

현안과 과제

- 북한 ‘지방발전 20×10 정책’ 2차년도
사업 분석 및 시사점

목 차

■ 북한 ‘지방발전 20×10 정책’ 2차년도 사업 분석 및 시사점

Executive Summary	i
1. 개요	1
2. 북한 ‘지방발전 20×10 정책’ 2차년도 사업 분석	2
3. 시사점	10

□ 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 : 강 성 현 선임연구원 (2072-6221, shkang@hri.co.kr)

이 해 정 수석연구원 (2072-6226, hjlee@hri.co.kr)

Executive Summary

□ 북한 '지방발전 20×10 정책' 2차년도 사업 분석 및 시사점

■ 개 요

북한은 2024년부터 '지방발전 20×10 정책'을 내세우고 10년 내(2024~2033년) '전국 모든 시·군의 물질문화생활 수준을 향상시키겠다'는 계획을 추진 중이다. 2년차에 접어든 2025년에는 지방공업공장 건설에 국한되었던 1차년도와 달리, 보건·문화·식량 등 '3대 필수대상'이 건설 대상에 포함되면서 정책의 범위가 생활 인프라 전반으로 확장되는 양상을 보이고 있다. 본 보고서는 2년차 사업의 지역 배치와 정책적 변화를 분석하여 시사점을 도출하고자 한다.

■ 북한 '지방발전 20×10 정책' 2차년도 사업 분석

① 지역 배치 분석

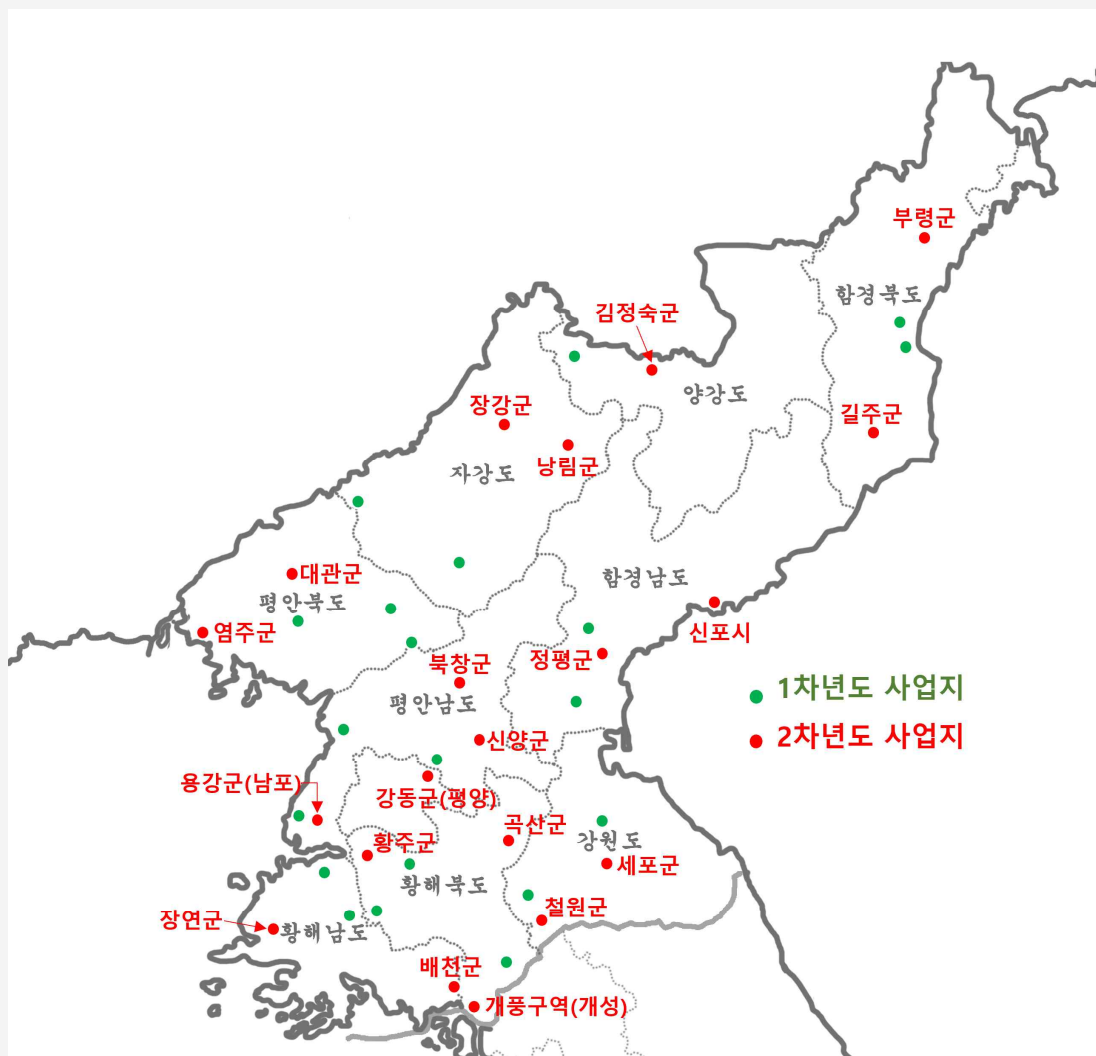
2025년 '지방발전 20×10 정책'의 2차년도 사업지는 평양직할시 강동군, 함경남도 신포시, 강원도 세포군 등 김정은 시기 주요 농축수산업 성과가 집중된 지역이 포함된 것이 특징이다. 이는 2026년 1월 개최 예정인 9차 당대회를 앞두고 기존 치적과의 공간적 연계를 통해 지방발전 정책의 연속성과 성과를 부각시키려는 의도로 판단된다. 사업 범위는 1차년도에 비해 보다 외곽 및 남북접경지역으로 확장된 양상이다. 또한 2024년 수해 피해가 컸던 평안북도, 자강도 지역은 압록강과 맞닿지 않은 배후지를 선정하였다. 이와 같이 2차년도 사업지 선정은 기존 정책 성과의 확산, 지역 불균형 해소 등을 종합적으로 고려한 결과로 분석된다.

② 정책 변화 분석

2025년부터는 정책의 사업 범위가 보건·문화·식량 분야까지 확장되었다. 기존 지방공업공장 건설 외에 시·군병원, 종합봉사소(복합형 문화중심), 양곡관리소 등 '3대 필수대상'이 건설 대상으로 추가되었다. 또한, 수산자원 개발을 위한 바다가양식사업소도 별도로 추진되며, 국산 원료 확보와 식량자립 기반 강화가 주요 목표로 설정되었다. **(생산)** 양곡과 수산물 등 일부 전략 품목의 보관·가공 인프라를 확충하여 통합적인 생산물 관리·통제체계를 확립하려는 것으로 판단된다. 양곡관리소와 바다가양식사업소는 보관, 가공, 유통 등 각 단계에서 발생하는 손실을 최소화하고, 생산물의 분산과 불법 유통을 차단하는 통제 기능을 부여받을 것으로 보인다. **(유통)** 소비재 유통질서를 국가 통제 하에 재

편하려는 움직임을 보이고 있다. 종합봉사소 내 상점망 설치와 양곡관리소 건설은 1990년대 경제위기를 거치며 민간시장 중심으로 전개되던 소비재 유통을 다시 국가가 주도하는 방식으로 조정하려는 조치로 해석된다. **(인재)** 과학기술보급소를 중심으로 지방공업 관련 기능공 및 기술 인력의 체계적 양성 기반을 구축하려는 모습이다. 이를 통해 지방공업의 자립적 운영 기반을 강화하고, 지역 간 기술격차 해소를 도모하려는 정책적 의도가 반영된 것으로 해석된다.

< ‘지방발전 20×10 정책’ 2차년도 사업지 >



(한계 및 과제) ‘지방발전 20×10 정책’은 정책 범위는 확장되었으나, 실제 건설 성과는 매우 제한적이다. 2025년 기준 3대 필수대상(시·군병원, 종합봉사소, 양곡관리소)이 동시에 착공된 지역은 극히 일부에 불과하며, 중앙의 지시에 비해 실행력이 뒤따르지 못하고 있

다. 또한 중앙이 건설을 주도하고 지방이 운영을 담당하는 방식의 정책 설계는 신규 건설된 공장 운영의 지속 가능성을 불투명하게 하는 요인으로 작용할 수 있다. 지방의 취약한 운영 역량(원자재, 전력·통신망, 기술 인력 등)이 정책의 지속 가능성을 제약하는 요인으로 작용할 것으로 판단된다. 특히 국제사회의 대북제재로 인해 유통 기반의 확충이 어려워 소비재 생산이 이뤄지더라도 실제 공급으로 이어지기 어려운 구조적 문제도 존재한다. 나아가 당의 지시와 단기 성과 위주의 자원 집중 방식은 일부 지역에만 성과가 편중되는 구조를 야기할 수 있다. 이는 정책의 전국적 확산과 지속적 추진을 방해하는 요인으로 작용할 것으로 판단된다. 연차별 사업 목표와 실행 지침의 명문화, 운영·관리 체계의 정비, 인력·재정·기술의 안정적 공급 구조 마련 등 실질적인 제도화 기반을 강화해야 할 것으로 보인다.

■ 시사점

북한이 추진하고 있는 ‘지방발전 20×10 정책’의 일부 내용은 UN 지속가능발전목표(SDGs)와 연계가 가능해 이를 중심으로 국제사회와의 협력 가능성을 신중하게 점검할 필요가 있다. ‘지방발전 20×10 정책’은 주민의 기본적인 생활권을 개선하고 지역 간 불균형을 완화하고자 하는 정책의 방향성 측면에서는 UN SDGs와 연계가 가능하다. 코로나19 팬데믹 이후 북한은 대외 협력에 신중한 태도를 유지하고 있으나, UN과의 기술 협력이나 보건·식량·위생 분야의 인도적 협력 여지는 남아 있다. 이에 국제사회는 북한의 민생 개선 목표에 주목하여 SDGs와 연계한 협력을 조심스럽게 모색할 필요가 있다. 우리도 국제 다자협력의 일환으로 SDGs기반 협력을 준비하는 전략을 검토할 수 있다.

1. 개요

- 북한의 '지방발전 20×10 정책'은 2년차에 접어들며 공업 중심의 정책에서 보건, 문화, 식량 등 생활 인프라 전반을 포괄하는 정책으로 전환되고 있음
 - 북한은 2024년 1월 제14기 제10차 최고인민회의에서 '지방발전 20×10 정책'을 공식화하고 전국 각지에 지방공업(경공업) 공장을 건설 중
 - 위 정책은 매년 20개 시·군에 각종 지방공업공장을 건설하여 10년 내(2024~2033년) 전국 모든 시·군의 물질문화생활 수준을 향상시키겠다는 목표를 설정
 - 각종 건설에 필요한 자금, 노동력, 자재는 중앙(당)이 제공하고, 지방당국이 공장 운영을 책임지는 방식으로 추진되고 있음
 - 2025년 '지방발전 20×10 정책'은 경공업 중심의 단순 공장 건설을 넘어, 보건·문화 기반 시설을 아우르는 생활 인프라 개선 사업으로 확장되어 추진되고 있음
 - 북한은 2024년 12월 당 중앙위 제8기 제11차 전원회의에서 지방공업공장 건설 외에 '3대필수대상'인 '선진적인 보건시설(시·군병원)'과 '과학교육 및 생활문화 시설(복합형 문화중심, 종합봉사소)', '양곡관리시설'의 병행 건설을 공식화하였음
 - 이에 2025년 4월 현재 평양시 강동군 등 20개 지역에서 2년차 사업이 진행 중이며, 일부 지역에서 위 시설들의 공사가 함께 진행되고 있음
- 본 보고서는 '지방발전 20×10 정책' 2년차 사업지의 특성과 정책 변화상을 분석하고 시사점을 도출하고자 함

< '지방발전 20×10 정책' 2차년도 사업지 건설 현황 >

지역명		건물(착공식 날짜)	지역명	건물(착공식 날짜)
평양	강동군	병원, 종합봉사소(2.6.) 지방공업공장(2.28.)	함경북도	길주군 지방공업공장(2.27.)
				부령군 지방공업공장(2.28.)
남포	용강군	지방공업공장, 병원(2.9.)	황해남도	배천군 지방공업공장(2.27.)
개성	개풍구역	지방공업공장, 종합봉사소(2.28.)		장연군 지방공업공장(2.28.)
평안남도	신양군	지방공업공장(2.24.)	황해북도	곡산군 지방공업공장(2.24.)
	북창군	지방공업공장(2.27.)		황주군 지방공업공장, 양곡관리소(2.26.)
평안북도	대관군	지방공업공장(2.25.)	강원도	세포군 지방공업공장(2.25.)
	염주군	지방공업공장(2.27.)		철원군 지방공업공장(2.27.)
함경남도	정평군	지방공업공장, 종합봉사소(2.24.)	자강도	낭림군 지방공업공장(2.25.)
	신포시	지방공업공장(2.25.)		장강군 지방공업공장(2.27.)
양강도	김정숙군	지방공업공장(2.28.)		

자료 : 통일부(2025).

2. 북한 '지방발전 20×10 정책' 2차년도 사업 분석

① 지역 배치 분석

○ 2차년도 사업지는 기존 농축수산업 분야 건설 사업에서 성과를 거둔 지역을 포함하면서도, 1차년도보다 외곽 지역으로 확장된 분포를 보임

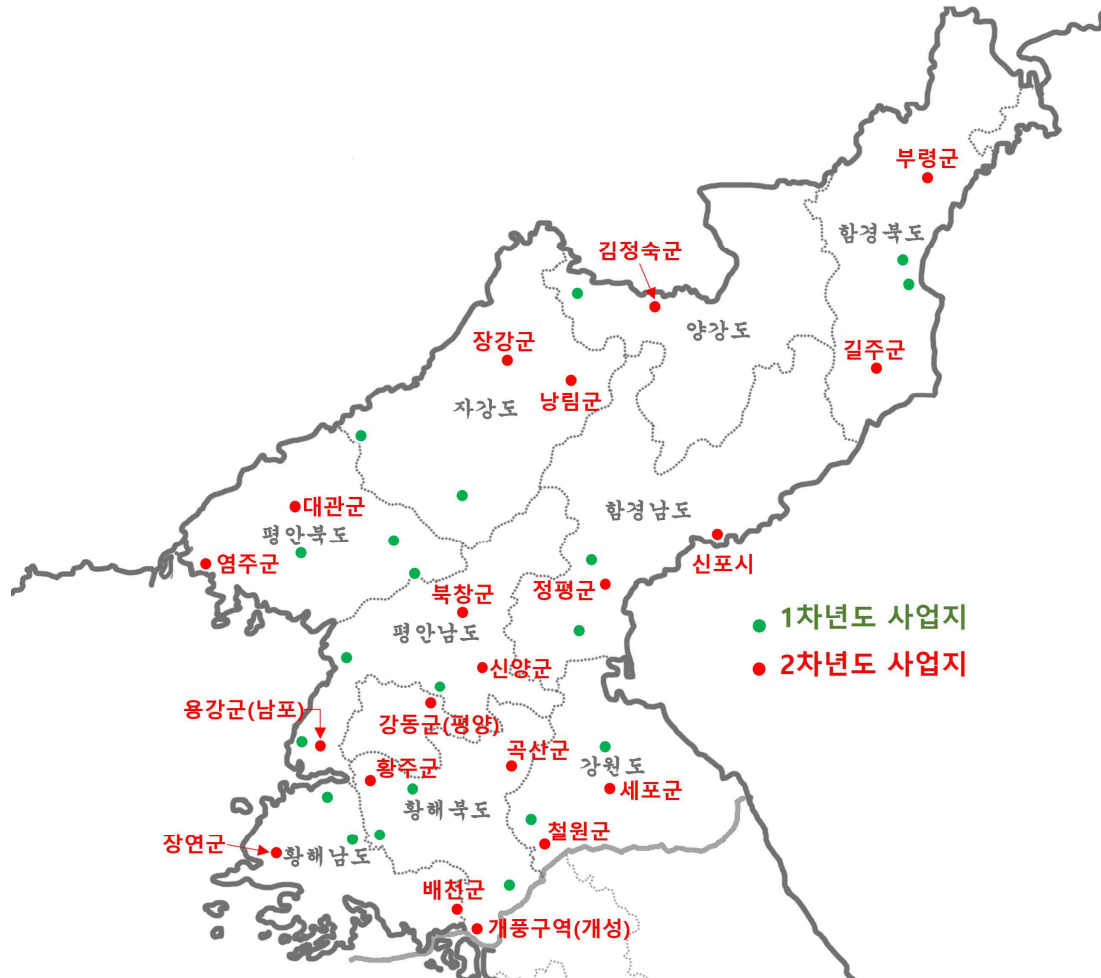
- 평양직할시 동부 외곽에 위치한 강동군이 '지방발전 20×10 정책' 사업지로 포함
 - 1년차 사업에는 평양시가 사업지로 선정되지 않았으나, 2년차 사업에는 포함. 평양시 중심부와는 거리가 먼 농촌 지역이어서 선정된 것으로 보임
 - 2025년 4월 현재 강동군은 지방공업공장 외에 시·군병원과 종합봉사소가 함께 건설 중인 유일한 지역이기도 함
- 김정은의 농축수산업 치적과 관련된 지역이 포함. 기존 사업과 새로운 지방발전 정책의 성과를 연결시켜 9차 당대회에서 과시하려는 의도가 있다고 보여짐
 - 김정은 집권 이후 농축수산업에서의 대표적 성과는 강원도 세포군의 세포지구축산기지(2017년 10월 준공), 평양직할시 강동군의 강동종합온실농장(2024년 3월 준공), 함경남도 신포시의 신포시바다가양식사업소(2024년 12월) 등이 있음
 - 강동군, 신포시 등 기존 농축수산업 성과가 집적된 지역이 2차년도 사업지로 지정된 것은, 김정은 시기 주요 업적을 활용하여 지방발전 정책의 정당성 및 연속성을 강화하고, 성과를 부각시키려는 의도로 해석 가능
- 1차년도 사업지가 평양시와 인접한 지역을 중심으로 배치가 되었다면, 2차년도 사업지는 보다 외곽지역으로 확장 배치한 것이 특징
 - 1차년도의 북한 서부지역(평안도, 황해도 등) 사업지는 평양시를 둘러싼 형태(평안남도 속천군·성천군, 황해북도 연탄군, 황해남도 은천군 등)를 보였다면, 2차년도에는 그 범위가 보다 외곽으로 확장된 양상
 - 사업지역의 외곽 확장에 따라 남북접경지역도 개성특급시 개풍구역, 황해남도 배천군, 강원도 철원군 등 3개 지역으로 증가(1차년도에는 개성특급시 장풍구역 1개소)

- 도소재지나 시급 행정구역과 맞닿아있는 지역은 전년보다 줄어들었음
 - 황해북도 황주군-사리원시, 평안북도 대관군-구성시, 함경북도 부령군-청진시, 함경남도 길주군-김책시, 자강도 장강군-강계시 등 5개 도시가 도소재지나 시급 행정 구역과 맞닿아 있음
 - ※ 1차년도에는 황해북도 은파군-사리원시, 연탄군-사리원시, 평안남도 숙천군-안주시·순천시·평성시, 성천군-평성시, 함경북도 경성군-청진시, 함경남도 함주군-함흥시, 자강도 동신군-희천시 등 7개 지역이 존재.

- 2024년 수해 피해가 컸던 평안북도와 자강도의 경우 압록강과 맞닿아 있는 접경 지역이 아닌 배후 지역을 지정
 - 평안북도의 염주군 및 대관군, 자강도 장강군 등이 해당함
 - 수해에 취약한 압록강 유역 일대는 제방 및 하천 정비 이후 개발에 나설 가능성이 높다고 보여짐
 - 한편, 북한 당국이 수해 피해가 컸던 평안북도 신의주시나 의주군에 별도의 대형온실농장 및 연구시설 등을 건설하고 있어 신포시, 강동군, 세포군과 마찬가지로 1~2년 뒤에 사업지역에 포함될 가능성도 존재
 - 양강도의 경우 1차년도 김형직군에 이어 압록강변의 김정숙군이 선정됐는데, 이는 해당 지역의 정치적 상징성에 따른 조치로 이해됨
 - ※ 김형권(김일성 父), 김정숙(김일성 妻, 김정일 母). 그 외 자강도 김형권(김일성 叔父)군도 존재.

- 도시 인구 규모는 1차년도와 유사한 모습
 - 2008년 인구센서스 기준, 1차년도와 마찬가지로 인구 20만 명 이상의 도시는 1곳(평양직할시 강동군)에 불과하며 대체로 5~20만 명 사이의 중급도시들이 주를 이룸
 - ※ 1차년도에도 인구 20만 명 이상의 도시는 함경남도 금야군이 유일했음.
 - 인구 5만 명 이하의 도시는 1차년도의 경우 자강도에서만 두 곳(동신군·우시군)을 지정했는데, 2차년도에는 자강도, 양강도, 함경북도가 각각 1곳씩(낭림군·김정숙군·부령군) 지정

< '지방발전 20×10 정책' 2차년도 사업지 >



등급	인구 규모	도시 형태	비고	1차년도 해당 시·군(만 명)
1	100만 명 이상	특대도시	수도	-
2	50만~100만 명		도 소재지	-
3	20만~50만 명	큰도시	도 소재지, 시급도시	강동군(22.1)
4	10만~20만 명	중도시	도 소재지, 시급도시	정평군(17.9), 배천군(16.0), 황주군(15.5), 신포시(15.3), 길주군(14.0), 북창군(13.9), 곡산군(12.1), 염주군(11.4)
5	5만~10만 명			장연군(9.1), 대관군(6.9), 철원군(6.2), 세포군(6.1), 신양군(5.9), 용강군(5.9), 장강군(5.5)
6	1만~5만 명	작은도시	군 소재지	부령군(4.9), 김정숙군(4.3), 남림군(3.6)
7	1만 명 이하		노동자구	

자료 : (위) 통일부(2025)을 토대로 현대경제연구원 작성, (아래) 조현숙(2004); Central Bureau of Statistics DPR Korea(2009); 홍민(2015), p. 23을 참고해 현대경제연구원 작성.

주 : 개성특급시 개풍구역 인구는 미상.

② 정책 변화 분석

○ (개요) 지방공업공장에 국한되었던 건설 범위가 보건·복합문화시설·식량, 바다가양식소 등으로 확장되면서 정책의 범위와 성격이 제조업 중심에서 주민 생활 전반을 포괄하는 방향으로 변화 중

- 북한은 2024년 12월 당 중앙위 제8기 제11차 전원회의 확대회의에서 '지방발전 20×10 정책'의 사업 범위를 경제(산업) 영역에서 보건·문화 영역으로까지 확장
 - 김정은은 2024년 8월 지방공업공장 현지지도와 지방발전사업협의회를 통해 지방공업공장 건설과 더불어 보건시설과 과학기술보급거점, 양곡관리시설 건설을 병행할 것을 지시
 - ※ 이 중 과학기술보급거점은 동년 9월 이후 영화관, 체육문화시설, 상업망 등 각종 편의시설을 포괄하는 '복합형 문화중심(거점)'으로 건설 범위가 확장되었음.
 - 김정은의 지시에 따라 북한 당국은 2024년 12월 조선노동당 중앙위 제8기 제11차 전원회의에서 지방공업공장 건설 외에 '3대필수대상'인 '선진적인 보건시설(시·군병원)'과 '과학교육 및 생활문화시설(복합형 문화중심, 이하 종합봉사소)', '양곡관리시설(이하 양곡관리소)'의 병행 건설을 공식화
- 한편, 인구 대비 경지면적인 적은 해안도시의 수산업 재건 및 지방공업 원천 확보를 위한 '바다가양식사업소' 건설도 별도로 추진
 - 김정은은 2024년 7월 "지방발전 20×10 정책을 성과적으로 수행하기 위해 해안 연선 지역 시, 군들이 바다의 경제적 잠재성과 자원의 효과적 개발 및 이용에 힘써야 한다"고 강조
 - 이에 함경남도 신포시에 '바다가양식사업소'를 '새 세기 양식업의 본보기적 실체'로 만들 것을 언급하였고, 이후 '지방발전20×10비상설추진위원회' 안에 건설 담당 분과를 구성하여 양식장 관련 사업을 관할하도록 조치
 - 2024년 12월 신포시 바다가양식사업소의 건설이 완료된 데 이어, 2025년에는 낙원군에서도 해당 사업이 지방발전계획에 포함되어 2월 중 착공에 들어감
 - ※ 김정은은 2024년 신포시에 3회(현지지도 2회, 준공식 1회), 2025년 낙원군 1회(착공식) 방문하며 양식소 건설 사업에 상당한 관심을 보임.

- (정책 변화 배경 및 목적) 대북제재가 상수화된 상황에 대응하여 지역 단위의 자기완결적 산업기반 구축 및 보건·문화시설 확충을 통해 경제적 자립성을 제고하고 생활 격차에 따른 민심이반을 억제하려는 의도로 이해됨
- (보건 및 문화 부문) 평양과 지방 간 격차가 체제 불만과 정치적 불안을 야기할 가능성을 경계하고 지방 주민의 생활만족도 제고를 통해 민심 안정을 도모하려는 모습
 - 김정은은 지방 주민도 '평양시민과 동등한 수준의 의료서비스와 문화적 생활을 누릴 수 있도록 보장하겠다'는 방침을 국가적 목표로 제시
 - 특히, 시·군병원 건설 문제가 2024년 7월 말 서북부 지역 수해 이후 제기된 것을 고려하면 보건 인프라 미비가 체제 신뢰 약화로 이어질 수 있다는 인식이 반영되었을 수 있음
 - 한편, 평양 등 대도시에 집중된 여가·문화시설을 지방 중소도시로 확산하는 조치는 문화 향유 격차를 해소하는 동시에, 주민 대상 시혜성 자원을 활용해 체제의 포용성과 통치 정당성을 강화하려는 목적으로 판단됨
- (경제 부문 : 생산) 양곡과 수산물 등 일부 전략 자원의 가공과 보관을 전담할 기반시설을 확충하며, 생산물의 안정적 확보와 관리를 동시에 모색
 - 북한은 만성적인 외화 부족과 대북제재 장기화 상황 속에서 소비재 수입을 억제하기 위해 국산화 및 재자원화 등의 정책 수단을 활용하여 경공업 부문의 생산구조 전환을 추진하고 있음
 - 이와 함께 양곡과 수산물처럼 저장·가공 과정에서 손실이 크고 품질 유지가 어려운 품목의 실효 수급 제고에도 관심이 존재
 - 양곡관리소와 바다가양식사업소는 곡물·수산물의 보관과 가공에 특화된 기반 시설로서, 기술적·설비적 난이도가 높아 지방 단위에서 독자적으로 현대화된 시설을 구축하기는 한계가 존재
 - 특히, 양곡과 수산물은 전략 자원으로서의 중요성도 커 불법적 유출을 억제하기 위해 중앙이 적극적으로 개입하려는 것으로 판단됨
 - 즉, 보관, 가공, 유통 등 각 단계에서 발생하는 손실을 최소화하는 집중 보관·가공기능과 생산물의 분산과 불법 유출을 차단하는 통제 거점의 기능을 부여 받을 것으로 보임

- (경제 부문 : 유통) 국가 주도의 소비재 공급체계 복원을 도모하면서, 민간 시장 중심으로 형성된 유통질서를 국가 중심으로 재편하려는 움직임을 보이고 있음
 - 2020년대 들어 북한은 '사회주의 상업체계'(국가 주도 유통체계)를 회복시키려는 움직임을 본격화하고 있으며, 종합봉사소 내 상업망(국영상점 등) 설치도 같은 맥락에서 이해할 수 있음
 - 또한, 양곡관리소의 경우에도 2020년 초반 도입한 '양곡판매소'의 기능을 대체하거나 흡수할 가능성이 존재
 - ※ 양곡판매소는 주민들에 배급이 아닌 시장가격보다 낮은 가격으로 식량을 '판매'하는 공식적인 유통경로임.
 - ※ 2019년~2021년 간 북한 「사회주의상업법」과 「량정법」은 기존의 (국정가격에 의한) 공급뿐만 아니라 '판매'를 유통방식으로 명문화하였음.
 - 양곡관리소와 종합봉사소의 상업망은 지방의 비공식 유통질서를 통제하고 국가의 지배력을 회복하는 동시에 유통 단계의 사적 이윤 축적을 차단하는 기능을 수행할 수 있음
 - 한편, 2024년 12월 당 중앙위원회 제8기 제11차 전원회의에서 '가격사업 개선'이 언급되었는데, 지방공업공장의 정상 운영을 위해서는 일정한 수익이 보장되어야 하므로 생산물의 가격 결정과 관련된 분권화 조치도 논의될 여지가 존재
- (경제 부문 : 인재) 과학기술보급소를 중심으로 기능공 및 기술 인력의 체계적 양성 기반 구축 모색
 - 북한은 지방공업공장의 정상적인 가동과 지속적인 운영을 위해 전문 기술 인력 확보가 필수적임을 인식하고 과학기술보급소의 공급을 추가한 것으로 보임
 - 김정은 시대 북한은 과학기술보급소를 전국적으로 보급해 나가려는 노력을 펼쳐 왔으며, '지방발전 20×10 정책'에서는 생산현장 중심의 기술 역량 제고와 기능공 양성을 위한 거점 기능을 수행할 것으로 예상됨
 - ※ 과학기술보급소는 지역 단위에서 과학기술 학습과 기술 훈련을 지원하기 위한 시설로, 중앙의 과학기술 전당이나 도서관과 연계해 정보 제공과 교육 기능을 담당하는 것으로 파악됨.
 - 이를 통해 과학기술 인력의 전국적인 육성을 유도하여 장기적으로 지역별 기술 격차를 축소하고, 지방경제의 구조적 불균형 해소도 함께 모색하겠다는 구상이 반영된 것으로 판단됨

- (한계 및 과제) '지방발전 20×10 정책'은 단기적인 성과를 내고 있으나, 제도화의 미비와 지방의 책임이 과중한 구조로 인해 중장기 지속 가능성에 대한 의문이 제기되고 있음
- '지방발전 20×10 정책'은 사업 범위가 확장된 반면, 이를 뒷받침할 자본과 설비 등 기반 여건은 상대적으로 부족해, 정책 지속 가능성 측면에서 구조적 제약이 노출되고 있음
 - 김정은은 2024년 8월 이후 1년차 사업지에 '3대필수대상'을 병행 건설할 것을 지시했으나, 2025년 4월 현재 기준 실제 착공 사례는 구성시 병원이 유일함
 - ※ 김정은은 2024년 9월 1차년도 사업지의 공장 건설과 함께 3대필수대상의 골조 공사를 우선적으로 추진하고 연차별 국가 대책에 따라 완공, 운영할 것을 언급했으나 구성시 외에 별다른 동향이 파악되지 않는 상황.
 - 2차년도에도 지방공업공장과 시·군병원과 종합봉사소, 양곡관리소가 동시에 착공된 사례는 1~3개 지역에 그쳐, 정책 기조와 실행력 사이의 간극이 확인됨
 - ※ 시·군병원 3개소(평양직할시 강동군, 남포특급시 용강군, 평안북도 구성시), 종합봉사소 3개소(평양직할시 강동군, 개성특급시 개풍구역, 함경남도 정평군), 양곡관리소 1개소(황해북도 황주군).
 - 이러한 미진한 착공 성과는 정책 범위 확장과 실제 자원·역량 배분 간의 불균형을 시사하며, 정책 이행에 구조적 부담 요인으로 작용할 가능성이 있음
- 그리고 정책 구조가 '중앙 건설-지방 운영' 방식으로 설계된 점은, 단순한 착공 지연을 넘어 운영 단계의 지속 가능성을 불투명하게 하는 문제를 내포하고 있음
 - 북한은 지방공업공장의 건설을 중앙이 주도하되, 실제 운영과 관리 책임은 지방에 위임하는 방식을 채택하고 있음
 - 그러나 북한의 시, 군 등 지방 단위는 공장 운영에 필요한 역량(원자재, 전력·통신망, 기술 인력 등)이 전반적으로 취약한 상황으로 평가
 - 특히, 생산 공정에 필수적인 기계공업, 화학공업 등 중간재 산업은 대북제재로 인해 정상적인 수입과 국내 조달이 어려워, 지방공업공장의 안정적 가동을 제약하는 요소로 작용
 - 이로 인해 지방이 자체적으로 원료기지를 조성해 소비재를 생산한다 하더라도, 포장재, 냉장·저장 설비, 운송수단 등 유통 기반 인프라가 부족해 생산품의 시장 공급까지 이어지기 어려운 구조적 한계가 존재

- 나아가 당의 지시와 단기 성과 위주의 자원 집중 방식은 일부 지역에만 성과가 편중되는 구조를 야기할 수 있음. 이는 정책의 전국적 확산과 지속적 추진을 방해하는 요인으로 작용할 것으로 판단됨
 - 중앙의 강한 정책 추진 의지와 대규모 군(軍) 동원, 선별 지역에 대한 집중적인 자원 투입은 단기적 성과 창출에 일정 정도 기여를 하고 있는 것으로 판단됨
 - 그러나 정책이 장기화될수록 중앙의 한정된 지원 여력이 분산될 가능성이 높아지고, 그에 따라 정책 효과의 지역 간 편차와 불균형이 심화될 가능성도 배제할 수 없음
 - 특히, '10년 계획'이라는 정치적 구호에 비해, 정책의 실질적 제도화 기반은 미비한 수준으로 보여지며 이를 보완하지 않을 경우 장기 추진은 구조적으로 어려울 수 있음
 - 실질적인 제도화 기반을 강화하기 위해서는 연차별 사업 목표와 실행 지침의 명문화, 운영·관리 체계의 정비, 인력·재정·기술의 안정적 공급 구조 마련 등이 병행되어야 할 것임
- ※ 예를 들어 국가예산의 경우 2021년부터 추진되고 있는 '새시대 농촌강령'은 2022년부터 별도의 항목으로 예산을 편성하기 시작했으나, 2년차에 접어드는 '지방발전 20×10 정책'은 별도의 편성 없이 기존과 같이 '기본투자'에 포함시켜 놓은 상황.
- 이러한 제도적 구조화 없이 정치적 동원과 단기 집중에만 의존할 경우, 정책의 장기 지속성과 실효성 확보는 어려울 수 있음
- 한편, 중앙의 성과 압박과 상명하달식 동원 방식은 중장기적으로 지방 간부층의 피로와 해이를 유발할 수 있음
 - 김정은은 정책 이행 실패 시 간부 문책을 시사하고, 실제 일부 지역에서는 강도 높은 처벌을 받기도 했으나 실질적 인센티브가 부재한 상황에서 동원 효과는 장기적으로 지속되기 어려움
 - ※ 북한은 2025년 1월 27일 당 중앙위원회 비서국 확대회의를 개최. 1차년도 사업지인 남포특급시 온천군 및 자강도 우시군 등 지방당간부들의 부패 행위(음주접대 수취, 주민 재산 침해 및 사적 이익 추구 등)를 공개적으로 질책·처벌한 바 있음.
 - 간부 동기 유인을 제도화하지 않을 경우, 지역 간 실행력 편차와 행정 피로 누적이 정책 이행력 저하로 이어질 수 있음
 - 특히, 10년 장기 계획의 구조 속에서 일정 수준 이상의 성과가 누적되지 않을 경우, 정책의 축소 또는 중단 가능성도 배제하기 어려움

3. 시사점

○ 북한 '지방발전 20×10 정책'의 일부 내용은 UN 지속가능발전목표(SDGs)와 연계가 가능해 국제사회와의 협력 가능성을 신중히 점검할 필요가 있음

- '지방발전 20×10 정책'은 주민의 기본적인 생활권을 개선하고 지역 간 불균형을 완화하고자 하는 정책 방향성 차원에서는 UN 지속가능발전목표(SDGs)와 연계 가능
 - 지방공업공장 외에도 의료시설, 종합봉사소, 양곡관리소 등을 병행 건설하려는 구조는 '빈곤 퇴치'(목표 1), '양질의 교육'(목표 4), '양질의 일자리와 경제성장'(목표 8), 산업·혁신·인프라(목표 9) 등과 일정 정도 부합
 - 특히 도농격차 해소, 의료 및 교육 서비스 보편화 등은 SDGs의 주요 목표와 내용상 일치하며, 정책 설계 차원에서도 국제기준과의 접점을 마련할 수 있음
- 코로나19 팬데믹 이후 북한은 대외 협력에 대해 신중한 태도를 유지하고 있으나, UN과의 기술 협력이나 보건·식량·위생 분야의 인도적 협력 여지는 남아 있음
 - 최근 UNICEF와 FAO 등 국제기구를 중심으로, 북한의 보건·영양·수자원·교육 분야에 대한 지원 사업이 일부 재개되거나 확대를 모색하는 움직임이 관측됨
 - ※ UNICEF는 2024년 북한에 필수 백신 710만 회분을 공급했으며, 2024년 12월 UN 안보리 대북제재위는 2025년 FAO·UNICEF의 대북 인도적 지원(농업 기술 및 물품 지원, 물·위생·청결 관련 지원)을 위한 제재 면제 신청을 허가한 바 있음.
 - '지방발전 20×10 정책'은 기본적으로 자력갱생을 추구하는 모습이지만, 보건·농업·위생 등 일부 분야에서는 제한적으로나마 협력 수용 가능성도 존재
- 이러한 상황을 고려할 때, 국제사회는 북한의 민생 개선 목표에 주목하여, 실무적·기술적 협력 통로를 조심스럽게 모색할 필요
 - SDGs는 정치적 대립을 넘어선 국제적 공감대이자 실질적 기준선으로, 국제사회가 축적해온 기술적 전문성과 정책 운영 경험을 북한에 적용해볼 수 있는 여지가 있음
 - 예컨대 보건·위생시설의 설계 표준, 여성 대상 직업훈련 커리큘럼, 지역 식량관리 체계 구축 등은 국제기구의 전문성과 북한의 정책 방향이 만날 수 있는 분야임

- 남한 역시 국제 다자협력의 일환으로 SDGs 기반 협력 경로를 준비하는 전략을 검토할 수 있음
- 현 시점에서 남북 간 직접 협력은 현실적 제약이 큰 상황이므로, 단기적으로는 국제기구나 비정치적 NGO 채널을 통한 간접 연계 방식을 고려할 수 있음
- 또한, 중장기적으로는 남한이 보유한 국제협력 역량을 바탕으로 남북협력을 체계적으로 준비해 나갈 필요가 있음 **HRI**

< 북한의 '지방발전 20×10 정책' 과 UN SDGs와의 주요 접점 >

SDGs 목표	내용
목표 1 (빈곤 퇴치)	- 지방 내 고용 확대 및 여가·문화시설 등 공공서비스 제공을 통해 빈곤 해소 기반 구축
목표 2 (기아 종식)	- 양곡관리시설 및 바다가양식사업소 건설을 통해 지역 단위 식량 자급 역량과 식량안보 체계 강화
목표 3 (건강과 웰빙)	- 시·군병원 건설 등 지역 주민의 기초 의료 접근성 강화
목표 4 (양질의 교육)	- 과학교육기술보급소 구축을 통해 지역 내 평생학습·기술교육 기회 확대
목표 8 (양질의 일자리와 경제성장)	- 지방공업공장 건설 및 기능공 양성을 통한 지역 기반 고용 창출 및 경제성장 추구
목표 9 (산업·혁신·인프라)	- 기초산업 인프라 확장, 생산-유통 연계 구조 구축을 통한 지역 산업기반 강화
목표 11 (지속가능한 도시와 공동체)	- 의료시설, 문화시설, 공공서비스 인프라 확충을 통한 포용적이고 회복력 있는 지역 공동체 조성
목표 12 (지속가능한 소비와 생산)	- 지역 부존자원과 농업·공업 부산물 활용, 재자원화를 통한 소비재의 지역자급률 제고
목표 17 (SDGs를 위한 파트너십)	- 보건·농업·교육 등 분야에서 국제기구와의 기술·재정 협력을 통한 비정치적 글로벌 파트너십 형성 가능

자료 : UN Department of Economic and Social Affairs, "Sustainable Development Goal"을 토대로 현대경제연구원 재구성.

참고 문헌

- 통일부. 2025. “월간 북한 동향(2025년 2월).” 통일부.
- 홍민. 2015. 『북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화』. KINU 연구총서 15-02. 통일연구원.
- UN Department of Economic and Social Affairs. “Sustainable Development Goals.” <https://sdgs.un.org/goals>(검색일 : 2025년 4월 13일).