

2017년 북한 신년사 분석 및 대내외 정책 전망

Online Series

2017. 01. 01. | CO 17-01

통일연구원 북한연구실

북한은 2017년도 신년사를 김정은 육성으로 2016년에 이어 1월 1일 낮 12시 30분(평양시 기준 12시) 조선중앙TV를 통해 방송했다. 올해 신년사는 두 차례의 핵실험, 제7차 당대회, '200일 전투' 등 숨가빔던 일정을 마무리하는 한편 미국 및 한국의 권력 교체기를 앞둔 시점에 이뤄진다는 점에서 그 어느 때보다 대남, 대미 메시지 내용에 관심이 모아졌다. 그러나 새로운 메시지보다는 미국에 대해서는 '대조선 적대시 정책 철회 용단'과 '전쟁연습 중단'을 주문하는 수준에 그침으로써 트럼프 행정부 진용과 정책이 구체화되지 않은 현재 상태에서 일단 관망하는 표현에 머물렀다. 반면 한국에 대해서는 현 정부가 남북관계를 '최악의 파국으로 몰았고 현 정국을 '보수당국에 대한 축적된 분노의 폭발'로 규정하며 통일전선 차원의 남한 흔들기 선동을 강화할 것을 암시했다. 전체 신년사 내용 구성은 2016년 성과에 무게를 두면서 2017년 과업 제시에서는 특기할만한 것이 제시되지 않았다. 향후 조성될 정세에 선제적으로 대응하여 파격적 제안이나 정책을 제시하기보다는 기존의 대내외 정책을 유지하며 '핵·미사일 고도화'와 '전투적 동원을 통한 대내 결속'이라는 길을 고수한 것으로 평가할 수 있다.

전반적 특징: 핵·미사일 고도화와 보수적 정책 지속

① 성과 중심 연설, 또다시 속도전식 주민 동원 시사

보통 신년사 연설은 크게 '2016년 성과'와 '2017년 과업'의 두 축으로 구성되어

있다. 올해 2016년 성과부분은 크게 ① 당대회, ② 핵·미사일 고도화, ③ 70일전투·200일전투의 성과로 내용이 구성되었다. 이전 신년사가 각 부문별 성과의 단순 나열에 가까웠다면, 올해는 이 세 부문을 유기적으로 연결하여 의미를 부여하는 데 공을 들인 흔적이 보인다. 전체 연설 내용의 서사구조는 당대회, 핵·미사일 고도화, 70일전투·200일전투 등의 성과가 ‘자력자강’ 정신에 있으며 2017년도 이 정신에 충실하여 당대회 결정 관철에 ‘전민총돌격전’을 펼칠 것을 주문하는 내용으로 구성되었다. 2016년 보였던 대내 정책 구도를 그대로 지속할 것임을 보여주는 구성이라고 할 수 있다.

② 핵·미사일 고도화 지속에 대한 강한 의지 표명

올해 신년사 특징 중 가장 두드러진 부분은 이례적으로 핵·미사일 고도화의 성과를 연설 전면에서 내세우며 많은 시간을 할애했다. ‘국방력 강화의 획기적 전환’이란 표현과 함께 핵·미사일 고도화의 구체적인 성과를 열거하면서 ‘대륙간탄도미사일 시험발사 준비사업이 마감단계’에 있다고 밝히기까지 했다. 또한 전쟁연습을 중단하지 않으면 “핵무력을 중추로 하는 자위적 국방력과 선제공격능력을 계속 강화”하겠다고 공격적 핵정책의 기초를 재차 확인했다. 핵·미사일 관련 무기별로 고도화 단계를 신년사에서 구체적으로 언급한 것은 처음이며 2017년에도 고도화에 주력하겠다는 강한 의지로 볼 수 있다.

③ 대북제재 국면 맞선 ‘전민총돌격전’

김정은은 이번 신년사에서 2016년에 진행되었던 ‘70일 전투’, ‘200일 전투’를 대북제재 국면을 돌파하기 위해 의도적으로 전개하였음을 암시하며 2017년에도 이를 지속하겠다는 의지를 보였다. 김정은은 작년에 전개한 이들 전투들이 “반공화국고립압살책동”을 격퇴했으며 ‘전민 결사전’의 성격을 가지며 ‘경제발전의 새로운 돌파구’ 역할을 했다고 설명했다. 나아가 2017년에도 이 전투 정신에 기초하여 새로운 ‘행군길’, ‘전민총돌격전’에 나설 것을 주문했다. 올해 전투적 구호도 “자력자강의 위대한 동력으로 사회주의의 승리적 전진을 다그치자!”로 채택했다. 대북제재 국면이 지속되고 정세의 큰 변동이 없는 한 올해에도 ‘전민총돌격전’으로 대응하겠다는 것이다. 그러나 정치 행사에 연동한 동원보다는 각 생산단위에서 실질적인 노력동원 성격이 강할 것으로 보인다.

④ 통치 5년 소회, 감정적 호소를 통한 애민 지도자상 부각

올해 신년사에서 가장 눈에 띄는 대목은 이례적으로 ‘나는’이라는 1인칭을 쓰며 자신의 통치

소회를 감정적으로 밝힌 부분이다. 김정은은 “언제나 늘 마음뿐이었고 능력이 따라서지 못하는 안타까움과 자책 속에 지난 한해를 보냈”다며 “더욱 분발하고 전심전력하여 인민을 위해 더 많은 일을 찾아 할 결심을 가다듬게” 된다고 슬회했다. 더 나아가 한층 몸을 낮춰 “우리 인민을 충직하게 받들어나가는 인민의 참된 충복, 충실한 심부름꾼이 될 것을 새해의 이 아침에 엄숙히 맹약”한다고 말했다. 여러 해석이 가능하지만, 우선 애민 지도자상을 연출하기 위한 계획된 프로파간다 장치일 가능성이 있다. 2015년 10월 당 70주년부터 계속 숨 가쁘게 주민들을 ‘전투’로 동원하고 큰 수해를 겪는 등 주민들의 피로도가 높은 만큼 이를 위로하는 하나의 장치로 통치 소회를 감정적으로 밝혔을 가능성이 있다. 또한 집권 이후 공포정치와 사회적 규율 및 단속 강화로 일정 부분 축적되어 있을 불만이나 불신을 한껏 몸을 낮춘 감정적 표현을 통해 누그러뜨리려는 의도로도 볼 수 있다.

⑤ 신년사 형식 변화와 이미지 정치

올해 신년사 연설은 2016년에 이어 평양시로 낮 12시 발표하면서 기존 9시 공식을 깨고 새롭게 신년사 관례를 만든 것으로 보인다. 이번 신년사 소개에 ‘최고영도자 김정은 동지께서 하신 신년사’로 나가 2016년 ‘경애하는 김정은 동지께서 하신 신년사’와 달리 ‘최고영도자’란 호칭을 사용했다. 김정일 사망 5주기인 2016년 12월 17일 이후 김정은의 호칭을 ‘경애하는 최고영도자’로 통일하면서 나타난 현상이다. 그리고 2016년 처음 등장한 연설 자료화면이 올해는 보다 많아졌으며 편집에 공을 들인 흔적이 있다. 작년의 경우 김정은이 몸을 흔들며 원고를 읽고 자세가 불안하고 숨이 차 보인다는 지적들이 있어 이를 신경 쓴 듯 올해는 프롬프트를 보며 안정적인 모습을 연출했으며, 인민복에서 양복으로 바뀐 부분도 달라진 모습이다. 향후 본격적인 이상화에 앞서 안정된 모습을 보이기 위한 계산된 ‘이미지 정치’의 일환일 가능성이 높다.

정치부문: 당·사회단체 하부단위 장악 통한 ‘총동원전’

올해 신년사 정치부문의 특징은 당 및 사회단체의 기층 및 하부단위까지 규율을 강화하여 구체적인 생산 성과로 연결시킬 것을 강조한 부분이다. 김정은은 신년사를 통해 “당 제7차대회 결정관철을 위한 올해 전투의 승패는 당조직들과 근로단체조직들의 역할”에 달려있다고 강조하면서 조직 하부단위까지 정책이 철저히 관철되어야 함을 주문했다. 2016년 북한은 청년동맹(8월), 직업동맹(10월), 여성동맹(11월), 농근맹(12월) 등 주요 사회단체 대회를 20~30년 만에 개최하며 명칭과 조직 재편을 한 바 있다. 또한 2016년 12월에는 사상 처음으로

제1차 전당초급당위원장대회를 개최하여 당 하부조직의 핵심인 초급당의 역할을 강조한 바 있다.

이들 대회는 당 제7차 대회 이후 재편된 당 중심의 권력운영체계의 후속 조치로서 당 하부단위와 사회 기층조직에 대한 정비 작업의 일환으로 볼 수 있다. 사실상 작년 당대회를 정점으로 하부단위까지 권력 재편을 마무리하고 이번 신년사에서는 당조직 및 사회단체가 중심이 되어 ‘아래로부터’의 ‘총동원전’을 수행할 것을 요구한 것이라고 볼 수 있다. 한편으로 오랫동안 세도, 관료주의, 부정부패, 패배주의, 보신주의, 형식주의, 요령주의에 찌들어 있던 조직문화를 개선하겠다는 의지로 풀이된다.

경제부문: 세부계획 없는 국가경제발전 5개년전략 강조

신년사 경제부문과 관련 주요 관심사항 중 하나는 2016년 당 제7차 대회에서 제시된 국가경제발전 5개년전략의 구체적인 실현 방식이고, 다른 하나는 2016년 4차, 5차 핵실험으로 급격히 악화된 대외경제 환경을 타개할 대안 제시 부분이다. 그러나 올해 신년사에서는 뾰족한 대안 없이 예년과 대동소이한 정책 방향이 제시되는 데에 그쳤다.

올해 신년사 경제부문의 특징은 “5개년전략 수행에 총력을 집중”할 것을 주문하며, 올해가 5개년전략 수행에서 관건적 의미를 가지는 중요한 해라고 강조한 부분이다. 경제 회생이 시급한 당면과제이며 구체적인 경제성과가 필요한 시점이란 것을 시사한다. 하지만 세부 내용은 예년 정책의 답습에 지나지 않았다. 과학기술을 가장 먼저 언급하는 등 부문별 언급 순서가 조정되고, 예년에는 언급되지 않던 기계공업이 강조되는 등 일부 변화가 있긴 하지만, 이를 제외하면 크게 달라진 부분은 없다. 다만 우선순위에서 전력, 금속, 화학부문 순서로 제시하며 석탄부문이 후순위로 밀린 것은 국제제재 결과 석탄 수출에 제동이 걸렸기 때문일 가능성이 있다.

한편 대북제재로 인한 대외경제 환경 악화와 관련 이에 대한 언급과 대책 제시가 점차졌지만, 전혀 언급하지 않아 뾰족한 해결책을 가지고 있지 않은 것으로 보인다. 금년에도 ‘200일 전투’의 연속선상에서 ‘전민총돌격전’식 생산성과 내기로 대북제재 국면 돌파와 우회를 꾀할 것으로 보인다. 특히 2015~2016년에는 간략하게나마 언급되었던 ‘우리식경제관리방법’을 금년에는 전혀 언급하지 않아 경제개혁도 주춤하며 소극적 태도를 견지할 가능성이 높아 보인다.

대외·핵부문: 구체적 핵능력 언급과 높아진 핵 위협 수준

김정은은 대외 및 핵 관련 안보부문에서도 변화된 입장을 제시하지 않은 채 2016년 입장을 되풀이 하는데 그쳤다. 하지만 과거 신년사들과는 달리 핵 능력을 공개적으로 강조하고 핵 위협 수준을 더욱 높인 것은 주목할 만한 특징이다. 김정은 집권 이후 2016년까지 북한은 핵능력 및 핵위협에 대한 구체적 언급을 신년사에서 자제해 왔다. 하지만 이번 신년사에서 2016년을 국방력 강화에서 획기적 진전을 이룬 해로 규정한 후, 이례적으로 “대륙간탄도미사일 시험발사 마감단계”라고 강조함과 동시에 “미국의 핵 위협이 계속되는 한 핵무력을 강화할 것”이라는 의지를 피력하였다. 아울러 북한은 “전쟁연습을 중단하지 않으면 핵무력 중추 선제공격능력을 강화”할 것임과 2017년은 “싸움 준비의 해”라고 언급하는 등 과거에 비해 핵능력 및 핵위협에 대한 수위를 한층 높였다. 이는 미국 트럼프 행정부의 신속하고도 대폭적인 양보가 없다면 미국에 대한 비타협 노선과 강경투쟁을 지속하겠다는 결기의 표현으로도 해석해 볼 수 있다.

2016년에 이어 대미 강경정책을 지속할 것이라는 점도 분명히 했다. 아울러 대북제재에 대한 강도 높은 저항 의지 역시 재차 밝혔다. 2016년 국제사회의 “정치군사적압력과 제재책동이 극도에 달하였지만” 자신들만의 힘만으로 이를 극복했음을 강조했다. 이는 다분히 제재 무용론의 국제적 확산을 의도한 측면이 강하다. 북한의 신년사 내용과 최근 한반도 정세 등을 감안할 때, 당분간 북한이 전향적으로 핵무기 보유 의지를 단념하거나 핵 고도화 능력 증강을 중단할 것이라 기대하기는 난망해 보인다. 향후 북미 접촉 여부와 상관없이 상당기간 북핵 국면이 타협모드보다는 강경대립으로 전개될 가능성이 높다. 또한 비핵화를 요구하는 국제사회의 제재에 더욱 강력하게 저항할 가능성이 높으며, 그 결과 북한의 핵보유국 지위를 공개적으로 강력히 불용하고 있는 중국과 러시아와의 관계 진전 또한 기대하기 힘들 것이다. 만약 미국의 트럼프 행정부가 대북강압의 수준을 높인다면 북한은 핵·미사일 도발로 이에 적극 대응할 것이다. 이 경우 북한은 2016년과 달리 무수단 미사일, SLBM, ICBM 등 미국을 직접 겨냥한 미사일 도발에 집중할 것이며, 4차 핵실험에서 미진했던 증폭핵분열탄의 폭발력 강화를 목적으로 하는 6차 핵실험을 단행할 가능성이 높다.

남북관계부문: 북한 주도 하, 민족자주 남북관계로의 전환 의지 표명

남북관계부문에서는 ‘남한 책임론’을 거론하고 한국정부의 대북정책 전환을 촉구하면서 2017년에도 평화공세와 대남압박의 화전양면전술을 구사할 의지를 내비쳤다. 북한이 가장 역점을 둔 부분은 ‘남북 사이의 첨예한 군사적 충돌과 전쟁위험을 해소하기 위한 대책 수립’이다. 2월말부터 시작되는 키리졸브/독수리훈련(KR/FE)과 8월말의 을지프리덤가디언(UFG)이 2017년 남북관계와 북미관계의 향방을 결정지을 가능성이 높다. 한미군사훈련과 군사회담 등에 대한 남북미 3각 대응이 어떻게 진행될 것인가가 초미의 관심사일 수밖에 없다. 북한은 한국과 미국에 군사훈련 중단을 강력히 요구할 것이지만 한미는 계획대로 훈련을 진행할 가능성이 높다. 이 경우 북한은 “미국과 추종세력의 핵위협 공갈이 계속되는 한 선제공격능력을 계속 강화해 나갈 것”이라고 주장한대로 대남도발 강도를 높일 것이다. 2017년 상반기 한국은 국내정국 불안정으로 내정 안정에 우선순위를 둘 수밖에 없으므로 대북정책에 강한 추진력을 발휘하기 힘들 것이다. 북한은 이러한 상황을 활용하여 대남 평화공세를 강화할 것이다. 북한은 연초에 남북군사회담, 국회회담, 제 정당 및 사회단체 연석회의 등을 제안하는 평화공세에 집중할 것이다. 그리고 7·4공동성명 45주년과 10·4선언 10주년을 맞아 남북관계 발전에 대한 공세적 입장을 발표해 남북관계의 주도권을 확보하고자 할 것이다. 남북 사이의 대화국면이 조성된다면 10·4선언 10주년과 추석을 맞이한 이산가족상봉 행사도 가능할 것이다.

북한의 대남정책 입장은 예전과 크게 달라진 점이 없고 한국과 미국을 심각하게 자극하는 내용도 없다. 그 이유는 북한의 최우선 정책목표가 트럼프 대북정책을 자신에게 유리한 방향으로 유도하는 전략이고 따라서 대남정책은 우선순위에서 밀릴 수밖에 없기 때문이다. 미국의 6개월 대북정책 입안 기간과 한국의 국내정세 유동성으로 인해 상반기 또는 한국의 차기 정부가 들어설 때까지는 북한이 기본적으로 관망기조로 남북관계에 임할 가능성이 높다. 그리고 하반기에 북미관계 개선, 한국의 정국 추이 등을 고려하면서 대남정책에서 화전(和戰)의 비중과 강도를 결정할 것이다. ©KINU 2017

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