

요 약

SUMMARY

1. 연구의 개요

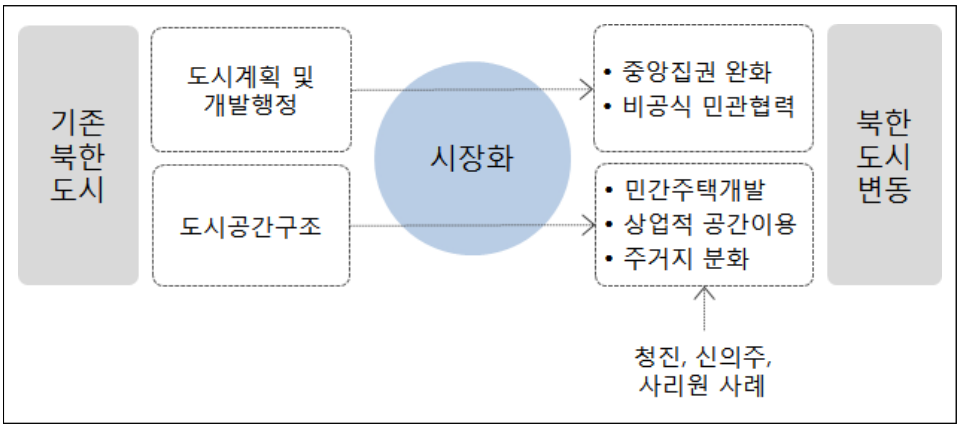
- 본 연구는 최근 시장화라는 사회경제적 변화에 따른 북한 도시변동의 실태를 분석하고 그것이 향후 남북협력에 갖는 함의를 파악하는 것을 목적으로 함
 - 북한의 ‘시장화’는 그동안 국가중심의 경제운영체계가 사(私)경제 중심의 운영체계로 변화하는 것을 의미
 - 본 연구는 이러한 사회경제적 변화가 도시에 어떠한 영향을 미치는지, 공간구조, 계획체계, 개발관행 등을 통해 파악하는 것을 목표로 함
 - 또한 기존의 사회주의 국가의 도시변동과의 비교를 통해 북한 도시변동이 갖는 의미를 파악하고 향후 전개방향을 예측하고자 함
- 탈북자 심층면접과 도면분석을 활용하여 북한의 도시변동, 구체적으로 도시계획체계, 도시개발방식, 그리고 도시공간구조의 변화 양상을 파악
 - 탈북자 면접은 체계적인 샘플링 과정을 거쳐 도시계획 및 개발 분야 종사자를 선별하여 진행
 - 기존의 북한의 지도자료 및 구글영상자료를 활용하여 도면분석
 - 청진, 신의주, 사리원 세 개 도시를 사례지역으로 도시공간구조 변화와 시장화의 영향 정도를 파악
- 본 연구는 기존의 북한 도시를 정태적으로 파악하는 기존 연구의 관점을 벗어나서 최근 북한 도시계획의 실태분석 및 변화과정을 동태적으로 이해
 - 북한 도시의 향후 변화과정을 예측하고 정책과제를 도출

2. 북한 도시변동에 대한 개념적 검토 : 분석틀의 구성

- 일반적으로 사회주의 국가의 도시는 자본주의 국가의 도시와는 다른 공간적 특질을 지니는 것으로 평가됨. 다음은 사회주의 도시의 대표적인 특징이라 할 수 있음
 - 낮은 수준의 도시화
 - 대규모 공공공간 및 상업기능의 미발달
 - 도시와 교외지역의 명확한 경계가 존재하며 교외개발이 제한됨
 - 공간적·사회적 불평등의 최소화
- ‘탈사회주의 도시’도 다양한 유형이 있어 일반화가 어렵지만, 일반적으로 다음과 같은 특징을 지니고 있는 것으로 논의됨(체코 프라하의 예)
 - 중심지의 상업화 : 상업기능이 증가(오피스, 소매점, 음식점, 호텔 등)하며, 주거기능이 감소하고 역사유산 훼손, 자동차 교통의 증가
 - 내부 시가지의 재생 : 내부 시가지의 물리적인 개선이 나타나지만 이는 공간적으로 매우 불균등하게 전개됨. 재생은 소매 비즈니스가 활성화된 가로변, 대규모 오피스가 개발된 부도심에 집중
 - 외부 시가지의 교외화 : 기존의 도심에 집중되어 있던 인구패턴을 변화시킴
- 북한 도시는 사회주의적 성격과 북한의 독자성이 결합한 성격을 가지며, 다음과 같은 특징을 지님
 - 도시중심부 상징공간 조성 : 도시중심에 김일성 동상, 혁명사적관, 조선노동당사 등을 우선적으로 건설하고 그 주변에 광장과 공원 조성
 - 살림집 및 거리 건설 : 도시 내 거리는 도로주변을 따라 건물을 배치하는 ‘살림집의 주변식 배치방법’을 통해 형성
 - 공공건물 건설 : 공공건물은 여러 사회정치생활을 보장하는 대중적인 건물로 중요성을 가짐
 - 산업시설 건설 : 산업시설이 주거지와 분리된 지역에 대규모로 조성되어 있으며 각 공장·기업소별 계획에 의거하여 건설
 - 도시녹지 조성 : 도시녹지체계를 조성하며 시내의 공원, 유원지를 조성

- 북한은 최근 시장화의 진전에 따라 심대한 사회경제적 변화를 경험하고 있으며 도시계획 및 공간구조에도 일정 정도 영향을 미치고 있음
 - 북한의 시장화는 1990년대 ‘고난의 행군’ 이후 국가를 단위로 하는 국민경제의 순환구조가 붕괴되면서 자구책으로 시장경제를 일정 부분 용인하면서 시작. 북한 당국은 2002년 「7·1 경제관리개선조치」를 통해 시장메커니즘을 공식화
 - 이상의 조치에 따라 경제 영역에서는 시장원리가 북한사회를 작동시키는 새로운 원리로 부상하여, 평균주의 분배원칙 대신, 성과급제 및 독립채산제 등 실적과 실리를 중시하는 경제운영원리 형성
 - 사회 영역에서는 조직 연대보다 개인 연대가 중요시 되고, 사회구성원의 의식 변화와 함께 물가 폭등, 빈익빈 부익부 현상 확산
- 본 연구는 크게 도시계획·도시개발행정과 도시공간구조라는 두 개의 분야가 시장화 상황에 직면하여 어떠한 변화를 경험하고 있는가를 파악하고자 함
 - 도시계획 및 개발행정 부문에서 중앙집권의 완화, 비공식적 민관협력 증대
 - 도시공간구조 부문에서 민간주택개발, 상업적 공간이용 확대, 주거지 분화

그림 본 연구의 분석틀



3. 북한의 도시화와 도시건설의 흐름

- 북한의 도시인구는 약 1,415만 명으로 전체 인구 2,335만 의 약 58%로 추정되며, 이는 남한의 1970년 도시화 수준과 유사(2008년)
 - 인구 12만명의 만포시부터 326만명의 평양시까지 총 27개 도시가 존재
 - 일반도시에서도 농촌인구가 전체 도시인구의 약 19%를 차지하는 등 북한의 도시는 도농통합형 특성을 가짐
 - 북한 도시별 인구변동을 살펴보면 크게 두 가지 특징을 발견할 수 있는데 첫째, 평양, 남포 등 수도권 중심의 도시성장과 둘째, 신의주, 청진, 함흥 등 교역거점 중심의 도시성장
- 북한의 도시건설은 전후복구건설시기(1953~1960), 사회주의적 도시건설 전면화 시기(1960~1980년대), 시장화와 전시적 도시건설 시기(1990년대 이후)로 구분될 수 있음
 - 전후복구건설시기(1953~1960) : 해방 이후 일제 식민통치의 잔재를 청산하기 위해 신궁과 신사를 헐고 그 자리에 공원과 광장 조성. 전후에 파괴된 공장, 기업소를 복구하는데 중점을 두고 사회주의의 경제적 기초를 구축. 주택지구 건설에 있어서는 노동자의 건강을 우선시 하는 원칙이 적용.
 - 사회주의적 도시건설 전면화 시기(1960~1980년대) : 북한 경제의 성장에 따라 '사회주의적 도시건설'이 본격화됨. 제2차 7개년(1978~1984)계획을 통해 사회주의 경제건설을 위한 주체사상화를 표현하기 위한 대기념비들을 건립. 도시인구의 지속적 증가에 대응하여 신시가지가 조성
 - 시장화와 전시적 도시건설 시기(1990년대 이후) : 경제난으로 인해 도시건설에 있어서도 기존의 주민생활을 지원하기 위한 주택건설, 공장건설 등은 사실상 중단되고 체제유지에 요구되는 건설행위에 집중. 한편 시장화를 일정 부분 수용하면서 개인의 자본을 활용한 상업적 개발행위가 활성화

4. 북한의 도시계획 및 개발행정의 운용 실태

- 북한의 공간계획 관련 법령은 「토지법」, 「국토계획법」, 「국토환경보호단속법」, 「수도권평양시관리법」, 「건설법」 등이 있음
 - 남한의 「국토기본법」에 해당하는 법으로는 「국토계획법」과 「토지법」이 있으며, 남한의 「국토의계획및이용에관한법률」에 해당하는 「도시계획법」과 「도시경영법」이 있음
 - 북한의 공간계획체계는 남한과 유사하게 국토건설총계획, 도시·마을총계획, 세부계획, 구획계획의 구조를 가지고 있음
- 북한의 도시계획 행정은 내각의 국가건설감독성, 도 인민위원회의 도시경영관리국, 시인민위원회의 도시경영과가 담당하는 수직적인 체계를 갖추고 있음
 - 남북한의 도시계획·개발은 매우 중앙집권적인 형태로 운영되고 있어, 내각과 도의 역할이 크고 시와 주민은 상대적으로 매우 적은 역할을 담당
 - 시는 계획 수립의 주체가 되지 못하고 도에서 수립하는 계획을 집행하는 역할을 수행하며, 주민은 거의 계획과 개발사업에서 배제되어 있음
 - 도시계획 전문기관으로 중앙과 도단위에서 도시계획설계연구소를 운영하고 있으며, 여기의 설계원들이 도시계획 작성을 담당
- 북한의 도시계획 및 개발행정은 형식적으로는 중앙집권적이고 관료중심적인 체제를 유지하고 있으나, 내용적으로는 최근 시장화에 크게 영향을 받고 있음
 - 신흥 상인계층이 성장함에 따라 도시개발에 있어서도 사실상의 ‘민관협력’적 관행 정착. 돈주들이 사업을 제안하고 이를 행정에서 수용하여 국가사업, 도사업으로 추진하는 형태가 일반화
 - 주택개발의 경우 가장 대표적인 ‘비공식적 민관협력’ 사례라 할 수 있으며, 거의 모든 대도시에서 보편화
 - 개인에 의한 운송·물류사업, 요식업 등 서비스 사업 등이 일반화되고 있으며, 이러한 사업들을 계획행정체제에서 비공식적으로 수용

5. 북한 도시의 공간구조 변화: 청진, 신의주, 사리원 사례

- 국가 배급망이 붕괴되고, 산업기능이 위축됨에 따라 주민들은 크고 작은 상업 활동에 생계를 의지하고 있으며, 대다수의 도시들이 상업도시, 소비도시로 전환
 - 청진은 중공업도시로 성장하였으나 시장화 이후 항만기능, 나선과의 연계기능을 통해 상업·물류기능이 강조
 - 신의주는 본래 경공업도시로 조성되었으나, 80년대 이후 교역거점으로서의 중요성이 부각되었으며, 시장화가 진전됨에 따라 북중무역의 핵심거점화
 - 사리원은 농업중심의 도시였으나 최근 주민생활에서 상업활동의 비중이 점차 증가
- 도시별로 시장화의 정도도 크게 차이가 있는 것으로 확인됨. 즉, 시장화는 신의주가 가장 진전되어 있으며, 청진이 중간 단계, 사리원은 가장 뒤떨어져 있음
 - 시장화의 진전은 도시의 입지 및 도시기능과 관련이 있는 것으로 보이며, 본래 무역활동이 왕성하고 중국시장에의 접근성이 높은 신의주가 가장 유리하며 그 반대인 사리원이 가장 불리한 것으로 보임
- 현재 진행되고 있는 시장화는 주택개발, 상업시설의 확대, 계층별 주거지 분화에서 분명하게 드러나고 있음
 - 자구(自救)경제가 자리잡기 시작한 2000년대 초반부터 주택가격이 상승하기 시작하였으며, 최근에 시장화가 확대되면서 민간업자들에 의한 주택개발이 활성화. 형식적으로는 민간업자는 사업비(뇌물)를 통해 시당국의 허가를 받고 국영기업소가 개발을 하는 형식을 빌어서 주택을 개발하며, 돈주들이 자금에서 자재, 노동력 일체를 제공하여 건설
 - 상업시설을 건설하는 경우는 일반적이지 않지만, 장마당 등 공식시장이 확대되고 있으며, 일반 건물의 1층부에 상업적 활동이 활성화됨
 - 주거지 분화 진행 : 권력층이 거주하는 도심지역의 가격은 더욱 상승하며, 장마당 주변지역, 외화벌이의 가능성이 높은 지역이 신흥 부촌으로 부상

표 1 사례도시 분석 종합

수남구역	청진	신의주	사리원
도시발전 경로	<ul style="list-style-type: none"> - 일제시기 중공업중심지로 계획적으로 조성 - 해방 이후 제철, 제강, 조선 등 북한 산업발전에 핵심적 역할 수행 - 나선과 연계해 있어 교역거점의 역할 수행 	<ul style="list-style-type: none"> - 일제시기 대륙진출을 위한 교두보로 계획적으로 조성 - 해방 이후 초기 경공업도시로 육성하였으나 이후 북중 무역 거점도시, 특별경제구역으로 역할 전환 	<ul style="list-style-type: none"> - 평안남도의 농업중심도시이자 평양의 관문도시 - 북한 당국에 의해 교육문화 도시로 조성(공업발달, 도시발달이 상대적으로 억제됨) - 최근 개성과 연계발전을 위한 관광개발 추진
공간구조의 특징	<ul style="list-style-type: none"> - 청진항을 중심으로 수성천을 따라 시가지 발달 - 시가화지역에서 공장의 비중이 큼(해안변을 따라 중화학공장 밀집, 상당수는 유풍화) - 도심 포항구역에 김부자 동상, 광장 조성(확장중) - 시 전체에 상업기능(시장) 분포 	<ul style="list-style-type: none"> - 타원형의 계획도시로 도시확산이 거의 진행되지 않음(상대적으로 고밀도시 형성) - 신의주역 인근 김부자 동상과 광장 조성 - 압록강변을 따라 공장 및 항만시설 배치 - 도심부 아파트 건설 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> - 해방 후 도심지역 경암산 북편에 새롭게 조성 - 시중심 구릉지에 김부자 동상 조성, 상징성 극대화 - 시 중심부 경암산 주변 관광휴양기능 설치 - 공장은 청진, 신의주에 비해 소규모 - 시 외곽에 상업기능(시장) 분포
주요 도시개발사업	<ul style="list-style-type: none"> - 남청진 개발 - 포항구역 정비(김부자 동상 건립 포함) - 아파트 1만호 건설사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 남신의주 개발 - 김부자 동상 건립 - 경제특구 조성(미실현) 	<ul style="list-style-type: none"> - 강건거리 조성 - 민속거리 조성(관광개발) - 김부자 동상 건립
시장화의 영향	<ul style="list-style-type: none"> - 생산기능 축소에 따라 상업기능에의 의존도 심화 - 항만 및 특구(라선)를 활용한 무역활동 비중 증가 - 민간 주택개발 활성화, 계층별 주거지 분화 심화 	<ul style="list-style-type: none"> - 경공업도시에서 완전한 무역(상업)도시로 전환 - 중국과 공식·비공식 무역이 시경제에 핵심 - 전국적인 상업적 물류체계 구축(운송사업 등) - 상업적 부동산 시장 활성화, 빈부격차 및 계층별 주거지 분화 심화 	<ul style="list-style-type: none"> - 농업·행정기능 중심에서 상업기능에의 의존도 심화 - 민간 주택개발은 그리 활성화되어 있지 않음 - 계층별 주거지 분화 시작됨

자료 : 인터뷰, 문헌 등을 바탕으로 정리

6. 북한 도시계획 및 개발의 특징과 정책과제

1) 북한 도시계획 및 개발의 특징

- 1990년대 이후 시장화의 진전에 따라 도시계획·개발행정도 사실상의 ‘민관협력 체제’로 이행
 - 부동산의 개발, 임대 등에 있어 신흥상인계층(소위 ‘돈주’)의 역할이 증대되고 있으며, 이들은 행정과 결탁하여 개발사업을 진행, 국가권력과 신흥상인계층은 각각 ‘허가권’과 ‘투자금’을 제공하고 이익을 취하고 있다는 점에서 ‘비공식적 민관협력’이라 할 수 있음
 - 시장화의 진전은 계획행정의 합리성을 약화시키고 권력행사의 자의성을 증대시키는 효과를 가짐
- 시장화가 아직 북한의 도시공간구조에 직접적인 영향을 미치는 단계에 이르지 못하였지만, 내용적으로 볼 때 시장화의 영향으로 시장경제적 공간변화가 나타나고 있음
 - 민간 주택건설, 상업적 공간이용 확대, 계층별 주거지 분화는 그 대표적인 예임
- 북한 도시의 변화를 기존의 체제전환 도시와 비교해 볼 때, 도시계획·개발행정 영역에서는 계획기능의 약화와 분권화는 분명하지는 않지만 일부 감지되고 있으며 중앙중심의 계획기능도 약화되고 있음
 - 친시장적 개발행태는 민간에 의한 주택개발, 경제특구의 건설 등에서 보이듯이 확연하게 증대. 반면에 도시개발에 있어서 주민참여와 주민의 역할의 증대는 아직 나타나지 않고 있음
 - 도시공간구조 부문에서도 시장이 증가하고 건물의 상업적 이용이 확대되고 있지만 탈사회주의 도시에서와 같이 상업지역이 성장하지는 않으며 교외개발도 나타나지 않음. 반면에 주거지의 계층별 분화는 뚜렷하게 나타나고 있음
- 북한 도시변동의 이러한 특징은 시장화가 체제전환을 야기할 만큼 전면적으로 진행되지 못하고, 국가권력에 의해 통제되면서 매우 제한적으로 진행되는 특성을 반영

표 2 탈사회주의 도시의 공간변동과 북한도시변화의 비교

부문	탈사회주의 도시의 공간변동	북한 도시의 변화
도시계획·개발행정	계획기능의 약화	- 형식적인 계획체계는 유지되고 있으나 실질적으로 민간자본과의 '협력'이 일반화됨 - 토지이용에 관해서는 현재까지 엄격하게 관리
	계획기능의 분권화	- 「우리식 경제관리 조치」에 따라 지방정부 및 기업소의 자율권 증대. 계획기능에 있어서도 중앙의 통제는 약화됨 - 공식적으로 계획고권의 지방이양은 나타나지 않음
	기업가주의 및 친시장적 도시개발	- 주택개발에 있어서 민간의 주도성은 가시적으로 드러남. - 경제특구(나진선봉)를 중심으로 시장지향적 도시개발 추진
	시민참여의 활성화 및 역할증대	- 도시계획 및 개발에 있어 시민참여 및 시민의 역할은 아직까지 찾아보기 어려움
도시 공간구조	상업지역(CBD) 확대	- 시장이 증가하고 건물의 상업적 이용이 확대되고 있으나 자본주의 도시에서와 같은 업무상업기능의 집적은 보이지 않음
	제조업의 쇠퇴 및 신산업공간 대두	- 제조업은 전체적으로 쇠퇴하고 있으나 이를 대체할 수 있는 신산업은 성장하지 못함 - 노동력을 이용한 단순임가공 공장은 증가하고 있음
	교외 개발 확대	- 교외지역의 개발은 엄격히 금지되고 있으며, 계획적인 신시가 지 조성은 추진된 바 있음
	주거지 분화 심화	- 주택거래가 활성화됨에 따라 계층별 주거지 분화가 심화되고 있음

2) 정책과제

□ 북한 도시 정책과제 제안의 기본방향

- 점진적·단계적 경제·정치적 통합을 전제 : 북한의 시장화가 제도화되고 안정적으로 관리되며 북한이 통제력을 가지고 시장경제로 전환하는 상황을 전제함
- 북한주민의 정착과 삶의 질 개선을 우선적 과제로 추진 : 대규모 인구가동을 억제하며 북한주민이 현재의 주거지에서 안정적으로 정착하고 삶의 질을 개선하는 것을 우선적인 목표로 함
- 장기적으로 지속가능한 도시발전 도모 : 우리 도시의 공간구조와 관리모델을 일반적으로 적용하는 것을 지양하고, 우리 도시정책의 성과와 한계에 대한 성

찰에 기반하여 북한 도시의 장기적인 발전방안을 모색

□ 북한 도시발전을 위한 정책과제

- 북한 도시발전을 위한 가이드라인 작성 및 관련 연구 추진 : 북한의 시장화가 가속화되고 개혁·개방이 진전됨에 따라 북한 도시발전, 도시환경개선을 위한 종합적 계획 마련 필요. 여기에는 도시계획 및 개발제도 정비의 방향, 투자우선 순위, 남북협력사업 추진 등의 내용이 포함
- 도시계획체계 및 개발제도 구축 지원 : 북한의 도시계획체계와 제도는 시장화의 상황과 부합하지 않기 때문에 시장화의 진전을 전제로 도시계획체계를 재구축할 필요가 있으며 이에 대한 노하우를 지원. 향후 용도지역의 세분화, 지구단위계획, 개발행위허가, 도시계획위원회 등 우리가 운영하고 있는 계획제도가 도입될 필요
- 북한 도시계획 역량강화 지원 : 전문연구기관이 참여하여 국내 혹은 제3국을 거점으로 도시계획·설계 교육프로그램을 운영. 도시계획·설계 전문인력 육성은 향후 도시관련 법·제도의 통합과정과 연계될 수 있도록 프로그램을 구성
- 남북협력 시범사업 추진 : 향후 여건이 성숙될 경우 통일을 준비하기 위한 다양한 남북협력 사업을 구상(다음 <표 3> 참조)

표 3 도시분야 남북협력 사업(예시)

사업	사업취지	주요내용
신도시개발 사업 추진	모도시 인근에 신산업공간과 연계된 주거단지 조성	- 기존의 산업단지 중심의 특구개발 전략을 확대하여 산업단지와 신도시조성을 동시에 추진 - 우리나라 경제자유구역과 유사한 절차법과 지원법의 법적 근거 마련 - 신도시개발을 통해 발생하는 개발이익을 모도시에 인프라 개선에 활용할 수 있는 방안 모색(도시재생과 연계)
지적재조사 및 감정평가	특정 지역을 대상으로 지적조사를 통해 향후 제도통합을 위한 경험 축적	- 지적조사 및 감정평가는 시장경제적 토지이용을 위한 기초가 됨 - 향후 지적재조사를 위한 특별법 및 조사인력의 양성이 필요하나 이를 본격적으로 시행하기 앞서서 시범사업으로 특정도시에 대한 지적조사사업 필요

사업	사업취지	주요내용
도시재생사업 추진	기성시가지의 점진적 개선사업	<ul style="list-style-type: none"> - 기성시가지 점진적 개선을 위한 기본방향 정립(도로, 학교 등 인프라에 대한 공공투자) - 유휴자산(공장, 군시설 등)의 활용 및 매각 방안 마련 - 신시가지 조성과 연계한 자원조달 방안 - 주민의 참여 및 마을경제 활성화 추진
문화유산 보존·활용	도시활성화 차원에서 문화유산의 효과적 보존·활용방안 정립	<ul style="list-style-type: none"> - 우리나라 고도보존계획과 유사한 형태의 법적 근거 마련(정부지원방향 정립) - 문화유산 보존·활용을 고려한 도시계획 수립(관광자원화, 접근성 개선, 주민교육 등) - 일부 도시 재정지원을 통한 시범사업 추진