

이슈브리프

No. 2026-11

북한 9차 노동당대회 결과 분석: 대대적이지만 공허한 치적 과시와 대남 적대의식의 강조

차두현 부원장

한기범 객원선임연구위원

서보배 연구원

2026-03-04

북한은 2026년 2월 19일부터 25일까지 7일간 제9차 조선노동당대회(이하 9차 당대회)를 진행했다. 9차 당대회를 통해 북한은 김정은 국무위원장(이하 김정은)을 노동당 총비서로 다시 추대하는 한편, 당중앙위원회 구성원 250명 중 161명을 교체하는 대규모의 세대교체를 단행하여 김정은의 권력기반을 더욱 공고히 하는 한편, 최고지도자를 둘러싼 총성경쟁 메카니즘을 더욱 강화했다. 개막사와 당대회 총화보고를 통해 김정은은 8차 당대회 이후 “모든 부문에서 진전”을 이루었다고 자화자찬했고, 2차 경제발전 5개년 계획에 대해서도 ‘기본적’으로 목표했던 성과들이 달성되었다고 평가했다. 이러한 업적의 가장 큰 동력은 김정은의 개인적 능력과 수령으로서의 자질로 칭송되었고, 9차 당대회는 그의 입장에서 자신의 건재함과 정권의 지속 가능성을 과시하는 기회가 되었다고 할 수 있다.

이번 9차 당대회 과정에서 나타난 특징 및 정책적 함축성으로는 (1) 김정은의 개인적 치적과 수령으로서의 완결성 부각, (2) 대대적인 실적 선전에도 불구하고 여전히 암시되는 경제 분야 취약성, (3) 군사분야에서의 ‘핵무기 및 경제’와 ‘핵전력 및 재래전력’의 이중적 병진

추진 의지, (4) 정치적 세대교체에도 불구하고 모험을 회피한 권력구조와 여전히 가능성에 머문 김주애 후계구도, (5) 명확한 대남 적대의식 표출 등을 들 수 있다. 특히, 군사 분야에서 북한은 경제난에도 불구하고 군사력 건설을 지속하겠다는 의지를 분명히 했고, 그중에서도 한국을 대상으로 하는 무기체계들을 연차적으로 증강해 나갈으로써 '적대적 두 국가관계'론을 지속해 나가기 위한 능력들을 지속적 확보하겠다는 의지를 보였다. 또한 북한의 비핵화 및 개혁·개방을 기대하고 지향하는 것 자체가 적대적 정책이라는 기존의 입장을 재확인하는 한편, 남북 간의 대화나 교류협력 재개 역시 원하지 않는다는 점을 강조했다.

이를 고려할 때, 향후 우리가 추구해야 할 대북정책 방향은 단기적 성과에 집착하지 않고 시간적 여유를 가지며 원칙에 충실하게 접근하는 것이다. 특히, 조기 미북협상에 대한 희망적 사고에 집착하여 비핵화라는 목표를 희석하거나 2선으로 후퇴시키지 않도록 유의해야 한다. 북한 지도부의 대남 적대성·호전성이 도발이라는 실질적 행동으로 이어질 가능성에도 유의해야 한다. 또한 4월 트럼프 대통령의 방중 이후에도 미국이 별 다른 대북협상 움직임을 보이지 않을 경우, 북한이 강화된 핵 및 미사일 능력 시위를 감행한다면 한미가 어떤 대응을 보일 것인가에 대한 공동의 대응방안 역시 마련되어야 한다.

당대회 진행과정

9차 당대회는 2024년 12월 당 전원회의에서 9차 당대회 소집을 예고한 이래 2025년 6월 당 전원회의에서 당대회 소집 방침을 공식 결정¹하고, 2025년 12월 당 전원회의에서 추가로 당대회 소집을 위한 실무적 조치²를 취한 데 이어, 2026년 1월 당조직별 대표자 선출 절차를 거쳐 소집되었다. 이번 당대회 소집 과정의 특징은 소집 준비기간이 7차 및 8차 당대회에 비해 길었고,³ 준비기간부터 5년성과를 대대적으로 선전하여 '경축' 분위기를 조성한 점이나, '80일 전투' 등의 노력(努力) 총동원 기간 설정이 없다는 점이 8차 당대회 준비과정과 달랐다. 북한은 9차 당대회 소집 기간을 연장하고 대대적으로 성과를 선전함으로써 8차 당대회

미결과제의 마무리와 김정은 치적 선전을 도모했다. 과거와 달리 경제목표를 달성하기 위한 노력 총동원 기간을 별도로 설정하지 않은 것은 이미 대규모 건설현장에 많은 인력을 돌격대로 차출했고, 북러 밀착으로 인해 일정한 경제적 지원을 얻었으며, 러시아 파병 상황인 점 등을 감안한 것으로 보인다.

당대회 개막 과정에서 특이한 점은 5천 명의 대표자들에게 '대표증'을 수여한 후 첫 행사로 '군수기업소의 600mm 방사포 50문 증정식'(2.18)에 참관하는 행사를 가진 것이다. 이 행사에서 김정은은 "어느 나라에도 없는 가장 위력한 공격무기"라고 자랑함으로써 당대회 시작부터 국방력 강화 성과를 과시하고 현대화 의지를 천명하는 데 초점을 맞추었다.⁴ 2월 19일 당대회 개막식에서는, 김정은을 비롯 당 간부 39명으로 집행부를 구성하고, 당대회 의제로 8차 때와 같이 '① 당중앙위원회 사업총화, ② 당규약 개정, ③ 당중앙지도기관 선거'를 의제로 상정했다. 김정은은 개회사에서⁵ 경제·군사·대외 등 모든 면에서 "자부할 만한 성과를 거두었다"고 자화자찬하면서 9차 당대회는 "낙관과 자신심으로 성공을 기약하는 대회"가 될 것이라고 단언했다. 또한, 2021년~2025년간 추진된 경제발전 5개년 계획이 "기본적으로 완수되고...국가의 대외적 지위를 불가역적으로 다졌다"면서, 앞으로 인민의 세기적 숙망 실현을 위해 시발을 댄 중장기 계획들을 본격적으로 전진시켜야 한다"고 강조했다. 다만, 과제의 막중함에 비해 "현재 당정 기관들과 일꾼들의 사업에는 뿌리깊은 패배주의와 무책임성, 보수주의와 형식주의, 지도능력의 미숙성이 내재하여 발전을 저해하고 있다"고 주장했다.

김정은은 개회사에서 당대회 대표자로 "8기 당중앙지도기관 성원 224명, 전당 조직에서 선출된 대표자 4,776명, 모두 5,000명의 대표자가 참석했다"고 소개했는데, 대표자 구성은 "당정치일군 대표 1,902명, 국가행정경제일군 대표 747명, 군인대표 474명, 근로단체일군대표 32명, 과학 교육 보건 체육 문화예술, 출판보도부문 일군대표 321명, 현장에서 일하는 일군, 핵심당원 대표 1,524명"이며 그중 "여성은 413명"이라고 밝혔다. 이밖에 "당중앙위원회 부서 일군을 비롯 각급 당조직에서 추천된 방청자는 2,000명"이라고 밝혔다.

[표 1] 북한 8·9차 당대회 대표자 5,000명 부문별 구성

구분	당정치	행정경제	군인대표	근로단체	과학문화	현장간부	중앙당	여성대표
9차대회	1,902	747	474	32	321	1,524	224	413
(구성비)	(38%)	(15%)	(9%)▲	(0.6%)	(6.4%)	(30%)▲	(4%)	(8%)
8차대회	1,959	801	408	44	333	1,455	250	501
(구성비)	(39%)	(16%)	(8%)	(1%)	(7%)	(29%)	(5%)	(10%)

이번 당대회 참가자 구성의 특징을 보면, 대표자 5천 명 및 방청자 2천 명으로 조직한 점은 8차 당대회 때와 동일하며, 대표자 5천 명의 부문별 구성비에서 중앙당·정치조직 및 행정경제 부문 대표자 수가 줄어든 대신 군부대 및 일선 현장 당원 대표자 구성비가 늘어났다. 이는 소외된 일선현장을 배려하거나 전체 당원이 소폭 증가했음을 의미한다.

7일간의 9차 당대회 1일차 회의(2.19)에서는 당대회 집행부 구성, 김정은의 개회사에 이어 '당 사업총화' 토의사업이 진행되었고, 조용원 당 조직비서가 8기 당중앙위원회의 사업 성과와 한계를 '자료 통보' 형태로 보고한 것으로 추정된다. 2일회의(2.20)에서는 '당 사업총화' 토의(자료 통보)가 계속된 데 이어, 김정은이 '당 사업총화 보고'를 시작했다. 3일회의(2.21)에서는 김정은의 '당 사업총화 보고'가 계속되고 '총화보고'에 대한 참석자(2명)의 토론이 이어졌다. 4일회의(2.22)에서는 '사업총화' 토론(발언 3명, 서면 14명)이 계속된 데 이어 당규약 개정, 당중앙위원회 위원·후보위원 선거, 당총비서 선거가 있었다. 과거 '보고' 다음날 공개되던 관행과는 달리 당대회의 핵심인 '사업총화 보고' 공개는 지연되었다. 5일회의(2.23)에서는 9기 1차 당 전원회의가 진행되었고 당 전원회의 결정 내용을 당대회에 보고(조용원)했다. 그리고 김정은의 '결론' 발언에 이어 9기 당중앙위원회의 전망 목표 및 계획에 대한 참가자들의 10개 부문별 연구·협의회가 진행되었다. 6일회의(2.24)에서는 경제·국방·대외·당사업 등 부문별 연구·협의회가 계속되어 당 중앙지도기관 간부들 지도하에 각 부문·단위별 사업방향과 계획을 토의했다. 마지막 7일회의(2.25)에서는 당 정치국 회의를 소집해 당대회 결정서 채택, 인민경제 20개 부문별 5개년 계획 초안 승인, 당 구호집 및 당규약 해설집 초안 심의가 있었고, 김정은이 폐회사를 시행했다. 폐막 다음날(2.26) 아침이

되어서야 '사업총화 보고'가 『조선중앙통신』 등의 북한 관영매체를 통해 '조선노동당 제9차대회에 관한 보도'로 축약, 공개되었고, 폐막 전날(2.25) 밤 김일성 광장에서 9차 당대회 기념 열병식 및 축포 야회가 진행되었다.

[표 2] 북한의 9차 당대회 진행 일정(2026.2.19~2.25, 7일간)

날짜	9차 당대회 토의 내용	8차 당대회(2021.1.5~12)
1일 (2.19)	<ul style="list-style-type: none"> 집행부 선거, 주석단 추천, 서기부 선거, 의정 승인, 개회사(김정은) '당 중앙위원회 사업총화' 토의(조용원 추정) 	개회사, 집행부 구성 동일 * 김정은 총화보고 시작
2일 (2.20)	<ul style="list-style-type: none"> '당 중앙위원회 사업총화' 토의 계속 김정은의 '당 중앙위원회 사업총화 보고' 시작 	* 김정은 총화보고 계속
3일 (2.21)	<ul style="list-style-type: none"> 김정은의 "당 중앙위원회 사업총화 보고" 계속 '당 사업총화'에 대한 토론(신포시 당 책임비서, 외무상 최선희) 	* 김정은 총화보고 계속
4일 (2.22)	<ul style="list-style-type: none"> '사업총화' 토론 계속(3명, 14명 서면 토론) 당 규약 개정 당 중앙위원회 위원/후보위원 선거 총비서 선거 	사업총화토론(리일환 등 8명)
5일 (2.23)	<ul style="list-style-type: none"> 9기1차 당전원회의(중앙당 간부진 구성 등) 김정은의 '결론' 발언 10개 부문별 연구 협의회 진행 	총화토론(11명), 당중앙검사위 총화, 당규약 개정
6일 (2.24)	<ul style="list-style-type: none"> 부문별 연구협의회 계속 	당중앙지도기관 선거 당중앙위 8기1차회의
7일 (2.25)	<ul style="list-style-type: none"> 정치국 회의 '당대회 결정서' 심의, 김정은 폐회사, 7일간 당대회 종료 	공업 교육 등 부문별 협의회
(8일) (2.26)	<ul style="list-style-type: none"> * 2월 26일 노동신문 '조선노동당 제9차대회에 관한 보도'로 '총화보고(5년 총화 및 새전망계획)' 내용 요약 소개 	결정서 채택, 폐회사(1.12) *폐회 익일 참가자 강습회

이상 9차 당대회 진행과정의 특징을 8차 당대회와 달라진 점을 중심으로 살펴본다. 우선 형식면에서 사업 '총화' 진행 방식을 조정·변경했다. 8차 당대회에서는 개막 직후 곧바로 김정은의 '당 사업총화 보고'가 3일간 진행되고, 4~5일차에 이에 대한 토론이 이어졌다. 그러나 이번 9차 당대회에서는 '총화 자료 통보'(2일간)에 이어 김정은이 총화보고(2일)를 하고 토론하는 순서로 조정되었다. 이후 부문별 연구·협의회를 통해 '새 전망 계획(정책 과제)'을 보완한 후 '총화보고'를 '결정서' 형태로 완결하는 방식을 취했다. 이러한 방식으로 조정함으로써 김정은의 보고 부담을 경감하고, '총화보고' 및 '새 전망 계획' 작성에 신중을 기하려는 의도로 보인다. 그러나 김정은의 육성 '총화보고'가 공개되지 않고 사후 축약된 형태로만 소개된 바, 그 현장감과 무게감이 떨어진다는 약점도 지니고 있었다.

주요 의제

1. 당규약 개정

북한은 이번 당대회 4일차 회의에서 조용원 당조직 비서의 제의로 당규약을 개정했으며, 개정 내용은 다음과 같다.⁶ 우선 "새시대 5대당건설로선을 지침으로 전당강화의 최전성기를 열어나가려는 당의 일관한 립장과 의지를 담아 정치건설, 조직건설, 사상건설, 규률건설, 작풍건설을 항구적인 당건설로선으로 틀어쥐고 나간다"는 내용을 명문화했다. 그리고 "당중앙의 유일적령도체계를 철저히 확립하고 중앙집권적규률을 강화하는 원칙에서 당중앙지도기관들의 권능과 사업체계를 명백히 규제하고 당대열의 질적 공고화"를 도모하는 등 당사업을 개선하는 내용도 일부 개정했다고 했다. 그러나 국내 일각에서 제기된 '당규약의 통일, 민족 개념 삭제'는 거론되지 않았다.⁷ 북한 내부 당의 중앙집권적 규율 강화, 당기구 간 책임과 권한 명확화, 당간부 인선 기준 강화 등 당사업체계 개선에 초점을 두어 그간 당사업에서 무질서와 정책 갈등이 심했음을 시사했다. 이번 당규약 개정을 통한 당사업 체계 개선은 이어진 중앙당 간부 쇄신, 당비서 확충 등 정책추진력 강화와 같은 맥락의 조치인 것으로 판단된다.

2. 당지도부 개편

이어 같은 날 당 중앙지도기관(중앙위원·후보위원) 선거가 리히용 간부비서의 제기로 진행되었다. 당 중앙위원으로 김정은을 포함해 139명, 후보위원으로 111명을 선거해 총 250명으로 당중앙위원회를 구성했다. 이는 8차 당대회와 같은 규모다. 주요 탈락인물로는 최룡해, 박정천, 리병철, 오수용, 김영철, 리선권, 오일정 등이 확인된다. 당중앙위원회 구성원 250명 중 161명을 교체하고 89명을 유임(위원 66명, 후보위원 23명)시켰다. 교체율은 64%로, 8차 당대회 당시 교체율 66%(250명 중 166명 교체, 84명 유임)과 유사하게 큰 폭으로 세대교체를 단행한 것으로 평가된다.

총비서 선거는 리일환 선전비서의 제의로 김정은이 재추대되었다. 2월 23일자 노동신문은 리일환의 '조선로동당 총비서 선거와 관련한 제의서' 장문(16쪽)을 게재했는데, 이 제의서에서는 김정은을 "그 누구도 대신할수 없는 공화국의 탁월한 정치활동가이시며 가장 열렬한 애국자, 우리 민족의 출중한 대표자, 우리 당과 국가, 인민의 위대한 존엄이시고 모든 승리와 영광의 상징"이라고 추켜세웠다.⁸

"8기 당중앙위 성과는 우리 혁명의 전 노정에서 가장 크고 고귀함. 당대회 역사에서 이번처럼 값진 승리로 총화한 적은 없었음. 위대한 승리를 이룩해 새로운 시대를 탄생시킴", "지난 5년 믿기 어렵게 모든 것이 변함. 수십년 지속된 불균형적, 비전형적인 질곡과 낙후성이 청산되기 시작함. 지방발전혁명, 농촌혁명, 보건혁명 등 거창한 혁명들이 추진됨", "세계 최강의 군사력을 보유하고 전쟁억제력을 다졌음. 국방이 선차냐, 경제가 선차냐를 논할 필요가 없는 시대가 도래하였으며, 사탕도 총알도 다 있는 시대가 옴. 우리는 결심하면 무엇이든 만들어낸다는 자신감으로 승화됨", "온갖 위협도 제재도 우리에게 통하지 않으며, 함부로 건드려서는 안 되는 위험한 상대로 변했음을 적수들도 알고 세계가 인정함. 이는 두 제국주의를 타승한 지난 세기를 능가하는 승리임", "세계는 확연히 변함. 세계의 흐름에 대처하던 우리가 세계에 영향을 주는 시대로 변함", "국가와 인민의 지위와 운명을 바꾸어 놓은 경이적인 변화가 어떻게 이루어진 것인지 생각해 보면 그것은 위대한 김정은 동지의 힘이었음", "모든 목표를 드팀없이 달성한 지난 5년은 김정은의 영도력을 정확히 증명함. 우리 인민모두가 자기 운명과 자기 가정, 더없이 소중한 후대들의 장래를 오직 한분 김정은 동지께 맡기고 있으며 김정은 동지께서 나라를 이끌어주시기를 념원함" (제의서 요약)

5일차(2.23)에서는 신규로 선출된 당 중앙위원들로 9기 1차 당 전원회의 확대회의(2.23)를 소집해 중앙당 간부들을 선발했다. 당중앙위원회 정치국 상무위원회와 정치국을 선거하고, 비서들을 선거하고, 비서국을 조직했으며, 당중앙군사위원회와 당중앙검사위원회를 선거했다. 또 당내 기구 사업에 대해 토의(당비서 증원, 당부장 조정 추정)하고 해당 결정서를 가결한 데 이어 당중앙위원회 부장들과 도당책임비서들을 임명했고, 인민군대 주요직제 지휘성원들을 임명했다. 이와 더불어 9차 당대회 결정 관철을 위한 2026년 사업계획과 당중앙위원회 구호집과 당규약해설집 수정 문제도 토의했다. 최고인민회의 상임위원회와 내각 구성과 관련한 간부 내신안을 심의 결정하고 새 임기의 최고인민회의에 제의하기로 했다고 하여 당대회 직후 15기 최고인민회의의 대의원 선거를 통해 최고인민회의를 새롭게 구성하고 이어 최고인민회의의 15기 1차 회의에서 새 국가기구 구성도 이어질 것으로 예상된다.

이번 중앙당 인사개편의 특징은 다음과 같다.⁹ 우선, 당 정치국 상무위원회를 5인체제로 복원했다. 정치국 상무위원 4명 중 최룡해가 탈락(은퇴 추정)하고 김재룡, 리일환이 진입함으로써 상무위원이 5명으로 늘며 전원 당료 출신으로 충원되었다. 조용원은 당비서에서 제외됨으로써 최룡해가 맡았던 최고인민회의 상임위원장을 맡을 것으로 추정된다. 두드러진 특징은, 중앙당 비서를 증원(6명→11명)하면서 전원 정치국 위원 및 당부장을 겸직하도록 하여 분야별로 정책 결정 및 집행의 소관 영역을 줄여주면서 일원적 관리를 도모한 점이다. 이번에 당비서로 김재룡, 리일환, 정경택, 김성남, 신영일, 리히용, 주창일, 조춘룡, 안금철, 김정관, 김승두 11명을 선거했으며, 이들은 모두 당 정치국 위원이자 당부장을 겸직한다.

다음으로, 군부 인물의 당 정치국 배정도 축소되었다. 8기에서는 한때 군부 인물(리병철, 박정천)이 정치국 상무위원을 맡거나 군부 3인방(국방상, 총정치국장, 총참모장)이 모두 정치국 위원이었으나, 이번에는 군정·군수 당비서 2명을 제외하고는 군간부의 정치국 위원 보임(노광철 등)을 줄인 것으로 잠정 파악된다. 김여정이 당 정치국 후보위원에 복귀 및 당 총무부장으로 승진한 점도 주목된다. 지난 1월 룡성기계를 현지지도하면서 김정은이 비판한 김덕훈(전 내각 총리)은 경제비서에서 물러나고 내각에서 특정 직위를 맡을 것으로 추정된다. 정치국 위원직을 유지하고 있다는 점에 보직이 주목된다.

전체적으로 볼 때 이번 9기 첫 중앙당 인사개편은 ▲ 비교적 큰 폭으로 세대교체를 단행하면서도 ▲ 대체로 종래 당 지도부를 신임하였고 ▲ 군·정 인물 비중을 더욱 줄이고 당료 중심으로 정치국을 구성해 당의 통제력·장악력을 강화한 것으로 평가된다.

[표 3] 9기 1차 당전원회의(2026.2.23) 구성 중앙당 간부진

기구별		선거 또는 임명 인물
정치국	상무위원	김정은, 박태성, 조용원, 김재룡, 리일환
	위원 (19명)	김정은, 박태성, 조용원, 김재룡, 리일환, 정경택, 김성남, 신영일, 리히용, 주창일, 조춘룡, 안금철, 김정관, 김승두, 최선희, 노광철, 김성기, 김덕훈, 박정근
	후보위원 (11명)	김여정, 박광웅, 한광상, 주철규, 전현철, 박 훈, 리철만, 리영길, 리창대, 방두섭, 김철원
비서국	총비서	김정은
	비서 (11명)	김재룡, 리일환, 정경택, 김성남, 신영일, 리히용, 주창일, 조춘룡, 안금철, 김정관, 김승두
	부장 (17명)	김재룡, 리일환, 정경택, 김성남, 신영일, 리히용, 주창일, 조춘룡, 안금철, 김정관, 김승두, 김여정, 박광웅, 한광상, 주철규, 최춘길, 김성철
당중앙군사위원회 (11명)	위원장 김정은, 부위원장 정경택, 위원: 조춘룡, 노광철, 김성기, 리영길, 방두섭, 최춘길, 김정식, 유광우, 리창호	
당중앙검사위원회 (15명)	위원장 리히용, 부위원장 박광웅·김철삼, 위원: 최준호, 박광식, 전태수, 정인철, 리성철, 조정철, 박진명, 김철원, 최근영, 배성철, 강명철, 오동일	

3. 사업총화 및 중기 과제 제시¹⁰

김정은은 '총화보고'에서 "총결기간 이룩한 괄목할 성과들과 그 요인을 평가"하면서 "총결기간 이룩된 제일 중요한 성과는 사회주의 전면적 발전의 새 흐름을 개척한 것"이라고

했고, “국가건설의 모든 분야와 나라의 모든 지역, 인민경제의 모든 부문을 동시에, 균형적으로 발전시키는 것은 사회주의 완전승리를 이룩하는 데서 반드시 지켜야 할 원칙이고 시대적 과제”였다고 하며 북한판 균형발전론을 제기했다. 김정은은 ‘전면적 발전의 새 흐름’으로 ▲경제 정비보강, 지방발전 정책, 대규모 건설사업 등 경제건설의 발전 국면이 열린 점 ▲국제적 위상이 높아지고, 핵보유국 지위를 불가역적으로 다진 점 ▲군대의 정치사상적, 군사기술적 위력을 더욱 강화한 점 ▲사상, 기술, 문화의 3대혁명을 촉진하고, 당조직과 인민정권의 역할을 높인 점을 들었다. 북한이 김정은 총화보고를 통해 제시한 주요 정책성과를 경제 부문, 국방 부문, 대외 부문으로 나누어 보면 다음과 같다.

가) 경제 부문

김정은은 ‘총화보고’에서 지난 5년 “생산장성의 물질기술적 토대가 다져지고 주저앉았던 부문들이 정상궤도에 들어서기 시작하였으며 경제전반을 동시에 들어올릴 수 있는 가능성이 열렸다”고 했다. 북한의 주장을 비판적으로 평가하면, 우선 ‘성과’ 주장이 모호하고 추상적이다. 살림집 건설 실적 외 구체적 통계를 제시(공개)하지 않고 과거와 같은 12대 중요고지 점령 실적도 공개하지 않았다. 이처럼 “5개년계획이 기본적으로 완수”, “주저앉았던 부문들이 정상궤도에 들어서기 시작”, “경제전반을 동시에 들어올릴 수 있는 가능성이 열림” 등 성과 주장이 추상적이고, 애매한 표현을 사용한 것은 ‘조건이 어려웠으나 기본 목표는 달성했다’, ‘새로운 발전 토대를 마련했다’는 의미로 해석된다. 이런 주장은 과거 계획경제 시기에도 반복된 표현이다. 결국 경제가 다소 회복세로 돌아서고 개선되기 시작했으나 목표는 미달했다는 것이다.

북한은 지방발전 정책의 의의로 ‘모든 지역의 균형발전론’을 부각하나, 이 정책은 민심이반이 심각해져 이를 추스르기 위한 ‘김정은표’ 정책이라서 부각할 수밖에 없을 것이다. 5개년 계획 후반부에 경제정책 성과 거양을 위한 일종의 방향전환으로서 2024년에 도입한 정책으로, 앞에서 밝힌 것처럼 당대회에서 김정은이 문제점을 지적할 정도로 부실에 대한 우려가 제기되는 사업이다. 또 “내각 중심의 통일적 경제관리 운영 체계 확립”도 말뿐이다. 룡성기계 현지도에서 김정은의 내각 간부 비판 사례¹¹ 나, 이번 인사개편에서 당

경제비서·부장을 경질한 점, 내각 중심이 아닌 당의 경제관여가 심화된 점 등 북한의 경제관리가 무질서·무규율 현상에 빠진 근거는 허다하다. 북한이 지난 5년 동안 확실히 성과를 낸 분야는 군수공업, 평양주택 건설, 대형 상징 프로젝트 건설에 불과하다. 이 사업들은 민생개선, 생산성 개선과는 거리가 멀다. 김정은은 8차 당대회에서 강조한 '인민들 피부에 닿는 식의주 문제 개선'에 대해 이번 대회에서 답을 하지 않고 있다. 30년 전 '완충기' 선언으로 경제계획이 중단된 이후 중기경제계획 수립은 2번뿐이다. 이번 5개년 계획이 '가장 뚜렷한 성과'라고 주장하나, 지난 '5개년 전략(2016-2020)'은 크게 실패했기 때문에 결국 5개년 계획 "성공, 완수" 주장은 정치적 수사로 평가된다. 이와 같이 북한이 5개년 계획의 성공 및 완수를 주장하는 이유는 계획 실패가 지도력 실패 및 체제 정당성 훼손으로 귀결되기 때문이다.

북한이 제시한 새 5개년 경제계획의 특징은 8기 경제정책의 연장선에서 수립한 점을 들 수 있다. 다시 말해 지난 경제정책과 큰 변화가 없다는 것이다. 지난 경제성과를 더욱 안정화·공고화하고 점진적인 질적 발전을 도모한다는 것이 '총적목표·원칙'이라고 주장한다. 이는 8기 경제정책이 경제 안정화와 질적발전에 한계가 있었음을 시인한 셈이다. 과거와 달라진 점은 지난 5년은 '정비보강'을 통한 생산능력 개선에 주력했으나 앞으로는 '생산토대 질적 개선과 경제전반의 장성 발전'을 병행 추구하여 생산활성화와 생산능력 개선을 도모하겠다는 것이다. 분야별 사업방향 제시도 8차 당대회와 유사하다. 다른 점은 평양 변모사업 추진, 지방공업공장 건설에 병원·봉사소 건설 병행, 새 에너지 및 인공지능 산업을 거론한 점이다.

북한이 경제정책 방향을 구체적으로 밝히지 않아 한계가 있으나, 새 경제정책은 다음과 같이 잠정 평가할 수 있다. 첫째, 국가주도, 엄밀하게 말해서는 당주도 통제경제가 심화되었다. 자립경제·폐쇄경제 고수, 전문성보다는 사상동원 중시, 당의 집행능력 보강, 반면 내각 간부들의 위축 경향이 그 근거다. 둘째, 군수·건설부문에 자원 편중이 여전하다. 군수산업과 대대적 건설사업 전개를 성장의 동력으로 삼고 있어 내각의 국가경제, 민생경제 관리에 제약이 가중될 전망이며, 당-정-군 간의 자원분배 갈등도 극심해질 것으로 예상된다.

셋째, 지방발전 전략의 제도화이다. 9차 당대회에서 가장 눈에 띄는 부분은 지방발전의 확대 가속화로 김정은이 지방발전 정책을 치적으로 내세우고, 지방 경공업공장 건설에 병원·봉사소 건설이 추가되었다. 그러나 지방 경공업공장, 온실, 양어장, 축산기지 등 대규모 지방 프로젝트가 내실있게 운영될지는 불투명하다. 넷째, 중러와의 대외 경제협력 방향도 불투명하다. 이번에 “대외 무역의 활발한 전개”를 주장하고 있으나 그 구체적 내용 소개가 없어 적극성이 떨어진다. 따라서 ‘안러경중’보다는 러시아에 모든 것을 의존하는 방식이 지속될 가능성도 있다.

전체적으로 볼 때 새 ‘5개년 경제계획’은 8기 경제정책의 점진적 양적 확대, 질적 개선을 추구하는 점증개선 전략이다. 8기 정책을 ‘성공’으로 포장했기 때문에 정책전환을 도모하기도 어려울 것이며, 경제 전문가는 배제하고 당료, 사상 중심으로 경제를 통제하니 효율성을 뒷받침하기도 어려울 것이다. 앞으로의 북한 경제는 군수·건설에 성장동력을 의존하면서, 종래와 같은 정비보강을 지속하며 생산 증대를 추구하는 방식이 될 것이다. 그러나 당의 정책주도 강화, 사상동원 방식, 자원분배 갈등 증대로 곳곳에서 파열음이 노출될 가능성이 다분하며, 특히 실질적인 민생개선에 집중하고 있지 않아 민심이반이 확대될 소지도 커 보인다.

나) 국방 부문

김정은은 “핵무력을 확대강화하고 핵보유국지위를 행사하는 것은 확고한 의지”라고 했다. 그는 “각이한 핵무기들의 군사적 효용성을 높이기 위한 보충적인 타격수단들과 운용지원체계들을 갱신할 것이며 핵방아쇠, 즉 통합핵위기대응체계의 가동 및 운용시험, 핵무기취급질서와 운용동작에 숙달시키기 위한 각종 연습들을 통하여 핵전투무력의 실전화를 고도화함으로써 임의의 시각, 불의의 정황에서도 ‘핵방패’가 신속 정확히 가동될 수 있게 림전태세를 갖추 것”이라고 했다. ‘핵보유국’ 지위를 기정사실화하면서 ‘핵무력 실전대비 태세 고도화’를 강조함으로써 핵위협 능력을 과시했다.

재래식 무기 부문에서, 김정은은 “군대가 갖춘 상용무기들을 세계적수준의 무기들로

갱신하는 사업을 강하게 내미는 것을 강군건설위업수행에서 나서는 중요한 과제"로 제기했다. 구체적으로는 "해군 수상 및 수중전력의 핵무장화를 중심으로 해군작전능력을 급속히 갱신"하고, "군사과학기술의 급속한 발전과 현대전의 요구에 맞게 강군건설의 2대전선인 군사교육혁명과 훈련혁명을 고조시켜 전쟁 수행능력을 강화"하겠다고 했다. 또 "당중앙군사위원회가 새 5개년계획 기간에 새로운 비밀병기, 특수한 전략자산들을 군대에 취역시킬 데 대한 중대한 과제들을 제시"했다면서 여기에는 "지상 및 수중발사형의 대륙간탄도미사일 종합체와 각이한 인공지능 무인공격종합체들, 유사시 적국의 위성을 공격하기 위한 특수자산과 적의 지휘중추를 마비시키기 위한 전자전무기체계들, 더욱 진화된 정찰위성들이 포함"되었다고 주장했다. 그는 이미 예고한 '핵무력과 상용(재래식) 무력의 병행 발전'의 일환으로 해군작전능력 강화, 현대전에 부흥한 전투훈련, 신무기 체계 개발을 거론했다.

김정은은 "특히 한국과 잇닿아 있는 남부국경선을 가급적 빠른 기간 내에 요새화하고 경계체계와 화력체계들을 보강할 데 대한 당의 군사전략적 방침을 관철해야 한다"고 주문했다. 동시에 "이미 개발된 신형병기들의 실전배비를 다그치는 것이 금후 5개년 전망계획의 중요한 과업"이라면서 "앞으로의 5년 기간 적수들을 견제하기 위한 전략무기체계들과 특히 한국지역을 억제하기 위한 주력 타격수단들인 600mm 방사포와 신형 240mm 방사포체계들, 작전전술 미사일종합체들을 년차별로 증강배치하여 공격의 밀도와 지속성을 대폭 제고하겠다"고 주장하여 대남 위협능력 확충을 예고했다.

다) 대외 및 대남 부문

북한은 9차 당대회 '총화보고 보도'에서 러시아-중국과의 관계에 대한 거론 없이, 미국에 대해서는 '최강경 자세 견지' 입장을 밝히고, 한국에 대해서는 '동족 범주에서 완전 소거' 주장과 함께 도발하면서 '완전붕괴 가능성 불배제'로 위협함으로써 군사노선 강화를 정당화하였다.

먼저, 미국에 대해서는 종래처럼 대미 "최강경 자세"를 견지하면서 '조건부 대화' 입장을

재확인했다. 김정은은 '총화보고'에서 "북한은 미국과의 대결에 만반으로 준비하며 최강경자세를 변함없는 대미정책기조로 견지할 것"이라면서도 "하지만 이미 천명했듯이 만일 미국이 북한의 지위(핵보유국)를 존중하며 대북 적대시정책을 철회한다면 미국과 좋게 지내지 못할 이유가 없다"고 했다. 이는 2025년 9월 최고인민회의 연설¹²과 같은 논리다. 북한은 여전히 대미 전략적 모호성을 유지하고 있으나, '총화보고'의 전체적인 맥락을 미국이 강권으로 국제정세를 혼란에 빠뜨리고, 대북 적대시 정책 때문에 북한의 핵 및 재래식 무력 현대화가 필요하며, 다극세계 건설에 북한이 역할을 할 것이라는 등 대미 접근보다 다극화 구도에 쏠려 있는 것으로 판단된다.

북한은 이번 당대회 '총화보고' 체계에서 대남 노선을 대외부문에 포함시켜 대미문제 다음으로 거론하면서, 대남 군사적 위협 능력 확충과 함께 적대적 태도를 더욱 노골화했다. 김정은은 '총화보고'에서 "한국에 대한 우리의 입장은 분명하다. 최고지도기관인 당대회를 통하여 다시금 천명하는데 북한은 가장 적대적인 실체인 대한민국과 상론할 일이 전혀 없으며 한국을 동족이라는 범주에서 영원히 배제할 것"이라고 선언했다. 또 "한국과의 연계조건이 완전히 소거된 현 상태를 영구화하고 어떤 경우에도 오도된 과거를 되살리지 않을 것이며, 한국과의 관계에서 남은 것은 아무것도 없으며, 있다면 우리 국익에 준한 랭철한 계산과 철저한 대응뿐"이라고 주장했다. 그는 한국 정부의 유화적 접근을 '기만극'이라면서 한국에 '대북 현상변경 시도 포기'를 요구했다. 김정은은 "한국 현 집권정권이 표방하는 유화적인 태도는 서투른 기만극이고 졸작"이라면서 "한국이 우리와 국경을 접한 지정학적 조건을 탈피할 수 없는 한 안전하게 살아갈 수 있는 유일한 길은 우리와의 모든 것을 단념하고 우리를 건드리지 않는 것"이라고 주장했다. 또 "한국은 그 누구를 힘으로 압도하려는 망상에서 벗어나 북한의 현 지위를 흔들어보려는 일방적인 현상변경 시도를 포기하여야 하며 그나마 유지되는 현존안정을 깨뜨릴 수 있는 불필요한 동작을 그만두어야 한다"고 강변했다.

북한은 대남 "군사적 대응 기준이 달라졌다"면서 "한국 완전붕괴 가능성"마저 위협했다. 김정은은 '총화보고'에서 "한국에 대한 고려사항이 백지화된 지금 북한의 군사적 대응 기준은

본질적으로 달라져 (핵무기) 선제공격사명을 포함해 모든 물리력의 사용"이 가능하다면서 "핵보유국의 문전에서 실행되는 한국의 부잡스러운 행동이 우리의 안전환경을 다쳐놓는 행위로 인정되는 경우 임의의 행동을 개시할 수 있고, 한국의 완전붕괴가능성도 배제될 수 없다"고 위협했다.

9차 당대회의 특징 및 정책적 함축성

1. 김정은의 개인적 치적 과시와 수령으로서의 완결성 부각

이번 9차 당대회의 가장 큰 특징은 김일성과 김정일이라는 선대(先代)와 어깨를 나란히 하는, 수령으로서의 모습을 부각하려 노력했다는 점일 것이다. 8차 당대회에서 북한은 개정된 당규약을 통해 "온 사회의 김일성-김정일주의화를 당의 최고강령으로 한다"고 규정함으로써 김정은의 정통성의 뿌리가 여전히 김일성으로부터 시작되는 '백두혈통'에 있음을 분명히 하였다.¹³ 물론, 9차 당대회에서도 김일성과 김정일의 치적에 대한 부정이나 격하는 이루어지지 않았고 김일성-김정일주의의 사회 지도이념으로서의 의미 역시 여전했지만, 북한 매체의 각종 보도는 주로 김정은의 치적과 성과를 포장하는 데 주력했다. 어떠한 면에서 이번 당대회는 국정운영이나 정책노선에 대한 진지한 토론장이기보다는 철저한 체제 선전장에 가까웠다. 김정은은 개회사에서 8차 당대회 이후 5년간의 성과를 "모든 부문에서 진전"이라며 자화자찬했고, 김정은을 총비서로 추대하는 리일환 선전비서의 장문의 '제의서'도 김정은 칭송과 정책 성과 선전 일색이며, 토론도 각 부문 책임자들을 내세워 김정은 지도력 선전에 초점을 맞췄다. 즉, 수령인 김정은의 완결성과 무오류성을 강조하는 데 주력한 것이다.¹⁴

"김정은 동지를 존엄 높은 우리 당의 위대한 수반으로 변함없이 높이 모신 무한한 긍지와 흥분 속에서"¹⁵ 총비서직으로의 재추대와 권력엘리트 세력교체를 통해 김정은은 자신에 대한 도전세력이 현재로서는 존재하고 있지 않음을 과시했고, 지난 5년간 당의 성과에서 설혹 미흡한 부분이 있더라도 이것은 자신의 책임이 아니라 당 간부들의 책임이라는 시각을

드러내었다. 즉, “정책 성과를 거두었으나 간부들의 행태와 능력에는 문제가 많다”고 주장함으로써 성과는 자신의 지도력의 결과이고 한계는 간부 탓이라는 논리를 전개해 권력층, 특히 정책 집행 간부층에 대한 큰 규모의 쇄신과 함께 향후 성과 부진을 이들 탓으로 돌릴 가능성을 암시했다. 결국 권력엘리트들의 충성경쟁을 유도하여 자신의 집권 기반을 더욱 튼튼히 하겠다는 구상을 드러낸 것이다.

2. 여전히 암시되는 경제 분야 취약성

김정은이 개막사에서 이번 당대회를 “모든면에서 성과”와 “낙관과 자신심의 대회”로 규정함에 따라 정책 노선과 성과에 대한 객관적·비판적 토론 수위는 낮아질 것임을 직감할 수 있게 했다. 즉, 9차 당대회는 ‘기본적’으로 8차 당대회에서 제시되었던 성과의 완수가 강조되는 한편, 새 정책 비전 제시보다 지난 5년 성과 선전에 치중하였다. 그러나 북한 매체의 각종 보도에서 경제적 성과는 주로 수사적(修辭的) 찬양에 집중되었을 뿐, 구체적인 목표 달성율이나 생산성의 증대치가 제시되지는 않았고, 일부의 결함과 한계도 논의되었을 법하지만 이것이 공개되지는 않았다.

이러한 경제 분야의 총화는 북한의 2차 경제발전 5개년 계획 역시 사실상 실패로 끝났을 가능성을 시사한다. 북한은 2023년 경제성장률(실질 GDP 증가율) 3.1%를 기록했고, 2024년에도 3.7%로 추산되는 등 연속 3%대 성장세를 보였다.¹⁶ 북러관계 밀착과 북중관계 회복 움직임을 고려할 때, 2025년의 성장률 역시 긍정 평가가 가능하다. 그럼에도 불구하고 이러한 성장 흐름은 ‘COVID-19’로 인한 2021년과 2022년의 상흔을 극복하기에는 여전히 한계가 있다. 더욱이, 북한이 구체적인 수치를 밝히지 않은 것은 이러한 수치상의 선전과 북한 주민들이 체감하는 경제상황 사이에 적지 않은 괴리가 있음을 암시하는 것이라 할 수 있다.

3. 군사 분야에서의 이중적 병진 추진 의지

북한은 김정은 시대 들어 경제력과 핵무력을 동시에 건설한다는 “경제와 핵의 병진” 노선을 표방했고, 2018년 일시적인 남북대화 및 미북협상 기간 중 경제 집중노선으로 전화하겠다고

선언했지만, 실질적으로는 핵무력 고도화에 따른 병진정책을 지속해왔다. 2024년부터 북한은 핵능력뿐만 아니라 재래전력 차원에서도 선택과 집중을 넘어선, 재래전력의 현대화를 추진하는 또 다른 병진정책을 추진해왔다. 경제와 핵, 그리고 핵과 재래전력을 동시에 건설해 나가겠다는 이중적 병진정책은 2025년에 들어 핵추진 잠수함 진수 현장의 공개와 '최현호'와 '강건호' 등 신형 5,000톤급 구축함의 진수를 통해 본격화되었다.¹⁷ 물론, 이러한 이중적 병진정책이 무리 없이 실현될 수 있는지에 대해서는 여전히 의문의 소지가 많다. 1960년대 김일성이 추진한 경제력과 국방력의 병진정책은 군수공업에 치중된 북한 경제구조의 왜곡을 불러왔고, 결국 이는 북한 경제난의 원인을 제공했기 때문이다.

9차 당대회는 경제난의 재현 위험성에도 불구하고 병진을 지속하겠다는 의지를 분명히 천명한 자리라고 할 수 있다. 당대회 기간 중 김정은의 총비서직 추대를 제의하는 제의서에서 북한의 선전비서 리일환은 현재의 시국을 “국방이 선차냐, 경제가 선차냐 하는 문제를 논할 필요가 없는 시대가 도래”했다고 평가했는데,¹⁸ 이는 김정은의 군사력 건설관을 그대로 대변하는 것이라 할 수 있다. 김정은 역시 총화보고를 통해 “상용무기들을 세계적 수준의 위력한 무기들로 갱신하는 사업을 강하게 내미는 것”을 주요 과제로 제기했다. 특히, 600mm 신형 방사포와 240mm 방사포 등 한국을 겨냥한 미사일들을 연차적으로 증강해 나가겠다는 목표는 남북한 관계에서 ‘적대적 두 국가관계’론을 지속해 나가기 위한 능력들을 지속적으로 확보하겠다는 의지의 발현으로 평가될 수 있다. 더 근본적으로는 제2경제에 중점을 둔 경제건설 전략을 지속함으로써 군부의 조합적 이익(corporate interests)을 보장하고, 이를 통해 군의 정치 개입(권력에의 도전) 동기를 최소화하면서도 군의 충성을 유도하겠다는 것이 김정은의 장기 집권 구상의 하나임을 엿볼 수 있는 부분이다.

4. 정치적 세대교체, 그러나 모험의 회피

이미 지적인 바와 같이, 9차 당대회는 최룡해의 퇴진을 비롯한 권력엘리트들의 세대교체가 두드러진 자리였다고 할 수 있다. 그러나 이러한 세대교체는 8차 당대회 당시에도 이미 추진되었던 것이고, 최룡해를 비롯한 빨치산 2세대의 퇴진은 연령적 특성(70대 후반)을 감안하더라도 자연스러운 현상이라 할 수 있다. 기존 권력엘리트의 기반이나 출신 성분에

비추어 대폭적인 전환이 이루어지지 않는 것으로 보이고, 다만 새로이 진입한 권력엘리트들에 대해 지속적인 공동운명체 의식과 충성경쟁을 유도하는 조치는 앞으로도 강화될 것으로 평가된다. 9차 당대회가 종료된 이후 김정은은 주요 지도간부와 군사지휘관들을 만나 '특별히 준비한' 선물인 '신형 저격수보총(소총)'을 수여했는데, 이는 북한 특유의 간부들에 대한 선물 정치인 동시에 자신의 대남 및 대외 투쟁철학을 내면화하고 공유하라는 김정은의 메시지로 해석할 수 있다.¹⁹

9차 당대회에서의 정치구도 재편과 관련하여 당대회 이전부터 주목을 받았던 김주애(또는 주해)의 공식 후계자 지정은 이루어지지 않았고, 김주애는 기념 열병식과 선물 증정회 및 시연 행사에 참석했지만, 당 중앙위원, 정치국원, 비서국원 등 어떤 직위에도 이름을 올리지는 않았다. 이는 노동당 규약상 입당 연령이 만 18세이고, 김주애가 13세 전후 정도로 추정된다는 점에서 아직 어린 연령을 감안한 결과일 수도 있으나, 김정은이 김주애를 미사일 총국을 총괄하는 역할로 내정했다는 정보보고와는 상치되는 것이기도 하다.²⁰ 반면 '백두혈통'이라는 정통성을 공유한다는 점에서 잠재적 경쟁자가 될 수 있는 고모 김여정은 이번 당대회를 통해 기존의 노동당 부부장에서 부장급으로 격상되었다. 만약, 김주애로의 계승이 마무리 단계에 이르렀다면 그동안 북한의 혈연세습 사례상 김여정의 역할 역시 축소되거나 조정되는 과정이 추진되었을 가능성이 있고, 일부에서는 김여정과 김주애의 물밑 권력투쟁을 전망하기도 한다.²¹ 이러한 점에서 김주애로의 혈연세습 과정은 당분간 '후계자 수업'의 단계에 머물 것이고, 김정은을 유사시 대신할 만한 진정한 후계자라기보다는 김정은 정권이 장기적으로 지속 가능할 것이라는 자신감을 대내외에 과시하는 상징적 의미로서의 역할을 지속할 것으로 전망된다.

5. 반미 연대에 있어 북한의 위상 과시와 명확한 대남 적대의식 표출

북한의 9차 당대회에 나타난 또 하나의 특징은 국제적인 반미연대의 한 축으로서 북한의 위상을 과시하는 한편, 기존의 '적대적 두 국가관계'에 입각한 대남 적개심을 더욱 분명히 했다는 점이다. 김정은은 총화보고를 통해 우리의 역대 정부가 "음흉하게도 화해와 협력의 기회를 통해 우리 내부에 저들의 문화를 류포시키면서 그를 통한 그 누구의 변화를 꾀하고

나아가 우리 체제의 붕괴를 기도"해왔다고 단언함으로써 북한의 비핵화 및 개혁·개방을 기대하고 지향하는 것 자체가 적대적 정책이라는 기존의 입장을 재확인했다. 또한 "장구한 세월속에 비과학적이고 비현실적인 것으로 증명된 한국과의 대화와 협력, 명분 아닌 명분에 추호도 집착하지 않을 것"이라고 밝힘으로써 남북간의 대화나 교류협력 재개 역시 원하지 않는다는 점을 강조했다.

현행 국제질서와 관련해서는 "미국은 이른바 《미국우선주의》의 간판 밑에 다른 나라들의 주권과 영토완정, 안전리익은 전혀 개의함이 없이 오직 저들의 패권적 야욕을 충족시키기 위해 《힘을 통한 평화》를 제창하면서 주권국가들에 대한 침략과 무력사용을 서슴없이 일삼고 있다... 미국의 패권정책에 의해 다무체계를 근간으로 하는 현존국제질서와 국제관계구도에서는 심각한 변화가 일어나고 있으며 정의의 기준, 힘의 가치에 대한 재평가가 이루어지고 있다"고 규정함으로써 국제적 반미연대의 중요성을 역설하는 한편, 그의 한 축을 차지하고 있는 북한의 위상을 은근히 과시했다. 미국과 이스라엘의 전격적인 대이란 폭격 직후인 3월 1일, 북한이 외무성 대변인 담화를 통해 "국제사회가 목격하고 있는 미국의 패권행위증가는 세계의 평화와 안정을 붕괴시키는 그들의 파괴적역할과 그 엄청난 후과에 대한 실증적사례로 되고 있다... 지역의 당사국들과 리해관계국들은 거짓평화의 간판 밑에 침략과 전쟁을 선택한 불법행위자들의 본질을 정확히 파악하고 중동정세흐름의 본도를 평화와 안정으로 되돌려세우는 데서 응당한 책임을 다하여야 할 것"이라고 성토했다²² 역시 이러한 맥락에서 파악할 수 있다. 즉, 북한으로서는 자신들의 핵보유국 지위를 인정하는 것을 전제로 미북협상 가능성을 열어놓으면서도 미국과 북한은 동등한 행위자이고, 양보를 해야 할 것은 북한이 아니라 미국이라는 메시지를 던진 것이다.

총화보고의 대외메시지에서 또 하나 주목할 점은 2025년 중 두드러지게 나타난 북-중-러의 연대관계에도 불구하고, 중국 및 러시아와의 관계에 대한 언급이 없다는 점이다. 물론, 전통적인 당대회 총화보고에서 대외 메시지는 그리 많지 않은 것이 일반적인 사례였기는 하지만, 김정은의 총화보고에서 대남 및 대미 메시지는 분명한 반면, 김정은의 대표적 외교 치적으로 선전할 만한 북러관계 밀착과 북중관계 회복 사실이 두드러지지 않았다는 점은

의문의 소지를 남긴다. 이는 외형상의 북-중-러 연대에도 불구하고, 중국 및 러시아로부터의 외교·군사·경제적 지원이 아직 만족할 만한 수준은 아니라는 우회적 불만의 표시일 수도 있고, 아니면 김정은의 치적이 중국과 러시아의 지원 때문이라는 인상을 주지 않기 위한 조치일 수도 있다. 혹은 외무성 성명에서 나타난 바와 같이, 미국의 대외정책에 대해 중국과 러시아가 강한 대응을 보이고 있지 않은 것에 대한 잠재적 불안감을 반영하는 것이란 해석도 가능하다. 다만, 북한의 대외인식 문제는 9차 당대회에서의 메시지만으로는 단정적 평가가 어렵고, 지속적인 추적과 분석의 필요성을 남기고 있다.

향후 우리의 대북정책 방향에 대한 제언

김정은은 ‘총화’에서 대남 적대노선이 최종적·불가역적 선언이라고 주장하여 대남 ‘적대(적화)’를 위한 군사노선을 정당화하는 한편, 우리 정부를 상대하지 않겠다는 입장을 분명히 했다. 이러한 김정은의 메시지는 9차 당대회 전인 2월 12일 김여정이 담화를 통해 무인기 침투와 관련, 우리 통일부장관이 유감의 의사를 표명한 것을 다행으로 생각하며, “비교적 상식적인 행동”으로 평가한 것²³과는 다소의 차이를 지니는 것으로도 해석될 수 있지만, 맥락상 상호 연결되어 있다고 보는 것이 타당하다. 당대회를 통해 김정은이 우리 정부의 대북정책이 ‘기만적’이라고 평가한 이유는 북한의 어법으로는 (1) (무인기 침투 등) 북한 변화를 촉발하려는 세력들을 더 강하게 통제하지 않고, (2) 여전히 비핵화를 앞세우며, (3) 국제질서의 혼란을 가중시키는 미국과의 동맹을 유지하고 있다는 점 때문일 것이다. 또한 현 단계에서 북한이 관심을 가진다면 그 우선순위는 미북협상에 두어질 것이고, 남북관계는 부차적 사안에 불과하다는 메시지도 담겨 있다. 이러한 북한의 메시지는 결국 외형적으로라도 남북관계를 진전시키기를 원하면 (1) 북한의 핵보유국 지위를 인정하고, (2) ‘적대적 두 국가관계’ 속에서 북한의 우월적 지위를 받아들이며, (3) 비핵화를 의제로 하지 않는 미북협상을 추구하도록 미국을 설득하라는 것으로 요약할 수 있다. 또한 한국 헌법의 ‘영토조항’ 개헌과 한미동맹 약화 등 한국 정부의 보다 근본적인 태도 변화를 유도하는 것 역시 북한이 노리는 바 가운데 하나일 것이다.

물론, 이러한 선택은 우리 정부의 현재 정책방향과도 부합하지 않는다. 비핵화를 남북대화 및 미북협상의 주요 의제에서 배제할 경우, 이는 한국과 미국의 외부적 위협에 의해 자위적인 목적으로 핵무장을 했다는 북한의 논리를 정당화하고, 북한 및 외부세력의 위협으로부터의 한반도 방위라는 한미동맹의 근간 자체를 부정하는 결과를 초래할 수도 있기 때문이다. 만에 하나 이러한 접근을 취할 경우, 동맹까지도 거래의 잣대로 판단하는 트럼프 행정부의 대한반도 공약 방기로 이어질 수도 있다. 또한 대북 정책과 관련된 국론분열 역시 더욱 증폭될 위험이 있다. 이를 고려할 때, 향후 우리가 추구해야 할 대북정책 방향은 다음과 같이 크게 세 가지로 정리될 수 있다.

첫째, 대북정책과 관련하여 단기적인 성과에 집착하지 않은 시간적 여유와 원칙에 충실한 접근이 필요하다. 9차 당대회에서 북한이 보여준 대대적인 자화자찬의 이면에는 현재의 경제 및 사회상황에 대한 주민들의 잠재적 불만과 이를 통제하려는 북한 정권의 내부단속 욕구가 내포되어 있다. 대내외적으로 북한의 위상을 과시하면서도 변화에 취약한 정권 및 체제의 딜레마가 여전히 상존하고 있음이 드러난다. 이를 고려할 때, 현재 우리 사회 일각에서 제기되고 있는 ‘평화적 두 국가관계’ 실현을 위한 일방적 대북조치보다는 거시적인 관점에서 북한을 대화와 변화의 길로 끌어내기 위한 접근법이 필요하고, 북한에 대한 정보 및 문화의 유입을 위한 노력을 활성화해야 할 것이다. 둘째, 이와 연결되어 조기 미북협상에 대한 희망적 사고에 집착하여 비핵화라는 목표를 희석하거나 2선으로 후퇴시키지 않도록 유의해야 한다. 현 상황에서는 북한의 핵 및 재래식 위협에 대한 한미 간의 대비태세를 확고히 하고, 비핵화가 결코 포기할 수 없는 목표임을 분명히 하는 것이 오히려 실효성 있는 미북협상에 도움을 줄 것이기 때문이다. 셋째, 북한 지도부의 대남 적대성·호전성이 도발이라는 실질적 행동으로 이어질 가능성에 유의해야 한다. 9차 당대회 이후 북한이 ‘남부국경지역’을 공식화하려는 행위, 즉 서해 ‘해상국경선’의 선포 및 서해 NLL 침범, 육상 군사분계선(MDL) 인근에서의 공격적 정찰 활동을 강화할 가능성 등 다양한 시나리오에 대한 우리의 대응역량을 점검해야 한다. 특히, 4월 트럼프 대통령의 방중 이후에도 미국이 별 다른 대북 협상 움직임을 보이지 않거나 북한이 강화된 핵 및 미사일 능력 시위를 감행할 경우, 한미가 어떤 대응을 취할 것인가에 대한 사전 협의를 시작할 필요가 있다.

저자

차두현 부원장은 북한 문제 전문가로서 지난 20여 년 동안 북한 정치·군사, 한·미 동맹관계, 국가위기관리 분야에서 다양한 연구실적을 쌓아왔다. 연세대학교 대학원에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 한국국방연구원 국방현안팀장(2005~2006), 대통령실 위기정보상황팀장(2008), 한국국방연구원 북한연구실장(2009) 등을 역임한 바 있다. 한국국제교류재단(Korea Foundation)의 교류·협력 이사를 지냈으며(2011~2014) 경기도 외교정책자문관(2015~2018), 통일연구원 객원연구위원(2015~2017), 북한대학원대학교 겸임교수(2017~2019)로 활동하기도 하였다. 현재는 아산정책연구원 부원장 겸 수석연구위원으로 있으면서, 경희대 평화복지대학원 객원교수직을 겸하고 있다. 국제관계분야의 다양한 부문에 대한 연구보고서 및 저서 100여건이 있으며, 정부 여러 부처에 자문을 제공해왔다.

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.

서보배는 아산정책연구원의 연구원이다. 서울대학교 독어독문학과를 졸업하고, 고려대학교에서 북한학 석사학위를 취득했다. 북한인권정보센터(NKDB)에서 연구원으로 재직했고, 연구 관심분야는 북한 인권, 북한 체제, 남북관계 등이다.

- 1 "조선로동당 중앙위원회 제8기 제12차전원회의 확대회의가 진행되었다," 『노동신문』 (2025.06.24).
- 2 "조선로동당 중앙위원회 제8기 제13차전원회의 확대회의에 관한 보도," 『조선중앙통신』 (2025.12.12).
- 3 7차·8차 당대회는 소집결정에서 개막까지 각각 6개월, 5개월이 소요된 반면 9차 당대회는 8개월 소요되었다. 당대회 소집 예고기간까지 포함하는 경우, 1년 2개월이 걸렸다.
- 4 "군수로동계급이 조선로동당 제9차대회에 드리는 600mm대구경방사포증정식 성대히 거행," 『조선중앙통신』 (2026.02.19).
- 5 "경애하는 김정은동지께서 조선로동당 제9차대회에서 개회사를 하시었다," 『노동신문』 (2026.02.20).
- 6 "조선로동당 제9차대회 결정서(2026년 2월 22일) : 조선로동당규약개정예 대하여," 『노동신문』 (2026.02.23).
- 7 삭제가 예상된 부분은 당규약 전문의 ▲"노동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 부강한 사회주의사회를 건설하고 전국적 범위에서 자주적, 민주적 발전을 실현..." ▲"전 조선의 애국적 민주력량과의 통일전선을 강화..." ▲"민족대단결의 기치를 높이 들고 조국의 평화통일을 앞당기고 민족의 공동번영을 이룩..." 부분이다. 아직까지 삭제하지 않은 이유에 대해 '통일, 민족 개념 지우기'는 북한 과거역사 대부분을 지워야하는 것으로 일단 현행 수준에서 멈추고 당규약이나 김일성 노작이나 김정일 문헌 내용의 삭제는 유보했을 가능성으로 추론해 본다.
- 8 김정은을 당총비서로 추대하는 리일환의 제의서와 당 결정서를 잘 분석해 보면 북한이 요구하는 '수령의 덕목'을 파악할 수 있을 것이다. "조선로동당 총비서 선거와 관련한 제의서," 『조선중앙통신』 (2026.02.23).
- 9 북한은 2026년 2월 24일 '당 중앙위원회 제9기 제1차전원회의에 관한 공보'로 새로 구성한 중앙당 간부진을 발표했다.
- 10 김정은의 사업총화 내용은 "조선로동당 제9차 대회에 관한 보도," 『조선중앙통신』 (2026.02.26)을 참조할 것.
- 11 "룡성기계연합기업소 1단계 개건현대화대상 준공식 진행," 『노동신문』 (2026.01.20).
- 12 "조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제13차회의에서 한 김정은동지의 연설," 『조선중앙통신』 (2025.09.22).
- 13 통일부 통일교육원, 『2025 북한이해』 (서울: 통일교육원, 2025), p. 15.
- 14 "조선로동당 제9차 대회 4일회의가 2월 22일에 진행되었다," 『조선중앙통신』 (2026.02.23).
- 15 Ibid.
- 16 "작년 북한 경제 2년 연속 3%대 성장...건설·광공업 견인," 『연합뉴스』 (2025.12.23).
- 17 차두현, "최근 북한의 재래군사력 건설과 동아시아 안보 구도예의 영향," 아산정책연구원 『이슈브리프』, 2025-30 (2025.09.16).
- 18 "조선로동당 총비서 선거와 관련된 제의서," 『노동신문』 (2026.02.23).
- 19 "김정은, 주요 간부·군사지휘관에 신형 저격총 선물," 『연합뉴스』 (2026.02.28).
- 20 "[단독] 김정은 딸, '주애' 아닌 '주해'? 정부, 미사일 총국장 역할할 가능성 주시," 『조선일보』 (2026.02.23).
- 21 "김주애 후계 공식화 땀 고모 김여정과 권력투쟁 가능성," 『연합뉴스』 (2026.02.15).
- 22 "조선민주주의인민공화국 외무성 대변인담화," 『조선중앙통신』 (2026.03.01).
- 23 "한국 당국은 주권침해도발방지조치를 강구해야 할 것이다 - 김여정부부장 담화," 『조선중앙통신』 (2026.02.12).