

# 제8차 노동당 대회와 북한정치: 평가와 전망

김일기 책임연구위원 | 채재병 수석연구위원  
ikkim@inss.re.kr | chaejb@inss.re.kr

- I. 문제 제기
- II. 통치이데올로기
- III. 전략노선
- IV. 권력구조
- V. 평가와 전망

## 국문 초록

이 전략보고는 북한정치의 변화를 8차 당대회와 그 이후 회의들에 기초해서 통치이데올로기, 전략노선, 권력구조 등으로 구분하여 분석하였다. 그리고 이를 토대로 8차 당대회를 중심으로 올해 상반기까지의 북한정치에 대한 분석과 평가 속에 하반기를 중심으로 전망을 제시하였다. 통치이데올로기, 전략노선, 권력구조 등은 북한정치 체제를 규정하는 전반적 틀로서, 8차 당대회에서 나타난 지속과 변화를 중심으로 분석하였다. 그리고 평가와 전망은 통치이데올로기, 전략노선, 권력구조 등이 당분간 지속될 것이라는 판단하에 정치 분야의 정책 방향을 중심으로 제시하였다. 북한은 8차 당대회 이후 정치 분야에서 크게 두 가지 정책목표를 추진하였다. 첫째는 경제발전 5개년 계획의 첫째 성과 도출을 위한 정치적 지원이며, 둘째는 정권 안정화를 위한 김정은 유일지배체제 강화와 노동당 중심의 국정운영 체계 확립이다. 향후 북한정치는 '5개년 계획'의 성과 독려를 위해 당·국가기구 관련 회의를 지속할 것이다. 그리고 이 과정에서 성과 창출에 실패한 간부에 대해 빈번한 인사조치를 시행할 가능성이 높다. 한편, 올해 하반기에는 그동안 미루어왔던 국가기구의 개편이 이루어질 가능성이 있다. 북한은 성과 창출을 위한 부족한 시간과 개선 가능성이 보이지 않는 대내외 환경속에서 고군분투할 것으로 예상할 수 있다. 그러나 그 과정에서 간부들에 대한 처벌과 지속된 주민 동원으로 민심 이반이라는 원하지 않는 결과도 동시에 가져올 가능성이 존재한다.

---

핵심어: 제8차 노동당 대회, 북한정치, 통치이데올로기, 전략노선, 권력구조

---

## 목차

### I. 문제 제기

### II. 통치이데올로기

1. 지도사상의 지속과 사회주의 기본정치방식의 변경
2. 사회주의 기본정치방식의 변경에 따른 '선군'의 흔적 지우기
3. 공산주의 용어의 재등장

### III. 전략노선

1. 기존 전략을 유지하는 가운데 보강·정비에 초점
2. 국가방위력 강화를 외교적 성과의 수단으로 활용

### IV. 권력구조

1. 김정은 '당 총비서' 추대·비서국 복원을 통한 유일영도체계 강화
2. 당회의체·당조직 강화를 통한 노동당 중심 국정운영 체계 확립
3. 노동당 중앙지도기관의 일원화와 운영의 효율성 추구

### V. 평가와 전망

1. 북한정치 평가
  - 가. 총평
  - 나. 노동당 회의 등 각종 회의를 통한 경제발전 5개년 계획 성과 독려
  - 다. 노동당 중심의 국정운영 체제 확립을 통한 김정은 장기집권체제 구축
2. 북한정치 전망
  - 가. 당·국가기구 관련 회의 지속을 통한 '5개년 계획'의 성과 독려
  - 나. 방역과 경제 성과 창출에 실패한 간부에 대한 빈번한 인사조치
  - 다. 김정은 통치 효율성 제고를 위한 국가기구 개편
  - 라. '반사회주의, 비사회주의 투쟁'을 통한 내부동요 차단 강화

## I. 문제 제기

- 북한은 8차 당대회를 4.25 문화회관에서 8일 동안 개최하였으며, 이번 대회는 역대 당대회 중 두 번째의 장기간 회의이며 가장 긴 회의는 1970년 5차 당대회의 12일<sup>1)</sup>
  - 8차 당대회를 통해 당규약을 개정함과 동시에 당중앙위원회 8기 1차 전원회의(1.10)를 개최하고 노동당의 조직개편과 인사를 단행
  
- 북한은 8차 당대회 이후 한 달도 채 되지 않는 시점에 당중앙위원회 8기 2차 전원회의(2.8~10)를 개최하고, 6월에는 8기 3차 전원회의(6.15~18)를 개최하는 등 올해 상반기에만 3차례의 전원회의 개최
  - 8차 당대회 이후 전원회의, 당 중앙군사위원회, 정치국 회의를 비롯한 노동당과 국가기구 관련 회의를 지속적으로 개최하면서 8차 당대회의 결정 관철을 추진
    - ※ 8차 당대회(1.5~12) → 최고인회의 14기 4차 회의(1.17) → 당중앙위원회 8기 2차 전원회의(2.8) → 당중앙군사위원회 8기 1차 확대회의(2.24) → 내각 전원회의 확대회의(2.25) → 1차 시군당책임비서강습회(3.3-4) → 당세포비서대회(4.6-8) → 당중앙위원회 8기 1차 정치국 회의(6.4) → 당중앙위원회·도당위원회 책임간부 협의회(6.7) → 당중앙군사위원회 8기 2차 확대회의(6.11) → 당중앙위원회 8기 3차 전원회의(6.15~18) → 당중앙위원회 8기 2차 정치국 확대회의(6.29)
  
- 8차 당대회와 이후 개최된 당·국가기구 관련 회의를 통해 볼 때 북한은 ‘5개년 계획’의 첫해인 올해의 중요성을 강조하고 있으며, 동시에 성과 창출 실패에 대한 압박감도 동시에 작용하고 있는 것으로 판단
  - 북한은 올해 코로나19 방역 및 경제성과를 토대로 내년도 김일성 출생 110주년·김정일 출생 80주년을 경축하려고 노력

1) △1차 대회(1946.8.28~30, 3일) △2차 대회(1948.3.27~30, 4일) △3차 대회(1956.4.23~28, 6일) △4차 대회(1961.9.11~18, 8일) △5차 대회 (1970.11.2~13, 12일) △6차 대회 (1980.10.10~14, 5일) △7차 대회(2016.5.6~9, 4일).

※ 올해전투는 뜻깊은 2022년을 성대히 맞이하기 위한 사업과 직결되어있는 성스러운 투쟁”, “위대한 수령님의 탄생 110돐과 위대한 장군님의 탄생 80돐에 드리는 영생축원의 꽃바구니를 2021년의 결사의 애국투쟁과 자랑찬 결과물로 엮어나가야 한다<sup>2)</sup>

- 이 전략보고는 북한정치의 변화를 8차 당대회와 그 이후 회의들에 기초해서 통치이데올로기, 전략노선, 권력구조 등으로 구분하여 분석하고, 이에 대한 평가와 전망을 제시
  - 통치이데올로기, 전략노선, 권력구조 등은 북한정치 체제를 규정하는 전반적 틀로 볼 수 있음
  - 평가와 전망은 통치이데올로기, 전략노선, 권력구조 등이 당분간 지속될 것이라는 판단하에 정치 분야의 정책 방향을 중심으로 제시
  - 이 전략보고의 범위는 8차 당대회를 중심으로 올해 상반기까지의 북한정치에 대한 분석과 평가 속에 하반기를 중심으로 전망을 제시

## II. 통치이데올로기<sup>3)</sup>

### 1. 지도사상의 지속과 사회주의 기본정치방식의 변경

- 8차 당대회의 지도사상은 김일성-김정일주의의 지속, 사회주의 기본정치방식은 ‘선군정치’에서 ‘인민대중제일주의’로 변경
  - 최고강령으로 ‘온 사회의 김일성-김정일주의화’, 실천강령으로 ‘인민대중제일주의’ 제시(당 규약 서문)

2) “황철의 호소에 화답하여 올해의 장엄한 투쟁에서 영웅적조선인민의 기질과 본패를 힘있게 떨치자.” 『노동신문』, 2020년 2월 24일.

3) 통치이데올로기는 ‘지도사상’(또는 ‘지도적 지침’)과 사회주의 기본정치방식 등 주요 담론들을 포함하는 넓은 의미로 사용하고 있으며, 일반적으로 정치적 지배의 정당성 확보, 정치적 목표 설정과 정책 노선 제시, 주민선택 및 동원 등과 같은 다양한 기능을 수행함. 김원식·이기동, “김정은 정권의 통치이념 변화 동향 분석,” 『INSS 전략보고』, NO. 93 (2020), pp. 1-2.

- ※ 김정은은 4차 당세포 비서대회 연설(2013.1.29)을 통해 김일성-김정일주의의 본질을 인민대중제일주의로 규정
- 최고강령은 유지하면서 사회주의 기본정치방식을 변경한 것은 선대사상을 계승하면서도 김정은식 통치노선을 투명한 결과
- 사회주의건설 위업 완성을 위해서는 인민의 절대적 신뢰가 중요함을 강조하면서 인민대중제일주의를 정치이념으로 천명
  - 당 사업의 친인민적·친현실적 사업으로의 전환을 주문하며 세도와 관료주의, 부정부패 척결, 내부 비판과 사상투쟁, 학습 강화 등 강조
  - ※ △우리 당이 인민대중제일주의를 정치이념으로 하는 자기의 사명과 임무에 충실 △현실 발전의 요구에 맞게 불합리한 당사업체제와 방법들 개선 △우리 당의 이민위천의 사상을 높이 받들고 당사업을 친인민적, 친현실적인 사업으로 전환<sup>4)</sup>
- 김정은 시대 지도사상을 미제시한 것은 선대의 후광 필요성, 사회주의 강국 건설 등 경제 성과 없는 지도사상 변경에 대한 인민 반응 등 제반 여건을 고려할 때 아직은 김정은의 독자적 사상 제시 단계가 아니라고 판단
  - 북한은 사회주의 기본정치방식의 변경에 대해 ‘혁명발전의 요구를 정확히 반영’<sup>5)</sup>이라고 밝혀, 추후 변경 가능성을 시사

## 2. 사회주의 기본정치방식의 변경에 따른 ‘선군’의 흔적 지우기

- 8차 당대회의 당 규약 개정을 통해 제6장 <조선인민군안의 당조직>에서 ‘선군혁명령도’ 표현 삭제
  - ※ (8차 당대회) 조선인민군은 국가방위의 기본력량, 혁명의 주력군으로서 사회주의조국과 당과 혁명을 무장으로 옹호보위하고 당의 령도를 앞장에서 받들어나가는 조선로동당의 혁명적 무장력(당규약 47조)

4) “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『노동신문』, 2021년 1월 9일.

5) “인민대중제일주의정치의 기본요구,” 『노동신문』, 2021년 4월 28일.

- ※ (7차 당대회) 조선인민군은 당의 위업, 주체혁명위업을 무장으로 옹호보위하는 수령의 군대, 당의 군대, 인민의 군대이며 당의 선군혁명령도를 맨앞장에서 받아들여나가는 혁명의 핵심부대, 주력군(당규약 47조)
- 기존의 ‘수령의 군대’, ‘당의 군대’, ‘인민의 군대’에서 ‘당의 군대’로 일원화하여 군에 대한 당적 지도 강화 추세를 반영하고 있으며, 조직지도부와 군정지도부를 통한 군부 통제
- 북한의 ‘선군’, ‘선군정치’ 등 김정일 시대의 선군 흔적 지우기는 2019년 북한 헌법개정의 연장선상에서 이해<sup>6)</sup>
  - 2019년 「개정헌법」을 통해 선대를 역사화함으로써 선대와와의 결별을 시도하였으며, 선군 사상(3조)과 선군혁명노선(59조)을 삭제하고 김일성-김정일주의로 대체하는 등 김정일 시대를 연상시키는 용어들을 최소화
- ‘선군의 흔적 지우기’와 연동하여 선군시대의 대표적 권력기구인 총정치국의 위상 하락
  - 총정치국은 군정지도부 신설에 따른 군당 집행기관으로 역할이 축소되었으며, 군당의 위상과 운영방식을 지역당 체계와 동일하게 규정
    - ※ 조선인민군 당위원회는 도당위원회기능을 수행하며 당중앙위원회의 지도 밑에 사업(제48조)
  - 총정치국에 대한 당중앙위원회의 통제를 제도적으로 공고화하면서 군의 독자성을 축소하는 등 김정일 시대의 ‘선당후군(先黨後軍)’의 당군 관계 반영

### 3. 공산주의 용어의 재등장

- 북한은 8차 당대회 당규약 서문에서 조선노동당의 당면목적으로 ‘사회주의 사회 건설’, 최종 목적으로 ‘공산주의 사회 건설’을 제시
  - ※ 7차 당대회는 당면목적으로 ‘사회주의 강성국가 건설’, 최종목적으로 ‘온 사회를 김일성-김정일주의화하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현’으로 제시

---

6) 김일기·이수석, “최근 북한 노동당의 변화와 당 규약 개정,” 『INSS 전략보고』, No. 102 (2020), p. 13.

- 김정일 시대는 경제난에 따른 체제 위기에 대응하기 위해 비정상적 형태인 ‘선군정치’를 추진하면서, 공산주의 목표를 삭제하고 ‘사회주의 강성대국 건설’을 제시
  - ※ 1980년 6차 당대회 당규약은 당면목적으로 ‘사회주의의 완전한 승리’, 최종목적으로 ‘온 사회의 주체사상화와 공산주의 사회 건설’ 제시
- 김정은 시대의 ‘사회주의 정상국가’ 지향 차원에서 ‘사회주의 본태’ 회복을 추진한 것으로 평가 - ‘사회주의 강국 건설’을 넘어 ‘사회주의 사회’를 건설하고 ‘공산주의 사회’를 향해 나아가겠다는 김정은 체제의 미래 청사진 제시

### III. 전략노선

#### 1. 기존 전략을 유지하는 가운데 보강·정비에 초점

- 북한은 8차 당대회 이전 전략적 노선<sup>7)</sup>으로 ‘사회주의 경제건설 총력집중 노선’, 혁명적 노선으로 ‘정면돌파전’ 추진
  - 북한은 정면돌파전을 ‘혁명적 노선’으로 표현하면서 ‘전략적 노선’인 경제건설 총력집중 노선과 차별화하고 있으며,<sup>8)</sup> 정면돌파전은 ‘경제건설 총력집중’ 노선의 수단 또는 방도

7) ‘전략노선’은 ‘국가전략 노선(national strategy line)’을 의미하며, 정치, 경제, 안보, 대남, 대외 등 각 분야에서 중장기적으로 추진해야 할 정책들에 대한 ‘종합적이고 체계적인 계획과 구상의 방향과 행동방침’을 의미. 정성장, “혁명전략,” 세종연구소 북한연구센터, 『북한의 국가전략』 (서울: 한울, 2003), p. 25; 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』 (서울: 선인, 2007), p. 16. 전략적 노선이 당과 국가가 지향하는 목표라면, 혁명적 노선은 전략적 노선을 관철하는 ‘방략’, ‘방식’, ‘방도’ 등을 의미. 이기동, “북한 『로동신문』 사설 분석 2020-1(1월~2월),” p. 5, 국가안보전략연구원, [http://www.inss.re.kr/contents/publications\\_nk.htm](http://www.inss.re.kr/contents/publications_nk.htm) (검색일: 2020년 12월 4일).

8) “당창건 75돐을 맞는 올해에 정면돌파전으로 혁명적대진군의 보폭을 크게 내짚자,” 『로동신문』, 2020년 1월 3일.

- 북한은 당 중앙위원회 7기 6차 전원회의(2020.8.19)를 통해 8차 당대회 개최 목적이 ‘새로운 투쟁노선과 전략전술적 방침 제시’라고 밝힘
  - ※ 우리 혁명발전과 조성된 정세의 새로운 요구에 기초하여 올바른 투쟁노선과 전략전술적 방침들을 제시할 목적”으로 8차 당대회를 소집<sup>9)</sup>
- 그러나 김정은은 8차 당대회 결론에서 사회주의 경제건설 총력집중 노선과 정면돌파전의 지속 의지를 천명
  - ※ △사회주의경제건설은 오늘 우리가 총력을 집중하여야 할 가장 중요한 혁명과업 △사회주의위업의 새로운 승리를 쟁취하며 혁혁한 전진을 이루려면 보다 힘겨운 정면돌파전을 각오<sup>10)</sup>
- 김정은은 8차 당대회 사업총화보고를 통해 ‘정비전략, 보강전략’을 강조, 기존 전략에 대한 정비와 보강에 초점을 둘 것임을 시사
  - ※ 앞으로의 5년간의 경제 분야에서의 투쟁전략을 천명하였다. 현 단계에서 우리 당의 경제 전략은 정비전략, 보강전략<sup>11)</sup>

## 2. 국가방위력 강화를 외교적 성과의 수단으로 활용

- 국방력 강화를 ‘경제 핵병진노선’으로의 회귀로 보는 견해도 있으나, 김정은은 사업총화보고에서 ‘외교적 성과를 담보하는 위력한 수단’으로 규정
  - 국방력 강화에 따른 ‘달라진 전략적 지위’를 활용하여 대외관계를 개선하겠다는 의지
    - ※ 강력한 국가방위력은 결코 외교를 배제하는것이 아니라 옳은 방향으로 추동하며 그 성과를 담보하는 위력한 수단<sup>12)</sup>

9) “조선로동당 중앙위원회 제 7기 제 6차 전원회의 결정서: 조선로동당 제 8차 대회를 소집할데 대하여,” 『노동신문』, 2020년 8월 20일.

10) “조선로동당 제8차대회에서 한 결론: 김정은,” 『노동신문』, 2021년 1월 13일.

11) “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제 8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여” 『노동신문』, 2021년 1월 9일.

12) “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제 8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 『노동신문』, 2021년 1월 9일.

- 국방력 강화를 통해 ‘국가보위’와 ‘인민안전’ 등을 추구하고 향후 정세 변화에 대비
  - 국가 핵전쟁억제력 강화를 ‘가장 의의 있는 민족사적 공적’으로 평가하는 등, 국방력 강화를 주요 성과로 강조하며 지속 개발 의지 천명
    - ※ △핵무기 소형경량화, 전술무기화를 통한 전술핵무기 개발 △초대형 핵탄두 생산 △1만 5,000km 사정권 명중률 제고 △극초음속 미사일 △SLBM·ICBM 개발 △핵잠수함 △군사정찰 위성 등 나열<sup>13)</sup>
  - 8차 당대회 열병식에서 △신형 SLBM(북극성 5호) △순항미사일 △북한판 이스칸데르 (KN-23) 개량형 공개
  - 한미연합군사연습 실시에 대해 순항미사일(3.21), 탄도미사일(3.25) 시험발사로 대응
    - ※ 리병철 당중앙군사위원회 부위원장은 담화(3.26)에서 바이든 대통령의 “유엔 결의 위반” 발언(3.25)을 비난하고, 탄도미사일 시험발사는 “주권국가 자위권 차원의 과학기술 검증 공정의 일환”이라고 주장
  
- 국방력에 기초한 남북관계 주도권 확보 의지 시사<sup>14)</sup>
  - 당규약의 조국통일을 위한 투쟁과업부분에서 “강력한 국방력으로 근원적인 군사적 위협들을 제압하여 조선반도의 안정과 평화적 환경을 수호한다”고 하면서 국방력 강화를 조국통일과 연결(당규약 서문)
  - “강력한 국가방위력을 외교적 성과를 담보하는 위력한 수단”으로 언급한 것을 통해 볼 때 국방력 강화 성과를 대남·대미 협상력 제고에 활용하려는 의도로 판단

13) “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제 8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여” 『노동신문』, 2021년 1월 9일.

14) 김일기·김인태, “북한의 『개정 당규약』 분석과 시사점,” 『INSS 전략보고』, No. 127 (2021), p. 15.

## IV. 권력구조

### 1. 김정은 ‘당 총비서’ 추대·비서국 복원을 통한 유일영도체계 강화

- ‘정무국→비서국, 정무처→비서처’ 개칭, ‘각급 당위원회 위원장, 부위원장→책임비서, 비서, 부비서’로 명칭 변경
  - ‘위원장’ 칭호의 과잉화 방지와 김정은 위원장과 각급기관 위원장 명칭 혼재에 따른 수령의 권위 훼손 방지
    - ※ 당기관뿐아니라 정권기관, 근로단체, 사회단체를 비롯한 정치조직들의 책임자직제가 모두 위원장으로 되어있는것과 관련하여 최고형태의 정치조직으로서의 당의 권위를 철저히 보장할수 있게 각급 당위원회 위원장, 부위원장직제를 책임비서, 비서, 부비서로 하고 정무국을 비서국으로, 정무처를 비서처로 고치였다<sup>15)</sup>
  - 김일성-김정일 호칭변화: △2010년 규약(영원한 수령·위대한 령도자) △2012년 규약(영원한 수령·영원한 총비서) △2016년 규약(영원한 수령·영원한 수반) △2020년 규약(영원한 수령으로 통일)
  - 김정은 호칭은 2012년 제1비서→2016년 조선로동당 위원장→2021년 총비서로 변화
- 비서국 비서 대폭 교체 및 신설 부서의 전진 배치로 김정은의 주요 관심사 관철을 위한 제도적 기반 마련<sup>16)</sup>
  - 당중앙위원회 8기 1차 회의는 7기 1차 전원회의와 비교할 때 김정은을 제외한 9명을 전원 교체하였으며, 8기 1차 전원회의 직전에 비해서는 7명 중 4명 교체(리병철, 리일환, 박태성 유임)
  - 5개 비서직(간부, 국제, 대남, 재정, 최고인민회의 의장)을 삭제 또는 미배치하고 근로, 감사, 과학교육 담당 비서 신설
  - 김정은의 주요 관심사인 △당기강 확립(규율조사부) △국가경제발전 5개년 계획(경제정책실) △군에 대한 당적 지도 강화(군정지도부) △사회안정(법무부)을 위한 부서를 신설하고 전진 배치

15) “조선로동당 제 8 차대회에서 조선로동당규약개정에 대한 결정서 채택,” 『노동신문』, 2021년 1월 10일.

16) 이기동, “북한 노동당 8차 대회와 권력구조 변화,” 『세종정책브리프』, 2021-1-2(2021).

- 당 총비서 대리인<sup>17)</sup>으로서 당중앙위원회 제1비서직을 신설하여 유일통치구조의 효율성을 제고하고 편의성도 보장하는 방안을 선택
  - ‘당중앙위원회 제1비서’는 김정은의 통치부담 경감 차원에서 대리인을 임명하는 차원으로 볼 수 있으나, 8차 당대회 이후 개최한 제8기 2~3차 전원회의에서 ‘제1비서’를 임명하지 않은 것으로 볼 때 상설직이라기 보다는 김정은의 통치불능 상태를 대비하기 위한 직위로 판단<sup>18)</sup>

## 2. 당회의체·당조직 강화를 통한 노동당 중심 국정운영 체계 확립

- (당대회) 정례화 5년(2016년 당규약, 미언급), 수개월전 소집 발표(2016년 당규약, 6개월전)(22조)
- (당중앙위원회 전원회의) △당중앙위원회 부서(비상설기구 포함) 신설 △당규약 수정·집행 이후 차기 당대회 승인 권한(26조)
  - 김정은 집권 이후 당 중앙위원회 전원회의를 연 3회 이상 개최한 것은 처음 있는 일로서, 전원회의를 실질적 정책협의체로 적극 활용
- (정치국) 당중앙위원회 전원회의 소집(27조)
  - (정치국 상무위원회) △정치, 경제, 군사적으로 시급 중대한 문제 토의결정 △당과 국가의 중요 간부 임면 토의 △정치국 상무위원회 위원들의 정치국 사회 권한 부여(김정은 위임)(새로운 조항 신설)
    - ※ 당수반의 혁명령도를 더욱 원만히 보좌하며 당사업과 당활동을 보다 민활하게 진행 해나가기 위한 현실적 요구 구현<sup>19)</sup>

17) 북한은 “대리인”에 대해 “어떤 사람을 대신하여 그가 지닌 권한과 의무를 맡아서 행사하는 사람”이라고 정의. 『조선말대사전(1)』, 증보판(평양: 사회과학출판사, 2017), p. 1583.

18) 김일기·김인태, “북한의 『개정 당규약』 분석과 시사점,” 『INSS 전략보고』, No. 127 (2021), p. 11.

19) “조선로동당 제 8 차대회에서 조선로동당규약개정에 대한 결정서 채택,” 『노동신문』, 2021년 1월 10일.

- (당중앙군사위원회) △개최요건을 완화하여 긴급 현안 대응력을 제고하고 ‘인민을 위해 일하는 당’으로서의 이미지 쇄신 강조, 효율성 주문(29조)
  - 정책 수요 발생 시 신속 처리하는 김정은 통치스타일을 군사부문에 반영한 것으로 평가
    - ※ 회의성립비율(정족수)에 관계 없이 필요한 성원들만 참가시키고 소집·긴박하게 제기되는 군사적문제토의의 신속성을 보장하는 실천적 담보<sup>20)</sup>
- (당중앙검사위원회) △검열위원회 폐지, 중앙검사위원회로 통합 △당대회 기구가 아니라 당중앙위원회 기구로 수정, 일원적 체계 강화 △검사위원회 권한에 기존 재정관리, 당규율 위반행위 감독조사, 당규율문제 심의, 신소처리사업 등 부여, 권능 상향 조정(31조)
- (당중앙위원회 전문부서) △군정지도부 △규율조사부 △법무부 △경제정책실 신설
  - 신설기구는 당 정책 지도기능을 수행하는 것으로 보이며, 당생활 지도는 조직지도부의 소관으로 보임

### 3. 노동당 중앙지도기관의 일원화와 운영의 효율성 추구

- 당중앙위원회와 당중앙검사위원회로 구성되는 노동당 중앙지도기관을 당중앙위원회로 일원화
  - 당중앙검사위원회를 당대회 기구가 아닌 당중앙위원회 기구로 변경
  - 당 재정감사 기능을 가진 당중앙검사위원회가 당내 규율감독 기능도 함께 갖는 상설기구로 변화하면서, 신설된 규율조사부를 집행부서로 둔 것으로 보임
  - 규율조사부는 △당규율 위반행위 감독 조사 △신소청원 처리 △당 재정사업 검사 △국가 규율과 법집행에 대한 당적지도 강화 등 임무
  - 기존에 조직지도부와 신소실, 검사위원회가 각각 진행하던 당적 통제와 신소처리, 재정감사 기능을 선별적으로 통합하여 실효성을 높이고자 한 것으로 판단<sup>21)</sup>

20) “조선로동당 제 8 차대회에서 조선로동당규약개정에 대한 결정서 채택,” 『노동신문』, 2021년 1월 10일

21) 김인태, “북한 노동당 제8차대회 권력 변화와 함의,” 『이슈브리프』, 230호(2021).

- 당중앙위원회 전원회의에 기존 당대회 권한인 부서 신설권 및 당규약 수정권을 부여하고, 선집행 후승인제를 보장하는 등 전원회의의 권능을 강화하였으며 부서 설치권은 이미 시행해오던 것을 사후적으로 제도화한 측면
  - 당중앙위원회 전원회의 소집권을 정치국에 부여함으로써 소집 주체와 관련한 불투명성을 해소<sup>22)</sup>
- 정치국 상무위원회의의 권능을 △정치, 경제, 군사적으로 시급·중대한 문제 토의결정 △당과 국가의 중요 간부 임면 문제 토의 △정치국 상무위원회 위원들의 정치국 사회 권한 부여 (김정은 위임) 등 구체적으로 명시
  - 김정은의 업무 부담의 경감과 정치국 회의의 정례화 및 효율적인 회의 진행 차원으로 해석
  - 상무위원들의 관련 업무 분야의 의제 토의 시 사회를 진행할 수 있는 권한을 부여함으로써 책임성을 강화하려는 의도
- 당 중앙군사위원회 개회 정족수 규정을 삭제함으로써 긴급 현안에 대응하는 신속성과 효율성 보장
  - 정치국 상무위원회는 시급한 군사 현안에 대한 당의 군사노선과 정책을 결정하고, 당 중앙군사위원회는 당의 군사노선과 정책을 관철하기 위한 대책을 토의결정
  - 북한 국방정책 결정의 최고회의체로서의 위상 강화와 함께 긴급 군사 현안에 대한 대응 능력 제고
- 북한판 권력의 ‘견제와 균형’ 시현
  - 김정은의 과도한 업무집중 해소와 특정 조직 및 인사에 대한 과도한 권한 집중 방지
  - 비서직과 전문부서 부장직 겸직이 원칙이나 분리 현상 등장
    - ※ △조직(비서: 조용원, 조직지도부장: 김재룡) △대남(비서: 공석, 통전부장: 김영철)
    - △외교(비서: 공석, 국제부장: 김성남)
  - 조직지도부의 일부 권한(정책지도)을 신설 부서인 군정지도부, 규율조사부, 법무부 등으로 분산·이관했을 가능성

22) 이기동, “북한 노동당 8차 대회와 권력구조 변화,” 『세종정책브리프』, 2021-1-2(2021).

## V. 평가와 전망

### 1. 북한정치 평가

#### 가. 총평

- 8차 당대회 이후 북한의 당면 목표는 코로나19와 대북 제재로 인한 위기 국면에서 체제 안정화에 방점을 두고 있음
  - 체제 안정화의 두 축은 경제발전과 정권 안정화이며, 이는 제재에 대한 ‘버티기 전략’이자 하노이 북미정상회담 이후 ‘강요된 선택’<sup>23)</sup>
- 북한은 정치 분야에서 크게 두 가지 방향으로 정책을 추진
  - 첫째는 경제발전 5개년 계획의 첫해 성과 도출을 위한 정치적 지원이며, 둘째는 정권 안정화를 위한 김정은 유일지배체제 강화와 노동당 중심의 국정운영 체계 확립

#### 나. 노동당 회의 등 각종 회의를 통한 경제발전 5개년 계획 성과 독려

- 북한은 각종 회의를 통해 5개년 계획의 첫해인 올해의 중요성을 강조하고 있으며, 이의 성공적 달성을 위한 방안과 대책들을 논의
  - 8차 당대회 이후 상반기 동안 △당 중앙위원회 전원회의 3회 △정치국 회의(확대회의) 2회 △당 중앙군사위원회 확대회의 2회 등 각종 노동당 관련 회의와 청년동맹, 직업총동맹, 여성동맹 등 근로단체 회의를 연달아 개최

---

23) 김호흥·김일기, “김정은 공개연설을 통해 본 북한의 대남·대미 전략: 평가와 전망,” 『INSS 전략보고』, No. 124 (2021), p. 13.

- 북한은 대내외 환경의 영향으로 올해의 성과 창출이 여의치 않다고 판단하고 목표 달성을 위한 독려를 위해 각종 회의를 연달아 개최
  - 이는 북한이 올 한해를 북한 체제의 미래 성패를 좌우할 수 있는 중요한 분기점으로 인식하고, 어떻게든 위기 상황을 돌파하려는 의지가 내포된 것으로 평가

#### 다. 노동당 중심의 국정운영 체제 확립을 통한 김정은 장기집권체제 구축

- 북한은 8차 당대회 이후 본격적인 김정은 시대를 개막시키고 장기집권체제 구축을 향한 첫걸음을 내딛었다고 평가
  - 김정은은 지난 10년간의 집권 경험과 자신감을 토대로 선대와의 결별을 선언하면서 그동안 미루어왔던 ‘노동당 총비서’에 올랐으며, 비서국 정비와 신설 부서들을 통해 유일지배체제를 강화
  - 김일성·김정일의 선대 이름과 ‘선군’ 등 과거를 연상시키는 용어들은 당규약에서 이제 찾아보기 어렵게 되었으며, 김정은 시대를 의미하는 ‘인민’과 ‘애민’ 등의 용어가 그 자리를 대체
  - 가장 결정적인 변화는 사회주의 정치방식으로서의 ‘선군정치’를 ‘인민대중제일주의’로 변경하고, 사라졌던 공산주의가 김정은 시대의 미래 비전으로 다시 등장
  - 2019년 헌법개정에서 시작된 김정은의 홀로서기가 8차 당대회의 당규약 개정을 통해 마무리된 것으로 평가<sup>24)</sup>
- 김정은 유일지배체제 강화를 통한 노동당 중심의 국정운영 체제 확립
  - 노동당 회의체와 조직들의 지위와 역할을 강화하는 방향으로 당 기구 개편을 추진하였으며, 신설기구들인 군정지도부, 규율조사부, 법무부, 경제정책실 등은 당의 통제를 전 사회에 확산시키는데 일조
  - 노동당 운영의 효율성 제고를 위해 당중앙위원회 전원회의에 기존 당대회 권한인 부서 신설권 및 당규약 수정권을 부여하였으며, 당 중앙군사위원회의 회의 개최요건을 완화함으로써 대내외 정책 수요 발생 시 신속 대응을 선호하는 김정은의 통치스타일을 반영

---

24) 8차 당대회 「개정 당규약」 내용과 의미에 대해서는 김일기·김인태, “북한의 『개정 당규약』 분석과 시사점,” 『INSS 전략보고』, No. 127 (2021) 참조.

## 2. 북한정치 전망

### 가. 당·국가기구 관련 회의 지속을 통한 '5개년 계획'의 성과 독려

- 북한은 '경제발전 5개년 계획(2021-2025)'의 첫해 반환점을 돌았기 때문에, 향후 현재의 대내외 곤궁 국면을 타개하기 위한 정책 방향 설정 및 이행동력 재점화에 총력을 경주
  - 특히 올해의 성과를 통해 내년도 김일성 출생 110주년을 경축하기 위한 노력을 지속
- 북한은 당·국가기구 관련 각종 회의를 지속적으로 개최하여 '5개년 계획'의 성과 독려와 함께 코로나19 방역 및 인민생활 향상에 집중할 것으로 전망
  - 코로나19와 대북제재 등 대내외 환경의 개선 가능성이 보이지 않는 상황에서 성과 창출을 위한 유일한 방법은 지속적인 간부 압박과 주민 동원 밖에는 해결책이 없음
- 대내외 자원의 부족에서 진행되는 자력갱생은 성과 창출에 어려움을 겪을 수밖에 없으며, 이를 돌파하기 위한 당·국가기구 회의가 지속적으로 개최될 가능성 높음

### 나. 방역과 경제 성과 창출에 실패한 간부에 대한 빈번한 인사조치

- 북한은 코로나19 방역과 5개년 계획의 수행과정에서 성과 창출에 실패하거나 부진한 간부에 대한 책임추궁 차원에서 빈번한 인사조치를 시행할 가능성 높음
  - 북한은 당중앙위원회 제8기 3차 전원회의(6.15~18)가 끝난 지 보름도 되지 않는 11일만인 6월 29일에 정치국 확대회의를 개최하고, 간부들의 '직무태만'과 '중대사건'을 이유로 정치국 상무위원을 비롯한 주요 당 간부들을 교체<sup>25)</sup>
- 코로나19 방역과 '5개년 계획'의 성과 창출을 위해 일벌백계(一罰百戒) 식의 전시효과를 노린 간부들에 대한 처벌이 지속될 것으로 예상
  - 그 과정에서 2013년 장성택 숙청과정에서 나타났던 '공포정치'를 통한 김정은의 통치술이 재현될 가능성도 엿보임

25) 당중앙위원회 제8기 2차 정치국 확대회의의 인사 내용에 대해서는 정성장, "최근 북한 지도부의 파워 엘리트 변동 배경과 평가," 『정세와 정책』, 2021년 8월호 (통권 341호) 참조.

## 다. 김정은 통치 효율성 제고를 위한 국가기구 개편

- 북한은 8차 당대회 직후 개최한 최고인민회의의 14기 4차 회의(1.17)에서 국무위원회의의 인사 수요가 있음에도 불구하고 이를 미시행
  - 당 중앙위원회 8기 1차 전원회의를 결과를 반영하면 국무위원 14명 중, 박봉주, 리만건, 김형준, 김수길, 김정호, 최선희, 김재룡 등의 해임 및 변동 등으로 인사수요 존재
    - ※ △위원장: 김정은 △제1부위원장: 최룡해 △위원: 김영철, 정경택, 리병철, 김정관, 리선권
  - 최고인민회의의 14기 4차 회의는 8차 당대회 후속조치로 △조직문제 △국가경제발전 5개년 계획 △2020년 국가예산집행의 결산과 2021년 국가예산 심의 등 시급한 절차상의 현안들을 선조치하는 ‘임시회의’ 성격<sup>26)</sup>
    - ※ 내각은 부총리급은 양승호를 제외한 6명 전원 교체, 이외 위원회·성급 기관 44개<sup>27)</sup> 중 총 27명 교체, 사실상 새로운 내각 구성
  
- 국가기구 개편이 이루어지지 않은 것은 국무위원회를 포함한 국가기구 개편에 대한 준비가 충분하지 못했던 것으로 판단
  - 당-국가체계 완성 차원에서 당 기구 개편에 따른 ‘국무위원회’ 중심의 국가기구 체계 정비가 필요하며, 특히 당 총비서 직책과 연동될 수 있는 국가최고직책 필요
    - ※ 김일성 시기에는 당(위원장-총비서), 국가(내각수상-중앙인민위원장-국가주석)
  
- 최고인민회의의 14기 5차 회의에서 국가기구 개편이 이루어진다면 ‘개정 당규약’이 김일성 시대와 유사한 것처럼, 김일성 시대의 국가기구 체계와 유사한 형태를 띠 가능성이 있으며 이 경우 김정은에게 ‘국가주석’직 부여 가능
  - 북한은 2016년 헌법에서 ‘김일성-영원한 주석’, ‘김정일-‘영원한 국방위원장’을 ‘영원한 수령’으로 변경하여 주석직 부여의 헌법상 문제를 해소
    - ※ 2021년 당규약도 김일성과 김정은을 ‘영원한 수령’으로 통칭

26) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의소집에 대한 공시,” 『노동신문』, 2021년 1월 12일.

27) 2022년 1월 기준 8위원회, 34성, 1원, 1행 등 총 44개 기관으로 구성.

## 라. '반사회주의, 비사회주의 투쟁'을 통한 내부동요 차단 강화

- 북한은 '반사회주의, 비사회주의 투쟁'을 통해 내부동요를 차단하기 위한 조치를 강화할 것으로 전망
  - 북한은 8차 당대회 이후 사회 전반에 만연된 '반사회주의, 비사회주의 현상'을 적정선을 넘어서는 '체제위협'으로 간주
  - 코로나19와 대북 제재 등 북한을 둘러싸고 있는 대내외 악재속에서 지속되는 주민들의 동원과 간부들에 대한 성과 압박은 결국 내부불만으로 나타날 수 밖에 없다는 점을 북한 당국 역시 잘 인식
  
- 조직지도부를 비롯하여 새로 신설된 군정지도부, 법무부, 규율조사부 등을 통해 당·군·정과 사회 전반에 대한 통제가 강화될 것으로 예상
  - 북한은 8차 당대회를 계기로 당 안의 규율을 세우는 사업을 실제 감독·통제할 수 있는 새로운 기구체계·사업체계가 수립되었다고 주장
  - 권력층의 세도와 관료주의 및 부정부패 문제를 '반사회주의, 비사회주의' 범주에 포함시켜 간부들에 대한 통제가 강화될 것으로 전망
  - 인민중시와 인민생활향상 등 인민대중제일주의를 간부들의 세도, 관료주의, 부패 척결과 연계
  
- 북한은 성과 창출을 위한 부족한 시간과 개선 가능성이 보이지 않는 대내외 환경속에서 고군분투할 것으로 전망
  - 그러나 그 과정에서 간부들에 대한 처벌과 지속된 주민 동원으로 민심 이반이라는 원하지 않는 결과도 동시에 가져올 가능성 존재

**참고문헌**

- 김원식·이기동. “김정은 정권의 통치이념 변화 동향 분석.” 『INSS 전략보고』, NO. 93 (2020).
- 김인태. “북한 노동당 제8차대회 권력 변화와 함의.” 『이슈브리프』, 230호 (2021).
- 김일기·김인태. “북한의 『개정 당규약』 분석과 시사점.” 『INSS 전략보고』, No. 127 (2021).
- 김일기·이수석. “최근 북한 노동당의 변화와 당 규약 개정.” 『INSS 전략보고』, No. 102 (2020).
- 김호홍·김일기. “김정은 공개연설을 통해 본 북한의 대남·대미 전략: 평가와 전망.” 『INSS 전략보고』, No. 124 (2021).
- 사회과학원 철학연구소. 『철학사전』, 평양: 사회과학출판사, 1985.
- 이기동. “북한 『노동신문』 사설 분석 2020-1(1월~2월).” p. 5, 국가안보전략연구원, [http://www.inss.re.kr/contents/publications\\_nk.htm](http://www.inss.re.kr/contents/publications_nk.htm) (검색일: 2020년 12월 4일).
- \_\_\_\_\_. “북한 노동당 8차 대회와 권력구조 변화.” 『세종정책브리프』, 2021-1-2 (2021).
- 이정철. “북한의 8차 당대회: 대북 제재와 강행돌파의 총력전.” 서울대학교 통일평화연구원 제76차 통일학 포럼, 『북한 8차 당대회 평가와 전망』 (2021)
- 정성장. “최근 북한 지도부의 파워 엘리트 변동 배경과 평가.” 『정세와 정책』, 2021년 8월호 (통권 341호).
- \_\_\_\_\_. “혁명전략.” 세종연구소 북한연구센터, 『북한의 국가전략』, 서울: 한울, 2003.
- 현성일. 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』, 서울: 선인, 2007.
- 황장엽. 『북한의 진실과 허위』, 서울: 통일정책연구소, 1998.
- “당창건 75돐을 맞는 올해에 정면돌파전으로 혁명적대진군의 보폭을 크게 내짚자.” 『노동신문』, 2020년 1월 3일.
- “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제 8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여.” 『노동신문』, 2021년 1월 9일.
- “위대한 김정은 동지는 우리 국가제일주의시대를 열어놓으신 절세의 애국자이시다.” 『노동신문』, 2021년 4월 2일.
- “인민대중제일주의정치의 기본요구.” 『노동신문』, 2021년 4월 28일.
- “조선로동당 제 8 차대회에서 조선로동당규약개정에 대한 결정서 채택.” 『노동신문』, 2021년 1월 10일.

“조선로동당 제8차대회에서 한 결론: 김정은.” 『노동신문』, 2021년 1월 13일.

“조선로동당 중앙위원회 제 7기 제 6차 전원회의 결정서: 조선로동당 제 8차 대회를 소집할데 대하여.” 『노동신문』, 2020년 8월 20일.

“조선민주주의인민공화국 최고인민회의소집에 대한 공시.” 『노동신문』, 2021년 1월 12일.

“황철의 호소에 화답하여 올해의 장엄한 투쟁에서 영웅적조선인민의 기질과 본때를 힘있게 떨치자.” 『노동신문』, 2020년 2월 24일.

『조선로동당 규약』 (2021.1).

『조선로동당 규약』 (2016.5).

## Abstract

---

### **The 8th Congress of the Workers' Party and North Korean Politics: Appraisals and Perspectives**

Il-Gi, Kim

Jae-Byung, Chae

(Institute for National Security Strategy)

This strategic report analyzes changes in North Korean politics by dividing them into governing ideology, strategic approach, and power structure based on the 8th Congress of the Worker's Party and subsequent meetings. First, we evaluate North Korean politics up to the first half and foresee the second half, analyzing the 8th Party Congress. Then, considering governing ideology, strategic approach, and power structure as overall frameworks that define the North Korean political system, we focus on the continuation and change at the 8th Party Congress. This report finds that the governing ideology, strategic approach, and power structure will continue and presents evaluations and prospects focusing on how the policy will be in the political area. After the 8th Congress, North Korea has pursued two primary policy goals in the political area. The first is political support for the first year of the Five-Year Economic Development Plan. The second is to strengthen Kim Jong-un's monolithic

---

## Abstract

---

rules for regime stabilization and establish a state management system centered on the Workers' Party. In the future, North Korean politics will continue to hold meetings related to party and state organizations to encourage the achievements of the "Five-Year Plan." In addition, North Korean politics will likely take action for executives who have failed to achieve goals. Meanwhile, the North Korean government may experience reshuffling for the national organizations, which has been delayed in the second half of this year. Thus, we can expect North Korea to struggle in internal and external environments, making it challenging to improve and presenting insufficient time to see results. However, there is a possibility that punishment of the executives and continued mobilization of the residents will lead to undesirable results of dissatisfaction from the people at the same time.

---

Keywords: the 8th Congress of the Workers' Party, North Korean Politics, Governing ideology, Strategic approach, Power structure

---

# INSS

## 전략보고

August 2021. No. 131

국가안보전략연구원

📍 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩  
☎ 02-6191-1000 📠 02-6191-1111 🌐 [www.inss.re.kr](http://www.inss.re.kr)