GLOBAL NK
Zoom & Connect

EAI

북한 제9차 당대회 경제계획 평가: 8기 성공 선언에도 관리형 계획을 채택한 배경[1]

정승호(인천대)

I. 배경

김정은 위원장은 2025년 12월 개최된 제8기 마지막 전원회의에서 "올해 경제발전 목표들과 함께 5개년 계획이 완수되었다"고 선언하였다. 지난 5년을 "새로운 단계로 이행할 수 있는 동력을 충전한 역사적 전환의 해"로 규정하며 강한 자신감을 드러냈다. 이러한 평가는 북한 내부의 공식 발표에만 그치지 않는다. 한국은행의 추정에 따르면 북한경제는 2020~22년까지 마이너스 성장을 기록한 이후 2023년 3.1%, 2024년 3.7%의 플러스 성장으로 전환되었으며, 코로나19 팬데믹 직전인 2019년 GDP를 100으로 설정할 경우 2024년 GDP 수준은 101.8로 추정되어 팬데믹 이전 수준을 회복한 것으로 나타난다. 특히 한국은행은 2024년 성장의 배경으로 국가경제발전 5개년 계획과 지방발전

[1] 본 글은 정승호, 2026, "북한 제9차 당대회 평가: 경제전반" KDI 북한경제리뷰, 28(3) 내용을 수정 및 보완하였음을 밝힙니다.

20×10 정책 등 대내 정책사업의 추진, 그리고 북러 협력 확대에 따른 제조업·건설업·광업의 증가를 제시하였다.

이러한 공식 평가와 외부 추정을 근거로, 제9차 당대회에서 제시될 새로운 경제계획은 제8차 당대회(2021년)의 '정비·보강' 중심 전략에서 벗어나 제7차 당대회(2016년)에서 제시된 바 있는 보다 공세적인 성장 전략에 가까운 방향으로 나올 것이라는 전망이 제기되었다.

그러나 실제 제9차 당대회에서 발표된 '새로운 5개년 계획'의 정책 기조는 예상과 달랐다. '안정 공고화'와 '점진적 질적 발전'이라는 표현에서 확인되듯이, 전반적으로 제8차 당대회의 정책 기조를 상당 부분 계승하는 관리형 계획에 가까웠다. 총화보고에서는 지난 5년을 "30여 년 만에 경제 분야에서 처음으로 되는 가장 뚜렷하고 의의 있는 성과"이자 "사회주의 전면적 발전 국면"의 개막으로 평가하면서도, 정작 경제계획의 실제 내용은 공세적 성장보다 안정적 관리를 전면에 내세운 것이다. 또한 금속, 화학, 전력 등 주요 기간산업에 대한 부문별 과제 역시 이전 당대회에 비해 구체성이 크게 떨어지는 방식으로 제시되었다.

따라서, 이 글은 제9차 당대회 경제계획의 주요 내용을 이전의 제7차, 제8차 당대회와 비교하고, 8기의 성공을 선언한 북한이 왜 이러한 관리형 계획을 선택하였는지 그 배경을 대내외 불확실성을 중심으로 분석한다. 아울러 새로운 5개년 계획의 향후 전망과 남북관계에 대한 시사점도 함께 제시한다.

ⓒ EAI 2026

II. 제9차 당대회 경제계획의 주요 내용과 특징

1. 경제 성과 평가

9차 당대회는 지난 5년간의 경제 성과를 역대 당대회 중 가장 적극적으로 평가하였다. 총화보고에서는 국가경제발전 5개년 계획이 "기본적으로 완수"되었음을 공식 선언하고, 이를 "30여 년 만에 경제 분야에서 처음으로 되는 가장 뚜렷하고 의의 있는 성과"로 규정하였다. 또한 현재 북한의 발전 단계를 "사회주의 전면적 발전 국면"으로 설정하며 경제 전반이 지속적 성장 경로에 들어섰다고 주장하였다. 다만 보고에서 "경제 전반을 동시적으로 들어올릴 수 있는 가능성이 열리게 되었다"는 표현이 사용된 점은 주목할 만하다. 성과의 근거 역시 산업 생산 실적보다는 지방발전 정책, 농촌 변화, 주택 건설, 병원 및 온실농장 건설 등 정책 추진 성과와 생활 조건 개선이 중심을 이루고 있다.

이는 이전 두 차례 당대회와 뚜렷하게 구별된다. 제7차 당대회(2016년)는 자립적 민족경제의 물질기술적 토대를 강화하고 경제강국 건설의 도약대를 마련하였다고 평가하였으나, 계획 달성 여부를 명시적으로 판단하지는 않았다. 제8차 당대회(2021년)는 국가경제발전 5개년 전략의 목표 미달성을 공개적으로 인정하였으며, 대외적 요인뿐 아니라 "과학적 타산에 기초하여 세워지지 못한 점", "비효율적인 사업방식" 등 내부 문제도 함께 지적하였다.

ⓒ EAI 2026

〈표 1〉 당대회별 경제 성과 평가 비교

구분	제7차 당대회(2016)	제8차 당대회(2021)	제9차 당대회(2026)
계획 달성 평가	경제강국 건설의 도약대 마련	5개년 전략 미달성 인정	5개년 계획 기본적 완수 선언
핵심 성과	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

9차 당대회는 성과를 강하게 선전하면서도, 경제계획의 성격 자체는 공세적 성장전략보다 안정성과 지속성을 강조하는 방향으로 제시하였다. 경제발전의 방향을 "안정 공고화"와 "점진적 질적 발전"으로 설정한 것이 이를 단적으로 보여준다. 여기서 '질적 발전'은 생산량의 양적 확대보다 생산 과정의 기술 혁신과 관리 개선을 통한 생산성 향상을 의미하는 것으로 보인다. 대북제재로 인한 자원 제약이 지속되는 상황에서 투입량 확대에는 한계가 있음을 인정하고, 생산성 향상을 통해 증산을 유도하려는 방향으로 정책 목표가 설정된 것으로 해석할 수 있다.

정책 우선순위에서도 변화가 확인된다. 7차, 8차 당대회가 금속, 화학, 전력 등 기간산업의 정상화와 생산 확대에 정책의 무게를 두었다면, 제9차 당대회에서는 지방발전, 농촌 변화, 보건 등 주민 생활과 직결된 정책 과제가 전면에 부각되는 변화도 확인된다.

ⓒ EAI 2026

〈표 2〉 당대회별 경제계획의 정책 기조 비교

구분	제7차 당대회(2016)	제8차 당대회(2021)	제9차 당대회(2026)
경제계획 명칭	국가경제발전 5개년 전략(2016~2020)	국가경제발전 5개년 계획(2021~2025)	새로운 5개년 계획(2026~2030)
계획의 성격	경제강국 건설을 위한 성장 전략	경제 정비·보강 중심	안정적 성장과 지속 발전 강조
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

부문별 과제에서 9차 당대회의 가장 두드러진 특징은 선행 부문과 기간공업에 대한 목표 제시가 이전 당대회에 비해 현저히 추상적이라는 점이다. 전력, 석탄, 금속 등 핵심 산업에 대해 생산토대의 "질적 강화"를 과제로 제시하였으나, 구체적인 생산 목표, 발전소 건설, 설비 확충 계획 등은 공개된 보고문에서 찾아볼 수 없다. 7차 당대회에서 단천발전소 건설, 채탄 기계화, 주체철 생산체계 구축 등이 구체적으로 명시된 것과는 대조적이다.

다만 이를 두고 구체적인 계획 자체가 마련되지 않았다고 단정하기는 어렵다. 9차 당대회 결론에서는 "자료 통보와 사업총화 보고를 통하여 제8기 당중앙위원회가 진행한 사업 정형이 구체적으로 분석 총화되었다"고 밝히고 있으며, 당대회 기간 중 개최된 정치국회의에서는 "인민경제 20개 주요 부문별 5개년 계획 초안을 검토, 승인하였다"고 발표하였다. 이는 부문별 구체 수치가 내부적으로는 존재하되, 대내외 불확실성을 고려하여 공개 보고문에서는 생략되었을 가능성을 시사한다.

ⓒ EAI 2026

반면 농업, 지방발전, 보건 부문에서는 비교적 구체적인 과제가 제시되었다. 농업에서는 알곡생산 목표와 함께 밀가공능력 확장, 종자혁명, 간석지 개간 등이 명시되었고, 지방발전 20×10 정책의 지속 추진도 확인되었다. 특히 관광업을 "나라의 경제장성과 문명발전을 추동하는 새로운 산업"으로 규정한 것은 이전 당대회와 구별되는 부분으로, 대북제재의 직접적 대상이 아닌 관광 분야를 새로운 성장 동력으로 활용하려는 의도가 반영된 것으로 볼 수 있다.

〈표 3〉 당대회별 부문별 주요 과제 비교

부문	제7차 당대회(2016)	제8차 당대회(2021)	제9차 당대회(2026)
전력	발전설비 정비, 단천발전소 건설	전력증산, 생산토대 정비·보강	생산토대의 질적 강화
석탄·금속	탄광 투자 확대, 철강재 생산 확대	주체철 생산체계 완성	질적 강화(구체 목표 미제시)
농업	과학농사, 종자개량	알곡고지 점령, 간석지 개간	알곡생산 구조 개편, 밀가공능력 확장, 종자혁명
지방발전	지방경제 발전 강조	시군 강화 정책	지방발전 20×10 정책 지속 추진
관광	관광 활성화	금강산 관광지구 개발	경제성장 추동 신산업으로 육성

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 대한 목표와 과제는 이전 당대회에 비해 추상적인 수준에 머물렀다. 당대회 문건의 구체적 내용이 모두 공개된 것은 아니므로 해석에는 일정한 한계가 있다. 그럼에도 이러한 특징은 북한경제가 직면한 대내외 불확실성을 반영한 결과로 볼 수 있다. 다음 장에서는 이를 중심으로 주요 제약 요인들을 검토한다.

ⓒ EAI 2026

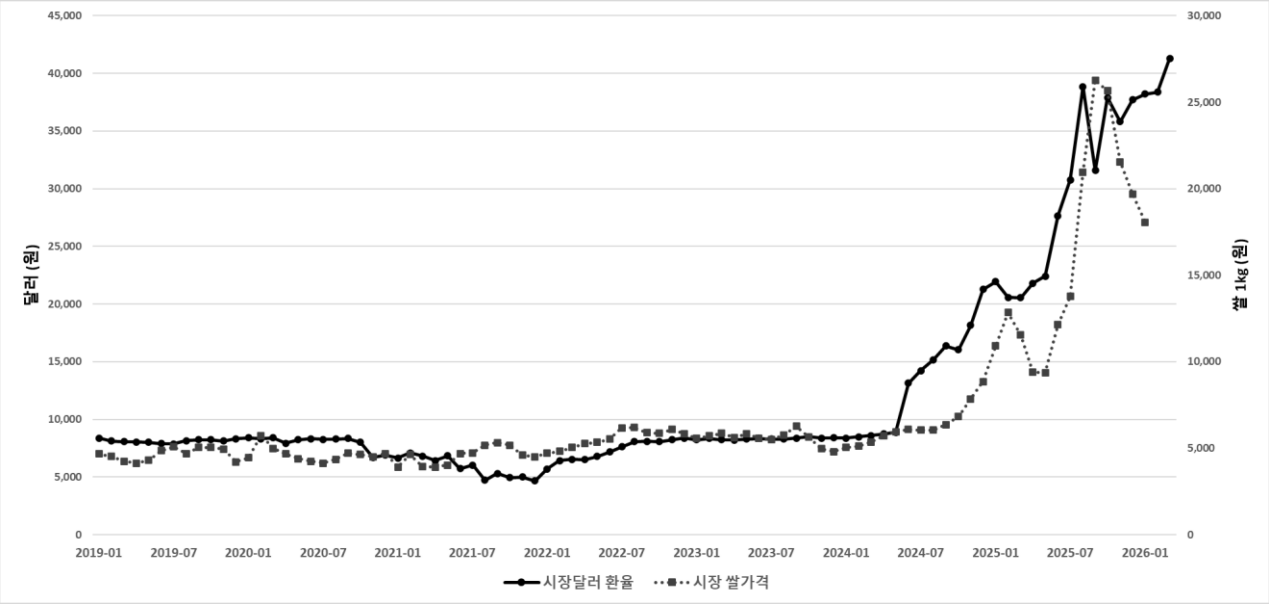
III. 관리형 계획 채택의 배경: 대내외 불확실성

1. 대내 환경의 불확실성

대내적 불확실성은 크게 세 가지로 요약된다. 첫째, 시장의 불안정성이다. 북한의 달러 환율과 쌀 가격은 코로나19 팬데믹 이전인 2019년에는 각각 약 8,000원과 5,000원 수준에서 비교적 안정적인 흐름을 보였다. 그러나 국경 봉쇄 해제 이후인 2024년 하반기부터 환율이 13,000원대로 급등하기 시작하였고, 2026년 3월 기준 41,300원을 상회하여 장기 평균의 약 5배 수준에 달하였다. 쌀 가격 역시 후행적으로 상승하여 2025년 9월 약 26,300원으로 장기 평균의 5.5배까지 치솟았다가 현재는 약 18,000원 수준으로 소폭 하락하였다. 이러한 급격한 물가 불안정은 주민들의 실질 구매력을 저하시켜 생계 부담을 가중시킬 가능성이 높다.

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

(단위: 북한원)



자료: 데일리NK, 북한시장동향

ⓒ EAI 2026

둘째, 국가 재정 여력의 제약이다. 북한의 예산수입 증가율은 김정은 집권 초기인 2012~16년 약 5% 수준을 기록하였으나, 대북제재가 강화된 2017~19년에는 3.3%로 하락하였고, 코로나19 국경 봉쇄 기간인 2021~23년에는 1% 내외 수준으로 크게 낮아졌다. 2024년 이후 2~3%대로 반등하는 흐름이 나타나고 있으나, 장기간의 재정 악화를 고려할 때 국가 재정 여건이 충분히 회복되었다고 보기는 어렵다 (이종규, 2022, 2025). 이러한 재정 제약이 직접적으로 투자 확대를 통한 생산 증가보다 생산성 향상을 강조하는 '질적 강화' 전략을 채택한 핵심 배경으로 작용하였다. 설비 투자와 인프라 확충을 위한 재원 조달이 어려운 상황에서 관리형 계획은 불가피한 선택이었던 셈이다.

셋째, 농촌 사회의 불안정성이다. 식량과 상품 유통에 대한 국가 통제 강화, 고강도 코로나19 방역, 장기화된 경제난은 특히 농촌 지역에 집중적으로 부담을 주었고, 농촌 주민들의 불만과 이탈 움직임이 확대된 것으로 보인다. 김정은 스스로도 2024년 1월 정치국 확대회의에서 "지방 주민들에게 초보적 생필품조차 원활히 공급하지 못하는 것은 심각한 정치적 문제"라고 언급하며, 중앙과 지방의 격차 해소를 반드시 수행해야 할 과제로 제시한 바 있다. 제9차 당대회에서 지방발전과 농촌 안정 관련 대책이 선행부문 과제보다 오히려 구체적으로 제시된 것은 이러한 사회적 배경을 반영한 결과로 볼 수 있다.

2. 대외 환경의 불확실성

대외적 불확실성은 크게 러시아와 중국과의 관계에서 비롯된다. 우선 러시아와의 협력은 최근 북한경제에 일정한 회복 요인으로 작용하고 있으나, 지속성과 파급 효과 측면에서 불확실성이 크다. 한국은행의 2024년 산업별 성장률 추정을 보면 중화학공업(10.7%)과 건설업(12.3%)의 성장폭이 두드러지는데, 이는 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 군수물자 생산 수요가 반영된 결과로

ⓒ EAI 2026

해석된다. 그러나 이러한 협력은 전쟁 상황에 크게 의존하고 있어 구조적으로 불안정하다. 전쟁이 종료될 경우 현재와 같은 군수 중심의 교역 구조가 유지되기 어려울 가능성이 있으며, 열악한 물류 인프라와 양국 간 상호보완성이 낮은 교역 구조를 고려할 때 북러 교역의 장기적 확대도 기대하기 어렵다는 분석이 제기된다 (Jung and Lee, 2024). 실제로 러시아로부터 공급될 것으로 기대되는 에너지와 밀가루 시장가격이 안정되지 않고 오히려 상승하는 양상이 나타나고 있어, 대외 협력의 효과가 민생 부문까지 충분히 전달되지 못하고 있음을 보여준다.

다음으로 중국과의 관계 역시 중요한 불확실성 요인이다. 중국은 국제 제재 체제와 대외 전략을 고려하여 대북 협력의 수준을 일정 범위 내에서 관리하고 있는 것으로 보인다. 중국은 스스로를 국제 질서의 책임 있는 행위자로 위치시키고 UN 중심의 국제 체제와 국제법 질서 수호를 대외 전략의 주요 원칙으로 제시해 왔다는 점에서, UN 제재를 정면으로 무력화하는 방식의 적극적 대북 협력을 선택하기 어렵다 (이재영 외 2023). 또한 북러정상회담과 조약 체결 이후에도 중국이 이를 "북러 양자 사안"으로 규정하며 거리를 유지한 점에서 확인되듯이, 북중러 삼각 협력이 제도화된 연대로 발전할 가능성은 제한적이다. 결과적으로 러시아로부터의 지원이나 중국과의 경제협력 확대를 전제로 한 공세적 경제계획을 설정하기 어려운 조건에서, 북한이 안정과 관리를 강조하는 방향으로 새로운 5개년 계획을 수립한 것은 현실적 선택으로 볼 수 있다.

IV. 평가 및 시사점

9차 당대회 경제계획은 지난 5년의 성과를 높게 평가했음에도 불구하고, 실제 계획 내용에서는 공세적 성장전략보다 안정과 질적 강화를 전면에 내세웠다. 특히 선행 부문과 기간공업에 대해서는

ⓒ EAI 2026

이전 당대회에 비해 부문별 과제의 제시가 추상적인 수준에 머물렀고, 지방발전, 농촌, 보건, 관광 등 주민 생활과 직접 연결되는 부문에서는 비교적 구체적인 과제가 제시되었다. 이러한 특징은 시장 불안, 재정 제약, 농촌 불안정이라는 대내 요인과 북러·북중 협력의 구조적 한계라는 대외 요인이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있다. 구체적 목표를 대내외에 공개적으로 제시하는 것 자체가 북한 당국에 정치적 부담으로 작용했을 가능성도 있다.

향후 새로운 5개년 계획의 실행 과정에서도 몇 가지 구조적 한계가 예상된다. 우선 군사 부문과 민생 부문 간 자원 배분의 긴장이다. 제9차 당대회 군사 부문에서는 기존 핵·경제 병진 노선에서 더 나아가 상용무기와 재래식 전력의 현대화까지 강조되었다. 한정된 자원 조건을 고려하면 실제 자원 배분은 앞으로도 군사 부문에 더 기울 가능성이 크며, 이는 민생경제와 주민 생활 관련 부문에 대한 투입을 그만큼 제약할 수 있다.

다음으로 지방발전 20×10 정책은 정치적 의미는 있을 수 있으나 경제적 한계는 분명하다. 유사한 소비재 생산시설을 여러 시·군에 반복 배치하는 방식은 규모의 경제 및 분업 원리와 상충된다. 시장화가 상당히 진전된 상황에서 국영 지방공장 중심의 생산과 유통을 강화하면 기존 시장 부문의 소득과 효율성이 위축될 가능성도 크다. 여기에 2025년 대중 소비재 수입이 코로나19 이전 수준을 넘어선 상황에서, 중국산 저가 소비재와의 가격, 품질 경쟁도 새로 건설된 지방공장 운영에 상당한 부담으로 작용할 수 있다.

반면 관광 부문에 대한 강조는 중요한 시사점을 제공한다. 원산갈마지구의 수용인원 규모만 하더라도 약 2만 명 수준으로, 중국과 러시아의 수요만으로는 안정적 운영이 어렵다. 결국 이러한 대규모 관광지구가 수익성을 확보하려면 남한 관광 수요를 일정 부분 수용할 필요가 있다. 이런 점에서 북한이 '적대적 두 국가 관계'를 공식화했음에도 불구하고, 관광은 향후 제한적 남북협력이 재개될 수 있는 현실적 접점으로 기능할 여지가 있다. ■

ⓒ EAI 2026

참고문헌

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.

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 승리에로 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-조선노동당 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.

ⓒ EAI 2026

■ 저자: **정승호**_인천대 동북아국제통상물류학부 교수.

■ 담당 및 편집: **이상준**_EAI 연구원; **오인환**_EAI 수석연구원
문의: 02-2277-1683 (ext. 211) | leesj@eai.or.kr

본 논평을 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해임을 밝힙니다.

발행일 2026년 4월 28일 979-11-7584-086-7 95340
“북한 제9차 당대회 경제계획 평가: 8기 성공 선언에도 관리형 계획을 채택한 배경”

재단법인 동아시아연구원
03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr

ⓒ EAI 2026