

‘지방발전 20×10정책’의 경제적 한계

정승호(인천대)

1. 배경

2024 년 1 월 최고인민회의에서 처음 발표된 ‘지방발전 20×10’은 현재 김정은 국무위원장의 대표적인 민생정책으로 선전되고 있다. 그러나 지역별로 균등하게 지방공업공장을 건설하여 지역자립체제를 구축하려는 구상은 북한 정권의 시작부터 지속된 정책기조라고 할 수 있다.

‘지방발전 20×10’ 정책이 발표된 이후인 2024 년 2 월, 평안남도 성천군에서 첫 번째 지방공업공장 착공이 이루어졌는데, 이 자리에서 김정은은 1962년 창성연석회의를 언급하였다. 당시 김일성 주석은 군(郡)을 기본 단위로 하는 지역자립체제를 기본 방침으로 제시하였다. 김정일 국방위원장의 김일성종합대학 졸업논문 주제가 ‘사회주의 건설에서 군(郡)의 위치와 역할’이었다는 점 또한, 북한이 대를 이어 지방 단위의 자립적 생산체제 건설을 얼마나 중시해 왔는지를 보여준다.

이는 실제 공업 배치 데이터로도 확인된다. 류학수가 지니계수 개념을 도입하여 분석한 북한 공업 부문의 공간적 분포 자료에 따르면, 지방공업의 핵심인 경공업 공장의 지니계수는 1950년대 0.36에서 1980년 0.31로 오히려 낮아지는 경향을 보였다.¹ 지니계수가 0일수록 공업시설이 모든 지역에 균등하게 분포되어 있음을, 1일수록 특정 지역에 집중되어 있음을 감안하면, 북한에서 공업시설의 균등 배치 원칙이 얼마나 철저히 지켜져 왔는지를 확인할 수 있다.

이 글에서는 북한이 왜 이처럼 지역자립체제를 고수해 왔는지, 그리고 현 시점에서 이 정책이 핵심 정책으로 다시 등장하게 된 배경이 무엇인지를 분석하고자 한다. 또한 과거와는 달리 북한경제의 시장화가 상당히 진전된 상황에서 추진되는 ‘지방발전 20×10’ 정책이 어떠한 경제적 함의를 갖는지도 살펴보고자 한다. 마지막으로 이 정책의 향후 전망과 함께, 우리 정부에게 주는 시사점을 정리한다.

2. 북한 지역자립체제의 형성과 ‘지방발전 20×10’ 정책

북한에서는 군(郡)을 소개할 때 흔히 ‘전국의 200분의 1’이라는 표현을 사용한다. 실제로 북한의 행정구역은 도(道) 산하의 시, 군, 구역 등을 모두 합치면 대략 200여 개에 이른다. ‘지방발전 20×10’ 정책 역시 매년 20개 시, 군에 대해 10년에 걸쳐 현대적인 지방공업공장을 건설한다는 계획으로, 사실상 전국의 시, 군을 순차적으로 현대화하겠다는 구상으로 해석할 수 있다.

이처럼 북한 전체를 약 200개의 세포로 나누고, 각 단위마다 자립적인 경제체제를 갖추도록 한 가장 중요한 배경에는 전쟁 대비 목적이 자리하고 있다. 김일성은 “온 나라 방방곡곡에

¹ 류학수 (2019), “북한 공업배치구조의 특징과 남북경제협력방안, KDI 북한경제리뷰,” 한국개발연구원.

지방산업공장들을 건설해 놓으면 전시에 도시의 중앙공업이 마사저도(부서저도) 능히 먹고 입는 문제를 풀 수 있습니다. 이것은 국방상 큰 힘이 됩니다”라고 언급한 바 있다.² 즉, 전국에 분산된 200 여 개의 세포 단위가 일부 지역의 파괴에도 불구하고 경제적으로 생존하며 전투를 지속할 수 있도록 하는 것이 지역자립체제의 기본 목적이라 할 수 있다. 이러한 인식은 한국전쟁이 남긴 전쟁 트라우마가 이후 북한의 지역자립체제와 산업 배치 정책을 형성하는 데 중요한 출발점으로 작용하였음을 보여준다.

1990 년대 사회주의권 붕괴로 인한 경제난의 심화는 지역자립체제를 강화하는 또 다른 계기가 되었다. 중앙의 계획경제가 정상적으로 작동하기 어려운 상황에서, 지방경제는 중앙의 지원에 의존하기보다 지방 차원에서 자체적으로 생존 문제를 해결하도록 사실상 강요되었다.³ 이러한 맥락에서 김정일은 군(郡) 단위의 자급자족 체제 구축의 중요성을 강조하며 다음과 같이 언급하였다. “군의 역할을 높여 모든 군들이 자력갱생의 원칙에서 자체로 인민생활 문제를 풀어나가기 위해 적극 투쟁해야 합니다. 군은 나라의 200 분의 1 을 담당하고 있는 사회주의 건설의 지역적 거점이며 기본 단위입니다”.⁴ 이후로도 북한 당국이 경제난의 대응으로 자력갱생 노선이 강조될수록, 지역자립체제로의 회귀 성향이 더욱 뚜렷하게 나타났다.

김정은 집권 이후 ‘지방발전 20×10’ 정책과 같은 지역자립체제가 다시 등장한 가장 중요한 이유는 도농 간 격차의 심화이다. 김정은 체제 이후 북한은 사회주의 전면발전과 인민생활 향상을 지속적으로 강조해 왔지만, 실제 정책 집행은 창전거리, 은하과학자거리, 평양 10 만 호 살림집 건설 등 주요 건설사업이 수도 평양에 집중되면서 도농 간 격차를 오히려 확대시키는 방향으로

² 김일성 (1982), “군의 역할을 강화하며 지방공업과 농촌경리를 더욱 발전시켜 인민 생활을 훨씬 높이자” 김일성 저작집 16, 조선로동당출판사.

³ 김병로 (1999), “북한의 지역자립체제”, 통일연구원.

⁴ 김정일 (1998), “군의 역할을 높여 인민 생활에서 전환을 일으키자” 김정일선집 13. 조선노동당 출판부.

전개되었다. 그 결과 지방 주민들의 상대적 박탈감과 소외감도 누적되었다. 이에 더해 대북 제재의 장기화와 코로나 19 로 인한 국경 폐쇄 조치가 겹치면서 물자 부족 현상이 심화되었고, 지방의 낙후성은 구조적으로 고착되어 갔다.⁵ 김정은 스스로도 2024 년 1 월 개최된 제 8 기 제 19 차 노동당 중앙위원회 정치국 확대회의에서 “지방 주민들에게 초보적 생필품조차 제대로 공급하지 못하는 것은 심각한 정치적 문제”라고 언급하며, 중앙과 지방 간 격차 해소를 “반드시 실행해야 할 정치투쟁 과업”으로 규정하였다. 이처럼 북한의 지역자립체제는 국방 논리, 경제난으로 인한 자력갱생 노선 강조, 그리고 지역 간 격차 심화라는 요인이 중첩되면서 지속적으로 강화되어 왔다고 볼 수 있다.

3. ‘지방발전 20×10’ 정책’의 구조적 비경제성

1) 규모의 경제와 비교우위의 부재

북한 당국은 지역자립체제가 생산기지를 원료 산지와 소비지에 근접시킴으로써 불필요한 운송비용을 절감하고, 지방에 존재하는 유향 노동력을 활용할 수 있다는 점에서 경제적으로 효율적인 정책이라고 강조해 왔다.

그러나 현재까지 추진된 1 차년도 20 개 지방공업공장의 생산 내용을 살펴보면, 대부분이 규모가 표준화된 소규모 경공업 공장에서 식료품, 일용품, 의류 등 유사한 소비재를 생산하는 구조를 띠고 있다. 지역별 특성을 고려한다고는 하나, 수산업, 과수업, 장류 등 일부 식료품에서만 제한적인 차별화가 이루어질 뿐, 전반적으로는 지역 내 수요가 유사한 품목을 생산할 가능성이 높다. 이는

⁵ 이장균, 김범환 (2025), “북한 <지방발전 20×10 정책> 추진 현황과 시사점,” KIEP 기초자료 25-04, 대외경제정책연구원.

전국 200 여 개 시, 군에 사실상 동일한 성격의 산업시설을 배치하는 것과 다르지 않다. 이러한 산업 배치는 경제학에서 효율성의 핵심 원리로 제시되는 ‘규모의 경제(Economies of Scale)’와 ‘비교우위에 따른 분업’을 모두 무시한 것으로, 구조적으로 비효율적일 수밖에 없다. 예컨대 모든 군 단위에 똑같은 간장공장을 건설하기보다는, 도 단위의 대규모 공장을 조성하여 단위당 고정비용을 낮추고 물류체계를 개선함으로써 전국적으로 유통하는 방식이 훨씬 효율적이다.

2) 시장화 진전에 따른 부작용 심화

문제는 이러한 비효율성이 과거 지역자립체제 시기보다 현재에 와서 더 크게 나타날 가능성이 높다는 점이다. 이는 북한 경제의 시장화가 과거에 비해 상당 부분 진전되었기 때문이다. 북한에는 현재 400 개가 넘는 종합시장이 존재하며, 시장 관련 종사자 수는 110 만 명을 상회하는 것으로 알려져 있다.⁶ 시장의 확대와 함께 교통, 통신 여건이 개선되면서 물가와 환율의 지역 간 격차도 상당 부분 축소되어 왔다.⁷ 그러나 2020 년대 들어 ‘국가유통 강화정책’이 추진되면서 이러한 시장 기반의 효율성은 점차 약화되고 있다. 곡물 유통의 경우 국영 ‘양곡판매소’ 설치 이후 시장 내 곡물 판매가 금지되었으며, 경공업 제품 역시 지방공업공장의 정상 가동을 명분으로 시장을 통한 판매가 억제되고 국영상점 중심의 유통이 강제될 가능성이 크다. 이미 다수의 주민이 시장 활동을 통해 생계를 유지하고 있는 상황에서 시장 기능이 위축될 경우, 주민 소득 감소로 이어질 수 있다. 더 나아가 상대적으로 생산성이 높은 시장 부문에서 국영 지방공업공장으로 노동력이 인위적으로 이동할 경우, 전체 경제의 생산성 저하로 이어질 가능성도 있다. 실제로 최근 북한 관련 언론

⁶ 홍민·차문석·정은이·김혁 (2016), “북한 전국 시장 정보: 공식시장 현황을 중심으로”, KINU 연구총서 16-24, 통일연구원.

⁷ 김상덕, 김태화, 양승룡. (2020). “북한 쌀 시장의 효율성” 검토. 농촌경제, 43(3), 51-64.

보도에서는 기업소에 형식적으로만 소속된 채 개인 시장 활동을 해 오던 이른바 ‘8·3 노동자’에 대한 단속이 강화되고 있는 것으로 전해지고 있다.⁸

3) 선별적 지원에 따른 지역격차 확대

더 나아가 ‘지방발전 20×10’ 정책은 애초에 목표로 제시된 지역 간 격차 해소와도 상충할 가능성을 내포하고 있다. 정책 대상지로 선정된 시, 군에는 신규 공장 건설과 함께 집중적인 자원 배분이 이루어지는 반면, 해당 지역의 기존 공장이나 비대상 지역의 기업들은 상대적으로 소외될 수 있기 때문이다. 이정균, 김범환이 『노동신문』을 대상으로 수행한 텍스트 분석 연구에 따르면, 2024년 기준 지방공업공장이 건설된 20개 지역에서 기존 기업들의 생산 및 투자 활동과 관련된 언급 빈도가 전반적으로 감소한 것으로 나타났으며, 특히 경공업 분야에서 그 감소 폭이 크게 나타났다.⁹ 이미 북한에는 지역자립체제 추진 과정에서 각 군마다 20여개 이상의 지방공업공장이 존재하고 있다. 이러한 상황에서 ‘지방발전 20×10’ 정책으로 신규 공장 건설에 자원이 우선 배분될 경우, 기존 공장들의 활동 위축과 함께 지역 내 산업 구조의 불균형이 심화될 가능성이 존재한다.

이 문제는 지방재정 구조와도 맞물려 있다. 동일한 공장을 건설하더라도 지역별로 부존자원과 지리적 여건에는 근본적인 차이가 존재할 수밖에 없다. 따라서 지역자립체제를 유지하면서 지역 간 격차를 완화하기 위해서는 국가 재정을 통해 불평등 해소를 위한 노력이 병행되어야 한다. 그러나 북한에서는 낙후 지역에 대한 국가적 재정 지원에 대해 자력갱생 원칙에 어긋나는 것으로 인식되는 경향이 강하다.¹⁰ 실제로 2012년 제정된 「지방예산법」 제 10 조는

⁸ DailyNK (2025.02.13), “‘8·3 노동자’ 점점 줄어…재정 부담 커진 기업소들도 한숨.”

⁹ 이정균, 김범환, 앞의 책.

¹⁰ 김병로의 앞의 책.

“지방예산수입에서 웃기간에 바칠 납부금을 먼저 납부한 다음 필요한 재정지출을 보장하여야 한다”고 규정하고 있는데, 이는 지방 재정의 확충보다는 중앙에 대한 재정 납부 의무를 우선시하는 구조를 제도화한 것이다. 국가예산에서 중앙과 지방 예산 수입 비중의 변화를 살펴보면, 2011 년 중앙예산 수입 비중은 83.9%, 지방예산 수입 비중은 16.1%였던 반면, 2024 년에는 중앙의 비중이 73.7%로 낮아지고 지방의 비중은 26.3%로 오히려 상승하였다.¹¹ 이는 지방이 자체적으로 조달하여 중앙에 납부해야 할 재정 부담이 확대되고 있음을 의미한다. 지방 재정 여력이 전반적으로 제한되는 상황에서, 일부 선정 지역에만 신규 투자와 자원이 집중적으로 배분될 경우, 비선정 지역은 상대적으로 더 큰 재정 제약에 직면하게 된다. 그 결과 ‘지방발전 20×10’ 정책은 수혜 지역과 비수혜 지역 간 격차를 완화하기보다는 오히려 확대할 가능성이 크다.

4. 전망 및 시사점

‘지방발전 20×10’ 정책은 규모의 경제와 비교우위의 결여, 시장화 진전에 따른 부작용 심화, 선별적 지원에 따른 지역 격차 확대라는 구조적 한계를 안고 있으나, 단기간 내 정책 기조가 변경될 가능성은 크지 않아 보인다. 북한은 올해 개최 예정인 제9차 당대회를 앞두고, 2025년 12월에 열린 제 8기 마지막 당 중앙위원회 전원회의에서 지방발전 정책 대상 20개 시·군을 확정하였다. 이는 해당 정책이 향후 상당 기간 국가 주요 정책으로 추진될 것임을 시사한다.

그러나 북한 당국의 정책 의지와는 별개로, ‘지방발전 20×10’ 정책을 지속적으로 추진하는 데에는 여러 제약이 존재한다. 무엇보다 새로 건설된 지방공장들의 안정적 가동 여부가 불확실하다.

¹¹ 홍익표 (2011), “북한 최고인민회의 제 12기 4차 회의에 나타난 2011년도 경제정책 방향 및 국가예산 분석”, KIEP
오늘의 세계경제 11(12) 대외경제정책연구원; SPN, (2025.01.24), “북한, 2024년 결산과 2025년 주요 예산은?(종합).”

통일부 조사에 따르면 2016~2020 년 사이 공장 가동률이 60% 이하라는 응답은 47.2%로, 이전 5 년(30.3%)보다 17%p 증가하였다.¹² 이는 기존 공장들조차 원료와 전력 부족 등으로 정상 가동이 어려운 상황임을 보여준다. 이러한 여건에서 신규 지방공장들이 안정적으로 운영되기는 쉽지 않다. 실제로 최근 한 언론 보도에 따르면, 2024 년 지방공장 건설지 20 곳 가운데 2025 년 야간조도가 밝아진 지역은 5 곳에 그쳤으며, 나머지 15 곳은 이전과 비슷하거나 오히려 어두워진 것으로 나타났다.¹³

대외 여건 역시 변수이다. 코로나 국경 봉쇄 해제 이후 북중 무역은 빠르게 회복되고 있으며, 특히 2025 년 대중 소비재 수입은 9억 5천만 달러로 코로나 이전 수준을 상회하였다.¹⁴ 중국산 저가 소비재의 유입이 확대되면서, 새로 건설된 지방공장들이 가격과 품질 측면에서 경쟁력을 상실할 가능성이 크다. 통일부의 북한이탈주민조사에 따르면, 코로나 19 팬데믹 이전인 2016~2020 년 기준으로 의류의 78.5%, 신발의 76.7%, 간장의 67.9%가 중국산으로 조사된 바 있다.¹⁵

만일 ‘지방발전 20×10’ 정책이 애초에 목표로 제시한 지역 간 격차 완화에 실패할 경우, 북한 농촌 사회의 불만이 증폭될 가능성이 있다. 따라서 지방과 농촌 사회의 안정성은 향후 북한 사회의 안정성을 가늠하는 중요한 지표로서 지속적인 관찰이 필요하다.

이와 관련해 중국의 경험은 중요한 비교 사례를 제공한다. 중국 역시 1960~70 년대 중소대립으로 인한 안보위기와 문화대혁명의 영향에 따른 자력갱생 원칙이 강조되면서 지역자립체계가 구축되었던 적이 있다.¹⁶ 그러나 덩소평의 개혁·개방 정책이 추진되면서 중국의 지역 발전 전략은 비교우위에 입각한 지역발전 정책으로 전환되었다.

¹² 통일부. 2024. 북한 경제·사회 실태 인식 보고서.

¹³ 중앙일보 (2026.02.03), “김정은 사라지면 불도 꺼진다. 북 지방 곳곳 ‘유령공장’ 실체”

¹⁴ 최장호, 최유정 (2026). “2025 년 북중·북러 무역분석”, KDI 북한경제리뷰, 28(1), p 48~61.

¹⁵ 통일부의 앞의 책.

¹⁶ 박월라, 1992, “중국경제의 지방분권화 현황과 문제점,” 대외경제정책연구원.

북한의 지역자립체제 강화는 단순한 경제 정책이라기보다는, 대외적 안보 위협 인식에 대한 대응으로 이해할 수 있다. 이는 곧 안보 위협 인식이 완화될 경우, 북한이 보다 경제적으로 합리적인 선택을 할 수 있는 여지도 확대될 수 있음을 의미한다. 이러한 맥락에서 남북 간 긴장 완화와 군사적 신뢰 구축은 단순한 정치·군사적 차원을 넘어, 북한 경제의 정책 선택 공간을 넓히는 간접적인 효과를 가질 수 있다. 더 나아가 장기적으로는 중국의 개혁·개방 경험과 같이, 북한이 경제적 합리성에 기반한 지역 발전 정책을 모색할 수 있도록 우리 정부가 국제사회와 함께 대외 환경을 조성해 나갈 필요가 있다. ■

■ **저자:** 정승호_인천대학교 동북아국제통상물류학부 교수.

■ **담당 및 편집:** 이상준_EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 211) | leesj@eai.or.kr

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

발행일 2026년 2월 20일 979-11-7584-062-1 95340

“지방발전 20×10정책”의 경제적 한계”

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

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