

# 이슈브리프

No. 2026-04

## 북한의 8기 당 전원회의 운영체계 종합 평가

### 한기범

객원선임연구위원

2026-01-14

2025년 12월에 소집된 북한의 8기 13차 당 전원회의는 9차 당대회를 앞둔 8기 마지막 전원회의였다. 북한은 이 회의에서 실무적인 문제를 다루면서 그 결과도 개괄적으로 공개했으나, 본고는 동 회의가 5년을 마무리하는 회의라는 점에서 8기 당 전원회의 운영체계를 종합 분석하는 계기로 활용했다.

먼저, 8기 13차 회의를 사례로 하여 당 전원회의 진행 과정이 어떻게 정형화되었는지를 살펴봤다. 그 결과 북한 당 지도부는 주기적인 정책 평가·관리 체계로 현안을 비교적 원활히 관리하고 있는 것으로 평가된다. 다만, 외형상 원활한 협조 체계 이면에는 누구도 정책을 책임지지 않고 최고지도자에게 미루는 경향은 여전했다. 8차 당대회 이후 13차례 소집된 당 전원회의 의제를 종합·분석한 결과로는 북한이 상정한 의제를 정규 의제, 실무 의제, 수시 현안 의제로 분류하여, 수시 의제의 비중과 변화 추세를 보면 경제 문제보다 오히려 정치·사회 문제가 현안인 경우가 많아 후자에 북한 당국의 정책적 위기 인식이 있음을 확인할 수 있었다.

결론적으로, 북한의 8기 당 회의 운영체계는 여러 갈등 요인에도 불구하고 문제 상황을 봉합하면서 크게 모나지 않게 정책을 관리했으며, 9차 당대회 이후에도 단기적으로는

중·러의 후원, 내부 동원 체제 강화로 현재와 같은 노동당의 체제 관리 기능이 유효하게 작동할 것으로 전망된다. 그러나 중장기적으로 개혁개방 없는 정책의 퇴행적 성격, 내부 동원과 외부 지원의 한계, 그리고 당 지도부의 균열 가능성으로 당의 정책 관리 및 체제 결속 기능은 현저히 약해질 것이므로 북한의 본질적인 정책 변화에 대비하는 정책이 요망된다.

## 8기 13차 회의 개관

북한은 2025년 12월 9일부터 11일까지(3일간) 김정은이 참가한 가운데 노동당 중앙위원회 제8기 제13차 전원회의 확대회의를 소집하여 5개 의제를 논의했다. 의제는 “① 2025년도 당 및 국가정책집행정형총화, ② 당중앙검사위원회 2025년도 사업정형, ③ 당 제9차대회준비와 관련한 중요문제들, ④ 2025년도 국가예산 집행정형과 2026년도 국가예산안, ⑤ 조직문제”라고 밝혔다.<sup>1</sup>

제8기 13차 당 전원회의는 통상 연말에 소집했던 회의를 12월 초순에 앞당겨 소집했다. 올해 초로 예상되는 9차 당대회를 준비하기 위해 조기 소집한 것으로 보인다. 내용상의 특징은 대남·대외 문제 거론 없이 내부 사업과 당대회 준비 과제가 중심 의제였다는 것이다. 특히 2025년 내부 사업 결과를 전반적으로 긍정 평가하면서도 정책 ‘부진’ 요인 점검을 통한 교훈 도출에 주안을 둔 것으로 판단된다. 왜냐하면, 김정은이 11월 초 현지 지도에서 오는 “12월 전원회의에서는 중요 정책사업들이 몇 년간 방치된 원인을 엄격히 총화해야 한다”라고 한 데 이어,<sup>2</sup> 이번 회의 개회사에서도 “성과에 자만 말고 (정책) 난관 요인과 부정적 요소에 집중해 토의할 것”을 강조했기 때문이다.

그러나 정책 부진 요인 등 체제의 문제점은 공개하지 않았다. 회의 결과도 2024년에 이어 이번에도 매우 개략적으로 공개했다. 북한이 당 회의 결과를 개괄적으로 보도하는 이유는 김정은의 ‘결론’ 발언과 ‘당 결정서’ 등 회의 결과가 별도 문건으로 간부들에게 배포되기 때문이다. 또 김정은이 각종 행사나 현장 방문 과정에서 ‘연설’하는 빈도가 증가한 점도 당

회의록 공개의 필요성을 반감시켰다. 게다가 김정은의 체제 관리 방식 변화도 요인 중 하나로 작용했다. 최근 수년 들어 김정은은 국정 장악에 대한 자신감으로 당 전원회의에서 '결론적 발언'만 하고, 정치국 회의 사회도 조용원 조직 비서에게 위임하는 등 종래의 만기친람(萬機親覽) 행태에서 후퇴하는 모습을 보였다.

제8기 13차 당 전원회의가 9차 당대회를 앞둔 8기 마지막 당 전원회의라는 점에서 세 가지에 초점을 맞추어 그 내용을 분석할 필요가 있다. 첫째, 당 전원회의 진행 과정을 개략적으로 기술하고 김정은의 발언 요지를 평가할 가치가 있다. 이를 통해 정형화된 당 전원회의 회의 양태와 김정은의 관여 정도, 당면 정책 방향을 파악할 수 있기 때문이다. 둘째, 이 회의에서 논의된 당대회 준비 과제를 토대로 올해 초로 예상되는 9차 당대회를 어떤 일정으로 준비할 것인지 8차 당대회 사례를 통해 살펴보는 것이 중요하다. 셋째, 제8기 13차 당 전원회의가 8기 당 중앙위원회의의 마지막 회의라는 점에서 그간 13차례 소집된 회의의 의제들을 종합해 지난 5년간 정책 변화를 분석한다.<sup>3</sup>

## 회의 내용 세부 분석

### 1. 회의 진행 과정

북한은 사흘간의 회의 중 1일 차 회의(12.9)에서 '정책집행 정형 총화, 당중앙검사위원회 사업정형 보고, 9차 당대회 준비 관련 의정' 등 3개 의제를 다룬 것으로 보도했다. 2일 차 회의(12.10)에서는 앞의 3개 의제에 대해 김정은의 '결론'적 발언으로 '정책 성과 개괄, 당면 과제 제시, 당대회 준비 과업 포치'가 있었고, '조직 문제'를 다뤘다.<sup>4</sup> 3일 차 회의(12.11)에서는 '국가예산심의조'를 구성해서 '2025년 예산 집행 정형과 2026년도 예산안을 검토·심의'했다. 의제와는 별도로 2026년도 '지방발전정책' 대상들로 20개 시·군을 선정하는 협의회(조용원 주재)를 한 후 폐막했다.

이 회의는 과거 2023년 및 2024년 12월 당 전원회의가 5일간 소집된 것과는 달리 3일간으로

단축됐다. 차기 정책 과제에 대한 '부문별 연구·협의회(2일간)'가 생략되었다. 또 '당대회 준비 과제'를 제외하고는 4개 의제가 모두 매번 12월 회의에 제기되는 '정규 의제'로, 과거와 달리 별도의 현안 의제가 제기되지 않았다. 이는 9차 당대회에서 중·단기 현안 논의가 예정되었기 때문이다. 회의에서 김정은의 역할은 비교적 단순했고, 수년 전처럼 회의 내내 발언을 주도하는 번거로움이 없어졌다. 그가 할 일이란 '정책집행 평가 및 향후 과제'에 관해 '결론'을 내리는 일과 당면 현안이 있을 때 별도로 '보고'하는 일이다. 2024년 12월에는 '지방발전 정책의 금후 과업'에 대해 보고했고, 2025년 12월 회의에서는 '당대회 준비 과제'를 보고했다.

구체적으로 회의 진행 과정을 살펴보자면, 첫째 의제 '정책집행 정형 총화'는 조용원 당 조직 비서로 추정되는 보고자가 "올해 투쟁의 꽃목할 만한 성과들을 소개"하고 "정책집행 과정에서 나타난 결함과 교훈을 상세히 분석"보고 했다. 이어 부문별 토론이 이어져 분야별로 정책집행 결과를 보고하면서 대책 의견을 제시했고, 이에 대해 김정은이 평가하는 방식으로 진행되었다. 이처럼 당 전원회의 소집 주기가 정례화되었고 회의 진행 절차도 비교적 정교하게 제도화되었다. 조용원이 당비서들과 부장들을 토론에 참여시켜 정책에 대해 집체적 책임을 부담시키는 정책 결정 체계를 확립한 것으로 평가된다.

둘째 의제 '당중앙검사위원회 2025년 사업 정형'에서는 '당규율 건설'의 성과와 문제점을 보고했다. '무책임'하고 '오류'를 범했으면서 반성하지 않는 간부들을 신랄하게 비판한 것으로 추정된다. 당중앙검사위원회는 8차 당대회에서 보강된 조직으로,<sup>5</sup> 당비서 겸 간부 부장을 맡고 있는 리히용이 위원장을, 2명인 부위원장직에는 김재룡 당 규율조사부장과 김형식 당 법무부장이 겸직하고 있다. 원래 간부들 통제·감시 기능은 당 조직지도부의 핵심 기능이나, 조용원이 조직지도부를 맡고 나서 정책 관리·조정 수요가 증대되면서 위와 같이 통제 전담 조직이 보강되었다. 2023년 12월부터 매년 정기적으로 당 규율 확립 실태를 보고하도록 제도화했다. 리히용과 김재룡이 조용원의 정책 관리를 측면에서 지원하는 역할을 하는 것으로 평가된다.<sup>6</sup>

셋째 의제 '9차 당대회 준비 문제'로 당대회준비위원회 구성, 당규약 개정안 작성, 각급

당위원회 사업총화 및 대표자 선출 문제를 논의했다. 이 문제는 김정은이 지시한 '당대회 준비 과제'와 함께 '당대회 준비 과제 및 일정 예상' 단원에서 후술한다.

넷째 의제로 박태성 내각 총리가 보고한 '예·결산안'을 심의하고 이를 다음 최고인민회의에 회부하기로 했다. 과거에는 '국가 예·결산안'을 최고인민회의에서 심의·확정 발표할 뿐, 당에서 사전 심사해 회부하는 과정은 공개하지 않았다가 8차 당대회 이후 정규 의제화하여 절차적 투명성이 다소 증가했다. 그러나 차기 최고인민회의가 관례대로 올해 1월에 소집될지는 불투명하다. 한 달여 전에 하는 소집 공고가 아직(1.14 현재) 없고,<sup>7</sup> 2026년 예산안은 9차 당대회에서 확정할 신 '5개년 경제계획'의 첫해 예산과 맞물려 있기 때문이다. 또 '적대적 두 국가론'에 따른 헌법 개정과 전반적인 '국가(정부) 지도 기구 구성'도 9차 당대회 이후 최고인민회의 소집을 통해 처리하는 것이 '당·국가 체계'와 부합한다는 점에서 당대회 이후 최고인민회의가 소집될 가능성이 높은 것으로 전망된다.

## 2. 당 중앙위원회 인사

다섯째 의제인 '조직 문제'로는 '당중앙위원회의 위원 1명과 후보위원 5명 소환'이 있었다. 북한은 거의 매번 당 전원회의에서 수십 명 규모로 당 중앙위원과 후보위원을 교체해 왔다. 이번에 6명 경질은 소폭으로, 9차 당대회에서 당중앙지도기구 전반에 대한 인사 개편이 예정되었기 때문에 소폭 경질에 그친 것으로 보인다.<sup>8</sup>

더욱 주목되는 것은 노동신문의 전원회의 사진 보도에 2025년 초에 사라진 리일환 당비서가 3일 내내 주석단에 앉은 모습이 확인된 점이다. 게다가 리일환은 당 전원회의 폐막 이틀 후 진행된 구성시 병원 준공식(12.13)에서 '당 정치국 위원이며 당비서' 직책으로 "인민을 위한 김정은의 헌신에 대해 격정"을 토로하는 준공사를 하여 원래 직책으로 복귀했음이 확인되었다.<sup>9</sup> 리일환은 조용원과 함께 김정은 현지 지도를 빈번히 동행하다가 연초에 사라져 11개월간의 잠적 이후 이번에 복귀하면서 당 정치국 상무위원들(김정은, 조용원, 박태성, 최룡해)이 앉는 주석단 1열에 나란히 앉아 9차 당대회에서 승진을 '예고'하는 듯했다.<sup>10</sup>

한편, 당 전원회의 주석단 2열에는 정치국 위원으로 추정되는 인물 12명이 배치되었다.<sup>11</sup> 정치국 위원은 당비서 6명(박정천, 리일환, 리하용, 김덕훈, 조춘룡, 최동명), 국방상(노광철)-총참모장(리영길)-총정치국장(정경택) 등 군부 책임자 3명, 부총리(박정근, 김정관)-외무상(최선희) 등 내각 인물 3명으로 구성된 것으로 추정된다.<sup>12</sup> 9차 당대회에서 정치국 상무위원 자리를 놓고 박정천 군정비서와 리일환 선전비서의 각축이 예상되며, 김여정은 정치국 후보위원으로의 복귀 가능성이 있어 보인다.<sup>13</sup>

### 3. 김정은 발언 요지 평가

김정은은 제8기 13차 당 전원회의에서 '2025년 정책집행 결과'를 평가했고, 당면 주요 과업을 거론했으며, 9차 당대회를 잘 준비하기 위한 대책을 밝혔다.

첫째, 2025년 정책평가다. 김정은은 2025년 사업에 대해 "가속화된 전진 속도, 배가된 자생력"이라고 총평했다. 그러면서 '경제발전 목표 완수와 지방 발전 정책 확대 추진, 방위력 전반의 현대화와 파병 성과, 당 창건 80돐 행사를 통한 체제 존엄 불가항력적 힘 과시, 체육 분야에서의 좋은 성적 쟁취'를 성과로 열거했다. 이어 2025년을 "전면적 발전의 전진 기세로 5개년 계획 수행의 마지막 계선을 돌파하고 새로운 단계로 이행할 수 있는 동력을 충전한 역사적인 전환의 해"라고 평가하면서, 그 비결은 "사상의 힘으로 기적을 창조하는 투쟁방식"에 있다고 했다.<sup>14</sup>

북한은 8차 당대회 과제 종결을 수개월 앞둔 6월 당 전원회의부터 정책 '성과'를 선전했다.<sup>15</sup> 당창건 경축대회(10.9)에서는 김정은이 "정치와 군사, 경제, 문화는 물론 대외관계에서도 거대하고 급진적인 발전을 안아왔다"라고 자화자찬했고, 이번 회의에서는 "성과에 자만하지 마라"라고 할 정도였다. 당 지도부가 그간 '5년 계획 결사 관철'을 집중적으로 독려해 왔기 때문에 '성과'는 예견된 것이었다. 올해 당대회에서 복지정책 확대가 예상되나, 경제 회복과 민생정책이 주민들에게 얼마나 도움이 될지는 미지수다. 생산이 늘어도 당국이 자원을 군수로

돌리고, 동원 체제 강화로 주민 부담이 늘어날 것이며, 장마당 통제는 주민 생계유지 공간의 위축을 의미하기 때문이다.

구체적인 내용은 공개하지 않았으나 '질책'도 있었던 것으로 보인다. 회의에서 "발전에 인위적인 장애를 조성하는 요인"과 "일부 지도 간부들과 책임 일꾼들의 그릇된 사상 관점과 비활동적이고 무책임한 사업 태도가 엄정히 비판되었다"라고 했다. 김정은은 2024년 10월에는 간부들이 여건이나 탓하고 "뼈심을 들이지 않는" 형식주의가 만연하고 있다면서 "당 중앙의 의도"와 "당정책의 진수"를 제대로 파악하라고 했다.<sup>16</sup> 또 2025년 10월에는 "당의 영도적 권위를 훼손시키는 온갖 요소들을 제때 색출할 것"과 간부들의 "보신주의, 형식주의, 요령주의를 일소할 것"을 주문했다.<sup>17</sup> 김정은의 반복적인 '형식주의' 비판은 개혁·개방과는 거꾸로 가는 정책에 대해 간부들이 회의적인 인식을 가졌음을 시사한다. 김정은은 이번 회의에도 "올해 거창한 성과의 비결"이 "사상의 힘으로 기적을 창조하는 혁명방식을 일관하게 견지"한 결과라고 했다.<sup>18</sup>

둘째, 당면 과제 제시다. 김정은은 '현시기 주요 과업'으로 농업 증산과 농촌발전 과제, 교육 부문의 물질적 토대 강화 및 지방 발전 정책에 도·시·군이 주인 자세로 참여하는 문제, 재정 규율과 대외무역 규율 강화 문제를 제기했다. 김정은은 또 '탄광 마을 개변 사업'을 과업에 추가하면서 이를 특별히 강조했고, 정책 추진 과정에서 '인민성'을 철저히 구현하는 문제도 강조했다.

중단기 과제는 당대회에서 공표할 것이므로, 위에서 거론된 '주요 과업'은 주민 불만으로 시급한 해결이 요구되는 문제 상황을 거론한 것으로 평가된다. 곡물 증산에도 불구하고 곡물 유통의 국가 독점으로 농촌의 불만이 제기되고, 탄광 마을은 석탄 수출 부진으로 황폐해져 갔다. 교사(校舍)는 낙후되었으나 자재·자원 부족으로 시설 개선은 뒤로 밀려 있고, 지방공업공장은 곧 40개가 증설되나 지방의 역량 부족으로 관리가 부실해지고 있음을 시사한다. 또 재정 규율과 대외무역 규율 강조는 공금 유용·낭비·사취 현상이나, 당국의 무역 독점에 따른 부정부패가 비일비재함을 의미한다.

김정은이 정책에서 '인민성' 구현을 강조한 것은 2025년 9월 최고인민회의 연설에서 "정책의 인민적 성격에 배치되는 요소 불허" 주장과 같은 맥락이다. 김정은은 "적지 않은 단위에서 근로자의 생활 조건에 무관심하면서 과제 수행에 치중하는 편향이 보편적"이라면서 "계획된 알곡 목표 달성을 위해 농장원 분배 뜻을 떼 내는 현상을 근절하라"거나 "세도·관료주의로 인민의 이익을 침해하지 말라"고 했다. 또 "계획보다 민심이 귀중하다"라고도 했다. 종래 간부들에게 '5개년 계획 결사 관철'이라는 '당성'을 강조했다가 그 부작용으로 민심이 나빠지자 '인민성'을 강조한 것으로 평가된다.<sup>19</sup>

#### 4. 당대회 준비 과제 및 일정 예상

셋째, 김정은은 회의에서 당대회 준비 대책을 제시했다. 그는 "당대회 전까지 ▲미결된 중요 대상들을 완공하는 문제, ▲모든 부문에서 질적 발전을 위한 차기 5개년 계획 목표를 정확히 세우고 그 실현을 위한 과학적·현실적인 방도를 제출하는 문제, ▲각 부문에서 혁명적 경각성과 긴장성을 높이고 규율과 질서를 확립하는 문제, ▲각급 당조직과 근로단체조직에서 인민들의 정치적 열의와 전진 기세를 고조시키기 위한 선전 공세를 진행하는 문제, ▲여러 가지 정치·문화 행사를 준비하는 문제 등 당대회의 성공적 개최를 보장하는 제반 과업들"을 밝혔다.<sup>20</sup> 이들 5개 항목의 과제 제시가 마무리를 잘하라는 것일 수도 있고, 실제로 다시 검토하라는 것일 수도 있다. 가장 문제가 되는 '5개년 경제계획' 재검토 지시를 보면, 그 계획 수립 과정이 생산능력 실사, 사업수요 조사, 전략 방향 설정 등으로 2년 이상 소요된다는 점에서 최종 점검을 잘하라는 의미로 판단된다.<sup>21</sup> 또 '미결된 주요 대상 완공' 문제도 마무리 단계에 접어들었다. 2025년 대대적으로 전개한 건설사업 중에서 김정은이 공을 들인 사업은 병원과 신의주온실종합농장 건설사업으로서, 평양·강동·구성 병원이 이미 완공되었고, 신의주온실은 준공을 앞두고 있다.<sup>22</sup> 평양 화성지구 4단계 살림집 공사는 전례대로 올해 태양절(4.15)에 준공하면 '미결'될 일이 없다. 이밖에 당대회를 앞두고 '규율·질서 확립, 정치 선전 공세, 다양한 문화 행사 준비'<sup>23</sup> 과제는 주민 통제와 정치 선전이 장기인 북한 정권으로서 잘못할 리가 없다. 다음은 당대회 준비 일정이다. 북한은 2025년 6월 당 전원회의에서 9차 당대회 '소집'을 결정하였고, 이번 12월 회의에서도 당대회 준비 과제를 토의하면서 소집 시기는 밝히지

않았다. 앞으로 정치국 회의에서 당대회 날짜를 발표할 것이다.<sup>24</sup>

9차 당대회 개막 시점에 대해서는 8차 당대회 사례대로 2026년 1월 소집설이 있다. 그러나 5년 전에는 12월 당 전원회의가 생략되었으나 이번에는 소집된 점에서 적어도 1월에 당대회를 소집할 가능성은 크지 않아 보인다. 우리 정부는 '2월 소집' 가능성을 예견하고 있는 것으로 알려졌다(2025.11 국정원 국감 보고, '근거' 未 거론). 위에서 살펴본 것처럼 이번 회의에서 김정은이 지시한 '당대회 준비 과업'이 어떤 성격의 지시인지에 따라 소집 시점을 결정될 것이며, 과거 7차 당대회 때처럼 봄에 소집할 가능성도 있다고 본다.

'2월 당대회 소집'을 가정하고 준비 일정을 전망하면 다음과 같다. 당대회 준비를 총괄하는 '준비위원장'에 조용원 당비서 겸 조직부장이 임명될 것이다. 올해 초부터 각급 당 조직별로 당 대표회를 열어 '5년 당사업 총화'를 할 것이다. 기층 당 → 시군당 → 도당 순서로 '총화' 결과를 상급 당 조직에 보고할 것이다. 이어 당대회 직전에 당대회에 참가할 '대표자'들을 선출할 것이다. 8차 당대회 때는 당·정치일꾼 대표, 행정경제일꾼 대표, 군인 대표, 근로단체일꾼 대표, 과학·교육·보건·문화부문 일꾼 대표, 핵심당원 대표, 여성 대표자 등으로 5,000명의 '대표자'를 선출하였고, 2,000명의 '방청자'를 추천했다.

**[표 1] 2020년 하반기 8차 당대회 일정 준비 과정**

날짜별	준비 일정
2020.8.19. 당 전원회의(7기 6차)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 7차 당대회 “5개년 전략(경제정책) 실패” 인정</li> <li>○ “8차 당대회를 2021년 1월에 소집” 공표</li> </ul>
8.28. 당 정무국 회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ‘당대회 준비위원회’ 조직(위원장: 김재룡 당 조직지도부장)</li> </ul>
10.5. 당 정치국 회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ‘80일 전투’ 발기, “새해 정초에 소집되는 당 8차 대회” 거론</li> </ul>
10.10. 열병식 연설	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 김정은, “8차 대회에서 인민복리증진 실현 방략/목표 제시” 언급</li> </ul>
11.29. 당 정치국 회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ‘8차 당대회 준비 정형’ 토의, ‘5개년 계획 목표’ 관련 토의 추정</li> </ul>
12월 中	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 각급 당조직 대표회 진행, 당대회에 보낼 대표자 선거, 방청자 추천</li> </ul>
12.29. 당 정치국 회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대표자들 자격심사, 당대회 집행부/주석단/서기부 구성, 당대회 일정 확정, 당대회 제기 문건 심의, “1월 초순에 개회” 결정</li> </ul>
12.30.~1.1.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대표증 수여(12.30.), 1.1. 0시 김정은·당대표들, 금수산기념궁전 참배</li> </ul>
2021.1.5.~12. (8일간)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 8차 당대회 진행: 5일간 사업총화 보고 및 토론 → 6일차 당 총비서 추대, 당 전원회의 → 7일차 부문별 협의회 → 8일차 ‘결정서’ 채택</li> </ul>

## 8기 당 전원회의 의제 분석

### 1. 당 전원회의 상정 의제 분류

북한은 2021년 1월 8차 당대회 기간에 제8기 제1차 전원회의를 소집한 이래 이번 2025년 12월 회의까지 13차례의 당 전원회의를 소집했다. 8기 당 전원회의 종료를 계기로 5년간 상정된 의제 분석을 통해 정세 추세 변화를 평가한다.

먼저 회의 소집 주기를 살펴보면, 당 전원회의는 매년 12월과 6월에 두 차례 소집되는 것이 관례로 정착되었다. 다만, 2021년 2월에는 연간 생산목표 조정을 위해, 2023년 2월에는 식량 증산 문제 논의를 위해 한 달 만에 다시 회의를 소집한 사례가 있어 간헐적으로 시급한 경제 현안이 발생했을 때 추가로 회의를 소집하기도 했다. 회의 진행 방식이 정형화·제도화된 점은 전술했다.

다음은, 북한의 정책 변화를 추적하기 위해 전원회의에 상정되는 의제의 유형 변화를 분석한다. 북한은 8기 당 중앙위원회의 13차례 전원회의에서 총 67건의 의제를 토의했다. 편의상 의제를 '정규 의제'와 현안을 처리하기 위해 제기하는 '수시 의제'로 구분한다. 매년 12월 회의의 정규 의제는 4건으로 ▲그해 정책 '총화' 및 다음 해 정책과제 보고 ▲예·결산안 회부 ▲조직 문제(당 간부 인사) ▲당 중앙검사위원회 사업 보고(2023년 12월부터 추가됨)가 해당된다. 6월 당 전원회의의 정규 의제는 2건으로 ▲상반기 정책집행 중간 총화 및 대책 ▲조직 문제이다. 또 이따금 당 규약 해설 심의 등 당 고유 사무 의제도 상정된다.<sup>25</sup>

5년간 상정된 총 67건의 의제 중 정규 의제 30건, 고유 사무 의제가 4건으로 이를 제외한 33건(49%)이 현안과 관련된 수시 의제에 해당된다. 수시 의제를 별도로 분석하는 이유는 6개월 단위로 분야별 정책 성과와 과제를 정기적으로 종합 점검하는 '총화' 체계가 있음에도, 특정 현안을 별도의 단일 의제로 상정하는 것은 그 문제가 특별한 현안으로 부상했음을 의미하기 때문이다. 8차 당대회 이후 당 전원회의에 제기된 현안 관련 수시 의제 총 33건은 정치 문제 15건, 경제 문제 9건, 사회 문제 8건, 대외 문제가 1건으로 분류된다.

**[표 2] 북한의 8기 당 전원회의 연도별 상정 의제 종합**

구분	토의 의제
2021.1 1차 회의	○ 노동당 중앙지도기구 구성 ○ 당내 새로운 규율감독체계 수립(당규율조사부 신설)
2021.2 2차 회의	① 5개년 계획 첫해 과업 관찰 ② 전사회 반사·비사 투쟁 ③ 당 구호집 수정 ④ 당규약 해설집 ⑤ 조직문제(당 경제비서 교체)
2021.6 3차 회의	① 상반기 총화하반기 대책 ② 농사 총집중 문제 ③ 비상방역 대책 ④ 국제정세 분석 및 대응 방향 ⑤ 민생 안정향상을 위한 선차적 해결 과제 ⑥ 육아 정책 개선 문제 ⑦ 중앙당 생활 총화 ⑧ 조직문제
2021.12 4차 회의	① 2021년 총화 및 2022년 과제 ② 예·결산 ③ 농촌문제 해결을 위한 당면 과업 ④ 당규약 수정 ⑤ 중앙당 간부 생활 총화 ⑥ 조직문제
2022.6 5차 회의	① 조직문제 ② 상반기 정책결산·하반기 과제 ③ 방역상황관리 문제 ④ 당규약 및 당규약 해설집 수정·보충 문제
2022.12 6차 회의	① 2022년 정책 총화 및 2023년 사업계획 ② 조직문제 ③ 예·결산 문제 ④ 혁명학원 당적 지도 강화 ⑤ 새 시대 당건설 5대로선 제시
2023.2 7차 회의	① 농촌혁명강령 실현 첫해 총화(식량 증산 독려) ② 인민경제계획수행규율 확립 문제 ③ 국가재정금융사업 개선을 위한 당면문제
2023.6 8차 회의	① 상반기 정책집행 총화 ② 교육사업 발전 ③ 인민위원회 일군 역할 제고 문제 ④ 인민주권강화(대의원 선거 방법 개선) ⑤ 당규율 대책 ⑥ 조직문제
2023.12 9차 회의	① 2023년 정책총화-2024년 투쟁방향 ② 학생소년 시책 문제 ③ 당중앙검사위원회 사업 ④ 예·결산 문제 ⑤ 당의 영도적 기능 강화 문제 ⑥ 조직문제
2024.6 10차 회의	① 상반기 정책 결산 ② 일꾼들 사업방법·작풍 개선 문제 ③ 중요 사업규율 강화 문제 ④ (사회안정을 위한) 사법 제도 공고발전 문제 ⑤ 조직문제
2024.12 11차 회의	① 2024년 정책 총화와 과제 ② 당 중앙검사위원회 사업 보고 ③ 지방발전 정책 금후과업 ④ 교육토대 강화 ⑤ 예·결산 ⑥ 당 기구 개편 ⑦ 조직문제
2025.6 12차 회의	① 상반기 정책결산 ② 9차 당대회 '소집' 결정(시기 未 거론) ③ 주요 공업 부문 활성화 문제 ④ 기층당 '전투력' 제고 및 당 '정간화' ⑤ 조직문제
2025.12 13차 회의	① 2025년 정책평가 및 과제 ② 당 중앙검사위 2025년 사업 보고 ③ 9차 당대회 준비 문제 ④ 예·결산 회부 ⑤ 조직문제 *지방발전정책 대상지 선정

## 2. 현안 의제 비중 및 추세 분석

전체 33건의 현안 의제 중 정치·사회 의제(23건)가 경제(9건)보다 두 배 이상 많다는 것은

경제관리 문제보다 정치·사회적 안정 문제에 당의 역량을 집중했음을 의미한다. 특히 정치 의제가 사회 의제보다 두 배 가까이 많음은 사회 안정·비사회주의 단속·청소년 관리 등 사회문제보다 당규율 확립·당 간부 정예화·당 영도 기능 강화 문제가 더 중요한 최대 관심사임을 의미한다. 경제 문제에서도 증산 문제가 아니라 농사·농촌 문제, 지방 발전 문제가 여러 번 별도 의제로 상정되어 빈부 격차 문제가 심각함을 시사한다. 당 전원회의 결과로 공개한 내용은 체제의 취약점을 은폐하고 있으나 상정된 현안 의제의 유형을 검토하면 체제의 문제점 파악에 도움이 될 수 있다.

다음은 연도별로 현안 과제의 변화를 분석했다. 2021년에는 농사에 총집중하는 문제를 비롯해 민생 향상 문제 및 육아 대책, 농촌문제 해결 대책 등 식량문제가 긴급히 제기되었고, 전년에 불거진 코로나 팬데믹에 따른 비상 방역 대책도 그해에 여전히 시급한 현안이었다. 당규율 감독체계를 강화하면서 두 차례의 중앙당 간부 생활 '총화'가 있었으며, 비사회주의 투쟁을 강화했다. 유일 영도체계가 확립되지 못하고 사회불안도 가중된 시기로 판단된다.

2022년에는 북한 내부에 코로나가 발생해 '방역 상황 관리'가 최대 현안이었고, 지난해에 이어 경제적 궁핍 상황도 지속되었다. 이 시기에 제기된 '혁명학원 당적 지도 강화'와 '새 당 건설 노선 제시'라는 정치 의제는 다소 뜯금없다는 생각이 듦다.

2023년은 지난 3년 코로나 사태로 인한 사회불안과 급격한 경제 위축에서 다시 체제를 추스르기 시작했다. 당 전원회의에서 '농촌 강령' 첫해 사업을 평가하면서 '식량 증산'을 독려했고, 계획 규율 확립과 재정·금융사업 개선으로 경제관리 체계의 혼란 수습을 도모했다. 또 인민위원회의 역할 제고와 당규율 강화로 당의 영도 기능을 강화하면서, 교육사업 개선과 학생·소년 시책 실행으로 민심 수습도 도모했다.

2024년에는 정치·사회적 안정 노력을 배가한 시기다. 간부들의 사업작풍 개선과 사업규율 확립을 촉구했고, 지방 발전 정책 시행과 함께 사회 안정을 위한 사법 통제를 강화하면서 교사(校舍) 신축 등 교육의 물질적 토대를 개선하겠다는 비전도 보여졌다. 2025년은 전년도 정책

기조를 이어가면서 군수 공업("주요 공업") 활성화를 도모했고, 9차 당대회 준비에 주력한 시기였다.

이를 종합해 지난 5년간 북한의 정책 변화를 평가하면 정책 중점이 경제 선동 강화 → 경제관리 및 행정 기강 확립 → 민심 수습 대책으로 변화한 것으로 판단된다. 당면한 문제 상황이 먹고사는 문제에서 간부 기강 확립 문제로, 다시 민심 추스르는 문제로 변화했다. 피상적인 문제보다 본질적이고 구조적인 개혁을 하지 않으면 치유에 한계가 있음을 의미한다. 다시 말해, 현재의 북한 사정은 2020년 전후 심각한 경제위기와 정치·사회적 불안에서 경제가 회복되기 시작했고, 불안 요인도 다소 수그러든 모습이다. 그러나 그 안정화 추세는 피상적인 현상이며 본질적·구조적인 문제가 잠복하고 있음을 의미한다. 또 정세 안정화 모습은 내부 체제 관리 방식의 조정 결과라기보다는 대외환경 변화에 편승한 임시방편적 결과라는 데 한계가 있다.

[표 3] 8기 당 전원회의 상정된 현안 의제 분류

연도	정치(15건)	사회(8건)	경제(9건)	대외(1건)
2021 (11건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 새 규율감독체계</li> <li>• 중앙당 총회 2회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비사회주의 투쟁</li> <li>• 비상 방역 대책</li> <li>• 육아 정책 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5년 계획 관철 문제</li> <li>• 농사 총집중</li> <li>• 민생 안정 과제</li> <li>• 농촌 당면 과업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "국제정세 분석·대응" (바이든 정부 출범에 대해 '강대강' 입장)</li> </ul>
2022 (3건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁명학원 당적 지도</li> <li>• 당 건설 5대 노선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방역 상황 관리</li> </ul>		
2023 (9건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인민위 역할 제고</li> <li>• 선거제도 개선</li> <li>• 당규율 심화 대책</li> <li>• 당 영도 기능 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육사업 발전</li> <li>• 학생 소년 시책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌 강령 1년 총화</li> <li>• (식량 증산 목표), 계획 규율 확립</li> <li>• 재정금융사업 개선</li> </ul>	
2024 (6건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당 사업작풍 개선</li> <li>• 사업규율 강화</li> <li>• 당 기구 개편 문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (사회 안정을 위한) 사법제도 공고·발전,</li> <li>• 교육토대 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방발전정책 과제</li> </ul>	
2025 (4건)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당 정간화 문제</li> <li>• 당대회 소집 결정</li> <li>• 당대회 준비 과제</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 공업 활성화</li> </ul>	

### 3. 당 회의에서 대외 문제 파악의 제한성

북한이 8기 당 전원회의에서 대외 문제를 별개의 의제로 상정한 사례는 한 차례 있었다. 2021년 6월 전원회의에서 '국제정세 분석 및 대응 방향'을 의제를 상정해 새로 출범한 미국 바이든 행정부에 첫 메시지를 냈다. 당시 김정은은 미국의 대북정책을 "상세히 분석"하고 "대화에도 대결에도 다 준비되고, 특히 대결에는 빈틈없이 준비해야 한다"고 했다(2021.6.18. 노동신문). 이때 대외 문제를 별개의 의제로 제기한 것은 트럼프 1기 행정부 종료에 따라 대미 정책 기조를 '관망'으로 전환하면서 이를 내부에 설득하면서 미국에도 메시지를 발신하려는 의도로 판단된다.

물론 12월 당 전원회의에서 '그해 사업총화와 다음 해 과업 제시'를 하면서 대외·대남 분야를 거론한 사례는 드문 현상이 아니다. 이번 12월 전원회의와 지난 6월 전원회의에서는 밝히지 않았으나, 2023년 12월 당 전원회의에서 김정은은 "미국의 패권 전략에 반제 자주 국가들과 공동투쟁"을 예고했고, 남북 관계에 대해서는 "대남 노선의 근본적 전환"을 표방하면서 "북남 관계는 더 이상 동족 관계가 아닌 적대적인 두 국가관계, 전쟁 중에 있는 교전국 관계로 고착되었다"라고 주장했다. 2024년 12월 전원회의에서는 '대미 최강경 대응 전략'을 천명함으로써 곧 출범할 트럼프 2기 행정부의 대북정책 변화를 압박했다.

이처럼 김정은은 당 전원회의를 주로 내정 전반을 관리하는 데 활용하면서도 이따금 대남·대외 정책 조정이 필요할 경우 전원회의 '결론'에 해당 메시지를 추가하기도 한다. 그러나 당 전원회의보다 1년에 한 차례 하는 최고인민회의 시정연설에서는 많은 공간을 확보하여 대외 문제를 구체적으로 거론하는 경향을 보인다. 따라서 양대 회의 연설을 함께 검토해야 더 명확하게 대외 정책 방향을 파악할 수 있다.

다만, 김정은이 14기 최고인민회의에서 거론한 대남·대외 문제의 요점을 정리하면, 김정은은 "남조선 당국의 오지랖 넓은 중재자 행세" 비판(2019.4), "남한의 이중적 태도" 비판(2021.9)에 이어 "비핵화 절대 불가"(2022.9)와 "핵보유국 지위 변경 불가"(2023.9)를 주장하다가 "민족·통일

지우기” 등 대남 노선 전환(2024.1)을 선언했다. 2025년 9월 21일 최고인민회의 연설에서는 미국에는 “비핵화의 집념을 털어버리면 마주 서지 못할 이유가 없다”라고 했고, 한국에 대해서는 이재명 정부도 여전히 “상대하지 않겠다”라고 했다. 경제 성과는 물론 “방위력 강화에 비약적 전진을 이뤄냈고, 해양 강국 건설의 첫걸음을 뗐으며, 전략 무력 강화와 (동시에) 상용 무장 장비 성능 제고라는 명확한 목표를 확립”했다면서 “인민의 국가에 대한 긍지가 최상에 올랐다”거나 “전면적 부흥을 위한 투쟁의 고조기에 이르렀다”라고 자평했다.

## 결론 및 시사점

북한의 제8기 13차 당 전원회의는 9차 당대회를 앞둔 8기 마지막 전원회의였다. 이 회의에서는 9차 당대회에서 큰 틀의 정책 ‘총화’와 정책 방향 제시를 앞두고 있어 실무적인 문제를 다루면서 그 결과도 매우 개괄적으로 공개했다.

그러나, 북한이 당 지도부를 쇄신하고 정책 방향을 조정하는 전환점을 앞두고 있다는 점에서 이 회의가 다양한 분석의 단서를 제공해 주고 있다고 볼 수 있다. 김정은이 선군정치에서 선당정치로 전환하면서 당을 핵심 통치 기구로 활용함에 따라 당 기구의 작동 방식이나 정책의제 관리 방식의 제도화 수준이 높아졌다. 특히 8차 당대회 이후 당 기구 운용이 정형화되어 가는 모습을 분석했다.

분석 결과, 당 전원회의 진행 과정을 보면 정책집행 결과 보고, 부문별 토론 및 협의회 진행에 이은 김정은의 결론으로 당 지도부가 집체적 책임을 분담하고 김정은의 역할도 ‘결론’ 제시로 부담이 경감된 모습이다. 의제 관리 면에서는 주기적인 정책 평가, 예결산 심사, 당규율 이행 상태 점검, 인사관리로 당과 ‘국가’의 정책이나 재정을 사실상 당이 통합 관리하고, 통제기능과 인사제도도 어느 정도 통합되어 있어 체제 관리의 효율성이 증대되고 있는 것으로 평가된다.

그러나 외형상의 당내 원활한 협조 체계와 효율적 정책 이슈 관리 이면에는 누구도 책임을 지지 않는 집체적 의사 결정의 한계가 내재하여 궁극적으로는 최고지도자에게 결정을 미루는

경향에 큰 변함이 없어 보인다. 그럼에도 김정은에게 전달되는 정책 부담은 자신의 아바타 역할을 하는 조용원에게 위임되는 것으로 관찰되며, 조용원은 당 비서국을 중심으로 협력 체계를 구성해 아직은 크게 모나지 않게 정책을 관리하는 것으로 평가되나 언젠가 한계가 드러날 가능성이 큰 것으로 판단된다.

현재의 당 회의 체계에서 문제가 발생할 가능성은 북한 당 지도부가 직면한 정책 여건이 8차 당대회 초기와는 달리 현재 세 가지 방향에서 변화가 감지되기 때문이다. 첫째, 정책 관리 여건의 변화다. 코로나 팬데믹 직후 급속한 경제 위축과 보건 위기로 김정은 자신도 위기감을 표출하면서 특수기관마저 특권을 내려놓고 지도부 전체가 결속이 가능한 분위기였다. 그러나 점차 경제가 회복되고, 회복 요인도 외부 '특수'에 기인해 기관·조직 간의 단절적인 모습이 증대되고 있다. 그 결과 정책 지시의 일원적 침투가 갈수록 약해질 소지가 있다.

둘째, 정책 자체의 경직성이다. 8차 당대회 직후 통제 일변도의 정책 관리는 어느 정도 불가피한 측면이 있다. 8차 당대회 직후에는 경제난 심화로 경제관리 방식도 생산보다 분배 관리에 초점을 맞추면서 시장화·분권화도 당분간 유보할 수 있다고 봤다. 그러나 현재는 경제 회복 추세임에도 불구하고 당국 주도의 통제경제가 강화되면서 경제관리의 무정부성이라는 역효과를 초래하고 있다는 점이다. 핵 고도화 정책도 지속되고 있고, 특수로 번 돈은 다시 재래식 무기 현대화에 투입되고 있다. 자력갱생, 사상 중시가 여전하고, 건당(建黨) 초기와 같은 혁명 열의 재창출마저 거론되고 있다. 북한 지도부 내에서 이 같은 폐쇄적·퇴행적인 정책 경로 의존성에서 탈피해야 한다는 의지가 읽히지 않는다.

셋째, 권력구조의 변화 가능성이다. 우선 김정은 권위 구조가 상승하면서 권력구조 전반을 통합하기보다 각 부문을 원거리 통제할 가능성이 증대됐다. 또 살림살이가 다소 개선되면서 당·군사·국가 경제로 나뉘는 분절 경제의 특성이 두드러질 가능성도 다분하다. 특히 당 지도부 구성에 변화가 오면서 조용원 중심의 팀워크가 깨질 수 있다. 그 경우 권력층 내 불협화음이 증대되면서 지금과 같이 제도화되어 가는 당 중심의 정책 관리 체계도 흔들릴 수 있을 것이다. 그렇다고 정책 여건, 정책 자체에 내재한 성격, 정책을 운용하는 지도부 등 정책 결정 체계에

내재한 부정적 요소가 단기적으로 문제 상황으로 치달을 가능성은 없어 보인다. 북한은 9차 당대회 직후에도 중·러의 정치·경제적 후원과 최근의 정책 관리 성과로 기존 정책을 정당화하면서 큰 변동 없이 현재 당 지도부 체제를 유지할 것으로 전망된다. 대남 태도도 '단절과 적대'가 변함없을 것이므로 우리가 직접적으로 북한의 변화를 유도하는 방법은 찾기 어렵다. 우리가 반복해서 경험하는 바이지만 북한 지도부만을 상대로 하는 대북정책은 한계가 있다. 북한의 또 다른 주체인 북한 주민과 북한 엘리트를 대상으로 그들의 인식변화를 유도하는 정책, 그리고 국제사회와 함께하는 정책을 끊임없이 병행할 때 북한의 변화 유도가 가능해진다.

남북 관계가 닫혀있는 상황에서 북한의 정책 방향을 그나마 개혁·개방으로 유도할 수 있는 나라가 중국이다. 김정은이 지난 9월 중국 전승절 행사에 참석한 이후 쌍방 간의 협조와 소통이 증대되고 있고, 특히 중국의 발전 경험에 대한 북한 지도부의 학습 가능성도 있는 만큼 우리로서는 중국을 통해 북한을 개혁·개방으로 유도할 수 있는 다양한 방안을 강구해야 할 것이다. 미국에 피스메이커를 당부하듯이, 중국에는 기회가 있을 때마다 대북 개혁·개방 촉진자 역할을 당부해야 할 것이다.

다음으로 북한의 정책 관리의 문제점과 북한 엘리트들의 고민을 분석하여 국제사회에 전파함으로써 북한 내부 주도 세력의 인식변화를 유도하는 일도 게을리하지 말아야 할 것이다. 끝으로 당대회 이후 다양한 북한의 권력구조와 정책 변화 가능성을 점검하여 대비하는 일이 무엇보다도 중요한 과제일 것이다.

## 저자

**한기범** 박사는 국가정보원에서 20여년 북한 분석관으로 활동하다가 2009년 2월 3차장(북한 업무 총괄)을 끝으로 퇴임했다. 퇴임 후 고려대 초빙교수, 통일연구원 객원연구위원으로 활동하다가 2013년 4월 ~ 2016년 2월 국정원 1차장(북한 및 해외 업무 총괄)을 다시 맡았다. 이후 통일연구원 석좌연구위원에 이어 북한연구소에서 석좌연구위원으로 활동 중이며, 2024년 1월부터 아산정책연구원 객원연구위원으로도 활동을 시작했다.

<sup>1</sup> "조선로동당 중앙위원회 제8기 제13차전원회의 확대회의에 관한 보도," 『노동신문』, 2025.12.12.

<sup>2</sup> 김정은은 11월 4일 학용품공장 건설장을 방문해서 "당 전원회의에서 학용품·교구 공장 설립을 의결하는 결정서가 8차례나 채택되었으나 올해 중반까지 진척되지 못했다"며 학용품공장의 착공 지연을 질책했다.

"김정은 학용품공장과 교구비품공장 건설사업 현지지도," 『노동신문』, 2025.11.5.

<sup>3</sup> 9차 당대회에서 북한의 권력구조 개편 전망은 한기범, "북한의 8차 당대회 이후 노동당 인사개편 평가," 『아산정책연구원 이슈브리프』 2025-17. (2025.6.20.)을 참고하고, 정책 방향 전망은 한기범, 서보배, "북한의 당창건 80돐 기념행사 평가: 제9차 당대회 시사점 도출을 중심으로," 『아산정책연구원 이슈브리프』 2025-34. (2025.10.28.)을 참고.

<sup>4</sup> "조선로동당 중앙위원회 제8기 제13차전원회의 2일회의 진행," 『노동신문』, 2025.12.11.

<sup>5</sup> '당중앙검사위원회'는 당초 당 재정 검사 기능에 국한된 조직이나, 2021년 8차 당대회에서 당규를 위반행위를 조사·감독하는 '당중앙검열위원회'를 폐지하고 당중앙검사위가 그 기능을 흡수해 당 재정 검사와 당 규율 위반 및 신소·청원 문제를 감독하는 기구로 강화되었고, 이와는 별도로 당 비서국 내 '당 규율조사부'도 신설했다.

<sup>6</sup> 한기범, "북한의 8차 당대회 이후 노동당 인사개편 평가," 『아산정책연구원 이슈브리프』 2025-17. (2025.6.20.)

<sup>7</sup> 북한은 2023년 12월 5일 최고인민회의 상임위원회 전원회의를 통해 오는 2024년 1월 22일 최고인민회의 제14기 12차 회의를 소집했다.

<sup>8</sup> 북한은 8차 당대회에서 당 중앙위원 139명, 후보위원 111명을 선출해 총 250명으로 당 중앙위원회를 구성했다. 이후 8기 7차례의 당 전원회의에서 위원 56명(교체율 40%), 후보위원 84명(76%)을 교체해 높은 교체율을 보였다. 고령에 따른 퇴진도 있었겠지만, 당성이나 정책집행 부진으로 중간 간부들의 변동이 컸던 것으로 판단된다.

<sup>9</sup> "지방발전 20×10 정책 구성시 병원 준공식 진행," 『노동신문』, 2025.12.11.; 김정은은 구성시 병원을 시찰하면서 "이번 12월 당 전원회의에서 올해 시범 지방병원 건설 경험에 토대해 명년도부터 20개 시군에 현대적 병원을 일떠 세우기로 결정"했다면서 "의료일꾼대열 선진화를 다그치는 것이 절실한 문제로 제기된다"고 했다. 이처럼 당 전원회의 결과 보도로는 공개되지 않은 내용이 김정은의 다른 행사 발언을 통해 알려지기도 한다.

<sup>10</sup> 리일환(1960년생)은 2025.1.2 노력혁신자·공로자 신년 기념 촬영 이후, 조용원은 2.28 개풍구역 지방공업공장 및 종합봉사소 착공식 보도 이후 북한 매체에서 사라졌다. 조용원은 이후 4.26 지방공업공장 제품품평회에 50여 일 만에 다시 등장했고, 5.9 김정은의 러시아 대사관 방문에 동행하면서 '당비서' 직책 유지가 확인되었으며, 6월에 김정은을 활발하게 수행함으로써 완전히 재기했다. 리일환 당비서(선전비서 추정)는 11개월이나 임직했고 한때 주창일 당 선전선동부장이 활발하게 활동하여 '재기 불능'으로 보였던 인물이었다. 조용원·리일환의 임직(혁명화, 근신처분설) 배경은 아직도 불명확하다.

<sup>11</sup> 북한은 8차 당대회 때 정치국을 상무위원 5명, 위원 14명, 후보위원 11명 등 총 30명으로 구성했다. 이후 정치국을 총원 30명 규모로 유지하면서 직위별 인원수를 조정했다. 두 차례 조정한 것으로 보이는데, 2023년 하반기에 정치국 위원 감소(14→8명) 및 후보위원 증가(11→17명)가 있었고, 2025년 상반기 시점에 위원 증가(8→12명) 및 후보위원 감소(17→13명)가 있었다.

<sup>12</sup> 북한은 11.4 발표한 '김영남 국가장의위원회' 명단(100명)으로 "김정은, 박태성, 최룡해, 조용원/ 박정천, 조춘룡, 김덕훈, 최동명, 최선희, 노광철, 리병철, 오수용, 리영길, 정경택, 김재룡, 박정근, 김정관/ 주창일 김형식, 한광상, 김성남, 김용수, 양승호, 리철만, 리창대, 방두섭, 김철원, 김수길/ 강윤석, 전승국, 김명훈, 정명수, 김여정, 맹경일..."순으로 발표했다. 그중 리병철 군수정책 고문, 오수용 경제정책 고문은 현직이 아니다. 리일환과 김영철

---

당10국 고문은 장의위원 명단에서 빠졌다.

<sup>13</sup> 한기범, “북한의 8차 당대회 이후 노동당 인사개편 평가,” 『아산정책연구원 이슈브리프』 2025-17. (2025.6.20.)

<sup>14</sup> “조선로동당 중앙위원회 제8기 제13차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『노동신문』, 2025.12.12.

<sup>15</sup> 북한은 올해 7월 이후 매달 농공업 증산 및 생산·복지 시설 개건 ‘성과’를 선전하고, 9월 초 중국 전승절에 참가한 이후에는 김정은이 “불가역적 핵보유국 지위”를 확보했고, 북한을 “세계정치 구도의 중심”에 자리 잡게 했다고 했으며, 10월에는 김정은도 성과 선전에 참여하여 ‘무장장비전시회’(10.4)에서는 “80년 당의 행로에서 국방공업 성과가 가장 훌륭하다”고 했고, 평양종합병원 준공식(10.6)에서는 “보건 혁명의 첫 결실”이라며 “제일 하고 싶었던 일”이라며 ‘인민 사랑’을 선전했다.

<sup>16</sup> 김정은 담화(2024.10.10.), “일군들은 창당의 리념과 정신을 체질화한 공산주의혁명가가 되어야 한다,” 『노동신문』, 2024.10.11.

<sup>17</sup> “당창건사적관참관행사에서 한 김정은동지의 연설,” 『노동신문』, 2025.10.09.

<sup>18</sup> “조선로동당 중앙위원회 제8기 제13차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『노동신문』, 2025.12.12.

<sup>19</sup> “최고인민회의 제14기 제13차회의에서 한 김정은동지의 연설,” 『노동신문』, 2025.9.22.

<sup>20</sup> “조선로동당 중앙위원회 제8기 제13차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『노동신문』, 2025.12.12.

<sup>21</sup> 8차 당대회 준비 과정을 보면 2020년 8월 당 전원회의에서 7차 당대회 때 수립된 ‘5개년 전략’이 비현실적 목표를 설정해 ‘실패했다고 평가했으면서 2021년 1월에 당대회는 예정대로 진행되었으며, ‘5개년 계획’ 확정·발표 후 2021년 2월 당 전원회의에서 ‘인민경제계획’을 수정하는 해프닝이 발생했다. 다만 그 책임을 물어 당 경제비서를 1개월 만에 경질했을 뿐이다.

<sup>22</sup> 노동신문은 11월 27일에 “김정은이 11월 26일 완공단계에 들어선 신의주온실종합농장건설장을 현지지도”했다고 보도한 데 이어, 당 전원회의 폐막(12.11) 직후에는 신의주 온실 건설장에 조경과 도로포장이 진행되고 있다고 보도했다.

<sup>23</sup> 2021년 1월 8차 당대회 때 정치·문화 행사로는 기록영화 상영, 중앙 사진·도서·미술 전람회가 있었고, 당대회 폐막 직후 경축 공연, 당대회 기념 열병식에 이어 당대회 결정 관찰 군민대회가 있었다.

<sup>24</sup> 8차 당대회는 2020년 8월 전원회의에서 소집을 결정하면서 “2021년 1월에 소집”이라고 밝힌 데 이어 당대회 개막 1주일 전(12월 29일 정치국 회의)에 당대회 일정을 확정했다.

<sup>25</sup> 북한은 2021~2022년 사이에 당 구호집 수정, 당규약 해설서 심의, 당규약 수정, 당규약 및 해설집 수정이라는 당 자체의 고유 의제도 전원회의에서 논의했다.