

이슈브리프 814호  
(2026. 3. 5)

## 북한 제9차 당대회 경제전략: 지속성과 변화, 그리고 대남 시사점

# 제814호

이지선 jisunyi1223@gmail.com



## 국문초록

북한의 제9차 당대회에서는 현상 관리를 병행하면서 점진적 발전을 도모하는 이른바 안정관리형 경제전략이 제시되었다. 김정은 위원장은 향후 5년을 “전면적발전기”로 규정했으나, 발표된 계획의 내용상 기존의 정면돌파·정비보강 기초를 완전히 탈피한 것으로 보기는 어렵다. 한편 양적 목표를 전면에 내세우기보다 주요 과업 중심의 “점진적 단계 발전”을 강조했고, 기간공업 중심 서사에 더해 “질적 발전”을 내세워 인민생활의 체감 성과를 부각했다. 대외무역의 활성화를 언급하고 관광을 경제장성과 문명발전의 “추동 산업”으로 설정한 점은 경제와 대외 간 연계의 가능성을 시사하는 대목으로도 해석될 수 있다. 이번 당대회는 제재와 재해, 지정학적 불확실성 속에서도 자립 기반을 공고히 해왔다는 자신감이 두드러진 행사였다. 다만 체제 정당성과 직결된 고질적인 내부 경제 과제, 특히 외화·자원 부족과 환율·물가 불안정성을 감안할 때 대북제재 이슈와 국경통제 정책에 변화를 줄 가능성도 있어 보인다. 이에 북한 경제 자신감 또는 회복의 한 축을 형성해 온 북러협력을 안정적으로 관리하는 한편, 대외교역 활성화를 위해 향후 북중 회담이나 북미 대화 국면에서 제재 문제가 다시 핵심 의제로 부상할 가능성도 배제하기 어렵다. 북한의 대남 적대성은 재확인되었음에도 한국은 북한의 경제-대외 연계 움직임을 면밀히 모니터링하는 한편, 향후 북미 대화 국면에서 제재를 포함한 구체적 협상안을 사전에 준비할 필요가 있다. 또한 직접적 개입이 어려운 상황에서 북한이 참여할 수 있는 지역경제협력 이니셔티브에 대한 지원 가능성을 확대하는 정책적 준비를 병행할 필요가 있다.

주제어 : 북한 경제, 제9차 당대회, 경제노선, 대북제재, 북러협력, 대외경제

일각에서는 제9차 당대회에서 생산 확대와 성장에 방점을 둔 공세적 경제계획이 부상할 것으로 예측했다. 이러한 예측이 가능했던 배경에는 제재 국면 속에서도 지난 3년간 북한 경제의 회복세가 일정 부분 유지되었기 때문이다. 한국은행의 경제성장률 추정치에 따르면, 코로나 바이러스 팬데믹과 유엔·미국의 고강도 제재에도 불구하고 북한 경제는 2023년부터 플러스 성장세로 돌아섰고, 2025년에도 약 3%대 성장률이 전망되고 있다. 그러나 북한은 자생력 축적에 대한 자신감을 드러내면서도 결국 성장 기조를 전면화하기보다는 현상 관리와 구조적 안정에 무게를 두면서 점진적 발전을 도모하는 경제전략을 택한 것으로 보인다.

### “전면적발전기”를 표방한 안정·관리형 경제계획

김정은 위원장은 사업총화보고에서 제8기 기간의 경제 성과를 최근 30년간 “가장 뚜렷하고 의의있는 성과”로 평가했다. 여기서 동시·균형발전, 농업·농촌 문제 해소, 지방발전 20×10 정책 도입, 내각 중심의 통일적 경제 관리 강화 등을 주요 성과로 제시하며 5개년계획의 완수를 선포했다. 아울러, 평양과 지방의 살림집 건설, 관광·휴양지 개발, 평양종합병원 건설, 온실농장 조성 등 주민 생활과 직결된 복리후생 사업도 빠짐없이 강조했다. 이러한 성과 제시는 곧 전면적 발전 국면 진입을 공식화하는 서사로 이어졌다.

새로운 국가경제발전 계획을 발표하면서 김정은 위원장은 향후 5년을 “전면적발전기”로 규정하였다. 그러나 부문별 전망 목표와 과업을 제시하는 방식에서는 정면돌파와 정비·보강 기조를 앞세웠던 제8차 당대회 경제 구상과 비교해 괄목할 만한 변화는 일견 없어 보인다. 금속·화학·전력·석탄·기계공업 등 기간산업 토대 강화라는 큰 틀은 여전히 유지되며, 자원개발, 채취공업, 임업, 철도운수, 경공업, 수산업, 상업, 농업, 축산업, 건설, 건재 순으로 각 부문의 목표와 과업을 나열하는 서술 방식 역시 기존 구조와 크게 다르지 않다.

하지만 특기할 점도 있다. 제8차 당대회와 달리 이번 당대회에서 외부에 공개된 경제계획의 구체성은 눈에 띄게 약해졌다. 특히 기간공업을 언급하면서도 생산토대의 질적 강화를 강조하는 수준에 그칠 뿐, 구체적 생산 목표나 투쟁 과업은 거의 보이지 않는다. 다른 산업 분야의 서술도 전반적으로 축소되었지만, 과거 기간공업이 가장 먼저, 그리고 가장 큰 비중으로 제시되던 관행과 비교하면 변화의 폭이 적지 않다.

이를 단순히 제재와 자원 제약에 따른 소극적 또는 은폐적 태도로만 해석하기는 어렵다. 앞서 언급했듯이 거시경제 지표상 북한 경제는 제한적이거나 회복 흐름을 유지하고 있어, 향후 기간산업 부문에서도 일정한 성과를 기대하기 어려운 상황만은 아니기 때문이다. 오히려 기존 생산기반의 안정적 관리와 질적 개선에 방점을 둔 경제운영 기조가 작용했거나, 정책 서술의 무게중심이 생활경제와 지방발전 등 주민 체감형 분야로 이동했을 가능성을 함께 고려할 필요가 있다.

여기에 더해 북한은 지방발전과 농촌건설을 위해 이미 도입된 ‘지방발전 20×10 정책’의 지속적 추진을 천명하였다. 이는 매년 20개 시·군에 지방공업 공장과 병원, 봉사시설 등을 건설하는 계획으로, 경제 사업이자 사회주의 생활문화 개선을 겨냥한 이중적 과업으로 제시되었다. 즉 동시·균형발전 기조 아래 고속 성장보다 안정성을 중시하는 분산형 발전 모델을 지향하는 모습이다. 이러한 접근은 제8차 당대회 당시 경제목표 미달 선언과 경제 위기 인식이 강조되었던 국면과 달리, 최근 제한적 경제 회복 흐름 속에서 생활경제 개선을 병행하려는 ‘관리형 발전 전략’의 성격이 강화된 것으로 보인다. 한편 이번에 언급된 신에너지, 우주, 인공지능 산업은 미래 산업이자 현실적 과제로 제시되었으며, 기간산업의 토대를 유지하면서 신산업을 병행하려는 또 다른 분산형 발전 시도로 읽힌다. 실천방도 차원에서는 사상·기술·문화 3대혁명 견지를 강조했는데, 이는 경제 성과를 사상의

문제 그리고 노력의 문제로 보고, 대중 동원에 대한 당의 집중적 관리와 통제 강화가 예상되는 대목이기도 하다.

경제 기조의 지속성을 시사하는 또 다른 지점은 당 조직 및 인사 개편에서도 확인된다. 경제비서에 안금철이 임명되고, 건설비서로 추정되는 김정관이 정치국원에 진입한 점을 고려하면, 이는 기간공업 중심의 자립형 산업구조 강화와 수도 건설 사업에 대한 당 차원의 우선순위 유지 의도를 반영한 것으로 해석된다. 또한 조직비서 김재룡이 정치국원에 진입한 점 역시, ‘지방발전 20×10 정책’의 지속 추진과 식량·생활 문제 해결을 위한 당적 동원 기조의 강화라는 측면에서 이해될 수 있다.

이번 당대회 문건에 구체적인 계획 내용이 모두 공개된 것은 아니므로 해석에 일정한 한계가 있다. 그럼에도 전략적 수사에서는 ‘전면적 발전’을 내세우지만, 실제 정책 설계에서는 기존의 정비·보강 기조를 완전히 이탈하지 않고 있다. 따라서 이번 구상은 정비·보강과 전면적 성장 노선 사이에 위치한 과도기적 관리형 발전전략으로 평가할 수 있다.

### 경제-대외 부문 간 연결고리의 등장?

이번 당대회에서 북한이 제시한 경제전략과 대외전략 간의 연계 차원에서 보면, △단계·질적 발전 △추동 산업 △국익 등의 새로운 키워드에도 주목할 수 있다. 제8차 당대회와 유사하게 자력갱생·자립경제에 여전히 방점이 찍혀 있음에도, 이러한 요소들은 대외경제 연계와 염두에 둔 장치로 해석될 여지가 있기 때문이다.

우선 당대회 문건 전반에 걸쳐 “단계 발전”을 강조함으로써 단기간의 양적 고도성장보다는 점진적·축적형 성장 경로를 정책화하려는 의도를 드러냈다. 단계 발전의 강조는 내부 역량 축적을 우선하되, 대외경제

연계는 성과와 여건에 따라 점진적으로 확대하겠다는 조건부·관리형 접근과 맞물려 있다. 또한 기간공업 중심의 경제건설 서사와 더불어 인민경제를 병행하는 태도를 취하고 있는데, 이때 “질적 발전”은 국가경제의 발전 토대 강화 차원에서 언급되는 동시에 인민생활의 실질적 개선을 강조하는 개념으로 부각된다. 즉, 경제위기 서사에서 벗어나 북한 주민이 ‘폐부로 느낄 수 있는’ 경제성과를 통해 체제 정당성을 강화하려는 전략적 서사로 볼 수 있다. 당대회에서 반복적으로 언급된 질적 변화 내지 발전은 인민생활의 실질적 개선을 목표로 한다는 점에서, 이를 뒷받침하기 위한 자원·기술·외화 확보의 필요성과 연결되며 선택적 대외경제 연계를 정당화하는 근거로 작용할 수 있다.

아울러 북한은 관광과 같은 대외연계형 부문을 “나라의 경제장성과 문명발전을 추동하는 새로운 산업”으로 설정했다는 점도 이전과 구별되는 변화다. 이는 내부 생산기반 강화에 더해 제한적 대외연계를 활용하려는 경제운영 구상을 시사한다는 점에서 의미가 있다. 물론 북한은 그간 경제와 외교를 비교적 분리하는 접근을 취해왔다. 제재 강화기, 코로나 팬데믹, 그리고 이어진 자체 봉쇄기를 거치며 양 분야는 단순 분리 관리를 넘어 사실상 중단에 가까운 양상을 보이기도 했다. 러시아-우크라이나 전쟁 이후에는 러시아와의 협력을 통해 경제적·외교적 고립을 동시에 완화하려는 움직임이 나타났지만, 이는 전략적 선택의 집중일 뿐 구조적 차원의 경제외교 전환으로 단정하기는 어렵다.

그럼에도 이번 당대회에서는 경제외교로의 전환 또는 조건부 대외연계의 신호로 해석 가능한 문구들이 확인된다. 이는 경제 부문에서 대외무역·관광을 주요하게 언급한 수준을 넘어, “유리한 대외환경 조성”, “사회주의 나라들과의 협조 강화” 등이 병행 제시된 점이 눈에 띈다.

대외 부문에서 국익 담론의 등장은 경제 부문에도 중요한 의미를 갖는다. 북한은 “모든 대외활동을 철저히 국익수호의 원칙에서 전개해나가야 한다”고 밝히며, 대남 전략에서도 “한국과의 관계에서 남은 것은...없으며, 있더라도 우리 국익에 준한 냉철한 계산과 철저한 대응뿐”이라고 언급했다. 이는 다양한 해석의 여지를 남기지만, 북한이 ‘사상’이 아닌 ‘국익’이라는 기준을 제시하고, 이에 따라 대외전략을 탄력적으로 수정할 가능성을 열어둔 점은 매우 이례적이다. 조심스럽지만 이는 ‘경제외교’로의 전환 신호로 해석될 여지도 없지 않다. 북한은 자력갱생 원칙을 유지하면서도 국제정세 변화에 따라 외부 협력 범위를 조절할 수 있는 전략적 유연성을 내포하고 있으며, 앞서 제시된 대외 무역과 관광 역시 이러한 국익 논리와 결합해 제재 환경 속 선택적·통제적 대외연계를 정당화하는 근거로 작용할 수 있다.

### 자립과 개방의 양면성을 내포한 경제전략의 부상과 대남 시사점

이번 당대회에서 제시된 경제전략은 자력갱생과 동시균형발전이라는 기존 노선을 유지하면서도, 체감경제 개선과 지방·농촌 발전, 제한적 대외연계를 병행하려는 점에서 일부 진화된 모습을 보였다. 김정은 위원장이 강조해 온 애민 정책과 연결된 경제 부문에서 주민들이 체감할 수 있는 질적 성과를 만들어내기까지는 여전히 여러 제약과 난관이 존재하지만, 동시에 지정학적 변화와 당의 주도 아래 전략적 수정의 여지도 일부 열어둔 것으로 보인다. 이는 한반도 평화공존과 남북 공동성장의 관점에서 현재의 단절이 구조적 제약으로 작용하지만, 상황 변화와 북한의 국익·경제적 수요에 따라 새로운 협력의 계기로 전환될 가능성 또한 존재한다.

물론 당대회에서 통미봉남 기조와 ‘적대적 두 국가론’이 재확인되면서, 남북 대화가 단기간 내 재개될 여지는 크지 않아 보인다. 이러한 상황에서 한국은 아무것도 하지 않거나, 반대로 무리하게 관계 진전을 서두르는 접근을 모두 경계할 필요가 있다. 지금은 정책 일관성을 유지하며 조용한 물밑 작업을 차근차근 쌓아가야 할 ‘인내’의 시기이다.

우선 미중 정상회담과 같은 굵직한 국제 이벤트가 발생할 때마다 이에 대응하는 북한의 경제외교적 행보를 면밀히 관찰할 필요가 있다. 무엇보다 우리의 대응 전략의 일차적 초점은 대북 인도적 지원 재개나 개별 협력사업 제안보다는 제재 문제에 대한 우리의 입장과 전략을 명확히 설정하는 데 두어야 한다. 즉 한반도 평화경제 체제 구축이라는 큰 틀 속에서 제재 이슈를 어떻게 관리·활용하여 북한을 경제대화과 평화대화의 장으로 유도할 것인가가 보다 현실적이고 전략적인 과제로 봐야 할 것이다. 나아가 국제 및 동북아 차원에서 대북 제재의 변화 가능성과 대북 경제협력의 여지를 둘러싼 논의를 선도하기 위해, 한반도 주변국과 북한과 협력 가능한 국제기구를 아우르는 입체적 양자·다자 외교 병행 전략을 추진할 필요가 있다.

이와 더불어, 현 제재 체제하에서도 가능한 관광·교역 활성화 방안을 선별적으로 모색해야 한다. 제재 예외 및 면제 절차를 활용하되, 국제기구·제3국·민간 채널을 통한 간접적 지원 방식을 중심으로 접근하는 것이 현실적이다. 중국·러시아 등 주변국과 협력해 북한이 참여 가능한 지역 협력 플랫폼을 검토해야 한다. 예컨대 광역두만개발계획(GTI) 등 동북아 다자 틀을 활용해 제재와 충돌하지 않는 범위 내에서 점진적 참여 구조를 모색할 필요가 있다. 마지막으로, 유엔과 미국 주도의 제재 완화 또는 면제 시나리오에 대비해 국제기구 중심의 민생·보건·농업 협력 모델을 사전에 구체화해야 한다. 이는 제재 환경 변화 시 즉각 활용 가능한 전략적 준비라는 점에서 중요하다.

//끝//

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