


이슈브리프  
**ISSUE BRIEF**



발행일 : 2021년 1월 14일 (목)

**CONTENTS**

- 북한의 제8차 노동당 대회 개최: 현황, 평가, 전망
- 인구감소시대의 정책 대전환 방향
- 모빌리티 산업의 발전과 향후 과제

# 이슈브리프

(IB 2021-01)

---

## CONTENTS

I. 북한의 제8차 노동당 대회 개최: 현황, 평가, 전망 / 1

II. 인구감소시대의 정책 대전환 방향 / 12

III. 모빌리티 산업의 발전과 향후 과제 / 20

---

발행인: 지상욱

편집인: 김창배

편집위원: 임춘건, 이윤식, 나경태

편집간사: 장경수

발행일: 2021년 1월 14일

발행처: 여의도연구원

인쇄: 디엔시파크

# Contents\_

이번 호(1월 2째주)는 ▶북한 제8차 노동당 대회, ▶인구정책 대전환, ▶모빌리티 산업 등 3편의 이슈를 다루었습니다. 제1편에서는 북한의 최대 정치 행사인 제8차 노동당 대회의 내용을 분석·평가하고 향후 정세를 전망하였습니다. 제2편에서는 인구감소 시대에 대비한 정책 대전환의 방향을 제시하였습니다. 제3편에서는 모빌리티 산업의 발전에 따른 향후 과제를 제안하였습니다.

## 제1편: 북한의 제8차 노동당 대회 개최: 현황, 평가, 전망 (이윤식 정치외교안보실장)

1.5(화)부터 평양에서 북한의 최대 정치 행사인 8차 노동당 대회가 김정은의 개회사를 시작으로 개막해, 현재(1.12) 진행 중임. 대회 7일차인 1.11(월)까지 릴리스된 내용을 보면, △김정은의 경제실패 인정, △당내 군부 의석 대폭 축소, △당 규약 개정(‘선군정치’ 삭제하고, ‘인민대중제일주의정치’ 제시), △김정은의 총비서 추대 및 조직 개편 등임. 특히, 주목할만한 내용은 1.9(토) 사업총화에서 “SLBM 핵잠수함의 공식화”를 선언한 것인데, 향후 국정 운영의 방향을 ‘핵무력 고도화’에 두는 한편, 美의 레드라인을 건드려 대미협상 주도권을 선점하겠다는 의도로 풀이. 아울러, 남북관계도 “판문점선언 이전으로 돌아간 바, 대남타격용 전술핵을 개발하겠다”는 협박성 멘트를 쏟아내고 있어, 국면전환 모멘텀 마련이 쉽지 않아 보임. 이에 향후 한반도 정세의 불안정성은 더욱 증대될 전망

## 제2편: 인구감소시대의 정책 대전환 방향 (김창배 경제정책실장)

인구감소는 경제절벽, 재정고갈, 지방소멸 등 국가존립 자체를 위협할 수 있는 재앙. 하지만 정부의 인구대응·대책은 위기의식조차 있는지 의심스러운 정도로 안일. 사상 처음 인구감소 통계는 인구절벽 시대에 대비한 정책전환의 시급성을 시사. ▽세금퍼붓기 출산 대책을 지양하고 결혼·출산 의욕을 고취하는 사회환경 및 구조 개혁 ▽노동생산성 제고, 적극적 이민정책 등을 통한 노동투입 감소 상쇄 ▽인구구조 변화를 반영한 주택·복지·연금 정책 정비 ▽지속가능 시장형 일자리 창출로의 노인일자리 사업 전환 등을 주요 정책방향으로 제안함

### **제3편: 모빌리티 산업의 발전과 향후 과제 (이종욱 한국모빌리티학회장)**

모빌리티 산업은 탄소 배출을 감소시키면서 사람과 물건을 이동시키는 두 가지 도전 과제를 동시에 해결하는 솔루션을 제공하는 개념. 현재와 미래 모빌리티 생태계는 산업간 경계가 의미 없는 파괴적 혁신이 만들어 내는 산업-생활-정부 간 상호연계의 형태로 규정됨. 모빌리티 생태계 육성을 위한 '모빌리티 2030', '모빌리티 2040' 비전을 제시하고 상호 연결의 파괴적 혁신을 통해 국가 경제를 이끌어 갈 절호의 기회를 만들어나가야 함

# 1. 북한의 제8차 노동당 대회 개최: 현황, 평가, 전망

작성: 이윤식 정치외교안보실장 (lee.youn.seek@ydi.or.kr)

1.5(화)부터 평양에서 북한의 최대 정치 행사인 8차 노동당 대회가 김정은의 개회사를 시작으로 개막해, 현재(1.12) 진행 중임. 대회 7일차인 1.11(월)까지 릴리스된 내용을 보면, △김정은의 경제실패 인정, △당내 군부 의석 대폭 축소, △당 규약 개정(‘선군정치’ 삭제하고, ‘인민대중제일주의정치’ 제시), △김정은의 총비서 추대 및 조직 개편 등임. 특히, 주목할만한 내용은 1.9(토) 사업총화에서 “SLBM 핵잠수함의 공식화”를 선언한 것인데, 향후 국정 운영의 방향을 ‘핵무력 고도화’에 두는 한편, 美의 레드라인을 건드려 대미협상 주도권을 선점하겠다는 의도로 풀이. 아울러, 남북관계도 “판문점선언 이전으로 돌아간 바, 대남타격용 전술핵을 개발하겠다”는 협박성 멘트를 쏟아내고 있어, 국면전환 모멘텀 마련이 쉽지 않아 보임. 이에 향후 한반도 정세의 불안정성은 더욱 증대될 전망

## 1. 개요 및 현황

- 1.5(화)부터 평양에서 북한의 최대 정치 행사인 제8차 노동당 대회가 김정은의 개회사를 시작으로 개막해, 현재(1.12) 마무리 단계에 돌입<sup>1)</sup>
  - 이번 대회는 2016년 제7차 대회 이후 5년 만으로, 작년 8월 19일 당 중앙위 제7기 6차 전원회의에서 개최를 결정한 사안
  - 북한이 제8차 당대회를 2021년 1월 초에 열기로 결정한 배경에는 다음과 같은 요인들이 작용한 것으로 보임
    - △김정은 3기의 출범, △당대회 5년주기 완성 및 신년사 연설의 부담 덜기, △코로나19 대응 차원의 黨 중심 국정운영 시스템 공고화 및 주민 결속 강화, △바이든 新행정부에 향한 ‘선제적 대미 메시지’ 제시 등

1) 同 보고서는 당대회가 진행 중인 상황에서, 1월 11일(7일째)까지의 내용을 반영해 작성한 것임.

○ 북한에서 당 대회는 “黨 사업과 黨 노선에 관한 기본문제 결정” 등의 권한을 가지는 ‘최고 지도 기관’의 위상을 지님

- 노동당 규약에 “당대회는 당의 사업 결정, 당의 강령 및 규약 제정, 당 노선과 정책·전략·전술에 있어 기본 문제 토의·결정, 당 총비서 추대 등을 한다”고 명시

- 규약상 4, 5년에 한 번씩 열도록 했으나 1946.8월 제1차 대회 이후 불규칙하게 개최됐고, 김정일 체제에선 한 번도 개최되지 않았으며, 김정은 체제 들어 2016.5월 36년 만에 7차 대회를 개최

※ 1차 대회: 1946.8.28.~30, 2차 대회: 1948.3.27.~30, 3차 대회: 1956.4.23.~29, 4차 대회: 1961.9.11.~18, 5차 대회: 1970.11.2.~13, 6차 대회: 1980.10.10.~14, 7차 대회: 2016.5.6.~9, 8차 대회: 2021.1.5.~??

○ 7차 대회에서는 당 중앙위, 당 중앙검사위 사업 총화로 △경제건설과 핵무력건설 병진노선의 명문화, △국가경제발전 5개년전략 등을 제시

- 특히, ①김정은 당위원장 추대, ②중앙위 비서국 폐지→정무국 신설, ③중앙위 직제 변경(총비서→위원장, 비서→부위원장), ④정치국 상무위원·위원·후보위원, 중앙위 위원·후보위원 개편 등도 추진

- 이번 8차 대회도 계획대로라면 사업총화 후 결정서 채택, 당 규약 개정, 폐회사 등 일정을 마쳐야 하나, 현재 다소 늦어지고 있음

• 핵심 안건인 △당 중앙위 및 당 중앙검사위 사업총화, △당규약 개정, △중앙지도기관 선거 중에서 7일차(1.11)까지 마무리된 것은 사업총화와 당규약 개정, 중앙지도기관 선거 등임

- 일각에선 중앙위 결정서 채택까지는 초안 작성위 구성과 각계 의견 수렴·취합 및 폐회사 등이 남아 있고, 열병식도 준비 중이란 관측이 있어 대회가 당초 예상보다 좀 길어질 것으로 전망2)

〈표 1-1〉 제8차 노동당 대회의 당초 예상 일정(안)

	5일 개막	6, 7일 일정	8일 폐막
주요 일정	-김정은 개회사 -당 중앙위 사업총화 보고	-당 중앙위 분야별 사업총화 보고 및 토론 -당 중앙검사위 사업총화 -사업총화 결정서 채택	-당 규약 개정 토의 및 결정서 채택 -당 중앙지도기관 선거 -김정은 폐회사
결과 및 예상	-김정은, “경제발전 목표 엄청 미달”, “최악 중의 최악으로 계속된 난국”	-바이든 정부를 향한 메시지 -남북관계 재개 여부 -5개년 경제발전 계획 등	-김정은, 김여정 지위 격상 -세대교체를 통한 김정은 친위체제 구축

\*주: 당초 3박4일(1.5~1.8) 일정이었으나, 1.12(화) 현재까지 진행 중.

\*\*출처: 동아일보(2021. 1. 8.) 참조.

- 따라서 **同** 보고서는 당대회 7일차인 1.11(월)까지 결정된 내용들을 중심으로 분석·평가하고, 그에 기반해 향후 정세를 전망하고자 함

## 2. 주요 내용

- 현재까지 나온 내용을 보면, △김정은의 경제실패 인정, △당내 군부 의석 축소, △당규약 개정, △김정은 총비서 추대 및 조직 개편 등

### ① 김정은의 경제실패 공식 인정

- 김정은은 1.5(화) 개회사에서 “국가경제발전 5개년 전략 수행 기간이 끝났지만, 내세웠던 목표는 거의 쏠부름에서 엄청나게 미달했다”며 경제 실패를 공식적으로 인정
  - 7차 당대회 당시 “수소탄 성공”을 앞세워 자화자찬했던 것과 달리, 이번엔 개회사와 ‘중앙위 사업총화’ 보고에서 비교적 상세하게 관련 문제점을 언급하며 교훈을 찾아야 한다고 강조

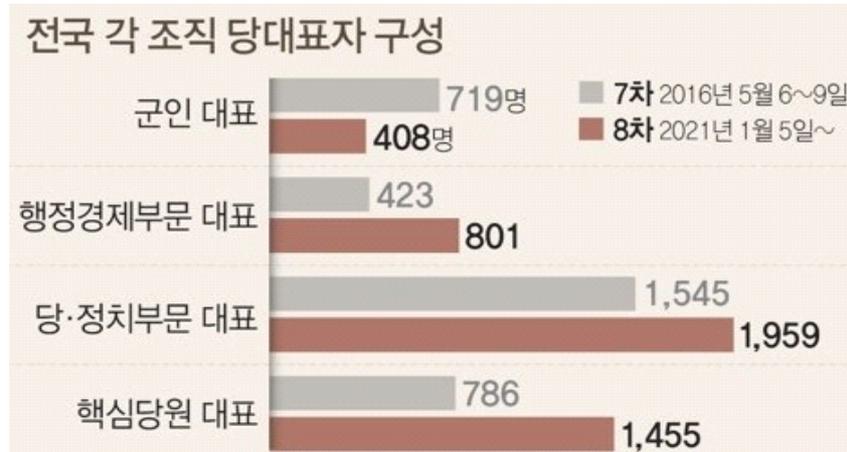
2) 1.12(화) 주요 언론에 따르면, 북한이 당대회 마무리 행사로 열병식을 진행할 가능성이 높다고 보도.

- 이는 제재 장기화, 코로나 국면, 자연재해 등 ‘3중고’의 총체적 난국 속에서 어느 한 개인에게 책임을 물을 수 없어, 자책이란 자구책을 선택
  - 특히, 과거와 달리 “결함의 원인을 외부가 아니라 내부에서 찾아야 한다”고 강조한 점에서, 내부적 노선 변화로의 연동이 주목
- 그러나 김정은이 직접 나서 경제정책의 실패를 인정했다는 것만으로 북한이 직면한 근원적 문제의 해법을 마련할 수 있을지 의문
- 현 북한의 경제난은 단기적 문제가 아닌 수십년 간의 경제 실정과 코로나19로 인한 北-中 국경봉쇄 등이 맞물려 나타난 결과
  - 지난 수십년간 김정은이 내부의 경제적 어려움을 외면한 채, 美 본토를 노린 핵-미사일 개발 및 고도화에만 국가역량을 쏟아부었기 때문
  - 이에 국제사회의 제재와 압박 속에서 북한이 경제난을 돌파하려면 핵문제를 풀어야 하고, 그를 위해선 대미외교가 관건인데, 당 대회 개최란 미봉책으로 한계가 클 수밖에 없을 것임

## ② 노동당 內 군부 의석 축소

- 8차 대회의 참석자를 보면, 다른 부문 대표들은 최대 2배까지 늘어난 데 비해, 군부 의석만 대폭 줄어든 걸로 확인
- 제7차 대회에 비해 전국 각 조직의 당 대표자 內 군인 대표의 수가 총 719석에서 절반 가까이 줄어든 408명으로 나타남
  - 반면, 핵심당원 대표의 수는 786석에서 1,455석으로, 행정경제 부문 대표도 423석에서 801석으로, 그리고 정치부문 대표도 1,545석에서 1,959석으로 증가

〈그림 1-1〉 당대회 7, 8차 참석 구성원 비교



\*출처: 연합뉴스 (2021. 1. 6.)

- 주목할만한 것은 중앙군사위 부위원장 직제를 폐지하고, 민간 출신 박봉주 내각총리를 군사위원으로 선출했다는 점
  - 이와 관련해 통일부는 김정은의 軍 장악력 강화로 평가하며, “군의 역할 축소와 함께 당의 역할 강화”의 의미로 해석
  - 브룩스 前 주한미군 사령관도 김정은 권력구조 재편과 연계시키며, “당과 국가정책 시행에서 군부의 영향력 축소 조치”로 평가
    - 즉, “한정된 자원을 군부에 지나치게 투입해선 경제난 극복이 어려워, 당내 군부의 반대 목소리 약화를 위한 영향력 축소 과정”으로 분석
- 일각에선 이는 분명 ‘선군정치’나 ‘핵·경제 병진노선’과 다른 접근이긴 하나, 그럼에도 “아직 어떤 결론을 도출하는 건 성급하다”고 경계
  - 크리스토퍼 힐(前 6자회담 대표)은 “군부 세력의 축소는 ‘선군정치’에서 ‘경제우선’으로 재조정하기 위한 고육책으로 볼 수 있으나,”
    - “핵-미사일 정책 등 ‘핵무력 병진노선’과 관련된 측면을 놓고, 현 시점에서 노선 변화로 보기에선 여전히 무리가 있다”고 강조

- 세이모어(前 백악관 WMD 조정관)도 “군부 입지의 변화는 경제난 극복을 위한 방편이지, 핵미사일 정책의 변화로 볼수 없다”고 평가

### ③ 당규약 개정 관련

- 북한은 당규약 개정을 통해, “김일성-김정일주의 구현을 위한 사회주의 기본 정치방식으로 ‘인민대중제일주의정치’를 정식화”
  - 선군정치를 삭제하고 인민대중제일주의를 정식화한 것은 핵무력을 보유한 상황에서, 과거 고난의 행군기 정립했던 선군정치로 인민들을 제약할 필요가 없어졌기 때문
  - 오히려 당의 존재 이유는 ‘인민’과 ‘애민’에 있다는 점을 알림으로써, 주민들의 당에 대한 충성심을 고취시키기 위한 일환으로 판단
- 또한, <조국통일을 위한 투쟁과업>에서 “군사적으로 대등한 입장의 통일을 추진하겠다”고 밝힌 것은 통일전선전술의 변화를 의미
  - “우리민족끼리 힘을 합쳐 자주, 평화, 민족대단결 원칙에서 조국을 통일하고”를 삭제하고, “강력한 국방력을 통한 조선반도의 안정과 평화적 환경을 수호한다”는 내용으로 바꾼 것은 군사우위에 입각한 통일추진 의지를 드러낸 것임
  - 이는 당장 통일을 추진한다기보다 군사 강국이 돼 체제안정을 도모한 후, 대등한 입장에서 통일을 추진하겠다는 것으로 과거 위장평화 공세를 통한 통일전선전술의 변화로 해석 가능
- 한편, 김정은의 유일영도체제 강화를 위해 정치국, 중앙군사위, 중앙검사위 등의 탄력적 운영방침도 결정

- “당수반 영도를 원만하게 보좌하며 당사업과 활동을 민활하게 진행하기 위해 정치국 상무위원회가 주요결정을 당겨할 수 있고”, 또한 당중앙검사위 권한도 대폭 강화
- 아울러, 당대회 소집을 5년마다 하는 것으로 명문화하고 당중앙검사위는 당 전원회의에서 선거하는 것으로 변경
- 당기관 및 정치조직의 책임자를 위원장으로 부르지 않도록 하고, 기존 위원장과 부위원장 직제를 책임비서, 비서, 부비서로 호칭
- 이와 함께 정무국을 비서국으로 호칭하도록 조정하면서, 향후 북한에서 ‘위원장’은 김정은의 직함으로만 사용하게 함

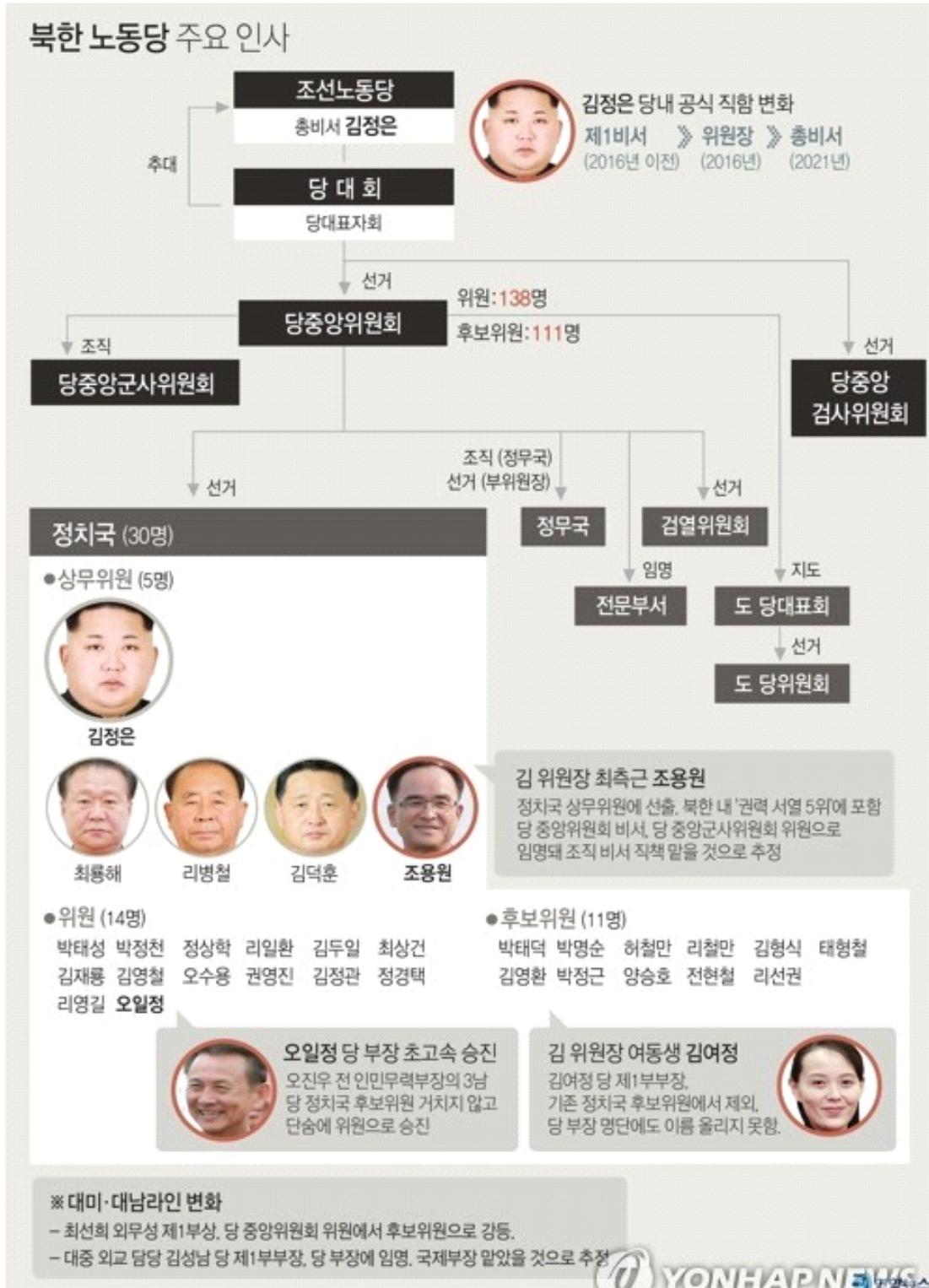
#### ④ 김정은 총비서 추대 및 조직 개편

- 조선중앙통신에 따르면, 김정은이 노동당 총비서에 추대(1.10)되면서, 북한은 명실상부한 ‘당-국가체제의 정상화’를 선언
  - 김정은의 당내 직함은 집권 초 ‘제1비서’에서 2016년 ‘위원장’으로, 이번에는 ‘총비서’로 바뀌면서, 드디어 “김정은 유일집권체제”를 완성
  - 과거 김정일에게 부여했던 정치적 상징인 ‘총비서’ 직책을 김정은이 직접 맡음으로써,<sup>3)</sup> 이제 공히 노동당의 최고지도자임을 명확히 함
- 이번 인사에서 눈길을 끄는 인물은 김정은의 최측근인 조용원으로, 각종 요직을 맡으며 북한 내 ‘권력 서열 5위’로 등극
  - 조용원은 정치국 상무위원에 선출돼, 상무위원회는 김정은과 기존 최룡해·리병철·김덕훈·조용원 등 총 5명으로 구성

3) 태영호 의원(1.12)에 따르면, 김정은이 당 직함을 ‘위원장’에서 ‘총비서’로 바꾼 이유는 위원장보다 총비서라는 직함이 자신의 권위와 위상을 강화하기에 훨씬 유리하다고 보기 때문. 즉, 위원장이란 직함은 당조직에서 흔하지만, 총비서라는 직함은 유일하기 때문임.

- 이외에 조용원은 당 중앙위 비서와 당 중앙군사위 위원 등에도 임명돼 조직 비서 직책까지 꺾찬 것으로 관측
  - 다소 이례적인 것은 김여정 제1부부장이 정치국 후보위원 명단에서 빠졌고, 당 부장 명단에도 이름을 올리지 못했다는 점임
  - 이는 김여정의 실각이나 위상 변화라기보다, ‘2인자’나 ‘후계구도’니 하는 세간의 평가를 인식한 ‘속도 조절’ 차원의 조치란 평가가 우세
- 한편 對美-對南 라인에 대한 인사이동 역시 이례적이란 평가가 우세
- 대미 라인인 최선희 외무성 제1부상이 중앙위 위원에서 후보위원으로 강등됐고, 대중 외교를 담당해 온 김성남 국제부 1부부장이 국제부장으로 승진 임명
  - 대남 총괄인 김영철 당 부위원장도 당 비서에서 제외되고 부장에만 이름을 올려, 북한이 대남 비서를 없애고 부장만 남긴 걸로 추정
  - 대남 담당이었던 장금철 노동당 통일전선부장도 부장단 명단에서 빠짐
- 이렇게 볼 때, 북한은 기존 10명이던 부위원장을 7명 구성의 비서 체제로 줄였는데, 인물을 보면 대남과 외교 담당을 없앤 걸로 보임
- 정치국 상무위원은 기존과 마찬가지로 5명을 유지했고, 위원은 상무위원을 포함해 19명, 후보위원은 11명으로 결정
  - 아울러, 당 중앙위원회 위원은 138명으로, 후보위원은 111명으로 결정
  - 기타 주목할만한 것은 인민무력상의 명칭을 ‘국방상’으로 바꾼 것과 총정치국장이 김수길에서 권영전으로 교체된 것 등임

〈그림 1-2〉 노동당 주요인사 명단



\*출처: 연합뉴스(2021. 1. 11.)

### 3. 향후 정세 전망

- 김정은이 총비서에 등극하며 ‘김정은 유일집권체제’를 공식화한 바, 내부적으로 새로운 형태의 “선당정치, 애민정치 드라이브”가 예상
  - 개회사에서 “경제부문의 실패를 자인하고 원인을 ‘내부’서 찾고 있어”, 경제난 해결을 위한 각종 대책을 조만간 쏟아낼 것으로 보임
  - 예를 들면 북한 경제의 가장 큰 걸림돌인 제재와 코로나 장기화에 대응하기 위해 새로운 버전의 <정면돌파전 2.0>을 제시할 수 있음
    - ※ 내각의 사업별 집행 역량 강화를 도모하고, 경제발전 청사진으로 10대 ‘중장기’ 전망목표를 제시, 새로운 연속적 속도전 창출 시도도 예상
  - 또한, 당 규약에서 선군정치를 삭제하고 ‘인민대중제일주의정치’를 제시한 걸로 볼 때, ‘인민’과 ‘애민정치’의 행보가 강화될 것임
    - 김정은이 “현장의 목소리에 귀 기울이기 위해 정부 관리들을 전국 각지로 파견했다”고 언급한 것도 ‘애민 지도자’로서의 모습 강화 차원
- 그런데 이런 ‘애민정치’의 성공을 위해선 경제난 해결이 필수적이고, 이는 곧 대미관계 개선을 통한 ‘제재완화 또는 해제’에서 비롯됨
  - 그러나 김정은이 미국을 향해 ‘적대시정책 철회’와 ‘핵역량 강화’를 선언한 상황이라, 당분간 미북관계 모멘텀 마련이 쉽지 않아 보임
    - ※ 김정은은 1.9(토) 사업총화 보고에서 비핵화는 한마디 언급도 없이, “핵을 36번이나 언급하며 ‘핵무력 고도화’를 국정운영의 주된 방향”으로 설정
  - 특히, SLBM 핵잠수함 개발을 공식화하며, “핵잠수함 보유 과업이 상정되었고, 현재 설계를 마치고 최종심사단계에 있다”고 언급해, 미국의 레드라인을 건드리고 있음

- 이렇게 볼 때, 김정은은 바이든 행정부를 향해서도 전통적 방식인 긴장과 협박, 도발을 증대시키며 정치경제적 양보를 끌어내기 위한 전략을 선택한 것으로 보여, 신행정부의 고민이 깊어질 전망
- 한편, 남북관계 관련 김정은은 “2018년 판문점선언 전으로 돌아갔고, 남한이 한미군사훈련 중단 요구를 외면했다”며 강한 불만을 표출
  - 이런 김정은의 대남 발언은 文정부에 대한 불신의 정도를 확실하게 드러낸 것으로, 남북관계 복원을 위한 만남도 당분간 쉽지 않아 보임
  - 특히, 김정은은 “남조선 당국이 비정상적이고 반통일적인 세력들을 엄중하게 통제하지 않으면 마주앉을 생각이 없다”고 밝혀, 일각에선 <제2의 김여정 하명법>을 지시한 것이란 의혹도 제기
- 현대 더 큰 문제는 △핵잠수함 개발 공식화, △군사력 강화를 통한 통일추진, △열병식 임박 정황까지 공개했음에도, 문 대통령은 여전히 신년사(1.11)에서 “한반도 평화와 번영”이란 미몽에 빠져 있음
  - 김정은이 핵능력 고도화와 남한타격용 전술핵무기 개발까지 지시한 상황에도 文대통령은 “전쟁과 핵무기 없는 평화의 한반도를 후손들에게 물려줘야 한다”는 메아리 없는 허망한 독백을 외침
  - 이는 자주권 존중, 즉 핵무력을 존중하지 않으면 관계개선은 없다고 선언한 김정은에 대해 평화와 공존을 병적으로 되풀이한 것에 불과
- 종합하면, 이번 8차 당대회는 김정은 유일체제를 공식화하는 자리이며, 그의 결사옹위를 위해 핵무력 고도화를 대내외에 천명했고, 특히 대미-대남 압박으로 향후 한반도 정세의 불안정성은 더욱 증대될 전망

---

여의도연구원은 각종 현안에 대한 분석과 전망, 대응방안을 담은  
〈이슈브리프〉를 발간하고 있습니다.

보고서의 내용은 필자 개인의 의견이며,  
국민의힘과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

---