

ISSN 2384-3624

JNKS

Journal of North Korea Studies

Vol. 7, No. 2
2021



고려대학교 공공정책연구소
Public Policy Research Institute, Korea University

편집/위원/회

편집위원장

홍석훈 (창원대학교)

편집위원

Balazs Szalontai (고려대학교) 박은주 (통일연구원)
남광규 (매봉통일연구소) 이기완 (창원대학교)
김지영 (송실대학교) 나용우 (통일연구원)
박성용 (전북대학교) 황수환 (통일연구원)
최용섭 (선문대학교)

편집간사

김에스라 (고려대학교) 배상경 (고려대학교)

Journal of North Korea Studies

Vol. 7, No. 2

인쇄·발행일 2021년 12월 31일
발행처 고려대학교 공공정책연구소
발행인 임재천
편집인 고려대학교 공공정책연구소 편집위원회
세종특별자치시 세종로 2511 고려대학교 세종캠퍼스 공공정책대학 323호
전화 : (044)860-1927, E-mail : j.nks_korea@daum.net
홈페이지 : ppri.korea.ac.kr

인쇄처 제일문화사

ISSN 2384-3624

Contents

- ✔ 서해 NLL상 남북간 무력 충돌 배경과 해법에 관한 연구
A Study on the Armed Conflicts between the Two Koreas on the NLL in the Yellow Sea
Yoo, Ho-Yeol & Kim, Tae-Rae / 5
- ✔ 김정은 시대 정치제도화와 경제정책의 경로 분석
A Path Analysis of Political Institutionalization and Economic Policy under the Kim Jong-un Regime
Kim, Chang Hee & Park, Seong Yong / 27
- ✔ 김정은 집권 10년, '우리식경제관리방법'의 성과와 정치경제적 함의
Kim Jong-un's 10 years era, the Performance of 'Urisik(self-style) Economic Management Mearsures' and Political and economic Implication
Seung-yeol Lee / 59
- ✔ 북한 최고지도자 헌법적 지위·권한 변동에 관한 연구 : 주석-국방위원장-국무위원장의 지위·권한 교차비교를 중심으로
A Study on the Changes in the Constitutional Status and Authority of NK Supreme Leader
Jung, Kyo-Jin / 87
- ✔ 경쟁론적 관점에서 본 북한교육과 사회이동에 관한 연구
A study on North Korea's Education and Social Movement from a Competitive Viewpoint
Kim, Hye-jin / 111

JNKS

Journal of North Korea Studies

Vol. 7, No. 2 (2021)

서해 NLL상 남북간 무력 충돌 배경과 해법에 관한 연구*

A Study on the Armed Conflicts between the Two Koreas on the NLL in the Yellow Sea

Yoo, Ho-Yeol

제1저자 | 고려대학교 북한학과 명예교수
hyyoo@korea.ac.kr

Kim, Tae-Rae

교신저자 | 재단법인 통일과나눔 매니저
kim@tongiln anum.com

Abstract

In the study, we aim to analyze the background of the military policy in the armed conflicts between the two Koreas in the Yellow Sea. We also try to identify internal or mutual relations between the two Koreas. If we develop an analytical framework that can explain the process of armed conflict between the two Koreas, we will have the means for establishing an empirical and institutional mechanism that can transform inter-Korean relations into a more stable and controllable system. In the future, when armed conflict occurs in the Yellow Sea, it is possible to predict how the North's response will change, and this analytical framework may help to prevent an unnecessary escalation of a war by quickly taking countermeasures. Given that strategies and behaviors of the North Korean system are relatively consistent and predictable to some extent, it is necessary to conduct various analyses and comparative verification of the North's provocations to understand the essence and substantive truth of their provocations. At the same time, if we fail to misjudge or learn lessons from North Korea's provocations, the North will likely continue to test us and control the overall situation on the Korean Peninsula in a harsher manner. In that term, preparing various

* 본 논문은 2019년도 고려대학교 공공정책대학 교내지원연구비에 의해 연구되었음.

countermeasures for North Korea's provocations against South Korea is very necessary, and it may contribute to resolving the North's provocation itself. The possibility of North Korea's numerous provocations in the Yellow Sea still exists, but the systematic analysis through the flow and context of the times will help us identify the military and political strategies inherent in them. As we prepare for a more concrete and realistic response to the North's intention to dilute and utilize provocations against the South through deceptions, it will eventually be possible to ease tensions between the two Koreas and build trust through the virtuous cycle.

Key words	North Korea, Provocation, Armed Conflict, Yellow Sea, NLL
-----------	---

원고투고일 2021년 8월 31일 | 원고심사일 2021년 10월 21일 | 게재확정일 2021년 11월 9일

I. 문제 제기

휴전 이후 지난 70년 동안 남북한에서는 정전체제를 안정적으로 유지하면서도 군사적으로 대치 상태를 유지한 채 국지적 또는 단발성으로 적지 않은 무력 충돌이 발생하였다. 무력 충돌의 대부분은 육상 군사분계선을 사이에 두고 비무장지대 내 군사적 충돌이나 탈냉전기인 1990년대 말 이후 서해 북방한계선(NLL)을 중심으로 인근 해역에서 크고 작은 남북 간 무력 충돌이 수차례 발생하였다.

특히 1999년 제1연평해전과 2002년 제2연평해전, 그리고 2009년의 대청해전은 남북한 양측에서 사상자가 다수 발생하는 등 적지 않은 인명 피해를 수반했다는 점에서 남북간 긴장의 수준이 한층 높아진 사건들이었다. 그럼에도 남과 북은 공히 각각의 교전 이후 가시적인 남북관계 개선을 기대하면서 상황을 봉합하고 기회가 있을 때마다 항구적인 긴장 완화를 제도화하기 위한 제안과 대화를 시도하는 등 독특한 화전 양면의 특징을 보여주고 있다. 반면, 2010년 3월 북한의 기습적인 천안함 폭침과 같은 해 11월 연평도 민간인 지역에 대한 무차별 포격으로 발생한 남북 간 무력 충돌은 도발 책임을 인정하지 않는 북측의 완강한 반발과 2017년 문재인 정부의 수립과 남북한 군사합의 등으로 별다른 조치 없이 유아무야된 상태다.

문재인 정부 출범 이후 북한 핵문제 해결을 둘러싼 남북정상회담이 판문점과 평양에서 3차례 개최되고 미북 간 정상회담도 싱가포르, 하노이, 판문점 등에서 연이어 개최되는 등 한반도 평화 기류가 급속히 확산되는 듯 했으나 하노이 미북 정상

회담이 성과 없이 결렬되고 이후 남북관계에서도 2020년 북한이 일방적으로 개성 소재 남북연락사무소를 폭파하고 모든 남북 간 통신을 두절함으로써 원점으로 회귀한 상태가 되었다. 따라서 한반도 평화체제 구축과 기존의 서해 북방한계선 등을 둘러싼 남북 간 군사적 충돌을 원천적으로 차단할 수 있는 제도적 장치 마련이 시급한데 아직까지 남북 양측이 이에 대한 구체적인 노력을 보이지 않고 있다.

따라서 북핵문제가 초미의 관심사이긴 하지만 남북 간 군사적 긴장 완화와 한반도에 항구적인 평화체제를 구축하기 위해서 과거 서해상에서 발발했었던 남북 간 해상 무력 충돌의 정확한 배경과 의미를 분석하고, 또한 이를 통해 불안정한 남북한 관계를 보다 안정적이고 통제 가능한 체제로 전환시킬 수 있는 경험적이고 제도적인 장치를 마련해 내는 노력이 절실한 때이다. 특히, 단순히 군사적 측면에서의 무력 충돌 배경과 전개과정보다는 이를 정치적으로 통제하는 양측의 결정과정에 대한 보완 연구를 통해 그 실제적 진실을 파악함으로써 보다 실질적인 해법을 마련할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 서해상에서 발생했던 남북 간 무력충돌의 군사적 측면과 함께 정책적 배경을 분석하고 남북한 내부 또는 상호 간의 관계를 규명해 보고자 한다. 그동안의 이와 관련한 연구 성과들을 종합하고 남북간의 상이한 체제와 제도, 관습, 환경에도 불구하고 충돌의 발생 배경을 객관적으로 도출하여 우발적이고 불필요한 갈등 요인을 구별해 적절한 해법을 도출해 내고자 하는 것이 본 논문의 또다른 목적이다.

통상적으로 무력 충돌이 발생하게 될 경우 군 최고 통수권자로부터 치밀한 사전 준비와 계획에 따른 작전과 현장에서의 우발적인 충돌 발생까지 다양한 요인이 있을 수 있는데 이를 선별하여 적용해 봄으로써 서해상에서의 남북한 간 무력 충돌의 변화 추이를 시기별로도 설명할 수 있는 틀을 마련하는데 기여할 수도 있을 것이다. 남북한의 군사안보체계의 상이성과 상호 연관성을 통해 어떻게 무력 충돌이 발생하고 격화되는지 분석하여 이에 따른 보복의 악순환이 되풀이 상황을 방지할 수 있다면, 향후 서해상에서의 또 다른 무력 충돌이 발생했을 때, 북한의 반응이 어떻게 변화할지 예측이 가능하며 신속히 적절한 대응조치를 전개함으로써 불필요한 확산을 미연에 방지하는데 기여할 수도 있을 것이다.

II. 서해 무력 충돌에 관한 가설과 연구 방법

본 주제와 관련하여 기존에 연구된 유사 주제를 검토해본 결과, 본 연구의 주제와 정확히 부합되는 선행연구는 학술적 차원에서 단편적이고 동시에 각 사건별로 분리되어 다루어져 왔다. 그 중에서 대다수는 'NLL'에 대한 것이었는데 이는 대부분의 연구자들이 서해 무력충돌의 직간접 원인이 바로 서해 북방한계선 때문이라는 인식을 공유하고 있기 때문으로 파악된다(이원섭 2003; 이영종 2012; 신동아 2006/07/03). 관련 연구에서 우리 측의 대응과정에 대해서는 군사적 차원에서 다루어지지 못하였고, 북한에 대해서는 자료 접근성 등을 이유로 별도로 연구한 논문은 거의 찾아볼 수 없다.

동시에 선행연구의 상당수는 제보 및 첩보 차원의 증언이나 자료를 종합한 르포 형식의 분석 기사 또는 다큐멘터리나 회고록 또는 실명 소설 형식의 증언록이 대부분을 이루고 있다(김한나 2019; 최순조 2013). 남북한의 책임 있는 정책 당국의 결정과 조치들을 신뢰할 수 있는 수준에서 발견할 수 없었으나 다만, 2010년에 발발한 천안함 폭침에 대한 국제조사단의 방대한 조사결과는 부분적으로 무력 충돌에서의 북한측 입장과 역량을 파악할 수 있는 종합적인 자료라 할 수 있다.

따라서 본 연구는 남북한의 정책 환경 변화와 서해상에서의 무력 충돌과의 상관성을 분석한다는 점에서 기존 연구와는 차이가 있다. 단순히 북한의 김정일의 지시 또는 해군 차원의 보복성 대응 분석 혹은 우발적 충돌 가능성에 대해 연구하는 것보다 이들 간의 상관관계를 규명해 남북 간 무력 충돌 과정을 설명할 수 있는 분석틀을 개발해낸다면 향후 정책적인 활용도가 더욱 높아질 것으로 판단된다. 이러한 측면에서 본 연구는 분석 대상에 관한 다양한 문헌자료를 체계적으로 비교분석함으로써 향후 한반도 평화체제를 구축할 수 있는 정책적 대안을 마련할 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

1. 가설 1: 북한의 군사적 차원의 대남 기습 도발

북한은 왜 남북관계가 개선되거나 악화된 상황에 관계없이 서해상에서 기습 공격을 감행한 것일까? 1999년 제1연평해전과 2002년 제2연평해전이 남북관계와 주변 정세에는 어떤 파급 효과를 가져 올 것인가? 남북관계가 경색된 2009년과 2010의 대남 해상 기습 도발은 어떤 의도와 목표를 가지고 실행된 것일까 등을 우

선 분석하고 이에 대한 남한 측의 대응과정을 함께 분석할 필요가 있다.

우선 북한군은 1999년 제1연평해전에서 참패한 이후 북한 나름의 ‘교전수칙’을 개정해 공세적 전략을 수립하였고, 이후 제2연평해전에서는 우리측 고속정이 ‘밀어내기’식 작전에 돌입하는 듯하자 바로 정조준 공격을 감행했다는 분석이 가능하다. 1999년 6월 제1연평해전에서 대패한 북한 해군이 그동안 설욕을 위해 전력을 보강하고 기회를 엿보다 보복 공격을 감행했다는 볼 수 있다. 북한은 자신들이 공격받으면 수백 배, 수천 배로 보복하겠다고 공언해왔던 점을 보면 예상 가능한 일이고 이러한 추정이 사실이라면 북한 군부는 2000년 남북한 정상이 합의한 6.15 공동선언에 관계없이 우리 군에 대한 설욕만을 절치부심 준비해 왔다는 설명이 가능하다.

2. 가설 2: 북한의 전략적 차원에서의 대남 무력 도발

북한 군부가 우리 군에 대해 설욕 보복을 준비하고 실제 선제공격을 계획적으로 감행했다면 문제는 보다 복잡하고 전략적 수준에서 살펴봐야 한다. 제2연평해전이 발발했던 2002년의 경우 북한은 대외홍보와 외화벌이를 위해 사상 최대의 아리랑 축전을 개최하고 있었고 또한 16일간의 연장공연을 감행하면서까지 남한 측 관람객을 유치하기 위해 온갖 노력을 다하고 있었으며 남한의 월드컵 경기를 녹화 방영하기도 했다는 점에서 단순한 군사적 차원을 넘어 복잡한 분석이 필요하다.

북한의 오랜 숙원인 미국과의 대화도 실제 제2연평해전이 발생한 날로부터 약 2주 후에 예정되어 있었고 그러한 북한이 남한 고속정을 향해 의도적으로 선제공격을 감행했다면 이는 남북관계 및 북미관계 개선과 북한의 대외개방을 추구하는 세력과 체제고수를 고집하는 세력 간의 내부 갈등이나 총성 경쟁의 가능성을 고려하지 않을 수 없다. 이 경우 과연 최고지도자 김정일 위원장의 생각은 무엇이며 실제 그의 통제력은 어떤 수준인가에 대한 의문점이 해소되어야 할 시점이다.

북한이라는 수령 유일체제하의 집단주의 사회에서 발견되는 집단적 사고와 정책 결정체로서의 전략목표와 이해관계를 통해 북한군의 연이은 서해 무력 도발의 원인을 규명해 볼 수 있다. 탈냉전시대를 맞이하여 북한도 체제 생존을 위해 대외개방은 하되 내부는 단속해야 하고, 남한의 지원과 협력은 필요하되 소극적인 남한 정부에 대해 불만족스럽고, 미국과 대화는 절실하지만 협상에서 주도권을 확보해야 하는 이중적, 다중적 목표와 이해관계 속에 북한 지도부는 총체적 차원에서 최선책을 강구하기 위해 고심했을 것이다.

한반도 긴장상황과 NLL 문제의 국제적 부각, 북한군의 실력행사 의지와 역량과 시는 이러한 목표를 위한 최적의 대안이었을 수 있다. 실제 서해 무력 도발 상황과 사태 이후의 북한의 대응 태도를 볼 때 북한군 지휘부를 뛰어넘는 북한 최고지도 부가 어떤 형태로든 관여하지 않을 수 없었던 것으로 보인다. 이러한 가정에 입각 해 북한의 정책 환경변화에 따라 무력 도발이 연동되어 변화하는지 그 상관관계를 살펴볼 수 있다. 이때 가급적 북한의 대남 도발과 이를 주도한 정책 환경변화와 남북관계 사이의 연관 관계를 살펴볼 필요가 있다.

3. 연구 방법과 기대 효과

본 연구주제에 대한 2가지 가설 분석을 바탕으로 서해 NLL인근 해역에서 남북한의 긴장을 완화하는데 필요한 조건과 향후 항구적인 평화체제를 구축하는데 있어 군사적 신뢰를 구축할 수 있는 정책 방안을 제시하려고 한다. 이를 위해 본 논문에서는 많은 국내외 학자 및 정책 실무자들의 분석과 평가를 교차 검토하면서 분석하고자 한다. 남북한의 정책 환경 변화는 정권 및 최고지도자의 변화를 중심으로 분석하되 본 논문에서 다루게 되는 3차례 서해상 무력 충돌을 중점적으로 다루고자 한다. 본 논문에서는 남북한의 정책 환경 변화와 위기적 상황에서의 무력 충돌간의 정책적 상관관계를 분석하는 연구인만큼 기존의 학술적 문헌 자료를 중심으로 진행하고자 한다. 다만 본 연구주제에 대한 관련 인사들의 증언과 언론 보도 내용들을 보완해 정리 분석하고자 한다.

연구 주제인 남북한 무력충돌 과정에 관한 복합적 이해뿐만 아니라 정책 환경의 변화를 예측하고 향후 평화체제 구축 등 남북한 관계 발전에 도움이 되는 방향으로 정책적 대안도 결론으로 제시하고자 한다.

현실적 측면에서 본 논문은 남북간 군사적 갈등을 해소하고 특해 서해상의 북방한계선 문제를 합리적이고 항구적으로 해결하기 위한 대안을 제시하되 평화체제 구축과 미구에 있을 통일한국을 평화적으로 건설할 수 있도록 장기적 차원의 통일 프로그램 수립 시, 유용한 자료를 제공할 수 있을 것이다.

본 논문 결과를 토대로 북한의 정책 환경변화와 실제 정책과의 상관성을 분석할 수 있다면 향후 남북한의 내적 환경 변화에 따른 상호 신뢰 구축 및 교류협력의 제도적 보장 및 한반도에서의 항구적 평화체제 구축에 기여할 수 있을 것이다. 이를 계기로 남북한의 긴장 완화를 유도할 수 있는 정책 요인 등에 관한 학문적 논

의와 전략 연구 활성화에도 기여할 수 있게 될 것이다.

Ⅲ. 양비론에 입각한 우발적 충돌과 남북협력을 통한 제도적 방지책

실제 서해 NLL 상에서의 남북 간 3차례 무력 충돌 가운데 제1 및 제2연평해전이 발발하던 1999년과 2002년 당시 김대중 정부의 정세 인식과 햇볕정책을 지지하는 진보성향의 전문가들은 대부분 서해교전의 원인과 전개과정에 대해 우발적인 군사적 충돌이라고 주장하고 있다. 물론 대북 인식이나 정책 성향에 있어 중도나 보수 성향의 학자나 전문가들의 경우에도 남북 간 해상 무력 충돌의 원인에 대해 경계가 분명한 육상과는 달리 서해 NLL 현장에서 발생할 수밖에 없는 단순 무력 충돌, 또는 제어되지 못한 연쇄적인 무력 충돌이 본질이라는 전제에 동의하는 경우도 없지는 않다. 다만 진보적인 햇볕정책 옹호론자의 경우 단순 무력 충돌은 구조적, 제도적으로 모호한 지정학적 특성이 핵심 원인이기 때문에 현실적이고 궁극적인 해법은 서해상의 평화와 안전을 담보하지 못하는 일방적으로 설정된 군사경계선인 NLL은 재설정되거나 아니면 현 단계에서 NLL은 유지하되 형해화하고 대신 남북한이 합의하는 새로운 가칭 서해평화협력지대(그 구체적 명칭이나 성격은 시기별, 사안별로 차이가 있음)를 구축할 것을 대안으로 제시하고 있다.¹⁾

1. 서해 NLL 유지와 새로운 서해평화협력지대 안

노무현 정부 하에서 통일부 장관으로서 노무현-김정일 남북정상회담에 참석한 바 있는 이재정 전 장관도 당시 “노무현 대통령은 NLL을 없애겠다든지 옮긴다든지 하는 논의를 정상회담은 물론이고 그 전후에도 한 번도 꺼낸 적이 없다”고 주장한바 있다(이투데이 2013/07/03). 이 전 장관에 따르면 노 대통령의 기본 입장은 남북정상회담에서 NLL을 그대로 두되 평화체제가 만들어지면 그 때 의제로 논

1) 서해평화협력지대 구상과 관련하여서 우리 내부에는 물론 남북간에도 어느 정도 논의에 착수 하긴 했으나 NLL을 유지하면서 별도의 서해평화협력지대를 만들어 남북이 협력하자는 우리 측 제안에 대해 북측 내부에서도 이견이 있는 것으로 알려져 실질적인 진전을 보이지 않고 있다(노컷뉴스 2013/06/25).

의하면 되고, 남북 실무자들이 성급하게 논의하게 되면 오히려 한 발짝도 나갈 수 없다는 것이었다.

이와 동시에 양비론에 입각한 서해 NLL 상에서의 남북 우발적 무력충돌의 불가피성을 제기하는 주장들 가운데 일부는 도발의 원인이나 책임이 북한에게만 한정되지 않고 우리 군의 위협행동이나 NLL 사수의 강공책이 북한으로 하여금 도발할 계기나 명분을 제공하였다는 점에서 우리 측 원인과 책임에 대해서도 일정 부분 비판적인 입장을 견지하고 있다. 따라서 이러한 주장들은 시대별 상황 또는 북한의 정치 전략적 의도에 따른 무력 충돌의 실제적 진실을 파악하기 보다 북측의 안보 숙원을 해결하는데 동조하거나 유엔사 통제하의 현 정전체제를 안전하게 유지하는데 한 축을 담당해온 북방한계선을 전격 폐기함으로써 남북한이 주도하는 새로운 한반도 평화체제 구축을 가속화하려는 의도가 상당수 포함되어 있다.

김대중 정부 하에서 햇볕정책의 입안자이자 과거 탈냉전적 직후였던 노태우 정부 시절 남북기본합의서 채택과 분과위 구성 운영 등에서 북측과의 협상에 깊숙이 간여했던 임동원 전 국정원장은 서해 NLL상에서의 우발적인 남북 무력충돌을 방지하기 위해서는 서해평화협력지대를 설치해야하며 이에 대한 북측 입장, 특히 북한 군부에서 서해평화협력지대 안에 대해서는 더 이상 말썽을 일으킬 가능성은 희박하다는 입장을 견지하고 있다(노컷뉴스 2017/10/18). 그러나 남북한 당국이 포괄적으로 합의한 바 있는 서해평화협력지대 안 속에 NLL 문제가 이미 녹아 있다고는 하지만 상황이 달라져 북한 측이 NLL 재설정 문제를 본격적으로 제기할 가능성을 배제할 수 없다는 점에서 가변적이라 할 수 있다.

대표적인 햇볕정책 옹호론자 중의 한 분인 문정인 교수는 노무현 정부 말기에 불거진 대통령의 NLL 포기 발언을 정략적인 왜곡 폄하라고 규정하고 이 같은 국내 보수층의 공세는 이 지역을 영원히 분쟁지역으로 남겨두고 북한과 대립구도를 유지해 나가겠다는 것이나 다름없다고 비판하였다. 더구나 문 교수와 같은 진보층 전문가들은 NLL을 분쟁 이슈화하는 것은 당시 선거를 앞두고 순간적인 우세를 위해 이를 정쟁화 하는 것으로서 건설적인 논의나 대안 제시와는 관계없이 “젊은이들의 희생”을 강요하는 결과를 낳을 뿐이라는 정치적 공세까지 펼친 바 있다(시사인 2012/11/14).

서해 NLL에서의 남북 간 무력 충돌이 발생한 배경과 사건별 전개과정을 역사적으로 살펴보면 NLL의 취약성이나 북한의 무실화 책동의 전술적 특징들을 발견할 수 있다. 이는 역설적으로 NLL의 정치군사적 성격이나 현실적 역할을 부각시키기

도 한다. NLL이 휴전 당시 해상에서의 압도적 우위를 확보한 유엔군의 일방적 선언인 반면 이를 통해 최소한의 이익을 보장받은 북한의 암묵적 용인이 결국 그 세력 균형이 허물어지는 단층선에서 남북 간 무력 충돌이 불가피하게 일어난 것이라고도 할 수 있다.

휴전 이후 북한은 특히 70년대 이후 국제사회에서 또는 남북관계에서 NLL의 부당함을 제기할 때마다 자신들의 주권적 상황이자 정당한 권리인 어로작업이나 통행 등의 안전과 이익을 확보하려는 노력임을 부각시키고자 했다.

북한의 현실에 대해 중도적인 입장을 유지하고 대북정책에 있어서는 햇볕정책을 지지해 온 고유환 교수는 2007년 남북정상회담 공개 대화록 어디에도 노무현 대통령이 NLL을 포기한다는 언급은 없었다고 하면서 오히려 서해상에서의 우리의 활동 반경이 NLL 위로 올라가는 의미가 내포되어 있다고 한다. 논의에 대한 구체적인 경과와 남북 합의에 대한 상세한 기록은 없지만 고 교수와 같은 진보 성향의 학자들은 서해평화협력지대구상은 단순히 남북 간 분쟁 해소나 무력 충돌 방지를 넘어 남북 간 경험 확대와 더 나아가 북한의 개방을 촉진하기 위한 것이라는 주장과 맥을 같이하고 있다. 이솝 우화에 나온 햇님과 바람의 대결에서 햇님의 따사로 온 햇볕이 결국 나그네의 외투를 벗겼다는 비유처럼 서해평화협력특별지대 설치를 위해 우리 측이 복측을 적극 설득하였으며 이는 결국 금강산, 개성 특구 개방에 이어 해주를 개방시키기 위한 공세적 조치였다는 주장이다(고유환 2013, 33). 금강산 관광특구에 이어 개성공단의 긍정적 의미와 건설적 역할에 주목하면서 향후 개성 인근 해주는 물론 해주를 경유해 신의주까지 이어지는 새로운 북한 내륙 개발에 서해평화협력지대가 발판이 될 것이기 때문에 기왕에 발생한 NLL상의 남북 무력 충돌은 우발적인 과거사로 돌리고 미래 평화협력의 구상을 대안으로 부각시킴으로써 안보와 경험, 그리고 나아가 평화적 통일의 큰 그림을 그리는데 집중하는 입장이다(김지형 2010, 26-31; 염규현 2002, 12-13). 나아가 북한 측 개발뿐만 아니라 서해평화협력지대의 우리 측 구역에 해당하는 서해 5도와 인근 영해를 공동어로구역화 하고 인천항의 안전 항행 통로를 북쪽으로 확대함으로써 관광협력 모델과 남북이 공동 이익을 창출하고 신뢰를 구축할 수 있다는 미래 구상에 대한 장밋빛 청사진을 대신 강조하는 게 이들 양비론을 거론하는 전문가들의 공통된 접근이다(김태준 2006, 175-196; 이준한 2012, 1-75; 공용득 2012, 1-39 등).

양비론 입장에서는 서해 NLL을 둘러싼 남북간 무력 충돌은 논리적으로 그 자체 남북 간 군사적 충돌이자 남북이 머리를 맞대고 풀어야 할 정치적 과제이다. 따라

서 이러한 기계적 양비론은 무력 충돌의 당사자인 남북 양측에 귀책사유가 있을 뿐만 아니라 우리의 경우에는 소위 남남갈등 역시 문제의 결과뿐만 아니라 추동하는 원인으로 규정하여 이러한 갈등을 극복하는 연장선상에서 남북간 갈등을 풀어가 갈 수 있다는 구조에 주목하고 있다. 자유 민주사회에서는 갈등과 대립이 일상적 현상이고 오히려 이러한 갈등을 체계적이고 안정적으로 관리하여 합의에 이르게 정상적이다. 결과적으로 서해 갈등의 원인이자 해법이라 할 수 있는 서해평화협력특별지대 설치의 남북 간의 합의를 이행하기 위한 트랙과 우리측 내부의 소위 “경계 허물기”와 “경계 쌓기”의 갈등을 극복해야 하는 이중의 과제가 있음을 염두에 두고 접근해야하는 것이다(고유환 2017, 16-17).

2. NLL의 불합리한 갈등 구조와 새로운 경계선 구축

휴전 이후 1999년 제1연평해전이 발발하기 전까지 약 45년 동안 서해 NLL과 서해 5도 상에서 남북 간 군사적 긴장이나 무력 충돌이 비교적 통제 가능한 수준에서 안정적으로 관리될 수 있었던 것은 NLL이 잦은 논란에도 불구하고 해상 경계선으로서의 역할을 톡톡히 수행해왔다고 할 수 있다. 이러한 사실적 통제 기능 이면에는 수십년간 남북한이 묵시적으로 정전협정에 준하는 NLL의 법적 효력을 인정했다는 측면과 함께 1991년 남북한 당국이 남북기본합의서 제11조를 통해 문서상으로도 사실상 NLL의 성격과 역할에 대해 합의했다는 데서도 확인할 수 있다(김태운 2013, 61-93).

그러나 서해에서의 남북 무력 충돌에 대해 그 직접적인 발생 원인을 규명하기 보다는 무력 충돌을 불가피한 구조적 파생물로 인식하는 측에서는 NLL은 유지하면서 대체안을 마련하는 소극적이고 단계적인 접근과는 달리 NLL 자체가 불합리한 설정이고 북한으로서는 용납할 수 없는 안보 제약 요인임을 근거로 새로운 남북 간 경계선을 구축할 필요가 있다는 적극적이고 현상타파적인 주장이 제기되기도 한다. 이 같은 현상변경론의 경우 무력 충돌의 직접적 계기나 원인에 대해서는 의도적 무시와 함께 원인-과정-결과의 순환 구조적 연관 관계에 집중하는 특징이 있다.

1999년 서해 남북 무력 충돌이 휴전협정 체결 시 해상 경계선을 명확하게 합의하지 못한데 기인한 것이어서 해상에서 남북 무력 충돌을 방지하거나 종식시키기 위해서는 무엇보다 문제의 원인이 되는 애매하고 갈등 소지 다분한 NLL을 우선적

으로 폐기하거나 변경해야 한다는 주장이 그것이다. 휴전 이후 NLL이 한반도 긴장 완화와 무력 충돌 방지에 나름대로 긍정적이고 안정적인 기능과 역할을 수행해 왔다는 기존의 인식에 대해 시대별 역사적 맥락에서 NLL의 구체적 실상을 추적해 보면 단순한 무력 충돌의 발생 빈도나 규모만으로 NLL의 긍정적 역할을 평가할 수는 없을 것 같다. 1960년대부터 서해교전이 발발했을 때까지의 NLL을 둘러싼 남북 간의 갈등과 충돌, 그리고 사후 비방을 양측의 대표적 언론 매체 보도 내용을 분석한 연구에 따르면 냉전시기이던 1960-70년대에는 NLL을 분쟁지역화 함으로써 북한이 군사정전위에서 미국과의 직접 대화 통로를 확보하려는 의도가 두드러졌고 탈냉전기인 1990년대 이후에는 체제위기를 겪고 있는 북한이 대내결속을 위한 외부 갈등 조성이란 측면이 강하다는 분석이 제기되었다(최수호 2017). 시대별 환경과 필요에 따라 충돌 성격이 변화했지만 1999년, 2002년, 2009년 등 서해 NLL 상에서 남북 해전으로 위기가 고조된 것은 결국 앞서의 연구 결과에서도 드러났듯이 남북한 양측의 인식 차이에 기인했다고 할 수 있다. 따라서 NLL 무력 충돌은 내용이 달라진 표피적인 측면보다는 그 근저에 존재하는 NLL을 군사분계선이 아니라 서해평화협력특별지대라는 공동협력구역으로 변경되어야만 가능하다는 양비론적 입장에서 현상 변경 구상을 뒷받침하게 된다(민족21 특별취재팀 2011).

서해교전이란 전투 행위로까지 비화된 남북 간 분쟁에서 NLL이 해상불가침 경계선으로서의 성격과 역할에 대해서는 이론의 여지가 없지만 불합리한 요소에 대한 인식과 대응 방식에 있어서 남북 간, 그리고 우리 내부에서도 논의가 분분하다. 세 차례 남북 간 직접 교전을 거치면서 NLL 문제가 군사적, 정치적 측면이외에도 국제법과 헌법의 법적 해석과 적용 문제도 논란의 가시권에 들어와 있다. 북한 간첩선 남파나 북한군의 무력 도발을 넘어 국제법적 영해로서의 인식과 개념으로 전환될 경우에 대한 분쟁과 갈등에 대해서도 우리 측 대응논리를 철저히 준비하여 향후에 대비해야 한다는 과제가 부가되고 있다(이장희 2001; 정태욱 2007; 이재민 2008). NLL의 남북 무력 충돌의 원인과 배경에 대한 상이한 설명에도 불구하고 양비론에 입각하여 제기된 많은 주장들은 1999년 이후 발발한 3차례 서해 해전 발발과정과 NLL의 성격과 역할이 연계되었다는 데 대한 인식에 초점이 맞춰져 있다(정태욱 2011). NLL에 대한 재인식을 전제로 이 지역의 무력 충돌을 근본적으로 해소할 수 있는 포괄적 평화협력구축방안을 공유하면서 전통적인 역지력 중심의 대북 인식과 전략적 대응 조치들과는 차별화되어 있다.

IV. 북한의 전략적 도발과 대북 억지력 확보

1999년, 2002년, 2009년 세 차례에 걸쳐 북한의 무력 도발에 의한 서해 NLL 상의 남북 무력 충돌은 남북한 해군이 제한된 지역에서 매우 짧은 시간 교전을 벌인 사건이다. 앞서 이러한 중대한 교전 발발의 성격과 전개 과정 및 향후 재발 방지를 위한 해법 모색에 있어 양비론적 입장을 살펴보았다. 그러나 분단 이후 특히 6.25 전쟁 이후 발생한 대부분의 남북 현안은 아직도 그 전모가 밝혀지지 않았고 극소수의 사건 관련 인사들의 극적인 망명 귀순 등 명백한 물증과 증언이 확보되기 전까지는 정확한 진실이 밝혀지기란 매우 어려운 게 사실이다. 예컨대 2007년 주체사상의 대부인 황장엽 당시 노동당 국제부장의 귀순 망명 이후 북한의 주체사상의 실체와 함께 대남사상공작의 실상을 정확히 파악할 수 있었다(황장엽 1999). 탈냉전기에는 김정일 시대의 정책결정과 국가시스템을 세밀하게 파악할 수 있게 된 것은 외교관이던 현성일 씨의 망명 이후 국내 대학에서의 박사학위 논문 덕분이었고(현성일 2006), 김정은 시대의 외교정책과 국가 통치방식을 파악하게 된 것도 결국 북한 고위 외교관이던 태영호 영국주재 북한공사의 증언록에 크게 기인한 바 있다(태영호 2018). 고위 당정군 간부들의 잇단 망명으로 상당한 정도의 정보와 특히 대남사업과 관련한 중요한 퍼즐의 많은 부분을 수정하거나 정정할 수 있었던 것은 북한의 본질과 정책 결정의 실상 등을 구체적으로 파악할 수 있게 된 귀중한 사례들이라고 할 수 있다.

서해 NLL상 남북 간 무력 충돌과 직접적으로 연관된 복측 관계자 중에서 아직까지 망명 귀순한 사례는 없다. 부분적으로 사건 배경이나 정황을 파악하거나 보충 설명할 수 있는 탈북민들 중에서도 구체적이거나 신뢰성 있는 증언은 확보하지 못했다. 대신 우리 측이 다양한 방법으로 확보한 정보들과 과거 유사 사례와 체계적 비교, 사건 발생의 논리나 합리적 인과성을 종합해 추론해내는 방식으로 문제를 분석해왔다. 남북이 군사적으로 대치하고 오랜 기간 충돌 경험이 축적된 서해 NLL은 지리적으로 연평도에서 백령도까지 제한된 영역에서의 충돌인 까닭에 남북의 군사 배치와 역량, 함정과 해안 군사력의 이동 배치 등에 관해 수집한 각종 정보만으로도 상대편의 전력 평가와 특이 동향을 파악함으로써 실제적 진실에 근접한 합리적 추정이 가능했기 때문이다(한철용 2010).

1. 북한군의 군사적 도발과 능동적 억지전략

서해교전은 남북 분단 이후 발생했던 북한의 모든 계획된 대남 군사 도발과 일맥상통한 특징을 갖고 있다. 북한군은 한반도 정전체제에 대한 기본 입장은 현상 유지를 위한 방어적 태세보다는 대남 적화통일을 완수하기 위한 혁명무력으로서의 위상과 역할을 수행해야하는 공세적 전략에 일차적 기반을 두고 있다. 따라서 탈냉전 이후 특히 2000년 6월 김대중-김정일 정상회담 이후 조성된 남북 해빙 무드에도 불구하고 북한은 정권 수립이후 한반도에 대한 혁명 전략을 조금도 변화시키지 않았고 서해교전 역시 북한의 의도된 도발이라고 규정할 수 있다. 김-김 정상회담 이후 한반도 평화에 대한 기대와 환상이 커졌다면 이러한 오도된 대북 인식 자체가 바뀌어야 하고 무력 도발을 감행한 북한의 의도와 목표를 감별하기 위해서는 북한의 전통적인 평화와 혁명의 이중전략을 정확히 파악해야 한다(정경환 2002). 이러한 인식 틀에 입각해 서해교전의 전말을 살펴보면 이는 결코 우발적 사건이 아님을 알 수 있다.

제1연평해전, 제2연평해전, 대청해전으로 이어지는 일련의 북한의 군사도발의 역사적 연관성을 규명하기 위한 노력의 일환으로 북한의 군사도발의 제 요인들에 대한 검토가 필수적이다. 북한의 군사 도발 원인을 환경적 요인에서 찾아본 박신영과 남궁영의 연구에 의하면 남북간 해상 충돌의 촉발 요인이 되었던 북한군의 NLL 침범은 우발적인 행위라기보다는 단기적으로 행할 수 있는 북한의 도발 유형 중 하나라는 입장이다(박신영·남궁영 2019). 또 다른 북한의 대남 군사도발의 원인에 관한 인과관계를 분석한 연구에서도 서해상에서의 남북 무력 충돌은 김정일 정권시기 외부위협 수준과 정권의 취약성이란 변수간 상호관계를 고려할 때 충분히 발생 가능한 군사도발이었다고 규정하고 있다(성하윤 2012). 북한의 대남 군사도발의 유형과 그 변화 양상을 연도별로 추적한 서우진 박사도 서해 NLL상에서 벌어진 3차례 남북간 해전이 북한의 일관된 군사 도발의 연장선상에 있음을 적실성 있게 설명하였다(서우진 2019).

북한의 서해 NLL에 대한 군사적 도발은 첫째 이 지역에서의 군사적 열세를 만회하기 위한 군사적 편의주의에 입각한 공세적 측면과 둘째, 저강도 도발을 통해 확전은 피하되 군사역량의 압박 수위를 고조시킬 수 있는 제한적 환경을 고려한 계산된 측면, 그리고 남북 해군이 직접 대응하고 있는 지역적 특성에 따라 유엔사가 관할하고 즉각 개입할 수 있는 육상 비무장지대와는 달리 해상지역은 모호하고

준독자적인 공간적 측면도 함께 고려한 결과라고 할 수 있다. 더구나 제1연평해전과 달리 제2연평해전과 대청해전의 경우에는 기존의 도발 상황에 연계해 제1차 해전에 대한 보복성 도발이라는 점에서 매우 의도적이고 계획적인 군사적 도발로 규정할 수 있다.

이상의 분석에 따라 가설1에 따른 군사적 도발이 현실적으로 부합한다면 이러한 충돌에 대한 대응과 향후 중장기적 평화와 안전을 유지하기 위해서는 NLL을 둘러싼 낙관적 평화협력시대안보다는 적극적인 군사적 역지력을 확보하여 북한의 추가 기습 무력도발을 미연에 방지하는게 최선의 방책이라고 할 수 있다. 북한의 군사적 도발과 안보 추론의 입장에서 최우선적인 대응은 NLL을 고수해야하며 영토관할권이라는 측면에서도 북한의 무력 도발에 대한 즉각적 무력 대응은 필수적이다(김호춘 2011). 나아가 북한의 무력 도발 조짐에 대해서도 선제적으로 억제하고 유사시 즉각 대응할 수 있는 자주적인 안보 능력을 확보해야한다는 보다 적극적인 주장도 있다(김강녕 2003). 서해 5도를 비롯하여 NLL인근에서 북한이 어떠한 형태나 규모로 군사적 도발을 감행할 경우 자위권 차원에서 지,해,공의 압도적인 합동 세력으로 즉각 대응해야하며 적극적인 능동역지전략을 확고하게 정립하여 대응 전력을 확보하여 북한의 무모한 국지도발 의지를 끊어내야 한다는 입장을 공유하고 있다(하태영 2014).

북한의 선제 도발에 대한 인식은 사건 상황 자체에 대한 면밀한 분석을 통해 검증되고 보완하게 되는데 안보문제의 경우 이러한 시간적 여유가 없기 때문에 대응책은 상대적으로 보수적으로 마련될 수밖에 없다. 특히 서해교전을 겪으면서 북한의 군사적 동향이나 도발 징후를 포착하는데 안보차원에서는 좀더 보수적으로 접근하는 게 바람직하다는 결론을 갖게 됐다. 북한의 근본적인 변화를 가늠하기는 쉽지 않지만 선제기습 무력도발 가능성에 대해 더욱 철저한 경계와 NLL을 고수할 수 있는 안정적인 안보 대응책을 촉구하는 목소리가 힘을 얻는 데는 이러한 전략적 판단이 뒷받침되고 있다(김강녕 2011; 김현기 2011). 대다수 안보론자들의 경우 북한이 실질적으로 변했다는 확고한 입증이 있기 전에는 NLL을 절대적으로 사수하여야 하며 한반도 평화체제가 형성될 때까지는 NLL 문제는 정치적 고려와 분리되어야 하며 평화지대설치 등 북측과의 협상과 타협의 문제에 대해서는 신중하게 접근해야 한다는데 인식을 공유하고 있다(정경환 2008; 김흔중 2007; 정천구 2008).

2. 대남-대미 협상을 위한 전략적 도발과 한미전략동맹의 강화

서해 5도와 인근 NLL을 둘러싼 남북 간 대립과 갈등은 정전체제의 실효성 문제와 직결되는 국제정치적 사안이다. 그럼에도 현실적으로 법적으로 문제가 되지 않았던 것은 북한이 1953년 휴전 이후 유엔사로부터 관련 통보를 받고도 아무런 이의를 제기하지 않았고 70년대 문제가 부각되기 전까지, 그리고 냉전시기 끝까지 NLL을 사실상 인정하고 준수했기 때문이다(김현기 2002). 이에 대해서는 인근 해역에서 크고 작은 도발과 선전활동이 증가하면서 1992년 발효된 남북기본합의서에서 합의하면서 나름 정리하였으나 결국 연평해전 등으로 관심이 폭증하면서 새로운 국면을 맞게 된 것이다.

앞서 양비론적 입장이나 군사적 도발 가설에 입각한 제 요인들을 살펴보았으나 결국 북한의 무모한 도발은 결코 무모하거나 우발적인 행태가 아닌 보다 본질적이고 포괄적인 국가전략 차원에서 수행되고 있다는 가설을 검토해야 한다. 북한의 해상도발은 육상에서의 도발에 비해 저항도 모호성을 유지할 수 있는 수단이기 때문에 해양법적 근거를 명분으로 문제를 제기하고, 제기된 문제에 대한 상대방의 관심을 유발하고 협상에 임할 경우 최대한 압박 전술을 통해 전략적 목표를 달성하려는 방식이다. 따라서 NLL을 문제 삼아 기회 있을 때마다 서해상에서의 도발을 감행하는 북한의 행태는 NLL 그 자체의 무력화를 넘어선 전략적 도발을 위한 것으로 봐야할 것이다(오일환 2004). 북한이 NLL을 무력화하고 이 해역을 분쟁구역화 함으로써 국제해양법을 원용하여 그들이 일방적으로 선포한 해상 경계선(관할권)을 NLL과 협상하려는 불순한 전략의 일환이며 동시에 이러한 서해 NLL 협상 국면에서 전개될 남북대화 및 북미협상에서 자신들의 협상력을 제고할 수 있다는 한반도 전체를 주도할 전략이 내재되어 있다고 할 수 있다.

실제 북한은 NLL 충돌 이후 분쟁 방지와 평화협력을 가속화하기 위한 일련의 남북 군사회담에서 문제의 본질을 해결하기보다 그들의 정치적 목표를 이행하는데 유리한 국면을 조성하기 위한 전략에 집중하는 모습을 보여 왔으며 어렵게 합의한 NLL에서의 우발적 충돌방지방안 이행에 대해서 미온적으로 대응하고 있다(하태영 2014). 결국 북한의 해상무력 도발은 NLL 무실화를 위한 대남전략과 연계하여 추진된 것이며 이를 통해 남남갈등과 남한 내 국론분열을 조장함으로써 남북관계에서 주도권을 장악한 이후에 미국과의 담판을 이어갈 전략 구상의 일환이었음을 주목해야 한다. 즉 NLL에서의 남북 무력충돌은 아무리 북한 측의 입장을 이해하고

공감하는 진보정권(노무현 정부)이라도 그 해법상 우선순위에서 차이가 있을 수밖에 없고 이러한 차별성의 근원은 역설적으로 결국 북한이 추구하는 전략적 목표 때문으로 규정해야 한다(서유상 2006).

육상이나 기타 사이버 상에서의 도발과 달리 서해 NLL 상의 무력충돌은 남북 간은 물론 우리 국내에서도 보혁 간에 상당한 이견과 공방이 오가는 현안인 만큼 그 자체가 전략적 목표가 된다(서우진 2019, 118-159; 유호열 외 2021). 휴전 이후 지속되어온 수많은 북한의 대남 무력 도발 중에서 해상에서의 저장도 도발과 3차례 남북 해군 간 교전을 겪었던 NLL 무력 충돌은 가설 2에 의해서 분명히 일정한 정도의 패턴을 보여주고 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 이에 대한 향후 대응책은 사안별로 도발의 성격에 따른 맞춤형 전략을 강구해야 할 것이다. 예컨대 북한이 내부문제나 미북 관계에 집중하기 위한 전략적 도발이라면 관망전략으로, 대남 협상력을 극대화하기 위한 목표라면 맞대응하는 대결 전략을 추구해야 한다는 주장을 검토할 필요가 있다(이윤식 2013). 이상 2가지 가설에 입각해 분석한 내용을 종합적으로 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 남북간 서해 무력 충돌에 관한 ‘양비론’과 ‘기획도발론’ 비교

구분	양비론	기획도발론
기본 입장	-서해교전의 원인과 전개과정은 우발적인 군사적 충돌임	-서해교전의 원인과 전개과정이 의도적인 군사적 도발임
가설	-단순 또는 연쇄적 무력 충돌이 발생하기 쉬운 서해 NLL 지역에서 서해교전이 발생함	-북한이 한반도 긴장상황을 야기하고자 군사적 도발을 감행하면서 서해교전이 발생함
배경	-경계가 분명한 육상과는 달리 서해 NLL은 그 경계가 불분명했음	-탈냉전시대에 북한이 체제 생존 및 대외 협상 주도권을 위한 전략이 필요했음
설명	-NLL은 구조 및 제도적으로 모호하고 서해상 평화와 안전을 보장하지 못하는 군사경계선임	-한반도 긴장상황 유발과 NLL문제의 국제적 부각을 위해 북한군이 실력행사 의지와 역량과시를 한 것임
대안	-NLL을 재설정하거나, 유지하되 남북 합의 하 서해평화협력특별지대를 구축하는 방안을 제시함	-남북기본합의서에 입각하여 평화 정착 시까지 NLL을 유지하며 북한의 무력도발에 대해서는 적극적으로 대응하는 방안을 제시함

*출처: 필자 작성.

북한의 도발이 어떠한 외피로 포장되던 수령 유일체제의 집단주의적 체제의 특성을 감안할 때 다원주의 개방민주국가에서의 견제와 균형에 입각한 정책 결정 패턴을 원용해 파악해서는 안 되며 동시에 과거 구 소련이나 중국 등 공산당 지배체제하의 제도화된 사회주의 국가의 정책형성이나 수행 방식을 적용해도 왜곡을 피할 수 없다(김호중 2016). 따라서 북한의 전략적 도발에 대해 그 근원이 되는 대남관계 뿐만 아니라 대미관계를 포함한 체제의 생존전략과 대남혁명의 전반적인 구도 속에서 안보와 전략적 대응이 필수적이다. 북한의 오판으로 인한 군사적 도발을 억제하는 한편 오판의 빌미를 제공함으로써 감당할 수 없는 위기 국면을 조성해서는 안 된다.

V. 결론: 실체적 접근의 필요성

북한의 도발 행태를 단순 우발적 사건으로 간주하거나 무시할 경우 휴전이후 발생한 수천 건의 대남 군사도발의 유형과 성격과 전개 방향에 대해 객관적이고 과학적인 접근의 유용성을 발견하지 못하게 된다. 다만 북한의 경우 수령 중심의 유일집단체제이기 때문에 지도자 세습과 간부층의 대대적인 이직과 숙청에도 불구하고 북한체제의 전략과 행태는 비교적 일관된 모습을 보이고 그에 따라 예측이 어느 정도 가능할 수도 있다는 점에서 도발에 대해 다양한 분석과 비교 검증을 통해 그 본질과 실체적 진실을 파악해야 한다(유호열 외 2018).

동시에 북한의 도발 사건에 대해 오판하거나 명백한 도발에 대한 교훈을 얻지 못하고 되풀이 할 경우 북한은 지속적으로 그리고 더욱 가혹한 방식으로 우리를 시험하고 한반도 정세 전반을 자기들 의도대로 좌지우지할 가능성이 높다. 과거 북한의 대남 도발의 다양한 행태별 대비책을 마련하는 것은 사태의 재발을 방지할 수 있을 뿐만 아니라 도발 자체를 근원적으로 해소할 수 있는 발판이 될 수 있다는 점에서 매우 필요한 조치들이다(이동규·양고은 2011).

본 논문에서 검토한 양비론적 입장에서의 충돌 원인과 경과 그리고 평화협력지대구축과 같은 유화적이고 미래지향적인 대안들이 갖고 있는 이념성과 주관성은 가설 1과 가설 2와의 비교 검토에서 일정 부분 한계를 노출하였으며 이는 향후 실체적 접근을 통해 반드시 재조정되어야 할 것으로 보인다.

본 논문에서 지적했듯이 북한의 수많은 도발은 현장에서 우발적으로 일어날 가능성을 배제할 수 없지만 시대적 흐름과 맥락을 통해 체계적으로 분석할 경우 그

안에 내재된 군사적 전략과 정치 전략적 구상을 파악해낼 수 있을 것이다. 북한이 공언하거나 기만술로 대남 도발의 본질을 희석하고 활용하려는 의도에 대해서도 좀더 구체적이고 현실적인 대응책으로 대비할 수 있다면 결국 남북 간 긴장을 완화하고 선순환을 통해 남북간 신뢰를 구축할 수 있을 것이다. 이처럼 적절한 대응책은 방어적 군사대비책을 좀더 확고하게 마련하는 동시에 최악의 순간 북한을 결정적으로 억지할 수 있는 한미 전략동맹의 기반을 적극적으로 구축함으로써 가능할 것이다.

참고문헌

- 김한나(2019). <영웅은 없었다: 연평해전, 나의 전쟁>. 서울: 기파랑.
- 유호열 외(2021). <북한의 현실과 통일 한국의 미래>. 서울: 매봉.
- 유호열·임재천·남광규·박은주(2018). <북한행태예측연구방법론>. 서울: 매봉.
- 이영종(2012). <선사인 리포트: 햇볕정책 취재파일>. 서울: 서해문집
- 이원섭(2003). <햇볕정책을 위한 변론>. 서울: 필맥.
- 최순조(2013). <연평해전>. 서울: 지성의샘.
- 태영호(2018). <3층 서기실의 암호>. 서울: 기파랑.
- 한철용(2010). <진실은 하나: 제2연평해전의 실제적 진실>. 서울: 팔복원.
- 황장엽(1999). <나는 역사의 진리를 보았다>. 서울: 한울
- 고유환(2013). 쟁점: 남북정상회담 NLL 논의, 어떻게 볼 것인가?: 공개된 대화록 어디에도 NLL 포기 언급 없었다. <통일한국>, 제356권.
- _____(2017). 서해평화협력특별지대 재론과 경계 갈등. <북한연구학회보>, 제21권 2호.
- 공용득(2012). 서해평화협력특별지대 구상과 인천의 역할에 관한 연구. <인천학연구>, 제16권 16호.
- 김강녕(2002). 서해교전과 우리의 안보적 대응. <통일전략>, 제2권 1호.
- _____(2003). NLL문제와 군사안보. <통일전략>, 제8권 3호.
- 김지형(2002). NLL 집중 해부: 남북은 공동어로, 북미는 해상분계선 합의해야. <민족21>, 제17호.
- 김태운(2013). 서해 북방한계선의 실질적 분계선으로서 정당성. <공공정책연구>, 제30권 1호.
- 김태준(2006). NLL 분쟁과 남북한 해양신뢰구축 방안. <국방연구>, 제49권 1호.
- 김현기(2002). 북방한계선과 서해교전. <군사>, 제47호.
- _____(2011). 서해 5도의 전략적 가치와 해군력 발전방향. <전략논단>, 제13권.
- 김호중(2016). 제1, 2연평해전을 통한 한국의 군사적 안보위기와 위기관리 재인식. <군사논단>, 제85권.
- 민족21 특별취재팀(2011). NLL문제 '서해평화지대' 설정이 유일한 해결책. <민족21>, 제118호.
- 박신영·남궁영(2019). 북한의 군사도발과 환경적 요인 연구. <세계지역연구논총>, 37집 1호.
- 서우진(2019). 김정은 시기의 북한의 대남 군사도발의 유형과 변화 양상. <Journal of North Korea Studies>, 제5권 2호.

- _____ (2019). 북한의 대남도발 양상과 정전체제의 유용성 연구. 고려대학교 박사학위 논문.
- 서유상(2006). NLL논란. 한반도 문제 본질이 정치군사문제임을 부각시키려는 것. <민족21>, 제65호.
- 성하윤(2012). 북한의 대남 군사도발 원인에 관한 연구. 고려대학교 석사학위논문.
- 염규현(2010). 서해를 평화와 공존의 바다로: 인천-해주-개성 3각벨트 제안. <민족21>, 제116호.
- 오일환(2004). 북한 초점: 북한의 북방한계선(NLL) 무력화 시도와 그 대응책. <월간 아태지역동향>, 제146권.
- 이동규·양고은(2011). 북한 도발 사건 이후 지휘체계 변화 및 정책 변동, 정책학습 연구: 1,2,3차 서해교전 사건, 2010년 천안함 침몰사건, 2010년 연평도 피격사건을 중심으로. <2010 국가위기관리학회 동계학술대회>.
- 이윤식(2013). 북한의 대남 주도권 확보와 대남전략 행태. <통일정책연구>, 제22권 1호.
- 이장희(2001). 서해5도의 국제법적 쟁점과 그 대응방안: 한강하구구역, 서해5도, 그리고 북방한계선을 중심으로. <외법논집>, 제10권.
- 이재민(2008). 북방한계선(NLL)과 관련된 국제법적 문제의 재검토. <서울국제법연구>, 제15권 1호.
- 이준한(2012). 동북아 평화와 인천의 NLL 문제. <인천학연구>, 제16권.
- 정경환(2007). 서해교전의 발발 배경과 대북정책의 방향. <통일전략>, 제2권 1호.
- _____ (2008). NLL 문제의 기본성격과 우리의 대응전략. <통일전략>, 제8권 3호.
- 정천구(2008). 서해북방한계선의 주요 쟁점과 대응 방안. <통일전략>, 제8권 3호.
- 정태욱(2007). 서해 북방한계선(NLL)의 성격과 정전협정상의 해상불가침 구역. <인권과 정의>. 제375호.
- _____ (2011). 서해 북방한계선(NLL) 재론: 연평도 포격사건을 계기로. <민주법학>, 제45호.
- 최수호(2017). 서해 북방한계선(NLL)에서의 남북한 군사충돌 연구. 동국대학교 석사학위논문.
- 하태영(2014). 북한의 서해 북방한계선(NLL) 무실화를 위한 협상과 도발 분석: 교훈의 도출. <군사논단>, 제78권.
- 현성일(2006). 북한의 국가전략과 간부정책의 변화에 관한 연구. 경남대학교 박사학위논문.
- 시사인(2012/11/14). “‘NLL 포기’ 발언의 진실”
<<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=14775>> (검색일: 2021.7.14.)
- 노컷뉴스(2007/10/18). “임동원 “북한 군부도 NLL 문제를 가지고 더 이상 말썽을

일으키진 않을 것”

<<http://www.nocutnews.co.kr/news/361061?c1=182&c2=183>> (검색일: 2021.5.25.)

(2013/06/25). “박선원 “국정원 발취본은 날조, NLL포기 발언 안했다”

<<https://www.nocutnews.co.kr/news/1057081?c1=182&c2=183>> (검색일: 2021.7.10.)

신동아(2006/07/03). “연평해전·서해교전은 김정일 ‘평화협박 전술’ 지시받은3호청사-인민무력부·해군사령부 합동작품”

<<https://shindonga.donga.com/3/all/13/105539/1>> (검색일: 2021.6.10.)

이투데이(2013/07/03). “이재정 “노무현 정부 평화적으로 NLL 지켰다”

<<https://www.etoday.co.kr/news/view/757003>> (검색일: 2021.4.19.)

김정은 시대 정치제도화와 경제정책의 경로 분석

A Path Analysis of Political Institutionalization and Economic Policy under the Kim Jong-un Regime

Kim, Chang Hee

제1저자 | 전북대학교 정치외교학과 명예교수
dam@jbnu.ac.kr

Park, Seong Yong

교신저자 | 전북대학교 정치외교학과 조교수
parksy@jbnu.ac.kr

Abstract

This study explores North Korea's pathway to attain the goal of an economic powerhouse sustaining the party-centric politics and Kim Jong-un's monolithic leadership system. The economic-nuclear parallel development policy strongly envisioned by the Kim Jong-un regime worked for political institutionalization and core national strategy in a transition period. The strategic priority of the policy was given to nuclearization although North Korea carried out economic measures including "Five-year Economic Development Strategy" to ameliorate people's living. The plenary meeting of the central committee of the party revised the parallel policy on April 20, 2018. On the declaration of the accomplishment of nuclear arsenal, "All-out Concentration Policy for Economic Building" was suggested as a new national strategy. Confronting the economic sanction and the COVID-19 pandemic, North Korea came forth with "Five-year Economic Development Plan" admitting the failure of the previous economic strategy. Nonetheless, the general situation is unfavorable to North Korea in spite of its strong drive to the new economic development plan. In the sake of soothing the current difficult situation and becoming a normal state, North Korea has to consider enhancing credibility with South Korea and improving relations with the United States.

Key words	Political Institutionalization, Economic Policy, Party-State System, Kim Jong-un's Monolithic Leadership System, All-out Concentration Policy for Economic Building
-----------	---

원고투고일 2021년 10월 28일 | 원고심사일 2021년 11월 15일 | 게재확정일 2021년 12월 14일

I. 서론

1. 문제의 제기

2011년 12월 17일 김정일이 사망하고 김정은이 정권을 이어받은 지 이제 10년이 되었다. 북한 당국이 5대기관 명으로 김정일 사망보도를 하면서 “우리의 혁명 진두에는 위대한 계승자이며 당과 군대 인민의 탁월한 영도자인 김정은동지가 있다”고 하였다. 김정일이 사망하면서 북한의 정치권력승계 과정에서 어려움이 예견되었으나, 선대승계의 학습에 의한 것인지 우려와는 달리 문제없이 진행되었고 빠르게 안정되었다.

김일성 사망 후 김정일은 유헌통치를 한다면서 당규약과 헌법을 그대로 유지하였고, 1997년에 총비서 오르고 1998년에 공식적인 김정일 체제가 출범하였다. 김정일 시대 북한정치의 가장 큰 특징은 선군정치로 선군정치는 가장 위력한 사회주의정치방식이고 만능의 보검이라고 하였다(로동신문 2008/07/06). 1990년대 들어서 펼쳐진 대내외적 위기 상황에서 부패와 무능에 물들어 대중적 충성을 이끌어내지 못하는 당은 위기상황을 타개하기 위한 주체로서 적합하지 않다고 판단되었다(Woo 2014, 119). 북한의 정치체계는 당·국가체계가 아닌 국방위원회가 중심인 체제로, 이를 ‘우리식 국가관리체계’라 하였다(리명일 2016, 63; 김창희 2018, 85). 선군정치를 주창한 북한은 경제도 선군경제전략으로 국방공업을 앞세우며 경제건설을 하고 인민생활문제도 해결한다는 것이었다. 그러나 김정일은 2000년에 들어서 신사고의 강조하면서, 2002년에는 ‘7.1 경제관리개선조치’(7.1조치)라는 계획경제를 보완하는 정책을 진행시키기도 하였다.

2009년 4월 헌법을 개정하고 6개 조항을 신설하였는데 전부 국방위원장에 관한 조항이다. 국방위원장은 독립된 국가기구로 자리 잡아 북한은 명실상부한 ‘국방위원장 중심제’ 국가가 되었다. 즉, 국방위원장은 무력을 지휘 및 통제함과 동시에

무력과 관련한 사업을 최고인민회의 앞에 책임짐으로써 주석으로부터 완전하게 독립된 존재로 자리매김 했다(김창희 2018, 84). 2010년에는 1980년 당 제6차대회 이후 30년간 개최하지 않았던 당 대회 대신, 제3차 당대표자회를 개최하여 당의 기능을 복원하면서 조직정비에 나섰다. 총비서와 당중앙군사위원장의 위상과 권한을 강화하여 김정일이 여기에 추대되었고, 김정은이 당중앙군사위원회 부위원장에 올라 후계자로 공식화되었다. 그러나 완전한 권력승계가 이루어지지 않은 상황에서 김정일이 사망한 것이다.

김정은은 2011년 12월 30일 당중앙위원회 정치국회의에서 ‘조선인민군최고사령관’으로 추대되었다. 북한은 2012년 로동신문의 신년공동사설에서 “우리 당과 우리인민의 최고령도자 김정은 동지는 선군 조선의 승리와 영광의 기치이시며 영원한 단결의 중심이시다”라고 하였다. 김정은의 공식 발언은 ‘당책임일군에게 보내는 담화’로 북한에서는 이를 ‘4.6담화’라 하는데, 여기에서 김정은은 통치이념과 국가 목표로 ‘김일성-김정일주의’와 ‘강성국가건설과 인민생활향상’을 내세웠다. 북한은 김정일 시대의 4년간의 유신통치와는 달리 2012년 4월 제4차 당대표자회와 최고인민회의를 열어 당규약 헌법을 개정하고 과도기의 김정은 체제를 이끌어 갔다. 이후 북한의 정치는 ‘김정은 유일중심, 유일영도체계’를 확립해 나가는 과정으로 진행되었고, 군이 아닌 당을 내세우고 당국가체제로의 복원을 꾀하였다.

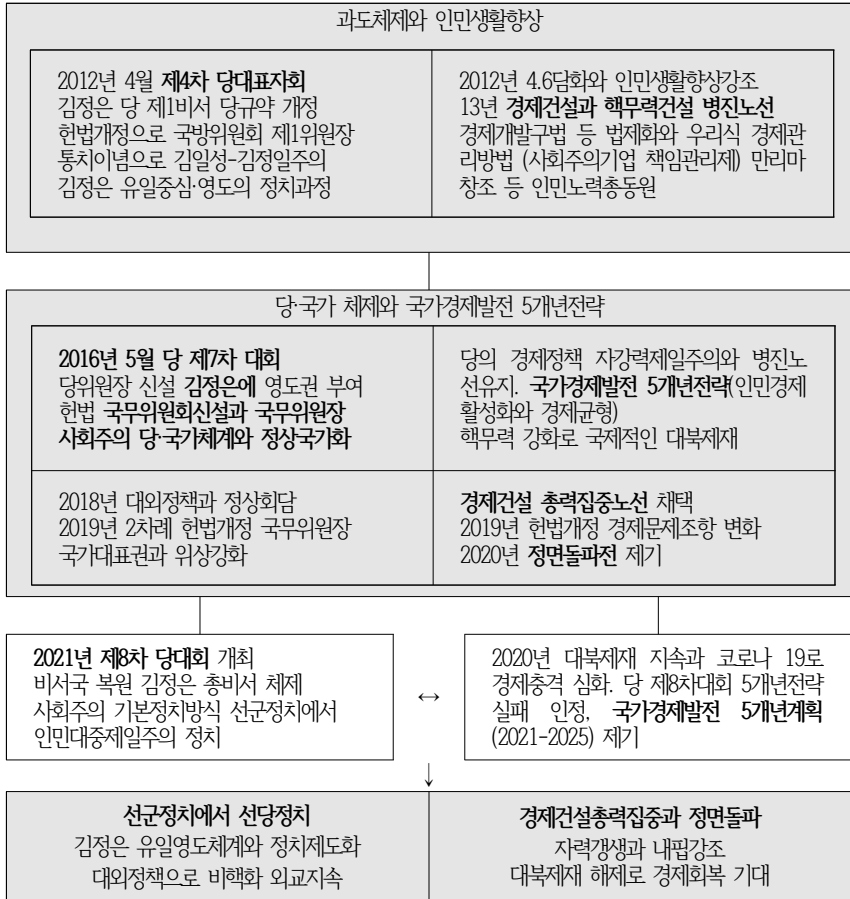
북한에서 경제는 정치에 완전히 예속되는 면을 보이고 있는데, 김정은 시대에 내세운 국가핵심전략인 ‘경제건설과 핵무력건설 병진노선’도 마찬가지였다. 경제건설을 앞세웠지만 우선적으로 추구한 것은 핵무력건설이었고, 이러한 노선은 국제적인 제재에 직면하여 인민생활향상을 목표로 하는 경제를 어렵게 만들었다(Park 2016, 66). 김정은은 핵무력의 완성을 선언하며 전략노선을 바꾸었는데, 이것을 진행시키고 있는데 역시 쉽지 않은 상황에 있다. 이 연구는 북한이 당중심의 정치와 김정은 유일영도체계를 유지하면서, 어떻게 사회주의경제강국으로 가져가겠다는 것인지를 규명해보려는 것이다.

2. 연구의 분석 틀

김정은 시대에 가장 북한정치에서 가장 역점을 두었던 것을 유일영도체계 확립이었는데, 이는 지도자로서의 후견기간이 짧았고 너무 젊었기 때문이다. 그렇기 때문에 당규약과 헌법 개정을 통한 김정은 유일중심의 정치제도화에 심혈을 기울였

다. 이와 함께 북한은 사회주의 강성국가건설을 목표로 내걸고 인민생활향상이라는 경제건설에 매진한다는 것이었다. 이러한 김정은 시대의 정치와 경제의 경로는 <그림 1>로 도표화 할 수 있다. 이는 논문의 분석틀인 동시에 분석요목이기도 하다.

<그림 1> 김정은 시대 10년 북한 정치와 경제의 경로



*출처: 저자 작성.

본 연구는 김정은 시대의 당-국가체제로의 복원이라는 정치제도화 과정과 경제 발전전략을 체계적으로 분석하려는 것이다. 이를 위해 제2장에서 먼저 김정은 시대 과도기의 정치제도화와 국가핵심전략으로 내세운 경제건설과 핵무력건설의 병

진노선을 살펴본다. 당 제7차대회의 직제개편과 최고인민회의에서의 국가기구개편을 설명하면서, 당대회에서 제시한 국가경제발전 5개년전략을 규명해 본다. 제3장은 당-국가체제 완비 후 당중심의 정치행태를 분석하였다. 당중앙위원회 전원회의를 통해 북한의 정치·경제·대외정책을 총괄하는 새로운 전략노선인 경제건설 총력 집중노선은 무엇이며 어떻게 진행되었는가? 제4장은 북한에서 정면돌파전을 제시한 이후 어떠한 상황이 전개되었는가를 살펴본다. 당 제8차 대회에서 북한이 추구하고자 하는 것은 무엇이며, 어떠한 방향으로 전개될 것인지를 예견해 본다. 제5장은 김정은 시대 당 중심정치와 국가경제발전 문제의 함의를 도출해 보고자한다.

II. 정치제도화 과정과 경제건설전략

1. 과도기 정치과정과 경제발전전략

1) 당중심의 김정은 유일영도 정치

북한에서는 2012년 4월 11일 제4차 당대표자회를 통해 당규약을 개정하였고, 김정일을 총비서로 모신다하면서 김정은을 당 제1비서에 추대하였다. 당규약은 정치시스템의 운영과 제도 그리고 규칙을 포함한 것으로, 향후 북한의 정치가 당을 중심으로 이루어 질 것을 예고하는 것이었다. 당규약의 서문에는 “경애하는 김정은동지는 김일성동지와 김정일 동지의 혁명위업을 승리로 이끄시는 조선로동당과 조선인민의 위대한 령도자이시다”라고 규정하였다(김창희 2017, 147). 이같이 서문은 개정되었으나 본문은 총비서가 제1비서로 바꾸는데 그쳐 과도기적 권력구조를 유지하였다. 그러나 통치이념은 주체사상 대신 당의 유일한 지도사상으로 김일성-김정일주의를 내세웠다. 즉, “조선로동당은 위대한 김일성-김정일주의를 당건설과 당활동의 출발점으로, 당의 사상적공고화의 기초로, 혁명과 건설을 영도하는데서 지도적 지침으로 한다”고 하였다(김창희 2013, 197). 김정은은 당대회에서 당 제1비서, 당중앙군사위원회 위원장, 정치국 상무위원에 올랐다.

당대표자회 이틀 후인 4월 13일에 개최된 최고인민회의 제12기제 5차 회의에서 헌법을 개정하였다. 새로운 헌법의 서문에 ‘조선민주주의인민공화국 사회주의헌법의 위대한 수령 김일성동지와 위대한 령도자 김정일동지의 사상과 업적을 법화한

김일성-김정일헌법'이라 하였다. 김정일을 영원한 국방위원장이라 내세우고, 김정은이 국방위원회 제1위원장으로 추대되었다. 이는 법적 제도적 차원에서 김정은 통치의 정당성을 정비하고자 것으로 볼 수 있다.

빠른 제도화를 통해 당-정-군의 최고영도자의 자리에 오른 김정은은 유일중심체계를 구축하고자 하였다. 김정은의 관심은 국가기구보다는 당에 집중되었고, 당의 기축이라 할 수 있는 새로운 지도사상도 내놓았던 것이다. 할아버지 김일성과 아버지 김정일의 업적을 승계하면서 내세운 온 사회의 '김일성-김정일주의화는 김일성주의화의 혁명적 계승이며 새로운 높은 단계로의 심화 발전'이라고 하였다(손영수 2012, 2-3). 그럼에도 권력구도 측면에서 선군정치가 변화한 것은 아니었고, 총비서와 국방위원장의 직위 명칭을 제1비서와 제1위원장이라 변경한 것은 과도기의 수습 차원이었다.

김일성-김정일주의가 통치이념이 되자 그동안 북한 전사회의 강령과 같은 '당의 유일사상체계확립의 10대원칙'이 2013년 6월에 '당의 유일적령도체계확립의 10대원칙'으로 바뀌어 선포되었다. 전자가 사상이 대를 이어 간다는 것이라면, 후자는 영도가 대를 이어 확립되어야 한다는 것이다. 이는 김정은을 유일중심·유일영도로 하는 당의 유일영도체계를 말하는 것으로, 여기에 방해되는 것은 어떠한 것도 용납할 수 없고 당중앙을 목숨으로 사수해야 한다는 것이다. 당으로의 권력이동은 이후의 정치과정에서 보여졌고, 이는 김정은의 권력을 공고화하기 위한 것이었다. 김정은은 후계과정에서 중요한 역할을 담당했던 군부의 힘을 약화시키는데 당의 힘을 필요로 했고, 이후 당이 정치과정과 관련된 문제를 결정하였다.

당중앙위원회 정치국 회의를 통해 군부의 핵심인 리영호 총참모장의 숙청이 결정되었다. 김정일 시대의 선군정치 하에서 과도하게 힘이 커진 군부에 대한 통제로 당의 권위와 역할을 활용한 것이다. 2013년 12월 8일 당중앙위원회 정치국 확대회의에서는 장성택의 '반당반종파적행위'를 공개적으로 비판하더니, 특별군사재판에 회부하여 '장성택은 우리 당과 국가지도부를 전복할 목적으로 조국을 반역'했다하여 사형을 선고하였다. 결과적으로 장성택의 제거도 당 조직지도부의 강화를 의미하는 면이 있었다. 장성택이 부장으로 있는 당 행정부의 권한과 이권의 팽창은 당 조직지도부의 제약을 의미했고, 장성택의 숙청으로 행정부가 해체되면서 조직지도부에 흡수되었다(최대석·장인숙 2015, 178). 결국 김정은은 자신의 권력 안전성을 강화하는데 성공했고, 미래의 잠재적인 도전자까지 일거에 제거하는 효과를 냈다(백학순 2015, 122).

2) 국가발전전략으로 경제건설과 핵무력병진노선

김정은 체제에서 내세운 것이 인민생활향상이었으나 집권초기 경제문제에 힘을 쓸 여력이 없었다. 김정은 유일영도체계로 정치가 어느 정도 안정화되자, 자신이 처음으로 직접 발표한 2013년 신년사에서 “올해는 사회주의강국건설로 국면 전환을 가져갈 변혁의 해”라고 하였다. 그리고 2013년 3월 31일 당중앙위원회 전원회의를 통해 ‘경제건설과 핵무력건설 병진’의 새로운 전략노선을 제시되었다. 김정은은 전원회의의 연설에서 “경제건설과 핵무력건설을 병진시키는데 대한 전략적 로선은 자위적 핵무력을 강화발전시켜 나라의 방위력을 철벽으로 다지면서 경제건설에 더 큰 힘을 넣어 사회주의 강성국가를 건설하기 위한 가장 혁명적인 인민적인 노선”이라 하였다. 북한이 주장한 것은 핵무력을 통해 추가적 국방비 없이 국가안보를 보장하고 나머지 자원을 경제 부분에 투입할 수 있다는 것이다(Mansourov 2014).

북한이 사회주의 강성국가로 가기 위해서는 경제를 발전시켜 인민들의 생활을 향상시켜야 하는데, 이를 위해서는 강력한 군사력, 핵무력에 담보되어야 한다는 논리를 펼쳤다.¹⁾ 북한에서 병진노선이 제기되자 로동신문에는 “나가자 조선아 병진 앞으로”라는 노래가 2면의 절반을 할애하여 실었다(로동신문 2013/04/13). 3월 기사 “경제를 건설해 만복 누리고 핵무력을 건설해 운명지킨다 나가자 조선아 세상에 소리치며 경제와 핵무력 병진 병진 앞으로”를 보면, 병진노선이 무엇인가를 압축적으로 말해준다. 2012년 장거리 로켓 발사와 2013년 3차 핵실험으로 자신들의 핵무력을 과시하고 경제를 이와 접목시킨 노선을 제시한 것이다. 핵무력 완성이 경제건설에 집중할 유리한 조건을 조성하였다는 것이다(김창희 2016, 117).

전원회의의 경제 분야에서 보고에서 눈에 띄는 대목은 경제건설로 전환하기 위해서는 현실의 요구에 맞는 우리식 경제관리방식을 완성해 가야 한다는 것이었다. 북한은 전원회의 다음날인 4월 1일 최고인민회의를 열어 당의 결정을 추진하는 방법이 논의되었고 법령화도 이루어졌다. 이때 “자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히할데 대하여(4.1 핵보유법령),” “우주 개발법” 등이 이때 재정되었다. 5월에서 관광지구 설치와 경제개발구 창설을 위한 ‘경제개발구법’이 만들어지기도 하였

1) 북한은 2012년 12월에 위성이라는 장거리 로켓발사와 2013년 2월 제3차 핵실험으로 자신들의 핵무력을 과시하면서, 경제를 이와 접목시킨 노선을 제시한 것이다. 핵무력이 완성되었으니 경제건설에 집중할 수 있는 유리한 조건이 마련되었다는 것이었다(김창희 2016, 117).

다. 김정은 집권초기 북한당국이 집중적으로 추진한 것은 경제개발구의 설치였고, 특히 관광지구 건설문제는 김정은의 가장 큰 관심사였다. 김정은은 전원회의 보고에서 원산지구 및 칠보산지구를 비롯한 여러 곳의 관광지구 관리와 관광사업 활성화를 강조하였다.

북한의 인민생활향상을 위해 가장 중요한 것은 농업과 공업분야의 발전문제였고, 그렇기 때문에 김정은 체제 초기부터 이 문제가 제기되었다. 농업분야에서 가장 중요한 것은 2014년 2월 6일의 “전국 농업부분 분조장대회”에 보낸 김정은의 서한이었는데, 여기에서 농업생산을 최대한 늘릴 것을 요구하면서 생산물은 현물을 기본으로 농장원들에게 분배해야 한다면서 현실에 맞는 분조관리제 실시를 촉구하였다. 현물분배가 가지는 의미는 김정은 시대 공식적으로 시장정책을 내놓지는 않았지만, 북한 사회의 현실적인 시장화를 전제로 한 것이다.

2014년 5월 30일 김정은은 당-정-군의 책임일군과의 담화 “현실의 요구에 맞게 우리 식 경제관리방법을 확립할데 대하여”를 발표하였다. 소위 “5월 노작”이라하는 담화에서 제시하는 우리식 경제관리방법의 원칙은 ① 경제에 대한 국가의 통일적 지도와 전략적 관리의 올바른 실현, ② 공장과 기업소·협동단체들에서 사회주의기업 책임관리제 실현, ③ 경제사업에 대한 당의 영도를 보장하며 정치사업을 확고하게 앞세우는 것이다. 북한에서는 ‘우리식 경제관리방법은 생산자 대중이 생산과 관리에서 주인으로서 책임과 역할을 다할수 있게하는 것으로, 경제기술적 방법과 행정조직적 방법을 옹기 결합시켜 경제과업을 수행하는 것이다. 그리하여 생산자 대중의 지위가 실질적으로 보장된다’고 주장한다(황철 2016, 77). 여기에서 핵심은 사회주의기업 책임관리제이다. 사회주의기업 책임관리제는 기업체들이 국가로부터 부여받은 경영권(제품개발권과 품질관리권, 인재관리권 등)을 행사하여, 새로운 기술이나 제품을 적극 개발하고 제품의 질을 개선하여 기업체의 경쟁력을 높이는 것이다. 이렇게 하여 기업체의 경제적 토대를 강화하고 이익을 극대화한다는 것이다(리상국 2016, 5-6).

북한은 병진노선의 추진에서 ‘4.1 핵보유법령’의 핵보유국 천명을 하고 자신감을 보이면서 경제건설을 어떻게 추진할 것인가를 고민하였다. 경제건설의 주력 방향을 농업과 경공업분야로 잡고, 알곡생산과 인민소비품 생산에 진력하고자 하였다. 우리식 경제관리방식에서 내세우는 독립체산제나 사회주의 분배원칙은 바로 이를 위한 조치였다. 김정일 시대의 7.1조치와 유사한 면이 있으나 훨씬 더 체계적인 구체적으로 확대된 모습을 보여주었다.

2. 당 제7차대회와 김정은 유일영도체계의 확립

김정은 시기 중요 정책은 당의 공식회의를 통해 결정되었고, 당 관련 행사들이 부활되어 성대하게 진행되었다. 2014년 김정은은 신년사를 통해 당 내부의 유일적 영도체 확립 및 당조직의 기능과 역할을 강조하였다. 북한에서 당을 내세우며 선군정치를 희석시키는 일련의 김정은의 정치행태가 보여졌고, 이것은 정치제도화로 이어졌다. 당의 위상 강화 및 정상화를 위해 임시 당대회 성격을 가진 기존의 당대표자회가 아닌 당대회 개최가 무엇보다도 중요했다. 북한에서는 1980년 당 제6차대회 이후 이때까지 당대회가 열리지 않았었다.

당 제7차 대회가 2016년 5월 6일부터 9일까지 평양에서 개최되었다. 당대회에서는 당중앙위원회 사업총화보고 향후 정책노선을 발표하고 본격적인 김정은 시대를 선언하였다. 김정은은 “우리는 사회주의국가정치제도를 공고발전시켜 인민대중의 자주성을 철저히 보장하며 사회의 정치사상적 통일을 끊임없이 강화하여야 합니다”라 하였다. 여기에서 사회주의국가정치제도는 당·국가체제를 의미하는 것이다(김창희 2017; 김창희 2018).

조직 강화가 당중심의 정치를 위해 필요했던 바, 이 대회를 통해 주목할 점은 당 조직체계 및 구조 문제였다. 제7차 당대회에서는 위원장이라는 당의 최고 직위가 신설되었는데, “조선로동당 위원장”은 당을 대표하고 당을 영도하는 당의 최고 영도자로 규정되었다. 최고 직위 신설과 김정은의 최고 직위 취임은 통치기반의 핵심으로 당의 등장을 의미하는 것이었다.

과도기적 직책인 당 제1비서 대신 김정은의 당 최고 직책 추대를 통해 김정은 유일영도체계가 확립되었다. 김정은은 조선로동당 위원장, 당중앙위원회 정치국 상무위원, 정무국 위원장, 중앙군사위원회 위원장에 추대되었다. 당 제7차대회의 개최는 당정치의 공식적인 시스템 구축이었고, 이에 대한 후속조치로 헌법에서 국방위원회를 폐지하고 국무위원회를 신설한 것은 김정은 체제의 완성을 의미한다. 그리고 이는 당·국가 체제적 절차와 체제운영의 패턴을 준수한 것이다(이정철 2016, 33). 북한은 5월 9일 당 제7차 대회를 통해 김정은을 당 최고의 영도자로 올리면서 유일적 영도체계를 확립했다. 당 유일영도체계 확립의 정치제도화 과정을 통해 김정은 체제가 목적인 것은 사회주의 국체제제 본연의 모습으로의 회귀였다.

당에서의 김정은 절대 권력 제도화는 국가기구에서도 진행되었다. 북한에서는 6월 29일 최고인민회의 제13기 4차회가 개최되었다. 로동신문에서는 최고인민회의

에서 헌법을 수정·보충하는 목적이 “김정은동지의 유일적 영도따라 사회주의강국 건설을 더욱 다그쳐 나가기 위한 법적 담보를 마련하기 위한 것”이라고 하였다(로동신문 2016/06/30). 여기에서 국방위원회를 폐지하고 이를 대신해 국무위원회를 신설한 것은 가장 큰 변화였다. 김정은이 당의 중심인 위원장에 등극하면서 국방위원회의 필요성이 현저히 줄어들었다. 김정은은 국무위원회를 확대, 개편하여 위상을 높이고 국무위원장에 취임하였는데, 이는 국방위원장 중심의 선군정치에서 국무위원장의 정상정치로 바꿔 놓은 것을 의미한다. 김갑식은 국방위원회가 폐지되고 국무위원회가 신설된 것은 김정일시대의 “군 중심의 비상관리체제”가 공식적으로 종료되고 사회주의 당·국가체제가 정상화 국면에 돌입했다고 것을 의미한다고 주장하였다(김갑식 2016, 2).

김정은 시대 국가기구가 당의 우위를 점하는 정치체제에 변화를 주었고, 36년만의 당대회 개최를 통하여 확실하게 당의 위상을 보여주었다. 김정은은 당위원장에 추대되어 할아버지, 아버지의 총비서와 같은 권한을 가진 자리에 올랐는데, 이는 당의 지도력을 강화하여 당·국가 체제의 완비라고 할 수 있다(김창희 2018, 91-92). 이렇게 김정은 유일영도체제의 제도화를 완비한 것은 국방위원회의 폐지와 그를 대신하면서 외연을 확대시킨 국무위원회의 신설에 있다. 결국 김정은은 당뿐만 아니라 국가기구까지를 총괄하게 되었다. 당과 국가기구를 총괄하는 칭호인 “위원장”을 사용함으로써 상징성과 실용성을 확보했다. 이러한 정치과정을 통하여 북한은 김정은의 유일중심·유일영도체계를 완성하고, 사회주의 당·국가체제를 확립한 것이다.

3. 국가경제발전 5개년전략

당 제7차 대회를 통해 북한은 병진노선이 자신들의 확고한 전략임을 확인시키면서 사업총화를 통하여 2016년부터 2020년까지의 국가경제발전 5개년전략을 발표하였다. 경제강국건설의 실현을 위해서는 인민경제발전을 위한 단계적 전략을 현실성있게 추진하는 것이 필요하다는 것이었다. 국가경제발전 5개년전략의 목표로 내세운 것은 인민경제전반의 활성화와 경제부문의 균형으로 경제를 지속적으로 발전시킬 수 있는 토대마련이었다. 이 기간에 병진노선을 틀어쥐고 가장 중점적으로 제기한 것이 전력문제해결과 농업·경공업생산증가였다. 전력문제를 푸는 것은 5개년 전략의 선결요건으로 반드시 전력생산목표를 달성하겠다고 하였다. 전력문제가

해결되어야 다른 공업부문도 정상화되고, 농업과경공업생산을 늘려 인민생활을 향상시킬 수 있다는 것이다.²⁾ 또한 대외경제에서 무역구조 개선과 경제개발구 투자환경보장, 사회주의기업 책임관리제의 실시였다.

국가경제발전 5개년 전략 중에 대외경제관계를 확대하는 방안이 포함되어 있었다. 무역구조 개선 및 합병·합작 사업 장려를 기반으로 경제개발구 투자환경을 조성하겠다는 것이다. 김정은 체제 출범이후 북한은 기존의 4대 중앙특구 외에 경제개발구를 개설하였다. 북한에서는 “경제개발구를 일정한 산업부분들의 기술적 토대의 강화와 새로운 사업부분들의 창설, 수출품 가공을 위한 법률적 및 경제적 환경을 마련해 주어 다른 나라들과의 경제기술적 협조를 안정하고 실리있게 실현하기 위한 특수경제시대”라고 하여 무엇을 위한 것인지를 구체적으로 설명하고 있다. 북한이 경제개발구에서 추구하는 것은 투자유지이고 이를 통하여 실리를 추구하겠다는 것이다(김창희 2016, 125).

2013년 5월 29일 경제개발구법을 제정한 이후 순차적으로 경제개발구를 설치함으로써 2015년 12월에 중앙급 경제특구 5개, 중앙급 경제개발구 4개, 지방급 경제개발구 17개 등 총 26개에 이르렀다. 상술한 바와 같이 김정은이 경제개발구사업에서 지대한 관심을 가진 것은 관광사업이었고, 원산지구와 칠보산지구를 대표적으로 내세우기도하였다. 또한 그는 “대외경제관계를 다각적으로 발전시키며 원산-금강산국제관광지대를 비롯한 경제개발구사업을 적극 밀고나가야”한다고 하였다(김홍일 2015, 71). 북한은 “오늘날 거의 120개 나라들에서 3,000여개이상의 경제개발구와 같은 특수경제지대를 창설운영하고 있는데, 이 나라들은 경제개발구를 비롯한 특수경제들에서의 세금감면과 기업특혜 등을 리용하여 해외투자를 적극 끌어들이고 보다 앞서고 선진적인 기술과 설비들을 받아들여 나라의 전반적인 경제성장을 이룩하고 있다”고 다른 국가들의 경제특구를 소개하고 있다(리명진 2015, 75-76). 박봉주 총리는 국가경제발전 5개년전략을 철저히 수행하겠다는 최고인민회의 보고에서 앞으로 대외경제관계를 확대발전시키겠다고면서, “나라의 투자환경과 조건을 개선하여 합병, 합작과 경제개발구사업을 활성화하며 세계관광발전추세에 맞게 관광대상과 지역을 늘리고 여러 가지 형태의 관광을 활발히 조직하겠다”고 하였다(로동신문 2016/06/30).

2) 6월 29일 최고인민회의 제13기 제4회의 박봉주 총리가 “조선로동당이 제시한 국가경제발전 5개년전략을 철저히 수행할데 대하여”라는 보고를 하였다. 특히 전력분야에서 발전소의 발전효율성 제고, 통합전력관리체계완성, 중소형발전소 건설 등을 제시하였다. 농업 분야에서 알곡위주의 생산구조개선과 두벌농사, 과학영농화 등을 목표로 내세웠다.

제7차 당대회에서 국가경제발전 5개년전략을 위한 대책회의에서 “해당 부문과 단위들에서 현실발전의 요구에 맞게 우리식 경제방법들을 확립하면서 공장, 기업소, 협동단체들이 사회주의기업 책임관리제의 요구에 맞게 경영전략을 세우고 기업활동을 주동적으로, 창발적으로 하여 생산을 정상화하고 확대발전시켜야 한다”고 주장하고 있다(로동신문 2016/05/29). 이후에도 북한에서는 김정은이 당 제7차 대회 사업총화보고에서 사회주의기업 책임관리제 실시를 독려했다면, 기업체들이 이를 해나가야 할지를 설명하고 있다. 특히 국가경제발전 5개년전략목표와 부분별 과업들을 기업체의 경영전략에 반영하여 철저히 관철되도록 하여야 여기에서는 기업체들이 경영전략을 세우는데 관철되도록 하여야 한다고 강조하였다. 그러면서 기업체들이 경영권을 원활하게 활용할 수 있도록 행정적, 법률적 조건을 충분히 보장해 주어야 한다고 했다(조웅주 2018, 90-92). 결국 우리 식 경제관리 방법을 전면적으로 확립하는 것이 중요하다는 것이다.

Ⅲ. 당중심의 정상시스템 가동과 국가전략노선의 전환

1. 당중심 정상시스템 가동과 핵무력강화 정치

상술한 바와 같이 당 제7차 대회는 김정은 시대를 선포하면서 당 국가체제로의 정치권력구도를 변화시킨 계기였다. 이를 통해 선군에서 선당으로 북한정치를 복원하였고 정상화시켰다. 북한에서는 정치사상강국의 위력은 사회주의국가 정치제도의 공고한 발전에 기인하고 있다 논의된다. 이러한 문제를 당 제7차대회에서 김정은이 제시했다고 주장하고 있다.³⁾

당이 중심이 되는 정치에는 당의 중앙조직뿐만 아니라, 기층조직의 강화 및 조직원의 행동이 필요하다. 북한에서는 초급당은 당의 기층조직이며 당의 노선과 정책을 집행하는 기본단위라고 한다. 북한에서는 2016년 12월 23일 ‘제1차 전당초급위원장대회’를 개최하였다. 이를 통해 북한의 정치가 당이 중추가 된다는 것을 확실히 하였다.

김정은 위원장은 2017년 신년사에서 당 제7차대회는 대정치축전이라고 하였다.

3) 당중앙위원회 사업총화보고에서 김정은은 “정치사상강국의 위력은 우리 나라 사회주의국가 정치제도의 우월성과 공고성에 바탕을 두고 있습니다”라고 말하였다.

북한은 국방력강화의 획기적 개선으로 어떤 강적도 감히 건드릴 수 없는 동방의 핵강국, 군사강국으로 솟아올랐다고 자평하였다. 이것은 2016년의 1월의 북한의 제5차 핵실험을 말하는 것이고, 김정은은 대륙간탄도로켓(ICBM) 시험발사준비사업이 마감단계에 이르렀다고 하였다. 김정은 유일영도하에서 가장 중심적으로 추진 사업은 핵무력을 강화하는 것이었다. 북한은 신년사에서 주장한 ICBM 시험발사준비사업의 마감을 증명이라도 하듯 7월에 미 본토타격을 목표로 하는 ICBM급 미사일을 두 차례 시험발사를 하였다. 이것을 “조선로동당의 전략적 결단”이라고 하면서, “김정은동지는 민족의 숙원을 풀어준 백두의 천출명장, 절세의 애국자”라고 하였다(로동신문 2017/07/06). 로동신문은 화성-14형 1차와 화성-14형 2차 시험발사 후 ‘우리 당과 국가, 군대의 최고영도자 김정은 동지께서 발사 단행에 대하여 친필 명령했다고 보도했다. 신문 1, 2, 3면 전체를 친필서명 장면, 발사체 모습, 참관 장면으로 가득 채웠다. 2차 시험발사 후 이를 축하하는 연회가 마련되었고, 이 자리에서 참석한 김정은을 “경애하는 최고영도자께서 조선로동당의 병진노선을 높이 추켜들고 전략적 핵무력강화의 혁혁한 위훈을 세웠다”고 치켜세웠다(로동신문 2017/07/06).

2017년 9월 3일에는 제6차 핵실험 후 ICBM 장착용 실험에 완전 성공했다고 발표하였다. 다음날 로동신문은 “9월 3일 조선로동당 중앙위원회 정치국 상무위원회 진행”이라는 기사가 실렸다. 김정은 포함한 5명의 당중앙위원회 정치국 상무위원들이 참석했고, 여기에서 김정은이 핵실험 단행 명령서에 친필 서명했다고 보도했다(로동신문 2017/09/04). 북한에서는 당정치국 상무위원회가 열리는 장면을 사진까지 실어가며 보도한 적이 없었다. 이것은 김정은의 정치 당이 중심이 되어 정상적으로 작동되고 있다는 것을 보여주는 일면이었다. 당의 중요한 정책결정은 혼자서 결정하는 것이 아니라, 회의를 통하여 한다는 시스템 통치를 보여주려는 것이었다. 11월 29일에는 ‘대륙간탄도로켓 화성-15’를 시험 발사하였다. 북한에서는 이것을 “조선로동당의 정치적결단과 전략적결심에 따라 새로 개발한 대륙간탄도로켓 화성-15형 시험발사가 성공적으로 진행되었다”고 정부성명을 통하여 발표하였다. 이것은 미국본토전역을 타격할 수 있는 핵탄두장착이 가능한 대륙간탄도로켓(ICBM)으로, 국가 핵무력완성의 역사적 대업을 실현했다고 주장하였다. 그러면서 이는 당의 병진노선을 충실하게 받아들여온 위대한 인민들의 값비싼 승리라고 하였다(로동신문 2017/11/29). 이렇게 북한은 김정은 시대에 국가핵심전략으로 내세운 병진노선에서 실제로는 핵무력 강화에 매진하였다. 김정은 자신이 강성

국가건설을 위하여 내세운 핵무력 건설을 관철시켰다는 것을 국내뿐만 아니라 국제적으로도 공인받으려 했던 것이다.

2017년 12월 21일 제5차 세포위원장대회를 개최하였는데, 북한에서 당세포는 당과 대중의 혈맥을 이어주는 주는 기본단위이다. 로동당원 5명에서 30명으로 구성된 당의 가장 하부 기층조직의 책임자를 비서에서 위원장으로 바꾸고 제5차 대회를 개최한 것이다.⁴⁾ 이 자리에서 ‘김정은은 당세포를 충성의 세포, 당정책 관철의 전위대로 강화하여 당의 전투적 위력을 백방으로 높이고 강성국가건설을 힘있게 다그치자’고 하였다. 김정은 자신은 당의 기층조직을 대표하고 있는 이들을 믿고 중시한다는 것을 강조함으로써 조직을 강화하는 한편 이들이 사회를 끌어가고 있다는 긍지와 자부심을 심어주었다. 당중심의 정치를 더욱 강화시키려는 것이다. 당의 유일적영도체계를 세워야 한다면서, 이를 위한 사업을 더욱 심화 발전시켜 전당과 전 사회에 경애하는 원수님의 유일적영도체계를 더욱 세워나가야 한다고 주장하였다(김양환 2017, 13).

김정은 위원장은 2018년 신년사에서 지난해 “국가핵무력완성의 역사적 대업” 성취했다고 하면서, 미국의 어떠한 핵위협도 분쇄하고 대응할 수 있다고 하였다. 그러면서 국가의 자주권을 지켜낼 수 있는 ‘평화수호의 강력한 보검’을 가지게 되었다고 주장하였다. 이 모든 것은 로동당 노선의 승리이며 당의 두리에 굳게 뭉친 군대와 인민의 투쟁의 결실이라며, 당의 영도와 인민들의 충성으로 자위적 국방력을 다졌다는 것이었다. 남북관계에 대해서는 과거에 얽매이지 말고 관계개선의 돌파구를 열자고 주문하였다.

2. 대북제재 강화와 경제건설 총력집중노선으로 전환

2016년 제4차 핵실험이후부터 내려진 유엔안보리의 대북제재 결의안은 북한경제에 큰 영향을 미쳤다. 특히 북한이 제6차 핵실험을 하자 유엔안보리는 대북제재 결의안 제2375호를 채택하여, 그동안의 북한산 석탄 철광석 수입금지, 금융제재, 근로자파견 동결 외에 식물의류 수입금지, 대북합작 금지가 추가 되었고 대북 석유수출의 절반으로 제한조치가 취해졌다. 그후 ICBM을 시험발사하자 내려진 유엔안보리 대북제재결의안 제2397호가 채택되었다. 여기에서는 파견근로자 24개월

4) 김정은 시대에 들어서서 1991년 5월, 1994년 3월, 2007년 10월 대회를 제1, 2, 3차대회라 명하고, 2013년 1월 28일 제4차 ‘전당 당세포비서대회’를 개최하였다.

내 철수 및 향후 북한이 핵실험이나 ICBM을 시험발사 할 경우 200만배럴의 경우를 50만 배럴로 줄일 수 있게 하였다.

이러한 대북제재는 북한경제에 커다란 영향을 미쳤다. 북한이 2016년 당 제7차 대회의 성과를 위해 자강력제일주의와 인민총동원령으로 경제성장률을 3%대로 끌어 올렸는데, 2017년에는 대북제재로 인하여 -3.5%의 성장률을 보여주었다. 그러나 북한은 2017년 국가경제발전 5개년전략수행에서 커다란 진전을 이루었다고 주장하였다. 금속공업의 주체화의 실현으로 자신들의 '산소열법용광로'로 무연탄으로 선철생산을 정상화했다고 하였다. 경공업부분에서도 생산공정을 현대화하여 인민소비품의 다종화와 다양화를 실현하였고, 기계공업부분에서도 새 형의 트랙터를 생산하여 인민경제의 현대화와 농촌의 과학영농화로 생산량을 늘렸다고 주장하였다.

대북제재는 인민생활향상을 내세운 김정은 체제의 주장을 무색하게 만들었고, 무언가 돌파구를 찾아야 했다. 김정은이 북한경제를 발전시키기 위해서 가장 중요한 것이 국제사회와의 협력인데, 핵무력강화를 실행이 거듭될수록 미국과 유엔안보리의 대북제재는 심화되었다. 이에 따라 경제상황이 어려워지고 출구전략이 필요했는데, 대남·대미관계개선이 바로 그것이었다.

북한은 2018년 신년사를 통하여 '평창동계올림픽' 참가의사 밝히면서, 이것이 도화선이 되어 남북의 특사교환에 의하여 남북정상회담이 확정되었다. 북한은 방북한 특사일행에 미국과의 관계개선 의지도 표명했고, 이후 우리정부의 중재로 북미정상회담의 일정도 나왔다. 김정은은 북한을 정상국가로 만들면서, 국제무대에서 활동할 수 있는 여건을 조성하는 데 공을 들였다.

북한은 남북·북미 정상회담을 앞두고 자신들의 의지를 확실히 보여주기 위해 2018년 4월 20일 당중앙위원회 제7기 3차 전원회의를 소집하였다. 전원회의에서 김정은 위원장의 의정보고를 통해 "경제건설과 핵무력건설병진노선의 위대한 승리를 선포함에 대하여"를 채택하였다. 한반도와 그 밖의 지역에서 긴장완화와 평화로의 새로운 기류가 형성되어 국제정치구도에 극적인 변화가 일어났다고 했다. 여기에서 경제건설과 핵무력건설의 병진노선이 빛나게 수행되었다며, 이제 전당과 전국이 사회주의 경제건설에서 총력을 집중하는 것이 당의 전략적 노선이라고 천명하였다. 남북·북미 정상회담을 앞두고 북한은 내외적으로 자신들의 의지를 확실히 보여주려 한 것이다. 그리하여 남북관계를 정상화하고 이를 북미관계로 이어가 대북제재를 해제하여, 답보상태에 대외경제 부분도 발전시키겠다는 것이었다(김창희 2019, 13).

이러한 의도로 그동안의 경제건설과 핵무력건설 병진노선 대신에 경제건설 총력 집중노선으로 전략노선을 전환한 것이다. 새로운 전략적 노선을 실현하기 위한 당면목표는 국가경제발전 5개년 전략을 제대로 수행하여 인민경제와 생활을 비약적으로 발전시키는 것이다. 즉, 인적 물적 자원을 총동원하여 사회주의경제를 일떠세우고, 인민생활 높이는데 모든 힘 집중하겠다는 것이다. 북한에서는 “우리 당의 새로운 전략적노선이 가장 과학적이고 혁명적인 노선으로 되는 것은 무엇보다도 그것이 우리 당 병진노선의 위대한 승리에 토대하여 혁명발전의 높은 단계의 요구를 반영하고 있다”고 한다. 그러면서 노선의 우선목표는 “무엇보다도 먼저 5개년 전략수행에 만전을 기하는 것”이고, 장기목표는 “자립적이고 현대적인 사회주의경제, 지식경제의 세우는 것”이라 하였다(김철 2018, 7).

그동안 북한은 병진노선을 국가핵심전략노선으로 항구적이라 주장하며 ‘정의의 보검’이라 하였는데, 노선의 전환을 위해서는 인민들이 수궁할만한 절차와 설득기제가 필요했다. 그래서 병진노선의 역사적 관철을 내세우며, 이제 당과 국가의 전반사업을 경제건설에 집중시키자면서 ‘경제건설 총력집중노선’을 제시한 것이다(김창희 2019, 12). 새로운 노선전환은 비핵화를 지렛대로 북미관계를 개선하고 대북제재를 해제하여 경제발전에 매진하겠다는 의지를 천명한 것이라 볼 수 있다.

상술한 바와 같이 북한은 2013년부터 5년간 22개에 이르는 경제개발구를 지정하고 관련법과 제도를 정비하면서 개방을 준비해 왔다. 비핵화 논의가 진전되고 대북제재가 완화되면 한국정부를 비롯한 주변국과의 경제협력과 국제기구 가입을 통한 자본 확충 등 경제발전에 필요한 자본유치와 기술유입의 가능성을 높일 수 있다(홍민·최은주 2018, 70). 특히 김정은 위원장이 관심을 두고 있는 것은 관광 분야이다. 경제건설 총집중이라는 새로운 노선이 제시된 이후에만 김정은 위원장이 ‘원산갈마해안 관광지구’ 건설현장을 세 번이나 방문한 것은 개방을 염두에 둔 것이었다.

IV. 정상국가화의 국무위원장과 국가전략노선의 새로운 길

1. 국가원수로서 국무위원장과 정면돌파전

2019년 김정은 위원장은 민족사에 뜻있는 사변들로 2018년을 보냈다며 고무되어 있었다. 김정은은 세계의 지도자들과 어깨를 견주는 지도자라고 생각하였고, 북한의 정치는 대외정책에 더 비중을 두었다. 신년사에서 “나는 사회적 진보와 발전, 세계의 평화와 정의를 위하여 노력하고 있는 각국의 수반들과 벗들의 사업에 성과가 있기를 바란다”한 것을 이를 반증하는 것이다. 그러면서 신년사에서 “지난해 전체인민이 경제건설에 총력을 집중할데 대한 새로운 당의 새로운 전략노선에 나서서 자립경제의 토대를 강화했다”고 하였다. 그러면서 새로운 전략노선을 틀어쥐고 간고분투해 나가면 국력이 배가되고 인민생활은 향상될 것이라는 기대감을 표현하였다. 이것은 제2차 북미정상회담에 대한 기대이기도 하였다.

남북정상회담과 북미정상회담이 있었고, 북한이 당-국가체제이지만 국가를 대표하는 것은 국무위원장이었다. 국가간 정상회담에서는 조선로동당 위원장 김정은이 아니라 국무위원장 김정은을 내세웠다. 이것으로 자신들이 정상국가이고 김정은이 정상적인 지도자라는 것을 세상에 알렸다. 북한에서는 2019년 4월 11일과 8월 29일에 최고인민회의를 개최하고, 1년 동안 2번에 걸쳐 헌법을 개정하였다. 두 번의 헌법개정에서 가장 중점을 두었던 것은 국무위원장에 국가대표권을 부여하여 국가원수로서 위치를 확고하게 하였다. 그동안 최고인민회의 상임위원장이 가지고 있던 국가를 대표한다는 것을 바꾼 것이다.

4월 헌법을 개정에서 제100조 “조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장은 국가를 대표하는 조선민주주의인민공화국의 최고령도자이다”라고 규정하였다.⁵⁾ 그리고 8월에는 헌법 제101조 “조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장은 전체 조선인민의 총의에 따라 최고인민회의에서 선거한다. 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장은 대의원으로 선거하지 않는다”라는 조항을 추가하였다. 그동안 국무위원장은 최고인민회의의 대의원이었지만, 이제 전체 인민의 의사에 따라 추대

5) 이후 북한 헌법 조문은 다음 자료를 참조. 법제처 통일법제데이터베이스. <사회주의 헌법>. <<https://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do?jsessionId=Oup2jFxbE9ijYu4Xl972KRQ4-llilQ38BRQsZcwU.node20>> (검색일: 2021.12.16.).

되는 국가를 대표하는 인물이기 때문에 대의원을 초월하는 존재라는 것이다. 김정은 유일영도체계를 더욱 확고하게 제도화한 것이다. 또한 4월 헌법개정에서는 2016년 헌법개정에서 계속 유지되었던 통치이념이라 할 수 있는 국가지도지침을 주체사상과 선군사상에서 김일성-김정일주의로 바꾸었다. 헌법 제3조는 “조선민주주의인민공화국은 위대한 김일성-김정일주의를 국가건설과 활동의 유일한 지도적 지침으로 삼는다”로 규정하고 있다.

북한에서는 10년 동안 헌법이 5번 개정되었는데, 거의 국가기구의 인물과 관련된 것이다. 2012년 4월 13일의 헌법 개정은 국방위원장을 국방위원회 제1위원장으로, 2013년 4월 1일의 개정에서는 서문에 “김일성동지와 김정일동지께서 생전의 모습으로 계시는 금수산태양궁전”을 새롭게 넣었다. 2016년 6월 29일 헌법개정이 국가기구라는 정치구조를 바꾸는 것으로, 국방위원회를 없애고 국무위원회를 신설하는 것인데 결국 국방위원회 제1위원장이 국무위원장으로 바뀐 것이다, 그리고 상술한 바와같이 이제 국무위원장이 완전한 국가원수로 자리매김을 한 것이다.

2. 북한의 대북제재 해제에 대한 기대

북한에서는 2019년 경제회복에 기대가 컸다. 경제건설 총력집중노선으로 전환은 남한과의 교류협력에 대한 기대감으로도 나타났다. 김정은 위원장은 신년사에서 개성공업지구와 금강산관광을 재개할 용의가 있다는 것을 밝혔고, 이는 우리 정부에게 개성공단을 재가동하고 금강산관광도 풀어달라는 것이었다. 김정은은 원산갈마 해안관광 지구사업도 완공시켜 여기까지 관광객을 받아, 경제에 큰 도움을 받으려 했을 것이라고 생각한다.

북한은 2019년 2월 하노이에서 열리는 제2차 북미정상회담에 기대를 걸었다. 북미 정상회담이 싱가포르와 하노이에서 개최되었는데 여기에 북한이 합의한 배경에는 경제와 개방이라는 의미를 담고 있었다. 제1차 북미정상회담이 시작되기 전날 싱가포르에 도착한 김정은은 싱가포르의 상징인 교역현장을 방문하면서 미국에게 메시지를 경제개방의 메시지를 던진 것이다. 제2차 북미정상회담의 장소인 베트남은 미국과 전쟁을 치른 국가이고, 그 수도인 하노이에서 회담은 북한으로서는 많은 기대감을 갖게 하였다. 그러나 하노이 제2차 북미회담은 결렬되고 말았다. 북미간에 내세운 주장은 비핵화 절차와 대북제재 해제에 대한 의견 차이였다.

미국의 목표는 빅딜을 통해 북한의 모든 핵무기와 대량살상무기를 폐기하는 것

이었고, 북한은 단계적 접근에 근거해 영변시설의 폐지와 제재완화를 연계하는 것이었다. 미국과 북한은 결렬에 대한 책임이 상대방에 있다고 주장하였다. 특히 미국은 북한이 영변핵시설의 해체와 대북제재의 전면해제를 요구했다고 하였고, 북한에 이에 반박하였다. 북한은 자신들이 요구한 것은 대북제재의 전면해제가 아닌 2016년에서 2017년 사이에 유엔안보리의 대북제재 5건 중 일부라는 것이었다.⁶⁾ 북한은 대북제재 5건 중 인민경제와 인민생활에 지장을 주는 항목들의 해제만 요구했다는 것이다. 북한은 자신들이 병진노선을 포기하고 경제건설 총력집중노선으로 전환했는데, 새로운 노선을 수행해 가는데 많은 제약을 가하여 경제에 직접영향을 미치는 부분에 대해서만 해제를 요구했기 때문에 자신들의 주장이 정당하다는 것이었다.

김정은은 대북제재에 해제에 지속적인 희망을 이어갔다. 특히 남북의 군사분계선(DMZ) 구역 판문점에서 문재인 대통령과 트럼프 대통령의 3자회담에 이은 북미 정상간의 회동은 이것을 보여주는 대표적인 것이었다. 그러나 이후 스톡홀름에서 열린 북미간의 실무회담도 결렬되고 말았다.

한편 상술한 2019년 헌법개정에서 경제문제에 주요한 변화가 있었다. 북한은 헌법에 수십년간 북한의 경제관리방식으로 내세웠던 대안의 관리체계를 삭제하였다.⁷⁾ 헌법 제33조에 국가의 경제의 운영관리에 내각의 역할을 결정적으로 높인다고 하였다. 그리고 “국가는 경제관리에서 사회주의기업 책임관리제를 실시하며 원가, 가격, 수익성같은 경제적 공간을 옹계 이용하도록 한다”고 규정하고 있다. 이것은 상술한 바와 같이 김정은이 2014년 제시한 ‘5월 로작’의 사회주의기업 책임관리제가 대안의 체계를 대신한 것이다. 이것은 그동안 추진해왔던 경제관리방식의 헌법화라는 것의 의미를 더하여, 대북제재 해제 이후의 경제방식문제를 현실적으로 대처하고자 하는 것이었다.

유일영도체계를 확립하고 리더십을 발휘하여 북한을 이끌어가고 있는 김정은 위원장은 모든 문제를 당중앙위원회 전원회의, 당중앙군사위원회 또는 정치국회의를 통하여 풀어 나갔다. 특히 북미정상회담 이후 문제가 꼬이자 북한은 2019년 말까

6) 2016년 이후 2017년 까지 유엔안보리는 대북제결의안 5건을 채택하였다. 즉, 제2270호, 제2321호, 제2371호, 제2375호, 제2397호가 그것이다.

7) 대안의 사업체계는 1961년에 12월 김일성이 남포에 있는 대안전기공장을 방문하여 지시한 공업부분 관리방법으로 공장에 있는 당위원회의 집단적 지도체계이다. 이후 이는 1972년 사회주의헌법에서 규정한 북한의 경제관리방식으로, 1998년 김정일 체제의 헌법에서는 이를 ‘대안의 사업체계에 맞게 독립채산제를 실시’한다는 등 이를 더 구체적으로 표현하였다.

지 미국이 새로운 계산법을 가지고 나올 때까지 인내를 가지고 기다리겠고, 그렇지 않으면 새로운 길을 갈 것이라고 언급하였다.

3. 대북제재의 정면돌파전과 코로나19 상황

여러 가지의 신호를 보냈으나 미국의 새로운 안을 들고 나오지 않았고, 북한의 입장에서 그냥 있을 수만 없는 상황이었다. 북한에서는 김정은 위원장의 주재 하에 2019년 12월 28일부터 31일까지 당중앙위원회 전원회의를 개최하였다. 전원회의에서는 대내외 정세와 투쟁방향, 조직문제가 총체적으로 다루어졌는데, 여기에서 제기된 것이 ‘정면돌파전’이었다. 정면돌파전은 시대적 과제라 하면서 전당과 전체인민들이 들고 나가야 할 투쟁구호라 하였다. 이렇게 북한은 정면돌파전을 내세웠지만 상황이 여의치 않았다.

2020년 북한은 신년사를 내지 않고 전원회의 결정서로 대처하였다. 이것은 북한의 상황이 어떠한가를 말해주는 장면이었다. 2019년 신년사에서 내놓았던 장밋빛 기대가 정면돌파전으로 바뀐 것이었다. 2020년 4월 11일 당중앙위원회 정치국 회의가 열렸고, 여기에서는 내놓은 공동결정서의 제목이 ‘세계적인 대유행전염병 하에 우리 인민의 생명안전을 보호하기 위한 국가적 대책을 더욱 철저히 세울 데 대하여’였다. 김정은 위원장이 이때 이후 모습을 보이지 않자, 전 세계에 각종 가짜뉴스가 난무하기도 했다. 어쨌든 북한이 정면돌파전을 펼쳐나가야 하는데 코로나 19 때문에 어렵다는 것을 인정한 것이다. 북한은 코로나19의 세계적인 대유행과 미국의 대통령 선거라는 변수로 자신들이 주장한 정면돌파전의 구체적인 전략을 내놓지 못하고 있는 상황이었다. 실제로 2020년부터는 코로나19로 인한 봉쇄 조치 때문에 일반 상품의 수입까지 거의 끊기면서 경제위기의 실상이 뚜렷이 드러나게 되었다(김석진 2021a, 8).

2020년 8월 19일 당중앙위원회 전원회의에서 2021년 1월에 당 제8차대회의 개최를 예고하였다. 10월 10일 당창건 75주년 열병식에서 정면돌파전을 내세우며 신형 ICBM이라는 새로운 무기를 선보이긴 했으나, 김정은 위원장은 연설에서 남북관계 개선을 언급하였고 핵무기 관련 직접 발언을 자제한 채 기존에 써왔던 ‘전쟁억제력’이라는 표현을 썼다. 이는 김정은 위원장이 국내외적 상황을 예의주시하고 있다는 것을 보여주는 대목이었다.

북한은 2021년 당 제8차대회를 계기로 대미·대남전략의 가이드라인을 설정한

후 서서히 행동에 나설 것으로 예상되었으나, 코로나19상황은 여전히 변수로 남아 있었다. 당 제8차대회 이전까지는 특별한 움직임 없이 미국의 신행정부의 태도를 살피면서 대미전략을 수립할 것으로 예상하였다(이기동 2020, 3).

V. 당 제8차 대회의 경제발전 5개년계획

1. 당 제8차 대회에서 총비서와 김일성-김정일주의

2021년 북한은 신년사를 내지 않고 1월 1일 김정일이 직접 쓴 신년연하장을 공개하였다. 물론 신년사를 내지 않은 것은 바로 당 제8차 대회가 열리고 여기에서 김정은이 개회사와 사업총화보고를 하기 때문이기도 했다. 북한에서 당 제8차대회가 2021년 1월 5일에서 12일까지 개최되었다. 김정은은 개회사를 통하여 당 제8차대회의 의미를 다음과 같이 부여하였다. 즉 “지금의 간고한 상황에서의 당대회의 소집은 대내외형세의 변화발전에 미치는 영향에 있어서나 사회주의집권당인 우리 당의 투쟁전망에 있어서 커다란 의의를 가지는 특기할 정치적사변입니다”이다. 김정은 위원장을 사업총화를 통해 2020년 이후의 상황을 “최악 중의 최악으로 계속된 난국”이라 표현했다(서울신문 2021/01/06).

조선중앙통신은 당규약개정의 의미를 “당조직들의 전투적기능과 역할을 높이며 당원들의 정치조직생활과 핵심적역할을 강화하기 위한 귀중한 지침으로서 당의 강화발전과 사회주의건설투쟁을 힘있게 추동하게 될 것이다”라 하였다. 당규약에서 당의 수반을 당 위원장에서 총비서로 바꾸었다. 즉, 제24조 “조선로동당 위원장은 당의 최고령도자이다”에서 “조선로동당의 수반은 조선로동당 총비서이다”라 하고 있다(조선중앙통신 2021/01/10). 북한의 당 제8차 대회에서 당규약 개정을 통해 조직강화에 나섰다.⁸⁾ 이는 당 7차대회에서 미비했던 부분에 대한 보강으로도 볼 수 있다. 그러나 총비서가 당을 영도하고 중앙위원회에 대리인으로 제1비서를 두는 것과 총비서의 위임에 따라 상무위원들이 정치국회의를 사회할 수 있다는 것은

8) 당 제7차 대회에서 신설된 정무국은 다시 비서국으로 환원되었고, 여기에 제1비서를 두었다. 당규약에 “당중앙위원회 제1비서는 조선로동당 총비서의 대리인이다”라고 규정하고 있다. 또한 북한 정치권력의 가장 핵심부서인 당중앙위 정치국 상무위원회의 권한 등을 규정한 제28조를 신설하였다.

조직강화의 의미를 뛰어넘는 것이다. 총비서와 제1비서 그리고 상무위원들 간의 세부사항까지 당규약에 규정함으로써, 김정은 유일영도체계의 완벽을 기하고자 한 것이다.

북한은 온 사회의 김일성-김정일주의화는 완전하게 자리를 잡았다고 생각하고 있다. 당 제8차대회의 당 규약 개정에 이를 반영하였다. 즉, “조선로동당은 온사회의 김일성-김정일주의화를 당의 최고강령으로 한다”고 밝히고 있다. 그러면서 “김일성-김정일주의는 주체사상에 기초하여 전일적으로 체계화된 혁명과 건설의 백과 전서이며 인민의 자주성을 실현하기 위한 실천투쟁속에서 그 진리성과 생활력이 검증된 혁명적 과학적 사상이다”이라고 정의하고 있다(연합뉴스 2021/06/01). 또한 중요한 것은 종전의 선군정치를 사회주의기본정치방식으로 한다는 것을, 인민대중제일주의정치로 바꾸었다. 김정은은 인민대중제일주의를 내세우고 이를 최우선으로 생각하며 정치를 펼쳐왔다고 했는데, 이제 기본정치방식으로 당규약에 명문화하면서 인민들의 지지를 끌어드리려 하였다.

북한은 당 제8차 대회 당규약 서문은 공화국무력과 자립적 국방공업, 국가방위혁의 강화를 방향으로 제시하고 있다(김일가·김인태 2021, 3). 이는 자신들의 사회주의 건설을 승리로 이끌기 위해서는 국방력 강화를 통해 향후 정세에 대비한다는 것이다. 국가 핵전쟁억제력 강화를 가장 의미있는 민족사적 업적으로 평가하면서, 핵전쟁 억제력을 보강하고 재래식 국방력을 현대화한다는 방침을 표방하였다. 한반도 군비증강의 맞서기 위한 자위적 조치라며 새로운 무기체계를 공개하였다.⁹⁾ 이것은 북한의 정면돌파전의 지속을 의미하는 것이라 볼 수 있지만, 국방력강화를 다시 외교적 카드로 활용하려는 면도 있다.

2. 경제발전 5개년전략 실패 인정과 경제발전 5개년계획

김정은은 개회사에서 “당 제7차대회이후 반만년민족사에 대서특필할 기적적인 승리와 사변들을 안아오으로써 조국과 인민의 운명을 세세년년 믿음직하게 수호할 수 있는 강력한 담보를 마련하였으며 동시에 경제건설을 촉진하고 인민생활을 향상시킬수 있는 일련의 의미있고 소중한 성과들과 토대들도 마련하였습니다”라고,

9) 핵무기 소형경량화, 전술무기화를 통한 전술핵무기개발, 초대형 핵탄두 생산, 1만 5,000km 사정권 명중률제고, 극초음속미사일, SLBM-ICBM 개발, 핵잠수함 등의 개발에 나설 것으로 전망되고 있다(김일가·김인태 2021, 15).

일단은 자신이 5년동안 경제의 토대를 마련했다고 하였다. 그러나 “국가경제발전 5개년전략수행기간이 지난해까지 끝났지만 내세웠던 목표는 거의 모든 부문에서 엄청나게 미달되었습니다”라고 하여, 당 제7차대회에서 내세웠던 국가경제발전 5개년전략의 성과가 부진했음을 인정했다(서울신문 2021/01/06). 즉, 2016년부터 2020년 추진된 국가경제발전 5개년전략은 “목표들이 심히 미진되고 인민생활 향상에서 뚜렷한 진전을 달성하지 못하였다”고 하였다. 이는 유엔안보리의 대북제재로 기계류와 금속제품 등 자본재 수입이 중단되어 각종 투자 프로젝트가 차질을 빚은 것이 중요한 이유의 하나이다(김석진 2021b, 8). 대북제재와 코로나 19상황으로 국가경제발전 5개년전략의 목표를 달성할 수 없었고 인민생활이 향상되지 못하였다. 대북제재와 코로나19로 타도 있었지만 5개년전략의 목표가 현실을 충분히 고려하지 않고 과도하게 설정되었다는 점을 인정한 것이다.

당규약에서 개정된 경제부문을 보면 당 제7차대회에서 내세웠던 “경제건설과 핵무력건설의 병진노선을 틀어쥐고 사회주의강국과 문명국가건설을 다그쳐 간다”는 문구가 삭제되었다. 대신에 “자력갱생의 기치밑에 경제건설을 다그치고 사회주의의 물질기술적 토대를 튼튼히 다지며 사회주의 문화를 전면적으로 발전시키고 사회주의 완전승리를 앞당기기 위하여 투쟁한다”고 되었다(연합뉴스 2021/06/01). 북한은 현상황에 대한 인식으로 경제강국건설 대신에 자력갱생을 다시 내세우며 경제기반을 공고하게 다져나가자는 것이다.

당 제8차대회 사업총화보고를 통해 ‘국가경제발전 5개년계획’(2021-2025년)을 제시했는데, 현실성과 실용성에 초점을 맞추고 있다. 자립경제 건설에 초점을 맞추되 현실을 고려해 신중하게 목표를 설정하고 경제관리 측면에서 내부자원 활용의 효율성을 제고한다는 것이다. 자력갱생은 경제문제 해결의 주된 동력을 외부에서 아닌 내부에서 찾자는 것으로 이의 경제적 표현이 자립적 민족경제이다(임수호 2021, 14). 그러나 우리식 경제방식과 자력갱생에 의존한 경제건설전략은 자강력제일주의와 크게 다른 것이 아니어서 그 실효성에 의문이 간다. 어쨌든 북한은 제재 장기화를 전제로 추가적인 경제악화를 방지, 현상을 유지하는 수준에서 국가경제발전 5개년계획을 수립한 것으로 보인다(임수호 2021, 4).

관광사업분야는 북한 경제회생에 중요한 변수 작용할 수 있다. 그렇기 때문에 코로나 19상황에서도 이에 대한 기대는 저버리지 않고 있다. 당 제8차대회 사업총화보고에서 “관광사업을 활성화하는 것은 우리 인민들이 보다 문명한 생활을 누리게 하고 우리 국가의 모습을 세상에 널리 떨치기 위한 중요한 사업으로 제기하였다”

고 한 것은 이를 말해주는 대목이다. 특히 사업총화보고에서 “금강산지구를 우리 식의 현대적인 문화관광지로 전변시켜야”한다면서, “금강산 관광지구 총개발 계획에 따라 사업을 새로운 5개년 계획기간에 연차별로, 단계별로 진행시켜야”한다고 하였다(로동신문 2021/01/09). 이는 코로나 19상황이 종식되어 관광협력 등 대북 제재에 저촉되지 않는 범주에서 외화를 벌어들여야 하는 의도이다. 그러므로 북한은 대북제재가 장기화되는 상황에서 관광산업을 외화획득과 정상국가 이미지 제고 목적으로 국가주도의 개발계획을 추진하고 있다. 관광산업의 활성화를 위해 시설의 개보수와 법·제도 정비 등 다각적인 노력을 기울이고 있다(박형준 2021, 112).

3. 경제상황의 극복을 위한 노력

북한의 경제는 상술한 바와 같이 심각한 상황에 놓여있다. 이러한 것을 말해주는 대목이 2021년 4월 6일에서 13일까지 개최된 당 제6차 세포비서대회의 개최사에서 김정일은 개최사에서 ‘유례없이 많은 도전들을 헤쳐야 하는 극난한 형편’이라 말하였다. 폐회사에서는 “인민에게 최대한의 물질문화적복리를 안겨주기 위하여 나는 당 중앙위원회로부터 시작하여 각급 당 조직들, 전당의 세포비서들이 더욱 간고한 고난의 행군을 할 것을 결심했다”고 하였다. 물론 이것은 김일성 사망이후 김정일 체제가 공식적으로 출범하기까지 내세웠던 ‘고난의 행군’과는 다른 의미가 있지만은, 그래도 이렇게 고난의 행군까지 들고 나온 것은 북한의 경제가 정말로 어렵다는 것을 스스로 인정하고 있는 것이다. 북한의 경제난과 고립심화에 따른 내부 불안과 동요될 수 있는 상황을 기층당 조직의 규율과 기강을 확립을 통하여 해소해보려는 것이 세포비서대회의 의도이다(박영자 2021, 5).

북한에서 2021년 6월 29일과 9월 2일 열린 제8기 2, 3차 정치국 확대회의에서도 세계적인 대유행 전염병 사태가 확산하는 위험한 형세에 국가방역체계를 강화할 것과 자연재해 대비하자는 것이 주요 안건이었다. 확대회의는 대북제재 등으로 식량난과 경제적 어려움 겪고 있는 상황에서 ‘경공업 부문에서 인민소비 생산을 늘리는 과업, 알곡 생산 목표를 반드시 점령할 과업’을 제시하였다.

결국 북한의 어려운 경제난에 다른 기층의 내부불안이나 동요를 사상무장을 통해 다잡아 보려는 것이다. 그러면 향후 경제문제를 어떻게 풀어나가려 할 것인가? 대북제재에 의하여 외화벌이가 금지되어 있고 그나마 코로나19로 사태로 국경봉쇄가 이루어지면서 제재 대상이 아닌 품목의 수입이 줄어들고 관광과 합법적 수출

까지 거의 중단된 상황에 있다. 대북제재와 코로나19에 의한 필요한 생산자원의 부족을 자력갱생에 의한 인민노력동원에 의존할 수 밖에 없는 상황이다. 이 같이 대내외적인 도전으로 경제발전 목표를 이루지 못해 인민생활이 향상되지 못하였다. 그러나 로동당의 영도 하에 어려움을 헤쳐 나가면 분명히 희망이 있다는 것을 인민들에게 주지시키고 있다.

VI. 합의(결론)

김정은 체제 10년 북한에서 당과 국가기구를 중심으로 한 정치제도화과정과 경제발전전략의 경로를 분석해 보았다. 김정은 체제는 집권초기의 안정적인 권력승계에 중점을 두고 정치제도에는 큰 변화를 두지 않았다. 그러나 경제분야에서는 경제건설과 핵무력건설 병진노선을 내세우며 인민생활향상을 위한 경제문제에 많은 노력을 기울였다. 북한에서는 집권 5년이 되는 2016년에 당 제7차 대회를 개최하여 김정은 중심의 당과 국가체계를 정비하였다. 2016년 초의 제5차 핵실험을 자강의 힘을 보여주었다며 자강력제일주의를 주창하고 경제발전 5개년전략도 내놓았으나, 이후 더욱 진력을 다한 것은 핵무력 완성이었다. 2018년 김정은 국무위원장은 비핵화 카드를 들고 한미 정상회담 등을 통해 대화의 정치를 펼치면서, 국가전략노선을 병진노선에서 경제건설 총력집중노선으로 전환하였다. 정상회담이후의 북한의 정치와 경제는 한반도 비핵화와 대북제재의 해제가 맞물려 돌아갔다. 2021년 당 제8차대회를 개최하여 총비서를 복원시키는 한편, 국가경제발전 5개년전략을 인정하고 좀 더 현실에 부합하는 국가경제발전 5개년계획을 제시하였다.

북한은 김정은 체제가 출범하면서부터 당-국가체계와 정상국가화를 목표로 선당을 내세우면서 선군의 흔적을 지우려하였다. 당중심의 정치를 이어가 정치제도화 과정에서도 당이 모든 결정을 내리고 국가기구가 이를 이행하는 양상을 보였다. 이 같이 김정은 체제가 출범하면서 내세운 통치이념은 김일성-김정일주의였다. 김정은은 새로운 통치이념을 제시함으로써 정치권력승계의 정당성의 확보와 새로운 사회주의 건설이라는 역사적 단계로의 진입을 보여주려고 하였다. 이후의 북한의 정치과정은 김정은의 권력 강화에 나서면서 '김정은 유일영도체계'의 확립을 위해, 이에 저해되는 인물들을 숙청하였다. 북한에서는 당 중심의 권력엘리트들을 총원하면서 상대적으로 군부의 영향력은 감소되었다.

이제 김정은 시대의 정치가 확실하게 펼쳐지면서 지난 36년 동안 개최하지 않았던 당 제7차대회를 2016년 5월에 개최하였다. 당 제7차대회는 당정치의 공식적인 시스템 구축으로 선군에서 선당으로의 복원과 과도기의 청산을 의미하는 것이었다. 비정상적인 당·국가체계를 재정비하여 정상적인 사회주의체제 발전시킨다는 것이었다. 당의 제도개편도 이루어져 전당을 영도하는 최고책임자는 당위원장이고, 김정은은 당위원장에 추대되었다. 이어진 최고인민회의에서 헌법을 개정하여 국가의 중심기구인 국방위원회를 폐기하고 국무위원회를 신설하였다. 국무위원회는 국방위원회와 달리 국방은 물론 경제와 외교 등 전 분야를 관장하는 국가기관이 되었다. 김정은을 당위원장에 이어 국무위원장에 추대함으로써 유일영도체계를 확립하였다. 2019년 북한에서 헌법이 2번 개정되었는데, 중요한 내용 중에는 것은 국무위원장에게 확실한 국가대표권의 부여와 부응하는 조치였다.

2021년 북한은 당 제8차대회를 정상적으로 5년 만에 개최하여, 조직을 개편하고 김정은이 로동당 총비서에 추대됨으로써 유일영도체계와 사회주의 정상국가화를 완성하였다. 당규약에서 김일성-김정일주의는 그동안 '진리성과 생활력'이 검증된 과학적 사상으로 당의 최고강령이라고 하였다. 또한 당 제7차 대회 당규약에서 선군정치와 선군의 기치가 사회주의기본정치방식이라 하던 것을 인민대중제일주의 정치로 바꾸었다. 이렇게 10년 동안의 북한정치과정을 보면 정치제도화 과정을 통하여 김정은 유일영도체계를 완성시켰고, 사회주의 국가로의 정상화를 꾀하였다고 볼 수 있다.

김정은이 최고지도자가 되면서 먼저 내세운 것은 인민생활향상이었다. 그러나 바로 경제발전전략을 내놓을 수 없었고 체제가 출범하면서 대외적으로 보여 주려한 것은 광명성이라는 로켓 발사였다. 이것이 실패로 끝나자 철치부심 끝에 광명성 2호를 발사에 성공하였고, 이어서 2013년 초에 제4차 핵심에도 성공하였다. 북한이 처한 상황에 대한 판단 하에 김정은은 국가건설을 이끌어갈 새로운 전략노선을 제시하였다. 이것이 당중앙위원회 전원회의에서 내놓은 경제건설과 핵무력병진 노선으로 대내외 정책방향을 규정하는 핵심전략이었다. 북한에서는 인민생활을 향상시키기 위해서는 경제발전을 해야 하는데, 이것도 국가안보가 선행되어야 한다는 것이다.

북한이 병진노선을 내세우면서도 더 집중한 것은 핵무력을 강화하는 것이었으나, 경제강국 건설을 위해서는 자신들의 현실에 맞는 '우리식 경제관리방식'을 제시하기도 하였다. 구체적으로 경제개발구와 관광특구설치 등도 법제화하면서, 활

로를 모색하고자 하였다. 김정은이 2014년 내놓은 ‘5월 노작’의 핵심은 농업부분에서 현물분배와 공업부분에서 사회주의기업 책임관리제였다. 이는 김정은 시대의 시장화와 맞물리는 것이었다. 핵무력 강화는 2016년 1월 ‘수폭실험’이라는 제4차 핵실험으로 나타났는데, 이것이 자강력과 국력을 보여주는 것이라 하였다. 이러한 상황에서 유엔안보리의 대북제재결의안이 채택되었고, 해외자금의 유입이 차단되면서 북한 경제의 타격이 예고되었다. 그러나 당 제7차 당대회에서 자강력제일주의를 내세우면서 자신들만이 이것은 가지는 힘이고 만능의 보검이라고 하였다. 당 제7차대회에서는 경제건설과 핵무력건설 병진노선은 자신들의 항구적인 노선이라면서, 국가경제발전 5개년전략을 제시하면서 이를 2020년 완성한다고 하였다.

2017년에 들어 북한은 핵무력 강화에 모든 힘을 쏟아 부었다. 사정거리가 미국 본토까지 도달한다는 장거리로켓을 시험발사와 제6차 핵실험 그리고 대륙간탄도미사일의 시험의 성공으로 ‘핵무력의 완성’을 선언하였다. 그러나 북한의 경제는 이러한 상황에서 인민총동원령을 내리면서 자강력제일주의를 주창했지만, 대북제재는 더욱 강화되었고 새로운 해법을 찾아야 했다. 남북정상회담과 북미정상회담이 바로 그것이고, 김정은은 핵무력 카드를 가지고 이를 성사시키려하였다. 여기에서 나온 것이 경제건설과 핵무력건설 병진노선의 전환이었고, 국가경제발전 5개년을 제대로 수행하기 위한다며 경제건설총력집중노선을 내세웠다.

남북정상회담과 북미정상회담이후 한반도 비핵화문제로 기대했던 대북제재는 해제되지 않자, 북한이 다시 들고 나온 것이 정면돌파전이다. 북한은 경제회복을 위해 가장 기대를 걸었던 것은 관광사업으로 ‘원산갈마해안지구’ 완성에 공을 들여왔다. 그러나 대북제재와 세계적인 대전염병 상황으로 모든 것을 어렵게 하고 있다. 북한은 2021년 제8차 당대회에서 국가경제발전 5개년전략의 실패를 인정하고, 국가경제발전 5개년계획을 내놓고 이의 실행을 모색하고 있는 상황이다. 북한이 내세우고 있는 ‘주체적 힘’이나 ‘내적동력강화’는 자력갱생으로 나가자는 지난시기의 구호를 되풀이하고 있는 것이다.

북한에서는 지난 10년 동안 정치제도화를 통하여 사회주의 당·국가체제로 김정은 유일중심·유일영도체계를 완성하였다. 서방 세계와는 김정은 국무위원장으로 사회주의국가와는 김정은 총비서로 정상적인 국가의 최고지도자가 되었고, 인민들의 지지와 충성도 확보하여 ‘최고의 존엄’이 되었다. 정치는 지도자와 추종자의 관계이고 북한에서는 소위 ‘수령과 인민’과의 관계로, 여기에서 가장 중요한 것이 인민생활향상이라는 경제발전이나 희생의 문제이다. 북한의 경제발전전략의 핵심은

개방과 개혁을 통한 것으로, 경제건설과 핵무력건설 병진노선은 결과적으로 이것을 염두에 두었던 것이다. '조선반도 비핵화'의 협상과 타협으로 경제건설에 총력으로 매진할 수 있는 기회를 잡으려 하였으나, 답보상태에 있는 상황이다. 북한으로 보아서는 지금까지의 국가발전 전략과 주장이 최상이라 하겠으나, 국제적인 상황은 만만치 않다. 향후 북한이 이 상황을 타개하고 지속가능한 정상국가가 되기 위해서는 남한과 교류 및 협력하여 신뢰를 형성하고 북미관계를 풀어나가는 방법 밖에 없다.

참고문헌

- 김갑식(2016). 조선노동당 제7차 대회 분석(1): 총평. 통일연구원 <Online Series>, CO 16-12.
- 김석진(2021a). 북한 경제발전 5개년전략은 왜 실패했을까. 통일연구원 <Online Series>, CO 21-06.
- _____(2021b). 북한의 제재 회피 실태와 그 경제적 의미. 통일연구원 <Online Series>, CO 21-12.
- 김인태(2021). 북한 노동당 제8차대회 권력 변화와 함의. <ISSUE BRIEF>, 제239호.
- 김일기·김인태(2021). 북한의 「개정 당규약」 분석과 시사점. <INSS 전략보고>, No. 127.
- 김일기·이수석(2020). 북한 8차 당대회의 전략노선 및 대남정책변화 전망. <INSS 전략보고>, No. 103.
- 김창희(2013). 북한의 통치이념 ‘김일성-김정일주의’ 분석. <한국정치연구>, 제22집 3호.
- _____(2016). 북한 로동당 제7차대회 경제정책의 분석과 평가. <한국동북아논총>, 제21권 3호.
- _____(2017). 김정은시대 북한정치의 제도화 과정에 관한 연구. <한국동북아논총>, 제22권 3호.
- _____(2018). 북한의 정치권력 변천과 의미: 로동당과 국가기구와의 관계를 중심으로. <지역과 세계>, 제42집 1호.
- _____(2019). 북한 병진노선의 경제건설 총력집중노선으로 전환. 『정치정보연구』, 제22권 2호.
- _____(2020). <김일성·김정일·김정은: 백두혈통과 정치리더십>. 전주: 전북대학교 출판문화원.
- 박영자(2021). ‘내핍과 정풍’ 선언한 북한의 제6차 당세포비서 대회. 통일연구원 <Online Series>, CO 21-13.
- 박형준(2021). 북한의 수용성과 남북교류협력 방향: 김정은 시기 관광정책을 중심으로. <한국동북아논총>, 제26집 1호.
- 백학순(2015). <김정은 시대의 북한정치 2012-2014 사상-정체성-구조>. 성남: 세종연구소.
- 이기동(2020). 김정은의 당 창건 75주년 기념연설과 대외·대남정책. <ISSUE BRIEF>, 제16호.
- 이승렬·이승현(2021). 북한 조선노동당 제8차 대회의 주요 내용과 시사점. <NARS 이슈와 논점>, 제1797호.
- 이정철(2016). 김정은 체제 5년의 북한 정치. 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 역

- 음. <김정은 체제 5년 북한을 진단한다>. 서울: 늘품플러스.
- 임수호(2021). 8차 당대회 이후 북한 경제전략 기조와 시사점. <INSS 전략보고>, No. 115.
- 조한범(2021). 김정은 정권의 국가전략 변화와 자력갱생노선의 한계. 통일연구원 <Online Series>, CO 21-08.
- 최대석·장인숙 편(2015). <북한의 시장화와 정치사회 균열>. 서울: 선인.
- 홍민·최은주(2018). 기존 시장화 논의 검토 및 개념화. 홍민 외. <북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석>. 서울: 통일연구원.
- 김양환(2017). 당의 유일적명도체계를 세우기 위한 사업을 더욱 심화시켜 나가는 것은 우리 혁명발전의 요구. <정치법률연구>, 제2호.
- 김재서(2018). 사회주의경제건설에 총력을 집중하는 것은 현시기 우리 당의 새로운 전략적로선. <김일성종합대학학보(철학, 경제학)>, 제64권 3호(루계 535호).
- 김철(2018). 새로운 전략적로선의 실현에서 달성해야 할 투쟁목표. <사회과학원학보>, 제3호(루계 제100호).
- 김홍일(2018). 대외경제관계를 다각적으로 발전시키는데서 나서는 중요문제. <김일성종합대학학보(철학, 경제학)>, 제61권 4호(루계 502호).
- 리명일(2016). 우리나라 국가기관체계의 특징에 대한 리해. <김일성종합대학학보(철학, 경제학)>, 제62권 2호(루계 508호)..
- 리명진(2018). 경제개발구개발사업 적극 밀고나가는 것은 현시기 우리앞에 나서는 중요한 과업. <김일성종합대학학보(철학, 경제학)>, 제61권 4호(루계 502호).
- 리상국(2016). 근로자들의 책임과 역할을 다하게 하는 사회주의기업책임관리제의 특성. <경제연구>, 제3호(루계 제174호).
- 손영수(2012). 온 사회의 김일성-김정일주의화는 온 사회의 김일성주의화의 혁명적 계승이며 새로운 높은 단계로의 심화발전. <철학연구>, 제4호(루계 131호).
- 조옹주(2018). 기업체들이 사회주의기업책임관리제를 바로 실시하는데서 나서는 중요한 문제. <김일성종합대학학보(철학, 경제학)>, 제64권 2호(루계 532호).
- 황철(2016). 주체사상을 구현한 우리 식 경제관리방법을 전면적으로 확립하는데서 나서는 중요한 문제. <김일성종합대학학보(철학, 경제학)>, 제62권 2호(루계 526호).
- Mansourov, Alexandre(2014). Kim Jong Un's Nuclear Doctrine and Strategy: What Everyone Needs to Know. *NAPSNet Special Reports*, December 16.
<<https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/kim-jong-uns-nuclear-doctrine-and-strategy-what-everyone-needs-to-know/>> (검색일: 2021.10.3.).
- Park, Seong-Yong(2016). North Korea's Military Policy under the Kim

Jong-un Regime. *Journal of Asian Public Policy*, Vol. 9, No. 1.

Woo, Jongseok(2014). Kim Jong-il's Military-first Politics and Beyond: Military Control Mechanisms and the Problem of Power Succession. *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 47.

<로동신문>.

<서울신문>.

<연합뉴스>.

<조선중앙통신>.

<법제처 통일법제데이터베이스>. <사회주의헌법> <<https://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do;jsessionid=Oup2JFxbE9ijYu4Xl972KRQ4-llilQ38BRQsZcwU.node20>> (검색일: 2021.12.16.).

김정은 집권 10년, ‘우리식경제관리방법’의 성과와 정치경제적 함의

Kim Jong-un’s 10 years era, the Performance of
'Urisik(self-style)Economic Management Mearsures' and
Political and economic Implication

Seung-yeol Lee

국회입법조사처 입법조사관
summer20@naver.com

Abstract

At the 8th Party Congress in 2021, Kim Jong-un officially acknowledged the failure of the “five-year strategy for national economic development” at the 7th Party Congress. However, from the beginning of his administration in 2012, Kim Jong-un started with the 'June 28 Policy', followed by the '12·1 Measures', which expanded the autonomy of factories and businesses under the 'Socialist Enterprise Management System', and the '5·30 Measures' that made them all-out. The 'Urisik(self-style) economic management measures' aimed at economic reform were actively promoted. On the other hand, looking at the economic performance from 2012 to 2014 in the first half of his reign, North Korea also showed the possibility of sustainable economic growth if it continuously pushes reform measures such as expanding the autonomy of agriculture and enterprises (trade). The problem is that, due to the nature of North Korean politics, as was confirmed in the 'July 1 Measures' during the Kim Jong-il era in 2002, reform measures involved political struggle, and national strategies such as the 'Economic-Nuclear parallel Line' can disable domestic economic reform measures against North Korea. The point is that it causes conflict with the international community, such as sanctions against North Korea. In addition, the economic outlook for North Korea after 2021 remains bleak due to the political and economic rigidity of the North Korean system, which adheres to the failed “self-style” economic policy and cannot make any attempts beyond it.

Key words	Urisik(self-style)Economic Management Mearsures', 5-30 Measures, Socialist enterprise management system, North Korean Sanctions
-----------	---

원고투고일 2021년 11월 12일 | 원고심사일 2021년 11월 16일 | 게재확정일 2021년 12월 16일

I. 문제 제기

북한은 청년절 30주년(8월 28일)을 맞아 2021년 8월 29일 「로동신문」 1면을 통해 “지금 우리는 건국 이래 가장 준엄한 국면에 처해있다”며 이례적으로 국가적 위기를 강조하였다(로동신문 2021/8/29). 북한 당국이 공식적으로 언급한 “건국 이래 가장 준엄한 국면”이라는 표현은 대북제재와 ‘코로나19’ 사태, 그리고 연이은 여름 수해 등으로 인한 체제의 정치경제적 위기를 반영한 것이라고 할 수 있다.

김정은 위원장(이하 ‘김정은’)은 지난 2019년 12월 28일 노동당 중앙위 제7기 제5차 전원회의에서 “정면돌파”를 23번이나 언급하며, 대북제재의 장기화를 기정사실화하면서 경제문제 해결을 최우선 과제로 제시했다(로동신문 2020/01/01). 그러나 북한은 2020년 4월 당중앙위 정치국 회의에서 지난해 제7기 제5차 전원회의에서 결정된 경제계획을 “새롭게 조성된 현실”(코로나19)에 맞춰 일부 조정·변경한다고 공고하였다(로동신문 2020/04/12).

더 나아가 김정은은 2020년 8월 제7기 제6차 전원회의에서 지난 2016년 제7차 당대회에서 결정했던 ‘국가경제발전 5개년전략’의 실패를 인정하면서 내년 초 제8차 당대회를 개최한다고 밝혔다(로동신문 2020/08/20). 사실 김정은은 2012년 집권 초부터 ‘사회주의기업관리에’ 따라 공장과 기업소의 자율권을 확대한 ‘우리식 경제관리방법’을 적극 추진하였다. 그러나 김정은은 2021년 1월 제8차 당대회에서 지난 제7차 당대회의 이러한 개혁조치의 실패를 공식적으로 인정한 것이다. 김정은식 경제개혁조치의 효과를 더는 기대하기 어려운 국면이라고 볼 수 있다.

이에 김정은은 제8차 당대회에서 ‘우리식 사회주의’의 목표와 실천방안을 담은 새로운 국가발전 전략을 제시하면서, 경제문제 해결을 위해 사회주의의 3대 이념인 ‘이민위천’, ‘일심단결’, ‘자력갱생’을 기반으로 한 “우리식 주체적 역량의 강화”를 제시하였다(로동신문 2021/01/13). 또한 김정은은 경제 분야에서 사회주의 노선의 강화 방침을 선언하면서 “새로운 5개년 계획 기간 동안 평양시에 대해 1만 세대씩 5만 세대의 살림집을 건설하겠다”고 밝혔다(로동신문 2021/03/24).

하지만 지난 2020년 1월 말부터 '국가비상방역체계'가 엄격히 유지되는 상황에서 김정은의 건설 경기 부양책이 북한경제 활성화에 어떤 영향을 줄 수 있을지 단정하기는 쉽지 않다. 국제사회의 고강도 대북제재와 '코로나19' 사태로 인해 북한 경제는 당국의 공식 언급처럼 "가장 준엄한 국면"에 직면해 있다. 무엇보다 김정은의 '우리식경제관리방법'의 경제적 효과가 장성택 숙청 이후 2014년부터 감소하였으며, 지금은 대내외적 환경으로 인해 더욱더 불확실성이 높아진 상황이다.

따라서 본 논문은 김정은 집권 10년간 북한경제 정책의 배경과 내용을 설명하고, 이 시기 북한의 경제 현황을 정치경제적 관점에서 분석하고자 한다. 이를 위해 김정은 집권 시기를 2016년 제7차 당대회를 기점으로 집권 1기(2012-2015)와 집권 2기(2016-2020)로 구분하였다.

II. 김정은 집권 1기(2012-2015) 경제정책의 정치경제적 함의

1. '우리식경제관리방법'의 등장 배경과 주요 내용

1) 등장 배경

김정은은 2011년 12월 28일 당중앙위원회 책임일군들과의 담화에서 먹는 문제 해결의 중요성을 강조하며 "세상에서 제일 좋다고 소문난 경제개혁 방법을 연구하라"며, 심지어 "뭔가 해보려는 일꾼들에 대해 색안경을 끼고 보거나, 자본주의 방법이라고 걸각질(다리 걸기)하지마라"고 하는 등 상당히 개혁적인 분위기를 조성했다고 밝혔다(한기범 2019, 40).

2012년 2월 23-24일 북미 당국은 김정일 위원장 사망으로 중단되었던 북미 고위급회담을 재개하였다. 북미 양국은 2월 29일 북한의 핵실험과 장거리 미사일 발사 유예, 그리고 우리농축프로그램을 포함한 핵 활동의 일시 중지와 국제원자력기구(IAEA) 사찰단의 복귀를 대가로 미국의 24만 톤 대북 영양지원과 대북제재가 북한 인민의 생활 등 민생분야를 겨냥하지 않는다는 내용의 '2·29 합의'에 서명하였고, 평양과 워싱턴에서 각각 이 내용을 발표하였다(조선중앙통신 2012/02/29).

그러나 북한은 4월 13일 '태양절 100주년' 기념식을 앞두고 지구관측위성인 '광명성-3호'를 발사하였다(조선중앙통신 2012/04/13). 미국은 탄도미사일 기술을 이

용한 북한의 모든 발사체 실험을 금지한 유엔안보리 결의안(1718호, 1874호)을 위반했다며, '2·29 합의'의 무효를 선언했고, 4월 16일 유엔안보리는 북한의 탄도미사일 발사를 규탄하는 '의장성명'(presidential statement)을 채택했다(UNSC 2012). 4월 17일 북한은 유엔안보리 '의장성명'을 비난하는 외무성 담화와 4월 20일 "위성 발사를 계속 진행할 것"이라는 '조선우주공간기술위원회'(KCST) 대변인 담화를 차례로 발표했다(로동신문 2012/04/20).

사실 이러한 대결 국면에도 불구하고 김정은은 2012년 4월 15일 '태양절 100주년' 기념 연설에서 "인민들이 허리띠를 졸라매게 하는 일이 없도록 하겠다"고 공언했다(로동신문 2012/04/16). 이것은 집권 초기 김정은의 북한경제 개선조치에 대한 의지를 엿볼 수 있는 대목으로 직전 북미 '2·29 합의'의 무산 이후 대내적으로는 인민들의 먹는 문제 해결을 정권 안정의 핵심 과제로 인식했다고 볼 수 있다.

2) 주요 내용

김정은의 집권 1기(2012~2015년)에 실시된 경제개혁조치는 지난 2002년 김정일 시기 '7·1 경제관리개선조치'¹⁾와 비슷한 맥락에서 사회주의 계획경제의 한계를 극복하려는 시도에서 비롯되었다. 대표적으로 '6·28방침', '12·1조치', '3·1조치' 그리고 '5·30조치' 순으로 진행되었으며, 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, '6·28 방침'은 농업 생산성의 향상을 협동농장의 효율성과 수확물에 대한 자율처분권의 확대를 통해 달성하려는 것이다. 협동농장의 효율성은 '포전담당제'를 도입하여 그 규모를 가족농이 가능한 2~5명으로 조정하였고, 수확물의 자율처분권 확대를 위해 수확물 분배 구조를 국가(70%)와 분조(30%)로 조정한다는 방침이며, 동시에 공장과 기업소에도 경영의 자율권을 대폭 확대한다는 내용이다(통일부 2012).

둘째, '12·1조치'는 '우리식경제관리방법'의 핵심 기제인 '사회주의기업관리제'를 시행하려는 개혁조치로서 주요 내용은 당의 계획경제 방침에 따라 생산 목표량이 하달되었던 기존 방식에서 탈피하여, 지배인 책임경영제와 차등임금제를 전면 도입하고, 계획의 수립부터 생산 그리고 생산품의 처분에 대해 기업소가 자체적으로

1) '7·1 조치'란 북한이 2002년 7월 1일 발표한 가격 및 임금 현실화, 공장/기업소의 경영 자율성 확대, 근로자에 대한 물질적 유인책 강화 등의 조치를 의미한다. 이 조치는 기존의 계획경제 틀 내에서 시장경제 기능을 일부 도입한 것이라고 할 수 있다.

결정하도록 함으로써 경영의 자율권을 확대한 조치이다(통일부 2013).

셋째, '3·1조치'는 '사회주의기업관리제'의 정착을 위해 공장 및 기업소의 경영 자율성을 더욱 확대하기 위한 조치이다. 주요 내용은 공장과 기업소가 자기 실정에 맞게 일을 능동적으로 해 나갈 수 있도록 '가격제정권'까지 부여하여 독립채산제를 전국적으로 확대하였으며, 당이 정해진 계획 물품 이외의 생산품에 대해서는 자체적으로 시장에 생산한 상품을 판매할 수 있도록 허용하였다(이석기 외 2018, 52-53).

넷째, '5·30조치'는 당과 국가, 군대의 책임일군들과의 담화 문건을 통해 그동안 부분적으로 진행되었던 '우리식경제관리방법'을 총정리하여 공개한 내용이다(로동신문 2014/05/31). '5·30 조치' 이후 북한은 2012년 김정은 집권 이후 부분적으로 실시했던 경제개혁 조치의 시범사업을 마치고 '사회주의기업관리제'에 따른 '우리식경제관리방법'을 본격적으로 시행하였다(이석기 외 2018, 53-54; 이창희 2016, 142).

김정은의 집권 1기 시기에 시행된 '우리식경제관리방법'은 '5·30조치' 이후 '새로운 경제관리방법'에 대한 관련법의 제·개정으로 이어졌다. 이것은 김정은이 경제관리방법의 안정적 정착을 법적으로 뒷받침하겠다는 의도로서 김정일의 2000년 7·1 경제관리개선조치와 가장 크게 대비되는 대목이라고 볼 수 있다. 주요 법률 개정 대상은 「인민경제계획법」, 「기업소법」, 「농장법」, 「무역법」 등이며, 주요 내용은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 김정은 집권 1기, '사회주의기업관리제' 관련 법률 개정 내용

법률 (개정날짜)	개정 내용
「인민경제계획법」 (2015.6.25.)	-13조(인민경제계획지표의 부담) 국가적으로 반드시 틀어쥐어야 할 중요지표는 중앙지표로, 그 밖의 지표는 지방지표, 기업소지표로 분담하여야 한다. -18조(인민경제계획의 맞물림, 초안작성 및 검토) 인민경제계획의 맞물림은 주문계약의 방법으로도 할수 있다. -47조(행정적책임) 계약을 바로 체결하지 않았거나 리행하지 못하였을 경우.
「기업소법」 (2014.11.5., 2015.5.21.)	-31조(인민경제계획의 실행) 기업소는 계획권을 가지고 현실적인 계획을 세우고,···(중략)··· 기업소지표는···(중략)··· 자체로 계획화하고 실행한다. -32조(생산조직 및 생산공정관리) 기업소는 생산조직권을 바로 행사하여···(중략)··· 수요와 공급간의 균형을 보장하는 원칙에서···(중략)···받아들일수 있다. -33조(관리기구와 로력조절) 기업소는 관리기구와 로력조절권을 가지고···(중략)···로력을 내보내거나 받아들이거나···(중략)···등록질서를 지켜야 한다.

법률 (개정날짜)	개정 내용
	<p>-34조(제품개발) 기업소는 제품개발권을 가지고 세계적인 발전추세와 규격화, 표준화의 요구에 맞게·(중략)·전환하여야 한다.</p> <p>-35조(품질관리) 기업소는 품질관리권을 바로 행사하여·(중략)·집행해나가야 한다.</p> <p>-36조(인재관리) 기업소는 인재관리권을 바로 행사하여·(중략)·양성하여야 한다.</p> <p>-37조(무역과 합영, 합작) 기업소는 무역과 합영, 합작권을 가지고·(중략)·수출품생산을 위한·(중략)·제품을 생산하여야 한다.</p> <p>-38조(재정관리) 기업소는 재정관리권을 가지고 경영자금을 주동적으로 마련하고·(중략)·실현해나가야 한다.</p> <p>-39조(생산물의 가격제정 및 판매) 기업소는 생산물의 가격제정권과 판매권을 가지고·(중략)·질이 낮아 체화되거나 퇴송되는 상품에 대하여서는 해당 기업소가 책임진다.</p>
<p>「농장법」 (2014.12.23., 2015.6.25.)</p>	<p>-22조(분조관리제의 실시) 농장은 분조관리제안에서 포전담당책임제와 유상유벌제를 정확히 실시하여·(중략)·알곡생산물에 대한 분배와 처리를 바로 하여야 한다.</p> <p>-23조(농업생산계획의 작성, 실행) 농장은 중앙지표로 시달된 농업생산계획을 수행하는 조건에서 수입이 높은 여러가지 작물을·(중략)·재배할수 있다.</p> <p>-24조(농업생산조직) 농장은 ·(중략)·영농시기와 방법도 자체의 실정에 맞게 정할수 있다. ·(중략)·여러가지 부업생산단위를 자체로 조직할수 있다.</p> <p>-43조(자금리용 및 재정총화) 농장은·(중략)·자체지표생산물을 가지고 번지금은 경영활동에 제한없이 쓸수 있다·(중략)·주민들의 유희화폐자금을 직접 동원리용할수 있다.</p> <p>-50조(농업생산물의 수매 및 판매) 농장은·(중략)·남은 농업생산물을 경영계산에 반영하고 생산과 경영활동에 필요한 물자를 구입하는데 쓸수 있다.</p> <p>-58조(손해배상) 영농물자를 계획대로 보장받고도 농업생산물수매계획을 수행하지 못하였을 경우에는·(중략)·손해를 보상시킨다.</p>
<p>「무역법」 (2015.12.23.)</p>	<p>-11조 (무역거래를 할수 있는 기관) 무역거래는 중앙무역지도기관으로부터 영업허가를 받은 기관, 기업소, 단체가 한다.</p> <p>-13조 (영업허가신청과 영업허가증의 발급) 중앙무역지도기관은 영업허가신청문건을 검토하고 승인하거나 부결하며 승인하였을 경우 영업허가증을 발급하여야 한다.</p> <p>-19조 (무역거래가격) 국가계획기관에서 계획화한 현물지표·(중략)· 중앙무역지도기관의 승인을 받는다. 기타 지표에 대한 무역거래가격과 운임은 ·(중략)· 거래당사자와 합의하여 자체로 정하고 해당 기관에 등록한다.</p> <p>-24조 (영업허가증회수) 중앙무역지도기관은 영업허가증을 받은 날부터 3년 동안 수출실적이 없는 기관, 기업소, 단체의 영업허가증을 회수할 수 있다.</p> <p>-30조 (국가계획기관의 계획화방법) 국가계획기관은 국가적인 전략지표와 제한지표만 짝어 계획화하고 기타 지표는 수출입액상으로 계획화하여야 한다.</p>

법률 (개정날짜)	개정 내용
	다. 이 경우 내각의 비준을 받는다. -31조 (해당 단위의 계획화방법) 국가계획기관이 현물지표로 계획화하여 시달한 무역계획을 일별로 분할작성하며 기타 지표는…(중략)…자체로 계획화하여 상급기관의 승인을 받아 실행하여야 한다. -45조 (무역거래의 편리보장) 중앙무역지도기관은 무역거래와 관련한 수속 절차를 간소화하여 무역거래의 편리를 보장하여야 한다.

*출처: 이석기(2018, 57-73)의 관련 법규 내용 재정리.

북한의 '사회주의기업책임관리제' 확립을 위한 법제화는 두 가지 특징을 갖고 있다. 첫째, 기업소의 경영자율권을 제도적으로 보장하였다. 이를 위해 기업소에 '계획권', '생산조직권', '노동조절권', '제품개발권', '품질관리권', '인재관리권', '무역과 합영·합작권', '재정관리권', '가격제정권과 판매권'을 부여하였다. 또한 인민경제 계획 수립에 대한 국가계획위원회의 통제를 축소하고 기업의 경영활동을 자신들의 실정에 맞게 운영할 수 있도록 재량권을 부여하였다. 이러한 변화는 그동안 '명령형 계획체제'에서 기업소의 경영 자율성과 분권화, 그리고 개인의 물질적 동기를 강화하는 체제로의 변화를 시도한 것이라고 볼 수 있다(정영철 2019, 139).

둘째, 대외경제 활성화를 위한 무역의 자율화 분권화가 강화되었다. 가장 주목할 만한 변화는 북한 당국이 무역회사 설립의 자유를 강화하여 무역 거래의 당사자를 종전의 무역회사뿐만 아니라 '중앙무역지도기관'으로부터 허가를 받은 기관, 기업소, 단체 등으로 확대하였다(11조). 이를 위해 무역회사의 거래 허가(워크권) 요건을 완화하고, 허가 절차를 간소화하였다(13조).

또한 국가기관이 계획한 무역가격 결정권을 제외한 기타 지표에 한해서는 무역 거래 당사자가 결정할 수 있도록 자율권을 확대하였다(19조). 그리고 영업허가 철회 조건도 "수출실적이 없을 때"라는 조건을 종전의 1년에서 3년으로 확대하였다(24조). 그 결과 무역회사들은 자신들의 생산품을 직접 무역 시장에 내놓을 수 있게 되었고, 획득한 외화를 일정 정도 자율적으로 사용할 수 있게 되었다(정영철, 2019, 144).

2. 김정은 집권 1기(2012-2015) 북한경제의 현황

1) 대내 경제지표 현황

김정은 집권 1기 추진했던 ‘우리식경제관리방법’으로 인해 북한경제는 2012년부터 2014년까지 지속해서 성장했던 것으로 나타났다. 2012년부터 2015년까지 북한의 물가상승률(GDP deflator)을 고려한 실질 국내총생산은 2012년 33조8,123억 원에서 2013년 34조1,747억 원, 2014년 34조5,312억 원으로 증가하였다. 그러나 2015년에는 34조1,367억 원으로 감소하였다(통계청, 2015).

〈그림 1〉 김정은 집권 1기(2012-2015) 실질 국내총생산(GDP) 변화



*출처: 통계청.

또한 2012년부터 2015년까지 북한의 경제성장률 차원에서 보면 2012년에 1.3% 증가한 이후 2013년은 1.1%, 그리고 2014년은 1%로 매년 증가하였으나, 2015년에는 1.1% 하락하였다(통계청 2015). 이것은 2012년 김정은 집권과 함께 시작된 ‘우리식경제관리방법’이 경제성장률에 긍정적 영향을 주었다고 볼 수 있는 대목이며, 이와 반대로 2015년의 경제성장률의 하락은 지난 3년간의 이동 경로와 확연히 다르게 나타났다.

<그림 2> 김정은 집권 1기(2012-2015) 경제성장률 변화



*출처: 통계청.

특히 2014-2015년 산업부분별 성장률의 변화를 좀 더 자세히 살펴보면, 북한의 산업구조에서 가장 큰 비중을 차지하는 세 분야가 광공업과 서비스업, 농림어업인데, 이 중 광공업 분야(-3.1%)의 감소세가 가장 두드러졌다. 광공업 분야의 하위 부문인 전기·가스(-12.7%), 중화학공업(-4.6%), 제조업(-3.4%), 광업(-2.1%) 순으로 하락폭이 컸다(통계청 2015). 2015년의 하락세는 대북제재의 효과가 본격적으로 나타나기 이전의 상황으로 이 시기 대외무역을 비롯해 산업부분별 생산성이 일제히 하락한 것은 대내외적으로 북한경제에 충격을 줄 수 있는 사건이 있었다고 볼 수 있다.

2) 대외 경제지표 현황

아래 <그림 3>에서 보듯, 2012년부터 2015년까지 북한의 무역총액은 2012년 68억 1천만 달러(USD)로 전년 대비 7.1% 증가하였고, 2013년에는 73억 4천만 달러로 전년 대비 7.8% 증가하였고, 2014년에는 76억 1천만 달러로 전년 대비 3.6%로 증가하였다. 그러나 2015년에는 62억 5천만 달러로 전년 대비 17.9% 급감하였다(통계청 2015).

〈그림 3〉 김정은 집권 1기(2012-2015) 무역총액의 변화



*출처: 통계청.

2015년 대외교역의 하락은 수출입 분야에서 모두 나타났는데, 먼저 북한의 외화 수입원인 수출액은 2015년 27억 달러에 그쳐 2014년(31억 6천만 달러) 대비 약 14.8% 하락했으며, 북한의 내수시장을 뒷받침하는 수입액은 35억 5천만 달러로 2014년(44억 5천만 달러) 대비 약 20% 급락했다. 이처럼 2015년 무역총액의 급락은 북한의 최대 교역국인 대중 무역 규모가 줄어들었기 때문인데, 2015년 북한의 대중 수출액이 24억 8천만 달러로 2014년 대비 14.5% 줄어들었고, 수입액도 32억 2천만 달러로 2014년 대비 24.8% 하락했다(통계청 2015). 2012년 김정은 집권 이후 북한의 대중 무역 의존도가 90%를 넘어선 상황에서 대중 무역량의 급감은 북한의 무역총액의 급감으로 이어졌다.

3. 김정은 집권 1기, ‘우리식경제관리방법’의 정치경제적 함의

김정은은 집권 초부터 ‘우리식경제관리방법’을 의욕적으로 도입함으로써 북한경제 개혁에 대한 강한 의지를 드러냈다. 이를 위해 북한 당국은 2012년 초부터 경제관리개선을 위한 ‘내각 상무조’를 구성하였고, 농업개혁 조치와 기업 소득분배 방식 개선안을 담은 ‘6·28 방침’을 발표한 이후 2014년 5월에는 ‘우리식경제관리방법’ 확립을 위한 ‘5·30 조치’(사회주의기업책임관리제)를 발표하였고, 이를 토대로 「인민경제계획법」, 「기업소법」, 「농장법」, 「무역법」 등을 개정하여 경제개선조

치에 대한 법제화를 마무리하였다.

그 결과 이 시기 북한의 경제성장률은 앞에서 살펴보았듯이 2012년 1.3%, 2013년 1.1%, 2014년 1%로 완만하지만 매년 증가하였다. 그러나 2015년에는 반대로 1.1% 하락하였다. 대외무역에서도 같은 현상이 일어났는데, 2012년 7.1%, 2013년 7.8%, 2014년 3.6%로 증가하였으나, 2015년에는 17.9%로 급감하였다. 곡물 생산량도 2012년은 4.6%, 2013년은 2.6% 증가하였으나, 2014년에는 0.1% 감소하다가, 2015년에는 6% 급락하였다. 이와 같은 경제지표가 보여주는 것은 김정은의 '우리식경제관리방법'의 효과가 2015년을 기점으로 사실상 꺾였다는 점이다. 따라서 김정은 집권 1기 '우리식경제관리방법'의 정치경제적 함의는 완만한 성장세를 기록했던 북한의 경제지표가 왜 2015년을 기점으로 하락세로 전환되었는 것이며, 이를 크게 두 가지 요인으로 요약할 수 있다.

첫째, 가장 직접적인 원인은 장성택의 숙청이다. 이 시기 국내정치적으로 가장 큰 정치변동은 2013년 12월 장성택의 숙청과 이후 내각과 당 행정부 그리고 국방위원회를 중심으로 장성택과 관련된 경제 분야 엘리트에 대한 대규모 숙청이었다. 2017년 이후 본격화된 대북제재 등 특별한 대외변수가 없는 상황에서 2015년 주요 경제지표가 일제히 하락한 원인은 국내의 정치변동 때문이다. 2013년 12월 장성택의 숙청 후 2014년부터 2015년까지 북한의 핵심 엘리트 230여 명이 함께 숙청되었는데, 이 수치는 김정은 정권 내에서 이뤄진 전체 숙청 중 약 80% 이상이 집중된 대규모 숙청이었다(오경섭 외 2019, 153). 2012년 김정은 집권 이후 국방위원회와 내각 그리고 당 행정부를 중심으로 대외무역 및 남북경협, 그리고 경제 특구에 대한 투자 유치를 총괄했던 장성택과 그와 관련된 경제 관련 엘리트에 대한 대규모 숙청은 북한의 경제정책에 상당한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

김정은은 집권 초인 2012년 4월 6일 당-내각 일군들과의 대화에서 “내각은 나라의 경제를 책임진 경제사령부로서 경제발전목표와 전략을 과학적으로 현실성있게, 전망성있게 세우며 경제사업전반을 통일적으로 장악하고 지도관리하기 위한 사업을 주동적으로 밀고나가야 합니다”라며 외화벌이(무역 및 투자) 사업에 있어서 내각의 역할을 강조하여 장성택의 대외무역(외화벌이) 사업에 힘을 실어 주었다(조선중앙통신 2012/04/19).

김정은의 '4·6 담화'를 계기로 장성택은 군부의 무역회사를 적극적으로 흡수하였으며, 2012년 7월 리영호 총참모장 숙청 이후 총참모부 소속의 무역회사인 '승리무역총회사'를 국방위원회 소속으로 이전하여 이를 '54호실'로 전환하였고, 당

행정부의 외화 공급원으로 활용하였다(Lee 2017, 448). 이를 계기로 외화벌이 사업에 있어서 장성택의 무역권(와크권) 독점이 가속화되었으며, 이러한 장성택의 경제권 독점은 2013년 12월 국가안전보위부 특별재판소 재판에서 공개된 사형선고문에 자세히 기록되어 있다.

또한 장성택은 국방위원회 부위원장으로서 대외투자 업무를 담당할 조선대풍국제투자그룹(이사장 김양건)을 국방위원회 산하에 설립하였고, 이를 통해 중국의 '창지투'(창춘-지린-투먼) 개발에 맞춰 '나선경제특구'에 대한 투자사업을 추진했다. 그리고 2012년 8월 '북중개발합작연합지도위원회' 회의 참석을 위해 대규모 경제사절단을 이끌고 중국을 방문하여 황금평과 위화도 개발 등 경제특구 조성을 위한 굵직한 해외투자 사업을 추진하였다.

이를 위해 장성택은 내각의 합영투자위원회(위원장 리광근)를 설치하여 2012년 8월 중국 방문 시 황금평과 위화도 개발 및 나선경제특구의 계약주체로 활용하였다. 장성택은 먼저 2013년 5월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 「경제개발구법」 제정을 추진하여 해외의 투자를 끌어 오기 위해 북한 내 외국기업의 경제활동의 특혜를 법적으로 보장하려 했다. 이를 통해 장성택은 기존의 나선경제무역지대, 황금평-위화도 경제지대, 개성공업지구, 금강산국제관광특구 등 4개의 특수경제지대 이외에 추가로 7개 경제특구(개성, 신의주, 평성, 남포, 강령, 해주, 온성)와 3개의 관광특구(원산, 칠보산, 백두산)를 지정하였으며, 13개 지방급 경제개발구를 지정하였다(조동호 2013, 36-37; 박형중 2012, 31).²⁾

당 행정부장이면서 국방위원회 부위원장으로 당과 내각의 경제권을 장악했던 장성택의 숙청은 북한의 대외무역 및 남북경협, 경제특구 개발 등 북한 국내 경제의 생산활동에 영향을 미쳤다. 특히 장성택의 숙청 이후 2014년 한 해 동안 시행된 국내외 경제 분야의 핵심 엘리트에 대한 대규모 숙청은 2015년 북한의 모든 경제 지표가 일시에 하락하는 주요 원인으로 지목할 수 있다. 결과적으로 장성택의 숙청으로 그가 관장해온 나선경제특구와 황금평 및 위화도 경제특구 지대의 북중 공동개발과 중국으로부터 외자 유치에 차질이 불가피했을 것이다(정성장 2014, 16).

둘째, 북중관계의 악화에서 원인을 찾을 수 있다. 북한은 지난 2012년 12월 '광명성 3호'(2호기)가 위성궤도에 진입했다고 발표했으나, 유엔안보리는 탄도미사일

2) 13개 지방급 경제개발구는 와우도 수출가공구, 압록강 경제개발구, 만포 경제개발구, 위원 공업개발구, 북청 농업개발구, 흥남 공업개발구, 어랑 농업개발구, 청진 경제개발구, 온성섬 관광개발구, 혜산 경제개발구, 현동 공업개발구, 신평 관광개발구, 송림 수출가공구 등이 있다.

기술의 이용을 금지한 안보리 결의안(1718호) 위반이라며, 대북제재 2087호를 만장일치로 통과시켰다(UNSC 2013/01/22). 이에 김정은은 「조선중앙통신」을 통해 “조선반도의 비핵화는 불가능하다”라며(조선중앙통신 2013/01/24), 2013년 2월 12일 중국의 강력한 반대에도 불구하고 3차 핵실험을 감행했다(조선중앙통신 2013/02/12). 유엔안보리는 미중합의에 따라 더 강화된 대북제재 결의안 2094호를 만장일치로 통과시켜 응수했고(UNSC 2013/03/07), 북한은 3월 31일 당중앙위원회 전원회의에서 ‘경제·핵 병진노선’을 공식화하였다(로동신문 2013/04/01).

북한은 중국 시진핑(習近平) 주석의 공식 출범을 한 달 앞둔 상황에서 3차 핵실험을 감행하여 북중관계를 악화시키는 원인을 제공했다. 중국은 북한의 3차 핵실험이 예상되자 환구시보(環球時報)를 통해 “우둔한 결정”이라며 비판하였다. 그러나 북한이 중국의 경고에도 불구하고 핵실험을 감행하자 중국은 미국과 함께 유엔 안보리 대북제재 2094호를 만장일치로 바로 통과시켰다.

그러나 2013년 5월 한미정상회담과 6월 한중정상회담, 그리고 7월 미중정상회담이 연이어 개최되면서 북한의 국제적 고립이 예상되자 김정은은 최룡해 총정치국장을 대중 특사로 보내 시진핑 주석을 예방했지만, 형식적 대화에 그쳐 별다른 성과를 내지 못했다. 이런 상황에서 대표적인 중국통인 장성택의 숙청은 양국관계를 더욱 악화시켰다.

무엇보다 중국 최고지도부의 입장에서 그동안 양국 간 최고위급 대화 채널로서 가장 중요한 역할을 했던 장성택을 숙청하면서 중국과 아무런 협의도 하지 않은 것은 시 주석을 무시한 태도였으며, 그 결과 북중관계의 신뢰는 크게 훼손되었다. 이후 북중관계는 2015년 10월 10일 조선노동당 창건 70주년 기념식에 류윈산(劉雲山) 중국 공산당 정치국 상무위원의 방북 때까지 양국의 최고위층 방문을 비롯해 사실상 인적 교류가 전면 중단됨으로써 상당 기간 냉각기를 갖게 되었다. 김정은 시기 북한의 대중 무역 의존도가 90%를 넘긴 상황에서 북한의 대외무역 총량이 전년 대비 17.9% 급락한 배경에는 북중관계의 악화가 영향을 미쳤을 것이다.

Ⅲ. 김정은 집권 2기(2016-2020) 경제정책의 정치경제적 함의

1. 제7차 당대회 개최의 등장 배경과 주요 내용

1) 등장 배경

북한은 2016년 5월 6~9일까지 조선노동당 제7차 대회를 개최했다. 1980년 제 6차 당대회 이후 36년 만에 열린 제7차 당대회는 향후 김정은 체제의 권력구조와 경제정책 방향을 가늠할 수 있는 중요한 정치행사였다. 북한은 노동당을 ‘김정은 의 당’으로 표기했으며, 김정은의 최고 수위를 ‘조선노동당 위원장’으로 규정하면서 수령의 유일영도체제를 본격화하였다. 또한 김정은은 제7차 당대회를 통해 핵 보유를 전제로 ‘경제·핵 병진노선’의 지속적인 추진과 ‘우리식경제관리방법’에 대한 전면화의 의지를 강조하였다.

김정은은 제7차 당대회 ‘사업총화보고’에서 그동안 조선노동당이 경제건설과 핵 무력 건설을 병진시키는 데 대한 성과를 언급하면서, 이를 “혁명의 최고 이익이며, 전략”이라고 강조하였고, ‘병진노선’은 핵무력을 중심으로 나라의 방위력을 먼저 다지면서, 경제건설에 박차를 가하는 전략으로 지속해서 추진할 것이라고 강조했다(로동신문 2016/05/08).

김정은은 ‘경제·핵 병진노선’의 지속적인 추진에 대해 “조성된 정세와 우리 혁명 발전의 합법적 요구”라고 밝혔다(로동신문 2013/04/02). 또한 김정은은 ‘병진노선’이 김일성 주석과 김정일 위원장의 위대한 유산인 ‘경제·국방 병진노선’을 계승한 것이며, 이에 핵무기는 정치적·경제적 흥정의 대상이 아니라는 점을 강조했다(이영훈 2013, 8-9). 다만, 김정은 시대의 병진노선이 과거 김일성-김정일 시대의 병진노선과 다른 점은 경제문제를 최우선 과제로 삼고 있다는 점이며, 이를 위해 김정은은 자신이 인민생활의 안정에 중요한 농업과 경공업에 중점을 두고 있다는 점을 강조했다(로동신문 2013/04/01).

그러나 제7차 당대회에서 결정된 ‘경제·핵 병진노선’은 2016년 1월 6일 4차 핵실험을 시작으로 2017년 11월 29일 ‘화성-15형’ 미사일 시험 발사까지 모두 세 차례의 핵실험과 44차례의 탄도미사일 시험으로 이어졌다. 국제사회는 북한의 군사적 도발에 대해 2270부터 2397호까지 모두 6번의 대북제재 결의안을 통과시켰다. 결과적으로 핵무력으로 나라의 방위력을 확고히 하고 이를 토대로 경제발전을 추진하고자

했던 김정은의 '경제·핵 병진노선'은 2017년 이후 대북제재의 효과가 나타나면서 역으로 제7차 당대회의 '국가경제발전 5개년전략'이 실패하는 원인이 되었다.

2) 주요 내용

김정은은 제7차 당대회 2일 차 당중앙위원회 '사업총화보고'에서 '경제·핵 병진 노선'의 지속적인 추진과 함께 사회주의 경제강국을 건설하고, 인민 경제발전을 위한 단계별 전략으로서 '국가경제발전 5개년전략'을 제시했다. 김정은은 5개년 전략의 목표를 "인민경제전반을 활성화하고 경제부문사이 균형을 보장하여 나라의 경제를 지속적으로 발전시킬 수 있는 토대를 마련하는 것"이라고 강조했다(로동신문 2016/05/08).

'국가경제발전 5개년전략'의 수립은 집권 1기 부분적으로 시행했던 '사회주의기업관리제'를 바탕으로 한 '우리식경제관리방법'을 북한경제의 전반에 도입하겠다는 의지를 담고 있다. 이에 따라 김정은은 제7차 당대회 개최를 앞두고 2013년 12월 이후 장성택의 숙청으로 생긴 경제적 공백을 메우고, 제7차 당대회 개최의 분위기를 조성하기 위해 인민대중을 총동원한 '70일전투'(2.23.~5.2)를 시행했다(로동신문 2016/05/08).³⁾

'국가경제발전 5개년전략'은 경제 분야의 목표를 크게 세 분야로 설정하고, 이에 대한 전략적 노선을 제시하였다. 첫째, '과학기술강국' 건설을 강조했다. 김정은은 과학기술 강국을 "나라의 전반적인 과학기술이 세계 첨단 수준에 올라선 나라, 과학기술의 주도적역할에 의하여 경제와 국방, 문화를 비롯한 모든 부문이 급속히 발전하는 나라"라고 정의했다(로동신문 2016/05/08).

둘째, '경제강국' 건설을 강조하며 특히 인민경제발전 전략을 구체적으로 제시하였다. 김정은은 전력문제, 식량문제, 경공업 생산을 인민경제의 자립적·지속적 발전을 위한 3대 과제로 제시하면서, '우리식경제관리방법'의 전면적 확립을 강조했다(로동신문 2016/05/08).

셋째, '문명강국' 건설을 강조했다. 김정은이 밝힌 문명강국은 "인민들이 높은 창조력과 문화수준을 지니고 최상의 문명을 최고의 수준에서 창조하며 향유하는

3) 위의 신문. 북한 당국은 이를 통해 전력, 석탄, 금속공업과 철도운수 부문에서 급속한 생산성 향상을 이룩했으며, 기계, 화학, 전자기공업과 농업, 경공업을 비롯한 인민경제 여러 분야에서 연간 계획을 앞당기는 등 특출한 성과를 냈다고 평가했다.

나라”라고 정의하였다(로동신문 2016/05/08).

김정은은 제7차 당대회의 ‘국가경제발전 5개년전략’을 성공 여부를 구체적인 수치가 아닌 ‘사회주의경제강국’이라는 추상적 목표로 제시하였으며, 이를 실행하기 위해 지난 2001년 ‘7·1경제관리개선조치’를 입안하고 실행했던 박봉주, 로두철, 전승훈, 곽범기를 모두 당중앙위원회 위원으로 선출하였다. 특히 김정은은 경제개혁 조치에 대한 책임을 강화하고자 내각총리인 박봉주를 정치국 상무위원과 당중앙군사위원회 위원에 임명하여 경제정책의 정치적 집행력을 강화하였고, 곽범기 또한 정치국 위원과 비서적인 당중앙위 부위원장(경제)에 임명하였다.

2. 김정은 집권 2기(2016-2020) 북한경제의 현황

1) 대내경제지표 현황

김정은 집권 2기(2016~2020년) 물가 상승률(GDP deflator)을 반영한 실질 국내총생산량의 변화는 2016년에 35조4,573억 원으로 증가하였으나, 2017년에는 34조2,225억 원, 2018년에는 32조8,030억 원으로 하락했으며, 2019년에는 32조9,189억 원으로 일시적 반등이 이뤄졌다가 2020년에 31조4,269억 원으로 급락하면서 1996년 ‘고난의 행군’ 시기 이후 최대의 낙폭을 기록했다(통계청 2020).

〈그림 5〉 김정은 집권 2기(2016-2020) 실질 국내총생산 변화



*출처: 통계청.

이를 북한의 경제성장률 변화로 보면, 2016년 3.9%가 증가한 이후 2017년에는 3.5%, 2018년에는 4.1% 하락하였다. 다만 2019년에는 0.4% 일시적으로 반등하였으나, 다시 2020년에는 4.5%로 급락하여 1996년 고난의 행군 시기(-6.5%) 이후 가장 큰 경제성장률 하락을 기록했다(통계청 2020).

〈그림 6〉 김정은 집권 2기(2016-2020) 경제성장률 변화



*출처: 통계청.

특히 2016년의 산업부분별 성장률의 변화를 좀 더 자세히 살펴보면, 먼저 제7차 당대회가 개최된 2016년은 매우 높은 산업부분별 성장률을 기록했다. 이는 '우리식경제관리방법'의 효과라기보다는 제7차 당대회를 전후로 주민 총동원령이 내려진 가운데 '70일전투'와 '200일전투'가 연말까지 실시되면서 경제 성장률의 일시적인 반등이 이뤄졌다고 볼 수 있다. 특히 이 시기 주요 산업부문 중 전기·가스·수도업 분야인 에너지 생산 증가율이 22.3%로 증가하였고, 그 결과 석탄·철광석 같은 광업 생산성이 6.2% 증가하여 국내총생산의 반등을 이끌었다(통계청 2020).

그러나 2016년 1월 이후 북한의 핵실험과 탄도미사일 시험 발사로 인해 국제사회의 대북제재 2371호(2017/08/05)가 발효되면서 북한 내에서 생산되는 주요 광물(석탄, 철광석 등)에 대한 전면적인 수출 중단 조치로 인해 북중 간 광물 수출이 중단되자, 북한의 광업(-17.8%), 광공업(-12.8%), 제조업(-9.1%), 건설업(-4.4%) 등이 큰 폭으로 감소하였다. 2016년 22.3% 성장률을 보였던 북한 에너지(전기·가스) 생산량이 2018년에는 5.7% 수준까지 하락하였다. 2020년에는 이러한 경향이

더욱 심해졌는데, 기타분야(-18.0%), 광업분야(-9.6%), 농림어업분야(-7.6%), 경공업분야(-7.5%) 순으로 하락세를 기록했다(통계청 2020).

2) 대외경제지표 현황

아래의 <그림 7>에서 보듯, 2016년부터 2020년까지 북한의 무역총액은 2016년 65억 3,169만 달러(USD)로 전년 대비 4.5% 증가하였으나, 2017년에는 55억 4,990만 달러로 전년 대비 15% 감소하였고, 2018년에는 28억 4,348만 달러로 전년 대비 48.8%로 급감하였다. 그러나 2019년에는 일시적으로 32억 4,494만 달러로 전년 대비 14.1% 증가하였지만, 2020년 ‘코로나19’ 사태로 인한 북중 간 국경 봉쇄가 시행되면서 8억 6,297만 달러로 전년 대비 73.4%나 급락하였다(통계청 2020).

<그림 7> 김정은 집권 2기(2016-2020) 무역총액 변화



*출처: 통계청.

2016년 북한은 두 차례의 핵실험을 실시하여 국제사회의 대북제재(2270호, 2321호)에 직면했으나, 북한의 수출입에 대한 제재가 제한적이었기 때문에 무역총액은 오히려 전년 대비 4.6%(수출)와 4.4%(수입)로 증가하였다. 그러나 2017년 7월 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험 발사 직후 가해진 대북제재 2371호는 북한의 주요 수출품인 석탄, 철, 철광석에 대한 전면적인 금수조치를 포함하였기 때문에 북

한의 수출량은 전년 대비 37.2%(17억 7,185만 달러)로 급락하였다. 그러나 수입은 대북제재의 영향을 받지 않아 37억 7,805만 달러를 유지하였다.

2017년부터 대북제재의 효과가 본격적으로 나타나면서 2018년 북한의 수출량은 2억 4,271만 달러로 전년 대비 86%나 급감했으며, 급격한 수출량의 감소는 수입에도 영향을 주어 2018년(26억 달러)에 31.2% 급락하였다. 그러나 2018년부터 한반도 평화 프로세스의 영향으로 2019년에는 일시적으로 북한의 수출입량이 각각 14.4%(2억 7,777만 달러)와 14.1%(29억 6,716만 달러)로 증가하였다. 그러나 2020년 1월 '코로나19' 사태로 북중 간 국경이 폐쇄된 이후 2020년 북한의 수출량이 8,929만 달러로 전년 대비 67.9% 급감하였고, 수입량도 7억7,367만 달러로 73.9%나 급감하였다.

이 시기 북한의 핵심 외화 수입원인 수출의 감소는 2017년부터 본격화된 국제사회의 대북제재 때문이지만, 수입은 대량살상무기(WMD) 관련 품목과 사치품을 제외하면 큰 제약이 없었다. 그러나 2020년 '코로나19' 사태로 북중국경이 폐쇄되면서 쌀과 곡물 등 북한의 주요 생필품의 수입마저 급감하였다. 이 시기 북한의 대(對)중국 곡물 수입 실적은 2015년을 최저점으로 하여 지속해서 증가하다가, 2019년을 최저점을 찍고 2020년에는 사실상 중단 되었다(통계청 2020).

3. 김정은 집권 2기, '우리식경제관리방법'의 정치경제적 함의

김정은 집권 2기의 첫 시작은 1980년 제6차 당대회 이후 36년 만에 개최된 2016년 5월 제7차 당대회였다. 북한은 제7차 당대회 개최 분위기를 조성하기 위해 대중을 총동원하는 속도전인 '70일 전투'를 강행했다. 북한의 당 기관지 「로동신문」은 70일 전투를 통해 전력, 석탄, 금속공업과 철도운수 부문에서 급속한 생산성 향상을 이룩했으며, 기계, 화학, 전자공업과 농업, 경공업에 비롯한 인민경제 여러 분야에서 연간 계획을 앞당기는 등 특출한 성과를 냈다고 평가했다(로동신문 2016/05/08).⁴⁾

또한 북한은 2016년 조선노동당 제7차 대회 직후 6월 1일부터 12월 15일까지 제7차 당대회의 '국가경제발전 5개년전략' 조기 달성을 위해 '200일전투'를 실시하였다. 조선중앙통신은 12월 19일 "북한 노동당 중앙위원회가 지난 18일 200일 전투가 승리적으로 결속된데 대하여라는 제목의 보도문을 내놨다"고 보도했다(조

4) 북한 당국이 목표 초과 달성을 주장한 사업장만 천 6백여 곳이라고 밝혔다.

선중앙통신 2016/12/19).⁵⁾

북한이 제7차 당대회 전후로 ‘70일전투’와 ‘200일전투를 통해 단기간 내에 모든 국가자원을 투여하여 경제목표를 달성하는 총력전을 전개한 결과 국내총생산(GDP)에서 전년 대비 3.9% 성장하였고, 전력생산(22.3%)도 급증하면서 석탄과 철 등 광공업 생산성이 6.2%로 상승하였다. ‘70일전투’와 ‘200일전투’의 성과는 대외 경제지표에서도 나타났는데, 2016년 무역총액은 65억3,169만 달러로 전년 대비 4.5%나 증가하였다.

그러나 2016년의 이러한 경제적 성과는 2012년 이후 2014년까지 완만한 성장세를 기록했던 ‘우리식경제관리방법’의 효과라기보다는 장성택 숙청의 여파로 2015년 경제지표가 일제히 하락세로 돌아서자, 제7차 당대회 개최의 분위기를 조성하기 위해 주민과 물자의 총동원을 통한 인위적인 경제 부양책의 결과로 볼 수 있다.

더욱이 북한은 제7차 당대회에서 ‘경제·핵 병진노선’을 지속적 추진을 선언하면서 2016년 1월부터 2017년 11월까지 3번의 핵실험과 44회의 탄도미사일 시험 발사로 인해 국제사회의 강력한 대북제재에 직면하게 되었다. 2016년부터 2017년까지 북한의 핵·미사일 관련 유엔안보리결의안(UNSCR: UN Security Council Resolution)은 총 6차례 채택되었으며, 2016년 4차 핵실험 이후 대북제재의 초점은 북한의 대량살상무기의 이전 통제에서 북한의 경제 일반에 대한 제재로 전환되었으며, 주요 내용은 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 2016년 이후 유엔안보리 대북제재 결의안 내용

제재안	UNSCR 2270 (2016.3.2)	UNSCR 2321 (2016.11.30)	UNSCR 2371 (2017.8.5)	UNSCR 2375 (2017.9.11)	UNSCR 2397 (2017.12.22)
대북 수출입 금지 현황	-WMD와 관련 된 무연탄 및 철, 철광석 금지(단 민생 목적 예외) -금, 바나듐 광, 티타늄 광, 희토류 수출 금지 -항공유 수출	-북한산 무연 탄 4억 달러 또는 750만 톤 중 작은 쪽 선택(상 한제) -은, 동, 아연, 니켈 수출 금지	-북한산 무연 탄, 철, 철광 석, 납, 납광 석, 수산물 전면 금지	-북한산 직물 및 의류 완 제품 전면 금지 -정제유 200 만 배럴 -원유 400만 배럴(LNG, 콘덴세이트 전면금지)	-북한산 식품, 농산물, 기계 류, 전자기 기, 토석류, 목재, 선박 수입 금지 -원유 금지(단 민생목적 허 용, 연간 400 만 배럴)

5) 북한 노동당 중앙위원회는 “공업, 과학, 전력, 석탄, 생산 부문에서 200일전투 총생산 목표를 119% 넘쳐 수행했다”고 밝혔다.

제제안	UNSCR 2270 (2016.3.2)	UNSCR 2321 (2016.11.30)	UNSCR 2371 (2017.8.5)	UNSCR 2375 (2017.9.11)	UNSCR 2397 (2017.12.22)
	금지(단 인 도주의적 용 도 및 북한 민항기 해외 급유 예외)				-정제유 금지 (단 민생목적 허용, 연간 50만 배럴)
대북사업 금지 현황	-북한 행발 화 물 전수감사 -제제대상 선 박의 입항 금지 -북한은행 해 외지점 개설 금지	-회원국의 북 한내 금융기 관 폐쇄 및 무역금융지 원 금지 -북한인 수화 물 및 화물 검색 의무화 -북한국적 선 박의 소유, 운영, 대여, 보험 제공 금지	-해외 노동자 현 수준 동결 -북한과 합작 사업 신설 및 확대 금지 -제제위가 제 재선박 지정 후 회원국은 입항 불허 -일반 회사의 금융서비스 제공 불가	-해외 노동자 신규허가 금지 -북한과 합작 사업 전면 금지(120일 이내 폐쇄) -공해상에서 북한선박 화 물이송 금지	-해외 노동자 24개월 내 송환 -어획권 구입 금지 -북한 선박에 대한 해상차 단 의무화

*출처: 임소정(2018), 4-6; 남북교류협력지원협회 2018, 12-13.

미국은 2016년 북한의 4차 핵실험 이후 유엔안보리의 대북제재 외에도 2건의 행정명령(13722호, 13810호)과 2건의 제재법(「대북제재 강화법」, 「미국의 적국에 대한 제재법」) 등 별도의 제재를 부과하였다. 특히 트럼프(D. Trump) 대통령은 2017년 9월 북한과 거래하는 제3국의 기업과 개인에 대한 제재가 가능한 '세컨더리 보이콧'(secondary boycott)을 내용으로 하는 「행정명령 13810」에 서명함으로써 대북제재의 실효성을 높였다(이승열 2018, 3).⁶⁾

그 결과 북한의 주요 수출품인 철과 철광석에 대한 금수조치(2371호)가 내려지면서 2017년부터 대북제재의 효과가 나타났으며, 그 결과 2018년과 2019년의 수출량이 각각 2억 4,271만 달러와 2억 7,777만 달러로서 전년 대비 약 86%까지 급락하였다. 이러한 대북제재와 함께 2020년 초부터 '코로나19' 사태로 인해 북한

6) 미국의 독자적인 대북제재의 주요 내용은 △ 북한의 건설·에너지·금융서비스·어업·정보기술·제조업·의료·광업·섬유·운송 관련자 △ 북한의 항구·공항·육로출입구 소유·통제·운영 관련자 △ 북한 정부 또는 노동당을 위한 수익 창출 활동 관련자 △ 북한과 상품·서비스·기술 수출입 및 북한 해외 노동자 송출 관련자 △ 제재 대상을 위해 금융·물품·기술·서비스 지원 및 후원 관련자 △북한 기항 선박·항공기의 180일간 미국 입항·기착 금지 △제재 대상을 대신해서 거래하거나 북한과 거래한 금융기관 제재 등이다.

경제는 새로운 위기에 직면하였다. 중국 우한에서 ‘코로나19’ 사태가 발생하자, 북한은 2020년 1월 22일부터 모든 외국인 관광객의 입국을 차단하였으며, 1월 28일 신종 코로나 바이러스 유입 및 확산을 차단하기 위한 방역체계를 ‘국가비상방역체계’로 전환하였고, 1월 31일 기준으로 중국과의 인적 및 물적 교류를 전면 차단하였다(로동신문 2020/01/30).

북한은 대외교역 중 90% 이상 의존하고 있는 북중 간 국경폐쇄로 인해 4월 정치국회의를 개최하여 지난 2019년 12월 제7기 제5차 전원회의에서 결정한 주요 경제계획을 ‘코로나19’ 사태의 장기화에 맞춰 재조정한다고 공고하였다(로동신문 2020/04/12). 다만 북한 보건성은 2020년 1월 ‘코로나19’ 발생 이후부터 현재까지 북한 내 ‘확진자’가 한 명도 나오지 않았다고 밝혔으며, 세계보건기구(WHO) 또한 ‘코로나19 주간 상황 보고서’에서 북한 보건성이 2021년 7월 29일까지 총 3만 5,254명의 주민을 대상으로 ‘코로나19’ 진단검사를 했지만 양성 반응은 나오지 않았다고 밝혔다(중앙일보 2021/8/11).

그러나 북한 보건성의 ‘코로나19’ 확진자 ‘0명’이라는 입장과 관계없이 ‘국가비상방역대책’의 장기화로 인한 북한의 사회경제적(경제 및 보건·식량) 위기 수준은 높아졌다. 특히 ‘코로나19’로 인한 북중국경 폐쇄의 장기화는 2020년 북한의 대외무역에서 수입량마저 급감하는 사태를 초래했다. 2020년 북한의 대외무역은 8억 6,297만 달러로 전년 대비 73.4% 급락하였다. 이중 수입은 7억 7,367만 달러로 73.9% 급감하였다. 북중국경이 폐쇄되기 전 2019년 북한의 대외무역에서 수입이 29억 6,716만 달러였다는 점을 고려할 때, 국경폐쇄로 인한 수입량의 감소는 북한 주민의 삶의 터전인 시장에 생필품 품귀 현상과 함께 가격 상승 등의 부작용을 양산하였다.

특히 2020년 여름 수해(태풍과 홍수)로 인해 북한의 곡물 생산량이 전년 대비 약 17%나 감소한 552만 톤으로 2021년 초부터 평양과 신의주 그리고 혜산의 쌀 값이 급등하고 있는 것으로 나타나고 있다(최지영, 2021, 31-32). 다만, 대북제재와 코로나19 상황에서도 2020년 북한 쌀값이 안정된 이유는 2019년 쌀 생산량이 지난 10년 동안 가장 높은 665만 톤으로 매우 많았기 때문이다(DPRK 2021, 15).

결과적으로 북한은 2017년 이후 대북제재가 본격화되면서, 대외무역 중 수출에 상당한 타격을 받았다. 북한의 주요 수출품에 대한 금수조치 때문이다. 그러나 2020년부터는 ‘코로나19’ 사태로 인한 자발적 북중국경의 폐쇄로 인해 대북제재 하에서도 유지되었던 수입량마저 80% 이상 급감함으로써 북한 주민들의 시장에

도 큰 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다.

IV. 결론

북한은 2021년 1월 5일부터 12일까지 제8차 당대회를 개최하였다. 김정은은 제 8차 당대회의 개회사에서 지난 2016년 제7차 당대회에서 결정했던 '국가경제발전 5개년전략'의 목표가 "엄청나게 미달되었다"라며, 경제정책의 실패를 공개적으로 인정하면서 현 상황을 "최악중의 최악으로 계속된 난국"이라고 언급했다(로동신문 2021/01/06). 김정은은 2018-19년 두 차례의 북미 정상회담에도 불구하고 미국의 대북제재 완화가 없었으며, 대내적으로 '코로나19' 사태와 2020-21년 여름 수해를 겪으면서 쌀 생산량이 급락하는 삼중고(三重苦)의 경제난에 직면하게 된 것이다.

지난 10년 동안 김정은 집권 1기(2012-2015)와 2기(2016-2020)의 경제 분야 실적은 대조적이었다. 김정은의 '사회주의기업관리제'에 기반한 '우리식경제관리방법'은 2012년부터 2014년까지 비교적 양호한 성과를 냈다. 그러나 장성택의 숙청 이후 진행된 경제·무역 분야 엘리트(내각, 국방위원회, 당 행정부)의 대규모 숙청과 제3차 핵실험 이후 악화된 북중관계로 인해 양국간 고위급 인적 교류의 장기간 단절은 2015년 북한경제의 성장 흐름을 꺾은 중요한 원인이었다.

이에 김정은은 2016년 제7차 당대회 개최를 전후로 '70일전투'와 '200일전투' 통해 일시적인 경제 부양책을 시도하였으나, 2016년 이후 핵무력 완성을 위한 북한의 무력도발과 이에 대한 국제사회의 대북제재로 인해 2017년 이후 북한경제는 상당한 충격을 받았다. 이와 함께 2020년 1월부터 시작된 '코로나19' 사태로 인해 실시된 북중간 국경봉쇄의 장기화와 2년 동안 계속된 여름 수해로 인해 2021년 상반기 북한경제의 실적은 역대 최악의 상황이라고 해도 과언이 아니다.⁷⁾

그러나 김정은은 제8차 당대회에서 현재의 난국을 해결할 수 있는 유일한 방법으로 "우리자체의 힘, 주체적 역량"을 다시 강조하였다(로동신문 2021.1.6). 또한 김정은은 제8차 당대회 결정서에서 '우리식 사회주의'의 3대 이념으로 '이민위천',

7) 2021년 상반기 중국 해관총서 기준 북한의 대외무역 규모가 6,575만 달러(수출: 896만 달러, 수입: 5,676만 달러)로 급감했다는 사실은 현 상황의 심각성을 잘 보여주고 있다. 2020년부터 여름 수해로 인해 북한의 식량 생산량이 2020년 439.8만 톤으로 전년 대비 5.2% 감소했으며, 올해는 더 심각할 것으로 예상된다.

‘일심단결’, ‘자력갱생’을 제시하면서, 이를 기반으로 ‘우리식 사회주의’의 획기적 전진을 위한 향후 5년간의 국가발전계획의 방법을 명시했다”라고 밝혔다(로동신문 2021/01/13).

북한은 2021년 제8차 당대회 이후 새로운 국가발전계획의 달성을 위해 당 제8기 제1차 전원회의를 시작으로 세 차례의 전원회의를 개최했으며, 세 차례의 최고 인민회의 상임위원회를 열어 제8차 당대회의 국가발전 5개년계획의 첫해 과업을 관철하기 위해 내각의 주도적인 역할과 전력공업부문과 건설부문, 경공업부문의 중요성을 강조했다. 그러나 실패했던 ‘우리식’ 경제정책을 고수하며, 이를 넘어서는 어떤 시도도 할 수 없는 북한 체제의 정치적 경직성으로 인해 2021년 이후에도 ‘우리식경제관리방법’에 기초한 북한경제의 전망은 여전히 불투명하다.

참고문헌

- 남북교류협력지원협회(2018). <대북제재 참고 자료집 4.0>. 서울: 남북교류협력지원협회.
- 오경섭·박형중·김진하·김에스라(2019). <김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학>. 서울: 통일연구원.
- 이석기·권태진·민병기·양문수·이동현·임강택·정승호(2018). <김정은 시대 북한 경제개혁 연구: 우리식 경제관리방법을 중심으로>. 세종: 산업연구원.
- 박형중(2012). 장성택 계열 주도의 외화벌이 흥행하면 그의 영향력 현재보다 크게 확대될 것. <NK VISION>, 2월호.
- 이승열(2018). 남북경제교류협력과 대북제재를 둘러싼 논란 및 시사점. <이슈와논점>, 제1445호.
- 이영훈(2013). 김정은 시대의 경제-핵무력 병진노선의 특징과 지속 가능성. <북한연구학회보>, 제19권 1호.
- 이창희(2016). 제7차 조선로동당 대회로 살펴본 북한 경제정책의 변화. <현대북한연구>, 제19권 3호.
- 임소정(2018). 국제사회의 대북제재 현황과 전망. <KIEP 기초자료 18-01>.
- 정성장(2014). 장성택 숙청 이후 김정은 체제의 안정성 평가. <국방연구>, 제57권 1호.
- 정영철(2019). 북한 경제의 변화: 시장, 돈주, 그리고 국가의 재등장. <역사비평>, 제126호.
- 조동호(2013). 경제-핵 병진노선의 의미와 김정은 시대의 경제정책 전망. <국가전략>, 제19권 4호.
- 최지영(2021). 2021년 상반기 북한시장의 물가 환율 동향. <KDI 북한경제리뷰>, 제23권 8호.
- 한기범(2019). 북한의 경제개혁 의제 설정의 역사적 경험: 사례, 특징, 비교. <KDI 북한경제리뷰>, 제21권 11호.
- 리영민(2014). 우리 식 경제관리방법을 확립하는 것은 경제강국건설의 중요한 요구. <근로자>, 9월호.
- 중앙일보(2021/08/11). “전쟁같은 고비라면서, 北 ‘백신 도움’ 꺼리는 기이한 이유.” <<https://www.joongang.co.kr/article/24125446#home>> (검색일: 2021.8.11.)
- 로동신문(2012/04/16). “김일성 주석 탄생 100주년 기념 열병식 연설.”

- 로동신문(2013/04/01). “경제·핵무력 건설 병진.”
- _____ (2016/05/08). “조선로동당 제7차 대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고 김정은.”
- _____ (2020/01/01). “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도.”
- _____ (2020/01/30). “위생방역체계를 국가비상방역체계로 전환.”
- _____ (2020/04/12). “조선로동당 중앙위원회 정치국회의 진행.”
- _____ (2020/08/20). “조선로동당 제8차대회를 소집할 데 대한 문제.”
- _____ (2021/01/06). “조선로동당 제8차대회 개회사.”
- _____ (2021/01/13). “조선로동당 제8차대회 결정서.”
- _____ (2021/03/24). “평양시 1만세대 살림집 건설 착공식.”
- _____ (2021/08/29). “전대미문의 난관을 불굴의 정신력으로 돌파해나가지자.”
- 조선중앙통신(2012/04/19). “김정은과 당중앙위 일꾼들의 담화.”
- _____ (2013/01/24). “조선반도의 비핵화는 불가능하다.”
- _____ (2013/02/12). “제3차 핵실험을 성공적으로 진행.”
- _____ (2016/12/19). “200일 전투가 승리적으로 결속된데 대하여.”
- 조선중앙TV(2020/10/10). “조선로동당 창건 제75주년 열병식.”

Lee, Seung-Yeol(2017). Political Transition in North Korea in the Kim Jong-un Era. *Asian Perspective*, vol. 41, no. 3.

- 통계청(2015). <북한통계포털>
<https://kosis.kr/bukhan/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01_01&vwcd=MT_BUKHAN&rootId=101_001&parmTabId=M_01_01_01#SelectStatsBoxDiv> (검색일: 2021.7.20.)
- _____ (2020). <북한통계포털>
<https://kosis.kr/bukhan/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01_01&vwcd=MT_BUKHAN&rootId=101_001&parmTabId=M_01_01_01#SelectStatsBoxDiv> (검색일: 2021.8.30.)
- 통일부(2012). 6.28방침(새로운 경제관리조치, 포전담당제).
<<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnlwDgDicary.do?pagenx=1&dicaryId=269>> (검색일: 2021.9.10.)
- _____ (2013). 사회주의 기업책임관리제(12.1 경제관리개선 조치).
<<https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatcl/nknow/view.do?id=31959>> (검색일: 2021.6.7.)
- DPRK(2021). Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review On the Implementation of the 2030 Agenda.

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021_VNR_Report_DPRK.pdf> (검색일: 2021.10.14.)

UNSC(2012). S/PRST/2012/13. 16 April 2012

<<https://undocs.org/S/PRST/2012/13>> (검색일: 2021.5.10.)

_____(2013). S/RES/2087(2013). 22 January 2013

<<https://undocs.org/S/RES/2087>> (검색일: 2021.5.12.)

_____(2013). S/RES/2094(2013). 7 March 2013

<[https://undocs.org/S/RES/2094\(2013\)](https://undocs.org/S/RES/2094(2013))> (검색일: 2021.5.13.)

북한 최고지도자 헌법적 지위·권한 변동에 관한 연구:
주석-국방위원장-국무위원장의 지위·권한 교차비교를
중점으로

A Study on the Changes in the Constitutional Status and
Authority of NK Supreme Leader:

Focusing on the cross-comparison of the statuses and authorities among the
President, Chairman of the National Defense Commission, and Chairman of
the State Affairs

Jung, Kyo-Jin

서울대학교 박사후연구원
ezekiel21@snu.ac.kr

Abstract

The North Korean constitution regulates the status and authority of the supreme leader in detail. Therefore, through reviewing the revised constitutions of North Korea, we can compare the constitutional status and authority of Kim Il Sung (President), Kim Jong Il (Chairman of the National Defense Commission), and Kim Jong Un (Chairman of the State Affairs Commission). This study comparatively analyzed the 1972 Socialist Constitution when the status of the 'President' was the highest, the 2009 revised Constitution when the status of the 'Chairman of the National Defense Commission' was the highest, and the 2019 revised Constitution(14th, 15th amendments) when the status of the 'Chairman of the State Affairs Commission' was the highest.

As a result, the constitutional status and authority of 'Chairman of the State Affairs Commission' took precedence over 'President' and 'Chairman of the

* 이 논문은 2018년부터 2020년까지 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A5B5A01028820).

National Defense Commission'. One of the representative distinctions in terms of status is the fact that the new constitution(Article 101 of the 15th amendment) regulates that the Chairman of the State Affairs Commission does not serve as representatives of the Supreme People's Assembly. 'President' and 'Chairman of the National Defense Commission' had served as representatives to the Supreme People's Assembly, although not regulated by law.

In terms of constitutional authority, the distinct difference is the right to "appoint and summon diplomatic representatives stationed in other countries" (Article 104). It is an authority that neither the president nor the Chairman of the National Defense Commission had in the past. In August 2019, with the introduction of the new Constitution, this right was transferred to the Chairman of the State Affairs Commission from the Standing committee of the Supreme People's Assembly. Kim Jong Un had exercised this right to summon his uncle Kim Pyong Il, the ambassador to the Czech Republic(2019.11). It must have been an exercise of authority to prevent the leakage of power and to consolidate the monolithic leadership system. This is a good example for showing the purpose of expanding and strengthening Kim Jong Un's constitutional status and authority. The constitutional status of Kim Jong Un (Chairman of the State Affairs Commission) reached its peak in the new constitution in August 2019 and surpassed not only Kim Jong Il (Chairman of the National Defense Commission) but also Kim Il Sung (President). The preface to the Constitution states that it is "Kim Il Sung - Kim Jong Il Constitution," but it seems safe to call it "Kim Jong Un Constitution." This upgrade of Kim Jong Un's constitutional status and authority in 2019 fully predicted the change (rise) of Kim Jong Un's party status at the 8th Party Congress held in January this year.

Key words	North Korean constitution, constitutional status, constitutional authority, supreme leader, President, National Defense Chairman, State Affairs Chairman, Kim Il sung-Kim Jong il Constitution, Kim Jong-un Constitution
-----------	--

원고투고일 2021년 10월 19일 | 원고심사일 2021년 11월 15일 | 게재확정일 2021년 12월 16일

I. 서론: 문제제기 및 연구방법

올해(2021) 1월에 개정된 북한의 당 규약에서 김정은의 당 직함은 이전의 '당 위원장'에서 '당 총비서'로 바뀌었다. '당 총비서'는 선대인 김정일의 직함이었을 뿐만 아니라 '영원한 총비서'라는 직명으로 김정일의 고유직위(영역)였다. 그런데, 지난 8차 당 대회를 통해 북한은 김정은에게도 '총비서'라는 직함을 부여했다. 뿐만 아니라, 김정일에게 해당되던 당의 '수반'이라는 용어도 이번에 김정은에게 불

여졌다. 2016년 당 규약 서문과 본문 제24조항은 김정은을 ‘경애하는 김정은 동지’와 ‘최고령도자’로 각각 지칭했었다. 2021년 개정된 8차 당 규약에서는 김정은을 ‘수반’이라고 칭했다.¹⁾ ‘경애하는 김정은 동지’에서 ‘수반’으로 불려진 것이다. 김정은의 당적 지위 격상으로 해석할 수 있는 대목이다. ‘수령’으로 옹립된 것을 볼 때 더욱더 그렇다.²⁾ 이처럼, 지난 8차 당 대회를 통해 김정은의 지도적 권위 및 정치적 위상은 더욱 높아졌다. 그런데, 이와 같은 양상은 이미 2019년 개정 헌법에서부터 나타났다. 북한은 2019년, 헌법을 두 차례나 개정하여 김정은의 헌법적 지위 및 권한을 확대, 강화시켰다.

북한 헌법에는 최고지도자의 지위 및 그 권한이 자세하게 규정되어 있다. 북한의 최고지도자는 헌법상 <국가기구> 중 하나로, 북한 헌법은 최고지도자와 다른 국가기구(관)들과의 상관관계(권력구도)를 명확하게 제시하고 있다. 따라서 북한 개정헌법들을 통해 김일성, 김정일, 김정은의 지위 및 권한을 각각 검토할 수 있고 더 나아가 교차비교 할 수도 있다. 이러한 분석기법은 아래와 같은 김정은의 특이한 정치적 행보를 규명하는데도 유의미한 접근방식이 될 수 있을 것이다.

김정은은 2019년 10월 23일, 금강산을 둘러보면서 과거 대남사업에 대해 ‘선임자들의 잘못된 정책’, ‘선임자들의 의존정책’³⁾이라고 강하게 비판했었다. 당시 북한 조선중앙통신이 여과 없이 이 내용을 보도했었다. 다수의 전문가들은 김정일 정책에 대한 김정은의 공개적 불만이라고 평가했었다. 동시에, 김정은이 권력에 대한 자신감을 드러낸 것이라고 분석했었다.⁴⁾ 선대 유훈을 최고통치방식으로 받아

1) 2021년 당 규약 서문에는 “조선로동당은 위대한 수령들을 영원히 높이 모시고 수반을 중심으로 하여 조직사상적으로.. 전위부대이다”라고 명시되어 있다; 2021년 당 규약 제24조 “조선로동당의 수반은 조선로동당 총비서이다”로 변경되었다.

2) 제8차 당대회, <총비서 추대사>를 통해 확인할 수 있다. “혁명하는 당에 있어서 당의 수반은...수령의 지위를 차지하며...”, “경애하는 김정은동지는 령도자로서뿐아니라 혁명가로서, 인간으로서 지녀야 할 품모를 가장 숭고한 높이에서 체현하고계시는 인민적수령이십니다.”(로동신문 2021/01/11).

3) 북한 조선중앙통신은 “손쉽게 관망지나 내어주고 앉아서 득을 보려고 했던 선임자들의 잘못된 정책으로 하여 금강산이 10여 년간 방치되어 흙이 남았다고, 땅이 아깝다고, 국력이 여릴 적에 남에게 의존하려 했던 선임자들의 의존정책이 매우 잘못됐다고 심각히 비판했다”고 10월 23일 보도하였다.

4) 김태우, 박휘락, 박병광, 양무진 등은 김정은이 김정일을 직접 비판한 것으로 해석하면서 김정은의 권력에 대한 자신감을 드러낸 것이라고 분석했다.; 김연철 당시 통일부장관도 더불어민주당 한반도비핵화대책특위 간담회(23일)에서 “김정은 발언이 선대 정책에 대해 비판하는 형식을 취하고 있다”고 했다.; 양무진은 “선임자들이라는 표현은 김정일 위원장을 포함해 통일전선부 등을 모두 지칭한 것”이라고 했다(서울신문 2019/10/24).

들이는 북한에서 매우 이례적인 일이었다. 전문가들의 평가대로 권력에 대한 김정은의 자신감에서 나온 것이라면 그 자신감의 근원은 무엇인가.

본 연구는 그 근원을 김정은의 헌법적 지위 및 권한의 격상으로 연결시켜 보려고 한다. 연구방법은 북한 최고지도자의 지위 및 권한이 정확히 명시되어 있는 관련 북한 헌법 규정을 비교 검토하는 것이다. 헌법상 북한 최고지도자인 김일성-김정일-김정은의 지위-권한을 비교하는 만큼, 각 지도자의 헌법적 지위가 최상이었던 시기를 집중 비교 분석해 보고자 한다.

북한은 2019년 4월 11일, 최고인민회의 제14기 제1차 회의를 개최하여 2016년, 개헌(제14차) 이후 3년 만에 헌법을 개정하였다. 4개월 뒤, 8월 29일에 최고인민회의 제2차 회의를 다시 소집하여 개정헌법을 수정·보충하고 새 헌법을 내놓았다. 김정은 시기 들어와, 벌써 다섯 번째 헌법개정이다.⁵⁾ 북한은 1948년 제헌헌법(인민민주주의 헌법)이 제정된 이후, 김정일 정권 시기인 2010년까지 10여 차례나 헌법이 개정되었다. 김일성 시기에 7회(46년), 김정일 시기 3회(17년)였다.

헌법을 개정한 횟수를 단순비교해 볼 때, 김일성 시기와 김정은 시기는 그 패턴이 유사하다. 6·25전쟁이 종결된 다음 해인 1954년에 북한은 두 차례(4월23일, 10월30일)에 걸쳐 헌법을 개정하였다. 다음 해 1955년(3월11일)과 또 그다음 해인 1956년(11월 7일) 연이어 헌법을 개정하기도 했다. 이 같은 개헌 양상은 김일성의 리더십 구축 및 권력의 공고화 측면이 강했다. 김정은 시기도 마찬가지다. 김정일 정권 말기인 2010년(4월9일)의 개헌도 김정은의 권력 승계와 맞닿아 있다. 김정은이 정권을 승계한 2012년(11차)과 바로 그 다음해인 2013년(12차)의 개헌들도 권력구축 측면이 강하다.

북한의 정치시스템은 당-국가체제이다. 1992년 ‘우리식 사회주의헌법’부터 헌법상 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행한다”라고 제11조에 명시했다. 이는 헌법보다 당규약이 상위법임을 의미한다. 당 규약에서도 최고지도자의 지위가 명시되어 있다. 따라서, 기존의 북한 지도자(리더십) 연구들은 분석기제로 북한 헌법보다는 당 규약을 선호했었다. 헌법적으로 최고지도자의 지위 및 권한을 규명하는 연구는 간헐적으로 진행되었다(장명봉 1999; 정영태 2009; 이효원 2009; 박진우 2010; 박정원 2011; 박선영 2015; 김민우 2015; 조재현 2018). 그리고 연구자 대부분이 북한학자가 아닌 법학자들이었다. 법체계

5) 김정은이 권력을 승계한 이후 2012년, 2013년, 2016년 각각 한 차례, 그리고 2019년 두 차례 헌법을 개정함.

및 법의 성격과 그 특징을 연구하는 데, 훨씬 유리한 측면이 있기 때문일 것이다. 하지만, 북한정치의 제도적 연구는 북한연구에 있어 실효성이 매우 높은 영역이다. 법학자들 외에 많은 분야의 연구자들이 도전해야 할 영역이기도 하다. 북한 헌법을 검토한 본 연구의 의의 중 하나라 할 수 있다.

II. 북한의 주요헌법 개정의 특징 및 최고지도자의 위상

북한은 1948년 9월 8일, 제헌헌법인 인민민주주의헌법을 제정한 후⁶⁾ 현재까지 15차례나 헌법을 개정하였다. 헌법을 개정하는 이유는 크게 네 가지 측면으로 볼 수 있다. 1) 정복된 영역의 헌법화 2) 국가의 지도이념과 사상의 변화 3) 유일영도 체제의 확립 4) 후계구도의 법적 담보 등이다(조재현 2018, 273). 첫 번째 ‘정복된 영역의 헌법화’ 경우는 북한사회가 변화하는 과정에서 이미 달성된 정치, 사회 영역의 성과를 헌법이 수용하는 것 즉, 당규약에 이미 규정되고 현실정치에서 반영되고 있는 사안이 뒤늦게 헌법에 명시된다는 것을 의미한다.

두 번째 ‘국가의 지도이념과 사상의 변화’는 1972년 개정헌법을 ‘사회주의헌법’으로, 1992년 개정헌법을 ‘우리식 사회주의헌법’으로 1998년 개정헌법을 ‘김일성헌법’으로, 2012년 개정헌법을 ‘김일성-김정일 헌법’으로 지칭하는 데서 확인할 수 있다. 세 번째 ‘유일영도 체제의 확립’이 헌법을 개정하는 가장 주된 이유라고 볼 수 있는데, 이런 측면에서 2019년 개정헌법의 가장 큰 특징을 ‘김정은 유일영도 체제의 공고화’라고 볼 수 있다. 김정은의 헌법적 최고지도자 지위·권한 변동도 같은 맥락이다. 본 장에서는 북한 개정헌법들의 특징 및 헌법 개정 이유를 위의 네 가지 측면으로 각각 시기별로 검토해 보고자 한다.

1. 제헌헌법(1948) ~ 사회주의 헌법(1972)

과거 소련이나 중국 등 공산국가에서는 헌법이 매우 빈번하게 개정되었다. 마찬가지로 북한도 1948년 제헌헌법 제정 이후, 1972년 사회주의헌법을 제정하기에

6) 북한 헌법의 형성기원은 1945년 8월 해방 이후 소련 군정 하에서 1945년 11월 16일 ‘북조선 사법국 포고 제2호’를 발표 하였는 바, ‘북조선에 시행한 법령에 관한 건’이 북한의 최초 입법이라고 볼 수 있다(백근현 2015, 117).

앞서 5차례나 헌법을 개정하였다. 1948년 헌법제정 이후, 1954년 4월 23일에 1차 개정, 1954년 10월 30일에 2차 개정, 1955년 3월 11일에 3차 개정, 1956년 11월 7일에 4차 개정, 1962년 10월 18일에 5차 개정을 하였다. 여러 차례 헌법을 개정 하였지만 개정된 조항들은 대부분 국가기관 역할 변화에 초점을 맞추었으며 아주 소폭의 변화를 가져왔다. 1차 개정시에는 제37조항을 개정하여 ‘면’을 폐지하였고 2차 개정시에는 지방의결기관인 ‘인민회의’가 그 집행기관으로 ‘인민위원회’를 설치할 것을 규정하였다. 3차 개정시에는 각급 지방정권기관의 권한변경과 최고인민회의 상임위원회 구성조항 및 내각 구성조항을 개정하였다. 4차 개정시에는 제12 조항의 선거권, 피선거권의 연령을 20세에서 18세로 개정하였다. 5차 개정시에는 제35조항의 대의원 선출 기준을 변경(5만명에서 3만명에 1명)하였다. 이처럼, 이전의 개헌은 국가사상 및 사회구조의 틀이 바뀌는 정도는 아니었다. 경제시스템도 제헌헌법부터 1962년 개정헌법(5차)에 이르기까지 인민경제계획을 내세웠지만 개인경제부문도 포함시키고 있었다(제10조, 1948년, 1962년 동일). 더불어, 자본주의적 요소의 조항들도 포함되어 있었다. 개인소유(사유재산)를 보장하는 제5조⁷⁾(제15조 포함)와 시장경제구조를 나타내는 19조⁸⁾등도 있었다.

1972년은 북한 헌법에 있어 대변혁의 시기이다. 국가정체성과 통치시스템이 완전히 바뀌었기 때문이다. 말 그대로, 사회주의헌법의 시작이다. 제1조에서는 북한이 사회주의 정치체제임을 분명히 하고 제2조에서는 사회주의 경제시스템으로의 전환을 선언했다. 제4조에는 처음으로 주체사상을 국가지도이념으로 명시하였다.⁹⁾ 북한은 헌법에 주체사상을 제시하기에 앞서, 1970년 11월에 개최된 조선로동당 제5차 대회에서 “조선로동당은 맑스-레닌주의와 맑스-레닌주의를 우리나라 현실

7) 제5조(1948년, 1962년 동일)는 “조선민주주의인민공화국의 생산수단은 국가, 협동단체 또는 개인, 자연인이나 개인법인의 소유다.”라고 명시했다. 제15조(1948년, 1962년 동일)는 “공민은 국가기관, 협동단체 및 개인기업소에서 동일한 로력에 대하여 동일한 보수를 받을 권리를 가진다.”라고 되어있다.

8) 제19조(1948년, 1962년 동일)는 “공민은 중소기업 또는 상업을 자유로 경영할 수 있다”고 규정했다.

9) “조선민주주의인민공화국은 맑스-레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 주체사상을 자기 활동의 지침으로 삼는다”라며 주체사상을 법제화시켰다. 특이점은, 주체사상에 대해 맑스-레닌주의를 북한 실정에 맞게 적용한 것이라고 소개하는데, 정작 이전 북한헌법(제정헌법부터 제5차개정까지)에서는 맑스-레닌주의를 공식적으로 내세우지 않았다는 점이다. 1962년 개정헌법까지 ‘맑스-레닌주의’ 용어는 어떤 조항에도 제시되지 않았다. 북한에서 헌법상으로 맑스-레닌주의를 국가의 지도 사상으로 내세운 적이 없었다는 것을 의미한다. 1972년 사회주의헌법 제정시, 주체사상을 내세우면서 단지 주체사상과 맑스-레닌주의의 관계를 설정했을 뿐이다. 당 규약은 1956년(4.23) 2차 개정시 ‘맑스-레닌주의’를 포함시켰다.

에 창조적으로 적용한 김일성동지의 위대한 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다”라고 당 규약을 수정한 바 있다. 이것이 ‘정복된 영역의 헌법화’ 측면이다. 관련 헌법 조항에서 ‘조선로동당의 주체사상’으로 표기한 것을 볼 때 더더욱 그렇다.

1972년 사회주의헌법이 제정되면서 자본주의적 요소는 전면 삭제되었다. 사유재산도 부정(아주 극소수의 개인소유는 허용, 제22조 텃밭경리)되었고 대거 국가소유로 귀속시켰다(제19조¹⁰⁾). 그런데, 이 관련 조항들은 사회주의헌법이 제정되기 전에 이미 북한정치사회에서는 용도 폐기된 상태였다. 1967년 들어, 북한은 사회 전반적으로 자본주의적 요소들을 폐기했다. 이 시기는 김일성이 빨치산파의 아류인 갑산파를 완전히 제거함으로써 김일성 일인독재체제가 열린 시점이다. 김일성이 ‘수령’으로 불리면서 개인승배가 본격화되는 시점이었다(정교진 2016, 304).

1972년 사회주의 헌법에서 최고지도자의 위상도 크게 변동되었다. 헌법적 최고 지위인 ‘주석제’가 신설된 것이다. 제6장 제89조에 “조선민주주의인민공화국 주석은 국가의 수반이며 조선민주주의인민공화국 국가주권을 대표한다”고 명시하였다. 제헌헌법부터 1962년 5차 개정시까지 최고지도자의 헌법적 지위는 내각을 대표하는 수상(제58조)이었으며 정부의 ‘수석’(제59조)에 불과했다. 따라서 헌법상으로 하나의 국가기구(관)로 인정되지 않았다. 1972년 사회주의 헌법에서 주석은 최고인민회의(제5장)처럼 하나의 국가기구화(제6장)되었으며 국가 최고의 권력(수반)이 된 것이다. 또 하나의 국가기구로서 주석의 참모부서인 중앙인민위원회(제7장, 최고지도기관(제100조))가 신설되었다. 국가 주권의 최고집행기관(1962년 헌법, 제52조)이었던 내각은 정무원(행정적 집행기관)으로 바뀌면서 그 권한과 역할이 축소되었다.

1972년 사회주의헌법의 또 다른 주요특징은 기존(제헌 헌법-5차 개정) 헌법 제10장에 명시되었던 헌법개정조항을 아예 삭제해 버림으로써 주석제나 주체사상 관련 내용을 개정할 수 있는 길을 원천 봉쇄한 것이다.¹¹⁾

10) 제19조(1972년)는 “국가 소유권의 대상에는 제한이 없다. 나라의 모든 자연부원, 중요 공장 과 기업소, 항만, 은행, 교통운수 및 체신기관은 국가만이 소유한다.”고 규정했다.

11) 제헌헌법부터 5차 개헌까지 제10장으로 ‘헌법 수정의 절차’를 명시하였다. 그 내용은 “조선 민주주의인민공화국 헌법의 수정은 최고인민회의에서만 수행할 수 있다. 헌법 수정에 관한 법령초안은 최고인민회의의 대의원 전원의 3분의 2 이상의 찬성이 있어야만 채택한다.”(제104조)이다.

2. 우리식 사회주의헌법(1992) ~ 2009년 개정헌법

북한이 1972년 사회주의헌법을 처음으로 수정한 시기는 20년 뒤인 1992년도(7차 개헌)이다. 1992년 개정헌법의 주요 특징은 북한이 국방력 강화의지를 강하게 드러낸 것으로 ‘국방’을 제4장에 신설하였다.¹²⁾ 그러면서 전인민의 무장화, 전국의 요새화 등 ‘전인민적·전국가적 방위체계’를 내세웠다. 그 일환으로 ‘국방위원회’를 헌법상 하나의 국가기구로 신설해 최고 군사지도기관으로 규정하고 ‘국방위원장’에게 전군 지휘권과 통솔권을 부여하였다. 이는 1972년 사회주의헌법에서 주석제를 신설하면서 주석에게 부여했던 ‘전반적 무력의 최고사령관과 국방위원장의 겸직’을 분리시켰다는 점이 하나의 큰 특징이다. 왜냐하면, 주석이 보유한 일체 무력의 지휘통솔권을 국방위원장에게 이관하도록 함으로써 김일성 생전에 전반적인 무력 지휘권이 후계자인 그 아들 김정일에게 이전되었음을 보여주는 핵심증거이기 때문이다.¹³⁾ 물론, 1992년 당시까지 김정일은 ‘국방위원장’의 직함을 가지고 있지는 않았다. 김정일은 1991년 12월 24일에 조선인민군 최고사령관에 임명되었고 1992년 4월에는 인민군 원수가 되었다. 1993년 4월 최고인민회의 제9기 제5차 회의에서 국방위원장으로 추대되었다. 1992년 개정헌법에서의 ‘국방위원회’ 신설 및 ‘국방위원장’의 지위 강화는 김정일로의 후계구도 완성을 위한 헌법적 포석으로 비춰진다. 여기에서 ‘후계구도의 법적 담보’라는 헌법 개정의 이유가 명확하게 드러난다.

1992년 개정헌법에서는 헌법 개정의 이유인 ‘국가의 지도이념과 사상의 변화’도 선명하게 표출된다. 1992년 헌법에서 맑스-레닌주의와 프롤레타리아 원칙을 삭제하고 오로지 주체사상과 우리식 사회주의를 내세웠기 때문이다.¹⁴⁾ 통상, 1992년 헌법을 ‘우리식 사회주의헌법’이라고 칭한다. 헌법 제11조에는 “조선민주주의인민

12) 1972년 헌법에서는 정치(제1장), 경제(제2장), 문화(제3장)만 다루었는데, 1992년에는 국방(제4장)을 포함시켰다.

13) 김정일은 1973년 9월 개최된 당 중앙위원회 제5기 제7차 전원회의에서 당 비서로 취임함으로써 후계자로서의 공식 지위를 갖기 시작하였다. 김정일이 김일성의 후계자로 유력시되기 시작한 것은 1973년 2월 “3대혁명 소조”의 업무를 담당하기 시작한 때부터이다.(김창순 1984, 51); 김정일은 1980년 제6차 당 대회에서 김일성 다음의 직위를 사실상 확보하게 되었으며, 이후 1983년에는 ‘사실상의 지도자’로서 국정을 관장하게 되었다.

14) 북한은 1980년 제6차 당 규약에서 “조선로동당은 오직 위대한 수령 김일성 동지의 주체사상, 혁명사상에 의해 지도된다”라고 수정함으로써 맑스-레닌주의를 배제하고 김일성의 주체사상만을 지도이념으로 규정하였다. 당 규약의 내용을 헌법에 적용시켰다는 점에서 ‘정복된 영역의 헌법화’ 측면도 있다.

공화국은 조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행한다.”라는 내용을 신설 규정함으로써 보다 강력한 당-국가체제의 모형을 갖추었다. ‘우리식 사회주의헌법’은 80대 고령인 김일성이 1980년대 후반과 1990년대 초반의 사회주의 국가들의 몰락과 사회주의 연합의 해체를 지켜보면서 그의 아들 김정일을 위한 후계 구도를 마련하는 헌법이였다(민원표 2021, 57).

북한은 6년 후, 1998년에 헌법을 다시 개정(8차)했다. 1998년 개헌의 가장 큰 특징은 기존 헌법에서 존재하지 않았던 헌법 서문을 헌법 본문 앞에 명시하였는데, 이는 유헌통치를 위한 하나의 명분용으로 보인다. 헌법 서문에 북한사회주의 헌법을 ‘김일성 헌법’으로 선언(명명)함으로 유헌통치의 강한 속성을 표출하였다.¹⁵⁾ 이 헌법에서 ‘김일성 유헌’이 북한의 지도적 지침으로 재확인되면서 ‘김일성 유헌’ 실천이 국가의 목표로 제시되었다. 즉 ‘김일성 유헌통치’의 연장선상에서 김정일 통치기반의 토대가 마련되었다(장명봉 2011, 302). 또 하나의 주요 특징으로는 선군정치를 헌법화한 것이다. 선군정치 하에 최고지도자의 직위를 국방위원장으로 하기 위해 1972년 사회주의헌법에서 신설되었던 주석제를 폐지시켰다.

북한의 9차 개헌은 2009년에 이루어진다. 주요 특징으로는 ‘국방위원장’이 ‘국방위원회’에서 분리되어 하나의 독립된 <국가기구>로 신설된다는 점이다. 이것만 보더라도 헌법상으로 국방위원장의 지위가 최고의 정점인 시기가 2009년 헌법임을 알 수 있다. 9차 개헌에서는 국방위원장을 국가의 ‘최고령도자’(제100조)로 천명하였다.

2009년 개정헌법의 또 하나의 큰 특징은 선군사상을 주체사상과 더불어 통치이데올로기로 상징한다는 점이다. 이는 김정일의 정치철학을 김일성과 같은 선상에 둔다는 것으로 북한은 “주체사상은 선군사상의 뿌리이며, 선군사상은 주체사상의 원리와 원칙을 전면적으로 구현하고 있는 사상이고, 주체사상을 심화발전 시킨 사상이론”이라고 했다(김영훈 2009, 16-18).

2009년 헌법 개정 이후 북한은 불과 1년 만에 다시 헌법을 개정하였다. 그러나 2010년 헌법(10차 개정)은 2009년 헌법과 다른 점이 없다. 분명히 ‘주체 99년(2010년) 4월 9일 최고인민회의 제12기 2차 회의에서 수정’되었다고 적혀 있지만, 내용이나 형식, 조문의 위치 등은 다 그대로여서 어디를 어떻게 개정했는지 알 수 없다(박선영 2015, 56). 2010년 개정헌법의 관전 포인트는 김정일의 후계자 등장

15) “... 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법은 위대한 수령 김일성동지의 주체적인 국가건설 사상과 국가건설업적을 법화한 김일성헌법이다.”(1998년 개정헌법 서문 내용 중)

관련 현안일 것이다. 2010년 9월 28일 조선로동당 제3차 당대표자회를 통해 김정 은이 공식적인 후계자로 등장하기 전부터 이미 김정일과 함께 현지 시찰¹⁶⁾을 다니는 등, 공동통치 수순을 밟으면서 적극적인 우상화 작업도 동시에 시작된 점을 상기하면 김정일 후계구도를 공고히 하기 위한 헌법조문이 추가되거나 개정되었을 것으로 추론할 수 있다는 점이다(박선영 2015, 57).

3. 김일성-김정일 헌법(2012) ~ 2019년 새 헌법(15차)

북한은 김정일 사후 4개월 만인 2012년 4월 13일에 헌법을 개정(11차)했다. 2012년 헌법에서는 국방위원회 제1위원장직이 신설되었고 이 직책에 추대된 김정은은 당·정·군을 장악하게 되었다. 김일성-김정일-김정은으로 이어지는 3대 세습이 완성된 것이다. 2012년 개헌의 주요특징 중 하나는 헌법 서문에 김정일을 ‘영원한 국방위원장으로’ 추대하면서 동시에 ‘김일성 헌법’(1998년 개정헌법)으로 대체되었던 사회주의헌법을 ‘김일성-김정일 헌법’으로 개명한 것이다. 또 하나는 헌법상으로 북한을 ‘핵보유국’으로 천명한 것이다.¹⁷⁾ 북한은 1년 후인 2013년 4월 1일에 12차 개헌을 단행했다. 특이점은 2013년 개정헌법 서문에 처음으로 김일성-김정일 영생론을 법제화한 점이다.¹⁸⁾ 두 지도자를 숭배하는 구체적인 매뉴얼인 ‘수령영생법전’(금수산태양궁전법)을 헌법에 포함시키고¹⁹⁾ 김일성-김정일 영생론을 공식화한 것이다. 유물론, 무신론을 천명하고 있는 대표적인 사회주의 헌법안에

16) <2011년 조선중앙년감>은 「위대한 령동자 김정일동지께서 희천시내의 공장들을 현지지도」(로동신문 2010년 3월 11일 보도)라는 제목의 기사와 함께 현지지도와 관련된 사진을 실었는데, 그 사진 속에 김정은의 모습이 등장한다. 다음의 룡정양어장 현지지도 사진에도 또 김정은이 등장한다. 이처럼, 2011년 연감은 2010년 김정일 현지지도시 김정은이 동행한 사진 총 9점을 올려놓았다(조선로동당출판사 2011, 82-85.; 정교진 2016, 153 재인용).

17) “김정일 동지께서는 세계사회주의체제의 붕괴와 제국주의연합의 악랄한 반공화적 압살공세 속에서 선군정치로 김일성 동지의 위대한 유산인 사회주의전취물을 영예롭게 수호하시고 우리 조국을 불패의 정치사상강국, 핵보유국, 무적의 군사강국으로 전면시키시었으며 강성국가 건설의 휘황한 대통로를 열어놓으셨다.”(2012년 개정헌법 서문 내용 중)

18) “김일성동지와 김정일동지의 위대한 사상과 령도업적은 조선혁명의 만년재보이고 조선민주주의인민공화국의 융성번영을 위한 기본담보이며 김일성동지와 김정일동지께서 생전의 모습으로 계시는 금수산태양궁전은 수령영생의 대기념비이며 전체 조선민족의 존엄의 상징이고 영원한 성지이다.”

19) 김정은이 3월 31일 개최된 조선로동당 중앙위원회 3월 전원회의에서 처음 이 사안(수령영생법전채택권)을 입에 올렸고 바로 다음날인 4월 1일 최고인민회의의 제12기 제7차회의에서 이 안건이 채택 됨으로 4월 2일, 헌법개정(수정보충안)할 때, 서문의 내용에 포함되었다.

유신론적 요소(이념)를 노골적으로 포함시켰다. 이것이 북한이 김일성-김정일을 하나의 신으로 받들어 모시는 신정체제라는 비판을 피해갈 수 없는 대표적인 증거라 하겠다. 따라서 2013년 개정헌법은 제도적으로 북한정치(통치)체제의 큰 변화를 가져왔다는 점에서 매우 주목할 필요가 있는 헌법이다.

북한은 2013년 12차 개헌 이후, 3년 만인 2016년 6월 30일에 13차 개헌을 단행하였다. 그리고 2019년 4월에 다시금 14차 개헌을 한다. 14차 개정헌법을 13차 개정헌법과 비교해 보니 약 26개 조가 그 내용이 수정되거나 강화 및 축소되었다. 13차 개헌, 제114조(최고인민회의 상임위원회에 약간 명의 명예부위원장을 두는 내용)항이 완전히 삭제되었다. 제6장 <국가기구>²⁰⁾는 도합 8개 조항이 수정되었다. 몇 가지 살펴보면, 1) 제2절 제100조 국무위원장의 지위에서 ‘국가를 대표하는’이 삽입되었다. 2016년 개헌에는 ‘국가를 대표하는’ 용어가 없다. 2) 제2절 102조, 국무위원장의 국방에 대한 지휘권으로 ‘전반적 무력의 최고사령관’에서 ‘무력 총사령관’으로 호칭이 변경되었다. 3) 제3절 제106조 국무위원회의 지위로 ‘최고 국방지도기관’에서 ‘최고정책적지도기관’으로 수정되었다. 4) 제3절 109조 국무위원회의 권한으로 ‘국방건설사업 토의 및 결정’ 권한이 빠졌다. 3), 4)는 국무위원회의 권한 축소로 보여진다. 특이점은 국방에 대한 지휘권의 상실이다. 국무위원장이 국방에 대한 전권을 행사하게 된 것이다. 5) 제4절 최고인민회의 상임위원회 권한 중 2016년 헌법 제114조는 전체가 삭제되었다.²¹⁾ 6) 최고인민회의 상임위원회 권한도 약화된 것을 볼 수 있다. 2016년에는 ‘헌법’ 다음에 ‘최고인민회의 법령’이 배열되었었는데, 2019년에는 그 순서가 바뀌어 ‘국무위원장의 명령’이 앞에 배치되었다(제115조). 2019년 8월 새 헌법(15차) 제101조에서는 국무위원장은 최고인민회의 대의원으로 선거하지 않는다고 법제화시켰다. 아래의 <표 1>은 위의 수정내용 및 지위 변화를 나타낸 것이다.

20) 제6장 <국가기구>는 6개의 절로 나뉘어진다. 제1절 최고인민회의, 제2절 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장, 제3절은 국무위원회, 제4절은 최고인민회의 상임위원회, 제5절은 내각, 제6절은 지방인민회의이다. 국무위원장과 국무위원회가 각각의 국가기구부문(제2절, 제3절)으로 나뉘진 것은 2016년 개정헌법때부터이다.

21) “최고인민회의 상임위원회는 약간명의 명예부위원장을 둘수 있다. 최고인민회의 상임위원회 명예부위원장은 최고인민회의 대의원 가운데서 오랜기간 국가건설사업에 참가하여 특출한 기여를 한 일군이 될수 있다.”(2016년 헌법 제114조)

〈표 1〉 2019년 개헌(14,15차) 〈국가기구〉 수정내용 및 그 의미

수정 조항		국가기관	지위·권한	수정내용(2016→2019)	변화 의미
제1절	제91조	최고인민회의	권한	‘명예부위원장’ 삭제	권한 약화 (국기원로들의 퇴진)
제2절	제100조	국무위원장	지위	‘국가를 대표하는’을 첨가	지위 강화
	제101조	국무위원장	지위	최고인민회의 대의원에 선출되지 않음(15차개헌)	지위 강화
	제102조	국무위원장	지위	‘전반적 무력의 최고사령관’ → ‘무력총사령관’	지위 강화 (국방지휘권 강화)
제3절	제106조	국무위원회	지위	‘최고국방지도기관’ → ‘최고정책적지도기관’	권한 약화 (국방지휘권 회수)
제4절	제109조	국무위원회	권한	‘국방건설사업을 비롯한’이 삭제	권한 약화
	조항삭제	최고인민회의 상임위원회	권한	제114조 전체가 삭제	권한 약화 (국기원로들의 퇴진)
	제115조	최고인민회의 상임위원회	권한	‘국무위원장의 명령’이 ‘최고인민회의 법령’보다 앞에 배열됨	권한 약화
제5절	제122조	내각	지위	‘최고주권의 행정적집행기관’→ ‘국가주권의 행정적집행기관’	권한 강화

Ⅲ. 시기별 최고지도자의 헌법적 지위·권한 및 교차비교

1. 주석-국방위원장-국무위원장 헌법적 지위 및 권한

1) 1972년 〈주석〉의 헌법적 지위 및 권한

‘주석’에 대한 헌법적 지위 및 그 권한이 가장 높았던 북한 헌법은 1972년도 사

회주의헌법 제정 당시이다. 1998년 개헌시에는 주석제가 폐지되었고, 그 전인 1992년 개헌시는 주석이 겸임하고 있던 국방위원장직이 분리되었다. 따라서 북한 헌법 중 가장 주석직의 지위가 높았던 시기는 1972년 12월 27일 채택된 사회주의 헌법에서다.

1972년 사회주의헌법에서는 이후의 개정된 헌법들과는 달리 국가기관들이 국가 기구로 묶이지 않고 각 장으로 분류되었다. 제5장 <최고인민회의>, 제6장 <주석>, 제7장 <중앙인민위원회>, 제8장 <정무원>, 제9장 <지방인민회의, 인민위원회 및 행정위원회> 제10장 <재판소 및 검찰소> 방식으로 배열되었다. 현재는 제6장 <국가기구> 안에 다 배치되어있다.

1972년 사회주의 헌법에서 주석은 1) 국가의 수반이며 국가주권을 대표한다(제 89조). 2) 중앙인민위원회²²⁾ 수위를 맡는다(제101조) 3) 전반적 무력의 최고 사령관이며 국방위원회 위원장으로서 국가의 일체 무력을 지휘통솔한다(제93조) 등의 대표적 지위를 가졌다. 주석의 대표적 권한(94조-97조)은 (1) 최고인민회의의 법령, 중앙인민위원회 정령, 최고인민회의 상설회의 결정을 공포 (2) 특사권을 행사 (3) 다른 나라와 맺은 조약을 비준 및 폐기 (4) 다른 나라 사신의 신임장, 소환장을 접수 등이다. 의무로는 자기 사업에 대하여 최고인민회의의 앞에 책임을 지는 것이다(제98조). 최고인민회의는 국가 최고주권기관(제73조)으로 주석을 선거할 권한을 가진다(제76조). 하지만, 소환까지는 아니다. 최고인민회의의 국방에 관한 권한은 주석의 제의에 의하여 국방위원회 부위원장을 선거 및 소환한다(제76조)는 것이다. 이는 최고인민회의가 국방문제에도 관여한다는 것을 입증해 준다. 또 하나는 전쟁과 평화에 대한 문제를 결정(제76조)하는 권한도 일정부분 최고인민회의에게 있었다. 이 같은 최고인민회의의 권한을 주석직에 대한 하나의 견제 장치로 해석해도 큰 오관은 아닐 것이다.

2) 2009년 <국방위원장>의 헌법적 지위 및 권한

김정일 시기 ‘국방위원장’이 독립된 <국가기구>로 인정된 것은 2009년 개정헌법에서이다. ‘국방위원회’는 훨씬 빠른 1992년 개정헌법에서 신설되었다.²³⁾ 이때

22) 중앙인민위원회는 현재의 국무위원회와 그 기구 성격이 같다. 중앙인민위원회는 국가주권의 최고지도기관(제100조)이며 주석, 부주석, 중앙인민위원회 서기장, 위원들로 구성된다(제102조).

23) “조선민주주의인민공화국 국방위원회는 조선민주주의인민공화국 국가주권의 최고군사지도기

‘국방위원장’ 직위는 주석이 겸임하였다. 제93조에 “조선민주주의인민공화국 주석은 조선민주주의인민공화국 전반적 무력의 최고사령관, 국방위원회 위원장으로 되며 국가의 일체 무력을 지휘통솔한다.”라고 되어있다.²⁴⁾

‘국방위원장’이 국방위원회와 분리된 독립 국가기구로 신설된 것은 바로 2009년 개정헌법에서이다. 1998년 개헌까지는 ‘국방위원장’은 <국가기구>의 성격이 아니었다. ‘국방위원회’라는 국가기구를 지휘하는 직위로 명시되었을 뿐이다. 1998년 개정헌법에서 주석제가 폐지되고, ‘국방위원회’가 실질적인 국가 최고기구가 되었다. 1998년 헌법은 표면적으로는 김일성 헌법이라고 처음 도입된 ‘헌법 서문’에 명시²⁵⁾되어있지만, 실질적으로는 김정일 체제 안착을 위한 제도완비라는 점에서 김정일 헌법이라고도 할 수 있다(박선영 2015, 51).

2009년 개편된 국방위원회 위원장의 직위는 사실상 1972년 헌법적 주석의 지위와 거의 유사하다. 특히 국방위원장을 ‘최고령도자’라고 헌법에서 칭하는 것은(제100조) 김일성을 수령으로 부르며 제도적으로 주석직을 신설한 것과 같다. 물론, 주석 지위에는 미치지 못하지만, 국방위원장이 전반적 무력의 최고사령관이며 일체 무력의 지휘통솔권, 명령 발령권, 특사권, 외국과의 조약 비준 및 폐기권 등은 주석이 행사했던 권한이었다(1972년 개헌 제80조, 제93조, 제94조, 제95조, 제96조 등). 신설된 국방위원장직이 주석직을 대체한 것이다(박정원 2009, 279).

3) 2019년 <국무위원장>의 헌법적 지위 및 권한

2019년 개헌에서 ‘국무위원장’의 지위 확대 및 권한 강화가 매우 두드러지게 나타났다. 크게 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 제100조 항에 명시된 것처럼 ‘국가를 대표하는’ 국가기구가 되었다. 수정된 제100조는 2020년 7월 11일, 북한이 자발적으로 북한 개정헌법 전문을 <메아리>라는 북한 인터넷 매체를 통해 공개한 이후, 가장 큰 이슈가 되었던 조항이기도 하다. 많은 전문가들은 ‘국가를 대표하는’

관이다.”(제93조); 1992년 헌법이 개정되기 전에는 국가기관들이 각 장으로 다 흩어져 있었는데, 1992년 개정헌법부터 모든 국가기관을 제6장에 다 포함시켰다. 이때 국방위원회가 신설되었으며 주석 관련 조항 다음에 표기되었다.

24) 당시, 김정일의 국방에 대한 지휘권은 1991년 12월 24일에 임명받은 ‘조선인민군 최고사령관’이었다. 그 후 김일성이 사망하고 1997년 10월 8일에 김정일은 당 총비서로 추대되었고 이후, 1998년 개정헌법에서 ‘국방위원장’ 지위를 얻게 된다.

25) “... 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법은 위대한 수령 김일성동지의 주체적인 국가건설사상과 국가건설업적을 법화한 김일성헌법이다.”(1998년 헌법 서문 내용)

에 상당히 큰 의미를 두고 확대해석을 하였으며 ‘정상적 국가지도자로서의 행보’라고 평가기도 했다. 하지만, 2019년 개헌에 나타난 국가기구로서의 ‘국무위원장’은 2009년 개헌에서의 국방위원장의 직제와 거의 유사하다. 당시, 국방위원장을 중심으로 하는 지휘체계를 정상적이라고 평가한 전문가는 없었다. 오히려, 비상전시체제라는 해석들을 내놓았다.

다음 두 가지 해석은 분명한 오류이다. 하나는 제103조 국무위원회 위원장의 권한 중, “다른 나라와 맺은 중요조약을 비준 또는 폐기한다”라는 권한이 기존의 최고인민회의 상임위원회 위원장의 권한이었는데, 국무위원장에게 이관되었다는 해석이다. 그 이유를 김정은이 북미정상회담의 장본인으로서 직접 챙기기 위함이라고 했다. 그런데, 이 권한은 이미 2016년 헌법(제103조)에도 국무위원장의 권한 중 하나로 명시되어 있다는 사실이다.²⁶⁾ 다른 하나는, 위의 권한을 최고인민회의 상임위원회 위원장의 권한으로 본 것이다. 최고인민회의 상임위원장이 헌법상으로 여전히 ‘국가를 대표’(제116조) 하는 것은 맞다. 하지만, 위의 권한은 상임위원장이 아닌, 상임위원회 권한 중 하나이다(제115조). 북한 헌법은 상임위원장의 권한을 따로 분류해서 제시하였는데(제116조) 단순히 다른 나라의 사신의 신임장, 소환장을 접수하는 일로 그 역할을 제한시켰다.

국무위원장의 지위·권한 강화로 보이는 두 번째 요소는 헌법상으로 국가 최고주권기관(제87조)인 최고인민회의보다 상위기구가 되었다는 것이다. 대표적인 두 가지 증거가 있는데, 하나는 앞서 확인한 것처럼 제115조에서 ‘국무위원장의 명령’이 ‘최고인민회의의 법령’보다 앞선다는 것이다. 다른 하나는 8월 새 헌법(15차)²⁷⁾ 제101조에 명시된 내용으로 국무위원장은 최고인민회의의 대의원으로 선거하지 않는다는 조항이다. 즉, 최고인민회의의 대의원직을 수행하지 않는다는 규정이다.

국무위원장의 지위·권한 강화 세 번째 요소는 국방지휘권의 확대 및 강화이다. ‘무력총사령관’이라는 호칭변경에서부터 국방에 대한 전권을 행사하는 지위임이 드러난다. 더욱이, 2016년 개헌에서는 국방을 지휘, 지도하는 데 있어서 ‘국무위원회’가 최고국방지도기관으로 그 참모 역할을 한 것에 비해 2019년 개헌에서는 국방부문은 국무위원장이 전권을 행사하게 되었다. ‘국무위원회’는 국방 관련 사업은 거의 행사할 수 없게 되었는데, 이는 국무위원회의 권한 축소를 말해준다.

26) “다른 나라와 맺은 중요조약을 비준 또는 폐기한다.”(2016년 헌법, 제103조 조선민주주의인민공화국 국무위원장의 임무와 권한)

27) 북한은 2020년 9월 21일 2019년 개정헌법에 대한 수정보충을 한 새 헌법을 다시금 <내나라> 웹 사이트를 통해 공개하였다.

2. 김일성-김정일-김정은 헌법적 지위 및 권한 교차비교

1) 주석-국무위원장 지위 및 권한 비교

위의 제1절에서 검토된 2009년 헌법적 주석의 지위 및 권한과 2019년(14차,15차) 헌법적 국무위원장의 지위 및 권한을 비교하여 정리하면 아래와 같은 <표 2>가 작성된다.

<표 2> 주석과 국무위원장의 지위 및 권한 비교 현황

	주석(1972)	국무위원장(2019)
지위	<ul style="list-style-type: none"> - 국가수반, 국가주권을 대표 - 중앙인민위원회 수위 - 전반적 무력의 최고사령관 (국방위원장 겸임) 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가를 대표하는 최고령도자 - 국무위원회 위원장 - 무력 총사령관
권한	<ul style="list-style-type: none"> - 최고인민회의 법령을 공포 - 명령을 낸다 - 중앙인민위원회 직접 지도 - 국가의 일체무력 지휘통솔 - 특사권 행사 - 다른나라와 맺은 조약 비준 및 폐기 - 다른나라 사신의 신임장, 소환장 접수 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가의 전반사업 지도 - 최고인민회의 법령을 공포(15차 개헌) - 국무위원회 사업 직접 지도 - 국가의 일체무력 지휘통솔(제103조) - 국가 중요간부 임명, 해임 - 해외 주재하는 외교대표 임명/소환(15차 개헌) - 다른나라와 맺은 조약 비준, 폐기 - 특사권 행사 - 국가의 비상사태, 전시상태, 동원령 선포 - 전시에 국가방위위원회 조직지도
의무	<ul style="list-style-type: none"> - 자기사업을 최고인민회의 앞에 책임진다 - 최고인민회의 대의원직 수행 	<ul style="list-style-type: none"> - 자기사업을 최고인민회의 앞에 책임진다 - 최고인민회의 대의원직 미수행 (15차 개헌)

* <권한>에서 밑줄친 권한은 상대직에 없는 고유권한을 표시한 것.

<표 2>를 통해, 주석보다 국무위원장의 권한이 더 확대되고 강화된 것을 확인할 수 있다. 주석에 없는 국무위원장의 권한으로 1) 국가의 전반사업을 지도 2) 국가

중요간부 임명 및 해임 3) 해외 주재하는 외교대표 임명 소환 4) 국가의 비상사태, 전시상태, 동원령 선포 5) 전시에 국가방위위원회 조직지도 등이 있다. 4)의 권한은 1972년 개헌에서는 주석이 수위로 있는 ‘중앙인민위원회’에게 있었다(제103조). 주석의 권한 아래 있다고 봐도 무방하지만, 권한의 독점이라는 측면에서 보면, 주석보다 국무위원장의 권한이 더 우위에 있다고 평가할 수 있겠다.

의무조항에서는 주석이 최고인민회의의 대의원직을 수행해야 하는데 반해, 국무위원장은 대의원직을 수행하지 않아도 된다. 지난 2019년 4월 제14기 1차회의에서 국무위원장 자격으로 시정연설을 했지만, 이후 2차회의(2019.8)와 3차회의(2020.4), 그리고 올해 들어 열린 4차회의(2021.1)때는 불참했었다(5차회의(9.29)시 첫날에는 불참, 둘째 날에 시정연설을 함). 그 이유 중 하나로, 2021년 8월, 15차 개헌에서 국무위원장 의무조항에서의 최고인민회의의 대의원직 수행 조항이 삭제한 것이 포함될 것이다.

아래 <표 3>은 최고인민회의와 주석, 최고인민회의와 국무위원장과 의 상관관계이다.

<표 3> ‘최고인민회의’의 ‘주석’ 및 ‘국방위원장’에 대한 권한

	주석(1972)	국무위원장(2019)
최고인민회의 권한	- 주석을 선거 - 주석은 최고인민회의의 대의원직 수행 - 국방에 대한 권한 행사 :전쟁과 평화에 관한 문제를 결정 (제76조)	- 국무위원장을 선거 및 소환 - 국무위원장은 대의원직 미 수행 - 국방에 대한 권한 행사 없음 (2014년 개헌에도 동일)
배열 순서	헌법 → 최고인민회의의 법령 → 주석 명령	헌법 → 국무위원장 명령 → 최고인민회의의 법령

위의 <표 3>을 통해 확인할 수 있듯이 최고인민회의가 주석을 선거만 하고 소환을 하지 못 하는 것에 반해, 국무위원장은 선거도 하고 소환도 하게 된다. 이 점에서는 주석의 권위가 더 높다고 평가될 수 있다. 하지만, 주석이 최고인민회의의 대의원직을 의무적으로 수행해야 하는 것에 반해 국무위원장은 대의원직을 수행하지 않는다는 점이다. 국무위원장이 최고인민회의의 통제권 밖임을 상징적으로 보여주는 것이다. 이것은 ‘최고인민회의의 법령’이 ‘주석의 명령’보다 상위임에 반해 ‘국무위원장의 명령’보다는 하위라는 것을 통해서도 확인된다.

국방관련 부문에서는 확연한 차이가 드러난다. 1972년 개헌에서는 최고인민회의의

가 전쟁과 평화에 관한 문제를 결정함으로써 국방에 대한 권한을 행사했다. 2019년 개헌에서는 최고인민회의의 국방관련 권한 행사는 일체 없다. 국방에 대한 권한 행사는 국무위원장에게 집중되어 있다. 2019년 개헌에서 국방문제는 국무위원장의 고유권한에 속하는 것으로 보인다. 따라서 국방에 대한 권한에서는 주석보다 국무위원장이 더 우위를 차지한다.

2) 국방위원장-국무위원장 지위 및 권한 비교

2009년 개헌에서의 국방위원장의 지위 및 권한과 2019년 개헌(14차,15차)에서의 국무위원장의 지위 및 권한을 구체적으로 비교해 보면 다음과 같다. 첫 번째, 그 지위에 있어서, 국방위원장은 국가의 최고령도자(제100조)이며 전반적 무력의 최고 사령관(제102조)이다. 국무위원장은 국가를 대표하는 국가의 최고령도자(제100조)이며 무력총사령관(제102조)이다. 국무위원장에게는 ‘국가를 대표하는’이 붙었다. 또한, ‘전반적 무력의 최고사령관’보다 ‘무력총사령관’이라는 어감이 좀 더 묵직하다. 최고인민회의와 관련성에서는 국방위원장은 최고인민회의의 대의원직을 수행하는 것에 반해 국무위원장은 대의원직을 수행하지 않는다.

두 번째, 그 권한(제103조)에 있어서 국방위원장은 크게 여섯 가지이다. 1) 국가의 전반사업 지도, 2) 국방위원회사업을 직접 지도, 3) 국방부문의 중요간부를 임명 또는 해임, 4) 다른 나라와 맺은 중요조약을 비준 또는 폐기, 5) 특사권을 행사, 6) 국가의 비상사태, 전시상태 동원령을 선포 등이다. 여섯 가지 권한 중, 3), 6)은 2009년 개헌 이전에는 ‘국방위원회’의 권한이었다.

14차 개헌시, 국무위원장의 권한은 크게 일곱 가지이다. (1) 국가의 전반사업 지도, (2) 국무위원회 사업 직접 지도, (3) 국가의 중요간부를 임명 또는 해임, (4) 다른 나라와 맺은 중요조약을 비준 또는 폐기, (5) 특사권 행사, (6) 국가의 비상사태, 전시상태, 동원령을 선포, (7) 전시에 국가방위위원회를 조직지도 등이다. (1)부터 (6)까지의 권한은 국방위원장의 권한과 동일하다. (7)의 권한이 더 첨부되었다. 15차 개헌(8월 새헌법)에서는 두 개가 더 늘어났다. 하나는 ‘최고인민회의 법령, 국무위원회 중요정령과 결정을 공포’ 이고, 다른 하나는 ‘다른 나라에 주재하는 외교대표를 임명 또는 소환’하는 권한이다.²⁸⁾

28) 국가정보원은 2019년 11월에 김정은의 숙부인 주체코 북한대사가 북한으로 소환되었다고 추정했는데, 북한 외무성은 2020년 3월 14일에 신임 주체코 대사에 주원철 대사를 임명한 것

이처럼, 권한에 있어서도 국방위원장보다 국무위원장의 권한이 좀더 강화되었다. 위에서 검토된 2009년 국방위원장의 지위 및 권한과 2019년 국무위원장의 지위 및 권한을 비교하여 도형화시키면 아래와 같다.

〈그림 1〉 국방위원장(2009), 국무위원장(2019)의 지위·권한 비교



분명한 것은 2009년 개헌, 최고인민회의 상임위원회 임무(권한, 제116조) 중에 상급지위에 어긋나는 국가기관의 결정 및 지시를 폐지하는 권한이 있는데, 여기서는 ‘국방위원장의 명령’ 보다 ‘최고인민회의의 법령’이 먼저 나왔다. 반면, 앞서 검토한 대로, 2019년에는 ‘최고인민회의의 법령’이 ‘국무위원장의 명령’보다 뒤에 배열되었다.

한편, 2019년의 ‘국무위원회’와 2009년 ‘국방위원회’는 다른 양상을 보이고 있다. 2019년 국무위원회의 국방지휘권은 2009년 국방위원회보다 대폭 축소된 것으로 나타난다.²⁹⁾ 2009년 국방위원회의 권한에 비해 절반 정도가 약화 되었다. 핵

을 공개했었다. 이것은 김정일이 2019년 8월, 16차 개헌에서 새롭게 부여된 국무위원장의 권한을 연결시켜 생각해 볼수 도 있다. 이 권한은 15차 개헌(2019.4)까지 최고인민회의의 상임위원회의 권한 이었다(제115조).

심은 2016년까지 국무위원회가 행사했던 국방지휘권의 상실이다.³⁰⁾ 2016년 개헌 당시에서는 최고국방지도기관으로 2009년 국방위원회의 지위와 거의 대등했다. 2019년 국무위원회의 권한 약화는 곧, 국무위원장에게로 권한 집중을 반영해준다.

IV. 결론 및 함의

북한은 2019년 4월 14차 개헌을 하고 몇 달 후에 다시 15차 개헌(8월)을 하였는데, 그 목적은 국무위원장(김정은)의 지위 및 권한의 확대·강화였다. 가장 핵심은 국무위원장이 ‘국가를 대표하는’ <국가기구>가 되었다는 것이다. 14차 개헌 시만 해도 최고인민회의 상임위원회 위원장이 동시에 ‘국가를 대표하는’ 지위에 있었다.³¹⁾ 이 지위는 본문에서 검토한 대로, 국가수반이었던 주석(김일성)에게는 있었지만, 국방위원장(김정일)에게는 없었던 지위이다. 김정은의 정치적 위상이 높아졌다는 뚜렷한 근거 중의 하나다.

또 다른 하나는 새 헌법(15차 개헌)에서 국무위원장은 최고인민회의 대의원으로 선거하지 않는다는 조항(제101조)이다. 김정은이 작년(2020) 초에 대의원으로 출마하지 않은 것을 뒷받침해주는 법적 조항이다. 그리고, 김정은이 지난 최고인민회의 제14기 2차 회의(2019.8)와 3차 회의(2020.4), 4차 회의(2021.1) 불참의 근거 되는 조항이기도 한다. 이 또한, 국무위원장의 지위가 과거 주석과 국방위원장보다 격상되었음을 단편적으로 보여주는 증거이다. 주석과 국방위원장은 법적 조항

29) 2009년 개헌시, ‘국방위원회’는 국가주권의 최고국방지도기관이며(제106조), 그 권한(제109조)에 있어서 국가의 중요정책을 세우며 국가의 전반적무력과 국방건설사업을 지도하며 국방위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시집행정형을 감독하며, 국방위원장 명령, 국방위원회 결정, 지시에 어긋나는 국가기관의 결정 지시를 폐지하며 국방부문의 중앙기관을 내오거나 없앤다. 또한, 군사칭호를 제정하며 장령이상의 군사칭호를 수여하는 등 여섯 가지의 권한을 행사한다. 당시, 국방위원회는 국방건설사업을 총지도하며 국방위원장의 명령을 지시집행하는 국가기구로서의 역할을 맡았다. 반면, 2019년 국무위원회 헌법적 지위는 국가주권의 최고정책적 지도기관이다(제106조).

30) 2016년 헌법에서는 국무위원의 지위를 “국방건설사업을 비롯한 국가의 중요정책을 토의결정한다”(제109조) 였다. 그런데, 2019년에는 ‘국방건설사업을 비롯한’이 헌법에서 삭제되었다.

31) 15차 개헌 제116조항 “최고인민회의 상임위원회 위원장은 국가를 대표하며 다른 나라 사신의 신임장, 소환장을 접수한다”가 16차 개헌 제117조항에 “최고인민회의 상임위원회 위원장은 국가를 대표하여 다른 나라 사신의 신임장, 소환장을 접수한다.”고 수정했다. ‘국가를 대표하며’가 ‘국가를 대표하여’로 바뀌었다. 후자는(대표하여)는 다른 나라 사신의 신임장, 소환장 접수를 하는 일에 있어서만 국가를 대표한다는 의미로 매우 제한적이다.

으로 규정하지는 않았지만, 최고인민회의 대의원직을 수행했다.

국무위원장의 헌법적 권한도 더 강화되었는데, ‘최고인민회의 법령 공포’(제104조)와 ‘다른 나라에 주재하는 외교대표 임명 및 소환’(제104조) 권한이 첨가되었다. 전자의 권한은 국방위원장(김정일)에게는 없었고 주석(김일성)에게만 있었던 권한이다. 후자의 권한은 주석에게도, 국방위원장에게도 없었던 권한이다.³²⁾ 김정은의 권한이 얼마나 강력해졌는지 확인할 수 있는 지점이다. 김정은은 새롭게 부여된 이 권한을 자신의 숙부인 주 체코 대사 김평일을 소환하는데 행사했을 수도 있다.

이것들은 김정은의 유일영도체제의 공고화를 위한 권한 행사로, 김정은의 지위·권한을 강화시키는 목적을 보여주는 좋은 사례이다. 김정은(국무위원장)의 헌법적 지위는 2019년 8월 새 헌법에서 최고정점에 도달했고 김정일(국방위원장)뿐만 아니라 김일성(주석)을 뛰어넘었다. 헌법 서문에는 ‘김일성-김정일헌법’이라고 적시했지만 ‘김정은 헌법’이라고 불러도 무방할 듯하다.

지난 2019년 김정은의 헌법적 지위, 권한의 확대·강화는 올해 1월에 개최된 제8차 당 대회에서의 김정은의 당적 지위 변동(상승)을 충분히 예상케 했다. 북한은 당 규약 개정을 통해 김정은을 ‘총비서’로 추대하며 그 지위를 ‘수반’의 위치로 격상시켰다. 김정일에게 ‘영원한 총비서’(2012 당 규약), ‘영원한 수반’(2016 당 규약)이라고 부여되었던 독점적 지위를 김정은이 차지하게 된 것이다. 2021년 당 규약 개정 내용을 볼 때, 북한이 조선로동당을 ‘김정은의 당’임을 공포한 것이라고 평가되어진다.

앞서 본문에서 북한이 헌법을 개정하는 이유 네 가지 중 첫 번째로 ‘정복된 영역의 헌법화’를 들었다. 이 의미는 북한 사회가 변화하는 과정에서 이미 달성된 정치, 사회 영역의 성과를 헌법이 수용하는 것을 뜻한다. 구체적으로 당 규약에서 개정된 내용을 이후에 헌법에 적용시킨다는 의미이기도 하다. 그런데, 본 논문을 통해 확인된 것처럼, 헌법개정이 먼저 선행될 수도 있다는 것이다. 김정은 시기 들어서만 헌법이 5차례나 개정되었다는 것은 북한정치 현실과 제도적 측면에서 헌법 적용이 상당히 보편화되었다는 것을 말해준다. 동시에, 김정은 정권하에서 북한 헌법의 가치와 기능이 매우 높아졌다고도 볼 수 있다. 기능적 측면에서는 헌법적 지위인 ‘국무위원장’의 권위 격상과 직결되었다.

32) 이 권한은 김일성 시기에는 ‘중앙인민위원회’(현 국무위원회 동일)의 권한이었다. 김정일 시기에는 ‘최고인민회의 상임위원회’의 권한이었다. 김정은 시기에도 제15차 개헌시(2019.4)만 해도 ‘최고인민회의 상임위원회’의 권한이었다.

북한은 2019년 8월 29일, 최고인민회의 제14기 제2차회의를 열어 2019년 4월 개정헌법을 다시금 수정, 보충하였는데, 당시 최룡해 최고인민위원회 상임위원회 위원장은 의정보고에서 국무위원장의 직위로 당(조선로동당)을 지휘할 수 있음을 내비쳤다. 최룡해는 “국무위원장은... 우리 당과 국가, 무력의 최고령도자이라는 것이 법적으로 고착되게 되었다”고 설명한 바 있다. 물론, 북한 새 헌법에 이 내용이 적용되지는 않았다. 하지만, 이러한 북한의 움직임은 현재, 북한 헌법이 매우 순기능적(능동적)으로 작동되고 있음을 시사해준다. ‘정복된 영역의 헌법화’의 반대양상으로 본 연구는 이를 ‘헌법의 순 기능화’로 제시해 본다. 왜, 김정은 정권하에 북한 헌법이 순기능적으로 작동되는지는 차후, 연구과제가 될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 장명봉(1999). <북한헌법 50년, 그 동향과 전망>. 서울: 아시아사회과학연구원.
- 통일원정보분석실(1995) <주간북한동향> 제261호. 서울: 통일원.
- 김창순(1984). 북한의 대내정치상황전망. <북한학보>, 제8집.
- 민원표(2021). 북한 헌법에 대한 이해와 새로운 통일교육. <미래교육연구>, 제11권 1호.
- 박선영(2015). 조선민주주의인민공화국 헌법의 제정과 개정 과정을 통해 본 북한헌법에 관한 연구. <공법학연구>, 제16권 4호.
- 박정원(2011). 북한 헌법 체제의 특징과 전망. <제헌63주년 국회법제실·한국공법학회 기념 공동학술대회 발표집>.
- 박진우(2010). 2009년 개정 북한헌법에 대한 분석과 평가: 권력구조를 중심으로. <세계헌법연구>, 제16권 3호.
- 이효원(2009). 2009년 북한헌법 개정과 북한체제의 변화. <국가안보전략연구소 학술회의 발표집>.
- 장명봉(2011). 분단 65년-북한 헌법의 변화와 지속. <북한법 연구>, 제13호.
- 정교진(2016). 북한의 김일성-김정일 이상화 전략 및 특성비교 연구: 지도자 이상화의 '신화적 사고' 접근 유무 비교분석을 중심으로. <통일인문학>, 68집.
- 정영태(2009). 헌법개정과 북한 권력구조의 변화: 당·정·군관계를 중심으로. <국가안보 전략연구소 학술회의 발표집>.
- 조재현(2018). 북한헌법 개정의 배경과 특징에 관한 헌법사 연구. <미국헌법연구>, 제 29권 3호.
- 백근현(2015). 북한 권력구조 변화에 대한 비교체제론적 연구: 북한과 중국의 헌법 및 공산당 비교. 경기대학교 박사학위논문.
- 조재현(2012). 북한헌법의 변화에 관한 연구. 성균관대학교 박사학위논문.
- 정교진(2016). 북한정권의 지도자상징정치에 관한 연구. 고려대학교 박사학위논문.
- 김일성(1979). <김일성 저작집> 제1권. 평양: 조선로동당출판사.
- 김정일(1989). <김정일 선집> 제9권. 평양: 조선로동당출판사.
- 김영훈(2009). <선국사상의 뿌리, 철학연구>. 평양:사회과학출판사.
- 조선로동당출판사(2011). <조선중앙년감 2011>. 평양: 조선로동당출판사.
- 북한인민민주주의헌법(제정헌법,1948) / 5차개정헌법(1962) / 북한사회주의헌법(1972)
7차개정헌법(1992) / 김일성헌법(1998) / 9차개정헌법(2009)
/ 김일성-김정일헌법(11차,2012) / 12차개정헌법(2013) / 13차개정헌법(2016)
/ 14차개정헌법(2019.4) / 북한새헌법(2019.8)

2016년 당규약 전문 / 2021 당규약 전문

로동신문(2013/04/02).

_____ (2013/04/13).

_____ (2021/01/12).

서울신문(2019/10/24) “김정은이 언급한 ‘선임자’… 아버지 김정일 아냐.”
<<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20191025004003>>
(검색일: 2021.10.18.).

경쟁론적 관점에서 본
북한교육과 사회이동에 관한 연구*

A study on North Korea's Education and Social Movement
from a Competitive Viewpoint

Kim, Hye-jin

국립한경대학교 교양학부 강사
eintense@hanmail.net

Abstract

The Breaking away from the existing research perspective that focuses on the heterogeneity and specificity of North Korea, this study intends to study social mobility as well as social inequality, a major topic of discussion, through educational phenomena by considering the aspects of North Korean society as a modern society.

North Korean society has undergone many changes since the mid-1990s after the economic hardship called the "Generation in arduous March".

This study aims to provide an in-depth understanding of the current reality of North Korean society by analyzing changes in North Korean education that are the most conservative and reflect society through a competitive approach.

Although the North Korean authorities still monopolize the education system, changes are taking place throughout the educational culture.

Screening theory and status competition theory, which are theories that take a competitive approach, can be used as useful theoretical frameworks to explain the educational phenomenon occurring in North Korean society.

Paying attention to the process in which the movement of North Koreans is justified through education, and the North Korean authorities use it to achieve its intended purpose, while social indolence is resolved, and educational

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5B5A17092010).

competition is activated. It can be seen that it promotes maintenance and development.

This thesis will provide an in-depth understanding of North Korean society by providing information on the dynamics of North Korean society and the direction pursued by the North Korean leadership by studying the relationship between North Korean education and social class mobility.

Key words	education explosion, educational competition, instrumental perspectives on education, cultural qualification certificate
-----------	--

원고투고일 2021년 11월 30일 | 원고심사일 2021년 12월 3일 | 게재확정일 2021년 12월 29일

I. 서론

1. 연구목적

교육은 그 사회를 반영하는 거울이자 사회변화와 상호작용하기에 해당 사회에 대한 이해를 도모하기에 적합하다. 또한 해당사회를 구성하는 성원들의 가치관을 형성하는데 있어 중요한 요소로 작용하기에 극도로 폐쇄적인 북한사회를 이해하는데 있어 필수적인 연구 분야이다. 이에 북한교육과 관련된 다양한 방면으로 연구가 진행되어 왔다.

북한교육에 관한 연구는 비교 및 평가보다 북한 사회의 실상 및 변화를 파악하고 이해에 도움을 줄 수 있어야 한다. 본 연구는 균형적 관점으로 사회변화에 반응하고 있는 북한교육을 행위자 중심의 구성적 관점을 통해 그 실태를 연구하고자 한다. 이를 위해 현재 북한사회에 나타나고 있는 교육현상을 교육사회학 이론 중 경쟁론적 관점에서 규명하고자 한다.

현대사회는 관점에 따라 산업사회, 자본주의사회, 다원사회, 탈산업사회, 정보사회, 포트모던 사회 등으로 규정할 수 있으며, 여러 현상들이 동시에 나타나고 있다(오옥환 2015, 75). 북한사회 역시 이 같은 다차원적인 측면을 지닌 현대사회임을 고려하여, 체제 특수성을 강조하던 기존 연구관점에서 탈피하여 전 세계적으로 주요한 화두 중 하나인 수직적 사회이동에 관한 내용을 교육현상을 통해 연구하고자 한다.

북한사회는 사회주의적 정치 체제 하 계획경제로 운영되기에 자본주의 사회에서

나타나는 치열한 경쟁적 움직임이나 동적인 추동이 없을 것이라 여겨질 수 있다.

그러나 국제사회의 제재로 인한 고립 속에서도 북한체제는 여전히 유지되고 있으며, 나름의 의도를 가진 전략으로 전 세계의 이목을 집중시켜왔다. 이는 북한체제가 내부적으로 체제존속과 발전을 위해 끊임없이 운동하는 내부 에너지를 지니고 있음을 확신하게 한다. 실제로 북한내부에서는 자생적 움직임과 아래로부터의 변화로 인해 시장경제 체제가 도입되었고, 기존 사회계층의 변화가 감지되고 있다.

특히, 경쟁론적 접근을 취하는 이론인 선별이론(screening theory)과 계층경쟁론(status competition theory)은 북한사회와 교육 변화를 설명함에 있어 유용하게 활용될 수 있을 것으로 여겨진다.

교육경쟁에 있어 최고의 대학이나 학과에 대한 도전보다는 개인의 처지와 신분을 고려한 학교의 선택이나 진로의 설정 등 북한교육에서 나타나는 교육현상에 대한 유효한 설명을 제공할 것으로 여겨진다.

본 연구에서는 심각한 식량난과 자연재해로 체제 위기까지 초래했던 고난의 행군시기 이후 북한사회의 변화를 토대로 생존과 욕망을 위해 치열하게 경쟁하는 북한사회 구성주체들의 교육활동을 분석함으로써 현대 북한사회에 대한 심층적 이해를 도모하고자 한다.

2. 연구방법

본 연구는 북한 이탈주민과의 심층면담을 통한 질적 연구방법을 중심에 두고 이를 보조해주는 다양한 연구방법을 병행하여 진행하고자 한다.

북한 연구에 있어서 가장 어려운 부분은 연구의 기본이 되는 자료 수집에 있다. 북한 이탈주민과의 심층면담을 통한 생생한 북한교육의 현실을 수집하고, 이를 바탕으로 현재 북한사회의 교육문화를 파악하여, 경쟁론적 관점을 통해 이를 분석하고자 한다.

1) 심층면담

심층면담이 효과적으로 진행되기 위해서는 적합한 연구 참여자의 선정이 가장 중요하다. 북한 연구에서 연구대상, 주제에 대한 깊이 있고 풍부한 경험을 제공할 수 있는 참여자를 구하는 것은 매우 어려운 일이다.

특히 북한이탈주민을 대상으로 면담자 선정의 조건인 적절성과 충분성의 원리에 따라 의도적 표집이 어렵다. 또한 표집 선정을 한다고 해도 북한체제가 지닌 폐쇄성으로 인한 주관성, 면담자와의 래포(rapport)형성 등의 난점이 있다.

본 연구에서는 현실적으로 가능한 범위 내에서 연구 참여자를 선정하기로 계획하였다. 양질의 정보를 제공해 줄 수 있는 참여자를 선정하기 위해 북한사회의 변화가 나타난 ‘고난의 행군 시기’ 전후를 기준으로 북한에서 교육경험 여부와 탈북 시기, 북한대학 졸업여부, 직업군, 거주 지역, 나이, 성별을 고려하여 선정하였다.

면담은 개별면담과 반구조화 형식으로 진행하였다. 면담 참여자의 재량을 보다 넓게 잡아 관련된 새로운 정보를 확보할 수 있었다.

〈표 1〉 연구 참여자 인적사항

구분	거주지역	탈북연도	북한 학력	연령	재북 직업	성별	자녀교육
사례1	함경남도	2010년	대졸	40대	전문직	남성	경험유
사례2	함경북도	2013년	대졸	30대	교수직	여성	경험무
사례3	함경북도	2015년	대졸	30대	중등 교원	여성	경험무
사례4	평양직할시	2009년	대졸	40대	전문직	여성	경험유
사례5	함경북도	2007년	대졸, 박사원	40대	전문직	남성	경험유
사례6	함경남도	2014년	대졸	30대	전문직	남성	경험무
사례7	함경남도	2008년	대졸	40대	중등 교원	여성	경험유
사례8	함경북도	2019년	대졸	20대	전문직	남성	경험무
사례9	황해북도	2016년	대졸	40대	장사	남성	경험유
사례10	평양직할시	2009년	고졸	50대	노동자	여성	경험유
사례11	함경북도	2007년	대졸	50대	교수직	남성	경험유

2) 기타

자료로서 북한이탈주민의 증언은 경험제약의 문제를 극복하며, 현장연구가 극히 제한되고 있는 상황 하에서 현장 체험을 간접적으로 제공해줄 수 있다는 점에서 1차 자료로서 가치를 인정할 수 있다(최완규·김남식·차만제 1994, 201). 그러나 동시에 북한에 대한 경험 폭의 제한과 편향된 시각 때문에 객관적인 1차 자료로서의 가치를 완전하게 인정할 수 없다는 약점(최완규·김남식·차만제 1994, 201)이 지적되기도 한다. 이에 본 연구는 북한이탈주민의 증언을 자료화할 수 있는 조건에 초점을 맞춘 자료로서 북한 공간문헌 분석과 관련 선행연구와의 반복적 비교(Constant Comparison)을 병행하기로 하였다.

본 연구는 아래의 축 코딩(Axial Coding)을 통해 면담자료를 구조화하였다.

〈그림 1〉 면담자료 구조화

3. 선행연구 검토 및 이론적 논의

1) 선행연구 검토

본 연구와 관련하여 북한교육 분야의 선행연구는 북한 교육의 형성과 역할, 교육체계에 관한 연구가 주를 이룬다. 남북한 간의 교과서를 비교하거나 교육체계의 차이점을 분석하는 연구, 북한에서 발간되는 특정 자료를 통해 교육정책을 연도

별, 시대별로 비교·분석하는 방향의 연구, 통일교육을 수업에 적용하는데 효과적인 교수방법과 교수모형을 다루는 연구가 다수를 이룬다.

보다 직접적인 선행연구로 교육사회학이론을 활용한 연구로 조정아를 들 수 있다. 조정아(2003)는 사회재생산 이론과 반학교문화이론을 활용하여 북한의 학교문화를 연구하였다.

그 외 현재 북한의 교육사조에 관한 전반적인 분석을 다룬 연구로서 조정아(2007)와 김지수(2013)의 연구를 들 수 있는데 이에 따르면, 2000년대 이후 북한 교육정책의 기조는 발전교육론이라 할 수 있으며, 과학기술교육을 강화하고 관련 분야의 인재를 대거 육성함, 중등 및 고등교육에서 수재 발굴과 양성에 중점을 둔 교육체계 개편, 교육의 질 향상과 경쟁력 강화를 핵심전략으로 본다. 이러한 기조는 현재 김정은 정권에서도 여전히 유효하고 보다 다양하고 적극적인 방식으로 전개되고 있는 것으로 판단된다.

선행 연구들은 북한교육연구의 한계를 극복하는 새로운 시도로서 가치가 높다. 그러나 교육의 주요 행위자로서 국가 및 당이라는 교육 공급자에 초점을 두는 기존연구 관점의 활용, 분석의 객관성 확보라는 측면에서 문제점을 노출하였다.

그간 북한교육의 주제로서 북한당국, 북한 교원들을 중심으로 한 연구들이 다수 진행되었다. 주로 교육공급자의 입장을 중심으로 북한교육을 다룬 것이다. 교육 수요자로서 북한 주민의 입장 및 능동성을 중심으로 최근 북한사회에 나타난 교육 현상을 포괄하는 연구가 필요한 시점이다.

본 연구는 교육수요자이자 그간 주목받지 못했던 북한 주민의 능동성을 기반으로 경쟁론적 관점에 입각하여 북한교육을 분석하여 편견에서 탈피한 관점을 통해 북한사회에 대한 심층적 이해를 추구하고자 한다.

2) 이론적 논의

경쟁론적 접근에 해당하는 선별이론과 계층경쟁론은 현재 북한사회에서 발생하고 있는 교육현상 및 변화에 대해 적절한 설명과 분석을 제공해 줄 것으로 예상된다. 지극히 현실적인 맥락 속에서 검증한 다양한 연구들로 인한 이론적 틀은 북한 교육현상에 대해 완벽한 설명은 아니지만 현대사회에서 나타나는 비교적 보편적인 현상임을 확인시켜준다. 이는 그간 강조되었던 북한에 대한 선입관에 대한 수정과 동시에 북한사회에 대한 합리적 인식을 제공해줄 것이다.

(1) 선별이론

오옥환(2015)에 따르면 교육사회학에서 경쟁론적 접근을 취하는 이론은 선별이론(screening theory)과 계층경쟁론(status competition theory)으로 크게 나누어볼 수 있다. 이 두 이론은 학력과 관련하여 '신용증명서(credential)'이라는 개념을 활용한다.

선별이론에 의하면 학교교육은 생산 장면에서 요구되는 지식과 기술을 길러줌으로써 생산성을 향상시키는 것이 아니라 피고용자들이 타고난 재능, 권위에 대한 순종적 태도, 책임감, 성취동기 등을 알고 싶어 하는 고용주들에게 선발자료로 이용될 뿐이라고 여겼다. 이들은 인적자본론에서 주장하는 합리적 인과관계(학교교육→생산성 향상→소득증대)가 현실에 맞지 않는다고 생각하였다(Throw 1972; Arrow 1973; Spence 1973; Stiglitz 1973; Stiglitz 1975 재인용).

졸업장 및 학력은 현실적으로 중요한 채용기준으로 이용되고 있다. 선별이론가들의 설명에 따르면 그 이유는 생산성을 보장하기 때문이 아니라 소정의 과정을 성공적으로 끝냈음을 증명하고 앞으로도 부과된 업무를 성공적으로 수행할 것이라고 기대할 수 있게 하는 신용증명효과가 있기 때문이다(오옥환, 2015: 155).

북한교육에서 가장 높은 비중을 차지하는 것은 사상교육이다. 이는 북한교육의 질을 낮추고, 실효성을 떨어뜨리는 요소로 지목되지만 북한당국은 사상교육을 포기하지 않는다. 오히려 북한사회에서 사상교육을 완수했다는 측면은 높은 평가를 받는 요소로 작용한다. 직업 배치 및 간부 선발에서 대학졸업장은 중요 요소로 작용하는데 이는 고등교육을 이수했다는 부분이 반영되기도 하지만, 대학졸업까지 사상교육을 받은 측면도 중요한 선발 기준으로 작용하기 때문이다.

선별이론은 북한에서 직업배치 및 간부 선발에 있어 필수적인 요소로 자리매김한 '대학진학'에 대한 설명과 이를 위한 교육경쟁 현상에 대한 분석에 적합한 것으로 판단된다.

(2) 계층경쟁론

인간은 주어진 조건을 최대한 활용하여 이익을 최대화하려는 지극히 현실적인 존재이다. 인간들은 이익을 최대로 확보하기 위해 집단을 구성함으로써 경쟁력을 높인다. 여러 가지 기준으로 형성된 집단을 포괄적으로 함축하는 개념으로 계층이

이용되면서 계층경쟁이라는 복합 개념 역시 자연스럽게 파급되었다. 하위계층이 주어진 조건을 최대한 활용하여 계층 상승이동을 도모하고 상위계층이 기득권을 고수하고 확대하기 위하여 진력하기 때문에 계층경쟁은 무한경쟁의 형태로 벌어질 수밖에 없다. 타고난 출신성분으로 운명을 감수하던 전통사회에서는 신분이나 계급사이에 경쟁이 일어나기 어려웠지만, 현대사회에서 기회균등이 이념으로 등장하면서 구조적 불평등이 정당성을 상실하고 지위집단 간 경쟁이 활발해졌다. 현대사회에 접어들면서 교육기회의 균등화가 중요한 국가목표로 부각되고 모든 계층이 교육의 확대를 요구하기 때문에 계층경쟁론이 설득력을 갖게 되었다(오옥환 2015, 158-159). 이는 고난의 행군 이후 북한사회에도 적용될 수 있다고 여겨진다. 그 외 교육의 냉각기능도 북한교육을 분석함에 있어 유용하다.

기능주의 사회학자인 클라크(Clark 1960)는 고등교육이 학생들을 계층상승이동을 추진하도록 마냥 부추기기만 하는 것이 아니라 냉각기능(cooling out function)도 수행함을 강조하였다. 이는 교육이 모든 학생들을 부추겨 계층상승이동을 시도하게 하면서 다른 한편에서는 하류계층의 학생들을 일정 수준에 머무르게 하는 역할도 한다는 주장으로, 이에 따르면 2년제 전문대학(community college)은 고등교육을 통해 계층상승이동을 시도하는 수많은 학생들에게 고등교육기회를 주면서 동시에 높은 지위에는 부적합함을 스스로 인식하게 하여 능력에 적합한 직위에 만족하게 하는 역할을 수행한다. 전문대학의 냉각기능은 4년제 대학에게 선택력(selectivity)을 보장해줌으로써 사회에서 요구하는 전문가들을 양성하는데 기여하지만 학생들이 모르게 이루어진다(Clark 1960).

교육의 냉각기능은 캐러벌의 연구에서도 나타난다(Karabel 1972). 전문대학이 개방과 평등을 위해 설립·운영된다고 표방하고 있지만, 피지배집단의 고등교육에 대한 요구를 수용하면서 위계적 불평등구조를 정당화하기 위한 도구로 이용되어 왔음을 주장한다. 그의 설명에 따르면 전문대학은 하류계층 학생들의 고등교육 욕구를 충족시키는 모양을 갖추고 있지만 핵심적으로는 이들이 4년제 대학 학생들보다 능력이 떨어짐을 자각하여 낮은 수준 직업을 감수하게 하는 기능을 한다. 이러한 과정을 거침으로써 계층에 의한 구조적 불평등이 후속세대로 자연스럽게 넘어가게 된다고 하였다(오옥환 2015, 160).

북한사회는 성분정책에 의해 인위적으로 통제되었다. 북한의 계층구조는 인위적이며 폐쇄적인 구조를 지닌다. 정적인 북한사회에서는 수평적 사회이동은 일부 있어왔지만, 수직적 사회이동은 전무하다.

수직적 사회이동을 위한 교육분야에서도 상위계층일수록 고등교육과 특수교육 등 교육기회가 많이 부여(통일교육원 2016, 292)되고, 하위계층인 경우 의무교육만을 받는 경우가 일반적이다.

북한에서 운영되는 특수교육체제는 특수한 신분이나 뛰어난 자질이 있는 학생을 대상으로 한다. 금성학원 같은 예체능계 학교 외 수재양성을 위한 제1중학교, 외국어학원, 혁명학원 등이 이에 해당된다. 이러한 특수교육체제는 엘리트 혹은 민족 간부 육성을 위한 것이다. 이들은 북한사회에서 지배계층에 해당된다.

북한 주민들의 경우 토대(출신성분)의 중요성에 대한 인식을 공유하고 있다. 토대가 좋거나 뛰어난 재능을 보유한 우수한 인재의 경우에만 특수교육체제 안에서 교육을 받을 수 있다는 인식이 보편적이기에 북한 주민들은 다음순위로 지역사회에서 인정받거나 본인의 진로에 유리한 대학에 진학하려 한다.

계층경쟁론은 북한사회에 나타나는 교육경쟁 및 복선형 교육구조에 대한 주민들의 승응에 대한 분석과 설명에 유용한 틀을 제공한다.

선발된 사람들은 추후 조직 엘리트가 되어 같은 논리로 신입회원들을 확보하게 됨에 따라 한 지위집단에 의한 다른 집단의 배제가 자연스럽게 이어진다. 이는 북한과 가장 유사한 사회체제를 운영하는 중국사회에서 학벌주의의 형태로 분명히 드러나 있고, 북한사회에서도 사회폐쇄현상을 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

II. 북한사회의 변화

1. ‘고난의 행군’ 시기 전후의 북한사회의 변화

‘고난의 행군’은 1990년대 중반 북한에서 발생한 경제난으로 자연재해로 시작하여 대규모의 식량난과 아사자를 발생시킨 사건이다. 북한체제의 붕괴 위기까지 불러올 정도로 심각하고 유례없는 재난으로, 이 시기 이후로 북한사회에는 큰 변화가 도래하게 된다.

‘고난의 행군’ 시기 이전에 북한사회는 매우 정적이고 폐쇄적인 사회였다. 북한에서는 출신성분과 사회적 성분을 통해 주민들의 삶이 처음부터 제약되어 있었다.

북한당국은 전체 주민을 상대로 한 출신성분조사사업을 1958년부터 당중앙위원회 집중지도사업을 통해 진행하였고, 1964년 4월부터 1967년 3월까지 ‘주민재등

록사업’, 1967년 4월부터 1970년 6월 사이에 ‘3계층 51개 부류 구분사업’으로 명명하면서 지속적으로 새로운 사항과 기준을 추가 보완하면서 북한식 계층구조의 골간을 완성하였다. 이후에도 ‘주민요해사업’, ‘주민증 검열사업’, ‘외국귀화인 및 월북자 등에 대한 요해사업’, ‘주민증 검열사업’, ‘외국귀화인 및 월북자 등에 대한 요해사업’, ‘복송재일교포요해사업’, ‘주민증 갱신사업’ 등 필요시마다 꾸준히 성분 조사를 실시하였다(김진철 2010, 21-23).

<표 2> 북한의 성별 계층구조와 적대계층 분류표

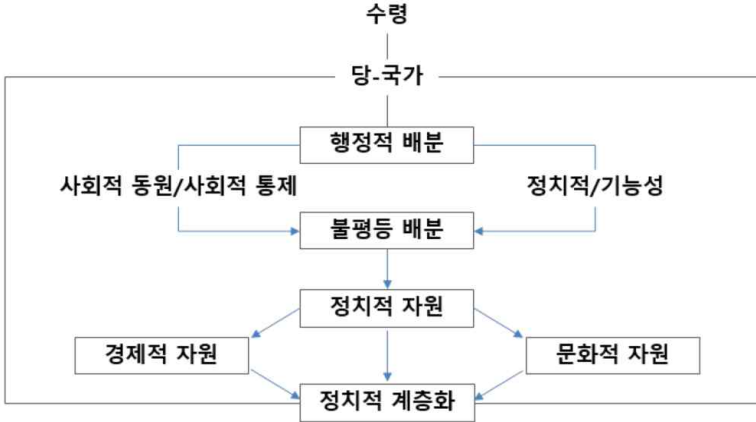
구분		분류대상
핵심계층 (핵심군중)		1. 특수계층: 김일성의 가계와 친인척, 항일빨치산 참가자와 그 가족, 혁명 유가족, 대남공작원 가족, 조총련 간부, 당장·군의 주요간부 2. 일반핵심계층: 한국전쟁 당시 피살자·학살자·전사자 가족, 고농(머슴), 비서국 비준 순국가족
동요계층 (기본군중)		1. 당 중앙위 비서국 비준간부 이하와 그 가족 2. 해방 전 지주·자본가로부터 착취를 당했던 노동자와 빈농 3. 해방 후 북한 체제에 적극 협력한 인텔리와 열성분자
적대계층 (복잡군중)		1. 친일파, 해방 전 지주, 매판자본가, 월남자 가족, 반당종파분자 2. 종교인 가족, 약질 고리대금업자 3. 반당종파분자의 동조자, 병역기피자, 한국전쟁 당시 치안대 가담자, 월남 기도자, 국가기밀 누설자, 전과자
적대계층	독재대상	독재대상자는 북한 체제와 제도를 전복하려는 부류로 이들은 일반 주민과 분리시켜 안전지대로 불리는 산간벽지와 탄광지대 등 특수 지역으로 집단 이주시킴
	고립대상	고립대상자는 매우 위험한 대중으로서 일단 유사시 남한에 동조 내지 동조할 가능성이 있다고 판단된 자들이며 일반군중에 공개하여 집단적으로 감시하게 함
분류표	포섭 및 교양대상	포섭대상자들은 일부 동요계층까지도 포함하고 있으며, 사회적 일탈 정도가 경미하여 북한 체제에 다시 순응할 수 있다고 판단되는 부류이며, 교양대상자들은 사상교양을 강화하면 전향할 가능성이 있는 자들이라고 보는 유동적 부류임

그 결과 북한주민들은 <표 2>와 같이 기본 3계층 51개 부류로 구분되어져서 사회 진출 및 각종 제한을 받으며 살아가게 되었다. 출신성분은 출생과 동시에 부모의 성분에 따라 결정되는 것으로 북한사회에서 한 개인이 일생을 살아가는 동안

결정적인 영향을 미친다.

성분에 따른 조치는 북한사회에서 불평등한 계층구조를 형성·유지시켜왔다. 사회적 불평등은 <그림 2>과 같이 재생산된다.

<그림 2> 사회적 불평등 재생산 모델



*출처: 김태근(1994, 161).

북한에서는 미래에 대한 가능성은 출신성분과 사회적 성분을 통해 매우 제약되어 있기 때문에 개인의 '가능성'을 원천적으로 봉쇄하고 있는 측면이 있다.

이러한 선택과 배제의 방식은 성분정책, 인사정책 속에 녹아들어 북한 사회에서 계급을 유지하고 이를 기반으로 현재와 같은 체제를 운영해왔다.

북한은 1980년대 까지만 해도 구소련, 중국과의 교류를 통해 사회주의 배급제를 유지하였다. 1980년대 후반에는 중국의 개혁·개방에 영향을 받아 부분적으로 라진·선봉에 특구를 지정하는 등 경제난을 해결하려 노력하였지만, 1990년을 전후로 사회주의권이 붕괴되면서 경제상황이 급속히 악화되었다. 1990년대 초반 핵위기와 대외관계 악화, 1990년대 중반의 김일성 주석 사망과 자연재해가 겹치면서 최악의 경제난을 겪게 되고, 1995년부터 소위 '고난의 행군'에 접어들게 된다. 이 시기에 북한 주민들은 이전에는 경험하지 못했던 기아와 질병, 가족과 친지의 사망과 가족해체를 경험하였다. 경제난 시기 북한의 아사자 규모는 추산기관에 따라 차이가 있지만 대체적으로 30만명에서 100만명 정도가 기아로 인해 사망하였을 것이라 추정하고 있다(조정아 외 2013, 31-32).

‘고난의 행군’시기 전후로 국가경제의 중심이던 배급제가 중단되었고, 주민들은 자생적으로 시장을 형성하여 생존을 도모해나갔다. 그와 동시에 이전과 다른 사회 질서가 형성되었다. 북한당국은 더 이상 성분정책 등을 활용해 이전과 같이 주민들을 묶어매지 않았다. 사실 그럴 수 없다는 것이 정답일 것이다.

국가와 사회의 관계에서 식량위기가 촉발한 가장 중대한 도전은 일반 주민들 사이에서 조선로동당의 도덕적 권위가 추락했기 때문이다. 이전에 북한주민들은 이 조직을 생계와 복지를 보장해주는 제공자로 인식했기 때문에 식량위기가 발생하자 그 조직의 권위 또한 끝도 없이 추락했다. “왜정때도 지금보다 나쁘지 않았다.”라는 충격적인 말이 일반 주민들의 대화를 통해 유포되고 있다는 사실이 이를 입증하는데 조선로동당은 “공산당(한국전쟁 때 북의 적들이 부르던 이름)”이라고 바꿔 부르는 현상도 있었다는 보고도 있다(권헌익·정병호 2013, 237-238).

북한당국이 배급제를 적용하기 어려운 상황에 처함에 따라 자생적으로 형성된 시장에 대한 제한을 둘 수 없었다. 이에 2002년 ‘7.1 경제개선관리조치’와 2003년 종합시장에 대한 조치를 통해 시장은 공식적으로 인정되기 시작했다. 북한사회의 경제적 기반인 ‘배급제’는 ‘시장화’로 변경된 것이다(양문수 2013).

북한에서 시장을 일부 합법화했음에도 불구하고 전반적으로 시장에 대한 제도화 수준이 높지 않다. 특히, 시장경제활동은 불법과 합법이 뒤엉켜 있어 그 경계가 애매모호하다. 따라서 특정 시장경제활동의 불법성 여부에 대한 해석 및 판단은 법·제도의 논리가 통하는 영역이 아니다. 힘의 논리 권력의 논리가 통하는 영역이다. 이른바 법 기관을 비롯해 당, 군 등 권력층이 개입해 자의적으로 불법성을 판단할 수 있다. 권력층은 불법성 시비로부터 자유롭기 때문에 시장의 주도권을 쥐고 있다. 이러한 분위기에서 기장에 대한 물리적 단속으로 대표되는 반시장화 정책은 정보의 독점, 경쟁에 대한 물리적 재정적 제한 등을 통해 시장 내 ‘진입장벽’을 구축하는 계기로 작용했다. 그리고 이러한 시장의 초보적 독과점화의 과실을 반시장화 정책의 집행주체인 당·군·법·기관 등 권력층이 향유하게 되었다(양문수, 2013: 70-72). 때문에 북한주민 대다수는 간부가 되길 희망한다. 간부는 배급제 붕괴이후 북한사회에서 뇌물상납과 공권력을 통해 생존에 유리하기 때문이다.

간부가 되기 위해 반드시 갖추어야 할 요소로 군대 제대, 입당, 대학졸업증은 필수적이다. 이와 관련하여 면담참여자 다수가 대학졸업장이 있어야 어느 직종에서나 승진이 가능하다고 진술하였다. 북한사회에서 고등교육 이수가 계층이동의 사다리의 일부가 되었음을 확인할 수 있었다.

‘평스 제약 합영회사’의 사장으로 평양에서 근무했던 스위스 사업가인 펠릭스 아브트는 출신성분이라고 하는 세습적인 성분체계의 밑바탕이 빠르게 무너지고 있다고 주장한다. 시장에서 상업활동으로 재산을 모은 중간층이 증가하고 있는 현실을 반영한 견해이다(펠릭스 아브트 2015, 204).

반면, 한성훈(2019)은 아부트의 성급한 결론처럼 출신성분 체계가 무너지는 것은 아니라고 보았다. 성분은 여전히 인민의 삶을 결정하고 있으며, 다만 그 근거가 되는 토대가 바뀜으로 해서 사회성분에서 포괄할 수 없는 부류가 생겨나고 있다고 주장한다. 장기적으로 볼 때, 출신성분에 구애 받지 않는 사회성분이 등장하는 것은 분명하며 이 같은 현상은 경제적 지위의 변동에 따라 성분 제도에 균열을 일으키고, 인민들 사이의 사회 이동을 촉진하고 있다고 보았다(한성훈 2019, 88-89).

현재 북한사회의 변화에 대해 전문가에 따라 이에 관한 견해는 다양하다. 그러나 전반적으로 출신성분에 의한 제한은 약화되고 있는 상황이며, 이전과 비교했을 때 계층이동이 다수 발생하고 있는 것으로 확인된다.

2. 북한주민의 진로 및 직장 배치

개인이나 집단이 서로 다른 사회적 지위로 이동하는 현상을 계층이동이라고 한다. 수직이동은 계층지위가 상승하거나 하강하는 이동, 수평이동은 계층지위에 변화를 수반하지 않고 지역 간 또는 직업 간 이루어지는 이동을 의미한다. 이 가운데 북한 주민의 계층이동은 주로 수평이동이라고 할 수 있다. 북한의 계층이동은 성분 정책에 의해서 인위로 통제되며 거주지역과 직업은 주로 성분정책에 의해 배분받는 결과이기 때문이다. 상위계층일수록 고등교육과 특수교육 등 교육기회가 많이 부여된다. 또한 상위계층일수록 지위가 높고 권력기관 직업을 배정받으며, 각종 분배에서도 특혜를 받게 된다(한성훈 2019, 88-89).

그러나 최근 들어 이 같은 정형화된 인식의 틀을 깨는 연구결과들이 다수 출현했다. 헤이즐 스미스(2017)은 사회구조는 경직되어 있었지만 카스트제도는 아니며, 상향식 사회이동은 때때로 군대와 교육제도를 통해 혹은 국가에 대한 공적을 인정받으면 가능하다고 보았다.

진행된 면담에서 전원이 견해차는 있었지만, 이전과 달리 ‘성분’에 따른 제한은 상당히 완화되었으며, 본인의 능력에 따라 어느 정도 사회진출이 가능하다고 답했다.

특히, 이전에는 특권층에게 허용되었던 고등교육인 ‘대학교육’이 보다 보편화되고, 실력위주로 선발된다고 증언했다.

“대학별 차이가 있어요. 정치 엘리트를 키우는 대학 같은 경우에는 출신성분을 안 보진 않죠. 그러나 이공계 기술대학이나 일반대학 같은 경우 제한이 없어요. 사범대나 교원대도 다 가요. 오히려 지금 중요한 건 돈이죠.” <사례1>

“아예 머리가 떨어지면 돈을 써도 못가죠. 일단 북한에는 신소제도가 잘 되어있어요. 너무 떨어지는 애를 대학에 붙여주면 문제가 생기지요. 그러니까 어느 정도 되는 애를 보내지요.” <사례7>

북한에서 개인이 사회적 지위상승을 위해서 선택할 수 있는 방안은 자본주의 사회만큼 다양하지 않다. 특히 북한사회에서 전 구성원들은 의무교육제를 마치면, 북한당국에 의해 바로 진로가 결정된다. 북한사회에서 직업선택 및 배치와 관련한 모든 권한은 당국에 있으며, 주민들의 선택은 배제된다. 주민들은 중앙집권적 부문별 수요계획에 의해 일방적인 직장배치를 받는다.

<그림 3> 일반적인 북한사회의 직업배치



<그림 3>에서 나타나 있듯이 북한에서 진로는 매우 이른 시기에 결정되며, 한번 결정된 진로는 변경이 어렵다. 특히, 의무교육이수 후 바로 직장에 배치되는 경우를 ‘무리배치’라 하는데 이러한 경우 노동환경 및 보수가 열악한 경우가 대부분이

기에 대부분은 대학진학이나 군대에 가길 희망한다.

북한사회에서 출신 성분과 함께 사회적 지위를 결정하는 또 다른 중요한 요인은 직업이다. 보다 높은 사회적 지위를 위해서는 좋은 직업 가져야 한다. 북한사회에서 개인의 진로 및 직업 배정은 철저히 북한당국에 의해 이루어지고 있기에 이를 유예하거나 좋은 직업을 갖기 위해서 대학진학은 중요한 상징적 위치를 점한다.

“고등중학교 졸업하면 나라에서 직업을 다 해줘요. 대학 가는 애들은 빼놓고. 어느 날 시멘트 공장을 가라면... 당연히 대학에 가야죠. 대학을 안가고는 좋은 직업을 얻을 수 없어요. 대학을 가려고 하는데 그 길이 너무 좁기 때문에 가다가 손 놓고 있는 애들이 많죠.”<사례2>

“내 자식은 어떻게 공부시켜서 사무직을 시키겠다. 연필, 말 그대로 펜대를 놀리는 직업을 쥐어주겠다. 이런 거거든요.”<사례10>

“대학에 가지 않으면 선택할 게 없어요. 대학 졸업하면 선택할 수 있는 게 그래도 있거든요. 대학에 안가면 직장에 아니면 군대에. 직장은 진짜 막노동 직장.”<사례8>

북한사회에서 교육수혜는 고등교육과정인 ‘대학교육’을 이수한 이후부터 본격적으로 나타난다. 의무교육과정인 중등교육과정 이수 후 일차적으로 직업이 정해지기 때문에 고등교육은 진로를 유예하거나 좋은 직업을 얻는데 있어 몇 안 되는 합법적 루트이기에 북한 사회구성원에게 있어 남다른 의미를 지닌다.

Ⅲ. 북한교육과 사회이동

1. 김정은 정권의 국가발전전략과 고등교육

김정일 정권은 출범직후부터 과학기술을 강조하며 이전과 다른 교육정책을 구체화시켰다.

특히, 고등교육진입에 있어 출신성분 제한을 완화한 결과 북한 주민들의 자발적 참여와 과학기술교육에 대한 호응이 높아졌음을 확인할 수 있다(김혜진 2019,

128).

“내가 공부할 때는 (2010~2015 무렵) 컴퓨터 학과가 인기가 있었어요. 머리좋은 사람들이 컴퓨터학과에 들어갔어요. 그리고 다 졸업해서 한 자리씩 들어갔어요.”<사례9>

“어렸을 때부터 자라는 동안 내내 과학기술을 엄청 강조했어요. 저희가 대학에 갈 때도 이과 대학을 선호했습니다.”<사례4>

뒤이어 2011년 연말에 집권한 김정은 정권도 과학기술과 교육을 강조하고 있다. 김정은 정권은 ‘전민과학기술인재화’라는 국가발전전략을 내걸고 이전보다 강력한 유인책을 사용하는 등 다양한 교육정책을 전개하고 있다.

특히, 김정은 정권이 ‘사회주의 강성국가 건설’을 목표로 ‘인재강국’을 실현하기 위해 ‘전민과학기술인재화’를 교육의 목표로서 내세우면서 교육은 수직적 이동의 통로로서 부각되고 있는 상황이다.

북한교육은 12년제 의무교육으로 교육기회를 개방했지만 실제적인 교육수혜를 받을 수 있는 고등교육 접근성은 제한되어 대학진학을 둘러싼 경쟁은 치열하게 전개되고 있는 상황이다.

북한의 위기를 극복하고, 국가발전을 위한 방안의 일환으로 과학기술인재, 혁명 인재의 양성을 강조한 것은 김정일 정권부터 이어져왔다. 이와 관련한 부분에 대해 면담에 참여한 전원이 북한당국에서는 김정일 정권부터 과학기술분야의 육성 및 강조에 대해 그렇다고 응답했으며, 이와 관련하여 고등교육인 대학진학의 길이 보다 개방되었음에 동조하였다. 그러나 김정일 정권에서는 과학기술 인재들을 실질적으로 우대할 것은 아니었다. 1990년대 중반 가혹한 식량난과 자연재해로 인한 고난의 행군 시기에 굶어 죽은 다수의 교육자와 기술직들은 이러한 상황을 잘 보여준다.

“저희 연구소는 배급은 진즉에 끊겼어요. 핵심 연구소에는 배급이 되었는데, 우리는 그 정도 급은 아니었거든요. (중략) 저는 중간에 학교에서 교원을 뽑는다고 해서 학교로 갔어요. 여기서도 배급은 없었지만, 먹을 알이 생기는 자리라서”<사례6>

북한은 누적된 경제난을 여전히 해결하지 못하고 있는 상황으로 배급제는 정상적으로 운영되지 못하고 있는 실정이며, 국제사회로부터의 북한에 대한 제재는 더욱 엄격해진 상황이다. 기록치 않은 상황에서 김정은 정권은 21세기는 과학과 기술의 시대, 즉 '지식경제시대'로 규정하고 과학기술을 핵심산 업으로 발전시켜 나갈 것을 강조하였다.

그리고 이를 위한 전략으로 '전민민의 과학기술인재화'를 적극 추진하고 있다. 이는 '지식경제시대 교육발전의 현실적 요구와 세계적 추이에 맞게 교육의 질을 높여 새 세대들의 중등일반 지식과 현대적인 기초기술지식, 창조적 능력을 소유한 혁명인재를 양성'하여, 전면적 교육개혁과 인력양성을 통해 북한사회 발전을 도모한다는 것이다.

주지했듯이 북한에서 과학기술의 중요성은 지속적으로 강조되어왔지만 실제로 과학기술자에 관한 대우는 열악한 상황을 유지해왔다.

김영화(2005)에 따르면 북한사회에서 과학기술자의 사회경제적 지위는 낮으며, 기술일꾼은 당일꾼이나 행정일꾼보다 지위가 낮게 측정된다고 한다.

2000년 신년사설에서 “우리 온 사회에 과학중시기풍을 철저히 내세워야 한다. 누구나 과학기술발전에 깊은 관심을 돌리며, 과학자, 기술자들을 사회적으로 내세워주어야 한다”고 밝힘으로써 과학기술교육에 힘을 실어주는 등의 정책을 펼쳤지만, 실지 과학자나 기술자에 대한 우대가 실현되지 않았다(한만길 외 2001).

이와 관련한 내용 중 면담자 중 일부는 이러한 실상에 대한 통찰이 엿보이는 의견을 제시하기도 했다.

“토대를 따지는 대학은 따로 있어요. 의대나 농대 이런 데는 따지지 않고, 높은 대학, 간부 할 수 있는 대학은 보죠. 그리고 다들 알아요, 이 과대학이나 공과대학 이런 데는 갈 수 있지만, 김대나 이런 곳은 따지고, 간다고 해도 어렵다는 걸” <사례2>

“대학 입학은 할 수 있는데 그 이후 배치가 중요하지. 입학까지는 할 수 있는 거예요. 그리고 이제 인재가 부족하니까 특별한 인재들은 토대가 나빠도 갖다 써요. 애네가 와서 정책을 주도하는 것은 아니잖아요. 그냥 기술노예지. 그냥 시키는 것을 하는 거예요.” <사례1>

상징적인 우대만으로는 유인 동기가 활성화되지 않는다는 것은 동서고금을 막론

하고 증명된 진리이다. 사회적 이해관계라는 유인기제를 적극 활용하는 김정은 정권은 이전의 시기와 구별되는 특징을 보인다. 과학기술자 우대정책이 매우 활발하게 이루어진다는 점이다. 구체적 사례로 평양시내 과학기술자들을 위한 대규모 주택단지인 ‘은하과학자 거리’ 조성(2015년 ‘미래과학자 거리’ 완공(연합뉴스 2015/10/21)등을 들 수 있다.

김정일 정권 때도 조성되었던 과학도시나 연구분원 등이 있었으나 김정은 시기에 조성된 과학자거리는 거주환경의 개선에 주력하는 담론들을 형성하면서 당의 차원에서 과학자를 전폭적으로 우대하고 있음을 드러냈다(강호제 2016, 188-192).

북한당국은 ‘전민과학기술인재화’라는 목적에 대한 주민들의 자발적이고 적극적인 호응을 유도하고 있다. 이는 김정일 정권시기부터 성분정책에 따른 대학입학 완화부터 시작되어 김정은 정권시기에 보다 다양하고 분명하게 드러난다.

“과학기술자에 한해서는 국가적으로 많이 우대해주라고 하고, 지금 같은 경우에는 과학원이나 연구분야에 있는 사람들 같은 경우에는 배급이 나오는 것으로 알고 있어요. 그래 지금은 옛날보다는 괜찮으니까 나오는 걸로 알고 있어요. 우대를 해주고 있고.” <사례6>

제도적, 법률적, 관행적으로 교육기회가 제한되지 않는 현대사회에서, 교육투자가 계층상승이동을 위한 전략으로 보편화되었다. 교육이 계층상승이동에 필수적인 사회구조와 각 가정이 자녀들의 교육을 위해 이전보다 더 많은 재원을 투입할 수 있는 경제적 상황. 낮은 출산율로 인한 적은 자녀수는 각 가정에서 교육경쟁에 집중하게 하는 현상을 야기한다.

이러한 계층경쟁을 둘러싼 보편적 현상이 북한사회에서 나타나고 있다. 대학진학을 둘러싼 교육경쟁은 다양한 양상으로 드러나고 있다. 변경할 수 없는 출신성분의 한계가 완화됨에 따라 수직적 이동의 여지가 발생되고, 북한 당국의 국가발전 전략에 따라 새로운 계층이 우대받는 환경이 조성되자 정적이고 폐쇄적인 북한사회에서도 적극적인 경쟁적 움직임이 목격되는 것이다.

개인의 노력이나 가정의 지원을 받아 보다 나은 지위로의 사회적 이동이 가능해짐에 따라 대학진학에 대한 열망은 더욱 뜨거워지고, 고등교육에 대한 수요는 커진다.

조정아(2020)는 김정은 시대 북한의 공식 간행물에 나타난 대학명을 수집·분류하는 방대한 작업을 진행한 결과 2016년을 전후로 하여 북한의 전체 대학 수는 300~400개 정도 일 것으로 추론하고 있다.

이 연구결과에 따르면 2020년 10월까지 유형별로 종합대학 5개, 부문별 대학 125개, 직업기술대학 48개, 공장·농장·어장대학 93개로 집계된다.

당국의 주도로 고등교육 기관이 양적으로 증대한다고 해도, 이에 대한 수요가 없다면 이는 유지되기 어렵다. 북한의 대학수가 유지되는 것은 북한주민들의 자발적 반응과 수용으로 인해 가능한 것으로 여겨진다.

또한 국가 인트라넷인 국가망 설비가 갖춰지면서 원격시스템을 교육에 활용하고 있다. 원격체제를 교육에 적용하는 것은 김정은 시대 교육환경 개선에서 두드러진 모습이다. 김일성종합대학, 김책공업종합대학 등 북한의 주요 대학들에 원격대학이나 원격학부를 설치하여 전국의 성인 노동자들이 원격으로 고등교육을 받을 수 있게 하고 있다(김병연·김지수 2020, 186).

대략 50여개의 대학에서 200개 이상의 원격교육 학과가 설치되어 10만여 명의 학생들이 학습하고 있는 상황이다(조선의 오늘 2018/07/02). 이는 당국의 주도로만 이루어낼 수 없는 결과이다. 보다 높은 사회적 지위로의 이동을 추구하는 북한 주민들의 자발적인 참여와 호응이 없다면 불가능한 결과로 판단된다.

현재 북한사회에서는 고등교육의 공급을 주도하고 있는 당국의 의도와 사회구성원들의 이해관계가 맞아떨어져 고등교육의 양적 팽창이 이루어지고 있다.

고등교육 이수를 통한 수직적 사회이동에 대한 가능성은 침체된 북한사회에 활력을 불어 넣어 체제의 유지 및 발전에 큰 도움이 될 것으로 전망된다.

2. 비공식적 생존시스템과 제한적 진학

북한주민의 일상생활의 변화를 보면 시장 활동 여부와 장마당 유통에 대한 접근 정도, 활용 가능한 사회적 관계망의 보유 여부, 초기자본 등에 따라 개별 가구의 소득격차가 발생하고 이에 따라 개인의 경제적 능력을 기준으로 계층의 재편이 이루어지고 있다. 기존의 정치적 신분과 별도로, 이차경제활동과 같은 새로운 경제적 요인에 의해 사회계층분화가 촉진되는 것이다.

이러한 사회계층 분화와 변동 속에서 과거 북한 주민들은 간부직을 희망했다. 공산주의 사회에서 간부는 권력과 정보를 독점하고, 주민들을 통제한다. 북한사회는 선택받은 소수가 성분정책과 간부정책을 통해 일반 다수를 배제하는 형태를 띠고 있었다.

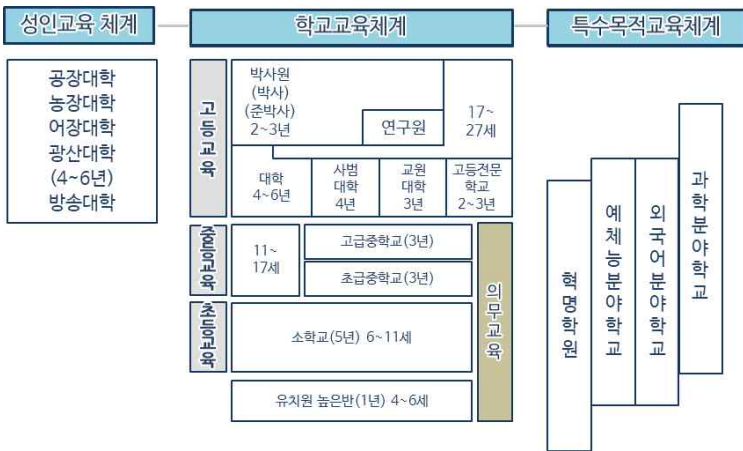
그러나 고난의 행군 시기 이후 급격한 북한사회의 변화로 인해 기득권을 위해

다수를 배제시켰던 기존의 사회경계가 허물어졌다. 상대적으로 낮은 계층은 주어진 조건을 최대한 활용하여 높은 계층으로 진입하려고 하고, 기득권을 소유한 계층은 이를 고수하기 위해 전력을 다하기 때문에 계층경쟁으로 인한 북한사회의 사회이동은 이전과 다르게 나타날 수밖에 없다.

기본적으로 북한에서 사회적 지위의 선발과 배치와 밀접한 연관을 지닌 교육기관은 복선형 구조를 지니고 있다.

<그림 4>에서 나타난 북한교육 체계 중 특수목적교육체계를 살펴보면 외국어분야 학교나 혁명학원 같은 경우 정치엘리트인 간부를 양성하는 교육기관으로 일반 주민들은 입학이 어렵다.

<그림 4> 북한교육체계



*출처: 류승순(2013, 76).

외국어를 전문으로 하는 특수교육기관으로 평양외국어 학원이나 각 시도에 설치·운영되고 있는 외국어 학원 등의 입학 자격은 소학교 졸업자로서 혁명 유자녀, 영웅 칭호 수여자 및 영예군인 자녀들 가운데 외국어에 소질이 있는 학생이다. 혁명학원의 경우 국가에 공이 있는 사람들의 자녀를 대를 이어 국가에 충성하는 인물로 양성하기 위해 세워진 특수교육 기관이다. 만경대혁명학원, 강반석혁명학원, 남포혁명학원, 새날혁명학원, 해주혁명학원 등이 있다. 이러한 특수학교의 입학자격은 혁명 유가족 및 당정 고위 간부 자녀들이며 이들은 입학과 동시에 기숙사생활과 엄격한 군사조직 아래 의무교육을 받고 좋은 환경 속에서 대우를 받으며, 졸

업 후에 군 또는 특수요직에 진출한다(통일교육원 2016, 235-236).

이러한 북한의 학제를 보면 계층경쟁론자들이 주장하는 전문학교의 ‘냉각기능’을 확인할 수 있다.

간부인 정치엘리트를 위한 교육기관은 따로 존재하고 이는 제외되는 대다수 북한주민들에게 일정수준까지 사회이동을 할 수 있다는 한계를 제시한다. 이는 고등교육을 통해 계층의 상승이동 혹은 사회적 지위의 상승을 추진하는 수많은 학생들에게 고등교육의 기회를 주면서 동시에 스스로 정치엘리트인 간부에는 부적합함을 스스로 인식하게 하여 능력에 맞는 직위에 만족하게 하는 역할을 수행한다. 특정 대학이나 특수학교가 지니는 냉각기능은 북한당국이 필요로 하는 배신하지 않는 충성심 가득한 간부를 양성하는데 기여한다. 이 같은 현실에 대한 인식은 면담 참여자 대다수가 인지하고 있으며, 스스로가 진학 가능한 계열의 학교인지에 대한 판단을 내리게 하고, 현실적이고 전략적인 선택으로 마무리되는 양상을 보인다.

“저희 세대주 형님이 7.15 최우등상이었어요. 이게 정말 높은 거예요. 근데 그걸 받아서 김일성종합대학을 추천을 받았는데... 갈 수 있었는데 안갔어요. 거리도 멀고, 경제도 안되고, 받쳐주질 못하니까. 공부만 잘 해서 되는 건 아니에요. 이 사람은 청진의대 갔어요. ... 인덕정치 라고 해도, 어느 정도 한계가 있어요, 대학까지 가고 해도 간부 등용을 안시켜주는 거예요. 그냥 보여주기 위해서 너희도 열심히 하면 올라올 수 있다 정도로만 보여주는 거지 더 이상은 안되는 거라고” <사례3>

“사범대 구분이 1사대, 2사대도 구분이 됐고, 1사대에 혁명력사가 있고, 2사대에는 혁명력사가 없었어요. 그리고 2사대에는 간부를 등용할 있는 건설학부라는 게 있었어요. 청년 동맹비서라든가 소년단 지도원 할 수 있는... 그것은 2사대에 있었는데 1사대에는 없었어요. 그래서 2사대가 인기가 많았던 것 같아요. 간부등용을 위한 학부도 있어가지고, 그런 차이점도 있고. 근데 쪽 놓고보면 농촌애들은 1사대를 많이 갔다는 것을 느끼게 되더라고요.” <사례5>

간부정책을 담당하는 인사 담당자들에게 하달되는 내부지침에서는 여전히 당·군 보안 등 권력에 충원될 정치엘리트의 인사와 관련하여 본인의 현재 동향과 함께 출신성분과 계급적 토대가 엄격한 기준으로 제시되고 있다(현성일 2011, 197).

북한이 강조하는 본인위주의 원칙은 경제나 과학기술 등의 분야와 생산현장에 국

한된 현상이며, 실력이 높지만 출신성분과 경력에 문제가 있는 사람의 정치권력의 진입은 여전히 봉쇄되어 있다. 하급관리나 노동자의 인사권 정도가 지배인 등 행정 관리에게 넘어갔을 뿐 간부와 공무원들에 대한 인사는 여전히 당의 고유권한이다.

총성심과 출신성분, 경력에 문제가 없는 ‘정수분자’들이 정치권력을 장악하고 선군정치를 이끌어 나가면서 실력위주로 충원된 기술전문엘리트들이 실리주의 방침을 관철하여 경제도약을 이룬다는 것이 체제보위를 위해 북한이 내세우고 있는 실리주의와 실력제일주의 원칙의 본질이라는 것이다(현성일 2011).

“종합대학 같은 경우는 토대 때문에, 공부만 잘해서 가는 건 아니에요. 기본공부 잘하고 조금 더 필요한게 있죠. 종합대학 가기에 그게 부족한 사람들이 의대, 상업대학, 건설 건재대학 이런데 많이 갔죠.” <사례3>

그러나 여기서 중요하게 살펴보아야 할 점은 1990년대 중반부터 생존권이 본격적으로 위협받으면서 과거 ‘천한 직업’으로 여겨졌던 상업, 유통, 봉사 부문이 각광받기 시작했다는 점이다. 그리고 2000년대에는 과거에 힘없는 사람들이나 가는 것으로 인식되었던 과학기술 및 경제분야가 새로운 선호대상으로 떠오르고 있다는 점이다. 여기에는 실력제일주의와 실리주의라는 정책적 영향도 있지만 이보다는 ‘기술만 있으면 세상이 바뀌어도 살아남을 수 있다’는 의식이 중요하게 작용한다는 것이다(현성일 2011, 395). 북한주민 대다수의 의식전환이 이루어지고 있는 것이다.

면담자 중 다수가 이에 부합하는 내용을 언급한다.

“저는 왜 의대를 안갔는지... 의대는 독한 여자가 간다는 생각이 있었고, 공부도 오래해야 하고 ...그런데 사회적 지위가 다르고 공공연히 비리 같은 것도 할 수 있고... 좋죠. 병원에서 순환기내과전문의인데 집에 가서 방문치료해서 돈을 벌고 그러는 거 보면서 좀...” <사례8>

“교육제도에서 성분을 추구하는 것은 있지만 간부 등용이나 인사등용원칙만큼 강하지 않아요. 교육에서는 근데 대신 뭐가 있냐면 교육 자체를 장르를 정해놨잖아요. 이공계가 있고, 사회계열이 있고 하듯이 대학 분류가 있는데 기본 성분이 어느 정도 나빠도 이공계쪽, 기계대학, 건설대학, 이런 데는 거의 가요. 높은 곳에 오르기보다 잘 살아남을 수 있는 자리가 인기가 있어요.” <사례11>

3. 교육비리 고착화와 교육경쟁

북한정권은 해방 직후부터 교육에 상당한 공을 들여왔다. 정권 수립 후 중앙 교육행정기구였던 교육성은 강력한 권한을 가지고 중앙집권적인 교육행정활동을 펼쳤는데, 초등교육에서 고등교육까지 모든 학교의 설립과 폐지에 관한 권한을 가지고 전일적 국가 교육체계 내로 흡수하였다. 학교설립 외에 각 급 학교의 교과서 발간과 교육내용 결정, 지도검열 권한까지도 교육성에서 담당하는 등 철저한 중앙집권적 교육체제가 형성되었다(이향규 외 2010, 58-59).

오늘날에도 북한교육은 강력한 중앙집권적 체제에 의거해 운영되고 있으며, 명실상부한 교육주체는 북한당국으로서, 보편적인 교육주체로서 강조되는 학생, 학부모와 교사 등과는 비교할 수 없을 결정권을 지닌다.

그러나 고난의 행군 시기 이후 국가경제의 중심이었던 배급제의 붕괴와 시장경제체제 도입 이후 사회 전반에 걸친 변화가 북한교육에서도 감지되고 있다. 겉으로 보이는 표면적 교육과정이나 제도에서는 여전히 북한당국의 주도가 절대적이지만, 북한사회 구성원들의 역동성과 생존을 위한 모색으로 이전과 다른 양상을 드러내기도 한다.

2007년 부족한 교육재정을 메꾸기 위해 김정일은 “자녀교육에 대한 부모들의 관심도 높여주어야 합니다”라며 연안 제1중학교에서 전교적인 학부모회의를 소집하고 교육재정에 대한 부담전가를 본격적으로 지시하였다.

이와 관련한 내용을 확인해 본 결과, 면담참여자 전원이 ‘세외부담’으로 칭해지는 교육재정 부담에 대해 확인해 주었으며, 이와 관련하여 북한주민들의 불만 및 교육격차, 교육비리 등이 야기되고 있음을 언급하였다.

“학교에서 필요로 하는 것이 있으면 학부모들이 나섰죠. 아무리 힘들어도 학교에 내라는 건 어떻게서든 마련해서 보냈죠.” <사례7>

“내라는 것이 너무 많아가지고, 차라리 딱 정해서 걸었음 싶더라구요. 이게 너무 많으니까 부담이 되더라구요.” <사례8>

“우리 아이 담임이 얘기하더라구요. 학생간부를 하려면 티비를 내야 한다고. 근데 저는 안한다고 했어요. 그걸 하려면 장사하는 집도 아니고, 못하죠.” <사례10>

김정은 정권이 들어서면서 교육에 대한 정비가 본격화되었다. 교육에 대한 국가적 투자가 강조된 것이다.¹⁾ 그러나 여전히 국가재정능력이 뒷받침되지 않는 상태에서 학교단위, 지역단위에서 후원단체의 역할을 강조하고 있다.

북한교육법 제 44조는 교육기관에 대한 후원을 명시하고 있는데 “내각과 지방정권기관은 교육기관의 물질기술적 토대를 강화하기 위한 후원사업을 기관, 기업소, 단체에 분담할 수 있다”고 밝히고 “후원사업을 분담받은 기관, 기업소, 단체는 해당교육기관을 물질기술적으로, 로력적으로 적극 도와주어야 한다.”고 명시하고 있다. 북한에서는 후원단체의 역할을 강조한 이러한 교사를 모범적으로 실행하고 있는 사례를 교육신문을 통해 지속적으로 홍보함으로써 효과를 높이기 위해 노력하고 있다(김병연·김지수 2020, 196).

그러나 교육매체를 통한 자발적인 후원을 강조 및 모범사례의 지속적 제시로 분위기를 조성하고 있지만, 실제 학교현장에서는 자발적이기보다 의무적으로 학교운영 기금을 분담하는 것으로 보인다(김병연·김지수 2020, 198).

지역별 격차도 크고, 각 가정과 단위학교별 차이가 커서 먹고 살 걱정을 덜은 가정에서나 교육재정을 부담할 수 있는 것으로 확인된다.

평양시민의 소비행태를 조사한 선행연구에 따르면 평양시민의 식·의·주를 제외한 지출항목 중 계층을 막론하고 자녀를 양육하면서 교육비에 들어가는 비중이 가장 높았다는 조사결과도 있었다(채수란 2019, 315).

현재 북한교육은 지지만 있고, 지원은 없는 상태이다. 이에 따라 교육재정은 전적으로 북한학부모와 단위학교, 지역공동체로 전가되고 있는 상황이다.

교육재정의 전가로 인해 단위학교 및 학교에서 교육을 담당하는 교사 및 교육행정가들은 결국 구조로 인한 생계형 부패에 노출되었다. 교육비리와 관련된 심각성을 북한당국도 인지하고 있는 듯하다.

북한에서는 이례적으로 대학입시와 관련된 교육비리 범죄를 공개하고 이와 관련된 관료들에 대한 처벌을 공개 한 바 있다(KBS 2021/01/29). 이는 교육재정 문제가 해결되지 않는다면 반복될 사안일 뿐이다.

그러나 체제수호의 최후의 보루로 여겨지는 교육 분야에서 부패와 비리가 관습화되고, 자리매김 할 정도라는 것은 고등교육 특히, 대학입시를 둘러싼 사회적 이해관계가 복잡하게 얽혀있다는 것을 보여준다.

주지했듯이 북한에서도 교육을 통한 사회적 선발과 배치는 개인의 사회적 계층

1) 2014년 8월 30일, 조선로동당 중앙위원회 제13차 전국교육일꾼대회 발표 담화.

이동과 관련해 중요한 통로이다. 북한사회에서 대학입시는 북한의 학생들에게 졸업 후 직장과 관련된 사회진출을 위한 첫 관문이기 때문이다.

경제난 이후 국가에서 제공했던 공교육 비용의 상당부분을 학부모가 부담하게 되면서 학교 내 교육격차가 심해지고 있다. 탁아소와 유치원에서 의무교육 기간과 대학진학에 이르기 까지 개인이 부담하는 사부담 공교육비가 증가하고 있다. 빈곤 계층은 다양한 명목의 잡부금을 내지 못하고 결국은 학교를 그만두는 사태까지 벌어지고 있다. 반면에 경제력이 있는 가정의 자녀는 학교에서 요구하는 각종 교육비를 내면서 선생님들의 관심과 지지를 독차지하고, 심지어는 사교육을 통해서 학력 수준을 높이고 수재학교와 명문대학에 입학하는 엘리트코스를 밟아나가고 있다. 실제로 과외교육 기관인 학생소년회관에 다니는 학생들은 대부분 가정형편이 넉넉한 학생들이고 가난한 학생들이 이곳에서 계속 재능과 소질을 발전시킬 수 없는 것이 북한교육의 현실이다(이장로 2014, 183).

북한의 대입제도는 학생의 실력을 평가하는 예비시험 성적과 함께 출신성분·정실관계가 작용하는 대학 추천권 및 대학별 시험이 결합되어 있는 형태이다. 대학 추천권이란 학생이 입학시험을 치를 대학을 본인이 선택하는 것이 아니라 국가가 학교를 통해 학생에게 배당하는 것이다. 대학추천권을 배정하는 과정에서 학생의 성적보다 직권과 정실관계, 뇌물수수가 광범위하게 영향을 미치게 되었다. 대학별 시험에서 최종 합격자를 결정하는데 있어서도 성적 이외의 다른 요인이 작용하고 있다. 북한사회에서 주목하는 명문학교에 해당하는 영재학교나 혁명학원, 김일성 종합대학을 비롯한 중점대학에 진학할 경우에 개인의 학업성적 못지않게 부모의 출신성분과 권력배경, 당성이 상당한 영향력을 미치고 있다(신효숙 2007, 199-200).

아래에서 새롭게 상승이동 하려는 계층과 기존의 기득권을 유지 위해 진입장벽을 세우고, 현재 지위를 지키려는 계층은 ‘대학입시’를 두고 경쟁하고 있다. 여기서 북한 고등교육의 질은 부차적인 것이고, 핵심은 대학졸업장이 일종의 ‘신용증명서’ 혹은 ‘입장권’으로 작용하는 것으로 여겨진다.

김정원(2016)의 연구에서도 북한 학교교육에서 가장 중요한 목표는 ‘대학’ 진학이며 이에 대한 욕구는 갈수록 커지고 있다고 한다.

과거 성분정책에 의거해 고등교육에서 배제되었던 새로운 계층들의 진입, 일정한 한계를 넘지 못하지만 그럼에도 자신의 부모보다는 높은 사회적 지위나 대우를 확보할 수 있는 수단으로써 대학진학에 집중하는 수요의 증가로 인해 과거와 다르

게 북한사회에서 교육경쟁은 점점 치열해지고 있다.

IV. 결론

북한주민들의 지지와 협력은 북한교육 체제의 형성과 발전에 있어 가장 큰 원동력으로 작용해왔다.

그러나 2000년대 이후 북한 학교의 정상화과정에서 북한주민들의 참여는 자발적이라고 보기에는 어려운 측면이 많으며, '세외부담'이라고 칭해지는 사부담공교육비의 증가로 인해 상당한 불만이 누적되어 있다고 여겨진다(조정아 2007). 김지수(2013)는 해방이후 의무교육의 확대에서 북한 주민들의 자발적 참여가 점차 하나의 관행으로 굳어지면서 주민들의 부담이 당연한 것처럼 강요되는 상황이 전개되었고, '고난의 행군' 이후에는 경제적 궁핍으로 인해 주민들의 참여가 어려운 상황에서 부담을 짊어지고 있기에 현 상황에서 자발적인 '전인민적'운동의 전개는 쉽지 않을 것으로 판단하였다.

특히, 김정은 정권이 추구하는 '지식경제 시대'에 적합한 인재양성을 위한 '전민의 과학기술인재화'를 위한 교육 시스템을 갖추기 위해서는 상당한 비용이 요구되는데 현재 북한당국에서 이 같은 교육재정을 부담할 여력을 갖추지 못하고 있는 실정이다.

그러나 한편에서는 심화된 교육격차와 치열한 교육경쟁이 북한사회에서 일상화된 모습을 확인할 수 있었다. 이는 북한교육이 지닌 공적 성격은 축소되고, 사적 영역화가 확대되었다는 것을 의미한다.

도구적 교육관은 전 세계적으로 보편화된 관점이고, 치열한 교육경쟁 역시 마찬가지다. 북한 역시 도구적 교육관과 치열한 교육경쟁이라는 보편적 특성을 드러내고 있다.

북한주민들의 교육에 대한 적극적 참여와 자발적 반응이 있어야 김정은 정권이 목적하는 바를 이룰 수 있을 것이고, 북한사회 역시 유지되고 나아가 발전할 수 있을 것이다.

그간 북한사회 체제를 유지함에 있어 선택받은 소수가 다수를 배제하는 방식으로 성분정책과 인사정책을 활용해왔다. 그 결과 북한사회에서 수평적 사회이동은 존재했지만 수직적 사회이동은 없는 정적이고 폐쇄적 체제를 유지해왔다. 그러나

고난의 행군시기 이후 사회전반에 걸친 대대적인 변화 속에서 사회계층의 변동 이 나타나고 있으며, 김정은 정권의 국가발전전략으로 인한 관련 정책의 변화로 수직적 사회 이동이 발생하고 있다. 사회적 지위 확보에 있어 '고등교육' 비중은 증대 되어왔다.

북한의 교육경쟁은 직업체계와 연관된 구조적 특성으로 인해 치열하게 전개되고 있다. 북한교육열은 '인재양성'이라는 국가발전전략의 목적에 기여하는 한편 사회 구성원들이 추구하는 수직적 사회이동을 촉진시켜왔다. 그러나 이 같은 움직임이 그간 정적이고, 비효율적이며, 침체된 북한사회를 추동시키는 에너지로 작용하는 가 에는 여전히 의문이 따른다.

북한교육이 건전하게 체제유지 및 발전에 기여하기 위해서는 우선적으로 기본적인 교육재정이 확보되어야 함에 이견은 없을 것이다. 이 문제를 북한사회가 어떻게 해결해나가는 지 주목해야 할 것이다.

또한 우리는 북한당국 주도로 인한 경직성이 북한의 교육과정 및 체계자체에 사 고의 변화와 시대적 혁신을 반영할 수 없는 근본적 한계를 지니고 있음을 인식하 고, 그럼에도 보다 보편적 경향성을 띠고, 현대화를 위해 분투하는 북한교육에 대 해 지속적으로 관심을 보내야 할 것이다.

참고문헌

- 강호제(2016). <과학기술로 북한읽기1: 북한의 발전된 과학, 그런데 왜 불편한 걸까?>. 서울: 알파사이언스.
- 권현익·정병호(2013). <극장국가 북한: 카리스마 권력은 어떻게 세습되는가>. 파주: 창비.
- 길태근(1994). 북한의 사회적 불평등 재생산구조에 대한 이론적 모델 구성. <북한연구>, 제16권.
- 김병연·김지수(2020). 김정은 시대 북한 교육의 질 향상을 위한 교육조건과 환경 변화에 대한 연구. <북한연구학회보>, 제24권 1호.
- 김정원(2016). 북한교사가 바라보는 북한 학교교육의 의미. <통일교육연구>, 제13권 2호.
- 김영화(2005). 북한의 경제발전을 위한 교육의 과제. <교육사회학연구>, 제15권 2호.
- 김지수(2013). 북한 의무교육제도의 전개와 12년제 의무교육제도 추진에 관한 연구. <교육사회학연구>, 제23권 3호.
- 김진철(2010). 북한의 사회불평등 구조화 요인과 특성에 관한 연구: 주민성분분류 사업을 통한 사회적 자원의 배분 문제를 중심으로. 서울대학교 석사학위논문.
- 김혜진(2019). 북한교육열의 사회문화적 특성에 관한 연구. 고려대학교 박사학위논문.
- 류승순(2013). 북한교육체제 변동연구: '12년제 의무교육' 채택을 중심으로. 서강대학교 석사학위논문.
- 신효숙(2007). 북한교육 연구의 성과와 과제. <현대 북한 연구의 쟁점2>. 파주: 한올아카데미.
- 양문수(2013). <북한의 계획경제와 시장화현상>. 서울: 통일부 통일교육원.
- 오옥환(2000). <한국사회의 교육열: 기원과 심화>. 서울: 교육과학사.
- _____(2015). <배움을 지겨워하는 교육만능주의 사회>. 파주: 교육과학사.
- 이장로(2014). <통일한국의 교육비전>. 파주: 한올아카데미.
- 이향규·김기석·조정아·김지수(2010). <북한교육 60년: 형성과 발전 전망>. 파주: 교육과학사.
- 조정아(2003). 북한의 학교규율과 사회주의적 노동자 만들기. <아시아교육연구>, 제4권 2호.
- _____(2007). 교육에서의 실리주의와 교육의 불균등발전: 2000년대 북한 교육의 변화. <교육사회학연구>, 제17권 4호.
- _____(2020). <'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육>. 서울: 통일연구원.
- 조정아·조영주·조은희·최은영·홍민(2013). <새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성>. 서울: 통일연구원.

- 채수란(2019). 김정은 시대 북한의 가계소득 불평등에 관한 실증적 연구. 고려대학교 박사학위논문.
- 최완규·김남식·차만제(1994). <북한사회의 현재와 미래>. 서울: 한국정치학회.
- 통일교육원(2016). <북한 이해>. 서울: 통일교육원 교육개발과.
- 펠릭스 아브트(2015). 임상순·권원순 공역. <평양자본주의>. 서울: 한국외국어대학교출판부.
- 한상훈(2019). <인민의 얼굴: 북한 사람들의 마음과 삶>. 파주: 도서출판 돌베개.
- 헤이즐 스미스(2017). 김재오 옮김. <장마당과 선군정치: '미지의 나라 북한'이라는 신화에 도전한다>. 서울: 창비.
- 현성일(2011). <북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로>. 서울: 선인.
- Clark, B.(1960). The "cooling out" function in higher education. *American Journal of Sociology*, Vol. 65, No. 6.
- Stiglitz, J. E.(1975). The theory of "screening," education, and distribution of income. *American Economic Review*, Vol. 65, No. 3.
- 연합뉴스(2015/10/21). "북한 김정은 완공된 평양 미래과학자거리 시찰".
<<https://www.yna.co.kr/view/AKR20151021021600014>> (검색일: 2021.11.25.).
- 조선의 오늘(2018/07/02). "비약적으로 발전하는 공화국의 원격교육사업".
<<https://dprktoday.com/news/33329>> (검색일: 2021.12.2.).
- KBS 뉴스(2021/01/29). "[남북의 창] 北, 부정부패와의 전쟁... '규율조사부 신설'".
<<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5106647>> (검색일: 2021.12.1.).

JNKS 편집 및 심사규정

JNKS Editorial Standards and Peer Review Process

2차 개정일 2020. 09. 01.

1차 개정일 2016. 12. 02.

제정일 2015. 03. 01.

제1장 총 칙

제1조 (목적)

본 규정은 고려대학교 공공정책연구소에서 발간하는 전문학술지 *Journal of North Korea Studies*(약칭 JNKS, 이하 학술지)의 편집 및 심사에 관한 제반 사항을 정하는 데 그 목적이 있다.

제2장 편집위원회의 구성과 역할

제2조 (편집위원회 구성)

편집위원회(이하 위원회)는 편집위원장(이하 위원장)과 편집위원, 편집 간사로 구성된다.

제3조 (편집위원장의 자격 및 선임)

1. 위원장은 학문적 경력, 전공 분야, 소속기관 등을 고려해 발행인이 선임한다.
2. 위원장의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

제4조 (편집위원의 자격 및 선임)

1. 편집위원은 학문적 경력, 전공 분야, 소속기관 등을 고려하여 위원장이 위촉한다.
2. 편집위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

제5조 (편집 간사의 자격 및 선임)

위원회의 원활한 연락과 업무 수행을 위하여 편집 간사를 두며 위원장이 위촉한다.

제6조 (편집위원회의 역할)

1. 위원회는 위원장이 소집하며, 다음 사항을 심의하고 결정한다.
 - 가. 논문의 예심을 진행하여 초심 여부를 결정
 - 나. 초심과 재심을 위한 심사위원의 추천
 - 다. 논문의 게재 여부 최종 판정
 - 라. 논문 심사 및 학술지 출판 관련 규정의 개정 제안
2. 위원회의 의결은 구성원 과반수의 참여와 참여자 과반수의 찬성을 원칙으로 하며, 이 의결은 온라인상으로도 이루어질 수 있다.

제3장 학술지의 발간

제7조 (기고 논문의 접수)

1. 학술지에 게재를 원하는 원고는 학술지 투고전용 전자우편(j.nks_korea@daum.net)을 통해 투고한다.
2. 학술지에 게재 신청하는 논문은 북한학과 관련된 논문 또는 북한학의 인접 분야의 논문이어야 한다.
3. 학술지에 게재 신청하는 논문은 독창성을 갖추어야 하며, 타 학술지에 발표 또는 게재 신청되지 않은 것이어야 한다. 만약 타 학술지에 중복으로 게재 신청한 경우, 향후 2년 동안 본 학술지에 게재 신청을 할 수 없으며, 아울러 해당 타 학술지 발행인에게 이 사실을 통보한다.
4. 학술지에 문헌연구 논문을 게재할 수 있다.
 - 가. 문헌연구는 북한학 및 북한학 인접 분야의 각 연구영역에 있어서 이론적, 방법론적 전환과 발전의 계기를 마련하였다고 평가할 수 있는 2편 이상의 주요 문헌(논문 혹은 저서)들에 대한 종합적 소개와 평론을 의미한다.
 - 나. 문헌연구는 연구논문과 동일한 지위를 갖는다.
 - 다. 원고의 분량, 심사규정 및 절차 등 기타 사항은 일반 논문과 동일하다.
5. 학술지에 반론을 게재할 수 있다.

- 가. 반론은 학술지에 최근 3년 이내 게재된 논문에 대한 이론적, 방법론적 논박을 의미한다.
- 나. 반론의 원고 분량은 원고지 50매 이내로 정한다.
- 다. 반론은 편집위원회의 검토를 거쳐 게재 여부를 결정한다.
6. 제출 원고는 학술지 원고 작성 요령에 따라 쓴다. 이 요령에 따르지 않은 원고는 수정을 위해 저자에게 반환된다.
- 가. 원고는 영문초록, 본문, 각주, 참고문헌, 표 및 그림으로 구성된다.
- 나. 원고의 분량은 200자 원고지 100매 내외로 한다. 단, 각종의 표와 그림 및 일람, 색인, 부록, 영인 자료 등은 분량 계산에서 제외한다.
- 다. 본문의 장, 절, 항의 번호는 1 → 1 → 1) → (1) → ① 의 예에 따라 순차적으로 매긴다.
- 라. 기타 원고 작성 요령은 APA 양식(American Psychological Association: APA style)이 정한 문헌 작성 양식을 따른다.
7. 게재 신청 논문의 내용이 학술지의 편집 방향과 맞지 않는다는 위원회의 판정이 내려질 경우, 해당 논문을 임의 탈락시킬 수 있다.
8. 논문 접수는 상시 가능하며, 마감일은 위원회의 결정에 따라 홈페이지(ppri.korea.ac.kr)를 통해 별도 공지된다.

제8조 (논문 게재신청자격)

1. 북한학 및 북한학 인접 분야의 전공자 혹은 실무자에 한해 단독 혹은 공동으로 논문 게재를 신청할 수 있다.
2. 북한학 및 북한학 인접 분야의 대학원 이상(재학생 포함)의 학력을 소지한 사람이나 위원회에 의해 연구에 적절한 자격을 갖추었다고 판단되는 사람은 단독 혹은 공동으로 논문 게재를 신청할 수 있다.
3. 위원장은 임기 중에 논문을 제출할 수 없다. 단, 편집위원과 편집 간사는 익명성과 공정한 절차의 준수를 전제로 논문을 제출할 수 있다.

제9조 (논문 게재자의 의무)

1. 논문 게재자는 게재료(일반논문 10만원 / 연구비지원논문 30만원)를 납부해야 한다.
2. 제출된 논문이 최종 심사를 통과하여 학술지에 게재되면 논문의 저작권은 저자의 동의하에 연구소에 속한 것으로 간주한다.

제10조 (발간 예정일)

학술지는 연 2회 발간하며, 발간 예정일은 매년 6월 30일과 12월 31일로 한다.

제4장 심사절차와 기준

제11조(예심)

위원회는 각 분기별로 원고가 접수되면 KCI 유사도 검사 및 학술지와의 적합도를 고려하여 초심 진행 여부를 결정하고 탈락 논문의 경우, 해당 논문 저자에게 관련 내용을 별도 통보하도록 한다.

제12조(초심)

위원회는 각 분기별로 원고접수 마감일 직후 초심을 의뢰한다.

1. 심사위원 위촉 - 위원장은 위원회를 개최하여 3인의 심사위원을 위촉한다. 단, 순차적으로 심사위원이 위촉되어 심사가 진행되었을 때 2인의 심사자가 심사결과를 모두 ‘가’로 판정하면 나머지 1인 심사위원에 대한 심사는 진행하지 않아도 된다.
2. 심사의뢰 - 위촉된 심사위원에게 전자우편으로 심사를 의뢰하되 논문평가는 위원회에서 정한 논문심사양식에 따른다.
3. 기일 - 초심 결과는 10일 이내에 회신받는 것을 원칙으로 하며, 심사를 거부하거나 특별한 사유 없이 2주일 이내에 심사결과 통보가 없는 경우, 위원장이 심사위원을 교체할 수 있다.
4. 판정기준 - 심사위원은 논문을 평가한 후 정해진 양식에 따라 심사평을 작성하고, ‘가(可)’, ‘수정(修訂)’, ‘부(不)’의 판정을 내린다. 초심 결과에 따른 종합판정은 판정표에 따른다.

<초심 논문 심사 판정표>

심사자 A	심사자 B	심사자 C	심사결과
가	가	가	계재 가능
가	가	수정	
가	가	부	

심사자 A	심사자 B	심사자 C	심사결과
가	수정	수정	수정 후 게재
수정	수정	수정	
가	수정	부	수정 후 재심
수정	수정	부	
가	부	부	게재 불가
수정	부	부	
부	부	부	

제13조 (수정 후 게재)

1. ‘수정 후 게재’로 종합판정을 받은 논문은 기고자에게 보내 수정을 요구한다.
2. 수정 후 다시 제출된 원고에 대해서는 위원회가 심사평에 기초하여 수정 이행 여부를 검토한 후 게재 여부를 결정한다.
3. 위원회는 재수정을 요구할 수 있으며 재수정 논문의 수정 정도가 충실하지 않을 경우, 게재 불가를 결정할 수 있다.

제14조 (수정 후 재심)

초심 결과, ‘수정 후 재심’ 판정을 받은 논문은 재심 절차를 밟는다.

1. ‘수정 후 재심’ 판정을 받은 논문은 기고자에게 수정을 요구하고, 수정 기간은 7일 이내로 제한한다.
2. 다시 제출된 논문은 위원회에서 수정이 충분히 이루어졌는지를 검토하고 수정 논문의 수준이 학술지 게재에 적당한지 심사한다.
3. ‘수정 후 재심’ 결과는 편집위원회 결과 반수 이상 찬성하는 경우만 게재 가능으로 판정한다.

제15조 (수정 불이행)

‘수정 후 게재’ 혹은 ‘수정 후 재심’ 판정을 받은 논문 게재신청자가 ▲수정 요구에 응답하지 않거나, ▲합리적인 반론 제시 없이 수정 요구를 거부할 경우, ▲기한 내에 수정본을 제출하지 않을 경우, 위원회는 논문게재 요청을 철회한 것으로 간주하여 게재 불가로 판정할 수 있다.

제16조 (게재 불가 논문의 처리)

1. 게재 불가 판정을 받은 논문은 그 사유와 함께 기고자에게 통보한다.
2. 게재 불가 판정을 받은 논문은 논문을 수정하여 재신청을 명기하여 다시 기고할 수 있다. 단, 이 경우에는 '재신청'임을 명기해야 한다. 만약 재신청 명기를 하지 않은 경우, 위원회는 심사를 거부할 수 있다.

제17조 (이의제기)

위원회는 공정하고 신속하게 논문을 심사하기 위해 최선을 다한다. 단, 논문게재 신청자가 이의를 제기하면 위원회에서 의견의 타당성을 검토하여 응대한다.

제5장 기타 규정

제18조 (인쇄와 발간)

논문 인쇄를 위한 최종 편집과 발간은 다음과 같이 한다.

1. 발간 - 게재가 확정된 논문은 출판사에 의해 인쇄용 원고로 편집된 후 저자의 확인을 거쳐 출간한다.
2. 이월게재 - 게재 확정을 받은 논문이라도 위원회의 출간 일정에 따라 이월게재할 수 있다.

제19조 (게재증명과 표절 처리)

논문게재증명은 위원회의 최종 심사결과 게재가 확정된 후에 기고자의 요청에 따라 발급된다. 게재 판정이 확정된 후라도 표절 행위가 드러난 논문은 연구소 저술윤리강령에 따라 처리한다.

제20조 (편집위원 윤리)

편집위원은 논문심사과정 전반에 걸쳐 엄격한 객관성과 공정성을 견지해야 하며, 학술지 편집의 전문성과 수월성 제고를 위해 노력해야 한다. 이 같은 조건이 충족되지 않을 경우, 위원장은 위원회의 동의를 얻어 편집위원을 해촉할 수 있다.

JNKS 저술 윤리강령

JNKS Ethical Standards for Scholarly Publication

2차 개정일 2020. 09. 01.

1차 개정일 2016. 12. 02.

제정일 2015. 03. 01.

북한학 및 북한학 인접분야의 연구 결과를 게재하는 전문학술지 *Journal of North Korea Studies*(약칭 JNKS, 이하 학술지)의 발간은 고려대학교 공공정책연구소의 중요 사업 중 하나이다. *Journal of North Korea Studies*는 북한학 및 북한학 인접 분야 연구자들의 학문적 독창성을 존중하고 학문적 권리를 보호하며 저술의 질적 수준을 제고할 수 있도록 노력한다. 따라서 고려대학교 공공정책연구소가 발행하는 학술지에 게재 혹은 게재 신청하는 사람은 물론 편집위원회 및 심사위원들은 본 저술 윤리강령을 준수한다. 본 저술 윤리강령은 표절 및 중복게재의 방지를 주된 목적으로 한다.

제1장 연구 관련 윤리규정

제1조 (표절의 기준)

1. 학술지, 단행본, 학회발표논문집에 기출간된 타인의 저술을 인용부호, 각주, 내용 주, 또는 기타 적절한 방식을 통해 명시하지 않은 경우.
2. 공개 혹은 공개되지 않은 타인의 1차 자료, 기타 지적재산 등과 관련된 항목들을 출처의 명시 없이 사용한 경우.
3. 학술지, 단행본, 학회발표논문집에 기출간된 자신의 저술을 인용부호, 각주, 내용 주, 또는 기타 적절한 방식을 통해 명시하지 않은 경우.

제2조 (중복게재의 기준)

1. 타 학술지에 게재된 저술을 학술지에 게재 신청한 경우.
2. 타 학술지에서 심사 중인 논문을 학술지에 게재 신청한 경우.

제3조 (심사위원회 구성 및 운영)

1. 편집위원회는 모든 독자의 제보 내지는 자체 판단에 따라 표절 또는 중복게재 여부를 1차적으로 심사하고 판정한다.
2. 표절 또는 중복게재로 판정이 날 경우, 편집위원회는 이를 해당 저자에게 통보한다.
3. 해당 저자가 이의를 제기할 경우, 편집위원회가 지명하는 3인의 2차 심사위원회가 최종 심사 및 판정한다.

제2장 윤리규정 시행 지침

제4조 (표절에 대한 제재)

1. 최종적으로 표절 판정을 받은 저자는 학술지에 판정 후 3년간 단독 혹은 공동으로 논문게재를 신청할 수 없다.
2. 편집위원회는 해당 저자에게 게재신청 불가기간을 통보한다.
3. 게재 이후 표절 판정을 받은 논문은 공공정책연구소에 의해 공식적으로 취소되며, 편집위원회는 이 사실을 학술지를 통하여 공지한다.

제5조 (중복게재에 대한 제재)

1. 중복게재로 최종 판정을 받은 저자는 공공정책연구소가 발행하는 학술지에 판정 후 3년간 단독 혹은 공동으로 논문게재를 신청할 수 없다.
2. 편집위원회는 중복게재 신청자에게 게재신청 불가기간을 통보한다.
3. 게재 이후 중복게재 판정을 받은 논문은 공공정책연구소에 의해 공식적으로 취소되며, 편집위원회는 이 사실을 학술지를 통하여 공지한다.
4. 편집위원회는 중복게재로 판정된 논문이 게재된 학술지의 발행단체에 이 사실을 통고한다.

제6조 (기타)

본 학술지의 수록 논문을 다른 저술의 형태로 재출간 시, 반드시 원출처를 밝혀야 한다.

JNKS 원고 작성 요강

Publication Manual of JNKS

*Journal of North Korea Studies*의 원고는 기본적으로 APA 양식(American Psychological Association: APA style)에 따라 작성한다. 이 규정에 명시되지 않은 사항은 Publication Manual of the American Psychological Association, 6th ed.을 따른다.

The Journal of North Korea Studies is published in accordance with APA style (American Psychological Association). Where not otherwise specified, it follows Publication Manual of the American Psychological Association, 6th ed.

2차 개정일 2020. 09. 01.

1차 개정일 2016. 12. 02.

제정일 2015. 03. 01.

I. 원고 작성의 일반적 요령

1. 원고는 표지, 영문초록, 본문, 참고문헌의 총 4개의 섹션으로 구성되며, 원고는 한글, 영어는 물론 중국어, 일본어, 러시아어, 프랑스어 등 기타 외국어로 작성할 수 있다.
2. 표지에는 논문의 제목(논문 작성 언어 제목/영문 제목 병기), 저자명(영문으로 기재), 소속, 직위, 전화번호, 이메일이 포함되어야 한다. 표지 하단에는 각주를 두어 교신저자의 이름, 소속을 표기하고, 지원을 받은 논문일 경우 사사표기 등을 할 수 있다. 사사표기시 논문 제목 옆에 *표를 하여 각주로 기재한다.
3. 논문의 제목은 한글의 경우 15자를 넘지 않도록 하고, 영문 및 기타 외국어의 경우 2줄을 넘지 않도록 한다.
4. 초록은 새 페이지에서 시작하며, 첫 줄 가운데에 Abstract라고 표기한다. 영문

초록은 150~200 단어 내외로 작성하고, 초록 하단에는 'Keywords:'라고 표기한 후 영문 핵심 단어 3~5개를 나열한다. 단, 영어 외의 기타 외국어 논문일 경우 영문 초록을 1,500 단어 안팎으로 자세히 작성한다.

5. 전체 원고의 분량은 200자 원고지 100매 내외로 한다. 단, 각종의 표와 그림 및 일람, 색인, 부록, 영인 자료 등은 분량 계산에서 제외한다.
6. 본문은 새로운 면에서 제목을 쓴 후 시작하며, 본문 내 장, 절, 항 등 소제목은 최대 4단계까지 사용할 수 있으나, 가능한 3단계 이내의 소제목을 추천한다.
 - 1) 본문 제목들의 번호는 상위제목부터 하위제목까지 I → 1. → 1) → (1) → ① 순으로 사용한다.
 - 2) 한자나 외국어(용어, 고유명사)를 쓸 경우, 먼저 한글로 적고 괄호 안에 한자나 외국어를 병기한다. 본문에 한 번 사용한 외국어를 다시 쓸 때는 한글로만 표기한다.
7. 본문의 어느 곳에도 저자의 이름은 물론 저자와 관련된 어떠한 사항도 포함되지 않도록 한다. 이는 심사의 공정성을 위해 매우 중요하다.
8. 각주는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 각주는 본문 중의 적당한 곳에 일련번호로 표시하고 내용은 본문 해당 면의 하단에 위치시킨다. 각주 내에서 각주의 번호는 본문 좌단과 일치시키되 둘째 줄부터는 첫째 줄 각주번호 뒤에 나오는 첫 글자와 일치시킨다.
9. 저자명이 글에 나와 있는 경우는 저자명(국문은 전체 저자명, 영문은 성)을 쓰고 괄호한 후 그 속에 출판연도와 쪽 번호만 표시한다. 인용 또는 참고한 문헌이 되풀이될 때에도 같은 방식으로 한다. 단, 저자명이 글에 나와 있지 않는 경우는 이름과 출판연도를 괄호 속에 표기한다.
10. 번역서를 인용할 때에는 원전이 발간된 연도와 번역판 연도를 같이 표기한다. 인용 쪽수는 번역본을 기준으로 한다.

11. 두 명 이상의 저자를 인용할 경우, 가나다 또는 알파벳순으로 제시한다. 저자가 같고 연도가 다른 문헌을 함께 언급할 때에는 연도만 나열한다. 다만, 3명 이상 5명 이하인 경우는 처음 인용 시에는 모두 제시하고 그 이후에는 첫째 저자의 이름만 표기하고 한 칸을 띄운 다음 한글 저자명은 “외” 영문 저자명은 “et al.”이라는 쓴다. 2명 이상의 국문저자명은 “.”를 사용하여 나열하고 영문저자명은 마지막 이름 앞에 “&”를 붙인다.
12. 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론(;)으로 나누어 언급한다. 다만, 저자가 같고 연도가 다른 문헌을 함께 언급할 때는 연도만 나열한다.
13. 표(줄간격 130%)와 그림은 < > 속에 별도의 일련번호를 부여하고, 제목을 붙인다. 표 제목(예: <표 1>)과 그림 제목(예: <그림 1>)은 해당 표 또는 그림의 위에 위치시켜야 하며, 그 출처는 반드시 표나 그림 아래 밝히고 참고문헌 목록에 포함시켜야 한다. 관련된 표와 그림을 본문에서 언급할 때는 반드시 <>를 붙인다. 표나 그림에 대한 주는 일반주(주:), 개별주(a), b), c)), 확률주(*p<0.01, **p<0.001), 출처순으로 배열한다.
14. 참고문헌은 새로운 면에서 <참고문헌>이라는 제목을 단 후 시작한다. 참고문헌의 작성은 아래의 <참고문헌 작성 요령>을 참고한다.

<참고문헌 작성 요령>

1. 참고문헌은 본문에 인용 또는 언급된 것만 제시하고, 본문에 인용 또는 언급된 문헌은 반드시 참고문헌에 기재한다.
2. 각 문헌은 한글 문헌, 동양어 문헌(일본어, 중국어 등), 서양 문헌 순으로 배열하되, 번역서(예: 한글로 번역된 영문서)는 해당 원어 문헌으로 분류한다. 한글·한자·일본어로 된 저자명은 가나다순으로, 로마자 저자명은 알파벳순으로 나열한다. 중국어나 일본어 저자명은 한자의 한글식 표기에 따라 배열하되, 원어 표기를 알 때에는

괄호 속에 병기한다.

3. 같은 저자의 여러 문헌은 출판연도가 오래된 순서대로 배열하되 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다.
4. 참고문헌을 나열할 때 각 문헌의 둘째 줄부터는 3칸 들여쓰기를 하여 각 참고문헌 간의 구별을 쉽게 한다.
5. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.

1) 한글문헌

- (1) 단행본 : 저자 (출판연도). <제목>. 출판지: 출판사.
- (2) 학회지에 게재된 논문 : 저자 (출판연도). 제목. <학회지명>. 권수, 쪽수.
- (3) 학위논문 : 저자 (제출연도). 제목. 학위 수여 대학 ○○학위논문 (미간행).

2) 영어문헌

- (1) 단행본 : 저자 (출판연도). 제목(이탤릭). 출판지: 출판사.
- (2) 저널에 게재된 논문 : 저자 (출판연도). 제목. 저널명(이탤릭), 권수, 쪽수.
- (3) 학위논문 : 저자 (제출연도). 제목(이탤릭). 학위 수여 대학 ○○학위논문.
- (4) 번역서나 번역논문은 한글 번역본에 한해 원서명을 함께 밝혀준다.

* 학술지의 권, 호수를 알 수 없을 때는 저자/연도 다음에 월이나 계절을 표기.

- 3) 신문-잡지-기사는 저자명 (날짜). 기사명, 신문, 쪽수 순으로 표기하는 것이 원칙이나 저자를 알 수 없을 때는 기사명 (날짜). 신문, 쪽수 순으로 표기.
- 4) 인터넷 자료를 참고한 경우, 해당 기관(개인) 홈페이지 사이트명만 쓰지 말고 실제로 참고한 자료의 이름과 주소를 모두 표기. 저자가 없을 때는 문서명을 저자 위치에 두고, 출판일은 사이트에 명기된 날짜를 기준으로 하고, 접속일 필수 기재.
- 5) 시청각 자료(영화, TV프로그램, 음반, CD-ROM 등)는 예시를 따름.

Harrison, J. (Producer), & Schmiechen, R. (Director). (1992). *Changing our minds: The story of Evelyn Hooker* [Film]. (New York: Changing Our Minds). (영화일 때).

Crystal, L. (Executive Producer). (1993, October 11). *The MacNeil/Leher news hour*. New York and Washington, DC: Public Broadcasting Service. (텔레비전 프로그램일 때).