

## 북한의 도시화와 인구분포 : 남한과의 비교 \*

김 두 섭

(한양대학교 사회학과)

이 논문은 지난 반세기동안 북한에서 이루어진 도시화의 추세와 그 특징을 분석하기 위한 것이다. 이를 위해 우선 분단 이후 행정구역변천의 주요 내용을 개괄하였고, 지역별 인구분포를 살펴보았다. 그리고 도시인구의 변화추세와 도시체계의 특징을 경제발전정책과 관련하여 파악하고자 노력하였다. 북한에서는 6.25 전쟁 종료 이후 중공업 위주의 발전정책에 따라 1960년대 말까지 빠른 속도로 도시화가 진행되었으나, 1970년대 초부터 패쇄적인 경제발전전략이 한계를 드러내면서 도시화의 속도는 현격하게 떨어졌다. 북한의 도시화 과정에 있어서 두드러진 특징은 새로운 도시의 육성전략에 따라 내륙지역의 도시들이 급속히 성장하였고, 중소도시의 인구규모가 꾸준히 증가하였다는 것이다. 아울러 평양을 비롯한 대도시에서도 도시경계의 확장과 더불어 인구증가가 이루어졌다. 북한의 주요 도시들은 인구규모는 작으나, 외곽에 농업지역을 포함하고 있기 때문에 그 면적은 남한의 대도시들보다 훨씬 더 넓다. 또한 평양이 지니는 사회주의적 종주도시의 성격과 위성도시들의 두드러진 성장도 특징으로 지적될 수 있다. 마지막으로, 이 연구에서는 북한의 이동인구규모와 그 특징, 그리고 통일후에 예상되는 인구이동에 관한 논의도 이루어졌다.

### I. 머리말

20세기 초까지 지극히 전통적인 특성을 지니던 한반도의 인구는 지난 60-70년 동안 매우 빠른 속도로 변화하여 왔다(Kim, 1992, 1994).

---

\* 이 논문은 1994년도 한국학술진흥재단의 공모과제 연구비에 의하여 연구되었음.

특히, 한국전쟁 이후 남한과 북한 모두 농업위주의 사회에서 인구의 대다수가 도시지역에 거주하는 사회로 급속히 전환되었다. 남한에서는 1990년에 이르면 전체인구의 74.4%가 도시지역에 거주하고 있는 것으로 집계되고 있다. 한편, 북한에서는 분단 이후 1960년대 말에 이르기까지 도시화가 매우 급속히 진행되었으나, 1970년대 이후에는 도시화의 속도가 그 전에 비하여 떨어진다. 북한의 도시화율은 1987년 현재 59.6% 정도인 것으로 추산된다(Eberstadt and Banister, 1992).

어느 사회이건 현황을 파악하고 재구성하는데 있어 인구상황에 대한 이해는 가장 기본적이고 필요불가결한 것이다. 그동안 남한의 도시화 및 인구이동의 추세와 유형, 그리고 그 사회경제적 원인과 효과에 관해서는 많은 연구가 이루어져 왔다. 이에 비해 북한의 도시화나 인구분포에 관해서는 자료의 부족으로 체계적인 연구가 거의 이루어지지 못한 상태에 있다. 물론 간헐적으로 입수된 자료를 인용하여 북한의 도시에 관한 언급이 이루어지기도 하였으나, 매우 제한적이고 단편적인 수준에 머물러 체계적인 분석과는 거리가 먼 것이었다.

다행히 최근, 극히 제한된 범위가기는 하지만, 북한의 인구자료와 사회경제지표에 대한 접근이 미국 및 국제기구의 학자들을 통해서 가능해지고 있다. 아울러 한반도의 통일 가능성과 관련하여 남북한의 인구상황에 대한 외국학자들의 관심이 매우 높아지는 추세이다. 국내에서도 최근에 이르러 일부 사회인구학자들을 중심으로 그동안 축적된 인구학적 이론을 바탕으로 북한사회를 보다 올바르게 이해하는데 기여하고자 하는 인식이 공유되고 있으며, 이 연구는 바로 이러한 노력의 일환으로 계획된 것이다.

이 연구는 북한에서의 도시화가 왜, 그리고 어떠한 과정을 거쳐 이루어졌는가를 그간의 경제 및 사회발전정책과 연계시켜 파악하고, 이를 남한의 경우와 비교하고자 하는 시도이다. 이를 위해 우선 분단 이후 북한에서 이루어진 행정구역변천의 주요 내용을 개괄하고, 지역별 인구분포를 살펴볼 것이다. 그리고 이를 토대로 도시인구의 변화추세와 도시체계의 특징에 논의의 초점을 맞춘다. 아울러 남북한이 통일되는 경우를 가정하고, 이에따른 인구이동과 수반되는 문제점들을 조명해 보는 것은 현 시점에서 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있을 것이다.

## II. 북한의 인구분포

### 1. 행정구역의 변천

1945년의 남북분단 이후 북한 당국은 35회 이상 행정구역을 변경한 것으로 알려져 있다. 광복 당시 북한의 행정구역은 6 도, 11 시, 89 군, 810 읍·면, 10,044 리·동으로 구성되어 있었다. <표 1>에 제시된 것처럼, 그동안의 행정구역 개편의 결과로 북한은 1994년 현재 1 특별시, 3 직할시, 9 도, 24 시, 147 군, 147 읍, 4,213 리·동, 251 노동자구의 체제를 갖추고 있다(박헌주, 1995; 이영택, 1995). 그간의 주요 행정구역 개편내용은 <표 2>에 정리되어 있다.

북한의 도시는 특별시, 직할시, 일반시의 세가지로 구분된다. 평양은 북한헌법에 수도로 명시되어 있기 때문에 특별시로 규정되었을 것이다. 그러나 직할시와 일반시의 기준이 무엇인지는 알려진 바 없다. 북한에는 현재 남포, 개성, 나진·선봉의 3 도시가 직할시로 규정되어 있다. 함흥과 청진은 1960년 직할시로 승격되었으나 1967년 일반시로 격

<표 1> 북한의 행정구역 구성, 1994

행정단위	수	비 고
특별시	1	평양
직할시	3	남포, 개성, 나진·선봉
도	9	평안남도, 평안북도, 황해남도, 황해북도, 함경남도, 함경북도, 량강도, 자강도, 강원도
시	24	개성(개성직할시에 포함), 신의주, 구성, 순천, 개천, 덕천, 평성, 안주, 김책, 청진, 나진, 회령, 함흥, 단천, 신포, 사리원, 송림, 해주, 원산, 문천, 혜산, 강계, 만포, 회천
군	147	
읍	147	
리·동	4,213	
노동자구	251	

자료: 통일원(1993); 박헌주(1995).

하되었다. 청진은 그후 1977년에 직할시로 재승격되었으나, 1985년부터는 다시 일반시로 기록되고 있다(박헌주, 1995).

북한의 도시체계에서 한가지 특이한 사항은 직할시들이 주로 행정적인 배려에 의해서 규정되었으며, 따라서 직할시의 인구규모가 일반시의 그것보다 반드시 크지는 않다는 사실이다. 남포직할시의 인구규모는 1991년 현재 북한의 도시중에서 3번째로 크다. 개성직할시는 6번째에 해당된다. 그러나 나진·선봉의 경우에는 인구규모에 있어서 20번째에도 못미친다. 남포의 경우에는 평양의 관문인 국제적 항구도시이자 서부지역의 공업중심지로서의 중요성 때문에, 그리고 개성의 경우에는

<표 2> 북한의 주요 행정구역개편의 내용

연도	내 용
1946	평양을 특별시로 승격 경기도, 함경북도의 일부와 38도선 이북의 강원도를 합하여 강원도를 신설
1949	평안북도와 함경남도의 일부를 병합하여 자강도를 신설
1951	개성시와 개풍군을 병합하여 중앙직속의 개성지구를 신설
1952	면을 폐지하고 군을 재분할, 병합 (군의 행정 중심지를 읍으로 호칭) 400명 이상의 광산, 어촌, 공장노동자 거주지역에 노동자구를 신설 행정체계를 특별시·도-시·군-리·동·노동자구의 3단계로 개편
1954	함경북도와 자강도의 산악지대 일부를 병합하여 량강도를 신설 황해도를 황해남도와 황해북도로 분리하여 신설
1955	개성시를 확대하여 개성직할시로 승격
1960	함흥시와 청진시를 직할시로 승격 (1967년 다시 일반시로 격하) 평양특별시를 11구역에서 18구역으로 확장
1977	청진시에 무산군과 경성군을 편입하여 직할시로 승격
1980	남포시에 대안시와 룡강군을 편입하여 직할시로 승격
1985	청진직할시를 폐지하여 청진시, 경성군, 무산군으로 분리하고 함경북도에 편입
1994	나진·선봉지역을 직할시로 승격

자료 : 박헌주(1995); 이영택(1995).

남한 경계에 인접한 역사적 도시라는 점때문에 대남전략의 일환으로 직할시로 규정되었을 것으로 판단된다. 또한, 북한당국은 근자의 심각한 경제난을 타개하기 위해서는 외국자본과 기술도입이 필수적이라는 인식하에서 1991년 12월 나진시의 14개 동·리와 선봉군의 10개 리를 자유경제무역지대로 지정하고, 최근 이 지역을 확대하여 나진·선봉직할시로 승격시켰다(남궁영, 1995).

북한의 행정구역 체계에 있어서 또 한가지 특징으로 1952년 신설된 노동자구를 들 수 있다. 노동자구는 비농업부문의 임금노동자 400명 이상이 사는 지역으로 정의된다. 보다 구체적으로는, 성인의 65% 이상이 비농업부문에 종사하는 노동자로 구성된 군의 직속 하부 행정단위이다. 노동자구는 광업과 임업, 수산업을 포함한 공업의 배치방안의 하나로 설치되었으며, 그 성격상 도시지역으로 간주될 수도 있다(박헌주, 1995).

## 2. 지역별 인구분포

북한의 1990년 연앙인구(年央人口)는 2,172만명으로 추계되었으며, 이는 절대수에 있어서 남한인구의 50%에 달하는 수준이다. 그러나 국토면적에 있어서는 북한이 122,762km<sup>2</sup>로서 남한에 비해서 23.7% 정도 더 넓다. <표 3>에는 1990년 현재 북한과 남한의 시도별 인구가 제시되어 있다.

<표 3>을 보면, 북한의 평양특별시와 남포 및 개성직할시는 인구규모나 전국인구에 대한 구성비에 있어서 남한의 서울특별시 및 직할시들보다 훨씬 작다. 반면에 북한의 이들 주요 도시들은 외곽에 농업지역인 군을 포함하고 있으며, 그 면적에 있어서는 남한의 도시들보다 훨씬 더 넓은 경향을 보인다. <표 3>에서 북한의 수도인 평양의 인구는 1990년 현재 328.8만명으로 서울인구의 31.0%에 불과하다. 전국인구에 대한 구성비율도 15.1%로서 서울의 24.5%에 비해 월등히 낮은 수준이다. 그러나 평양의 면적은 2,113km<sup>2</sup>로서 서울 면적의 3.5배에 해당되며, 전 국토에 대한 면적구성비도 1.7%에 달한다.

이 같은 경향은 남포와 개성직할시를 남한의 직할시들과 비교해보아도 마찬가지이다. 남포직할시의 인구규모는 1990년 현재 79만명에 불과하나, 그 면적은 당시 남한의 특별시나 직할시보다 훨씬 넓다. 특히, 인구 37.9만명을 지닌 개성직할시의 경우에는 그 면적이 서울의 두배

〈표 3〉 북한과 남한의 시도별 인구, 1990

시·도	인구 (천명)	인구 구성비 (%)		면적 (km <sup>2</sup> )	면적 구성비 (%)		인구밀도 (명/km <sup>2</sup> )
		북	한		북	한	
평양특별시	3,288	15.1	2,113	1.7		1,556	
남포직할시	790	3.6	829	0.7		953	
개성직할시	379	1.7	1,309	1.1		290	
평안북도	2,498	11.5	12,575	10.2		199	
평안남도	2,814	13.0	12,383	10.1		227	
함경북도	2,055	9.5	16,745	13.6		123	
함경남도	2,845	13.1	18,558	15.1		153	
황해북도	1,612	7.4	8,154	6.6		198	
황해남도	2,023	9.3	8,294	6.8		244	
강원도	1,549	7.1	11,150	9.1		139	
자강도	1,201	5.5	16,764	13.7		72	
량강도	664	3.1	13,888	11.3		48	
총계	21,720	100.0	122,762	100.0		177	
		남		한			
서울특별시	10,613	24.5	605	0.6		17,532	
부산직할시	3,798	8.8	529	0.5		7,175	
대구직할시	2,229	5.1	456	0.5		4,892	
인천직할시	1,818	4.2	318	0.3		5,718	
광주직할시	1,139	2.6	501	0.5		2,274	
대전직할시	1,050	2.4	537	0.5		1,954	
경기도	6,156	14.2	10,773	10.9		571	
강원도	1,580	3.6	16,898	17.0		94	
충청북도	1,390	3.2	7,436	7.5		187	
충청남도	2,014	4.6	8,318	8.4		242	
전라북도	2,070	4.8	8,043	8.1		257	
전라남도	2,507	5.8	11,814	11.9		212	
경상북도	2,861	6.6	19,447	19.6		147	
경상남도	3,672	8.5	11,774	11.9		312	
제주도	515	1.2	1,826	1.8		282	
총계	43,411	100.0	99,274	100.0		437	

주: 1) 북한 인구는 1990년의 연앙인구를 추정된 것이고, 남한 인구는 1990년 11월 1일 기준의 인구및주택총조사에서 얻은 수치임.

2) 남한의 직할시들은 1995년 1월 1일부로 광역시로 개편되었음.

자료: 통계청(1992:22-31); 통일원(1991:4,26).

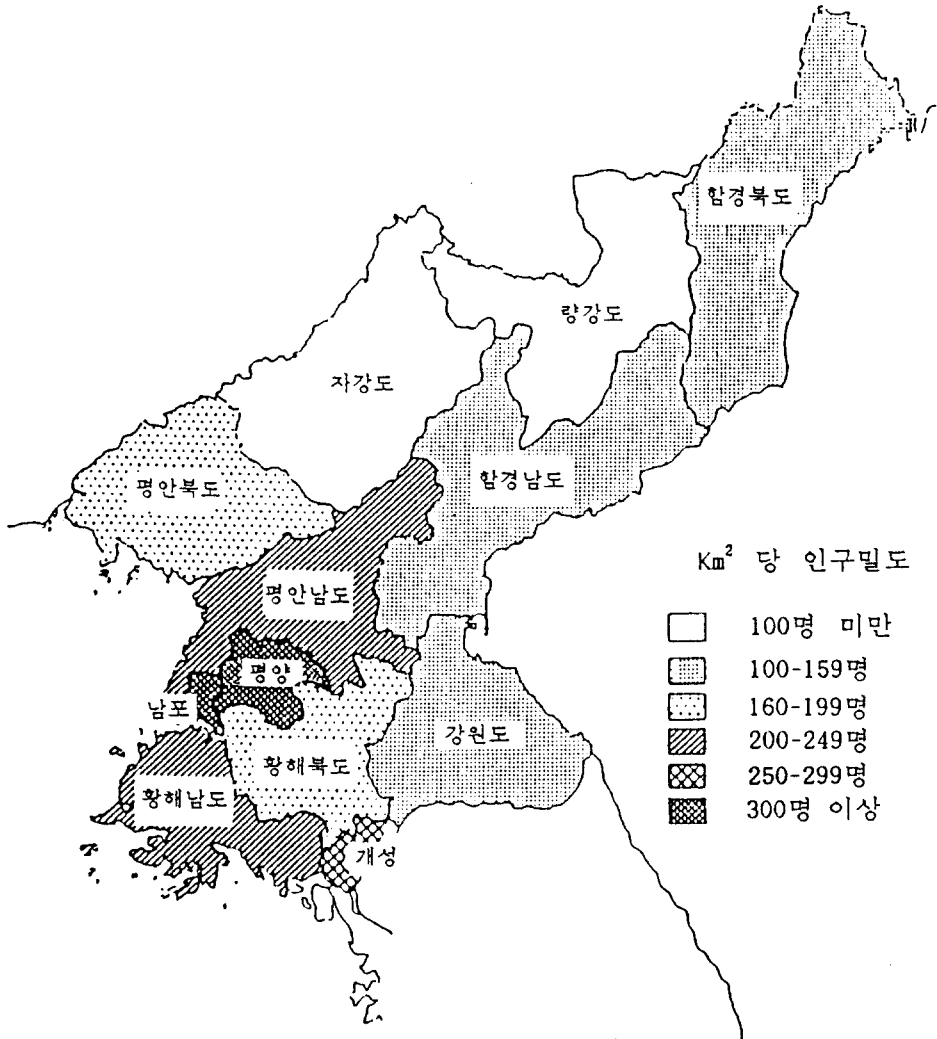
를 넘는다. 참고로, 남한의 직할시들은 1995년 1월 1일을 기점으로 주변지역을 편입하여 광역시로 개편되었다.

〈표 3〉에서 각 도별 인구규모를 보면, 함경남도가 2,845만명으로 가장 크고, 다음이 평안남도, 평안북도, 함경북도의 순서로 인구가 많다. 면적으로는 함경남도와 함경북도가 가장 넓다. 이에 비해, 1949년과 1954년에 신설된 자강도와 량강도는 그 면적은 넓으나, 인구규모는 각각 120.1만과 66.4만명에 불과하다.

북한의 인구밀도는 전국 평균값이  $\text{km}^2$  당 177명으로 남한의 437명에 비해서 매우 낮은 수준에 머물러 있다. 북한의 인구규모가 남한의 절반에 불과한 데 비해, 면적은 오히려 23.7%가 더 넓기 때문이다. 평양의  $\text{km}^2$  당 인구밀도 1,556명은 서울의 그것의 8.9%에 불과하며, 남포와 개성의 인구밀도도 각각 953명과 290명으로 남한의 직할시들에 비해서 월등히 낮다. 이에 비해 각 도의 인구밀도는, 〈표 3〉에서 보는 것처럼, 상대적으로 남북한간에 큰 편차를 보이지 않는다.

〈표 3〉에 제시된 각 도별 인구밀도를 보면, 평양특별시와 남포 및 개성직할시를 제외하고는 서해 연안의 황해남도와 평안남도가 각각 244명과 227명으로 가장 높고, 평안북도와 황해북도가 그 다음으로 높은 인구밀도를 나타내고 있다. 동해 연안의 함경남도, 강원도, 함경북도의 인구밀도는 중간 수준이다. 그리고 중국에 접한 중북부 산악지역의 자강도와 량강도의 인구밀도는 각각 72명과 48명으로 매우 낮은 수준에 머물러 있다. 각 시도별 인구밀도는 [그림 1]로도 제시되어 있다.

[그림 1] 북한의 행정구역과 인구밀도, 1990





### III. 도시화의 추세와 유형

#### 1. 도시인구구성의 변화

우리나라 최초의 인구센서스에 의하면 1925년 북한에서 인구 2만명 이상의 도시는 평양, 진남포, 신의주, 원산, 청진의 5개소였고, 이들 도시에 거주하는 한국인 인구는 모두 합쳐 14.5만명에 불과하였다. 일본의 식민통치 기간중 도시는, 남북한을 막론하고, 산업화에 의하기보다는 행정과 상업의 중심지로서 팽창하였다.

해방당시 북한의 인구는 913.5만명으로 추정된다(Kim, 1994). 이는 당시 남한인구의 56.6%에 해당하는 규모이다. 그러나 유감스럽게도 1950년대 초에 이르기까지 북한의 인구에 관한 자료는 가용한 것이 거의 없는 실정이다. 광복이후 해외에서 북한으로 귀환한 인구의 규모나 6.25전쟁 기간의 인명손실의 수준도 아직 신뢰할 수 있는 수준으로 추정되지 못하고 있다. 또한, 분단 직후인 1946년 북한에서 이루어진 토지개혁, 노동법 개정, 남녀평등권 포고, 그리고 주요 산업의 국유화 같은 일련의 조치들이 도시화나 인구이동에 미친 영향에 대해서도 분석이 불가능한 상태이다. <표 4>에는 1953년 이후 북한의 도시 및 농촌인구의 변화추세가 제시되어 있다.

일반적으로 사회주의 국가에서는 개인의 거주지 이동이 자유롭지 않으며, 도시화의 방향이나 속도 역시 국가에 의하여 기획되고 통제되기 마련이다. 북한에서는 분단 이후 1960년대 말에 이르기까지 도시화가 매우 급속히 진행되었다. 특히, 6.25전쟁 종료 이후의 복구기간중 도시화의 속도는 사상 유래가 없이 빠른 것이었다. 당시의 급속한 도시화 현상을 이해하기 위해서는 북한의 경제정책의 기본노선을 살펴볼 필요가 있다.

북한당국은 기본적으로 생산수단 또는 생산재를 산출하는 중공업 부문을 발전시킴으로써 생산력을 제고시키고, 이를 바탕으로 농업과 경공업의 발전을 도모하는 전략을 수립하였다. 북한의 중공업 우선 정책은 군사력의 증강을 위해서도 필연적인 과제였을 것이다. 이에따라 북한의 중공업 정책은 1946년 이후 지속적으로 강화되어 실시되었으며, 여러 차례의 개발계획에서 상당한 추진 실적을 나타내었다. 예를 들어, 전후복구 3개년계획(1954-1956년)의 기간중 공업총생산은 2.8배 증대

〈표 4〉 북한의 도시 및 농촌인구의 추세, 1953—1987

	인구(1,000명)			도시인구 비율(%)	인구증가율(%)		
	도시	농촌	전체		도시	농촌	전체
1953	1,503	6,988	8,491	17.7	19.7	-1.7	3.2
1956	2174	6,645	9,359	29.0	12.0	-0.9	3.6
1960	4,380	6,409	10,789	40.6	5.9	0.3	2.8
1965	5,894	6,514	12,408	47.5	5.9	0.5	3.3
1970	7,924	6,695	14,619	54.2	2.7	0.7	1.8
1975	9,064	6,922	15,986	56.7	1.6	1.5	1.6
1980	9,843	7,455	17,298	56.9	2.6	-0.3	1.4
1982	10,362	7,412	17,774	58.3	2.3	1.3	1.9
1985	11,087	7,705	18,792	59.0	1.6	1.2	1.4
1986	11,265	7,795	19,060	59.1	2.3	0.3	1.5
1987	11,530	7,816	19,346	59.6			

주: 1) 군대 인구는 이 표에서 제외되었음.

2) 이 표에서 도시인구는 비농업인구만을 의미함. 즉, 시 지역에 거주하면서 농사짓는 사람은 농촌인구로 분류되었음.

자료: Eberstadt and Banister(1992:21).

되었다. 또한, 제1차 5개년계획(1957—1960년)을 통하여는 공업총생산이 3.5배 증가하였고, 특히 기계공업은 49.6%의 성장을 실현하였다고 발표되었다(정갑영, 1990:49). 그리고 그 결과 북한의 경제구조는 급속히 공업 위주로 전환되었다. 북한에서 공업은 1946년 현재 국가총생산의 23.2%에 불과하였으나 1949년에는 35.6%로 증가하였고, 1964년에는 62.3%로 확대되었다(정갑영, 1990:49; 황의각, 1992; 민족통일연구원, 1993:182).

이 같은 공업화정책은 필연적으로 도시화를 촉진시키기 마련이다. 〈표 4〉에서 보는 것처럼, 북한의 도시인구는 1953년에 150.3만명에 불과하였으나, 1960년에는 438만명으로 대폭 증가하였다. 전체인구에 대한 구성비율도 1953년의 17.7%에서 1960년에는 40.6%로 높아졌다. 도시인구의 연평균증가율은 1953—1956년과 1956—1960년의 기간에 각각 19.7%와 12.0%로 추산되었다. 따라서 이 기간중 북한의 농촌인구는 절대수에 있어서 감소를 경험하게 된다. 〈표 4〉에서 1960년의 농촌

인구는 640.9만명으로 1953년보다 57.9만명이, 그리고 1956년보다는 23.6만명이 감소하였음을 알 수 있다.

북한에서는 1970년대에 들어서면서부터 경제발전전략으로서의 폐쇄형 자력갱생의 원리나 중공업 우선의 정책이 뚜렷한 한계를 드러내게 된다. 공업의 성장이 대부분 기술혁신에 의하지 않고 노동력의 투입 증대에 의존하였기 때문이다. 그리고 그동안 매우 높은 수준을 보이던 인구증가율이 급격한 속도로 떨어져 연 2% 수준을 밑돌게 된다. 아울러 북한인구의 절반 이상이 도시에 거주하게 되면서 도시화의 속도가 1970년 이전에 비하여 현격하게 떨어진다. <표 4>에서 1970-1975년의 도시인구증가율은 1965-1970년의 그것의 반에도 못미치는 수준인 연 2.7%로 추계되었다. 특히, 1975-1980년의 기간과 1986년의 도시인구증가율은 1.6%로 추정되어 가장 낮은 수준을 기록하였다. 이는 같은 기간 전체인구의 증가율과 같거나 약간 높은 수준에 불과하다.

현재 북한의 도시인구의 구성비율에 관한 자료는 1987년까지 가용한 상태에 있다. <표 4>에 제시된 것처럼, 1987년의 도시인구는 1,153만명으로 이는 전체인구의 59.6%에 해당된다. 그리고 1986년의 도시와 농촌의 인구증가율은 각각 2.3%와 0.3%로 추정되었다.

북한은 동유럽의 사회주의 국가들이 몰락하고 난 1980년대 후반부터 대외개방을 서둘러 서방 선진국의 자본과 기술을 유치하여 경제성장을 도모하는 전략을 채택하였다. 나진·선봉 자유무역지대의 건설과 유엔 개발기구(UNDP) 주관의 두만강 유역 개발사업의 참가는 이러한 노력이 가시화된 것으로 판단된다. 공업화 정책도 1989년을 '경공업의 해'로 지정하고, 1989-1991년의 기간을 경공업 발전을 위한 3개년계획기간으로 설정하여 피복, 신발, 식료품등의 소비재 생산을 늘리려 노력하였다(민족통일연구원, 1993:188). 그러나 북한은 대외개방을 주체사상의 이름과 틀안에서 추진하고 있으며, 폐쇄형 경제체제를 포기한 것도 아니다. 북한경제는 1970년대 후반 이후 연평균 경제성장률 2-4%로 침체되기 시작하였으며, 특히 1990년대에 들어서는 1990년에 -3.7%의 성장률을 기록한 이후 1993년까지 4년 연속 마이너스 성장을 보이고 있다(최수영, 1992; 남궁영, 1995). 이러한 점들을 고려할 때, 최근 북한의 도시화 속도는 1970년대 및 1980년대와 마찬가지로 비교적 완만할 것으로 판단된다.

<표 5>는 1935년 이후 북한과 남한의 도시인구비율의 추세를 비교한

것이다. 광복 직전인 1944년 현재 북한의 도시인구비율은 10.6%로 남한의 12.3%보다 약간 낮은 수준이었다. 이미 앞에서 언급한 것처럼, 북한은 6.25전쟁 이후 1960년대 말에 이르기까지 급속하게 도시형 사회로 탈바꿈하였다. 반면에 남한에서 도시화의 속도는 1960년대 중반에 이르기까지 상대적으로 완만하였다고 할 수 있다. <표 5>에서, 1970년 현재 남한의 도시인구의 구성비율은 41.1%로 북한의 그것보다 13.1%나 낮다. 그러나 북한에서 도시화의 속도가 1970년대 이후 매우 완만해지는데 비해서, 남한에서는 1960년대 중반 이후 경제성장, 산업화와 아울러 도시화가 매우 급속하게 이루어졌다(Kwon, 1990). 남한의 도시인구비율은 1960년 28.0%에 불과하였으나 1990년에는 74.4%로 크게 증가하였다. 도시의 수도 1960년의 27개에서 1990년에는 73개로 늘어났다. 비교가능한 1987년의 도시인구 구성비율을 보면, 북한이 59.6%로 남한의 71.3%보다 훨씬 낮은 수준에 머물러 있다.

그런데 여기서 한가지 지적할 것은 남북한의 도시에 대한 개념규정이 서로 다르다는 사실이다. 남북분단 이전의 도시는 인구 2만 이상의 시 또는 읍 지역을 의미한다. 분단 이후 남한의 도시는 인구 5만 이상의 시 지역을 의미한다. 그러나 북한의 도시에 대한 정확한 정의는 알려지지 않은 상태에 있다. 단, <표 5>에서 북한의 도시인구는 비농업인구만을 의미하는 것으로 판단된다. 즉, 시지역에서 농사짓는 사람은 시의 전체인구에는 포함되지만 도시인구에서는 제외되었다. 1987년의 자료를 보면, 평양인구 235.5만명중 6.7%에 해당하는 15.7만명이, 그리고 23개 주요 도시인구 766.9만명중 6.8%에 해당하는 52.5만명이 농업인구이다. 또한, 순천, 단천, 안주와 같은 신흥도시들과 김책, 구성, 신포의 경우에는 농업인구의 비율이 10%를 넘는 것으로 확인되고 있다(Eberstadt and Banister, 1992: 22-23).

흔히, 제3세계 개발도상국의 도시화과정에서 공통적으로 나타나는 특징으로 과잉도시화(overurbanization) 현상이 지적된다. 과잉도시화는 산업화나 경제발전의 수준에 비해서 인구의 도시집중 정도가 지나치게 앞서가는 현상을 의미한다(Davis and Golden, 1954). 그러나 과잉도시화는 사회주의 체제보다는 자본주의 사회에서의 도시화를 설명하는데 적절한 개념이라고 할 수 있다. 과잉도시화는 주로 농촌에서 도시로의 과도한 인구이동에 의해서 촉진된다. 거주 이전의 자유가 제한되고 통제되는 사회주의 국가에서는 과잉도시화 현상과 그로 인한 부작용이

〈표 5〉 북한과 남한의 도시인구비율, 1935—1990

	북한	남한
1935	4.9	6.0
1944	10.6	12.3
1949	—	17.1
1953	17.7	—
1955	29.0(1956)	24.5
1960	40.6	28.0
1965	47.5	36.6(1966)
1970	54.2	41.1
1975	56.7	48.4
1980	56.9	57.3
1985	59.0	65.4
1986	59.1	70.3
1987	59.6	71.3
1988	—	72.2
1989	—	73.1
1990	—	74.4

자료 : 통일원(1991:28); Eberstadt and Banister(1992:28); 권태환과 김두섭(1990:243).

상대적으로 덜 심각할 개연성을 지닌다.

가용한 자료의 제한으로 인하여 북한 도시들의 구조적인 문제점들을 파악하기는 쉽지 않다. 그러나 산업화 및 인구집중의 수준을 감안할 때, 북한에서 과잉도시화의 문제는 그리 심각하지 않은 것으로 판단된다. 앞에서 살펴본 것처럼, 북한의 도시인구 구성비율은 1987년 현재 59.6%로 비교적 낮은 수준에 머물러 있다. 또한, 수도권 평양을 제외한 다른 도시들의 인구규모는 100만명에 못미치는 수준이다.

## 2. 도시체계

마르크스와 엥겔스 이래 많은 사회주의 학자들이 자본주의의 모순과 병폐가 극명하게 드러나는 곳이 도시임을 강조해 왔다. 그들은 부의 편중, 노동착취, 주택문제, 범죄 등 다양한 도시문제들을 자본주의 자

체의 속성에 귀착시킨다. 따라서 이러한 도시문제들은 자본주의적 생산양식이 폐지됨으로서만 극복될 수 있다고 주장한다(Saunders, 1984).

북한의 도시화 전략 역시 도시에 대한 사회주의적 인식을 반영하고 있다. 그동안 북한은 도시와 농촌의 차이를 배제하는 정책을 추진해 왔다. 즉, 도시가 반드시 공업에 의해 특징지워질 수 없으며, 농촌도 반드시 농업으로만 구성되어서는 안된다는 것이다. 특별시와 직할시 등 대도시 안에 농업지역인 군을 포함시킨 것도 이러한 맥락에서 도시와 농촌이라는 상반된 지역단위의 융합을 시도한 것으로 이해할 수 있다. 또한, 북한의 토지법 15조 2항은 “도시의 규모를 너무 크게 하지 말며 작은 도시형태로 많이 건설하도록 한다”를 명시하고 있다. 이에 따라 각 지역별로 소규모의 거점도시를 육성하여 농촌-도시간의 격차를 줄이고, 대도시의 과도한 인구팽창을 억제하는 데 역점이 두어졌다.

그러나 실제에 있어서는 북한에서도 자본주의 사회에서와 마찬가지로 도시의 지속적인 양적 팽창이 이루어져 왔다. 또한, 인구성장이 모든 도시에서 골고루 이루어진 것은 아니며, 도시간의 불평등한 발전이 이루어져 왔다. 자본주의 사회에서 도시의 성장과 불평등 현상이 경제의 시장적 배분방식에 의해 초래되는 데 비해, 북한에서는 주로 중앙 집중적 계획경제체제하의 행정적인 배분에 의해 불평등이 초래되었다는 점이 다를 뿐이다(Szelenyi, 1983). 분단 이후 지난 반세기 동안 북한에서 이루어진 도시화과정의 특징은 크게 다음과 같은 여섯가지로 압축될 수 있다.

우선 첫째로, 내륙도시의 성장을 들 수 있다. 북한의 도시성장 유형을 보면 해방 이전과 이후가 그 성격을 크게 달리한다. 해방 이전 북한의 도시들은 일제의 대륙진출을 위한 전진기지로서의 성격을 지니고 있었으며, 따라서 <표 6>에서 보는 것처럼 주로 동서해안을 끼고 성장하였다. 그러나 해방 이후 북한은 자립경제의 건설을 목표로 한 대내지향적 발전정책을 채택하였고, 따라서 해안도시보다 내륙의 도시를 개발하는데 주력하였다. 이에 따라 평성, 구성, 희천, 만포, 강계, 혜산 등이 도시로 형성되었다. 자강도와 량강도를 신설한 것도 이 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 해안지역으로는 함경남도에 단천과 신포가 도시로 건설되었을 뿐이다.

〈표 6〉 인구규모에 따른 북한의 도시순위변화

순 위	1925	1930	1935	1940	1944	1967	1972	1982	1986	1991 (천명)
1	평양	평양	평양	평양	평양	평양	평양	평양	평양	평양 (3,335)
2	원산	개성 <sup>^</sup>	개성 <sup>^</sup>	청진	청진	함흥	함흥	청진	남포	함흥 (802)
3	진남포	함흥	원산	개성 <sup>^</sup>	신의주	원산	청진	함흥	함흥	남포 (801)
4	청진	원산	함흥	원산	원산	청진	개성	남포	청진	청진 (673)
5	신의주	진남포	진남포	함흥	함흥	신의주	신의주	원산	순천	순천 (481)
6		신의주	청진	진남포	해주	강계	남포	개성	개성	개성 (385)
7		청진	신의주	해주	진남포	개성	원산	신의주	단천	단천 (353)
8				신의주	개성 <sup>^</sup>	남포	해주	평성	원산	신의주 (321)
9				나진	성진	해주	김책 <sup>^</sup>	해주	신의주	김책 <sup>^</sup> (292)
10					나진	김책 <sup>^</sup>	강계	사리원	사리원	원산 (289)
11						사리원	사리원	강계	해주 김책 <sup>^</sup>	사리원 (289)
12							혜산	평성	신포 구성	강계 평성 평성 (257)
13							송림	구성	강계 혜산	- - -

주: 1) <sup>^</sup>개성은 38선 이남에 위치하여 6.25전쟁 이전에는 남한에 속했으나, 전쟁종료후 휴전선으로 경계가 바뀐 이후부터 북한에 포함되었음.

2) 6.25전쟁 때 전사한 김책을 찬양하기 위하여 그의 출생지인 성진을 김책시로 개명하였음.

3) 자료들의 출처가 다르기 때문에, 이 표에 제시된 각 도시별 인구규모를 〈표 3〉 및 〈표 7〉의 자료와 비교하면 내적인 일관성의 문제가 제기될 수 있음.

자료: Kwon et al.(1975:146); 박헌주(1995).

둘째로, 새로운 도시의 육성전략에 따른 일부 도시의 급속한 성장이 두드러진다. 이는 북한에서 도시의 성장이 인구의 자연증가나 사회경제적 동기에 의한 인구이동에 기인하기보다는 주로 전략적 또는 행정적 고려에 의해 이루어졌음을 단적으로 반영하는 것이다(金文朝와 趙大燾, 1992). 예를 들어, 순천과 단천은 1980년초에 이르기까지 기록으로 나타나지 않았으나, 1986년 이후에는 각각 제 5위와 제 7위의 도시로 급성장하였다. 〈표 6〉에서 순천과 단천의 1991년 현재 인구규모는

각각 48.1만명과 35.3만명으로 추정되고 있다. 이러한 현상은 덕천, 안주, 그리고 위에 언급된 자강도와 량강도의 일부 내륙도시의 경우에도 마찬가지로 지적될 수 있다.

셋째로, 평양을 비롯하여, 함흥, 청진, 남포, 신의주, 원산, 사리원 등의 전통적인 대도시에서도 도시규모의 확대와 더불어 꾸준한 인구증가가 관찰된다. <표 7>을 보면, 평양, 함흥, 원산, 사리원 등 전통적인 대도시들의 인구증가율은 다른 도시들보다 비교적 높게 나타나는 경향을 보인다. 특히, 1986-1987년의 기간 평양과 함흥의 연평균 인구증가율은 각각 12.9%와 7.7%로 가장 높은 수준을 나타내고 있다. 그러나 평양과 함흥의 이처럼 급격한 인구증가는 인구가동보다는 도시경계의 확장에 주로 기인하는 것으로 추정된다.

넷째로, 북한의 도시들은 남한의 도시들에 비해 인구규모가 대체로 작은 경향을 보인다. <표 7>에서 보는 것처럼, 1987년 현재 북한의 23개 도시중에서 인구 100만명 이상의 도시는 평양뿐이고, 인구 30만-99만명의 규모가 함흥, 청진, 남포, 순천의 4개 도시, 그리고 나머지 18개의 도시는 모두 인구 30만명 이하의 규모인 것으로 확인되었다. 남한의 1990년 인구센서스 결과에 의하면, 73개 도시중에서 서울의 인구는 1,000만명을 넘었고, 5개 직할시들의 인구규모도 모두 100만명 이상이였다. 그리고 11개 도시가 인구 30만-99만명의 규모였으며, 56개 도시가 인구 30만명 이하인 것으로 집계되었다(통계청, 1992).

다섯째로, 종주도시 즉 평양의 편향적인 성장을 지적할 수 있다. 제3세계 특히, 아시아와 남미의 국가에서 인구의 상당 부분이 수도에 집중되어 있을뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 문화의 기능들이 수도에 지나치게 편중되어 있는 경우를 종종 발견하게 된다(Ginsburg, 1955; Browning, 1958). 이처럼 수도 또는 수위도시가 다른 도시들에 비해서 비정상적으로 비대해지고, 중소규모의 도시가 조화롭게 발달하지 못하는 형태의 도시성장을 지칭하여 도시종주성(urban primacy)의 개념이 흔히 사용된다. 도시종주성의 개념을 소개한 Jefferson(1939)은 28개국의 수위도시들이 인구규모에 있어서 제2의 도시보다 3배 이상 크다는 것을 밝힌바 있다.

북한의 평양 역시 사회주의적 종주도시의 성격을 강하게 지니고 있는 것으로 판단된다. 평양은 북한체제의 우월성을 과시하려는 상징도



〈표 7〉 북한의 주요 도시인구와 인구증가율, 1980-1987

(단위 : 1,000명)

도 시	인구 (1,000명)				연평균 인구증가율(%)		
	1980	1982	1986	1987	1980-82	1982-86	1986-87
평양	1,842	1,907	2,071	2,355	1.7	2.1	12.9
함흥	594	613	649	701	3.2	1.4	7.7
청진	509	531	514	520	2.1	-0.8	1.2
남포	-	-	363	370	-	-	1.9
순천	-	-	340	356	-	-	4.6
신의주	271	276	286	289	0.9	0.9	1.0
단천	-	259	283	284	-	2.2	0.4
원산	233	242	265	274	1.9	2.3	3.3
평성	199	212	234	239	3.2	2.5	2.1
사리원	174	187	216	221	3.6	3.6	2.3
덕천	-	-	215	217	-	-	0.9
강계	194	198	208	211	1.0	1.2	1.4
해주	182	184	191	195	0.6	0.9	2.1
안주	-	-	-	186	-	-	-
김책	168	172	178	179	1.2	0.9	0.6
구성	154	160	176	177	1.9	2.4	0.6
혜산	150	152	160	164	0.7	1.3	2.5
회천	149	151	159	163	0.7	1.3	2.5
신포	146	148	156	158	0.7	1.3	1.3
개성	108	112	119	120	1.8	1.5	0.8
송림	103	104	107	108	0.5	0.7	0.9
만포	85	89	93	93	2.3	1.1	0.0
나진	86	86	87	89	0.0	0.3	2.3
총계	5,347	5,783	7,070	7,669	3.9	5.0	8.1

주 : 1) 도시인구에는 도시 지역 내의 농업인구가 포함되었음.

2) 자료들의 출처가 다르기 때문에, 이 표에 제시된 각 도시들의 인구규모를

〈표 6〉의 자료와 비교하면 내적인 일관성의 문제가 제기될 수 있음.

자료 : Eberstadt and Banister(1992:22-23).

시로서의 성격을 강하게 지니고 있다. 인민대학습당, 개선문, 주체사상탑, 평양산원, 김일성경기장, 지하철 등의 기념비적인 대형건조물들이 북한 사회주의의 우월성을 나타내거나 전시적인 목적을 위해 평양에 건립되었다. 평양 거주는 당성이 강하고 신체 건강한 사람들로 한정되어 있으며, 의식주의 배급에 있어서도 다른 지역에 비해서 특혜를 받는다. 평양은 다른 시·도와는 엄청나게 차별적인 행정적 특혜를 누리며 편향적인 발전을 거듭해 왔다. <표 6>을 보면, 1991년 현재 평양의 인구규모는 함흥, 남포, 청진, 순천, 개성 등 2위부터 6위까지의 도시들의 인구를 모두 합한 것보다도 크다. 이러한 도시중주성의 경향은 남한에서도 마찬가지로 나타난다. <표 3>에서 서울의 인구는 부산, 대구, 인천, 광주, 대전의 인구를 모두 합한 규모에 해당된다.

마지막으로, 평양 주변 위성도시의 급속한 성장이 두드러진다. 평양 주변에 위치한 남포, 순천, 평성, 송림 등이 위성도시화 되면서 주요 도시로 성장하고 있다. 아울러 평양대도시권 또는 수도권의 인구도 급격한 증가추세를 보인다. <표 7>에서 평양과 이들 네개 위성도시들의 인구는 342.8만명으로 추산되며, 이는 전체 도시인구의 44.7%에 해당하는 수준이다. 만약 여기에 평안남도에 위치한 덕천과 안주를 위성도시로 포함시키면 수도권 도시인구의 비중은 50.0%로 더욱 높아진다.

#### IV. 인구이동의 특징

일반적으로 도시인구의 증가요인으로는 도시내의 출생과 사망의 차이에서 발생하는 자연증가, 순인구이동(전입초과)에 의한 증가, 도시경계의 확대, 도시로의 행정적 승격 등을 지적할 수 있다. 지난 30여년간 남한의 도시화과정에서 두드러진 특징중의 하나는 순인구이동에 의한 도시인구의 증가속도가 매우 급격했다는 것이다. 가령, 남한에서 도시화가 가장 빠르게 진행되던 1966년-1970년의 기간에는 인구이동에 의한 증가가 도시인구증가의 약 75%를 점하였던 것으로 밝혀지고 있다. 그 후 도시의 인구규모가 점차 확대되면서 자연증가에 의한 도시인구 증가분의 비중이 점점 커지고 있으나 인구이동의 상대적인 기여도는 아직도 매우 높은 편이다(권태환과 김두섭, 1990:323).

이와는 대조적으로, 북한에서 사회경제적 동기로 인한 인구이동이 그간의 도시화에 기여한 바는 매우 미미하였다고 할 수 있다. 북한에

서는 체제의 성격상 거주지의 이동이 개인의 자유로운 의사에 의하여 이루어지는 것이 아니라 국가에 의하여 통제되어 왔기 때문이다. 예를 들어, 다음과 같은 신문보도는 그 진위여부를 떠나서, 북한에서는 도시화가 국가에 의하여 철저히 통제 및 계획되고 있다는 한 징표로 받아들이는 데는 무리가 없을 것으로 판단된다.

북한은 최근 평양주민 100여만명을 지방으로 강제이주시키고 있는 것으로 알려졌다. 북한은 그동안 평양을 ‘혁명의 도시’로 가꾸기 위해 인구를 200만명선으로 억제해왔으나 지방과의 생활격차로 인해 평양 집중현상이 빚어져 평양인구는 최근 350만명으로 급증했다. 표면적으로 북한당국은 나진·선봉 경제특구의 인구를 현재의 20만명에서 100만명으로 확대조성하는 한편 경제난타개를 위한 산업인력재배치, 도시비대화에 따른 문제의 사전차단, 인력동원을 통한 적기영농대처등을 강제이주의 명분으로 내세우고 있는 것으로 알려졌다. 그러나 정부의 한 고위당국자는 “북한은 김정일 정권출범을 앞두고 주민성분 재조사를 통해 위해분자를 색출, 격리시켜 체제위협요인을 제거하고 유사시 안보적 측면을 고려해 강제이주를 추진중인 것으로 알고 있다”고 말했다(동아일보, 1995).

또한, 이미 앞에서 살펴본 바, 순천, 단천, 덕천과 같은 도시들의 급격한 성장 역시 북한의 도시화가 전략적, 행정적 고려에 의해 인위적으로 이루어졌다는 사실을 단적으로 반영하는 것이다.

〈표 8〉에는 1980-1987년의 기간동안 북한의 인구이동의 규모가 제시되어 있다. 이는 해당 연도의 연말 기준으로 1년간 등록된 거주단위가 변동된 사람들을 집계한 것이다. 〈표 8〉에서 북한의 인구이동의 규모는 1980년에 92만명으로 추정되었다. 북한의 이동인구의 규모는, 1985년의 경우를 제외하고는, 점차 증가하는 추세에 있으며, 1987년에는 113.4만 명에 달하는 것으로 집계되었다. 이동인구의 전체인구에 대한 구성비율도 1987년에는 5.9%로 높아졌다.

북한의 이 같은 이동인구규모는 남한의 그것과 비교할 때 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다. 〈표 8〉에 제시된 것처럼, 남한의 이동인구는 그 규모에 있어서 북한의 9배나 된다. 또한 이동인구의 구성비율도 북한보다 훨씬 높아, 1980-1987년의 기간동안 21%를 상회하는 것으로 밝혀졌다.

그런데 여기서 한가지 지적할 것은 북한과 남한에서 인구이동의 개

〈표 8〉 북한과 남한의 국내 인구이동, 1980-1987

	북한				남한			
	이동인구(천명)		이동인구 전체인구 (%)	이동인구(천명)		이동인구 전체인구 (%)		
	남자	여자		남자	여자			
1980	434	486	920	5.3	4,275	3,984	8,259	21.9
1982	433	494	927	5.2	4,446	4,170	8,616	22.1
1985	418	464	882	4.7	4,439	4,240	8,679	21.4
1986	474	523	997	5.2	4,430	4,230	8,660	21.3
1987	540	594	1,134	5.9	4,724	4,585	9,309	22.6

주: 북한에서 이동은 리 또는 동의 경계를 벗어나 거주지를 옮기는 것이고, 남한에서 이동은 군 또는 시의 경계를 벗어나 거주지를 옮기는 것을 의미함.

자료: Eberstadt and Banister(1992:30); 조사통계국(1981:10; 1983:8; 1987:12; 1989:11).

념이 서로 다르게 정의되고 있다는 사실이다. 북한에서 이동은 리 또는 동의 경계를 벗어나 이주하는 것이고, 남한에서 이동은 이보다 훨씬 큰 행정단위인 군 또는 시의 경계를 벗어나 거주지를 옮기는 것을 의미한다. 참고로 1987년 현재 북한에서 리의 평균인구는 1,900명 정도이었고, 도시의 동은 7,600명의 평균인구를 지닌 것으로 밝혀졌다. 이에 비해, 남한에서 이동의 기준이 되는 행정단위인 군과 시의 평균인구는 1987년 현재 20만명을 상회하는 것으로 집계되었다. 따라서 남북한간의 이동성향의 격차는 〈표 8〉에 제시된 것보다 훨씬 더 큰 것으로 이해되어야 할 것이다.

일반적으로, 인구의 이동성향은 남녀 성별에 따라서 다소간의 편차를 보인다. 그 구체적인 양상은 사회의 경제발전단계, 사회문화적 규범과 가치관 등에 따라 다양하게 나타난다. 대체로, 여자인구의 경제활동 참가율이 높거나 사회문화적인 성차별이 적은 사회일수록 여성의 이동성향 역시 높게 나타나는 경향이 있다. 〈표 8〉을 보면, 북한에서는 여자가 남자보다 이동성향이 강한 것으로 판단된다. 이동인구의 성비는 1980년과 1982년에 각각 89.3과 87.7이었고, 그 후에도 91을 넘지않는 수준을 유지하고 있다. 이와는 대조적으로 남한에서는 남자가 여자보다 이동성향이 강한 것으로 나타났다. 〈표 8〉에서 남한의 이동인구의 성비는 점차 감소하는 추세를 보인다. 그러나 남한의 이동인구의 성비

는 1982년에 107.3 으로 집계되었고, 1987년에 이르기까지 103.0 이상의 수준을 유지하여 왔다.

## V. 통일후 북한인구의 이동

분단체제에서 통일국가로의 변화는 그 과정에서 상이한 체제하의 경제적, 사회적, 문화적 조건 등의 차이로 지역간 인구이동을 수반하기 마련이다. 사람들은 더 나은 기회를 찾아서, 그리고 사회경제적인 이익을 기대하여 이동하는 경향이 있다. 일반적으로 인구이동은 임금수준이 낮은 지역에서 높은 지역으로, 그리고 실업수준이 높은 지역에서 낮은 지역을 향하여 이루어 진다.

참고로 독일의 경우를 보면, 통합(1990년) 이전부터 인식되었던, 그리고 통일후에 드러난 동독의 생활조건의 상대적 열악성은 서독지역으로의 대규모 인구이동을 야기시켰다. 통합 이전인 1988년의 동독지역에서 서독으로의 이동규모는 4.3만명에 불과하였으나, 1989년과 1990년에는 각각 38.8만명과 39.5만명으로 급증하였다. 통일을 전후한 1988년-1992년의 기간동안 동독지역에서 서독으로 이동한 인구의 총규모는 119.4만명에 달한다(김두섭, 1995).

한반도에서도 분단체제에서 통일국가로 가는 과정에는 필연적으로 남북간의 이질성이 부각되게 마련이고, 이에 따른 충격효과도 매우 클 것이다. 따라서 남북한이 통일되는 과정이나 통일이 이루어진 이후에 남북간의 대규모 인구이동이 이루어질 것을 쉽게 예상할 수 있다. 인구이동은 단순히 지리적 이동만을 의미하는 것이 아니라 이에 부수하는 사회, 경제, 문화적 파급효과를 지닌다. 만약, 인구이동의 속도와 규모를 적절한 수준 이내로 통제하지 못하면, 통일 후 남한과 북한지역 모두 심각한 후유증에 시달리게 될 것이다. 그리고 통일한국의 경제발전은 물론 사회통합을 저해하는 결과를 초래할 것이다.

인구이동의 속도와 규모는 통일이 어떠한 과정을 거쳐 이루어 지는가에 따라 크게 좌우될 것으로 보인다. 우선, 과도기적 완충기간이 없이 통일이 급작스럽게 이루어진 후 남북간의 생활조건의 격차가 일시에 부각되고, 북한주민에게 이동의 자유가 전면적으로 주어진다고 가정해 보자. 보다 나은 사회경제적 기회를 찾아 북한지역에서 남한지역으로의 이동이 대규모로 일어날 것을 쉽게 예상할 수 있다. 이는 특히

북한지역 도시의 숙련노동자의 경우에 그러하다. 이 경우 이동의 주요 목적지는, 해방후 해외에서 귀국하는 동포와 한국동란때 북으로부터의 피난민이 그랬던 것처럼, 서울을 비롯한 남한지역의 대도시들이 될 것이다. 류우익(1993)과 김상균(1995)은 통일과정에서, 특히 통일 직후 2-3년간에 300만명 정도의 북한 인구가 남한지역으로 이동하고, 이중 200만명이 현재의 수도권지역으로 집중할 것으로 추정하였다. 그러나 이와 같은 추정은 그 근거가 미약하고 지극히 자의적이어서 그대로 받아들이기 곤란하다.

여기서는 이러한 대규모의 인구이동이 이루어지면, 남한지역은 물론 북한지역에서도 예상치 않은 심각한 사회문제들이 야기될 수도 있다는 것만을 지적하고자 한다. 가령, 이러한 인구이동은 이미 인구가 포화상태에 있는 남한의 대도시에서 지역간의 갈등을 격화시키고 문화적인 충격과 심각한 사회적 불안을 야기시킬 가능성이 높다. 즉, 남한의 비숙련 노동자들이 그들의 일터에서 경쟁을 겪게되고, 이는 북한인들에 대해서 적대의식을 갖게되는 결과를 초래할 수 있다(권태환, 1995). 또한, 북한지역에서는 노령인구의 비중이 높아져 자체적인 발전이 적지 않은 제약을 받게 될 것이다.

두번째는 북한체제가 개방과 내부변혁을 통해 자본주의 시장경제체제를 도입하고, 남북이 교류와 협력을 강화시켜 점진적으로 통일국가를 형성해 나가는 경우이다. 통일과정이 점진적, 단계적으로 추진되면, 남북한이 협상과 협력을 통해 인구이동의 속도와 규모를 자율적으로 조정할 수 있게 될 것이다. 따라서 그 후유증이나 과급효과도 줄일 수 있다. 남북한간의 인구이동이 적절한 규모와 속도로 통제되면서 이루어지면 이를 통한 노동력의 재배치는 오히려 경제발전에 매우 유리한 조건을 형성할 수도 있다. 예를 들어, 이러한 인구이동은 남한지역에서 3D 관련 노동력의 공급을 원활하게 하는 긍정적인 효과를 가져올 것이다.

통일후 인구이동의 주요 방향은 북한지역에서 남한지역으로 이루어질 것이다. 그러나 인구이동이 항상 주된 흐름(main stream)의 방향으로만 이루어지는 것은 아니다. 이에 역행하는 방향으로의 이동(counter-stream migration), 즉 남한지역으로부터 북한지역으로의 인구이동도 적지않게 일어날 것으로 예상된다. 통일의 과정에서, 그리고 통일후에는 적지 않은 규모의 남한 인구가 경제적 이윤과 투자를 위해 북한지

역으로 이동하게 될 것이다. 북한지역의 경제를 재건하는데 필요한 행정 및 경영담당 인력과 숙련노동자의 이주도 불가피할 것으로 예상된다. 아울러 가족재상봉과 북한지역의 고향을 찾아 일시적으로 이동하는 인구도 적지않은 규모가 될 것이다.

통일은 남북간의 인구이동뿐만 아니라, 북한지역 내에서 농촌에서 도시로의 인구이동을 활성화시킬 것으로 예상된다. 지금까지 북한에서는 도시인구의 자연증가나 사회경제적 동기로 인한 인구이동에 의하기 보다는 전략적, 행정적 고려에 의해 도시인구규모를 통제하여 왔다. 그러나 통일후에는 물론, 통일의 과정에서 상당한 규모의 자본이 북한지역으로 유입되어 산업화와 도시화가 급속하게 이루어질 것이다. 이런 상황에서 북한 주민들에게 주거이전의 자유가 주어지면, 농촌에서 북한지역내의 산업도시와 대도시지역으로의 인구이동이 대규모로 일어나게 될 것이다. 만약 통일과정이나 통일후 북한지역에서 남한으로의 인구이동을 정책적으로 통제하게 되면, 북한지역내 농촌-도시간의 인구이동의 규모는 훨씬 더 커지게 될 것이 분명하다.

## VI. 맺는말

최근 한반도의 통일 가능성과 관련하여 북한사회의 각 부문에 대한 관심이 국내외적으로 증폭되고 있으나, 자료의 부족으로 인하여 체계적인 분석이 충분히 이루어지지 못하는 실정에 있다. 북한사회의 현황을 파악하는데 있어 인구상황에 대한 이해는 가장 기본적이고 필요불가결한 것이다.

이 연구는 현재 가용한 자료를 바탕으로 지난 반세기동안 북한에서 이루어진 도시화의 추세 및 인구분포의 특징을 분석하기 위한 것이다. 이를 위해 우선 분단 이후 북한에서 이루어진 행정구역변천의 주요 내용을 개괄하였고, 지역별 인구분포를 살펴보았다. 그리고 도시인구의 변화추세와 도시체계의 특징을 북한의 경제 및 사회발전정책과 관련하여 파악하고자 노력하였다. 이 연구를 통하여 밝혀진 북한의 도시화 과정과 인구분포의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다.

북한의 도시화는 1960년대 말에 이르기까지 남한보다 높은 수준을 유지하였다. 특히, 북한은 6.25전쟁 종료 이후 중공업 위주의 발전정책을 추진하였고, 이에 따라 사상 유래가 없이 빠른 속도로 도시화가 진

행되었다. 그러나 1970년대에 들어서면서부터 폐쇄적인 경제발전전략이 한계를 드러내고, 전국인구에 대한 도시인구의 비율이 절반을 넘어 서면서 북한의 도시화 속도는 현격하게 떨어진다. 현재 가용한 가장 최근의 자료에 의하면, 1987년 북한의 도시인구는 전체인구의 59.6%에 해당하는 1,153만명이다. 그리고 1986년의 도시인구 증가율은 2.3%로 추정되었다. 북한은 1980년대 후반부터 대외개방을 통하여 경제성장을 도모하는 전략을 채택하였으나, 기본적으로 폐쇄형 경제체제를 포기한 것이 아니며, 최근의 도시화 속도는 1970년대 및 1980년대와 마찬가지로 비교적 완만한 것으로 추정된다. 참고로 남한에서는 1960년대 초반이래 산업화가 급격히 진행되면서 도시인구의 구성비율도 꾸준히 높아졌다. 남북한의 도시에 대한 개념규정이 서로 다르기는 하지만, 1980년대에 들어오면 남한의 도시화 수준이 북한보다 높아진 것으로 판단된다. 남한의 도시인구 구성비율은 1987년과 1990년에 각각 71.3%와 74.4%인 것으로 집계되었다.

북한의 도시화 과정에 있어서 두드러진 특징의 하나는 새로운 도시의 육성전략에 따라 내륙지역의 도시들이 급속히 성장하였다는 것이다. 해방 이후 북한은 폐쇄적이고 대내지향적인 발전정책을 채택하였고, 이에 따라 평성, 구성, 희천, 만포, 강계, 혜산 등이 급성장하였다. 이는 남한에서 수출주도형의 외부지향적인 경제정책에 따라 포항, 울산 등 새로운 항구도시들이 건설되고, 기존의 항구도시들도 지속적으로 성장한 것과 대비된다.

다른 사회주의 국가에서와 마찬가지로, 북한에서도 개인의 거주지 이동이 자유롭지 않으며, 도시화의 방향이나 속도, 도시체계 등이 국가에 의하여 기획되고 통제되어 왔다. 북한에서 일부 내륙도시들이 급속히 성장한 것은 북한의 도시화가 인구의 자연증가나 사회경제적 동기에 의한 인구이동에 기인하기보다는 주로 전략적 또는 행정적 고려에 의해 이루어졌기 때문으로 판단된다.

그동안 북한의 도시화 전략은 각 지역별로 소규모의 거점도시를 육성하여 도시와 농촌간의 격차를 줄이고, 대도시의 과도한 팽창을 억제하는데 역점을 두었다. 이에 따라 지난 반세기 동안 중소도시의 성장이 꾸준히 이루어졌다. 아울러 평양을 비롯하여 함흥, 원산, 사리원 등의 대도시에서도 도시경계의 확장과 더불어 인구가 급속히 증가하였다. 북한의 도시들을 인구규모별로 보면, 1987년 현재 23개의 도시중에서



인구 100만명 이상의 도시는 평양뿐이고, 인구 30만-99만명의 규모가 4개 도시, 그리고 나머지 18개의 도시가 인구 30만명 이하의 규모인 것으로 확인되었다.

1990년의 자료로 판단할 때, 북한의 평양특별시와 남포 및 개성직할시는 인구규모나 전국인구에 대한 구성비에 있어서 남한의 서울특별시나 직할시들보다 훨씬 작은 경향을 보인다. 그러나 북한의 이들 주요 도시들은 외곽에 농업지역을 포함하고 있으며, 그 면적에 있어서는 남한의 도시들보다 훨씬 더 넓다. 남한의 직할시들은 1995년 광역시로 개편되면서 그 면적이 넓어졌으나, 아직도 평양, 남포, 개성의 크기에 못미친다.

일반적으로 제3세계 자본주의 사회의 도시화를 특징짓는 현상으로 도시중주성과 과잉도시화 현상이 지적된다. 분단이후 줄곧 사회주의체제를 유지해온 북한의 평양도 중주도시의 성격을 강하게 지니고 있다. 평양의 인구규모는 1991년 현재 함흥, 남포, 청진, 순천, 개성 등 2위부터 6위까지의 도시들의 인구를 모두 합한 것보다도 크다. 평양은 북한 체제의 우월성을 과시하려는 상징도시로서의 성격을 강하게 지니고 있으며, 다른 지역과는 엄청나게 차별적인 특혜를 누리며 편향적인 발전을 거듭해 왔다. 평양 주변의 남포, 순천, 평성, 송림 등이 위성도시화되면서 주요 도시로 성장한 것도 이 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 그러나 북한에서는 주민들의 거주이전을 직접 통제할 수 있기 때문에 과잉도시화의 문제는 심각하지 않은 것으로 판단된다.

마지막으로, 이 연구는 1980년-1987년의 기간동안 북한에서 이루어진 이동인구의 규모와 그 특징을 남한의 경우와 비교하여 설명하고 있다. 아울러 남북한이 통일되는 경우에 대규모로 발생할 것으로 예상되는 인구이동에 관한 논의도 이루어졌다.

#### < 참 고 문 헌 >

- 남궁영(1995), “나진·선봉 개발계획과 南北經協,” 『北韓研究』, 6.1(봄), 92-110.  
 동아일보(1995), “평양주민 100만명 강제이주,” 『동아일보』, 1995년 6월 2일.  
 권태환(1995), “韓國의 人口問題: 現在와 未來,” 人口問題研究所 창

- 립30주년기념 심포지움, 1995년 4월 17일, 서울.
- 권태환과 김두섭(1990), 『인구의 이해』, 서울대학교 출판부.
- 김두섭(1995), “남북한 통일후의 인구문제,” 한림과학원 연구보고서.
- 金文朝와 趙大燁(1992), “북한의 도시화와 도시문제,” 『亞細亞研究』, 35.1, 高麗大學校 亞細亞問題研究所, 1-48.
- 김상균(1995), “통일후 인구이동대책에 관한 연구,” 미간행.
- 류우익(1993), “대륙과 해양을 잇는 K자형 발전축으로” 대통령자문 21세기위원회, 『2000년에 열리는 통일시대』.
- 민족통일연구원(1993), 『南北韓 國力趨勢 比較研究』, 민족통일연구원.
- 박헌주(1995), “북한의 행정구역, 어떻게 개편되었나,” 『북한』, 281호 (4월), 북한연구소, 44-55.
- 이영택(1995), “북한의 행정지명의 변천과 현황,” 『북한』, 281호 (4월), 북한연구소, 66-77.
- 정갑영(1990), “북한의 사회주의 경제체제 확립과 기본 정책노선,” 이태욱 (편), 『북한의 경제』, 을유문화사, 29-55.
- 조사통계국(1981), 『1980년 인구이동 통계연보』, 경제기획원 조사통계국.
- \_\_\_\_\_ (1983), 『1982년 인구이동 통계연보』, 경제기획원 조사통계국.
- \_\_\_\_\_ (1987), 『1986년 인구이동 통계연보』, 경제기획원 조사통계국.
- \_\_\_\_\_ (1989), 『1988년 인구이동 통계연보』, 경제기획원 조사통계국.
- 최수영(1992), “북한의 경제정책과 개발전략,” 『북한연구』, 3권 4호 (겨울), 대륙연구소, 28-47.
- 통계청(1991), 『장래인구추계 (1990-2021)』, 통계청.
- \_\_\_\_\_ (1992), 『1990 인구및주택총조사보고』, 제1권 전국편, 통계청.
- 통일원(1991), 『南北韓 社會·文化指標』, 통일원.
- \_\_\_\_\_ (1993), 『북한지지도람』, 통일원.
- 황의각(1992), “북한의 산업구조와 국민소득,” 『북한연구』, 3권 4호 (겨울), 대륙연구소, 131-149.
- Browning, H. (1958), “Recent Trends in Latin American Urbanization,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 316 (March), 111-120.
- Davis, K. and Golden, H. (1954), “Urbanization and the Development of Preindustrial Area,” *Economic Development and Cultural*

*Change*, 3.

- Eberstadt, N. and Banister, J. (1992), *The Population of North Korea*, Institute of East Asian Studies, Univ. of California, Berkeley.
- Ginsburg, N. S. (1955), "The Great City in Southeast Asia," *American Journal of Sociology*, 60(March), 455-462.
- Jefferson, M. (1939), "The Law of the Primate City," *Geographical Review*, 29 (April), 226-232.
- Kim, D.-S.(1992), "Sociodemographic Determinants of the Fertility Transition in Korea," In *Fertility Transitions, Family Structure, and Policy: Studies in Honor of Sidney Goldstein*, ed. Calvin Goldscheider, Boulder, Colorado: Westview Press.
- \_\_\_\_\_ (1994), "The Demographic Transition in the Korean Peninsula, 1910-1990: South and North Korea Compared," *Korea Journal of Population and Development*, Vol. 23.2, 131-155.
- Kwon, T.-H. (1990), "The Trends and Patterns of Urbanward Migration in Korea, 1960-1985," In *Urbanization and Geographical Distribution of Population*, ed. Bui Dang Ha Doan, CICRED Inter-Center Cooperative Research Program, Pusan, Korea: Survey Research Center, Pusan National University.
- Kwon, T.-H., Lee, H.-Y., Chang, Y. and Yu, E.-Y. (1975), *The Population of Korea*, Seoul, Korea: Population and Development Studies Center, Seoul National University.
- Saunders, P. (1984), *Social Theory and the Urban Question*, London: Hutchinson & Co. Pub.
- Szelenyi, I (1983), *Urban Inequalities under State Socialism*, Now York: Oxford Univ. Press

ABSTRACT

Urbanization and Population Distribution in North Korea:  
A Comparison to South Korea

Doo-Sub Kim  
Dep't. of Sociology  
Hanyang University

The main purpose of this paper is to analyze the trend of urbanization and population distribution in North Korea. Although North Korean data lack comparable details, attention has been given to the comparison of urban system between North and South Korea. In North Korea, the pace of urbanization was most rapid just after the Korean War, from 1954 to 1960. However, the pace slowed down markedly in the early 1970s and has remained sluggish since then. North Korea is currently much less urbanized than South Korea. As specific features of urbanization in North Korea, emergence of new cities along inland borders, prominence of intermediate-sized cities, and sudden population growth of major cities due to boundary expansion are stressed. Available demographic data also indicate an overwhelming primacy of Pyongyang Municipality in the urban system, and rapid growth of satellite cities in the west-central region. It appears that, in North Korea, urbanization process has been a product of the government's development policies rather than individual's socioeconomic motivation to migrate urbanward. Finally, migration issues after unification of the Korean Peninsula and related problems are discussed in this study.