

북한 지역체계의 특징과 남북한 지역통합*

고 성 호**

이 연구의 목적은 북한 지역체계의 특징을 이해하고, 남북한 국토공간을 하나의 기능적 단위로 통합할 수 있는 방안을 모색하는데 있다. 북한의 지역체계는 도시간 분화, 상호의존, 그리고 대도시 지배를 주요 내용으로 하였으며, 자료의 제한으로 인하여 탐색적 차원에서 연구를 진행하였다.

북한의 지역체계는 개성 - 평양 - 신의주를 연결하는 서부축, 원산 - 청진 - 나진 - 선봉을 연결하는 동해안축, 그리고 회천 - 강계 - 만포를 연결하는 내륙축으로 구성되어 있는 것으로 보인다. 북한의 도시는 서부지역 도시를 제외하고는 분화의 정도가 상대적으로 낮고, 도시간 상호의존도 또한 낮은 것으로 보인다. 다만 북한의 경우도 평양이 종주도시화 되었으며, 수위도시인 평양이 북한 전역의 도시를 직접 통제 · 조정하는 것으로 보인다. 이는 북한이 고도의 중앙집권적 사회주의 경제체제라는 점 그리고 '자족적' 도시발달을 추구하였다는 점과 부합된다.

이 연구에서는 균형성(통합성), 대외연계성, 그리고 효율성을 원칙으로 남북한 지역의 기능적 통합 방안을 단계적으로 제시하였다. 중단기적으로 북한의 서해안축을 남한의 삼각축(서울 · 부산 · 광주)과 연결시키고, 중장기적으로 북한의 동해안축을 연결시키며, 장기적으로는 남한의 동해안축을 개발하여 국토공간의 균형적 발달을 도모하는 것이 바람직하다고 본다.

핵심단어 : 북한, 통일, 지역체계, 지역통합, 도시

* 이 논문에 대해 유익한 조언을 해주신 익명의 학회지 평가자께 감사드립니다. 지적 내용은 초고를 수정하는 과정에서 적극적으로 반영하였다.

** 통일교육원 교수

1. 서론

북한의 지역체계는 어떤 특징을 가지고 있는가? 남한의 지역체계와는 어떻게 비교할 수 있는가? 그 동안 남북한은 상이한 체제하에서, 상이한 발달전략을 추구하였기 때문에, 한반도의 국토공간이 상당히 이질화되었다. 북한의 경우 자족적·폐쇄적 발달정책을 추구하였으며, 교역은 주로 중국과 러시아 등 대륙국가들과 이루어져왔다. 반면 남한은 수출지향적 정책을 사용하고, 육로를 통한 교류가 차단된 상황에서 해로를 통하여 교역을 하여왔다. 특히 남북간 군사적 대결로 인하여 한반도에 두 개의 독립된 지역체계가 발달하는 등 국토공간이 '왜곡' 되는 결과가 빚어졌다.

통일이 이루어질 경우 한반도의 국토공간을 어떻게 통합할 것인가? 인구나 산업을 어떻게 배치할 것이고, 교통·통신 연결망을 어떻게 통합할 것인가? 남북한 지역통합 정책은 북한 지역에 대한 이해가 선행되지 않고는 성공적으로 수행하기 힘들다. 물론 통일이 언제, 어떤 방식으로 이루어질 지에 대한 명확한 판단을 내리는 것은 시기 상조임에 틀림없다. 그러나 '국민의 정부'가 출범한 이후 남북간 교류·협력이 정책적으로 강조되고 민간차원에서 대북 투자가 활성화되기 시작한 지금, 북한에 대한 투자는 무엇을(투자 내용) 어떻게(투자 전략) 할 것인가 하는 점도 중요하지만, 어디에(투자 지역) 투자할 것인지를 결정하는 것도 역시 중요한 과제로 등장하였다. 투자 입지 선정은 북한의 입장이 중요하지만, 중장기적으로 남북한의 국토공간이 하나의 기능적 단위로 통합될 수 있는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 이와 같이 북한의 지역체계에 대한 이해는 통일 후는 물론 남북간 교류·협력과정에서도 중요한 역할을 할 것으로 기대됨에도 불구하고 북한의 지역체계에 대한 연구가 소홀히 취급되고 있음은 안타까운 실정이다.

이 연구의 첫 번째 목적은 북한 지역체계의 구조와 특징을 이해하는데 있다. 지역체계는 단위지역의 '결절점(node)'인 도시를 기본 요소로 하여, 기능적으로 도시간 분화(전문화), 상호의존, 그리고 대도시 지배를 주요 내용으로 구성된다. 사회가 발달함에 따라 도시는 전문기능으로 분화되고, 기능적으로 상호의존적이 되며, 분화되고 상호의존적인 도시는 대도시에 의하여 통합된다. 따라서 이 연구에서는 도시간 분화, 상호의존, 그리고 대도시 지배가 초점을 받을 것이다. 이 연구의 두 번째 목적은 남북한 지역을 하나의 기능적 단위로 통합할 수 있는 정책적 방안을 도출하는 것이다. 이

를 위해서는 북한의 지역체계는 물론, 남한의 지역체계도 함께 이해할 수 있어야 한다. 그러나 이 연구에서는 북한 지역체계의 특징을 규명하는 것으로 연구의 범위를 좁히고, 남한의 지역체계는 기존 문헌을 기초로 하여 통합방안을 논의하고자 한다.

북한을 연구함에 있어서 가장 큰 문제는 경험적 자료가 절대적으로 부족하다는 점이다. 이는 북한이 아직까지도 폐쇄체제를 유지하고 있으며, 자료의 유출을 극도로 제한하고 있기 때문이다. 특히 지역구조와 관련된 자료는 군사 전략적 가치가 비교적 높다는 점, 그리고 전국적 차원의 자료보다 세분화되어 있다는 점에서 자료획득에 어려움이 있다. 따라서 이 연구에서는 통일부(통일원) 등 정부 기관에서 수집·정리한 자료를 주로 하고, 기타 연구를 참조하기로 한다. 이들 자료 또한 어느 정도 신뢰할 수 있는 것인지 불명확할 뿐 아니라, 자료간 일관성이 부족하기 때문에 가설검정과 같은 심층적 연구가 이루어지기 힘들며, 이 연구에서도 획득 가능한 자료를 바탕으로 탐색적 수준에서 북한의 지역체계를 논하기로 한다.

2. 연구내용

1) 지역체계의 의미

지역은 경제활동의 중심인 도시와 그 도시를 둘러싸는 농촌으로 구성된다. 농촌은 농산품을 생산하여 도시에 공급해주는 역할을 하며, 도시는 제조업과 서비스업 등 비농업 활동을 통하여 농촌을 지원해 주는 상호의존관계를 가지고 있다. 따라서 지역체계는 도시와 농촌간의 '지역적 노동의 분화(regional division of labor)'라고 할 수 있다. 도시와 농촌은 상호의존적 지역체계의 일부이기는 하지만 농촌이 도시에 행사하는 영향보다 도시가 농촌에 행사하는 영향이 훨씬 크다고 볼 수 있다. 특히 도시는 상업활동과 제조업의 중심지이며 교통의 요지일 뿐 아니라, 지역경제의 중심으로서 지역활동을 통제·조정하는 역할을 한다. 따라서 지역체계에 대한 연구는 도시를 중심으로 이루어지는 경향이 있다.

지역체계는 크게 지역내 체계(intra-regional system)와 지역간 체계(inter-regional system)로 구분할 수 있다. 지역내 체계는 단위지역에서 관찰할 수 있는 자족적 활동 체계를 의미하며, 지역간 체계는 특정 지역을 초월하여 전국적 차원에서 조직화된 활

동 체계를 의미한다. 자족적 활동 단위로서의 지역은 그 지역의 중심도시를 매개로 하여 다른 지역과 연결됨으로써 전국적으로 하나의 통합된 지역체계가 형성된다. 따라서 지역간 체계는 지역내 체계가 전국적 차원에서 형성되는 체계를 의미하며, 단위지역의 도시를 매개로 이루어지기 때문에 도시체계라고 할 수 있다. 이 연구에서는 지역간 체계 즉 도시체계에 초점을 맞출 것이다.

2) 연구내용

지역체계의 형성이 자연스러운 현상만은 아니다. 체계형성 과정에는 수많은 도시들이 구조적·기능적으로 꾸준히 그 지위와 역할이 변동하며, 그 결과 각 지역의 특징도 더불어 변동한다. 전산업 사회의 지역은 일반적으로 '독립 공동체(independent community)'로서의 특징, 다시 말해 자족적 기능만을 보유하는 특징을 가지고 있다(Hawley, 1950, 1986). 어느 한 지역에서 생산되는 물자는 그 지역 내에서 분배되고 최종 소비되며, 다른 지역으로 유출되는 물자의 종류와 양은 매우 제한적이다. 따라서 지역 내부 즉 중심지인 도시와 배후지인 농촌간 연결망은 어느 정도 확립되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 지역간 교통·통신 등 연결망이 미약하고, 전국적 통합은 농산물의 집산, 가공, 이동 및 행정적 규제 등 소수의 기능으로 한정된다.

산업화와 교통·통신 기술의 발달은 필연적으로 공간경제의 재조직화를 수반하며, 이런 현상은 서구사회에서 경험적으로 입증되고 있다(예를 들어, Hawley, 1982).¹⁾ 산업화가 진행됨에 따라 인구가 산업이 도시로 집중하는 도시화 현상이 발생한다. 교통·통신이 발달함에 따라 도시간 경쟁이 발생하며, 특정 도시는 전략적 활동을 전문

1) 인간생태학적 접근과 정치경제학적 접근의 유용성에 대한 논의는 이 연구의 범위를 벗어난다. '도시문제'를 재구성해야 한다는 주장도 있지만, 전통적 도시연구자들이 관심을 가졌던 상당수의 현상과 쟁점은 맑스주의 학자도 관심을 가지고 있으며, 다만 분석개념과 설명이 다르다. 이 점에 대해서는 자레트(Jaret, 1983) 참조; 북한의 경우 고도의 중앙집권적 사회주의 계획경제를 추구하고 있다는 점에서 정책이 지역구조에 큰 영향을 행사했겠지만, 북한 또한 산업입지나 기술 수준 등 구조적 요인의 영향도 경시하기 힘들다. 이 점에 대해서는 고성호(1996) 참조; 북한의 도시정책에 대해서는 김문조·조대엽(1994), 염형민(1994), 고성호(1995a) 참조; 지역체계(도시체계)에 대한 좀더 상세한 이론적 검토는 최진호·고성호(1997) 참조; 다만 이 연구에서 연구내용을 구체화하는 과정에서 생태학적 설명에 의존했음은 부인할 수 없다는 점을 밝혀둔다.

화한다. 따라서 인구나 산업이 지역적으로 재편되고, 보완적 활동으로 분화된 도시는 상호의존 관계를 맺게된다. 이와 같이 분화되고 상호의존적인 도시가 대도시에 의하여 전국적 차원으로 통합됨으로써, 공간적 통합이 이루어진다. 따라서 도시체계는 분화, 상호의존, 그리고 대도시 지배로 구성된다.

(1) 분화(differentiation) : 분화는 각 지역 또는 도시가 전문 활동에 종사하는 정도를 의미한다. 도시화와 교통·통신기술의 발달은 분화를 촉진시킨다. 도시화가 진전됨에 따라 도시수가 증가하며, 교통·통신의 발달로 인하여 도시간 접근성이 증진되고 교류가 활성화되기 때문에 경쟁이 발생한다. 따라서 각 도시는 꾸준히 지위와 기능을 변화시킴으로써 생존을 추구한다. 이 과정에서 비교우위의 입지를 충분히 활용하여 잉여를 창출할 수 있는 기능을 전문화하는 도시는 성장하지만, 그렇지 못하는 도시는 도태되게 된다. 공업도시, 상업도시, 교육도시, 침상도시 등이 초보적 수준에서 발전할 수 있는 전문도시이다.

전통적으로 경제기반(economic base) 이론에 의하면, 도시 기능은 유지기능(maintenance function)과 수출기능(export function)으로 구분된다(Duncan and others, 1960). 유지기능은 그 도시 주민을 지탱하기 위하여 자체적으로 소비상품을 생산하는 기능이며, 수출기능은 다른 지역으로 유출시킬 수 있는, 다시 말해 잉여를 생산하는 기능이다. 분화(전문화)는 교역의 기반을 제공한다는 점에서 도시체계를 형성하기 위한 필요조건이다. 다시 말해 전문기능에 의하여 생산되는 상품과 서비스는 그 도시의 주요 수입원이 되며, 전문화되지 않은 도시는 자족적 성격을 갖기 때문에 다른 지역으로부터 고립된 활동을 하게 된다. 이런 맥락에서 볼 때, 도시간 분화는 특정한 수출기능을 전문화하는 과정이라고 할 수 있다.

도시의 분화 정도는 전통적으로 산업 또는 직업 부문별 종사자의 상대적 비율 즉, 입지계수(location quotient)를 활용하여 측정한다. 그러나 북한의 경우 도시간 일관된 자료를 획득하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문에, 이 연구에서는 북한 산업의 지역적 분포를 관찰함으로써 도시간 분화를 유추해보고자 한다.

(2) 상호의존(interdependency) : 도시간 상호의존이란 특정 도시가 다른 도시와 인적·물적 교류 및 정보교환을 통하여 연결되는 정도를 의미한다. 전문화된 도시는 독립적으로 생존할 수 없다. 왜냐하면 다수의 노동자가 소수의 기능 즉, 전문기능

에 종사하기 때문에, 그 도시에서 필요로 하는 모든 상품과 서비스를 자체 내에서 생산할 수 없기 때문이다. 따라서 전문화된 도시는 특정 물자와 서비스를 획득하기 위하여 다른 도시에 의존할 수밖에 없으며, 이는 곧 도시간 교역조건이 야기됨을 의미한다. 분화된 도시는 전문기능에 의하여 생산된 잉여를 다른 도시로 수출하며, 내부적으로 부족한 기능은 다른 도시로부터 수입해야 한다. 따라서 산업화와 도시화가 진전됨에 따라 도시는 고립적으로 존재하기 힘들고, 점차 상호의존적인 체제로 편입된다.

도시간 상호의존에 대한 연구는 주로 도시간 교환되는 장거리 전화 사용량(정보교류), 시외버스 승객수(인적교류), 물동량(물적교류) 등으로 측정되고 있다. 그러나 현실적으로 각 쌍의 도시간 교환되는 물자와 그 양에 대한 자료가 불충분하기 때문에, 전통적으로는 도시의 전문화를 곧 상호의존의 정도로 규정하기도 하였다 (Eberstein and Frisbie, 1982; 주경식, 1983; 남영우, 1988; 여홍구·이춘호, 1989). 특히 북한의 경우 도시의 전문화 정도를 신뢰할 수 있을 만큼 측정하기 힘들며, 교류의 정도를 측정하는 것은 더욱 힘든 실정이다. 따라서 이 논문에서는 도시간 교통 연결망을 조사하여 지역간 상호의존의 정도를 가름해보고자 한다. 교통망은 (다수의) 매개도시를 통하여 출발도시와 목적도시가 연결되기 때문에, 특정 도시간 상호의존도를 측정하는 데 문제가 있을 수 있음을 미리 밝혀둔다.

(3) 대도시 지배(metropolitan dominance) : 분화되고 상호의존적인 도시는 대도시의 '통합 기능'에 의해서 통합된다. 지배는 하나의 도시가 다른 도시, 특히 규모가 작고 분화가 덜된 도시에 대하여 행사하는 통제·조정활동을 의미한다. 체계이론에 의하면, 상위도시는 하위도시의 전기능을 수행할 뿐 아니라 다른 상위활동, 즉 '지배기능'을 수행한다. '지배기능'이 발달될수록 지배의 범위와 정도가 높기 때문에 도시체계 내에서 수직적 서열이 발달한다. 통제·조정활동이 주기능을 이루는 도시는, 생산활동을 규제하고 자본과 정보의 흐름에 대한 의사결정 기관이 집중된 도시이기 때문에, 그만큼 지배적인 도시가 된다. 자본주의 사회에서는 금융, 교통·통신, 도매업, 행정활동 등 통합기능의 집중도가 도시의 지배력을 결정하는 주요 요인이 된다.

전통적으로 대도시 지배력은 인구규모로 측정되어왔다. 그러나 인구 규모는 근사치에 해당할 뿐, 규모 그 자체가 도시 지배력을 의미하는 것은 아니다. 따라서 최근 대도시 지배에 대한 연구는 금융·보험업과 도소매업 등 통제·조정과 직접 연관된 경제활동 지표로 측정하거나, 공조직의 본사와 지사 연결망을 분석하기도 한다 (최진호·

고성호, 1997). 그러나 이 연구에서는, 북한의 경우 지역적으로 세분화된 경제활동 자료를 얻기 힘들기 때문에, 전통적인 방법에 따라 인구규모를 도시지배력의 지수로 삼고자 한다.

3. 북한의 지역체계

1) 북한의 지방행정구역

해방 당시인 1945년 6도 9시 89군으로 구성되어 있었던 북한의 행정구역은 수십 차례에 걸쳐 조정된 결과 지금은 4직할시(평양, 개성, 남포, 나진·선봉), 9도, 24시(38구역), 148군(148읍)으로 되어 있다. 해방 이듬해인 1946년 평양을 직할시로 승격시켰으며, 1949년 강계를 소재지로 하여 자강도 신설, 1951년 개성직할시 설치, 1954년 혜산을 소재지로 양강도를 신설하고 황해도를 남북(각각의 소재지는 해주와 사리원)으로 분리 신설하였으며, 1980년과 1993년 각각 남포와 나진-선봉을 직할시로 승격시킴에 따라 현재의 광역 행정구역의 틀을 갖추게 되었다 (통일원, 1996).²⁾

변천결과 1995년 현재 북한의 행정구역은 적어도 3개의 측면에서 남한과 상이하다. 첫째, 면을 폐지(1952년)하여 행정체계를 도(직할시) - 시(구역) · 군 - 동(노동자구) · 리라는 3단계로 단순화시켰다. 4직할시와 9도는 광역 지방행정구역이다. 직할시에는 구역과 군을 두고 있으며, 도에는 시와 군을 두고 있다. 구역은 평양시(18구역), 남포시(5구역), 신의주시(3구역), 함흥시(6구역), 청진시(6구역) 등 대도시에 설치되어 있는데, 남한 광역시(특별시)의 구 또는 군에 해당한다. 구역에는 말단 행정 구역으로서 동(노동자구)과 리가 있다. 시는 개성직할시와 각 도에 1개 이상씩 있으며, 각 시에는 동(노동자구), 리가 있다. 군은 직할시와 도 등 광역행정 구역에 있으며, 군에는 노동자구와 리가 있다. 북한의 '읍'은 '리'와 동격의 말단 행정구역으로서, 군의 소재지를 일컬을 따름이다.

2) 통상적으로 평양을 특별시라고 하지만, 북한에는 특별시 규정이 없으며 모든 도(道)급 도시는 직할시라고 부른다. 북한 문헌에 의하면, 평양은 "특별시로 개편되면서... 직할시...로 되었다" (강근조·리경혜, 1986 : 103).

북한 행정구역의 두 번째 특징은 노동자구의 신설이다. 노동자구는 광산, 임업사업소, 수산사업소, 공장기업소 소재지 중 도시 형태를 갖춘 곳으로서, 통상 임금노동자가 400명 이상 거주하는 곳이다 (통일원, 1989). 노동자구는 일반시와 군(직할시의 군 포함)에 설치되어 있다. 마지막으로, 북한의 시는 도농복합시로서 농촌지역을 포함하는 광역시(overbounded city)이다. 북한의 수도인 평양에는 농촌의 특성이 강한 군이 4개나 존재하며, 남포직할시에도 1개의 군이 있고, 개성직할시에는 별도의 시와 3개의 군이 있다. 그리고 북한의 모든 시는 농촌 지역인 '리'를 포함하고 있는데, 시 내부에 있는 리의 총수는 523개로서 전체 리 3,338개의 15.7%를 차지하고 있다.

2) 북한 도시의 분포

(1) 북한 도시의 순위규모별 분포

북한 도시의 규모별 분포를 남한과 비교하여 제시하면 <표 1>과 같다. 이 표에 나타나 있듯이, 북한에는 100만 명이 넘는 도시가 평양밖에 없으며, 남포, 함흥, 청진 등 주요 도시도 100만 명에 못 미치고 있다. 반면 개성, 신의주, 김책 등 20-50만 명 규모의 중소형 도시의 수가 비교적 많은 점으로 보아, 북한 도시의 순위규모별 분포가 중소형 도시 건설이라는 정책적 목표에 부합되고 있다고 볼 수 있다.³⁾ 반면 평양은 예외적으로 대도시로 성장하였다. 구체적으로 평양의 인구수는 1940년 약 29만 명에서, 1967년 156만 명, 1972년 185만 명, 1991년 333만 명, 그리고 1996년 357만 명으로 증가하였다. 이와 같이 평양이 급성장할 수 있었던 것은 이 도시가 '사회주의적 종주도시'로서의 성격을 갖고 있기 때문이다 (김두섭, 1995). 평양은 사회주의의 우월성을 나타내거나 전시적(展示的) 목적으로 인민대학습당, 개선문, 주체사상탑, 평양산원, 김일성 경기장, 지하철 등을 건립하였을 뿐 아니라, 주민들은 상당한 행정적 특혜를 부여받아 왔다.

3) 북한의 개별 도시의 성장에 대한 연구로는 김두섭(1995)과 고성호(1996) 참조.

〈표 1〉 인구규모에 의한 남북한의 도시 분포 비교

인구규모	북한의 도시		남한의 도시	
	N=27	도 시 명	N=63	도 시 명
100만 +	1	평양(3,566) a)	6	서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 광주
50-100만	4	남포(857), 함흥(857), 청진(720), 순천(514)	10	울산, 성남, 수원, 부천, 전주, 안양, 청주, 고양, 안산, 포항
20-50만	15	개성(411) b), 단천(377), 신의주(343), 개천(343), 원산(309), 사리원(309), 평성(274), 해주(240), 혜산(240) 안주(240), 강계(234), 김책(206) 구성(206), 정주(206), 희천(206)	21	창원, 마산, 광명, 천안, 진주, 익산, 평택, 구미, 의정부, 경주, 군산, 제주, 김해, 순천, 목포, 원주, 군포, 춘천, 남양주, 강릉, 충주
10-20만	7	나진·선봉(171), 신포(171), 덕천(137), 회령(137), 만포(103) 문천(103), 송림(103)	26	안동, 여수, 경산, 아산, 거제, 김천, 구리, 정읍, 제천, 서산, 시흥, 통영, 공주, 영주, 진해, 상주, 보령, 광양, 밀양, 하남, 김제, 영천, 사천, 의왕, 나주, 남원

주 : a) 인구수(단위 : 1,000명); b) 개성 직할시 전체의 인구.
 자료 : 북한은 1996년 추계자료, 남한은 1995년 『인구주택총조사보고서』.

북한 도시의 순위규모별 분포 특징은 남한과 비교해 보면 그 차이가 뚜렷이 드러난다. 1995년 센서스 결과, 서울은 인구가 1,000만 명이 넘는 거대 도시로 성장하였으며, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등이 이미 1백만 명을 상회하고 있다. 인구 규모가 50-100만 명인 도시는 남한이 10개나 되지만 북한은 4개에 불과한 실정이다. 반면 20-50만 명 도시는 남한이 21개이며 북한이 15개로서, 상대적으로 북한이 많다고 볼 수 있다. 이와 같이 도시의 순위규모를 볼 때, 북한의 도시는 대도시 성장을 억제하고 중소형 도시를 중심으로 성장시킨다는 정책에 부합되고 있음을 알 수 있다. 다만

평양의 경우 다른 도시에 비교해 상당히 큰 규모로 성장한 점으로 보아, 대도시 성장 억제 정책은 평양에는 적용되지 않고 있음을 보여준다.

(2) 북한 도시의 지역별 분포

북한 도시는 전통적으로 대부분 항구 도시이거나 항구에 인접하여 입지하였다. 평양과 남포, 신의주, 해주, 개성이 일제시대부터 서부 지역에 발달한 도시이며, 원산, 함흥, 김책(성진), 청진, 나진·선봉은 동해안을 따라 성장한 도시이다. 일제시대 북한의 도시가 해안선을 따라 발달한 것은 중앙에 고지대가 위치한 북한 지형의 특징도 반영되었겠지만, 주로 일제가 한반도의 도시를 자원과 식량을 약탈하고 대륙 진출을 위한 교두보로 삼았기 때문일 것이다. 이들 도시는 개성과 해주 등 휴전선 인근의 도시와 나진·선봉을 제외하고는 해방 후에도 비교적 순탄히 성장하였다. 이런 측면에서 볼 때, 일제 시대에 발달한 도시는 해방 후에도 계속 발달하였다고 볼 수 있다.

북한에서는 해방 후 새로운 도시들도 많이 출현하였다. 이 도시들은 상당수가 서부 지역과 동해안을 따라 발달하였다. 문천, 신포, 단천 등 동해안의 신흥 도시는 모두 항구도시라는 공통점을 가지고 있다. 강원도와 함경남북도의 저지대에 입지하고 있는 이 도시들은 해상 교통을 제외하고는 상호 접근성이 낮지만, 풍부한 부존 자원과 수자원 등으로 인해 일제시대부터 공업이 발달한 지역이다. 반면 서부지역의 도시는 주로 내륙 지역에 발달하였다는 점이 특징이다. 평양 인접지역의 송림과 평성은 물론이고, 사리원, 순천, 안주, 덕천, 구성은 서부지역 내륙에 위치하고 있다. 이 지역은 개성-평양-신의주를 연결하는 평지로서, 접근성이 높고, 농업에도 유리한 조건을 가지고 있기 때문에 북한에서는 도시가 가장 발달한 지역이다.

도시는 비교적 평탄한 지형에서 교통로를 따라 발달하는 것이 특징이며, 북한의 경우도 예외가 아니다. 그러나 해방 후 북한에서 발달한 신흥 도시 중 강계, 만포, 희천 등 자강도의 도시는 이와 같은 전통적 입지와는 다른 조건에서 성장하였다. 자강도 지역은 전 지역이 산악으로 구성되어 있기 때문에 접근성이 낮고 도시인구를 지탱시켜 줄 수 있는 평지도 부족하다는 점에서 도시의 입지로는 적절하지 않다. 그럼에도 불구하고 도시가 발달하였는데, 이 지역은 북한 최대의 정밀공업지구로서, 병기 생산 시설이 밀집해 있고, 그 중 상당 부분은 지하화한 것으로 알려지고 있다(통일원, 1989). 이런 측면에서 볼 때, 자강도 지역에 도시가 발달한 이유는 지역적 균형발달이라는 정책적 배려도 있었겠지만, 군사적 고려가 더욱 크게 작용한 것으로 보인다.

(3) 북한 산업의 지역별 분포

북한의 산업시설은 균형과 효율이라는 다소 상충적인 2개의 원칙 하에 배치되어 있다. 첫째, 균형 발달 원칙으로서, 대도시 집중을 방지하고 지역간 분산 배치를 추구하고 있다. 분산배치는 지역간 균형이라는 이념은 물론 군사전략상의 목적도 동시에 가지고 있다. 둘째 원칙은 효율적 배치이다. 인구 및 자원 입지를 고려하고, 여기에 교통과 에너지 등 산업입지를 고려하고 있다. 이와 같은 원칙 하에 북한의 산업 시설은 지역적 분산배치, 특정 도시군을 연결하는 집중배치, 그리고 이 둘을 조합한 분산형 집중배치를 근간으로 하고 있다.

첫째, 분산배치 전략이란 기업소들을 전국에 고르게 분산시키는 전략이다. 분산배치된 지역은 자연자원의 이용을 극대화하기 위하여 계획적으로 형성된 지역으로서, 통상 노동자구와 소규모 시가 여기에 속한다. 노동자구는 주로 원료(자원)와 에너지 생산 지역에 분포되어 있으며, 따라서 전문 활동(specialized activities)에 종사하는 노동자들이 주를 이룬다. 광산노동자구, 수력노동자구, 임산노동자구 등 다양한 노동자구가 존재하며, 주로 군 단위에 조직되어 있다. 시 내부 또는 인근에 위치한 노동자구를 제외하고는 인구규모가 작은 특징이 있으며, 1995년 현재 남포와 개성직할시를 제외한 전 지역에 227개의 노동자구가 있다.

둘째는 집단배치 전략이다. 이 전략은 특정 지역에 있는 대도시 또는 복수의 도시에 보완적인 산업시설을 배치하여 하나의 도시군을 형성함으로써, 집적의 효과를 추구하려는 목적을 가지고 있다. 집단배치 지역은 주로 중심도시와 여러 위성도시들이 함께 발달한 공업지구를 일컫는다. 역내 인구가 많고, 대규모 산업 시설이 밀집되어 있을 뿐 아니라, 용수와 에너지원이 비교적 양호한 지역에 산업시설을 집단적으로 배치하는 특징이 있다. 집단배치 전략의 대표적 예로는 평양-남포공업지구, 청진공업지구, 함흥공업지구, 김책공업지구, 자강공업지구 등을 들 수 있으며, 각 공업지구의 특징은 <표 2>에 요약·제시되어 있다.

북한의 대표적인 공업지구는 역시 평양, 남포, 평성, 송림, 사리원 등으로 구성된 평양-남포공업지구이다. 평양-남포공업지구는 노동력이 풍부하고, 질이 높을 뿐 아니라, 교통, 공업용수 등 산업 입지 측면에서도 유리한 지역이다. 대동강 발전소(시설 용량 20만 kW)를 제외하고는 수력발전이 미약하기 때문에, 이를 보완하기 위하여 북한 최대규모의 북창화력발전소(1백60만 kW)를 포함, 평양화력발전소(50만 kW) 등 화력발전소가 집중적으로 건설된 지역이다. 평양의 기계제작공업, 남포의 제철·제강공

업이 대표적 산업이다. 특히 평양은 '조선의 심장이며 사회주의조국의 수도이며 우리 혁명의 발원지'로서 정책적 의도가 중요한 역할을 하고 있기 때문에(강근조·리혜경, 1986: 104), 북한 전체적으로는 중공업이 발달하고 경공업 수준이 매우 낮지만, 이 지역은 경공업이 동시에 발달하였다. 평양-남포공업지구는 섬유 공업, 식료품 공업, 일용품 공업, 신발 공업 등이 입지한 북한 최대의 경공업 지구이기도 하다. 이 지구는 지역내 분업도 발달하였다. 평양은 2차, 3차 가공업을 위주로 하며, 화학공업, 제철·제강 등 공해유발 업종은 남포, 송림 등 외곽으로 이전하거나 위성도시에 건설하였다. 또한 평양의 주변부는 공업지구, 과학지구, 문화지구 등으로 특화되어 있다. 평양의 위성도시들은 남한과는 달리 생산도시이며, 정책적으로 직장과 주거를 근거리에 배치한다는 점에서 침상도시는 원천적으로 존재하지 않는다.

〈표 2〉 북한의 주요 공업지구와 특징

지구명	중심도시	주요 업종	공업입지 여건	특징
평양-남포 공업 지구	평양, 남포, 평성, 송림, 사리원	종합공업지구 (중공업+경공업)	풍부한 노동력; 철광석, 석탄, 갈탄, 석회석, 금, 은 등 지하자원; 주요 철도, 도로 시발점; 대동강과 서해감문 용수; 북창, 평양, 동평양, 청천강 화력 발전	북한 최대의 공업 지구, 경공업 지구
청진 공업 지구	청진, 나진·선봉	제철, 제강, 기계화학, 화학 (섬유)공업	풍부한 노동력; 철광석, 갈탄, 석회석 등 지하자원; 두만강, 수성천 등 용수; 청진과 선봉화력발전, 허천강과 부령 수력발전	나진·선봉 경제특구화
함흥 공업 지구	함흥	화학공업, 기계공업	갈탄 등 지하자원; 성천강 용수; 장진강, 부전강 수력발전	종합공업지구화 진행
김책 공업 지구	김책, 길주, 단천, 허천	금속, 화학, 선박, 목재가 공업	지하자원과 임산자원 근접, 유연탄전, 마그네사이트, 비철금속; 남대천과 북대천의 공업용수; 허천강 수력발전	신흥공업 지구
자강 공업 지구	만포, 강계, 회천	군수공업	국방상 유리한 산악, 깊은 중심; 압록강과 장자강의 용수; 윤봉, 강계, 만포, 장자강 수력발전	북한 최대의 정밀공업 지구

자료: 통일원(1989)과 이희연 등(1997) 참조.

세 번째 산업배치 전략은 분산형 집중 배치전략으로서, 분산배치와 집단배치를 절충한 것이다. 이 전략은 다수의 산업시설을 하나의 도시에 집중적으로 배치시킴으로써, 지역적 분산의 효과와 집적의 이익을 동시에 추구하려는 전략이다. 분산형 집중 배치된 도시는 주로 중소형 도시로서, 기존의 도시 인구 및 배후지 자원을 주요 입지로 한다. 일제시대부터 발달된 도시 중 해방 후 상대적으로 낙후된 도시와 일부 신흥 도시들이 여기에 속한다. 혜산, 신의주, 해주, 원산 등은 기존의 산업 설비를 개·보수한 도시이며, 문천, 신포, 구성, 덕천 등은 지역적 균형을 고려하여 신설된 도시들이다. 물론 이 중에서 원산 지역과 신의주 지역은 집단배치 지역으로 볼 수 있으며, 안주와 순천 등도 평양-남포 공업지구와 인접되어 있기 때문에, 넓은 의미의 종합공업지구의 일부로 볼 수 있다.

3) 지역간 연계

북한의 지역간 상호의존 또는 연계성을 측정하기 위해서는 지역간 정보와 인적·물적 교류 정도에 대한 자료가 필요하지만 이런 자료를 얻는 작업은 쉽지 않다. 따라서 여기서는 교통연결망 연구를 통해 지역간 상호의존성을 간접적으로 알아보고자 한다.

먼저 북한의 교통은 철도가 중심이며, 철도교통이 비교적 잘 발달하였다는 점으로 보아, 북한의 지역간 연계는 주로 철도에 의존하고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 북한의 전체 물동량에서 철도운송이 차지하는 비율이 90%에 달한다.⁴⁾ 또한 다른 교통수단은 매우 낙후되어 있지만, 철도교통 시설은 상대적으로 잘 발달되어 있다. 구체적으로 철도 총연장이 5,112 km로서 남한의 6,554 km에 필적할 뿐 아니라, 철도차량 보유대수도 남한이 16,766량인데 반하여 북한은 23,340량에 달하고 있다 (통계청, 1996). 그리고 북한은 철도 수송능력을 제고하기 위하여 대부분의 간선과 지선을 전철화 하는데 지속적인 노력을 기울인 결과, 남한의 전철화 비율이 1995년 현재 8.5%에 불과한데 반하여, 북한은 이미 1985년 60.7%, 1995년 78.8%에 도달하였다. 현재 북한의 전철 총연장은 4,030 km로서 남한의 557 km와는 비교가 되지 않을 만큼 전철화가 잘 추진되었다.

4) 북한은 장거리 여객의 약 62%, 화물의 약 90%를 철도 수송에 의존하고 있으며, 이는 남한(93년)이 여객 25.7%, 화물 22.1%를 철도에 의존하고 있다는 점과 대비된다. 김한태(1994) 참조.

북한의 철도망은 크게 서해안 지대를 잇는 경의선, 동해안을 잇는 원라선, 동서를 횡단하는 평원선을 주축으로 하고, 북부내륙을 순환하는 북부순환계 선로와 황해남북도를 순환하는 서부순환계 선로로 구성되어 있다. 경의선은 개성-사리원-평양-안주-신의주를 연결하는 전장 428 km의 서해안 간선철도이며, 원라선은 원산-함흥-김책-청진-나진·선봉을 연결하는 전장 819 km의 동해안 간선철도이다. 그리고 평원선은 평양과 원산간 206 km의 철도로서 경의선과 원라선을 연결시켜주는 역할을 하고 있다. 경의선, 원라선, 평원선은 일제시대에 개설된 철도로서 지금도 북한에서는 가장 많은 물동량을 소화하고 있다.

이밖에 북한은 중부 내륙지방을 남북으로 관통하는 백두대간에 의해 분단된 동서지역간 수송난을 타개하기 위하여 청년이천선(황북 평산-강원 세포간 163 km)을 1972년 완공하였으며, 순천-강계-혜산-무산-나진·선봉 등 북부 내륙지역을 연결하는 철로를 단계적으로 건설하였다. 또한 혜산-길주간 142 km에 달하는 백두산청년선을 건설하여 개마고원을 관통하고 있다. 그러나 신설 철도는 물동량 수송에서 차지하는 비중이 그다지 높지 못한 것으로 보인다.

북한의 『토지법』(북한, 1977)에 의하면, “도로는 인민경제 동맥의 중요 구성 부분이며 나라의 경제 발전 수준을 보여주는 중요한 척도의 하나”라고 규정되어 있지만, 도로교통은 매우 취약한 실정이다. 북한의 도로는 원래 철도 수송의 보조 수송 수단으로 개발되었으며, 70년대 이후 철도 수송이 폭주함에 따라 정비가 이루어지기 시작하였지만, 여전히 철도와 연계한 단거리 수송을 주로 담당하고 있다(오재학, 1994; 정필수, 1996; 박송동, 1997). 고속도로의 경우도 콘크리트로 포장되어 있어서 승차감이 떨어질 뿐 아니라, 우마차와 통행이 혼합되고, 따라서 평균 50 km 이상의 속도로 주행하기가 어려운 것으로 알려지고 있다.

북한의 도로 총연장은 60,538 km에 달하고 있지만, 대부분의 도로는 비포장 도로로서, 교통소통이 원활하지 못한 것으로 보인다. 구체적으로 북한의 도로는 ‘규모와 사명’에 따라 고속도로와 1급에서 6급까지의 도로로 구성되어 있는데, 1-3급 도로의 포장률은 약 13%에 불과하며, 중앙과 도 소재지를 연결하는 1급도로의 포장률도 40%에 불과한 실정이다.

북한은 1980년대에 들어서부터 도로의 고속화를 적극 추진하여 현재 북한에는 평양-순안, 평양-원산, 평양-남포, 평양-개성, 원산-금강산, 평양-향산, 사리원-신천 등 총 7개 노선에 682 km의 고속도로가 건설되어 있다. 이들 도로는 원산-금

간선 선을 제외하고는 모두 서부지역에 있거나 평양과 직접 연결되는 특징을 가지고 있다. 국도급 간선도로망은 신의주-평양-개성의 서부간선도로, 고성-원산-청진-나진·선봉-온성 간의 동부해안간선도로, 평양-원산간의 동서횡단도로, 신의주-온성 간의 북부동서횡단도로가 있다. 이러한 간선도로는 중국이나 러시아 등 대륙과의 연결 목적, 그리고 군사·정치적 목적으로 이용되고 있으며, 2차선이 대부분이다 (이희연·홍현철·최재현, 1997).

결국 주요 교통수단에 의한 북한의 지역간 연결망은 평양을 중심으로 방사선으로 형성되어 있다고 볼 수 있다. 대부분의 간선철도는 평양을 통과하며, 주요 도로의 경우도 유사하다. 특히 고속도로망은 평양을 중심으로 형성되어 있음을 명확히 확인할 수 있다. 이렇게 볼 때, 북한은 평양지역을 중심부로 하여 통합되어 있다고 할 수 있다. 그러나 철도수송이 벌크 화물과 장거리 수송을 위주로 한다는 점, 그리고 단거리 수송을 주로 담당하는 도로가 발달되지 못했다는 점으로 보아 평양 이외의 지역은 지역간 연결망이 잘 형성되지 않았다고 볼 수 있다.

4. 북한 지역체계의 특징

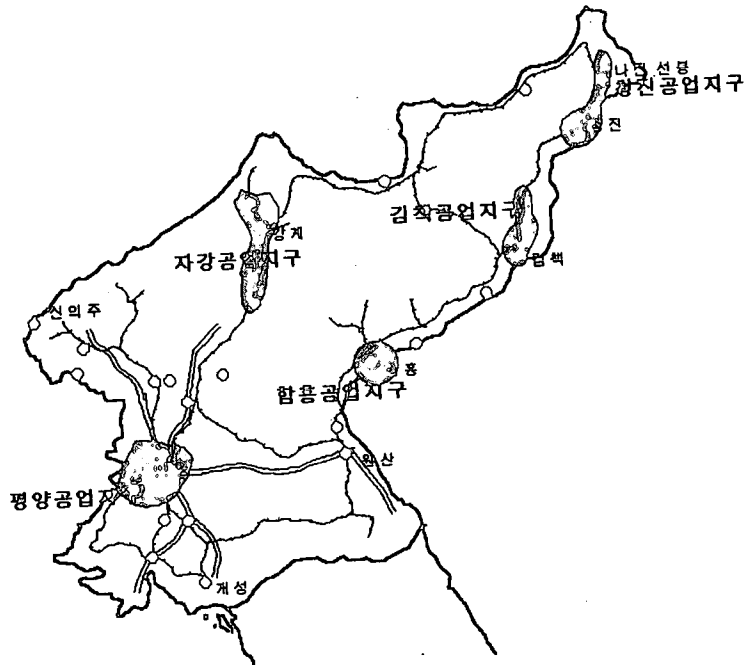
1) 북한의 지역체계

북한의 지역체계와 그 변동은 다음과 같이 요약할 수 있다. 북한은 초기 산업화 과정에서 도시가 상당히 빨리 성장하였으나, 70년대가 지나면서 산업화가 지체되고, 이와 병행하여 도시화 과정이 거의 정체되어 있다. 북한의 도시를 규모별로 볼 때, 중소규모 도시 위주로 발달하였지만, 평양은 상대적으로 큰 도시로 성장하였다.

북한 지역체계의 최정점에는 평양이 위치하고 있음을 부인할 수 없다. 평양은 인구가 약 357만 명으로 다른 도시와 비교할 수 없을 만큼 규모가 클 뿐 아니라, 대부분의 중앙 행정기관과 주요 산업시설이 밀집해 있으며, 고속도로 등 주요 도로와 철도가 평양을 중심으로 방사선형으로 퍼져 나간다. 주변의 위성도시를 포함할 때, 북한에서 차지하는 평양 대도시 지역의 비중은 남한과 비교하여 손색이 없다. 구체적으로 평양과 남포, 순천, 평성, 송림 등 근교 도시의 인구 합은 북한 전체 도시인구의 44.7%에 해당하며, 여기에 덕천, 안주, 사리원 등 원교 도시의 인구를 포함할 경우 수도권 도시인

구는 전체 도시인구의 과반수가 된다.⁵⁾ 그리고 북한은 강력한 중앙집권제를 실시하고 있다는 점에서 볼 때, 평양은 북한의 지역체계를 거의 전적으로 통제·조정·통합하는 역할을 수행하고 있음이 확실하다.

북한의 인구와 산업 시설의 분포, 그리고 교통망을 기준으로 한 지역체계는 <그림 1>에 제시되어 있다. <그림>에 나타나 있듯이, 북한의 지역체계는 비교적 균형있게 발달해 있기는 하지만, 크게 3개의 축으로 형성되어 있음을 알 수 있다. 첫째는 서해안 축으로서, 개성-평양-신의주를 연결하며, 중국으로 이어지는 축이다. 이 지역은 노동력이 풍부할 뿐 아니라, 교통이 발달하여 있다. 평양 이남 지역은 군사적 이유로 발



<그림 1> 북한의 지역체계 : 주요 공업지구와 교통망

5) 김두섭, 앞의 논문, 81쪽.

달이 낙후되어 있지만, 평양 이북 지역은 중화학 공업이 발달하였을 뿐 아니라, 평양을 중심으로 경공업 활동도 활발한 편이다. 수풍 수력발전소가 입지한 평북지역을 제외하고는 에너지가 부족한 지역이다. 그러나 북한에서 신설한 대부분의 화력발전소는 평양 인근에 건설되었을 만큼, 서해안 지역 특히 평양 지역은 정책적으로 북한의 핵심 지역으로 대접받고 있다.

두 번째 축은 동해안 축으로서, 원산-함흥-청진-나진·선봉을 연결하며, 러시아로 이어지는 축이다. 이 지역은 일제시대부터 공업이 발달하였으며, 해안선을 따라 도시가 분포되어 있다. 인구와 자원, 그리고 전력 등 입지요인이 있지만, 해방 후 상대적으로 낙후되어 있다. 주로 중화학 공업이 입지해 있으며, 경공업은 발달하지 못하였다. 철도와 도로로 연결되어 있지만, 기능적 통합도 비교적 약한 편이다.

세 번째 축은 회천-강계-만포를 연결하는 내륙축이다. 이 지역은 인구, 교통 측면에서 볼 때 산업입지로는 부적합한 지역이다. 그러나 내륙에 위치함으로써 중심이 깊고, 또한 산악지역이기 때문에 쉽게 접근할 수 없다. 따라서 병기 생산 공업 등 북한 최대의 정밀공업지역으로 발달하였다. 최근 평양-향산간 고속도로가 완공됨에 따라, 평양과의 연계성이 한층 증대된 지역이기도 하다.

2) 남북한 지역체계의 유사성

북한의 지역체계는 남한의 지역체계와 많은 유사성을 가지고 있지만, 그 중에서도 지역적 불균형과 전통적 도시의 성장을 대표적 유사성으로 꼽을 수 있다. 구체적으로 남한에서 인구와 산업시설이 수도권에 집중됨으로써 서울이 종주도시화하고 광역화한 것과 마찬가지로, 북한에서도 평양의 종주도시화와 대도시화가 진전되었다. 또한 해방당시 존재하였던 도시들이 대부분 성장한 남한과 마찬가지로 북한에서도 기존 도시들이 비교적 빠른 속도로 성장하였다.

(1) 종주도시화 : 종주도시화는 한 국가의 인력, 투자, 소비가 하나의 도시에 집중되는 현상으로서, 주로 경제적으로 낙후된 사회에서 발생하는 병리적 현상으로 알려져 있다. 차위도시에 대한 순위도시의 배수(P_1 / P_2)로 측정된 남한의 도시종주도가 약 2.7인 반면, 북한의 경우는 약 4.2로서 평양이 서울보다 종주도가 더 높은 도시이다.⁶⁾

(2) 평양권 도시의 집적과 근교화 : 도시성장은 필연적으로 지리적 확산을 수반하게 되는데, 북한에서도 평양을 중심도시로 하여 도시집적 현상을 보이고 있다. 북한에서는 평양시의 비대화를 막기 위하여 1960년대부터 적극적으로 위성도시를 건설하기 시작하였다. 성문, 승호, 룡성, 순안, 중화, 강남 등은 평양시의 내부 위성도시이며, 남포직할시, 평안남도의 평성, 순천, 안주, 덕천, 그리고 황해북도의 송림과 사리원 등이 평양의 외부 위성도시를 형성하고 있다.

(3) 전통적 도시의 성장 : 전통적 도시라 함은 일제시대 혹은 그 이전부터 존재하였던 도시를 일컫는다. 해방당시 인구 5만 이상이었던 평양, 청진, 신의주, 원산, 함흥, 해주, 남포(진남포), 개성, 김책(성진) 등 전통적 도시는, 비록 순위규모가 바뀌었지만, 모두 인구 20만 이상의 도시로 성장하였다. 또한 나진·선봉과 사리원 등 신흥 도시인 경우도 대부분 일제시대에 도시의 형태를 갖추고 있었다.

전통적 도시들은 대부분 서해안 평야지대와 동해안을 따라 평지에 분포되는 특징을 가지고 있다. 서해안 도시는 사리원-평양-신의주를 연결하는 축선상에 위치해 있으며, 일제시대 농산물의 집산지로서 또한 중국대륙으로 연결되는 교두보로 역할을 하였다. 동해안 지역의 도시는 강원도의 원산, 함경남도의 함흥, 신포, 대천, 그리고 함경북도의 김책, 청진, 나진·선봉 등이 여기에 속한다. 동해안축 도시도 비교적 빨리 성장한 것은 사실이지만, 도시가 선택적으로 성장하였다는 점에 주목하여야 한다. 구체적으로 원산, 함흥, 청진 등은 해방 전에도 큰 도시였을 뿐 아니라, 오늘날에도 함흥과 청진은 각각 북한의 제3, 제4의 도시로 성장하였다. 그러나 해방 당시 북한 10대도시에 속했던 김책(성진)과 나진은 비교적 느리게 성장하였다. 동해안축 도시들의 성장속도는 어느 정도 평양과 연계되어 있느냐에 따라 결정되는 듯 하다. 구체적으로 원산과 함흥은 철도와 간선도로를 통하여 평양과 직접 교류할 수 있기 때문에 성장속도가 빨랐지만, 다른 도시들은 평양으로부터 거리가 멀기 때문에 그만큼 성장속도가 느린 것이다.

-
- 6) 물론 서울의 경우 주거지가 시역을 크게 벗어나는 '과소경계(underbounded)' 된 도시이며, 평양은 시 내부에 농촌지역까지 포함하는 '과잉경계(overbounded)' 된 도시라는 점에서 범정시의 인구만을 가지고 비교하는 것은 무리일 수 있다.

3) 북한 지역체계의 특징

북한의 지역체계는 남한과 비교하여 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

(1) 중소도시 중심의 도시화 : 북한 도시화에서 가장 큰 특징중의 하나는 대도시 성장이 정체되어 있다는 점이다. 북한에 1백만 명을 상회하는 도시는 평양밖에 없다. 이는 남한의 경우 1백만 이상 대도시가 도시화를 선도했다는 점과 대비된다. 또한 남한의 경우 울산과 포항 등 공업도시와 성남 등 서울의 위성도시가 50만 명 이상으로 급성장한 것과는 달리, 순천을 제외하고는 단천, 덕천, 안주, 개천, 회령, 문천 등 신흥도시 중 어느 도시도 50만 명 이상으로 성장한 도시가 없다.

(2) 자강도 도시의 발달 : 자강도는 북한에서 함경남도 다음으로 도시화 수준이 높은 도이며, 평양과 남포를 평안남도에 포함시킬 경우는 3번째로 도시화 수준이 높은 도이다.⁷⁾ 해방 전에는 하나의 도시도 없었던 인구 저밀도 지역이지만, 지금은 강계, 만포, 희천 등 3개의 도시가 발달하였다. 자강도는 내륙지역에 위치하고 산악이 많아 접근도가 낮은 지역으로서 도시입지로는 적절하지 못함에도 불구하고, 도시가 발달하였다는 점에서 북한 도시화의 한 특징이라고 할 수 있다.

(3) 휴전선 인근 지역 도시의 낙후 : 북한 지역체계의 또 다른 특징으로는 휴전선 인근 지역의 도시가 발달하지 못하였다는 점이다. 대표적으로 개성을 들 수 있는데, 개성은 해방당시 7만 명을 상회하는 도시였으나, 50년 동안 거의 순이동이 없이 특별히 관리되는 직할시가 되었다. 또한 황해남북도의 경우도 평양 인근을 제외하고는 신도시가 하나도 발생하지 않았으며, 과거의 강원도 지역에는 하나의 도시도 없다. 이는 전시에 대비하여 휴전선 인근의 도시성장을 정책적으로 억제하였음을 보여주는 것이다. 그러나 최근 평양-개성, 원산-고성을 연결하는 고속도로가 개통되었으며, 장차

7) 도별 도시화 수준에 대한 자료는 획득할 수 없다. 법정시(法定市) 거주 인구만을 대상으로 할 경우 1987년 도별 시 거주 인구비율은 함경남도(44.9% 도시거주), 자강도(40.4%), 함경북도(39.3%), 평안남도(37.6%) 순이며, 평양과 남포의 인구를 평안남도에 포함시킬 경우 평안남도의 시 인구비율은 69.3%이다(Eberstadt and Banister, 1992).

통일이 되거나 남북한 교류가 활성화된다면 도시가 빠른 속도로 성장할 수 있는 잠재력을 가지고 있는 지역이기도 하다.

(4) 도시간 연계성 미약 : 마지막으로 북한 지역체계의 특징으로는 폐쇄적·자족적 도시의 발달을 들 수 있다. 근대 도시는 민족국가의 형성과 더불어 성곽이 해체되고, 도시간에는 도로망을 통하여 잉여가 교환되는 상호의존적 체계를 특징으로 하고 있다. 북한의 경우 평양 인근의 도시는 비교적 잘 통합되어 있는 것으로 보이나, 다른 지역의 도시는 상대적으로 고립된 활동을 하고 있는 것으로 보인다. 이는 북한의 지역개발정책이 군 단위의 자족적 발달전략을 추구하였기 때문이다.

5. 남북한 지역통합 방안

남북한은 분단 이후 각각 독립된 지역체계를 발달시켰다. 북한의 경우 평양을 중심으로 U자형 축을 형성하고 있는데, 평양과 각각 원산, 개성, 그리고 신의주를 연결하는 축이 비교적 잘 발달되어 있다. 특히 서해안 지역은 평양을 중심으로하는 북한 최대의 공업지역으로 발달해 있다. 그러나 원산-나진·선봉을 연결하는 동해안축은 상대적으로 열악한 상태에 놓여있으며, 휴전선 인근 지역은 군사전략상 미개발의 상태로 남아있다.

남한의 경우 서울을 정점으로 하는 삼각형(Δ) 모양의 개발축을 형성하고 있는데, 간선축으로는 서울-부산을 잇는 경부축이 확립되어 있고, 서울-목포를 잇는 축도 비교적 잘 확립되어 있다. 그리고 목포(광주)와 부산을 잇는 남해안축은 경부축과 호남축을 연결시켜주는 보조축으로서의 역할이 점차 증가하고 있다. 아직 남한에서 잘 확립되지 않은 축은 동해안 축이다.

남북한의 지역통합은 궁극적으로 국토공간의 기능적 통합을 향상시킨다는 목표 아래 적어도 다음과 같은 3개의 원칙을 가지고 이루어져야 한다. 첫째, 국토의 균형적 발전을 도모하고, 남북간 통합성을 증진시키는 방향으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 남북한 모두 낙후지역에 대한 투자가 고려되어야 하지만, 특히 북한지역의 개발에 우선 순위를 줌으로써 한반도의 공간적 이중구조를 해소하여야 한다.

둘째, 통일한국의 공간구조는 대외연계성을 고려해야 한다. 통일이 이루어질 때 -

또는 남북한 관계가 획기적으로 진전될 때 - 남북한의 공간구조는 새로운 차원을 내포하게 된다. 즉, 북한의 경우 대외 의존도가 더욱 높아질 것이며, 남한의 경우는 육로를 이용하여 대륙과 연결되는 기회를 갖게 될 것이다. 따라서 기존의 일본, 미국, 동남아 등과의 해양축은 물론 중국과 러시아 등으로 연결되는 대륙축을 고려해야 한다.

셋째, 남북한 지역통합 정책은 효율성을 중시하면서 실천 지향적으로 접근해야 한다.⁸⁾ 이를 위하여 기존 북한의 공간구조를 최대한 활용해야 하며, 환경, 기술, 인구, 사회조직 등 생태학적 요인을 고려해야 한다. 또한 지역정책은 가용자원을 어느 정도 동원할 수 있느냐에 의하여 영향을 받기 때문에, 단계적으로 추진할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

그러면 구체적으로 상호 독립적으로 발달한 남북한 지역체계를 어떻게 통합해야 할 것인가? <그림 2>에는 장기적으로 지향해야할 균형적 국토공간의 개발·통합 모델을 제시하고 있다. 중단기적으로 북한 지역은 서울-개성-평양-신의주를 잇는 서해안축이 우선적으로 고려되어야 한다. 이 지역은 인구, 산업, 교통 등 제반 측면에서 가장 연결이 용이한 지역일 뿐 아니라,⁹⁾ 남한의 주요 산업지역을 연결하는 간선축으로서의 잠재력을 갖고 있다. 이런 맥락에서 볼 때, 한반도의 간선축은 역Y자 형으로서, 경부축과 호남축이 서울을 매개로하여 평양-신의주와 연결되고, 중국 대륙으로 이어지는 축이 될 것이다.

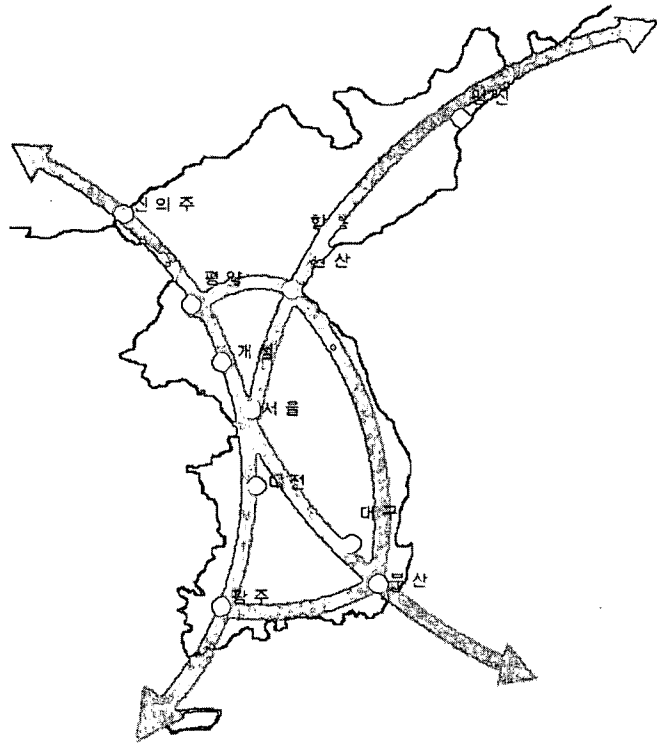
원산-함흥-청진-나진·선봉을 연결하는 동해안 축은 중단기면에서 현재의 축선상의 도시를 자족적 유형으로 개발하는 방안이 효율성 면에서 유리할 것이다. 왜냐하면 현재 자족적 도시체계를 가지고 있을 뿐 아니라, 교통도 덜 발달되어 있기 때문이다. 그러나 중장기적으로 북한의 동해안 도시를 연결하여 간선축화하고, 서울지역과 직접 연결하는 것이 바람직하다.¹⁰⁾ 그렇게 되면, 한반도의 간선축은 남한의 경부축과 호남축 그리고 북한의 서해안축과 동해안축이 서울을 중심으로 X자형으로 결합되며,

8) 효율성 원칙이 반드시 균형 원칙과 모순되는 것은 아니다. 균형은 현실적으로 가능하지 않을 뿐 아니라, 장기적으로 도달하고자 하는 목표일 따름이다. 따라서 장기적으로는 균형을 지향하는 정책을 추진하되, 단기적으로는 가용자원을 고려하여 효율성에 우선순위를 두는 것이 바람직하다. 고성호(1995b) 참조.

9) 여기에서 의미하는 '연결'은 단순히 단절된 교통·통신망의 복원 또는 신설을 의미하는 것이 아니라, 인구와 산업 시설을 배치하는 기간축의 설정을 의미한다. 물론 교통·통신망과 인구·산업시설의 분포가 밀접한 관계에 있음은 인정되어야 한다.

북쪽으로는 중국과 러시아로 진출하는 축이 설정된다.

X자형 개발 전략의 가장 큰 문제점은 서울 지역에 대한 압박이다. 한반도 전체 지역이 서울과 연결됨으로써 서울에 기능과 인구가 집중되고, 따라서 현재도 과부하상태인 서울의 도시문제를 더욱 악화시킬 우려가 있다. 이 문제는 좀더 구체적으로 검토해볼 가치가 있을 것이다. 초보적 차원에서 논의하자면, 서울-평양 지역을 집중 개발



〈그림 2〉 남북한 지역통합 모델

- 10) 국토개발연구원의 “21세기의 국토구상(안)”은 남북한의 동해안을 직접 연결하고 서울-원산축은 배제하고 있다. 이 안은 한반도의 지리적·사회경제적 중심지인 서울이 북한의 동해안축과 직접 연결되지 않음으로써 지역통합의 기능적 문제를 내포하고 있으며, 남북한의 동해안을 직접 연결하고자 하는 것은 장기적 목표에 불과할 뿐이라는 점에서 단기적으로 실천적 문제를 안고 있는 것으로 보인다. 국토개발연구원 (1998) 참조.

함으로써 서울에 대한 압박을 감소시키고, 좀더 작게는 서울-인천-개성을 연결하는 소삼각권을 개발함으로써 장기적으로 동아시아의 중심지(hub center)로 개발해나가는 방안을 검토할 수 있다. 혹은 좀더 과감하게 서울로부터 행정기능을 분리시키는 방안도 고려해볼 수 있다.

지역집중의 문제를 해결하고 국토의 균형적 발전과 통합을 위해서는 장기적으로 낙후된 지역에 대한 투자·개발을 고려해야 한다. 이런 측면에서 남해안축을 개발하여 남부 지역의 동서를 연결시키는 기간축으로서의 역할을 강화할 필요가 있다. 또한 남한의 동해안 축을 장기적 측면에서 단계적으로 개발하여 부산-나진·선봉 간을 완전히 연결하는 동해안축 신설을 고려해야 한다. 이와 같이 볼 때, 결국 서울-부산, 서울-목포를 신의주로 연결하는 역Y자형이 중단기 개발축이 될 것이며, 중장기적으로는 X자형(부산-신의주축과 목포-나진·선봉축)이 한반도의 핵심축을 이루고, 남해안축과 평양-원산 축은 보조축으로서의 역할을 하게 됨을 의미한다. 그리고 장기적으로 남한의 동해안이 하나의 축으로 개발되고 북한과 연결되면, 한반도의 인구와 산업시설을 지역적으로 균형있게 배치시키는 기본 골격이 완성될 것이다.

6. 결 론

이 연구의 목적은 북한 지역체계의 특징을 이해하고, 남북한 국토공간을 하나의 기능적 단위로 통합할 수 있는 방안을 모색하는데 있다. 북한의 지역체계는 수위도시인 평양이 다른 도시와는 비교할 수 없을 만큼 큰 도시로 성장하였으며, 대도시권을 형성하고 있다. 이는 남한의 서울이 대도시화하고 수도권에 인구와 산업시설이 집중된 것과 비교해 볼 때 남북한간 유사점이라고 할 수 있다.

북한의 지역체계는 중소도시를 중심으로 하여 3개의 축으로 구성되어 있다. 첫째는 개성-평양-신의주를 연결하는 서부지역으로서, 이 지역은 평양-남포를 중심으로 인구와 산업시설이 밀집되어 있을 뿐 아니라, 도시간 연계성도 비교적 잘 이루어진 지역이다. 둘째는 원산-청진-나진·선봉을 연결하는 동해안축으로서 개별도시는 비교적 성장하였으나 도시간 연계가 미약한 지역이다. 셋째는 희천-강계-만포를 연결하는 내륙축으로서 열악한 입지 조건에도 불구하고 도시가 발달한 지역이다. 서부지역의 도시는 도시간 연계성이 비교적 잘 이루어진데 반하여, 다른 지역의 도시들은

‘자족적’ 유형을 보여주고 있다. 이는 남한의 도시가 상대적으로 분화되고 상호의존적으로 발달하였다는 점과 대비된다.

이 연구에서는 남북한 지역체계의 특징을 감안하여, 남북간 지역통합을 이루기 위해서 고려해야할 원칙으로서 균형성(통합성), 대외연계성, 그리고 효율성을 제시하였다. 이를 바탕으로 장기적으로 균형을 지향하면서, 단기적으로는 효율성 위주의 통합 정책을 실시할 것을 제시하였다. 구체적으로 중단기적으로 북한의 서해안축을 남한의 삼각축(서울·부산·광주)과 연결시키고, 중장기적으로 북한의 동해안축을 연결시키며, 장기적으로는 남한의 동해안축을 개발하여 균형적 국토개발을 추구하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

이 연구에서는 북한 지역체계의 특징을 이해하는데 주안점을 두었으며, 남북한 지역통합 방안은 부차적으로 다루어졌다. 따라서 통합방안은 ‘거시적’ 차원에서 제시되었으며, 도시별로 세분화된 산업배치 등 구체적인 통합방안은 좀더 연구되어야 할 과제로 남겨두었다.

참고문헌

- 강근조·리경혜(1986), 《평양의 어제와 오늘》, 평양 : 사회과학출판사.
- 고성호(1996), “북한의 도시화 과정과 특징”, 《통일문제연구》 8(1) : 137 - 157.
- (1995a), “북한의 도시정책 : 이념적 목표와 불균형”, 통일원 편, 《'95 북한 및 통일연구논문집(I) : 북한의 정치·행정분야》 373 - 430.
- (1995b), “인간생태학의 인식론적 특징”, 《사회과학》 34(1) : 161 - 179.
- 국토개발연구원(1998), “21세기의 국토구상(안) : 대통합을 향한 국토비전”, 국토개발연구원 심포지움 부속자료.
- 김두섭(1995), “북한의 도시화와 인구분포 : 남한과의 비교”, 《한국인구학회지》 18(2) : 70 - 97.
- 김문조·조대엽(1994), “북한의 도시화와 도시문제”, 김문조 편, 《북한사회론》, 나남, pp. 11 - 63.
- 김한태(1994), “북한의 철도현황”, 《북한연구》 5(4) : 190 - 206.
- 남영우(1988), “한국도시의 연결체계 : 전화통화량을 지표로”, 《국토계획》 23(2) : 41 - 53.
- 박송동(1997), “북한의 사회간접자본 현황(II) : 도로”, 《통일경제》 31 : 109 - 119.
- 북한(1977), 《조선민주주의인민공화국 토지법》.
- 여홍구·이춘호(1989), “도시간 상호작용패턴 및 도시체계분석에 관한 연구”, 《국토계획》 24(1) : 5 - 26.
- 엄형민(1994), 《북한의 국토개발: 도시와 교통을 축으로》, 공보처.
- 오재학(1994), “북한의 도로·철도 현황과 남북한 육상교통체계 연결방안”, 《북한연구》 16 : 28 - 43.
- 이희연·홍현철·최재현(1997), “통일을 대비한 북한지역의 국토공간 개발방안에 관한 연구”, 건국대 한국문제연구원 편, 《한반도 통일론 : 전망과 과제》, 서울 : 건국대출판부, pp. 377 - 437.
- 정필수(1996), “북한의 운송 및 인프라 체계 연구”, 《통일경제》 18 : 50 - 60.
- 주경식(1983), “한국의 도시화와 도시체계”, 《국토계획》 18(2) : 133 - 155.
- 최진호·고성호(1997), “대도시 지배와 한국의 도시체계”, 《한국사회학》 30(겨울호) : 703 - 730.
- 통계청, 《인구주택총조사보고서, 1995》.
- (1996), 《남북한 경제사회상 비교》.
- 통일원(1996), 《북한경제통계집》.
- (1989), 《북한산업지리 연구》.

- Duncan, Otis D., W. R. Scott, Stanley Lieberman, Beverly Duncan, and Hal Winsborough(1960), *Metropolis and Region*, Baltimore : Johns Hopkins Univ. Press.
- Eberstadt, Nicholas and Judith Banister(1992), *The Population of North Korea*, Berkeley, CA : Univ. of California Press.
- Eberstein, Isaac W. and W. Parker Frisbie(1982), "Metropolitan Function and Interdependence in the U.S. Urban System", *Social Forces* 60 : 676 - 700.
- Hawley, Amos H.(1986), *Human Ecology : A Theoretical Essay*. Chicago : Univ. of Chicago Press.
- (1981), *Urban Society : An Ecological Approach*, 2nd ed., New York : Ronald Press.
- (1950), *Human Ecology : A Theory of Community Structure*, New York : Ronald Press.
- Jaret, Charles(1983), "Recent Neo-Marxist Urban Analysis", *Annual Review of Sociology* 9 : 499 - 525.

Abstract

The Characteristics of North Korean Regional System and South-North Regional Integration

Sung - Ho Ko

This study focuses on understanding the characteristics of North Korean regional system and suggesting South-North regional integration policies as a functional unit. Due to the lack of systematic and reliable data on North Korean sub-regional units, regional system, with special reference to differentiation, interdependency, and urban dominance, is examined on an exploratory level.

North Korean regional system appears to consist of i) western axis, connecting Kaesong-Pyongyang-Shinuiju, ii) East Sea axis, connecting Wonsan-Chongjin-NajinSunbong, and iii) inland axis, connecting Huichon-Kanggye-Manpo. North Korean regional system appears not to be well integrated in that cities, except for the western region, are relatively less differentiated and less interdependent among one another. Nonetheless, Pyongyang emerged as a primate city, directly controlling and coordinating the entire cities of North Korea. This finding is consistent with the nature of North Korean regime that is a highly centralized socialist economy, pursuing 'self-contained' urban development.

This study suggests stages of functionally integrating South-North Korean regional systems on the basis of the principles of regional balance, external linkage, and efficiency. More specifically, it is suggested that the western axis of North Korea and the triangular axis of South Korea be connected immediately ; the next comes the development and integration of the East Sea axis of North Korea ; and finally, the development of the East Sea axis of South Korea to reach a balanced development and integration of the entire region on the peninsula.

Key words : North Korea, unification, regional system, regional integration, city