

북한 최고인민회의 제12기 제6차 회의 결과 분석과 전망

전 현 준 , 박 형 중 (북한연구센터 선임연구위원)

Online Series CO 12-39

1. 개관

지난 9월 25일 개최된 북한 최고인민회의 제12기 제6차 회의는 예상과 달리 북한교육제도 개편과 최고인민회의 상임위원회 일부 인사의 보선으로 마무리되었다. 많은 전문가들은 뭔가 획기적인 경제개혁관련 입법이 있을 것으로 전망했지만 ‘희망사항’으로 끝나고 말았다. 사실 과거의 사례를 보았을 때 최고회의 입법을 통해 중요 경제정책이 선포된 적은 거의 없었고, 2002년 7월 1일 경제관리개선조치도 김정일 담화와 내각 지시 등을 통해 수행되었다.

‘새로운 경제관리체계’에 대한 조치는 아마도 ‘6.28 방침’을 통해 이미 그 철학과 윤곽이 천명되었을 것이고, 지방별로 교육 작업도 진행되고 있을 것으로 보인다. 농업관련 조치나 기업관리 개혁은 2013년도부터 시행될 수밖에 없는 것이기 때문에, 아직 공표하기까지는 시간이 남아 있다.

금번 교육제도 개편은 북한에서 교육을 비롯하여 국가의 공공서비스 공급 체계가 붕괴된 상황에서 교육체계를 바로잡고 확충하겠다는 것에 대해 북한당국이 관심을 표명한 것에 의미가 있다. 금번 개편은 보통교육법 제정(2011. 1. 19) 및 고등교육법 제정(2011. 12. 14)의 연장선상에서 이루어진 조치이다. 즉, 이번 교육제도 개편 조치가 갑자기 나온 것으로

볼 수 없으며, 북한당국의 교육제도 개편에 대한 일관된 의지를 읽을 수 있다. 북한은 올해 신년 공동사설에서 CNC와 정보기술·나노기술·생물공학과 같은 기초과학기술의 성과를 강조하면서 북한 경제의 면모를 기술집약형으로 변화시켜야 한다고 강조하였다. 그러면서 교육부문에서 ‘지식경제시대’의 요구에 맞게 교육의 수준을 향상시키는 것을 과제로 설정하였다

지난 4월 13일 개최된 최고인민회의 제12기 제5차 회의에서 북한은 올해 과업에 대해 보고하면서 “...수재양성기지와 각급 학교들을 잘 꾸리고 현실발전의 요구에 맞게 교육내용과 방법을 개선하며...”라며 수재양성과 교육 개선을 천명하였다. 이런 연장선상에서 이번 6차 회의에서 교육제도를 개편하고 북한이 수학, 물리, 화학, 생물 등 기초과학분야의 일반기초지식과 컴퓨터 교육, 외국어 교육 등을 강화하기로 한 것이다.

한편, ‘전반적 12년제 의무교육’을 최고인민회의 상임위원회가 아닌 북한주민들 대표로 구성된 최고인민회의에서 ‘법령’으로 채택하였다는 것은 상징적인 의미가 크고 그만큼 북한당국이 교육제도 개편을 중시하고 있다는 점을 보여준다.

이러한 의미에도 불구하고 교육제도 개편의 의도와 의지가 얼마나 실현될 것인지에 대해서는 낙관할 수 없다. 이제까지 학교가 사실상 학부모의 부담과 학생의 노력동원에 의해 운영되어 왔던 것, 교육기자재와 시설에 대한 투자가 없었던 것을 감안할 때 재정확충이 실로 막중한 과제가 될 것이기 때문이다. 또한 그 동안 교육 관료체계가 상당히 취약해졌을 것이기 때문에 실무 관료진을 구성하고 관료의 능력 및 기량을 높이는 문제가 어려운 과제가 될 것이다. 학교 교육에서 사상교육이 상당한 비중을 차지하며, 김일성-김정일에 이어 김정은과 관련된 정치학습까지 추가되어야 할 것을 감안할 때, 정치과목 비중이 얼마나 줄어드는가를 보는 것이 북한당국이 교육 품질 선진화에 의지가 있는지 없는지를 판단하는 지표가 될 것이다.

특히 최고인민회의 법령 ‘전반적 12년제 의무교육을 실시함에 대하여’에 명문화되어 있는 “각급 인민보안, 검찰기관들은 교원, 학생들을 과정안에 반영된 국가적 동원외의 다른 일에 무질서하게 동원시키는 현상을 없애기 위한 법적 통제를 강화한다”, “각급 인민보안, 검찰기관들은 학교를 비롯한 교육기관, 교육과학연구기관들에 사회적 과제를 망탕 주어 교육사업과 과학연구사업에 지장을 주는 현상과 강한 법적투쟁을 벌인다” 등, 즉 ‘행정지도와 법적통제’가 얼마나 실효성 있게 준수될 것인지는 지켜볼 일이다.

한편 부총리 관범기를 ‘최고인민회의 예산위원회 위원장’에 임명한 것은 ‘경제사업의 내각 집중’ 원칙을 고려한 것으로 보인다. 그러나 ‘최고인민회의 예산위원회’이라는 직책은 그다지 실질적 권한을 가지지 못하는 것으로 판단된다. 최고인민회의 상임위원회 위원으로 평남도당 책임비서 홍인범, 김일성사회주의청년동맹 중앙위원장 전용남이 기용되었다. 청년동맹위원장 전용남은 일종의 당연직이기 때문에 임명된 것으로 보인다.¹⁾ 평남도당 책임비서 홍인범의 임명은 유의할 만 하지만, 상임위원은 명예직 감투

1) 상임위원은 직맹, 여맹, 불교도연맹, 청우당, 사로청위원장 등으로 구성되어 있음.

성격이 강해 큰 의미는 없는 것으로 판단된다. 금번 회의 결과를 보다 구체적으로 분석하고 전망해 보면 다음과 같다.

2. 교육 제도 개편 의미

첫째, 교육개편(전반적 12년제 의무교육)을 다룬 것에 대하여는 앞으로의 경제건설에 필요한 인력자원(인재 양성) 문제를 지금부터 풀어나가지 않으면 안 된다는 문제의식이 반영되어 있다. 북한은 “지식경제시대 교육발전의 현실적 요구와 세계적 추이에 맞게 교육의 질을 높여 새 세대들을 중등일반지식과 현대적인 기초기술지식, 창조적 능력을 소유한 혁명인재”를 양성하는 것이 교육개편의 목표임을 밝히고 있다. 또한 북한은 수학, 물리, 화학, 생물 등 기초과학분야의 일반기초지식과 컴퓨터 교육, 외국어 교육 등 강화하기로 하였다. 소학교 4년을 5년으로 늘린 것은 인재양성은 어릴 때부터 시작해야 한다는 판단에 따른 것으로 볼 수 있다. 기초가 약한 상태에서 초급중학과 고급중학에서 ‘영재’로 자라날 수 없다고 판단한 것이다.

둘째, 교육개편 과제는 시간이 많이 걸리는 것이기 때문에 서둘러서 입법화한 것이다. 북한은 6년제 중학교를 3년제 초급중학교와 3년제 고급중학교로 운영하는 것은 당장 내년부터 진행하지만, 4년제 소학교를 5년제 소학교로 전환하는 준비는 내년에 하고 2014~2015학년도부터 시작해 2~3년 안에 마무리하기로 했다. 의무교육 개편에 따른 부족 교사 보충 문제와 교사자질 향상을 위한 교육방법 개선 대책도 시간이 걸리는 문제이다. 교육내용 편성의 기초인 과정안 완성 사업, 중등일반교육의 총적 목표와 교종별 도달목표, 교육내용의 범위와 수준 확정, 교과서의 신속한 집필 발행 등의 과제가 제시됐는데 이 과제들은 모두 시간이 필요한 것이다. 결론적으로 교육개편은 일단 발표해놓고 시간을 두고 정착시키는 방안을 택할 수 있기 때문에 관련 법령부터 통과시키는 방법을 북한은 택한 것이다.

셋째, 지도자(김정은)의 새로운 정책으로 백년대계인 교육을 선택했다는 것은 ‘미래지향의 리더십’과 자녀교육에 관심이 높은 학부모의 지지를 끌어내는 ‘대중적 리더십’에 목적이 있다. 북한은 교육개편의 이유에 대해 “교육에 대한 요구가 비할 바 없이 높아지고” 있기 때문이란 설명이다. 또 보도에는 “김정은 동지의 숭고한 조국관, 후대관, 미래관이 집약되어 있는 중대한 조치”라고 강조하고 있다.

3. 조직 및 인사 개편 의미

조직문제에서 최고인민회의의 일부 인사에 그친 것과 관련하여 최고인민회의 예산위원장에 광범기 당비서를, 최고인민회의 상임위원회 위원에 홍인범 평남도당 책임비서와 전용남 김일성사회주의청년동맹 위원장을 선임한 것은 최고인민회의, 즉 의회의 기능을 실질적으로 강화하겠다는 의미로서 김정은 체제 하에서 국가기관 운영의 정상화를 추구하고 있음을 보여주는 증거이다.

광범기 인사와 관련하여 그와 로두철의 연계를 보면 최고인민회의 예산위원회와 내각 국가계획위원회

의 연계를 강화하는 기능적 측면을 엿볼 수 있는데 이것은 계획 범위의 축소를 예산에 그대로 반영해야 하고, 이 상황에 익숙하지 않은 경제관료들을 지휘하면서 새 상황에 적응하도록 하려면 계획경제 운영의 경험이 풍부하고 실제로 힘이 있는 관범기 인사가 필요했던 것으로 보인다. 이전 예산위 위원장 최희정 당 과학교육부장에 비교하면 이를 알 수 있다. “국가예산에서 교육사업비 지출을 결정적으로 늘리고 교육사업에 필요한 전기와 설비, 자재를 우선적으로 보장하도록 해야 할 것”이라는 목표가 제시됐는데 이것은 계획 범위의 축소에 따른 예산 조정이 있더라도 교육부문에 대한 예산은 늘려야 하는 상황에서 이를 진두지휘할 지휘관으로 관범기를 선택한 것이라는 추론이 가능하다.

지방 책임자인 홍인범과 청년조직 책임자인 전용남의 인사를 보면 최고인민회의 상임위원회의 실제 기능이 강화될 가능성을 어느 정도 예견할 수 있다.

결론적으로 김정은 체제가 최고인민회의의 기능 강화를 통해 얻을 수 있는 효과가 무엇인지가 중요한데 국가 기능(입법-사법-행정)의 정상화와 기능 분화를 통해 ‘효율성’ 위주의 통치를 하겠다는 해석이 가능하다. 김정일 시대에 비해 김정은 시대에 들어와 경제사령부로서의 내각의 기능이 한층 강화되고 있는 가운데 최영림 내각 총리가 산업현장에 대한 ‘현지료해’ 활동을 활발히 전개하고 있는 것도 국가 기능의 정상화와 기능 분화로 이해할 수 있다.

4. 경제 정책 전망

금번 최고인민회의에서는 경제개편과 관련해 특별한 입법화 및 정책결정 조치가 나오지 않았다. 농업 정책 전환 등은 실제로 협동농장 일부에서 진행된다고 해도 실험적 조치들을 통해 성과가 나면 그 뒤에 전체 협동농장에 일반화하는 것이 관행이고, 따라서 최고인민회의에서 다룰 단계가 아닌 것으로 북한당국이 판단했기 때문으로 보인다. 2002년 7.1 조치가 공개되기 전에 당내에서는 2001년 10.3 담화(김정일)가 있었고, 7.1 조치까지는 무려 9개월이 소요된 바 있다. 이런 전례에 비춰볼 때 김정은의 ‘6.28 담화’가 실제 존재한다고 한다면 3개월 만에 그에 따른 정책적 조치나 입법화가 되어 발표된다는 것은 시간적으로도 촉박한 것으로 볼 수 있다. 이와 관련 박남기가 주도한 화폐교환이 줄속으로 이뤄져 그가 처벌당한 사례도 있고, 관범기-박봉주-로두철-전승훈 경제실무라인은 7.1 조치 이후인 2003년에 부상했다가 물러난 후(관범기 제외) 금년부터 다시 부상하고 있다. 즉, 경제실무라인(경제관료)의 ‘몸조심’과 ‘신중함’이 감안되어야 할 것이다.

결국 김정은 체제 하에서 기업소·공장, 협동농장 등 산업현장에서 구조개편과 현장의 자율성 제고(기업소의 상대적 독자성 강화, 협동농장에서의 자율적 처분권한 확대 등)가 계속 진행될 것이고, 계획경제에서 계획의 범위는 점차 축소될 것이다. 군수산업의 민수전환, 군이 관장하던 경제사업의 내각 이관 등이 계속될 것이고, 평양의 광복거리상업중심 등 대형마트형의 상점(중국상품 70% 차지)들이 전국에 확대될 것이며, 라진·선봉 등의 동해벨트와 신의주, 황금평 등의 서해벨트 경제무역지대를 점차 확대해나갈 것이다. 아울러 대외창구의 경제발전 경험을 내수경제에 점차 활용해나가는 전략을 구사할

것으로 판단된다. 이 과정에서 북한은 ‘개혁·개방’이라는 표현을 계속 피하면서 인민생활 개선을 위한 경제개편이나 혁신, 혁명적 개편 등의 용어를 사용할 것이다. © KINU 2012

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