 한국: 비핵화는 남북관계 재개의 전제, 일괄타결, 남북관계에서 핵문제 거론
- 북한: 핵보유국 지위 요구, 핵협상은 미국과, 한국과는 10.4 선언에 기초 교류협력
- 중국: 유엔제재 동참, 북한과 경제협력 강화

이러한 요소들 중에는 불안유발 요인이 함축되어 있다. 핵심적인 것은 북한의 핵 및 미사일 능력이 강화되고 있으며, 주변국가가 저지하고 대응하고자 시도하는 가운데 또 다시 긴장이 격화될 가능성이 있다는 것이다. 상황이 다시 안정되자면 핵심적으로, 최소한 북한의 핵과 미사일 능력에 대한 동결, 제한과 폐기하는 협상 및 이행의 과정이 재차 시작되어야 할 것이다. 2009년 8월 이후 이를 대화와 협상에 의해 해결하고자 하는 시도가 시작되었지만, 관계 당사자들 간에 이

견이 매우 크다. 따라서 단·중기 정세는 현안을 둘러싼 갈등과 충돌의 위험성이 내포되어 있다. 그러나 큰 추세는 중·장기적으로 북한의 대량살상무기의 처리에 대한 북한과 주변국 간의 협상과 타협이 불가피하다는 것이 될 것이다. 그 대안은 동북아시아에서의 긴장의 격화와 군비경쟁에 따른 불확실성의 증가인데, 이는 그 어느 국가도 바라지 않는 것이기 때문이다.

2. 단중기 정세 전망과 대북정책

가. 북한의 단중기 정책목표

북한은 2008년 10월 이후 대남·대미 전면공세를 2009년 7월 초까지 종결하고 2009년 8월 이후 전면적 유화공세로 전환했다. 앞으로도 상당기간 동안 이러한 대외 유화공세는 지속될 것으로 보인다.

전술적 유화공세의 목적은 5월 25일 2차 핵실험과 다수의 미사일 실험 등으로 새로운 전략적 협상입지를 제시했는데, 이를 기반으로 하여, 대남, 대미, 대일, 대중관계를 북한정권에 유리하게 재조정하고, 중·장기적으로 정권의 안정적 생존기반을 마련하고자 하는 것이다. 이에 기반하여 2010년까지 북한의 단기전술 행마는 다음 두 가지의 중기적 전략목표 달성을 염두에 두고 행해질 것이다. 첫째, 미·북협상을 재개하여, 한국 및 일본과의 협상에 유리한 고지를 선점하고, 둘째, 궁극적으로 미국과 북한의 핵지위를 재타협해냄으로써 상황을 전략적으로 안정화시키고 관리하는 것이다. 또한 북한은 6자회담에서 5대 1의 피고가 되는 것 보다는, 미국, 한국, 일본 등을 각개 격파하여 관계개선을 이룩하여 비적대 또는 덜 적대적인 세력으로 만든 다음에

I
II
III
IV
V

6자회담에 복귀하고자 할 것이다. 중국과는 원자바오 방문 등으로 이미 2차 핵실험 이후, 중·북관계와 관련한 개략적 전략타협을 마쳤다고 할 수 있다.

북한의 입장에서는 2010년 상반기까지 기간은 매우 중요한 시기이다. 이 시기 동안 (핵보유) 북한과 한국 및 미국과 앞으로 중·장기적으로 어떠한 방정식에서 관계를 맺어갈 것인가를 규정하는 담판이 진행되기 때문이다. 내년 상반기까지 북한이 남북관계에서 추진하는 최대 목적은 핵보유를 목인 받은 채, 10.4선언의 맥락에서 남북관계를 재개하는 것이 될 것이다. 이러한 전략적 목표하에서 북한은 과감한 전술적 행보를 취해갈 것이다.

나. 배경과 상황

그러면 북한이 이러한 목표를 세우고 행마를 해나가는 배경과 당면 상황은 어떠한 것인가? 먼저 북한이 2009년도에 집중된 것은 4가지였다. 첫째, 후계체제 구축작업 개시, 둘째, 권력구조 재편(2009. 2~4 국방위 개편 및 헌법개정), 셋째, 정권-주민관계 변경(시장단속, '150일 전투' 등), 넷째, 대남·대미관계 변경(핵과 미사일 실험, 핵무기 보유 고수). 2009년 말의 상황에서 보면, 4가지 사항 모두에서 북한은 소기의 성과를 달성한 것으로 보인다. 또한 한국정부의 대북지원 중단, 세계경제위기, 전반기 북한의 핵실험 등 강경정책으로 악화된 외부환경, 내부적으로 보수적 정책 추진에도 불구하고 북한경제는 대체로 안정세를 유지했다. 옥수수 작황이 좋지 않다고는 하지만, 2009년도 추수는 평년작을 유지할 것으로 전망되고 있다. 따라서 2010년도 경제상황도 현 상황으로부터 크게 악화되지 않을 것이다. 예년의 1.5

배에 달하는 공개활동을 볼 때 김정일의 건강은 매우 호전된 것으로 판단된다. 다만 2008년 3월 이후 시작되고, 2008년 10월 이후 여러 모로 시도되었던 대남 위협 강경전술이 무위로 끝난 것이 북한이 거둔 실패라고 할 수 있다. 그런데 이러한 공세가 한국의 대북공세를 사전에 차단하기 위한 방어적 목적이었다면 소기의 성과를 거둔 것이라고 할 수 있다. 나아가 5월 25일 2차 핵실험 이후 제재국면이 대두했으나, 8월 이후 북한이 유화공세를 시작하면서, 중국과 미국이 일정하게 양보하는 양상이 나타났다. 2009년 10월 원자바오 북한방문은 북한에 대한 중국의 전략적 타협을 보여주는 것으로 판단된다. 2009년 9월 11일 미국은 ‘6자회담 틀 내에서 미·북 양자회담’이라는 명분으로 북한과 접촉과 대화를 모색하고 있다. 새로이 등장한 일본 민주당 정부는 일·북관계에서 일정한 유연성을 가질 것으로 기대되고 있다. 조문특사, 이산가족 상봉, 임진강 수해방지 회담, 이산가족상봉 회담 개최 등 북한이 적극적으로 남북관계에서 ‘해빙’을 모색하고 있다.

북한은 미국과 단기적으로 경색이지만, 중기적으로 미국과 북한의 핵지위에 관한 전략적 타협이 가능할 것이며, 이를 한국과 일본이 수용할 수밖에 없을 것이라는 전략적 전망하에서, 단기 행마를 두고 있을 것이다. 2차 핵실험 이후 미국과 중국의 주요 전문가의 정책입장을 보면, 일정한 공통성이 발견되며, 북한도 이를 알고 있을 것이다. 즉, 북한정권이 대량살상무기 능력을 신장하며 불안정을 유발하도록 내버려 두는 것 보다는, 일단 악행에 대해서는 제재로 대응하되, 불가피한 협상을 통해 핵과 미사일 등 대량살상무기 능력을 동결·제한하며, 단계적으로 철폐해나가는 것을 정책대안으로 내놓고 있다. 이를 현실적으로 해석하면, 북한 핵무기 개발문제가 조기에 해결될 가능성이 없다는 판단이지만, 중·장기적으로 비핵화 목표를 포기하지 않는다

I
II
III
IV
V

는 입장이다. 이를 다시 현실적으로 해석하자면, 북한 핵문제를 단·중기적으로 반확산과 능력제한이라는 데 중점을 두고 안정적으로 상황 관리하자는 것으로 볼 수 있다.

따라서 북한의 입장에서 볼 때, 단·중기적으로 미국이 주도하는 제재 국면이 지속될 것이며, 미국이 강경하게 북한의 조기 비핵화를 요구하는 입장을 견지하면서 타협 불가의 강경자세를 고집하지만, 중기적으로 북한과 미국 사이에 북한의 핵지위에 대한 타협이 가능하다고 판단할 것이며 그렇게 되면, 북한 핵·미사일 능력의 동결과 반확산, 단계적 폐기(다시 말해 완전폐기는 먼 장래?) 대 북한의 정치적·경제적 생존 조건 보장이라는 중간 타협에 도달할 수밖에 없다고 볼 것이다. 이미 중국은 이러한 방향에서 북한과 묵시적 타협을 끝낸 것으로 판단된다. 2009년 10월 원자바오 방북과 대북원조에서 나타난다. 1874호 등 유엔결의에 의한 대북제재는 충실히 이행하지만, 그 이외의 측면에서는 북한과 일정 수준에서 관계를 회복하여 채널과 영향력을 유지하는 것이 중국의 국익에 부합하다는 것이다.

따라서 북한의 입장에서 보면, 미국과 북한의 대화 및 협상재개는 그간 양측의 강경한 언사, 핵보유 인정 요구 대 비핵화 요구 간의 양립할 수 없는 격차 때문에, 출발하게 될 때 까지 상당한 난항을 겪을 수밖에 없을 것이지만, 결국 미·북이 협상트랙에 들어설 수밖에 없다는 판단이 서있을 것이다. ‘핵보유 인정’이라는 현상변경을 요구하는 북한의 입장에서는 최대한 적극적인 자세를 취함으로써 자신의 새 입장을 기정사실화하도록 상대측을 유도하는 것이 전술적으로 올바른 행마라고 할 수 있다. 북한은 핵보유국의 자격으로서 국제적 그리고 대미·대남연동과 행위를 해 나갈 것이다.³⁷³ 이에 대해 현상변경을 인정하지 않으려는 미국(과 한국)은 거부적·유보적 자세를 취하면서,

북한의 입장을 기정사실화하지 않으려 노력할 것이다.

북한은 일단 대화와 협상이 재개하게 되면, 과거보다 훨씬 유리한 협상입지를 가지게 될 것으로 기대하고 있을 것이다. 현재 북한은 과거와 비교할 때, 훨씬 강화된 입장을 고집하고 있다. 즉 핵무기 보유 고수, 농축우라늄 개발 공식화, 비핵화 없는 미·북관계 정상화, 미·북 군축회담 개최, 6자회담 거부 및 미·북 양자회담 개최요구, 자체 경수로 건설 착수 등 이다. 북한의 입장에서 보면, 영변 원자로동결로부터 핵무기 폐기에 이르기까지 그리고 농축우라늄 프로그램 문제도 포함하여, 잘게 썰어 낼 수 있는 것이 매우 많다. 어디서부터 어떤 두께로 몇 동가리로 썰 것인가는 협상력에 따라 결정된다. 따라서 북한의 입장에서 초반 강경자세를 강경하게 유지하다가, 슬금슬금 입장을 완화하여 결국 협상에 임하는 전술을 세웠을 것이다. 다만 현재 금융제재 및 선박차단을 중심으로 대북제재가 진행되고 있는데, 이 제재가 북한에 얼마나 괴로운 것인지, 그리고 경제난 때문에 내부적으로 북한정권이 얼마나 곤경에 처할 것인지 등이 북한의 취약점이 될 것이다. 북한이 대북제재로 얼마나 고통을 받고 있는 고통의 수준에 따라, 북한과 미·한 간 협상출발의 거래조건의 유리·불리함이 결정될 것이다.

북한은 미국과의 대화재개에 주력하면서도, 한국 및 일본과의 관계 개선에도 적극 노력할 것으로 예상된다. 현재 한국과 미국 간의 긴밀한 관계를 볼 때, 또한 미국이 지속적으로 북한이 미국의 두 동맹인 한국 및 일본과 관계 개선을 요구하고 있는 것을 볼 때, 한국을 소의

373. 북한은 케냐와 평화적 핵능력 용의를 표명했다(2009.10.18). 이는 공인핵보유국 또는 비핵보유국에 주어지는 평화적 핵이용 권리를 공식적으로 사용하는 듯한 모양새이다. 즉 비공인이지만 핵보유국과 마찬가지로의 권리를 지니고 있음을 과시하는 것이다. 이밖에도 북한은 '세계의 완전 비핵화'를 요구했다(2009.10.12).

시키고 미국과만 관계를 개선하겠다는 전략은 기본적으로 통하지 않을 것이다. 또는 북한은 한국과 관계 개선에 최선을 다했다는 모양새를 만들어내야 미국과 협상할 때 유리할 수 있다. 궁극적으로 북한은 6자회담에 복귀해야 할 수밖에 없을 수도 있는데, 이를 대비하여 한국 및 일본과 관계개선을 해 놓아야지, 5 대 1 포위상황에 빠지지 않을 수 있다. 5 대 1 포위상황을 회피하며, 미국, 한국, 일본 사이에 상호의심을 증가시키고 한·미·일 통일전선 공고화를 방해하기 위해 각 나라를 북한이 각개 격파하는 것이 북한으로 볼 때 더 좋은 선택이다.

결론적으로 북한당국은 2009년 10월경 북한이 처한 대내·외 환경을 비관적으로 생각하고 있지는 않을 것이다. 일단 2008년 10월~2009년 전반기 동안 강경공세를 통해, 북한의 전략입지를 새로이 다졌으며, 이 동안 후계출범, 인적·제도적 전열 정비, 사회에 대한 공세 등에서 성과를 거두었고, 2009년 하반기 유엔제재 등 반격을 큰 문제없이 견뎌내었으며, 더욱이 김정일의 건강이 호전되었다. 2009년 8월 유화공세를 시작한 이후, 중국은 이미 북한의 새로운 전략입지를 어쩔 수 없이 사실상 묵인하는 정책자세를 취했고, 미국과도 그러한 과정이 시작되는 단계이며, 한국과 일본도 어쩔 수 없이 대세에 편승할 것이라고 기대하고 있을 것이다. 다만 아직도 미국의 강력한 대북제재 공세가 지속되고 있으며, 대화를 재개하는 것이 쉽지 않을 것이고, 한국과의 관계 개선도 만만치 않은 어려운 과정을 겪을 것으로 예상할 것이다. 다시 말해 단·중기적으로 쉽지는 않은 과정이 전개될 것이지만, 그 과정의 진행방향이 북한이 바라는 진행방향과 크게 다르지 않을 것이라 기대하고 있을 것이다. 그렇다 하더라도 양측이 2차 핵실험 이후 협상을 통해 북핵문제에 관한 새로운 거래조건을 찾아내야 하는 단·중기상황이 북한이나 한국 및 미국에게 매우 중요한 시기가 될

것이다. 여기서 어떠한 거래조건이 성사되느냐에 따라 앞으로 북한의 생존조건과 주변국과의 관계 전개양상이 크게 달라질 것이다.

다. 최근 및 향후 북한의 대남 태도

북한의 입장에서 8월 이후 남북관계에 적극적으로 나서는 이유는 다음과 같이 추측된다. 첫째, 2차 핵실험과 다수의 미사일 실험 등 협상입지 강화행위를 모두 끝냈기 때문에, 더 이상 긴장조성 행위를 해야 할 이유가 줄어들었다. 둘째, 남북 간에는 핵보유문제를 언급하지 않으면서, 다시 말해 핵보유를 기정사실화한 토대 위에서 남북관계를 재생하고 확대하는 것은 북한의 전략구도에 부합한다. 셋째, 한국 내에도 남북관계는 핵문제와 상관없이 개선·확대되어야 한다는 여론이 존재하기 때문에 이를 부추길 목적이다. 넷째, 미·북대화 재개시 북한 측의 남북관계 개선노력이 얼마나 컸던가가 (묵시적) 논의사항 중의 하나일 것인데, 이에 대한 명분을 축적하는 것이다.

북한은 핵무기 보유를 기정사실화하는 토대 위에서, 남북관계를 새로이 트기 위하여 양면전술을 사용할 것이다. 먼저 최대한의 양보와 함께 최대한 합리적 행위자로서의 모양새를 보여주면서 매우 적극적인 행보를 하게 될 것이다. 이미 북한은 이산가족상봉을 선제 의했고, 임진강 수해문제에 대해 ‘사과’를 했으며, 인도지원 요청을 했으며, 정상회담설을 널리 유포시키는 데 기여했다. 다음으로 북한은 간헐적으로 한국에 열어준 “기회를 제대로 틀어쥐지(원자바오)”³⁷⁴ 않을 경우에 대한 위협 언사를 계속할 것이다. 북방한계선문제를 부각하면서

³⁷⁴ 추승호·이승우, “원자바오, ‘북·한·일과도 관계개선 원해,’” 『연합뉴스』, 2009년 10월 10일.

서해에서 군사적 불안정 가능성을 환기할 것이며, 미사일 실험을 실시한다든지, 농축우라늄 능력축적을 과시한다든지의 행동을 취할 것이다. 또한 사용 후 연료봉을 재처리하며, 영변원자로를 복구하고, 3차 핵실험 준비설을 유폐시킬 것이다. 또한 미·북, 일·북관계 급진전(가능성)설 유폐하여, 한국의 언론을 초조하게 만들고자 할 것이다.

일각에서 북한 대남 유화공세가 유엔결의 기초경제제재로 인한 곤란, 내부경제적 곤란 때문에 ‘급하고 구걸하러’ 들어오는 것으로 해석하고 있으나 이는 과장된 것일 수 있다. 국제제재가 큰 고통을 주었다면, 북한이 아마도 특별히 강하게 항의하면서 위협행동을 취했을 것 같은데, 그러하지 않았다. 또한 서방측의 여러 관측도 대북제재가 북한경제에 미치는 영향은 그다지 심각하지 않은 것으로 일반적으로 판단하고 있다.³⁷⁵ 2009년도 북한의 경제여건은 2008년에 비해 악화된 것은 사실이지만, 2009년을 그럭저럭 견뎌낸 것으로 평가된다. 2009년도 북·중무역은 통상적으로 행해지고 있고 쌀값 등 내부물가가 등기한 증거는 찾기 어렵다. 북한은 얼어붙은 한국 측을 녹이기 위해 전술적 ‘적극성’을 발휘하고 있는데, 이는 한국 측의 위신과 체면을 상승시켜주는 측면도 존재한다.

북한에게 대남관계 재개는 앞으로의 생존환경을 개선하는 데 중요한 의미를 지닌다. 우선 북한은 당장의 대내·외 여건은 나쁘지 않다고

³⁷⁵ 장형수, “국제사회의 대북제재조치가 북한경제에 미치는 영향과 전망,” 『김정일의 선군정치와 북한경제의 전망』 (서울: 국가안보전략연구소, 2009.10.26); Stephen Haggard and Marcus Noldna, “Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation,” *Working Paper Series* 09~4 (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics); Mary Nikitin, Mark E. Manyin, Emma Chanlett-Avery, Dick K. Nanto and Larry A. Niksch, “North Korea’s Second Nuclear Test: Implications of U.N. Security Council Resolution 1874,” *CRS Report for Congress* R40684 (Washington D.C.: Congressional Research Service, July 1, 2009).

판단하고 있을 것이다. 후계구도가 출범한 가운데 김정일의 건강이 안정적이며, 과거 개혁파 및 대남 협상파 등의 숙청 및 군부와 공안의 강경파 두각에 의한 내부진용 전열정비를 완료했다. 150일 전투, 시장 억압 등 강경보수 대내정치 시행이나 내부정치 및 경제적으로 큰 문제가 없다. 2009년도 북·중무역에는 타격이 없는 것으로 보이며, 10월 초의 원자바오 방북은 적어도 2010년에도 통상적으로 진행될 것을 예견하게 해주었다. 2009년 후반기에 남북교역이 증가추세로 반전했다. 핵실험 후 대중관계 재조정에 (잠정) 성공했다. 또한 미국과 중국의 조야에 북한의 핵보유를 중·장기적으로 풀 수밖에 없다는 의견이 등장했다.

그러나 현재의 정세에는 북한의 미래생존에 부정적 측면도 존재한다. 2009년 11월까지도 미국은 원칙적으로 자세를 바꾸지 않고 있다. 미국과 북한의 입장 차는 매우 크다. 또한 미국과 한국 등은 ‘같은 말을 세 번 살려고 하지 않기’ 때문에, 협상타결이 쉽지 않을 것이다. 주변국에 신뢰를 주기 위해서는 북한은 초반에 무엇인가 불가역적인 상당한 조치를 취하도록 요구받을 것이다. 이는 협상의 중·장기화를 의미하며, 이러한 가운데 또 다시 긴장국면이 도래할 수 있음을 예견한다.

또한 북한의 경제사정은 시간이 지날수록 어려워질 수 있다. 2008년도에 비해 2009년도의 경제여건은 좋지 않았으며,³⁷⁶ 2010년의 경제여건은 더 어려워질 수 있다. 2008년도에는 불능화의 대가로 증유 50만 톤 및 발전설비와 자재의 유입(2007년 여름~2008년 3월), 한국정부의 경공업 원자재 8,000만 달러 제공(2007년 여름, 2008년 초), 북한

376. 이석기, “최근 북한 산업동향과 남북한 협력과제,” 『통일경제』, 2009년 가을호, p. 79.

I
II
III
IV
V

의 주력 수출상품인 광산물 및 철강제품의 급격한 수출단가 상승(2007년 하반기~2008년 하반기), 식량생산의 호조 등의 있었다. 2009년에는 이러한 긍정적 요소가 소멸했다. 여기에다가 유엔 안보리 1874호에 의한 경제제재가 실행되었고, 식량작황이 악화된 것으로 보인다.³⁷⁷ 이는 2010년 경제상황에 악영향을 미칠 것이다.

따라서 북한의 전술적 구애는 단기적으로 한국 측이 태도를 바꿀 수 있는 여건을 조성하면서, 중기적으로 북한의 생존환경을 개선하는 방향에서 남북관계 개선을 원하고 있을 것이다. 따라서 북한에게 얼마간 여유와 시간이 존재한다. 단기적으로 북한의 대남 구애공세의 목적은 단기적으로 무엇을 크게 성취하겠다는 것이라기보다는, 한국의 (얼어붙은) 여론을 중기적으로 북한에 유리한 쪽으로 유도하기 위한 선무공작의 차원일 가능성이 크다. 북한은 한국이 구애공세를 쉽게 받지 못할 것이라 판단하고 있을 것이기 때문에 더욱 열성적으로 (현실성이 결여된) 구애공세를 펼치더라도 북한이 직면할 수 있는 손해 또는 난제가 존재하지 않는다고 생각할 것이다.

또한 단기적으로 북한의 대내정책은 남북관계의 (실질적) 흥성과 발전에 제대로 준비가 되어 있지 않다. 경제정책은 보수적 동원형 자력갱생에 초점을 두고 있기 때문에 남북경협 확대를 적극적으로 필요로 하지 않으며, 다만 식량·비료지원, 개성·금강산식 폐쇄 특구형 외 환획득 등이 도움이 될 것이다. 대내정치 및 사회정책도 보수적이며 폐쇄방어형 양상을 보여주기 때문에, 남북관계 확대에 준비가 되어 있지 않다.

그러나 북한 내부에는 가급적이면 남북관계를 조속히 정상화하고

³⁷⁷ 좋은벗들, “시선집중, 식량소식,” 『오늘의 북한소식』, 제304호 (2009.11.10), pp. 2~7.

자 하는 이해관계도 존재하는 것으로 보인다. 이는 북한의 대남정책에서 일정한 정책결정 내부압력으로 작용할 것이다. 첫째, 남북경제관계에 관한 이권이 내각에서 당 쪽으로 다시 이관되고, 과거 남북경제협 종사자가 숙청되고 새로운 인물들이 임명되었는데, 새로운 진용의 입장에서 보면 남북경제사업을 해야 기관과 인물에게도 이득이 돌아온다는 이해관계가 존재한다. 둘째, 만약 한국이 큰 조건없이 쌀·비료 등을 대북지원을 하게 된다면 그 자체로서 북한에 도움이 되며, 또한 적당한 반대급부(예를 들어 이산가족상봉행사의 금강산 개최처럼 내부충격을 최소화하는 방식)를 줄 수 있다면, ‘남북관계개선에 노력’이라는 대외명분 과시에도 좋은 행위이다. 셋째, 핵보유국가로서 책임 있게 행동하는 국가라는 이미지를 대외에 과시하기 위해서 남북 긴장완화와 관계 증진에 북한이 적극 노력하고 있다는 인상을 대내·외에 크게 과시할 필하다.

결국 단·중기적으로 남북관계에 대한 북한의 입장을 추측해 보면, 다음과 같다. 첫째, 핵보유국의 입장을 견지하면서, 남북정부관계에서 핵문제 거론을 배제한 채, 남북관계를 단순 교류·협력관계로 형성하고 발전시키는 방식으로 어젠다를 설정하고자 집중 노력할 것이며, 둘째, 이명박 정부가 공언해 온 ‘비핵·개방’ 등 여러 입장을 고려할 때, 북한이 받아들일만한 거래조건에서 남북관계를 조기에 재수립하고 발전하는 것에 대해 큰 기대를 가지고 있지 않을 것이며, 셋째, 북한 자력갱생형 내부의 경제정책, 보수적인 정치 및 사회정책, 권력 세습 기반구축이 요구하는 일정한 내부 주의집중과 긴장조성 필요, ‘비사회주의 현상 만연’에 대한 신주류의 보수적 마인드 등으로 볼 때도, 남북관계 확대에 대한 준비가 되어있지 않거나 적극적 유인이 부족하며, 넷째, 그러나 핵보유국 입장을 기정사실화한 위에서 남북

I
II
III
IV
V

관계를 새로이 출범시키는 데 대해 한국 측이 가지고 있는 거부감을 희석하고 ‘해빙’하기 위해서 남북관계 재개, ‘북남협력’ 재개를 위한 적극적인 선전활동 또는 과감한 제안, 사소한 것의 적극적 양보정책을 펼쳐나갈 것이다. 다섯째, ‘북한 핵보유(잠정)목인’과 관련 한국 측을 일정 설득할 수 있다면, 대미관계, 대일관계에서 북한에 큰 플러스가 될 것이다. 결국 북한이 바라는 것은 ‘북한은 열심히 진지하게 노력하는데, 한국이 냉랭하게 등 돌리고 돌아서 있다는 이미지를 국제사회와 한국 내에 조성·전파하는 것’이 단기적인 실질 추구목표일 것으로 보인다. 그러나 (북한 대내정책, 지도부 성향으로 볼 때) 실제적으로 남북관계의 교류와 협력이 증가하는 것에 대해 얼마나 준비되어 있는지는 미지수이다. 내년 상반기까지 북한의 대남태도는 ‘나름대로 열심히 구애하는데, 안받아줘도 손해 볼 것 없으며, 만약 북한식대로 받아주면 더욱 좋고’로 요약될 수 있을 것이다.

북한은 중·장기적으로 ‘핵보유국 인정 토대 위에서 남북관계 적극 확대노선’ 즉 ‘10.4노선’을 추구하는 차원에서 남북관계 확대에 관련한 과감한 제안을 해올 가능성이 있다. 다시 말해 남북 사이에 핵문제를 거론하지 않고 관계를 확대·발전한다는 방정식에 한국 측이 동의하는 경우, 북한은 과감하게 대남 교류·협력을 확대할 수 있다는 구상을 점차 띠우면서 반응을 시험하게 될 가능성이 있다(10.4선언식 남북관계). 현재 북한정권은 내부 재정비(개혁과 숙청, 대남협력 종사자 숙청, 대남 경제협력 내각에서 당으로 이관, 국방위원회 강화, 후계체제 출범)를 끝낸 상태이다. 따라서 향후 북한의 정책성과에 대해 보다 명확히 책임지는 집단, 앞으로 ‘개혁·개방’을 추진할 때 대두하는 이권과 ‘개인축적’의 기회를 활용하고 싶어하는 이익집단이 형성되어 있다. 특히 후계자가 관장하는 책임과 이권 부분의 중요성이 커질 것으

로 보인다. 새로운 주류집단들과 기관들은 북한이 주도권을 갖는 남북경제관계를 재확대하고 확대하는 것을 적극 도모할 것이다. 그레야 자신들이 경제적 이권을 챙길 수 있는 기회가 확대되기 때문이다.

더구나 북한은 후계체제를 출범하는 가운데, 향후 북한의 국가발전 비전, 핵보유국 토대 위에서 경제재건의 비전을 보여주어야 한다. 현재 북한 지도부 성향으로 볼 때, 내부개혁을 적극 추진하고자 하지는 않을 것이다. 그렇다면 경제재건의 돌파구는 개성, 금강산과 같은 특구증설을 기초로 하는 대외경제관계의 확대일 수밖에 없다. 그 일차적 대상으로 남북경제관계를 재생하고자 할 것이다. 이는 2008년 말부터 2009년 중반까지 강경정책을 주도한 김정일이 결자해지(結者解之)로 나설 수밖에 없다. 남북관계에 대해 김정일이 분위기를 잡고 길을 열어주며, 후계자가 그 추진과 성취에 대해 책임을 지는 모양새가 가장 좋을 것이다. 특히 김정일의 건강이 얼마나 오래 갈지 아무도 알 수 없다. 나아가 2005년 이후 북한 내부에서 보수파의 주도권이 대세이기는 하다. 그러나 2000~2004년의 개혁추진이 보여주는 것처럼, 북한 내부에는 ‘개혁·개방파’ 또는 (보수파 내부까지 포함하여) ‘개혁·개방’ 불가피론이 무시할 수 없는 세력으로 잠복해 있다.

김정일이 만약 남북경제관계의 재개노력에서도 성과를 올린다면, 김정일은 북한을 핵보유 국가로 인정받게 했을 뿐 아니라, 경제적 돌파구도 열어준 공로자로 인정받게 될 것이다. 김정일은 그 계기를 10.4선언식 남북관계 복원에서 찾고자 할 가능성이 있다.

I

II

III

IV

V

라. 단·중기상황 전개 시나리오

전체상황에서 핵심적 요소는 핵보유국 인정 대 비핵화 트랙 복귀라는 대립점을 가지고 있는 북한의 핵지위협상에 대한 접점이 언제 어떻게 찾아지는가에 달려 있다.

일단 초기접점을 발견하기가 쉽지 않을 것이다. 그 이유는 현재 미국과 북한의 입장 차가 매우 크기 때문이다. 미국은 비핵화를, 북한은 핵보유국 인정을 요구하고 있다. 미국은 북한의 6자회담 복귀를, 북한은 미·북 양자회담 개최를 요구하고 있다. 만약 북한이 비핵화협상에 복귀한다 해도, 미국은 협상초기에 북한이 가시적이고 불가역적인 비핵화 조치를 취할 것을 요구할 것이다. 예를 들어 북한이 핵물질과 무기를 해외로 이전할 것을 요구할 것이다. 이에 대해 북한은 모든 사안을 잘게 쪼개는 방식의 장기에 걸치는 비핵화 과정을 요구할 것이다. 미국은 협상이 진행되는 동안 유엔제재를 지속할 것을 고집할 것이지만, 북한은 이의 중지를 요구하는 한편, 그렇지 않은 경우 핵능력 증가를 시위하고자 할 것이다.

이와 같은 초기협상이 어떻게 이루어지는가는 매우 중요하다. 왜냐하면, 이 초기국면에서 의제가 어떻게 설정되고 어떤 협상들이 결정되는가에 따라 향후 협상의 주요 의제와 주요 참여자의 윤곽이 드러날 것이기 때문이다.

자명하지만, 두 가지 시나리오를 상정할 수 있다. 시나리오(I)은 단·중기적으로 접점을 찾지 못하고, 미·북대화 및 6자회담이 성사되지 않는 가운데, 북한이 자극적 언사와 반격을 시도하는 것이다. 시나리오(II)는 미·북대화를 거쳐 북한이 6자회담의 비핵화 트랙에 복귀하며, 남북 및 일·북관계가 어느 정도 개선되는 방향이 잡히는 것이

다. 물론 그 속도가 얼마나 빠를 것인지 혹은 늦을 것인지에 대해서는 아직 미지수이다.

시나리오(I)은 미국과 북한이 현재 제기하고 있는 입장이 평행선을 달리면서 접점을 찾지 못하는 경우이다. 미국은 ‘북한이 핵을 포기하기로 완전하게 마음먹고 나오는 것’을 요구하고 있다. 이러한 맥락에서 ‘작지만 근본적 조치’로서 9.19성명에 대한 유효성을 북한이 재승인하고 6자회담에 복귀하는 것을 고집하고 있다. 북한은 미국이 북한을 핵보유국으로 인정하며, 주로 미·북 양자 트랙에서 협상을 끌어 나갈 것을 요구, 핵억제력 강화(특히 우라늄 농축문제, 대외 핵협력문제 등)를 지속적으로 도모하고 있다. 이러한 경우 북한의 대남 구애공세는 지속되지만, 한국정부는 냉담한 태도를 취하게 될 것이다.

북한이 이처럼 강경자세를 변화시키지 않으면서 버틸 수 있는 이유로써 다음과 같은 것을 들 수 있다. 첫째, 내부경제가 어렵다해도 버틸 만한 상황이고, 내부통제도 안정적으로 이루어질 수 있기 때문이다. 2009년 10월 원자바오 방문에서 나타나듯이, 앞으로 당분간 북·중 간의 무역은 정상적으로 이루어지며, 중국의 대북지원이 안정될 가능성이 있다. 둘째, 2008~2009년간에 이루어진 내부지도부의 보수적 재편을 기반으로 국가부문의 강화와 시장요소에 대한 억압 정책을 큰 문제없이 지탱해 갈 수 있다. 설령 일시적으로 경제사정이 일정 나빠지더라도 이를 관리해 갈 수 있다고 판단하는 것이다. 셋째, 한국과 미국의 정책의도에 대한 깊은 불신이다. 북한은 한국과 미국이 정권이 바뀔 때마다 약속을 반복한다고 생각할 것이다. 또한 현재 한국과 미국 정부가 견지하고 있는 고자세를 보고, 협상을 해도 얻을 것이 그다지 크지 않다고 판단할 수 있다. 시간이 지나면서 북한은 다시 한 번 긴장을 격화시키는 조치를 취하고자 하는 유혹에 빠질 것이다.

I
II
III
IV
V

시나리오(Ⅱ)는 미·북대화를 거쳐, 북한이 6자회담에 복귀하며, 남북 및 일·북관계에 진전이 있는 경우이다. 이러한 과정이 성립하자면, 1단계로 보스워드와 강석주 간의 대화가 이루어져야 한다. 여기에서 북한은 6자회담에 복귀하며 9.19성명에 나타난 비핵화 원칙을 준수할 것을 천명해야 한다.

북한이 6자회담에 재참가한다고 해도, 북한은 이를 미·북대화를 유지하기 위한 수단차원에서 고려할 가능성이 많다. 따라서 6자회담에 형식적으로 참가하고, 미·북대화에서 실질적 문제를 풀어나가는 식으로 구조를 만들어가고자 노력할 것이다. 만약 북한이 비핵화에 대해 보다 성실한 자세로 임한다면, 미·북대화를 중심으로 문제를 풀어나가는 구조가 정착할 수 있다. 북한은 6자회담과 9.19성명에 대해 충실할 것을 천명하는 한편, 핵능력 확대 동결 및 미사일 실험 동결 의지를 천명하면서, 초반에 실질적인 비가역성 조치(검증프로토콜 수용, 영변 핵 시설 폐기 등)를 취하는 것이다. 이러한 경우, 미국은 미국이 장관급 이상 특사를 북한에 특사로 파견하여, 미국과 북한은 상호 '적대성'을 포기할 것이며, 비핵화 전개에 맞추어 관계를 정상화해 나간다는 원칙선언을 발표한다. 2000년 10월 미·북공동선언의 유효성이 재확인될 것이다. 이어서 미국과 북한은 연락사무소를 교환하며, 북한에 대한 에너지 및 인도지원이 제공되며, 국제금융기구 지원이 시작되며, 한반도 평화체제 수립을 위한 관련국 회담이 개최될 수 있다. 만약 북한이 보유 핵물질과 무기 반출을 찬성한다면, 미·북정상회담도 개최될 수 있을 것이다.

북한이 이와 같이 비핵화에 보다 적극적인 자세를 취할 수 있는 이유로서 다음과 같은 것을 들 수 있다. 첫째, 북한의 비핵화 과정은 어차피 장기에 걸칠 것이기 때문에, 초반에 몇 가지를 양보하더라도

북한의 핵지위에는 큰 변화가 없다는 것이다. 둘째, 만약 대외고립과 봉쇄가 장기화되는 경우 두 가지 위험이 있는데 이를 선제적으로 대응해야 할 필요가 있다. 그 하나는 북한의 대중 의존도 강화이다. 그 다음은 경제사정 악화에 따른 대내정치적 위험의 증가이다. 셋째, 2012년까지 후계체제를 완성하고자 하는 것 때문에, 북한경제 및 주민생활을 현저히 개선할 수 있다는 희망을 주어야 한다. 이를 위해서는 비핵화에서 일정하게 양보하고 그 대가로 경제적 지원과 정치적 고립 탈피를 받아내는 것이 더 현명하다. 넷째, 2005년 이후 취해진 보수적 정책 및 2009년 초에 재편된 보수적 권력체계를 기반으로, 북한정권이 내부안정에 대하여 일정 정도 자신감을 가지고 있는 경우이다.

이러한 과정이 얼마나 빨리 진전될 수 있는지는 알 수 없다. 여하튼 이러한 과정이 진행되는 동안 북한은 핵문제는 미국과 논의하면서 한국과는 교류협력을 확대할 것에 대한 구애공세를 적극적으로 전개할 것이지만, 관계 진전의 수준은 한국정부의 선택에 의하여 결정될 것이다. 한국은 미국과 정책공조하면서, 비핵화단계에 부합하는 남북 관계 개선을 허용할 것으로 보인다. 한국과 미국은 미국의 대북접근의 내용과 속도에 관하여 긴밀한 협의, 북한에 대한 물질적 포상과 미·북 사이에 교환되는 개념의 선택에 대해 정책공조를 이루어야 할 것이다.

마. 대북정책상의 정책적 고려사항

한국이 당면하는 기본적 정책과제는 북한의 핵보유국 지위를 인정하지 않고 가시적 비핵화를 진전시키는 가운데, 남북관계를 확대함으

I

II

III

IV

V

로써 북한 내부에 대한 영향력을 복원하며, 권력승계 과정에서 발생할 수 있는 불확실성에 대비하는 방도를 찾아내는 것이다.

이를 위해 중·장기 전략적 차원에서 ‘북한 비핵화와 남북관계 진전론’을 견지하는 한편, 단·중기 전술적 차원에서는 북한의 전술적 유화공세의 다양한 레퍼토리에 대응하는 한국 측의 다양한 전술적 레퍼토리를 마련하여 대응할 필요가 있다. 그래야 한국이 전술적 피동에 빠지지 않을 수 있으며, 보수강경의 부정적 이미지를 불식할 수 있다. 북한의 내부정책이 매우 보수적임을 감안할 때, 한국이 역으로 상당히 적극적인 남북교류정책을 펴는 경우, 북한이 이를 받아들이기 쉽지 않을 것이다.

한국은 전체적으로 단·중기적으로 계속될 것으로 보이는 대남 유화공세에 대해 어떻게 정책대응할 것인지에 대한 정책방침을 마련하는 것이 필요하다. 처음부터 우리 측의 그림을 가지고 대응함으로써 북한에게 선제적 제안을 통해 의제를 장악할 수 있다.

단·중기적으로 북한은 적극적으로 대남 유화공세를 진행할 것이며, 북한은 사소한 것에 대해서는 대담하게 양보하는 전술을 사용할 것이다. 이 기간 동안 북한은 한국의 ‘얼어붙은 마음’을 녹이기 위해 상당히 유연하고 양보적 자세로 나올 가능성이 있다. 한국은 역이용하여 남북관계의 다양한 분야에서 거래조건을 유리하게 변경시키는 기회로 활용할 수도 있을 것이다.

북한의 전술적 유화에 한국도 적극적인 전술로 대하는 것이 한국정부의 대내·외 입지를 높일 수 있다. 북한의 적극적 유화공세를 펴는데 대해, 한국정부가 수동적이고 부정적 자세로 일관한다는 인상을 주지 말아야 한다. 이러한 경우 정책적 피동에 빠질 위험이 있으며, 국제 및 국내여론전에서도 좋은 인상을 주지 못할 가능성이 있기 때

문이다.

‘북한 비핵화와 남북관계 진전’이라는 전략입장을 견지하면서도, 단·중기 당면 정세에서 전술적 주도권을 유지하기 위해 한국정부는 다음과 같은 정책입장을 취할 수 있다.

첫째, 한국정부는 정부 대 정부차원의 쌀과 비료와 같은 대량지원은 핵문제의 진전과 연계하지만, 민간기업의 경협활동(임가공 등), 민간 NGOs 차원, 지자체의 소규모 다품종 인도·개발지원에 대해서는 보다 적극적인 추진자세를 견지한다. 이는 북한 내부침투에의 효과와 함께 국내정치적으로도 큰 플러스가 될 것이다. 우리 NGOs의 소규모·다품종 대북사업은 북한경제에 의미 있는 도움을 주지 않은 상태에서 ‘교류와 접촉’을 증대시킬 수 있다. 또한 특히 앞으로 관계가 진전되는 경우 미국 NGOs 등의 대북사업이 증가할 가능성을 고려하면, 한국이 이 분야를 선점하고 주도해야 할 필요성이 있다.

둘째, 인도주의적 지원은 ‘취약계층에 직접 전달이 가능하며 적절한 모니터링을 실시하는 것’을 원칙으로 한다. 이러한 뜻의 인도지원이라면 한국정부의 능력의 한도 내에서 언제든지 그리고 얼마든지 지원을 제공할 용의가 있다는 것을 천명하는 것이 필요하다. 북한의 내부정책이 매우 보수적이고 방어적인 것을 감안할 때, 한국정부의 이러한 제안을 북한이 쉽게 받아들이기 어려울 것이다. 북한이 이러한 정책제안을 받으면, 한국은 북한 내부에 대한 영향력을 신장하고 북한 내부정치를 교란할 기회를 얻는 것이며, 북한이 이를 거부할 때, 한국정부는 국내 및 국제적으로 명분상 우위에 설 수 있다. 이러한 제안을 크게 광고할수록, 공은 북한에 넘어가게 되며, 남북관계가 안 되는 책임이 북한에 있다는 생각이 유포될 것이다.

한편 인도주의 지원과는 별개로, 남북한 사이에 다양한 상호주의적

I
II
III
IV
V

정치거래가 있을 수 있다. 상호주의적 반대급부만 뚜렷하다면, 북한 당국에 경제적 이득을 주는 거래에 주저할 필요가 없을 것이다. 상호주의적 정치거래에서 대표적인 것 중의 하나가 국군포로 등을 한국으로 복귀시키는 대신, 북한당국에 그 대가를 지불하는 것이다. 이 밖에도 이산가족상봉행사 개최에 대한 대가를 북한당국에 직접 지불하는 것도 이러한 정치거래에 해당한다.

셋째, 북한이 핵동결과 미사일 추가실험 중단 등을 유지하는 경우, 북한 개혁 유도정책을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 북한이 보수적 대내경제정책을 전환하여 박봉주가 총리로 재직할시 추진하고자 했던 수준의 내부개혁을 실시하는 경우, 한국은 개혁과정에서 경제를 안정시키는 데 필요한 자금과 자원을 적극적으로 제공할 용의가 있다는 것을 표명해야 한다. 한국은 남북당국 관계를 복원하는 한편, 정부 간 대규모 지원을 재개할 용의가 있음을 밝히되, 다만 지원된 물자는 북한 내 경제개혁 추진과 연계되어 사용되어야 한다는 것을 조건으로 내세워야 한다. 다른 일부 지원은 북한 당국에 직접 제공한다. 대신 외관상 연계하지 않는 가운데 북한 측에서 한국정부에 대해 상호주의적 보상을 하는 것이다. 예를 들어 비공개적으로 집단수용소 철폐, 국군포로 탈북 허용 등을 조건으로 하는 방식을 추진한다.

넷째, 북핵협상에 진전이 있는 경우, 이를 촉진하고 또한 남북관계 개선의 윤활유로 활용하는 목적에서 일정 수준의 대북지원 재개가 불가피해질 것인데, 한국은 선제적으로 대북지원과 관련한 의제를 설정해야 한다. 북한이 민생중심의 개혁을 추진하도록 유도하는 것은 북한 주민의 전반적 인권개선에 기여하며, 중·장기적으로 핵무기 개발 등에 자원이 집중하는 것을 어렵게 할 수 있다. 북한 상층에서 강경파의 입지를 약화시키고, 한국의 북한 내부사회에 대한 문화적 영

향력을 획기적으로 증가시킬 수 있는 방향에서 대북지원정책을 기안해야 한다.

다섯째, 한국정부는 ‘북한에 핵보유국 지위를 인정하지 않고 북한이 비핵화 조치를 추진해 나가도록 하는 한편, 적극적으로 남북관계를 확대하고 북한에 대한 한국의 영향력을 증대하는 정책을 펴고 있다’는 이미지를 대내·외에 부각시키는 데 보다 많은 정력을 사용할 필요가 있다. 이를 통해 이명박 정부의 대북정책에 대한 이미지에서 일부 부정적 요소를 불식시킴으로써 국내외적으로 여론 주도권을 장악해야 한다. 대내·외 여론전에 승리하는 경우 한국은 북한과의 협상에서 보다 유리한 위치를 점할 수 있다.

3. 중장기 정세 전망과 대북정책

중·장기적 측면에서 볼 때도, 가장 중요한 변수는 비핵화 문제가 어디에 가있느냐이다. 이에 따라 남북관계의 향배가 크게 영향받을 수 있다. 이는 다시 북한 내부정책에 큰 영향을 미칠 것이다. 나아가 관련 상황이 어떠한가에 따라 김정일의 급작스러운 건강악화가 재발하는 경우, 북한이 이 문제를 어떻게 처리할 수 있는가, 그리고 주변국들이 어떠한 대응태도를 취할 것인가가 영향받을 것이다.

가. 4가지 시나리오

Joel S. Wit는 북핵문제의 중·장기 전망에 대해 4가지 시나리오를 제시하고 있다. 첫째는 비핵화가 순조롭게 진행되는 경우, 둘째는 협상이 지지부진하며 이렇다 할 진전이 없는 경우, 셋째는 협상이 붕괴

I
II
III
IV
V

하고 재차 긴장국면이 도래하는 경우, 넷째는 북한에 급변사태가 발생하는 경우이다.³⁷⁸

이와 같은 중·장기 시나리오에 공통적인 것은 북한이 중·장기적으로 핵무기를 보유한 상황이 지속된다는 것이다. 이는 단·중기적으로 북한 핵무기를 제거할 방법이나 수단이 없기 때문이다. 이 기간 동안 현실적으로 “미국의 북한에 대한 정책은 인도, 파키스탄과 이스라엘에 대한 정책과 거의 흡사하게 될 것”이다.³⁷⁹ 궁극적 목표는 북한을 비확산조약(NPT)에 복귀시키는 것이어야 한다. 그렇지만 중간단계로서, 적어도 ① 추가적인 핵무기 개발의 저지, ② 핵물질 추가 생산 금지, ③ 대량살상무기 수출의 최소화 또는 중단이라는 목표를 추구해야 한다. 북한이 이러한 조치를 취하도록 하는 인센티브가 제공되어야 할 것이다.

Wit가 제시한 서술을 기초로 4가지 시나리오를 간략히 그려보면 다음과 같다. 첫 번째 시나리오는 이와 같은 협상이 성공적으로 진행하는 경우이다. 이것이 성립하기 위해서는 북한을 한편으로 하고 한국과 미국을 한편으로 하여, 궁극적으로 양측이 관심을 갖는 모든 사안에 대한 일괄타결(Grand Bargain) 또는 포괄적 패키지 딜이 이루어져야 한다. 현실적으로 지난 9.19성명도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 궁극적으로 북한은 비핵화를 수락하며, 한국과 미국은 북한이 원하는 것을 제공하여야 한다. 이에선 미국과 일본과의 관계 정상

378- Joel S. Wit, “Four Scenarios for a Nuclear North Korea,” (동아시아연구원 제5회 Smart Talk 자료, 2009.11.20).

379- Shron Squassoni and Fred Mcgoldrick, “Nonproliferation Policy towards North Korea,” This paper was produced as part of the project ‘Improving Regional Security and Denuclearizing the Korean Peninsula: U.S. Policy Interests and Options,’ p. 1.

화, 북한에 대한 에너지 지원과 경제개발 원조, 한반도 평화체제 수립, 동북아시아 다자안보체제 수립 등이다. 타결은 일괄적으로 이루어지더라도, 여러 사안이 가지고 있는 기술적 차원의 특성 때문에, 그 이행은 순차적으로 또는 일정한 시간이 소요되는 것을 불가피하게 할 것이다. 이와 같은 전체과정이 상호적 불신 때문에 쉬운 일은 아닐 것이다. 따라서 이러한 전체과정의 진행이 성공적이기 위해서는 여러 참가국 사이에 신뢰를 형성하는 것이 무엇보다 중요할 것이다. 한국과 미국은 가능하면 비핵화 과정의 속도를 빠르게 하고자 할 것이며, 북한이 비핵화에 진지성을 가지고 있는지 시험하고자 할 것이다. 반대로 북한은 핵무기 개발을 포기했을 때, 북한의 안전과 발전에 깊은 우려를 가지고, 비핵화 과정을 장기화하는 한편, 그 기간 동안 주변국과의 적대성 해소와 신뢰구축, 경제개발을 위해 노력하게 될 것이다.

둘째 시나리오는 협상이 지지부진하며, 상호가 만족할 수 있는 일괄타결에 이르지 못하고 제한적인 협정에만 머무르는 경우이다. 북한이 추가 핵실험을 중지하고, 추가 플루토늄 생산을 중단하거나 주요 핵시설을 불능화하는 데 추가조치를 취하는 대신, 추가 에너지 지원과 정치 및 경제관계를 정상화하는 제한적 조치를 추가적으로 취하는 것이다. 비핵화에서의 더 이상의 진전이 이루어지자면, 북한은 핵시설의 폐기와 핵물질 및 핵무기의 반출을 결정해야 하고, 한국과 미국은 남북관계의 정상화, 미·북관계의 정상화와 함께 한반도 평화체제 수립 등과 관련된 여러 가지 정치적·안보적 난제들을 처리해야 한다. 그런데 여기까지 진전하는 데 필요한 상호 정치적 신뢰와 문제해결에 필요한 적절한 해법이 발견되지 못하는 것이다. 이러한 경우 시간이 지남에 따라 한편에서는 북한이 진지하게 핵무기를 포기할 의사가 있는지에 대한 의심이 증가할 것이다. 한편, 북한으로서는 핵 포기시

I
II
III
IV
V

에도 자신의 안전이 담보될 수 있는가에 대해 의심하게 될 것이다. 그리하여 결국 양측은 파국에 대해 대비하는 예비행동을 취하게 될 것이다. 북한은 핵과 미사일 능력을 증강시키고자 다시 시도할 것이며, 미국은 한국 및 일본과의 협력 강화를 통하여, 북한 핵을 용인하지 않을 것임을 다시 한 번 확인하고자 할 것이다. 미국과 한국, 미국과 일본은 협력하여 북한 핵에 대군사적 대응을 발전시킬 것이다. 미국은 확장역지를 확인해줄 것이다. 한국과 일본은 협상결렬에 대비하여 북한 핵에 대한 독자적 미사일 타격능력을 보유하고자 시도하게 될 것이다.

세 번째 시나리오는 협상이 결렬되는 경우이다. 북한 대 한국과 미국 사이에 견해 차이가 매우 크다. 따라서 양측은 구체적 결실없이 지지 부진한 협상을 중도에 포기하는 것이다. 미국과 한국은 평양이 소규모의 핵무기 능력을 가진 것을 감수하기로 결정한다. 두 나라는 북한이 더 이상 핵능력을 증가시킬 수 없을 것이라고 판단한다. 그 이유는 첫째, 영변의 플루토늄 생산시설이 낙후한 것을 보면 평양이 플루토늄 보유량을 의미있게 늘리는 것이 어려울 것, 그리고 둘째, 고농축 우라늄을 생산하는 데 필요한 복잡하고 섬세한 기술을 습득할 능력이 없을 것이라고 판단하기 때문이다. 북한의 입장에서 보면, 협상이 결렬하게 되는 경우 핵능력을 북한이 추가적으로 핵능력을 증강할 수 있는 기회를 가지게 될 것으로 판단할 것이다. 협상이 재개되면 북한의 협상력이 높아질 것이고, 협상이 재개되지 않더라도 북한은 대외위협에 대응할 수 있는 능력이 커지는 것이다. 어쨌든 이러한 경우 북한은 소규모 핵국가가 될 것이며, 주변국은 이러한 북한을 어떻게 다룰 것인가에 대해 궁리하게 될 것이다. 한국, 일본, 미국은 핵국가 북한에 대한 군사적 대비책을 강구하게 될 것이다. 함정 또는 잠수

함을 통해 전술핵무기를 재배치하는 방안, 북한의 미사일 등을 선제 공격하기 위한 장거리 타격능력의 준비, 미사일 방어체제의 개선 등이 조치가 등장할 수 있다.

네 번째 시나리오는 핵무기를 보유한 북한에 급변사태가 발생하는 경우이다. 내부 권력투쟁의 경우이거나 중앙정부의 붕괴의 경우이거나 노하우, 핵기술, 핵물질 또는 핵무기까지도 유출될 가능성이 현저하게 높아질 것이다. 이러한 위협은 한국, 미국, 중국의 개입을 초래할 가능성도 높일 것이다.

나. 대북정책상의 고려사항

앞서 서술했듯이, 중·장기적으로 한국은 북한을 핵보유국가로 인정하지 않더라도, 사실상 핵무기를 보유하고 있는 북한에 직면하게 된다. 한국의 대북정책은 이에 대해 어떻게 대응할 것인가에 초점을 둘 수밖에 없다. 이하에서 이에 대한 고려사항을 서술한다.

첫째, 한국은 중·장기적으로 북한에 대한 비핵화 협상이 본격적으로 진행할 경우와 진행하지 못하고 결렬될 두 경우에 대해 모두 대비하고 있어야 한다.

만약 앞으로 본격적으로 북한 핵문제에 대한 협상이 진행된다면, 그것은 현실적으로 핵보유국 인정요구와 비핵화 요구 사이에 존재하는 어느 타협지점이 될 수밖에 없다. 또한 이는 현실적으로 상당기간 동안 북한이 핵무기를 보유한 상황이 지속되는 가운데, 북한 핵능력의 동결, 핵설비의 부분폐기로부터 보다 완전한 폐기의 단계적 진전, 핵물질과 핵무기의 폐기의 순서가 진행될 것을 의미한다. 북한의 비핵화에 대한 반대급부로, 북한과 주변국과의 관계 개선, 북한경제

재건, 한반도 평화체제와 동북아 다자안보협력에 관한 사항들에 관한 협의와 협상이 진행될 가능성이 많다. 현실적으로 이러한 점에서 미국, 중국, 그리고 북한 사이에 크게 보아 진행방향에는 일치가 존재한다고 볼 수 있다. 따라서 한국은 이러한 가운데 제기될 여러 의제와 부담에 대해 사전에 준비를 철저히 할 필요가 있다.

한국에 있어서나 북한, 미국, 일본, 중국, 러시아에 있어서나, 협상이 또 다시 결렬하는 것은 이익이 되지 못할 것이다. 그러나 북한의 비핵화 문제에 잠복하고 있는 상호 불신과 기술적 난제 등을 감안하면 언제든지 협상의 지지부진한 진행 또는 궁극적으로 결렬도 가능하다고 보아야 한다. 협상결렬은 잠시적인 것일 수도 있고 보다 장기적인 것이 될 수도 있다. 어쨌든 중요한 것은 협상결렬이 북한이 대량살상무기 능력을 강화하고 이어서 재개되는 협상에 보다 강화된 카드를 가지고 등장하는 패턴이 반복되어서는 안 될 것이다. 또한 한국은 협상결렬에 대비하여 북한 핵에 대한 군사적 대응능력을 강화하는 것에 대해서도 고려해야 할 것이다.

둘째, 북한의 비핵화를 이룩하자면 상당한 시간이 걸릴 수밖에 없는데, 이러한 동안 대북정책의 초점은 북한변화를 추동하고, 북한주민의 마음을 획득하는 것에 중점을 두어야 한다.

현실적으로 협상을 통해 북한의 비핵화를 조기에 달성하는 것은 어렵다. 그러는 동안 남북관계를 완전히 단절하는 것도 쉽지 않은 방법이다. 해법은 북한의 비핵화는 북한 내부변화 촉진과 북한주민의 마음을 획득하는 것을 통해 촉진될 수 있다는 것에서 출발하는 것이다. 한국은 핵문제에서 일정한 진전이 있는 경우, 적극적인 교류·협력 정책을 북한에게 제안해야 한다. 북한은 자체의 이익 때문에도 스스로가 남측에 교류협력 확대를 제안해 올 수 있는바, 우리 측에서 먼저

의제를 선점하고 내용을 채우는 것이 중요하다. 이를 통해 북한을 수 세에 몰 수 있을 것이며, 동시에 한국이 북한 내부에서 북한 주민들에게 영향력을 확대할 수 있는 기회를 확대할 수 있을 것이다.

여기서 중요한 것은 북한의 취약점을 활용하는 것이다. 북한은 내부의 경제적 어려움을 극복하는 한편 새로이 출범하는 후계체제의 정당화를 위해 남북관계 확대에 중·장기적으로 큰 관심을 가질 수밖에 없다. 그러나 이는 현재 북한의 지도부는 상당히 보수적인 인사로 이루어져있고, 내부정책 또한 매우 보수적이라는 것과 충돌한다. 이러한 충돌 속에서 나온 것이 10.4선언식 남북관계의 정립 시도이다. 이는 북한 내부에서는 보수적 정책을 추진하는 가운데 한국과는 경제 및 교류협력을 극적으로 확대한다는 것이다. 이러한 시도에는 분명 모순이 함축되어 있다. 북한은 폐쇄형 특구의 증설을 통해 한국과의 경제교류를 확대하고자 할 것이지만, 한국의 영향력을 특구를 넘어 북한 ‘본토’로 확대하는 것은 피할 수 없을 것이다. 이는 궁극적으로 북한이 ‘본토’에서의 변화도 용인할 수밖에 없는 상황을 초래하게 될 것이다. 물론 이러한 전략은 북한당국을 핵을 포기하도록 하는 데서 직접적 기여는 할 수 없다. 그러나 장기적으로 북한변화를 촉진하고 그 변화가 한국 친화적으로 유도하는 데 기여하는 과도기적 상황관리 방안으로서 유효할 것이다.

셋째, 한국은 대북지원에 대한 전략사고를 가다듬고 발전시켜야 한다. 대북지원은 여전히 한국의 중요한 협상지렛대가 될 것이기 때문이다. 이는 이명박 대통령의 일괄타결(Grand Bargain) 제안에도 함축되어 있다. 대북지원은 국제적 원조의 역사적 경험과 교훈, 그리고 현행 규범을 기초로 북한의 개혁을 촉진하는 방식으로 제공되어야 한다.

I
II
III
IV
V

역사적인 경험에서 보았을 때, 자기나라의 문제를 해결하는 것은 결국 그 나라 정부이다. 해당 국가 정부가 올바른 정책을 채택하고 제도개혁을 해나가고 하는 결연한 결의가 있을 때, 그 나라의 문제는 해결될 수 있다. 그렇지 못한 경우에 제공되는 외부지원은 잘못된 상황을 영속화시키거나 더욱 악화시킬 위험이 있다.

또한 역사적 경험에서 보았을 때, 대외원조는 수용하는 국가의 정부가 정책과 제도를 개혁하는 것을 도와주는 방식으로 제공되어야 한다. 대외원조의 효과에 대한 경험적 연구를 보면, 정책과 제도가 나쁜 나라에 대외원조를 제공하면, 그 나라의 정책과 제도가 더 나빠지면, 정책과 제도가 좋은 나라에 지원하면, 정책과 제도가 더 좋아진다고 한다.

북한이 비핵화 조치를 취하는 것에 대한 보상이든, 북한에 대한 순수한 인도지원이든, 북한에 대한 원조는 북한의 내부개혁을 촉진하는 방향과 방식으로 제공되어야 한다.³⁸⁰ 이러한 점에서 볼 때, ‘대북지원’이라 할 때 물자 위주로 생각하는 사고를 개선하여, 주로 아이디어 지원의 차원에서 고려해야 한다. 다시 말해 북한경제가 소생하기 위해서는 하부구조 개선이나 기타 물적지원보다 우선되어야 하는 것이 북한 내부의 정책과 제도의 개선이다. 이에는 당·정 관료기구의 축소와 재편성 그리고 재교육 등의 구조조정 비용이 핵심이 될 수 있다. 또한 식량지원의 경우에도 인도지원의 차원에서 제공하는 것 대신에 경제개혁과정에서 대두되는 물가안정 등 거시경제 관리수단 차원에서 지원, 농업개혁에 필요한 투자자금 마련을 위한 개발지원 등의 차원에서 구상해야 한다.

³⁸⁰ 박형중, “대북지원과 대북정책,” 『북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망』 (통일연구원 주최 학술회의, 2009.2.18), pp. 39~118.

넷째, 북한의 잘못된 행동에 대해서는 결연한 응징의 태도를 보여야 하는 한편, 대화와 관여(engagement)를 적극적으로 추진하고, 특히 긍정적 인센티브를 적극적으로 활용해야 한다.

북한의 잘못된 행동에 관해서는 국제사회가 일치된 응징의 태도를 취해야 한다. 국제사회의 이러한 의지는 유엔 안보리 결의 1718호와 1874호에 결집되어 나타나고 있다. 이점에서 한국과 중국, 미국, 일본, 러시아 사이에 과거 어느 때 보다도 의견이 좁혀진 것은 올바른 발전이다. 앞으로도 국제사회는 협력하여 북한이 잘못된 선택을 하지 않도록 결의를 보여주어야 한다.

그러나 징벌과 함께 북한을 올바른 정책방향으로 유도하기 위한 적극적 대화와 관여를 추진해야 한다. 한국과 관련 국가는 북한이 비핵화 도정에 들어서려는 경우 다양한 민간교류·협력을 추진해야 한다. 이에선 북한과 국제금융기구(세계은행, 아시아개발은행 등)가 관계를 적극적으로 개선하도록 장려하는 것도 포함된다.

다섯째, 주변국의 대북경제정책은 가급적이면 북한 내각에 힘을 실어주는 방향에서 전개되어야 한다.

앞서 서술했듯이, 2000~2004년간 개혁정책이 실시되다 중단된 가장 큰 이유는 내부에서 특권집단(당경제, 제2경제, 권력기관 산하의 특권회사)의 저항 때문이었다. 이들은 현재에도 특권회사들은 각종 독점 사업권과 이권을 독차지함으로써 특혜적 수익을 올리고 있다. 그런데 일부 권력기관이 영토 내의 노른자위 사업권과 이권을 독점한다는 것은 사회의 다른 집단은 그만큼 기회를 박탈당한다는 것을 의미한다. 이로부터 피해를 보는 집단은 내각 소속 기업의 노동자, 협동농장의 농민, 장마당의 중소상인들이다.

2000~2004년 동안 개혁을 거론할 기회가 주어지자 내각은 대담한

I
II
III
IV
V

구상을 발전시켰다. 이는 내각의 기관이익과도 관련된다. 내각은 기관이익 차원에서 보면, 당과 군의 경제적 특권이익을 제한하고, 내각이 국민경제 전반에 대한 통제권과 합리적 경제정책을 시행하게 될 때, 기관의 권세와 위상이 증가한다. 이는 내각 산하기업의 지배인들의 경우에도 마찬가지이다. 기업지배인들은 기업경영에서 당의 간섭, 국방위원회의 동원과제 등을 배제하고 기업경영에 대한 지배인의 독점권을 확보하기를 원한다. 중소기업과 협동농장의 농민 역시 내각의 개혁정책 추진을 지지하게 될 것이다.

여섯째, 한국과 미국, 중국, 일본과 러시아 등 관련국은 북한에 대한 정보교류와 정책대화를 발전시켜야 한다.

북한은 내부에 다양한 불확실성을 내포하고 있다. 북한경제는 만족할 만큼 개선되지 못하여 해마다 식량난의 위협이 제기된다. 북한의 권력체계는 불투명하기 때문에 끊임없이 부정확한 정보가 생산되고 있으며, 이에 기반하여 끊임없이 추측과 억측이 생산되고 있다. 더군다나 2009년에는 김정일 위원장의 건강문제와 후계문제가 그와 같은 불확실성을 더 높였다. 이러한 와중에 일부에서는 북한의 이른바 ‘급변사태’에 대한 논의가 진행되기도 했다. 또한 북한의 대외정책 및 안보관련 행동은 끊임없이 주변국을 불안하게 만드는 한편, 주변국이 상호 의심을 증가시키도록 하는 방향에서 기획되었고 작용하고 있다.

이러한 불안과 의심의 증가를 막기 위해서 한국과 다른 4개국은 정보교류와 정책대화를 발전시켜야 한다. 북한은 동북아에서 가장 중요한 불안과 상호 의심의 근원이며, 이는 한국과 중국 그리고 기타 관련국가 사이에 활발한 정보교류와 정책대화를 통해서만 근절될 수 있을 것이다.

일곱째, 한국과 다른 4개국은 현안(북핵문제 및 개혁·개방촉진)에

대한 협력과 함께 전략대화를 통해 장기적으로 동북아협력 비전을 마련해야 한다.

역사와 지정학의 여러 요인으로 말미암아, 동북아 국가들 사이의 관계는 복잡하며, 21세기에도 19세기식 상호 의심과 경쟁의식이 존재한다. 동북아 국가들 사이에 이러한 문제가 원만하게 해결될 수 있다면, 동북아 지역은 21세기 중반 분명히 세계의 중심지역으로 떠오를 수 있을 것이다. 그러나 이러한 문제를 해결하지 못하면, 상호 충돌로 공동 패망할 수도 있을 것이다.

남북한의 통일과 한반도의 장래에 관한 문제는 동북아의 여러 문제들 가운데에서도 매우 핵심적인 문제이다. 한국과 미국과 중국 등 다른 나라들과 협력하면서 남북한 통일과 한반도의 장래문제에 대한 전략적 대화와 모색을 적극적으로 전개시켜 나가야 한다.

I

II

III

IV

V

참고문헌

1. 단행본

- 김영운·조봉현·박현선. 『북한이 변하고 있다』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 김영운·최수영. 『북한의 경제개혁 동향』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 김유민. 『후계자론』. 출판지 불명: 신문화사.
- 김재천. 『후계자문제의 이론과 실천』. 출판지 및 출판사 불명, 1989.
- 박형중 외. 『김정일 시대 북한의 정치체제』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 박형중. 『북한의 개혁·개방과 체제변화』. 서울: 해남, 2004.
- _____. 『북한의 경제관리체제』. 서울: 해남, 2004.
- 박형중·최진욱. 『북한 최고인민회의 제11기 3차 회의 결과분석』. 서울: 통일연구원, 2005.4.
- 이교덕. 『북한의 후계자론』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 이민용. 『김정일체제의 북한군대 해부』. 서울: 황금알, 2004.
- 이찬행. 『김정일』. 서울: 백산서당, 2001.
- 임홍근. 『흔들리는 북한군』. 서울: 신서&생명의숲, 2005.
- 전현준. 『최근 북한 엘리트 변동 분석』. 서울: 통일연구원, 2008.4.
- 정광민. 『북한 기근의 정치경제학』. 서울: 시대정신, 2005.
- 조정아 외. 『북한 주민의 일상생활』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 좋은벗들. 『2006-2007 북한 사회 변화와 인권』. 서울: 좋은벗들, 2007.
- _____. 『오늘의 북한, 북한의 내일』. 서울: 정토출판, 2006.
- 함형필. 『김정일 체제의 핵전략 딜레마』. 서울: KIDA, 2009.
- 현성일. 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』. 서울: 선인, 2007.

조선로동당출판사 편. 『위대한 수령 김일성동지의 불멸의 혁명업적
20: 혁명위업계승문제의 빛나는 해결』. 평양: 조선로동당출
판사, 2000.

함치영. 『계속혁명에 관한 주체적 리해』. 평양: 사회과학출판사, 1992.

綾野・富坂 聡. 『中國が豫測する北朝鮮崩壊の日』. 文春新書, 2008.

Ackerman, Susan Rose. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University, 1999.

Apor, Balazs, Jan C. Behrends, Polly Jones and E. A. Reeds. *The Leader Cult in Communist Dictatorships: Stalin and the Eastern Bloc*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

Gause, Ken E. *North Korean Civil-Military Trends: Military-First Politics to a Point*. United States Army War College: Strategic Studies Institute, October 04, 2006.

Linz, Juan J. and Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Washington D.C.: The Johns Hopkins University Press, 1996.

Pei, Minxin. *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Harvard: Harvard University Press, 2008.

Wintrobe, Ronald. *The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

2. 논문

- 박형중. “과거와 미래의 혼합물로서의 북한경제: 잉여 점유 및 경제조정기제의 다양화와 7개 구획구조.” 『북한연구학회보』. 2009년 하반기호.
- _____. “대북지원과 대북정책.” 『북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망』. 통일연구원 주최 학술회의, 2009.2.18.
- _____. “북한에서 권력과 재부의 분배구조와 동태성.” 『통일문제연구』. 통권 제51호, 2009.
- _____. “최근 북한의 전술적 유화 공세와 정세 전망.” KINU- Online Series Co 09-41, 2009.8.18.
- 서 훈. “북한의 선군외교 연구-약소국의 대미 강압외교 관점에서.” 동국대학교 북한학과 박사학위논문, 2008.
- 성채기. “북한의 군수경제와 인민경제 실태-북한 『군사경제(Military Economy)』의 현황과 실체.” 『김정일의 선군정치와 북한경제의 전망』. 국가안보전략연구소 주최 세미나 발표논문, 2009. 10.26.
- 오승렬. “북중 경제관계의 구조적 특징과 전망: 정치경제학적 접근.” 『김정일의 선군정치와 북한경제의 전망』. 국가안보전략연구소 주최 세미나 발표논문, 2009.10.26.
- 이석기. “최근 북한 산업동향과 남북한 협력과제.” 『통일경제』. 2009년 가을호.
- 이승열. “수령체제의 기반약화와 ‘수령계승방식’에 의한 3대 세습의 한계.” 북한연구학회. 『2009, 격동의 한반도: 오늘과 내일』. 2009 춘계 학술회의, 2009.3.27.

- 장성욱. “북한의 ‘공격우위 신화’와 선군정치: 탈냉전기 군비태세와 군사전략에 관한 이론적 연구.” 고려대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009.6.
- 장용석. “북한의 국가계급 균열과 갈등구조: 1990년대 경제위기 이후 변화를 중심으로.” 성균관대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2009.2.
- 장형수. “국제사회의 대북제재조치가 북한경제에 미치는 영향과 전망.” 『김정일의 선군정치와 북한경제의 전망』. 서울: 국가안보전략연구소, 2009.10.26.
- 정영태. “헌법개정과 북한 권력구조의 변화: 당·정·군관계를 중심으로.” 『2009년 북한헌법 개정과 북한체제의 변화』. 국가안보전략연구소 주최 세미나, 2009.10.20.
- 차문석. “북한 경제의 동학(動學)과 잉여의 동선(動線).” 『통일문제 연구』. 2009년 상반기.
- 최명해. “2차 핵실험 이후 중국의 대북정책.” 통일연구원 자문회의 자료, 2009.10.
- 최주환. “북한군부의 개혁·개방에의 참여 유도방안 연구.” 『북한조사 연구』. 제2권 1호, 1998.
- 최준택. “김정일 정치리더십 연구: 현지도도를 중심으로.” 건국대학교 정치학과 박사학위논문, 2007.6.
- 김남수. “우리나라 국방위원회는 선군시대의 요구를 구현한 가장 우월한 국가기구제도.” 『정치법률연구』. 평양: 과학백과사전출판사, 2008.12.
- 김시남·김철. “인민소비품의 품종을 늘이고 질을 높이는 것은 지방공

- 업발전의 중요과업.” 『경제연구』. 제3호, 평양: 과학백과사전출판사, 2006.
- 김은철. “주체의 경제강국의 본질적 특징.” 『경제연구』. 제4호, 평양: 과학백과사전출판사, 2006.
- 김일성. “사회주의위업의 계승완성을 위하여.” 항일혁명투사들, 혁명가유자녀들과 한 담화 1992.3.13, 1993.1.20, 3.3. 『김일성저작집 44』. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
- 김형석. “자립적민족경제의 토대는 선군혁명 총진군의 물질적 담보.” 『경제연구』. 제3호, 평양: 과학백과사전출판사, 2006.
- 로명성. “지방경제를 발전시키는것은 선군시대 경제건설로선관철의 중요한 요구.” 『경제연구』. 제2호, 평양: 과학백과사전출판사, 2007.
- 류운출. “경제건설에서 군사선행의 원칙을 구현하기 위한 중요문제.” 『경제연구』. 제4호, 평양: 과학백과사전출판사, 2007.
- 류창수. “국방공업을 더욱 발전시키는 것은 혁명과 건설의 제1차적인 전략적과업.” 『경제연구』. 제3호, 평양: 과학백과사전출판사, 2006.
- 리명일. “우리나라 사회주의 헌법은 김일성 헌법.” 『력사법학』. 제47권 제3호, 2001.
- 리승필. “사회주의경제관리방법은 집단주의 원칙을 구현한 가장 우월한 경제관리방법.” 『경제연구』. 제3호, 평양: 과학백과사전출판사, 2006.
- 리영남. “사회주의원칙을 고수하는 것은 경제관리개선의 중요원칙.” 『경제연구』. 제4호, 평양: 과학백과사전출판사, 2006.
- 정명남. “집단주의경제관리의 중요특징과 그 우월성을 높이 발양시키

- 는데서 나서는 기본요구.” 『경제연구』. 제2호, 평양: 과학백과사전출판사, 2006.
- 정영섭. “선군시대 경제건설로선은 시대와 혁명의 요구를 가장 정확히 반영한 과학적인 로선.” 『경제연구』. 제2호, 평양: 과학백과사전출판사, 2006.
- 최수광. “강력한 자립적 민족경제를 건설하신 위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 업적.” 『경제연구』. 제3호, 2006.
- 최용현. “당의 정치사상적 통일과 단결을 대를 이어 고수하고 강화하는 것은 혁명위업의 완성을 위한 확고한 담보.” 『근로자』. 1991.10.
- 한영옥. “국방공업의 선도적역할은 선군시대 경제발전의 필수적요구.” 『경제연구』. 제2호, 평양: 과학백과사전출판사, 2009.
- 홍천봉. “현시기 인민경제부문구조를 완비하는것은 사회주의경제건설의 확고한 담보.” 『경제연구』. 제1호, 평양: 과학백과사전출판사, 2008.
- 황 철. “국방공업위주의 경제토대는 강성대국 건설의 믿음직한 담보.” 『경제연구』. 제1호, 평양: 과학백과사전출판사, 2006.
- 李英和. “金正日は改革開放に船を切つた.” 『中央公論』. 2007.5.
- Acemoglu, Daron, Thierry Verdier and James A. Robinson. “Kleptocracy and Divide-and-Rule: A Model of Personal Rule.” *Journal of the European Economic Association*. Vol. 2(2-3), April-May 2004.
- Brownlee, Jason. “Hereditary Succession in Modern Autocracies.”

World Politics 59. July 2007.

Cha, Victor D. "What Do They Really Want?: Obama's North Korea Conundrum." *The Washington Quarterly*. October 2009.

Charap, Joshua and Christian Harm. "Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State." *IMF Working Paper*. WP/99/91, 1999.

Denmark, Abraham and Nirav Patel. "No Illusions: Regaining the Strategic Initiative with North Korea." *Center for New American Security*. June 2009.

Ennker, Benno. "Struggling for Stalin's Soul': The Leader Cult and the Balance of Social Power in Stalin's Inner Circle." Klaus Heller and Jan Plamper (eds.). *Personality Cults in Stalinism*. Goettingen: V&R unipress, 2004.

Glaser, Bonnie S. "China's Policy in the Wake of the Second DPRK Nuclear Test." *China Security*. Vol. 5, No. 2, 2009.

Goldberg, Philip S. "Implementation of UN Security Council Resolution 1874 on North Korea." Washington D.C. August 13, 2009.

Haggard, Stephen and Marcus Noldna. "Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation." *Working Paper Series 09-4*. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.

Joyner, James. "Jones: North Korea Nukes 'Not an Imminent Threat.'" Published on Atlantic Council. May 28, 2009.

<<http://www.acus.org>>.

Liff, Adam P. "U.S. Policy toward North Korea: The China Fallacy." PacNet #67. Pacific Forum CSIS, Thursday, Oct. 8, 2009.

Michishita, Narushige. "Playing the Same Game: North Korea's Coercive Attempt at U.S. Reconciliation." *The Washington Quarterly*. October 2009.

Nikitin, Mary Beth. "North Korea's Nuclear Weapons: Technical Issues." *CRS Report*. July 1, 2009.

Nikitin, Mary, Mark E. Manyin, Emma Chanlett-Avery, Dick K. Nanto and Larry A. Niksch "North Korea's Second Nuclear Test: Implications of U.N. Security Council Resolution 1874." *CRS Report for Congress R40684* Washington D.C.: Congressional Research Service. July 1, 2009.

O'Hanlon, Michael E. and Stephen J. Solarz. "A New North Korea Strategy." The Brookings Institution. June 24, 2009.

Paal, Douglas H. "North Korea Poses No Real Threat to the World." RIA Novosti. May 25, 2009.

_____. "North Korea-China: Wen to Visit, Carneige Endowment for International Peace." *Web Commentary*. September 30, 2009.

Pollack, Jonathan D. "Kim Jong-il's Clenched Fist." *The Washington Quarterly*. October 2009.

- _____. “North Korea’s Nuclear Weapons Program to 2015: Three Scenarios.” *Asia Policy*. Number 3. January 2007.
- Sanger, David E. “Coming to Terms With Containing North Korea.” August 9, 2009.
- Shen, Dingli. “Cooperative Denuclearization toward North Korea.” *The Washington Quarterly*. Vol. 32, No. 4.
- Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny. “Corruption.” *The Quarterly Journal of Economics*. August 1993.
- Squassoni, Shron and Fred Mcgoldrick. “Nonproliferation Policy towards North Korea.” This paper was produced as part of the project ‘Improving Regional Security and Denuclearizing the Korean Peninsula: U.S. Policy Interests and Options.’
- Wit, Joel S. “Four Scenarios for a Nuclear North Korea.” 동아시아연구원 제5회 Smart Talk 자료, 2009.11.20.
- _____. “U.S. Strategy Towards North Korea: Rebuilding Dialogue and Engagement.” A report by the U.S.-Korea Institute at SAIS and the Weatherhead East Asian Institute at Columbia University. October 2009.
- Yufan, Hao and Michael Johnston. “Reform at the Crossroads: An Analysis of Chinese Corruption.” Department of Political Science. Colgate University. January 1995.

3. 기타자료

- 계명빈. “우리나라의 경제형편(상).” 『림진강』. 제1호, 2007.11.
- _____. “우리나라의 경제형편(중).” 『림진강』. 제2호, 2008.3.
- _____. “우리나라의 경제형편(하).” 『림진강』. 제3호, 2008.8.
- 고성표. “숙청된 北 최승철, 황해도 닭 공장서 노역 중.” 『중앙 SUNDAY』. 2008년 6월 15일.
- 고승일·황재훈. “오바마 ‘김정일 꽤 건강 … 통치력 견재.’” 『연합뉴스』. 2009년 9월 21일.
- 권경복. “김정일의 최측근 장성택 가택연금.” 『조선닷컴』. 2004년 6월 16일. <<http://www.chosun.com/politics/news/200406/200406160397.html>>.
- 권정현·양정아. “북, 비사회주의 소굴 시장을 단속하라. 평양무역회사 간부 북 시장 통제 노 방북 이후 본격화.” 『데일리 NK』. 2007년 11월 13일.
- 김광진. “김정일의 궁정경제와 인민경제의 파괴.” 『계간 시대정신』. 2008년 여름호.
- _____. “북한 외화관리시스템의 변화와 외화의존도의 증대.” 『수은 경제』. 2008년 봄호.
- 김범현. “원세훈 ‘디도스 공격 진원지, 北체신청 추정.’” 『연합뉴스』. 2009년 10월 30일.
- 김웅래. “상반기 김정일 활동 … 경제 시찰에 집중.” 『YTN』. 2009년 7월 15일.
- 김정욱. “미, 6자회담 테이블로 북한 이끌까.” 『중앙일보』. 2009년 10월 23일.

- 남궁민. “北, 시장 전면통제 방침 물 건너 가나?” 『데일리 NK』. 2009년 3월 29일.
- _____. “북, 시장통제 방침 물 건너 가나?” 『데일리 NK』. 2009년 3월 29일.
- 남천국. “전투속의 전투.” 『NK 지식인 연대』. 2009년 5월 22일.
- 류경원. “08년 상반기 식량위기의 실태와 원인을 파헤치다.” 『림진강』. 제3호, 2008.8.
- _____. “3대 세습, ‘후계난문’들에 직면하게 될 조선의 정권.” 『림진강』. 제4호, 2009.3.
- _____. “또 다시 긴장감 흐르는 시장.” 『림진강』. 제4호, 2009.3.
- _____. “또 다시 내 휘두르는 전국적 시장억제.” 『림진강』. 제2호, 2008.3.
- _____. “장사군들 남조선 상품을 리용하여 적에 대한 환상 류포.” 『림진강』. 제2호, 2008.3.
- _____. “제18호 관리소의 흑막.” 『림진강』. 제3호, 2008.8.
- 림진강. “북한시사용어해설(1).” 『림진강』. 제5호, 2009.9.
- 문성휘. “150일 전투는 김정은(운)의 모험주의.” 『데일리 NK』. 2009년 10월 20일.
- _____. “김정운, 분파주의로 우상화 일시중단 소문.” 『데일리 NK』. 2009년 9월 7일.
- _____. “당 선전비서 정하철은 이렇게 몰락했다.” 『데일리 NK』. 2007년 10월 23일.
- _____. “북, ‘150일 전투’ 결과 국영상점 문열어.” 『데일리 NK』. 2009년 10월 19일.
- _____. “北, 사회통제 강화 … 전 간부 대상 ‘150일 전투日誌’ 지시.”

- 『데일리 NK』. 2009년 5월 12일.
- 박은재. “北, 내각 산하 ‘민경협’ 黨 산하 ‘민경련’으로 귀속.” 『데일리 NK』. 2008년 11월 11일.
- 북기업소 간부 인터뷰. “北간부들, 검열은 뇌물 챙길 절호의 기회[7].” 『데일리 NK』. 2008년 4월 27일.
- 손혜민. “박기원 그 순천사람.” 『립진강』. 제5호, 2009.9.
- 송승호. “김정일, 2인자(매제) 장성택을 가택 연금!” 『월간조선』. 2004년 7월.
- 신석호. “北, 민경협위원장 집서 2000만 달러 발견.” 『동아일보』. 2008년 2월 22일.
- 신용범·정혜영. “군수공장 등을 중심으로 만가동 공장들 증가하고 있어.” 『열린북한방송』. 2009년 5월 25일.
- _____. “경제난으로 북한 아파트 값 하락.” 『열린북한방송』. 2009년 5월 11일.
- _____. “김정운 후계 준비위한 실무팀 조직되어 활동.” 『열린북한방송』. 2009년 6월 8일.
- _____. “北, 전체 수출의 20% 해당하는 석탄 수출 권한, 軍 총정치국이 독점.” 『열린북한방송』. 2009년 2월 23일.
- _____. “장마당 내 식량 거래 통제 위해 양곡판매소 활성화.” 『열린북한방송』. 2009년 5월 11일.
- _____. “장성택에 대한 북한 주민들의 민심은?” 『열린북한방송』. 2009년 4월 20일.
- 신주현. “양강도 검열로 썩대밭 … 50명 교화소행.” 『데일리 NK』. 2007년 11월 16일.
- 양정아, “북, 박봉주 경질 … ‘김정일, 자본주의 냄새 용서 못해.’” 『데

- 일리 NK』. 2007년 5월 15일.
- 연합뉴스. “북, 내각 총리 ‘깜짝 교체’ 배경에 관심.” 『조선닷컴』. 2007년 4월 12일. <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2007/04/12/2007041200486.html>.
- _____. “북, 석탄 수출 전면 금지 이유는.” 『조선닷컴』. 2009년 8월 24일.
- _____. “북한조선노동당 조직지도부 4개 부문으로 구성.” 『연합뉴스』. 2000년 3월 22일. 『문화일보』에서 재인용.
- _____. “이명박 대통령 기자회견 모두 발언 전문.” 『연합뉴스』. 2009년 9월 30일.
- 이명호. “150일 전투기간 동안 오전 시간 거리 통행 금지.” 『열린북한방송』. 2009년 5월 18일.
- 이상용. “구 평성 도매시장 폐쇄 … 두개로 나뉘져 축소된 상태.” 『데일리 NK』. 2009년 9월 11일.
- 이성진. “북, 여성 가정부에 성매매까지 … ‘인력시장’ 활발.” 『데일리 NK』. 2009년 10월 25일.
- _____. “북, 주민 국가 배급 타먹느니 시장 장사가 더 낫다.” 『데일리 NK』. 2009년 1월 14일.
- 이세울. “150일 전투관철을 위한 당 방침과 주민들의 동향.” 『NK 지식인 연대』. 2009년 5월 6일.
- _____. “북, 개인 소토지 알곡예상수확고 판정 실시.” 『NK 지식인 연대』. 2009년 10월 5일.
- _____. “북, 개인기업은 허용할 수 없다.” 『NK 지식인 연대』. 2009년 8월 14일.
- _____. “북한당국 외화별이 기관 단속에 나서.” 『NK 지식인 연대』.

- 2009년 6월 1일.
- _____. “살벌해진 김책제철연합기업소의 현 실태.” 『NK 지식인 연대』. 2009년 7월 29일.
- _____. “외화벌이에 총력. 김정일의 금고 지키기.” 『NK 지식인 연대』. 2009년 8월 6일.
- _____. “주민동원 강요-‘시장출근 하루도 결근 없다.’” 『NK 지식인 연대』. 2009년 7월 6일.
- _____. “후계구도를 위한 간부숙청사업의 시작이 아닌가?” 『NK 지식인 연대』. 2009년 5월 27일.
- 이용수. “에너지난 직언’ 북한 고위관리들 수난.” 『조선닷컴』. 2007년 1월 19일. <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2007/01/19/2007011900074.html?srchCol=news&srchUrl=news1>.
- 이준운. “김정운, 총정치국에 근무하면서 북한군 고위간부 장악.” 『열린북한방송』. 2009년 6월 8일.
- _____. “김정일 측근들 뇌물이면 만사형통.” 『열린북한방송』. 2009년 5월 25일.
- _____. “북, 김정일 돌연사 대비 장성택 중심의 3인 후견 체제 마련.” 『열린북한방송』. 2009년 6월 8일.
- 임장혁. “불사조 장성택 … 사법·공안담당 행정부장승진.” 『중앙일보』. 2007년 11월 22일.
- 임주영. “북, 장성택 형 장성우 군 차수 사망.” 『연합뉴스』. 2009년 8월 25일. 『Joins 뉴스』. <http://article.joins.com/article/article.asp?total_id=3743816>.
- 정권호. “150일 전투로 경제희생? … 원성만 커져.” 『데일리 NK』.

- 2009년 7월 3일.
- _____. “기업소 간부집서 ‘달러 71kg’ 나와 총살.” 『데일리 NK』. 2008년 3월 10일.
- _____. “보약으로 소화하지 못할 독약은 뱉어야.” 『데일리 NK』. 2009년 5월 19일.
- _____. “장성택 신의주 검열, 용두사미로 끝나.” 『데일리 NK』. 2008년 7월 30일.
- 정권호·문성휘. “北, 밀주단속 ‘중양당 검열 그루빠’ 떴다.” 『데일리 NK』. 2008년 4월 7일.
- 정용수. “김정일 올 공개활동 2000년 이후 가장 활발.” 『중앙일보』. 2009년 7월 15일.
- _____. “대남경협 창구 단둥 대표 교체.” 『중앙일보』. 2009년 1월 12일.
- 정용수·김동호. “김정은 작년 10월 10일께 후계자로 확정.” 『중앙일보』. 2009년 6월 4일.
- 정창현. “당은 이념 … 내각은 경제,” 『중앙일보』. 2004년 12월 8일.
- 정혜영. “개인장사 통제 “모든 공산품 거래는 국영상점에서.” 『열린 북한방송』. 2009년 5월 11일.
- _____. “北, 수출로 번 외화, 식량으로 반입하여 근량미 축적.” 『열린 북한방송』. 2009년 2월 2일.
- _____. “시장통제정책에 ‘환율과 쌀값은 경충.’” 『열린북한방송』. 2009년 5월 22일.
- 조광선. “북, 시장관리를 사회주의식으로.” 『NK 지식인 연대』. 2009년 5월 25일.
- 조광정. “김정일, 장성택-김영춘 연합되지 않게 강력견제.” 『열린북

- 한방송』. 2009년 7월 17일.
- _____. “김정철은 조직지도부에서 동생 김정운 후계 확립 지원.” 『열린북한방송』. 2009년 6월 8일.
- _____. “북, 국경통행 검사 무력부에서 보위부로 이관.” 『열린북한방송』. 2009년 6월 1일.
- _____. “핵, 미사일 연구개발 담당부서 노동당에서 국방위원회로 이전.” 『열린북한방송』. 2009년 6월 1일.
- 좋은벗들. “마약을 뿌리를 뽑아야겠다’는 방침내려.” 『오늘의 북한소식』. 제102호, 2008.1.25.
- _____. “150일 전투, 주민들이 얻을 수 있는 것은?” 『오늘의 북한소식』. 제278호, 2009.5.12.
- _____. “19-21 식량관련 군사위원회 회의 예정.” 『오늘의 북한소식』. 제94호, 2007.11.9.
- _____. “3.8 선거 끝나자 다시 시장 단속 시작.” 『오늘의 북한소식』. 제272호, 2009.3.31.
- _____. “5월 8일부터, 전국 시장마다 음식 판매 금지.” 『오늘의 북한소식』. 제280호, 2009.5.26.
- _____. “7월의 중앙당 각종 방침들.” 『오늘의 북한소식』. 제294호, 2009.9.1.
- _____. “개인노동 금지 조치 별다른 효과 없어.” 『오늘의 북한소식』. 제56호, 2007.3.8.
- _____. “경성 도자기 공장 도 검찰 검열.” 『오늘의 북한소식』. 제153호, 2008.6.25.
- _____. “경제.” 『오늘의 북한소식』. 제300호, 2009.10.13.
- _____. “국가보위부 전파탐지국 검열조 국경변에 대규모 파견.” 『오

- 늘의 북한소식』. 제266호, 2009.2.17.
- _____. “국경경비사령부 검열로 국경연선지역 삼엄.” 『오늘의 북한 소식』. 제266호, 2009.2.17.
- _____. “국경연선, 매일 숙박검열.” 『오늘의 북한소식』. 제87호, 2007.8.29.
- _____. “국경연선지역, 8월 한 달간 불법록화물 검열.” 『오늘의 북한 소식』. 제203호, 2008.9.3.
- _____. “국경지역, 특별 단속 강화.” 『오늘의 북한소식』. 제76호, 2007.6.14.
- _____. “국경지역, 시도때도없이 숙박검열.” 『오늘의 북한소식』. 제 266호, 2009.2.17.
- _____. “국경지역, 간첩 잡을 때까지 검열.” 『오늘의 북한소식』. 제 115호, 2008.3.14.
- _____. “국방위원회 철도검열.” 『오늘의 북한소식』. 제111호, 2008. 2.18.
- _____. “군부 산하 외화벌이 회사 축소.” 『오늘의 북한소식』. 제 112호, 2008.2.22.
- _____. “김정일 위원장, 군관도 굶고 있다는 식량난 소식에 격노.” 『오늘의 북한소식』. 제211호, 2008.9.16.
- _____. “녀맹원들의 기강해이에 조직부 검열진행.” 『오늘의 북한소 식』. 제247호, 2008.11.5.
- _____. “농민 분배 털 주더라도 군량미부터 확보하라.” 『오늘의 북 한소식』. 제238호, 2008.10.23.
- _____. “농사 부문 150일 전투 시작.” 『오늘의 북한소식』. 제278호, 2009.5.12.

- _____. “도별 전기교차 검열 시작.” 『오늘의 북한소식』. 제267호, 2009.2.24.
- _____. “릉라88회사 사장 공개처형.” 『오늘의 북한소식』. 제85호, 2007.8.20.
- _____. “리홍춘, 전국적으로 식량 값 올리는 데 관여.” 『오늘의 북한소식』. 제215호, 2008.9.22.
- _____. “무산군에 사전 통보없이 국방위원회 검열.” 『오늘의 북한소식』. 제183호, 2008.8.6.
- _____. “바쁜 수확철, 민방위 훈련 검열에 주민들 눈총.” 『오늘의 북한소식』. 제247호, 2008.11.5.
- _____. “불경기에 장마당 한파.” 『오늘의 북한소식』. 제263호, 2009.1.27.
- _____. “비사그루빠 검열, 21일부터 시작.” 『오늘의 북한소식』. 제86호, 2007.8.27.
- _____. “비사회주의의 요강 7가지 범죄 학습.” 『오늘의 북한소식』. 제112호, 2008.2.22.
- _____. “산림이용반의 소토지 농사. 내년부터 금지.” 『오늘의 북한소식』. 제203호, 2008.9.3.
- _____. “살기 괜찮다는 신의주도 냉랭.” 『오늘의 북한소식』. 제135호, 2008.5.30.
- _____. “새해 비사검열 시작에 간부들 긴장.” 『오늘의 북한소식』. 제106호, 2008.1.30.
- _____. “소토지 농장소유화 방침에 사회적 파문.” 『오늘의 북한소식』. 제56호, 2007.3.8.
- _____. “순천 시멘트 공장에 검열 중간 총화.” 『오늘의 북한소식』.

- 제232호, 2008.10.15.
- _____. “시선집중, 식량소식.” 『오늘의 북한소식』. 제304호, 2009. 11.10.
- _____. “시장, 막는다고 막아지나?” 『오늘의 북한소식』. 제284호, 2009.6.23.
- _____. “식량소식.” 『오늘의 북한소식』. 제300호, 2009.10.13.
- _____. “신의주, 별집 쭉셔놓은 형국.” 『오늘의 북한소식』. 제118호, 2008.4.3.
- _____. “주민들, 장사 안 돼 아우성.” 『오늘의 북한소식』. 제272호, 2009.03.31.
- _____. “중앙 검찰소 전국 검열 사업 실시.” 『오늘의 북한소식』. 제 72호, 2007.5.31.
- _____. “청진, 리홍춘 사건으로 분위기 냉랭.” 『오늘의 북한 소식』. 제198호.
- _____. “청진시, ‘농산물 이외의 물품은 팔지 말라.’” 『오늘의 북한소식』. 제275호, 2009.4.21.
- _____. “초상화 집중 검열 사업 실시.” 『오늘의 북한소식』. 제73호, 2007.5.31.
- _____. “최고인민회의대의원 포함 문덕군 종파사건 처벌.” 『오늘의 북한 소식』. 제105호, 2008.1.28.
- _____. “평양 시장에서 쌀 찾기 어려워.” 『오늘의 북한소식』. 제 283호, 2009.6.16.
- _____. “평양, 10.2 검열 그루빠.” 『오늘의 북한소식』. 제160호, 2008.7.6.
- _____. “폭풍시간 되기 전에 장사해야.” 『오늘의 북한소식』. 제269호,

- 2009.3.10.
- _____. “함경남도, 장마당 매대 판매자 감소.” 『오늘의 북한소식』. 제275호, 2009.4.21.
- _____. “함경남도, 자체에서 마약사범 검열조 조직해 검열진행.” 『오늘의 북한소식』. 제232호, 2008.10.15.
- _____. “함경북도, 교육 정형 검열 시작.” 『오늘의 북한소식』. 제231호, 2008.10.15.
- _____. “함경북도, 중앙당 차원의 ‘사상 최강의 비사검열’ 소문에 긴장.” 『오늘의 북한소식』. 제206호, 2008.9.8.
- _____. “함남북도, 지역 철도국에 6·18 검열 한창.” 『오늘의 북한소식』. 제232호, 2008.10.15.
- _____. “해주시, 세외부담으로 체벌 교사 해임.” 『오늘의 북한소식』. 제270호, 2009.03.17.
- _____. “혜산시, 비사 검열 한창.” 『오늘의 북한소식』. 제92호, 2007.10.4.
- _____. “회령시, 3중 검열 회오리.” 『오늘의 북한소식』. 제147호, 2008.6.17.
- _____. “회령시, 국방위원회 검열.” 『오늘의 북한소식』. 제85호, 2007.8.20.
- _____. “회령시, 국방위원회검열 시작.” 『오늘의 북한소식』. 제85호, 2007.8.20.
- _____. “회령시, 보위부 검열로 25명 체포.” 『오늘의 북한소식』. 제203호, 2008.9.3.
- _____. 『통일연구원 북한 동향 보고 원고』. 정례보고회내용. 2008년 12월 18일.

- 주성하. “북, 김정운, 무소불위 보위부부터 접수했다.” 『동아일보』.
2009년 6월 23일.
- _____. “어업, 북한 자본주의 전초지대로 뜨다.” 『산동아』. 통권 599호,
2009.8.1.
- 최선영·장용훈. “<北7.1조치 5년> 천만달러 ‘붉은 자본가’ 등장.” 『연
합뉴스』. 2007년 6월 29일.
- _____. “‘속성’ 김정운 후계체제 미래는.” 『연합뉴스』. 2009년
6월 2일.
- _____. “대남 교류협력 총괄, 북, 최승철 처형당해.” 『연합뉴
스』. 2009년 5월 18일.
- _____. “북, 대남해외공작기구, 정찰총국으로 통합.” 『연합뉴
스』. 2009년 5월 10일.
- _____. “북, 후계논의 금지 지시.” 『연합뉴스』. 2005년 12월
11일.
- _____. “北, ‘부패와 전쟁’에 돌입하나.” 『연합뉴스』. 2008년
2월 9일.
- _____. “북 당국, 대남기구 부정부패 조사.” 『연합뉴스』.
2008년 2월 9일.
- _____. “북한에도 재벌이 생겨나고 있다-北에도 ‘대자본’ 등
장. 양극화 심화.” 『연합뉴스』. 2006년 2월 26일.
- _____. “소식통, 북 김정일, 3남 정운 후계자 지명.” 『연합뉴
스』. 2009년 1월 15일.
- _____. “北, 공작원도 본업보다 돈벌이 우선.” 『연합뉴스』.
2008년 2월 10일.
- 최원기·정창현. “김정일 친정체제 강화.” 『중앙일보』. 2004년 12월

8일.

특별취재팀. “김정일 근거리 보좌가 곧 서열.” 『중앙일보』. 2007년 1월 4일.

하태경. “[해설] 충청치국 최고실세는 김정은?” 『열린북한방송』. 2009년 2월 23일.

_____. “해마다 등장하는 ‘北 식량종말론’ … 진실은 무엇인가? 北에 대한 오해와 진실 ④ ‘제2차 식량 위기설.’” 『데일리안』. 2009년 7월 20일.

한영진. “북한 경제의 보이지 않는 속 ‘돈주.’” 『NK Vision』. 8호, 2008.8.

_____. “북한의 사회계층과 의식 변화.” 『북한』. 2007년 5월호.

황일도. “전 북한 핵심관료가 육필로 쓴 ‘김정일 권력장악 비화.’” 『신동아』. 통권 553호, 2005.10.1.

FNK 정보센터. “에너지 관련 직언한 고위 간부들 경질.” 2008년 11월 17일.

NK 지식인 연대. “150일 전투관철을 위한 당 방침과 주민들의 동향.” 2009년 5월 6일.

_____. “당 지도소조 파견-간부들에 대한 사상검토와 숙청 강화.” 2009년 6월 4일.

_____. “북 당국. ‘아편재배 막아라’ 군부대 부업지들 검열.” 2009년 3월 19일.

_____. “북 당국. 장마당 통제물품 공시. 강력한 시장 통제 시사.” 2009년 3월 17일.

_____. “후계구도를 위한 간부숙청사업의 시작이 아닌가?” 2009년 5월 27일.

NK net. “북한 전역, 농민시장으로의 전환조치 없어.” 『NK Vision』.
14호, 2009.8.

NK Vision. “김정은, 보위부 내 증장계급 달고 회의에 참가 해.”
『NK Vision』. 12호, 2009.6.

_____. “새별장군, 장군님 앞에서 ‘군 기강 잡겠다’ 결의.” 『NK
Vision』. 12호, 2009.6.

“김정은 승계 초기단계, 2012년 공식화할 듯.” 『중앙 SUNDAY』.
제126호, 2009년 8월 9일.

“조명록 국방위 제1부위원장보다 더 센 국방위원 장성택.” 『열린북한
방송』. 2009년 4월 20일.

“<조미 다음에 다자>. 합리적인 대화방식-〈핵이 없는 세계〉와 직결
된 조선반도비핵화.” 『조선신보』. 2009년 10월 21일.

“조선반도 핵문제를 발생시킨 장본인은 미국이다.” 『조선중앙통신』.
2009년 10월 14일.

“한미-북남 <연동의 기회>-〈민족화해〉를 정세발전의 추동력으로”
『조선신보』. 2009년 10월 29일.

“혁명적인 인민대중 중시의 사회주의 헌법(제2회).” 『평양방송』.
1998년 10월 13일.

“화해, 협력의 실현은 북남관계 개선의 길.” 『조선중앙통신』. 2009년
10월 14일.

『내외통신』. 종합판 16호.

『로동신문』. 1998년 11월 4일, 2001년 10월 22일.

탈북자 면담. 2008년 10월 15일, 2009년 9월 15일.

Clinton, Hillary Rodham. “Remarks at the ASEAN Regional

Forum.” Sheraton Grande Laguna. Laguna Phuket. Thailand. July 23, 2009. <<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126373.htm>>.

_____. “U.S. and Asia: Two Transatlantic and Transpacific Powers.” remarks at the Asia Society. New York. February 13, 2009.

Gertz, Bill. “EXCLUSIVE: N. Korea general tied to forged \$100 bills.” *The Washington Times*. June 2, 2009.

Harden, Blaine. “In North Korea, the military now issues economic orders.” *The Washington Post*. November 3, 2009.

Interview With David Gregory of Meet the Press. Hillary Rodham Clinton. Secretary of State. Washington, D.C. July 26, 2009.

Landler, Mark. “Clinton Trades Jibes With North Korea.” *The New York Times*. July 24, 2009.

Pritchard, Statement Charles L. President Korea Economic Institute. Before the House Foreign Affairs Subcommittee on East Asia, the Pacific and the Global Environment. February 12, 2009. “Smart Power: Remaking U.S. Foreign Policy in North Korea.”

Remarks of Selig S. Harrison at the House Foreign Affairs Subcommittee on East Asia, the Pacific and the Global Environment. February 12, 2009.

Sigal, Leon V. “A Strategy for Dealing with North Korea.”

Testimony before the Senate Foreign Relations Committee.
June 11, 2009.

Snyder, Scott. “North Korea’s Nuclear and Missile Tests and Six-Party Talks: Where Do We Go From Here?”
Testimony before the House of Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia, the Pacific, and the Global Environment and on Terrorism. Nonproliferation and Trade. June 17, 2009.

STRATFOR. “U.S.-North Korea: The Usefulness of a Tracked Cargo Ship.” June 22, 2009.

U.S. Department of State. “Background Briefing by Two Senior Administration Officials.” Washington D.C. July 15, 2009.

Wit, Joel S. U.S. Strategy Towards North Korea: Rebuilding Dialogue and Engagement. October 2009.

Wright, David. “North Korea’s Missile Program.” This paper was produced as part of the project ‘Improving Regional Security and Denuclearizing the Korean Peninsula: U.S. Policy Interests and Options’. 2009.

<<http://pscore.org>>.

<<http://www.mofat.go.kr>>.

<<http://www.reliefweb.int>>.

<<http://www.unikorea.go.kr>>.

연구총서

2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕	외 공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영	외 공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화변영정책 추진성과와 향후과제	허문영	외 공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태	외 공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신	외 공저	8,500원
2007-13	이베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(1)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜	외 공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	東北亞区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운	외 공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱	외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택	외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운	저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호	외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보	저	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영호	외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아	외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준	외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중	외 공저	6,500원

2008-10	국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제	이금순, 김수암	저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜	편저	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	저	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	저	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준	외 공저	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	저	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤	외 공저	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호	외 공저	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중	외 공저	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱	외 공저	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택	외 공저	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영	외 공저	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	저	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민	외 공저	8,000원

학술회의총서

2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화·변영: 평가와 전망			9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향			10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula			9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망			6,500원

협동연구총서

2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신	외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅	외 공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석	외 공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화·변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신	외 공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화·변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학	외 공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화·변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호	외 공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영	외 공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈	외 공저	6,500원

2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외 공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외 공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외 공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외 공저	8,500원
2008-07-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호 저	6,000원
2008-07-03	북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외 공저	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외 공저	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외 공저	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외 공저	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외 공저	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체제와 대북 활동	최춘흠 외 공저	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외 공저	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외 공저	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외 공저	8,000원
2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외 공저	8,500원
2009-15-02	북한 개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외 공저	10,000원
2009-15-03	북한 개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외 공저	10,000원
2009-15-04	북한 개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외 공저	9,500원
2009-15-05	북한 개발지원체제의 구축방안	이종무 외 공저	8,500원
2009-15-06	지방자치단체의 북한 개발지원 전략과 접근방법	양현모 외 공저	10,000원
2009-16-01	복합계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외 공저	5,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외 공저	7,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외 공저	8,500원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외 공저	7,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외 공저	6,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외 공저	7,500원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외 공저	8,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외 공저	6,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외 공저	6,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외 공저	6,500원

논총

통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원

통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외 공저	20,000원

기 타

2008	2006 독일통일백서	8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	
	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향	15,000원

연례정세보고서

2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원
2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원

통일정세분석

비매품

2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	
	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태	
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	
	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영	
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영

2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기('08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북·중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한·미 정상회담 결과분석	김국신

KINU정책연구시리즈

비매품

2007-01	북핵 '2·13합의'와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중

2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 인론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택

월간 북한동향

비매품

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제3호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터

한반도 평화체제 연구총서

비매품

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

- 2007-01 Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects
Lim Soon-Hee
- 2007-02 North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability Jeung Young-Tai
- 2007-03 An Assessment of the North Korean System's Durability
Chon Hyun-Joon, Huh Moon-Young, Kim Philo, Bae Chin-Soo
- 2007-04 A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea
: Tasks for Successful Transformation of the North Korean System
Kim Young-Yoon
- 2007-05 North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the
July 1 Measures Choi Soo-Young
- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath
of their Economic Difficulties Cho Jeong-Ah
- 2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's
Republic of Korea Kim Soo-Arn
- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Cheon Seong-Whun
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security
Strategy Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh Jae-Jean
- 2009-01 The Evaluation of Regime Stability in North Korea:Scenario Workshop
Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon,
Cho Jeong-Ah Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean
Peninsula' Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo,
Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and
Prospects for Change
Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

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

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

1. 회원 구분

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

2. 가입방법

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

3. 회원 특전

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

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 인수동(4·19길 275) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향

www.kinu.or.kr