

이슈브리프 830호  
(2026. 4. 2)

## 최고인민회의 제15기 제1차 회의 분석: 김정은 3기 대외전략 노선과 우리의 대응방향

# 제830호

김규범 gbkim@inss.re.kr



## 국문초록

최고인민회의 제15기 제1차 회의에서 김정은 위원장은 시정연설을 통해 지난 7년을 "건국 초유의 변혁 시대"로 자평하며 자력갱생과 핵무력 고도화를 핵심 성과로 내세우고, 이를 바탕으로 기존 노선의 지속을 천명하였다. 대외전략 기조는 지난 제9차 당대회의 연장선상에 있었으나, 올해 초 베네수엘라, 이란에 대한 미국의 공세적 군사 행동의 영향으로 대미 협상 가능성에 대한 기대가 다소 하향 조정되는 뉘앙스가 감지되었다. 대남 관계에서는 강경 기조를 유지하면서도 대남 부문을 외교 부문으로 편입하고 대남통 장금철을 전면 배치하는 등 관계를 정밀하게 관리하려는 움직임이 포착되었다. 아울러 '적대적 두 국가론'의 헌법 명기 여부에 대해서는 전략적 모호성을 유지하였다. 이러한 기조는 평화 공존 정책을 추진해 온 우리 정부 입장에서 아쉬운 측면이 있으나, 최소한의 공통 분모를 찾으려는 노력은 계속되어야 한다. 북한이 정권 교체에 따른 합의 무력화에 반복적으로 불만을 표출해온 만큼, '평화 공존의 제도화'를 위한 법적, 제도적 기반 마련을 적극 검토할 필요가 있다. 또한, 비핵화 원칙은 견지하되 이를 전면에 덜 부각시키는 방식의 유연한 조정도 필요하다.

주제어 : 김정은, 최고인민회의, 시정연설, 적대적 두 국가론, 평화공존

2026년 3월 22일에서 23일까지 평양에서 최고인민회의 제15기 제1차 회의가 열렸다. 회의 기간, 국무위원회를 비롯한 지도기관 구성원들이 새로 선출되면서 소위 '김정은 3기 체제'가 공식 출범했으며, 김정은 위원장은 일곱 번째 시정연설을 진행하였다. 연설에서는 지난 7년간의 성과를 자평하고, 새로운 5개년 경제계획의 주안점을 제시했으며, 대외전략과 관련한 메시지도 상당 부분 담겼다.

대외전략 기조는 지난 2월에 개최된 9차 당대회에서 공개된 내용과 대체로 동일한 흐름을 유지하였다. 다만 올해 초 베네수엘라와 이란에 대한 미국의 공세적 군사 행보에 영향을 받은 듯, 미국과의 협상 가능성에 다소 기대를 낮춘 표현들이 감지되었다. 한국에 대해서는 기존 입장을 되풀이하면서도, 대남 부문을 외교 부문으로 편입하고 대남통 장금철 등을 전면 배치하는 등 대남 관계를 정밀하게 관리하려는 움직임이 나타났다. 한편 초미의 관심사인 '적대적 두 국가론'의 헌법 반영 여부는 여전히 명확히 드러나지 않았다.

이러한 기조는 평화공존 정책을 통해 한반도 정세의 변곡점을 만들고자 노력해 온 우리 정부 입장에서는 아쉬운 측면이 있다. 다만 정부가 대화의 가능성을 지속적으로 탐색하고 있는 만큼, 북한의 의도와 전략을 면밀히 추적·분석할 필요가 있다. 본 글은 김정은 위원장의 최고인민회의 시정연설을 중심으로 북한의 대외 전략 노선을 분석하고, 이에 대한 대응 방향을 간략히 검토하고자 한다.

### ‘성공 서사’와 자력갱생·핵무력 노선의 견지

이번 시정연설의 주된 분위기는 자신감으로 요약할 수 있다. 김정은 위원장은 제14기 최고인민회의 시기 7년을 "건국 초유의 변혁 시대"로 규정하고, 5개년 경제계획의 성공적 완수, 생산력

향상의 토대 마련, 인민생활 개선 등을 주요 성과로 열거하면서 선대와 구별되는 '김정은 시대'의 업적을 강조하였다. 이는 고강도 대북 제재, 코로나19 팬데믹, 자연재해라는 '3중고' 속에서 경제 계획 실패라는, 과거의 부담으로부터 탈피했음을 선언하는 것이었다.

그는 이러한 성과의 원동력으로 '자력갱생의 관철'과 '핵보유국 지위 견지'를 꼽았다. 자립적 성취를 강조하는 동시에, 특히 핵보유가 군사적 안보를 넘어 경제, 문화, 인민생활 전반을 지탱하는 근간이라는 논리를 강조하면서, 2019년 비핵화 협상에서 타협하지 않은 자신의 선택이 옳았음을 정당화하였다. 이러한 '성공 서사'는 자연스럽게 노선 수정은 불필요하다는 논리로 이어졌고, 핵무력 고도화의 중요한 근거가 되었다. 김정은 위원장은 "헌법이 부여한 사명과 국가핵무력 강화 노선에 따라 자위적 핵억제력을 더욱 고도화"하고, "강군 현대화와 새 시대 국방공업 혁명 방침을 철저히 관철"하여 "국가 방위력을 지속적으로 강화"하겠다고 입장을 분명히 했다.

2019년 12월 '정면돌파전' 선언 이후, 핵보유와 관련한 김정은 위원장의 발언들은 날로 강경해져 왔다. 국제사회는 물론 북한 대중 앞에서 무수히 반복된 그의 발언들은 일종의 '배수진'으로 작용한다. 향후 정세 변화나 전략적 기회가 도래하더라도 이를 유연하게 수정할 수 있는 공간을 스스로 협소하게 만들어 온 셈이다. 핵무력 강화 노선이 영원불변하리라 단정하기는 어렵지만, 청중 비용이 높아질 대로 높아진 지금, 2018년 초와 같은 비핵화 협상 테이블의 재현을 기대하기는 날로 힘들어지고 있다.

### 대미관계: 기대의 하향 조정과 현실주의적 접근

이번 시정연설에서 북한은 대미 관계에서 대화의 여지를 열어두는 기존 입장을 유지하면서도 그 가능성에 대한 기대는 한층 낮아진 듯한 인상을 줬다. 과거 연설들에서는 미국에 대한 불만을

구체적으로 토로하면서도, 비핵화 요구 포기과 적대시 정책 철회라는 두 조건이 충족될 경우 관계 개선에 나설 수 있다고 밝혔다. 그러나 이번 연설에서는 감정적 표현이 절제되고, 국제 정세에 대한 비판적 인식으로 운을 뚫었다. 김정은 위원장은 현 국제 정세를 "예측불가능성"으로 규정하면서, 유일하게 예측가능한 것은 제국주의의 "침략적 본성"이라고 하였다. 그는 "예측불가능성"에 대비하는 방도는 "모든 것에 준비되는 것"이라면서, "편안함보다 최악의 상황을 염려하고, 단기적, 가시적 이익보다 장기적, 전략적 이익을 중시"해야 한다고 역설하였다.

미국에 대한 직접적 언급도 줄었다. 지난해 9월부터 김정은 위원장은 트럼프 대통령과의 개인적 우호 관계를 재차 언급하고 조건부 대화 의향을 내비치며 태도 변화를 보인 바 있다. 그러나 이번 연설에서는 "적수들이 대결을 선택하든, 평화적 공존을 선택하든 그것은 그들이 택할 몫이며 우리는 그 어떤 선택에도 대응할 준비가 되어 있다"고 밝혔다. 입장 자체가 변한 것은 아니지만, 어조에서는 어떤 선택이든 개의치 않겠다는 식의 거리를 둔 태도가 읽힌다.

이러한 미세한 차이가 생겨난 배경에는 올해 초 시작된 미국의 공세적 행보가 영향을 미친 것으로 보인다. 쿠바에 대한 고강도 제재와 베네수엘라·이란에 대한 군사적 공습은 북한의 위협 인식을 높이고 미국에 대한 신뢰를 낮추는 요인으로 작용했을 가능성이 크다. 실제로 연설에서는 미국의 최근 행보를 거론하며 "국가테러," "침략 행위"로 규정하고 비판하였다.

종합하면, 북한의 대미 입장이 근본적으로 변화했다고 보기는 어렵지만, 대화 가능성에 대한 기대는 다소 하향 조정된 것으로 보인다. 설사 대화가 이루어지더라도 실질적 진전을 기대하기 보다는, 미국의 압박이 자국에 직접 향하는 것을 지연하거나 우회하기 위한 전술적 선택일 가능성도 배제할 수 없다. 결국

북한은 트럼프라는 예측불가능한 변수에 대해 일정한 유연성을 유지하되, 이를 대외 전략의 기초 전제로 삼지는 않겠다는 입장을 분명히 한 것으로 판단된다.

### 대남 관계: 강경 기조의 지속과 정교한 관계 관리의 의지

이번 시정연설에서 대남 메시지 역시 줄어들었다. 물론 연설 전반의 내용이 넓은 의미에서 대남 메시지를 포함하고 있다는 점은 감안할 필요가 있다. 다만 작년과 달리, 이재명 정부의 평화 공존 정책을 비판하며 평가절하했던 긴 논평은 사라지고, 자신을 "건드리는 행위"에 대해서는 "대가"를 치르게 하겠다는 협박성 발언만 짧게 언급되었다.

대남 관계 관련 내용 중 가장 주목되는 표현은 한국을 "가장 적대적인 국가"로 "공인"했다는 부분이다. '공인(公認)'은 사실상 법령 또는 헌법 차원의 반영을 시사하는 것으로 해석된다. 김정은 위원장은 2024년 1월 최고인민회의 제14기 제10차 회의 시정연설에서 관련 내용의 헌법 반영을 지시한 바 있다. 다만 구체적인 법령이나 헌법 조문은 공개되지 않았고, 명확한 후속 설명도 없는 상황이다.

이러한 모호성은 이재명 정부하에서 필요 이상의 자극을 자제하고 일정한 여지를 남겨둘 필요에 기인했을 수 있다. 특히 영토 조항 신설과 같은 민감한 내용의 공개가 불필요한 군사적 긴장을 초래할 수 있다는 점도 고려된 것으로 보인다. 다만 이러한 여지는 단기적 협력 의지의 신호라기보다는, '차가운 평화'를 유지하기 위한 최소한의 공간을 남겨두는 수준으로 보는 게 합리적이다. 상대방 의도를 쉽게 파악하지 못하도록 하겠다는 북측의 지난 발언처럼, 전략적 모호성을 유지하면서 필요 시 운신의 폭을 넓히려는 의도가 반영된 것으로 해석된다.

흥미로운 점은, 강경한 메시지 속에서도 대남 관계 관리 체계가 재편되고 있다는 사실이다. 최근 우리 정부는 하노이 노딜 이후 정교한 대남 전략 운용을 위해 기용되었던 장금철이 당 제10국 국장을 맡은 데 이어 외무성 제1부상을 겸직하고 있다는 동향을 포착하였다. 이러한 인사 배치가 사실이라면, 대남 부문이 외교 부문으로 통합되면서도 외교 정책 차원에서 상당히 중요한 비중을 차지하고 있다는 판단이 가능하다.

### 국익 우선 원칙과 외교 방식의 조정을 예고

김정은 위원장은 이번 연설에서 "국익 수호를 첫째가는 원칙으로 삼고 국가 이익에 가장 부합되는 자주적 대외정책을 실시해야 한다"고 천명하였다. 2024년 12월 조선노동당 제8기 제11차 전원 회의에서 본격 제기된 국익 수호 원칙은 이번 시정연설에서 더욱 명확히 드러났다. 북한은 역사적으로 이념의 외피를 둘러왔지만 사실상 실용적 외교를 구사해 온 측면이 적지 않았다. 다만 이데올로기를 전면에 내세우지 않고 '국익 우선'을 공식적 외교 원칙으로 천명했다는 점은 주목할 필요가 있다.

이러한 변화는 북한의 국제 정세 인식과 밀접한 관련이 있을 것으로 보인다. 북한은 최근 국제 질서를 '신냉전' 구도로 규정하면서, 미국 중심의 단극 체제가 약화되고 다극 체제로 전환되고 있다고 평가한다. 이는 대북 제재로 고립되어 있던 자신들의 제약이 완화되고 외교적 선택지가 확대될 수 있다는 기대로 이어진다. 즉, 다극화는 북한에게 절호의 전략적 기회로 인식되고 있는 것이다. 이에 따라 단기적으로는 러시아, 벨라루스처럼 협력 여건이 양호한 국가들을 중심으로 협력을 과감히 확대하고, 중장기적으로는 아세안 국가들과 글로벌 사우스 전반으로 외교 범위를 넓히려는 구상을 갖고 있는 것으로 보인다.

특히 전통적 우호 국가들과의 관계를 발전시키면서도, "중장기적, 전략적 국익 보장의 원칙에서 외교적 우선순위를 재조정, 재정의 하겠다"는 표현은 중요한 함의를 지닌다. 이는 중국과 러시아를 염두에 둔 발언으로, 국익에 따라 이들과의 관계도 향후 가변적일 수 있다는 뜻을 담고 있어 다소 과격적이다. 러시아와의 협력은 계속 추구하되 국익에 맞게 받을 것은 받겠다라는 의미이며, 중국에 대해서도 국익을 기준으로 협력 및 관계 수준을 정하겠다는 의미로 읽힌다.

마지막으로, "높아진 국격에 맞는 외교 전술과 대외활동 방식"을 강조한 점도 눈여겨볼 필요가 있다. 이는 제재 환경 속에서 소극적으로 대응하거나 상대에 의존하던 기존 방식에서 벗어나, 보다 대등한 외교와 대외 경제 활동을 추진하겠다는 의지를 반영한다. 향후 북한 외교는 김정은을 중심으로 김여정, 최선희, 김성남, 장금철 등 핵심 인물들이 주도하는 체계로 운영되면서, 과거보다 유연하고 적극적인 대외 활동이 전개될 가능성이 높다.

## 대응 방향

최근 발표된 북한의 대외 전략 기조는 우리 정부의 고민을 깊게 만드는 것이 사실이다. 다만 다소 답답한 형국에서도 최소한의 공통 분모를 찾아나가는 것이 중요하다. 김정은 위원장은 핵무력 강화를 통한 '힘에 의한 평화'를 강조하면서도, "지금까지 평화를 거절해본 적이 없다"고 언급하고, 핵 억지력이 지역 안정에 기여한다는 논리를 제시하며 궁극적 지향이 평화에 있음을 주장하였다. 이는 한반도 정세의 안정과 평화 공고화를 추구하는 우리 정부와의 최소한의 접점으로 볼 수도 있다.

북한은 우리 정권 교체 시 평화에 대한 기존 합의가 무력화된다는 점에 반복적 불만을 표출해 왔다. 이런 점에서 우리가 제시한 '평화 공존의 제도화'는 실마리가 될 수 있다. 정권 변화와 무관하게

작동할 수 있는 한반도 평화를 위한 법적, 제도적 기반을 마련하는 것이 핵심이며, 이를 위해서는 관련 입법이 뒷받침되어야 한다.

정책 운용 차원에서도 일정한 조정의 여지가 존재한다. 비핵화 원칙은 유지하되 이를 모든 국면에서 전면적 부각할 필요는 없다. 다만 이러한 조정은 원칙의 훼손이 아니라 긴장 관리 차원의 선택임을 국민들에게 충분히 설명할 필요가 있다. 이러한 과정에서 북한이 일정하게 호응하고 상호 간 목적이 형성된다면, 현재의 '차가운 평화'도 언젠가 해빙의 계기를 맞이하게 될지 모른다.

보다 근본적인 과제는 북한이 통일을 사실상 포기하고 '두 국가 관계'를 주장하는 현실에 대한 대응이다. 남북 관계를 민족 관계 중심의 틀에서 벗어나 새로운 관계로 재정립하는 문제는 국내 정치적, 사회적 부담이 큰 사안이다. 그럼에도 이를 회피하기보다는 점진적으로 관련 논의를 시작할 필요가 있다. 당장 새로운 담론을 제시하는 것이 어렵다면, 기존 남북 협력 사업 구상들을 민족과 통일의 색채가 덜 묻어나는 중의적 표현으로 재포장하는 것도 현실적 접근이 될 수 있다. 때로는 형식의 수정이 내용의 진전을 가능케 하는 돌파구가 될 수도 있다.

//끝//

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