

이슈브리프 809호
(2026. 2.27)

‘경제-국방 총력집중노선’: 9차 당대회 이후 북한 경제전략노선 전망

제809호

임수호
shlim@inss.re.kr



국문초록

조선노동당 9차 대회가 끝났지만, 북한 당국은 아직 경제전략노선을 공개하지 않고 있다. 2019년 12월 '정면 돌파전' 선언 이후 전개된 경제전략노선 실종 상황이 이어지고 있는 것이다. 그러나 김정은을 총비서에 재추대하면서 리일환 비서가 언급한 발언을 검토해보면, 내부적으로는 막대한 '러시아 특수'를 바탕으로 일종의 '경제-국방 총력집중노선'을 채택한 것으로 추정된다. 이는 국방 대 경제의 딜레마(gun&butter dilemma)를 걱정하지 않아도 좋을 만큼 경제상황이 호전됐다는 자신감에 따른 것으로 보인다. 그러나 러우전쟁이 끝나면 '러시아 특수'도 위축이 불가피하다는 점에서 '경제-국방 총력집중노선' 역시 실패로 귀결될 가능성을 배제하기 어렵다. 한편, 경제상황이 호전되면서 개혁적인 경제정책이 재등장할 가능성도 제기되지만, 현 성장국면은 시장과 같은 아래로부터의 성장이 아니라 자원에 대한 국가독점에 기반하고 있다는 점에서 오히려 경제적 재집중화 현상이 지속될 가능성이 더 커 보인다.

주제어 : 경제전략노선, 자원배분 우선순위, 국방-경제 딜레마, '경제-국방 총력집중노선', 경제적 재집중화

노동당 9차 대회가 끝났지만, 북한은 아직 명시적인 경제전략을 내놓지 않고 있다. 사회주의 경제전략노선을 관통하는 핵심 문제는 자원배분의 우선순위에 대한 것이다. 특히 북한에서는 전통적으로 경제와 국방 중 어디에 투자를 집중시킬 것인가라는 문제 틀 속에서 경제전략노선을 채택해왔다. 경제전략노선은 8차 당대회에서 채택된 ‘사회주의 전면발전론’을 실현하기 위한 방법론이자, 이번 9차 대회에서 채택된 ‘새로운 국가경제발전 5개년 계획’의 전제조건이다. 이런 점에서 내부적으로는 경제전략노선을 확정했지만, 일반 주민에게는 공개하지 않고 있다고 판단된다. 이 글에서는 과거 북한의 경제전략노선과 당 9차 대회에서 나타난 몇 가지 단서를 바탕으로 노동당 9기 시대 경제전략노선을 추론해보고자 한다.

7년째 실종된 경제전략노선

북한에서 경제전략노선의 실종은 어제 오늘의 일이 아니라 2019년 12월 ‘정면 돌파전’ 선언 이후 7년째 이어지고 있다. 북한은 김정은 집권 초기인 2013년 핵-경제 병진노선을 채택했지만, 5년 후인 2018년 그것을 “승리적으로 결속”하고 경제건설 총력집중노선을 채택했다. 당시 국내에서는 경제건설 총력집중노선이 핵-경제 병진노선을 대체한 것인지, 그 하위노선인지를 두고 논쟁이 있었지만, 논쟁이 무색하게도 두 노선 모두 2019년 12월을 전후한 시점부터 최소한 북한의 공개 담론에서 완전히 사라져버렸다. 핵-경제 병진노선은 8차 당대회 당시 당규약에서 삭제됐지만, 이를 대체하여 당규약에 명시될 것으로 예상됐던 경제건설 총력집중노선도 채택되지 않았던 것이다.

실종의 이유는 대체로 경제난 때문으로 추정된다. 병진노선과 총력집중노선은 모두 경제가 성장하던 국면에 채택된 것이다. 반면 2017년부터 제재의 효과가 발휘되기 시작하고 2020년부터는 팬데믹까지 겹치면서 북한은 1990년대 ‘고난의 행군’에까지 비유되는 최악의 경제난에 직면했다.

재원이 부족해지면 국방에 대한 투자와 경제에 대한 투자가 모두 감소하지만, 전자의 감소 속도보다 후자의 감소 속도가 훨씬 빨라지는 경향이 있다. 안보(국방)의 경제적 비탄력성 때문이다. 이에 따라 극심한 경제난이

닥치게 되면, 국방에 대한 투자는 절대적 규모에서는 정체되거나 감소하지만, 주어진 총투자에서 차지하는 상대적 비중은 경제에 대한 투자 비중을 압도하는 상황이 연출된다. 북한에서도 2019년 내지는 2020년경부터 정확히 이러한 상황이 벌어진 것으로 보인다.

이에 따라 북한의 자원배분 우선순위 정책, 즉 경제전략노선은 사실상 김정일 시대의 선군경제노선(국방에 대한 일방적인 투자)로 회귀했으며, 북한 당국은 국방투자와 경제투자간 불균형 완화를 표방했던 핵-경제 병진노선이든 경제 우위 투자조정을 표방했던 경제건설 총력집중노선이든 언급하기도 민망하고, 그렇다고 공개적으로 폐기할 수도 없는 상황에 직면했던 것으로 보인다.

러시아 특수와 경제-국방 딜레마의 탈피

상황은 러우전쟁 발발과 북러관계의 급진전, 그리고 그에 따른 대러 군수물자 수출과 파병으로 급반전된다. 2023년 8월부터 2025년 12월까지 북한이 대러 파병 및 군수물자 수출로 벌어들인 수익은 약 76.7억~144억 달러(평균 110.3억 달러)로 추정된다.¹⁾ 북한 GDP의 1/3 ~ 2/3에 해당하는 규모이다.

2017년부터 마이너스 성장세를 벗어나지 못했던 북한경제가 군수물자 수출을 시작한 2023년부터 플러스 성장세로 돌아선 것 역시 ‘러시아 특수’를 빼고는 설명할 수 없다. 그간 마이너스 성장세를 주도했던 광업과 중공업이 2023년 이후 플러스 성장세를 주도하고 있는 것도 흥미롭다. 특히 중공업은 군수물자 생산과 직결되기 때문이다. 김정은은 2025년 국방과학원 현지 지도(9.11~12) 때 9차 당대회에서 ‘핵무력-재래식무력 병진노선’이 채택될 것이라고 예고했는데²⁾, 김정은이 갑자기 재래식무력을 강조하고 나선 것은 ‘러시아 특수’가 상당 기간 지속될 것을 염두에 둔 것으로 해석된다.

1) 임수호, “북한의 대러 파병 및 군수물자 수출의 경제적 효과,” <INSS 전략보고> (2026년 3월 발간 예정).

2) 편집국, “김정은총비서 장갑방어무기연구소와 전자무기연구소의 사업 지도,” <조선중앙통신> (2025.9.13).

이러한 막대한 ‘러시아 특수’를 배경으로 최근 북한 당국은 ‘국방 對 경제의 딜레마’(Gun and Butter Dilemma), 북한 표현으로는 소위 ‘총알 對 사탕’의 딜레마를 벗어났다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 이번 9차 당대회에서 김정은을 총비서에 재추대하면서 리일환 당비서는 다음과 같이 말하고 있다.

“드디어 국방이 선차냐, 경제가 선차냐 하는 문제 자체를 론할 필요가 없는 시대가 도래하였으며, 사탕알은 없어도 총알은 있어야 한다던 우리 인민의 신념이 이제는 사탕도 총알도 다 있어야 하며 우리는 결심하면 무엇이든지 모두 만들어낸다는 자신감으로 승화되었습니다.”³⁾

기존에는 자원배분 우선순위 문제에서 국방투자와 경제투자 중 어느 하나를 선택해야 했지만, 이제는 두 가지 모두를 동시에 선택할 수 있다는 주장이다. 한마디로 경제투자와 국방투자 중 어느 하나에 집중하는 일방주의 노선(선군경제노선이나 경제건설총력집중노선)이나 둘 사이에서 적절하게 타협하는 절충노선(경제-국방 병진노선, 핵-경제 병진노선)이 아니라 경제와 국방 모두 충분히 재원을 투입하는 ‘두 개의 총력집중노선’, ‘경제-국방 총력집중노선’을 예고한 것이다. 이는 북한 경제전략노선의 역사에서 일대 전환을 의미한다.

‘경제-국방 총력집중노선’은 성공할 수 있을까?

김일성 시대의 경제-국방 병진노선은 경제에 부담이 가더라도 국방력 건설에 힘을 넣어야 한다는 것으로, 국방-경제 딜레마를 인정한 데서 출발한 것이다. 김정일 시대 선군경제노선은 국방력 건설에 모든 재정을 투입하여 먼저 발전시키면 민수경제는 자연스럽게 뒤따라 발전한다는, 국방-경제 딜레마에 대한 일종의 ‘정신승리 노선’이다.

김정은 시대 핵-경제 병진노선은 선군경제노선에서 경제에 조금 더 힘을 넣는 수준에서, 국방-경제 딜레마를 인정한 가운데 추진되었다. 경제건설 총력집중노선은 대미관계 개선을 전제로 경제로 무게중심을 옮기는 전략이었지만, ‘하노이 노딜’로 시작도 해보지 못하고 좌절되었다.

3) 리일환, “조선로동당 총비서 선거와 관련한 제의서,” <로동신문> (2023.2.23).

물론 북한 당국의 자신감과 현실은 다를 수 있다. '경제-국방 총력집중 노선'은 국방-경제의 딜레마가 발생하지 않을 만큼 충분한 재원이 장기간 투입될 수 있어야 성공할 수 있다. 그러나 재원에 대한 자신감의 근원인 '러시아 특수'가 언제까지 지속될지는 예단하기 어렵다. 러우전쟁이 종결 되면 '러시아 특수'는 상당폭 감소가 불가피할 전망이다. 또한 한국의 베트남전 특수와 달리 북한이 전쟁 특수로 벌어들인 자금을 군사력 강화와 군수산업 확대에 과도하게 투입할 경우, 경제구조 개편 등 경제도약의 발판을 마련하기도 어려울 전망이다. 이에 따라 러우전쟁이 종결되고 일정 기간이 지나면 '국방-경제의 딜레마'는 재연될 수밖에 없을 것으로 보인다.

한편, 신경제전략노선과 관련하여 2019년 12월 이후 심화된 경제적 재집중화 현상이 완화될지 여부도 관심이다. 경제적 재집중화 현상은 어떤 이념적 반동이라기보다는 제재와 코로나 등으로 재원이 극도로 부족해진 상황에서 일종의 전시공산주의적 자원배분 메커니즘으로 대처한 결과라고 판단된다. 이에 따라 현재의 경제회복 기조가 지속되면 재집중화가 완화되고 다시 개혁노선이 등장할 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

그러나 현재 북한경제가 회복국면으로 돌아선 배경을 감안한다면, 오히려 재집중화가 더 심화될 가능성이 커 보인다. 현재의 경제회복은 김정은 집권 초기의 시장과 일반무역을 통한 성장이 아니라 국가 통로를 통한 자원확보(특히 전쟁특수)에 의존하는 것으로, 국가 중심의 자원배분 메커니즘에 친화적이기 때문이다.

//끝//

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