

북한 제9차 당대회 평가: 경제 전반

정승호 | 인천대 동북아국제통상물류학부 | shjung@inu.ac.kr

I. 머리말

김정은 위원장은 2025년 12월 개최된 제8기 마지막 제13차 전원회의에서 “올해 경제발전 목표들과 함께 5개년 계획이 완수되었다”라고 평가하였다. 또한 2025년을 “5개년 계획 수행의 마지막 계선을 돌파하고 새로운 단계로 이행할 수 있는 동력을 충전한 역사적 전환의 해”로 규정하였다. 이러한 평가는 북한 내부의 공식 발표에만 국한되지 않는다. 한국은행 등 외부 기관의 최근 북한경제 성장률 추정에서도 완만한 회복세가 관찰된다. 한국은행의 추정에 따르면 북한경제는 2020~22년까지 마이너스 성장을 기록한 이후 2023년 3.1%, 2024년 3.7%로 플러스 성장으로 전환되었다. 특히 한국은행은 2024년 북한 성장률 추정치를 발표하면서 성장의 배경으로 국가경제발전 5개년 계획과 지방발전 20×10 정책 등 대내 정책사업의 추진, 그리고 대외적으로 북러 협력 확대에 따른 제조업·건설업·광업의 증가를 제시하였다. 코로나19 팬데믹 직전인 2019년의 북한 GDP를 100으로 설정하고 한국은행의 연도별 성장률을 적용하면 2024년의 GDP 수준은 101.8로 추정되어 팬데믹 이전 수준을 회복한 것으로 나타난다.

이러한 북한의 공식 평가와 외부의 경제성장률 추정을 근거하여, 제9차 당대회에서 제시될 새로운 경제계획은 제8차 당대회(2021년)에서 강조되었던 ‘정비·보강’ 중심의 전략보다는 그 이전 제7차 당대회(2016년)에서 제시된 보다 공세적인 성장 전략에 가까운 방향으로 제시될 가능성이 있다고 예상되었다. 그러나 실제 제9차 당대회에서 발표된 ‘새로운 5개년 계획’의 정책 기조는 ‘안정 공고화’, ‘점진적 질적 발전’ 등의 표현에서

확인되듯이 전반적으로 제8차 당대회의 정책 기초를 상당 부분 계승하고 있다.

이러한 정책 기초는 제9차 당대회의 총화보고 내용과도 일정 부분 상충되는 측면이 있다. 총화보고에서는 지난 5년을 평가하면서 “국가경제발전 5개년 계획이 기본적으로 완수되었으며 이것은 지나온 30여 년간 경제 분야에서 처음으로 되는 가장 뚜렷하고 의의있는 성과로서 앞으로의 경제발전 전망을 확실하게 락관할 수 있는 중대한 진일보”라고 평가하였다. 또한 현재 북한의 발전 단계를 ‘사회주의 전면적 발전 국면’으로 규정하였다. 그러나 실제로 제시된 경제정책의 내용은 공세적인 성장 확대보다는 경제 운영의 안정성과 점진적 발전을 강조하는 방향에 더 가까운 것으로 나타난다. 더구나 금속, 화학, 전력 등 주요 기간산업에 대한 과제 역시 이전 당대회의 계획에 비해 구체성이 떨어지고 상대적으로 모호한 방식으로 제시되었다.

물론 이러한 특징만으로 제9차 당대회에서 부문별 계획이나 구체적 수치가 전혀 마련되지 않았다고 단정하기는 어렵다. 제9차 당대회 결론에서는 “자료 통보와 사업총화 보고를 통하여 제8기 당중앙위원회가 진행한 사업 정형이 구체적으로 분석 총화되었다”라고 밝히고 있다. 이는 제8차 당대회와 달리 ‘자료 통보’ 방식으로 구체적인 목표와 수치가 사전에 공유되었고, 분과별 연구 협의회의 결과가 종합되었기 때문에 공개된 총화보고에서는 관련 내용이 생략되었을 가능성이 있다. 실제로 당대회 기간 중 개최된 정치국회의에서는 “인민경제 20개 주요 부문별 5개년 계획 초안을 검토, 승인하였다”라고 발표하였다. 이는 새로운 5개년 계획의 구체적인 수치와 부문별 계획이 내부적으로는 존재했음을 보여준다. 그러나 대내외적으로 공개된 당대회 보도자료에서 이러한 내용이 왜 생략되었는지에 대해서는 여전히 다양한 해석이 제기되고 있다.

따라서 본고에서는 제9차 당대회 경제 부문의 주요 내용을 김정은 집권 이후 개최된 두 차례 당대회인 제7차, 제8차 당대회의 성과 보고 및 산업별 과제와 비교하여 그 특징을 분석한다. 특히 제9차 당대회에서 안정형 성장 전략이 제시되고 부문별 구체 목표의 공개가 제한적으로 이루어진 배경을 북한이 직면한 대내외 불확실성과 연결하여 분석한다. 이를 바탕으로 ‘새로운 5개년 계획’의 향후 전망과 한계를 평가하고, 나아가 남북관계에 대한 정책적 시사점을 제시한다.

II. 제9차 당대회 경제 부문 주요 내용과 특징: 이전 당대회와의 비교

1. 경제 성과 평가

북한은 제9차 당대회에서 지난 5년간의 경제 성과를 비교적 높게 평가하였다. 당대회 보고에서는 국가경제발전 5개년 계획이 “기본적으로 완수되었다”고 평가하면서, 이를 “30여 년 만에 경제 분야에서 처음으로 되는 가장 뚜렷하고 의의 있는 성과”라고 규정하였다. 또한 지난 기간을 “사회주의 전면적 발전의 새 흐름을 개척한 시기”로 평가하며 경제 전반이 장성 궤도(지속적 성장 경로)에 들어섰다고 주장하였다. 성과에 대한 표현에서도 “30여 년 만의 가장 뚜렷하고 의의 있는 성과”, “중대한 진일보”, “전망을 띠어볼 수 있는 단계” 등 강한 자신감을 드러내는 문구가 반복적으로 사용되었다.

각 당대회에서 이전 시기의 경제 성과를 평가한 내용은 세부적으로 정리하면 <표 1>과 같다. 우선 계획 달성 여부에 대한 평가에서 제9차 당대회는 이전 당대회와 구별되는 모습을 보인다. 제7차 당대회에서는 자립적 민족경제의 물질기술적 토대를 강화하고 경제강국 건설의 도약대를 마련하였다고 평가하였지만, 구체적인 계획 달성 여부를 명시적으로 판단하지는 않았다. 반면, 제8차 당대회에서는 국가경제발전 5개년 전략에 대해 목표에 도달하지 못하였음을 분명하게 인정하였다. 경제 성과 부진의 원인으로 대북제재, 자연재해, 세계적 보건 위기 등의 대외적 요인을 언급하였지만, 동시에 5개년 전략이 “과학적인 타산에 기초하여 세워지지 못한 점”, “현실에 맞지 않는 사업체계”, “비효율적인 사업방식” 등과 같이 내부적인 경제관리 문제도 함께 지적하였다. 이에 비해 제9차 당대회는 5개년 계획의 “기본적 완수”를 공식적으로 선언하였다는 점에서 이전 두 차례 당대회와 분명히 구분된다.

다음으로 주요 성과 내용을 보면, 제9차 당대회는 지난 5년의 가장 중요한 성과를 “사회주의 전면적 발전의 새 흐름을 개척한 것”으로 규정하였다. 이는 단순한 일부 산업의 회복이 아니라 국가 건설의 모든 분야와 지역, 인민경제의 모든 부문을 동시적이고 균형적으로 발전시키는 방향으로 이행하였다는 점을 강조한 것이다. 이러한 평가는 제8차 당대회의 기조였던 ‘정비·보강’을 통해 산업 정상화가 일정 부분 이루어졌다는 인식을 반영한 것으로 볼 수 있다. 다만, 보고에서도 “경제 전반을 동시적으로 들어올릴 수 있는 가능성이

열리게 되었다”라는 표현이 사용된 점을 고려하면, 산업 정상화가 완전히 달성되었다기보다 대북제재와 코로나19 등 외부 충격으로부터 일정 정도 회복된 수준으로 해석하는 것이 적절해 보인다. 한편, 제7차 당대회는 자립경제 기반 강화와 경제강국 건설의 도약대 마련을 핵심 성과로 제시하였으며, 제8차 당대회는 경제 성과 자체보다는 자립경제의 기틀을 유지하고 향후 발전의 잠재력을 축적한 점에 의미를 부여하였다.

마지막으로 성과 판단의 근거를 살펴보면, 제9차 당대회에서는 지방발전 정책, 농촌 변화, 주택 건설, 병원 및 온실농장 건설 등 주민 생활과 지역 발전과 관련된 성과가 상대적으로 부각되었다. 이에 비해 제7차 당대회는 산업 발전과 경제 토대 구축에 무게를 두었고, 제8차 당대회는 위기 속에서도 경제 기반을 유지하고 복구할 수 있는 조건을 마련하였다는 점을 성과의 근거로 제시하였다.

결과적으로 제9차 당대회의 성과 평가는 이전 당대회들보다 계획 달성을 더 적극적으로 강조하고 있지만, 그 근거는 산업 생산 실적보다는 정책 추진 성과와 생활 조건 개선을 중심으로 제시되고 있다는 특징을 가진다.

<표 1> 당대회별 경제 성과 평가내용 비교

구분	제7차 당대회(2016)	제8차 당대회(2021)	제9차 당대회(2026)
계획 달성에 대한 평가	경제강국 건설의 도약대 마련	5개년 전략 미달성 인정	5개년 계획 기본적 완수 선언
핵심 성과로 제시한 내용	자립경제 기반 강화	자립경제 기틀 유지와 잠재력 축적	사회주의 전면적 발전 흐름 개척과 장성궤도 진입
성과의 근거	산업 발전과 경제 토대	경제 기반 유지와 복구	지방발전·주택·농촌 등 생활 성과

2. 경제계획의 정책 기조

우선 경제계획의 명칭은 향후에도 ‘5개년 계획’으로 고정될 가능성이 높다. 김정은 집권 이후 처음 제시된 경제계획에서는 ‘국가경제발전 5개년 전략’이라는 용어를 사용하였지만, 제8차 당대회부터 ‘국가경제발전 5개년 계획’으로 명칭이 변경되었으며 제9차 당대회에서도 동일한 명칭이 사용되었다. 다만, 제8차 계획과 구분하기 위해 ‘새로운 5개년 계획’이라는 표현이 사용되었는데, 이러한 표현은 제8차 당대회에서도 동일하게 사용된 바 있다.

경제계획의 성격을 비교하면 제9차 당대회에서는 앞에서 설명한 것처럼 ‘경제발전

5개년 계획'의 성과를 비교적 강하게 선전하고 있음에도 불구하고, 계획의 성격 자체는 공세적인 성장 전략보다는 경제 운영의 안정성과 지속성을 강조하는 방향으로 나타난다. 즉, 제8차 당대회에서 제시된 경제의 '정비·보강'을 통한 산업 정상화와 안정적 관리 기조가 일정 부분 유지되고 있는 것으로 볼 수 있다.

제8차 당대회에서도 "경제사업에 대한 국가의 통일적 지도와 전략적 관리 강화"가 강조된 바 있는데, 제9차 당대회에서는 '사회주의 전면적 발전'이라는 정치적 이데올로기가 더욱 강조되고 있다는 점에서 경제 운영에서도 분권화 경향이 확대되기보다는 국가 중심의 관리가 강화될 가능성이 높다.

다음으로 경제발전 목표에서도 특징이 나타난다. 제9차 당대회에서는 경제발전의 방향을 "안정 공고화"와 "점진적 질적 발전"으로 제시하였다. 여기서 주목할 필요가 있는 부분은 "질적 발전"의 의미이다. 제9차 당대회의 후속 보도에서 나타난 질적 발전의 의미를 살펴보면, 생산 과정의 기술 혁신과 관리 개선을 통해 생산성을 향상시키는 것으로 해석할 수 있다.¹⁾ 이는 공세적 성장 전략을 제시했던 제7차 당대회의 목표와는 뚜렷한 대비를 보인다. 제7차 당대회에서는 "과학기술 부문에 대한 국가적 투자를 늘여야 한다." 또는 "전력공업 부문에 필요한 설비와 자재, 자금을 우선적으로 보장하기 위한 국가적인 대책을 세울 것이다."와 같이 생산 확대를 위한 국가적 투자 확대에 대한 언급이 상대적으로 많았다. 즉, 제재에 따른 자원 제약이 존재하는 상황에서 투입량 확대를 통한 생산 증가에는 한계가 있다는 점을 인정하고, 대신 생산성 향상을 통해 증산을 유도하려는 방향으로 정책 목표가 설정된 것으로 해석할 수 있다.

마지막으로 정책 추진의 우선순위에서도 변화가 확인된다. 제7차 당대회에서는 산업 발전과 생산 확대가 정책의 중심에 놓였으며 금속, 화학, 전력 등 기간산업의 발전이 경제정책의 핵심과제로 제시되었다. 제8차 당대회 역시 산업 정상화와 자립경제 기반 유지에 정책의 초점을 두었다. 반면, 제9차 당대회에서는 지방발전 정책과 농촌 변화, 주택 건설 등 지역 발전과 생활조건 개선과 관련된 정책이 중요한 정책 과제로 강조되었다. 이는 산업 생산 확대 중심에서 지역 균형 발전과 생활조건 개선을 중시하는 방향으로 정책의 우선순위가 이동한 것으로 볼 수 있다.

1) "기간공업부문에 생산토대의 질적 강화는 단순히 강철, 화학비료, 전력, 석탄, 기계설비 등 중요 공업지표의 양적 장성만을 위한 것이 아니라 국가경제의 상승 추이를 계속 고조시켜 나라의 경제 전반을 안정적이며 지속적인 발전 궤도에 확고히 올려세우기 위한 사업이다. 기간공업부문의 일꾼들과 근로자들은 전면적 발전기의 시대적 요구에 부응하여 넓은 도식과 틀, 보수주의, 경험주의를 타파하고 새것을 부단히 창조하고 혁신해 나감으로써 자기 부문, 자기 단위의 생산토대를 질적으로 다지기 위한 투쟁에서 매일매일 뚜렷한 실적을 기록해야 한다." 『로동신문』, 「당 제9차대회 결정을 철저히 관철하자 기간공업부문에 나서서 중요과업」, 2026. 3. 6.

〈표 2〉 당대회별 경제계획의 정책기조 비교

구분	제7차 당대회(2016)	제8차 당대회(2021)	제9차 당대회(2026)
경제계획의 명칭	국가경제발전 5개년전략 (2016~2020)	국가경제발전 5개년 계획 (2021~2025)	새로운 5개년 계획 (2026~2030)
경제계획의 성격	경제강국 건설을 위한 성장 전략	경제 정비·보강 중심	안정적 성장과 지속 발전 강조
경제 발전 목표	생산 확대와 경제 성장	산업 정상화와 자립경제 유지	안정 공고화, 점진적 질적 발전
정책 우선순위	산업 발전과 생산 확대	산업 정상화와 기반 유지	지방발전, 농촌 변화, 생활 개선

3. 부문별 주요 과제

제9차 당대회에서 제시된 부문별 경제 과제는 크게 선행 부문, 기간공업 부문, 기타 부문으로 구분하여 살펴볼 수 있다(표 3 참고). 먼저 선행 부문²⁾에 대해 제9차 당대회는 금속, 화학, 전력, 석탄, 기계공업 등 주요 산업을 중심으로 생산 토대를 “질적으로 강화”하는 것을 중요한 과제로 제시하였다. 그러나 공개된 보고문에서는 전력, 석탄, 금속, 철도운수 부문별 생산 확대 목표나 발전소 건설과 같은 구체적인 산업 과제가 제시되지 않았다. 이는 제7차 당대회에서 전력 부문에 대해 발전설비 정비와 발전능력 확충, 단천발전소 건설 등이 구체적으로 제시되고, 석탄과 금속 부문에서도 증산과 설비 확충 과제가 상세하게 제시된 것과 구별된다. 또한 제8차 당대회에서도 전력, 석탄, 금속 부문의 생산 정상화와 생산기반 정비 방향이 비교적 구체적으로 제시된 바 있다.

다음으로 기간공업 부문³⁾에서도 유사한 경향이 나타난다. 제9차 당대회는 기계공업과 화학공업 등 기간공업을 경제발전의 핵심 산업으로 계속 강조하면서도, 부문별 생산 확대 목표나 신규 산업 프로젝트는 구체적으로 제시하지 않았다. 대신 생산기반의 질적 강화와 기술 수준 제고를 통해 경제 전반의 안정적 발전을 뒷받침한다는 방향을 제시하였다. 이는 제7차 당대회에서 기계공업의 현대화와 화학공업의 생산 확대, 석탄가스화 기반 화학공업 창설 등 구체적인 산업 과제가 제시된 것과 대비된다. 또한 제8차 당대회에서도 금속과 화학공업을 경제 회복의 관건적 고리로 설정하고 생산 기반의 정비와 구조 개선 방향을 제시한 바 있다.

2) 선행 부문은 북한이 경제 전반을 가동하기 위해 다른 산업보다 앞서(선행하여) 투자하고 정상화해야 하는 기초 인프라 및 에너지 부문을 뜻한다. 주로 전력, 석탄, 금속, 철도운수 4대 부문을 의미한다.
3) 기간공업은 북한 인민경제의 뼈대를 이루는 중화학공업 부문을 총칭한다. 소비재를 생산하는 경공업에 원료와 설비를 제공하는 '생산수단(자본재) 생산 부문'을 의미하는데, 좁게는, 금속, 기계, 화학, 건재(건설자재)를 의미하고, 넓게는 전력과 석탄(채취공업)을 포함한다.

한편, 기타 부문에서는 제9차 당대회에서 비교적 구체적인 정책 과제가 제시된다. 농업 부문에서는 알곡생산 목표가 제시되었으며, 알곡생산 구조 개편, 밀가공능력 확장, 종자혁명과 과학농사, 간석지 개간 등이 주요 과제로 제시되었다. 또한 지방발전 정책과 관련하여 매년 20개 시·군에 지방공업공장과 병원, 종합봉사소를 건설하는 ‘지방발전 20×10정책’이 8기에 이어 계속 추진되는 것으로 제시되었고, 전국 시·군 병원 건설과 보건체계 확충 계획도 포함되었다. 이와 함께 남새온실농장 건설 확대, 화성지구 건설과 도소재지 개편 등 건설 부문 과제도 제시되었다. 특히 관광사업에 대한 강조가 눈에 띈다. 제9차 당대회는 관광업을 “나라의 경제장성과 문명발전을 추동하는 새로운 산업”으로 규정하였다. 관광은 대북제재의 직접적 대상이 아니며, 북한이 원산갈마와 삼지연 등에서 장기간 투자해 온 분야라는 점에서, 실현 가능성이 높은 성장 부문이란 기대가 반영된 표현으로 볼 수 있다.

요약하면, 제9차 당대회는 선행 부문과 기간공업에 대해서는 이전 당대회보다 추상적인 방식으로 목표를 제시한 반면, 지방발전, 농촌 변화, 보건 등 주민 생활과 직결된 정책 과제는 비교적 구체적으로 제시하였다. 또한 관광을 새로운 성장 부문으로 규정하였다는 점에서도 이전 당대회와 구별된다.

<표 3> 당대회별 경제계획의 부문별 목표 비교

구분	산업	제7차 당대회(2016)	제8차 당대회(2021)	제9차 당대회(2026)
선행 부문	전력	발전설비 정비, 발전능력 확충, 단천발전소 건설, 자연에너지 확대	전력증산, 생산토대 정비보강, 조수력발전 확대	생산토대의 질적 강화
	석탄	탄광 투자 확대, 채탄기계화, 신규 탄광 개발	설비·자재 집중, 채탄장 확대, 유연탄공업 발전	
	금속	제철·제강 기술개선, 철강재 생산 확대	주체철 생산체계 완성, 철강 생산능력 확대	
기간 공업	철도운수	철도현대화, 전기기관차 생산, 철도망 확충	철도현대화, 철길 증량화, 수송능력 개선	철도운수 부문 과업 제기
	기계	생산공정 현대화, 첨단기계 설계·생산	개발창조형 공업 전환, 공작기계·건설기계 개발	생산토대 질적 강화
	화학	비료·비닐론 생산 정상화, 석탄화학공업 창설	화학공업 구조 개선, 화학제품 생산 확대	
	건재	건재공장 현대화, 건재 다양화·국산화	시멘트 생산 확대, 건재 자급체계 구축	건재부문 과업 제기
	채취·림업	광물자원 개발 강조	채취공업 생산기반 확충, 지질탐사 강화	자원개발 부문 과업 제기

<표 3> 계속

구분	산업	제7차 당대회(2016)	제8차 당대회(2021)	제9차 당대회(2026)
기타 부문	농업	과학농사, 종자개량, 농업기계화 확대	알곡고지 점령, 간석지 개간, 농업 토대 강화	알곡생산 구조 개편, 밀가공능력 확장, 종자혁명·과학농사 지속, 간석지 개간, 농기계혁명
	경공업	소비품 생산 확대, 원료 국산화	원자재 국산화, 제품 질 개선	질 개선, 새 제품 개발
	수산	어선 현대화, 바다양식 확대	양어·양식 확대	양어·양식 중심 발전
	건설	대형 건설사업 추진	평양 5만세대 주택 건설	화성지구 건설, 도소재지 개편 추진
	지방발전	지방경제 발전 강조	시군 강화 정책	지방발전 20×10 정책: 매년 20개 시·군에 지방 공장·병원·종합봉사소 건설
	보건			100개 시·군 병원 건설, 도 종합병원 건설
	관광	관광 활성화	금강산 관광지구 개발	관광을 경제성장과 문명발전 추동 산업으로 육성

III. 안정형 경제전략의 배경: 대내외 불확실성을 중심으로

제9차 당대회 경제계획의 핵심적 특징은 공세적 성장전략 대신 안정성과 지속성을 강조하고, 질적 성장과 생산기반 강화를 중심으로 경제정책을 제시하였다는 점에 있다. 동시에 금속, 화학, 전력 등 주요 기간산업에 대해서는 목표와 과제가 이전 당대회에 비해 구체적으로 제시되지 않고 추상적인 수준에 머물렀다. 물론 당대회 문건에 포함된 구체적인 계획 내용이 모두 공개된 것은 아니므로 이에 대한 해석에는 일정한 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 공개된 당대회 보도에서 안정성과 지속성이 강조되고, 부문별 목표가 추상적으로 제시된 것은 북한경제가 현재 직면한 대내외 불확실성을 반영한 결과로 볼 수 있다. 본 절에서는 이러한 문제의식에 기초하여, 제9차 당대회 경제정책의 배경으로서 작용한 대내외 환경의 불확실성을 중심으로 현재 북한경제가 직면한 주요 제약 요인들을 검토한다.

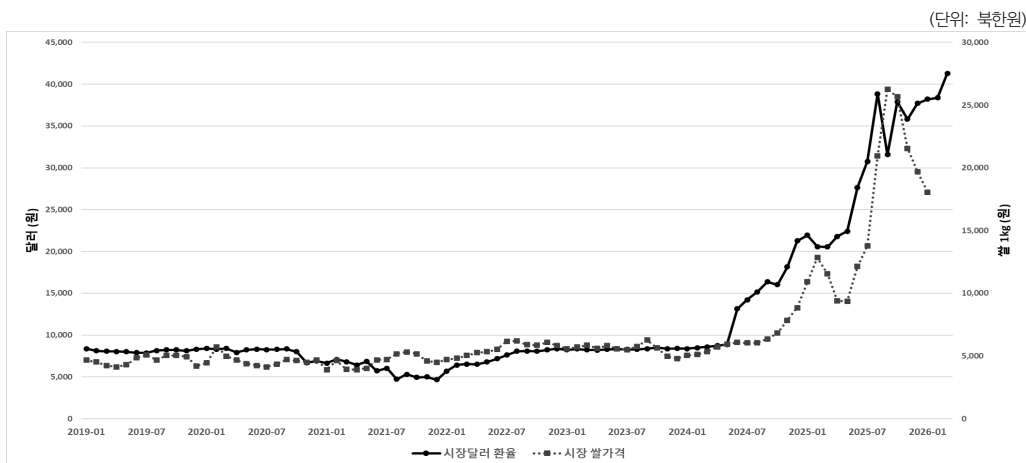
1. 대내 환경의 불확실성

현재 북한 내부의 불확실성은 경제적 측면에서는 비공식부문의 시장 불안정성과 공식부문의 재정 제약, 그리고 사회적 측면에서는 농촌 사회의 불안으로 요약할 수 있다.

우선 시장의 불안정성은 최근 시장가격의 급등에서 확인된다. [그림 1]은 2019년 이후 북한 시장의 달러 환율과 쌀 가격의 추이를 보여준다. 북한의 달러 환율과 쌀 가격은 코로나19 팬데믹 이전인 2019년에는 각각 약 8,000원과 5,000원 수준에서 비교적 안정적인 흐름을 보였다. 그러나 2020~21년 국경 봉쇄 이후에는 환율이 오히려 절상되는 이례적인 현상이 나타난 반면, 쌀 가격은 수입 공급 차단의 영향으로 상승하였다. 국경 봉쇄 해제 이후인 2024년 하반기부터는 환율이 13,000원대로 급등하며 장기 추세에서 이탈하기 시작하였다. 이후 환율은 2026년 3월 기준 41,300원을 상회하여 장기 평균의 약 5배 수준에 도달하였으며, 쌀 가격 역시 후행적으로 상승하여 2025년 9월 약 26,300원으로 장기 평균의 5.5배까지 상승한 이후 현재는 약 18,000원 수준으로 소폭 하락하였다.

이와 같은 환율 급등과 물가 상승의 배경으로는 최근 북한 당국의 공공부문 임금 인상에 따른 통화량 증가가 주요 요인으로 지목된다. 그러나 북한은 관련 공식 통계를 공개하지 않고 있어, 그 인과관계와 규모를 정확히 확인하기는 어려운 상황이다. 일부 전문가들은 시장 거래에 대한 국가 통제가 강화되고 국영 상업망이 확대되면서, 시장가격이 경제 전반을 대표하지 않을 수 있다는 점을 지적한다(김병연 외, 2025). 그러나 대표적인 국영 공급망인 양곡판매소 운영에 관한 연구에 따르면, 해당 가격이 시장가격보다 약간 낮은 수준에서 형성되는 것으로 나타나, 국가 유통체계에서도 시장가격이 여전히 중요한 기준으로 작용하고 있는 것으로 보인다(최지영·조현정, 2025). 이러한 물가 상승과 환율 변동은 주민들의 실질 구매력을 저하시켜 생계 부담을 가중시키는 요인으로 작용할 가능성이 크다.

[그림 1] 북한의 시장환율과 쌀 가격 추이(2019.1~2026.3)



자료: 『데일리NK』, 『북한시장동향』.

두 번째 불확실성은 재정 여력이 상당히 위축되어 있다는 점이다. <표 4>는 북한의 전체 예산수입 증가율과 예산수입의 80% 이상을 차지하는 거래수입금(부가가치세와 유사), 국가기업이득금(법인세와 유사)의 추이를 보여준다. 김정은 집권 초기 상대적으로 높은 경제성장률이 나타났던 2012~16년에는 예산수입 증가율이 약 5% 수준을 기록하였다. 그러나 대북제재가 강화된 2017~19년에는 평균 3.3%로 하락하였고, 코로나19 국경 봉쇄 기간인 2021~23년에는 1% 내외 수준으로 크게 낮아졌다. 이후 2024년부터는 증가율이 2~3%대로 반등하는 모습이 나타나고 있다. 이와 같은 재정수입 둔화는 표에서 보듯이 상품 유통과 기업 생산의 정체로 인해 국가 재정수입의 핵심인 거래수입금과 국가기업이득금이 감소한 데에서 기인한다. 최지영 외(2025)는 이러한 재정 위기의 근본 원인을 2017년 전후 강화된 대북제재의 장기화로 인한 해외 수요의 단절과 국경 봉쇄에 따른 생산 차질에서 찾았다. 또한 수출 급감으로 당과 군 등 국가기관이 주도하던 외화 수입이 감소하였고, 코로나19 국경봉쇄로 원자재 수입까지 중단되면서 제조업과 경공업 전반의 생산이 크게 위축된 것으로 분석하였다.

2024년 이후 예산수입 증가율이 2% 수준으로 회복되는 흐름이 나타나고 있으나, 장기간의 재정 악화 국면을 고려할 때 국가 재정 여건이 충분히 회복되었다고 보기는 어렵다. 실제로 최근까지 노동신문에서 국가예산 집행과 관련된 문제 제기가 지속되고 있다는 점도 이를 뒷받침한다.⁴⁾ 이러한 재정 여력의 제약은 제9차 당대회에서 투자 확대를 통한 생산 증가보다는 생산성 향상을 강조하는 ‘질적 강화’ 전략이 채택된 중요한 배경으로 작용하였을 가능성이 있다.

<표 4> 당대회별 경제계획의 부문별 목표 비교

(단위: %)

연도	2012~16	2017~19	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
수입 증가율	5.0	3.3	4.2	0.9	0.8	1.0	2.7	2.0	
주수입	거래수입금	4.3	3.0	1.1	0.8	0.6	0.3	0.5	0.6
	국가기업 이득금	6.7	3.8	1.2	1.1	0.9	1.2	3.2	2.5

자료: 이종규(2022; 2025).

세 번째는 사회적 측면에서 농촌 사회의 불안정성이다. 식량과 상품 유통에 대한 국가 통제 강화, 고강도 코로나19 방역, 장기화된 경제난은 특히 농촌 지역에 집중적으로 부담을 주었고, 그 결과 농촌 주민들의 불만과 이탈 움직임이 확대된 것으로 보인다(정승호,

4) 『로동신문』, 「조선민주주의인민공화국 주체112(2023)년 국가예산집행의 결산과 주체113(2024)년 국가예산에 대하여」, 2024. 1. 16.

2026). 관련 연구들은 평양과 지방, 도시와 농촌 간 격차 확대가 사회적 불안정성을 심화시켰고 이것이 '새시대 농촌강령'과 '지방발전 20×10' 정책을 제시하게 된 중요한 배경이 되었다고 지적한다(이상근, 2024; 조동호, 2024; 한기범, 2024). 이러한 문제의식은 북한 당국의 공식 발언에서도 확인된다. 김정은은 2024년 1월 제8기 19차 노동당 중앙위원회 정치국 확대회의에서 지방 주민들에게 기본 생필품조차 원활히 공급하지 못하는 상황을 심각한 정치적 문제로 규정하며, 중앙과 지방의 격차 해소를 반드시 수행해야 할 과제로 제시하였다. 이런 점에서 제9차 당대회에서 지방발전과 농촌 안정 관련 대책이 비교적 구체적으로 제시된 것은, 단순한 경제정책이라기보다 사회 불안정에 대한 대응의 성격도 함께 갖는 것으로 볼 수 있다.

2. 대외 환경의 불확실성

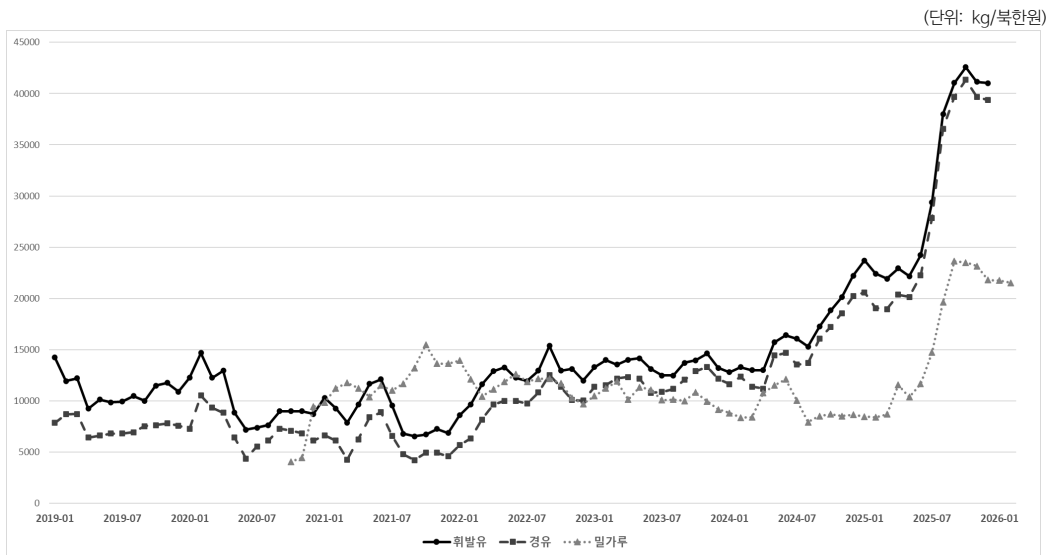
북한의 입장에서 대외 환경의 불확실성은 크게 러시아와 중국과의 관계에서 비롯된다. 우선 러시아와의 관계는 최근 북한경제에 일정한 회복 요인으로 작용하고 있으나, 그 지속성과 효과의 범위 측면에서 불확실성이 존재한다. 러시아-우크라이나 전쟁 이후 북러 간 군사협력이 확대되면서 군수산업을 중심으로 한 생산 확대와 단기적인 성장 요인이 작용한 것으로 보인다. 한국은행의 2024년 경제성장률 추정치를 산업별로 살펴보면, 성장폭이 컸던 분야는 중화학공업(10.7%)과 건설업(12.3%)이다. 이는 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 군수물자 생산 수요가 반영된 결과로 해석된다. 또한 김규철·남진욱(2025)은 야간조도 데이터를 활용한 분석을 통해 북러 군수 협력이 북한 중화학공업 생산력 강화에 일정 부분 기여하였음을 실증적으로 제시하였다.

그러나 이러한 협력은 전쟁 상황에 크게 의존하고 있다는 점에서 구조적으로 불안정하다. 전쟁이 종료될 경우 현재와 같은 군수 중심의 교역 구조가 유지되기 어려울 가능성이 있으며, 과거와 같이 제한적인 수준으로 회귀할 가능성도 존재한다. Jung and Lee(2024)는 열악한 물류 인프라와 과도한 운송 비용, 그리고 양국 간 상호보완성이 낮은 교역 구조를 고려할 때 북러 교역이 장기적으로 확대되기 어렵다고 분석하였다.

또한 북러 협력을 통해 확보되는 경제적 대가 역시 외화 수입 확대보다는 군수산업 가동, 군사기술 또는 일부 자원 확보에 그칠 가능성이 있다. [그림 2]의 휘발유, 경유, 밀가루 가격 추이를 보면 러시아로부터 공급될 것으로 기대되는 에너지와 식료품 가격이 안정되지 않고 오히려 상승하는 양상이 나타나고 있다. 이는 대외 협력의 효과가 민생

부문까지 충분히 전달되지 못하고 있음을 보여준다. 이러한 점을 종합하면, 북러 협력은 단기적인 보완 요인으로 작용할 수는 있으나, 투자 확대나 산업 전반의 생산 증가를 뒷받침할 수 있는 안정적인 기반으로 자리매김하기는 어려울 것으로 보인다.

[그림 2] 북한의 휘발유, 경유, 밀가루 가격 추이 (2019.1~2026.3)



자료: 『데일리NK』; SPN.

다음으로 중국과의 관계 역시 중요한 불확실성 요인으로 작용한다. 특히 중국은 국제 제재 체제와 대외 전략을 고려하여 대북 협력의 수준을 일정 범위 내에서 관리하고 있는 것으로 보인다. 이재영 외(2023)는 중국이 스스로를 국제 질서의 책임 있는 행위자로 위치시키고, UN 중심 국제 체제와 국제법 질서 수호를 대외 전략의 주요 원칙으로 제시해 왔음을 강조한다. 이러한 노선은 북러 협력 과정에서 UN 제재를 노골적으로 무력화하는 방식의 적극적 협력을 중국이 선택하기 어렵게 만드는 요인으로 작용한다. 이로 인해 자본재를 포함한 산업 회복을 위한 주요 수입품목의 대중 수입이 향후에도 지속적으로 제한될 가능성이 있다.

또한 중국은 미중 전략경쟁과 대외 관계 관리라는 제약 속에서 북중러 협력 구도의 강화에 적극적으로 참여하기보다 일정한 거리 유지와 관리 전략을 선택할 유인이 크다. 김한권(2025)은 북러정상회담과 조약 체결 이후에도 중국이 이를 “북러 양자 사안”으로 규정하며 거리를 유지한 점에 주목하였다. 저자는 북중러 간 전략적 신뢰가 충분히 축적되

지 않았고, 중국이 연루 위험(entrapment)과 진영화 심화를 우려하고 있기 때문에 삼각 협력이 제도화된 연대로 발전할 가능성은 제한적이라고 평가하였다. 이에 따라 북중러 삼각 협력을 통해 북한경제가 누릴 수 있는 시너지 역시 제한적으로 나타날 가능성이 높다.

결과적으로 북한의 입장에서 볼 때, 러시아와의 협력은 전쟁 상황에 따라 지속성과 파급 효과가 달라질 수 있는 불확실성을 내포하고 있으며, 중국과의 관계는 제재 준수와 전략적 관리 속에서 협력의 상한이 존재하는 조건에 놓여 있다(김병연 외 2025). 이러한 상황에서는 러시아로부터의 지원이나 투자, 또는 중국과의 경제협력 확대를 전제로 한 경제계획을 설정하기 어려울 수 있다.

IV. 평가 및 전망

본고는 제9차 당대회 경제부문의 내용을 제7차, 제8차 당대회와 비교하고, 안정과 질적 강화를 강조하는 경제전략의 배경을 대내외 불확실성의 측면에서 분석하였다. 분석 결과, 북한은 제9차 당대회에서 지난 5년의 성과를 높게 평가했지만, 실제 경제계획에서는 공세적 성장전략보다 안정과 질적 강화를 전면에 내세웠다. 특히 선행 부문과 기간공업 부문에서는 이전 당대회에 비해 부문별 과제의 제시가 추상적인 수준에 머물렀고, 생산토대의 '질적 강화'가 핵심 과제로 제시된 반면, 지방발전, 농촌, 보건, 관광 등 주민 생활과 직접 연결되는 부문에서는 구체적인 과제가 제시되었다.

이러한 특징은 북한이 직면한 대내외 불확실성을 반영한 결과로 해석할 수 있다. 대내적으로는 시장 환율과 물가의 급등이 보여주듯 시장 불안정성이 커졌고, 국가 재정 여력도 충분히 회복되지 못했다. 농촌 사회의 불안과 지방 격차도 누적되고 있다. 대외적으로는 북러 협력이 단기적인 회복 요인으로 작용하고 있으나 전쟁의 지속 여부와 종전 이후 협력 구조가 모두 불확실하다. 중국 역시 국제 제재 준수와 대미 관계 관리를 우선시하고 있어 북한이 기대하는 수준의 협력 확대를 보장하지 않을 가능성이 크다. 이런 조건에서 구체적 목표를 대내외에 공개적으로 제시하는 것은 북한 당국에 정치적 부담으로 작용했을 가능성이 크다. 제9차 당대회에서 기간산업의 중요성을 반복하면서도, 이전 당대회에 비해 부문별 과제의 구체성이 떨어지고 '질적 강화'를 전면에 내세운 것은 이런 제약을 반영한 것으로 볼 수 있다.

최근 북한경제의 회복은 경제 전반에 고르게 나타나기보다 군수 수요와 연결된 중화학공업과 건설 부문에 집중되어 있다. 제9차 당대회 군사 부문 내용을 보면, 기존 핵·경제 병진 노선에서 더 나아가 상용무기와 재래식 전력의 현대화까지 강조되고 있다. 특히 리일환 당비서는 김정은 총비서 재추대를 위한 제의서에서 “국방이 선차냐, 경제가 선차냐 하는 문제 자체를 논할 필요가 없는 시대가 도래하였으며 … 이제는 사탕도 총알도 있어야 한다”라고 보고하였다. 임수호(2026)는 이를 경제와 국방 사이의 우선순위 선택을 전제로 하던 기존 방식에서 벗어나, 두 부문을 동시에 추진할 수 있다는 방향으로 경제노선이 수정된 것으로 해석하였다. 그러나 한정된 자원 조건을 고려하면 실제 자원 배분은 앞으로 군사 부문에 더 기울 가능성이 크다. 이는 단기적으로 군수 및 중공업 생산을 떠맡길 수 있지만, 민생경제와 주민 생활 관련 부문에 대한 투입은 그만큼 제약할 가능성이 있다.

지방발전 20×10 정책은 정치적 의미는 있을 수 있지만 경제적 한계는 분명하다. 유사한 소비재 생산시설을 여러 시·군에 반복 배치하는 방식은 규모의 경제 및 분업 원리와 상충된다. 이미 시장화가 상당히 진전된 상황에서 국영 지방공장 중심의 생산과 유통을 강화하면 기존 시장 부문의 소득과 효율성이 위축될 가능성도 크다. 또한 일부 지역에 자원이 집중되면 비수혜 지역과의 격차가 오히려 커질 수 있다. 2025년 대중 소비재 수입은 9억 5천만달러로 이미 코로나19 이전 수준을 넘어섰다. 중국산 저가 소비재 유입이 확대되면 새로 건설된 지방공장들은 가격과 품질에서 경쟁력을 확보하기 어렵다. 여기에 더해, 원자재 공급, 전력 및 통신 인프라, 숙련 기술 인력 부족 등 지방공업공장이 기존에도 안고 있던 구조적 문제들도 여전히 해소되지 않고 있다. 따라서 이 정책은 단기적으로는 가시적 성과를 낼 수 있어도, 농촌 낙후와 지역 격차를 구조적으로 해소하기는 어려울 수 있다.

다만, 관광 부문에 대한 강조는 북한경제의 향후 운영 방향과 관련해 중요한 시사점을 제공한다. 제9차 당대회는 관광을 새로운 성장 부문으로 규정했지만, 실제 관광 수요에 대한 충분한 검토 없이 대규모 시설 투자가 이루어진 측면이 있다. 예를 들어 원산갈마지구의 수용 규모만 하더라도 약 2만명 수준으로 북한이 자체적으로 동원할 수 있는 관광 수요에 비해 지나치게 크다. 중국 관광객이 과거 최대 수준인 연간 30만명 규모로 다시 유입되더라도 이러한 시설을 안정적으로 운영하기는 쉽지 않다. 결국 원산갈마지구와 같은 대규모 관광지구가 수익성을 확보하려면 중국과 러시아의 수요만으로는 한계가 있으며, 남한 관광 수요를 일정 부분 수용할 필요가 있다. 이런 점에서 북한이 이번

당대회를 통해 한국과의 ‘적대적 두 국가 관계’를 공식화했더라도, 관광 부문은 향후 제한적 남북협력이 다시 논의될 수 있는 현실적 계기가 될 가능성이 있다.

참고문헌

- 김규철·남진욱, 「북러 밀착이 북한경제에 미친 영향과 시사점」, KDI, 2025.
- 김병연·김석진·양문수·장형수, 「최근 북한경제 상황 점검」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2025. 11.
- 김한권, 「북·러 협력과 중국의 대응분석」, 국립외교원 외교안보연구원, 2025.
- 이상근, 「북한 ‘지방발전 20X10 정책’ 추진의 특징 및 파급영향」, 국가안보전략연구원, 2024.
- 이재영·이용재·윤정현·정승호, 「미중 공급망 재편 경쟁과 중러북 경제관계 변화 대응 전략」, 통일연구원, 2023.
- 이종규, 「북한의 재정추이와 주요이슈」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2022. 4.
- _____, 「북한경제 2024년 평가 및 2025년 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2025. 1.
- 임수호, 「경제-국방 총력집중노선: 제9차 당대회 이후 북한 경제전략노선 전망」, 국가안보전략연구원, 2026.
- 정승호, 「북한경제개발 5개년 계획 평가 ② 북한 노동당 중앙위원회 전원회의를 통해 본 ‘경제발전 5개년계획’의 정책 조정과정」, 『스페셜리포트』, 동아시아연구원, 2026.
- 조동호, 「최근 북한의 정책 변화 분석 -‘두 개의 국가론’과 지방발전정책을 중심으로-」, 『KDI 북한경제리뷰』, 제26권 제5호, 한국개발연구원, 2024.
- 최지영·조현정, 「북한의 식량 접근성 변화와 최근 양곡 유통 정책의 시사점」, 『문화와 정치』, 12(2), pp.157~196, 2025.
- 최지영·박영자·정은미·이지순, 「북한 사회체제의 위기와 대응: 2021~2025년」, 통일연구원, 2025.
- 한기범, 「북한의 ‘지방공업 발전 정책’ 평가」, 아산정책연구원, 2024.
- Jung, Seungho, and Jongmin Lee. “Economic Implications for North Korea of Strengthened Relations with Russia Amid the Russia-Ukraine War.” *The Korean Journal of Defense Analysis*, 36(4): pp.449~473, 2024.

- 『로동신문』, 「조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고」, 2016. 5. 8.
- _____, 「우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은 동지의 보고에 대하여」, 2021. 1. 9.
- _____, 「불굴의 개척투쟁으로 전취한 위대한 승리와 영광을 새로운 려정의 줄기찬 전성과 도약으로 이어나가자-조선로동당 제9차대회에 관한 보도」, 2026. 2. 26.
- _____, 「당 제9차대회 결정을 철저히 관철하자」 기간공업부문앞에 나서는 중요과업」, 2026. 3. 6.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체112(2023)년 국가예산집행의 결산과 주체 113(2024)년 국가예산에 대하여」, 2024. 1. 16.