

개혁·개방이 북한의 국토개발 기제와 산업인프라 개발에
미칠 영향에 관한 연구

A Study on Impacts of Economic Reforms and External Opening on the National
Development Mechanism and Industrial Infrastructure in North Korea

이상준

Sangjun Lee

국토연구원 연구위원

【목 차】

I. 서 론

II. 개혁·개방의 영향

1. 개혁·개방의 사회경제적 영향
2. 개혁·개방의 국토공간적 영향

III. 개혁·개방에 따른 북한 국토개발 기제의 변화 전망

1. 북한의 국토개발 기제
2. 개혁·개방에 따른 북한 국토개발 기제의 변화

IV. 북한 국토개발 기제의 변화가 산업인프라 개발에 미칠 영향과 과제

1. 산업입지의 재편
2. 새로운 인프라 개발
3. 중단기 과제

V. 결 론

주요단어: 개혁·개방, 국토개발, 산업인프라, 북한

I. 서 론

북한 당국은 심화된 경제문제의 근본적인 해결을 위해서는 경제의 개혁이 불가피하다는 것을 인식하게 되면서 2002년 7월부터 임금 및 물가의 현실화를 시작하였고, 신의주특별행정구와 개성공업지구 및 금강산관광지구를 지정하는 등 경제의 개방을 위한 노력도 기울이고 있다. 비록 첨예한 현안인 핵문제의 해결이 북한으로서는 최대의 난제가 되고 있지만, 개혁과 개방은 피할 수 없는 과제인 것이다. 북한 경제가 개혁·개방될 경우 사회경제적 영역뿐만 아니라 국토개발 영역에도 적지 않은 변화가 예상된다. 개혁·개방이 북한의 국토개발 기제(機制)를 변화시킴으로써 국토개발의 패턴이 변화할 것이기 때문이다. 장기적인 ‘남북경제의 균형발전’을 위해서는 개혁·개방이 북한 국토의 균형적이면서도 효율적인 발전에 기여토록 하는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 개혁·개방이 북한의 국토개발 영역에 미칠 영향을 전망하는 것은 의미 있는 과제인 것이다.

본 연구는 개혁·개방¹⁾이 북한의 국토개발 기제²⁾와 산업인프라³⁾ 개발에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 전망하고자 하였다. 본 연구는 다음과 같은 순서로 분석을 진행하였다. 첫째, 계획경제체제에 미칠 개혁과 개방의 영향을 사회경제적 측면과 국토공간적 측면에서 개념적으로 검토해 보았다. 이 과정에서 체제전환국들의 사례를 참조하였다. 둘째, 현재의 북한 국토개발 기제가 개혁·개방에 따라 어떻게 변화될 것인지를 전망하였다. 그리고 마지막으로 국토개발의 기제 변화가 산업인프라 개발에 미칠 영향과 중단기 과제를 전망하였다. 북한에서의 국토개발은 사실상 산업입지 및 관련 인프라 개발을 중심으로 이루어지고 있기 때문에 국토개발 기제의 변화는 산업인프라 부문에 가장 직접적인 영향을 미칠 것이다. 이러한 측면에서 국토개발의 여러 영역 가운데 산업인프라 부문을 중점적인 검토대상으로 설정하였다.

1) 본 연구에서는 개혁과 개방을 계획경제로부터 시장경제로 생산과 유통, 소비의 기본 구조가 근본적으로 전환되는 과정 또는 그 결과로 정의하고자 한다. 시장경제 국가에서 진행되는 경제개혁(economic reform)과는 달리 체제전환국의 개혁·개방은 계획경제로부터 시장경제로의 경제체제 전환(economic transformation)을 의미한다.

2) 기제(機制) 또는 메커니즘(mechanism)이란 어떤 사물의 구조, 또는 그것의 작용 원리를 의미하는 것으로서 여기에서 언급한 국토개발의 기제 역시 국토개발이 이루어지는 기본 원리와 구조를 의미한다.

3) 본 연구에서 언급하는 “산업인프라”는 “산업입지 및 관련 인프라”로 그 의미를 한정하고자 한다. 산업입지개발과 직간접적으로 관련된 주요 인프라로서는 에너지, 교통·통신부문을 들 수 있다.

본 연구에서는 북한이 핵문제를 평화적으로 해결한다는 전제하에 중단기⁴⁾에 부분적인 개혁과 개방을 모색한 후 장기⁵⁾적으로 적극적인 시장화, 사유화, 국제화를 추진함으로써 궁극적으로는 시장경제체제로 전환된다는 단계적인 개혁·개방 시나리오를 가정하였다.

II. 개혁·개방의 영향

사회주의 계획경제체제가 개혁·개방될 경우 이것은 기존 체제에 다양한 영향을 미치게 된다. 일반적으로 국가의 국토개발 기제는 사회경제적 여건과 국토공간적 여건을 기반으로 구축되기 때문에, 여기에서는 개혁·개방이 양 측면에 미칠 영향을 살펴보았다.

1. 개혁·개방의 사회경제적 영향

중국, 베트남, 구 소련 및 동유럽의 체제전환국들의 사례를 살펴보면, 계획경제체제의 개혁과 개방은 시장화, 사유화, 국제화 등의 과정을 통해 이루어짐을 알 수 있다. 시장화(marketization)는 가격 및 임금, 금융의 자유화 등 가격과 비용이 모든 거래의 기준이 되며, 이것이 시장에서 결정되도록 하는 것을 의미한다. 사유화(privatization)는 국가가 소유한 토지, 주택, 기업의 소유권을 민간에게 이전시키는 것을 의미하며, 국제화(internationalization)는 금융, 투자 및 교역관련 규제를 국제적 규범에 맞게 재편시키고 국내시장을 외국자본에 개방하는 것을 의미한다. 물론 체제전환국에서 전개되는 국제화는 현재 시장경제국가에서 진행되고 있는 세계화(globalization)와는 내용적으로 차이가 있다. 중국이나 베트남의 경우처럼 체제전환국에서의 국제화는 외자유치 측면에서 기존의 계획경제체제를 대외적으로 개방해 가는 정책(open door policy)에 따른 것인 반면, 세계화는 기존의 시장경제체제를 보다 국제경제교류에 효율적 구조로 재편해 간다는 성격을 갖고 있기 때문이다.

6) 동베를린의 경우 통일 직후 토지와 주택의 사유화과정에서 투기자본에 의한 가격폭등이 나타난바 있다.

7) 서우석, 최은희. 2000. “체제전환국가들의 주택개혁 사례 및 시사점”. 국토연구 제29권 p.32.

의 경우처럼 전국을 외국인투자대상지로 개방하고 국제경제와 국내경제의 연계성 강화를 위한 관련제도 정비도 추진될 것이다. 이 단계에서 북한의 경제체제는 시장경제체제로의 전환을 완료하게 될 것이다.

개혁·개방에 따른 경제체제의 변화는 다양한 사회경제적 영향을 미치게 되는데, 이러한 영향은 시장화와 사유화 그리고 국제화의 측면에서 살펴볼 수 있다.

시장화(marketization)에 따라 경제활동의 주요 주체로서 개인 및 민간기업의 역할이 부각되고 경제활동의 중심 무대로서 시장(market)의 기능이 강화될 것이다. 그리고 사회경제적 다양성의 확대, 개인과 기업의 이동성 증대 등이 나타날 것이며, 이것은 전체적으로 사회전반의 역동성을 제고시킬 것이다. 사유화(privatization)는 경제주체의 자율적 결정에 따른 행위와 책임의 중요성을 증대시킬 것이고, 개인의 소비행태 및 기업경영의 행태에도 변화를 가져올 것으로 예상된다. 사유화는 비용을 줄이고 이익을 극대화하기 위한 동기를 경제주체들에게 부여할 것이며, 개인소유의 인식과 비용 절감에 대한 인식이 확산됨에 따라 사회경제적 활동도 보다 '밀도 있게(intensive)' 이루어지게 될 것이다. 국제화(internationalization) 역시 시장화, 사유화와 더불어 사회경제적 역동성과 다양성이 확대되는 계기가 될 것이다. 그리고 국제화는 장기적으로 사회경제 전반에 걸쳐 국제적 규범(global standard)에 맞는 제도 정립의 필요성을 제기할 것이다.

하지만 시장화, 사유화, 국제화의 추진은 여러 가지 부작용도 동반할 가능성이 크다. 물가, 노동시장 등의 불안정과 더불어 일부 투기자본에 의한 소유구조의 왜곡 등 사회적 부작용도 나타날 수 있을 것이다. 이러한 부작용은 구 동독의 사례에서 일부 확인된 바 있다.⁶⁾ 그리고 사유화를 통해 빈부간의 불평등이 야기 될 수 있는데, 이것은 체제전환국들의 주택사유화 과정에서 나타난바 있다.⁷⁾ 또한 국제사회와의 교류 확대과정에서 문화적 정체성의 혼란이 예상되며 극우 민족주의의 등장 등 국제화의 부작용도 발생할 가능성이 있다.

시장화, 사유화, 국제화 등 개혁·개방의 경제적 영향을 직접적으로 보여주는 것 가운데 하나가 바로 산업구조의 변화이다. 시장화는 정부의 계획에 의해 인위적으로 배치되었던 노동력이 시장의 수요에 따라 재배치된다는 것을 의미한다. 일반적으로 사회주의 계획경제하에서 고용구조는 농업 및 공업부문에 왜곡되어 있는 경우가 많다.⁸⁾ 따라서 시장화, 사유화, 국제화가 진행된다면 농업부문과 공업부문에 타 부문으로의 노동력 이동이 예상되는데, 이것은 농업국가 상태에서 시장화, 국제화가 진행된 중국의 경우에는 공업화로, 그리고 공업국가 상태에서 시장화, 사유화, 국제화가 진행된 폴란드, 헝가리 등 중동부 유럽국가들의 경우 탈공업화로 나타났다.⁹⁾

종합해보면, 개혁과 개방의 가장 핵심적인 사회경제적 영향은 국가계획을 중심으로 했던

6) 동베를린의 경우 통일 직후 토지와 주택의 사유화과정에서 투기자본에 의한 가격폭등이 나타난바 있다.

7) 서우석, 최은희. 2000. "체제전환국들의 주택개혁 사례 및 시사점". 국토연구 제29권 p.32.

8) 사회주의 국가들은 완전고용을 지향하였기 때문에 과잉노동력이 상당비율에 이른다. 대체로 전체 고용자수의 20-30%가량이 과잉노동력으로 예측되고 있는데, 주로 농업과 공업부문에 이러한 과잉노동력이 분포하고 있다.

9) 폴란드는 체제전환 이전에 이미 공업화된 국가였기 때문에 산업구조 변화도 주로 공업부문에 나타났던 것이다. 1989년 당시 28.8%이었던 공업부문의 고용비율이 1996년에는 24.8%로 4% 포인트 감소한 반면에 서비스업을 포함한 기타부문의 고용비율은 37.6%에서 42.9%로 5.3%포인트 증가하였다. Gorzelak, Grzegorz. 1998. Regional and local potential for transformation in Poland(Warsaw: University of Warsaw): p.52.

생산과 소비활동의 기본 틀이 시장을 중심으로 재편되는 것이라고 할 수 있다. 한편 시장화, 사유화, 국제화의 속도가 급진적이거나 혹은 점진적이거나 따라 그 사회경제적 영향도 다르게 나타날 수 있으며, 시장화, 사유화, 국제화가 긍정적 또는 부정적 영향을 미칠 것인지의 여부는 개별 국가의 초기여건과 추진속도에 따라 결정될 것으로 예상된다.¹⁰⁾ 전체적으로 볼 때, 시장화, 사유화, 국제화 등 개혁·개방은 사회주의 체제하에서의 단순하고 경직되었던 사회경제적 구조를 다양성과 역동성을 가진 구조로 변화시킬 것이다.¹¹⁾ 하지만 이 과정에서 빈부격차 심화 등 사회통합성의 약화와 같은 부작용들도 예상된다.¹²⁾

2. 개혁·개방의 국토공간적 영향

국토공간은 기본적으로 사회경제적 활동의 영향을 받기 때문에 시장화, 사유화, 국제화에 따른 사회경제적 변화는 자연스럽게 국토공간에도 변화를 가져오게 된다. 사유재산권이 존재하지 않는 사회주의 계획경제하에서의 국토개발은 기본적으로 정부의 계획에 의해서만 이루어지게 된다. 정부가 국토공간의 활용 및 보전에 관한 일체의 권한을 소유하고 집행하는 중앙집권적 개발만이 가능하기 때문이다. 그러나 시장화와 사유화 그리고 국제화는 공간의 새로운 활용주체로서 개인과 기업을 등장시키게 되며, 이에 따라 국토공간의 계획과 개발이 정부와 민간이 상호 영향을 미치는 가운데 이루어지는 다원적 개발기제가 형성되는 것이다. 이러한 다원적 개발기제의 영향을 뚜렷하게 보여주는 것이 산업구조의 변화와 연관된 새로운 산업입지 개발패턴이다.

시장화, 사유화, 국제화는 사회주의 체제하에서 인위적으로 성장이 유도 또는 유지되었던 산업(농업, 중화학공업)의 쇠퇴 또는 정체를, 그리고 사회주의 체제하에서 인위적으로 성장이 억제되었던 산업(경공업, 서비스업)의 성장을 가져오게 된다. 국제화에 따라 원료의 반입과 생산품의 수출에 유리한 입지여건을 가진 지역이나 도시들은 경제성장을 나타내게 될 것이다. 따라서 국토공간적 측면에서 보면 사회주의 체제하에서 인위적으로 성장이 유지되었던 중공업 특화지역은 기업의 재정비과정에서 경제침체가 예상되며, 새로운 성장산업으로 등장할 업종의 입지에 유리한 여건을 갖춘 지역에서는 활발한 개발이 진행될 것으로 예상된다.

폴란드의 경우 체제전환과정에서 나타난 공업부문의 축소는 국토개발과 산업입지 측면에서 뚜렷한 변화를 가져왔다. 폴란드의 전통적인 공업지역이었던 남부의 오버슬레지안 지역이

10) 박제훈. 1997. "이행기경제의 체제전환: 비교와 평가". 비교경제체제론(서울: 박영사): pp.98-129.

11) 한편 이러한 다양성과 역동성은 사회경제적 원심력과 구심력의 중대를 가져올 것이다. 새로운 사회경제적 원심력의 결과로서는 자유로운 이주(또는 이민), 직업의 다양화 등을 사례로 들 수 있으며, 새로운 구심력의 결과로서는 이익단체의 결성, 외국자본을 포함한 새로운 상업자본의 등장 등을 사례로 들 수 있을 것이다. 이처럼 시장화, 사유화, 국제화는 사회주의 체제하에서의 정태적 사회구조를 사회경제적 원심력과 구심력이 교차하는 역동적 구조로 이전시키는 동인으로 작용할 것이다.

12) 체제전환국들의 경제개혁과정에서 나타난 사회적 문제에 대해서는 Graham, Carol. 1998. "The Social Cost of Market Reforms". Economies in Transition: Comparing Asia and Eastern Europe(Cambridge: MIT Press) 참조.

뚜렷한 경제침체를 나타내었고 농업이 주요 산업이었던 동부지역의 경제침체도 함께 나타났다.¹³⁾ 반면에 수도인 바르샤바와 그 주변지역 그리고 일부 서부지역은 경제성장을 나타냈다. 인구성장을 나타내거나 인구감소비율이 상대적으로 적은 도시들은 대체적으로 산업구조가 경공업이나 서비스업 중심 도시들이었다. 이처럼 폴란드에서는 개혁·개방 이후 지역간 경제력의 우열이 보다 뚜렷해지는 등 국토공간이 보다 동태적으로 변화하였으며, 이것은 개혁·개방과 국토공간 변화간의 밀접한 관계를 잘 보여주고 있다.¹⁴⁾

이처럼 시장화, 사유화, 국제화에 따른 산업구조의 변화는 국토공간적인 측면에서 성장지역과 침체지역의 차이를 보다 분명하게 만들 것으로 예상되며, 이 과정에서 성장지역과 침체지역을 나누게 되는 주요 요인으로서 지역의 기존 산업구조와 입지여건을 들 수 있을 것이다(<그림 2-1> 참조). 폴란드의 고젤락(Gorzalak)은 개혁·개방에 따른 지역의 변화양상을 네 가지 집단으로 유형화하여 설명한바 있는데(<표 2-1>참조), 이것 역시 지역의 기존 산업구조(공업지역 여부)와 입지여건(서부/동부/수도권)이 지역발전의 주요 영향인자임을 강조하고 있다.

<표 2- 1> 개혁·개방 이후의 지역 유형

구 분		개혁·개방 이후 상황	
		긍정적	부정적
개혁·개방 이전 상황	양호	지속적인 발전(수도권 등 대도시)	단절적 침체(구 공업지역 등)
	열악	단절적 발전(서부지역 등)	지속적 침체(동부지역 등)

자료: Grzegorz Gorzelak. 2000. "The dilemmas of regional policy in the transition countries and the territorial organisation of the state". *Integration and Transition in Europe. The economic geography of interaction.* p.135.

베트남과 폴란드에서 조성되었던 경제특구들의 개발 사례는 국제화과정에서 입지여건의 중요성을 보여주고 있다. 베트남과 폴란드는 각각 수출가공구(Export Processing Zone)와 특별경제구역(Special Economic Zone)의 조성을 통해 외자유치와 산업인프라 확충을 도모하였는데, 이러한 경제특구들 가운데에서도 대도시를 배후지로 가지거나 양호한 인프라를 갖춘 경제특구들만이 성공적인 투자유치 실적을 나타내었다.¹⁵⁾

<그림 2-1> 개혁·개방과 국토공간 변화의 관계

13) Gorzelak, Grzegorz. 2000. "Decentralization, Regional Development and Regional Policies". Ten Years of Transformation Processes in the Middle of Europe. *Informationen zur Raumentwicklung* Nr.7/8.

14) 이상준. 1999. "체제전환 이후 동유럽국가의 지역공간변화에 관한 연구". 국토연구 제28 권 pp.24-27.

15) 베트남의 판뚜언(Tan Thuan) 수출가공구와 폴란드의 카토비체(Katowice) 특별경제구역이 대표적인 성공사례이다.

III. 개혁·개방에 따른 북한 국토개발 기제의 변화 전망

1. 북한 국토개발의 기제

북한에서 국토이용이란 용어는 국토의 보존과 개발 그리고 관리를 모두 포괄하는 개념으로 사용되고 있다. 국토의 이용을 위한 ‘국토계획’에 대해서 북한의 국토계획법은 “국토와 자원 환경의 관리에 관한 통일적이며 종합적인 전망계획(제2조)”으로 정의하고 있다. 그리고 국토의 개발을 의미하는 ‘국토계획의 실행’에 대해서는 “국토와 자원, 환경을 인민들의 지향과 요구에 맞게 관리하기 위한 대자연 개조사업(제23조)”으로 정의하고 있다.

북한의 조선대백과사전에서는 국토의 개발을 의미하는 ‘국토건설’은 “국토요소들을 포괄하여 진행되는 대자연개조사업으로서 국토의 면모를 개변하는 데 큰 의의가 있다”고 규정되어 있다. 따라서 국토개발과 관련된 몇 가지 기본 개념들을 종합해 볼 때, 북한에서의 국토개발은 계획경제 하에서 국토자원을 활용하고 관리하기 위한 정책적 행위로서의 의미를 갖는다고 하겠다.

북한에서 단일전환의 계획과 개발은 기본적으로 지역위의 개발을 위한 수단으로서 규정되고 있기 때문에 북한의 국토개발 기제는 북한의 경제발전 기제에 유관한 지향점을 지니고 있다. 북한의 국토개발 기제는 북한경제의 혼형업체본의 당 정치사유와 경제중립화업의 밀접한 결합, 집체적 지향점을 지니고 있다.16) 이러한 경제운영 기제를 토대로 한 국토개발 기제는 다음과 같은 특성을 갖고 있다.

첫째, 중앙집중적 계획 및 개발 체계를 갖고 있다. 정치와 경제의 밀접한 결합이란 측면에서 당은 국토의 계획 및 개발에 있어서 중심적이고도 결정적인 영향력을 행사하고 있다. 이

16) 대외경제정책연구원. 2002. 북한경제백서(서울: 대외경제정책연구원): pp.76-77.

에 따라 북한에서는 국토개발이 정치적 요구로부터 출발하여 행정·기술적 방법으로 이루어지고 있으며, 이 과정에서 경제적 합리성보다는 정치적 고려가 우선시 되고 있는 것이다. 형식적으로는 국토개발이 내각에 의해 계획되고 추진되나, 내각은 당중앙위원회의 지도를 받게 되어 있다. 국토개발을 위한 실행기관들이 사실상 당 중앙조직과 당 지방조직의 통제하에 놓여있기 때문에 국토의 계획과 개발에 있어서는 해당분야의 전문가들보다 당이 절대적인 영향력을 발휘하고 있다. 산업개발의 경우 기본적으로 계획당국이 산업입지의 위치와 규모를 계획하고 있으며, 이에 따른 인프라의 공급계획도 수립하나 실질적인 결정권한은 당이 장악하고 있다.¹⁷⁾

둘째, 북한에서 국토개발은 철저하게 ‘자립적 민족경제 건설’과 ‘사회주의 계획경제의 완성’을 위한 경제개발 구도하에 추진되고 있다. 북한은 원료채취에서부터 완제품 생산에 이르기까지 자기 완결적인 생산순환을 지향하고 있기 때문에 산업입지가 원료생산지와 인접하게 되어 있고, 연관기업들이 공간적으로 집적되는 ‘콤비나트(kombinat)’형 입지개발이 이루어지고 있다. 그리고 ‘자립적’ 경제구조 구축을 지향함에 따라 국제교역과 관련한 철도, 항만, 공항 등의 국제교류관련 인프라 개발도 극히 미약한 실정이다. 국제철도는 해방 이전에는 6개의 대중국 노선과 1개의 대 러시아 노선이 운행되었으나 현재는 신의주-단동, 남양-도문, 만포-집안의 3개 대중국 노선과 두만강-햇산의 1개 대 러시아 노선이 운행되고 있는데, 전력부족으로 정상적인 운행이 이루어지지 못하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그리고 북한에서의 국토개발은 사회주의 계획경제의 완성을 위해 철저하게 중공업중심 및 군수산업개발을 우선적으로 고려하는 원칙하에 추진되어 왔다. 이처럼 북한 경제가 공업생산활동을 중시함에 따라 주택 등 생활환경과 관련한 개발은 상대적으로 미약한 수준이다.

셋째, 민간부문이 존재하지 않는 북한 경제에서의 국토개발은 당의 주도하에 ‘대중동원적 의식관리’를 기반으로 이루어지고 있는데, 대중에 대한 정치·도덕적 자극이 개발을 위한 인력동원의 주요 수단이 되고 있다. 국토개발의 주체로서 인민대중의 역할이 ‘천리마 운동, 3대 혁명 붉은기 쟁취운동’ 등을 통해 강조되고 있는데, 이것은 북한의 경제구조상 정부가 대중동원을 기반으로 국토개발을 주도해 갈 수밖에 없는 상황을 반영하고 있다.

종합해 보면, 정치군사이데올로기에 기반 한 북한의 국토개발 기제는 기본적으로 자립경제의 완성과 이를 위한 중공업 및 군수산업개발 중심으로 진행되어 왔다. 그러나 1990년대 이후 대내외 경제상황이 악화된 이후 이러한 개발 기제가 제대로 작동되지 못하고 있는 것으로 알려지고 있다. 극심해진 경제난과 외화부족으로 더 이상 중앙당이 국토개발을 위한 자재와 인력을 책임질 수 없는 상황이 되었기 때문이다.

17) 산업입지 개발을 위한 모든 자재는 상부(성, 관리국)가 책임을 지고 하부(개발주체)에게 제공하는 ‘중앙집중적 자재공급체계’가 구축되어 있는 등 산업개발을 위한 모든 자금은 국가가 책임을 지고 ‘유일적으로’ 공급하게 되어 있다.

2. 개혁·개방에 따른 북한 국토개발 기제의 변화

북한에서 개혁·개방이 진행될 경우 이것은 국토개발 기제에도 변화를 가져오게 될 것이다. 경제가 개혁·개방될 경우 북한의 경제운영에 있어서 기존의 정치 및 군사우위의 원칙이 경제우위의 원칙으로 바뀔 것이며, 북한의 경제운영이 이렇게 변화할 경우 기존 국토개발 기제에 다음과 같은 변화가 나타날 것으로 예상된다.

첫째, 탈 이데올로기화가 예상된다. 정치적 이념보다는 개발의 경제적 효율성이 국토개발에 있어서 주요 기준이 될 것이다. 폴란드 등 동유럽국가들의 경우 개혁·개방 이후부터 국토개발은 사실상 시장의 논리와 힘에 의해 주도되어왔다. 이처럼 개혁·개방에 따라 국토개발을 위한 계획의 수립과정에서 경제적 효율성이 큰 비중을 차지하게 될 경우 내각의 국토계획 및 개발관련 주요 부처들(국토환경보호성, 도시경영성, 건설건설공업성, 전기석탄공업성, 채취공업성, 철도성, 육해운성¹⁸⁾)의 영향력이 증대될 것으로 보인다. 이와 함께 기존의 민수산업과 군수산업의 구분이 소멸되며 효율적인 국토개발을 뒷받침하기 위해 내각의 유사 부서 통합 및 부처 신설 등도 이루어지게 될 것으로 예상된다.¹⁹⁾ 북한은 2003년 9월 개최된 최고인민회의 11기 1차회의에서 총리를 포함, 8명의 관료들 내각에 기용했는데, 행정보다는 과학·공업부문 각료들이 새롭게 교체되었다. 이것은 북한이 경제 개혁을 보다 실질적으로 이끌어가기 위한 전문인력들을 내각에서 진진배치한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

탈 이데올로기화에 따라 경제적 효율성에 대한 요구와 더불어 지역의 자율적 개발에 대한 요구도 국토개발에 있어서 중요한 요소로 고려될 것이다. 정치적 민주화에 따른 자치행정 실시가 장기적으로 예상되며, 이 경우 국토개발이 중앙정부중심으로 이루어지기보다는 지역의 요구를 수용하여 이루어지는 구도가 형성될 것이다. 물론 개혁·개방 초기에는 중앙정부중심의 국토개발이 어느 정도 지속될 가능성이 높지만, 장기적으로는 지역의 자율적 계획과 개발이 확대되어 갈 것으로 예상된다.

둘째, 국토개발의 계획 수립과 집행에 있어서 시장과 국제사회의 영향력이 커질 것이다. 동유럽의 체제전환국들의 경험을 고려 할 때, 본격적인 인프라개발을 위해서는 세계은행 등 국제금융기관으로부터의 외자도입이 필요하고, 이것은 북한의 국토개발이 국제사회의 영향을 받게 된다는 것을 의미한다.²⁰⁾ 북한이 외자유치를 위해 개혁·개방 과정에서 추진할 것으로

18) 북한의 철도성은 철도부(1976.9~1998.9)가 확대, 개편된 것으로서 철도분야에 대한 계획작성, 계획의 실행, 기술지도, 철도건설 자재 및 설비의 보강, 각종 철도대책의 수립, 철도관련 연구기관의 운영 등을 담당하고 있다. 그리고 육해운성은 육해운부(1976.9~1998.9)가 확대, 개편된 것으로서 육·해운분야에 대한 계획작성, 계획의 실행, 육·해운분야의 기술지도(공장기술, 선박기술 등), 대외사업에 대한 지도, 육·해운분야의 시설 정비 등을 담당하고 있다.

19) 과거 우리 나라의 경우로 볼 때, 산업생산이 활성화되는 단계까지는 전기석탄공업성 등 에너지관련 부처의 역할이 증대될 것으로 예상된다. 개혁·개방이 완성되는 단계에는 산업생산관련부처(채취공업성, 전자공업성, 화학공업성, 금속기계공업성)등의 통합과 인프라 관련부처(철도성, 육해운성, 도시경영성, 건설건설공업성) 등의 통합도 필요할 것으로 예상된다.

20) 세계은행이나 국제통화기금의 지원을 받아 경제개발을 추진하기 위해서는 이들 기구들이 요구하는 조건들을 충족시켜야 하며, 북한도 이것에 예외가 될 수 없을 것이다.

예상되는 경제특구개발도 결국 외자유치의 성과가 성공 여부를 좌우하게 될 것이므로 외국 기업의 요구를 반영한 개발이 필요할 것이다. 이처럼 개혁·개방 이후 국토개발의 재원조달에 있어서 시장과 국제사회가 중요한 역할을 하게 되는 것은 국토개발의 탈 이데올로기화와 더불어 국토개발 기제에 있어서 가장 중요한 변화로 볼 수 있다. 물론 이것은 개혁·개방을 통해 국가경제정책의 중심기조가 '자립적 민족경제 건설로부터 국제사회와의 협력을 전제로 한 시장기반의 경제건설로 변화함에 따른 결과이기도 하다.

종합해보면, 과거 북한 국토개발의 기제에서 중심적 역할을 하였던 주체가 당 등 정치기관들이었지만, 개혁·개방 이후에는 테크노크라트(technocrat)를 중심으로 한 전문가 그룹과 민간기업들이 새로운 주체로서 중요한 역할을 하게 될 것이다. 이렇게 될 경우 기존의 정태적이고도 단일중심적이었던 국토개발 기제가 동태적이고도 다원적 기제로 변화하게 될 것이다. 시장이라는 기본 구도하에서 정부와 기업 그리고 개인들이 밀접한 상호관계를 형성한 가운데 이루어지는 국토개발이란 기본적으로 동태적이고도 다원적일 수밖에 없는 것이다.

이러한 국토개발 기제의 변화 가능성은 최근 북한이 새로 제정한 국토계획법의 성격과 내용을 통해서도 예측해 볼 수 있을 것이다. 북한은 2002년 3월 27일 개최된 북한 최고인민회의 제10기 5차 회의를 통해 그동안 토지법에 1개장으로 규정되어 있었던 '국토건설총계획 등 국토계획관련 사항을 독립시켜 별도로 5장 41조로 구성된 국토계획법을 제정하였다. 이 법에서는 과거 토지법에 규정되어 있던 국토계획관련 내용들보다 경제적 실리와 효율성이 강조된 내용들이 담겨져 있다. 이 법의 제 4조에서는 국토계획의 비준시에 "국가는 국토계획의 심의 승인에서 과학성과 현실성을 보장하도록 한다"고 명시되어 있는데, 이것은 국토계획의 수립이 보다 경제적인 타당성을 근거해 이루어져야 한다는 것을 의미하고 있다. 그리고 산업구조 변화에 대비한 국토계획 수립도 명시되어 있는데, 제 8조에서 "국가는 정보산업시대의 요구에 맞게 국토계획부문에 기술자, 전문가들을 전망성 있게 양성하며 국토계획사업을 현대화, 과학화하도록 한다"고 명시되어 있다. 또한 제 9조에서 "국가는 국토계획부문에서 다른 나라 국제기구들과의 교류와 협조를 강화하도록 한다"고 하여 국제협력을 통한 국토개발의 의지를 강조하고 있다.²¹⁾ 이 두 조항은 향후 국토계획의 수립에 있어서 개혁과 개방의 과제를 북한 당국이 보다 능동적으로 수용해 갈 것임을 시사하고 있으며, 앞에서 언급한 국토개발 기제의 변화 가능성을 충분히 뒷받침하는 것으로 볼 수 있다.

IV. 북한 국토개발 기제의 변화가 산업인프라 개발에 미칠 영향과 과제

여기에서는 북한의 국토개발 기제가 개혁·개방에 따라 변화할 경우 이것이 산업인프라

21) 이상준. 2002. "북한의 경제정책 변화와 국토개발의 과제". 월간 국토 2002년 12월호.

개발에 미칠 영향을 전망해 보았다. 북한의 국토개발은 사실상 공업개발을 중심으로 이루어져 왔기 때문에 산업인프라부문이 변화된 국토개발 기제의 영향을 가장 직접적으로 받게 될 것으로 예상된다. 이 장에서 제시된 산업입지의 재편 및 새로운 인프라 개발 등의 과제들은 주로 장기적인 측면에서 제기될 과제이며 이와는 별도로 중단기적으로 제기될 과제도 검토하였다.

1. 산업입지의 재편

현재 북한의 산업구조는 중공업을 포함한 2차산업의 비율이 높고 서비스업의 비율이 낮은 상태이다(<표4-1> 참조). 그러나 시장화, 국제화, 사유화가 진행될 경우 경제개발 및 국토개발의 주체로서 개별 민간기업이 등장함으로써 북한의 산업구조도 장기적으로 중화학공업 중심의 산업구조에서 수출형 제조업 및 경공업, 서비스업 중심의 산업구조로 변화해 갈 것으로 예상된다.²²⁾ 현재의 북한의 중화학공업은 국제경쟁력이 미약하기 때문에 이 부문의 구조개편은 불가피할 것인데, 이것은 구 동독이나 동유럽 공업국가의 사례를 통해서도 충분히 예상할 수 있을 것이다.

<표 4-1> 남북한의 산업구조 비교(2002)

(단위: %, 명목GDP기준)

22) 북한의 경제발전 전망과 관련한 기존 연구들의 결과를 종합해 볼 때 북한의 향후 성장산업은 비제조업의 경우 물류·관광산업, 그리고 제조업의 경우 전기·전자, 비철금속, 섬유, 자동차, 식료품 등이 될 것으로 보인다. 지경학적 측면에서 북한은 동북아 수송체계상의 연결고리로서, 그리고 중국, 러시아진출의 교두보로서 중요한 입지를 확보하고 있다. 이러한 입지잠재력을 감안할 때 향후 북한에서는 국제물류산업의 발전가능성이 높을 것으로 예상된다. 또한 북한은 풍부한 관광자원을 기반으로 향후 관광산업의 발전 가능성도 매우 높다. 제조업부문에서는 우수한 인적 자원을 기반으로 전기·전자, 정보기술(IT)산업 등 첨단기술산업의 발전가능성이 높을 것으로 보인다. 이상준, 안병민. 2001. “북한경제와 남북경협 활성화 위한 실천계획”. 남북경협의 새로운 정책방향과 실천계획에 관한 정책세미나: p.59.

구 분	북 한		남 한	
	'01	'02	'01	'02
농 립 어 업	30.4	30.2	4.3	4.0
광 공 업	26.0	25.8	30.8	29.6
광 업	8.0	7.8	0.3	0.3
체 조 업	18.1	18.0	30.5	29.2
(경 공 업)	(6.7)	(7.0)	(7.1)	(6.9)
(중화학공업)	(11.4)	(11.0)	(23.4)	(22.3)
전 기 가 스 수 도 업	4.8	4.4	2.8	2.9
건 설 업	7.0	8.0	8.3	8.5
서 비 스 업	31.8	31.6	53.7	55.1
(정 부)	(22.2)	(22.0)	(10.3)	(10.5)
(기 타)	(9.7)	(9.6)	(43.4)	(44.6)
국 내 총 생 산	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 북한의 광공업비중이 남한에 비해 상대적으로 낮은 것은 원자재난에 의해 중공업부문의 생산이 급격히 줄어들은 것에 연유한 것임. 북한의 광공업비중은 1980년도에 60%에 이르렀고 1990년도에 42.8% 수준이었음
 자료: 한국은행. 2003. 2002년 북한 경제성장률 추정 결과. 보도자료: 2003.6.4(공보 2003 - 6 - 8호).

대외경제정책연구원. 2002. 북한경제백서(서울, 대외경제정책연구원): p.48.

북한의 산업구조가 이렇게 변화한다면, 자연스럽게 기존의 산업입지에도 변화가 나타나게 될 것이다. 현재 북한은 전체적으로는 중화학공업 중심의 산업입지를 보이고 있는데, 남포, 신의주, 해주, 개성 등의 서해 연안도시로는 경공업이 주로 배치되어 있고 원산, 함흥, 청진, 김책, 나진·선봉 등 동북부지역과 순천, 안주, 개천 등 중부내륙지역에는 기계, 금속, 화학 등 중화학공업이 주로 배치되어 있다.

북한에서 공업부문의 정비가 본격적으로 나타날 경우 북한의 주요 중화학공업 생산시설이 집중되어 있는 평남, 함북, 함남의 연안 및 내륙지역이 타 지역에 비해 상대적으로 경제침체를 나타낼 가능성이 높다. 공업부문에 있어서 경제적 효율성이 낮은 연합기업소들이 구조조정을 겪게 될 것으로 예상되는데, 이들 지역에 중화학공업부문의 연합기업소들이 많이 분포하고 있기 때문이다.²³⁾

한편 국토개발의 기제 변화도 산업입지에 커다란 영향을 미치게 된다. 현재 북한의 산업입지 결정의 주요 원칙 가운데 하나는 공장, 기업소를 원료원천지와 소비지에 접근시키는 ‘생산력배치의 원칙’이다. 그러나 이것이 시장경제의 원칙에 따라 변화하게 되고 북한의 산업구조가 수출중심형 산업구조로 변화하게 될 경우 소비지(시장)에 가까운 곳에 기업들이 입지하려

23) 폴란드 등 동유럽 주요 국가들의 사례로 볼 때 기업의 매각 및 청산 그리고 자체적인 구조조정 과정에서 대량실업이 발생할 가능성이 높으며, 이것은 지역경제의 침체를 가져오게 된다.

할 것이다.

그리고 산업입지 재편 과정에서 매우 중요한 역할을 할 것으로 예상되는 것은 남한기업을 포함한 외국인직접투자(FDI)이다. 북한 내부의 경제적 역량을 감안할 때 산업구조의 변화를 주도할 투자는 외부로부터 올 수밖에 없기 때문이다. 따라서 새로운 산업입지의 개발도 FDI의 향방에 따라 크게 좌우될 수밖에 없을 것이다.²⁴⁾ 물리적 교통인프라와 지경학적 위치 등 권역의 입지적 특성을 감안할 때 FDI의 유치 가능성이 가장 높은 지역은 평남지역과 황해도 지역이 될 것으로 보인다. 북한의 수도권이라 할 수 있는 평남지역은 비교적 우수한 교통인프라와 노동력을 갖고 있어서 향후 개발수요가 매우 높을 것으로 보인다. 그리고 황해도지역도 남한 수도권과 근접하고 있다는 측면에서 개발수요가 높을 것으로 예상된다.²⁵⁾

그리고 기존 공업도시 주변에서 새로운 산업입지의 개발도 예상된다. 구 동독의 경우 통일 이후 구조개편과정에서 기존 입지 주변에 새로운 입지개발이 활발하게 이루어지기도 하였는데, 이것은 개발비용과 기존 입지의 환경오염문제 측면에서 신규 입지개발이 기존 입지의 활용보다 상대적으로 유리하기 때문이다. 하지만 구 동독의 경우 새로운 산업입지 개발이 녹지 훼손 등 새로운 환경파괴의 문제를 야기하기도 하였다.²⁶⁾

2. 새로운 인프라 개발

산업구조 및 산업입지의 변화는 산업생산을 뒷받침하는 인프라부문에 새로운 수요를 제기하게 될 것으로 보인다. 과거 중화학공업을 중심으로 구축되었던 인프라체계가 수출형 경공업과 서비스업 등 새로운 성장산업을 뒷받침하기 위한 인프라체계로 재편되어야 하기 때문에 에너지, 교통·통신 등 인프라 전반에 걸친 변화가 다음과 같이 예상된다.

첫째, 산업활동의 증가에 따라 교통·통신개발수요가 크게 증가할 것이다. 현재 북한은 철도중심의 육상교통체계를 갖고 있는데, 향후 도로의 신설이 주요 과제가 될 것이다. 중국의 경우 개혁·개방 이후에 대도시에서 차량교통이 크게 증가하여 도로의 확충이 주요 과제로 제기된 바 있다.²⁷⁾ 도시내 교통 외에도 도시간 중단거리 수송에 있어서 상대적으로 경쟁력이

24) 외국기업들이 특정지역에 대한 투자를 고려할 때 가장 관심을 갖는 부분은 그 지역이 투자지로서 어떠한 입지우위를 갖는가 하는 것이다. 이러한 입지요인 가운데에는 노동력과 접근성 그리고 제도적 인프라 등이 주요 요소가 될 것으로 보인다. 국제시장으로의 물리적 접근성이 외국인직접투자의 주요 요인이라는 점은 폴란드의 사례를 통해서도 알 수 있다. 폴란드의 경우에는 낙후지역을 대상으로 추진했던 경제특구 개발이 성공하지 못하였다. 이것은 급진적 개혁에 따른 시장 불안에 기인한 측면도 있지만 불리한 입지요인도 한 원인이 되었다. 이러한 결과는 입지적 요인이 정책적 뒷받침과 적절히 결합될 때만이 외자유치를 위한 경제특구가 성공할 수 있음을 시사하고 있다.

25) 그러나 이렇게 특정지역이 집중적으로 개발될 경우 지역간 경제력 격차의 심화가 나타날 가능성이 있다. 이상준, 2000. "북한의 균형적 지역발전을 위한 남북경협외의 기본방향", 국토연구 제80권 p.102.

26) 이상준외, 2000. 통일독일의 지역개발경험과 북한의 지역개발과제(경기도 국토연구원: p.74.

27) 북경은 개혁·개방 이후 사람과 물자의 이동성(mobility)이 크게 증가함에 따라 도로 등 기존 교통시설의 부족문제가 나타났다. 1990년 38만대였던 차량수가 1995년 12월에는 98만4천대에 이르렀는데 1995년 한해동안에만 28만4천대가 증가하여 전년대비 40%이상의 엄청난 증가를 보였다. 이상준, 1999. "체제전환이 도시공간에 미친 영향에 관한 연구 -북경과 동베를린의 사례를 중심으로-", 국토계획 제 34권 : p.13.

있는 도로수송을 위해 도로망의 확충이 필요할 것이다. 그리고 자족적 생산구조 때문에 개발이 미진했던 항만과 공항 등 국제물류관련 교통시설들에 대한 개발수요도 제기될 것이다. 국제화에 따라 외국기업의 북한내 산업입지 진출이 확대될 경우 국제통신망의 확충도 필요할 것이다. 구 동독과 헝가리 등 동유럽국가들의 경우 개혁·개방 이후 인프라 가운데 가장 빠르게 현대화된 부분 가운데 하나가 바로 통신분야였다. 구 동독의 경우에는 통일 이후 광통신망 보급률이 구 서독을 앞지를 정도로 통신부문의 현대화 속도가 빨랐다.²⁸⁾ 이러한 사례와 통신부문 현대화에 대한 북한 당국의 관심과 의지²⁹⁾를 감안할 때, 북한의 경우에도 개혁·개방이 이루어질 경우 통신부문의 개발이 상대적으로 빠르게 진행될 가능성이 높다.

둘째, 새로운 산업구조가 구축되어감에 따라 에너지공급구조가 변화할 것이고, 이에 따른 새로운 에너지공급인프라의 개발이 주요 과제로 제기될 것이다. 현재 북한은 석탄중심의 에너지공급구조를 갖고 있다. 이것은 북한이 자력갱생의 경제개발원칙에 따라 에너지를 자급자족하려했던 정책 때문이다. 그러나 개혁·개방에 따라 이러한 원칙과 정책이 변화하고 산업구조가 중공업중심구조로부터 경공업 및 서비스업 등 다양한 구조로 변화해 갈 경우 석탄의 비중은 줄어들고 석유 및 천연가스의 공급이 증대될 것으로 예상된다. 에너지연구원의 연구 결과에 따르면, 북한이 점진적으로 경제발전을 이룩해 간다는 가정하에 에너지원별 최종에너지 수요에 있어서 석탄은 2000년 72%의 점유율이 2020년 35%로 줄어드는 대신 석유의 점유율은 같은 기간동안 6.5%에서 42.1%로 증가하고, 천연가스도 2020년 4.6%를 차지할 것으로 전망되었다.³⁰⁾

따라서 이러한 에너지공급구조의 변화는 자연스럽게 관련 인프라의 공급을 위한 시설투자 증가를 가져오게 될 것이다. 현재의 비효율적인 수력발전소 대신에 석유 및 천연가스 등을 활용하는 화력발전소의 개발 수요가 증가할 것이며, 석유의 수입, 저장, 운송, 유통과 관련한 인프라 건설이 추진될 필요가 있을 것이다. 그리고 천연가스의 경우 장기적으로 동북아천연가스 파이프라인 건설과 연계된 공급망 구축도 추진될 것으로 예상된다.

이러한 에너지 수요 및 공급구조의 변화는 산업입지의 개발에도 영향을 미치게 될 것이다. 일반적으로 사회주의계획경제의 개혁과정에서 에너지 부문 가격의 상향조정이 가장 먼저 이루어지는 가격개혁 조치 중의 하나이기 때문에 북한의 경우에도 에너지가격이 현실화된다면 산업입지개발에 있어서 에너지비용이 주요 고려요소가 될 수밖에 없을 것이다. 이 경우 에너지공급비용이 상대적으로 저렴한 입지에 기업들이 입주하려 할 것이다.

28) Maretzke, Steffen & Strubelt, Wendelin. 2000. "Initial Situation in Germany in 1989 and the Experience of Regional Development in the former GDR since 1990". KRIHS-BBR Joint Workshop on the Experience of Regional Development in the Unified Germany and its Implications for Inter-Korean Integration: p.9.

29) 북한은 유엔개발계획(UNDP)의 지원을 받아 1995년 평양에서 함흥까지 300km의 광통신망을 구축한 바 있고, 1998년 초에는 평양-신의주간 광케이블 공사를 완료한 것으로 알려지고 있고

30) 이러한 추정치는 북한의 경제성장률을 2005년 2.3%, 2010년 4.7%, 2015년 6.6%, 2020년 6.7%, 2020년의 북한 GNI 44.9조 원, 1인당 GNI 173만원을 전제로 한 것이다. 김경술. 2002. 남북통합 에너지수급구조 분석 연구(경기도: 에너지경제연구원): p.72.

셋째, 사회주의체제하에서 상대적으로 소홀하게 다루어졌던 환경관련 인프라 구축도 주요 과제로 제기될 전망이다. 북한은 상하수도, 폐기물처리 등 환경관련 인프라가 극히 취약한 실정인데, 산업생산활동의 증가와 에너지 소비의 증가에 따라 환경관련 인프라의 구축도 주요 과제가 될 것이다.

3. 중단기 과제

앞에서 검토한 산업인프라의 과제들은 주로 장기적으로 제기될 과제들이다. 하지만 개혁·개방은 중단기적으로 북한에게 적지 않은 문제와 과제의 해결을 요구하게 될 것이다. 이러한 측면에서 북한이 중단기적으로 개혁·개방에 대응해 해결해야 할 과제들을 살펴볼 필요가 있다. 1990년대 이후 생산기반이 사실상 붕괴된 북한경제를 감안할 때, 중단기적으로 개혁·개방의 추진은 생산기반의 정상화에 초점을 맞추어 추진될 수밖에 없을 것이다. 북한이 2002년부터 시작한 가격과 임금의 현실화는 지속적인 물자공급이 이루어질 때, 그 효과를 기대할 수 있다. 이것은 산업생산의 정상화가 개혁·개방 성공의 중요한 전제조건이 될 수밖에 없음을 의미하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 산업생산 정상화의 가장 우선적인 과제인 전력 등 에너지공급의 정상화가 중단기적으로 시급한 과제가 될 것이다. 북한의 발전량은 1990년 연간 277억 kwh에서 2001년 202억 kwh로 급감하였고, 원유도입량 역시 같은 기간동안 1,850만 배럴에서 420만 배럴로 감소하였으며, 석탄생산량도 3,315만톤에서 2,310만톤으로 감소하였다.

가격과 임금의 현실화 이후 석탄생산이 일부 증가하기 시작했다는 북한측의 주장이 제기되고 있지만, 본격적인 석탄생산 정상화를 위해서는 전기와 석유의 공급이 정상화되는 것이 시급한 과제일 것이다. 노후화 된 발전시설 등 에너지 기반시설의 현대화를 위해서는 막대한 투자가 필요한 것으로 알려지고 있는데, 빈약한 북한의 재정상황을 감안할 때 투자재원의 상당부분은 외국으로부터 조달될 수밖에 없는 상황이다.³¹⁾ 이러한 측면에서 현재 북한과 국제사회의 현안이 되고 있는 핵문제의 평화적이고도 조속한 해결은 개혁·개방의 성패를 좌우할 핵심적 과제가 아닐 수 없을 것이다.

이 외에도 개혁·개방에 필요한 인력의 확보 및 제도적 기반 구축도 중단기적으로 주요 과제가 될 것이다. 시장경제에 대한 이해와 경험을 갖춘 인력을 정부와 기업이 확보해야만 개혁·개방을 보다 효율적으로 추진할 수 있을 것이며, 시장화와 국제화와 관련한 제도마련도 외자유치와 함께 개혁·개방의 추진기반 구축 측면에서 중요한 과제인 것이다. 폴란드 등 체제전환국의 경우에 적절한 제도의 부재와 더불어 인력의 부족도 효율적인 개혁·개방의 추진에 커다란 장애요소가 되었다. 따라서 중단기적으로 산업인프라 영역에서 전문적인 기술인력

31) 북한의 화력발전 설비 개보수에만 약 1조 3,400억원, 전체 발전설비 개보수에 약 2조 3,600억원이 소요될 것으로 예상되고 있는데(에너지경제연구원 2000년 가격기준), 북한의 2002년도 예산이 100억 달러(12조원)임을 감안할 때 전력, 석유도입, 항만정비, 철도정비 등 산업인프라에 소요될 대규모 투자를 북한 스스로 감당하기는 사실상 불가능한 일이다

및 행정인력을 확보하는 것은 북한에게 중요한 과제가 될 것이다.

V. 결 론

본 연구에서는 시장화, 사유화, 국제화 등을 통한 개혁·개방이 북한의 국토개발 기제와 산업인프라 개발에 미칠 영향을 전망해보았다. 개혁·개방에 따른 북한 국토개발 기제의 변화는 현재 북한의 국토개발에 있어서 가장 중요한 비중을 차지하고 있는 산업인프라 개발에도 직접적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 산업인프라 개발 기제가 국가중심에서 시장중심으로 변화함에 따라 기존 산업입지 가운데 개발이 침체되거나 반대로 개발이 더 활성화되는 변화가 나타날 것이다. 이에 따라 개혁·개방이 일부지역에는 새로운 성장의 기회가 되겠지만, 또 다른 지역에게는 극심한 구조조정을 요구하게 될 것이다. 그리고 이러한 산업입지 개발의 변화는 관련 인프라의 개발에도 많은 변화와 과제를 가져올 것이다.

개혁·개방은 기존의 정치중심의 정태적이면서도 단일중심적인 국토개발 기제를 시장과 경제가 정부와 조화를 이루는 동태적, 다원적 기제로 변화시킬 것으로 예상되는데, 이러한 변화는 기존 산업입지의 근본적인 재편과 새로운 인프라 개발수요를 제기할 것으로 예상된다. 산업입지의 재편은 계획경제하에서 비효율적으로 유지 관리되어 온 입지들을 정비한다는 측면에서는 긍정적인 효과를 기대할 수 있으나, 대규모 투자를 필요로 한다는 측면과 특정지역에 개발이 과도하게 집중되거나 개발이 지연되는 부작용이 야기될 수도 있다는 측면을 함께 고려하여야 할 것이다.

국토공간을 연구하고 계획하는 사람들의 주요 관심사 가운데 하나는 국토공간이 효율적이면서도 균형있게 발전할 수 있도록 개발을 유도하는 것이다. 체제전환국의 경험으로 볼 때 개혁·개방이 북한의 국토공간을 어떻게 변화시킬 것인지는 시장화, 사유화, 국제화의 추진 방식과 속도에 따라 다르게 나타날 것이며, 사회경제적 여건에 따라서도 다르게 나타날 것이다. 따라서 북한의 국토가 향후 공간적으로 효율적이면서도 균형 있게 개발되기 위해서는 시장화, 사유화, 국제화를 통한 경제구조 개편전략이 매우 조심스럽게 모색될 필요가 있다.

개혁과 개방은 북한의 산업인프라 개발에 있어서 분명히 새로운 기회가 될 것이다. 비효율적인 개발시스템을 재편하고 성장잠재력을 극대화시킬 수 있는 기회를 개혁과 개방은 제공할 수 있을 것이다. 그러나 다른 한편으로 개혁과 개방은 북한의 산업인프라 개발에 있어서 커다란 도전이 될 것이다. 빈약한 재정능력, 시장경험마인드를 갖춘 인력의 부족, 경제적 불안 등 많은 제약요소들이 존재하기 때문이다. 기회를 활용하고 도전을 극복할 수 있는 산업인프라 개발전략의 구축을 위해서는 개혁하려는 의지와 개방하려는 자세를 토대로 부작용을 최소화하고 개발의 긍정적인 효과를 극대화시킬 수 있는 정밀한 로드맵(Road Map)을 준

비하는 것이 필요할 것이다.

<참고문헌>

- 강명현. 1997. "기업의 소유 및 지배구조". 비교경제체제론(서울: 박영사)
- 김경술. 2002. 남북통합 에너지수급구조 분석 연구(경기도: 에너지경제연구원)
- 박제훈. 1997. "이행기경제의 체제전환: 비교와 평가". 비교경제체제론(서울: 박영사)
- 백과사전출판사. 1996. 조선대백과사전(3권) (평양: 백과사전출판사)
- 서우석, 최은희. 2000. "체제전환국가들의 주택개혁 사례 및 시사점". 국토연구 제29권
- 이상준. 2002. "북한의 경제정책 변화와 국토개발의 과제". 월간 국토 2002년 12월호.
- 이상준. 2000. "북한의 균형적 지역발전을 위한 남북경협에 기본방향". 국토연구 제30권
- 이상준외. 2000. 통일독일의 지역개발경험과 북한의 지역개발과제(경기도: 국토연구원)
- 이상준. 1999. "체제전환 이후 동유럽국가의 지역공간변화에 관한 연구". 국토연구 제28권
- 이상준. 1999. "체제전환이 도시공간에 미친 영향에 관한 연구 -북경과 동베를린의 사례를 중심으로-", 국토계획 제34권
- 이상준, 안병민. 2001. "북한경제와 남북경협의 활성화를 위한 실천계획". 남북경협의 새로운 정책방향과 실천계획에 관한 정책세미나 :
- 정여천. 2000. 동구 경제체제전환의 평가와 북한경제에 대한 시사점(서울: 대외경제정책연구원)
- 통계청. 2000. 남북한 경제사회상 비교(서울, 통계청)
- 한국토지공사. 1999. 통일 후 산업구조 재편 및 입지구상(경기도, 한국토지공사)
- Gorzalak, Grzegorz. 2000. "The dilemmas of regional policy in the transition countries and the territorial organisation of the state". *Integration and Transition in Europe. The economic geography of interaction.*
- Gorzalak, Grzegorz. 2000. "Decentralization, Regional Development and Regional Policies". *Ten Years of Transformation Processes in the Middle of Europe. Informationen zur Raumentwicklung Nr.7/8.*
- Gorzalak, Grzegorz. 1998. *Regional and local potential for transformation in Poland*(Warsaw: University of Warsaw).
- Graham, Carol. 1998. "The Social Cost of Market Reforms". *Economies in Transition: Comparing Asia and Eastern Europe* (Cambridge: MIT Press).
- Maretzke, Steffen & Strubelt, Wendelin. 2000. "Initial Situation in Germany in 1989 and the Experience of Regional Development in the former GDR since 1990". KRIHS-BBR Joint Workshop on the Experience of Regional Development in the Unified Germany and its Implications for Inter-Korean Integration.

ABSTRACT

A Study on Impacts of Economic Reforms and External Opening on the National Development Mechanism and Industrial Infrastructure Development in North Korea

The purpose of this study is to define impacts of economic reforms and external opening on the national development mechanism and industrial infrastructure development in North Korea. Economic reforms and external opening will bring not only fundamental socio-economic changes but also the changes on national development system of North Korea. In the socialist economic system, the North Korean government is not only a planner but also an actor for implementing development projects. The characteristic of national development system of North Korea could be described as 'mono structure'. However, the system will be changed if economic reforms and external opening will be implemented in North Korea. In this study, changing industrial demand is identified as the main factor which could play an important role in national development in North Korea according to the forthcoming economic reforms. As the spatial consequences of economic reforms and external opening, regional disparities could be expected. If economic reforms are implemented in North Korea, the winners and losers among the North Korean regions could be more apparent. The economic problems such as high unemployment and low investment could be more serious in the regions that were based on a heavy machine industry than in the regions which have potentials for service and light industries. Especially, the regions where economic base was deeply connected with big state-owned enterprises should be confronted with serious economic depression. Also, new demand for industrial infrastructure will be emerged in the process of economic reforms and external opening. In order to achieve industrial transformation successfully, North Korea should prepare a road map that shows paths of external opening and prospects for economic reforms. A restructuring industrial areas based on economic reforms and external opening will contribute to the stabilization and revitalization of the North Korean economy.

Keywords: Economic Reforms, External Opening, National Development, Industrial Infrastructure, North Korea