

April 2026
No. 378

INSS

전략보고

북한의 노동당 9차 대회와 최고인민회의 15기 1차 회의의 대외·대남 전략 구상

김일기
ikkim@inss.re.kr

- I. 서론
- II. 북한의 대외 인식과 전략 구상
- III. 북한의 대남 인식과 전략 구상
- IV. 결론 : 정책적 고려 사항

북한의 노동당 9차 대회와 최고인민회의 15기 1차 회의의 대외·대남 전략 구상

I. 서론

II. 북한의 대외 인식과 전략 구상

1. 대외 인식
2. 대외전략 구상

III. 북한의 대남 인식과 전략 구상

1. 대남 인식
2. 대남전략 구상

IV. 결론: 정책적 고려 사항

북한의 노동당 9차 대회와 최고인민회의 15기 1차 회의의 대외·대남 전략 구상

저자 | 김일기

국문 초록

본 전략보고는 노동당 제9차 대회와 최고인민회의 제15기 제1차 회의를 중심으로 북한의 대외·대남 인식과 전략 구상을 분석하고, 우리 정부의 대북정책 추진을 위한 정책적 고려사항을 제시하였다. 북한은 현 국제질서를 혼란과 격변의 시기로 인식하면서, 이를 전략적 공간 확대의 기회로 활용하려는 것으로 보인다. 이에 따라 김정은의 직접 지도 아래 '국익 수호'를 대외활동의 최우선 원칙으로 설정하고, 대미 관계에서는 최강경 기조를 유지하면서도 조건부 대화 가능성은 열어두고 있다. 동시에 북러 협력 강화, 북중 관계 복원, 글로벌 사우스를 대상으로 한 외교 확대를 통해 공세적 대외전략을 추진할 가능성이 크다. 대남 차원에서는 남북관계를 '적대적인 두 국가 관계'로 재규정하고, 남북관계 단절과 군사적 압박을 지속하는 한편 한국을 배제한 채 미국과의 직접 거래를 추구하는 이른바 '통미봉남' 전략을 추진할 것으로 예상된다. 이에 따라 우리 정부는 단기간 내 남북관계 개선이 쉽지 않다는 현실을 전제로, 북한의 공세에 대한 상응 대응보다는 군사적 충돌 위험을 낮추고 대화 재개의 최소 기반을 유지하는 위험관리형 접근에 우선순위를 둘 필요가 있다. 아울러 북미 접촉 국면에서 우리 정부가 배제되지 않도록 한미 공조를 강화하고, 한중·한러 관계를 전략적으로 관리함으로써 북한을 둘러싼 외교환경을 안정적으로 조정할 필요가 있다. 또한 향후 외교환경 변화로 남북관계 복원의 기회가 열릴 가능성에 대비하여, 우리 정부가 독자적으로 추진할 수 있는 신뢰회복 조치를 지속적으로 축적해 나가야 한다.

주제어: 북한, 대외전략, 대남 전략, 9차 당대회, 최고인민회의

I 서론

- 북한은 노동당 9차 대회(2.19~26)와 최고인민회의 15기 출범(3.22~23)을 통해 ‘김정은 2.0 시대’를 개막하고 향후 5년의 정책 방향을 제시
 - 리일환은 김정은 노동당 총비서 재추대를 제의하면서, 지난 5년 동안 “반만년력사에 일찌기 없었던 그리고 해방후 75년과도 뚜렷이 구별되는 위대한 승리를 이룩하고 하나의 새로운 시대를 탄생시켰다”고 주장
 - 노동당 9차 대회와 관련하여 국가정보원은 ‘김정은 시대 2.0’으로의 전환 본격화로 평가하였고,² 통일부 역시 명실상부한 김정은 시대를 선언했다고 총평³
- 북한은 대외·대남 인식과 전략 구상을 김정은 위원장의 노동당 9차 대회 사업총화보고⁴와 최고인민회의 제15기 1차 회의 시정연설⁵을 통해 제시
 - 사업총화보고는 노동당 9차 대회 보도 형식속에서 요약본으로 제시되었으며 시정연설은 전문을 공개
 - 사업총화보고는 대남 분야를 대외관계 범주에 포함하여 비교적 상세히 언급한 반면, 시정연설에서는 대외 분야에 비해 대남 분야를 한 문장으로 매우 간략하게 처리
 - ※ 북한이 최고인민회의 개정 헌법에 ‘적대적 두 국가 관계’를 명기한 이후 김정은 위원장의 시정연설에서는 의도적으로 ‘대남 무시’ 기조를 반영하여 대남 분야를 간략하게 언급한 것으로 판단
- 본 전략 보고는 노동당 9차 대회와 최고인민회의 15기 1차 회의에 나타난 북한의 대외·대남 인식과 전략 구상을 분석하고, 우리 정부의 대북정책 추진을 위한 정책적 고려 사항을 제시하고자 함

1 “조선로동당 총비서 선거와 관련한 제의서,” 『조선중앙통신』, 2026년 2월 23일.

2 “국정원 “김주애, 일부 시책에 의견 내…’후계 내정 단계’ 판단”(종합), 『연합뉴스』, 2026년 2월 12일, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260212101951001>> (검색일: 2026.2.13).

3 “통일부 北, ‘김정은 시대’ 선언...지도부 50% 물갈이,” 『SPN 서울평양뉴스』, 2026년 2월 27일, <<https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=104884>> (검색일: 2026.2.28).

4 본 보고서에서 ‘사업총화보고’로 제시하는 자료는 “불굴의 개혁투쟁으로 진취한 승리와 영광을 새로운 려정의 줄기찬 전성과 도약으로 이어나가자: 조선로동당 제9차대회에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2026년 2월 26일.

5 본 보고서에서 ‘시정연설’로 제시하는 자료는 “경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제15기 제1차회의에서 시정연설을 하시였다,” 『조선중앙통신』, 2026년 3월 24일.

II 북한의 대외 인식과 전략 구상

1. 대외 인식

■ 지난 5년간의 대외정세를 북한에 유리한 환경으로 인식

- 북한은 미중 전략 경쟁과 러우 전쟁 등에 따른 ‘신냉전과 다극화 구도’의 국제 정세 변화를 활용하여 대외관계에서 상당한 성과를 거둔 것으로 자평
 - 김정은 위원장은 지난 5년간은 “사회주의 건설을 위한 유리한 조건과 환경이 마련”⁶되었으며 “공화국의 안전과 이익이 굳건히 수호되고 국제적 위상이 더욱 높아진 시기”⁷라고 평가
- 미국 국방정보국 역시 “김정은은 국제 정치적 정당성과 체제 안전에 점점 더 큰 자신감을 보이고 있으며, 북한은 수십 년 이내 가장 강력한 전략적 위치에 있다”⁸고 평가한 바 있으며, 이는 북한의 인식과도 일정 부분 연계

■ 現 국제 정세를 ‘혼란·격변’과 ‘예측 불가능’의 시기로 인식

- 김정은 위원장은 현재의 국제 정세를 과거 5년과는 질적으로 다른 환경으로 규정하면서, 국제관계가 ‘혼란과 격변의 소용돌이’에 진입하였다고 평가
 - ※ “지금의 세계는 5년전과도 완전히 다르며 국제관계는 혼란과 격변의 소용돌이속에 들어섰으며”⁹, “예측 불가능성은 오늘의 세상에서 우리가 유일하게 예측할 수 있는 정세전망”¹⁰
- 북한은 국제 정세의 불안정성과 더불어 한미일 등의 대북 위협 증가로 대외환경이 엄혹해지고 있다고 인식
 - ※ 조선반도와 주변지역도 미국을 위시한 추종세력들의 끈질긴 반공화국적대시정책과 안전파괴적인 조치들로 하여 항시적인 불안정과 긴장격화에 처하였으며 그로 하여 우리 국가의 대외환경은 의연 엄혹하다 (사업총화보고)

6 “조선로동당 제9차대회에서 한 개회사,” 『조선중앙통신』, 2026년 2월 20일.

7 사업총화보고.

8 Jeffrey Kruse, *2025 Worldwide Threat Assessment* (Defense Intelligence Agency, 11 May, 2025), p. 20; 최용환, “북한의 대외전략 분석 및 남북관계 개선 방안,” 『한반도 비핵화를 위한 새로운 패러다임 모색』, 경남대학교 극동문제연구소, 제77차 통일전략포럼 자료집 (2026년 3월 26일), p 108.

9 사업총화보고.

10 시정연설.

■ 대외정세 변화를 ‘기회 요인’이자 ‘위기 요인’으로 동시에 인식

- 김정은 위원장은 미국 중심 질서의 약화와 다극화 진전에 따라 북한의 전략 공간이 확대되고 있다고 판단한 것으로 보임
 - 신냉전과 다극화는 국제정치의 분절화·진영화를 초래하였으며, 그 결과 미국의 패권 약화와 중·러의 세력권 확대 속에서 북한의 외교적 활동 공간도 확대되는 것으로 판단¹¹⁾
 - 김정은 위원장은 향후 ‘다극화 추세’가 앞으로 더욱 강화될 것이며, 북한이 그 과정에서 주도적 역할을 할 수 있다는 기대와 자신감을 표출
 - ※ △앞으로도...다극세계건설이 더욱 추동될 것이며, 그 중심에 우리 국가가 서 있다(사업총화보고) △다극 세계건설은 더욱 힘있게 추동될 것이며, 세계의 자주화 흐름을 견인해나가는 역사적 사명을 기꺼이 맡아 수행(시정연설)
- 북한은 미국의 패권 약화에 따른 전략 공간 확보라는 ‘기회’와 함께 정세 변화에 제대로 대응하지 못할 시에 미칠 파장에 대한 ‘위기’도 함께 인식하는 것으로 판단
 - △국제 정세의 불안정성 증가 △한반도 정세의 불안정과 긴장 격화 △러우 전쟁의 종전 가능성 등 급변하는 정세 변화에 대해 기회와 위기의식을 동시에 인식
 - ※ 오늘날 현존하는 위협과 전망적인 국제정치흐름에 대해 충분한 고려없이 너무도 쉽게 예단하고 충분한 숙고가 없이 미래를 설계한다면 그것은 최대의 실수이며 무모한 도박(시정연설)

2. 대외전략 구상

■ 대외정책에 대한 김정은 위원장의 직접 지도

- 북한은 사업총화보고 보도에서 ‘당중앙’을 7번 언급하면서, 김정은 위원장의 대외정책에 대한 직접 지도와 관여를 이례적으로 강조
 - 김정은 위원장은 국제·한반도 정세 변화가 예측 불가능하며, 이의 대처가 북한의 생존과 발전에 매우 중요하다는 인식을 한 것으로 보임
 - ※ 혁명의 객관적환경이 준엄하고 국제정세가 전례없이 첨예한 현 조건에서 국가의 대외활동에 대한 당중앙의 직접적관여는 필수적인 요구(사업총화보고)
- 북한은 급변하는 정세 변화에 대응하여 김정은 위원장의 지도하에 신속하고 유연한 대외정책 변화를 추진 하겠다는 의지를 표명
 - 북한 체제의 특성으로 볼 때 유연한 정책 대응은 김정은 위원장 외에는 어려우며, 당중앙의 직접 지도는 이러한 점을 인식한 것으로 보임

11 최용환, “북한의 대외전략 분석 및 남북관계 개선 방안,” pp 108-109

■ ‘국익 수호’의 원칙에서 대외활동 전개

- 북한의 대외활동의 원칙으로 ‘국익 수호’를 제시하고 국가이익에 가장 부합되는 자주적 대외정책을 추진하겠다고 밝힘
 - “국익수호는 우리 국가대외활동의 불변의 원칙”¹²이며, “편안함보다 최악의 상황을 넘려하며 단기적,가시적리익보다 장기적,전략적리익을 중시”¹³하겠다고 밝힘
- 북한의 핵심 국가이익은 △체제·정권 안전 △핵보유국 지위 확보 △경제발전 등으로 추론 가능
 - 김정은 위원장의 사업총화보고를 통해 볼 때, 북한의 국가이익은 ‘국가의 안전·주권’과 핵 무력을 최상위 목표에 설정하고 그 기반 위에 대외관계 확대와 경제적 실리를 증첩시키는 구조로 판단
- 북한의 ‘국익 우선 원칙’은 핵심 이익을 보존하는 범위 내에서 기존의 ‘이념 중심 외교’에서 ‘실리 중심의 거래적 외교’로의 전환을 정당화하는 기제로 작용
 - 미국 주도의 단극 체제와 ‘한미일 對 북중러’의 냉전·신냉전 구조하에서 북한의 외교 공간은 이념 중심의 진영 외교로 제약
 - 미국의 패권 약화에 따른 다극화 추세속에서 북한은 과거의 이념적 종속에서 벗어나 국익을 기준으로 외교정책의 우선순위를 조정할 것으로 예상
 - ※ 새로운 시대에 부합되게 전통적인 친선관계를 가지고있는 나라들과의 국가간관계를 발전적견지에서 계속 개선강화함과 동시에 중장기적,전략적국익보장의 원칙에서 국가리익을 첫자리에 놓고 외교적우선권을 재조정,재정의하고 책략적으로 실천(시정연설)
 - 명확한 의사를 밝히지는 않았지만, 중러를 포함하여 기존 우호국들과의 대외관계에서도 국익과 실리 중심의 외교를 전개할 것으로 예상

■ 외교라인 교체와 정비를 통한 대외관계 활성화 모색

- 김정은 위원장의 지휘하에 대변인·전달자 역할은 김여정 총무부장, 정책 집행은 김성남 국제비서(중국·사회주의국가)·최선희 외무상(미국·러시아·비사회주의국가)·장금철 외무성 제1부상·노동당 10국장(한국)이 담당할 것으로 예상
 - 노동당에서는 김성남을 국제 비서·국제부장으로, 장금철을 노동당 10국장으로 임명함으로써 국제·대남 라인 정비
 - 김성남과 장금철은 국가기구에서도 각각 외교위원회 위원장과 외무성 제1부상을 겸직함으로써 당과 국가의 외교정책에서의 일체성을 확보

12 사업총화보고.

13 시정연설.

- 외교 분야에서 조용원 최고인민회의 상임위원장과 김덕훈 내각 제1부총리의 역할에 주목할 필요
 - 조용원의 상임위원장 임명은 '좌천'이라기보다는 김정은의 외교 분야 직접 지도에 따른 보직 이동으로 판단
 - ※ 70세(1957년생)에 가까운 나이라는 점을 고려할 수도 있지만, 노동당의 안정화가 어느 정도 이루어졌다는 판단하에 최고인민회의 상임위원장·국무위원회 제1부위원장 역할을 통해 국가 분야와 외교 분야에서 김정은의 뜻을 실현할 수 있는 보직 이동으로 판단
 - 김덕훈의 '내각 제1부총리'는 신설된 직책으로 대외 경제교류·협력 분야를 담당할 것으로 예상
 - ※ 김덕훈은 최고인민회의의 외교위원회 부위원장으로도 임명되어, 대중·대러 경제협력을 비롯한 국가 간 경제협력을 담당할 것으로 전망

■ 대미 최강경 원칙하에 '조건부 대화' 가능성 개방

- 미국에 대해서는 최강경 자세를 대미 정책 기조로 견지할 것이라고 주장하면서도 조건부 대화 가능성을 제시
 - 북한은 “평화적공존이든 영원한 대결이든 우리는 모든것에 준비”되어 있으며, “조미관계의 전망성은 미국측의 태도에 전적으로 달려있다”고 주장하면서 북미 관계의 공을 미국에 넘김¹⁴
- 북미 대화의 조건으로 미국의 북한 핵보유국 인정과 대북 적대시 정책 철회를 요구
 - 트럼프 대통령의 북미대화 의지를 고려하여 관계 개선은 미국의 선택에 달려있음을 주장하면서 미국의 대북정책 변화를 요구
 - ※ 북한은 “미국이 조선민주주의인민공화국 헌법에 명기된 우리 국가의 현 지위를 존중하며 대조선적대시 정책을 철회한다면 우리도 미국과 좋게 지내지 못할 이유가 없다”고 주장(사업총화보고)

■ 다극화 질서 추동을 위한 능동적·공세적 외교 전략으로 전환

- 기존의 중러 등 동맹과 전통적 우호국 중심의 '소극적·수세적 외교전략'에서 벗어나 다극화 질서를 추동하는 '능동적·공세적 외교 전략'으로 전환 추진
 - ※ △국제관계구도도와 호상관계,정세변화를 예리하게 면밀히 주시하고 정확한 분석평가에 기초하여 다양한 대응책을 마련하며 그것을 능동적으로 구사(사업총화보고) △지난 시기의 낡은 기준,낡은 자대에 맞추어졌던 외교관행에서 벗어나 새로운 국격과 국위에 상응한 외교전술과 대외활동방식을 구사(시정연설)

14 사업총화보고.

- 중러 등 전통적 우방을 향한 외교 강화와 함께 글로벌 사우스 국가들에 대한 외교 확대 추진
 - 중러를 특정하지는 않았지만, “주변 나라와의 전통적 친선·협조 관계를 높은 단계로 개화 발전시키기 위한 정치 외교 활동과 교류 협력 적극 추진”을 언급¹⁵
 - 글로벌 사우스 국가를 대상으로 “반제 자주적인 나라들과의 관계를 확대·강화하기 위한 정치 외교 활동과 교류 협력 적극 추진” 주장¹⁶

노동당 9차 대회의 대외 인식과 전략 방향

대외	인식	<ul style="list-style-type: none"> ▶ (국제 정세) 국제관계는 혼란과 격변의 소용돌이속에 들어섬 / 현 국제정세는 더욱 혼잡스러운 방향으로 치달고있으며 시간이 감에 따라 보다 가변적이고 예측불가능한 양상 ▶ (한반도 정세) 미국을 위시한 추종세력들의 끈질긴 반공화국적대시정책과 안전파괴적인 조치들로 하여 항시적인 불안정과 긴장격화 상태 ▶ (다극 세계 건설) 앞으로도...다극세계건설이 더욱 추동될 것 / 바로 그 중심에 우리 국가가 서 있음
	전략 방향	<ul style="list-style-type: none"> ▶ (대미정책 기초) 미국과의 대결에 만반으로 준비하며 최강경자세를 변함없는 대미정책기초로 확고히 견지 / 평화적공존이든 영원한 대결이든 우리는 모든것에 준비 / 조미관계의 전망성은 미국측의 태도에 전적으로 달려있음 ▶ (대미 조건부 대화) 미국이 조선민주주의인민공화국 헌법에 명기된 우리 국가의 현 지위를 존중하며 대조선적대시정책을 철회한다면 우리도 미국과 좋게 지내지 못할 이유가 없음 ▶ (대중·대러 정책) 우리는 주변나라들과의 전통적인 친선협조관계를 보다 높은 단계으로 끊임없이 개화 발전시켜나감 ▶ (글로벌사우스 정책) 반제자주적인 나라들과의 관계를 확대강화하기 위한 정치외교활동과 교류협력을 적극적으로 해나가야 함 ▶ (국익수호 원칙) 모든 대외활동을 철저히 국익수호의 원칙에서 전개 / 국익수호는 우리 국가대외활동의 불변의 원칙 ▶ (당중앙 직접지도) 혁명의 객관적환경이 준엄하고 국제정세가 전례없이 첨예한 현 조건에서 국가의 대외활동에 대한 당중앙의 직접적관여는 필수적인 요구 / 우리 국가의 모든 대외활동은 철두철미 당중앙의 직접적인 지도와 관여밑에 실행 ▶ (능동적·공세적 외교전략) 국제관계구도와 호상관계, 정세변화를 예리하게 면밀히 주시하고 정확한 분석평가에 기초하여 다양한 대응책을 마련하며 그것을 능동적으로 구사

15 사업총화보고.

16 사업총화보고.

최고인민회의의 15기 1차 회의의 대외 인식과 전략 방향

<p>대외</p>	<p>인식</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ (국제 정세) 예측할수 없이 복잡다단한 현 국제정세 / 오늘날 현존하는 위협과 전망적인 국제정치흐름에 대해 충분한 고려없이 너무도 쉽게 예단하고 충분한 숙고가 없이 미래를 설계한다면 그것은 최대의 실수이며 무모한 도박 ▶ (다극 세계 건설) 다극세계건설은 더욱 힘있게 추동될 것 / 세계의 자주화 흐름을 견인해나가는 역사적 사명을 기꺼이 맡아 수행
<p>대외</p>	<p>전략 방향</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ (대미정책) 대결을 선택하든, 평화적공존을 선택하든 그것은 그들이 택할 몫이고 우리는 그 어떤 선택에도 대응할 준비 ▶ (우호국 정책) 새로운 시대에 부합되게 전통적인 친선관계를 가지고있는 나라들과의 국가간관계를 발전적견지에서 계속 개선강화함과 동시에 중장기적,전략적국익보장의 원칙에서 국가리익을 첫자리에 놓고 외교적우선권을 재조정,재정의하고 책략적으로 실천 ▶ (국익수호 원칙) 국익수호를 첫째가는 원칙으로 삼고 국가리익에 가장 부합되는 자주적인 대외정책을 실시 / 편안함보다 최악의 상황을 염려하며 단기적,가시적리익보다 장기적,전략적리익을 중시 ▶ (능동적·공세적 외교전략) 급변하는 정세흐름과 예측불가능한 지정학적현실에 준비있게 대처할수 있도록 지난 시기의 낮은 기준,낮은 자대에 맞추어졌던 외교관행에서 벗어나 새로운 국격과 국위에 상응한 외교전술과 대외활동방식을 구사

III 북한의 대남 인식과 전략 구상

1. 대남 인식

■ 남북 간 ‘적대적 두 국가 관계’ 입장 재확인

- 북한은 최고 의사결정기구인 노동당 대회와 최고인민회의를 통해 남북 관계를 ‘적대적 두 국가 관계’로 재확인하고 이를 제도화한 것으로 판단
 - 김정은 위원장은 사업총화보고와 시정연설을 통해 남북 관계를 ‘적대적 두 국가’ 기조하에 고착화하고, 이를 ‘적대적 공존’의 대결 구도로 관리하겠다는 의사를 재차 확인
- 북한은 우리 정부를 더 이상 교류와 통일의 대상이 아니라 군사적으로 억제·위협·관리해야 할 상시적 적대 대상으로 인식
 - 대남 노선 변화가 “일시적인 전술적 조치가 아니며”, “국가와 인민의 현재와 미래의 안전을 담보하기 위한 역사적 선택”이라고 주장¹⁷
 - 우리 정부가 “현존안정을 깨트리는 불필요한 행동을 할 시”에는 “한국에 대한 고려사항이 백지화된 상황에서 억제력 차원의 선제공격을 포함한 적대국에 해당하는 모든 물리력 사용이 가능하다”고 주장¹⁸

■ 남북 관계를 대외관계의 하위 범주로 재편

- 김정은 위원장은 제9차 당대회의 사업총화보고에서 대남 분야를 별도 의제로 상정하지 않고 대외 분야에 포함하여 제시
 - 북한은 그동안의 당대회에서 대남 분야를 “조국의 자주적 통일을 위하여(7차 당대회)”와 “조국의 자주적통일과 대외관계발전을 위하여(8차 당대회)” 등 독립적인 분야로 제시하였으나, 9차 당대회에서는 “대외관계의 확대강화를 위하여”에 포함하여 제시

17 사업총화보고.

18 사업총화보고.

- 북한은 노동당 대회와 최고인민회의를 통해 남북 관계를 외교관계로 「노동당 규약」과 「헌법」에 규정한 것으로 판단
 - 김정은 위원장의 당대회 사업총화보고와 최고인민회의의 시정연설을 통해 볼 때 ‘적대적 두 국가 관계’가 당규약과 헌법에 명기되었을 것으로 예상
 - 대남 업무를 담당하는 ‘노동당 10국장’인 장금철을 외무성 제1부장으로 겸직시킨 것으로 볼 때 남북 관계는 ‘국가 간 관계’로 고착화하고 외무성이 담당하는 것으로 보임
 - ※ 공식적·공개적 남북 관계는 외무성이 담당하고, 비공개적·비공식적 대남 사업은 노동당 10국이 담당하는 것으로 판단
- 우리 정부의 대북정책에 대한 불신
 - 이재명 정부의 대북정책에 대해 “서투른 기만극이자 졸작”¹⁹이라고 평가하면서 불신을 표명
 - 북한은 △올해 초 민간인 무인기의 북한영공 침범 △한반도 비핵화를 통한 무장해제 획책 등을 불신의 원인으로 제시
 - 우리의 역대 정부에 대해서는 화해와 협력의 기회를 통해 한류 문화 유포를 통한 체제 붕괴를 기도해 왔다고 비난

2. 대남전략 구상

- ‘적대적 두 국가’에 기반한 남북 관계 단절 지속
 - 김정은 위원장은 당대회 사업총화보고와 최고인민회의의 시정연설을 통해 ‘적대적 두 국가’를 반영한 대남 적대시 정책과 남북 관계 단절 정책을 지속할 것을 공언
 - “가장 적대적인 실체인 대한민국과 상론할 일이 전혀 없다”고 주장하면서, “가장 명백한 언사와 행동으로 철저히 배척하고 무시하면서 다루어나갈 것”이라고 밝힘²⁰
 - ※ ‘적대적 두 국가’ 차원에서 최고인민회의의 13~14기까지 유지했던 무력기관(군, 정보·안전)의 조국 통일 임무를 상징하던 한국 관련 선거구 명칭(한라산, 태백산, 섬진강) 삭제²¹

19 사업총화보고.

20 사업총화보고.

21 김인태, “북한 최고인민회의의 제15기 국가지도기관 및 권력엘리트 분석,” 『전략보고』, No. 376 (서울: 국가안보전략연구원, 2026), p. 8.

- 과거 북미 관계와 남북 관계가 상호 연동되어 왔다면, 향후에는 상호 평행적이며 별개의 차원에서 전개될 가능성도 존재
 - 북미 대화·협상에도 불구하고 초기에는 남북 관계의 진전이 어려울 가능성도 존재하며, 이 경우 우리 정부의 대북정책 동력 확보에 상당한 어려움 예상
 - 그러나 중장기적으로 북미 협상이 진전되면, 반드시 보상 문제가 대두될 것이며 상당 부분의 비용을 감당해야 하는 우리 정부의 참여는 불가피

- 핵·재래식 무기를 활용한 군사적 압박 강화
- ‘핵·재래식 병진 정책’ 추진하에 대남 군사력 사용 위협
 - “우리 공화국을 건드리는 한국의 행위에 대해서는 추호의 고려나 사소한 주춤 없이 무자비하게 그 대가를 치르게 하겠다”고 주장²²
 - 9차 당대회 이후 600mm방사포(3.15)와 ‘화성-11가’ 집속탄두 탑재 발사 시험(4.8) 등을 통해 한 반도를 대상으로 하는 군사적 위협과 능력 과시

- 핵무기 사용 위협을 통한 대남 군사적 압박
 - “한국에 대한 고려사항이 백지화된 지금에 와서 …우리의 군사적대응기준은 본질적으로 달라졌다”며, “적대국에 해당되는 모든 물리력의 사용은 리론기술적으로 완전하게 이루어지게 되었다”고 주장함으로써 핵무기 사용 가능성을 암시²³

- 한반도 문제 협상에서 우리 정부 배제 전략 추진
- 북한은 한반도 문제에서 우리 정부를 협상 파트너로 인정하지 않고 배제하는 통미봉남 전략을 추진할 것으로 예상²⁴
 - ‘적대적 두 국가론’을 선언한 2023년 12월 당 중앙위원회 전원회의에서 올해 당대회와 최고인민회의까지 북미 간에는 핵보유국 인정이라는 조건부 대화 여지를 남겨두되 우리와는 어떠한 협상도 하지 않겠다는 기조 지속

22 사업총화보고.

23 사업총화보고.

24 김일기, “북한의 대외·대남 전략 구상과 정책적 고려 사항,” 『전략보고』, No. 356 (서울: 국가안보전략연구원, 2025), p. 10.

- 북한이 우리 정부를 협상의 동반자가 아닌 ‘철저한 적대국’으로 규정하고 북핵 문제를 포함한 한반도 논의에서 우리 정부를 배제할 가능성 존재
 - 북한은 북핵 협상에서 우리 정부를 철저히 배제한 채 미국만을 상대로 핵보유국 지위 인정이나 제재 완화 등의 거래 시도 예상

노동당 9차 대회의 대남 인식과 전략 방향

대남	인식	<ul style="list-style-type: none"> ▶ (남북 관계) 한국과의 관계를 가장 적대적인 국가 대 국가간관계로 정립하는 최종적인 중대결단을 내린 데 대하여 지적하시고 우리 당과 정부의 불변한 원칙적립장을 천명 ▶ (현 정부 대북정책) 한국의 현 집권정권이 겉으로 표방하는 유화적인 태도는 서투른 기만적이고 졸작 ▶ (역대정부 대북정책) 우리와의 진정한 화해와 단합을 바라지 않았으며 음흉하게도 화해와 협력의 기회를 통해 우리 내부에 저들의 문화를 류포시키면서 그를 통한 그 누구의 변화를 꾀하고 나아가 우리 체제의 붕괴를 기도 ▶ (대남노선 불변성) 대한로선전환은 …가장 정당한 대적투쟁지침으로서 일시적인 전술적조치가 아니라 …역사적인 선택
	전략 방향	<ul style="list-style-type: none"> ▶ (대남 무시) 가장 적대적인 실체인 대한민국과 상론할 일이 전혀 없으며 한국을 동족이라는 범주에서 영원히 배제 ▶ (군사력 사용) 한국에 대한 고려사항이 백지화된 지금에 와서 역사적으로 유지해온 우리의 군사적대응 기준은 본질적으로 달라졌으며 국법이 규제한 억제력의 선제공격사명을 포함하여 적대국에 해당되는 모든 물리력의 사용은 리론기술적으로 완전하게 이루어지게 됨 / 핵보유국의 문전에서 실행되는 한국의 부잡스러운 행동이 우리의 안전환경을 다쳐놓는 행위로 인정되는 경우 우리는 임의의 행동을 개시 / 그 행동의 연장선에서 한국의 완전붕괴가능성은 배제될수 없음 ▶ (남북 관계 단절) 우리가 가장 신성시하는 존엄과 권익에 부합되는 로선상에서 한국을 배제하기 위한 필요한 조치들은 앞으로 더 명백하고 실천성있게 강구

최고인민회의의 15기 1차 회의의 대남 인식과 전략 방향

대남	인식	▶ (남북관계) 한국을 가장 적대적인 국가로 공인
	전략 방향	<ul style="list-style-type: none"> ▶ (대남 무시) 가장 명백한 언사와 행동으로 철저히 배척하고 무시하면서 다루어나감 ▶ (군사력 사용) 우리 공화국을 건드리는 한국의 행위에 대해서는 추호의 고려나 사소한 주춤 없이 무자비하게 그 대가를 치르게 함

IV 결론: 정책적 고려 사항

■ 북미정상회담 개최 가능성은 크지 않으나 대비 필요

■ 미중정상회담에 이은 북미정상회담의 개최 가능성은 높지 않음

- 베네수엘라 마두로 대통령 체포와 미국-이스라엘-이란 전쟁으로 북한의 미국 트럼프 대통령에 대한 경각심 고조
- 트럼프 대통령이 '북한의 핵보유국 인정'이라는 조건을 받아들일 가능성은 크지 않으며, 김정은 위원장 역시 전제조건이 충족되지 않은 상황에서 정상회담에 나서기에는 부담이 클 것으로 예상

■ 북한은 미중정상회담(3.31~4.2) 이전에 노동당 대회와 최고인민회의의 개최를 통해 미국에 대해 북미정상회담 개최 조건을 명확히 하면서 기다리겠다는 전략을 구상한 것으로 판단

- 미국-이스라엘-이란 전쟁의 여파로 미중정상회담이 5월 중순(5.14~15)으로 연기되었으나, 북한으로서는 오히려 기다리면서 준비할 수 있는 시간적 여유가 생긴 것으로도 볼 수 있음

■ 북한은 5월 중순 예정인 미중정상회담과 중동 전쟁 이후의 국제 정세 변화를 예의주시하면서 북미 관계에서 새로운 외교적 공간이 열릴 것을 기대하는 것으로 판단

- 북한은 노동당 대회와 최고인민회의에서 조건부 대화 의사를 제시함과 동시에 △트럼프 대통령에 대한 직접 비난 자제 △미국을 직접 위협하는 ICBM 시험 발사 자제 등 대미 자극을 최소화함으로써 북미 대화에 대한 기대감 유지
- 트럼프 대통령이 북한의 대미 조건을 일정 정도 수용하는 입장을 표명하면서 북미정상회담 개최를 강하게 요구할 경우 김정은 위원장이 정상회담을 전격적으로 수용할 가능성 존재

■ 한미 공조 강화와 중러 관계 관리를 통해 북한의 대화 복귀 유도

■ 한반도 평화공존 전략 추진에서 미국의 역할과 한미 공조는 여전히 핵심 요인으로 기능

- 북한이 미국에 조건부 대화 가능성을 열어두고 있는 상황에서 향후 북미 접촉 국면에서 우리 정부가 배제되지 않도록 한미 간 사전 조율을 강화할 필요성 존재
- 대북 메시지, 대화 재개 구상, 인도주의 협력, 제재 유연화 논의 등 주요 사안에 대해 한미 간 정책 공조를 강화

- 북한이 '체제 안전판'으로 기대고 있는 중러와의 관계를 전략적으로 관리하여 북한을 대화의 장으로 복귀시키는 외교적 환경 조성

- 한중·한러 관계의 직접적 개선이 곧바로 북한 태도 변화를 유도하지는 않더라도, 북한을 둘러싼 외교 환경을 조정하고 우리 정부의 대북정책에 대한 주변국의 수용성을 높이는 효과는 기대 가능

■ 남북 관계 복원의 '기회의 창'에 대비한 신뢰 회복 필요

- 現 한반도 정세는 평화공존을 향한 돌파구 마련이 쉽지 않은 상황이나 외교 환경 변화가 남북 관계에서 변화의 기회요인을 제공할 가능성 존재

- △미·중 관계 조정 △북미 접촉 가능성 △한중·한러 관계 변화 등 외교 환경의 재편은 직접적으로 남북대화를 전인하지 않더라도 한반도 정세에 새로운 협상 환경 조성 가능

- 북한 역시 9차 당대회를 통해 대외관계에서 '국익 중심' 노선 강조와 김정은 위원장의 외교 직접 관장을 천명한 만큼, 외교 환경 변화에 따라 대남 전략을 탄력적으로 조정할 가능성도 불배제

- 한반도를 중심으로 '외교의 창'이 열릴 가능성에 대비하여 남북 관계의 독자 공간을 넓힐 수 있는 선제적 신뢰 회복 조치를 사전에 축적할 필요성 증대

- 북미 대화 이후 남북 관계 진전을 장담할 수 없는 상황에서, 남북 간 독자적 접촉면과 신뢰 구축 수단을 사전에 확보해야 향후 정세 변화 시 우리 정부의 주도권 확보 가능

- 남북 관계 복원을 위한 과제는 당장의 대화 성사보다는 대화가 가능할 때 즉시 실현 가동할 수 있는 여건 축적이 필요한 시점

■ 남북 간 신뢰 구축은 '위험 감소와 점점 복원'에 초점

- 남북 간 신뢰 구축은 군사적 위험 감소와 대화 재개의 최소 점점 복원에 정책 초점을 두고 추진

- 북한이 단기간 내 우리 정부의 대북 제안에 호응할 가능성은 작으며 대남 불신 기조도 구조화되고 있는 상황

- 우리 정부는 성급한 관계 개선 프레임보다는 상호 충돌 위험을 낮추고 접촉 가능성을 높이는 '위험관리형 신뢰 구축' 접근을 우선 추진

- 한반도 평화와 남북 간 신뢰 회복을 위해 우리 정부가 할 수 있는 조치의 지속 추진 필요
 - 이재명 정부는 출범 이후 남북 간 군사적 긴장을 낮추고 상호 신뢰를 회복하기 위한 여러 조치를 선제적으로 취해왔으며 이의 지속 필요
 - 북한의 즉각적 반응 여부보다도 우리 정부가 적대 완화와 평화공존을 지향하고 있다는 정책 신호를 지속 발산·축적하는 것이 중요
 - 우리 정부가 독자적으로 착수할 수 있고 북한이 추후 수용할 수 있는 조치에 우선순위를 두고 추진

- 국제사회의 남북 간 '정보 경쟁' 심화 가능성 대비
- 북한은 최고인민회의 제15기 1차 회의를 통해 '국가보위성'을 '국가정보국'으로 개칭
 - 국가보위성의 해외 정보 업무는 그동안 해외 정보 담당 부서(반탐정국, 해외대열보위국)를 통해 부분적으로 운영되었으나, 이번에 '국가정보국'으로 변경하면서 국내 정보에 이어 해외 정보까지 본격적으로 담당
 - ※ 국가보위성은 북한의 대내외 정보 업무를 통합적으로 수행하면서 우리의 국가정보원과 유사한 기능을 수행하였지만, 주로 대내외 '방첩'을 담당
 - 북한이 2023년 11월 군사정찰위성을 운용하기 시작한 이후 군 총참모부 산하 대남·해외 정보 수집 및 공작 기구인 정찰총국을 '정찰정보총국'으로 확대·개편한 것과 연계

- 북한의 '국가정보국'으로 명칭 변경은 △불확실한 국제 정세 대응 △'적대적 두 국가론'에 기반한 대남 정보 활동 변화 필요성 △정보기관 간 교류협력을 위한 정상적 명칭 부여 필요성 등이 반영된 것으로 평가²⁵
 - 최근 국제 정세의 불확실성이 높아진 상황에서 해외 정보 수집의 수요가 커진 데 대한 대응 차원으로 평가
 - 그동안 대남 정보활동에 중점을 두었던 정보 기구들이 '적대적 두 국가론'에 따라 '대남 혁명' 활동 수요가 감소한 것도 영향
 - 대외관계 확대를 추진하는 북한은 향후 정보기관 간 교류 협력 과정에서 '체제 보위'만을 강조하는 듯한 국가보위성 명칭보다는 정보 기구 본연의 임무를 의미하는 명칭으로의 변경이 필요하다는 판단

25 김종원, "북한 국가정보국 명칭 변경의 함의," 『이슈브리프』 828호(서울: 국가안보전략연구원, 2026).

- 국가보위성과 정찰총국의 '정보'를 포함하는 명칭 변경과 해외 업무 확대에 따라 향후 국제사회에서 남북 간 정보 경쟁이 이루어질 것으로 예상되며, 이에 대한 우리 정부의 대응책 마련 필요
 - 국가정보국은 향후 체제 보위를 의미하는 방첩뿐만 아니라 국제사회를 대상으로 군사·경제·산업 등 전방위적인 정보활동에 나설 것으로 예상
 - 나아가 기존의 북러·북중 정보 협력뿐만 아니라 북중러 정보 협력 추진을 통해 국제사회에서 영향력 확대를 추진할 것으로 전망

참고문헌

- 김인태, “북한 최고인민회의 제15기 국가지도기관 및 권력엘리트 분석,” 『전략보고』, No. 376 (서울: 국가안보전략연구원, 2026).
- 김일기, “북한의 대외·대남 전략 구상과 정책적 고려 사항,” 『전략보고』, No. 356 (서울: 국가안보전략연구원, 2025).
- 김종원, “북한 국가정보국 명칭 변경의 함의,” 『이슈브리프』 828호 (서울: 국가안보전략연구원, 2026).
- 최용환, “북한의 대외전략 분석 및 남북관계 개선 방안,” 『한반도 비핵화를 위한 새로운 패러다임 모색』, 경남대학교 극동문제연구소, 제77차 통일전략포럼 자료집 (2026년 3월 26일).
- Jeffrey Kruse, 2025 Worldwide Threat Assessment (Defense Intelligence Agency, 11 May, 2025).
- “국정원 “김주애, 일부 시책에 의견 내...’후계 내정 단계’ 판단”(종합), 『연합뉴스』, 2026년 2월 12일, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260212101951001>> (검색일: 2026.2.13).
- “통일부 北, ‘김정은 시대’ 선언...지도부 50% 물갈이,” 『SPN 서울평양뉴스』, 2026년 2월 27일, <<https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=104884>> (검색일: 2026.2.28).
- “경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제15기 제1차회의에서 시정연설을 하시었다,” 『조선중앙통신』, 2026년 3월 24일.
- “불굴의 개척투쟁으로 진취한 승리와 영광을 새로운 려정의 줄기찬 전성과 도약으로 이어나가자: 조선로동당 제9차대회에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2026년 2월 26일.
- “조선로동당 제9차대회에서 한 개회사,” 『조선중앙통신』, 2026년 2월 20일.
- “조선로동당 총비서 선거와 관련한 제의서,” 『조선중앙통신』, 2026년 2월 23일.

Abstract

North Korea's External and Inter-Korean Strategies in the Aftermath of the 9th Congress of the Workers' Party of Korea and the First Session of the 15th Supreme People's Assembly

Il-Gi Kim

(Institute for National Security Strategy)

This article examines North Korea's external and inter-Korean strategies as presented at the 9th Congress of the Workers' Party of Korea and the First Session of the 15th Supreme People's Assembly, and suggests policy considerations for South Korea's North Korea policy. It argues that North Korea sees the current international order as a period of disorder and change and seeks to use it to expand its strategic space. Under Kim Jong Un's direct leadership, Pyongyang has placed the defense of national interests at the center of its external policy, while maintaining a hard line toward the United States and leaving open the possibility of conditional dialogue. It is also likely to pursue a more active external strategy through closer cooperation with Russia, restored relations with China, and broader diplomacy with the Global South. In inter-Korean relations, North Korea has redefined the two Koreas as two hostile states and is expected to continue cutting off inter-Korean ties, maintaining military pressure, and seeking direct dealings with the United States while excluding South Korea. In response, South Korea should recognize that a near-term improvement in inter-Korean relations is unlikely and prioritize a risk management approach that reduces the danger of military conflict, preserves the minimum basis for renewed dialogue, strengthens coordination with the United States, and prepares independent confidence building measures for future diplomatic openings.

Keywords: North Korea, external strategy, inter-Korean relations, Workers' Party of Korea, Supreme People's Assembly

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

INSS

전략보고

April 2026
No. 378