

Online Series

2016. 01. 01. | CO 16-01

2016년 북한 신년사 분석 및 대내외 정책 전망

통일연구원 북한연구실

북한은 2016년도 신년사를 낮 12시 30분(북한 표준시 12시)경부터 방영했다. 김정은 국방위원회 제1위원장은 김정일 사망 이후 3년 동안의 유훈통치와 후계체제 안정화 기간을 마무리하고 2015년 당창건 70주년을 맞이하여 ‘자기 정치’를 추진하고 있다. 올해는 36년 만에 제7차 당대회가 개최되고 김정은 리더십의 색깔이 보다 또렷이 드러날 집권 5년차이기에, 북한의 신년사에 국내외의 각별한 관심이 집중되었다. 북한 역시 전병호와 김국태의 경우처럼 당 정치국원의 장례가 통상 4일장인데 김양건 통일전선부장의 장례를 작년 12월 31일 발인하는 3일장으로 치러 새해 벽두부터 2016년 신년사 관철을 위한 동원 분위기를 조성하려는 정책적 의지를 표출한 바 있다.

제7차 당대회를 염두에 둔 신년사

이번 신년사의 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 2016년 신년사에서는 분야별 과업을 나열하는 방식에서 탈피하여 경제와 사회(문명) 그리고 남북관계에 선택과 집중하는 방식을 도입했다. 북한은 제7차 당대회에서 ‘김정은식 북한 구상’의 청사진을 제출할 예정이므로 정치와 경제 분야의 구체적 과업에 대해서는 개괄적으로 언급한 것으로 판단된다. 둘째, 이번 신년사 방송은 2015년도 성과를

효과적으로 전달하기 위해 각종 자료화면을 대거 사용했다. 셋째, 경제발전, 정치사상적 진지, 그리 과격하지 않은 대외정책 등 전반적으로 내부 안정과 공고화에 역점을 두었다. 넷째, 북중관계와 남북관계 개선을 염두에 두고 핵능력 및 핵위협에 대한 도발적 연사를 자제했다.

인민생활향상을 국가정책의 최우선순위로

이번 신년사에서 가장 눈여겨볼 대목은 김정은 시대 북한의 제일 국사가 선군이 아니라 인민 생활문제라고 강조한 점이다. 2016년도 국가정책의 최우선순위로 인민생활향상을 들었고 그 성과로 제7차 당대회를 평가받겠다는 의지도 드러났다. 이에 인민생활향상을 위한 평화로운 대외환경을 마련하겠다는 차원에서 ‘당창건 행사와 성과가 핵실험과 장거리로켓 발사보다 더 위력적이다’라고 표현했고 경제·핵 병진노선을 언급하지 않은 것으로 보인다. 이는 집권 5년차에 들어선 김정은 정권이 태생적 정당성의 한계를 성과적 정당성으로 만회하겠다는 의지를 명확히 한 것이다. 그러나 이번 신년사에서는 지난 몇 년 동안 북한경제가 뚜렷한 개선추세를 보였다가 최근 대외환경 악화로 외화벌이가 부진해지면서 성장세가 꺾여 새로운 돌파구를 열기 위한 정책전환이 절실한 시점에도 불구하고 인민생활향상을 위한 획기적 경제 정책을 밝히지 않았다. 아마도 5월에 열릴 당대회를 염두에 두었을지도 모른다.

올해 경제과업 중 가장 크게 강조된 것은 전력문제 해결이다. 전력문제 해결은 항상 중요시 되는 과업이긴 하지만, 올해에는 “전당, 전국가적 힘을 넣어야 한다”고 특별히 강조되었으며, 세부 정책 내용도 과거보다 한결 현실적으로 설정되었다. 지난해에는 백두산영웅청년발전소를 비롯한 수력발전소 건설이 중점 추진되었지만, 수력발전소는 전력생산이 불안정하고 전력 수요지로부터의 거리가 멀다는 문제점이 있어 전력문제 해결에 큰 도움이 되지 못했을 것으로 추측된다. 이에 비해 올해에는 기존 발전소의 정비보강, 단천발전소 건설, 전기 절약, 화력발전소의 석탄 공급 증대 등 여러 과제가 골고루 제시되었다.

주요 부문별 경제정책은 지난 몇 년 동안 추진해온 것과 큰 차이가 없다. 신년사에서 언급된 순서대로 보면, 금속공업의 주체화와 현대화, 철도운수의 정상화와 현대화, 농산·축산·수산 부문의 혁신, 경공업 공장 현대화, 중요 생산시설과 교육문화시설 및 살림집 건설 등이 주요 목표로 제시되었다. 경제관리를 개선하고 효율성을 높이기 위한 정책 과제의 내용도 예년과 비슷하다. 내부예비와 잠재력의 동원, 설비·원료자재의 국산화, 산림 복구, 자원보호와 오염

방지, 과학기술 중시 등이 그것이다. 그동안 크게 주목을 받았던 경제개발구와 관광 등 대외 경제 사업에 대해 아무런 언급이 없는 것은 의외이다. 최근 외화벌이 여건이 나빠지고 있음을 감안할 때 대외경제 사업은 더욱 적극적으로 추진해야 한다. 그러나 정치군사적 대외·대남 관계를 획기적으로 개선하지 않은 상황에서는 새로운 대외경제 사업을 크게 진전시키기 어렵다. 이번 신년사에서 대외경제사업을 언급하지 않은 것은 이런 현실적 어려움을 의식했기 때문일 수도 있다. 하지만 외화벌이의 필요성이 너무 크기 때문에 대외경제관계를 확대하려는 노력은 계속할 가능성이 높다.

상세한 내용이 나오진 않았지만 ‘우리식 경제관리방법’을 ‘전면적으로 확립하기 위한 사업’을 추진하겠다는 언급도 주목할 만하다. 북한당국은 몇 년 전부터 부분적·실험적으로 경제관리 방법 개혁을 추진하고 있는데, 앞으로 이를 더 널리, 더 적극적으로 추진하겠다는 뜻을 다시 한 번 천명한 것으로 보인다. 개혁의 수준이 아직은 소극적이므로 큰 성과를 기대하기는 어렵지만, 일단 개혁을 계속 추진한다는 방침을 밝힌 것 자체는 긍정적인 신호로 해석할 만하다.

제7차 당대회에서 ‘젊은 노동당, 친위 노동당’ 건설 추진

정치 분야 역시 제7차 당대회를 염두에 두었는지 이에 대한 언급은 그리 많지 않았다. 정치 분야에서 관심을 두어야 할 점은 김정은이 권력기관 및 엘리트층을 대상으로 한 정책에서, “당조직들은 민심을 틀어쥐고 광범한 대중을 당의 두리에 튼튼히 묶어세우며 일군들 속에서 일심단결을 쫓먹고 파괴하는 세도와 관료주의, 부정부패 행위를 반대하는 투쟁”을 전개하자고 주장한 부분이다. 이는 권력기관 및 엘리트들에게 공적 헌신과 성과를 요구하는 것으로 보인다. 그런데 이 주장은 당대회에서의 인적 쇄신의 구실로 작용할 수 있다. 김정은은 당조직의 상하층부를 젊은 측근들과 지지자들로 구성하여 ‘자기 정치’ 시현의 기반으로 삼아야 하기 때문에, 당대회에서 권력 중상층부에 혁명 3·4세대 측근들을 대대적으로 전면 배치하여 향후 10년 이상 자신과 함께 할 엘리트진용을 구축할 것으로 보인다. 또한 당대회를 준비하기 위한 말단 당조직 정비과정에서 김정은에 대한 충성과 엘리트들의 자기쇄신이 강제되어 김정은에로의 권력집중은 더 강화될 것으로 예상된다.

‘사회주의 문명국’과 청년중시: 김정은식 경기부양과 체제결속

사회부문은 이전 신년사들과 비교했을 때 이례적으로 분량이 대폭 늘어났다. 김정은 정권 들어 ‘인민’에 대해 강조하고 있는 맥락에서 볼 수 있으며, 최근 몇 년 사이 국제사회의 북한 인권 관련 비난에 대응하는 차원으로도 해석해 볼 수 있다. 올해 사회부문의 핵심적 키워드는 ‘사회주의 문명국’, ‘청년’, 그리고 ‘자강력제일주의’이다. 우선 신년사에서는 “인민들이 최상의 문명을 최고의 수준”에서 누리게 하는 것을 사회부문의 최우선 과제로 제시했다. 세부 내용은 교육의 질 제고, 치료예방사업 개선, 체육의 대중화 및 신화 창조, 도덕기강 세우기 등이다.

여기서 말하는 ‘문명’은 2013년 신년사부터 등장하여 최근 대부분의 담론에서 핵심적인 키워드로 등장한 ‘사회주의 문명국’에 해당한다. 사회주의 문명국은 모든 건설, 경제, 사회, 문화 등에서 인민들이 향유하는 문명 수준을 높이는 담론이다. 북한은 김정은 정권 들어 건설된 대부분의 건설물을 사회주의 문명국의 성과로 선전하고 있다. 2015년의 성과로 강조된 백두산영웅청년발전소, 청천강계단식발전소, 과학기술전당, 미래과학자거리 등이 모두 사회주의 문명국의 성과로 표현되고 있다. 이런 문명국 성과들을 들여다보면 도시 건설부문을 통한 김정은식 경기 부양 및 시장 효과 등에 해당한다. 사회주의 문명국은 정권의 이해, 주민들의 이해, 시장의 이해와도 맞아 떨어진다. ‘사회주의 문명국’론은 최근에 물질문명, 도덕적 품성, 문화지식, 건강한 체력 등으로 보다 구체화된 내용으로 체계화되고 있다. 도시부문 건설이나 체육 성과처럼 실제 일상생활에서 눈으로 확인할 수 있는 ‘향상’의 모습을 통해 주민들이 체제에 대한 자긍심을 갖게 하기 위한 담론으로 볼 수 있다.

한편 사회부문에서 주목할 또 하나는 ‘청년’에 대한 강조다. 이번 신년사에서 청년들이 “청년강국의 주인으로 내세워준 당의 믿음을 깊이 간직하고 조국을 떠받드는 역센 기풍으로 더욱 튼튼히 준비하며 강성국가건설의 전투장마다 기적의 창조자, 청년영웅”이 될 것을 강조했다. 2015년 10월 10일 당 창건 70년 기념 연설에서 당 정책 3대 전략 중 하나로 강조했던 ‘청년중시’의 연속선상에 있다고 할 수 있다. ‘청년강국의 위용’, ‘청년돌격정신’, ‘청년문화 창조’ 등 청년이 정치, 경제, 사회 전반을 아우르는 강력한 키워드로 떠오르고 있는 것은 ‘시장세대’를 체제 보위세력으로 강력하게 결속할 필요 때문으로 볼 수 있다. 한편으로 청년들이 사회주의 문명국 건설 현장에 동원되는 대상들이기 때문이다.

마지막으로 이번 신년사를 통해 새롭게 등장한 ‘자강력제일주의’에 주목할 필요가 있다. 김정은은 신년사에서 “시대와 외세의존은 망국의 길이며 자강의 길만이 우리 조국, 우리 민족의 존엄을 살리고 혁명과 건설의 활로를 열어가는 길”이라고 밝혔다. 자강력제일주의는 “자기의 것에 대한 믿음과 애착, 자기의 것에 대한 긍지와 자부심”을 뜻하는 것으로 보인다. 인구학적으로 ‘시장세대’가 사회 허리층으로 성장했고 시장화가 확대·심화되면서 외부 세계에 대한 정보 유통이 활발해지고 외국산 물건과 화폐가 일상화되면서 외부세계에 대한 주민들의 ‘환상’이 지도부의 심각한 고심거리가 되었음을 엿볼 수 있는 대목이다. 자강력제일주의는 이런 사회 변화에 대응한 담론의 일종으로 볼 수 있다. 결론적으로 사회분야의 언급이 대폭 확대되고 인민, 청년 등이 빈번하게 강조되고 있는 것은 그만큼 이들이 체제의 가장 ‘약한 고리’라는 것을 반증하는 것일 수 있다. 인민과 청년을 결속하는 담론이자 한편으로 이들을 동원하는 기제로 활용되고 있다고 볼 수 있다.

북한의 주도권 하에 남북대화 의지 표명

북한은 남북관계의 기본방향을 두 가지로 제시했다. 첫째, 한미동맹 약화리는 남북관계의 장기적 목표를 제시했다. 북한은 “자주통일의 새시대”를 열어나가기 위해서 외세의 간섭을 배격하고 우리 민족끼리의 이념에 따라 통일문제를 풀어야 한다고 주장했다. 또 한미는 한미 합동군사훈련 중단해야한다고 요구했다. 북한은 예년처럼 한미합동군사훈련에 반발하면서 일시적으로 남북관계의 진전을 거부할 가능성이 있다.

둘째, 북한은 남북관계 개선을 원한다는 메시지를 던졌다. 북한은 작년 차관급회담의 결과를 지나치게 비관적으로 보는 것 같지 않다. 왜냐하면 남북대화과 관계개선을 위해 앞으로도 적극 노력할 것이라면서 민족의 화해와 단합을 바라는 사람이라면 누구와도 마주앉아 논의할 것이라고 밝혔기 때문이다. 다만 북한이 요구하는 남북관계 개선의 조건은 6·15선언, 10·4선언 이행과 8·25합의정신 존중이라는 표현에 우회적으로 담겨있다. 이러한 선언·합의에서 당장 실행 가능한 조항은 이산가족문제 해결, 경제협력 등 남북 간 교류 활성화, 사회문화 분야 교류협력 활성화, 남북관계 개선을 위한 대화와 협상 등이다. 북한은 향후 남북대화에서 이산가족문제를 양보하는 대가로 금강산관광 재개를 집요하게 요구할 것이다.

남북한은 올 상반기부터 민간교류를 점차 늘려 제7차 당대회 이후에 대화국면으로 접어들 가능성이 있다. 왜냐하면 북한은 제7차 당대회를 준비해야 할 뿐만 아니라 김양건 비서 사망 이후 김정은 시대의 대남정책을 담당할 새로운 진용을 구축해야 하기 때문이다. 남북한이 당국 간 대화와 접촉을 통해 서로 만족할 수 있는 합의점을 찾아낸다면, 남북관계는 개선될 여지가 있다. 물론 남북대화를 재개하더라도 북한이 우리 정부에게 신뢰성 있는 태도를 보여주지 않거나 비핵화에 대한 진전된 입장을 취하지 않으면, 남북관계는 현 상황을 벗어나기 어려울 것이다.

북미 평화협정 논의 부상과 북중관계 복원 가능성

북한은 금년 신년사의 대외 부문에서 전체적으로 예년과 비슷한 입장을 되풀이했다. 하지만 다음과 같은 2가지 특징이 두드러진다. 미국에 대한 비난 수위가 예년에 비해 높아졌다. 2015년 신년사에 이어 미국의 인권 압박에 대해 ‘반공화국 인권 모략소동에 미쳐 날뛰고 있다’고 표현하며 강도 높은 비난을 반복했다. 또한 미국이 ‘정전협정을 평화협정으로 바꾸자’는 그들의 제안을 외면함으로써 한반도 긴장이 격화되고 있다고 비난 강도를 높였다. 북한이 인권문제에 대한 대미 비난을 지속한 것은 작년 12월 17일 북한인권상황을 국제형사재판소(ICC)에 회부하도록 권고하는 내용의 북한인권 결의안이 2년 연속 총회에서 채택된 것에 대한 강한 저항으로 해석된다. 아울러 김정은이 직접 평화협정 문제를 제기함으로써, 최근 미국 일각에서 제기되고 있는 ‘평화협정과 비핵화 협상 병행’ 주장과 맞물리며 향후 북미 평화협정 논의가 부상할 것으로 예상된다.

‘핵 능력과 핵 위협’에 대한 직접적 언급이 없었다는 점도 주요한 특징이다. 북한은 2014년 신년사에서 ‘적대 세력들의 핵전쟁 책동과 위협’을 언급하였고, 2015년에는 ‘핵 억제력을 중추로 하는 자위적 국방력’을 강조한 바 있다. 하지만 금년 신년사에는 ‘한반도가 핵전쟁 발원지’이며 미국과 남한이 매년 대규모 ‘핵전쟁연습’을 하고 있다는 상투적 비난은 하였으나, 작년과 달리 핵 위협 및 핵 능력 과시와 같은 도발적 언사는 자제하였다. 이는 그간 한반도의 평화와 안정에 반하는 어떠한 언사와 행위에도 강력히 반대해 온 중국의 요구를 다소 고려한 것으로 보인다. 따라서 지난 10월 중국 류원산 정치국 상무위원의 노동당 창건 70주년 기념 열병식 참가로 복원되고 있는 양국 관계가 2016년에는 더욱 개선될 가능성이 있다. 구체적으로 북중 정상회담이 성사될 가능성이 예년에 비해 높다. 양국은 3월의 중국

인민대표대회, 4월의 북한 태양절 행사 그리고 5월의 북한 제7차 당대회 등 주요 행사를 앞두고 있다. 따라서 이러한 행사가 마무리된 후 7월의 '북중 우호협조 및 상호원조 조약 체결' 55주년 기념일과, 9월의 북한 정권 수립 기념일을 전후한 시기에 양국 정상회담이 개최될 가능성을 배제할 수 없다. 아울러 북한 노동당이 정상회담 성사를 위한 사전 분위기 조성 차원에서, 1980년 제6차 당대회 때처럼 5월 제7차 당대회에 중국 공산당을 초청하여 당 대(對) 당 외교를 재개할 가능성이 있다. 하지만 이러한 전망에도 불구하고 북중관계의 근본적 개선은 북한의 비핵화 태도에 달려 있을 것이다.

결어

2016년 북한 당국은 제7차 당대회 성공을 위해 진력할 것이다. 그러나 북한이 처한 국내외적 환경은 그리 낙관하지 않다. 핵보유 선언으로 대외관계가 막혀있고 국제적 거시경제지표가 불안하여 외화벌이 수입의 감소와 내부 투자수요 부족이 예상된다. 또한 당주도 정치방식의 강화와 대규모 인적 쇄신은 기존 이익배분체계의 변화를 의미하므로 그 과정에는 진통이 동반될 수밖에 없다. 특히 북한과 같이 가용자원이 제한된 경우에는 당국의 정책운용이 구조적 제약과 패배자의 반발에 직면할 가능성이 크다. 이처럼 2016년 북한의 정책운용 환경이 유동적이고 비정형적이어서, 김정은 정권은 정책운용의 동력과 수단을 보완하기 위해 남북관계 개선에 관심을 가질 것이다. 그러나 한미합동군사훈련 중지 요구, 금강산관광 재개 등 기존 북한의 요구를 관철시키려 할 것이다. ©KINU 2016

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