

현안과 과제

■ 2024년 북한경제 평가 및 2025년 전망
-조선노동당 중앙위원회 제8기 제11차 전원회의
결과를 중심으로-

목 차

■ 2024년 북한경제 평가 및 2025년 전망
-조선노동당 중앙위원회 제8기 제11차 전원회의 결과를
중심으로-

| | |
|-------------------------|----|
| Executive Summary | i |
| 1. 개요 | 1 |
| 2. 2024년 북한경제 평가 | 2 |
| 3. 2025년 북한경제 전망 | 12 |

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

□ 통일경제센터 : 강 성 현 선임 연구 원 (02-2072-6221, shkang@hri.co.kr)
이 해 정 수석 연구 위 원 (02-2072-6226, hjlee@hri.co.kr)

Executive Summary

□ 2024년 북한경제 평가 및 2025년 전망

■ 개 요

북한은 2024년 12월 23일부터 27일까지 조선노동당 중앙위원회 제8기 제11차 전원 회의를 개최하여 2024년을 결산하고 2025년도 국정운영 방향을 제시하였다. 김정은 북한 노동당 총비서는 2024년을 ‘변혁의 해’, ‘도약의 해’로 평가하고, 2025년에는 제8차 당대회 결정 완수를 위한 실속있는 계획 수립을 주문하였다.

■ 2024년 북한경제 평가

가. 대내 경제

2024년 북한의 경제는 2023년에 이어 플러스 성장세를 이어갔을 것으로 보이나 대내외적 제약으로 인해 제한적인 성장에 그쳤을 것으로 판단된다. 2023년 이후의 성장세는 이전의 장기적인 마이너스 성장에 따른 기저효과로 보여진다. 특히, 2024년 하반기 서북부지역 수해복구에 상당한 재원이 투입됨에 따라 건설업 관련 부문을 제외한 다른 부문의 회복세가 둔화되었을 수도 있다.

식량 생산은 양호한 기상 여건과 관개정비사업 실적 등으로 2023년과 유사한 수준을 유지한 것으로 보인다. 북한 또한 2023년에 이어 2024년에도 작황을 ‘풍년’이라고 평가하였다. 다만 하반기에 이어진 폭우·폭염 등 기상 이변으로 인해 생산에 차질을 빚었을 것으로 보인다. 특히, 2024년 1~11월 간 대중국 식량작물 수입 감소(전년대비 83.5% 감소) 등으로 인해 민간 시장의 쌀값이 두 배 가까이 상승하면서 주민들의 식량 수급 불안정성이 높아진 것으로 판단된다.

경공업 부문에서는 '지방발전 20×10 정책'에 따른 밀가루 가공공장 건설, 학생 신발 공장 건설 등에서 성과를 거두었다. 2024년 북한은 '지방발전 20×10 정책'을 통해 매년 20개 군에 지방공업 공장을 건설하여 주민들의 물질적 생활 수준을 향상시키는 것을 목표로 하였다. 1차년도 사업은 김정은의 각별한 관심 속에 순조로이 완료된 것으로 판단된다. 학생용품 공급 문제는 최근 강조되고 있는 과제 중 하나로, 김정은과 당의 각별한 관심과 애민관을 부각시키는 수단으로 활용되고 있다. 2023년 이후 학생교복 공장과 학생신발공장 건설이 전국 각지에서 활발하게 펼쳐졌다. 한편, 2024년 하반기부터 도소재지를 중심으로 즉석국수공장 등 밀가루가공식품공장들이 준공되고 있다. 2021년 북한은 인민의 식생활 문화를 흰쌀밥과 밀가루 음식 위주로 바꾸겠다는 ‘알곡생산구조 전환’을 선언하고, 밀 생산에 노력을 기울이고 있다. 2023년에는 밀가공공장 능력 확대 사업이 우선 추진되었으며, 2024년 말에 들어 즉석국수공장이 준공소식이 이어지고 있다.

건설 부문에서는 제8차 당대회에서 제시되었던 평양 및 검덕지구 살림집 건설의 4년차 사업이 계획대로 진행된 것으로 보이며, 2024년 하반기 긴급히 진행되었던 서북부 지역의 수해 복구 사업에서도 일정 정도 성과를 거둔 것으로 보인다.

나. 대외 경제

2024년 북한의 대외 무역은 회복세가 지속되고 있는 것으로 판단된다. 북한 대외무역의 대부분을 차지하는 중북 무역액은 2024년 1~11월 간 19.3억 달러로 전년동기 대비 5.3% 감소하였다. 2024년 중북관계가 소원해졌다는 평가가 존재하지만 중북 무역에 심각한 정도로 부정적인 영향을 미치지 않은 것으로 판단된다.

관광 부문의 경우 2024년 러시아 관광객 입국을 제한적으로 허용하였지만 실적은 미미하였고, 중국 등 여타 시장에 대해서는 개방이 이뤄지지 않았다. 코로나19 팬데믹 시기를 전후해 북한은 『관광법』 등 법제를 정비하거나, 향후 내외국인 관광과 연계시킬 수 있는 승마구락부나 항공구락부 등 체육시설을 조성하는데 주력한 것으로 보인다. 2024년 7월 이후에는 김정은이 삼지연시와 원산갈마해안관광지구 현지도에 나서면서 본격적인 개방 준비에 나서는 모습이다.

■ 2025년 북한경제 전망과 과제

2025년 북한 경제 부문 사업방향은 국가경제발전 5개년계획의 성과적 완결과 실속있는 후속 단계 준비 공정으로 설정되었다. 김정은 총비서는 2025년 경제 정책 방향을 제시하며, 기간공업, 건설, 농업, 경공업 등 주요 부문에서 실질적인 성과를 도출해야 한다고 강조했다. 그러나 구체적인 목표에 대한 언급이 적어 정확한 정책 방향을 파악하기는 어려운 상황이다.

2025년 북한은 제한된 자원을 두고 당면한 ‘국가경제발전 5개년 계획’의 달성과 ‘새시대 농촌혁명강령’, ‘지방발전 20×10 정책’ 등 장기 과제의 추진 사이에서 우선 순위와 자원 배분의 딜레마에 직면할 수 있다. 2025년은 북한 노동당 창건 80주년이면서 당 중앙위 제8기의 마지막 해로서 경제적 성과를 과시하여 김정은의 리더십을 재확인, 공고화할 필요성이 있는 중요한 해이다. 이에 북한은 ‘인민대중제일주의’를 강조하면서 정비·보강 전략인 국가경제발전 5개년계획(2021~2025년)을 성과적으로 마무리하기 위해 대규모 노력 동원을 지속할 가능성이 존재한다. 특히, 평양시 5만 세대 건설, 농촌살림집 건설, 원산-갈마해안관광지구(2025.6 개장 목표) 등 가시적 성과를 과시할 것으로 보인다. 향후 북한은 제한된 자원 속에서 2025년 국가경제발전 5개년계획을 성공적으로 마무리하는 동시에, 8차 당대회 이후 새롭게 등장한 장기 과제의 연속성을 확보하고 단-장기 정책 간 균형을 유지해야 하는 과제를 안고 있다. 리더십 확보를 위해 단기 성과를 달성해야 한다는 압박과 장기적 기반을 구축해야 한다는 요구가 동시에 작용하고, 재원을 효과적으로 분배하지 못할 시 단-장기 과제 모두 제한적 성과에 그칠 수 있다.

1. 개요

○ 북한은 조선노동당 중앙위원회 제8기 제11차 전원회의(이하 전원회의)를 개최하여 2024년을 결산하고 2025년 국정 운영 방향을 제시('24.12.23~27)

- 북한은 2024년을 극난한 시련속에서 확대장성한 성과들로 가득찬 '변혁의 해', '도약의 해'로 전환시켰다고 평가하고, 2025년에는 제8차 당대회 결정 완수를 위한 실속있는 계획 수립을 주문
 - 김정은 北 노동당 총비서는 2024년을 2023년과 마찬가지로 “전 방면에서 새로운 변환적 국면을 열어놓은 의의깊은 사변들을 이룩하였다”고 평가
 - 경제부문에 대해서는 “국가경제전반이 장성추이를 확고히 하고 인민들의 복리와 직결된 실제적인 결실들을 이룩하였다”고 긍정적으로 평가
 - 2025년 경제부문의 과제로 국가경제발전 5개년계획을 성과적으로 완료하고 차기 발전노정에 진입하기 위한 준비공정을 실속있게 추진할 것을 주문
- 금번 전원회의에서는 ‘2024년 결산(당 및 국가정책집행정형 총화) 및 2025년 국정 운영 방향(투쟁 방향)’을 비롯한 7개 의정이 다뤄짐
 - 별도 의정으로서 ‘새로운 지방발전 정책과 향후 과업’, ‘교육토대 강화’, ‘당내 기구사업’ 문제 등을 논의하였음
 - 한편으로는 예년과 같이 ‘당중앙검사위원회 2024년 사업정형’, ‘2025년도 국가 예산안’ 등을 검토·심의하였음

○ 본 보고서는 금번 전원회의 및 로동신문 등 관련 자료를 분석하여 2024년 북한경제를 평가하고 2025년 정책 방향을 점검하고자 함

< 북한 조선노동당 중앙위원회 제8기 제11차 전원회의 의정 >

| 6대 의정 |
|---|
| 의정 ① : 2024년도 당 및 국가정책집행정형에 대한 총화와 2025년도 투쟁방향에 대하여 |
| 의정 ② : 당중앙검사위원회 2024년도 사업정형에 대하여 |
| 의정 ③ : 우리 당의 새로운 지방발전정책과 금후과업에 대하여 |
| 의정 ④ : 나라의 교육토대강화를 위한 일련의 조치를 실시할데 대하여 |
| 의정 ⑤ : 2024년도 국가예산집행정형과 2025년도 국가예산안에 대하여 |
| 의정 ⑥ : 당내기구사업에 대하여 |
| 의정 ⑦ : 조직문제 |

자료 : 《로동신문》 2024년 12월 29일자.

2. 2024년 북한경제 평가

○ 2024년은 플러스 성장세를 이어나갔을 것이나 대내외적 제약으로 인해 제한적인 성장에 그쳤을 것으로 판단됨

- 북한경제는 2017년 이후 마이너스 성장세를 보여왔으나 2023년 회복세로 전환
 - 한국은행에 따르면 북한 경제는 2017년부터 2022년까지 마이너스 성장을 지속하였음(2019년 제외)
 - 2022년 8월 비상방역전 승리를 선포한 이후 대외 무역이 활성화·안정화되면서 2023년에는 3.1%의 경제성장률을 기록하며 회복세를 보였음
- 북한 경제는 2024년에도 성장세를 보였을 것으로 판단되나, 이는 과거의 장기적인 마이너스 성장으로 인한 기저효과가 작용한 결과일 수 있음
 - 북한 경제의 회복세는 국제사회의 경제제재와 열악한 제조업 인프라, 이상 기후에 취약한 농업 기반 등 구조적 제약 요인으로 인해 제한적인 수준에 머물 수 있음
 - 특히, 2024년 하반기 서북부지역 수해복구에 상당한 재원이 투입됨에 따라 건설업 관련 부문을 제외한 다른 부문의 회복세가 둔화되었을 수 있음

< 북한의 산업별 성장률 추이 >

(전년대비 증감률, %)

| 산업별 | '14 | '15 | '16 | '17 | '18 | '19 | '20 | '21 | '22 | '23 |
|-----------|------|-------|------|-------|-------|------|------|-------|------|------|
| 국내총생산 | 1.0 | -1.1 | 3.9 | -3.5 | -4.1 | 0.4 | -4.5 | -0.1 | -0.2 | 3.1 |
| 농림어업 | 1.2 | -0.8 | 2.5 | -1.3 | -1.8 | 1.4 | -7.6 | 6.2 | -2.1 | 1.0 |
| 광업 | 1.6 | -2.6 | 8.4 | -11.0 | -17.8 | -0.7 | -9.6 | -11.7 | 4.6 | 2.6 |
| 경공업 | 1.5 | -0.8 | 1.1 | 0.1 | -2.6 | 1.0 | -7.5 | -2.6 | 5.0 | 0.8 |
| 중화학공업 | 0.5 | -4.6 | 6.7 | -10.4 | -12.4 | -2.3 | -1.6 | -3.7 | -9.5 | 8.1 |
| 전기·가스·수도업 | -2.8 | -12.7 | 22.3 | -2.9 | 5.7 | -4.2 | 1.6 | 6.0 | 3.5 | -4.7 |
| 건설업 | 1.4 | 4.8 | 1.2 | -4.4 | -4.4 | 2.9 | 1.3 | 1.8 | 2.2 | 8.2 |
| 서비스업 | 1.3 | 0.8 | 0.6 | 0.5 | 0.9 | 0.9 | -4.0 | -0.4 | 1.0 | 1.7 |

자료: 한국은행 경제통계시스템.

- 2023년 12월 북한은 당 중앙위 제8기 제9차 전원회의에서 ‘2024년도 투쟁방향’을 설정. 모든 부문·단위에서 ‘국가경제발전 5개년계획(2021~2025)’의 명백한 실천적 담보를 확보할 것을 명시
 - 김정은은 당시 회의에서 2024~2025년 간 제8차 당대회(2021.1)가 설정한 목표를 완료하고 차기(제9차 당대회) 단계를 준비하는 과정으로 삼도록 하였음
 - 특히 2024년에는 제8차 당대회 결정관철에서 미비하거나 걸림돌이 되는 문제점을 해결하는데 중점을 두도록 지시
 - 또한 △국가적인 행정경제사업체계 및 질서 강화, △인민경제 전 부문에서 증산 및 정비보강사업 완료, △ ‘12개 중요고지’ 지속 집중, △기간공업(금속·화학·전력·석탄·기계·철도운수 등) 부문 중점과제 등을 제시
 - ※ 12개 중요고지 : 알곡(식량작물), 전력, 석탄, 압연강재, 유색금속(비철금속), 질소비료, 시멘트(시멘트), 통나무, 천(옷감), 수산물, 살림집(주택), 철도화물수송량.
- 2024년 12월 전원회의는 2024년 경제부문에 대해 ‘국가경제 전반의 성장세를 견고히하고 인민 복리와 직결된 실질적 성과를 달성했다’고 자평
 - ‘12개 중요고지’는 2023년과 같이 전 부문의 생산목표를 점령(달성)했다고 밝힘
 - ※ 단, 북한은 ‘12개 중요고지’의 구체적인 목표치와 생산량을 밝히지 않고, 달성률로 표현하고 있어 해석에 유의할 필요가 있음.
 - 금성뜨락또르공장 2단계 개건현대화공사와 황해제철련합기업소 에너지절약형 산소열범용광로건설 등의 정비보강공사, 농업과 건설 부문 및 수해복구사업에서 성과를 거뒀다고 언급
 - 다만, 국가 차원의 재해 방지 역량 부족과 건설 사업의 과학적 기반 미비 등 전진과 발전을 저해하는 일련의 편향과 결점들도 지적된 것으로 보임

< 2023~2024년 ‘12개 중요고지’ 생산 실적 >

| 2023년 실적 | 2024년 실적 |
|--|---|
| - ‘인민경제발전 12개 고지’ 모두 점령 - ① 알곡: 103%, ② 전력, 석탄, 질소비료: 100%, ③ 압연강재: 102%, ④ 유색금속: 131%, ⑤ 통나무: 109%, ⑥ 시멘트, 일반천: 101%, ⑦ 수산물: 105%, ⑧ 철도화물수송량: 106%, ⑨ 살림집: 건설중 세대수 포함 109% | - ‘인민경제발전 12개 고지’ 모두 점령 - ① 압연강재: 127%, ② 유색금속: 106%, ③ 질소비료: 103%, ④ 전력 101%, ⑤ 석탄: 110%, ⑥ 시멘트: 101%, ⑦ 통나무: 104%, ⑧ 수산물: 101%, ⑨ 철도화물수송량: 108%, ⑩ 천: 101%, ⑪ 알곡: 107%, ⑫ 살림집 : 구체적 수치 미공표 |

자료 : 《로동신문》 2023년 12월 31일자; 2024년 12월 29일자.
 주 : 각년도 생산실적은 해당 실적을 밝힌 기사의 언급순으로 기술.

가. 2024년 대내 경제

① 식량

○ 2024년 비교적 양호한 기상여건과 전국적인 관개정비사업 성과 등을 고려하면 2023년 수준의 양호한 식량 생산 실적을 거뒀을 것으로 보임

- 북한은 2023년에 이어 2024년에도 식량작물(알곡) 작황을 ‘풍년’이라고 평가
 - 북한은 2024년 농업 부문 과제로 △농기계발전전략 및 단계별목표 수립, △농촌 경리의 기계화, △관계체계 완비, △간석지건설 지속 추진, △전국적인 농촌 지원 분위기 조성, △현대적인 밀가공공장 건설 및 밀가공기술 개선 등을 설정
 - 2024년 7월 북한은 상반기 농사에 대해 관개공사 적시 완료, 비료·농약·연유(석유 제품) 등 영농자재의 (원활한) 공급, 농업근로자의 대중적 열의 고조 등에 힘입어 밀·보리 수확이 증가하고 모내기가 적기에 완료되었다고 평가
 - ※ 북한은 2023년 2월 당 중앙위 제8기 제7차 전원회의에서 관개체계 정비의 중요성을 강조 이후 2023~2024년 간 연도별 목표치를 모두 조기 완수했다고 밝힘.¹⁾
 - 다만, 하반기에 이상기후 대비, 과학기술적 농작물 비배관리 등을 주문했으나, 7월부터 이어진 폭우·폭염으로 인해 생산에 일부 차질이 있었을 것으로 보임
- 한국 농촌진흥청도 2024년도 북한 식량작물 생산량을 2023년(482만 톤)에 비해 0.8% 감소한 478만 톤으로 추정해 양호한 수준을 유지한 것으로 보임
 - 특히, 밀/보리 증산 정책에 따라 2년 연속 20%대 이상의 증산 실적을 보인 것으로 추정('21년 16만 톤 → '22년 18만 톤 → '23년 22만 톤 → '24년 28만 톤)

< 2024년도 북한 식량작물 생산량 추정치 >

| 구 분 | 계 | 쌀 | 옥수수 | 감자/ 고구마 | 밀/ 보리 | 콩 | 기타 잡곡 |
|-----------------------------------|------|-----|------|------------|----------|------|----------|
| 재배면적(천ha) | 1912 | 519 | 719 | 344 | 142 | 160 | 28 |
| 수량(kg/10a) | - | 414 | 224 | 157 | 197 | 113 | 71 |
| 2024년 생산량(만 톤) (A) | 478 | 215 | 161 | 54 | 28 | 18 | 2 |
| 2023년 생산량(만 톤) (B) | 482 | 211 | 170 | 58 | 22 | 19 | 2 |
| 2023년 대비 증감비율(%) [(A-B)/B×100] | -0.8 | 1.9 | -5.3 | -6.9 | 27.3 | -5.3 | 0 |

자료 : 농촌진흥청.

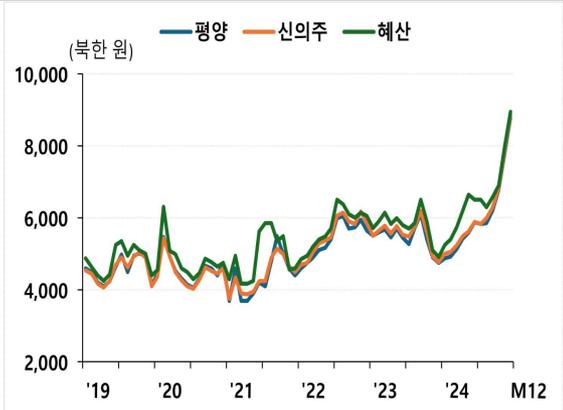
1) 《로동신문》 2023년 6월 8일자; 2024년 6월 12일자.

- 2024년 식량작물 수급에서 특징은 2023년과 달리 대중국 식량작물 수입이 현저히 감소한 점임
 - 세계식량기구(FAO)는 2020/21 유통연도 당시 북한의 식량작물 필요량을 약 595.2만 톤으로 추정했는데, 농진청 추정을 고려할 시 매년 100만 톤 이상을 외부에서 조달해야 함
 - 그런데 중국 해관총서에 따르면, 중국이 북한에 2024년 1~11월 간 수출한 식량작물은 전년동기 대비 83.5% 감소한 4.4만톤에 불과(쌀 1.9만 톤, 밀·밀가루 2.5만 톤, 옥수수 295톤, 대두 20톤 가량)
- 이와 맞물려 2024년 말 북한 민간 시장에서 유통되는 쌀 값이 2023년 말 대비 약 2배 상승했다는 관측이 나오면서 주민들의 식량 수급 불안정성이 높아졌을 가능성 제기²⁾
 - 데일리NK에 따르면, 2023년 12월 평양, 신의주, 혜산의 쌀(1kg) 가격은 각각 4,750원, 4,770원, 4,915원 정도에 형성되었으나, 연중 지속 상승하여 2024년 12월 초 9,250원, 9,300원, 9,450원대까지 오른 것으로 관측
 - 쌀 가격 상승 배경으로 △대중국 수입 감소, △공식임금 인상³⁾, △북한 당국이 운영하는 양곡판매소⁴⁾로의 쌀 공급 집중, △환율 상승에 동반한 쌀 값 상승 등이 복합적으로 작용했을 것으로 언급되고 있음

< 북한의 대중국 식량작물 수입량 >



< 북한 민간시장 쌀가격 추이 >



자료 : 농진청

주 : 쌀(HS1006), 밀·밀가루(HS1001, 1101), 옥수수(HS1005), 대두(HS1201).

자료 : 데일리NK.

2) 데일리NK에 따르면, 2023년 12월 평양, 신의주, 혜산의 쌀(1kg) 가격은 각각 4,750원, 4,770원, 4,915원 정도에 형성되었으나, 연중 지속 상승하여 2024년 12월 초 9,250원, 9,300원, 9,450원대까지 오른 것으로 관측.
 3) 아시아프레스(2024년 1월 5일자)에 따르면, 2023년 11~12월 간 노동자 및 공무원의 임금을 전년 대비 10배 인상시켰다고 함.
 4) 양곡판매소는 2021년 11월 국내에 처음 알려졌으며 북한 당국이 직접 운영하면서 민간 종합시장(장마당)보다 15~20% 가량 저렴한 가격에 식량을 판매하는 것으로 알려졌다.

② 경공업

○ 2024년은 ‘지방발전 20×10 정책’에 따른 지방공업공장 건설을 필두로 학생 신발공장 건설, 밀가루가공식품공장 건설 등에서 일정 정도 성과를 거두었음

- 2024년 경공업 부문 과제는 예년과 같이 ‘인민생활 향상’을 강조하는 기조가 유지되었으며, 지방공업 및 밀가루 가공업, 학생용품 공급 문제 등을 중요하게 다룸
- 북한은 2024년 경공업 부문 과제로 △인민소비품·기초식품의 질 제고, △경공업 공장 및 지방공업공장의 현대화, △잠업 부문 발전, △상업·급양·편의봉사사업 개선 등을 설정
- 또한, 식료품 공업과 관련하여 밀 증산에 따라 현대적인 밀가공공장 건설, 밀가공 기술 개선 및 제품의 질 제고 등 목표로 설정하였음
- 한편으로는 경공업성 등이 각지의 교복 생산 단위들이 학생 필수용품 생산 및 공급체계를 강화할 것을 주문

○ (지방발전 20×10 정책) 전국가적인 관심과 투자에 따라 1차년도 사업은 순조롭게 진행된 것으로 보임

- 김정은은 금 번 전원회의에서 ‘지방발전 20×10 정책’의 1차년도 사업을 상당히 긍정적으로 평가(“완벽한 첫 실체들”)
- 북한은 중앙의 집중적인 재원 투입을 통해 10년 간 매년 20개 군에 지방공업 공장을 건설하여 인민들의 물질생활수준을 개선시키겠다는 중장기 계획 수립
- 김정은 자신이 직접 정책을 책임지고 관리하겠다는 의지를 표출하고, 2024년에만 9차례 관련 공개활동(현지지도, 착공·준공식 참석 등)에 나섬
- 한 북한전문매체는 1년 동안 20개 지역의 공장 건설 현황을 위성사진으로 비교·분석한 결과, 건물 지붕을 포함한 공장의 외관은 거의 완성됐으며, 주변 정리에서만 차이를 보인다고 분석⁵⁾
- 1차년도 사업이 추진되면서 정책 범위가 확대되는 양상도 나타남
- 금 번 전원회의는 기존 지방공업공장 건설 외에 8월 김정은이 지시하였던 3대 필수대상(△보건시설, △과학교육 및 생활문화시설(복합형문화중심), △양곡관리시설) 건설을 공식적으로 정책에 포함시킴

5) RFA(2024년 12월 25일자).

○ (학생용품 공급사업) 2024년은 학생신발공장 건설사업이 활발하게 펼쳐짐

- 김정은 집권 이후 국가의 학생용품 책임 공급 문제가 지속적으로 강조되어 왔는데, 이는 ‘새 세대들’을 위한 김정은과 당의 각별한 관심과 애민관을 부각시키는 수단으로 활용되는 모습
 - 김정은은 2021년 12월 당 중앙위 제8기 제4차 전원회의에서 학생들에게 국가적 부담으로 교복과 학용품을 보장해줄 것을 주문
 - 금 번 전원회의에서는 교육사업은 ‘제1의 국사’, ‘가장 책임적인 중대사’로 규정하고 교육진흥의 선차성, 필수성 등을 강조
- 2023년 이후 학생용품 공급과 관련하여 학생교복공장 및 학생신발공장 건설이 전국 각지(도소재지 중심)에서 성과를 거두기 시작
 - 교복공장 : 2023년 6월 신의주시, 10월 청진시, 11월 라선시·남포시, 12월 사리원시·혜산시·평성시·강계시·해주시, 2024년 1월 평양시(개건현대화 추정), 6월 원산시·함흥시 등이 준공됨
 - 신발공장 : 2024년 1월 평양시(추정), 6월 원산시·남포시·강계시·함흥시·평성시·사리원시, 7월 혜산시, 12월 청진시·함흥시·해주시 등이 준공됨

○ (밀 관련 식료품 공장) 2024년 하반기부터 도소재지를 중심으로 밀가루를 활용한 즉석국수공장이 준공되고 있음

- 2021년 북한은 인민의 식생활 문화를 흰쌀밥과 밀가루 음식 위주로 바꾸겠다는 ‘알곡생산구조 전환’을 선언
 - 쌀과 밀의 경작 면적을 늘려 옥수수 중심의 경작지를 다른 곡물로 전환하겠다는 목표를 설정
 - 2000년대 북한 주민들의 식생활이 변화하며 밀가루에 대한 수요가 증가했는데, 중국 등으로부터 수입에 의존하는 경향이 있어 내부적으로 밀 생산 확대와 자급자족 체계 구축이 중요한 과제로 부상한 것으로 보임
- 2023년 밀 증산에 따라 밀가공공장 능력을 확대하는 사업이 우선 추진되었음
 - 2023년 남포 및 송림밀가공공장의 개건공사, 원산 및 함흥 밀가공공장 생산 능력확장사업, 평양밀가루가공공장 공정 현대화 사업 등이 추진됐으며, 전국 200여개 시, 군량정사업소에서도 밀가공능력 확장사업에 돌입

- 2024년 12월 들어 밀을 재료로 하는 즉석국수공장이 새롭게 건설되고 있음
 - 2024년 12월 남포시, 사리원시, 혜산시, 개성시(송악산), 평성시, 청진시 등지에서 즉석국수공장 준공식이 개최
 - 자강도 장자산종합식료공장이나 함경남도 백운산종합식료공장 등에서는 공장 내 즉석국수생산 공정을 도입하는 방식도 나타남

③ 건설

○ 기존 예정된 평양 및 검덕지구, 농촌 살림집 건설사업은 목표를 달성하고, 긴급하게 추진된 서북부 수해복구사업에서도 추가적인 살림집 건설 성과를 거둔 것으로 보임

- 2024년 4년차에 돌입한 평양 5만 세대(연 1만 세대) 및 검덕지구 2.5만 세대(연 5천 세대) 살림집 건설사업은 계획대로 건설이 이뤄질 것으로 보임
 - 북한은 2024년 건설 부문 과제로 수도건설과 농촌살림집 건설을 강조
 - 평양시 5만세대 건설사업의 경우 김정은이 매년 착공식과 준공식을 참석하는 등 살림집 건설부문의 최우선 사업으로 평가받고 있음
 - 2020년 당시 태풍 마이삭에 큰 피해를 입은 함경남도 검덕지구 건설도 김정은의 애민정신과 지도력을 부각시키는데 활용되고 있어 연간 건설 목표치를 달성하고 있는 것으로 보임
- 한편, 2024년 7월 말 발생한 평안북도와 자강도, 양강도 등 서북부 지역 홍수 복구 작업에 각별한 관심을 쏟으면서 1만 5천 세대 신규 건설 및 6천 세대 보수 성과를 거뒀다고 자평⁶⁾
 - 북한은 서북부 압록강 일대에서 발생한 대규모 수해 복구사업을 검덕지구 건설 사업과 마찬가지로 김정은의 애민주의와 연결시키고 있음
 - 금 번 전원회의에서도 ‘큰물피해복구과제’가 완수되어 “인민대중제일주의정치사에 전례없는 기록이 새겨”지고 “농촌문화도시의 새 번혁상이 펼쳐졌다”고 강조
 - 《로동신문》에 따르면, 녁 달 동안 1만 5,000여 세대의 현대적 주택이 건설됐으며, 6,000여 세대의 기존 살림집들이 보수됐다고 선전

6) 《로동신문》 2024년 12월 23일자.

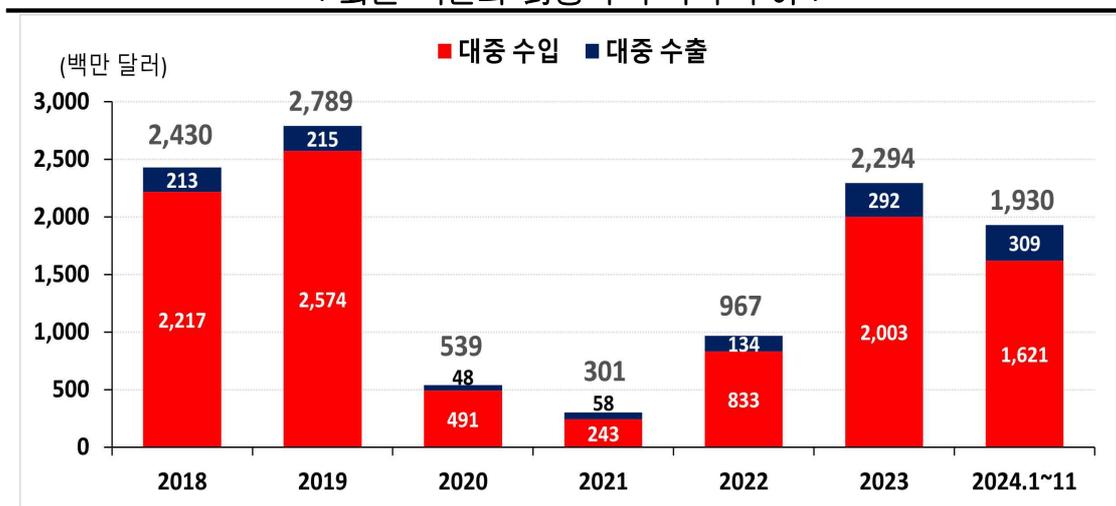
나. 2024년 대외 부문

① 대외 무역

○ 2024년 1~11월 중북무역액은 19.3억 달러로 전년동기 대비 5.3% 감소했으며, 코로나19 팬데믹 이전인 2019년 동기와 비교하면 76.9% 수준으로 하락

- 2024년 1~11월 간 북한의 대중국 수출액은 약 3.1억 달러, 대중국 수입액은 약 16.2억 달러로 전년동기 대비 각각 16.1% 증가, 8.5% 감소하였음
 - 특히 2024년 1~11월과 2019년 동기를 비교할 시 수입은 30.1% 감소한 반면, 수출은 60.6% 증가한 것으로 나타남
- 최근 러북관계의 심화로 중북관계가 소원해졌더라도 중북무역에 심각한 부정적인 영향을 미치지 않은 것으로 판단됨
 - 코트라에 따르면 2023년 북한의 대외무역에서 중국이 차지하는 비중은 2022년 96.7%에서 98.3%로 역대 최고치를 갱신했는데, 2024년에도 중국이 압도적인 제1무역국의 지위를 유지할 것으로 예상됨
 - 2022년 러-우 사태에 따른 러시아의 무역 통계 미발표로 코트라의 북한 무역 통계에 러시아와의 거래가 반영되지 않고 있으나, 만성적인 외화부족을 겪고 있는 북한의 무역 구조에는 큰 변화가 없을 것으로 판단됨

< 최근 북한의 對중국 무역액 추이 >



자료 : 중국 해관총서(海關總署).

② 관광

○ 2024년 2월 러시아에만 제한적으로 관광을 허용. 2024년 간 1천명 수준의 러시아 관광객이 방문하여 경제적 효과는 그리 크지 않았을 것으로 추정

- 2023~2024년 북한 당 중앙위 전원회의는 관광 부문과 관련된 과제 제시나 평가를 내놓지 않음
 - 김정은은 제8차 당대회 당시 관광사업 활성화 문제에 대해 “인민들이 보다 문명한 생활을 누리고 나날이 변모되는 국가의 모습을 세상에 떨치기 위한 중요 사업”으로 제기한 바 있음
 - 이에 대한 과제로서 “관광대상들을 보다 잘 꾸리고, 그에 대한 소개선전방법을 개선하며, 관광로정과 안내도 다양하게 조직”할 것을 주문
 - 한편, 2024년 1월 ‘지방발전 20×10정책’을 내놓을 때, 지방이 산이나 바다를 잘 활용하여 “관광도 하고 자원도 효과적으로 개발, 동원할 수 있는 실질적 대책을 세워줘야 한다”고도 강조
- 코로나19 팬데믹 시기를 전후해 북한은 『관광법』 등 법제를 정비하거나, 향후 내외국인 관광과 연계시킬 수 있는 체육시설을 조성하는데 주력한 것으로 보임
 - 2023년 8월 북한은 「조선민주주의인민공화국 관광법」을 채택. 전문은 공개되지 않았으나, 국내관광 활성화 및 국제관광 확대, 관광객의 편의 보장, 생태환경 보호 문제 등이 담긴 것으로 알려짐
 - 한편, 평양시 사례를 토대로 전국 도소재지에 승마구락부(클럽)나 항공구락부들이 새로 조성되고 있는데, 단순 체육시설로서의 역할뿐만 아니라 관광시설로서의 활용 가능성까지 염두에 둔 것으로 보임

< 2023년 이후 준공된 승마구락부 및 항공구락부 현황 >

| 승마구락부 | | 항공구락부 | |
|---------|-----------|---------|-----------|
| 2024.12 | 평안남도승마구락부 | 2025.01 | 황해남도항공구락부 |
| 2024.10 | 남포시승마구락부 | 2023.12 | 강원도항공구락부 |
| 2024.06 | 강계승마구락부 | 2023.10 | 남포시항공구락부 |
| 2023.12 | 평안북도승마구락부 | 2023.10 | 황해북도항공구락부 |

자료 : 《로동신문》 기사를 토대로 현대경제연구원 재구성.

- 북한의 외국인 관광은 2022년 8월 코로나19 팬데믹 종식 선언 이후 재개될 것으로 예상됐으나, 2024년 2월에 이르러서야 러시아 여행객에게만 개방
 - 북한은 2024년 2월부터 러시아 관광객의 입국을 허용했으나, 10월 초까지 북한을 방문한 러시아 관광객 수는 1,000여명에 불과한 것으로 알려짐⁷⁾
 - 특히, 북한관광상품을 판매하는 러시아 여행사 ‘보스토크 인투르(Vostok Intur)’는 5월 말 예정되었던 북한 단체 관광 상품을 참가자 부족으로 취소하기도 함⁸⁾
 - 이러한 모습을 두고 러시아 관광객 유치를 목표로 한 북한의 관광 정책이 실질적인 성과를 거두는 데 한계를 보이고 있다는 분석도 제기
 - 이에 러북 당국은 관광협력 활성화를 위한 다양한 조치를 취하거나 준비 중인 것으로 알려짐
 - ※ 러시아의 대북 관광비자 발급 간소화(2023년 2월), 여객열차 운행 재개(2024년 6월) 및 정기화(2024년 12월), 러-북 전세기 운항 증편 합의(2024년 11월), 상호 일반 여행 협정 추진(2024년 12월) 등.

- 북한의 최대 외래관광 시장인 중국과의 관광 협력 재개는 2025년 1월 현재까지 요원한 상황인 것으로 보여짐
 - 중북 간에는 2023년 4월 평양마라톤대회를 기점으로 재개될 것이라는 관측이 제기 됐으나, 2024년 말까지도 재개되지 못한 상황
 - 2023년 이후 러북 간 밀착 상황이 중북 간 긴장을 유발하고 있으며, 이 문제가 중국인 관광 재개에도 영향을 미치고 있는 것으로 판단됨

- 한편, 2024년 7월 이후 김정은이 삼지연시(7.11~12)와 원산갈마해안관광지구(7.16, 12.29) 현지도에 나서면서 개방을 준비하는 모습
 - 삼지연시 현지도에서는 국제관광을 활성화하겠다는 구상을 밝히며 2년 안에 대규모 스키관광 휴양지를 건설하는 문제 등을 논의한 것으로 알려짐
 - 원산갈마해안관광지구 관련 2024년 5월 대외매체인 ‘내나라’ 기사에 ‘국제적인 관광휴양지로 개발된 원산갈마문화관광지구’라는 언급이 존재
 - 특히, 북한은 김정은의 12월 29일 2024년 두 번째 현지도 이후 원산갈마 해안관광지구를 2025년 6월 개장하겠다고 밝힘

7) RFA(2024년 10월 7일자).

8) RFA(2024년 5월 22일자).

3. 2025년 북한경제 전망

○ 금번 전원회의에서 2025년도 경제부문 사업방향은 2024년도 사업방향에 비해 구체적인 설명이 줄어들어 경제 정책 방향을 파악하기 어려운 상황

- 전원회의 보고에서 김정은은 2025년도 사업의 총적방향을 국가경제발전 5개년 계획의 성과적 완결 및 실속있는 후속 단계 준비 공정으로 설정
- 기간공업, 건설, 산림조성·국토관리·생태환경보호사업·재해 방지 및 대응사업, 농업, 경공업, 수산부문 순으로 간략히 언급하는데 그치고 있으며 그 내용도 2023년 12월 전원회의의 내용과 대체로 유사
- 다만, 알곡 고지 외에 ‘12개 중요고지’에 대한 언급이 사라졌으며, 재해 방지 및 대응, 농업 인재 양성, 책임있는 어린이·학생에 대한 사회주의시책 집행 등이 보다 강조된 것이 특징

< 2025년 각 경제부문별 정책 방향 >

| 목표 | - 5개년계획의 성과적 완결, 다음 단계 진입을 위한 준비공정 추진 |
|--------------|--|
| 기간공업 | - 구체적 목표를 명시하지 않음 |
| 건설 | - 평양시·검덕지구 살림집 건설 마무리 및 농촌살림집 건설 지속 추진 - 지방 산업 및 공공시설 건설 - 시범적인 바닷가양식사업소 건설 등 |
| 국토관리 등 | - 산림조성·국토관리·생태환경보호사업의 개선 - 국가적인 재해방지사업 관련 통일적 지휘체계 및 질서 수립 - 구조용장비 및 구호물자 비축 등 재해위험대처준비 - 홍수경보 등 재해 최소화 대책 마련 등 |
| 경제관리 | - 경제구조·구체적실정에 부합된 통일적 경제 관리 체계와 방법 구축 - 계획화사업과 가격사업 개선 등 |
| 농업 | - 알곡고지 점령 및 농업생산량 제고 토대 구축 - 새시대 농촌혁명강령 추진 관련 인재 양성 등 |
| 경공업 | - 기초식품 및 필수소비품의 질 개선 - 어린이·학생에 대한 사회주의적 시책 집행 |
| 수산부문 | - 물질적 토대 강화 |
| 지방경제 20×10정책 | - 기존 지방공업공장 외 보건시설 및 복합형문화중심, 량곡관리시설 건설 |
| 교육토대 강화 | - 국가의 학생용품 보장 및 10년 내 초 학교에 대한 개건현대화 완료 - 보통교육 부문에서 기초교육의 질 제고 - 도농간 교육수준 격차 완화 - 장애인 교육지원체계 수립 등 |

자료 : 《로동신문》 2024년 12월 29일자 토대로 현대경제연구원 재구성.

- 2025년 북한은 제한된 자원을 두고 당면한 ‘국가경제발전 5개년 계획’의 달성과 ‘새시대 농촌혁명강령’, ‘지방발전 20×10 정책’ 등 장기 과제의 추진 사이에서 우선순위와 자원 배분의 딜레마에 직면할 수 있음
- 2025년은 북한 노동당 창건 80주년이면서 당 중앙위 제8기의 마지막 해로서 김정은의 리더십을 재확인, 공고화할 필요성이 있는 중요한 해라 할 수 있음
 - 최근 김정은에 대한 이상화 작업은 코로나19 팬데믹과 국제사회의 강도 높은 제재 속에서도 국가적 위기를 극복하며 ‘애민주의’, ‘인민대중제일주의’를 실천하는 지도자로서의 이미지를 부각시키는 데 중점을 두고 있음
 - 북한 지도부는 2025년을 김정은의 리더십 아래 지난 5년간 추진된 주요 정책의 성과를 인민들에게 강조하며 체제 결속을 더욱 강화하는 계기로 삼고자 할 것임
 - 북한은 ‘인민대중제일주의’를 강조하면서 정비·보강 전략인 경제발전5개년계획(2021~2025년)을 성과적으로 마무리하기 위해 대규모 노력 동원을 지속할 가능성
 - 8차 당대회에서 국가경제발전 5개년전략(2016~2020)의 실패를 공식 인정했으나, 두 번 연속 실패를 선언하는 것은 정치적 부담이 크기 때문에 5개년 계획의 성과를 부각하려 할 것임
 - 5개년계획은 ‘정비·보강’ 전략으로 추진되었기 때문에 관련 생산 기반과 토대를 마련한 점을 성과로 평가할 가능성이 있음
 - 특히, 평양시 5만 세대 건설, 농촌살림집 건설, 원산-갈마해안관광지구(2025.6 개장 목표) 등 가시적 성과를 과시할 것으로 보임
 - 향후 북한은 제한된 자원 속에서 2025년 국가경제발전 5개년계획을 성공적으로 마무리하는 동시에, 8차 당대회 이후 새롭게 등장한 장기 과제의 연속성을 확보하고 단-장기 정책 간 균형을 유지해야 하는 과제를 안고 있음
 - 리더십 확보를 위해 단기 성과를 달성해야 한다는 압박과 장기적 기반을 구축해야 한다는 요구가 동시에 작용하면 투자 우선순위를 조정하는 과정에서 딜레마에 직면할 가능성이 존재
 - 김정은 정권이 이러한 딜레마를 해결하기 위한 구체적 전략을 제시하지 못할 경우, 자원 부족 문제와 정책 연속성의 약화로 인해 5개년계획과 장기 프로젝트 모두에서 제한적인 성과에 머무는 한계를 보일 수 있음 **HRI**

참고 문헌

- 농촌진흥청. 보도자료 “올해 북한 식량작물 478만 톤 생산, 전년 대비 4만 톤 감소” 2024. 12.19.
- 《로동신문》 2023년 6월 8일자. “사회주의농촌진흥에서 실제적인 변혁을 안아온 자랑찬 성과—당중앙위원회 제 8기 제 7 차전원회의가 제시한 발관개공사를 비롯한 올해 관개건설목표 기본적으로 달성”.
- _____. 2024년 6월 12일자. “사회주의농촌진흥을 가속화하며 련이어 이룩되는 수리화의 변혁적성과—당중앙위원회 제 8기 제 9 차전원회의가 결정한 올해 관개공사목표 앞당겨 수행, 전반적관개체계의 완비를 위한 확실한 담보 마련”.
- _____. 2023년 12월 31일자. “조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차전원회의 확대회의에 관한 보도”.
- _____. 2024년 11월 14일자. “위대한 어머니당의 숭고한 후대관이 낳은 빛나는 결실”.
- _____. 2024년 12월 23일자. “건설사의 기적으로 길이 빛날 위대한 인민사랑의 결정체”.
- _____. 2024년 12월 29일자. “조선로동당 중앙위원회 제8기 제11차전원회의 확대회의에 관한 보도”.
- RFA. 2024년 5월 22일자. “러시아인 북한 단체관광, 인원 부족으로 취소.” <https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/nkrussiatour-05222024153549.html?utm_source=chatgpt.com>(검색일: 2024년 1월 5일).
- RFA. 2024년 10월 7일자. “올해 방북 러 관광객 1,000여명... 코로나 이전 수준 회복.” <https://www.rfa.org/korean/in_focus/human_rights_defector/nkrussiatour-10072024143418.html>(검색일: 2024년 1월 5일).
- _____. 2024년 12월 25일자. “[북 지방발전 20x10] ① 공장 외관 완공, 절반의 성공?.” <https://www.rfa.org/korean/news_indepth/north-korea-regional-development-plan-20x10policy-12242024100945.html>(검색일: 2024년 1월 5일).
- 아시아프레스. 2024년 1월 5일자. “<북한내부> 파격적인, 10배 넘는 '임금 인상' (1) 국영기업과 공무원의 노임을 일제히 인상... 그래도 월수 4500원 정도.” <<https://www.asiapress.org/korean/2024/01/nk-economys/wage-increase/>>(검색일: 2024년 1월 5일).
- 중국 해관총서(海關總署). <http://gdfs.customs.gov.cn/customs/syx/index.html>.
- 한국은행 경제통계시스템. <https://ecos.bok.or.kr>.