

북한 최고인민회의
제10기 제5차회의 결과분석

2002. 4

최진욱(북한연구실 선임연구위원)
임강택(통일정책연구실 연구위원)

통 일 연 구 원

<요 약>

- 3월 27일 개최된 최고인민회의 제10기 제5차회의에서 토의된 의안들은 ①내각의 2001년 사업정형과 2002년 과업, ②2001년 예산집행의 결산과 2002년 예산, ③ 「국토계획법」의 승인 등임.
 - 조직문제가 의안으로 포함되었으나 이에 대한 토의는 없었음.

- 금번 제10기 5차회의의 주석단서열은 예년과 같이 국방위원회의 강화된 위상을 보여주는 등 선군정치가 제도적으로 정착되었음을 말해줌.
 - 국방위원회 제1부위원장인 조명록(서열 3위)이 총리 홍성남보다 상위 서열에 오른 것은 국방위원회가 내각보다 정치적 위상이 높다는 것을 상징적으로 보여줌.

- “지난해에 국가경제력을 다지는 데서 커다란 성과를 거두었다”고 자평하고, 2002년 내각의 경제정책 당면목표로 “경제 토대의 정비와 잠재력 발향,” “인민경제의 기술개건과 현대화를 위한 준비사업”을 제시함.

- 지난해 예산집행 보고에서 세입액은 216억3천994만원이며 세출액은 216억7천865만원에 달한 것으로 발표되었으며, 2002년 국

가예산금액은 수입과 지출 모두 221억7천379만원으로 지난해에 비해 각각 2.5%, 2.3% 증가함.

○전년에 이어서 최고인민회의 제10기 5차회의가 하루만 진행되고 의안도 내각의 사업보고, 예산집행 결산, 법안 승인 등 필수적이며 의례적인 것에 국한되는 등 정치적 의미가 드러나지 않음.

○제10기 5차 최고인민회의에서 나타난 경제운용 정책은 신년사 내용을 발전시킨 수준으로 평가됨.

- 그러나 최고인민회의가 지속적으로 개최되고 있는 점은 경제 관리체계가 정상적으로 가동되고 있음을 시사하는 것임.

○경제정책의 수립 및 집행에 있어서 내각의 역할과 책임이 강화되고, 경제정책의 주요 목표 중의 하나로 주민생활의 개선이 더욱 강조되며 대외경제활동을 더욱 확대해 나갈 것으로 판단됨.

○이번 최고인민회의에서는 대외 비난이 재개되는 등 북미관계의 경색으로 인한 북한의 불만을 표출하였으나, 예년의 비난 강도와 비교해서는 극단적인 표현을 삼가하는 등 여전히 북미관계 개선에 대한 기대를 나타낸 것으로 보임.

목 차

I. 문제제기	1
II. 주요 내용	2
1. 주석단 서열	2
2. 내각의 2001년 사업정형과 2002년 과업	4
3. 2001년 예산집행의 결산과 2002년 국가예산 보고	8
4. 「국토계획법」의 승인	11
III. 평가 및 특징	13
1. 전반적인 평가	13
2. 세부 특징	14
IV. 향후 정책 전망	18
1. 정치 체제	18
2. 경제 정책	19
3. 대외 정책	21

I. 문제제기

- 북한은 3월 27일 최고인민회의 제10기 제5차회의를 개최함.
 - 최고인민회의는 헌법상 최고주권기관(87조)으로서 비록 형식상이지만 정책의 합법성 획득을 위해 최고의결기관의 기능을 함.

- 최고인민회의는 보통 연중 1회 개최되는 데, 상반기(통상 4월)에 개최되어 전년도 예산 결산과 당해 연도 예산을 승인하며 그 밖에 장기경제발전계획과 주요 법안 등을 심의함.
 - 금년에는 아리랑 축전 등의 행사를 감안하여 다소 앞당겨 실시된 것으로 보임.

- 금번 최고인민회의에서 토의된 의안들은 ①내각의 2001년 사업정형과 2002년 과업, ②2001년 예산집행의 결산과 2002년 예산, ③「국토계획법」의 승인 등임.
 - 조직문제가 의안으로 포함되었으나 이에 대한 토의는 없었음.

- 본 보고서는 북한 최고인민회의 제10기 5차회의의 주요내용과 특징을 분석하고 향후 북한의 정책방향을 전망하고자 함.

II. 주요 내용

1. 주석단 서열

- 금번 제10기 5차회의의 주석단서열은 예년과 같이 국방위원회의 강화된 위상을 보여주는 등 선군정치가 제도적으로 정착되었음을 말해줌.
 - 국방위원회 제1부위원장인 조명록(서열 3위)이 총리 홍성남보다 상위 서열에 오른 것은 국방위원회가 내각보다 정치적 위상이 높다는 것을 상징적으로 보여줌.
- 국방위원회가 과거 정치국과 같은 위상을 차지하였을 뿐만 아니라 기능면에서도 최고정책결정기구의 역할을 하는 것으로 보임.
 - 향후 당조직이 재정비되면 실제로 이들이 정치국을 거의 독점할 것으로 보임.
- 국방위원중에서는 연형묵이 금년 주석단 서열에서 탈락함으로써 그의 거취와 관련하여 의문이 제기됨.
 - 연형묵은 지난해 12위에서 8위로 상승하면서, 북한의 개혁·개방정책 추진시 그의 중용 가능성과 관련하여 주목을 끌기도 하였음.

<표 1> 10기 최고인민회의 1~5차회의 주석단서열 비교

서 열	1차회의 (98.9.5)	2차회의 (99.4.7)	3차회의 (00.4.7)	4차회의 (01.4.5)	5차회의 (02.3.27)
1	김정일	김정일	김정일	김정일	김정일
2	김영남	김영남	김영남	김영남	김영남
3	홍성남	조명록	조명록	조명록	조명록
4	박성철	홍성남	홍성남	홍성남	홍성남
5	이종옥	이종옥	김영주	김영춘	김영춘
6	김영주	박성철	박성철	김일철	김일철
7	조명록	김영주	김영춘	전병호	이을설
8	이을설	김영춘	김일철	연형묵	백학립
9	김일철	이용무	이을설	이을설	전병호
10	이용무	김일철	전병호	양형섭	한성룡
11	계응태	연형묵	백학립	백학립	계응태
12	전병호	전병호	연형묵	이용무	김철만
13	한성룡	김철만	이용무	김철만	이용무
14	김영춘	백학립	양형섭	계응태	양형섭
15	양형섭	양형섭	계응태	한성룡	최영립
16	최태복	최영립	한성룡	최영립	김윤희
17	김철만	최태복	최태복	김윤희	김영대
18	연형묵	김윤희	김철만	류미영	류미영
19	백학립	김영대	최영립		
20	전문섭	유미영	김윤희		

*진한이름은 국방위원

2. 내각의 2001년 사업정형과 2002년 과업

<2001년 경제실적>

○ 홍성남 내각 총리의 보고를 통해 “지난해에 국가경제력을 다지는 데서 커다란 성과를 거두었다”고 자평

- 가시적인 성과로 전력, 석탄, 광석, 공작기계를 비롯한 주요 공업제품 생산이 전년에 비해 2% 증가하였으며, 철도수송량도 4% 증가
- 기간공업 부문에 대한 투자를 확대하여 생산 잠재력을 증가 시킴으로써 ‘자립적 민족경제토대’를 강화하였다고 발표

○ 2001년 경제부문의 주요 실적을 살펴보면,

- 전력공업 부문에서는 정비·보수사업에 상당한 성과를 거두었으며, 내평발전소와 임진강발전소가 새로 조업하고 98개의 중소형 발전소 건설
- 석탄공업 부문에서는 탐사와 굴진작업을 통하여 4년분 이상의 탄량 확보
- 무산광산연합기업소와 검덕광산, 대양광산 등 주요 광산들의 채굴설비를 정비·보강하여 생산을 정상화할 수 있는 토대 마련

- 철도의 수송능력을 강화하기 위해 기관·객차의 생산·수리 기지를 보강하고, 입석리-삼청광산 구간 및 이천-세포 구간 등을 새롭게 건설
- 나남의 봉화를 창조하였으며 컴퓨터 생산기지 건설과 통신망 구축을 통한 정보산업의 발전 기반 마련
- 이밖에 인민생활을 향상시키기 위한 사업으로 개천-태성호 물길공사와 황해남도 10만 정보의 토지정리 사업과 함께
- 종자혁명 및 두벌농사 확대 추진, 닭공장과 양어장의 확충, 경공업 부문의 생산기지 확충 및 현대화 사업 제시.

<2002년 경제과업>

- 수령·사상·군대·제도의 「4대 제일주의」 철저 구현을 강조하면서 2002년 내각의 경제정책 당면목표(중심과업)로 “경제 토대의 정비와 잠재력 발향”, “인민경제의 기술개건과 현대화를 위한 준비사업” 제시
 - 내각은 경제건설을 통하여 「우리제도 제일주의」를 실천한다는 사명감에 입각하여 당의 경제정책을 철저히 관철해 나갈 것임을 강조
- 아울러 2002년 경제분야의 과업을 달성하기 위한 추진 방향으

로

- ①채취·전력·금속공업 및 철도운수 부문의 우선적인 활성화, ②주민생활 수준의 향상, ③과학과 기술수준의 제고 등을 제시하였으며
- ④대외경제사업의 확대, ⑤경제관리 제도의 지속적인 개선 강조

○첫째, 선차적인 공업부문에 대한 구체적인 추진 과업을 살펴보면,

- 광업부문에서는 검덕·혜산지구에 집중 투자하여 유색금속과 마그네샤크링카의 생산을 증대시키며, 성천·11월8일·2월광산 등 주요 광산의 생산을 정상화
- 전력부문에서는 발전시설의 개보수를 통해 전력생산을 20% 증가시키며, 어랑천발전소 등 대규모 수력발전소와 추가적인 중소형 발전소의 건설로 발전능력 증대
- 전력사용의 효율성을 제고하기 위하여 ‘도중손실’ 감소, 전력계통 지휘 체계의 컴퓨터화, 전력의 생산·공급·소비에 대한 감독·통제 강화
- 채탄장 수의 증대와 채탄방법 개선 및 운탄문제 해결을 통하여 석탄생산량 10% 증산
- 금속부문에서는 무산광산연합기업소를 비롯한 철광산들에

대한 보수·정비사업을 강화하여 생산 정상화

- 철도부문에서는 ‘인민생활 물자 수송의 우선보장 원칙’하에서 철도화물의 수송량 40% 증대

○둘째, 주민생활의 수준을 향상시키는 것을 「우리제도 제일 주의」를 구현하기 위한 중대 과업으로 인식하고 이를 위한 구체적인 사업으로

- 농업부문에서는 종자혁명·감자농사혁명의 지속 추진과 두벌농사면적 확대, 평양시·평남도·남포시의 토지정리 사업
- 현대화된 닭공장의 생산 정상화와 양어의 과학화와 집약화를 통한 민물고기 생산 증대
- 경공업부문에 대한 관심 제고를 통한 인민소비품 생산 증대 등을 제시

○셋째, 정보산업시대의 요구에 맞게 현대과학과 기술에 기초한 경제강국 건설을 목표로

- 현대기술에 기초하여 개건 현대화하며 공업구조를 개선해 나가기 위한 “단계별 전망계획” 수립의 필요성 역설
- 과학연구부문에 대한 투자 증대를 통하여 전자·기계·생물 공학을 비롯한 분야에서 최첨단 과학기술 발전 도모
- 기술행정사업을 강화하기 위한 대책을 수립하여 선진과학기술

술을 생산현장에 적시에 활용

○넷째, 대외경제 사업을 확대·발전시키는 데 있어서 매우 유리한 여건이 마련되었다고 평가한 뒤에,

- 수출품 생산기지를 강화하고, 제품의 질을 제고하여 상품수출을 증대시키며
- 무역 및 경제협력 사업을 개선하고 합영·합작사업을 확대할 것을 강조

○다섯째, 사회주의 경제관리 체계를 지속적으로 개선·강화해 나간다는 방침아래,

- 계획·재정·노동부문의 사업체계와 방법을 개선하고
- 기업관리에서 독립채산제를 올바르게 실시하며
- 지방의 자율성(창발성)을 제고할 것을 강조

3. 2001년 예산집행의 결산과 2002년 국가예산 보고

<2001년 결산>

○문일봉 재정상은 지난해 예산집행 보고를 통해서 세입액은 216억3천994만원이며 세출액은 216억7천865만원에 달한 것으로

발표

<표 2> 북한의 예산 집행 내역 (단위, 북한원, %)

연도	세 입	세 출	세 출 비 중			
			인민 경제비	사회 문화비	국방비	기 타
2000	209억343만	209억5천503만	40.1%	38.2%	14.3%	7.4%
2001	216억3천994만	216억7천865만	42.3%	38.1%	14.4%	5.2%

○작년의 예산 집행결과는 미세한 수준이지만 전년에 비해 적자 폭이 감소하였으며, 인민경제비의 비중이 증대됨.

- 그러나 정부예산의 증가에도 불구하고 정부부문의 관리비 규모와 비중은 감소한 것으로 추정

○2001년 지방예산 규모의 증가에도 불구하고 수입예산 달성과 중앙정부에 대한 기여분은 감소함.

- 작년 지방예산 수입계획이 10.9% 초과달성됨으로써 중앙예산에 7억7천984만원이 이전되었는 바, 이는 2000년의 수입계획 초과달성율(24.1%)과 이전액(13억7천100만원)에 비해 1/2 수준으로 감소

<2002년 예산>

- 2002년 국가예산금액은 수입과 지출 모두 221억7천379만원으로 지난해에 비해 2.5%, 2.3% 증가함.
 - 이는 2001년도 예산에 책정된 증가율 3.2%와 2.9%보다 낮은 수준
 - 그러나 과거에 국가예산 수입으로 분류되었던 공장·기업소의 '고정재산 감가상각금'을 제외한 점을 고려할 때 작지 않은 증가율로 평가

- 기본건설부문에 대한 자금으로 책정된 34억9천750만원은 작년의 책정액 34억8천706만원에 비해 거의 증가하지 않은 것임.
 - 반면 사회문화비 증가율은 상대적으로 높은 것으로 나타난 바, 교육사업비 106.3%, 보건사업비 105.1%, 사회보험 및 사회보장사업비 106.1% 등

- 국방비의 비중은 14.4%로 작년과 같은 수준으로 책정됨.

- 지방정부의 수입 증대를 통하여 중앙재정에 대한 기여도를 확대할 것을 강조
 - 이를 위하여 생산과 건설, 여러 가지 봉사활동 등 각종 경제

활동을 활성화할 것을 촉구

4. 「국토계획법」의 승인

- 「국토계획법」은 5장 41조로 구성됨.
 - 1장, 국토계획법의 기본
 - 2장~4장, 국토계획의 작성, 비준, 실행
 - 5장, 국토계획사업에 대한 지도 통제

- 이를 통해서 북한은 국토계획을 “국토와 자원 환경의 관리에 대한 통일적이며 종합적인 전망 계획”이라고 정의
 - 국토계획을 수립하는 목적은 “자연을 개조하고 만년대계의 창조물을 건설하며 인민들에게 훌륭한 생활환경을 마련”해 주기 위한 것이라고 지적

- 특히 관심을 끄는 부분은
 - “국토계획부문에서 다른 나라 국제기구들과의 교류와 협조를 강화하도록 한다(제9조)”고 규정함으로써 국토개발과 관련하여 국제사회의 앞선 경험을 전수받고자 하는 의지를 표명하고 있으며,
 - 국토계획 작성에서 고려해야할 첫 번째 원칙으로 “부침땅을

침범하지 말아야 한다(제11조)”고 규정하여 개발이라는 명목
하에서 농토가 훼손되지 않도록 제도화

III. 평가 및 특징

1. 전반적인 평가

- 전년에 이어서 최고인민회의 제10기 5차회의가 하루만 진행되고 의안도 내각의 사업보고, 예산집행 결산, 법안 승인 등 필수적이며 의례적인 것에 국한되는 등 정치적 의미가 드러나지 않음.
 - 조직 및 인사문제, 주요성명 채택 등을 위하여 최고인민회의가 하반기에 한차례 더 개최되는 경우도 있으나, 10기 최고인민회의에서는 그런 경우는 없었음.
 - 최고인민회의 개최 전에 당중앙위원회 전원회의가 개최되어 최고인민회의에서 다루어질 예산안 및 기타 안건들을 결정하여 왔으나, 10기 최고인민회의에서는 당중앙위원회 전원회의가 개최된 적이 없음.

- 제10기 5차 최고인민회의에서 나타난 경제운용 정책은 신년사 내용을 발전시킨 수준으로 평가됨.
 - 이는 북한경제가 아직까지는 장기적인 경제계획을 수립하기 힘들 정도로 불확실성이 크다는 점과 경제활동의 정상화 수준에 도달하지 못했음을 반증
 - 향후 최고인민회의의 역할은 북한경제가 회복되기 전까지는

연간 계획을 정례적으로 심의하는 자리가 될 것으로 전망

○그러나 최고인민회의가 지속적으로 개최되고 있는 점은 경제관리체계가 정상적으로 가동되고 있음을 시사하는 것임.

- 국가예산의 규모에 있어서도 지난 1998년 이후 점진적으로 증가하고 있으며,
- 정부예산의 결산 및 심의, 경제 관련법의 정비작업이 정례적으로 이루어지고 있음.

○또한 4차회의에 이어 홍성남 내각 총리가 의정보고를 한 것은 경제관리부문에서 내각의 책임과 역할을 공개적으로 강화해 나가겠다는 의도로 해석됨.

- 이와 관련, 이러한 관행이 지속될 가능성은 매우 큰 것으로 판단

2. 세부 특징

<경제실적 및 과업 부문>

○지난해 북한은 경제부문에서 공업생산의 2%, 철도수송량의 4%가 증가하는 실적을 기록하였다고 보고함.

- 다른 부문에서는 정상화의 토대가 마련된 것으로 평가
- 이로 볼 때, 지난해 북한경제는 재작년 수준에서 거의 성장하지 못하였거나 미세한 수준의 성장을 기록했을 것으로 판단

○올해 북한이 제시한 경제건설의 중심과업은 지난해와 동일하며 구체적인 추진 방향과 부문별 추진 전략에서 다소의 차이가 나타나고 있음.

- 그러나 전력, 석탄, 철도수송량 등 기본적인 부문에 국한되기는 했지만 올해 경제부문의 과업으로 구체적인 수치가 제시된 것은 큰 진전
- 또한 과학기술분야에서 단계별 전망계획의 수립 필요성이 제시된 부분은 새로운 점

○대외무역부문에서 사업방법을 개선하고 합영 및 합작사업을 확대할 것을 강조한 점은 지난해와 다른 점으로,

- 대외경제협력 증진을 위한 활동을 강화해 나갈 것임을 시사

○경제관리부문에서는 지난해에 경제관리의 강화를 강조한 데 반하여 올해에는 관리체계의 개선에 초점을 맞추고 있음.

- 특히 계획·재정·노동부문의 사업체계와 방법을 개선, 기업 독립채산제의 올바른 실시 및 지방부문의 창발성 제고 등을

강조

<예산 관련>

- 지난해 예산에서는 기간산업의 잠재력 제고에 초점이 맞추어져 있었다고 한다면 올해 예산은 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 ‘인민적 시책비’ 증가가 부각됨.
 - 이는 경제운용 방향에서 제시된 주민생활 향상을 통한 「우리제도 제일주의」 실현이라는 과제가 내각 차원의 우선 과제로 부각되고 있음을 의미

- 군사력 강화의 필요성을 강조하면서도 군사비의 비중이 작년과 동일한 수준을 유지하고 있는 것은
 - 경제적 어려움이 지속되고 있는 현실이 반영되었다는 점과 함께
 - 군사비 지출과 관련하여 공식적인 수치가 가지고 있는 한계점을 고려해야 할 것으로 판단

<조직 문제>

- 전년도와 같이 조직문제가 의안으로 상정되었으나 구체적인

토의·결정사항이 없었음.

- 작년에는 조직문제가 토의되지는 않았으나, 4차 최고인민회의 폐회이후 문화성이 문화예술성으로 바뀐 바 있음.

○북·미관계의 긴장 등으로 주변정세의 불확실성이 높은 상황에서 북한이 조직개편과 인사문제와 관련된 변화를 적극적으로 추진하지 못하는 것으로 보임.

- 회의가 하루만에 폐회된 것도 이와 관련되었을 수 있음.

IV. 향후 정책 전망

1. 정치 체제

- 금번 최고인민회의 주석단에서 국방위원이 상위서열을 독점하였으며 회의 내내 선군영도가 강조되고 있는 바, 향후에도 선군정치는 지속·강화될 것으로 전망됨.
- 선군정치의 등장배경 중 하나는 국방에서 뿐만 아니라 경제건설에서도 군의 역할을 중요시하자는 것이나, 이번 최고인민회의에서는 지난해에 이어 내각의 지난해 사업 정형과 올해 과업에 대하여 토의함으로써 경제건설에서 내각의 기능과 역할을 높이는 문제를 강조하고 있음.
 - 3차회의까지는 내각의 사업정형과 다음 해의 과업에 대한 토의가 없었음.
- 북한이 최고인민회의에서 예산과 법안을 통과시키면서 당중앙위원회 전원회의를 개최하지 않은 것은 다음과 같은 의미가 있는 것으로 분석됨.
 - 김정일 자신도 “사업을 회의를 하는 방식으로 하지 않는다”고 말한 바와 같이,¹⁾ 전원회의와 같은 당내 회의체의 중요

성이 축소되고 김정일이 직접 당 비서들에게 개별적으로 명령을 하달하고 의견을 청취하는 방식을 취하는 것으로 보임.

- 공식기구를 통한 협의보다는 김정일과의 사적 신뢰를 바탕으로 한 개인적 견해가 정책결정 과정에 투입될 가능성이 높아짐에 따라, 김정일의 측근 군간부들의 견해가 보다 중요시
- 그럼에도 불구하고 김정일의 군부장악이 확고한 상황에서 이를 바로 군부의 정치적 영향력 확대로 해석하는 데는 논란의 여지가 있음.

2. 경제 정책

○연간 경제계획 수립을 통하여 점차 보다 구체적인 목표치를 제시할 것으로 보임.

- 다만 이를 위해서는 경제상황이 더 이상 악화되지 않는다는 것을 전제

○경제정책의 수립 및 집행에 있어서 내각의 역할과 책임이 강화될 것으로 예상됨.

- 이 과정에서 지방정부 및 공장·기업소의 자율성도 제고될 것

1) 『로동신문』, 2001년 2월 3일.

으로 전망

○경제정책의 주요 목표 중의 하나로 주민생활의 개선이 더욱 강조될 것으로 보임.

- 특히 올해에는 아리랑 축제를 비롯한 각종 주요 행사가 예정되어 있어 주민들의 불만을 해소한다는 차원에서도 필요성이 증대

○대외경제활동을 더욱 확대해 나갈 것으로 판단됨.

- 수출 증대와 합영·합작사업의 확대를 통해서 외화 수입을 증대하고자 할 것으로 전망
- 올해는 특히 채취공업을 통한 수출증대에 주력할 것으로 예견

○정보화·현대화 사업을 위한 단계별 추진계획을 수립할 것으로 보임.

- 이를 위하여 필요성과 단기적인 효과성에 근거하여 우선 순위를 설정할 것으로 전망

○평양시와 남포시, 평안남도 지역에 대한 토지정리사업을 추진할 것으로 예상됨.

- 동시에 다른 도에서도 자체적으로 실정에 맞게 계획을 수립하여 이를 추진하도록 유도할 것으로 전망

3. 대외 정책

○ 지난해에는 남북관계의 개선과 북미대화에 대한 기대로 대외 비난을 자제하였으나, 이번 최고인민회의에서는 대외 비난이 재개되는 등 북미관계의 경색으로 인한 북한의 불만을 표출함.

- “제국주의자들의 반공화국 고립압살 책동이 더욱 심해지는 속에서도... 우리 군대와 인민의 확고부동한 신념과 의지를 다시 한번 뚜렷이 보여주었습니다.”

○ 그러나 예년의 비난 강도와 비교해서는 극단적인 표현을 삼가하는 등 여전히 북미관계 개선에 대한 기대를 나타낸 것으로 보임.

- 북미관계 및 남북관계의 경색과 관련하여 남한의 특사 방북을 앞두고 있는 시점이었으며, 실제로 특사 방북시 북·미 대화의 수용을 표명