

이슈브리프 294호  
(2021.10. 6)

## 김정은 위원장 최고인민회의 시정연설의 의미

# 제294호

이상근 한반도전략연구소



---

## 국문초록

---

김정은 위원장은 지난 9월 29일 14기 5차 최고인민회의에서 시정연설을 하였다. 큰 틀에서 볼 때 국정운영 방향에 변화가 없는 데도 김정은 위원장이 갑작스럽게 시정연설을 한 것은 대내외적으로 몇 가지 새로운 메시지를 전달할 필요성이 있었기 때문인 듯하다. 이번 연설에서 김 위원장은 대내적으로는 사기가 추락해 있는 간부들을 달래고 몇 가지 새로운 정책들을 통해 인민대중제일주의정치를 더욱 강화하겠다는 의지를 표명하려 했던 것으로 보인다. 한편 미국에 대해서는 대북적대시정책에 변화가 없으면서 기만적인 대화요구를 하지 말라는 입장을 전달하고 남한에 대해서는 남북통신선 복원 의사를 표명하는 등 과거에 비해 온건한 태도를 보이면서 관계 개선과 종전선언을 원한다면 상호존중 보장, 이중적 기준 및 적대적 태도와 정책의 철폐를 선행하라는 요구를 제기하였다. 시정연설에서 김 위원장이 언급한 데로 10월 4일에는 남북통신선이 복원되었다. 이런저런 선결조건을 내세우기는 했으나 남북통신선 복원 등 북한의 유화 제스처는 무시하고 지나갈 일이 아니라고 본다. 북한이 요구하는 조건들 중에는 받아들이기 어려운 것들이 적지 않지만 상호성의 원칙에 따라 우리가 요구할 수 있는 조건들과의 교환 등을 논의할 필요가 있다. 그러므로 우리 정부가 먼저 북한이 요구하는 상호존중, 이중기준 등의 문제를 포함하여 다양한 현안들을 논의하기 위한 고위급회담을 제안하는 것도 고려할 필요가 있다.

---

핵심어 : 김정은, 시정연설, 간부정책, 인민대중제일주의정치, 남북대화, 남북통신선, 종전선언

---

# 김정은 위원장 최고인민회의 시정연설의 의미

이상근 (한반도전략연구실)

## 예상 밖의 시정연설

북한은 14기 5차 최고인민회의를 9월 28일부터 29일까지 평양 만수대의사당에서 개최하였다. 8차 당대회 닷새 뒤인 1월 17일에 열렸던 14기 4차 최고인민회의에서 국무위원회 인사가 이루어지지 않았기 때문에 연내에 인사 문제 등을 처리하기 위한 최고인민회의가 다시 개최되리라는 것은 예상할 수 있는 일이었다. 그러나 이 회의에서 김정은 국무위원장이 시정연설을 한 것은 뜻밖의 일이 아닐 수 없었다.

김일성 주석은 생전에 1기부터 9기까지 최고인민회의 1차 회의에서 시정연설을 함으로써 국정운영의 방향을 제시했었다. 김정은 위원장도 2019년 4월 14기 1차 최고인민회의에서 시정연설을 한 바 있다. 반면에 이번에는 14기 최고인민회의가 출범한 뒤 다섯 번째로 열리는 5차 회의에서 시정연설을 하였다. 올해는 8차 당대회를 비롯하여 여러 차례 중요한 회의들이 개최되었고 김 위원장도 여러 번의 연설을 통해 국정운영 방향을 제시한 바 있다. 그러므로 새삼스럽게 시정연설을 통해 국가정책을 설명할 필요성도 높아 보이지 않았던 것이 사실이다.

시정연설을 분석해 보아도 국내정책 부분에서는 기존의 국정운영 방향과 차이가 나는 내용이 많지 않다. 연설 전문이 공개되지 않아 조심스럽기는 하지만 노동신문 등에 보도된 금속공업과 화학공업의 선차적 발전 추진, 탄소하나화학공업 창설, 전력과 석탄공업에 대한 투자 확대, 철도 개진, 중요대상건설에의 역량 집중, 평양 송산·송화 지구와 검덕지구 건설사업 연내 완료, 대외경제사업에 대한 국가적 지도 심화, 종자 육종 및 개량 등은 북한 당국과 김 위원장이 이미 여러 차례 그 중요성을 강조한 바 있는 사안들이다.

이처럼 큰 틀에서 볼 때 국정운영 방향에 변화가 없는 데도 김정은 위원장이 갑작스럽게 시정연설을 한 것은 대내외적으로 몇 가지 새로운 메시지를 전달할 필요성이 있었기 때문인 듯하다. 이번 시정연설에서 김 위원장은 대내적으로는 사기가 추락해 있는 간부들을 달래고 몇 가지 새로운 정책들을 통해 인민대중제일주의정치를 더욱 강화하겠다는 의지를 표명하려 했던 것으로 보인다. 한편 미국에 대해서는 대북적대시

정책에 변화가 없으면서 기만적인 대화요구를 하지 말라는 입장을 전달하고 남한에 대해서는 남북통신선 복원 의사를 표명하는 등 과거에 비해 온건한 태도를 보이면서 관계 개선과 종전선언을 원한다면 상호존중 보장, 이중적 기준 및 적대적 태도와 정책의 철폐를 선행하라는 요구를 제기하였다.

## 질책 일변도를 벗어난 간부 달래기

이번 시정연설에서 우선 눈에 띄는 점은 김 위원장이 우리식 사회주의 건설이 획기적인 발전단계에 들어섰다면 “정치, 경제, 문화, 국방, 대외관계를 비롯한 각 부문에서 일어나고 있는 긍정적 변화들에 대하여 개괄분석”한 것이다. 전문이 공개된 김 위원장의 2019년 4월 14기 1차 최고인민회의 시정연설에서는 성과에 대한 소개나 평가를 찾아보기 어려웠다. 향후 추진하려는 정책들에 대한 설명과 함께 국내적으로는 간부들이 어떻게 분발해야 하고 대외적으로는 미국, 남한 등이 어떻게 움직여야 한다는 요구가 담겨 있었을 뿐이다.

8차 당대회 이후에 열린 전원회의, 정치국회의, 세포비서대회 등에서도 김 위원장의 발언은 대개 당면한 문제점을 지적하고 이를 극복할 방안을 논하는 내용들이었다. 김 위원장은 특히 당·정·군 간부들의 직무태만, 세도, 관료주의, 부정부패에 대한 질타를 되풀이하였다. 그런데 이번 시정연설에서는 금속공업, 화학공업, 중요대상 건설사업, 무기체계개발, 대외정책 등에서의 성과를 소개하고 높이 평가하였다. 더욱이 이번 연설에서는 “농업부문에서 허풍을 뿌리뽑기 위한 투쟁”에 대한 언급을 제외하면 간부들의 잘못을 지적한 부분을 찾기 어려웠다. 한동안 김 위원장의 연설에서 사라졌던 간부들에 대한 긍정적 평가도 시정연설에 담겨 있었다. “국가사업에서 인민적 성격이 뚜렷이 발현되고 일군들의 사업방법과 작풍이 현저히 개선”되었다는 것이다. 이로 인해 당과 국가에 대한 인민들의 신뢰가 두터워지는 등의 성과가 나타났다는 점도 강조되었다.

올해 내내 되풀이되었던 단위 특수화에 대한 비판을 시정연설에서 찾아볼 수 없다는 점도 눈에 띈다. 단위 특수화란 노동당 일부 부서, 국가보위성, 사회안전성, 국방성, 군 총정치국·총참모부 등 권력기관들이 노른자위 기업을 차지하고 내각의 통제를 벗어나 독자적으로 이익을 챙기는 현상을 지칭한다. 김 위원장은 지난 2월 초에 열린 당 중앙위 8기 2차 전원회의에서 단위 특수화를 “엄중한 반당적, 반국가적, 반인민적 행위”라고 규정하고 “당권, 법권, 군권을 발동하여 단호히 처갈겨야 한다”고 말한 바 있다. 이후에도 세포비서대회 등을 통해 단위 특수화와의 투쟁을 강조해 왔다.

김 위원장이 이번 시정연설에서 간부들과 특수단위들에 대한 질타를 멈추고 간부들의

사업방식에서의 “긍정적 변화들”을 강조한 것은 당·정·군의 간부들을 옥죄기만 했던 기존의 통치방식에서 벗어나 이들의 기를 살리고 사기를 진작할 필요성을 느꼈기 때문이라고 본다. 대북제재, 코로나19, 자연재해라는 이른바 3중고는 일반주민들의 삶만 힘들게 만든 것이 아니다. 3중고로 인한 정책수요의 증가는 당·정·군 간부들의 책임과 부담을 격증시켰다. 더욱이 김정은 위원장이 오랫동안 간부들의 기강을 다잡음으로써 일반주민들의 불만을 잠재우려는 노력을 기울인 결과 턱없이 부족한 임금과 배급 때문에 뇌물수수, 소속 기관 수익의 특권적 분배 등을 통해 가계를 꾸렸던 많은 간부들이 경제적 어려움에 직면해 있는 것으로 보인다. 간부들의 피로와 불만이 높아질 대로 높아질 수밖에 없는 상황인 것이다. 그러므로 김 위원장은 경제발전 5개년계획 등 8차 당대회를 계기로 제시한 많은 과업들을 원만하게 추진하기 위해서는 간부들의 숨통을 터주어야 한다는 판단을 내렸을 것이다.

간부들의 노력을 긍정적으로 평가하고 이들을 옥죄는 요구를 되풀이하지 않은 것은 지난 3분기 동안의 지속적인 책벌, 소환, 강등, 숙청 등을 통해 간부 진용의 재정비가 어느 정도 이루어진 것과도 관련이 있을 것이다. 1월에 열린 14기 4차 최고인민회의에서 국무위원회 인사를 하지 못했던 것은 기존 고위 간부들의 책임을 묻고 새롭게 중책을 맡을 만한 인물들을 선발하는 작업이 당시까지 마무리되지 못했기 때문이었을 것이다. 이후 2월 당 중앙위 전원회의에서의 김두일 경제부장 교체, 6월 정치국 확대회의에서의 리병철 상무위원 등 다수 간부의 해임 및 강등, 9월 정치국 확대회의에서의 박정천 총참모장의 상무위원 발탁 등이 이어졌다. 이러한 과정을 거쳐 국정의 각 부문을 이끌어 나갈 인물들을 선별하는 작업이 대체로 마무리되었다는 판단하에 김정은 위원장은 김덕훈 총리를 국무위 부위원장으로, 조용원·박정천 비서와 김여정 부부장 등을 국무위원으로 보선함으로써 국무위원회 구성을 마친 것으로 볼 수 있다. 자신의 집권 10주년을 앞두고 새로운 간부진용이 꾸려진 상황에서 김 위원장은 과거의 잘못에 대한 질타보다는 지금까지의 수고에 대한 평가를 함으로써 간부들의 사기를 높이고 앞으로의 과업들에 충실히 임할 수 있는 동기를 부여하려 했을 것이며 이러한 생각이 이번 시정연설에 반영된 듯하다.

## 인민대중제일주의정치 강화 의지 표명

한편 김정은 위원장은 시정연설을 통해 인민의 삶을 최우선시하는 인민대중제일주의정치를 더욱 강화하겠다는 의지를 표명하려 했던 것으로 보인다. 물론 인민대중제일주의정치는 8차 당대회를 통해 ‘기본정치방식’으로 규정되는 등 이전에도 꾸준히 강조되어 왔다. 그럼에도 이번 시정연설에서 인민대중제일주의정치를 더욱 강화하려는 의지가 표명되었다고 평가할 수 있는 것은 몇 가지 새로운 정책들이 표명되었기

때문이다.

김정은 위원장은 우선, “농작물 배치를 대담하게 바꾸어 벼농사와 밀, 보리농사에도 방향전환을” 하라는 지시를 내렸다. 또, “전국적으로 논벼와 밭벼 재배면적을 늘이며 밀, 보리 파종면적을 2배 이상으로 보장”하라는 지시까지 덧붙였다. 이러한 변화는 옥수수 재배를 장려한 김일성 주석의 농업정책에서의 이탈이며 논 면적이 넓지 않고 산지가 많은 북한의 실정에도 부합한다고 보기 어렵다. 그럼에도 이런 지시를 내린 이유를 김 위원장은 “인민들에게 흰쌀과 밀가루를 보장함으로써 식생활을 문명하게 개선해나갈 수 있는 조건”을 마련하기 위함이라고 밝혔다. 다시 말해 쌀밥과 빵 등 보다 ‘문명한 식생활’에 필요한 식품들을 인민들에게 더 공급하겠다는 의지를 표명한 것이다.

김 위원장은 축산부문에 대해서도 “염소와 소 마리수를 결정적으로 늘이”라고 요구하고, 당의 육아정책을 집행하기 위해 “전국적인 젖 생산량을 현재의 3배 이상으로 늘이며 젖가공기술을 발전시키고 젖제품의 질을 철저히 보장”하라는 지시도 내렸다. 요컨대, 어린이들에게는 우유를 먹고 주민들이 쌀밥과 빵, 버터, 치즈를 먹고 생활 하도록 하겠다는 의지를 밝힌 셈이다.

김 위원장은 또한 “인민소비품 생산에 필요한 원료와 자재를 6개월 이상 선형시켜 무조건 보장”하라는 지시도 내렸다. 이렇게 함으로써 경공업공장들을 만가동시켜 생필품을 더 많이 생산 및 공급하겠다는 것이다. 또, 소비품 생산에서 “인민성”을 높이기 위해 “질을 제고하고 품종을 늘이며 원가를 낮추”는 과업도 제시하였다.

식량의 총량이 부족한 상황에서 흰쌀과 밀가루를 보장하고 우유 생산량을 높이겠다는 등의 구상이 북한의 실정에 부합하지 않는 것이 사실이다. 소비재 생산에 필요한 원료와 자재를 6개월 이상 먼저 보장하라는 지시 역시 이행되지 못할 가능성이 크다. 그러나 이러한 정책들이 김정은 위원장 나름의 인민대중제일주의정치의 일환이라는 점을 부인할 수는 없을 것이다.

## 선결조건과 함께 표명된 관계개선 의지

김정은 위원장은 시정연설의 상당부분을 대남정책을 설명하는데 할애하였다. 김 위원장은 문재인 대통령이 유엔총회 연설을 통해 다시 제안한 종전선언에 대해 “북남사이의 불신과 대결의 불씨로 되고있는 요인들을 그대로 두고서는 종전을 선언한다 해도 적대적인 행위들이 계속될 것”이므로 “종전을 선언하기에 앞서 서로에 대한 존중이 보장되고 타방에 대한 편견적인 시각과 불공정한 이중적인 태도, 적대시

관점과 정책들부터 먼저 철회되어야 한다”고 주장하였다.

그는 또한 남한에서 노골적인 각종 군사연습과 무력증강책동이 벌어지고 있고 북한을 자극하는 불순한 언동도 계속되고 있다고 주장하면서 남한이 “근본적인 문제부터 해결하려는 자세”를 취할 것을 요구하였다. 또, “우리는 남조선에 도발할 목적도 리유도 없으며 위해를 가할 생각이 없다”면서 “남조선은 북조선의 도발을 억제해야 한다는 망상과 심한 위기의식, 피해의식에서 빨리 벗어나야 한다고 지적”하였다. 그리고 남북관계의 빠른 회복과 한반도의 공고한 평화를 바라는 민족의 기대와 염원을 실현하기 위한 노력의 일환으로 10월 초부터 남북통신연락선들을 복원하겠다는 의사를 표명하였다.

한편 미국에 대해서는 바이든 행정부 출범 이후에도 “미국의 군사적 위협과 적대시 정책은 조금도 달라진 것이 없으며 오히려 그 표현형태와 수법은 더욱 교활해지고 있다”고 평가하였다. 또, 미국이 외교적 관여와 전제조건 없는 대화를 주장하고 있지만 이는 국제사회를 기만하고 적대행위를 가리기 위한 허울일 뿐이라고 단언하였다.

김 위원장의 대남 메시지는 9월 24일과 25일에 발표된 김여정 부부장의 담화 내용과 유사하다. 김여정 부부장은 가장 유화적인 25일 담화의 내용이 “개인적인 견해”임을 밝힌 바 있다. 그러므로 김 위원장이 시정연설을 통해 이전에 비해 온건한 대남 입장이 국가적 방침임을 확인한 것은 의미가 적지 않다. 더욱이 김 위원장의 의사 표명 닷새 후인 10월 4일 남북통신선 복원이라는 남북관계 진전에 도움이 되는 행동이 뒤따른 것 역시 바람직한 일이 아닐 수 없다.

김 위원장이 시정연설을 통해 미국에 대해 강경발언을 하면서도 남한에 대해서는 과거에 비해 온건한 태도를 취한 것은 적대시정책 우선 철회라는 북한의 대화재개 전제조건을 미국이 받아들이지 않고 있는 상황에서 대남관계 개선을 통해서라도 악화일로로 대내외환경을 호전시킬 수 있는 돌파구를 찾을 수 있기를 기대하기 때문일 가능성이 있다. 예컨대 미국이 북미대화 재개를 위한 선제적 움직임을 보이도록 남한이 보다 적극적으로 설득해 주기를 바라고 있는지도 모른다. 그리고 종전선언을 원한다면 북한이 제시한 선결과제들 중 일부만이라도 남한이 수용하기를 바라는 것일 수도 있다.

## 남북대화 재개의 필요성

국내정책 분야의 변화가 크게 눈에 띄지 않기 때문에 이번 시정연설의 방점은 대남 메시지 부분에 찍혀 있다고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 최근 북한이 연이어

미사일을 발사함으로써 김정은 위원장의 대남메시지를 어떻게 이해해야 할 것인지에 대한 논란이 일고 있다. 북한은 여러 차례의 담화와 시정연설을 통해 남한도 신무기를 개발 및 도입하면서 북한의 무기 시험발사를 도발로 규정하는 것은 이중기준이라는 입장을 밝힌 바 있다. 우리로서는 이런 입장을 그대로 수용하기 어려운 것이 사실이다. 탄도미사일 발사가 유엔 안보리 결의 위반이라는 점을 차치하더라도 북한도 남한의 신무기 개발을 끊임없이 비난하고 있기 때문이다. 이번 시정연설에서도 김정은 위원장은 남한에서 “무력증강책동”이 노골적으로 벌어지고 있다고 비판하였다. 북한이 남한의 이중기준을 문제삼으려면 북한부터 남한의 무기개발 등 전력증강에 대한 비난을 멈추어야 할 것이다.

관계 개선을 위한 이런저런 선결조건을 내세우기는 했으나 남북통신선 복원 등 북한의 유화 제스처는 무시하고 지나갈 일이 아니라고 본다. 만약 이를 계기로 남북대화가 실현된다면 하노이 노딜 이후 북한이 처음으로 본격적인 대외행보를 시작하는 셈이라는 점에서도 그 의의가 크다. 북한이 요구하는 조건들 중에는 받아들이기 어려운 것들이 적지 않지만 상호성의 원칙에 따라 우리가 요구할 수 있는 조건들과의 교환 등을 논의할 필요가 있다. 그러므로 우리 정부가 먼저 북한이 요구하는 상호존중, 이중기준 등의 문제를 포함하여 다양한 현안들을 논의하기 위한 고위급회담을 제안하는 것도 남북대화를 재개하기 위한 수단으로 고려될 필요가 있다. 진정으로 “북남관계가 하루빨리 회복되고 조선반도에 공고한 평화가 깃들기를” 바란다면 북한도 우리의 대화제의에 호응해야 할 것이다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,  
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.