GLOBAL NK
Zoom & Connect

EAI

북한 제9차 당대회 평가와 남북관계

이호령(한국국방연구원)

사회주의 혁명의 새로운 단계를 선포한 제9차 당대회

김정은 집권 이후 2016년 7차 당대회, 2021년 8차 당대회, 그리고 올해 개최된 9차 당대회를 비교해 볼 때, 9차 당대회 준비 기간은 7차, 8차보다 길었지만[1] 경제, 군사, 건설 등 제반 분야에 대한 목표제시와 그에 따른 계획발표는 없었고 기존 정책들을 추인하는 데 그쳤다.

그러나 북한은 제9차 당대회를 가장 긍정적인 수사로 자평하고 있다. '사회주의 전면적 발전의 새로운 단계'로 진입한 '위대한 승리와 영광의 대회'로, 북한은 김정은 집권 이후 지난 15년과는 완전히 다른 새로운 혁명의 단계에 진입했다는 점을 강조하고 있다.[2] 이는 지난 5년 북한의 대내외

[1] 제 9 차 당대회 소집 결정 및 실무조치들은 재 8 기 12 차 전원회의에서 이뤄짐으로써 당대회 개최 8 개월 전에 이뤄짐. 제 8 차 당대회는 약 4 개월 전에 소집되었고, 제 7 차 당대회는 36 년만에 개최되었지만 약 6 개월 전에 소집되었음.

[2] "조선로동당 제 9 차 대회에 관한 보도", 『조선중앙통신』, 2026.2.26.

상황이 선대가 경험하지 못했던 최악의 3중고의 고난과 역경에도 불구하고, 김정은의 강력한 리더십을 통해 생존권과 발전권을 모두 성공적으로 달성함으로써 혁명발전의 질적 변화의 토대가 완성됐다고 자평하는 것이다. 따라서 8차 당대회 이후 지난 5년은 혁신과 전진을 통한 '우리식 사회주의 완전한 승리'(공산주의)에 이르는 사회주의 전면적 발전의 단계에 진입할 수 있는 환경의 개척기로 부각되고 있다.

문제는, 9차 당대회가 혁명의 새로운 발전단계에 진입했다고 하지만, 새로운 혁명의 발전단계에 부합하는 비전과 목표 및 계획이 없다는 점이다. 북한 당국은 8차 당대회 기간 동안 발표되고 추진되었던 혁신과 전진의 기조 자체가 새로운 혁명의 발전단계로 도약할 수 있게 해 준 전략기조[3]라고 한다. 따라서 북한은 혁명의 새로운 발전단계에 진입했다고 하나, 혁명의 전면적 발전을 위한 전략기조는 8차 당대회에 머물고 있다. 그 결과, 9차 당대회를 통해 발표된 정치, 경제, 군사, 남북, 대외관계 등의 전략기조는 8차 당대회 이후 지난 5년간 새롭게 발표됐던 강령, 노선, 정책들의 반복이다.

그럼에도 불구하고 북한은 9차 당대회가 혁명의 전면적 발전단계에 진입했다며, 이전과 다른 몇 가지 특징을 보였다.

첫째, 경제발전보다는 '안정공고화'와 '질적 발전'을 강조하고 있다. 제8기 국가경제발전 5개년 계획은 인민경제발전의 12개 중요고지를 기본적으로 완수함으로써 지난 30년 중 가장 뚜렷한 성과를 달성했다고 자평하며 향후 5개년 경제발전계획은 안정 공고화 단계, 점진적 질적 발전 단계로 각 지표별로 목표를 실현해 갈 것을 제시했다. 그러나 북한은 기존의 선전 방식과 달리, 이번에는 생산량, 달성률에 대한 구체적 수치들을 공개하지 않았다. 이러한 변화는 경제성장의

[3] 북한은 제 8 차 당대회를 조기 개최해야 하는 목적으로 '새로운 투쟁노선과 전략전술적 방침'을 제시했다. 전략적 기조 노선을 변경한 배경으로 1) 북미관계 미진전에 따른 대북제재 지속, 2) COVID-19 장기화, 3) 대규모 수해 라는 '3 중고'를 강조함. 『조선중앙통신』, 2020.8.19. 참조.

ⓒ EAI 2026

구체적 목표 제시에 따른 정치적 부담을 최소화하는 한편, 불가역적인 핵국가 지위 고수에 따른 대북제재 장기화에 따른 경제성장의 한계를 감내하겠다는 것으로 보여진다. 즉, 혁명의 발전단계는 높였으나, 경제는 오히려 성장보다는 '버티는 체제'의 성격으로 전환됐고 지방발전 20×10정책을 핵심사업으로 재확인함으로써 성장보다는 도시와 지방 간의 균형발전에 강조점을 두고 있다.

둘째, 민족통일의 담론이 사라졌다. 제1차~제8차 당대회에 이르기까지 북한은 당대회에서 통일전략을 유지하며 남북관계를 민족 내부 문제로 규정했지만, 9차 당대회에서는 80년에 걸친 비정상적인 남북관계에 역사적 종지부를 찍고 한국과의 관계를 가장 적대적인 국가 대 국가 간의 관계로 정립한 최종적 중대 결단을 천명했다. 대화와 협력의 구조를 완전히 정리함으로써 북한 당대회 역사상 처음으로 '민족 통일 담론'이 당대회에서 사라졌다. 북한은 2023년 12월 제8기 제9차 전원회의에서 대남 정책에 대한 전략기조의 근본적 변경을 선언한 이후 동족 및 통일 지우기, 헌법 개정, 통일관련 기관들의 폐지 등에 이어서 9차 당대회에서는 당규약 개정, 남부국경선 강화, 대남 실전 대비태세 강화, 김영철, 리선권의 당중앙위 정치국 후보위원 배제 등으로 이어갔다. 북한은 '되돌릴 수 없는 핵보유국 지위'를 강화시켜 나가기 위해서 대미 적대시 정책에 대남 적대시정책까지 더함으로써 혁명의 전면적 발전단계가 전쟁준비체제로의 전환 및 실전대비태세 강화의 단계임을 강조하고 있다.

셋째, 당대회의 기능과 성격이 변화되었다. 기존 당대회의 결정서에는 발전 청사진을 제시하며 경제발전 계획을 포함해 각 분야별 계획들이 발표됐다면,[4] 9차 당대회는 이미 추진중인 정책들을 '추인'하는 성격으로 당대회의 기능과 성격이 변화됐다. 즉 새로운 정책 설계나 발표보다는 체제선전을 통한 체제공고화 및 내부결속의 장으로 전환됐다. 특히, 북한은 2월 김정은의 공개활동을 제9차 당

[4] 김일성 시대의 1차~6차 당대회에서는 전후 3개년 계획, 1차 5개년 계획, 7개년 계획, 6개년 계획, 2차 7개년 계획이 발표됐었고, 김정은 시대의 7차 당대회에서는 국가경제발전 5개년 전략이, 8차 당대회에서는 새 국가경제발전 5개년 계획이 발표됐다.

ⓒ EAI 2026

대회의 주요 업적들과 연계시킴으로써 사전효과를 극대화시키는데 중점을 맞췄다. 2월 8일 건군절, 2월 15일 러우전쟁의 참전열사 유가족을 위한 새별거리 준공식, 2월 18일 600mm 초정밀대구경방사포 증정식과 화성지구 5단계 건설 착공식은 생존권과 발전권을 지키기 위한 지도자의 과업 달성의 장으로 활용되었고, 김여정의 2월 12일, 2월 18일 무인기 담화문은 적대적 두 개 국가론에 근거해 정전체제 무효화에 기반한 남부 국경선 강화를 강조하고 있다. 결국, 이러한 기조는 9차 당대회 폐막 열병식에도 반영됐다. “새로운 단계의 변혁 투쟁에 출발을 알리는 첫 의식”으로 무기 없는 보병 종대 위주의 정치적 충성 맹세의 열병식을 거행했다.

넷째, 2022년 10월에 김정은이 당 중앙간부학교 기념강의에서 처음 제시했던 ‘새시대 5대 당건설 강령’(정치건설, 조직건설, 사상건설, 규율건설, 작풍건설)이 2022년 12월 제8기 제6차 전원회의에서 ‘새시대 5대 당건설 노선’으로 채택되었고, 제9차 당대회에서는 항구적인 당 건설 노선으로 당규약에 명문화시킴으로써 김정은의 당 중앙 유일영도체계가 확고해졌다. 주목해야 할 점은 김정은 시대의 새로운 5대 당건설 노선이 김정은과 선대를 구분 짓는 김정은주의와 4대세습체제구도를 구축하기 위한 이념적, 조직적 정책기조 변화의 시작으로 볼 수 있다. 시기적으로 새시대 5대 당건설 강령 발표 후 한 달 뒤, 2022년 11월 18일 김주애는 화성-17 ICBM 발사에 처음 등장했고 12월 6차 전원회의에서는 ‘강령’을 ‘노선’으로 격상시켰다. 동시에 국제관계를 신냉전체계로 전환되었다고 평가하며 기존의 ‘강대강 선대선’ 원칙에서 선대선 원칙을 완전히 없애고 남한을 ‘명백한 적’으로 명기하며 대남, 대미 선제핵공격을 포함한 강대강 정면승부를 앞세웠다. 이러한 기조 변화는 김정은이 2009년 후계자로 내정됨에 따라 우상화 작업과 더불어 5차 핵실험(5월), 대청해전(11월), 2010년 3월 천안함 피격, 7월 연평도 포격전 등을 통해 대남 군사적 긴장을 최대로 고조시킨 후 2010년 9월 당중앙군사위 부위원장의 직위를 맡으며 공식적인 후계자로 등장했던 수순을 밟았던 것과 유사하다.

더욱이 9차 당대회를 통한 인사개편은 지난 15년의 엘리트 교체와 달리 김정은주의 및 혁

ⓒ EAI 2026

명위업계승, 즉 후계자 준비를 위한 인물들이 전진 배치되었다. 김여정이 당 전체를 관리하는 총무부장으로 임명되었고, 최선희 외무상을 도당비서 중 최고자리인 평양시당 책임비서로 임명함으로써 김주애 후계 구축을 위한 대내사업 및 체제관리 임무도 부여한 것으로 볼 수 있다. 또한, 감시와 사상통제를 담당했던 인물들이 주요 요직으로 이동한 점에도 주목해야 한다. 총정치국장 정경택이 중앙군사위 부위원장으로 임명됐고, 선전선동을 주관하는 리일환 당비서와 당규율부장 김재룡이 당 최고정책결정기구인 상무위원회 위원으로 임명되었다.

'적대적 두 국가' 제도 정착에 따른 대남 군사정책

문제는 9차 당대회에서 선언한 혁명의 전면적 발전단계에서의 남북관계다. 북한의 대남정책의 전략적 기조 변화는 이미 2022년 12월 제8기 제6차 전원회의에서 시작됐다. 남한을 '명백한 적'으로 명시한 이후 2023년 12월 제8기 제9차 전원회의에서 남한을 '적대적 국가', '교전국 관계'로 규정하며 남북관계를 동족에 기반한 특수한 관계가 아닌 교전상태에 있는 적대적 두 국가관계로 기조를 전환했다. 이후 민족 및 통일 흔적 지우기, 대남기구 정리,[5] 경의선·동해선 연결도로 폭파를 통해 남북간 물리적·상징적 단절을 가시화하고 DMZ 군사분계선 북쪽의 담벽 구축과 GP 주변 중화기 재배치, 지뢰매설 확대, 전술도로 신설, 군사인력 투입 증가 등 군사활동을 확대해왔다.[6] 9차

[5] 2024 년 1 월 15 일 최고인민회의에서 조선민주주의공화국 평화통일위원회, 국가경제협력국, 금강산국제관광청을 폐지하는 결정을 내렸다. 『조선중앙통신』, 2024.1.16.

[6] 북한의 비무장지대 군사활동 증대와 경의선, 동해선 폭파와 관련해서는 『문화일보』 2024.6.15, 『연합뉴스』 2024.10.15 참조.

ⓒ EAI 2026

당대회에서는 대남관계를 적대국과의 국경선 관리, 실전적 대응태세 강화로 군사적 차원의 대립관계로만 설정하고 있다.

따라서 9차 당대회에서 제시된 북한의 군사력 강화는 적대적 두 국가론에 기반한 전술핵의 실전적 운용태세 강화와 재래식 현대화에 초점을 맞추고 있다. 북한은 핵·재래식 무기의 병진정책과 강군을 건설하기 위해서는 강군건설 3대 혁명, 즉 사상혁명, 훈련 혁명 및 교육혁명, 장비혁명을 요구하고 있다. 우선, 북한은 3대 혁명 중 인민군의 사상혁명을 제1의 전략적 과업으로 제시하고 있다. 군사과학기술의 급속한 발전과 현대전 요구에 맞게끔 인민군의 정치사상 무장을 철저히 시킴으로써 최고지도자에 대한 혁명강군의 충성을 강조하고 있다.

둘째, 훈련혁명 및 교육혁명은 핵전력의 실전적 운용태세 강화와 밀접한 연관성을 갖는다. 북한은 9 차 당대회에서도 핵무력 확대 강화 기조를 이어가며 연차별 핵무기 수량 증대 및 핵운용 수단과 활용 공간들의 확장사업을 추진해 나갈 것이라고 했다. 이는 핵무기 투발 수단의 다중화와 다영역 작전을 진행시켜 나가겠다는 것으로 '북한판 CNI(핵·재래식 통합)'를 구현시켜 나가겠다는 점을 시사한다. ① 핵·재래식 병진정책 강화, ② 핵전투무력 실전배치, ③ 핵방아쇠 훈련, 즉 통합핵위기대응체계의 가동절차와 운용숙달 연습을 통해 핵전투무력의 실전적 대응태세를 강화시켜 나가고자 할 것이고, 그에 따른 북한판 CNI 연습 강화 증대도 예상된다.

셋째, 장비혁명은 상용무기, 즉 재래식 무기를 국제화 수준으로 발전시키겠다는 것으로 특히 해군력 강화를 포함해 주요 선진 국가들의 국방혁신 및 다영역 작전과 미래전 능력 구축의 선진무기 체계의 발전추세를 반영하고 있다. 해군력 강화와 관련해서는 해군 수상 및 수중전력의 핵무장화에 기반한 해군작전능력을 빠르게 성장발전 시킬 것을 요구했다.[7] 나아가, 국방발전 5개년 계획에 포함됐다는 5가지 분야의 발전계획들 ① 더욱 강력해진 지상 및 수중발사형의 대륙간 탄도미사일 종합

[7] 9 차 당대회 이후 김정은의 첫 군사행보는 3 월 3~4 일 신형 구축함 '최현함' 방문으로 5 천톤급 신형 구축함을 5 개년 계획기간에 매년 2 척씩 건조할 것을 요구하며 해군의 핵무장화에 만족을 표현, 『조선중앙통신』, 2026.3.5.

ⓒ EAI 2026

체, ② 인공지능 무인공격 종합체, ③ 유사시 적국의 위성을 공격하기 위한 특수자산, ④ 적의 지휘중추를 마비시키기 위한 강력한 전자전무기체계, ⑤ 더욱 진화된 정찰위성들은 북한의 핵대비태세 강화와 현대전 특징을 반영하고 있다. 또한 이미 개발된 신형 병기들의 실전배치를 가속화시키는 것도 중요 과업으로 제시하고 있는 만큼 장비혁명은 선진무기체계 개발과 신속한 실전배치를 강조하고 있다.

한편, 북한은 7차, 8차 당대회에서 주체무기들의 표준화를 강조했다면, 9차 당대회에서는 군사기지의 표준화 추진을 강조하고 있다. 모든 군사기지마다 표준화를 요구하며 군사 하부구조의 건설을 위한 계획들을 연차별로 구체적으로 세우고 집행할 것을 요구하고 있다. 특히, '남부국경선'을 가급적 빠른 기간 내에 요새화하고 경계체계와 화력체계들을 보강할 것을 요구하고 있는데, 이는 당의 군사전략적 방침으로 반드시 관철시켜야 할 최우선 순위로 보인다.

북한은 적대적 두 국가론에 기반해 남부 국경선 요새화 속도전과 더불어 600mm, 240mm 방사포, 단거리 전술미사일 등 대남 주력 타격 수단의 증강 배치로 공세적 역량을 강화시켜 나가고 있다.[8] 북한의 이러한 추이는 남한의 대화 및 관계 개선 노력을 철저히 차단시키며, 대남 선제공격 및 완전붕괴 가능성을 통한 대남 강압으로 한반도의 위기관리가 북한의 위협인식에 따라 좌우될 수 있다는 점을 부각시키고 있다.

[8] 김정은 9 차 당대회 개최 전 600mm 초정밀방사포 증여식에서 대남 공격용임을 과시했고, 9 차 당대회 이후 3 월 14 일에는 600mm 초정밀다연장방사포 12 문의 화력타격훈련을 현지지도함. 『조선중앙통신』, 2026.3.15.

ⓒ EAI 2026

함의와 전망

9차 당대회를 통한 북한의 사회주의의 전면적 발전단계로의 진입은 김정은주의의 확고한 정착과 이에 기반한 후계구도 구축의 장이었다고 평가해 볼 수 있다. 특히, 8차 당대회 이후 추진해 온 정치사상과 대남, 대외 전략기조 변화가 김정은의 새시대 5대 당건설 노선과 김정은의 공개활동에 김주애 동반 시작과 맞물려서 진행되어왔다는 점에서 볼 때 더욱 그러하다. 북한은 이례적으로 9차 당대회 기간(2.19~2.25)동안 제1차 당대회부터 제8차 당대회에 대한 역사적 분수령의 특징을 2월 20일부터 27일까지 매일같이 보도했는데, 1차부터 4차까지의 당대회 주요 특징을 종합해보면, 이 기간은 종파청산이 완료되고 사회주의 혁명의 기초가 구축됐던 시기로 구분될 수 있다. 반면 5~6차는 주체사상이 완성되고 권력승계와 후계체제 공식화가 진행되었다는 점을 강조하고 있다. 1차부터 6차의 당대회를 김정은 시대의 7차, 8차, 9차 당대회에 대입해 본다면 7차~8차 당대회는 장성택 처형을 비롯해 당간부들의 사상개조를 통한 김정은주의의 토대 구축기라면, 9차 당대회는 김정은주의 및 혁명위업계승문제를 완료해가는 시기라고 볼 수 있다.

따라서 북한의 적대적 두 국가론에 기반한 대남 전략의 근본적 기조 변화도 북한 내부의 사상 정비 강화 일환으로 해석될 수 있다. 북한은 9차 당대회 결의서에서 당정군의 정치사상 역량 강화와 더불어 대남 적개심 증대, 남부 국경선 전반에 대한 경계 강화조치를 강조하고 있기 때문이다. 8차 당대회가 비사회주의, 반사회주의의 정치사상 통제를 제도적, 법적으로 접근했다면, 9차 당대회는 적의 위협에 대응하는 전쟁대비태세 강화로 전환시키고 있는 셈이다.

2023년 대남정책의 근본적 전환이 9차 당대회를 통해 불가역적인 가장 적대적인 관계로 최종 결정이 내려진 만큼, 남북관계는 더 이상 별도의 노선이 설정되는 정책의 영역이 아니라 국방력 강화의 하위노선에 배치된 적대국일 뿐이다. 따라서 대남정책의 중심축은 초대형방사포와

ⓒ EAI 2026

단거리 미사일 등의 타격수단에 의해 대남 '집초공격'의 밀도와 지속성을 증대시키고 남부 국경선을 강화시키는 군사적 억제로 이동됐다.

북한은 적어도 10차 당대회를 통해 후계자 지명 공식화로 혁명위업계승이 완료될 때까지 대남정책은 이 기조로 진행될 가능성이 높아 보인다. 문제는 이 기간 동안 위기관리 강화를 어떻게 해야 할 것인가다.

북한은 힘에 의한 균형으로 평화와 안정을 달성할 수 있다며 핵무기의 실전적 태세 강화와 재래식 전력 현대화의 양적, 질적 발전을 추진하고 있다. 반면, 우리의 대북정책은 선제적 긴장완화를 위한 평화적 조치와 대화를 강조하고 있다. 그러나 북한 스스로 혁명 발전의 새로운 단계에 진입했다고 자평하고 있는 만큼 우리의 대북정책은 기존의 정책의 틀에서 벗어날 필요가 있다. 위기관리는 선제적 신뢰구축에 의해 이뤄지는 것이 아니다. 오히려, 신뢰구축의 지름길은 위기관리 대비태세 강화로 시작될 수 있다. 따라서 북한에 대화제의는 위기관리 대비태세 강화 차원에서 진행되어야 하고, 위기완화 노력이 자칫 북한에 잘못된 시그널, 즉 대남강압의 기회로 오판되지 않도록 상황관리와 대응이 필요하다. ■

ⓒ EAI 2026

■ 저자: **이호령**_한국국방연구원 책임연구위원.

■ 담당 및 편집: **이상준**_EAI 연구원
문의: 02-2277-1683 (ext. 211) | leesj@eai.or.kr

본 논평을 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해임을 밝힙니다.

발행일 2026년 3월 25일 979-11-7584-072-0 95340
"북한 제9차 당대회 평가와 남북관계"

재단법인 동아시아연구원
03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr

ⓒ EAI 2026