

이슈브리프 811호
(2026. 3. 4)

9차 당대회에서 나타난 북한 대외정책 평가 및 전망

제811호

이상근 sang1617@inss.re.kr



국문초록

9차 당대회에서 북한은 지난 5년간 객관적 대외환경이 악화되었음에도 핵 보유 불가역화 등 올바른 정책을 추진했기 때문에 안보가 강화되고 사회주의 건설에 유리한 대외적 조건들이 마련되었다고 평가하였다. 이런 평가에 기초하여 북한은 새로운 대외정책 방향을 제시하기보다는 기존의 정책을 이어가겠다는 의지를 표명하였다. 그 골자는 첫째, 대미 최강경 자세를 견지하되 핵보유 인정과 적대시정책 철회를 조건으로 관계 개선 가능성을 열어두고, 둘째, 중러와의 전통적 친선·협조관계를 더욱 발전시키고, 셋째, 반제국주의적이고 자주적인 국가들과의 관계를 확대·강화하는 것이다. 주요 대외정책 방향을 유지하면서도 정책 추진의 원칙과 방법 면에서는 일정한 변화를 보여주었다. 반제·자주연대 추진 등에 결부되었던 이념적 색채가 떨어진 반면 모든 대외 활동을 철저히 국익 수호 원칙에 따라 전개할 것이라는 점이 강조되었다. 당중앙의 직접적 관여하에 대외활동을 진행하겠다는 입장도 밝혔는데, 이는 대미외교에서 유연한 전술적 변화가 가능하도록 김정은 위원장이 상황에 맞게 신속한 결정을 내리겠다는 의미인 듯하다. 조건부이지만 대미관계 개선 가능성을 열어둔 것과 김 위원장이 대외활동에 직접 관여하겠다고 한 것은 향후 북미대화가 열릴 가능성을 높이는 요인이라고 할 수 있다. 그러나 최근 미국이 이란을 공격하여 최고지도자 등을 제거함에 따라 단기간 내에 북미 정상 간 만남이 이루어지기는 어려울 것으로 보인다.

주제어 : 김정은, 대외관계, 북미관계, 북미대화, 다극세계, 국익

성과 자랑하며 기존 대외정책 지속 추진

2026년 2월 19일부터 25일까지 열린 조선노동당 9차 대회에서 북한은 지난 5년간의 성과에 대한 만족감과 미래에 대한 “낙관과 자신심”을 거듭 표출하였다. 대외관계에 관한 평가와 대외정책 방향 제시에도 이러한 만족, 낙관, 자신감이 반영되어 있었다고 할 수 있다. 김정은 위원장(총비서)은 9차 당대회 ‘개회사’를 통해 “국가의 지위를 불가역적으로 굳건히 다짐으로써 세계정치구도와 우리 국가에 미치는 영향관계에서 커다란 변화를 가져왔으며 ... 사회주의건설을 더욱 힘있게 다그쳐나가는데 유리한 조건과 환경도 마련”되었다며 북한의 위상과 대외환경이 긍정적인 방향으로 변화하였다는 입장을 피력하였다. ‘사업총화보고’를 통해서도 지난 5년간 북한의 안전과 이익이 굳건히 수호되고 국제적 위상이 더욱 높아졌다고 평가하였다.

이러한 변화는 결코 객관적 환경이 호전된 데 기인한 것이 아니라 북한이 핵보유국이라는 불가역적 지위를 확고히 한 데 따른 성과라는 것이 북한의 입장이다. 트럼프 행정부를 지칭하지는 않았으나 김정은 위원장은 ‘사업총화보고’를 통해 미국이 자국 우선주의를 내세우며 주권국가들에 대한 침략과 무력사용을 서슴지 않아 국제질서는 더욱 혼란하고 불안정해졌다고 평가하였다. 한반도와 주변지역도 미국과 추종세력의 대북적대시정책과 안보 위협 조치들 때문에 불안정과 긴장이 격화되어 북한을 둘러싼 객관적 안보 환경은 매우 엄혹하다는 것이 김 위원장의 진단이었다. 이처럼 객관적 안보환경이 악화되었음에도 북한의 안보가 강화되고 사회주의 건설에 유리한 대외적 조건들이 마련된 것은 북한이 미국 등의 압박에도 불구하고 핵보유를 불가역적인 것으로 만들고 핵능력을 강화하여 전쟁을 억제하고 지역의 안정을 유지했기 때문이라고 김 위원장은 주장하였다.

대외환경 개선과 관련하여 김 위원장이 강조한 또 하나의 요인은 미국이 강권을 휘두르는데 비례하여 “지배와 예속을 반대하고 자주와 평등, 독자성을 실현하려는 진보적 인류의 지향”이 더욱 강렬해진다는 점이다. 다시 말해 북한은 불가역적 핵보유와 핵전력 강화를 통해 자체의 힘을 기르는 동시에 러시아를 비롯하여 미국의 패권에 반대하는 국가들과의 협력을 강화함으로써 대외환경을 유리한 방향으로 변화시켜 왔다고 평가하고 있는 것이다.

객관적 조건이 엄혹한데도 올바른 정책을 추진함으로써 국가의 지위와 영향력을 높이고 경제건설 등에 유리하도록 대외환경을 개선하는 데 성공하였다는 평가와 자신감에 기초하여 북한은 9차 당대회에서도 새로운 대외정책 방향을 제시하기보다는 기존의 정책을 이어가겠다는 의지를 표명하였다. 그 골자는 첫째, 대미 최강경 자세를 견지하되 조건부로 관계 개선 가능성을 열어두고, 둘째, 중러와의 전통적 친선·협조관계를 더욱 발전시키고, 셋째, 반제국주의적이고 자주적인 국가들과의 관계를 적극 확대·강화하는 것이다. 이에 더하여 북한은 지난 수년간 주창해 온 다극 세계 건설이라는 비전도 당대회를 통해 다시금 강조하였다.

최강경 자세 표방하되 가변적 대미정책 추진 공간 확보

9차 당대회에서 김정은 위원장은 미국의 침략자적 본성이 변하지 않을 것이므로 “미국과의 대결에 만반으로 준비하여 최강경자세를 변함없는 대미정책기조로 확고히 견지할 것”이라는 입장을 밝혔다. 이는 2024년 말에 열린 8기 11차 전원회의에서 천명한 ‘최강경 대미대응전략’이 고수될 것이라는 의미이다. 북한이 ‘최강경’이라는 용어가 붙은 대미전략을 재확인했다고 해서 향후 실제로 강경 일변도의 대미정책을 추진할 것이라고 보기는 어렵다. 북한은 트럼프 미 대통령 재선 이후 최강경대미대응전략을 채택하였지만

내용을 공개한 바 없고 이후에도 미국과의 대립 격화를 피하려는 자세를 유지하였다. 예컨대 대미 비판 시 원색적 표현이 자제되었으며 미사일 발사 등 무력시위도 이전 시기에 비해 활발했다고 보기 어렵다. 더욱이 2024년 11월 미국과 “협상주로의 갈 수 있는 곳까지 다 가보았다”며 대미협상 무용론을 폈던 김정은 위원장은 2025년 9월에는 미국이 비핵화 집념을 버리면 “미국과 마주 서지 못할 이유가 없다”는 조건부 대화 수용론을 내놓았다. 9차 당대회에서 김 위원장은 한발 더 나아가 “헌법에 명기된 우리 국가의 현 지위(핵보유국)를 존중하며 대조선적대시정책을 철회한다면 우리도 미국과 좋게 지내지 못할 이유가 없다”라며 조건부 관계개선론을 전개하였다. 이렇게 볼 때 북한은 9차 당대회에서 공식적으로는 강경한 대미 자세를 표방하면서도 향후 가변적이고 유연한 대미외교를 추진할 수 있는 공간을 열어두었다.

북한이 9차 당대회에서 당중앙(김정은)의 직접적 관여하에 대외 활동을 진행하겠다는 입장을 밝힌 것도 대미외교의 가변성과 유연성을 극대화하려는 의도와 무관하지 않아 보인다. 김정은 위원장은 대외활동에 대한 자신의 직접적 관여를 적수국들이 북한이 무엇을 구상하고 무엇을 계산하는지 알 수 없어서 불안과 공포를 느끼도록 하는 것, 전략전술적 대외활동을 전개하여 적수국들을 철저히 견제하고 제압하면서 국제정세 흐름에서 확고한 주도권을 차지하는 것과 연결시키고 있다. 이는 북한이 적수국의 대표격인 미국과의 관계를 상황과 조건에 따라 전술적으로 변화시켜 가면서 북미관계에서 주도권을 장악하겠다는 의미로 해석될 수 있다. 다시 말해 북한은 대미외교에서 유연한 전술적 변화가 가능하도록 최고지도자가 직접 외교활동을 장악 및 지도하며 상황에 따라 신속한 결정을 내리겠다는 방침을 천명한 것으로 보인다.

국익에 기반한 대중러 외교 및 반제연대 추진

9차 당대회에서 북한은 중국, 러시아와의 관계를 직접적으로 언급하지 않았으나 “주변나라들과의 전통적인 친선협조관계”를 더 높은 단계로 끊임없이 발전시키겠다는 의지를 표명하였다. 북한이 9차 당대회에서 사회주의 건설에 유리한 환경과 조건이 조성되었다고 자평할 수 있었던 것은 러시아의 우크라이나 침공 이후의 대리밀착과 이에 따른 ‘러시아 특수’가 지속되고 잠시 소원했던 대중관계도 2025년부터 김정은 위원장 방중 등을 통해 개선되었기 때문이라고 할 수 있다. 그러므로 북한은 9차 당대회를 통해 중러와의 관계를 더욱 확대·발전시켜 경제건설 등에 유리한 대외환경을 유지 및 강화해 나가겠다는 방침을 재확인한 것이다.

북한은 또한 반제·자주적인 나라들과의 관계를 확대·강화하기 위한 외교활동과 교류·협력을 적극적으로 해나가겠다는 의지를 표명하였다. 미국을 위시한 제국주의 세력에 맞서기 위한 반제·자주세력과의 연대는 북한 외교의 오래된 방침 중 하나이다. 북한이 도모해 온 반제·자주연대의 대상은 광범위한 글로벌 사우스 국가들이었다고 할 수 있으나 그 핵심은 사회주의를 표방하는 국가와 정당들이었다. 북한은 7차 당대회를 통해 “혁명적 당들과 단체들, 진보적 나라들”이 반제·자주의 기치 아래 단결하며 제국주의자들을 반대하는 투쟁을 벌일 것을 주장하였다. 8차 당대회에서도 사회주의국가들과의 관계를 가일층 확대·발전시킬 것과 “혁명적 당들과 진보적 당들”과의 단결과 협력을 강화할 것을 강조하였다. 그런데 9차 당대회에서는 북한이 주장하는 반제·자주연대에서 이념적 색채가 떨어진 것으로 보인다. 사업총화보고 관련 보도 등에서 사회주의국가나 혁명정당, 진보정당과의 연대를 주장하는 내용을 찾아볼 수 없기 때문이다.

북한 대외관계에서 이념이 사라진 자리를 메운 것은 국익이다. 9차 당대회 사업총화보고는 모든 대외활동을 철저히 국익 수호의 원칙에 따라 전개할 것을 강조하고 국익이 “국제관계를 대하는 사고와 관점의 기준”임을 분명히 한 다음 주변국가들과의 친선 협조 관계 발전과 반제·자주적 국가들과의 관계 확대·강화를 요구하고 있다. 요컨대 9차 당대회를 통해 북한은 이념 대립 차원이 아닌 국익 수호 차원에서 중러와의 협력 및 국제적 반미 연대가 필요하다는 인식을 드러낸 것이다.

대외관계에 관한 북한의 새로운 인식은 2024년 1월 14기 10차 최고인민회의와 같은 해 연말에 열린 당중앙위원회 8기 11차 전원회의에서 국익 사수, 국익 수호 원칙이 제시되면서 이미 드러난 바 있으나 9차 당대회를 통해 더욱 명확하게 정리 및 강조되었다. 북한이 대외관계에서 이념적 연대를 강조하지 않고 국익 수호를 절대 원칙으로 내세우게 된 데에는 북한과 가장 가까운 나라가 사회주의를 버린 지 오래인 러시아라는 사실, 북한의 지속적 요구에도 불구하고 대북제재에 참여하고 있는 사회주의 대국 중국에 대한 불만, 사회주의 형제국으로 여겼던 쿠바가 한국과 수교한 데 따른 충격 등이 복합적으로 작용했을 가능성이 있다.

다극세계 건설의 중심 역할 자임

북한은 9차 당대회에서 다극세계 건설의 중심국가가 되겠다는 의지도 천명하였다. 김정은 위원장은 ‘사업총화보고’를 통해 “앞으로도 자주역량은 계속 강해질 것이며 그의 진보적인 투쟁에 의하여 공평하고 정의로운 다극세계 건설이 더욱 추동될 것”이라면서 “바로 그 중심에 우리 국가가 서 있다”라고 선언하였다. 북한은 근년에 미국 중심의 일극세계를 지키려는 패권세력에 반대하는

반제·자주세력이 다극세계를 건설해야 한다는 주장을 전개해 왔다. 북한은 일극세계가 미국이 전횡을 일삼는 불공정한 현존 질서인 반면 다극세계는 “지배와 예속, 패권과 강권이 없는” 평등하고 공정한 대안적 국제질서라고 규정해 왔다.

북한이 9차 당대회를 통해 다극세계 건설의 중심 역할을 자임한 데에도 반패권적 진보세력과의 연대라는 명분을 넘어 국익에 대한 철저한 계산이 자리하고 있는 것으로 보인다. 북한은 일극 구도나 양극 구도가 아닌 다극 구도가 국익에 가장 부합한다고 보고 있으며, 이 때문에 한동안 활발히 전개했던 신냉전 담론을 거두어들이고 다극세계 건설을 주창하고 있는 듯하다. 미국 일극이나 미중 양극이 아닌 여러 세력이 공존하는 다극적 국제질서가 형성되어야 중러 등과 손잡고 미국에 맞서면서도 중국의 영향력으로부터 자유로워질 수 있다고 판단하고 있는 것이다. 북한은 다극세계 건설을 앞장서 외침으로써 미국 중심 국제질서에 불만을 품은 국가들 사이에서 입지를 강화하고 동조세력을 확보하려 하고 있기도 하다. 이에 관해 김정은 위원장이 2024년 연말 8기 11차 당 중앙위 전원회의에서 북한이 “정의로운 다극세계 건설을 힘있게 견인하는 대표적이고 강력한 자주역량으로서의 국제적 지위를 확고히 차지하였다”라고 자평한 바도 있다.

북한이 다극세계를 구성하는 하나의 극이 되겠다는 입장을 명확히 밝힌 적은 없다. 그러나 다극세계 실현을 주도하겠다는 것으로 보아 스스로 하나의 극을 형성하려는 의지도 있는 것으로 보인다. 북한이 미국과의 관계를 핵으로 위협하는 국가와 위협당하는 국가가 아닌 대등한 핵보유국(전략국가) 간 관계로, 중러와의 관계를 대국과 소국이 아닌 대등한 강국 간 관계로 재규정하고 있는 것도 이런 추론을 뒷받침한다.

미국과의 긴장 고조 회피 예상

북한이 9차 당대회에서 조건부이기는 하나 대미관계 개선 가능성을 언급한 것은 북미대화 재개와 관련하여 긍정적 신호라고 할 수 있다. 김정은 위원장이 적대국과의 관계를 비롯한 대외활동을 직접 챙기면서 국제정세 흐름을 주도하겠다는 의지를 밝힌 것도 북미정상 간 만남이 이루어질 수 있다는 기대를 높이는 요인이다. 그럼에도 3월 말에서 4월 초로 예정된 트럼프 미 대통령 방중을 계기로 북미대화가 이루어지기는 쉽지 않아 보인다. 미국이 지난 1월 초 마두로 베네수엘라 대통령 부부를 체포한 데 이어 최근에는 이스라엘과 함께 하메네이 이란 최고지도자 일가를 몰살하는 등 이란에 대한 대규모 공격을 가하고 있기 때문이다. 미국의 '참수작전'이 잇따라 성공을 거두는 가운데 북한은 미국과의 대화를 서두르기보다 이란에서의 상황 전개를 지켜보면서 향후 대미관계를 어떻게 풀어갈지 고민하는 시간을 가지려 할 것으로 예상된다.

북미대화 재개 여부와는 무관하게 북한은 최강경 자세를 표방한 9차 당대회 이후에도 미국을 자극하지 않음으로써 북미 간 긴장 고조를 피하려 할 가능성이 크다. 이는 미국의 잇따른 군사 개입을 목격하고 있기 때문이기도 하지만 모처럼 북한경제가 수년째 성장하고 있는 가운데 9차 당대회에서 제시한 안정적, 지속적 성장을 위한 토대 구축과 인민생활의 실질적 개선이라는 과업을 달성하기 위해서는 대외환경의 안정적 관리가 중요하기 때문이다.

중러 및 글로벌 사우스와의 관계 강화

같은 이유로 북한은 9차 당대회에서 천명한 바와 같이 중러와의 관계를 더욱 발전시키기 위한 노력을 지속할 것으로 예상된다. 우선 러시아-우크라이나전쟁 종전 가능성을 염두에 두고 전후에도

러시아와의 밀착관계를 장기적으로 유지하기 위한 노력을 기울일 것으로 보인다. 파병과 유학 형식으로 노동자를 대거 파견하여 전후 재건을 도우면서 대가를 얻어내려 할 것이며, 전후에도 러시아의 지식과 기술을 계속 이전받을 수 있도록 전방위적 인적 교류를 제도화할 것으로 전망된다. 대북제재를 계속하고 남한과의 관계를 강화하는 중국에 대한 불만에도 불구하고 지난 9월 김정은 위원장의 중국 전승절 열병식 참석 이후 북중무역이 증가하고 있는 흐름에 주목하여 중국과의 경제협력 강화를 위한 노력도 기울일 것으로 보인다. 또한 9차 당대회에서 관광업을 경제성장을 추동하는 새로운 산업으로 만들겠다고 다짐한 만큼 대규모 중국인 관광객 유치를 위한 노력도 기울일 것으로 예상된다.

반제·자주적 국가들과의 관계를 확대·강화하고 다극세계 건설의 중심이 되겠다고 선언한 북한은 글로벌 사우스 국가들과의 교류·협력도 강화할 것으로 전망된다. 북한은 자금난으로 해외 공관의 수를 줄이는 등 한동안 글로벌 사우스 대상의 외교활동에 소극적이었다. 그러나 러시아 특수 등으로 인해 당과 국가의 자금 사정이 나아진 만큼 9차 당대회에서 천명한 바와 같이 이념이 아닌 국익 극대화에 초점을 맞추어 다양한 글로벌 사우스 국가들과의 교류·협력을 확대할 것으로 예상된다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.