

Online Series

2015. 11. 20. | CO 15-30

7차 당대회 개최의 배경과 전망

박형중 (북한연구실 선임연구위원)

북한은 2016년 5월 초에 7차 당대회를 개최한다고 공고했다. 이번 당대회의 주요 목적은 세 가지이다. 첫째, 당대회 준비 자체를 정권 공고화 기회로 활용한다. 둘째, 김정은의 존재감과 김정은 정권의 공고화를 대내외에 확실하게 과시한다. 셋째, 당대회는 2012년 집권 이후 추진한 정책과 성과를 자화자찬 하면서, 더 중요하게는 체제와 인적 진용 그리고 대내외 정책을 재정비 한다. 이를 차례로 살펴보자.

당대회 준비와 정권 다지기

당대회는 개최 그 자체와 그 이후 과정 뿐 아니라 개최 준비 과정도 정치적으로 매우 중요하다. 일반적으로 사회주의 국가에서 정치적으로 중요한 행사는 정권 공고화와 생산 증대의 계기로 활용된다. 예를 들어 당대회 개최를 계기로, 이데올로기적 충성의 강화, 당과 근로단체 등 정치조직의 전반적 재점검과 재정비, 그리고 생산 증대를 위한 동원과 헌신의 강화 선동이 전개된다. 이번 북한의 경우, 7차 당대회는 36년만의 중요한 정치행사이다. 따라서 북한 정권은 이를 빌미로 사회에 대한 정권의 정치적 장악과 통제를 강화하고, 이를 기초로 정권의 동원능력을 증강하며, 이를 통해 생산 증대와 충성 강화를 이끌어내고자

할 것이다. 특히 이번 당대회 개최를 빌미로 정권은 주민에게 정규 직장에서의 생산 증대 뿐 아니라, 세외부담 차원에서 노동력 및 재화의 각종 상납과 헌납을 증가시킬 것을 강요할 것이다.

당대회 개최와 김정은의 권력 공고화 과시

이러한 일반적 목적 말고도, 김정은 정권의 7차 당대회 개최는 보다 특별한 의미를 지닌다. 이는 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 김정은의 존재감 과시이다. 김정일과 비교할 때, 김정은은 자신의 절대적 권력과 권위를 과시하고 각인시킬 시간이 별로 없었다. 이를 보완하는 방법 중 하나는 대중과 접촉하고 공식행사를 개최하는 것을 통해, 자신의 권력과 권위를 대중에 공개적으로 노출시킬 기회를 늘리는 것이다. 독재 정권의 최고지도자가 자신의 존재감과 권위를 각인시키는 가장 효과적 방법의 하나는, 대중적이고 정치적으로 신성한 대규모 행사의 주빈으로 등장하는 것이다. 이번 당대회에서 당과 이데올로기의 체계 재정비가 내용상 주를 이루겠지만, 정치적으로는 김정은을 수령으로 부각하는 것이 핵심 사항이다. 둘째, 김정은 정권의 공고성을 대내외에 확실하게 각인시키는 것이다. 당대회가 개최되는 2016년 5월이라는 시점은 2012년 4월 출범한 김정은 정권이 5년째에 들어서는 시점이다. 이 시점에 김정은은 북한 정권이 36년 만에 당대회를 치를 정도로 공고화 되었다는 것을 자축하고 과시하고자 할 것이다. 이는 대내외를 향하여 이제 김정은과 북한 정권을 인정하고 순응하라는 메시지를 보내는 것과 다름없다.

당대회에서 분야별 정책 전망

다음으로 당대회는 그간 추진한 정책의 결산과 앞으로 전망을 내세우는 행사이다. 그러면 7차 당대회는 분야별로 어떤 변화와 정책을 제시할 것인가? 그런데 2011년 12월 김정일 사망 이후 그리고 2012년 김정은 정권이 수립한 이후로 각 분야에서 이미 상당한 정책 변화가 있었다. 다시 말해 김정은을 김정일과 차별화하는 정책이 김정일 사망 직후부터 이미 상당한 정도로 진척되었다. 당대회는 이 변화의 성과를 자찬하고, 재확인 하면서 한 단계 더 나아가는 방향을 제시할 것이다. 아래에서는 김정은 집권 이후의 변화를 언급하고, 이것이 당대회를 계기로 어떻게 변화할 것인지를 중심으로 서술한다.

정치 분야

가장 흔하게 지적되는 것은 인적 진용 재편이다. 인적 재편은 2012년 이후 상당히 진행되었다. 당대회는 당 간부들의 그간 공과를 평가하고 새로운 젊은 간부를 등장시키는 좋은 기회이다.

다음으로 당-국가 체제를 전시체제에서 평시체제로 전환하는 것이다. 이는 김정일 시대 국방위원회 중심 체제에서 김정은 시대 당-국가 체제로의 전환의 완료를 의미한다. 국방위원회 중심 체제 하에서는 국방건설 문제가 최우선시 되며, 국방위원회가 당-국가의 기관과 정책의 전반 체계를 종속시켜 지배하였다. 평시체제에서도 국방 문제는 여전히 중요하지만, 그렇다고 이 문제가 다른 분야를 종속시켜 지배하지는 않을 것이다. 따라서 국방 이외의 분야에서도 비교적 활발한 정책 활동이 나타나며, 당-국가의 부서 체계가 비교적 정상적으로 작동하는 모습이 나타난다. 이도 이미 상당한 정도로 진행되어온 사항이다. 당대회는 평시체제로서의 성격을 보다 부각시키고 또한 보다 공고화하는 차원에서 다음과 같은 사항을 보다 강조할 것이다. 첫째, 김정은은 정치와 권력 관리 관련 사안을 직접 관장하고 집중하는 한편, 일상적이고 전문적 업무에서는 당-국가 해당 부서의 자율성을 증진시켜주는 정책 방향이 제시될 것이다. 둘째, 아울러 당-정 간에 업무분장을 보다 명확히 할 것을 요구할 것이다. 내각과 공장 지배인의 실무적 역할을 높이는 방향의 언술과 함께 당조직의 정치공안적 역할 고양에 대한 강조가 나란히 등장할 것이다. 셋째, 수령에 대한 충성과 인민을 위한 정책 추진은 여전히 강조되지만, 선군정치에 대한 언급은 더욱 약화될 수 있다.

경제 분야

경제 분야에서도 김정일 사망 이후 이미 많은 변화가 있었다. 2012년의 6·28 조치, 2014년의 5·30 조치 등이 취해졌다. 아울러 김정은은 시장적 활동의 폭과 깊이의 증가에 대해 보다 높은 포용성을 보여주었다. 이러한 경제 정책이 물가와 환율의 안정, 그리고 전반적 경제 호조에 기여했을 것이다. 전반적으로 볼 때 김정은은 정권, 그리고 정권기관과 간부들은 이러한 정책으로부터 이득을 얻은 것으로 보인다. 따라서 정권 차원에서 시장 확대 추세에 대해 반대하지 않을 것이며, 이것이 당대회의 정책방향에서 직간접적으로 표현될 것이다.

또한 새로운 경제 현실을 용인하며, 시장의 이데올로기적 위상을 보다 높이는 방향의 언급이 있을 수 있다. 이는 ‘인민생활’ 강조라고 예들러 표현될 수도 있을 것이다. 동시에 당대회는 사회주의 원칙, 국가 부문의 역할, 동원적 경제정책이 여전히 중요하다고 강조할 것이다. ‘사회주의 원칙’은 두 가지 효용이 있다. 먼저, 보다 뚜렷해지는 임금 차별을 정당화하며, 그리고 국가(정권)의 경제 장악을 정당화한다. 국가 부문의 역할 강조는 국가(정권)의 경제 장악 또는 관료적 기득권을 옹호할 뿐 아니라, 국가의 공공재 공급 능력 강화 필요성을 정당화한다. 즉 북한 내 전력난과 운수난의 타개, 선행공업 육성, 국산품 생산 증진, 기초 원자재 공급 능력 증가, 국방공업 진흥 등을 하자면 국가 부문의 역할 증대가 필요하다는 것이다. 동원적 경제정책은 주민들이 정권에게 노동력과 물자를 대가없이 헌납 할 것을 정당화한다.

사회 분야

김정은 집권 이후 정권-사회 관계는 이중적 측면을 보여준다. 한편에서 정권의 시장 활동과 대외 접촉에 대한 포용성이 높아졌다. 그러나 다른 편에서 사회 장악을 강화하고 대외접촉을 통제할 데 대한 정책이 체계적으로 추진되었다. 후자의 예를 들면, 북중 국경 및 국경 인접지역에 대한 통제 강화, 해외 전화통화 감시 강화, 국가안전보위부의 활동성 강화, 외래문물 유입방지 강화, 유일영도 10대 원칙의 선포 등이 그러한 것들이다. 특히 한국에 도착한 탈북민 숫자는 김정은 집권 이전인 2011년 2,706명에서 김정은 집권 3년째인 2014년에 1,396명으로 감소했다. 이는 김정은의 입장에서 보면 상당한 성과이다. 이와 함께 2012년 이후로 당-국가 통치의 중간 버팀목이라 할 수 있는 각종 근로단체와 행정·공안·군대 단위/기관의 군중대회가 평양에서 빈번하게 개최되었다.

당대회에서 사회 분야의 정책도 이러한 추세를 유지할 것이다. 다만 당대회를 계기로, 개인과 단체에 대한 조직-사상적 규율을 강화하고, 이를 통해 이들에 대한 장악력과 동원력을 증가시키려는 언술과 정책 방향이 제시될 것이다. 이와 동시에 대외접촉과 사회적 변화를 허용하면서도 이를 당-국가의 통제에 가두는 정책을 추진하고 이를 정당화할 것이다. 한편에서 당-국가가 관장하고 통제하는 개방 통로 그리고 공식적 차원에서의 대외 접촉 기회 제공이 더욱 확대될 것이다. 예를 들어 핸드폰 사용 증대, 공식 통로를 통한 노동력 해외 파견, 그리고 유학 및 연수의 증대 등 정책이 취해질 것이다. 그러나 다른

편에서 당-국가는 누가 그리고 어떤 집단이 해외노동, 내부 장사, 유학과 해외 연수 등의 기회와 같은 새로운 특권 향유 기회를 누릴 것인가를 결정하고 허가하는 ‘문지기’로서의 역할을 강화할 것이다.

대외·대남·안보 분야

김정은 집권 이후 북한은 모든 비핵화 노력을 거부한 채 핵무기 능력 과시를 통해 북한이 핵 보유국이라는 것을 기정사실화하고자 했다. 또한 주변국이 이에 반대하는 경우, 군사적 긴장과 위협의 고조를 통해, 이를 승인하도록 강요하는 정책을 추진했다.

당대회에서 김정은은 북한이 핵 보유국이라는 사실을 다시 한 번 강조할 것이다. 그리고 한국, 미국, 그리고 중국에 대해 북한을 핵 보유국으로 인정하는 바탕 위에서 관계를 재조정하는 것을 수용하도록 재차 요구할 것이다. 김정은은 핵 보유국의 자격으로 미국과 한반도 평화체제를 수립하자고 요구할 것이다. 한국에 대해서 김정은은 두 가지를 요구할 것이다. 첫째, 북한을 핵 보유국으로 승인하는 전제 위에서 6·15와 10·4 두 선언을 준수하라는 것이다. 둘째, 최고준엄 존중과 비방 중상 중단, 군사훈련 중단과 같은 북한 정권 안전보장과 관련된 요구를 수용하라는 것이다.

김정은은 한국과 미국의 호응을 유도하는 차원에서 핵 동결을 이행할 용의가 있다고 밝힐 수도 있다. 이제까지 북한은 핵능력 증진 일변도 정책, 도발과 협박을 중심으로 주변국과 대결 위주의 정책을 취해왔다. 그러나 당대회를 계기로 북한은 전술적 전환을 할 수도 있다. 즉 북한은 ‘핵동결을 통한 핵 보유의 장기화’ 정책을 바탕으로 주변국을 외교적·평화적으로 시험하는 식의 보다 부드러운 정책을 추진하겠다고 표방할 수 있다. 이는 북한의 대외 안보외교 그리고 대남정책에서 스타일 차원의 전술적 변화가 시작됨을 신호하는 것일 수도 있다.

북한은 또한 당대회를 계기로 전통적 통일론을 재정립하고 재강조할 것이다. 북한은 말로는 ‘통일’을 외치지만 실질적으로는 남북 간 상호 체제인정과 평화공존의 필요성을 더욱 뚜렷하게 강조할 것이다. 북한은 이러한 요구가 수용되지 않을 경우에 대한 경고와 위협도 잊지 않을 것이다. 북한은 핵의 선제 사용 또는 핵 재난을 암시적으로 또는 직접적으로 언급할 것이다. 또한 남북 간 전쟁 발발의 위협고조를 지적하면서, 핵 문제를 논외로 하는

북한주도의 평화체제 수립의 필요성을 강조할 것이다.

결론

2011년 12월 김정일 사망, 그리고 2012년 4월 김정은 정권 공식 출범 이후, 북한의 대내외 정책에서는 많은 변화가 발생했다. 변화의 상당수는 김정일 시대에도 나타난 과거 추세의 연속선상에서 볼 수도 있다. 그러나 일부는 김정은이 독자적으로 내린 결정에 기반 한 것으로 보인다. 7차 당대회는 특히 김정은이 주도한 정책변화에 대해 그 성과를 자화자찬하고, 심화 방향을 제시할 것이다.

김정은 집권 이후 발생한 많은 변화에는 우리에게 위협적인 것과 우리가 바라던 것이 혼재한다. 그런데 양자는 상호 독립적인 것들로 단지 병존하는 경우도 있지만, 그 보다는 동전의 양면으로 일체를 이루는 경우가 대부분이다. 예를 들어 시장 활성화 정책과 정권의 사회 장악 공고화 정책은 서로 분리될 수 없다. 시장 활성화로 인한 경제 안정은 북한이 한국에 대해 보다 공격적 정책을 추진하는 데서 행동의 자유 수준의 증가와 연계되어 있다. 시장 활성화는 정권의 사회 장악 관련 비용 고양을 초래하지만, 정권유지 자금 동원 그리고 정권 충성분자에게 새로운 이권의 기회의 제공을 용이하게 한다. 핸드폰 사용 증가 허용 정책은 정보 통제를 어렵게 하는 것도 분명하지만, 다른 편에서 통치 효율성 증가, 정권의 외화소득 증가 그리고 국경에서의 핸드폰 전파차단 정책의 강화를 초래한다. 숙청이 필요하다는 것은 불안 잠재력이 존재한다는 것을 의미하지만, 숙청은 그 불안 잠재력을 제거하는 의미도 있다.

결론적으로 김정은 정권 등장 이후 그리고 당대회 이후의 변화와 정책은 우리에게 이해 득실 그리고 기회와 위협과 관련하여 종합적으로 관찰되어야 한다. 개방과 차단의 요인, 정권의 약화와 강화의 요인, 안정과 불안정의 요인이 동시에 복잡하게 얽혀 있기 때문이다. 많은 변화가 일어나고 있는데, 이 중에서 특정인의 시각에 편리한 것만 편파적으로 취사 선택하여, 일면적으로 인지하면 정책 실패 가능성이 높아진다. ©KINU 2015

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