

## 2014년 북한 신년사 분석 및 대내외 정책 전망

통일연구원 북한연구센터

Online Series CO 14-01

김정은은 2013년에 이어 2014년에도 신년사를 오전 9시, 육성으로 방영하였다. 2014년도 신년사는 대내적으로 북한이 정치 경제적 안정에 치중하는 정책을 추진할 것을 보여준다. 대외 및 대남 정책의 경우, 기본적으로 과거와 거의 동일한 주제와 단어를 반복함으로써 기본 노선이 유지됨을 암시하고 있다. 아울러 신년사는 남북관계 개선의 ‘분위기 조성’을 말하면서도 그 책임을 남측에 전가하였다. 이 글은 신년사의 특징을 분석하고, 여기에 나타난 내용을 중심으로 2014년 북한의 정책의도가 무엇인지를 알아본다.

### 특징 1: 김정은의 자립을 표현하는 신년사

금년도 신년사에는 김일성과 김정일을 언급하는 내용이 과거에 비해 현저히 감소했다. 김일성과 김정일은 직접 그 이름으로 표현되거나, ‘수령님’, ‘장군님’, ‘대원수님들’로 표현된다. 이 표현들은 2012년 65회, 2013년 26회 등장했는데, 2014년에는 8회에 그쳤다. 명실상부하게 ‘김정은 홀로서기’의 신년사라는 것을 의미한다.

### 특징 2: 내부 추스리기와 안정에 방점을 둔 정책 방향

신년사의 내용구성과 정책은 2014년 북한이 새로운 방향을 추진하기 보다는 내부 안정에 주력하겠다는 의도를 보여준다. 내부통제, 경제 정책, 사회문화, 군사국방, 대외분야에서 새로운 변화를 시사하지 않고 있다. 대신 ‘사상교양’과 ‘규율과 질서’를 강조하는 내용이 비교적 두드

러진다. 또한 대외 및 대남 정책에서도 주변국에 자극적 표현을 삼간 것으로 평가할 수 있다. 그만큼 북한이 수세적인 상황에 처해있다는 것을 암시한다고 볼 수 있다.

### 특징 3: 숙청 여파로 내부 불안이 존재함을 암시

2014년 신년사는 유난히 ‘사상교양’을 강조하고 있다. 금년도 대내(정치)분야의 핵심 선두 문장은 “우리 혁명의 정치사상 진지를 더욱 공고히 하자”이다. 2012년과 2013년에는 ‘당과 당의 영도적 역할 강화’ 그리고 ‘일군들의 투쟁기풍과 지휘능력 개선’ 등 이었다. 2014년 신년사는 “사상교양사업 강화”, “이색적 사상과 퇴폐적인 풍조 쓸어버리기”, “적들의 사상문화적 침투책동을 단호히 부시기”, “군인들 속에서 정치사상교양사업 강화” 등을 내세우고 있다. 또한 특이한 것은 장성택 휘하의 중앙당 행정부가 관장하던 조선인민내무군과 관련하여 “조선인민내무군안에 당의 영군체계와 혁명적 군풍을 철저히 확립하여 수령보위, 제도보위, 인민보위의 숭고한 사명과 임무를 다하도록 하자”는 이례적으로 긴 문장을 서술한 것이다. 이는 북한당국이 내부 상황을 상당히 우려하고 있으며, 2014년 북한의 내부 통제와 사상동원을 현저히 강화할 것이라는 것을 보여준다.

### 특징 4: 과장된 수사의 축소와 실무적 정책 지시

2014년의 신년사는 과거에 비해 과장되고 추상적인 공허한 정치 슬로건은 대폭 축소되고, 실무적 내용의 지시를 하달하고 있다. 앞서 김일성과 김정일에 대한 언급이 현저히 축소했음을 거론했다. 이밖에도 ‘강성국가’라는 단어는 2012년 15회, 2013년 13회에서 2014년 9회로 감소했다. ‘선군’이라는 단어도 2012년 17회, 2013년 6회에서 2014년에는 3회로 감소했다. ‘새세기 산업혁명’도 2012년 4회, 2013년 2회에서 2014년에는 등장하지 않는다. 물론 2014년에도 과장과 허장성세가 여전하지만, 과거와 비교할 때 상당히 감소했으며, 보다 실무적 차원의 여러 지시가 제시되고 있다.

### 특징 5: 농업, 건설과 과학기술을 3대 경제과업으로

2014년도 경제 정책은 농업, 건설과 과학기술을 앞세우고 있다. 과거의 경우는 농업과 경공업을 동시 강조한 이후, 4대 선행부문(전력, 수송, 금속, 화학)을 내세웠었다. 2014년 농업을 중시한 것은 여전히 식량문제 해결이 최우선 과제로 제시되고 있다는 것을 보여준다. 농업과 관련해서는 2013년에 쌀값이 안정되었고, 가을 수확이 좋았던 것을 보면 성과가 있었다. 2014년에도 이를 계속하고자 하는 것으로 보인다.

특이한 것은 건설을 강조하는 것이다. 김정은은 건설 분야의 성과를 통해 자신의 업적을 내세우고자 하는 것으로 보인다. 특히 평양에서의 ‘훌륭한 건축물’과 정치적 배려대상자를 위한 아파트 건설, 세포지구 축산기지 건설, 고산과수농장건설, 문화봉사기지 등이 김정은이 내세우고자 하는 업적과 직접 관련이 있다. 이밖에 간석지 건설, 황해남도 물길공사는 농업관련 건설이다. 이를 위해 2014년에도 최용해가 중심이 되어 군인이 대거 건설에 참여할 것이며, 각종 도시 미화를 위해 주민 노력

동원과 금품 기부 강요가 높은 수준에서 유지될 것으로 보인다. 건설을 강조할 때의 장점은 현재 북한의 건설이 대부분 국가자금이 아니라, 권력기관 휘하의 무역회사가 마련한 자금을 중심으로 이루어진다는 점이다. 권력기관은 건설 수행을 명목으로 무역권(와크)을 추가로 배정받고, 참여 민간업자는 권력기관의 무역에 참가하여 돈을 벌거나 또는 건설물의 일부를 사적으로 판매할 수 있다. 건설사업에서 특히 최용해가 관장하는 군부의 역할이 여전히 클 것이다. 이는 군부가 그만큼 무역권 배정에서 특혜를 받으며, 각종 불투명성을 활용해 기관과 개인이 불법으로 돈을 벌 수 있다는 것을 의미한다. 이것이 구체적으로 어떻게 이루어지는지는 국가안전보위부 특별군사재판의 장성택 사형 판결문에 잘 나타나 있다.

현재 북한의 경제 상황에서 볼 때 “과학기술중시기공”을 통해 “나라의 경제발전과 인민생활 향상에 서 전망적으로 풀어야 하는 문제”를 풀고 “지식경제 건설”을 도모하는 것은 현실성이 없다. 북한에서 “과학기술을 통한 첨단돌파”가 현실적으로 필요한 것은 대량살상무기 개발 관련 및 컴퓨터 공학 기술이 될 것이다.

금속, 화학, 전력, 석탄, 경공업 등은 이번 신년사에서 선두에 내세워지지 않았다. 2012년 김정은이 등장하고 나서 놀이공원, ‘훌륭한 건축물’ 등에 투자하면서, 이 분야에 대한 투자는 제대로 이루어지지 않았다. 2014년에도 북한이 대부분 비생산적 용도인 ‘건설’을 여전히 강조하면, 기간산업과 제조업에는 투자고갈 상태가 계속될 수 있다.

## 특징 6: 경제 개혁 조치는 언급했으나, 개방 조치는 무언급

신년사는 “경제사업에 대한 지도와 관리를 결정적으로 개선”할 것을 주문했지만, 대외 경제관계에 대해서는 전혀 언급하지 않았다. 먼저 대외 경제관계를 보자. 과거에는 ‘대외무역 확대’ 또는 ‘석탄 수출 증대’와 같은 내용이 있었지만, 2014년에는 전혀 언급되지 않았다. 특히 2013년 11월에 신설된 ‘1개 특구와 13개 국가경제개발구’에 대해서는 전혀 언급이 없다. 내부 이권 갈등 문제 및 정치적 불안정 심화 문제 때문에 이러한 정책에 대해 부담감을 가지고 있음을 반영하는 것으로 평가된다.

대내 경제 조치를 보면, 2014년에도 2012년에 시작했던 ‘우리식의 새로운 경제관리방법’을 지속적으로 추진할 것으로 보인다. 그런데 이는 신년사에서 비중 있게 다루어지지 않았으며 농업부문의 개혁 조치에 대해서는 전혀 언급하지 않았다. 다만 신년사는 ‘경제에 대한 국가의 통일적 지도’를 한편으로 하고 ‘기업체들의 책임성과 창발성’ 그리고 ‘모든 근로자들이 생산과 관리에서 주인으로서의 책임과 역할’을 요구했다. 실제로 2013년에 접어들어 농업 개혁은 군부 식량 조달 문제 및 농촌 당 정관료의 저항에 직면해서 제대로 실행되지 못했다. 공업 개혁 진척에 대한 보도도 한두 번에 그쳤다. 이를 보면 경제관련 개혁 조치는 추진은 하지만, 탄력은 받지 못할 것으로 보인다.

## 특징 7: 방위력 강화 강조 및 대량살상무기 개발 지속

국방부문에서는 여전히 방위력을 강조하는 등 과거 년도와 동일한 내용을 반복하고 있다. 다만 2012년과 2013년에는 전투력 강화를 강조했다면, 금년에는 중대의 강화, 정치사상교양사업 강화를 내세우고 있는 것이 특징이다. 이를 보면 2014년에는 군대의 내부를 안정화시키고 공고화시키는 것에 역점을 둘 것으로 보인다. 실제로 김정은은 2012년과 2013년에 군대에 대한 보급을 강조하면서, 군대가 운영하는 식품 생산단위에 관심을 보였다.

국방공업이 대량살상무기 개발에 주력하겠다는 의도는 과거에 비해 금년도 신년사에 보다 분명히 나타나있다. 신년사는 “국방공업부문에서는 경량화, 무인화, 지능화, 정밀화된 우리식의 현대적 무장장비를 더 많이 만들 것”을 밝히고 있다. 이는 병진노선을 추진하면서 핵무기 개발을 포함하여 공격무기의 현대화에 박차를 가할 것을 시사한다. 이러한 노선의 경우 4차 핵실험 실시도 가능할 것이다.

## 특징 8: 대남부문은 기본적으로 상투적 내용을 반복

2014년도 신년사에서 대남부문은 과거 년도와 비교할 때 주제구성, 사용단어 등에서 의미있는 차이를 보여주지 않는다. 특히 2013년도 기초를 거의 답습하고 있다. 과거와 마찬가지로 금년도 신년사에도 북한은 전쟁 발발 위협과 핵무기 사용 위협을 배경으로 두면서 “북남사이의 관계 개선을 위한 분위기 조성”을 내세웠다.

그러나 북한이 실제로 “북남사이의 관계 개선을 위한 분위기 조성”을 위해 진정으로 노력할 의도가 있는지는 의심스럽다. 2013년도 신년사는 “북남사이의 대결상태 해소”를 주장했었지만, 실제 행동은 정반대로 나타났다. 북한은 2013년 2월 3차 핵실험을 했고, 3월에서 4월까지 유례없이 군사적 긴장을 높이는 조치를 했다. 북한은 이처럼 “북남사이의 대결상태”를 최고조로 만든 다음 5월부터 9월까지 유화정책을 추진했다.

북한이 2014년 신년사에서 “북남사이의 관계 개선을 위한 분위기 조성”을 주장한 것은 다른 복선을 깔고 있을 수 있다. 우선 장성택 숙청을 계기로 주변국들 사이에서 ‘북한 내부 강경파 득세’, ‘대남 강경 도발 노선 추진’과 같은 우려에 물타기를 하고자할 의도가 있을 수 있다. 북한당국이 실제로는 2014년도 남북관계가 경색될 것임을 예상하면서도, 또는 스스로가 ‘분위기 조성’에 유익하지 않은 조치를 취할 것으로 예견하면서, 그 책임을 면피하기 위한 선제 술수일 수도 있다.

북한당국이 진실로 ‘북남관계 개선’을 희망한다면 북한 나름으로 ‘분위기 조성’을 위해 무엇을 할 수 있는가를 보다 구체적으로 내놓아야 한다. 이와 관련하여 관심을 끄는 것은 신년사의 대남 부분이 ‘비방’이라는 단어를 두 번이나 언급했다는 것이다. “동족끼리 비방하고 반목질시” 그리고 “백해무익한 비방증상”이 그것이다. 이 단어는 2012년과 2013년에는 등장하지 않았었다. 북한이 만약 ‘분위

기 조성'에 진실한 의도를 갖고 있다면, 큰 비용을 들이지 않고서도 '비방'을 먼저 멈춤으로써 작은 선의를 표출할 수 있을 것이다. 이는 한반도 신뢰프로세스에 활력을 불어넣을 수 있는 좋은 촉매제가 될 수 있을 것이다.

## 맺는 말

신년사는 북한이 해당 년도의 정책 방향을 보여주는 것으로 매우 중시되어 왔다. 그러나 경험적으로 볼 때, 신년사 분석에서 주의할 점이 있다. 첫째, 해당연도 대내외 정책을 신년사의 내용과 문구에 너무 집착하여 판단하는 것이다. 둘째, 신년사로부터 너무 많은 것을 유추하면서, 신년사 내용과는 전혀 상관없는 분야까지 확장하는 것이다.

신년사는 대외 및 대남 정책보다는 대내 정책부문에 더 신뢰성을 둘 수 있다. 신년사는 일반적으로 대내 정책 관련한 정책 의도를 보다 솔직하게 표현하기 때문이다. 물론 대내 정책에서 보다 실질적 정책결정, 특히 경제관련 조치와 정책은 신년사에서 거론하지 않은 것들이 더 중요한 경우가 많았다. 대외 및 대남 정책은 보다 복잡한 고려 속에서 서술되기 때문에 그 표면적 서술과 의도를 과신하는 것은 금물이다. 특히 신년사는 대외적으로 북한의 입장을 옹호하는 방식, 책임을 면피하는 방식으로 표현되며, 진실한 의도는 드러내지 않는 경우가 많다.

이 글은 가급적이면 신년사의 내용을 중심으로 2014년 북한의 대내외 정책을 분석하였다. 신년사를 보면, 북한당국이 내부 불안 문제를 중시하고 있다는 것을 볼 수 있다. 따라서 내부적으로는 새로운 시도보다는 안정 위주의 정책을 펼칠 것임을 시사했다. 대외 및 대남 정책에 있어서도 과거의 수사와 정책을 기본적으로 답습하고 있다. 과거의 경험에서 볼 때, 대외 및 대남 정책에서의 수사를 너무 고지식하게 해석하는 것은 금물이다. 또한 과거에도 그러했던 것처럼, 아마 2014년에도 북한의 대내외 정책에서 신년사에서 거론되지 않았던 것들이 훨씬 중요하게 될 가능성이 높다. 예를 들어 북한 내부 권력 동학이 대내외 정책에 미칠 영향, 4차 핵실험을 한다면 그 의도 및 배경과 준비 상태 등이 그러한 것들이다. © KINU 2014

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