

2021년도 안보정세전망



국방대학교
국가안전보장문제연구소

본 내용은 연구진의 개인적 견해를 종합한 것으로, 국가안전보장문제연구소의 공식 입장이 아님을 밝힙니다.

발간사

지난 수년 여간 한반도는 그야말로 숨가쁜 변화의 모멘텀을 보여왔습니다. 분단 70년간 단 두 차례밖에 열리지 못했던 남북정상회담이 2018년 한 해에만 세 차례 열렸으며, 북한과 미국의 최고지도자는 역사상 처음으로 만나 한반도의 평화에 대해 논하고 상호 간의 신뢰와 우의를 다졌습니다. 바야흐로 한반도 평화 번영의 새로운 전환점이 눈앞에 보이는 듯 많은 이들이 희망에 대해 이야기했었습니다.

그러나 모두 아시는 바와 같이 누구도 예상치 못했던 하노이 노딜 이후 한반도 정세는 또 한 번의 어려움에 봉착해 있습니다. 대통령께서도 말씀하신 것처럼 분단극복을 넘어 3.1운동 이후 100년의 아픔들을 뛰어넘을 ‘신한반도’, ‘새로운 한반도’를 건설해 나가는 것이 결코 만만치 않음을 다시 한 번 깨닫게 되는 시기가 아닌가 합니다.

특히 새로운 미국 행정부와 한반도 평화의 길을 개척해 나가야 하는 2021년의 한반도는 그야말로 중대한 전환점에서 서 있다 하겠습니다. 강대국 정치의 동학을 예측하고 한반도에 미칠 영향에 선제적으로 대비해야 할 필요성은 더욱 커졌으나, 그 복잡성과 불확실성은 오히려 더욱 증대된 쉽지 않은 상황이라는 판단입니다.

이 모든 어려움에도 불구하고 “한반도와 동북아의 새로운 질서”가 이전의 구질서와는 달리 갈등이 아닌 화해를, 경쟁이 아닌 협력을 기반으로 한 보다 평화로운 질서가 되어야 한다는 데 이의를 제기하실 분은 없을 것입니다. 그러나 이전의 수많은 위기들이 보여주듯 준비되지 못한 평화는 구축될 수도, 지속될 수도 없습니다. 기회의 창이 이면에 숨은 여러 위험 요소들에 대한 냉철하고 차분한 분석과 대비가 필요한 이유라 하겠습니다.

이에 국방대학교 안보문제연구소에서는 국내 최고의 필진들을 모시고 2021년도 안보정세에 대한 전망과 대비방향을 간략한 책자로 발간하게 되었습니다. 특히 올해는 제8차 당대회를 앞두고 다시 한번 결정적인 변화의 갈림길에 선 북한의 정세를 정치, 경제, 외교, 국방의 4개 이슈별로 세분화하여 보다 구체적이고 심도있는 논의를 제공하고자 노력했습니다. 모쪼록 한반도 평화와 안보에 관심을 가진 모든 분들에게 유용한 참고자료가 되기를 기대합니다.

2020년 12월

국방대학교 총장 겸 안보문제연구소장 (육)소장 김종철

목차

2021년 안보정세전망

요약본	1
-----	---

제1장

정치

1. 서론	16
2. 북한 정치 20년도 분석	17
3. 북한 정치 21년도 전망	41
4. 결론	52

제2장

경제

1. 서론	56
2. 선행연구와 구조의 평가	57
3. 대북 제재와 북한 경제	65
4. 북한 경제의 현황	71
5. 북한 당국의 경제 개혁 정책과 방향	83
6. 결론: 8차 당대회 전망과 3위1체 불가능론의 해소	90

제3장

외교

1. 머리말	96
2. 김정은 정권의 외교(2012~2019)	97
3. 2020년 북한 외교: 현황 및 평가	111
4. 2021년 북한 외교 전망	126

목차

2021년 안보정세전망

제4장

국방

1. 서론	142
2. 김정은 정권의 국방(2012-2019)	146
3. 북한 국방 : 2020년도 평가	158
4. 북한 국방 : 2021년도 전망	176
5. 결 론	183



요약본

요약본

제1장 북한 정치 20년도 분석과 21년도 전망

2020년은 북한에게 정치적으로 중요한 해였다. 작년 말 ‘새로운 길’을 정식화한 이후 첫 해였고, 대북제재·코로나19·자연재해 등 이른바 삼중고를 겪고 있는 상황에서 당창건 75주년 행사를 성공적으로 치러야 하는 리더십이 절실히 요구되는 해였다. 더욱이 2019년 2월 하노이 북미정상회담 결렬로 김정은의 리더십이 손상되어 그 복구가 필요한 것으로 추정되었다. 이에 북한은 그 어느 때보다도 정치·사상 분야에 대해 각별한 주의를 기울였다. 그 결과 하반기 들어 대남 강경정책을 완화한 것을 보아 리더십 복구의 일정한 성과를 거둔 것으로 판단된다. 본 연구에서는 2020년도 북한 정치를 다섯 가지 항목으로 나누어 분석했다.

첫째, 당 회의체 개최가 매우 활발해지고 사실상 정례화 되었다. 2016년 5월 제7차 당 대회 이후 2020년 11월까지 4년 6개월 동안 총 41회의 당 회의가 개최되었는데, 그 중 올 11개월 동안 46%(19회)가 열린 것이다. 당 회의를 구체적으로 살펴보면, 당 전원회의 6회 중 1회, 당 정치국 회의 21회 중 11회, 당 중앙군사위원회 회의 7회 중 4회, 당 정무국 회의 6회 중 3회다. 북한은 이를 통해 당의 권위와 정책의 정당성을 높이고 정책동원을 용이하게 하고자 하였다. 이제 당국가체제는 공고화 국면에 들어섰다 하겠다.

둘째, 공개연설에서 북한 주민에 대한 미안함과 자신의 부족함을 솔직하게 전하고 눈물을 흘리는 김정은의 모습이 자주 목격되었다. 김정은은 수령의 신성(神聖)을 내려놓고 감성정치 추구를 강화한 것이다. 2020년 김정은의 현지지도 횟수는 11월 말 현재 총51회로 최근 3년 평균의 절반정도다. 현장지도는 핵심 측근들이 많이 하고 있다. 대신 김정은이 주재하는 당회의는 올해 19회나 개최되었다. 이에 대해 국정원은 김정은의 통치방식이 “현장지도 중심에서

정책지도 중심으로 바뀌었다”고 말한 바 있다.

셋째, 인민대중제일주의와 엄간관민(嚴幹寬民) 통치를 강화했다. 삼중고에 처한 상황에서 간부처벌을 통한 간부사회 기강확립과 주민불만 완화를 위해 인민대중제일주의 담론을 활용하는 것이다. 북한은 인민대중제일주의를 빌미로 연초부터 간부와 주민에 대한 법적 및 조직적 통제를 강화하며 사회적 기강 확립에 주력하였다. 이러한 사회관리 담론과 더불어 제도적으로도 사회통제를 위한 조치들이 단행되었는데, ‘인민보안성’이 ‘사회안전성’으로 개칭되었고 정치적 안정을 도모할 신설부서를 당중앙위원회에 설치하기로 하였다.

넷째, 지난 9년 간 누적된 김정은의 통치 스트레스의 경감과 정책실패시 책임회피를 고려해 핵심엘리트의 역할분담이 추진되고 있다. 김정은으로부터 김여정은 대남·대미정책 총괄을 비롯해 가장 많은 권한을, 박봉주와 김덕훈은 경제분야의 권한을, 최부일과 리병철은 군사분야의 일부 권한을 각각 이양받았다고 한다. 물론 김정은의 절대권력은 제도적으로 더 강화되었고 그에 대한 우상화 작업도 본격적으로 진행되고 있다. 대표적으로 김정은에 대한 불멸시리즈가 창작된 것이다. 김여정이 실질적 2인자로 부상한 것도 2020년이다. 그런데 2020년 당군관계는 이전과는 다른 양상을 보이고 있다. 군에 대한 당의 통제가 제도적으로는 더욱 강화됐지만 인민군대에 대한 우대와 배려는 그 이전보다 더 많이 보장되고 있다. 새로운 전략무기 개발과 코로나·자연재해 등으로 군의 활용이 절실해짐으로써 그에 대한 배려가 자연스럽게 진행된 것이다.

다섯째, 김정은은 당 정치국 상무위원회에 정치·경제·군사 관료를 고르게 포진시켜 당을 통해 국정전반을 통제하려 했다. 리병철의 상무위원 기용은 김정은의 능력과 인물을 중시하는 인사 스타일을 엿볼 수 있다. 연공서열보다는 성과주의적 인사를 강조한 것이다. 이는 자연스럽게 세대교체와 성과주의에 입각한 신상필벌식 인사로 이어졌다. 전략무기 개발과 방역 및 수해복구의 성과에 따른 박정천 총참모장의 원수 칭호 수여와 경제정책 실패에 따른 김재룡

총리의 경질이 대표적이다.

2021년은 김정은 집권 10년차이자 제8차 당 대회가 열리는 해다. 1월부터 당 대회가 개최되고 그 이후 각종 쫄기대회가 예상되어 정치적 수요가 많은 해일 것이다. 그러나 2021년 중반까지 북한은 대북제재·코로나19·자연재해 등 삼중고에서 벗어나기 쉽지 않고 미국 신행정부가 출범하여 북미관계가 좀처럼 진척되지 않을 가능성이 높다. 대내외 상황이 작년에 비해 큰 변화가 없기 때문에 북한 정치는 기본적으로 2020년 정책흐름을 견지할 것이다.

제8차 당 대회가 열리는 등 당 회의체 가동이 더 활발해져 국가정책의 정당성 및 동원은 강화될 것이고 김정은의 감성정치는 계속 유지될 것이며 이와 연동해 인민대중제일주의와 엄간관민의 정책방향은 더욱 견고해질 것이다. 또한 2022년 김정은 집권 10주년에 즈음하여 김정은의 우상화가 강화될 것이고 김정은 절대권력 하에서 핵심엘리트의 역할분담과 신상필벌식 인사는 확립될 것이다. 특히, 제8차 당 대회를 통해 당국가체제의 공고화가 정착될 것이고 김정은-김여정 남매정치를 위해 백두혈통은 강화될 것이며 중국의 영도소조처럼 핵심엘리트 역할분담의 제도적 장치를 고민할 것이고 인민대중제일주의를 중심으로 김일성-김정일주의 체계화를 본격적으로 추진할 것이다.

그러나 2021년 상반기 북한은 초조할 수 있다. 코로나19와 대북제재 여파가 계속되고 여기에 바이든 신행정부의 대북정책 기조와 진용 구축이 6개월 이상 소요되기 때문이다. 2021년 상반기 북한은 자신들이 내세운 정책목표를 달성하기 위해 기존 북중·북러관계 강화 이외에 남북관계 복원을 고민할 수 있다. 바이든 신행정부를 대상으로 한 새로운 대미정책의 수립이 절실하기 때문이다. 북한은 대미접촉의 통로로 한국을 생각할 수 있다. 한국에게는 남북관계를 정상화할 수 있고 한반도 비핵평화프로세스를 재가동할 수 있는 기회다. 2018년처럼 남북관계의 주도성을 확보하고 이를 바탕으로 북미관계 발전을 추동할 수 있는 한국정부의 보다 적극적인 역할이 요청된다.

제2장 북한 경제 평가와 전망

북한은 지난 2016년 5월 7차 당대회에서 핵-경제 병진 노선을 공식적인 당의 노선으로 채택하였다. 2016년 1월의 4차 핵실험, 박근혜 정부의 개성공단 폐쇄 및 사드 배치 그리고 2016년 9월 5차 핵실험 등과 같이 7차 당대회를 전후한 긴장 국면이 그 원인이었겠지만 어쨌든 7차 당대회는 긴장 상태에서 5개년 경제 발전 전략을 세우는 형태로 진행되었다. 다가오는 8차 당대회는 그 당시와는 달리 당면한 긴장 상태도 없고, 이미 2018년 7기 3차 중앙위원회 전원회의의 '경제건설총력집중노선'을 공식화할 태세여서 8차 당대회가 구체적인 경제 대안 마련에 집중할 것으로 보는 것이 다수설이다.

문제는 대북제재 장기화, COVID-19, 자연재해 등 3중고에 직면하면서, 이번 당대회를 전후해서 북한에 '전시경제체제'와 유사한 경제관리 방식이 다시 나타날 경우이다. 동시에 북한 체제가 남북경협이나 북미협상에 대한 미련을 버리고 중국 의존형 발전 노선을 채택하는 경우이다.

전자와 관련해서는 물자지원(애국미 등), 노력 동원(농촌 지원, 돌격대 지원 등) 및 자금 지원(충성의 자금, 각종 조직생활비, 물자 및 노력동원의 자금 대체 등) 등 국가가 동원 체제 형태의 강행성장체제로 회귀하는 경우이다. 최근 3중고에 대응하기 위해 비사회주의 통제를 강화하고 준조세를 늘리고 있는 등의 현상은 이에 대한 우려를 높이는 요인이다. 이런 위기가 계속된다면, 제도 개혁의 확장이 어려울 뿐 아니라 후퇴를 야기할 수도 있다는 예측이 들어맞게 되는 셈이다.

한편 후자와 관련해서는, 북한이 중국 의존형 발전 전략을 노골화하는 경우가 문제이다. 이미 오랫동안 북한의 중국화 현상에 대한 우려가 제기되어 왔는데, 북한 입장에서는 북미관계에서 기대할 것이 없고 심지어 대북 제재에 변화의 여지가 없으며 남북관계 역시 미국의 영향력 때문에 한국 정부가 어떤 이니셔티브도 발휘하지 못하는 상황이 지속되고 있기 때문이다. 이 경우 북한은 전

통적인 민족담론이나 자력갱생담론을 통한 사실상의 남북경협전략을 포기하게 될지도 모른다는 점이다. 북한이 최근 우리민족제일주의 담론을 수정하여 우리나라제일주의 담론을 제기하기 시작한 것이 ‘두 개 조선’론의 근거로 사용되어 왔음을 염두에 둔다면 이같은 해석을 무시하기는 어렵다. 김정은 위원장이 지난 해 금강산 관광 시설을 너절하다며 사실상 남북경협을 포기하는 듯한 발언을 한 것 등을 염두에 두면 이같은 우려는 충분히 현실적일 수 있다.

그럼에도 불구하고 북한에서 시장은 국가 통제 내에서만 성장해왔고, 최근에는 시장이 성장 동력이라는 평가를 받을 정도로 확장되어 왔다. 여러 지표를 참조해보면 북한 경제는 90년대 초반의 위기를 극복하고 우상향하는 지표를 보여 온 것이 사실이다. 나아가 시장이 국가와 대립한 다른 사회주의 전환경제와는 달리 시장이 국가와 협조하고 시장 세력이 국가 관료와 결탁하는 신권위주의적 전환 형태를 보여 왔다. 북한의 붕괴를 예측해오던 일부 평가와 달리 북한 지도부는 나름의 생존 전략과 경제 순환 메커니즘을 활용해 안정적 전환을 추구해왔던 것이다.

8차 당대회는 이제 이같은 북한의 전략이 새로운 전환을 맞이하고 있는 계기로 되고 있다. 90년대의 위기를 극복하고 나름의 시장-국가 결탁형 성장을 추구해왔던 북한이 2017년 이후 초유의 제재를 맞이해 이를 어떻게 헤쳐나갈 것인가가 바로 주목할 지점이기 때문이다. 앞서 지적한 첫 번째 옵션은 북한이 다시 국가주도형 돌파전략으로 가는 것이라면 두 번째 옵션은 북한이 북방 의존형 발전 전략을 추진하는 것이다. 북한이 고립감(siege mentality) 속에서 오랫동안 안보 논리를 제 1의적인 요소로 하면서 경제효율성보다는 체제 안정성을 우선시해 왔고 이 과정에서 정권 안보와 체제 안보론을 가장 중시해 왔다는 점을 감안하면 북한이 시장과 개혁에 대해 매우 조심스럽고 소극적인 것은 이해 못 할 바는 아니다. 시간을 두고 북한의 변화를 지켜보는 것이 필요한 이유이다.

요컨대 사회주의 경제체제의 내적 완결성을 해체하는 과정은 쉽지 않은 작업이다. 특히 이를 시장이라는 매우 자율적인 생태계와 접맥시키는 작업은 의도하지 않은 결과를 낳을 가능성이 매우 높다. 2002년 이래 북한이 여러 가지 개혁 조치를 도입하였지만 그 성과가 기대만큼 되지 못했던 것은 이를 반증한다.

제3장 북한 외교

김정은 정권은 2017년까지 대미 강경외교를 계속하였다. 그러나 2018년부터는 비핵화와 안전보장의 교환을 표방하고 있다. 2019년 2월말 하노이 북미 정상회담에서 제재완화와 부분적 비핵화를 교환하려는 시도가 무산됨으로써 적극적 대미외교를 통해 안전을 보장받고 제재도 해체하려던 북한의 외교적 노력은 일단 좌절되었다.

2020년 상반기에도 북한은 강경한 대미자세를 취하였다. 그러나 2020년 하반기에는 미국을 자극하는 행위를 자제하면서 미국 대통령선거 과정 및 결과를 주시하였다. 대미 강경자세가 누그러진 것은 제재, 코로나19, 수해라는 삼중고를 겪게 된 북한이 대외환경 개선의 필요성을 강하게 느꼈기 때문인 것으로 보인다. 북한의 입장에 변화가 감지되기 시작한 것은 7월 10일 김여정 제1부부장이 담화를 발표하면서부터이다. 김여정은 비핵화조치 대 제재해제가 아닌 적대시 철회 대 협상재개라는 새로운 틀에 의한 협상 재개를 희망하였다. 또 북한의 행동과 병행하여 미국의 불가역적 중대조치들이 취해지면 한반도의 비핵화가 가능하다는 입장을 표명하였다. 북한은 김정은 위원장의 조선노동당 창건 75주년 열병식 연설에서도 미국을 자극하지 않도록 주의를 기울였다.

경제난 극복이 시급한 북한은 2021년 1월에 개최될 8차 당 대회를 통해 보다 유연한 대외정책노선을 표방할 가능성이 크다. 예컨대 핵·미사일 개발은 단지

자위의 수단일 뿐 미국과 그 우방을 공격할 의도가 없다는 입장, 미국의 적대 시정책이 중단되거나 새로운 협상들이 마련되면 비핵화 등을 위한 북미대화를 재개할 수 있으며 조건이 마련되면 한반도의 완전한 비핵화도 실현될 수 있다는 내용 등이 김정은의 보고나 당 대회 결정서에 포함될 수 있을 것이다.

이런 입장이 표명된다고 해서 북미협상이 재개될 수 있는 것은 아니다. 또 북미대화가 재개된다 하더라도 구체적인 합의가 도출되기는 어려울 것이다. 바이든 행정부는 북한과의 대화를 피하지 않되 대북제재를 유지하려는 입장을 취할 것이다. 북한과의 대화가 재개 및 지속되느냐는 북한이 핵 폐기를 위한 구체적인 조치를 취하느냐에 따라 결정될 것으로 보인다. 그러나 미국이 인정할 수 있는 구체적 비핵화 조치를 북한이 취할 가능성은 크지 않다. 미국 역시 북한이 원하는 수준의 안전보장 조치를 제공하기는 어려울 것이다.

많은 전문가들이 바이든 정부 출범 직후 북한이 도발을 감행함으로써 미국이 대북외교를 정책 우선순위에서 배제하지 않고 협상에 나서도록 하는 전술을 구사할 것이라고 전망한다. 그러나 북한이 미국의 정책이 결정되기 전에 선제적으로 고강도 도발을 할 가능성은 높지 않다. 북한이 대륙간탄도미사일 발사 같은 고강도 도발을 할 경우 미국의 대북정책은 대화 재개보다는 전략자산 한반도 전개 강화, 한미연합훈련 정상 실시와 같은 대북압박으로 나타날 가능성이 높기 때문이다. 더욱이 안보리 결의 2397호에 따른 대북 유류 수출의 추가적 감소 역시 북한이 감내하기 어려울 것이다. 국내경제사정 등으로 인해 대외관계 악화가 부담스러운 북한은 미국의 대북정책이 결정될 때까지 상황을 주시할 가능성이 크다. 물론 북한이 중저강도 도발을 통해 미국을 압박할 가능성도 없지 않다.

김정은 정권이 등장할 무렵에는 북중관계가 매우 양호한 편이었다. 그러나 북한이 중국의 만류에도 불구하고 장거리로켓을 발사하고 3차 핵실험을 단행함에 따라 양국 간 관계는 악화되었다. 2018년 들어 북한이 비핵화 의지를 밝

히며 대미협상에 나섬에 따라 북중관계를 악화시켰던 가장 큰 원인이 사라졌다. 이런 가운데 김정은 위원장은 2018년 상반기에 세 차례나 방중하여 북중 정상회담을 가짐으로써 북중 간의 관계를 우호적, 협조적인 방향으로 돌려놓는데 성공했다. 김 위원장은 2019년 1월 7일부터 10일까지 또다시 중국을 방문하였으며 2019년 6월 20~21일에는 평양에서 북중정상회담이 열렸다. 중국과의 관계 개선은 북한의 외교적 공간을 확대해 주었을 뿐 아니라 인도적 지원, 관광객 증가 등을 통해 북한경제의 버팀목이 되어 주었다.

2020년에는 코로나19 확산으로 인해 북중 간에 인적 교류가 거의 이루어지지 못하였다. 북한은 코로나19 확산을 차단하기 위해 중국과 국경을 접하고 있는 국가들 중 가장 먼저 국경을 폐쇄하였다. 국경 폐쇄는 외교적으로 큰 부담이었으므로 북한은 중국 내 코로나19 확산과 관련하여 시진핑 주석에게 김정은 위원장의 위문서한을 보냈으며 조선노동당 중앙위원회가 중국공산당 중앙위원회에 보내는 지원금도 전달하였다. 북한은 국제적 이슈들에 관해 중국의 입장을 확고하게 지지하는 등의 방식으로 중국과의 우호적 관계를 유지하기 위해 노력하였다. 중국 역시 북한의 노력에 호응하여 원만한 양국 관계가 지속되었다.

코로나19로 인해 북중 간 인적 교류와 교역이 극도로 위축되는 상황이 2021년에도 지속될 가능성이 높은 가운데 북한은 점증하는 중국과 미국·서방 간의 대립구도 속에서 중국을 지지하는 방식으로 중국과의 유대를 유지 및 강화하려 할 것으로 보인다. 만약 바이든 행정부 등장 후에도 미중갈등이 지속되고 중국이 대북압박에 동참하라는 미국의 요구에 응하지 않는다면 2021년의 북중관계는 2020년과 유사한 모습을 띠게 될 가능성이 크다. 반면에 중국이 미국의 대북압박 동참 요구에 부응할 경우 2013년과 같이 북중관계가 급속히 악화될 가능성도 배제할 수 없다.

김정은이 집권한 뒤 북한은 일본과의 관계 개선을 위한 노력을 기울였으나 남북자 문제 해결방법에 대한 이견, 북한의 핵·미사일 개발 등으로 인해 성과

를 거두지 못하였다. 북한은 이후 비핵화 의지를 밝히며 북미협상에 나서면서도 일본과의 관계 개선에 대해서는 관심을 보이지 않았다. 북한은 2020년에도 아베 총리와 스가 총리의 정상회담 개최 의사 표명을 무시하거나 반박해 버렸다. 또 관영 매체를 동원해 일본의 군사력 증강 등에 대한 비난을 퍼부었다. 북한은 2021년에도 일본에 대한 강경자세를 유지하면서 북일정상회담 개최 요구에 불응할 가능성이 크다.

북한은 2014년 3월 러시아가 크림반도를 병합하자 국제사회의 규탄 속에서도 러시아에 대한 지지를 표명함으로써 대러관계를 강화하였다. 러시아는 북한의 핵개발에 대한 반대 입장을 분명히 하였으나 대북 원유공급 금지 반대, 유엔 안보리 결의안 완화 등을 주장하면서 북한의 입장을 국제사회에서 일정하게 대변해 주었다. 2019년 4월에는 김정은 위원장이 블라디보스토크를 방문하여 푸틴 대통령과 정상회담을 가지기도 하였다. 2000년에는 코로나19 대유행으로 인해 북한과 러시아 간 인적 교류가 사실상 차단된 가운데 북한은 기회가 있을 때마다 관영 매체 등을 통해 양국의 친선을 강조하며 러시아와의 관계를 원만히 유지하기 위해 노력하였다. 2021년에도 북한과 러시아는 우호적인 관계를 유지해 나갈 수 있을 것으로 보인다.

제4장 북한 국방 : 2020년도 분석과 2021년도 전망

본 연구는 2020년 북한이 ‘정면 돌파전’을 선언한 이후 북한의 군사 분야에서 나타난 변화 추세와 양상을 군사전략과 군사력 건설, 군 태세와 군조직, 주요 인사변동, 기타(훈련, 군사제도 등) 면에서 평가하고, 이를 토대로 2021년 북한의 군사 분야에서의 변화와 지속성을 전망하는데 목표를 두었다. 특히, 본 연구는 북한이 야심차게 추진하려 했던 ‘새로운 방위전략과 ‘국가방위력 강화’의 추진 내용을 분석하고 평가하며, 코로나19의 장기화와 미국 바이든

정부의 등장이라는 안보정세 변동을 고려하여 예상되는 북한의 군사정책을 지속과 변화의 관점에서 전망한다.

이를 위해 본 연구는 2012년 김정은의 집권 이후 8년간 추진해왔던 군사전략과 군사력 건설의 ‘장기 추세’를 기준으로 지속성과 변화의 관점으로 2020년 군사 행동을 평가하였다. 김정은 시대의 8년은 군사전략과 전력건설 측면에서 ‘핵 중심의 전쟁수행체계 구축’, 그리고 군조직 면에서 ‘군에 대한 김정은의 통제력 강화’라는 두 개의 축으로 요약할 수 있다. 2020년에 들어서 북한은 단거리 타격수단의 고도화, 코로나19로 인한 군사활동 위축, 핵과 미사일 능력의 지속적인 고도화, 군에 대한 김정은의 통제력 강화 등의 모습을 보이고 있는데, 이러한 군사적 행태들도 두 개의 장기적 추세의 큰 축으로 수렴된다.

지속성의 측면에서 북한은 김정은 집권 이후 일관되게 핵전력 강화, 군에 대한 통제력 강화, 비대칭 재래식 전력의 강화라는 특성을 보이고 있다. 우선, 북한은 핵과 핵투발 수단을 고도화하는데에서 이탈하지 않고 있다. 북한은 2013년 병진노선을 선포한 이래 핵실험과 미사일 시험발사를 ‘질주하듯’ 몰아치다가, 2018년 이후 ‘사회주의 경제건설 집중노선’의 전략노선 선포와 비핵화 협상의 과정에서 핵실험과 ICBM발사는 자제하고 있다. 그러나 2019년 하노이 노딜 이후에도 북한은 여전히 핵물질을 생산하고 미사일 능력을 개선하려는 노력을 지속하는 것으로 보인다.

나아가, 북한은 군에 대한 통제력을 강화하는 면에서도 지속성을 보이고 있다. 2012년 김정은이 공식 집권하면서부터 북한은 선군시대의 비대해진 군권력을 약화시키기 위해 군고위 인사의 숙청과 계급 강등, 군조직의 위상 약화를 반복하면서 군부의 권력을 약화시키고, 당기능을 정상화하면서 군권에 대한 장악력을 높이는데 일관된 노력을 투사하였다. 2020년에도 김정은은 당내 군정지도부를 신설한 것으로 알려진 점, 정통 군부출신이 아닌 당관료 출신을 우대하는 등 군부의 위상을 약화시켰다.

셋째, 북한은 남북간 재래식 군비경쟁에서 대칭적 경쟁을 최대한 피하면서 저렴하면서도 한국의 허를 공략할 수 있는 비대칭적 방식의 군비경쟁을 추구하고 있다. 북한은 보병과 기계화부대와 같이 고비용의 병력집약형 군대보다, 병력자원의 감소와 경제사정 등을 고려하여 최대한 병력을 축소하고 효율을 중시하는 군대로의 전환을 모색하고 있다. 이에 북한은 사이버 전력, 특수전 부대, 잠수함, 무인기를 비롯한 비대칭 전력을 확대하여 한국과의 경쟁에서 열세를 상쇄하고, 우위를 장악하고자 한다.

한편, 변화의 측면에서 보면 2020년 북한은 단거리 타격수단에 집중한 무기 체계의 발전에 공을 쏟고 있다. 북한은 북미간 비핵화 협상이 무위로 돌아간 이후인 2019년 5월 이후부터 핵실험과 ICBM시험 발사는 자제하면서도, 다양한 단거리 타격수단을 개발하는데 노력을 기울여 왔다. 북한은 2019년-2020년 전반기 3차례의 당 중앙군사위원회를 통해서 ‘자위적 핵억제력’과 ‘새로운 방위전략’을 천명하였는데, 이러한 국방력 강화와 방위전략의 중심에는 새롭게 개발하고 있는 전술 및 전략무기체계가 자리잡고 있다. 북한이 ‘핵실험과 ICBM’으로 미국을 직접 겨냥하고 자극하던 행태에서 벗어나, ‘단거리 타격수단’을 개발하여 미국과의 갈등을 피하고 한반도에서의 군사주도권을 확보하는데 조금씩 근접하고 있는 것은 2020년의 차별적인 특성이다. 북한이 개발하고 있는 단거리 타격 수단을 주요 수단으로 하는 새로운 군사전략 추구는 한국의 대응체계에 적지 않은 혼란과 도전을 줄 것으로 전망된다.

북한은 2021년에도 이러한 추세에서 크게 벗어날 것으로 보이지는 않는다. 북한은 향후에도 국방 분야에서의 정면돌파를 위해 공세역량을 강화하면서 한반도에서의 군사적 주도권을 보다 확고히 하려는 움직임을 보일 것이다. 북한이 선언했던 ‘새로운 방위전략’과 ‘자위적 국방력 강화’의 핵심은 핵 억제력의 강화와 단거리 타격수단을 주축으로 한 한반도에서의 타격 능력 확대에 있는 것으로 보이며, 새로운 전략 및 전술무기체계의 실전배치가 임박한 가운데

데, 북한은 포병 조직의 개편, 전략군 조직의 개편을 통해 한국군에 대한 '경쟁적 우위'를 강화하기 위해서 지속적으로 노력할 것이다.

다만, 코로나19의 장기화가 북한의 군사행보에 어떤 영향을 줄지 주목된다. 2020년 북한의 군사 활동에 충격을 준 변수는 코로나19의 확산이었다는 점에서, 코로나19는 북한의 군사활동을 위축시키는 한편, 대남관계에서 과민반응을 촉진시킬 가능성이 있다.

제1장

정치

김갑식(통일연구원)

1. 서론

2. 북한 정치 20년도 분석

3. 북한 정치 21년도 전망

4. 결론

제1장 북한 정치 20년도 분석과 21년도 전망

1 서론

북한의 2020년 정치일정은 사실상 2019년 12월 28일부터 시작되었다. 북한이 작년 마지막 날까지 4일 동안 개최되었던 당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 2020년의 국가정책 청사진인 ‘새로운 길’을 정식화하였고 2020년 1월 1일 김정은 신년사를 당 전원회의 보도문으로 대체·생략하였기 때문이다. 당 전원회의 보도문의 핵심 내용은 북미대결이 “자력갱생과 제재와의 대결로 압축”되었으므로 “정세가 좋아지기를 앉아서 기다릴 것이 아니라 정면돌파전을 벌려야 한다는 것”이고, 이를 위해 ① 자력갱생 ② 정치외교·군사적 담보 ③ 당 영도를 통한 사상통제 등을 강화하자는 것이었다.¹⁾ 당연히 이러한 내용은 2020년 북한의 모든 정책의 기초가 되었고 정치분야 역시 마찬가지였다.

북한 정치 영역은 김정은 집권 9년차인 2020년에도 매우 중요했다. ‘새로운 길’을 정식화한 이후 첫 해였고, 대북제재·코로나19·자연재해 등 이른바 삼중고를 겪고 있는 상황에서 당창건 75주년 행사를 성공적으로 치러야 하는 리더십이 절실히 요구되는 해였다.²⁾ 더욱이 2019년 2월 하노이 북미정상회담 결렬로 김정은의 리더십이 손상되어 그 복구가 필요한 것으로 추정되었고, 한국에서는 ‘김여정 후계자설’, ‘위임통치설’ 등 북한 정치에 대한 관심이 급증하

1) 김갑식, “전원회의로 본 북한의 길: 북 정면돌파전 선언, 행동을 통한 평화 필요,” 『통일시대』, vol. 160(2020.2) 참조.

2) “우리 당의 75년 역사에서 2020년은 참으로 준엄한 해이다. 장기간 가중되어온 제재봉쇄는 더 말할 것 없고 보이지 않는 병마와의 방역대전, 분계연선지구로부터 동해와 서해지구에 이르는 격렬한 피해복구전은 몇 번의 전쟁을 동시에 치를 만큼 방대한 전대미문의 도전이며 가장 혹심한 시련이다.” 『로동신문』, 2020년 10월 5일 정론, “위대한 당, 위대한 인민 만세!”

기도 하였다. 따라서 북한 정치에 대한 체계적 분석과 정확한 전망이 그 어느 때보다도 요구되는 시점이라 할 수 있다.

본 연구의 목적은 간단명료하다. 2020년도 북한 정치를 분석하고 2021년도 북한 정치를 전망하는 것이다. 매년 연말 주요 연구기관에서는 동아시아·한반도 정세 관련 보고서를 제출한다.³⁾ 그런데 연말 정세 평가와 전망을 다룬 보고서들은 대체로 특정 주제에 국한하지 않고 광범위한 내용을 다루고 있으며 관련주제에 대한 전반적 이해에서 접근하기보다는 사건 중심으로 나열하는 약점들을 갖곤 한다. 이에 본 연구는 당해연도 분석과 차년도 전망을 함께 있어 북한 정치의 기본 특징과 이것이 김정은 정권에 들어와 어떻게 구현되고 있는지를 함께 설명하여 북한 정치에 대한 이해도를 높이고자 한다. 또한 본 연구는 수령과 당·정·군 관계에 초점을 둔 정치영역뿐만 아니라 정치와 분리될 수 없는 이데올로기, 사회영역까지 분석범위에 포함시킴으로써 북한 정치에 대한 총체적인 접근을 가능케 할 것이다.

2 북한 정치 20년도 분석

2020년은 김정은 집권 9년차이자 당창건 75주년이 되는 해다. 북한은 작년 말 ‘새로운 길’을 공식 천명하고 ‘정면돌파전’에 나섰으나 예기치 못한 삼중고로 당초 계획을 달성하기 어려운 상황에 처하게 되었다. 이에 북한의 김정은과 지도부는 올해 그 어느 때보다도 정치·사상 분야에 대해 각별한 주의를 기울였다. 그 결과 여전히 체제내구력 약화와 민심 이반이 우려되는 상황이나,

3) 경남대 극동문제연구소, 『한반도정세 2019년 평가와 2020년 전망』; 국가안보전략연구원, 『2019년 정세평가와 2020년 전망』; 세종연구소, 『2019년 한반도 정세평가와 2020년 한국의 전략』; 통일연구원, 『2020 한반도정세 전망』 등.

하반기 들어 대남 강경정책이 완화된 것을 보아 리더십 복구의 일정한 성과도 거둔 것으로 판단된다. 2020년도 북한 정치에 대한 분석은 ① 정치구조: 당 회의체 강화로 정책의 정당성 제고 ② 최고지도자 리더십: 수령의 신성(神聖)을 내려놓고 감성정치 추구 ③ 사회관리: 인민대중제일주의와 엄간관민(嚴幹寬民) 강화 ④ 권력배분: 김정은 절대권력 하, 핵심엘리트의 역할분담 추진 ⑤ 엘리트 충원: 당적 지도 강화와 신상필벌 인사 등 다섯 가지 항목으로 나누어 분석한다.

1) 정치구조: 당 회의체 강화로 정책의 정당성 제고

2020년 북한 정치 영역에서 가장 두드러진 특징은 당 회의체 개최가 매우 활발해지고 사실상 정례화 되었다는 점이다. 김정은 집권 이후 총 58회(’11.12.18~’20.11.29) 당 회의가 개최된 것으로 파악되는데, 이중 2020년에 개최된 당 회의는 19회다. 김정은 집권 이후부터 제7차 당 대회 개최 전까지 당 회의가 17회(1년 평균 4회), 제7차 당 대회부터 2019년까지 22회(1년 평균 6회) 열린 것과 비교하면, 2020년에는 그 이전에 비해 3배 이상 더 개최된 것으로 보인다.

〈표 1〉 김정은 집권 이후 당 회의체 개최 비교

시기	개최횟수	1년 평균
11.12. 김정은 집권	’11.12.~’16.04.	17회 4회
16.05. 제7차 당대회	’16.05.~’19.12.	22회 6회
	’20.01.~’20.11.	19회 19회
총	58회	

※ 당 회의체: 당 대회, 당 대표자회, 당 전원회의, 당 정치국 회의, 당 중앙군사위원회 회의, 당 정부국 회의

김정은 정권이 공식 출범하면서 정치구조 분야에서 심혈을 기울여 구축하고자 한 것은 사회주의 당국가체제(party-state system)였다. 그것은 공식 출범인 2012년 4월 11일 당 대표자회를 앞두고 김정은이 당 중앙위원회 간부들에게 한 담화(2012.4.6.)에 잘 드러나 있다. 그는 이 담화에서 당(중앙)의 유일적 영도체계 확립, 수령·당·최고사령관의 군대 구축, 내각책임제 강화 등을 강조하였다. 여기서 당의 유일적 영도체계 확립이 가장 중요했고 그 기반은 당을 통한 정치, 즉 당의 제도화였다. 당보다는 군을 우선(선군정치)했던 김정일 시대에 대한 반작용이자 사회주의 본연의 정치체제로의 복원이었다. 2016년 5월 제7차 당 대회에 이어 6월 국방위원회를 폐지하고 국무위원회를 신설한 최고인민회의의 제13기 제4차 회의를 통해 ‘군 중심의 비상관리체제’는 공식적으로 종료되고 사회주의 당국가체제가 정상화 되었는데, 이제 2020년에는 공고화 국면에 들어선 것으로 판단된다.

2020년 당국가체제의 공고화 국면에서 당의 권위와 추진정책의 정당성을 높이고 정책동원을 용이하도록 당 회의체를 활성화하는 과정에서 특이한 조치들이 목격되었다. 먼저, 지난 4월 예정됐던 최고인민회의 정기회의를 늦추면서 당 정치국 회의를 먼저 개최하여 당국가체제의 면모가 드러났다. 당국가체제에서는 정부의 모든 정책이 당에서 미리 결정되기 때문이다. 당초 북한은 3월 20일 최고인민회의 상임위원회를 통해 제14기 제3차 회의가 4월 10일 개최될 것이라고 밝혔다. 그러나 10일 예고했던 회의를 연기하고 4월 11일 노동당 정치국 확대회의에서 최고인민회의의 제14기 제3차 회의 의제를 논의하고 결정한 것이다. 4월 10일 이전 김정은의 특별일정이 있었는지는 알려지지 않았으나, 최고인민회의 정기회의를 굳이 뒤로 미루면서까지 당 정치국을 통한 사전 정책결정 절차를 밟은 것이다.⁴⁾

다음으로, 북한이 6월 남북공동연락사무소 폭파에 이어 대남 군사행동을 협

4) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200412027000504> (검색일: 2020.10.21.).

박히는 와중에 6월 23일 김정은은 당 중앙군사위원회 예비회의에서 대남 군사행동 계획을 보류했다. 그런데 이 예비회의는 화상회의로 진행되었다. 코로나19로 인해 비대면회의를 진행한 것인데 김정은 집권 이후 공개된 최초의 화상회의로 추정된다. 화상회의 방식은 당 회의에만 국한되지 않고, 내각회의에도 활용되는 것으로 보인다. 10월 20일경 김덕훈 내각총리 임명 이후 처음으로 내각 전원회의 확대회의를 개최하여 '80전투'를 위한 구체적인 과제와 방안을 논의했는데, 이 회의 역시 화상회의였다. 향후 당과 정부에서 화상회의가 점차 확대될 것으로 전망된다.⁵⁾

2016년 5월 제7차 당 대회 이후 2020년 11월까지 4년 6개월 동안 총 41회의 당 회의가 개최되었는데, 그 중 올 11개월 동안 46%(19회)가 열렸다.⁶⁾ 올해 현안이 많았기에 당연히 “전원회의와 전원회의 사이에 당 중앙위원회의 이름으로 당의 모든 사업을 조직지도”하는 정치국 회의가 11회로 가장 많이 개최되었다. 당 회의를 구체적으로 살펴보면, 당 전원회의 6회 중 1회, 당 정치국 회의 21회 중 11회, 당 중앙군사위원회 회의 7회 중 4회, 당 정부국 회의 6회 중 3회다. “1년에 한 번 이상 소집”되는 당 전원회의를 제외한 여타 회의체들의 올해 개최 빈도는 각각 전체 7기 개최 횟수의 50% 안팎이다. 올해 당 회의체들이 잘 작동하였다는 것을 의미한다. 당 회의 안건은 국가적 재난위기 대응 관련(코로나19, 자연재해)이 압도적으로 많았다. 당 중앙군사위원회 회의에서도 태풍피해 관련한 안건이 논의될 정도였다. 2020년 북한정책의 중심이 민생 문제였고, 여기서 삼중고에 처한 북한 주민들의 삶을 엿볼 수 있다. 2020년 당 회의체 중에서 처음으로 공개된 것은 “당 내부사업에서 나서는 문

5) 11월 15일 개최된 당 정치국 회의도 정치국 위원과 후보위원들은 직접 참가했지만 당 중앙위원회 해당 부서 간부와 도당위원장들, 사회안전상과 중앙검찰소장, 국가비상방역부문 성원들은 화상회의체계로 방청했다.

6) 북한은 최근 당 성과 중 하나로 “새로운 강령과 로선, 정책들과 결정들, 전략전술적 방도들을 제시하는 중대한 당회의들이 신속히” 개최된 것을 들고 있다. 『로동신문』, 2020년 10월 5일 정론, “위대한 당, 위대한 인민 만세!”

제와 그 밖의 실무적 문제들을 수시로 토의결정하고 그 집행을 조직지도”하는 정무국 회의다. 정무국 회의에서도 주로 방역 문제와 자연재해 피해복구 문제 등이 다루어졌다.

〈표 2〉 2020년 당 회의체 개최 현황 (2020년 11월 20일 현재)

연번	일자	전원	정치	군사	정무	회의명	주요내용
①	02.28		√			당 중앙위 정치국 확대회의	△코로나19 초특급방역조치 △살림집 건설 대책
②	04.11		√			당 중앙위 정치국 회의	△코로나19 국가적 대책 △2020예산 △박정천 위원, 리선권·김여정 후보위원 보선
③	05.23			√		당 중앙군사위 7기 4차 확대회의	△국가방위력과 전쟁억제력 강화 △조직문제
④	06.07		√			당 중앙위 7기 13차 정치국 회의	△화학공업 발전 문제 △수도 시민 생활보장 문제 △당규약 문제 수정 및 개정안
⑤	06.23			√		당 중앙군사위 7기 5차 회의 예비회의	△전쟁억제력 강화 △대남군 사행동계획 보류
⑥	07.02		√			당 중앙위 7기 14차 정치국 확대회의	△6개월간 방역사업 총화 △평양종합병원 건설
⑦	07.18			√		당 중앙군사위 7기 5차 확대회의	△군 지휘성원 대상 당적교양 △조직문제 △전쟁억제력 강 화를 위한 핵심문제 △중요 군 수생산 계획지표 심의·승인
⑧	07.25		√			당 중앙위 정치국 비상확대회의	△방역 최대비상체제 이행 △‘월남도주사건’ 대책
⑨	08.05				√	당 중앙위 7기 4차 정무국 회의	△개성시 방역실태 점검 및 특 별지원 △당 중앙위 부서 신설

연번	일자	전원	정치	군사	정무	회의명	주요내용
⑩	08.13		√			당 중앙위 7기 16차 정치국 회의	△수해복구 △국가비상방역 지휘체계 완비 △개성시 등 봉쇄 해제 △당 중앙위 부서 신설
⑪	08.19	√				당 중앙위 7기 6차 전원회의	△8차 당대회 소집 문제 △결정서 발표
⑫	08.25		√			당 중앙위 7기 17차 정치국 확대회의	△국가비상방역태세 점검, 개선 강화 △태풍피해방지 관련 국가적 비상대책 수립
⑬	08.25				√	당 중앙위 7기 5차 정무국 회의	△8차 당대회 관련 실무적 문제(준비위 조직, 분과사업분담 확정 등)
⑭	09.05				√	당 중앙위 정무국 확대회의	△태풍피해상황 △피해복구 대책(수도당원사단 조직 등)
⑮	09.08			√		당 중앙군사위 7기 6차 확대회의	△태풍피해복구 건설의 군 위임 △‘검덕지구파해복구지휘소’ 조직
⑯	09.29		√			당 중앙위 7기 18차 정치국 회의	△코로나19 비상방역사업 문제 △당창건 75주년 관련 사업 △수해·태풍피해 복구
⑰	10.05		√			당 중앙위 7기 19차 정치국 회의	△80전투 추진 결정 △리병철·박정천 원수 칭호 수여
⑱	11.15		√			당 중앙위 7기 20차 정치국 확대회의	△국가비상방역체계 문제 △교육기관 등 비사회주의적 행위 비판
⑲	11.29		√			당 중앙위 7기 21차 정치국 확대회의	△제8차 당대회 준비 △당중앙위원회 부서 개편 △경제과업
총		1	11	4	3		

※ (전원) : 당 전원회의, <정치>: 당 정치국 회의, <군사>: 당 중앙군사위원회 회의, <정무>: 당 정무국 회의

※ 통일부 정세분석국 테마브리핑 자료, “최근 북한동향”(2020.9.24.) 수정, 추가

2) 최고지도자 리더십: 수령의 신성(神聖)을 내려놓고 감성정치 추구

김정은은 10월 10일 0시 김일성광장에서 당창건 75주년 열병식 관련 연설을 했다. 그는 올해 북한 주민들이 겪어야 했던 삼중고의 어려움을 토로하고 그 극복과정에 대한 소회를 밝혔는데, 우리가 주목했던 부분은 그가 공개 연설 중 여러 번 울먹였던 모습과 ‘고맙다’, ‘감사하다’는 표현을 12번이나 사용한 대목이었다. 공개 연설에서 김정은은 “지나온 우리 당 75성상이 다 그러했지만 특별히 올해는 정초부터 하루하루, 한 걸음 한 걸음이 예상치 않았던 엄청난 도전과 장애로 하여 참으로 간고하고 힘겨웠다”고 한 해를 돌이켰고, ‘방역전선과 자연재해 복구전선에서 애국적이고 영웅적인 헌신’을 보여준 인민군장병들과 ‘자기 집을 떠나 피해 복구건설에 매진’하고 있는 수도당원사단들에게 감사의 마음을 보이면서 눈물을 흘리기도 하였다. 이러한 최고지도자의 ‘눈물정치’, ‘감성정치’는 북한 역사에서 좀처럼 알려지지 않았던 모습이다.⁷⁾

또한 김정은은 북한 주민에 대한 미안함과 자신의 부족함을 솔직하게 전하기도 했다. “하늘같은 바다같은 우리 인민의 너무도 크나큰 믿음을 받아 안기만 하면서 언제나 제대로 한번 보답이 따르지 못해 정말 면목이 없습니다. 제가 전체 인민의 신임 속에 위대한 수령님과 위대한 장군님의 위업을 받들어 이 나라를 이끄는 중책을 지니고 있지만 부족해 인민들이 생활고에서 벗어나지 못하고 있습니다.” 그리고 그는 “우리 인민의 하늘같은 믿음을 지키는 길에 설사 몸이 찢기고 부서진다 해도 그 믿음만은 목숨까지 바쳐서라도 무조건 지킬 것”이라는 다짐도 했다. 수령의 절대성과 무오류성을 체제근간으로 하고 있는 북한에서 낯선 모습이다.

그런데 김정은 시대에 목격되고 있는 ‘수령의 인간화’ 또는 ‘천상(天上)에서 지상(地上)으로 내려온 수령’의 모습은 집권 초기부터 조짐이 보였고 2020년

7) https://newsis.com/view/?id=NISX20201010_0001192768&clD=10301&pID=10300
(검색일: 2020.10.21.)

현재는 그것이 축적되어 북한체제에 안착되었다 해도 무리가 아닐 정도다. 김정은이 집권한 다음해인 2013년 6월 반세기 전의 ‘유일사상 10대 원칙’을 ‘유일영도 10대 원칙’으로 개정하였는데, 당시 세간의 관심을 끌었던 것은 4조 “수령님의 교시를 신조화하여야 한다”를 “김일성과 김정일의 혁명사상과 그 구현인 당의 노선과 정책으로 철저히 무장하여야 한다”로 이상화의 수위를 조절한 부분이었다. 제7차 당 대회 이후인 2017년부터 거의 매년 ‘수령의 인간화’ 관련 기사가 지면에 나타났다. 김정은은 2017년 신년사에서 “나를 굳게 믿어주고 한마음 한뜻으로 열렬히 지지해주는 세상에서 제일 좋은 우리 인민을 어떻게 하면 신성히 더 높이 떠받들수 있겠는가 하는 근심으로 마음이 무거워 집니다. 언제나 늘 마음뿐이었고 능력이 따라서지 못하는 안타까움과 자책 속에 지난 한해” 보냈다고 슬회한 대목은 당시에는 신선한 충격이었다.

특히 2019년 3월 6~7일에 열린 제2차 전국 당초급선전일꾼대회에 보낸 서한에서 김정은은 “수령의 혁명 활동과 품모를 신비화하면 진실을 가리우게 된다”며 선전선동의 현실성을 강조한 이후, 자신의 능력부족을 자책하는 모습이외에도 선대 수령의 일부 업적에 대해 비판적으로 접근했다. 2019년 헌법 개정에서는 주체사상과 같은 반열에 있는 할아버지와 아버지의 대표적 업적인 ‘대안의 사업체계’와 ‘선군사상’을 삭제했다. 작년 10월 “국력이 여릴 적에 남에게 의존하려 했던 선임자들의 의존정책이 매우 잘못되었다”며 김정일 시대 대남정책의 상징인 금강산관광사업을 비판하기도 했다.

2020년 올해에도 수령의 ‘신성’을 내려놓는 모습은 계속 감지되었는데, 2020년 5월 20일자 로동신문은 “축지법의 비결”이라는 기사에서, 1945년 11월 룡천군인민자치위원회가 마련한 연회에서 한 농민조합위원장이 김일성에게 신출귀몰한 축지법에 대해 묻자 김일성이 “사실 사람이 있다가 없어지고 없어졌다가 다시 나타나며 땅을 주름잡아 다닐 수는 없는 것”이라 이를 부인했다고 전했다. 2020년 6월 29일 국무위원장 추대 4주년을 기념한 로동신문 정론

에서 강조한 것도 ‘인간 감정은의 겸손함과 눈물’이었다. “자신께서는 강인한 의지로 험한 풍파 속을 뚫고 오며 함께 울고 함께 웃으며 언제나 당과 운명을 함께 해준 사랑하는 인민들에게 깊이 허리숙여 뜨거운 감사의 인사를 삼가 드린다고 하시며 … 우리는 영원히 잊지 못할 것이다. 차디찬 날바다에 뛰어들어 따라서고 따라서던 섬초소 군인들과 인민들의 모습을 보시며 너무 격하고 불같은 정이 사무쳐올라 눈가에 축축히 맺히던 그이의 눈물, 태양에도 눈물이 있다.”

지난 8월 19일에는 제7기 제6차 당 중앙위원회 전원회의가 개최되어 김정은이 공식적으로 경제성과 미흡을 인정하였는데, 이제는 이 ‘실패인정’이 그리 놀라울 일도 아니다. 김정은은 이미 4월 당 정치국 회의에서 경제적 어려움을 간접적으로 내비친 바 있었다. 당시 그는 코로나19 팬더믹을 “우리의 투쟁과 전진에 장애를 조성하는 조건”으로 규정하고 제7기 제5차 당 중앙위원회 전원회의에서 결정한 “일부 정책적 과업들을 조정·변경”했다. 코로나19라는 돌발 변수로 인해 국경봉쇄가 장기화되는 등 경제운용 환경이 난관에 봉착하여 당초 내세웠던 목표치를 하향조정한 것이다. 그러나 삼중고로 하향조정된 목표치마저 달성하기 쉽지 않은 상황이 된 것으로 보인다.⁸⁾

2020년 북한체제에 정착되고 있는 ‘수령의 인간화’ 현상은 국가정책의 실용성과 현실성을 강화할 수 있다는 측면에서 긍정적이다. 그러나 한계 역시 분명하다. 김정은의 경제성과 달성 실패 인정과 사과는 정책의 본질과 방향에 대한 것이 아니라 정책수행 과정상의 불가피성에 따른 결과에 대한 것이기 때문이다. 그리고 본인의 잘못을 인정한 것이라기보다는 관료들이 잘못된 것을 ‘통 큰 지도자’인 본인이 대신 사과한 것으로 포장한다. 물론 의도가 어떠한 이러한 실패 인정은 김정일 시대에는 거의 불가능했다.

8) 김갑식, “북한의 제8차 조선로동당대회 소집과 ‘새로운 길 시즌2,’” 『Online Series』, CO 20-21(2020.8.21).

한편, 2020년 최고지도자의 정책우선순위는 그 이전과는 다른 양상을 보였다. 작년 말 자력갱생에 기초한 ‘새로운 길’을 공식적으로 표방하고 대남·대외 관계가 불투명한 상황에서, 김정은은 대외행보보다는 대내행보에 집중한 것이다. 2020년 김정은의 대남·대외분야 공개활동은 전무였다. 2017년 11월 29일 북한의 핵무력 완성 선포로 2018년 4월 제7기 제3차 당 중앙위원회 전원회의에서 경제·핵 병진노선을 종결하고 사회주의 경제건설총력 집중노선을 채택한 이후, 김정은이 2018년 한국·미국·중국, 2019년 중국·러시아 등과 정상외교를 활발히 추진했던 것과 비교된다.

2018년 김정은의 대내 공개활동은 경제분야에 집중했다. 2018년 공개활동 총 99회 중 군사분야가 9회였고 경제분야가 43회였다. 새로운 국가노선에 부응하는 결과였다. 그러나 2019년 2월 하노이 북미정상회담이 결렬로 끝나자, 김정은의 공개활동 중심축이 서서히 군사분야로 이동하기 시작했다. 2019년 총 86회의 공개활동 중 군사분야와 경제분야가 똑같이 23회였다. 경제분야는 축소되고 군사분야가 확대된 주요 원인으로는 2019년부터 변화된 한반도 정세로 추정된다. 미국은 한국에 배치된 미사일방어 능력을 대폭적으로 강화하기 시작했고, 북한이 격렬히 반발해온 F-35가 한국에 들어오기 시작한 것이다. 박근혜 정부에서 결정한 40대 중 2020년 10월 현재 24대가 도입되었다. 북한으로선 전력 열세에 대응해야 했을 것이다. 이는 2020년 김정은의 공개활동 횟수에 그대로 드러난다. 모든 공개활동이 코로나19 여파로 대폭 감소되었는데 군부대 시찰과 군사훈련 참관 등 군사분야 공개활동은 상대적으로 자주 이루어졌다. 2020년 11월 말 현재 총 51회 중 16회(31%)로 나타나고 있다. 특히 김정은은 3월 초순에 군 전선 장거리 포병구분대 화력타격훈련 연속 지도와 4월 중순 공군부대 시찰, 동부 중부·후방에 주둔하는 제7·9군단 포사격 대항경기 및 서부 전연·중부·후방에 주둔하는 제3·4·8군단 포사격 대항경기, 서부 전연에 주둔하는 제2군단 및 동부 후방에 주둔하는 제10군단 등이 참가

한 군단별 박격포병 포사격 훈련 등 3월 초순부터 4월 중순까지 군사분야 공개활동을 활발히 진행했다.⁹⁾ 결국 이러한 점에서 김정은 공개활동의 대외메시지가 2018년에는 ‘평화’였다면 2020년에는 ‘전쟁억제력’으로 이해된다.

〈표 3〉 김정은 위원장 공개활동 분야별 현황: 2017~2020년

단위: 회

년도	분야	대 내				대 외		계
		정치 ¹⁾	군사 ²⁾	경제 ³⁾	사회·문화 ⁴⁾	대남 ⁵⁾	외교 ⁶⁾	
2017		14 (15%)	43 (46%)	26 (28%)	11 (12%)	0 (0%)	0 (0%)	94
2018		10 (10%)	9 (9%)	43 (43%)	7 (7%)	7 (7%)	23 (23%)	99
2019		23 (27%)	23 (27%)	23 (27%)	9 (10%)	0 (0%)	8 (9%)	86
2020(11)		20 (39%)	16 (31%)	12 (24%)	3 (6%)	0 (0%)	0 (0%)	51

- 1) 당(중양군사위 제외) 관련회의, 각종 정치일정 참석 등
- 2) 당중양군사위 회의, 군부대 및 군 관련시설 방문, 훈련지도, 무기시험 참관 등
- 3) 각종 경제 현장 현지도 등
- 4) 각종 문화행사 관람, 사회·문화 분야 관련 현장 현지도 등
- 5) 남북정상회담, 남북관계 관련 공개활동 등
- 6) 외국과의 정상회담, 외교 관련 공개활동 등

※ 출처: <https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/trend/publicEvent.do>(통일부 북한정보 포털 웹사이트)에서 검색 후 분류(검색일: 2020.11.23).

2020년 김정은의 현지도 횡수는 11월 말 현재 총 51회로 최근 3년 평균의 절반정도다. 현장지도는 핵심 측근들이 많이 하고 있다. 대신 김정은이 주재하는 당회의는 올해 19회가 개최되어 김정은 집권 9년 동안 총 58회 중

9) 장철운, “김정은 위원장의 2020년 상반기 공개활동 평가와 분석,” 『Online Series』, CO 20-14(2020.7.15).

30% 이상을 차지한다. 이에 대해 11월 3일 국정원은 김정은의 통치방식이 “현장지도 중심에서 정책지도 중심으로 바뀌었다”고 말한 바 있다.

3) 사회관리: 인민대중제일주의와 엄간관민(嚴幹寬民) 강화

김정은 리더십에서도 드러났지만, 김정은 시대를 대표하는 통치담론은 단연 인민대중제일주의다. 2013년 1월 29일 제4차 당세포비서대회 연설에서 김정은이 “김일성-김정일주의는 본질에 있어서 인민대중제일주의”로 규정한 이후 인민대중제일주의가 2020년 현재까지 김정은의 통치행위를 뒷받침하고 있다. 2020년 2월 28일 당 정치국 확대회의, 9월 9일 공화국 창건일, 10월 10일 당창건 75주년 등 가장 중요한 정치행사에 즈음한 로동신문 사설은 인민대중제일주의를 계속 강조하고 있다.

2월 28일 정치국 회의 이후 3월 2일자 로동신문은 “당중앙의 사상과 의지대로 인민대중제일주의를 철저히 구현하여 당사업에서 새로운 전환을 가져오자” 제하의 사설에서 올해 첫 당 정치국회의를 ‘당의 인민적 성격을 뚜렷이 과시한 역사적 회의’라고 총평하면서 “인민의 운명을 전적으로 책임지는 조선로동당의 본태를 확고히 고수하고 인민대중제일주의를 당활동과 국가활동에 철저히 구현해나가려는 것은 원수님의 드팀없는 의지”라고 주장했다. 9월 9일자 로동신문 기사 “우리 공화국을 위대한 인민의 나라로 끝없이 빛내여 나가자”에서도 공화국 창건의 의미를 인민대중제일주의 구현의 관점에서 설명하고 있다. “창건된 첫날부터 인민의 운명과 생활을 전적으로 책임지고 보살피주는 것을 자기의 신성한 의무로 내세운 우리 공화국은 70여년의 전 로정을 인민에 대한 사랑으로 수놓아왔다”며 “인민을 위하여 멸사복무하는 훌륭한 국풍을 적극 살려나가야 한다”고 역설했다.

당창건 75주년에 즈음한 로동신문은 김정은 정권이 공식 출범한 이후인 ‘새

로운 주체 100년대'(2012년 이후)의 인민대중제일주의를 총화하고 이것이 “조국해방전쟁과 전후복구건설, 사회주의 대건설과 고난의 행군, 강국건설시대에 이르기까지 모든 역사적 과정”을 관통한 ‘승리의 이념’이라고 선전했다. 또한 9월 23일자 로동신문은 “새로운 주체 100년대에 아로새겨진 인민을 위한 중대조치들”이라는 기사에서 김정은의 ‘인민에 대한 멸사복무를 혁명적 당풍으로 확립하고 인민을 위한 사랑의 중대조치들’로 2011년 ‘김정일 국상’ 중 인민의 이익과 편의를 보장하기 위한 사업과 2012년 조양탄광지구와 검덕지구의 홍수피해, 2015년 라선지역 홍수피해, 2016년 함북 북부지구 홍수피해, 2019년 태풍피해 등에서 인민을 위해 취한 은정어린 중대조치, 특히 2020년 황해북도 은과군 대청리 홍수복구 현장에 국무위원장 예비양곡과 전략예비분 물자를 보내준 조치 등을 나열하면서 김정은 집권 내내 그의 ‘인민사랑’에 대해 예찬하였다. 10월 10일자 당창건 75주년 기념 로동신문 사설 제목도 “조선로동당은 인민대중제일주의사상과 정치로 승리만을 떨쳐갈 것이다”였다. 로동신문은 이 사설에서 김일성, 김정일, 김정은 3대의 인민대중제일주의를 선전하고 인민대중제일주의 발전사를 중심으로 북한 역사를 찬양하면서, “당이 혁명위업을 승리적으로 전진시키자면 혁명의 주인인 인민과 생사고락을 같이하고 인민의 힘을 최대로 조직동원하여야 한다는 것이 우리 당의 75년 역사가 가르치는 또 하나의 진리”라고 주장했다.

북한이 김정은 집권 초기부터 현재까지 인민대중제일주의를 강조하는 이유는 대북제재·코로나19·자연재해 등 삼중고에 처한 상황에서 간부처벌을 통한 간부사회 기강확립과 주민불만 완화 등을 통해 정권기반을 강화하기 위함이다. 이는 2017년 김정은 신년사에 잘 나타나 있다. “인민대중제일주의를 철저히 구현하며 일심단결의 화원을 어지럽히는 독초인 세도와 관료주의, 부정부패행위를 뿌리뽑기 위한 투쟁을 드세게 벌려야 합니다.” 인민대중제일주의와 간부들의 부정부패를 대비시켜 엄간관민(嚴幹寬民)의 타당성을 제고시킨 것이

다. 2020년 인민대중제일주의는 간부처벌을 정당화하는 수단으로 그리고 주민들의 동요와 이탈을 방지하는 통치담론으로 적극 활용되고 있다.

이 통치담론에 따라 북한은 연초부터 간부와 주민에 대한 법적 및 조직적 통제를 강화하며 사회적 기강 확립에 주력하였다. 1월 13~14일 당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 제시된 과업을 관철하기 위해 개최된 당 각도(직할시)위원회 전원회의 확대회의에서 “반사회주의, 비사회주의 현상을 쓸어버리기 위한 투쟁”과 “법질서를 어기는 현상들과의 법적 투쟁” 등 도덕기강 확립을 강하게 주문했다. 그리고 북한은 올해 첫 열린 2월 28일 당 정치국 확대회의에서 “인민의 리익을 침해하는 비당적 행위와 특세, 특권, 관료주의, 부정부패행위”에 타격을 가했다고 주장했다. 이 회의에서 “리만건(조직지도부장), 박태덕(농업담당) 당부위원장들을 현직에서 해임하고, 부정부패현상을 발로시킨 당간부 양성기지의 당위원회를 해산하고 해당한 처벌을 적용할 데 대한 결정을 채택”한 것이다. 2013년 장성택 처형 이후 고위인사의 부정부패가 당 회의에서 공개된 것은 처음이다. 11월 15일 당 정치국 확대회의에서도 “엄중한 형태의 범죄행위를 감행한 평양의학대학 당위원회와 이에 대한 당적 지도와 법적 통제를 강화하지 않은 당 중앙위원회 해당 부서들, 사법검찰, 안전보위기관들의 무책임성과 직무태만행위에 대해서 신랄히 비판하였다.” 반면, 김정은은 주민의 생명안전을 위한 ‘초특급 방역조치’를 취하라고 당부하고 생활안정을 위한 주택건설 등을 지시했다. 전형적인 엄간관민 조치다.

특히, 북한은 코로나19로 인해 사회불안이 증폭되는 것을 방지하는데 심혈을 기울였다. 당 회의의 주된 안건이 방역문제였다는 것에서도 잘 드러난다. 북한은 계기가 있을 때마다 “지휘와 통제에 절대복종하는 규율을 철저히 세워 개별적 단위와 사람들이 방역사업에 위험을 조성하는 현상들이 절대로 나타나지 않게 해야 한다”면서 방역을 통한 사회통제에 각별한 관심을 가졌다. 방역과정에서 증가할 것으로 예상되는 주민들의 사회불안 요인을 방지하는 차

원에서 지역 간부를 처벌하기도 하였다. 강원도 천내군 인민위원장을 코로나 19 방역조치 불응과 방탕한 행동거지를 이유로 출당시킨 사례가 3월 21일자 로동신문에 공개되기도 하였다.

북한은 시련을 겪지 않은 신세대들이 정면돌파전 수행의 주력을 이루고 있음을 유의하면서 이들에 대한 사상교양과 조직동원사업을 적극 독려하기도 하였다. 5월 22일자 로동신문은 “청년들을 어떻게 교양하고 준비시키는가 하는데 당과 혁명의 운명, 나라와 민족의 흥망성쇠가 달려있다”면서 청년들의 사상적 해이 현실을 우려하면서 이들에 대한 사상교양의 중요성을 언급한 것이다. 특히 청년교양사업에 대한 소홀함이 구사회주의권 붕괴의 원인이었음을 강조하는 가운데 제국주의자들의 첫 번째 과녁이 혁명의 시련을 겪지 않은 청년들이라고 주장하였다. 북한 정권의 청년들에 대한 관심은 백두산지구 혁명전적지답사행군 열풍에서 나타났다. 2월 8일 ‘백두산지구 혁명전적지 강사들의 호소문’이 발표되었는데, 여기서 청년세대들의 사상적 해이에 대한 경각심을 호소했다.

로동신문 3월 7일자 사설 “전사회적으로 도덕기강을 더욱 철저히 세우자”는 인민대중제일주의에 입각한 간부 통제와 도덕기강 확립에 기초한 사회통제를 강화하는 의도를 담고 있다. 여기에는 북한 정권이 목표로 한 사회통제의 5가지 과제가 매우 구체적으로 적시되어 있다. ① 수령에 대한 충실성 과시: 김정은의 은혜에 대한 보답 ② 혁명적·자각적 도덕생활기풍 확립: 혁명선배 존대 및 그 가족 돌보기, 상하·혁명동지 간 예의도덕 준수, 사회적 약자 위무, 가족 간 존중과 사랑, 군인 원호, 공중도덕과 사회질서 준수 ③ 도덕기강 해이 투쟁: 비도덕적·비양심적·비문화적 현상과의 투쟁 및 위반자들에 대한 교양 강화, 도덕기강 확립을 위한 주민의식 자각 ④ 간부들의 도덕기강 모범 보이기: 대중의 존경을 받는 인격자 되기, 특수화·특전·특혜 현상 경계, 가정교양 강화¹⁰⁾ ⑤ 사회주의도덕기풍 확립을 위한 사상교양 열풍 추진: 각급 당·근로

10) 특히, 간부들의 잘못된 사업방식에 대해서는 로동신문 1월 29일자 사설 “일군들은 정면돌파전

단체들의 도덕교양 선행 및 대중들의 비사회주의·비도덕적 현상 배격 유도, 학생과 여성에 대한 도덕교양 강화 등.

이러한 사회관리 담론과 더불어 제도적으로도 사회통제를 위한 조치들이 단행되었다. 5월 23일 당 중앙군사위원회 제7기 제4차 확대회의에서는 ‘안전기관의 사명과 임무에 맞게 군사지휘체계를 개편할 데 대한 명령서’가 채택되어 ‘인민보안성’이 ‘사회안전성’으로 개칭되었는데, 주민들에 대한 통제 수위를 높이는 조치로 이해된다. 또한 8월 13일 당 정치국 회의에서는 “국가와 인민의 존엄과 리익을 수호하고 사회의 정치적 안정과 질서를 믿음직하게 유지담보하며 우리의 계급진지, 사회주의 건설을 철통같이 보위해나가는” 신설부서를 당중앙위원회에 설치하기로 하였는데, 아마도 이전 당 행정부의 성격일 것으로 추정된다. 김정은의 ‘애민 리더십’과 사회통제는 동전의 양면이다.

4) 권력배분: 김정은 절대권력 하, 핵심엘리트의 역할분담 추진

2020년 8월 20일 국가정보원은 국회정보위원회 비공개 현안보고에서 김정은이 김여정을 비롯해 주요 간부들에게 조금씩 권한을 위임했다고 밝히면서 적잖은 논란을 일으켰다. 당시 국정원은 김여정 당 제1부부장이 대남·대미정책 총괄을 비롯해 가장 많은 권한을 이양받았고, 박봉주 국무위원회 부위원장

에서 혁명의 지휘성원으로서의 책임과 역할 다해나가자”에 정리되어 있다. 주먹구구식으로 일하면서 현상유지에 급급/ 당정책의 진수를 똑바로 파악하지 못하면서 그 집행에서 형식주의에 경도/당정책이 제시되면 아랫단위에 전달·포치나 하고 그 집행정형을 요해하여 위에 보고하는 것으로 사업을 대치/ 말은 사업을 연구하고 착상하며 책임성을 발휘하여 전개하지 않고 시키는 일이나 적당히 하는 것은 심부름꾼에 불과/ 책임관계에 신경을 쓰면서 사업을 대담하게 전개하지 않는 사상관점/ 책임적으로, 창발적으로 일하는 대신 제기된 문제를 위에 밀고 아래에 되받아넘기면서 자리지킴, 현상유지나 하는 사업기풍/ 일꾼들의 무지와 무능력은 관료주의를 낳고 나아가서 당정책관철에서 돌이킬 수 없는 후과/ 수십년 전에 배운 낡은 지식, 얼마 안 되는 밑천을 믿고 일하는 흉내내기/ 나라의 경제사정이 어렵다고 하여 이상과 포부도 없이 자리지킴이나 하면서 동면하는 것은 혁명을 포기하는 것 등. 북한식 간부혁신의 내용이다.

과 김덕훈 내각 총리가 경제분야의 권한을 위임받았으며, 최부일 당 군정지도 부장과 리병철 당 중앙위원회 부위원장이 군사분야의 일부 권한을 이양받았다고 보고했다. 물론 이 보고에서는 김정은이 건강에 문제가 없고 여전히 절대권력을 행사하고 있으며 위임통치가 곧 김여정의 후계자 통치가 아니라는 점을 명확히 했다. 또한 위임통치가 지난 9년 간 누적된 통치 스트레스의 경감과 정책실패시 책임회피를 고려해 단행된 조치라는 설명을 덧붙였다.

하지만 노동신문 8월 30일자와 9월 1일자 1면 톱기사는 위임통치 논란을 가중시켰다. 박봉주·김덕훈(8.30), 리병철·박봉주(9.1) 당 중앙위원회 부위원장들의 공개활동이 등장한 것이다. 기존의 노동신문 1면 톱기사가 최고지도자의 공개활동이나 주요 회의를 중심으로 짜여졌고, 드물게는 최고인민회의 상임위원장의 외국정상과의 정상회담 관련 기사가 자리를 차지한 것과 대비되었다. 더욱이 리병철과 박봉주의 수해복구현장 방문을 ‘현지료해’가 아닌 ‘지도’라는 표현을 사용한 것도 파격적이었다. ‘현지지도’는 김일성·김정일·김정은에게만 사용하며, 핵심엘리트들의 현장활동에 대해서는 ‘현지요해’란 용어를 사용했기 때문이다. ‘현지지도’와 ‘지도’ 간 표현 차이가 있기 때문에 여전히 ‘지도’의 의미에 대해서는 논란의 여지가 있다.

그러나 핵심엘리트에게 일부 권한과 책임을 위임하는 역할분담은 그리 새로운 것은 아니다. 수령제 정치체제에서 기본적으로 당·정·군은 역할분담을 하고 있다. 2019년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 김정은이 정책현장 전면에 나서 정책성과를 내기 어려운 상황이 되면서, 분야별로 특정 엘리트에게 일부 권한을 위임한 것은 최고지도자에게 쏠릴 부담을 줄이려는 의도로 보인다.¹¹⁾

11) 이런 의미에서 정성장은 ‘위임통치’보다는 ‘위임정치’가 더 적합하다고 주장했고, 위임정치를 “최고지도자가 절대권력과 핵심 사안에 대한 최종 결정권을 보유하면서도 핵심 간부들에게 담당 분야에서의 정책결정에 대해 상당한 권한을 부여하고 동시에 결정과 결과에 대해 승진과 강등 등과 같은 방식으로 확실하게 책임을 묻는 방식”으로 규정했다. 정성장, “김정은의 ‘위임정치’와 북한 파워 엘리트의 위상·역할 변화,” 『세종논평』, No. 2020-21(2020.09.03).

다시 말해, 김정은 정권에서의 역할분담 강화는 자신의 절대적인 권력에 대한 자신감을 바탕으로 각 분야의 책임자를 지정하고 이들에게 역할을 부여해 국정을 운영하려는 실리적 조치로 봐도 무방하다. 김정은의 최종결정권과 권력 장악력은 지난 6월의 남북관계 긴장 국면에서 여실히 드러났다. 김여정이 3월 부터 대남·대미 담화를 연달아 내놓고 6월 16일 남북공동연락사무소 폭파까지 주도했지만, 6월 23일 김정은이 당중앙군사위원회 예비회의를 개최해 대남 적대행위의 보류를 지시하니 모든 긴장상황이 종료되었다.

어쨌든 김여정이 실질적 2인자로 부상한 것만은 부인할 수 없다. 이른바 ‘남매 정치’ 가능성이 엿보인 것이다. 2018년부터 김여정은 김정은 가까이에서 그를 보좌하곤 하였다. 하지만 김경희 사례가 있어 그녀에게 큰 정치적 비중을 부여하지 않았다. 그러다 김여정이 지난 3월 북미관련 담화를 내고 6월 세 차례(6.4, 6.14, 6.17) 대남담화를 내놓은 것을 보면서 그녀의 위상변화를 감지하게 되었다. 김정은을 지원하는 역할을 넘어서 자신의 입장을 대외적으로 표명할 수 있을 정도의 위상과 영향력이 확대되었음을 보여주는 행위였기 때문이다. 특히 김여정은 담화에서 “나는 위원장 동지와 당과 국가로부터 부여 받은 권한을 행사해 다음 단계 행동을 결행할 것을 지시했다”며 자신의 행동이 곧 김정은의 의중인 것을 알렸다. 공식적 지위(당 중앙위 제1부부장, 정치국 후보위원)보다는 인격적 지위(백두혈통, 김정은 친동생)에 기초해 김여정의 실질적 위상이 증대된 것으로 추정된다.

집권 9년차 김정은은 탄탄한 제도적 리더십에 기반해 인격적 리더십을 강화하고자 우상화에 더 적극적인 자세를 보이고 있다. 북한은 2019년 4월과 8월 2차례 헌법개정을 통해 김정은 국무위원장을 ‘대외적 국가수반’으로 명문화하고 국무위원장의 법적 지위와 권한을 강화하였으며, 최고인민회의 상임위원장 최룡해를 국무위원회 제1부위원장에 임명함으로써 인적 차원에서 최고인민회의가 국무위원회 산하로 편입되게끔 하여 ‘국무위원장 중심의 국가영도

체계'를 마무리하였다. 이로써 2016년 제7차 당 대회를 계기로 구축된 '당위원장 중심의 당영도체계', '총사령관 중심의 군영도체계'에 '국무위원장 중심의 국가영도체계'까지 더해 '김정은 수령영도체계'가 제도적으로 완성되었다.

북한의 입장에서 2020년은 주민들의 자발적 동의를 이끌어내기 위해서도 김정은의 인격적 리더십의 강화가 필요한 때다. 즉, 김정은 우상화가 본격적으로 진행될 때가 된 것이다. 3월 갑자기 로동신문과 민주조선 1면 메인 구호가 변경되었다. 상단 왼쪽은 그대로 '위대한 수령 김일성동지와 위대한 령도자 김정일 동지 혁명사상 만세!'가 유지되었는데, 상단 오른쪽은 두 차례 변경되었다. 기존 '당의 령도따라 내 나라, 내 조국을 더욱 부강하게 하기 위해 힘차게 일해 나가자'가 3월 19일 '경애하는 최고령도자 김정은 동지 따라 이 땅우에 사회주의강국을 일떠세우자'로 바뀌더니, 이틀 뒤인 21일 '우리 당과 국가, 무력의 최고령도자 김정은동지 만세!'로 또 변경되었다. 왼쪽에 김일성과 김정일이 등장하고 오른쪽에 김정은을 새롭게 명시함으로써 김정은의 정통성과 위상을 과시한 것이다. 선대 수령과 같은 반열에 섰다는 것을 보여준다.

당창건 75주년 열병식의 한 장면도 흥미로웠다. '김정일군정대학총대', '김일성군사종합대학총대', '김일성정치대학총대', '김정은국방종합대학총대' 등 북한의 3대 수령의 이름을 딴 대학들이 열병식에 참여한 것이다. 지금까지 수령의 이름을 쓰는 대학은 김일성종합대학, 김일성군사종합대학, 김일성정치대학, 김정일정치군사대학, 김정일인민보안대학 등으로 알려져 있었는데, 이번 열병식에서 김정은국방종합대학¹²⁾과 김정일군정대학이 처음 등장했다. 특히 김정은의 이름을 사용하는 대학이 북한매체에 등장한 것은 이번이 처음이다.

12) 2016년 6월 13일 김정은은 “국방종합대학의 기본 임무는 동방의 핵대국을 빛내어 나가는 기동감을 훌륭히 키워내는 것”이라며 “우리나라에서 제일 실력 있는 대학, 대학 위의 대학, 세계 일류의 대학으로 만들겠다”고 말했고, 돌아갈 때 김정은은 대학 명칭 앞에 자기 이름을 붙이도록 허락했다고 한다. 이 대학은 핵, ICBM, SLBM, 생화학무기 등 비대칭전력에 관한 교육과 인재양성 및 무기개발에 큰 관심을 기울인다고 한다. <https://n.newsnaver.com/article/020/0003205368> (검색일: 2020.10.27).

또한 북한은 당창건 열병식 이후 김정은의 ‘업적’을 소재로 한 첫 장편소설을 발표했다. 김일성·김정일의 ‘불멸’ 시리즈에 이어 김정은 ‘불멸의 여정’ 총서가 발간된 것이다. 4.15문학창작단 소속 백남룡의 작품으로 소개되는 ‘불멸의 여정’의 첫 장편소설 ‘부흥’은 김정은의 인재양성을 위한 교육사업 강화에 초점을 맞추었다. 이외에도 의무교육 12년제 전환, 대학교수들을 위한 미래과학자거리 조성, 평양애육원 건설, 교복·학습장 보급 등 김정은의 ‘업적’이 나열되었다.

2020년 김정은의 수령으로서의 위상과 이의 과시를 위한 연출은 당창건 75주년을 기념하여 북한 5대 정치기관이 김정은에게 보낸 축하문에 잘 나타나 있다.

조선로동당 중앙위원회와 조선로동당 중앙군사위원회, 조선민주주의인민공화국 국무위원회와 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회, 조선민주주의인민공화국 내각은 뜻깊은 10월의 명절을 맞으며 영광스러운 우리 당, 불패의 혁명적 당인 조선로동당의 위원장이시며 주체혁명의 탁월한 령도자이시고 존엄높은 우리 국가와 인민의 위대한 상징이시며 대표자이신 경애하는 김정은동지께 전체 인민들의 다함없는 흠모와 열화같은 충성의 마음을 담아 최대의 영광과 가장 열렬한 축하의 인사를 삼가 드립니다. … 혁명의 모든 중하를 다 맡아안으시고 조국과 민족 앞에 만고불멸의 업적을 이룩하시고도 그 모든 성과를 우리 인민들에게 돌리시며 위대한 인민이라고 높이 내세워주시는 경애하는 최고령도자동지는 이 세상 끝까지 받들어모실 인민의 태양, 혁명의 대성인이십니다.¹³⁾

한편, 2020년 당군관계는 이전과는 다른 양상을 보이고 있다. 김정은은 당 국가체제 강화를 목적으로 군을 당의 통제 하에 두는 정책을 집권 이래 9년 동안 계속해서 추진하고 있다. 이런 차원에서 2020년 군에 대한 당의 통제가

13) 『로동신문』, 2020년 10월 11일.

제도적으로는 더욱 강화됐지만 인민군대에 대한 우대와 배려는 그 이전보다 더 많이 보장되고 있다. 새로운 전략무기 개발과 코로나19·자연재해 등으로 군의 활용이 절실해짐으로써 그에 대한 배려가 자연스럽게 진행된 것이다. 2020년 4차례나 개최된 당 중앙군사위원회 회의가 군사정책의 핵심¹⁴⁾으로 자리잡고 있으며, 작년 말에 신설된 당 군정지도부도 조직지도부 군부담당과 더불어 군에 대한 당 통제를 이중으로 하고 있다. 여기에 군부 내 특정인사에게 힘이 쏠리는 현상을 막으려는 인사배치도 군에 대한 당 통제의 일환이라고 볼 수 있다. 대표적으로 핵·미사일 개발의 총책으로 최근 승진가도를 달리고 있는 리병철은 정치국 상무위원과 당 중앙군사위원회 부위원장 등 당 직책만을 갖고 있다. ‘위임통치’ 관련 국정원 보고에서도 김정은은 리병철과 최부일 군정지도부장에게 군사분야 권한을 부분적으로 이양하고 있는 것이다. 하지만 열병식에서 김정은이 인민군 장병들에게 감사의 인사를 보내고 군부엘리트의 위상 상승¹⁵⁾ 등 군 사기를 진작하고 있는 것은 위에서 지적한 새로운 환경변화에 대한 대응의 결과다.

5) 엘리트 충원: 당적 지도 강화와 신상필벌(信賞必罰) 인사

지난 8월 제7기 제16차 당 정치국 회의의 인사 중 가장 눈에 띠었던 것은 당의 최고위 정책결정기구인 정치국 상무위원회가 기존 김정은·최룡해·박봉주 3인 체제에서 5인 체제로 확대 개편된 점이다. 경제관료인 김덕훈 내각총리와 군사관료인 리병철 당 중앙군사위원회 부위원장이 추가됐다. 정치·경

14) 당창건 75주년 열병식에서도 당군관계의 한 측면을 엿볼 수 있다. 당 중앙군사위원회 부위원장 장 리병철과 총참모장 박정천이 열병식에서 주도적 역할을 했는데, 박정천은 리병철에게 “열병식 준비 검열을 받기 위해 정렬했다”고 보고했고 리병철은 전면에서 이를 지휘했다.

15) 당 중앙군사위원회 제7기 제4차 확대회의에서는 차수 1명, 대장 1명, 상장 7명, 중장 20명, 소장 69명 등 군 조직의 대대적인 승진 인사가 단행됐다. 당 정치국 제7기 제19차 회의에서도 리병철과 총참모장 박정천이 원수 칭호를 받았고, 경찰총국장 림광일과 방두섭이 대장으로, 김정식과 박광주가 상장으로 승진했다.

제·군사 관료를 고르게 포진시켜 당을 통해 국정전반을 통제하려는 의도로 읽힌다. 내각총리가 취임과 동시에 정치국 상무위원에 발탁된 것은 이례적이다. 전임총리 김재룡은 정치국원에 머물렀고 그 이전 박봉주 총리도 취임 3년이 지나서야 상무위원으로 승진했다. 그런데 대안중기계연합기업소 지배인과 자강도 인민위원회 위원장 등을 역임한 김덕훈 총리는 바로 상무위원 자리를 차지하였다. 김정은이 경제관료 두 명을 상무위원으로 임명한 것은 2018년 ‘사회주의 경제건설 총력집중노선’ 채택 이후 대부분의 인사가 경제엘리트의 승진 및 직책변동과 관련되는 특징과 연관된다.¹⁶⁾

리병철의 상무위원 기용도 파격적이다. 지금까지 대체로 상무위원회 내 군사담당 뒤편은 총정치국장에 할당되었다. 리병철은 당 군수공업부장 출신으로 핵과 미사일 개발에 깊게 관여한 인물이며, 전통적인 군부 실세 출신은 아니다. 전략무기 개발 업무를 담당하고 있는 리병철에 대한 김정은의 신임을 알 수 있는 대목이다. 리병철은 2016년 8월 SLBM 시험발사 때 김정은과 맞담배를 피웠고, 작년 12월 당 중앙위원회 부위원장에 오른 뒤 올해에는 당 중앙군사위원회 부위원장, 정치국 상무위원, 원수 칭호 등 초고속 승진을 했다. 능력과 인물을 중시하는 김정은의 인사 스타일을 엿볼 수 있다.¹⁷⁾

김정은의 인사에 대한 기본 입장은 로동신문 9월 22일자 기사 “당일군들의 수준이자 사업에서의 실적이다”에 잘 정리되어 있다. 김정일 시대까지 북한의 인사원칙은 연공서열과 노·장·청 통합이었다. 그런데 이 기사는 “당일군의 수준과 능력은 년한이 오래다고 하여 저절로 향상되는 것이 아니며 학력과 경력

16) 8월 13일 개최된 당 정치국 제16차 회의에서의 인사도 김재룡을 내각총리에서 해임하고 김덕훈을 신임총리로 임명, 올해 2월 당 농업부장에서 해임됐던 박태덕을 정치국원에 보선, 당 경공업부 부부장 박명순과 내각부총리 전광호를 정치국 후보위원에 보선, 당 재정경제리부 제1부 부장 김용수를 부장으로 승진 등 경제엘리트의 직책 변동과 승진에 관한 것이었다.

17) 일부에서는 김정은이 평양이 주류세력을 교체하는 과정에서 리병철을 발탁했다고 한다. 핵과 미사일 등 전략무기 개발의 주역인 리병철 등 핵 개발자와 기술관료를 대거 등용해 과거 빨치산 출신 등 기득권 세력을 대체하려고 한다는 것이다. <https://news.join.com/article/23866855> (검색일: 2020.10.28).

이 요란하다고 하여 높은 것도 아니다. 당일군의 발언권과 사업권위는 직위나 간판에 의해서가 아니라 실력에 의하여 담보된다”며 연공서열 철폐와 성과주의적 인사를 강조했다. 또한 김정은 정권 들어 “지금 혁명의 대가 바뀌면서 당일군들 속에서도 세대교체가 일어나고 있다. 새 세대 당일군일수록 자체수양과 단련을 강화하여야 당사업을 처음부터 참신하게, 혁신적으로 해나가게 된다”고 하면서 세대교체와 간부혁신을 주장했다.

북한 엘리트의 세대교체 실태는 2019년 12월 당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 확인할 수 있다. 정치국과 정무국 간부 상당수가 교체된 것이다. 정치국 위원 중 1930~1940년대생인 박광호, 태종수, 리수용, 안정수 등 고령의 간부 상당수가 퇴진하고, 1960년대생인 인물들이 새로 진출하였다. 지난 5월 13일 통일부가 발간한 『2020 북한 인물정보』에서도 세대교체가 자주 이루어지고 있는 것을 확인할 수 있다. 지난 1년 사이 당 정치국 인원의 80%가 교체됐고 국무위원 11명 중 9명이 변경되어 82%의 교체율을 기록했다. 당 중앙군사위원회는 기존 13명에서 12명으로 1명 줄고 7명이 교체되었다. 또한 11월 3일 국정원은 “군단장급 지휘관 40%(20명)를 물갈이해 노령 간부에서 50대 위주로 군 세대교체를 하고 있다”고 언급하기도 하였다. 이처럼 핵심엘리트들이 대거 교체된 사례는 북한역사상 드문 현상이다.

세대교체는 성과주의에 입각한 신상필벌식 인사와 연결된다. 위에서 언급한 리병철 이외에도 포병사령관 출신의 박정천 총참모장도 올해 4월 정치위원에 오른 뒤 5월 김수길 총정치국장(대장)을 제치고 차수로 승진하더니 10월 원수까지 차지했다. 전략무기 개발과 방역 및 수해복구의 성과에 따른 인사로 추정된다. 반면, 김재룡 총리낙마는 그가 당 중앙위 부위원장, 당 부장에 임명되었음에도 불구하고 경질로 해석하는 것이 합리적이다. 총리 재임기간이 17개월에 불과했기 때문이다. 박봉주가 116개월, 김영일과 최영림이 각각 34개월을 총리로 재임한 것과 비교된다. 아마도 삼중고에 처한 상황에서 인적쇄신

을 통한 관료사회의 경각심을 고취하고 내각의 역량 및 장악력을 강화하려는 조치로 이해된다. 또한 5월 23일 당 중앙군사위원회 확대회의에서 대장으로 승진한 국가보위상 정경택이 9월 29일 당 정치국 회의에서 상장으로 강등되었다. 코로나19 방역과정에서 문제가 발생했을 것으로 추정된다.

2020년 엘리트 충원과정에서의 독특한 특징은 편의주의적 인사방식이 강해지고 있다는 점이다. 현재 당 지도기관의 인적 충원은 당 중앙위원회 전원회의, 당 대표자회, 당 대회 등의 권한으로 당규약에 명시되어 있다. 그런데 올해 북한은 당 중앙위원회 위원·후보위원, 정치국 위원·후보위원, 당 중앙군사위원회 위원 등의 소환과 보선을 정치국(확대)회의와 당 중앙군사위원회 확대회의를 통해 시행했다. 물론 당규약 27조와 29조를 보면, 위 양 기구가 당 대회와 당 전원회의를 대체할 수 있으므로 당규약을 위반한 것은 아니다.¹⁸⁾ 그리고 국가기관 인사 권한은 최고인민회의에 있으나 노동당 회의를 통해 인사를 단행한 것도 특이한 점이다. 2019년 12월 당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 김일철을 내각부총리 겸 국가계획위원장으로, 전학철을 석탄공업상으로, 전명식을 문화상으로, 김승진을 국가과학원장으로 임명하였고, 2020년 8월 13일 당 중앙위원회 정치국 제7기 16차 회의에서 “정치국의 제의에 의하여 국무위원장은 사회주의헌법이 부여한 권한에 따라” 김덕훈을 내각총리로 임명한 것이다. 북한헌법 104조 4항에 국무위원장이 국가의 중요간부를 임명 또는 해임할 수 있는 권한이 명기되어 있으므로 ‘당위원장이자 국무위원장’인 김정은이 장소에 얽매이지 않고 ‘당회의’에서 국가기관 간부를 임명할 수 있지만 편의적인 것만은 분명하다.

18) 당규약 27조 “정치국은 전원회의와 전원회의 사이에 당중앙위원회 이름으로 당의 모든 사업을 조직지도한다.” 29조 “당 중앙군사위원회는 당대회와 당대회 사이에 군사분야에서 나서는 모든 사업을 당적으로 조직지도한다.”

3 북한 정치 21년도 전망

2021년은 김정은 집권 10년차이자 제8차 당 대회가 열리는 해다. 연초부터 당 대회가 개최되고 그 이후 각종 궤기대회가 예상되어 정치적 수요가 많은 해일 것이다. 그러나 2021년 중반까지 북한은 대북제재·코로나19·자연재해 등 삼중고에서 벗어나기 쉽지 않고 미국 신행정부가 출범하여 북미관계가 좀처럼 진척되지 않을 가능성이 높다. 대내외 상황이 작년에 비해 큰 변화가 없기 때문에 북한 정치는 기본적으로 2020년 정책흐름을 견지할 것이다. 제8차 당 대회가 열리는 등 당 회의체 가동이 더 활발해져 국가정책의 정당성 및 동원은 강화될 것이고 김정은의 감성정치는 계속 유지될 것이며 이와 연동해 인민대중 제일주의와 엄간관민의 정책방향은 더욱 견고해질 것이다. 또한 2022년 김정은 집권 10주년에 즈음하여 김정은의 우상화가 강화될 것이고 김정은 절대권력 하에서 핵심엘리트의 역할분담과 신상필벌식 인사는 확립될 것이다. 이러한 정책흐름을 전제로 북한 정치 21년도 전망에서는 ① 제8차 당 대회와 당국가체제 공고화 정착 ② 백두혈통 강화 ③ 핵심엘리트 역할분담의 제도적 장치 마련 ④ 김일성-김정일주의 체계화 본격 추진 등 4가지를 특화해서 다룬다.

1) 제8차 당대회와 당국가체제 공고화 정착

북한은 2020년 8월 19일 당 중앙위원회 제7기 제6차 전원회의에서 2021년 1월 제8차 당 대회를 소집하기로 결정했다. 북한은 동 전원회의에서 제7차 당 대회 이후 성과로 국가의 존엄과 지위 상승, 당과 인민의 일심단결 강화, 당의 건설과 활동전반에서 혁명적 전환 달성 등을 거론하고 한계로 경제목표 미달성, 인민생활 미향상 등을 지적하면서, ‘혁명발전과 조성된 정세의 새로운 요구에 기초하여 새로운 투쟁노선과 전략전술적 방침들을 제시할 목적’으로 소

집한다고 밝혔다. 그리고 김정은은 제8차 당 대회가 “투쟁하는 대회, 일하는 대회, 당사업을 전면적으로 총화하는 대회로 되어야 한다”고 하면서, “누구나 체감할 수 있는 혁신과 발전, 실질적인 변화”¹⁹⁾를 달성하자고 강조했다. 삼중고로 정체된 현실을 ‘당 중심의 변화’로 돌파하려는 김정은의 의지를 읽을 수 있다. 제8차 당 대회 개최의 목적은 김정은의 ‘강령적 지침’에 명시되어 있는데, ▲ 당의 최고지도기관인 당 대회 정기적 소집 ▲ 시대와 혁명발전을 인도하는 노선과 전략전술적 대책 확정 ▲ 당의 지도기관 정비·보강 등이다.²⁰⁾

첫째, 당 대회 정례화를 통해 사회주의 당국가체제의 표준화와 당의 성장을 과시할 것이다. 현행 당규약 21조는 “당 중앙위원회는 당 대회 소집 날짜를 6개월 전에 발표해야 한다”고 규정하고 있다. 이 규정대로라면 8월 19일에 소집을 발표했으니까 제8차 당 대회는 2021년 2월 19일 이후에 소집되어야 한다. 따라서 내년 1월 제8차 당 대회 규약에는 당 대회 소집주기가 포함될 것이다. 중국공산당도 5년에 1회 소집한다고 규정하고 있고, 북한의 제6차 당 대회 규약에도 소집예정 발표기한은 없었으나 소집주기는 적시되어 있었다. 5년이 유력하다. 북한은 5년 만의 당 대회 개최와 예상되는 당규약 개정, 그리고 당 회의체의 정례화 등을 통해 ‘사회주의 당국가체제’의 표준화와 공고화를 정착시키고자 할 것이다. 또한 지난 8월 당 전원회의에서 특이한 점은 “제8차 대회 대표자 선출비율은 당원 1,300명당 결의권대표자 1명, 후보당원 1,300명당 발언권대표자 1명으로 한다”라며 조선로동당 당원의 수를 추정할 수 있는 단서를 제공한 부분이다. 이 비율을 제7차 당대회 대표자에 적용하면 당원 수는 450만 명이 넘는다. 1980년 제6차 당 대회 당시 300만 명보다 50% 이상 증가한 당원수다. 이는 북한이 주장하듯 “자신감의 표출”이라 할 수 있고 당을 중심으로 북한을 이끌겠다는 김정은의 일관된 구상이라 할 수 있다.

19) 당창건 75주년 열병식에서 김정은이 한 연설, 『로동신문』, 2020년 10월 10일.

20) 김갑식, “북한의 제8차 조선로동당대회 소집과 ‘새로운 길 시즌2’,” 『Online Series』, CO 20-21(2020.8.21.) 재구성.

둘째, 북한은 바이든 행정부 하에서 '새로운 전략노선'을 제시하여 현재의 대내외적 어려움을 극복하고자 할 것이다. 2019년 2월 하노이 북미정상회담 결렬은 북한 대내외정책의 변곡점이었다. 작년 말 당 전원회의에서 '우호적 대외환경 조성을 통한 내부역량 강화'에서 '내부역량 강화를 통해 외부환경 개선'으로 그리고 "다시는 허리띠를 졸라매지 않도록"에서 "허리띠를 졸라매더라도"로 자력갱생, 정치외교·군사적 담보, 당의 사상통제 등을 핵심요소로 하는 '새로운 길'을 제시했다. 그러나 2020년 김정은이 언급한 "올해 여러 측면에서 예상치 못했던 불가피한 도전에 직면한 주객관적 환경과 조선반도 주변지역 정세"가 "시대와 혁명발전을 인도하는 노선과 전략전술적 대책들의 확정"을 요구하는 상황이 되었다. 삼중고에 따른 경제난 가중과 리더십 위기, 미중갈등 심화와 이에 따른 제재 우회로 확장 가능성, 미국의 코로나19 대응실패로 인한 미국의 불확실성 증가, 집권여당 총선승리와 K-방역 성공에 따른 한국정부의 독자성 강화 가능성 등이 새로운 변수로 작용하였다. 제8차 당 대회에서는 이러한 상황변화를 반영하여 바이든 행정부 하에서의 대외정책 및 대남정책 그리고 새로운 국가경제발전 5개년 계획이 담긴 '새로운 대내외 전략노선'을 확정할 것으로 예상된다. 특히 새로운 국가경제발전 5개년 계획을 뒷받침하기 위해 당규약에 '경제건설과 핵무력 건설의 병진노선' 대신 '사회주의 경제건설 총력집중노선'을 삽입하고 '만리마속도창조운동'을 추가할 수도 있다.

셋째, 당의 지도기관 정비·보강 과정에서 세대교체와 능력과 인물을 중시하는 김정은의 인사 스타일은 강화될 것이다. 북한은 9월 22일자 로동신문을 통해 연공서열 대신 성과주의 인사로 세대교체가 진행되고 있다고 밝혔다. 이 인사 기조는 2021년에도 유지 강화될 것으로 보인다. 김정은의 입장에서 삼중고를 돌파하기 위해 간부들의 혁신이 필요하고 추진정책 실패시 책임을 물어 주민들의 불만을 다스려야하는 것은 당연하다. 그리고 그 결과 '젊은 최고지도자'를 가지고 있는 북한에서 세대교체(세력교체)는 어쩌면 필연이라 하겠다.

2) 백두혈통 강화

2021년 1월에는 제8차 당 대회가 열리고 2022년 4월은 김정은이 당·정·군 의 최고수위에 오른 지 10주년이 된다. 이 과정에서 북한은 백두혈통 강화에 박차를 가할 것이다. 먼저 김정은은 이상화는 탄력을 받을 것이다. 김정은은 이상화의 종착점은 김일성·김정일에 버금가는 ‘태양’과 같은 존재가 되는 것이다. 제7차 당 대회 전인 2016년 2월 ‘광명성 4호’ 발사 기록영화에서 김일성·김정일의 태양상과 유사한 김정은 태양상이 최초로 등장한 이후 북한매체는 김정은을 ‘21세기의 위대한 태양’으로 치켜세우고 ‘김정은 강성대국’, ‘김정은 조선’ 등의 단어를 사용하였다. 지난 10월 5일자 로동신문에서는 ‘김정은 강대국’을 언급하기도 하였다.

이상화 방식은 김정은이 2019년 당초급선전일꾼대회에 보낸 서한에서 밝혔듯이 ‘신비화’가 아닌 ‘정책업적’에 기반한, 보다 현실적인 방식일 것이다. 북한은 최고지도자의 이상화를 위해 4.15문학창작단이 ‘수령형상문학’을 전문으로 창작해왔다. 김일성의 활동을 담은 총서 ‘불멸의 역사’, 김정일을 주제로 한 총서 ‘불멸의 향도’를 발간한 데 이어 이번에는 김정은을 다룬 ‘불멸의 여정’ 총서가 나왔는데, 그 첫 장편소설 ‘부흥’은 김정은의 교육정책을 소재로 하였다.²¹⁾ 이번 ‘불멸의 여정’ 창작은 김정은의 정통성과 입지가 할아버지와 아버지 만큼이라는 것을 보여주고자 한 것이다. 불멸의 여정 시리즈는 2021년 이후에도 계속 창작될 것이다. 이어질 불멸의 여정 시리즈의 소재는 당창건 75주년을 기념하기 위해 당 중앙위원회, 당 중앙군사위원회, 국무위원회, 최고인민회의 상임위원회, 내각 등 5대 권력기관이 김정은에게 보낸 축하문에 잘 정리되어 있다. 이 축하문에서 김정은의 업적으로 당사업의 혁명적 전환, 인민

21) ‘불멸의 역사’ 대표작으로는 『1932년』, 『청산벌』, 『혈로』, 『빛나는 아침』, 『50년 여름』, 『조선의 봄』, 『영생』, 『대지의 전설』 등이 있고, ‘불멸의 향도’ 대표작으로는 『아침해』, 『예지』, 『푸른 하늘』, 『강계정신』, 『야전열차』 등이 있다.

중시 영도, 공화국 위상 제고, 철통 방역, 강군 건설 등을 내세우고 있는데, 이러한 내용들이 향후 불멸의 여정 시리즈에 담길 것이다.

또한 김정은은 이상화 추가 조치로 김정일 생존 시 실시된 바 있는 초상화·배지·화폐 제작과 생일 국가기념일 지정 등이 순차적으로 진행될 것이다. 현재 김일성과 김정일의 초상화는 나란히 자주 등장하고 있지만 김정은은 초상화는 국가기관이나 가정집에 대체로 걸려 있지 않다. 2018년 쿠바 국가평의회 의장이 방북했을 때, 사열하는 위병대 모습 뒤로 양 지도자의 대형 초상화가 걸린 적이 있었는데 그 이후에는 김정은 초상화가 좀처럼 노출되지 않고 있다. 배지와 화폐 제작 그리고 김정은 생일 국가기념일 지정 등도 2021년 또는 2022년경에는 이루어질 것으로 전망된다. 다만 동상의 경우는 김일성과 김정일 모두 사후에 건립되었으므로 당장 진행되지는 않을 것이다. 한편, 김정은의 대원수 추대는 곧 이루어질 것이다. 김일성의 경우 1992년에, 김정일의 경우 사후인 2012년에 대원수에 추대되었지만, 지난 10월 리병철과 박정천이 원수로 승진함에 따라 이들과 ‘격을 달리하기 위해’ 김정은의 대원수 추대는 2021년에 이루어질 것으로 보인다.

김여정은 백두혈통에 걸맞는 인격적 지위에 더해 제도적 지위를 더 갖게 될 것으로 전망된다. 그동안 김여정은 선전선동부 제1부부장으로 김정은을 수행하였고 이후 조직지도부로 이동하여 당조직사업을 담당하는 것으로 추정되었다. 올 상반기에는 대남(청와대)·대미(트럼프서신 답신) 담화 발표 등 대외분야에서 활약하더니 하반기 2개월 동안은 방역과 수해 등 현안을 관장한 것으로 알려졌다. 김여정의 역할과 정치적 위상이 전방위적으로 증대되고 있는 것이다. 이에 제8차 당 대회를 계기로 당 중앙위 부장(조직지도부 또는 신설 부서)과 정치국 위원에 진입하고 국무위원으로도 활동할 것으로 예상된다. 이른바 ‘남매 정치’가 강화될 것이다. 그런데 1980년 이후부터는 최고지도자 김일성은 주로 통일부문, 외교부문을 담당하고 후계자 김정일은 당 사업과 경제부

문을 담당했던 것으로 알려진다. 반면 김정일이 최고지도자가 된 이후에는 김경희도 나름 역할을 하였지만 그 남편 장성택의 역할이 더 부각되었다. 현재 ‘김정은-김여정 남매 정치’는 ‘김일성-김정일 모델’보다는 ‘김정일-김경희(장성택) 모델’에 더 가깝다 하겠다. 김여정이 후계자가 아니기 때문이다.

3) 핵심엘리트 역할분담의 제도적 장치 마련

2020년 김정은 통치방식에서 눈에 띄는 대목은 현장지도는 측근들에게 맡기고 당 회의체에 집중했다는 점이다. 김정은은 현지지도를 예전의 절반밖에 하지 않았지만 집권기간 평균보다 세배 정도의 당 회의를 주재했다. 반면 ‘위임통치’ 논란이 벌어질 정도로 핵심엘리트들의 책임성과 현지요해가 증가하였다. 물론 이러한 핵심엘리트에 대한 책임과 권한 일부 이양은 특정한 제도적 틀 내에서 진행된 것은 아니다. 2019년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 ‘피곤해진’ 김정은이 자의적으로 대외·경제·군사 분야에 일부 권한을 이양해 그들의 책임성을 높인 것이다. 2021년에도 김정은은 자신의 권력을 절대화하면서 현장지도에서 정책지도로 변경한 리더십을 계속 견지할 것이고 오히려 그 리더십을 강화하기 위한 제도화 방안을 강구할 수도 있을 것이다.

이러한 방향에서 참고할 만한 것이 중국의 영도소조(領導小組, leading small group)다.²²⁾ 중국공산당 중앙위원회의 정책결정과정에 직간접적 영향을 미치는 중앙영도소조는 1958년 6월 총 5개(재경, 정법, 외사, 과학, 문교) 분야에서 처음으로 설립되었다. 당국가체제 특성상 주요 정책에 대한 ‘결정’은 당 중앙에 있고 ‘실행’은 정부(국무원)가 책임지고 있기 때문에, 당 중앙영도소

22) 중국에는 당국가체제의 공식적 제도 이외에 정책결정과정에 영향을 미치는 비공식기구가 존재하는데 이를 일반적으로 의사협조(議事協調)기구라고 불리는 소조다. 소조는 그 역할에 따라 영도소조(領導小組), 협조소조(協調小組), 공작소조(工作小組) 등으로 구분되고 업무 주체에 따라 당 소조 혹은 정부 소조 등으로 나뉜다.

조의 조장은 대체로 정치국 상무위원이 맡아서 정치적 책임을 지는 방식이고 구성원(조원)은 당 인사도 있지만 정부(국무원) 인사를 좀 더 많이 참여시킴으로써 해당 부문의 이해가 반영되도록 조직하고 있으며, 필요시 사무기구인 판공실을 따로 두기도 한다. 중앙영도소조는 중국공산당 정치국과 직결되는, 부문 간 정책을 조율하고 조정하는 의사협조기구 가운데 가장 대표적인 사례로서, 당 정치국이나 정치국 상무위원회가 중요 정책을 결정하는 데 있어서 보좌 기능을 수행한다. 그러나 중앙영도소조의 활동은 대부분 비공개이기 때문에 영도소조의 기능과 역할, 구성원에 대해서는 거의 알려져 있지 않고, 일부 중앙영도소조의 사무기구(辦公室)가 중국공산당 중앙직속기구로 편제되어 있을 뿐이다. 대표적인 중앙영도소조에는 전면개혁심화, 재경, 인터넷안보 및 정보화, 외사공작, 국가안전, 대만공작, 홍콩마카오공작, 선전사상공작 등에 관한 것이 있고, 한시적으로 운영되는 중앙영도소조에는 국무원빈곤지원개발, 동북진흥, 코로나19 등에 관한 것이 있다.

그런데 2018년 3월 개최된 전국인민대표대회 직후 그동안 중국공산당 정책 결정 관련 ‘협조 및 조율기구’였던 중국공산당 산하의 4개 핵심(전면개혁심화, 인터넷안보및정보화, 재경, 외사공작) 영도소조를 ‘결정권’이 있는 위원회로 격상시킴으로써 당이 모든 분야를 주도하겠다는 시진핑의 국정철학을 반영하였다. 시진핑은 위 4개 위원회의 수장인 주임을 맡음으로써 대내외 업무에 대한 최종적인 결정권을 갖게 되었으며, 이로써 4개 위원회 및 그 수장인 시진핑 개인의 영향력은 커지는 반면, 당 정치국 회의는 문제에 대한 토론보다는 위원회의 결정사항에 대한 추인을 담당할 가능성이 높아졌고, 이에 따라 당 정치국 회의의 위상이나 영향력은 상대적으로 줄어들 것으로 전망되고 있다.²³⁾

23) 신중호, 『중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망』(서울: 통일연구원, 2018), pp.118-119.

집단지도체제를 표방하고 있는 중국과 수령제를 채택하고 있는 북한의 리더십 형태는 다르다. 2020년 시점에서 오히려 중국에서는 최고지도자의 권한을 강화하려 하고 북한에서는 당의 결정권을 강화하려 한다. 당과 정부의 최종결정권이 최고지도자에게 있는 북한에서 어떤 인물이나 기구도 최고지도자의 권한을 위협할 수 없고 다만 그의 허락 하에 맡겨진 소임을 다할 뿐이다. 다만 권한을 이양하는 과정이 자의적이냐 제도적이냐 하는 차이는 존재하고 그 차이는 당국가체제의 강화 여부에 영향을 미친다. 2020년 북한은 당 정치국 상무위원회를 강화하는 조치를 취했다. 그리고 ‘위임통치’ 논란을 야기할 정도로 핵심엘리트들의 권한 이양과 책임성이 강화되었다. 여기서 더 나아가 2021년 이후 ‘특정 인사’가 아닌 ‘특정 기구’로 권한 이양과 책임 강화를 제도적으로 보장하는 조치를 마련할 수도 있다. 그 단초는 태스크포스에 해당되는 ‘상무조’를 원래 의미(常務)대로 상설화하는 방안이다. 최고결정권이 최고지도자에게 있기 때문에 상무조의 조장을 김정은이 직접 맡을 필요는 없을 것이고, 업무영역의 일부를 (상설)상무조에 위임하여 그 조장에 정치국 상무위원 또는 당 중앙위원회 부위원장급을, 조원에 당 인사와 정부 인사를 공식적으로 임명하는 방안을 고민할 수 있다. 이러한 측면에서 제8차 당 대회와 강령적 지침 중 하나인 ‘당의 지도기관 정비·보강’도 세대교체와 더불어 당장 상설상무조는 아니더라도 핵심엘리트 역할분담의 제도적 장치 마련 차원에서 접근할 수 있다.

4) 김일성-김정일주의 체계화 본격 추진

정치우선 사회인 북한에서 최고지도자의 권력 및 통치의 정당성을 확보하고 주민동원을 위해서는 지배이데올로기가 필요하다. 주체사상의 사회역사원리에 따르면, 혁명의 지도사상을 창시하는 것은 수령의 첫 번째 역할이다. 이

런 맥락에서 정권 출범 즈음인 2012년 4월 6일 당중앙위원회 책임일꾼들과 한 담화에서 김정은이 “김일성-김정일주의는 주체의 사상, 이론, 방법의 전일적인 체계이며 주체시대를 대표하는 위대한 혁명사상”이라고 정식화하고, 곧바로 4월 11일 제4차 당대표자회에서 개정된 당 규약에 ‘김일성-김정일주의’를 당의 지도사상으로 삼는다고 명시한 것은 당연한 일이었다.

그러나 당시 김일성의 주체사상과 김정일의 선군사상을 결합한 것으로 보이는 김일성-김정일주의는 김정은으로의 권력승계에 대한 사상적 정통성과 정치적 정당성을 확보하는 기제로 작용했을 뿐, 그 자체의 사상적 완결성과 체계성을 담보하지는 못했다. 집권 9년이 지난 현 시점에서조차 북한은 이른바 김일성-김정일주의 또는 ‘김정은주의’에 대해 선대 지도자였던 김일성과 김정일의 사상을 종합해 계승한 측면만 부각하고 있을 뿐, 이렇다 할 독자적인 이데올로기의 모습을 제시하지 못하고 있다. 물론 2019년 4월 11일 최고인민회의 제14기 제1차 회의에서 개정된 사회주의헌법의 ‘서문’을 보면 기존의 ‘주체사상’과 ‘선군사상’이라는 표현을 ‘김일성-김정일주의’라고 변경하여 당규약의 지배사상과 동일하게 하여, 그동안 당규약과 헌법상 지배사상의 불일치를 해소한 것은 김정은 시대 지배사상의 체계화에 있어 일진전이라 할 수 있다. 2021년부터는 북한 이데올로그들이 김정은 시대 새로운 담론과 전망을 담은 김일성-김정일주의의 사상적 체계화에 더 매진할 것이다.

김일성-김정일주의는 어떤 요소로 체계화 수준을 높일까? 2012년 신년사에 첫 등장한 ‘사회주의문명국’²⁴⁾은 김정은이 현재까지 애용하는 담론이다. 2012년 7월 26일 당 중앙위원회 담화에서는 김정일의 조국관·인민관·후대관 등을 내용으로 하는 ‘김정일애국주의’를 부각했다. 그리고 2013년 신년사에서는 “우리는 김일성-김정일주의 기치를 높이 들고 자주의 길, 선군의 길, 사회주의 길

24) 북한이 말하는 사회주의문명국은 “사회주의문화가 전면적으로 개화 발전하는 나라, 인민들이 높은 창조력과 문화수준을 지니고 최상의 문명을 최고의 수준에서 창조하며 향유하는 나라”다.

을 따라 끝까지 곧바로 나아가야”한다며, 자주·선군·사회주의를 강조했다. 대북제재가 강화되고 있던 2016년 5월 제7차 당 대회에서는 항구적인 전략적 노선으로 ‘자강력제일주의’를 천명했다. 핵무력 완성을 선포한 2017년 11월 29일 다음날인 11월 30일자 로동신문은 사회주의 체제의 우월성을 강조하는 ‘우리국가제일주의’를 처음으로 제시했다. 2019년 4월 헌법개정에서는 ‘대안의 사업체계’를 삭제하고 시장요소를 도입한 ‘사회주의기업책임관리제’를 새로 명시하는 개혁적 조치를 단행했다. 이렇듯 김일성-김정일주의 체계화에는 자주성, 사회주의문명국, 김정일애국주의, 자강력제일주의, 우리국가제일주의, 경제개혁 등이 포함될 것이다.

그런데 김일성-김정일주의 사상적 체계화 과정에서 ‘인민대중제일주의’가 핵심요소로 등장할 가능성이 매우 높다. 김정은 시대에 들어 가장 사랑을 받고 있는 담론이 인민대중제일주의이기 때문이다.²⁵⁾ 2013년 1월 29일 제4차 당세포비서대회에서 김정은이 “김일성-김정일주의는 본질에 있어서 인민대중제일주의”라고 주장한 이후 인민대중제일주의는 북한 지상에 본격적으로 언급되었다. 신년사에 인민대중제일주의와 이와 관련된 용어들이 2014년부터 거의 매년 등장하고 있다.²⁶⁾ 2015년 10월 당창건 70주년 기념연설, 2019년 4월 제14기 최고인민회의 시정연설, 2020년 10월 당창건 75주년 열병식연설 등 주요 행사 연설의 키워드도 인민대중제일주의였다.

당 안에서 인민대중제일주의의 위상은 대단하다. 2013년부터 김정은은 인민대중제일주의가 김일성-김정일주의의 ‘본질’이라고 반복적으로 주장하고

25) 김원식, 이기동, “김정은 정권의 통치이념변화 동향 분석,” 『INSS 전략보고』, 93권(2020) 참조.

26) “우리 당이 펼친 인민존중, 인민사랑의 정치와 당을 어머니품으로 믿고 따르는 인민들의 뜨거운 충정이 하나로 되어 당과 인민대중의 혈연의紐대가 새로운 높은 경지에 올라섰습니다(2014년).” “어머니당의 본성에 맞게 당사업전반을 인민대중제일주의로 일관시켜 전당에 인민을 존중하고 인민을 사랑하며 인민에게 의거하는 기풍이 차넘치게 하고 당사업의 주되는 힘이 인민생활향상에 돌려지도록 하여야 합니다(2015년).”

2019년 최고인민회의 시정연설에서는 ‘정치이념’인 인민대중제일주의와 주체의 인민관, 인민철학을 당과 국가 활동에 구현하는 것이 최대의 중대사라고 강조했다. 2020년 5월 8일자 로동신문 “우리 당의 본성적 요구” 제목의 기사에서는 인민대중제일주의를 ‘근본이념’이라고까지 추켜세웠다. 그리고 김정일이 선군사상의 시원을 김일성 시대까지 소급했듯이, 김정은도 인민대중제일주의를 김일성과 김정일의 ‘이민위천 사상의 계승이자 결정체’라고 주장하고 있다. 2020년 10월 10일 당창건 75주년 로동신문 기념사설은 김일성, 김정일, 김정은 3대의 인민대중제일주의를 선전하고 인민대중제일주의 발전사를 중심으로 북한역사를 찬양했는데, 이 사설이 현재까지 인민대중제일주의를 가장 잘 정리한 자료라 할 수 있다.²⁷⁾

김정은의 장기집권 정통성과 주민동원 강화를 위해서는 김정은 시대에 걸맞는 ‘새로운’ 지배이데올로기가 제시되어야 한다. 북한은 2012년 김정은 시대의 지배이데올로기로 ‘김일성-김정일주의’를 공식화했으니 집권 10주년 앞둔 2021년부터는 그 내용을 보다 체계화하는 작업에 주력할 것이다. 그리고 체계화의 중심에는 인민대중제일주의가 있을 것이다. 인민대중제일주의가 김일성-김정일주의의 핵심요소로 구조화될 것인지, 아니면 선군사상처럼 ‘일정하게 차별적인 또 다른 사상(가령 인민사상)’으로 주창될 것인지는 좀 더 지켜봐야 할 것이다.

27) “조선로동당은 력사상 처음으로 인민대중제일주의 기치를 높이 추켜들고 그것을 구현하기 위한 투쟁 속에서 거대한 업적을 쌓아올린 위대한 당이다. 인민대중제일주의는 조선로동당의 영원한 정치리념, 정치방식이다. 우리당의 지도사상인 김일성-김정일주의도 인민대중제일주의이고 우리 당의 력사도 인민대중제일주의를 구현하기 위한 투쟁행로였으며 우리 당이 75성상의 장구한 로정에서 이룩한 불멸의 업적도 인민대중제일주의로 빛나고 있다.”

4 결론

2020년은 북한에게 정치적으로 중요한 해였다. 2019년 2월 북미정상회담 결렬로 김정은과 북한정권의 리더십이 타격을 받은 후, 그해 말 ‘특별히’ 당 전원회의를 개최해 자력갱생을 기반으로 한 ‘새로운 길’을 공식적으로 천명한 다음해였기 때문이다. 당연히 2020년 당창건 75주년을 성공적으로 추진하여 흐트러진 전열을 정비하고 김정은과 북한정권의 리더십을 복원하려 했다.

이에 북한은 2020년 정치분야에서 김정은의 권위와 위상을 제고하고 김여정을 비롯한 핵심엘리트들이 김정은을 정책적으로 지원하도록 ‘역할분담제’를 추진했다. 김정은이 현지지도 방식보다 정책지도 방식을 선호함에 따라 당 회의체들의 정책협의 기능이 활성화되었다. 그러나 예기치 못한 삼중고로 김정은이 경제실패를 자인하는 상황이 발생했다. ‘수령의 신성함’이 지배했던 김일성·김정일 시대와 달리 ‘수령 김정은’은 ‘천상에서 지상으로 내려왔고’ 하지만 방어적 방식이 아닌 공격적 방식으로 이 상황을 돌파하려 했다.

할아버지 김일성이 1993년 경제실패 인정 이후 ‘과도기’를 설정했지만 김정은은 오히려 2021년 1월 제8차 당 대회 개최와 새로운 경제발전 5개년 계획을 제출했다. ‘더 큰 장밋빛 정치적 행사’로 현재의 어려움을 덮고자 한 것이다. 삼중고의 압박이 심해지면서 북한주민들의 삶은 더 힘든 상황에 봉착했다. 이에 김정은은 인민대중제일주의를 전면에 내세우고 감성정치를 강화하면서 주민들을 달래려 했다. 그리고 그들의 불만을 배출시키고 정책의 효율성을 높이고자 간부들에 대해 엄격한 인사조치를 단행했다. 신상필벌의 인사원칙이 본격적으로 도입되면서 북한 관료사회의 긴장도가 높아졌다. 분명 2020년 북한이 추구하고자 한 정치의 키워드는 ‘인민사랑’이었다. 그러나 그들의 주장과 의지에도 불구하고 이것이 민생현장에서 얼마나 구현되었는지는 별개의 문제일 수밖에 없다.

제8차 당 대회 개최로 문을 여는 2021년은 ‘제3기 김정은 정권’이 사실상 시작되는 해다. 2012년부터 2016년까지 ‘제1기 김정은 정권’은 유훈통치에 기여 후계정권을 안정화하는데 주력했다. 제7차 당 대회 기간인 ‘제2기 김정은 정권’은 후계정권에서 벗어나 ‘김정은의 북한’을 만드는데 매진하면서 세대 교체를 적극적으로 단행하고 당국가체제를 완전 복원했다. 제8차 당 대회와 함께 시작된 ‘제3기 김정은 정권’의 핵심과제는 장기집권의 토대 구축일 것이다. 이를 위해 북한은 김정은 우상화와 백두혈통 강화를 더 진전시키고 지배 이데올로기를 체계화하며 그 물적 토대로 체제안전과 경제발전을 함께 도모할 수 있는 방안 마련에 집중할 것이다.

그런데 안타깝게도 2021년 북한이 처할 상황은 2020년과 별반 다르지 않다. 코로나19와 대북제재 여파는 2021년에도 지속될 가능성이 높다. 여기에 6개월 정도로 예상되는 바이든 신행정부의 대북정책 기조와 진용 구축의 시간은 북한을 초조하게 할 수 있다. 2021년 상반기 북한은 자신들이 내세운 정책 목표를 달성하기 위해 기존 북중·북러관계 강화 이외에 남북관계 복원을 고민할 수 있다. 바이든 신행정부를 대상으로 한 새로운 대미정책의 수립이 절실하기 때문이다. 북한은 대미접촉의 통로로 한국을 생각할 수 있다. 한국에게는 남북관계를 정상화할 수 있고 한반도 비핵평화프로세스를 재가동할 수 있는 기회다. 2018년처럼 남북관계의 주도성을 확보하고 이를 바탕으로 북미관계 발전을 추동할 수 있는 한국정부의 보다 적극적인 역할이 요청되는 2021년 새해 벽두다.

제2장

경제

이정철(숭실대학교)

1. 서론

2. 선행연구와 구조의 평가

3. 대북 제재와 북한 경제

4. 북한 경제의 현황

5. 북한 당국의 경제 개혁 정책과 방향

6. 결론: 8차 당대회 전망과 3위1체 불가능론의 해소

제2장 북한 경제 평가와 전망

1 서론

북한이 8차 당대회를 내년 1월 개최하기로 함에 따라 관련한 경제 개발 5개년 계획에 대한 논의가 활성화될 것으로 전망된다. 북한은 8월 중앙위원회에서 2016년의 국가경제발전 5개년 전략(16-20) 목표 달성의 실패를 자인하고 2021년 새로운 국가경제발전 5개년계획을 제시할 것이라고 선언하였다.

북한은 2016년 7차 당대회 당시 “핵-경제 병진노선”을 공식 승인하였으나, 2018년 7기 3차 중앙위원회 전원회의에서 선언한 “사회주의 경제건설 총력집중 노선” 채택의 결과를 반영하지 않을 수 없다는 점을 감안해야한다. 실제 2018년 7기 3차 중앙위원회 전원회의에서 “경제건설-핵무력 병진노선의 위대한 승리”를 선포하여 사실상 핵-경제 병진노선을 폐기한 바 있다.²⁸⁾

“당 제7차대회가 제시한 국가경제발전 5개년전략목표 수행의 마지막 해인 올해 인민경제 여러 부문이 달성한 목표수행실적에 대하여....그 결과에 대하여 해석”한다는 중앙위 발표에 상응해 8차 당대회에서 이에 상응한 노선 조정이 있을 것으로 판단되고, 이는 북한의 새로운 당대회 노선이 경제문제를 강조할 것으로 보는 근거이다. 8차 당대회와 관련한 경제 평가와 전망 논의가 중요한 이유이다.

28) “조선로동당 7기 3차 중앙위원회 전원회의 결정서: 혁명발전의 새로운 높은 단계의 요구에 맞게 사회주의 경제건설에 총력을 집중할 데 대하여”(2018.4.20)

2 | 선행연구와 구조의 평가

1) ‘현존사회주의’적 위기의 특성과 전환 경제 전략의 대두²⁹⁾

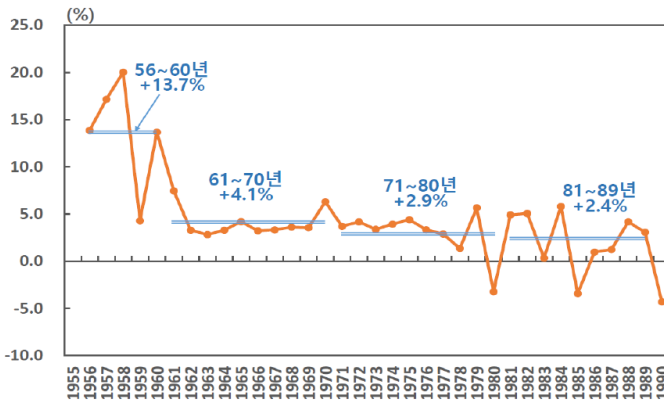
건국 이래 북한의 지도부는 소비에트식 강행성장(forced growth)모델을 경제체제의 원형(prototype)으로 채택하였다. 중공업 중심의 축적 전략과 동원형 발전 모델을 결합한 이 체제는 시장에 의거하기보다는 자본재 투자를 보호해줄 수 있는 경제구조를 강제로 조성하기 위해 시장을 대체하는 체제였던 것이다. 강제저축에 의한 급격한 자본축적, 중공업에 대한 집중 투자, 농업·경공업에 대한 통제와 국가소유 부문의 확대, 시장의 계획종속, 대외 관계의 자급자족화(autarky), 소비에 대한 극단적 통제 등을 내용으로 하는 이 체제의 목적론적(teleological) 지향은 고스란히 북한체제의 원형으로 자리하였다. 이렇게 성립된 북한체제는 계획경제라는 특성으로부터 주기적인 경제발전계획을 수립하고 이를 위해 전 사회의 가용자원을 총력 동원하는 경제체제로 기능해왔다. 북한은 이러한 전통적 발전방식에 의거해 경제건설을 다그쳐 왔다.

북한에서 사회주의 경제 체제를 바탕으로 하여 본격적으로 경제계획을 추진한 것은 1960년대 이후라고 할 수 있다. 1971~1976년의 제1차 6개년 계획 기간을 제외한다면 북한은 3차에 걸친 7개년 계획을 통해 장기발전계획을 수립, 시행하였다. 1961~1970년의 제1차 7개년 계획, 1978~1984년의 제2차 7개년 계획, 1987~1993년의 제3차 7개년 계획이 그것이다. 그리고 그 과정에서 북한은 몇 번의 조정기와 완충기를 통해 인위적 경제발전이 낳은 불균형과 그 후과를 조정하기 위해 노력하였다. 1977년은 6개년 계획 완료 후 1년간의 조정기였고, 그 외에도 2차 7개년 계획 완료 후의 1985~1986년의 조정기, 그리

29) 동 파트는 장달중 외, 2013, 『현대북한학강의』(사회평론), pp.150~160 에 실린 필자의 글을 일부 혹은 수정 게재하였다.

고 3차 7개년 계획 완료 후 1994~1996년은 3년간의 완충기였다. 아래 그림에서 보듯이 이 기간 즉 냉전기 전 기간 북한의 경제성장률은 우하향 곡선을 그리며 50년대 13%의 고속 성장에서 점차적으로 둔화되는 추세였다.

〈그림 1〉 냉전기 북한의 경제성장률 둔화 추세



자료: 조태형, 김민정, “북한의 장기경제성장률 추정:1956-1989,” 『BOK 경제연구』, p.30

	북한당국 ¹⁾	통일부	북한연구소	조동호	윤석범	Kim et al.	BOK추정
1947~49	27.9						
1950~53	-8.7						
1954~56	30.1						
1957~60	21.0					9.7	13.6
1961~65	9.9		9.4			3.3	4.2
1966~70	8.4		7.4	10.2		3.3	4.0
1971~75	14.2 ²⁾		6.1	10.1	8.5	4.6	3.9
1976~80	4.0 ²⁾		5.3	10.2	-2.0	2.2	2.0
1981~85	8.8 ²⁾	3.6		8.5	-1.5	4.0	2.5
1986~89		1.4		5.1		2.7	2.4
1956~89						4.2	4.7

주: 1) 북한의 국민소득 지표인 NMP(순물질생산) 성장률임

2) 해당기간은 각각 1971~74, 1975~80, 1978~84년의 연평균 성장률로 계산된 것임

3) 각 출처의 연도별 성장률(부표2 참조)을 기간별로 기하평균 한 것임

자료: 조태형, 김민정, “북한의 장기경제성장률 추정:1956-1989,” 『BOK 경제연구』, p.30

1960년대 북한 경제를 특징짓는 담론은 대안의 사업체제와 경제-국방 병진 노선이었다. 그리고 1970년대 북한 경제를 특징짓는 개념은 후계자가 주도하는 각종 ‘전투’였다. 70일 전투로 대표되는 동원식 경제 건설은 전투 기간 동안 당이 행정 조직을 전면적으로 대체하는 방식으로 진행되었다. 1980년대 북한 경제의 침체는 부족의 경제(Economics of shortage)라는 사회주의 체제 자체 모순에 더해 북한식 동원 체제의 부작용이 더해진 결과였다.

이어서 시작된 소련과 중국 등 사회주의 국가들의 체제 전환은 북한을 고립무원의 잔존 사회주의 국가로 남겨 놓았고 북한의 지도부는 역사상 최초로 경제 실패를 자인하기에 이르렀다.

아래 그림에서 보듯이 ‘현존사회주의’는 ‘물량물동적(物量物動的) 경제체제’ 혹은 ‘생산물 경제(product economy)’를 지향하는 계획-이데올로기 체제이다.

〈그림 2〉 북한 구체제의 특성



자료: 장달중 외, 2013, 『현대북한학강의』(사회평론), pp.150-160

부족의 경제(Economics of Shortage)로 유명한 코르나이는 화폐신호가 미발달한 체제가 성숙될 때 어떻게 경제가 운영되고 그 과정에서 아랫 단위와

윗 단위가 물량 신호를 통해 어떻게 상호 교류하고 거래하는가를 보여주었다. 하나는 현물수량 신호체계에 의한 현물수량 추동력이고, 다른 하나는 연성예산제약(soft budget constraints) 개념이다.

현물수량 추동력의 핵심은 비용에 개의치 않고 가능한 한 많은 양의 생산을 추구하는 현상이라는 점이다. 뒤로 후퇴하는 것이 불가능하다는 데서 유래한 톱니바퀴효과(ratchet effect)가 대표적인 설명 논리이다. 연성예산제약은, 예산제약이 연성이고 따라서 파산이라는 것을 상징할 수 없다는 극단적인 상황이 사회주의권 동유럽 경제를 어떻게 침체의 균형으로 몰아가는가를 설명한 코르나이의 개념이다. 이런 현상들은 물량물동경제 지향성에 기인하는 ‘현존사회주의’의 탈화폐적 특징이다.

이 같은 지향점에도 불구하고 사회주의 체제는 상품-화폐 경제를 부인하기는 어려웠다. 상품이 시장을 전제로 하는 개념이라는 점에서 사회주의 체제에서도 상품과 시장의 존재를 완전히 부인할 수 없기 때문이다. 이런 시장 메커니즘은 때로는 자연 발생적인 기제로 용인되어 물량물동경제의 부속 메커니즘으로만 운용되기도 했다. 또한 때로는 적극적으로 조장, 이론화되어 물량물동경제의 조정 기제로 제시되기도 했다. 시대와 국가에 따라 부침을 거듭했던 것이지만, 과도기 범주에 따른 상품-시장 관계의 허용 정도는 ‘현존사회주의’의 중요한 경제 운용 원리의 한 부분이었던 것이다. 여기서 옛 사회주의 체제들이 끊임없이 시장의 범위를 어느 정도까지 허용할 것인가를 두고 고민을 거듭할 수밖에 없었고, 이를 바라본 외부자들의 시각에는 계획과 시장 현상이 상호 대립적인 것으로 비춰졌던 것이다.

따라서 모든 현존 사회주의 체제는 물량물동적 경제체제와 그를 보정하거나 또는 이와 대립하는 시장의 범주가 상호 밀고 당기기를 지속하는 경제 동학을 보여 왔다. 그런 진동이 오랫동안 지속된 후인 1980년대 후반기에 와서 시장은 폭발적으로 성장하였고 급기야 시장에 의한 계획 대체 현상이 불가피

해지면서 비로소 대규모 체제 전환이 시작되었던 것이다. 아래 그림에서 보듯이 북한 역시 식량난, 에너지난, 원자재난, 생필품난의 4난이 연쇄적으로 닥치면서 계획경제에 난국이 조성되었다.

〈그림 3〉 90년대 북한 경제 4난



자료: 장달중 외, 2013, 『현대북한학강의』(사회평론), pp.150-160

북한체제 역시 이 같은 물결 앞에 자유로울 수 없었지만, 북한의 1990년대는 사회주의 이념형을 고수하는 방식으로 이 물결에 맞섰다. 소위 선군 이념, 선군경제론은 이 같은 배경에서 시작된 것이었다. 그러나 북한 지도부의 이같은 대응은 시장을 부정하는 것이라기보다는 시장의 폭발적 확산을 통제하면서 체제 내로 순응시키는 동시에 국가가 시장을 관리할 수 있는 역량을 갖추어 때까지의 시간을 벌기 위한 장기간의 전환 전략에 따른 것이었다. 김정일이 중국의 개혁 개방을 천지 개혁이라고 부르고 비슷한 시기에 6.3 그루뵘을 조직해 7.1 조치를 준비하는 등의 조치 역시 북한의 관료와 시장이 결합 전환해 가는 하나의 큰 전환 전략의 일환이었다.

2) 21세기 북한 경제 구조의 특성: 구획경제론

북한 경제를 돌이켜 보면 국가가 주도하는 계획경제라는 체제 특성을 부인하기 어렵다. 그러나 다른 사회주의, 공산주의 국가들이 다 그러했듯이 계획과 시장 간의 관계는 매우 다양한 조합이 있었다. 시기적으로도 공간적으로도 다양한 조합이 나타나면서 그 조합이 어떻게 시장을 확대하고 계획을 축소했는지 또는 전체적으로 경제 파이가 커지면서 시장과 계획의 특정 조합이 국가를 확장시켰는지에 대한 부침이 있었다. 때로는 국가가 축소되면서 시장과 계획이 대립하고 궁극적으로는 시장과 계획이 아니라 시장과 국가가 충돌했는지 등 다양한 조합들에 대한 분석이 있어왔다.

대부분의 전체주의적 사회주의 경제 국가들은 시장과 계획이 대립하는 가운데 시장의 확장을 통해 국가 생존을 추진해왔으나, 1980년대 말기에 이르러 국가가 축소되는 가운데 시장이 폭발적으로 성장하면서 국가 영역과 시장이 충돌하는 양상이 나타났다. 그 결과 전체주의 체제에 대한 시민적 저항의 형태로 시장과 시민사회의 결합이 국가 즉 구체제를 전복하는 형태로 진화하기 시작했다. 우리가 흔히 아는 급진적 전환(Shock Therapy) 모델이었다. 주지하다시피 구소련과 동구권 국가들이 이같은 모델을 따랐다면, 중국은 전형적인 점진적 전환(Gradualism) 모델을 추구했다. 중국은 철저히 국가가 시장을 통제하고 시장에게 주변적 권한과 점진적 확장을 허용할 따름이었다. 공공 부문에 대한 국가의 통제는 확고했고 시장 확장은 농민공의 도시 이전이라는 인구학적 모델을 충분히 활용하는 방식이었다. 거대 인구를 가진 중국이었기에 가능한 모델이었다. 농촌 인구가 인구의 중심인 베트남 정도가 참조할 수 있었지만 기타 소국들이 추종하기에는 매우 힘든 모델이었다. 특히 도시화 수준이 높은 체제인 북한이 중국식 모델을 추종하기에는 그 격차가 너무 큰 상태였다.

그럼에도 불구하고 북한 역시 체제 전환을 거부하고 있었던 것은 아니었다. 북한은 신 경제정책과 이에 근거한 제도 정비에 나서기 시작했다. 북한의 신

조치는 2002년 7월 1일 가격 조정을 중심으로 하는 정책 변화를 시작함으로써 대외적으로 공개되었다. 이에 대해서는 사경제의 비대화를 막고 계획경제를 정상화하기 위한 시도라는 평가와, 시장화 개혁 정책의 본격화라는 상반된 평가가 나오기 시작했다. 계획과 시장의 두 영역을 동시에 강화하는 정책들을 포함하고 있고, 두 가지 평가 모두 근거 있는 것이라는 점에서 논란은 계속되었다. 오히려 이 논쟁을 계기로 북한체제를 계획과 시장의 대립이라는 이분법적 틀에서 보아서는 안된다는 자성론이 나오기 시작한 것이 중요했다. 가격 정상화, 환율 현실화, 기업 경영의 독자성과 노동 인센티브 실시, 각종 국가 복지의 폐기와 공장 단위 책임제의 강화 등을 골자로 하는 북한식 경제개혁 조치가 일단 시장을 체제 내로 착근시키는 것이었기 때문에 시장과 계획의 이분법을 넘어서자는 논의는 분명 유의미한 시각이었다.

이후 북한 체제는 보는 시각 중에 가장 유력한 개념이 구획화 경제(compartmentalization) 개념이었다. 기왕에 시작된 자생적 시장들을 체제 내로 유입하고 시장과 계획의 대립을 시장과 국가의 대립으로 치환시키지 않고 국가 내의 시장을 확장시키는 과정에 북한은 시장 역할론을 강화하였다.

문제는 시장과 국가가 동시에 확장되는 과정을 겪었다는 점이다. 한국의 주류 경제학자들이 북한 경제가 지속적으로 악화되었다고 보고 있던 그 기간 동안 북한 경제는 사실은 조금씩 +성장을 유지했다는 대안적 시각이 있었다. 북한이 중국 경제의 주변부라는 점, 소국 경제라는 점, 중국에게 북한이 전략적 지위를 지닌다는 점 등은 북한 경제에 대한 중국의 영향력이 지속적으로 증대되어 왔을 것이라는 추측을 뒷받침한다.

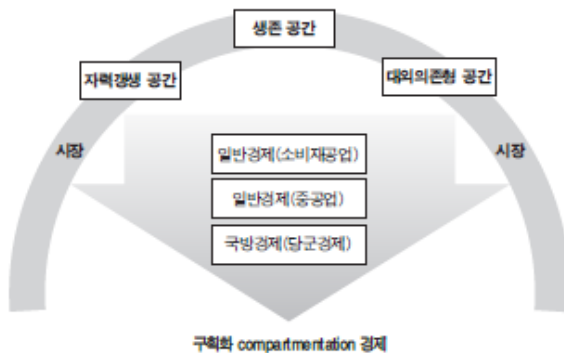
실제 북한은 중국 경제의 성장에 따른 추가 성장(spill over) 효과를 통해 지속적인 경제 성장 추세를 밟아왔던 것으로 보인다. 이 가운데 북한 정권은 국가 주도의 시장이라는 개념, 국영 부문의 일부가 시장으로 진출한다는 개념, 국영 부문의 구획을 통해 시장과의 접촉 부분을 다면화하고 국영 부문을

배급영역과 시장영역으로 재구획하는 개념 등의 도입을 통해 전혀 새로운 체제의 북한 경제 시스템을 구축해왔던 것으로 보인다.

북한은 국가부문을 국방경제 부문(당, 군 경제 부문)과 일반경제 부문으로 구획지었다. 선군경제체제 당시 골간 부문으로 성장한 군사 영역을 독자적인 국영 부문으로 만들고 독립적인 경제 순환 고리를 형성한 것으로 보인다. 동시에 일반경제 부문을 중공업과 소비재 공업 부문으로 다시 이분화하였다. 과거의 중공업 우위 노선으로 총칭되던 영역을 국방경제 혹은 당군경제와 일반 중공업 경제로 이중 구획화한 것이다.

그리고 일반경제 부문을 중공업 부문과 소비재 공업으로 나누고 일반경제 부문이 시장과의 접촉면을 확대함으로써 시장에 대한 국가의 결합을 디자인 하였다. 따라서 북한 주민에게 시장은 생존공간이면서 동시에 대외 의존형 공간으로 자리하게 되었다. 나아가 이 공간은 주민들이 국가가 보장해주지 못하는 경제 생활의 자립을 찾아가는 자력갱생 공간이 되었다. 아래 그림은 이를 잘 보여준다.

〈그림 4〉 북한의 새로운 국가-시장관계



자료: 장달중 외, 2013, 『현대북한학강의』(사회평론), pp.150-160

이렇게 함으로써 2000년대 중반 선군경제가 정상화되면서 당 및 군사 부문의 독자적 경제 부문 즉 수령경제 부문이 다시 독립 구획됨으로써 재생산 구조를 확보하게 되었고, 그 이외의 부문은 시장과의 밀접한 관계 속에서 시장을 통한 성장 동력을 만들어갈 수 있게 허용 되었다. 소위 2010년 중반부터 나오기 시작하는 우리식 경제, 사회주의기업책임관리제, 포전담당제 등의 개혁 조치들은 일반 경제 부문의 운영 메카니즘을 의미하는 것으로 해석되었다.

3 대북 제재와 북한 경제

북한에 대한 미국의 제재는 오랜 역사를 갖고 있고 북한은 사실상 미국의 가장 오랜 경제 제재 대상 국가 중의 하나일 것이다. 그러나 미국의 독자 제재 외에도 유엔 제재가 중요한데, 그것은 우방국인 중국과 러시아의 대북 제재를 강제하고 있기 때문이다.

최근의 유엔 제재는 수출, 수입, 경협, 금융, 화물, 여행 등에 걸쳐 거의 전부분의 내용을 담고 있다. 유엔 제재는 북한이 2016년 1월 4차 핵실험을 진행한 이후부터 포괄 제재로 확장되고 강제 조항으로 전환되기 시작했기 때문에 이를 중심으로 살펴보는 것이 적절할 것이다. 특히 하노이 회담에서 김정은 위원장이 2016년 이후의 5개 제제를 언급하여 그 중요성이 부각되었다. 따라서 대북 제재의 중심 문제는 아래 표에서 보듯이 안보리 결의안 2270호부터 2397호까지 5개 결의안의 주요 내용이 될 것이다.

〈표 1〉 2016년 이후 대북 제재 주요 내용

결의안	2270호	2321호	2371호	2375호	2397호
배경과 채택일	4차 핵실험, 2016.3.7	5차 핵실험, 2016.11.30	화성14호발사, 2017.8.5	6차 핵실험, 2017.9.12	화성 15호발사, 2017.12.23
무역	<ul style="list-style-type: none"> 민생용 제외 석탄, 철, 철광 수입금지 금, 희토류 수입금지 	<ul style="list-style-type: none"> 석탄수입 상한선 설정(4억불, 750만톤 중적은 쪽) 은, 동, 니켈 수입금지 	<ul style="list-style-type: none"> 석탄, 철(광석), 납(광석) 전면 수입금지 수산물 전면 수입금지 	<ul style="list-style-type: none"> 섬유 제품 전면 수입금지 원유 수출량 동결 정유제품 수출량 상한성 설정(200만 배럴) 	<ul style="list-style-type: none"> 수입금지 품목 대폭확대 정유제품 상한 축소(50만 배럴) 수출금지 품목 (산업용 기계, 운송 차량, 철강 제품 등)
해외 파견 근무자		<ul style="list-style-type: none"> WMD개발과 관련된 해외 노동자 파견에 대하여 우려 표명 	<ul style="list-style-type: none"> 해외 파견 노동자 규모를 현재 수준으로 동결 	<ul style="list-style-type: none"> 해외 파견노동자 신규 노동허가 발급 금지 	<ul style="list-style-type: none"> 기존 해외 파견 노동자 24개월 이내 송환
금융 및 투자	<ul style="list-style-type: none"> 북한은행의 회원국 지점 폐쇄 회원국 금융기관의 WMD 관련 기존 계좌 폐쇄 	<ul style="list-style-type: none"> 2270호에서 WMD연관성 삭제 	<ul style="list-style-type: none"> 조선무역은행을 제재대상에 추가 북한과의 신규 합작투자 금지, 기존 투자 확대 금지 	<ul style="list-style-type: none"> 북한과의 합작투자 전면금지 기존 사업 120일 이내 폐쇄 	

표에서 보듯이 북한으로부터 북한산 석탄, 갈탄, 철, 철광석, 금, 은, 동, 납, 납광석, 아연, 니켈, 티타늄광(2614), 희토류 등의 광물은 일체 수입이 금지되어 있다. 단, 나진항으로 들어가서 수출되는 외국산 석탄의 경우는 예외이다. 그리고 북한산 산업용 기계류 및 전자기기, 섬유 제품, 식물성 생선품 일부, 수산물, 선박, 조형물은 이유 불문 북한으로부터 수입이 금지되어 있다.

한편 북한으로의 수출은 원유의 경우 400만 배럴/年 상한선, 정유 제품은 50만 배럴/年 상한선이 설정되어 있으며, 천연가스 액체와 컨테이너는 북한으로의 수출이 전면 금지되어 있다. 또한 산업용 기계류 및 전자기기, 수송기기, 철강 및 여타 금속류는 일체 대북 수출(및 수입)이 금지되어 있다.

그리고 북한에 대한 금융, 노동 수출 등에 대해서도 엄격한 제한을 강화하였다. 북한이 수출을 통해 벌어들인 외화가 대량살상무기나 재래식 무기 개발에 쓰일 가능성을 차단하기 위함이었다. 2270호부터 북한이 무연탄, 철광석, 의류, 수산물, 노동력 등 주요 품목 및 생산 요소 마저 외국에 수출하는 것을 금지한 근거였다. 2270호에서 민수용 수출은 허용하는 '민생 조항'이 있었지만 2321호부터는 '민생 조항'마저도 삭제했다. 북한이 획득한 외화가 민수용인지 군수용인지 불분명하다는 주장이 채택되었기 때문이다.

이제 대북 제재는 완벽한 캐치 올(Catch-all) 규제로 진행되어 대북 수입 제재와 대북 수출 제재 모두의 근거가 되었다. 원래는 아래 표에서 보듯이 국제전략물자 수출통제 체제의 핵공급그룹, 호주그룹, 미사일기술통제체제, 바세나르협정이라는 4대 체제 하의 이중용도 물품인 1종 물자 중심의 대북 제재가 주를 이루었지만, 이제는 원칙상 모든 물품을 규제하고 일부 허용품에 대해서 거래를 용인하는 캐치 올 방식으로 전환한 것이다.

〈표 2〉 국제 전략물자 통제체제상 1중 물자

	전용품목	이중용도품목
핵공급그룹 (NSG, 46개국)	핵물질, 원자로, 중수, 재처리·우라늄농축 시설	산업용 공작기계·측정기·소재 (알루미늄·마레 이징강), 우라늄 농축에 이용가능한 장치 (주파수변환기·질량분석기·레이저발신기), 중수제조에 이용가능한 장치(멤프·저온중류탑·암모니아합성장치), 핵무기 기폭장치 등 광범위한 산업용 기기 및 소재 등
호주그룹 (AG, 41개국)	화학작용제 및 전구체(63종), 생물작용제 및 동물성 병원균	이중용도 화학제조 시설, 장비 및 관련기술(반응기·저장탱크·열교환기·응축기·중류탑·멤프), 이중용도 생물장비 및 관련기술(밀폐식 발효조·연속기·원심분리기·동결건조기)
미사일 기술통제체제 (MTCR, 35개국)	탑재중량 500kg 이상, 사정거리 300km 이상 미사일, 완성로켓시스템(탄도미사일·우주발사체 및 관측로켓 포함), 순항미사일 등 무인 항공기(UAV) 및 그 제조설비 등	탑재중량 500kg 미만, 사정거리 300km 이상 운반시스템(미사일, 로켓, UAV) 및 그 시스템을 구성하는 로켓의 각단, 로켓 추진장치·발사장비·관련 컴퓨터 및 생산 장비 등
바세나르협정 (WA, 41개국)	총기류·폭탄·탱크·장갑차·항공기·군함·군용차량·군용탐조등 등 22개 범주	소재·소재가공·전자·컴퓨터·통신·정보보안·센서·레이저·항법·해양 및 추진 장치를 포함하여 9개 범주

자료: 전략물자관리원

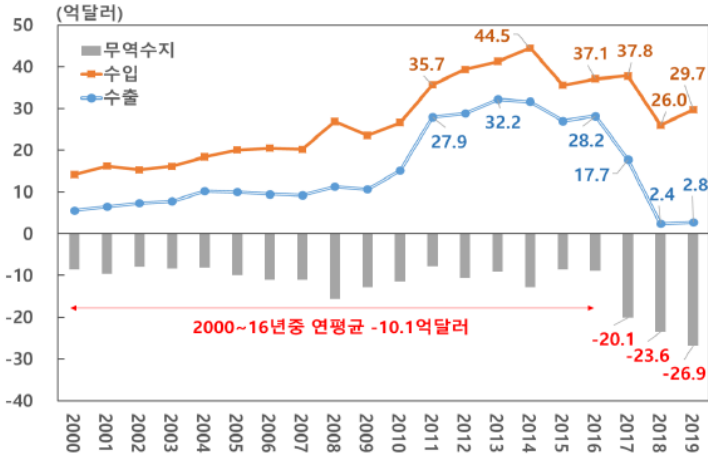
하노이 회담에서도 그러했듯이 지금도 북한은 2016년 이후의 캐치 올 규제에 대해서는 매우 뼈아프게 생각하고 있음이 분명하다. 하노이에서 트럼프 대통령이 2016년 이후의 이 5개 제재 중 북한의 비핵화와 비례적으로 제재를 완화하자는 입장을 밝혀 대북 제재 해제를 언급하기도 하였다고 알려진다. 대북 제재의 경우 이란 협상에서 채택되었던 “10년의 기간 동안 이란의 협정 위

반에 따라 다시 유엔과 미국이 제재를 가할 수 있는 ‘스냅백(snapback)’ 조항”을 트럼프 대통령이 언급하기도 한 것으로 알려져 북한의 기대를 높이기도 했다. 그러나 하노이 회담이 결렬된 후 북한은 제재 문제가 논의의 중심이 아니라고 주장하기 시작했지만 2020년 3월 22일 김여정 부부장의 성명에서 다음과 같이 말하여 북한이 제재 속에 고통 받고 있다는 점을 암시하였다.

“트럼프대통령은 친서에서 조미 두 나라 관계를 추동하기 위한 자신의 구상을 설명하고 전염병사태의 심각한 위협으로부터 자기 인민을 보호하기 위해 힘쓰고있는 국무위원장동지의 노력에 대한 감동을 피력하면서 비루스방역부문에서 협조할 의향도 표시하였다....다행히도 두 수뇌분들사이의 개인적관계는 여전히 두 나라사이의 대립관계처럼 그리 멀지 않으며 매우 훌륭하다. 그러나 조미사이의 관계와 그 발전은 두 수뇌들사이의 개인적친분관계를 놓고 서둘러 평가해서는 안되며 그에 따라 전망하고 기대해서는 더욱 안된다.... **공정성과 균형이 보장되지 않고 일방적이며 과욕적인 생각을 거두지 않는다면** 두 나라의 관계는 계속 악화일로에로 줄달음치게 될 것이다.....우리는 여전히 지금 이 순간도 **미국이 열정적으로 《제공》 해주는 악착한 환경 속에서 스스로 발전하고 스스로 자기를 지키기 위해 열심히 일하고 있다.**”(김여정, 2020년 3월 22일)

요컨대 2017년 이후 제재의 효과는 수입보다 수출에 집중되는데 생필품, 식량수입이 감소하지 않아 주민생활에 미치는 영향력은 제한적이라고 할 수 있다. 심지어 쌀 등 주요 식량 수입은 제재 이전에 비해 오히려 증가하였다는 수치도 있다. 결국 정상적이라면 북한의 외화 보유고 및 외화유출속도가 관건이 될 것인 바, 장형수·김석진(2019)은 북한의 2018년말 외화보유고를 25~58억 달러로 추정, 임수호(2017)는 2016년 기준 130억 달러로 보고 있기 때문에 전자의 추정에 따르면 1~3년, 후자의 추정에 따르면 5~6년 현재 수준의 수입을 유지할 수 있다는 계산이 도출된다.

〈그림 5〉 북한의 대외무역규모와 무역 수지



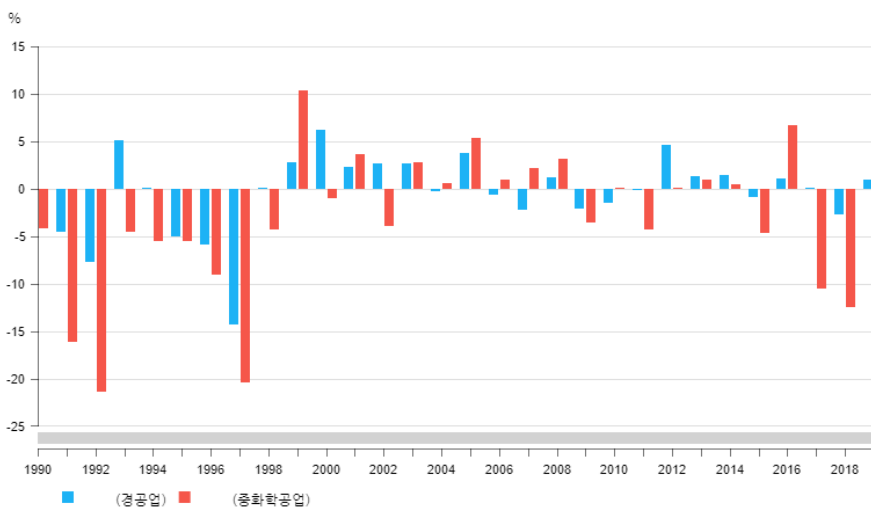
자료: 이종민, 2020, “2020 북한의 대외무역과 주민 생활,” 우리민족서로돕기 발표자료

그러나 코로나-19를 맞은 2020년 상황을 전제해 비교해보면 이같은 단순 적자 계산 방식과는 달리 북한의 외화 보유량이나 외화 유통 여력이 우리 계산과 달라져 북한 체제의 내구력은 더욱 오랫동안 지속될 수 있음을 알 수 있다.

한편 2017년부터 경제제재 효과가 나타나면서 경공업 부문에서도 마이너스 성장 나타나고 있으나, 중공업 부문에 비해서는 성장률 하락세가 뚜렷하지 않다. 실제 소비재의 경우 수입은 제재대상이 아니며, 수출은 의류 위탁가공품만 제재 대상이라는 점, 그리고 의류 위탁가공수출이 감소했으나, 국내 소비용 소비재 생산이나 이를 위한 자재 수입이 감소하는 징후는 나타나지 않았다. 요컨대 현재까지는 산업 영향력이 즉각적으로 나타난 단계라 보기는 어려우나 결국 중장기적으로 시장 구매력이 지속 감소하고, 경공업 공장 설비 및 부품 교체가 적시에 이루어지지 못하면 경공업의 마이너스 성장세도 가속화될 수 있다고 볼 수 있다.

〈그림 6〉 북한의 중공업, 경공업 성장률 추이

(단위: %)



자료: 한국은행 경제통계시스템

비고: 1) 2015년 기준년 계열

2) 마지막 연도의 일부 자료는 잠정치, 다음 연도 자료수룩시 수정가능

4 북한 경제의 현황

1) 북한의 경제성장률

북한의 경제 성장률은 2019년의 경우 0.4% 플러스 성장한 것으로 계산되었다. 아래 표에서 알 수 있듯이 북한의 최근 경제성장률은 진폭이 매우 큰 상태였다. 2016년에는 3.9% 플러스 성장을 기록했지만 2017년과 2018년은 각각 -3.5%와 -4.1%를 기록하였다.

〈표 3〉 북한의 산업별 성장률과 산업구조

(단위: %)

	2016	2017	2018	2019
농림어업	2.5	-1.3	-1.8	1.4
광공업	6.2	-8.5	-12.3	-0.9
광업	8.4	-11.0	-17.8	-0.7
제조업	4.8	-6.9	-9.1	-1.1
경공업	1.1	0.1	-2.6	-1.0
중화학공업	6.7	-10.4	-12.4	-2.3
전기가스수도업	22.3	-2.9	5.7	-4.2
건설업	1.2	-4.4	-4.4	2.9
서비스업	0.6	0.5	0.9	0.9
정부	0.6	0.8	0.8	0.5
기타	0.5	-0.3	1.2	1.8
국내총생산(GDP)	3.9	-3.5	-4.1	0.4

자료: 한국은행, “2018년 북한 경제성장률 추정 결과,” 『공보』 2019-7-26호 (2019); 한국은행, “2019년 북한 경제성장률 추정 결과,” 『공보』 2020-7-24호 (2020).

대북 제재의 심화에도 불구하고 북한이 2019년에 플러스 성장을 한 것은 2018년과 2019년의 북미관계 진전에 따른 정세 변화와 관계있었다. 뿐만 아니라 아래의 한국은행 통계의 구체적 비교 자료에 잘 드러나 있지만 2019년도는 2018년도에 비해서 농림어업, 건설업, 도소매 음식 숙박업 등의 서비스 분야의 성장률이 매우 높게 나타났다. 농업의 경우 1.4% 플러스 성장을 기록해 북한의 산업 중 22%에 해당하는 농업 생산량의 증대를 의미해 북한 경제에 매우 큰 긍정적 영향을 미친 것으로 드러난다. 한편 건설업은 10%의 구성을 차지해 나날이 그 비중이 커지고 있고 동시에 북한의 민간 주택 건설업이 성장하고 있는 것을 잘 표현하였다. 한편 그 비중은 미비하지만 34%를 차지하는 서비스업이 0.9% 성장하고 미래형 산업인 기타 부문 역시 전체 경제의 8.8%를 차지하고 그 부분이 1.8% 플러스 성장함으로써 북한 경제의 총체적 발전 가능성을 점쳐 주었다. 이는 제재 하에서 이루어진 성과라는 점에서 북한 체제에 매우 큰 기대를 안겨 주었을 것으로 보이는데, 2020년에는 연초부

터 닥친 코로나-19 사태로 이같은 추세가 다시 역전되었을 것으로 보인다.

북한의 경제활동별 국내총생산

(한국 십억원, %)

	실질		증감률	명목		구성비 (2019)
	2018	2019		2018	2019	
농림어업	7,340.0	7,441.2	1.4	8,302.9	7,491.9	21.2
광공업	9,504.0	9,414.0	-0.9	10,472.0	10,454.5	29.6
광업	3,316.3	3,292.7	-0.7	3,782.4	3,869.9	11.0
제조업	6,183.5	6,116.7	-1.1	6,689.6	6,584.5	18.7
전기 가스 수도업	1,934.9	1,853.5	-4.2	1,934.6	1,888.9	5.4
건설업	2,834.7	2,915.6	2.9	3,173.8	3,421.7	9.7
서비스업	11,204.9	11,301.4	0.9	11,787.2	12,021.6	34.1
정부	8,117.6	8,160.0	0.5	8,771.7	8,905.1	25.2
기타	3,087.8	3,144.9	1.8	3,015.5	3,116.5	8.8
(도소매 및 음식숙박)	160.7	186.7	16.2	163.1	193.5	0.5
(운수 및 통신)	848.0	864.9	2.0	776.1	813.8	2.3
(금융보험 및 부동산)	2,077.9	2,091.8	0.7	2,076.3	2,109.2	6.0
국내총생산	32,803.0	32,918.9	0.4	35,670.5	35,278.6	100.0

자료: 한국은행, 2020, "2019년 북한 경제성장률 추정 결과 자료," p.6

사실 북한 경제를 보는 많은 보수적 시각은 북한 경제가 제재 하에서 플러스 성장세를 보이는 것에 대해 의문 부호를 제기하는 경우가 많다. 그리고 한국은행의 북한 통계는 전통적으로 보수적 시각을 대변하는 경우가 많다.

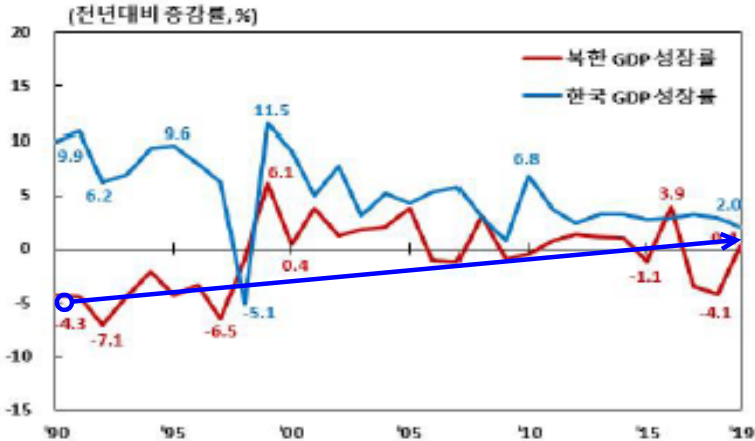
그러나 아래의 그림을 보듯이 한국은행 통계만으로 볼 때에도 탈냉전 직후부터 30년을 조감해보면 북한 경제는 90년대 초반의 마이너스 성장기 즉 고난의 행군기의 난국을 뚫고 나름대로 성장세를 회복해가고 있음을 알 수 있다. 최근 2017, 2018년의 마이너스 성장을 겪었고 제재 때문에 예상되었지만 2019년에 다시 플러스 성장으로 돌아선 것은 매우 큰 의미가 있다.

〈표 4〉 북한의 경제 성장률 추이 - 남북 비교

													(전년대비 증감률, %)	
'90	'95	'00	'05	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	
-4.3	-4.4	0.4	3.8	-0.5	0.8	1.3	1.1	1.0	-1.1	3.9	-3.5	-4.1	0.4	
(9.9)	(9.6)	(9.1)	(4.3)	(6.8)	(3.7)	(2.4)	(3.2)	(3.2)	(2.8)	(2.9)	(3.2)	(2.9)	(2.0)	

주 : 1) () 내는 우리나라 경제성장률(2015년 기준년 기준)

우리나라와 북한의 경제성장률 비교



자료: 한국은행, 2020, “2019년 북한 경제성장률 추정 결과 자료,”p.1

이 점에서 한국은행 2019년 북한 경제 통계가 북한의 성장률을 플러스로 평가한 것은 북한 경제의 미래 전망과 관련해 시준하는 바가 크다. 그리고 그것은 북한이 앞으로 어떤 성장 추세를 보인 것인가를 보여주는 점에서도 중요하다. 향후 북한의 성장은 서비스 산업(관광업 등)과 건설업 등에서 시장화를 통해 새로운 성장 동력을 창출할 것으로 본다는 점이고 그것은 제재가 지속됨에도 불구하고 그같은 분야는 제재와 무관하게 밝은 전망을 갖고 있다고 해석하고 있다고 볼 수 있는 것이다.

2) 국민소득

한국은행에 따르면 북한의 1인당 (명목) 국민소득은 한국의 1/27 (3.8% 수준)에 해당한다. 2019년에 140만원대로 1,200~1,300달러대를 오가는 수준으로 보면 된다. 한편 인구 구조를 반영할 경우 북한의 명목 GNI는 한국의 1/54로 35조원대 수준임을 알 수 있다. 앞 챗터의 경제성장률은 실질 성장률이라면 국민소득 기준을 명목 소득 기준이라는 점에서 전년 대비 마이너스 성장을 기록되었음에 주의할 필요가 있다.

한국은행 북한 경제 통계는 한국 원화 기준으로 작성된 통계이기 때문에 한국 원의 환율과 동일한 영향을 받는다. 올해 같은 경우에 원화 강세 현상을 반영할 경우 북한 GNI는 조금 더 강세로 될 가능성이 높다.

북한의 국민소득 및 1인당 GNI

	북한 (A)		한국 (B)		B/A(배)	
	2018	2019	2018	2019 ^F	2018	2019
명목 GNI (한국 조원)	35.9 (-2.0)	35.6 (-0.9)	1,905.8 (3.4)	1,935.7 (1.6)	53.1	54.4
1인당GNI (한국 만원)	142.8 (-2.5)	140.8 (-1.4)	3,693.0 (2.9)	3,743.5 (1.4)	25.9	26.6
인 구 (천 명)	25,132	25,250	51,607	51,709	2.1	2.0

주 : () 내는 전년대비 증감률(%)

자료: 한국은행, 2020, “2019년 북한 경제성장률 추정 결과 자료,” p.1

3) 북한의 무역

사실 대북 제재의 가장 큰 영향력은 무역에서 나온다. 아래 표에서 보듯이 제재에도 불구하고 북한의 교역량은 2018년 전년도에 비해 수출은 14.4% 늘어났고 수입은 14.1% 증대되었다. 수출, 수입 모두 늘어나 제재 영향이 거의

없는 것과 같은 착시 효과가 드러난다.

그러나 2018년에 이미 북한의 수출은 -86.3%나 줄어들었으므로 이로부터 14% 성장했다고 하지만 무역량은 평년에 비해 이미 70% 이상 줄어들었음을 알 수 있다. 수출량 역시 2018년에 -31%로 줄어들었으므로 2019년도에 14% 증대되었지만 역시 -20%대로 줄어들어 있음을 알 수 있다. 제재 영향으로 수출도 줄고 이에 따라 외화가 감소함에 따라 수입 역시 따라서 줄어들었음을 알 수 있다.

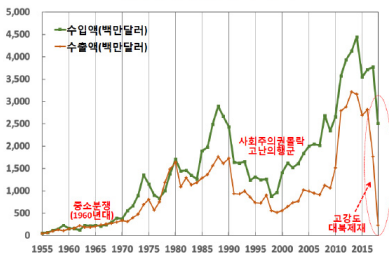
북한의 대외 교역규모¹⁾

	북한 (A)		한국 (B)		B/A (배)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
	교역 규모	28.4 (-48.8)	32.4 (14.1)	11,400.6 (8.4)	10,455.8 (-8.3)	400.9
수출	2.4 (-86.3)	2.8 (14.4)	6,048.6 (5.4)	5,422.3 (-10.4)	2,492.1	1,952.0
수입	26.0 (-31.2)	29.7 (14.1)	5,352.0 (11.9)	5,033.4 (-6.0)	205.8	169.6

주: 1) 남북간 반출입 계의 기준이며 () 내는 전년 대비 증감률(%)
 자료: 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 관세청

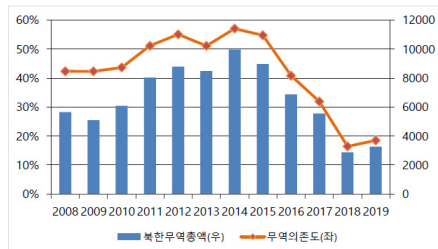
자료: 한국은행, 2020, “2019년 북한 경제성장률 추정 결과 자료,”

북한의 수출입 장기 추이



자료: 통일부, KDI, KOTRA

북한의 대외교역 규모와 무역의존도

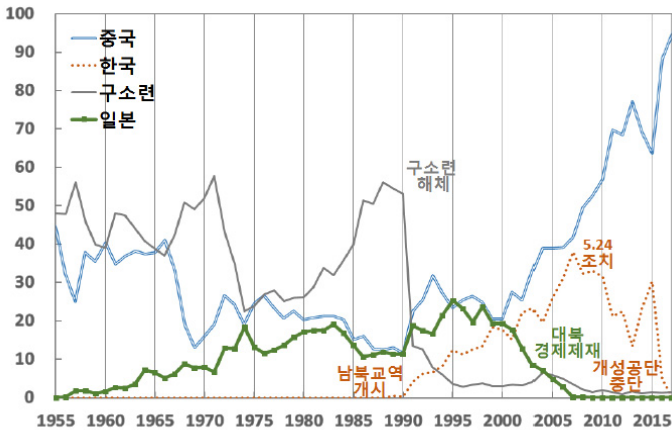


자료: UN, 통일부, KOTRA

자료: 이종민, 2020, “2020 북한의 대외무역과 주민생활,” 우리민족서로돕기 자료

사실 대북 제재의 가장 큰 영향력은 무역에서 나온다. 아래 표에서 북한의 수출입 규모를 보면 2000년대 이후 북한 경제의 회복과 함께 대외교역 규모 또한 급증하여, 총 무역액(대외무역+남북교역)이 한때 100억 달러에 육박한 것으로 나타났다. 그리고 북한의 무역 의존도(총 무역액/GDP)는 2010년대 들어 50% 내외까지 상승한 것으로 추정되며, 이는 세계 평균과 비슷한 수준임을 알 수 있다.(2015년 세계 평균 58%, 중국 38%, 미국 28%) 북한 경제가 그들이 얘기하는 자립 경제와는 달리 대외 의존도가 상당히 높은 체제임을 알 수 있다. 물론 2015년을 전후하여 북한의 대외 의존도는 급격히 떨어져 현재는 20% 수준까지 낮아졌다. 한편으로는 제재 때문일 것이고 다른 한편으로는 김정은 체제가 강조한 국산화 과정의 추이일 것이다.

〈그림 7〉 북한의 주요 대외 교역국 변동 추이



자료: 통일부, KDI, KOTRA

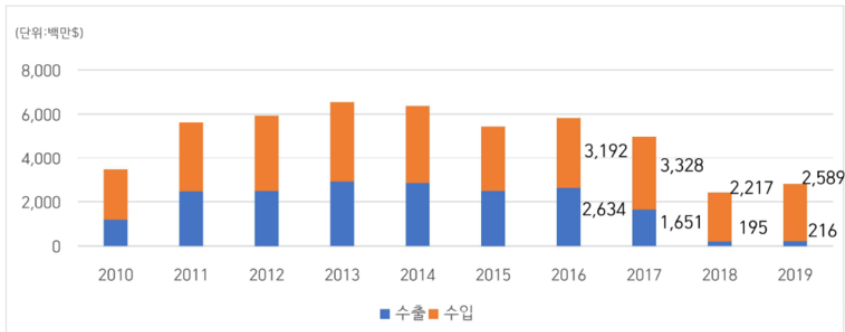
자료:이종민,2020, “2020 북한의 대외무역과 주민 생활,” 우리민족서로돕기 자료

한편 이같은 무역량 감소는 대부분 북중관계에 반영되어 있음을 알 수 있다. 역대 북한의 주요 무역 대상국을 보여주는 위 그림을 보면 알 수 있듯이 냉전

시기는 소련과 중국이 주요 대상국이었지만, 80년대 이후에는 일본의 비중이 증대하였고 90년대 후반기 이후에는 한국의 비중이 급격히 증대하였다. 그러나 이명박 정부 이후 한국에 보수 정권이 들어선 이후 남북관계가 경색되고 이명박 정부의 5.24 조치에 이허 박근혜 정부가 개성공단을 닫은 이후 남북 교역은 거의 0에 가까운 상태로 떨어졌다. 결국 북한의 교역 상대국은 중국이 90% 이상을 차지하는 독점적 지위를 점하게 되었다. 북한의 중국화에 대한 논의가 활발해지고 북한의 대중국 의존도가 높아지게 되었음을 알 수 있다.

아래 그림은 북한의 대중국 교역 추세를 보여주고 있다. 한때 북중 교역량은 60억 달러를 상회하는 수준이었다. 그러나 2018년에는 23억 달러수준까지 떨어져 최악의 상황으로 집계되었는 바 그것은 주로 북한의 대중 수출 감소에 기인한 것이었다.

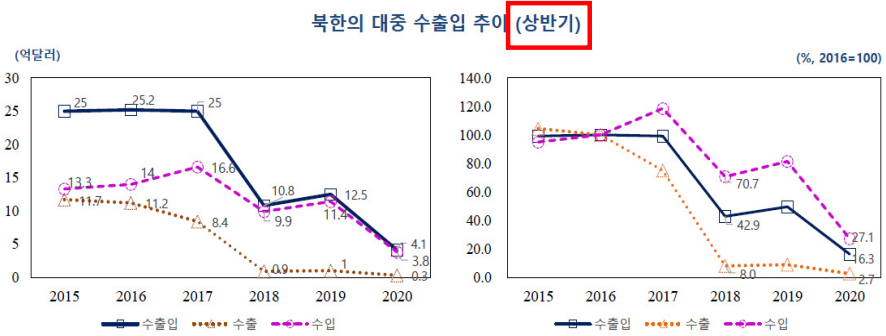
〈그림 8〉 북한-중국 수출입 추이(2006-2019)



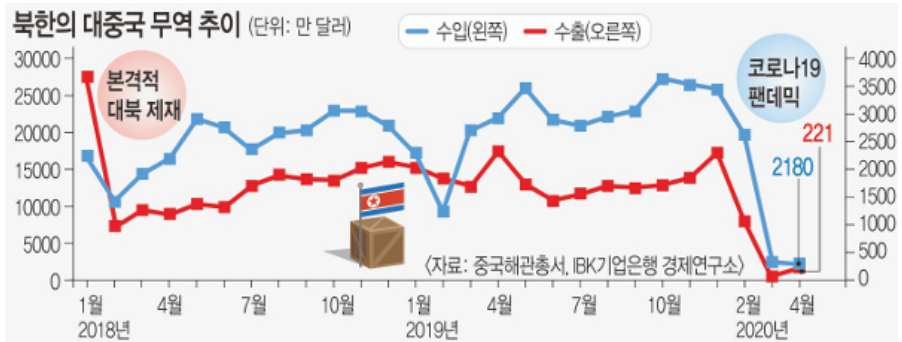
자료: 한국무역협회 중국무역통계(2010~18년 통계) / 중국 해관통계(2019년 통계)

한편 2020년 상황을 알기 위해 상반기 자료들만 조사해본 결과에 따르면 2020년 상반기 북한의 대중 교역액은 4.1억 달러로 전년 동기 대비 67% 감소한 것으로 나타난다. 이것은 대중 수출(0.3억 달러, -72.3%) 뿐 아니라 대중 수입(3.8억 달러, -66.5%) 역시 크게 하락한 결과임을 알 수 있다. 대중 무역

규모를 대북제재 강화 이전인 2016년과 비교하면 16.3%에 불과한 수준이다.



자료:이종민,2020, “2020 북한의 대외무역과 주민생활,” 우리민족서로돕기 자료

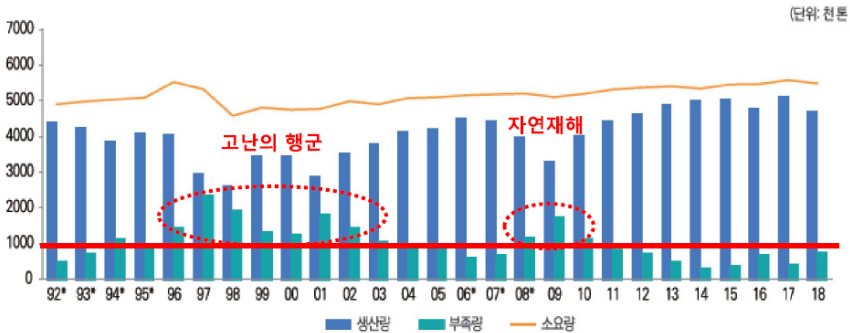


국민일보 2020.6.17.

상반기 실적을 비교해 주는 위의 첫 번째 표를 보면 코로나-19 사태로 북한은 대중국 수출뿐만 아니라 대중국 수입마저 최소화시켜왔음을 알 수 있다. 위의 두 번째 그림 또한 대북 제재가 2018년 이후 북한의 수출 부문에만 주로 영향을 주었음을 보여주고 있다. 반면 수입은 두 그림 모두 코로나-19 사태로 2020년 상반기에 와서 수출과 수입이 모두 급격히 하락했음을 보여주고 있다.

4) 북한의 식량

역대 북한의 식량 생산량을 살펴보면 아래 그림과 같다. 고난의 행군기 거의 200만톤 이상의 부족분이 있었음을 알 수 있고 그 이후 생산량이 회복되면서 큰 자연재해가 없는 해는 대체로 부족분이 100만톤 이하 수준에 머물러왔음을 알 수 있다. 특히 최근 10년간 김정은 시대의 식량 생산은 2009년에 급감한 이래 전반적으로 상승 추세를 유지하였음을 알 수 있다. 김정은 집권 이후 2012년 이래 3년간은 식량 부족분이 감소하였으나, 2015년 이후 다소 변동폭이 큰 것을 알 수 있다. 전반적으로 김정은 시대 포전담당제, 주식의 다변화, 육류 및 물고기 생산량, 과수 등 부식 증대 등의 영향으로 식량 부족량이 줄어들고 있음을 알 수 있다.

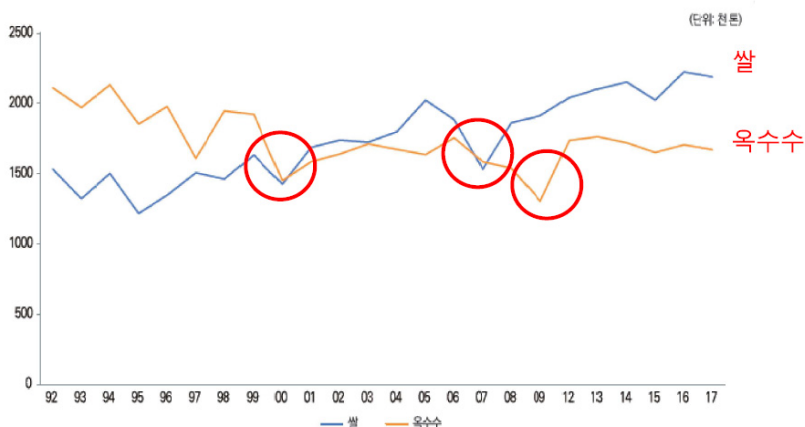


주: * FAO가 1996년부터 통계를 제공함에 따라(2005년~2007년은 미발표), 1992년~1996년, 2006년~2008년 통계는 KREI, 농촌진흥청 자료임
 참고: 북한 식량 소요량을 나타내는 노란선의 높이를 생산량을 나타내는 파란색 막대가 초과한 년도가 한 번도 없음. 녹색 막대는 부족량 부족분을 나타냄
 북한 식량 생산량 추이는 기후 등 자연환경 변화에 따른 변수도 있으나, 1992년 생산량과 최대생산년도인 2017년 생산량에는 차이가 없는 가운데, 수 십년간 부족분이 발생하는 것은 농업구조적인 문제도 있었을 것임이라는 주장도 있음
 자료: FAO 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>) 농촌진흥청

자료: 김관호, 2020, “북한의 식량상황과 주민생활,” 우리민족서로돕기 토론자료(국회입법조사처 2019.9.26.자료 재인용)

실제 북한의 쌀 및 옥수수 생산 추이를 살펴보면 쌀과 옥수수의 수확량 추이는 전반적으로 정체상태이지만, 쌀 생산량은 90년대에 비해 확실히 많은 양을

점하고 있음을 알 수 있다. 김관호에 따르면 2000년과 2007년 당시 수해 등 재해로 쌀 생산량이 급감했고, 2009년에 옥수수 생산량이 급감했지만 대체로 옥수수가 쌀로 대체되고 있는 추세를 알 수 있고 또한 발작물에 대한 생산량, 과수 등 부식 증대 등의 영향으로 식량 부족량이 줄어들고 있음을 알 수 있다.

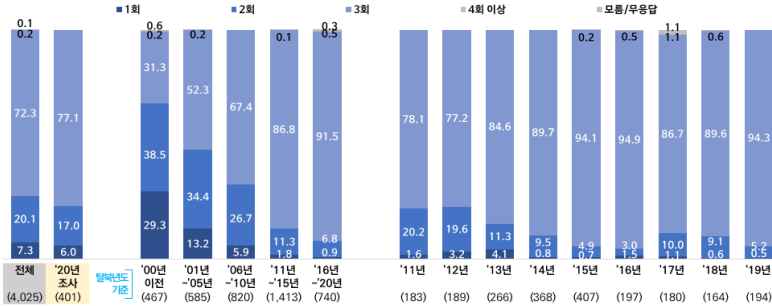
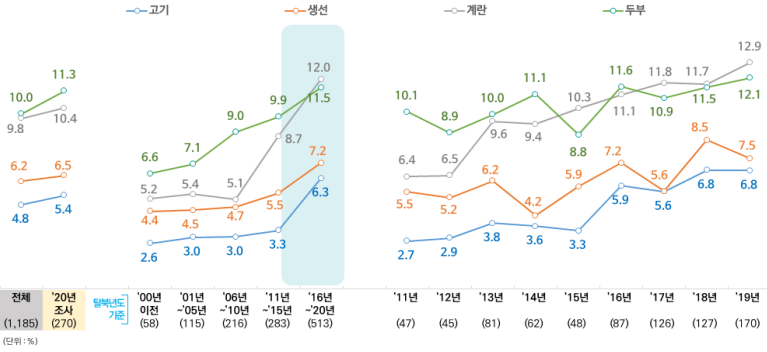


참고: 2010년 2011년 통계미발표
 자료: 통계청 국가통계포털(http://kosis.kr) 농촌진흥청

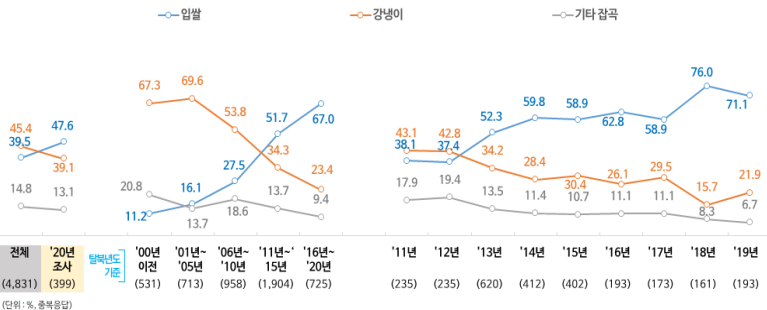
자료: 김관호, 2020, “북한의 식량상황과 주민생활,” 우리민족서로돕기 토론자료(국회입법조사처 2019.9.26.자료 재인용)

이같은 추세는 탈북자 조사 결과에서도 잘 나타나고 있다. 2013년 이후 탈북한 탈북자들을 조사한 결과 고기, 생선, 계란, 두부 등 일체에서 우상향 곡선을 그리고 있음을 알 수 있다. 같은 조사에 따른 아래 그림을 보면 탈북자들의 식생활 역시 1일 3끼가 정착되어 있음을 알 수 있다.

제2장 경제



그리고 아래 그림에서도 드러나듯이 주식은 강냉이, 옥수수에서 쌀로 변화하고 있음을 알 수 있다. 탈북자 통계 자료는 북한 주민의 식생활 변화가 생산량 변화에도 그대로 반영되고 있다는 점을 보여준다.



5 북한 당국의 경제 개혁 정책과 방향

1) 김정은 시대 북한의 경제 개혁 조치

김정은 시대에 들어와 북한은 2012-2015년간 ‘우리식 경제관리 방법’을 시범 도입하였다. 이어서 북한은 7차 당대회에서 5개년 발전 전략을 공포한 후 2018년 7기 3차 중앙위원회에서 경제건설총력집중 노선을 선포한 후 사회주의 헌법 개정(19.4월) 등을 제도화하는 방식으로 경제 정책을 공식화해왔다.

실제 북한은 2012년 ‘새로운 경제관리 개선조치’를 거론하며 본격적 공식화 제도화 이전 단계로 동 개혁 조치를 시범 실시하는 조치를 취했다. 『조선신보』에서 ‘새로운 경제관리 조치’를 보도하며 소위 ‘6.28 방침’을 소개한데 이어 『노동신문』에서도 ‘새로운 경제관리 방침’과 관련한 언급을 내보내기 시작했다.

2013년에는 신년사를 통해 “우리 식 사회주의경제제도를 확고히 고수하고...경제관리방법을 끊임없이 개선”해야 한다고 하여 우리식 경제관리 방법에 대한 지도자의 의지를 확고히 했다. 그리고 뒤늦게 알려졌지만 2013년 8월에 북한은 사회주의 기업책임관리제 개념을 확고히 하여 사실상 대안의 사업 체계를 대체하는 조치를 획기적 조치를 취하였다. 이는 단순히 인센티브만 도입한 것이 아니라 공장 복지 및 지역복지라는 후방공급체제를 중심으로 하는 대안 체계에서의 복지 체제의 변화까지 동반한다는 점에서 매우 큰 변화였다. 그리고 농업 부문에서는 포전 담당 책임제 개념을 소개하기 시작하여 농업 생산 단위를 가족농 단위로 재조직하는 조치를 취하기 시작하였음이 드러났다. 북한의 이같은 우리식 경제관리 방법에 대한 실험적 논의는 조선신보를 통해서 조금씩 전해지기 시작해 우리에게 알려졌다.

〈표 5〉 2013년 12월 23일 조선신보의 우리식 경제관리 방법 보도

분야	주요 내용
농업	[생산] 분조(15~20명) 내에서 포전담당제 (3~5명) 실시 [분배] 현물분배 실시, 식량판매소에서 시장유사가격 구입
공업	[생산 및 판매] • 생산자와 수요자 합의가격 판매 허용 → 생활비 인센티브 • 무역 및 합영합작권 부여 [분배] • 국가 몫(예산수입) 납부 이후 자율적으로 노동자 분배 결정
경영 관리	비용, 공동생산, 개인생산분에 대한 평가 변화

이후 2014년에는 5.30 담화(2014년 5월 30일 조선로동당, 조선민주주의인민공화국, 조선인민군의 책임 관료들과의 담화를 통해서 우리식 경제 관리 방법을 발표한 5.30 경제개혁조치를 발표), 2015년에는 기업소법(가격 제정 및 판매권/제품개발권 명시), 농장법(포전담당제 내용 구체화), 인민경제계획법 등의 변화를 통해 돈주와 농촌 포전 개혁을 법제화하였고 2016년 당대회에서 우리식 경제관리방법의 전면적 확립을 선포한 후 이어 2019년 4월 11일 개최된 최고인민회의 제14기 제1차 회의에서 사회주의 헌법을 개정하고 ‘대안의 사업체제’를 ‘사회주의 기업책임관리제’로 수정하였다. 그리고 농업 부문에서는 ‘기업적 방법으로 지도하는 농업지도체제’에 대한 규정을 삭제하고 당 조직이 지도하는 중앙집권적 관리체제로서 국가 수매 및 식량배급제도와 짝을 이루는 제도를 강조하였다. 물론 ‘포전담당책임제’가 개정 내용에 들어간 것은 아니었다.

한편 대외경제관계에서는 2013년 5월 경제개발구법을 채택(‘13.5월)하고 이후 순차적으로 경제개발구 설치를 발표하였다. 현재까지 중앙급 9개, 지방급 19개 등 총 28개 개발구를 발표한 상태이다. 2018년 9월에는 무역법 개정을 통해 모든 무역계획과 수출입·제한 금지 목록 작성은 ‘국가계획기관’ (국가계

획위원회)만이 수립 가능토록 변경(제30조)하고 수출업체에 대한 가격, 반출입 통제를 강화하는 조치를 통해 무역경제 전반에 대한 내각 통제를 강화하여 당과 군의 관할과 내각의 관할을 분명히 구분하는 조치를 취하였다

2) 사회주의 기업책임관리제와 포전담당제에 대한 평가와 전망

정부는 기업에 계획권 및 생산조직권, 가격제정권 및 판매권, 관리기구 및 노력 조절권, 재정관리권, 제품개발권 및 품질관리권, 인재관리권, 무역권 및 합병합작권 등을 부여하여 새로운 기업 경영의 인센티브를 부여하고자 하였지만 몇가지 한계는 분명하다.³⁰⁾ “국가가 정한 범위 안에서”라는 단서 조항이 있고, 노력조절권은 제한된 범위에서 적용된다는 점에서 개혁의 폭과 범위에 대한 불확실성이 존재한다. 또한 신규 고용 혹은 해고의 경우, “업체 상호간에 합의” 라는 단서 조항을 달고 있어 하여 사회안정망을 유지한다는 점은 노동자 측면에서는 유리하지만 기업 측면에서는 여전히 불확실성이 있다. 이 경우 기업은 8.3 노동자들을 확대하는 등과 같은 기존의 구태에 의존할 가능성이 높다.

실제 북한은 언론 보도를 통해 “새로운 경제관리체계는 훌륭하나 자재와 전기가 부족해 생산이 어려운 조건이 문제”라는 주민 반응도 소개하고 “이는 전부 자력갱생해서 하라는 요구인데 맨주먹으로 자력갱생하는 시대는 지났다,” “돈과 힘이 없는데 무슨 국가계획을 하나” 등의 비판적 반응도 있는 것으로 드러나고 있다. 한편, ‘사회주의 기업관리책임제’가 도입되면서 돈 있는 사람들이 기업 지배인으로 들어가는 경우도 관찰되어 자본있는 사람, 돈주 등 능력 있는 사람을 지배인으로 끌어들이기 위한 조치라는 인식도 확산되고 있다. 전반적으로 볼 때 기업관리책임제가 제대로 운영되는 경우는 많지 않은 것으로 보이

30) 이영훈, 2020, “김정은 시대 북한의 경제 제도 변화: 주요 내용, 특징 및 시사점,” 발표자료

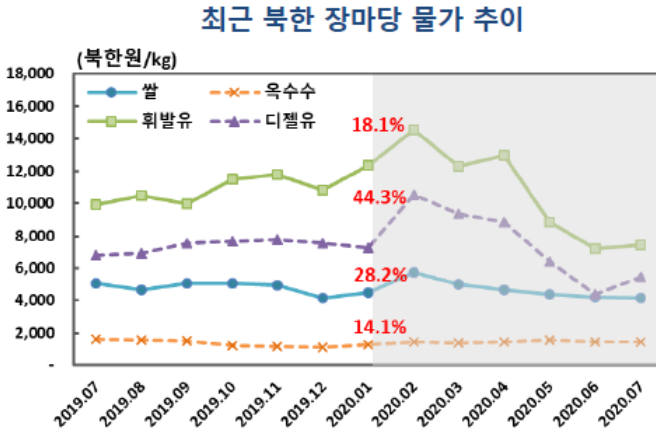
며, 8.3 노동자를 활용해서 겨우 기업 운영만 하는 경우도 많은 것으로 전해지고 있다. 돈주들이 실제 투자를 끼리는 것이 주요원인이라는 해석도 그 일환이다. 결국 경쟁력 있는 기업체는 제도 변화의 영향이 크게 나타나지만, 경쟁력 없는 기업체는 그 영향이 작게 나타나게 된다는 점도 감안해야 한다

한편 농업의 경우 포전담당제는 분조관리제 안에서 작업조나 농정원들 대상으로 포전 관리를 맡기고, 생산결과에 따라 노동보수를 지불하는 작업조직 방법으로, 작업조 혹은 농장원들을 대상으로 포전을 도급주는 것으로서, 기존 10명~25명 수준의 분조 규모를 3~5명으로 세분화시켜 사실상 가족 단위의 영농을 실시한다는 명분을 갖고 있다. 특히 돋보이는 것은 분배방식의 전환인데 과거 현금분배에서 현물분배 중심으로 전환한 것이 특징이다. 북한처럼 원화의 인플레이션이 심하고 화폐가치의 하락으로 시장가격과 국정가격 간 괴리가 커진 상황에서는 현물의 중요성이 부각되는데, 농민들에게 현물을 보장한다는 것을 그만큼 많은 인센티브를 준다는 것을 의미하고 이는 농장원들의 노동의욕을 고취시킨다는 것을 의미한다.³¹⁾ 한편 도, 시, 군들이 책임지고 양곡수매기관물과 양곡판매소들을 이용하여 자체로 번 외화와 주민들 속에 깔려 있는 자금원천을 동원하여 여유양곡을 수매받아 지역 내의 주민들에게 공급하거나 시장가격보다 낮게 판매하는 제도도 정착되어 가고 있어³²⁾ 분배 측면에서 북한의 식량난 해소에 기여를 할 것으로 보인다. 다만 이런 분배 조치는 생산량이 일정 수준이상 보장되어야 하는데, 북한의 자연재해가 식량난으로 나타날 때, 이런 제도가 유지될 수 있을지 하는 문제가 제기될 것으로 보인다. 2021년 상황에 우리가 관찰해야 하는 주요 포인트일 것이다.

31) 국정가격 쌀 40원/kg, 벼 29원/kg, 강냉이 20원/kg이지만, 최근 시장가격은 이들의 100배에 달하는 실정이다.

32) 이영훈, 2020, "김정은 시대 북한의 경제제도 변화: 주요 내용, 특징 및 시사점," 발표자료

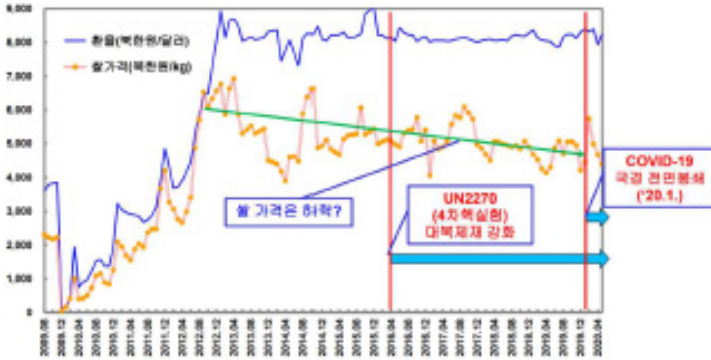
3) 북한의 시장과 가격



자료:이종민,2020, “2020 북한의 대외무역과 주민생활,” 우리민족서로돕기 자료

김정은 집권 이후 시장물가는 안정세를 보여온 것이 사실이다. 심지어 쌀 가격은 다소 하향 안정세를 보여왔다. 대북제재가 본격화된 2017년 이후의 물가도 진폭은 커졌지만, 시간이 지나면서 안정세를 회복하는 경향을 보여 왔다고 보는 것이 정설이다. 제재가 본격화되는 시기인 2020년에 들어와 COVID-19로 인한 국경폐쇄 등의 충격으로 시장가격이 일시 급등하였으나 이 역시 다시 회복되었다.

〈그림 9〉 북한 시장의 쌀 가격 및 환율 추이(2009.8-2020.5)



이영훈, 2020, “김정은 시대 북한의 변화: 주요 내용, 특징 및 시사점”

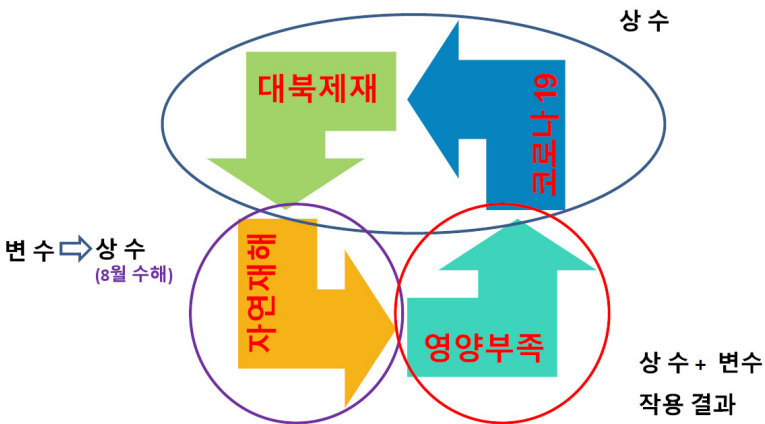
최근 달러 환율이 급격히 떨어지는 등(8,000원대 → 6,000원대) 과거와는 다른 양상이 펼쳐지고 있어 원인 규명을 두고 설왕설래가 이어지고 있다. 기본적으로 북한 체제가 가격 보다는 공급 요인이 더 중요했다는 점을 감안하면 공급의 부족이 명확한 코로나 상황에서 환율의 이상 변동은 분명 짚어볼 점을 던진다. 당국의 외화 사용 금지를 원인으로 돌리는 해석이 점점 지지를 받고 있지만 그만큼 시장과 경제에 대한 국가 통제가 강력하다는 점을 뒷받침하는 해석이어서 시장확장론을 주장해 온 기존의 견해를 만족시키지는 못하고 있다. 지구적인 달러화 가치 하락 탓을 원인으로 두기도 하지만 이 또한 20% 이상의 달러화 가치 하락을 설명하기는 쉽지 않다. 공급부족에 따른 거래 불필요론이 설명 변수로 제기되기도 하지만 달러나 외화가 단순히 거래 수료로만 존재하는 것이 아니라는 점, 경제가 어려울수록 가치 저장 수단으로서 외화가 중요해진다는 점을 생각하면 이 또한 마뜩한 해석은 아니다. 결국 전반적인 공급 부족 상황에서 북한 체제가 시장을 유지하면서도 정부 개입 등 다양한 조치를 총 동원하여 정면돌파전을 진행하며 때로는 환전상 손보기나 비사 통제 강화와 같은 직접적인 행정 개입을 통해 경제를 관리하고 있다고 보

는 것이 적절한 판단일 것이고 이같은 종합적 시장 및 경제 관리 조치는 코로나-19 상황이 해소될 때까지 지속될 것으로 보는 것이 적절하다.

4) 2021년 북한의 식량 위기 전망

언제나 그랬듯이 2020-2021년 북한의 작황에 대해서 여러 가지 논의가 제기되고 있다. 대체로 100만톤 안으로 부족하다는 점은 분명하나 북한이 중국에서의 수입을 통해 버틸 수 있는 수준인가 아닌가 하는 점에 초점이 맞추어져 왔다. 김관호의 연구에 따르면 통일부는 한 때 86만 톤 곡물 부족 추정치(곡물 수요량을 550만톤-곡물 수요량 464만톤=86만톤 부족, 2020.05.19.)를 발표하기도 했으나 너무 이른 시기였다는 점에서 근거가 부족하다. 한편 미 농무부는 북한의 올해 쌀 수확량을 136만 톤으로 전망하여 1994년 이후 최저치로 보기도 했으나 이 또한 넉센스 수준이었다.

2020년 북한의 식량생산성을 확정하는 상수와 변수



자료: 김관호, 2020, “북한의 식량상황과 주민생활,” 우리민족서로돕기 자료

코로나 19로 인해 북한의 식량 수급에 차질이 생겼지만, 지난해 농작물수확량이 전년 대비 10만 톤 증가한 464만 톤이 될 것으로 전망하는 김관호의 전망치도 있어서 현재까지 분명한 추론치를 제시하기가 쉽지 않다. 그러나 한가지 분명한 것은 2020년 수해에도 불구하고 북한은 빠른 시일내에 회복탄력성을 보이고 있으며 현재까지도 어떤 식량난의 징후를 보이고 있지는 않다. 문제는 위 그림에서 보듯이 앞으로 대북 제재가 한동안 유지될 것인 바, 변수는 코로나-19 사태와 이에 따른 북한의 자기 봉쇄가 얼마나 장기화될 것인가 그리고 이에 연유할 북한 주민들의 영양 부족 그리고 2020년의 자연재해가 2021년에도 재연될 것인가 등의 상수와 변수에 따른 가변성에 달려 있을 것으로 보인다.

6 결론: 8차 당대회 전망과 3위1체 불가능론의 해소

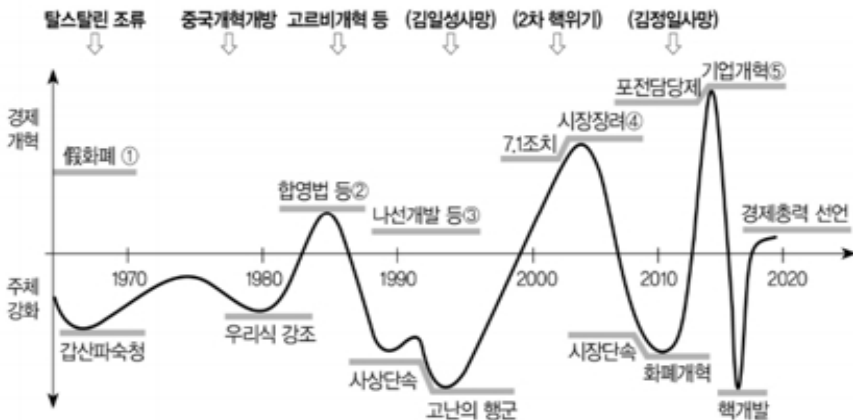
북한은 지난 2016년 5월 7차 당대회에서 핵-경제 병진 노선을 공식적인 당의 노선으로 채택하였다. 2016년 1월의 4차 핵실험, 박근혜 정부의 개성공단 폐쇄 및 사드 배치 그리고 2016년 9월 5차 핵실험 등과 같이 7차 당대회를 전후한 긴장 국면이 그 원인이었겠지만 어쨌든 7차 당대회는 긴장 상태에서 5개년 경제 전략을 세우는 형태로 진행되었다.

다가오는 8차 당대회는 그 당시와는 달리 당면한 긴장 상태도 없고, 이미 2018년 7기 3차 중앙위원회 전원회의의 '경제건설총력집중노선'을 공식화할 때 세여서 8차 당대회가 구체적 경제 대안 마련에 집중할 것으로 보는 것이 다수설이다.

문제는 대북제재 장기화, COVID-19, 자연재해 등 3중고에 직면하면서, '전시경제체제'와 유사한 경제관리 방식이 다시 나타날 것인가 하는 점이다. 동

시에 북한 체제가 남북경협이나 북미협상에 대한 미련을 버리고 중국의존형 발전 노선을 채택할 것인가 하는 점이다. 전자와 관련해서는 물자지원(애국미 등), 노력 동원(농촌 지원, 돌격대 지원 등) 및 자금 지원(충성의 자금, 각종 조직생활비, 물자 및 노력동원의 자금 대체 등) 등 국가가 동원체제 형태의 강행성장체제로 회귀하는 경우이다. 최근 3중고에 대응하기 위해 비사통제를 강화하고 준조세를 늘리고 있는 등의 현상은 이에 대한 우려를 높이는 요인이다. 이런 위기가 계속된다면, 제도 개혁의 확장이 어려울 뿐 아니라 후퇴를 야기할 수도 있다는 예측이 들어맞게 되는 셈이다. 결국 이 경우 개혁 조치들이 다시 중도 반단될 가능성이 크다. 그러나 이 점에 대해서는 아래 그림에서 보듯이 지난 70년의 북한 역사를 보면 시장 허용 정책을 둘러싼 경제 정책의 진동이 크다는 점에서 언젠가는 다시 개혁 조치로 돌아갈 수 있을 것이라는 기대와 전망은 가능하다.

〈그림 10〉 북한의 개혁 주기



자료: 한국경제TV, 2019.11.28.(한기범 박사 논문 참조)³³⁾

33) 물론 한기범 본인은 북한의 개혁에 대해 실패적이라고 평가하고 있다.

문제는 후자의 경우이다. 즉 북한이 중국 의존형 발전 전략을 노골화하는 경우이다. 이미 오랫동안 북한의 중국화 현상에 대한 우려가 제기되어 왔는데, 북한 입장에서는 북미관계에서 기대할 것이 없고 심지어 대북 제재에 변화의 여지가 없으며 남북관계 역시 미국의 영향력 때문에 한국 정부가 어떤 이니셔티브도 발휘하지 못하는 상황이 지속되고 있기 때문이다. 이 경우 북한은 전통적인 민족담론이나 자력갱생담론을 통한 사실상의 남북경협전략을 포기하게 될지도 모른다는 점이다. 북한이 최근 우리민족제일주의 담론을 수정하여 우리국가제일주의 담론을 제기하기 시작한 것이 two Korea 론의 근거로 사용되어 왔음을 염두에 둔다면 이같은 해석을 무시하기는 어렵다. 김정은 위원장이 지난 해 금강산 관광 시설을 너절하다며 사실상 포기하는 발언을 한 것 등을 염두에 두면 이같은 우려는 충분히 현실적일 수 있다.

요컨대 사회주의 경제체제의 내적 완결성을 해체하는 과정은 쉽지 않은 작업이다. 특히 이를 시장이라는 매우 자율적인 생태계와 접맥시키는 작업은 의도하지 않은 결과를 낳을 가능성이 매우 높다. 2002년 이래 북한이 여러 가지 개혁 조치를 도입하였지만 그 성과가 기대만큼 되지 못했던 것은 이를 반증한다.

특히 북한은 고립감(siege mentality) 속에서 오랫동안 안보 논리를 제 1의 적인 요소로 하면서 경제효율성보다는 체제 안정성을 우선시해 왔고 이 과정에서 정권 안보와 체제 안보론을 가장 중시해 왔다. 이런 입장에서 보면 북한이 시장과 개혁에 대해 매우 조심스럽고 소극적인 것은 이해 못 할 바는 아니다.

미중 화해와 핵 무장이라는 자위력으로 점진적 개혁에 성공한 중국 모델은 중국식 개혁의 '경제 전략' 자체보다는 '안보 보장'을 통한 개혁 개방 모델로서 북한에게 더 와 닿을 수도 있다. 민주주의와 안보, 시장경제가 동시에 보장되기 어렵다는 '삼위일체 불가능론'을 전제할 때 안보 문제의 해결이야말로 경

제 개혁의 출발점이라는 상식이 북한 체제에게 허용되지 않음으로 해서 북한이 가져야 하는 이중 삼중의 어려움이 바로 북한 문제의 해결사들이 해결해야 하는 과제인 것이다.

이런 상황에서 북한이 중국식 발전전략을 채택하는 것을 비난하고만 있을 수는 없을 것이다. 북한이 나름대로 삼위일체 불가능론을 의식해 안보보장과 경제 개혁의 병행을 위해 중국 의존형 전략을 수용해 민족문제와 민주주의 문제를 포기하겠다고 나설 수 있기 때문이다. 그것은 북한의 입장에서 매우 현실적인 전략일 수 있고 또한 동아시아 모든 나라들이 수용 가능한 해법이 될 수도 있다.

문제는 그것이 우리에게 재앙일 수 있다는 점이다. 북방경제, 플랫폼 전략 등 동북아 지역 협력 전략을 강조해 온 한국 정부가 결국은 동북아의 섬으로 남게 될 것이라는 우려가 그것이다. 북한의 안전보장 문제를 해결해 주지 못하는 한, 이 문제는 우리가 영원히 안고 가야할 난제이다. 더 이상 북한이 우리를 기다리지 못하겠다고 하는 순간 우리는 반도가 아니라 섬으로 미래를 대해야 하는 다른 전략을 강요받게 될 듯하다. 시간이 모든 것을 해결해주는 것은 아니다.

제3장

외교

이상근(국가안보전략연구원)

1. 머리말
2. 김정은 정권의 외교(2012~2019)
3. 2020년 북한 외교: 현황 및 평가
4. 2021년 북한 외교 전망

제3장 북한 외교

1 머리말

김정은 집권 이래 북한 외교의 핵심은 핵개발 관련 대미외교였다고 해도 과언이 아니다. 물론 북한으로서는 대남관계나 대중국 외교도 매우 중요하였다. 그러나 북한 외교의 변곡점들은 주로 미국과의 관계 및 대미정책 변화의 결과로 나타났다고 할 수 있다.

김정은 정권은 비타협적 핵개발 전략을 채택하여 2017년까지 대미 강경외교를 계속하였으나 2018년부터는 비핵화와 안전보장의 교환을 표방하고 있다. 2019년 2월말 하노이 북미정상회담에서 제재완화와 부분적 비핵화를 교환하려는 시도가 무산됨으로써 적극적 대미외교를 통해 안전을 보장받고 제재도 해제하려던 북한의 외교적 노력은 일단 좌절되었다. 이후 북한은 미국의 대화 요구에 응하지 않고 있으나 미국의 적대시 정책 철회 및 안전보장이 이루어지면 비핵화가 가능하다는 입장은 여전히 고수하고 있다.

2021년 바이든 행정부가 출범함에 따라 북한의 대미외교에도 적잖은 변화가 초래될 것으로 보인다. 북한은 국제공조를 통한 대북압박을 강조하는 바이든 행정부에 맞서 어떤 대응책을 내놓을 것인지를 고민하지 않을 수 없을 것이다. 또, 트럼프 대통령과의 개인적 관계를 활용하면서 톱다운 방식의 대미외교를 이어오던 북한은 바이든 행정부가 표방하는 ‘권한을 가진 실무진’과의 협상에 어떤 준비를 갖추고 언제 나설 것인지를 결정해야 할 것이다.

한편 북한은 2018년 비핵화협상을 시작하는 것을 계기로 수년 간 소원하였던 중국과의 관계를 일거에 역전시키는 데 성공하였다. 러시아 역시 2018년

이후 북한과의 관계를 더욱 강화해 오고 있다. 중국과 러시아는 국제사회에서 북한의 입장을 일정하게 대변해왔으며 식량지원 등 북한에 경제적 도움을 주기도 하였다. 중국, 러시아와의 관계를 유지 및 강화해 나가는 것도 2021년을 맞는 북한의 중요한 외교적 과제라고 할 수 있다. 또, 남북자 문제 해결을 위한 정상회담 개최 의지를 표명하는 한편 적기지 공격능력 확보 등 군사력 강화와 군사적 활동 영역 확대를 이어가고 있는 일본과의 관계를 앞으로 어떻게 풀어갈 것인지도 북한의 중요한 외교적 과제 중 하나이다.

본 연구의 목적은 북한이 다양한 외교적 과제들에 현재까지 어떻게 대처해 왔는지를 소개 및 평가하고 앞으로 이 과제들을 어떻게 풀어 나갈 것인지를 전망하는 것이다. 지면의 부족을 고려하려 본 연구의 범위는 북한의 대미국, 대중국, 대일본, 대러시아 외교로 한정하려 한다. 본 연구의 II장에서는 김정은 집권 이후 2019년까지의 북한 외교 및 주요 국가들과의 관계를 개괄 및 평가하게 된다. III장에서는 2020년 한 해 동안의 북한 외교 및 주요 국가들과의 관계를 소개 및 평가한다. IV장에서는 2021년에 북한이 어떤 외교적 과제들에 직면할 것이고 어떤 외교적 노력을 전개할 것인지, 그리고 그 결과는 어떠한 것인지를 전망해 본다.

2 김정은 정권의 외교(2012~2019)

1) 대미외교

김정은 정권 출범 이후 북한은 한동안 김정일 집권기의 외교정책을 거의 그대로 유지하였다. 김정일 정권은 핵개발을 외교의 핵심수단으로 활용하였다. 예컨대 미국과의 제네바 합의를 통해 핵 개발 중단을 조건으로 경제적 지

원 확보와 북미관계 개선을 추구하였다. 2002년 고농축우라늄 프로그램을 통한 핵개발 의혹이 제기된 뒤에도 핵개발 중단과 재개를 미국 등과의 협상 결과에 연동하였다.

북한은 2011년 12월 17일 김정일 사망 당시에 미국과 고위급회담을 진행 중이었다. 북한은 그의 장례를 치르고 나서 이 회담을 재개하여 2·29합의를 이끌어냈다. 북미 간 긴장이 완화되는 국면에서 김정은 위원장이 김정일 생존 시에 추진했던 외교적 과업을 그대로 마무리한 셈이다. 2·29합의와 미국의 만류에도 불구하고 북한은 평화적 우주이용권 행사를 주장하며 2012년 4월 13일 로켓 발사를 강행하였다.

김정은 정권이 출범한 지 얼마 되지 않았기 때문에 북한으로서는 대미관계 개선보다 새로운 지도자의 정당성 과시와 내부 결속 강화가 급선무였을 것이다. 더욱이 2012년은 김일성 탄생 100주년이며 김정일이 강성대국의 문을 열겠다고 약속한 해였다. 기념할 만한 결과물을 반드시 제시해야 함에도 경제상황이 그다지 나아지지 못하였고 평양 10만 호 주택 건설 등의 사업들도 지지부진한 상태였다. 결국 북한은 국내정치적 이유 때문에 인공위성 발사를 시도한 것으로 보이며, 그 결과 대미협상을 통한 관계개선의 길은 더욱 멀어지고 말았다.

북한은 2013년 병진노선을 선포한 이후 2017년 11월 핵무력 완성을 선언할 때까지 미국과의 협상을 포기하고 핵개발을 가속화하는 정책을 폈다. 김정은 정권이 비타협적 핵개발을 통한 안보 강화 전략을 채택한 것은 여러 요인들이 복합적으로 작용한 결과일 것이다. 기존 외교정책을 통한 대미관계 개선 가능성에 대한 회의, 중국의 부상에 따른 동북아 세력구도 변화 및 미중 대립, 중국이 핵개발에 미온적으로 대응했던 경험, 경제제재 효과의 제한성, 핵·미사일 능력 향상 등을 요인으로 꼽을 수 있을 것이다.

북한은 2017년 9월 3일 6차 핵실험을 한 뒤 “대륙간탄도미사일 장착용 수

소탄 시험”의 성공을 선언하였다. 2017년 11월 29일에는 대륙간탄도미사일(ICBM) 화성-15형 시험발사 성공을 알리며 “국가 핵무력 완성의 역사적 대업”의 실현을 선포하였다. 북한이 대기권 재진입, 유도제어, 핵탄두 소형화 등의 기술을 확보했는 지에 대한 전문가들의 평가는 엇갈렸다. 그럼에도 북한은 미국 전역을 사정거리 내에 둘 수 있는 발사체를 가졌다는 사실을 입증하자마자 핵무력의 완성을 선언하였다.

북한이 핵무력 완성을 급히 선언한 이유가 무엇인지는 2018년에 들어 분명해졌다. 김정은 위원장은 남측 특사단을 접견한 자리에서 비핵화 의지를 밝혔으며 핵·미사일 시험 중단도 선언하였다. 남북정상회담과 북미정상회담을 통해 완전한 비핵화, 평화체제 구축, 새로운 북미관계 수립을 추진하고 이를 바탕으로 경제발전에 매진하겠다는 입장도 표명하였다.

북한이 대외전략을 다시 전환한 것은 비타협적 핵개발 전략 채택 당시 고려했던 요인들이 이 전략의 계속 추진을 어렵게 만드는 쪽으로 작용하고 있다는 점을 확인했기 때문일 것이다. 중국의 부상과 미중 간 대립이 지속되었으나 북한의 비타협적 핵개발로 인해 북중관계는 악화되었다. 시진핑 정부는 중국의 국제적 지위에 걸맞게 안보리 제재의 이행에 협조하는 등 북핵 문제에 대해 책임있는 자세를 취하려 하였다. 북한이 경제적으로 의존해 온 중국이 제재를 충실히 이행하는 한편 유엔 등의 대북제재 강도가 점점 높아지자 북한 경제에 미치는 부정적 영향도 커져만 갔다.³⁴⁾

한편 북한의 핵능력 강화에도 불구하고 이를 통한 대미 억지는 한계가 뚜렷하였다. 북한이 미국을 직접 타격할 핵능력을 갖추었다 하더라도 자멸을 각오하지 않고서는 선제공격을 감행하기 어려우며 2차 타격 능력을 갖추는 것

34) 외교부, “유엔 안보리 대북제재 결의 2397호 채택,” (2017.12.23.), http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3976/view.do?seq=367931&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1 (검색일: 2020년 11월 6일).

도 쉽지 않았다. 더욱이 북한의 핵능력이 미국을 위협할 만한 수준에 가까워 질수록 미국이 군사적 수단을 사용할 가능성도 높아져 갔다. 2017년은 북한의 핵능력이 강화되었을 뿐 아니라 미국의 공격으로 전쟁이 벌어질 가능성이 급격히 고조되었던 시기이기도 하였다.

결국 북한은 미국을 협상장으로 이끌어낼 가능성이 높을 뿐 아니라 미국의 군사 개입을 피할 수 있는 절묘한 시점에 핵개발 완성을 선언하고 비핵화 의지도 표명하였다. 경제상황이 더욱 심각해지기 전에 북한이 선제적으로 국면 전환에 나섰다는 점도 주목할 필요가 있다. 2017년 12월 22일에 채택된 유엔 안보리 결의 2397호는 추가 핵실험이나 ICBM 발사가 있을 경우 유류 공급을 더욱 제한하는 조치를 취하리라는 점을 예고하고 있었다. 이 결의에 따라 연간 정유제품 50만 배럴, 원유 400만 배럴보다도 공급이 줄어들 경우 북한경제의 심각한 타격은 불가피하였다. 핵개발이 계속되면 유류 공급 축소 등 추가 제재로 막대한 경제적 손실을 입을 수밖에 없는 시점에 북한은 핵개발 중단을 선언하였다.

북한이 협상 의지를 밝힘에 따라 폼페이오(Michael R. Pompeo) 미 국무장관이 2018년 3월 31일과 5월 9일 북한을 방문하여 북미정상회담에 대해 논의하였다. 이후 우여곡절이 있었으나 6월 12일 싱가포르에서 북미정상회담이 개최되었다. 트럼프(Donald J. Trump) 미 대통령과 김 위원장은 새로운 북미 관계 수립, 평화체제 구축을 위한 공동 노력, 완전한 한반도 비핵화를 위한 북한의 노력, 6.25전쟁 미군 포로 및 전사자 유해 발굴 및 송환을 골자로 하는 공동성명을 발표하였다. 트럼프 대통령은 이날 북미대화가 진행되는 동안 한미연합훈련이 중단될 것이라는 입장도 표명하였다.³⁵⁾

이 공동성명은 매우 포괄적인 내용만 담고 있었으므로 후속 회담들을 통해

35) 이상근, “평화와 번영을 향한 느리지만 멈 없는 전진,” 국가안보전략연구원 편, 『2018년도 정세 평가와 2019년도 전망』 (서울: 국가안보전략연구원, 2018), pp. 69-70.

구체적 합의들이 도출되어야 했다. 그런데 구체적 합의 도출을 위한 만남이 거듭되어도 양측의 입장 차이가 좁혀지지 않았다. 2019년 신년사에서 김정은 위원장은 트럼프 미 대통령과 다시 만나 “국제사회가 환영할 결과를 만들기 위해 노력할 것”이라면서도 “미국이 세계 앞에서 한 자기의 약속을 지키지 않고 ... 공화국에 대한 제재와 압박으로 나간다면 우리로서도 어쩔 수 없이 ... 새로운 길을 모색하지 않을 수 없게 될 수도 있다”는 입장을 밝혔다.³⁶⁾

이후 양측 간 실무접촉 등을 거쳐 2019년 2월 말에 하노이에서 2차 북미정상회담이 개최되었다. 그러나 트럼프 미 대통령은 회담 둘째 날에 예정되어 있던 오찬을 취소하고 회담장을 떠났다. 북미정상회담이 결렬된 이유로는 회담이 진행되던 시간에 미국에서 진행된 코헨 변호사의 하원 청문회로 인해 국내정치적 입지가 좁아진 트럼프 미 대통령이 인기 없는 스포츠팀보다 노딜을 택했기 때문이라는 점이 거론되었다. 대북 압박을 약화시킬 수 있는 거래를 반대해 온 볼턴 보좌관의 역할이 원인으로 꼽히기도 하였다.

이런 변수들이 영향을 미친 것은 사실이지만 보다 근본적인 결렬 원인은 서로의 조건이 맞지 않는다는 점을 양측이 확인한 데 있었다고 본다. 폼페이오 미 국무장관과 볼턴 보좌관에 따르면, 트럼프 대통령은 영변은 물론 그 밖의 규모가 큰 핵시설, 미사일, 핵탄두 등의 목록 작성과 신고 문제 등을 제기하였다. 또한 핵과 탄도미사일, 생화학무기에 이르는 ‘광범위한 비핵화’ 요구를 담은 문서도 김정은 위원장에게 전달하였다. 이에 맞서 김정은 위원장은 북한 핵능력에서 차지하는 영변 핵시설의 중요성과 비중을 강조하면서 영변 핵시설을 “명백하게, 투명하게 폐기”하는 대신 2016년부터 취해진 유엔 안보리 결의들 중 민생 및 민수와 관련된 제재 완화를 요구한 것으로 보인다. 그런데 미국은 북한이 요구한 제재 완화 대상이 양적으로는 유엔 결의 11건 중 일부에 불과하지만, 질적으로는 대북제재의 전부나 마찬가지이므로 이 요구를

36) 김정은, “신년사,” 『로동신문』, 2019년 1월 1일.

수용하기 어렵다는 입장을 표명하였다.³⁷⁾

성과를 자신했던 하노이 북미정상회담이 충격적인 ‘노딜’로 종결된 뒤 북한은 실패 원인에 대한 여러 분석을 거쳐 미국에게 협상 시한을 제시하는 한편 선제적 입장변화 내지 양보를 요구하였다. 김정은 위원장은 2019년 4월 12일 최고인민회의에서의 시정연설을 통해 “적대세력들의 제재 해제 문제 따위에는 이제 더는 집착하지 않을 것”이라며 기존 협상안의 파기를 선언하였다. 그리고 미국이 새로운 계산법, 북한과 공유할 수 있는 방법론을 제시한다면 한번 더 북미정상회담에 나설 용의가 있으며 연말까지는 미국의 용단을 기다려 볼 것이라는 입장을 밝혔다. 이는 제재 완화에 매달리는 듯한 인상을 준 것이 미국이 현재와 같은 제재가 효과를 발휘하고 있으며 시간은 미국의 편이라는 인식을 가지도록 했다는 반성에 기인한 것으로 보인다.

이후 트럼프 미 대통령의 한국 방문을 계기로 김 위원장과 트럼프 대통령은 6월 30일 판문점 남측 지역 자유의집에서 만남을 가졌다. 북한 매체들은 두 정상이가 “서로의 우려사항과 관심사적인 문제들에 대하여 설명하고 전적인 이해와 공감을 표시”하였다고 보도했다.³⁸⁾ 회동 직후 트럼프 대통령은 미국과 북한이 “각각 대표를 지정해 포괄적 협상을 하는데 합의했다”고 밝혔다.

그러나 북한은 한미연합훈련 등을 이유로 실무협상에 대해 유보적인 태도를 보였다. 판문점 회동 이후 4개월이나 지난 10월 5일에야 스웨덴 스톡홀름에서 북미 실무회담이 개최되었다. 회담 후 북한 측은 미국 대표단이 기존 입장을 고수하고 있으며 아무런 담보도 없이 연속적이고 집중적인 협상이 필요하다는 막연한 주장만 되풀이하고 있다며 회담 결렬을 선언하였다.

37) 이상근, “하노이 북미정상회담 평가 및 향후 과제,” 국가안보전략연구원 「이슈브리프」, 제109호 (2019. 3. 5), http://www.inss.re.kr/contents/publications_ib.htm (검색일: 2020년 11월 7일).

38) 정빛나, “北매체, 판문점 회동 보도…‘北美, 생산적 대화 재개 합의,’” 연합뉴스, 2019년 7월 1일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190701004200504> (검색일: 2020년 11월 12일).

북미 간 협상의 과정을 살펴보면 북한이 미국과의 관계를 개선해야 할 필요성을 느끼고 비핵화 의지를 밝혔음에도 불구하고 양측이 원하는 것들 간의 간극이 매우 컸다는 점을 확인하게 된다. 더군다나 서로에 대한 불신도 너무 깊었다. 미국은 북한이 가진 핵 프로그램의 일부가 아닌 전부를 파악해야만 북한에게 속지 않을 것이라는 인식이 확고했다. 반면에 북한은 자국 핵 프로그램의 전부를 알게 되면 미국이 안면을 바꿀 것이라는 의심을 벗어버리지 못하였다.

2) 대중외교

김정은 정권이 등장할 무렵의 북중관계는 매우 양호한 편이었다고 할 수 있다. 그러나 이러한 관계는 이후 점차 악화되었다. 2012년 당 총서기가 된 시진핑(习近平)은 정치국원 리젠궈(李健國)를 특사로 파견하여 11월 31일 김정은 위원장에게 친필 서한을 전달했다. 그러나 북한은 12월 12일 장거리 로켓 은하-3호를 발사하였다. 이에 중국 정부는 대북제재를 위한 유엔 안보리 결의 2087호에 찬성했을 뿐 아니라 이 결의를 엄격히 이행하라는 공문을 각 부처 및 산하기관에 내려 보냈다.³⁹⁾

북한은 안보리 결의 등 국제사회의 압박에 반발하며 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 감행하였다. 시진핑 정부의 지속적인 만류에도 불구하고 북한이 핵 실험을 하자 북한에 대한 중국의 입장은 더욱 강경해졌다. 중국은 안보리 결의 2094호에 찬성하였으며 이 결의를 성실히 이행하라는 내용의 공문을 각 부처 및 산하기관에 내려 보냈다.⁴⁰⁾ 이후 북한이 경제발전·핵개발 병진노선을 채택하자 중국의 강경한 자세는 더욱 굳어졌다.

39) 정원교·이제훈, “[안보리 대북 제재 결의 이후] “안보리 결의 2087호 엄격 이행하라” 中, 이번엔 진짜 불났다?” 『국민일보』, 2013년 3월 8일, <http://m.kmib.co.kr/view.asp?arcid=0006968607> (검색일: 2020년 11월 9일).

40) 차대운, “중국, 안보리 대북제재 엄격 집행 지시,” 연합뉴스, 2013년 4월 29일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20130429073000083> (검색일: 2020년 11월 9일).

예상보다 강한 중국의 반발을 접한 김정은 위원장은 2013년 5월에 최룡해 총정치국장을 중국에 파견하였다. 최룡해는 시진핑 주석에게 김 위원장의 친필서신을 전달하며 6자회담 등 대화와 협상을 통해 문제를 해결하기 바란다는 입장을 전달하였다. 시진핑 주석은 한반도의 비핵화와 평화·안정 유지가 많은 사람의 바람이자 대세라며 이를 위해서는 대화를 통해 문제를 해결해야 한다는 점을 강조하였다.

이후 북한은 '대화공세'를 펴며 미국과의 관계 개선을 시도했으나 미국이 강경한 입장을 굽히지 않자 결국 병진노선을 고수하게 되었다. 그 결과 북중관계도 개선되지 못하였다. 김정은 정권은 2017년 말까지 4 차례의 핵실험과 80여 차례의 미사일 시험발사를 하였다. 이러한 도발적 행위는 미국과 전략적 경쟁 중인 중국에게 해를 입히는 결과를 낳았다. 사드의 한반도 배치가 그 예라고 할 수 있다.

중국과의 갈등은 북한이 핵미사일 개발을 가속화한 2017년에 정점에 달하였다. 중국공산당 기관지 인민일보와 그 자매지 환구시보가 잇달아 논평을 통해 북한을 비판하자 조선중앙통신은 “조중관계의 기둥을 찍어버리는 무모한 언행을 더이상 하지 말아야 한다”라는 제목의 개인 명의 논평을 통해 “조중관계의 ‘붉은 선’을 우리가 넘어서는 것이 아니라 중국이 난폭하게 짓밟으며 서슴없이 넘어서고 있다”고 공격하였다.⁴¹⁾ 이에 대해 중국은 인민일보의 해외판 소셜미디어 매체인 협객도(俠客島)를 통해 북한이 비이성적인 인간처럼 핵을 반대하면 적이고 지지하면 벗이라고 한다고 비판하였다. 또 “김일성이 한반도를 통일시키려고 하지 않았다면 한국전쟁이 일어나지 않았을 것”이라면서 “몇 십만 명의 중국 지원군이 북한에서 죽었고 20년에 걸친 미·중 냉전을 초래했으며 심지어 양안문제가 지금까지 해결되지 못하고 있는데 이는 모두 다 북한의 고집이 가

41) 김철, “조중관계의 기둥을 찍어버리는 무모한 언행을 더이상 하지 말아야 한다,” 조선중앙통신, 2017년 5월 3일.

저은 피해이다”라며 북한이 금기시하는 김일성 책임론까지 제기하였다.⁴²⁾

2018년 들어 북한이 비핵화 의지를 밝히며 대미협상에 나섬에 따라 북중관계가 악화시켰던 가장 큰 원인은 사라지게 되었다. 이런 상황에서 김정은 위원장이 중국을 여러 차례 방문하여 시진핑 주석과 정상회담을 가짐으로써 북한은 중국과의 관계를 급속히 진전시켰다. 김 위원장은 2018년 3월 25일부터 28일까지 중국 단둥과 북경을 방문하였다. 김 위원장을 만난 시진핑 주석은 한반도 정세의 긍정적 변화는 “김정은 위원장의 전략적 결단” 덕분이라며 김 위원장을 추켜세웠다.

이후 북중 간의 인적 교류가 크게 확대되었다. 북한은 이러한 교류를 중국과의 관계 개선에 활용하기 위해 많은 노력을 기울였다. 예컨대 황해북도에서 교통사고로 중국인 32명이 숨지는 사건이 발생하자 다음날인 4월 23일 새벽에 김정은 위원장이 평양 주재 중국대사관을 찾아 시진핑 주석과 중국의 당, 정부, 피해자 유족에게 애도의 뜻을 전하고, 최대한 성의를 다해 후속조치를 취하겠다고 약속했다. 그날 저녁에는 병원을 찾아 부상자들을 위로하고, 의료진과 치료 대책도 협의하였다.⁴³⁾

김정은 위원장은 판문점에서 남북정상회담을 가진 지 열흘 뒤인 2018년 5월 7일부터 8일까지 중국을 다시 방문하여 다롄에서 시진핑 주석과 회담을 가졌다. 김 위원장은 싱가포르에서 북미정상회담을 가진 지 1주일 후인 2018년 6월 19일부터 20일까지 중국을 세 번째로 방문하였다. 김 위원장과 시 주석의 세 번째 정상회담에서는 북미정상회담 결과와 그에 대한 평가 등이 서로에게 전달되고 한반도 비핵화 해결 전망을 비롯한 공동 관심사에 대한 의견교

42) 심재훈, “북한에 화난 중국…김일성 책임론까지 거론하며 맹비난,” 연합뉴스, 2017년 5월 5일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170505043300083> (검색일: 2020년 11월 9일).

43) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 우리 나라에 온 중국관광객들속에서 인명피해사고가 발생한 것과 관련하여 우리 나라 주재 중화인민공화국대사관을 위문방문하시고 병원을 찾으시어 부상자들을 따뜻이 위로하시였다.” 『로동신문』, 2018년 4월 24일.

환이 이루어졌다고 한다.⁴⁴⁾ 김정은 위원장은 2018년 상반기의 세 차례 방중 및 북중정상회담을 통해 긴장감마저 감돌던 북중 간의 관계를 우호적, 협조적인 관계로 돌려놓는데 성공했다.

김정은 위원장은 2019년 1월 7일부터 10일까지 또다시 중국을 방문했다. 북한 매체들에 따르면, 김 위원장과 시 주석은 “특히 조선반도정세관리와 비핵화협상과정을 공동으로 연구조종해나가는 문제와 관련하여 심도있고 솔직한 의사소통”을 하였다.⁴⁵⁾ 2019년 6월 20일과 21일에는 평양에서 제5차 북중 정상회담이 열렸다. 당시 북한은 하노이 북미정상회담 결렬의 충격을 수습하고 연말까지라는 시한과 새로운 계산법 도입을 제시하며 미국을 압박하고 있었다. 중국은 회담 전부터 북한문제의 ‘정치적 해결’을 강조하였다. 시 주석과의 정상회담에서 김정은 위원장은 “조선은 인내심을 유지할 것”이며 “유관국(미국)이 조선 측과 마주 보고 서로의 관심사를 해결”하는 식으로 문제를 풀 수 있기 바란다고 하였다. 또 “중국과의 소통과 협력을 계속 강화해” 한반도 문제 정치적 해결의 진전을 이룰 것이라고도 말했다.⁴⁶⁾

2019년 12월 16일에는 중국이 러시아와 함께 대북제재 완화를 요구하는 결의안을 UN 안보리에 제출하였다. 결의안 초안은 북한 해산물과 섬유류의 수출 금지 해제와 해외 북한 노동자 전원 송환 해제를 담고 있었다. 남북한의 철도·도로 협력 프로젝트를 제재 대상에서 면제하는 내용도 포함되었다.⁴⁷⁾ 이

44) “조선로동당 위원장, 조선민주주의 인민공화국 국무위원회 위원장 김정은동지께서 중국공산당 중앙위원회 총서기, 중화인민공화국 주석 습근평동지와 회담하시였다,” 『로동신문』, 2018년 6월 20일.

45) “우리 당과 국가, 군대의 최고령도자 김정은동지께서 중화인민공화국을 방문하시였다,” 『로동신문』, 2019년 1월 10일.

46) 이상근·박병광, “시진핑 방북결과에 대한 평가,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』 제133호, 2019년 6월 23일, pp. 2-3.

47) 이귀원·이준서, “중러, 안보리에 대북제재 일부해제 결의안…남북 철도도로사업도(종합),” 연합뉴스, 2019년 12월 17일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191217010552072> (검색일: 2020년 11월 24일).

결의안이 채택되지는 않았으나 북한 입장에서는 중국으로부터의 매우 의미 있는 외교적 지원이었다고 할 수 있다.

북한은 미국과의 비핵화 협상을 계기로 악화되어 가던 중국과의 관계를 전환시키는 데 성공하였다. 이후 북미협상은 교착상태에 빠졌지만 북중 간의 협조관계는 흔들림 없이 유지되었다. 중국과의 관계 개선은 북한의 외교적 공간을 한층 확대해 주었을 뿐 아니라 인도적 지원, 관광객 증가 등을 통해 북한 경제의 버팀목이 되어 주었다.

3) 대일·대러외교

가. 북일관계 개선 실패

북한과 일본의 관계는 김정은 정권 출범 이후에도 개선되지 못하고 있다. 북한은 김정일 집권기부터 북일관계 정상화를 중요한 외교목표로 삼았다. 그러나 식민지 배상금 액수, 북한 핵개발, 납치자 문제 등에 대한 이견을 극복하지 못해 2008년 8월 이후 북일 간 대화가 단절되었다. 특히 납치자 문제가 관계 개선의 가장 큰 걸림돌이었다고 할 수 있다.

김정일이 집권한 지 오래지 않아 북일 간에는 관계 개선을 위한 움직임이 일어났다. 2012년 11월 15~16일에는 국장급회담이 개최되기도 하였다.⁴⁸⁾ 그러나 북한의 장거리 미사일 발사와 3차 핵실험으로 인해 북일 간 회담은 중단되고 말았다. 정체되어 있던 북일관계는 2014년 5월 29일 이른바 ‘스톡홀름 합의’가 이루어지면서 돌파구가 열리는 듯하였다. 북한과 일본은 스톡홀름에서 가진 국장급 협의에서 남북자 재조사와 독자제재 해제에 합의하였다. 이에 따라 일본 정부는 2014년 7월 인적 왕래 규제와 송금 및 휴대반출 금액 제한

48) 배정호·김진하·우평균·이기현·최원기, 『리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 116-122.

을 해제하였다. 또 인도적 목적에 한해 선박 왕래도 허용하였다. 그러나 북한은 납북자 조사 진행 상황에 관한 보고일정, 장소, 내용 등을 약속한 기한 내에 일본에게 알리지 않았다. 2014년 10월 말 일본 대표단이 북한을 방문했을 때도 자료를 공개하지 않았다.⁴⁹⁾ 북한은 2015년 4월 일본인 납치문제에 대한 재조사 결과를 발표했으나 일본이 기대했던 납치 피해자 현황 등의 정보는 누락되어 있었다. 이에 일본은 기존의 경제제재를 2년 더 연장하기로 하였다.⁵⁰⁾

이후 북한이 장거리미사일 시험발사 등을 계속함에 따라 일본의 독자적 대북제재는 더욱 강화되었다. 예컨대 2016년 2월 19일 일본 정부는 북한 국적자 입국 원칙적 금지, 10만 엔, 870 달러 이상 송금 원칙적 금지, 북한 반입 현금 신고 대상을 10만 엔 초과로 확대 등 제재 강화 조치들을 발표하였다. 제재 조치에는 모든 북한 선박과 북한에 기항했던 제3국 선박의 일본 입항 금지, 해당 선박 선원 입국 금지, 자산 동결대상 확대 등도 포함되었다.⁵¹⁾

비핵화 의지를 밝히며 북미협상에 나선 뒤에도 북한은 일본과의 관계 개선에 대해 관심을 보이지 않았다. 2019년 9월 14일부터 19일까지 가네마루 신(金丸信) 전 자민당 부총재를 단장으로 한 방북단이 평양을 방문하여 송일호 북일국교정상화 교섭담당 대사 등과 면담하였을 때에도 북한의 이러한 입장이 드러났다. 송 대사는 민간 차원의 교류에는 화답할 수 있다고 하면서도 북일정상회담 등 정부 간 대화에 대해서는 부정적 입장을 표명하였다.

나. 북러관계 강화

김정일 집권 말기에 북한은 러시아와 우호적인 관계를 유지하고 있었다. 그

49) 이기완, “김정은 정권의 신 대일정책 분석,” 국가안전보장문제연구소 편, 『김정은 시대의 신 4강 대외정책』 (고양: 국가안전보장문제연구소, 2016), p. 146.

50) 위의 글, p. 128.

51) 조은정, “일본 독자제재 확정…북한인 입국금지, 송금규제,” VOA, 2016년 2월 20일, <https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/3198514> (검색일: 2020년 11월 10일).

러나 김정은 집권 이후 북한의 추가 핵실험과 미사일 시험발사 등이 이어짐에 따라 북러관계가 악화될 수 있는 상황이 조성되었다. 북한의 행동을 수용할 수 없었던 러시아가 이를 강력히 비판함은 물론 국제사회의 제재에 동참하였기 때문이다.⁵²⁾

북한은 대중국 의존도 완화, 대미협상력 강화, 국제사회에서 북한의 입장 대변, 경제적 지원 확보 등 러시아와의 관계를 강화해야 할 다양한 이유가 있었다. 2014년 3월 러시아가 크림반도를 병합하자 러시아를 규탄하는 국제사회의 목소리가 높아졌다. 북한은 러시아에 대한 지지를 표명함으로써 대러관계 개선 의지를 드러냈다. 예컨대 유엔 총회가 3월 27일 크림반도 병합을 규탄하는 결의안을 채택하였는데 북한은 이 결의안에 반대한 몇 안 되는 나라들 중 하나였다.

북한의 대러 접근은 신속하게 효과를 거두었다. 3월 28일에는 유엔 인권이 사회의 북한인권결의안 투표에서 러시아가 반대표를 던졌다. 4월 21일 러시아 국가두마(하원)는 북한의 대러 채무 중 90%를 탕감하는 협정을 비준하였다. 한편 4월 28일부터 30일까지 유리 트루트네프(Y. Trutnev) 러시아 부총리가 고위급 사절단을 이끌고 평양을 찾았으며 4월 28일에는 러시아가 북한에 소방차 50대를 기증하는 행사가 열리기도 하였다.⁵³⁾

2014년 11월 17일에는 김정은 위원장의 특사 자격으로 방러한 최룡해 노동당 비서가 푸틴 대통령과 면담하였다. 이후 러시아 정부가 2015년 5월 모스크바에서 열리는 2차 대전 승전 70주년 기념행사에 김정은 위원장을 초청했다고 발표하였다.⁵⁴⁾ 김 위원장의 집권 후 첫 외국방문 겸 정상회담에 대한 기대

52) 우평균, “김정은 정권의 신 대러정책과 북-러 관계 전망,” 국가안전보장문제연구소 편, 『김정은 시대의 신 4강 대외정책』 (고양: 국가안전보장문제연구소, 2016), p. 181.

53) 위의 글, pp. 183-184.

54) 유철중, “김정은, 러시아 2차대전 승전 기념식 참석 확인<크렘린>,” 연합뉴스, 2015년 1월 28일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20150128043700080> (검색일: 2020년 11월 18일).

가 높아졌으나 그의 전승절 참석은 결국 이루어지지 않았다. 북한체제의 속성상 그 이유는 명확히 드러나지 않고 있다.

이후에도 북한의 핵개발은 양국관계 진전을 가로막는 장애물이었다. 러시아는 북한의 핵개발에 대한 반대 입장을 분명히 하였으나 대북 원유공급 금지 반대, 유엔 안보리 결의안 완화 등을 주장하면서 북한의 입장을 국제사회에 일정하게 대변해 주기도 하였다. 2017년 10월에는 모스크바 비확산 국제회의를 개최하여 북한이 국제사회와 소통할 수 있는 장을 마련해 주었다. 이 회의에 참석했던 최설희 외무성 북미국장이 10월 23일 한 강연에서 러시아의 중재자 역할을 언급하기도 하였다.⁵⁵⁾

북한은 2018년이 북러 외교관계 수립 70주년이 되는 뜻깊은 해라는 점을 강조하였다. 이후 북한이 협상을 통한 비핵화 의지를 표명함에 따라 북러관계는 더욱 원활해졌다. 김정은 위원장은 5월 31일 세르게이 라브로프(Sergey Lavrov) 러시아 외무상을 접견하고 푸틴 대통령의 친서를 전달받았다. 북한 언론에 따르면 이 자리에서 한반도 문제와 동북아지역 정세에 대한 양국 최고 지도자의 의사와 견해가 교환되었다.⁵⁶⁾

2019년 4월 24~26일에는 김정은 위원장이 블라디보스토크를 방문하였고 4월 25일 김정은 위원장과 푸틴 대통령 간의 첫 정상회담이 열렸다. 푸틴 대통령은 회담 내용에 대해 “현 상황이 진전의 좋은 전망을 갖도록 하기 위해 무엇을 어떻게 할지 등에 대한 의견 교환이 있었다”고 밝혔다.⁵⁷⁾ 정상회담이 끝난 뒤 단독 기자회견을 연 푸틴 대통령은 “비핵화는 일정 정도 북한의 준비축소를 의미하는 것”이라면서 “북한의 안전과 주권 유지를 위한 보장이 필요하

55) 김원식, “핵을 통한 인정투쟁, 파국이나 구원이나,” 국가안보전략연구원 편, 『2017년도 정세 평가와 2018년도 전망』 (서울: 국가안보전략연구원, 2017), p. 49.

56) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 로씨야련방 외무상을 접견하시었다,” 『로동신문』, 2018년 6월 1일.

57) 이정진, “김정은, 푸틴과 3시간여 첫 정상회담…비핵화 공조 주력,” 연합뉴스, 2019년 4월 25일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190425167800504> (검색일: 2020년 11월 12일).

다”는 점을 강조하였다.⁵⁸⁾

이후 러시아는 북한에 밀을 제공하고 알렉산드르 포민(Alexander Fomin) 부상이끄는 국방성 대표단을 북한에 파견하여 양국 군대 간의 친선협조관계를 논의하는 등 북한에 대해 더욱 적극적이고 우호적인 자세를 취하였다.⁵⁹⁾ 앞에서 살펴본 바와 같이 12월 16일에는 러시아가 중국과 함께 대북제재 완화를 요구하는 결의안을 UN 안보리에 제출하기도 하였다.⁶⁰⁾

3 2020년 북한 외교: 현황 및 평가

1) 대미외교: 강경에서 관망으로

2020년 상반기에 북한은 강경한 대미자세를 취하였다. 그러나 이러한 입장은 7월 10일 김여정 제1부부장의 담화를 계기로 누그러지기 시작하였다. 2020년 하반기 동안 북한은 미국을 자극하는 행위를 자제하면서 미국 대통령 선거 과정 및 결과를 주시하였다. 대미 강경자세가 누그러진 것은 제재, 코로나19, 수해라는 삼중고를 겪게 된 북한이 대외환경 개선의 필요성을 강하게 느꼈기 때문인 것으로 보인다.

2020년 상반기에 북한이 미국에 대해 강경한 태도를 취한 배경에는 미국이 연말 시한을 넘기도록 ‘새로운 계산법’을 제시하지 않았으며 그저 시간이나 벌기 위해 대화를 요구해 왔다는 북한의 인식이 자리하고 있었다.⁶¹⁾ 김정은 위

58) 유철중·이정진, “푸틴 “비핵화위해 北체제안전보장해야…金, 美에 입장전달 요청”(종합),” 연합뉴스, 2019년 4월 25일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190425192200080> (검색일: 2020년 11월 12일).

59) 조선중앙통신, 2019년 5월 25일; 조선중앙통신, 2019년 7월 3일.

60) 이귀원·이준서, “중리, 안보리에 대북제재 일부해제 결의안…남북 철도도로사업도(종합).”

61) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도,” 『로동신문』, 2020년 1월 1일.

원장은 2019년 12월 말에 개최된 당 중앙위원회 7기 5차 전원회의에서 미국이 트럼프 대통령의 약속을 어기고 한미연합훈련을 계속해 왔으며 첨단전장장비를 남한에 반입하고 십여 차례의 단독제재조치들을 취했다고 비난하였다. 김 위원장은 상대가 지키지 않는 약속에 얽매일 필요가 없으며 “미국이 대조선적대시정책을 끝까지 추구한다면 조선반도비핵화는 영원히 없을 것”이라고 단언하였다. 또 “조선반도에 항구적이며 공고한 평화체제가 구축될 때까지 국가안전을 위한 필수적이고 선결적인 전략무기개발을 중단없이 계속 줄기차게 진행해나갈 것”이며 “강력한 핵억제력의 정상적동원태세를 항시적으로 믿음직하게 유지할 것”이라고 하였다.⁶²⁾

1월 11일에는 김계관 외무성 고문이 트럼프 미 대통령의 생일축하 인사를 전달하려던 남한을 비판하는 담화를 발표하였다. 그는 김정은 위원장이 트럼프 대통령의 친서를 받았고 두 정상이 친분관계를 가진 것은 사실이지만 이는 개인적인 것일 뿐이라고 선을 그었다. 또, 북미대화 재개는 북한이 요구한 사항들을 미국이 전적으로 수용하는 조건에서만 가능하며 미국이 그렇게 하지 않을 것을 잘 알고 있다고 단언하였다.⁶³⁾

3월 22일에는 김여정 제1부부장이 비슷한 내용의 담화를 발표하였다. 김여정은 김정은 위원장이 또 다시 트럼프 대통령의 친서를 받았다는 사실을 공개하였다. 또 트럼프 대통령이 이 친서에서 북한과 미국의 관계를 증진하기 위한 자신의 구상을 설명하고 코로나19 방역을 위해 협력할 의사도 표명하였다고 전하였다. 이는 김 위원장과 트럼프 대통령의 개인적 관계가 특별하고 굳건하다는 점을 보여주는 실례이지만 북미관계 발전은 수뇌들의 개인적 관계에 따라 전망하거나 기대해서는 안 된다고 김여정은 주장하였다. 또 공정성과 균형이 보장되지 않는다면 대화를 생각할 수 없으며 북한은 시간을 낭비하지

62) 위의 글.

63) 조선중앙통신, 2020년 1월 11일.

않고 스스로 강해지는 길로 나아갈 것이라고 하였다.⁶⁴⁾ 이러한 입장의 연장선상에서 북한은 5월 하순 당 중앙군사위원회 7기 4차 확대회의를 개최하였다. 이 회의에서는 “핵전쟁억제력을 더한층 강화하고 전략무력을 고도의 격동 상태에서 운영하기 위한 새로운 방침들”이 제시되었다.

한편 북한은 2019년 5월 4일, 522일 만에 미사일을 다시 발사하였다. 이때부터 2020년 8월까지 북한은 초대형방사포, 대구경장사정포, 전술유도무기 등의 이름으로 사정거리가 1,000km 이하인 단거리탄도미사일로 추정되는 발사체를 16차례 시험발사하였다. 신형 단거리미사일들은 고체연료를 사용하였고 연사 간격이 빨라지는 등 이전에 발사된 미사일들에 비해 성능이 개선된 것으로 보였다.⁶⁵⁾ 단거리 미사일 발사는 주로 대남압박 효과를 노린 것으로 보이지만 한반도에 기지를 가지고 있는 미국에 대한 무력시위의 성격도 있었다고 볼 수 있다.

6월 3일에는 조선노동당 국제부 대변인이 폼페이오 미 국무장관의 발언을 비난하는 담화를 발표하였다. 이 담화는 폼페이오가 5월 31일 중국을 현존하는 위협으로 규정하고 이 위협이 공산당 이념의 본질에서도 온다고 인터뷰한 내용을 문제삼았다.⁶⁶⁾ 담화는 그가 다양한 문제와 관련하여 중국을 비판한 것이 처음이 아니지만 중국공산당의 영도를 문제삼은 것은 간과할 수 없다고 하였다. 그리고 이는 조선노동당이 영도하는 북한의 사회주의도 어찌해 보겠다는 “개나발”이라고 비난하였다.⁶⁷⁾

6월 11일에는 권정근 외무성 미국담당 국장이 기자의 질문에 답하는 형식

64) 조선중앙통신, 2020년 3월 22일.

65) 김보미, “북한 단거리미사일 시험발사의 배경과 함의,” 국가안보전략연구원, 『전략보고』 통권 87호 (2020. 9).

66) “Secretary Michael R. Pompeo With Maria Bartiromo of Fox News Sunday Morning Futures,” May 31, 2020, US Department of State, <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-with-maria-bartiromo-of-fox-news-sunday-morning-futures/> (accessed: November 15, 2020).

67) “조선로동당 중앙위원회 국제부 대변인담화,” 『로동신문』, 2020년 6월 4일.

으로 6월 9일자 미 국무부 논평을 반박 및 비난하였다. 미 국무부 논평의 내용은 대북 전단지 문제로 악화일로였던 남북관계와 관련하여 북한의 행동에 실망했으며 북한이 외교와 협력으로 복귀하기 바란다는 것이었다.⁶⁸⁾ 권 국장은 남북관계는 민족 내부문제로 누구도 시비를 걸 수 없다는 입장을 밝히면서 지난 2년간 배신과 도발만 거듭해 온 미국은 북한에 대한 ‘실망’을 언급할 자격이 없다고 주장하였다.⁶⁹⁾

싱가포르 북미정상회담 2주년을 맞은 6월 12일에는 리선권 외무상이 담화를 발표하였다. 리 외무상은 미국이 말로는 관계 개선을 표방하면서 실제로는 정세 격화에만 광분해왔다고 비난하였다. 또 미국의 대조선 적대시 정책이 근원적으로 종식되지 않는 한 미국은 앞으로도 북한에 대한 장기적 위협으로 남아있게 될 것이며 미국 현 행정부의 행적은 정치적 치적쌓기에 불과하였다고 주장하였다. 리 외무상은 더 이상 미국 집권자에게 치적 선전용 보따리를 던져주기 않을 것이라면서 당 중앙군사위원회 7기 4차 확대회의에서 핵전쟁 억제력 강화가 천명된 바 있음을 지적하였다.⁷⁰⁾

북한은 미국의 내부 문제라고 할 수 있는 백인경찰의 과잉진압에 따른 흑인 사망사건 및 항의시위에 대해서도 관영매체를 통해 비난을 퍼부었다. 노동신문은 6월 7일 “백인경찰의 흑인살인만행”을 규탄하는 시위로 미국 전역이 들끓고 있을 뿐 아니라 영국, 프랑스, 오스트레일리아, 캐나다 등지에서 수많은 군중이 코로나19로 인한 집합 금지령에도 불구하고 미국에서의 흑인차별행위에 항의하는 시위를 벌이고 있다고 보도하였다.⁷¹⁾ 6월 17일에는 조선중앙통

68) Lee Haye-ah, “(LEAD) U.S. Disappointed in N. Korea’s Recent Actions to Sever Ties with S. Korea: State Dept.” Yonhap News, June 10, 2020, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20200609011751325> (accessed; November 15, 2020).

69) 조선중앙통신, 2020년 6월 11일.

70) 조선중앙통신, 6월 12일.

71) “여러 나라에서 미국의 인종차별정책을 반대하여 시위, 강력히 규탄,” 『로동신문』, 2020년 6월 7일.

신이 미국에서 경찰에 의한 흑인 살인 사건이 계속 벌어지는 것은 경찰의 범행을 눈감아 주는 사법제도 때문이라는 입장을 표명하였다. 또 정부의 비호하에 인종차별행위가 버젓이 자행되는 것이 미국식 민주주의의 실상이며 “이러한 미국이 다른 나라의 인권을 논하는 것이야말로 이중기준의 극치이며 국제적 정의에 대한 참을 수 없는 우롱”이라고 주장하였다.⁷²⁾ 조선중앙통신은 6월 28일에도 유사한 입장을 담은 기고문을 게재하였다.⁷³⁾

한편 미국과 남한 등지에서 대선을 앞둔 트럼프 대통령의 결단으로 10월에 북미정상회담이 열릴 수 있다는 일부 언론과 전문가들의 전망이 제기되자 북한은 당국자들의 연이은 담화를 통해 그 가능성을 일축하였다. 7월 4일 최선희 외무성 제1부상은 이미 이루어진 정상회담에서의 합의도 안중에 없이 적대시 정책에 매달리고 있는 미국과 대화나 거래가 성립될 수 없다면서 북한은 이미 미국의 장기적인 위협을 관리하기 위한 구체적인 전략적 계산표를 짜놓고 있으므로 미국의 국내정치 일정 같은 외부 변수에 따라 북한의 정책이 조절·변경되는 일은 없을 것이라고 단언하였다.⁷⁴⁾ 7월 7일에는 권정근 국장이 미국과 마주앉을 생각이 없다는 점을 다시 한 번 명백히 밝혔다.⁷⁵⁾

미국과의 대화 가능성을 단호히 부정하던 북한의 입장에 변화가 감지되기 시작한 것은 7월 10일 김여정 제1부부장이 담화를 발표하면서부터이다. 김여정은 북미정상회담이 연내에 열리지 않을 것으로 본다면서도 “내 개인의 생각이기는 하지만 모르긴 몰라도”라는 표현을 사용하여 정상회담 개최 가능성을 완전히 배제하지 않는 듯한 태도를 보였다. 그리고 “나는 비핵화조치 대 제재 해제라는 지난 기간 조미협상의 기본주제가 이제는 적대시철회 대 조미협상 재개의 틀로 고쳐져야 한다고 생각한다”며 새로운 틀에 의한 북미협상 재개를

72) “인권엔 대해 론할 자격이 없는 미국,” 조선중앙통신, 2020년 6월 17일.

73) 김혜정, “서방식 민주주의가 낳은 비극적 현실,” 조선중앙통신, 2020년 6월 28일.

74) 조선중앙통신, 7월 4일.

75) 조선중앙통신, 7월 7일.

희망한다는 의사를 밝혔다. 미국이 우려하는 북한의 미 대선 전 도발 가능성에 대해서도 “전적으로 자신들이 처신하기에 달려있다”며 북한은 미국에 위협을 가할 생각이 전혀 없다는 입장을 표명하였다. 또 “결코 비핵화를 하지 않겠다는 것이 아니라 지금 하지 못한다는 것”이라면서 북한의 행동과 병행하여 미국의 많은 변화, 즉 불가역적인 중대조치들이 취해져야 한반도의 비핵화가 가능하다고 주장하였다.⁷⁶⁾

이 담화 이후에는 북한이 미국을 비난하는 성명이나 담화의 발표를 자제하면서 미국 대선경쟁의 추이를 지켜보는 듯한 태도를 취하였다는 점도 주목할 만하다.⁷⁷⁾ 또, 미국이 우려를 표시해 온 대남관계 면에서도 사태 악화를 피하고 상황을 관리하는 듯한 모습을 보였다. 9월에는 문재인 대통령이 보낸 친서에 대한 답신 형식의 친서를 김정은 위원장이 보내기도 하였다.

김정은 위원장의 조선노동당 창건 75주년 열병식 연설에서도 미국을 자극하지 않도록 주의를 기울이는 모습이 드러났다. 북한은 10월 10일 0시에 평양 김일성광장에서 대규모 열병식을 거행하였다. 열병식에서는 화성-15형보다 동체 길이와 직경이 커진 대륙간 탄도미사일(ICBM)과 북극성-3형보다 직경이 커진 것으로 보이는 북극성-4형 잠수함발사탄도미사일(SLBM)이 공개되었다. 지나치게 크고 시험발사를 거치지 않은 이 무기들의 효용성에 대해서는 의문이 제기된다. 그러나 이 미사일들의 존재는 “전략무기개발을 중단없이 계속 줄기차게 진행해나갈 것”이라던 2019년 12월 말 김정은 위원장의 발언이 빈말이 아니었음을 분명히 보여주었다. 그런데 김 위원장은 열병식 연설에서 미국에 대해 전혀 언급하지 않았다. 또한 북한의 전쟁억제력이 “자위적정당방위

76) “조선로동당 중앙위원회 김여정 제1부부장 담화,” 조선중앙통신, 2020년 7월 10일.

77) 7월 10일 김여정 제1부부장 담화 이후의 대미 비난 담화로 꼽을 수 있는 것은 미국이 북한의 해킹 관련성을 이유로 4개 기관의 합동기술경보를 발동한 것에 대해 반박 및 비판한 북한 ‘자금세척 및 테러자금지원 방지를 위한 국가조정위원회’ 대변인 명의의 8월 30일 담화 정도이다. 이 담화는 외무성 홈페이지에 게재되었다. 통일부 『월간북한동향 2020년 8월』, p. 50, <https://unikorea.go.kr/books/monthly/northkorea/> (검색일: 2020년 11월 21일).

수단”이며 결코 남용되거나 선제적으로 쓰이지 않을 것이라고 하였다. 그는 “우리는 그 누구를 겨냥하여 우리의 전쟁억제력을 키우는 것이 아님을 분명히 합니다. 우리스스로를 지키자고 키우는 것뿐입니다”라며 미국을 공격하거나 압박하기 위해 전략무기를 개발하는 것이 아니라는 점을 재삼 강조하였다.⁷⁸⁾

7월 10일 김여정 제1부부장의 담화 이후 북한이 미국에 대한 비난을 자제하고 10월 10일 당 창건 열병식 연설에서도 김 위원장이 미국을 자극하지 않기 위해 애쓰는 모습을 보인 것은 북한이 처한 대내외환경이 매우 좋지 못하기 때문이었을 것이다. 북한은 2019년 2월 말 하노이 북미정상회담이 결렬된 뒤 미국에게 연말 시한을 제시하며 새로운 계산법을 가지고 협상을 재개할 것을 요구했으나 미국은 연말이 다 되도록 북한이 원하는 방식의 거래에 응하지 않았다. 이에 북한은 2019년 12월 말 개최된 당 중앙위 전원회의에서 ‘정면돌파전’을 새로운 혁명적 노선으로 선언하였다. 이는 대미관계 개선을 통한 제재 완화 등에 대한 미련을 버리고 북한 자체의 노력을 통해 경제적 어려움을 비롯한 안팎의 난관을 극복해 나가겠다는 의미였다. 그러나 연초부터 코로나 19로 인해 중국과의 경제관계가 크게 축소된 데다 여름부터는 홍수 등 자연재해로 인한 피해까지 겹쳐 북한 지도부도 자체의 노력만으로 상황을 개선하기는 불가능할 지도 모른다는 판단을 내리게 된 것으로 보인다.

그 결과 대미관계, 대남관계 등이 더 이상 악화되지 않도록 관리하면서 트럼프 대통령의 재선 여부 등을 지켜본 뒤 2021년부터는 대외관계 개선을 통해 외부로부터 경제적 지원을 더 얻어내거나 대북제재를 완화하는 등의 방식으로 경제난을 극복해 보려는 궁리를 했을 가능성이 있다. 북한이 미국 대선 과정 및 결과를 둘러싼 혼란에 대해 철저히 침묵했던 것 역시 불필요한 마찰을 피하고 미국의 새 행정부 출범을 기다린 뒤 대미관계 개선의 기회를 노려

78) “조선로동당창건 75돐경축 열병식에서 하신 우리 당과 국가, 무력의 최고령도자 김정은동지의 연설,” 『로동신문』, 2020년 10월 10일.

보려는 생각 때문일 수 있다고 본다.

2) 대중외교: 우호관계 유지를 위한 노력

2020년에는 코로나19 확산으로 인해 1월을 제외하고는 북중 간에 인적 교류가 거의 이루어지지 못하였다. 그럼에도 북한은 국제적 이슈들에 관해 중국의 입장을 확고하게 지지하는 등의 방식으로 중국과의 우호적 관계를 유지하기 위해 노력하였다. 중국 역시 북한의 노력에 호응하여 원만한 양국 관계가 지속되었다.

연초에는 북한과 중국 간의 교류가 활발하게 이루어졌다. 1월 14일 평양 대동강외교단회관에서 조중 친선 설 명절 모임이 북한 당국자들과 리진군(李进军) 주북한 대사 등이 참석한 가운데 개최되었다.⁷⁹⁾ 1월 17일에는 조중 친선 설 명절 종합공연이 평양 봉화예술극장에서 열렸는데 중국 친진시문화예술대표단이 공연하였다.⁸⁰⁾

이러한 우호적 분위기에도 불구하고 북한은 코로나19 확산을 차단하기 위해 중국과 국경을 접하고 있는 국가들 중 가장 먼저 국경을 폐쇄하였다. 1월 22일 중국인 관광객의 입국을 금지해 버린 것이다. 코로나19 확진환자가 북한과 가까운 단둥, 연변 등에서도 발생하자 1월 31일에는 중국을 오가는 열차와 항공기의 운행을 전면 중단하였다.

보건의료 상황이 열악한 북한으로서는 어쩔 수 없는 선택이었을 수도 있으나 국경 폐쇄는 북한경제에 막대한 손실을 입히는 것은 물론 외교적으로도 매우 부담이 될 수밖에 없었다. 북한은 국경 폐쇄 후 중국과의 관계가 악화되지 않도록 애를 썼다. 중국 내 코로나19 확산과 관련하여 시진핑 주석에게 보내는 김정은 위원장의 위문 서한을 전달하였으며 조선노동당 중앙위원회가 중

79) 조선중앙통신, 2020년 1월 14일.

80) 조선중앙통신, 2020년 1월 17일.

국공산당 중앙위원회에 보내는 지원금을 전달하기도 하였다.⁸¹⁾ 2월 1일 김성남 노동당 제1부부장이 중국을 방문한 것도 중국 측에 북한의 입장을 설명하기 위한 노력의 일환이었을 가능성이 있다.⁸²⁾

미중 간 갈등이 수그러들 기미를 보이지 않는 가운데 북한은 다양한 국제적 현안과 관련하여 중국의 입장을 지속적으로 옹호하고 미국 등 서방의 입장을 비판함으로써 중국과의 관계를 더욱 강화해 나가려 하였다. 5월 28일 중국 제13기 3차 전국인민대표대회가 「홍콩 국가안전법에 관한 결정 초안」을 통과시키자 북한은 이에 대한 지지를 공개적으로 표명하였다. 북한 외무성 대변인은 조선중앙통신 기자의 질문에 답하는 형식으로 “홍콩에서는 중국의 ‘한 나라, 두 제도’ 원칙과 국가의 안전을 위협하는 정세가 조성되고 있으며 이는 사회주의국가의 영상에 먹칠을 하고 사회적 혼란을 조장 확대하여 중국을 분열 와해시키려는 외부세력과 그 추종세력의 음모”라고 주장하였다. 또 홍콩문제는 철저히 중국 내정에 속하는 문제이므로 어떤 나라나 세력도 이에 대해 간섭할 권리가 없다고 강조하였다.⁸³⁾ 북한은 6월 7일자 노동신문을 통해서도 이런 입장을 다시금 표명하였다.⁸⁴⁾

특정 사안을 넘어 미국의 대중국 압박 전반에 대한 비판을 가하기도 하였다. 노동신문은 7월 2일 개인 명의 논설을 통해 미국이 5월 대중국전략보고서를 발표하여 중국에 대한 공개적이고 전면적인 압력을 공식화했다고 비판하고 특히 이 보고서가 사회주의제도를 독재체제라며 전면 부정하고 있다는 점이 중요하다고 지적하였다. 또, 미국이 중국과의 대립을 격화시키고 있는 것

81) “조선로동당 위원장, 조선민주주의인민공화국 국무위원장 김정은동지께서 중국공산당 중앙위원회 총서기, 중화인민공화국 주석 습근평동지에게 서한을 보내시었다,” 『로동신문』, 2020년 2월 2일.

82) 심재훈, “중국 신종코로나 확산 속 북한 김성남 베이징 도착 눈길(종합),” 연합뉴스, 2020년 2월 1일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200201043400083> (검색일: 2020년 11월 17일).

83) “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인대답,” 『로동신문』, 2020년 5월 30일.

84) 리학남, “주권국가의 자주적권리는 그 누구도 침해할 수 없다,” 『로동신문』, 2020년 6월 7일.

은 중국의 장성과 발전을 미국의 패권과 세계적 지도력에 대한 위협으로 받아들이고 있기 때문이라고 주장하였다. 이 논설은 미국의 목적이 중국 인민을 분열·와해시켜 “색갈혁명”을 일으키는 것이라고 비판하였다.⁸⁵⁾

7월 15일에는 폼페이오 미 국무장관이 13일 발표한 남중국해 문제 관련 성명을 비난하였다. 북한 외무성 대변인은 폼페이오 장관이 중국의 남중국해 영유권 주장과 이곳에서의 자원개발활동을 위한 중국공산당의 조치가 불법이라고 한 것 등에 대하여 대양 건너에 있는 국가가 중국의 남해 문제를 두고 횡설수설하다 못해 이를 중국공산당과 결부시켜 험담한 것은 대단히 불순하다고 평가하였다. 또 중국공산당을 질시하고 우롱한 것은 중국 인민이 선택한 정치제도와 이념을 부정하는 것이며 공산당의 영도를 받고 있는 중국 인민에 대한 노골적인 무시와 모독이라고 주장하였다.⁸⁶⁾

북한은 또한 2020년이 중국인민지원군의 한국전쟁 참전 70주년이 되는 해라는 점을 적극 활용하여 중국과의 우호분위기를 조성하려 하였다. 10월에 김정은 위원장이 평안남도 회창군에 있는 중국인민지원군 열사능원을 찾았다. 김 위원장은 열사탑 앞에서 추모의 의미를 담은 묵상을 한 뒤 열사능원에 안장되어 있는 마오쩌둥(毛泽东)의 아들 마오안잉(毛岸英)의 묘를 찾아 경의를 표하였다. 김 위원장은 이날 “중국인민지원군의 조선전선 참전은 전쟁의 승리에 역사적 기여를 하였다”면서 “당과 정부와 인민은 그들의 넋과 희생정신을 영원토록 잊지 않을 것”이라고 하였다.⁸⁷⁾ 김 위원장은 10월 21일에는 평양시 우의탑에, 22일에는 중국 랴오닝성 선양시 향미원조열사릉원과 단둥시 향미원조기념탑에 꽃바구니를 바치기도 하였다.⁸⁸⁾ 뒤이어 노동신문은 사설, 전쟁

85) 김승걸, “중국에 대한 압박공세는 실패를 면치 못할것이다,” 『로동신문』, 2020년 7월 2일.

86) 조선중앙통신, 2020년 7월 15일.

87) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 중국인민지원군 조선전선참전 70돐에 즈음하여 중국인민지원군열사릉을 찾으시고 열사들에게 송고한 경의를 표하시였다,” 『로동신문』, 2020년 10월 22일.

88) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 중국인민지원군 조선전선참전 70돐에 즈음하여 우의탑

일화 소개 기사, 수필 등을 통해 중국인민지원군의 한국전쟁 당시 활약을 기렸으며 두 나라 혁명가들과 인민들이 함께 피를 흘리며 투쟁하는 과정에서 떼려야 뗄 수 없는 관계가 되었다고 주장하였다.⁸⁹⁾

3) 대일·대러외교

가. 대일 강경자세 고수

북한은 2020년에도 일본과의 관계를 개선하려는 외교적 노력을 기울이지 않았다. 일본 측에서 북일관계 관련 발언이 있을 경우에는 무시하거나 반박해 버렸다. 또 예년과 마찬가지로 관영 매체를 동원해 일본을 다방면으로 비난하였는데 특히 일본의 군사력 증강에 대해 예민한 반응을 보였다. 북한의 대일 비판은 조선중앙통신 논평의 형식을 취하는 경우가 많았다.

아베 신조(安倍晋三) 일본 총리는 5월 8일 산케이신문과의 인터뷰에서 일본인 납치문제와 관련된 질문에 대해 답하던 중 “조건을 붙이지 않고 북한 김정은 위원장과 직접 마주한다는 결의는 지금도 변함이 없다”고 발언하였다. 북일정상회담 개최 의사를 밝힌 셈이다. 그러나 북한 당국은 이에 대해 아무런 언급을 하지 않았으며 다음날 외무성 홈페이지에는 일본의 군사력 증강을 비판하는 글이 게재되었다.⁹⁰⁾

에 꽃바구니를 보내시었다,” 『로동신문』, 2020년 10월 22일; “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 중국인민지원군 조선전선참전 70돐에 즈음하여 중국의 항미원조렬사릉과 항미원조 기념탑에 꽃바구니를 보내시었다,” 『로동신문』, 2020년 10월 23일.

89) “중국인민지원군 련사들의 위훈은 조종친선의 력사와 더불어 길이 빛날 것이다,” 『로동신문』, 2020년 10월 25일; 리동찬, “중국인민지원군 용사들이 발휘한 고결한 희생정신,” 『로동신문』, 2020년 10월 25일; 김진옥, “오늘도 빛나는 용사들의 위훈,” 『로동신문』, 2020년 10월 25일; 조항선, “도라지처럼,” 『로동신문』, 2020년 10월 25일; “생사고락을 함께 하던 나날에,” 『로동신문』, 2020년 10월 25일.

90) 정빛나, “북한, “일본, 분별있게 처신해야”...아베 북일회담 재언급 하루만,” 연합뉴스, 2020년 5월 9일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200509051700504> (검색일: 2020년 11월 19일).

아베의 뒤를 이은 스가 요시히데(菅義偉) 총리 역시 납치문제 해결을 강조하였다. 그는 납치 문제 해결 등을 위해 김정은 위원장과 조건 없이 만나겠다는 의지도 표명하였다. 그러나 북한은 외무성 홈페이지를 통해 납치문제는 이미 완전히 해결된 것이라고 반박하면서 “바보”, “어리석은 짓”, “망둥” 등의 표현을 써가며 스가 총리를 비난하였다.⁹¹⁾

한편 2019년 12월 27일 NHK가 뉴스 웹사이트에 북한 미사일이 홋카이도 동쪽 약 2,000km 해상에 낙하할 것으로 보인다는 내용의 속보를 내보냈다가 20분 후 오보였다고 사과하였다. 북한은 열흘이나 지난 1월 6일 조선중앙통신 논평을 통해 이런 오보소동이 자주 일어나는 것은 일본이 의도적으로 북한에 대한 공포를 조성하고 이를 이용해 재침을 위한 무력 현대화를 다그치기 위한 것이라고 주장하였다.⁹²⁾ 북한은 2월 19일에도 조선중앙통신 논평을 통해 일본이 미국과 연합공중훈련을 벌인 것을 비판하였다.⁹³⁾ 2월 26일에는 조선중앙통신이 일본의 무력증강을 비판하는 논평을 내보냈다. 일본이 북한과 중국 등의 위협을 내세워 안보위기를 조장함으로써 군사대국화와 재침 야망을 실현하려 한다는 내용이었다.⁹⁴⁾ 3월 24일에는 조선중앙통신이 일본이 ‘잠수함 사냥꾼’이라 불리는 신형 감시선을 건조한 것을 비난하는 논평을 실었다.⁹⁵⁾ 또 3월 30일 조선중앙통신 논평은 일본의 새로운 이지스구축함이 취역한 것을 비난하는 내용이었다.⁹⁶⁾

아베 일본 총리가 방위대학교 졸업식에서 “일미동맹을 강화하기 위해 할 수 있는 역할을 확대해나가겠다”고 발언하자 북한은 미국의 비위를 맞추고 군대

91) 권영전, “북한, “납치문제 해결” 언급한 스가 일본 총리 비난,” 연합뉴스, 2020년 9월 30일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200930019900504> (검색일: 2020년 11월 19일).

92) “무엇을 노린 오보 소동인가,” 조선중앙통신, 2020년 1월 6일.

93) “도발적인 군사훈련이 노리는 목적,” 조선중앙통신, 2020년 2월 19일.

94) “안보위기 고치는 전쟁국가의 상투적 수법이다,” 조선중앙통신, 2020년 2월 26일.

95) “주목되는 잠수함사냥 군함의 침로,” 조선중앙통신, 2020년 3월 24일.

96) “변함없는 전범국의 야망,” 조선중앙통신, 2020년 3월 30일.

보유를 금지한 헌법을 개정하려는 것이라고 공격하였다.⁹⁷⁾ 조선중앙통신은 5월 20일 항공자위대의 수직 이착륙 수송기 도입 계획을 비판하는 논평을, 6월 3일에는 고노 다로 외상의 집무실에 육일기와 한반도 지도가 걸려있는 사진이 공개된 데 대한 논평을 실었다.⁹⁸⁾

또 일본이 「2020 방위백서」를 채택하자 북한은 이 백서가 북한의 핵보유를 이웃나라들에 대한 새로운 도전이라고 규정한 것 등을 비판하였다. 또 일본이 적기지 공격능력 보유 논의를 하고 있는 것에 대해서도 전수방위의 허울을 완전히 벗어던지고 선제공격을 하려는 것이라고 주장하였다.⁹⁹⁾ 적기지 공격능력 보유 추진에 대한 비판은 이후로도 지속되었다.¹⁰⁰⁾ 10월 6일에는 조선중앙통신 논평을 통해 일본 방위성이 2021년도 방위예산을 사상 최대 규모로 편성하려는 것을 비난하였다.¹⁰¹⁾ 북한은 또한 일본이 해상 미사일 방위체계 구축을 추진하는 것이 세계 평화를 파괴하는 것이라고 비판하였다.¹⁰²⁾ 또 일본의 차세대 스텔스전투기 개발 계획 등을 대조선 재침 시도라며 성토했다.¹⁰³⁾

한편 북한은 일본의 과거사 왜곡, 독도 영유권 주장 등에 대한 비판도 꾸준히 제기하였다. 3월 10일에는 도쿄대공습 75주년을 맞아 일본 정부가 강제연행피해자와 유족들에게 사죄 및 배상하고 유가족의 의사에 따라 유골을 확인 및 송환할 것을 요구하였다.¹⁰⁴⁾ 4월 10일에는 일본 문부과학성이 일본의 독도 영유권을 주장하고 역사를 왜곡한 중학교 교과서들을 검정통과시킨 것에

97) “해외침략의 합법성을 노린 흥책,” 조선중앙통신, 2020년 4월 9일.

98) “전쟁의 주역으로 등장하는 전범국,” 조선중앙통신, 2020년 5월 20일; “명백히 드러난 천년 숙적의 조선침략 기도,” 조선중앙통신, 2020년 6월 3일.

99) 조선중앙통신, 2020년 7월 15일.

100) “팽창되는 전범국가의 침략야망,” 조선중앙통신, 2020년 9월 17일; “숨길 수 없는 침략흉심,” 조선중앙통신, 2020년 9월 19일.

101) “침략전쟁준비 완성예로 이어지는 군사비증대 책동,” 조선중앙통신, 2020년 10월 6일.

102) 조선중앙통신, 2020년 11월 3일.

103) 조선중앙통신, 2020년 11월 17일.

104) 조선중앙통신, 2020년 3월 10일.

대해 비판하였다.¹⁰⁵⁾ 6월 22일에는 일본 정부가 군함도라고 알려진 하시마섬 탄광에서 조선인 강제연행자들에 대해 차별적 대우가 없었다고 한 것에 대해 비판하였다.¹⁰⁶⁾ 7월 1일에도 일본이 하시마 탄광에서의 조선인 강제노동을 부정하는 자료를 전시한 것을 규탄하였다.¹⁰⁷⁾ 9월 10일에는 간토 대지진에 관해 일본의 사죄와 배상을 촉구하였다.¹⁰⁸⁾ 10월 15일에는 일본 관방장관의 베를린 평화의 소녀상 철거 주장 등을 비난하였다.¹⁰⁹⁾ 북한은 또한 스가 일본 총리가 취임 후 처음으로 야스쿠니 신사에 공물을 봉납하자 “새로 들어앉은 정부도 일본사회에 국수주의 독소를 침투시키기 위해 수단과 방법을 가리지 않고” 있다고 주장하였다.¹¹⁰⁾

나. 인적 교류 부재 속의 북러 친선관계 유지

코로나19 대유행으로 인해 북한과 러시아 간 인적 교류가 사실상 차단된 가운데 북한은 기회가 있을 때마다 관영 매체 등을 통해 양국의 친선을 강조하며 러시아와의 관계를 원만히 유지하기 위해 노력하였다. 이러한 노력에 힘입어 북한과 러시아는 2020년 한 해 동안 원만한 관계를 유지해 왔다고 할 수 있다.

북한은 2월 9일 노동신문에 북러 친선·선린 및 협조에 관한 조약 조인 20주년을 맞아 러시아와의 유대를 강조하는 글을 노동신문에 게재하였다.¹¹¹⁾ 4월 25일에는 김정은 위원장의 방러 1주년을 맞아 그 의의를 평가하고 항일 혁명기부터 이어진 양국의 친선관계를 강조하는 글이 노동신문에 게재되었다.¹¹²⁾ 북한은 외무성 대변인이 기자의 질문에 답하는 형식으로 푸틴 대통령

105) “역사의 진상을 가리워 보려는 망상,” 조선중앙통신, 2020년 4월 10일.

106) 조선중앙통신, 2020년 6월 22일.

107) “섬나라의 전도를 망치는 행위,” 조선중앙통신, 2020년 7월 1일.

108) 조선중앙통신, 2020년 9월 10일.

109) “일본의 철면피한 추태가 가져올 후과,” 조선중앙통신, 2020년 10월 15일.

110) “어리석은 군국주의 부활야망,” 조선중앙통신, 2020년 10월 28일.

111) “새시대의 요구에 맞게 더욱 발전하는 조로친선,” 『로동신문』, 2020년 2월 9일.

이 장기집권 등의 목적으로 추진한 개헌이 국민투표 결과 확정된 것을 높이 평가하기도 하였다.¹¹³⁾

러시아도 한 해 동안 북한을 지원하기 위해 많은 노력을 기울였다고 할 수 있다. 우선 2월 하순에는 북한의 요청을 받아 1,500개의 코로나19 신속진단키트를 전달했다.¹¹⁴⁾ 식량난을 겪고 있던 북한에 2만 5천톤의 밀을 지원하기도 하였다.¹¹⁵⁾ 러시아 고위 당국자들이 북한의 입장을 옹호하기도 하였다. 예컨대 외무부 비확산통제국 블라디미르 예르마코프 국장은 “미국의 입장이 북한이 적극적으로 핵실험을 하도록 강요하고 있다”면서 “미국이 북한에 안전보장을 해주지 않는 식으로 행동하는 한” 북한 지도부는 당연히 현 정세를 극복하기 위해 다른 국가들이 용납할 수는 없는 방안을 찾을 것이라고 지적하였다.¹¹⁶⁾

한편 5월 5일에는 마체고라(Alexander I. Matsegora) 주북한 러시아 대사가 푸틴 러시아 대통령이 김정은 위원장에게 보낸 러시아 조국전쟁 승리 75주년 기념메달을 리선권 외무상 등 북한 당국자들에게 전달하였다.¹¹⁷⁾ 김정은 위원장도 러시아의 75회 전승절을 축하하는 전문을 보냈다.¹¹⁸⁾ 8월 15일에는 김정은 위원장과 푸틴 대통령이 조선해방 75돌(광복절)을 맞아 붉은군대와 조선애국자들을 기리는 등의 내용을 담은 축전을 교환하였다.¹¹⁹⁾

112) 리학남, “조로친선의 새로운 전환적계기를 열어놓은 역사적사변,” 『로동신문』, 2020년 4월 25일.

113) 조선중앙통신, 2020년 7월 4일.

114) 유철중, “러시아 “북한에 코로나19 신속진단키트 1천 500개 전달,” 연합뉴스, 2020년 2월 26일.

115) 유철중, “러시아 “식량난 북한에 밀 2만5천t 지원…최근 남포항 도착,” 연합뉴스, 2020년 5월 14일.

116) 유철중, “러시아 외무부 “미국의 비건설적 태도가 북한 핵실험 강요,” 연합뉴스, 2020년 3월 5일.

117) 조선중앙통신, 2020년 5월 6일.

118) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 로씨야연방 대통령에게 축전을 보내시었다,” 『로동신문』, 2020년 5월 9일.

119) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 로씨야연방 대통령에게 축전을 보내시었다,” 『로동신문』, 2020년 8월 15일; “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 로씨야연방 대통령이 축전을 보내어 왔다,” 『로동신문』, 2020년 8월 15일.

4 2021년 북한 외교 전망

2021년 북한 외교를 좌우할 가장 큰 변수는 악화된 경제사정과 민주당 바이든(Joseph R. Biden Jr) 후보의 미국 대통령 당선이라고 할 수 있다. 대북제재, 코로나19로 인한 북중교류 감소, 수해라는 삼중고로 인해 2020년에 크게 악화된 북한경제는 2021년에도 나아지지 않을 가능성이 크다. 대북제제가 완화될 가능성도 낮고 미국 등지에서 개발된 백신이 보급된다고 해도 내년까지는 북한이 코로나19로 인한 국경통제를 풀기 어려울 것이기 때문이다.

한편 트럼프 대통령이 승복하지 않고 있으나 미국 대선은 바이든 후보의 승리로 끝이 났고 결국 그가 차기 미국 대통령이 될 것으로 보인다. 바이든 행정부가 대북정책을 제대로 추진하기까지는 정책 검토와 관련 당국자 인선 등으로 인해 대통령 취임 후 수개월이 경과할 것으로 예상된다. 그러므로 북한은 2021년 상반기동안 사실상 분명한 대북정책이 없는 미국을 상대해야 할 것이다. 더욱이 이후에 바이든 행정부가 채택할 대북정책은 트럼프 행정부와 사뭇 다를 가능성이 크며 이로 인해 북미관계가 더욱 악화될 가능성도 배제할 수 없다. 또한 바이든 행정부 출범 이후 미중관계, 미일관계, 미러관계, 한미관계 등도 상당히 변화할 수 있으며 이는 북한의 대중외교, 대일외교, 대러외교에도 어느 정도 영향을 미치게 될 것이다.

1) 대미외교: 대화를 표방하되 저항도 도발 가능성

경제난 극복이 시급한 북한은 2021년 1월에 개최하기로 한 8차 당 대회를 통해 자력갱생을 강조하면서도 2020년까지 취했던 것보다는 유연한 대외정책 노선을 표방할 가능성이 크다. 자력갱생을 강조하는 것은 대외환경이 악화된 가운데 경제상황 악화를 막을 다른 방법이 없기 때문일 것이다. 또 대북제재

하에서도 북한이 잘 견디고 있는 듯한 모습을 보여주어 대미협상력을 유지하는 데에도 자력갱생을 통한 버티기가 필요하다.

1월 당 대회에서 발표될 대외정책 관련 내용은 김여정 제1부부장의 지난 7월 10일 대미담화와 김정은 위원장의 10월 10일 열병식 연설로부터 유추해 볼 수 있을 것이다. 김여정 제1부부장은 “비핵화조치 대 제재해제라는 지난 기간 조미협상의 기본주제가 이제는 적대시철회 대 조미협상재개의 틀로 고쳐져야 한다고 생각한다”며 새로운 틀이 제시되면 북미협상을 재개할 수 있다는 의사를 밝혔다. 또, “결코 비핵화를 하지 않겠다는 것이 아니라 지금 하지 못한다는 것”이라며 북한의 행동과 병행하여 미국의 불가역적인 중대조치들이 취해질 경우 한반도 비핵화가 가능하다는 입장도 표명하였다.¹²⁰⁾ 김정은 위원장은 북한의 전쟁억제력은 정당방위의 수단이며 결코 남용되거나 선제적으로 쓰이지 않을 것이라고 하면서 미국이나 그 우방을 공격하거나 압박하기 위해 전략무기를 개발하는 것이 아니라는 점을 거듭 강조하였다.¹²¹⁾

8차 당 대회에서는 이러한 입장이 북한의 기본적 대외정책노선으로 채택될 가능성이 있다. 다시 말해 핵·미사일 개발을 멈출 수는 없으나 이는 단지 자위의 수단일 뿐 미국이나 그 우방을 공격할 의도가 없다는 입장이 김정은의 연설 보고 등을 통해 표명되거나 당 대회 결정서에 명시될 수 있다고 본다. 미국의 적대시정책이 중단되거나 새로운 협상틀이 마련되면 비핵화 등을 위한 북미대화를 재개할 수 있으며 조건이 마련되면 한반도의 완전한 비핵화도 실현될 수 있다는 내용이 김 위원장의 보고나 당 대회 결정서에 포함될 수도 있을 것이다.

물론 이러한 원론적인 입장이 표명된다고 해서 북미협상이 재개되는 등 북한과 미국의 관계에 진전이 일어날 수 있는 것은 아니다. 양국의 상호불신이

120) “조선로동당 중앙위원회 김여정 제1부부장 담화.”

121) “조선로동당창건 75돐경축 열병식에서 하신 우리 당과 국가, 무력의 최고령도자 김정은동지의 연설.”

극심하기 때문에 대화의 물꼬가 쉽게 트이지 않을 수 있다. 더욱이 북미대화가 재개된다 하더라도 비핵화나 북한체제 보장 등에 대한 구체적인 합의가 도출되기는 매우 어려울 것이다.

바이든 행정부의 등장으로 북미대화의 재개 및 진전이 트럼프 행정부 당시보다 더 어려워질 가능성도 적지 않다. 앞에서 언급했듯이 바이든 행정부의 대북정책이 결정되기까지는 상당한 시간일 걸릴 것이다. 그러나 대통령 선거 과정에서 바이든 후보가 밝힌 입장이나 미국 민주당의 정강정책 등을 통해 방향을 예측해 볼 수는 있다. 외교안보 관련 경력이 많은 바이든이 과거에 보여준 스타일 등을 통해서도 그의 북한 관련 자세를 추정해 볼 수 있을 것이다.

바이든 행정부는 원칙에 입각한 전문적인 외교를 선호할 가능성이 크다. 그러므로 바이든 행정부의 외교 스타일은 대통령 개인의 개성과 독단적 결정이 적지 않게 영향을 미쳤던 트럼프 행정부 시기의 외교 방식과는 큰 차이가 있을 것이다. 북한에 대한 바이든 행정부의 외교 원칙은 대화와 압박의 병행일 가능성이 크다. 다시 말해 북한과의 대화를 피하지 않되 대북제재를 유지하려 할 것이다. 북한과의 대화가 재개 및 지속되느냐는 북한이 핵 폐기를 위한 구체적인 조치를 취하느냐에 따라 결정될 것으로 본다. 북한이 핵 프로그램에 대한 신고 등을 약속할 경우에는 북미협상이 크게 진전될 것이다. 그러나 북한이 영변 관련 핵 프로그램의 신고 및 폐기를 제재 완화와 바꾸자던 기존의 입장조차 철회해 버린 상황에서 미국이 인정할 수 있는 구체적 비핵화 조치를 취할 가능성이 크다고 보기는 어렵다. 미국 역시 북한의 조치에 대한 대가로 북한이 원하는 수준의 안전보장 조치를 제공하기는 쉽지 않을 것이다. 예컨대 북한은 한미연합훈련의 완전한 중단을 요구해왔으며 미국 핵전략자산의 전개도 문제삼고 있다. 이러한 미국의 조치가 취해지면 협상을 '재개'할 수 있다는 식이어서 양측의 협상 조건에 큰 차이가 나는 것은 하노이회담 당시나 바이든 행정부 출범 이후나 마찬가지일 가능성이 크다.

바이든 행정부는 군사적 수단의 이용을 되도록 피하고 외교적 수단을 활용하려는 입장을 취할 것이다.¹²²⁾ 북한의 비핵화 역시 외교적 수단을 통해 달성하려 할 것으로 보인다. 바이든과 민주당이 표방해 온 제재의 목적도 북한이 비핵화협상에 나서도록 하는 것이다. 그러나 북한이 이에 반발하여 도발적 행위를 할 경우에는 제재를 더욱 강화하고 군사적 대비태세도 더욱 강력하게 갖추으로써 북한을 봉쇄하려 할 것이다. 만일 이런 상황이 전개된다면 동맹 강화를 강조하는 바이든 행정부는 한국, 일본 등 동맹국들이 북한에 대한 외교적 압박에 동참하도록 강력히 요구할 것으로 본다. 대북 군사적 대응 면에서도 한국과 일본 등 동맹국들의 적극적 역할을 요구할 것이다. 이런 상황이 전개될 경우 북한으로서는 한국의 중재역할 등을 기대하기 어려워질 수 있다.

바이든 행정부가 북한 문제 해결을 위한 중국의 역할을 강력히 요구할 가능성도 크다.¹²³⁾ 중국은 북한과 좋은 관계를 유지하면서도 유엔 제재에 동참하고 있지만 미국은 북한의 밀수행위 근절 등을 위한 중국의 보다 적극적인 노력과 외교적 영향력 행사를 요구할 것으로 보인다. 중국으로서는 현재보다 더 강한 제재 이행 노력을 기울이고 북한에 대해서 보다 강력하게 비핵화를 요구할 경우 북한과의 관계 악화를 감수해야 할 것이다. 중국이 미국의 요구에 부응하느냐의 여부는 전반적인 미중관계의 향배에 따라 결정될 것으로 보인다.

실무적인 차원에서의 준비가 되지 않은 상태에서 바이든 대통령 개인이 나서서 김정은 위원장과 직접 만나거나 서신을 교환하면서 외교를 하지 않겠다

122) Joseph R. Biden, Jr, "Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump," *Foreign Affairs* (March/April 2020), <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again> (accessed: November 22, 2020); "2020 Democratic Party Platform," pp. 73, 76, <https://democrats.org/where-we-stand/party-platform/> (accessed: November 22, 2020).

123) Biden, "Why America Must Lead Again."

는 것도 바이든 행정부 대북외교의 원칙 중 하나가 될 가능성이 크다. 바이든 진영은 김 위원장과의 조건 없는 만남은 가지지 않을 것이며 권한을 부여받은 실무진이 핵문제 해결을 위한 구체적 합의를 만들어가는 것이 바람직하다는 입장이다.¹²⁴⁾ 바이든이 “김정은이 핵능력을 끌어내리는 데 동의한다는 조건하에 그를 만날 것이다”라고 한 바도 있다.¹²⁵⁾ 트럼프 행정부의 이른바 톱다운(top-down) 방식을 지양하고 바텀업(bottom-up)방식을 택하겠다는 것으로 보인다. 톱다운 방식을 적극 활용해 온 북한으로서는 이러한 변화가 달갑지 않을 것이다. 그러나 바이든 행정부에서도 고위급 특사파견 등을 통해 협상의 돌파구를 마련하는 등의 방식은 활용될 수 있을 것이다. 그러므로 북한이 톱다운 방식에 경도된 형태의 외교를 더 이상 전개하기 어렵다 하더라도 다양한 층위에서의 접촉을 통해 대미외교를 펼쳐 나갈 수 있을 것으로 보인다.

한편 바이든 행정부에서는 트럼프 행정부에서 중시하지 않았던 인권문제가 중요한 외교적 이슈로 부상할 것으로 보인다.¹²⁶⁾ 이 또한 북한으로서는 대미 관계 개선의 걸림돌이 될 것이다. 바이든 행정부는 비핵화와 함께 인권문제 해결을 이유로 북한을 압박할 가능성이 크다. 한편 북한 주민들의 생존권을 고려한 인도적 지원의 경우 바이든 행정부가 트럼프 행정부보다 더 적극적인 자세를 취할 가능성이 있다.

바이든 행정부의 출범과 기존 외교정책에 대한 평가, 새로운 대북외교 담당자 임명 등의 과정에서 북한은 일단 부정적인 시그널을 보내는 것을 피하고 대결에는 대결로 대화에는 대화로 대응한다는 입장을 표명하며 미국이 북한

124) Biden, “Why America Must Lead Again.”

125) Kim Gamel, “Biden Calls North Korean Leader a ‘Thug’ But Says He’d Meet Kim If Denuclearization Is Agreed,” *STARS AND STRIPES*, October 23, 2020, <https://www.stripes.com/news/pacific/biden-calls-north-korean-leader-a-thug-but-says-he-d-meet-kim-if-denuclearization-is-agreed-1.649630> (accessed: November 22, 2020).

126) “2020 Democratic Party Platform,” pp. 82-85.

과의 대화에 나서도록 압박할 가능성이 크다. 내부적으로 자력갱생노선을 통한 경제건설에 총력을 기울임으로써 대북제재가 효과를 발휘하고 있다는 미국 내의 인식을 누그러뜨리고 바이든 행정부가 협상을 우선시하는 대북정책을 선택하도록 유도하려 할 것이다.

많은 전문가들이 북한이 새로운 미국 행정부 출범 후 대북정책이 확정되기 전에 도발을 감행한 전례가 있다는 점을 지적한다. 이들은 또한 바이든 행정부 출범 시에도 북한이 유사한 도발을 감행함으로써 미국이 대북외교를 정책 우선순위에서 배제하지 않고 협상에 나서도록 하는 전술을 구사할 수 있다는 점을 우려하고 있다.¹²⁷⁾ 이런 가능성을 배제할 수는 없으나 북한이 미국의 정책이 결정되기 전에 선제적 도발을 할 가능성이 높다고 보기는 어렵다.

북한이 대륙간탄도미사일 발사나 핵실험과 같은 고강도 도발을 할 경우 미국의 대북정책은 대화 재개보다는 전략자산 한반도 전개 강화, 한미연합훈련 정상 실시와 같은 대북압박으로 나타날 가능성이 높다. 더욱이 안보리 결의 2397호 28조에 따라 유엔 차원의 추가제재가 불가피하며 그 내용은 대북 유류 수출의 추가적 감소가 될 것이다.¹²⁸⁾ 이런 상황에서 북한의 도발과 바이든 행정부의 압박으로 인해 중국이 유류의 대북 밀수출을 엄격히 통제하게 될 경우 북한 경제는 심각한 상황에 처하게 될 가능성이 크다. 북한이 이러한 위험을 감수하면서까지 대륙간탄도미사일 발사나 핵실험과 같은 고강도 도발을 할 가능성은 낮다고 본다.

잠수함발사탄도미사일이나 인공위성 발사와 같은 중강도 도발도 가능하지

127) 김학일, “[답뉴스]바이든 되면…북한은 전략도발 나설까: 향후 북한의 대미 대남 정책 전망에 대한 국내 전문가 의견,” 노컷뉴스, 2020년 11월 6일, <https://www.nocutnews.co.kr/news/5442627> (검색일: 2020년 11월 23일); 이기우, “[ALC] 美 대북정책 핵심관료들 “北, 바이든 취임 직후 군사도발 나설 듯,” 『조선일보』, 2020년 11월 11일, <https://www.chosun.com/special/2020/11/11/JXQISX43BJF23G3ZY2ZH6J6GFA/> (검색일: 2020년 11월 23일).

128) United Nations Security Council, “Resolution 2397,” December 22, 2017, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2397> (accessed: November 24, 2020).

만 이런 도발 역시 미국의 대북 강경정책 채택을 부추길 뿐 미국을 협상장으로 이끌어내지는 못할 것이다. 예컨대 신형 로미오급 잠수함에서 북극성-3형이나 북극성-4형 미사일을 발사할 수 있을 정도의 기술적 준비가 되어 있다면 잠수함발사탄도미사일을 시험발사할 가능성이 있다고 본다. 그러나 내년 상반기까지 이런 정도의 기술적 준비를 갖추게 될 가능성이 높아 보이지는 않는다. 만약 기술적 준비가 되어 있지 못하다면 바지선 등을 이용한 미사일 발사를 해야 할 것이다. 이 경우 미국에 위협을 가하지는 못하면서 미국 정책결정자들의 분노만을 자극하는 결과를 낳을 수 있다. 인공위성 발사 역시 재진입 기술 등의 확인이 불가능하여 미국에게 직접적 위협이 되지 않는 못하면서 국제사회의 추가제재를 촉발할 가능성이 있다. 그러므로 북한은 봄철 한미연합훈련 시기에 단거리 미사일 발사, 전략무기 실전배치와 같은 저강도 도발을 통해 미국에 대한 불만을 표출할 가능성이 크다.

북한이 대륙간탄도미사일, 잠수함발사미사일, 인공위성 발사 등과 같은 고강도 내지 중강도 도발을 재개한다면 그 시기는 바이든 행정부의 대북정책이 확정된 이후가 될 가능성이 크다고 본다. 물론 바이든 행정부가 한미연합훈련 중단, 종전선언, 전략자산 한반도 전개 중단 등 북한이 요구하는 조건들 중 일부 또는 전부를 수용할 의사를 비치면서 적극적으로 대화에 나서려 한다면 북한은 여기에 호응하여 북미협상을 재개할 것이다. 반면에 바이든 행정부가 기존 대북정책에 대한 평가를 거쳐 오바마 행정부 당시의 전략적 인내와 유사한 전략적 인내 2.0을 대북정책방향으로 확정한다면 북한은 도발을 통해서라도 미국의 입장을 바꾸어보려는 시도를 할 수도 있다고 본다.

국내경제사정 등으로 인해 대외관계 악화가 부담스러운 북한은 중저강도 도발을 통해 불만을 표출하면서 미국을 압박할 가능성이 크다. 그러나 고강도 도발을 통해 판을 흔들어 보려는 모험을 시도할 가능성도 배제할 수는 없다. 북한이 바이든 행정부의 정책 변경을 유도하기 위해 대륙간탄도미사일 발사

와 같은 고강도 도발을 단행한다면 미국은 대북제재를 강화하는 것은 물론 한미연합훈련 정상화, 전략자산 한반도 배치 등과 같은 군사적 대응에도 나설 것이다. 이럴 경우 북한은 중단거리 미사일 발사, 남한과의 판문점선언 군사분야이행합의서 무효화, 서해분계선 월경 등 다양한 방식으로 군사적 긴장을 고조시켜 나갈 것이다. 이는 미국을 직접 압박하기 위해서이기도 하지만 미국이 북한과의 대화에 나서도록 남한이 설득하게 하는 수단이기도 하다.

이러한 군사적 긴장 고조가 전쟁으로까지 이어질 가능성은 높지 않지만 북한의 고강도 도발이 한반도 정세를 크게 악화시키는 결과를 낳을 것은 분명하다. 그러므로 우리 정부로서는 미국의 대북정책이 확정되기 전까지 북한이 도발을 자제하도록 유도하는 것은 물론 바이든 행정부가 북한문제를 대화를 통해 적극적으로 해결하려는 정책을 채택하도록 설득하기 위한 노력을 전개할 필요가 있다. 또 바이든 행정부가 북한에 압력을 가하는 것을 우선시하는 정책을 채택할 경우에도 북한이 고강도 도발을 통해 스스로는 물론 한반도 및 주변지역 전체를 위협한 상황으로 몰고 가지 않도록 설득할 수 있는 방안을 준비해야 할 것이다.

2) 대중외교: 미중관계 변화 속 북중관계 강화 노력

코로나19로 인해 북중 간 인적 교류는 물론 교역 역시 극도로 위축되어 있는 상황이 2021년에도 지속될 가능성이 높은 가운데 북한은 점증하는 중국과 미국·서방 간의 대립구도 속에서 중국을 지지하는 방식으로 중국과의 유대를 유지 및 강화하려 할 것으로 보인다. 그러나 미국에서 바이든 행정부가 출범함에 따라 미국의 대북정책에 변화가 생길 가능성이 크며 이는 북중관계에도 적지 않은 영향을 미치게 될 것이다. 또, 2021년 말경에 중국 및 북한 주민들에 대한 백신 투여가 확대되고 코로나19 사태가 누그러질 경우 북한은 고위

인사의 대중국 파견 또는 김정은 방중 등을 통해 북중관계를 강화하려는 노력을 기울일 가능성이 있다. 한편으로는 중국인 관광객 유치 등을 통한 경제회복 노력도 본격화할 것으로 전망된다.

2020년 가을부터 유럽, 미국, 일본 등 전세계에 걸쳐 코로나19가 다시금 맹위를 떨치고 있다. 그러므로 북중 간 인적 교류와 교역의 위축상황은 2021년에도 크게 나아지지 않을 것으로 예측된다. 그러므로 북한은 당·정·군의 고위인사를 중국에 파견하거나 중국의 고위급 인사를 초청하여 양국의 유대를 강화하는 전통적인 방식의 외교를 전개할 수 없을 것이다.

이런 상황에서 북한은 2020년에 그러하였듯이 관영매체 등을 동원하여 기회가 있을 때마다 북중우호의 전통을 강조할 것으로 보인다. 또 중국공산당의 영도를 통해 발전해 가는 중국의 모습을 칭송할 것이다. 국제적 이슈에 대한 중국의 입장을 소개하는 한편 여기에 북한이 동의한다는 입장도 밝힐 것으로 전망된다.

북한이 이러한 노력을 통해 중국과의 관계를 공고히 다질 수 있을 것인지를 예측하기란 쉽지 않다. 중국으로서는 바이든 행정부가 이끄는 미국과의 관계를 어떻게 설정하느냐가 최대의 외교적 과제이며 북미관계도 북중관계에 영향을 미칠 것이기 때문이다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 바이든 행정부는 북한이 도발적 행동을 하지 않고 나아가 핵을 포기하도록 하기 위해 대북 압박을 유지 및 강화할 것이다. 북한 문제의 외교적 해결을 강조하면서도 구체적인 비핵화 행동을 약속하지 않는 한 북한과 타협하지 않는다는 입장을 취하고 있기도 하다. 더욱이 이러한 대북 외교에 동맹국들은 물론 중국이 동참하도록 요구할 것이라는 입장을 분명히 하고 있다.¹²⁹⁾

만일 중국이 미국과의 관계 개선을 위해 대북제재를 보다 엄격하게 시행한다면, 특히 해상과 육상에서 광범위하게 벌어지고 있는 유류 밀수행위를 철저

129) Biden, "Why America Must Lead Again."

히 단속한다면 북한경제는 심각한 타격을 받게 될 가능성이 크다. 북한으로서는 이런 상황이 벌어지지 않도록 중국과의 관계를 공고히 하기 위한 외교적 노력을 기울이겠지만 중국은 미국과의 관계 설정에 부담이 될 경우 북한의 요청에 응답하지 않을 수도 있다.

물론 바이든 행정부 출범에도 불구하고 미중갈등이 누그러지지 않을 가능성도 크며 이런 상황에서 북한이 미중 간 쟁점에 관한 중국의 입장을 지지하는 등의 노력을 기울일 경우 북중관계가 더욱 견고해질 가능성도 있다. 중국의 여러 전문가들은 바이든 당선을 계기로 미중 갈등이 일시적인 휴지기를 가질 수는 있지만 양국 간 대립과 탈동조화에는 변함이 없을 것이라고 예상하고 있다. 바이든이 대통령이 된 뒤에도 미국의 중국 때리기는 지속될 것이라고 전망하고 있기도 하다.¹³⁰⁾ 그러므로 중국이 미국과의 대결구도하에서 북한이 차지하는 지정학적 가치 등을 고려하여 북한과의 우호적 관계를 강화하려는 노력을 지속할 가능성도 적지 않다.

만약 미중갈등이 지속되고 중국이 대북압박에 동참하라는 미국의 요구에 응하지 않는다면 2021년의 북중관계는 2020년과 유사한 모습을 띠게 될 가능성이 크다. 반면에 중국이 미국의 대북압박 동참 요구에 부응할 경우 2013년과 같이 북중관계가 급속히 악화될 가능성도 배제할 수 없다. 중국과의 관계 개선에 많은 노력을 기울여 온 북한이 중국에 대한 배신감을 표출하게 되면 중국도 북한에 대한 불만을 터뜨리게 될 것이기 때문이다. 가능성이 크지는 않지만 북한이 미국의 대북정책에 영향을 미치기 위해 대륙간탄도미사일 발사와 같은 고강도 도발을 감행할 경우에는 중국의 북한에 대한 압박 및 불만 표출이 더욱 거세질 것이다. 요컨대 북한은 2021년에도 중국과의 우호관계를 유지 및 강화하기 위한 노력을 계속하겠지만 북중관계는 미중관계가 어떻게 설정되는지, 그

130) 박병광, “미국 대선 이후 미중관계 전망과 관전 포인트,” 국가안보전략연구원, 「이슈브리프」, 통권 226호 (2020년 11월 13일).

리고 북미관계가 어떻게 전개되는지에 따라 그 향배가 달라질 것이다.

한편 2021년에는 백신의 광범위한 접종이 이루어지면서 세계적인 코로나19 대유행이 종식될 가능성이 적지 않다. 중국의 경우 효과가 높은 백신의 광범위한 접종이 이루어지기 전인데도 이미 코로나19의 유행을 통제하는데 성공하고 있기도 하다. 북중 간 경제교류 위축으로 고통받고 있는 북한으로서는 북중국경 봉쇄를 해제함으로써 경제적 돌파구를 열 수 있기를 고대하고 있을 것으로 보인다.

철저한 방역을 강조해 왔으며 보건의로 인프라가 열악한 북한으로서는 중국으로부터의 감염 위험이 극소화되거나 북한 주민들 상당수에게 백신을 접종하여 국내에서의 감염 확산을 막을 수 있는 상황이 아니고서는 국경통제를 완화하기 어려울 것이다. 만약 중국인들 중 다수가 효과가 높은 백신을 접종하거나 남한 등의 도움으로 북한주민들 중 상당수가 백신을 접종할 수 있다면 2021년 말경에는 북중국경을 다시 열 수 있는 상황이 조성될 수도 있을 것이다. 방역 상황이 나아진다면 북한은 연말부터 중국인 관광객을 다시 받아들이는 등 중국과의 경제교류를 확대함으로써 경제적 돌파구를 마련하려는 노력을 기울일 것으로 보인다. 당·정·군의 고위인사들을 중국에 파견하거나 중국 측 고위인사들을 북한으로 초청함으로써 중국과의 유대를 강화하기 위한 노력도 기울이기 시작할 것이다.

3) 대일·대러외교

가. 일본과의 대립·갈등 지속

북한은 2021년에도 일본에 대한 강경자세를 유지하면서 일본의 북일정상회담 요청에도 불응할 가능성이 크다. 일본이 요구하는 방식으로 납북자 문제를 해결한다 하더라도 국제적인 대북제재가 유지되는 한 그 대가로 얻을 수 있는

것들이 많지 않기 때문이다. 남북자 문제와 더불어 북한의 핵개발과 일본의 적기지 공격능력 보유 확보가 2021년에도 양국관계 진전의 걸림돌이 될 것이다. 다만 북미관계에 진전이 있는 경우에는 북한도 일본과의 관계를 풀어가기 위한 분위기 조성을 시작할 가능성이 없지 않다.

스가 일본 총리는 일본인 남북 문제 해결에 대한 강한 의지를 거듭 표명한 바 있다. 또 김정은 위원장과 조건 없이 만나서 남북 문제와 관련해 활로를 개척하고 싶다고 여러 차례 발언하기도 하였다.¹³¹⁾ 그러나 북한은 2021년에도 북일정상회담은 물론 당국 간 대화를 거부할 것으로 보인다. 북한은 남북자 문제가 이미 완전히 해결되었다는 입장을 취해왔다. 이는 일본이 요구하는 방식대로 이 문제를 해결해 나가기 어렵기 때문으로 보이는데 2021년에도 이런 사정에는 변화가 없을 것이다. 더욱이 일본의 요구를 수용하는 방식으로 재조사 등을 실시한다 하더라도 그 대가로 북한이 얻을 수 있는 것들이 많지 않다. 일본의 독자제재가 풀리다 하더라도 유엔 차원의 대북제재가 유지되는 한 북한이 얻을 수 있는 실질적 이득이 크지 않은 것이다.

북한의 핵능력 강화는 2021년에도 북한이 대일관계를 외교적으로 풀어나가기 어렵게 만드는 족쇄로 작용할 것이다. 더욱이 일본은 북한의 탄도미사일 위협을 명분으로 적국 내의 미사일 기지를 선제공격할 수 있도록 하는 새로운 방위 구상을 2020년 내에 완성할 것으로 보인다. 이로 인해 북한이 일본에 대한 강경외교를 2021년에도 계속해 나갈 가능성은 더욱 높아질 것이다.

다만 북미협상이 순조롭게 풀려 갈 경우에는 북한이 일본의 당국 간 대화 시도에 호응할 가능성이 없지 않다. 아베 정부는 북핵 문제와 관련해서 미국과 긴밀히 협의하면서 강력한 대응을 주문했었다. 남북자 문제의 악화도 이와 무관하지 않다고 할 수 있다. 스가 정부도 아베 정부와 유사한 행보를 보일

131) 장용석, “스가 “김정은과 무조건 만나 납치문제 해결하고파”, 뉴스1, 2020년 11월 2일, <https://www.news1.kr/articles/?4106065> (검색일: 2020년 11월 24일).

것으로 예상된다. 이런 상황이 계속된다면 북한은 일본과의 대화에 나설 이유를 찾기 어려울 것이다. 가능성은 높지 않으나 북미협상이 재개되어 핵문제 해결의 실마리가 풀리기 시작할 경우에는 북한으로서도 일본과의 관계를 개선하여 일본의 독자제재를 철회토록 하고 차후의 본격적인 경제협력의 기반을 닦기 위한 노력을 기울일 필요성을 느끼게 될 것이다. 이런 경우에는 당국 간의 대화가 재개될 가능성도 없지 않다.

나. 러시아와의 우호관계 유지

2021년에도 북한과 러시아는 우호적인 관계를 유지해 나갈 수 있을 것으로 보인다. 북한은 국제사회에서의 외교적 기반 강화, 중국에 대한 과도한 의존 완화, 식량·의약품 지원 확보 등을 위해 2021년에도 러시아와의 관계를 강화하기 위한 노력을 지속할 것이다. 코로나19 확산으로 인해 인적 교류가 어려운 가운데 북한은 관영언론을 통한 북러 우호관계 강조, 친서·화환·선물 등의 전달, 국제적 이슈에 관한 러시아의 입장 지지 등을 통해 러시아의 환심을 사기 위해 노력할 것으로 보인다. 바이든 행정부 출범에도 불구하고 미국이 러시아와의 관계 개선에 나설 가능성이 크지 않으므로 미러관계 변화가 북러관계에 미치는 영향도 크지 않을 것이다.

2020년의 수해 등으로 인해 2021년에는 북한의 식량사정이 더욱 악화될 가능성이 크다. 그러므로 북한은 중국과 러시아에 식량지원을 요청할 것으로 보인다. 북한이 2020년에 외부의 수해지원을 거부한 바 있으나 근년에도 러시아, 중국 등으로부터 다양한 형태의 지원을 받아왔다는 점을 고려할 때 러시아로부터 밀과 같은 곡물을 다시 지원받을 가능성이 크다. 형식적으로는 러시아의 직접 지원보다는 세계식량계획(WFP)을 통한 간접지원을 받을 수도 있을 것이다.

코로나19 확산을 차단하기 위한 백신과 치료제 지원을 러시아 측에 요청할

가능성도 있다. 서방국가들에서 상용화하기 시작한 코로나19 백신 및 치료제를 북한이 조기에 확보하기란 쉽지 않을 것이다. 그러므로 만약 러시아에서 환자들에게 접종하고 있는 백신과 치료제 등이 큰 부작용 없이 효과를 나타내는 것으로 확인될 경우 북한이 이런 약품들을 지원해 달라고 러시아에 요청할 가능성이 있다.

한편 대러 강경 입장을 표방해 온 바이든이 미국 대통령이 취임하게 되면 미러관계는 더욱 악화될 가능성이 크다. 이런 경우 북한은 국제적 쟁점 등에 관한 러시아의 입장을 적극 지지함으로써 우방으로서의 입지를 확고히 하려 들 것이다. 동시에 러시아가 안보리 대북제재 완화 요구 등 국제사회에서 북한의 입장을 옹호하는 활동을 지속해 주도록 외교적 노력을 아끼지 않을 것이다.

제4장

국방

김태현(국방대학교 군사전략학과 교수)

1. 서론

2. 김정은 정권의 국방(2012-2019)

3. 북한 국방: 2020년도 평가

4. 북한 국방: 2021년도 전망

5. 결론

제4장 북한 국방 : 2020년도 분석과 2021년도 전망

1 서론

북한은 북미간 비핵화 협상기를 거쳐 2019년 12월 ‘정면돌파전’을 새로운 노선으로 선언한 가운데 군사 분야에서도 적지 않은 변화를 노정하고 있다. 2019년 12월 28일-30일 조선노동당 제7기 5차 중앙위원회 전원회의를 통해 북한은 군사 분야에서 핵전쟁 억제력과 자위적 핵억제력을 통해 정면돌파전을 뒷받침하겠다는 기초를 개략적으로 제시하였다. 북한은 “곧 머지 않아 조선민주주의 인민공화국이 보유하게 될 ‘새로운 전략무기’를 목격하게 될 것”이며, “미국의 대조선 적대시가 철회되고 조선반도에 항구적이며 공고한 평화체제가 구축될 때까지 국가안전을 위한 필수적이고, 선결적인 전략무기개발을 중단없이 계속 줄기차게 진행해나갈 것”이라고 하면서 “이제껏 북한이 당한 고통의 대가를 받아내기 위해 미국을 상대로 ‘충격적인 행동’에 나설 것”이라고 선언하였다.

2020년 들어서 북한은 세 차례에 걸쳐 당 중앙군사위원회 확대회의를(5. 24, 7. 19. 9. 9) 개최하여 ‘핵전쟁 억제력’을 중심으로 ‘군사전략’과 ‘군조직’을 대대적으로 정비하겠다는 점을 수차례 예고하였다. 북한의 ‘정면돌파전’을 군사적으로 뒷받침하겠다는 점은 이미 2019년 12월에 개최되었던 제7기 3차 당 중앙군사위원회 확대회의에서 강조한바 있다. 북한은 이날 회의에서 “나라의 방위력을 획기적으로 강화”하고 “나라의 전반적 무장력을 군사정치적으로 강화”할 것이며, “당의 군사전략적 기도에 맞게 새로운 부대조직, 확대개편, 일

부부대 소속변경, 배치 변경”를 강조하는 등 ‘자위적 방위력’의 강화를 핵심개념으로 제시하였다. 북한의 자위적 군사력 강화에 대한 기조는 2020년 한해동안 지속적으로 강조되었다. 김정은은 2020년 들어 개최했던 세 차례의 당 중앙군사위원회 확대회의와 전술유무기 현장사격 현장지도를 통해 “새로운 전략무기 개발”, “국가방위력과 전쟁억제력 강화”, “새로운 부대들을 조직편성” “핵전쟁억제력 강화”, “포병 화력 타격능력 강화”를 핵심 개념으로 제시하였다.¹³²⁾

실제 군사적 행동에 있어서도 북한은 군태세와 전력구조 등 군사 제반 분야에서 적지 않은 변화를 보였다. 첫째, 대남 군사도발의 가능성 면에서 북한은 2020년 6월 남북관계의 상징이었던 개성 남북공동연락사무소를 폭파하는 등 대남 군사위협을 가시화할 수 있다는 가능성을 열어 놓고 있다. 둘째, 전력구조 면에서 북한은 2019년 5월 이후 비핵화 협상이 ‘유효’한 가운데에도 다양한 신형 단거리 발사체를 시험발사하면서 한반도 전역에 대한 타격능력을 확장하고 있다. 북한은 2019년 5월 이후 2020년 3월 29일까지 북한판 이스칸데르 미사일(KN-23), 북한판 에이태킴스(KN-24), 신형대구경 조종방사포, 초대형 방사포(KN-25)를 15회 넘게 시험발사하였다. 이와 더불어 북한은 화성-14형과 화성-15형 등 ICBM급 미사일을 전략군으로 실전 배치하려는 징후를 보이고 있다. 셋째, 부대구조 면에서 북한은 기계화 군단을 기계화 사단으로 개편하고 있는 징후를 보여왔으며, 전방부대에 예속되었던 정보병여단과 저격여단을 11군단(특수군 사령부)으로 통합하여 한반도 남부지역인 한국 후방지역에 대한 타격 능력을 보강하는 모습을 보였다. 넷째, 북한은 인민군의 특권과 이권사업을 군에서 내각으로 전환하고 있는 정황이 나타나는 등 인민군이 군의 본연의 임무인 군사분야 임무 수행이외에도 병력을 경제건설에 투입하는 정황이 나타나고 있다. 다섯째, 지휘구조 면에서 북한은 조선노동당내 ‘군

132) “북한, 김정은 주재 당중앙군사위 개최…핵 억제력 강화 논의,” 『연합뉴스』(2020. 5. 24).

정지도부'를 설치하는 등 군에 대한 당적 통제의 강화하는 한편, 인민보안성을 '사회안전성'으로 개편하는 등 지휘구조 상 조직 정비를 통해 김정은의 친위체제를 강화하는 징후를 보이고 있는 것으로 보인다. 마지막으로, 인사변동 측면에서 북한은 당 중앙군사위원회 제7기 제4차 확대회의에서 리병철 당중앙위원회 부위원장 겸 군수공업부장을 당중앙군사위원회의 2인자 직책인 부위원장직에 선출하고, 박정천 인민군 총참모장을 대장 계급의 김수길 총정치국장보다 더 높은 차수 계급으로 진급시키는 등 기존의 군내 권력체계에 변화를 가하였다.

이렇듯 본 연구는 2020년 북한이 '정면 돌파전'을 선언한 이후 북한의 군사 분야에서 '적지 않은' 변화가 감지되는 가운데, 이러한 변화 추세와 양상을 군사전략, 군 태세, 전력구조, 군 구조, 주요 인사변동, 기타(교육훈련, 군사제도 등) 면에서 평가하고 이를 토대로 2021년 북한의 군사 분야에서의 변화와 지속성을 전망하는데 목표를 둔다. 특히, 본 연구는 북한이 야심차게 추진하려 했던 '새로운 방위전략'과 '국가방위력 강화'의 추진 내용을 분석하고 평가하며, 코로나19의 장기화와 미국 바이든 정부의 등장이라는 안보정세 변동을 고려하여 예상되는 북한의 군사정책을 지속과 변화의 관점에서 전망한다. 무엇보다 본 연구는 북미간 핵협상이 교착상태로 들어선 가운데 2019년 12월 이후 북한이 선언적으로 발표한 주요 전략개념인 '획기적인 방위전략'의 배경과 핵심내용을 분석하고 전망하는데 주안을 둔다. 특히, 대북제재 장기화와 코로나19사태의 확산 상황에서 북한이 지향할 수 있는 전략 목표를 식별하고, 이를 위해 북한이 추구할 수 있는 군사도발 가능성을 분석한다.

북한의 군사동향을 재점검하고 현실적으로 전망하려는 노력은 다음 세 가지 측면에서 절실히 요구된다. 첫째, 2020년 10월 열병식에서 드러난 것처럼 북한은 핵 능력뿐만 아니라 재래식 전력도 상당한 수준으로 현대화하고 있다는 사실은 '북한은 경제력이 약하기 때문에 전쟁수행 능력이 취약하다'는 우리

의 거울 이미지에 기반을 둔 가정을 허물고 있다. 이것은 지난 2018년 이후 북한의 비핵화 협상 국면 이후에도 지속적으로 군사 분야에서의 전력증강 노력이 지속되었음을 의미하는 것이어서, 우리가 기대해왔던 북한의 모습과는 차이가 있음을 알 수 있다.

둘째, 2018년 극적으로 전개되었던 남북관계 진전과 북미 간 비핵화 협상은 2019년 하노이 회담 이후 교착상태에 빠진 지 2년이 경과하였다. 남북미간 비핵화 협상의 모멘텀을 살리지 못하는 상황에서 2020년 11월 바이든이 대통령으로 당선되면서 새롭게 북미간 비핵화 협상의 동력을 확보해야 하는 어려운 상황이 도래하였다. 미국 대선에서 민주당의 바이든 후보가 대통령으로 선출되면서, 북미 간 비핵화 협상의 전망이 불투명해진 상황은 2021년 북한의 군사행동에 영향을 미칠 가능성이 있다. 북핵 협상이 조기에 재개되지 않을 경우 한반도에 다시 군사적 긴장이 고조될 가능성을 배제할 수 있다.

셋째, 북한의 새로운 군사전략을 추진함에 있어 코로나19의 장기화와 영향력을 무시할 수 없다. 예를 들어, 2019년 이후 김정은은 포병훈련과 단거리 미사일 시험발사를 야심차게 추진하면서 직접 현장지도를 하는 등 많은 노력을 기울였다. 그러나, 2020년 들어 김정은의 현장지도 횟수가 눈에 띄게 줄어들어 드는 등 코로나의 여파로 인해 북한의 군사 분야에서의 '정면돌파전'은 소강국면에 접어드는 양상을 보이고 있다.

본 연구의 핵심적인 연구방법론은 장기적인 '추세(trends)' 분석에 기초하여 2020년에 나타난 북한의 군사 분야에서의 변화와 지속성을 평가하는 것이다. 본고는 김정은 시대의 8년간 군사분야(군사정책과 군사전략, 군태세, 전력구조, 지휘/부대/병력구조, 제도, 훈련 등)에서 나타난 추세를 바탕으로 2020년을 평가하고, 2021년에 나타날 수 있는 변화와 지속성을 전망한다. 여기에는 남북간 군사경쟁에서 '경쟁적 우위'를 확보하려는 북한의 군사적 노력이 군사력 건설 추세와 방향에 어떠한 영향을 미치는지에 주안을 두는 '총괄평가(net

assessment)’의 관점이 내재되어 있다.¹³³⁾ 본 연구는 2020년 이후 김정은 정권의 군사적 행태에서 나타나는 행위자들의 인식과 의도를 이해하고 해석하는 질적 연구, 그리고 다양한 출처의 자료와 문헌을 비판적으로 분석하는 탐색적 연구를 적용한다.¹³⁴⁾

2 김정은 정권의 국방(2012-2019)

1) 핵 및 미사일 전력 등 대량파괴무기의 강화

김정은 시대에 와서 북한 군사분야의 가장 특징적인 점은 핵과 미사일 능력을 신속하게 고도화했다는 데 있다. 북한은 2013년 경제-핵무력 건설 병진노선을 국가전략으로 내걸고 2013년, 2016년, 2017년 총 4회의 걸친 핵실험을 강행하였고, 핵투발 수단이 되는 중거리 미사일, ICBM개발, 그리고 SLBM 개발을 추진했다. 북한은 자신의 체제안전보장을 위협하는 유엔의 대북제재 결의안과 미국의 대북 적대시 정책에 대응한다는 구실을 내세워 지속적으로 핵개발을 해왔다.¹³⁵⁾ 북한은 2017년 9월 3일 제6차 핵실험 직후 ICBM에 탑재할 수 있는 수소탄 시험에 성공했다고 발표하였는데 미 국제전략연구소(CSIS)는 50-140kt 위력을 가진 핵무기라고 추정하였다.¹³⁶⁾ 화성-15형 미사일 발사

133) Eliot A. Cohen, *Net Assessment: An American Approach*. JCSS Memorandum No. 29.(1990).; 김태현, “군사력 평가도구로서 총괄평가,” 『국방정책연구』(서울: KIDA, 2020).

134) 이근희, 『사회과학연구방법론』(파주:법문사, 2005).; 김렬, 『연구조사방법론』(서울: 박영사, 2007).

135) “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서 하신 보고,” 『로동신문』(2013. 4. 2).

136) <https://missilethreat.csis.org/country/dprk/>; “The Latest North Korean Nuclear Test,” <https://www.csis.org/analysis/latest-north-korean-nuclear-test>(검색일: 2019. 8. 4).

시험이후 ‘국가 핵무력 완성’을 선포하였다.¹³⁷⁾ 그리고 2018년 1월 1일 신년사에서 김정은은 핵무기 개발의 완성을 공식적으로 선언하였다.

북한은 무기급 핵물질인 플루토늄과 고농축우라늄(HEU)을 상당량 보유하고 있는 것으로 추정된다. 한국 국방백서(2018)는 북한이 수차례의 폐연료봉 재처리 과정을 통해 핵무기를 만들 수 있는 플루토늄을 50kg 보유하고 있으며, 고농축우라늄도 ‘상당량’을 보유한 것으로 평가하였다.¹³⁸⁾ 2017년 8월 미국 국방정보국(DIA)은 북한이 60개의 핵무기를 만들 정도의 핵물질을 가지고 있으며 미사일에 탑재할 정도로 탄두를 소형화할 수 있는 능력을 갖춘 것으로 평가하였다.¹³⁹⁾ 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI)는 북한의 핵 보유 수량을 2019년에는 20~30개로 평가하다가, 2020년에는 30~40개로 상향 조정하여 평가하였다.¹⁴⁰⁾

한편, 북한은 ICBM과 SLBM에 역점을 두고 핵무기를 운발할 수 있는 수단을 개발하고 있다. 북한은 단거리, 중거리, 장거리 탄도미사일을 다양하게 보유하고 있다. 2017년 북극성-2형, 화성-12/14/15형 미사일 등을 시험 발사하였다. 2017년 5월 14일 화성-12형을 고각 발사하다가 8월 29일과 9월 15일에는 일본 열도 상공을 통과하여 태평양상으로 실거리 사격을 하였고, ICBM급 사거리를 가진 화성-14형을 2017년 7월 4일과 7월 28일 고각으로 발사하였다. 2017년 11월 29일에는 ICBM급인 화성-15형을 고각 발사한 이후 ‘국가 핵 무력 완성’을 선포하였다. 북한은 투발 수단에 핵탄두를 탑재할수 있는 능력이 있는지는 아직 확실하지 않지만 사거리에 있어서는 ICBM급 미사일 개발에 성공한 것으로 보인다. 한국의 국방백서는 북한이 아직 화성-14/15형 탄두의

137) “첫 수소탄 시험 성공적 진행,” 『조선중앙통신』(2017. 9. 3).

138) 대한민국 국방부, 『2018 국방백서』(서울: 국방부, 2018), p. 25.

139) “North Korea Now Making Missile-ready Nuclear Weapons, US Analysts Say,” *The Washington Post* (2017 8. 8).

140) SIPRI, *SIPRI Yearbook 2019: Armaments, Disarmament and International Security* (Stockholm: SIPRI, 2019).

대기권 재진입 기술 확보를 검증할 실거리 사격을 하지 않았기 때문에 이에 대한 추가적인 확인이 필요하다고 언급하고 있다. 그러나 미 정보당국이 이미 북한은 ICBM급 미사일에 핵탄두를 탑재할 정도로 소형화 능력을 갖춘 것으로 결론을 내린 바 있으며,¹⁴¹⁾ 한국 국방장관도 “북한이 6차 핵실험을 통해 핵탄두를 500kg 이하로 소형화·경량화하는데 성공한 것으로 추정한다”라고 언급한 바 있다.¹⁴²⁾ 미국은 이미 2019년 4월 “북한의 ICBM 생산 및 실전배치가 임박하였다”고 평가했다.¹⁴³⁾

북한은 잠수함 발사 탄도미사일(SLBM) 개발도 지속하고 있다. 북한은 2016년 8월 SLBM 비행시험을 시행한 후 SLBM을 3~4발 탑재할 수 있는 3000t급 잠수함 건조에 노력을 기울여 온 것으로 보인다. 미국의 북한 전문매체인 38노스는 2019년 4월 12일 위성사진 분석 결과를 토대로 북한이 신포에서 몇 년간 계속해오던 신형 잠수함을 건조하고 있는 것으로 분석한 바 있다.¹⁴⁴⁾ 2019년 7월 23일 북한은 김정은 국무위원장이 새로 건조한 잠수함을 시찰했다고 하면서 잠수함의 측면사진을 공개하였다. 북한이 구체적인 제원과 특성을 언급하지 않았지만, 한국 국방부는 “북한의 신형 잠수함에 SLBM을 3개 정도 탑재할 수 있는 것”으로 분석하였다.¹⁴⁵⁾ 2019년 10월 2일 북한은 새로운 잠수함 탄도미사일인 ‘북극성-3형’을 바지선에서 고각으로 시험 발사하였다.

141) “North Korea Successfully Produced a Nuclear Warhead,” *The Washington Post* (2017. 8. 8).

142) 송영무 “北, 핵탄두 500kg 이하로 소형화·경량화 추정,” 『국민일보』(2017. 9. 4).

143) “John Rood(Under Secretary of Defense for Policy): Strategic Forces Subcommittee Hearing on Missile Defense(2019. 4. 3),” <https://www.armed-services.senate.gov/hearings/19-04-03-missile-defense-policies-and-programs> (검색일: 2020. 12. 10).

144) Jack Liu, Peter Makowsky and Jenny Town, “North Korea’s Shipyard: Submarine Shipbuilding Continuing at Slow Pace(April 12, 2019),” in: <https://www.38north.org/2019/04/sinpo041219/> (검색일: 2020. 12. 10).

145) “국방부, 北 신형 잠수함 SLBM 3개 탑재 가능 분석,” 『연합뉴스』 (2019. 07. 31).

한편, 북한은 다량의 생화학 무기를 개발하여 보유하고 있다. 북한의 화학 무기는 위협적이다. 한국 국방부는 북한이 현재 약 2,500톤에서 5,000톤의 화학무기를 저장하고 있는 것으로 추정하고 있다.¹⁴⁶⁾ 북한은 화학무기를 전방 지역에 배치해 놓고 유사시 화학무기를 공격용으로 사용할 가능성이 있다. 화학무기는 북한이 보유한 스커드, 노동 미사일뿐만 아니라 수도권을 직접 타격할 수 있는 장사정포, 항공기, 무인기, 드론 등 다양한 투발 수단에 탑재될 수도 있다.¹⁴⁷⁾

또한, 북한은 탄저균, 천연두, 페스트 등 다양한 종류의 생물무기를 자체적으로 배양하고 생산할 수 있는 능력을 갖춘 것으로 평가되고 있다.¹⁴⁸⁾ 미국무부는 북한이 군사적 목적으로 사용할 수 있는 ‘충분한 양의 생화학 무기를 보유한 것으로 평가하였으며,¹⁴⁹⁾ 미국방부는 북한이 유사시 생물화학무기를 사용할 가능성을 배제하지 않고 있다.¹⁵⁰⁾ 국제전략연구소(IISS, International Institute for Strategic Studies)도 북한은 다양한 종류의 생물무기를 대량 생산할 수 있는 능력을 갖춘 것으로 평가하면서, 재래식 투발 수단을 사용하여 생물무기를 한반도 지역에 사용할 수 있다고 평가했다.¹⁵¹⁾

146) 국방부, 2018국방백서, p. 26.

147) Joseph S. Bermudez, Jr., *The North Korea Instability Project: Overview of North Korea's NBC Infrastructure* (Washington D. C.: USKI, 2017), p. 20.

148) 국방부, 2018국방백서, p. 26.

149) Department of State, *2020 Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments* (Compliance Report) (Washington D. C.: DoS, 2020).

150) Office of Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving The Democratic People's Republic of Korea: Report to Congress* (Washington D. C.: OSD, 2017), p. 21.

151) IISS, *The Conventional Military Balance on the Korean Peninsula* (London: The International Institute for Strategic Studies, 2018), p. 29.

2) 핵전력 중심의 군조직과 법제 정비

북한은 핵무장을 감안하여 군조직, 핵교리, 교육훈련 등을 정비하고 있다. 군 조직면에서 북한은 2014년 핵과 미사일을 담당하는 전략군을 신설하였다. 전략군은 육군, 해군, 항공·방항공군에 이어 제4군종으로서 핵과 미사일을 담당하는 조직으로 과거의 ‘미사일지도국→전략로켓트군’의 조직을 모체로 하여 9개 미사일 여단과 약 1만명 수준을 병력을 구비한 사령부로 창설되었다. 전략군은 지휘체계를 일원화하여 김정은 ‘공화국 무력 총사령관’의 직접적인 지휘를 받는 군종으로서, 중국의 로켓군, 러시아의 전략미사일군과 유사한 기능을 수행하는 것으로 평가된다. 북한은 전략군을 ‘당의 친솔부대’로 표현하면서 2016부터 전략군의 전략적 중요성과 더불어 핵무력 자체의 ‘유일적 영도체계’와 ‘유일적 관리체계’를 강조하기 시작하였다.¹⁵²⁾ 한편, 북한은 2012년 5월 기존의 공군 조직을 ‘항공 및 반항공군’으로 개편하고 방공체계와 미사일 방어를 의미하는 ‘반항공군’의 기능을 강화하면서 외부의 공격으로부터 핵과 미사일 시설을 보호하여 핵의 2차 공격(second strike)의 생존성을 강화하고 있다.

북한은 제3차 핵실험이 끝난 이후 2013년 4월 2일 ‘자위적 핵보유국의 지위를 공고히 할 데 대하여’라는 법령을 제정하였다.¹⁵³⁾ 북한의 핵교리는 공식적으로 알려진 바가 없으나 2013년 제정된 위 법령은 북한의 핵사용에 대한 교리적인 성격을 담고 있는 것으로 평가된다. 북한은 이 법령에 핵 능력의 질량적 강화, 비핵국가에 대한 소극적 안전보장, 핵 확산 방지, 김정은의 독단적 핵지휘통제 권한을 명시하였다. 특히, 위 법령은 핵 사용 지휘통제 권한을 조선인민군 최고사령관에게 독점적으로 부여하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 공식적으로 북한은 ‘핵의 선제적 불사용’(NFU, no first use) 원칙을 표

152) 김보미, “김정은 시대 북한의 국가전략 변화와 군사분야 동향,” 『INSS전략보고』(서울: 국가안보전략연구원, 2020), p. 8.

153) 전봉근, 『북한 핵교리의 특징 평가와 시사점』(서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2015), p. 5.

명하면서 선언적으로 신중한 핵교리를 선택한 것으로 보이게 하면서도, 다른 한편으로는 상대의 핵공격 또는 비핵공격 여부에 관계없이 핵 일차사용을 정당화하고 있는 등 이중적인 모습을 보이고 있다.

교육훈련 면에서도 북한은 핵의 실전배치를 상정하여 전술체계를 정비하고 있다. 김정은은 2014년 12월 군력강화를 위한 4대 강군화 노선을 제시하면서 핵무기 개발에 따른 ‘병종의 강군화’를 제시하였다. 이것은 육군, 해군, 항공·방항공군과 더불어 제4군종으로 추가된 전략군과의 군종간 합동성을 강화하는 체계를 강화하려는 것으로 평가된다. 특히, 김정은은 2015년부터 ‘전법의 강군화’를 제시하면서 “현대전의 요구에 맞는 주체전법과 김일성-김정일 전략 전술 및 육·해·항공 및 반항공군·전략군을 유기적으로 연계하는 새로운 전략 전술체계”를 발전시킬 것으로 강조하였다. 북한은 핵무기 실전배치를 상정하여 기존의 재래식 중심의 전쟁수행체계를 핵 중심의 전쟁체계로 전환하려는 것으로 보인다.¹⁵⁴⁾

3) 비대칭 전력에 집중한 선택적 재래식 전력 강화

북한은 대내외적인 자원이 악화되는 가운데 전면전 수행능력은 점차 약화되고 있다는 평가를 받고 있다. 북한의 재래식 전력은 전반적으로 노후화되어 있으며, 획기적인 현대화의 징후는 식별되지 않고 있다. 북한은 군사훈련을 정기적으로 하고 있음에도 대부분이 대외적으로 보여주기식 훈련으로 보이며, 이러한 군사훈련이 북한군의 전반적인 전투력 향상에 얼마나 많은 기여를 했는지는 불투명하다. 북한은 100만명 이상의 대규모 병력을 유지하고 있지만 낮은 출산율과 2013년 12년제 의무교육의 도입으로 입대연령이 상향조정됨에 따라 북한군의 병력제도 조정이 불가피한 상황에 직면해있다. 이러한 상황에

154) 김태현, “북한의 공세적 군사전략: 지속과 변화,” 『국방정책연구』제33권제1호(2017), pp. 1590160.

서 북한은 군의 경제적 역할을 확대하는 차원에서 2018년 5월 당중앙군사위원회 제7기 1차 확대회의에서 보병 병력을 축소하면서 건설전문 부대를 확충하라고 지시한바 있다.

국방환경의 변화로 인해 김정은 시대에 와서 북한군은 보병과 기계화부대 등 ‘기동’ 전력 중심의 병력집약형 군구조보다는 포병전력 중심의 ‘화력’ 분야를 집중적으로 강화해왔다. 북한은 한국의 수도권을 타격할 수 있는 170mm 자주포와 240mm 방사포를 배치했으며, 300mm방사포를 개발 배치하여 한국의 중부권까지 타격할 수 있는 능력을 구비했다. 이밖에도 북한은 122mm와 200mm견인방사포를 추가 생산하여 전방과 해안지역에 집중적으로 배치하고, 최근에는 사거리 연장탄과 정밀유도탄 등 다양한 종류의 특수탄약을 개발하여 운용하고 있다.¹⁵⁵⁾

북한은 보병전력과 같은 병력 집약형 부대들을 축소하는 반면 소규모 부대로 큰 효과를 발휘할 수 있는 비대칭적 전력을 더욱 강화하는 모습을 보이고 있다. 북한은 현재 6,800명 이상의 사이전 전문인력을 보유하고 있으며, 사이버사령부의 역할도 더욱 확대될 것으로 전망된다. 2018년과 2019년 유엔보고서에 따르면 북한은 외화를 획득하는 수단으로 은행과 암호화폐 거래소들에 대해서 사이버 공격을 하는 것으로 평가되며, 일부 자금은 무기개발에 사용되는 것으로 평가된다.¹⁵⁶⁾ 2020년 5월 29일 미국 워싱턴 DC 소재 북한 관련 단체인 북한인권위원회(HRNK)와 전미북한위원회(NCNK) 등을 대상으로 한 북한 추정 사이버 공격이 잇따라 포착되었는데, 이것이 북한 해킹 조직과 연계된 것으로 알려지기도 했다.¹⁵⁷⁾

무엇보다, 북한은 특수전 전력을 강화하는데 관심을 기울여 왔다. 북한의 특수전 부대는 군단급 부대와 전방 군단에서 운용하는 경보병 사단과 경보병 여

155) 국방부, 『2018 국방백서』(서울: 국방부, 2018), pp. 22-23.

156) <https://www.hankyung.com/politics/article/201909064810i> (검색일: 2020. 12. 10).

157) https://www.rfa.org/korean/in_focus/nkhacking-05292020160533.html

단, 그리고 저격여단이 있다. 이에 추가하여 해군과 항공 및 반항공군 소속의 저격여단이 있다. 최근에 와서 북한은 요인암살을 전담하는 특수전 부대를 창설하는 한편 특수전 부대의 위상을 강화하여 전략적, 작전적, 기술적 수준의 부대로 다양하게 편성하여 특수작전의 임무영역을 확장하고 있다. 특히, 북한은 특수전 부대의 위상을 강화하기 위해 ‘특수작전군’을 창설한 것으로 알려져 있다.

4) 김정은의 대내적 군권 공고화와 군에 대한 당적 통제의 강화

북한은 김정은 시대에 와서 김정일 시대의 선군정치에서 탈피하려는 움직임을 보여왔다. 선군정치 시대에 비대해진 군권을 통제하고 장악하려는 노력은 당기능의 정상화, 군부약화와 군에 대한 당적 통제의 강화의 두 가지 방식으로 나타났다. 김정은은 정권의 공고화를 위해 집권 초기부터 당을 기반으로 군권을 장악하는 데 주력했다. 북한은 이미 김정은의 공식 집권 이전 시기인 2010년 개정 당규약에서 ‘당 중앙군사위원회는 당의 군사노선과 정책을 관철하기 위한 대책을 토의 결정하며, 혁명무력을 강화하고 군수공업을 발전시키기 위한 사업을 비롯하여 국방사업 전반을 당적으로 지도한다’고 하면서 최고 군사기관으로 격상하였다. 여기서 김정은은 당중앙군사위원회 부위원장으로 등장하여 군사부문의 결정을 국방위원회가 아닌 당 중앙군사위원회 관할 체제로 전환하였다. 이것은 선군정치 시기에 확대되었던 국방위원회 역할을 축소하고, 군에 대한 당적 통제를 확대하겠다는 신호탄이었다.

김정은은 2012년 7월 18일 ‘공화국 원수’로 등극한 이후 당-국가 체제로 전환을 시도했다. 김정은 집권 이후 북한은 당 주요 공석을 충원하고 수시로 당 정치국 전원회의 및 확대회의 등 당의 공식협의체를 통해 주요 정책을 결정하는 등 당 기능을 정상화시켰다. 김정은은 2016년 6월 29일 제7차 당 대회와

최고인민회의 제13기 4차 회의를 통해 당과 국가기구를 개편하면서 김정은을 정점으로 한 당 중심의 군부 통제를 더욱 강화했다. 무엇보다 북한은 선군시대 북한의 최고결정기구 역할을 수행했던 국방위원회의 역할을 확대하는 국무위원회를 신설하였다. 김정은은 국무위원회 위원장으로 취임하면서 국무위원회 중심의 국가영도체계를 확립하였다. 김정일 시대 선군정치의 상징적 기관이던 국방위원회를 국무위원회로 확대 개편한 것은 수령과 국가의 관계인 국가영도체계를 명확히 하면서 당국가체제를 정상화해 군에 대한 통제를 강화한 것으로 볼 수 있다.

‘당-국가체제’로 전환을 위한 노력은 군의 위상 약화로 가시화되었다. 김정은은 김정일 시대의 실세를 퇴진시키는 한편 당중앙위원회 정치국에 군부 등용을 제한하는 등 군부권력을 축소시켰다. 김정은은 2011년 12월 30일 최고사령관 칭호를 받은 이후 군에 대한 통제를 강화하는 동시에 장성급 인사들에 대한 잦은 숙청과 교체를 반복하였다. 2012년 7월 18일 김정은이 ‘공화국 원수’로 등극하자 군에 대한 당적통제는 더욱 강화되었다. 김정은은 김정일 시대의 군실제들의 퇴진과 당중앙위원회 정치국에 군부 등용을 제한하면서 ‘군부 힘빼기’를 추진하고, 당 기능 정상화에 따른 군에 대한 당적 통제의 강화, 군의 경제 분야에 대한 영향력을 약화시켰다.

김정은 집권 초기부터 군 주요 직위자의 잦은 교체와 계급장 조정을 통해 ‘군 길들이기’를 진행하면서 군에 대한 당적 통제를 강화하고 당기능을 정상화하면서 당을 중심으로 하는 군 영도체계 확립으로 세습의 정당성을 확보하고자 하였다. 우선, 김정은은 군의 실재인 총정치국장, 총참모장, 인민무력상 등 군 고위인사들의 정치적 위상약화와 강등, 해임, 복권, 숙청 등 작은 인사교체를 통해 군부를 장악하였다. 김정은은 2012년 7월 리영호 총참모장을 시작으로 2015년 4월 현영철 인민무력부장과 황병서 총정치국장 등 군 고위장성들을 해임하고 숙청하였다. 나아가, 2017년 10월 김정은은 총정치국에 대한 김

열 진행하여 최전선부대의 사상적 해임함 등을 구실로 황병서를 해임하였다. 김정은 집권 전·후기 총정치국장 계급은 차수였으나, 김수길 총정치국장은 대장에 제한되었다. 초기에는 총정치국장이 군을 대표하여 당 최고기구의 핵심 위치에 위치하여 막강한 영향력을 발휘하였으나, 점차 총정치국장의 당내 영향력이 저하되었다. 군부의 잦은 교체로 인해 군 최고지휘부의 평균 임기가 김정일 시대에는 5-7년 정도였으나, 김정은 시대에 들어서는 1-2년 정도로 단축되기에 이르렀다.¹⁵⁸⁾ 이처럼, 북한은 김정은 집권 이후 총참모장 제거 → 인민무력성 약화 → 국가보안성과 총정치국의 영향력 약화를 통해 군부 통제를 강화하는데 성공하였다.

제도적인 면에서도 김정은은 선군시대와의 결별을 과감하게 추진하였다. 2019년 북한은 개정헌법에서 선군사상과 선군혁명 노선을 삭제하고 헌법상 처음으로 김일성-김정일주의를 명기하였다. 또한, 국가무장의 사명을 선군시대에는 ‘혁명의 수뇌부 보위’로 명시하다가 ‘김정은 동지를 수반으로 하는 당 중앙위원회 결사옹위’로 변경하였다. 그리고, 육·해·항공 및 반항공 사령부를 제외한 각급 부대의 ‘사령부’ 명칭의 사용을 금지시키고 호칭을 격하하는 조치를 취하였다. 2016년 12월 18일 조선중앙TV에서 ‘국가안전보위부’를 ‘국가보위성’으로 호칭하는 것이 확인되었다. 2016년 6월 최고인민회의에서 국방위원회를 국무위원회로 개편할 당시, 인민무력부, 인민보안부, 국가안전보위부 명칭을 모두 ‘성’으로 교체한 것으로 추정되는데, 이것은 김정은이 비대해진 군부와 공안기구의 영향력을 축소하기 위한 의도로 해석된다. 군부의 입지는 약화시키면서도 군에 대한 당적 통제를 강화하는 과정에서, 2019년 4월 김정은의 군 관련 호칭이 ‘조선인민군 최고사령관’에서 ‘공화국 무력 최고사령관’으로 변화하였다.

158) 김보미, “김정은 시대 북한의 국가전략 변화와 군사분야 동향,” 『INSS전략보고』(서울: 국가안보전략연구원, 2020), p. 6.

5) 2018년 비핵화 협상 이후 군사 분야의 추세

2018년 북미간 비핵화 협상이 전개된 이후 북한은 군사분야에서 다음 몇가지 특징을 보이고 있다. 첫째, 군의 경제적 역할에 대한 강조이다. 북한은 2018년 4월 20일 당중앙위 제7기 제3차 전원회의에서 ‘사회주의 경제건설 총력집중’ 신전략노선을 발표한 후 5월 17일 당중앙군사위원회 제7기 1차 확대회의를 열고 신전략노선을 구현하기 위해 군의 경제건설 동원과 군의 최정예화 추진을 골자로 하는 ‘국가방위 개선대책’을 발표하였다. 핵심은 재래식 전력의 증강 없이 ‘보병전력의 축소’와 ‘건설전문 부대 확대’를 통해 경제건설에 집중한다는 것이었다. 북한은 비핵화 협상을 시작함에 따라 핵실험과 ICBM 발사시험을 유예하면서 전략군과 전략군 사령관의 활동에 대한 보도를 자제해왔다. 2016년부터 전략군절(전략로켓군 창설기념일, 1999. 7. 3)을 지정하고 기념했으나 2018년부터는 개최하지 않고 있다.

군의 경제적 역할에 대한 강조는 주요 인사를 보직하는 데서도 드러났다. 김수길 총정치국장은 평양시 현대화 사업을 주도한 경력이 있고, 노광철 인민무력상은 군수공장 지배인 및 제2경제위원회 위원장 경력을 가지고 있어 군수뇌부 교체가 군의 경제건설 참여와 연계된 조치로 해석되기도 했다. 또한, 2018년 북한은 양덕군 온천지구 건설현장, 원산갈마 해안관광지구, 단천호 발전소 건설 등에도 군병력을 투입하여 경제건설 책임을 부여하였다. 김정은은 2019년 신년사에서 “군수공업 부문에서는… 국방공업의 주체화, 현대화를 다그쳐 나라의 방위력을 세계 선진국가 수준으로 계속 향상시키면서, 경제건설을 적극 지원해야 한다”라며 새로운 과업을 제시하였다. 2019년 2월 8일 김정은은 ‘국가경제발전 5개년 계획 수행에 인민군의 능동적 참여’를 지시하였으며, 2019년 3월에 있었던 제5차 중대장·중대 정치지도원 대회에서도 군수공업부문에서 경제건설을 적극 지원해야 한다고 강조했다.

둘째, 2019년 5월 이후 단거리 타격전력의 강화이다. 북한은 한국의 평화공존에 대한 노력에 적극적으로 호응하는 모양새를 취하다가 2019년 2월 북미 간 비핵화 협상이 ‘노딜’로 끝나자 ‘새로운 길’을 모색한다고 선언을 하고, 핵과 ICBM 모라토리엄은 지키면서도 첨단전술 무기체계를 개발하였다. 북한은 2019년 5월 이후 연말까지 10여 차례 넘게 북한판 이스칸데르(KN-23), 북한판 에이태킴스(KN-24), 초대형 방사포(KN-25)를 공개적으로 발사하였다.

북한판 신형무기 4종세트

			
신형전술유도탄(전술유도무기)	400mm 신형대구경조종방사포	신형 전술시대지미사일	600mm 초대형 방사포
사거리 690km(2019년 7월 기준)	사거리 2500km(2019년 8월 기준)	사거리 400km(2019년 8월 기준)	사거리 240km(2020년 3월 기준)
고도 50~60km(2019년 7월 기준)	고도 30km(2019년 8월 기준)	고도 48km(2019년 8월 기준)	고도 35km(2020년 3월 기준)
유사모델 러시아 이스칸데르	유사모델 중국 WS-2 다연정로켓	유사모델 미국 에이태킴스	유사모델 -
특징 하강단계에서 상승하는 ‘뿔입, 비행특성상 요격이 까다로움	특징 무한궤도형태의 발사차량(TEL) 사각형 발사관 2~6개, 방사포탄 하강하면서 변칙기동, 유도장치를 개량해 정확성 높임	특징 무한궤도 형태의 발사차량(TEL) 사각형 발사관 2개 (2발 연속발사 가능)	특징 원통형 발사관이 600mm급으로, 4축의 이동식발사차량(TEL)에 탑재

출처: “北 미사일 3가지 관전 포인트”(2020. 3. 3), <https://www.asiae.co.kr/article/2020030309392147825&mobile=Y> (검색일: 2020. 8. 30).

셋째, 한국이 제의한 군사적 신뢰구축과 군비통제 대책에 처음에는 호응하는 모습을 보이다가 점차 소극적인 태도로 일관하고 있다. 2018년 9월 19일 남북한은 ‘평양공동선언’의 부속합의서로서 ‘역사적인 판문점 선언이행을 위한 군사분야 합의서(이하, ‘9.19 군사합의’)’를 체결하였다. 이를 통해 남북한은 2018년 11월 1일부터 지상, 해상, 공중에서의 상호 적대행위를 중지하기로 합의하였는데, 북한은 ‘9.19 군사합의’에 따라 3차례의 ‘남·북·유엔사 3자 협의체’를 운영하여 판문점 공동경비구역 비무장화 조치를 이행하는데 동참하고, 비무장지대 내

남북한 상호 GP의 시범 철수에도 호응하였으며, 2018년 12월 7일 유해발굴지역을 남북으로 연결하는 남북 간 도로(한국 측은 1.7km, 북한 측은 1.3km의 길이)를 개설하는데 동참하기도 했다. 그러나, 북한군은 2019년 11월 23일 북한은 ‘창린도’에서 해안포 사격훈련을 전개하고,¹⁵⁹⁾ 2020년 5월 3일 북한은 중부전선 비무장지대(DMZ)에서 한국군 GP초소로 총탄을 발사하는 등 합의를 위반하였다.¹⁶⁰⁾ 2019년 2월 북미 정상회담 이후 북한은 남북군사공동위원회 구성과 JSA 자유 왕래 등 ‘9.19 군사합의’의 주요 이행사항에 응하지 않고 있다.¹⁶¹⁾

3 북한 국방 : 2020년도 평가

1) ‘장기 대결’의 위협인식과 핵전력의 실전배치 준비

북한이 2019년 12월 ‘정면돌파전’을 새로운 전략노선으로 제시하는 과정에서 주목할 점은 북미대결의 성격을 ‘장기적’이라고 규정하였다는 대목이다. 북한은 북미간 비핵화 협상의 장기화를 미국의 소모전략이라고 규정하면서 “미국의 본심은 대화와 협상의 간판을 걸어 놓고 저들의 정치외교적 리속을 차리는 동시에 제재를 계속 유지하여 우리의 힘을 점차 소모약화시키는 것”이라고 분석하였다. 그러면서 “미국과 장기적 대립을 예고하는 조성된 현정세는 적대세력들의 제재속에서 살아가야 한다는 것을 기정사실화하고 각 방면에서 내부적 힘을 보다 강화할 것을 요구”한다고 강조하였다.¹⁶²⁾ 북한은 2019년 12월 제7

159) “국방부, 북해안포 사격, 9·19군사합의 위반… 유감,” 『세계일보』(2019. 11. 25).

160) “북, 남쪽 GP에 총격…군 “군사합의 위반,” 『한겨레 신문』(2020. 5. 3).

161) “공동유해발굴·한강하구 자유항행 4월 1일 개시” 합의 이행발발,” 『연합뉴스』(2019. 3. 31).

162) “당 창건 75돐을 맞는 올해에 정면돌파전으로 혁명적 대진군의 보폭을 크게 내짚자,” 『노동신문』(2020. 1. 3).

기 5차 전원회의에서 “미국과 장기적 대립을 예고하는 조성된 현 정세는 적대 세력들의 제재 속에 살아야 한다는 것을 기정사실화”한다고 밝히면서 미국과의 장기대결을 준비하기 위해 군사력을 강화할 것이라고 언급하였다. 2020년 6월 리선권 외무상은 담화를 통해 북한의 전략적 목표가 “미국의 장기적인 군사적 위협을 관리하기 위해 보다 확실한 힘을 키우는 것”이라고 주장했다. 2020년 7월 최선희 외무성 부상도 “미국과의 장기적 위협을 관리하기 위한 보다 구체적인 전략적 계산표”를 수립하고 있다고 강조했다.¹⁶³⁾

이러한 북한의 상황인식은 한반도에서의 남북경쟁체제와 역내 미중경쟁 체제 등 이중적 경쟁체제가 본질적으로 ‘장기적’으로 진행될 것이라는 현실적인 안보정세를 감안한 것으로 보인다. 이러한 경쟁체제 속에서 북한은 자신의 이익을 극대화할 수 있는 전략적 공간을 식별하는데 주안을 두고 있다. 무엇보다, 북한은 미국의 대북전략을 ‘대북적대시’라고 규정하고 있는데, 이것은 미국이 가시적인 협상결과를 도출하는데 주력하기 보다는 장기적인 경제제재와 고립정책으로 북한의 고통과 비용을 강요하여 최종적으로 북한정권을 ‘고사’시키는데 주안을 두고 있다고 인식한다. 이러한 상황에서 북한은 미국을 비롯한 국제사회의 제재를 견딜 수 있는 체제 내적인 내구력을 키우는 한편(자력갱생 강조), 중국과 러시아와 밀착을 통해 외부적 생존여건을 유리하게 만들고자 한 것으로 보인다.

이러한 맥락에서 북한은 당분간 한국과의 대칭적 군사경쟁이 불리하다고 인식하는 가운데 핵실험과 ICBM시험발사 등으로 미국에 대해 직접도전하기 보다는 ‘단거리 타격수단’ 등으로 한국에 대한 대량과괴능력을 증가시켜 한반도 군사적 주도권을 강화하는 ‘비대칭적’인 군사전략과 군사력 건설 방향을 탐색해야한다는 결론을 도출한 것으로 보인다. 북한은 한국에 대한 위협능력 강화를 통해 새로운 생존 공간을 창출하고, 미국에 대한 협상 통로를 개척하려

163) 『조선중앙통신』(2020. 7. 4).

할 공산이 있다.

북한은 2020년 한해 동안 ‘새로운 방위전략’이라는 구호를 누차 강조해왔다. 2020년 들어 북한이 제시하고 있는 ‘새로운 방위전략’은 전시뿐만 아니라, 평시 남북경쟁과 북미간 ‘경쟁’에서 국력의 열세에서 비롯되는 대칭적인 군비경쟁의 소모적 함정에 말려들지 않으면서 한반도에서 군사적 주도권을 강화하는 방향으로 방위전략을 추구하고 있음을 암시했다. 2019년 12월 22일 제7기 3차 당 중앙군사위원회 확대회의 이후 북한은 2020년 세 차례의 당 중앙군사위원회 확대회의에서 북한의 새로운 방위전략이 ‘전쟁억제력 강화’를 토대로 핵탄두, 중장거리미사일, 초대형 방사포 등을 강화하는데 주안을 두고 있음을 강조하였다.

구체적으로, 북한은 ‘전쟁억제력과 국가방위력’의 강화, 그리고 ‘획기적인 방위전략’을 강조하였는데, 여기서 군조직 개편과 관련하여 몇 가지 중요한 변화를 예고하였다. 북한은 2020년 5월 24일 제7기 4차 당 중앙군사위원회 확대회의에서 “자위적 국방력을 급속적으로 발전시키고 새로운 부대들을 조직 편성하여 위협적인 외부세력들에 대한 군사적 억제능력을 더욱 완비하기 위한 핵심적인 문제”, “국가무력 건설과 발전의 총적 요구에 따라 나라의 핵전쟁 억제력을 더 한층 강화하고 전략 무력을 고도의 격동상태에서 운영하기 위한 새로운 방침들”, “조선인민군 포병의 화력 타격능력을 결정적으로 높이는 중대한 조치”를 취해야 한다고 강조하였다.¹⁶⁴⁾

북한이 이례적으로 한해에 세 차례나 당중앙군사위원회 확대회의를 소집해 가면서 ‘핵 억제력’ 강화를 언급하며 ‘조직’문제를 거론한 것은 북한의 핵심전배치가 임박했음을 시사하는 것으로 볼 수 있다. 북한은 핵과 미사일 및 화력을 운용하는 부대들을 새로 조직하거나 확대개편하고 다른 부대들을 해체하거나 통폐합하는 조치들을 취했을 것으로 판단된다. 특히, 김정은이 당중앙군

164) 『노동신문』(2020. 5. 24).

사위원회에서 토의 결정된 새로운 군사적 대책들에 관한 명령서들 등 총 7건의 명령서들에 직접 서명했다고 알려진 것으로 볼 때 북한이 군사조직과 지휘체계 개편을 보다 구체적으로 수행하고 있음을 알 수 있다.

〈표 1〉 북한의 군사분야 주요 정책관련 발언

구 분	주요 내용
북한은 제7기 3차 당 중앙군사위원회 확대회의(2019.12.22)	<ul style="list-style-type: none"> - “나라의 방위력을 획기적으로 강화” - “나라의 전반적 무장력을 군사정치적으로 강화” - “당의 군사전략적 기도에 맞게 새로운 부대조직, 확대개편, 일 부부대 소속변경, 배치 변경”
조선노동당 제7기 5차 중앙위원회 전원회의 (2019. 12. 28-30)	<ul style="list-style-type: none"> - “곧 머지 않아 ‘새로운 전략무기’를 목격하게 될 것” - “미국의 대조선 적대시가 철회되고 조선반도에 항구적이며 공고한 평화체제가 구축될 때까지 전략무기개발을 중단없이 계속 줄기차게 진행해나갈 것” - “미국의 핵 위협을 제압하고 우리의 장기적인 안전을 담보할 수 있는 강력한 핵 억제력의 정상적 동원태세를 항시적으로 믿음직하게 유지” - “이제껏 북한이 당한 고통의 대가를 받아내기 위해 미국을 상대로 ‘충격적인 행동’에 나설 것”
전술유도무기 시범 사격(2020. 3. 22)	<ul style="list-style-type: none"> - “최근에 개발한 신형무기체계들과 개발 중에 있는 전술 및 전략무기체계들은 나라의 방위전략을 획기적으로 바꾸려는 우리 당의 전략적 기도실현에 결정적으로 이바지” - “우리 국가를 반대하는 군사적 행동을 감히 기도하려 든다면 령토 밖에서 소멸할 수 있는 타격력”

구 분	주요 내용
제7기 4차 당 중앙 군사위원회 확대회의(2020. 5. 24)	<ul style="list-style-type: none"> - “국가방위력과 전쟁억제력을 더 한층 강화” - “중요한 군사적 대책들과 조직 정치적 대책들이 연구 토의되었으며, 조직문제가 취급” - “자위적 국방력을 급속적으로 발전시키고 새로운 부대들을 조직 편성하여 위협적인 외부세력들에 대한 군사적 억제능력을 더욱 완비” - “국가무력 건설과 발전의 총적 요구에 따라 나라의 핵전쟁억제력을 더 한층 강화하고 전략무력을 고도의 격동사태에서 운영하기 위한 새로운 방침들” - “포병의 화력 타격능력을 결정적으로 높이는 중대한 조치”
제7기 5차 당 중앙 군사위원회 확대회의(비공개회의)(2020. 7. 18)	<ul style="list-style-type: none"> - “중요 부대들의 전략적 임무와 작전 동원태세를 점검하고, 나라의 전쟁억제력을 더 한층 강화” - “핵심적인 중요 군사생산 계획 지표들을 심의, 승인” * 핵탄두, 중장거리미사일, 초대형 방사포 등을 언급한 것으로 추정
김정은의 조국해방 전쟁승리 67주년 기념식 발언(2020. 7. 27)	<ul style="list-style-type: none"> - “전쟁은 넘볼 수 없는 상대와만 하는 무력충돌” - “누구도 범접할 수 없는 최강의 국방력” - “자위적 핵 억제력으로 우리 국가의 안전과 미래는 영원히 담보”

출처: “당 창건 75돐을 맞는 올해에 정면돌파전으로 혁명적 대진군의 보폭을 크게 내딛자,” 『노동신문』(2020. 1. 3); 『조선중앙통신』(2020. 3. 22); 『노동신문』(2020. 5. 24); “조국해방 전쟁승리 67주년 기념식에서 김정은의 발언,” 『조선중앙통신』(2020. 7. 27), 등 다 출처를 종합하여 재작성

2) 핵 및 ICBM능력의 지속적인 진화

북한은 북미간 비핵화 협상 과정에도 핵능력 고도화를 지속하는 것으로 보인다. 무엇보다 북한이 무기급 핵물질을 생산하려는 노력을 중단하지 않고 있다는 분석이 제기되었다. 2020년 7월 38노스는 위성사진 분석을 통해 북한의 우라늄 농축 작업이 이루어지고 있는 것으로 평가했다.¹⁶⁵⁾ 미국 정보기관은

북한이 ‘강선’ 지역에서 또 다른 은닉 핵시설을 보유하고 있을 가능성이 있다고 평가했으며,¹⁶⁶⁾ 미국무부의 ‘2020 군비통제·비확산·군축 이행보고서’도 북한내 미확인된 핵시설이 있을 가능성에 무게를 두고 있다.¹⁶⁷⁾ 유엔대북제재 전문가 패널 보고서에 따르면 2018년 5월 폭파된 북한 풍계리 핵실험장은 “입구 외에 전체적인 파괴 징후는 없고, 3개월 이내에 재건할 수 있는 것”으로 평가되었다.¹⁶⁸⁾ 2020년 유엔 대북제재위원회 전문가보고서는 북한이 최근에도 고농축우라늄 생산을 계속하고 있다고 평가했다.¹⁶⁹⁾

한편, 북한은 비핵화 협상이 교착상태에 빠진 이후 ICBM능력을 고도화하기 위한 노력도 간과하지 않는 것으로 보인다. 2019년 12월 7일 북한은 국방과학원 대변인을 통해 “2019년 12월 7일 오후 서해 위성발사장에서는 대단히 중대한 시험이 진행되었다”고 하면서 “이번에 진행한 중대한 시험의 결과는 머지않아 조선민주주의인민공화국의 전략적 지위를 또 한 번 변화시키는 데서 중요한 작용을 하게 될 것”이라고 밝혔다. 미들베리 연구소의 루이스(J. Louis)은 “북한이 엔진연소 시험을 재개하는 쪽으로 움직이고 있다”고 해석하면서 “좀 더 위협적인 무기 발사로 나아가는 심각한 단계에 들어섰다”고 평가하였다.¹⁷⁰⁾ 북한은 2019년 12월 13일 또다시 서해위성발사장에서 ‘중대한 시

165) “North Korea’s Yongbyon Nuclear Complex: Activity Around the UEP Suggests Ongoing Operations(2020. 7. 28),” <https://www.38north.org/2020/07/yongbyon072820/> (검색일: 2020. 8. 16).

166) “U.S. intelligence believes North Korea making more nuclear bomb fuel despite talks: NBC,” Reuters (2018. 6. 30).; Gareth Porter, “How the Media Wove a Narrative of North Korean Nuclear Deception,” 38 North (2018. 7. 26).

167) Department of State, *2020 Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments* (Compliance Report) (Washington D. C.: DoS, 2020).

168) <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-sanctions-un/north-korea-has-probably-developed-nuclear-devices-to-fit-ballistic-missiles-un-report-says-idUSKCN24Z2PO> (검색일: 2020. 8. 3).

169) UN Security Council, *Note by the President of the Security Council* (28 August 2020).

험'을 진행했다고 발표하면서도 시험의 구체적 내용은 밝히지 않았다. 북한의 '중대한 시험'에 대해서 '2단 엔진의 개발시험', '비행궤도의 정밀도 향상 시험', '재진입체 기술 시험'이라는 해석이 있었다.¹⁷¹⁾

2020년 10월 10일 북한은 당창건 제75주년 기념 열병식에서 11축 22톤의 이동식 발사차량에 탑재한 신형 ICBM을 공개하였다. 이것은 북한이 2017년 11월 29일 마지막으로 발사했던 화성-15형 미사일보다 미사일 길이가 길어지고, 직경도 굵어진 것으로 평가된다. 새롭게 공개된 '신형 ICBM'에 대한 평가는 분분한 가운데, 2020년 8월 28일 유엔 안보리 대북제재위원회 전문가보고서는 "북한이 6차래에 걸친 핵실험을 통해 탄도미사일에 탑재 가능한 핵무기 소형화에 성공했을 것이며, 다탄두 시스템 개발 등 추가 소형화를 추진할 수 있을 것"으로 평가한 바 있다.¹⁷²⁾ 일각의 평가와 분석대로 북한이 재진입체의 대기권 재진입 기술과 핵탄두 탑재 기술을 확장하는데 성공한다면 ICBM의 실전배치를 실현할 수 있을 것으로 평가된다.

한편, 북한은 SLBM개발에 공을 들이고 있어 실전배치가 임박한 것으로 보인다. 2020년 5월 한국 국가정보원은 신포조선소에서 고래급 잠수함과 수중사출 장비가 식별되고 있으며, SLBM의 성능 보완을 위한 지상 시험이 실시된 것으로 추정된다고 밝혔다.¹⁷³⁾ 또한, 국가정보원은 북한의 잠수함발사 탄도미사일을 시험 발사할 가능성이 있으며, 새로운 SLBM을 탑재할 신형 3,000톤급 잠수함 진수식 가능성도 있다고 하였다.¹⁷⁴⁾ 샤프(W. Sharp) 전 주한미군 사령관은 2020년 6월 2일 북한이 '조만간' 탄도미사일을 탑재한 잠수함을 과시

170) 북한 "동창리에서 중대한 시험 진행했다" 『한겨레신문』(2020. 12. 8).

171) ICBM 대기권 재진입 기술 얻었나...北 수상한 '7분 연소시험', 『중앙일보』(2020. 12. 15).

172) UN Security Council, *Note by the President of the Security Council* (28 August 2020), p. 7.

173) "국정원 "북 SLBM 지상사출 시험한 듯"...신형 잠수함 진수 동향 주시," 『KBS뉴스』(2020. 5. 7).

174) <http://mn.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4440383> (검색일: 2020. 6. 20).

할 것이라고 주장하였다.¹⁷⁵⁾ 2020년 10월 북한은 열병식에서 ‘북극성-4’형 신형 미사일을 공개하였다.

3) 단거리 타격수단과 포병전력의 강화

2020년 북한이 강조했던 새로운 방위전략의 핵심은 전략무기 개발과 포병 전력 강화에 있다. 2019년 5월 이후 2020년 3월 29일까지 북한은 북한관 이스칸데르 미사일(KN-23), 북한관 에이태킴스(KN-24), 신형대구경 조종방사포, 초대형 방사포(KN-25)를 15회 넘게 시험발사하였다. 북한은 2019년 12월 22일 제7기 3차 중앙군사위원회를 개최하고 ‘나라의 방위력을 획기적으로 강화’하고 ‘전반적 무장력’을 강화하는데 집중할 것이라고 밝힌 이후, 2020년 1월 이후 코로나-19가 확산되는 상황에서도 내부결속 및 체제유지에 주력하면서 미사일 시험발사, 포병 경합식 훈련 등 군사 활동을 강행했다. 2020년 5월 이후 북한은 한국군의 통상적인 훈련과 전력증강을 비난하면서 남북관계 경색의 책임을 한국측에 전가하고, 당 중앙군사위원회 확대회의를 통해 핵전쟁 억제력 강화, 전략무력의 고도의 격동상태 운영, 포병 화력타격능력 향상 등을 언급하는 등 군사적 긴장감을 고조시키기도 했다.

175) 샤프 전 사령관 “탄도미사일 탑재 북 잠수함 곧 보게 될 것으로 우려” <https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/sharp-dprk-slbm> (검색일: 2020. 6. 20).

신형 초대형 방사포(KN-25) · 사거리 400km, 구경 600mm



출처: “3종 초대형 방사포, 스트라이커 장갑차… 북한, 열병식서 신무기,” <https://www.yna.co.kr/view/IPT20201011000002365> (검색일: 2020. 11. 13).

2020년 들어서 북한은 3월 2일, 9일, 29일 세 차례에 걸쳐서 초대형 방사포를 시험 발사하였다. 북한은 3월 2일과 9일에 이어서 3월 29일 발사한 단거리 탄도미사일 추정 발사체를 ‘초대형 방사포’ 시험사격이었다고 밝히면서 “국방과학원에서는 조선인민군 부대들에 인도되는 초대형 방사포의 전술 기술적 특성을 다시 한번 입증하는 데 목적을 두고 시험사격을 진행하였다”고 하였다.¹⁷⁶⁾ 한편, 3월 21일에는 신형전술 지대지 미사일을 발사하였다. 북한은 3월 21일 발사한 발사체를 ‘전술유도무기’라고 밝혔다.¹⁷⁷⁾ 이날 북한은 자신들이 개발한 신형 무기체계들과 개발 중에 있는 전술 및 전략무기체계들이 “나라의 방위전략을 획기적으로 바꾸려는 당의 전략적 기도 실현에 결정적으로 이바지하게 될 것”이라고 강조했다. 그러면서 김정은은 “어떤 적이든 만약 우리 국가를 반대하는 군사적 행동을 감히 기도하려 든다면 영토 밖에서 소멸할

176) https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/03/30/2020033000551.html (검색일: 2020. 12. 10).

177) <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/933582.html> (검색일: 2020. 12. 10).

수 있는 타격력을 더욱 튼튼히 다져놓아야 한다”고 밝혔다.¹⁷⁸⁾ 2020년 10월 10일 북한은 열병식에서 4, 5, 6연장의 다양한 발사관에 탑재한 초대형 방사포를 공개했다. 이것은 구경이 600mm에 달하는 것으로 평가된다.¹⁷⁹⁾

한편, 북한은 선별적인 재래식 무기성능 개량과 함께 미사일, 장사정포, 잠수함, 특수전 부대, 화생무기, 사이버 부대 등 비대칭 전력을 강화하고 있다. 2020년 10월 북한 열병식에서 북한의 재래식 전력이 상당한 수준으로 현대화되었음을 과시하였다. 북한은 남북한 체제경쟁과 군비경쟁에서 격차를 의식하면서 ‘자원 부족’을 고려하여 예산이 많이 드는 재래식 전력분야는 ‘유지와 관리’에 보다 주안을 두면서 선택적으로 성능개량을 추진하고, ‘저렴한 전략무기’ 개발을 통해 한국에 대해 보다 유리한 주도권을 잡을 수 있는 기회의 공간을 겨냥해 왔다. 북한은 ‘저렴한’ 비용으로 최대의 효과를 창출할 수 있는 ‘대량과괴무기’를 개발하면서도 ‘신속대응전력’과 한국군의 허를 찌를 수 있는 비대칭 공격전력을 구비하는 ‘군사전략적 고려’에 따른 선택과 집중을 하는 방식을 택한 것으로 보인다.

4) 핵 중심의 군조직 정비와金正은의 통제력 강화

金正은은 전략무기 개발을 지속적으로 추진하면서 자위적 핵억제력을 강화하는 방향으로 지휘조직을 정비하고 있다. 2020년 5월 23일 당 중앙군사위원회 제7기 제4차 확대회의에서 북한은 리병철 당군수공업부장을 당중앙군사위원회의 2인자 직책인 부위원장직에 선출하고, 박정천 인민군 총참모장을 김수길 총정치국장(대장 계급)보다 더 높은 ‘차수’ 계급으로 진급시켰다. 박정천 총참모장(차수), 김수길 총정치국장(대장 계급)보다 계급

178) 『조선중앙통신』(2020. 3. 22).

179) “[2020 국감] 남세규 ADD 소장 “북한 고체 탄도미사일 기술, 남한 10년 이상 따라잡아,” 『아주경제』(2020. 10. 20).

이 낮은 리병철 군수공업부장(상장)을 당중앙군사위원회의 부위원장이라는 직책에 임명한 것은 단기간 내에 ‘핵 억지력’을 획기적으로 강화하고자 하는 의지가 있음을 암시한다. 또한, 그동안 총정치국장의 계급이 총참모장과 인민무력상 등 군부 내의 다른 간부들과 같거나 더 높은 것이 당연한 것으로 간주되어 왔다는 점에서 박정천을 차수로 임명한 것은 ‘파격적’ 인사로 해석되었다.¹⁸⁰⁾

나아가, 북한은 2020년 8월 13일 당 중앙위원회 제7기 16차 정치국회의에서 군수공업부장인 리병철을 정치국 상무위원직에 선출하였다. 김정은 집권 초기에 정치국 상무위원직에 군부에서는 총정치국장과 총참모장을 선출하다가, 2012년 이후에는 주로 총정치국장을 선출해왔었다. 이러한 점에 비추어볼 때 북한군의 최고실세로 간주되어 온 총정치국장을 제치고 핵과 미사일 등 전략무기개발을 총괄하는 당중앙위원회 군수공업부장을 정치국 상무위원에 선출한 것으로 이해적이다. 김정은이 리병철을 정치국 상무위원에 임명한 것은 국방 분야에서 핵과 미사일의 전략무기 개발과 실전배치를 가장 우선적인 과제로 추진하기 위해 기존의 총정치국장 주도의 군부 정책결정구조를 전환한 것으로 평가할 수 있다.¹⁸¹⁾ 파격은 계속되었다. 2020년 10월 5일 북한은 당 중앙위원회 제7기 19차 정치국 회의를 열고 리병철 당부위원장과 박정천 총참모장에게 ‘군 원수’ 칭호를 부여했다. 북한은 군수공업을 주도하는 리병철과 포병 출신인 박정천에게 원수 칭호를 부여함으로써 전략무기와 포병무기 등 화력체계 중심으로 군사체계를 정비하려는 의도를 분명하게 드러낸 것으로 보인다.

한편, 김정은의 친위체제적 군권이 강화되고 있다. 2020년 8월 한국 국정원은

180) “북한 당중앙군사위원회 제7기 제4차 확대회의 평가:핵 억지력 강화와 전략무기 운용을 위한 군사지도부 개편,” 『세종논평』제8호(2020. 5. 26).

181) 정성장, “최근 북한 노동당 지도부의 파워엘리트 변동 평가: 당중앙위원회 제7기 제16차 정치국 회의 결정을 중심으로,” 『세종논평』No.2020-18(2020).

김정은 정권이 ‘군정지도부’ 조직을 신설했다고 주장하였는데, 여기에는 ‘군에 대한 당적 통제의 강화’라는 분석이 있다.¹⁸²⁾ 북한은 국가보위성을 통해 반국가범죄자를 식별, 예방하는데 주안을 두며, 2020년 인민보안성을 ‘사회안전성’으로 조직 변화를 꾀하는 등 주민통제체제를 정비하고 있다.¹⁸³⁾ 약 189,000명의 병력을 가지고 있는 조선인민내무군은 평시에는 사회안전성 예하에 편성되어 있으나, 전시에는 정규무력으로 전환 가능성이 있다.¹⁸⁴⁾ 호위사령부는 약 100,000명 이상 편성된 것으로 알려져 있는데, 3개의 직속 전투여단 이외에도 수 개의 사단과 건설부대를 보유하고 있는 것으로 평가된다.¹⁸⁵⁾ 이 부대는 평양 외곽 방어를 담당하는 제91수도군단과 평양 상공을 방호하는 평양고사포사령부도 지휘할 수 있는 작전 권한을 행사하고 있다.¹⁸⁶⁾

5) 코로나19의 장기화와 정면돌파전의 절박감으로 과민 반응 표출

2020년 초반부터 코로나19 여파 속에 김정은의 신변이상설이 확산되고, 6월에는 북한이 전단살포를 구실로 개성 공동연락사무소를 일방적으로 폭파하였으며, 9월에는 서해 지역에서 한국 해수부 공무원을 사살한 이후 유감 표명을 하는 등 북한은 대남관계에서 긴장과 반전을 거듭해 왔다. 북한 스스로도 인정했듯이 북한은 2020년 지속되는 국제제재 속에서 2월 이후 코로나19의 장기화, 7-8월의 자연재해가 겹치면서 이른바 3중고 속에서 극심한 민생의 어려움과 경제적 악화를 겪어 왔다.

182) “북한, 노동당내 군정지도부 신설... 군부 통제 강화,” *Voice of America* (2020. 8. 24).

183) “북, 인민보안성을 사회안전성으로 명칭 변경,” *Radio Free Asia* (2020. 6. 2).

184) Department of Army, *North Korean Tactics* (Washington D. C: Headquarters DoA, July 2020), p. 3-2.

185) Department of Army, *North Korean Tactics* (Washington D. C: Headquarters DoA, July 2020), p. 3-2.

186) 정경영, “북한군 핵심조직의 위상과 역할,” 『북한』통권 574호(2019. 10), pp. 29-30.

2020년 초부터 유행하기 시작한 코로나19의 여파는 북한의 생존전략에 지대한 영향을 미쳤다. 2019년 12월 당중앙위원회 제7기 5차 전원회의에서 북한은 정면돌파전을 제시할 당시만 해도 북한은 자력갱생을 바탕으로 한 경제건설의 성과를 2020년 10월 당창건 75주년 기념행사에서 제시하면서 정면돌파전의 첫 해 업적으로 내세우려고 했던 것으로 보인다. 그러나 북한은 2020년 8월 19일 당중앙위원회 7기 6차 전원회의에서 밝혔듯이 국제사회의 대북 제재에 이어서 코로나19와 자연재해와 같은 3중고로 인해 정면돌파전에서 설계했던 자력갱생의 의도가 실현될 수 없게 되었다. 이러한 상황에서 북한은 경제분야에서의 미진함을 군사력 강화로 성과를 내세우고자 하였다.

하지만, 코로나19의 장기화는 북한의 군사활동을 위축시켰다. 북한은 2020년 1월 22일 코로나19에 대응하여 북중 국경을 조기에 폐쇄하고 1월 30일 남북공동연락사무소에서 한국측 인원을 철수시키는 조치를 취했다. 코로나19의 대유행이 북한의 군사에 미친 영향을 정확히 평가할 수 있는 근거는 존재하지 않지만 2020년 1월 이후 김정은의 군사행보는 이전보다 확연하게 위축된 것으로 보인다. 김정은은 2020년 1월부터 10월까지 군부대 시찰 1건(4월), 군사훈련 6건(2, 3, 4월), 신무기시험 참관 1건(3월), 당 중앙군사위 개최 4건(5, 6, 7, 9월), 군 지휘관 권총수여식 1건(7월), 한국전쟁 참전열사묘 및 중국군 참전열사묘 참배 2건(7, 10월), 노병대회 1건(7월), 군사칭호 수여 1건(10월), 열병식 참관 1건(10월) 등 10개월간 총 18건을 공개적으로 하였다.¹⁸⁷⁾ 코로나19의 대유행으로 인해 김정은은 매년 최소 40회 이상 군사행보를 보여왔던 데 비해 2020년에는 급격하게 줄어든 것으로 보인다. 또한, 김정은은 집권 기간 8년 동안 중점을 두어 왔던 군부대시찰(집권 기간 8년간 연 평균 23회)을 축소하고, 군사 행보의 범위를 평양인근 지역으로 한정하다가 하반기 이후에 가

187) 고재홍, “북한의 코로나19와 김정은의 군사행보,” 『이슈브리프』통권219호(서울: 국가안보전략연구원, 2020. 10. 27), p. 2.

서야 군 간부에 대한 대면접촉과 활동의 폭을 확대하였다.

북한은 코로나19가 장기화되는 가운데 정면돌파전의 성과를 내는데 어려움에 직면하자 남북관계에서 과민적 반응을 보였다. 북한은 일부 탈북단체의 대북 전단살포를 명분으로 6월 4일 김여정 당 중앙위원회 제1부부장의 담화에서 시작하여 6월 16일 남북관계의 상징이었던 개성 남북공동연락사무소를 폭파하기에 이르렀다. 북한 총참모부는 금강산과 개성공단으로 군부대 전개, 비무장지대의 민경초소 재진출, 1호 전투근무체계 격상과 접경지역 훈련재개, 대남 뼈라 살포지역 개방과 군사적 보장 등의 추가 군사조치를 한다고 경고하였다. 그러다가 6월 24일 북한은 당 중앙군사위원회 ‘예비회의’를 개최하여 대남 군사행동 계획을 보유한다고 발표하였다.¹⁸⁸⁾ 북한은 6월 대남공세에서 대남 적대행위를 사전 예고하고 이를 ‘첫 단계 행동’이라고 예고하였다.

북한은 여름철 자연재해가 겹치면서 정면돌파전의 성과를 내는데 어려움을 가지는 상황에서 2020년 9월 22일 서해 등산곶 인근 해상에서 한국 해양수산부 소속 공무원에 대해 총격으로 살해하였다. 북한이 9월 25일 통일전선부 명의의 사과문을 청와대에 전달하면서 남북간 긴장이 완화되었지만 북한은 코로나19 확산에 대해 극도로 과민반응을 보였다. 한국은 민간인 피격과정에서 대해 공동 조사를 요청하였지만 북한은 이에 대해 반응을 내놓지 않고 있다.

북한의 군사분야에서의 정면돌파전은 코로나 바이러스의 확산으로 새로운 국면을 맞이한 것으로 평가된다. 북한군은 코로나 바이러스 창궐 이후 교육훈련과 훈련 등 군사 활동에 있어 위축되었다. 3월 14일 주한미군사령관은 북한이 “코로나 바이러스 영향으로 한달동안 훈련을 하지 않았으며, 24일 동안 전투기를 출격하지 않았다”고 언급했다.¹⁸⁹⁾ 한국 국가정보원은 “2020년 북한 김정은 국무위원장의 공개활동 횟수가 5월 6일 현재 17차례로 예년 동기 평균

188) 『조선중앙통신』(2020. 6. 24).

189) “주한미군사령관, 北, 코로나19 발병 확산…24일간 전투기 한대 안 띄워,” 『KBS뉴스』(2020. 3. 24).

(50회)과 대비해 66% 감소한 역대 최소 수준”이라고 밝혔다. 그러면서, 김정은의 현지지도 횡수가 감소한 것이 ‘내부 전열 재정비’와 함께 코로나 바이러스의 확산과 관련있는 것으로 평가하였다.¹⁹⁰⁾

6) 기타: 대외 군사관계와 남북간 군사적 신뢰구축

2019년 이후 북한은 대외 군사관계 면에서 중국과 러시아와의 접촉면을 넓히기 위해 노력했다. 2019년 하반기 이후 북미 간 비핵화 협상이 답보상태에 처한 가운데 북한은 ‘새로운 길’을 천명하는 동시에 중국, 러시아와의 교류협력을 확대하였다. 국제사회의 대북제재로 인해 북한과 중국이 정치외교적인 협력에 머물 것이라는 전망과 달리 북중 간 대외협력은 더욱 발전되었다. 북한과 중국은 미국에 대한 견제라는 전략적 이익을 공유하고 있으며, 한반도 비핵화의 평화적 해결 과정에도 이러한 전략을 견지하고 있다. 이러한 맥락에서 북한과 중국 간의 고위급 인사교류에서 군사협력 논의가 빈번하게 이루어졌다. 2019년 6월 시진핑 중국 주석은 평양을 방문하여 정치, 경제분야와 함께 ‘군사 분야’에서의 관계확대를 약속하였고,¹⁹¹⁾ 2019년 9월 중국 외교부장이 평양을 방문하고 북중관계, 북미협상과 비핵화 문제를 논의하였다.¹⁹²⁾ 2019년 8월 북한 총정치국장은 베이징을 방문하고 “두 나라 군대들 사이의 친선협조 관계를 보다 높은 단계로 확대 발전시켜 나갈 의지”를 강조했다.¹⁹³⁾ 2019년 10월 21일 북한 인민무력성 부상은 상산 포럼에 참석하여 북중 간 군사협력에 대해서 논의하였다.¹⁹⁴⁾

190) “국정원, 김정은 심장 수술 없었다 판단…국정 정상 운영,” 『한겨레 신문』(2020. 5. 6).

191) “중국방부, 북중군사교류 잘 전개... 지역평화에 공헌할 것,” 『한국경제』(2019. 6. 27).

192) “왕이 중국 외교부장, 북한서 ‘6·25전쟁 참전’ 중국군모지에 헌화,” 『KBS뉴스』(2019. 9. 4).

193) “한미 연합훈련 비난한 북한, 중국군 지도부와 군사협력 과시,” 『한겨레신문』(2019. 8. 18).

194) “한중, KADIZ침범 방지 논의… 해공군간 직통전화 추가 설치하자,” 『서울신문』(2019. 10. 22).

2020년 들어 코로나19의 세계적 대유행이 지속되는 상황에서 북한은 방역 지원과 협력을 타진하는 동시에 중국과 러시아와의 협력에 대해 주목하고 있다. 특히, 북한은 경제 분야에서 ‘정면돌파전’을 완수하기 위해 중국의 경제지원이 절실한 상황이다. 2020년 1월 말부터 코로나 바이러스의 확산으로 인해 국경을 폐쇄한 이후 북중 간 교류협력은 2019년 하반기에 비해 활발하게 이루어지지 않았다. 그럼에도 코로나19 사태가 회복국면에서 들어선 2020년 5월 이후 북한은 다시 중국과의 협력강화에 공을 들이고 있다. 2020년 5월 7일 북한 김정은 국무위원장은 시진핑 중국 국가주석에게 중국의 ‘신종 코로나바이러스 감염증 방역 성과’를 축하하는 구두 친서를 보냈다.¹⁹⁵⁾ 시진핑 중국 국가주석은 5월 9일 “중국은 북한과 신종 코로나바이러스 감염증 방역을 위한 협력을 강화해 나가길 원한다”고 하면서 ‘전략적 소통 강화’, ‘교류협력 심화’, ‘신시대 북중관계 발전’, ‘지역 평화와 안정’을 강조했다.¹⁹⁶⁾ 2020년 7월 1일 북한 노동신문은 중국 공산당 창건 99주년을 맞아 시진핑 국가 주석을 긍정적으로 평가하면서 북중 우호관계를 환기시켰다.¹⁹⁷⁾ 한편, 2020년 10월 중국의 6·25전쟁 참전 70주년을 계기로 북한과 중국은 관계 밀착을 과시하였다. 10월 22일 김정은은 평남 회창군의 중국인민지원군 열사능을 참배하고, 중국 선양시 향미원조 열사릉원에 화환을 보냈다. 10월 23일 시진핑은 중국인민지원군 향미원조 참전 70주년 기념식에 참석하여 “중국지원군은 북한군과 힘을 합쳐” 미국에 대해서 “위대한 승리”를 달성했다고 강조했다.¹⁹⁸⁾

한편, 북러간 군사협력도 2019년 북러 정상회담을 전후하여 활발하게 추진되었다. 2019년 4월 23일 노광철 북한 인민무력상은 모스크바에서 열린 러시아 국방부 주최 연례 국제안보회의에 참석하고, 2019년 7월 3일에는 포민 러

195) “북한, 중국엔 “방역성과 기뻐”…한국 군사훈련엔 ‘발끈,’” 『연합뉴스』(2020. 5. 8).

196) “시진핑, 김정은 구두친서 회답…“북한과 코로나19 협력강화,” 『연합뉴스』(2020. 5. 9).

197) 『노동신문』(2020. 7. 1).

198) “중국 한국전 참전 띄우기… 시진핑, 제국주의 맞선 위대한 승리,” 『연합뉴스』(2020. 10. 23).

시아 국방차관이 평양을 방문하였다. 북한 조선중앙통신은 “북러 두 나라 군대들 사이의 친선 협조관계를 보다 높은 단계에 올려 세우기 위한 문제”를 토의했다고 밝혔다.¹⁹⁹⁾ 러시아 국방차관은 “양국 총참모부 간에 연락체가 있으며, 지속적인 대표단 방문 및 군사교육기관 간 교육교류가 있다”라고 하였다.²⁰⁰⁾ 북한은 2020년 5월 9일 푸틴 러시아 대통령에 5년만에 제2차세계대전 전승절 축전을 보내고 “오늘의 북·러 관계는 공동의 원수를 반대하는 성전에서 전우의 정으로 맺어진 친선의 고귀한 전통을 이어 나가자”고 언급했다.²⁰¹⁾

북한은 불법 군사 협력과 무기 거래, 주류 수입 등 다양한 제재 위반 행위를 하고 있는 것으로 평가된다.²⁰²⁾ 또한, 북한은 은행과 가상화폐 거래소 등에 대한 정교한 사이버 공격을 통해 불법자금을 벌어들인 것으로 추정된다. 북한은 유엔의 대북제재로 인해 외화 획득이 어려워지자 가상화폐를 새로운 수익 창구로 이용하고 있는 것으로 분석된다. 2020년 유엔대북제재위원회 보고서에 따르면 북한은 해상을 통해 불법 석탄 수출을 지속하고 있는 것으로 평가된다. 북한은 코로나19의 확산으로 인한 국경봉쇄로 2020년 1월~3월 까지 불법 석탄 수출에 타격을 받았지만, 3월 말 이후부터 수출 활동을 지속하는 것으로 분석되었다.²⁰³⁾

북한은 아시아, 중동, 아프리카, 남미 등에서 여러 국가들과 무기 거래 등 군사적으로 협력한 정황이 있다. 2020년 유엔보고서는 베네수엘라와 북한 사이의 군사와 기술협력 정황이 있으며, 베네수엘라 의회 의장이 2019년 9월 북한을 방문해 군사기술 협력을 약속하는 합의서에 서명했다고 밝혔다. 또한 예

199) “방북 러시아 국방차관, 양국 군사협력 증진 의지 확고(종합),” 『연합뉴스』(2019. 7. 3.)

200) “Russia and North Korea will develop bilateral military cooperation,” <http://eng.mil.ru/en/management/info/news/more.htm?id=12239707@egNews&g=newsPhoto> (검색일: 2019. 8. 5).

201) “김정은, 시진핑 이어 푸틴에도 축전…5년만에 전승절 축하,” 『중앙일보』(2020. 5. 9).

202) <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/dprk-north-korea/>

203) UN Security Council, *Note by the President of the Security Council* (28 August 2020).

멘의 후티 반군과 북한 간 방위산업에 관한 협력과 관련하여 조사가 진행되고 있다고 명시했다. 전문가 패널은 북한이 재래식 무기와 탄도미사일을 반군에게 공급했다고 지적했다. 이밖에 북한이 콩고민주공화국의 대통령 경호대에 군사훈련 프로그램을 제공하고 무기를 판매한 사례와 콩고에서 금광 채굴에 관여한 점도 지적되었다.²⁰⁴⁾

한편, 북한은 2019년 2월 이후부터 남북한간 군사합의 이행에 호응을 하지 않고 있다. 북한은 '9·19 군사합의'를 한국군의 정상적인 훈련과 전력증강 사업을 비난하는데 이용하였다. 2019년 7월 11일 북한은 한국에 새로 도입되는 F-35A를 겨냥하여 “남조선 당국은 상대방을 겨냥한 무력증강을 전면중지할 데 대해 명백히 규제한 ‘판문점선언군사분야 이행합의서’에 정면도전했다”고 주장하였다.²⁰⁵⁾ 북한은 2020년 5월 8일 군산 인근에서 실시한 한국 공군-해군 합동훈련을 군사 합의위반이라고 주장하였다. 2020년 6월 북한은 '9·19 군사합의' 파기를 위협하기도 하였다. 6월 4일 김여정 북한 당 부부장은 탈북단체의 대북 진단살포를 비난하면서 군사합의 파기를 경고하였다. 북한은 6월 16일 남북 화해 협력의 상징인 개성 남북공동연락사무소를 폭파한 후 '9·19 군사합의'에 의해 비무장지대(DMZ)에서 철수했던 '민경초소'를 복원하고, 군사분계선과 서해 북방한계선(NLL) 일대 등에서 각종 군사훈련을 재개하겠다고 경고한 바 있다.

204) <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/dprk-north-korea/>

205) “北 미사일쓰며 “군사합의위반”···F-35 스텔스기 전력화 안개,” 『중앙일보』(2019. 7. 30).

4 북한 국방 : 2021년도 전망

1) 전략무기의 실전배치를 위한 군 조직의 정비

북한이 2019년 12월 부터 주장하는 ‘새로운 방위전략’의 핵심은 핵과 미사일 능력을 고도화하여 실전배치를 실현하는데 있다. 2019년 이후 장거리 ICBM발사시험과 핵실험을 유예하는 가운데, SLBM과 신형잠수함 개발, KN-23, KN-24, KN-25개발에 집착하는 것은 미국의 직접적인 반발을 자극하지 않으면서 한반도에서의 실질적인 군사위협을 강화하려는 의도가 있는 것으로 보인다. 북한은 단거리 발사체와 같은 화력 타격수단을 대폭적으로 증강하고 실전배치함으로써, 평시에는 한국과 주한미군을 ‘강압’할 수 있는 기제로서, 그리고 전시에는 ‘제한전’을 효과적으로 수행할 수 있는 핵심적인 군사수단으로 이용할 것으로 보인다.

북한은 북미간 비핵화 협상이 재개되기까지 교착상황이 당분간 지속될 것으로 상정하면서 신형 단거리 무기체계체를 계속해서 시험발사하면서 한반도 전역에 대한 타격능력을 확장할 것이다. 2020년 10월 당창건 75주년 기념식에서 북한이 북한관 이스칸데르 미사일(KN-23), 북한관 에이태컴스(KN-24), 신형대구경 조종방사포, 초대형 방사포(KN-25) 등을 공개한 것을 볼 때 북한은 이를 실전배치하기 위해 부대구조와 지휘구조를 정비하는데 공을 쏟을 것으로 보인다.

북한은 투발수단의 지속적 강화로 전략군 능력을 확대할 것이다. 예를 들어, 최근에 개발한 북한관 이스칸데르 미사일(KN-23)과 북한관 ATACAMS(KN-24)와 같은 미사일은 전략군에 배치하고, 초대형 방사포(KN-25)와 같은 포병계열의 신형무기체계는 포병부대로 배속하여 운용할 가능성이 있다. 북한은 신형 초대형 방사포(KN-25)의 실전배치와 함께 포병조직을 강화하고, 이

로써 북한은 회색지대 전쟁으로부터 전시 전쟁수행에 이르기까지 작전적 유연성을 제고하는데 관심을 가질 것으로 보인다. 북한이 2020년 초부터 군조직 문제를 언급해온 것은 이러한 신형무기체계의 실전배치가 임박했다는 점을 암시한다. 앞으로 눈여겨 보아야 할 대목은 핵전력과 미사일 전력의 실전배치에 따른 북한의 핵전력 지휘통제체계의 구축과정에 있다.

2) 남북한 재래식 군사력 균형을 상쇄하기 위한 선별적 전력강화

북한은 한반도에서의 ‘장기적 경쟁체제’가 지속되는 상황에서 ‘핵 상호억제’가 안정적인 국면으로 접어드는 경우를 상정하여 ‘회색지대’ 분쟁에 대비하는 군사전략을 발전시킬 것으로 보인다. 회색지대 분쟁은 전평시 경계가 모호한 형태의 군사도발로서 북한은 이에 필요한 ‘저렴한’ 형태의 군사력을 확충(무인기, 사이버 전력, 선전 선동 등의 인지영역 작전 등)하려 할 것으로 전망된다. 무엇보다, 북한은 전쟁지속능력이 점차 약화될 것으로 보이는 가운데, 전시 제한전에서의 승리와 기정사실화를 위한 군사전략을 정교하게 발전시키면서, 이에 집중한 기동 및 화력전력의 개편을 추진할 것으로 전망된다.

이를 위해 북한은 전력구조면에서 화력타격을 개선하는데 집중할 것으로 보인다. 북한은 한국군의 F-35A, 타우러스 등 정밀탄약 등과 같이 재래식 첨단전력의 도입에 따른 반응적 군사태세를 넘어서 ‘공세적, 선제적’으로 운용할 가능성이 있다. 북한은 평시 군사경쟁에서 경제력과 기술력으로 뒷받침되고 있는 한국군과의 대칭적 경쟁에서 소모되지 않으면서도 역으로 한국군의 방호비용을 증가시켜 군사경쟁에서의 주도권을 빼앗기지 않으려 할 것이다. 북한은 한국에 비해 열세한 전력을 만회하고 한반도의 군사적 주도권을 확보하기 위해서 포병타격 능력을 확대하고, 대량파괴무기, 한국사회의 인프라를 공격할 수 있는 무기체계를 개발할 가능성이 있다. 또한, 북한은 미국 항공모함의 접근을 거부하면서 중국의 국제전략에 기여할수 있는 ‘북한판 A2/AD’ 전

력의 확충과 더불어, 미국에 대한 협상력을 장기적으로 강화할 수 있는 핵과 미사일 능력을 고도화하는데 주안을 둘 것으로 전망된다.

또한, 북한은 회색지대 분쟁과 전시 제한전쟁의 효과적인 수행을 위해서 기동과 화력 체계를 선택적으로 개량하면서, 정치적/사회적인 차원의 전쟁효율성을 극대화하기 위해 사이버전자전, 심리전, 선전선동 등 인지영역에서 작전 능력을 강화할 것으로 보인다. 무엇보다, 북한은 북한체제 내구성의 약화에 따른 내부로부터의 불안정 가능성에 대비하기 위해 내부사태의 진압능력 구축에도 노력을 기울 것으로 평가할 수 있다.

부대구조, 지휘구조, 병력구조 면에서 북한은 김정은 집권 이후 추진해오던 군사전략의 추세에서 크게 벗어나지 않을 것으로 보인다. 구체적으로, 북한은 대규모의 병력유지에 따른 비용절약, 인구감소에 따른 병력자원 감소 등을 고려하여 북한군은 병력집약적인 보병부대를 축소하는 방향으로 부대를 개편하되, 생화학무기와 사이버 전력과 같은 비대칭 전력을 강화할 것으로 전망할 수 있다. 북한은 국가급에서도 신속하고, 유연하게 사용할 수 있도록 특수작전 능력을 더욱 강화할 것으로 보인다. 또한, 북한은 전방 집단군의 공격력을 발휘하고 전방부대의 전과확대에 반드시 필요한 전방지역의 기계화부대와 기갑부대를 제외한 후방지역의 기계화 군단들은 장기적으로 통폐합하여 정예화할 것으로 전망된다.

3) 코로나19의 장기화에 따른 북한군사의 불확실성

2021년에도 백신과 치료제가 개발되어 완전히 보급되기 이전까지는 코로나 19가 북한의 경제와 군사분야에 많은 영향을 미칠 것으로 전망된다. 이러한 가운데 대북제재가 지속된다면 북한의 자력갱생에 기초한 정면돌파전을 계속 수행하는 것이 현실적으로 어려워 보인다. 2020년 11월 30일 김정은은 제8차

당대회를 준비하는 정치국 회의에서 경제상황이 호전되지 않고 있다는 현실을 사실상 인정하였다.²⁰⁶⁾ 이러한 상황에서 북한이 선택할 수 있는 선택지는 그다지 많지 않을 것이다.

북한은 코로나19의 장기화로 인해 경제활동이 위축되었다. 북중 국경봉쇄로 양국간 무역감소뿐만 아니라 투자, 관광, 밀무역 등 모든 경제활동이 사실상 중단되었다. 국제사회의 대북 경제제재도 지속되고 있는데다 경제제재를 회피하기 위해 북중 접경지역에서 운영되던 북한의 역외 가공생산 공장들도 국경봉쇄로 큰 타격을 받고 있다.²⁰⁷⁾ 코로나19와 경제제재외에도 북한은 2020년 8월 3차례의 강력한 태풍과 집중호우로 인해 큰 피해를 입었다. 북한은 코로나19사태의 장기화, 경제제재, 태풍피해와 같은 3중고로 인해 경제적 상황이 고난의 행군 이래 가장 심각한 것으로 알려지고 있다. 2021년에도 코로나19사태가 장기적으로 지속되어 북한경제의 피해가 누적될 경우 김정은의 지도력은 적지 않은 타격을 입을 것으로 전망된다. 특히 접경지역에서의 교역이 중단된 상황이 지속되면 북한 경제의 타격은 불가피할 것이다. 투입할 수 있는 모든 자원을 생산에 총동원하고 있는 현재 경제상황과 대북 경제제재를 고려할 때 북한의 자원제약 문제는 심각해질 것으로 전망된다.²⁰⁸⁾

2020년 초부터 불어닥친 코로나19의 세계적 대유행이 미친 정치사회적 파급효과는 장기성을 띠 것으로 보인다. 백신과 치료제의 도입이 여직 불투명한 상황에서 의료인프라와 방역체계가 허술한 북한은 코로나 확산에 대해 많은 공포심을 가진 것으로 보인다. 2020년 11월 27일 국가정보원은 국회 정보위에서 경제난 속에서 중국지원 식량을 방치하고, 바닷물이 오염되는 것을 우려

206) “북 김정은, 정치국 확대회의 주재… 경제지도기관 심각 비판,” 『중앙일보』(2020. 11. 30).

207) 양운철, “북한경제의 삼중고: 코로나19사태, 경제제재, 태풍피해,” 『정세와 정책』 통권331호(세종연구소, 2020년 10월).

208) 최은주, “코로나19의 장기화와 북한의 대응, 그리고 남북 보건의료협력의 시사점,” 『정세와 정책』 통권332호(2020년 11월호).

해 어로와 소금생산까지 중단하는 등 코로나19로 인한 ‘과민반응’을 하고 있는 것으로 전해졌다. 또한, 코로나19 방역을 위한 물자반입 금지령을 어긴 핵심 간부를 처형하는가 하면, 환율 급락을 이유로 평양의 거물 환전상을 처형하는 ‘비상식적인 행동을 한 것으로 분석된다.²⁰⁹⁾ 11월 29일에는 북한이 한국내에 코로나19의 3차 유행이 시작되자 국경과 휴전선에 ‘봉쇄 장벽’을 강화한다고 밝히기도 했다.

2021년 한해도 코로나19의 여파는 심화될 것으로 예견된다. 북한의 국경봉쇄는 지속될 것이고, 코로나에 대한 공포심이 지배하는 한 당분간 북한은 외부와의 접촉과 교류에 대해 거부감을 가질 가능성이 있다. 코로나19가 2021년에도 장기화될 것으로 예견되는 가운데, 코로나 사태의 장기화가 북한의 방위전략, 군태세, 대남 도발가능성, 북한 불안정, 교육훈련 등에 미치는 영향력이 적지 않을 것으로 보인다. 특히, 2020년 9월 한국 해수부 공무원의 피살사건에서처럼 북한군이 방역조치의 일환으로 과민하게 반응하는 행위가 반복될 가능성도 있다.

4) 새로운 안보정세 조성에 따른 군사 도발의 가능성

2021년 북한의 대외적 군사행동에 영향을 줄 가장 큰 변수는 미국의 신 행정부의 출범과 그에 따른 대북정책에 있다. 북한은 체제 안전보장과 대북제재의 해제, 남북 경제협력의 문제 등을 모두 일거에 해소할 수 있는 최종적인 창구로서 미국을 바라보고 있으며, 자신들이 원하는 바를 미국을 움직여서 얻을 수 있다는 생각에서 벗어나지 않은 것으로 보인다. 미국을 움직이지 않고는 아무것도 얻을 수 없다는 생각이 지배적일수록 북한은 한국의 관계개선 노력에 호응해올 가능성이 크지 않을 것이다.

209) “김정은, 코로나 과민반응, 이번엔… 휴전선 봉쇄장벽 강화,” 『중앙일보』(2020. 11. 29).

북한은 2021년 1월 예고된 제8차 당대회를 기점으로 경제에 초점을 둘 것인지, 아니면 군사적 성과를 앞세운 대결 구도로 전환할 것인지에 대한 방향성을 어느 정도 드러낼 것으로 보인다. 여기에는 미국 바이든 신행정부의 북한에 대한 태도가 크게 작용할 것으로 보이며, 미국의 대북정책의 방향이 규정되기 이전까지 북한은 미국 의도를 탐색하는데 주력할 것으로 보인다. 다만, 미국의 신행정부 출범 이후 약 6개월간은 대북정책 조정기를 가지게 될 것이므로, 2021년 전반기는 북한의 대외정책을 가늠하는데 있어 중요한 시기가 될 것으로 보인다. 이러한 미국의 정책조정 기간에 남북한은 정책적 관망기간이 지속되면서 한반도 냉각기가 이어질 것으로 예상할 수 있다.

한편, 2021년 전반기 미국의 신행정부 교체기에 북한의 군사도발 동기와 유인도 잠재해 있다. 미국의 대북정책이 강경한 기류로 흐르거나, 대외정책에서 있어 대북정책이 우선순위를 가지지 못할 경우 북한은 과거에 미국의 행정부 교체시기에 군사도발을 통해 국면전환을 시도해왔던 경험이 있다. 북한은 자력갱생을 통한 경제적 발전을 강조하고 있어, 경제발전을 위한 평화적 한반도 분위기 조성을 원하는 것으로 보이지만, 자신들이 원하는 평화적 분위기가 조성되지 않을 경우 군사도발을 통해 강압적 경제발전 환경여건 조성을 하려할 수 있다. 2019년 이후 북미간 비핵화 협상의 불확실성, 북한의 핵억제력 강화 주장, 북한의 SLBM발사 시험, 신형잠수함 공개와 지속적인 개발 정황 등을 고려할 때, 북한은 앞으로 핵실험, ICBM발사, 또는 SLBM시험발사와 같은 전략적 도발을 할 가능성을 배제할 수 없을 것이다. 2021년 3월 한미연합연습은 북한에게 군사도발을 위한 좋은 구실로 이용될 수 있다.

5) 기타 분야 전망

북한은 미중 경쟁과 북미 경쟁의 속성을 ‘장기적 대결’로 간주하고, 이러한

경쟁구도에서 자신이 소모되지 않고 내부역량을 보존하면서 군사력 균형의 반전을 모색하는데 주안을 둘 것으로 보인다. 따라서 코로나19의 장기화에 따른 국경봉쇄, 대북제재와 자연재해에 따른 민생과 경제난의 심화 등으로 인해 북한군은 국방력을 적절하게 유지하면서 사회내부의 불안정 요소를 차단하는 역할을 우선시할 것이다. 북한은 당분간은 ICBM시험발사와 같은 급격한 현상변경은 지양하면서 상황을 관리하는데 주력할 것으로 보인다.

대의 군사관계 면에서 북한은 열악한 경제난을 고려하여 아프리카를 비롯한 제3국과의 무기거래와 불법 무기이전을 지속할 것으로 보인다. 북한은 오래전부터 불법 무기거래를 해오던 국가들과의 군사 네트워크를 유지하면서 무기판매와 군사지원을 통해 외화획득에 관심을 기울일 것으로 보인다.

주목되는 점은 북중 군사관계이다. 향후 역내 미중경쟁이 심화될 것으로 전망되는 가운데 중국에 대한 북한의 지정학적인 가치는 증가할 것으로 보이며, 북한은 이것을 자신의 생존 공간을 확대하는데 이용하려 할 수 있다. 북한이 중국의 A2/AD전략과 미국의 인도-태평양 전략이 충돌하는 지점에서 중국의 군사전략을 지원하는 방향으로 군사전략적 역할과 이익을 모색할 가능성도 배제할 수는 없다. 향후 미중경쟁이 심화될수록 북중관계의 밀착 가능성이 커질 것이며, 북중 군사관계는 더욱 활발하게 작동될 것으로 보인다.

무엇보다, 북한은 군에 대한 김정은 친위체제를 강화할 것으로 보인다. 이미 2019년 4월 북한은 헌법 개정을 통해 김정은의 군관련 호칭을 ‘조선인민군 최고사령관’에서 ‘공화국 무력 최고사령관’으로 변화했으며, ‘선군사상(제3조 제1장: 정치)’과 ‘선군혁명노선(제59조 제4장: 국방)’을 삭제하고 헌법상 처음으로 ‘김일성-김정일 주의’를 명시하였다. 북한은 당 전문부서로서 기존의 군사부가 확대개편된 것으로 보이는 ‘군정지도부’를 신설하여 군에 대한 당적 통제를 더욱 강화하였다. 북한은 핵전력을 실전배치하기 위해 지휘조직을 정비하는 과정과 연계하여 군에 대한 통제력을 강화하는 노력을 강화할 것으로 보인다.

5 결론

본 연구는 2012년 김정은의 집권 이후 8년간 추진해왔던 군사전략과 군사력 건설의 '장기 추세'를 기준으로 지속성과 변화의 관점으로 2020년 한해 동안 군사분야에서 노출했던 행동을 평가하는데 주안을 두었다. 김정은 시대의 8년은 군사전략과 전력건설 측면에서 '핵 중심의 전쟁수행체계 구축', 그리고 군조직 면에서 '군에 대한 김정은의 통제력 강화'라는 두 개의 축으로 요약할 수 있다. 2020년에 들어서 북한은 단거리 타격수단의 고도화, 코로나19로 인한 군사활동 위축, 핵과 미사일 능력의 지속적인 고도화, 군에 대한 김정은의 통제력 강화 등의 모습을 보이고 있는데, 이러한 군사적 행태들도 장기적인 추세인 '두 개축'의 관점에서 볼 때 지속성을 가진다.

우선, 지속성의 측면에서 북한은 김정은 집권 이후 일관되게 핵전력 강화, 군에 대한 통제력 강화, 비대칭 재래식 전력의 강화라는 특성을 보이고 있다. 첫째, 핵과 핵투발 수단을 고도화하는 데에서 근본적으로 이탈하지 않고 있다. 북한은 2013년 병진노선을 선포한 이래 핵 능력을 고도화하기 위해 핵실험과 미사일 시험발사를 '질주하듯' 몰아치다가, 2018년 이후 '사회주의 경제 건설 집중노선'의 전략노선 선포와 비핵화 협상의 과정에서 핵실험과 ICBM발사는 자제하고 있다. 그러나 2019년 하노이 노딜이후 현재까지 내외부 정보를 종합해보면 북한은 여전히 핵물질을 생산하고 미사일 능력을 개선하려는 노력을 지속하는 것으로 보인다. 2020년 북한이 이례적으로 세 차례의 당중앙군사위원회 확대회의를 개최하고 군조직 문제를 언급한 것은 핵 위주의 군사체계를 정비해나가려는 노력으로 이해할 수 있다. 핵 중심으로 전쟁 수행체계를 정비하려는 구상은 김정은 집권 이후 피력한 군사전략의 지속성에서 이해할 수 있다.

둘째, 군에 대한 통제력을 강화하려는 노력에서도 북한의 노력은 지속성을

가지고 있다. 2012년 김정은이 공식 집권하면서부터 북한은 선군시대의 비대해진 군권력을 약화시키기 위해 군고위 인사의 숙청과 계급 강등, 군조직의 위상 약화를 반복하면서 군부의 권력을 약화시키고, 당기능을 정상화하면서 군권에 대한 장악력을 높이는데 일관된 노력을 투사하였다. 2020년에도 김정은은 당내 군정지도부를 신설한 것으로 알려진 점, 정통 군부출신이 아닌 당 관료 출신을 우대하는 등 군부의 위상을 약화시켰다. 그러면서도 김정은은 핵과 미사일 개발을 주도한 인사를 등용하고, 포병출신 장성을 총참모장으로 기용하였는데 이것은 전략무기와 포병무기 위주로 인민군의 체질을 변화시키는 것과 관계가 있어 보인다.

셋째, 북한은 일관되게 재래식 전력을 건설하는 과정에서 비대칭 전력을 강화하고 있다. 북한은 남북한간 재래식 군비경쟁에서 군사비가 많이 투사되기 때문에 자신들이 대칭적으로 경쟁을 벌이면서 취약해질 수 있는 영역을 최대한 회피하고, 저렴하면서도 한국의 허를 공략할 수 있는 비대칭적 영역을 포착하고 있다. 이에 북한은 보병과 기계화부대와 같이 고비용의 병력집약형 군대보다, 병력자원의 감소와 경제사정 등을 고려하여 최대한 병력을 축소하고 효율을 중시하는 군대로의 전환을 모색할 것이다. 북한은 사이버 전력, 특수전 부대, 잠수함, 무인기를 비롯한 비대칭 전력을 확대하여 한국과의 경쟁에서 열세를 상쇄하고, 우위를 장악하고자 한다.

한편, 변화의 측면에서 보면 2020년 북한은 단거리 타격수단에 집중한 무기 체계의 발전에 공을 쏟고 있다. 북한은 북미간 비핵화 협상이 무위로 돌아간 이후인 2019년 5월 이후부터 핵실험과 ICBM시험 발사는 자제하면서도, 다양한 단거리 타격수단을 개발하는데 모든 군사적 노력을 기울여 왔다. 북한은 2019년 5월 이후 다양한 종류의 단거리 발사체를 개발하고 실전배치하기 위해 노력을 기울이고 있다. 북한은 2019년-2020년 전반기 3차례의 당 중앙군사위원회를 통해서 ‘자위적 핵억제력’과 ‘새로운 방위전략’을 천명하였는데, 이러

한 국방력 강화와 방위전략의 중심에는 새롭게 개발하고 있는 전술 및 전략무기체계가 자리잡고 있다. 북한이 ‘핵실험과 ICBM’으로 미국을 직접 겨냥하고 자극하던 행태에서 벗어나, ‘단거리 타격수단’을 개발하여 미국과의 갈등을 피하고 한반도에서의 군사주도권을 확보하는데 조금씩 근접하고 있는 것은 2020년의 차별적인 특성이다. 북한이 개발하고 있는 단거리 타격 수단을 주요 수단으로 하는 새로운 군사전략 추구는 한국의 대응체계에 적지 않은 혼란과 도전을 줄 것으로 전망된다.

북한은 2021년에도 이러한 추세에서 크게 벗어날 것으로 보이지는 않는다. 북한은 향후에도 국방 분야에서의 정면돌파를 위해 공세역량을 강화하면서 한반도에서의 군사적 주도권을 보다 확고히 하려는 움직임을 보일 것으로 보인다. 북한이 선언했던 ‘새로운 방위전략과 ‘자위적 국방력 강화’의 핵심은 핵억제력의 강화와 단거리 타격수단을 주축으로 한 한반도에서의 타격 능력 확대에 있는 것으로 보이며, 새로운 전략 및 전술무기체계의 실전배치가 임박한 가운데, 북한은 포병 조직의 개편, 전략군 조직의 개편을 통해 한국군에 대한 ‘경쟁적 우위’를 강화하기 위해서 지속적으로 노력할 것이다.

다만, 코로나19의 장기화가 북한의 군사행보에 어떤 영향을 줄지 주목된다. 2020년 북한의 군사활동에 충격을 준 변수는 코로나19의 확산이었다는 점에서, 코로나19는 북한의 군사활동을 위축시키는 한편, 대남관계에서 과민반응을 촉진시킬 가능성이 있다.

이러한 북한군사 분야의 전망은 우리에게 다음과 같은 정책적 시사점을 제시한다. 첫째, 북한의 새로운 위협양상에 대한 대응구축의 필요성이다. 북한이 대내외인 상황을 ‘정면돌파’하기 위해 군사 분야에서 공세적 행동을 할 가능성에 대비할 필요가 있다. 북한은 2020년 6월 개성 공동연락사무소를 폭파하면서 ‘대적 행동’의 가능성을 열어 놓고 있다. 북한은 2020년 8월 이후 광범위한 수해피해, 코로나19 확산 장기화 등으로 내부상황이 더욱 악화되고 미국

신행정부의 정책조정기가 장기화될 경우 군사위협을 통해 국면전환을 할 수 있음을 대비해야 한다. 코로나19가 장기화되어 국경봉쇄가 지속되고 북한의 경제상황과 민생이 어려워질수록 북한은 미국과 유엔의 경제제재 조치의 틀을 넘어서는 한국의 독자적인 경제지원을 강압하고 나설 가능성이 있으며, 적어도 자신들이 궁지에 몰려 극단적인 결심을 하는 상황이 발생하지 않도록 미국과 국제사회를 설득하도록 한국에 압력을 가할 가능성이 있다. 한국은 현재 진행되고 있는 ‘새로운 방위전략’의 의도를 정확히 간파하고, 북한의 공세적 무기체계와 전략에 대한 대응전략을 구비하면서, 북한의 의도를 보다 ‘선제적’으로 차단할 수 있는 한국식의 비대칭 전략과 전력을 개발할 필요가 있다.

둘째, 북한의 핵전력에 대한 대응체계 구축이다. 북한의 지속적인 수직적 핵확산 노력은 한반도에서 북한의 군사적 주도권을 더욱 공고하게 만들 가능성이 있기 때문에, 한국은 한미동맹의 핵 대응체계를 보다 현실적인 핵위협 시나리오에 기초하여 ‘실전적’으로 전환하려는 노력도 필요하다. 북한의 전략 무기의 실전배치 시기가 앞당겨질 수 있다는 가능성을 상정하여 이에 대한 군사적 대응과 준비가 필요하다.

셋째, 북한의 내부 불안정 가능성에 주목해야 한다. 2020년 하반기를 지나면서 북한은 코로나-19의 장기적인 지속으로 인한 국경봉쇄, 핵 개발로 인한 국제제재의 여파로 경제 상황이 더욱 악화되는데 이어, 8월 이후 유례없는 폭우와 태풍피해로 인해 민생이 궁핍해진 것으로 평가된다. 김정은 정권은 만일의 불안정 가능성에 대비하여 군심을 다독거리는 한편, 당중심의 군사지휘체계를 더욱 견고하게 구축하려는 움직임을 보이고 있다. 김정은 체제가 당분간 국제적 고립에서 탈피하기 어렵고, 고립과 제재의 여파가 만성적인 민생고로 굳어지게 될 경우 북한 주민의 사상체계 이완과 더불어 체제 내부의 불만이 싹트게 될 가능성도 배제하기 어려울 수 있다. 따라서, 한국은 북한의 군사위협뿐만 아니라, 이러한 북한체제에 내재된 내적 불안정성을 주목하여 다각적

인 대응 노력이 요구된다.

넷째, 한반도의 군사적 신뢰구축과 군비통제를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 9.19군사합의는 이행의 문제에서 아직 극복해야할 난관들이 적지 않지만, ‘군사합의의 정신’을 명분으로 북한에 위협감축을 위한 협력을 강조하면서, 합의위반시 국제사회로부터 지탄을 받을 수 있으며, 이것이 장기적으로 비핵화 협상은 물론 자신의 체제생존전략에 그다지 도움이 되지 않는다는 인식을 시키는 노력도 병행할 필요가 있다. 한편, 북한은 개성 남북공동연락사무소를 일방적으로 폭파하면서 9.19군사합의의 ‘정신’을 사실상 의식하지 않는 듯한 행보를 보였는데, 이러한 북한의 도발적인 행태가 재현될 가능성을 배제할 수 없을 것이다.

참고문헌

1장

- 경남대 극동문제연구소, 『한반도정세 2019년 평가와 2020년 전망』(2019).
- 국가안보전략연구원, 『2019년 정세평가와 2020년 전망』(2019).
- 김갑식, “북한의 제8차 조선로동당대회 소집과 ‘새로운 길 시즌2,’” 『Online Series』, CO 20-21(2020.8.21.).
- 김갑식, “전원회의로 본 북한의 길: 북 정면돌파전 선언, 행동을 통한 평화 필요,” 『통일시대』, vol. 160(2020.2).
- 김원식, 이기동, “김정은 정권의 통치이념변화 동향 분석,” 『INSS 전략보고』, 93권(2020).
- 세종연구소, 『2019년 한반도 정세평가와 2020년 한국의 전략』(2019).
- 신종호, 『중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망』(서울: 통일연구원, 2018).
- 장철운, “김정은 위원장의 2020년 상반기 공개활동 평가와 분석,” 『Online Series』, CO 20-14(2020.7.15.).
- 정성장, “김정은의 ‘위임정치’와 북한 파워 엘리트의 위상·역할 변화,” 『세종논평』, No. 2020-21(2020.09.03.).
- 통일연구원, 『2020 한반도정세 전망』(2019).
- <https://n.newsnaver.com/article/020/0003205368> (검색일: 2020.10.27.).
- <https://news.joins.com/article/23866855> (검색일: 2020.10.28.).
- https://newsis.com/view/?id=NISX20201010_0001192768&cID=10301&pID=10300 (검색일: 2020.10.21.).
- <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200412027000504> (검색일: 2020.10.21.).

2장

- 김관호, 2020, “북한의 식량상황과 주민생활,”우리민족서로돕기 자료
- 김영훈, 2020, “코로나-19 및 기상재해와 2020년 북한의 식량·농업,”우리민족서로돕기 자료
- 이영훈, 2020, “김정은 시대 북한의 경제제도 변화:주요 내용,특징 및 시사점”
- 이정철, 2002, “사회주의 북한의 경제동학과 정치체제,”(서울대학교 박사학위논문)
- 이종민, 2020, “2020 북한의 대외무역과 주민 생활,”우리민족서로돕기 자료
- 임수호 외. 『북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석:광물부문(무연탄·철광석)을 중심으로』. 세종: 대외경제정책연구원, 2017.
- 장달중 외, 2013, 『현대북한학강의』(사회평론)
- 장형수·김석진. “북한의 외화수급 및 외화보유액 추정과 북미 비핵화 협상에 대한 시사점.” 『현대북한연구』, 제22권, 제1호 (2019).
- 조선로동당, 2018, “조선로동당 7기 3차 중앙위원회 전원회의 결정서: 혁명발전의 새로운 높은 단계의 요구에 맞게 사회주의 경제건설에 총력을 집중할 데 대하여”(2018.4.20.)
- 조태형,김민정, “북한의 장기경제성장률 추정:1956-1989,” 『BOK 경제연구』
- 한국은행, 2020, “2019년 북한 경제성장률 추정 결과 자료,”
- 한기범, 2009, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치”(경남대 대학원 박사학위논문)

3장

- 권영진. “북한, “납치문제 해결“ 언급한 스가 일본 총리 비난.” 연합뉴스, 2020년 9월 30일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200930019900504> (검색일: 2020년 11월 19일).
- 김보미. “북한 단거리미사일 시험발사의 배경과 함의.” 국가안보전략연구원. 「전략보고」, 통권 87호 (2020. 9).
- 김승걸. “중국에 대한 압박공세는 실패를 면치 못할 것이다.” 『로동신문』, 2020년 7월 2일.
- 김원식. “핵을 통한 인정투쟁, 파국이냐 구원이냐.” 국가안보전략연구원 편, 『2017년도 정세평가와 2018년도 전망』. 서울: 국가안보전략연구원, 2017, p. 49.
- 김정은. “신년사.” 『로동신문』, 2019년 1월 1일.
- 김진욱. “오늘도 빛나는 용사들의 위훈.” 『로동신문』, 2020년 10월 25일.
- 김 철. “조중관계의 기동을 짚어버리는 무모한 언행을 더이상 하지 말아야 한다.” 조선중앙통신, 2017년 5월 3일.
- 김학일. “[답뉴스바이든 되면…북한은 전략도발 나설까: 향후 북한의 대미 대남 정책 전망에 대한 국내 전문가 의견.] 노컷뉴스, 2020년 11월 6일. <https://www.nocutnews.co.kr/news/5442627> (검색일: 2020년 11월 23일);
- 김혜정. “서방식 민주주의가 낳은 비극적 현실.” 조선중앙통신, 2020년 6월 28일.
- 리동찬. “중국인민지원군 용사들이 발휘한 고결한 희생정신.” 『로동신문』, 2020년 10월 25일.
- 리학남. “주권국가의 자주적권리는 그 누구도 침해할 수 없다.” 『로동신문』, 2020년 6월 7일.
- 리학남. “조로친선의 새로운 전환적계기를 열어놓은 력사적사면.” 『로동신문』,

2020년 4월 25일.

박병광. “미국 대선 이후 미중관계 전망과 관전 포인트.” 국가안보전략연구원.
「이슈브리프」, 통권 226호 (2020년 11월 13일).

배정호·김진하·우평균·이기현·최원기. 『리더십교체기의 동북아 4국의 국내
정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략』. 서울: 통일연구원,
2012.

심재훈, “북한에 화난 중국…김일성 책임론까지 거론하며 맹비난,” 연합뉴스,
2017년 5월 5일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170505043300083>
(검색일: 2020년 11월 9일).

심재훈. “중국 신종코로나 확산 속 북한 김성남 베이징 도착 눈길(종합).” 연
합뉴스, 2020년 2월 1일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200201043400083>
(검색일: 2020년 11월 17일).

외교부. “유엔 안보리 대북제재 결의 2397호 채택.” (2017.12.23). http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3976/view.do?seq=367931&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1 (검색일: 2020년 11월 6일).

우평균. “김정은 정권의 신 대리정책과 북-러 관계 전망.” 국가안전보장문제연
구소 편. 『김정은 시대의 신 4강 대외정책』. 고양: 국가안전보장문제
연구소, 2016.

유철중. “‘김정은, 러시아 2차대전 승전 기념식 참석 확인’〈크렘린〉.” 연합뉴스,
2015년 1월 28일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20150128043700080>
(검색일: 2020년 11월 18일).

유철중, “러시아 ‘북한에 코로나19 신속진단키트 1천 500개 전달,’” 연합뉴스,
2020년 2월 26일.

- 유철중, “러시아 “식량난 북한에 밀 2만5천t 지원…최근 남포항 도착,” 연합뉴스, 2020년 5월 14일.
- 유철중, “러시아 외무부 “미국의 비건설적 태도가 북한 핵실험 강요,” 연합뉴스, 2020년 3월 5일.
- 유철중·이정진. “푸틴 “비핵화위해 北체제안전보장해야…金, 美에 입장전달 요청”(종합).” 연합뉴스, 2019년 4월 25일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190425192200080> (검색일: 2020년 11월 12일).
- 이귀원·이준서. “중리, 안보리에 대북제재 일부해제 결의안…남북 철도도로사업도(종합).” 연합뉴스, 2019년 12월 17일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191217010552072> (검색일: 2020년 11월 24일).
- 이기완. “김정은 정권의 신 대일정책 분석.” 국가안전보장문제연구소 편. 『김정은 시대의 신 4강 대외정책』. 고양: 국가안전보장문제연구소, 2016.
- 이기우. “[ALC] 美 대북정책 핵심관료들 “北, 바이든 취임 직후 군사도발 나설 듯.” 『조선일보』, 2020년 11월 11일. <https://www.chosun.com/special/2020/11/11/JXQISX43BJF23G3ZY2ZH6j6GFA/> (검색일: 2020년 11월 23일).
- 이상근. “평화와 번영을 향한 느리지만 쉽 없는 전진.” 국가안보전략연구원 편. 『2018년도 정세 평가와 2019년도 전망』. 서울: 국가안보전략연구원, 2018.
- 이상근. “하노이 북미정상회담 평가 및 향후 과제.” 국가안보전략연구원, 「이슈브리프」, 제109호 (2019. 3. 5), http://www.inss.re.kr/contents/publications_ib.htm (검색일: 2020년 11월 7일).
- 이상근·박병광. “시진핑 방북결과에 대한 평가.” 국가안보전략연구원, 「이슈브리프」, 제133호 (2019. 6. 23).
- 이정진. “김정은 푸,틴과 3시간여 첫 정상회담…비핵화 공조 주력.” 연합뉴스,

- 2019년 4월 25일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190425167800504> (검색일: 2020년 11월 12일).
- 장용석. “스가 “김정은과 무조건 만나 납치문제 해결하고파”.” 뉴스1, 2020년 11월 2일. <https://www.news1.kr/articles/?4106065> (검색일: 2020년 11월 24일).
- 정빛나. “北매체, 판문점 회동 보도…“北美, 생산적 대화 재개 합의”.” 연합뉴스, 2019년 7월 1일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190701004200504> (검색일: 2020년 11월 12일).
- 정빛나. “북한, “일본, 분별있게 처신해야”...아베 북일회담 재언급 하루만.” 연합뉴스, 2020년 5월 9일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200509051700504> (검색일: 2020년 11월 19일).
- 정원교·이제훈. “[안보리 대북 제재 결의 이후 “안보리 결의 2087호 엄격 이행 하라” 中, 이번엔 진짜 빨랐다?” 『국민일보』, 2013년 3월 8일. <http://m.kmib.co.kr/view.asp?arcid=0006968607> (검색일: 2020년 11월 9일).
- 조은정. “일본 독자제재 확정…북한인 입국금지, 송금규제.” VOA, 2016년 2월 20일. <https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/3198514> (검색일: 2020년 11월 10일).
- 조향선. “도라지처녀.” 『로동신문』, 2020년 10월 25일.
- 차대운. “중국, 안보리 대북제재 엄격 집행 지시.” 연합뉴스, 2013년 4월 29일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20130429073000083> (검색일: 2020년 11월 9일).
- 통일부. 『월간북한동향 2020년 8월』. <https://unikorea.go.kr/books/monthly/northkorea/> (검색일: 2020년 11월 21일).
- “경애하는 최고령도자 김정은동지께 로씨야련방 대통령이 축전을 보내어왔다.” 『로동신문』, 2020년 8월 15일.

- “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 로씨야연방 대통령에게 축전을 보내시
였다.” 『로동신문』, 2020년 5월 9일.
- “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 로씨야연방 대통령에게 축전을 보내시
였다.” 『로동신문』, 2020년 8월 15일.
- “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 로씨야연방 외무상을 접견하시였다.”
『로동신문』, 2018년 6월 1일.
- “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 우리 나라에 온 중국관광객들속에서
인명피해사고가 발생한것과 관련하여 우리 나라 주재 중화인민공화
국대사관을 위문방문하시고 병원을 찾으시여 부상자들을 따뜻이 위
로하시였다.” 『로동신문』, 2018년 4월 24일.
- “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 중국인민지원군 조선전선참전 70돐에 즈음
하여 우의탑에 꽃바구니를 보내시였다.” 『로동신문』, 2020년 10월 22일.
- “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 중국인민지원군 조선전선참전 70돐에
즈음하여 중국의 향미원조렬사릉과 향미원조기념탑에 꽃바구니를 보
내시였다.” 『로동신문』, 2020년 10월 23일.
- “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 중국인민지원군 조선전선참전 70돐에
즈음하여 중국인민지원군렬사릉을 찾으시고 렬사들에게 송고한 경의
를 표하시였다.” 『로동신문』, 2020년 10월 22일.
- “도발적인 군사훈련이 노리는 목적.” 조선중앙통신, 2020년 2월 19일.
- “명백히 드러난 천년숙적의 조선침략 기도.” 조선중앙통신, 2020년 6월 3일.
- “무엇을 노린 오보 소동인가.” 조선중앙통신, 2020년 1월 6일.
- “변함없는 전범국의 야망.” 조선중앙통신, 2020년 3월 30일.
- “새시대의 요구에 맞게 더욱 발전하는 조로친선.” 『로동신문』, 2020년 2월 9일.
- “생사고락을 함께 하던 날에.” 『로동신문』, 2020년 10월 25일.
- “섬나라의 전도를 망치는 행위.” 조선중앙통신, 2020년 7월 1일.

- “숨길 수 없는 침략흥심.” 조선중앙통신, 2020년 9월 19일
- “안보위기 고치는 전쟁국가의 상투적 수법이다.” 조선중앙통신, 2020년 2월 26일.
- “어리석은 군국주의 부활야망.” 조선중앙통신, 2020년 10월 28일.
- “여러 나라에서 미국의 인종차별정책을 반대하여 시위, 강력히 규탄.” 『로동신문』, 2020년 6월 7일.
- “역사의 진상을 가리워 보려는 망상.” 조선중앙통신, 2020년 4월 10일.
- “우리 당과 국가, 군대의 최고령도자 김정은동지께서 중화인민공화국을 방문 하시였다.” 『로동신문』, 2019년 1월 10일.
- “인권에 대해 논할 자격이 없는 미국.” 조선중앙통신, 2020년 6월 17일.
- “일본의 철면피한 추태가 가져올 후과.” 조선중앙통신, 2020년 10월 15일.
- “전쟁의 주역으로 등장하는 전범국.” 조선중앙통신, 2020년 5월 20일.
- “조선로동당 위원장, 조선민주주의인민공화국 국무위원장 김정은동지께서 중국공산당 중앙위원회 총서기, 중화인민공화국 주석 습근평동지에게 서한을 보내시였다.” 『로동신문』, 2020년 2월 2일.
- “조선로동당 위원장, 조선민주주의 인민공화국 국무위원회 위원장 김정은동지께서 중국공산당 중앙위원회 총서기, 중화인민공화국 주석 습근평동지와 회담하시였다.” 『로동신문』, 2018년 6월 20일.
- “조선로동당 중앙위원회 국제부 대변인담화.” 『로동신문』, 2020년 6월 4일.
- “조선로동당 중앙위원회 김여정 제1부부장 담화.” 조선중앙통신, 2020년 7월 10일.
- “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도.” 『로동신문』, 2020년 1월 1일.
- “조선로동당창건 75돛경축 열병식에서 하신 우리 당과 국가, 무력의 최고령도자 김정은동지의 연설.” 『로동신문』, 2020년 10월 10일.

- “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인대답.” 『로동신문』, 2020년 5월 30일.
- “주목되는 잠수함사냥 군함의 침로.” 조선중앙통신, 2020년 3월 24일.
- “중국인민지원군 련사들의 위훈은 조중친선의 력사와 더불어 길이 빛날 것이다.” 『로동신문』, 2020년 10월 25일.
- “침략전쟁준비 완성으로 이어지는 군사비증대 책동.” 조선중앙통신, 2020년 10월 6일.
- “팽창되는 전범국가의 침략야망.” 조선중앙통신, 2020년 9월 17일.
- “해외침략의 합법성을 노린 흉책.” 조선중앙통신, 2020년 4월 9일.
- Biden, Jr, Joseph R. “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump.” *Foreign Affairs* (March/April 2020). <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again> (accessed: November 22, 2020);
- Kim, Gamel. “Biden Calls North Korean Leader a ‘Thug’ But Says He’d Meet Kim If Denuclearization Is Agreed.” *STARS AND STRIPES*, October 23, 2020. <https://www.stripes.com/news/pacific/biden-calls-north-korean-leader-a-thug-but-says-he-d-meet-kim-if-denuclearization-is-agreed-1.649630> (accessed: November 22, 2020).
- Lee, Haye-ah. “(LEAD) U.S. Disappointed in N. Korea’s Recent Actions to Sever Ties with S. Korea: State Dept.” Yonhap News, June 10, 2020. <https://en.yna.co.kr/view/AEN20200609011751325> (accessed; November 15, 2020).
- United Nations Security Council. “Resolution 2397.” December 22, 2017. <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2397> (accessed; November 24,

2020).

“Secretary Michael R. Pompeo With Maria Bartiromo of Fox News Sunday Morning Futures.” May 31, 2020, US Department of State, <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-with-maria-bartiromo-of-fox-news-sunday-morning-futures/> (accessed: November 15, 2020).

“2020 Democratic Party Platform.” <https://democrats.org/where-we-stand/party-platform/> (accessed: November 22, 2020).

4장

Cohen, Eliot A.(1990). *Net Assessment: An American Approach*. JCSS Memorandum No. 29.

Cordesman, Anthony(2018). “More than a Nuclear Threat,” *House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation and Trade and Subcommittee on Asia and the Pacific*. Washington D. C.

Department of State. (2020). *2020 Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments (Compliance Report)*. Washington D. C.: DoS.

IISS(2000-2020). *Military Balance*. London: IISS.

IISS(2018). *The Conventional Military Balance on the Korean Peninsula*. London: IISS.

Bermudez, Jr. Joseph S.(2017), *The North Korea Instability Project: Overview of North Korea’s NBC Infrastructure*. Washington D. C.:

- USKI.
- Department of Army(2020), *North Korean Tactics*, Washington D. C: Headquarters DoA.
- Office of Secretary of Defense(2017), *Military and Security Developments Involving The Democratic People's Republic of Korea: Report to Congress*. Washington D. C: OSD.
- SIPRI(2000-2020). Yearbook, Stockholm: SIPRI.
- UN Security Council(2020), *Note by the President of the Security Council* (28 August).
- 고재홍(2020). “북한의 코로나19와 김정은의 군사행보,” 『이슈브리프』 통권 219호. 서울: 국가안보전략연구원.
- 국방부(1990-2018). 『국방백서』. 서울: 국방부.
- 국방부(2020). 『2020 국방부 업무보고: 국민과 함께 평화를 만드는 강한 국방』 (2020. 1. 21).
- 김동엽(2019). “김정은 시대 북한의 군사분야 변화와 전망,” 『경제와 사회』. 2019년 여름.
- 김보미(2020). “김정은 시대 북한의 국가전략 변화와 군사분야 동향,” 『INSS전략보고』. 서울: 국가안보전략연구원.
- 김태구(2019). “김정은 위원장 집권 이후 군부위상 변화 연구,” 『통일과 평화』. 서울.
- 김태현(2017). “북한의 공세적 군사전략: 지속과 변화,” 『국방정책연구』. 서울: KIDA.
- 김태현(2019). “북한의 지정학과 공세적 전략문화,” 『한국국가전략』. 서울: KRINS.
- 김태현(2020). “군사력 평가도구로서 총괄평가,” 『국방정책연구』. 서울: KIDA.

- 고재홍(2018). “북한군 복무기간의 변화와 향후 전망,” 『INSS전략보고』. 서울: 국가안보전략연구원.
- 양운철(2020). “북한경제의 삼중고: 코로나19사태, 경제제재, 태풍피해,” 『정세와 정책』통권331호. 세종연구소.
- 전봉근(2015). 『북한 핵교리의 특징 평가와 시사점』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소.
- 정경영(2019). “북한군 핵심조직의 위상과 역할,” 『북한』 통권 574호.
- 정성장(2020). “최근 북한 노동당 지도부의 파워엘리트 변동 평가: 당중앙위원회 제7기 제16차 정치국 회의 결정을 중심으로,” 『세종논평』 No.2020-18. 세종연구소.
- 최은주(2020). “코로나19의 장기화와 북한의 대응, 그리고 남북 보건의료협력의 시사점,” 『정세와 정책』통권332호. 세종연구소.
- 허규호, 안경모.(2019). “김정은 시기 북한군부의 역할과 성격변화에 대한 연구,” 『국방정책연구』. 서울: KIDA.
- 홍민.(2020). “북한 제7기 제4차 당 중앙군사위원회 확대회의 분석,” 『Online Series』. 서울: 통일연구원.
- “How the Media Wove a Narrative of North Korean Nuclear Deception,” 38 North (2018. 7. 26).
- “North Korea Now Making Missile-ready Nuclear Weapons, US Analysts Say,” *The Washington Post* (2017 8. 8).
- “North Korea Successfully Produced a Nuclear Warhead,” *The Washington Post* (2017. 8. 8).
- “U.S. intelligence believes North Korea making more nuclear bomb fuel despite talks: NBC,” Reuters (2018. 6. 30).
- “경애하는 김정은 동지께서 조선로동당 중앙위원회 2013년 3월 전원회의에서

- 하신 보고,” 『노동신문』(2013. 4. 2).
- “공동유해발굴·한강하구 자유항행 4월 1일 개시’ 합의 이행불발,” 『연합뉴스』(2019. 3. 31).
- “국방부, 北 신형 잠수함 SLBM 3개 탑재 가능 분석,” 『연합뉴스』(2019. 07. 31).
- “국방부, 북해안포 사격, 9·19군사합의 위반… 유감,” 『세계일보』(2019. 11. 25).
- “국정원 “북 SLBM 지상사출 시험한 듯”…신형 잠수함 진수 동향 주시,” 『KBS 뉴스』(2020. 5. 7).
- “국정원, 김정은 심장 수술 없었다 판단…국정 정상 운영,” 『한겨레 신문』(2020. 5. 6).
- “김정은, 시진핑 이어 푸틴에도 축전…5년만에 전승절 축하,” 『중앙일보』(2020. 5. 9).
- “김정은, 코로나 과민반응, 이번엔… 휴전선 봉쇄장벽 강화,” 『중앙일보』(2020. 11. 29).
- “[2020 국감] 남세규 ADD 소장 “북한 고체 탄도미사일 기술, 남한 10년 이상 따라잡아”, 『아주경제』(2020. 10. 20).
- “당 창건 75돐을 맞는 올해에 정면돌파전으로 혁명적 대진군의 보폭을 크게 내짚자,” 『노동신문』(2020. 1. 3).
- “북한, 김정은 주재 당중앙군사위 개최…핵 억제력 강화 논의,” 『연합뉴스』(2020. 5. 24).
- “북, 남쪽 GP에 총격…군 “군사합의 위반,” 『한겨레 신문』(2020. 5. 3).
- “북한, 동창리에서 중대한 시험 진행했다” 『한겨레신문』(2020. 12. 8).
- “북한, 노동당내 군정지도부 신설.... 군부 통제 강화,” *Voice of America*(2020. 8. 24).
- “북, 인민보안성을 사회안전성으로 명칭 변경,” RFA (2020. 6. 2).
- “북, 인민보안성을 사회안전성으로 명칭 변경,” Radio Free Asia (2020. 6. 2).

- “북, 초대형방사포 연속사격…기술적 완성도 높이며 한미 압박,” 『연합뉴스』
(2019. 11. 1).
- “북한, 중국엔 “방역성과 기뻐”…한국 군사훈련엔 ‘발끈,’” 『연합뉴스』(2020. 5.
8).
- “北 미사일쏘며 “군사합의위반”…F-35 스텔스기 전력화 안개,” 『중앙일보』
(2019. 7. 30).
- “북 김정은, 정치국 확대회의 주제…경제지도기관 심각 비판,” 『중앙일보』
(2020. 11. 30).
- “방북 러시아 국방차관, 양국 군사협력 증진 의지 확고(종합),” 『연합뉴스』
(2019. 7. 3.)
- “송영무 “北, 핵탄두 500kg 이하로 소형화·경량화 추정,” 『국민일보』(2017.
9. 4).
- “시진핑, 김정은 구두친서 회답…“북한과 코로나19 협력강화,” 『연합뉴스』
(2020. 5. 9).
- “ICBM 대기권 재진입 기술 얻었나…北 수상한 7분 연소시험,” 『중앙일보』
(2020. 12. 15).
- “왕이 중국 외교부장, 북한서 ‘6·25전쟁 참전’ 중국군묘지에 헌화,” 『KBS뉴스』
(2019. 9. 4).
- “정경두 장관, 북한관 이스칸데르 우리 방어체계로 요격 가능,” 『한국일보』
(2019. 7. 31).
- “주한미군사령관, 北, 코로나19 발병 확산…24일간 전투기 한대 안 띄워,” 『KBS
뉴스』(2020. 3. 24).
- “중국방부, 북중군사교류 잘 전개…지역평화에 공헌할 것,” 『한국경제』(2019.
6. 27).
- “중국 한국전 참전 띄우기…시진핑, 제국주의 맞선 위대한 승리,” 『연합뉴스』

- (2020. 10. 23).
- “첫 수소탄 시험 성공적 진행,” 『조선중앙통신』(2017. 9. 3).
- “한미 연합훈련 비난한 북한, 중국군 지도부와 군사협력 과시,” 『한겨레신문』
(2019. 8. 18).
- “한중, KADIZ침범 방지 논의…해공군간 직통전화 추가 설치하자,” 『서울신문』
(2019. 10. 22).
- <https://missilethreat.csis.org/country/dprk/>; “The Latest North Korean Nuclear Test,” <https://www.csis.org/analysis/latest-north-korean-nuclear-test>
(검색일: 2020. 11. 4).
- <https://www.armed-services.senate.gov/hearings/19-04-03-missile-defense-policies-and-programs> (검색일: 2020. 11. 4).
- <https://www.38north.org/2019/04/sinpo041219/> (검색일: 2020. 11. 29).
- <https://www.hankyung.com/politics/article/201909064810i> (검색일: 2020. 11. 10).
- https://www.rfa.org/korean/in_focus/nkhacking-05292020160533.html (검색일: 2020. 11. 20).
- <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-sanctions-un/north-korea-has-probably-developed-nuclear-devices-to-fit-ballistic-missiles-un-report-says-idUSKCN24Z2PO> (검색일: 2020. 8. 3).
- <http://mn.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4440383> (검색일: 2020. 6. 20).
- <https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/sharp-dprk-slbm> (검색일: 2020. 6. 20).
- <https://www.38north.org/2020/07/yongbyon072820/> (검색일: 2020. 8. 16).
- <http://eng.mil.ru/en/management/info/news/more.htm?id=12239707@egNews&g=newsPhoto> (검색일: 2020. 11. 5).

<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/dprk-north-korea/>

(검색일: 2020. 9. 10).

https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201908101002567271 (검색일: 2020. 11. 10).

2021년 안보정세전망

2020년 12월 27일 인쇄

2020년 12월 30일 발행

저 자 김갑식, 이정철, 이상근, 김태현

편집·발행 국방대학교 안보문제연구소 Tel. 041-831-6412

홈 페이지 <http://www.kndu.ac.kr/rinsa>

인 쇄 경성문화사 Tel. 02-786-2999

ISSN 2586-3673

〈비매품〉

2021년도 안보정세전망



국방대학교
국가안전보장문제연구소

충청남도 논산시 양촌면 황산벌로 1040
tel. 041-831-6412
<http://www.kndu.ac.kr/rinsa>

