

26-02(통권 1003호) 2026.1.23

경제주평

■ 2025년 북한 경제 평가 및 시사점

 현대경제연구원

목 차

■ 2025년 북한 경제 평가 및 시사점

Executive Summary	i
1. 개요	1
2. 2025년 북한 경제 평가	2
3. 종합 평가 및 전망	15
4. 시사점	18

비상업 목적으로 본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재할 경우 내용의 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있으며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.

통일경제센터 : 강성현 연구위원 (02-2072-6221, shkang@hri.co.kr)
이해정 수석연구위원 (02-2072-6226, hjlee@hri.co.kr)

Executive Summary

□ 2025년 북한 경제 평가 및 시사점

■ 개요

북한은 2025년을 '가속화된 전진속도, 배가된 자생력'의 해로 규정하며 국가경제발전 5개년계획(2021~2025)의 완수를 공식 선포하였다. 2025년은 제8차 당대회에서 제시된 5개년계획의 최종 해로서, 전력·금속·화학 등 기간공업의 정비·보강과 농업·경공업 부문의 생산 정상화를 일단락하고, 향후 경제 운용 방향을 모색해야 하는 분기점이었다. 이러한 인식 하에 김정은 국무위원장은 제8기 제13차 전원회의(2025.12.9~11)에서 2025년을 "새로운 단계으로 힘차게 이행할 수 있는 동력을 충전한 역사적인 전환의 해"로 평가하였다. 본 보고서는 관련 전원회의 자료와 로동신문 보도를 토대로 2025년 북한 경제를 평가하고 시사점을 도출하고자 한다.

■ 2025년 북한 경제 평가

2025년 북한 경제는 2023년 이후의 플러스 성장 흐름을 이어갔을 것으로 추정된다. 2022년 8월 비상방역전 승리 선포 이후 대외무역 정상화와 경제 활동 재개가 이루어지면서, 2023~2025년 성장세의 기초적 배경을 형성한 것으로 판단된다. 여기에 더해 2025년에는 5개년계획 목표 달성을 위한 적극적인 투자와 생산 활동이 성장 흐름에 긍정적인 영향을 미쳤을 가능성이 있다.

한편, 2023~2024년과 달리 2025년 12월 전원회의에서는 압연강재·석탄·질소비료 등 '12개 중요고지'에 대한 목표 달성 여부가 공개되지 않고, 정성적 평가가 중심이룬 것이 특징이다.

① 농업

농업 부문은 재배면적 확대와 비교적 양호한 기상 여건에 힘입어 식량 생산이 전년 대비 증가한 것으로 평가된다. 북한 당국은 2024년에 비해 높은 알곡수확고를 기록했다고 밝히며, 국가적 지원 확대와 농업 기계화 비중 증가, 자연재해 대응 능력 제고를 주요 증산 요인으로 제시하였다. 한국 농촌진흥청에 따르면 2025년 북한의 식량작물 생산량은 490만 톤으로 2024년 대비 2.5% 증가했으며, 특히 쌀과 밀·보리 생산이 재배면적 확대에 따라 늘어난 것으로 추정된다. 한편 북중 무역을 통한 식량 수입은 2019년에 비해 1/7 수준으로 줄어든 것이 특징이다.

② 지방발전 20×10 정책

지방발전 20×10 정책은 2025년을 거치며 1차년도 가동 진입과 2차년도 연내 완공을 통해 정책 집행 속도와 동원력을 부각시켰다. 로동신문에 따르면 1차년도 지방공업공장들은 2025년 4월 이후 본격 가동에 들어가 생산액과 순소득액이 단기

간에 크게 증가한 것으로 보도되었다. 아울러 2차년도에는 병원·종합봉사소·양곡관리시설을 포함한 ‘생활 인프라 패키지’로 정책 범위가 확장되며 지방 자립성 강화를 강조하였다. 다만, 건설 이후의 운영 책임이 지방에 귀속되는 구조로 인해 중장기적 가동 안정성은 향후 주요 과제로 남아 있는 상황이다.

③ 주택 건설

주택 건설 부문은 평양시 5만세대 살림집 건설 사업이 마무리 단계에 진입하고, 농촌 주택 건설이 전국적으로 확대되면서 정주 여건 개선 성과가 집중적으로 제시되었다. 평양에서는 화성지구 3단계 준공과 4단계 착공을 통해 주거 공급과 함께 상업·문화·봉사시설을 포함한 도시구획 단위의 개발이 병행되었다. 북한 당국은 이를 통해 평양시 5만세대 사업을 새로운 수도 건설의 표준 모델로 정리하고 다음 단계 확장의 출발점으로 규정하였다. 농촌 지역에서는 ‘새시대 농촌혁명강령’에 따라 주택 건설이 지속 확대되며 농촌을 생활·정주 공간으로 재편하려는 정책 기조가 유지되었다.

④ 관광

관광 부문은 원산갈마해안관광지구와 삼지연관광지구 등 대형 관광 인프라 건설 성과가 가시화된 해였다. 원산갈마해안관광지구는 2016년 착공 이후 여러 차례 지연 끝에 2025년 7월 개장하였으며, 내국인 관광을 중심으로 일부 러시아 관광객의 시범 방문이 이루어졌다. 또한 2025년 12월에는 삼지연관광지구에 호텔 5곳이 준공되며 산악관광 인프라 확충도 병행되었다. 다만 제한적인 인바운드 관광정책에 따라 경제적 파급효과는 제한적인 수준에 머문 것으로 판단된다.

⑤ 대외무역

2025년 북한의 북중무역액은 27.3억 달러로 전년 대비 25.5% 증가하며 팬데믹 이전 수준의 약 98%까지 회복되었다. 수입은 생활필수재와 경공업 투입재를 중심으로 다품목·분산형 구조를 보이고 있다. 반면 수출은 가발·인모 제품 등 소수 품목에 대한 의존도가 여전히 높아 제재 환경 하의 구조적 제약이 지속되었다. 한편 북러 무역은 공식 통계가 공개되지 않았으나, 러시아-우크라이나 전쟁 이후 정치·군사 협력 강화와 함께 경제 교류가 확대된 것으로 평가된다. 러시아와의 교역을 통해 에너지와 식량 등 일부 품목에서 대중 무역을 대체, 분산하는 효과를 거두었을 수 있다.

⑥ 보건

2025년 북한은 ‘보건혁명의 원년’을 선포하고 병원·제약·의료기기 인프라를 중심으로 보건 부문의 하드웨어 재구축에 착수하였다. 평양종합병원 준공은 2025년 보건 부문의 핵심 성과로 제시되며, 보건 현대화의 기준 모델로 규정되었다. 동시에 평양시 강동군, 평안북도 구성시, 남포시 용강군에서 지방 병원이 시범적으로

건설·준공되며 지방 보건 인프라 확충의 출발점이 마련되었다. 병원 건설과 함께 고려약공장과 의료기기 공장의 개건현대화가 추진되며 국내 생산 기반 보강도 병행되었다. 다만 의료기기 수입이 크게 증가한 반면 의약품 수입은 정체되어, 단기적으로는 외부 조달 의존이 여전히 존재함을 시사한다.

■ 종합평가 및 전망

(종합평가) 2025년 북한 경제는 대북제재와 팬데믹 이후의 제약적 여건 속에서도 전국 단위의 대규모 정책 동원을 통해 국가경제발전 5개년계획을 마무리하고, 다음 단계 이행을 위한 기초 여건을 정비한 해로 평가할 수 있다. 농업 생산 증가와 함께 주택·지방공업·보건 등 인민생활과 직결된 부문에서 가시적 성과가 집중적으로 제시되었으나, 이는 구조적 도약이라기보다 위축된 경제·사회 시스템을 회복·유지하는 데 초점을 둔 결과였다. 전반적으로 2021~2025년 5개년계획의 정비·보강적 성격이 집약적으로 드러난 과도기적 성과로 평가된다.

(전망) 9차 당대회에서 제시될 새로운 국가경제발전 5개년계획은 기존 계획의 ‘완수’를 공식화한 만큼, 2021~2025년 계획보다 상향된 목표 설정이 불가피할 것으로 전망된다. 이에 따라 차기 계획은 시범·본보기 사업 단계를 넘어 전국 단위 확산과 가시적인 생산·운영 성과를 요구하는 방향으로 설정될 가능성이 크다. 종합적으로 차기 5개년계획은 ‘자생자결’을 실질화하는 단계로서, 그 성과는 향후 운영 단계에서의 부담 관리 여부에 따라 좌우될 것으로 판단된다.

■ 시사점

북한의 정책적 수요를 고려하여 향후 남북협력은 국제적 정당성과 국내 공감대를 동시에 확보할 수 있는 분야부터 단계적으로 재개 가능성을 모색할 필요가 있다. 향후 북한 경제 정책은 그 무게중심이 신규 건설보다는 기존 설비의 운영·가동 성과로 이동할 가능성이 존재한다. 이에 따라 남북협력 역시 일회성 지원보다 운영 병목을 완화하고 지속가능성을 제고할 수 있는 협력 방식으로 전환할 필요가 있다. 특히 북한이 최근 강조하고 있는 인적 역량 강화 기조는 정치적 민감도가 상대적으로 낮아 남북협력의 초기 접점으로 활용할 수 있는 여지가 있다. 아울러 보건·식량·재난 대응 등 SDGs 기반 협력은 북한의 민생 중심 정책 방향과 정합성을 가지며, 제재 환경 하에서도 국제적 정당성을 확보할 수 있는 협력 틀로 기능할 수 있다. 한편 남한의 접경지역 평화경제특구 구상은 북한과의 관리형·단계적 협력의 실험 공간으로 활용 가능하다. 이는 대규모 자본 투입보다 제한적이고 통제 가능한 협력부터 시작해 신뢰와 운영 경험을 축적하는 데 유리하며, 북한의 지방발전 20×10 정책과 병원·종합봉사소·양곡관리시설 등 중점 사업과 연계한 접근이 효과적일 것으로 판단된다.

1. 개요

- 북한은 2025년을 ‘가속화된 전진속도, 배가된 자생력’이라 자평하고 국가 경제발전 5개년계획(2021~2025)의 완수를 선포
 - 2025년은 제8차 당대회(2021.1)에서 제시된 국가경제발전 5개년계획의 마지막 해로서, 지난 5년 간 추진해 온 ‘정비·보강 전략’을 마무리하고 향후 새로운 경제 운용 방향을 모색해야 하는 분기점
 - 5개년계획은 대북제재와 코로나19 팬데믹 등 외부 제약 속에서 전력과 금속·화학 등 기간공업 부문을 정비·보강하고, 농업·경공업 등 취약 부문의 생산 정상화를 도모하는 데 정책적 초점을 맞춘 계획
 - 특히 금속·화학 공업 중심의 기초 산업 정상화를 통해 경제의 유기적 연계를 복구하면서 동시에 농촌 지역 경제와 인민생활 향상을 모색
 - 2025년 북한 경제는 대외관계 재편과 대내 여건 조정이 동시에 진행되면서, 회복 요인과 제약 요인이 공존하는 복합 국면에 놓여 있었음
 - 대내적으로 북한 조선노동당 창건 80주년으로서 5개년계획의 완수를 통해 경제적 성과를 과시하고 리더십을 재확인·공고화할 필요성이 있었던 시기
 - 대외적으로는 러시아-우크라이나 전쟁의 장기화에 따른 북러 군사협력 확대와 중국과의 교역 회복 등 새로운 외부 경제 동인이 작용하면서, 북한 경제의 단기적인 회복을 뒷받침
 - 다만, 제재 장기화 하의 에너지·중간재·외화 등 투입 제약은 여전히 2025년의 대외내 여건은 ‘단기 충격 완화’와 ‘구조적 제약 잔존’이 공존했음
 - 이러한 국면에서 김정은 국무위원장은 제8기 제13차 전원회의(2025.12.9~11)에서 2025년을 “새로운 단계에로 힘차게 이행할 수 있는 동력을 충전한 역사적인 전환의 해”로 평가
 - 공업 부문의 ‘증산절약투쟁’에 따른 상향 계획 수행, 농업의 전년 대비 알곡수확고 증대, 중요대상 건설 완공 등을 핵심 성과로 열거
- 본 보고서는 제8기 제13차 전원회의 및 로동신문 등 관련 자료를 분석하여 2025년 북한 경제를 평가하고 시사점을 도출하고자 함

2. 2025년 북한 경제 평가

○ 2025년 북한 경제는 국가경제발전 5개년계획 최종년도 마무리로 인한 정책적 동원 효과와 대외경제 여건의 부분적 개선에 힘입어 플러스 성장 추세를 이어나갔을 것으로 추정

- 북한 경제는 2023년 이후의 성장세를 이어나갔을 것으로 보임
 - 한국은행에 따르면 북한 경제는 2017~2022년(2019년 제외) 마이너스 성장을 기록한 이후, 2023년 3.1% 성장으로 반등
 - 2022년 8월 비상방역전 승리 선포 이후 대외무역 정상화와 경제 활동 재개가 2023~2025년 성장세의 기초적 배경으로 작용했을 것으로 판단됨
- 2025년의 성장 흐름에는 코로나19 팬데믹 이후의 반등 효과와 함께, 5개년 계획 목표 달성을 위한 적극적인 투자·생산 활동이 긍정적 영향을 미쳤을 가능성도 존재
 - 북한 당국은 2025년을 5개년계획 수행의 ‘마지막 계선(경계선)’으로 규정하며 각 부문에서의 계획 목표 달성을 강하게 독려
 - 2025년 12월 당 중앙위 전원회의에서도 2025년을 국가경제 전반에서 ‘의의 있는 변혁을 안아온 해’로 평가하며, 주요 공업부문의 생산 계획 수행, 농업 부문의 알곡 생산 증대, 중요 대상 건설의 완공 등을 성과로 제시

< 북한의 산업별 성장률 추이 >

(전년대비 증감률, %)

산업별	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24
경제성장률	-1.1	3.9	-3.5	-4.1	0.4	-4.5	-0.1	-0.2	3.1	3.7
농림어업	-0.8	2.5	-1.3	-1.8	1.4	-7.6	6.2	-2.1	1.0	-1.9
광업	-2.6	8.4	-11.0	-17.8	-0.7	-9.6	-11.7	4.6	2.6	8.8
경공업	-0.8	1.1	0.1	-2.6	1.0	-7.5	-2.6	5.0	0.8	-0.7
중화학공업	-4.6	6.7	-10.4	-12.4	-2.3	-1.6	-3.7	-9.5	8.1	10.7
전기·가스·수도업	-12.7	22.3	-2.9	5.7	-4.2	1.6	6.0	3.5	-4.7	0.9
건설업	4.8	1.2	-4.4	-4.4	2.9	1.3	1.8	2.2	8.2	12.3
서비스업	0.8	0.6	0.5	0.9	0.9	-4.0	-0.4	1.0	1.7	1.3

자료: 한국은행 경제통계시스템.

- 산업 부문은 ‘자력갱생·자생자결’의 기초 하에 농촌·지방 개발과 기간 공업 개선·현대화를 병행하며 산업 구조의 내적 완결성 강화를 지향
 - 농업 부문은 식량작물(알곡) 생산력 제고와 함께 밀농업을 중시하는 방향으로 생산 구조 조정이 이뤄졌으며 농촌 개발도 병행
 - 지방 개발 부문에서는 ‘지방발전 20×10 정책’이 경공업 공장 건설을 넘어 병원·상업시설 등 생활 기반 확충으로 범위가 확대
 - 기간공업 부문에서는 금속·화학·전력 산업의 설비 개선·현대화와 국산화가 지속 추진되며 철강·비료·에너지 등 기초 산업의 자립화 강조

- 대외경제 부문에서는 러시아·중국과의 경제적 연계 강화가 제한적이거나 성장 여건을 보완했을 가능성이 있음
 - 북중무역은 방역 해제 이후 회복 흐름을 이어가며 2025년 교역액이 약 27억 달러 수준으로 확대(전년 동기 대비 25.5% 증가)
 - 같은 기간 대중 수출은 약 4.4억 달러로 코로나19 팬데믹 이전인 2019년 동기(약 2.2억 달러) 대비 104.7% 증가
 - 한편, 북한이 러시아-우크라이나 전쟁에 관여하면서 상당한 경제적 이익을 취했다는 평가도 존재. 이는 제재 환경 하에서 외화·물자 확보 등 대외 경제상의 제약을 일부 완화했을 가능성도 시사¹⁾

- 한편, 2023~2024년과 달리 2025년 전원회의에서 ‘12개 중요고지’에 대한 구체적인 생산 실적치가 공개되지 않은 점은 주목할 만함
 - 2023~2024년에는 압연강재·석탄·질소비료 등 주요 품목별 생산 증가율과 목표 달성 여부가 비교적 상세히 제시된 바 있음
 - 그러나 2025년에는 ‘가속화된 전진 속도’, ‘배가된 자생력’ 등 정성적 평가가 중심을 이루며 항목별 수치 공개는 생략
 - 이에 대해 팬데믹에 따라 임시로 도입된 성과 지표로서의 ‘12개 중요고지’ 기능이 약화되어 2025년에는 별도의 목표를 설정하지 않았을 수 있음
 - 그러나 2025년에 대규모 건설·지방발전 사업이 병행 추진됨에 따라 자원 배분과 성과 관리가 복잡해지면서, 기존과 같은 방식의 수치 공개가 부담으로 작용했을 가능성도 상존

1) 박용한(2025.4.7), “러·북 군사협력의 경제적 파급효과와 대응 방향.” 안보전략 FOCUS 제21호, 국방연구원. 병력 파병 등 인적지원으로 약 4,000억 원, 탄약 공급 등 물자지원에서 약 27조 4,000억 원, 기술지원으로 약 9,000억 원 등 약 28조 7,000억 원 규모의 경제효과를 창출했다고 추정된 바 있음.

① 농업

○ 2025년 북한의 식량 생산은 재배면적 확대와 양호한 기상 여건으로 증가한 것으로 보이며, 對중국 식량 수입은 2019년 대비 크게 감소했으나 2024년에 비해서는 소폭 회복된 특징을 보임

- 북한 당국은 2024년에 비해 높은 알곡수확고를 기록했으며, 국가적인 지원과 기계화 비중 및 자연재해 능력 제고 등을 증산 요인으로 언급

· 김정은 국무위원장은 2025년 9월 최고인민회의 연설에서 “올곡식(제철보다 일찍 여무는 곡식) 생산과 수매계획이 초과완수된 것은 전에 없던 실적”이라며 긍정적으로 평가

· 또한 ‘농산작업의 기계화 비중이 2024년에 비해 2% 성장했으며, 종자 혁명·두벌농사(이모작)·과학농사·기계농사가 농업생산에 확고히 자리 잡고 자연재해 대응 능력도 제고되었다’ 고 언급

- 한국 농촌진흥청에 따르면 2025년 북한의 식량작물 생산량은 490만 톤으로 2024년(478만 톤) 대비 12만 톤(2.5%) 증가

· 작물별 생산량은 쌀 225만 톤, 옥수수 152만 톤, 감자·고구마 55만 톤, 밀·보리 36만 톤, 콩 20만 톤 및 기타 잡곡 2만 톤으로 추정

· 2025년은 대체로 기상조건이 양호하여 옥수수와 고구마를 제외한 대부분의 작물이 전년대비 증가한 것으로 보임

· 특히, 2024년 대비 쌀은 10만 톤(4.6%), 밀·보리는 8만 톤(28.6%)가 증가했는데, 재배면적의 확대(쌀 3.3%, 밀·보리 21.8%)가 긍정적인 영향을 미친 것으로 판단하였음

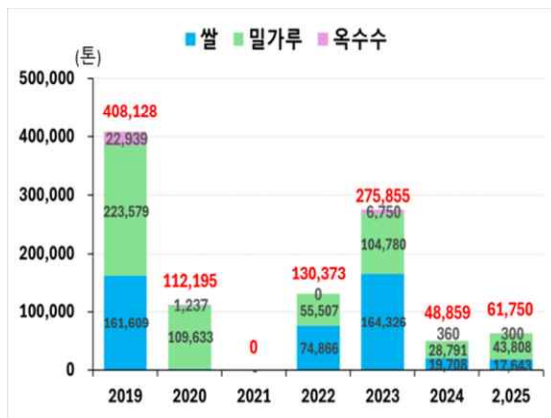
< 2025년도 북한 식량작물 생산량 추정치 >

구 분	계	쌀	옥수수	감자/ 고구마	밀/ 보리	콩	기타 잡곡
재배면적(천ha) (24년 재배면적)	1,936 (1,912)	536 (519)	693 (719)	344	173 (142)	162 (160)	28
2025년 생산량(만 톤)	490	225	152	55	36	20	2
2024년 생산량(만 톤)	478	215	161	54	28	18	2
2023년 생산량(만 톤)	482	211	170	58	22	19	2
2025/2024 증감률(%)	2.5	4.6	-5.6	1.9	28.6	11.1	0

자료 : 농촌진흥청 보도자료(2024.12.20; 2025.12.23)를 토대로 현대경제연구원 재구성.

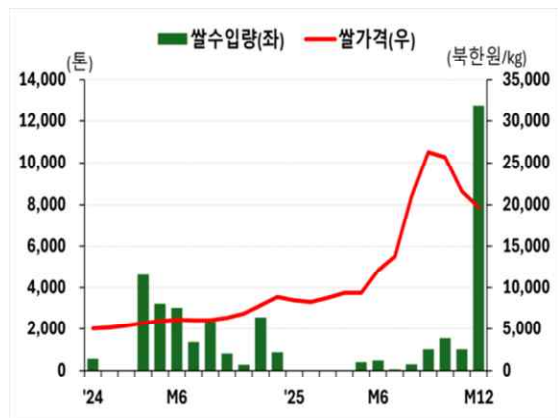
- 2025년에는 북중접경에 위치한 평안북도 신의주시에 역대 최대 규모의 온실종합농장 건설 사업이 추진되어 2026년 준공을 앞두고 있음
 - 해당 사업은 2024년 여름 대규모 수해 피해를 입은 평안북도 신의주시와 의주시의 복구 및 경제 활성화를 목표로 추진 중
 - 구체적으로 450정보(135만 평, 4.46km²)의 면적에 여러 유형의 ‘남새온실’ 과 가공공장, 저장시설, 그리고 ‘남새(채소)과학연구중심’ 을 비롯해 수백세대 살림집(주택)과 여관, 편의봉사시설을 건설하는 대규모 프로젝트
 - 기존의 온실농장과 달리 생산-가공-저장-수송-채류-관광이 결합한 국경 복합관광단지로 조성되어 외화벌이에 활용될 가능성도 제기되고 있음²⁾
- 한편, 북중 무역을 통한 식량 작물 수급은 2019년에 비해 1/7 수준으로 감소
 - 쌀 수입량은 코로나19 팬데믹 이전 2019년 약 16.2만 톤에서 2024년 2.0만 톤, 2025년 1.8만 톤까지 급격히 감소하는 모습
 - 특히, 1~11월까지의 4,887톤에 불과했으나 12월 1.3만 톤의 수입이 이뤄지면서 2024년 수준에 근접. 시장가격 안정화를 위한 조치일 가능성 존재
 - ※ 북한 민간 시장 쌀값(평양·혜산·신의주 월평균)은 2024년 하반기부터 오르기 시작해 2025년 6월 1kg당 1만 원, 9월 2만 6천 원을 넘긴 뒤 하락세로 전환
 - 밀가루 수입량의 경우 2019년 22.4만 톤에서 2023년 10.4만 톤, 2024년 2.9만 톤까지 하락하다 2025년 4.4만 톤으로 소폭 증가한 모습

< 북한의 對중국 식량작물 수입량 >



자료 : 중국 해관총서(海關總署).
 주 : 쌀은 HS1006, 밀가루는 HS1101, 옥수수는 HS1005.

< 북한 민간 시장 쌀가격 및 쌀수입량 >



자료 : 쌀가격은 DailyNK, 쌀수입량은 중국 해관총서(海關總署) 참고.
 주1) 쌀가격은 평양·혜산·신의주 월평균값임.
 주2) 쌀수입량은 대중국 수입량(HS1006)임.

2) 정은이(2026.1.12), “최대 규모 신의주온실종합농장! 북·중 국경관문 위에서 지방발전의 ‘새 시대 리상적 농장도시’가 될 것인가?,” Online Series CO 26-01, 통일연구원.

② 지방발전 20×10 정책

○ 지방발전 20×10 정책은 1차년도 가동 진입과 2차년도 연내 완공을 통해 집행 속도와 동원력을 부각했으나, 운영 자원 제약으로 중장기 가동 안정성은 과제로 남은 상황

- 북한 당국은 지방발전 20×10 정책을 통해 지방공업 기반을 복원·강화하고, 지역 주민에 대한 소비재 공급과 생활 여건 개선을 도모하고 있음
 - 북한 당국은 2025년 들어 지방공업공장과 함께 시·군 병원, 종합봉사소, 양곡관리시설을 병행 건설하는 구상을 제시
 - 이는 지방공업공장의 생산 기능에 더해 보건·유통·서비스 기능을 결합함으로써 지역 단위의 자립성과 생활 안정성을 높이려는 시도로 해석됨
 - 김정은 국무위원장은 2025년 12월 남포시 용강군 지방공업공장·병원 준공식에서 “2025년은 지방발전정책의 정당성과 생활력을 현실로 더욱 명백히 실증한 역사적인 해로 기록될 것” 이라고 자평
- 1차년도(2024년) 사업지의 지방공업공장들은 2025년 4월 이후 본격적인 생산에 진입하여 단기간 내 생산액·순소득액이 크게 증가한 것으로 보도됨³⁾
 - 로동신문은 재령군·장풍군 식료공장 생산장성률 576.5%, 375.8%, 이천군·동신군 일용품공장 순소득액 증가율 740.8%, 618.5% 등을 대표 사례로 제시
 - 일부 지역에서는 생산이 5~7배 이상 확대되었으며, 고산군 옷공장은 순소득 10.7배, 금야군은 ‘수십 배’ 증가 등 과장적 표현도 병행
 - 생산 품목은 식료품, 일용품(비누·수지·목제품), 피복 등 지역 주민의 기초 소비재가 중심이며, 지역 특산 원료를 활용한 신제품 개발도 이뤄지고 있다고 보도
 - 생산 실적 확대에 따라 생산물의 지역 상업망 공급, 상점 이용 증가, 주민 소비 활성화 등 체감 변화가 나타났다고 평가
 - 다만, 생산액·순소득액 지표는 물량 증가뿐 아니라 가격·회계 처리의 영향을 받기 때문에, 실물 생산 확대와 동일시하기에는 한계가 존재
 - 또한 생산량은 기존 공장의 가동 실적이 제시되지 않아, 실제 공급 물량이 어느 정도 늘었는지는 확인하기 어렵기 때문에 해석에 유의할 필요

3) 《로동신문》 2025년 8월 18일자, “새로운 지방발전정책의 생활력이 과시되고 있다-현대적인 지방공업 공장들이 일떠선 시, 군들에서”; 《로동신문》 2025년 10월 23일자, “지역의 경제발전과 인민생활향상에서 은을 낸다-20개 시, 군들에 일떠선 새 지방공업공장들에서”.

< 1차년도(2024년) 사업지의 2025년 생산 실적 >

생산 기간	지역 공장	지표	증가 규모
2025.4~7	재령군 식료공장	생산장성률(성장률)	576.5%
	장풍군 식료공장	생산장성률	375.8%
	이천군 일용품공장	순소득액증가율	740.8%
	동신군 일용품공장	순소득액증가율	618.5%
	고산군 옷공장	순소득액	10.7배
	금야군 옷공장	순소득액	수십배
	함주군 지방공업공장	평균 생산장성률/순소득액증가율	509%/946%
	은천군 지방공업공장	평균 생산장성률/순소득액증가율	500.3%/406.8%
	연탄군 지방공업공장	평균 생산장성률	7배
	구장군 지방공업공장	평균 생산장성률	5배
2025.4~9 (추정)	김형직군 식료공장	된장 생산량	2.5배
	은파군 식료공장	당과류 생산량	5배
	이천군 식료공장	기름 생산량	4배
	고산군 일용품공장	빨래비누 생산량	6배
	은파군 일용품공장	수지제품생산량	2.5배
	우시군 일용품공장	목제품 생산량	10배

자료 : 로동신문(2025년 8월 18일자; 2025년 10월 23일자).

주1) 전년 동기 대비.

주2) 김형직군 식료공장에서부터 우시군 일용품 공장까지는 10월 23일자 기사에 수록된 내용으로 생산 기간이 명시되지 않아 9월까지의 생산 실적으로 추정하였음.

- 2차년도(2025년) 지방발전 20×10 정책은 1차년도 경공업 공장 건설을 넘어, 병원·종합봉사소·양곡관리시설을 포함하는 ‘생활 인프라 패키지’로 정책 범위를 확장한 것이 특징

- 2025년에는 병원이 평안북도 구성시(1차년도 지역), 평양시 강동군, 남포시 용강군에, 종합봉사소가 평양시 강동군, 개성시 개풍구역, 함경남도 정평군에, 양곡관리시설이 황해북도 황주군에 각각 건설됨
- 이러한 시설들은 전국적 일괄 도입이 아닌 시범사업 성격으로 제한적으로 추진되었으며, 북한 당국은 이를 토대로 3차년도 이후 전국 확대를 도모할 방침임을 시사

- 2차년도 사업은 ‘연내 착공·연내 완공’ 을 달성한 점에서 정책 집행 속도와 동원력이 부각된 한 해로 평가됨
 - 2025년 2월 전후 착공이 이뤄진 이후, 연말까지 준공식이 집중적으로 개최되며 지방발전 정책의 가시적 성과를 부각하는 데 초점이 맞춰짐
 - 이는 5개년계획 최종년도 국면에서 지방발전 정책을 국가적 성과로 제시하려는 정책적 의도가 반영된 것으로 해석됨
- 다만 2차년도 지방발전 정책은 정책 설계의 확장 속도에 비해 실제 집행과 운영은 제한적으로 이뤄진 측면도 함께 관찰됨
 - 병원·종합봉사소·양곡관리시설은 건설 이후에도 의료 인력, 장비·소모품, 전력·유통·관리 체계 등 지속적인 운영 자원이 필요하나, 이러한 운영 여건은 시·군 단위에서 감당해야 하는 구조임
 - 중앙은 건설에 필요한 자원과 자재를 보장하는 반면, 가동 이후의 운영 책임은 지방에 전가되는 방식이어서 단기적 성과 창출과 홍보에는 유리하나, 중장기적 가동 안정성은 추가적인 관찰이 필요
 - 이에 따라 2차년도 지방발전 정책 추진은 ‘정책 범위의 확장’ 과 ‘집행·운영상의 제약’ 이 병존하고 있어, 2026년 이후 전국 확대 과정에서 지역별 가동률과 성과 격차가 주요 과제로 부각될 수 있음

< ‘지방발전 20×10 정책’ 2차년도 사업지 >

지역명		건물	지역명		건물
평양	강동군	병원, 종합봉사소, 지방공업공장	함경북도	길주군	지방공업공장
남포	용강군	지방공업공장, 병원		부령군	지방공업공장
개성	개풍구역	지방공업공장, 종합봉사소	황해남도	배천군	지방공업공장
평안남도	신양군	지방공업공장		황해북도	장연군
	북창군	지방공업공장	곡산군		지방공업공장
	은산군	종이공장	황주군	지방공업공장, 양곡관리소	
평안북도	구성시*	병원	강원도	세포군	지방공업공장
	대관군	지방공업공장		철원군	지방공업공장
	염주군	지방공업공장		자강도	낭림군
함경남도	정평군	지방공업공장, 종합봉사소	자강도	장강군	지방공업공장
	신포시	지방공업공장		양강도	김정숙군
	낙원군*	바다가양식사업소			

자료 : 통일부(2025.3.7).

주1) 평안북도 구성시는 1차년도 사업지이나 2차년도에 병원 건설이 포함되었음.

주2) 낙원군바다가양식사업소도 지방발전 20×10 정책의 일환으로 추진되어 표에 포함시켰음.

③ 주택 건설

○ 평양시 5만 세대 살림집 건설의 마무리 단계 진입과 농촌 주택건설의 대규모 확대를 병행하며 정주 여건 개선을 국가적 성과로 제시

- (평양시) 2025년 평양시 주택건설은 화성지구 3단계 준공과 4단계 착공을 통해 8차 당대회에서 제시한 평양시 5만세대 살림집 건설사업이 마무리 국면에 진입
 - 화성지구 3단계(2025.4 준공) 사업은 주택 공급에 더해 대규모의 상업·급양·기술·오락 등 생활 봉사시설의 건설까지 병행되면서, 단순한 주거 단지 건설이 아닌 ‘도시구획 단위의 완성형 주거공간’으로 확장됨
 - 4단계 사업(2025.2 착공, 2026 준공 예정) 또한, 주택 1만세대와 문화생활거점을 동시에 건설하는 방식으로 설계되어 추진 중
 - 북한 당국은 4단계 사업을 마무리로 평양시 5만세대 사업을 ‘새로운 수도의 표준거리·표본구획을 확립하는 사업’으로 정리하고, 향후 강동 방향 확장 등 다음 단계 수도 건설정책으로 이행하기 위한 시발점으로 규정(25.2.17)
 - ※ 김정은 국무위원장은 화성지구 건설 이후 대성구역-삼석구역 성문동으로 이어지는 동부 방향에 새로운 주거·과학·문화축을 형성하고, 수도권 낙후 지역 개편을 병행해 평양시 공간구조를 단계적으로 확장·정비하겠다는 방향을 제시
- (농촌) 2025년 농촌 주택건설은 ‘새시대 농촌혁명강령’에 따라 전국적 범위에서 지속 확대되며, 농촌 정주 여건 개선을 통한 지역 균형 발전을 주요 성과로 제시함
 - 한국산업은행(2025)에 따르면 농촌 주택 건설은 2022년 약 8,000세대, 2023년 약 24,500세대, 2024년 약 45,000세대로 빠르게 증가⁴⁾
 - 2025년에도 약 32,000세대가 추가로 건설된 것으로 파악되며 4년간 누적 약 11만 세대 이상이 공급된 것으로 추정됨
 - 이는 농촌을 단순한 생산 공간이 아니라 생활·정주 공간으로 재편하려는 정책 기조가 실제 건설 물량으로 뒷받침되고 있음을 보여줌
 - 장기적으로는 시·도시와 농촌 간 주거 환경 격차를 완화하고 인구 유출을 억제하려는 구조적 정주 안정 정책의 일환으로 평가할 수 있음

4) 한국산업은행, 『2025 북한의 산업-6권 서비스업-』, p. 207.

④ 관광

- 2025년 북한 관광 부문은 원산갈마해안관광지구·삼지연시 등 대형 관광 지구에서의 성과가 가시화되었으나, 외국인 관광은 러시아 중심의 제한적 개방에 머물며 경제적 효과는 크지 않았을 것으로 보임
- 2025년 6월 원산갈마해안관광지구가 준공되고 7월부터 내국인 국내 관광을 중심으로 일부 러시아 관광객의 시범 관광도 개시
 - 약 2만 명 숙박능력과 해수욕·오락·상업·급양시설을 갖춘 원산갈마해안 관광지구는 2016년 착공에 나섰으나 공정 차질과 코로나19 팬데믹으로 인해 완공기일이 수차례 연기되며 2025년 7월에서야 개장
 - 개장 이후 본격적인 인바운드 관광 개방에 대한 기대도 존재했으나 일부 러시아 관광객에만 개방이 이뤄지고 내국인 국내 관광을 중심으로 운영
 - ※ 2025년 7~8월 간 러시아 단체관광객이 세 차례 방문한 것으로 알려짐.
 - 오랜 기간 공사를 지속하며 대규모 인력이 투입되었기 때문에 관광을 통한 외화 수입보다는 포상 관광이나 주민 휴양, 성과 과시 목적이 우선된 것으로 해석
 - ※ 해당 지구 여행 상품은 1박 2일 일정에 100달러이며, 김정은 국무위원장의 지시로 내국인에 4박 5일 패키지 상품을 1인당 100달러에 판매한다는 보도도 존재 (연합뉴스, 2025년 7월 7일자).
 - 한편, 김정은 국무위원장은 갈마반도 개발에서 얻은 성과와 경험에 토대하여 여러 지역에 각이한 유형의 유망한 대규모관광문화지구들을 최단기간내에 건설하는 중대계획을 당 제9차대회에서 확정할 것을 언급(6.24)

< 원산갈마해안관광지구 현황 >

구분	내용
위치	- 강원도 원산시 동부 갈마반도 일원(39°9'57.53"N, 127°29'34.40"E)
면적	- 약 2.9km ² (여의도 면적과 유사)
교통시설	- 철도 : 강원선 갈마역, 고속도로 : 평양-원산고속도로 - 공항 : 원산갈마국제비행장, 항구 : 원산항
숙박시설	- 호텔 17개(완공 6개 추정), 여관 37개, 약 2만 명 수용 가능
급양봉사시설	- 음식점 35개
상업봉사시설	- 상점·약국·전시관·주유소 등 29개
유희오락·운동시설	- 전자오락장, 실내물놀이장, 미니골프장, 극장 등 22개
기타 시설	- 관광안내소, 종합진료소 등 12개

자료 : 조선민주주의인민공화국 외국문출판사(2025), Google Earth 등을 토대로 현대경제연구원 정리.

- 그리고 2025년 12월에는 삼지연관광지구에 호텔 5곳이 준공되며 산악관광지 인프라 확충에서도 성과를 냈음
 - 김정은 국무위원장은 2024년 7월 삼지연시를 ‘북부산간도시의 전형, 특색 있는 복합형산악관광지구, 사계적산악관광지구’ 로 개발할 것을 지시
 - 북한 당국은 이갈·밀영·소백수·청봉·붓나무 호텔을 건설(2025. 12 준공)하고 ‘백두산으로부터 북포태산, 남포태산을 아우르는 대규모관광지구의 출현을 예고하는 뜻깊은 창조물’ 로 평가
 - 다만 삼지연시의 인바운드 관광 개방에 대한 구체적 언급은 확인되지 않음
- 그밖에 김정은 국무위원장 집권 초기 평양 도심을 중심으로 건설된 여가시설도 2020년대에 들어서는 지방 대도시까지 확산되는 양상도 나타남
 - 최근 지방 도소재지를 중심으로 항공구락부, 승마구락부, 물놀이장, 동물원 등이 건설되고 있음
 - 이는 ‘인민 생활 향상’ 이라는 정책 기조와 맞물려 문화·체육·관광이 결합된 생활 기반 시설이 점진적으로 확장되고 있음을 의미함
- 한편, 코로나19 팬데믹 이후 북한의 인바운드 관광은 러시아 관광객을 중심으로 전개되고 있으나, 2025년 7천명 수준에 불과한 것으로 알려지고 있음
 - 코로나19 팬데믹 이후 중국·서방 관광객 유입이 재개되지 않으며 러시아 관광객에만 제한적으로 개방이 이뤄지고 있음
 - 알렉산드르 코즐로프 러시아 천연자원부 장관에 따르면 방북 러시아 관광객은 2019년 1천명 수준에서 2024년 4,000명, 2025년에 약 7,000명으로 확대되는 추세
 - 이러한 수치는 2019년 중국인 관광객 30만 명과 비교할 때 관광산업 회복을 논하기에는 미흡한 수준으로 평가되며, 양국도 이를 의식한 듯 새로운 관광 프로그램이나 관광인프라 공동 구축 사업 등을 논의하고 있는 것으로 알려짐

< 2020년대 건설·정비된 지방의 주요 관광·여가시설 >

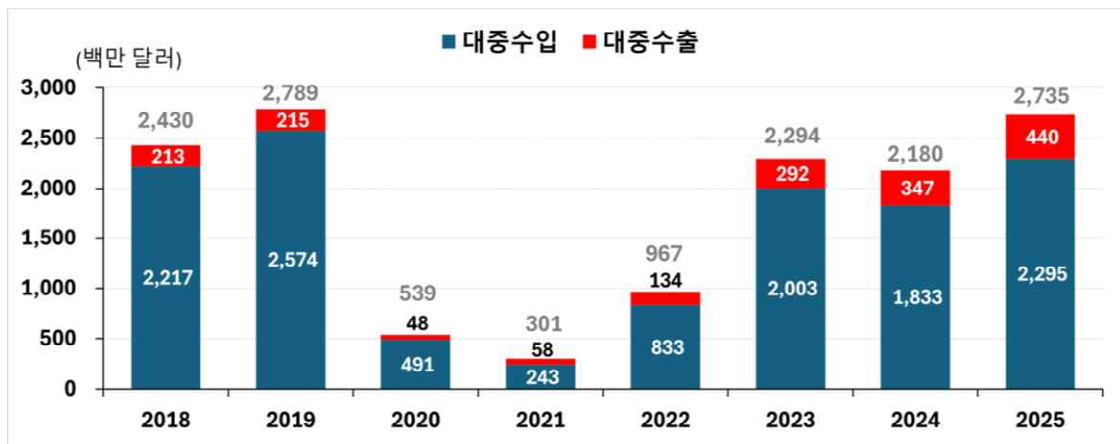
구분	건설 지역
항공구락부	자강도('22.8), 평안남도('22.12), 평안북도('22.12), 강원도('23.12), 남포특별시('23.10), 황해북도('23.10), 황해남도('25.1), 함경북도('25.9), 함경남도('25.11)
승마구락부	함경북도 청진시(유원지 승마주로, '22.10), 평안북도('23.12), 자강도('24.6), 남포특별시('24.10), 평안남도('24.12), 평안남도('25.2), 사리원('25.10)
동물원	평안북도 향산군('20.12), 평성동물원('25.12), 강계동물원('25.12)
공원·유원지	안주칠성공원 개건('20.12), 함흥민속공원('21.1), 남포룡강민속공원('22.12), 남포와우도유원지 개건('23.8), 나선해안공원('24.7), 청진물놀이장('25.12)

자료 : 북한 「로동신문」 등을 토대로 현대경제연구원 재구성.

⑤ 대외무역

- 2025년 북중무역액은 27.3억 달러로 전년 동기 대비 25.5% 증가했으며, 코로나19 팬데믹 이전인 2019년과 비교하면 98.1%까지 회복
- 2025년 북한의 대중국 수출액은 약 4.4억 달러, 대중국 수입액은 약 22.9억 달러로 전년동기 대비 각각 26.9%, 25.2% 증가하였음
 - 2019년과 비교할 시 수출은 104.5% 증가한 반면, 수입은 10.8% 감소한 것으로 나타남

< 최근 북한의 對중국 무역액 추이(2018~2025) >



자료 : 중국 해관총서(海關總署).

- 북한의 對중국 수입은 2025년에도 제재 환경 하에서 생산·소비 유지에 필요한 필수재와 경공업 투입재를 중심으로 비교적 분산된 구조를 보이고 있음
- 가발·인모 관련 품목(HS 6703)이 2.08억 달러로 전체 수입의 9.1%를 차지하며 가장 큰 비중을 보였으나, 상위 5개 품목의 합계 비중은 약 24% 수준에 그쳐 특정 품목에 대한 과도한 집중은 나타나지 않음
 - 주요 수입 품목은 식용유, 섬유·편물, 가구류 등으로 구성되어 있으며, 이는 주민 생활 유지와 경공업 생산 지속, 기존 수출 산업의 원·부자재 조달을 동시에 고려한 조달 구조로 해석됨
 - 전반적으로 북한의 수입 구조는 수출과 달리 단일 산업 확대보다는 제재 환경 하에서의 경제 활동 유지에 초점을 둔 다품목·분산형 구조가 지속되고 있는 것으로 평가됨

< 2025년 북한의 對중국 5대 수입품목 >

품목명	HS CODE	수입액(달러)	수입액 비중	전년대비 증감률
가발·인모	6703	208,218,479	9.1%	23.3%
대두유	1507	127,901,898	5.6%	32.2%
합성필라멘트 직물	5407	109,488,231	4.8%	10.5%
기타 메리야스·편물	6006	56,386,765	2.5%	26.5%
기타 가구 및 부분품	9403	53,051,012	2.3%	3.4%

자료 : 중국 해관총서(海關總署).

- 북한의 對중국 수출은 국제사회의 대북제재로 인해 2025년에도 특정 소수 품목에 대한 의존도가 높은 구조를 벗어나지 못하고 있음
 - 가발(HS 6704)이 205.0백만 달러로 전체 수출의 46.6%를 차지하는 가운데, 텅스텐 정광·합금철·전기에너지·시계 무브먼트 등 상위 5개 품목이 전체의 약 71%를 점유
 - 주요 수출 품목은 단순 가공·조립 또는 원자재 단계에 머물러 있으며, 후방 산업이나 연관 산업으로의 확장은 제한적인 구조

< 2025년 북한의 對중국 5대 수출품목 >

품목명	HS CODE	수출액(달러)	수출액 비중	전년대비 증감률
가발	6704	205,017,816	46.6%	9.2%
텅스텐 광·정광	2611	31,503,337	7.2%	0.3%
합금철	7202	30,162,977	6.9%	44.5%
전력	2716	24,346,245	5.5%	9.7%
휴대용 시계 무브먼트	9108	22,113,305	5.0%	35.8%

자료 : 중국 해관총서(海關總署).

- 한편, 북러 무역은 러시아-우크라이나 전쟁 이후 공식 통계가 공개되지 않아 실태를 파악하기 어려운 상황이나 전쟁 이후 양국 간 경제 교류가 빠르게 확대되고 있는 것으로 알려짐
 - 2023년 북러 무역액은 3,440만 달러로 전년 대비 약 9배 증가했으며, 2024년 1~5월에도 전년 동기 대비 54% 증가한 것으로 언급된 바 있음 (유리 우사코프 러시아 대통령 보좌관, 2024.6)
 - 2024년 하반기 이후 양국 간 정치·군사적 협력 강화 흐름을 감안할 때 경제 교류 역시 일정 수준 이상 유지되고 있을 것으로 판단됨
 - 북러 무역은 북중 무역에 비해 규모 면에서는 제한적인 수준에 머물러 있으나, 에너지·식량 등 일부 품목에서는 대중 무역 의존도를 완화하는 보완적 기능을 수행하고 있을 가능성이 있음

※ KOTRA에 따르면 2019년 북한의 對러시아 주요 수입품목은 광물성연료·광물유(HS 27), 동식물성 유지 및 분해생산물(HS 15), 곡물(HS 10), 의약품(HS 30) 등이었음.

⑥ 보건

○ 2025년 ‘보건혁명의 원년’ 을 선포하며, 평양종합병원과 각종 지방병원 준공을 계기로 병원·제약·의료기기 인프라 등 보건 하드웨어의 전국적 재구축을 개시

- (중앙 거점 병원 건설) 평양종합병원 준공(2025.10)은 2025년 보건 부문의 핵심 성과로 제시되며, 보건 현대화 추진의 기준 모델로서 의미가 부여됨
 - 김정은 국무위원장은 평양종합병원을 보건 현대화의 ‘모체기지’ 로 규정하고, 새로 건설되는 전국 병원들에 대한 과학적·전문적·체계적 지도 및 인적·물질기술적 지원의 중심으로 제시
- (지방 병원 건설) 2025년 착공-준공된 평양시 강동군 병원, 평안북도 구성시 병원, 남포시 용강군 병원은 ‘현대적인 지방병원의 첫 실체’ 로 소개되며, 지방 단위 보건 인프라 확충의 시범 사례로 규정
 - 2025년은 지방 병원의 시범 건설을 통해 표준 모델을 제시, 2026년 이후 전국 200여 개 시·군 병원 건설로의 확산을 예고하는 전단계로 설정됨
- (의약·의료기기 생산 기반 정비) 병원 건설과 더불어 고려약공장과 의료기구공장의 개건현대화가 추진되어, 의약품·기기 생산 체계 보강에 나섬
 - 제약부문은 고려약공장을 중심으로 시, 군 지역의 자체적인 신규 공장 건설과 함께 기존 공장설비의 개건 현대화를 통한 생산 기반 정비가 강조됨
 - 의료기기와 관련해서 개성영예군인의료기구공장의 개건현대화가 이루어져 취약한 국내생산 기반을 확충하려는 모습도 나타남
 - 다만, 2025년 對중국 의약품 수입은 약 2,600만 달러로 전년과 유사한 수준에 머문 반면, 의료기기 수입액은 약 3,000만 달러로 전년 대비 139.3% 급증

< 북한의 對중국 의약품·의료기기 수입액 추이 >

(달러)

품목명	HS CODE	2023	2024	2025
의약품	30	59,813,252	26,269,279	25,973,757
의료기기	90	11,098,649	12,367,332	29,595,903
기타 의료기기	9027	397,716	30,196	1,398,124
의료·외과·수익용 엑스선 장비	9022	210,926	892,286	4,693,857
기타 의료·수익용 기기	9018	5,217,506	4,152,872	14,236,185
디지털 멀티미터(기록 장치 없음)	9030	28,408	113,842	310,101
단상 전자식 전력량계	9028	650,139	378,635	952,320
의료·외과·치과·수익용 가구	9402	324,257	152,819	2,635,482

자료 : 중국 해관총서(海關總署).

주 : 의료기기(HS 4CODE)는 2024년 대비 증감률 상위 5개 품목을 선정.

3. 종합평가 및 전망

- (종합평가) 2025년 북한 경제는 대북제재와 팬데믹 이후의 제약적 여건 속에서, 전국 단위의 대규모 정책 동원을 통해 국가경제발전 5개년계획을 마무리하며 다음 단계로의 이행 기반을 정비한 해로 평가할 수 있음
 - 2025년은 농업 생산 증가, 주택·지방공업·보건 등 인민생활과 직결된 부문에서 가시적 성과가 집중적으로 제시됨
 - 이는 구조적 도약이라기보다는, 대대적인 정책·자원 동원을 통해 그간 위축되었던 경제·사회 시스템을 회복·유지하는 데 초점이 맞춰진 결과
 - 다시 말해, 2025년의 성과는 본격적인 성장 국면 진입보다는 다음 단계 이행을 위한 기초 여건을 정비한 해라는 성격이 강함
 - 이러한 성과는 수도와 지방을 아우르는 전국적인 현대화 프로젝트가 동시다발적으로 추진된 경제 정책 집행 방식과 밀접하게 연관
 - 평양시 5만세대 살림집 건설 사업은 역대 최대 규모의 수도 개발 사업으로, 단기간에 막대한 자원을 집중 투입한 상징적인 프로젝트임
 - 또한 농촌 주택 건설과 지방발전 20×10 정책 역시 전국을 대상으로 빠른 속도로 추진되며, 농업·경공업·생활 인프라를 포괄하며 정책 범위가 점점 확대되는 양상
 - 이는 부분적·점진적 개선이 아니라, ‘한 번에 정비하지 않으면 다음 단계로 갈 수 없다’는 인식 하에 추진된 국가적 총력 사업으로 해석 가능
 - 이와 같은 2025년의 경제 운영 양상은 2021~2025년 국가경제발전 5개년계획의 정비·보강적 성격이 집약적으로 표출된 결과로 평가됨
 - 해당 5개년계획은 대북제재와 코로나19 팬데믹이라는 제약 조건 속에서 수립·집행된 계획으로, 외연적 확장보다는 내부 구조의 복원과 안정화에 초점
 - 제8차 당대회에서 제시된 계획은 금속·화학공업을 관건 고리로 설정하고, 기간 공업 부문 간 연계를 복구·강화하여 경제 전반의 작동성을 회복하는 데 중점
 - 농업·경공업 부문에서는 원료·자재의 국산화와 재자원화를 통해 수입 의존도를 낮추고, 제재 환경 하에서도 유지 가능한 생산·공급 구조를 구축하려는 방향이 일관되게 유지

- 최근 북한 당국이 자력갱생과 함께 강조하고 있는 ‘자생자결’ 담론은 2025년 경제 운영의 방향성을 함축해 보여주는 개념
 - 자력갱생이 물적 자원의 자체 조달에 방점을 둔 개념이라면, 자생자결은 경제·사회 시스템 전반의 자기 유지 능력과 구조적 안정성을 강조하는 개념으로 이해할 수 있음
 - 이는 제재 장기화 국면에서 대외 변수에 대응하기보다는, 대외 변수의 영향 자체를 최소화하려는 구조적 대응 전략으로 이해 가능
 - 5개년 계획은 이러한 자생자결적 경제 구조로 이행하기 위한 과도기적 성격을 지닌 계획으로 평가됨

- 이러한 흐름 속에서 2025년을 기점으로 전국적 ‘본보기 사업’ 단계는 상당 부분 마무리 국면에 진입한 것으로 판단됨
 - 지난 5년 간 평양시 주택단지(거리) 건설, 농촌·지방공업 개발, 보건(병원), 관광 인프라 등 주요 프로젝트에서 시범 사업이 일단락된 모습
 - 향후에는 동일한 정책 모델을 전국적으로 확산시키는 동시에, 이미 구축된 시설과 산업을 안정적으로 운영하는 문제가 핵심 과제로 부상할 것으로 판단됨
 - 이는 국가의 직접적, 주도적인 투자 역할이 점차 축소되고, 운영과 성과에 대한 책임이 지방·기업·개인 단위로 이전되는 구조적 전환을 시사

- (전망) 9차 당대회에서 제시될 새로운 국가경제발전 5개년계획은 2021~2025년 계획보다 상향된 목표 설정이 불가피할 것으로 전망
 - 북한 당국이 기존 5개년계획의 ‘완수’ 를 공식적으로 천명한 만큼, 단순한 정비·보강의 연장은 정책적 설득력이 제한적
 - 이에 따라 차기 계획은 전국적 현대화 프로젝트의 시범·본보기 단계에서 벗어나, 전 지역으로의 단계적 확산과 정착, 그리고 가시적인 생산·운영 성과 창출을 요구하는 방향으로 설정될 가능성
 - 2021~2025년의 5개년계획에 따라 중점 추진된 사업에서 양적 확대와 질적 성과를 동시에 요구하는 목표가 제시될 가능성

- 이와 함께 향후 경제 운영의 무게중심은 하드웨어 확충에서 소프트웨어, 즉 인적 역량과 운영 책임으로 이동할 수 있음
 - 국가가 막대한 자원을 투입해 구축한 시설과 산업 기반을 지속 가능하게 유지하기 위해 운영 주체의 전문성과 책임을 강조하는 흐름
 - 최근 김정은 국무위원장이 계기 시마다 현장 종사자부터 관리·지도 책임자에 이르기까지 기술 수준, 자질, 외국어 능력까지 직접 언급한 점은 상징적
 - 이는 개인의 충성이나 동원만으로는 운영 단계의 성과를 담보하기 어렵다는 인식이 반영된 결과로 해석 가능

- 한편, 도·시·군 단위의 ‘주인 역할’ 강조는 지방 단위 책임 운영 체계로의 점진적 이행을 의미할 가능성
 - 지방발전 정책에서 건설 이후의 운영 책임을 지방에 귀속시키는 구조는 성과와 실패 모두를 지역 단위에서 감내하도록 하는 방향으로 전개될 것으로 전망
 - 이는 정책 방향과 기준은 중앙이 유지한 채, 운영 부담과 성과·실패의 책임을 지방 단위로 이전하는 관리 방식의 변화로 이해 가능
 - 향후 지역 간 운영 역량 차이가 경제 성과의 격차로 전이될 가능성 존재

- 종합적으로 차기 5개년계획은 ‘자생자결’을 실질화하는 단계로서, 외부 변수에 흔들리지 않는 체계 구축과 내부 역량 강화를 동시에 요구하는 계획이 될 가능성
 - 이는 대외 환경 개선을 전제로 한 성장 전략이 아니라, 제재와 불확실성을 상수로 두고 설계되는 계획일 가능성이 높음
 - 목표 수준은 상향되나, 성과 달성의 부담은 지방·기업·개인에게 더욱 강하게 전가될 가능성
 - 이러한 전환이 체제의 안정성과 효율성을 제고할지, 혹은 내부 부담을 누적시킬지는 향후 운영 성과에 따라 평가됨

4. 시사점

- 북한의 정책적 수요를 고려하여, 국제적 정당성 확보가 가능하고, 국민적 공감대와 지지를 확보할 수 있는 부문부터 남북간 단계적 협력 재개 가능성을 점검할 필요
 - 향후 북한 경제정책 기조는 ‘지속가능성’ 을 보다 중시하는 방향으로 전개될 가능성이 높으며, 남북협력은 이러한 변화에 부합하는 협력 분야를 발굴·구체화하여 추진할 필요가 있음
 - 2025년 북한 경제는 농업·주택·보건 등 민생 분야에서 가시적 성과를 도출했으나, 대규모 동원과 자원 집중에 기반한 단기적 성격이 강함
 - 이러한 자원 집중형 성과는 반복·확대 과정에서 동원 여력이 제약될 수 있어, 향후 정책의 무게중심이 ‘신규 건설’ 보다 ‘기존 설비의 운영·가동 성과’ 로 이동할 가능성이 있음
 - 이에 따라 향후 남북협력은 일회성 물질 지원보다 운영 병목을 완화하고 지속 가능성을 제고할 수 있는 협력 분야를 중심으로 설계할 필요가 있음
 - 북한이 강조하는 인적 역량 강화 기조는 남북협력의 초기 접점을 설정할 수 있는 비교적 민감도가 낮은 분야로 평가됨
 - 최근 북한은 전 사회 구성원의 기술 수준과 자질 제고를 반복적으로 강조
 - 인적 역량 제고는 보건·농업·경공업·관광·교육 등 북한이 역점 추진한 대부분의 부문에서 성과를 좌우하는 공통 요인임
 - 인적 역량 중심 협력은 대규모 투자·물자 지원에 비해 정치적 해석의 여지가 상대적으로 낮고, 단계적 접근이 가능
 - 또한 남북협력의 성격을 ‘외부 의존’ 이 아니라 ‘운영 효율 제고’ 로 재정의할 여지를 제공할 수 있음
 - 인력 교육·훈련, 기술 교류 등은 인도적 지원을 넘어 운영 단계의 취약성을 보완하는 방향으로 설계 가능
 - 결과적으로 사람 중심 협력은 남북협력 재개의 초기 접점으로 활용할 수 있는 여지가 존재

- SDGs 기반 협력은 북한의 민생 중심 정책 방향과 정합성을 가지며, 제재 환경 하에서도 추진 가능한 협력 틀로 활용 가능
 - 보건, 식량, 위생, 재난 대응 등 SDGs 분야는 북한이 정책적으로 중시하는 영역과 상당 부분 중첩됨
 - 특히, SDGs는 남북협력을 특정 정치 의제의 하위 수단이 아니라 ‘보편적 발전 목표’로 재구성하는 데 유리함
 - 또한, 보건·식량·재난 대응은 체제 경쟁과 분리된 분야로서 사회적 정당성을 확보하기 상대적으로 용이
 - SDGs 접근은 협력 성과를 ‘지원 규모’가 아니라 ‘개선의 방향과 축적’으로 설명할 수 있는 체계를 제공
 - 따라서 SDGs 기반 협력은 북한의 정책 수용성과 대외 정당성을 동시에 높일 가능성이 존재한다고 볼 수 있음

- 남한의 접경지역 평화경제특구 구상은 북한의 폐쇄적인 자력갱생·자생자결 기조를 고려한 협력의 실험적 공간으로 활용될 수 있음
 - 평화경제특구를 활용한 협력은 대규모 개발보다 제한적·관리된 협력부터 시작할 경우, 상호 부담과 위험을 통제하며 신뢰를 축적할 수 있음
 - 북한이 외부 의존을 경계하는 상황에서는 ‘대규모 자본 유입’보다 ‘관리 가능한 협력’이 수용 가능성을 높일 수 있음
 - 북한의 수입 의존 완화, 국산화, 내부 순환, 운영 역량 강화 수요와 정합적인 협력 분야를 중심으로 접근할 필요
 - 특히, 북한의 ‘지방발전 20×10 정책’ 추진 지역과 병원·종합봉사소·양곡 관리시설 등 3대중점사업 추진 의지와 연계한 접근이 필요
 - 특구는 단순한 생산 거점뿐만 아니라 협력의 제도적 경험과 조정 메커니즘을 축적하는 공간으로도 설계하는 것이 합리적일 것임 **HRI**

참고 문헌

- 농촌진흥청 보도자료. 2025.12.23. “올해 북한 식량작물 490만 톤 생산, 전년 대비 12만 톤 증가.” 농촌진흥청.
- _____. 2024.12.20. “올해 북한 식량작물 478만 톤 생산, 전년 대비 4만 톤 감소.” 농촌진흥청.
- 《로동신문》 2025년 12월 12일자, “조선로동당 중앙위원회 제8기 제13차 전원회의 확대회의에 관한 보도” .
- 2025년 10월 23일자, “지역의 경제발전과 인민생활향상에서 은을 낸다-20개 시, 군들에 일떠선 새 지방공업공장들에서” .
- _____. 2025년 8월 18일자, “새로운 지방발전정책의 생활력이 과시되고 있다-현대적인 지방공업공장들이 일떠선 시, 군들에서” .
- 박용한. 2025.4.7. “러·북 군사협력의 경제적 파급효과와 대응 방향.” 안보전략 FOCUS 제21호, 국방연구원.
- 연합뉴스. 2025년 7월 7일자. “북한 원산갈마 4박5일에 100달러“...내국인 관광 독려.” <<https://www.yna.co.kr/view/MYH20250707003100038>>(검색일: 2026년 1월 15일).
- 정은이. 2026.1.12. “최대 규모 신의주온실종합농장! 북·중 국경관문 위에서 지방발전의 ‘새 시대 이상적 농장도시’ 가 될 것인가?.” Online Series CO 26-01, 통일연구원.
- 조선민주주의인민공화국 외국문출판사. 2025. “원산갈마해안관광지구안내” .
- 통일부. 2025.3.7. “주간북한동향.” 제1765호. 통일부.
- 한국산업은행. 2025. 『2025 북한의 산업-6권 서비스업-』. 한국산업은행.
- DailyNK. <https://www.dailynk.com>.
- 한국은행 경제통계시스템. <https://ecos.bok.or.kr>.
- 중국 해관총서(海关总署). <http://www.customs.gov.cn>.
- Google Earth. <https://earth.google.com/web>.