

# 2019년 김정은 신년사 분석 및 정세 전망

## Online Series

2019. 01. 02. | CO 19-01

통일연구원 북한연구실 신년사분석팀

북한은 김정은 위원장의 2019년도 신년사를 육성으로 1월 1일 오전 9시 조선중앙TV를 통해 방송했다. 올해 신년사의 전반적 특징은 내부적인 투쟁과 대외 공세에서 벗어나 상당부분 대화와 협력의 관점에서 구성되었다는 점이다. 대미 및 대남 메시지에서 한 단계 높은 진전 의지를 적극적으로 밝혔으며, 대내 메시지 역시 투쟁적 선동에서 합리적 개혁에 초점을 맞췄다. 전체적인 핵심 키워드는 ‘경제발전’, ‘평화’, ‘관계정상화’로 모아진다. 크게 보면 평화를 통한 경제발전, 경제발전과 평화의 동시 지향 의지가 기저에 자리하고 있다고 볼 수 있다.

주목할 부분은 김 위원장이 6·12 북미합의와 ‘완전한 비핵화’에 대해 불변의 확고한 이행 의지를 직접 언급한 부분이다. 2차 북미정상회담과 새로운 북미관계 수립에 대한 의지와 열망도 적극 피력했다. 전체적으로 북미합의의 ‘신뢰’를 흔들지 않으며 향후 관계 개선에 대한 강한 의지를 보였다. 다만 미국이 일방적 강요나 제재·압박으로만 나간다면, ‘새로운 길’을 모색할 수 있음을 완곡하게 밝혔다. 남북관계와 관련해서는 남북한 군비통제의 확대, 정전협정의 평화체제로의 전환을 위한 다자 협상 추진, 개성공단 및 금강산 사업 재개 등 과감한 제안을 내놓기도 했다. 이들 제안은 향후 북미관계 진전 여부와 결부돼 2019년 뜨거운 한반도 ‘의제’로 부각될 가능성이 높다.

이번 신년사는 지난 3개월의 침묵을 통해 사실상 ‘준비’를 마치고 본격적인

협상 재개를 알리는 신호로 볼 수 있다. 따라서 미국이 긍정적으로 호응한다면, 연초 북미 협상 재개와 북미정상회담이 빠른 속도로 전개될 가능성이 높다. 2019년 1~2월 북미 정상회담까지 순항을 한다면, 남북관계 역시 군비통제의 확대·심화와 남북한 교류협력 사업을 두고 대화가 활발히 진행될 것이다. 특히 북미 협상 진전 여부에 따라 개성공단 및 금강산관광사업 재개 논의가 본격화되고 빠르면 상반기 재개가 가시화될 가능성도 있다. 북한은 남북한 군사적 신뢰구축 노력을 통해 자신의 평화 의지를 국제사회에 알리는 계기로 삼으려 할 가능성이 높다는 점에서 올해 새로운 버전의 군사합의가 도출될 가능성도 있다.

북한은 4·20 신전략노선 채택 1주년, 4·27 판문점선언 1주년이 되는 4월까지 북미 및 남북관계에서 새로운 모멘텀을 만들고자 할 가능성이 높다. 올해 4월은 김정은 위원장이 내렸던 ‘담대한 결단’의 1년을 결산하는 시점으로 소기의 성과를 가시화하지 않는다면 통치 부담으로 작용할 가능성이 높기 때문이다. 그런 측면에서 1/4분기 북미 협상에서 긍정적 결과가 도출된다면, 김정은 위원장의 서울 답방은 남북한의 확대된 군사합의와 경제협력 재개를 알리는 ‘기회’로 활용될 수 있을 것이다.

한편 이번 신년사는 2018년에 이어 발표 형식과 이미지 연출에 상당한 공을 들인 흔적이 보인다. 신년사 발표 장소인 당사 집무실로 이동하는 카메라 앵글의 시점을 쫓는 방식, 김여정 당 선전선동부 제1부부장, 조용원 당 조직지도부 부부장, 김창선 국무위원회 부장 등 핵심 참모와 계단을 내려와 연설 장소로 향하는 모습 연출, 따뜻한 조명 색의 서가를 배경으로 하여 기존 스탠딩에서 소파에 앉아 연설을 한 점 등 국제사회의 이목이 집중된 만큼 안정적이고 부드러운 이미지를 통해 온화한 지도자의 모습을 연출하는 데 신경 쓴 것으로 보인다.

## 전체 연설 내러티브 구조의 변화: 긴장·투쟁·동원에서 안정·포용·개혁으로의 변화

2019년 신년사는 전체 연설의 톤과 내용의 변화가 두드러졌다. 기본적으로 대내외 긴장완화를 추구한다는 지향성이 확연하게 발견된다. 김 위원장 집권 이후 최근 몇 년 동안의 신년사 내러티브 구조는 ‘대내외 위기 환기’ → ‘외부 적과의 투쟁 필요성’ → ‘내부 긴장과 경계 분위기 조성’ → ‘내부 결속 및 계급·사상 투쟁 필요성’ → (경제를 비롯한 모든 사업에서) 전투적 정신과 사업 방식(대고조, 혁명적 총공세) 등으로 구성됐다. 그러나 이번 신년사는 상대적으로 투쟁적이고 선동적인 어투와 분위기가 현저히 줄어들었다. 오히려 대내 메시지에서는 투쟁보다는 실용과 합리적 개혁을, 대외 메시지에서는 포용적인 협상의

자세를 보인 것이 특징이다.

정리하면, 과거 신년사가 <대내외 긴장고조형 + 대내외 투쟁선동형 + 혁명적 동원형>이었다면, 2019년 신년사는 <대내외 긴장완화형 + 대내외 포용추구형 + (경제적)개혁지향형>으로 볼 수 있다. 이런 변화는 그 어느 때보다 신년사에 대한 세계적 관심과 이목이 집중될 것을 예상하고 사용 어휘와 톤을 보다 완곡하고 온화한 방식으로 설정한 결과로 볼 수 있다. 2018년 정세 변화와 국제사회와의 접촉면 확대에 따라 기존의 투쟁적·호전적 이미지를 쇄신하여 정상적인 국가성을 연출하기 위한 차원에서 볼 수 있다.

## 6·12 북미합의와 ‘완전한 비핵화’에 대한 확고한 이행 의지

신년사에서 가장 주목할 부분은 6·12 북미정상 합의 내용에 대한 불변한 입장과 확고한 이행을 밝힌 부분이다. 특히 “완전한 비핵화로 나가는 것은 우리 당과 공화국 정부의 불변한 입장이며 나의 확고한 의지”라고 밝힌 부분, “더 이상 핵무기를 만들지도 시험하지도 않으며 사용하지도, 전파하지도 않을 것”이라고 밝힌 부분 등은 비핵화 의지와 실천에 대한 신뢰를 높이는 중요한 정치적 발화(speech act)로 볼 수 있다.

김정은 집권 이후 ‘비핵화’를 구체적으로 지도자의 육성을 통해 밝힌 것은 이번이 처음이다. 특히 핵무기 不생산, 不실험, 不사용, 非확산 등 4不 입장을 분명히 함으로써 선제적인 북한의 핵 ‘동결’ 조치의 내용을 구체화한 부분이다. 김정은 위원장은 이미 자신들이 핵 동결을 선포하고 핵·미사일 실험중단, 풍계리 핵 실험장 폐기(不실험), 법령과 비망록을 통한 핵 비확산 약속 등 여러 가지 실천 조치를 취해 왔다고 보고 있다. 북한은 크게 ‘핵 동결’ 단계(신뢰조성단계)와 ‘핵 폐기’ 단계(본격적 이행단계)로 비핵화 과정을 보고 있다고 할 수 있다. 결국 지금까지 북한이 취해 온 ‘핵 동결’ 조치에 상응하는 미국의 ‘실천행동’에 따라 핵 동결 단계 마무리와 본격적 비핵화 단계 진입이 가능하다는 입장을 재확인한 것이다.

## 트럼프 대통령에 대한 신뢰와 북미관계 개선에 대한 적극적인 의지 표현

대미 메시지 부분에서 두드러지는 것은 북미관계 ‘진전’에 대한 다양한 의지 표현이다. 북미관계의 “더욱 확실하고 획기적인 조치들”, “홀륭하고도 빠른 속도로 진전”, “불미스러운 과거사를 계속 고집하며 떠안고 갈 의사가 없으며 하루 빨리 과거를 매듭짓고 두 나라

인민들의 지향과 시대 발전의 요구에 맞게 새로운 관계 수립을 향해 나갈 용의”, “서로에게 유익한 종착점” 등 관계개선의 바람과 의지, 미래에 대해 반복적으로 언급한 부분이다. 남북관계의 개선처럼 북미관계도 결심만 하면 획기적으로 개선할 수 있다는 발언을 한 부분도 주목할 부분이다. 남북관계 개선을 북미관계 개선의 선행 모델처럼 얘기하며 남북관계에서 보여주고 있는 자신의 과감함과 진정성이 북미관계에도 그대로 투영될 수 있음을 설득하려는 취지로 볼 수 있다. 북미관계 개선에 대한 북한의 절박성마저 읽히는 대목이다.

연속선상에서 트럼프 대통령에 대한 ‘신뢰’와 인식공유를 강조한 점도 주목할 부분이다. 북한은 기본적으로 6·12 합의와 트럼프 대통령에 대한 ‘신뢰’를 지속적으로 환기시킴으로써 북미 협상과 관계 진전에 대한 강한 의지를 보이고 있다. 트럼프 대통령과 만날 준비가 되어 있으며, 만나게 되면 “국제사회가 환영하는 결과를 만들기 위해 노력할 것”, “좋은 결과가 꼭 만들어 질 것이라고 믿고 싶다”라는 등의 언급은 김 위원장이 북미정상회담에 거는 기대와 자신이 협상에 대해 준비되어 있음을 밝힌 대목이라고 할 수 있다. 이런 태도로 보았을 때, 북미는 연초에 협상 재개로 빠르게 나갈 가능성이 높다. 그러나 ‘새로운 길’ 모색 언급은 과거 ‘경제·핵 병진노선’으로의 회귀나 과거로의 퇴행으로 보긴 힘들다. 기본적으로 그런 길들은 ‘새로운 길’이라기보다는 ‘과거의 길’이기 때문이다. 결국 미국의 상응한 조치들이 담보되지 않는다면 6·12 합의를 이행할 필요가 없다는 ‘수사적 배수진’에 해당한다고 보는 것이 적절해 보인다.

## ‘사실상의 불가침선언’과 남북한 군비통제의 확대 제안

김 위원장은 4·27 판문점선언, 9월 평양공동선언, 그리고 군사합의서를 “사실상의 불가침선언”으로 규정했다. 이 해석은 한국 정부의 의미 부여를 그대로 사용했다는 점에서 두터운 남북한 공감대를 보여주는 대목이다. 한편 남북한 ‘군사적 적대관계 근원적 해결’을 강조하며 2018년 합의·이행된 지상, 해상, 공중 등에서의 충돌방지 노력을 조선반도 전역으로의 확대를 제안했다. 사실상 초기 운용적 군비통제를 넘어 한반도 전역을 대상으로 한 보다 확대된 운용적 군비통제, 나아가 구조적인 군비통제 논의로까지 확장될 수 있다는 여지를 갖는 발언이다.

군비통제는 2018년 남북관계 최대의 성과이자 군사적 위협 해소 노력과 평화 의지를 국제사회에 보여주는 중요한 이정표란 점에서 북한이 적극적으로 나설 수 있는 협력분야다.

이번 제안은 2018년 군사합의서 도출 과정에서 남북한의 교감이 일정 부분 반영된 제안으로도 볼 수 있다. 따라서 여건에 따라 올해 군비통제는 활발한 협의와 합의가 도출될 수 있을 것으로 보인다. 특히 군사적 위협 해소 노력은 비핵화 의지를 간접적으로 보여주는 측면, 합의 실천의 모범적 모델이 될 수 있다는 측면에서 유엔 안보리 제재 해제 분위기를 조성하는 데 중요한 부분이 될 수 있다.

한편 김 위원장은 “외세와의 합동군사훈련 중단과 전략자산 중지”가 “우리의 주장”이라고 언급했는데, 북미 사이의 외교적 대화, 남북한의 군비통제 과정에서 북한을 자극할 수 있는 연합훈련과 전략자산 전개를 가급적 중단하려는 분위기가 이미 형성돼 있다는 점에서 향후 이것을 상례적인 상황으로 만들고 싶다는 취지로 읽을 수 있다. 따라서 끝에 “우리의 주장”이라고 밝힌 부분은 이것을 대화나 협상의 ‘조건’으로 내거는 개념이 아닌 ‘하나의 입장’ 개념으로 제시한 것으로 보인다.

## 북한의 평화프로세스 운곽: 정전협정의 평화체제로의 전환을 위한 다자 협상 제안

평화체제로의 전환을 위한 다자 협상 제안 역시 눈여겨 볼 대목이다. 올 한 해 남북 및 북미의 뜨거운 의제가 될 가능성이 높다. 김 위원장은 이번 신년사를 통해 “정전협정 당사자들과 긴밀한 연계 밑에 조선반도의 현 정전체계를 평화체제로 전환하기 위한 다자 협상도 적극 추진하여 항구적인 평화보장토대를 실질적으로 마련해야”한다고 밝혔다. 사실상 김정은 위원장이 처음 밝힌 평화프로세스라고 할 수 있다. 여기서 말하는 평화체제에는 종전선언, 평화협정 체결을 위한 협상, 평화협정 체결, 체제안전보장, 군비통제 등 다양한 내용이 들어갈 수 있는 포괄적 개념이다. 북한이 잘 사용하지 않는 ‘평화체제’라는 용어를 사용한 것 자체도 주목할 부분이다.

기존에 전통적으로 북한은 평화협정 체결을 북미 양자의 문제로 제한해 왔다. 여기에 한국이 당사국이 될 수 없다는 입장에 완강했다. 그러나 이번에 처음으로 이것을 정전협정 당사국, 다자 간 협상 문제로 거론한 것은 매우 큰 변화로 볼 수 있다. 기존의 4·27 판문점 선언에서의 3~4자 종전선언에 대한 남북한의 공감을 적극적으로 수용한 결과로 볼 수 있다. 한편으로 북한 입장에서는 북미 협상 및 이행 과정에서 불확실성을 완충하는 장치로 다자 협상틀을 제시했을 가능성이 높다. 다만 정전협정 체결 당사국이라고 지칭함으로써 중국의 다자 협상 참여를 고려했을 가능성이 높다.

최고지도자의 연설을 통해 제시되었다는 점에서 올 한 해 평화체제와 다자 협상에 대한

북한의 의제화가 주목된다. 이 제안은 북한이 종전선언과 같이 모멘텀을 특정하기보다는 ‘평화체제’라는 보다 포괄적인 과정을 의제화 하는 접근이 북미 협상 차원에서 유용하다고 보았을 가능성이 있다. 중요한 것은 북한이 평화체제로의 전환에서 구체적으로 어떤 콘텐츠를 염두에 두었느냐이다. 기존의 종전선언 제안이 아직 유효하게 이 부분에 들어갈 것인지, 곧바로 평화협정 협상으로의 진입을 의미하는 것인지 등 향후 이 부분이 새로운 쟁점이 될 것으로 보인다.

## 대북제재의 우회로, 개성공단, 금강산 관광 재개 용의

대남부분 발언 중 눈에 띄는 부분은 “아무런 전제조건이나 대가없이” 개성공단과 금강산 관광사업의 재개 용의를 밝힌 부분이다. 북한은 개성공단과 금강산 관광사업은 핵·미사일 고도화로 인해 발동된 유엔 안보리 제재와는 무관하게 전 정부에 의해 일방적으로 이뤄진 조치라고 주장하며 재개를 요구해 왔다. 그러나 한국의 입장에서 개성공단과 금강산 관광사업은 이후 제재 강화 국면을 통해 사실상 제재와 무관하지 않은 사안이 되었다고 보는 입장이고 북미 협상과 향후 비핵화 진전을 고려하지 않을 수 없다. 이 제안은 현재의 국면에서는 한국을 시험대에 올려놓는 일정 부분 난처한 내용일 수 있다.

제안 배경은 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 하나는 대북제재 국면이 지속되는 상황에서 새로운 신규 경험 아이템이 아닌 기존 개성공단과 금강산 관광사업 재개를 통해 제재 압박의 숨통을 트이게 하겠다는 의도로 읽을 수 있다. 다른 하나는 향후 북미 협상 진전에 따라 대북제재가 단계적으로 해제되는 수순으로 갈 것으로 염두에 두고 시간이 다소 소요되는 유엔 안보리 제재와 미국 독자제재 이전에 우선적으로 남북 경험 재개로 활로를 열겠다는 의도로 볼 수 있다. 그리고 북한은 그동안 개성공단이나 금강산 사업 재개를 위해 특별히 조건을 제시하거나 구체적 제안을 한 적이 없다. 이번 신년사에서 아무런 ‘전제조건이나 대가 없이’라고 문을 열어 놓은 것은 기존에 몰수조치나 다른 법적 문제를 특별히 문제 삼지 않겠다는 취지로 해석할 수 있다.

## 국내적 메시지에서 선동적 투쟁성 약화, 포용적 인민성 부각

국내 각 부문 언급에서 두드러지는 것은 현저히 완화되고 절제된 표현을 사용하고, 포용적인 지향을 밝히고 있다는 점이다. 가령 “사회주의 생활양식과 고상한 도덕기풍을

확립하기 위한 된바람을 일으켜 우리 인민의 감정정서와 이익관에 배치되는 비도덕적이고 비문화적인 풍조가 나타나지 않도록 하며 우리 사회를 덕과 덕으로 화목한 하나의 대가정으로 꾸려 나가야”한다고 밝힌 부분과 같이 비사회주의 투쟁을 언급하면서 매우 온화한 포용적 어구를 사용하고 있는 부분이다. 과거 표현에는 계급투쟁, 불순적대분자들의 준동, 부르주아 반동문화 짓누르기, 비사투쟁 등의 거칠고 자극적 표현을 사용한 것에 비하면 큰 변화다. 대내외 이목이 집중된 신년사에서 최대한 온화한 지도자 이미지를 연출하기 위한 수사적 변화로 볼 수 있다.

군사부문에서의 투쟁성도 상당부분 힘 조절을 했다. 조선인민내무군, 노동적위군 등과 관련한 언급에서 계급투쟁, 불순적대분자에 대한 투쟁 등의 정치적이고 자극적 용어가 빠지고, 그 대신 매우 좁은 의미의 군사적 태세를 향상시킬 것만을 강조했다. 이런 부드러운 톤으로의 변화는 ‘사랑과 믿음의 정치’라고 강조한 ‘인민’에 대한 언급 부분에서 두드러진다. 과거 ‘전당의 정치사상적 강화’, ‘혁명적 당풍’, ‘혈연적 연계’, ‘당적 지도 강화’ 등이 주요한 용어들이었다면, 대신에 올해는 ‘인민의 이익 최고 우선시’, ‘인민을 위해 멸사복무’, ‘사회주의 우리집’ 등의 표현을 사용했다. 또한 기존 문학예술을 정치투쟁의 도구로 언급했는데, 올해 신년사에서는 현실과 인민의 수요에 맞는 문학예술을 강조한 부분이 눈에 띈다.

## 선동·동원보다는 실용주의적 경제접근 강조

김정은 위원장이 올해 신년사에서 경제 부문과 관련해 전하고자 한 메시지는 제재에도 불구하고 지난해 경제 분야에서 상당한 성과가 있었으며, 올해에도 국가경제발전 5개년 전략목표 수행에 박차를 가하는 가운데 자립경제를 강화하고 인민경제를 활성화하는 데에 총력을 기울이겠다는 것이다.

하지만 몇 가지 측면에서는 주목할 만한 변화도 감지된다. 이들이 갖는 공통점은 경제 분야에서 실용적인 측면이 강조된 점이며, 이는 김정은 시대 북한경제에서 나타나고 있는 변화의 흐름과 맥을 같이 한다. 이렇게 보면, 올해 김정은 정권은 대북제재라는 현실 아래서 자력갱생을 지속적으로 추진하되, 실용성을 보다 강화하는 변화를 시도함으로써 경제의 효율성을 높여 경제적 어려움을 타개해 나가려하는 것으로 보인다.

## 기업 생산 활성화 및 경영 효율화 등 경제개혁 지속

2018년에도 ‘사회주의기업책임관리제’에 대해서 언급을 하였는데, 올해는 한 걸음 더 나아가 내각기능 강화, 가격, 금융 및 재정 등 분야와 관련된 조직개편을 예고하는 내용이 담겼다. 이와 관련된 구체적이며 실천적 개혁이 예상된다. 또한 내각과 관련 기관들이 기업의 생산 활성화 및 경영 효율화를 위한 환경 구축에 보다 적극적으로 나설 것을 주문하고 있다. ‘사회주의 경제법칙에 맞게’라는 단서를 붙이고 있긴 하지만, 김정은 시대 이루어진 기업 관련 제도 변화 추세를 놓고 볼 때, 이는 관행적으로 사용된 수식어에 불과해 보인다. 내각이 보다 기업의 생산 및 경영을 효율화할 수 있는 쪽으로 혁신을 주문하는 것으로 볼 수 있다.

한편 군수공업이 경제발전 및 인민생활 향상에 기여하고 있음을 강조한 점 역시 주목할 필요가 있다. 김정은 위원장은 2018년에 군수공업 부문에서 경제발전과 인민경제 향상을 추동하였음을 밝히고, 올해에도 군수공업 부문에서 경제발전을 적극 지원할 것임을 강조하고 있다. 이는 2017년 ‘핵무력 완성’을 선언한 만큼, 이제 민수 부문에 집중하고 있음을 보여주는 데에 목적이 있을 수 있다. 다른 하나는 군수분야의 민수분야로의 전환을 최근 들어 보다 가속화하고 있을 가능성이 있다. 군에 할당돼 있던 무역에 대한 내각으로의 이관, 내각 조직을 확장하고 자금 조달 능력을 확장하는 문제 등도 경제개혁의 일환으로 추진되고 있을 가능성이 있다.

## 농업개혁 조치 성과 촉진하기 위한 조치들 강구

농업 부문에서 단순히 생산 증대만을 강조하기보다는 “농장원들의 의사와 이익을 존중하고 사회주의 분배원칙의 요구를 정확히 구현”할 것을 요구하면서, 농민의 생산의욕을 높이기 위한 실질적 조치를 강조하고 있다는 점도 눈에 띈다. 이는 김정은 시대 농업 분야에서 개혁 조치가 이루어졌지만, 실행 과정에서 농장원들의 이익이 제대로 보장되지 못함에 따라 성과가 나타나지 않고 있다는 문제를 해소하기 위함으로 보인다. 이와 함께 “개인부업 축산을 장려”하고 있다는 점도 농민 생산의욕 고취와 관련해 눈여겨 볼 부분이다.

©KINU 2018

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