

이슈브리프 821호
(2026. 3.13)

북한 9차 당대회 대남분야: 적대적 두 국가의 공식화와 평화공존 정책 지속의 필요성

제821호

김종원 peter0819@inss.re.kr



국문초록

북한은 노동당 최고 행사인 9차 당대회 사업총화보고를 통해 남북관계를 '적대적 두 국가 관계'로 공식화했다. 김정은 정권은 9차 당대회에서 남한을 '한국'으로 지칭하며 동족 및 통일 담론에서 이탈하는 대남 인식을 보여줬고, 남한을 '제1의 적대국'이자 '불변의 주적'으로 규정하며 이를 고착화하기 위한 다양한 대책도 시행하고 있음을 밝혔다. 또한 남한의 정부를 강하게 비난했을 뿐만 아니라 북한의 안보를 위협하는 행위에 대해 핵무기 사용을 포함한 무력 대응 가능성을 언급함으로써 강경한 대남 노선을 강조했다. 이러한 변화는 과거 북한 지도부가 유지해왔던 '하나의 민족·하나의 국가' 인식에서 벗어나 남북관계를 구조적으로 분리된 국가관계로 재정의한 것으로 평가된다. 그러나 북한 내부의 대남정책 담당 인사 변화와 지속적인 대남 메시지 발신은 북한이 남한을 단순한 무관심의 대상이 아니라 한반도에서 공존하는 전략적 대상으로 인식하고 있음을 보여준다. 이에 따라 북한의 적대적 두 국가 노선은 단기적으로 남북관계 경색을 심화시킬 가능성이 크지만, 국제정세와 북한 내부 환경 변화에 따라 정책 조정의 가능성도 존재한다. 따라서 한국은 단기적 대응을 넘어 중장기적 관점에서 평화공존을 기반으로 한 대북전략을 재정비할 필요가 있으며, 동시에 북미 관계 개선을 활용하여 남북관계 개선의 기반을 마련하는 외교적 접근을 병행해야 한다.

주제어 : 노동당 9차 당대회, 적대적 두 국가관계, 대남전략 전환, 평화적 공존

9차 당대회를 통한 적대적 두 국가관계 공식화

북한은 9차 당대회 사업총화보고를 통해 남북관계를 적대적 두 국가로 전환한다는 기존 방침을 공식화했다. 혼란스러운 국제 정세 속에서 대남 메시지를 자제할 수 있다는 예상도 있었지만, 김정은 정권은 당의 최고 행사인 당대회에서 이러한 전환을 공식적으로 발표했다. 이번 사업총화보고에서 나타난 대남 메시지는 강경한 성격을 띠었다.

먼저 2023년 7월 김여정 담화에서부터 본격적으로 등장한 ‘대한민국’ 호칭은 이번 9차 당대회에서 한국이란 표현으로 정착되었다. 북한은 ‘북조선’에 상응하는 ‘남조선’이란 기존 표현 대신 별개의 두 국가를 의미하는 ‘한국’을 9차 당대회에서 공식적으로 사용했다. 북한이 더 이상 남한과 함께 통일을 지향하지 않겠다는 의도를 반영하여 ‘한국’이라는 호칭을 사용한 것으로 해석된다.

북한은 남한의 과거 정부뿐만 아니라 현 정부에 대해서도 날이 선 비난을 이어갔다. 북한의 주장에 따르면 과거 남한 정부는 화해와 단합을 추구하지 않았고, 남한 문화를 북한에 유포해서 북한 체제의 붕괴를 기도해왔다는 것이다. 또한, 현 정부의 유화적 태도는 기만극이고 졸작이라는 것이다. 이에 따라 북한은 적대적 두 국가로의 대남노선 전환이 일시적인 전술적 조치가 아니라 역사적인 선택이라고 언급하며 남한을 ‘제1의 적대국’, ‘불변의 주적’으로 고착화하기 위한 다양한 대책들을 시행하고 있다고 밝혔다. 더 나아가 한국을 동족이라는 범주에서 영구적으로 배제할 것이라고 언급하기도 했다.

남한에 대한 위협도 빼놓지 않았다. 북한은 남한이 안전하게 사는 길은 북한과 관계를 단절하고 북한을 건드리지 않는 것이라고

하며, 북한에 대한 현존안정을 깨는 불필요한 행위를 중단할 것을 요구했다. 나아가서 북한의 안보를 위협하는 남한의 불필요한 행위에 대해서는 이미 법제화한 대로 핵무기 사용을 포함한 무력 행동을 선제적으로 개시할 수 있다고 경고했다.

적대적 두 개 국가 이후 우리의 대북전략

분단과 전쟁 이후 남북한은 한반도에서 서로의 정통성을 부정하고 각자의 정부가 유일한 합법정부임을 주장해왔다. 우리의 법체계는 헌법 제3조 영토조항에 근거해 북한은 한반도의 일부를 불법 점령하고 있는 반국가단체라고 일관된 입장을 지속해 왔다. ‘남북 기본합의서’나 ‘남북관계발전에 관한 법률’에서도 남북관계를 통일을 지향하는 특수관계라고 규정하며 서로의 국가성을 온전히 인정하지 않았다. 북한 역시 헌법이나 당규약에서 북한이 한반도 전체를 대표하는 국가이고, 남한을 해방과 혁명의 대상이라고 규정해 왔다.

이처럼 남북한은 화해와 협력의 시기도 있었지만, 전반적으로 서로를 부정하는 적대적 경쟁의 관계를 지속해왔다.¹⁾ 그러나 김정은 정권은 과거 김일성, 김정일 정권이 유지해온 하나의 국가라는 인식에서 자체에서 벗어나 남북관계를 ‘적대적 두 국가 관계’로 근본적으로 전환했고, 이를 9차 당대회에서 공식화했다.

북한의 대남전략 변화에 대해 우리로서는 단기적 대응보다 중장기적이고 신중한 대응이 요구된다. 1972년 체결된 동서독 기본조약의 사례를 보면, ‘2국가 2민족론’을 내세운 동독에 맞서 서독은 하나의 민족이라는 원칙과 통일 지향성을 일관되게 유지했다. 동시에 서독은 동서독이 현실적으로 별개의 국가라는 점을 수용하면서

1) 백낙청의 분단체제론에 근거해서 적대적 의존관계로 인식하는 시각도 있지만, 필자는 현재의 남북한 관계까지 고려한다면 적대적 경쟁 관계가 보다 더 적합한 인식이라고 평가한다.

장기적인 동서독 관계의 발전을 통해 궁극적으로 통일을 달성할 수 있었다.²⁾ 이러한 동서독의 사례는 북한의 두 국가 주장에 대응하는 우리의 전략을 모색하는 데 중요한 참고가 될 수 있다. 북한은 이번 9차 당대회에서 적대적 두 국가로의 전환이 일시적인 조치가 아니라 역사적 선택으로 영원한 것이라고 언급했다. 그러나 ‘이 세상에 영원한 것은 없다’라는 명제처럼 남북관계나 북한의 정책도 언제나 변화 가능성을 내포하고 있다. 북한은 남북한이 별개의 국가라는 주장의 근거로 1991년 남북한의 유엔 동시 가입에 대해 언급하고 있다. 그러나 남북한의 유엔 동시 가입 역시 단독 가입을 고수하던 북한이 탈냉전에 따른 국제질서 변화 속에서 기존 입장을 변경했기 때문에 가능했던 일이었다. 대내외 정세 변화에 따라 북한의 대남정책 역시 언제든지 변화하기 마련이다.

9차 당대회 이후 북한의 대남정책 전망 및 대응 방향

북한이 9차 당대회를 통해 공개적으로 강경한 대남정책 노선을 표명하였지만, 향후 남북관계 전망과 관련하여 우리는 아래와 같은 부분들에 대해서도 주목할 필요가 있다.

첫째, 과거 통일전선부장을 맡았던 장금철이 9차 당대회에서 당중앙위원회 위원으로 복귀한 점에 주목할 필요가 있다. 대남 강경파로 분류되던 김영철과 리선권 등이 퇴장하고 대남분야 전문성을 가진 장금철이 당중앙위원회에서 대남정책을 담당하게 될 것으로 추정된다. 향후 대남정책에서의 변화 가능성을 염두에 둔 것으로 해석할 수 있는 여지가 있다.

둘째, 김여정의 지속적인 대남 메시지 발신에도 주목할 필요가 있다. 김여정은 노동당 내부 운영을 담당하는 당 총무부장으로

2) 김원식, "'두 국가' 논란과 동서독 기본조약," 『INSS 이슈브리프』 제775호 (2025.12.26).

임명되었지만, 당의 살림뿐만 아니라 대외업무, 특히 대남분야를 담당하는 역할을 지속해서 맡을 것으로 예상된다. 김여정은 3월 9일부터 시작된 한미연합훈련 ‘자유의 방패’를 비난하는 담화를 통해서도 남한에 대한 비판을 지속했다. 이는 북한이 여전히 남한을 무관심의 대상이 아닌 적대적 공존의 대상으로 인식하고 있음을 보여준다. 대남분야에서 김여정의 지속적 역할과 장금철의 복권은 남북관계가 여전히 북한에 중요한 의미가 있으며, 중장기적으로 남북관계의 변화 가능성 역시 존재함을 시사한다.

북한은 앞으로도 적대적 두 국가 기조를 이어갈 것이고, 곧 개최가 예상되는 제15기 최고인민회의에서 관련 내용을 구체적으로 제도화할 것으로 보인다. 또한, 김정은 정권이 남한과의 대화에 의지를 보이지 않는 상황에서 경색된 남북관계는 단기적으로 지속될 가능성이 크다.

오랜 남북 적대 관계의 역사가 한순간에 변화될 수 없다는 점에서 지금은 인내심과 더불어 장기적인 정책 비전 실현을 위한 지속적인 노력이 필요한 상황이다. 북한의 위협 인식을 해소하고 남북의 새로운 관계 설정 토대를 마련하기 위한 지속적이고 선제적인 노력이 필요한 상황이다.

단기적으로는 북미 간 관계 개선을 지원하고, 이를 통해 남북 관계 개선의 기반을 마련하기 위한 노력도 필요하다. 작년 8월 한미 정상회담에서 이재명 대통령이 제안했던 것처럼, 미국은 피스메이커(Peacemaker), 한국의 페이스메이커(Pacemaker) 역할을 수행함으로써 남북관계 개선의 기회를 마련할 필요가 있다. 북한은 이번 9차 당대회에서 미국이 북한 핵보유국 지위 인정과 대북 적대시 정책을 철회한다면 관계 개선도 가능하다고 밝혔다. 우리 정부는 미국 트럼프 대통령이기에 가능할 수 있는 북미 정상회담이나

고위급 회담이라는 기회를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 북한 비핵화 방안과 대북제재 완화 등 다양한 의제 설정에 적극적으로 관여함으로써 한반도의 평화적 공존을 모색할 수 있는 기회를 창출해 나가야 할 것이다.

//끝//

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