

북한 최고인민회의 제14기 제10차 회의 분석과 함의 :대남정책 전환과 예산·경제정책을 중심으로

Online Series

2024. 1. 16. | CO 24-08

최 지 영(북한연구실 연구위원)
김 갑 식(북한연구실 선임연구위원)

북한이 1월 15일 최고인민회의의 제14기 제10차 회의를 개최했다. 본고에서는 최고인민회의의 예산보고 및 김정은 위원장의 시정연설에 나타난 대남정책과 예산·경제정책의 주요 특징을 분석하고 함의를 도출한다.

대남정책

김정은은 북한의 정책에서 통일과 민족 개념을 완전히 제거하고 주민들이 남한과의 동족, 통일이나 화해를 생각하지 못하도록 할 결심을 한 것으로 보인다. 지난 제8기 제9차 당전원회의에서 제시한 “대남·통일정책에서 근본적인 방향전환”을 다시 한번 강조하면서 강화된 후속 조치를 실시하라고 지시했다. 무엇보다도 김정은은 이번 최고인민회의에서 “지난 80년간의 남북관계사에 중지부를 찍고 한반도에 병존하는 두 개 국가를 인정할 기초 위에서 북한의 대남정책을 새롭게 법화하였다”고 선언했는데, 이는 ‘한반도의 적대적 두 국가론’을 보다 명확히 한 것이다.

그에 따라 우선조치로 통일 관련 단체들을 모두 정리했다. 김정은은 최고인민회의에서 북한의 대남기구인 조국평화통일위원회와 민족경제협력국, 금강산국제관광국을 폐지하기로 했다며 “내각과 해당 기관들은 이 결정을 집행하기 위한 실무적 대책을 세울 것”을 주문하였다. 이외에도 6.15공동선언실천 북측위원회, 조국통일범민족연합 북측본부, 민족화해협의회, 단군민족통일협의회 등도 정리된 것으로 보인다. 북한은 남북대화 재개의 조그마한 여지조차 남기지 않으려는 듯 당국 차원뿐만 아니라 민간 차원에서도 남북 간 연락선을 완전히 차단한



것이다. 더 나아가 김정은은 남북교류협력의 상징인 경의선 북측 구간을 회복 불가능하게 물리적으로 완전히 단절시키고 남북연계 조건들을 철저히 분리시키라고 지시함으로써 지난 남북관계사를 철저히 부정했다.

북한 헌법에 대한민국을 ‘제1의 적대국’, ‘불변의 주적’으로 명기

김정은은 ‘한반도 전역’을 한국의 영토로 규정한 한국 헌법을 언급하면서, 현재 북한 헌법에 없는 영토조항을 신설해 “대한민국은 화해와 통일의 상대이며 동족이라는 현실모순적인 기성 개념을 완전히 지워버리고 철저한 타국으로, 가장 적대적인 국가로 규제한 이상 (북한이) 독립적인 사회주의국가로서의 조선민주주의인민공화국의 주권행사영역을 합법적으로 정확히 규정”하라고 요청했다. 올 3월 예정된 최고인민회의에서 북한의 영토, 영해, 영공지역에 대한 정치적 및 지리적인 정의가 북한 헌법에 추가될 것으로 보인다. 더 나아가 한반도 긴장을 고조시키기 위해 ‘전쟁이 일어나는 경우에 대한민국을 완전히 점령, 평정, 수복하고 북한영역에 편입시키는 문제’까지도 헌법에 반영하라고 강조했다.

또한 김정은은 대한민국을 ‘제1의 적대국’, ‘불변의 주적’으로 명기하는 헌법개정도 요구하면서, 북한 주민의 일상생활에서도 통일과 민족 관련 단어들을 금지시키라고 주장했다. 앞으로 북한 주민들의 정치사상생활과 정신문화생활 영역에서 ‘삼천리금수강산’, ‘8천만 겨레’와 같이 남과 북을 동족으로 인식하게 하는 낱말들이 사용되지 못할 것으로 보인다. 그리고 헌법에 있는 ‘북반부’, ‘자주, 평화통일, 민족대단결’이라는 표현도 삭제하라고 했다. 현행 북한 헌법에는 김일성과 김정일의 업적 부분에 ‘통일’이라는 단어가 나오고 “자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다”고 9조에 명기되어 있는데, 향후 헌법개정에서 삭제될 것이다. 이는 김일성의 업적이라고 선전했던 ‘조국통일3대헌장기념탑’¹⁾을 철거하는 등 ‘통일’, ‘화해’, ‘동족’ 개념 자체를 제거하라는 김정은의 지시와 연결되는 대목이다. 북한의 민족 개념이 경제체제를 중시한 스탈린적 개념에서 1980년대 연방제 제기와 더불어 혈통과 언어를 중시한 개념으로 바뀌었는데, 향후 다시 예전 개념으로 회귀하는지 주목해야 할 것이다.

1) 1972년 7·4공동성명에서 천명됐던 ‘조국통일 3대원칙’과 1980년 제6차 당대회에서 제시한 ‘고려민주연방공화국 창립방안’, 1993년 제9기 최고인민회의에서 발표된 김일성의 ‘민족대단결 10대강령’ 등을 기념한 탑.



북한 법규범체계에서 ‘통일’ 사라질 듯

한편, 지난 2021년 제8차 당대회규약에서 ‘조성된 형세와 변천된 시대적 요구에 맞게 대남문제를 고찰’하면서 ‘우리 민족끼리’가 삭제되고 ‘자주, 평화통일, 민족대단결’식으로 하나의 관용구로 고착되었던 ‘조국통일 3대원칙’이 분리된 바 있다. 2026년 제9차 당대회 규약에서도 통일 관련 단어의 삭제가 포함된 개정이 확실하다. 이렇게 되면 북한의 법규범체계에서는 통일 관련 단어가 완전히 사라지게 된다. 당규약상으로는 헌법상으로도 ‘적대적 두 국가론’이 완성된다. 결국 김일성·김정일의 통일분야 유산까지 부정하면서 ‘한반도에서 교전 중인 두 국가’라는 북한의 주장은 “전쟁을 일방적으로 결행할 의도는 없지만 전쟁이 현실화되면 피하지 않고 핵무기를 포함한 모든 군사력을 총동원하여 대한민국을 괴멸시키고 끝장낼 것”이라는 엄포로 이어진다. 2024년 한반도 안보상황이 매우 위태로운 수준으로 전개되지 않도록 철저한 대비가 필요하다.

예산·경제정책

매년 초 북한은 최고인민회의를 통해 지난해 예산 집행을 결산하고 올해 예산의 수입, 지출 계획을 발표한다. 북한은 예산의 구체적인 규모를 밝히지는 않지만, 수입과 지출의 증가율 변화, 개별 부문의 증가율 차이는 북한당국이 중점을 두는 경제정책의 방향을 이해하는 데 제한적이거나 도움을 준다. 이번 최고인민회의에서는 예산보고와 더불어 김정은 위원장의 시정연설도 이루어졌는데, 지난해 말 개최된 전원회의와 마찬가지로 경제부문의 과업을 제시하는 데 연설의 상당 부분을 할애하고 있다. 국가경제발전 5개년 계획(2021~2025년)의 4차 연도인 올해 북한당국이 경제복구에 사활을 걸고 있음을 짐작케 한다.

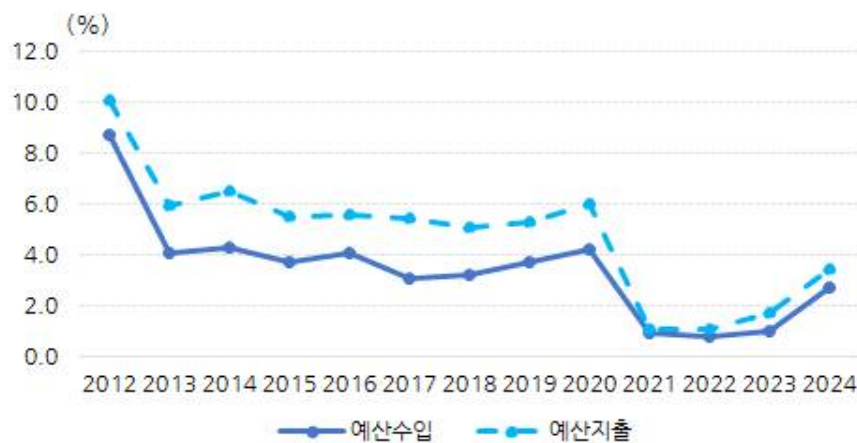
2024년 예산 수입·지출 계획 증가율 3% 내외로 반등

올해 북한의 예산 수입과 지출 증가율은 전년 대비 각각 2.7%, 3.4%로 계획되어, 2021~2023년 기간 1% 내외 수준에서 반등하였다. 북한의 재정여건은 대북제재 장기화, 코로나19 팬데믹이 중첩되었던 2020년, 주요 예산수입원인 거래수입금과 국가기업이득(익)금²⁾의 증가율이 1%대로 둔화되면서 악화되기 시작하였고, 이러한 추세는 2021~2023년에도 이어졌

2) 생산단위에 대한 과세 성격인 종전의 국가기업리익금이 2022년 최고인민회의 예산보고부터 ‘국가기업리득금’으로 명칭이 변경됨.

다. 그러나, 지난해 무역재개가 본격화되면서 북한경제는 부분적으로 반등하기 시작한 것으로 평가되는데, 이에 힘입어 올해 거래수입금과 국가기업이득금의 계획 증가율을 각각 0.5%, 3.2%로 책정하며 예산규모 전반을 소폭 증가시킨 것으로 보인다.

<그림 1> 국가예산 수입·지출 계획 증가율(2012~2024년)



자료: 『노동신문』 (최고인민회의의 각 연도 국가예산 발표 내용)

과학기술발전사업비 별도 신설, 군수공업 강화

예산 규모가 삼년 여 만에 증가한 데 반하여, 경제성장을 위한 두드러진 투자 확대가 관찰되었다고 평가하기는 어렵다. 전체 예산지출 계획 증가율이 3.4% 증가했음에도 불구하고, 인민경제사업비는 0.4% 증가시키는 데 그쳤다. 눈에 띄는 것은 “올해부터 과학기술발전사업비를 인민경제사업비에서 분리시켜 국가예산지출의 독자적인 항목”으로 신설하고, 계획 증가율도 9.5%라는 비교적 큰 폭으로 책정한 부분이다. 과학기술에 대한 예산지출 증가율은 2017~2020년에도 7~9%대로 계획되어 과거 수준으로 회복한 것으로 이해할 수 있으나, 동 부문이 별도 항목으로 분리되면서 전체 인민경제사업비가 둔화된 것으로 보인다. 특히, 과학기술발전사업비가 ‘우주과학기술발전사업비’와 ‘우주과학연구기관유지비’를 포함하고 있다는 대목은 북한당국이 예산지출을 증가시키면서 군수공업에 대한 투자에 중점을 두고 있음을 짐작케 하는 부분이다.

기간공업 복구와 농업발전 강조

이번 최고인민회의의 예산보고와 김정은 시정연설은 지난해 북한당국이 기간공업 복구와 농업·농촌 부문 발전에 역점을 두었으며, 이러한 기조를 올해에도 대체로 유지할 것임을 보여준다. 우선, 기간공업에 대한 강조를 살펴보자. 최고인민회의의 예산보고에서는 ‘금속, 화학, 전력, 석탄, 기계공업을 비롯한 중요공업부문’에 지난해 총예산 지출의 24.4%를 할애하였다고 밝히고 있다. 북한은 개별 산업에 대한 예산지출 규모, 구성비를 매년 밝히지 않아 지출 비중(24.4%)만으로 증감을 판단하기는 어렵지만, 지난해 말 전원회의에서 금속, 화학, 기계 등 중요 공업 부문의 2020년 대비 성과를 강조했고 올해 최고인민회의의 시정연설에서도 지난해 기간공업의 성과에 대한 긍정적 평가가 관찰되었다. 실제로 어느 정도의 성과를 거두고 있느냐와 별개로 북한당국이 중화학공업 부문의 복구에 역점을 두고 있음을 추정할 수 있다. 특히, 김정은 시정연설에서는 ‘룡성기계연합기업소’를 중심으로 한 기계공업의 발전이 강조되었다. 산업용 기기는 유엔안보리 대북제재로 수입이 중단된 상황으로, 제조업 전반에 미치는 파급효과를 감안할 때 기계공업은 제재 장기화 상황에서 수입대체 산업화가 가장 시급한 분야이기도 하다.

농업 부문, 곡물 생산에 대한 강조도 지속되고 있다. 올해 최고인민회의의 예산보고에 따르면, 지난해 농업 부문 예산지출은 15% 증가했다. 지난해 최고인민회의에서 농업 부문에 대한 예산지출 계획 증가율은 14.7%로 책정되었는데, 당초 목표를 소폭 상회한 것으로 보인다. 올해 농업 부문 예산지출 계획 증가율도 0.1%로 책정, 기존 예산지출 규모를 보장함으로써 농업집중정책을 지속할 것이 확인되었다. 시정연설에서 언급된 각종 농업정책들, 즉 농업 부문 원자재 보장과 기계화, 밀 생산·가공 활성화, 채소·과수·공예작물·수산물·가금류 생산 등을 통한 식품 다양성 확대 등은 지난해 말 전원회의에서 제시된 정책들과 별반 차이는 없는 것으로 보인다.

한편, 보건위기 대응을 위한 방역사업에 대한 예산지출을 언급한 점도 주목할 만한 부분이다. 북한당국은 2022년 최고인민회의의 예산보고에서 ‘비상방역사업’에 대한 예산지출 계획을 큰 폭(+33.3%)으로 증가시킨 바 있다. 지난해 예산계획 증가율에서 별도 언급되지는 않았으나 올해 최고인민회의의 보도에서는 2023년에도 ‘방역능력건설’에 필요한 자금을 13.2% 증가시켰다고 결산하였고, 2024년에도 지난해 계획수준을 유지할 것을 언급했다. 재정이 빠듯한 상황에서 방역사업 관련 예산을 증가시키고 있는 것은 김정은 시정연설에서도 강조된 평양, 강원도 지역의 종합병원 건설과 연관된 것으로 보인다.



내수진작을 위한 지방경제 활성화, 《지방발전 20×10 정책》

김정은 시정연설에서 주목할 만한 부분 가운데 하나는 각 20개 군에 지방공업 공장을 건설하여 10년 내에 강원도 김화군과 같은 수준으로 지방경제를 발전시킨다는 《지방발전 20×10 정책》이다. 2021년 제8차 당대회 이후 경제정책이 농업·건설업 중심의 내수 진작에 방점을 두었다면, 올해부터는 지방 경공업 중심의 내수 활성화를 시도하려는 것으로 이해된다. 물론, 이러한 방향 전환은 무역재개로 수입이 확대된 덕분에 가능한 것으로 보인다.

북한은 식료가공품, 의류, 일용품과 같은 소비재 생산을 중소규모 지방공업이 담당하는 방식의 지방경제 정책을 1970년대부터 유지해오고 있어 그 자체가 새로운 것은 아니지만, 제재가 장기화되면서 지역 단위의 ‘자력갱생’을 촉구하는 방식으로 최근 지방경제의 역할이 상대적으로 강조되고 있다. 제재 장기화로 중앙의 재정여건이 악화된 상황에서 국가예산을 정책 우선순위의 중앙공업이나 농업에 집중하는 대신, 곡물을 제외한 전반적인 소비재 생산을 지역 단위의 자력갱생을 통해 충당하려는 시도로 이해된다.

북한당국은 이미 2021년 「시·군 발전법」 제정을 통해 식료품과 일용품 등 소비재 생산을 위한 지방공업의 발전(제13조~제16조)을 명문화했으나, 지난해까지 성과는 다소 부족했던 것으로 보인다. 올해 시정연설에서는 “도, 시, 군들에서 자기 지역의 특성과 자원을 합리적으로 리용하여 인민생활자금을 충당할데 대한 문제는 당적으로 이미 강조”되었으나 이를 위해 필요한 후속조치들이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 질타가 있었다. 이에 따라, “당중앙위원회 조직지도부에 지방공업건설지도과”를 별도 신설하여 지방경제 활성화에 중점을 두겠다는 정책적 의지가 표명되기도 했다. 그러나, 지방공업의 성과가 미진한 것은 소비재 생산을 위한 원자재의 부족, 제재 장기화에 따른 설비 노후화, 지방의 열악한 재정여건 때문일 가능성이 크다. 따라서, 올해 북한의 수입규모가 2018~2019년 수준으로 회복되어 경공업 원자재 수입이 증가하고, 기계공업이 일부 복구된다면 지방공업을 중심으로 부분적인 내수진작 효과를 거둘 수도 있으리라 추정된다.

국가경제발전 5개년 계획의 성과 달성은 여전히 불투명

올해는 국가경제발전 5개년 계획(2021~2025년)의 4차 연도로 북한당국의 입장에서는 매우 중요한 해이다. 국가경제발전 5개년 계획은 기존의 5개년 전략(2016~2020년)의 공식적 실패를 인정한 이후 곧바로 제시되었고, 제재 장기화 상황을 감안하여 보수적이고 실현가능한 과업들을 제시하는 데 중점을 두었지만 여전히 그 성과를 장담하기는 어렵다. 과도한 국경봉쇄로 인한 원자재 공급의 중단과 제재 장기화에 따른 설비 노후화는 특히 제조업 부문에 생산



충격을 가져왔고, 이는 북한이 지향하는 ‘자립적인 경제구조’에 무엇보다 큰 타격을 입힌 것으로 추정되기 때문이다.

2024년 최고인민회의 예산보고에서 나타난 전체 예산규모의 계획 증가율은 2021~2023년 대비 상승한바, 최악의 경제 여건으로부터 부분적인 회복세를 나타내고는 있다. 그러나, 개별 예산의 구체적인 수치들에서 민생여건의 개선이나 산업의 균형적 발전에 대한 정책적 의지를 확인하기는 어렵다. 식량 생산과 직결된 농업발전을 지속적으로 강조하고는 있지만, 그 외 소비재 생산에 있어서는 지방 단위에 원자재 조달과 자금 동원을 전가하려는 시도가 관찰된다. 또한, 전체 예산지출 계획 증가율이 상승하였지만 인민경제사업비의 증가율은 0.4% 증가에 그치고 있고, 군수공업과 직결된 것으로 보이는 과학기술발전사업비가 대폭(+9.5%) 증가한 것도 우려스러운 부분이다. 이러한 변화가 경기회복으로 다소 완화된 재정여력을 군수공업에 상대적으로 배분하려는 정책적 의지의 표현이라면, 북한의 민생여건 개선을 기대하기 어려울 뿐만 아니라 한반도의 지정학적 리스크도 더 고조될 것이기 때문이다. ©KINU 2024

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