

북한 당 정치국회의 및 제14기 제3차 최고인민회의 분석

Online Series

2020. 04. 14. | CO 20-06

홍민 (북한연구실장)

북한이 당 정치국회의와 제14기 제3차 최고인민회의를 4월 11, 12일 양일에 걸쳐 개최했다. 이번 회의들을 관통하는 정책 메시지는 방어적 '상황관리'다. 코로나 국면의 장기화 및 세계 경제위기 가능성, 미국 대선과 북미협상의 불확실성, 대북제재와 경제적 내핍의 지속 등 만만치 않은 상황을 반영했다. 코로나 여파에 대한 대응, 경제목표의 현실화, 자력강생과 경제관리 강화, 인민생활 중심의 성과 조정에 중점을 두었다. 조직인사도 꼭 필요한 부분에 한정해 소폭에 그쳤다. 전체적으로 변화폭이 큰 '전환적 결정'보다는 상황 관리와 수습에 초점을 맞췄다. 올 상반기는 제7기 제5차 당 전원회의에서 제시된 전략적 목표의 연가축소·하향 조정에 맞춰 대내외 리스크를 높이지 않는 '관리'에 치중할 것으로 보인다.

향후 대외정책과 관련해 주목해 볼 부분은 조직인사 부분이다. 김정은-김여정-최선희-대미협상국 체제의 가동이다. 최근 신설된 대미협상국은 기능국 차원에서 상설기구를 만든 것으로 추정되며 북미협상을 트럼프 행정부에 한정하지 않고 향후 장기적인 구도로 보고 꾸려졌을 가능성이 있다. 최선희 제1부상은 대미협상국을 직접 지휘하는 역할을 할 가능성이 있다. 여기에 김여정 제1부부장이 관여하고 있을 가능성이 있다. 그렇다면 '김정은-김여정-최선희' 라인이 실질적인 대미 외교의 축이라고 볼 수 있다.

북한이 제14기 제3차 최고인민회의를 4월 12일 평양 만수대의사당에서 개최했다. 김정은 국무위원장은 참석하지 않았다. 그러나 김 위원장은 앞서 11일 개최된 당 중앙위원회 정치국

회의를 직접 주재하며 코로나19(이하 코로나) 대응을 위한 범국가(당중앙위원회·국무위원회·내각) 차원의 공동결정서 채택, 최고인민회의에 제출할 안건의 토의·결정을 이끌었다. 김 위원장을 구심점으로 한 초특급비상방역조치와 주민 안전을 우선하는 ‘코로나 리더십’ 강조, 당 정치국회의 후 최고인민회의 승인이라는 당 중심의 정책결정 패턴을 지속함으로써 안정감을 보여주는 데 주력했다.

이번 당 정치국회의와 최고인민회의를 관통하는 메시지는 방어적 ‘상황관리’다. 코로나 국면의 장기화 및 세계 경제위기 가능성, 미국 대선과 북미협상의 불확실성, 대북제재와 경제적 내핍의 지속 등 만만치 않은 상황을 반영했다. 코로나 여파에 대한 대응, 경제목표의 현실화, 자력갱생과 경제관리 강화, 인민생활 중심의 성과 조정에 중점을 두었다. 조직인사도 꼭 필요한 부분에 한정해 소폭에 그쳤다. 전체적으로 변화폭이 큰 ‘전환적 결정’보다는 상황 관리와 수습에 초점을 맞췄다. 올 상반기는 제7기 제5차 당 전원회의에서 제시된 전략적 목표의 연기·축소·하향 조정에 맞춰 대내외 리스크를 높이지 않는 ‘관리’에 치중할 것으로 보인다.

코로나 국면의 ‘장기화’ 모드, 코로나 리더십에 주력

우선 이번 회의들은 코로나 국면의 ‘장기성’과 정책 운용의 어려움을 솔직하게 드러내 대내에 인식시키는 데 일차적 목표가 있었던 것으로 보인다. 당 정치국회의 첫 번째 안건 보고에서 코로나 국면이 “단기간 해소 불가능”함에 따라 “투쟁과 전진에도 일정한 장애를 조성하는 조건”임을 밝혔다. 제7기 제5차 당 전원회의에서 제시된 과업의 ‘조정·변경’의 불가피성과 연결된다. 이례적으로 당 중앙위원회, 국무위원회, 내각의 ‘공동결정서’(<세계적인 대유행전염병에 대처하여 우리 인민의 생명안전을 보호하기 위한 국가적 대책을 더욱 철저히 세울 데 대하여>)를 채택했다. 공동결정서는 (1) 국가적인 비상방역사업을 계속 강화, (2) 경제건설, (3) 국방력건설사업, (4) 인민생활안정 등 크게 4가지 영역에서 목표와 투쟁과업의 조정을 담고 있다.

북한은 연초 제7기 제5차 당 전원회의를 통해 북미협상 가능성을 남겨두고 미국 국내정치 관망, 전략무기의 적절한 과시, 대남 냉대의 유지, 자력갱생 속 당 창건 75주년 성과 내기 등의 기조를 설정했다. 현상 유지에 초점을 맞췄다고 볼 수 있다. 그러나 코로나 ‘복병’으로 현상 유지도 어렵게 됐다. 세계적 코로나 위기 속에서 강경한 대미, 대남 메시지 발신도

효과가 미지수다. 지탄을 받거나 무시되거나 오히려 부정적 이미지를 강화할 가능성이 높다. 중국 내 코로나 확산세가 수그러들었지만, 당분간 국경 통제는 지속될 가능성이 높다. 지역과 도시가 차단되면서 경제 활동도 당분간 위축이 불가피하다. 대형 국책건설사업도 완공 기일이 버거울 수밖에 없다. 국가 재정수입 감소로 '정면돌파'의 내부 동력도 타격을 받을 가능성이 높다. 코로나발 세계 경제의 위기, 중국 경기의 하락 등으로부터 직간접적 영향을 받을 가능성이 높다.

결국 통치의 초점은 '코로나 리더십'일 수밖에 없다. 각 국가의 코로나 상황은 지도자의 리더십, 국가 능력과 직결되고 있다. 3월 말 코로나 대응 당 정치국확대회의 개최, 최고인민회의를 통한 초특급비상방역체계 지속, 경제목표 조정, 주민 안전 강조, 평양종합병원 건설 주력, 보건예산 증액, 재자원법·원격교육법 채택 등 리더십과 국가 능력의 안정성을 보여주는 조치에 초점을 맞춘 이유다. 북한 당국은 현재까지 '확진자' 제로 보고와 달리 지금까지 취한 일련의 강력하고 광범위한 '봉쇄' 조치, 의학적 감시자, 격리조치, 의진자 대책 등으로 봤을 때, 진단의지, 진단능력, 통치 차원에서의 '확진자' 보고와 달리 감염자 발생 가능성은 배제할 수 없다. 이번 당 정치국회의와 최고인민회의는 간소한 형식으로 '코로나 리더십'에 초점을 맞췄다고 볼 수 있다.

경제 목표의 조정·변경: 우선순위 조정 및 일정 연기

북한은 당 정치국회의를 통해 제7기 제5차 전원회의에서 결정된 정책과업의 '조정·변경'에 대한 대책을 연구·토의했다고 밝혔다. 제7기 제5차 당 전원회의에서 밝힌 경제 과업은 주요 대상건설로 원산갈마해안관광지구, 순천린비료공장, 어랑천발전소, 단천발전소 건설이고 경제사업의 통일적 지도와 전략적 관리, 경제관리 개선, 10대 전망목표 수립, 농업 증산, 과학·교육·보건사업 개선, 생태환경 보호 및 자연재해방지대책 등이다.

조정·변경된 내용은 최고인민회의 토론 내용을 통해 추정해 볼 수 있다. 강조점은 순천린비료공장 완공, 주요 제철·제강 생산보장, 평양종합병원 건설, 지방 학교 증설·개축, 전력손실 방지 및 발전설비 보장, 석탄 증산, 수송수요 보장, 종자개량 등이다. 정리하면 중앙급 대상건설은 순천린비료공장, 평양종합병원, 김책제철소 산소분리기 건설뿐이고 나머지는 설비보강 또는 부분 개진, 지방급 차원의 생산 유지다. 올해 계획된 지방급 신규 건설이나 개진·확장 공사는 지방 사정을 고려해 조정했을 가능성이 높다. 결국 기존 생산 수준을 현상 유지하는

데 초점을 두고 있다.

주요 대상건설의 경우 10월 10일 목표였던 중앙급 건설의 우선순위가 조정되었을 가능성이 높다. 대상건설의 경우 4월 15일 완공, 10월 10일 완공 목표로 구분할 수 있다. 어량천3호 발전소, 단천발전소, 삼지연시 3단계공사 등이 10월 10일 완공 목표였다. 이번에 평양종합병원, 김책제철소 산소분리기 건설이 추가됐다. 평양종합병원 착공식 연설에서 김 위원장은 올해 계획된 여러 건설 계획을 뒤로 미루고 평양종합병원을 우선할 것을 지시했다. 이번에 조정·변경된 것은 10월 10일 완공목표 대상 중 일부의 완공 기일을 연기하거나 보류했을 가능성이 있다. 어량천3호발전소와 단천발전소가 10월 10일 목표 우선순위에서 뒤로 밀렸을 가능성이 있다.

순천린비료공장 건설의 경우 올해 김 위원장의 첫 현지지도를 받았고 4월 12일 김재룡 내각 총리의 현지요해, 이번 최고인민회의 토론에서 완공의 날이 하루하루 다가오고 있다고 밝혀 완공식을 곧 거행할 것으로 보인다. 원산갈마해안관광지구는 4월 15일 완공 목표인데 3월 11일 막바지 내부 인테리어와 조경 공사가 진행 중이라고 보도한 이후 후속 보도가 없다. 예정대로라면 4월 초 완공 기념식이 열렸어야 한다. 원산갈마해안관광지구는 자재 수급 문제도 있겠지만 ‘개장’ 타이밍과 효과도 고려했을 가능성이 있다. 코로나 국면에서 무리하게 ‘개장’을 강행할 경우, 주목 효과도 반감되고 실질적 관광 연계가 어렵기 때문이다.

올해 경제목표의 현실화와 더불어 주목할 부분은 경제관리와 재정 장악력을 강조한 부분이다. 코로나발 세계 경제 위축 속에서 대외무역과 자원개발 이용에서의 규율을 강화해 낭비를 줄이자는 취지다. 내각의 ‘결함’ 지적은 경제 관리 전반의 장악력에 관한 것으로 보인다. 제7기 제5차 전원회의에서 언급했던 10대 전망목표의 수립은 코로나 비상상황을 고려해 시간을 두고 준비하는 쪽으로 방향을 잡았을 가능성이 높다. 전망목표 수립을 위한 지표체계 개발을 강조한 만큼 신중하게 준비해 올해 10월 즈음 경제발전 5개년 전략을 대체하는 ‘목표’나 ‘비전’ 형식으로 일정 수준 공개할 가능성이 있다.

‘최선화-대미협상국’체제가 실질적 대미협상 주도 가능성

조직인사는 제7기 제5차 당 전원회의 이후 변동을 반영하여 소폭에 그쳤다. 우선 주목할 부분은 외교라인의 변화다. 리선권 외무상의 당 정치국 후보위원 보선 및 국무위원회 위원

임명, 김형준 당 국제부장의 국무위원회 위원 임명이다. 기존 북미협상에 참여했던 리용호, 리수용, 노광철이 리선권, 김형준, 김정관(인민무력상)으로 대체됐다. 이를 두고 일각에서 리선권체제의 등장으로 보지만, 보다 큰 그림의 이해가 필요하다. 최선희 외무성 제1부상과 최근 공개한 ‘대미협상국’의 위상이다. 리용호, 리수용의 해임에도 최선희 제1부상은 건재하다. 일단 최선희의 역할이나 비중은 그대로 유지된다고 봐야한다.

외무성은 크게 지역국, 기능국, 지원국 파트로 구성돼 있다. 지역국은 북아메리카, 아시아, 유럽, 아프리카 등 지역담당 외교다. 기능국은 특정 외교 사안이나 업무를 기능적으로 담당한다. 가령 국제기구국, 조국통일국, 대외선전국, 경제국 등이다. 필요 시 특정 목적으로 상무조(테스크포스)가 꾸려졌으며, 조미회담 상무조, 6자회담 상무조, 핵협상 상무조 등이 그 예다. 기존 대미협상은 지역국 내 북아메리카국이 주축이 됐다. 이번에 신설된 대미협상국은 기능국 차원에서 상설기구를 만든 것으로 추정된다. 과거 상무조 형식을 상설화했을 가능성이 있다. 대미협상국 내에는 북아메리카국, 국제기구국, 조국통일국 등 외무성 부서뿐만 아니라 당 조직지도부, 선전선동부, 통일선전부, 국제부, 국가보위성, 인민무력성, 경제 부처까지 포함한 전문 관료들로 구성되었을 가능성이 있다. 비핵화 및 평화체제 관련 의제가 광범위하고 각 의제별로 전문성을 요하기 때문에 북미국 전담보다는 각 의제를 포괄하는 인적 구성으로 상설기구화 했을 가능성이 있다.

김정은-김여정-최선희 대미외교축의 장기적 포석

대미협상국은 북미협상을 트럼프 행정부에 한정하지 않고 향후 장기적인 구도로 보고 꾸려졌을 가능성이 있다. 또는 최소한 그런 의미를 보여주기 위해 공개했을 수 있다. 최선희 제1부상은 대미협상국을 직접 지휘하는 역할을 할 가능성이 있다. 여기에 북미협상 및 남북 관계 전반에 개입하고 있는 김여정 제1부부장이 관여하고 있을 가능성이 있다. 그렇다면 ‘김정은-김여정-최선희’ 라인이 실질적인 대미 외교의 축이라고 볼 수 있다. 최강일 북아메리카국 부국장의 주오스트리아 대사 발령도 대미협상 차원에서 해석할 수 있다. 북미 및 비핵화 현안에 밝은 최강일 대사는 빈에 있는 IAEA 본부와의 접촉, 미국과의 비공식 접촉에서 수월한 측면이 있다. 대미협상국은 미국 정치의 불확실성에 대응한 측면이 있다. 조 바이든으로 민주당 후보가 조기 확정됐다. 조 바이든 후보는 트럼프 대통령의 대북정책을 전면적으로 부정해 왔기 때문에 북한 입장에서선 결코 좋다. 대미협상국의 존재를 알림으로써 북미정

상 합의, 북미협상의 계승 메시지를 보내고 있다고도 볼 수 있다.

그렇다면 리선권 외무상의 역할은 다른 측면에서 봐야한다. 우선 대남, 대미 강경파 이미지가 강한 그를 통해 호락호락하지 않은 대외 이미지를 보여주고 협상 의도에 혼선을 주는 차원이다. 2018년 이후 외무성 주도의 대미협상에 대한 군부의 우려를 불식시키는 의미도 있다. 또 대북제재가 강화·장기화되면서 해외 경제활동의 제약이 심해져 외무성에 대한 통제, 인적 쇄신, 기강 잡기 차원에서 이뤄졌을 가능성도 있다. 최근 유럽국 대사의 소환 및 교체 등도 그런 일환일 수 있다. 따라서 리선권 외무상 발탁을 ‘리선권체제’의 등장으로 보기 어렵다. 오히려 실질적으로 ‘최선희-대미협상국체제’ 또는 ‘김정은-김여정-최선희-대미협상국체제’가 핵심이라고 볼 수 있다.

김형준 당 국제부장의 등용은 고령인 리수용을 대신해 대리 외교에 밝은 그를 통해 유엔무대에서 대리, 대중국 공조를 강화하는 차원에서 읽을 수 있다. 김정관 인민무력상의 발탁은 현 시기 군행정 역할의 차원에서 볼 수 있다. 김정관은 2019년 11월 중장 계급에서 현재 대장으로 초고속 승진했다. 군을 동원한 관광지 건설 공로가 인정된 것으로 평가된다. 군의 경제적 역할인 건설이 군행정의 주요 임무임을 의미한다. 최부일을 대신한 김정호 인민보안상의 교체는 1944년생으로 고령인 최부일의 자연 교체로 볼 수 있다. 리만건 전 당조직지도부장의 경우 부정부패 혐의로 부장직에서 해임되었지만, 전략무기 개발에서 공이 크고 업무 능력이 뛰어나 정치국 위원직을 유지시킨 것으로 보인다. 박정천 총참모장의 당 정치국 후보위원 보선은 김 위원장의 그에 대한 신임 차원에서 해석 가능하다. 박정천은 2019년 김 위원장 공개활동에 28회나 수행을 했다. 주목할 것은 총정치국장이 보통 수행하는 군 경제부문 행사도 수행하는 것뿐만 아니라 각종 준공, 조업행사도 동행하고 있다는 점이다. 그에 대한 신임은 국방기술을 현대화하는 차원에서 노후화된 재래식 전력을 포병 중심으로 재편하고 무기를 개발하는 일련의 군사전략 차원도 있고 그의 업무적 능력을 높이 샀을 가능성이 높다. ©KINU 2020

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