World Economy Today

KIEP
오늘의 세계경제

Korea Institute for International Economic Policy

2026년 6월 1일 Vol. 26 No. 15

ISSN 1976-0515

북한 제9차 당대회 이후 북한의 경제 정책 및 대외전략 변화에 대한 평가

김다울 세계지역연구1센터 한반도국제협력팀 부연구위원 (dwk129@kiep.go.kr, 044-414-1070)

KIEP 대외경제정책연구원 Korea Institute for International Economic Policy

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
T.044-414-1114 F.044-414-1001 • www.kiep.go.kr

차 례

1. 배경
2. 제9차 당대회 경제 분야 분석
3. 제9차 당대회 군사·외교 분야 분석
4. 평가 및 시사점

주요 내용

▶ 북한은 2026년 2~3월 제9차 당대회 및 제15기 제1차 최고인민회의를 통해 2026~30년에 대한 5개년 국가전략을 발표하였으며, 이는 핵무력 고도화 성과와 '힘에 의한 평화' 시대라는 대외정세 인식, 코로나 완화와 북러 군사협력의 경제적 효과에 힘입어 지난 계획기간 목표를 초과 달성하였다는 자신감을 바탕으로 함.

- 경제정책으로는 '안정 공고화·점진적 질적 발전'을 비전으로 제시하면서도 공업생산액 1.5배라는 도전적 수치를 목표로 내걸었는데, 성과가 미진한 부문에는 기존 과제를 재설정하는 등 현실적 제약을 반영한 부문별 차별화 전략을 채택하고 있음.
- 군사전략에서는 핵무력 '개발'에서 '실전 운용 고도화'로의 질적 전환이 이루어졌으며, 핵-재래식 병진노선 채택 및 한국을 직접 군사 표적으로 명시하는 등 대남 위협 수위가 한층 높아짐.
- 외교전략에서는 핵 보유국 지위 인정을 대화의 전제로 강화하고 한국에 대해서는 '국가 대 국가' 관계를 헌법으로 뒷받침하는 한편, 자주세력·반패권 국가와의 연대 확대를 외교 원칙으로 명시함.

▶ 군사 부문에 대한 우선순위가 지속되는 가운데 군사·외교 부문에서는 야심찬 목표를 제시하는 반면 경제 부문에서 고속 성장보다 안정 및 관리에 방점을 두고 내실·균형성장을 추구하는 모습이며, 9차 당대회 전략의 실현 가능성은 러우전쟁 종전이라는 복합 변수에 크게 좌우될 것으로 전망됨.

- 재정 측면에서는 2024~25년 재정수입이 급등하며 재정지출 증가율을 역전하였으나 이는 러우전쟁 특수에 기인한 일시적 개선으로 평가되며, 2026년 예산에서 수입 목표(+0.5%) 대비 지출 계획(+5.8%)의 비대칭적 확대는 재정여력 악화를 예고함.
- 외화수지 측면에서도 국경봉쇄 해제 이후 합법적 외화수지 적자가 재확대되는 가운데 종합 외화수지 적자 기조가 지속되고 있으며, 러우전쟁 종전 시 군사협력에 따른 외화수입 감소가 불가피함.

▶ 시사점으로는 북한의 대남 전략 전환과 경제 안정화에 따라 남북경협을 통한 관여 공간이 구조적으로 축소되는 상황에서, 주변국과의 전략적 소통을 통한 외교적 접근의 중요성이 커지고 있으며, 북한의 안보위협 확대에 전략적으로 대비할 필요성이 제기됨.

1. 배경

■ 북한은 2026년 2월 19~25일 조선노동당 제9차 대회, 3월 22~23일 제15기 제1차 최고인민회의를 통해 2026~30년을 관장하는 새로운 5개년 국가전략을 발표함.

- 북한은 2016년 이후 5년 주기로 경제·군사·외교 분야를 아우르는 중장기 국가전략을 발표해왔으며, 이번 제9차 당대회는 2021~25년 제8기 계획기간의 종료에 따른 후속 전략을 확정하는 자리임.
- 제9차 당대회에서 제시된 경제, 군사, 외교 분야의 전망 목표와 과업은 이후 최고인민회의에서 법제도적·재정적으로 뒷받침됨.

■ 대내적으로는 지난 계획 기간에 세 가지 구조적 변화가 이루어졌으며, 이번 전략은 이를 전제로 수립된 최초의 중장기 계획이라는 점에서 과거 계획과 근본적으로 다른 성격을 가짐.

- [경제] 2023년부터 이어진 러우전쟁 특수에 힘입어 "수십 년 만에 처음으로 다년간의 발전계획을 성과적으로 완수"하였다고 자평하며 발표된 전략으로, 경제 정상화 이후 북한의 경제전략 방향과 외부 요인에 의한 경제 회복을 내부 성과로 전환하는 방식이 주목됨.
- [군사] 2022년 9월 핵무기 관련법을 제정하고 2023년 9월 핵무기 발전·고도화를 헌법에 명시하며 '불가역적 핵 보유국' 지위를 법제화한 이후 발표된 최초의 중장기 국가전략으로, 핵 보유국 지위를 전제로 수립된 경제·군사·외교 전략의 성격을 가짐.
- [대남] 2023년 12월 남북 관계를 '가장 적대적인 두 국가'로 선언한 대남전략의 근본적 전환 이후의 전략으로, 이는 남북경협을 전제로 한 한국의 대북정책 논리가 작동하기 어려운 구조적 환경이 조성되었음을 의미함.
  - 다만 기존의 수사와 달리 '적대적' 관계성이 헌법화되지는 않아 관계 설정의 방향과 내용은 가변적임.

■ 대외적으로는 북한에 유리한 방향으로의 지정학적 환경 변화가 이번 전략 수립의 중요한 배경으로 작용함.

- 러우전쟁을 계기로 북러 군사협력이 심화·제도화되고, 2025년 중국 전승절을 계기로 북중러 정상이 한자리에 모이는 등 외교적 공간이 코로나 이후 어느 때보다 넓어진 상황임.
- 러우전쟁에 이어 이란전쟁 등 지정학적 리스크가 전 세계적으로 확대되는 가운데, 유엔 안보리 상임이사국인 러시아의 대북제재 준수가 이루어지지 않고 중국의 제재 이행 의지도 약화되면서 대북제재의 실질적 구속력이 크게 저하된 상태임.
- 이러한 대외환경의 변화는 북한이 고립과 제재 속에서도 '시간은 우리편'이라는 인식을 강화하는 기반이 될 수 있음.

■ 이하에서는 제9차 당대회와 제15기 최고인민회의를 통해 발표된 북한의 새로운 5개년 국가전략을 경제, 군사·외교 분야로 나누어 분석하고 종합적 평가와 한국에 대한 시사점을 제시함.

- 경제전략을 보다 상세히 분석하며, 군사·외교 부문은 국가전략의 전반적인 방향과 경제전략의 실현 조건 형성, 북한 경제에 대한 함의를 도출하는 수준에서 분석함.

2. 제9차 당대회 경제 분야 분석

가. 제8차 계획기간 결산과 러우전쟁 특수효과

■ 북한은 제8차 계획기간(2021~25년)[1] 동안 코로나·경제제재·자연재해의 삼중고를 견디기 위한 경제전략으로 '정비·보강'이라는 소극적 목표를 제시하였으나, 어려운 대내외 여건에도 불구하고 목표를 뛰어넘는 경제 성과를 달성함.

- 북한은 중장기 경제목표가 지속적으로 반복되며 낮은 달성도를 보여왔는데, 지난 2021~25년의 계획 기간에는 "수십 년 만에 처음으로 다년간의 발전계획을 성과적으로 완수"하였다고 밝힘.[2]
- 자립경제의 기초를 수립하고 경제 전반을 회복 국면으로 전환함으로써 "우리식 사회주의 건설이 전면발전기로 진입"하는 성과를 거두었다고 자평하였는데, 이는 고난의 행군 이후 장기간 목표로 삼았던 산업 생산의 정상화·국산화에서 일정한 성과를 이루었음을 의미함.
- 일부 생산품에 대해서는 5년간의 성과가 수치로 제시되었는데, 이처럼 수치가 제시된 품목 및 산업의 경우 특히 경제 성과가 뛰어났다고 볼 수 있음.
  - ○ 2020년 대비 2025년의 생산량이 주체철은 3.2배, 질소비료는 1.5배, 유색금속은 1.9배, 시멘트는 1.4배, 수산물은 1.9배 증가한 것으로 보고됨.
  - ○ 다만 북한의 발표치는 한국이 추정한 2024년의 2020년 대비 품목별 생산량 증가율에 비해 1.3~5배 높은 수준을 보임.

표 1. 주요 품목의 2020년 대비 생산량 증가율: 북한 발표치와 통계청 추정치 비교

(단위: %)

구분	주체철	질소비료 (화학비료)	유색금속 (비철금속)	시멘트	수산물
북한 발표치(2025년 기준)	220%	50%	90%	40%	90%
통계청 추정치(2024년 기준)	-	11%	연 10% 아연 30%	27%	67%

주: 통계청의 2025년 생산량 추정치는 아직 발표되지 않아 2024년 추정치를 사용하였으며, 주체철에 대한 추정치는 부재함.
자료: 「조선로동당 제9차 대회가 제시한 국가경제발전 5개년계획을 철저히 수행할 데 대하여 최고인민회의 제15기 제1차 회의에서 제기한 내각사업보고」, 『노동신문』(2026. 3. 24.); 통계청, 「북한 화학비료 생산량」, 「북한 비철금속 생산량」, 「북한 시멘트 생산량」, 「북한 어업 및 양식 생산량」(https://kosis.kr, 검색일: 2026. 4. 23.).

1) 이하에서는 2021년 제8차 당대회에서 제시된 5개년 국가계획 및 해당 기간인 2021~25년을 제8차 계획(기간)으로, 이번에 제9차 당대회에서 제시된 5개년 국가계획 및 해당 기간인 2026~30년을 제9차 계획(기간)으로 지칭함.
2) 『노동신문』(2026. 3. 24.), 「조선로동당 제9차 대회가 제시한 국가경제발전 5개년계획을 철저히 수행할 데 대하여 최고인민회의 제15기 제1차 회의에서 제기한 내각사업보고」.

■ 한국은행의 실질 GDP 통계를 통해 최근 경제 성과를 살펴보면, 2024년 실질 GDP는 2019년 대비 1.8% 증가하여 코로나 이전 수준을 모두 회복하였으나 2022년까지는 경제 위축이 지속되었고, 북중 무역 본격 재개 및 러우전쟁 이후인 2023~24년에서야 경제 회복이 이루어짐.

- 2019~24년에 양의 성장을 달성한 산업은 건설업(28.0%), 전기·가스·수도업(7.1%), 중화학공업(2.6%)으로 특히 건설업이 큰 성장을 달성하였고, 그 외 산업은 2019년 수준을 회복하지 못함.
  - ○ 건설업이 큰 폭으로 성장한 것은 국경봉쇄 상황에서 자체적으로 생산요소 조달이 가능하면서 성과가 가시적인 건설업을 주요 경기부양책으로 적극 활용하였기 때문임.
- 시기별로 양상이 뚜렷히 구분되는데, 2020~22년 기간에는 코로나19에 따른 국강 차단의 여파로 GDP가 큰 폭으로 감소(-4.7%)하였으며, 특히 중화학공업(-14.2%)과 광업(-16.5%)에서 낙폭이 두드러짐.
- 반면 2023~24년 기간에는 건설업(+21.5%), 중화학공업(+19.6%), 광업(+11.7%)을 중심으로 급반등이 이루어졌는데, 이는 코로나 봉쇄 이후 북중 무역이 정상화된 시점 및 러우전쟁을 계기로 한 북러 군사협력 확대와 시기적으로 일치함.

표 2. 경제활동별 실질 국내총생산 및 변화율

(단위: 십억 원, %)

경제활동	실질GDP			변화율		
	2019	2022	2024	2019 대비 2024	2020 대비 2022	2022 대비 2024
국내총생산	36,306	34,588	36,965	1.8	-4.7	6.9
농업	8,389	8,057	7,980	-4.9	-4.0	-1.0
광업	4,134	3,454	3,857	-6.7	-16.5	11.7
제조업:경공업	2,569	2,430	2,431	-5.4	-5.4	0.0
제조업:중화학공업	3,695	3,169	3,791	2.6	-14.2	19.6
전기·가스·수도업	1,923	2,142	2,060	7.1	11.4	-3.8
건설업	3,429	3,614	4,390	28.0	5.4	21.5
서비스업	12,223	11,802	12,162	-0.5	-3.4	3.1

주: 주체철에 해당하는 통계청 추정치는 없으며, 2025년 생산량은 아직 발표되지 않아 2024년 수치와 비교함.
자료: 통계청, 「북한 경제활동별 실질 국내총생산」(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA35&conn_path=I2, 검색일: 2026. 4. 23.).

■ 북한경제의 회복은 일차적으로는 대중무역의 회복에 기인하나, 성장폭과 성장을 견인한 산업군을 볼 때 북러 군사협력의 영향도 상당한 것으로 평가됨.

- 북중 무역은 2023년부터 급격히 확대되어 2025년 대중 수입액 22억 9,469만 달러, 대중 수출액 4억 4,018만 달러로 총 무역액 기준 2019년의 98% 수준을 달성하였으며, 국경봉쇄의 여파는 상당 부분 해소되었다고 볼 수 있음.[3)]
- 한편 외부 추정치에 따르면 2023년 9월 이후 본격 재개된 북러 군사협력에 따른 외화수입은 2025년 12월 기준 누적 약 110억 달러(76.7~144.0억 달러 범위)로 추정되며, 이는 북러 군사협력 직전 연도 북한의

3) 중국해관통계(http://stats.customs.gov.cn/indexEn, 검색일: 2026. 4. 28.).

총 외화보유액 추정치 87.6억 달러를 상회하는 수준임.[4)]

○ 단 이중 대가 지불이 실제로 확인된 것은 4~20% 수준으로, 식량, 정제유, 무기(방공망) 등의 현물 지급이 위성자료를 통해 관측된 것이며, 대가의 상당 부분은 군사기술이나 관련 정밀 부품 등으로 지불될 가능성이 있는 것으로 평가됨.

- 그러나 2025년 북중 무역액이 2019년 수준에 미달한 데 반해 실질GDP는 2024년 기준 이미 코로나 이전 수준을 초과하여 성장하였으며, 대중무역 회복만으로는 이 같은 성장폭을 충분히 설명하기 어려움.

○ 특히 군수품 생산과 연관이 높은 중화학공업 및 광업 부문의 성장률이 여타 산업을 상회하였다는 점은 북러 군사협력이 해당 부문의 생산 확대를 견인하였을 가능성을 뒷받침함.

표 3. 북한 대중무역액, 외화보유액 및 파병·군수물자 수출 수지

(단위: 억 달러)

연도	대중무역액				외화보유액 추정치	파병·군수물자 수출 수지 추정치		
	총 무역	수출	수입	무역수지		하한	상한	평균
2019	27.9	2.2	25.7	-23.5	78.6	—	—	—
2020	5.4	0.5	4.9	-4.4	81.7	—	—	—
2021	3.0	0.6	2.4	-1.8	85.4	—	—	—
2022	9.6	1.3	8.3	-7.0	87.6	—	—	—
2023	22.9	2.9	20.0	-17.1	81.3	12.9	23.4	18.1
2024	21.8	3.5	18.3	-14.8	77.5	31.9	57.1	44.5
2025	27.3	4.4	22.9	-18.5	72.5	32.0	63.5	47.8

주: 외화보유액 추정치는 북러 군사협력을 미반영한 수치임.
자료: 대중무역액 중국해관통계(http://stats.customs.gov.cn/indexEn, 검색일: 2026. 4. 28.), 외화보유액 추정치 및 파병·군수물자 수출 수지 추정치 임수호(2026), 「북한의 대러 파병 및 군수물자 수출의 경제적 효과」, INSS 전략보고, No. 374, [표 8].

■ **위성자료를 활용한 기업 단위 실증분석 결과 북러 군사협력은 파병 및 군수품 수출에 따른 직접적 외화가득액 외에 군사 연관 산업에도 간접적인 낙수효과를 일으킨 것으로 평가되며, 낙수효과의 발생 시점은 2024년 2/4~3/4분기 이후부터로 분석됨.**

- 외생적 충격의 집단 간 차별적 영향을 분석하기 위한 삼중차분모형(Triple Differences Model) 추정 결과, 북러 정상회담(2023년 9월) 이후 북한의 주요 기업 중 군수 연관 산업(Mil_Related × High × Post)에 속한 기업의 활성도는 여타 기업 대비 약 14.3% 유의미하게 증가한 것으로 나타남.

○ 공장 활성도는 공장 생산시설의 주변부 대비 지표면 온도 격차를 통해 측정하였으며, 군수 연관 산업은 금속·화학공업, 주요 기업은 2020~22년 생산·투자 관련 북한 매체의 보도 빈도가 상위 25%에 속하는 기업을 의미함.

- 군수 연관 산업 소속 기업 중 주요 기업이 아니거나(Mil_Related × Post) 주요 기업 중 군수 비연관 산업의 기업(High × Post)에서는 유의한 효과가 관측되지 않았으며, 이는 북러 군사협력의 생산 촉진 효과가 북한의 자원 투입이 집중되는 주요 기업 중에서도 군수 연관 산업(금속·화학공업)에 집중되었음을 시사함.

4) 임수호(2026), 「북한의 대러 파병 및 군수물자 수출의 경제적 효과」, INSS 전략보고, No. 374. 해당 문헌에서 파병에 따른 외화 획득은 언론의 파병 규모 및 보상 내용을 바탕으로, 군수물자 수출에 따른 외화 획득은 여러 관련 통계 중 가장 상세한 품목별 분해를 제공하는 FNF(Friedrich Naumann Foundation)의 2025년 3월 기준 추정치를 2025년 12월까지 연장하여 추정함.

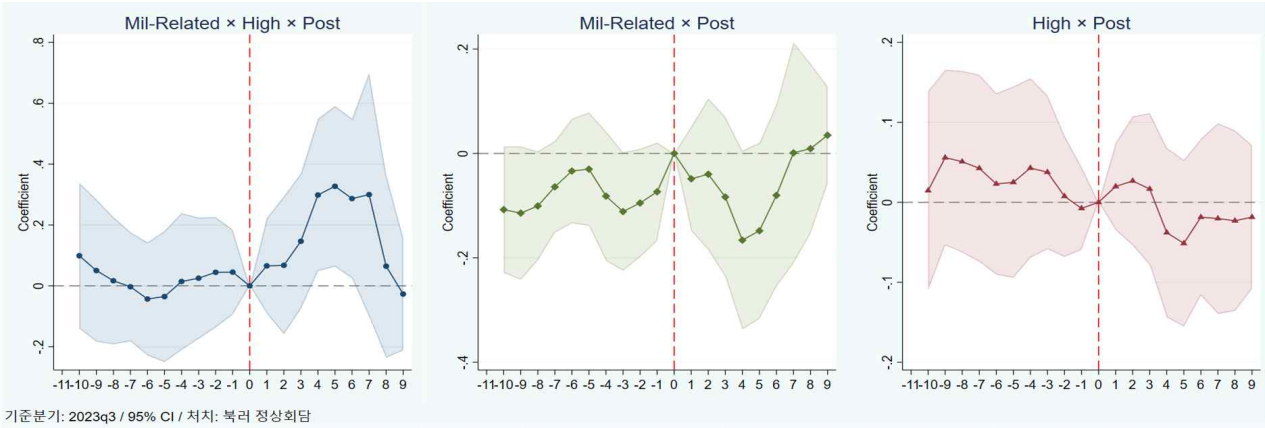
- 또한 평행추세 가정을 확인하기 위한 이벤트 스터디 분석 결과, 북러 정상회담 이전에는 주요 기업 중 군수 연관 기업의 활성도가 여타 집단과 유의한 차이를 보이지 않다가 북러 정상회담 이후인 3/4분기부터 계수가 양(+)의 방향으로 본격 상승하는 경향을 확인함.
- 이는 2024년 2/4~3/4분기부터 산업 부문에 대한 북러 군수협력의 낙수효과가 발생하기 시작하였음을 의미하며, 군수공장 외에도 북한 내각 소속의 주요 금속·화학 기업이 군수품 생산에 직접 동원되었을 가능성, 군수물자 생산을 위한 원료 및 설비의 유입이 금속·화학 생산에도 일부 전용되며 생산이 확대되었을 가능성을 모두 포함함.

표 4. 삼중차분모형 분석 결과

	(1) 기업 활성도지표 로그변환	(2) 기업 활성도지표 IHS변환
Mil_Related× High × Post	0.1334* (0.0683)	0.0674* (0.0369)
Mil_Related× Post	0.0277 (0.0327)	0.0048 (0.0194)
High × Post	-0.0396 (0.0440)	-0.0273 (0.0238)
관측치	11224	11224
R^2	0.9279	0.9374
기업FE	Yes	Yes
시간FE	Yes	Yes

주: 1) 괄호 안 기업 단위 클러스터 표준오차, 2) * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01.
자료: 저자 작성.

그림 1. 평행추세 가정 확인



주: 1) 기준 분기는 2023년 3분기로 북러 정상회담 발생 시기임. 2) 음영은 95% 신뢰구간을 의미함.
자료: 저자 작성.

■ 요컨대, 북한은 코로나 완화와 북러 군사협력의 경제적 효과로 인해 당초 목표로 하였던 '정비 보강'을 뛰어넘는 가시적 경제적 성과를 달성하였으며, 이러한 배경에서 제9차 당대회의 새로운 경제비전 및 부문별 목표가 제시됨.

- 단 북러 군사협력에 따른 경제적 이익은 현 시점에는 북한에게 명확한 기회 요인으로 작용하였으나, 향후 5개년 계획의 수행 측면에서는 구조적 제약으로 전환될 가능성을 내포함.
  - 러우전쟁 종전 시 파병·군수품 수출에 따른 직접 외화수입 및 군수 연관 산업에 대한 낙수효과는 소멸할 것으로 예상되며, 북한 지도부 역시 이를 염두에 두고 5개년 계획을 수립하였을 것으로 판단됨.
- 한편 거시 경제지표의 회복에도 불구하고 북한 주민의 실질 생활 수준은 이와 상이한 방향으로 악화되고 있을 가능성이 있음.
  - 북한 시장에서 쌀 가격은 1kg당 약 32,000원으로 과거 5,000원 전후 대비 약 6배 수준으로 급등하였으며, 휘발유 가격도 1kg당 약 77,000원으로 과거 시장가격(10,000~20,000원)을 크게 상회함.[5)]
  - 달러 환율 역시 2026년 5월 현재 75,000원 수준으로, 장기간 안정적으로 유지되던 8,000원 전후 대비 약 9배 상승하여 수입재 구매력이 대폭 저하된 상태임.[6)]
  - 이러한 물가 및 환율 급등은 명목소득이 증가하지 않는 한 큰 폭의 실질소득 감소를 의미하며, GDP 추정치나 북한 당국의 공식 발표에는 반영되지 않는 민생 악화 국면이 병존하고 있을 가능성을 시사함.

나. 제9차 경제 비전 및 부문별 목표

■ **제9차 당대회에서 북한은 사회주의 전면적발전기로의 진입을 선언하며, 향후 5개년의 비전으로 △안정 공고화, △점진적·질적 발전을 제시함.**

- 사회주의의 전면적 발전이란 "모든 분야와 나라의 모든 지역, 인민경제 모든 부문의 동시적이며 균형적인 발전을 이룩"해나가는 것으로서[7)] 균형발전의 북한식 표현이며, 안정 공고화와 점진적·질적 발전이라는 비전 역시 외연적 확장이나 고속 성장보다는 경제 각 부문의 내실을 다지겠다는 방향성을 담고 있음.
  - '안정 공고화'는 제8차 계획기간에 이룬 경제 정상화·자립경제 기초 수립의 성과를 유지·심화하겠다는 의미이며, '점진적·질적 발전' 역시 외연적 확장보다 기존 생산 토대의 기술적 완비와 효율화를 추구하는 것임.
- 이는 비록 고성장 전략은 아니지만 장기간 지속된 '생산 정상화' 과제를 일단락하고 그 성과를 토대로 다음 단계로 이행하겠다는 자신감을 드러내고 있으며, 5년간 공업생산액 1.5배 증가라는 수치 목표를 제시하고 있다는 점에서 성장을 추구하는 측면도 분명 존재함.
  - 5년간 공업생산액 1.5배는 매년 8.5%의 성장을 이루어야 달성 가능한 수준으로, '점진적'이라는 수사와 달리 목표 수준 자체는 매우 도전적임.
- 다만 이 비전이 모든 부문에 균일하게 적용되는 것은 아니며, 성과가 발생한 부문(금속·건설·농업·경공업 등)에 대해서는 진일보한 단계의 목표가 제시된 반면, 반복적으로 미달된 부문(화학·기계 등)에서는 미완 과제가 재설정되는 데 그치는 등 부문별로 차별적인 과제를 제시하고 있음.

---

5) 『아시아프레스』, 「북한 시장 최신 물가 정보」(https://www.asiapress.org/korean/nk-korea-prices/, 검색일: 2026. 5. 10.).
6) 위의 자료.
7) 사회주의의 전면적발전에 관한 사상의 본질.

표 4. 부문별 주요 과제

부문	주요 과제	부문	주요 과제
금속	• 주체철 생산 토대 기술적 완비 • 철강 품질 향상 및 원료·연료 보장 • 강재 생산공정 증설 • 철강 생산량 1.8배 증산	농업	• 알곡 증산 • 쌀·밀 중심 생산구조 전환 • 남새 온실농장 규모화 • 축산·수산 집약화·과학화
화학	• 현존 생산능력 최대 발휘 • 탄소하나화학공업 창설 공사 결속 • 기초화학공업 새 부문구조 구축	경공업	• 새로운 경공업 토대 구축 • 품질 제고 및 품종 확대
기계	• 룡성 1단계 현대화 경험의 주요 공장 일반화 • 농기계·탄광기계 개발·생산 확대	건설·건재	• 살림집 37만 세대 건설 • 탄광마을 연 2만 세대 건설 • 화성지구·관광지구 개발 • 시멘트 증산 • 마감건재 국산화
전력	• 수력발전소 발전기·수차 개선 • 신규 발전소 건설 • 송전 효율 증진 • 석탄 소비 절감	지방발전	• 20×10 정책 지속 • 매해 20개 시·군 지방공업공장·병원·종합봉사소 건설
석탄	• 탐사 매장량 확보 • 주요 탄광 심부 개발 • 신규 탄광·갱 건설 • 탄부 근로 여건 개선	신산업·대외경제	• 신재생에너지·우주·인공지능 산업 개척 • 정보산업 진보 및 국가 정보화 • 관광업의 새로운 산업화 • 대외경제 부문의 규율과 질서 확립 • 무역 활성화를 위한 실무적 조치

자료: 『노동신문』(2026. 3. 24.), 「조선로동당 제9차대회가 제시한 국가경제발전 5개년계획을 철저히 수행할데 대하여 최고인민회의 제15기 제1차회의에서 제기한 내각사업보고」 기반 저자 작성.

■ **[기간공업] 경제 계획에서 가장 강조되는 부문은 기간공업으로 △금속, △화학, △기계, △전력, △석탄 산업을 포함하며, "기간공업 부문의 생산 토대를 질적으로 다져 경제 전반의 장성 발전을 담보하는 것"을 주요하며 선차적인 과제로 제시함.**[8]

- '생산 토대'는 자본설비와 기술력을 의미하는 것으로 '생산 토대를 질적으로 다진다'는 것은 해당 산업에서 자본 투자와 기술 개발을 통해 기존에 구축된 생산체계를 현대화하고, 기술적 진보를 이루겠다는 뜻임.
- [금속] 금속 부문은 설비 투자 및 생산 동향에서 가장 견조한 실적을 보이고 있으며 제9차 당대회에서도 철강 생산량 1.8배 증산이라는 높은 목표를 제시하고 있는데,[9] 이는 전체 공업생산액 증산 목표인 1.5배보다 높은 수준으로 금속 부문이 공업생산 전반의 성장을 견인하는 구조를 구상하고 있음을 보여줌.
  - ○ 철강 생산에 필수적인 중간재인 코크스 수입이 2025년에 2017년 이후 가장 높은 수준인 7만 3455톤을 기록하였으며, 2026년 1분기 기준 전년동기대비 더 많은 양을 수입하고 있어 2026년에도 금속 부문의 증산이 이루어질 것으로 전망됨.[10]
- [화학] '현존 생산능력의 최대 발휘', '탄소하나화학공업 창설대상 공사 결속', '기초화학공업에 대한 새 부문구조 구축'이 과제로 제시되었는데, 이는 과거에 이미 제시된 목표의 반복에 가까우며[11] 화학 분야에서는

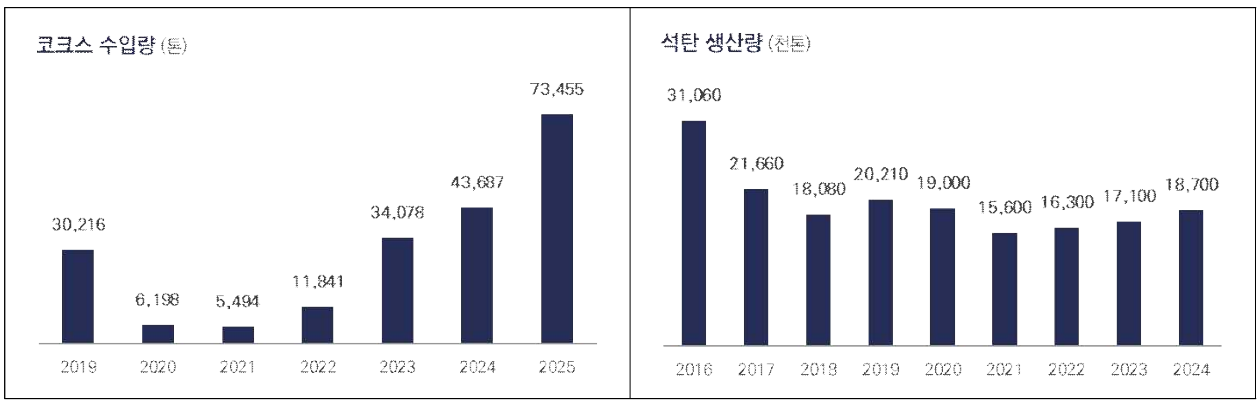
8) 『노동신문』(2026. 3. 24.), 「경애하는 김정은 동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제15기 제1차 회의에서 시정연설을 하시였다」.
9) 『노동신문』(2026. 3. 24.), 「최고인민회의 제15기 제1차회의에서 한 토론 금속공업의 발전을 강력히 추진하여 나라의 강철기둥을 억척같이 세워나가겠다」.
10) 최장호, 최유정(2026), 「2025년 북중 무역 평가: 국가 유통망 복원과 무역 적자의 심화」, 『KIEP 오늘의 세계경제』, Vol. 26, No. 7.

자본과 기술의 제약이 지속되고 있다는 방증임.

- [기계] '룡성기계련합기업소 1단계 현대화 경험'을 타 기계공장으로 일반화하고 농기계 및 탄광기계의 개발과 생산을 확대할 것을 목표로 하는데, 룡성기계연합기업소를 본보기로 삼을 것은 8차 당대회에서도 제시되었던 내용으로 사실상 미완 과제를 재설정한 것으로 볼 수 있음.
  - 실제로 2026년 1월 룡성기계연합기업소 1단계 개건현대화대상 준공식에서의 김정은 위원장 연설에서 해당 기업소의 생산공정 현대화 과정에 대한 강도 높은 질타와 책임자 문책이 이루어져[12] 성과가 미진하였음을 추측할 수 있음.
- [석탄·전력] 석탄 기반의 생산기술과 만성적 전력난으로 인해 북한의 전력과 석탄 부문은 후방연쇄효과가 상당히 크며, 김정은 위원장도 전력과 석탄은 현재 수급 균형에 있어 '가장 긴장한 부문'이며 "사실상 전력 부문과 석탄 부문의 생산 실적에 따라 장성폭이 좌우된다"[13]고 언급하며 생산량 확대를 촉구함.
  - 전력 부문에서는 수력 중소형발전소 건설과 화력 발전시설에 대한 정비보강으로 발전설비용량이 증가한 만큼[14] 향후에도 성과가 이어질 가능성이 있는 반면, 석탄 분야에서는 제재에 따른 광산품 수입수요의 축소와 탄광설비 부족이 구조적 병목으로 작용하는 상황에서 생산량이 크게 증가하기는 어려울 것으로 평가됨.

그림 3. 북한 기간공업 관련 통계

(단위: 톤, 천톤)



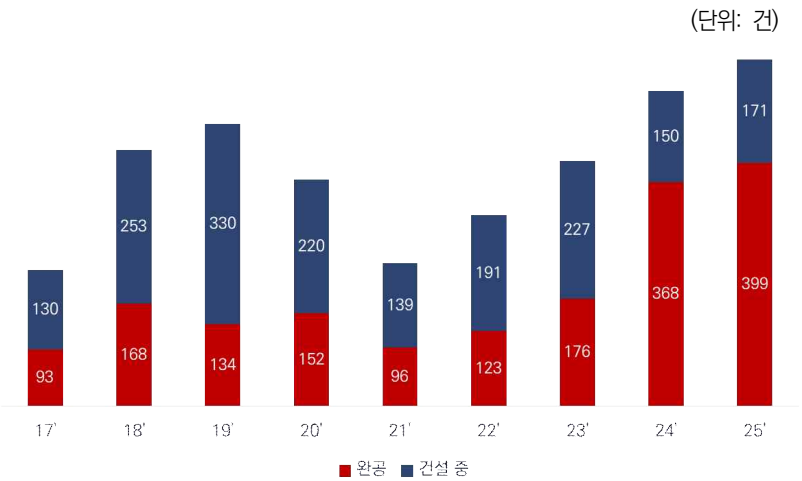
주: 코크스 수입량은 HS코드 2708, 2710, 2713에 해당하는 수입물량임.
자료: 최장호, 최유정(2026), 「2025년 북중 무역 평가: 국가 유통망 복원과 무역 적자의 심화」, 『KIEP 오늘의 세계경제』, Vol. 26, No. 7; 통계청, 「북한 석탄 생산량」(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA61&conn_path=I2, 검색일: 2026. 4. 23.).

■ [인민 생활] △안정 공고화, △점진적·질적 발전의 또 다른 측면으로서 강조하는 것은 '인민 생활의 실제적 개선'으로 이와 직접 연관된 농업·경공업·지방발전 정책을 통해 인민 생활 수준 전반의 향상을 꾀하고 있으며, 건설 과제와 인민 생활 향상을 연계하는 측면도 주목됨.

11) 7차 당대회에서는 화학공업 부문에 대해 생산설비의 정비보수 및 생산능력 확장, 탄소하나화학공업 창설, 회망초·갈탄·석탄가스화에 기반한 화학제품 생산의 주체화(국산화)를 핵심 과제로 제시하였으며, 2021년 8차 당대회에서도 "나라의 화학공업구조를 우리의 원료에 의거하는 주체공업으로 전환하는 사업"을 추진하도록 촉구함.
12) 『노동신문』(2026. 1. 20.), 「룡성기계련합기업소 1단계 개건현대화대상 준공식에서 한 김정은 동지의 연설」.
13) 『노동신문』(2026. 3. 24.), 「경애하는 김정은 동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제15기 제1차 회의에서 시정연설을 하시였다」.
14) 통계청 「북한 발전설비용량」 통계에 따르면 북한의 발전설비용량은 2019년 8,150MW에서 2024년 8,350MW로 5년간 약 2.5% 증가.

- [농업] 알곡 생산 증산, 쌀·밀 중심으로의 생산구조 전환, 온실농장 규모화, 축·수산업 집약화·과학화가 핵심 과제로 제시되었으며, 과거에 알곡 증산이 주로 강조되던 것에 비해 쌀·밀과 곡물 외 식품군 공급을 위한 과제가 확대되고 있어 전반적인 식량 여건이 개선된 것으로 평가됨.
  - 단, 기계화율 제고 및 관개체계 정비는 반복 제시되고 있는 과제로, 농업생산성 향상과 식량 증산의 병목이 해소되지는 않은 상태임.
- [경공업] 새로운 경공업 토대 구축, 품질 제고 및 품종 확대가 과제로 제시되었으며, 과거와 달리 제9차 당대회에서 원료 국산화에 대한 강조가 사라진 점이 주목됨.
  - '새로운 경공업 토대' 구축은 지방발전 20×10 정책과 연계된 지방공업공장 확대 및 활성화를 의미하는 것으로 해석되며, 경공업제품 전시회에서 각 지방의 경공업품이 전시 및 선전되는 등 경공업 과제의 방점이 과거 설비 현대화·원료 국산화에서 현대적 지방공장 건설로 전환된 것으로 평가됨.
  - 그러나 품질 제고 및 품종 확대라는 목적을 달성함에 있어 현재와 같은 소규모 균등배치 전략은 규모의 경제 실현 및 경공업 생산성 향상과 구조적으로 괴리되는 측면이 존재함.
- [지방 발전] '사회주의 전면적 발전' 목표하에 균형 성장을 달성하기 위한 핵심 정책으로, 2024년부터 매년 20개 시군에 대한 공장·병원·종합봉사소·양곡관리소 등의 건립이 추진되고 있으며, 초창기 지방공업공장 중심에서 병원·종합봉사소·양곡관리소 등 주민 편의시설을 연계한 인민 생활여건 개선 사업으로 발전함.[15]
  - 준공 보도 및 위성자료로 확인 시 사업 대상에 대한 건설은 지속적으로 이루어지고 있으나 재원 조달의 지자체 전가 및 공장 가동 부진에 따른 실효성 논란이 존재함.
- [건설] 지난 계획기간에 북한경제의 성장을 견인하였던 적극적 건설사업 추진을 이어가고자 하며, 살림집 37만 세대, 탄광마을 연 2만 세대, 화성지구·관광문화지구 개발이 주요 과제로 제시됨.
  - 평양 중심에서 농촌·탄광마을을 포함한 전국 단위로 확대된 점, 양적 목표에 더해 '질적 수준과 안전성'이 명시적으로 강조된 점이 과거와 차별적임.

그림 4. 북한 건설 관련 보도 건수



자료: LH토지주택연구원, 「북한 건설개발 동향」 2017~2025년 각 호.

15) 2026년 사업지는 대안구역, 판문구역, 평원군, 맹산군, 선천군, 신의주온실지구, 락원군, 신흥군, 리원군, 무산군, 명간군, 삼수군, 은률군, 송화군, 신평군, 봉산군, 시중군, 화평군, 통천군, 평강군으로 모든 지역에 대해 착공식이 이루어짐.

■ [신산업·대외경제] 신산업 분야의 중장기 목표 수립 및 대외무역 활성화를 위한 과제가 함께 제시됨.

- [신산업] 새 에너지·우주·AI 등 신산업 분야 및 첨단기술산업의 핵심기술 연구개발을 명시하고, 공업의 전망적·지향성 있는 발전을 위한 중장기 목표를 현실성 있게 수립·추진할 것을 과제로 제시함.
  - 대북제재하 첨단 설비 및 기술 도입 제약을 고려할 때 현 단계에서는 방향성 선언의 성격이 강한 것으로 판단되나, 최근 북한이 딥페이크 기술을 활용해 위장취업을 하는 사례가 보고되는 등[16] AI 기술을 활용한 사이버 범죄 확대는 가시적인 위협이 될 수 있음.
- [정보산업] 정보산업 부문의 물질기술적 토대를 강화하고, 방송·우편통신의 현대화, 국가업무 정보화와 함께 인민경제 각 부문의 특성에 맞는 통합조종·통합생산체계를 높은 수준에서 연구개발·도입할 것을 주문함.
- [관광] 관광지구 건설 및 관광자원 개발을 지속하여 관광업을 경제성장과 문명 발전을 추동하는 새로운 산업으로 육성할 것을 과제로 제시하였으며, 2025년 원산갈마해안관광지구 개장 및 대중·대러 관광 재개 추진 등 실질적 행보와 연동된 것으로 해석됨.
- [대외경제] 대외경제 부문에서 규율과 질서를 확립하는 동시에 무역활동을 적극화하기 위한 경제 실무적 조치를 강구하여 경제 발전과 인민생활 향상에 기여하도록 할 것을 지시함.
  - 북중, 북러 간 공식 및 비공식 무역이 확대되는 상황에서 '경제실무적 조치'는 일반적인 무역 원활화 조치에 그치지 않고, 대북제재를 보다 효과적으로 우회하기 위한 실질적 수단을 포함하는 것으로 해석됨.

■ 종합적으로, 제9차 경제계획은 과거 '경제 정상화'에서 '내실·균형 성장'으로의 전략 전환으로 요약할 수 있으며, 이는 북한경제의 성과와 구조적 제약을 모두 반영하는 것으로 평가됨.

- 제8차 경제계획이 코로나·경제제재·자연재해라는 삼중고 속에서 정비·보강을 통한 경제의 정상화와 기초 회복에 방점을 두었다면, 제9차 계획은 기존 성과를 토대로 부문 간 균형 발전과 안정적 성장 궤도의 정착을 추구함.
- 그러나 러우전쟁 종전 시 군사협력에 따른 경제적 이익의 축소가 불가피하고 거시지표 회복에도 불구하고 민생 악화가 병존하고 있을 가능성이 있다는 점에서 중장기적 경제 환경이 온전히 낙관적이지만은 않으며, 이것이 경제 정상화 이후 고속성장 전략이 아닌 '안정 공고화' 및 '점진적·질적 발전'을 선택한 요인 중 하나로 평가됨.

3. 제9차 당대회 군사·외교 분야 분석

■ [군사] 북한은 제8차 계획기간의 가장 주요한 성과로 핵무력 법제화·헌법 명기를 통한 핵 보유국 지위의 영구·불가역적 고착화를 꼽고 있으며, 제9차 계획에는 이에서 한발 나아가 핵-재래식 무력 병진 노선을 채택하는 가운데 핵무력의 실전 운용 능력을 고도화하고자 함.

16) 『연합뉴스』(2026. 5. 10.), 「북한, 지난해 가상자산 2조 털었다…역대 최대 해킹」(https://www.yna.co.kr/view/AKR20260510042300017, 검색일: 2026. 5. 14.).

- 북한은 2022년 9월 핵무력의 사명·지휘통제 체계·사용 원칙을 규정한 법령을 제정하고, 2023년 9월에는 핵무기 발전·고도화를 헌법에 명시함으로써 핵 보유국 지위를 제도적·법률적으로 고착시킴.
- 이를 토대로 제9차 계획에서는 핵무력 실전 운용 고도화와 핵-재래식 무력 병진노선, 대남 군사 대비태세 증강이 핵심 과제로 제시됨.
  - ○ 핵무기 수 증강, 핵 운용 수단 및 활용 공간 확장, 핵 방아쇠(통합핵위기대응체계) 고도화를 연차별로 추진하고, 핵전투무력의 실전화를 위한 각종 훈련·운용시험을 지속 시행할 것임을 명시함.
  - ○ 남부 국경선의 요새화와 600mm 초대형 방사포 등 화력체계의 연차별 증강 배치를 요구하였으며, 제8차 당대회와 달리 한국을 직접적인 군사 표적으로 언급한 점이 주목됨.

■ **한편 북한은 현 국제정세를 △미국 패권주의의 전횡, △힘에 의한 평화, △다극질서의 부상이라는 흐름으로 규정하고 있으며, 이러한 정세 인식은 핵무력 고도화 성과와 맞물려 제9차 국가전략 전반의 방향을 규정하는 배경으로 작용함.**

- 미국의 '미국 우선주의'와 '힘을 통한 평화'가 국제법과 기존 질서를 훼손하는 전 지구적 안보 위기의 근원이며, 아태 지역에서의 침략적 블록 확대가 한반도 안전을 직접 위협한다고 규정함.
- 이로부터 "힘이 강하면 어떤 조건에서도 생존과 발전이 가능하지만, 힘이 약하면 제재와 침략의 희생물이 된다"는 힘의 논리를 적극 수용하며, 이로부터 핵무력을 "제국주의적 침략야망에 종지부를 찍을 수 있는 유일한 수단"으로 평가함.[17]
- 패권주의의 전횡이 역설적으로 다극질서의 도래를 가속시키고 있으며, 자주세력·반패권 국가들과의 연대 확대를 통해 다극세계 건설을 견인할 것이라는 자신감을 내비침.
- 이러한 정세 인식은 핵무력 고도화 및 제도화라는 내부 성과와 맞물려, 군사 전략에서는 △핵무력 실전화 및 군사 부문 우선주의 지속, 외교 전략에서는 △강경 대미·대남 노선 및 자주세력·반패권 국가와의 연대 확대, 경제 전략에서는 △고속성장이 아닌 점진적·질적 발전을 선택하는 배경으로 작용함.

■ **[대미전략] 구체적 외교전략으로서, 미국에 대해서는 대화와 대결 두 가능성을 모두 열어놓되, 북한 헌법에 명기된 핵 보유국 인정을 대화의 전제로 제시함으로써 8차 당대회보다 강화된 대화의 조건을 제시함.**

- "미국과의 대결에 만반으로 준비하며 최강경 자세를 변함없는 대미 정책 기조로 확고히 견지할 것"임을 천명함과 동시에 "미국이 헌법에 명기된 우리 국가의 현 지위를 존중하며 대조선 적대시 정책을 철회한다면 관계를 개선할 수 있다"고 밝혀 조건부 대화 가능성을 열어둠.[18]
- 대화와 대결의 가능성 모두를 열어둔 것은 제8차 대회와 동일하나, 과거에는 핵에 관한 명시적 표현이 부재해 핵 동결 내지 군축 의제를 포함한 협상의 여지가 있었던 데 반해 제9차 당대회에서는 '헌법적 지위에 대한 존중', 즉 핵 보유국으로서 지위를 인정하는 것으로 대화의 전제조건이 강화됨.
  - ○ 북한은 2022년 9월 핵무력 법제화를 기점으로 "우리의 핵을 놓고 더는 흥정할 수 없게 불퇴의 선을 그어

17) 『노동신문』(2026. 2. 21.), 「조선로동당 제9차 대회에 관한 보도」.
18) 위의 자료.

놓았다"는 입장을 거듭 밝히고 있으며,[19] 비핵화를 전제로 한 과거의 협상 구도로의 복귀 가능성을 사실상 차단한 것으로 평가됨.

■ **[대남전략] 2023년 12월 남북 관계를 최초로 '적대적인 두 국가 관계, 두 교전국 관계'로 규정한 내용을 9차 당대회를 통해 공식적·최종적으로 확인하고 제15기 1차 최고인민회의에서 헌법을 개정하며 이를 법제화함.**

- 북한은 2021년 8차 당대회까지만 하더라도 "조국의 자주적 통일"을 지향하며 "상대방에 대한 적대행위를 일체 중지하며 북남선언들을 무겁게 대하고 성실히 리행해나가야 한다"고 밝혔음.[20]
- 그러나 이후 2023년 11월 북한이 9.19 남북군사합의를 전면 파기하고 우리 정부도 전면 효력 정지를 의결하는 등 한반도 안보 불안이 고조된 끝에, 북한은 2023년 12월 대남 노선을 '적대적 두 국가, 교전국 관계'로 전환함.[21]
  - 이후 2024년 1월 최고인민회의를 통해 이를 정책화·제도화하며 조국평화통일위원회, 민족경제협력국, 금강산국제관광국 등 대남기구를 폐기하고 통일 및 대남 업무를 별도의 행정조직인 통일전선부에서 외무성으로 이관하는 등 실제 행정조치를 취함.[22]
- 제9차 당대회에서는 이러한 일련의 조치에 대해 한국을 '제1의 적대국, 불변의 주적으로 고착화'시키기 위한 대책이라고 평가하며, "한국과의 련계조건이 완전히 소거된 현 상태를 영구화하고 어떤 경우에도 오도된 과거를 되살리지 않을 것"임을 밝힘.
- 군사적 측면에서는 한국에 대한 위협 수위를 한층 높여 한국이 북한을 자극하지 않는 것만이 안전을 담보하는 유일한 길임을 경고하는 한편, 핵무력법에 근거한 선제공격 사명을 포함하여 한국을 적대국으로 간주한 모든 물리력의 사용이 이론적·기술적으로 완비되어 있음을 명시함.
- 제15기 제1차 최고인민회의에서 이를 법제도적으로 뒷받침하는 헌법 개정을 실시하였는데, 상기와 같은 한국에 대한 적대적 관계 설정을 헌법에 반영하지는 않았으나 조국통일 조항을 삭제하고 영토 범위를 규정하는 조항을 신설함.[23]
  - "북반부에서 인민정권을 강화하고 사상, 기술, 문화의 3대 혁명을 힘있게 벌려 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다"는 조항을 "인민정권을 강화하고 사상, 기술, 문화의 3대 혁명을 철저히 수행하는 것을 사회주의 건설의 총노선으로 틀어쥐고 나간다"는 조항으로 개정함.
  - "조선민주주의인민공화국 령역은 북쪽으로 중화인민공화국과 로씨야련방, 남쪽으로 대한민국과 접하고 있는 령토와 그에 기초하여 설정된 령해와 령공을 포함한다. 조선민주주의공화국은 령역에 대한 그 어떤 침해도 절대로 허용하지 않는다"는 영토 조항을 신설함.
- 이는 대남 정책이 일시적 전술 변화가 아닌 구조적·중장기적 전환임을 당 최고결정기관과 헌법을 통해 재확인한 것으로, 현 조건하에서는 남북협력이 진전되기 어려움.

---

19) 『노동신문』(2022. 9. 8.), 「위대한 우리 국가의 무궁한 번영을 위하여 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차 회의에서 하신 경애하는 김정은 동지의 시정연설」.
20) 『노동신문』(2021. 1. 9.), 「조선로동당 제8차 대회에서 하신 경애하는 김정은 동지의 보고에 대하여」.
21) 『노동신문』(2023. 12. 21.), 「조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에 관한 보도」.
22) 『노동신문』(2025. 9. 22.), 「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제13차 회의에서 한 김정은 동지의 연설」.
23) 조선민주주의공화국 헌법(2026).

○ 다만 '적대적 두 국가 관계'라는 수사 중 '두 국가' 관계는 헌법에 반영된 반면 '적대적' 관계 설정은 법제화되지 않았다는 점에서, 국가 대 국가 관계로의 전환은 구조적·항구적 변화로 볼 수 있으나 관계 설정의 방향과 내용은 향후 정세에 따라 조정될 수 있음.

■ **[대중·대러 전략] 한편, 대중·대러 전략의 경우 명시적으로 언급하지 않고 '자주세력과의 연대'로 우회하여 표현하였는데 이는 과거와 대비되는 이례적 특징으로, 북한이 당면한 외교적 과제를 풀어가기 위해 전략적 모호성을 선택한 것으로 해석됨.**

- 대러 관계에서 북한은 지난 계획기간 동안 대러 군수물자 공급과 파병을 실시하고, 포괄적 전략 동반자 조약을 통해 협력의 범위를 확대하는 제도적 기반을 마련하였으나, 일면에서는 러시아의 실질적 경제 보상이 군사 협력의 규모에 미치지 못해 러우전쟁 종전 시 협력의 동력이 약화될 가능성이 높음.
  ○ 이러한 상황에서 제9차 계획기간 대러전략의 핵심 과제는 전시 군사협력에 상응하는 경제적·기술적 보상을 현실화하면서 종전 이후에도 지속 가능한 협력 범위와 내용으로 전환하는 것임.
- 대중 관계에서는 지난 계획기간 내내 북한이 주장한 신냉전 구도와 사회주의 진영 외교 확대를 중국이 수용하지 않으면서 관계가 2018년 수준으로 회복되지 못하였으며, 해외파견 노동자 신규 비자 발급과 북한 관광 재개 등 핵심 경제협력 의제에서도 가시적 성과를 거두지 못함.[24)]
  ○ 이에 따라 제9차 계획기간 대중전략의 핵심 과제는 북미 대화 진전 등 외부 변수를 지렛대로 활용하여 대중 경제협력의 실질적 진전을 이끌어내는 한편, 유엔 대북제재와 무관한 실용적 경제협력 공간을 중국과의 관계 속에서 확대하는 데 있는 것으로 해석됨.
- 요컨대 제9차 당대회에서 대중·대러 전략이 명시되지는 않았으나, 북한은 대러 관계에서는 협력의 '지속성'을, 대중 관계에서는 협력의 '실질성'을 확보하는 데 초점을 두고 양자 관계를 전개할 것으로 보임.

4. 평가 및 시사점

가. 종합 평가 및 전망

■ **제9차 당대회에서 드러난 북한의 국가전략은 군사 부문에서는 도전적 목표를, 외교 부문에서는 자신감에 기반한 전략을, 경제 부문에서는 구조적 제약을 반영한 현실적 목표를 제시한 것으로 평가되며, 이러한 전략 설정은 북한의 자원배분 우선순위가 여전히 군사 부문에 있음을 반영하는 것으로 해석됨.**

- 북한은 '힘에 의한 평화' 시대라는 정세 인식과 핵 보유국 지위 공고화라는 성과를 결합하여, 군사 부문에서는 핵-재래식 병진노선 및 핵무력 실전 운용 고도화라는 적극적 목표를, 외교 부문에서는 강경 대미·대남 기조와 자주세력·반패권 국가와의 연대 확대라는 자신감 있는 방향을 제시함.

---

24) 최장호, 이정균, 이희선(2026), 「2025년 북한의 대외관계 평가와 2026년 전망」, 『KIEP 세계경제 포커스』, Vol. 9, No. 8.

- 한편 제8차 계획기간의 경제적 성과는 코로나 시기 관리·통제를 강화하고 투자를 핵심 부문에 집중한 경제 정책에도 일부 기인하나 북중 무역 회복과 북러 군사협력에 따른 외화수입·산업 낙수효과에 기인하는 측면이 크며, 이 두 요인이 당초 목표였던 '정비 보강'을 넘어서는 경제적 성과를 가능하게 한 핵심 동력으로 평가됨.
- 이에 따라 경제 부문에서는 공업생산액 1.5배라는 수치 목표를 내걸면서도 '안정 공고화'와 '점진적·질적 발전'이라는 내실 지향적 기조를 전면에 내세웠으며, 이는 러우전쟁 특수의 소멸 가능성, 화학·기계·석탄 등 주요 기간산업의 구조적 부진, 대북제재하 설비·기술 수급 제약이라는 복합적 제약을 반영한 현실적 선택으로 해석됨.
- 북한은 이번 당대회에 "사탕알은 없어도 총알은 있어야 한다던 우리 인민의 신념이 이제는 사탕도 총알도 다 있어야 하며 우리는 결심하면 무엇이든지 모두 만들어낸다는 자신감으로 승화되었다"고 자평하였으며,[25] 실제 2026년 예산 지출계획 편성에도 경제 부문에 대한 투자를 확대하였음.
- 그러나 러우전쟁 이후 자원 부족 상황이 현실화될 경우 군사 부문 우선의 배분 구조가 지속될 것임은 자명하며, 경제 목표의 안정 지향성은 북한 스스로도 이러한 점을 고려한 결과로 볼 수 있음.
  - 북한의 주장과 달리 경제 부문에 대한 자본 투입 우선순위가 군사 부문에 비해 뒤처지며 이러한 경향성이 강화되고 있다는 방증으로서, 북한의 재정지출 예산계획에서 국방비 비중은 15.8~9%로 일정하게 유지되는 반면, 경제 부문의 비중은 2018년 47% 수준에서 2026년 43.8%로 점차 지속적으로 감소함.

표 5. 북한 항목별 재정지출 예산 비중

(단위: %)

연도	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
사회주의 경제건설비	47.6	47.8	47.8	-	-	45	44.5	44.1	43.8
인민시책비	-	-	-	33.9	-	-	-	-	38.9
국방비	15.9	15.8	15.9	15.9	15.9	15.9	15.9	15.7	15.8

자료: 노동신문 각 연도.

■ **따라서 제8차 계획기간 성과, 특히 경제 분야 성과를 결정지을 핵심 요인은 재정 여력과 외화수급인데, 두 측면 모두에서 러우전쟁 종전을 기점으로 여건이 악화될 가능성이 있으며 그 이후의 경로는 북한이 얼마나 새로운 협력 공간을 창출하느냐에 달려있음.**

- [재정] 재정수입·지출 증가율을 기준으로 볼 때, 2024~25년에 재정수입이 급등하며 2016년 대비 누적지수 기준 재정수입(140.3)이 재정지출(136.3)을 역전하였으나, 이는 과거 재정지출 증가율이 재정수입 증가율을 초과하는 지출 우위 기조에서의 구조적 개선이라기보다 러우전쟁 특수에 크게 기인하는 것으로 평가됨.
  - 북한은 2025년 재정수입이 계획을 초과 달성한 이유를 "전례없는 생산적 양양"으로 설명하였는데,[26] 수입 예산을 관례적으로 보수적으로 편성한다는 점을 감안하더라도 초과폭이 이례적 수준임.
  - 2026년 예산에서 수입 목표 증가율은 0.5%에 불과한 반면 지출 증가율은 5.8%로 분석 기간 중 격차가

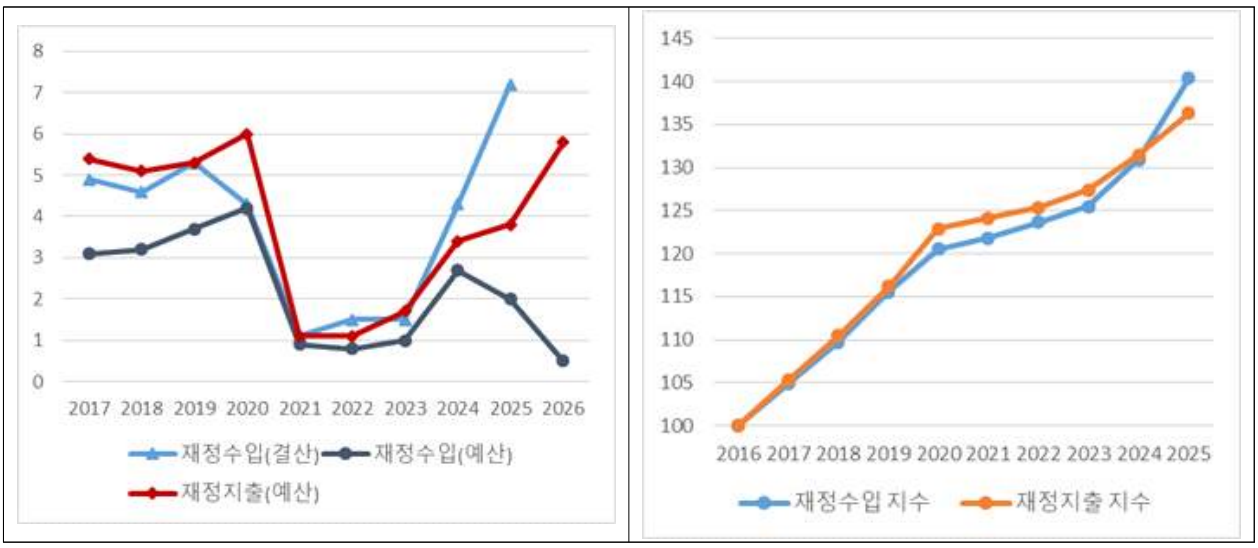
25) 『노동신문』(2026. 2. 23.), 「조선로동당 총비서 선거와 관련한 제의서」.
26) 『노동신문』(2026. 3. 24.), 「조선민주주의인민공화국 2025년 국가예산집행의 결산과 2026년 국가예산에 대하여 최고인민회의 제15기 제1차회의에 제기한 국가예산보고」.

가장 크게 설정되었는데, 이는 제9차 당대회의 목표를 재정적으로 뒷받침할 필요성과 함께 전쟁특수 소멸 국면에서 재정수입 확대 여건이 여의치 않음을 북한 당국 스스로 인식하고 있음을 시사함.

- [외화수급] 코로나 국경봉쇄 해제 이후 대중 수입이 급등하면서 합법적 외화수지 적자가 확대되고 있으며, 불법거래 수지가 이를 일부 만회하고 있음에도 종합 외화수지는 지속적 적자 기조에서 벗어나지 못하고 있음.[27]
  - ○ 다만 북러 군사협력에 따른 경제적 대가의 실제 수령 규모에 따라 외화수지가 큰 폭으로 변동할 수 있으며, 북한은 현물·기술·재건 참여 등 다양한 수단을 통해 대가를 현실화하고자 할 것임.
- 재정 여력과 외화수급 두 측면 모두에서 종전을 기점으로 현재의 호조 국면이 정점을 지나 하향 조정될 가능성이 높으나, 전후 북러협력의 범위, 대중 경협의 확대 수준, 글로벌 사우스와의 접점 확장 등을 통한 새로운 협력공간 창출 여부 등에 따라 결과가 상이할 수 있음.
  - ○ 최근 노동자 파견 등 주요 외화벌이 수단에 있어 중국 및 러시아와의 교류가 확대되는 경향을 보이고 있으며, 러시아와는 러우전쟁 종전 후에도 군수품 재고 축적 및 전후 재건에 대한 수요로 북러 간 긴밀한 협력이 이어질 가능성이 있음.

그림 5. 재정수입·지출의 전년비 증가율(좌) 및 누적지수(우)

(단위: %, 2016=100)



주: 우측 재정수입 및 지출 누적지수 그래프는 2016년을 100으로 한 값임.
자료: 최고인민회의 국가재정 결산 및 예산에 대한 각 연도 보도자료 기반 저자 작성

■ **외교 성과는 외교적 측면뿐 아니라 자원 확보 측면에서도 의의가 큰데, 대미 협상 여건의 구조적 제약, 대중·대러 협력의 실질적 성과 확보 여부, 그리고 러우전쟁 종전이라는 복합 변수에 의해 좌우될 것으로 전망됨.**

- 대미 관계에서는 단기간 내 북미 협상의 실질적 진전은 어려울 것으로 전망됨.

27) 임수호(2024), 「대북제재 이후 북한 외화수지 추정 I : 합법적 거래수지(2017~2023)」, 『INSS 전략보고』, No. 262; 임수호(2024), 「대북제재 이후 북한 외화수지 추정II: 불법적 거래수지 및 종합수지(2017~2023)」, 『INSS 전략보고』, No. 283.

○ 트럼프 행정부의 예측불가능성과 대북 유화적 발언에도 불구하고 현재 북한 문제가 미국의 외교 우선순위에서 낮은 순위에 머물고 있으며, 미국의 공식 입장이 여전히 '한반도 비핵화'인 상황에서 협상의 실질적 진전을 기대하기 어려움. 북한 역시 헌법에 명기된 핵보유국 지위 인정을 대화의 전제로 명확히 한 만큼, 양측의 협상 진입 조건 간 간극이 오히려 확대된 상황임.

- 대중·대러 관계에서는 '자주세력과의 연대'라는 포괄적 표현 이상의 구체적 전략은 공개되지 않았으며, 러우전쟁 종전이 북한에 단순한 경제적 충격을 넘어 국가전략 전반에 영향을 미치는 복합 변수로 작용할 전망임.

○ 대러 보상 비대칭 문제와 중국의 대북협력 비협조 기조는 제8차 계획기간 내내 해소되지 않은 과제였음.

○ 최근 이러한 문제의 진전 가능성이 제기되고 있는데, 전후 재건 필요성에 따라 종전 후에도 대러 건설노동자 파견이 증가할 것이라는 전망이 제기되고 2026년 4월 왕이 외교부장 방북 이후 북·중 간 관광 재개 및 노동자 파견이 활성화되는 경향이 관측되고 있음.

- 외교 전략에 있어 경제적으로는 군수수출 수입 감소와 전쟁특수 소멸로 인한 인한 외화소득 감소를 대신할 만한 협력사업의 추진, 외교·안보적으로는 종전 이후 북러관계의 재설정과 군사기술 이전·경제 보상 현실화가 제9차 계획기간에 북한이 달성해야 할 핵심 과제임.

나. 시사점

■ **북한의 대남전략 전환이 이루어지면서 남북 협력 및 남북 양자 채널을 통한 대북 관여 공간이 축소되고 있어 다자관계를 통한 접근의 중요성과 실효성이 커짐.**

- 대남기구 폐지, 남북합의서 무효화, 남부 국경의 물리적 연결 통로 차단, 헌법 개정 등 일련의 제도적·물리적 단절 조치는 경제적 유인 여부와 무관하게 남북경협의 재개 경로 자체를 차단하고 있음.
- 여기에 더하여 북한의 양호한 경제 실적과 함께 국가전략 방향에서 경제 부문에 대한 우선순위가 낮아지고 경제목표가 안정화 수준으로 설정되면서 한국이 제공할 수 있는 경제적 인센티브의 효용이 감소하였으며, 북한 스스로도 남북경협을 통한 경제적 이득이 불필요하다는 인식을 피력하고 있음.
- 현 시점에서는 남북 양자관계의 회복 노력과 병행하여 주요국과의 한반도 문제 관련 전략적 소통 강화 및 다자채널을 통한 접점 확대에 힘을 쏟는 것이 보다 실효성 있는 정책 방향으로 평가됨.

○ 미국의 공식 입장에도 불구하고 트럼프 대통령은 북한의 핵 보유를 사실상 인정하는 방향의 발언을 지속하고 있으며, 협상 재개 시 비핵화 빅딜보다는 핵 동결을 전제로 한 부분적 제재 완화로 협상이 수렴될 가능성이 있음. 이 경우 대북 제재 구조의 변화가 남북경협 재개의 조건을 바꿀 수 있는 변수가 됨.

○ 러우전쟁 종전 이후 북·러 협력의 성격이 재편되는 과정에서 한·러 관계 개선의 여지가 생길 경우, 남·북·러 협력사업 복원을 외교적 레버리지로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있음.

○ 중국과의 관계에서는 북·중 밀착이 심화되는 가운데 중국을 통한 대북제재 우회를 견제하면서, 중국이 책임 있는 중재자 역할을 수행하며 한반도 비핵화 목표를 견지하도록 외교적으로 요청하는 채널을 지속적으로 유지할 필요가 있음.

○ 또한 다자협력 수단으로서 GTI 등 역내 소다자 협력 플랫폼을 활용한 간접적 관여 경로 탐색이 필요함.

■ 남북 간 양자관계에 있어서는 북한이 헌법 개정을 통해 제도화한 '두 국가론'에 대한 입장 정리가 향후 남북대화 재개 시 핵심 쟁점으로 부상할 수 있어 이에 대한 내부 숙의가 필요

- 북한의 '두 국가론'은 단순한 수사적 선언이 아니라 제도적 조치로 뒷받침된 것인 만큼 중장기적으로 남북관계 개선 및 협력사업 추진 시 양측이 상대방을 어떤 관계로 규정하느냐의 문제를 우회하기 어려우며, 경우에 따라서는 이것이 관계 개선의 시작점으로 다루어질 수도 있음.
- 다만 한국이 이를 공식적으로 수용하는 것은 헌법상 불가능하며 전략적으로도 부적절하므로, 공식적·제도적 수준에서의 합의보다는 비공식적·암묵적 방식으로 양측이 현실적 관계 설정에 대한 합의점을 찾아가는 것이 실용적인 접근이 될 수 있음.
- 이를 위해서는 정부 차원의 대응뿐 아니라, '두 국가론'에 대해 한국 사회가 어떻게 인식하고 대응할 것인지에 대한 폭넓은 내부 숙의가 선행될 필요가 있음.

■ 안보 차원에서는 북한의 핵 전략이 개발에서 실전 운용 고도화로 전환됨에 따라 한국에 대한 핵 위협의 성격이 질적으로 변화하고 있으며, 이에 상응하는 억제 전략의 강화도 요구됨.

- 북한의 핵무기 수 증강, 투사 플랫폼 다변화, 핵 방아쇠(통합핵위기대응체계) 고도화, 무인기 활용 등의 현대전 수행 능력 강화는 한국의 안보 환경을 근본적으로 변화시키는 요인임.
- 대남 국경 요새화와 재래식 화력의 집중 배치도 한국에 대한 단기 도발 가능성을 상시적으로 높이는 요인으로, 재래식 억제력 차원에서도 대응이 필요함.
- 러우전쟁 종전 이후 북한이 러시아로부터 획득한 군사기술이 핵·미사일 체계에 반영될 경우 위협 수준이 추가적으로 격상될 수 있으며, 이에 대한 중장기적 정보 수집 및 평가체계 강화가 요구됨.
- 또한 미국이 국가안보전략에서 각 국가의 지역 안보에 대한 책임을 강조하고, 중국과 대만 무기 수출 문제 협상 가능성을 내비치는 한편, 이란전쟁을 계기로 나토체제의 균열 발생이 관측되는 등 미국을 중심으로 한 기존의 국제안보 체계가 변화하고 있어 자체적인 안보 및 억제력 강화도 필요
- 그러나 북한이 한국을 적대시하는 전략을 핵·재래식 무력 증강의 명분으로 활용하는 구도가 고착화되고 있는 만큼, 한국의 대응이 오히려 북한의 군비 확장을 정당화하는 악순환을 방지할 수 있는 전략적 접근이 요구됨.