

# 조선노동당 제8차 대회 분석(1): 전략적 기초

## Online Series

2021. 01. 15. | CO 21-01

홍민 (북한연구실장)

북한은 조선노동당 제8차 대회를 통해 정세 불확실성 속에서 대외적으로 원칙적인 강경 입장을 견지하면서 대내적으로 자력갱생과 최대한 기강을 잡고 결속하는 내구력 제고에 초점을 맞춘 정책 기초를 밝혔다. 새로운 '전략적 노선'은 제시하지 않은 채, 내부적으로 '자력갱생전략'과 당적 규율과 영도력 강화, 미국에겐 '상대적 대응론', 한국에겐 '조건부 관계개선론'을 제시했다. 확고부동한 전략적 노선 제시보다는 상대의 태도와 행동에 따라 자신의 입장을 정리하겠다는 유동적인 태도를 취했다. 대미 운신의 폭을 확보하기 위한 차원으로 볼 수 있다.

한편 핵무기 고도화 선언 및 무기개발계획 공개는 동북아 핵군비경쟁에 편승하여 핵개발 명분을 강화하는 한편, 일방적인 비핵화 요구를 차단하고 북핵 논의를 '핵군축' 프레임으로 유도하기 위한 정치작업으로 보인다. 한국에게는 '조건부 관계개선론'을 제시, 일정한 긴장성을 부여하면서 적극적 행동을 요구하는 수를 썼다. 남북관계의 고리를 흔들며 한국을 움직이고 미국 신정부 대북정책에 영향을 미치려는 의도로 볼 수 있다. 향후 한국은 남·북·미 3자를 잇는 공감지대 형성, 한반도 평화프로세스의 연속성을 담보할 수 있는 전략적 종합 구상을 설계해 북미 양자에게 제시할 필요가 있다. 또한 북·미 간 핵군축(핵군비통제) 협상 가능성을 고려해 이에 대응한 세부적인 전략을 수립할 필요가 있다.

북한이 조선노동당 제8차 대회를 8일간(2021.1.5.~12.)에 걸쳐 진행했다. 김정은 국무위원장(보고 당시 당 위원장, 이하 국무위원장)은 당 중앙위원회 사업총화보고를 통해 지난

5년의 최대성으로 ‘전략적 지위’의 상승을 꼽았다. 그러나 향후 낙관적 전망에 대해서는 말을 아꼈다. 김 위원장은 대회 결론을 통해 외부적 환경이 ‘준엄’하고 ‘침예’하여 정책 운영이 순탄치 않을 것이라 전망했다. 이런 인식에 기초해 안으로 “내부적 힘을 전면적으로 정리정돈하고 재편성”해 정면 돌파에 맞는 내구력을 키우는데 초점을 맞췄다. 당의 영도력 강화, 당적 쇄신을 전면에 내세웠다. 밖으로 핵무기 고도화 선언이라는 압박 카드와 함께 대남 ‘조건부 관계개선론’과 대미 ‘상대적 대응론’의 메시지를 발신했다. 외면상 거칠어 보이지만, 향후 정세 불확실성을 염두에 두고 상대의 태도에 따라 움직일 수 있는 가변적 외교·협상 공간을 남겨 둔 것이다.

김 위원장은 대회 개최사에서 현재의 ‘간고한(어려운 난관과 시련)’ 상황에도 불구하고 당대회를 소집한 이유로 “대내외형세의 변화발전에 미치는 영향”을 고려했음을 밝혔다. 이번 대회는 외면상 확실히 경제에 방점을 찍고 있다. 사업총화보고에서 경제 부문에 이틀 반을 할애했고 ‘사회주의경제건설 총력집중’을 ‘가장 중요한 혁명과업’으로 결론을 내리는가 하면, 경제관료 출신을 당 중앙위 정치국에 대거 배치하기도 했다. 그러나 공개된 경제 구상의 내용은 제7차 대회에 비해 왜소해졌고 현상유지에 급급한 측면이 강해 보인다. 물론 중국과의 경제협력 확대와 같은 실질적인 대응전략은 비공개되었을 가능성이 있다. 그럼에도 이번 대회에서 경제 부문은 기존 전략의 실패를 복기하고 ‘위기’를 대비하는 관리에 초점을 맞춘 것으로 보인다. 따라서 이번 대회의 실질적 의미는 당적 쇄신을 통한 내구력 다지기 와 김정은 집권 2기체제의 출범, 그리고 대미·대남 메시지 발신행에 무게를 두고 있는 것으로 보인다. 이 글에서는 이번 대회에서 나타난 북한의 전략적 기초를 분석한다.

### 총론: 전략적 노선 제시 없는 내구력 키우기와 ‘북한식 보수주의’

이번 제8차 대회가 주려는 메시지는 명확해 보인다. 향후 외부 환경이 우호적으로 변할지 불확실하고 현재의 어려움은 당분간 계속될 수밖에 없다는 인식이다. 이 과도적 상황을 견뎌낼 단단한 내구력을 일단 조직적으로 다지고 경제가 더 악화되지 않도록 현상 유지하는데 초점을 맞춘 것으로 보인다. 현실성이 떨어지는 경제 목표들은 건너내고 현실에 맞게 설정하고 계획경제의 재정비와 악화된 재정 여건을 정비하는 데 신경을 썼다. 제7차 대회 때의 의욕과 목표에 비하면 왜소한 설정이지만, 엄중한 상황 인식 속에서 현실성과 실용성이 읽히는 대목이다. 문제점 보완을 통한 효율성 제고, 현상 유지와 버티기에 방점이 찍혀 있다고 볼 수 있다.

한편 새로운 ‘전략적 노선’을 제시하지 않은 점에 주목할 필요가 있다. ‘전략적 노선’은 다음 당대회 전까지 당이 견지하고 나가야 할 총적 노선으로서 다양한 세부 과업들을 아우르는 개념이다. 제7차 대회 사업총화보고에선 총 6개의 전략적 노선을 제시했고 그 중 ‘경제·핵 병진노선’, ‘자강력제일주의’, ‘선군혁명노선’을 항구적 전략적 노선으로 설정한 바 있다. 이번에 새로운 전략적 노선을 제시하지 않은 이유는 정세 불확실성이 큰 상황에서 확고부동한 전략적 노선 제시가 정책적 운신의 폭을 좁힐 수 있다고 판단했을 가능성이 있다.

가령 제7차 대회에서 항구적 전략노선으로 채택된 ‘경제·핵 병진노선’은 정세 전환에 따라 2018년 4월 20일 제7기 3차 당 중앙위 전원회의를 통해 ‘결속(종결)’ 선언을 한 바 있다. 이 사례에서 보듯이 ‘전략적 노선’을 선제적으로 내놓을 경우 향후 정세 변화에 따라 수정을 해야 하는 부담을 고려했을 가능성이 있다. 그만큼 상황을 유동적으로 보고 있다는 뜻이다. ‘강 대 강, 선 대 선의 원칙’이라는 대미 메시지도 상대의 태도에 따라 자신의 입장을 정하겠다는 측면에서 ‘가변성’을 염두에 둔 설정이다.

결국 이번 대회는 전반적으로 불확실한 정세에 과도적으로 대응하는 데 초점이 맞춰져 있다고 볼 수 있다. ‘북한식 보수주의’ 코드로 볼 수 있다. 전략적 기조와 투쟁방식으로 대미 차원에서 ‘대북적대시정책 철회 전까지 핵무력 증강 지속’과 협상 공간 열어두기, 대남 차원에서 한국의 성의 있는 합의 이행 행동 여부에 따른 ‘조건부 관계개선론’, 대내적으로 ‘자력갱생전략’과 당적 쇄신을 통한 버티기와 결속이라는 보수적 코드다. 여기에 북·중관계의 확대와 밀착 여지를 저변에 두고 있는 모양새다. 북한의 가변성, 미국의 대북정책, 한국의 역할, 이들 사이의 함수관계에 따라 향후 한반도 정세는 큰 폭의 변화를 보일 수도 있다.

## 대내: 현상관리용 실용적 정치담론 및 전략 제시

이번 대회는 거시적이고 총적인 전략적 노선 제시보다는 실용적인 정치담론과 전략전술에 초점을 맞춘 것이 특징이다. 추상적 이념이나 수사를 상당 부분 걷어내고 실질적인 투쟁방법 중심으로 과업이 제시됐다. 제7차 대회 때 사업총화보고에서 ‘주체사상, 선군정치의 위대한 승리’를 하나의 독립적인 장으로 맨 앞부분에 배치하고 ‘온 사회의 김일성-김정일주의화’를 비중 있게 다룬 바 있다. 그러나 이번 대회에선 ‘주체사상’과 ‘선군사상’이란 용어 자체가 등장하지 않았고 김일성-김정일주의만 사업총화보고에서 단절적으로 단 2회 등장하는 데 그쳤다.

물론 개정된 당규약 서문을 통해 김일성-김정일주의를 정식화, 성문화하였다고 밝혀 지도

사상으로서의 위상을 강화한 것으로 보인다. 그러나 ‘사상체계’ 수준의 논리화보다는 당규약상의 상징적 부각에만 머문 것으로 보인다. 집권 이후 보인 행보로 볼 때, 김 위원장은 선대의 김정일과 달리 심오한 사상체계 정립보다는 실용적인 정치담론을 선호하는 것으로 보인다. 제7차 대회와 달리 회의장 무대 전면에 김일성, 김정일 초상화를 걸지 않은 점, 대회 전반에서 선대의 이름을 거의 거론하지 않은 점, 집권 10년 차 동안 특정 ‘사상체계’를 내세우지 않은 점 등은 선대의 후광이나 추상적 이념체계에서 벗어나 독자적인 자기 장악력과 현실적인 정치력을 보여주려는 의지로 볼 수 있다.

이런 실용적 면모는 기본정치방식과 투쟁전략 제시에서도 나타난다. 당규약 서문에 ‘인민대중제일주의정치’를 기본정치방식으로 ‘정식화’했다. 기존 기본정치방식이었던 ‘선군정치’를 대체한 것으로 보인다. 인민대중제일주의는 집권 4~5년 차부터 강조돼 왔지만, 이것을 ‘정치방식’으로 정립하는 시도는 이번이 처음이다. 나아가 정치방식 및 투쟁방법으로서 ‘국가제일주의시대’, ‘인민대중제일주의정치’, ‘자력갱생전략’ 등을 하나의 세트로 묶었다. 국가제일주의라는 시대인식, 인민대중제일주의라는 정치방식, 자력갱생전략이라는 방법론의 조합이다. 특히 ‘자력갱생전략’은 제재를 내적 강화의 기회로 반전시키는 항구적인 정치 노선으로 정의했다. 인민을 다독이며 버티는 현 국면 관리에 필요한 실용적 접근이라 볼 수 있다. 대회 결론에서 김 위원장이 제시한 이민위천(절대불변의 원칙), 일심단결(사상이론적 관점), 자력갱생(정책적 요구)도 같은 맥락에서 볼 수 있다.

## 대외: 핵무기 고도화 선언 통한 대미압박과 북한식 핵군축 사전 정지작업

미국을 향해서는 ‘대북적대시정책 철회 전까지 핵무력 증강’이라는 강경 메시지를 일단 발신했다. 대남 차원에서는 한국의 합의이행 행동에 여부에 따른 ‘조건부 관계개선론’을 제시했다. 정세 불확실성 앞에서 원칙적이고 강경한 입장을 견지하면서, 대미·대남 요구 조건을 명확히 해 일단 반응을 보려는 취지로 보인다. 다만, “새로운 조미관계수립의 열쇠는 미국이 대조선적대시정책을 철회하는 데 있다고 하면서 앞으로도 강 대 강, 선 대 선의 원칙에서 미국을 상대할 것”이라고 언급해 미국의 반응에 따라 협상의 여지는 열어 놓았다.

그러나 핵무력 증강을 공개적으로 선언한 것은 향후 미국의 반응에 따라 북·미 대치의 촉발요인이 될 가능성이 있다. 2019년 하노이 북·미정상회담 이후 북한은 ‘핵전쟁억제력’ 또는 ‘전쟁억제력’이란 표현을 통해 에둘러 전략무기 개발 지속 의사를 밝히긴 했지만, 이번처럼 공개적으로 핵무기 고도화 선언을 한 것은 처음이다. 우선 크게는 국가방위력이 세계적

전열에 있다는 ‘전략적 지위’를 강조함으로써 협상력을 높이기 위한 차원으로 볼 수 있다. 둘째, 미국, 중국, 러시아 등이 펼치고 있는 핵군비경쟁에 편승하여 핵개발 명분을 강화하는 목적이다. 셋째, 보유하거나 연구개발 중인 다양한 종류의 무기들을 열거함으로써 바이든 정부의 전략적 인내나 일방적인 비핵화 요구를 차단하기 위한 포석이다. 마지막으로 향후 미국과의 협상, 북핵 논의를 ‘북한식 핵군축’ 차원으로 유도하기 위한 사전 정지작업의 성격이다.

김정은 위원장이 사업총화보고에서 밝힌 다탄두미사일, 극초음속미사일, 핵잠수함, 잠수함발사탄도미사일(SLBM), 군사정찰위성 등은 현재 미국, 중국, 러시아가 개발 각축전을 벌이는 무기이거나 한국이 도입·개발하고 있는 무기도 포함된다는 점에서 의도적으로 계획을 공개한 것으로 볼 수 있다. 핵보유국 기정사실화를 넘어 ‘핵군축 또는 핵군비통제’ 접근을 위한 포석이다. 특히 바이든 진영 내 북한에 대한 핵군축 적용 기류도 염두에 두었을 가능성이 있다. 일단 미국 신정부의 반응은 핵무력 증강 선언에 대해 ‘유감’의 표시가 나올 가능성이 높다. 다만, 핵·미사일 실험 중단이라는 기존 북·미합의의 위반 및 과거로 간주하긴 당장 힘들다. 미국의 초기 정책 방향과 북한의 무기 실험 재개 여부에 따라 북·미 간 강경 대치가 형성될 가능성도 배제할 수 없다.

북한이 이번 대회를 통해 발신한 대미 ‘상대적 대응론’은 기존처럼 미국에 과도하게 기대를 걸며 북·미협상에 목을 매는 태도를 먼저 취하지 않겠다는 전략이다. 일단 문은 열어 놓고 미국의 행동에 따라 자신의 입장을 취하겠다는 가변적 신중함이 전반에 깔려 있다. 세세한 핵무기 개발계획을 밝히며 근육을 부풀려 존재감을 과시하는 동시에 협상의 문을 열어 놓은 것은 그만큼 협상에 대한 기대가 크다는 것을 의미한다. 한편으로 중국통으로 알려진 김성남 당 국제부 제1부부장을 당 국제부장으로 승진시킨 부분, 대회를 계기로 북·중 정상 간 축전 교환의 우의를 공개한 부분 등은 대미 외교의 불확실성을 대중 외교를 통해 일정 부분 해소하려는 의도로 볼 수 있다.

## 대남: 조건부 관계개선론을 통한 한국의 적극적 행동 요구

대남 메시지와 관련해서는 신중한 해석이 필요하다. 첨단 군사장비 반입, 한미연합훈련 등의 ‘근본문제’ 선행 해결을 요구하며 표면상 대남 강경모드로 보이지만, ‘조건부’ 압박을 통해 한국의 적극적 행동을 요구하는데 무게를 둔 것으로 보인다. 김정은 위원장은 사업총화보고에서 “과국에 처한 현 남북관계를 수습하고 개선하기 위한 적극적인 대책을 강구해”

나갈 것, “북남선언들을 무겁게 대하고 성실히 이행해” 나갈 것, “비정상적이며 반통일적인 행태들을 엄정관리하고 근원적으로 제거해 벌릴 때 비로소 공고한 신뢰와 화해에 기초한 북남관계개선의 새로운 길”이 열릴 것 등을 강조했다. 조건부지만 기존 합의 이행과 관계 개선 여지를 저변에 깔고 있다는 점에서 한국의 적극적 행동을 요구하는 목소리에 무게가 실린 것으로 볼 수 있다.

공을 한국에 넘기며 ‘조건부 관계개선론’을 펼치는 전략은 대미 메시지와도 연동돼 있다. 미국 신정부에 대한 원칙론적 강경 입장을 보다 명확하게 전달하기 위해서는 대남 태도에서도 선제적 유화 메시지보다는 ‘한반도 군사적 위협’ 상황을 환기하며 모종의 한국 움직임을 요구하는 일정한 긴장성을 부여하는 것이 전략적으로 필요하다고 판단했을 가능성이 높다. 한국이 쉽게 수용하기 어려운 군사적 문제를 환기시켜 대미 메시지도 활용하는 측면이 있다. ‘남조선 태도 여하에 따라 얼마든지 가까운 시일 안에 북남관계가 다시 3년 전’으로 돌아갈 수 있다는 것은 ‘한미연합훈련’ 중단을 일단 시험대에 올려놓고 한국의 태도를 일단 보겠다는 취지이자 적극적 행동을 요구하는 의미를 담고 있다.

한국에게 제기한 근본 문제는 한미연합훈련 중단, 첨단 무기 도입 등 한미동맹과 관련된 문제들이다. 남북관계의 쟁점 고리를 흔들며 한국의 미국 설득, 미국의 태도 변화를 끌어내려는 의도로 볼 수 있다. 바이든 정부에 맞는 ‘남·북·미 삼각채널’의 가동을 요구하는 것일 수 있다. 2018년 평창올림픽 전후 가동된 남북 소통은 한·미 소통을 거쳐 북·미대화로 이어진 바 있다. 소위 남·북·미 삼각채널은 북·미 간의 불신의 간격을 이어주는 중요 끈 역할을 했다. 새로운 미국 정부 출범을 앞두고 북한이 내놓은 핵무력 증강 선언, 강대강·선대선 원칙(상대적 대응론), ‘조건부 관계개선론’, 근본 문제 우선 해결 등은 남북의 쟁점 고리를 흔들고 한국을 움직여 새로운 미국 정부를 자신이 원하는 방향으로 움직일 수 있도록 설득하는 것을 염두에 뒀을 가능성이 있다.

### 제언: 총괄적 포괄적 입체적 스케일의 대북 종합 구상 제시 필요

북한이 이번 당대회를 통해 내놓은 메시지에 전략적으로 대응하기 위해서는 단발적인 협력 아이템 제안에서 한 발 더 나아가 종합적인 구상을 통해 공세적, 선제적으로 대응하는 것이 필요하다. 북한이 제기하는 ‘근본문제’, 남북 ‘합의’ 내용을 체계화하여 정면으로 다루는 적극적 태도가 국면 타개에 더 유용할 수 있다. 이를 협의할 대화의 틀, 남북한 합의 이행을 위한 실무그룹 제안, 남북한 군사위협 해소를 위한 군사회담 및 신속한 남북공동군사위원회

구성 제안, 기존 개별관광·인도협력·방역협력 등을 스케일별로 종합적으로 연계하여 북한에 제안하는 공세적 전략이 필요하다.

이런 종합 구상은 미국의 바이든 신정부와 집권 2기를 맞은 김정은 정권에 보내는 협력 메시지, 남·북·미 3자를 잇는 공감지대 형성, 문재인 정부의 한반도 평화프로세스와 차기 정부 대북정책 사이의 연속성과 ‘가교’ 역할로서의 사명을 염두에 두고 설계할 필요가 있다. 또한 단기적으로는 북·미 간 핵군축 또는 핵군비통제 협상 가능성을 고려해 이에 대응한 세부적인 전략을 수립할 필요가 있다. ‘핵군축’에 대한 북·미 양측의 개념적 차이의 간극은 클 수 있다. 따라서 북·미 접촉이 이뤄지더라도 지난한 과정일 수 있으며, 핵군축 또는 핵군비 통제 프로세스에서 남북관계의 위상, 다자구도에서 한국의 위상 등 새로운 협상 구도에 대응한 전략의 수립이 필요하다.

바이든 진영 내 핵군축 또는 핵군비통제의 북한 적용은 일정한 공감대가 형성돼 있는 것으로 보인다. 이들이 구상하는 북한과의 핵군비통제는 핵무기의 완전한 제거를 목표로 한다. 일각의 선입견처럼 일정한 감축만 하는 개념이 아니다. 단계적 접근 통해 일정한 상응 조치를 북한에 제공하는 한편, 군축 차원의 실질적인 비핵화의 행동 조치와 검증 체계를 엄격하게 적용하는 접근이다. 한편 북한식 핵군축은 북·미 양측의 핵군축을 전제(확장억제력, 대북적대시정책 철회 포함)로 한 ‘대칭적 핵군축’ 개념이 강하다. 이런 차이를 극복할 수 있는 협력적 상호 위협 감소, 협력적 핵군축에 대한 우리의 준비가 필요하다.

©KINU 2021

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