

김정은 정권의 국가전략 변화와 자력갱생노선의 한계

Online Series

2021. 03. 08. | CO 21-08

조 한 범 (통일정책연구실 선임연구위원)

김정은 정권의 주요 국가전략 변화를 기준으로 했을 때 집권 1기(2011년~2017년)에는 권력기반 강화와 핵·미사일 개발에 주력했으며, 집권 2기(2018년~2020년)에는 경제발전을 목표로 설정하고 정상외교를 통해 대남·대미관계 개선에 나섰다. 2021년 1월 노동당 제8차 대회에서 채택된 자력갱생노선은 집권 2기의 목표 달성 실패에 대응하기 위한 부분적인 전략 변화라는 점에서 집권 2.5기(2021년 이후)에 해당한다고 볼 수 있다. 문제는 자력갱생노선으로 집권 2.5기 전반을 관리하기 어려우며, 새로운 국가경제발전 5개년계획의 완수도 불가능하다는 점이다.

집권 10년 차인 김정은 정권의 시기 구분에는 다양한 방식이 적용될 수 있다. 김정은 정권의 주요 국가전략 변화를 기준으로 했을 때 집권 1기(2011년~2017년), 집권 2기(2018년~2020년), 그리고 집권 2기의 부분적 전략 변화의 시기인 집권 2.5기(2021년 이후)로 구분될 수 있다. 집권 1기 김정은 정권은 권력기반 강화와 핵·미사일 개발에 주력했으며, 집권 2기에는 경제발전을 목표로 설정하고 정상외교를 통해 대남·대미관계 개선에 나섰다. 2021년 1월 노동당 제8차 대회에서 채택된 자력갱생노선은 집권 2기의 목표 달성 실패에 대응하기 위한 부분적인 전략 변화라는 점에서 집권 2.5기에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나 자력갱생노선은 북한 역사에서 이미 한계가 노정된 바 있으며, 현재 북한이 처한 문제에 대한 근본적 해법으로 보기 어렵다는 점에서 문제가 있다.

■ 집권 1기 : 권력기반 강화와 경제혁명진노선

2011년 12월 김정일 위원장 사망 당시 후계자 김정은은 20대 중반의 준비되지 않은 지도자였다. 선대에 비해 권력기반이 취약했으며, 북한의 국가위상도 약화된 상태였다. 김일성 주석의 경우 항일유격대 경험과 아울러 북한체제 수립과 사회주의 공업화라는 정치적 자산을 보유했다는 점에서 권력기반이 공고했다. 1974년 후계자로 지명된 김정일 위원장은 20년 이상 권력승계를 준비해 확고한 지지기반을 형성했으며 1994년 김일성 주석 사망 당시 사실상 북한을 공동통치하고 있었다. 2009년 후계자로 지명되어 김정일 위원장 사망 시까지 약 3년간의 권력승계를 준비한 김정은 위원장에게는 선대와 같은 정치적 자산이 없었다. 또한 수십만 명 이상의 아사자를 발생시킨 고난의 행군기 이후 추락된 북한의 국가위상도 회복되지 않은 상태였다. 따라서 권력기반 확보와 국가위상의 제고가 당면 과제로 등장했으며, 김정은 위원장의 선택은 신속한 권력구도 재편과 경제혁명진노선이었다.

우선 김정은 위원장은 선대의 정치적 유산에 의존하기보다 기존 정치구도를 재편해 스스로의 권력기반을 창출하는 길을 선택했다. 김 위원장은 집권 직후인 2012년 7월 리영호 전 인민군 총참모장을 숙청했으며, 2013년 12월 고모부 장성택 전 노동당 행정부장을 처형했다. 리영호와 장성택은 김정일 운구차를 호위한 8인방의 일원이자 김정일 위원장이 신뢰했던 인물들로 사실상 김정은 위원장의 후견인에 해당했다. 김정은 위원장은 이들을 정치적 위협으로 인식했을 개연성이 있다. 2016년 10월 노동당 제7기 2차 전원회의에서 최태복 전 최고인민회의 의장이 물러남으로써 소위 김정일 운구차 8인 중 김정은 위원장을 제외한 모든 인물들이 숙청되거나 사라졌다. 또한 김용진 전 내각부총리와 현영철 전 인민무력상 등 당, 정, 군 고위층 상당수도 처형과 숙청의 칼날을 피하지 못했다. 김 위원장은 2017년 2월 말레이시아에서 이복형 김정남을 암살함으로써 잠재적 정적들을 사실상 모두 제거했다. 이후 북한 최고위층의 숙청 소식은 들리지 않는다.

국가위상 강화를 위한 김정은 위원장의 선택은 경제혁명진노선이었다. 당시 북한의 취약한 경제력으로 기존의 경제국방병진노선을 통해 압도적인 재래식 전력의 우위를 보이는 한미연합군사력에 대응하는 것은 어려운 일이었다. 핵무기의 장점은 재래식 무기에 비해 가성비가 뛰어난 비대칭 무기라는 점이다. 2013년 3월 노동당 전원회의에서 채택된 경제혁명진노선은 사실상 '선 핵개발 후 경제발전'노선으로 김 위원장은 집권 이후 핵·미사일 개발에 주력했다. 북한이 실시한 핵실험은 총 6차례로 1989년 9월 영변 핵시설 발견 이후 2011년 12월 김정일 위원장 사망 시까지 20여 년 동안 2차례의 핵실험이 단행되었다. 그러나

김정은 위원장은 집권 후 2013년 2월 3차 핵실험을 시작으로 2017년 9월 6차 핵실험까지 5년여간 4차례의 핵실험을 집중적으로 실시했다. 북한 주장에 의거할 경우 김정일 위원장 시기의 2차례 핵실험이 ‘핵폭발(1차 핵실험)’과 ‘위력개선(2차)’ 등 핵개발 초기단계인 반면 김정은 위원장 시기의 경우 ‘소형화·경량화(3차)’, ‘수소폭탄(4차)’, ‘핵탄두(5차)’, ‘ICBM용 핵탄두(6차)’ 등 핵무기 개발을 완성하기 위한 본격적 핵실험이라는 점에서 차이가 있다.

중장거리 탄도미사일 시험발사도 본격화했다. 김정일 정권의 경우 대포동 1, 2호 등 ICBM 급 로켓이 발사된 적이 있지만 북한은 이를 우주발사체라고 주장했으며, 실제로 중장거리 탄도미사일에 필수적인 대기권 재진입이 시도되지 않았다. 김정일 정권기에도 무수단 등 중거리 탄도미사일이 식별되었지만 시험발사 없이 실전배치 된 것이었다. 그러나 김정은 정권은 무수단을 포함해 화성 12형, 14형, 15형 등 중장거리 탄도미사일 시험발사를 집중적으로 단행했다. 특히 2017년 11월 29일 북한은 사거리 12,000km 내외의 미국 본토를 타격할 수 있는 화성 15형 ICBM을 발사해 세계를 놀라게 했다. 화성 15형 발사 직후 김 위원장은 국가핵무력완성을 공식선언했다.

2017년 말까지 김정은 정권은 권력승계의 완성 및 권력기반을 강화하고 사실상의 핵능력 국가(nuclear capable country)의 위상을 확보한 것으로 볼 수 있다.

■ 집권 2기 : 경제건설총력집중노선과 한반도 정상외교

권력과 핵을 확보한 김정은 정권의 다음 선택은 경제발전과 대남·대미관계 개선이었다. 북한은 2018년 4월 노동당 중앙위원회 제7기 3차 전원회의를 개최하고 경제핵무력병진노선의 결속(종료)을 선언하고 경제건설총력집중노선을 채택했다. 핵개발에 집중되었던 자원을 경제로 돌림으로써 발전동력을 확보하려는 시도로 볼 수 있다. 2017년 9월 6차 핵실험과 11월 화성 15형 발사 이후 북한은 핵실험과 중장거리 탄도미사일 발사를 중단했다. 북한 경제의 구조적 문제 해결을 위해서는 남북관계 개선이 필수이며, 대북제재 해소를 위해서는 대미관계 개선이 반드시 필요하다. 김 위원장이 2018년 초를 기점으로 연쇄 한반도 정상외교에 나선 이유라고 볼 수 있다.

김 위원장은 2018년 1월 1일 신년사를 통해 “진정으로 민족적 화해와 단합을 원한다면 남조선의 집권 여당은 물론 각계각층 단체들과 개별적 인사들을 포함하여 그 누구에게도 대화와 접촉 내왕의 길을 열어 놓을 것”이라며 대화의 손짓을 내밀었다. 이어 2월 평창 동계올림픽 당시 김여정 노동당 부부장이 북한 대표단을 이끌고 한국전쟁 이후 김일성 일가

최초로 한국을 방문했다. 북한의 평창 동계올림픽 참가는 김 위원장의 한반도 정상외교의 신호탄이었다.

김 위원장은 2018년 3월 처음으로 중국을 방문해 북·중관계를 정상화함으로써 이후 이어질 남북정상회담과 북·미정상회담의 우군을 확보했다. 4·27 판문점 남북정상회담에서 양측 정상은 관계 발전과 아울러 한반도 비핵화 목표에 합의해 6·12 싱가포르 북·미정상회담을 견인했다. 또한 남북 양정상은 9월 평양공동선언에 영변 핵단지의 영구폐기 의사를 명시함으로써 하노이 북·미정상회담의 핵심 의제를 도출했다. 그러나 기대와 달리 하노이 북·미정상회담은 결렬되었으며, 2019년 4월 김 위원장은 시정연설을 통해 연말까지를 협상 시한으로 정하고 여의치 않을 경우 새로운 길을 가겠다고 선포했다. 2019년 10월 스톡홀름 북·미 실무협상은 양측의 입장 차를 노정한 채 성과 없이 종료되었으며, 2018년 본격화한 김 위원장의 정상외교의 동력도 약화되었다.

북한은 2019년 12월 노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의를 개최해 정면돌파전을 새로운 길로 선택했다. 정면돌파전은 사실상 북·미 비핵화 협상에서 기존 입장을 유지하며 미국의 양보를 요구하는 것과 다르지 않다. 북한이 선택한 정면돌파전은 대북제재의 장기화로 인한 내구력의 약화와 아울러 코로나19 사태와 큰 피해를 동반한 수해로 예기치 않은 벽에 부딪혔다. 김 위원장은 2020년 8월 노동당 중앙위원회에서 “국가경제의 장성목표들이 심히 미진되고 인민생활이 뚜렷하게 향상되지 못하는 결과도 빚어졌다”라며 정면돌파전의 실패를 자인했다. 북한이 국가적 역량을 투입한 원산갈마해안관광지구는 수차례의 연장에도 불구하고 완공을 장담하기 어려운 상황이다. 김 위원장이 당창건 75주년 기념일인 2020년 10월 10일까지 완공을 지시하고 수차례 독려한 평양종합병원 건설 목표도 달성되지 않았다. 김 위원장이 당창건 75주년 열병식에서 인민에 대한 미안함을 표현하며 눈물을 흘렸던 배경이다.

집권 10년 차 김정은 정권은 대북제재, 코로나19, 수해의 3중고로 총체적 난관에 직면해 있다. 짧게는 2018년 초 본격화한 김 위원장의 한반도 정상외교의 한계이며, 보다 길게는 집권 10년간의 전략적 실패로 볼 수 있다.

■ 집권 2.5기 : 자력갱생노선과 구조적 한계

2021년 1월 북한은 노동당 제8차 대회를 개최하고 새로운 국가경제발전 5개년계획을 수립했지만, 기존 노선의 연장선상이라는 점에서 집권 2.5기로 볼 수 있다. 김 위원장은

새로운 국가경제발전 5개년계획 수행을 위한 자력갱생노선을 강조하고, 국방력 강화와 경제 발전을 양대 목표로 제시했다. 또한 가장 중요한 산업 분야로 화학과 금속공업을 강조했다. 그러나 북한의 새로운 국가경제발전 5개년계획과 자력갱생노선은 과거와 크게 다르지 않으며 이미 실패한 전략으로 여러 면에서 정책적 혼선과 구조적인 한계를 내재하고 있다.

우선 국방력 강화와 경제발전의 병행은 현 상황에서 실현하기 어려운 ‘경제혁명진노선 시즌2’에 해당한다. 김 위원장은 노동당 제8차 대회에서 극초음속활공비행전투부, 수중 및 지상고체발동기, 대륙간탄도로켓, 핵잠수함과 수중발사핵전략무기, 군사정찰위성 등을 가까운 시일 내에 개발할 것을 지시했다. 그러나 이 같은 무기체계는 미국과 러시아 등 일부 국가만이 보유한 기술이며, 핵탄두 개발에 비해 더 큰 천문학적 비용이 수반된다. 북한이 모든 경제를 희생해도 근 시일 내 개발이 어려우며, 따라서 국방력 강화와 경제발전의 병행은 실현이 불가능한 구상에 해당한다.

김 위원장이 핵심 산업으로 지목한 화학공업과 금속공업은 대북제재와 고립 상황에서는 실현이 불가능에 가깝다. 현대산업에서 화학은 석유를 기반으로 하며, 석유화학공업이라는 명칭이 탄생한 이유이다. 북한은 산유국이 아니며, 대북제재로 인해 북한의 석유 수입은 엄격하게 제한되고 있다. 석유화학공업을 발전시킬 여건이 아닌 상황이다. 북한은 석유 대신 석탄을 화학공업의 원료로 사용하는 ‘탄소하나(C1) 화학공업’을 시도해 왔지만 성공하지 못했다. 금속공업의 핵심인 철강 생산을 위해 필요한 코크스도 북한은 수입에 의존하고 있다. 북한은 코크스 대신 국내에 풍부한 무연탄을 활용하는 주체철 생산에 전력을 기울이고 있지만 성공 여부는 불확실하다. 주체철 공법은 코크스 대신 전기와 무연탄을 활용해 쇳물을 만드는 것이지만 북한은 이미 만성적인 전력난에 시달리고 있다. 평양의 고층아파트 엘리베이터도 시간제로 운행되는 현실이며, 북한의 인민경제에서 주체철보다 더 절실한 것이 전력이다.

김 위원장은 노동당 제8차 대회 직후인 2월 노동당 중앙위원회 제8기 제2차 전원회의를 개최해 국가경제발전 5개년계획 시행을 위해 각 기관에서 제시한 목표가 소극주의와 보신주의에 빠져있다고 질타하고 “단위특수화와 본위주의현상을...단호히 쳐갈겨야”한다고 강조했다. 북한에서 세도, 관료주의, 부정부패는 개인 차원의 반당·반혁명적 행위로 취급되지만, 단위특수화와 본위주의 현상은 부문과 단체의 행위를 의미한다. 현 상황에서 단위특수화와 본위주의 현상에 포함되는 분야는 소위 특수경제인 노동당경제와 군경제를 의미하며, 이들은 김정은 정권의 핵심 두 기둥에 해당한다. 김 위원장이 경제의 내각책임제를 반복해서 강조하고 있지만 노동당은 내각을 뛰어 넘는 배타적 경제권력을 보유하고 있다. 김정은

정권의 비자금 금고인 노동당 39호실만 해도 방대한 경제조직과 이권을 관리한다. 북한의 대부분 군부대들은 식량 등 보급의 상당 부분을 스스로 해결해야 하며 이를 위해 자체의 농장, 수산사업소, 심지어 탄광까지 운영한다. 김정일 위원장의 선군정치도 군의 충성을 유도하기 위해 특권을 묵인했다. 김정은 정권의 핵심 권력기반인 노동당과 군이 장악한 자원 및 특권 전반을 인민경제로 돌리는 것은 구조적으로 어려운 상황이다.

2021년 김정은 정권이 채택한 국가경제발전 5개년계획과 자력갱생노선은 정책적 혼신과 아울러 구조적 한계를 내포하고 있다는 점에서 실현되기 어려운 구상에 불과하다. 현재의 노선을 고수할 경우 북한 경제위기는 보다 심화될 것이며, 결국 정권의 총체적인 위기로 전이될 개연성도 배제할 수 없다.

■ 진정한 이민위천(以民爲天)을 위한 제언

집권 초기 여러 부정적 전망에도 불구하고 김정은 정권은 10년 차에 접어들고 있다. 집권 1기의 권력기반 강화 및 경제핵병진노선과 집권 2기의 경제건설총력집중노선 및 한반도 정상외교는 김정은 정권의 능동적인 국가전략으로 볼 소지가 있다. 반면 집권 2.5기의 자력갱생노선은 집권 1, 2기 전략의 한계 노정에 따른 수세적 차원의 강요된 선택에 해당한다. 문제는 자력갱생노선으로 집권 2.5기 전반을 관리하기 어려우며, 경제적 고립 상황에서 새로운 국가경제발전 5개년계획의 완수도 불가능하다는 점이다.

노동당 제8차 대회와 제8기 제2차 전원회의 등을 통해 김정은 위원장은 반사회주의와 비사회주의 척결을 강조하고 규율을 명확히 세울 것을 지시했다. 규율조사부와 법무부가 신설되는 등 제도적 정비도 뒤따랐다. 북한 내부의 불만을 억제하고 동요를 막기 위한 통제 강화의 의도가 명백해 보인다. 그러나 돌파구는 북한 내부가 아닌 대남 및 대미관계에서 찾아져야 하며, 그 출발점은 남북관계이다. 2018년 본격화한 한반도 평화프로세스에서 한국 정부의 역할을 상기하면 될 일이다. 4·27 판문점 남북정상회담으로 6·12 북·미정상회담을 견인한 것은 한국이었으며, 9월 평양공동선언에 영변 핵단지의 영구폐기를 명문화해 하노이 북·미정상회담의 의제를 도출한 것도 한국이었다. 6·30 판문점 남·북·미 정상 회동의 성사도 트럼프 대통령을 서울로 초청한 한국 정부의 역할에 기인한 것이었다. 북한이 대남 비난에 나설 것이 아니라 한국 정부의 역할을 재발견할 때이다.

미국 바이든 행정부의 외교안보라인 대부분은 북한에 대한 불신이 크며, 대북 접근에 있어 전임 행정부보다 신중하다. 또한 바이든 행정부가 민주주의와 인권이라는 보편적 가치

를 토대로 동맹과의 연대를 중시한다는 점도 특징이다. 트럼프-김정은 간 친분을 기반으로 하는 하향식 협상도 어려운 상황이다. 당장 북·미 접촉 채널도 가동되지 않고 있다. 현 상황의 돌파구가 마련되지 않는다면 북·미 비핵화 협상을 포함한 한반도 평화프로세스의 교착 국면이 장기화될 수 있으며, 가장 큰 어려움은 북한이 떠안게 될 것이다.

김정은 위원장은 기회가 있을 때마다 인민대중제일주의를 외치며 이민주의를 강조해왔다. 그러나 현재의 자력갱생노선을 고수할 경우 북한 경제위기의 심화와 인민생활의 악화가 불가피하다. 한국 정부는 남북관계의 개선은 물론 북·미 비핵화 협상의 재개를 위한 촉진자 역할을 수행할 준비가 되어있다. 한국 정부가 임기 말로 접어들고 있다는 점에서 2021년은 한반도 평화프로세스의 골든타임에 해당한다. 금년을 넘길 경우 한국의 정치 시계는 정권교체기로 접어들며, 한반도 평화프로세스의 동력도 약화될 개연성이 있다. 김 위원장이 2018년 초의 초심으로 돌아가 한반도 평화프로세스의 재가동에 동참해야 하는 이유이다. 신속히 남북 간 신뢰를 회복하고 비핵화의 진정성을 전제로 포괄적 합의와 단계적 이행에 나선다면 김 위원장의 이민주의는 구호가 아니라 현실로 다가올 것이다.

한국 정부는 한반도 평화프로세스의 불가역적 입구 형성을 위한 노력을 배가해야 하며, 실현 가능한 남북관계의 발전과 북·미 비핵화 협상의 견인에 나서야 한다. 특히 싱가포르와 하노이 북·미정상회담을 교훈 삼아 북·미 협상의 주선을 넘어 실행 가능한 실질적 합의의 도출을 위한 사전조율이 중요하다는 점에 주목해야 할 것이다. ©KINU 2021

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