

북한 제9차 당대회 평가: 외교·대남 정책 전반¹⁾

이상숙 | 국립외교원 연구교수 | sslee@mofa.go.kr

I. 서론

2026년 2월 19일부터 26일까지 평양에서 북한은 조선노동당 제9차 당대회를 개최하였다. 북한은 2016년 제7차 당대회를 개최한 이후 5년마다 정기적으로 당대회를 개최하면서 이를 명실상부하게 장기 계획을 수립하고 공유하며 공식화하는 장으로 정착시켰다.

2021년 1월 제8차 당대회 개최 당시 북한은 코로나19라는 국제적 보건위기 속에서 경제적 어려움을 인정하였다. 5년 이후 개최된 제9차 당대회에서 북한은 지난 5년간 경제적 성과가 과거 30년 이래 최대였다고 평가하고 이를 ‘사회주의 전면적 발전’과 ‘전면적 국가부흥’이라는 키워드로 표현하였다.

또한 이번 제9차 당대회를 통해 정치적으로 유일지배체제의 전면적 확립을 선언하였다. 김정은 총비서의 ‘새시대 5대 당건설 노선’을 사상이론적 지침으로 당규약에 반영하였고, 당 중앙위원회 위원 및 후보위원들을 대거 교체하면서 김정은의 인물들로 채웠기 때문이다.

본고에서는 이러한 배경을 가진 제9차 당대회의 내용 중에서, 외교 및 대남 정책 내용을 평가하고, 북한의 향후 외교 및 대남 정책 방향을 전망해 보고자 한다.

1) 이상숙, 「북한 제9차 당대회 평가 및 향후 전망」, 『주요국제문제분석』, 2026-04호, 2026을 수정 및 보완한 것이다.

II. 제9차 당대회의 주요 내용

1. 대외 및 대남 분야의 주요 내용

1.1. '다극화'의 국제 정세 인식

북한이 제8차 당대회를 개최한 2021년 즈음 국제 사회에는 자유민주주의 대 권위주의의 갈등 및 대립이 나타났다. 북한은 이를 '신냉전'으로 인식하면서 중국과 러시아를 비롯한 권위주의 국가들과의 협력을 강조하고 서방국가들과의 대결을 강조하였다.

실제로 2022년 2월 4일부터 20일까지 개최된 베이징 동계 올림픽은 이러한 갈등을 보여주었는데, 미국과 EU를 비롯한 서방 국가들이 동계 올림픽을 보이콧하였다. 미국 및 EU 국가들은 중국의 인권 상황과 코로나19 재확산 등을 거론하면서 베이징 동계 올림픽에 불참하였다. 이후 러시아의 우크라이나 침공은 EU 국가들의 러시아에 대한 경계심을 증폭시켰고, 북한은 중국과 러시아의 협력에 호응하면서 신냉전 구도를 강화하려 노력하였다.

그러나 북한은 이번 제9차 당대회에서 국제 정세를 '다극질서' 또는 '다극세계'로 인식한다는 점을 보여주었다. 사실 중국이나 러시아는 국제 정세를 '신냉전'의 구조로 표현하지 않았고 '다극세계'라고 표현하였다. 북한은 중러 양국의 국제 정세 인식을 따라가기 시작하였고 이번 당대회에서도 관련 표현이 등장하였다. 북한은 이번 당대회에서 "미국의 패권 정책에 의해 다무체계를 근간으로 하는 현존 국제질서와 국제관계 구도에서는 심각한 변화가 일어나고 있으며, 정의의 기준, 힘의 가치에 대한 재평가가 이뤄지고 있다"라고 하며 '다무체계'라는 말로 국제 정세 인식을 드러냈다.

1.2. 중국 및 러시아와의 관계에 대한 구체성 결여

북한 당국은 제9차 당대회에서 중국과 러시아와의 외교 성과를 구체적으로 언급하지 않고 '주변 나라'들과의 전통적 친선협조관계를 보다 높은 단계로 발전시켰다고만 언급하였다. 반면, 지난 제8차 당대회에서는 김정은의 사업보고 중 대외관계를 "대외관계의 전면적 확대·발전"이라고 평가하고 대표적인 사례로 사회주의 나라들과의 관계 발전을 들었으며, 중국, 러시아, 쿠바, 베트남과의 관계를 언급하였다.²⁾ 사업총화기간(2021~25년)

동안 김정은 총비서는 러시아와 세 차례 정상회담을 통해 전략적 관계를 제도화한 협정을 체결하여 북러관계를 발전시켰고, 2025년 중국 전승절 80주년 기념식을 통해 중국과의 관계도 개선하였다. 이는 충분히 대외관계 성과로 내세울 만하다. 그러나 이를 구체적으로 언급하지 않고 중리를 ‘주변 국가’로 표현하며 성과로 과시하지 않았다.

중국 및 러시아와의 우호관계는 축전 등을 통해 확인되었다. 중국의 경우 제9차 당대회 축전과 김정은 총비서가 재추대된 이후 2월 23일에 보낸 축전을 통해 북중관계의 중요성을 언급하면서, 지난해 9월 중국 전승절 기념식에서 확인한 양국 협력의 필요성을 강조하였다. 중국공산당 중앙위원회는 제9차 당대회 축전을 통해 “두 나라는 다 같이 공산당이 영도하는 사회주의 국가”라고 언급하여 사회주의국가 간 연대성을 언급하였다.³⁾ 2월 23일 축전에서 시진핑 주석은 “총비서 동지와 함께 쌍방의 해당 부문과 지역들이 우리들 사이에 이룩된 중요한 공동인식을 훌륭히 이행하도록 지도”할 것이라면서 양국 협력의 이행을 강조하였다.⁴⁾

러시아의 경우 북한과의 당 대 당 외교 역할을 수행하고 있는 드미트리 메드베데프 통일러시아당 위원장이 제9차 당대회에 축전을 보내어 양국 간 ‘전략적 동반자 관계’가 아시아태평양 지역의 안정과 안전에 기여하였다고 양국 안보협력을 평가하였다.⁵⁾ 당대회 즈음 북한 주재 러시아 대사관 관계자들이 조국수호자의 날에 해방탑에 화환을 진정하는 등 양국은 우호협력을 이어가고 있다.

그럼에도 불구하고 이번 당대회에서 북한은 대리 관계를 비롯하여 대외관계에 대한 언급을 구체적으로 공개하지 않았다. 중국과 러시아의 관계를 대외적 성과로 내세우지 않고 두 국가와의 관계를 ‘주변 국가의 관계’로 언급한 것은 이전 당대회와는 다른 차별성이다.

1.3. ‘국익’과 ‘당 중앙’의 역할 강조

이번 당대회에서 발견된 대외관계의 특징은 ‘당 중앙’이 대외관계에서 중심적 역할을 한다고 강조한 점이다. 당 중앙은 좁게는 최고지도자인 수령을 의미하고 넓게는 최고지도부를 의미하는바, 최고지도자인 김정은을 지칭하는 것으로 해석하는 것이 타당하다. 당대회에서 김정은은 “국가의 대외활동에 대한 당 중앙의 직접적 관여는 필수적 요구”라고 언급하면서 당 중앙의 직접적 역할을 강조하였다.

2) 이상숙, 「북한 제8차 당대회 주요 내용 평가와 대외관계 전망」, 『주요국제문제분석』, 2021-01호, 2021, p.19.

3) “조선로동당 제9차 대회에 중국공산당 중앙위원회가 축전을 보내어왔다.” 『노동신문』, 2026. 2. 20.

4) “경애하는 김정은 동지께 중국공산당 중앙위원회 총서기 습근평 동지가 축전을 보내어왔다.” 『노동신문』, 2026. 2. 24.

5) “경애하는 김정은 동지께 전로씨야정당 통일로씨야 위원장이 축전을 보내어왔다.” 『노동신문』, 2026. 2. 24.

대외관계에서 당 중앙이 핵심 역할을 하는 것은 특별한 사항이 아닐 수 있다. 북한은 권위주의 체제 국가이고 최고지도자에게 모든 권한이 집중되는 ‘수령제’의 특징을 가지고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 당 중앙의 역할을 언급한 것은 그만큼 북한이 국제 정세를 민감하게 간주하고 이것이 북한 국내정치에 미칠 영향을 크게 보고 있다는 의미이다.

또한 이번 당대회에서 나타난 대외관계 분야의 또 다른 특징은 ‘국익’을 강조한 점이다. 북한이 스스로의 체제와 정권의 안정을 위해 대외관계의 국익을 추구한 것은 부인할 수 없다. 그러나 사상이나 명분의 바탕이 아닌 국익의 관점에서 대외관계를 하겠다는 점은 이전과 다른 부분이다. 특히 국익이라는 것이 ‘국가의 이익’이라는 점에서 김정은 시기 들어 강조되고 있는 ‘우리국가제일주의’의 연장선상에 있는 것으로 볼 수 있다. 북한은 이를 실현하는 ‘부국강병’의 입장에서 대외관계를 추진하겠다는 의지를 보인 것이다. 이번 당대회에서 ‘우리국가제일주의’가 특별히 언급되지는 않았으나, 대외관계에서 ‘국익’이라는 키워드로 지속되고 있음을 보여주었다.

2. 인사 분야의 주요 특징

2.1. 당 중앙위원회 위원 및 후보위원의 세대교체

북한은 제9차 당대회 기간 중인 2월 22일 당 중앙위원회 위원 138명과 후보위원 111명을 선출하였으며, 제8차 당대회와 비교해 보면 중앙위원 중 70여 명이 교체되어 약 53%가 교체되었다.

당 중앙위원들과 후보위원들의 연령 전체가 파악되지 않은 상황이나, 고령인 최룡해 최고인민회의 상임위원장, 박정천 전 당비서, 리병철 전 당 군수정책담당 고문, 오수용 당 경제정책 고문이 중앙위원에서 제외된 것은 세대교체의 특징을 보여주고 있다. 이에 앞서 2월 20일 제9차 당대회 집행부가 공표될 때에도 제8차 당대회 구성원 중 약 60%가 교체되어 세대교체를 예고한 바 있다.

또한 당대회 개최 기간 중인 2월 23일 당 중앙위원회 제9기 제1차 전원회의 확대회의를 통해 정치국 상무위원, 위원, 후보위원이 결정되었다. 정치국 위원으로는 정치국 상무위원 4명(박태성, 조용원, 김재룡, 리일환)과 정경택, 김성남, 신영일, 리히용, 주창일, 조춘룡, 안금철, 김정관, 김승두, 최선희, 노광철, 김성기, 김덕훈, 박정근 등 18명이 임명되었고, 이 중 제8차 당대회에 이어 정치국 위원에 유입된 인물은 박태성, 조용원, 김재룡, 정경택, 김정관 등 5명이다. 정치국 후보위원은 김여정, 박광웅, 한광상, 주철규, 전현철, 박훈,

리철만, 리영길, 리창대, 방두섭, 김철원 등 11명으로 김여정 총무부장의 진입이 확인되었다.

그리고 이번 제9차 당대회에서 비서국 비서로 김재룡, 리일환, 정경택, 김성남, 신영일, 리히용, 주창일, 조춘룡, 안금철, 김정관, 김승두가 이름을 올렸고, 이들은 정치국 위원 중 박태성과 조용원 다음으로 순서대로 호명되었기 때문에 그 위상이 높음을 확인할 수 있다. 또한 당 중앙군사위원회는 정경택, 조춘룡, 노광철, 김성기, 리영길, 방두섭, 최춘길, 김정식, 유광우, 리창호로 구성되었다.

정치국 상무위원은 김정은 총비서를 비롯하여 박태성, 조용원, 김재룡, 리일환 등의 5명으로 제8차 당대회의 5명 구성을 유지하였고, 제8차 당대회 상무위원 중 김정은 총비서를 제외하면 조용원만 유임되어 세대교체를 확인할 수 있다.

2.2. 외교 엘리트의 위상 강화

이번 엘리트 변화에서 확인할 수 있는 특징은 외교 엘리트의 위상 강화이다. 정치국 위원 중에 북중관계를 총괄했던 김성남 국제부장과 북러관계를 진두지휘했던 최선희 외무상이 포함된 것은 외교 엘리트의 위상 강화를 의미한다. 이전 제8차 당대회에서 정치국 위원 중 외교 엘리트들이 포함되지 않았고, 리선권 외무상만 정치국 후보위원에 포함되었던 것과 비교하면 외교 엘리트들의 약진이라고 볼 수 있다.

이러한 외교 엘리트들의 위상 강화는 제8차 당대회 이후 대외관계의 중요성이 확대된 것과 관련되어 있다. 이번 당대회에서 대외관계의 성과를 부각한 것을 고려하면, 북한은 최근 5년간의 대외관계를 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 파악된다.

또한 당 중앙위원으로 복귀한 장금철은 대외 부문 토론에서 김성남 국제비서, 최선희 외무상과 단상에 나선바, 그가 향후 대남관계를 총괄하기 위하여 대남관계를 주요하게 논의했을 가능성이 있다.

III. 제9차 당대회의 외교·대남 정책 평가 및 전망

1. 대외경제 정책

북한경제는 지난 제8차 당대회 이후 2021년과 2022년까지 코로나19 사태로 인한 내부 통제와 국경 봉쇄로 마이너스 성장을 보였으나 2023년부터 플러스 성장으로 전환되

었다. 2023년부터 북한은 국경 봉쇄를 점진적으로 해제하고 중국 및 러시아와의 교역을 회복하였기 때문에 2023년부터 북한경제의 개선은 대외관계 개선의 결과로 평가할 수 있다.

먼저 2023년부터 코로나19 사태로 인한 국경 봉쇄가 점진적으로 해제되면서 중국과의 무역이 회복된 것은 북한경제 개선에 중요한 전환점이 되었다. 다음으로 2023년부터 러시아와의 관계 개선으로 에너지 상황이 개선되고 산업 성장력이 회복된 것은 경제 개선에 중요한 원동력이 되었다. 제8차 당대회 시기의 북한은 대북 경제제재로 인해 경제가 위축되었고 특히 에너지 수급에 어려움을 겪었으나 러시아로부터의 에너지 수입은 북한경제 회복에 큰 도움이 되었을 것이다. 여기에 북한의 러시아-우크라이나 전쟁 파병과 포탄 공급을 통한 북러 무역 확대는 대중 무역을 보완하였을 것으로 평가된다.

북한의 중러 양국과의 무역 회복은 북한경제에 악영향을 주었던 국제 사회의 경제 제재를 일정 정도 회피할 수단을 확보하는 데에 도움이 되었다. 2024년 3월 러시아가 대북제재 전문가패널 연장에 동의하지 않았기 때문에 대북제재에 대한 모니터링 기능이 약화되었고, 이로 인해 북한에 대한 경제제재의 효과가 축소되고 있는 상황이다.

한국은행 통계에 따르면 북한의 경제는 코로나19 봉쇄로 인하여 2020년부터 2022년까지 마이너스 성장을 기록하였으나, 2023년에는 3.1%의 플러스 성장으로 회복되었다.⁶⁾ 또한 북중 무역량 역시 2023년부터는 코로나19 이전인 2019년의 82% 수준으로 회복하였고, 2025년의 경우 27억 3,400만달러로 2019년(약 28억달러) 수준의 교역액을 회복하였다.⁷⁾ 따라서 현재 북한경제는 전반적으로 코로나19 이전 수준으로 회복되었다고 평가된다.

이러한 대외경제의 중요성으로 인해 북한은 제9차 당대회 이후 지방공업 발전과 건설사업 등의 국내 경제 건설을 위한 대외경제 관계를 확대할 것으로 예상된다. 중국은 기본적으로 국제 사회의 경제 제재를 준수한다는 입장이나, 북중 양국 간 열차 및 항공기 운행 재개는 양국 경제협력을 확대시킬 것으로 전망된다. 지난 3월 12일 양국의 여객열차 운행이 6년 만에 재개되었고, 오는 30일부터는 베이징-평양 직항 노선의 항공기 운항도 시작될 예정이다. 이러한 양국 간 통행 재개는 양국 간 교역 확대에 이어질 가능성이 높다.

또한 북한은 러시아와의 경제협력도 지속할 것으로 예상된다. 북러 양국은 경제협력을 위한 경제공동위원회를 지속하고 있으며 현재 이 위원회의 러시아 측 공동위원장은 알렉산드르 코즐로프 천연자원부 장관이다. 김정일 시기 북러 경제협력이 러시아의 극동개

6) 이상숙, 「최근 북한경제 및 북중경협 현황과 북중러 경협 전망」, 『주요국제문제분석』, 2024-38호, 2024, p.2.
7) <http://stats.customs.gov.cn/indexEn>, 검색일: 2026. 3. 19.

발부 장관과 이뤄진 것과 비교하면, 김정은 시기(2023년 이후) 북러 경제협력의 러시아 측 대표가 중앙 차원의 자원을 총괄하는 천연자원부 장관으로 변화하면서 양국 경제협력의 위상이 높아졌다. 경제 제재로 인하여 에너지 수급의 어려움을 겪는 북한으로서는 러시아와의 경제협력이 다양한 경제활동을 위해 필수적이다. 특히 북러 경제협력은 북한이 러시아 고려인 단체와의 교류 및 협력을 확대하면서 사회문화 교류와 연계되어 지속될 전망이다.

2. 대중·대러 정책

북한의 대외관계에서 가장 높은 비중을 차지하였던 것은 중국이었으나, 2023년 북러 보스토치니 정상회담 이후 북한이 최우선 순위를 러시아로 조정한 바 있다. 2023년부터 2025년까지 북러정상회담은 세 차례 개최된 반면, 북중정상회담은 2019년 이후 약 6년여 만에 2025년 한 차례 개최된 것이 이를 증명한다.

북러관계에 비해 관계 확대가 더뎠던 북중관계는 2025년 9월 베이징에서 개최된 중국 전승절 80주년 기념식을 계기로 개최된 북중정상회담 이후 점진적으로 개선되고 있다. 이러한 점에서 북한의 대러관계와 대중관계 강화는 향후 대외관계에서도 핵심이 될 것이다.

그러나 주목할 만한 점은 이번 당대회를 통해 관련 언급이 없었다는 점이다. 그동안의 러-우 전쟁(러시아-우크라이나 전쟁)에 대한 북한의 태도를 고려할 때, 러-우 전쟁에서의 북한의 국방 및 외교적 성과는 충분히 성과로 내세울 수 있는 사안이나, 이번 당대회에서는 이를 의도적으로 부각시키지 않으려 한 것이다. 중러 양국과의 관계를 ‘주변 국가와의 관계’로 표현하고 그 내용을 상세하게 언급하지 않은 것은 북한 당국이 의도적으로 대외관계를 생략한 것으로 해석된다.

북러 및 북중 관계를 구체적으로 공개하지 않은 원인은 무엇인지 파악할 필요가 있다. 그 원인은 향후 러-우 전쟁 종전 과정에서 발생할 수 있는 시나리오에 대비하고 북러 및 북중 관계의 관리를 위한 것으로 분석된다. 러-우 전쟁의 종전 시기 및 방식을 예측하기 어려운 시점에서, 이와 관련된 대외적 상황을 구체적으로 언급하지 않는 것이 외교 전략적 이익에 유리하다고 판단했을 것으로 보인다. 북러관계에 대한 과도한 강조가 미국이나 중국의 관계를 관리하는 데에 부정적일 수 있기 때문에 이 부분을 비공개한 것으로 해석된다. 따라서 북한 당국이 이번 당대회에서 대외관계에 대한 구체적 언급을 발표하지

않은 것은 러시아-우크라이나 전쟁의 종전과 관계가 있는 것으로 분석된다.

3. 대남 정책

북한은 이번 당대회를 통해 남북대화의 가능성을 완전히 차단하면서 “한국과의 관계를 가장 적대적 국가 대 국가 관계로 정립한 최종결단이 변함없다”는 점을 들어 남북관계의 단절을 재확인하였다.

최근 우리 정부의 남북관계 개선 발언에도 불구하고 북한은 남북관계에 대해 “최근 몇 년간, 가깝게는 올해 초에도 공화국에 대한 영공침범 도발”이 있었다고 주장하며 최근 무인기 사건을 언급하였다. 우리의 화해협력 정책에 대해서도 “우리 내부에 저들의 문화를 유포시키면서 그를 통한 그 누구의 변화를 꾀하고 나아가 우리 체제의 붕괴를 기도”해 왔다고 비판하였다. 이것은 북한이 우리 문화가 북한 사회에 침투되는 것에 대한 우려를 가지고 있다는 것을 의미하며, 여기에서 언급된 ‘누구’는 새로운 세대들을 지칭하는 것으로 이해된다.

또한 김정은 총비서가 “남부 국경선을 가급적 빠른 기간 내에 요새화하고 경제체계와 화력체계들을 보강할 데 대한 당의 군사전략적 방침”을 관철해야 한다고 언급한바, 남북간 단절을 위한 군사적 기반을 강화할 것임을 확인하였다. 한국을 동족이라는 범주에서 제외하고 “한국을 배제하기 위한 필요한 조치들은 앞으로 더 명백하고 실천성 있게” 추진할 것이라고 언급하면서 남북 간 적대적 두 국가론을 위한 군사적 후속조치가 이어질 것임을 암시하였다.

한편, 이번 당대회에서 주목된 점 중 하나는 적대적 두 국가론을 당규약에 명시할 것인지의 여부였다. 그러나 당규약에 이 부분이 포함되었는지는 공개되지 않았다. 북한이 당규약의 공개는 언급하지 않은 원인은 남북관계에서의 전략적 모호성을 남겨둔 것으로 해석된다. 물론 적대적 두 국가론을 지속하고 그 방향에서 남북관계를 다룰 것이나, 북미관계나 다른 대외관계에 남북관계가 부정적 영향을 주는 것은 차단하고 관리하려는 의도로 분석된다.

4. 대미 정책

북한은 이번 제9차 당대회를 통해 미국에 대해 대북 적대시 정책의 철회를 다시 강조하였

고, 미국이 북한의 핵보유국 지위를 인정한다는 조건하에 북미 대화가 가능함을 보여주었다. 김정은은 사업총화보고를 통해 “지금의 세계는 5년 전과도 완전히 다르며 국제관계는 혼란과 격변의 소용돌이에 들어섰다”라고 언급하였고, “미국의 태생적인 적대적 시각”은 변화가 없다고 비판하였다.

이것은 지난 2025년 9월 최고인민회의에서 김정은이 시정연설을 통해 “미국이 허황한 비핵화 집념을 털어버리고 현실을 인정한 데 기초해 우리와 진정한 평화공존을 바란다면 우리도 미국과 마주 서지 못할 이유가 없다”라고 언급한 내용과 상통하는 것이다.

북한은 이번 당대회에서 미국의 적대시 정책을 언급하면서도 북한의 핵보유 지위를 인정한다는 전제하에 미국과의 대화 가능성을 열어두었기 때문에 대미관계 개선 목표를 완전히 포기하지 않았음을 보여주었다.

그러나 지난 2월 28일 미국과 이스라엘이 이란에 대한 대대적 군사작전을 시작한 것은 북한의 대미관계 개선의지에 부정적으로 작용할 것으로 보인다. 지난 3월 1일 북한은 외무성 대변인 담화를 통해 이스라엘과 미국의 공격을 ‘불법무도한 침략행위’로 규탄하고 “현 이란 사태와 무관한 지역에 정치경제적·지정학적으로 무시할 수 없는 부정적 영향을 미칠 수 있는 우려”가 발생하였다고 논평하였다. 이란 사태와 무관한 지역은 한반도 또는 그 주변 지역을 의미하는 것으로 해석되며, 북한이 해당 사태가 대미관계에 부정적 영향을 줄 것을 우려하고 있다고 해석된다.

다만, 북한이 외무성 대변인 담화라는 비교적 낮은 격의 입장을 발표한 것은 비판의 강도를 조절하고 있는 것으로 분석되어 대화의 문을 아주 닫은 것은 아닌 것으로 분석된다. 향후 국제 정세 변화에 따라 북미 대화의 가능성은 남겨둔 것으로 해석된다.

IV. 결론

김정은 시기 북한은 5년마다 당대회를 정기적으로 개최하면서 당대회를 실질적으로 향후 5년을 이끌어 갈 정책 방향에 대해 제시하는 기능을 하도록 하고 있다. 북한은 경제적 성과에서 수치를 구체적으로 밝히거나 명확한 자료를 보여주지 않았지만 2023년부터 마이너스 성장에서 벗어나 점진적으로 회복하고 있는 모습을 보여주고 있다. 이러한 경제적 성과는 대외관계와 밀접하게 연계되어 있으며 당대회에서도 대외관계 성과를 높이 평가하고 있다.

그러나 실제로 대외관계에 대한 대부분의 내용이 대외적으로 공개되지 않았다. 실질적으로 대외관계에 대한 토의는 상당히 중요한 비중을 두고 논의되었으나, 대외관계에 대한 말은 북한이 의도적으로 아끼고 있음을 알 수 있다.

이에 대한 원인은 찾아보면 다음과 같다. 첫째, 국제 정세의 불확실성이 커졌기 때문에 향후 5년의 대외관계를 정확하게 예측하기 어렵다는 점이다. 당대회를 5년마다 개최하는 제도화를 실천하고 있기 때문에, 이번 제9차 당대회에서 2026년부터 2030년까지의 대외관계 방향을 제시해야 한다. 그러나 국제정세는 어느 때보다도 불확실성이 높으며, 미국을 비롯한 국가들의 지도자 교체 등을 정확히 예측하기 용이하지 않다. 그러한 의미에서 다양한 변수들을 고려해야 하는 북한으로서는 대외관계의 장기적 전략을 수립하기 어렵기 때문에 구체적 내용보다는 ‘국익’이나 ‘당 중앙의 역할’ 등의 추상적 내용만을 공개했을 것이다.

둘째, 대외관계의 전략적 모호성을 유지하는 것이 국익에 부합하다고 판단했을 가능성이 높다. 앞서 언급한 바와 같이 국제 정세의 불확실성이 높은 현 상황에서 북한은 자국의 대외전략을 노출하는 것이 자국의 국익 추구에 불리하다고 간주했을 것이다. 러-우 전쟁의 종전, 중동 사태 해결 등의 국제 정세 변화에 기민하게 대응하게 하기 위해서는 다양한 전략이 필요하기 때문이다. 북한이 이번 당대회에서 한국 정부를 적대적 대상으로 규정하고 자국의 전략을 알아서는 안된다는 발언을 하였기 때문에, 남북관계에서도 자세한 내용은 포함하지 않고 있다. 이와 함께 중국 및 러시아와의 관계에서도 최대한 말을 아끼면서 ‘주변 국가와의 관계’로 표현한 것 역시 중러 양국과의 관계도 상황에 따른 다양한 전략을 추구할 것이라는 해석을 가능하게 하고 있다.

참고문헌

이상숙, 「북한 제8차 당대회 주요 내용 평가와 대외관계 전망」, 『주요국제문제분석』, 2021-01호, 2021.

_____, 「최근 북한경제 및 북중경협 현황과 북중러 경협 전망」, 『주요국제문제분석』, 2024-38호, 2024.

_____, 「북한 제9차 당대회 평가 및 향후 전망」, 『주요국제문제분석』, 2026.

『노동신문』, 2026. 2. 20.

_____, 2026. 2. 24.

_____, 2026. 2. 20~2. 27.

<웹사이트>

중국 해관(<http://stats.customs.gov.cn/indexEn>, 검색일: 2026. 3. 19).

한국은행 경제통계시스템(<https://ecos.bok.or.kr/#/SearchStat>, 검색일: 2026.3.18).