제8장 북한정세 평가

제1절 김정일 체제 출범

북한은 김일성이 사망한 지 4년여만인 1998년 7월 26일 최고인민회의 제10기 대의원 선거를 실시하여 687명의 대의원을 새로 선출하였다. 이어 9월 5일에는 최고인민회의 제10기 제1차 회의에서 헌법 개정을 통해 권력구조를 개편하고 김정일을 국방위원장으로 재추대하는 등 주요기관들에 대한 인사개편을 단행하였다. 이로써 북한체제는 김일성 사후의 과도기를 지나 정상적인 체제로 진입하게 되었다.

북한의 새 권력구조는 종전의 '국가주석'과 '중앙인민위원회'를 폐지하고, '최고인민회의 상설회의'를 '최고인민회의 상임위원회'로, '정무원'을 '내각'으로 각각 개편하였다. 내각 총리에게는 '정부를 대표'하는 지위를 부여하고 내각기능에 종전의 '행정적 집행기관' 외에 '전반적 국가관리 기관' 권한을 추가하였으며 각 부문별 '위원회'·'부'를 '성(省)'으로, '위원장' 및 '부장'을 '상(相)'으로 각각 개칭하였다. 최고인민회의 상임위원장에게는 '국가 대표' 지위와 '외교권 행사' 권한을 부여하고, 종전의 '국가주석' 및 '중앙인민위원회' 기능의 대부분을 '상임위원회'로 이관하였다. 또한 과거 '지방행정경제위원회'와 '지방인민위원회'로 이원화되어 있던 지방 권력구조를 '지방인민위원회'로 일원화하여 내각의 결정사항을 집행하도록 하였다. 그리고 국가지도기관 선거에서 내각총리에 홍성남을, 최고인민회의 상임위원장에는 김영남을 각각 선출하였다.

이로써 북한은 외형상 국방위원장, 최고인민회의 상임위원장, 총리의 3각 지배체제를 갖추었다. 그러나 실제로는 김영남이 국방위원장 추대사에서 "국방위원장은 나라의 정치·군사·경제역량의 총체를 통솔·지휘하는 국가 최고의 직책"이라고 언급한 바와 같이 여전히 김정일 중심의 1인 통치체제를 지속할 수 있도록 하였다.

새로 출범한 체제에서 국방위원장직에 재추대된 김정일은 1997년 10월 8일 조선노동당 총비서에 추대된 것과 함께 북한을 유일적으로 지배할 수 있는 지위에 서게 되었으며, 북한은 김일성 사후의 비정상적인 통치체제 상태에서 벗어나 어느 정도 체제 안정 단계에 진입하게 되었다.

북한의 노동당 규약은 당총비서 선출의 권한을 당중앙위원회 전원회의에 배타적으로 부여하고 있는데, 김정일이 이 회의를 통해 총비서로 추대되었는지 여부는 명확히 밝혀지지 않고 있다. 다만 북한은 김정일의 당총비서 선출절차의 하자 문제에 대해 "그 어떤 실무적 절차에 의해서가 아니라 전당적인 일대 정치적 사업으로 당의 최고 영도자를 추대하였다"고 설명하였다. 결국 김정일은 그가 당 총비서가 되는 문제에서부터 기존의 절차를 무시함으로써 향후 김정일체제의 불투명성을 더욱 높이고 있다.

이점은 1998년 9월 새로 출범한 통치체제의 성격에 있어서도 마찬가지이다. 새 헌법의 규정에 의하면 최고인민회의 상임위원장이 외교권을 갖고, 내각 총리가 행정권을 갖도록 되어 있으나 실제 통치에 있어서는 국방위원장인 김정일이 모든 권한을 쥐게 됨으로써 북한체제는 책임과 권한이 명확하지 못한 체제가 되고 말았다. 즉 권한은 김정일이 가지면서 책임은 최고인민회의 상임위원장과 내각 총리가 나누어 부담하는 비정상적인 체제가 된 것이다.

결론적으로 김정일 체제는 새롭게 출범하였으나 김정일 시대를 여는 새로운 정책이나 비전

을 제시하지 못한 채, 김일성을 ‘영원한 주석’으로 상징화하고 김일성의 유훈 관철만을 강조하는 등 기존의 통치행태가 지속되고 있다고 볼 수 있다. 앞으로도 김정일은 당·군을 장악한 가운데 막후 통치와 군부중심 통치를 계속할 것으로 전망된다.

제2절 대내동향

북한은 1998년 8월 들어 ‘강성대국 건설’론을 본격 제시하고 이어 8월 31일 ‘인공위성’이라고 주장하는 ‘로켓발사체’를 쏘아 올림으로써 주민들에게 ‘강성대국’으로서의 자부심을 불어 넣으려 하였다. ‘고난의 행군’, ‘강행군’에 이은 ‘강성대국 건설’론은 결국 북한 주민들의 현실적 불만을 무마하고 이들을 경제건설에 내몰기 위한 슬로건이며, 북한 정권은 앞으로도 이러한 슬로건을 계속 개발·제시하여 주민들의 결속을 다지며 생산성 향상에로 유도하려 할 것이다.

경제면에서는 1990년 이후 9년 연속 마이너스 성장을 기록함으로써 자력성장의 잠재력을 상실하였으며, 에너지·원자재난 등의 심화로 공장가동률이 저하되어 제조업 부문이 마이너스 성장을 주도하였다. 또한 만성적인 식량부족으로 1995년부터는 북한의 식량난이 국제사회의 문제로 부각되었다.

특히 1998년 기간중 농업부문은 양호한 기상조건, 이모작 농사 확대실시 등에 힘입어 곡물생산이 평년작 수준인 약 389만톤에 이르는 등 생산이 호조를 보였음에도 불구하고 식량의 절대 부족상황은 지속될 전망이다. 광·공업부문은 중소형발전소의 대대적 건설추진에도 불구하고 공장가동률 저하로 생산은 오히려 부진하였다. 유통부문에서도 극심한 식량난·생필품난으로 당국의 경제통제능력 저하 현상이 두드러져, 농민시장 등을 통한 사적 경제활동이 확산되었으며 대외무역부문 역시 아시아 경제위기의 직·간접적 영향으로 거래 실적이 격감하였다.

북한은 정권 창건 50돌을 맞은 1998년을 ‘사회주의 강행군의 해’, ‘새로운 비약의 해’로 규정하고 자력갱생에 의한 ‘자립적 민족경제 건설’ 노선을 역설하여 중공업 우선 발전과 경공업·농업 동시 발전을 경제건설의 기본노선이라고 강조하였으나 만성적 경제침체로부터 벗어날 실마리를 찾지 못하였으며, 북한식 사회주의 경제질서 및 규율이 이완되는 가운데 구조적 어려움에서 탈피하지 못한 것으로 평가된다.

북한은 앞으로도 기존의 중공업 우선정책 기조를 계속 유지하면서 식량난 해결 등 민생안정에 주력할 것으로 보인다. 그러나 북한경제는 원자재 및 에너지 부족, 중공업 편중의 경제구조, 생산력 저하 현상 등 구조적 문제점을 안고 있어 단기간 내에 회생될 가능성을 기대하기는 어려운 실정이다. 따라서 북한의 체제안정을 저해하지 않는 범위내에서 제한적이나마 경제 개방의 점진적 확대와 실용주의 노선 채택을 도모할 가능성도 배제할 수 없다.

1998년 9월의 개정헌법에서는 변화된 경제현실을 생존차원에서 일부 수용하여 독립채산제 실시 및 원가·가격·수익성 개념 도입, 개인소유 허용범위 확대, 특허권 보장, 대외무역 주체에 대한 국가감독권 삭제, 특수경제지대에서의 기업창설·운영 장려, 주민경제 생활과 관련 거주·여행의 자유 등의 조항을 추가로 규정하였다.

사회적으로도 극심한 식량난과 물자난으로 사회유동인구가 발생됨에 따라 이와 관련된 각종 사회일탈행위가 증가되고 있다. 특히 체제유지의 근간인 관료사회에 직권남용, 뇌물수수, 횡령 등 부정부패가 심하고 무사안일, 보신주의 등 기강해이 현상도 만연되고 있다. 이러한 사회일탈 현상과 자본주의 성향 유입, 주민들의 사회현실에 대한 불만에 대처하여 북한은 재교육, 집회 등을 통한 체제결속 노력과 군의 역할 중시 등으로 사회통제기능을 강화하고 있다. 그러나 주민들의 생계형 범죄와 함께 관료들의 부패형 범죄 등 사회저변에 확산되어 있는 부조리가 단절되기는 쉽지 않은 상황이다. 더구나 부분적 개방에 따른 자본주의 성향 유입으로 주민들의 의식구조에 변화의 징후가 나타나고 있는 점은 사회통제의 한계를 보여주고 있는 것이다.

이와 같은 상황에서 김정일 정권의 향후 정책은 당분간 체제유지 및 안정기반 확보에 목표를 두고 추진될 수밖에 없고, 이에 따라 정책 추진에 있어서도 당분간은 기존 노선을 답습하는 수준에서 크게 벗어나지 않을 것으로 예상된다.

향후 북한정권이 직면하게 될 대내정책의 주요 과제는 다음과 같은 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 김정일체제의 안정적 기반 확보, 둘째, 외부로부터의 자본 및 인력 유입시 주민들에 대한 사상 통제문제, 셋째, 경제난 타개를 통한 주민들의 물질생활 향상문제 등이다.

북한은 체제유지를 위해 김정일에 대한 우상화를 더욱 강화해 나갈 것으로 보인다. 김일성에 비해 카리스마가 절대적으로 부족한 김정일의 리더십을 보전하기 위해 김정일을 '자연현상까지도 변화시킬 수 있는 능력을 가진 위인'으로 상징조작을 전개하고 있다. 또한 북한은 김정일의 업적을 과시하고 가계우상화를 위해 문학·예술작품, 창작 및 조형물 등의 제작 등에 많은 노력을 기울이고 있다.

이와 함께 김정일은 급격한 세대교체 없이 노(老)·장(壯)·청(靑) 3세대간의 균형구조를 유지하는 가운데 혁명 1세대들의 자연사로 인한 공석을 점차 자신의 측근인물인 혁명2세대의 전문기술관료들을 중심으로 충원해 나갈 것이다. 특히 김정일체제 유지의 근간인 군부 인물의 영향력 확대를 당분간 계속해 나갈 것으로 예상된다.

한편, 북한은 이완된 통제력의 강화를 위해 정치·사상 통제를 더욱 심화시켜 나갈 것으로 보인다. 따라서 김일성 시대보다 김정일 체제에서 외부사조의 유입 방지 등 정치·사상적 통제는 더욱 강화될 것으로 보인다.

결론적으로 김정일은 최고지도자로서 김일성의 '유훈'을 충실히 받들어 나간다는 외양을 갖추면서 자신의 통치영역 확대와 독자성을 구축, 김일성과의 차별성을 부각시켜 나가게 될 것이나, 경제정책의 실패, 군부 영향력의 확대 등 제약요인도 아울러 증대될 것으로 전망된다.

제3절 대외동향

북한은 1980년대 말 구소련과 동구 사회주의체제 해체 등 국제환경의 변화로 인한 국제적 고립을 탈피하고 1994년 김일성 사후 수년간 계속된 자연재해 등으로 한층 심화된 경제난을

타개하기 위해 미쵭일을 비롯한 서구 자본주의 국가에 대한 접근을 강화하고 있다. 특히 기존의 대외정책의 기본방향을 그대로 유지한 채 체제유지와 경제난 해결을 위해 대미관계 개선에 주력하면서, 중쵭러 등 이전 사회주의권 국가들과의 우호관계 회복을 도모하고 있다.
반면, 북한은 '인공위성'이라고 주장하는 '로켓발사체'를 쏘아올림으로써 국제적으로 긴장을 고조시키고 일본과는 강경대치하는 국면을 맞게 되었다.
북한은 미국이 핵문제 해결을 위한 제네바 합의(즍94.10.21)에 따른 중유공급을 지연시키는 등 의무를 제대로 이행하지 않고 있다면서 자신의 의무사항인 '핵동결'을 해제하겠다고 위협함으로써 미국과의 고위급회담을 이끌어 냈다. 이 회담(즍98.8.21~9.5)을 통해 미국과 북한은 제네바 합의 이행과 관련된 의무사항을 재확인하는 한편 북한의 지하의혹시설물과 미사일, 미국의 대북제재 완화 등 쌍방간 현안을 앞으로 계속 협의해 나가기로 합의하였다.
이 회담의 결과로 중단되었던 북한의 핵연료봉 봉인작업이 재개되었고 대북 중유공급 및 추가 식량지원, 경수로 사업이 다시 추진되었다. 그러나 북한의 지하의혹시설과 8월의 '로켓발사체' 문제로 국제사회의 대북여론이 악화되고 미 의회 등 대북 강경입장이 대두되자 북한은 이에 강력히 맞대응함으로써 미·북간 긴장이 고조되었다.
미국과 북한은 금창리 지하시설 성격규명과 관련, 11월에 카트만 한반도 평화회담 특사가 방북하고 12월에는 김계관 외무성 부상이 미국을 방문하여 두 차례 회담을 가졌으나, 현장방문과 보상요구 등 쟁점에 있어 입장차이만을 확인하고 성과없이 끝났다. 다만 양측은 계속 외교적 해결을 모색하기로 하는 등 일부 진전된 모습을 보이기도 했다.
이외에도 미사일 회담, 테러지원국 제외문제 회담에서는 서로의 입장차이만 확인하였을 뿐 별다른 결실을 얻지 못하였다. 그럼에도 불구하고 미군유해회담에서는 공동발굴작업을 진척시켜 5차례에 걸쳐 22구의 유해를 송환하였으며, 1991년 이후 중단되었던 유엔사와 장성급 회담도 세 차례 개최하기도 했다.
북한이 일본인처(妻) 고향방문을 허용(즍98.1.27~2.2)하고, 일본 자민당대표단이 방북(즍98.3.28~31)하여 일본인 납치의혹문제 등 쌍방 수교교섭의 걸림돌이 되었던 현안을 논의함으로써 북·일간 수교교섭이 재개되는 듯하였다. 그러나 북한이 적십자회 대변인담화(즍98.6.7)를 통해 '북한내 일본인 행불자 부재'를 발표하자, 일본의 대북여론이 급격히 악화되고 고향방문사업도 중단되기에 이르렀다.
또한 8월의 '로켓발사체' 사건 이후 일본내 대북여론이 돌이킬 수 없는 정도로 악화되고 일본이 대북강경조치 등을 잇따라 취하자, 북한도 전지역에 걸친 반일집회 및 단체성명 등으로 강력 대응함으로써 양측은 극한적인 대립양상을 보이기도 했다.
한편, 북한은 한국과의 국교수립 이후 다소 불편한 관계를 가져왔던 중국 및 러시아와의 관계 재정립에도 계속적인 노력을 기울이고 있다.
중국과는 한·중수교 이전의 전통적인 혈맹관계 수준에는 미치지 못하지만 통상적인 전략적 우호협력관계를 유지하고 있다. 고위급인사의 상호방문은 없었으나, 쌍방 정권창건일과 김정일 총비서 추대 및 국방위원장 재추대시 축전 교환, 중국의 홍수피해 발생시 김정일의 위로전문 발송, 연례적인 군(軍)사절단 교환 등 의례적인 행사나 접촉은 활발하게 진행되었다. 중국측은 공식적으로 식량 10만톤, 비료 2만톤, 원유 8만톤을 무상지원하기도 하였다.
또한 러시아와도 경제협력을 강화하는 가운데 정치관계를 회복하기 위해 노력하고 있다. 러시아의 김책제철소 코크스탄 공급 및 생산현대화 참여, 「항공협정서」 및 「운수협조의정서」 체결 등 경제적으로 일부 가시적 성과를 나타내고 있으며 정치적으로도 지난 11월 말부터 12월 초 사이에 모스크바에서 양측 외무국장급 회의를 갖고 「신우호협력조약」 협상

에 상당한 진전을 보인 바 있으며, 1999~2000년 대외정치분야 '상호협력공동사업안'에 합의하기도 하였다.
한편 북한은 경제난으로 인해 재외공관을 30% 축소 조절한다는 방침
(즁98.3.14 외교부 대변인)에 따라 상당수 해외상주공관을 축소하고, 대사도 대폭 교체하였으나, 일부 공관은 기능과 인원을 보강함으로써 지역거점화를 추진하였다. 또한 남아프리카공화국과 수교('98.8.10)한데 이어 유럽연합(EU)과 정치대화(즁98.12.2)를 갖는 등 지역주도국가들과의 협력강화를 모색하기도 하였다. 또한 국제기구 관계자를 대거 초청하는 한편, 국제회의에도 적극 참가하여 식량 등 국제사회의 지원을 확보하기 위해 안간힘을 쓰고 있다.
북한은 핵 및 미사일 문제 등으로 대외이미지가 악화되고, 계속되는 경제활동 부진에 따라 대외지원에 대한 내부수요가 증가하는 상황에서 체제유지와 경제난을 극복해야 하는 당면목표를 안고 있다.
따라서 북한은 지속적으로 미국과의 관계개선을 대외정책의 최우선 목표로 삼으면서 지하핵의혹시설 및 미사일 문제 협상을 통해 제재완화와 경제지원 등 최대한의 실리를 얻어내고 체제안전을 보장받고자 할 것이다. 반면 경제난에도 불구하고 비대칭적 전력의 우위 등을 꾸준히 추구하는 등 군사적 측면에서는 대결구도를 유지해 나갈 것이다.
일본에 대해서는 우회적인 접근전략이 추진될 가능성이 있는바, 일본인 납치의혹 및 로켓발사 문제 등으로 쌍방의 강경대립상태가 장기화할 조짐이 농후해짐에 따라 북한은 쌍방 공식접촉보다는 일본 각계 지도급인사의 방북초청 등으로 강경여론의 완화를 유도하는 등 장기적 관점에서 국면전환을 모색할 것으로 전망된다.
중국, 러시아와는 우호협력관계의 강화를 위한 노력을 계속하여, 중국과는 중국측 경제지원이 지속되는 가운데 쌍방 정상회담이 현안으로 대두될 가능성이 높으며, 러시아와는 「신우호, 선린 및 협력에 관한 조약」 체결 및 이를 바탕으로 한 경제협력관계의 확대를 시도할 것으로 보인다.
한편 국제사회에서 한반도 통일문제와 관련한 그들의 주장을 확산시키고 경제난 타개에 필요한 지원 획득을 위해 비동맹권을 비롯하여 동남아권 및 서방세계와의 협력강화에 더욱 박차를 가할 것으로 보이며, 국제기구와의 관계강화에도 더욱 적극적으로 나설 것으로 보인다.

제4절 대남동향

북한은 분단이후 지금까지 50여년간 견지해 온 대남적화통일 전략을 한번도 포기한 적이 없다. 이러한 북한의 태도는 1998년 개정 헌법에서도 크게 바뀌지 않았으며, 조선노동당 규약에 명백하게 나타나 있다.
즉 당규약 전문은 "조선노동당의 당면 목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의 혁명과업을 완수하는 데 있으며, 최종 목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의 사회를 건설하는데 있다"고 규정하고 있다. 한반도의 공산화가 대남전략의 최종목표인 것이다.
이러한 북한의 태도는 「국민의 정부」가 들어선 이후에도 변화됨이 없이 북한은 '연북화

해로의 정책전환’(국가보안법 철폐, 안기부 해체, 군사훈련 중지 등)을 요구하면서 당국간 대화를 거부하고 있다. 그러나 제5차 북경 남북적십자대표접촉(㉾98.3.25～27), 북경 남북당국대표회담
(㉾98.4.11～17)과 같은 대북지원물자를 얻기 위한 일회성·기능성 회담에는 선별적으로 호응하는 태도를 보였다.
북한은 1998년 2월 18일 개최한 정당·단체 연합회의에서 ‘남조선의 정당, 단체들에 보내는 편지’를 채택, 발송하여 우리사회의 국론분열을 유도하는 한편, ‘8.15 통일대축전’ 개최 제의 등을 통해 친북집단인 ‘한국대학생총연합회’(한총련)와 ‘조국통일범민족연합’(범민련) 남측본부의 입지강화와 조직재건을 위한 통일전선 공세를 전개하였다.
또한 북한은 동해상 잠수정 침투사건(㉾98.6.22), 무장간첩 침투사건
(㉾98.7.12), 강화도 해안의 간첩선 침투 시도사건(㉾98.11.20), 여수앞바다 반잠수정 침투사건(㉾98.12.17) 등 대남침투공작을 지속적으로 추구하여 그들의 대남전략에 별다른 변화가 없음을 보여주고 있다.
이렇듯 대남 교란을 위한 통일전선 공세와 무장도발을 자행하면서도 북한은 실리획득을 위해 학술·언론·문화·종교단체 및 인사들과의 접촉을 강화하는 한편, 금강산 관광사업에도 적극 호응하고 있다.
1998년 4월 18일 김정일은 ‘남북정당·사회단체 대표자 연석회의’ 50돌 기념 중앙연구토론회에 보낸 서한(‘온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자’)에서 ① 민족자주원칙 견지, ② 애국애족·조국통일의 기치밑에 대단결, ③ 남북관계 개선, ④ 외세·반통일세력 반대투쟁, ⑤ 온 민족의 접촉·대화와 연대·연합 강화라는 소위 「민족대단결 5대방침」을 제시하였다.
북한은 김정일의 5대방침을 “김일성이 민족대단결을 위해 이룩한 업적과 경험을 집대성하고 체계화한 민족단합의 총서”라고 선전하고 있으나 그 골격은 김일성의 「전민족대단결 10대강령」의 연장이라고 할 수 있다.
이와 같이 김정일 정권의 공식출범에도 불구하고 북한의 대남정책은 기본적으로 기존의 틀을 유지한 가운데 ‘김일성 유훈통치’의 범주를 벗어나지 못하고 있다. 즉 북한은 남한당국을 배제한 채 통일전선 형성과 경제실리 획득을 위한 선별적인 민간 접촉·교류 그리고 남한사회 교란을 위한 침투공작을 끊임없이 전개하고 있다.
앞으로도 북한은 체제유지 차원에서의 ‘대남 적대정책’을 견지하는 가운데 실리획득을 위한 선별적인 접촉·교류는 증대해 나갈 것으로 보인다. 그러나 북한이 처한 내외 여건은 기존의 정책을 고수할 경우 체제 생존조차도 기대할 수 없는 상황이라는 점에서 향후 북한의 태도 변화를 주목할 필요가 있을 것이다. 그리고 그러한 북한의 변화는 이미 시작되고 있다는 점에서 우리는 대북포용정책의 유용성을 다시 한번 확인하게 된다.» 것이다. 그리고 그러한 북한의 변화는 이미 시작되고 있다는 점에서 우리는 대북포용정책의 유용성을 다시 한번 확인하게 된다.