

북한 최고인민회의 제14기 제6차 회의 분석

Online Series

2022. 02. 10. | CO 22-05

홍 민(북한연구실장)

홍 제 환(북한연구실 연구위원)

최 지 영(기획조정실 연구기획부장)

이번에 개최된 북한의 최고인민회의 제14기 제6차 회의는 농촌건설 집중, 비상방역 선진화, 내각중심제 강화, 무역·상업의 국가관리 강화 등을 주요하게 강조했다. 큰 흐름에선 방어적이고 현상관리 중심의 최근 2년의 정책 기조의 연속선상에 있다. 다만, 북중 및 북러 교역의 단계적 정상화를 염두에 둔 무역 관리 및 비상방역 관련해서 일정한 변화가 보인 점은 주목이 필요하다. 최근 몇 년 새 전략적 흐름에서 보면, 이번 회의는 미중 및 미러 대치구도를 배경으로 전략무기 개발 우선 완수(선 핵무기 고도화)라는 목표 아래 내부적으로 농촌건설을 구호로 한 내부 결속과 북중 북러 무역 정상화, 비상방역체계 조정 등을 내세웠다고 할 수 있다. 올 한 해 예고된 다종의 전략무기 실험에 따른 국제사회의 압박을 버티는 일종의 내부적 대응체계에 주력했다.

최고인민회의의 결산 및 예산 관련 주목할 부분은 우선 지난해 부문별 성과에서 대부분 초과달성이 보고됐으나, 내외부 여건이 크게 달라지지 않았던 점에서 보면 통계 오용 가능성이 있다. 경제개발 5개년계획 첫해 성과를 향후 목표 달성의 동력으로 삼겠다는 정치적 고려가 있었을 가능성이 있다. 둘째, 지난해 예산의 수입과 지출 증가율이 집권 이후 최저치를 기록, 대북제재와 코로나19로 재정여건이 악화되고 있는 현실을 보여주고 있다. 올해 계획도 현상 유지 수준에 머물고 있다. 셋째, 비상방역사업 예산의 대폭 증가다. 북중, 북러 무역 단계적 정상화에 대비한 비상방역 지출의 증가를 염두에 둔 것으로 보인다. 이런 연속선상에서 셋째, 무역 및 상업에 대한 국가 통제 강화를 강조한 부분이다. 국가의 '유일무역제도' 환원복구와 통일적 상업관리체계 복원 등 주요 자금 원천인 무역과 상업에 대한 국가의 직접적 통제·관리를 주요 정책으로 내놓았다. 불확실한 정세, 대미 장기전, 코로나19의 장기화, 전략무기 개발에 따른 국제사회 압박 등에 대응한 교육지책으로 보인다.

북한이 2월 6~7일 평양 만수대의사당에서 최고인민회의 제14기 제6차 회의를 개최했다. 이번 회의는 지난해 말 개최됐던 제8기 제4차 당 중앙위 전원회의에서 채택된 주요 내용을 뒷받침하는 결산 및 예산 수립과 후속 입법 조치의 성격을 갖는다. 이번 회의에선 올해 목표로 사회주의농촌건설사업의 집중, 비상방역사업의 선진화, 경제에서의 내각중심제 강화, 무역 및 상업에서의 국가관리 강화, 국가방위력 강화 등을 강조했다. 크게 보면, 집권 이후 도시 중심의 건설에 집중하면서 소외되었던 지방단위 농촌으로 건설과 투자 외연을 확장하는 목표 변화, 북중 및 북러 교역의 단계적 정상화를 염두에 둔 비상방역체계의 조정, 대북제재 및 비상방역 장기화에 대응한 무역 및 상업에 대한 국가통제 강화, 내각의 경제 조정자적 역할의 지속 등으로 요약할 수 있다.

큰 흐름에선 여전히 정세 불확실성과 대미 장기전, 코로나19로 인해 대부분의 정책들이 확장적이기보다는 방어적이고 현상 관리의 성격이 강해 보인다. 다만, 농촌건설 집중, 무역의 단계적 정상화, 경제에 대한 국가관리 강화, 비상방역체계의 조정 등이 지난해와 달라진 움직임을 예상케 하는 부분이다. 이런 미세한 변화는 큰 방향에서 전략무기 개발 프로세스의 우선 완수(선 핵무기 고도화) 목표 아래 움직이되, 내부적으로는 소외됐던 농촌을 다독이는 정책적 관심과 건설 성과를 통해 내부 결속을 유지하고 무기 개발 과정에서 예상되는 국제사회의 압박에 버틸 수 있는 북중 및 북러 교역의 단계적 확대, 그리고 교역 확대에 따른 비상방역체계의 일정한 조정 등으로 읽을 수 있다.

개최 시점, 김정일·김일성 탄생 기념일 중심의 상반기 일정 수립 가능성

개최 시점에서 보면, 북한은 4월에 개최했던 오랜 전통을 깨고 2021년에 1월 개최를 한 바 있다. 개최 시점을 연초로 당겨 회기 연도의 시작점을 현실화하는 조치로 해석할 수 있는데, 이번에는 20여 일 늦은 2월 초에 개최했다. 지난해 최고인민회의의 소집 날짜를 예고했었다는 점, 새해 벽두부터 최고인민회의 개최 직전까지 7차례에 걸친 미사일 발사 행보를 선행했다는 점에서 사전 계획된 일정애 따라 상반기 일정을 진행하고 있음을 추측케 한다. 김정일 탄생 80주년과 김일성 탄생 110주년을 맞는 올해를 연초부터 ‘혁명적 대경사의 해’로 강조하고 있는 만큼 상반기를 이 두 기념일을 극적으로 최대한 빛내는 효과에 초점을 맞춰 일정을 배치했을 가능성이 있다.

1월 초부터 극초음속미사일로 시작하는 촘촘한 미사일 발사 행보로 전략무기 개발 성과를 과시하는 동시에 ‘혁명적 대경사의 해’를 여는 극적 효과를 동시에 염두에 두었을 가능성이

있다. 이어 베이징동계올림픽 개막을 앞두고 시진핑 중국 국가주석에게 축전을 보내 평화와 ‘안전한’ 대회 개최를 기원하는 동시에 경제와 민생 중심의 최고인민회의를 개최하며 휴지기를 갖는 템포 조절을 한 것으로 보인다. 베이징동계올림픽(2월 4~20일) 이후 패럴림픽(3월 4~14일) 및 중국 양회(정협 3월 4일 개막, 전인대 3월 5일 개막) 등이 있어 이 기간 전략무기 실험 행보의 외교적 휴지기를 가질 것으로 보인다. 2018년 이후 북한은 중국의 양회 기간을 피해 미사일 발사를 해 왔다는 점에서 최소한 3월 중순까지는 전략무기 실험을 자제할 것으로 보인다.¹⁾ 그런 측면에서 상반기 ‘혁명적 대경사’ 기획의 절정은 태양절(4.15.)이 될 것으로 보인다.

김정은 당 총비서의 최고인민회의 불참도 이런 맥락에서 해석해 볼 수 있다. 제8기 제4차 당 중앙위 전원회의를 통해 이미 올해 정책방향을 제시한 마당에 한 달여 만에 다시 등장해 정책 발언을 할 필요성이 크지 않았다고 볼 수 있다. 태양절을 정점으로 한 극적 효과 차원에서 보면, 연초 극초음속미사일 시험 최종단계에 참관하며 전 세계 및 미국으로부터 주목 효과를 충분히 거뒀고 내부적으로 혁명적 대경사의 해를 여는 축포의 효과 역시 거뒀다. 베이징동계올림픽 및 양회 휴지기에서 숨을 고른 후 3월 중하순부터 태양절까지 예고했던 전략무기 실험, 태양절 행사, 김정은 총비서의 경축연설 등을 통해 의례적 대내외 메시지가 발신될 것으로 보인다. 그런 차원에서 보면, 한국 대선 이후 연말까지 차기 정부의 대북정책 구상이 수립되는 시기, 11월 미국의 중간선거 전까지 예고했던 전략무기의 실험을 지속하는 한편, 9월 최고인민회의의 시정연설 형식을 통해 김정은 총비서는 구체적인 대미 및 대남 메시지를 발신할 것으로 보인다.

2021년 계획 목표 초과 달성 발표는 통계 오용 때문인 듯

이번 최고인민회의의 김덕훈 내각총리의 사업정형에서는 지난해 연간 공업총생산액 계획을 148% 수행했다는 발언에 주목할 필요가 있다. 당초 계획한 것보다 생산액이 절반 가까이 증가했다는 점이다. 그런데 이는 지난해 말 당 중앙위 제8기 제4차 전원회의에서 김정은 위원장이 국가경제발전 5개년 계획의 첫해 목표 달성 여부를 명확히 언급하지 못했던 것과 대비된다. 또 지난해 말까지 북한 당국이 노동신문 등을 통해 생산계획 달성을 독려했던

1) 2019년 3월 발사가 없었고 2020년 3월 4차례 발사가 있었으나 그해 양회는 코로나19로 5월 21일로 두 달 연기, 2021년에는 양회가 끝나고 열흘 후 순항미사일을 발사한 바 있다.

것과도 일정하게 배치되는 결과로 보인다. 경제계획 첫째 년도 경제성과 부진으로 계획 추진의 동력이 상실될 수 있다는 점을 고려한 정치적 차원의 가공 가능성을 배제하기 어려워 보인다.

성과 부풀리기 이외에 실질가격이 아닌 명목가격을 기준으로 증가율을 산출한 결과일 가능성도 높다. 공업총생산액은 총생산량이 증가하거나 가격이 상승하면 증가한다. 이 중 가격 상승의 영향은 배제할 필요가 있으므로 일반적으로 국가들은 실질금액을 산출하여 증가율을 구한다. 그런데 북한 당국은 가격 상승의 영향을 배제하지 않은 명목금액을 기준으로 증가율을 발표한 것으로 보인다. 이는 지난해 6월 당 중앙위 제8기 제3차 전원회의의 관련 노동신문 보도를 통해 추정할 수 있다. 당시 보도를 보면, “상반년 기간 공업총생산액 계획을 144%, 지난해 동기에 비해 125%로 넘쳐 수행하고”에 이어 “현물량적으로도 많이 장성하고 있는 것을 비롯하여”를 덧붙이고 있는데, 이는 공업총생산액이 실질금액이 아닌 명목금액 기준으로 산출되었음을 시사한다. 이번에 발표된 수치 역시 같은 방식으로 산출되었을 것으로 판단된다.

요컨대, 김 총리가 지난해 연간 공업총생산액 계획을 148% 수행했다고 발표했지만, 이는 통계 오용 때문으로 판단되며, 김정은 총비서가 당 중앙위 전원회의에서 5개년 계획의 첫째 목표 달성 여부를 명확히 언급하지 못했던 것에서 짐작할 수 있듯이 경제성과는 부진했을 것으로 보인다. 다만 의도 여부와 무관하게 명목금액을 기준으로 생산 실적을 제시함으로써, 이러한 개념에 익숙하지 않은 주민들에게 ‘착시 효과’를 불러온 결과, 북한 당국은 경제성과 부진에 대한 부정적 여론을 일부 무마하는 효과는 거둘 수 있을 것으로 예상된다.

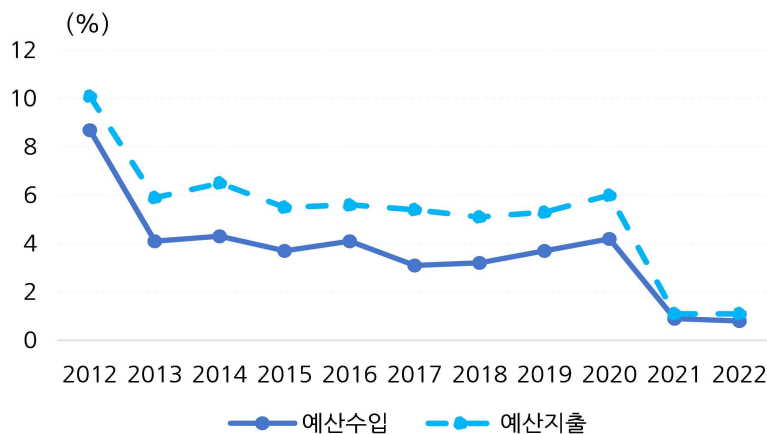
2021년 예산 수입 및 지출 계획 증가율은 1% 내외로 전년과 유사

국가예산과 관련한 발표는 예산집행에 대한 결산, 예산의 수입·지출 계획 증가율의 측면에서 지난해와 유사하다. 지난해 예산의 수입과 지출 증가율은 각각 0.9%, 1.1%로 김정은 집권 이후 최저치를 기록하여, 대북제재와 코로나19 보건위기로 재정여건이 악화되고 있음을 보여주었다. 올해는 예산의 수입과 지출 증가율을 각각 0.8%, 1.1%로 발표하였다. 사실상 2년 연속 재정규모를 기존 수준에서 유지한 것으로 볼 수 있다. 또한, 예산 수입과 지출의 부문별 증가율의 측면에서도, 비상방역사업에 대한 예산지출을 33.3% 증가시킨 것 이외의 뚜렷한 변화를 찾기는 어렵다. 이미 지난해 말 당 중앙위 전원회의에서 코로나19 유입을 막기 위한 비상방역사업을 국가사업의 제1순위로 강조한 바 있다. 또한 북중, 북러 국경에

육로 수송을 위한 시설이 마련되었는데, 올해 비상방역과 관련된 예산지출 계획이 큰 폭 증가한 것은 무역이 재개될 경우 이에 필요한 방역시설의 운영을 염두에 둔 것일 수 있다.

농촌발전을 위해 농업부문에 대한 예산 항목을 별도로 만들고, 관련 예산지출을 증가시켰다는 언급이 있지만, 이를 수치로 제시하지는 않았다. 전체 예산지출의 증가율은 1.1%로 전년과 동일하지만 인민경제발전을 위한 지출은 2%로 소폭 증가(지난해 0.6%)했는데, 대부분 농업부문의 투자와 연관이 있을 가능성이 있다. 이미 지난해 말 개최된 전원회의에서 농업 부문에 대한 투자 확대와 농촌의 생활여건 개선을 강조하는 한편, 협동농장의 미상환대부를 탕감하는 조치를 발표하기도 했다. 제재와 보건위기 장기화 상황에서 농업 부문의 생산성을 제고하기 위해, 재정 수단(예산지출 확대)과 금융 수단(미상환대부 탕감)을 모두 활용하는 것으로 해석할 수 있다. 협동농장의 미상환대부 탕감은 그 자체로 경제적 유인을 제공하려는 방안일 수도 있지만, 신규 대부를 발생시키기 위한 사전적 조치일 가능성도 있다. 이와 같이, 은행을 통한 대부를 활용하는 것은 재정 지출을 크게 확대하기 어려운 사정을 반영하는 것이기도 하다.

<그림 1> 국가예산 수입 지출 계획 증가율(2012~2021년)



출처: 노동신문(최고인민회의 각 연도 국가예산 발표 내용)

재정여건 악화 속 예산수입 확보를 위한 노력

국가예산과 관련한 제도 변화와 함께 예산수입 확보의 어려움을 짐작하게 하는 대목도 눈에 띈다. 우선, 올해 예산수입 항목에 대한 발표를 보면, 국가기업이익금과 협동단체이익금이 각각 국가기업이득금과 협동단체이득금으로 명칭이 변경되었다. 북한은 2002년 예산수입의 기본항목인 거래수입금과 국가기업이익금을 국가기업이득금으로 통합하였다가, 2011년 다시 거래수입금과 국가기업이익금을 재도입한 바 있다. 올해 예산수입 계획 증가율에 대한 언급에서는 거래수입금과 국가기업이득금의 증가율이 각각 별도로 발표되었기 때문에, 2002년 조치로 회귀한 것으로 보기는 어렵다. 국가예산수입법 개정 등 제도 변화와 관련된 구체적인 정보가 입수되지 않아 단정하기는 어렵지만, 국가기업이익금이 기업 소득에 대한 과세임을 감안할 때 국가기업이득금의 재도입은 과세의 원천이나 기준에 대한 제도 변화에 따른 것일 수 있다. 또한, 이는 예산수입을 확보하기 위한 노력과 연관이 있을 가능성이 있다. 이러한 흐름은 이미 2020년부터 감지되었는데, 기본항목인 거래수입금과 국가기업이익금의 전년대비 증가율이 둔화되기 시작했고 이전에는 기업내부에 유보하던 ‘국가투자조정재산감가상각금’을 예산수입으로 동원하기 시작했다. 국가기업이익금과 협동단체이익금을 각각 국가기업이득금과 협동단체이득금으로 전환한 것도, 단순한 명칭 변경이 아니라 예산수입을 더 늘리기 위한 시도일 가능성이 있다.

한편, 올해 예산수입 계획 발표에서는 ‘집금수입’을 6.8배 증대시키는 내용이 포함되었다. ‘집금수입’ 항목에 대한 계획이 최고인민회의의 발표에서 언급된 것은 다소 이례적이다. 선행연구에 따르면, ‘집금소’는 각 시, 군 지역 단위에 설치된 일종의 징세기관으로 기관, 기업소, 단체, 주민이 시장활동을 통해 얻은 소득의 일부를 사용료나 소득세의 형태로 징수한다.²⁾ 집금수입을 큰 폭으로 증가시키는 계획이 지난해 수입 감소를 만회하려는 의도인지, 그렇지 않으면 새로운 세원 발굴 등을 통해 더 많은 예산수입을 확보하려는 목적인지는 분명치 않다. 코로나19 팬데믹 이후 시장활동이 위축되면서, 집금소의 징수 실적이 악화되고 있다는 소식들도 잇따랐기 때문이다.³⁾ 분명한 것은 제재와 보건위기 장기화로 재정여건이

2) 2002년 7.1. 조치 이후 북한 당국은 국가기업이득금을 도입하고, 시, 군 지역에 집금소를 설치하는 등 새로운 세원 발굴을 위한 노력을 확대한 바 있다. 시, 군 인민위원회의 상업관리국의 통제를 받는 시장관리소가 징수하는 장세(매대사용료), 자전거보관료, 짐보관료도 집금수입의 한 형태이다. 박형중·최진욱, “북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석,” 『통일정세분석』 (2005-10), p. 12; 홍민 외, 『북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2016), pp. 41~57.

3) KITA 북한무역, 「월간브리프 2020년 12월호」(2020); “북, 코로나 불황으로 국가부담금 징수에 비상,” 『RFA』 2021.1.29., <https://www.rfa.org/korean/in_focus/ne-hm-01292021073850.html> (검색일: 2022.2.8.).

악화되는 가운데, 예산수입을 확보하기 위한 다양한 시도가 이루어지고 있다는 점이라고 할 수 있다.

무역에 대한 국가의 관리와 통제 강화 시사

제재와 코로나19로 경제 상황이 악화되자 북한 당국은 경제에 대한 국가의 관리와 통제를 강화하는 일련의 조치를 취해 왔다. 김덕훈 총리의 올해 과업에 대한 보고에서도 그러한 경향이 지속될 것임을 확인할 수 있다. “국가의 유일무역제도를 환원복구하기 위한 사업”, “상업 부문에서 국가의 통일적인 상업관리체계를 시급히 복원”과 같은 언급이 대표적이다.

이 중에서도 특히 “국가의 유일무역제도를 환원복구”한다는 언급이 주목된다. 국가의 통일적인 상업관리체계 복원과 달리, 무역에 대한 국가적 통제와 관리 강화는 그동안 크게 강조되지 않았기 때문이다. 물론 경제 전반에 대한 국가의 관리와 통제가 강화되어 온 만큼 무역 부문에서도 그러한 움직임이 나타나긴 했다. 하지만 공식 제도 차원에서 구체적인 조치가 이루어진 것은 최근의 일이다.

지난달 열린 최고인민회의 상임위원회 전원회의에서 북한은 무역법을 개정하였다. 당시 그 구체적인 내용이 공개되지는 않았으나, 조선중앙통신은 “무역사업에 대한 중앙집권적, 통일적 지도와 통제를 더욱 강화하기 위한 조항들이 보충”되었다고 보도했다. 이번 최고인민회의에서 “국가의 유일무역제도를 환원복구”하겠다고 한 것도 무역법 개정과 같은 맥락에서 이루어진 발언으로 보인다.

김정은 시대 초반 북한은 무역법 개정을 통해 무역의 자유화·분권화를 추진한 바 있다. 그렇다면 최근 들어 이에 역행하는 조치가 취해지고 있는 이유는 무엇일까. 앞서 언급했듯이, 경제 상황이 악화되면서 경제 전반에 대한 국가의 관리와 통제가 강화되고 있는데, 무역 부문 역시 그 영향을 받고 있다고 할 수 있다. 또한 제재 강화에 따른 무역적자 심화로 외화보유고 관리의 필요성이 더욱 증대된 상황, 코로나19 유입 차단을 위해 무역에 대한 통제를 강화할 필요성이 증대한 점 등도 그 배경 요인이라고 하겠다.

따라서 북한은 경제 상황을 고려해 올해 대외무역 규모는 2020~2021년에 비해 늘리되, 외화보유 규모, 코로나19 상황 등을 고려하여 수입 규모, 품목 등을 제한적, 점진적으로 증가시키는 등 무역에 대한 국가적 통제와 관리가 한층 강화될 것으로 예상된다. ©KINU 2022

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