[2016 통일준비위원회 정치·법제도분과 공개 세미나]

북한 7차 당대회 평가와 통일정책 추진 방향

| **일 시** | 2016년 6월 1일(수) 14:00~17:30

| **장 소** | 대한상공회의소 의원회의실(지하2층)

| **주 최** | 통일준비위원회

| **후 원** | 민주평화통일자문회의, 매일경제신문사

대통령직속
통일준비위원회
Presidential Committee for Unification Preparation

본 자료집의 내용은 발표자의 개인적인 견해로
통일준비위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

프로그램

북한 7차 당대회 평가와 통일정책 추진 방향

일 시 | 2016년 6월 1일(수) 14:00~17:30

장 소 | 대한상공회의소 의원회의실(지하2층)

주 최 | 통일준비위원회

후 원 | 민주평화통일자문회의, 매일경제신문사

시 간	내 용
14:00~14:20	국민의례 개 회 사 **정종욱** 통일준비위원회 민간 부위원장 축 사 **유호열** 민주평화통일자문회의 수석부의장
14:20~15:50	**제1세션 : 북한 7차 당대회 평가와 한반도 정세 전망**
	좌 장 **장달중** 서울대 명예교수
	발 표 **제7차 당대회에서 확인한 북한의 정책노선과 변화 전망** **고유환** 동국대 교수
	발 표 **김정은정권의 특성과 대북제재국면 그리고 7차 당대회** **박형중** 통일연구원 부원장
	토 론 **고영환** 국가안보전략연구원 부원장 **김병연** 서울대 교수 **최우선** 국립외교원 부교수 **현인애** 통일연구원 객원연구위원
15:50~16:00	휴 식
16:00~17:30	**제2세션 : 통일환경 변화와 통일정책 추진 방향 (라운드 테이블)**
	좌 장 **김석우** 21세기국가발전연구원장
	토 론 **구본태** 통일동우회 회장 **김세형** 매일경제 주필 **유성옥** 국가안보전략연구원장 **이호령** 한국국방연구원 연구위원 **제성호** 중앙대 교수 (*가나다순) 질의응답
17:30	폐 회

목 차

개회식

개 회 사 ▸▸ **정종욱**(통일준비위원회 민간 부위원장) ——— 3

축 사 ▸▸ **유호열**(민주평화통일자문회의 수석부의장) ——— 5

제1세션 : 북한 7차 당대회 평가와 한반도 정세 전망

|발표| 제7차 당대회에서 확인한 북한의 정책노선과 변화 전망

고유환 동국대 교수 ——— 7

김정은정권의 특성과 대북제재국면 그리고 7차 당대회

박형중 통일연구원 부원장 ——— 17

|토론| **고영환**_국가안보전략연구원 부원장 ——— 41

김병연_서울대 교수 ——— 44

최우선_국립외교원 부교수 ——— 47

현인애_통일연구원 객원연구위원 ——— 50

제2세션 : 통일환경 변화와 통일정책 추진 방향 (라운드 테이블)

|토론| **구본태**_통일동우회 회장

김세형_매일경제 주필

유성옥_국가안보전략연구원장

이호령_한국국방연구원 연구위원

제성호_중앙대 교수

개회식

개 회 사 ▸▸ **정종욱**(통일준비위원회 민간 부위원장)

축　　사 ▸▸ **유호열**(민주평화통일자문회의 수석부의장)

개회사

통일준비위원회 정치법제도분과 공개세미나에 오신 모든 분들을 환영합니다.

대통령 직속 통일준비위원회는 평화통일에 대한 국민공감대 확산과 여론 수렴을 위해 각 분과별로 공개세미나를 개최하고 있습니다.

이번 세미나에서는 북한 7차 당대회 평가와 통일정책 추진 방향을 주제로 36년 만에 개최된 당대회에 대해 권위 있는 전문가분들을 모시고 점검하는 시간을 마련하였습니다.

우리나라와 국제사회의 우려와 경고에도 불구하고 북한은 지속적인 핵미사일 개발로 한반도와 동북아의 안보지형은 물론이고, 핵확산방지체제와 핵무기 없는 세계를 지향하는 국제질서를 훼손시키고 있습니다.

오로지 김정은 정권의 생존만을 위해 남북한 모든 주민들과 세계인들의 생명과 안전을 담보로 한다는 점 역시 북한 핵개발이 결코 용납될 수 없다는 것을 말해주고 있습니다.

지난 5월 열렸던 북한의 7차 당대회는 이러한 퇴행적인 모습을 보이고 있는 김정은 정권의 산물로 분석되고 있습니다.

비핵화를 통해 한반도 평화통일의 파트너로서 북한의 개혁개방을 간절히 바라고 있는 우리와 국제사회의 기대를 저버린 채, 오히려 항구적인 핵보유를 주장하고, 김정은 우상화에 초점을 맞춘 안타까운 모습을 연출했습니다.

더욱 우려되는 것은, 이러한 병진노선의 추구가 근본적 한계에 도달할 수 있다는 점입니다.

김정은 정권의 핵개발이 지속될수록, 북한 주민들이 겪게 되는 경제적 어려움은 더욱 커질 것이며 이는 북한 주민들에게 실망감과 허탈감을 증폭시켜 불안정성과 불예측성이 높아지는 결과를 초래할 수 있습니다.

또한, 이번 당대회가 새로운 비전을 제시하지 못했다는 점도 안타깝습니다. 경제발전 매커니즘에 대한 이해가 부족함은 물론 정치적으로도 대남 평화공세와 같은 책략을 제외하면 건설적이고 미래지향적인 방안을 찾아보기 힘듭니다.

이러한 북한의 모습은 체계적으로 통일준비를 하고 있는 우리의 모습과 대조됩니다.

통일준비위원회는 각 분야의 민간위원들을 중심으로 한반도의 비핵화와 평화통일 비전을 전제로 북한의 개혁개방과 국제사회와의 관계회복을 지원할 다양한 방안들을 만들고 있습니다.

북한이 하루 빨리 핵개발을 멈추고, 우리의 진정성 있는 노력에 동참하여 국제사회의 건강한 일원으로 복귀하기를 간절히 바라고 있습니다.

한반도의 비핵화는 오늘 우리가 달성해야할 최우선의 과제입니다. 북한의 개혁개방과 평화통일은 남북한 팔천만이 행복해질 수 있는 최고의 방안입니다.

오늘 여기 계신 모든 분들의 논의가 평화통일을 앞당기는 의미 있는 결실로 이어지기를 간절히 기대해봅니다. 감사합니다.

2016. 6. 1

통일준비위원회 민간 부위원장 **정 종 욱**

축 사

여러분, 반갑습니다.

지난 1월 민주평화통일자문회의 수석부의장 취임 이후 통준위 공개행사에 처음 참석하게 됐습니다. 저와 함께 통준위 정치·법제도 분과에서 1년 6개월 간 동고동락했던 여러분들을 다시 뵈니 만감이 교차합니다.

오늘 이 자리에 저를 초청해주신 정종욱 통준위 부위원장님에게 감사드리며, 이번 세미나를 준비해주신 김석우 통준위 정치·법제도 분과위원장님과 위원 여러분, 그리고 발표와 토론을 맡아주신 학계·언론계 전문가 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.

지난주 광화문 광장에서 2박 3일 동안 저희 민주평통과 통준위, 통일부가 함께 통일박람회를 성대하게 진행했습니다. 160개 정도의 부스가 설치되고 통일을 주제로 다양한 공연과 프로그램이 진행돼 그야말로 국민들의 통일 축제였습니다.

참가 단체별로 다양한 주제의 볼거리, 먹거리, 즐길 거리를 제공했고 시민들, 특히 많은 청소년들이 행사에 참여해 통일의 상상력을 키우고 즐기는 모습이 참으로 인상적이었습니다.

통일박람회를 통해 우리 국민들, 특히 미래 세대에게 통일은 비전으로, 생활로, 문화로 다가갈 필요가 있다는 교훈을 얻을 수 있었습니다.

내외 귀빈 여러분,

지난달 17일 박근혜 대통령께서는 민주평통 해외 자문위원과 통일대화에서 **"우리 정부는 북핵과 미사일 사태의 핵심 당사국으로서 개성공단 전면 중단 조치라는 어려운 결단을 내렸습니다. 또한 국제사회의 북핵 논의에 능동적으로 참여해 역대 가장 강력한 유엔의 대북 제재 결의안과 주요 국가들의 양자 차원의 제재를 이끌어 냈고, 그 효과가 차츰 나타나고 있습니다."**라고 말씀하셨습니다.

축 사

오늘 토론이 되겠지만 북한은 노동당 7차 당 대회에서 당 규약에 핵보유국을 명시해 비핵화는 언급도 하지 못하게 못을 박아놨습니다. 이러한 김정은 정권을 상대로 단기간에 의미있는 비핵화 성과를 얻기는 어려울 것입니다.

결국 지금처럼 북한이 변화를 보이지 않는 한 대북제재와 압박은 더욱 강화되고 장기간 지속될 수밖에 없습니다. 때문에 향후 대북제재의 효과는 끈기와 인내를 요구한다고 생각합니다.

북한 핵실험 직후 대북제재 논의 당시만 해도 우리 내부에 회의적인 시각이 매우 많았습니다. 그러나 우리가 개성공단 가동중단 결정을 내리고 대북제재 논의를 선도하면서 중국을 포함해 국제사회가 강력한 제재에 한 목소리를 내고 있습니다.

올바른 목표를 세우고 최선의 노력을 다해 장벽을 넘으면서 비핵화에 대한 기대와 가능성이 높아지고 있습니다. 국내외 상황 등 여러 변화가 있지만, 박 대통령과 우리 정부가 엄중한 시기에 한반도의 큰 변화의 줄기를 만들어 가고 있는 것은 분명하다고 생각합니다.

최근 여론조사를 보면 우리 국민들은 대북정책 우선순위로 다른 경협 등보다 핵개발 해결을 압도적으로 지지하고 있습니다. 정부의 정책이 일관성을 유지하고, 성과를 거두기 위해 국민이 더욱 단합할 수 있도록 우리 모두의 노력이 필요하다고 생각합니다.

다시 한 번 오늘 토론회를 축하드리며, 북한이 변화할 수밖에 없는 환경 조성에 필요한 좋은 정책들을 많이 제안해주시기 바랍니다.

감사합니다.

2016. 6. 1

민주평화통일자문회의 수석부의장 **유 호 열**

세션 1 발 표

제7차 당대회에서 확인한 북한의 정책노선과 변화 전망

고유환_동국대 교수

제7차 당대회에서 확인한 북한의 정책노선과 변화 전망

고유환_동국대 교수

1. 머리말

북한이 조선로동당 제7차 대회를 2016년 5월 6일부터 9일까지 평양에 위치한 4·25 문화회관에서 진행했다. 우리가 제7차 당대회를 주목하는 것은 북한이 당 우위의 국가체제인 '당-국가체제'를 운영하기 때문이다. 북한은 김정일을 후계자로 공식화한 1980년 제6차 당대회 이후 5년마다 열기로 돼 있는 당대회를 36년 동안 열지 못했다. 당대회를 열지 않고도 통치하는데 불편함이 없었기 때문일 것이다. 북한이 수령중심의 유일체제(수령체제)를 확립하면서부터 당을 통한 정치과정은 생략되고, '혁명적 수령론'에 따라 당 위에서 절대적 권위를 갖는 '수령(김일성-김정일-김정은)'이 법과 제도를 초월하여 통치해왔다.

북한 김정은 정권은 2011년 12월 17일 김정일 사망과 동시에 수령체제란 시스템에 의해 권력승계를 완료했지만, 권력을 공고히 하는데 집중하느라 당의 기본노선을 정비하고 권력엘리트 교체를 마무리하지 못했다. 지난 4년여 동안의 수습기간을 통해서 권력 상층부를 정비한 김정은 정권이 당대회를 통해서 조직과 인사개편을 마무리하고 당의 강령과 분야별 정책노선을 밝혔다.

북한이 제7차 당대회를 통해서 과감한 사상이론적 조정이나 세대교체를 추진하지 않았다. 3대 세습으로 이뤄진 수령체제의 태생적 한계가 반영돼 새로운 정책노선이나 '휘황한 설계도'를 내놓지 못했다. 하지만 제7차 당대회를 계기로 4년여 동안의 수습기간을 끝낸 김정은 당위원장이 핵보유국의 지위를 공고히 하면서 수령체제의 완성을 선포하고 친정체제를 구축했다는 점을 주목해야 할 것이다.

제7차당대회 이후 북한은 핵보유국 지위를 가지고 대외관계를 풀고 인민생활을 향상하려는 의도를 가지고 대남 군사당국자회담을 제안하는 등 대화공세를 펴고 있다.

이 글에서는 제7차당대회에서 확인한 당의 권력구조 개편 내용과 분야별 주요 정책노선을 살펴보고 김정은 정권의 변화 가능성을 전망해 본다.

2. 36년 동안 당대회가 열리지 못한 이유

사회주의체제에서는 공산당이 국가보다 우위에 있는 '당-국가체제'를 운영한다. 북한의 경우는 '혁명적 수령론'에 따라 당 위에 법과 제도를 초월하는 절대적 권위를 갖는 '수령(김일성-김정일-김정은)'이 자리 잡고 있다. 그래서 북한체제의 성격을 규정할 때 수령중심의 유일체제(수령체제)라고 부른다.

김정일이 1974년 후계자로 지명된 이후 북한은 '김일성-김정일 공동정권'으로 운영됐다. 김정일을 후계자로 공식화한 1980년 6차 당대회 이후 5년마다 열리기로 돼 있는 당대회가 36년 동안 열리지 않았다.

표면적 이유는 "인민생활을 한 단계 더 높이고 당 제7차대회를 하여야 한다"는 김일성 주석의 교시를 이행하지 못해서 36년 동안 당대회를 열지 못했다고 볼 수 있다. 1980년대 중반 이후 본격화한 사회주의권 개혁·개방과 곧 이은 소련과 동구 사회주의권 붕괴, 김일성 주석 사망 이후 먹는 문제도 해결하지 못하고 100만명 내외의 북한주민들이 굶어죽은 '고난의 행군' 등으로 당대회를 개최할 여유를 갖지 못했다. 지난 36년은 북한 스스로도 "유례없는 엄혹한 환경", "시련과 난관"의 시기라고 밝힌 바와 같이 당대회를 열지 못할 정도로 매우 힘든 시기라고 할 수 있다.

그러나 당대회를 열지 않은 보다 실질적인 이유는 김일성-김정일 공동정권 후반부와 김정일 정권 시기 수령 중심의 직할통치체제를 운영했기 때문일 것이다. 당대회를 개최하지 않아도 통치하는데 문제가 없었다는 것이다. 김정일이 후계자로 실질적으로 북한을 통치하면서부터 북한은 당을 통한 제도적 통치가 아닌 지도자의 신성(神性)에 의존하는 수령체제를 운영했다고 볼 수 있다. 따라서 당대회를 통해서 주요노선과 정책을 결정하지 않아도 되었던 것이다. 김정일 시대가 공식화 된 이후에는 국가기구인 국방위원회를 중심으로 '선군정치'를 함으로써 당의 역할이 상대적으로 위축됐다.

김정은으로의 후계를 서두르면서 김정일은 선군정치로 과대성장한 군부의 힘 빼기와 함께 당의 기능을 정상화하는 조치를 취하기 시작했다. 2008년 8월 김정일 국방위원장의 뇌졸중을 계기로 북한은 김정은으로의 후계를 서둘렀다. 북한은 2010년 9월 제3차 당대표자회[1]를 개최하고 당의 기능을 정상화하고 당-국가체제를 복원하기 시작했다.

김정일 사후 김정은이 집권하면서 북한은 2012년 4월 제4차 당대표자회를 열고 김정은을 제1비서로 추대하는 등 권력개편과 당규약 개정 등 김정은 정권 출범에 따른 당의 기능을 정상화하는 조치를 취했다. 당대회를 열기 어려운 조건에서 당대표자회를 개최하여 급

1) 당대표자회는 당대회와 당대회 사이에 당의 노선과 정책 및 전략전술에 관한 긴급한 문제의 토의결정과 인사개편 등과 관련한 중요한 현안이 있을 때 열리는 당대회에 준하는 당의 중요행사다.

한 대로 당을 정비하고 당-국가체제의 모습을 갖췄다. 김정은 제1비서는 장성택 당행정부장 일파를 '현대판 종파분자'로 몰아 처형하고 당의 유일영도체계를 확립하여 당을 완전히 장악했다.

3. 핵보유국 지위 공고화와 수령체제 완성 선포

지난 1월 6일 북한의 수소탄 핵실험과 2월 7일 광명성 4호 로켓발사 등 북한의 일련의 전략적 도발은 제7차 당대회를 앞두고 김정은 제1비서의 치적으로 핵억제력 강화를 부각하기 위한 것으로 볼 수 있다. 김정은 정권이 인민생활 향상을 공약했지만 외부 세계의 제재와 압박으로 성과를 거두지 못하자 핵억제력 강화를 치적으로 내세우고 통치력을 강화하려 한다.

김정은 정권이 앞으로 수십년 장기집권을 염두에 둔다면 제재와 압박이 가중된다고 해도 핵억제력을 갖춰 놓으면 문제가 없다고 생각하고 핵실험과 로켓발사를 강행한 것으로 볼 수 있다. 김정은 정권은 지난 4년 여동안 두 차례 핵실험을 통해 핵보유국임을 과시하고 여세를 몰아 7차 당대회를 개최하여 명실상부한 김정은 기대를 선포했다.

이번 당대회에서 북한은 기대했던 사상이론적 조정, 개혁·개방과 관련한 조치, 새로운 통일방안 등과 관련한 내용 없이 경제·핵 병진노선에 따른 핵보유국의 지위를 굳히는데 주력했다. 북한은 '동방의 핵대국'임을 내세우고 핵억제력을 바탕으로 해서 '자강력 제일주의'에 따라 경제발전과 인민생활 향상에 주력하겠다는 의지를 밝혔다. 김정은이 세계비핵화를 위해 노력할 것이라고 주장함으로써 김일성의 한반도 비핵화 유훈을 포기하고 핵무기 고도화를 지속할 것임을 재확인했다. 북한은 핵보유국으로서 자주권이 침해되지 않는 한 선제핵공격을 하지 않으며 핵확산방지의무도 성실히 이행할 것이라고 주장했다. 결국은 비핵화는 물 건너갔고, 다만 핵확산은 하지 않으면서 억제력으로만 사용하겠다는 것이다.

북한이 표면적으로는 민족의 자주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기를 개발한다고 하지만, 보다 근원적인 동기는 김일성-김정일-김정은으로 이어지는 수령체제를 유지하고 계승하기 위한 물리적 강제력 확보를 위해 핵무기를 보유하려는 것으로 볼 수 있다. 북한이 이번 당대회가 '역사의 분수령'이 될 것이라 밝힌 데는 3대세습의 수령체제가 완성됐다는 것과 이를 뒷받침하는 핵능력을 갖췄다는 것에 기초한 것이다.

국제사회의 비핵화 노력에도 불구하고 북한은 인도와 파키스탄모델에 따라 사실상 핵보유국으로 인정받길 희망한다. 북한은 '양탄일성(兩彈一星, 원자탄과 수소탄과 인공위성)'으로 강대국이 된 중국을 모델로 하여 핵보유와 경제발전을 동시에 이루려 한다.

4. 당의 최고수위 조선로동당 위원장과 인사개편

사회주의체제에서 공산당의 최고수위는 당의 행정을 담당하는 당 중앙위원회 비서국(서기국)의 최고책임자인 총비서(소련 서기장, 중국 총서기)가 맡는다. 구소련시절 흐루시초프가 집권했을 때 스탈린 격하와 집단지도체제 확립 차원에서 제1서기란 직책으로 당의 최고직책을 수행한 바 있다. 쿠바 카스트로도 제1비서란 직책으로 통치했다.

이번에 북한은 당중앙위원회 비서국을 폐지하고 정무국을 신설하였다. 당중앙위원회 비서국을 정무국으로 개편하면서 당중앙위원회 비서직제를 부위원장으로 바꿨다. 김정은이 제1비서란 직책을 버리고 조선로동당 위원장 자리를 차지한 것은 수령중심의 유일체제의 관점에서 볼 필요가 있을 것이다. 제1비서는 여러 비서들 중에 첫 번째란 뜻이 내포돼 있다. 따라서 당 행정의 최고책임자 지위를 넘어 당 전체의 최고지도자란 점을 부각하기 위해 당 위원장이란 새로운 당의 최고직책을 만든 것으로 보인다. 이는 수령체제에 걸 맞는 당의 최고직책이 필요했기 때문일 것이다.

조선로동당 위원장이 당의 최고직책이지만 조직상으로는 당중앙위원회 정무국에 속한다. 그리고 내용상으로는 조선로동당 중앙위원회 위원장이다. 이전의 비서국 비서들이 정무국에 소속한 당중앙위원회 부위원장으로 지칭되는 것을 볼 때 조선로동당 위원장은 조선로동당 중앙위원회 위원장의 줄임말에 해당한다.

당 행정을 관장하는 비서국의 명칭을 정무국으로 바꾸고 직책의 명칭을 위원장, 부위원장으로 바꿨을 뿐 각급 당조직의 기능과 역할은 변화가 없는 것으로 보인다. 결국 당 위원장이란 최고직제가 만들어지면서 그에 준하여 명칭 수정이 이뤄진 것이다.

비서국을 정무국으로 바꾼 가장 직접적인 이유는 김정은을 당위원장에 추대하기 위한 것이지만, 또 다른 이유는 당에 의한 행정대행(以黨代政)을 막기 위한 조치인지에 대한 검토가 있어야 할 것이다.[2] 비서국이 당의 행정을 담당해왔다는 점에서 당의 국가기관에 대한 지나친 간섭을 줄이고 내각책임제를 강화하는 차원에서 비서국을 정무국으로 개편하고 김정일이 지시한 당의 국가기관에 대한 '정책적 지도'[3]를 실현하려는 것인지도 모른다.

이번 당대회의 초미의 관심사는 통치엘리트의 세대교체 여부였지만 권력변동 없이 노·장·청 배합의 기존 권력구조를 유지했다. 공석이던 정치국 상무위원회 위원에 박봉주 내각총리가 발탁되고, 기존에 정치국 상무위원이었다가 탈락했던 최룡해가 다시 상무위원으로

2) 조선로동당 제7차대회 결정서 "조선로동당 중앙위원회 사업총화에 대하여(2016년 5월 8일),"에 의하면, "당사업에서 행정화경향을 극복하고 당사업을 명실공히 사람과의 사업으로 전환하여야 한다"는 내용에서도 당의 행정대행문제를 찾을 수 있다. 『로동신문』, 2016년 5월 9일.

3) 김정일은 "인민정권에 대한 당의 령도는 정책적 지도로 되어야 하며 인민정권의 활동은 당의 로선과 정책을 관철하는 것으로 되어야 합니다"라고 주장한 바 있다. 김정일, "사회주의건설의 력사적 교훈과 우리 당의 총로선(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1992년 1월 3일)," 『로동신문』, 1992년 2월 4일.

복권됐다. 정치국 상무위원 구성(당위원장 김정은, 최고인민회의 상임위원장 김영남, 당 중앙위원회 부위원장 최룡해, 총정치국장 황병서, 내각 총리 박봉주)에서 확인할 수 있는 것처럼, 당의 주요기구 인선은 당·정·군 인사들을 직능별로 고르게 등용했다.

지난 4년의 수습 기간 동안 김정은 정권이 권력 공고화의 위협요소로 보이는 당의 장성택 일파 숙청과 군의 현영철 처형 등을 통해서 권력 상층부를 정비해 놓았기 때문에, 상층부의 권력변동이나 세대교체 없이 결원된 일부 자리를 보선하는 선에서 권력 개편을 마무리 했다. 다만 김정은의 여동생 김여정이 당중앙위원회 위원으로 발탁된 것과 같은 김정은 체제를 떠받치는 혁명 3~4세대의 약진 여부에 대해서는 당중앙위원회 명단에 오른 인물들에 대한 면밀한 분석이 필요할 것이다. 정치국과 정무국 등 당의 주요 정책결정기구와 집행기구의 인사개편은 최소화하고 당의 주요 의사결정기구인 당중앙위원회 위원과 후보위원은 대폭 교체됐다. "당대회 사이의 모든 당사업을 조직지도"하는 당중앙위원회 위원과 후보위원 중 106명(45.1%)은 재선되었으나, 129명(54.9%)은 신규 선출됐다.

5. 당대회에서 나타난 주요 노선과 정책

김정은 체제가 출범하면서 지난 4년여 동안 북한이 내세운 기본정책 노선은 ① 김일성-김정일주의(주체사상과 선군사상) 고수, ② 경제·핵 병진노선 추진, ③ 당-국가체제 복원과 내각책임제 강화, ④ 속도전식 '단숨에' 따라잡기 발전전략 추진, ⑤ 인민생활향상을 위한 평화로운 환경조성 차원의 대외관계 확장 노력, ⑥ 남북 군사적 긴장완화 및 북·미 평화협정 체결 요구 등이다. 이번 제7차당대회에서는 김정은 정권의 태생적 한계가 반영돼 새로운 노선과 정책 제시 없이 이러한 기존 정책노선을 유지할 것이란 점을 재확인하는 데 그쳤다.

북한은 당대회의 당규약 개정에 관한 결정서에서 "조선로동당은 위대한 김일성-김정일주의당이다"라고 선포하고, "온 사회의 김일성-김정일주의화를 당의 최고강령"으로 채택했다. 당대회에서 "김일성-김정일주의를 당과 혁명의 영원한 지도사상"임을 재확인함으로써 김정은 시대에도 사상이론적 조정 없이 자주, 선군, 사회주의의 노선과 원칙을 고수할 것임을 분명히 했다.

당대회에서 북한은 "제국주의련합세력과 단독으로 맞서 사회주의를 수호"했다[4]고 주장하면서 "제국주의의 핵위협과 전횡이 계속되는 한 경제건설과 핵무력건설을 병진시킬 데 대한 전략적 노선을 항구적으로 틀어쥐고 자위적인 핵무력을 질량적으로 더욱 강화해나갈

4) 김정은은 당대회 개회사에서 "세계사회주의체계가 붕괴되고 제국주의연합세력이 반사회주의적 공세가 우리 공화국에 집중된 전대미문의 시련의 시기, 우리 당과 인민은 제국주의련합세력과 단독으로 맞서 싸우지 않으면 안되였습니다"라고 주장했다. 『로동신문』, 2016년 5월 7일.

것"이라고 주장했다. 나아가 북한은 "책임 있는 핵보유국으로서 침략적인 적대세력이 핵으로 우리(북한)의 자주권을 침해하지 않는 한 이미 천명한대로 먼저 핵무기를 사용하지 않을 것이며 국제사회 앞에 지닌 핵전파방지의무를 성실히 이행하고 세계의 비핵화를 실현하기 위해 노력할 것"이라고 밝혔다. 비핵화는 물건 너 갔고 핵선제 불사용과 핵확산방지에 노력하겠다는 점을 밝혔다. 북한이 밝힌 대로 이번 당대회의 주된 목적 중의 하나는 "핵보유국의 지위에 맞게 대외관계발전에서 새로운 장을 열어나가"는 것이다.

당대회 결정서에서 "국방공업을 발전시키는 것은 인민의 운명, 국가의 안전과 관련되는 사활적 문제이다"라고 밝혔다. 당대회에서 국방공업부문에서 병진노선의 요구에 맞게 핵무력을 질량적으로 강화하여 "동방의 핵대국"이 됐다고 선언함으로써 김정은 시대 핵무기 개발은 생존전략 차원의 사활적 문제로 정립됐다. 세계 비핵화가 실현되지 않는 한 북한 비핵화는 실현될 수 없다고 입장을 분명히 함으로써 북핵해결은 더욱 어려워졌다.

이번 당대회에서 나타난 김정은 정권의 대외인식은 과거 북·미 대결구도 중심에서 제국주의연합세력 대 북한의 대결구도로 치환하는 '피포위의식'을 강하게 드러냈다. 이러한 정세인식은 개혁·개방 추진을 어렵게 하는 것이다. 그동안 북한은 '세계화'에 대해 전세계를 서방식 자유세계로 만들어 모든 민족을 예속·동화시켜려는 데 목적이 있다고 주장해 왔다. 북한은 세계화를 자본주의로의 일체화라고 단정하면서 나라와 민족 단위로 혁명과 건설을 해나가야 한다는 논리를 펴왔다.[5] 이번 당대회에서도 북한은 제국주의와의 치열한 대결 속에서 나라와 민족 단위로 사회주의 위업을 수행해 나가야 한다는 점을 강조했다. 결국 유엔 안보리의 대북제재와 개별국가 차원의 제재가 강화되는 현 정세에서 북한은 자강력 제일주의[6]를 내세우고 난관을 헤쳐 나가려 한다.

이번 당대회를 통해서 북한은 '양탄일성(兩彈一星, 원자탄과 수소탄, 인공위성)'으로 군사력 강화와 경제발전을 동시에 이룬 중국의 발전경로를 따르겠다는 의지를 밝혔다. 그러나 중국이 개혁·개방을 통해서 경제발전을 이룬데 비해 북한은 국제사회의 제재와 압박 속에서도 자강력 제일주의를 내세우고 "사회주의와 자본주의의 차이를 하늘과 땅처럼 만들어야 한다"고 주장했다. 북한은 "경제강국건설을 현 시기 당과 국가가 총력을 집중해야 할 기본전선"이라고 주장하고, 인민경제발전을 위한 단계별 전략을 추진하기 위해 2016년부

5) 김정일, "혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할데 대하여(1997년 6월 19일," 『로동신문』, 1997년 6월 21일.

6) 조선로동당 중앙위원회 사업총화에 대한 제7차대회 결정서에서 북한은 "자강력 제일주의를 높이 들고나가야 한다"고 하면서 "자강력 제일주의는 자체의 힘과 기술, 자원에 의거하여 주체적력량을 강화하고 자기의 앞길을 개척해나가는 혁명정신"이라고 밝혔다. 또한 "자강력제일주의의 기반은 자기 나라 혁명은 자체의 힘으로 해야 한다는 위대한 수령님들의 혁명사상이며 자강력제일주의를 구현하기 위한 투쟁방식은 자력갱생, 간고분투이다. 우리는 사대와 외세의존을 배격하고 사회주의강국건설을 우리의 힘과 기술, 자원에 의거하여 자력갱생, 간고분투의 혁명정신으로 밀고나가야 하며 민족의 숙원인 조국통일도 주체적력량을 강화하여 우리의 힘으로 이룩하여야 한다"고 주장했다. 『로동신문』, 2016년 5월 9일.

터 2020년까지의 국가경제발전 5개년전략을 수행하겠다고 밝혔다.[7)]

북한은 5개년전략수행기간에 경제·핵 병진노선을 고수하면서 에너지문제, 먹는 문제 등을 해결하고 인민생활을 결정적으로 향상시키겠다는 목표를 밝혔다. 북한은 경제강국건설에서 전환적 국면을 열기 위해서 "국가의 경제조직자적 기능을 강화하고 주체사상을 구현한 우리 식 경제관리방법을 전면적으로 확립하여야 한다"고 주장했다. 당대회에서 북한은 "내각책임제, 내각중심제의 요구대로 나라의 전반적 경제사업을 내각에 집중시키고 모든 경제부문과 단위들이 내각의 통일적인 작전과 지휘에 따라 움직이는 규율과 질서를 엄격히 세울 것"을 요구했다.

이번 당대회에서 북한은 2014년 5·30조치의 연장선에서 '사회주의기업책임관리제'를 바로 실시할 것을 공장, 기업소, 협동단체 등에 요구했다. 북한은 기업활동의 생산성을 높이기 위해 국가가 경영권 보장을 위해 노력할 것이란 점도 밝혔다. 대외경제관계 확대발전을 위한 무역구조 개선, 합영·합작을 통한 선진기술 도입, 경제개발구와 관광 활성화 등을 밝혔지만 본격적인 개혁·개방 없이 우리 식 경제관리방법의 전면적 확립을 강조함으로써 경제정책의 근본적 변화 조짐은 발견하기 어렵다.

6. 남북대화 공세와 북미 평화협정 체결 요구

1980년 제6차당대회 당시 김일성 총비서가 고려민주연방공화국창립방안을 제시한 적이 있어 이번 제7차 당대회에서도 통일방안과 관련한 새로운 제안이 있지 않을까 기대를 모았다. 하지만 북한은 조국통일3대헌장, 6·15공동선언과 10·4선언 이행을 강조하면서 연방제방식의 통일을 위해 남과 북이 공동으로 노력할 것을 요구했다. 북한은 남측 당국이 "제도통일을 고집하면서 전쟁의 길을 택한다면 통일대전"으로 대응할 것이라고 공언했다.

북한은 남측에 대해서 대화와 협상의 문이 열려있다고 하면서 우선 군사당국자회담부터 시작하자고 주장했다. 북미 평화협상을 염두에 둔 대남 대화제의로 볼 수 있을 것이다. 북미 평화협상을 위한 사전 정지작업으로 군사회담을 제안하고 투 트랙으로 남북 충돌방지협상과 북미 평화협정협상을 염두에 두고 있을 가능성이 높다.

우리 국방부 등 정부와 일부 전문가들 사이에서 제7차당대회를 전후해서 북한이 5차 핵실험을 할 것이란 전망이 나오기도 했다. 하지만 당대회 이후 북한은 전략적 도발을 자제하면서 대화공세를 펴고 있다. 연초부터 계속된 핵·미사일고도화와 관련한 북한의 도발은 당

7) 당대회에서 북한은 "국가경제발전 5개년전략의 목표는 인민경제전반을 활성화하고 경제부문사이의 균형을 보장하여 나라 경제를 지속적으로 발전시킬수 있는 토대를 마련하는 것이다"라고 밝혔다.

대회를 통해서 핵보유국의 지위를 공고히 하기 위한 과정으로 볼 수 있다. 앞으로 당분간 북한은 핵실험 중단 또는 유보문제를 협상카드로 하여 한미합동군사연습 중지와 평화협정 체결 등과 관련한 대미 평화공세를 펼칠 가능성이 있다.

북한은 지난해 말부터 꾸준히 미국에 평화협정문제를 협의하기 위한 접촉을 시도하고 있다. 미국과 한국의 대선 일정이 있는 향후 1~2년이 북핵 고도화의 결정적 시기란 점을 고려하다면 미국이 제재와 압박 일변도로 전략적 인내를 지속하기는 어려울 것이다.

미국은 중국이 제안한 비핵화와 평화협정의 병행추진을 고민할 수밖에 없을 것이다. 지금단계 고려할 수 있는 북핵해법은 비핵화와 평화협정을 최종목표로 두고 중간단계를 설정하여 협상을 시작하는 것이다. 우선 시급한 북핵 고도화를 막는 조치와 평화협정의 전단계로서 종전선언을 추진하는 문제를 연계하여 협상을 시작하는 것이다.

7. 맺음말

북한의 김정은 정권은 지난 4년 여동안 두 차례 핵실험을 통해 핵보유국임을 과시하고 여세를 몰아 7차 당대회를 개최하여 명실상부한 김정은 기대를 선포했다. 이번 당대회는 3대 세습으로 이뤄진 수령체제의 태생적 한계를 그대로 보여줬다. 7차당대회에서 과감한 사상이론적 조정과 인사개편은 찾아 볼 수 없다. 제재국면이기 때문에 더더욱 김정은 정권이 과감한 정책노선의 전환과 인사개편을 추진하기 어려웠을 것이다. 결국 제7차당대회에서 북한은 선대수령들의 유훈관철을 강조하면서 김정은 시대에 들어와서 이룩한 핵 고도화와 인민생활 향상과 관련한 성과를 내세우면서 체제결속에 주력하는 모습을 보였다. 이번 당대회는 북한이 공언한대로 '휘황한 설계도'를 제시하지 못했다. 다만 제7차당대회를 통해서 북한은 핵억제력에 기반 한 김정은 친정체제를 구축하고 자강력 제일주의로 난관을 헤쳐 나가려 한다는 점을 다시 확인했다.

이번 당대회에서 북한은 기대했던 사상이론적 조정, 개혁·개방과 관련한 조치 없이 핵보유국의 지위를 굳히는데 주력했다. 북한은 양탄일성(兩彈一星)으로 강대국이 된 중국을 따라 '동방의 핵대국'임을 내세우고 핵억제력을 바탕으로 해서 경제발전과 인민생활 향상을 이루겠다는 의지를 밝혔다. 북한이 이번 당대회가 '역사의 분수령'이 될 것이라고 밝힌 데는 3대세습의 수령체제가 완성됐다는 것과 이를 뒷받침하는 핵능력을 갖췄다는 것에 기초한 것이다.

당대회에서 나타난 북한의 대외인식은 제국주의연합세력 대 북한의 대결구도가 격화되고 있다는 것이다. 이러한 정세인식은 개혁·개방 추진을 어렵게 하는 것이다.

세션 1 발 표

김정은정권의 특성과 대북제재국면 그리고 7차 당대회

박형중_통일연구원 부원장

김정은정권의 특성과 대북제재국면 그리고 7차 당대회

박형중_통일연구원 부원장

북한은 5월 6일부터 9일까지 4일간 7차 당대회를 개최했다. 추가적으로 10일에 군중시위가 있었다. 이를 보면 전체 당대회 기간은 5일로 볼 수 있다. 이 점에서는 1980년 6차 당대회의 경우와 다르지 않다.

7차 당대회와 관련하여 두 가지 평가가 흔하게 거론된다. 첫째는 '새로운 것이 없다'는 것, 둘째는 '그러면 도대체 무엇하러 당대회를 열었는가'이다. 이글의 핵심 주제는 이번 당대회는 통치연합과 주요 정책이 새롭게 정립된 하나의 중요한 계기로 파악할 수 있다고 주장하면서 그 내용을 분석한다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위해 두 가지를 분석한다. 첫째, 김정은 정권의 정권 특성이라는 구조적 요인, 둘째, 4차 핵실험 이후 대북 제재 국면이라는 상황적 요인이다. 이 두 가지 요인이 7차 당대회를 규정하고 있다.

정권특성에서 가장 중요한 것은 수령독재의 핵심 도구로 조직지도부 계열 즉 정치공안을 주특기로 하는 당료 계열이 득세했다는 것이다. 7차 당대회에서 제시된 대내 통치방법과 대내 정책은 이러한 정치공안 당료 계열의 득세를 반영한다. 이를 가장 상징적으로 보여주는 것이 7차 당대회가 '온 사회의 김일성-김정일주의화,' '유일영도체계 강화,' 그리고 '자강력제일주의'를 기치로 내걸었다는 점이다. 이는 조직-사상사업 그리고 정치적 동원을 내치의 중심에 놓는다는 것으로, 정치공안 당료 계열이 주도권을 잡을 수 밖에 없는 터전을 마련해줌과 동시에 이들의 정치적 득세와 이권을 공고화해주는 효과가 있다. 7차 당대회는 수령과 이들 정치공안 계열 세력 간의 통치연합 결성이 완성되었다는 것을 대내외에 과시하며, 조직개편과 대내정책에 양자의 이익구조를 반영했다는 것을 확인해준다. 이는 쌍방 상호 간에 일종의 거래를 계약상으로 명시한 것으로 읽어볼 수 있다.

7차 당대회의 다른 한 요인은 '대북제재국면'이라는 상황적 요인이다. 북한정권은 핵 무력 증강을 지렛대로 하여 국제정치적으로 우호적 정권생존환경을 만들어내기 위한 수정주의적 목적으로 공격성을 강화시켜왔다. 북한의 수정주의적 공격성 강화가 초래한 대북제재 국면은 대내외의 정치적 경제적 압박의 현저한 증가를 초래했다. 이에 대처하여 북한정권

은 대내외적인 맞대응의 강도를 높여왔다. 만들어진 또는 상상된 또는 자초한 대외적 위기 상황은 독재정권이 일반적으로 대내외의 정적들에 대한 공격을 강화하면서 지도자를 중심으로 내부단결을 높이고자 도모하는 시기이다. 북한의 경우 이는 정치공안 당계열의 득세와 맞물려 대내정치적으로 사회장악을 위해 조직정치사업 중시, 특히 사상사업 강화라는 정책 선택이 활용되고 있다. 아울러 경제방법으로서는 개혁이나 개방이 아니라 정치사상적 고양에 기반을 둔 동원형 경제방법이 득세를 할 것을 예고한다. 대외정책을 보자면, 북한은 4차 핵실험 이후부터 7차 당대회에 이르는 동안 핵정책, 대남 정책, 대외정책 등에서 요구조건을 한 단계 높이면서 동시에 대외적 공격성을 강화하고 있다.

이렇게 보면, 7차 당대회는 통치연합의 결성과 대내외 정책의 조정이라는 이중적 측면에서 새로운 국면을 본격적으로 열어가는 하나의 통과 행사이다. 이하에서 이에 대해 자세히 서술한다.

1. 당 대회 개최의 세 가지 목적

당대회 개최의 목적은 세 가지로 보인다. 첫째, 김정은 집권 5년째를 기념하는 것이다. 과거에도 그러했지만, 당 대회는 최고 지도자의 권력 지위 변동과 가장 중요하게 관련이 있었다. 1980년 6차 당대회는 김정일이, 2010년 3차 당대표자회는 김정은이 공식 후계자로 등장하는 행사였다. 2012년 4차 당대표자회는 김정은 정권 출범 기념식이었다고 할 수 있다. 이번의 7차 당대회는 1980년 6차 당대회 이후 36년 만에 열린 당대회라기보다는 2012년 4차 당대표자회 이후 김정은 정권 출범 5년째를 기념하는 잔치였다고 파악하는 것이 더 타당할 것이다. 출범 5년 자축 기념행사를 통해 김정은에 대한 개인숭배를 강화하고, 김정은 정권의 안정을 내외에 과시하며, 중앙 권력기구의 조직과 인적 재편을 통해 김정은 체제의 권력 기반을 강화하면서, 향후 정책 노선을 제시한 것으로 볼 수 있다.

두 번째 목적은 정식 당대회 개최를 통해 김일성과 김정일에 버금가는 김정은 시대의 독자적인 구심점과 지향점을 설정하는 것이다. 정식으로 7차 당대회를 개최함을 통해 김정은의 후계자로서의 등장과 김정은 정권의 공식 출범이 각각 2010년의 3차 당대표자회와 2012년의 4차 당대표자회라는 일종의 임시 당대회를 통해 이루어진 것이 가지고 있는 정당성과 권위에 있어서의 부족함을 보완할 수 있다. 김정은은 김일성의 주체사상, 김정은의 선군정치라는 상징에 버금가는 동열의 상징, 김일성-김정일주의라는 기치를 이번 당대회를 통해 다시 한 번 확고히 내걸었다. 당대회에서 김정은의 사업총화보고는 1980년 6차 당대회 이후 36년 동안 주체사상, 선군정치가 위대한 승리를 거두었다고 평가하면서, 7차 당대회 이후 지향해야 할 강령적 핵심을 두 가지로 설정한다. 첫째, '온 사회의 김일성-김

정일주의화를 당의 최고 강령으로 틀어쥘 것' 그리고 둘째, 이를 관철하기 위해 '김정은 동지의 유일적 영도를 철저히 실현하는 것'이다. 이를 기반으로 첫째, 사회주의 위업의 완성, 둘째, 조국의 자주적 통일, 셋째, 세계의 자주화를 이루어야 한다. 여기서 사회주의 위업의 완성은 내부정치적 목표와 관련한다. 이 목표 달성을 위한 핵심 방법으로 다섯 가지가 제시되고 있다. 첫째, 온 사회의 김일성-김정일주의화, 둘째, 과학기술강국 건설, 셋째, 경제강국건설과 인민경제발전전략, 넷째, 문명강국건설, 다섯째, 정치군사적 위력의 강화이다.

당대회 개최의 세 번째 목적은 4차 핵실험 이후 시작된 이른바 '대북제재 국면'을 대응해 나가기위해 북한정권이 노선과 전열을 정비하는 것이었다. 7차 당대회와 관련한 김정은의 실적과시에서 핵심은 핵 무기 능력의 보유와 발전이었다. 이를 보면, 7차 당대회를 개최하기로 한 결정이 공표될 당시(2015.10.30), 이를 경축하기 위한 4차 핵실험도 사실상 계획되어 있었을 수 있다. 북한이 보도한 바에 따르면 4차 핵실험의 명령하달은 2015.12.15에 최종명령서 서명은 2016.1.3 이루어졌다. 실제 실험은 1.6 있었다. 북한은 필시 4차 핵실험 이후 주변국의 강경 대응과 제재 국면의 도래에 대해 예견하면서 이에 대내외적으로 어떻게 대응할 것인가를 미리 기획했을 가능성이 크다. 그러한 대내외적 대응을 위한 본격적 전열정비 행사로서 5월 초 개최된 7차 당대회를 배치했을 것이다.

4차 핵실험 이후 대북 제재 국면에 대한 북한의 대응은 크게 보아 세 갈래로 진행되었다. 이 세 갈래는 나중에 7차 당대회에서의 '총화보고'에서 새롭게 나타난 세 가지 핵심을 형성했다. 첫째, 정치적 차원에서 개인숭배의 강화와 당을 주축으로 하는 정치적 내부 통제의 강화이다. 이는 2월 2~3일 개최된 조선로동당 중앙위원회, 조선로동당 조선인민군위원회 련합회의 확대회의를 통해 선언되었다. 여기서 김정은은 "전당과 온 사회를 김일성-김정일주의로 일색화하는데서 당의 유일적령도체계와 당의 유일적령군체계를 세우는 것은 현시기 중차대한 문제"[1]라고 강조했다.

둘째는 경제적 차원에서 동원식 경제방법의 채택이다. 2월 24일 당중앙위원회는 70일 전투를 호소했다. '원쑤들의 고립압살 책동이 극에 달했을 때'일수록 '기적과 앙양'을 통해 경제강국을 건설하자는 것이었다.[2]

세 번째는 군사적 차원에서 선제공격 원칙의 채택과 핵 타격 능력 과시이다. 이는 2.23 조선인민군 최고사령부 중대 성명을 필두로 한 각종 성명들, 그리고 3.2 유엔대북제재결의안 2270의 채택 다음 날인 3.3이후 김정은이 핵타격능력 발전사업을 직접 개입하여 지휘하는 모습을 공개적으로 과시한데서 나타났다.

---

1) 북한의 언술을 인용하는 경우 인용부호("") 안은 북한식 표기를 그대로 따랐다.
2) "중앙위원회에서 전체 당원들에게 편지를 보내였다. 력사적인 당 제7차대회를 앞두고 70일전투를 벌릴 것을 호소," 조선중앙통신, 2016.2.24; "70일 전투의 승리자가 되자!," 노동신문, 2016.2.25.

2. 분야별 정책 방향

〈총평: 정책·조직 전열 재정비의 새로운 단계로서 7차 당대회〉

흔히들 7차 당대회에서 정책적으로 '새로운 것'이 없었다고 한다. 이글은 이와 반대로 7차 당대회는 북한의 정책에 있어 새로운 단계를 시작하는 중요한 시작점으로 파악할 수 있다고 주장한다.

북한역사를 여러 분야에서 정책 변화가 동시에 발생하는 시기가 있다. 2009년, 2012년, 그리고 2016년의 7차 당대회가 그러한 시점이다. 여기서는 2009년과 2012년 각각 제기되었던 정책을 7차 당대회의 그것과 비교함으로써, 7차 당대회가 북한 대내외 정책의 새로운 단계의 출발점이라는 것을 밝히고자 한다.

먼저 2009년을 보자. 이 시기에는 김정은이 후계자로 지명되고 후계구축 과정이 시작되었다. 북한은 5월 2차 핵실험 전후로, 그 간의 핵정책을 재검토했다. 북한은 그 동안의 〈선 비핵화 협상, 후 평화협정과 북미관계정상화〉 노선을 폐기하고, 〈핵 보유 고수, 선평화협정 및 북미관계 정상화, 후 비핵화 거론〉 노선을 채택했다. 또한 이 시기부터 대남 적대 정책이 본격적으로 시작되었다. 사회 분야에 대해서는 국경 및 국경지역에 대한 '비사회주의 투쟁'이 격화되었고, 탈북자 숫자가 줄어들기 시작했다. 경제적으로 볼 때, 2009년 11월의 화폐교환 조치 시행 등 시장 억압 정책이 대세를 이루는 가운데, 강성대국 건설을 위한 강력한 노력 동원 정책이 추진되었다.

김정은 정권이 공식 출범한 2012년을 보자. 핵 정책에 있어서 다시 한 번 재검토가 있었다. 김정은은 229 합의를 폐기했고, 2009년의 핵 보유 고수 외교 노선을 견지 한 채로 이후 의미있는 비핵화 협상에 전혀 응하지 않았다. 그런데 2009년에는 단순히 핵 무기 보유만을 거론했다고 하면, 2012년 헌법에 핵 보유를 명시한 다음, 〈북한의 군사체계를 핵 무기를 중심으로 재편〉하는 정책을 추진했다. 2013년에는 경제·핵 병진 노선이 주창되었다. 경제적으로 볼 때, 이 시기에는 시장친화적이며 개혁적 정책이 추진되었다. 2012년 628 조치, 2014년 530 조치 등이 취해졌고, 시장 통제가 느슨해진 가운데 사적 상업활동의 규모와 범위가 확대했다. 이 시기는 또한 3대 공안기관을 중심으로 한 공안 통치가 확립된 시기였다. 조연준 조직지도부 부부장, 황병서 총정치국장, 김원홍 국가안전보위부장이 북한 정권의 핵심 인물로 등장했다.

2009년과 2012년의 정책노선과 비교해보면, 2016년 7차 당대회가 표방한 노선의 특징을 보다 분명히 할 수 있다. 첫째, 2009년과 2012년을 보면 핵 능력의 증강에 따라 북한의 핵 군비 및 핵 대외 정책에 변화가 나타나고 있는데, 7차 당대회에서도 그러한 변화가 나타난다. 둘째, 2009년 김정은 후계 권력과정이 시작된 이후로 북한당국은 대 사회 장악을 강

화하기 위한 정책을 전개해 왔다. 이러한 정책은 2009년, 2012년, 그리고 2016년에 그 성격과 주요 수단이 변화하고 있다. 과거와는 달리 7차 당대회에서는 당조직의 조직정치사업을 통한 대 사회 장악이 매우 강조되고 있다. 셋째, 2009년, 2012년, 2016년는 북한의 경제정책에서도 의미있는 변화시점이다. 2009~2012년 동안 사회주의 강성대국 건설을 위한 동원적 경제정책이 실시되었다. 2012~2015년간에는 일련의 개혁조치가 실시되었고 대체로 시장 친화적인 정책 기조가 유지되었다. 2016년에는 70일전투가 실시되었으며, 당대회는 동원적 경제정책 기조를 강조했다.

7차 당대회가 제시한 분야별 정책 사안을 중심으로 이러한 변화를 구체적으로 서술하면 아래와 같다.

〈김정은 통치연합 및 통치의 특성과 7차 당대회의 '기본정신'〉

7차 당대회에서 가장 핵심적인 정책 방침은 '온 사회의 김일성-김정일주의화'이다. 이를 북한은 '우리 당의 최고 강령'이라 설정하고 있다. 그 다음으로 핵심적인 단어는 '자강력제일주의'이다. 이 두 가지가 '7차 당대회의 기본정신'이라고 한다. 즉 7차 당대회의 기본정신은 "위대한 김일성-김정일주의기치를 높이 들고 자강력제일주의 정신을 발휘하여 총공격전, 총결사전을 벌림으로써 주체혁명위업의 최후 승리를 앞당겨 나가자는 것이다"[3]고 한다.

그러면 김일성-김정일주의 그리고 자강력제일주의란 무엇을 의미하는가? 먼저 김일성-김정일주의라는 표현이 정치적으로 비중있게 최초로 등장한 것은 2012.4.6 김정은의 당중앙위 일꾼들에 대한 담화에서 였다. 이 담화 이래 '김일성-김정일주의화'는 '당의 최고 강령'으로 설정되었고,[4] 7차 당대회에서도 재확인되었다. 이어서 '김일성-김정일주의'는 2012.4.11 4차 당대표자회에서 개정된 '조선노동당규약 서문'에 등장했다. 2010년 개정된 당규약 서문에서 '김일성 동지'는 2012년 당규약 서문에서는 '김일성 동지와 김정일 동지'로, 그리고 '주체사상'이라는 단어는 '김일성-김정일주의'로 바뀌었다. '김일성-김정일주의'는 2012년 4월 15일 김정은의 김일성 생일 100돌 기념 열병식 연설에도 등장했다.[5]

7차 당대회 결정서는 김일성-김정일주의란 "위대한 **김일성**동지께서 창시하시고 **김일성**동지와 **김정일**동지께서 심화발전시키신 주체사상과 그에 의하여 밝혀진 혁명과 건설에 관한 리론과 방법의 전일적인 체계이다"고 했다. 7차 당대회에서 김정은의 총화보고는 "온 사회를 김일성-김정일주의화한다는것은 사회의 모든 성원들을 참다운 김일성-김정일주의

3) 조학철, "당 제7차대회의 기본정신," 노동신문, 2016.05.13.
4) "김정은과 당중앙위 일꾼들의 담화(4.6) 내용 게재," 조선중앙통신, 2012년 4월 19일.
5) "김일성 생일 100돌 기념 열병식(김정은 연설내용)," 중앙방송, 2012년 4월 15일.

자로 키우고 정치와 군사, 경제와 문화를 비롯한 모든 분야를 김일성-김정일주의의 요구대로 개조하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현해나간다는것을 의미합니다"라고 개념규정했다. 온 사회의 김일성-김정일주의화하는 데서 현단계의 '기본투쟁과업'은 '사회주의 강국건설의 위업을 완성하는 것'이라 했다. 그 방법은 '인민정권 강화' 그리고 '사상 기술 문화의 3대혁명' 전개인데, 이것이 '우리 당의 총노선'이라고 했다. 사회주의 강국 건설에서 '선차적으로 점령하여야할 중요 목표'는 '과학기술강국'이며, '현시기 우리 당과 국가가 총력을 집중하여야할 기본전선'은 '경제강국건설'이라 했다. 그리고 '사회주의문명강국', '정치사상강국, 군사강국'이 거론되었다.

7차 당대회 '기본정신'의 두 번째 핵심 축인 '자강력제일주의'는 2016년 신년연설에서 처음 등장했다. 7차 당대회 결정서는 자강력제일주의란 "자체의 힘과 기술,자원에 의거하여 주체적력량을 강화하고 자기의 앞길을 개척해나가는 혁명정신"이라고 개념정의하고 있다.

김일성-김정일주의 그리고 자강력제일주의가 내세워진 것과 관련하여 다음과 같은 4가지를 말할 수 있다. 첫째, 김일성 시대의 주체사상, 김정일 시대의 선군사상에 이어 김정은 시대를 대표하는 사상의 명칭으로 김일성-김정일주의가 내세워진다는 것이다. 둘째, 그러면 김일성-김정일주의와 주체사상이나 선군사상과의 차이가 무엇인가? 먼저 지적할 것은 북한의 문건들이 '김일성-김정일주의'라는 표현을 '주체사상'으로 바꾸어 읽어도 대부분 그 뜻이 통하는 것을 발견할 수 있다. 그렇지만 '선군사상' 또는 '선군혁명노선'을 넣으면 뜻이 통하지 않는 경우가 많다. 예를 들어 노동신문의 한 기사는 과거 주체사상을 개념규정했던 내용에 '주체사상' 대신 '김일성-김정은주의'라는 표현만 끼워넣은 것처럼 설명하고 있다. 즉,

> **김일성-김정일**주의에는인민대중의자주위업,사회주의위업을 승리적으로 전진시키고 완성하기 위한 과학적인 투쟁전략과 전술,원칙과 방도가 다 밝혀져있다.여기에는 민족해방,계급해방,인간해방에 관한 리론과 사회개조,자연개조,인간개조에 관한 리론,선군정치리론과 사회주의강국건설리론 등 혁명과 건설의 모든 단계,모든 분야의 사상리론들이 전면적으로 체계화되여있다.혁명의 주력군에 관한 사상,주체혁명위업수행의 3대혁명력량과 강국건설의 3대기둥에 관한 사상,주체의 령도예술을 비롯하여 우리 혁명의 승리를 위한 고귀한 지침들이 **김일성-김정일**주의에집대성되여있다.[6]

북한은 김일성-김정일주의가 주체사상과 선군혁명노선을 기초로 하고 있다고 한다. 내

6) 김성룡, "온 사회의 김일성-김정일주의화는 우리 당의 최고강령," 노동신문, 2016.5.7.

용상으로 볼 때 김일성-김정일주의는 원래의 주체사상에 선군혁명노선을 그 일부로 포함한 것으로 판단할 수 있다.

'자강력제일주의'의 경우에는 '자력갱생'으로 바꾸어 읽어도 거의 대부분 뜻이 통한다. 이를 보면 현실적으로 '자강력제일주의'는 '자력갱생'을 새로운 것처럼 표현한 것에 다름없다.

셋째, 그렇다면 김정은은 김정일이 '선군정치'를 내세웠던 것처럼 독자적인 '당의 최고강령'을 내세우지 않았고, 70~80년대식 복고주의적 느낌을 주는 '김일성-김정일주의'라는 것을 선택한 이유는 무엇일까? 가장 쉽게 거론할 수 있는 이유는 김정은의 통치 정통성이 김일성과 김정일의 위대성을 활용하기 위해서라는 이유이다. 그런데 현실적으로 가장 중요한 것은 김정일 시대와 김정은 시대의 정권 핵심 세력이 달리 설정되었다는 것이다. 김정일은 70-80년대에는 당을 핵심 통치기구로 설정하고, 북한 사회의 정치적 이익구조 및 사상내용을 당조직의 득세에 맞게 조율했었고, 그러한 맥락에서 '온 사회의 주체사상화' 또는 '온 사회의 김일성주의화'를 내세웠다. 그러던 김정일은 상황이 변하자 정권유지를 위해 1990년대에 들어 군부를 가장 중요한 핵심세력으로 선택하면서, 이의 기관이익과 부합하는 방향으로 군사 중시의 시책을 폈고, 이를 이데올로기적으로 정당화하기 위해 선군사상, 선군혁명노선, 선군정치와 같은 슬로건을 만들어 내었다. 이에 비해 김정은은 여러 사정을 고려하여 자신의 권력을 뒷받침할 핵심 세력으로 당 조직을 재선택했고, 당조직의 기관이익적인 특성에 맞도록 김정은 시대의 사상내용 그리고 통치 방향과 방법을 선택한 것이라 할 수 있다. 한 사례로서 이러한 맥락에서 보면, '자강력제일주의'가 7차 당대회의 '기본정신'의 하나로 설정된 것은 앞으로 경제문제를 비롯 북한이 당면한 여러 문제를 풀어갈 때, 다른 어떤 해결 방법 보다도, 당의 조직사상 사업에 기초한 '자력자강의 정신력주의'를 중심으로 풀어가겠다는 것을 선언한 것이라 볼 수 있다. 이를 전체적으로 종합해 보면, 앞으로의 북한 내부 정치는 70~80년대, 즉 김정일이 당을 통치의 핵심 축으로 삼고, 당조직의 정치적 기관본위 이익을 극대로 보장하면서, 조직과 사상을 앞세우던 시절과 외양상 매우 유사해질 것이다. 이러한 상황은 수령은 당조직을 자신의 권력 유지를 위한 핵심 도구로 활용하는 한편, 당조직은 수령의 절대 권위를 보장한다는 명목과 활동을 통해 자신의 기관본위주의적 권력과 위세, 그리고 특권을 배타적으로 누리는 상호적인 타산적 교환관계가 성립하는 상황이다.

주지하다시피, 김정은의 권력 세습 과정은 적어도 중앙당 기구의 복구와 재정비, 그리고 중앙당의 조직에 뿌리를 둔 세력의 득세 과정이었다. 이러한 과정에서 선군정치 시대의 핵심 세력과 기관이었던 군부와 국방위원회가 현저하게 위축되었다. 그 대신에 등장했던 것이 특히 중앙당의 조직지도부에 뿌리를 두었던 세력이었다. 조직지도부와 이에 뿌리를 둔

세력은 선군정치 시대에는 군부와 국방위원회, 그리고 장성택의 행정부에 의해 그 위세가 크게 위축되어 있었다. 조직지도부에 뿌리를 둔 세력은 2012년 4월 김정은 집권 이후에 김정은의 뒷받침을 얻고서 크게 세력을 신장했다. 2013년 12월 장성택 숙청 이후에는 조직지도부가 당내 경쟁자이던 행정부까지 장악하게 되었다. 그리하여 결과적으로 조직지도부 출신 인물들이 총정치국, 국가안전보위부, 인민보안부, 당중앙위 검열위원회, 그리고 주요 당직의 일부를 관장하고 있으며, 정치국과 당군사위원회에서 주요한 세력을 이루고 있다.[7] '온 사회의 김일성-김정일주의화'라는 식으로 '당의 최고 강령'이 설정되고 '자강력주의'와 유일영도체계 수립이 강조되면, 이는 조직정치사업 또는 사상사업이 과거에 비해 현저하게 중요시된다는 것을 의미한다. 이는 조직지도부와 아울러 선전선동부의 동반 득세를 자동으로 수반할 수 밖에 없다. 아울러 '과학기술 중시'와 '핵강국' 달성이 핵심 사업으로 설정된 만큼, 이를 관장하는 중앙당의 군수공업부가 득세할 수 밖에 없을 것이다. 다시 말해 7차 당대회는 김정은이 이러한 세력들을 정권 유지와 통치의 핵심세력으로 설정했음을 공표하면서, 이 세력들의 기관이익에 맞게 통치방향과 이익구조를 설정했다는 것을 만방에 과시한 것으로도 평가할 수 있다.

넷째, 이와 같은 변화는 정권의 대 사회 장악 정책의 방법과 방향에도 큰 변화를 불러일으킬 것이다. 앞서 언급했다 시피, 김정은은 총화보고에 나타난 핵심은 두 가지이다. 첫째, 당의 유일적 영도체계를 더욱 철저히 세우는 것, 둘째, 이를 바탕으로 전당과 온 사회의 김일성-김정일주의화를 다그쳐나가는 것이다. 이러한 지향에 근거하여 김정은의 총화보고는 당 자체의 강화 및 당의 대민 정치사업의 강화를 요구하고 있다. 당 자체의 강화와 관련하여 첫째, 당을 수령의 당으로 강화하기 위한 전당의 김일성-김정일주의화, 둘째, 유일영도체계를 세우기 위한 사업의 심화발전, 셋째, 간부대열과 당대열을 잘 꾸리기가 제시되었다. 대민 정치사업과 관련해서 가장 중요한 것은 당사상사업의 강화이다. 이를 위해 사상사업에서 유일관리제 관철, 사상교양사업의 강화, 세도와 관료주의, 부쟁부패현상과의 투쟁이 제시되고 있다. 특히 조선노동당 규약 개정의 내용 중에 "위대성교양, 김정일 애국주의 교양, 신념교양, 반제계급교양, 도덕교양을 기본으로 김일성-김정일주의 교양 강화"가 새롭게 첨가된다고 했다.[8]

당대회에서 제시된 이러한 정책 방향은 북한 사회와 각종 조직 및 기관에 대한 통제에서 당 조직의 조직사업과 사상사업 또는 조직정치사업을 전면적으로 강화할 것을 예고하고 있다. 앞으로 북한에서 '김정은 동지를 유일중심으로 하는 전당, 전군, 전사회의 정치사상적 통일과 단결'을 기초로 유일적 영도체계를 세우기 위한 사업이 강력히 진행될 것이다.

---

7) 홍민, 『조선노동당 제7차 대회 분석(5): 전략적 노선과 정책』, KINU Online Series, 2015.5.19, CO 16-16.
8) "제7차대회에서 <조선로동당규약> 개정에 대한 결정서 채택," 로동신문, 2016.6.10.

이는 내부통제와 치안확보의 방법에서 중요한 전환을 의미한다. 1990년대 이래 선군시대에는 정권의 사회 장악 방법으로서, 각종 공안기관이 연합하여 결성한 비사회주의 그루빠를 중심으로 '비사회주의 현상'에 대한 치안유지와 형벌 차원의 단속과 투쟁의 방법이 주류를 이루고 있었다. 그리고 필요한 경우 공개처형이 시행되었다. '비사회주의 투쟁'이나 공개처형은 '범죄'가 발생하면 사후적으로 치안기구와 형벌체계를 통해 다스리며, 공포조성을 통해 '범죄'를 사전예방한다는 개념에 기반하고 있다. 이러한 작업은 군부와 중앙당 행정부가 주관했다. 그러나 정권의 사회에 대한 통제와 장악은 7차 당대회를 계기로 당 조직을 중심으로 한 조직정치사업으로 주축으로 전개될 것으로 보인다. 이는 사회 장악 방법이 70~80년대 식의 당조직의 조직-사상 사업을 근간으로한 정치적이고 예방적 통제로 회귀하는 것을 의미한다. '비사투쟁'이 사후적 행위교정에 주안점을 둔다면, 당조직의 조직-사상 사업은 사람이 내면적으로 생각하는 것까지 장악하여 사전적으로 '범죄'를 예방한다는 개념에 입각한다. 이러한 작업을 중심에 두면, 조직지도부와 선전선동부가 득세하게 된다.

〈경제정책〉

경제정책 차원에서도 7차 당대회를 전후하여 연속성과 변화가 나타난다. 우선 7차 당대회를 통해 표명된 경제관련 공식정책은 과거와의 연속성이 대세이다. 지속성의 측면에서 다음과 같은 명제들을 지적할 수 있다. 첫째, 경제건설과 핵무력건설의 병진노선의 지속적 추구이다. 둘째, 핵 무기 보유를 통해 국가안전이 담보된 것을 전제로 경제건설에 집중하여 경제강국을 달성해야 한다는 주장이다. 셋째, '경제강국'에 대한 개념정의, '경제강국을 건설하기 위한 우리 당의 전략적 노선'의 개념정의도 과거와 큰 차이를 볼 수 없다. 총화보고에 따르면, 경제강국이란 "국방건설과 경제건설, 인민생활에 필요한 물질적수단들을 자체로 생산보장하며 과학기술과 생산이 일체화되고 첨단기술산업이 경제장성에서 주도적역할을 하는 자립경제강국, 지식경제강국이 바로 사회주의경제강국"이다. '경제강국을 건설하기 위한 우리 당의 전략적로선'은 "자력자강의 정신과 과학기술을 틀어쥐고 인민경제의 주체화, 현대화, 정보화, 과학화를 높은 수준에서 실현하며 인민들에게 유족하고 문명한 생활조건을 마련하여 주는것"이라고 했다. 이를 실현하기 위해 내놓은 여러 구체적 정책의 내용과 추진 방법에서도 큰 차이가 없다. 그리고 당대회는 '우리식 경제관리방법을 전면적으로 확립'할 것도 언급하고 있다.

새로운 것은 7차 당대회를 계기로 하여 노력동원식 경제방식이 당분간 경제정책의 대세로 자리잡을 것으로 보인다는 점이다. 북한당국은 7차 당대회 개최 직전, 2016.2.23.~5.2 동안 70일전투를 진행했었다. 이와 같은 전투적 노력동원적 경제방식은 경제개혁 그리고

합리적 경제정책과는 상극에 위치한다. 전투적 노력동원 경제방식은 극도로 열악한 상황에서 적들에 대한 적개심을 불태우고 수령에 대한 충실성과 집단주의 정신의 발휘를 바탕으로 초인적 노력을 통해 표준적 기준을 능가하는 생산증대를 달성하는 것을 목표로 한다. 이는 단순한 생산증대를 목표로 하는 경제방식이 아니라 수령에 대한 충실성 고양 및 조직사상적 단결과 생산증대라는 정치적이고 경제적인 복합적 목적을 추구하는 사업 방식이다. 7차 당대회는 앞으로도 이러한 방식이 생산증대 방식의 주류가 될 수 있는 구조적 멍석을 깔아놓았다. 이번 당대회가 '전당, 전군, 전사회의 김일성-김정일주의화'를 이룩하는 것을 핵심 목표로 설정하고 조직정치사업을 매우 강조한 것이 그것이다. 또한 7차 당대회를 전후로 '만리마시대'라는 구호가 등장했다. 7차 당대회 참가자들의 맹세문[9]에는 다음과 같은 문구가 포함되어 있는 데, 이는 이상에서 서술한 분위기를 잘 보여준다. 즉, "당대회결정관철의 기본열쇠는 대중의 정신력발동에 있다는것을 명심하고 정치사상사업을 첨입식으로 벌려 천만군민을 전례없는 대중적영웅주의에로 불러일으키겠습니다"라는 것이다. 북한 당국은 2009~2012.4.15에 걸치는 '강성대국 건설' 기간 동안 이와 같은 노력동원방식을 활용하였다. 이후에는 개혁조치 중심의 정책 추진이 관찰되었다. 북한은 2012년 6.28조치, 2014년 530조치, 그리고 각 지방에 경제개발구 설치, 관광진흥 등의 조치를 취했다. 그런데 이러한 온건 개혁성 조치는 2015~16년에 들어서면서 거의 언급되지 않았다. 그러다가 2016.2부터 70일전투가 시작되었는데, 이는 정책의 반전을 의미하며, 이러한 노력동원중심의 다시 말해 반(反)-개혁적 경제정책 추진이 7차 당대회를 계기로 당분간 정착될 것으로 보인다. 과거에도 그러했고 앞으로도 그러할 것으로 보이는 데, 수령절대주의에 더하여 당우위가 동시에 새롭게 정착하면서 경제관리체계와 경제정책에 대한 수령과 당의 자의적 정치적 개입이 일상화될 것이며, 수령과 당이 불가예측적으로 요구하는 비합리적으로 높은 경제목표 달성을 위해 노력동원식 경제정책이 주류를 이루게 될 것이다. 이렇게 된다면, 아마도 내각의 경제테크노크라트에 의해 작성되었을 7차 당대회 결정서에서의 경제 부문의 서술에 기재되어 있는 (북한식의 기준으로 보았을 때) 다소간의 온건하고 합리적인 정책운용은 파탄에 빠질 것이다.

경제정책에서 반-개혁적 반-개방적 성향은 과학기술과 자강력을 강조한데서도 나타난다. 당대회는 과학기술강국을 '사회주의 강국건설에서 선차적으로 점령하여야 할 중요한 목표'로 설정했다. 자강력제일주의는 자력갱생·간고분투을 바탕으로, 사대와 외세의존을 배격하면서, 자체의 힘과 기술·자원에 의거해야 한다는 것이다. 이와 같은 과학기술중시 및 자강력제일주의는 제도개혁을 통한 체제효율성향상으로 생산성을 향상시키는 것을 회피하

9) "당대회결정관철에로 천만군민을 총궐기,총발동시키는 불씨가 되고 불길이 되자 조선로동당 제7차대회 참가자들의 맹세문채택모임 진행," 조선중앙통신, 2016.5.11.

는 방책이다. 북한의 서술을 종합하면, 앞으로 북한의 경제운영 방식은 다음과 같은 이미지에 가장 잘 나타나있다.

> 70일전투에서 전례없는 로력적위훈을 세운 기관, 공장, 기업소, 협동농장 근로자들과 일군들은 위대한 김일성-김정일주의를 뼈속깊이 쪼아박고 실천투쟁에 철저히 구현하며 백두의 칼바람에 돛을 달고 계속혁신, 계속전진, 련속공격해나감으로써 만리마속도창조를 위한 장엄한 총공격전에서 승리자의 영예를 힘있게 떨쳐야 한다.
>
> 자강력제일주의기치높이 국산화의 불길을 더욱 세차게 일으키고 강성국가건설의 기관차인 과학기술발전에 선차적인 힘을 넣어 과학으로 비약의 돌파구를 열어제끼며 세계를 향하여 질풍같이 전진해나가야 한다.[10]

〈핵정책〉

북한은 핵정책에서 기존 노선이 견지하는 가운데 2016년 1월 4차 핵실험을 거행했다. 동시에 일련의 새로운 양상이 나타났다. 북한은 3.2 유엔대북제재결의안 2270이 통과된 그 다음 날이 3.3부터 김정은이 직접 '핵무기 병기화' 사업에 관여하는 모습을 공개적으로 보여주었다. 김정일은 3.9 핵무기 연구부문 과학자·기술자에 대한 핵 무기 병기화사업을 지도했고, 3.11 전략군 탄도미사일 발사훈련을 참관 지도했으며, 3.15 탄두재진입체 방열실험, 3.18 노동미사일 시험발사, 3.24 고체연료 로켓엔진실험, 4.9 신형 ICBM 엔진시험, 4.23 SLBM 사출시험, 415와 4.28 무수단 중거리 미사일 시험 발사를 실시했다. 이러한 과정에서 북한은 장거리로켓 실험이 인공위성 능력 증진을 위한 실험이었다는 이제까지의 가면적 주장을 벗어던지고, 그것이 핵 무기 장착 대륙간탄도미사일 개발 실험이라는 것을 노골적으로 공개했다. 아마도 북한은 자신이 핵 무기 장착이 가능한 대륙간, 수중발사 및 중거리 탄도미사일 능력을 보유했다는 것을 7차 당대회 이전에 입증하고자 했던 것으로 보인다. 이후 북한은 7차 당대회를 통해 북한이 이제 누구도 부정할 수 없는 명실상부한 진짜 핵 보유국이 되었음을 선언하고자 원했던 것 같다. 북한은 이러한 목적을 완전히 달성하지는 못했지만, 김정은은 당대회에서의 사업총화에서 북한이 '동방의 핵대국'이 될 것임을 천명했다.

5.8의 7차 대회 결정서는 상대방이 핵으로 위협하지 않는 한 선제 핵사용을 하지 않을 것이며, 핵확산방지 의무를 성실히 이행하는 〈책임있는 핵 보유국〉이 될 것이라 천명했다.

---

10) "<조선로동당 제7차대회> 70일 전투에서 빛나는 로력적위훈을 세운 기관, 공장, 기업소, 협동농장 근로자들과 일군들 앞으로 축하전문," 조선신보, 2016.05.07.

이는 북한이 2006년 1차 핵실험 이후 핵 무기의 사용문제와 관련하여 표명해오던 전통적 입장을 재확인한 것이었다.[11] 그러나 그간 북한은 미국이 '북한을 핵으로 위협하고 있다'고 주장하면서, 미국 그리고 그와 동조한 한국에 대한 핵무기를 실제로 사용할 것을 위협하곤 해왔었다. 7차 당대회를 전후하여 북한의 입장은 한 단계 진보하였다. 3~4월경 북한은 '인민군의 군사적 대응방식을 선제공격적인 방식으로 모두 전환시키고 국가방위를 위하여 실전배비한 핵탄두들을 임의의 순간에 쏴버릴 수 있게 항시적으로 준비해야 한다'고 주장했었다.[12] 특히 223 조선인민군최고사령부 중대 성명은 '선제적인 작전수행진입'을 최초로 공식 발표하는 성명이었다. 3.6 외무성 대변인 성명은 "이 땅에서 전쟁이 일어나는 경우 그것은 단지 조선반도에만 국한되지 않을 것이며 순수 상용무력에 의한 전쟁에 머물지 않을 것" 그리고 "적들에 대한 우리의 군사적 대응방식은 선제공격적인 방법으로 모두 전환하게 될 것"이라 했다.

〈대남/통일정책〉

북한의 대남/통일 정책과 관련된 언술은 통상적으로 상투적 요구들을 배경으로 깔면서, 정세와 시기에 따라 그것의 조합이나 초점(또는 '주공방향')에 의미있는 변화를 두고 있다.

7차 당대회 김정은의 총화보고는 통일을 열어가기 위한 조선노동당의 투쟁방침으로 민족자주와 민족대단결, 평화보장과 연방제 실현의 네 가지 원칙을 제시했다. 이는 북한의 대남/통일정책이 7차 당대회에서도 원론적 차원에서는 과거와 달라진 것 없이 계속되고 있다는 것을 보여준다.

그러나 북한의 대남정책의 구체적 기조에는 2016년부터 유의미한 변화가 나타나고 있다. 북한은 2008년 하반기부터 기본적으로 대남 적대시 자세를 견지해왔지만, 그 적대시의 수준은 2016년 들어서 다시 한 번 한 단계 더 높아졌다. 김정은 집권 이후 각 년도의 신년사 대남/통일 정책 언술의 비교에 바탕하여 아주 단순화시켜서 말해보자. 상대적으로 보았을 때 2015년 신년연설까지는 '남조선이 이러저러하게 잘못하고 있는데, 정책을 바꾸어 조국통일을 위해서 잘해보자'라는 것이 기조였다. 그러던 것이 2016년 신년연설의 핵심은 '통일대전 수행'을 포함하여 남측의 '동족 적대시 행동과 외세공조책동을 짓부시는 것'을 핵심으로 설정하고 있다. 2016년 신년연설은 '적대세력의 도전은 계속되고 정세는 의연히 긴장한바, 내외 반통일세력의 도전을 짓부셔야 한다'라든가, '남조선은 불신과 대결을 격화시키고 있는바, 외세 간섭을 배격하고 외세와의 공조책동에 반대 투쟁하자'라든가, '우리를

11) 조선민주주의인민공화국 외무성 성명(2006.10.3); 조선민주주의공화국 외무성 비망록(2009.4.21); 최고인민회의 법령 "자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여"(2013.4.1).

12) 조선인민군 최고사령부 중대성명, 조선중앙통신, 2016.2.23; 임은진, "북 김정은 '핵탄두 임의의 순간에 쏠 수 있게 준비해야," 연합뉴스, 2016.3.4.

건드린다면 조국통일대전으로 답할 것이다'라는 식의 표현이 등장한다. 참고로 '조국통일대전'이라는 표현은 김정은 집권 후 2013년부터 사용된 표현이다. 이후 이 표현 하에서 북한의 군비와 군사태세는 대남 전면전을 상정한 방향으로 조정되어 왔다.

7차 당대회의 대남/통일 관련 언술은 2016년 신년연설에 나타난 이와 같은 대남 적대시 자세의 한 단계 고양을 반영하고 있다. 총화보고에 따르면 '북남관계가 걷잡을 수 없는 험악한 지경으로 치달아 북남관계는 사상최악의 대결상태에 처하고 있다'고 한다. 그 이유는 '남조선당국이 동족 적대시 정책을 취하고 있'기 때문인데 이를 수습하지 않으면 앞으로 '전쟁의 소용돌이에 말려들어 참혹한 재난을 당할 것'이라는 것이다. 예를 들어 "지금처럼 북남군사당국간 의사통로가 완전히 차단되어있고 서로 총부리를 겨눈 첨예한 상태가 지속된다면 언제 어디서 무장충돌이 벌어질지 모르며 그것이 전쟁으로 번져지는 것을 막을 수 없다"라는 것이다. 총화보고는 이와 같은 위협성 정세판단을 기초로 조국통일3대헌장을 실현하는 조선노동당의 투쟁방침으로 '민족자주와 민족대단결, 평화보장과 연방제실현'을 제시하고 있다. 이러한 맥락에서 총화보고는 무력 통일의 가능성에 대해서도 언급하기 시작했다. 김정은의 총화보고는 통일에는 평화적 방법과 비평화적 방법이 있다는 것을 지적하면서, '제도통일'이란 전쟁을 하자는 것인데, 남한이 이를 고집한다면, 북한은 정의의 통일대전을 통해 조국통일을 달성하겠다고 했다. 아울러 당대회의 결정서는 국방과학부문의 과업으로서 "국방공업의 주체성과 자립성을 강화하고 현대화,과학화수준을 높이며 그에 토대하여 조국통일대전의 진군길을 열어제낄 정밀화, 경량화, 무인화, 지능화된 우리 식의 현대적이고 위력한 주체무기들을 더 많이 연구개발할 것"을 요구했다.

〈대외/대미정책〉

당대회는 대외정책의 총적 목표로 세계자주화 실현을 내걸었다. 이를 위해 모든 나라와 반제자주의 기치를 높이 들고 자주성을 견지해야 한다고 했다. 조선노동당은 자주, 평화, 친선을 대외정책이념으로 삼는다고 했다. 이는 과거에도 상투적으로 등장했던 것들이다.

그런데 7차 당대회에서 새로운 것도 나타났다. 즉 북한이 '핵 강국의 지위에 당당히 올라선 것 만큼 그에 맞게 대외관계를 발전시켜나가야 한다'는 것이다. 북한의 '핵강국'이라는 것에 입각한 대외관계 재편의 중심에는 미국이 있다. 총화보고 중의 두 문장이 대미 요구를 담고 있는데, 그는 크게 3 가지로 분류해 볼 수 있다. 1) 핵 능력 및 핵 보유국 인정 ("미국은 핵강국의 전렬에 들어선 우리 공화국의 전략적지위와 대세의 흐름을 똑바로 보고"), 2) 대북 적대시정책 철폐로 구체적으로 보면, 2-1) "시대착오적인 대조선적대시정책을 철회하여야 하며," 2-2) "반공화국 제재압살책동을 중지하고," 2-3), "남조선당국을 동족대결에로 부추기지 말아야 하며"라는 요구이다. 3) '대담한 정책 전환'[13]으로 구체적으로 보면

3-1) “정전협정을 평화협정으로 바꾸고” 3-2) “남조선에서 침략군대와 전쟁장비들을 철수시키고”(미군철수), 3-3) “조선반도문제에서 손을 떼야 한다”라는 요구이다.

북한의 이러한 3대 요구는 상투적인 것이긴 하지만, 새로운 강화된 사항을 담고 있다. 먼저 ‘핵강국’이라는 표현은 처음 사용된 것으로 보인다. 2013년 2월 3차 핵실험 이후에 발생했던 남북간 군사적 긴장국면과 비교해 볼 때, 2016년 1월 4차 핵실험 이후의 남북간 군사적 긴장국면에서는 한미합동군사연습에 대해 북한이 ‘핵 무력을 중추로 하여’ 다시 말해 핵 무기 능력 과시와 핵 무기 사용 협박, 핵전쟁 협박을 통해 맞대응하는 양상이 보다 뚜렷해지고 노골화되었다. 둘째, ‘대담한 정책전환’ 요구도 매우 강경한 또는 강화된 요구를 담고 있다. 먼저 미군철수 요구 그리고 미국이 한반도문제에서 손을 떼라는 요구는 최근 명시적으로 등장하지 않았던 것들이다. 다음으로 ‘정전협정을 평화협정으로 바꾸자’는 요구를 보자. 북한은 〈비핵화의 결과로서 평화협정 체결〉론을 견지하다가, 2009년 2차 핵실험을 전후로 〈핵 보유국의 입장에서 평화협정 체결〉론으로 정책을 변경한 후 지금까지 이를 견지하고 있다.[14] 따라서 평화협정 체결 요구는 상투적인 요구이기는 하지만, 2015.10.1의 이수용 외상 유엔총회 70차 회의 기조연설을 시발점으로 북한은 이를 본격적으로 다시 꺼내 들고 강하고 내세우고 있다. 이때부터 북한은 ‘평화협정문제를 모든 것에 선행시킨다’는 입장을 고수하면서 이 것 이외에는 ‘그 어떤 주제의 대화에도 관심을 표하지 않을 것’이라는 입장을 견지하고 있다.[15] 특히 북한은 한국이 남북회담에서 핵문제를 거론하는 것을 결단코 거부하고 있으며, 한국이 이를 거론하는 경우 이는 남측이 의도적으로 남북관계를 파탄시키고자 하는 술책으로 간주했다.[16] 북한은 이러한 입장을 4차 핵실험 이후에도 반복하여 확인하고 있다. 이러한 관점에서 북한은 4차 핵실험 이후 6자회담 개최라든지, 미국의 비핵화 우선 입장이라든지, 중국의 비핵화와 평화협정 병행추진론이라든지 하는 것을 단호히 거부하고 있다.[17] 북한은 4월 중순, 현재의 한반도 정세가 도저히 대화에 대해 생각할 분위기가 못된다고도 주장했다.[18]

13) 외무성대변인담화의 한 표현, 조선중앙통신, 2015.10.7
14) 박형중, 『북한의 6자회담 전략 변경과 향후 전망』 KINU Online Series CO 10-34, 2010.9.8); 박형중, 『김정은 집권 이후 핵 정책 및 대남 정책』 KINU Online Series CO 14-10, 2014.8.14).
15) 조선외무성대변인담화문, 조선중앙통신, 2015.10.7
16) 김지영, “제1차 당국회담, 결렬의 원인은 남측의 대결악습,” 조선신보, 2015.12.16.
17) 김지영, “정반대의 결과를 가져온 미국의 강경책,” 조선신보, 2016.4.9.
18) 조선외무성대변인, “조선외무성대변인, 미국의 당치않은 대화타령을 비난,” 조선신보, 2016.4.13.

3. 인사 및 조직개편의 의미

2016년 7차 당대회에서의 인사 및 조직 개편의 의미는 2009년 권력 세습이 시작된 이래의 여러 관련 경향을 배경으로 하여 판단되어야 한다.

2009년 김정은으로의 권력 승계가 시작됨과 함께, 김정일 시대의 통치연합은 개편되기 시작했다. 그 주요 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 선군시대 정권유지의 기축이었던 군부와 국방위원회의 역할이 감소되고 견제당했다.

둘째, 선군시대 경제이권 배분 및 경제관리에서 핵심 축으로 역할하던 국방위원회는 관련된 이권과 권한의 상당 부분이 내각으로 이전해야 했고 경제관리에서 (적어도 형식상) 내각의 권한이 상대적으로 증가했다. 그러나 군대가 가진 병력(노동력), 조직력과 자금력 때문에 군부의 국가경제적 역할은 여전히 무시할 수 없고, 이것이 군부의 권력 자산 중의 하나이다.

셋째, 중앙당 기구가 재정비/확충되고 적어도 외양상의 공식 지위가 증대했다. 2010년 3차 당대표자회, 2012년 4차 당대표자회, 2016년 7차당대회 등의 정권 정당성 고양 및 당체제 정비에 중요한 행사가 연이어 개최되었다.

넷째, 2009년 이후 진행된 권력 세습 과정에서 독자 세력화의 잠재력을 가진 주요 인물들이 제거되었다. 대표적으로 2012년 이영호 총참모장, 2013년 장성택 행정부장, 그리고 2015년 현영철 인민무력부장 등이다. 또한 김정은은 임면권과 승하강권의 자의적 행사를 통해 군부 장령을 비롯한 주요 고위 간부에 대한 장악을 강화했다. 이로써 권력 세습 기간 동안 상층 지도부 내에서 취약하지만 잠재적 맹아적으로 존재했던 '군웅할거' 경향이 정리되고 김정은 유일체제적 경향이 강화되었다.

다섯째, 2012년 김정은 정권 출범 이후 권력 유지의 핵심 기축은 3대 공안 기관이다. 조연준의 조직지도부, 황병서의 총정치국, 그리고 김원홍의 국가안전보위부가 그것이다. 특히 장성택 처형 이후 조직지도부는 조직과 기능을 대폭 확대하고 북한 권력의 핵심 요직을 장악한 것으로 알려졌다.[19] 이는 군부의 무력-행정부(인민보안부) 그리고 공개처형, 그리고 경찰력에 의지한 형벌과 처벌위주로 정치적 내부 안정을 도모했던 김정일의 선군시대와 달라지는 양상이 등장하고 있음을 시사한다.

이러한 배경을 바탕으로 7차 당대회에서의 인사 및 조직 개편을 검토해 보면,[20] 다음과 같은 판단을 설정할 수 있다.

첫째, 7차 당대회는 김정은의 수령으로서의 위상이 공고하며 한층 강화될 것을 과시하고

19) 윤완준, "당-군-지방 핵심 요직 싹쓸이 … 대남정책까지 사실상 주도," 동아일보, 2014.6.26.
20) 구체적 현황에 대해서는 박영자, "7차 당대회를 통해 본 조선노동당 지도체계 및 엘리트 분석," 제13차 KINU 통일포럼, 『북한의 제7차 당대회: 평가와 전망』 2016.5.16. pp. 29-63.

예고하는 행사였다. 7차 당대회를 통해 김정은 시대를 이끌어갈 상-중-하 층의 간부가 누구인가를 선발하고 확인했다. 다시 말해 당대회는 앞으로 누가 출세하고 누가 특권을 누릴 것인가를 새롭게 확인해주는 한편 그들에게 충성과 헌신을 요구했다. 이는 이들을 김정은에게 더욱 강력히 포박하는 효과가 발생시켰을 것이다. 아울러 당대회는 김정은의 '유일적 영도를 철저히 실현하는 것'을 국가의 핵심 의제로 설정함으로써, 이와 관련된 작업이 본격적으로 진행할 수 있는 정치적 토대, 그리고 그러한 업무를 담당할 기관 즉 조직지도부와 선전선동부를 비롯하여 정치공안적 성격의 기구들이 득세할 바탕을 마련하였다.

둘째, 이 번 당대회를 거치면서 김정은의 결정 하에서 당의 중앙 기구의 인사 및 조직 개편이 다시 한 번 이루어짐으로써, 조직 면에서나 인사 면에서 김정은의 영향력이 다시 한 번 강화되는 계기를 거친 것으로 볼 수 있다. 조직과 인사 면에서 정치국 상무위원회, 정치국, 중앙위원회 그리고 비서국을 대신하여 정무국이 다시 한 번 기구상으로 재정비됨으로써, 이들 기관이 북한 국가의 통치와 행정의 중추라는 것을 다시 한 번 확인해주었고, 또한 정치적 정당성과 단결성을 과시했다. 이는 북한이 '당의 통치'에 기반한 '정상적 사회주의 국가'로 재정착했다는 이미지를 대내외에 확산시켰다.

셋째, 당 중앙군사위원회의 인사개편에 관한 것이다. 당중앙위원회 인사개편은 부위원장 직제 폐지(황병서 부위원장), 군종병종 사령관 제외(윤정린 호위사령관, 최영호 공군사령관, 김락겸 전략군 사령관, 리용주 해군사령관, 김영복), 그리고 박봉주 총리를 편입한 것이 주요 특징이다. 이는 당중앙군사위원회에대한 김정은의 장악을 강화한 것으로 평가할 수 있으며, 각 군종 병종 사령관의 이해관계의 개입을 약화시키기 위한 것으로 평가할 수 있다. 총리 박봉주가 편입한 것은 군부가 국가의 경제사업과 이권관리에서 여전히 중요한 역할을 하고 있는 만큼, 경제 책임을 맡고 있는 박봉주가 이를 통제할 수 있도록 군사 칭호를 부여했을 가능성이 있다.

넷째, 중앙당 기구가 인적으로 재정비되었고, 통치와 행정의 중추로 이미지메이킹을 하는 데는 얼마간 성공했다. 그러나 그것이 단지 공식적으로 형식적인 대외적 존재과시에 머무를 가능성이 높으며, 이를 넘어서 실질적으로 기능할 것으로 보이지는 않는다. 그 핵심 이유는 북한은 7차 당대회 이전이나 이후에도 북한정치는 여전히 수령독재를 특징으로 하기 때문이다. 이러한 정치체제의 경우, 중앙당 기구 등 통치구조상의 겉으로 공개되는 조직표와 인물표는 어느 기구 또는 어느 인물이 해당된 공식 역할과 권한 그리고 권력을 실질적으로 행사하고 있는 지 어쩐 지에 대해서 정확한 정보를 제공하지 않는다. 다시 말해, 예를 들어 형식적으로는 정치국 상무위원이지만 얼굴마담 역할 이외에는 거의 역할이나 권력을 누리지 않는 경우가 있다. 반대로 형식적으로는 미미한 직책을 차지하고 있지만, 수령과의 개인적 관계 및 수령의 개인적 비공식적 위임에 따라 현저히 강력한 역할과 권력을 행사하

는 경우가 있다. 이번 경우에도 한국의 언론은 대표적으로 김정은의 여동생이자 중앙위원회 위원인 김여정, 그리고 역시 중앙위원회 위원인 조직지도부 부부장 조용원에 주목했다. 아울러 또 한 가지에 주목해 보자. 정치국 상무위원회, 정치국, 그리고 당중앙위원회 정무국의 주요 인물들이 60대에서 80대에 걸쳐있고 그중 70대가 다수이다. 또한 2010년 이후 중앙당 기구들이 재정비되었지만, 정치국 상무위원회나 정치국이 정해진 규정과 절차에 따라 운영되고 있으며, 법적으로 규정된 실질적 역할을 했다는 보도는 흔하지 않았다. 이를 고려하면, 정치국 상무위원회, 정치국, 정무국과 이와 관련하여 거론된 인물들이 정권의 정치적 정당성 고양과 정치적 통합성을 과시하기 위해 단지 형식상으로 존재하고 단지 형식상으로 앞세워진 얼굴마담일 가능성이 높다. 그 반면에 공식기구도 아니고 공식적으로 드러나지 않지만, 실질적이고 비공식적이며 김정은의 개인적이고 사적인 의사결정 기구와 그에 참여하는 인물집단이 존재할 수 있다. 이와 같은 사적 의사결정 기구에 호명되어 참석하는 인물은 공식 직함과 상관없이 김정은의 개인적 필요와 선호에 의해서 선발되었을 것이다. 특히 북한에서는 전통적으로 어떤 부서에서 명목상 1인자보다는 2인자가 실질적 권한을 가지고 있었다. 김정은은 공식 기구가 아니라 사적 그룹의 집회에서 의사결정을 한 다음, 공식 공표는 정치국 등의 공식결정의 외양을 갖추어 행해질 가능성이 높다. 이렇게 되면, 당과 국가의 운영이 적어도 공식 기구를 통해 합당한 절차와 규범을 지키면서 이루어지는 것 같은 효과를 낼 수 있다.

이와 같은 방식의 통치는 북한에 독특한 것이 아니라 절대독재자의 경우 흔히 존재하던 양상이었다. 북한의 경우라면 김정일 시기의 '연회정치'가 대표적이다.[21] 스탈린도 이와 같은 방식으로 통치하였다.[22] 김정은 시대에는 의사결정이 어떤 방식으로 이루어지는 지에 대해서는 정보가 많지 않다. 또한 중앙당의 공식 기구가 정해진 절차와 규범에 따라 기능하고 있다는 확증도 많지 않다. 가장 중요한 것은 공식기구가 정해진 절차와 규범에 따라 운영된다면, 수령독재는 성립할 수 없다는 것이다. 이를 보면 김정은도 아마도 정치적으로 중요한 사안은 측근 또는 친인척 그룹의 비공식 사적 회합에서 논의하고 결정하는 한편,[23] 이를 공식 기구와 공식 직함을 가진 인물을 통해 공표하고 실행할 것이다. 정치적으로 중요한 사항은 김정은이 직접 사적으로 개입하여 내리지만, 그러한 결정에 토대한 일상적이고 사무적인 집행은 전문 부서에 위임할 것이다. 실제로 2009년 김정은 집권 이후 분야별로 정책의 내용과 집행에 체계성과 일관성이 있어왔음을 발견할 수 있다. 예를 들어 군부 장령

21) 연회정치의 실상과 기능에 대한 가장 최근의 서술로, 라종일, 『장성택의 길: 신정의 불온한 경계인』 (알마, 2016), pp. 125-135.
22) Yoram Gorlizki and Oleg Khlevniuk, *Cold Peace: Stalin and the Soviet Ruling Circle, 1945-1953* (Oxford: Oxford University Press, 2004); ???
23) 이영종, "측근보다 핏줄 … 김정은, 여정.정철과 정치 '통치 모임'," 중앙일보. 2016.5.24.

의 인사는 매우 혼란스럽게 보였지만, 북한의 군사정책에는 일관성이 있었다. 또한 핵정책과 대남정책도 그러했다. 또한 경제정책의 경우에도 교육정책의 경우에도 그러했다. 또한 평양에서 열린 다양한 군중 집회 등에도 체계성이 존재했다. 이를 보면, 누군가 어느 부서엔가, 해당 정책에 관한 책임을 지고 체계성 있게 기획하고 일관성있게 집행하고 있다는 인상을 가질 수밖에 없다.

결론적으로 볼 때, 우리는 7차 당대회에서 새로운 조직표와 인물표를 제공받았지만, 그것이 실제로 어떻게 작동하는 지에 대해서는 앞으로 관찰을 통해 확인해야 할 것이다. 이 경우에, 우리는 공식적 체계와 공식적 역할 규정에만 억매이지 말고, 실제로 누가 그리고 어느 기구가 어떤 역할을 하는지에 주목해야 한다. 공식적 외양과 실질적 기능에는 매우 큰 간격이 존재할 것이다.

4. 결론과 전망

7차 당대회가 표방한 정책과 통치연합 재편의 방향은 전반적으로 70-80년대 복고풍 통치연합 및 강경정책으로 평가할 수 있다. 정책의 차원에서는 온 사회의 김일성-김정일주의화, 유일영도체계 강화, 사상사업 강화, 동원식 경제작풍, 당체계의 강화, 대남적대시 정책 강화, 핵 무력 공세 강화 등이 강경책의 요점이다.

7차 당대회의 통치연합 재편 및 대내외 정책의 방향 결정의 중요한 배경에는 두 가지가 있다. 그 하나는 김정은이 집권하면서 조선노동당을 권력 유지의 핵심수단으로 선택했다는 것이다. 조선노동당은 김정은의 수령 권력 유지에서 핵심역할을 하는 대신, 자신의 기관본위주의적 이익이 보장되는 방향에서 사회 내의 이익구조와 정책 방향을 결정할 수 있다. 그 다른 하나는 멀리 보아서는 2009년 이후 북한의 핵 보유 고수 정책이 초래하는 주변국과의 구조화된 갈등과 긴장이고, 짧게 보아서는 2016년 1월 4차 핵실험 이후 긴장강도가 상승된 정세에 대한 대비이다. 이른바 '대북제재 국면'이라 하는 국면은 북한 정권의 정권 안보에 대내외적으로 스트레스 수준을 높이고 있고, 북한정권은 이에대해 대비해야만 하는 상황에 직면해 있다. 이러한 두 가지 사항이 어울려 7차 당대회 과정이 보여주는 정책 방향과 당체제 정비의 방향이 결정되었다.

7차 당대회 이후 내부정치는 표면상 김정일 치하에서 당이 정권유지의 핵심 도구로 기능하던 70~80년대와 유사할 것이다. 개인숭배 강화, 70일전투, 온 사회의 김일성-김정일주의화, 사상정치 사업의 강조, 자강력제일주의 등 70~80년대 작풍이 표면상 되살아 날 것이다. 그러나 실제에 있어서는 친인척 중심 정치, 측근 정치, 공안정치, 부정부패, 대민 수

탈, 공포정치 그리고 선별적 엘리트 숙청과 주민 해외이탈의 지속 등을 특징으로 보여줄 것이다.

7차 당대회 이후 대외/대남/통일정책은 표면상 평화공세가 있을지라도, 아마도 매우 강경하게 진행될 것이다. 7차 당대회 개최 시점으로부터 아마도 8차 당대회가 열려야 하는 5년후이자 김정은 집권 10년차인 2021년까지의 기간은 북한에게나 한국에게나 장차 각자의 운명에 매우 핵심적 기간이기 때문이다. 아마도 이 5년 동안 북한이 핵 무기 보유 국가로 인정받고, 주변 관계를 재편할 수 있는가, 아니면 비핵화의 길에 재진입을 강요당하면서 주변세력에 의해 재편당할 것인가를 놓고, 북한 대 주변 국가 간에 명운을 건 대결이 펼쳐질 것이다. 이 대결은 북한에게 유리하지 만은 않다. 한국, 미국, 중국, 일본과 러시아 모두가 북한에게 비핵화 재진입을 요구하고 있기 때문이다. 또한 이들 나라와 비교할 때 북한의 산술적 국력은 매우 열세하다. 김정은은 정권의 정당성과 정체성은 출범부터 핵 보유와 연계되어있기 때문에, 핵문제의 향배가 김정은 정권의 향배와 불가분 결합되어 있다. 그러나 북한도 만만하게 호락호락하지 않을 것이다. 7차 당대회를 전후하여 북한은 날카로와진 발톱의 일부를 또 다시 보여주었다.

오늘날 북한의 현실에서 볼 때 7차 당대회가 제시한 정책 방향은 1) 북한 정권이 스스로가 선언한 정책을 제대로 이행할 수 없거나 (김일성-김정일주의화), 2) 당면한 문제를 해결하는 데 도움이 되지 않거나 (경제정책), 3) 상황을 악화시킬 소지가 있다(대남적대시 정책과 핵정책).

먼저 '온 사회의 김일성-김정일주의화' 정책은 제대로 시행되지 못할 것이다. 계획경제의 붕괴에 따른 당조직의 약체화 그리고 시장확대와 정보유통의 증가는 당조직의 '정치사상'사업이 제대로 실현될 수 없는 조건을 만들어 놓았다. 북한의 현 실정에서 볼 때 '유일영도체계'의 강화는 당조직의 정치사상사업보다는 국가안전보위부의 감시와 숙청 및 처형 등에 의해 조성되는 공포정치를 통해 적어도 표면적으로 상당히 높은 수준에서, 그러나 실제상으로는 매우 불완전하게 성취될 것이다. 당 자체의 강화 정책, 즉 '전당의 김일성-김정일주의화', 유일영도체계 심화발전, 간부대열 꾸리기 등은 상-중-하 간부층에게 특권과 이득이 충분하게 돌아갈 때에만 가능할 것이지만, 북한정권은 현 시점에서 상층 일부, 그리고 중-하층 간부에게는 충분한 특권과 이권 제공이 어려울 것이다. 그 대신 북한 정권은 이들에게 다양한 방식의 부정과 부패, 그리고 대민 수탈을 허용할 것이다. 이는 이제까지 그래왔던 것이고 앞으로도 그리할 것이다. 그렇지만 수령독재 지배연합 유지의 묵시적이지만 핵심적인 이러한 방책은 앞으로 더욱 큰 도전에 직면할 것이다. 무엇보다 잘못된 경제정책의 지속과 경제 외부 여건 악화, 그리고 강화된 대북제재의 여파는 지배연합이 나누어가져야 하는 경제잉여를 7차 당대회 이전과 비교하여 상당히 감소시킬 것이기 때문이다. 이는

정권 대 주민 사이, 그리고 지배연합 내부의 상-중-하층 간에 경제잉여의 분배를 둘러싼 투쟁을 강화시킬 것이다.

경제적으로 볼 때, 김정은 정권은 매우 운이 좋았다. 2012~13년 집권 초기에는 국제 광산물 가격이 최고 수준에 머무르는 경향이 있었고, 2015년까지는 날씨가 매우 좋아 풍작을 이룰 수 있었다. 그러나 북한을 둘러싼 경제여건은 2015년부터 악화되고 있다. 북한 외화벌이의 핵심인 광산물 수출은 2015년경부터 국제광산물 가격은 급락하는 것 때문에 타격을 받고 있다. 아울러 대안적 외화벌이 사업으로 추진하던 관광, 노동력 수출, 임가공 등도 어려움에 직면하고 있었다. 북한에게는 설상가상으로 2016년 4차 핵실험이후 강화된 국제제재 2270이 이행되고 있다. 이를 타개하기 위해 일단 북한은 당의 조직사상적 사업에 기반하는 노력동원식 경제방법을 강화하는 것을 선택한 것으로 보인다. 과거의 경험에서 보았을 때, 이는 경제혼란과 파탄을 심화시킬 것이다. 그러면 북한당국은 (원하든 원하지 않든) 시장화 폭과 깊이의 심화, 그리고 가속화를 수용하는 대신 그를 통해 증대된 생산으로부터 수탈을 증가하는 경제방식을 선택할 수밖에 없을 것이다. 이는 정권 유지와 관련하여 복합적 도전을 강화할 것이다. 아울러 시장화가 심화되더라도 또는 그렇지 않더라도, '인민중시' 경제정책 또는 경제성장은 발생하지 않을 것이다. 그 이유를 들자면, 구조적 상황적으로 너무 많을 뿐 아니라, 수령독재가 유지되는 한 교정이 거의 불가능한 것들이다. 수령독재식 그리고 '사회주의적' 이권배분과 각종 규제, 잘못된 경제정책과 자원배분, 높은 수준의 군비지출, 부정부패와 수탈의 만연 그리고 부가적으로 경제제재의 강화 때문이다.

북한의 대외/대남/통일/핵 정책도 가중되는 곤란에 직면할 것이다. 북한은 주변국의 압력의 강화에 맞추어 맞대응을 강화하든지, 아니면 양보를 기조로 한 타협책을 내놓든지 양자택일해야 하는 상황에 직면할 것이다. 그러나 핵 무력을 중심으로 한 맞대응 강화도, 그 어느 한 측 또는 쌍방의 양보에 의한 협상과 타협도 북한에게 그리고 주변국에게도 쉽지 않을 것이다. 이러한 상황에서 상수는 북한이 한국 뿐 아니라 다른 주변국에 대해서도 오랜 동안 매우 호전적 자세를 취하면서 높은 수준의 강압을 행사하며, 몇 번에 걸쳐서 위험스러운 위기를 초래하는 것이다.

세션 1 토 론

북한 7차 당대회 평가와 한반도 정세 전망

고영환_국가안보전략연구원 부원장

김병연_서울대 교수

최우선_국립외교원 부교수

현인애_통일연구원 객원연구위원

토론1

김정은정권의 특성과 대북제재국면 그리고 7차 당대회

고영환_국가안보전략연구원 부원장

박형중 박사님은 발제문에서 “이번의 7차 당대회는 1980년 6차 당대회 이후 36년 만에 열린 당대회라기보다는 2012년 4차 당대표자회 이후 김정은 정권 출범 5년째를 기념하는 잔치였다”고 평가하였다. 여기에 덧붙혀 제 의견을 말한다면, 이번 7차 당대회를 연 김정은의 가장 큰 목표는 김정은 자신에게 합법성과 이른바 “정통성”을 부여하기 위한 대회였다는 것이다. 한마디로 김정은 자신을 위한 대관식이 7차당대회였다는 의미이다. 김정일이 2008년에 와병에 들면서 김정은은 갑자기 후계자로 선정이 되었고 김정일이 2011년 급사하면서 김정은은 2012년 4월 당 4차대표자회의에서 당 중앙 위원회 제 1비서라는 직책을 얻었다. 북한에서 당의 수위는 당 대회에서 선출되는 것이 정상적인 절차이다. 김일성이 그러했고 김정일도 6차당대회에서 공식적으로 김일성의 후계자로 등극하였다. 그러나 김정은은 김정일 생존에 당중앙의 책임적인 위치에 올라가지를 못했고 김정일의 급사로 김정은은 여러 상항상 빠른 시일 안에 당대회를 열 수 없는 환경에 처해 있었다. 자신이 보기에도 정통성이 없었던 김정은과 그의 가족이 생각해 낸 것이 바로 “백두혈통”이었고 그래서 김정은 초기 시기 김정은은 그토록 백두혈통에 집착을 하였다. 그럼에도 ‘합법성’에 콤플렉스를 가진 김정은이 즉흥적으로 결심한 것이 7차당대회였다. 북한은 당-국가 체계의 국가이다. 북한주민들 속에서 선발된 자들이 당원으로 되고 각 시, 군에 있는 당원들이 군당대표자들을 선출하고, 시, 군당 대표자들 속에서 도, 직할시 당대표자회 대표들이 선출되며 각 도, 각 군단 사령부, 보안군 지휘부들 속에서 중앙 당 대표자들을 선출한다. 이들이 모여서 하는 것이 당대회이고 당대회에서는 당중앙 위원들과 후보위원들을, 이들은 당 정치국 위원들과 정치국 상무위원회, 그리고 당의 수위를 선출한다. 북한식에서 생각해 보면 김정은은 전체 주민들과 당원들의 대표들에 의하여 합법적으로 선출되는 지도자의 모양새를 띄는 셈이다. 김정은은 자신에게 정통성과 합법성이 있다는 것을 대내외에 알리기 위하여 2500만 북한주민들은 70일 전투에 동원하였고 2억 달라의 외화와 그보다 더 많은 액수의 북한내화를 소비하였다. 김일성, 김정일이 이른바 “이밥에 고깃국을 먹이기 전에 당대회는 없다”

고 한 말을 그들의 가장 충성스러운 후계자라고 하는 김정은이 자신의 대관식을 위해 선대들의 교시들을 뒤집어 버린 셈이다. 저는 이점이 7차당대회 평가에서 가장 중요하게 언급되야 할 부분이라고 생각한다. 박형중 박사님은 발제문에서 “김정은의 권력 세습 과정은 적어도 중앙당 기구의 복구와 재정비, 그리고 중앙당의 조직에 뿌리를 둔 세력의 득세 과정이었다고 이러한 과정에서 선군정치 시대의 핵심 세력과 기관이었던 군부와 국방위원회가 현저하게 위축되었다.”고 평가하였다. 여기에 조금 다른 해석을 한다면 김정일은 후계자 시절에 북한의 가장 귀중한 권력인 당 권력부터 장악하였고 그 후에 보위안전, 정부 그리고 마지막으로 군부권력을 장악하는 형식을 취해 왔다. 그러나 김정일 와병 후 갑작스럽게 후계자가 된 김정은에게 있어서 가장 강력한 지지세력이면서도 가장 두려운 세력이 바로 군부였다. 이것을 경험상으로 알고 있었던 김정일은 그래서 후계자 김정은에게 첫 직위로 군대장칭호와 당 중앙 군사위원회 부위원장이라는 다소 변칙적인 직위를 부여하였다. 김정일이 사망하였을 때 김정은이 처음으로 거머쥔 직책도 군최고사령관이었다 군과 함께 김정은이 장악한 기구가 바로 국가안전보위부였다. 정보와 군력을 장악한 김정은은 이번 7차당대회를 통하여 당권을 비로서 장악한 셈이다 김정일이 당→보위안전→정→군이었다면 김정은은 군→보위안전→당의 순사로 권력을 장악하였다 할 수 있다. 여기에 첨언을 한다면 김정은은 오는 6~7월에 최고인민회의를 열어 국방위원회를 철폐하고 이른바 “중앙인민위원회” 혹은 “중앙 최고인민위원회” 같은 새로운 국가 기구를 만들고 여기에 위원장으로 취임할 가능성이 높다는 것이다. 박형중 박사는 김정은이 당 대회에서 “노동당의 투쟁방침으로 민족자주와 민족대단결, 평화보장과 연방제 실현의 네 가지 원칙을 제시했다. 이는 북한의 대남/통일정책이 7차 당대회에서도 원론적 차원에서는 과거와 달라진 것 없다”는 것을 의미한다고 하였다. 저도 이 견해에 전적으로 동감한다. 다만 당대회 사업총화 보고문에 들어갈 내용이 아닌 ‘남북군사회담’을 김정은이 직접 당대회보고에서 제안하고 북한의 모든 권력기관들이 이 제안 실현에 몰입하고 있다는 것은 중요한 의미를 내포한다고 할 수 있다. 남북최고위급 회담이나 고위급 정치회담 혹은 정치군사 회담이 아닌 군사회담을 제안하고 나선 것은 현 국면에서 북한이 무엇을 노리고 있는지를 보여주고 있다. 미국이 올해 말에 대선을 앞두고 있고 한국도 내년말에 대선을 치룬다는 것을 잘 알고 있는 북한은 향후 1년 혹은 1년 반 동안 한국과 미국과의 대폭적인 관계 개선은 힘들 것이라는 것을 알고 있으며 따라서 당분간은 현 제재국면을 타파하고 향후 한국과 미국에 서게 될 정부들과의 대화와 관계 재정립의 틀을 준비하는데 주력할 것으로 보인다. 핵무력 강화에 모든 것을 집중하고 있는 북한은 현 상황에서 미국과 중국과의 관계 개선은 어렵다는 판단도 동시에 하고 있으며 그 중 가장 약한 고리라고 판단하는 한국정부와의 군사회담을 통해 한편으로는 대북심리전을 중단시키고 NLL문제를 부각시키면서 외부적으로는 남북이 회담을 하고 관계 개선

을 도모하고 있는 만큼 중국과 미국도 이를 따르고 제재를 철폐해야 할 것이라는 압박을 가하려 들고 있다. 마지막으로 북한의 이러한 기도를 알고 있는 우리가 어떠한 대북정책을 향후에 펼칠 것인지에 대한 개인적인 의견을 제시하여 본다. 현재 북한은 가장 강한 국제사회의 제재를 받고 있다. 불과 수년전만 하더라도 한국을 향해 '전면적대결상태선언', '모든 남북관계의 전면적 중단', '불바다' 등 가장 위협적인 발언들과 행동들을 쏟아 내던 북한이 남북군사회담을 거의 애걸하며 남북관계를 개선하자고 하고 있다. 이는 역설적으로 우리가 주도하고 있는 국제사회 및 한국의 제재가 북한을 아프게 하고 있으며 우리의 대북확성기 방송 등 대북심리전이 강력한 영향력을 미치고 있다는 반증이기도 하다. 우리는 북한에 제재라고 하는 '링거주사'의 강도를 더욱 높여 북한지도부가 핵을 가지고 있으면 있을수록 체제가 위험에 빠질 수 있다는 인식을 하도록 만들어야 한다. 북한체제의 내구력은 현저하게 떨어지고 있으며 시장화가 확대되고 한류의 바람으로 친한화도 이루어지고 있다. 김정은이 비록 권력을 장악하였다고 하더라도 밑으로부터는 변화의 조짐들이 싹트고 있으며 위로는 김정은의 공포정치로 인한 엘리트계층의 분화와 정책결정의 경직성이 과도하게 늘어 체제 내부의 불안정이 가속화되고 있다. 솥 안에 있는 물은 언제 끓기 시작할지 아무도 모른다. 그리고 북한내부의 온도가 몇도인지도 사실 아무도 모른다고 할 수 있다. 확실한 것은 솥안의 온도가 올라가고 있다는 것이다. 여기에 김정은의 과도한 체중으로 인한 각종 질병의 발생 및 악화와 김정은의 각종 기행들도 김정은의 유고로 이어질 수 있으며 이는 체제의 붕괴로 이어질 수도 있다. 우리는 북한이 핵을 포기하고 본질적인 변화를 하도록 다양한 정책수단들을 지혜롭게 사용한다면 통일은 큰 재앙 없이 연성으로 다가올 수 있다. 우리가 아무것도 하지 않으면서 북한의 변화를 이끈다는 것은 말도 되지 않는다. 우리는 다양한 정책적 수단들을 사용하여 북한이 Softlanding을 할 수 있도록 해야 한다. 통일이 평화적으로 이루어질 수 있도록 우리국민 모두가 지혜를 모을 때이다.

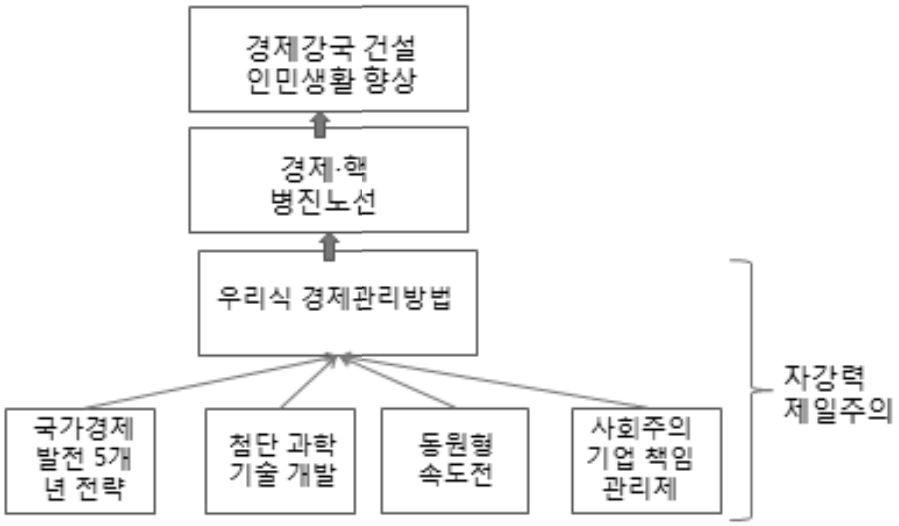
“7차 당 대회 이후 북한 경제정책”을 중심으로

김병연_서울대 교수

1. 7차 당대회의 경제 발전 방안

- 두 분 발제자의 발표문 내용을 토대로 7차 당대회에서 드러난 북한 정권의 경제 발전 방향을 정리하면 다음과 같음

〈그림 1〉 7차 당 대회에서 언급된 북한경제발전 방향



- 이는 7차 당대회에서 북한이 핵강국이 이루었음을 선언하고 경제성장에 매진하기 위해 개혁적 조치를 내세울 것으로 예측한 일부 견해와 배치됨

- 북한 정권은 경제성장과 발전 기제에 대한 정확한 이해를 갖고 있지 못하는 것으로 판단됨
  - 기업관리 책임제와 동원형 경제체제는 상호 모순됨
  - 5개년 전략이 함의하는 예측 가능성과 동원형 경제체제도 상호 모순됨

- 과학기술 발전은 중진국에서 선진국으로 도약할 때 중요한 원인임
- 국가경제발전 5개년 전략의 구체적 내용 결여. 북한 정권이 5개년 계획을 짜서 실행할 정도의 제도적, 재정적, 지적 역량을 갖추고 있다고 믿기 어려움

- 특히 북한 경제에 중요한 위치를 차지하고 있는 시장 기능을 활용하는 정책에 대한 언급은 없었음

- 따라서 7차 당 대회에서 제시된 경제정책은 전반적으로 비현실적이며 퇴행적인 특성을 보임

2. 경제 발전 제시의 이유

- 7차 당대회에서 북한 정권이 밝힌 경제정책은 북한의 딜레마를 상징적으로 보여줌
  - 체제이행은 선택하기 어려움
  - 사회주의의 휘황한 설계도를 보여주는 것은 비현실적임

- 따라서 기존 정책과 큰 틀에서 변화가 없는 원론적 선언을 한 것이며 이는 이미 예측되었던 것임
  - 자강력 제일주의: 북한 내부에서 경제의 선순환이 일어나려면 기업 투자와 창업의 자유가 필요하며 이는 소유권 사유화에 연결된 문제임
  - 경제·핵 병진: 체제이행 없이는 성취하기 어려움

- 이러한 경제정책을 제시한 이유에 대한 가설
  - 일관성 가설: 북한 제품의 국산화, 과학기술 발전, 우리식 관리체제를 강조한 북한의 정책과 일관성이 있음. 이것이 김정은 정권의 경제정책 원칙을 반영한 것임
  - 대북 제재 가설: 대북제제 국면을 돌파하기 위해 자강력 제일주의를 내세우고 동원식 경제방법을 채택한 것임. 따라서 제재국면이 종료되면 보다 전향적이고 적극적인 경제 정책으로 돌아갈 수 있음
  - 반(反)시장화 가설: 북한에 편만한 시장화가 북한 정권의 안정성에 미치는 부정적인 효과 때문에 다시 반시장 정책으로 돌아선 것임

- 이상의 가설에 대한 평가는 향후 북한의 경제정책과 경제 변화에 중요한 시사점을 줄 수 있음

3. 정책의 예상되는 효과

- 상호 모순적인 경제정책으로 인한 혼란이 실효적인 대북제재와 맞물릴 경우 북한 경제는 악화될 수 있음
  - 특히 북한 정권이 반시장화 정책을 펼 경우 경제 위기 발생 가능성을 배제할 수 없음
  - 시장 활동을 이전과 같이 허용하더라도 동원식 경제의 여파로 시장활동이 위축될 가능성 있음
  - 그 결과 북한 주민의 불만이 증가할 수 있음

- 이상의 선언에도 불구하고 지금까지의 경제정책 틀 내에서 경제를 운용할 가능성도 있음. 그러나 그 성과는 2011~14년에 미치지 못할 가능성이 높음

북한 7차 당대회 평가와 한반도 정세 전망

최우선_국립외교원 부교수

1. 7차 당대회의 주목적은 물리적인 권력 공고화 이후 제도적, 정치적 정당성 강화를 통한 김정일 유일지배체제의 확립이었음.

2. 김정은 정권이 상당 기간 안정성을 유지할 가능성을 보여줌.
   - 공포정치를 통해 여전히 취약한 권력이행을 하고 있는 김정은 정권은 내부의 균열 가능성, 시장화에 따른 사회-국가 관계 이완, 외부 정보의 확산, 제재로 인해 가중될 경제적 어려움으로 인해 급격한 정치적 변동의 잠재력을 내포함.
   - 하지만 공산권의 몰락에도 불구하고 독자적인 생존을 유지해 온 북한 체제는 상당히 강한 체제유지 능력을 보이고 있음. 김정은-조직부 중심의 지배연합의 단합과 정치적 능력은 김정은 개인의 취약성을 보완하고 있는 것으로 보이고, 조직적 반대세력이 부재한 상황에서 여전히 강력한 감시·통제 체제가 작동하고 있음.
   - 경험이 적은 지도자가 군에 과도하게 의존하는 위험성을 줄이고 전통적인 당 중심 국가체제를 복원하려 시도해 온 현 지도부는 당 대회를 통해 당 중심의 유일지배체제를 확고히 하고 군부에 대한 통제력을 강화함.

3. 김정은 정권은 제한적인 개선 조치를 넘어선 본격적인 개혁·개방을 추진하지 않을 것임. 하지만 시장화 이외의 대안이 부재한 상황에서, 국제적 제재에 직면한 김정은 정권은 경제상황을 더욱 악화시키지 않기 위해 현재의 시장화 추세를 역전시키려는 시도는 하지 않을 것으로 보임.
   - 당대회에서도 분명한 경제발전의 청사진을 제시하지 못한 북한 정권은 경제적·정치적 리스크로 인해 개혁·개방 정책을 추진할 가능성이 낮음. 더욱이 제재의 불확실성에 직면한 김정은 정권은 제한적인 경제개선 조치를 넘어선 개혁을 시도하지 않을 것임.

- '자강력 제일주의'의 강조에서 볼 수 있듯이, 김정은 정권은 국제적 제재에 대항해 수입대체를 통한 생존을 모색할 것으로 보임.

4. 김정은 정권은 당대회를 통해 군사당국자회담 제의와 같은 전술적 유화책을 시도하고 있지만, 기본적으로 적대적인 대남 정책을 추진하고 있음. 이는 상당 기간 남북관계의 긴장국면을 지속시킬 것으로 예상됨.

5. 북한의 핵 억지력에 대한 자신감, 외부적 긴장 조성을 통한 권력공고화 필요성, 제재국면에서의 대결적 상황 등을 고려할 때, 북한의 도발 가능성이 상존함. 그리고 북한의 한국에 대한 핵미사일 공격 능력 개발은 한반도에서의 확전의 가능성을 실질적으로 증대시킴. 따라서 한국의 정책적 우선순위는 대북 억지력의 강화에 주어져야 함.
   - 북한의 제한적 도발이 대규모 교전으로 확전되는 경우, 재래식 전력의 분명한 열세를 인식하고 있는 북한 지도부가 전면전과 핵무기 사용을 고려할 가능성이 존재함. 이는 또한 한국의 선제적 대응의 동기를 강화함. 이러한 새로운 확전의 역학관계는 확전을 통제하고 확전 시 피해를 최소화하기 위한 새로운 핵 억지 개념의 개발과 확장억지 강화를 위한 한·미 협력을 요구함.
   - 한국은 조속한 억지력 강화를 위한 노력을 배가해야 함.

6. 병진노선의 재확인에서 보듯이, 북한 지도부는 미국을 직접 타격할 수 있는 핵미사일을 개발 할 때 까지 핵개발을 지속하려할 것임. 문제는 국제사회가 이를 좌절시킬 수 있느냐 임. 국제사회의 제재는 지속적으로 유지·강화될 가능성이 높음. 하지만 이를 통해 북한을 변화시키는 것은 상당한 시간과 인내를 요함.
   - 미국의 지도부는 북한이 장거리 핵미사일 능력 개발에 근접해 가고 있다는 인식 하에 대북 제재 강화에 대한 강한 내부 합의를 형성하고 있음. 비핵화와 평화협정의 동시 추진에 대한 일정한 관심에도 불구하고, 대화의 본격적인 재개는 북한의 실질적인 태도 변화를 전제로 하고 평화협정 논의는 비핵화와 연계되어야 한다는 것이 미국의 기본적인 입장임. 북한이 이를 충족시키지 않는다면, 오바마 행정부는 현재의 강한 대북압박 기조를 유지할 가능성이 높음.
   - 전략적 완충국인 북한의 안정성을 지나치게 약화시키지 않은 범위 내에서, 미국의 압박과 국제적 평판, 한중관계에 대한 고려 등으로 인해 중국은 국제적 제재를 실질적으로 이행할 가능성이 높음.
   - 북한의 핵개발 의지는 인센티브의 제공만으로는 변화시킬 수 없음. 북한의 전략적 결단을 이끌어 내기 위해, 한국은 우선 국제사회와 공조해 강력한 제재 체제

(regime) 형성에 주력해야 함. 한편, 적절한 시점에 미·북 관계정상화를 포함한 강력한 인센티브가 제공될 수 있을 것임. 하지만 불신과 회의주의 그리고 이로 인한 강한 정치적 제약 속에서, 북한과의 대화가 본격적으로 이루어지기 위해서는 비핵화에 대한 북한의 확실한 의지가 확인되어야 함.

토론4

제7차 당대회에서 확인한 북한의 정책노선과 변화 전망

현인애_통일연구원 객원연구위원

- 발표자는 36년 동안 당 대회가 열리지 못한 이유로 김일성-김정일 공동정권 후반부와 김정일 정권 시기 수령 중심의 직할통치체제를 운영했으며 당의 유일영도체계를 확립하여 당을 완전히 장악했으므로 구태여 당 대회를 열지 않아도 되었다고 분석했는데 공감이 된다. 조선노동당은 김정일의 당으로 사당화 되었고 수령의 통치를 보장하는 행정 집행기관으로 변했다. 그러므로 당 대회는 의의가 없어졌다.

그러나 북한의 당 규약에는 당은 민주주의중앙집권제 원칙에 따라 조직 운영되며 당의 최고지도기관은 당 대회라고 규정되어 있다. 물론 당대표자회라는 추가 규약을 만들긴 했지만 지도부가 보기에도 편법처럼 느껴졌을 것이다. 그러므로 김정은이 정식적인 절차를 걸쳐서 떳떳하게 당의 최고수위에 등극하는 것이 필요했다. 이번 당 대회를 통해 김정은은 전체 당원들의 한결같은 추대에 의해 당 대회에서 선출된 완전무결한 당지도자가 된 것이다.

발표에서는 김정은이 당의 유일영도체계를 확립하여 당을 완전히 장악했다고 했는데 이에 대해서는 시간을 갖고 좀 더 관찰할 필요가 있다. 절차상으로는 완벽하게 최고 수위에 등극했지만 현재와 같은 상황에서 김정은이 김정일 같은 지배력을 가질 수 있는지는 더 두고 보아야 한다고 생각한다.

- 발표문에서는 ① 김일성-김정일주의(주체사상과 선군사상) 고수, ② 경제·핵 병진노선 추진, ③ 당-국가체제 복원과 내각책임제 강화, ④ 속도전식 '단숨에' 따라잡기 발전전략 추진, ⑤ 인민생활향상을 위한 평화로운 환경조성 차원의 대외관계 확장 노력, ⑥ 남북 군사적 긴장완화 및 북·미 평화협정 체결 요구와 같은 기존 정책 노선을 유지할 것이란 점을 재확인하는 데 그쳤다고 평가했다.

그런데 다시 생각해보면 너무 “과거로 회기”, 더 보수화되었다. 온 사회의 김일성 김정일 주의화에 대한 정의 같은 것은 김정일의 말을 토까지 일치할 정도로 다시 인용했다. 물론 대북제재라는 환경이 고려되었겠지만 경제 특구에 관한 언급이 한 문단으로 단축되고 오히려 금년신년사에서 등장한 자력갱생의 변종인 자강력이 강조되었다. 자강력의 강조는 주민들에 대한 통제, 수탈과 동원을 더 강화하겠다는 것이다.

체제유지에만 매달린 정책일 뿐 출로가 없는 정책이다. 현재 북한지도부의 노선은 수령체제와 핵보유에 매달려 현상을 유지하면서 기회를 보자는 것일 뿐이다.

- 이번 당대회 안건 중 하나는 조직문제였고 비서제가 위원장제로 바뀌었다. 발표에서도 언급한 것처럼 비서제가 바뀐 이유는 1비서라는 명칭 때문이다. 그런데 비서국이 정무국으로 바뀐 것을 당의 국가기관에 대한 지나친 간섭을 줄이고 내각책임제를 강화하려는 의도로 해석하는 것은 좀 더 생각해보아야 한다고 본다.

북한에서 내각책임제는 오래 전부터 강조해 왔지만 김정일의 경제에 대한 책임회피용이었을 뿐이다. 내각책임제가 실시되려면 현재 당과 군이 갖고 있는 경제적 이권을 포기해야 하는데 당권의 강화로 오히려 더 어려워졌다.

- 북한은 조국통일3대헌장, 6·15공동선언과 10·4선언 이행을 강조하면서 연방제방식의 통일을 위해 남과 북이 공동으로 노력할 것을 요구하면서 동시에 남측 이 제도통일을 고집하면서 전쟁의 길을 택한다면 통일대전으로 대응할 것이라고 했다.

남한과는 대화할 수 없다던 입장이 돌변해서 당 대회에서 군사회담제의를 한데 이어 이에 호응하라고 연이어 제기해오고 있다. 이는 대화요청이라기보다는 정치적 압박이다. 앞으로 북한의 대남 대외정책은 역시 과거의 행적을 답습할 수밖에 없을 것이다. 출로가 보이지 않는 상황에서 군사적 대응과 평화적 대화를 엇바꾸어가면서 현상유지에 주력할 가능성이 높다. 특히 대남비서가 김양건이 아닌 김영철이라는 것을 주목할 필요가 있을 것 같다.



Memo





Memo

