

'지방발전 20×10 정책'의 추진 실태와 평가

홍계환 | 통일연구원 선임연구위원 | alst99@kinu.or.kr

1. 머리말

북한은 2024년부터 국가적 차원에서 '지방발전 20×10 정책'(이하 '20×10 정책')을 추진하고 있다. 20×10 정책은 추진 초기에는 매년 20개 지역에 지방공업공장을 각각 3개씩 건설하는 데에 초점이 맞춰졌다. 하지만 북한은 이후 지방공업공장과 함께 3대 필수 시설인 보건시설과 과학기술보급거점, 양곡관리시설 건설을 병행키로 하고, 해안 지역 시·군에는 바닷가양식사업소를 건설키로 하는 등 정책 대상 범위를 확대해 왔다.

어느덧 시행 3년차에 접어든 20×10 정책은 올해 중요한 분수령을 맞고 있다. 북한은 2025년까지는 초기 구상대로 매년 20개 지역에 지방공업공장을 건설하는 데에 집중했으며, 3대 필수 시설 건설은 2025년 일부 지역에서 시범사업 형태로만 시행했다. 하지만 2026년에는 20개 지역 모두에서 지방공업공장과 함께 3대 필수 시설에 해당하는 병원, 종합봉사소 건설도 추진하고 있다. 따라서 확대된 정책 대상 범위를 기준으로 보면 20×10 정책은 올해부터 본궤도에 들어섰다고 이야기할 수 있다. 그렇다면 20×10 정책은 북한 당국의 확대된 계획대로 10년간 차질 없이 추진될 수 있을까? 또 20×10 정책은 북한의 도농 격차를 완화하고 주민들의 생활 수준을 향상시키는 데에 실질적으로 기여할 수 있을까? 본고에서는 20×10 정책의 현재까지의 추진 상황에 대해 살펴보고, 이 정책이 지닌 긍정적 측면과 부정적 측면에 대해서 평가한다.

II. 지방발전 20×10 정책 추진 실태

1. 정책의 주요 내용

북한은 2024년 1월 제14기 제10차 최고인민회의를 통해 지방발전 20×10 정책을 발표했다. 김화군 지방공업공장 건설 사례를 모델로 매년 20개 지역에 지방공업공장을 건설하여 10년 안에 “전국 인민들의 초보적인 물질문화 생활수준을 한계단 비약”시키는 것이 정책 목표였다. 또 공장 건설은 중앙에서 자금과 자재를 보장하고, 군인 건설자(124연대)들을 동원하여 실시하고, 원료기지 조성과 공장 운영은 지방이 책임지는 구조였다.

이에 따라 처음으로 선정된 20개 지역에서 지방공업공장 건설이 진행되고 있던 2024년 8월 김정은 위원장은 “지방발전정책이 경공업 공장 건설에만 국한될 것이 아니라 보건과 과학교육을 아우르는 포괄적인 정책이 되어야” 함을 강조하면서, 지방공업공장과 함께 3대 필수 시설인 보건시설과 과학기술보급거점, 양곡관리시설의 건설을 병행하는 방식으로 20×10 정책을 확대 추진할 것을 지시하였다.¹⁾ 이러한 방침은 같은 해 12월 당 중앙위 제8기 제11차 전원회의에서 공식화되었다.

20×10 정책의 외연은 바닷가양식사업소와 종이공장의 건설로까지 확대되었다. 바닷가양식사업소 건설은 바다와 인접한 60여 개 시·군의 수산업을 재건하고 지방공업의 원천을 확보하는 데에 목적을 두고 추진되고 있다. 종이공장의 경우, 시·군 단위로 건설되는 지방공업 공장이나 병원, 종합봉사소와 달리 도 단위로 건설되고 있다.

이러한 20×10 정책은 북한이 그간 고수해 온 지방공업 정책의 연장선상에 위치해 있다. 북한은 과거부터 필수 소비재의 상당 부분을 지방공장에서 생산하는 체계를 구축하여, 1980년대 초반에는 시·군별로 평균 16~20개의 지방공장이 배치되어 있었다.²⁾ 1990년대 심각한 경제위기를 겪으며 지방공장 생산 체계는 사실상 붕괴되었지만, 지방공업 정책의 기본 골간은 그대로 유지되어 왔는데, 20×10 정책도 이러한 맥락에서 추진되고 있다고 볼 수 있다.

그렇다고 해도 북한 당국이 왜 현시점에 20×10 정책을 국가적 차원에서 적극적으로 추진하고 있는가에 대해서는 추가적인 설명이 필요하다. 가장 큰 이유는 도농 간, 평양-지방 간 격차가 심화되고 있다는 데에서 찾을 수 있을 것이다. 김정은 위원장이 “수도와 지방, 도시와 농촌의 생활상 격차가” 심하며, “중앙에 비해 지방이 뒤떨어져” 있다고 직접 언급할

1) 과학기술보급거점 건설 계획은 이후 “도서관뿐 아니라 영화관람을 비롯한 다양한 문화정서생활을 할 수 있는 다기능휴과 편의시설들, 상점과 금융 봉사시설까지”(『노동신문』, 2025. 5. 25) 갖춘 종합봉사소를 짓는 것으로 확대되었다.
2) 최지영(2024).

만큼 북한의 지역 간 생활 수준 격차는 크게 벌어져 있는 상황에서 이러한 문제를 완화하고, 주민들의 불만을 무마하기 위해 북한 당국이 20×10 정책, 농촌살림집 건설 사업과 같이 지방 주민의 생활 수준 개선에 초점을 맞춘 정책을 추진하고 있는 것이다.

2. 2024~25년 성과

20×10 정책이 추진되는 과정에서 가장 활발하게 이루어진 것은 역시 지방공업공장 건설이다. 북한은 2025년까지 총 40개 시·군에 지방공업공장을 각각 3개씩 건설하였다. 일부 예외도 있으나,³⁾ 각 지역의 공장은 대부분 일용품 공장, 식료품 공장, 의류 공장으로 구성되었다. 이는 지방공업공장 건설이 지방 주민들의 생활에 가장 필수적인 품목을 공급하는 데에 우선순위를 두고 추진되고 있음을 의미한다. 각 지역 공장들의 건설 기간은 10~11개월로 길지 않았다. 중앙에서 대규모 인력과 물자를 집중 투입한 결과, 지방공업공장 건설은 적어도 외형적으로는 큰 차질 없이 이루어진 것으로 보인다.

지방공업공장 건설 지역은 도별로 고르게 분포하고 있다. <표 1>은 지방공업공장 건설 대상 지역의 도별 분포를 나타낸 것으로, 매년 양강도를 제외한 모든 도에서 2개 시·군이, 양강도와 평양·남포·개성에서 1개 지역이 선정되었음을 알 수 있다. 바닷가양식사업장은 2024년에는 신포시, 2025년에는 낙원군, 이렇게 두 곳에서 건설되었다. 김정은 위원장이 “현대적인 바다가양식기지건설사업은 바다를 낀 전국의 60여 개 시·군들의 효율적인 진흥과 전망적 발전을 확실하게 담보할 혁신적인 창조 영역”이라면서 “년차별에 따르는 시, 군별 바다가양식사업소 건설 계획 작성을 선행시켜야 한다고” 강조한 바 있는데,⁴⁾ 2025년까지는 성과가 많지 않았다.

한편, 3대 필수 시설의 경우, 2025년에는 시범적으로 시·군 병원과 종합봉사소는 3개 지역, 양곡관리소는 1개 지역에서 건설이 추진되었다. 지방공업공장과 달리 3대 필수 시설 건설에 대해서는 시범 사업을 먼저 실시하는 등 보다 신중한 접근이 이루어진 것인데, 이 중 병원과 종합봉사소 건설은 모두 끝났으나, 황해북도 황주군에서만 추진된 양곡관리소 건설의 경우 2026년 3월까지도 마무리되었다는 보도가 나오지 않았다. 마지막으로 종이공장 건설은 2025년 평안남도 은산군 1곳에서만 시범적으로 추진되었으며, 같은 해 12월 마무리되었다.

3) 예컨대 어령군의 경우, 식료공장, 일용품공장과 함께 의류공장 대신 수산물가공공장이 건설되었다(『노동신문』, 2025. 2. 1).

4) 『노동신문』, 2025. 7. 14.

〈표 1〉 지방공업공장 건설 대상 지역의 도별 분포

(단위: 개)

지역	2024년	2025년	2026년
자강도	2	2	2
강원도	2	2	2
양강도	1	1	1
함경북도	2	2	2
함경남도	2	2	2
황해북도	2	2	2
황해남도	2	2	2
평안북도	3	2	2
평안남도	2	2	2
평양시	0	1	1
남포시	1	1	1
개성시	1	1	1

자료: 저자 작성.

3. 2026년 추진 현황

전술했듯이, 2026년 들어 20×10 정책은 더욱 확대된 형태로 추진되고 있다. 2025년까지는 매년 20개 지역에 지방공업공장을 건설하는 데에 집중했던 것과 달리, 2026년에는 20개 지역 모두에서 지방공업공장과 함께 병원, 종합봉사소 건설도 추진되고 있다. 1월 말~2월 초에 걸쳐 지역별로 착공식이 거행되었으며, 3월 현재 기초공사가 한창 진행되고 있을 것으로 보인다. 3대 필수 시설 중 양곡관리소는 건설 대상에서 제외되었는데, 그에 관해서는 아무런 언급이 없어 향후 건설이 추진될 것인지, 아니면 아예 건설 대상에서 제외된 것인지, 제외되었다면 그 이유는 무엇인지 현재로서는 알기 어렵다.⁵⁾ 바닷기양식사업장 건설은 함경남도 리원군에 서만 추진되고 있으며, 2026년에는 종이공장을 건설할 계획은 없는 것으로 보인다.

5) 전술했듯이 2025년 착공했던 황주군의 양곡관리소도 유일하게 원공 소식이 들리지 않고 있는데, 이와 2026년 양곡관리소가 건설 대상에서 제외된 것 사이에 어떠한 연관성이 있을 가능성도 있다고 판단된다.

Ⅲ. 지방발전 20×10 정책의 평가

1. 긍정적 측면

지금까지 20×10 정책 시행을 통해 나타난 가장 뚜렷한 성과로는 지방의 경공업 생산 기반이 확충되었다는 점을 들 수 있다. 시·군별로 여러 경공업 공장이 있지만 시설 노후화 등으로 인해 제대로 가동되지 못하는 상황에서, 20×10 정책 추진을 통해 주민 생활에 가장 기본이 되는 일용품, 식료품, 의류를 생산하는 공장이 매년 20개 지역에 새로 들어서고 있는 것이다.

이와 함께 신규 공장 건설 지역에서 경공업 제품의 생산이 증대되는 효과도 나타나고 있을 것으로 보인다. 20×10 정책이 국가적 핵심 사업으로 추진되고 있는 만큼, 적어도 정책 추진 초기 단계에는 성과를 과시하기 위해 원료와 인력, 전력 등을 이들 공장에 집중 투입하고 있을 가능성이 크며, 따라서 완공된 공장 중 다수는 기존 지방공장과 달리 정상 가동되고 있을 것으로 판단된다. 노동신문에서도 지방공업공장의 생산 성과가 크며, 제품에 대해 주민들이 만족하고 있다는 점을 강조하고 있다. 일례로 한 기사에서는 “재령군식료공장과 장풍군식료공장의 생산장성률은 각각 576.5%, 375.8%에 달하였고 이천군일용품공장과 동신군일용품공장의 순소득액 증가률은 각각 740.8%, 618.5%로 나타났다”라고 밝힌 바 있다.⁶⁾ 또 위성 자료를 활용한 한 연구에서 공장이 들어선 곳의 야간조도가 건설 전에 비해 증가한 것으로 나타났는데, 이 역시 공장이 실제 가동되고 있음을 시사한다(김범환, 2026).

이처럼 경공업 제품의 생산이 증대되고 이들 제품이 주민들에게 적절히 배분되고 있다면, 20×10 정책은 공장 건설 지역 주민들의 물질생활 수준 향상에 도움이 되고 있다고 평가할 수 있을 것이다. 다만, 북한 내부 소식통을 인용한 국내 언론 보도를 통해서도 그와 상반되는 평가가 확인되고 있다는 점도 유념할 필요가 있다. 일례로 김형직군 지방공업공장이 제대로 가동되지도 않고, 생산된 제품의 질도 형편없어 도(道) 검찰소에서 그 원인을 파악하기 위해 지방공업공장 검열에 나섰다는 소식이 보도된 바 있다.⁷⁾

6) 『노동신문』, 2025. 8. 18.

7) 『데일리NK』, 「지방공업공장 성과 선전하는데 현실은…“내복 갈레로도 못 써”」, 2025. 8. 22.

[그림 1] 지방발전 20×10 정책의 성과



북창군 지방공업공장



룡강군 병원 및 지방공업공장



강동군 종합봉사소



신포시바닷가양식사업소

자료: 노동신문.

병원, 종합봉사소의 경우, 2025년에는 각각 3개 지역에서만 시범적으로 건설되었다는 점에서 아직 주민 생활에 미치는 효과는 제한적이라고 볼 수 있다. 다만, 북한 당국의 계획대로 2026년부터 매년 20개 지역에서 병원, 종합봉사소 건설이 이루어지고 이들 시설이 정상적으로 운영된다면, 그동안 의료 서비스를 적절히 제공받지 못하고 문화생활을 누리기 어려웠던 지방 주민들의 삶의 질을 높이는 데에 도움이 될 수 있을 것이다. 한편, 이처럼 20×10 정책 대상 지역에 신규 공장이 건설되어 의류, 일용품 등 경공업 제품의 생산이 증대되고, 의료 및 문화 시설이 확충되어 주민들의 삶의 질이 개선되는 효과가 지속적으로 나타난다면, 북한 당국이 20×10 정책 추진을 통해 실현하고자 하는 도농 간 혹은 평양-지방 간 격차 해소에 도움이 될 것으로 보이며, 이는 지방 주민들의 불만을 누그러뜨리는 결과로 이어져 북한 체제 안정화에도 긍정적으로 작용할 수 있을 것이다.

2. 부정적 측면

북한의 20×10 정책과 관련해 가장 먼저 제기되는 의문은 정책이 과연 지속가능하냐는 점이다. 북한이 지방공업공장 건설만 추진했던 정책 시행 초기에도 북한경제 연구자들 사이에서는 북한이 이 정책을 10년간 지속해 갈 수 있을 것인가에 대해 회의적 시각이 우세했다. 대북제재와 북한의 재정 여건, 생산 능력 등을 종합적으로 고려했을 때, 북한이 이러한 정책을 지속해 나가는 쉽지 않을 것으로 보였기 때문이다. 그러나 북한은 인적·물적 자원의 집중 투입을 통해 2025년까지는 정책을 큰 문제 없이 추진해 온 것으로 보인다.

하지만 2026년부터는 상황이 달라졌다. 전술했듯이, 정책 추진 대상 20개 지역 모두에서 지방공업공장과 함께 병원, 종합봉사소 건설도 병행하고 있기 때문이다. 특히 김정은 위원장이 “병원은 기능성 건물로서 살림집이나 산업건물 건설에 비하여 몇십 배의 품이 들고 높은 시공기술과 값비싼 자재, 많은 자금이 소요되기 때문에 온전한 병원을 하나 건설한다는 것이 간단치 않다”고 언급했을 만큼,⁸⁾ 매년 20개 지역에 병원을 건설하고 의료장비를 갖추는 일은 북한 당국 입장에서는 상당한 부담이 되고 있을 것이다. 이를 고려하면, 대북제재, 열악한 재정 여건 등 북한이 직면한 경제 환경이 크게 달라지지 않은 상황에서 향후 8년간 북한 당국이 이처럼 증대된 건설 부담을 감당할 수 있을지 의문이 들 수밖에 없다. 따라서 20×10 정책 추진 과정에서 발생하는 비용 부담이 정책 추진 대상 지역 주민들에게 전가되어 인적 동원 및 세외 부담이 증가하는 등의 문제가 발생할 가능성이 있다. 실제로 평안남도에서는 “지방 건설에 동원되는 군인들의 식량까지도 해당 지역 인민위원회가 책임지라는 요구”가 있었다는 보도도 있었는데,⁹⁾ 이러한 비용 전가 문제가 많은 지역에서 비일비재하게 발생할 수 있다.

또한 재정 및 관련 설비·물자가 부족한 상황에서 당장의 성과를 과시하기 위해 공사가 진행되어, 공장, 병원, 종합봉사소 등의 건물 외관은 갖추지만 내부의 생산 설비나 의료 장비 등은 충분히 갖추지 못하여, 결과적으로 완공 후 각 시설이 제 기능을 하지 못하는 문제가 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 설령 공장, 병원, 종합봉사소 등의 건설이 차질 없이 이루어져 초기 운영이 이루어진다고 해도, 과연 운영이 지속가능할 것인가라는 의문이 들기도 한다. 20×10 정책은 건설은 중앙에서 담당하지만 운영은 지방이 맡는 구조로 추진되고 있는데, 지방이 그러한 역할을 지속적으로 감당하기 쉽지 않아 보이기 때문이다. 공장의 경우 원자재, 전력, 인력 등을 지속적으로 확보해 공급해야 하며, 병원에서는 의료진과 의약품

8) 『노동신문』, 2025. 2. 7.

9) 『데일리NK』, 「지방 경제 발전을 막는 통제의 그늘」, 2026. 2. 5.

등이 안정적으로 확보되어야 하는데 정책 대상 지역이 갈수록 증가함에 따라 각 지역에서 이를 확보하는 데에서 겪는 어려움이 커질 가능성이 있다. 이러한 문제를 의식해 북한 당국은 가능 인력 양성과 지역별 원료기지 조성 등을 강조하고 있지만 이러한 정책이 얼마나 성과를 거둘지, 수요를 충분히 충족시켜 줄 수 있을지는 미지수이다.

한편, 정책 대상 지역이 인구, 교통 인프라, 전력 공급 여건 등의 측면에서 정책 추진에 상대적으로 유리한 지역 중심으로 선정되고 있다는 점도 문제로 지적할 수 있다(김수정, 2024, p.46). 이는 “나라의 가장 뒤떨어지고 척박한 고장들부터 현대적인 지방공업공장들과 문화보건시설들을 세워주어야”¹⁰⁾ 한다는 김정은 위원장의 발언에 배치되게 성과를 우선하는 형태로 20×10 정책 대상 지역 선정이 이루어지고 있음을 의미하는데, 이로 인해 적어도 정책 추진 기간 중에는 농-농 간 격차가 확대되는 현상이 벌어질 수 있다. 이러한 지역 선정 방식은 또한 정책의 지속가능성을 떨어뜨리는 요인이 될 수도 있다. 해가 갈수록 20×10 정책 추진의 부담은 커질 것으로 보이는 상황에서, 대상 지역도 정책 추진 환경이 좋지 않은 지역만 남게 된다면, 정책 추진의 어려움은 가중될 수밖에 없기 때문이다.

앞서 20×10 정책 추진으로 경공업 제품의 생산이 증대되고, 의료 및 문화 시설이 확충되면 주민들의 삶의 질이 개선되는 긍정적 효과가 나타날 수 있다고 언급한 바 있다. 그런데 그에 따른 부작용으로 다른 지역/산업 등에서 이를 상쇄하는 부정적 효과가 발생할 가능성도 있다. 북한의 생산 역량이나 외부로부터의 자원 유입 규모에 큰 변화가 없는 상황에서 20×10 정책 추진을 위해 많은 인적·물적 자원이 집중 투입된다면, 다른 지역/산업에서 자원 부족 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 실제로 20×10 정책 시행 지역의 야간 조도에 대해 분석한 연구에 따르면, 공장 인근의 조도는 증가한 반면, 주변 지역의 조도는 감소한 것으로 나타났다(김범환, 2026). 이러한 문제는 지역 내에서만 나타나지 않고, 지역 간(정책 대상 지역과 그 외 지역)에도 나타날 수 있으며, 다른 산업의 생산에도 부정적 영향을 줄 수 있다. 그리고 이러한 문제가 발생한다면, 북한 당국은 20×10 정책의 성과를 부각시키지만, 종합적으로 볼 때 실제 주민생활의 개선과 도농 간 격차 완화는 나타나지 않는 상황이 전개될 수 있다.

마지막으로 20×10 정책은 경제적 측면에서 보면 효율성이 떨어진다는 점도 지적할 필요가 있다. 모든 시·군에 유사한 제품을 생산하는 소규모 공장을 짓는 것보다는 몇몇 지역에 대규모 공장을 짓고 여기서 생산된 제품을 유통시키는 것이 효율성 측면에서 훨씬 유리하다. 생산 규모가 커지면 규모의 경제를 실현하여 생산비용을 낮출 수 있기 때문이다. 그러나 북한은 안보적 측면을 중시하여 지방공장 중심의 경공업 제품 생산 체계를 고수하고 있다.

10) 『노동신문』, 2024. 12. 21.

이는 경공업 제품 생산 과정에서 인적·물적 자원이 낭비되는 결과로 이어질 수밖에 없으며, 북한경제의 발전에도 부정적으로 작용하게 될 것이다.

IV. 맺음말

본고에서는 북한이 국가적 핵심 사업으로 추진하고 있는 20×10 정책의 추진 실태를 살펴보고, 정책이 지닌 긍정적 측면과 부정적 측면에 대해 논하였다. 이를 종합하면, 20×10 정책은 초기 단계에는 경공업 생산 기반 확충, 경공업 제품 생산 증대 등의 측면에서 어느 정도 성과를 냈지만, 정책 자체가 지닌 비효율성, 대북제재, 북한의 경제 역량 부족 등을 고려하면 중장기적으로 계속해서 성과를 낼 수 있을 것인가에 대해서는 의문이 들며, 성과를 낸다고 해도 여러 부작용으로 인해 주민생활에 실질적으로 도움이 될지는 미지수라고 이야기할 수 있다.

이는 북한이 20×10 정책을 독자적으로 추진하는 데에는 한계가 있으며, 성공을 위해서는 외부로부터의 지원이 필요함을 의미한다. 특히 의료장비, 의약품 등에 대한 북한 당국의 수요는 클 것이다. 물론 그렇다고 해도 현재의 남북관계, 특히 북한의 남한에 대한 적대적인 태도를 고려할 때, 이러한 문제를 해결하기 위해 단기간 내에 북한이 남한과의 협력을 모색할 가능성은 높지 않다. 하지만 정세가 바뀌고, 그 과정에서 북한의 태도에도 변화가 나타날 가능성은 늘 열려 있다. 따라서 김정은 정권의 시그니처 정책이 되고 있는 20×10 정책을 매개로 남북교류협력 재개의 물꼬가 트일 가능성을 염두에 두고 우리 정부도 적절한 협력 방안을 마련해 두는 것이 바람직하겠다.

참고문헌

- 김범환, 『Three Essays in Applied Microeconomics using Spatial Data』, 서울대학교 경제학 박사학위논문, 2026.
- 김수정, 「북한의 지방발전 20×10 정책의 분석과 전망」, 『KIET 산업경제』, 2024년 10월호, 2024.
- 최지영, 「북한 ‘지방발전 20×10’ 정책의 배경과 시사점」, 『KINU 온라인시리즈』, CO 24-10, 2024.
- 『데일리NK』, 「지방공업공장 성과 선전하는데 현실은…“내복 걸레로도 못 써”」, 2025. 8. 22.
- _____, 「지방 경제 발전을 막는 통제의 그늘」, 2026. 2. 5.