

# 북한 최고인민회의 제14기 제2차 회의 분석 및 향후 대외정책 전망

## Online Series

2019. 09. 03. | CO 19-19

박 영 자 (북한연구실 연구위원)

금번 북한 최고인민회의는 지난 2월 하노이 회담 노딜 이후 체제 내부 정비 및 향후 김정은의 외교행보와 상관성이 있다. 북한 내부적으로는 김영철을 중심으로 한 기존 대남-대외 라인 및 하노이 회담 기획단에 대한 내부 검열이 일단락된 것으로 보인다. 이 상황에서 김정은은 지난 4월 최고인민회의 제14기 제1차 시 미루어두었던, 국무위원장 위상을 절대화하는 법률안을 이번 회의에서 마무리한 것으로 추정된다. 즉, 북한 내부적으로는 올해 2월 하노이 회담 노딜 이후 ‘김정은의 정책방향에 대한 직간접적 압력에 대응’을 지난 4월에 이어 한 번 더 정비한 것으로 볼 수 있다. 외부적으로는 하반기 이후 외교전(外交戰)을 준비하기 위해 국가관리체계를 정비할 필요가 있었던 것으로 보인다. 특히 김정은이 시정연설에서 밝힌, “올해 말까지”란 메시지와의 연관성이다. 따라서 전망 관련해 주목할 점은 향후 ‘김정은의 외교전’이 어떻게 전개될 것인가이다. 현재 김정은은 열강 간 갈등활용 전략을 넘어서는 외교전을 준비하는 것으로 보인다. 이미 북한은 핵무기 보유를 기정사실화하며 동북아 뿐 아니라 전 세계적 갈등구조에 개입하며 김정은의 위상을 강화하고 국가 전략적 가치를 높이는 외교에 집중하고 있다.

지난 8월 29일 북한의 최고인민회의 제14기 제2차 회의가 개최되었다. 이번 최고인민회의를 한 문장으로 평가하면, ‘하노이 회담 노딜 이후 체제 내부 2차 정비 및 하반기 이후 김정은 주도 외교전(外交戰) 설계 과정에서 대두된

국가관리체계 정비'이다. 형식적 측면을 보면, 미국과의 하노이 회담 노딜 이후 '자력갱생과 군사력 강화'를 선택한 최고인민회의 제14기 제1차 회의(2019. 4.) 후 4개월여 밖에 지나지 않은 상황에서 개최되었다. 따라서 타이밍 등의 형식적 특징 및 내용적 특징을 살펴보면 북한의 의도를 분석하고 향후 대외정책 방향을 전망할 필요가 있다.

## 김정은 불참 속 이례적 8월 개최

금번 제14기 제2차 북한 최고인민회의의 형식적 특징은 9~10월 개최의 전통을 깬 이례적 8월 개최 및 김정은 불참이다. 먼저 김정은의 불참은 두 가지 측면에서 볼 수 있다. 하나는 국무위원장인 김정은의 위상과 권한을 강화하는 안건 논의에 당사자 김정은이 참석하는 것이 모양새가 좋지 않을 수 있기 때문이다. 즉, 권력자가 주도하는 권력 강화 보다는 절차적인 합법성에 기초하여, '인민의 추대'에 의해 권력을 강화하는 것이, 김정은 체제 강화의 정당성 확보에 더 유리하기 때문이다. 또 다른 하나는 금번 회의에서 '국무위원장은 최고인민회의 대의원으로 선거하지 않는다.'라는 헌법 개정 내용을 상정했기 때문에, 그 당사자이자 현재 대의원이 아닌 김정은이 불참했을 가능성이 있다.

다음으로 타이밍이다. 한국의 정기국회에 해당하는 북한의 최고인민회의는 1년에 1~2회 개최되는 데 대개 상반기는 4월, 하반기는 9~10월에 개최되었다. 그런데 금번 회의는 올해 4월 최고인민회의 제14기 제1차 회의 후 4개월여 밖에 지나지 않은 상황에서 개최되었다. 지난 4월 개정된 북한 헌법을 북한당국이 대외적으로 공개한지 두 달 정도 밖에 지나지 않은 상황에서 또 다시 헌법을 수정하였다. 이러한 타이밍과 북한 최고인민회의 개최 역사를 볼 때, 금번 이례적 8월 개최는 하반기 이후 김정은의 외교 행보와 상관성이 높은 것으로 보인다. 이와 관련하여 주목할 사안은 지난 4월 김정은이 시정연설을 통해 밝힌, "올해 말까지"란 트럼프를 향한 메시지이다. 당시 시정연설에서 김정은은 "어쨌든 올해 말까지는 인내심을 갖고 미국의 용단을 기다려볼 것"이라 하였다. 이러한 배경 하에 금번 회의는 북한의 하반기 정책 설계 과정에서 이례적으로 앞당겨 개최한 것으로 추정된다.

## 대내외 정책 조정과의 연동

지난 2월 하노이 회담 노딜 이후 향후 정책을 재설계한 김정은은 올해 4월 시정연설 시 트럼프를 협상장에 유인하기 위한 방법으로 '대화과 대결' 모두를 활용할 것이라는 의지를

보였다. 그런데 협상재개를 위한 대화는 북한에 유리한 방법으로 진행해야 함을 밝혔다. 즉, 최근 미국이 대화 재개를 시도하고 있으나 문제해결을 위해서는 “일방적으로 자기의 요구만을 들이 먹이려고 하는 미국식 대화법”으로 안된다는 것이다. 그러면서, 미국이 “새로운 계산법을 가지고” 나온다면, 아직은 유효한 김정은과 트럼프 사이의 관계를 통해 톱다운 방식으로 협상할 것이라는 생각도 밝혔다.

이와 함께 당시 김정은은 시기 및 도발가능성 측면에서 배수진을 쳤다. 시간 측면에서는 협상과 대화 시한을 2019년 올해 말로 한정하였다. 도발가능성 측면에서 “나(김정은)는 미국이 오늘의 관건적인 시점에서 현명한 판단을 내리리라고 기대하며 가까스로 멈춰 세워놓은 조미대결의 초침이 영원히 다시 움직이지 않게 되기를 바랍니다.”라고 하였다. 미국이 올해 말까지 ‘북한식 협상’에 응하지 않으면 다시 대결 국면으로 전환할 수밖에 없다는 자기 정당화 논리이다. 따라서 금번 최고인민회의 제14기 제2차 회의는 지난 4월 시정연설에서 밝힌 김정은의 대내외 메시지와 연동되어 있다.

현재 동북아의 외교전이 전면화되고 각 국의 이해득실이 복잡하게 전개되며 충돌하는 양상이다. 북한 내부적으로는 김영철을 중심으로 한 기존 대남-대외 라인 및 하노이 회담 기획단에 대한 내부 검열이 일단락된 것으로 보인다. 이 상황에서 김정은은 지난 4월 최고인민회의 제14기 제1차 시 미루어두었던 국무위원장 위상을 강화하는 법률안을 이번 회의에서 마무리한 것으로 추정된다. 즉, 북한 내부적으로는 올해 2월 하노이 회담 노딜 이후 ‘김정은의 정책방향에 대한 직간접적 압력’에 대응을 지난 4월에 이어 한 번 더 정비한 것으로 볼 수 있다. 이러한 체제 내부 단속과 함께 외부적으로는 전면적 외교전을 준비하기 위해 국가관리체계를 정비할 필요가 있었던 것으로 보인다.

## 국가관리체계 정비 방향

금번 북한의 최고인민회의 제14기 제2차 회의의 안건은 헌법 수정보충과 조직문제이다. 조직문제는 최고인민회의 상임위원회 부위원장을 김영대에서 조선사회민주당 중앙위원회 위원장 출신의 박용일로 보선(補選), 최고인민회의 법제위 위원으로 평안북도인민위원회 위원장 출신 정세철로 보선, 내각 사무장으로 손영훈 임명이다. 이들 인선은 지난 4월 국가기구 주요 보직자 임명 후 상반기 정책 수행 과정에서 필요한 인물을 부분 보충한 수준이다.

주요 안건은 지난 4월에 이어 또 다시 진행된 헌법 개정이다. 내용적 특징을 보면, 헌법

개정으로 ‘김정은 유일영도 위한 국무위원장 권한 강화’, 그리고 이와 연동된 국가기구 위상과 역할 조정의 법제화이다. 지난 4월 북한의 헌법 개정시 논란이 되었던 국무위원장과 최고인민회의 상임위원회 위원장(최룡해) 간 위상과 역할에 대해서는 국무위원장 주도 주권체계를 법제화하였다. 주요 결정사항을 중심으로 그 의도와 목적을 살펴보자.

### ‘전략적 지위와 국력 강화’ 위한 김정은 주도 외교전 대비

금번 회의에서 국무위원장 김정은의 위상과 권한 강화를 법제화한 이유로, 북한당국은 “나라의 전략적 지위와 국력을 새로운 높이에 올려 세우기 위해서”라고 밝힌다. 보고자인 최룡해로 대표되는 북한당국은 이를 위해 김정은의 “절대적인 권위를 백방으로 보장”하고, 김정은의 “유일적 령도”를 실현하기 위해 “국가기구체계와 국가기관들의 권능을 법적으로 보다 완벽하여야 할 것”이라고 강조하였다. 현재 세계와 동북아 정세의 불확실성 증대 상황에서, 김정은 주도 체제 내부 단속과 함께 전면적 외교전을 위한 북한 내부적 국가관리 체계 정비라 평할 수 있다.

북한 헌법 제6장 <국가기구> 편의 개정 내용 및 그 의도와 목적은 다음과 같다. 먼저, 국무위원회 위원장의 임무와 권한 강화이다. 개정 내용을 보면, 국무위원장은 최고인민회의 대의원으로 선거하지 않으며, 최고인민회의 법령·국무위원회 중요 정령과 결정 공포, 외국 주재 외교대표 임명과 소환을 한다. 북한의 최고주권자인 국무위원장이 일개 인구비례대표인 최고인민회의 대의원을 겸직한다는 것이 격에 맞지 않으며, 선거를 거친다는 것도 국무위원장의 ‘유일영도’를 고려하면 적절하지 않다고 판단한 것으로 보인다. 중요한 점은 외국 주재 외교대표 임명과 소환권이다. 김정은이 대외정책을 직할 관리하는 상황에서 그의 손발이 되어줄 외교 인사권을 법·제도화한 것이다.

### 주요 국가기구의 역할과 권한 조정

다음으로, 국무위원회 등 주요 국가기구의 역할과 권한 조정이다. 이미 북한은 2016년 헌법개정 시 기존의 국방위원회를 국무위원회로 개편하며 ‘국가주권의 최고 정책적 지도기관’으로 그 위상을 정립하였다. 그리고 현재까지 지속적으로 국무위원회의 위상과 역할을 강화하였다. 이 연장선에 있는 금번 최고인민회의에서는 국무위원장 김정은의 위상과 권한을 강화하면서, 국무위원회·최고인민회의 상임위원회·최고인민회의 임무와

권한을 조정하였다.

국무위원회의 임무와 권한을 국무위원회 위원장 명령 및 국무위원회 정령·결정·지시의 집행을 감독하고 대책을 세운다고 명시하였다. 또한 외교인사권을 공식적으로 국무위원장에게 이전하며, 국제사회에서 북한을 공식 대표했던 최고인민회의 상임위원회 및 위원장의 임무와 권한을, 국무위원회 및 국무위원장의 결정을 수행하는 기관 및 집행감독 책임자로 정리하였다. 이는 김정은 주도의 국가관리체계에서 최룡해는 단지 그 명령에 따라 집행을 총괄하고 있음을 의미한다.

## 김정은의 국제정세 인식 및 세계적 갈등에 개입

금번 북한의 최고인민회의 이후 주목해야 할 지점은 “올해 말까지”라고 못 박은 김정은의 외교전이 어떻게 전개될 것인가이다. 한반도를 둘러싼 김정은의 국제정세 인식은 ‘강대국 간 패권전쟁 격돌’로 압축된다. 최소한 2020년까지를 바라본 김정은의 동북아와 한반도 정세 인식 중 중요 지점이 ‘지정학적 이점’이다. 이미 김정은은 시정연설에서 “우리나라 (북한)는 지리적으로 대국들 사이에 위치하여 있고 의연히 국토가 분열되어 있으며 우리 공화국을 억제하고 약화시키며 압살하려는 적대세력들의 책동이 가증되는 속에서...지역적, 세계적 범위에서 패권쟁탈을 위한 열강들의 모순과 대결도 한층 격화되고 있다”는 정세 인식을 드러냈다.

이러한 상황에서 김정은은 열강 간 갈등활용 전략을 넘어서기 위한 외교전을 준비하는 것으로 보인다. 북한의 전통적 외교 정책은 ‘강대국 간 갈등을 활용한 이익 최대화’이다. 이러한 북한의 외교술은 여전히 유효하다. 그런데 2017년 말 북한이 ‘핵무기 보유’를 선언한 후 2018년과 2019년 현재까지의 외교 흐름을 보면 이를 넘어서고 있다. 핵무기 보유를 기정사실화하며 동북아 뿐 아니라 전 세계적 갈등구조에 개입하여 김정은의 위상을 강화하고 국가 전략적 가치를 높이는 외교에 집중하고 있다.

## 최근 북한의 외교 패턴

지난 2월 하노이 회담 노딜 이후 현재까지 북한의 <노동신문>과 <조선중앙통신> 등에 공개된 북한의 외교 양상을 보면 다음과 같은 주요 패턴을 확인할 수 있다.

첫째, 중국과 러시아 각 국가와의 일대일 관계 개선 및 미국에 대항한 중-러 간 연대에

신중함이다. 미국과의 협상을 고려하여 중-러 간 군사협정 등에는 조심스런 입장을 취하고 있다. 둘째, 한-미-일 동맹 구조를 약화시키기 위한 행보이다. 미국정부에게는 ‘대북셈법 수정 후 절충안’ 마련, 한국정부에게는 ‘미국과 일본으로부터 독립 요구’, 일본정부에게는 ‘전후 배상(賠償)을 넘어선 식민지 배상 압력’이다. 셋째, 유엔의 권력구조를 변화시키기 위한 약소국 외교인 소위 ‘빨리불가담운동’ 활성화이다. 빨리불가담운동은 ‘제국주의에 대항하는 비동맹운동’으로 1975년 북한이 가입한 ‘미국중심의 강대국 세계질서에 반대하는 약소국 연대 운동’이다. 최근 북한은 관련 국제회의들에 참석하여, 21세기 제국주의 행태를 비판하며 회원국들의 집단적 행동 및 유엔안전보장이사회 비상임이사국으로 참석하는 회원국들의 반제국주의 활동을 촉구하고 있다.

## 향후 전망

마지막으로 현재 북한입장에서 시급히 해결해야 하는 사안인 대북제재와 관련하여, 김정은은 아직까지 공식적으로 ‘비핵화-평화체제’ 논의 진전과 연계된 단계적 해제 입장을 표명하고 있다. 그러나 현재의 교착 국면에서 타결이 쉽지 않다. 이 상황에서 북한은 중국과 러시아 등 (상대적) 친북 국가들과의 협력을 강화하고 있다. 그러나 미-중 간 무역전쟁 및 러시아의 열악한 국가재정 등을 고려할 때 이 또한 녹록지 않을 것이다.

따라서 향후 북한은 정치외교적 측면에선 미국과의 협상에 진전이 없을 경우 대륙간 탄도미사일(ICBM)이나 잠수함발사 탄도미사일(SLBM) 등을 포함한 전략 핵무기 실험 등으로 미국을 향한 군사적 긴장을 고조시킬 가능성이 있다. 경제·외교적 측면에선, 사이버 공간 활용 및 지방 정부 차원과 각 단위 경제현장에서의 행위 주체 간 비공식 활동 등을 통해 대북제재 무력화를 추진할 가능성이 있다. 이와 함께 국제적 규범이나 대북제재를 회피할 수 있는 각종 비공식 외교 활동이 확장될 수 있다. 또한 전 세계를 대상으로 한 상대적 친북-반미 국가 및 국제기구들과의 공식-비공식적 소통을 증대할 것이다. ©KINU 2019

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