

# 북한의 최고인민회의 제14기 제5차 회의 분석과 전망

## Online Series

2021. 10. 06. | CO 21-29

박 영 자 (북한연구실 연구위원)

지난 9월 28~29일 북한의 최고주권기관이자 입법기구인 최고인민회의와 함께 김정은 국무위원장의 시정연설이 있었다. 주요 내용을 총평하면, 8차 당대회 결정에 따른 1차 연도 성과도출과 국제정세 변화에 따른 '2021년 연말 상황 관리' 기조 제시이다. 특히 시정연설을 통해 세부적인 정책 과업이 제시되었다. 이 글에서는 금번 최고인민회의(이하 '금번 회의') 주요 결정과 함께 시정연설을 분석하고 북한의 예상 행보를 전망한다.

2021년 연말 북한의 대내 주요 행보로 △ 연말 성과도출을 위한 국가기관 간부들의 정책 수행력과 지도력 독려, △ 원료·자재·동력·설비에 대한 각 기관의 자체적 보장 요구 강화, △ 연말 자연재해 대비 등 국토관리사업과 살림집 건설 사업에 인민군의 대거 투입, △ 식량문제 해결을 위한 총력전, △ 절약과 내핍 생활 강제가 전망된다. 그 외 사상교양, 방역사업, 국가방위력, 법적 통제 강화는 지속될 것이다.

연말 북한의 대남·대외 정책 관련하여 시정연설의 의도와 방향을 짚어보고 정세를 전망해보면, △ 연말 대내 정치의 성과도출 과정에서 한반도 정세 안정 필요, △ 한국의 군사기술 수준 탐색 및 대선(大選) 관련 정세 파악, △ 미국의 정치정세 전망과 국제관계 분석 및 대응능력 향상 행보, △ 북·중 밀착과 '대미 협상력 고도화'를 위한 행보가 전망된다. 마지막으로 금번 김정은 국무위원장의 시정연설이 남북관계 개선에 근본적인 전환점이 되기는 어려워 보인다. 그러나 올해 연말 '한반도 내 군사적 충돌과 긴장 고조' 가능성은 완화될 것으로 전망된다.

## 국가 5개년계획 수행 위한 법제도 정비

금번 회의의 6대 의안과 그 목적을 살펴보자. 첫째, <시,군 발전법> 채택이다. 이는 지역 단위 자립경제를 촉진하기 위한 국토·행정 정비를 목적으로 한 것으로 보인다. 둘째, <청년고양보장법> 채택이다. 이는 국가 5개년계획 수행의 주력군이 되어야 할 청년층 사상교육의 체계화를 의도한 것이다. 셋째, <인민경제계획법> 수정·보충안 채택이다. 이는 국가 5개년계획에 맞게 국가 계획과 통제를 강화하는 방향에서 기존 법률을 수정·보충한 것으로 추정된다. 넷째, <재자원화법 집행 검열감독> 정형 논의이다. 이는 자재와 설비의 국산화 정책을 세부화하는 의도로 보인다. 다섯째, <고려항공총국을 국가항공총국으로 변경>이다. 이는 국가기구 체계정비 차원 및 향후 항공사업 발전을 준비하기 위한 것으로 추정된다. 여섯째, <조직문제>이다. 8차 당대회 전후 당의 주요 인물과 업무·정책, 영향력 변화를 국무위원회 등 국가기구에 반영하기 위한 것이다.

의안 1~3에 대해 북한 당국은 “경제사업에 대한 국가의 통일적 지도와 계획적 관리를 실현하기 위하여” 채택한다고 발표하였다.<sup>1)</sup> 관련 논조를 살펴보면, 북한 “국가경제의 자립성과 계획성, 인민성”을 강화하기 위한 법률 정비이다. 그 기저에는 △ 8차 당대회 시 제시한 ‘자력갱생 전략’에 따른 자립경제 건설 지향 △ 이를 위한 국가 통제와 관리 강화 △ 청년세대를 중심으로 한 정치사상과 집단주의 강화가 있다. 의안 4, 재자원화법 정비는 대북제재 지속과 코로나 팬데믹으로 인한 국경봉쇄 상황에서의 ‘수입대체산업화’ 추진 강화와 연계되어 있다. 최고인민회의 제14기 제3차 회의 시(2020.4.12.) 채택된 재자원화법을 8차 당대회 결정인 ‘원료와 자재의 국산화’와 연계하여 그 법적 수행력을 높이려는 의도로 보인다.

## 조직 정비에 따른 정책 방향

금번 회의 2일차에는 김정은 국무위원장의 시정연설과 함께 의안 5~6이 채택되었다.<sup>2)</sup> 의안 5, 고려항공총국을 국가항공총국으로의 명칭 개정은 김정은 집권 후 국가주의 기조에 따라 국가기구 명칭을 국제적 흐름에 맞게 변경하는 것과 연동되어 있다. 나아가 향후 항공사업을 발전시키려는 의도도 보인다. 다음으로 의안 6, 김정은의 “위임에 따라” 이루어진 국무위원회 등 국가기구 주요 간부 인사이다. 8차 당대회 전후 중앙당 인사 및 올해 9월 말까지의

1) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제5차회의 1일회의 진행.” 『조선중앙통신』, 2021.9.29.

2) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제5차회의 2일회의 진행.” 『조선중앙통신』, 2021.9.30.

인사변동, 그리고 당정책과 연동된 향후 국가정책의 주요 방향이 반영된 것으로 추정된다. 금번 이루어진 조직 정비 결과를 통해 현재 북한 당국이 중요시하는 정책 방향을 추정해 보자. 특히 당의 결정을 집행하는 북한 국가기구 운영의 최고 정책결정기구인 국무위원회 신임 인사를 중심으로 살펴보자.

첫째, 국무위원회 운영의 핵심 지휘부로 김정은(위원장)과 최룡해(제1부위원장, 최고인민회의 상임위원장) 지속 및 신임 부위원장으로 김덕훈 내각 총리 임명이다. 이는 당의 결정에 대한 국가기구의 집행력 강화 임무의 지속성 보장과 함께, 박봉주 퇴임 반영 및 내각의 실행력 강화를 의도한 인사이다.

둘째, 대남·대미 사업에서 ‘김정은의 입’ 역할을 하는 김여정(당 부부장), 당 정치국 상무위원이자 비서인 조용원(조직 담당)과 박정천(군, 첨단전략무기 담당) 인선이다. 대미사업 담당 최선희가 물러나고 그 자리에 대남·대미 사업을 주도하는 김여정이 배치되었다. 이는 현재 북한이 대남사업을 중심으로 대미사업을 배열하고 올해 연말 상황 관리에 치중할 것을 추론케 한다. 조용원과 박정천 인선은 국가기구 차원에서의 정치사상사업 및 첨단전략무기 개발 중시 기조를 재확인하게 한다.

셋째, 대중 정책을 담당하는 김성남(당 국제부장)이 새로 국무위원에 선출되었다. 김성남은 최고인민회의 외교위원회 위원장으로도 선출되었다. 이는 올해 연말을 기점으로 북한이 대중(對中)사업을 강화할 것임을 예측하게 한다.

넷째, 그 외 신임 국무위원으로 오수용(제2경제위원회 위원장, 경제담당 당비서), 리영길(국방성 상), 장정남(사회안전성 상)이 선출된 것은 북한이 8차 당대회 전략에 따라 현재 중시하는 정책인 군수, 국방, 사회통제를 지속할 것임을 추정케 한다.

그 외 금번 회의에서는 상설적인 운영으로 최고인민회의 휴회 중 최고주권기관 활동을 하는 ‘최고인민회의 상임위원회’ 부위원장(장윤석), 중앙재판소 소장(차명남), 법제위원회 위원장(장정남), 외교위원회 위원장(김성남), 예산위원회 위원장(오수용) 및 각 위원회 위원들이 보선되었다. 국가기구 인사로는 8차 당대회 이후 가장 큰 폭의 인사이다. 이는 8차 당대회 전후 당조직 정비를 중심으로 이루어진 인사 사업을 국가기구 인사에 반영한 조치이다. 또한 올해 연말 북한이 국가 5개년계획의 1차 연도 목표 달성을 위해 국가기구의 집행력을 강화하려는 의도로 보인다. 이러한 목적에 따라 국무위원장인 김정은이 시정연설을 통해 2021년 연말 집중해야 할 정책 과제와 방향 등을 제시하였다.

## 2021년 연말 북한의 대내 행보와 전망

금번 회의에서의 김정은 시정연설은 김일성의 시정연설을 연상케 하였다. 정책 전 분야에 걸친 장문으로 구성되었고 구체적이고 세세한 방법까지 다루고 있다. 금번 시정연설의 목적에 대해 김정은은 “격변하는 주객관적 정세에 맞게 사회주의건설의 새로운 발전을 힘있게 추동하기 위한” 시정방침이라 하였다. 그 의도는 북한의 “불리한 환경과 난관 속에서도 주체적 힘과 내적 동력을 증대시키기 위한” 것에 있다.<sup>3)</sup> 금번 시정연설 주요 내용을 중심으로 2021년 연말 북한의 행보를 전망해보자.

첫째, 국가기관의 정책적 과업 수행 독려이다. 각 국가기관의 가장 중대한 임무는 국가 5개년 계획 1차 연도의 실질적 성과 도출, 중요 과업은 정치사상적 위력과 집단주의 강화이다. 특히 국가 5개년계획 1차 연도 성과도출을 위한 국가기관 간부들의 ‘헌신적 활동력 독려’가 전망된다.

둘째, 자립경제 발전을 위한 국가기관의 지도력 향상 추동이다. 이를 위해 1차 연도 계획 마감 과정에서, ‘목표→계획→집행’에 대한 중앙의 관리와 함께 각 국가기관의 지도력 강화가 요구될 전망이다. 또한 연말 생산 집중을 위한 원료, 자재, 동력, 설비에 대한 각 국가기관들의 자체적 보장 요구가 강화될 것이다.

셋째, 살림집 건설 사업이다. 올해 북한이 인민경제 주요 사업으로 내세운 평양시 1만 세대 건설사업이 여의치 않은 것으로 보인다. 이로 인해 금번 시정연설에서 김정은은 올해 연말까지 건설부문에서는 평양시 송신, 송화지구의 건설 완공과 함께 내년 1만 세대 살림집 건설에 ‘연속 진입’을 지시하였다. 또한 인민군대가 맡아 추진하는 함경남도 검덕지구 살림집 건설 마무리를 강조하고 있다. 따라서 연말 자연재해 대비 등 국토관리사업과 함께 살림집 건설 사업에 군대가 대거 투입될 것으로 보인다.

넷째, 식량문제 해결을 위한 총력전이다. 관련 사업방향으로 김정은이 제시한 재해성 이상 기후 대비 종자 개량과 품종배치, 밀과 보리 파종면적을 2배 이상 증대 준비, 수해대비, 기상관측력 강화, ‘전 군중적 토끼기르기 운동’, 육아정책 집행과 연계된 유제품 생산 증대, 온실 채소 생산, 수산업 발전 등이 모색될 것이다. 무엇보다 올해 농사의 성과를 위한 ‘본보기 단위 창조’, ‘따라앞서기와 따라배우기’, 경험교환운동, “농업부문에서 허풍을 뿌리뽑기 위한 투쟁”, 농산물 수매방법·양곡 가공공정 개선 사업이 전격적으로 진행될 전망이다.

3) “경애하는 김정은동지께서 력사적인 시정연설 《사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여》를 하시였다.” 『조선중앙통신』, 2021.9.30.

다섯째, 지방산업을 중심으로 한 인민소비품생산 운동 및 절약과 내핍의 강조이다. 김정은이 강조하고 있는 경공업 분야에서 ‘원료의 국산화와 재자원화’, 그리고 생필품 생산은 각 지역 단위와 지방공장 등에서 자체적으로 자원을 찾아내고 기존 자원을 아끼어 생산에 활용하는 방향에서 이루어질 것이다. 그 한계에 대해 북한 당국도 익히 알고 있고 올해 하반기부터 북·중 무역, 특히 수입물량이 증대되는 추세이다. 그러나 방역사업과 연동된 국경봉쇄가 연말에 전격적으로 풀릴 가능성은 희박하다. 그 외에 집단주의 교양 강화, 방역사업 준수, 국가방위력 강화, 법적 통제 강화는 지속될 전망이다.

### 연말 대남·대외 정책: 의도, 방향, 전망

금번 시정연설에서 가장 주목받은 내용은 북한의 대남정책이다. 관련 시정연설을 중심으로 북한의 의도와 함께 올해 연말 북한의 대남·대외 정책 방향을 짚어보고 정세를 전망해보자.

첫째, 연말 대내 정치의 성과도출 과정에서 한반도 정세 안정 필요이다. 앞서 살펴보았듯 현재 북한은 연말 국가 5개년계획 1차 연도 성과도출을 위해 전 역량을 집중할 전망이다. 따라서 올해 연말에 한반도 정세가 군사적 긴장 고조 국면으로 진입하는 것을 원하진 않는 것으로 보인다. 관련하여 김정은이 시정연설에서 밝힌 대로 지난 10월 4일 북한이 남북통신선 재가동에 호응하였다.

둘째, 한국의 군사기술 수준 탐색 및 대선(大選) 관련 정세 파악이다. 금번 시정연설에서 김정은은 현 단계 대남정책 발표에 앞서 “지금 남조선에서 우리 공화국을 견제한다는 구실 밑에 각종 군사연습과 무력증강책동이 로골적으로 벌어지고 있고 우리를 자극하고” 있다는 인식을 드러냈다. 이미 북한은 한국이 국내 기술로 독자 개발한 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 시험 발사 등 신무기 실험 성공과 발전 계획 등에 반발하였다. 또한 현재 한국은 남북관계에 중요 영향을 미칠 대선 국면에 진입하였다. 한국의 대북정책이 북한 권력구조 변동이나 북·중관계에 영향을 받듯이, 북한의 대남정책이나 대외정책 역시 한국의 대선 결과에 따라 재구성된다. 따라서 이와 관련한 정보 입수 및 개입, 2021~2022년 연말 연초 한국의 정세 파악 및 시나리오별 대응 방향 마련 등이 북한 당국에게도 중요한 과제이다.

셋째, 미국의 정치정세 전망과 국제관계 분석 및 대응능력 향상 행보이다. 금번 시정연설에서 김정은은 ‘대외사업 관련 미국의 대한반도 동향, 정치정세 전망, 국제관계 변화의 상호연관성을 주목하며 이를 연구·분석할 것’을 지시했다. 그리고 이에 기초해 대미·대외 전략 구상을 집행하기 위한 전술적 대책 마련에 만전을 다하라는 과업을 제시하였다. 특히 미국·영



국이 핵잠수함 개발 기술을 호주에 전수하겠다는 내용을 핵심으로 하는 ‘오커스(AUKUS)’ 발족, 미 해군의 진일보한 SLBM 발사 훈련 등이 영향을 미친 것으로 추정된다. 이는 북한의 2022년 대외정책 수립 및 국가전략인 첨단전략무기 개발 계획 조정 등에 중요한 대외 분야 연말 당면 과제가 될 것이다. 따라서 북한의 정찰총국 등 대남·대의 부서들은 해킹 등 사이버 정보 입수 사업을 강화할 것으로 전망된다.

넷째, 북·중 밀착과 ‘대미 협상력 고도화’를 위한 행보이다. 금번 시정연설에서 김정은은, ‘국제관계 구도가 신냉전 구도로 변화하면서 복잡다단해진 것’을 현 국제정세변화의 주요 특징이라고 제시하였다. 특히 미·중 갈등으로 인한 동아시아 질서 재편을 주목하는 것으로 보인다. 또한 “국제정치정세와 주변환경에 주동적으로 대처해 나가면서 우리의 국권과 자주적인 발전리익을 철저히 수호하기 위한 사업에 주되는 힘을 넣을” 것을 강조하였다. 전통적으로 북한 외교는 세계질서재편 시기 강대국 간 갈등을 활용하여 북한의 이익을 최대화하는 전략적 행보를 보였다. 따라서 올해 연말부터 ‘미·중 갈등 과정에서 자신(북한)의 몸값’을 높이기 위한 행보를 구체화할 것이다. 지난 6월 이후 북·중 무역이 증대하며 2020년 이후 코로나 팬데믹으로 인한 북한 국경봉쇄의 완화 조짐이 보인다. 이제 북한도 ‘2022년 WITH 코로나’를 준비해야 하는 상황이다. 이러한 상황에서 일단 북한은 중국과의 밀착 행보를 보이며 미국과의 협상에 대비할 것으로 전망된다.

마지막으로, 금번 시정연설에서 김정은은 남북관계 개선을 위해 남측에 요구한 선결조건으로 “이중적인 태도” 및 “적대시 관점과 정책들” 철회를 제시했다. 그간 북한 당국의 대남·대미 논조에 따르면, 그 의미는 △ 서로를 ‘동등한 정상 국가’로 인정하고 △ 한미군사훈련을 포함한 모든 군사훈련과 무기실험을 중지하며 △ 대북제재를 철회하라는 요구이다. 김정은이 언급했듯이, “원칙적 문제들”을 제시하였다. 이는 남북관계 개선의 선결조건이 아니라 북한의 비핵화 진전과 함께 오랜 협상과 노력을 통해 이루어질 수 있는 결과이다.

따라서 금번 김정은의 시정연설이 남북관계 개선에 획기적이거나 근본적인 전환점이 되기는 어려워 보인다. 김정은 집권 후 조변석개하는 북한의 대남 강온양면술로 인해 또 다른 전략무기 실험 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 금번 김정은의 시정연설과 남북통신선 재가동 행보에 기초할 때, 최소한 올해 연말 ‘한반도 내 군사적 충돌과 긴장 고조’ 가능성은 완화될 것으로 전망된다. ©KINU 2021

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