

Online Series

2023. 09. 30. | CO 23-32

북한 최고인민회의 제14기 제9차 회의 분석

최 지 영(북한연구실 연구위원)

김 진 하(북한연구실 선임연구위원)

박 영 자(북한연구실 선임연구위원)

북한이 2023년 9월 26~27일 최고인민회의 제14기 제9차 회의를 개최했다. 이번 회의의 결정내용과 김정은 위원장의 연설에서 가장 주목할 만한 부분은 핵무력정책을 헌법에 명기한 것이다. 김덕훈 내각 총리의 유임은 확인되었으나, 대내 정책의 돌파구가 부재한 상황에서 중앙집중적인 통제를 강화하려는 경향이 관찰되었다. 경제, 사회문화 부문에서도 뚜렷한 성과나 정책전환이 감지되지 않았다. 군사·대외 부문의 성과나 메시지 전달 비중이 높아지고, 여타 부문에 대한 언급이 축소되고 있는 것은 제재 장기화로 경제건설 등에서 선전할만한 성과를 찾기 어렵다는 것을 잘 보여준다. 이 글에서는 이번 회의의 특징을 군사·대외 부문, 정치·조직 부문, 경제 부문으로 나누어 분석한다.

군사·대외 부문: 신냉전 구도 편승한 핵무기 고도화와 핵보유국 지위 강조

김정은의 이번 최고인민회의 연설은 핵무력 정책을 헌법에 명기한 조치의 의의를 설명하고 핵무력 고도화 및 반미연대 강화 등 대외 노선 추진 방향 등을 천명하는 데 상당 부분을 할애하고 있다. 주요 특징과 전략적 의미를 살펴보자.

첫째, 북한 핵무장의 불가역적 기정사실화 및 핵무력 고도화 강행, 그리고 국제사회의 북한 비핵화에 노력에 대한 단호한 거부 의사를 ‘국가의 기본법으로 영구화’했다. 2012년 개정헌법 서문에 ‘핵보유국’이라 간략히 명시하며 핵무장 기정사실화에 단초를 댄 북한은 2022년 최고인민회의 제14기 제7차 회의에서 ‘국가핵무력정책에 관한 법령’을 제정하더니, 급기야 헌법 조문을 수정하며 핵보유와 핵무력 고도화를 영구적 목표로 선언한다. 김정은은 연설에서도

북한의 핵보유와 이를 법제화한 것을 ‘세계가 공인’했다고 하면서 국제사회가 인정하지 않는 자칭 ‘핵보유국’의 지위를 기정 사실인 것처럼 주장하면서 이를 절대로 변경하거나 양보하지 않을 것이라고 강조했다. 국제사회의 비핵화 협상 노력을 ‘알량한 선의와 화려한 유혹’으로 폄하하며 ‘핵보유국로서의 결단’을 자부한다. 외교와 협상을 통한 북한 비핵화 추진에 험로를 예고하는 언명들이다.

둘째, 공세적인 핵무장 고도화 계획 추진 및 핵전력 운영 의지를 강조하고 있다.金正은은 ‘단순히 임박한 정세악화의 추이만을 분석고찰하고 핵 무력 강화정책의 헌법화’를 추진한 것이 아니라, 북한이 ‘사회주의 국가로 존재하는 한’, 그리고 ‘제국주의자들의 폭제의 핵이 지구상에 존재하는 한’ 핵무력을 지속적으로 강화해 나갈 것을 선언한다. 2021년 8차 당대회에서의 선언 이래 핵무력의 ‘질적 강화’, 핵무기의 ‘기하급수적’ 증대, 타격수단의 ‘다종화’를 강행 추진해온 연장선에서 핵무력 고도화 노선의 가속화·영속화를 주창한 것이다. 최근 러시아의 군사기술 지원 언명에 고무된 모습이다. 잇따른 인공위성 발사 실험 실패에도 불구하고 국가우주개발국을 국가항공우주기술총국으로 승격하는 결정이 내려진 것도 이와 무관하지는 않을 것이다.

공격적인 핵독트린을 담고 있는 2022년 ‘국가핵무력정책에 관한 법령’을 ‘헌법에까지 명기’하며 한반도에서의 ‘전략적 우위’ 확보를 천명한 점도 매우 우려스러운 사안이다. 특히 2022년 법령에서 핵무력 보유·사용 목표 중 하나로 지목된 영토완정이 헌법 조문화된 점은 한반도 현상변경을 목표로 한 공세적 핵태세와 핵전략 추진을 더욱 명확히 밝힌 것으로 판단된다. 미국이 ‘핵협의그룹빠를 가동시킨 데 기초하여 침략적 성격이 명백한 대규모 핵전쟁 합동군사 연습을 재개’하면서 ‘핵전쟁 위협을 사상 최악의 수준으로 극대화’하고 있다는金正은의 맹비난도 핵보유와 핵무력 고도화 정책의 정당성을 강변하는 것은 물론 향후 더욱 위태로운 형태로 전개될 북한의 핵위협 및 강압적 위기고조 전술을 암시하는 대목으로도 읽힌다. 현지 시각 9월 26일 유엔 총회 연설을 통해 올해가 ‘조선반도와 지역의 군사 안보 정세가 핵전쟁 문턱에 보다 가깝게 다가선 위험천만한 해’였으며 ‘핵전쟁 참화’를 운운한 김성 주유엔 북한대사의 언명도 이와 궤를 같이하는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 마·러, 그리고 마·중 간 심화되고 있는 대립 구도에 편승하겠다는 의지를 적극적으로 표출했다. “미국이 일본, ‘대한민국’과의 3각 군사동맹 체제 수립을 본격화함으로써 전쟁과 침략의 근원적 기초인 ‘아시아판 나토(북대서양조약기구)’가 끝내 자기 흥체를 드러냈다.”며 소위 ‘신냉전’ 구도 악화라는 국제정세 인식과 이를 전략적으로 활용하겠다는 속내를 드러냈다. 최근 급진전한 러·북 협력관계를 배경에 깔고 ‘미국과 서방의 패권전략에 반기를 든 국가들과의 연대를 가일층 강화해나갈 것’도 천명한다. 중·러·북 삼각 공조 강화를 통해 국제사회 대북

제재 포위망 탈출과 핵무력 강화를 동시에 추진해 나갈 것을 공개적으로 천명한 셈이다. 한·미·일과 중·러·북 간 대립이 심화되어 신냉전 대결 구도로 진영화될수록 전략적 선택권과 지정학적 입지가 강화될 수 있다는 평양의 판단이 엿보인다. 우리 정부와 국제사회는 북한의 핵보유국 지위는 불가능하다는 점과 CVID에 의한 북한의 비핵화가 국제사회의 결의이고 북한의 의무임을 거듭 강조할 필요가 있다. 또한, 북핵억제 조치를 강화하여 북한의 안보딜레마를 증가시키고 한·미·일 안보협력을 통해 북한 비핵화에 협조 않고 있는 중·러에 대한 압박을 병행하는 것이 필요하다.

정치·조직부문: 지도기관 간부의 기능부전과 기강잡기

이번 회의의 김정은 연설과 조직문제 결정은 현 단계 북한의 대내 정치 방향과 실태와 관련해서 다음과 같은 특징을 보인다.

첫째, ‘사회주의의 전면적 건설’을 넘어선 ‘공산주의의 재등장’이다. 김정은은 연설 말미에 “공화국정부는 나라의 기강을 강하게 세우고 온 사회에 훌륭한 공산주의적 국풍을 수립”하라는 이데올로기적 투쟁 과업을 제시하였다. 이는 김정은 시대 이데올로기 정교화 과정에서 기존 각종 담론에서 삭제하였던, 공산주의를 재호명할 것을 추정하게 한다. 대개 북한 최고지도자의 연설에서 핵심적인 대내 메시지는 말미에 배치한다. 현재 북한의 대내외 정세를 고려할 때, 이는 신냉전 이데올로기를 보강하는 대내 연계 이데올로기로 자리 잡을 것으로 보인다.

둘째, 기능부전(機能不全) 상태인 국가기관과 간부들이다. 김정은은 연설에서 “최근 국가적인 재해방지사업에서 대단히 엄중한 결점이 집중적으로 드러난 것만 보아도 의연히 국가지도 기관들과 일군들의 사업에 무질서, 무책임성, 무관심성을 비롯한 폐단들이 고질적으로 내재하고 있다는 것을 실증”한다고 비판한다. 최고지도자와 중앙당이 ‘핵무력 고도화’에 모든 자원과 에너지를 집중하는 상황에서, ‘오로지 자력갱생’해야 하는 국가기관과 행정간부들은 중앙당이 지시하는 일을 감당할 수 있는 에너지와 힘이 약해진 상태임을 짐작하게 한다.

셋째, 대내 정책의 돌파구가 보이지 않는 상황이다. 이번 연설에서 김정은은 “공화국정부는 모든 기관, 기업소, 공민들이 높은 정치의식, 책임의식을 가지고 국가의 중앙집권적 규률에 복종하며 나라의 법을 철저히 준수하고 온갖 반사회주의, 비사회주의적현상을 억제하도록 통일적이며 강도높은 통제와 투쟁을 계속 드세게 벌려나가야” 하며, “우리 혁명의 격동적인 년대들에 발휘되었던 혁명적인 대중운동, 전인민적인 애국운동의 고귀한 전통이 생활력을 나타내도록 하여 이것이 우리 시대는 물론 대를 이어 굳건히 계승발전되게” 하라며, 전통적인 규율과 통제 정책을 또다시 강조하였다. 김정은이 아무리 “발전지향적인 창조방식, 혁명적인

사업기풍”을 강조하여도, 북한의 현실은 대중 통제와 동원 외에 방안이 없는 상황이다.

넷째, 김덕훈 내각 총리 유임과 소폭의 내각 변동이다. 이번 회의에서는 지난 8월 평안남도 안석 간석지 침수 현장에서 김정은으로부터 호되게 비난을 받았던 김덕훈 내각 총리가 주석단에 자리 잡으며 유임이 확인되었다. 조직문제 결정에서 안경근(기계공업상), 리순철(국가건설감독상), 전철수(국토환경보호상), 김광진(수매량정상), 백민광(중앙은행 총재)이 내각 성원으로 새로 임명되었다. 현재 김정은이 대내 정치적으로 중시하는 식량문제, 건설, 기후·국토관리, 물가안정과 관련하여 50~60대 간부들이 인선되었다. 독재정치가 안정화되면 간부 인선도 제도화되어 변동수준이 낮아지는 양상을 보인다. 이번 회의에서의 김덕훈 유임과 소폭의 인사 변동은 김정은 독재체제의 안정화와 이에 따른 간부인선의 제도화 양상을 추정하게 한다.

경제 부문: 경제 통제 강화와 농업 우선 정책 지속

경제 부문에서는 별다른 성과나 뚜렷한 정책 전환이 감지되지 않는다. 재정여건 악화로 대규모 투자가 불가능한 상황에서, 적은 투자로 단기에 성과를 거둘 수 있으며 민생에 직결된 농업, 경공업, 건설업에 상대적으로 집중하는 한편, 경제전반에 대한 중앙집중적 통제를 강화하려는 경향은 지속되고 있다. 주요 특징들은 다음과 같다.

첫째, 체제 지속성에 결정적인 영향을 미치는 식량문제에 있어서는 농업 부문에 대한 ‘강력한 지원을 부단히 증대’시키겠다는 의지를 표명하였다. 2021년 말 전원회의에서 새시대 농촌혁명 강령이 제시된 이후, 농업 부문에 대한 예산은 뚜렷하게 증가하고 있다. 2022년 최고인민회의 예산보고에서 구체적 수치를 밝히지는 않았지만 농업 예산지출을 ‘대폭 늘어 편성’하였다고 언급한 데 이어, 2023년 예산보고에서는 농업 발전과 농촌진흥 관련 예산지출을 14.7% 확대시켰다. 전체 예산지출이 1% 내외에서 거의 변동이 없다는 점을 감안할 때, 농업 부문 예산지출을 큰 폭으로 확대하고 있다는 사실은 북한당국이 식량 문제 해결에 얼마나 절실한지를 잘 보여준다. 이번 최고인민회의에서는 관개법이 채택되기도 했다. 관개용수의 사용이나 관개 수리시설의 정비와 보수 등의 내용은 원래 농업법과 농장법에 포함되어 있었으나, 이번에 별도로 법령을 제정한 것이다. 아직 전문을 확인할 수 없어 단정하기는 어려우나, 농업 생산성 증대에 필수적 생산기반인 관개시설의 건설, 정비, 보수에 대한 권한과 책임을 규정하기 위한 것으로 보인다.

둘째, 이번 회의에서 ‘금융부문법집행정형총화’를 안건으로 상정하여, 국가의 ‘통일적인 금융체제’를 언급한 것은 2020년 이후 이루어진 재정금융 관련 법률 제·개정의 영향을 점검하기 위한 것으로 해석된다. 북한당국은 2021년 제8차 당대회에서 ‘재정금융의 경제적 공간’을

활용할 것을 언급한 데 이어, 재정법과 대부법을 각각 개정, 제정하였다. 재정법은 국가의 예산수입 확보를 위해 중앙집중적인 재정통제를 강화하는 경향으로 개정되었다. 대부법은 전문이 확인되지 않았지만, 공개된 내용만을 살펴보면 대부 상환책임과 미상환 시 금융기관의 역할을 강조하고 있다. 재정법 개정에서도 기업이 은행, 주민들로부터 대부를 받아 경영손실을 발생시켰을 경우 ‘자체로 보상’하여야 한다는 문구가 추가되었다. 경제여건 악화로 대부를 상환하지 못하는 생산단위가 증가함에 따라, 이에 대한 손실보상과 상환책임을 강조한 것으로 해석된다.

다른 법령들에서 ‘대부’와 관련된 내용이 추가되기도 했다. 예를 들어, 농장법에서는 은행이 농장이 필요로 하는 영농자금을 ‘저리로 대부’해주고, 대부금에 대한 상환기일을 ‘농장의 요구에 따라 필요한 만큼 연기시켜줄 수 있다.’는 내용이 추가되었다(제49조). 또한, 2021년 제정된 단위특수화, 본위주의반대법은 금융사업을 중앙은행과의 승인, 합의 없이 처리하는 경우, ‘비법대부죄’ 등을 적용하여 처벌한다고 규정하고 있다(제32조). 농업과 같은 정책적 우선순위에 대해서는 대부를 원활하게 해주거나 상환기일을 연장해주는 반면, 일반 기업에 대해서는 상환책임을 강조하고 있다. 또한, 전체적으로 상위기관인 중앙은행과의 승인, 합의를 통해 국가 통제 내의 자금조달과 상환을 강조하고 있는 것으로 보인다. 이와 같이, ‘통일적인 금융체계’를 강조하는 것은 공식금융기관을 중심으로 자금중개를 일원화하여, 주민과 기업이 보유한 자금을 최대한 흡수하고, 공식부문으로부터의 자금유출을 방지하려는 노력으로 해석된다.

©KINU 2023

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