

# 북한의 제8차 조선로동당대회 소집과 ‘새로운 길 시즌2’

## Online Series

2020. 8. 21. | CO 20-21

김 갑 식 (통일정책연구실 연구위원)

대북제재, 코로나19, 수해 등 이른바 삼중고를 겪고 있는 북한은 제8차 당대회 소집과 새로운 국가경제발전 5개년 계획이라는 ‘분위기 쇄신용 반전카드’를 선택했다. 북한은 경제실패를 자인하면서도 수세적이 아닌 공세적 대응을 택한 것이다. 제8차 당대회에서는 이른바 ‘새로운 길 시즌2’가 채택될 가능성이 높다. 북한은 2019년 12월 제7기 제5차 당 중앙위원회 전원회의를 열어 이른바 자력갱생, 정치외교·군사적 담보, 당의 통제 등을 핵심요소로 하는 ‘새로운 길’을 제시했다. 그러나 미국 대선이라는 불확실성 때문에 북한은 미국의 ‘전략적 인내’에 대해 ‘강제된 인내’로 맞섰다. 그런데 올 11월이 지나면 불확실성은 상당부분 해소될 수밖에 없고 북한은 새로운 길을 더 구체적으로 ‘결정’지으려 할 것이다. 아마도 시즌2의 기본기조는 새로운 길의 양 극단 정책(단계적 비핵화, 북미갈등 격화) 중 하나가 될 가능성이 높다. 북한의 ‘새로운 길 시즌2’의 정책조합에 한반도 비핵화와 남북협력을 포함시키기 위해 한국정부는 한반도 평화프로세스에 대한 신뢰성을 북한은 물론 국제사회에 흔들림 없이 송출해야 할 것이다.

북한은 지난 8월 19일 개최된 제7기 제6차 당 중앙위원회 전원회의에서 경제성과 미흡을 공식적으로 인정했고 내년 1월 제8차 당대회를 소집하기로 결정했다.

북한은 지난 4월 당 정치국회의에서 경제적 어려움을 간접적으로 내비친 바 있다. 당시 김정은 위원장은 코로나19 팬더믹을 “우리의 투쟁과 전진에 장애를 조성하는 조건”으로 규정하고 제7기 제5차 당 중앙위원회 전원회의에서 결정한 “일부 정책적 과업들을 조정·변경”했다.

코로나19라는 돌발변수로 인해 국경봉쇄가 장기화되는 등 경제운용 환경이 난관에 봉착하여 당초 내세웠던 목표치를 하향조정한 것이다.

### 대북제재, 코로나19, 수해 등 삼중고를 겪고 있는 북한경제

그러나 최근 발생한 수해 때문에 하향조정된 목표치마저 달성하기 쉽지 않은 상황이 된 것으로 보인다. 북한은 이번 당 전원회의 결정문에서 2016년 제7차 당대회 이후 경제적 상황을 “혹독한 대내외정세가 지속되고 예상치 않았던 도전들이 겹쳐드는데 맞게 경제사업을 개선하지 못하여 계획되었던 국가경제의 장성목표들이 심히 미진되고 인민생활이 뚜렷하게 향상되지 못하는 결과”로 총평하면서 경제실패를 공식적으로 인정했다. 북한은 이러한 경제성적표로 인해 당 창건 75주년 행사를 성과적으로 치를 수 없게 되었다. 대북제재, 코로나19, 수해 등 이른바 삼중고가 북한경제를 더더욱 어려운 지경으로 내몬 것으로 보인다.

그런데 경제실패에 대한 북한의 대응이 수세적이 아니라 오히려 공세적인 측면이 있다는 점은 눈여겨볼 만하다. 북한은 제8차 당대회 소집과 새로운 국가경제발전 5개년계획이라는 ‘분위기 쇄신용 반전카드’를 사용했다. 김일성 집권기인 1993년과는 다른 대응이다. 북한은 1993년 12월 개최된 제6기 제21차 당 중앙위원회 전원회의에서도 “국제적 사변들과 우리나라에 조성된 침예한 정세로 인해 제3차 7개년 계획에 예견했던 일부 중요지표들의 계획이 미달하였다”라며 경제실패를 시인했다. 그리고 그 대책으로 향후 2~3년간을 ‘사회주의 경제건설의 완충기’로 설정했다. 김정은 위원장은 완충기를 설정하기보다는 ‘정면돌파전’의 연장선상에서 새로운 국가경제발전 5개년 계획을 제시한 것이다.

### 사회주의 당국가체제의 표준화와 조선로동당의 성장

현행 조선로동당규약 21조에 따르면, 당 중앙위원회는 당대회 소집 날짜를 6개월 전에 발표해야 한다. 이 규정대로라면 8월 19일에 소집을 발표했으니까 제8차 당대회는 2021년 2월 19일 이후에 소집되어야 한다. 1월에 소집된 것으로 보아 이 규정은 아마도 삭제내지 단축된 듯하다.<sup>1)</sup> 이번 당 전원회의에서 김정은 위원장이 당대회 운영과 관련된 강령적 지침

1) 2020년 김정은 신년사가 제7기 제5차 당 중앙위원회 전원회의 결정보도문으로 대체되었는데, 2021년 1월 제8차 당대회가 개최될 예정이므로 2021년 김정은 신년사 발표에 대한 북한의 고민이 있을 것 같다.

을 명시하였는데, 그 중 하나가 “당의 최고지도기관인 당대회를 정기적으로 소집”하는 것이다. 따라서 제8차 당대회에서 당 규약 개정 시 당대회 소집주기가 포함될 것으로 보인다. 중국공산당도 5년에 1회 소집한다고 규정하고 있고, 북한의 제6차 당대회 규약에도 소집예정 발표기한은 없었으나 소집주기는 적시되어 있었다. 5년이 유력하다. 5년 만의 당대회 개최와 예상되는 당 규약 개정은 북한의 정치체제가 ‘사회주의 당국가체제’의 표준에 가까워지고 그만큼 공고화되었다는 것을 보여준다.

북한은 이번 당 전원회의에서 “제8차 대회 대표자 선출비율은 당원 1,300명당 결의권대표자 1명, 후보당원 1,300명당 발언권대표자 1명으로 한다”라며 조선로동당 당원의 수를 추정할 수 있는 단서를 제공했다. 1980년 제6차 당대회 이후 북한은 당원수를 좀처럼 공개하지 않았다. 제6차 당대회에는 대표비율이 1,000명당 1명이었는데, 당시 결의권대표자 3,062명과 발언권대표자 158명이 참가하였다. 지금까지 당원수가 300만 명으로 불리는 근거다. 제7차 당대회에는 결의권대표자 3,467명과 발언권대표자가 200명이 참가했는데, 1,300명당 1명 대표비율을 적용하면 당원 수는 450만 명이 넘는다. 지난 40년 동안 당원 수가 50% 이상 늘어난 것으로 추정된다. 당원 수를 공개하겠다는 것 역시 북한이 주장하듯 “우리당의 자신감의 표출”이라 할 수 있다. 또한 “미국이 중국공산당과 사회주의 제도를 표적으로 삼고 압박의 도수를 높이고 있는”<sup>2)</sup> 상황에서 북한은 ‘조선로동당의 성장지표’를 공개함으로써 대내외적으로 체제단속의 효과도 우회적으로 기대할지 모른다.

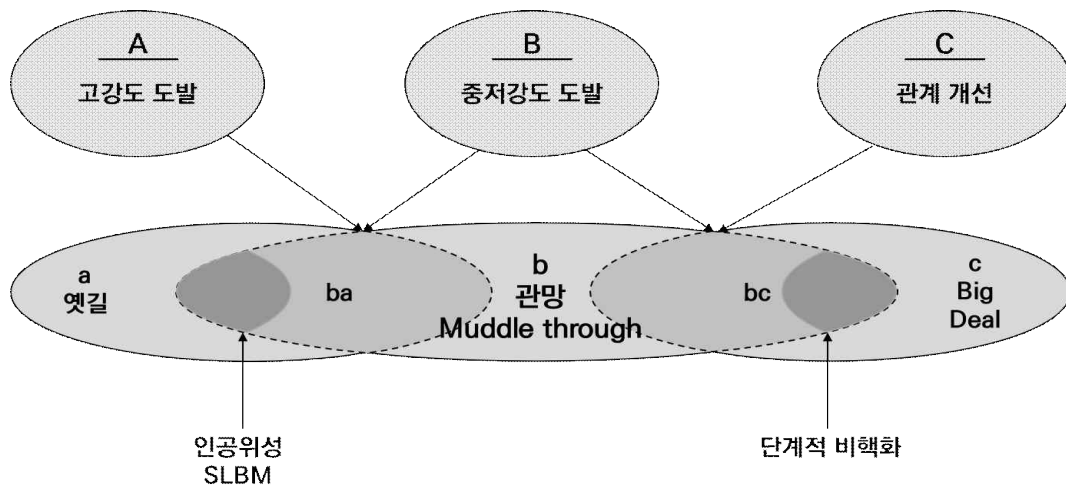
## 제8차 당대회에서 ‘새로운 길 시즌2’ 제시

우리가 북한의 당대회에서 주목하는 부분은 인사개편과 “당과 정부 앞에 나선 새로운 투쟁단계의 전략적 과업”이다. 북한은 2019년 12월 제7기 제5차 당 중앙위원회 전원회의를 열어 이른바 자력갱생, 정치외교군사적 담보, 당의 통제 등을 핵심요소로 하는 ‘새로운 길’을 제시했다. “새로운 투쟁단계”로의 진입 이유는 2019년 2월 하노이 북미정상회담 결렬이었다. 그런데 김정은 위원장이 언급한 “올해 여러 측면에서 예상치 못했던 불가피한 도전에 직면한 주객관적 환경과 조선반도 주변지역정세”가 “시대와 혁명발전을 인도하는 로선과 전략전술적 대책들의 확정”을 요구하는 상황이 되었다. 즉 ‘새로운 길 시즌2’가 필요한 때가 된 것이다.

2) 『로동신문』, 2020.7.2.

‘새로운 길 시즌1’에서 예상하지 못했던 ‘도전과 지역정세 변화’는 어떤 것이 있나? 일단 위에서 언급한 삼중고에 따른 경제난 가중과 리더십 위기다. 마중갈등의 심화와 이에 따른 제재 우회로 확장 가능성, 미국의 코로나19 대응실패로 인한 미국의 불확실성 증가, 집권여당 총선승리와 K-방역 성공에 따른 한국정부의 독자성 강화 가능성 등도 포함될 수 있다. 물론 이러한 변수들이 새로운 길 노선의 핵심요소를 바꿀 수는 없다. 그러나 ‘새로운 길 시즌2’에서는 이러한 상황변화를 반영하여 ‘노선과 대책을 확정’할 것으로 예상된다.

<그림 1> 북한의 ‘새로운 길’



자료: 통일연구원 편, 『2020 한반도 정세전망』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 12 <그림 I-1> 수정

시즌1과 시즌2의 차이는 불확실성 제거 여부다. 불확실성이 제거되면 정책선택에 따른 효용<sup>3)</sup>이 산출 가능하다. 당초 예상된 현실적 유형은 b(관망: muddle through)다. 트럼프의 ‘전략적 인내’에 김정은의 ‘강제된 인내’가 맞서는 형국이다. 여기에는 레드라인을 완전히 넘지 않는 고강도 도발을 결합한 ba와 북미, 남북대화를 통해 협상동력을 확보한 bc까지 포함될 수 있다. 다만 미국 대선이라는 불확실성으로 인해 정책효용의 산출이 쉽지 않아 ‘미결정의 새로운 길’을 걸어야 했다. 그런데 올 11월이 지나면 불확실성은 상당부분 해소될 수밖에 없고 북한은 새로운 길을 더 구체적으로 ‘결정’지으려 할 것이다. 아마도 시즌2의

3) 일반적으로 효용(utility)은 재화 및 용역에 대한 개개인의 주관적인 선호도를 이른다. 객체에 대하여 느끼는 것이므로 동일물에 대한 효용은 주체인 소비자에 따라 상이하다.

기본기조는 새로운 길의 양 극단 정책(단계적 비핵화, 북미갈등 격화) 중 하나가 될 가능성이 높다. 그리고 이 결정은 향후 몇 년간 유지될 것이므로 한반도 정세에 매우 중요하다.

북한이 ‘새로운 길 시즌2’를 확정하기까지 시간이 많지 않지만 전혀 없는 것은 아니다. 북한은 10월 당 창건 행사 이후 11월부터 올해 총화 및 제8차 당대회 준비에 박차를 가할 것이다. 3~4개월의 시간이 열려 있다. 물론 이 기간 내에 당장의 가시적 성과를 내기에는 현 상황이 녹록치 않다. 북미 모두 11월 대선 전 대화에 소극적이고 남북관계 역시 연말까지는 숨고르기 국면이 지속될 듯하다. 그런데 북한에게는 내부적으로 미국 대선이라는 불확실성이 제거된 기반 위에서 북·미관계, 미·중관계, 남북관계, 북한 내부 등 여러 변수에 따른 다양한 조합을 최종적으로 분석하는 시간이 될 것이다. 이에 ‘새로운 길 시즌2’의 정책조합에 한반도 비핵화와 남북협력을 포함시키기 위해 한국정부는 한반도 평화프로세스에 대한 신뢰성을 북한은 물론 국제사회에 흔들림 없이 송출해야 한다. 무엇보다도 문재인 정부가 내세운 한반도 평화 3원칙(전쟁불용, 상호안전보장, 공동번영)에 입각하여 기존 남북합의에 대한 우리 측의 선제적 이행조치가 필요하다. ©KINU 2020

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