

# 개혁·개방에 따른 북한의 지역변화 전망

이상준 (국토연구원)

## ◁ 목 차 ▷

- I. 서 론
- II. 개혁·개방에 따른 지역변화 사례
- III. 개혁·개방 방식에 따른 북한의 지역변화 전망
- IV. 북한의 지역발전을 위한 과제
- V. 결 론

## I. 서 론

최근 남북관계는 새로운 전환기를 맞고 있다. 1999년 9월의 북미 미사일협상 타결 이후 북한의 대일 수교협상 재개 및 이탈리아, 호주, 필리핀 등과의 외교정상화 그리고 지난 6.15 남북공동선언으로 이어지는 일련의 상황은 북한이 어떠한 형태로든 변화를 모색하고 있음을 분명하게 보여주고 있다. 비록 북한이 개혁·개방에 대한 부정적인 태도를 완전히 버리지는 않고 있지만, 이제 우리의 관심은 북한이 어떠한 형식과 내용의 개혁과 개방을 선택할 것인가에 모아지고 있다. 우리가 북한의 선택에 관심을 갖는 이유는 북한이 선택할 변화의 속도와 내용에 따라 한반도에 미칠 영향이 크게 다를 것이기 때문이다.

본 연구에서는 개혁·개방의 방식에 따라 북한에서 나타날 지역적 변화

와 정책과제를 전망해 보았다. 본 연구에서는 북한의 지역변화를 전망하기 위하여 전체 지역을 7개 권역으로 구분한 후, 점진적 또는 급진적 개혁·개방에 따라 이들 권역이 어떠한 변화와 과제를 안게 될 것인지를 살펴보았다. 본 연구에서는 먼저 개혁·개방에 따른 지역변화 전망에 도움이 될 수 있는 중국과 동유럽의 사례를 기술적으로 살펴보았다. 지난 1980년대 초반과 말기에 각각 본격적으로 추진된 중국과 동유럽의 개혁·개방은 정치·사회적 측면뿐만 아니라 지역적 측면에서도 많은 변화를 가져왔는데, 이러한 지역변화는 개혁·개방의 긍정적 효과와 부작용을 그대로 반영하고 있다. 따라서 이러한 외국사례들은 향후 북한의 개혁·개방 과정에서 나타날 지역변화를 전망하는 데에 중요한 시사점을 제공해줄 수 있을 것이다.

## II. 개혁·개방에 따른 지역변화 사례

여기에서는 점진적 개혁·개방과 급진적 개혁·개방의 대표적 사례로 볼 수 있는 중국과 폴란드, 체코, 헝가리의 지역변화 사례를 살펴보고, 북한에 대한 시사점을 도출해 보았다.<sup>1)</sup>

### 1. 점진적 개혁·개방의 사례: 중국

공산정권 수립(1949년) 이후 1978년의 개혁·개방정책<sup>2)</sup> 이전까지의

1) 폴란드(Poland)와 체코슬로바키아(Czech and Slovak Federal Republic)는 1989년에, 헝가리(Hungary)는 1990년에 각각 개혁·개방을 시작하였다. 체코슬로바키아는 1992년 6월30일 체코공화국(Czech Republic)과 슬로바키아 공화국(Slovakia Republic)으로 분리되었다. 이들 국가는 대체적으로 급격한 시장경제화를 추진하였지만, 부동산의 사유화에 있어서 원소유권반환을 추진한 폴란드, 체코와는 달리, 헝가리는 보상을 우선적으로 실시하였다는 차이가 있었고, 이 때문에 헝가리는 다른 두 나라보다는 외자유치에 유리한 위치에 있었다. 이상준, “체제전환 이후 동유럽국가의 지역공간 변화에 관한 연구”, 『국토연구』, 제28권, (안양: 국토연구원, 1999), p.18.

2) 1978년 이후 중국정부는 “중국식 사회주의 시장경제(socialist market economy with Chinese characteristics)”의 구축을 추진하였다. George C. S. Lin, “State policy and spatial restructuring in post-reform China”,

약 30년 동안 중국의 지역개발은 철저하게 중앙정부에 의해 관리되었으며 도시성장의 억제와 농촌성장 유도가 정책의 핵심기조를 이루었다. 그 결과 개혁·개방시작 당시 중국은 낮은 도시화율(8.7%, 1978)을 나타내었다.

중국의 경제개혁은 농촌으로부터 시작되어 1984년 이후부터는 도시로 이어졌는데, 외국자본의 유치를 위한 정부의 적극적인 대외개방정책(Open Door Policy)은 특히 동부 연안도시들의 성장에 중요한 역할을 하였다. 개혁·개방이후 지역인구측면에서 나타난 주요 변화로는 50만명 이하 중소도시의 인구성장이 두드러지게 나타났고 동부지역의 도시성장이 타 지역보다 월등히 높게 나타났다는 점을 들 수 있다.<sup>3)</sup> 중국은 1949년부터 1996년 사이에 도시수가 132개에서 666개로 534개가 증가하였는데, 증가된 도시들의 43%가 동부지역에 위치하고 있으며 개혁·개방이후인 1979년 이후 새로 등장한 도시들의 49%를 동부지역이 차지하였다. 도시인구밀도에 있어서도 동부지역은 서부지역에 비해 14.5배 높은 수준을 보이고 있다(<표 1>참조).

개혁·개방 이전에는 과거 상업과 무역이 강세를 보였던 남부지역의 성장이 정책적으로 억제되었고 상대적으로 북부지역 및 북동부지역의 개발이 유도되었는데, 이러한 북부지역중심의 지역개발정책에 따라 북부와 남부지역간에 경제격차가 발생하게 되었다. 그러나 개혁·개방 이후 주로 동남부 지역에 개발구<sup>4)</sup>가 배치되고 이 지역에 개발이 집중됨으로써 북부와 남부지역간 개발격차의 역전현상이 나타났다. 남부 및 동부지역 해안에 위치한

---

International Journal of Urban and Regional Research, vol.23, no.4 (December 1999), p.674.

3) 계획경제하에서 중공업중심의 경제정책이 추진되던 때에는 대도시들의 성장이 두드러졌으나, 시장기제가 작동하면서 기존 대도시의 성장이 감소하거나 둔화된 반면 도시화의 급진전으로 중소도시의 성장이 두드러지게 나타났던 것이다. 또한 농촌지역에 이른바 향진기업(鄉鎮企業)이라는 중소기업들이 많이 등장함에 따라 전통적인 도시/농촌간의 구분이 크게 약화되었던 것도 중요한 변화 가운데 하나였다. 1997년말 기준으로 동부의 해안에 위치한 인구밀집지역의 평균 인구밀도가 400인/km<sup>2</sup> 이상을 나타내고 있는 반면에, 서부지역은 10인/km<sup>2</sup> 미만의 인구밀도를 보이고 있다. 이러한 결과는 1978년 이후 중국정부가 의도적으로 추진한 불균형발전전략과 깊은 연관이 있다.

4) 이것은 외국자본과 기술을 적극적으로 유치하여 지역경제와 국가경제의 발전을 선도하려는 목적으로 지정된 특수한 개발지역을 의미한다.

도시들을 국가경제성장의 거점으로 육성시킨다는 정책이 추진됨에 따라 국가경제에서 동부와 남부지역이 차지하는 비중이 높아지게 되었다.5)

〈표 1〉 지역별 도시수·도시밀도·도시인구밀도의 변화추이

(단위: 개, 개/만km<sup>2</sup>, 만인/만km<sup>2</sup>)

년도	동부지역			중부지역			서부지역			전 국		
	도시수	도시 밀도	도시인 구밀도	도시수	도시 밀도	도시인 구밀도	도시수	도시 밀도	도시인 구밀도	도시수	도시 밀도	도시인 구밀도
1949	69	0.53	14.54	50	0.18	2.03	13	0.02	0.52	132	0.14	2.88
1978	68	0.53	30.35	84	0.30	9.74	40	0.07	2.41	191	0.20	8.40
1980	78	0.60	34.84	100	0.36	11.03	45	0.08	2.71	217	0.23	9.56
1985	113	0.87	44.94	133	0.48	14.32	78	0.14	3.65	234	0.34	12.44
1991	191	1.47	59.12	194	0.69	19.35	94	0.17	4.37	461	0.50	16.28
1996	298	2.29	82.22	245	0.88	25.12	123	0.23	5.66	666	0.70	21.87

자료 : 김중범, “중국의 도시체계 특징에 대한 소고”, 『국토연구』, 제28권, (1999), p.72.

남부지역간 경제력 격차의 역전추세는 국내총생산(GDP)의 지역간 점유 비율 변화를 통해 더욱 분명하게 확인할 수 있다. 〈표 2〉에서 볼 수 있듯이 1978년부터 1995년 사이에 북부지역의 국내총생산 점유비율이 21.5%에서 20.8%로 줄어든 반면, 남부지역은 9.9%에서 16.6%로 그 비율이 크게 증가하였고 동부지역도 22.9%로서 7개 지역 가운데 가장 높은 비중을 차지하게 되었다. 그러나 이러한 동부지역의 급성장은 심각한 지역간 불균형 문제<sup>6)</sup>를 유발하게 되었으며, 이러한 문제에 대응하여 중국

5) 경제개혁과 대외개방정책을 추진하면서, 중국정부는 경제건설계획상의 지역 구분을 종전의 '1·2·3선지대'에서 동부, 중부, 서부의 '3개 경제지대'로 재조정하였다. 이는 경제활동의 여건이 상대적으로 좋은 동부연해지역을 전국의 경제성장을 주도할 수 있는 거점지역으로 우선 개발하자는 정책목표의 추진을 위해서였다. 이는 신중국 건립이래, 국토 및 지역개발정책의 가장 획기적인 변화라 할 수 있다. 박인성, 『중국의 국토개발정책에 관한 연구』 (안양: 국토연구원, 1998), pp.25~26.

정부는 동부지역에 비해 낙후된 서부지역의 개발을 적극적으로 추진하기 위한 다각적인 정책을 추진중이다.<sup>7)</sup>

〈표 2〉 중국 국내총생산의 분포(1978-1995)

구 분	GDP (십억 元)		전체 비율(%)	
	1978	1995	1978	1995
북 부	74.603	1194.126	21.54	20.77
북 동 부	48.596	593.71	14.03	10.33
북 서 부	21.341	272.301	6.16	4.74
중 부	54.791	879.497	15.82	15.30
동 부	75.973	1314.619	21.94	22.87
남 부	34.335	951.256	9.91	16.55
남 서 부	36.715	542.673	10.60	9.44
합 계	346.354	5748.182	100.00	100.00

자료 : George C. S. Lin, Ibid, p.679.

전체적으로 볼 때, 중국의 사례는 사회주의시절부터 존재해온 지역불균형발전의 문제가 개혁·개방 이후 더욱 심화되고 있음을 보여주고 있다. 계획경제체제하에서 국가가 모든 생산요소를 합리적으로 배분할 수 없었듯이, 개혁·개방 이후 강화된 시장의 힘도 모든 지역에 균등한 발전의 기회를 보장해 줄 수는 없었던 것이다.

6) 중국의 서부는 광물생산, 중부는 농업생산, 동부는 공업생산이 주력산업이 되었는데, 공산품의 가격은 자유화된 반면 원자재와 농산물의 가격은 낮은 수준으로 통제되었다. 이것은 동부지역의 경제성장이 중부 및 서부지역의 희생 위에 이루어졌음을 의미하는 것이다. F. Gerard Adams, William E. James(Ed.), Public Policies in East Asian Development(Westport, Connecticut, 1999) p.228.

7) 중국정부는 서부지역개발을 위해 외국인투자유치를 위한 수입관세 면제, 외국인투자에 대한 각종 규제 철폐 등 다양한 우대정책을 추진하고 있으며 중앙정부 예산과 외국으로부터 도입하는 차관의 70%를 서부지역에 투자하려고 하고 있다. 매일경제, 2000.6.5.

## 2. 급진적 개혁·개방의 사례: 동유럽

여기에서는 동유럽국가들 가운데 상대적으로 성공적인 개혁·개방이 추진되고 있는 것으로 평가받고 있는 폴란드, 체코, 헝가리의 경우를 살펴보았다.

개혁·개방이 폴란드, 체코, 헝가리에 가져온 지역변화의 주요 특징은 지역간 불균형발전의 심화, 수도권 성장, 농촌지역의 침체 등으로 요약할 수 있다. 이들 국가들에서는 서유럽과 지리적으로 가까운 국내 서부지역이 발전한 반면, 사회주의시절 집중 개발되었던 동부의 중공업중심지역이 경제적 침체를 나타내었다. 폴란드의 경우 사회주의시절 중화학공업으로 특화되었던 동북부지역의 경제상황이 개혁·개방 이후 중부 및 서부지역보다 더 악화되었다.

체코의 경우에는 본격적인 개혁·개방 이후 중부 및 서부지역과 동부지역간의 사회경제적 격차가 두드러지게 나타났다. 체코의 서부지역은 독일, 오스트리아 등과 긴 국경을 접하고 있어서 개혁·개방 이후 매우 유리한 위치에 놓이게 된 반면, 동부지역은 높은 실업률 등 경제침체를 나타내게 되었던 것이다(〈표 3〉 참조).

헝가리의 경우에도 사회주의시절 광업과 군수산업 등으로 특화되었던 동북부지역들이 개혁·개방과정에서 높은 실업률 등 경제침체를 나타낸 반면 서방국가들과 인접한 서부지역은 뚜렷한 성장을 나타내었다.

사례국가에서 나타난 공통적 지역변화 가운데 또 하나의 특징은 기반시설 등 투자여건이 비교적 양호한 수도권지역의 경제성장이 두드러지게 나타났다는 점이다. 폴란드 바르샤바의 경우 전체 외국인투자의 40%, 체코 프라하의 경우 49%, 그리고 헝가리 부다페스트의 경우에는 62%가 각각 집중되었다.<sup>8)</sup>

수도권의 경제성장과 함께 나타난 또 하나의 지역적 변화는 농촌지역의 침체이다. 개혁·개방 이후 협동농장이 해체되고 도시로의 노동력 이동이 본격화되면서 농촌지역의 침체는 더욱 심화되었다. 특히 관광과 무역중심

8) Heinz Fassmann(Ed.), Die Rueckkehr der Regionen, (Wien, 1997), p.27.

의 도시들이 개혁·개방과정에서 새로운 발전의 중심지로 부각됨으로써 이 지역으로의 지속적인 인구유출이 농촌지역의 경제기반을 크게 약화시켰다.

〈표 3〉 체크의 지역별 사회경제적 특성(1997)

지역		인구 (천인)	인구밀도 (인/km <sup>2</sup> )	호당 주거면적 (m <sup>2</sup> )	1만인당 주택건설호수(호)	실업률 (% 1999.9.30)
중·서부 지역	프라하	1200	2418	109.1	15.2	3.7
	중부보헤미아	1106	100	98.7	20.1	6.2
	남부보헤미아	701	62	86.9	16.2	6.2
	서부보헤미아	858	79	91.1	12.8	7.7
	북부보헤미아	1179	151	95.0	10.5	13.4
	동부보헤미아	1234	110	87.5	16.0	7.9
동부지역	남부모라비아	2053	137	91.4	16.3	9.2
	북부모라비아	1968	178	66.9	11.7	13.4
합 계		10299	131	68.7	14.7	9.0

자료 : 체크 통계청, 인터넷 홈페이지자료(www.czso.cz), 1999.

실업률자료는 Dupal, Jaroslav, "Regional Planning, Policy and Disparities in the Course of Transition in the Czech Republic", a paper for the international symposium in Berlin 1999.

〈표 4〉 성장지역과 침체지역의 주요 특징

지역구분	주요 특징
성장지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구 서독과의 유리한 교통망 연결</li> <li>- 양적으로 풍부하고 질적으로 우수한 노동력</li> <li>- 양호한 기반시설</li> <li>- 경공업 및 서비스산업을 위한 시장 보유</li> <li>- 고등교육기관 및 연구기관</li> </ul>
침체지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전통적인 농촌지역</li> <li>- 전통적인 중공업지역</li> <li>- 기반시설 취약</li> <li>- 인적자원 부족</li> </ul>

동유럽 3국의 지역적 변화를 종합해 볼 때 성장지역과 침체지역으로 부각되고 있는 지역들은 공통적으로 전통적인 농업 또는 공업중심지역들이었다(〈표 4〉,〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 개혁·개방에 따른 지역적 변화

구 분		사회주의정권시절	개혁·개방 이후
중 국	정치경제적 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부중심적 통제</li> <li>- 계획경제</li> <li>- 집중적 공업성장투자 전략</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실용주의정책</li> <li>- 의사결정의 분권화</li> <li>- 시장기제에 의한 조정</li> </ul>
	지역공간적 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북부 공업지역 성장</li> <li>- 도시/농촌의 분리</li> <li>- 대도시의 우위</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남부지역 및 동부해안지역으로의 인구집중 및 경제성장</li> <li>- 농촌의 공업화를 통한 도시/농촌구분의 경계 완화</li> <li>- 중소도시의 성장</li> </ul>
동유럽	정치경제적 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙집중적 정치구조</li> <li>- 동구권시장을 겨냥한 중공업정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치제의 전면 실시</li> <li>- 부동산의 사유화, 국영기업의 민영화, 금융 자유화 등 시장경제의 전면실시</li> </ul>
	지역공간적 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일부 대도시(공업도시)로의 투자집중</li> <li>- 도시와 농촌간 주거여건의 심각한 격차</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 오스트리아, 구 서독 등 서유럽 국가들과 인접한 지역의 성장 및 동부지역 및 남부공업지역의 침체</li> <li>- 수도권지역으로의 인구 및 투자집중</li> <li>- 집단농장 중심의 농촌지역은 지속적으로 침체</li> </ul>

자료 : 중국의 경우는 George C. S. Lin, Ibid., p.690에서 재구성

### 3. 외국사례의 시사점

중국과 동유럽의 지역변화를 종합해 볼 때 개혁·개방 방식과 과정의 차이에도 불구하고 다음과 같은 공통적 결과를 발견할 수 있다.



첫째, 과거 사회주의시절 국가경제성장의 구심점이 되었던 공업지역들이 크게 약화되었다는 것이다. 중국의 경우에는 북부지역, 동유럽의 경우에는 동부지역의 경제침체가 그 대표적인 예이다.

둘째, 지리적 입지요인이 지역성장의 주요 요인으로 부각되었다는 점이다. 사회주의시절 개발의 소외지역으로 남아 있었던 지역들(중국의 남부, 동유럽의 서부지역)이 서방시장과의 근접성 등 입지적 요인 때문에 타 지역보다 상대적으로 유리한 상황에 놓이게 되었던 것이다.

북한은 중국이나 동유럽과는 정치적, 사회경제적 여건이 크게 다르기 때문에<sup>9)</sup> 북한의 개혁·개방과정에서 반드시 이들 국가에서 나타났던 현상이 재현되리라고 단언할 수는 없지만, 개혁·개방이 추진되면서 발생된 이들 국가의 지역변화는 북한에 다음과 같은 시사점을 제기하고 있다.

첫째, 개혁·개방과정에서 산업구조조정<sup>10)</sup>과 지역불균형발전의 문제가

9) 2차산업의 고용비율을 비교해 볼 때 북한은 동유럽국가들의 고용비율과 비슷하지만 1차산업의 비율이 동유럽 국가들보다 상대적으로 높게 나타나고 있다.

〈개혁·개방 시점의 산업별 노동력 분포〉

(단위: %)

국 가	년 도	부 문		
		1차산업	2차산업	3차산업
체 크	1989	11	39	50
슬로바키아	1989	15	34	51
폴란드	1989	7	37	56
헝가리	1990	15	36	49
소련	1987	19	38	43
루마니아	1990	28	38	34
불가리아	1989	19	47	34
북한	1993	33	37	30
베트남	1989	71	12	17
중국	1978	71	15	14

자료 : Marcus Noland, "North Korea in Global Perspective", Proceedings of the International Conference Developing Social Infrastructure in North Korea for Economic Cooperation between the South and the North, (Seoul, 1998), p.38.

10) 개혁·개방 이후, 북한의 농업 및 중공업부문은 점진적으로 축소될 것이고, 서비스부문이 크게 성장하는 산업구조조정이 예상되고 있다. 공업생산부문의 경우 남한 및 주변 동북아국가들과의 새로운 분업구조가 구축되는 과정

복합적으로 제기될 것이다. 산업구조가 경공업 또는 서비스산업 중심으로 전환되고 민간의 투자가 중요한 역할을 하게 됨에 따라 과거 중공업중심지들이 몰락하고 경공업과 무역·관광산업의 잠재력이 높은 지역들이 새로운 발전중심지역으로 부각된다는 것은 지역간 불균형발전이 나타날 가능성이 높음을 의미하는 것이다.<sup>11)</sup> 북한은 이미 현재에도 평안남도를 중심으로 한 서부지역과 타 지역간에 커다란 개발격차가 존재하고 있는 실정인데, 개혁·개방이 추진되는 과정에서 이러한 지역불균형이 더욱 심화될 가능성이 높은 것이다.<sup>12)</sup>

둘째, 대도시 성장집중 및 농촌의 침체 문제이다. 기반시설 여건과 노동력 확보 측면에서 경쟁력이 높은 대도시 지역이 다른 지역보다 많은 투자를 유치하였던 것은 자연스러운 결과이기도 하나, 교통난 및 주택난 등 여러 가지 부작용들도 함께 발생하였다는 사실을 주목할 필요가 있다. 북한의 경우에도 가장 우수한 인적, 물적 인프라를 확보하고 있는 평양·남포지역에 투자가 집중될 경우 남한에서 나타난 심각한 수도권문제가 재현될 가능성이 높은 것이다. 그 반면에 농촌지역은 상대적으로 커다란 어려움이 예상된다. 특히 급진적 개혁·개방이 진행된 동유럽지역의 경우 이러한 농촌문제가 농촌지역을 중심으로 점진적 개혁을 추진하였던 중국의 경우보다 상대적으로 더욱 심각하였다. 따라서 북한의 경우에도 급진적 개혁·개방

---

에서 기존 제조업부문이 크게 축소될 전망이다. 제조업부문에서 섬유, 식품 등 경공업이, 그리고 서비스업부문에서 물류서비스 및 관광서비스업이 크게 성장할 전망이다.

- 11) 결국 중국이나 동유럽국가들의 사례를 놓고 볼 때, 지역간 불균형 발전이라는 추세는 사회경제적으로 더 나은 환경을 찾아 노동력이 이동한다는 인구이동의 일반이론으로도 설명될 수 있을 것이다.
- 12) 평양과 남포를 중심으로 하는 평안남도지역은 전 국토에서 차지하는 면적 비율이 9.6%에 불과하나 북한지역 전체인구의 31.7%를 차지하고 있다. 통일독일의 경우에도 통일직후 투자의 경제성만을 강조하는 정책기조가 지배적이었는데, 이것은 단기간 내에 동독지역의 경제수준을 서독지역 수준으로 끌어올리려는 정책적 목적이 크게 작용하였기 때문이다. 이러한 정책기조와 목적들은 특정지역에 대한 집중투자를 통해 개발의 파급효과를 겨냥한 개발논리에 힘을 실어주게 되었다. 이러한 측면에서 볼 때, 통일 이후 북한지역에서 전개될 개혁·개방 과정에서 어떠한 형태로든지 지역간 불균형 발전의 문제가 제기될 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

이 추진될 경우에는 노동력의 도시유출과 농업부문에 대한 투자부진으로 농촌지역이 상당기간 경제적 침체에 빠질 가능성이 높을 것이다.

### III. 개혁·개방 방식에 따른 북한의 지역변화 전망

앞에서는 중국과 동유럽의 사례를 통해 점진적, 또는 급진적 개혁·개방이 각각 어떠한 지역적 변화를 가져왔는지 간략히 살펴보았다. 여기에서는 북한이 개혁·개방을 추진하게 될 경우 어떠한 지역적 변화와 과제가 나타날 것인지를 전망해 보았다. 지역변화를 전망하기에 앞서서 북한의 지역별 특성을 간략히 살펴보았다.

#### 1. 북한의 지역별 특성

본 연구에서는 북한의 지역별 잠재력을 일정한 공간적 범위를 갖는 권역 단위로 파악해 보았다. 권역의 설정은 기본적으로 기존의 행정구역과 토지이용특성 등을 토대로 7개 권역을 설정하였다. 그리고 노동력, 토지이용, 산업배치, 사회간접자본시설 등을 중심으로 권역별 특성을 살펴보았다.

〈표 6〉 권역의 설정

권역구분	대상지역	중심도시	인구비율(%)	면적비율(%)
함북권역	함경북도 및 양강도 일부지역	청진	12	19
자강권역	자강도 및 양강도 일부지역	만포	6	15
함남권역	함경남도 및 양강도 일부지역	함흥	14	20
평북권역	평안북도지역	신의주	11	11
평남권역	평안남도지역	평양	32	12
황해도권역	황해도 지역	개성	18	14
강원권역	강원도 지역	원산	7	9

노동력에 있어서는 평양을 포함한 평남권역이 25세 이상 55세 미만 인구비율(42.2%)이 7개 권역 가운데에서 가장 높아 노동력 확보에 유리한 위치에 있음을 알 수 있다. 그 반면에 함북권역의 경우에는 55세 이상 인구비율(15.6%)이 가장 높게 나타난 반면, 14세 이하 인구비율(26.6%)은 가장 낮게 나타나고 있어서 노동력의 확보 측면에서 가장 불리한 위치에 있는 것으로 나타났다.

토지이용의 경우, 전체 산림의 61%를 함북, 함남, 자강권역이 차지하고 있고, 시가화된 토지의 60%는 평남 및 평북권역에 집중되어 있어서 동·서부 권역간에 뚜렷한 대조를 보이고 있다. 농지의 경우 평남권역, 황해도권역 등이 높은 비율을 보이고 있는데, 향후 개혁·개방과정에서 전개될 농업구조의 전환을 고려할 때 이들 권역의 개발잠재력이 매우 높음을 알 수 있다.

〈표 7〉 권역별 특성의 비교

부문	현재 산업특성	노동력	토지	사회간접자본	향후 발전잠재력
함북	철강산업중심	취약	취약	보통	현재는 취약하나 성장잠재력은 높음
자강	군수기계/임업중심	취약	취약	취약	가장 취약한 권역
함남	화학 및 광업중심	보통	보통	보통	취약한 권역
평북	섬유, 기계, 광업중심	보통	양호	보통	현재는 취약하나 성장잠재력은 높음
평남	북한공업(경공업/중공업)의 중심지	양호	양호	양호	가장 성장잠재력이 높음
황해도	농업중심	보통	양호	양호	성장잠재력이 높음
강원	농업/임업중심	보통	취약	보통	현재는 취약하나 성장잠재력은 높음

사회간접자본의 경우 도로, 철도, 항만 등 주요 기반시설 측면에서 평남 권역이 가장 양호한 상태이다. 특히 평양-남포권은 북한내에서 도시교통과

지역간 교통시설이 가장 발달한 지역이어서 향후 북한 경제발전의 중심지 및 대륙연결축의 주요 결절점으로서의 역할이 예상된다. 함북권역과 평북권역은 현재 기반시설이 불량한 상태이나 대 중국 및 러시아 교역의 측면에서 발전잠재력이 높은 지역이고 황해도, 강원도권역은 향후 남북한간의 교통연계 및 물류거점 확보 측면에서 잠재력이 높은 권역이다.

이상 부문별로 살펴본 권역의 잠재력을 종합해 보면, 평남권역과 황해도 권역이 가장 유리한 발전 잠재력을 갖고 있는 것으로 나타났다. 평남권역의 경우 모든 부문에서 발전잠재력이 높은 것으로 나타났는데, 특히 풍부한 노동력과 양호한 기반시설로 인해 향후 개혁·개방 과정에서 가장 많은 민간투자가 이루어질 가능성이 높다. 황해도권역의 경우에도 남한 수도권과의 근접성과 기반시설 확충이 용이하여 향후 발전잠재력이 매우 높은 지역이다. 그리고 평북권역과 함북권역은 국토공간적 입지잠재력의 측면에서 볼 때 한반도가 동북아의 교류중심지로 부각되는 데 있어서 전략적으로 중요한 잠재력을 갖고 있는 지역들이다.<sup>13)</sup>

## 2. 개혁·개방에 따른 지역변화 전망

### 1) 개혁·개방 방식에 대한 기본가정

북한이 향후 어떠한 형태로 체제를 변화시켜 나갈지는 북한의 주체적 역량과 주변여건의 변화에 따라 결정될 것이다. 현재 북한의 변화에 대한 가장 극단적인 두 가지 시나리오 가운데 하나는 북한이 점진적인 개혁·개방을 추진하는 것이고, 또 다른 하나는 남한과의 통일을 전제로 불가피하게 급진적으로 개혁·개방이 '추진되는' 경우이다. 북한이 점진적인 개혁·개방을 통해 경제발전의 토대를 확립하고 장기적으로 남북한이 경제공동체를 이룩해 가는 것이 현 시점에서 가장 바람직한 변화시나리오이지만 북한이 급진적 개혁·개방을 추진할 수밖에 없는 '돌발상황'도 완전히 배제할 수는

13) 이들 권역은 동북아의 환황해경제권 및 환동해경제권, 북방경제권 형성에 중요한 전략적 입지요건을 갖고 있기 때문이다.

없을 것이다. 본 연구에서는 예상되는 두 가지 개혁·개방방식의 내용을 다음과 같이 가정하였다.

점진적 개혁·개방이란 정부가 주도하는 단계적 개혁·개방을 의미하며 중앙정부에 집중되었던 의사결정구조를 지방정부에 단계적으로 배분하고, 경제적으로는 생산과 분배구조에 점진적으로 시장경제적 요소를 도입하는 것을 의미한다. 그리고 대외개방의 측면에서는 점진적으로 국제경제의 규범에 맞는 제도적 기반을 갖추는 것을 의미한다. 그러나 현실적으로 북한이 선택할 점진적 개혁·개방은 중국의 경우보다는 더 소극적이고 보수적 방식이 될 가능성이 높다. 국가가 개혁·개방을 완전히 통제할 수 없음은 이미 북한정부도 너무나 잘 알고 있기 때문에 그들은 자신들의 주체적 역량과 주변여건의 변화상황을 보아가면서 '낮은 수준의' 개혁과 '느린 속도의' 개방을 선택할 가능성이 높은 것이다. 따라서 이 절에서 의미하는 점진적 개혁·개방은 중국의 경우보다 더 보수적인 '북한식'의 단계적 개혁·개방을 의미하는 것으로 가정한다.

급진적 개혁·개방이란 시장의 논리가 강하게 관철되는 개혁·개방을 의미하는 것으로서 사실상의 급진적 체제전환을 의미하게 된다. 급진적 개혁·개방은 통일독일이나 동유럽에서와 같이 소유권의 급격한 사유화, 기업경영의 전면적 민영화, 금융 및 무역부문의 전면적 자유화 등이 추진되는 것을 의미하게 된다. 일종의 충격요법(shock therapy)을 통해 체제가 전환되는 경우이다. 이 경우에는 점진적 개혁·개방의 경우보다 더욱 커다란 지역적 변화와 과제가 나타날 것으로 예상된다.

## 2) 점진적 개혁·개방의 경우

### (1) 지역변화 전망

북한이 보수적인 수준에서나마 점진적으로 개혁·개방을 추진할 경우, 중국, 러시아와의 접경지역 가운데 관광·물류·수출중심의 경공업 잠재력이 높은 지역의 성장이 두드러지게 나타날 가능성이 높다. 이들 지역에는 나진·선봉의 경우와 같은 '경제특구'가 지정되어 개발을 선도해 나갈 것으로

로 전망된다. 이렇게 평양으로부터 원거리에 위치한 지역에서부터 개발이 추진될 경우 평양과 이들 지역간의 경제적 불균형이 다소나마 축소될 수 있을 것이다.

그리고 개혁·개방이 점차 확대되고 우리 남한과의 경제협력이 강화되어 갈수록 개발의 중심이 북부 접경지역에서부터 서서히 남하함으로써 북한의 수도권이라 할 수 있는 평남권역의 개발이 더욱 확대될 것이다. 그리고 황해도권역과 강원권역의 경우에는 남한과의 군사적 긴장의 완화되어감에 따라 지역개발이 활성화될 전망이다. 이러한 지역변화전망을 종합적으로 감안해 볼 때 점진적 개혁개방에 따른 최대 수혜지역은 지금까지 변방지역으로 낙후되었던 평북, 함북, 강원, 황해도권역이 될 가능성이 높다(<표 8> 참조).

<표 8> 점진적 개혁·개방에 따른 성장 예상지역

단 계	지 역	
개혁·개방 초반	함북권역	청진(물류), 나진(관광/수출공단), 온성(대외무역), 명천군(철보산) 해산~삼지연군(백두산관광)
	평북권역	신의주~염주군(대외교역/수출공단)
	강원권역	원산(물류, 수출공단), 문천(관광, 수산업), 고성군(금강산), 철원군(물류)
개혁·개방 중/후반	황해도권역	개성(관광), 해주(수산업 및 공업), 백천군, 연안군(농업 및 신공업도시개발), 은천군(남포와 연계) 사리원, 송림(산업, 교육), 황주군(송림과 연계개발)

(2) 긍정적 효과 및 부작용

점진적 개혁·개방이 지역개발 측면에서 가져올 가장 긍정적인 효과로는 급진적 개혁·개방의 경우보다 균형적인 지역발전이 도모될 수 있을 것이라는 점을 들 수 있다. 이것은 중앙정부가 지역개발을 일정 수준 관리할 것이라는 전제 하에 예측되는 결과이다. 그러나 정부가 개혁·개방을 철저

하게 관리할 수 있을 것인지는 불투명하다. 그리고 만약 외국투자자들이 외면하는 지역을 북한정부가 개방지역으로 지정하고 개발을 추진하려 할 경우 투자부진으로 점진적 개방이라는 기본 구도 자체가 초기부터 무력화될 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 점진적 개혁·개방의 부작용으로서는 개혁과 개방의 격차가 발생함으로써 나타나는 문제를 들 수 있다. 정부의 의지와 역량보다 더 빠른 속도로 경제개혁에 대한 요구가 확대될 가능성이 높기 때문에 경제부문과 정치, 행정부문의 마찰이 해외로부터의 투자부진 등 여러 가지 문제를 야기할 가능성도 있는 것이다. 이것은 구 사회주의 국가들에서 정부가 정치, 경제, 사회부문의 개혁을 합리적으로 조정할 수 없었던 사례들로부터 충분히 예상할 수 있는 부작용이다.

### 3) 급진적 개혁·개방의 경우

#### (1) 지역변화 전망

북한에서 동유럽의 경우와 유사하게 급진적이고도 전면적인 개혁·개방이 진행될 경우에는 점진적 개혁·개방의 경우보다 지역간 개발의 격차가 보다 뚜렷하게 나타날 것이고 시장경제의 원칙에 따라 유리한 생산입지여건을 갖춘 지역으로의 투자 및 노동력 집중이 나타날 것이다. 즉 기반시설이 양호하고 풍부한 토지잠재력이 있으며 남한시장으로의 접근성이 좋은 평남권역과 황해도, 강원권역에 민간투자가 집중될 가능성이 높은 것이다. 반면에 생산입지여건이 이들 권역보다 뒤지고 중공업시설이 배치된 함북, 함남, 평북, 자강권역의 공업도시들은 심각한 경제침체가 예상된다.

또한 급진적 개혁·개방이 진행될 경우 농촌지역의 커다란 변화도 예상되고 있다. 물류 및 수출공단 그리고 관광거점도시 주변의 농촌지역은 원예, 채소재배 등을 기반으로 농업기반이 확대되면서 경제활성화가 기대되지만, 대규모 협동농장을 중심으로 곡물생산에 기반을 두었던 나머지 농촌지역들은 생산구조의 전면개편에 따른 노동력 유출과 투자부진으로 경제침체가 심화될 가능성이 높기 때문이다. 전체적으로 볼 때 급진적 개혁·개방이 추진될 경우 기존 중공업도시들의 인구감소와 경제침체가 예상되며



평양을 중심으로 한 북한 서부지역의 성장이 뚜렷하게 나타날 전망이다.

(2) 긍정적 효과 및 부작용

전체적으로 볼 때, 급진적 개혁·개방은 점진적 개혁·개방의 경우보다 단점이 더 많을 것으로 예상된다. 긍정적 효과로서는 시장경제의 원칙에 따른 개발이 추진됨으로써 정부의 개입에 따른 투자의 왜곡문제가 상대적으로 적을 것이라는 점을 들 수 있지만 이것은 지역간 불균형의 심화라는 엄청난 대가를 초래할 수도 있다는 점에서 그 한계가 명확하다. 최근 6.15 남북공동선언에서도 언급된 ‘민족경제의 균형발전’ 측면뿐만이 아니라 북한 내의 균형발전 측면에서도 이러한 지역간 불균형의 심화는 결코 간과해서는 안될 문제인 것이다. 이 외에도 점진적 개혁·개방의 경우보다 중복과 잉투자에 따른 문제와 환경파괴의 문제가 제기될 가능성도 높다. 투자의 효율성과 수익성만이 강조될 경우 초래될 수 있는 이러한 문제는 이미 우리가 지난 수십년간의 지역개발과정에서 경험한 바 있다.

〈표 9〉 급진적 개혁·개방에 따른 지역별 발전 잠재력의 구분

지역구분		포함 지역	인구비율(%)	면적비율(%)
지역개발이 활성화 될 것으로 예상되는 지역		황해남북도, 강원도, 평양, 평안남도 일부	47	28
지역침체가 예상되는 지역	중공업 중심지역	평안남북도 일부, 함경남북도 일부	44	38
	농림업 중심지역	자강도, 양강도, 평안북도 일부, 함경남북도 일부	9	34

주 : 투자가 집중될 지역은 남한지역과의 지리적 근접성, 양호한 교통기반시설(항만, 고속도로 등), 풍부한 노동력, 경공업 및 서비스산업기반을 갖춘 지역이며, 침체가 예상되는 지역은 중화학공업 지역, 열악한 교통기반시설, 빈약한 노동력, 대규모 협동농장중심의 농림업중심지역 등이다.

#### 4) 종합

현실적으로 북한이 중국이나 동유럽에서와 같은 개혁·개방을 가까운 시기에 시작할 가능성은 높지 않다. 그러나 중국의 경우보다는 '낮은 수준의' 개혁과 '느린 속도의' 개방을 두 축으로 하는 '북한식' 개혁·개방의 가능성은 충분히 예상할 수 있을 것이다. 그리고 돌발상황이 발생할 경우 급진적 개혁·개방이 추진될 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 이러한 개혁·개방 방식의 차이에 따라 북한내 각 지역들은 크게 명암이 교차할 것으로 전망된다(〈표 10〉 참조). 그러나 어떠한 방식의 개혁·개방이 추진되더라도 상대적 낙후가 예상되는 지역들이 있는데, 만포, 강계, 함흥, 김책 등 자강권역과 함남권역의 주요 공업도시들이 바로 이들 지역이다. 따라서 이 지역들에 대해서는 어떠한 형태로든지 정부차원의 특별관리와 지원이 강화될 필요가 있을 것이다.

〈표 10〉 지역정책의 선택에 따른 예상영향

구분	정책효과		권역별 영향의 예측	
	장점	단점	상대적으로 개발이 집중될 것으로 예상되는 권역	상대적으로 침체가 예상되는 권역
점진적 개혁·개방	-상대적으로 사회적, 환경적, 지역공간적 부작용 최소화 -상대적인 지역균형발전	-정부의 관리 및 재정부담 -민간투자지연	함북, 평북, 강원	자강, 함남
급진적 개혁·개방	-민간투자 활성화 및 투자효율 증대 -과도기의 최소화에 따른 비용절약	-개발집중에 따른 지역불균형발전 -중복과잉투자 -환경적 피해	평남, 황해도, 강원	평북, 자강, 함남, 함북,

## IV. 북한의 지역발전을 위한 과제

여기에서는 북한이 어떠한 방식의 개혁·개방을 추진하던지 간에 지역개발 측면에서 반드시 해결하여야 할 핵심적 과제와 우리의 역할에 대해서 살펴보았다.

### 1. 지역개발을 위한 인프라 확충과 투자재원의 조달

북한의 지역발전을 도모하는 데 있어서 가장 중요한 과제는 교통·물류·에너지·통신망과 같은 사회간접자본을 확충하는 것이다. 이를 위해 북한이 외부로부터 투자를 유치하려면 남한과 외국으로부터 사람과 물자의 접근이 용이해야 하고 북한내부에서도 이동이 자유로워야 하는데 북한의 낙후된 교통·물류인프라는 가장 커다란 장애요인이 되고 있기 때문이다.<sup>14)</sup>

이러한 측면에서 볼 때 우리 정부와 민간기업들은 북한의 개혁·개방 속도에 따라 단계적으로 인프라시설 확충사업에 참여할 필요가 있을 것이다. 개혁·개방 초기에는 규모는 작지만 전략적 의미가 높은 공단배후지 기반 시설 건설사업에 적극적으로 참여하는 방안이 모색될 필요가 있다. 그리고 에너지의 확보 측면에서는 남한의 잉여 석탄의 제공과 중소기업 화력발전소의 공동건설 등도 모색될 필요가 있을 것이다. 이러한 교통인프라의 확충사업과 에너지개발사업은 북한의 지역발전에 기초 토대를 마련한다는 측면과 더불어 개방지역에 진출하는 국내외기업들에게 안정적인 사업기반을 마련해준다는 측면에서 매우 중요한 의미를 지니게 될 것이다.

이러한 북한지역의 인프라 확충을 위해서는 막대한 재원이 소요될 전망이다. 연구기관마다 차이가 있지만 최대 137조원까지 천문학적 규모의 재

14) 한 여론조사에 따르면 국내기업의 대북사업추진에 있어서 가장 어려운 점은 물류비용(31.5%)으로 나타났고 북한내 사회간접자본(SOC) 미비를 지적하는 응답도 10.8%로 나타났다. 결국 북한으로의 접근교통과 북한내 교통여건이 대북사업 과정에서 가장 커다란 애로사항인 것이다. 매일경제, 1999.10.13. 최근 대북지원비토수송과 관련한 해상운임료문제가 논란이 되었는데, 톤당 22달러의 운임료 가운데 약 36%가 북한의 낙후된 운송물류시스템에 의한 추가비용이라는 주장이 제기되고 있다. 매일경제, 2000.7.1.

원이 소요될 전망이다.15) 북한의 취약한 경제역량을 감안할 때 이러한 투자재원의 대부분은 남한과 외국의 자본참여를 통해서만 조달될 수 있을 것이다.16) 따라서 북한의 개혁·개방의 발전단계별로 합리적인 외자유치전략이 수립, 추진되어야 할 것이다. 즉, 개혁·개방 초기에는 남한의 공적 지원자금과 주변국의 개별적 정책지원자금을 활용하여 소규모 인프라개발 사업부터 우선적으로 추진하고, 개혁·개방이 확대되는 시기부터는 국제금융기구가입을 통한 양허성 자금, 민간금융기관의 자금을 활용하여 대규모 사업을 추진하는 전략이 필요한 것이다.17)

하지만 이러한 대북 인프라지원이나 재원조달 과정에서 가장 중요한 과제는 북한 당국이 '예측 가능한' 안정적인 경제정책을 추진하고 국제규범에 맞는 제도적 기반을 구축하는 일이 될 것이다. 특히 지난 3월의 베를린선언에서 우리 정부가 제안했던 것처럼 투자보장협정과 이중과세방지협정을 체결하는 등, 민간기업들의 투자활성화를 위한 제반 여건이 조성될 때 국

15) 대우경제연구소는 2000년에 통일이 된다는 가정하에 2010년까지 북한의 사회간접자본 부문에만 1,143억달러(137조원, 환율=1200원/달러)로 연평균 114억달러가 소요될 것으로 전망하였고, 한국건설산업연구원은 북한의 주요 사회간접자본을 남한의 1980년 수준으로 끌어올리는데 15조원이 소요될 것으로 전망하였으며 삼성경제연구소는 남북경협에 필수적인 최소한의 사회간접자본 확충에만 10조원 이상이 소요될 것으로 전망하고 있다.

16) 북한이 세계은행(IBRD)등 국제금융기구에 가입할 경우 조달 가능한 차관 규모는 최소 11억달러에서 최대 64억달러에 이르며 대일 보상금을 통해 확보할 수 있는 재원은 50억달러에서 1백달러 사이가 될 전망이다. 통일부 홍성국 경제과학담당관은 국제기구의 대북 차관 가능규모와 관련해서 소득 수준상의 빈곤국특성만을 고려하면 64억달러, 아시아태평양국가라는 소속 지역만을 감안하면 33억달러, 잠재적으로 경제개혁·개방국이라는 특성만을 고려할 경우 11억달러로 각각 추정된다고 밝혔다. 연합뉴스, 2000.3.20, 중앙일보 북한네트, 2000.4.4. 이 외에도 전력과 통신 등 일부 부분에 대해서는 해외 민간기업들의 직접참여도 예상할 수 있다. 남한의 경우에는 남북경제협력기금이 약 1억 7000만달러, 대외협력기금(EDCF) 약 6억달러 가량이 확보되어 있는데, 이 가운데 상당부분을 기반시설 개선에 투입할 수 있을 것이다.

17) 초기에는 일본의 국제협력은행(JBIC)의 공적개발원조(ODA), 미국 수출입 은행 등 외국의 개별 공공금융기관의 지원자금을 유치하거나 남북협력기금 등 남한측 공적 지원자금을 활용하는 방안이 추진될 수 있을 것이고, 중장기적으로는 세계은행(IBRD) 등 국제금융기구 가입을 통해 협조유자나 공여프로그램을 통해 차관을 도입하는 것이 가능할 것이다.

제금융기구로부터의 자금유입도 더 앞당겨 질 수 있을 것이다.

〈표 11〉 남·북한의 인프라관련 주요 지표 비교(1998)

구 분	남 한	북 한
인구(천명)	46,858(1999)	22,082(1999)
면 적(km <sup>2</sup> , 인구밀도 인/km <sup>2</sup> )	99,314(472인/km <sup>2</sup> )	122,762(180인/km <sup>2</sup> )
1인당 국민총소득(GNI(\$))	6,823	573
국토면적당 총 도로길이(km/1000km <sup>2</sup> )	875.9	190.7
국토면적당 총 철도길이(km/1000km <sup>2</sup> )	67.3	42.5
에너지총공급량(TOE) <sup>1)</sup>	166,686	14,030
국제전화회선수(회선)	12,051	120
일반전화 1000인당 보급률(대)	39.7	4.2

주 1) TOE: Ton-Oil Equivalent: 에너지를 석유로 환산한 톤단위

2) 통신관련자료는 1995년 기준 ITU자료

자료 : 통계청, 남북한 경제사회상 비교, 1999.11.

## 2. 우리의 과제

여기에서는 북한의 개혁·개방에 대비하여 우리가 준비하여야 할 사항을 몇 가지로 요약해 보았다.

첫째, '북한식' 개혁·개방을 전제로 한 남북한 균형발전 전략을 수립하는 일이다. 지금까지의 통일대비 정책수립이 주로 남한 중심의 통일을 전제로 한 것이었다면, 이제부터는 북한이 선택할 그들 나름대로의 개혁·개방을 전제로 한 남북한 균형발전 전략을 수립하는 것이 필요할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 남북간의 역할분담에 대한 합의가 필요할 것이다. 남북한의 균형발전을 위해 북한은 무엇을 하여야 하고 남한은 이를 어떻게 지원할 것인지에 대한 명확한 역할분담이야말로 균형발전전략의 성공적 추진을 담보할 가장 중요한 조건이 될 것이다.

둘째, 북한의 지역발전을 위한 합리적인 지원시스템을 새롭게 구축하는

일이다. 이를 위해서는 남북이 서로의 지역정보를 공유하는 작업부터 시작되어야 할 것이다. 정확한 정보 없이 합리적인 지원이 이루어지기는 어려울 것이기 때문이다. 필요하다면 이러한 지역정보 구축작업에 소요되는 기술과 비용을 남한과 주변국이 지원하는 것도 고려할 필요가 있을 것이다. 그리고 북한의 지역개발을 지원하기 위한 국내의 관련 제도들도 북한의 개혁·개방단계에 따라 더욱 유연한 형태로 정비되어야 할 것이다.

셋째, 북한의 지역개발에 우리의 다양한 주체들이 참여할 수 있는 여건이 마련될 필요가 있다. 북한의 개혁·개방 초기에는 중앙정부나 일부 대기업들이 일정한 역할을 할 수도 있으나 본격적인 지역개발이 추진되는 단계에서는 중소기업, 지방자치단체, 시민·종교단체 등 우리 사회의 다양한 주체들이 가지고 있는 역량을 최대한 활용할 수 있도록 여건이 마련될 필요가 있는 것이다. 특히 남북한의 주요 도시, 도, 군들이 자매결연을 맺어 지속적으로 지역개발사업을 추진하는 방안도 이러한 맥락에서 적극 검토할 필요가 있다.

## V. 결 론

본 연구에서는 북한의 개혁·개방이 지역적으로 어떠한 변화와 과제를 가져올 것인지 전망해보았다. 북한이 점진적 개혁·개방을 추진할 경우에는 북서부(신의주)와 북동부(청진)지역이 우선적으로 개발될 전망이고, 반대로 급진적 개혁·개방이 추진될 경우에는 중서부지역(평양·남포)과 남서부지역(해주·개성)이 우선적으로 개발될 가능성이 높다.

우리가 북한의 개혁·개방방식과 지역균형개발에 관심을 갖는 이유는 북한의 균형적 지역발전이야말로 6.15 남북공동선언에도 나타나 있듯이 '민족경제를 균형적으로 발전'시키는 데 중요한 디딤돌이 될 것이기 때문이다. 그리고 특정지역으로의 개발집중이 얼마나 값비싼 대가를 초래하는지 우리는 이미 경험한 바 있기 때문에 균형발전은 중요한 화두가 될 수밖에 없는 것이다. 북한은 현재에도 평양을 중심으로 한 중서부지역과 타 지역간의 사회경제적 격차가 심각한 실정이다. 이러한 상황에서 이들 지역으로의

투자가 집중되는 상황이 방지될 경우, 북한의 균형발전은 기대하기 어려울 것이며 '민족경제의 균형발전'도 요원해질 것이다.

북한이 어떠한 개혁·개방과 지역개발을 추진할 것인지는 그들의 선택에 달려 있다. 하지만 북한이 균형적으로 지역개발을 진행시킬 수 있도록 적극적으로 지원하는 것은 우리 몫으로 남겨진 과제이기도 하다. 한반도의 미래를 고려한다면 결코 서둘지 말고 지역발전의 초석을 쌓아 가는 데 그들과 우리가 힘을 합쳐야 할 것이다. 우리에게서 단기적인 남북협력의 과실보다는 남과 북의 '지속가능한' 균형발전이 가능하도록 기쁨진 토양을 가꾸는 일이 더 중요한 일이기 때문이다.

### 〈참고 문헌〉

- 국가안전기획부, 1993, 북한 행정구역 요람  
국토개발연구원, 1992, 북한의 국토계획 편람  
김종범, 1999, “중국의 도시체계 특징에 대한 소고”, 『국토연구』, 제28권  
박인성, 1998, 중국의 국토개발정책에 관한 연구, 국토연구원  
박양호 외, 1997, 통일에 대비한 국토개발과 관리의 기본구상, 국토개발  
연구원  
박정동, 1998, 사회주의 국가의 체제전환 사례연구 -중국-, 한국개발연구원  
북한연구소, 1993, 북한총람  
안석교, 1997, 남북한 경제통합 이후의 제도개혁과 산업정책  
이상준, 1997, 통일 이후 남북간 인구이동의 안정화방안 연구, 국토개발  
연구원  
——, 1999, “체제전환 이후 동유럽국가의 지역공간 변화에 관한 연구”,  
『국토연구』, 제28권  
조선중앙통신사, 1997, 조선중앙년감  
통계청, 1997, 시장경제전환국가의 주요경제지표  
Adams, F. G., James, W. E. (Ed.), 1999, Public Policies in  
East Asian Development, Westport  
Brunetti, A., Kisunko, G., Weder B., 1997, Institutions in  
Transition. -Reliability of Rules and Economic  
Performance in Former Socialist Countries-, World Bank  
Working Paper  
Eberstadt, N., 1999, The End of North Korea, Washington  
Fassmann, Heinz(Ed.), 1997, Die Rueckkehr der Regionen, Wien  
Gaubatz, Piper Rae, 1995, ‘Urban transformation in post-Mao  
China: impacts of the reform era on China’s urban  
form’, in: Urban spaces in contemporary China, New  
York



- Junhua, Lue, 1997, 'Beijing's old and dilapidated housing renewal', in: *Cities*, vol.14, no.2
- Lacko, Laszlo, 1992, 'Impacts of Recent Sicio-economic Changes on the Spatial Structure of Hungary', in: *Strukturwandel in Osteuropa*
- Lin, George C.S., 1999, "State policy and spatial restructuring in post-reform China", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.23, no.4
- Noland, Marcus, 1998, "North Korea in Global Perspective", *Proceedings of the International Conference Developing Social Infrastructure in North Korea for Economic Cooperation between the South and the North*, Seoul