

당 중앙위 전원회의와 최고인민회의: 경제분야 평가와 전망

임을출 | 경남대 극동문제연구소 부교수/연구실장 | peter@kyungnam.ac.kr

I. 머리말

북한은 2024년 12월 23일~27일 김정은 국무위원장이 참석한 가운데 2025년의 당 및 국가사업 발전 방향과 정책을 결정하는 당 중앙위원회 제8기 제11차전원회의 확대회의를 개최했다. 이 회의에서는 2024년 국가 경제 전반에서 성장 추세가 분명해졌다고 평가하고, 5개년계획이 완료되는 2025년에는 이를 성공적으로 완결하면서 다음 단계로 진입하는 준비를 실속있게 추진해야 한다고 밝혔다. 2025년에도 방대한 건설사업을 계속 전개해 '이상사회'로 또 한 번 비약해야 하며, 경제 전반을 통일적으로 관리할 수 있는 체계와 방법 등을 해결해 경제성장 목표를 달성해야 한다고 강조했다.¹⁾ 보통 하루씩 시차를 두고 며칠에 걸쳐 전원회의 논의 및 결정 내용을 연속적으로 보도해 온 관행과 다르게 이번엔 '로동신문 보도'의 형식으로 12월 29일 단 하루에 종합적으로 알렸다. 전원회의에서 국가예산안에 관해서는 '국가예산심의 조'를 구성해 별도로 검토, 심의한 뒤 전원회의에서 최종 심의한 내용을 2025년 1월에 열릴 최고인민회의 제14기 제12차 회의에 제출하기로 했다. 그 뒤 2025년 1월 22일, 23일 이틀간 열린 최고인민회의 제14기 제12차 회의에서는 예산안을 포함해 '사회주의헌법'의 일부 조문 수정에 대한 법령을 채택하는 등 7개 안건을 심의, 채택했다.

2025년은 당 창건 80주년과 조국 해방 80주년을 맞이하는 해로서 김정은 정권은 전원회의와 최고인민회의 개최를 통해 경제, 정치, 사회 모든 분야에서 새로운 도약의 해로 만들려는 의지를 표출하였다. 또한 올해는 국가경제발전 5개년계획과 국방력발전 5개년계획의 마지막

1) 「로동신문」, 「조선로동당 중앙위원회 제8기 제11차전원회의 확대회의에 관한 보도」, 2024. 12. 29.

해(2021~25년)로서, 그동안의 성과를 종합하고 남은 과제를 달성하기 위해 구체적인 계획을 수립하고 관철하는 것이 중요하다. 2025년은 제8차 당대회 결정 사항 관철에서 미비하거나 걸림돌이 되는 문제점을 해결하고, 차기 9차 당대회를 준비하는 해이다. 그래서 이번 회의들에서 논의 및 결정된 사항들은 당 창건 80주년과 제9차 당대회를 성공적으로 개최하기 위한 준비 과정으로서 매우 중요해 보인다.

본고에서는 당 중앙위 전원회의와 최고인민회의에서 논의하고 결정된 경제분야 내용들을 소개·분석하고, 주요 특징과 시사점을 짚어 보고자 한다. 이를 토대로 2025년 경제정책을 전망할 것이다.

II. 주요 논의 및 결정 사항

1. 당 중앙위원회 제8기 제11차 전원회의²⁾

2024년 성과를 총화하고 2025년 계획을 수립하는 노동당 중앙위원회 제8기 제11차 전원회의는 5일간에 걸쳐 열렸다. 이 회의에서는 '2024년도 당 및 국가정책집행정형총화와 2025년도 투쟁방향에 대하여', '당중앙검사위원회 2024년도 사업정형에 대하여', '우리 당의 새로운 지방발전정책과 금후과업에 대하여', '나라의 교육토대강화를 위한 일련의 조치를 실시할데 대하여', '2024년도 국가예산집행정형과 2025년도 국가예산안에 대하여', '당내기구사업에 대하여', '조직문제' 등 7개 의정이 상정되고 일치가결로 승인되었다.³⁾ 2024년 경제분야 정책 성과에 대해서는 <표 1>에서 보는 바와 같이 경제발전 12개 중요고지(압연강재, 유색금속, 질소비료 등), 정비보강대상공사, 농업과 건설 부문, 지방 건설, 과학기술발전 등에서 긍정적인 성과를 도출했다고 자평했다. 다만 국가적인 재해 방지 능력이 미숙하고 건설사업을 과학적인 토대 위에서 진행하지 못한 점을 문제점으로 지적하였다.

2) 임을출, 「당 중앙위원회 제8기 제11차 전원회의 확대회의: 평가와 전망」, 『IFES 브리프』, 2024. 12. 30, pp.1~6.
3) 「노동신문」, 「조선노동당 중앙위원회제8기 제11차전원회의 확대회의 보도」, 2024. 12. 29.

<표 1> 2024년 경제분야 성과

목표/부문	성과/북한 측 주장
총론	국가 경제 전반이 장성 추이를 확고히 하고 인민들의 복리와 직결된 실제적인 결실을 이룩
12개 중요고지	압연강재는 127%, 유색금속은 106%, 질소비료는 103%, 전력은 101%, 석탄은 110%, 세멘트는 101%, 통나무는 104%, 수산물은 101%, 철도화물수송량은 108%, 천은 101%, 알곡은 107%로서 살림집 건설을 포함하여 인민경제발전 12개 중요고지들을 성공적으로 점령
정비보강대상공사	금성뜨락또르공장 2단계 개건 현대화 공사와 황해제철련합기업소 에너르기질약형산소열범용광로 건설 등이 성과적으로 추진
농업부문	과학 농법을 적극적으로 도입하여 또다시 풍년을 안아오고 관개 건설 및 환원 복구 2단계 공사가 4월까지 전부 결속
건설부문	수도의 화성지구에 건축 미학적으로 더욱 세련되고 발전된 1만세대의 살림집들을 또다시 일떠세우고 검덕지구의 올해 살림집 건설 과제를 결속, 많은 시, 군들에서 현대적인 농촌 마을을 완공 평안북도과 자강도, 량강도에서 방대한 큰물 피해 복구 과제가 완수되어 농촌문화도시의 새 변혁상이 펼쳐짐으로써 지방 건설의 새 경지를 개척
지방발전 20×10 정책	첫 실체(성천군 지방공업공장) 준공을 언급
과학기술발전	기간공업과 경공업, 농업을 비롯한 여러 경제부문의 생산 장성과 인민생활 향상에 결실한 과학 기술적 문제들을 해결

자료: 『노동신문』, 「조선노동당 중앙위원회제8기 제11차전원회의 확대회의 보도」, 2024. 12. 29.

그리고 지방중흥·농촌진흥·교육진흥 등을 2025년 3대 민생정책으로 설정했다. 전반적으로 대내 사업에 초점을 맞추면서 경제와 민생 개선, 지방발전정책, 교육 토대 강화 등을 2025년 핵심 목표로 제시하였다. 김정은 위원장은 “인민 생활에서 실제적 변화를 가져오는 게 당 제8차 대회가 제시한 기본 과업”이라면서 “즐거찬 분투로 2025년을 역사의 분수령으로 만들어야 한다”고 강조하였고, 참석자들은 2025년 건설·농업·경공업·교육·과학 등 각 분야의 목표에 대한 “무조건적인 집행”을 결의하였다.

경제 관련 주요 간부에 대한 물갈이 인사도 단행하였다. 경제정책을 총괄하는 내각총리직이 김덕훈에서 박태성으로 교체됐고, 내각부총리에 김정관, 자원개발상에 권성환, 상업상에 김영식이 각각 임명되었다. 2024년 대규모 살림집 및 지방 공장 건설사업과 지난여름 큰 수해를 복구하는 사업에 투입된 군 건설 인력을 지휘한 김정관 국방성 제1부상이 이례적으로 내각부총리에 임명된 점이 눈길을 끌었다. 대외 사업과 관련해 전원회의에서는 “공세적인 대외활동으로 유리한 대외적 국면을 마련해 나가기 위한 전략·전술적 과업들이 제시됐다”라며 “존엄과 국익을 존중하는 친선적이고 우호적인 나라들과 관계 발전을 적극 도모해 나가는 데 과업들이 명시됐다”고 언급하였다. 이는 러시아 등 반미진영 국가들과의 연대를 위한 대외활동을 강화하겠다는 뜻으로 읽힌다.

2. 최고인민회의 제14기 제12차 회의

최고인민회의 제14기 제12차 회의에 상정된 안건은 △내각의 2024년 사업정형과 2025년 과업 △2024년 국가예산집행의 결산과 2025년 국가예산 △건재공업법 심의채택 △바다가양식법 심의 채택 △중앙재판소의 2024년 사업정형 △사회주의헌법 일부 조문 수정 △조직문제 등이었다. 관심을 모았던 사회주의헌법의 일부 조문 수정에 대해서는 “중앙재판소와 중앙검찰소의 명칭을 최고재판소, 최고검찰소로 수정하는 것”을 최고인민회의 법령 ‘조선민주주의인민공화국 사회주의헌법의 일부 조문을 수정함에 대하여’에 반영해 만장일치로 채택했다고 짧게 소개했다. 김정은 국무위원장은 참석하지 않았다.

2024년 내각 사업정형과 2025년 과업과 관련해 내각은 2024년까지 12개 중요 경제 목표를 달성했다고 평가하면서도, 일부 편향(한계점)을 지적하였다. 이는 주로 자립 경제의 강화와 5개년계획 달성에 있어 남은 과제를 염두에 둔 것으로 파악된다. 새로운 주택 건설(평양 5만세대, 검덕지구 1,500여 세대), 현대적 온실농장 건설 등은 구체적인 실적으로 언급되었다. 또한 2025년 목표로서 주요 산업부문에서 자립 경제의 위력을 극대화하고, 국가경제발전 5개년계획의 성공적 완수를 위해 구체적이고 세부적인 과업들을 제시하였다. 12개 중요 고지 점령과 같은 구체적 목표를 제시하며, 내부적으로 목표를 세우고 성과 완수를 독려하는 기초를 유지한 것이다.

2024년 국가예산 결산과 2025년 국가예산 승인과 관련해서는 2024년 예산이 목표에 따라 집행되었다고 평가하고, 2025년 예산은 국방력 강화와 중요 경제부문 투자에 방점을 찍었다. 예산의 구체적 배분은 국가 방위와 인민경제 중심 부문(농업, 제조업, 건설업) 및 과학기술, 교육, 보건 등 사회주의 체제를 유지·강화하는 데 중점을 둔 것이다.

새로운 법으로 건재공업법, 바다가양식법을 채택했다. 건재공업법은 건축 및 산업 시설의 질적 향상을 위한 법적 토대 마련 차원에서 채택, 건축자재의 질적 개선과 안정적 생산 보장을 겨냥하고 있다. 바다가양식법은 수산업과 양식업의 발전을 위한 법적 규제 도입 차원에서 채택되었다. 바다가양식을 식량 및 자원 문제 해결과 연계된 국가의 장기적인 경제전략으로 법적 뒷받침을 하려는 의도가 엿보인다. 사회주의 법치주의 강화 및 준법 기풍 확립 논의도 눈길을 끈다. 중앙재판소와 중앙검찰소 명칭을 각각 최고재판소, 최고검찰소로 변경하고 이 내용을 사회주의 헌법에 수정 반영하였다.

Ⅲ. 평가: 주요 특징과 시사점

1. 지방발전정책과 함께 대건설 사업 성과 과시

이번 전원회의는 2024년 성과 과시를 통해 체제의 안정성을 선전하는 동시에, 2025년을 사회주의 체제 강화와 경제, 민생 개선을 향한 도약의 해로 만들려는 의도를 잘 보여준다. 북한은 2024년 주요 산업분야에서 생산 목표 초과 달성(예: 압연강재 127%, 알곡 107% 등), 건설부문에서 수도와 지방 주택 건설, 농촌 복구 사업 등을 성과로 내세우면서 자립 경제 기반 강화와 사회주의적 분배 정책의 우월성을 강조하였다. 특히 김정은 위원장은 경제분야 성과와 관련해 자신의 정치 이념인 ‘인민대중제일주의’의 실효성에 대한 선전과 더불어 재난 피해자들에 대한 복구와 수도 평양으로의 임시 이주 조치를 자랑하면서 체제의 우월성을 부쩍 강조한 점이 눈길을 끌었다. 이는 ‘인민을 위한 체제’라는 이미지를 강화해 내부 결속력을 더욱 높이려는 시도로 해석할 수 있다.

특히 전원회의에서 지방발전 20×10 정책에 방점을 찍는 모습은 단순한 경제적 접근을 넘어 지방과 농촌 주민들의 삶의 질 개선과 선대와 차별화된 자신만의 업적을 과시하기 위한 제스처로 평가된다. 김정은 위원장은 직접 성천군 지방공업공장 준공식(12. 20), 신포시바 다가양식사업소 준공식(12. 28), 갈마해안관광지구 주요 호텔 준공식(12. 29)에 직접 참석해 연설하며 정책 성과와 의의를 한껏 자랑해왔다. “이민위천(以民爲天)” 사상을 강조하며 자신이 내세우고 있는 정치 이념인 인민대중제일주의 중심 정책의 정당성을 거듭 과시하는 점이 눈길을 끈다. 지역 간 경제적 불균형 해소 및 낙후 지역 주민들의 만족도를 높이기 위한 노력을 통해 인민대중제일주의 중심 이데올로기를 강화하여 체제에 대한 주민들의 지지를 결집하려는 의도다. 지방발전의 성공 사례를 통해 체제의 지속 가능성, 안정성 등을 대내외적으로 알리고, 국제사회 제재 속에서도 민생개선과 자립적 발전이 가능함을 보여주려는 의도가 엿보인다.

지방발전정책과 함께 대건설 사업들이 두드러지게 가시적인 성과를 보는 점도 특징으로 꼽을 수 있다. 사회주의 강국 건설이라는 명분 아래 대규모 살림집 건설이 수도 평양은 물론 전국적 범위에서 지속적으로 추진되고 있다. 재해복구 지역에 대규모 살림집 건설은 지방발전정책의 성과로 포장되고 있다. 예를 들면 2024년에 주민 생활 향상과 연계된 대표적인 성과들로서 강동종합온실농장, 광천닭공장, 신포양식장 등이 언급되었다. 농업 및 기간산업 강화를 통해 자급자족 체제를 공고히 하고, 대북 제재 상황에서의 경제적 자립을 도모하려는

움직임도 포착된다. 12개 중요고지 달성, 정비보강대상공사, 지방공업 공장 및 살림집 건설 등을 복한 체제의 자립적 발전을 과시하는 사례로 적극적으로 활용하고 있는 것이다. 관개 공사가 앞당겨 완성되고 농업 생산이 계획대로 진행되었다고 언급하며, 지급자족형 농업 기반 강화를 성과로 삼고 있는데 이는 여전한 식량난 극복의 의지를 반영한다고 볼 수 있다.

2. 과학기술 및 교육 발전 중시 기조 강화

과학기술 및 교육 발전을 중시하는 기조가 강화되고 있는 점도 눈여겨 볼 대목이다. 이번 전원회의에서는 넷째 의정으로 교육 토대 강화 조치를 논의하면서 교육사업은 “하늘이 무너져도 절대로 양보할 수 없는 제1의 국사”라고 강조했다. 국가의 전면적 부흥, 지방중흥과 농촌진흥의 성패가 교육진흥에 달려 있다는 인식을 보여주고 있다. 그래서 이번에 단행된 경제분야 인사 내용은 과학기술 및 교육 발전, 지방 발전 중시 기조를 상당 부분 반영한 것으로 평가할 수 있다. 박태성 당 과학교육비서 겸 국가우주과학기술위원장이 신임 내각 총리로 임명된 것은 경제정책의 비중이 과학기술분야 중심으로 추진될 가능성과 러시아와의 경제, 과학기술 분야 협력 강화를 위한 포석일 수 있다. 박태성은 지난해 9월 김 위원장과 블라디미르 푸틴 러시아 대통령이 러시아 보스토치니 우주기지에서 진행한 러·북 정상회담에 배석했고, 북한이 정찰 위성 발사를 위해 설치한 국가비상설우주과학기술위원회 위원장도 담당하고 있다. 최동명 당 과학교육부장도 당 비서 및 정치국 위원에 올라 입지가 크게 강화되었는데, 이 역시 과학기술 및 교육 발전을 중시하는 기조에 따른 것으로 풀이된다. 북한은 또 내각 부총리에 이례적으로 김정관 국방성 제1부상을 기용. 김정관은 김 위원장의 지난해 9월 방러 수행단에도 이름을 올린 바 있는데, ‘지방발전 20×10’ 정책 등을 추진하는데 있어 군 인력 투입을 보다 원활하게 하겠다는 의도가 보인다.

3. 전반적인 민생 개선을 위한 경제정책 방향 설정

최고인민회의의 논의 및 결정 내용을 보면, 우선 경제 사업 방향의 전환 가능성이 엿보인다.⁴⁾ 과거에는 “자력갱생”과 “제재 극복”에 더 초점이 맞춰졌던 반면, 이번에는 이를 기반으로 한 경제성장의 지속가능성 확보와 생활 향상에 방점이 찍혔다. 특히 “정비보강”, “현대화”라는 표현을 반복적으로 강조하고 있는데, 이는 이전에도 언급한 것이기는 하지만 생산 설비의

4) 임을출, 「최고인민회의 제14기 제12차 회의: 합의, 주요 특징과 시사점」, 『FES 브리프』, 2025. 1. 24, pp.1-5.

현대화와 질적 개선과 생산 효율화를 통한 지속가능한 경제 구조를 구축하려는 시도로 해석된다. 또 보고서 전반에 걸쳐 “생활 조건 개선”, “학생 교복·가방 공급”, “유제품 및 영양식품 제공” 등 구체적인 성과와 계획을 나열하며, 경제성장의 최종 목표가 주민들의 삶의 질 향상임을 강조하고 있다. 주택 건설, 농촌 발전, 보건 및 교육 개선 등 주민 일상과 직접 연관된 부분을 보다 강조하는 점도 눈길을 끈다. 또한 2025년에도 여전히 국가가 주도하는 대규모 건설사업이 추진될 것임을 시사하고 있다. 주택 및 산업 인프라 건설은 지도자의 치적 쌓기와 더불어 주민 복지 향상과 경제성장의 기초를 다지기 위한 장기 전략으로 간주하고 있는 것으로 판단된다.

농업과 식량 문제에 대한 새로운 접근도 주목을 끌었다. 농업 부문에서의 과학기술적 접근과 물질적 기반 강화를 강조하고, 관개 체계 정비, 농기계 생산 강화, 간석지 건설 등 농업 생산의 안정성과 지속가능성을 높이기 위한 노력이 언급되었다. 식량 생산 목표를 넘어 곡물 가공 및 품질 향상에도 관심을 보이며, 주민들에게 더 나은 곡물을 제공하겠다는 의지를 과시했다. 이전에는 단순히 식량 증산에 초점이 맞춰졌다면, 이번에는 품질과 가공을 포함한 전반적인 농업 체계 개선으로 방향을 확장하고 있는 것으로 보인다. 연관해서 재난(자연재해) 대응 능력 강화와 경제 안정화가 중요한 과제로 등장하였다. “비상 재해 위기 대응”, “태풍·가뭄·큰물 등의 정보 체계 정비”와 같은 표현은 최근 자연재해에 대한 북한의 우려를 반영하고 있다. 과거에는 “재난 극복”을 단순히 의지로 극복할 문제로 다뤘다면, 이번 보고에서는 구체적인 대응 체계 구축과 예방적 접근을 강조하는 방향으로 전환한 것으로 해석된다.

4. 국방력 강화와 지방 발전 중시 기조 유지

예산 계획의 방향 변화와 예산 수입 확대 대목도 눈길을 끈다. 2025년 예산 계획은 국방력 강화와 중요 경제부문 투자에 초점을 맞추고 있다. 이는 북한이 지속적으로 방위력 강화와 경제 발전/민생 개선 두 축을 중심으로 예산을 편성하고 있음을 시사한다. 2025년 예산 계획에서는 2024년과 마찬가지로 국가 경제 회복과 민생 개선에 중점을 두는 방향성을 유지하면서도 농업과 지방 경제 활성화에 대한 지출 확대가 부각되었다. 인민 생활 향상을 목표로 한 주택 건설, 교육, 의료 등의 지출 비중이 증가한 특징을 보여주고 있다. 특히 지방 발전 중시 기조에 따른 지방 경제와 농촌 발전을 위한 자금 투입이 강조되었다. 일단 2024년 국가 수입은 원래 계획의 101.6%를 집행했다. 이에 따라 전년도에 비해 수입이 104.3% 늘었다. 또 2022~24년 국가 수입이 각각 101.5%, 101.5%, 104.3%로 늘어나 2023년

에 비해 2024년 수입이 많이 증액되었음을 알 수 있다.

국방비 지출 비중 유지 및 과학기술분야, 재난 대응과 환경 관련 예산 증가가 두드러졌다. 국방비는 여전히 중요한 비중을 차지하며, 방위력 강화와 군사기술 개발을 중점 추진할 것으로 예상된다. 국방력 강화와 ‘지방발전 20×10 정책’ 집행, 홍수 피해 복구 등을 위해 2023년 대비 103.2%에 해당하는 자금이 지출되었으며, 국방부문은 총지출액의 15.9%를 차지한다고 알려졌다. 과학기술분야 예산 편성에서 전년도와 마찬가지로 109% 증액되었는데, 과학기술 투자 확대는 경제와 국방의 효율성 및 경쟁력을 높이기 위한 필수적인 전략임을 확인시켜 준다. 2025년 계획에는 재난 대응 및 기후 변화에 대한 대비책이 구체적으로 반영되었다. 즉 태풍, 가뭄, 큰물(홍수) 등에 대한 대응 체계 구축과 환경 복구 및 관리를 위한 예산 항목이 신설되거나 확대되었다. 국가예산수입은 101.6%로 초과 달성, 전년 대비 104.3% 증가(중앙예산수입: 100.8% 집행, 지방예산수입: 103.7% 집행) 한 것으로 나타났는데, 이는 공장과 기업소들의 증산·창조 투쟁 결과로써 거래수입금, 국가기업리득금 등 주요 항목에서 증가하였음을 의미한다. 북한 측이 주장하는 적대 세력들의 정치군사적 도발 행위와 경제제재 책동, 재해성 이상기후에 의한 큰물 피해 등에도 불구하고 경제 전반의 증산 및 효율적인 기업 경영을 통해 수입이 확대된 점은 주목할 만하다.

사회주의 법치 및 국가체제 권위 강화 노력도 돋보인다. 새로운 법안 채택과 관련해 바다가양식법이 주목된다. 수산업과 양식업의 발전을 위한 법적 규제를 도입한 것은 바다가양식을 지방 발전계획과 함께 식량 및 자원 문제 해결과 연계된 국가의 장기적인 경제전략으로 간주하고 있음을 의미한다. 바다가양식법 등의 도입은 지방 식량난 해결과 주민 생활 안정화를 위한 구체적 조치로 해석된다. 실제 북한은 지방 발전계획에 따라 신포시에 이어 낙원군에도 ‘새로운 대규모 바닷가 양식장’을 건설할 예정이라고 2025년 2월 15일 밝혔다. 『노동신문』은 이날 “노동당 중앙위원회 제8기 제11차 전원회의가 결정한 2025년도 지방 발전 계획에 따라 함경남도 낙원군에 현대적인 대규모 바닷가 양식기지가 새로 건설되게 된다”라고 보도했다.⁵⁾ 김정은 위원장은 지난해 12월 23~27일 개최된 당 중앙위 제8기 제11차 전원회의 확대회의에서 “신포시 바닷가 양식사업소 건설에서 얻은 경험에 토대하여 또다시 시범적으로 다른 지역에 바닷가 양식 사업소를 훌륭히 일떠세워야 한다”라고 주문한 바 있다.

중앙재판소와 중앙검찰소 명칭을 각각 최고재판소, 최고검찰소로 변경한 것은 사회주의 법치주의 강화 및 준법 기풍 확립 기조와 맞물려 국가체제의 권위 강화와 법적 권위 증대를 의도한 것으로 해석된다. 이번 최고인민회의에서의 내각사업보고는 “정비 보강과 지속가능성

5) 『노동신문』, 「낙원군바다가양식사업소건설착공식 성대히 진행」, 2025. 2. 15.

확보”, “인민생활 향상”, “재난 대응 강화”를 주요 특징으로 하며, 과거보다 구체적인 민생 관련 목표와 성과를 강조하였다. 이는 경제적 어려움 속에서도 주민들의 지지를 확보하고 내부 결속을 강화하려는 김정은 정권의 전략으로 판단된다. 또한 단순한 자력갱생을 넘어 경제 구조와 관리 체계의 효율화 및 현대화를 중시하는 방향으로 전환되고 있음을 시사한다.

주목할 부분은 김정은 국무위원장이 회의에 불참한 점과 더불어 대외 정책 및 군사와 관련된 언급이 거의 없거나 축소되고, 대신 경제와 민생에 논의의 초점을 맞춘 점이다. 이는 2024년과 달리 올해 당 창건 80주년 기념과 9차 당대회의 성공적 개최를 위해서는 경제와 민생 분야에서의 성과 도출이 가장 중요하다는 인식을 반영한 것으로 보인다. 2025년이 갖는 중요성을 고려해 외부와의 긴장과 갈등을 최소화하는 방향으로 관리하면서 경제발전과 민생 개선이라는 내부 문제 해결에 집중할 것임을 예상하게 한다. 2012년 김정은 총비서 집권 이후 최고인민회의는 이번을 포함해 모두 21차례 개최, 그 가운데 11차례는 김정은 위원장이 참석하였다. 김 위원장은 11차례 참석 중 5차례(2019년 4월, 2021년 9월, 2022년 9월, 2023년 9월, 2024년 1월)는 시정연설을 통해 중요 정책을 직접 천명한 것이다.

IV. 2025년 경제정책 전망

2025년은 당 창건 80주년이 되는 해이기 때문에 무엇보다 경제와 민생 분야 성과 도출에 집중할 것으로 예상된다. 2025년은 2021년 7차 당대회에서 제시한 ‘경제발전 5개년계획’과 ‘국방력 발전 5개년계획’이 종료되는 해이자 북한이 중요시하는 정주년(5년 10년마다 꺾이는 해)인 당 창건 80주년을 맞이하는 해로 주민들이 체감하는 성과를 보여줄 수 있을지가 최대 관전 포인트다. 이번 전원회의 보도에서 ‘2025년’이란 단어는 총 17번이나 등장하였는데, 이는 북한이 2025년을 얼마나 중시하는지를 그대로 방증한다. 구체적으로 인민 생활과 직결된 농업, 경공업, 살림집 건설, 지방공업 발전 분야에서 실제적인 변화를 가져오는 것이 핵심 과제로 보인다.

특히 북한은 당의 중대한 정치적 문제로, 최대의 숙원사업으로 간주하고, 최우선적인 혁명 과업으로 강조하는 ‘지방발전 20×10 정책’의 성과 도출에 최우선 순위를 둘 것으로 예상된다. ‘지방발전 20×10 정책’은 북한이 2024년부터 10년 동안 매년 20개 시·군에 지방공업 공장을 건설해 지방 경제를 균형적으로 발전시키자는 정책이다. 경제발전 5개년계획과 함께 지방발전정책 수행과 관련한 지방 공장 건설과 병행해서 지방발전에서 필수적인

선진적 보건 시설과 복합형 문화거점, 일체화된 양곡 관리 시설 건설에 더욱 박차를 가할 것으로 전망된다. 북한은 매년 20개 시·군에 지방공업 공장을 세우는 기존 정책에 더해 2025년부터 보건 시설, 복합형 문화중심(과학·교육 및 생활 문화 시설), 양곡 관리 시설을 3대 필수 대상으로 정하고 건설할 것을 결정했다. 북한은 이 정책과 사업들이 김정은 위원장만이 결행할 수 있는 중대 국사이며 역사적 대업이라고 강조하고 있어 2025년 당 창건 80주년을 기념하면서 선대와 차별화된 김정은의 대표적인 치적들로서 더욱 부각될 것으로 보인다.

2025년에도 금속, 화학, 전력, 기계 등 기간산업에서의 발전 지속. 건설 사업(평양 5만세대 완공, 검덕지구 주택 건설 등) 확대. 농업 생산 증가 및 과학 농업 도입을 통해 식량 자급자족 체계 구축 등도 적극적으로 추진될 것으로 보인다. 경제분야와 직간접적으로 연계된 개선 과제들로서 재해 예방 체계 구축 및 국가적 위기 대응 능력 강화, 교육 및 보건 시스템 개선, 장애인 등 사회적 약자에 대한 복지 확대 등도 충분히 예상할 수 있다. 특히 어린이,

〈표 2〉 2025년 경제정책 추진 방향

목표/부문	주요 내용
기본공업	- 인민 생활에서 실제적인 변화를 가져오는 것, 인민 생활과 관련하여 책정하고 추진해 온 주요 정책적 과업들을 더욱 강력히 추진
총적 방향	- 5개년계획을 성과적으로 완결하면서 다음 단계의 발전 노정에 진입하기 위한 준비 공정을 실속 있게 추진 - 인민 경제 전반의 장성 발전에 더욱 박차를 가하는 데 주력 - 금속, 화학, 전력, 기계, 석탄, 철도운수를 비롯한 기간공업부문이 점령해야 할 목표들을 명시
방대한 건설 투쟁 전개	- 화성지구 4단계 살림집 건설을 추진하여 평양시 5만세대 살림집 건설을 마감하는 것과 함께 검덕지구 살림집 건설을 끝내고 농촌살림집 건설을 계속 추진 - 특히 지방중흥의 대업을 가속화하기 위한 산업 및 공공시설 건설에 주력 - 신포시 바다가양식사업소 건설에서 얻은 경험에 토대하여 또다시 시범적으로 다른 지역에 바다 가양식사업소를 건설
지방발전 20X10 정책	- 지방공업 공장 건설과 병행해서 지방발전에서 필수적인 선진적 보건 시설과 복합형 문화거점, 일체화된 양곡 관리 시설 건설
재해 방지 사업	- 통일적인 지휘 체계와 질서를 엄격히 세우고 구조용 장비들과 구호물자 비축 등 재해 위험에 대처하기 위한 사전 준비를 빈틈없이 갖추며 큰물 경보의 과학성과 정확성, 신속성을 보장하여 재해를 최소화
경제 관리	- 나라의 경제구조와 구체적 실정에 부합되면서도 경제 전반을 통일적으로 관리할 수 있는 체계와 방법, 계획화 사업과 가격 사업을 개선
농업부문	- 당이 제시한 알곡고지를 점령하며 새로운 전망 계획 기간에 농업생산량을 결정적으로 높일 수 있는 토대를 구축 - 농업부문의 물질기술적 토대를 강화하고 과학농사를 중시하며 새시대 농촌혁명강령집행을 때때 고나갈 인재대오, 사회주의 농촌을 변혁시킬 담당자들을 체계적으로 많이 육성
경공업부문	- 질 제고를 첫째가는 과업으로 내세우고 기초식품과 필수 소비품들의 질을 개선 - 특히 어린이들과 학생들을 위한 사회주의적 시책을 책임적으로 집행할데 대하여 강조 - 수산부문의 물질적 토대 강화

자료: 「노동신문」, 「조선노동당 중앙위원회제8기 제11차전원회의 확대회의 보도」, 2024. 12. 29.

학생 등 후대 육성을 위해 교육 중시, 교육 토대 강화를 내세우고 있는 점을 고려할 때 후세대들에 대한 사상 교양과 함께 현실적인 교육사업에 대한 국가적 지원과 투자가 증대될 것이다.

러시아와의 밀착을 통해 경제적 성과 도출에 더욱 박차를 가할 가능성도 눈여겨 볼 필요가 있다.⁶⁾ 2025년에는 러·북 간 포괄적 전략동반자 조약에 따른 경제사회분야에서의 합의 이행이 본격화하는 해가 될 것이다. 2024년에 이어 2025년에도 다양하고 폭넓은 인적 왕래를 통해 관광, 교통 물류, 농업 식량, 축산, 어업, 임업, 에너지, 전략, IT, 과학기술, 러시아 시장 진출, 교육/대학/청소년·학생 교류, 스포츠, 보건의료, 재해예방 분야 등에서 교류협력이 활발하게 이뤄지고 이런 노력이 북한경제와 민생에도 어느 정도 긍정적 영향을 미칠 가능성이 있다. 러시아-우크라이나 전쟁터에 많은 군인을 파병한 데 따른 반대급부가 무엇이나에 따라 북한경제에 주는 효과가 달라질 수도 있다.

그러나 기본적으로 러·북 간의 경제교류협력의 속도와 범위는 상호협력 수요 혹은 필요성에 따라 달라질 것으로 예상된다. 합의한 사업들이 지속적으로 그리고 성공적으로 추진되기 위해서는 어느 정도의 수익성, 호혜성, 적절한 재정지원을 통한 인프라 구축 등 다양한 조건들이 충족되어야 할 것으로 보인다. 예를 들면 현재로서는 북한 상품들이 러시아 시장에서 경쟁력을 보여줄 수 있을지에 대해서는 회의적인 시각이 많다. 러시아의 극동시베리아 개발전략과 연계되어 나진-하산 프로젝트가 본격화될 수도 있다. 그러나 낙후한 극동지역의 변경인 연해주와 연결되는 북한 나진의 교통, 항만 인프라 구축사업에 전쟁으로 심각한 재정난을 겪고 있는 러시아정부가 얼마나 재정을 투입할 수 있을지도 불투명하다.

한편, 북한과 러시아 간에 낮은 단계의 산업 밸류체인이 형성될 가능성도 눈여겨봐야 한다. 예를 들면 러시아-우크라이나 종전 이후 노동력이 부족한 러시아의 기계 및 군수산업에 북한의 고급 노동자들이 공급될 수 있고, 러시아가 북한 군수공장들을 자국 국방산업 복원을 위한 공급망의 일부로 활용할 수도 있다. 또한 과거 러시아의 염소 수출은 주로 중앙아시아국가를 대상으로 이뤄졌지만 이제 북한에 다른 유형의 농산물 공급을 확대할 기회가 생겼다. 러시아는 안정적으로 가축을 수출할 수요처를, 북한은 농업협력을 통해 자급자족을 도모할 수 있는 대상을 마련하면서 양국 간의 의존도는 심화되는 것으로 보인다. 다른 분야에서도 이처럼 수익성과 상호 필요성이 어느 정도 뒷받침된다면 이외의 결과를 보여줄 수 있다. 다만 중국과는 달리 러시아경제는 북한과의 무역, 직접투자 측면에서 민간기업의 경험 구조 보완성과 분업 체계 형성의 수준이 낮다. 또한 앞서 언급했지만 동북 3성의 지방정부 권한과

6) 임을출, 「2024년 북러 간 경제·사회교류협력: 전개, 특징과 전망」, 『한반도 리포트 2024~2025년』, 경남대 극동문제연구소, 2024, p.268.

재정 역량과 비교해 러시아의 연해주(극동) 지방정부는 여력이 크지 않기 때문에 북한 접경지역의 경제협력을 추동하기는 쉽지 않을 수 있다. 따라서 다양한 분야에서 러·북 간의 경제협력이 논의되고 당국자 방문 교류가 진행되고는 있지만, 경제협력의 핵심 사업인 무역, 직접투자, 인프라 구축 분야 등에서는 이전과 차원이 다른 가시적인 진전이 있을지 두고 볼 필요가 있다.

참고문헌

- 임을출, 「2024년 북러 간 경제·사회교류협력: 전개, 특징과 전망」, 『한반도 리포트 2024~2025년』, 경남대 극동문제연구소, 2024.
- _____, 「당 중앙위원회 제8기 제11차 전원회의 확대회의: 평가와 전망」, 『IFES 브리프』, 경남대 극동문제연구소, 2024. 12. 30.
- _____, 「최고인민회의 제14기 제12차 회의: 함의, 주요 특징과 시사점」, 『IFES 브리프』, 경남대 극동문제연구소, 2025. 1. 24.
- 『노동신문』, 「조선로동당 중앙위원회 제8기 제11차전원회의 확대회의에 관한 보도」, 2024. 12. 29.
- _____, 「락원군바다가양식사업소건설착공식 성대히 진행」, 2025. 2. 15.