

# 북한 최고인민회의 제13기 제5차 회의 평가

## Online Series

2017. 04. 14. | CO 17-10

김석진(통일연구원 연구위원)

김갑식(통일연구원 연구위원)

북한 최고인민회의의 제13기 제5차 회의가 김정은 국무위원장이 참석한 가운데 4월 11일 평양에서 열렸다. 이번 회의에서는 ① 국가경제발전 5개년 전략, ② 국가예산, ③ 12년제 의무교육, ④ 최고인민회의의 외교위원회 선거, ⑤ 조직문제 등 다섯 가지 의안에 대한 보고와 토론이 진행되었다. 경제·예산, 교육, 조직·인사 등 주요 국정 현안이 두루 논의된 것이다. 이와 함께 김정은 당·국가 최고직 추대 5주년 중앙보고대회도 열렸다. 지난해 제7차 당 대회에 이어 이번 최고인민회의에서도 김정은의 권력이 확고하며 사회주의 국가기구가 정상적으로 작동하고 있음을 보여주려는 북한정권의 의도를 읽을 수 있다.

### 경제실적 과시했으나 향후 전망은 어두워

이번 회의에서 먼저 눈에 띄는 대목은 지난해 경제실적을 과시한 점이다. 박봉주 총리는 전력, 석탄 생산과 철도 수송량이 증가했고, 화학비료, 시멘트, 직물, 신발 등 중요 품목의 생산이 “획신” 늘어났으며, 곡물 생산이 “최고 생산년도 수준을 돌파”했다고 보고했다. 또한 여명거리, 백두산 3호 발전소 등 주요 건설사업과 함경북도 수해 복구 사업이 잘 진행되었다고 주장했다. 여러 산업, 기업, 지역을 대표하는 대의원들도 구체적 수치와 정황을 언급해 가며 자기 부문이 경제계획을 크게 넘쳐 수행했다고 자랑했다.

지난해에는 북한의 4차 및 5차 핵실험에 따라 UN 차원 대북제재와 한·미의 독자 제재가 크게 강화되었다. 이 때문에 북한이 지난해 제7차 당 대회에서 선언한 ‘국가경제발전 5개년 전략’(2016~2020) 수행은 순탄치 않을 것이며 경제실적은 악화될 것으로 예상되었다. 그러나 일반적 전망과 달리 실제 경제실적은 오히려 좋아졌다는 것이 이번 회의에 참가한 북한 당국자들의 주장이다.

이런 주장은 얼마나 사실에 부합할까? 이번 회의에 보고된 내용이 북한경제 전체를 충분히 대표하지는 못하며 상당 부분 과장도 섞여 있을 것으로 추측되지만, 제재에도 불구하고 북한경제는 비교적 안정적이었고 일부 부문에서는 실제로 실적 개선이 이루어졌던 것으로 보인다. 지난해 3월 UN 안보리 결의 2270호에서 석탄을 비롯한 북한 광산물 수출을 제한 및 금지했지만 지난해 전체 광산물 수출은 오히려 약간 증가했다. 잘 알려져 있듯이 민생용 예외조항 때문에 제재가 제대로 집행되지 못한 탓이다. 지난해에는 함경북도에서 발생한 국지적 수해를 제외하면 큰 자연재해가 없었고, 그 덕분에 농업생산이 양호했으며, 수력발전 여건도 다소 개선되었을 것으로 추측된다. 제7차 당 대회 전후로 대대적으로 추진된 70일 전투 및 200일 전투가 일시적으로나마 일부 부문에서 성과를 내는 데 기여했을 가능성도 있다.

그러나 5개년 전략 2차 연도인 올해부터는 경제전망을 낙관하기 어려워 보인다. 지난해 11월에 나온 UN 안보리 결의 2321호가 2270호의 ‘구멍’이었던 민생용 예외조항을 없애고 북한의 최대 외화벌이 품목인 석탄 수출에 연간 상한제를 적용했으며 추가로 여러 광산물 수출을 전면 금지했기 때문이다. 중국정부는 2321호를 집행하기 위해 올 2월에 북한산 석탄 수입을 전면 금지하는 조치를 발표했다. 이에 따라 올해는 북중무역이 크게 위축되면서 북한경제 전반에 상당한 타격이 가해질 것으로 전망된다. 외화벌이가 줄어들어 따라 경제발전 5개년 전략 수행을 위해 꼭 필요한 기계설비 및 산업용 자재 수입도 줄어들 가능성이 높다.

### 건설사업 속도 조절, 교육·보건·환경 예산은 증액

경제발전 5개년 전략의 향후 수행 계획과 관련해 별달리 새로운 내용은 나오지 않았다. 박봉주 총리와 여러 경제 부문 대의원들은 지난해 제7차 당 대회와 마찬가지로 자립경제 노선에 기초해 전통적 국영산업을 재건할 방침을 보고하였다. 이는 대북제재 국면에서 불가피한 선택일 수도 있지만, 북한정권의 이념적 경직성을 반영하는 정치적 수사로 해석할 수도 있다. 얼마간 개혁적

성격을 갖는 것으로 기대를 모은 ‘우리식 경제관리방법’, 즉 국영기업의 ‘사회주의기업책임관리제’와 협동농장의 ‘분조관리제 안에서의 포전담당제’에 대한 언급도 있긴 했으나 그다지 강조되지는 않았다.

예년과 마찬가지로 이번 회의에서도 지난해 국가예산 집행 상황과 올해 예산 계획이 보고되었는데, 여기서는 경제·사회 정책에서 약간의 우선순위 조정이 있는 게 아닌가 하는 추측이 가능하다. 1990년대 중후반 파탄 상태에 빠졌던 북한의 국가재정은 2000년대 초 이후 회복 과정에서 증가율이 크게 오르락내리락 하며 다소 불안정한 모습을 보였으나 최근 몇 년 동안은 연간 5~6%대의 안정적 증가세를 유지했다. 올해는 예산수입 증가율 3.1%, 지출 증가율은 5.4%로 예년에 비해 다소 낮춰 잡아 성장보다는 안정에 초점을 맞추는 분위기이다.

안정으로의 방향 선회가 가장 두드러진 것은 (기본)건설 부문으로 지난해 15.4%였던 투자 증가율을 올해는 2.6%로 대폭 낮춰 잡았다. 지난해 4월 초 시작된 평양 여명거리 건설이 1년 만인 이번 4월에 거의 마무리되면서 올해는 건설사업 전반이 속도 조절에 들어가게 된 것으로 보인다.

반면 지난해 8.1%로 비교적 높게 책정했던 교육예산 증가율은 올해는 9.1%로 더 올려 잡았다. 북한정권은 김정은 집권 직후인 2012년 9월에 ‘전반적 12년제 의무교육’ 실시 방침을 발표하는 등 교육정책 강화에 상당한 주의를 기울이고 있다. 이번 최고인민회의에서도 교육 문제는 주요 의안 중 하나로 취급되었다. 김승두 교육위원장 겸 보통교육상이 12년제 의무교육 실시 상황을 총괄 보고한 데 이어, 여러 지역, 단체, 학교를 대표하는 대의원들이 각자의 교육사업 실시 상황과 향후 계획을 상세하게 보고했다.

지난해 각각 3.8%, 4.1%에 불과했던 보건 및 체육예산 증가율도 올해는 13.3% 및 6.3%로 상향 조정되었다. 사회 부문 예산은 지난 10여 년 동안 대체로 경제 부문보다 낮게 책정되었고, 그 결과 전체 예산에서 사회 부문의 비중이 떨어진 상태였는데, 북한정권은 국가체제 정상화를 위해 교육, 보건 등 사회 부문을 중시할 필요성을 느끼게 된 것으로 보인다. 김정은 집권 이후 주요 시책 중 하나인 산림 복구를 위해 산림 부문 예산 증가율을 7.2%로 높게 잡은 것도 눈에 띈다. 한편 국가예산에서 국방비가 차지하는 비중은 예년과 거의 같은 15.8%로 발표되었다.

## 외교위원회 부활로 의원외교 강화

현 한반도 정세가 불안정하기 때문에 당초 전문가들은 이날 회의에서 핵과 미사일 관련 대외 메시지를 예상하기도 했지만 이에 대한 언급은 없었다. 대신 심각한 국제적 고립에 처한 북한은 전방위 외교와 적극적 평화공세를 위한 의원외교를 강화하기 위해 외교위원회를 부활시켰다.

1992년 북한헌법은 부문위원회로 법제위원회, 예산위원회, 외교위원회, 통일정책위원회 등을 명기하였다. 그러다 1998년 헌법부터는 최고인민회의가 법제위원회, 예산위원회 같은 부문위원회를 둔다고 규정하고 있다. 김정일 정권 시기에는 외교위원회가 사실상 가동되지 않았던 것으로 보이며, 따라서 외교위원회는 19년 만에 복원된 것으로 봐야 한다. 외교위원회는 헌법상으로는 1992년에 처음 등장했지만, 3년 전인 1989년 북한매체에서 대남비서 허담을 최고인민회의의 외교위원장으로, 국제부장 김용순을 부위원장으로 소개한 바 있다. 사회주의권 붕괴과정에서 대외적 고립을 탈피하려고 1989년에 외교위원회를 설치했던 것으로 보인다.

이번의 부활에서도 초유의 국제 대북제재 국면을 돌파하기 위한 전방위적 평화공세 의지를 엿볼 수 있다. 이는 외교위원회 진용에서 잘 드러난다. 최고인민회의는 외교위원장에 리수용 당중앙위원회 부위원장을, 위원에는 리룡남 내각 부총리, 리선권 조국평화통일위원회 위원장, 김정숙 대외문화연락위원회 위원장, 김계관 외무성 제1부상, 김동선 조선직업총동맹 중앙위원회 부위원장, 정영원 청년동맹 중앙위원회 비서 등을 선출했다. 이들은 대부분 풍부한 외교 및 대남협상 경험을 가지고 있으며 향후 중국, 한미일 3국, 기타 선진국 및 개발도상국, 국제기구를 대상으로 여러 분야(평화, 문화, 노동, 청년 등)에서 공세적 외교를 펼 것으로 예상된다. 하지만 북한의 도발에 따른 대외환경 악화로 소기의 목적을 달성하기는 쉽지 않을 것으로 전망된다.

## 직무 변동에 따른 일부 상임위원 교체

최고인민회의는 이번 회의에서 화학공업상에 장길룡, 중앙검찰소장에 김명길을 임명하였다. 하지만 국가보위상에서 해임된 것으로 알려진 김원홍에 대한 소환과 후임자 임명은 이루어지지 않았다. 김원홍이 이번 회의 주석단에 모습을 나타내지 않은 것으로 보아 숙청설은 사실인 듯하나, 신임 보위상이 임명되지 않은 것으로 보아 김원홍이 복귀할 가능성도 있다. 김영철

통일전선부장도 혁명화 교육 이후 복귀한 바 있다. 하지만 김정은 권력 강화에 기여한 공을 인정받아 권력일선에서 퇴임하는 것으로 마무리 되었을 가능성도 배제할 수 없다.

최고인민회의 상임위원회 위원 중에서 김완수와 리명길은 소환되고 박명철과 장춘실은 새로 선출되었다. 이는 직무변동에 따른 사후조치로 보인다. 북한은 최고인민회의를 통일전선적 조직으로 바라보고 그 상임위원회를 각계각층을 대표하는 조직 수장으로 구성하고 있다. 정당(사회민주당, 천도교청우당) 대표, 근로단체(청년동맹, 직맹, 농근맹, 여맹) 대표, 종교계(기독교, 불교 등) 대표, 대남·대외 인사 그리고 노동당 정치인 등이다.

2014년 3월 제13기 최고인민회의 상임위원회가 구성되었을 때 근로단체 대표와 대남 인사는 전용남(청년동맹), 현상주(직맹), 리명길(농근맹), 김정순(여맹), 김완수(조국통일민주전선) 등이었다. 지난 3년 동안 몇 차례 직무변동이 있었는데 2015년 8월 직맹위원장이 현상주에서 주영길(상임위원)로, 2016년경 조국전선 서기국장이 김완수에서 박명철로, 2017년 2월 여맹위원장이 김정순에서 장춘실로, 2017년 3월 농근맹위원장이 리명길에서 김창엽으로 바뀌었다. 따라서 향후 김정순 소환 및 김창엽 선출 여부가 곧 알려질 것으로 보인다.

전체적으로 보면, 이번 최고인민회의는 김정은 집권 이후의 경제적 성과와 통치체제 정비를 과시하는 정치 행사로서의 성격이 강해 보인다. 또한 경제정책, 예산, 조직, 인사 등 여러 면에서 대폭적인 변동 없이 국가체제와 경제를 안정적으로 운영하겠다는 정책방향이 드러나고 있다. 하지만 이제부터 본격 시작되는 대북제재와 압박은 북한정권에게 만만치 않은 도전과제를 제기하고 있다. 외교적 노력이 결실을 맺으려면 먼저 군사적 도발을 자제하고 협상 테이블로의 복귀 의사를 분명히 표명해야만 할 것이다. ©KINU 2017

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