

July 2026
No. 404

INSS

전략보고

북한의 노동당 중앙위원회 제9기 제2차 전원회의의 분석과 시사점

김일기
ikkim@inss.re.kr
김인태
tae@inss.re.kr

- I. 서론
- II. 김정은 시대 당중앙위원회 전원회의의 의미와 특징
- III. 제9기 제2차 전원회의의 주요 내용 및 특징
- IV. 시사점 및 고려 사항

북한의 노동당 중앙위원회 제9기 제2차 전원회의의 분석과 시사점

I. 서론

II. 김정은 시대 당중앙위원회 전원회의의 의미와 특징

1. 당중앙위원회 전원회의의 의미와 역할
2. 당중앙위원회 전원회의의 정례화와 제도적 정착
3. 제7기~제9기 당중앙위원회 전원회의의 운영 특징

III. 제9기 제2차 전원회의의 주요 내용 및 특징

1. 경제: 석탄공업 '개벽'과 시·군 인민위원회 권능 강화
2. 조직·인사: 조용원의 조직비서 복귀와 당·정·군 기강 확립
3. 국방: 핵무력 고도화와 해군력·군수 인프라 확충
4. 대외·대남: '국익수호' 원칙과 '적대적 두 국가' 기조 재확인

IV. 시사점 및 고려 사항

1. 석탄공업·지방 발전 중심의 5개년계획 추진과 에너지 수급 제약
2. 조직지도부 중심의 '조직 정비'와 성과 창출 압박 지속
3. 핵·국방력 증강의 상수화와 '대결·대화' 병행의 대외 전략
4. '적대적 두 국가론'의 실체화와 접경지역 군사 충돌 가능성 대비

북한의 노동당 중앙위원회 제9기 제2차 전원회의 분석과 시사점

저자 | 김일가·김인태

국문 초록

북한은 2026년 6월 20일부터 22일까지 노동당 중앙위원회 제9기 제2차 전원회의 확대회의를 개최하였다. 제1차 전원회의가 지난 2월 제9차 당대회 기간 중 조직 문제만을 의결한 점을 고려하면, 이번 회의는 제9기 정책의 전개와 추진을 점검하는 사실상 첫 전원회의로 볼 수 있다. 이번 전원회의는 새로운 5개년계획의 첫해인 2026년 상반기 정책 집행을 중간 총화하고 하반기 중심 과제를 제시하였으며, 주요 특징은 네 가지로 볼 수 있다. 첫째, 경제 부문에서는 석탄공업을 '중대전력사업'으로 규정하고 탄광 마을의 현대적 개편을 새로운 전선으로 제시하는 한편, 시·군 인민위원회의 역할 강화를 전원회의의 사상 처음으로 단독 의제로 상정하였다. 둘째, 조직·인사 부문에서는 조용원을 당 조직비서로 복귀시키는 등 '조직 정비'와 당·정·군 기강 확립을 단행하였다. 셋째, 국방 부문에서는 핵무력의 확대 강화와 핵보유국 지위 행사를 정세 대처의 유일한 길로 규정하고, 1만t급 전략유도탄 순양함 건조 등 해군력·군수 인프라 확충을 강조하였다. 넷째, 대외·대남 부문에서는 '국익수호·부국강병' 원칙과 '적대적 두 국가' 기초를 재확인하고 남부 국경 요새화 공사의 질적 완결을 과업으로 제시하였다. 이번 전원회의는 에너지 수급 제약이라는 북한의 구조적 취약성을 드러내는 한편, 핵·국방력 증강의 상수화와 '대결·대화' 병행의 대외 전략을 예고하고 있다. 특히 북한이 군사분계선 국경선화를 완료할 경우 정전협정이 사실상 무력화되고 접경지역 무력 충돌 가능성이 증가하는 만큼, '적대적 두 국가론'의 실체화에 대비한 안정적 상황 관리 방안을 마련해 나가야 한다.

주제어: 북한, 전원회의, 석탄공업, 조직지도부, 적대적 두 국가

I 서론

- 북한은 2026년 6월 20일~22일까지 노동당 중앙위원회 제9기 제2차 전원회의 확대회의를 개최하고 관련 내용을 보도¹
 - 제1차 전원회의가 지난 2월 9차 당대회 기간 중 개최되어 조직 문제만을 의결하였기 때문에, 제2차 전원회의가 사실상 노동당 제9기 정책의 전개와 추진을 점검하는 첫 전원회의의 성격을 지님
 - 이번 회의의 개최 장소는 평양의 당중앙위원회 본부 청사가 아닌 묘향산 등 지방의 특정 시설로 보임
 - ※ 북한은 통상 연말에 진행되는 전원회의는 평양의 당중앙위원회 본부 청사, 상반기 6월경에 개최되는 전원회의는 묘향산 등 지방에 소재한 별도의 특정 시설에서 개최²
- 이번 전원회의는 지난 2월의 제9차 당대회가 제시한 새로운 5개년계획의 첫해인 2026년도 상반기 정책 집행을 중간 점검하고 하반기 중심 과제를 제시
 - (의제) ①2026년도 주요 당 및 국가 정책 집행 정형 중간 총화에 대하여 ②석탄공업을 추켜세우며 전국의 탄광 마을을 개변시킬데 대하여 ③시·군 인민위원회 역할을 높이기 위한 일련의 조치에 대하여 ④조직 문제
 - (상반기 평가) 전반적 긍정 평가를 통한 상반기 성과 과시와 함께 '일부 결함·부정적 폐단'의 조기 극복을 강조하는 등 하반기 성과 압박 명분 확보
 - (하반기 중심 과제) △석탄공업 부문의 기술적·문화적 개벽과 탄광 마을의 현대적 개변 △시·군 인민위원회의 역할 강화 등을 중심 과제로 제시하고, 국방·대외·대남 부문 등의 과제를 결론에서 제시
 - (조직·인사) 제9차 당대회에서 새로 구성한 당·정 지도부 중 △정치국 상무위원·조직비서인 김재룡 해임과 조용원 복귀 △정치국 후보위원·경공업부장 한광상 해임과 리호림 임명 등 인사 단행

1 “조선로동당 중앙위원회 제9기 제2차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2026년 6월 23일; “조선로동당 중앙위원회 제9기 제2차전원회의 공보,” 『조선중앙통신』, 2026년 6월 23일.

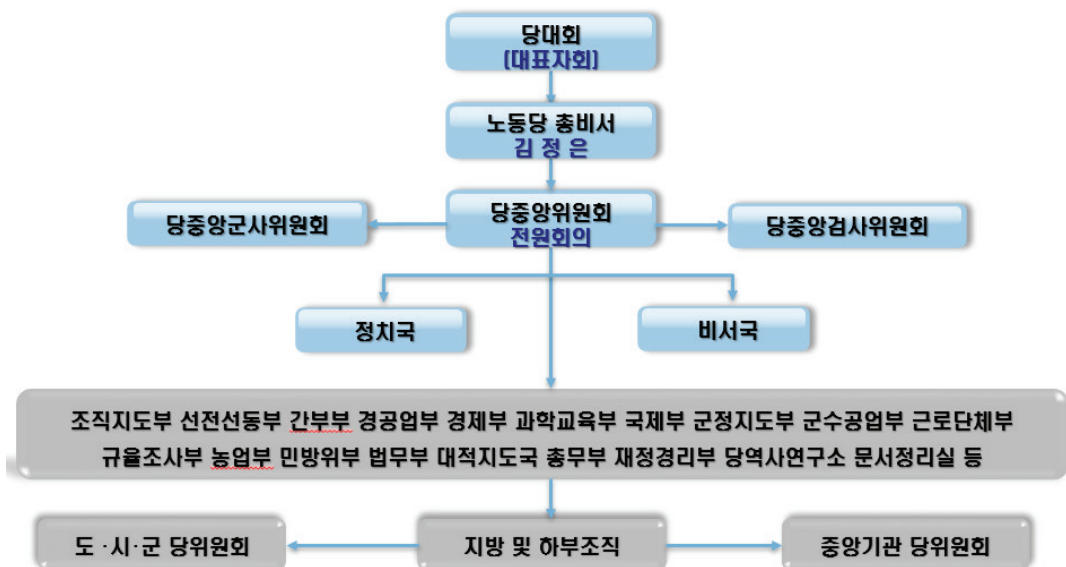
2 북한은 당·정 회의체의 정치적 의미 강조 등 체제 선전에 필요한 경우 2024년 1월에 개최한 제8기 제19차 정치국 확대회의처럼 ‘묘향산 정치국 확대회의’라는 지명을 붙인 회의 명칭을 선별적으로 사용. 당시 정치국 확대회의에서는 ‘지방발전 20×10정책’을 결정했고, 이를 ‘인민대중제일주의’ 실현을 위한 역사적인 당 회의로 강조. 과거 김일성 시대 군 지역 강화와 지방 발전 정책을 논의한 1962년 ‘창성연석회의’를 중요한 정책적 계기로 선전했던 경우와 유사한 방식. “조선로동당 중앙위원회 제8기 제19차 정치국 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2024년 1월 25일.

- 본 전략 보고는 제9기 제2차 전원회의의 결정 사항을 중심으로 주요 내용 및 특징을 분석하고 시사점 및 고려 사항을 제시
 - 제Ⅱ장에서는 김정은 시대에 정기 회의체로 정착한 노동당 중앙위원회 전원회의의 의미와 특징을 제시
 - 제Ⅲ장에서는 이번 전원회의의 주요 내용 및 특징을 분석하고, 제Ⅳ장에서는 정책적 시사점 및 고려 사항을 제시

II 김정은 시대 당중앙위원회 전원회의의 의미와 특징

1. 당중앙위원회 전원회의의 의미와 역할

- 노동당의 의사결정 체계는 「조선로동당 규약」³ 제2장의 ‘당의 조직원칙과 조직구조’에 따라 당대회가 최상위 기구이나, 당대회의 5년 주기를 고려할 때 실질적으로는 당중앙위원회가 핵심적 역할 수행
 - △“당의 최고지도기관은 당대회이며 당대회와 당대회 사이에는 당대회가 선거한 당중앙위원회이다.”(제14조) △“당중앙위원회는 당대회와 당대회 사이에 당의 모든 사업을 조직지도한다.”(제25조)
 - 당중앙위원회는 전원 협의체인 ‘전원회의’를 통해 △정치국 △비서국 △군사위원회 △검사위원회 등 지도 기구를 구성하고, 당대회 결정 관철을 위한 정책 논의와 집행을 점점



〈그림 1〉 조선로동당 조직구조·기구체계(2021년 당규약)

3 『조선로동당 규약』(2021.1).

- 김정은 시대 북한은 노동당 중심의 의사결정 체계를 확립했으며, 이 과정에서 당중앙위원회 전원회의가 핵심적 역할 수행
 - 북한은 김정은 체제 1기에 해당하는 제7차 당대회부터 3기의 제9차 당대회까지 약 10년간 당 지도 기구의 복원과 정례화를 추진⁴하였으며, 이를 통해 노동당 중심의 의사결정 체계 확립
 - 제8차 당대회('21.1)와 제9차 당대회('26.2)는 당중앙위원회 정원을 250명(위원 139명, 후보위원 111명)으로 구성하였으며, 향후 이러한 추세가 지속될 것으로 예상

2. 당중앙위원회 전원회의의 정례화와 제도적 정착

- 당중앙위원회 전원회의는 「조선로동당 규약」에 따르면, 당의 최고지도기관인 당대회에서 선출한 당중앙위원회의 전원 협의체이자 의사결정기구
 - 당중앙위원회 전원회의는 “해당 시기 당앞에 나서는 중요한 문제들을 토의결정”하며, 노동당 중앙지도기구의 구성과 조직을 전담(제26조)
 - 당대회 결정 관철을 중심으로 당과 국가의 주요 정책 집행을 점검하고, 시기별 정세에 따른 현안 논의와 조직 문제 등 폭넓은 권한 행사
- 당중앙위원회 전원회의는 김정은 시대의 정책 결정 및 추진 과정을 전담하며 제7기부터 9기까지 정례화된 회의체이자 지도 기구로 제도화
 - 집권 초기 노동당 시스템 복원 이후인 2013년 ‘3월전원회의’를 시작으로, 제7기('16.5~'20.12) 6회와 제8기('21.1~'26.1) 13회 등 2026년 제9기 2차까지 총 22회에 걸쳐 전원회의 개최⁵
 - 전원회의는 북한의 국정 전반을 담당하고 당·정·군 지도부의 인사 결정 등을 수행하는 등 김정은 체제의 공식 시스템으로 제도화

4 김인태, “김정은 시대 당·정 시스템의 운용과 주요 정책결정 사례 분석,” 『INSS 전략보고』, No. 344(2025).

5 김정은 집권 초기로 분류되는 2012년~2016년 4월까지 약 4년 기간에는 2013년 3월 ‘경제·핵무력병진노선’을 논의한 ‘3월전원회의’가 유일. 연대순으로는 김일성 시대 말기에 개최된 제6기 제21차 전원회의(1993.12)를 끝으로 김정일 시기에 전원회의가 한 차례도 개최되지 않았음. 따라서 2013년 3월 전원회의는 당대회를 기준으로 보면 제6기 제22차 전원회의에 해당하지만, 북한은 근 20여 년의 공백기(휴회기)와 김정은 집권 이후 첫 당 전원회의 의미를 담아 ‘2013년 3월전원회의’로 부름. “조선로동당 중앙위원회 2013년 3월전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2013년 4월 1일.

〈표 1〉 김정은 시대 노동당 전원회의 개최 현황(2012년~2026년)

구분			주요 의제
집권 초기 (2012~15)	2013년 3월 전원회의	'13.03	▪ 경제·핵무력건설 병진노선 제시
제7기 (2016.5~2020.12)	제1차~제6차 (총 6회)	'16.05	▪ 당대회 기간 개최, 지도기관 선거(1차)
		'17.10	▪ 대규모 인사, 정세 대처 과업과 대책(2차)
		'18.04	▪ 경제건설총력집중노선(3차)
		'19.04	▪ 자력갱생노선(4차)
		'19.12	▪ '정면돌파전' 대외·대미노선(5차)
		'20.08	▪ 8차 당대회 소집 결정(6차)
제8기 (2021.1~2026.1)	제1차~제13차 (총 13회)	'21.01	▪ 당대회 기간 개최, 지도기관 선거(1차)
		'21.02	▪ 5개년 계획 과업, 당규약 해설(2차)
		'21.06	▪ 비상방역대책 조치(3차)
		'21.12	▪ 신농촌강령(4차)
		'22.06	▪ 국가비상방역체계 전환 및 조직 개편(5차)
		'22.12	▪ 새시대 5대당건설노선(6차)
		'23.02	▪ 농업·경제 대책(7차)
		'23.06	▪ 교육사업발전 대책 강화(8차)
		'23.12	▪ 남북관계 '적대적 두 국가'(9차)
		'24.06	▪ 간부 사업 방식 쇄신과 사법제도 개선(10차)
		'24.12	▪ 지방발전정책 과업 논의(11차)
		'25.06	▪ 9차 당대회 소집 결정(12차)
		'25.12	▪ 9차 당대회 준비(13차)
제9기 (2026.2~2031.1)	제1차~제2차 (현 2회)	'26.02	▪ 당대회 기간 개최, 지도기관 선거(1차)
		'26.06	▪ 석탄공업·탄광 마을 현대화, 시·군 인민위원회 역할 강화(2차)

- 북한은 2021년 제8기 이후부터 전원회의를 6개월에 1회 이상 개최하여, 정기적으로 정책 추진을 점검하고 시기별 과제를 제시하는 시스템으로 정례화

- 「조선로동당 규약」은 “전원회의를 1년에 한번이상 소집한다”고 규정하고 있으나, 제8차 노동당 대회 이후로는 6월·12월 회의가 정례화되면서 실질적으로는 ‘6개월 1회 이상 개최’로 고착화

※ 6월 전원회의는 상반기 중간 점검과 하반기 과제 제시, 12월 전원회의는 당해 연도 평가 및 차기 년도 과제 제시를 중심으로 진행

3. 제7기~제9기 당중앙위원회 전원회의의 운영 특징

- (제7기) 당·국가 권력구조 구성, 대내외 여건 개선을 위한 정책 방향 논의
- 7차 당대회를 통한 김정은 체제의 당·국가 권력구조 구성과 함께, 유일영도체계를 중점으로 당의 지도·통제력을 강화하는 데 집중

- 핵무력 정책의 확장 경로에서 국제사회의 대북 제재와 고립 환경에 대응하여 ‘정면돌파전’을 비롯한 대외 노선 및 정책 제시
- 자력갱생 중심의 ‘경제건설총력집중’ 노선과 과학교육 발전 등 김정은 시대 초기 여건 개선을 위한 주요 정책과제 논의

■ (제8기) 전원회의의 시스템 정례화와 의사결정 및 당규약 상 권한 확대

- 7기에 비해 6개월에 1회 이상 개최를 정례화하여 △신농촌강령 △시·군 강화노선 △지방발전정책 등 ‘김정은 표’ 구상 실현에 주력
- 당중앙위원회 전원회의에 △당중앙위원회 부서 신설 △당규약 수정 등 주요 권한⁶을 추가함으로써 당대회 사이의 정기적 의사결정기구로의 기능과 역할 담당
- 제8기 5차(22.6)부터 ‘전원회의 확대회의’⁷ 명칭을 사용하고 있으며, 이전에 비해 당·정·군 지도부와 하부 주요 권력층으로 참석 규모 확대
 - ※ 북한은 제7기 1차 ~ 제8기 4차까지는 참가자 확대 여부와 관계없이 ‘전원회의’로 불렸으며, 제8기 5차(22.6)부터는 참가자 확대를 반영하여 ‘전원회의 확대회의’로 명명
- 2021년~26년 1월까지 8기 기간 전원회의의 정례화를 통해 △당 지도기관 정비 △정책 결정 및 추진 △당·정·군 권력층 관리 등 추진

◆ 제8기 전원회의의 정례화(소집, 참석자, 의정, 인사)

- 개최 횟수: 전원회의의 총 13회(개최 주기/평균 4.6개월)
 - 당·국가 정책 총화, 시기별 현안 논의 등 정책 시스템 정례화
- 참석자: 당중앙지도기관 외 △당·정·군 고위층 △하부 간부층
 - 의정과 시기별 현안에 따라 방청자 확대, 현장 간부 접근성 강화
- 상정의제: 전원회의의 13회 총 68개(공식 발표, 7기/14개)
 - 정기의제: △당·국가정책총화 △당지도기관 총화 △국가예산 총화·검토
 - 주요결정: △비상방역정책 △농촌강령 △5대당건설노선 △교육정책
- 조직문제(인사): 총인원 수(공식 발표, 임명자 위주) 356명(약 360명)⁸
 - 1차 전원회의의 총 250명 구성 후 2~13차 기간 총 356명 인사 취급

6 “...당중앙위원회에 부서(비상설기구 포함)를 내오며 필요한 경우 당규약을 수정하고 집행하며 당대회에 제기하여 승인을 받는다.” 『조선로동당 규약(2021)』, 제26조.

7 당규약 상 전원회의의 참석자는 당 지도기관 성원 250명(위원, 후보위원)이나, 의정과 시기별 현안에 따라 당중앙위원회 전문부서, 무력기관, 도, 시·군당 및 행정기관 등의 간부들이 방청으로 참가하며 이 경우 ‘전원회의 확대회의’로 명칭을 구분

8 북한은 당대회와 전원회의의 등 각급 지도기구의 운용에 대한 보도 방식도 시기별에 따라 변화를 주고 있음. 전원회의의 내용

- (제9기) 당·국가 의사결정체계 제도화, 당 중심의 체제 운용성 확대
 - 앞선 제8기를 기반으로 당 지도 기구를 통한 당·국가의 정책 결정과 집행 구조의 시스템 정착과 제도화 측면 강화
 - 제9기 당중앙지도기관을 중심으로 체제 전반에 대한 당의 지배력이 한층 더 확장, 유일영도체계에 지향된 체제 운영성 확대
- 김정은 시대의 당중앙위원회 전원회의는 정기적 의사결정기구로 정착했으며, 북한의 대내외 정책을 논의하고 결정하는 중요한 정치 일정으로 고착
 - 당대회 이후 정기 전원회의(6월·12월)를 통해 주기적으로 정책을 점검·관리하고, 주요 현안 및 신규 정책 수요 발생 시 추가 전원회의 개최

에 한해 개괄적으로 보도하면서 조직문제(인사) 취급도 소환·해임자는 주로 생략하고 승진·임명자만 발표하는 방식으로 보도

III 제9기 제2차 전원회의의 주요 내용 및 특징

1. 경제: 석탄공업 ‘개벽’과 시·군 인민위원회 권능 강화

- 석탄공업을 ‘중대전력사업’으로 규정하고 기술적·문화적 갱신을 핵심과제로 제시
 - 김정은은 석탄공업 부문에 남아 있는 ‘세기적인 낙후성’ 해소가 5개년 계획의 성공뿐 아니라 국가 경제의 차기 중장기 계획 수행에서도 중대한 의의를 가지는 ‘전략적 문제’이자 ‘절박한 과제’임을 강조
 - ※ 제9차 당대회에서도 탄부들의 살림집 건설과 탄광 지구의 개변, 석탄공업 부문의 기술적 갱신을 주요한 전력사업으로 규정⁹
 - 석탄공업 부문 전반의 기술적·문화적 개벽을 ‘지방발전 20×10 정책’과 병행하는 ‘또 하나의 새로운 전선’으로 제시
 - 이를 위해 전원회의는 결정서 《석탄공업을 추켜세우며 전국의 탄광마을을 현대적으로 개변시킬데 대하여》를 채택
- 석탄공업 발전과 관련하여 특별히 중시하고 힘을 넣어야 할 과제로 탄광 살림집 건설을 제시
 - 탄광 살림집 건설을 농촌 살림집 건설에 비유하면서 지방 발전을 이룩하기 위한 투쟁에서 중요한 부분을 차지하는 새로운 영역으로 강조
 - 탄광 살림집 건설을 위해 올해 하반기 탄광지구건설지휘부를 중앙과 도에 조직하고, 설계·시공 역량과 설비·자재·수송 체계를 준비하여 2027년부터 본격적인 공사에 착수하는 일정 제시
 - 시범 모델로 천성청년탄광¹⁰을 제시하고, ‘현대화된 표준탄광’과 ‘탄광문화의 새로운 본보기’로 조성 추진

9 “천성청년탄광 로동계급과 일군들앞에서 한 김정은동지의 연설,” 『조선중앙통신』, 2026년 3월 16일.

10 평안남도 순천지구청년탄광연합기업소로 김정은은 2026년 3월 15일 이곳을 방문하여 최고인민회의의 대의원 투표와 함께 연설을 통해 “당 제9기 기간에 모든 탄광마을들을 현대적이고 문화적인 탄광마을, 탄광도시로 변모시키자는 것이 당 중앙의 확고한 결심”이라며, “천성청년탄광을 갱내작업의 기계화, 정보화가 실현된 표준탄광으로 건설하는 것은 전국의 모든 탄광들의 물질기술적 토대와 탄부들의 노동조건을 개선시키기 위한 사업의 시발”이라고 강조. “경애하는 김정은동지께서 천성청년탄광에서 최고인민회의의 대의원선거에 참가하시고 탄광로동계급을 격려하시였다,” 『조선중앙통신』, 2026년 3월 16일.

- 사회주의 전면적 발전을 떠받드는 전략적 보루로써 시·군의 강화를 위해 ‘시·군 인민위원회 기능·역할 제고’ 문제를 단독 의제로 상정
 - 지역 행정 집행기관인 인민위원회의의 권능과 역할 강화를 통해 지역을 ‘사회주의 강국의 전략적 거점’으로 삼고, 지역별 사회주의 건설 주도¹¹
 - 제7기 이후 당중앙위원회 전원회의에서 ‘시·군 인민위원회 강화’를 단독 의제로 상정한 사례는 처음으로, 제9기 정책 방향성을 반영¹²
 - 다만, 시·군 인민위원회 관련 대책 마련 과정에서 나타난 ‘당적 원칙에 어긋난 편향’을 공개 비판한 것은, 인민위원회의의 자율성은 당의 정책 의도와 통제에 따르는 ‘제한적 권한’임을 의미

2. 조직·인사: 조용원의 조직비서 복귀와 당·정·군 기강 확립

- 조용원 상임위원장의 당 조직비서 복귀와 김재룡의 직무 변동
 - 조용원은 올해 3월 최고인민회의에서 상임위원장·국무위원회 제1부위원장으로 임명되었으나, 불과 3개월 만에 前職이었던 당 조직비서 겸 조직지도부장으로 복귀
 - 조용원의 조직비서 재배치는 비서국의 원활한 작동과 간부 사회에 대한 김정은의 직접 장악력 강화 조치
 - 제9차 당대회의 비서국 확대(비서: 8차 7명→9차 11명)와 업무 증대로 조직지도부의 역할이 중요하나,¹³ 조직비서인 김재룡의 역량 부족이 나타난 것으로 판단¹⁴

11 북한은 2026년 「개정 헌법」 제26조에서 “국가는 모든 시·군들에서 자기 지역의 자연부원, 경제적자원을 적극 개발하고 유용하게 활용하며 지방공업공장의 현대화, 정보화를 다그쳐 지방특색위주의 동시적, 균형적발전을 보장하도록 한다”고 규정

12 제8기 8차 전원회의에서 △각급 인민위원회 일꾼들의 역할 강화 △인민민주권 강화 문제를 논의했으나, 시·군 인민위원회 역할 강화를 단독으로 상정한 경우는 제9기 2차 전원회의가 처음

13 제9차 당대회에서 당중앙위원회를 비롯한 노동당 지도 기구의 권능과 역할을 확대·강화한 것으로 보이며, 이 과정에서 노동당 조직을 지도·관리·감독하는 당 비서국의 1인자인 조직비서와 조직지도부의 역할이 증대하는 현상 발생

14 박희철 총정치국 조직부국장의 부정부패 사건이 김재룡 실각(감독 소홀)에 일정 정도 영향을 미쳤을 것으로 보이나, 조용원 복귀는 조직지도부의 전반적 능력 부족에 기인한 것으로 판단. 한편, 김재룡은 정치국 상무위원·당 비서·부장직에서 해임되었으나 정치국 위원직은 유지한 것으로 보임

- 조용원 인사 시 국무위원장의 ‘헌법적 권한’ 강조는 2026년 「개정 헌법」에 따른 것으로, 유일통치구조의 특성과 편향성을 반영
 - 최고인민회의 상임위원장의 소환·당비서 선거 절차의 합리화는 2026년 「개정 헌법」에서 최고인민회의 의장·내각 총리를 비롯한 국가의 중요 간부의 사업 정치·임명·해임 등 국무위원장의 인사권 시행 절차(제90조)¹⁵를 규정한 이후 적용한 첫 사례
 - 당·국가 수반의 대표성·절대 권능의 정상적 통치행위와 권능 행사 성격에서 헌법상 조항을 언급하면서 적법한 인사 절차임을 강조
 - 최근 헌법적 지위 등 국가성(영토, 인민, 주권) 방향을 강화하는 통치행위 차원에서 헌법상의 절차와 적법성 측면 강조 사례 증가

〈표 2〉 최근 당·정 주요 인사 시 헌법상 권능 및 절차 언급 사례

구분	주요 인사	언급 내용
제7기 16차 정치국회의 (2020.8.13.)	내각총리 해임·임명	“당중앙중양위원회 정치국의 제의에 의하여 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장은 사회주의헌법이 부여한 권한에 따라 조선민주주의인민공화국 내각총리를 해임 및 임명”
제9기 2차 전원회의 (2026.6.20.)	상임위원장 소환·선거	“공화국헌법 제6장 제90조에 근거한 조선민주주의 국무위원장 권능행사에 따르는 김정은동지의 간부조동제이는 당중앙위원회 위원들의 전원찬성으로 가결”
당 지도기구 상 공식 절차는 동일	국가 간부	■ 2020년: “당 정치국 제의에 따른 국무위원장 권능에 따른 해임·임명” 등 절차상 단서조항을 붙인 단독 인사권 사례 * 정치국 제의 → 국무위원장 권한 행사 * 당시 ‘국무위원회 정령 제01호’ 및 국무위원장 명의로 발표 ■ 2026년: “헌법상에 근거한 국무위원장의 권능 행사에 따라 당중앙위원회 거수 절차” 등 절차상 인사 주체의 순위 변동 * 국무위원장 제의 → 당중앙위원회 심의·결정 방식

- 군부 기강 확립과 당 경공업 부장 교체
 - 박희철 소장(총정치국 조직부국장¹⁶)을 부패 혐의로 법기관에 이첩하고, 후임으로 김영을 소장(91수도방어군단 정치위원 역임) 임명
 - 인민군 정치 부문 라인에 대한 사정 작업과 함께 기강 단속으로, 제9차 당대회 이후 군부 관리 측면

15 “조선민주주의인민공화국 헌법(2026),” “북, 개정 헌법에 영토조항 신설...대남적대 표현은 미반영: 김일성-김정일주의 ‘서문’ 전면 개정...국무위원장 권한 대폭 강화 특징(전문),” 통일뉴스, 2026년 5월 7일, < <https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=216420> > (검색일: 2026.5.7).

16 총정치국은 군에 대한 당적 통제를 담당하는 핵심 기구이며, 조직부국장은 군 인사·당 생활지도를 맡은 요직으로 인민군 당위원회의 조직부를 총괄

- 한광상 경공업부장을 해임하고 후임으로 리호림(정치국 후보위원 보선)을 임명¹⁷
- 한광상 해임은 정책 수요가 증대한 ‘지방발전 20×10’과 소비재·경공업 부문의 성과 미진에 따른 조치로 판단¹⁸

3. 국방: 핵무력 고도화와 해군력·군수 인프라 확충

- 핵무력의 ‘끊임없는 확대 강화’와 핵보유국 지위의 ‘철저 행사’를 정세 대처의 ‘유일한 길’로 규정
 - ‘보다 정교해진 핵기술’과 ‘방대하고 혁신적이며 고무적인 계획’¹⁹들의 가속적 실행 강조, 핵무력의 양적 확대를 넘어 질적 고도화 예고
 - 국방력 강화를 “멈춤없이·철두철미 우리식으로·세계를 압도할 수 있는 수준”으로 추진하겠다는 목표 제시는 핵·재래식 무기가 협상 카드가 아닌 항구적 자산임을 강조
- 해군력 강화와 군수 인프라 확충
 - 김정은은 당중앙군사위원회가 2026년 4월 4일 결정한 ‘1만t급 전략유도탄 순양함 건조 사업’에 박차를 가할 것을 주문
 - 군수 분야는 △위력한 상용무기 개발·생산 박차 △군수공업기업소·중요 군수품 지표 생산 기업소들의 신설·개건 현대화 계획 수립과 연차별 추진을 강조
 - ‘적대적 두 국가’ 차원에서 남부 국경 요새화 공사를 질적으로 완결하고, 해군함대 신규 기지 건설 등 국방력 강화에 필수적인 군사기지·시설 확충 추진
 - 전략유도탄 순양함 건조와 신규 해군함대 기지 건설은 북한의 해군 전략이 연안 방어형에서 원양 전력 확장 구상으로 이동함을 의미

17 새로 보임된 당 경공업부장 리호림은 이전 제7기 당 부장 겸 정치국 후보위원을 거쳐 2024년 이후 함남 단천지구광업총국 당 책임비서를 역임. 당내 외화벌이와 경공업 부문을 오랜 기간 전담한 한광상과 유사하게 외화벌이 등 주요 경제 부문을 맡았던 당내 경제전문가로 분류되는 인물

18 북한이 “상반년기간에 발로된 일부 결함들과 부정적폐단들”을 지적한 것으로 볼 때, 이 부분이 주로 경공업 분야일 것으로 판단. 한편, “시·군 인민위원회의 당의 의도와 어긋난 대책 연구 과정의 편향” 역시 지방발전과 연계된 것으로 경공업 분야와 연관성이 있는 것으로 판단

19 ‘방대하고 혁신적이며 고무적인 계획’은 2026년 2월 9차 당대회가 국방력 발전 5개년계획으로 제시한 △지상·수중 발사형 ICBM 종합체 △인공지능 무인공격 종합체 △위성공격용 특수자산·고도 전자전 체계 △정찰위성 등 신형 무기 개발을 의미하는 것으로 보임

4. 대외·대남: ‘국익수호’ 원칙과 ‘적대적 두 국가’ 기조 재확인

- 대외 분야는 제9차 당대회에서 강조한 ‘국익수호와 부국강병’ 원칙을 재확인
 - 대외 정책 방향으로 △대적투쟁 원칙 견지 △반제자주역량과의 연합전선 강화 △제국주의의 침략과 전쟁 책동 반대 투쟁 등을 재천명
- 대남 분야는 대외 분야에 포함하여 ‘적대적 국가와 대적 투쟁 원칙’ 견지로 간단하게 언급하였으나, 국방 부문에서 대남 비난과 남북 국경 요새화 공사 질적 완결 주장
 - 우리의 핵잠수함 보유 추진과 한미 핵협의그룹(NCG)을 전면에 내세우면서 ‘핵전쟁 시나리오’가 완성 단계에 이르렀다는 논리로 이를 한미의 대북 핵전쟁 준비로 규정
 - 북한의 △핵 보유 △1만t급 전략유도탄순양함 건조 △해군기지 건설 △남북 국경 차단 조치의 정당성 확보를 위한 명분으로 활용
 - 대남 원칙으로 “한국을 가장 적대적인 국가로 공인한 ... 대적투쟁원칙을 철저히 견지”할 것을 주장함으로써 ‘적대적 두 국가’ 원칙 재확인

IV 시사점 및 고려 사항

1. 석탄공업·지방 발전 중심의 5개년계획 추진과 에너지 수급 제약

- 북한은 새로운 5개년 계획 총력전을 위해 석탄공업과 지방 발전을 양대 축으로 하는 정책을 추진할 것으로 예상
 - 석탄공업 현대화와 탄광 마을 살림집 건설은 농촌살림집 개편·지방공업 건설로 이어져 온 ‘인민 대중제일주의’ 치적 사업의 외연 확장 차원
 - 양대 정책의 성공 여부는 부족한 재정·설비·자재 등의 확보 여부에 달렸으며,²⁰ 북한은 이의 책임을 권한과 역할이 강화된 시·군 인민위원회에 전가할 것으로 예상
- 석탄공업 전략 사업화는 자력갱생 전략을 추진하고 있는 북한의 전력·에너지 수급 상황이 원활하지 않음을 시사
 - △대북 제재 지속 △러시아-우크라이나 전쟁 △중동전쟁 등으로 인한 에너지 공급의 부족 현상 발생
 - 러시아 밀착과 시진핑 방북 이후 북중 협력 확대에도 불구하고 석유 가격 인상과 공급 부족 등으로 중·러로부터의 원유 수급에 차질
 - 북한 자체 조달이 가능한 유일한 에너지원인 석탄을 경제의 안정적 성장을 담보하는 핵심 변수로 인식

2. 조직지도부 중심의 ‘조직 정비’와 성과 창출 압박 지속

- 조용원 조직비서 복귀 이후 조직지도부를 통한 당·정·군 권력층에 대한 관리·통제 강화와 성과 창출 압박 지속 전망
 - 조용원의 조직지도부장 복귀와 박희철 총정치국 조직부국장의 부패혐의 처벌 등은 당·정·군 엘리트의 사상 이완과 기강 해이에 대한 경고이자 ‘조직 정비’의 일환
 - 조직지도부(조용원 비서 겸 부장)를 통한 노동당의 지도·관리와 비서국·전문 부서를 중심으로 성과 창출을 압박하는 국정 운영 시스템을 추진할 것으로 예상

20 북한은 탄광마을 살림집 건설을 2027년에 착공한다고 밝히면서, 설비·자재·수송 보장을 관건으로 제시. 이는 탄광마을 살림집 건설을 즉시 실시할 수 없는 현재의 재원과 자원 부족을 시인한 것으로 해석

- 당·정·군 주요 인사의 ‘발탁·도태’ 상시화로 엘리트의 긴장을 유지하려는 ‘김정은식 인사관리’ 지속 예상
 - 제9차 당대회의 대규모 인적 교체 이후 4개월 만인 당중앙위원회 전원회의에서 최고위급들을 곧바로 퇴출한 것은 향후 이러한 인사관리가 지속될 것임을 시사

3. 핵·국방력 증강의 상수화와 ‘대결·대화’ 병행의 대외 전략

- 제9차 당대회에 이어 ‘핵·재래식 무력 병진 노선’의 중장기 방향성 재확인
 - 핵과 해군력 강화가 항구적 국가 자산으로 규정되고, 국방력을 ‘멈춤없이·우리식으로·세계 압도 수준’으로 추진하겠다고 한 것은 국방력 증강을 일상적 상수로 못 박은 것으로 해석
 - 국방 부문을 별도 의정으로 제시하지 않고 결론에 배치한 것은 국방력 강화를 일상적·지속적 국정 과제로 상수화하려는 의도로 향후 5년 동안 군사 부문 지속 투자 예고
 - △1만t급 순양함 진수·시험 △상용·전략무기 시험 △남부 국경 요새화 △해군기지 건설 △핵물질 생산 유지 등을 중점 추진
- 대외 전략의 진영화 확대와 이중적 대미 전략 의지 시현
 - ‘진영 대결’을 전제로 외교 정책을 추진하면서, 중·러를 후견 세력으로 두고 미국과의 ‘대결과 대화’ 추진 예상
 - 러시아와의 밀착을 통해 군사협력을 지속하면서, 북중 정상회담 이후 가까워진 중국과의 경제 교류 확대를 통해 경제와 체제 안정성 확보 추진
 - 트럼프 대통령이 김정은과의 과거 정상회담 사진을 공개하며 대화 재개를 시사하고, 한·미가 추가 핵물질 생산 동결을 매개로 하는 단계적 접근을 검토하는 흐름에 대응하여 ‘북미 대화 재개’에도 대비
 - 전원회의의 ‘핵무력 강화와 핵보유국 지위 행사’는 김여정 담화의 ‘비핵화 불퇴의 선’²¹ 천명에서 보듯이 대화에 응하더라도 핵은 의제에서 배제하겠다는 사전 정지 작업으로 해석

21 “김여정 조선로동당 중앙위원회 부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2026년 6월 18일.

4. '적대적 두 국가론'의 실체화와 접경지역 군사 충돌 가능성 대비

- 남부 국경 요새화 공사의 질적 완결을 주요 과업으로 제시한 것은 '적대적 두 국가론'을 실제 군사 공간과 국경 관리 체계에 구현하려는 후속 조치²²
 - '남부 국경 요새화'의 명기는 '적대적 두 국가론'에 따른 국경 차단·요새화 기초가 군사 인프라 차원에서 지속됨을 보여줌
 - 2026년 「개정 헌법」에 영토조향을 신설하고 대한민국을 통일의 상대가 아닌 국경을 접한 별개의 국가로 규정한 것을 올해 완료하겠다는 의사
- 북한의 남북 국경 요새화에 따른 정전협정 무력화와 접경지역 군사 충돌 가능성에 대비
 - 북한은 '적대적 두 국가' 선언 이후 △경의선·동해선 연결도로 폭파 및 지뢰 매설 △비무장지대 GP 추가 설치 △군사분계선(MDL) 국경선화 구축 등 시행²³
 - 북한이 올해 군사분계선(북 표현, 남북 국경) 국경선화를 완료하고, 국경선에서 군사 활동을 전개하면 군사분계선과 비무장지대를 규정한 정전협정은 사실상 무력화
 - 북한의 국경선 확정과 군사작전 전개는 우리의 군사분계선을 침범할 수밖에 없으며, 이에 대해 우리 군이 군사적 대응을 할 경우 접경지역 무력 충돌 가능성 증가

22 박은주, “당중앙위원회 제9기 제2차 전원회의 분석: 정책 집행력 강화를 위한 국가운영체계 개편,” 『Online Series』 CO 26-47(통일연구원, 2026), p. 6.

23 작년까지 군사분계선 길이의 약 74%까지 국경선화 공사가 완료되었으며, 북한의 주장처럼 올해 완성이 가능할 것으로 예상. 남북 국경선이 설치되면 북한의 비무장지대는 사실상 소멸. 조용근, “한반도 평화관리를 위한 현실적 과제: 한반도 평화관리 여건 조성을 위한 주변국과 협력방안 모색,” 2026 INSS Peace Forum, 「하반기 한반도 안보환경 평가 및 평화관리 방안 모색」 자료집(2026.6.29), p. 49.

참고문헌

- 김일기, “김정은 헌법과 ‘두 국가’ 시대: 평화공존을 위한 제언,” 『이슈브리프』 840호 (국가안보전략연구원, 2026).
- 김인태, “김정은 시대 당·정 시스템의 운용과 주요 정책결정 사례 분석,” 『INSS 전략보고』, No. 344(2025).
- 박은주, “당중앙위원회 제9기 제2차 전원회의 분석: 정책 집행력 강화를 위한 국가운영체계 개편,” 『Online Series』 CO 26-47(통일연구원, 2026).
- 조용근, “한반도 평화관리를 위한 현실적 과제: 한반도 평화관리 여건 조성을 위한 주변국과 협력방안 모색,” 2026 INSS Peace Forum, 「하반기 한반도 안보환경 평가 및 평화관리 방안 모색」 자료집(2026.6.29).
- “경애하는 김정은동지께서 천성청년탄광에서 최고인민회의의 대의원선거에 참가하시고 탄광로동계급을 격려하시였다,” 『조선중앙통신』, 2026년 3월 16일.
- “김여정 조선로동당 중앙위원회 부장 담화,” 『조선중앙통신』, 2026년 6월 18일.
- “조선로동당 중앙위원회 2013년 3월전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2013년 4월 1일.
- “조선로동당 중앙위원회 제8기 제19차 정치국 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2024년 1월 25일.
- “조선로동당 중앙위원회 제9기 제2차전원회의의 공보,” 『조선중앙통신』, 2026년 6월 23일.
- “조선로동당 중앙위원회 제9기 제2차전원회의의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2026년 6월 23일.
- “천성청년탄광 로동계급과 일군들앞에서 한 김정은동지의 연설,” 『조선중앙통신』, 2026년 3월 16일.
- “조선민주주의인민공화국 헌법(2026),” “북, 개정 헌법에 영토조항 신설...대남적대 표현은 미반영: 김일성-김정일주의 ‘서문’ 전면 개정...국무위원장 권한 대폭 강화 특징(전문),” 통일뉴스, 2026년 5월 7일, <<https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=216420>> (검색일: 2026.5.7).

Abstract

An Analysis of the 2nd Plenary Meeting of the 9th Central Committee of North Korea's Workers' Party and Its Implications

Il-Gi Kim·In-tae Kim

(Institute for National Security Strategy)

North Korea convened the 2nd Enlarged Plenary Meeting of the 9th Central Committee of the Workers' Party of Korea from June 20 to 22, 2026. Given that the 1st Plenary Meeting in February dealt only with organizational matters, this meeting was in effect the first plenary session to review the implementation of the 9th Party Congress policies, conducting a mid-term review of the first half of 2026, the inaugural year of the new Five-Year Plan, and setting forth tasks for the second half. Its main features can be summarized in four points. First, in the economic sector, the meeting designated the coal industry as a "major strategic undertaking" and, for the first time in the history of plenary meetings, placed the strengthening of city and county people's committees on the agenda as a stand-alone item. Second, in the organizational and personnel sector, it carried out an "organizational realignment" and tightened discipline across the party, government, and military, including the reinstatement of Jo Yong-won as Organizational Secretary. Third, in the defense sector, it defined the expansion of nuclear forces and the exercise of North Korea's nuclear-state status as the only way to cope with the situation, emphasizing naval and munitions buildup such as the construction of a 10,000-ton strategic guided-missile cruiser. Fourth, in the external and inter-Korean sector, it reaffirmed the "two hostile states" doctrine and presented the qualitative completion of the southern border fortification as a key task. The meeting reveals North Korea's structural vulnerability in energy supply, while foreshadowing the routinization of its defense buildup and a strategy of pursuing confrontation and dialogue

in parallel. In particular, should North Korea complete the conversion of the Military Demarcation Line into a state border, the Armistice Agreement would be effectively nullified and the risk of armed clashes would increase; South Korea therefore needs to prepare measures for stable situation management against the materialization of the “two hostile states” doctrine.

Keywords: North Korea, Plenary Meeting, Coal Industry, Organizational Guidance Department,
Two Hostile States

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

INSS

전략보고

July 2026
No. 404