

KINU Insight

2021
No.1

북한 조선노동당 제8차 대회 분석

홍민
오경섭
김진하
홍제환
최지영
정은이
정은미

북한 조선노동당 제8차 대회 분석

홍 민 북한연구실 연구위원

오경섭 북한연구실 연구위원

김진하 북한연구실 선임연구위원

홍제환 북한연구실장

최지영 북한연구실 연구위원

정은이 인도협력연구실 연구위원

정은미 북한연구실 연구위원

본 보고서에 수록된 내용은 집필 참여진의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

차 례

I. 전략적 기조	1
1. 정세 인식 및 기본 방향	1
2. 대내 통치 코드 및 정치방식	2
II. 정치	4
1. 핵심 목표와 내용	4
2. 정책: 당 내부 사업 평가 및 과제	4
3. 제도: 당규약 개정	7
4. 인사: 당 중앙지도기관 선거	10
5. 소결	13
III. 경제	15
1. 경제성과 평가	15
2. 경제발전 방안	16
3. 소결: 향후 전망	20
IV. 사회문화	24
V. 대미·대남 및 군사	26
1. 대미 메시지	26
2. 대남 메시지	27
3. 군사 메시지	29
4. 소결: 향후 정책 대응	31
VI. 결론	33

I 전략적 기초

홍민

1. 정세 인식 및 기본 방향

□ 전략적 노선 제시 없는 내구력 키우기와 ‘북한식 보수주의’

- 이번 대회는 향후 외부 환경이 우호적으로 변할지 불확실하고 현재의 어려움은 당분간 계속될 수밖에 없다는 인식에 기초함.
 - 이 과도적 상황을 견뎌낼 단단한 내구력을 일단 조직적으로 다지고 경제가 더 악화되지 않도록 현상을 유지하는 데 초점을 맞춘 것으로 판단
 - 현실성이 떨어지는 경제 목표들은 걷어내고 현실에 맞게 목표를 설정하고 계획경제를 재정비하며 악화된 재정 여건을 정비하는 데 신경을 씀.
 - 엄중한 상황 인식 속에서 현실성과 실용성이 입히는 대목으로 문제점 보완을 통한 효율성 제고, 현상 유지와 버티기에 방점이 찍혀 있다고 볼 수 있음.
- 한편 새로운 ‘전략적 노선’을 제시하지 않은 점에 주목할 필요가 있음.
 - ‘전략적 노선’은 다음 당대회 전까지 당이 견지하고 나가야 할 총적 노선으로서 다양한 세부 과업들을 아우르는 개념
 - 제7차 대회 사업총화보고에선 총 6개의 전략적 노선을 제시했고 그 중 ‘경제·핵병진노선’, ‘자강력제일주의’, ‘선군혁명노선’을 항구적 전략적 노선으로 설정한 바 있음.
 - 새로운 전략적 노선을 제시하지 않은 이유는 정세 불확실성이 큰 상황에서 전략적 노선 제시가 정책적 운신의 폭을 좁힐 수 있다고 판단했기 때문일 가능성

- 상황 변화와 정책 가변성을 염두에 둔 전략적 스탠스를 설정함.
 - 제7차 대회에서 항구적 전략적 노선으로 채택된 '경제·핵 병진노선'은 정세 전환에 따라 2018년 4월 20일 제7기 3차 당 중앙위 전원회의를 통해 '결속(종결)' 선언을 한 바 있음.
 - 정세 유동성이 클 때는 '전략적 노선'의 수정 부담이 따르는 점을 고려했을 가능성이 있으며, 이는 북한 지도부가 현재의 상황을 유동적으로 보고 있다는 뜻
 - '강 대 강, 선 대 선의 원칙'이라는 대미 메시지도 상대의 태도에 따라 자신의 입장을 정하겠다는 것으로, '가변성'을 염두에 둔 설정

- 이번 대회는 전반적으로 불확실한 정세에 과도적으로 대응하는 데 초점이 맞춰진 '북한식 보수주의' 코드로 볼 수 있음.
 - 전략적 기초와 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 코드 설정
 - 여기에 북·중관계의 확대와 밀착 여지를 저변에 두고 있는 모양
 - 북한의 가변성, 미국의 대북정책, 한국의 역할, 이들 사이의 함수관계에 따라 향후 한반도 정세는 큰 폭의 변화를 보일 수도 있을 것으로 예상

2. 대내 통치 코드 및 정치방식

□ 현상관리용 실용적 정치담론 및 전략 제시

- 이번 대회는 거시적이고 총적인 전략적 노선 제시보다는 실용적인 정치담론과 전략전술에 초점을 맞춘 것이 특징임.
 - 추상적 이념이나 수사를 상당 부분 건너내고 실질적인 투쟁방법 중심으로 과업 제시
 - 제7차 대회 사업총화보고에서는 '주체사상, 선군정치'의 위대한 승리를 하나의 독립적인 장으로 맨 앞부분에 배치하고 '온 사회의 김일성-김정일주의화'를 비증 있게 다룬 바 있음.

- 이번 대회에서는 ‘주체사상’과 ‘선군사상’이란 용어 자체가 등장하지 않았고 김일성-김정일주의만 사업총화보고에서 단절적으로 단 2회 등장

- 물론 개정된 당규약 서문을 통해 김일성-김정일주의를 정식화, 성문화하였다고 밝혀 지도사상으로서의 위상을 강화한 것으로 보이나 ‘사상체계’ 수준의 논리화보다는 당규약상의 상징적 부각에만 머문 것으로 보임.
 - 집권 이후 보인 행보로 볼 때, 김 위원장은 선대의 김정일과 달리 심오한 사상체계 정립보다는 실용적인 정치담론을 선호하는 것으로 보임.
 - 제7차 대회와 달리 회의장 무대 전면에 김일성, 김정일 초상화를 걸지 않은 점, 대회 전반에서 선대의 이름을 거의 거론하지 않은 점, 집권 10년 동안 특정 ‘사상체계’를 내세우지 않는 점 등은 선대의 후광이나 추상적 이념체계에서 벗어나 독자적인 자기장악력과 현실적인 정치력을 보여주려는 의지로 해석 가능

- 실용적 면모는 기본정치방식과 투쟁전략 제시에서도 나타났는데, 당규약 서문에 기본정치 방식이었던 ‘선군정치’를 ‘인민대중제일주의정치’로 대체함.
 - 인민대중제일주의는 집권 4~5년 차부터 강조돼 왔지만, 이것을 ‘정치방식’으로 정립하는 시도는 이번이 처음
 - 나아가 정치방식 및 투쟁방법으로서 ‘국가제일주의시대’, ‘인민대중제일주의정치’, ‘자력갱생전략’ 등을 하나의 세트론 묶어 제시
 - 국가제일주의라는 시대 인식, 인민대중제일주의라는 정치방식, 자력갱생전략이라는 방법론의 조합
 - 특히 ‘자력갱생전략’은 제재를 내적 강화의 기회로 반전시키는 항구적인 정치 노선으로 정의
 - 전반적으로 인민을 다독이며 버티는 현 국면 관리에 필요한 실용적 접근으로 해석 가능
 - 대회 결론에서 김 위원장이 제시한 이민위천(절대불변의 원칙), 일심단결(사상이론적 관점), 자력갱생(정책적 요구)도 같은 맥락

II 정치

오경섭·김진하

1. 핵심 목표와 내용

□ 정치 분야의 핵심 목표 제시

- 정치 분야 목표는 조선노동당의 권위를 강화해서 당 중심 지배체계를 강화하고, 이를 기반으로 수령유일지배체제를 확립하여 김정은의 절대 권력을 공고화하는 것으로 집약됨.

□ 정치 분야의 핵심 내용 제시

- 정치 분야의 핵심 목표를 실현하기 위한 구체적 조치가 정책·제도·인사 부문에서 이루어짐.
 - 정책과 관련해서는 당 사업총화보고를 통해서 당 내부 사업 평가 및 과제를 제시하는 형태로 조치가 이루어짐.
 - 제도와 관련된 조치는 당규약 개정 형태로, 인사 관련 조치는 당 중앙지도기관 선거를 통해 이루어짐.

2. 정책: 당 내부 사업 평가 및 과제

□ 김정은 유일지배체제 강화를 위한 과업 제시

- 당의 첫째가는 과업은 김정은 유일적령도체계 구축이라고 밝힘.
 - 당 사업총화보고에서는 “당중앙의 유일적령도체계를 세우기 위한 사업을 주선으로 틀어쥐고 계속 심화시켜 나가는 것을 첫째가는 과업으로 천명”
- 당조직과 간부들의 가장 중요한 임무는 김정은 유일지배체제를 옹호하기 위해서 투쟁하는 것임을

재확인함.

- 당조직과 일군들에게는 “당중앙의 권위를 절대화하고 백방으로 응위하여야 하며 그와 어긋나는 자그마한 요소에 대해서도 용화묵과하지 말고 비타협적인 투쟁”을 벌일 것을 요구

- 당조직들이 “당의 령도업적을 옹호고수하고 빛내이기 위한 사업을 일관하게 틀어쥐고 나가며 특히 령도업적단위, 현지지도단위들을 잘 꾸리고 당정책 관철에서 본보기가 되도록 하여야 한다.”라고 강조함.

□ 간부들의 충성과 응집력을 강화하기 위한 방안 제시

- 김정은을 중심으로 한 간부들의 충성과 강력한 응집력을 요구함.
 - 간부들의 분열은 김정은의 권력 불안정을 초래할 수 있기 때문
- 당 사업총화보고는 “당내부 사업을 실속 있게 하여 당과 혁명대오의 일심단결을 백방으로 다지는 것을 중요한 과업으로 상정”함.
- 간부 대열을 튼튼히 꾸리고, 교양과 통제를 강화해서 간부들의 사상적 변질을 막고, 엄격하고 원칙적인 당 간부 선발을 통해서 당 대열을 질적으로 공고히 해야 한다고 요구함.
- 당의 기층조직인 초급당과 당세포를 강화하고, “당생활 조직과 지도를 당사업의 기본고리”로 강화할 것을 요구함.

□ 인민들의 지지를 강화하기 위한 방안 제시

- 인민정책은 김정은과 당에 대한 인민들의 적극적인 지지를 이끌어내는 데 초점이 맞춰짐.
 - 민심 이반은 김정은의 정당성을 허물어 통치기반을 위협할 수 있기 때문

- 당 사업총화보고에서는 인민대중제일주의 정치를 당의 존망과 사회주의의 성패를 좌우하는 근본 문제로 규정하고 기본정치방식으로 전면화함.
 - “모든 것을 인민을 위하여, 모든 것을 인민대중에게 의거하여!”를 영도사상의 중핵으로 표명함.
 - “우리 당의 이민주의의 사상을 높이 받들고 당사업을 친인민적·친현실적인 사업으로 전환”함으로써 당과 인민이 일심단결할 것을 요구함.
 - 광범한 균중을 당의 두리에 더욱 튼튼히 묶어세울 것을 요구함.
- 당의 사상 사업을 강화하기 위해서 유일관리제 원칙 제시
- 당 사상 사업은 혁명을 영도하는 당의 기본임무 중 하나이며 혁명과 건설을 이끄는 전 기간 한시도 놓치지 말아야 할 중요한 사업이라고 규정함.
 - 당 사상 사업에서는 유일관리제 원칙을 제시함.
 - 당 선전선동부가 중심이 돼서 간부들과 당원들의 사상 사업을 유일적으로 관리해야 한다는 원칙을 제시한 것으로 해석
 - 당의 첫째가는 경계대상·투쟁대상은 세도와 관료주의, 부정부패행위이고, 당조직들은 그 사소한 요소와도 비타협적으로 투쟁할 것을 요구함.
- 감시기구를 강화하기 위한 방안 제시
- 감시기구는 반체제·반김정은 행위를 적발해서 처벌함으로써 김정은 정권 유지를 보장하는 물리적 수단임.
 - 사법검찰, 사회안전, 보위기관들이 사회주의제도의 믿음직한 보위자로서 제도보위, 정책보위,

인민보위의 성스러운 사명과 책임을 수행한다고 밝힘.

- 감시기구를 통해서 비사회주의, 반사회주의적 현상을 쓸어버리고 온 나라에 사회주의생활양식을 철저히 확립하기 위해 노력해야 한다고 강조함.

3. 제도: 당규약 개정

□ 당규약에서 지도사상 재확인

- 지도사상은 주체사상에 기초한 김일성-김정일주의라고 밝힘.
- 당규약에 김일성-김정일주의를 지도사상으로 재확인함으로써 김일성-김정일을 거쳐서 형성된 조선노동당의 노선과 정책을 고수할 것임을 보여줌.

□ 당의 기본 목적과 투쟁과업을 수정 보완

- 당의 기본 목적은 온 사회의 김일성-김정일주의화라는 것을 재확인하고, 인민대중제일주의정치를 사회주의 기본정치방식으로 정식화함.
- 강위력한 군사력을 기반으로 체제 보위, 조선반도의 영원한 평화적 안정을 보장하고 조국통일의 역사적 위업을 완수할 것임을 밝힘.
- 당규약에서 군사력을 기반으로 체제 보위와 조국통일을 완수한다는 목표를 제시하고, 군사력 증강과 관련해서 전술 핵무기 개발, 각종 전략무기 개발 계획을 밝혔다는 점에서 대남 군사 위협은 증대할 것으로 예상됨.

□ 김정은 유일영도체제의 중핵으로서 당 중심체제 확립

- 김정은 정권은 잠재적 위협세력인 군부의 정치적 위상과 영향력을 약화시키기 위해서 군부에 대한

당적 통제를 지속적으로 강화함.

- 이번 개정은 당 우위원칙을 재확인하면서 김정은의 영도적 지위를 공고히 한 디딤돌전술의 제도적 완결판으로 “최고형태의 정치조직으로서 당의 권위를 철저히 보장”할 것을 명문화함.

□ 당원들의 질적 수준 강화 방안 제시

- 당원들의 질적 수준을 강화한다는 것은 김정은에 대한 충성을 더 강하게 검증한다는 것을 의미함.
- 후보당원 생활기간을 1년에서 2년으로 늘렸음.
- 당원의 질적 강화를 위해서 “3년 이상 당원으로서의 의무를 리행하지 않는 당원은 당대렬에서 제명한다.”라고 명시함.
- 자기 단위에서 맡은 사업을 무책임하게 하여 엄중한 후과를 초래한 당조직과 당기관 안의 부서들에 경고, 엄중경고, 사업정지책벌을 부과할 수 있도록 규정함.

□ 당의 영도적 역할을 강화하기 위한 방안 제시

- 당 중심 지도체제를 확립하기 위해 당의 권위를 강화함.
- 당대회를 5년에 한 번씩 소집하는 것으로 규정함.
- 당중앙검사위원회는 당중앙검열위원회를 흡수 통합함으로써 당의 재정관리사업, 당규율 위반행위 감독조사, 당규율 문제 심의, 신소청원처리사업 등 기능을 강화함.
- 당의 권위를 철저히 보장하기 위해서 책임비서·비서·부비서 직제 및 비서국을 부활시킴.
- 당중앙위원회 정치국 상무위원회는 권한을 확대하고, 회의 운영에 관한 사항을 정비함.

- 정치국 상무위원회는 국가의 중대한 문제들을 토의결정하고, 당과 국가의 중요간부들을 임면할 수 있는 권한 부여
- 상무위원회 운영과 관련하여, 당수반의 위임에 따라 정치국 상무위원회 위원들은 정치국회의를 사회하도록 함.
- 상무위원회 회의는 김정은이 직접 사회를 봤지만, 앞으로는 김정은이 위임한 위원이 사회를 볼 수 있게 함.

□ 당이 군을 장악하기 위한 방안 제시

- 선군정치의 유산(7차 당대회 “선군정치를 사회주의기본 정치방식”)을 대신해서 ‘당의 혁명적 본태’와 의지의 발현으로서 김정은 판 애민정치(인민대중제일주의정치)를 전면에 등장시켜 ‘총비서 김정은’과 당의 권위를 동시에 격상함.
- 당은 조직지도부와 군정지도부를 통해서 군부를 통제하는 시스템을 구비함.
 - 8차 당대회는 선군정치의 유산을 완전하게 청산하고 당 중심의 통치를 더욱 강화
 - 고난의 행군 시기 군부를 이용해서 정권을 수호했던 선군정치는 역사의 뒤안길로 소멸
- 인민군을 “당의 영도를 받들어 나가는 조선노동당의 혁명적 무장력”으로 정의하고, ‘조선인민군 안의 당조직’은 ‘노동당의 혁명적 무장력으로서의 인민군대의 성격을 명백히 규제’하였는데, 이는 ‘김정은 동지께서 이끄시는 ... 무장력’ 부분을 개정한 것으로 당의 상대적 위상 강화를 시사함.
- 김정은 정권이 당을 통한 군부 통제에 집중하는 까닭은 군부는 통제될 경우, 정권보위세력이지만, 통제를 벗어날 경우, 치명적인 정권위협세력이기 때문임.
- 당중앙군사위원회는 토의 문제의 성격에 따라 회의 성립 비율에 관계없이 필요한 성원들만 소집하기로 함으로써 긴박하게 제기되는 군사적 문제의 신속한 결정을 제도화함.
 - 핵문제 등 보안이 요구되는 안건은 관련자들을 중심으로 소수의 인원들이 회의를 진행할

것으로 예상

□ 군사력의 당 혁명 전략화 강화 시사

- '무력을 정치사상·군사기술적으로 강화'해 나가는 데 있어 당의 책임과 지휘 권한을 명확히 규정하면서, 당의 지도 하에 “강력한 국방력에 의거해 ... 조국통일의 역사적 위업을 앞당기려는” 의지를 명문화함.
- 당의 남조선혁명전략과 통일전략의 운용에 있어, ‘책임적인 핵보유국’으로서 강화된 핵전력을 전술적으로 활용하겠다는 자신감을 표출함.

□ 기층당조직 기능과 역할을 강화하기 위한 방안 마련

- 당세포비서대회와 초급당비서대회를 5년에 한 번씩 소집하는 것으로 규정함.
- 향후 김정은 정권은 권력 유지를 위해서 기층당의 역할을 더욱 강화할 것으로 예상됨.

4. 인사: 당 중앙지도기관 선거

□ 김정은의 권위를 강화하기 위해 총비서 직제 부활

- 김정은의 당 직책은 총비서로 변경함.
 - 김정은의 당 직책은 2012년 4월 제1위원장에서 2016년 5월 위원장으로 변경
 - 김정은은 김정일을 영원한 총비서로 추대하면서 김정일을 예우하는 차원에서 총비서 직책 미사용
 - 당 총비서 직책으로의 변경은 김정은을 김일성·김정일과 동일한 수령의 반열에 올려놓고 김정은의 권위를 절대화·신격화하려는 의도로 풀이

□ 당 비서 직제와 비서국 복원을 통한 당의 권위 강화

- 당 비서는 10명에서 7명으로 축소 조정함.
 - 당 비서는 당조직과 선전선동, 핵과 군부, 경제와 과학교육 등 3가지 핵심 기능만 존치
- 당중앙위원회 비서는 조용원(조직), 박태성(선전), 리병철(군사), 정상학(감사), 리일환(근로단체), 김두일(경제), 최상건(과학교육)임.
- 당중앙위원회 부장은 김재룡(조직), 오일정(군정지도), 박태덕(규율조사), 김성남(국제), 허철만(간부), 김형식(법무), 박명순(경공업), 리철만(농업), 리두성, 강순남, 김영철(통일전선), 김세복, 박정남, 최휘, 김용수, 박영민(노동신문 책임주필)임.

□ 8차 당대회에서 중용된 인사들

- 이번 인사의 특징은 자연적인 세대교체와 실무능력 위주의 인사 및 측근 인물의 핵심요직 발탁으로 규정할 수 있음.
 - 정치국 상무위원회 위원 일부 교체
- 이번 인사개편에서는 김정은에 대한 충성심과 능력을 인정받은 지배연합의 일부 인사들이 부상했고, 일부 인사들이 밀려남.
- 가장 주목할 인물은 정치국 상무위원, 당중앙군사위원회 위원, 당중앙위원회 조직비서로 임명된 조용원임.
 - 조용원의 발탁은 사실상 당의 2인자인 조직비서를 공식적인 권력서열에서도 2인자로 대우한 것으로 볼 수 있음.
 - 조직비서는 김정은을 제외하고 당과 국가의 최고 실권자
- 조직지도부는 조용원 조직비서와 김재룡 조직지도부장이 관할하면서 당의 실권을 장악함.

- 조용원은 오랜 조직지도부 경험을 바탕으로 김정은의 위임을 받아서 당조직을 관리하고, 국가의 주요 정책결정과정에서 막대한 영향력을 행사할 것
- 당의 군부 장악은 조직지도부 군사 담당 부부장과 오일정 군정지도부장을 통해 이뤄질 것임.
 - 오일정은 정치국 후보위원을 거치지 않고 정치국 위원으로 승진했고, 군정지도부장에 임명됨으로써 김정은 정권의 핵심 인물로 부상
- 박태덕 규율조사부장은 당중앙검사위원회 부위원장을 겸직, 정상학 당중앙검사위원회 위원장과 함께 김정은의 유일적 지배를 저해하는 당조직과 당원들의 규율위반에 대한 조사·검열과 당 내 기강과 규율 확립 임무를 담당하면서 막강한 영향력을 행사할 것으로 예상됨.
- 정치국에서 탈락하거나 위상이 하락한 인사들
 - 김여정은 후계자설에 대한 정치적 부담을 덜기 위해서 정치국 후보위원에서 탈락시킨 것으로 추정됨.
 - 김여정 후계자설은 김정은에게 정치적 부담
 - 김여정 후계자설이 확산할수록, 김정은의 건강 이상에 대한 의심이 증폭되거나 김정은의 절대적 권위가 약화될 수밖에 없기 때문
 - 이번 인사로 김여정 후계자설은 잠잠해질 것으로 예상
 - 김여정은 제1부부장에서 부부장으로 밀렸으나 김여정의 정치적 위상과 역할이 약화된 것으로 보기는 어려움.
 - 김정은은 지배연합 내에서 자신의 동생인 김여정을 가장 신뢰할 것이기 때문
 - 김여정은 앞으로도 김정은을 가장 가까운 거리에서 보좌할 것
 - 정치국 상무위원이었던 박봉주 당 부위원장과 최부일 군정지도부장은 고령이기 때문에 모든 당 직책에서 퇴진한 것으로 분석됨.

- 북핵협상의 책임을 물어 대미·대남라인의 당 내 위상 약화
 - 대미·대남라인은 당 내 위상이 크게 약화됨.
 - 국제담당과 대남담당 비서 직책을 없애고, 전문부서 부장 직책만 존치
 - 김여정은 당 제1부부장에서 부부장으로 강등됐고, 김영철 당 부위원장은 부위원장에서 물러나 통일전선부장에 임명됐고, 장금철은 통일전선부장에서 퇴진함.
 - 최선희 외무성 제1부상은 당중앙위원회 위원에서 후보위원으로 강등됐고, 대중 외교담당 김성남 당 제1부부장은 당 국제부장에 임명됨.
 - 대미·대남라인의 약화는 하노이 북·미정상회담의 실패, 남북관계 주도권 확보 실패와 경색 국면 장기화 등의 책임을 물은 것으로 보임.
 - 이러한 인사 조치는 북핵·미사일 개발을 주도한 엘리트들의 중용 및 우대와는 대조적이기 때문
 - 대미·대남라인은 하노이 북·미정상회담 전까지 약진했으나 하노이 노딜을 계기로 당 내 위상 축소

5. 소결

- 정치 분야의 핵심 목표를 제시
 - 김정은 유일지배체제 공고화를 위해 당 중심 체제를 정비하고, 당의 노선과 정책 제시, 제도 개편, 인사교체를 단행함.
- 8차 당대회의 핵심 내용과 향후 전망
 - 김정은 체제는 김일성-김정일주의 정식화를 통해서 권력의 정통성과 계승성을 명확하게 함.

- 김정은 유일지배체제를 구축하기 위해서 김정은의 권위를 더욱 강화할 것으로 예상
 - 김정은에 대한 우상화와 신격화 작업도 가속화될 것으로 예상
- 김정은 정권은 간부들의 응집력 강화, 인민대중제일주의를 통한 인민들의 지지 확보, 사상 사업 개선, 감시기구 강화 방안을 실행할 것임.
- 김정은에 대한 간부들의 충성을 강화하기 위해서 간부들에 대한 사상 사업을 진행하면서 감시기구를 통한 통제를 강화하고, 간부들에 대한 숙청도 지속될 것
 - 김정은 정권은 인민들의 지지를 얻기 위해서 인민대중제일주의를 강조하면서 경제성장을 통한 인민생활 향상을 지속적으로 추진할 것으로 예상되나, 대북제재에서 벗어나지 못하고, 개혁개방을 추진하지 않는다면, 경제 상황이 나빠질 가능성이 높은 상황
- 당 인사개편을 통해 김정은에 대한 충성심과 능력이 검증된 인물들을 지배연합의 핵심요직에 발탁함.
- 앞으로 정치 분야에서는 김정은 유일지배체제 강화를 위해서 당의 역할이 더욱 확대될 것으로 예상
 - 조용원 상무위원 겸 조직비서와 김재룡 조직지도부장은 김정은 정권의 존립에 핵심적 역할을 수행할 것
 - 김여정은 외부에서 제기한 후계자 논란으로 인해서 정치국 후보위원에서 탈락했으나 김정은을 가장 가까운 거리에서 보좌하고 있으므로 정치적 위상에 큰 변화가 없을 것으로 판단
 - 군부에 대한 당의 통제는 더욱 강화될 것이고, 군부 인사들의 정치적 위상과 영향력도 선군정치 시기에 비해서 크게 줄어들 것
 - 향후 대남라인의 정치적 위상과 영향력은 남북관계에 연동될 가능성이 있으나 대남라인이 북·미 외교에 관여하는 상황은 재연되지 않을 것

Ⅲ 경제

홍제환·최지영·정은이

1. 경제성과 평가

□ 국가경제발전 5개년전략의 성과 미흡 인정

- 김정은 위원장은 국가경제발전 5개년전략(이하 5개년전략)에 대해 “목표들이 심히 미진되고 인민생활 향상에서 뚜렷한 진전을 달성하지” 못했다고 평가함.
 - 5개년전략 수행을 통해 자립적 경제발전의 토대가 마련되었다는 언급도 있지만, ‘실패’에 방점이 찍혀 있다고 보는 게 적절

- 대북제재 강화, 코로나19 충격 등으로 인해 좋지 않은 경제 상황이 반영됨.

- 한국은행 추계에 따르면, 북한경제는 2017~2018년 연속 마이너스 성장을 했으며, 2019년에는 현상 유지
- 2020년에는 제재에 코로나19 충격까지 더해져 다시 큰 폭의 마이너스 성장을 했을 것으로 판단

□ 5개년전략 성과 부진 원인 분석에 집중

- 5개년전략 추진 성과는 개략적으로만 소개하고, 목표 달성 실패 원인 분석에 많은 비중을 할애했.
 - 총결 기간 구체적 성과 열거에 초점이 맞춰졌던 제7차 대회 보고와 대조적
 - 김정은 위원장은 대회 결론에서 “이번 대회에서 자기 사업을 ... 비판적인 견지에서 냉정하게 분석총화한 것은 총결기간에 거둔 성과들에 못지 않는 큰 의의”를 지닌다고 언급

- 성과 부진 요인을 외부에서만 찾지 않고 있다는 점도 주목됨.
 - 북한 당국은 성과 부진을 대북제재, 코로나19와 같은 돌발적인 외부 요인 탓으로 돌릴 수도 있었던 상황
 - 하지만 김 위원장은 “객관적 조건에 빙자하면 아무 일도 할 수 없”다면서 5개년전략 내용상의 문제, 과학기술의 역할 미흡, 경제관리체계상의 문제 등 대내적 요인도 거론

- 5개년전략 성과 부진 원인 분석 결과는 5개년계획 수립 과정에 상당 부분 반영된 것으로 보임.
 - 5개년전략 추진 경험을 반면교사 삼아 현실적 계획 제시

2. 경제발전 방안

- 경제건설: 자립경제에 초점, 현실성을 고려한 신중한 계획 수립

- 이번 대회에서 제시된 국가경제발전 5개년계획의 경제건설 목표는 자립경제에 초점을 맞추되, 현실성을 고려하여 신중하게 수립됨.

- 야심차고 능동적인 방향의 경제건설을 그렸던 제7차 대회의 5개년전략과 달리, 제8차 대회의 5개년계획은 현실성과 실용성에 초점이 맞춰짐.
 - 제7차 대회에서는 대규모 건설 사업 추진 등을 통해 경기부양이 이루어지고, ‘우리식 경제관리방법’의 도입으로 경제 운영의 효율성이 부분적으로 제고되던 상황을 배경으로 야심차고 능동적인 방향의 경제건설 구상 제시
 - 반면 제8차 대회의 경우, 대북제재와 보건위기로 인한 경제적 고립 상황이 지속될 것이라는 전망 아래, 5개년전략 추진 경험을 반면교사 삼아 전반적인 경제건설의 목표와 방향 설정

〈표 III-1〉 제8차 대회의 경제 부문 주요 내용 (제7차 대회와 비교)

		제7차 대회	제8차 대회
경제발전계획		• 국가경제발전 5개년전략(2016~2020)	• 국가경제발전 5개년계획(2021~2025)
대내 경제	중점 산업	• 전력, 석탄, 금속, 철도운수, 기계 • 농업, 경공업	• 금속, 화학 • 농업, 경공업
	경제 관리	• 내각중심제, 내각책임제 • 우리식 경제관리방법 • 사회주의기업책임관리제	• 내각중심제, 내각책임제 • 국영사업망 발전 • 우리 실정에 부합, 최량화·최적화 위한 경제 관리방법
	특징	• 과학기술의 성장 견인 강조	• 재정, 금융, 가격 공간의 활용 강조
대외경제		• 가공품수출, 기술·봉사무역 확대 • 합영·합작과 경제개발구 개발 • 관광사업 활성화	• 관광사업(금강산 관광지구 개발)

□ 금속공업, 화학공업, 농업과 경공업을 경제건설의 중심과업으로 설정

- 일국 내 자기완결적 생산구조 유지에 필수적인 산업을 중시함.
 - 금속공업과 화학공업은 ‘자립경제의 두 기둥’
 - 금속공업의 핵심이며, 건설·기계 등 다른 산업에 미치는 영향이 큰 철강은 유엔 대북제재의 수입금지 품목이기 때문에 국내 생산 확대 필요성 증대
 - 화학공업 또한 대표적으로 전방연쇄효과(forward-linkage effect)가 큰 산업
- 북한 가계의 소비생활에 직접적으로 영향을 미치는 농업과 경공업도 중시함.
 - 농업에서는 곡물 생산실적이 양호했던 2019년의 ‘국가의무수매계획’을 향후 2~3년의 단기적 목표로 설정한 점, 유인 부여를 통한 생산성 제고 방안이 제시된 점 등이 특징적
 - 경공업의 경우 식료가공업이나 섬유류업의 원자재 수입이 원활하지 못한 상황을 고려하여 원료의 국산화, 재자원화 강조

□ 산업 부문별로 자립경제 구축을 위해 필요한 전략 강조(〈부표 1〉 참조)

- 주요 수출 산업이었던 석탄공업, 경공업, 수산업의 경우, 대북제재가 장기화되는 상황에서는 내수 전환을 위한 자원 재배분이 중요함.

- 특히 석탄공업의 경우, 원자재와 설비, 자금투자뿐만 아니라 노동자에 대한 유인 제공도 강조된 것으로 보아, 수출 중단 이후 내수 전환이 녹록지 않은 듯
- 기계공업의 경우, 대북제재로 산업용 기기의 수입이 중단됨에 따라 수입대체 산업화의 필요성이 확대됨.
 - ‘기계공업이 처한 현상항과 원인’에 대해 논의했다고 언급하고, ‘개발창조형 공업’으로의 방향 전환을 강조한 것도 이러한 맥락으로 이해
- 건설, 체신, 국토관리·생태환경·도시경영 부문에서는 주민 생활 향상 방안을 다양하게 제시
 - 제8차 대회에서 강조하고 있는 ‘인민대중제일주의’와 관련
 - 대체로 대규모 투자를 수반하지 않고 주민 생활 개선이 가능한 부문이라는 점에서 실용적인 접근이라는 해석 가능
- 대외경제와 관련해서는 매우 신중한 태도 견지
 - 제7차 대회에서는 자력강생을 강조하면서도 합병·합작을 통한 선진기술 도입, 경제개발구 투자 유치 환경 조성과 같은 대외경제관계의 확대 발전 방안에 대해서 일정 부분 언급함.
 - 반면 제8차 대회와 관련해서는 관광사업을 활성화한다는 것을 제외하고는 대외경제관계 확대에 관한 언급이 보도되지 않음.
 - 제재 하에서 대외경제관계 확대를 모색하기 어렵다는 현실적인 판단이 작용했을 것
- 경제관리: 계획경제 재정비, 내부자원 활용의 효율성 제고에 방점
 - 내각 중심의 경제 운영을 강조하는 제7차 대회의 기본 방향을 유지하면서, 국영사업망의 발전, 일원화된 통계체계 구축 등 계획경제의 정비를 강조함.
 - 북한식 개혁에 대한 언급은 축소됨.

- 제7차 대회에서는 ‘우리식 경제관리방법’, ‘사회주의기업책임관리제’ 수차례 언급
 - 반면 제8차 대회에서는 결론에서만 시범적 조치들의 평가 및 활용, 실정에 맞는 효율적인 경제관리 방법의 필요성을 한 차례 언급
- 하지만 기존의 개혁이 일시에 후퇴하지는 않고 지속될 것으로 예상됨.
- 당 재정 수입 확대 배경으로 ‘새로운 경제관리조치’에 의한 근로자 수입 증가 언급
 - 석탄공업, 농업 등 개별 산업 부문에서 노동자에 대한 유인 부여를 생산성 제고 방안으로 제시
- 자원 배분에 대한 국가 개입을 강화하는 방향의 미세조정 시도 전망
- 큰 틀에서는 기존의 개혁조치들을 이어가되, 자원 배분에 대한 국가 개입은 강화할 것으로 전망됨.
- 외부로부터의 물자·자금 유입을 기대하기 어려우므로, 내부 자원을 동원하기 위해 계획경제를 강조할 수밖에 없는 상황이기 때문
- 국영상업망의 발전과 ‘급양편의봉사(서비스업)’의 사회주의적 성격 강화는 가계가 소비하는 재화와 서비스 유통에 대한 국가 개입 강조로 해석 가능함.
- 계획과 시장이 공존하고 있는 북한경제에서 대북제재 강화로 인한 계획 부문의 공급 축소와 시장에 대한 의존도 확대는 북한 당국의 재정 여건 악화, 가계 빈부격차 확대로 이어질 가능성 존재
 - 이러한 문제의 발생을 통제하고자 계획경제의 정비 강조
- 당 재정 사업 통제 강화도 같은 맥락으로 볼 수 있음.
- 2020년 북한의 예산수입에서 주요 수입원인 거래수입금과 국가기업이익금의 증가율이 크게 둔화되었으며, 기업 내에 유보하던 ‘국가투자고정재산감가상각금’을 납부하는 것으로 제도 변경
 - 유례없는 보건위기에 따른 생산 실적 악화를 예상하여 조세수입 증가율을 축소하고, 이로 인한 예산수입 감소를 일부 상쇄하고자 다른 예산수입 항목을 추가한 것으로 해석 가능

- 당 재정 사업 통제 강화는 이러한 국가 재정 악화를 고려한 조치로 판단

□ 자금순환에 대한 국가 개입 확대도 시사

- ‘재정, 금융, 가격과 같은 경제적 공간의 활용’이라는 언급은 자금순환에 대한 국가의 개입을 강조하는 것으로 볼 수 있음.
- 이는 제재 강화 이후 외화보유고 감소로 외화유통에 대한 국가 개입의 필요성이 커졌다는 점, 자원 배분에 대한 ‘국가의 통일적 관리’와 재정 안정을 위해서는 유동성을 관리하여 물가·환율을 안정시킬 필요가 있다는 점과 관련 있음.
- 북한은 김정은 시대 들어와 내화와 외화의 유동성을 공식 금융제도로 흡수하는 ‘북한식 금융개혁’¹⁾을 추진한 바 있음.
- 공식 금융제도의 복원을 정책목표로 삼고 있다는 측면에서 양자는 유사함.
- 하지만 기존 금융개혁이 경제주체들에게 유인을 부여하는 방식이었다면, 향후 조치는 국가 통제를 강화하는 방식이 될 것으로 예상된다는 점에서 상이함.
 - 다만 ‘인민대중제일주의’를 강조하고 있는 만큼, 화폐개혁 등 주민 생활에 부정적 영향이 큰 극단적 조치가 이루어지지는 않을 전망

3. 소결: 향후 전망

□ 경제건설에 많은 예산과 자원을 집중시킬 전망

- 제8차 대회에서 북한은 신중하면서 현실적인 경제발전 5개년계획을 내놓음.
 - 5개년전략 추진 경험에서 얻은 교훈, 불리한 대외 여건이 크게 개선될 가능성이 높지

1) 황수민양분수, “김정은 시대 ‘북한식’ 금융개혁에 관한 연구,” 『국가전략』, 제26권 1호 (2020), pp. 167~197.

않다는 판단 등에 근거하여 이러한 계획 수립

○ 김정은 위원장이 당대회 결론에서 “사회주의경제건설은 … 가장 중요한 혁명과업”이라고 언급한 것으로 보아, 향후 5개년계획을 토대로 경제건설에 적극 나설 것으로 예상됨.

○ 5개년계획의 성패를 결정짓는 변수로 다음 3가지 사항에 주목할 필요가 있음.

□ 첫째, 중화학공업 부문 중심의 자력갱생 전략이 북한 실정에 맞지 않을 가능성

○ 농업 및 경공업 부문과 달리, 중화학공업 부문은 자력갱생만으로 성과를 내기 어려운 것이 북한의 현실임.

○ 중화학공업 부문의 성과가 좋지 않을 경우, 경공업 부문도 같이 타격을 받을 위험이 존재함.

- 경공업 부문의 원료와 설비를 보장하기 위해서는 중화학공업 부문의 생산성이 뒷받침 되어야하기 때문

○ 대북제재라는 여건상 불가피한 측면이 있긴 하지만, 금속·화학공업 중심으로 제시된 자력갱생 전략은 북한이 달성하기 쉽지 않은 중장기 경제발전 전략으로 보임.

□ 둘째, 향후 북·중관계의 발전 여부에 주목 필요

○ 북한은 제7차 대회 때와 달리 제8차 대회에서는 북·중관계의 성과를 공개적으로 과시함.

- 제재 강화 국면에서도 북·중 간 경제관계 강화

○ 이는 향후 북한이 자력갱생 전략의 한계를 일정 정도 보완하는 데에 북·중 경제협력 강화를 활용할 수 있음을 시사함.

○ 제8차 대회에서 대외경제관계와 관련해서는 관광사업 활성화만을 언급한 만큼, 코로나19가 수습

국면에 접어들면 중국과의 관광 부문 협력에 적극 나설 것으로 예상됨.

□ 셋째, 경제관리 측면의 개선조치가 얼마나 실효를 거둘 것인가도 관건

○ 북한은 계획경제를 재정비하고, 내부자원 활용의 효율성을 제고하는 데 초점을 맞춘 개선 방안을 내놓음.

○ 이러한 조치가 내부 역량을 경제에 집중시키는 데 얼마나 힘을 발휘할지, 유인 부여 등을 통한 생산성 제고 방안이 얼마나 실효를 거둘지 등에 주목해 볼 필요가 있음.

□ 북한경제의 어려움은 당분간 지속될 전망

○ 북한은 이번 대회에서 신중하고 현실적인 계획을 제시함.

○ 이는 북한이 경제 문제의 근본적 개선을 꾀하기보다는 제재와 코로나19 국면에서 상황을 안정적으로 관리하면서 ‘그럭저럭 버티는’ 데 집중할 것임을 시사함.

○ 따라서 5개년계획의 목표를 달성해 간다고 하더라도 경제 상황이 급속히 개선되기를 기대하기는 어려울 것으로 보임.

- 5개년계획의 목표 달성 여부와 무관하게 당분간 북한경제의 어려움은 지속될 것으로 예상

<부표 1> 5개년계획의 세부 산업별 목표·실행방안·특징

부문	목표	방안	특징
금속	주체철 생산체계 완성/철강재 생산 확대	주요 제철소·제강소 개건/에너지절약형 제철로 건설/신철 생산에 걸맞은 이용을 위한 기술개발	수입대체 산업화
중심 과업	기술역량 강화/화학제품 생산 확대	첨단기술 개발 적용/국산 원료 사용	구체적 방안 언급 없음
농업	곡물생산목표 달성/식량자급자족실현	증자혁명과 과학농사/새땅찾기와 간척지 개건/농촌경리의 수리화/기계화/자연재해 대응을 위한 과학기술 활용/농업근로자 유인부여를 위한 지원 강화	향후 2-3년 2019년 '국가의무수매계획' 달성 구체적 방안 다양하게 언급/노동자 유인 제공 수출 내수 전환/구체적 방안 언급 없음
경공업	국산화, 재자일화, 현대화	신질후량 원자/신제품 개발	수출 내수 전환/구체적 방안 언급 없음
전력	전력생산 증대	조수력발전소 건설/핵동력 공업 창설	핵동력 공업 창설이 등장
석탄	석탄생산	원자재, 설비, 노력과 자금 보장 강조/채탄장 확대/유연탄 공업 발전 노동자의 노동조건·생활조건 개선	수출 내수 전환/노동자 유인 제공 언급
기계	현대화, 능률화	개발장조형의 공업으로 방향 전환 제시	수입대체 산업화/구체적 방안 언급 없음
채취공업	생산증대	채취(지질탐사 역량 강화/광산, 제련소, 공장 생산능력 확대)/입업(통나무 수요 보장/생산과 산림조성의 균형)	
교통운수	철도현대화/철도수송수요보장	철도(안전성, 증량화/표준철길구간 연장/평영지하철의 기술개건현대화)/육해운(대형선박 건조, 자동차통합운수 관리체계, 대중교통수단 생산 확대)	구체적 방안이 다양하게 제시
건설	살림건설행위	살림집(평양시 5만 세대, 김덕지구 2만 5천 세대)/건재(시멘트공장 개건 및 신설/마감건재 생산기지 구축)	인민생활 향상이라는 측면에서 강조 수입대체 산업화(마감건재)
체신	기술혁신	이동통신기술 발전/유선방송, TV방송체계 정비	
상업	국영상업망 발전/서비스업의 사회주의성격 복원	상업봉사활동전반의 국가 주도/인민성, 문화성, 현대성, 다양성 구현	
국토관리	인민 생명건강 보호	생태환경 조사, 환경보호에 대한 규구법과 세칙 마련/자연재해 대응 위한 치산치수사업/도로건설관리/동서해안건설 사업 추진	구체적 방안 다양하게 언급
도시경영	인민생활 개선	살림집보수/수질개선/공원·유원지 환경개선	
수산업	현대화, 과학화	수산사업소와 선박수리기지 조성, 수산자원보호/양어양식 확대	인민식생활과 직결된 3대 부문 규정 수출 내수전환

IV 사회문화

정은미

- 전반적 성과 부진, 비상방역과 재해방지 및 위기관리에서 일부 성과 도출
 - 제7차 대회에서 사회주의문명강국 건설이 목표로 제시되었지만 제8차 대회 사업총화보고에서 주목되는 사회문화 분야 성과가 거의 없었음.
 - 교육 부문에서는 교육 내용과 방법의 혁신 및 교육조건과 환경의 개선이 이루어졌고, 보건 부문에서 세계적 대유행 전염병에 대응하여 비상방역체계가 확립됐다고 간단히 언급
 - 체육 부문에서는 체육의 과학화와 체육열풍을 일으키기 위한 사업이 전개되었다고 간략히 언급되었고, 문학예술 부문에서는 성과에 대한 언급은 부재
 - 이전 대회 결정서에서 포함되어 있지 않았던 국가적 재해방지와 위기관리체계 확립이 성과로 언급된 것은 눈에 띄.
 - 지난해 북한 동부와 서부 지역에 태풍과 홍수로 인해 발생한 자연재해에 국가와 당 차원에서 전개된 단기간의 대규모 피해복구사업 경험이 평가에 반영
- 기존 정책기조 유지하는 선에서 제8차 대회 결정서 채택, 향후 사회통제 강화 예고
 - '새로운 조선식 문명'을 창조하는 사회주의문화 건설로 총적 목표가 하향 조정되고, 부문별 목표와 과제들은 대부분 기존의 정책 기조를 유지하는 선에서 제시됨.
 - 제8차 대회 결론에서 새로운 5개년 계획 기간 동안 교육과 보건 발전에 힘쓰고, 중앙과 지방 간의 교육과 보건 격차 해소에 노력할 것을 촉구
 - 교육 부문에서 교육 내용과 방법, 교수관리제도의 개선, 교원들의 능력과 자질 제고, 국가적 투자와 지원 강화 등을 과제로 제시
 - 보건 부문에서는 의료기관과 제약 및 의료기구공장의 개건사업과 더불어 세계적

보건위기에 대처할 방역기반 구축 강조

- 사회주의생활양식 및 준법기풍의 확립과 공권력 기관의 역할 강화를 강조함으로써 향후 간부를 비롯하여 주민 생활에 대한 사회적 통제를 강화할 것을 예고함.
 - 사회생활 전반에 나타나고 있는 ‘비사회주의, 반사회주의적 현상’과 ‘세도, 관료주의, 부정부패, 세외부담 행위’의 억제와 관리를 위해 강력한 대중적 투쟁 필요성 제기
 - 국가사회주의제도 유지를 위해 준법기풍의 확립과 함께 사법검찰, 사회안전, 보위 기관의 역할 강화 강조

V 대미·대남 및 군사

홍민

1. 대미 메시지

□ 핵무기 고도화 선언 통한 대미 압박과 북한식 핵군축 사전 정지작업

- 미국을 향해서는 ‘대북적대시정책 철회 전까지 핵무력 증강’이라는 강경 메시지를 일단 발신함.
 - 정세 불확실성 앞에서 원칙적이고 강경한 입장을 견지하면서, 대미·대남 요구조건을 명확히 해 일단 반응을 보려는 취지로 판단
 - 다만, “새로운 조미관계수립의 열쇠는 미국이 대조선적대시정책을 철회하는 데 있다”라고 하면서 앞으로도 “강 대 강, 선 대 선의 원칙에서 미국을 상대할 것”이라고 언급해 미국의 반응에 따라 협상의 여지는 열어 놓음.

- 핵무력 증강을 공개적으로 선언한 것은 향후 미국의 반응에 따라 북·미 대치의 촉발요인이 될 가능성이 있음.
 - 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 처음
 - 우선 크게는 국가방위력이 세계적 전열에 있다는 ‘전략적 지위’를 강조함으로써 협상력을 높이기 위한 차원으로 해석 가능
 - 둘째, 미국, 중국, 러시아 등이 펼치고 있는 핵 군비경쟁에 편승하여 핵개발 명분을 강화하는 목적
 - 셋째, 보유하거나 연구·개발 중인 다양한 종류의 무기들을 열거함으로써 바이든 정부의 전략적 인내나 일방적인 비핵화 요구를 차단하기 위한 포석
 - 마지막으로 향후 미국과의 협상, 북핵 논의를 ‘북한식 핵군축’ 차원으로 유도하기 위한

사전 정지작업의 성격

- 김정은 위원장이 사업총화보고에서 밝힌 연구·개발 중인 전략무기들에 대한 언급은 대미·대남 다목적 카드로 보임.
 - 다탄두미사일, 극초음속미사일, 핵잠수함, 잠수함발사탄도미사일(SLBM), 군사정찰위성 등은 현재 미국, 중국, 러시아가 개발 각축전을 벌이고 있는 무기이거나 한국이 도입·개발하고 있는 무기도 포함된다는 점에서 의도적으로 계획을 공개한 것으로 해석 가능
 - 핵보유국 기정사실화를 넘어 ‘핵군축 또는 핵군비통제’ 접근을 위한 포석으로, 특히 바이든 진영 내 북한에 대한 핵군축 적용 기류도 염두에 두었을 가능성

- 북한이 이번 대회를 통해 발신한 대미 ‘상대적 대응론’은 기존처럼 미국에 과도하게 기대를 걸며 북·미협상에 목을 매는 태도를 먼저 취하지 않겠다는 전략임.
 - 일단 문은 열어 놓고 미국의 행동에 따라 자신의 입장을 취하겠다는 가변적 신중함이 전반에 깔려 있음.
 - 세세한 핵무기 개발계획을 밝히며 근육을 부풀려 존재감을 과시하는 동시에 협상의 문을 열어놓은 것은 그만큼 협상에 대한 기대가 크다는 것을 의미
 - 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 의도

2. 대남 메시지

- ‘조건부 관계개선론’을 통한 한국의 적극적 행동 요구

- 대남 차원에서는 한국의 합의 이행 행동에 여부에 따른 ‘조건부 관계개선론’을 제시함.
 - 첨단군사장비 반입, 한미연합훈련 등의 ‘근본 문제’ 선행 해결을 요구하며 표면상 대남 강경모드로 보이지만, ‘조건부’ 압박을 통해 한국의 적극적 행동을 요구하는 데 무게를 둔 것

- 김 위원장은 사업총화보고에서 “파국에 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 강조
- 조건부지만 기존 합의 이행과 관계 개선 여지를 저변에 깔고 있다는 점에서 한국의 적극적 행동을 요구하는 목소리에 무게가 실린 것으로 판단

○ 공을 한국에 넘기며 ‘조건부 관계개선론’을 펼치는 전략은 대미 메시지와도 연동하여 전략을 구사하겠다는 취지로 볼 수 있음.

- 미국 신정부에 대한 원칙론적 강경 입장을 보다 명확하게 전달하기 위해서는 대남 태도에서도 선제적 유화 메시지보다는 ‘한반도 군사적 위협’ 상황을 환기하고 모종의 움직임을 요구하며 일정한 긴장성을 부여하는 것이 전략적으로 필요하다고 판단했을 가능성이 높음.
- 한국이 쉽게 수용하기 어려운 군사적 문제를 환기시켜 대미 메시지에도 활용하는 측면
- ‘남조선 태도 여하에 따라 얼마든지 가까운 시일 안에 북남관계가 다시 3년 전’으로 돌아갈 수 있다는 것은 ‘한미연합훈련’ 중단을 일단 시험대에 올려놓고 한국의 태도를 보겠다는 취지이자 적극적 행동을 요구하는 의미도 내포

□ 남·북·미 삼각채널의 재가동 요구 가능성

○ 남북관계 및 한미동맹 쟁점을 흔들며 한국의 적극적 설득과 미국의 태도 변화를 유도하려는 전략을 구사함.

- 한국에 제기한 근본 문제는 한미연합훈련 중단, 첨단무기도입 등 한미동맹과 관련된 문제들로 남북관계의 쟁점 고리를 흔들며 한국의 미국 설득, 미국의 태도 변화를 끌어내려는 의도
- 바이든 정부에 맞는 ‘남·북·미 삼각채널’의 가동을 요구하는 것일 수 있음.

- 2018년 평창올림픽 전후 가동된 남북 소통은 한·미 소통을 거쳐 북·미대화로 이어진 바 있으며, 소위 남·북·미 삼각채널은 북·미 간의 불신의 간격을 이어주는 중요 끈 역할을 했음.
- 새로운 미국 정부 출범을 앞두고 북한이 내놓은 핵무력 증강 선언, 강 대 강·선 대 선 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 가능성

3. 군사 메시지

□ 핵무기 고도화 선언 통한 대미 압박과 핵전략 가시화

○ 김정은 위원장은 제8차 당대회를 통해 '핵무기 고도화'를 선언함.

- 초대형 핵탄두, 1만 5천 km 급 대륙간탄도미사일(ICBM), 극초음속활공비행체(HGV), 다탄두개별유도기술(MIRV), 중형잠수함 및 핵잠수함(SSN), 수중·지상 발사 고체형 ICBM, 수중 발사 핵전략무기(SLBM 또는 SLCM), 중장거리 순항미사일, 군사정찰위성 등 연구·개발 중인 무기까지 이례적으로 소개
- 소위 군사 강국들이 개발 각축전을 벌이고 있는 첨단 전략·전술 핵무기들이 망라된 화려한 라인업

○ 북한이 열거한 무기들을 자세히 보면, 핵전략의 방향과 대미 핵 메시지를 엿볼 수 있음.

- MD(Missile Defence, 미사일 방어 체제)망을 뚫을 수 있는 무기, 저강도 핵탄두 탑재와 정밀도를 높여 실제 사용 가능성을 높인 무기, 상대의 선제공격에서 살아남을 수 있는 생존력 있는 무기, 선제 또는 보복 공격을 할 수 있는 은밀성과 기동성이 있는 무기, 미국의 공격을 받았을 때 주일미군이나 주한미군에게 보복할 수 있는 무기 등
- 단순히 미국 본토를 공격할 수 있는 사정거리를 확보하는 데 그치지 않고 주일 및 주한미군과 한반도 전역에 대한 생존력과 보복 능력을 확보하는 데 초점

- 또한 언급한 무기들은 2000년대 초 미국의 미사일 방어체계 개발과 이에 대응한 러시아의 공격무기 개발, 중국의 군사굴기로 촉발된 핵군비경쟁의 산물로서 등장한 무기들임.
 - 대량살상이라는 상호확증파괴(MAD)의 공포를 통해 유지되던 전략적 안정이 1990년대 미국의 MD 개발로 깨지면서 2000년대 들어 MD를 뚫는 공격무기의 개발로 이어져 현재의 핵군비경쟁으로 가시화
 - 2018년 3월 푸틴 러시아 대통령의 핵무기 개발계획 발표, 트럼프 행정부의 핵태세 검토보고서(NPR) 발표는 미·중·러 핵군비경쟁의 정점에서 나온 계획
 - 저강도 핵탄두를 탑재한 핵잠수함에서 발사한 초음속의 순항미사일(SLCM), 핵추진 순항미사일, 극초음속미사일발사체 등은 요격이 어렵고 목표를 정밀하게 무력화한다는 점에서 기존의 핵전략의 전면적 조정을 가져오는 무기들

- 북한은 바로 이런 핵 국제질서의 변화를 읽으며 자신의 전략무기 개발의 명분과 전략적 필요를 명확히 하고 있음.
 - 핵심은 미국 및 동북아의 핵공격 능력 신장에 맞선 선제 및 보복 능력을 갖춘 핵무기 확보, 책임 있는 핵보유국이라는 지위의 기정사실화
 - 일정한 핵 능력을 보유한 상태에서 북·미관계 개선과 경제발전 여건 조성이 목표
 - 김 위원장의 당대회 보고나 최근 제네바군축회의에서의 한대성 대표 연설 모두 이런 맥락에서 읽을 수 있는데, ‘적대세력들의 첨단무기와 분별없는 군비증강’이 국제적인 힘의 균형을 파괴하고 있다는 인식, 국가방위력 강화만이 ‘군사적 위협을 억제하고 평화와 번영을 이룩할 수 있다는 인식’이 핵심

- 현재 미국, 중국, 러시아가 개발 각축전을 벌이고 있는 무기이거나 한국이 도입·개발하고 있는 무기도 포함된다라는 점에서 의도적으로 계획을 공개한 것으로 볼 수 있음.
 - 이는 핵보유국 기정사실화를 넘어 ‘핵군축 또는 핵군비통제’ 접근을 위한 포석으로, 특히 바이든 진영 내 북한에 대한 핵군축 적용 기류도 염두에 두었을 것으로 판단

- 당장 핵·미사일 실험 중단이라는 기존 북·미 합의의 위반 및 파기로 간주하기는 힘들지만, 미국의 초기 정책 방향과 북한의 무기 실험 재개 여부에 따라 북·미 간 강경 대치가 형성될 가능성도 배제할 수 없음.

4. 소결: 향후 정책 대응

□ 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 필요함.
 - 북한이 제기하는 ‘근본 문제’, 남북 ‘합의’ 내용을 체계화하여 정면으로 다루는 적극적 태도가 국면 타개에 더 유용
 - 이를 협의할 대화의 틀, 남북한 합의 이행을 위한 실무그룹 제안, 남북한 군사위협 해소를 위한 군사회담 및 신속한 남북공동군사위원회 구성 제안, 기존 개별관공·인도협력·방역협력 등을 스케일별로 종합적으로 연계하여 북한에 제안하는 공세적 전략이 필요
- 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 있음.
 - 단기적으로는 북·미 간 핵군축 또는 핵군비통제 협상 가능성을 고려해 이에 대응한 세부적인 전략 수립 필요
 - ‘핵군축’에 대한 북·미 양측의 개념적 차이의 간극은 클 수 있어 북·미 접촉이 이뤄지더라도 지난한 과정일 수 있으며, 핵군축 또는 핵군비통제 프로세스에서 남북관계의 위상, 다자구도에서 한국의 위상 등 새로운 협상 구도에 대응한 전략 수립 필요

- 바이든 진영 내에서 핵군축 또는 핵군비통제의 북한 적용은 일정한 공감대가 형성돼 있는 것으로 보임.
 - 이들이 구상하는 북한과의 핵군비통제는 핵무기의 완전한 제거가 목표
 - 일각의 선입견처럼 일정한 감축만 하는 개념이 아니라 단계적 접근 통해 일정한 상응 조치를 북한에 제공하는 한편, 군축 차원의 실질적인 비핵화의 행동 조치와 검증체계를 엄격하게 적용하는 접근
 - 한편 북한식 핵군축은 북·미 양측의 핵군축을 전제(확장억제력, 대북적대시정책 철회 포함)로 한 ‘대칭적 핵군축’ 개념이 강함.
 - 이런 차이를 극복할 수 있는 협력적 상호 위협 감소, 협력적 핵군축에 대한 우리의 준비가 필요

- ‘전쟁억제력을 끊임없이 강화’하는 것이 ‘전쟁 없는 진정한 평화시대를 열어놓기 위한 것’이란 북한의 주장이 모순돼 보이지만, 동북아에서 펼쳐지고 있는 핵군비경쟁 차원에서 보면, 북한 입장에서 지극히 현실적인 인식과 전략임.
 - 북한 무기 개발 속도와 의지, 대북제재의 한계와 북·중협력, 미·러·중의 핵군비경쟁, 미·중의 전략경쟁, 주한미군 및 한미동맹의 위상 변화 등 북핵을 둘러싼 환경은 급격하게 변화
 - 북한은 미국에게 ‘강 대 강, 선 대 선’의 원칙을 제시했고 바이든 정부는 국제 핵질서를 바로 잡는 차원에서 다양한 스케일의 핵군축을 ‘비례성의 원칙’에서 추진할 것으로 예상
 - 이제 북핵 접근에 있어 일종의 ‘전환’이 필요하며 협력적인 상호 위협 감소라는 ‘한반도형 협력안보’ 모색 필요

VI 결론

홍민

- 북한은 조선노동당 제8차 대회를 8일간(2021.1.5.~1.12.)에 걸쳐 진행함.
- 김정은 국무위원장은 당중앙위원회 사업총화보고를 통해 지난 5년의 최대 성과로 '전략적 지위' 상승을 꼽음.
- 그러면서 새로운 '전략적 노선'을 제시하지 않은 채, 대내외적으로 두 가지 전략적 기조를 설정함.
 - 안으로는 정면돌파에 맞는 내구력을 키우는 데 초점을 맞춰, 당의 영도력 강화, 당적 쇄신을 전면에 내세움.
 - 밖으로는 핵무기 고도화 선언이라는 압박 카드와 함께 대남 '조건부 관계개선론'과 대미 '상대적 대응론' 메시지 발신
- 즉, 정세 불확실성 속에서 대외적으로 원칙적인 강경 입장을 견지하면서 대내적으로 자력갱생과 내구력 제고에 초점
 - 외면상 거칠어 보이지만, 향후 정세 불확실성을 염두에 두고 상대의 태도에 따라 움직일 수 있는 가변적 외교·협상 공간을 남겨 둔 것으로 해석 가능
- 대내 전략적 기조의 핵심은 '국가경제발전 5개년계획' 제시로, 기존 경제성과 부진을 인정하고 현실적인 목표 설정에 주안점을 둠.
 - 자립경제 건설에 초점을 맞추되 현실을 고려해 신중하게 목표를 설정하고 경제관리 측면에서 계획경제 재정비, 내부자원 활용의 효율성 제고에 중점
 - 향후 북·중관계의 밀착 정도, 경제관리 개선 조치의 성과 여부 등에 따라 목표 달성 수준이 달라질 것으로 보이지만, 경제적 어려움은 당분간 지속될 것으로 예상

- 정치 분야는 당 중심 지도체제 강화를 통한 김정은 유일지배 권력의 공고화로 집약됨.
 - 김일성-김정일주의 정식화를 통해 권력의 정통성과 계승성 명확화
 - 간부들의 응집력 강화, 인민대중제일주의를 통한 인민들의 지지 확보, 사상 사업 개선, 감시기구 강화 방안 제시
 - 충성심과 능력이 검증된 인물들을 지배연합의 핵심요직으로 발탁하고, 유일지배체제를 강화하기 위해 당의 역할을 더욱 확대해 갈 것으로 예상

- 핵무기 고도화 선언 및 무기개발계획 공개를 통해 핵군축 프레임 유도 차원의 대미 메시지를 발신함.
 - 동북아 핵군비경쟁에 편승하여 핵개발 명분을 강화하는 차원
 - 일방적인 비핵화 요구를 차단하고 북핵 논의를 ‘핵군축’ 프레임으로 유도하기 위한 정치 작업 차원

- 한국에게는 ‘조건부 관계개선론’을 제시, 일정한 긴장성을 부여하면서 적극적 행동을 요구하는 전략적 수를 둬.
 - 남북관계의 고리를 흔들며 한국을 움직이고 미국 신정부 대북정책에 영향을 미치려는 의도로 해석 가능

- 결론적으로 이번 대회는 당면한 불확실성과 경제적 어려움에 대응하여 보수적인 대내 메시지와 협상 가능성을 열어둔 대외 메시지를 동시 발신했다고 할 수 있음.
 - 사업총화보고에서 경제 부문에 큰 비중을 할애했고 ‘사회주의경제건설 총력집중’을 ‘가장 중요한 혁명과업’으로 강조하며, 경제관료 출신을 당 중앙위 정치국에 대거 배치하는 등 표면상으로는 경제에 방점
 - 그러나 공개된 경제 구상의 내용은 제7차 대회에 비해 왜소해졌고 현상 유지에 급급한 측면이 강해 기존 전략의 실패를 복기하고 ‘위기’를 대비하는 관리에 초점을 맞춘 것으로 판단
 - 따라서 이번 대회의 실질적 의미는 당적 쇄신을 통한 내구력 다지기와 김정은 집권 2기

체제의 출범, 그리고 대미·대남 메시지 발신에 있는 것으로 평가

- 향후 한국은 남·북·미 3자를 잇는 공감지대 형성, 한반도 평화프로세스의 연속성을 담보할 수 있는 전략적 종합 구상을 설계해 북·미 양자에게 제시할 필요가 있음.
- 또한 북·미 간 핵군축(핵군비통제) 협상 가능성을 고려해 이에 대응한 세부적인 전략 수립 필요

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :) ※도로명 주소 가입必		
연 락 처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 () 수신거부 ()		
회 원 구 분*	학생회원 () 일반회원 () 기관회원 ()		
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일 성 명 (인)			

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집 · 이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 **동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.**

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.
 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
 ※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

북한 조선노동당 제8차 대회 분석

KINU Insight 21-01

발 행 일 2021년 2월

발 행 처 통일연구원

편 집 인 기획조정실 연구관리팀

홈 페이지 <http://www.kinu.or.kr>

인 쇄 처 (주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)

© 통일연구원, 2021



출처표시



상업용금지



변경금지

공공누리

공공 저작물 자유이용허락

KINU Insight