

2026년 북 신년 메시지 분석과 정세 전망

| 2026년 1월 2일(금) 오후 2시 30분~ 5시

| 프레스센터 19층 기자회견장

□ 프로그램 □

14:00 등록

14:30 인사 말씀

14:40 발표 및 토론

○ 사회: 박원곤 이화여자대학교 통일학연구원장

○ 발제

1. 북한 신년 메시지 분석과 전망 - 정치·군사·남북관계
박영자 통일연구원 선임연구위원
2. 북한 신년 메시지 분석과 전망 - 경제·사회
김미연 KDB 미래전략연구소 연구위원
3. 북한 신년 메시지 분석과 전망 - 대외 환경
차두현 아산정책연구원 부원장
4. 남북 교류협력 현황과 대응 방향
홍상영 우리민족서로돕기운동 사무총장

○ 토론

1. 이호령 한국국방연구원 책임연구위원
2. 이해정 현대경제연구원 통일경제센터장
3. 이정철 서울대학교 정치외교학부 교수
4. 이주성 남북협력민간단체협의회 사무총장

[발제문 1]

북 신년 메시지 분석과 전망: 정치·군사·남북관계

박영자 통일연구원 선임연구위원

1. 2026 신년 메시지 총평

- 2025년 평가: “인민의 애국충심”으로 국가의 균형발전과 “사회주의건설의 전면적 발전”의 첫 단계 성과를 보인 해¹⁾
 - 2025년을 “수도의 문명이 지방을 개벽하고 지방의 전변이 수도의 발전을 촉진하며 나라의 모든 지역과 부문, 단위들이 경쟁적으로, 균형적으로, 동시다발적으로 진보하는 국면”으로 평가
 - 이와 함께 “사회주의건설의 전면적 발전을 지향한 역사적 위업은 그 첫단계를 성과적으로 경유해왔”다며 이 노선을 지속하겠다는 메시지
- 2026년 신년 메시지: 애국으로 단결하는 ‘사회주의, 인민대중제일주의, 우리국가제일주의’에 기초하여 당 제9차 대회에서 제시될 국가발전 전략을 믿고 따라줄 것을 강조²⁾
 - 새해 활동 기조로 “새해에도 우리 인민이 선택한 사회주의 앞에, 인민대중제일주의의 신성한 리념 앞에, 조선민주주의인민공화국의 존엄과 권익 앞에 언제나 충실하는 것으로써 전체 인민들의 기대에 보답할 것” 제시
 - (제9차 당대회에서 제시될 전략노선은 밝히지 않은 채) 인민들을 향해 “모두 다 애국으로 더 굳게 단결하여 당 제9차대회가 가리킬 새로운 전망을 향하여 더 기세차게, 용감하게 앞으로 나아갑시다.”라는 메시지

2. 정치

- 2025년 북한 정치 평가: ‘김정은주의’ 이데올로기 기초 완성, ‘간부혁명화’, 그리고 김정은 유일영도체제 강화

1) “신년경축행사에서 한 김정은동지의 연설”(조선중앙통신 2026.01.01)

2) “신년경축행사에서 한 김정은동지의 연설”(조선중앙통신 2026.01.01)

- 통치이념 측면에서는 향후 ‘김정은주의’ 이데올로기의 기초가 될 ‘새시대 5대 당건설 노선’(정치, 조직, 사상, 규율, 작품 건설) 전면화
- 권력구도 측면에서는 ‘간부혁명화’를 매개로 한 간부규율
- 체제 측면에서는 4대 세습 기정사실화하며 ‘김정은 유일영도체계’ 강화
- 특히 2025년에는 8차 당대회 목표를 완수하기 위한 ‘경제건설+국방건설+인민중시’ 기조 하에 북한 간부들의 사업작품을 대대적으로 비판하며, 간부혁명화를 강조하는 정치적 행보들이 두드러졌으며, 이러한 정책을 중심으로 제9차 당대회 소집결정/실무조치, 조국해방 80돐(8.15) 및 당창건 80돐(10.10) 사업, 조직 문제 중 기층당조직 활동 제고와 함께 당내기구 사업 정예화, 9차 당대회 준비하는 제8기 제13차 당 전원회의 개최('25.12.9~12.11)

○ 제8기 제13차 당 전원회의 조기 개최('25.12.9~12.11) 통해 조정기 과제 제시

- 제8기 제13차 당 전원회의 시 김정은 위원장이 국방력 강화, 리우전 파병 성과 및 ‘올해 경제발전목표와 5개년 계획 완수’ 언급했으나, 9차 당대회까지 해결과제 존재하는 것으로 추정
- 두 번째 의정인 2025년 당 중앙검사위원회 사업 정형에 대한 김정은 결론에서, “일부 지도간부들과 책임일군들의 그릇된 사상관점과 비활동적이고 무책임한 사업태도 엄정히 비판”하며 결함과 편향의 시정을 지시
- 세 번째 의정인 9차 당대회 준비 관련 주요 문제에서 미완성된 과업 결속, 다음 기 5개년계획 수립, 규율과 질서 확립, 당과 근로단체의 선전공세 등 지시

○ 위와 같은 조정기 과제 제시, 연말 북한의 성과관리 총력전과 사상공세 양상,³⁾ 국제정세 환경 급변 등을 볼 때, 북한의 제9차 당대회가 다소 늦어질 가능성 존재

- 9차 당대회를 준비하는 “충성의 일편단심” 강조, “당 제9차대회가 소집될 때까지의 기간은 당결정관철을 성과적으로 결속하고 새로운 변혁단계에로 이행하는데서 매우 중요하고 책임적인 고비”로 조정기 의의 강조
- “당결정을 한조항, 한조항 따져보며 자신들이 우리 당에 충성의 보고를 드릴수 있는가를 깨끗한 양심으로 검증받아야 한다.”는 당원 검열사업 필요 제기

3) 사실, “과감하고 공세적인 투쟁기세에 더욱 박차를 가하여 당 제9차대회를 승리와 영광의 대회로 맞이하자”, “당중앙위원회 제8기 제13차 전원회의 정신을 받들고 떨쳐나섰다”, “대중적인 것, 인민적인 것을 항상 우선시 하자” (노동신문 2025.12.15.); “당중앙위원회 제8기 제13차 전원회의 결정관철으로 전체 인민을 불러일으키는 선전화를 새로 창작”, 동력문제 자체해결을 중시하며 최근 연이어 선전하는 “강원도정신이 안아온 자랑스러운 결실”(노동신문 2025.12.19.); “당중앙위원회 제8기 제13차 전원회의 정신을 받들고 전진속도를 배가해간다”(노동신문 2025.12.20.) “강원도정신이 안아온 자랑스러운 결실, 지역발전을 떠메고나갈 믿음직한 역량이 자라났다”, “증산투쟁, 창조투쟁의 불길을 더욱 거세차게 지펴올리자!”, “당중앙위원회 제8기 제13차 전원회의 과업관철에로 불러일으키는 직관선동공세 강력히 전개”(노동신문 2025.12.22.); “당 제9차대회를 향한 총진군대오의 투쟁기세가 날로 양양된다, 인민경제 여러 부문과 단위에서”(노동신문 2025.12.26.) 등등.

- “당조직들의 활동성을 백방으로 높여 당 제9차대회를 영광의 대회로 맞이하기 위한 온 나라 인민의 투쟁기세를 더욱 고조시켜야 한다.”며 속도전 필요성 제기
- 이를 위해 선전선동 역량 총동원과 사상사업 강조 및 이 과정에서 간부·당원·당조직 활동성 향상 요구
- 8차 당대회의 경우 2020년 8월 당 전원회의를 통해 2021년 1월 소집결정을 한 후 2020년 12월 지역 대표자를 선출하고 2020년 12월 29일 정치국회의에서 2021년 1월 초순 개최를 결정한 후 예정대로 개최하였으나, 2026년 1월 1일 현재까지 구체적 일정 미제시(소집 결정에서 개최까지 7차 당대회는 7개월, 8차 당대회는 4개월 소요, 9차 당대회는 2025년 6월 소집결정 이후 2026.1.1. 현재까지 6개월 경과)

○ ‘새시대 5대 당건설노선’에 기초한 당조직 발전전략: ‘김정은주의’로 자리잡힐 전망

- 당창건 80주년 행사 이후 현재까지 김정은 연설 중 9차 당대회 설계와 관련하여 가장 주목할 전략은 ‘새시대 5대 당건설 노선’
- 이는 김정은이 지난 10월 8일 북한의 당창건 사적관을 방문하여 기념연설 하면서 구체화: 연설의 핵심 키워드는 계승성, 사회주의 이념, 인민주도성에 기초하여, ‘새시대 5대 당건설 노선’(이하 이 노선)을 새로운 높은 단계에서 강도 높게 전체 당조직이 나서서 발전시켜야 한다는 논조⁴⁾
- 이러한 흐름은 ‘김일성주의’ 모델을 복원한 것: 이 노선의 원형은 김일성 시대 북한의 5대 당건설 노선, 1960년대 북한이 전후복구 후 당주도 생산·소비의 집단적 인민생활 시스템인 ‘대안의 사업체계’를 완성하는 과정에서, 대미·대남 적대성 강화 전략과 함께, 최고지도자인 김일성과 노동당을 일체화시키고 수령독재체제를 완성하는 과정에서 추진된 전략⁵⁾
- 1960년대 북한이 사상강화와 인민생산성 향상을 두 축으로 하여 김일성과 노동당을 일체화시키며 후계체제를 마련하는 과정에서 제기된 5대 당건설 노선이, 김정은 수령화 과정에서 대내외 환경변화를 고려하여 내용이 보다 구체화되면서 등장한 것

4) 이 노선은 2022년 10월 17일 김정은이 당중앙 간부학교에서 한 연설(《새시대 우리 당건설 방향과 조선로동당 중앙 간부학교의 임무에 대하여》)에서 처음 제기되었으며, 같은 해 10월 21일 노동신문을 통해 ‘노동당의 향도력과 영도력 강화를 위한 역사적 사변’이라고 평가되었다. 그리고 2022년 12월 말 개최된 노동당 제8기 제6차 전원회의 마지막 의제로 토의된 후 “총비서동지의 독창적인 당건설사상과 리론에 기초한 5대 방향을 우리 당의 새시대 당건설로선으로 책정함에 관한 결정서”가 채택되었다.(노동신문, 2023.1.1.) 2022년 말 이후 북한당국은 이 노선이 ‘김정은이 제시한 독창적 이념’이고 당원과 간부들의 삶의 기준이 되어야 한다며 중요시하였다. 그리고 그 내용과 목표는 다음과 같이 구체화되었다. 첫째, 정치측면에서는 전 당에 수령의 유일적 영도를 철저히 실현할 수 있는 조직체계 확립이다. 둘째, 조직측면에서는 당원들을 철저히 관리 통제할 수 있는 당세포와 초급당 강화이다. 셋째, 사상측면에서는 당사상사업에서 제기되는 모든 문제들을 수령의 유일적인 결론에 따라 처리하는 질서 구축이다. 넷째, 규율측면에서는 어떠한 고난과 시련 속에서도 당중앙에 대한 충성으로 견디어 낼 수 있는 강철같은 기강 확립이다. 다섯째, 작풍측면에서는 당원과 간부들의 일상적인 생활을 새로운 요구에 맞게 세분화되고 현실화할 수 있는 질서 확립이다.

5) 당시 주요 5대 전략은 첫째, 노동당 재구축 과정에서 당원과 간부들의 반종파·반수정주의 등 사상 강화이다. 둘째, 인민들의 자발성과 집단성을 중시하는 대중노선의 정착이다. 셋째, 생산성 향상을 중시하는 노동계급성이다. 넷째, ‘김일성주의’의 이념화이다. 다섯째, 당과 최고지도자를 일체화시킨 유일사상체계 구축이다.

- 이 노선은 북한의 9차 당대회 설계 과정에서 총기조이자 이데올로기 전략으로 작용할 것이며, ‘김일성주의’ 및 ‘김일성-김정일주의’를 잇는 계승성이 강조되며 통치이데올로기로서의 정당성을 선전하는 핵심 기조로 활용될 전망이고, 김정은 수령독재 체제 강화와 맞물려 9차 당대회 이후 계승성과 변혁성 강조되며 ‘김정은주의’의 핵심 내용으로 자리잡힐 것으로 전망⁶⁾

○ 9차 당대회 정치 기조: 수령제일주의, 충성심과 일심단결의 사상 중시, 국방력 강화 전략에 기초한 “새로운 변혁”을 향하여 ‘위대한 영도, 위대한 이상, 위대한 정신, 위대한 내일’의 설계⁷⁾

- 9차 당대회 위상을 “사회주의건설의 전면적 발전으로 향한 전진동력을 보다 증폭시키는 데서 획기적인 전환점을 마련할 당 제9차 대회”로 정의
- 간부들의 (상황과 조건을 논하지 않는) 전개력, (당중앙의 의도를 충심으로 받드는) 투쟁력, (결사관철의) 실천력 중시
- “김정은동지의 당”의 구성원이 될 당원의 규율과 헌신성 중시
- 전체적으로 ‘우리수령제일주의, 우리인민제일주의, 우리국가제일주의⁸⁾’를 구현할 9차 당대회 기조 전망

○ 당원 대표자 선출과 최고인민회의의 대의원 선출로 이어질 신진 충성세력 구축 방향

- 8차 당대회 이후 2025년 현재까지 북한 대내 정치사업의 중심은 ‘북한 간부들의 생활과 의식 혁신’이며, 이 사업의 바탕에는 ‘새시대 5대 당건설 노선’이 존재
- 2025년 10월 8일 당창건 80주년 행사 시 김정은은 “우리는 지금보다 훨씬 더 빠른 속도로 변해가야 하며 더욱더 과감한 분발력과 헌신적인 분투로써 10년 안에 모든 분야, 모든 부문, 모든 지역을 새롭게 변천시켜야 합니다.”라며 2035년을 목표로 한 5대 전략적 사업방향을 제시
- 정치건설의 핵심은 당중앙의 유일적 영도 체계 강화, 조직건설의 핵심은 ‘간부대열의 정간화와 당대열의 정예화’, 사상건설의 핵심은 북한 인민들의 애국열의를 모아 낸 ‘사회주의의 전면적 발전’, 규율건설의 핵심은 당의 영도적 권위를 훼손시키는 온갖 요소들과 행위들을 색출·제거하면서 당내 엄격한 규율을 굳건히 하는 것, 작

6) “전당강화의 최전성기”, “새시대 5대 당건설로선의 기치따라”, “만반으로 다져진 당의 령도력과 전투력” 강조한 노동신문 기사 “전면적 발전의 새시대를 펼친 성스러운 5년” 참조(노동신문 2025.12.18.)

7) “당 제9차대회를 향하여 더 기세차게 앞으로!”(노동신문 2025.12.20.); “로동당의 품, 사회주의 우리 조국에만 있는 현실, 근로의 삶을 영광의 절정에 세워주는 나라”(노동신문 2025.12.22.); “세대가 바뀌고 혁명이 전진할수록 더욱 투철한 반제계급의식을 지니자”(노동신문 2025.12.25.); “위대한 김정은동지의 혁명사상으로 철저히 무장하자! 사상제일주의 원칙”(노동신문 2025.12.26.); “위대한 조선로동당의 당원답게 살자, 당조직은 생명보다 귀중하다”(노동신문 2025.12.28.)

8) “공화국헌법은 우리 국가의 존엄과 인민의 복리를 담보하는 강력한 무기이다”, “우리 나라는 인민의 나라, 우리 제도는 인민의 제도”, “준법기풍을 확립하기 위한 대중운동열기 더욱 고조”(노동신문 2025.12.27.); “조선민주주의인민공화국 헌법절기념 국기게양 및 선서의식 진행” 외(노동신문 2025.12.28.)

풍건설의 핵심은 변화하는 환경과 북한주민들의 의식수준에 맞추어 민심을 중시하며 당의 집권력을 강화

- 이 사업을 통해 충성심과 성과를 보인 엘리트들이 9차 당대회 이후 북한의 간부 및 권력엘리트로 선출될 것이며, 선출과정에서 특히 청년과 군인들이 중시될 가능성⁹⁾

○ “계승문제”를 화두로 김정은 수령화 완성 및 그 이후까지를 고려하여 후계체제를 정당화¹⁰⁾하며 4대 세습의 기정사실화

- 북한 정권의 고유한 특징으로 “혁명위업의 계승문제를 완벽하게 실현한 계승성이 확고한” 나라라며 정책의 전통성과 정당성, 그리고 향후 후대에도 이를 이어 가겠다는 의지를 표명하고, 특히 주목할 점으로, “우리 나라에서 혁명전통계승 문제, 혁명의 후비대육성문제가 훌륭히 해결”되었다고 자평
- 이는 김정은 유일영도체계 강화와 함께 영도체계의 한 부분인 후계문제의 기본 기초(4대 세습)가 확정되었다는 의미로 해석 가능하며, 김정일 말기 후계문제를 가지고 중국과 같은 집단지도체제 가능성을 논하던 국내외 여론을 사전에 차단하려는 행보
- 현재 김정은과 주요 국내외 행사에 동반하며 후계자 수업을 받는 것으로 추정 평가되는 김주애가 아니더라도, 대내외적으로 4대 세습을 당연한 것으로 받아들이게 하는 전략 추진
- 향후 후계문제는 북한 주민들을 대상으로도 확장되며 김정은의 자식이 차기 최고지도자가 되는 것을 당연하게 받아들이게 하는 정당화 전략이 수행될 것으로 전망¹¹⁾

3. 군사

○ 2025년 북한 군사부문 평가: 힘에 의한 평화를 추구하는 현실주의 노선에 따라 국방력 강화 및 러우전쟁 파병을 통해 국가(북한)의 안전과 방위 보장 및 이익수호

9) 북한의 노동당 창당 80주년 행사 중 기존과 달리 돋보였던 대중 사업은 김정은에게 바치는 <충성의 편지증정모임>이었다. 이 사업은 2025년 내 북한의 각 도, 사회주의애국청년동맹, 조선인민군, 사회안전성 뿐 아니라 재일(在日)·재중(在中) 조선인총연합회가 주도하여 북한지역 전국 방방곡곡을 다니며 진행한 ‘충성의 편지이어달리기’의 성과를 총화한 것이다. 이 사업은 청년과 군인이 주도하도록 하여 전국 단위에서 대중적으로 진행되었다. 이 사업의 외형적 목표는 ‘자유풍에 젖은 북한 청년층’의 사상을 교정하며 김정은에 대한 충성심을 고조시키는 것이다. 그러나 좀 더 내밀한 전략적 목표는 9차 당대회 준비와 관련하여, 김정은과 함께 9차 당대회 이후 북한체제를 이끌 청년층 중심의 신진 간부층 선출에 의미가 있다. 또한 현재 북한이 김주애를 내세워 4대 세습을 당연시하는 상황에서 수령체제의 한 축으로 자리잡혀 있는 후계자 문제를 기정사실화하기 위한 사업을 전개할 것으로 전망된다.

10) “위대한 김정은 동지의 혁명사상으로 철저히 무장하자! 우리 국가의 고유한 특징,” 『로동신문』 2025.9.3.

11) 2024년 탈북한 군인출신 북한이탈주민의 증언에 따르면, 2024년 현재 북한의 군관 장령들한테는 김주애가 “존경하는 자제분, 셋별 여장군”이란 호칭으로 불리워진다. 그리고 관련 학습자료의 내용을 보면, 김주애를 “컴퓨터 천재”로 묘사하고 있다고 한다. 국방과학원이나 첨단전략무기 실험 등에 김주애 동반에 대해 설명하며, “핵을 만드는데 김주애가 동참을 했다고 선전”하며 김주애를 미래사회를 이끌어 갈 “컴퓨터 천재”라고 평가한다는 것이다. 2025년 통일연구원 연구보고서 박영자 외, 『북한의 권력엘리트 분석: 북한 변화에의 함의』(통일연구원, 2026.2월 발행예정)

- 제8기 제13차 당 전원회의에서 2025년 국방분야 주요 성과로 ‘국가방위력의 현대화 방침 성과’ 및 ‘해외 군사작전 출병 성과’ 제시
- 국방력 강화를 통해 북한의 당, 국가, 인민의 ‘절대적 존엄’을 향상시켰고, ‘불가항력적인 힘을 세계에 각인’시켰다고 자평
- 지정학적 환경 중시하며 ‘방위력 현대화’ 정책 정당화하면서, 핵무력 고도화와 함께 북러협력 등에 기초한 재래식 군력 현대화도 이루겠다는 방향성 제시
- 러우 전쟁을 정의의 전쟁이자 ‘성전’으로 묘사하며 파병 군인을 영웅화하고 사상자 가족을 위로하면서 체제결속을 도모

○ 2026년 북한 군사부문 전망: ‘힘에 의한 평화’ 기조 지속하며 ‘핵첨단 전력+재래식 전략’ 병진 건설

- 김정은 위원장은 “우리(북한)의 국방정책은 철두철미 최강의 공격력을 기초로 하는 방어정책이며 이를 위하여 우리는 무력건설에서 초강력의 공격능력을 국가안전의 최대의 방패로 간주하고 있다”며 구조적 현실주의 노선 지속할 의지 표명¹²⁾
- 관련하여 한국의 핵잠수함개발 계획을 비판하며 북한의 국방력 현대화와 핵무장화의 급진적 발전 추진을 제기하고 해군무력개편과 새로운 부대창설 선언
- 연말 신형장거리미사일 발사 시험 외 미사일과 포탄생산부문 등 중요 군수공업기업소 현지지도하며 핵첨단 전력과 함께 재래식 전략을 동시 발전시키겠다는 군사부문 정책 제시¹³⁾

○ 9차 당대회시 제시될 북한군 강화 전략: 4대 군사노선 재호명 가능성

- 북한군을 ‘당의 군대로 강화발전시키는 강령적 지침’으로 정치사상강군, 실전훈련 강화, 군인건설자 역할 강화, 인민주의, 당과 수령에 충성 제시하며, “당의 사상과 의지로 일관된 정병대오, 싸우면 반드시 이기는 강병대오, 사회주의 건설의 돌파구를 열어나가는 첨병대오”로 북한군을 강화해야 한다는 기조 제시¹⁴⁾
- 최근 북한의 군사분야 행보 및 1960년대 정책기조 호명 흐름을 볼 때, 1960년대 초 북한이 대내외 환경 변화 속에서 국방력강화와 유일영도체제 강화를 위해 제시한 4대 군사노선(전 인민의 무장화, 전군의 간부화, 전 지역의 요새화, 전군의 현대화)의 리뉴얼(Renewal) 가능성

○ ‘대칭+비대칭 동시 전략’ 강화 전망

12) “경애하는 김정은동지께서 핵동력전략유도탄잠수함 건조사업을 현지에서 지도하시였다”(노동신문 2025.12.25.)

13) “신형반항공미사일 시험발사 진행”(노동신문 2025.12.25.); “경애하는 김정은동지께서 중요군수공업기업소들을 현지지도하시였다”(노동신문 2025.12.26.)

14) “위대한 령장의 손길아래 펼쳐지는 혁명무력강화의 최전성기”(노동신문 2025.12.30.)

- 북한 국방성 대변인은 지난 11월 7일과 12월 23일 미해군 잠수함 등 전략자산이 한국에 입항, 한국의 핵잠수함개발에 미국의 호응 등을 비판하며, 향후 북한의 대응 방향을 “대칭과 비대칭의 원칙에서 선택될 것”이라고 제기¹⁵⁾
- 이는 ‘핵첨단 전력+재래식 전략’ 병진 건설과 연계되며 이미 현대전에서 널리 사용하는 전략
- 북한은 한미 군사 전력과 비교할 때, 구조적으로 공군, 해군, 정밀타격, 감시정찰 등에서 열세가 크기 때문에, 핵·미사일·특수작전·사이버 등을 주축으로 한 비대칭 전력을 발전시키는 데 집중하였으나, 최근 러우전쟁 참전을 계기로 재래식 무기 생산발전과 포병 강화 등을 결합하는 하이브리드 전략을 발전시킬 전망

4. 남북관계¹⁶⁾

○ 2025년 남북관계 평가: 북한의 태도 확정과 남한의 딜레마

- 북한은 한국 내 윤석열정부의 계엄과 탄핵 정국('24.12~'25.5) 시기 신중한 태도를 보이다, 이재명 정부 출범('25.6) 후 통일부의 ‘평화 공존과 번영의 한반도’ 전략과 함께 한국의 국방력강화와 단계적 비핵화 전략을 포함한 국방·외교분야 국정과제가 함께 발표되자 비판적 태도로 전환하며 대남봉쇄 전략 제시¹⁷⁾
- 한국의 대북 영향력 차단과 남북한 간 현상변경을 의도한 북한의 ‘적대적 두 국가 관계’ 논리가 발전¹⁸⁾

15) “조선민주주의인민공화국 국방성 대변인 담화”(조선중앙통신 2025.12.25.)

16) 박영자, “남북관계와 북한의 한반도 정책” 『2026 한반도 정세 전망』(통일연구원 2025.12.30.)

17) '25.7~8월 연이은 김여정의 ‘대남 봉쇄’ 담화(남한과의 대화·교류 거부, 이재명 정부의 대북친화 행보 비판) 후 '25.9월 북한 최고인민회의 제14기 제13차 회의를 통해 김정은의 이재명 정부에 대한 비판적 태도가 공식화된다. 이재명 정부의 비핵화·한미협력 중시외교·국방력 강화 기조를 확인하고 기존과 큰 변화가 없을 것이라 판단한 것이다. 당시 김정은 연설을 통해 본 북한의 이재명 정부와 남북관계에 대한 현실주의 입장 논조는 크게 세 가지이다. 첫째, “민주를 표방하던 보수의 탈을 썼든 우리(북한) 제도와 정권을 붕괴시키겠다는 한국의 태생적 야망은 변한 적이 없고 절대로 변할 수도 없으며 적은 역시 적이라는 것을 똑똑히 보여주고 있다.” 둘째, “대한민국은 모든 분야가 미국화된 반신불수의 기형체, 식민지속국이며 철저히 이질화된 타국”이다. 셋째, “사회주의문화와 양키문화가 어울릴 수 없다.” '25.9월 북한 최고인민회의 제14기 제13차 회의에서의 김정은 연설 중(노동신문 2025.09.22.)

18) 이재명 정부 출범 후 ‘한국의 대북 영향력 차단’ 및 ‘현상변경’을 의도하는 고전적 현실주의 기조에 따른 북한의 대남 입장은 다음과 같다. 첫째, 이재명 정부가 “이전 정권들과의 차별화를 위해 우리(북한)에 대해 그 무슨 《관계 개선》이요, 《평화》요 하면서 《융화로선》을 제창하고 있는 데 본질상 달라진 것은 아무것도 없습니다.” 둘째, “《흡수통일》 야망에 있어서는 오히려 반공화국정책을 국시로 정하였던 이전의 악질 《보수》 정권들을 무색케 할 정도”이다. 셋째, “앞에서는 《남북관계를 기필코 복원》 하기 위해 《인내심》을 가지고 차곡차곡 신뢰의 탑을 쌓아나가겠다.》 고 떠들고 뒤에 돌아앉아서는 상대에 대한 핵선제타격을 노린 핵작전연습, 다령역합동군사연습과 같은 침략적인 전쟁시연을 확대강화하며 대결의 장벽을 더 높이 쌓고 있습니다.” 넷째, 이재명 정부가 의결한 2026년 예산안에 군사비가 8.2% 증강하였다며, 실질적 대북 대적 정책은 윤석열 정부를 훨씬 능가한다고 평가한다. 다섯째, 한국 국가안보실장이 지난 9월 17일, ‘한반도 비핵화는 궁극적 목표이며 변함이 없다’는 논평에 대해, 북한의 체제와 헌법을 전면 부정한다고 비판한다. 여섯째, 이재명 정부가 제시한 3단계 비핵화론(중단-축소-비핵화)에 대해 북한의 “무장해제를 꿈꾸던 전임자들”과 근본적으로 동일한 정책이라고 평가한다. 전체적으로 그 의도를 보면, 북한 내부에 한국풍을 차단하면서 남북한 간 ‘국가역량의 불균형’을 변화시키려는 현실주의 외교노선인 ‘현상변경 전략’을 굳히는 행보이다. '25.9월 북한 최고인민회의 제14기 제13차 회의에서의 김정은 연설 중(노동신문 2025.09.22.)

○ ‘평화적 두 국가론’ vs ‘적대적 두 국가론’

- 이재명 정부는 남북관계 개선을 위해 ‘평화적 두 국가론’ 등을 검토하며 다양한 방법을 모색 중이나, 북한은 우리와의 연계를 차단하며 남북한 ‘적대적 두 국가론’을 제도화하는 모양새
- 김정은 연설을 통해 본 ‘적대적 두 국가론’ 下 향후 대남정책 방향은 봉쇄 수준의 새로운 ‘봉남’으로 구체적 논조는 첫째, “한국과 마주앉을 일이 없으며 그 무엇도 함께 하지 않을 것”이라는 논조로 대외정치는 확장하되 한국의 영향력은 차단하는 새로운 ‘봉남’ 정책, 둘째, 남북한은 “지구상 가장 적대적인 두 국가, 전쟁 중에 있는 두 교전국이 첨예하게 대치되어 온 것은 엄연한 현실”이라며 대남 봉쇄의 논리력 발전,¹⁹⁾ 셋째, ‘적대적 두 국가론’의 북한 헌법에 고착화 예정, “우리(북한)는 명백히 우리와 한국이 국경을 사이에 둔 이질적이며 결코 하나가 될 수 없는 두 개 국가임을 국법으로 고착시킬 것”이라는 김정은의 연설에서 확인 가능²⁰⁾
- 관련하여 최근 북한은 12월 27일 헌법절을 맞이하여 예년에 비해 다행한 행사와 표창 등을 통해 헌법의 중요성을 강조하고, 향후 헌법의 수정을 예고하며 내용 변화의 정당성을 사전에 확보하는 모양새²¹⁾

○ ‘적대적 두 국가론’의 현실 논리력 발전

- 한편으로 ‘적대적 두 국가론’의 국내외적 정당화 논리가 발전: 세부적으로 “한국을 타국으로, 가장 적대적인 국가로” 규정한 것은 “사실 그대로를 받아들인 것 뿐”, 한국 헌법의 영토조항은 북한체제를 부정하는 것, 6.25전쟁 이후 남북 교전국 상태 지속, 1991년 유엔동시 가입 후 현실 등²²⁾ 김정은의 ‘적대적 두 국가론’의 정당화 논거가 대표적

19) 관련한 주요 논조와 향후 행보 관련 메시지는 첫째, 이승만 전 대통령 시기 제정한 대한민국 헌법부터 현재 헌법까지, 대한민국의 영토를 ‘한반도와 그 부속도서로 한다’는 조항을 지속하며 북한에 대한 적대성을 헌법화한 것은 한국이기 때문이라는 논리, 둘째, 6.25전쟁 경험과 함께 1953년 체결된 정전협정에도 남북한의 교전국 상태 지속성과 “항시적인 전쟁위험지역”이라며 북한당국의 국제적 공감 확보를 위한 적극적 노력 가능성, 셋째, 1991년 남북한 유엔동시가입으로 남북한은 국제사회에서 인정한 두 국가라며, 남북한 적대적 두 국가론의 정당성 논리화, 넷째, 따라서 “한국을 타국으로, 가장 적대적인 국가로” 규정하는 것은 “사실 그대로를 받아들인 것뿐”이라는 논리, 다섯째, “이러한 적대국과 통일을 론한다는 것은 완전한 집착과 집념의 표현일뿐이며 그렇게 고집한다고 해서 현실적으로 달라질 것은 아무것도 없습니다. 우리와 한국이 어떻게 통일될 수 있겠습니까. 이렇게 숙적인 두 개 국가가 통일된 사례가 세계사에 있었습니까. 어느 하나가 없어지지 않으면 안될 통일을 우리가 왜 하겠습니까.”라는 등의 대내외적 정당화임. 직접 인용은 ‘25.9월 북한 최고인민회의 제14기 제13차 회의에서의 김정은 연설 중(노동신문 2025.09.22.)

20) ‘25.9월 북한 최고인민회의 제14기 제13차 회의에서의 김정은 연설 중(노동신문 2025.09.22.)

21) “공화국 헌법은 우리 국가의 존엄과 인민의 복리를 담보하는 강력한 무기이다”, “우리 나라는 인민의 나라, 우리 제도는 인민의 제도”, “사회주의인민공화국 헌법제정 53돐에 즈음한 기념강연회 진행”, “준법기풍을 확립하기 위한 대중운동열기 더욱 고조”, “헌법에 충실하는 것은 조국에 충실하는 것이다”(노동신문 2025.12.27.); “조선민주주의인민공화국 헌법절기념 국기게양 및 선서의식 진행”, “경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 헌법절기념행사와 신년경축행사에 초대된 로력혁신자, 공로자들을 만나시고 기념사진을 찍으시었다”, “조선민주주의인민공화국 헌법절을 맞으며 모범준법단위칭호수여식 진행”(노동신문 2025.12.28.)

22) ‘25.9월 북한 최고인민회의 제14기 제13차 회의에서의 김정은 연설 중(노동신문 2025.09.22.)

- 또 다른 한편으론 북한 주민들과 해외 동포들을 대상으로 한 대중적 정당화 담론이 체계화: 세부적으로 “이러한 적대국(한국)과 통일을 논한다는 것은 완전한 집착과 집념의 표현일 뿐”, “이렇게 숙적인 두 개 국가가 통일된 사례가 세계사에 있습니까”, “어느 하나가 없어지지 않으면 안될 통일을 우리(북한)가 왜 하겠습니까” 등 ‘적대적 두 국가론’에 대한 현실 논리력이 증대²³⁾
- 이러한 논리력 증대 흐름은 2026년에 중요시되며 더욱 발전할 전망

○ 북한의 민족·통일 개념 지우기 사업

- 이와 함께 북한당국은 한국풍을 차단하며 두 국가론 헌법화와 함께 북한의 간부와 주민들의 머리 속에 있는 민족·통일 개념 지우기 사업을 중시할 전망
- 첫째, 고전적 현실주의에 기초하여 한반도 갈등과 무정부성을 주목하며 최고지도자의 성향과 행태, 정치문화, 국가정체성 등을 근거로 이재명 정부의 한반도 평화정책을 비판하면서, 한국풍을 차단하고 현재 국력차원에서 남한이 우위에 있는 현상을 타파하려는 정책을 펼칠 전망
- 둘째, 남북한 적대의 역사적 현실, 남북한 정치문화의 차이, 한국 통일정책의 흡수 통일적 본질 지속, 이전 정권보다 예산을 증대한 이재명 정부의 군사력 강화 정책 및 북한 비핵화 정책(3단계 비핵화론) 지속 등을 근거로 한 ‘적대적 두 국가론’의 법제도화
- 셋째, 이와 함께 북한사회 내 역사적 정체성으로 자리잡힌 민족·통일 개념 지우기 사상교육 사업을 강화할 것이며, 이 사업은 김일성주의→김일성-김정일주의를 넘어서는 ‘김정은주의’ 이데올로기 구축작업과 함께 이루어질 전망

○ 국제질서 구조변화 중시하며 남북관계의 신냉전 질서구축

- 더불어 북한은 국제질서의 구조변화(신냉전, 다극화) 과정을 중시하며 그에 힘을 기울이며 남북관계의 신냉전 질서구축을 중시할 전망
- 세부적으로 첫째, 자신을 가장 필요로 하는 러시아와의 전략적 협력을 전면화하고, 둘째, 중국을 견인하려 하면서 반미 강대국 협력을 통해 대북제재의 균열 및 국제사회에서의 보호막을 마련하며, 셋째, 라오스, 베트남 등 외교 접촉면을 확대하여 국제적 반미 연대를 강화하면서, 넷째, 미국과의 ‘대화와 대결’ 투트랙 전략으로 ‘핵보유국 인정’을 받아내려는 행보를 보일 것으로 전망

○ 2035년 목표로 한 대남봉쇄: ‘김정은주의’와 신냉전 구축 주력

23) '25.9월 북한 최고인민회의 제14기 제13차 회의에서의 김정은 연설 중(노동신문 2025.09.22.)

- 이와 함께 북한은 과거 미소경쟁을 축으로 한 냉전체제의 형성과 종결이 1945~1990년 약 50년 동안 지속되었다는 것을 고려하여, 2025년 말 현재 미중경쟁을 축으로 한 신냉전 양상이 2035년 경까지 격렬한 갈등과정에서, 과거 냉전체제와 유사한 국제질서의 구조를 바꾸는 ‘신냉전체제’로 형성될 것이라는 정세 인식下에 대남정책도 구체화할 것으로 전망
- 따라서 북한은 향후 최소 10년 간 남북관계는 신냉전의 적대적 두 국가관계로 자리잡힐 것이라는 전망 하에 움직일 가능성
- 위와 같은 국제정세 전망을 기반으로 북한은 2035년을 목표로 한 대남봉쇄 기조 하에 대내적으론 ‘김정은주의’의 완성을, 대외적으론 신냉전체제 구축에 주력할 전망
- 관련하여 지난 당창건 80년 행사 시 김정은 위원장은 “우리는 지금보다 훨씬 더 빠른 속도로 변해가야 하며 더욱더 과감한 분발력과 헌신적인 분투로써 10년 안에 모든 분야, 모든 부문, 모든 지역을 새롭게 변천시켜야 합니다”(노동신문 2025.10.09.)라며 2035년을 목표로 한 전략적 사업방향(정치, 조직, 사상, 규율, 작품 건설의 ‘새시대 5대 당건설 노선’)을 강조

○ 북한의 ‘신냉전 구축’ vs 남한의 ‘화해·협력’의 길항(拮抗)

- 전체적으로 최근 미중 전략적 경쟁, 러우전쟁 양상과 유럽의 군사화, 반트럼프 흐름, 북중러 협력 행보 등은 한반도 신냉전체제 형성의 구조적 환경으로 작용할 것
- 이는 김정은 정권의 안정화, 4대 세습의 정당화, 북한의 핵무력 기정사실화, 한국풍을 차단하는 ‘적대적 두 국가론’ 제도화 등에 긍정적으로 작용할 것이며, 따라서 북한은 한반도 내 신냉전체제 형성에 적극적 행보를 보일 것으로 전망
- 이에 대해 이재명 정부는 화해·협력의 남북관계 재정립 및 평화공존 제도화를 위해 남북 간 교류와 협력을 추진하면서, 남북관계의 적대성을 완화시키기 위한 행보를 보일 것이고, 주변국과 협력하여 남북관계가 신냉전체제로 정착되는 것을 막으려는 노력을 할 것
- 그러나 미중 전략적 경쟁, 국제적 반미연대 양상, 북중러 협력 등 국제적인 신냉전체제 형성 흐름이 완화되지 않으면 많은 난관이 조성될 가능성

2026년 북한 신년 메시지 분석과 정세 전망

: 조선노동당 제8기 제13차 전원회의 내용 중심으로
〈경제·사회 분야〉

김미연(KDB미래전략연구소)

I. 개관

II. 2025년 평가

1. 경제 전반 현황
2. 북한 보도 주요 내용과 해석

III. 2026년 전망

1. 북한 보도 주요 내용
2. 해석과 전망

I. 개관

- 북한 당국은 노동당 전원회의를 개최('25.12.9~11)하여 '25년 분야별 사업평가를 간략히 진행하고 '26년 사업추진 계획을 발표
 - 예년과 달리 시기를 앞당겨 개최하였으며, 주요 의제로 제9차 당대회 개최를 제시하고 관련 사항 준비를 당부

- '26년은 9차 당대회를 개최하고 새로운 경제발전 5개년 계획을 발표할 것으로 예상, 향후 북한 경제정책 방향을 가늠하게 될 출발점
 - 북한은 8차 당대회('21.1.5~10)에서 제시한 정비·보강 전략에 따라 5년간 실천가능한 범주 내 경제발전 및 주민 생활 향상 목표를 달성
 - 사회주의농촌테제('22년), 12개중요고지('23~'24년), 지방발전 20×10 정책('24~'25년) 등 추진
 - 제8기 13차 전원회의에서는 '25년이 '가속화된 전진속도, 배가된 자생력을 발휘한 사업 추진의 해'로서, 5개년 계획을 완수했다고 자평

- 북한 당국이 계획 시 제시한 목표와 경제 전반 현황 정보를 토대로 '25년 실적을 평가하고, '26년을 전망
 - 북한 당국이 발표한 공식매체 보도내용('25.12.12)을 중심으로 경제·사회 분야에 초점을 맞추어 국정운영 방향을 평가하는 것이 목적
 - 다만, 당 전원회의 결정사항 내용만을 통해 평가하는 것이므로 해석의 한계 존재
 - '26년은 ▲현대화·정보화형 자립경제 2단계 진입, ▲중앙관리 유지, ▲보건현대화 본격화, ▲관광 다변화를 추진할 것으로 예상

II. 2025년 평가

1 경제 전반 현황

□ 국내외 파악 통계 지표상으로는 예산수입·지출, 경제·산업별 성장률, 대외무역 등이 부진한 경향을 보이다가 '24년을 기점으로 수치상 반등하는 모양새

○ (예산수입·지출) 코로나19 및 대북제재 지속으로 '21년부터 예산 수입·지출 증가율 모두 급감, '24년부터 점차 증가

【 북한의 예산 수입·지출 추이 】

(단위: %)

구분	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25
예산수입	8.7	4.1	4.3	3.7	4.1	3.1	3.2	3.7	4.2	0.9	0.8	1.0	2.7	2.0
예산지출	10.1	5.9	6.5	5.5	5.6	5.4	5.1	5.3	6.0	1.1	1.1	1.7	3.4	3.8

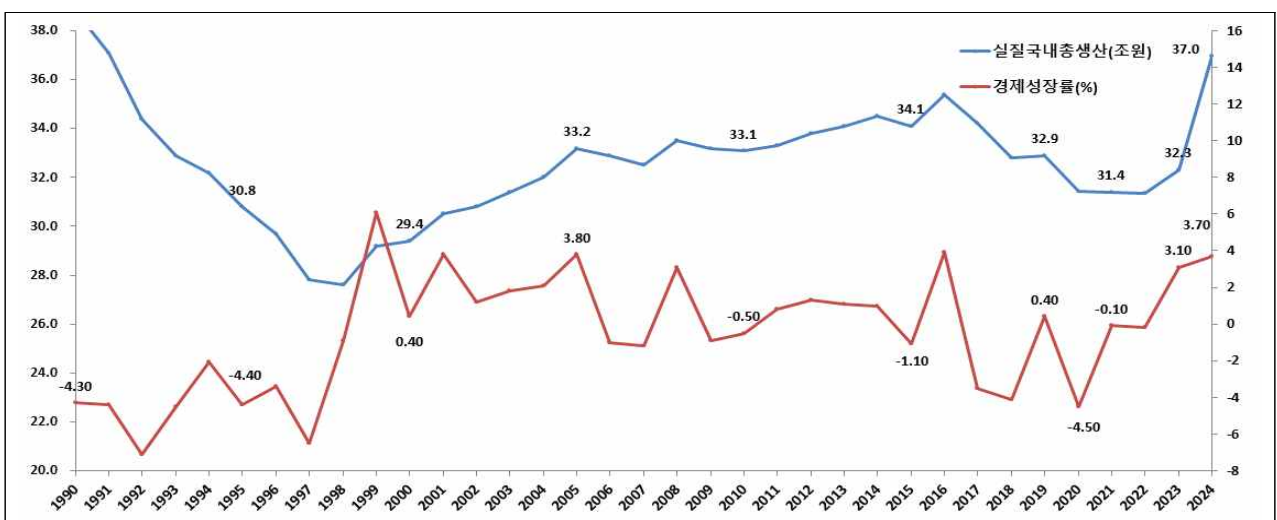
자료: 통일부 「북한정보포털」, <<http://nkinfo.unikorea.go.kr>>; 최지영(2025), 「통일연구원」, 2025.1.24, p. 2.

○ (경제성장률) '15년 이후 마이너스 성장률*을 지속하다가 '23년부터 플러스 성장률로 전환, '24년에는 3.7% 성장

* '16년의 일시적 플러스(3.9%) 성장 제외

【 북한의 경제성장률 】

(단위: %)



자료 : 『2025 북한의 산업』, 한국산업은행, 2025, p. 3.

- (주요산업 성장률) '17년 이후 마이너스 성장률을 지속하던 제조업*은 '23년에 플러스 성장률로 전환, 건설업은 지속 상승

* 특히 중화학공업은 UN 대북제재로 인한 원료·설비 수입이 차단되면서 큰 폭으로 하락, 경공업은 코로나19에 따른 국경봉쇄의 영향으로 침체 지속

- '20년부터 금속, 화학, 기계 등 중공업 분야 설비에 대한 정비·보강을 추진하고 주택 및 지방공장 건설, 농촌 현대화 등 건설업* 분야에 집중

* '24년 건설업 성장률은 여타 산업 대비 가장 높은 12.3%를 기록

- 평양 5만 세대 주택 건설 등* 북한 자체보유 자원으로 가시적인 성과를 보여줄 수 있는 건설업은 계속적으로 두각

* 화성지구 4단계(1만 세대), 낙원군바다가양식사업소, 삼지연관광지구, 병원, 종합봉사소, 온실농장, 농촌 주택(130개 시·군, 2만여 세대), 지방공업공장 등 주요 건설 현장 공사

【 북한의 산업별 성장률 】

(단위: %)

구분	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24
제조업	1.6	1.1	0.8	-3.4	4.8	-6.9	-9.1	-1.1	-3.8	-3.3	-4.6	5.9	7.0
중공업	0.2	1.0	0.5	-4.6	6.7	-10.4	-12.4	-2.3	-1.6	-3.7	-9.5	8.1	10.7
경공업	4.7	1.4	1.5	-0.8	1.1	0.1	-2.6	1.0	-7.5	-2.6	5.0	0.8	-0.7
건설업	-1.6	-1.0	1.4	4.8	1.2	-4.4	-4.4	2.9	1.3	1.8	2.2	8.2	12.3
서비스업	0.1	0.3	1.3	0.8	0.6	0.5	0.9	0.9	-4.0	-0.4	1.0	1.7	1.3

자료 : 한국은행 경제통계시스템

【 경제계획 관련 주요 성과 평가 】

일자	내용	비고
'25.4.14	1/4분기 경제성과 선전	경원지구탄광연합기업소(동기대비 2배 이상 실적), 김책제철련합기업소(동기대비 1.7배 철강재 생산)
'25.5.22	부문별 성과 선전 및 증산 독려	강원도(수력발전능력 1.3배), 남흥청년화학연합기업소(비료생산량 10.8%), 문평제련소(연생산량 1.3배, 전기아연생산량 2배 이상)
'25.6.23	5개년 계획 성과 홍보	무산광산연합기업소(전년대비 철정광 생산 1.2배), 화성전역(건설속도 1.2배 증가)
'25.6.27	상반기 생산계획 완수·초과 성과 소개	시멘트(상원세멘트연합기업소 상반기 계획), 광업(은파광산 101%, 문평제련소 120%), 제철(보산제철소 상반기 계획), 임업(강원도 임업관리국 상반기 계획 초과), 낙농(평양시 유제품 생산량 130%)
'25.7.3	상반기 경제계획 완수 보도	천리마타일공장(139%), 무산광산연합기업소(전년 대비 철정광 생산 1.2배), 북창화력발전련합기업소(수천만kWh 전력 증산), 기계공업 설비생산계획(128.9%), 평양철도국(약 10만t 추가 운항)
'25.7.30	금속공업 부문 생산역량 강화 보도	김책제철련합기업소(선철 생산 1.4배), 천리마제강련합기업소(가열로 열효율 1.2배), 무산광산(250만산 대발파 기반 마련)

'25.11.3	여러 부문·단위에서 10월 경제계획 완수	철강(김책제철연합기업소 선철·압연강재 생산계획了, 광업 (무산광산연합기업소 철정광 1,000여t 증산), 화학(남흥청년 화학연합기업소 전년대비 비료 6,000여t 증산), 임업(통나무 생산계획 110%), 건재(순천화학연합기업소 매일 시멘트 수백t 더 생산), 수산업(어획량 초과 달성)
----------	---------------------------	--

자료 : 통일부, 「월간북한동향」 참고하여 작성

- (대외무역) '24년 대외무역 총액(對中 무역)은 '19년 무역량의 85.4% 수준을 회복했으나 상승세에 제동
 - '24년 총 교역규모는 전년대비 2.6% 감소한 26.9억 달러를 기록 하였으며, 북중 교역규모는 97.9%로 여전히 높은 비중을 차지
 - '25.11월 북중 교역규모는 2.8억 달러로 급증, '19.10월(2.9억 달러) 이후 가장 높은 수준을 기록 [뉴시스, '25.12.19자]

【 북한의 對中 수출입 추이 】

(단위: 억 달러)

구분	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24
수출	24.8	29.1	28.4	24.8	26.3	16.5	1.9	2.2	0.5	0.6	1.3	2.9	3.4
수입	35.3	36.3	40.2	32.3	34.2	36.1	25.3	28.8	7.1	6.2	14.0	24.3	23.0
합계	60.1	65.5	68.6	57.1	60.6	52.6	27.2	30.9	7.6	6.8	15.3	27.2	26.4

자료 : 통계청

- (식량 생산량) '25년은 전년 대비 2.5% 증가한 490만 톤 기록*

* 옥수수를 제외하고 쌀, 감자, 고구마, 밀, 보리, 콩 등 전반적으로 생산량 증가

【 북한의 식량 생산량 】

(단위: 만 톤, %)

구분	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25
생산량	467.6	480.6	480.2	451.2	482.3	470.1	455.8	464.0	439.8	469.2	450.5	482.0	478.0	490.0
증감률	-	2.8	△0.1	△6.0	6.9	△2.5	△3.0	1.8	△5.2	6.7	△4.0	7.0	△0.8	2.5

자료 : 농촌진흥청

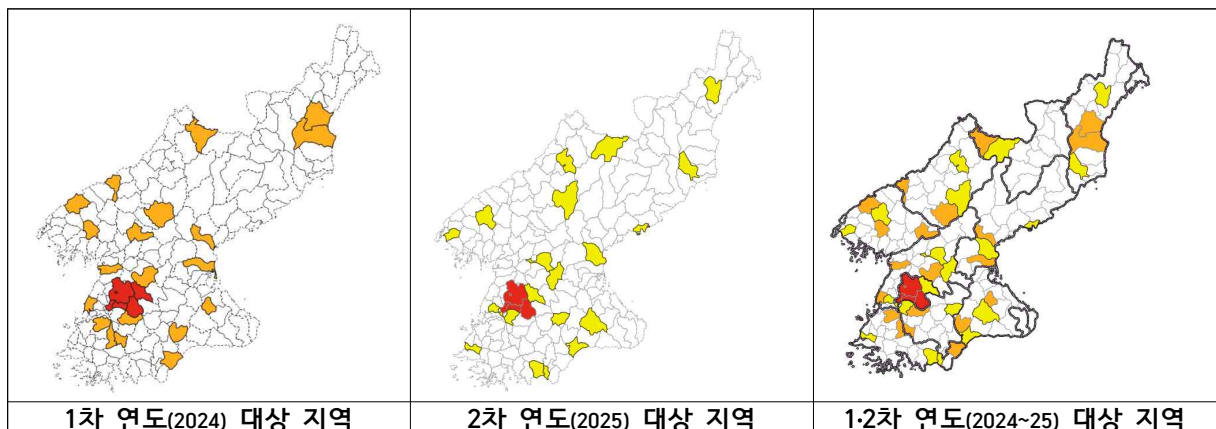
□ 지방발전 20×10 정책 추진 결과, 1차 연도 대상(20개), 2차 연도 대상(21개) 건설 완료

【 지방공업공장 건설 현황 】

지역명		월(착공/준공)	지역명		월(착공/준공)
평 양	강동군 (+병원, 종합봉사소)	2월(착공), 12월(준공)	함 경 북 도	길주군	2월(착공), 12월(준공)
	룡강군 (+병원)	2월(착공), 12월(준공)		부령군	2월(착공), 12월(준공)
남 포	온천군*	1월(준공)		경성군*	1월(준공)
				어랑군*	2월(준공)
개 성	개풍구역 (+종합봉사소)	2월(착공), 12월(준공)	황 해 남 도	배천군	2월(착공), 12월(준공)
	장풍군*	2월(준공)		장연군	2월(착공), 12월(준공)
평 안 남 도	신양군	2월(착공), 12월(준공)		은천군*	1월(준공)
	북창군	2월(착공), 12월(준공)		재령군*	1월(준공)
	은산군 (종이공장)	2월(착공)	황 해 북 도	곡산군	2월(착공), 12월(준공)
	성천군*	1월(준공)		황주군	2월(착공), 12월(준공)
	숙천군*	1월(준공)		연탄군*	1월(준공)
평 안 북 도	대관군	2월(착공), 12월(준공)		은파군*	1월(준공)
	염주군	2월(착공), 12월(준공)	강 원 도	세포군	2월(착공), 12월(준공)
	구성시*	1월(준공)		철원군	2월(착공), 12월(준공)
	구장군*	1월(준공)		고산군*	1월(준공)
	운산군*	2월(준공)		이천군*	2월(준공)
함 경 남 도	정평군 (+종합봉사소)	2월(착공), 12월(준공)	자 강 도	랑림군	2월(착공), 12월(준공)
	신포시	2월(착공), 12월(준공)		장강군	1월(착공), 12월(준공)
	함주군*	1월(준공)		우시군*	1월(준공)
	금야군*	2월(준공)		동신군*	2월(준공)
량 강 도	김정숙군	2월(착공), 12월(준공)			
	김형직군*	2월(준공)			

자료: 북한 매체보도 내용을 토대로 저자 작성

주) * : 1차 연도(2024) 대상[20개] 건설 완료(2025)



- '5개년 계획('21~'25년)' 목표를 달성하였으며, 다음 단계 목표 달성을 위한 가능성이 마련되었다고 평가
- 예년과 달리 분야별 성과를 수치화하여 제시하지 못하고, 성장 실적 등에 대해서도 구체 언급을 생략
 - '23년과 '24년의 경우, 12개 분야 핵심과제 추진 성과를 수치로 제시했던 것과 대조적
 - 농업, 중요대상 건설 성과는 증산절약을 통해 이루었으며, 가장 큰 성과는 지방발전정책 건설 대상의 단기간 내 완공이라고 평가
 - 기간산업 분야는 신설보다 정비·보강을 중심으로 현대화하는 데 목표를 두었으며 완성 단계에 도달했다고 언급

【 북한 자체발표 산업 분야별 계획 대비 성과 】

분야	'25년 성과	'25년 계획
농업	■ 더 높은 알곡수확고 기록	■ 농업생산량 증대
기간산업	■ 상향된 생산계획 달성	■ 타산업 뒷받침을 위해 발전 중요
경공업	-	■ 기초식품 및 필수 소비품 질 개선
수산업	-	■ 수산업 발전
건설	-	■ 화성지구 4단계 주택 건설을 끝으로 평양시 5만 세대 주택 건설사업 완료
교육	-	■ 학교 신축, 개보수 및 교육기자재 공급 ■ 도·농간 교육격차 완화 ■ 장애인 교육지원체계 확립
보건	-	■ 치료예방산업 및 의료봉사 질 제고를 통한 방역토대 강화
지역개발	■ 지방발전 20x10정책 대상 년중 착공, 완공	■ 함경남도 검덕지구 주택건설 완료 ■ 농촌주택건설 추진 계획화 ■ 신포 수산양식사업소 유사 시설 조성 ■ 전국 시·군 3대 필수 대상(보건, 복합형 문화중심, 양곡관리시설) 추가 건설

□ '25년 사업 추진 과정에서 발생한 결함 및 문제점 개선에 대해 강조

- 일부 지도간부, 책임자들의 그릇된 사상과 비활동적이고 무책임한 사업태도를 강하게 비판
 - 남포특별시 온천군에서 발생한 간부 음주불량 행위, 자강도 우시군 농업감찰기관 감찰원의 주민 재산 침해 행위 관련 처벌('25.1.29)
 - 평양종합병원 건설과정에서 간부들이 주민을 대상으로 한 모금 행위 질타('25.9.24)

□ 북한 자체 성과 발표는 구체적이지 않으나, 국내 통계자료에 따르면 경제·산업 전반에서 목표한 만큼의 성과를 거둔 것으로 예상

- 경제 분야 성장실적 및 구체 수치를 언급하지 않은 것은 9차 당 대회에서 향후 계획 및 성과를 제시하기 위한 것으로 판단
- 한국 및 국제기구의 추정 통계치를 기반하여 볼 때 경제 전반, 분야별 산업에서의 성장을 거둔 것으로 판단
 - 다만, 12개 중요고지에 해당하는 대상 중 일부만 성과를 거둠에 따라 계획에 차질이 발생했을 가능성도 상존
- '25년 하반기 북중 교역규모의 급격한 확대, 특히 북한의 주요 수입 품목이 기계류임을 감안할 때 지방공장 등 실제 가동을 준비할 것으로 예상

III. 2026년 전망

1 북한 보도 주요 내용

□ **(현실 인식) 부흥의 위대한 개척기였던 '25년의 성과를 바탕으로 '26년은 '새로운 변혁' 단계로 나아가야 할 시점**

* 향후 10년을 “제2의 건국시대와 같은 전면적 발전기”로 정의(당찬건사적관 참관 행사, '25.10.9)

- '25년은 8차 당대회에서 제시한 5개년 경제계획을 성공적으로 마친 해로서 다음 단계 진입을 위한 계획 추진을 당부

□ **(중점 과제) 식생활 구조 개편, 지역특화산업 확대, 농촌 및 탄광지역 생활환경 개선, 생태환경보호사업 추진, 교육사업 강화 등을 강조**

- 밀 재배 면적 확대, 밀 가공 능력 향상 등 밀가루 중심의 식생활 개편을 도모
 - 기후 영향을 덜 받고 이모작이 가능하며, 가공·혼합이 쉬운 밀은 제재 장기화에 대비한 대체 식재료에 해당
 - 밀 중심의 식생활 강조를 통해 다양하고 현대적인 음식 문화를 주민들에게 제공한다는 생활 개선 이미지 부각
- 강원도(6개 발전소), 평안남도(은산종이공장) 지역발전 성과를 모범사례로 제시함으로써 지방발전정책 확대 추진 계획의 동력으로 활용
- 농촌, 탄광지역 등 낙후 지역을 생산 및 생활 거점으로 전환함으로써 지방발전 정책 추진의 정당성을 뒷받침
 - 낙후 지역을 생산성 회복의 전제 조건으로 인식하는 한편, 민생 개선의 지도자적 이미지 관리
- 환경, 교육사업 강조를 통해金正은식 지속가능한 중장기 계획 능력을 보여줌으로써 김정일 시대와의 차별화 부각

- **[자립경제 2단계 진입] 5개년 계획의 외형적 성과를 거둔 것에 대한 자신감을 바탕으로 지방발전정책 가시화, 선별적 확대 추진**
- '24~'25년간 완공된 지방공장들을 실제 가동하여 생필품 공급의 자급화를 시도할 것으로 전망
 - 원자재 및 전력 부족 문제가 여전히 남아 있으나 중국과 러시아와의 교역 확대를 통한 단기적 성과 기대
 - 강원도 사례를 지속 강조하며, 소규모 발전소 건설을 지속함으로써 자체 노력을 통한 보완 시도
 - 지방 '균형' 발전이 아닌 지방 '안정' 발전에 초점을 두고 특정 도(都), 특정 산업형(탄광지구, 농업지대, 물류거점 등) 지역을 선정하여 추진
 - 주택·생활 인프라 개선, 지방공장 현대화, 소규모 에너지·관개체계 및 환경·경관 정비 등

【 선별적 확대 추진 예시 】

유형	대상 지역	추진 정책	기대 효과
탄광지구	덕천·순천·개천시, 북창군	■ 주택, 의료, 문화시설 건설 ■ 교통, 난방, 환경개선 ■ 정주 여건 개선에 중점	■ 이탈 방지 ■ 에너지, 기간산업 유지
농업지대	평안도, 황해도, 함경도	■ 주택 건설 ■ 관개, 수리시설 정비 ■ 삼림, 토양 복구	■ 식량 불안 완화 ■ 자연재해 리스크 감소
물류거점	남포특별시, 청진·원산시	■ 항만 정비 ■ 창고 및 연결 교통 개선 ■ 소규모 산업, 가공 기능	■ 대외교류 여건 조성 ■ 중국, 러시아 연계 대비

□ **[현대화, 정보화형 자립경제 구축] 통제된 범위 내 효율을 향상시키기 위해 운영 방식의 고도화 추진**

- 북한 당국이 생산과 유통을 관제하는 통합형 지방 경제 형태로 운영함으로써 관리 가능한 생산이 가능한 산업 현대화 추진
 - 지역을 스스로 굴러가게 하되, 중앙 통제를 유지하는 방식으로 지역 내 생산·에너지·행정·통제가 가능하도록 계획
- 정보화는 개방이 아닌 중앙의 정보 수집 능력을 확대시킴으로써 지역 단위 데이터 관리가 가능
 - 개별공장에서 생산공정 자동화(CNC)를 넘어 인공지능(AI), 클라우드 컴퓨팅 도입 등 통합생산관리시스템 구축을 목표로 할 가능성
- 도·시·군 책임을 강화하여 실패 시 지방 책임을 강조하고 재해, 전력난 발생 시 지역 단위 완충이 가능하도록 설계
 - 외부 투입 없이도 지역 최소 기능 유지가 가능하나, 성장 동력 부족, 기술 혁신 제한, 지역 간 격차 심화 등 부작용 잠재

□ **[관리형 유지 지향] 환율, 물가 불안이 체제 위기로 번지지 않도록 제한적 형태의 양곡판매소 유지**

- '25년 계획 발표 시 양곡판매소 다변화, 환율 안정 조치 등 경제 관리 개선에 대한 북한 당국의 적극적인 개입을 예고
- 양곡판매소 물량이 시장가격 형성에 결정적 영향을 미치지 못하고 상승 속도를 조절하는 효과에 한정
 - 시장 곡물가격(쌀, 옥수수) 가격은 '24년 하반기 이후 급등세(5~6천 원 → 2만 원 이상)를 지속하고 환율 상승세(8천 원 → 3만 원 이상)도 지속
- 상시 운영이 아닌 준공기, 환율 급등기, 정치 일정에 따라 간헐적으로 작동시킬 것으로 예상

□ **[보건현대화 추진 본격화]** 예고된 보건현대화 개편안 발표, 20개 시.군 병원 건설 본격 추진

- 제2평양종합병원 건설, 도 소재지 중앙급 종합병원 건설, 응급소 설치 등 개편안 9차 당대회에서 제시할 가능성
 - 보건성 일꾼들의 무능력을 강력 비판, 보건현대화 추진을 위한 새로운 그룹 또는 기구 신설 예고*

* 평양종합병원 준공식 참석 및 연설('25.10.6)

- 지방발전정책과 연계하여 중앙-지방-개별보건시설-전국 의료봉사 하부구조 건설 병행 추진
 - 중앙병원, 도·시·군병원, 진료소, 약국 전문 건축설계연구소 신설 등

【 연도별 보건 분야 예산 지출 증가율 】

(단위: %)

구분	'20	'21	'22	'23	'24	'25
보건	7.4	2.5	0.7	0.4	5.5	5.6
방역사업	-	1.8	33.3	21.3	0.0	0.2

자료 : 2025 북한연구학회 동계학술회의 자료집, p. 190.

□ **[관광지구 국제화 시험대]** 원산갈마해안관광지구를 핵심상품으로 관광 다변화를 모색할 것으로 전망

- 단기 참관 위주의 관광에서 벗어나 2만 명 수용이 가능한 호텔 시설을 활용한 장기 체류형 레저 관광 시도
 - 중국, 러시아 단체 관광객 유입을 통한 수익성 극대화 방안도 모색
- 스포츠 및 이벤트 관광 재개를 통해 패키지 관광 추진
 - 평양 국제 마라톤('26.4월), 두만강, 삼지연, 묘향산 등 주요 관광지 연결 패키지 관광 설계
- '25년 관광 운영 경험에서 온라인 예약, 결제 시스템 효율화 도모, 교통 및 시설 인프라 보완 등 제반 환경개선에 노력 지속

【 경제분야 '25년 성과, '26년 계획 추진 관련 김정은의 들·들·들 】

보도일자	방문지	상세내용
2025-01-08	재령군 지방공업공장	"지역 주민들의 물질적 복리 증진", "지난해 성과에 토대하여 올해 지방건설에서 또 한단계 도약"
2025-02-07	강동군병원, 종합봉사소	"지방의 낙후성, 후진성은 물질생활영역보다 문화생활영역에 더 많이 잠재, 도농격차가 가장 우심하게 나타나는 공간이 보건과 위생, 과학교육분야" "시·군들에 건설되는 병원들은 지역 인구수에 따라 4개 부류로 갈라지는데 금년에는 강동군, 룡강군, 구성시에 서로 다른 규모로 각각 하나씩 시범 건설, 명년도부터는 해마다 20개 시·군씩 병원들을 동시에 건설"
2025-02-11	신의주지구 온실농장, 남새과학연구중심	"지금 우리가 딛고선 대온실농장건설전역은 온나를 부흥시키는 우리 위업을 상징할 것이며 우리 당이 설계하는 지방중흥, 농촌진흥의 더 높은 단계와 발전공정을 또 한번 선명히 그려줄 것"
2025-02-15	낙원군바다가양식사업소	"해양사업에 사활을 걸고 분기하여 바다가 양식에서 낙원군 특유의 새 경지를 개척해나가야 할 것"
2025-02-17	화성지구 4단계 1만 세대 살림집	"수도권 낙후 지역들과 교외의 낡고 뒤떨어진 생활문화지역 개변"
2025-02-28	완공된 평양종합병원	"당이 보건혁명의 원년으로 정한 올해에 개원하게 될 평양종합병원" "사소한 결점도 없이 최상급의 의료봉사거점으로 완성"
2025-03-08	온포근로자휴양소	"온포근로자휴양소를 문화생활거점, 선진적인 휴양 및 료양시설로 완공하기 위해 건축공사, 운영준비에서 사소한 결점도 없어야 함."
2025-03-16	화성지구 3단계 1만 세대 살림집	"화성지구 4단계 건설까지 완결되면 세계적으로 수도권에서의 살림집문제를 완벽하게 해결한 자랑할 만한 나라 될 것", "새로운 평양변영기에 있어 중대한 경험적의의"
2025-04-04	준공을 앞둔 화성지구 3단계 구역 중요봉사시설	"화성륜전기재종합봉사소, 현대적인 설비수단 구비", "컴퓨터오락관, 청소년들에게 인기", "처음으로 개업하는 봉사분야기지"
2025-04-16	화성지구 3단계 1만세대 살림집	"현대적인 살림집을 이제야 안겨줘 미안함", "인민을 위해 더 많은 일감을 떠맡아 안을 결심", "모두 새집에서 행복하기 바람"
2025-06-26	원산갈마해안관광지구	"갈마반도개발에서 얻은 성과와 경험에 토대하여 여러지역에 각이한 유형의 유망한 대규모 관광문화지구들을 최단기간내에 건설하는 중대계획을 제9차 당대회에서 확정"
2025-07-14	낙원군 바닷가양식사업소	"바다를 낀 전국의 60여개 시·군들의 효율적인 진흥과 전망적 발전을 담보할 혁신적인 창조령역", "전략적인 창조사업", "현대성·선진성·독창성 구현"
2025-08-02	위화도온실농장건설장	"방대성과 독창성, 종합성에서 유례를 찾아볼 수 없는 온실농장 건설이 시간표대로 추진, 큰 만족 표시"
2025-08-27	낙원군 바닷가양식소, 어촌문화주택지구	"올해의 중요 지방건설정책 대상", "착공한 때로부터 불과 190여일만", "세상에서 제일 아름다운 포구의 어촌을 락원군 인민들에게 선물"
2025-08-31	낙원군 바닷가 양식사업소	"불과 6개월전만 하여도 모래불뿐이던 이곳 포구가 행복의 락원을 부르는 이상적인 문화어촌으로 전변" "명년도 바다가양식업발전조성계획과 관련한 중요과업 제시"

보도일자	방문지	상세내용
2025-09-09	구성시 병원건설장	"지방공업혁명과 병행하여 전개되는 보건혁명은 사회주의보건에 새로운 생명력을 부어주게 될 최급선무"
2025-09-13	용강군 병원	"우리 군대는 적과도 싸워 이겨야 하지만 지방의 시대적 락후성과도 싸워야 함"
2025-09-24	준공 앞둔 평양종합병원	"지방발전정책에 따라 연말 연초 3개의 현대적 시·군 병원 준공", "명년부터 20개 지방병원 해마다 일떠서", "앞으로 전국 200여개 시·군에 현대적 병원 들어서"
2025-10-07	평양종합병원	"당의 보건현대화는 한마디로 동시병행 전략" "중앙병원건설과 지방병원 건설, 개별적인 보건시설 건설과 전국적인 의료봉사하부 구조 건설을 병행"
2025-10-18	신의주온실종합농장	"지대정리와 원림록화 및 방풍림조성사업 추진 지시", "도로설계 및 포장 편향 지적", "반드시 손색없이 완공하고 영광의 당대회에 선물"
2025-10-31	완공단계에 이른 강동군 병원	"천사만사 국사중 모든 공민들의 생명안전과 건강증진, 첫 자리에 놓여야 할 중대국사", "매해 어김없이 20개 시, 군들에 이와 같은 현대적 병원들을 건설"
2025-11-05	학용품·교구비품 공장	"학용품공장과 교구비품공장, 교육기자재공장건설은 교육분야의 물질적토대를 강화하고 교육조건과 환경을 개선하는데서 매우 중요한 의의"
2025-11-20	《지방발전 20X10 정책》 강동군 병원	"지방발전정책 두 번째 준공계절", "현대적인 지방병원의 첫 실체", "착공 당해에 준공을 선포하는 것이 표준속도", "운영과정도 지방보건발전의 본보기"
2025-11-21	회양군민발전소	"나라의 부강발전을 위한 천사만사중에서도 발전소건설 같이 자연을 개조하고 변혁하는 사업이야말로 미래를 위한 만년대계의 애국사업"
2025-11-27	완공단계의 신의주온실종합농장	"도로건설, 경관조성, 환경정리사업이 정말 훌륭", "이 과정을 통해 청년들이 애국의 거목, 새세대들이 애국자들의 대부대로 성장한 것이 당의 기쁨·자랑"
2025-12-05	준공을 앞둔 (은산군)지방공업공장들	"제지공업 발전과 전망적 국가적 수요 충족에 중요 의의", "모든 도, 다음기 5개년 계획기간 내에 현대적인 종이공장들을 건설"
2025-12-05	준공을 앞둔 (북창군)지방공업공장들	"기초·필수소비품 생산보장은 당의 지방공업정책에서 중핵적인 과제", "품종수·일용품 질 제고 특별히 강조"
2025-12-05	준공을 앞둔 (신양군)지방공업공장들	"시공·기술장비 수준이 현저히 발전, 균형성·전문화 수준 제고", "마감의 전문성과 정교성을 높이기 위한 방향 제시"
2025-12-14	구성시병원	"지방공업혁명과 보건혁명 강력히 전개", "12월 당 전원회의, 명년도부터 20개 시·군에 현대적 병원 동시 일떠세우기로 결정", "의료일군대열의 선진화 절실"
2025-12-16	강동군 지방공업공장	"조선로동당 제9차대회를 지방발전혁명실행의 촉포성속에 고조시켜주는 의의 깊은 계기"
2025-12-21	신포시 지방공업공장	"지역경제발전 중심, 인민생활향상 위력한 기지로 일신", "정말 옳은 결정을 했다는 자부심과 끝까지 가야 하겠다는 결심" 언급
2025-12-23	삼지연 관광지구 호텔들	"관광업 발전 기본은 봉사의 질", "국가적인 봉사전문가양성체계 확대강화", "삼지연시를 관광문화를 대표하는 혁신적인 문명 도시로 개변 의지"
2025-12-25	정평군 지방공업공장	"역대초유인 지방발전정책 결정시 간부들조차 회의적, 이제는 당정책의 실천집행력에 확신", "인민들이 당정책 신뢰하게 된 것이 2년간 가장 큰 성과"

북한 신년 메시지 분석과 전망: 대외환경

차 두 현

(아산정책연구원 부원장)

▲ 개관

- 2020년부터 북한은 신년 메시지 발송에 있어 북한 매체 공동사설이라는 형식 대신 매년 연말에 개최된 노동당 중앙위원회 전원회의 결정문을 활용
- 그러나, 2025년 12월에 개최된 제8기 13차 전원회의는 신년 메시지로 해석하기에는 여러 가지로 제한된 측면이 많았음에 유의
 - 예년의 경우 12월말에 개최되어 그 결정문이 신년 메시지로 자연스럽게 연결될 수 있었으나, 8기 13차 전원회의의 경우 12월 9일~11일 진행
 - 동 전원회의에서는 대외나 대남정책 관련 비전이나 정책방향보다는 주로 대내문제에 집중된 의제가 다루어졌고,
 - 특히 2026년으로 예정된 9차 당대회 준비 상황 점검의 성격이 강했음
- 다만, 김정은의 신년말이 경축행사 연설을 통해 대외 상황에 대한 일부의 상황인식이 드러났음
 - 인민군 장병들의 노고 치하: “...창조와 변혁의 전위에서 경이적인 성과들을 이룩하였으며 생명을 바쳐 이루어낸 고귀한 승리로써 후세토록 우리를 영웅적인 년대를 안아올렸습니다”란 평가를 통해 러시아-우크라이나 전쟁 참전이 북한의 중요한 대외관계 자산이 되고 있음을 강조
 - * 북한 매체의 김정은 동향 관련 보도에서 ‘해외작전부대’ 장병들에 대한 치하가 유난히 강조됨
 - 북한의 국제적 위상에 대한 자찬: “우리는 2025년에 조국을 더 높은 힘과 존엄의 경지에 올려세웠습니다”란 해석을 통해 북한의 대외적 입지 제고를 자평
 - 2026년을 맞이하는 자세: “...더 줄기찬 투쟁과 더 위대한 승리가 우리를 부르고 있습니다”란 표현을 통해 현재의 대외 안보환경이 북한에게 유리한 것이라는 시각이 내재

▲ 2026년 예상되는 북한의 대외관계 목표: 북한식 정상국가 건설

- 그동안 일반적으로 우리는 북한도 ‘정상국가’를 지향하고 있고, 이에는 다음과 같은 모습으로의 변화에 대한 기대가 담겨 있었음
 - ※ 북한 스스로는 ‘정상국가’를 건설하겠다고 한 적이 없음. 북한은 ‘전략국가’를 지향함
 - 비핵화를 원하는, 혹은 최소한 ‘완전한 한반도 비핵화’에 동의하는 북한
 - 인민생활 향상을 위해 경제집중노선, 더 나아가 개혁.개방을 선택하는 북한
 - 외교적 고립을 탈피하고, 국제질서에 편입되려는 북한
 - 남북한 관계에서도 화해협력과 대화에 복귀하는 북한 등
- 그러나, 2025년중 보여준 행태를 고려할 때, 김정은이 경축연설에서 이야기한 ‘더 위대한 승리’는 우리가 기대하는 북한과는 다른 모습

1. 핵무장 기정사실화

- 북한은 2025년에도 핵무력 고도화를 꾸준히 진행
 - 2024년 10월 그들 스스로 ‘최종완결판’ 대륙간탄도미사일이라고 주장한 ‘화성-19’형을 발사했고, 2025년 10월 10일의 조선노동당 창건 80주년 열병식에서는 이보다 위력이 향상된 것으로 추정될 만한 ‘화성-20형’을 선보임
 - 2025년 1월 중거리급 고체연료 미사일을 발사한 것을 비롯, 5월에는 순항미사일을 발사하는 등 한반도와 인근을 사정거리로 한 핵전력을 꾸준히 과시
 - 북한이 2025년 들어 재래전력, 특히 해군력의 건설을 야심차게 추진한 것 역시 2nd Strike 능력의 향상이란 면에서 핵전력 고도화와 관련이 있음
- 북한은 이와 함께, 북한은 이와 함께, 향후의 협상에 있어 북한 핵능력의 해체는 협상 의제가 될 수 없음을 분명히 했음
 - 김여정의 7월 29일자 담화, 김정은의 9월 개최된 최고인민회의 연설
 - 단순한 협상 전술의 차원이 아니라, 북한의 핵무기는 절대 양보가 불가능한 사항이라는 인식을 한.미 및 세계에 각인시킴으로써 자연스럽게 북한의 핵보유국 지위를 용인하게 하려는 포석으로 볼 수 있음
 - 김정은 정권하의 북한에게 ‘정상국가’는 비핵화된 상태가 아니라, 핵무기를 가진 체제

2. 반미/反서방 연대への 적극 참여와 분쟁 개입

- 2025년 중 김정은은 북한이 단순한 동아시아의 변경에 위치한 실패한 체제가 아니라, 국제적 의제에 있어 미국을 상대하는 체제라는 인상을 주려 노력
 - 2025년 6월 북한이 『조선중앙통신』을 통해 미국의 이란에 대한 폭격과 이스라엘의 강경한 對중동정책을 “이른바 《평화유지》와 《위협제거》의 구실밑에 물리적 힘의 사용으로 죽동지역의 정세긴장을 더욱 격화시키고 전지구적인 안전구도에 심각한 후과를 초래”한 것으로 공격한 데에서도 잘 나타남
 - 반미/反서방 노선 표방을 통해 중국 및 러시아에 대한 북한의 가치를 제고하려는 의도도 내포하고 있었으며, 중국 ‘전승절’ 열병식 참석이 대표적 사례
- 향후에도 북한은 반미/反서방 노선을 세계 평화의 수호와 각 국가들의 주권 존중 등과 같은 명분으로 포장하여 지역 분쟁에 뛰어 들 것이고, 이러한 개입을 정상적이고 정당한 것으로 주장하려 할 것으로 예상
- 우리나라 서방의 시각에서 현재의 국제질서는 혼란의 질서겠지만, 북한의 입장에서는 매우 익숙한 세계의 재현
 - 1990년대 초반의 탈냉전시대의 逆방향으로 추세 진행
 - 진영화된 대결적 유사 냉전체제는 북한에게 매우 익숙
 - 북한의 현 경제체제에서 decoupling은 오히려 유리

3. 수령독재와 혈연세습의 정당화

- 수령독재와 개인숭배는 과거 중국 및 러시아와의 관계에 있어서도 걸림돌이었지만, 이제는 이것이 자연스럽게 수용되는 상황
- 이에 더해 북한은 혈연세습까지도 자신들의 진영내에서는 자연스러운 현상으로 인식되기를 바랄 것임

4. ‘자강’과 경제발전의 동일시

- 최근 2년간 북한의 경제는 연평균 3%의 성장을 보였지만, ‘COVID-19’의 타격 극복, 고도성장기의 일반적 추세를 고려하면 ‘발전’이라고 하기에는 역부족

- 중국과 러시아에 기대 현재의 방식으로 진정한 경제발전에는 한계가 있고, 군사력 건설 방향 역시 비용 대 효과 면에서는 대량의 자원 투입을 필요로 함
- 북한은 향후 ‘경제발전’의 개념을 민생경제의 향상보다는 ‘자강’을 이룰 수 있는 경제적 기반 강화, 민생경제에 있어서는 실질적 저성장 하의 기본적 생활수준 유지 등으로 편의적으로 조정할 가능성이 큼

5. 북한 절대 우위의 남북관계 구축

- 북한이 남북한 관계에서 지향하는 ‘정상화’의 개념은 북한의 핵보유국 지위가 받아들여지고, 이를 바탕으로 한국에 대한 현격한 우위를 지니는 체제가 유지되는 상태일 것임
- 유화적 대북정책을 쓴다고 하더라도 북한의 변화를 시도하는 관여정책(engagement policy)을 구사한다면 한국을 적대시할 수밖에 없다는 점을 분명히 함

▲ 북한 나름의 딜레마

- 북한에게 유리하지만은 않은 국제환경과 따져보아야 할 의문들:
 - 미국에게 대북정책의 우선순위는 격상될 수 있을까?
 - 특히, 트럼프 행정부는 북한의 비핵화를 양보하면서 미북 협상을 벌일 이익과 동기가 있을까?
 - 러시아-우크라이나 전쟁은 북한에게 황금알을 낳는 거위일까?
 - 중국과 러시아가 보는 북한의 전략적 가치는 지속될까?
 - 이러한 대외환경 속에서 북한 경제·사회는 현재 체제로 지속 가능할까?
- 일반적으로 우리는 그동안 남북대화나 북한의 생존에 유리한 측면의 해석에만 집착한 측면이 있음
 - 2026년 4월의 트럼프 대통령 방중을 계기로 미중 전략경쟁은 일정한 타협점에 들어설 것임
 - 러시아-우크라이나 전쟁이 종결을 계기로 미국은 북한과의 협상에도 관심을 돌릴 것임
 - 중국과 러시아는 북한과의 관계밀착을 바탕으로 미북 협상을 권고하고 중재할 수 있을 것임
 - 미북 협상에서 트럼프 대통령과 김정은 모두 일정한 조정과 타협의 동기가 존재하고 있음

- 미북협상은 결국 남북대화의 재개로 이어질 것이고, 한국의 Pacemaker 역할이 작동할 기회임
- 그러나, 이러한 일련의 상황들은 서로 차질없이 연결되어야 하고, 개별 전제가 어긋날 경우도 얼마든지 있음
 - 과연 트럼프 대통령은 방중 시점까지 전략경쟁의 확대를 자제할까? MAGA 주의자들의 고정적 지지가 어느때보다 절실한 현실에서?
 - 러시아-우크라이나 전쟁이 끝난다고 하더라도 유럽은 이제 평온해질까? 그리고 중동은?
 - 러시아와 중국이 굳이 진영적 대립을 멈추고 미북 협상을 지원할 동기가 그렇게 풍부할까? 더욱이 러시아와 중국은 북한을 신뢰할 수 있는가?
 - 트럼프 대통령이 일부 양보를 하면서 김정은을 만나야 할 정도로 미북 협상의 가치가 높을까?
 - 미북 협상이 진행된다고 하더라도 북한이 남북관계를 개선해야 할 이유는? 오히려 더 관심이 악화되지 않을까?
- 개별 사건들 역시 긍정과 부정의 측면을 동시에 지니는데, 예를 들어 러시아-우크라이나 전쟁의 종결은 러시아의 대북 카드를 높여줄 가능성이 있음
- 북한 역시 이러한 현실을 잘 파악하고 있는 것으로 판단되며, 이것이 대외 메시지에 있어 말을 아끼는 한 원인이 되고 있다고 할 수 있음
- 일단 북한이 지향하는 ‘정상국가’가 우리가 기대하는 그런 모습과는 많은 면에서 차이가 있다는 점을 고려한 대응이 필요함

남북 교류협력의 현황 진단과 우리의 대응 과제

홍상영 우리민족서로돕기운동 사무총장

1. 남북관계 진단

현재 남북관계는 '얼어붙었다'거나 '경색되었다'는 표현으로는 부족합니다. 남북관계는 구조적으로 해체되었으며, 기존의 체계가 더 이상 작동하지 않는 단계에 이르렀습니다.

구조적 해체란 일시적 대화 중단을 의미하지 않습니다. 남북관계를 가능하게 했던 기본 약속과 규칙, 최소한 지켜야 한다고 여겨졌던 관계의 틀이 거의 사라진 상태입니다. 과거에는 대화가 끊겨도 '언젠가 복원될 것'이라는 공통 인식과 최소한의 제도적 틀이 남아 있었습니다. 그러나 지금은 그 틀마저 무너졌고, 관계를 재가동할 기본 동력이 멈춰 섰습니다.

북한은 더 이상 남북관계를 민족 내부의 특수한 관계로 다루지 않습니다. 2024년 헌법 개정을 통해 남한을 통일 대상으로 명시하지 않겠다는 입장을 분명히 했고, 최고지도자의 공식 발언으로 남북관계를 '적대적 두 국가 관계'로 규정했습니다. 남북 간 기존 합의와 공동기구, 연락 채널은 사실상 무력화되었습니다.

이는 일시적 반발이 아니라, 체제 안정과 미·중·러 관계 재편을 고려한 고도의 정치적 선택입니다. 북한에게 남북관계는 더 이상 '민족적 자산'이 아닙니다. 오히려 정보 유입, 인식 균열, 체제 정당성 관리 측면에서 비용과 부담이 큰 영역으로 재배치되었습니다. 이 구조적 변화를 직시하지 못한 채 과거의 문법으로 접근한다면, 북한의 선택을 단순한 강경 노선으로 오인하게 될 것입니다.

북한의 메시지와 최근 정책 담론에서 이러한 변화가 분명히 드러납니다. 북한은 더 이상 평화나 통일을 전면에 내세우지 않습니다. 대신 국가주권, 전쟁 억제, 내부 결속, 체제 안전이라는 언어가 반복됩니다. 남한은 협력 상대가 아니라 전략적으로 거리를 두어야 할 대상으로 규정되었습니다.

그렇다고 이를 남북관계의 영구적 종결로 볼 수는 없습니다. 북한은 남한을 '관리 가능한 적대 상태'로 설정하고, 국제 정세나 내부 환경 변화에 따라 언제든지 조정할 여지를 남겨

두고 있다고 봐야 합니다. 다시 말해 북한은 남북관계를 완전히 닫아버린 것이 아니라, 조건과 환경이 바뀌면 관계를 재설정할 가능성을 열어두고 있는 셈입니다. 이는 관계 개선 의지의 표현이라기보다, 필요할 때 조정 가능한 상태로 남북관계를 관리하겠다는 전략적 설정에 가깝습니다.

2. 남북관계 재 인식

그렇다면 이 국면에서 한국은 또는 우리는 남북관계를 어떻게 다루어야 할까요?

우리는 여전히 통일과 비핵화를 말하지만, 이는 점차 삶과 괴리된 '당위의 언어'로 전락하고 있습니다. 최근 여론조사에 따르면, 통일의 필요성에 대한 공감은 낮아지고 있으며, 특히 청년 세대는 통일을 희망보다 비용과 불확실성, 부담으로 인식합니다. 비핵화 역시 언제, 어떻게 달성될 수 있는지에 대한 구체적 전망이 제시되지 못하면서, 정책 목표로는 존재하지만 현실의 행동 기준으로는 작동하지 않는 상태입니다.

이런 점에서 이재명 대통령의 신년 메시지를 주목하고자 합니다. 통일을 전면에 내세우기보다 평화와 안정, 그리고 국민의 삶을 중심에 두고 남북관계를 바라보겠다는 접근은 현재 조건에 부합하는 현실적 전환입니다. 평화를 추상적 이상이 아닌 '전쟁 위험을 낮추고 민생 안정을 확보하는 구체적 정책 목표'로 설정한 것입니다. 이제 남북관계는 이념의 문제가 아니라 국민의 '삶의 조건을 관리하는 문제'가 되어야 합니다.

3. 대북교류협력의 의미와 현황

대북교류협력은 남북관계가 좋을 때 부수적으로 추진하는 정책이 아닙니다. 오히려 관계가 나쁠 때 파국을 막아주는 최소한의 안전장치입니다. 여기서 말하는 교류협력은 대규모 경제협력과 인도협력, 사회문화교류 사업만을 의미하지 않습니다. 최소한의 접촉과 소통, 반복 가능한 작은 교류까지 포함합니다.

대북교류협력은 군사적 긴장을 완화하는 완충지대이며, 위기 상황에서 오판과 오해가 증폭되는 것을 막아주는 안전판입니다. 이는 상대를 변화시키기 위한 수단이 아니라, 관계를 관리하고 위협을 줄이기 위한 현실적 장치입니다. 교류협력은 상대를 추상적인 '적'이 아니라 구체적인 사람과 사회로 인식하게 만드는 실질적 통로입니다.

그러나 현재 대북교류협력은 사실상 작동이 멈춘 상태입니다. 경제협력은 물론, 인도협력

과 사회문화교류도 2019년 이후 전면 중단되었습니다. 최소한의 접촉과 소통마저 끊겼습니다. 이는 북한의 대남 정책과 더불어 우리 정부의 대북정책에 따른 결과입니다. 한국의 대북교류협력 정책은 제도적으로 허용되지만, 실제 집행과는 큰 괴리가 있습니다. 실제로는 정부의 정책 의지에 따라 변동이 심합니다.

특히 북한 주민 접촉 문제는 정부 성향에 따라 극단적으로 달라져 왔습니다. 윤석열 정부 시기에는 사실상 허가제로 운영되던 접촉 신고가, 이재명 정부 출범 이후 다시 단순 신고제로 전환되었습니다. 이는 교류협력의 범위와 가능성이 법이 아니라 정부의 재량과 정치적 판단에 따라 좌우되어 왔음을 보여줍니다. 이러한 구조에서는 민간단체가 장기적이고 반복적인 협력을 설계하는 것이 불가능합니다. 교류협력이 제 역할을 하려면 정책 권자의 자의적 판단이 아닌, 법과 제도가 자율성을 보장하도록 근본적 개선이 필요합니다.

4. 2026년은 교류협력 '성과의 해'가 아니라 '준비의 해'

2026년은 남북관계의 가시적 성과를 서두르기보다, 새로운 관계를 위한 조건을 준비하는 해가 되어야 합니다.

첫째, 소통 통로를 다각화해야 합니다. 보건·환경·농업과 같은 인도적 영역뿐 아니라, 체육·학술·종교 영역에서의 제한적 교류 가능성을 적극 모색해야 합니다. 직접 접촉이 어렵다면 간접 방식이라도 활용하여 해체된 소통 채널을 복원하는 데 집중해야 합니다.

둘째, 법·제도적 자율성을 확보해야 합니다. 접촉과 반·출입 규제를 완화하고 북한 정보에 대한 개방을 확대해야 합니다. 동시에 남북교류협력재단과 같은 중간 지원 플랫폼을 구축해 민간, 지방정부, 국제기구가 안정적으로 협력할 수 있는 기반을 마련해야 합니다.

셋째, 대북 제재 국면 속에서도 한국 정부의 주도권을 확보해야 합니다. 인도협력과 사회문화적 교류에 대해서는 우리 정부가 자율성을 발휘할 수 있는 환경을 국제사회와 협의하여 구축해야 합니다. 그래야 북한도 우리와 대화할 유인을 가질 수 있습니다.

넷째, 남북관계에 대한 사회적 합의를 공고히 해야 합니다. 그동안 대북정책과 교류협력은 정권 교체 때마다 크게 흔들렸고, 그 결과 어떤 정책도 지속성을 갖기 어려웠습니다. 사회적 합의란 찬반을 묻는 여론조사가 아니라 숙의와 대화를 통해 이 정도의 교류와 접촉은 유지해야 한다는 최소한의 공통기준을 사회적으로 확인하는 과정을 의미합니다. 이러한 합의가 있을때에만 사회전체가 지지하는 장기관리 전략으로 자리잡을 수 있습니다. 이를 위해 사회적 대화가 필요합니다. 사회적 대화는 남북관계를 정권의 통치 영역에만

맡기지 않고, 전쟁과 평화, 안전과 삶의 문제로서 시민이 함께 숙의하고 판단하는 구조를 만드는 역할을 합니다. 이러한 숙의의 축적이 있을 때 교류협력은 정권 교체에도 흔들리지 않는 지속성을 확보할 수 있습니다.

맺음말 — 2026년, 무엇을 준비할 것인가

당위와 이상으로만 소비되는 남북관계 담론에서 벗어나야 합니다. 북한의 변화에 일희일비하기보다, '상호 위협 감소'와 '평화적 관계 관리'라는 중장기 목표를 분명히 해야 합니다.

2026년은 단절된 채널과 통로를 재구축하기 위한 준비의 해가 되어야 합니다. 교류협력의 지속성과 자율성을 확대하는 제도 개선, 국민의 실질적 삶과 연결되는 사회적 합의 형성, 그리고 상대를 변화의 대상이 아니라 상호 존중과 공존을 전제로 한 교류협력 방식을 준비해야 합니다.

대북교류협력은 선택의 문제가 아닙니다. 국가의 안전과 사회의 지속가능성을 위한 필수 인프라입니다. 2026년, 우리는 이 인프라를 다시 세우는 일부터 시작해야 합니다.