

북한 행정구역 개편의 의미와 행정통합에 관한 연구*

남성욱** · 황주희***

- I. 서론
- II. 북한 행정구역 개편의 의미와 법적 절차
- III. 북한 행정구역의 시기별 및 지역별 개편
- IV. 북한 행정구역 개편의 함의 및 통치기능 분석
- V. 남북한 행정구역 통합의 과제와 방향

국문요약

남북한 간에는 오랜 분단으로 상이한 정치체제, 이질적인 경제제도와 상당한 경제력 격차, 심각한 문화적 차이 등이 존재한다. 이는 통일한국의 정치 불안 및 국민통합을 저해하는 요인으로 작용할 것이다. 남북한 통합시 행정구역 통합은 불가피하다. 남한은 물론 북한 역시 행정구역에 대한 체계적이고 지속적인 통합을 확보할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 특히 행정구역의 통합은 남북한의 통일 시 남북한의 동질성을 회복하는데 가장 기초적이고 필연적인 행정조치이다. 단계적이고 체계적인 행정통합이 초기에 시행되어야 한다. 남북 분단이

70년을 넘어서는 시점에서 행정통합이 필요하기는 하지만 시행 절차와 과정은 북한 주민들의 민의와 통일한국의 전체 맥락에서 접점을 모색해야 한다. 행정구역의 실상과 함의를 정확하게 파악하는 것이 시급한 과제다. 학계에서는 이와 관련된 연구를 시간의 연속성의 수준에서 지속적으로 진행해야 하고 정부에서는 관련 제도를 구축하고 관리해야 할 시점이다.

주제어: 북한 행정구역 개편, 3단계 행정구역, 남북한 행정구역 통합, 통일과 대의민주주의

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NFR-2016 S1A5A2A01927675).

** 고려대학교 통일외교학부 교수

*** 고려대학교 아세아문제연구소 북한연구센터 연구원

I. 서론

남북한 간에는 장기간의 분단으로 상이한 정치체제, 이질적인 경제제도와 상당한 경제력 격차, 심각한 문화적 차이 등이 존재한다. 이는 향후 통일한국의 정치 불안 및 국민통합을 저해하는 주요한 요인으로 작용할 것이다. 남한에서는 이러한 문제의식으로 분단 70년 동안 관련 연구가 선행되어왔다. 통합에 대한 거대담론들은 정치, 경제 및 사회적 분야의 큰 틀에서 이미 상당부분 논의가 진행되어 왔다. 향후 통일은 평화적으로 진행되며, 흡수통일에 의한 독일식, 일국양제(一國兩制)의 중국·홍콩식 등이 예상된다. 시기적으로는 급진적, 단계적 및 점진적 방식으로 구분될 수 있다. 통합 방식과 이후 상황에서는 지방분권 및 중위연방제 등이 검토될 수 있다.¹ 본고에서는 남북한이 합의에 따라 단계적으로 진행되는 통일방식을 우선적으로 고려하고자 한다.

현재는 다양한 방식의 통일 과정에서 발생하는 거시적인 문제와 더불어 미시적인 현안도 함께 논의되어야 하는 시점이다. 특히 행정구역에 관한 연구는 북한의 행정체제와 행정제도 등 정치행정이라는 상위주제 하에 하위 개념의 종속주제로 다루어져 왔다. 하지만 단기간, 실현 가능성에 대한 회의적 시각으로 북한 행정개편에 대한 연구는 활성화되지 못했다. 특히 북한 행정구역의 개편 등 변화 내용을 실시간으로 파악하기 어려운 점은 연구 활성화에 걸림돌이었다.

본 연구는 통일이후 북한과의 행정통합 과정에 있어서 기초가 되는 행정구역 연구가 그 중요성에 비해 매우 부족하다는 문제의식 하에 북한 행정구역 개편의 개요와 의도를 파악하고 효율적인 남북한 행정구역 통합 방향을 논의하기 위해 시작되었다. 북한은 다양한 이유로 주목할 만한 행정구역의 변화가 있었고 김일성, 김정일, 김정은 시대로 이어지면서 통치 구조를 이해하는데 유의미한 행정제도 개편이 빈번하게 존재했다. 이러한 변화에 대한 구체적인 합의 분석과 동시에 통일한국의 시·군·구 통합 등 행정구역의 개편방안에 대한 논의가 필요한 시점이 도래했다고 판단된다. 북한의 행정구역 개편을 체계적이고 내재적으로 파악하는 것은 단기적으로는 북한과의 교류협력에 있어서, 중장기적으로는 통일 과정 및 이후 효율적인 통일한국의 국가행정 통합에 있어서 매우 중요하다.

북한의 행정구역 개편은 초기 김일성 시대에 정치적인 의도로 진행되던 것과 달리

¹ 남성욱 외, 『한국의 외교 안보와 통일 70년』 (성남: 한국학중앙연구원 출판부, 2016), pp. 303~351.

김정일, 김정은 시대로 이어지면서 경제적인 이유의 비중이 높아졌다. 따라서 본 연구는 기존 북한 행정구역 개편 연구의 지배적인 경향이었던 북한 행정연구의 하위담론으로 전개되었던 연구들과는 차별적으로 김일성, 김정일, 김정은 집권당시 시기별, 지역별로 중요한 행정구역 개편의 흐름을 역사적 관점 및 통치전략 측면에서 파악한다. 이후 정책적 함의 분석을 통하여 북한 당국의 지리적 기반을 토대로 한 통치 방향을 제시하고자 한다. 본 연구는 또한 북한 행정구역 개편이 내포하는 정치, 경제 및 사회적 함의와 함께 북한 최고지도자의 공간적 측면(area approach)의 통치행태와 방향을 분석하는 것을 목적으로 한다.

김일성, 김정일, 김정은 집권 시기별 행정개편 현황을 조사하기 위해 간접조사 방법을 사용한다. 간접조사를 위해 본 연구에서는 문헌조사와 인터넷 조사를 병행하였다. 특히 김일성 저작집, 조선중앙년감, 조선대백과사전, 로동신문, 조선지명편람 등 북한의 원전을 집중적으로 조사하였다. 북한 정권의 전 시기에 해당하는 시계열적인 검토를 통해 본 연구의 연구목적과 부합한 내용을 집중적으로 조명하였다. 기존 선행연구는 북한의 ‘행정구역’을 키워드로 국회도서관에서 검색한 64건의 자료와 함께 북한의 행정, 국토이용, 지리 등 본 연구의 목적에 부합하는 자료를 참고하여 진행하였다. 인터넷 조사는 통계청, 통일부, 국토교통부, 국토연구원 등 공공기관의 사이트를 조사하여 자료를 파악하였다.

국회도서관 소장 자료를 기준으로 ‘북한행정’ 키워드를 검색한 결과(검색일: 2017년 9월 12일) 전체 475건의 도서자료, 학위논문, 학술기사 등등의 자료가 검색된다. 그러나 ‘북한행정구역’을 검색 결과 30건이 검색되었다. ‘북한’ 키워드 자체로만 검색하였을 때 전체 79,588건의 결과가 검색된 것과 비교하였을 때 전체 북한연구에서 북한행정 부분의 연구는 약 0.6%, 북한행정구역에 대한 연구는 약 0.04%로 미비한 실정이다. 이 0.04%의 북한 행정구역 관련 자료마저도 그 30%가 기초DB자료이며 이 DB자료 또한 지속성과 연속성이 떨어지는 문제점을 내포하고 있다. 이상의 DB를 제외하고 2000년대에 작성된 일반학술지는 4건에 그치고 있다는 것은 여타 분야에 비해 연구가 활성화되지 않았다는 것을 시사한다.

기존 발표된 북한의 행정구역 연구는 과거 북한의 행정구역 개편을 언급하고 있기는 하나 단편적이거나 부분적인 장의 절 형식으로 간단히 언급하는 정도로 정리되어 있다. 통일이후 남북한 행정통합에 관한 행정안전부 용역과제(2009)에서는 행정체계 중심에 연구가 집중되었다. 북한의 행정구역과 관련된 내용은 행정구역 및 행정계층의 조정에 따른 통합방안을 간략하게 제안했다.² 남북한의 행정 통합방

안 연구에서는 남북한의 행정체계를 비교하면서 북한의 행정구역에 대한 개괄과 북한 행정구역에 대한 조직도를 제시하였다. 그러나 98페이지에 달하는 분량에서 북한의 행정구역과 관련된 부분은 표를 제외하면 실제로는 2페이지 정도에 그침으로써 행정구역에 대한 연구가 빈약하였다.³ 남북한의 행정구역에 대한 주제를 중심으로 진행된 연구도 존재하지만 주로 1990년대 진행되어 현재 연구의 공백이 있거나 행정학 중심으로 연구·분석되어 북한에 대한 정책적 이해나 분석에 있어서 그 한계가 존재한다. 이재덕은 1995년 당시에 남북한 행정구역 실태를 분석하고 미래 방향을 제시하였다.⁴ 정재화는 20년 전에 남북한의 지방행정체계를 단순 비교하였다. 이들 연구는 김일성 시대를 분석하였고 당시의 횡단면 분석으로 남북의 지방행정을 대비시켜 차이점을 진단하였다.⁵ 오재일·박정민은 2000년대 들어 처음으로 행정학적 관점에서 남북한 행정구역의 변천 실태를 정리하고 간단하게 미래 통합의 방향을 제시했다.⁶ 기존 연구는 대부분 김일성 시대에 이루어진 행정구역 개편을 정리하여 김정일 시대는 물론 김정은 시대 등 최근 상황을 반영하지 못하고 있다.⁷

이북5도위원회는 1945년 8월 15일 기준으로 대한민국 행정구역상의 5도를 담당하는 행정안전부 산하의 정부기관이다. 황해도, 평안남도, 평안북도, 함경남도, 함경북도 등 5도의 각 도지사를 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 되어있다(이북5도에 관한 특별조치법, 2014). 우리나라는 1945년 이후의 북한의 행정구역 변화는 법적으로 인정하고 있지 않다. 따라서 이북5도 위원회는 1945년의 행정구역을 기준으로 운영되고 있다. 이북5도위원회 법령에는 통일 이후의 사항에 대해 규정하고 있는 바가 없기 때문에 이는 추후 통일 과정에

² 최진욱 외, 『통일이후 남북한 행정통합 방안』 (서울: 행정안전부 용역과제, 2009).

³ 최진욱, 『남북한 행정통합방안』 (서울: 통일연구원, 2000).

⁴ 이재덕, “통일을 지향하는 남북한 행정구역의 개편구상,” (서원대 미래창조연구원 학술대회지, 1995).

⁵ 정재화, “통일시대를 대비한 남북한 지방행정구역의 비교연구,” 『북한학보』, 제23집 (1998).

⁶ 오재일·박정민, “남북행정구역의 변천과 발전방향,” 『행정논총』, 제40권 2호 (2002).

⁷ 과거 평화문제연구소와 조선과학백과사전출판사에서 공동으로 편찬한 『조선향토대백과』가 존재하지만, 2005년에 출판되어 이미 10년 이상의 시간이 지났다. 『조선향토대백과』는 북한의 원전 자료를 수록하였다는 기여도는 높지 않으나 단순히 북한에서 제공한 자료만을 나열함으로써 정책적 함의나 지역의 경제 및 사회적 실상이나 비중 등은 파악할 수 없는 한계도 노출하였다. 또한 『조선향토대백과』를 디지털화하여 서비스하는 ‘북한지역정보넷’도 상황은 유사하다. 특히 ‘북한지역정보넷’은 해당 정보의 조사년도를 포함하지 않기 때문에 현재의 행정구역 현황이라고 오해할 소지가 다분하다. 중앙일보를 비롯한 일부 언론사에서 제시하는 행정구역 현황도 출처나 현황이 각각 상이하여 한계를 노출하고 있다. 결국, 통일되어 관리하는 기관이 부재한 것이 가장 큰 원인이다.

서 갈등의 요소가 될 수 있다. 현재 통계청과 행정자치부에서 북한 관련 행정구역 자료를 매년 발표하고 있으나 자료의 출처가 명확하지 않고 이에 대한 구체적인 분석이 선행되어 있지 못하다. 현재까지 진행된 기존연구들의 공통된 한계점은 다음과 같다. 첫째, 출처 표시가 상당히 미약하다. 둘째, 북한의 원서에 대한 체계적인 연구가 부족하다. 셋째, 북한 행정구역에 대한 통치 구조와 기능 차원의 구체적인 분석이 미비하다. 마지막으로 북한 지역 전체에 대한 공간적인 비중이나 지리적 균형발전 등 종합적인 관찰 측면이 결여되어 있다. 특히 북한의 최고지도자의 공간 접근적인 통치 방향과 함의에 대한 연구는 매우 미흡하다.

본 연구는 통일이후 북한의 행정구역이 개편되어야 한다는 관점에 있어서 선행 연구와 그 문제의식을 공유하고 있다. 또한 북한의 행정구역에 대한 정보를 분석하는 점에 있어서 선행연구와 큰 맥락에 있어서 동일하다. 본 연구의 초점은 북한의 행정구역 개편의 함의와 공간적 접근을 통한 김정은 체제의 통치방향과 기능을 제시하는 한편 향후 통일과정에서 효율적인 행정통합 방향을 수립하는데 있다. 이를 위해서 북한 행정구역을 공간접근(area approach) 연구방식으로 접근하여 기존연구보다 한 단계 진전된 세부적이고 미시적인 연구를 수행한다. 선행연구를 넘어 다음과 같은 학문적 차원의 기여를 수행하고자 한다. 첫째, 본 연구에서는 북한의 행정구역 개편에 대해서 일차적으로 김일성, 김정일, 김정은으로 시대를 분류하고 한편으로 지역을 분류하여 그 시기별, 지역별, 정치, 경제 및 사회, 문화적 변화를 파악하고 기존의 행정구역 연구에 있어서 시대적으로 단절된 부분을 보완하고 시계열적인 의미를 분석한다. 둘째, 북한의 행정구역과 관련된 원전 자료를 수집하고 활용하여 시기적 상황까지 고려한 북한의 행정구역 개편 의도를 보다 심층적이고 종합적으로 파악하고자 한다. DB정리·기초연구 수준으로 수행되었던 선행연구를 한 단계 발전시키고자 한다. 본 연구는 현재까지 수행된 단편적이고 비연속적인 북한의 행정구역 연구를 종합하는 한편 최고지도자의 공간통치 개념을 포함한 심화적인 접근을 통해 북한 당국의 통치구조와 기능을 파악하면서 향후 남북한 통일시대의 효율적인 남북한 행정구역 통합 연구에 기반을 마련하고자 한다.

II. 북한 행정구역 개편의 의미와 법적 절차

공산당의 이론서인 마르크스(K. Marx)의 ‘공산당선언’이나 『자본론』, 엥겔스(F. Engels)의 『공산주의적 원리』 등에서 자본주의 도시에 대한 비판은 쉽게 찾아 볼 수 있으나 사회주의 행정구역에 관한 이론 혹은 도시에 관한 구체적인 이론이나 원칙 등에 대해서 제시된 바는 없다. 오히려 사회주의 도시화 방안은 러시아 혁명 이후 사회주의 국가 건설이 실질적인 당면과제가 되면서 본격적으로 마련될 수 있었다.⁸ 따라서 사회주의 국가의 도시 건설 방안은 시기에 따라, 나라에 따라 상이하다. 일반적으로 사회주의 국가는 건설 과정에서 자본주의 국가와 구별되는 공간적 특성을 갖는데, 공통적으로 ▲낮은 수준의 도시화, ▲대규모 공간 및 상업기능의 미발달, ▲도시와 교외지역의 명확한 경계 존재 및 교외 개발 제한, ▲공간적 사회적 불평등의 최소화 등이 사회주의 도시 건설의 대표적인 특징이라고 할 수 있다. 과거 모스크바는 인구를 800만 명으로 통제하고 지방거주자가 전입하는 조건을 엄격히 제한하였다. 평양도 인구 유입을 강력히 억제하는 유사한 정책을 추진하였다.⁹

북한에서 행정구역 설정의 원칙과 기준은 사회주의 국가의 행정구역 설정 원칙과 기준을 따르고 있다. 기본원칙은 “국가적 지도를 아래에 접근시키며 중앙의 통일적 지도를 강화하고 지방의 창발성을 최대한으로 보장하는 것”이다. 북한에서 행정구역이란 “나라를 다스리기 위한 영토의 지역적 구획”으로 정의된다. 북한은 “행정구역을 합리적으로 설정하는 것은 나라의 정치, 경제, 문화발전과 주민행정을 비롯한 전반적인 국가관리에서 중요한 의의를 가진다”며 행정구역 설정의 중요성을 언급하고 있다.¹⁰

북한은 1946년 북조선임시인민위원회 설립이후부터 현재까지 300여 차례의 행정구역 개편을 시행해왔다. 북한의 중앙 및 지방행정에 관한 사항은 1948년 제정된 헌법 및 그 이후 수정헌법에 규정되어 관리해왔다.¹¹ 북한은 헌법에서 규정된 행정

⁸ 최완규, 『북한도시의 형성과 발전』 (서울: 한울, 2004), pp. 24~25.

⁹ 헬렌-루이스 헌터, 남성욱 역, 『CIA 북한 보고서』 (서울: 한승, 2000), pp. 155~187.

¹⁰ 백과사전출판사, 『조선대백과사전 25권』 (평양: 백과사전출판사, 1998) p. 48.

¹¹ 북한 지방행정기관의 모체는 1945년 8월에서 11월 사이에 조직된 도 인민위원회이다. 1945년 11월에는 5도 행정국을 두어 인민위원회의 행정업무를 통일적으로 수행토록 하였다. 1948년 9월 9일에 공포된 인민민주주의 헌법에 도·시·군·면·리의 4단계에 의결 및 집행기능을 지닌 인민위원회를 두도록 하였으며, 상무위원회를 구성하여 지방행정을 수행하고 있다. 1945년 10월 지방주권기관 구성법에 따라 주권기관인 인민회의와 집행기관인 인민위원회로 분리하였다. 독

구역에 관한 사항에 대해 별도로 2008년 10월 2일 《조선민주주의인민공화국 행정구역법》(이하 행정구역법)을 최고인민회의 상임위원회 정령 제2906호로 채택하였다. 이는 북한에서 최초로 지정한 행정구역법이다. 이 법에서는 그 목적을 “행정구역을 내오거나 고치는 사업에서 제도와 질서를 엄격히 세워 행정구역을 합리적으로 조직하며 전반적인 지역에 대한 국가의 통일적인 지도를 원만히 보장”하는데 있다고 설명한다. 현재 북한에서 행정구역과 관련된 사항은 2008년 제정한 ‘행정구역법’을 따른다. 북한은 행정구역의 구분에 있어서는 도(직할시), 시(구역), 군, 리(읍, 로동자구, 동)의 행정구역 체계를 따른다. 또한 행정구역의 명칭, 경계를 정하는 권한이 ‘국가’에 있음을 명시하고 그 사업은 ‘최고인민회의 상임위원회’가 하도록 규정하고 있다. 행정구역을 변경하는데 있어서 북한이 지정한 원칙(제4조)은 ▲중앙의 통일적지도 강화 및 지방의 창의성을 최대한으로 보장, ▲전반적 지역에서 인민경제의 균형발전 보장, ▲주민구성과 그 생활상, 특성, 교통조건, 교육조건, 보건조건 등 고려, ▲자연지리적조건과 기후풍토를 고려, ▲인민들의 안정된 생활조건과 주민행정사업을 원만히 보장, ▲국방상 요구를 고려하는 등 5개 항목이다.

북한의 행정구역 개편의 절차는 다음과 같다. 북한에서 행정구역 개편에 대한 신청의 당사자는 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회이다. 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회는 관할구역의 경제발전과 인민생활향상, 주민행정사업의 개선을 위하여 필요하다고 인정될 경우 상무회의에서 토의한 이후 행정구역 개편에 대한 신청을 할 수 있다.¹² 도(직할시)인민위원회는 시(구역), 군인민위원회가 제출한 신청문건을 검토하고 최고인민위원회의 상임위원회에 내야 한다. 문건에 부족한 점이 있거나 신청사유가 부당할 경우에는 돌려보낸다. 또한 도(직할시)인민위원회가 최고인민회의 상임위원회에 제출한 행정구역 개편 신청문건에 부족한 점이 있을 경우 도(직할시)인민위원회 돌려보내는데, 이때 부족한 점을 고치고 다시 제기할 수 있다.¹³ 인민위원회와 측지기관, 수로기관, 과학연구기관 같은 해당 기관은 행

자적인 지방행정기관으로 인민위원회를 두어 1972년 사회주의 헌법이 채택된 후 지방행정기관인 지방행정위원회는 1981년 9월 9일 지방경제 지도위원회로 대체되었고, 지방경제지도위원회는 1985년 5월에 지방행정경제위원회로 개편되어 운영되었고, 1998년 9월 5일 제8차 헌법 개정시 지방행정경제위원회를 폐지하여 지방인민위원회에 임무와 기능을 흡수시켰다.

¹² 이 신청문건을 제출함에 있어서 도(직할시) 인민위원회는 신청문건을 최고인민회의 상임위원회에 직접 제출해야 한다. 이때 인접한 도(직할시)의 행정구역과 관계되는 문제는 해당 도(직할시)인민위원회와 문건으로 합의해야 한다. 시(구역), 군인민위원회는 행정구역을 개편에 대한 신청문건을 해당도(직할시), 인민위원회를 통하여 최고인민회의 상임위원회에 내야 한다. 이 경우 인접한 시(구역), 군의 행정구역과 관계되는 문제는 해당 시(구역), 군인민위원회와 문건으로 합의하여야 한다. 행정구역법 제5조.

정구역을 개정에 대한 신청문건의 심의를 위하여 최고인민회의 상임위원회가 요구하는 자료를 제때에 제공할 의무가 있다.¹⁴

한편, 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회는 간석지건설, 토지정리, 물길공사, 고속도로, 저수지, 발전소건설 또는 자연조건의 변화 같은 사유로 지형지물이 변경되었을 경우에는 바로 최고인민회의 상임위원회에 보고하여야 한다. 또한 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회는 정해진 장소에 행정구역을 구분할 수 있는 경계표식물을 설치하고 정상적으로 보호 관리하여야 한다.¹⁵ 행정구역 개편과 관련해서 승인 없이는 ▲행정구역 임의 변경, ▲행정구역의 명칭·경계 또는 지명 지정, ▲행정구역 경계표식물 파손 및 이동, ▲타 행정구역의 토지를 이용한 농사·건설 등이 금지된다. 만약 행정구역을 임의 변경하거나 행정구역의 명칭, 경계 또는 지명을 정하였을 경우에는 원상 복구해야 한다.¹⁶

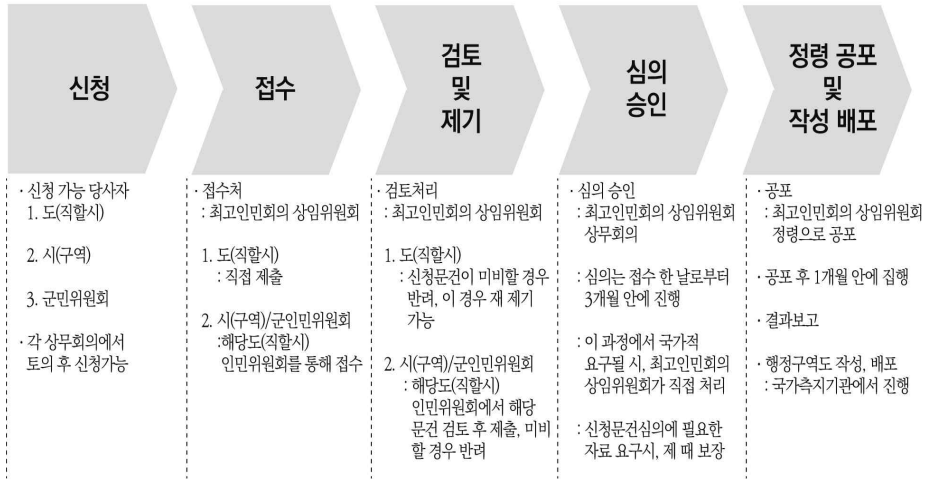
¹³ 신청문건의 작성 시에는 그 이유와 목적, 내용, 행정구역 실태자료, 인접한 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회와 합의한 정형 같은 것을 밝히고 해당 행정구역도를 첨부해야 한다. 이때 신청문건의 양식과 작성방법은 최고인민회의 상임위원회가 정한 것을 사용해야 한다. 행정구역 개편 신청문건이 제출되면 그 심의는 접수 한 날부터 3개월 안에 해야 한다. 이 과정에서 국가적 요구에 따라 문제가 제기되면 최고인민회의 상임위원회가 직접 확인하고 처리 할 수 있다(행정구역법 제10조, 제11조, 제12조).

¹⁴ 이 신청문건에 대한 심의승인은 최고인민회의 상임위원회 상무회의에서 하는 것으로 규정되어 있으며 이 신청문건이 심의에서 승인되면 최고인민회의 상임위원회 정령으로 공포한다. 해당 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회는 행정구역 개정에 대한 최고인민위원회의 상임위원회 정령이 공포되면 1개월 안으로 집행하고 그 결과를 최고인민회의 상임위원회에 보고하여야 한다(행정구역법 제14조, 제15조, 제16조).

¹⁵ 행정구역도와 행정구역 관련 문건은 정해진 기간 보관해야 하며 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회는 행정구역도와 행정구역 관련 문건을 갖추고 있어야 한다. 그리고 이 행정구역도를 작성하고 배포하는 사업은 국가측지기관이 한다. 국가측지기관은 행정구역이 달라졌을 경우 바로 수정해야 한다. 행정구역의 지명사업을 위해서는 최고인민위원회의 상임위원회에 비상설로 국가지명위원회를 두고 지명을 명명하거나 고증하거나 정정한다(행정구역법 제19조, 제20조).

¹⁶ 승인 없이 행정구역의 경계표식을 파손 및 이동을 시킨 경우에는 원상복구를 해야 하고 때에 따라서는 벌금이 있다. 타 행정구역의 토지를 이용한 농사나 건설은 금지된다. 이 행정구역법을 어겨 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임 있는 일군과 개별적 공민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다(행정구역법 제23조, 제24조).

〈그림 1〉 북한 행정구역 개편 절차



출처: 《조선민주주의인민공화국 행정구역법》을 참고하여 저자 작성.

행정구역법 이외 관련법으로는 2002년 3월 27일 최고인민회의의 법령 제12호로 채택된 조선민주주의인민공화국 국토계획법(2004년 수정보충), 2003년 채택된 조선민주주의인민공화국 도시계획법(2007, 2009년 수정보충), 2013년 5월 채택된 조선민주주의인민공화국 경제개발구법 등이 있다. 국토계획법은 국토계획의 작성과 비준, 실행에서 제도와 질서를 제정하여 국토관리를 계획적으로 하기 위하여 제정됐다. 국토 계획은 전국국토건설총계획과 중요지구 국토건설총계획, 도(직할시) 국토건설총계획, 시(구역), 군 국토건설총계획이 속하는 것으로 한다.¹⁷

¹⁷ 국토계획 작성에서 지켜야 할 원칙으로 △부침땅 침범금지, △도시 규모를 너무 크게 하지 말 것, △해당 지역의 기후 풍토적 특성 고려, △경제발전 전망과 실리 타산, △국방상 요구 고려, △환경보전 등이 있다. 국토계획법 제5조.

Ⅲ. 북한 행정구역의 시기별 및 지역별 개편

북한에서는 “국가관리를 강화하는 것은 국가의 모든 기능과 역할을 끊임없이 높이기 위한 확고한 담보로 된다”고 국가 관리를 정책적으로 강조하고 있다. 국가관리는 사회주의 체제에서 중요한 개념으로 정치, 경제, 문화 등 국가 생활의 다양하고 넓은 범위를 포괄하는데, 그 한 방법이 행정구역 개편이다. 북한의 행정구역 개편 내용을 시기별, 지역별로 구분하여 유의미한 변화를 파악한다.

1. 시기별 분석

북한 행정구역 개편의 역사적 측면을 분석하기 위해 최고지도자의 집권 시점을 기준으로 김일성 시기, 김정일 시기, 김정은 시기로 구분하였다. 행정구역 개편을 시계열적(time series analyses)으로 분석해보면 각 지도자별 뚜렷한 특징이 나타난다. 김일성 시기에는 대대적인 행정구역 개편, 김정일 시기에는 행정구역의 법적 제도 구축, 김정은 시기에는 경제개발구 지정 등 행정구역의 경제개발 도구화 등이 정책적 특성이다. 양적인 행정구역 개편 회수를 기준으로 구분하면 비율이 비슷하나 북한의 행정구역 개편의 규모와 파급영향 등 질적인 측면을 고려하면 김일성 시대가 도 단위 행정구역 개편을 시도하여 압도적으로 비중이 크다.

김일성은 1946년 강원도, 1949년 자강도, 1954년 량강도를 각각 신설하여 해방 당시 6도를 9도 행정체제로 변경하였다. 냉전시기 남한과 체제 경쟁을 치열하게 전개하던 시기에 남한과 동수의 도단위 행정체제 구축은 정통성 확보 차원에서 매우 중요한 의미를 가졌다. 9도 행정체제와 1952년 행정구역에서 면(面)을 폐지한 조치는 김일성 시기의 가장 대표적인 행정구역 변화이자 북한 행정구역의 기초토대로 현재까지도 유지되고 있다. 실질적으로 북한 행정구역 개편의 구조가 새롭게 형성되었다. 당시 북한은 이러한 도의 신설과 면의 폐지를 “획기적 의미를 가지는 것”이라고 선전하였다. 북한의 행정구역은 기존의 전통적인 행정구역 체계인 도(직할시), 군(시, 구역), 면(읍), 리 등 4단계 행정체제로 운영되었다. 1952년 12월 행정구역 개편 조치로 면을 폐지하면서 도(직할시), 시(구역), 군, 리(읍, 로동자구, 동)로 단축되어 4단계에서 3단계로 지방행정체제를 축소하였다. 이 개편은 북한 체제 수립과정에서 다양한 함의를 내포하고 있다.

면단위 행정구역 개편 직전인 1952년 11월 김일성은 조선민주주의인민공화국 내각 제24차 전원회의에서 ▲지방 행정체제 확립 및 지방 행정구역 합리적 구분의

의의와 중요성, ▲기존의 지방 행정체계와 행정구역 구분에 있어 불합리성, ▲지방 행정체계와 행정지역 개편 내용, ▲개편의 의의 등을 상세하게 언급하였다. 김일성은 당시 지방 행정체계와 행정구역구분이 농촌경리를 발전시키고 농촌주민들을 교양하는데 불합리하다고 지적하면서 지방정권들의 기능과 역할을 원만히 수행하기 위해서는 행정구역의 합리적 구분과 행정체계 개편을 강조하였다. 특히 면(面) 인민위원회가 리(里)의 실정을 제대로 모르고 군(郡)인민위원회에서 내려온 결정과 지시를 그대로 리(里)에 내려 보내고 있다고 지적하였다. 동시에 지방행정체계가 인구대비 상대적으로 너무 많아 하부 말단까지 국가의 결정, 지시가 내려가는데 한 달 이상 지체하여 시의성을 상실하는 경우도 발생한다며 행정체계에서 계단이 많으면 인민대중의 의사가 정확하게 당과 정부에 반영되지 못한다고 비판하였다. 이러한 문제인식 하에 김일성은 ‘면’을 없애고 도, 시·군, 리 3단계 행정체제로 개편하였다. 이 개편으로 군을 세분하고 리가 기존보다 면적과 인구가 증가하여 리인민위원회에 유급일군을 5~6명씩 배치하게 되었다. 특별한 경제적 혹은 정치적 수요가 발생한 읍과 로동자구를 신규로 설치하였다. 당시 개편의 핵심적인 의의는 리인민위원회 사업을 더욱 강화하는 것이다. 동시에 농촌경리를 발전시키고 군인민위원회 일군들이 직접 리에 내려가 리의 구체적인 실정에 맞게 사업을 조직 집행할 수 있게 하여 군인민위원회의 기능과 역할을 제고하고 지방 정권기관과 인민대중과의 연계를 강화하였다.¹⁸

3단계 개편의 특이점은 ‘로동자구’를 새로 설치한 것이다. 로동자구는 주민의 대다수가 로동자들로 이루어진 지역에 조직된 군 밑의 말단행정구역이다. 1952년 12월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령에 의하여 400명 이상의 성인 주민을 가지며 65% 이상이 로동자들로 이루어진 공장, 광산, 탄광 등 마을과 어촌 지역에 조직되었다. 북한에서는 로동자구의 목적을 공업의 발전과 함께 급속히 늘어난 노동자들의 후방공급사업을 개선하고 그들의 생활을 더욱 향상시키며 국가관리를 원만히 보장하는 것으로 밝히고 있다.¹⁹ 북한의 로동자구는 생산성과 효율성을 제고하기 위해 노동력을 집단적으로 관리하는 실질적인 구역화 제도로 파악된다.²⁰

¹⁸ 김일성, “지방 행정체계와 행정구역을 개편할 데 대하여,” 『김일성 저작집(7권)』 (평양: 조선로동당출판사, 1980).

¹⁹ 백과사전출판사, 『조선대백과사전 7권』 (평양: 백과사전출판사, 1998), p. 492.

²⁰ 1961년 김일성이 대안의 사업체계를 강조하면서 로동자들의 후방공급사업을 책임적으로 보장해주는 새로운 체제인 ‘로동자구경리위원회’를 조직하였다. 이후 시, 군 행정경제위원회의 기능과 역할이 강화되고 인민봉사부문기관, 기업소들의 역할이 높아져 로동자구에 대한 후방공급사

김정일 시대 행정구역 개편에는 ▲토지정리 사업, ▲관련법 제정, ▲행정구역에 모범칭호 부여 등의 구체적인 정책이 포함되어 있다. 북한에서는 토지정리 사업을 ‘나라의 부강 발전’을 위한 ‘대자연 개조사업’이라고 설명한다. 이 사업은 1999년 강원도를 시작으로 평안북도, 황해남도, 평안남도, 평양시, 남포시, 황해북도, 함경남도, 개성시 순으로 이루어졌고 나머지 도에 대해서는 자체로 토지정리를 하도록 하였다. 북한의 토지정리 사업을 통해 간석지를 개간하고 ‘다락밭건설’을 하면서 북한은 ‘부침땅²¹’을 확보하여 북한의 토지 면적이 넓어졌다.²² 따라서 후속적으로 국토개조사업에 대한 행정구역 개편이 필연적으로 실시되었다.

김정은 집권 시기²³ 들어 행정구역개편 중 주목할 사항은 ‘경제개발구’를 신규 지정한 것이다. 북한에는 나선경제특구, 황금평·위화도경제특구, 개성공업지구, 신의주 국제경제지대, 원산·금강산국제관광특구 등 5개의 경제특구가 이미 존재하였다. 김정은은 2013년 3월 당 전원회의에서 ‘경제건설 및 핵무력 건설 병진노선’을 제시하면서 ‘각 도의 실정에 맞는 경제개발구’를 신설할 것을 결정하였다. 최고인민회의 상임위원회는 5월 ‘조선민주주의인민공화국 경제개발구법’을 채택하고 10월에는 경제개발구 사업을 추진하는 중앙기관으로서 ‘국가경제개발위원회’와 산하 민간급 단체로서 ‘조선경제개발협회’를 설치하였다. 11월에는 최고인민회의 상임위원회 정령으로 8개 도(직할시)의 일부 지역에 13개 경제개발구 지정을 발표하였다. 이후 2014년 6월에는 최고인민위원회 상임위원회 정령으로 원산-금강산국제관광지대를 발표하고 같은 해 7월 23일 6개 경제개발구를 추가 지정하였다. 2015년 1월에는 2013년에 발표한 13개 경제개발구에 대한 개발총계획을 작성했다. 청진, 압록강, 만포, 해산경제개발구, 흥남, 현동, 위원 공업개발구, 온성섬, 신평 관광개발구, 송림, 와우도 수출가공구, 어랑, 북청 농업개발구 등이 포함되었다.²⁴ 동년 10월에는 함경북도 경원 경제개발구를 신설하였다. 결국 김정은

업이 강화됨에 따라 노동자구경리위원회는 1979년 12월 해산되었다. 위의 책, pp. 492~493.

²¹ 농사땅의 북한어. 국립국어원 표준국어대사전, (검색일: 2018.04.24).

²² 김정일, “토지정리는 나라의 부강발전을 위한 대자연 개조사업이며 만년대계의 애국위업이다,” “황해남도는 사회주의농촌건설에 앞장서 나가야 한다,” “대규모의 토지정리와 관개건설의 성과를 토대하여 농업생산에서 새로운 양상을 일으키자,” 『김정일 선집(15권)』(평양: 조선로동당출판사, 2005) 참고.

²³ 통계청이 2016년 발표한 『2016 북한의 주요통계지표』에 따르면 북한의 행정구역은 1개 직할시(평양직할시), 2개 특별시(나선특별시, 남포특별시), 9도(평안남도, 평안북도, 함경남도, 황해남도, 황해북도, 강원도, 자강도, 양강도) 아래 총 24개시, 145군, 2구, 37구역, 5지구, 145읍, 3,230리, 1,135동과 267의 노동자구로 구성되어 있다.

²⁴ 『조선선보』, 2013년 11월 1일, 2013년 11월 29일, 2015년 1월 19일.

정권에 들어 신설된 경제특구와 경제개발구는 21개에 달한다. 이로써 현재 북한은 기존의 경제특구 5개, 중앙급 경제개발구 4개, 지방급 경제개발구 17개로 나뉘어 경제발전을 도모하고 있다.

〈표 1〉 김일성·김정일·김정은 시대 주요 행정구역 개편 특징과 내용

구분	특징	내용
김일성	행정구역 대대적 개편	① 1946. 1949, 1954: 강원도, 자강도, 량강도 신설 - 6도에서 기본적인 9도 체계 구축 ② 1952.12: 대대적인 행정체계 및 행정구역 개편 면 폐지, 로동자구 설치 - 도→군→면→리 4단계 행정에서 도→군→리의 3단계 행정 체계로 개편
김정일	행정구역 법적 제도 구축	① 1999~ : 토지정리사업 실시 ② 2002.03: 조선민주주의인민공화국 국토계획법 제정 ③ 2008.10: 조선민주주의인민공화국 행정구역법 제정 ④ 행정구역에 ‘모범산림군’, ‘모범지방공업군’ 등 ‘모범’ 칭호 부여
김정은	행정구역의 경제개발 도구화	① 2013.05: 경제개발구법 제정 ② 2013.11: 신의주경제특구 및 13개 지방급 경제개발구 지정 - 2014.07: 6개 경제개발구 추가 지정 ③ 2015.01: 경제개발구 개발총계획 작성

출처: 저자 작성.

2. 지역별 분석

북한의 2000년대 기준 지역별 주요 행정구역 개편 내용은 다음의 표와 같다. 북한의 원전자료에는 함경북도, 자강도, 량강도의 2000년대 행정구역 개편 관련 자료가 누락되어 있다. 실질적으로 행정구역 개편이 이루어지지 않았는지 혹은 개편이 있으나 북한당국이 공개하지 않았는지에 대해서는 추가 확인이 필요하다. 2015년을 기준으로 북한의 행정구역은 24시, 145군, 37구역, 2구, 5지구로 213개의 단위로 운영된다. 아래 표는 북한이 발표한 자료만을 기초하여 작성하였다.

〈표 2〉 2000년대 북한의 지역별 주요 행정구역 개편 내용

지역	시기	내용
평양시 (직할시)	2001.09	룡악산동 삼흥2동으로 개칭
	2004.05	사동구역 장천동에 동창리가 편입, 장천리로 개편 강동군 룡흥리 명의리, 중화군 어룡리에 물동리, 상원군 장리에 사기리가 통합
	2004.06	승호구역 봉도리가 마탄리로 개칭
	2005.08	룡성구역 어은동 일부가 백양동으로 편입
	2005.12	은정구역 광명동에 평안남도 평성시 송령동의 일부지역이 편입
	2006.01	모란봉구역 전승동이 전승1동, 전승2동으로 개편
	2006.05	락랑구역 승리3동의 일부가 전진동, 통일거리2동의 일부가 통일거리3동으로 개편
	2006.09	강동군 경신리일부가 평안남도 평성시 하단리로 통합
	2008.05	락랑구역 보성리 일부가 긴골리에 소속 긴골리가 긴골동으로 개편 (19개 구역, 4개 군)
	2010	황해북도 강남군을 평양시에 편입
2014.7	은정구역 위성동, 과학 1동, 과학 2동, 배산동, 을밀동의 일부 지역에 은정첨단기술개발구 신설	
라선시 (특별시)	2000.08	라진-선봉시를 라선직할시로 개편
	2004.01	라선직할시 폐지, 라선시로 개편
	2005.12	라선시 신흥동을 갈라 신흥1동, 신흥2동
	2010.01	라선시를 라선특별시로 개편
남포 (특급시)	2004.01	남포직할시가 평안남도 소속으로 통합, 남포특급시로 개편 남포시 와우도구역, 항구구역 폐지
	2014.07	와우도구역 진도동, 화도리의 일부 지역에 진도수출가공구 신설
평안 남도	2000	등장지구 폐지, 북창군에 소속
	2001.07	대흥군의 흑수리 일부 지역이 함경남도 래일구로 편입
	2004.01	강서구역→ 강서군, 천리마구역→ 천리마군, 대안구역→ 대안군으로 평안남도에 소속
	2007.01	북창군의 일부지역을 등장구로 신설(군급기능을 수행)
	2014.07	청남구 룡북리의 일부 지역에 청남공업개발구, 숙천군 운정리의 일부 지역에 숙천농업개발구 신설

지역	시기	내용
평안 북도	2005.01	구장군 개화리가 우현리와 통합, 평안남도 덕천시로 통합
	2007.08	정주시, 광산군, 선천군, 운전군 안에서 행정구역 개편
	2014.07	삭주군 청성로동자구, 방산리의 일부 지역에 청수관광개발구신설 - 신의주시의 일부 지역에 신설한 특수경제지대를 신의주국제경제지대로 개편
자강도	1990년대와 2000년대 행정구역 개편이 따로 기록되지 않음.	
량강도	2000년대 행정구역 개편이 따로 기록되지 않음.	
황해 남도	2014.07.	강령군 강령읍의 일부 지역에 강령국제록색시범구 신설
황해 북도	2003.06	개성시에서 개풍군과 장풍군이 황해북도로 편입
	2003.10	개풍군 해선리, 연흥리, 고남리, 온산리가 개성시에 편입 개풍군 상도리의 일부가 개성시 동창리에 편입
	2004.02	개풍군 대룡리, 립한리, 조강리, 월정리, 대련리, 상도리, 화곡리, 령정리, 덕수리, 신평리, 장풍군 신적리가 개성시에 편입
	2005.09	개풍군 개풍읍을 개풍동으로 개편하고 군안의 동, 리를 개성시에 편입시키고 개풍군을 폐지 강원도 판교군 리상리가 곡산군으로 편입
	2006.01	사리원시 해서리 일부가 미곡리에 편입 송림시 석탄리 일부 → 당상리와 신성리에 편입, 석탄리 폐지
	2006.07	곡산군, 신계군, 수안군, 신평군 일부 행정구역 변화
	2007.03	봉산군 묘송리 일부가 사리원시 미곡리로 편입
	2008.12	황주군 청운리와 인포리가 송림시에 편입
	함경 남도	2001.01
2001.08		함남 흥남구역, 흥덕구역, 해안구역, 사포구역의 호전동·상수동·소나무동·초운 로동자구 등 흥남시로 병합, 성천강구역·도흥산구역·회상구역·사포구역을 폐지
함경북도	2000년대 행정구역 개편이 따로 기록되지 않음.	
강원도	2000.11	강원도 창도군 오천리, 송거리, 백현리, 문등리가 금강군에 편입
	2001	강원도 김화군의 탑거리, 성산리, 건천리, 수태리, 근동리가 평강군에 이관, 세포군의 신평리, 현리, 유읍리, 귀락리, 오봉리가 회양군에 이관, 평양군의 북만리, 장춘로동자구, 정동리, 송포리, 기산리, 중삼리가 세포군에 편입

출처: 『조선지명편람』, 『광명백과사전』, 2000년 이후 북한 최고인민회의 상임위원회 정령을 참고하여
저자 작성.

IV. 북한 행정구역 개편의 함의 및 통치기능 분석

북한의 행정구역 개편의 함의는 지도자별로 시대적 필요성과 역점 추진정책에 따라 각각 상이하다.

1. 김일성 시기

분단 이후 북한에서는 사회주의 체제가 이식되기 시작하면서 1947년 북조선인민위원회 결성, 노동당의 지배, 국가소유, 계획경제와 같이 이질적인 제도가 도입되었다. 이는 필연적으로 정치, 행정, 경제 등 북한 사회 전반에 근본적인 변화를 수반하였다. 반제반봉건 민주주의 혁명노선에 따른 토지개혁 및 산업의 국유화 등 민주개혁과 사회주의 혁명노선의 이행이 시작되면서 행정구역 체계가 전면 개편되었다. 1952년 12월 행정구역체계에 대대적인 개편을 진행하면서 ‘도·시·군·읍·면·리·동’ 4계층 행정체계에서 ‘도·시·군·읍·동·리’의 3계층으로 축소 개편하고 면을 폐지하였다. 따라서 행정구역 변경이 수반되었는데, 1945년 해방 당시 6도, 9시, 98군, 810읍·면이었으나 9개도, 168개 군으로 증가하고 리는 3,658개로 축소되었다.²⁵

북한은 “일제가 조선인민을 억압 착취하며 조선에서 보다 많은 자연부원을 약탈하기에 편리하도록 구분한 것”이라면서 행정체계에서 불합리한 면을 폐지하기 위해서 행정구역을 변경하였다”고 선전하고 있다. 반면 남한의 행정구역과 관련해서는 “일제가 구분한 행정체계와 구역이 거의 그대로 유지되어있다”고 비난한다. 남한의 일부 행정구역 개편에 대해서는 “인민들에 대한 지배와 착취를 강화하기 위한 목적으로 시를 증가시키고 군의 경계를 변경시키고 제주도를 전라남도에서 분리시켰다”고 북한 교과서에 부정적으로 서술하고 있다.²⁶

북한의 도시화는 분단 이후 1960년대 말에 이르기까지 매우 급박하게 이루어졌다. 이 과정 속에서 김일성은 1964년 “우리는 도시의 규모를 절대로 크게 하지 말고 소도시 형태로 여러 곳에 건설하여야 합니다. 그래야 도시를 운영하는 데도 편리하고 도시와 농촌을 골고루 발전시켜 나가는 데도 좋습니다.” 라고 강조하였다. 이러한 김일성의 발언에 따라서 중소 규모의 신도시들이 대대적으로 건설되

²⁵ 박헌주, “북한의 행정구역 어떻게 개편되었나,” 『북한』, 4월호 (1995), p. 50.

²⁶ 학우서방, 『지리 중급 (3)』 (평양: 학우서방, 1972), pp. 68~70.

었다. 당시 단천, 평성, 희천, 안주, 온성, 맹산 등이 신도시로써 건설되었다. 북한은 사회주의 혁명과 사회주의 건설 과정에서 나타난 큰 변화 중 하나가 국가관리의 기본원칙인 민주주의 중앙집권제가 강화된 것이라고 설명한다.²⁷ 국가행정구역을 변경한 것에 대해서는 “우리 당은 인민정권을 강화하기 위하여 최고인민회의에 이르기까지의 각급 인민정권기관들을 선거하였으며 그 지도적 기능을 높이는 방향에서 국가행정구역을 고치고 행정기구를 줄였다”고 주장한다.²⁸ 결국 북한의 공식적 행정구역 설정의 원칙과 기준은 중앙집권적 지도의 편리에 있다. 사회주의국가의 중앙집권적인 체제 운영의 성격상 이러한 행정구역 구분은 불가피한 것으로 보인다.

한편 같은 맥락에서 행정구역 명칭에 이상화 반영 및 이동에 대한 제한이 이루어졌다. 북한은 1948년 공산정권 수립 직후부터 군(郡)의 경계를 벗어나 다른 지역으로 여행하려면 거주지 인민위원장이 발급하는 여행증명서가 있어야 했다. 북한은 도시의 인구가 적고 인구의 이동을 통제하는 정책을 추진하는데 이는 시민사회 형성을 억제하고 인민에 대한 장악력을 강화하여 독재적인 통치를 용이하게 한다. 김씨 일가의 이상화를 강화하기 위해 행정구역의 명칭을 변경하여 인민들의 생활 속에 지도자의 충성심이 스며들게 하였다. 대표적인 행정명칭 변경은 1981년 량강도의 신파군을 김정숙군으로, 1988년 후창군을 김형직군, 1990년에 풍산군을 김형권군으로 개칭한 것이다. 김정숙은 김정일의 친모이고 김형직은 김일성의 아버지다. 김형권은 김일성의 친삼촌으로 항일무장 투쟁을 하다가 사망했다고 선전한다. 북한은 행정구역 명칭 자체에 이상화를 반영하는데 이는 주민들로 하여금 통제의 일상화에 자연스럽게 노출되어 세습의 정당화 및 지도력을 강화하였다.

또한 북한은 일제 강점기에 변경된 지역명칭을 모두 순수 한글로 변경하였다. 보통 북한 당국은 언어에 민족주의를 연결하여 주민들이 자주성을 강화하도록 유도한다. 북한의 노동신문은 “언어는 민족의 자주와 존망과 관련되는 사활적인 문제”라고 지적하고 있다.²⁹ 북한에서는 최고인민회의 상임위원회에 비상설로 ‘국가지명위원회’를 두어 지역명칭의 변경과 제정에 관련한 사업을 담당한다(행정구역

²⁷ 김종일, “현시기 우리나라 국가 관리에서 민주주의 중앙집권제의 강화,” 『공화국법은 사회주의 건설의 강력한 무기』 (평양: 백과사전출판사, 1964), p. 60.

²⁸ “조선로동당 제3차 대회에서 한 중앙위원회사업총화보고,” 『김일성 저작집(10권)』 (평양: 조선로동당출판사, 1980).

²⁹ 『노동신문』, 2000년 2월 7일.

법 제22조). 북한 당국은 지역의 명칭 변경이 비교적 적었던 남한과 비교하여 한글식 표기에 의한 명칭 변경을 집중선전을 하여 주민들에게 체제에 대한 우월성과 민족주의적 긍지를 심어주었다. 특히 자주와 주체를 강조하는 정책은 지명의 한글화를 통해 주민들에게 신속하게 전파되었다.

북한은 1946년 이후 행정구역 개편에서 양강도와 자강도, 강원도를 신설하였다. 북한은 당시 3개의 도를 신설한 것과 관련하여 “이 지역들에 대한 국가관리 활동의 민활성을 보장하고 정치, 경제, 교통 및 문화 활동을 더욱 촉진시키기 위함”이라고 밝혔다. 하지만 실질적으로 향후 통일과정에서 예상되는 남북한 총선거에 대비하여 지역대표제를 대응하기 위한 정치적 의도를 내포한 것이다. 남북한이 평화적으로 통일을 추진하는 과정에서 인구비례 방식에 의한 현행 남한 방식은 인구가 절반 수준인 북한에서 수용하기는 곤란하다. 이에 따라 북한은 행정구역별 기준에 의한 지역별 비례대표 선거 실시를 주장할 것이다.

현행 남한의 국회의원 지역구 선거도 인구 30만 명을 기준으로 시행하는 과정에서 인구가 감소하는 지방 선거구의 통폐합이 심각하게 논의되고 있다. 국회의원 선거뿐만 아니라 지방자치제 선거는 물론 대통령 선거 시행과정에서 대의민주주의의 구현을 위한 갈등이 예상될 수 있다. 북한은 내심 향후 통일과정에서 남북한 체제 경쟁이 심화됨에 따라 주민들 간 민의와 기존 질서 및 문화를 유지하기 위한 정치적 선전과 주장을 강화할 것이다. 향후 통일과정에서 효율적인 행정통합을 시행하기 위한 합리적인 논의가 필요한 측면이다.

북한은 대외적인 차원뿐만 아니라 대내적인 지역경제 발전 차원에서도 자력갱생 체제를 견지하고 있다. 북한이 행정구역을 나누고 도시를 구성하는 가장 기본적인 개념은 ‘주체’, 즉 ‘자급자족’이다. 이는 하나의 도시가 타 도시에 의존하지 않고 자생할 수 있는 독립적인 세포 구조를 갖추도록 하는 것이다. 여기서 생산시설은 단순 제조업뿐만 아니라 농업생산도 포함한다. 이런 맥락에서 북한은 대단위 공업 단지 또는 특수 생산기지가 있는 지역은 해당 시, 군 관할에서 분리하여 별도로 군(郡)급 행정단위와 동격인 구 또는 구역으로 개편해왔다.³⁰ 따라서 북한의 도시는 항상 도시·상공업지대와 농촌·농업지대로 구성되어 있다. 이 개념은 도시와 농촌의 구분을 없애고자 하는 사회주의 도시계획이론과도 일치한다. 도시와 행정구역 내에 농촌의 영역을 포함시킴으로써 도시와 농촌의 격차는 줄어든다. 또한 도시·

³⁰ 김남룡, “수수께끼의 북한 행정구역 개편(2),” 『북한』, 12월호 (2008), p. 135.

농촌 조합은 농촌에서도 잘 반영된다. 농촌 영역 내에서도 “도시”의 영역이 존재하며 소비와 제조를 담당하는 특별영역이 존재한다.³¹ 북한은 지역별 자립체제를 운영하기 위하여 제도적인 측면에서 지방예산제를 도입하고 지방의 공업, 농업, 건설 등을 육성하여 왔다. 이는 ‘공간의 평등성’을 강조하는 사회주의 도시건설의 원칙이기도 하다.

북한에서 도시건설은 상기의 원칙 외에도 군사적 측면에서 특수한 목적을 지향한다. 북한은 체제경쟁의 대상이자 휴전 중인 남한이라는 상대가 존재하기 때문에 ‘적화통일’의 원칙 하에 ‘전쟁’의 가능성을 항상 염두하고 있었다. 이러한 지도부의 인식은 행정구역 관리에도 반영된다. 안보적 측면에서 도시에 공장을 집중시키는 것은 전쟁 중 집중적인 공격의 대상이 되어 한 번에 산업이 마비될 우려가 있다. 지방 산업공장을 전국에 분산시켜 놓으면 대형 공장들은 파괴되어도 지방 산업공장들을 가동하는 것이 가능하다. 결국 북한의 지역별 자립체제는 중앙군수공업이 붕괴하여도 전쟁을 지속하고 동시에 인민경제가 유지될 수 있도록 하자는 것이다.³² 이 같은 문제의식으로 북한의 행정구역은 외형적으로 국토의 균형발전이라는 원칙으로 개편된다. 선군정치를 지향하는 북한에서는 전시와 평시가 혼재된 국토의 균형개발 전략이 수행된다.

2. 김정일 시기

북한의 행정구역의 기본 구조는 김일성 시대에 구축이 되었으며 김정일 시대 이후부터는 행정구역의 기능적인 면을 교정 및 보완하는 차원에서 이루어진 것으로 파악된다. 우선 김정일 시기에는 행정의 개념을 구체화하고 기능을 추가하기 위하여 행정구역의 법제화를 시도하였다. 1998년 평양시 관리법을 제정하였다. 이 평양시 관리법 제2장 제8조에서는 “중심지역의 경계, 보호지대의 너비, 위성도시를 정하는 사업은 내각이 한다. 내각은 중심지역과 보호지대가 정리되는데 맞게 중심지역의 경계를 행정구역의 경계와 일치시켜야 한다”고 명시하고 있다. 이후 2008년 10월 2일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2906호를 채택하면서 행정구역법이 제정되었다. 이외에도 행정부문과 관련되어 주민행정법(2010) 등이 있다. 법체계를 완비하는 것은 행정구역의 의무와 기능을 구체화시키고 통치제도와 질서를

³¹ 임동우·라파엘 루나, 『북한 도시 읽기』 (서울: 도서출판 담디, 2014), pp. 199~202.

³² 최진욱, 『남북한 행정통합방안』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 33~34.

공고히 하는 것을 목적으로 한다.

한편, 김정일 시기 북한은 행정구역에 ‘국토환경보호 모범시·군’, ‘모범교육 시·군’, ‘모범지방 공업시·군·구역’ 등 ‘모범’ 칭호를 수여하고 나아가 ‘국토환경보호 모범군 칭호 쟁취운동’ 등 ‘모범군 칭호쟁취운동’을 실시했다. 북한은 모범군 칭호 쟁취운동 추진과정에서 국토관리의 3대혁명 붉은기 쟁취운동과 같이 대중운동을 밀접히 결부하여 진행할 것을 강조한다.³³ 즉, 국가관리에 있어서 인민대중의 참여를 강조한다. 북한은 인민을 국가관리에 적극적으로 동원하는 목적은 ▲개인의 독단 방지 ▲집체적 지혜 동원 ▲인민의 의사와 이익에 맞는 인민적인 국가관리 실현에 있다고 설명한다.³⁴

북한이 행정구역에 모범군 칭호를 수여하고 나아가 모범군 칭호 쟁취운동과 같은 대중동원 운동을 전개하는 것은 국가관리 차원의 위기극복 방안으로 보인다. 모범군 쟁취운동과 같이 행정구역 별로 새로운 목적의식과 경쟁의식을 부여하고 대중을 동원하면서 대내적으로 경제난 악화를 통한 주민의 동요를 막고 내부결속을 위한 것으로 파악된다. 북한에서는 전통적으로 ‘따라 배우기’ 운동 등 ‘경쟁’을 통한 대중운동을 진행하는데 이는 동원경제(mobilization economy)의 성격을 내포한다.³⁵ 동원경제는 상호경쟁관계를 유지하여 그 효과를 극대화하는 하는데 모범칭호 부여 및 모범군 쟁취운동은 행정구역별 경쟁을 유도하여 정책 목표를 달성하는 데 이용하고 체제를 결속하기 위한 노력동원과 유사하다. 북한은 2011년 2월에는 모범지방공업군(시, 구역) 칭호를 제정하였고 2015년 2월에 ‘모범산림시(군, 구역)’ 칭호를 제정하는 등 지속적으로 ‘모범보건군’, ‘모범교육군(구역)’, ‘지방예산모범군’, ‘모범지방공업시(군)’ 등의 칭호를 각 행정구역에 부여하고 있다.

3. 김정일 시기

북한은 2010년부터 새로운 경제개발 방식을 모색하였다. 2012년 2월부터 본격

³³ “국토환경보호 모범군 칭호 쟁취운동을 적극 벌려야 합니다. 시, 군들에서 《자기 산천, 자기 향토를 더욱 아름답게 꾸리자!》는 구호를 들고 국토환경보호 모범군 칭호 쟁취운동을 힘있게 벌려 국토관리사업에서 혁신을 일으키도록 하여야 합니다. 국토관리와 환경보호사업을 3대혁명 붉은기 쟁취운동을 비롯한 여러 가지 대중운동과 밀접히 결부하여 진행하여야 합니다.” 『조선신보』, 2012년 5월 8일.

³⁴ 백과사전출판사, 『조선대백과사전 3권』 (평양: 백과사전출판사, 1996), p. 115.

³⁵ Janos Kornai, 『The Socialist System: The Political Economy of Communism』 (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992), pp. 240~270.

적으로 경제개발구를 준비하기 시작하여 2013년 3월 당 중앙전원회의에서 지방 경제개발구 개설을 국가 정책으로 확정하였다.³⁶ 김정은 시대 경제정책 핵심 중의 하나는 다수의 경제개발구 신설이다. 경제개발구는 북한의 경제발전전략에 따르면 경제개발구법 제1조에서 “대외경제협력과 교류를 발전시켜 나라의 경제를 발전시키고 인민생활 향상에 이바지하는 데 있다”라며 경제개발구의 사명을 밝히고 있다. 경제발전을 통한 체제번영이라는 국가관리의 목적이 행정구역 개편에도 반영이 되어 ‘경제개발구’를 지정하는 것이다.

또한 북한은 경제개발구를 통해 국제적 교류협력을 강화함으로써 대외경제 관계를 확대 발전시키는데 주력하고 있다. 북한에서는 해외 전람회, 전시회, 박람회 등에서 참가하여 경제개발구개발총계획을 소개하는 국제투자설명회를 개최할 것이라고 발표하였다. 특히 북한은 경제개발구들에 대한 개발과 투자를 희망하는 외국 투자자들에게 경제지대에서의 정책적 일관성, 입출국의 간소화, 낮은 세금, 충분한 기간의 세금면제 및 감면을 비롯한 특혜조치들과 기업경영방식의 자유로운 선택, 고정재산 감가상각적립, 합법적인 소득의 자유로운 국외송금, 충분한 용수 및 노동력 보장을 비롯하여 유리한 투자환경과 특혜를 보장할 것을 강조하고 있으며 이를 위해 다른 나라들의 법과 국제관례, 투자자들의 경험과 의견을 충분히 고려하는 원칙에서 경제개발구와 관련된 법규범과 시행세칙들을 개선할 것이라고 발표하였다.³⁷ 특히 2018년 4월 23일 북한은 조선노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 북부 핵시험장(풍계리 핵시험장) 폐기와 경제건설 총력 집중을 골자로 한 ‘경제건설과 핵무력 건설 병진노선의 위대한 승리를 선포함에 대하여’라는 결정서를 만장일치로 채택하였다. 이로써 추후 경제개발구가 더욱 강조될 것으로 보이며 추가적인 행정구역 개편도 예상된다.

북한의 경제개발구는 중앙급과 지방급으로 분리된다. 북한이 가장 집중하고 있는 중앙급 첨단기술개발구는 평양에 위치하였고 지방급의 농업, 관광, 경제개발구 5개가 함경북도에 집중되어있다. 북한의 경제개발구 현황은 다음과 같다.

³⁶ 김경목, “강원도, 갈라파고스 조명,” 『군사안보세미나 자료집』, (통일연구원 내부세미나, 2016.03.).

³⁷ 『노동신문』, 2017년 3월 18일.

〈표 3〉 북한의 경제개발구 현황

행정구역		명칭	중앙급	주요 개발 산업
평양	은정구역	은정	첨단기술 개발구	IT 첨단기술 산업단지
남포시	와우도 구역	진도	수출가공구	수출가공, 무역, 창고보관업
량강도	-	무봉	국제관광특구	백두산 연계관광 등 (중국 화룡시 공동개발)
황남	강령시	강령	국제녹색시범구	농업, 수산업, 축산, 과수 등
행정구역		명칭	지방급	주요 개발 산업
남포시	와우도 구역	와우도	수출가공구	수출가공조립업, 보상무역, 주문가공
량강도	혜산시	혜산	경제개발구	수출가공, 현대농업, 관광휴양, 무역
자강도	만포시	만포	경제개발구	현대농업, 관광휴양, 무역
	위원군	위원	공업개발구	광물자원가공, 목재가공, 기계설비제작, 농토산물 가공
강원도	원산시	현동	공업개발구	보세사공, 정보산업, 경공업, 관광기념품 생산, 광물자원
함남	함흥시	흥남	공업개발구	보세가공, 화학제품, 건재, 기계설비제작
함북	북청군	북청	농업개발구	과수업, 과일종합가공, 축산업
	어랑군	어랑	농업개발구	농촌산기지, 채종, 육종 등 농업과학연구개발단지
	은성군	은성섬	관광개발구	골프장, 경마장 등
	청진시	청진	경제개발구	금속가공, 기계제작, 건재, 전자제품, 경공업, 수출 가공업
	경원군	경원	경제개발구	-
평남	숙천군	숙천	농업개발구	-
	청남구	청남	공업개발구	-
평북	삭주군	청수	관광개발구	관광
	신의주시	압록강	경제개발구	현대농업, 관광휴양, 무역
황북	신평군	신평	관광개발구	체육, 문화, 오락 등 현재 관광지구
	송림시	송림	수출가공구	수출가공업, 창고·화물수송 등 물류업

출처: 북한 경제개발위원회 자료를 재구성하여 저자 작성.

한편, 강원도 원산시에는 1개의 공업개발구가 발표되었지만 김정은의 현지지도가 평양을 제외하면 사실상 강원도 원산시에 집중됨으로써 강원도 원산시가 김정은 시대의 주요한 행정구역으로 파악되고 있다. 원산은 김정은의 생모인 고용희가

일본에서 북송선을 타고 도착한 지역으로 고용희에게 제2의 고향으로 간주되고 있다. 김정은 역시 고용희의 영향으로 원산에 대한 관심이 높다. 원산 갈마비행장을 군사공항에서 민간공항으로 개보수한 것도 김정은의 특별한 관심을 반영한 것이다. 2012년부터 2015년까지의 김정은의 과거 현지도 대비 동 기간 강원도 원산의 행보가 비교적 높았던 것으로 집계되었다. 이는 지속적으로 평양(서측)과 원산(동측)을 양 날개 축으로 하는 군사적 우세 능력을 확보하기 위한 행보와 경제적 측면에서 원산을 국제관광명소로 개발하여 고립적 경제탈피 및 치적 성과물로 활용할 것으로 판단되며 군사적, 경제적 중요 요충지로서 평양과 더불어 원산을 집중적으로 부각하고 있는 것으로 평가된다.³⁸

가장 최근 발표된 김정은 집권 시기 북한의 행정구역 변화는 2018년 2월에 평안북도 구성시 방현동이 평양직할시로 편입된 것이다.³⁹ 구성시 방현동은 북한의 미사일 관련 연구, 개발 단지, 부품 생산기지 등이 밀집되어 있는 곳이다. 이곳은 구성시민도 허가 없이는 접근이 금지될 만큼 출입 통제가 엄격한 곳으로 알려졌다.⁴⁰ 평양에서 150km 거리에 위치한 방현동만 평양시 행정구역에 편입시킨 것은 매우 이례적이다. 이는 북한의 과학기술 중시정책과 관련되어 최근 왕성하게 진행되고 있는 북한의 미사일 개발사업을 보다 강력하게 추진하려는 의도로 파악된다. 평양시민들의 이동 및 식량배급 등 특별대우를 구성시 방현동 미사일 개발 인력에도 제공하기 위한 행정조치로 평가된다.

과거에도 북한은 과학연구사업 추진에 애로가 생겼을 때마다 빈번하게 행정구역을 변경하였다. 북한의 국가과학원은 1984년 독립해 과학연구 활동을 수행하는 기관으로 활동해왔다. 그러나 당시 과학원의 행정구역이 평안남도에도 위치하여 연구사업 추진에 많은 제약이 발생하였다. 특히 평양 출입 절차가 까다로워 과학기술자들이 평양에 소재한 인민대학습당에서의 과학기술 문헌을 조사하기 어려웠다. 이에 북한은 1993년 11월 평성과학지구를 평양시 은정구역으로 편입하면서 연구환경을 개선시켰다. 과학기술 발전을 가속화시키기 위해 행정구역 개편을 추진한 것이다.⁴¹

³⁸ 김경목, “강원도, 갈라파고스 조명,” 『군사안보세미나 자료집』.

³⁹ 『자유아시아방송(RFA)』, 2018년 3월 7일.

⁴⁰ 『조선일보』, 2018년 3월 7일.

⁴¹ 최현규·강영실, 『북한의 과학기술연구기관 현황』 (대전: 한국과학기술정보연구원, 2017), p. 7.

V. 남북한 행정구역 통합의 과제와 방향

북한 행정구역 개편의 역사와 결과는 북한의 사회주의 통치체제의 정치적, 군사적 특성이 다양하게 반영되었다. 결국 북한의 행정구역 기능과 특성은 현재 남한의 행정구역과 매우 상이하다. 향후 남북한의 행정구역 통합이 내포하는 함의는 다음과 같다.

첫째, 남북한 통일 과정에서 행정구역 통합은 남북한 주민들의 삶의 토대가 되는 만큼 행정의 동질성과 통일성을 확보하는 차원에서 불가피하다. 따라서 북한 행정구역에 대한 일괄적이고 지속적인 연구를 보장할 수 있는 정부 차원의 정책적인 추진체계가 마련되어야 한다.⁴² 북한은 최근 정보화 추세에 따라 행정구역 및 지리적 체계를 도서로 출판하지 않고 IT Data Base로 자료를 축적하고 있다. 북한은 지리적 정보를 국가기밀로 간주하여 실시간으로 행정구역 개편을 공개하지 않고 있다. 따라서 북한의 공개 자료를 통해 행정구역 개편의 의미와 통치 방향을 파악하는 것은 한계가 있다. 북한은 북한의 행정구역 사항이 수록된 북한의 원전, 『조선지명편람(2001)』, 『광명백과사전(2011)』에서도 그 기록이 일치하지 않으며 부분적으로 누락된 것이 파악되었다. 특히 위 두 자료에는 자강도의 경우는 1967년 이후의 행정구역 개편에 대한 기록이, 강원도의 경우 1991년 이후의 개편에 대한 기록이 각각 확인되지 않고 있다. 광명백과사전은 2011년 출판되었음에도 그사이의 개편 내용이 누락되어 있다. 함경북도, 양강도의 경우도 2000년대 행정구역 개편 기록이 없다. 개편을 하지 않았을 가능성도 있지만 북한에서 행정구역 개편이 잦았던 것을 미루어보았을 때 이 지역들의 행정구역 변천사에 대한 추가적인 확인이 필요하다. 또한 북한의 현행 법체계에서는 행정구역 개편은 최고인민위원회 상임위원회 정령으로 공포하고 1개월 안에 집행하는 것으로 되어 있으나 정령발표 없이 변경된 행정구역 개편이 존재하는 것으로 파악됐다. 북한에서 행정구역 변경에 대한 행정절차가 원칙적으로 지켜지지 않는다. 북한에서 매년 발간하는 『조선중앙년감』에서는 북한 전도가 수록되어 있으나 이 지도로는 구체적인 행정구역 개편을 파악하기 어렵다.

남한에서 북한의 행정구역 개편에 대한 변화를 파악하는 것은 남북한의 특수성으로 인해 자료수집에 한계가 있다. 남북은 『조선향토백과사전』을 공동 발간한 것

⁴² 현재 북한의 행정구역에 대한 연구는 미흡하다. 중앙부처와 지방자치단체의 정책연구정보를 제공하는 '온나라 정책연구' 사이트에서 '북한 행정' 검색결과 1건, '북한 행정구역', '북한 인문지리' 검색결과 0건이 검색되었다. (검색일: 2017.06.22.)

에서 그치지 말고 '남북 행정구역 개편사 편찬 위원회'(가칭)와 같이 남북이 함께 운영하는 위원회 등을 조직하여 제도적으로 구축하여 변화사항을 지속적이고 구체적으로 축적하고 이를 DB화하여 관리해야 한다. 남북이 함께 관련 조직을 만들지 못할 경우에는 남한 자체적으로 위와 같은 조직을 제도적으로 수립하고 관리해야 한다. 이는 단기적으로 남북한 경제협력에 있어서, 장기적으로는 남북 행정통합 방안을 수립, 이산가족의 고향 찾기 문제 해결 등에 있어서 중요하다.

남북 경제협력을 위해 사업지역의 위치나 그 규모를 지정하는 문제를 판단하는데 있어서 북한 행정구역의 검토는 가장 기초적인 작업이다. 나아가 남북한 행정통합 방안을 수립하고 그 정책의 실용성을 제고하기 위해서 그 기초자료인 행정구역 개편 내용 및 그 의도와 의미를 정확하게 파악해야 한다. 남북한 행정통합을 위해서는 적절한 행정구역 개편은 필연적으로 선행될 수밖에 없다. 결과적으로 어떤 방식과 의도로 북한의 행정구역 및 행정구역 명칭을 개편해 왔는지 파악하는 것은 중요하다. 동시에 통일 이후 이산가족의 고향을 찾는 과정에서 생기는 문제점을 해결하는데 핵심적인 역할을 할 것이다.

둘째, 단계적이고 체계적인 행정통합이 시행되어야 한다. 분단 70년이 지나는 상황에서 통일과정에서 급속한 행정통합이 필요하기는 하지만 시행 절차와 과정은 북한 주민들의 민의와 통일한국의 전체 맥락에서 접점을 모색해야 한다. 기존의 북한 행정구역은 북한 주민들의 정치적, 경제적 및 사회문화적 삶의 터전이기 때문에 급속한 행정구역 개편은 가뜩이나 통일과정에서 정체성 상실 위기를 경험할 북한 주민들의 불안감을 가중시킬 것이다. 예를 들어 현행 북한의 3단계 행정구역은 남한과 동일시하기 위해 4단계의 남한체제로 다시 재편하는 것은 신중해야 한다. 산악지대에 인구가 남한의 절반인 북한에서 4단계 행정구역 개편이 바람직한지는 신중히 검토되어야 한다. 이러한 사례는 농업에서도 나타날 수 있다. 북한 농업생산의 기본토대는 3,000개의 협동농장이다. 통일과정에서 현행 남한의 2,000평 내외의 소농체제로 개편하는 것은 개방경제시대에 경쟁력 확보 차원에서 다양한 문제를 야기할 것이다. 남한 농업에서 나타난 농업의 경쟁력 약화는 북한에서도 유사하게 진행될 것이기 때문에 현행 평균 500ha 규모의 협동농장의 규모경제 이점을 살리면서 참여농민들의 인센티브를 확대하는 방식의 검토가 불가피할 것이다. 북한 지역의 경제지리적 및 인구적 특수성이 동시에 고려되어야 한다.

셋째, 남북한 중앙과 지방 간의 행정체계에 대한 심층적인 연구가 필요하다. 한국은 단기간의 발전전략을 추진하기 위해 도시 중심의 경제사회 발전 정책을 추진

할 수 밖에 없었다. 이 과정에서 도농간의 불균형이 심화됐고 2000년대 들어와서 세종 행정복합도시 건설, 서울 공기업·중앙기관들의 지방 강제이전 등의 정책을 추진해왔다. 반면 북한은 도시의 육성을 억제하고 지방과 도시간의 균형적인 발전을 도모했다. 북한이 도시발전을 억제한 것은 효율적인 정치경제 시스템을 마련한 측면도 있지만 주민들의 사회통제를 강화하기 위한 정치적 측면도 있다. 결과적으로 북한은 평양이라는 특수지역과 비평양의 낙후된 지방이라는 기형적인 이원적 구조가 형성됐다. 이러한 남북한의 장단점과 시행착오를 비교분석하여 통일한국의 가장 효율적인 중앙과 지방의 행정정책 추진 체계를 마련해야 한다. 이를 위해 사전에 북한의 각도 및 시군별 정치, 경제 및 인구, 생태계, 자연환경, 경제기반 시설, 등을 비교 검토하여 효율적인 도시와 지방 간 행정체계를 구축해야 한다.

넷째, 남북한 지역의 특성을 고려한 행정통합이 이뤄져야 한다. 북한의 경우 인구는 남한의 절반인 2500만여 명이지만 국토의 면적은 남한과 유사하다. 북한은 산악지대가 국토의 70% 이상이라 이동이 불편하고 개발이 용이하지 않다. 국토의 무리한 인위적인 경계 획정보다는 자연스런 자연경계를 중심으로 행정구역의 통합과 분산을 모색하는 것이 필요하다. 인구와 공간이 정확하게 일치되지 않는 지역에 대해서는 특수한 행정체계를 구축하는 것도 필요하다. 통일과정에서 인구의 이동(migration)이 발생하는 측면도 고려되어야 한다. 특히 북한의 인구가 서울을 중심으로 한 수도권에 집중되는 것은 다양한 문제점을 야기시키므로 바람직하지 않다. 행정구역 개편과 통합은 남북한 주민들의 정서를 통합하고 이질감을 해소하는 방향으로 진행되어야 한다. 행정구역 통합과 개편이 통일 과정에서의 부작용을 최소화시키는데 역할을 하여야 한다. 요컨대 인구의 효율적인 집중과 분산으로 국토의 균형발전이 수행되어야 한다.

넷째, 독일통일이후 행정구역 개편의 특징과 문제점을 파악하여 한반도 통일과정의 시행착오를 최소화하는데 벤치마킹하여야 한다. 제2차 세계대전 이후 동서독으로 분단되었던 독일은 1990년 10월 3일 통일되었다. 행정구역 개편관련 신속한 해결책이 모색되면서 구서독의 행정체계를 벤치마킹하여 통합하는 방식으로 진행되었다. 구동독을 대상으로 다양한 유형의 행정구역 개편안도 제시되었으나 진지한 토론이 이루어지지 못하고 정치적 논리대로 통합이 진행되었다. 체제 전환이라는 특수한 상황에서 실시된 독일의 지방행정구역 개편은 근본적이고 급진적으로 이루어지면서 다양한 한계를 내포하면서 미완성이라는 평가를 받고 있다.⁴³ 독일의 사례를 바탕으로 향후 통일한국의 시기, 행정구역 개편이 지역주민에게 미치는

부정적인 정치적 영향 등을 최소화하기 위하여 헌법에 행정구역의 개편에 대한 조항을 명문화할 필요가 있다.⁴⁴

행정구역은 정치활동의 공간적 단위인 동시에 행정의 대상으로서 효율적인 체계를 유지하는데 매우 중요한 공간개념이다. 행정구역의 통합과 개편은 공간적 차원, 정치 지리적 차원, 경제적·재정적 역량, 도시계획, 지역개발, 최적의 규모 등의 요소들을 다차원적으로 고려해야 한다. 통일은 계획된 미래가 아니기 때문에 그 시기가 갑자기 도래하였을 때는 발생하는 현안을 처리하는데 급급할 것이다. 그렇기 때문에 미리 이행계획을 수립해야 하며 청사진의 밑그림이 될 기초자료 및 연구체계를 사전에 구축해두어야 한다. 특히 행정구역의 통합은 남북한의 통일 시 남북의 동질성을 회복하는데 가장 기초적이고 필연적인 조치이다. 학계에서는 이와 관련된 연구를 시간의 연속성의 수준에서 지속적으로 진행해야 하고 정부에서는 관련 제도를 구축하고 관리해야 할 시점이다.

■ 제출: 4월 24일 ■ 심사: 5월 16일 ■ 채택: 6월 12일

⁴³ 구동독지역은 체제 전환에 따라 새로운 자유민주주의 시장경제질서를 기본으로 하는 행정체계를 확립하는 데 초점을 맞추어 행정구역 개편이 이행되었다. 이후 2000년대에는 급진적으로 이루어진 행정구역 개편의 시행착오 및 문제점을 수정하고 개선하는 방향으로 실행되었다. 이후 구동독 지역에서 새로운 행정체계가 형성되고 행정조직의 성격도 통제가 아닌 주민 복지 및 지원 차원으로 변화되었다. 독일통일의 행정구역 개편이 향후 남북한의 행정구역 개편에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 통일한국을 대비하여 동서독의 통일이라는 역사적 전환기에 제시된 다양한 행정구역개편모델인 △오이겐 에른스트(Eugen Ernst, 1993)의 3가지 개편안, △고르레히트(Gobrecht)의 7주간, △경제사회연구소(IWG Bonn)가 제시한 행정구역 개편안 등 독일 내에 있었던 여러 대안과 모델에 대한 충분한 검토와 논의가 필요하다. 동시에 동독에서 진행된 2차례에 걸친 행정구역 개편의 역사와 파생된 문제점 및 각종 조치와 부작용 등 체제전환과 행정구역 개편과 통일한국과의 유사점 및 시사점 등에 대한 연구가 진행되어야 한다.

⁴⁴ 박해욱, “독일 지방정부의 행정구역 개편에 관한 고찰,” 『한국유럽행정학회보』, 제3권 2호 (2006), p. 189.

참고문헌

1. 단행본

- 남성욱 외. 『한국의 외교 안보와 통일 70년』. 판교: 한국학중앙연구원 출판부, 2016.
- 임동우·라파엘 루나. 『북한 도시 읽기』. 서울: 도서출판 담디, 2014.
- 최완규. 『북한도시의 형성과 발전』. 서울: 한울, 2004.
- 최진욱 외. 『통일이후 남북한 행정통합 방안』. 서울: 행정안전부 용역과제, 2009.
- _____. 『남북한 행정통합방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 최현규·강영실. 『북한의 과학기술연구기관 현황』. 대전: 한국과학기술정보연구원, 2017.
- 통계청. 『2016 북한의 주요통계지표』. 대전: 통계청, 2016.
- 헬렌-루이스 헌터. 남성욱 역. 『CIA 북한 보고서』. 서울: 한송, 2000.
- Kornai, Janos. 『The Socialist System: The Political Economy of Communism』. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992.

2. 논문

- 김경목. “강원도, 갈라파고스 조명,” 『군사안보세미나 자료집』. 통일연구원 내부세미나, 2016. 03.
- 김남룡. “수수께끼의 북한 행정구역 개편(2).” 『북한』. 12월호, 2008.
- 김종갑. “독일선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도.” 『통일정책연구』. 제19권 2호, 2010.
- 박해육. “독일 지방정부의 행정구역 개편에 관한 고찰.” 『한국유럽행정학회보』. 제3권 2호, 2006.
- 박현주. “북한의 행정구역 어떻게 개편되었나.” 『북한』. 4월호, 1995.
- 안영진. “독일 행정구역개편 논의의 배경과 전개방향.” 『지역개발연구』. 제36권 1호, 2013.
- _____. “독일의 지방 행정구역 개편에 관한 고찰. 구동독을 중심으로.” 『국토지리학회지』. 제46권 4호, 2012.
- 오재일·박정민. “남북행정구역의 변천과 발전방향.” 『행정논총』. 제40권 2호, 2002.
- 이재덕. “통일을 지향하는 남북한 행정구역의 개편구상.” 서원대 미래창조연구원 학술대회지, 1995.
- 정재화. “통일시대를 대비한 남북한 지방행정구역의 비교연구.” 『북한학보』. 제23집, 1998.

3. 기타자료

- 『자유아시아방송(RFA)』.
- 『조선일보』.
- 국회도서관 <www.nanet.go.kr>.

4. 북한문헌

(1) 단행본 및 논문

- 김종일. “현시기 우리나라 국가 관리에서 민주주의 중앙집권제의 강화.” 『공화국법은 사회주의 건설의 강력한 무기』. 평양: 백과사전출판사. 1964.
- 백과사전출판사. 『조선대백과사전(3권)』. 평양: 백과사전출판사. 1996.
- 백과사전출판사. 『조선대백과사전(7권)』. 평양: 백과사전출판사. 1998.
- 백과사전출판사. 『조선대백과사전(25권)』. 평양: 백과사전출판사. 1998.
- 사회과학출판사. 『조선지명편람(강원도)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
- 사회과학출판사. 『조선지명편람(량강도)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
- 사회과학출판사. 『조선지명편람(자강도)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
- 사회과학출판사. 『조선지명편람(평안남도)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
- 사회과학출판사. 『조선지명편람(평안북도)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
- 사회과학출판사. 『조선지명편람(평양시)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
- 사회과학출판사. 『조선지명편람(함경남도)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
- 사회과학출판사. 『조선지명편람(함경북도, 라선시)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
- 사회과학출판사. 『조선지명편람(황해남도)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
- 사회과학출판사. 『조선지명편람(황해북도)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
- 조선로동당출판사. 『김일성 저작집(7권)』. 평양: 조선로동당출판사. 1980.
- 조선로동당출판사. 『김일성 저작집(10권)』. 평양: 조선로동당출판사. 1980.
- 조선로동당출판사. 『김정일 선집(15권)』. 평양: 조선로동당출판사. 2005.
- 학우서방. 『지리 중급(3)』. 평양: 학우서방. 1972.

(2) 기타자료

- 『노동신문』.
- 『조선신보』.

Abstract

Implication of Reorganization of North Korean Administrative Region and Effective Integration of Administrative Areas in North and South Korea

Sung-Wook Nam & Joo-Hee Hwang

There is a different political system, an extreme economic gap, and a serious cultural heterogeneity between the two Koreas. This will be pointed out as a factor that hinders political unrest and national unification of the unified Korea. Integration of administrative areas in the unified state of North and South Korea is inevitable. Staged and systematic administrative integration should be implemented. Although the rapid consolidation of administrative unity in the process of reunification is necessary in the situation of 70 years of division, the implementation procedure and process should seek harmonious contacts in the whole context of the people's willingness of the North and the unified Korea. It is an urgent task to accurately grasp the reality and implications of administrative districts. In academia, related research should be continued at the level of continuity of time, and the government should establish and manage related systems.

Key Words: Reorganization of DPRK Administrative Region, Phase III Administrative District, Integration of Administrative Districts of North and South Korea, Unification and Democracy of Representation