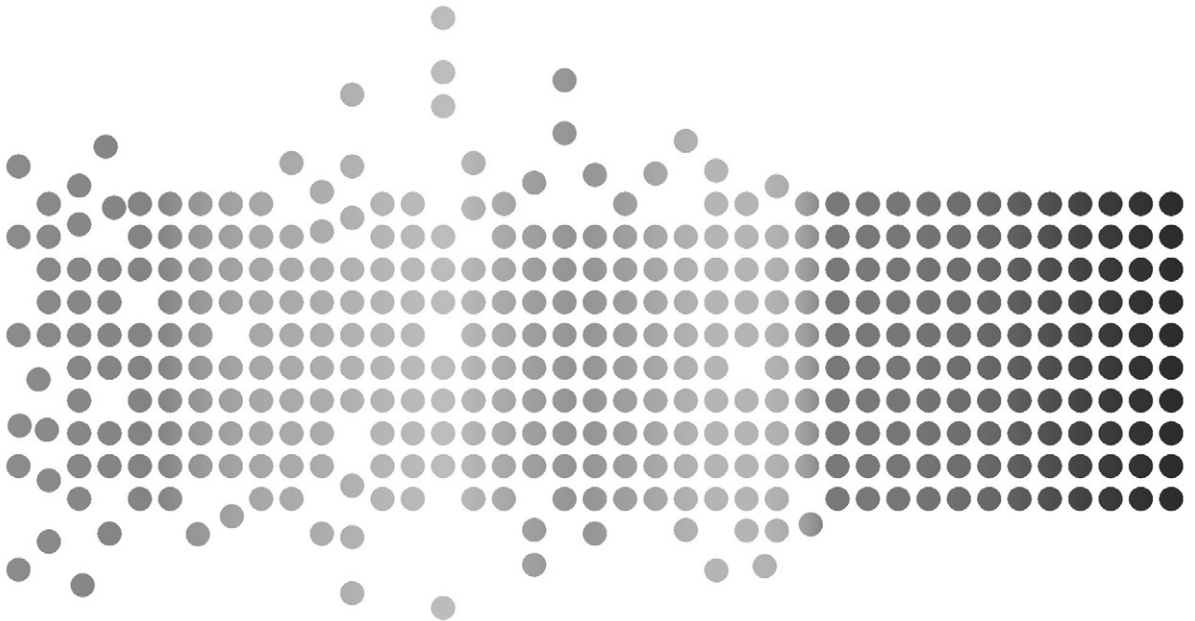




남북한 통합시 인구이동 전망과 대응과제

A Projection of Migration Flows after South-North Korea Integration
and Policy Measures

이상림 · 조영태 · 김지연 · 신상수



연구보고서 2012-47-13

남북한 통합시 인구이동 전망과 대응과제

발행일	2012년
저자	이상림 외
발행인	최병호
발행처	한국보건사회연구원
주소	서울특별시 은평구 진흥로 235(우: 122-705)
전화	대표전화: 02) 380-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등록	1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처	대명기획
가격	6,000원

© 한국보건사회연구원 2012

ISBN 978-89-8187-989-1 93510



머리말

인구는 한 사회의 변화와 발전의 밑바탕을 제공해주는 근본적인 요인이다. 흔히 인구의 3요소라고 불리는 출생, 사망, 인구이동 중에서 특히 인구이동은 사회 환경의 변화에 가장 민감하게 반응하며, 동시에 가장 단시간에 거대한 사회경제적 파장을 초래하는 특징이 있다. 그러므로 인구이동의 현상을 연구하는 것은 인구학적 연구의 중요한 부분이며, 그와 함께 한 사회의 사회·경제·정치 체제를 이해하는 데 중요한 단초를 제공해준다.

북한의 인구는 우리에게 매우 중요한 관심사가 될 수밖에 없는데, 남북한의 통합과 통일, 그리고 북한의 체제전환은 우리 사회의 인구변화에서 큰 변환점이 될 것이기 때문이다. 특히 지속적 저출산 현상과 빠른 고령화를 경험하고 있는 우리사회에서 북한의 인구가 갖는 시사점은 매우 크다고 할 수 있다.

이러한 가운데 북한의 인구이동 동향을 분석하고 남북한 통합 시의 인구이동 흐름을 예측하는 작업은 매우 중요한 학술적 정책적 함의를 가지고 있다. 이 연구 보고서는 북한 인구이동에 영향을 미치는 북한의 사회경제적, 제도적 환경들을 알아보고, 최근의 인구이동 동향과 독일통일 과정에서 나타난 인구이동의 경향을 분석하고자 한다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 향후 남북한의 통합이나 북한의 체제전환 과정에서 발생할 수 있는 인구이동의 흐름을 예측하고, 그에 대응할 수 있는 정책과

제들을 제시한다.

이 연구는 북한 인구에 관한 연구 분야 중에서도 상대적으로 발전이 더디게 이뤄졌던 인구가동 현상을 북한 인구센서스 등의 실증적 자료를 사용하여 분석하고, 이를 다양한 북한학 연구 성과들과의 결합을 시도하였다는 데 의의가 있다. 이 연구에 따르면 북한의 체제전환은 결국 재도 사회의 문제일 수밖에 없으며, 인구와 산업의 적절한 재배치가 남북한 통합이나 북한의 체제전환 시의 가장 중요한 정책과제가 될 것이다. 이러한 연구 성과들은 북한 관련 학술연구와 남북한 통일을 준비하는 정책 개발에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

연구진은 이 연구의 진행과정에 많은 유익한 조언을 해주시고 관련 자료들과 북한 연구의 성과들을 소개해주신 여러 북한학 전문가들께 감사드리고 있으며, 특히 서울대학교 통일평화연구원의 김병로 교수님과 박정란 박사님께 특별한 감사의 뜻을 전하고 있다.

끝으로 이 보고서의 내용들은 우리 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구자의 개별입장을 대변함을 밝혀 둔다.

2012년 12월
한국보건사회연구원장
최 병 호

Abstract	1
요 약	3
제1장 서론	9
제2장 북한의 사회변화와 인구이동 환경	17
제1절 북한 식량위기의 원인	17
제2절 시장 발생 과정	21
제3절 시장발생의 함의	24
제3장 북한의 도시정책과 도시 현황	29
제1절 북한의 도시발전 전략	29
제2절 북한의 도시 및 특구 현황	37
제3절 소결: 북한의 도시 발달	45
제4장 북한의 인구이동	51
제1절 북한의 인구이동	51
제2절 생잔율 분석	57
제3절 인구센서스 인구이동 자료 분석	70
제4절 소결: 북한의 최근 인구이동	80
제5장 독일통일 전후 동서 간 인구이동의 원인 및 함의	85
제1절 배경	85
제2절 통독 전후 인구 이동 경향과 특성	87
제3절 독일 인구이동의 주요 결정요인	99
제4절 이동이 초래한 문제들	106
제5절 소결: 독일 사례의 교훈	114

제6장 남북한 통합시 인구이동의 방향과 정책적 대응	119
제1절 남북으로의 인구유입 전망	119
제2절 북한 내 인구이동	123
제3절 북한의 인구이동 발생에 대한 정책과제	127
제4절 맺음말	133
참고문헌	138

표 목차

〈표 3-1〉 북한의 자급자족적 행정체계	35
〈표 3-2〉 북한의 도시와 농촌의 인구 증가	38
〈표 3-3〉 도시 인구 순위(1940-1996)	42
〈표 3-4〉 북한의 특구 개발 전망	44
〈표 4-1〉 북한의 인구이동(2003~2008)	53
〈표 4-2〉 남한의 인구이동(2005~2010)	54
〈표 4-3〉 북한의 인구 변화 비교	58
〈표 4-4〉 북한의 도시인구 변화 비교	59
〈표 4-5〉 북한의 농촌인구 변화 비교	60
〈표 4-6〉 북한 전체인구의 연령별 생산율(1998~2003)	63
〈표 4-7〉 북한 도시지역 인구의 연령별 생산율	65
〈표 4-8〉 북한 농촌지역 인구의 연령별 생산율	65
〈표 4-9〉 북한 농촌과 도시 인구의 연령별 생산율 차이 (농촌-도시)	68
〈표 4-10〉 북한의 도시농촌간 인구이동(2003~2008)	70
〈표 4-11〉 이동자의 출신지역과 목적지역	71
〈표 4-12〉 북한의 도별 도시지역 인구이동 (2003~2008)	73
〈표 4-13〉 북한의 도별 농촌지역 인구이동 (2003~2008)	73
〈표 4-14〉 북한의 도별 도시지역 인구이동 (평양제외, 2003~2008)	75
〈표 4-15〉 북한의 도별 농촌지역 인구이동 (평양제외, 2003~2008)	76
〈표 4-16〉 거주지와 등록 주소지의 불일치 인구	78
〈표 5-1〉 독일 각 주별 인구 분포, 1990~2011	91
〈표 5-2〉 동독 이주자 연령별 · 성별 구성: 1991년 ~ 2007년 누계	92
〈표 5-3〉 동독 주민의 서독방문 현황	104

〈표 5-4〉 통일 이후 독일의 인구학적 변화	107
〈표 5-5〉 독일 주별 성비, 2011	109
〈표 5-6〉 사회주의 이념에 대한 찬성률	114

그림 목차

[그림 3-1] 북한의 지역별 인구증가 추세	39
[그림 3-2] 북한의 도시 발전(1940-1998)	40
[그림 3-3] 북한 도시의 위치(1998)	43
[그림 4-1] 북한의 연령 및 성별 인구이동의 분포	56
[그림 5-1] 인구 규모 변화 추이(1950-2010)	90
[그림 5-2] 독일 카운티의 내부 인구 유출·입 추이(1991, 2005)	94
[그림 5-3] 독일 실업률(1991-2008)	96
[그림 5-4] 독일 내 산업별 임금수준(1991-2008)	97
[그림 5-5] 이민 결정을 만드는 개념적 모델	100
[그림 5-6] 동서독 고령 노인인구(만 80세 이상)의 변화	107
[그림 5-7] 독일의 합계출산율 변화	110
[그림 5-8] 동서독 학령인구(만 6-16세)의 변화	111



Abstract

A Projection of Migration Flows after South–North Korea Integration and Policy Measures

The main purposes of this study are to project migration flows of North Korean population after South-North Korea Integration or system transition of North Korea, and to provide policy recommendations to mitigate the negative effects of the migration. For the purposes, this study examines migration environments including development of market, urban development policy in North Korea, and analyzes current migration patterns taking particular focuses on migration between urban and rural areas. And, this study also explores the migration patterns and the social and demographic impacts after the reunification of East and West Germany, which can be important evidences to forecast migration pattern in the Korea peninsular in the future.

This study shows that rural population in North Korea is abnormally large reaching about 40% of the total population, and mega-cities development has been controlled by North Korean development principle of 'regional self-reliance system'. The urban

development strategy generated the serious regional disparity and the less developed industrial integration at national level.

And, the case study on Germany presents that the mass migration flow produced various socioeconomic and demographic problems particularly in former East German areas. However, some of the problems has been normalized as the social integration and stabilization progresses.

This study demonstrates that main policy issues on migration after South-North Integration or system transition of North Korea will be primarily focusing on reurbanization which means the rearrangement of population and industry in North Korean area. This study suggests various policy recommendations for the stable reurbanization.



요약

I. 연구의 배경 및 목적

이 연구의 목적은 북한의 인구 현상 중 인구이동에 주목하여 남북한 통합 및 북한의 체제전환 이후의 인구이동의 흐름을 예측해보고, 그로 파생될 수 있는 사회문제들과 그에 대한 정책적 대응과제들을 제시하는데 있다. 이를 위해 이 연구에서는 북한의 인구이동 및 도시발전의 역사와 근황을 파악하고자 북한 인구이동의 배경이 될 수 있는 시장의 발전과 북한 당국의 도시발전 전략을 분석하고, 북한의 1993년과 2008년의 인구센서스 자료에 대한 인구학적 분석을 실시하였다.

더불어 남북한 통일 시 발생할 수 있는 인구이동 현상을 예측하기 위하여독일의 통일과정에서 나타난 인구이동 현상과 그로 인한 사회적 파급효과들을 분석하였다. 위의 결과들을 바탕으로 이 연구는 남북한 통합 및 북한의 체제전환 과정에서 발생할 수 있는 인구이동의 경향과 발생 가능한 문제들을 예측하고, 이에 대응하기 위한 정책과제들을 제시하였다.

II. 주요 연구결과

북한의 1990년대 중반 이후 식량위기 및 경제난으로 대표되는 고난의

행군 시기는 북한사회에서 배급경제 체제가 붕괴되고 시장 경제가 자생적으로 발생하는 계기가 되었다. 북한 내 시장의 발생은 앞으로 주민들로 하여금 사적 네트워크를 구축하고, 다양한 외부 정보가 전달되는 통로가 되고 있다. 이러한 시장은 앞으로 인구이동의 발전에 중요한 경로가 될 것으로 예상된다.

북한은 정책적으로 도시의 발전을 억제하는 정책을 추구하여 왔는데, 이는 후발사회주의 국가들의 공통된 특성이기도 하지만 북한의 경우에는 지역자립체제라는 독특한 발전전략을 견지하여왔다. 지역자립체제는 군 단위 지역에서 자급자족이 가능하도록 산업을 분배한 군사적 목적이 반영된 체제인데, 이러한 정책은 북한 산업의 지역적 분업체제 구성을 가로막는 장애요인이 되어왔다. 또한 북한의 지역자립체제 원칙의 도시발전은 지역 간의 경제수준의 격차를 높였으며, 전 국민의 40% 정도가 농촌지역에 거주하게 되는 결과를 낳았다. 북한은 도시의 확대나 선도시의 건설을 지양하면서 국가 발전을 꾀하고 있는데, 이는 시장의 발전과는 상충되는 정책이다.

북한에서는 고난의 행군 시기와 이후 경제회복 시기 간에 인구이동 성향에 있어 큰 변화가 발견되었다. 북한 인구센서스 자료에 대한 생잔율 분석 결과 1993년과 2008년 사이에 농촌으로의 대규모 인구이동이 있었던 것으로 나타났다. 이는 체제의 위기에서 농촌을 완충체로 이용하는 사회주의의 특성이 나타난 것이기도 하지만, 더불어 식량부족과 배급체제의 붕괴 속에서 주민들로 하여금 스스로 생존전략을 찾게 한 정책과 맞물려 발생한 사건이다. 한편 최근의 5년 간 거주지의 변화를 살펴보면 비록 미미한 수준이지만 도시로의 순인구이동이 양의 값을 보이면서, 경제복원기에 접어들면서 인구이동의 방향이 농촌에서 도시로 다시 역전된 것으로 나타났다. 특히 평양과 인근 지역으로의 유입률이 두드러지게 높게 나타나 이들 지역으로 인구의 집중이 이뤄지고 있음을 보여준다.

한편 독일 통일 과정에서는 통일 초기에는 동독지역에서 서독지역으로의 이동이 크게 증가하였지만, 시간이 지남에 따라 동독지역 인구유출 추이는 점차 안정화된 것으로 나타났다. 동독에서 서독으로의 이주는 서독 지역에서도 산업화 정도가 높은 지역으로의 유입이 집중된 것으로 나타났다. 이주자들의 특성으로는 젊은 연령, 여성, 고급인력, 서독 내 네트워크를 가지고 있는 사람들의 비율이 더 높았던 것으로 나타났다. 한편 대규모 인구이동은 인구학적 변화들을 초래하였는데, 동독지역에서는 고령화 지수가 크게 상승하였고, 출산율과 혼인건수가 크게 감소하였다. 그러나 인구이동이 안정화되고, 동서간의 사회통합이 진전됨에 따라 동독지역의 합계출산율은 다시 회복되어 최근에서는 서독지역보다 높은 수준에 이르렀다. 통일독일에서는 서독지역으로의 대규모 이주를 억제하는 방안으로 동독지역의 고임정책과 복지강화 정책을 실시하였는데, 전자는 동독지역 기업의 채산성 악화와 실업률 증가의 부작용을 낳은 반면 후자의 정책은 어느 정도의 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다.

III. 결론 및 시사점

남북한 통합이나 북한의 체제전환 과정에서 북한 주민의 급작스러운 대규모 이동을 제한 할 수 있는 조치들이 필요하다. 우선 남한으로의 대규모 유입을 막기 위해서는 이동의 관리 조치와 함께 수도권 북부나 북한 남부 지역에 산업단지를 건설하여 북한 주민 노동력을 출퇴근 형태로 활용하는 방식을 고려할 수 있다. 이와 함께 단기적으로는 남한지역에서 활용하고 있는 외국인 노동력을 북한 주민으로 대체하기 위한 조치들도 필요할 것이다. 더불어 북한 지역의 안정적 산업화가 실현되어져야 하며, 북한 주민의 남한 유입을 억제할 수 있도록 높은 수준의 복지투자가 이뤄져야 할 것이다.

북한의 안정적 체제전환을 위해 무엇보다 필요한 것은 북한 지역의 안정적 재도시화라고 할 수 있다. 이는 북한에서의 지역자립체제로 인한 왜곡된 도시 발전과 지나치게 높은 농촌 인구비율을 바로잡기 위해서는 선도도시 건설과 지역적 산업분업 체제의 건설이 불가피하기 때문이다.

안정적 재도시화를 위해서는 우선 체계적인 계획 속에서 선도도시들의 건설이 추진되어야 할 것이며, 북한 지역의 산업구도 재편이라는 발전계획의 프레임 속에서 도시산업 발전이 도모되어야 한다. 그리고 현재 북한에서 건설 중인 특구사업에 적극적으로 참여할 필요도 있을 것이다.

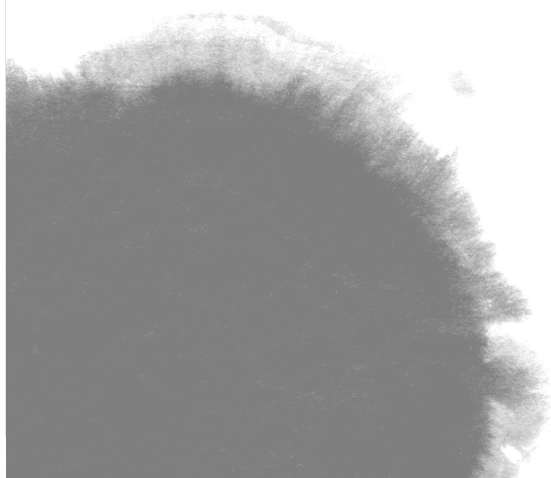
더불어 농촌지역에서도 안정적 인구 유지가 필요한데, 이를 위해 북한 지역 농업의 지속성을 유지할 수 있도록 기술 및 물품지원이 이뤄져야 하고, 급속한 식량지원으로 북한 농촌체제 붕괴가 일어나지 않도록 농산물의 가격 안정화를 추구해야 한다. 또한 농촌지역 토지 사유화 과정에서 장기임대 등을 통해 안정적 농촌인구 유지 방안도 강구되어질 필요가 있다.

남북한 통합이나 북한의 체제전환에서 추진되어야 할 모든 정책은 궁극적으로는 남북한 주민들 간의 사회 문화적 통합을 지향하는 방향으로 진행되어야 한다. 북한의 인구이동을 관리하려는 정책 역시 그 최종 지향점은 사회통합에 기여하는 것이며, 단기적이고 인위적인 이주통제나 이주유도보다는, 장기적이고 거시적인 관점에서 안정적 재도시화가 추진되어야 한다.

*주요용어: 남북한 통합, 인구이동, 재도시화

1장

서론



제1장 서론

제1 절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

지난 반세기 이상 남한과 북한은 서로 다른 사회와 경제체제를 유지하여 왔고, 인구의 변동요인 및 구조도 상이하게 변화되어 왔다. 북한 인구에 대한 연구는 자료의 범위 및 양적 한계와 더불어 정확성에 대한 회의로 인하여 그 진척이 상대적으로 미흡하게 진행되어졌다. 북한 인구에 대한 이해는 북한 사회의 전반에 대한 기초적 근간을 마련해준다는 의미와 더불어, 남북한 통합과정을 준비하는 데 중요한 근거를 제공해줄 수 있다. 남북한의 이질적인 사회·경제체제 하에서 인구차이는 남북통합 후, 사회전반에 걸쳐 심각한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 실제로, 독일의 경우 통일 전부터 구서독이 구동독 인구를 포함한 양독의 인구를 전망하고 이들 인구변동이 통일독일의 사회 및 경제에 미치는 영향을 분석하여 통일에 대비한 바 있다. 따라서 안정적이고 효율적인 정책 추진을 위하여 남북한 인구추계 및 이를 바탕으로 남북한 인구 통합 시의 사회경제적 결과들에 대한 예측을 도출하고, 이에 대한 향후 정책과제를 제시하는 연구가 필요하다 할 수 있다.

지금까지 북한 인구 및 체제 변화에 대한 연구는 여러 차례 있어 왔다. 북한에 대한 자료의 부족 속에서도 북한 인구센서스 자료와 기타 통계 및 북한 체제 변화에 대한 자료들의 활용은 북한 연구 활성화에 기여하여 왔으며, 북한 인구에 대한 분석은 정치 사회적 분석을 넘어 북한 연구의 한 분야로써 자리매김 하고 있다. 그러나 지금까지의 많은 연구들은 북한 인구 변화 전반을 다루면서 북한 인구자료들에 대한 전반적인 기술에 한정되는 경향을 보이면서, 세부 영역에 대한 심화 연구는 보건, 교육 등의 영역에서만 한정적으로 이뤄져 왔다. 또한 북한에 관한 인구학적 연구들은 북한 사회의 체제 변화에 관한 다른 북한학 연구 성과들과 접목되지 않는 한계가 있었다.

다양한 인구현상 중에서 인구이동은 출생, 사망 등과 같은 다른 인구학적 요인들에 비해 차별적 특성을 갖는다고 할 수 있다. 인구이동은 다른 인구학적 요인들에 비해 급격한 인구구조의 변화를 초래할 수 있을 뿐만 아니라, 생물학적 요인들보다는 사회변화에 매우 민감하게 반응하는 특성을 갖는다. 그러므로 북한의 인구이동 현상을 체계적으로 이해하려는 시도는 북한의 사회 변화를 재확인할 수 있는 과정이라고 할 수 있을 것이다. 특히 남북한 통합과 관련한 인구이동은 통합된 체제에 가장 큰 사회적 경제적 영향을 초래할 수 있는 요인이라는 점에서 그 연구의 중요성이 크다고 할 수 있을 것이다. 그러므로 북한 사회의 인구이동의 흐름을 분석해보고, 남북한 통합이라는 가정에 맞추어 인구이동의 흐름을 예측해보는 것은 남북한 통합을 준비하는 데 절대적인 중요성을 갖는다.

2. 연구목적

이 연구는 북한의 인구 현상 중에서 북한의 인구이동에 주목하고자 한다. 이 연구는 북한의 인구이동 현상에 대한 심층적 이해를 위하여 식량위기, 도시발전 및 시장의 발달 등 인구이동과 관련된 북한 사회의 경제적, 정치적 환경들을 분석하려 한다. 또한 실증적 자료를 활용하여 최근의 북한 사회에서의 인구이동의 발생을 추정하고, 최근의 체제 변화와 관련된 북한학 연구 성과들을 바탕으로 인구이동의 발생 원인과 함의를 추론해보고자 한다.

또한 남북한 통합 이후의 인구이동의 흐름에 대한 예측을 위하여 독일 통일 과정에서 발생한 인구이동의 흐름과 그로 인한 사회인구적 변화들을 분석할 것이다. 최종적으로 이상의 분석결과들을 종합하고 이를 남북한 통합 과정에 대입하여, 앞으로 남북한 통합 과정에서 발생할 수 있는 북한의 인구이동 흐름들을 예측해보고, 이에 따라 발생할 수 있는 사회문제들을 예측하고 이에 대응할 수 있는 정책적 대응 방안들을 도출해보고자 한다.

제2절 연구 방법 및 주요내용

1. 연구의 범위

가. 통합의 정의

남한의 인구와 북한의 인구를 통합적으로 고려하여 정책수립에 반영

하는 일은 반드시 남북한 통일을 전제로 할 필요는 없는데, 그 이유는 통일 이전에도 남북한 간의 경제협력 및 인적교류가 활발히 진행될 수 있기 때문이다. 이러한 이유에서 본 연구에서는 ‘남북한 통일’이라는 시기를 기준으로 하기보다 ‘남북한 인구 통합’의 개념을 사용하고자 한다. 더불어 인구이동이 자유롭지 않은 다양한 형태의 1국가2체제형 통합도 고려할 수 있는데, 이 연구에서는 이러한 통합형태를 포괄하는 의미로 체제전환의 개념으로 북한 체제의 변화를 정의하도록 하겠다.

나. 인구이동 현황 분석

이 연구는 최근의 북한 인구센서스 통계를 분석하여 1990년대 이후 북한에서 발생한 인구이동의 흐름을 추정하고자 한다. 그러나 북한 사회의 인구이동을 정확하게 제시하여주는 데이터가 부재한 상황에서, 인구이동이 갖는 복잡한 구조를 모두 이해할 수 없으므로 도시 농촌간의 인구이동에 주목하여 분석을 진행하고자 한다. 이렇게 도시-농촌 간 인구이동에 대한 초점은 인구통합 시 북한의 인구이동에 대해서도 마찬가지로 적용될 것이다.

다. 인구이동의 방향성 분석

체제전환을 경험한 외국의 사례들을 분석하는 데도 위와 같은 프레임을 적용하여, 주된 인구 이동의 흐름 즉, 주요 유출지와 유입지를 파악할 것이다. 그러므로 이 연구에서 남북한 통합 시 인구이동 예측과 관련하여 구체적인 이동량(이주자 수)에 대한 예측은 매우 중요한 연구 과제임에는 분명하지만 이 연구의 범위에서 제외하도록 하겠다. 이는 남북한 통합 시 북한의 인구이동에 관한 예측이 매우 피상적 가정들에서 도출

되는 경향이 강하며, 또한 그 시기를 예측할 수 없는 상황에서 큰 의미를 갖기 어렵기 때문이다. 그러나 이 연구는 남북한 통합 시 발생할 수 있는 인구이동의 흐름 예측과 더불어, 체제전환기에 발생한 인구이동이 북한 사회에 어떠한 인구학적/사회적 영향을 미치게 될지, 그 사회인구학적 결과들을 예측해보고자 한다.

2. 연구방법

이 연구에서 적용한 연구방법은 인구통계 분석과 문헌조사이다. 이 연구는 기본적으로 북한의 인구이동의 현황을 추정하고, 북한 내 인구이동과 관련한 사회·경제·정치적 환경 변인들을 탐색해보고자 한다. 더불어 남북한 통합시의 인구이동의 흐름을 예측해보고자, 구 사회주의권 국가들의 체제전환 과정에서 발생한 인구이동의 흐름들을 살펴보고, 이를 남북한 통합 과정에 적용해 볼 것이다.

북한의 인구이동 현황을 예측해보기 위해서는 북한에서 최근 두 차례 실시된 1993년과 2008년의 인구센서스 자료를 분석한다, 또한 북한의 인구센서스에 대한 수치적 분석결과들에 대한 설명을 시도하고자 지금까지 발간된 북한 인구 및 체제 동향에 대한 문헌들을 분석한다. 이를 위해 사용될 문헌들은 북한에서 직접 발간된 자료들 및 국내 북한 전문가들의 연구 성과들을 포함하는데, 주로 북한의 도시 현황, 북한의 도시 정책, 지난 1990년대 체제위기 이후의 사회변화들에 초점을 두고자 한다. 한편 고난의 행군 시기 이후의 사회변화 및 주민통제 변화와 관련해서는 식량위기 이후의 시장 발생에 주목하고자 한다. 식량위기와 시장 발생은 북한 당국의 주민통제를 약화시킨 중요한 요인으로 인식되고 있으며(정영철 외 2011, 정은미 2011, 정은미 2009), 남북한 통합 및 북한의 체제전환 과정의 방향성을 제시할 중요한 근거가 될 수 있기 때문이다.

한편 독일의 통일 시 발생한 이주의 경험과 그것의 파급효과들을 분석하기 위해 인구학, 경제학, 지리학, 정치학 분야들의 국내외 연구들을 살펴볼 것이며, 다른 사회주의 체제전환 시 발생한 이주의 흐름에 대한 연구들도 보완적으로 검토하기로 한다. 더불어 이들 사회들에서 발생한 인구이동 및 관련 인구와 경제적 변화들에 대한 통계자료들을 수집하여 분석하고자 한다. 마지막으로 분석결과들의 해석 및 적용에 주의를 기하고자 북한학 전문가 및 구동구/중국지역 사회변동 분야에 대한 지역학 전문가들과의 전문가 회의를 계속적으로 개최하여, 연구의 완결성을 높이고자 하였다.

이 연구가 제시할 분석 내용들을 정리하면 다음과 같다.

□ 북한 인구센서스 자료 분석:

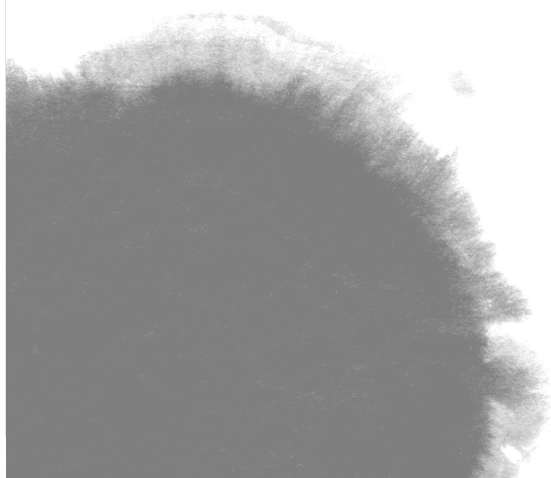
- 북한의 도시 및 농촌 인구 분석
- 지역별 인구 증가율, 지역별 생잔율 분석
- 인구이동 자료, 과거 5년 간 시도간/군구간 인구이동 자료 분석
- 지역별 유출률 및 순이동률

□ 독일 통일 후 인구학적 변화 분석

- 독일 통일 전후 및 이후 지역별 유출률 및 순이동률 등을 포함한 인구이동 자료
- 독일 통일 과정 시 인구이동의 영향으로 인한 사회인구학적 자료 분석(인구증가율, 인구밀도, 생산연령층 고령화, 학령인구비, 출산율 등) 분석

2장

북한의 사회변화와 인구이동 환경



제2장 북한의 사회변화와 인구이동 환경

제1 절 북한 식량위기의 원인

북한의 식량위기의 구조적 원인들과 현황을 이해하는 것은 시장의 발전과정과 그것이 갖는 사회경제적 함의를 이해하는 데 기초가 된다. 이는 북한의 식량위기가 단순히 1990년대 이상 기후로 발생한 우발적 사건이 아닌 북한 체제가 직면하고 있는 구조적 한계들을 나타내고 있기 때문이다.

북한 농업은 한국전쟁 이래로 지속적 발전을 이뤄왔다 볼 수 있다. 북한의 농촌은 농민들의 소득을 위한 개별 생산주체들의 경제활동이 아니라 중화학 중심의 북한 사회주의 경제에서 도시 주민들을 부양하는 사회적 의미를 갖는다(정은미, 2009; 이정철, 2003). 이러한 이유로 북한은 사회주의 체제를 지탱하는 기본 산업으로 생산성을 높이고자 국가적 노력을 기울였으며, 이러한 과정에서 나타난 것이 주체농업이라고 할 수 있다. 주체농업의 대표적 특성은 집약적 농업이라고 할 수 있는데, 북한 당국은 집단농장을 통해 자원 투여의 규모화를 통한 생산성을 높이는 데 주력하였다(최영진, 2010). 집단농장의 기계화를 통해 집체화를 지원하고 산출량을 늘리고자 하였으며, 농경지 면적의 확대를 위해 관개 수로를 집약화하였으며, 산지를 개간하여 비탈지 농경을 장려하였다. 더불어 단위 생산력을 높이기 위해 화학 비료의 투입을 늘리고자 하였다. 이

러한 노력은 산지가 많고 평야가 적은 북한의 지리적 환경에도 불구하고 80년대에는 식량자급률이 거의 100%에 육박하는 성과를 거두기도 하였다(정은미, 2007).

그러나 이러한 농업은 90년대에 이르러 그 한계에 부딪히게 된다. 우선 산출량 증대가 개인의 소득 증진으로 연결되지 않는 북한식 집단농장의 특성 상 생산성의 정체가 나타나기 시작하였다. 한 예로 개인의 소득을 보장하는 개인 텃밭에 더 많은 시간과 노력을 투여하여 집단농장 노동이 정상적으로 이뤄지지 않는 사례가 광범위하게 발생하여 국가적 통제를 실시하기도 하였다(정은미, 2009; 정은이, 2011).

곡식 산출량을 늘리고자 하는 이모작과 단일 작물의 계속적 경작은 농토 지력을 지속적으로 떨어뜨렸고, 경사면의 개간지 역시 지력이 좋지 않은 문제가 있었다. 이러한 농업 환경들은 북한 농업에서 화학비료 의존도를 높이는 결과를 낳게 하였다. 북한 당국은 지력의 회복을 위해 퇴비 생산들을 장려하기도 하였지만, 그 성과는 미미하였으며 특히 고단위 노동력 투입이 요구되는 북한 집단 경제의 특성 상 이러한 시도들은 그 효과를 기대하기에는 뚜렷한 한계가 있었다. 더불어 비탈지 개간지의 증대는 홍수 피해에 대한 위험성을 높이고 있었다.

화학비료의 투입량 증가와 집단농장의 기계화, 양수기를 이용한 집약적 수리화는 북한 농업의 에너지 투여량이 높아지는 구조적 특성을 가지고 있었다. 이는 북한의 에너지 수입에 농업이 차지하는 비중을 증대시켰다. 그럼에도 불구하고 국제 사회주의 경제 체제는 북한이 원유를 싸게 구입하고 자신들의 공업생산물을 국제시세보다 비싼 값에 교역할 수 있었기 때문에 이러한 북한 농업의 에너지 의존성에도 불구하고 그 시스템을 유지할 수 있었다고 볼 수 있다.

그러나 한국전쟁 이후부터 70년대까지의 빠른 경제 성장은 80년대에 이르러 정체기에 이르기 시작하였으며, 특히 90년대 초의 동구의 붕괴는

국제 공산주의 경제체제의 해체를 불러일으킨다. 이에 북한 농업은 원유 공급에 어려움을 겪게 되면서 극심한 위기에 처하게 된다. 이러한 북한 농업의 일련의 발전과정은 북한의 농업위기가 북한 체제의 경제위기와 맞물려 있었음을 나타내며, 더불어 식량위기가 구조적 한계에서 비롯되었음을 보여준다(FAP & WFP, 1998).

이러한 농업의 위기 상황에서 90년대 중반의 폭우피해는 북한 농업의 물리적 근간 무너뜨리는 계기가 되었다. 특히 북한 농업이 추구한 주체 농업으로 인해 폭우 및 홍수의 피해는 극대화된다. 산간 비탈지의 개간으로 인하여 산림이 심하게 훼손되어 홍수 및 산사태의 피해가 커졌으며, 집중적으로 개발된 수리시설은 홍수의 피해를 키우는 요소가 되었다. 이러한 환경적 요인들은 홍수 피해 이후에도 농업의 복구가 늦어지는 이유가 되었다. 뿐만 아니라 북한이 경험하고 있는 만성적 원료 부족은 수해를 입은 농경지의 복원을 늦추었으며, 침수 및 토지 유실 피해를 입은 농경지에서 산출량을 확보하기 위해 집단농장들에서는 더 많은 비료 투입이 필요로 하게 되었다. 그리고 한 가지 중요한 사실은 북한의 농업 생산 회복 방식이 과거의 농업 기법의 복원으로 이뤄질 수 없다는 점이다. 북한이 직면하고 있는 만성적 경제침체와 내수 산업 중심의 산업체제는 더 이상 에너지 집약적이고 자기 훼손적인 농업방식을 실현할 수 없기 때문이다.

이상과 같이 북한 식량위기는 단순히 농업의 위기가 아니라 북한 농업의 구조적 특성과 북한 경제위기 등과 같은 구조적 요인들에서 비롯되었음을 알 수 있다. 1990년대 중반의 대규모 홍수 피해는 북한의 농업구조의 한계를 극대화하는 계기였으며, 이것만을 가지고 북한의 식량위기의 원인을 설명할 수 없다. 이러한 북한의 구조에서 비롯된 식량위기는 다음과 같은 중요한 함의를 갖는다.

첫째, 북한의 식량 부족은 만성화될 것이라는 점을 보여준다. 북한이

주기적으로 겪고 있는 식량위기는 일회적 원인으로 해결될 수 있는 문제가 아니며, 단순한 농업 자원 투여량의 증대나 개별 기술의 도입만으로도 해결책을 구할 수 없다. 그리고 내수 중화학 중심의 자립경제구조를 가지고 있는 상황에서 식량수입을 추진할 수도 없는 실정이다. 선진농법 개발과 대대적인 농업 구조 개혁을 통해 식량증산 효과를 기대할 수 있겠지만, 이와 같은 농업개혁은 전반적 경제구조의 개혁과 연결되어 진행되어야만 하기 때문에 북한 체제의 변동이라는 위험성을 감수하여야만 추진할 수 있는 과제이다.

둘째, 농촌의 위기뿐만 아니라 도시의 위기로 확대되어 국가 체제의 위기로 전환되고, 나아가 국가배급망의 붕괴로 인한 국가 통제력의 상실을 유발할 수 있다. 일반적으로 농업이 중심 산업이 아닌 국가들에서는 농업생산의 하락은 농촌의 소득 하락과 식료품 가격 인상으로 인한 도시 주민의 생활여건 악화 수준으로 그 파급 효과가 제한된다. 그러나 북한의 경우 비록 농업이 산업경제의 중심 영역이 아님에도 불구하고, 농업의 위기로 인한 만성적이고 심각한 식량부족 현상은 사회주의 체제의 근간이 되는 배급시스템의 붕괴로 이어져 도시 지역의 식량 부족을 넘어선 국가 전체의 경제 체계의 위기로 확대된다. 이러한 위기 상황에서 북한 정부 당국의 주민들에 대한 행정적 정치적 통제력은 약화될 수밖에 없으며, 이에 따라 주민들의 가치관 및 사상적 변동으로 진행될 위험성이 있다.

셋째, 사회 안정화의 완충제로서 농촌의 역할이 증대된다. 전통적으로 사회주의 국가들에서 사회의 위기 상황이 발생하게 될 경우 사회변동의 여파를 완화시키기는 수단으로 농촌을 활용하여 왔다(정은미 2009). 특히 식량위기를 경험하고 있는 북한의 경우 농촌의 중요성은 더욱 크게 부각된다. 북한 당국은 표면적으로 식량증산을 위해 도시 주민의 농업 노동력을 동원하고 있지만, 그 이면에는 도시 지역의 유향 노동력을 활

용하여 사회 안전을 꾀하려는 의도가 숨겨져 있다. 이러한 북한 당국의 정책적 시도는 농촌으로의 인구이동이 증가와 농촌 인구의 증가로 이어지게 된다. 더불어 북한의 체제 위기의 중심에 식량부족이 자리 잡고 있기 때문에 이를 해결하기 위한 주민들의 자생적 노력은 농업생산물의 생산과 분배 과정으로의 참여를 유발하게 된다. 그러므로 식량의 일차공급 지인 농촌지역을 시작으로 체제 변화가 촉발될 가능성이 높아지게 된다.

제2절 시장 발생 과정

북한에서 시장은 현재 북한 사회주의국가체제가 경험하고 있는 위기를 선명하게 보여주는 예이며, 동시에 북한의 인구이동 현상과 앞으로 남북한 통합 이후의 체제변동을 예측하기 위한 중요한 단초를 제공해준다. 이는 시장이 본질적으로 상품과 사람들의 이동과 교류를 의미하기 때문이기도 하지만, 북한에서 시장의 발전은 국가중앙 통제 체계의 약화와 자본, 생산, 소비의 시장을 통한 분업, 그리고 네트워크의 구성과 가치관의 변화를 함축하고 있기 때문이다(정영철 외, 2012; 박영자, 2010; 장세훈, 2005). 이 절에서는 북한 인구이동의 중요한 요인이 되는 북한에서 나타난 시장의 발전과정을 설명하도록 하겠다. 이를 위해 우선 북한의 식량 위기를 기술하고, 1990년대 이후부터 최근까지의 시장의 발전과정을 요약하도록 하겠다. 마지막으로 이러한 시장의 발전과정이 갖는 사회경제적 함의를 인구이동의 요소와 연관 지어 설명하고자 한다.

북한의 가장 보편적인 시장은 1950년대부터 존재하여 온 농민시장 혹은 농촌시장이라고 할 수 있다. 이 농민시장은 북한의 시장 발전의 기본 맥아가 되며, 고난의 행군기를 거치면서 형태적 내용적 확대와 발전을 이루게 된다. 농민시장은 1990년대 이전에는 생계보조 수단으로서의 활용

되었지만, 이후에는 북한 주민들의 생계수단으로서의 의미 갖게 된다(정은이, 2011; 박영자, 2010; 정은이, 1990) 이는 1990년대 경제위기와 식량위기로 인한 공급체계의 붕괴가 계속되는 고난의 행군 시기를 거치면서 주민들이 자력으로 생존전략을 짜하기 시작했다는 사실과 연결된다. 주민의 자생적 생존전략이 일어나는 방안이 시장이라고 할 수 있다.

1. 시장의 종류

가. 국영상점(state shop)

매일 열리는 상설 시장으로 생필품을 지원받은 싼 가격으로 구입할 수 있다. 각 가구들은 이 국영상점에 등록이 되어 있는데, 품목 당 구매 가능 양이 상무부에서 공시한 월간 기준에 의해 정해져 있다. 예를 들어 간장은 1인당 하루 50그램, 된장은 1인당 하루 30그램, 식용류는 1인당 하루 20그램으로 정해져 있다(FAO & WFP, 2011). 식료품 외에도 학용품, 의류, 신발, 도자기, 그릇, 담배, 맥주, 장난감 등이 판매된다. 지역에 따라 품목의 다양성과 물량의 격차가 큰데, 농촌의 경우 대도시의 국영상점에 비해 매우 열악한 상황이다.

나. 상설시장(종합시장, daily markets)

상설시장은 주로 대도시 중심부나 도청 소재지에 분포하며, 곡류의 판매는 공식적으로 금지되어 있다. 주로 감자, 야채, 콩류, 산나물, 해산물, 계란 등이며, 토끼, 닭, 오리 등의 고기도 판매되기도 한다. 판매되는 비식료품으로는 농기구, 바구니나 빗자루 등 수재 공산품, 학용품, 옷과 기타 가정용품 등이 포함된다. 시장이 작기 때문에 소량으로 판매되기도

하며, 상품의 가격은 평양에 비해 매우 싼 편이다(FAO & WFP, 2011; 정은이, 2009).

다. 농민시장(장마당, farmers' markets)

10일 장이나, 한 달에 세 번 장이 열리며, 판매자들은 자신들의 식료품이나 비식료품들을 가지고 온다. 이 시장은 상설화되면서 상설시장으로 전환되는 추세이지만, 여전히 북한 주민의 중요한 음료품 원천으로 존재하고 있는 것으로 보인다. 이 시장의 판매자들은 2미터 크기의 좌판 이용료의 명목으로 일정 장세가 지불하며, 이곳에도 곡류의 판매는 공식적으로 금지되어 있다. 주거래 품목은 감자, 채소, 과일, 계란, 고기, 생선, 콩류 등이며, 비식료품류로는 기본적 농기구, 학용품, 의류, 뜨개질로 만들어진 양말과 장갑 등도 판매된다. 10일에 한번 열리는 장이지만 판매자가 가지고 오는 물건은 매우 작은 양이다(FAO & WFP, 2011; 정은이, 2011; 정은이, 2009).

라. 비공식 시장(골뚜기 시장, Informal markets)

1990년대 식량위기 상황 시 배급시스템의 붕괴에 따라 발전되기 시작하였다. 2005년 이후 금지되었지만, 여전히 운영되면서 배급시스템이 원활히 작동하지 않을 시 주민들에게 중요한 식량 구입원이 된다(정은미, 2007). 곡류의 판매는 원칙적으로 금지되어 있지만, 특히 지난 10년 동안 일반 가구가 곡식을 얻을 수 있는 원천이 되어왔으며, 주로 물물교환의 형태로 거래된다.

특히 2009년 12월 화폐개혁조치와 시장폐쇄, 외화사용 금지 등 강력한 반(反)시장 정책이 실시된 이후 일반 주민들이나 상인들은 공식시

장 대신 이러한 암시장을 선호하는 경향이 강하게 나타나고 있다(정은이, 2009).

제3절 시장발생의 함의

북한의 시장이 농민시장을 모태로 북한 주민들의 식량조달의 중요한 수단이 되어왔다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 북한에서의 시장의 발달이 전통적 자본주의 발전 단계에서 도시를 중심으로 나타난 시장화와 본질적 차이가 있음을 보여준다. 북한에서 시장은 식량위기에 대한 자력갱생의 방안으로 발전되었으며, 현재에도 주민의 생존에 핵심적 역할을 맡고 있기 때문에 북한 당국의 반시장적 통제 시도들이 제대로 성과를 나타내리라고 기대하기는 매우 어렵다(박영자, 2010; 이상준, 2001; 한기범, 2010).

현재 북한에서 진행되고 있는 시장화가 어느 수준에까지 이르고 있는가에 대해서는 많은 논쟁이 있는 것은 사실이기 때문에 북한의 시장화가 체제 및 사회변화에 미칠 파급 효과를 논하는 것에는 다소 무리가 따른다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 시장화는 현재까지 북한에서 찾아볼 수 없었던 새로운 현상이라는 점, 그리고 이 시장화의 배경에는 경제위기와 식량부족이라는 구조적 원인이 자리 잡고 있다는 점에서 주목할 필요가 있을 것이다.

북한의 시장화는 ‘인민의 먹는 문제’와 생활보장이 지금까지와는 달리 더 이상 당과 국가가 책임져주기 힘들다는 것을 주민들에게 인식시켜주었다는 점에서 중요한 의미가 있다. 그렇기에 시장의 발전은 앞으로도 정부 당국의 통제 시도와 인민의 생계문제라는 측면에서 충돌을 계속하며 발전해 나갈 것이라고 조심스럽게 예측할 수 있다. 이를 통해 주민들의 정부와 당에 대한 태도에 근본적 변화가 따를 것이라는 점도 함께

유추할 수 있을 것이다.

특히 시장화를 경험하면서 경제적 자원들이 지금까지의 정부의 관리 시스템을 넘어 유통되어지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 상품과 재화의 유통은 자연스럽게 시장망을 형성하게 되고, 이 시장망을 따라 정부 당국의 통제를 벗어난 사적 네트워크의 형성으로 이어지고 있다(장세훈, 2006; 장세훈, 2005).

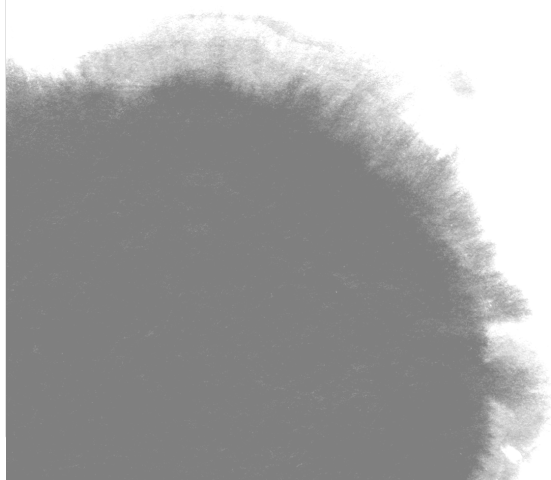
이러한 개인적 네트워크는 새로운 사고와 외부 정보를 확산시키는 경로가 될 수 있으며, 이는 다시 북한 사회의 변화를 강화하는 요인으로 작용할 것이다. 한 예로 강동완과 박정란(2010)의 최근 연구에 따르면, 북한에서 남한의 영상매체가 다양한 형태로 전국적으로 확산되고 있는데, 이러한 확산 경로가 시장에서 상품의 유통 경로와 상당부분 일치하고 있음을 확인하고 있다. 이는 시장화가 단순히 상품과 재화의 교역에만 한정되지 않고 정보와 문화가 함께 전파된다는 점을 보여준다. 더불어 남한의 영상매체 유통의 인적 경로 역시 시장 상품의 유통의 그것과 상당부분 일치한다는 점 역시 눈여겨 볼 필요가 있을 것이다.

시장화는 최종적으로 대규모 상품과 재원의 보관 및 운송을 포함하는 유통체제의 형성과 지역 단위를 뛰어 넘는 노동의 분업을 통한 생산과 유통의 구분을 지향하게 된다. 이것은 바로 지역 경계를 넘어서는 인구 이동을 전제로 하는 사회적 변화들이다.

현재 북한의 시장화가 인구이동을 추동하고 있는 수준에 이르고 있는가에 대해서는 답할 수 없지만, 시장화가 향후 북한의 인구이동의 경로를 닦아놓는 기제로 작용할 것이라는 매우 확실해 보인다. 특히 북한의 체제전환 및 남북한 통합과정에서 시장은 북한의 중앙 통제적 시스템을 주민들 간의 사적 네트워크로 대체시키는 역할을 하게 될 것이다. 그러한 면에서 시장의 형성과 발전은 앞으로의 인구이동의 가능성과 방향성을 예측하는 데 중요한 근거를 제공해준다.

3장

북한의 도시정책과 도시현황



제3장 북한의 도시정책과 도시 현황

제1 절 북한의 도시발전 전략

북한 내의 인구이동의 역사와 현황 그리고 인구이동과 관련된 정책을 이해하는 가장 좋은 방법은 북한의 도시의 현황과 도시정책을 살펴보는 것이다. 왜냐하면 도시화는 인구이동을 통한 인구집중의 결과물이기도 하며, 북한 사회주의 체제의 발전과정에서 도시의 발전은 북한의 특유한 발전 전략을 보여주는 독특한 성격을 가지고 있기 때문이다. 특히 개발 도상국형 사회주의 국가들은 자본주의 국가는 물론이고, 다른 소련이나 유럽의 사회주의 국가와는 차별화된 도시발전 계획을 추구해 왔다는 점에서 더욱 그러하다.

더불어 북한의 체제전환은 사회주의 계획경제로부터 시장화를 의미할 수밖에 없는데, 자본주의적 체제전환은 세계화된 자본주의 체제에서 도시화의 전진을 의미하게 된다(Potter and Unwin, 1995). 그러므로 앞으로 북한 사회에서 나타나게 될 체제전환이나 남북한 통합과정은 결국은 도시 지역의 확대를 필수적으로 수반할 것이기 때문이다. 실제로 북한 당국이 자신의 모델로 설정할 수 있는 중국과 베트남의 체제전환 과정은 모두 도시화를 통해 이뤄졌다고 할 수 있다.

그러므로 북한의 도시화의 역사와 도시의 현황 그리고 도시개발 정책의 함의를 파악하는 것은 앞으로의 북한 체제의 전환 과정을 예측해 볼

수 있는 중요한 판단 근거를 제공해줄 것이다. 이에 이 절에서는 북한의 도시개발 계획의 특수성을 살펴보고, 북한의 도시화 과정을 간략히 살펴보고자 한다.

1. 사회주의 도시 정책과 북한의 도시 정책

일반적으로 사회주의 국가들은 도시와 도시문제를 자본주의적 위기요인으로 파악하였으며, 도시의 급속한 발전을 억제하고자 집중을 배제(decentralization)하는 발전전략을 구사하였다(김두섭 외, 2001; Mingione, 1981). 다시 말해 사회주의 국가들에서는 지역 간 불균등한 발전을 방지하고, 도시지역의 사회주의 위협요소들을 배제할 수 있는 완충제의 역할로 농촌지역을 활용하였다고 할 수 있다.

북한 역시 자본주의 도시가 야기하는 다양한 문제점에 대해 비판적인 입장을 취하고 있는 사회주의 체제 인식에 기반하고 있으며, 기본적으로 도시와 농촌, 대도시와 중소도시 사이의 차이를 지양하는 전략을 취하고자 해왔다고 할 수 있다. 북한의 토지법 15조 2항은 “도시의 규모를 너무 크게 하지 말며, 작은 도시 형태로 많이 건설하도록 한다.”고 명기하고 있다. 이에 따라 북한은 각 지역별로 소규모 거점도시를 육성하여 도시와 농촌의 격차를 줄이고, 대도시의 인구가 과도하게 팽창하는 것을 억제하는 데 역점을 두게 되었으며(김두섭 외, 2011), 광복 이후부터 현재까지 이러한 전략을 다양한 방법과 노선을 통해 시도하였다.

그러나 북한 내에서 지역적 균형이 적절히 이루어졌다는 평가는 거의 이뤄지지 않고 있다. 오히려 학계는 북한의 지역균형 발전 전략이 실패했다고 평하고 있다(J.C. Jo & S. Adler, 2002; 장세훈, 2005). 그에 대한 이유로는 북한이 1970년대 시도했던 ‘주체형 도시화’가 도시계획의 계획성을 배제한 채 교시에 입각해 추진된 점과 전시성, 홍보성 건축

에 집착하면서 근로 대중의 일상생활에 필요한 도시 기반시설 공급을 소홀히 했다는 점이 지적된다(장세훈, 2005). 다시 말해 북한은 사회주의적 도시화를 실현하고자 하였지만 경제적 불안정성과 권위주의적 사회 질서 등 북한 체제 내에 존재하는 현실적인 이유들로 인해 이를 실행하는 과정에서 문제를 겪었다고 할 수 있다.

북한의 도시개발 정책의 특성을 더 잘 이해하기 위해서는 사회주의 국가들이 견지했던 도시에 대한 태도와 도시 발전 역사와 연결지어볼 필요가 있다. 사회주의 국가들의 도시발전 방향은 사회주의 수립의 역사에 따라 소련과 동유럽의 전통 모델과 아시아, 아프리카, 중남미 등 사회주의 개발도상국(socialist developing countries) 계획 모델로 구분될 수 있다(Forbes and Thrift, 1987). 사회주의 개도국에서는 도시의 발전 속도가 자본주의 국가들에 비해 느리게 진행되고, 도시 종주화 현상은 약하게 나타난다. 오히려 이들 국가들에서는 도시의 종주화가 반대의 방향으로 나타나, 도시와 농촌의 요소가 함께 있는 중소도시형 복합지역들의 건설이 국가 발전 계획으로 채택된다.

이러한 발전전략이 채택된 이유는 우선 이들 신생 사회주의 국가들이 고도 산업화의 자본주의 발전단계를 완수하지 않고 일시에 사회주의 체제로의 전환을 기획하였기 때문이라고 할 수 있다(Forbes and Thrift, 1987). 더불어 사회주의 정권 수립 시의 낮은 산업화 정도에서 도로, 주택, 상하수도 및 기타 공중시설 등과 같은 도시의 기반시설 건설을 위해 대규모 비용이 소모되는 것을 피하고자 선택한 불가피한 경제적 결정이기도 하였다(Murray and Szelenyi, 1984).

그러므로 이러한 사회주의 개도국형 발전이론은 성장극의 산업선도 및 확산 효과를 강조한 Friedmann(1973)의 발전이론이나, Darwent(1975)의 성장거점 이론 등이 설명하는 자본주의 개발도상국의 도시발전 과정과는 확연하게 구분되어진다. 이러한 반(反)도시 정책에서 비롯

된 도시 인구의 강제 농촌 이주 정책은 실제로 아시아의 여러 국가에서 나타났다. 1970년대 중반 캄보디아 크메르루즈 정권의 프롬펜 추방정책, 1970년대 후반의 베트남 인구 이주와 문화혁명기의 중국에서 있었던 도시 지식인의 집단적 농촌 하방(下方)이 그 예가 될 수 있다.

이러한 사회주의 개도국형 도시개발 계획은 북한에서도 나타난다. 김두섭(1995)는 북한의 행정자료와 1993년의 인구센서스 자료를 종합하여 북한 도시인구의 변화 추세와 도시화 과정을 분석하였으며, 도시 체계와 분포의 특성을 북한의 경제발전 정책과 연관하여 제시하였다. 그에 따르면 북한의 도시는 자립경제 건설의 목표 및 전략적 행정적 고려에 따라 해방 이전의 도시 성장과는 달리 내륙지역의 도시 성장이 두드러지게 나타났다. 특히 그의 연구에서 나타난 인구이동이 아닌 도시 경계 확정으로 인한 도시인구의 증가와, 인구규모가 작은 도시들의 발전 등은 사회주의 개발도상국형 도시정책의 특성을 보여주는 북한 도시 발전계획이라고 할 수 있을 것이다.

한편 사회주의 개발도상국형 도시정책의 성공 여부를 본격적으로 검증하고자 한 Jo(2002)의 연구는 북한의 도시 개발 전략이 일정 부분 성공한 것은 사실이지만, 시간이 경과함에 따라 도시 변화를 통한 지역적 균형이 점차 약화되고 있음을 보여주고 있다. 그의 연구에 따르면 북한은 1953년에 개최된 조선노동당 중앙위원회에서부터 각 지역의 산업발전을 통한 지역 균형 발전 원칙을 천명하였고, 1972년 개정된 헌법을 통해서도 도시지역과 농촌지역 간의 격차를 해소하는 경제발전 원칙을 분명히 하였다고 한다. 실제로 북한에서 도시 농촌 간 인구성장률의 차이는 개정된 토지법이 실시된 1970년대 중반 이후부터 급격히 낮아지기 시작하여 1990년대 초반까지 낮은 수준으로 유지되고 있음을 보여준다. 이러한 현상은 농촌의 빠른 성장보다는 도시지역에서의 인구성장이 늦춰진 데 기인한 바가 크다.

그럼에도 불구하고 그는 1970~80년대를 거치면서 평양을 중심으로 도시의 성장 및 인구의 증가 등 경제집적 수준의 발전, 국경 지역에서 도시의 더딘 성장, 그리고 내륙 도시의 성장세 둔화 등이 나타나고 있음을 지적한다. 이러한 현상들에 근거하여 북한 당국이 주창하는 균형적 지역 발전이 실제로는 완전히 실현되지 못하였다고 결론 내리고 있다. 이러한 지역 균형 발전 정책의 한계는 앞으로 경제위기의 심화와 개방화의 진행에 따라 점차 약화될 수밖에 없음을 강조한다.

이와 같은 실증적 연구들은 북한의 도시발전이 사회주의 개발도상국들의 일반적 특성이 원칙적으로 반영되고 있음을 직간접적으로 증명하여 주고 있다. 이는 북한의 도시발전은 지역 균형 발전의 목표에 따라 계획적으로 이뤄지고 있으며, 북한의 인구이동이 상당 부분 통제되고 있음을 보여준다고 할 수 있을 것이다.

한편 김병로(1999 & 2012)는 북한의 ‘지역자립체제’라는 관점에서 북한의 도시 성장 및 지역 개발 정책을 설명하고 있다. 그의 이론에 따르면 북한은 한국 전쟁 이후 군단위의 지역별 경제적, 군사적 자력갱생 체제를 발전시켜 왔으며, 이러한 원칙은 지금까지 고수되고 있다고 한다.

북한은 1960년대에 들어 군사정권의 성격이 강화되기 시작하여 1962년에는 경제-국방병진 노선을 확정하고 군사적 관점에 입각하여 경제발전 전략을 수립하는 국가발전 전략을 선택한다. 이는 군수산업의 발전뿐만 아니라, 유사시 중앙의 지원이 끊어질 시에도 지역별 생존력과 전투력을 유지할 수 있는 지역별 자급자족적인 경제-방위 복합체계를 구축하는 것을 의미한다. 이와 같이 군사적 측면에서 지방공업시설을 지역별로 분산 발전시키려 한 전략은 다음의 노동신문 사설에서 명확하게 나타난다.

유사시에 중공업 제품, 소비물자, 농산물을 끊임없이 생산할 수 있도록 편성하지 않으면 안된다. 특히 경제적 이익과

국방상의 이익을 합리적으로 관련시켜 각 지방을 균형있게 발전시키는 원칙에 서서, 대규모 사업소와 중소기업소의 발전을 적정하게 배합하여, 지리적 배분을 조정하지 않으면 안 된다.

로동신문 1966. 10. 11 (이항동 1994, p. 452에서 재인용)

이러한 자급자족 체제의 구축은 사·군 단위를 기본단위로 편성되며, 외부의 지원 없이 독립적 경제활동이 유지될 수 있도록 독립지역단위 별로 농업부터 소비품 생산까지 모든 영역을 포괄하는 종합적 산업 체제를 갖추어야 한다. 이에 따라 국가적 단위에서의 통합적 지역 산업분업 체제 구성은 회피되어지고, 수많은 개별적 종합경제 단위의 건설은 전국적 산업 효율성을 심각하게 저해하게 된다. 실제로 북한에서는 200여 단위의 사·군(구역)이 자급자족적인 기본단위가 수립되어져 있다.

나라의 200분의 1을 차지하고 있는 사회주의 건설의 지역적 거점, 지역적 단위인 군의 경제는 농업생산과 인민소비품 생산을 위주로 하여 이루어진 지방경제이다.

김성금 (1999, 김병로 2012 p. 7에서 재인용)

이러한 지역자립체제는 행정구역의 편성에서도 나타난다. 모든 사·군(구역) 단위는 농업지대와 공업지대(노동자구)를 동시에 갖추게 되는데, 도시 행정구역(시)에서는 농업지대를, 반대로 농촌행정구역(군)에서는 공업지대를 신설하거나, 혹은 주위 지역을 편입시킨다. 또한 평양 특별시와 남포직할시와 개성직할시는 구역과 군을 포함하게 되며, 함흥, 청진, 신의주와 같은 기타 대도시는 구역으로 구성된다(김병로, 1999). 이를 표로 나타내면 다음과 같다.

〈표 3-1〉 북한의 자급자족적 행정체계

행정단위	도시지역 (상공업 지대)	농촌지역 (농업지대)
특별시·직할시	구역·시 (농업지대 포함)	군
광역도시	구역(동 +리)	
시·구역	동	리
군	읍·노동자구	리

자료: 김병로(1999), p. 57.

이러한 지역자립체계는 오히려 지역 간 격차를 심화시키는 요인으로 작용하여 지역 단위 사이에 경제수준의 차이가 발생하게 되며, 독립 경제 단위 구성으로 인한 지역 간 물자교환의 부족은 이러한 지역 간 경제수준의 차이를 더욱 심화시킨다. 이러한 지역 격차 해소를 위해서는 중앙정부에서의 개입과 재정 지원이 마련되어야 하는데, 북한의 장기적 경제난으로 인해 이러한 여력은 부족한 실정이며, 오히려 중앙 정부는 지역 간 경제격차 해소의 책임을 지역에 전가하는 모습을 보이고 있다. 뿐만 아니라 북한의 ‘지역자립체제’ 수립의 국가 발전전략은 아이러니하게도 1990년대의 고난의 행군기로 불리는 국가 위기 상황에 대응하는 경제적, 이데올로기적 기제로 본격적으로 활용되고 있다.

고난의 행군기 이후 북한에서 나타나고 있는 농민시장의 활성화와 종합시장의 등장 등의 시장화 현상에서도 지역자립체제 전략이 이용되고 있다고 할 수 있다. 이는 북한 당국의 위기 극복을 위한 시장이용 전략에서도 군단위의 자력갱생의 의도가 나타나고 있기 때문이다. 더불어 실제로 북한 당국은 최근에도 지속적으로 지역자립체제를 강화하는 지역 분권화와 자율화를 실시하고 있으며, 이러한 경향은 시장 관리에 있어서도 명확하게 나타난다(정은이, 2011).

앞선 군이 뒤떨어지는 군을 도와주는 식으로는 언제가든 군자체 소득을 끊임없이 늘여 나갈 수 없으며 앞선 군자체의 소득수준도 부단히 높여 나갈 수 없다. 국가적인 지원을 집중시키는 것만으로도 군경제의 낙후성을 완전하게 극복할 수 없다. 전체 인민들의 모든 생활을 책임지고 돌보아야 할 사명을 지닌 국가가 뒤떨어진 군들에만 계속 투자를 집중할 수 없으며 그것은 오히려 전반적 인민 경제발전에 지장을 줄 수 있다. 이것은 군자체의 힘으로 소득수준을 높이는 것이 군들 사이에 존재하는 차이를 없애나가기 위한 결정적 조건으로 된다는 것을 말하여 준다.

원종문(1998, 김병로 1999 p. 110에서 재인용)

북한의 ‘지역자립체제’가 제시하는 북한의 지역 발전 전략은 앞서의 사회주의 개발도상국들의 발전이론과는 몇 가지 중요한 차별성을 제시하고 있다. 우선 북한의 경제 운용체제 및 지역발전 전략이 군(郡)이라는 비교적 작은 단위에서 이뤄지고 있다는 점이다. 앞서 설명한 사회주의 개발도상국 발전이론들은 대부분 일정규모 이상의 지역(region)을 분석단위로 하고 있는 것으로 판단된다. 특히 사회주의 개발도상국형 발전이론의 북한 내 실현 정도를 분석하고자 한 Jo(2002)의 연구는 분석단위가 도(道)와 몇 개의 도가 합쳐진 지방을 대상으로 북한의 도시화의 전개를 살펴보았다. 만약 지역 발전 원칙의 단위가 다르다는 것은 그 규모의 차이뿐만 아니라, 북한의 지역 개발이 다른 사회주의 국가들과는 차별화된 방향으로 전개되어 왔음을 의미할 것이다.

더불어 북한에서의 지역별 분업 및 도시 농촌 간 연계성 정도가 다른 사회주의 국가들의 그것과는 크게 다를 수 있음을 시사한다. 왜냐하면 군단위의 자립체제는 군단위에서 거의 모든 생산 활동이 완결적으로 이뤄져야 하는 것을 의미하기 때문이다. 또한 이것은 북한의 종주적 역할

의 거대 도시를 통한 산업 발전의 진행이 상당히 낮은 수준에서 나타날 수밖에 없음을 의미하며(이상준, 2010; 장세훈, 2006), 이는 앞으로의 체제전환 과정에서 큰 걸림돌로 작용할 것으로 예상할 수 있다. 같은 맥락에서 도시화를 수반할 수밖에 없는 북한의 체제전환이 일으키게 될 파장은 다른 국가들의 그것에 비해 정치적으로뿐만 아니라 산업구조적으로도 훨씬 더 심각하게 나타나게 될 것임을 시사한다.

또한 북한의 지역자립체제 전략의 수립은 다른 사회주의 국가들과는 상이한 역사적 경험을 배경으로 한다는 점을 주목할 필요가 있다. 다른 사회주의 국가들의 도시개발 계획은 지역 간 균형 발전이라는 비교적 추상적인 목표에서 실시된 반면에, 북한의 지역자립체제는 전쟁 수행이라는 매우 구체화된 목표로 진행되어져 왔다. 특히 북한 체제가 항시적 전쟁의 위협을 강조하면서 전시 동원 체제 수립을 이데올로기적으로뿐만 아니라, 경제발전 계획에 있어서도 최우선 과제로 삼아왔다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 그러므로 북한의 종주적 도시 건설은 북한이 수십 년간 견지하여 왔던 전시 동원 체제 구조를 재편하여야 한다는 것을 의미하므로, 북한 수뇌부의 선택을 더욱 어렵게 할 것이다.

제2절 북한의 도시 및 특구 현황

1. 북한 도시의 성장

북한의 도시 성장은 북한 체제의 건설을 보여주는 지표가 되며, 더불어 북한의 인구이동 현상과 발전전략의 결과이기도 하다. 앞서 기술한 바와 같이 북한은 지역 간 균형 원칙과 북한 특유의 자립지역체제 원칙으로 인하여 농촌과 도시의 공동 성장을 지향하는 발전목표를 수립해왔

다. 그러나 북한 체제가 세워진 광복이나 한국전쟁 직후의 한반도 인구 구조는 농촌인구가 절대 비중을 차지하는 형태였기 때문에, 초기 북한의 도시와 농촌의 균형발전이란 도시 지역의 빠른 인구증가와 농촌의 정체된 인구증가로 정리할 수 있다.

〈표 3-2〉 북한의 도시와 농촌의 인구 증가

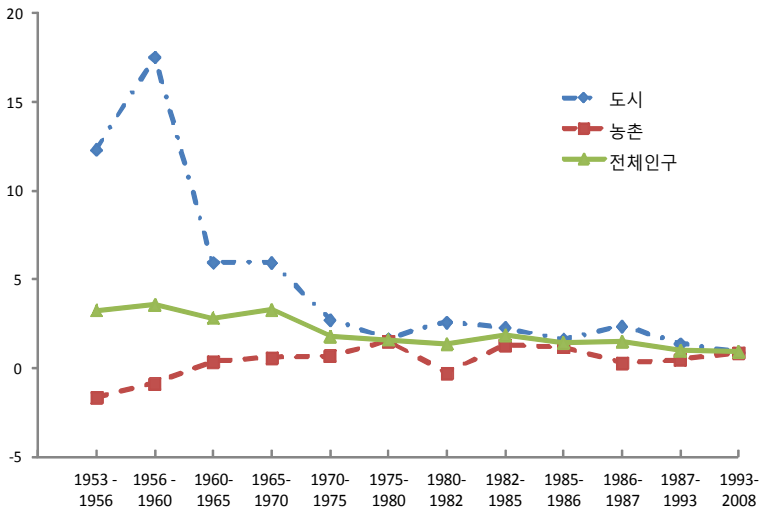
연도	인구(1,000명)				지역 별 인구증가율(%)		
	전체	도시	농촌	도시인구 비율(%)	총인구	도시인구	농촌인구
1953	8,491	1,503	6,988	17.7			
1956	9,359	2,174	6,645	23.2	3.24	12.30	-1.68
1960	10,789	4,380	6,409	40.6	3.55	17.51	-0.90
1965	12,408	5,894	6,514	47.5	2.80	5.94	0.33
1970	14,619	7,924	6,695	54.2	3.28	5.92	0.55
1975	15,986	9,064	6,922	56.7	1.79	2.69	0.67
1980	17,298	9,843	7,455	56.9	1.58	1.65	1.48
1982	17,774	10,362	7,412	58.3	1.36	2.57	-0.29
1985	18,792	11,087	7,705	59.0	1.86	2.25	1.29
1986	19,060	11,265	7,795	59.1	1.42	1.59	1.16
1987	19,346	11,530	7,816	59.6	1.49	2.33	0.27
1993	20,522	12,501	8,021	60.9	0.98	1.35	0.43
2008	23,350	14,155	9,194	60.6	0.93	0.88	0.84

자료: 김두섭 외 (2011), p. 167.

그러나 북한의 북한의 국가 발전전략과 자립경제체제 원칙이 수립된 1960년대 중반부터는 북한에서 도시 인구의 성장 속도가 뚜렷이 완화된 기 시작하였고, 농촌에서도 인구의 도시 유출로 인한 인구 감소 추세가 멈추는 모습을 보여준다. 그 후 경제 및 체제 상황의 변화에 따라 도시와 농촌 인구의 성장 추세는 다르게 나타나기도 하지만, 농촌의 인구증가가 도시의 인구증가를 넘어선 경우는 단 한 번도 나타나지 않았다. 오히려

1993년과 2008년 사이 도시와 농촌의 인구증가율 차이가 0.04%수준으로 나타난 사례는 매우 예외적인 현상으로 받아들일 수 있을 것이다.

[그림 3-1] 북한의 지역별 인구증가 추세

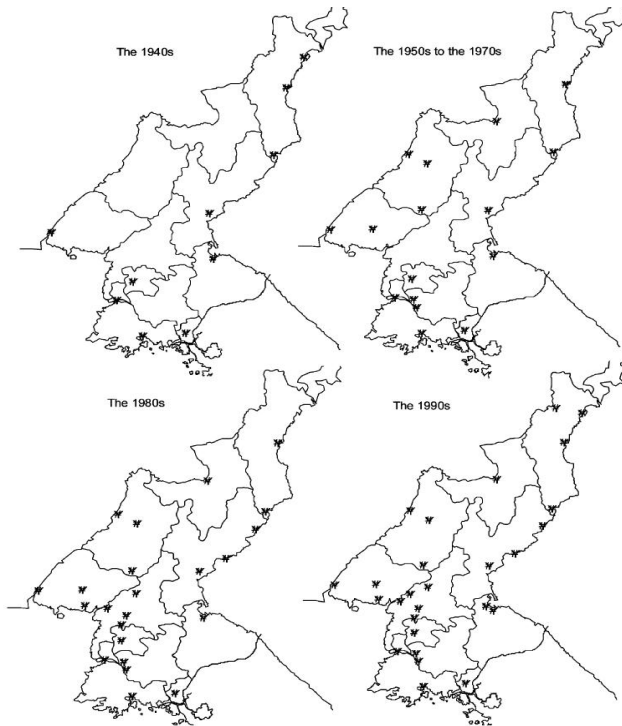


자료: 임홍배 외, 2011, 기초자료로 본 독일 통일 20년, pp115~117

북한의 인구분포에 관한 자료는 도시화 과정에서 여러 도시들이 생겨나고 성장하였다는 점을 보여주고 있다. 아래 [그림 3-2]는 시간에 따라 평양의 북쪽에 위치한 평안도와 함경남도를 중심으로 도시들이 형성되는 과정을 잘 드러낸다. 이와 같은 도시의 지역적 분포에 대해 Jo & Adler(2002)는 다음과 같이 설명하고 있다. 1970년 중반까지 북한의 도시는 북쪽 지방의 내륙지역에서 주로 발달하였으며, 반면 남쪽 국경선 지역에 자리 잡은 도시들 — 개성, 원산, 문천, 해주 — 은 비교적 개발수준이 낮았다. 그러나 1980, 90년대에는 평양 인근 지역 및 평양의 서동부 해안을 따라 인구가 증가하고 산업 발전이 관찰되는 도시들이 성장하였으며, 이로 인해 북쪽 내륙지역의 도시와 남한과의 국경선 근처 도

시의 발전은 더디게 되었다. 이는 지역적 불균형뿐만 아니라 도시 간 발전에도 불균형이 있었음을 의미한다(Jo & Adler, 2002).

[그림 3-2] 북한의 도시 발전(1940-1998)



자료: J. C. Jo & S. Adler(2002), North Korea Planning: Urban changes and regional balance.

좀 더 구체적으로 1950, 60년대 자력갱생에 의한 경제발전을 목표로 내부지향적 발전정책을 채택한 북한은 내륙도시를 집중적으로 개발하기 시작했는데, 이때 형성된 도시들이 평성, 구성, 희천, 만포, 강계, 혜산 등이다(김두섭 외, 2011). 또한, 순천, 개천, 덕천, 안주, 단천 등 평양 근교와 남동부 해안에 위치한 일부 도시들은 1980년대에야 비로소 등장하기 시작하였으나 2008년도에는 도시인구가 30만 명 안팎에 달하는

수준으로 성장하였으며, 도시 순위는 10위권 정도에 이르게 되었다.

한편, 〈표 3-3〉은 평양을 비롯한 함흥, 청진, 남포, 신의주, 원산, 사리원 등의 전통적인 대도시가 단천, 개천, 순천과 같은 신도시들의 부상에도 불구하고 1940년대부터 지금까지 인구 순위에서 꾸준한 상위권을 차지하고 있음을 보여준다. 이는 국내 인구가동에 의한 인구증가에 의한 것이라기보다는 주변의 동춘지역을 도시에 편입하는 이른바 ‘도시 경계의 확장’에 주로 기인하는 것으로 추정된다(김두섭, 1995). 그러나 홍수 등 자연재해로 인한 기근과 경제관리 실패로 전통적 대도시들의 인구증가율은 최근 답보상태에 있다고 볼 수 있다. 예를 들어 김두섭 외(2011)에 따르면, 1993-2008년 사이 평양의 연평균 인구증가율은 1.6%에 불과하며, 함흥과 남포, 순천, 단천은 각각 -0.2%, 0.0%, 0.9%, -0.9%의 증가율을 보였다.

북한 도시의 특징에 있어서 가장 눈에 띄는 점은 평양과 평양 주변 위성도시의 집중적인 개발이라고 할 수 있다. 북한은 ‘사회주의 체제의 우월성’을 과시하기 위해 평양을 전시용 도시로 적극 육성하였으며(장세훈, 2005) 이로 인해 평양시민들은 각종 행정적, 지역적 특혜를 누리는 것으로 알려져 있다. 실제로 평양의 인구규모는 2008년 기준 325.5만명 정도로 전체 북한 인구의 약 14%정도에 해당한다. 평양 주변의 도시는 남포와 순천, 평성, 송림 등이 대표적으로, 위성도시의 성격을 지니고 있다고 할 수 있다. 이 평양대도시권의 인구는 급격한 증가추세를 보이고 있으며, 평양과 이들 네 개 위성도시들의 인구를 모두 합하면 433.3만명(전체 도시인구의 30.6%)에 달한다. 여기에 덕천과 안주를 위성도시로 포함시키면 수도권 도시인구의 비중은 34.0%까지 높아진다(김두섭 외, 2011).

〈표 3-3〉 도시 인구 순위(1940-1996)

(단위: 천 명)

구분	1940	1967	1972	1987	1996	2008
평양	286 (1)	1555 (1)	1847 (1)	2355 (1)	3566.1 (1)	3255 (1)
함흥	75 (4)	242 (2)	489 (2)	701 (3)	857.3 (3)	669 (2)
청진	198 (2)	226 (3)	407 (3)	520 (4)	720.1 (4)	667 (3)
남포	69 (6)	141 (8)	163 (7)	715 (2)	857.3 (2)	367 (4)
원산	79 (3)	226 (4)	272 (5)	274 (8)	308.6 (10)	363 (5)
신의주	61 (9)	170 (5)	217 (6)	239 (9)	342.9 (9)	359 (6)
단천	—	—	—	284 (7)	377.2 (7)	346 (7)
개천	—	—	—	—	342.9 (8)	320 (8)
개성	72 (5)	141 (7)	326 (4)	331 (6)	411.5 (6)	308 (9)
사리원	35 (11)	85 (12)	136 (10)	221 (11)	308.6 (11)	308 (9)
순천	—	—	—	356 (5)	514.4 (5)	297 (11)
평성	9 (16)	28 (17)	109 (13)	239 (10)	274.3 (12)	284 (12)
해주	63 (7)	113 (9)	163 (9)	195 (14)	240.0 (13)	273 (13)
강계	26 (6)	170 (6)	163 (8)	211 (13)	234.3 (16)	252 (14)
안주	—	—	—	186 (15)	240.0 (14)	241 (15)
덕천	—	—	—	217 (12)	137.2 (23)	237 (16)
김책	62 (10)	113 (10)	13 (12)	179 (16)	205.8 (18)	207 (17)
라선	—	—	—	—	—	197 (18)
구성	9 (16)	28 (16)	109 (13)	177 (17)	205.7 (20)	197 (19)
혜산	16 (13)	85 (13)	136 (11)	164 (18)	240.0 (15)	193 (20)
정주	—	—	—	—	206.0 (17)	189 (21)
희천	13 (15)	28 (15)	27 (19)	163 (19)	205.8 (19)	168 (22)
신포	35 (18)	28 (18)	81 (16)	158 (20)	171.5 (21)	153 (23)
송림	6 (11)	85 (11)	81 (15)	108 (21)	102.9 (25)	129 (24)
문천	—	—	—	—	102.9 (27)	123 (25)
만포	—	—	54 (18)	93 (22)	102.9 (26)	117 (26)
라진	38 (14)	57 (14)	54 (17)	89 (23)	171.5 (22)	—
회령	—	—	—	—	137.2 (24)	—

자료: 2008년 이전은 J. C. Jo & S. Adler(2002), 2008년은 김두섭 외(2011)의 자료를 인용하였기에 시계열적으로 숫자가 일치하지 않을 수 있음.

[그림 3-3] 북한 도시의 위치(1998)



자료: J. C. Jo & S. Adler(2002), North Korea Planning: Urban changes and regional balance.

2. 특구 현황

북한은 특정 지역을 인위적으로 집중 개발하여 경제활동 증진 및 체제 안정을 도모하는 전략으로 특구 정책을 사용해왔다. 대내적으로는 빈곤이라는 체제위협요소와 대외적으로는 신용 상태 악화와 같은 심각한 경제난에 직면해 있던 북한은 체제 유지의 최대 불안 요인을 해소하기 위한 전략으로 1991년 처음으로 경제특구를 통한 개방 모형을 제시하였다. 이를 통해 북한은 해외자본을 유치하고 기술 진보를 꾀하고자 하였으며, 새로운 경제정책 비전을 제시해야 하는 내적 압박도 있었던 것으로 판단된다(홍순직, 2003).

〈표 3-4〉 북한의 특구 개발 전망

구분	특징	기존 공단 및 기반업종	개발 방향과 대상
나산·선봉 특구	-3국 접경지역, 변경 무역지 -대외 개방지대	-청진공업지구 -기계, 물류, 조선, 제지, 화학	-제조업, 물류중개업 -중국, 러시아, 일본 자본
신의주 특구	-중국 동북권과 인접 -변경 무역지역	-신의주공업지구 -유통, 제지, 조선, 기계	-유통, 금융, 경공업, IT업종 -중국, 화교 자본
개성 특구	-남북 접경지역 -남한 인프라 활용 가능	-해주공업지구 -경공업, 전자·전자, 관 광	-경공업, IT업종 -남한 자본
금강산 특구	-관광특구	-관광, 농업	-관광업, 농업 -남한 자본
원산·함흥 특구	-양호한 산업기반과 노동력 -해운 수송기지	-김책 원산, 함흥공업지구 -철강, 수리조선, 기계, 시멘트	-보세가공무역, 기계, 수리 조선 -일본 자본
남포 특구	-인구 밀집지역 -내수시장	-평양·안주공업지구 -경공업, 비철금속, 전 기·전자, 기계, 정유	-보세가공무역, IT업종 -남한 자본

자료: 홍순직, 북한의 특구 정책 평가와 성공 과제, 2003에서 재인용.

이후 북한은 총 7-8개의 특구 건설에 대한 추진의사를 밝혔지만, 실제로 건설된 곳은 나산·선봉특구, 신의주특구, 금강산특구, 개성특구 4지역이다. 이들 중 애초에 목표한 성과를 달성한 특구는 단 한 곳도 없으며, 현재 정상적으로 가동 중인 곳도 개성 특구가 유일하다(미국의 소리, 2012. 8. 22).

북한 최초의 개방형 특구로 주목을 받았던 나산·선봉자유경제무역지대는 1991년 설치되어 2010년까지 총 47억 달러의 투자유치가 목표였으나, 최근까지 1억에도 미치지 못하는 성과를 내고 있는 것으로 알려져 있고, 현재는 거의 중단된 상태이다. 또 2002년 금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광 등의 복합적 기능을 갖춘 종합 특구로 계획하였던 신의주 특별행정구의 경우도 마찬가지이다(임성훈, 2008). 한편, 남한이 주도하는

방식으로 개발한 개성공업단지와 금강산관광특구는 설립 즉시 급격히 진행되어 활발히 운영되었으나, 2008년 이후에는 금강산관광특구마저 중단된 상태이다.

그러나 북한은 최근 남북경협에서 얻었던 경험을 바탕으로 북중경협을 통해 경제적 돌파구를 마련하려는 움직임을 적극적으로 보이고 있다. 북한이 발표한 ‘조중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발계획 요강’에 따르면, 나선지역에는 물류, 첨단기술, 모개가공, 선박수리 등을 주 업종으로 하는 공업단지를 조성하고, 황금평에는 상업센터와 정보산업, 관광 문화산업, 현대시설농업, 가공업 등을 중점 육성한다는 계획이다(연합뉴스, 2011. 6. 9). 또한, 2012년에는 신의주와 남포, 해주 등도 추가 특구 후보지역으로 거론되고 있어 앞으로도 경제특구를 확대해갈 예정인 것으로 알려지고 있다(경향신문, 2012. 8. 15.).

향후 실험적인 대외개방정책에서 벗어나 제대로 된 특구를 만들기 위해서는 북한 당국의 다각적인 노력이 필요하다는 게 전문가들의 지적이다. 안정적인 외국기업 진출을 위한 실효성 있는 법과 제도 정비가 우선되어야 하며, 핵문제 해결 등 미국과의 관계 개선을 통해 대북경제제재에 적극 대응해 나갈 필요가 있다. 그러나 무엇보다도 북한 당국의 고질적인 문제인 부정부패를 근절하고자 하는 당국의 강력한 의지가 우선되어야 할 것이다(미국의 소리, 2012. 8. 22).

제3절 소결: 북한의 도시 발달

북한은 남한과는 다른 도시 발전 경로를 따랐다. 북한의 도시는 도시 농촌 복합의 형태를 가지고 있으며, 대도시가 상대적으로 작다고 할 수 있다. 이러한 도시성장의 차이가 발생한 것은 사회주의 체제의 도시발전

의 특성이기도 하지만, 또한 북한의 지역자립체제라는 독특한 지역발전 원칙에 기인하기도 한다.

북한의 지역자립체제 원칙에 따라 국가 단위의 산업적 분업이나 선도 도시의 발전은 상대적으로 나타나지 않았다. 더불어 이러한 특이한 국가 발전 전략은 지역 간의 발전 격차를 크게 하였을 것으로 판단된다. 그리고 북한에서는 도의 위상이 조정의 역할을 하고 있는 만큼 지역 발전이나 인구이동 연구에서 도 단위의 분석에는 일정정도 한계가 따를 수밖에 없을 것으로 추정된다.

북한의 도시들의 지역적 분포를 살펴보면 남한 인접 지역에는 개성을 제외하고는 대도시가 건설되지 않았다는 점 역시 매우 특이한 사례라고 할 수 있을 것이다. 이는 체제전환 및 남북한 통합 이후 남한 지역과의 지역적 연계성을 저해시키는 요인으로 작용하게 될 것이며, 더불어 남한 인접 지역에서 거주하는 인구가 크지 않다는 점과 휴전선을 경계로 한 지리적 분리는 남북한 통합 시 대규모 인구유입을 방해하는 기제로 작용할 것으로 보인다.

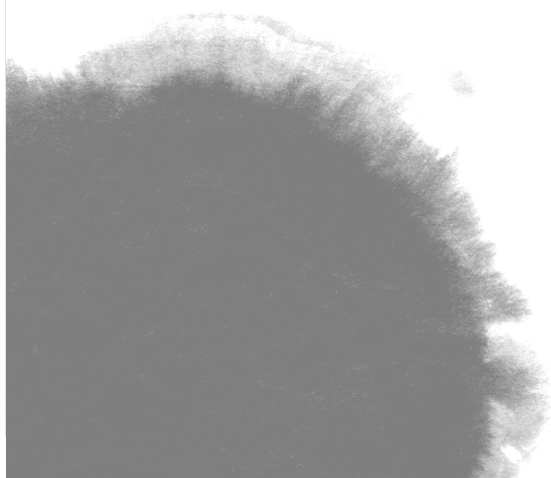
한편 북한의 지역 균형 발전 원칙에도 불구하고 평양을 중심으로 한 발전이 발견되며, 이 지역은 일편 선도지역의 성격을 갖는 것으로 추정된다. 이는 바꾸어 말하자면 실제로 북한이 평양 인근 지역의 선도성을 계획적으로 활용하고 있음을 의미한다. 또한 북한 당국은 앞으로 경제 재건이나 체제전환 과정에서 평양 및 그 인접 지역을 활용할 개연성이 높아 보인다.

마지막으로 북한은 경제 발전을 위한 도시발달의 필요성에도 불구하고 이를 억제하려는 모순된 태도를 견지하고 있다. 특히 대규모 선도도시의 출현은 북한에서 급속한 도시화의 출현이라는 문제를 야기할 수 있으며, 또한 경제발전 전략으로 그간 견지하고 있던 지역자립체제 원칙을 심각하게 훼손할 우려가 있다. 이러한 상황에서 북한은 선도 도시지

역의 건설과 도시성의 확산 억제라는 두 가지 목표를 동시에 실현하고자 도시의 발전 범위를 유지하면서, 사회적 파급 효과를 차단할 수 있는 특구 형태의 도시 발전 전략을 선택하고 있는 것으로 파악된다. 이는 북한에서 건설되고 있는 특구의 수와 규모가 비록 제한적이라고 할지라도 앞으로의 체제전환 과정에서 중요한 역할을 하게 될 것이기 때문에 그 함의는 매우 크다고 할 수 있다.

4장

북한의 인구이동



제4장 북한의 인구이동

제1 절 북한의 인구이동

북한의 인구이동은 잘 알려져 있듯이 매우 낮은 수준으로 알려져 있다. 일반적으로는 북한의 낮은 인구이동률은 단순히 사회주의 국가의 정치·적 억압 체제 때문이라고 생각하기 쉽지만, 그 이면에 존재하는 사회주의 계획경제 시스템 및 앞서 언급한 북한의 국가발전 전략이라는 측면도 간과해서는 안 될 것이다.

2008년 북한 인구센서스 결과를 살펴보면 북한의 전체 인구이동률은 인구 천 명당 34.5명, 도 단위를 넘는 인구이동은 인구 천 명당 11.1명으로 나타났다. 이는 2010년 인구센서스에서 나타난 남한의 인구이동률과 비교해 볼 때 남한 시군구 단위의 인구이동률 인구 천 명당 181.9명의 18.9%와 시도 단위 인구이동률 112.3명의 9.9%에 불과한 수준이다.

그런데 인구센서스의 인구이동은 조사 시점의 시군구 단위 거주지와 그로부터 5년 전의 시군구 단위 거주지가 달랐을 경우만을 의미하기 때문에, 여기서 인구이동은 사실상 이동인구의 수에 더 근접한 개념이며, 전체 이동 건수를 의미하지 않는다는 점을 기억할 필요가 있다. 다시 말해 조사 기간인 5년 동안 1회 이상의 인구이동은 1건으로만 계산되며, 또한 인구이동 후 과거 5년 전 거주지역으로 되돌아온 귀환이동의 경우에는 인구이동으로 계산되지 않는다. 그러므로 남한에서는 조사 기간 내

반복 이동의 경향이 더 강할 것으로 추측할 수 있기 때문에, 남한과 북한의 인구이동율의 격차는 더욱 클 것으로 예상된다.

북한의 인구이동은 인구이동 수준이 매우 낮다는 점에도 그 지역별 분포에 있어서도 평양과 인접 지역에서 높게 나타난다는 특징이 있다. 센서스의 인구이동 추정 결과에 따르면 북한에서 인구이동률이 가장 높은 지역, 다시 말해 과거 5년 간 새로 전입한 인구의 비율이 가장 높은 지역은 군 단위(북한 행정구역 체계로는 구역, 시, 구, 군) 이동의 경우 평양(천 명당 85.7명), 강원도(천 명당 42.9명), 그리고 함경북도(천 명당 31.0명)이었고, 시도 단위 이동은 평양(천 명당 22.0명), 강원도(천 명당 18.2명), 평안남도(천 명당 12.6명) 그리고 황해북도(천 명당 10.3명)이었다.

이를 통해 북한에서는 평양으로의 인구이동이 전체 인구이동에서 차지하는 비율이 압도적으로 높다는 사실을 알 수 있다. 평양의 인구이동률은 평양 내 이동의 경우 인구 천 명당 63.7명으로 북한 전체의 도내 인구이동율 23.4보다 2.7배 높은 수준이며, 시도 간 인구이동의 경우에도 전국 수준에 비해 약 2.0배 높은 수준이다.

그리고 전체적인 인구이동의 경향에서도 시도 간의 인구이동의 경우에도 인구의 크기가 작은 강원도를 제외하면 평양, 평안남도, 황해북도에서 인구이동률이 높았다. 이는 북한에서 최근 5년간의 인구이동이 상대적으로 평양 인근 지역으로 집중되는 현상이 나타나고 있음을 시사하는 결과이다. 참고로 남한의 경우에는 군 단위(시군구) 이동의 경우에는 경기도(천 명당 261.1명), 충청남도(천 명당 213.8명), 서울(천 명당 187.9명)의 인구이동율이 가장 높았다. 그리고 시도단위 이동에서는 충청남도(천 명당 164.7명), 경기도(천 명당 148.8명), 인천(천 명당 127.5명) 순이었다.

〈표 4-1〉 북한의 인구이동(2003-2008)

지역	전체 이동(다른 군구)		도내 이동		도간 이동		
	이동자 (a)	이동율 (천명당)	이동자	이동율 (천명당)	이동자 (b)	이동율 (천명당)	비율(%) (b)/(a)
전체	746,689	34.5	505,657	23.4	241,032	11.1	32.3
량강도	19,503	29.2	13,288	19.9	6,215	9.3	31.9
함경북도	66,925	31.0	50,700	23.5	16,225	7.5	24.2
함경남도	54,949	19.4	38,968	13.7	15,981	5.6	29.1
강원도	58,737	42.9	33,785	24.7	24,952	18.2	42.5
자강도	19,748	16.4	13,444	11.2	6,304	5.2	31.9
평안북도	54,619	21.7	33,396	13.2	21,223	8.4	38.9
평안남도	111,597	29.7	64,390	17.2	47,207	12.6	42.3
황해북도	50,175	25.6	29,977	15.3	20,198	10.3	40.3
황해남도	51,293	23.9	35,064	16.3	16,229	7.6	31.6
평양	259,143	85.7	192,645	63.7	66,498	22.0	25.7

자료: UN, 2008 북한인구센서스

북한과 남한의 인구이동 패턴에서 또 다른 차이점은 북한의 경우 시도 지역 내 이동이 지역 간 이동에 비해 훨씬 높게 나타난다는 점이다. 북한에서는 전체 이동에서 시도 간 인구이동이 차지하는 비율이 32.3% 였으나, 남한에서는 61.7%로 시도 내 인구이동보다 더 많은 인구이동 건수를 보여준다. 그러나 인구이동을 구분하는 경계 구역이 더 클수록 인구이동 건수는 더 작아지는 일반적 경향을 고려해보면, 이러한 특성은 남한의 인구이동의 특이성이라고 해석할 수 있다. 그럼에도 불구하고 북한에서의 인구이동은 시도 내 인구에 집중되는 경향이 강하기 때문에 남한에 비해 그 이동 거리가 더 짧을 것으로 추정된다.

〈표 4-2〉 남한의 인구이동(2005-2010)

지역	전체 이동(다른 군구)		도내 이동		도간 이동		
	이동자(a)	이동율 (천명당)	이동자	이동율 (천명당)	이동자(b)	이동율 (천명당)	비율(%) (b)/(a)
전국	8,234,411	181.9	3,151,821	69.6	5,082,590	112.3	61.7
서울	1,719,626	187.9	754,098	82.4	965,528	105.5	56.1
부산	371,008	114.9	165,918	51.4	205,090	63.5	55.3
대구	264,616	115.2	103,615	45.1	161,001	70.1	60.8
인천	416,019	167.9	100,051	40.4	315,968	127.5	76.0
광주	198,705	144.3	61,250	44.5	137,455	99.8	69.2
대전	251,815	179.8	67,308	48.1	184,507	131.8	73.3
울산	124,310	123.9	32,846	32.7	91,464	91.1	73.6
경기도	2,739,607	261.1	1,178,825	112.4	1,560,782	148.8	57.0
강원도	224,679	163.6	70,514	51.3	154,165	112.2	68.6
충청북도	246,030	174.4	75,422	53.5	170,608	121.0	69.3
충청남도	402,835	213.8	92,393	49.0	310,442	164.7	77.1
전라북도	211,718	126.8	89,543	53.6	122,175	73.2	57.7
전라남도	197,206	120.4	70,393	43.0	126,813	77.4	64.3
경상북도	364,120	149.4	109,232	44.8	254,888	104.6	70.0
경상남도	457,405	156.2	169,256	57.8	288,149	98.4	63.0
제주도	44,712	90.3	11,157	22.5	33,555	67.7	75.0

자료: 통계청, 2005 전국인구주택총조사.

인구이동은 개인적 특성에 의해 그 이동성이 다르게 나타나는 특성이 있으므로, 북한의 인구이동이 갖는 성 및 연령별 특성을 살펴볼 필요가 있다. 우선 인구이동자의 수를 살펴보면 남성은 319,313명이고 여성은 427,376명으로 나타났으며, 전체 인구이동률도 남성이 인구 천 명당 31.3명, 여성의 경우는 37.3명으로 여성이 남성에 비해 더 높은 인구가

동 성향을 보여준다. 표에는 제시하지 않았지만, 여성은 남성에 비해 거의 모든 연령대에서 더 높은 인구이동률을 보이는데, 만 15세 이상 인구의 연령별 인구이동률은 15~19세(남성 63.0명, 여성 53.6명)와 80세 이상(남성 18.5명, 여성 15.7명) 집단을 제외하고는 모든 성인 연령구간에서 여성의 인구이동률이 남성에 비해 높게 나타났고, 특히 25~29세 인구에서는 천 명 당 남성이 인구 38.4명, 여성이 83.2명의 인구이동을 보이면서 여성의 인구이동률이 남성에 비해 2.17배 더 높게 나타났다.

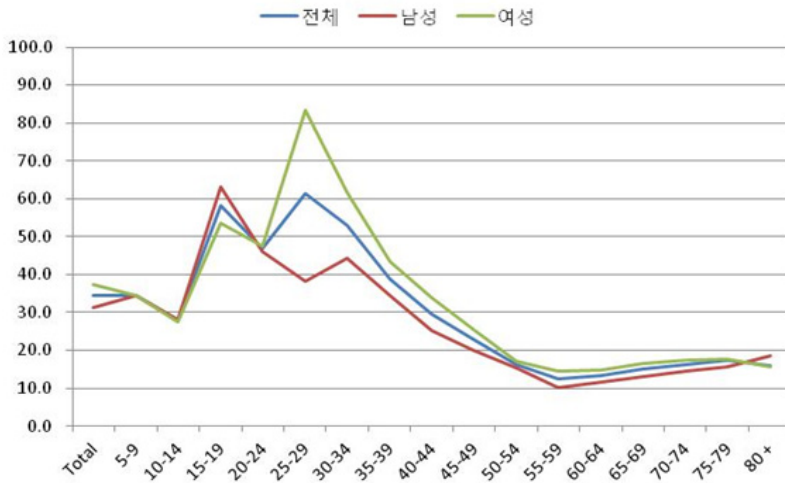
다음으로 연령별 인구이동율의 분포를 보면 남성은 15~19세 인구집단에서 여성의 경우에는 25~29세 연령집단에서 가장 높은 이동률을 나타냈다. 이러한 분포는 이 연령대에서 남성의 경우에는 군입대, 여성의 경우에는 혼인이 많이 이뤄지기 때문인 것으로 추정된다(김두섭 외, 2011). 여성은 25~29세의 최정점 이후, 남성은 30대 후반부터 인구이동율은 감소하기 시작하는데, 60대에 들어서면서 인구이동률은 두 집단 모두에서 다소 상승하는 경향을 보여준다. 북한의 중년이 이후의 인구이동률 분포는 거의 모든 사회에서 나타나는 인구이동의 일반적 특성이라고 할 수 있다.

이상과 같이 북한의 최근 인구이동 경향을 살펴본 결과는 다음과 같다. 첫째, 북한 인구의 이동성은 매우 낮은 수준이라고 할 수 있으며, 특히 남한에 비해서는 1/5 수준에 그치는 것으로 나타났으며, 그 이동거리도 상대적으로 짧을 것으로 추정된다. 둘째, 북한의 인구이동은 평양과 인근 지역들을 중심으로 이뤄지는 것으로 판단된다. 특히 평양 내 인구이동률은 북한 전체 인구이동률(시도 내 이동)의 2.7배에 달하는 매우 높은 수준이었다. 셋째, 북한에서는 여성의 인구이동이 남성에 비해 더 높은 것으로 나타났다. 이는 이동 인구의 규모나 이동률 모두에서 여성의 이동성이 더 높게 나타났다. 넷째, 북한의 인구이동 역시 생애과정에 따라 나타나는 일반적 연령 패턴을 보여주었는데, 여성의 경우에는 결혼

이, 남성의 경우에는 군 복무가 청년기 인구이동에 가장 중요한 요인인 것으로 여겨진다.

[그림 4-1] 북한의 연령 및 성별 인구이동의 분포

(단위: 천 명 당)



자료: UN, 2008 북한인구센서스

다음으로는 지난 1993년 센서스와 2008년 센서스 결과를 비교를 통하여, 1993년부터 2008년 사이에 북한에서 일어난 인구이동 경향을 추정해보도록 하겠다. 이 분석은 고난의 행군기라고 불리는 심각한 식량난과 경제난이 발생하였던 시기로, 북한 사회에서의 위기대처 방안으로써의 인구이동 경향을 살펴볼 수 있다. 이 분석에서는 도시와 농촌 간의 이동이라는 측면에 초점을 두도록 하겠다.

제2절 생잔율 분석

북한인구는 센서스 조사결과에 따르면 1993년에는 2,050만 명 수준이었고, 2008년에는 2,335만 명 수준으로 나타났으며, 15년 사이 약 13.8%의 증가율을 보인다. 그리고 2008년 북한의 도시인구와 농촌인구는 각각 1,416만 명과 919만 명으로 집계되었는데, 이는 농촌인구가 전체인구의 약 40%를 차지하고 있음을 의미한다. 한편 1993년과 2008년 조사 자료를 비교하여 보면 도시인구는 13.2%가 증가한 반면, 농촌인구는 14.6%가 증가하였음을 알 수 있다.

과거 북한의 도시와 농촌의 인구증가율 추이를 살펴보면 1993년 이전에는 대부분 도시지역의 인구증가율이 농촌지역의 증가율보다 높았음을 알 수 있다. 그러나 1993년과 2008년 사이에는 오히려 농촌지역의 인구증가가 도시지역보다 더 높았음은 매우 특이한 동향이라고 할 수 있을 것이다. 이는 해당 기간 동안 도시로부터 농촌으로의 인구이동이 반대 방향의 인구이동에 비해 상당히 더 많이 이뤄졌음을 강하게 시사하는 결과이다.

그러나 이러한 지역별 인구증가율만을 가지고 농촌으로의 인구이동이 이뤄졌다고 단정 짓기는 매우 어렵다고 볼 수 있다. 그 이유는 우선 1993년의 도시/농촌의 연령구조가 서로 달라 출산과 사망이 미친 영향이 달랐을 수 있기 때문이다(이삼식, 2000). 특히 두 센서스 조사 시점 사이에 극심한 식량난과 경제란이 있었던 소위 ‘고난의 행군’ 시기가 존재한다는 점에서 더욱 조심스럽게 판단할 필요가 있다.

〈표 4-3〉 북한의 인구 변화 비교

(단위: 천 명)

구분	1993			2008		
	합계	남자	여자	합계	남자	여자
전체인구	20,522	9,678	10,845	23,350	11,059	12,290
0-4세	2,089	1,072	1,017	1,710	872	838
5-9세	1,867	958	909	1,847	943	904
10-14세	1,767	905	862	2,021	1,035	986
15-19세	1,528	709	820	1,863	884	979
20-24세	1,863	765	1,098	1,441	556	885
25-29세	2,020	987	1,032	1,650	801	849
30-34세	1,608	791	817	1,673	846	827
35-39세	1,386	683	703	2,207	1,111	1,096
40-44세	991	482	508	2,010	1,000	1,010
45-49세	1,243	603	640	1,556	763	793
50-54세	1,209	583	626	1,314	637	677
55-59세	1,064	487	576	902	423	479
60-64세	749	302	447	1,058	477	582
65-69세	506	175	331	913	379	534
70-74세	340	103	237	663	228	434
75-79세	187	49	138	335	79	256
80세이상	107	23	84	185	25	161

자료: UN 1993, 2008 북한인구센서스

〈표 4-4〉 북한의 도시인구 변화 비교

(단위: 천 명)

구분	1993			2008		
	합계	남자	여자	합계	남자	여자
전체인구	12,501	5,951	6,550	14,155	6,716	7,439
0-4세	1,184	608	576	994	507	487
5-9세	1,103	566	537	1,074	549	525
10-14세	1,082	555	527	1,168	602	567
15-19세	958	450	508	1,132	544	588
20-24세	1,158	493	665	884	350	534
25-29세	1,257	630	627	1,025	500	525
30-34세	1,002	498	504	1,035	521	514
35-39세	901	440	461	1,373	695	677
40-44세	639	306	332	1,233	615	618
45-49세	786	377	409	960	469	490
50-54세	755	361	393	823	397	426
55-59세	635	290	345	553	257	296
60-64세	438	187	251	640	285	356
65-69세	276	101	175	559	230	329
70-74세	177	53	124	396	134	262
75-79세	96	23	72	199	47	152
80세이상	55	11	44	108	14	94

자료: UN 1993, 2008 북한인구센서스

〈표 4-5〉 북한의 농촌인구 변화 비교

(단위: 천명)

구분	1993			2008		
	합계	남자	여자	합계	남자	여자
전체인구	8,021	3,727	4,295	9,194	4,343	4,851
0-4세	904	464	440	716	365	351
5-9세	764	392	372	773	394	379
10-14세	685	350	335	853	434	419
15-19세	570	259	312	731	340	391
20-24세	705	272	432	557	206	351
25-29세	763	357	406	625	301	324
30-34세	606	293	313	638	325	313
35-39세	485	243	243	835	416	419
40-44세	352	176	176	777	385	392
45-49세	457	226	231	597	293	303
50-54세	454	222	232	491	240	252
55-59세	428	197	232	350	166	183
60-64세	311	115	196	418	192	226
65-69세	230	74	156	354	149	205
70-74세	162	50	112	267	94	173
75-79세	92	26	66	137	32	105
80세이상	52	12	40	77	11	66

자료: UN 1993, 2008 북한인구센서스

과거의 인구이동 자료가 부재한 상황에서 센서스 자료만을 가지고 북한에서 도시지역과 농촌지역 사이에 인구이동이 실제로 일어났는가를 확인할 수 있는 방법 중 하나는 두 지역의 연령별 생잔율을 비교해보는 것이다. 생잔율은 특정 연령 집단이 일정 기간 후 얼마나 남아 있는가를 살펴보는 방식으로, 원래는 인구학적 자료들이 부족한 상황에서 장래 인구추계를 하는데 사용된다. 생잔율은 영아연령대 이후 해당 코호트 인구의 변화요인인 사망과 인구이동이 합쳐진 결과이다.

$$R = {}_{n+5}P_{t+5}/{}_nP_t = ({}_nP_t - D \pm M)/{}_nP_t$$

R = 생잔율

n = 연령

t = 연도

D= 사망 / M = 인구이동

그런데 북한과 같이 국제이동이 거의 없는 폐쇄사회(closed society)에서는 유입인구가 없기 때문에 생잔율은 음(-)의 값을 갖게 되므로, 해당 코호트 집단의 사망력을 추정할 수 있다. 또한 지역별 인구에 대해서 사망력이 동일하다고 가정하면 특정 기간 동안의 지역별 인구이동을 추정할 수 있다. 다시 말해 1993년과 2008년 사이의 도시 인가와 농촌인구 각각의 생잔율을 계산하고, 이를 서로 비교하여 보면 도시와 농촌간의 인구이동의 경향을 추론할 수 있다.

생잔율 분석을 위해서는 두 시점의 연령별 인구자료가 필요한데, 두 시점 사이의 연도 간격은 인구자료의 연령단위(예를 들어 1세 혹은 5세 간격)가 반영되어야 한다. 북한 인구센서스 자료는 5세 간격의 인구구성을 보여주는데, 두 센서스 사이의 간격은 마침 15년이므로 자료의 훼손없이 코호트의 15년 동안의 생잔율을 분석할 수 있다.

그러나 모든 코호트들을 인구이동 추정을 위한 생잔율 분석의 대상으로 포함시킬 수는 없고, 이 연구에서는 ‘49~‘63년 사이에 출생한 코호트들을 주로 대상으로 고난의 행군기부터 최근까지의 인구이동 결과를 분석하도록 하겠다. 이렇게 분석 대상을 한정한 데에는 이들 코호트의 자료에는 ‘불특정 인구’가 매우 낮은 수준에서 포함될 것이기 때문이다. 또한 이들은 연령의 특성 상 고난의 행군기 시절에 낮은 사망률을 보여 도시/농촌 간의 사망률의 차이가 생잔율에 미치는 영향이 작았을 것으로 볼 수 있기 때문이다.

북한 센서스 자료에서는 젊은 연령의 남성집단 중심으로 ‘불특정 인구’(김두섭 외, 2011)라고 불리는 그 측정값이 불확실한 집단이 존재한다. 이들은 대부분 군복무 관련된 인구일 것으로 추정되는데, 이들은 북한에서 일반적 군복무 시기인 10대 후반에서 30대 초반까지의 비교적 넓은 연령집단이다. 이러한 불특정 인구는 1998년과 2003년 센서스에서 모두 발견되는데, 이에 따라 이 연령 그룹에 포함되는 코호트들에 대한 생산을 분석은 특별한 의미를 제공하기 매우 어렵다. 그러므로 인구이동과 관련된 의미있는 결과를 보여줄 수 있는 코호트 집단은 1993년과 2008년 사이에 불특정 인구 연령대에서 벗어난 이들로 제한되어야 한다. 이에 따라 이 생산을 분석에서는 1993년에 30대 초반 연령에 해당하는 ‘59~’63년 생 코호트와 이들보다 연령이 높은 코호트들로 한정된다고 볼 수 있다. 그러나 여성의 경우에는 ‘59~’63년 생 코호트보다 어린 연령의 인구라고 하더라도 불특정 인구의 비율이 낮기 때문에 이들의 생산은 인구이동과 관련하여 한정된 수준에서 의미를 가질 수 있다.

더불어 너무 고령기에 접어든 코호트들도 분석 대상에서 제외될 필요가 있다. 우선 이들은 연령이 높아 고난의 행군시기에 높은 사망률을 보이면서 이들의 생산을 값이 인구이동의 의미를 갖기 힘들기 때문이다. 더불어 일반적으로 중년 이상의 연령대에서는 인구이동율이 낮게 나타난다는 점도 고려되어야하기 때문이다.

〈표 4-6〉 북한 전체인구의 연령별 생잔율(1998~2003)

구분	연령(2008)	전체	남자	여자
'89~ '93생	15~19세	0.892	0.825	0.963
'84~ '88생	20~24세	0.772	0.581	0.974
'79~ '83생	25~29세	0.934	0.886	0.984
'74~ '78생	30~34세	1.094	1.194	1.009
'69~ '73생	35~39세	1.185	1.451	0.999
'64~ '68생	40~44세	0.995	1.013	0.979
'59~ '63생	45~49세	0.968	0.964	0.971
'54~ '58생	50~54세	0.948	0.932	0.963
'49~ '53생	55~59세	0.911	0.877	0.943
'44~ '48생	60~64세	0.851	0.790	0.909
'39~ '43생	65~69세	0.756	0.651	0.853
'34~ '38생	70~74세	0.623	0.469	0.754
'29~ '33생	75~79세	0.448	0.263	0.574

자료: UN 1993, 2008 북한인구센서스

우선 북한의 전반적 생잔율 경향을 알아보기 위하여 도시지역과 농촌 지역을 모두 포함하는 전체 인구의 코호트별 생잔율 분석을 실시하였다. 우선 가장 눈에 띄는 현상은 남자 '64년~78년 코호트의 생잔율이 1.0을 넘어선다는 점이다. 이러한 현상은 국제인구 유입이 극단적으로 낮을 것으로 예상되는 북한 인구에서는 발생할 수 없으며, 지난 15년 동안의 사망이 반영되어야하기 때문에 모든 코호트의 생잔율은 1보다 작은 수치를 보여주어야만 한다.

이러한 코호트 생잔율의 이상 패턴은 이들 중 상당 비중의 인구가 1993년에는 군복무와 관련될 것으로 예상되는 '불특정 인구'이었다가, 2008년 센서스 조사에서 일반 인구로 편입되면서 발생한 결과라고 할 수 있을 것이다. 비슷한 맥락에서 '59~'63년생 코호트에도 이러한 수치가 일부 포함되었을 것으로 추정되지만, 전반적으로 인접 코호트들과의 생잔율 변화 패턴을 고려해보면 심각한 오류를 일으킬 수준은 아닌 것으로 판단된다.

또한 이렇게 1.0 이상의 생산율이 비록 낮은 수준이지만 '74~'78년생 코호트에서도 발견된다는 점 역시 흥미로운 결과라고 할 수 있다. 그리고 '69~'73년생 코호트에서의 생산율 역시 0.999로, 겨우 0.10% 정도의 인구유실률을 보이는데, 이것은 고난의 지난 15년 동안의 사망이 반영된 결과로 해석하기는 매우 어렵다. 이러한 결과는 이들 코호트에서도 일정 부분 1993년 센서스에서 불특정 인구로 포함되었음을 의미하며, 불특정인구가 군복무와 관련되어 있다고 가정한다면(김두섭 외, 2011), 북한에서는 십대후반부터 20대 초반 연령대의 여성들도 일정 부분 군복무를 하고 있다는 것을 간접적으로 시사해준다.

다음으로 북한인구 전체를 대상으로 한 코호트 생산율 분석이 보여주는 결과는 또 다른 흥미로운 결과는 고난의 행군기에 청장년 시기를 보냈던 코호트들의 생산율이 의외로 높은 수준을 보여준다는 점이다. 구체적으로는 '54년~'63년생 코호트의 생산율은 같은 시기 남한의 같은 연령대의 출생 코호트와 생산율이 거의 비슷한 수준으로 나왔다. 특히 남성의 경우 '54~'58년생 코호트는 같은 기간 동일 연령기의 남한 코호트에 비해 생산율이 오히려 0.1% 높은 수준으로 나왔으며, '59~'64세 코호트는 남한에 비해 단지 0.1% 낮은 생산율을 보였다. 비슷하게 '54~'58년생 여성 코호트도 1993년부터 2008년 사이에 96.4%의 생산율(사실상 생존율)을 보여, 같은 기간 동일 연령기 남한의 여성 코호트에 비해 0.1% 높은 생산율을 보였다. 이들은 1990년대 중반 이후 고난의 행군기를 30대 중반에서 40대 사이 연령의 청장년 시기에 보냈기 때문에 식량 부족 등으로 인한 사망률의 증가의 영향이 상당히 미미하게 나뉘었다고 볼 수 있다. 이렇게 과거 15년 동안 사망률이 매우 낮게 났으므로, 도시농촌 간의 사망률의 차이도 같은 맥락에서 그리 크지 않았을 것이라고 추정할 수 있다. 이는 다시 말해 이들 코호트들의 도시 농촌 간 생산율의 차이는 사망률의 차이가 아닌 인구이동에서 비롯되었을 것이라는 앞서의 가정을 지지하는 결과이다.

다음으로 북한의 도시지역과 농촌지역의 생잔율의 차이를 알아보기 위하여 위와 동일한 방식으로 도시지역과 농촌지역의 코호트별 생잔율을 계산하여 제시하였다.

〈표 4-7〉 북한 도시지역 인구의 연령별 생잔율

구분	연령(2008)	합계	남자	여자
'89~ '93생	15~19세	0.956	0.894	1.021
'84~ '88생	20~24세	0.802	0.619	0.995
'79~ '83생	25~29세	0.948	0.902	0.996
'74~ '78생	30~34세	1.080	1.157	1.012
'69~ '73생	35~39세	1.185	1.410	1.018
'64~ '68생	40~44세	0.981	0.976	0.986
'59~ '63생	45~49세	0.958	0.942	0.973
'54~ '58생	50~54세	0.913	0.902	0.924
'49~ '53생	55~59세	0.866	0.838	0.891
'44~ '48생	60~64세	0.814	0.755	0.870
'39~ '43생	65~69세	0.741	0.637	0.836
'34~ '38생	70~74세	0.623	0.462	0.759
'29~ '33생	75~79세	0.454	0.251	0.605

자료: UN 1993, 2008 북한인구센서스

〈표 4-8〉 북한 농촌지역 인구의 연령별 생잔율

구분	연령(2008)	합계	남자	여자
'89~ '93생	15~19세	0.809	0.734	0.887
'84~ '88생	20~24세	0.729	0.525	0.944
'79~ '83생	25~29세	0.912	0.860	0.966
'74~ '78생	30~34세	1.118	1.258	1.003
'69~ '73생	35~39세	1.184	1.526	0.969
'64~ '68생	40~44세	1.019	1.078	0.967
'59~ '63생	45~49세	0.985	1.002	0.969
'54~ '58생	50~54세	1.012	0.988	1.037

〈표 4-8〉 북한 농촌지역 인구의 연령별 생잔율(계속)

구분	연령(2008)	합계	남자	여자
'49~ '53생	55~59세	0.993	0.946	1.040
'44~ '48생	60~64세	0.915	0.849	0.978
'39~ '43생	65~69세	0.780	0.673	0.882
'34~ '38생	70~74세	0.623	0.478	0.746
'29~ '33생	75~79세	0.440	0.281	0.533

자료: UN 1993, 2008 북한인구센서스

우선 농촌지역 코호트 생잔율을 보면 매우 특이한 현상이 발견된다. '49~'58년 생 여성 코호트에서는 생잔율이 1.0을 넘는 생잔율을 보이는 데, 이는 15년 동안 발생했을 해당 코호트 인구의 사망에도 불구하고 오히려 인구가 증가하였다는 것을 의미한다. 다시 말해 1993년과 2008년 사이 북한의 농촌지역에서 3~50대 중장년 여성 집단에서는 사망자의 수를 넘어서는 수준의 도시로부터의 인구 유입이 발생하였음을 보여준다.

또한 '59~'63년 생 남성 코호트에서도 매우 미미하지만 비슷한 현상이 나타난다. 물론 이 코호트 집단은 1993년 센서스 당시 30~34세에 해당하여, 이들 중 일부는 군 복무 중에 있었을 가능성이 있으며 이에 따라 일부가 불특정 인구로 1993년 센서스에 반영되지 않았을 가능성도 존재한다. 그러나 그들의 연령을 고려해보면 그러한 경우는 매우 일부에 지나지 않았을 것이라는 점과, 특히 도시지역의 생잔율(0.942)에 비해 현격히 높다는 점을 고려해보면 해당 코호트에서도 상당 수준의 농촌로의 인구이동이 발생했음을 짐작할 수 있다.

다음으로 도시와 농촌 간의 생잔율의 차이를 쉽게 나타내기 위하여 두 지역의 간(농촌-도시)의 값을 나타내었다. 값이 양수를 나타내게 되면 농촌지역의 생잔율이 도시 지역에 비해 더 높았음을 의미하는데, 해당 기간 동안 도시와 농촌의 연령별 사망률의 없었거나 무의미할 수준이라

고 가정하면 이러한 차이는 도시 농촌 간 인구이동의 결과라고 할 수 있을 것이다. 다시 말해 두 지역 사이의 생산율의 차가 유의미한 차이를 보이며 양의 값을 갖는다면 이는 도시로부터 농촌으로의 이주가 더 많이 발생하였다는 것을 의미한다. 그런데 이 차이는 현재 인구 이동의 차이가 아니라 1993년부터 2008년 사이 15년 동안 발생한 도시 농촌 간 인구이동이 누적된 결과라고 할 수 있다.

1993년과 2008년 사이 도시지역과 농촌지역의 생산율의 차이를 보면 불특정 인구의 영향이 컸을 것으로 예상되는 코호트를 제외하고는 남성에서는 '44년부터 '63년 사이에 출생한 코호트 집단들에서 그 차이가 양(+)의 값을 보이며 도시에 비해 더욱 높은 생산율을 보였다. 특히 '44년부터 '58년 생 코호트 집단들에서는 그 차이가 무려 10%에 근접하는 매우 높은 차이를 보였다.

여성의 경우에도 '44년부터 '58년 생 코호트 집단 모두에서 10%를 넘는 매우 큰 수준의 생산율 차이를 보였다. 한편 '59~'63생 여성 코호트의 경우에는 비록 음(-)의 값을 보였으나 그 차이 정도가 매우 작았으며(0.4%), 북한의 젊은 여성들은 혼인들을 통해 도시로 이주하는 것에 대한 전망이 매우 크다는 점을 고려해 이러한 차이를 이해할 필요가 있을 것이다. 다시 말해 이들 집단에서는 비록 도시로부터의 순유입이 더 많지는 않았지만, 해당 기간 동안 도시로의 인구 유출 수준이 상대적으로 적었을 것으로 조심스럽게 추측할 수 있다.

〈표 4-9〉 북한 농촌과 도시 인구의 연령별 생잔율 차이 (농촌-도시)

구분	연령(2008)	합계	남자	여자
'89~ '93생	15~19세	-0.147	-0.161	-0.134
'84~ '88생	20~24세	-0.072	-0.094	-0.050
'79~ '83생	25~29세	-0.036	-0.042	-0.030
'74~ '78생	30~34세	0.038	0.101	-0.009
'69~ '73생	35~39세	-0.001	0.116	-0.050
'64~ '68생	40~44세	0.038	0.102	-0.019
'59~ '63생	45~49세	0.027	0.059	-0.004
'54~ '58생	50~54세	0.099	0.086	0.113
'49~ '53생	55~59세	0.127	0.108	0.149
'44~ '48생	60~64세	0.100	0.095	0.109
'39~ '43생	65~69세	0.039	0.036	0.045
'34~ '38생	70~74세	0.000	0.016	-0.013
'29~ '33생	75~79세	-0.013	0.030	-0.071

자료: UN 1993, 2008 북한인구센서스

지금까지 1993년과 2008년 사이 도시와 농촌의 인구변화를 분석한 결과들을 정리하여 보면 다음과 같다. 첫째, 농촌의 인구 증가율이 도시의 인구 증가율보다 더 높았으며, 이는 과거에는 나타나지 않았던 매우 특이한 인구동향이었다. 둘째, 해당 기간 동안 농촌지역에서는 청장년층 여성의 인구 유입이 사망 수준을 넘어서는 정도로 이뤄졌다. 셋째, '44년부터 '58년 생 코호트 집단에서는 농촌의 생잔율이 도시의 생잔율에 비해 여성의 경우 10% 이상, 남성의 경우에는 10% 정도의 수준에서 더 높게 나왔다. 이들 연령대에서 나타나는 낮은 사망수준과 비교적 높은 수준의 전국단위 생잔율을 고려해 볼 때 이는 사망력의 차이가 아닌 인구이동의 결과로 해석할 수 있다.

이와 같은 발견들을 종합하여 보면 북한에서 1993년과 2008년 사이에 북한에서는 상당 수준의 도시인구의 농촌유입이 이뤄졌을 것으로 판

단할 수 있다. 또한 이러한 대규모 농촌 인구 유입은 지금까지 북한의 발전과정에서 나타나지 않았던 현상이며 북한의 농촌에 큰 변화를 주었을 것으로 추정할 수 있다. 이러한 대규모 이주는 북한의 사회체제를 고려해 볼 때 국가 단위의 정책에 의해 이뤄졌을 것이라는 점도 함께 추측할 수 있다.

이러한 농촌이주 현상이 발생된 가장 큰 원인은 이 기간 동안 고난의 행군이라 불리는 심각한 식량 위기와 경제위기 그리고 배급제의 중단 등이 발생하였기 때문일 것이다. 식량 상황이 급격히 악화되고 배급체제가 중단되면서 북한 당국은 인민의 먹는 문제를 해결할 방안으로 상대적으로 식량 사정이 좋은 농촌으로의 이주를 통하여 식량위기에 대처한 것으로 보인다. 더불어 수해와 홍수로 농업 환경이 붕괴된 북한의 농촌에서는 에너지의 부족과 비료의 부족 등으로 인하여 농업 생산성을 높일 수 유일한 방법이 노동력의 집중배치밖에 없었다는 점도 그 농촌이주를 선택한 이유일 것이다.

또한 식량 생산이 급격히 악화되고 식량 배급이 중단되는 식량 위기가 1990년대 후반에 가장 심각했다는 점을 고려한다면 아마도 도시로부터 농촌으로의 대대적 이주는 이 기간 동안에 집중되었을 것으로 추정된다. 한 가지 중요한 사실은 이러한 인구이동이 일시적인 이주로 일어난 것이 아니라 2008년 센서스 결과에도 그 흔적이 남아있을 정도로 정착형 이주로 이뤄졌다는 점이다. 그리고 센서스 자료를 통한 코호트 생존율 분석 결과에서 볼 수 있듯이 주된 이주 집단은 30대 이상의 청장년층으로 나타나는데, 북한의 혼인 적령기가 남자의 경우 30세 전후, 여성의 경우 25세 전후로 예측된다는 점(김두섭 외, 2011)에서 이 기간 동안의 인구이동은 주로 가족단위의 이주로 이뤄졌을 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

제3절 인구센서스 인구이동 자료 분석

1. 최근 5년간의 도시 농촌 간 인구이동

앞서의 북한 인구센서스에 대한 생잔을 분석에서 고난의 행군 시기에 북한에서는 도시에서 농촌으로의 대규모 인구이동이 있었음을 알 수 있다. 그러면 식량난과 경제위기가 어느 정도 안정화되고 북한 나름의 개발 전략을 추진하려고 하는 최근에도 농촌으로의 이주 현상이 계속되고 있을까? 이 문제는 북한의 경제 재건 추진 및 시장화의 진행 속에서 북한이 어떠한 선택을 하고 있는가도 연결 지을 수 있는 인구학적 현상일 것이다. 이에 절에서는 최근 북한의 인구이동 현상을 2008년 센서스 자료를 통해 분석해보고자 한다.

2008년 북한 인구센서스의 도시 농촌 간 인구이동에 관한 자료는 도 단위 인구이동만을 보여준다는 한계가 있다. 다시 말해 같은 도 내에서 군단위를 넘어서는 인구이동에 관한 자료에서는 도시와 농촌의 인구이동 현황을 제시해주지 않고 있다. 북한의 도단위 인구이동의 경우 농촌지역에서 도시지역으로의 유입 인구는 161,461명 이었으며, 반면 도시지역에서 농촌지역으로의 인구유출은 142,773명이었다. 이에 따라 전체 순 인구이동률은 인구 천 명당 1.32명으로 매우 낮은 수준으로 나타났다.

〈표 4-10〉 북한의 도시농촌간 인구이동(2003~2008)

구분	현인구	유입인구	유출인구	순이동	순이동률
도시	14,155,393	161,461	142,773	18,688	1.32
농촌	9,194,466	79,571	98,259	-18,688	-2.03

주: 최근 5년간의 도시/농촌 간 거주지 변화 인구임.
자료: UN 2008 북한인구센서스

그러나 비록 낮은 인구이동 수준이기는 하지만, 이동자들만을 대상으로 그 출신 지역과 목적 지역의 구성을 살펴보면 흥미로운 결과를 보여준다. 북한의 지난 5년 간 인구이동에서 도시출신이 농촌지역으로 이주한 경우는 39,958명이었으며, 반대로 농촌지역에서 도시 지역으로 이주한 경우는 58,646명으로 46.7%가 더 많다. 이는 북한에서의 도 간 인구이동이 도시 지역으로 집중되어 있다는 사실을 알 수 있다.

〈표 4-11〉 이동자의 출신지역과 목적지역

구분	계	도시이동	농촌 이동
계	241,032	161,461	79,571
도시출신	142,773	102,815	39,958
농촌출신	98,259	58,646	39,613

자료: UN 2008 북한인구센서스

이상과 같은 결과에서 여기에도 몇 가지 함의를 찾을 수 있는데, 첫째, 지난 고난의 행군시기에는 농촌으로의 유입이 이뤄졌지만, 현재는 매우 낮은 수준이지만 인구이동의 방향이 도시유입으로 바뀌어 나타났다는 사실이다. 최근까지 북한 당국은 농촌으로의 이주를 촉진하는 캠페인을 벌이고 있음에도 불구하고 이러한 결과가 나타났다는 사실은 매우 흥미롭다고 할 수 있다. 이러한 결과는 과거 식량 위기 시에 농촌지역으로 인구가 유입되었으나, 2000년대 들어 식량 사정이 나아지고, 경제상황이 어느 정도 나아지면서 다시 도시지역으로 역이동이 일어나고 있음을 보여준다. 더불어 도시로의 유입요인(pulling factor)이 어느 정도 영향을 미치고 있음을 보여준다.

둘째, 앞서 표에서 제시한 바와 같이 북한에서 도 간 인구이동률이 인구 천 명당 11.1명이었지만, 전체 도간 인구이동에서 도시 유입률이 그의 1/10 수준에 그친다는 것은 북한의 인구이동에 대한 통제가 아직

까지도 유효하게 작동하고 있음을 반영한다고 할 수 있을 것이다. 다시 말해 비교적 높은 수준의 도간 인구이동에서 불구하고, 농촌에서 도시로의 인구유입이 매우 낮은 수준에 머물고 있다는 것은 북한 당국이 무분별한 도시이탈을 억제하고 있음을 시사한다.

셋째, 도 내 인구이동에서 도시로의 인구이동은 도 간 인구이동보다 훨씬 더 큰 수준으로 일어났을 가능성이 높다. 이는 북한에서 도 내 인구이동이 도 간 인구이동보다 두 배 이상 크기 때문이며, 또한 북한의 지역자립 체제 원칙으로 인하여 도 내 이동이 더 수월하기 때문이다. 더 불어 도시와 농촌 복합지역 체제를 견지하고 있는 북한의 현실에서 볼 때, 군 단위 지역 내에서도 도시 구역으로의 이동이 상당 부분 이뤄졌을 것으로 추정할 수 있다.

그러면 이러한 도시로의 인구유입이 모든 지역에 걸쳐 균등하게 분포하고 있을까? 북한이 견지하고 있는 지역 균등 발전 전략과 중앙 집중적 통제 시스템에 비춰볼 때 북한의 인구이동은 지역에 걸쳐 균등하게 일어나야 한다고 할 수 있을 것이다. 그러나 실제 분석 결과를 보면 북한의 도간 인구이동의 도시 유입은 평양에 매우 편중된 경향을 보여준다. 전체 도시 유입인구 161,461명 중에서 평양으로 이주한 경우는 57,068명으로 전체의 35.3%를 차지하는데, 평양 도시 인구가 북한 전체 도시 인구에서 차지하는 비율이 19.9%라는 사실을 고려해 볼 때 도시로의 인구유입의 평양 집중도가 매우 높다고 할 수 있다. 특히 북한 도시 지역의 순인구이동률이 1.3명에 불과한 가운데, 평양 도시지역의 경우에는 무려 13.2명에 이른다는 점은 최근 5년 동안 북한의 인구이동이 평양으로 집중되었음을 알 수 있다. 한편 평양을 제외한 다른 시의 도시지역에서는 순인구이동률이 강원도와 평안남도를 제외하고는 모두 마이너스의 값을 보여 인구가 유출되었음을 알 수 있다.

〈표 4-12〉 북한의 도별 도시지역 인구이동 (2003~2008)

구분	유입	유출	순이동	순이동율
전체	161,461	142,773	18,688	1.32
량강도	3,826	7,293	-3,467	-7.46
함경북도	12,584	12,652	-68	-0.04
함경남도	8,243	18,894	-10,651	-5.88
강원도	14,171	10,864	3,307	4.56
자강도	3,846	7,167	-3,321	-4.01
평안북도	11,803	14,331	-2,528	-1.77
평안남도	31,685	28,995	2,690	1.02
황해북도	11,654	12,531	-877	-0.90
황해남도	6,581	10,177	-3,596	-4.37
평양	57,068	19,869	37,199	13.18

자료: UN 2008 북한인구센서스

〈표 4-13〉 북한의 도별 농촌지역 인구이동 (2003~2008)

구분	유입	유출	순이동	순이동율
전체	79,571	98,259	-18,688	-2.03
량강도	2,389	2,689	-300	-1.18
함경북도	3,641	4,193	-552	-0.81
함경남도	7,738	11,855	-4,117	-3.28
강원도	10,781	17,187	-6,406	-8.52
자강도	2,458	2,936	-478	-1.01
평안북도	9,420	11,473	-2,053	-1.58
평안남도	15,522	14,644	878	0.62
황해북도	8,544	15,318	-6,774	-5.94
황해남도	9,648	13,424	-3,776	-2.54
평양	9,430	4,540	4,890	11.32

자료: UN 2008 북한인구센서스

2. 평양 도시의 인구 집중

한편 농촌에서 도시로의 인구이동이 양의 순이동률을 보이면서 당연히 농촌에서는 도시 유출이 더 많은 음의 값을 갖게 되며, 북한에서 농촌의 인구가 도시 인구의 65.0% 수준이기 때문에 음의 값을 갖는 순이동률은 도시보다 높은 인구 천 명 당 2.03명으로 나타났다. 순유출률이 가장 높았던 지역은 강원도(천 명 당 8.52명), 황해북도(천명 당 5.94명), 함경남도(천 명 당 3.28명)이었다. 반대로 도시 유출률이 가장 낮은 지역은 함경북도(천 명 당 0.81명), 자강도(천 명 당 1.01명), 량강도(천 명 당 1.18명), 평안북도(천 명 당 1.58명)이었다. 농촌인구의 유출률이 낮았던 지역들은 모두 중국과의 국경인접 도라는 특징이 있는데, 또한 이 지역들은 평양을 제외하고는 농촌인구가 전체인구에서 차지하는 비율이 가장 낮은 도들이라는 특징이 있다. 이를 통해 북한에서는 도시로의 인구유출의 경향 속에서도 농촌인구가 부족한 지역에서는 인구의 유출을 막고 있음을 추측할 수 있다.

한편 평양과 평안남도 농촌 지역은 전국적인 농촌인구 유출 추세 속에서도 인구 유입이 더 많이 나타난 지역으로 나타났는데, 평양을 중심으로 인구가 집중되고 있는 추세를 반영한 것으로 판단된다. 그러나 이 두 지역을 제외하고는 같은 도 지역에서 도시지역의 순인구이동률과 농촌지역의 순인구이동률 간의 특별한 상관관계는 나타나지 않았다. 다시 말해 어느 도 내 도시 지역 인구유출률이 높았다고 하더라도, 해당 도의 농촌 지역의 인구유출률이 높은 수준으로 나타나지는 않았다는 의미이다.

북한의 최근 5년 동안 인구이동은 전국적으로 매우 낮은 수준의 순이동률을 보이며 도시로의 인구유입이 나타나고, 그러한 도시 유입 중에서도 평양으로의 인구유입이 매우 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 결과가 그간 북한의 인구이동 현상이 평양을 중

심으로만 이뤄졌다고 단정지을 수는 없다. 평양 지역 외의 인구이동 패턴을 알아보고자 다음으로 평양의 인구를 제외한 채 도별 인구이동 추세를 따로 계산하여 보았다. 여기에서는 평양으로의 인구유출은 물론이고, 평양으로 부터의 인구유입도 제외하였다. 결과를 보면 평양 인구가 인구이동에 미치는 영향을 제외한 이후에도 도시 지역으로의 인구이동은 여전히 양의 값의 순이동률(천 명당 0.86명)을 보인다는 것을 확인할 수 있었으며, 마찬가지로 농촌지역에서도 음의 값의 순이동률(천 명당 -1.12명)을 나타내었다. 그러나 평양을 포함했을 때에 비해 도시 지역 순이동율은 65.2% 수준으로 감소하였지만, 농촌 지역은 그 보다 더 낮은 55.2% 수준으로 감소하였다. 이를 통해 북한의 평양 밖의 농촌지역에서 평양으로의 인구유입이 차지하는 비중이 다른 도시지역에서 평양으로의 유입에서보다 더 높았음을 알 수 있다.

〈표 4-14〉 북한의 도별 도시지역 인구이동 (평양제외, 2003~2008)

구분	유입	유출	순이동	순이동율
전체	88,086	78,305	9,781	0.86
량강도	3,546	5,794	-2,248	-4.84
함경북도	11,195	8,383	2,812	1.71
함경남도	7,333	13,711	-6,378	-3.52
강원도	11,623	7,618	4,005	5.52
자강도	3,382	4,788	-1,406	-1.70
평안북도	9,693	8,689	1,004	0.70
평안남도	25,786	14,883	10,903	4.15
황해북도	9,712	7,502	2,210	2.27
황해남도	5,816	6,937	-1,121	-1.36

자료: UN 2008 북한인구센서스

〈표 4-15〉 북한의 도별 농촌지역 인구이동 (평양제외, 2003~2008)

구분	유입	유출	순이동	순이동율
전체	62,039	71,820	-9,781	-1.12
량강도	2,319	2,422	-103	-0.40
함경북도	3,356	3,380	-24	-0.04
함경남도	7,093	9,677	-2,584	-2.06
강원도	9,900	14,769	-4,869	-6.47
자강도	2,315	2,378	-63	-0.13
평안북도	8,745	8,457	288	0.22
평안남도	11,744	8,675	3,069	2.16
황해북도	7,695	11,329	-3,634	-3.18
황해남도	8,872	10,733	-1,861	-1.25

자료: UN 2008 북한인구센서스

이 결과를 앞서 평양을 포함한 시도별 인구이동 현황과 비교하여 보면 도시 지역에서는 상대적으로 큰 차이가 발견된다. 예를 들어 순유출 지역이었던 함경북도, 평안북도, 황해북도의 도시 지역들은 평양인구를 제외한 분석에서는 순유입지역으로 바뀌었으며, 강원도와 평안남도의 도시 지역에서는 순인구이동률이 각각 4.56명에서 5.52명, 1.02명에서 4.15명으로 오히려 증가하는 결과를 보여준다. 이러한 결과는 북한에서의 도시 유입이 평양뿐만 아니라 다른 지역들에서도 일어나고 있음을 보여주며, 또한 이러한 경향은 평양을 인접한 시들의 도시지역에서 더 집중적으로 나타나고 있다는 사실을 보여준다.

한편 농촌지역에서는 평양인구의 영향을 제외한 이후에도 순이동률이 낮아진 것 외에는 전체적으로 눈에 띄는 변화는 발견되지 않았다. 단, 평안북도에서만 음이었던 순이동률(-1.58명)이 양의 값(0.22명)으로 변하였고, 평안남도에서는 순이동률이 0.62명에서 2.16명으로 크게 증가하였다. 이는 평양 중심의 인구 유입 증가와 같은 맥락에서 해석할 수 있을 것이다.

3. 주소 등록지와 실제 거주지 간의 차이

북한 내 최근 인구이동 경향과 관련하여 마지막으로 인구이동에 대한 북한 당국의 통제 정책은 아직까지도 유의미한 효과를 나타내고 있는가를 살펴보고자 한다. 북한 내 시장의 발달, 배급체제 붕괴, 도시 인구의 증가 등의 사회변화 요인이 증가하고 있는 가운데, 이러한 사회적 변화들이 북한의 이동 통제 정책을 위협할 수준으로 발전하였는가를 확인해 보는 것은 북한 인구이동 이해와 관련되어 필수적 작업이라고 할 수 있다. 특히 자발적 인구이동은 상품 및 서비스의 유통과 집중, 노동력의 이동, 노동시장의 분업화 등 시장 경제 발전을 위해 필수적일 요인이기 때문에, 앞으로의 북한 체제 변화의 가능성까지 연관된 문제라는 점에서 매우 중요한 문제이다.

그러나 이미 앞서의 몇몇 분석 결과에서 나타났듯이 북한에서는 여러 사회 변화에도 불구하고 이주에 대한 통제가 아직도 효력을 미치고 있는 것으로 보인다. 앞서의 북한의 인구이동에 대한 분석에는 도 간 이동이 상대적으로 높은 수준이라고 할 수 있는 천 명당 11.1명이지만, 도시 지역의 순이동율이 1.3명에 불과하였다. 또한 도시로의 인구이동의 경향 속에서도 농촌 인구 비중이 낮은 지역들에서는 농촌의 인구유출률이 매우 낮았다는 점도 발견되었다. 이러한 결과들은 북한에서 인구이동의 중앙 계획 및 통제가 아직까지도 작동하고 있다는 간접적 증거가 될 수 있을 것이다. 더불어 앞 장에서 제시한 바와 같이 북한에서 최근의 경제 위기 상황 속에서도 지역 자립체제를 경제 발전 전략으로 고수하고 있다는 사실 역시 북한의 인구이동 통제를 뒷받침해준다고 할 수 있다.

북한의 인구이동 통제 현황에 관한 가장 구체적 근거는 2008년 북한 인구센서스에 포함된 현거주지(상주지, place of usual residence)와 등록 주소지(place of legal registration)의 일치 여부에 관한 통계이다. 만약 거주지와 등록지의 차이가 총 인구이동에서 높은 비율로 나타나는 등 높은

수준으로 나타나거나, 혹은 이러한 차이가 시장 발전 정도 등과 관련된 특정 지역에 집중분포 되어 있다면 북한의 인구이동 통제도가 낮아졌음을 의미할 것이다. 이 문항에 대한 통계 결과를 <표 4-16>에 제시하였다.

<표 4-16> 거주지와 등록 주소지의 불일치 인구

구분	거주지/등록지 불일치 인구			인구 이동률(%)	불일치 인구비율(%)		
	계	남성	여성		계	남성	여성
전체	352,326	136,850	215,476	3.5	1.6	1.3	1.9
량강도	11,927	4,869	7,058	2.9	1.8	1.6	2.0
함경북도	14,932	5,569	9,363	3.1	0.7	0.5	0.8
함경남도	21,357	8,042	13,315	1.9	0.8	0.6	0.9
강원도	29,565	11,582	17,983	4.0	2.2	1.8	2.5
자강도	6,271	2,482	3,789	1.6	0.5	0.4	0.6
평안북도	33,089	12,395	20,694	2.0	1.3	1.0	1.5
평안남도	56,391	21,060	35,331	3.0	1.5	1.2	1.8
황해북도	16,694	6,659	10,035	2.6	0.9	0.7	1.0
황해남도	28,989	10,519	18,470	2.4	1.4	1.0	1.6
평양	133,111	53,673	79,438	8.6	4.4	3.7	5.0

자료: UN 2008 북한인구센서스

북한에서 거주지와 주소지가 불일치하는 인구는 전체의 1.6%로 상당히 수준이며, 남성이 1.3%, 여성이 1.9%로 여성의 비율이 더 높은 것을 알 수 있다. 시도별로는 평양이 4.4%로 가장 높은 수준이며, 다음으로 강원도가 2.2%로 높은 수준을 나타낸다. 이들 두 지역은 인구이동 비율이 비교적 높은 지역이라는 특성이 있지만, 강원도에서 시장의 형성이 그리 크게 발전되지 않았다는 점을 고려한다면 시장의 발전이 영향을 미쳤다고 보기 어려울 것으로 판단된다. 그리고 평양에서 불일치 인구 비율이 높은 수준으로 나타났지만, 평양의 인구 유입은 북한 당국에 의해 철저히 관리되고 있다는 점에서 이들의 대부분은 임시 이주자들일

것으로 추측된다. 한편 자강도와 함경북도가 각각 0.5%와 0.7%로 가장 낮은 불일치율을 보였다.

전체적으로 불일치 인구율의 분포는 국경 접경지, 평양 인접지역, 인구이동을 등의 여러 가지 특성을 고려하여 보아도 특별한 패턴이 발견되지 않는다. 이를 통해 북한의 인구이동은 정부 당국에 의해 철저히 관리되고 있는 것을 확인할 수 있다.

실제로 북한의 시장 발전은 전국적으로 나타나고 있는 현상이지만, 북한의 시장화 수준에 대해서는 논란이 있는 것이 사실이다(임강택 2009, 박형중 외 2009). 그러나 시장의 발전을 나타내고 있는 최근의 북한 연구 논문들을 살펴보다도 상품의 이동은 대부분은 수화물의 형태로 소규모로 이뤄지고 있는 것으로 보인다. 또한 북한의 수공업 분야에서 직장을 이탈한 노동력을 활용한다는 예도 다수 보고 되고 있지만, 대부분이 소규모 가내 수공업의 사례들을 보여주고 있다. 이러한 연구 결과들을 종합해보면 북한에서는 시장의 발달에도 불구하고 이것이 지역 경계를 넘어서는 인구이동 추세에 영향을 미칠만한 수준에는 이르지 못한 것으로 판단된다. 2008년 인구센서스의 분석 결과는 이러한 추정을 실증적으로 재확인해준다. 다만 시장의 발전은 배급 시스템이 붕괴된 상황에서 북한 당국의 불가피한 선택이었으며, 또한 지역 자립생존의 원칙에서 이를 용인하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 이러한 시장의 발전은 대부분 군 지역 경계 내에서 이뤄지고 있는 것이고, 본격적인 체제 전환적 시장화를 의미할 수 있는 지역을 뛰어넘는 노동분업, 상품 및 서비스의 대규모 유통, 그리고 시장체제 생산 및 상업의 근간이 되는 대규모 인구이동은 이뤄지지 않는 수준이라고 판단된다. 결론적으로 북한의 시장 발달은 북한의 통제 체제 범주 내에서 이뤄지고 있으며, 시장화의 전개가 체제전환을 강제할 수 있는 수준으로 발전하지는 않은 것으로 보인다.

제4절 소결: 북한의 최근 인구이동

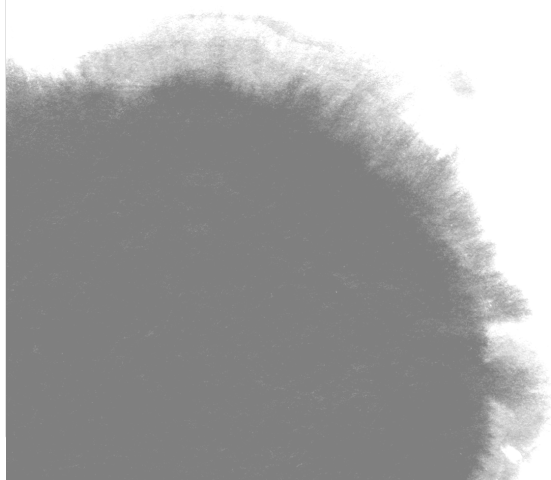
북한의 최근 인구이동 현상을 분석한 결과를 종합하면 다음과 같다. 북한에서는 지난 고난의 행군 시절에 상당 규모의 인구가 도시에서 농촌 지역으로 이주한 것으로 파악된다. 이는 식량난과 배급 체제의 붕괴에 직면한 위기 상황에서 북한 인구의 생존을 농촌에 맡긴 것이라고 해석할 수 있을 것이다. 북한이 이러한 방식의 위기 대처 전략을 선택한 이유는 ‘인민의 먹는 문제’를 해결하기 위해 식량 사정이 상대적으로 나은 농촌에서 스스로 해결하도록 하기 위해서이기도 하지만, 한편으로는 경제난과 에너지 부족의 위기 상황 속에서 식량 생산을 높이기 위해 선택할 수 있는 방안으로 농업에 대한 노동력 투입을 높인 것이라고 해석할 수도 있을 것이다. 더불어 식량부족과 경제위기가 정치적 불만으로 확산되는 것을 막기 위하여 도시 인구를 의도적으로 농촌으로 이주시켰을 가능성도 있다. 그리고 농촌인구의 갑작스러운 증가로 인해 주민들은 스스로의 살길을 찾는데 더욱 주력하였고, 이것이 농촌의 시장 발달에 어느 정도 영향을 미쳤을 것이라고 추정된다.

그러나 2003년부터 2008년 사이에는 인구이동의 방향이 도시유입으로 바뀐 것으로 확인되었다. 흥미로운 사실은 북한 당국은 현재까지도 농촌으로의 이주를 독려하는 것으로 나타나고 있지만, 인구이동 분석결과와는 그 반대의 방향으로 인구이동이 일어나고 있다는 점이다. 이는 북한 당국의 인구이동에 대한 통제력이 약화되어서라기보다는 농업 생산 증가를 위한 농촌인구 증가와 경제 개혁을 위한 선별적 도시 개발이라는 이중적 전략을 구사하고 있기 때문인 것으로 추측할 수 있다. 특히 도시로의 인구유입이 평양에 대단히 집중되어 있으며, 비슷한 맥락에서 평양 인접 지역에서 높은 도시 유입률이 나타나고 있다는 점은 이를 뒷받침해주는 근거라고 할 수 있을 것이다.

이상과 같은 북한의 최근 인구이동 동향에 근거하여 앞으로 체제전환이나 남북한 인구통합 과정에서 나타날 수 있는 인구이동의 방향성이나 그 파급 효과들을 탐색적으로 추정해 볼 수 있을 것이다.

5장

통일독일 전후 동서 간
인구이동의 원인 및 함의



제5장 독일통일 전후 동서 간 인구이동의 원인 및 함의

제1 절 배경

한국정부의 통일정책기조는 민주주의와 시장경제를 기반으로 하는 통일사회를 지향하고 있다는 점에서 민주화·시장화·자유화를 핵심으로 하는 북한 사회주의 체제전환과정을 필요로 한다. 따라서 남북통일의 주요한 통합과제도 북한지역의 시장화·민주화·자유화이며, 이는 북한체제의 탈사회주의 전환을 의미하게 된다(조한범 외, 2011). 남한과 북한과의 통일과정을 예측하려는 대부분의 연구들이 기본적으로 전제삼고 있는 것은 바로 북한의 체제전환이다. 따라서 기존의 여러 연구에서 북한과 남한의 통합을 논의함에 있어 현재의 북한 체제가 그대로 유지되는 가정을 하는 경우는 드물며, 남한의 정치경제체제와 동일한 형태로 전환되거나, 최소한 1국가 2연방 체제를 지향한다는 가정은 기술의 차이가 있을 뿐 북한 정치 지도 집단의 국정 운영 기조가 전환됨을 가정하고 있다.

1990년대 냉전이 종식되고 데탕트가 진행되면서 동구권을 비롯한 많은 국가들이 탈사회주의적 체제전환을 경험하였는데, 중국, 미얀마, 캄보디아, 베트남, 독일을 비롯하여 USSR에 속해 있었던 국가들이 이에 해당한다. 만일 북한의 체제가 전환된다면 사회경제적 변화가 불가피한데, 이미 체제전환을 경험한 국가들의 사례는 북한에서 발생할 변화를 예측하는데 있어 불확실성을 조금이나마 극복하고 보다 정교한 시나리오를

설계하는데 도움이 될 수 있다. 특히 다양한 사례들 가운데 독일의 사례는 남북통일의 시나리오를 상정하고 그로 인한 사회적 여파를 가늠하는데 있어 더욱 더 중요하다. 그 이유로 독일이 우리나라와 같이 동족 간 이념 대립으로 인한 국경 분리의 경험을 이미 했다는 것 이외에도, 통일 전후 사회적 변화를 가늠하기 위한 통계정보가 체계적으로 구축되어 있어 분석이 매우 용이하다는 것을 들 수 있다. 체제전환을 경험한 다른 나라들과 달리 독일은 통일 전후의 복잡하고 혼란스러운 통합과정을 거치면서도 사회 변화를 기술하는데 있어 반드시 필요한 통계정보들을 생산해 내었는데, 가장 좋은 예로 GSOEP(German Socio-economic Panel)를 들 수 있다. 이 패널데이터는 가구구성, 직업, 고용상태, 소득, 건강, 삶의 질 등의 문항을 포함하고 있는데, 특히 추적조사(Panel Data)이기 때문에 통일 과정에서 독일 국민들에게 발생한 변화들을 기술하고 분석하는데 매우 유용하게 사용되고 있다.

인구 이동은 사회 현실을 반영하는 결과적 현상이자, 특정한 사회경제적 문제를 초래하는 원인이 되기도 한다. 마찬가지로 동독과 서독간 사회경제적 격차가 이동의 원인이 됨으로써 동독 주민의 대규모 인구 이탈을 야기한 측면도 있지만, 한편으로는 이동으로 인한 지역 주민의 구성적 변화는 동서독 주민의 사회 경제 문화적 격차와 갈등을 설명하는 실마리를 제공한다. 따라서 통일 직후 독일의 인구이동의 특징을 파악할 필요성이 있으며, 그것이 우리나라의 통일 준비에 어떠한 함의를 지니는지 확인하기 위해 본 연구는 앞서 언급한 독일의 GSOEP 데이터를 활용한 연구 결과물 그리고 독일연방 통계청의 자료를 중심으로 살펴보고자 한다.

이러한 독일 연구의 이점을 바탕으로 본 장에서는 통독 전후 인구 이동의 경향과 원인을 입체적으로 분석함으로써 한반도 통일시 야기될 수 있는 인구 이동의 패턴과 규모를 예측하기 위한 기초적인 단서를 제공

하고자 하는 목적을 갖는다.

본 장의 구성은 독일 통일 전후 인구 이동 경향과 특성을 제2절에서 다루었으며, 제3절에서는 인구이동의 요인을 설명하기 위한 이론을 설명하고, 이러한 이론적 근거가 실제로 독일 인구 이동의 요인으로 기능하는지 분석한다. 특히 제2절에서는 단순히 이동 흐름에 대한 기술적 흐름에 그치지 않고, 역사적인 맥락을 고려함으로써 인구 이동 현상에 대한 거시적 흐름의 이해를 돕고자 한다. 제4절에서는 통일 이후 급격한 인구 이동이 야기한 현상을 짚어보고, 마지막 제5절에서는 독일 통일 사례가 한반도 통일시 인구 이동을 추정하는데 주는 시사점을 살펴보고자 한다.

제2절 통독 전후 인구 이동 경향과 특성

1. 인구 동향 / 추세

제2차 세계대전 전후인 1950년 당시 동서독 주민을 모두 합한 독일의 총인구는 69,346천명으로, 그 중 서독지역에는 독일 총인구의 3/4에 육박하는 50,958천명이 거주하는 것으로 집계되었다. 이후 서독의 인구는 가파르게 증가하여 1973년에는 1차 정점인 62,101천명을 기록하였는데 베를린 장벽이 설치된 1961년 이전에는 동독 이탈 주민의 유입이 서독 인구 증가에 기여하였다면, 베를린 장벽 설치 이후에는 독일 이외의 지역에서 유입되는 외국인 노동자가 인구 증가에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 하지만 이러한 증가 추세는 점차 완만해지다가 1973년부터는 서독의 인구 변동률은 마이너스를 기록하게 되는데, 이는 낮은 출산율을 능가하는 높은 사망률 때문이었다(경향신문, 1975. 4. 24; 동아일보, 1976. 3. 8). 1973년부터 1987년까지 약 15년 동안 863천명이 감

소한 것으로 나타나 인구 규모의 순감 폭이 크다 볼 수 없지만, 터키, 한국을 비롯한 수많은 개발도상국의 노동이민자를 수용했음에도 불구하고 순인구증가율이 마이너스를 기록하고 있었다는 점에서 내부적으로는 심각한 인구 감소를 경험하고 있었다고 볼 수 있다. 1989년에 이르러서야 서독의 순인구증가율에 반전이 나타났는데, 바로 베를린 장벽이 붕괴되면서 엄청난 규모의 동독 주민이 유입되었기 때문이다.

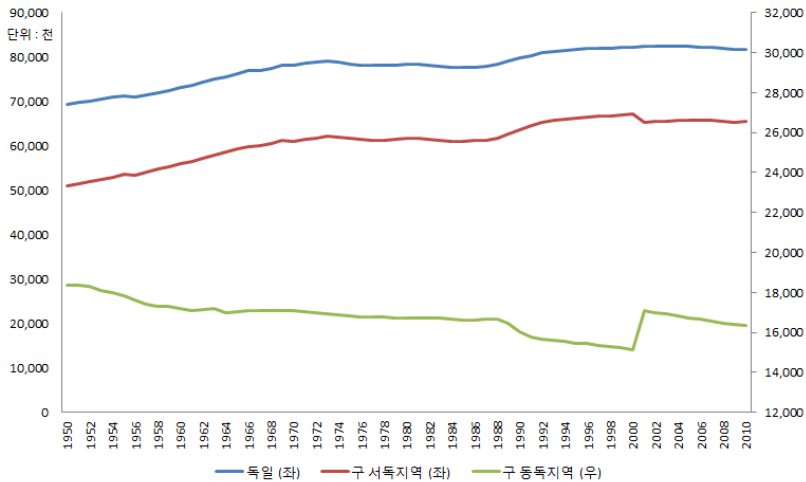
1950년 당시 동독지역에는 18,388천명이 거주하는 것으로 집계되었다. 동독지역 인구는 서독지역과 달리 분단 이후 지속적으로 감소하는 양상이 나타났는데, 베를린 장벽이 설치된 1961년에 들어서야 비로소 급격한 감소추세가 진정세를 보이기 시작하였다. 1950년부터 1961년까지 11년간 동독지역의 순인구 감소분은 1,309천명으로 1961년 동독인구의 약 7.7%를 차지하고 있었다. 이는 인구 이동으로 인한 순수 감소분을 뜻하는 것은 아니지만, 서독으로의 인구 유출이 감소세의 순인구변동에 가장 강력한 원인이었다고 볼 수 있다. 1959년 1월부터 1980년 9월까지 약 20년간 공식적으로 도미한 쿠바인이 1980년 쿠바 인구의 약 8%인 점(Hollerbach and Diaz-Brisquets, 1983)에서 분단 독일 직후 정치적 불안정성 혹은 경제적인 이유로 인한 동독인의 이탈이 얼마나 단기간에 급속도로 진행되었는지 유추가 가능하다. 이후에도 1950년대부터 꾸준히 진행되어 온 구 동독지역의 인구 감소현상에 반전이 나타나진 않았지만, 1970년대에는 감소 추세가 다소 완화되기도 하였다. 하지만, 베를린 장벽이 붕괴된 1989년에 서독으로의 급격한 인구 유출 현상이 나타나면서 인구 규모의 감소 속도에 재차 가속도가 붙게 된다. 통계에 따르면 1989년 한 해에만 38만 명 이상이 동독지역을 이탈한 것으로 나타났다.

통일 전후인 1989년과 1990년의 구 동독지역의 순유출률은 각각 2.33%와 2.24%로 동독인의 서독 이주가 압도적으로 진행된 시기였다.

이동으로 인한 불균형이 가장 심했던 1989년에는 388,396명이 동독 지역을 이탈했고, 5,135명이 서독지역에서 동독지역으로 전입한 것으로 나타났다. 1990년대에 들어 동독지역에 정치 경제의 안정적인 구도가 전개되고 지역 경제 재건을 위한 다양한 형태의 정책적 지원이 뒤따르면서 구동독지역을 이탈하는 주민이 급감하면서 순유출률 또한 급격히 낮아지게 된다. 1997년에는 가장 낮은 0.07%의 순유출률을 기록하여 수치상으로도 인구증감의 균형수준까지 접근하기도 하였으나, 이후 재차 다소 상승하여 2001년에는 0.57%의 순유출률을 기록함으로써 인구 이동의 불균형이 다시 심화되는 양상을 보였다. 2001년 이후에는 0.3%대의 꾸준한 인구 유출률을 보이고 있다. 동독을 벗어나는 인구 유출은 서독에서 들어오는 인구 유입으로 어느 정도 상쇄되면서 안정화되고 있지만 추세의 반전은 나타나지 않고 있다.

2010년 독일의 총인구는 81,752천명으로 2002년을 정점으로 점차 인구가 감소하는 추세를 보였으나, 최근 유럽 전역에 불어 닥친 유로존의 위기와 대비되어 상대적으로 안정적으로 성장하고 있는 독일로 이주자가 유입되면서 총인구 규모는 다시 증가하는 양상이 나타나고 있다. 2010년 현재 구 서독지역에서는 총인구의 80%에 해당하는 65,426천명, 구 동독지역에서는 나머지 20%에 해당하는 16,326천명이 거주하고 있는 것으로 나타나, 인구 분포의 지역적 편중현상은 1950년에 비해 오히려 확대되고 있는 양상을 보이고 있다. 이는 2001년부터 독일 통계청의 지역 인구 산출 기준 변경되어 구 서독이 관할하였던 서베를린지역이 구동독지역으로 편입시켜 인구 수를 계산하는 있음을 감안하면 구동독지역에서 상당한 수준의 인구 이탈이 발생하고 있음을 시사하는 것이다. [그림 5-1] 은 1950년부터 2010년까지 인구 규모의 변화를 보여주고 있다.

[그림 5-1] 인구 규모 변화 추이(1950 ~ 2010)



2001년부터 서베를린 지역 인구를 구동독지역의 인구로 편입하여 합산함

출처 : Statistisches Bundesamt,

https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/Indicators/LongTermSeries/Population/lrbev03.html?cms_gtp=150348_list%253D1&https=1

또한 독일 주별로도 인구 증감에 차별적인 양상이 나타나고 있다. <표 5-1>에서 보는바와 같이 구연방주는 대체로 인구가 증가하거나 정체상태에 머물러 있는 반면, 베를린을 제외한 구 동독 관할 지역은 대부분 인구가 감소하였다. 베를린은 2000년대 중반까지 인구규모가 정체 상태에 머물러 있다가, 최근 들어 증가하는 양상을 보이고 있다. 베를린 교외지역에 해당하는 브란덴부르크 주는 2000년대 초반까지는 인구 증감에 있어서 정체상태를 보이다가 최근 감소하는 경향을 보이기 시작했으며, 나머지 신연방주 4개 주는 통독 이래로 급속하게 인구가 감소하고 있다.

〈표 5-1〉 독일 각 주별 인구 분포(1990-2011)

(단위 : 천명, 명/km)

구분	1990	1995	2000	2005	2011	
	인구	인구	인구	인구	인구	인구밀도
바덴-뷔르템베르크	9,822	10,319	10,524	10,736	10,786	302
바이에른	11,449	11,993	12,230	12,469	12,596	179
브레멘	682	680	660	663	662	1,577
함부르크	1,652	1,708	1,715	1,744	1,799	2,382
헤센	5,763	6,010	6,068	6,092	6,092	289
니더작센	7,387	7,780	7,926	7,994	7,914	166
노르트라인베스트팔렌	17,350	17,893	18,010	18,058	17,842	523
라인란트-팔츠	3,764	3,978	4,035	4,059	3,999	201
자를란트	1,073	1,084	1,069	1,050	1,013	394
슐레스비히-홀슈타인	2,626	2,725	2,790	2,833	2,838	180
베를린	3,434	3,471	3,382	3,395	3,502	3,945
브란덴부르크	2,578	2,542	2,602	2,559	2,496	85
메클렌부르크-포어포메른	1,924	1,823	1,776	1,707	1,635	70
작센	4,764	4,567	4,426	4,274	4,137	225
작센-안할트	2,874	2,739	2,615	2,470	2,313	113
튀링겐	2,611	2,504	2,431	2,335	2,221	137
합계 (평균)	77,142	79,312	79,828	80,103	79,624	(229)

자료: Statistisches Bundesamt(2008), Statistisches Bundesamt(2012)

2. 성별·연령별 이동 동향

한편 동독 이주자는 30세 이하의 젊은 생산가능 인구라는 특성을 가짐과 동시에, 남성에 비해 여성의 이주가 두드러진 것으로 확인된다. 1991년부터 2007년까지 동독을 이탈한 이주자의 연령별·성별 분포를 분석한 〈표 5-2〉에서 보는 바와 같이 전체 이주자 중 30세 이하 연령의 이주가 남 녀 모두 60%를 상회하고 있는 것으로 나타났다. 또한 동 기간 동독 이탈 주민 2,500천명 중 여성이 1,304천명으로 전체의 52.2%를 차지하고 있고, 특히 18세에서 25세 사이의 여성 인구의 이주자 수

가 남성에 비해 100천명 가까이 많은 것으로 나타나 생산가능 연령이자 결혼 적령기에 진입하는 여성의 이탈이 두드러짐을 보여주고 있다.

〈표 5-2〉 동독 이주자 연령별·성별 구성(1991-2007, 누계)

(단위: 천 명)

이주 당시 연령	동독 → 서독 이주자				동독순유출(서독에서의 전입 차감)			
	남자	(비중)	여자	(비중)	남자	(비중)	여자	(비중)
18세 이하	245	(20.5)	246	(18.9)	114	(26.4)	121	(19.6)
18~25	337	(28.2)	438	(33.6)	158	(36.6)	261	(42.2)
25~30	222	(18.6)	181	(13.9)	74	(17.1)	73	(11.8)
30~50	287	(24.0)	305	(23.4)	82	(19.0)	137	(22.2)
50~65	75	(6.3)	78	(6.0)	8	(1.9)	26	(4.2)
65세 이상	29	(2.4)	56	(4.3)	-3	(-0.7)	0	(0.0)
전체	1,196	(47.8)	1,304	(52.2)	432	(41.1)	618	(58.9)

주: 1) 동서독 모두 베를린 제외
2) ()의 단위는 %로 각 성별 전체 이주자에서 차지하는 비중을 의미. 단, ‘전체’ 부분의 ()는 전체 이주자에서 남자가 각각 차지하는 비중을 의미함
자료: 김창권(2010), 독일 통일 이후 구동독지역 인구가동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점

3. 지역별 이동 동향

마지막으로 구 동독 지역 내부에서도 인구 유출유입의 차별적 경향이 나타난다. 통독 초기인 1991년과 시간이 경과한 2005년의 독일 카운티 단위로 인구 순 증감율을 보여주고 있는 [그림 5-2]는 이러한 차이를 극명하게 보여준다. 우선 1991년에는 베를린을 제외하고는 거의 모든 동독지역 카운티의 인구가 감소 상태를 보인 반면, 서독지역의 다수의 카운티는 인구 증가 현상이 나타났다. 베를린을 접한 일부 카운티와 서독과의 국경을 마주하고 있는 지역은 인구 감소 현상이 다소 완화되어 나타났으나, 그 외의 구 동독지역은 매우 강한 인구 이탈 현상을 보이고 있다.

2005년에는 1991년과 비교하여 극명한 변화를 보이게 된다. 베를린은 인구 감소현상이 나타난 반면, 베를린을 접하고 있는 교외 카운티는 인구가 증가하는 현상이 나타났다. 나머지 구 동독지역은 여전히 인구 유출 현상이 나타나고 있으나 1991년에 비해 많이 약화되었고 베를린 교외지역 외의 구 동독 지역 일부에서도 제한적이거나 강한 인구 유입 현상이 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 반대로 구 서독지역의 경우 과거에 강력하게 나타났던 인구 유입 현상은 공업지대인 남부 지방을 중심으로 한 일부 지역에 국한되어 여전히 유효한 것으로 나타났을 뿐, 전반적으로 구 동독지역보다는 다소 약하지만 인구 감소 상태로 전환되었음이 나타났다.

더불어 인구 전출입 현상은 도시 농촌사이에서도 격차가 존재하는 것으로 확인되었다. 1991년 국내 이동으로 인하여 인구가 증가한 유일한 구 동독지역의 카운티는 도시 카운티 유형에 속하는 베를린이 유일하였다. 2005년에는 이동으로 인하여 인구가 증가한 구 동독지역의 카운티는 총 113개 지역 중 18개 지역이었다. 도시형 카운티에 27개 지역 중 33%에 해당하는 9개 지역이 인구가 증가한 것으로 나타난 반면, 농촌형을 포함한 기타 카운티 89개 지역 중 인구가 증가한 곳은 9개 지역으로 10% 남짓이었다.

[그림 5-2] 독일 카운티의 내부 인구 유출·입 추이(‰) (1991, 2005)

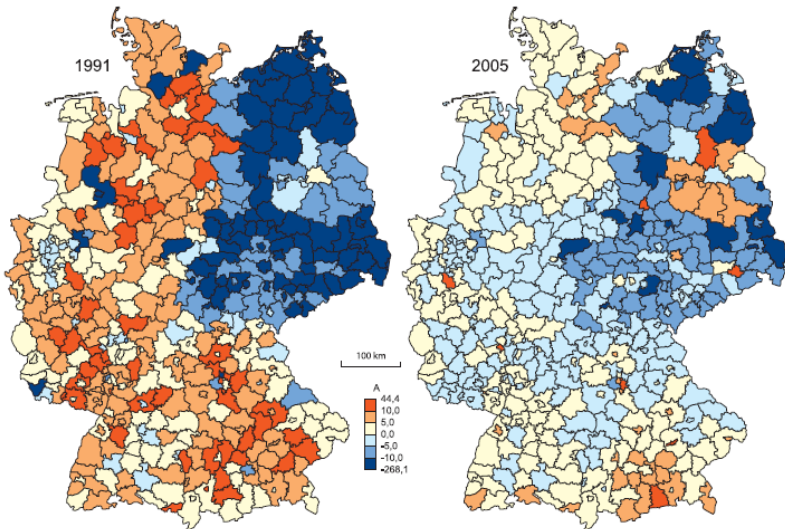


Fig. 3. Internal migration balance in Germany in 1991 and 2005 by county
Note: A – migration balance per 1,000 persons (‰)

자료: Daniela Szymańska *et al.*, (2009). Internal Migration in Germany in 1990 and 2005. Bulletin Of Geography. Socio-Economic Series 12(2009). pp.109~120

위에서 보는 바와 같이 독일 인구의 총규모 면에서는 1990년대 들어 정체 상태에 머물러 있지만 지역을 과거의 동독 관할 구역과 서독 관할 구역으로 구분하였을 때 증감 추이는 현저하게 다르게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 이주현상도 동서독에서 상반되어 나타났다. 이러한 차별화된 지역별 이주 양태를 보이는 현상에 대한 해답은 주로 경제적인 요인에서 찾게 된다. 따라서 동서독 지역의 주요 경제 지표의 현황과 흐름을 검토해 볼 필요가 있다.

4. 주요 경제 지표

노동은 개인의 생존 나아가 가족 부양을 위한 필수 행위이다. 따라서 우호적인 노동환경은 개인의 이주 동기에 가장 큰 영향을 미치는 요인 중 하나라고 볼 수 있다. 지역의 노동 환경을 가늠하는 여러 지표 중 대표적인 지표인 실업률과 임금수준의 지역 간 격차와 그 흐름을 구동독 지역과 구서독 지역으로 분리하여 살펴보면 다음과 같다.

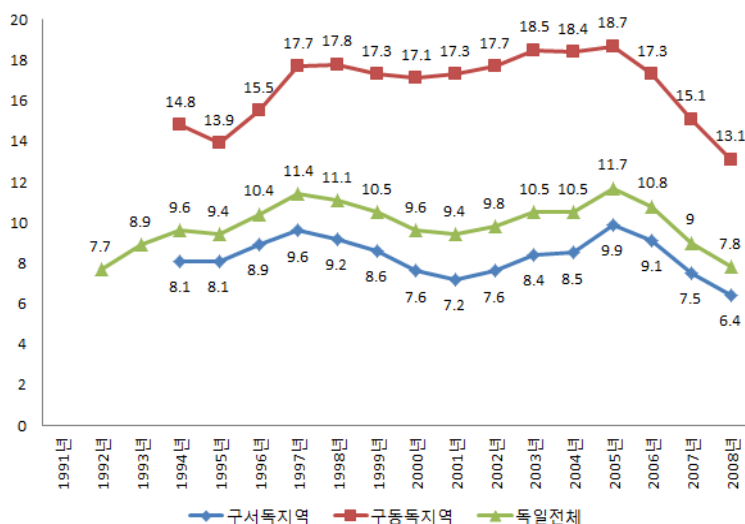
가. 실업률

독일의 전반적인 실업률을 살펴보면 한국보다는 높지만, 인근 유럽 국가에 비해서는 상당히 양호한 수준을 유지하고 있다. 통일로 인한 경제 특수가 발생하였던 1990년대 초반에는 한자리 수의 실업률을 나타내기도 하였다. 1992년 독일 전체의 실업률은 7.7%이었으나, 1997년에는 11.4%까지 치솟게 된다. 2000년대 초반에는 10% 내외에서 안정적인 실업률을 기록하였으나, 2005년에 다시 11.7%로 정점을 찍은 후 급속히 안정화 되는 양상을 보이고 있다.

통독 이후 구 동독지역과 구 서독지역의 실업률의 추세는 비슷한 양상을 보이고 있는 반면, 격차는 여전히 큰 것으로 나타났다. 1994년의 구 서독지역과 구 동독지역의 실업률은 각각 8.1%와 14.8%로 약 6.6%p라는 상당한 격차를 보여주고 있다. 통일 직후 구 동독 지역 경제가 빠르게 회복되고 더불어 실업률이 상당히 빠른 속도로 호전되면서 1995년 지역 간 격차는 가장 낮은 5.8%p를 기록하였다. 하지만 통일 특수가 끝난 1995년 이후 구동독 지역의 실업률이 매우 빠르게 증가되면서 격차가 다시 확대되어 2000년대 초에는 그 격차가 다시 두 배를 넘게 된다. 2005년 구 동독지역은 18.7%이라는 최고의 실업률을 기록

한 이후 급격히 낮아지는 양상을 보이고 있지만 2008년의 격차는 6.7%p로 1994년과 비교하여 격차 개선이 나타나지 않았다고 할 수 있다. 구 서독지역의 실업률은 1994년 8.1%를 기록한 이후 10.0%를 넘지 않는 다소 안정적인 수준을 유지하고 있으며, 2005년 이후 감소하여 2008년에는 6.4%를 보이고 있다.

[그림 5-3] 독일 실업률(1991-2008)



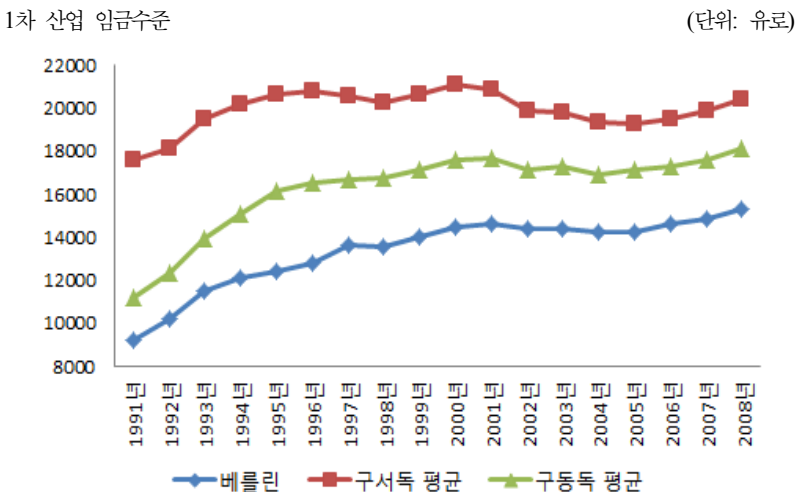
자료: 임흥배 외, 2011, 기초자료로 본 독일 통일 20년, p109

나. 임금격차

실업률의 동서 지역 간 격차와 마찬가지로 구서독 지역 대비 구동독 지역 주민의 임금은 통일직후부터 최근에 이르기까지 상당한 차이가 유지되고 있는 것으로 나타났다. 1991년의 두 지역간 격차는 최소 1.5배 이상의 차이를 보이고 있었고, 특히 독일 산업의 근간인 제조업이 속해 있는 2차 산업의 경우 1991년 배수로는 약 2.5배, 액수로는 약 19,000

유로의 동서 지역간 소득 격차를 나타내고 있었다. 2008년 현재 동서 지역간 소득격차는 약 1.4배 수준이었는데, 이는 꾸준한 격차 완화의 결과가 아닌 통일로 인한 단기 특수으로 인하여 90년대 초반에 완화된 격차가 그대로 이어진 결과이다. 따라서 [그림 5-4] 에서 보듯이 1995년의 2차 산업의 동서 지역간 소득격차 상황을 2008년과 비교했을 때 그다지 개선되지 않았음을 알 수 있다. 2008년 광공업과 서비스업 부문에서의 구 동독 지역의 연소득은 구서독 지역의 72.7%에 불과하다. 그나마 격차가 가장 낮은 부문은 국가공무직과 같은 공공서비스업 부문으로서 구 서독 지역의 동일 직종 임금 대비 90.0%수준이다. 아래 표는 베를린, 구 서독 지역, 구 동독지역의 산업별 연소득의 격차를 시계열적으로 보여주고 있다. 4개 산업군 모두 구동독 지역의 임금이 구서독 지역의 임금수준과의 격차를 줄여나가고는 있지만, 그 차이가 여전히 현저함을 확인할 수 있다.

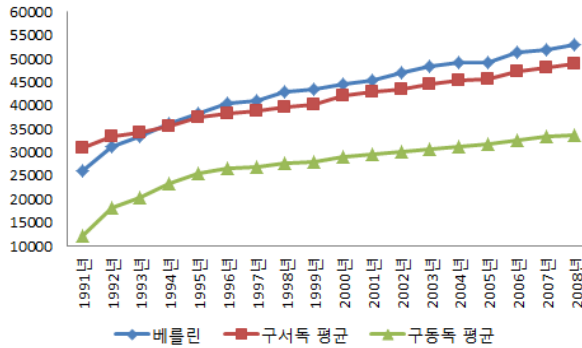
[그림 5-4] 독일 내 산업별 임금수준(1991-2008)



[그림 5-4] 독일 내 산업별 임금수준(1991-2008) (계속)

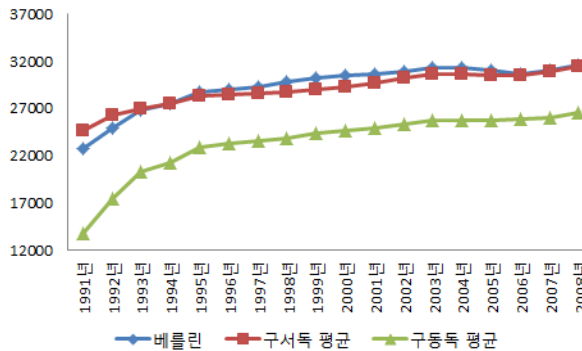
2차 산업(건설제외) 임금수준

(단위: 유로)



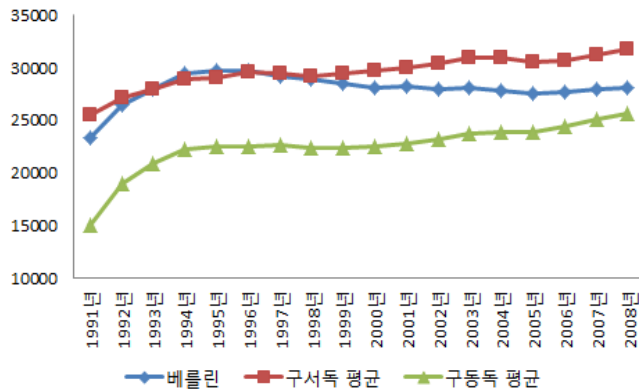
3차 산업 임금수준

(단위: 유로)



건설부문 임금수준

(단위: 유로)



제3절 독일 인구이동의 주요 결정요인

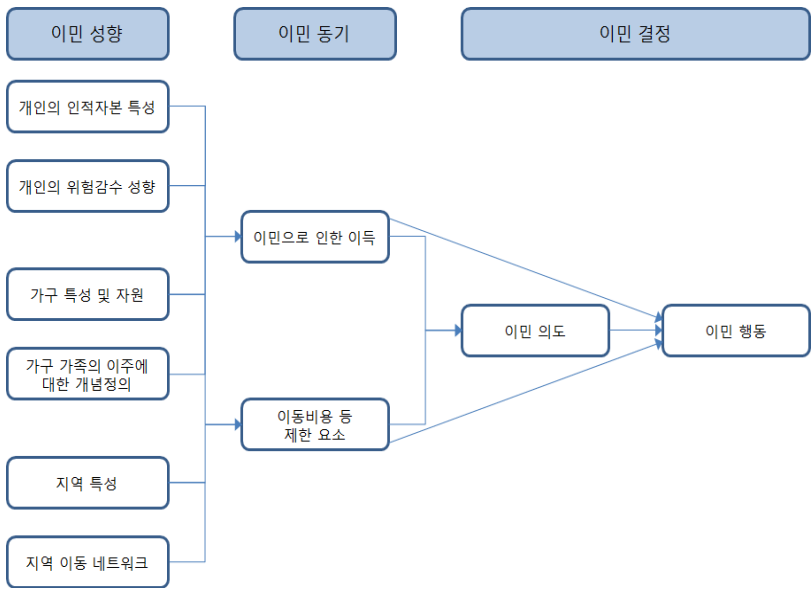
1. 이동 요인 설명 모형

이동은 이동 결심을 확정하거나 포기하게 하는 여러 가지 요소를 고려하고 판단하여 결정하는 자발적인 선택 행위이다. 이동 행위가 발생하는 요인을 원론적인 수준에서 설명하는 모델로는 Lee(1966)의 배출-흡인(Push-Pull) 이론이 있다. Lee의 이론에 따르면 개인들이 이동을 하게 만드는 전 거주지의 Push요인과, 반대로 이들을 끌어들이게 만드는 Pull요인이 존재한다고 보았다. 동시에 이 두 지역간의 이동을 촉진하거나 방해하는 요소들이 산재한다고 보았다. Push와 Pull요인은 여러 가지가 존재할 수 있으므로 다양하게 존재하는 특성을 복합적으로 고려하여 이동 행위를 결정한다. 예를 들어 전국 평균에 비해 낮은 현재 거주지역의 취업률은 Push요인이 되고 반대로 높은 취업률을 보이고 있는 공업지역의 특성은 Pull요인이 된다.

Weeks(2002)는 기존의 다른 연구자들이 밝혀낸 이동결정요인을 반영하여 이동 결정의 개념적 모델을 [그림 5-5] 와 같이 구조화 하였다. 이동 행동은 이동 경향과 이동 동기의 과정을 거치면서 확정되는데, 근원적 요소에 해당하는 이동 성향은 분석 대상에 따라 다시 개인적 요인, 가구적 요인, 지역적 요인으로 나뉜다. 개인적 요인은 개인의 인적자본 특성, 개인의 위험감수 성향 특성이 있으며, 가구적 요인은 가구의 구성적 특성 및 자원, 이주 행위에 대하여 가구가족이 가지고 있는 인식 특성이 있다. 지역적 요인으로는 지역특성과 지역간 이동에 기여하는 네트워크 특성이 있다. 결국 이러한 근본적 특성들이 Push요인 또는 Pull요인으로 기능하게 되는데 이러한 요인들이 단편적으로 이민 결정을 하는 것은 아니다. 근본적 요소들을 복합적으로 감안하여 이민으로 인한 득실

을 고려하게 됨으로써 이민 동기부여를 얻게 되거나 또는 상실하게 된다. 마지막으로 이러한 이민에 관한 동기부여는 이민 의도에 영향을 미치며, 이민 행위라는 결과로 귀결된다.

[그림 5-5] 이민 결정을 만드는 개념적 모델



자료: Weeks, (1999), Population : an introduction to concepts and issues (7th. ed). Belmont,CA : Wadsworth Publishing

이처럼 이민 행동은 이에 기여하는 다양한 배경이 영향을 미치면서 나타나게 되는데, 그 중에서 기존 연구 문헌들에서 주요 인구 이동 요인으로 지목되고 있는 요소들을 독일의 사회 경제 문화적 맥락에 비추어 살펴보고자 한다.

2. 개인의 인적자본 특성

인적자본이란 교육과 훈련 등으로 축적된 지식이나 기술처럼 노동생산성을 향상시키는 노동의 질적인 측면을 의미한다(기획재정부, 2011). 인적자본은 질적인 속성이 강하므로 계량화가 어려운 것이 사실이나 학력 수준과, 노동연한을 활용하여 인적자본의 수준을 간접적으로 측정한다.

Hunt(2000)는 GSOEP를 이용하여 개인의 직업 숙련여부가 이동에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구에서 나이와 성을 통제하지 않은 상태에서는 미숙련 노동자의 이동이 상대적으로 두드러지는 현상인 것으로 나타났다지만, 나이와 성을 통제한 상태에서는 반대로 숙련 노동자의 이동이 두드러진 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 Hunt는 청년층과 숙련 노동자의 이동 경향이 높은 것으로 결론지었다. 이후에 수행된 Burda와 Hunt의 연구(2001)에서도 유사하게 동독지역 잔류자에 비해서 이동을 경험한 동독인의 교육 수준이 높고, 좀 더 나은 직업 수준의 노동자인 것으로 밝혔다. Schwarze(1996)은 교육 연수가 증가할수록 이동 의도와 실제 이동이 증가함을 보여주었고, Pischke, Staat, 그리고 Vögele(1994)의 연구에서는 잔류자에 비해 이동자의 숙련 수준이 높은 것으로 나타났다.

위의 연구들과 다소 상반된 연구들도 존재하였는데, Burda(1993)의 연구에서는 중등 교육까지 완료한 동독인의 이동 가능성이 대학교육 이상 마친 동독인에 비해 높은 것으로 나타났다. Burda, Härdle, Müller, 그리고 Werwatz(1998)의 연구에서도 마찬가지로 교육 연한의 증가가 반드시 이동을 증가시키지는 않는 결과를 보여주었다.

이와 더불어 학력과 노동연한의 단순한 계량적 특성뿐만 아니라 같은 인적자본에 대한 가치 인정 수준과 같은 상대적인 특성도 인구 이동에 영향을 미치는 것으로 나타났다. Geib *et al.*의 연구(1992)와 Bird, Schwarze, and Wagner의 연구(1994)에서는 구체제에서의 노동 경력은

통일 이후에 사실상 인정받지 못하는 것으로 나타났다. 구체제에서 획득한 인적자본에 대한 과소 인정은 노동 경력이 높고, 직종 전환의 가능성이 낮은 구 동독지역 장년층의 이동을 억제하였고 구 서독지역에서의 교육 체계로 편입하려는 청년층의 이동률이 높은 원인이 되기도 하였다.

3. 지역 특성

공간적 위치는 이동을 결정하는 주요 환경적 특성 중 하나이다. Hunt(2000)는 통근의 일시적 속성, 베를린을 대체할만한 지역의 부재, 다른 지역으로 이동하기 위한 계류지로의 가능성은 통근 가능성에 의해 인구 유출률을 떨어뜨리는 효과는 비록 크진 않을지라도 통근과 이동 간에는 대체 수단의 기능을 하고 있는 것으로 보았다. 이를 근거로 과거 동서독간의 국경 경계선상 지역에 거주하는 동독지역인들의 이동과 통근 경향을 파악하였다. 연구 결과 일반적으로 구서독과의 경계선상에 거주하는 구동독지역 거주자들은 이주보다는 통근의 가능성이 높은 것으로 나타났고, 서베를린 지역 경계에 거주하는 구동독지역 거주인들의 경우에도 마찬가지로 타 지역으로의 이동 확률이 낮은 것으로 확인되어 인접지역이라는 공간적 특성이 이동 확률을 낮추는 것을 보여주었다.

하지만 공간적 특성은 동서독간의 이동 원인을 설명하는 지역 특성의 일부에 불과하며 그보다는 지역 특성으로 인한 이동 요인 규명 연구의 대부분은 사회경제적 지역 특성과 지역 특성의 상대적인 격차를 동독주민 이동의 가장 강력한 근거로 활용하고 있다. Schwarze(1996)의 연구에서는 신연방주와 구연방주의 임금 격차는 동독 주민의 이동 행위를 설명할 수 있는 중요한 변수라고 보고하였다. Alecke와 Untiedt(2000)의 연구에서도 실질 임금과 실업률의 지역 간 격차는 총이주자수와 순이주자수와 양의 상관관계가 있음을 밝히면서 이 두 가지 요소가 독일

국내 이동을 설명하는 주요한 설명변수라 주장하였다. Parikh과 VanLeuvensteijn(2003)는 기존의 연구를 발전시켜 임금격차와 이동률의 관계가 선형관계가 아니라 비선형관계를 가정함과 동시에, 지역간 임금격차라는 지역 특성은 직업 유형에 따라 이동률에 다른 영향을 미칠 것으로 보고 분석을 실시하였다. 분석 결과 사무직 노동자(white-collar worker)의 경우 임금격차와 이동률간의 관계가 U자 곡선을 그리는 것으로 나타난 반면, 육체노동자(blue-collar worker)는 임금격차와 이동률과의 관계가 역U자 곡선을 나타내 단순히 지역특성이 모든 개인의 이동행위에 동일한 영향에 미치는 것이 아님을 보여주었다.

마지막으로 Hunt(2006)가 수행한 연구에서는 1990년대 중반에 동서독 간 이동률이 감소한데에는 구동독지역의 임금이 증가하면서 동서독 지역의 임금격차가 감소한 현상을 주요 원인으로 지목하였다. 반면, 동독지역의 급증하는 실업률은 이동 패턴을 거의 설명하지 못한 것으로 나타났다. 이러한 연구결과를 바탕으로 Hunt는 서독으로의 인구 이동에 가장 큰 비중을 차지하는 청년층이 현재 거주지역의 임금에는 민감하게 반응하여 이동 여부를 결정하지만, 실업률에는 민감도가 떨어지는 것으로 보았다.

4. 지역 네트워크

독일은 통일 전부터 동서독간 인적 교류가 가능하였는데 이는 구 서독지역으로 이동하는데 발생하는 물질적, 심리적 위험을 완화하는 데 기여했다. 분단 시기의 동서독인은 서신교환과 일시적 체류가 가능했다. 서독인이 동독지역으로 여행이 가능했을 뿐만 아니라, 동독의 은퇴 연금 생활자도 당국의 허가만 있다면 서독의 일시 체류가 가능했다. 〈표 5-3〉은 동독인의 서독방문의 추이를 보여주고 있는데 베를린 장벽이 구축되면서 동서독간 관계가 급속하게 냉각되었던 1960년대 초기를 제외

하면 연평균 약 100만 명 이상의 서독 지역의 방문이 이루어졌고, 그 규모는 점차 확대되었다. 이와 같은 사실에서 동독인과 서독인의 지속적인 네트워크 교류가 이루어졌음을 확인할 수 있으며 통일이 된 후에는 동독인과 교류를 하였던 서독인이 목적지의 연고지 역할을 하였다고 볼 수 있다. 구서독지역에 존재하는 네트워크는 이동 비용과 같은 경제적 부담을 낮출 뿐만 아니라 두려움과 같은 심리적 부담을 완화하는데 중요한 역할을 한다. 따라서 꾸준한 인적 교류가 가능했었던 독일 분단 시기의 특수한 맥락은 통일 이후 이동으로 인하여 감수해야 할 위험의 크기를 낮추었다고 할 수 있다.

〈표 5-3〉 동독 주민의 서독방문 현황

(단위: 천 명)

연도	총계	연금생활자	긴급방문자	연도	총계	연금생활자	긴급방문자
1953	1,516	1,516	-	1972	1,079	1,068	11
1955	2,270	2,270	-	1973	1,298	1,257	41
1957	2,270	2,270	-	1974	1,354	1,316	38
1958	690	690	-	1975	1,370	1,330	40
1959	876	876	-	1976	1,371	1,328	43
1960	807	807	-	1977	1,364	1,323	41
1961	675	675	-	1978	1,433	1,384	49
1962	27	27	-	1979	1,410	1,369	41
1963	50	50	-	1980	1,594	1,554	40
1964	664	664	-	1981	1,601	1,564	37
1965	1,219	1,219	-	1982	1,600	1,554	46
1966	1,055	1,055	-	1983	1,527	1,463	64
1967	1,072	1,072	-	1984	1,607	1,546	61
1968	1,047	1,047	-	1985	1,666	1,600	66
1969	1,042	1,042	-	1986	2,002	1,760	242
1970	1,048	1,048	-	1987	5,090	3,800	1,290
1971	1,045	1,045	-	1988	6,750		

자료: 주독일 한국대사관, 1992, 『숫자로 본 독일통일』, p96.

5. 인구이동을 줄이려는 정책적 대응

독일 통일 이후 동독지역으로부터 서독지역으로의 대규모 이주의 발생은 사회경제적으로 많은 문제를 야기하였다. 이러한 부정적 영향들은 동독지역의 안정적 체제 전환을 가로막았음은 물론이고, 통일 비용을 증가시키는 위협 요인으로 작용하였다. 이에 통일 정부는 대규모 이주를 막고, 동독지역의 안정적 인구구성을 유지하고자 정책적 노력을 기울였는데, 이러한 정책 시도는 크게 동독지역의 고임금 정책과 대규모 복지예산의 투입으로 정리할 수 있다(Heiland, 2004; Sinn, 1999; Grabka *et al.*, 1999).

동독지역 노동자의 고임금 정책은 동서독 간의 임금 격차를 줄여 동독지역 이탈을 줄여보려는 목적에서 시작되었다. 그러나 이러한 정책 시도는 오히려 동독 기업의 채산성을 급격히 악화시켜 대량 기업 부도사태와 실업률의 급증을 불러일으킨 것으로 평가되어지고 있다. 특히 이러한 기업의 대규모 부도는 동독지역의 자산들이 서독인들에게로 그 소유권이 넘어가게 되는 결정적 계기가 되었으며, 동서독인들간의 경제적 격차를 더욱 심화시키는 요인으로 작용하여 동서독 사회통합의 장애요인이 되었다.

한편 동독지역에 대한 복지투여의 성과에 대해서는 다소 간의 논란이 있는 것으로 보인다. 복지증가 정책의 부정적 측면을 강조하는 입장에서는 과도한 복지자금의 투입이 노동시장의 시장질서를 교란하고, 동독지역의 산업 경쟁력을 약화시켰다고 주장한다. 반면, 긍정적 효과를 강조하는 주장들은 동독지역의 급격한 변화로 인한 복지수요의 증가 측면을 인정해야 하며, 더불어 동서독간의 소득격차를 완화하여 생산인구의 서독유출을 억제하였다고 강조한다.

앞서 고임금 정책의 실패 사례에서 급격한 시장화가 부정적 결과를 초래하는 요인들 중 하나였다는 점을 고려한다면 통일 후 동독지역에 대한 복지투입의 효과는 어느 정도 긍정적으로 작동하였다고 판단되어진

다. 그러나 어떠한 복지부분이 효과를 보았으며, 특히 인구유출 억제 측면에서는 얼마만큼의 효과가 나타났는지에 대해서는 추가적 연구 검토가 필요할 것으로 보인다. 나아가 이러한 정책들이 한반도 통합에 시사하는 바가 무엇인가에 대해서는 심도있는 추가 연구가 필요할 것으로 생각된다.

제4절 이동이 초래한 문제들

1. 인구학적 관점

통일 이후 독일의 인구 이동 결과 나타난 가장 근본적인 변화는 바로 구 동독지역의 총인구의 감소이다. 16,428천명 이었던 1990년의 동독 인구 규모는 2010년 현재 16,326천명으로 수치상으로는 약간 감소하였으나 2001년부터 동서 베를린지역의 인구를 동독 지역인구로 반영한 착시 효과를 보정하면 인구는 상당한 수준으로 감소하고 있음을 확인할 수 있다.

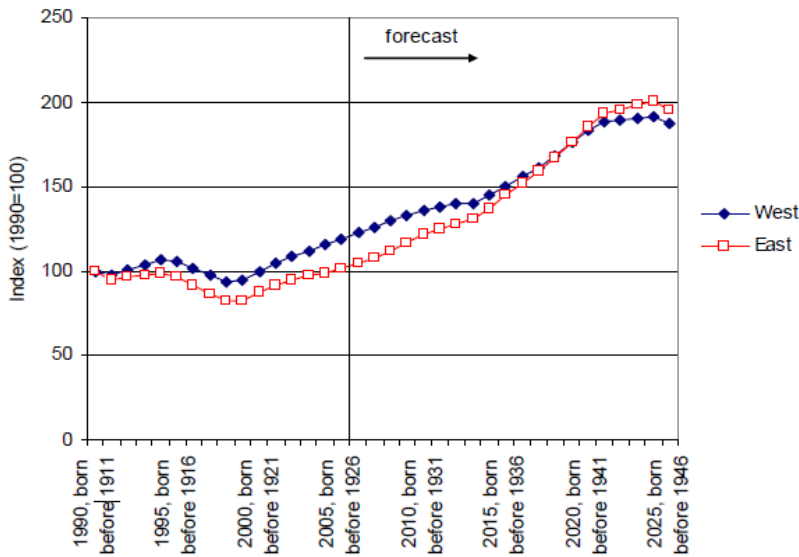
인구 규모 감소라는 양적 특성 변화와 함께 구동독지역에서 구서독지역으로 이동하는 이주자의 인구학적 특성이 편향됨에 따라 동독지역에 잔류하는 인구의 구성적 특성에 변화도 함께 나타났는데, 대표적으로는 고령화와 성비 불균형이 있다. 젊은 동독 주민의 이동이 두드러지면서 고령화 비율이 급속도로 높아진 것이다. 취업과 학업증진을 목적으로 하는 청년층의 동독지역 이탈이 가속화되면서 자연스럽게 동독지역에 잔류하는 인구의 연령대는 높아졌다. 더불어 계속적인 젊은 인구의 서독지역 유출 및 동독지역의 출산율의 감소로 인하여 향후 10년 후에는 동독지역의 노인인구비율이 서독지역을 앞서나갈 것으로 예측되고 있다.

〈표 5-4〉 통일 이후 독일의 인구학적 변화

구분	동독			서독		
	1989	1994	변화율(%)	1989	1994	변화율(%)
인구(천명)	16,467	15,531	-6.0	62,679	66,007	5.3
출산(천건)	199	79	-60.0	682	691	1.4
조출산율 (천명당)	12.0	5.1	-57.5	11.0	10.5	-4.5
혼외 출산비율	33.6	41.4	23.2	10.2	12.4	21.6
합계출산율	1.57	0.77	-50.9	1.39	1.34	-3.6

자료: Conard 외 1996.에서 재인용 p. 332

〔그림 5-6〕 동서독 고령 노인인구(만 80세 이상)의 변화



자료: Schlömer(2009)에서 재인용 p.7.

김창권(2010)이 재인용한 Mai(2006)의 연구에 따르면 1991년부터 2004년까지 동독에서 서독으로의 이주현상이 고령화에 기여한 비중은 약 20%대 인 것으로 나타났다. 이처럼 동독지역에 잔류하는 인구의 구성적 특성이 변화되면서 지역 경제 침체 문제를 비롯한 여러 가지 경제적 사회적 문제를 야기하는 것으로 나타났다. 더불어 동독지역 노인인구

비중의 증가는 노인 부양에 대한 주정부의 부담을 증가시켰을 뿐만 아니라, 젊은 가족 구성원의 서독 이주로 비롯된 사적 영역에서의 노인부양 체계에도 심각한 부정적 영향을 끼쳤을 것으로 예상할 수 있다.

마지막으로 여성의 구 동독지역 이탈이 두드러졌다. 앞서 〈표 5-2〉에서 보는 바와 같이 1991년부터 2007년 사이의 구 동독지역 순 유출 인구 총 1,150천명 중 58.9%인 618천명이 여성인 것으로 나타났다. 구 서독으로의 여성 이주가 부각되었던 이유는 체제 전환에 따라 시대가 요구하는 여성성이 변화되었기 때문이다. 통일 이후 동독 여성에게는 출산과 육아보다 더 중요한 것이 고등교육의 이수와 직업활동 및 경력을 쌓은 것을 우선시 하는 경향이 나타났다(김창권, 2010). 이에 따라 교육과 직장경험을 쌓는데 더 많은 기회가 있는 구 서독지역으로 이탈하였다. 그 결과 〈표 5-5〉에서 보는 바와 같이 신연방주지역에서 구연방주지역에 비해 남초현상이 심각하게 나타나고 있음을 확인 할 수 있으며, 특히 다른 연령대보다도 20~50대에서 성비 격차가 매우 심각하게 나타나고 있다.

구동독의 젊은 여성의 이동은 단지 성비 불균형의 문제만을 발생시킨 것이 아니라, 또 다른 인구학적 현상을 야기했는데, 구 동독지역의 총 출생아수와 TFR이 대폭 감소하였다. 특히 통일 직후의 사회 혼란으로 인하여 특히 1990년대 초반의 출산율과 출생자 수가 급격히 떨어지는 현상이 나타났다. 동독 지역의 연간 출생자수는 1989년 19만 9천여명이었으나, 1994년에는 7만 9천명으로 절반 이상 감소하였으며, 이후 다소 증가하여 2008년에는 13만 여명을 기록하고 있다. TFR도 총 출생자수와 유사한 흐름을 보였는데, 1989년 1.57에서 1994년에는 0.77로 50% 이상 급감하여 역사상 최저치를 기록하였다.

〈표 5-5〉 독일 주별 성비, 2011

구분	0-19세	20-39세	40-59세	60-79세	80세 이상	전체 평균
바덴-뷔르템베르크	0.95	0.96	0.98	0.97	1.87	1.00
바이에른	0.95	0.96	0.97	0.97	1.91	1.00
브레멘	0.94	0.98	0.98	0.94	2.00	1.00
함부르크	0.95	1.02	1.01	0.93	2.04	1.01
헤센	0.95	0.97	0.99	0.98	1.82	1.01
니더작센	0.95	0.94	0.96	0.98	1.93	1.01
노르트라인-베스트팔렌	0.95	0.96	0.98	0.99	1.94	1.01
라인란트-팔츠	0.95	0.96	0.98	0.98	1.87	1.01
자를란트	0.96	0.95	0.96	0.99	1.98	1.01
슐레스비히-홀슈타인	0.95	0.96	0.98	0.98	1.93	1.00
베를린	0.95	1.01	0.99	0.94	2.13	1.00
브란덴부르크	0.95	0.90	0.90	0.93	2.13	0.96
메클렌부르크-포어포메른	0.95	0.90	0.88	0.91	2.23	0.95
작센	0.95	0.92	0.89	0.90	2.24	0.97
작센-안할트	0.94	0.90	0.87	0.91	2.30	0.96
튀링겐	0.95	0.91	0.87	0.89	2.25	0.95

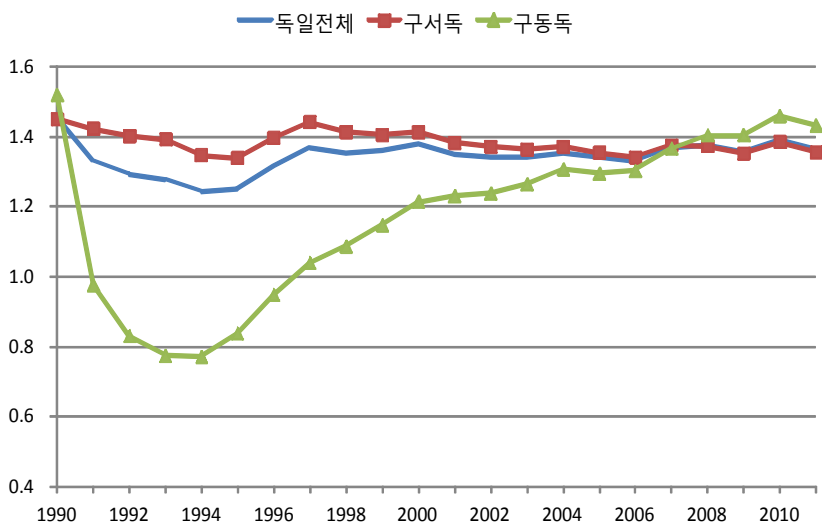
출처: Statistisches Bundesamt(2012)을 재편집

출산이수의 측면에서 통일 이후 동독지역의 출산력의 변화를 살펴보면 출산율의 감소에 비해 그 감소의 폭이 훨씬 큰 것으로 나타난다. 1989년 동독의 출산이수는 198,922명이었으나, 1984년에는 78,698명으로 무려 60%가 감소한다. 이렇듯 동독지역에서 합계 출산율의 감소에 비해 출산아의 절대수가 더 크게 감소한 것은 동독 지역의 여성들이 출산을 기피할 뿐만 아니라, 가임기 여성의 수가 크게 감소하였음을 의미한다. 다시 말해 통일 직후 동독지역의 사회경제적 불안정으로 인한 혼인 및 출산의 연기, 또는 기피가 출산율을 낮추었으며, 더불어 가임기의 젊은 여성의 대규모 서독지역 이주는 출산이수를 더욱 급격하게 감소시킨 것으로 해석된다.

그러나 이러한 출산율의 감소는 사회적 통합이 점차 진행되고, 또한 이주의 흐름이 안정화되면서 점차 완화되는 모습을 나타낸다. 서독으로

의 인구유출이 완화되고, 동독으로의 역이주가 형성되기 시작하는 1990년대 후반부터 동독지역의 합계 출산율은 점차 증가하기 시작하였다. 특히 2008년부터는 통일 이전의 동독 지역 출산율 수준에는 미치지 못하지만 서독지역의 합계출산율을 넘어서는 수준까지 증가하였음을 알 수 있다.

[그림 5-7] 독일의 합계출산율 변화

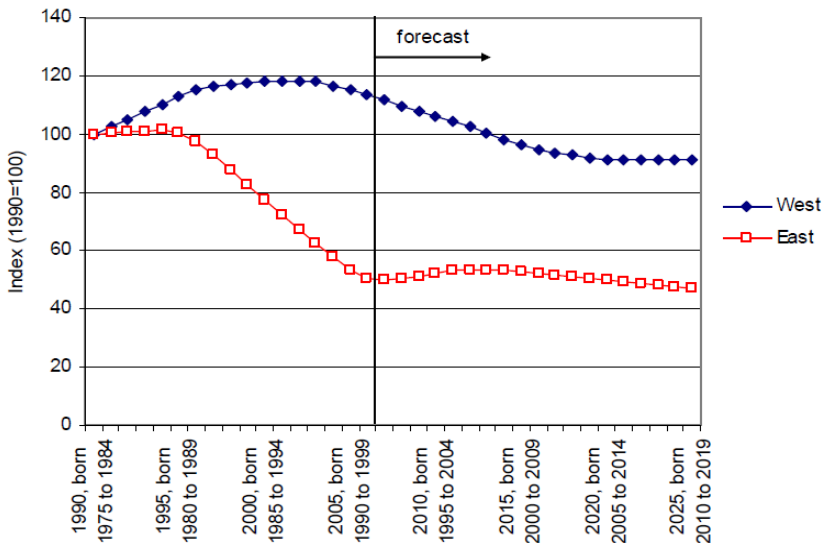


자료: 독일 통계청(www.destatis.de)

한 가지 흥미로운 사실은 독일 통일 직후의 출산율의 감소가 동독지역뿐만 아니라 서독지역에서도 나타난 현상이라는 점이다. 이는 독일 통일과 동독 지역으로 부터의 대규모 이주자 유입 등에서 초래된 사회적 불안에 기인한 결과라고 판단할 수 있다. 비록 그 감소의 폭은 매우 작다고 할 수 있으며, 그 기간도 일시적이라 전체 독일 인구에 미친 영향은 그리 크지 않다고 할 수도 있다.

한편 통일 직후 동독지역에서 출산율의 급격한 감소와 가임기 여성인구의 감소로 인한 출산아수의 감소는 1990년대의 체제전환기 이후 동독 지역 인구구조에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 통일 과정 이후 독일의 인구학적 변화를 분석한 Schlömer(2009)의 연구에 따르면, 동독의 학령기 인구는 통일 발생 수년 후부터 급격히 감소하기 시작하여 출산율이 어느 정도 회복된 후인 2000년대 중반이후에야 비로소 어느 정도의 안정세를 유지하는 것으로 예측되었다. 그러나 학생인구는 통일 이전인 1990년의 50% 수준에 불과할 것으로 추정되었다. 한편 서독의 경우에는 대규모 인구유입의 영향으로 1990년대 중반 학령기 인구가 다소 증가하였던 것으로 나타난다.

[그림 5-8] 동서독 학령인구(만 6-16세)의 변화



자료: Schlömer(2009)에서 재인용 p.6.

이상과 같은 독일의 통일 이후 출산율의 변화 현상을 남북한 통합과정에 적용하여 본다면, 남북한 두 체제의 통합 과정에서 초래된 사회적

불안정이 장기간 지속될 경우에는 이러한 인구학적 변동에도 부정적 영향을 미칠 수 있음을 시사한다. 이는 북한 인구와 통합이 자동적으로 남한의 고령화의 문제를 해결해줄 것이라는 희망적 관측에 대한 경고의 의미가 담겨져 있다고 할 수 있다. 더불어 통합 과정에 대한 적절한 정책대응과 준비가 갖춰져 있지 않을 경우 오히려 남북한 통합과정은 물론이고 통합 이후에도 인구적 장애가 발생할 수 있으며, 장기적으로 지속적 발전에 부담 요인으로 작용할 수 있다는 것을 보여준다.

2. 경제학적 관점 (① 인재 유출, ② 경쟁력 상실)

지역 사회에 거주하는 인구의 감소와 구성적 특성의 변화는 지역 사회의 구매력을 낮춤과 동시에, 지역 경제의 자립에 어려움을 줌으로써 여러 가지 지역 현안에 부정적인 영향을 미치게 된다. 인구학적 특성과 결부시켜 성장동력의 상실을 보여줄 수 있는 간접적인 지표는 고학력자의 감소 이른바 두뇌 유출(brain drain)이 있다. 특히 산업 인프라가 취약한 구동독 지역에서 대학생 수는 중장기적으로 지속적인 성장동력을 확보하기 위한 고급인력 수급의 관건이 되는 중요한 문제가 된다(임홍배 외, 2011). 2004년 기준으로 구 동독 지역의 대학생 수는 15만 5,400여명으로 인구 1,000명당 11.6명에 해당되며 같은 기간 구서독 지역의 14.0명보다 적은 것으로 나타났다. 또한 IAB 패널 자료에서도 동독 지역의 인재 유출이 계속 진행되고 있음을 보여준다. IAB자료에 따르면 통일직후 서독으로 이동한 동독인의 과반이 중급 수준의 학력을 보이고 있는데 이는 동독 잔류자에 비해 다소 고학력자가 이동한 것으로 보고하고 있다. 동독으로 전입한 서독인의 수를 차감한 순유출자 수를 보면, 고급학력 및 고급경력을 소유한 동독인들의 서독 유출이 많았음을 알 수 있다.

3. 사회문화론적 관점 (심리적 통합 또는 갈등)¹⁾

기존 원주민과 다른 인종 또는 국적을 가진 개인이 새로운 지역에 거주하고 적응하는 과정에는 여러 가지 마찰을 야기하게 된다. 또한 소수 인종 내지 국적자의 규모가 커지만 원래 지역에 자리매김하고 있는 문화적 속성에 완전히 동화되는 것이 아니라 소수 민족의 문화가 부분적으로 양생될 수 있는 여지를 높이고 이것은 기존의 문화와 충돌하고 갈등을 유발한다. 일반적으로 국가간 이동과 통합에 실패하여 발생하는 갈등을 설명하는 방식은 분단된 두 국가에 거주하였던 동서독 주민간의 갈등을 해석하는 데에 유효한 돋보기를 제공한다.

통일 전후에는 통일에 대한 기대치가 양 지역의 주민 모두 높았으나, 시간이 지나면서 기대감이 상당히 감소하였다. 이는 동서주민이 자유로운 이동과 이주를 통하여 서로를 접하게 되고 경험하면서 현실을 반영한 결과이기도 하다. 게으르고 불평만 하는 동독사람이라는 뜻에서의 *ossi*와 잘난체하는 서독사람이라는 뜻의 *wessi*라는 표현이 심심치 않게 사용되고 있다. 또한 기존 계획 경제로 상징되는 구 동독에 대한 그리움을 뜻하는 *ostalgie* (동독 향수)라는 신조어가 등장하기도 하였다. Max Kasse의 연구를 인용한 김영탁의 연구(1997, p404)에 따르면 동서독 주민간의 역사적·문화적·언어적 공통점이 머릿속의 분단을 없애는 기초가 될 것이라는 가정은 설득력을 잃고 있다고 보았다. <표 5-6>는 사회주의 이념에 대한 찬성률의 지역간 격차를 보여주고 있는데, 통독 초기인 1991년이나 10여년이 지난 2004년과 비교하여 구동독 지역에서의 찬성률은 70%대를 유지하고 있는 것은 *ostalgie*를 잘 보여주고 있는 사례이다. 이와 달리 구서독지역의 경우 통일 초기에는 40%의 찬성률을 보이고 이후에 다소 증가하였지만 50%를 넘지 못하고 있다. 자유로운 인구

1) 김영탁, 독일통일과 동독재건과정, (서울: 한울출판사, 1997), pp.397~405

이동이 구성적 융합은 가능케 했지만, 맥락적 통합은 원활히 이루어지지 않고 있음이 속속 드러나고 있다(염돈재, 2010).

〈표 5-6〉 사회주의 이념에 대한 찬성률

(단위: %)

구분	1991	1992	1994	1998	2000	2004
구서독 지역	40	43	44	43	51	47
구동독 지역	76	73	81	76	76	70
지역차	36	30	37	33	25	23

주: 1) 질문은 “사회주의는 잘못 실현되었을 뿐 원래 훌륭한 이념이다.”였다.

2) Allbus, 1991, 1992, 1994, 1998, 200 참조 (찬성 항목은 ‘전적으로 찬성’, ‘반대보다 찬성’, ‘찬성보다 반대’, ‘전적으로 반대’에서 앞의 두 답변을 합산). 2004년 통계는 TNS Infratest가 동일한 문항으로 실시하여 Der Spiegel에 발표한 자료를 참조. 구서독 지역과 구동독 지역은 각각 서베를린과 동베를린을 포함

3) 지역차= 구서독 지역 - 구동독 지역

자료: Fuchs und Roller(2004:50); 임흥배·송태수·정병기(2011:59), 기초자료로 본 독일 통일 20년에서 재인용

제5절 소결: 독일 사례의 교훈

본 연구는 현재 한반도의 정치적인 상황과 가장 유사한 경험을 했던 독일의 인구 이동 현황과 그 원인을 분석함으로써, 향후 남북 통일이 촉발될 인구이동의 규모를 가늠하는데 단초가 될 수 있는 몇 가지 특성을 살펴보았다.

베를린 장벽이 붕괴된 직후 동독인은 상당한 규모 서독 지역으로 거주지를 옮겼고 이에 따라 신연방주의 순 인구는 급격한 감소를 보였다. 독일의 통일은 정부의 신속한 의사결정 속에 단기간에 이루어졌고 이러한 과정 속에서 구서독과 구동독의 제도와 시스템을 통합시키기 위한 노력도 압축적으로 병행되었다. 그 결과 정치적 불안정성과 미래에 대한 불확실성이 어느 정도 해소되면서 동독주민의 이탈률은 빠르게 감소하였고, 이에 따라 인구 감소 추세도 안정화되는 듯 보였다. 이러한 정치경

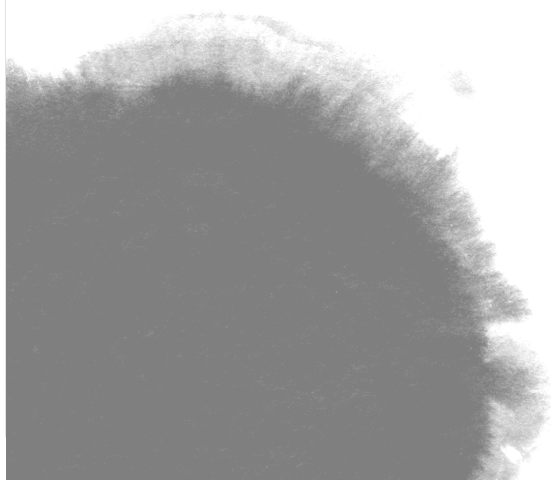
제적 통합을 위한 재빠른 대응은 한반도 통합 과정의 속도 내지는 인구 이동 억제에 의도하지 않는 일반적 정책적 대응이 인구 이탈 규모에 영향을 보여줄 수 있음을 시사한다.

하지만 통일 이후 약 5년여 기간 동안 안정적이었던 인구 유출 추세가 재차 강화되기 시작하였는데, 정치적 불안정성과 그로 인한 체제의 불신과 같은 정치적 요인을 넘어서는 다른 차원의 동서독의 맥락이 동독주민들에게 체감되기 시작하였기 때문이다. 그것은 바로 생존방식의 변화와 두 지역간 경제 격차이다. 체제전환은 단순히 정치 체제의 변동을 의미하는 것이 아니라, 경제 시스템의 변화를 수반한다. 계획경제시스템에서 자본주의경제구조로 전환되면서 생존 방식이 바뀌고, 변화된 생존 방식에 적응하기 위한 대응이 바로 이동이라고 볼 수 있으며 그 경과는 본문을 통해 잘 드러난다. 한반도 통일 과정에서 북한 인구의 이동을 추정하는데 있어서도 이러한 사실은 간과될 수 없는 부분이라 하겠다.

다른 지역으로 거주지를 옮기는 행위는 공부정성을 따질 수 없는 순수 개인행동에 불과하지만, 개인 행위의 누적화된 경향은 여러 가지 사회경제문제를 초래한다. 독일의 경험을 참고하면 결국 한반도 통합시에 북한 인구가 남한으로 대량 유입될 수 있음은 어렵지 않게 짐작할 수 있으며, 이에 따라 파생될 사회경제문제도 우려할 수 있는 부분이라 하겠다. 하지만 탈가치적 행위에 대하여 국가가 강제적인 이동 통제 정책을 구현하는 것에는 개인의 자유를 최대한 보장하고자 하는 국가 이념에 부합하지 않으므로 현실적인 어려움이 있다. 따라서 자발적 이동에서 자발적 잔류로 유도하는 것이 요구되는데 이는 인구학적 논리를 넘어서는 복합적이면서도 상위차원의 정책 대안이 개발될 필요성이 있으며 이 또한 독일의 사례를 통해서 일부 해답을 찾을 수 있을 것이다.

6장

남북한 통합시 인구이동 방향과 정책 대응



제6장 남북한 통합시 인구이동의 방향과 정책적 대응

제1 절 남북으로의 인구유입 전망

1. 인구이동 전망

일반적으로 예견하고 있듯이 남북한 간의 통합이 이뤄지게 되면 많은 북한 주민들이 남한 도시 지역으로 대거 유입될 것으로 예측된다. 이러한 도시 유입은 통일형 체제전환을 경험한 동독에서도 나타난 현상이었고, 또한 중국이나 소련의 체제전환 과정 중에서도 공통적으로 나타난 현상이라고 할 수 있다(최명진, 2010; 전광희, 2004; Wegren & Drury; 2001).

독일의 경우에는 동독 범주를 넘는 이주자들이 일시에 넘어왔다는 특징이 있는데, 이러한 경향이 우리의 통합과정 중에서도 나타날지 적용해 보기 위해서는 몇 가지 유념해야할 요인들이 있다. 첫째, 독일분단과는 달리 한반도에서는 휴전선이라는 군사적 대치선이 있다는 점이다. 이것은 단기간에 대규모 인구이동의 발생을 가로 막는 요인으로 작용할 수 있으며, 한편으로는 유입의 규모와 대상을 관리할 수 있는 기제를 제공할 수 있을 것이다. 물론 휴전선을 직접 넘어오거나 혹은 해상을 통해 남한으로 이동하는 사례도 발생할 수는 있겠지만, 북한 체제의 극단적 무질서가 발생한 경우가 아니라면 이러한 예는 소수에 그칠 것이라고

예상할 수 있을 것이다. 특히 남한과 인접해있는 황해남도의 경우 북한에서 식량사정이 가장 좋은 농업지대이고, 구성인구들도 이동성이 낮다고 볼 수 있는 농민들이 많다는 점 역시 남한으로의 직접적 유입되는 인구의 크기가 크지 않을 것을 뒷받침해주는 근거가 될 수 있을 것이다.

한편 독일의 통일에서 일시적 대량유입이 발생한 과정 역시 주목할 필요가 있다. 베를린 장벽의 붕괴로 대표되는 동서독 통일 과정에서 이동의 자유는 정부 체제의 통합 이전에 발생하였다. 특히 초기에는 이동의 자유가 영구적일 것이지 않을 것이라는 동독지역 주민들의 우려로 인하여 베를린을 통한 직접적 서독유입과 인접국가를 경유한 유입이 발생하였으나, 차차 통일 과정이 진행됨에 따라 그러한 난민형태의 유입은 경제적 이주형 유입으로 대체되었다. 그러므로 남북한의 통합이 점진적으로 이뤄지거나 혹은 궁극적으로 완전 개방이 이뤄질 것이라는 대중적 확신이 생긴다면 통일 초기의 일시적 대량 유입은 상당부분 경감될 수 있을 것으로 예측할 수 있다.

남북한 통합 시 남한으로 유입되는 인구들은 우선적으로 임금 수준이 높으며, 많은 일자리를 제공할 가능성이 높은 서울을 중심으로 한 수도권 지역에 집중될 가능성이 높다고 할 수 있다. 북한과의 거리가 멀리지 않다는 점 역시 수도권 유입의 흡수 요인(pulling factor)로 작용할 수 있을 것이다. 그러나 점차 이주가 진행됨에 따라 일자리를 찾아 북한 주민들은 지방의 대도시, 중소도시, 그리고 농촌으로 목적지를 확대해 나갈 것으로 전망된다.

이 같은 단계적 목적지의 확대는 독일은 물론이고, 우리나라의 방문취업 자격 입국 동포 및 외국인 노동자들의 유입과정에서도 발견되는 현상이다.

남북한 통합 상황에서 남한 당국은 북한 주민들의 유입으로 발생하는 고용시장의 충격을 완화하고자 외국인 노동인력을 북한 주민들로 대체하

는 선택을 할 필요가 있다. 고용허가제 입국자들의 경우 입국 순서에 따라 단계적으로 체류기간 만료가 발생하게 되므로, 순차적 대체가 상대적으로 쉽게 이뤄질 수 있다. 특히 고용허가제 입국자들의 경우 거주지를 자신이 마련하지 않고 대부분 사업체를 통해 제공된다는 점 역시 북한 주민으로의 대체를 용이하게 하는 이유가 될 수 있을 것이다. 그러므로 외국인 노동자들의 집중거주지들이 북한주민들의 이동 목적지가 될 가능성이 매우 높다고 할 수 있다. 그러나 방문 취업제로 입국한 동포의 경우에는 관리가 상대적으로 어렵다는 점과, 자생적 이주자 커뮤니티(ethnic community)가 형성되고 있다는 점, 그리고 중국과의 외교적 관계로 인하여 북한 주민을 대체하는 효과가 크지 않을 것으로 예측된다.

2. 인구이동자의 특성과 인구이동으로 인한 사회문제

남북한 통합에 따라 발생하는 유입인구들의 이동 방향과 더불어 발생하는 이주인구들의 특징을 예상해보는 것도 매우 중요하다. 이는 남북한 통합 및 북한의 체제전환 과정에서 발생할 수 있는 사회적 문제들을 예측하는 데 중요한 근거를 마련해주기 때문이다.

독일의 통일과정에서 서독으로 이주한 동독지역 주민들의 특징은 앞서 보여준 바와 같이 주 노동연령대의 젊은층, 여성, 고학력자, 그리고 서독 내 네트워크를 가지고 있는 경우로 요약될 수 있다. 이러한 특징은 남북한 통합 과정에서도 비슷한 패턴을 보일 것으로 예상된다.

우선 남북한 간의 체제, 산업 발전도 및 교육과정의 차이 등의 이유들로 인하여 북한 주민들이 초기에 구할 수 있는 일자리들은 단순 노동 업종이 될 가능성이 높으며, 이로 인하여 20~30대의 젊은 연령층의 노동력이 남한으로 집중적으로 유입될 것으로 보인다. 여러 인구변화 및 고령화 등에 관한 관련 정책 보고서나 연구 등에서도 남한의 고령화를

완화시킬 수 있는 방안 중 하나로 북한 청년층 인구의 활용을 제시하고 있는 등 남한지역에서도 이들 연령 인구의 유입을 받아들이는 방향으로 북한 이주자 수용이 이뤄질 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

여성들의 경우에는 현재 북한의 인구이동에서 남성에 비해 높은 이동력을 보이고 있으며, 북한 내에서도 작업장 등에 묶여있을 가능성이 비교적 낮은 것으로 분석되기 때문이다. 더불어 방문취업 입국 중국 동포들의 경우에도 서울 및 수도권 지역의 서비스 업종의 인력수요로 인하여 여성들의 유입이 더 많은 것으로 나타나는데 이러한 경향은 남북한 통합에서도 비슷하게 나타날 것으로 예상된다.

이주 초기 과정에서 유입되는 이주자 집단은 본국의 평균 수준에 학력이 높고, 더욱 진취적이라는 특징이 일반적으로 발견되며, 이러한 경향을 선구자 효과(pioneer effect)라고 부른다. 남북한 통합과정에서도 북한의 체제전환으로 인하여 새롭게 나타날 수 있는 기회를 잡기 위한 노력은 상대적으로 이주 및 적응 과정에서 활용할 유무형의 자원이 많은 집단, 다시 말해 고학력 집단에서 더 높게 나타날 것이다. 또한 남한의 노동시장에서도 이들에 대한 수용을 더욱 선호할 것으로 예상되기 때문이다.

남한 주민과의 네트워크는 남한에서 형성되는 북한 노동력에 대한 수요, 정착과 관련된 환경, 이주 경로 등에 대한 정보가 더 높을 것이기 때문에, 남한으로의 유입을 촉진하는 중요한 변인 중 하나가 될 수 있다. 그러나 남북한 간의 오랜 분단과 대치 등으로 남북한 간의 상호 교류가 크지 않았던 현실을 고려해보면 이렇게 유입을 추동할 수 있을 만큼의 인적 네트워크가 형성되어 있는가의 문제에서는 매우 회의적일 수밖에 없으며, 따라서 인적 네트워크가 북한 주민의 남한 유입에 미치는 영향 역시 미미할 것으로 전망된다. 단지, 중국과의 교역 경험이 있거나, 남한 정보에 대한 접근성이 높은 상류층, 개성공단 등의 한정된 남북한 교류

에 참여했던 일부 주민들에게서만 네트워크 활용이 일어날 것으로 예상할 수 있다.

한편 북한에 고향을 둔 실향민이나 기존의 북한이탈주민들의 효과도 그리 크지 않을 것으로 보인다. 실향민의 경우는 대부분이 사망하였거나, 고령으로 인하여 큰 영향력을 행사하기 어렵기 때문이다. 그리고 탈북주민들의 경우에는 일정 정도의 수는 형성되어 있지만, 평균적으로 남한 정착과정이 그리 성공적이지 않다는 점에서 북한 주민의 유입을 촉진하는 요인으로써 큰 역할은 매우 제한적일 것으로 판단된다.

이상과 같이 북한으로부터 남한으로 이주하게 되는 초기 유입인구들은 젊은 연령, 여성, 고학력자라는 특성을 가질 것이며, 남한의 노동력 제공에 큰 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 그러나 시각을 달리하여 출발지(origin)인 북한의 입장에서 보면 젊은 노동력의 상실, 혼인 및 출산 적령기의 성비 불균형, 산업생산적 기여도가 높은 두뇌유출의 문제가 발생할 수 있음을 의미한다. 남북한 통합 및 체제전환 과정에서 발생하는 인구이동으로 인하여 발생할 수 있는 사회인구학적 문제들은 다음 절에서 더욱 자세히 논하기로 하겠다.

제2절 북한 내 인구이동

1. 북한의 체제변화와 재도시화

남북한 간의 통합이나 북한의 체제전환은 독일통일의 예와는 달리 상당 규모의 북한 내 인구이동을 발생시킬 것으로 예상된다. 그 이유는 북한의 낮은 경제발전 정도와 그간의 폐쇄적 경제정책으로 인하여 체제전환이 초래할 사회적 파장이 매우 클 것이기 때문이다. 그러므로 남북한

간의 통합이나 북한의 체제전환 과정에서 발생하게 될 남한으로의 인구 유입뿐만 아니라, 북한 내의 인구이동의 과정에 대한 예측 역시 통합을 준비하기 위한 정책 마련에서 매우 중요한 문제라고 할 수 있다.

북한의 체제전환은 그것이 내생적으로 시작되거나, 혹은 남북한 통합 과정에서 발생하거나 두 경우 모두 결국 도시화의 문제로 귀결될 것으로 예상할 수 있다. 북한 인구가 보여주는 높은 농촌인구의 비중으로 인하여 자본주의형 체제전환 과정에서 북한사회는 빠른 도시화 및 인구의 재배치를 필연적으로 경험하게 될 것이다. 더불어 이러한 도시화는 북한이 개발 정책으로 견지하고 있던 자립지역 체제의 철회를 의미하며, 지역 간 분업 체제의 형성에 따른 산업구조의 재편으로 이어질 것이다.

물론 통합이나 체제전환의 진전에 따라 그 속도에는 차이가 있을 수 있겠지만, 도시화로 인한 대규모 인구의 이동은 불가피한 현상일 것으로 보인다. 북한의 체제전환이 개방화 등 자발적 기획에 의해 진행된다면 북한 당국은 현재 진행 중인 도시 건설의 연장선 속에서 도시화를 전진시킬 것으로 예상된다. 그러므로 북한 체제의 연착륙 구도 속에서는 현재 집중적 도시 확대가 이뤄지고 있는 평양 및 그 주변 지역의 개발이 선도적으로 이뤄질 것이다. 더불어 체제개혁 및 도시화의 속도 조절을 위해서 북한 당국은 일반 주민들과의 지역적 분리가 되어 있는 특구의 개발에 중점을 두고자 할 것으로 예상할 수 있다. 그러므로 북한의 점진적 체제전환 과정에서 발생하는 인구이동의 일차적 목적지는 평양 중심의 도시지역과 특구지역들이 될 것으로 예상된다.

그러나 이러한 도시화의 진행 가운데도 농촌지역으로의 일시적 인구 이동 가능성도 존재할 것으로 추정된다. 특히 북한의 체제 변화가 과거 소련의 경우에서와 같이 체제붕괴의 형태로 시장화가 이뤄지게 되면 더욱 그러할 것이다. 과거 소련의 체제전환 과정의 초기 단계에서는 농촌 지역의 순인동률이 양(+)의 값을 나타낸 것으로 보고되고 있다(Wegren

& Drury, 2001; Mitchneck & Palne, 1995). 그 이유는 사회주의 체제의 급속한 붕괴로 인한 도시지역의 식량부족 현상이 발생하였고, 또한 극심한 사회혼란을 피해 많은 사람들이 농촌지역으로의 이동을 선택하였기 때문이다. 특히 시장화 과정에서 실시된 농촌의 토지 사유화는 도시지역의 하층 노동인구들의 농촌 유입을 촉진하는 원인으로 작용하였다.

그러므로 북한의 체제전환이 경제위기, 식량위기, 또는 내전이나 시민봉기로 인한 사회질서 붕괴의 위기 형태로 발생할 경우 북한 주민들은 이를 피해 대거 농촌지역으로 이동할 개연성이 높다. 특히 이 경우 북한 당국에서는 앞서 분석결과가 제시한 ‘고난의 행군’시절의 농촌 이주 정책을 선택할 수 있을 것이다. 또한 만약 남한과의 통합으로 체제전환이 발생하는 경우라도 북한 인구의 대규모 이동을 막고, 사회적 안정을 피하기 위하여 도시지역 산업시설의 사유화에 앞서 농촌 지역의 토지 사유화를 먼저 실시할 가능성이 있으며, 이 경우 일정 정도의 인구는 농촌으로 이주를 선택하여 농촌지역의 인구증가로 이어질 것이다.

그러나 이러한 농촌으로의 역이동은 체제전환 과정에서 과도기적 현상이라고 할 수 있을 것이다. 실제로 구소련 지역에서도 농촌으로의 인구유입은 한정된 시기에만 발정하였고, 다시 이주의 방향이 도시지역으로 바뀌는 것으로 나타났다(Wegren & Drury, 2001). 또한 북한이 체제전환을 선택할 경우 산업발전을 위한 도시화 전략 선택이 불가피할 것이기 때문에 북한에서도 도시로의 인구유출이 발생하게 될 것이다.

2. 북한의 재도시화로 인한 농촌문제

경제개발로 인한 농촌으로부터 도시로의 인구유출은 젊은 인구를 중심으로 발생하게 되는 특성을 보편적으로 나타낸다고 할 수 있다. 이는 북한 농촌 지역에서 노동력의 유출이라는 문제를 야기하여 농촌 공동화

를 발생시킬 수 있으며, 농촌에서 노동력의 부족은 식량생산량의 감소로 이어지면서 북한 체제의 안정성을 위협하는 요인이 될 수 있다.

농촌지역의 노동력 특히 젊은 인구의 유실은 도시지역의 인구 급증으로 인한 도시화 문제를 심화시킬 뿐만 아니라, 농촌 지역에서도 경제난과 더불어 농촌지역 복지 문제를 야기하게 될 것이다. 왜냐하면 대규모 젊은 인구의 유출로 인하여 농촌지역은 빠른 고령화를 경험할 것이며, 배급체계 붕괴 이후 개별 가족에 의존하고 있는 북한의 부양 체계에 심각한 문제가 초래될 것이기 때문이다. 이는 남북한 통합의 비용을 더욱 가중시키는 부정적 결과를 나타낼 것으로 예상되기 때문에, 이에 대한 적절한 정책 계획이 마련되어야 할 필요가 있다.

더불어 도시에서 젊은 인구가 빠르게 증가할 경우 가족 단위 이주자들의 자녀들의 경우 사회적 관리 시스템에서 배제될 위험성이 높다는 점도 유념할 필요가 있다. 중국의 개방화 과정에서 발생한 도시 인구유입 현상인 농공조에서도 교육 및 보건 지원 시스템에서 배제된 아동의 증가는 심각한 사회문제로 대두되고 있다.

남북한 통합이나 체제전환 과정에서 발생하는 대규모 인구이동은 심각한 인구학적 문제들을 일으킬 위험성이 매우 높다. 급격한 사회변동 과정에서 발생하는 사회적 혼란은 일반적으로 출생률 급격히 감소시키는 경향이 있다. 특히 독일의 통일 전후의 변화에 대한 독일의 인구통계 결과가 보여주는 것처럼 사회적 변동과 대규모 인구이동의 발생은 혼인과 출산을 기피하게 하여 인구구조에 변화를 초래하기도 한다. 남북한 통합이나 경제개발을 위한 북한의 재도시화 과정에서 남한이나 혹은 도시로의 이주하는 여성의 비율이 매우 높을 것으로 예상되기 때문에 이러한 문제는 더욱 심각할 것으로 예상된다.

사회적 혼란은 출산을 기피하게 할 뿐만 아니라, 농촌 및 북한에서 여성의 대규모 유출은 혼인시장에서의 성비불균형(marriage squeezing)

을 유발할 것이다. 이러한 경우 출산율의 하락으로 이어질 것이며, 장기적으로는 북한 인구의 고령화를 더욱 촉진시켜 장기적으로는 통합된 체제에서의 인구적 부담을 가중시키는 요인이 될 것으로 예상할 수 있다.

제3절 북한의 인구이동 발생에 대한 정책과제

남북한의 통합 또는 북한의 체제전환 과정에서 인구이동과 관련한 정책의 최우선 과제는 급격한 인구이동의 발생을 억제하고, 북한 지역에서 질서 있고 안정적으로 도시화를 통한 인구재배치를 실현하는 것이다. 여기서 급격한 인구이동의 방지는 남한으로의 북한주민 유입은 물론이고 북한 내의 이동에 대해서도 마찬가지로 적용되는 과제이다. 앞서 언급한 바와 같이 급격한 인구이동은 질서유지 및 주민관리 시스템의 혼란으로 인한 행정적 문제를 야기할 수 있으며, 이는 지속적 경제발전 계획을 수립하고 추진하는 데 커다란 장애요인으로 작용할 것이기 때문이다. 더불어 급격한 북한 농촌 주민의 남한 혹은 북한 내 도시 유입은 단기적으로는 농촌 공동화, 도시 빈곤층의 증가 및 실업률의 증가와 같은 도시문제 야기하고, 장기적으로는 북한 지역의 안정적 선도 도시 건설을 저해하고, 산업구조의 재편을 방해할 수 있다. 급격한 인구이동을 막기 위한 정책적 과제들은 다음과 같이 정리할 수 있다.

1. 남한으로의 유입 통제 및 관리

북한의 장기적 경제위기와 체제변동 과정에서 발생할 수 있는 사회혼란과 인권적 위기에서 남한으로의 북한 주민의 대량유입이 나타날 수 있다. 특히 이러한 대량유입은 북한의 급작스런 위기상황으로 인한 붕괴

형 체제전환보다는 남북한의 체제 통합으로 인한 이동의 자유가 보장될 때 그 규모가 더욱 커질 가능성이 높다. 전자의 붕괴형 체제전환에서 발생하는 유입사태는 난민의 형태에 더 가까울 것이며, 후자의 통합으로 인한 인구이동에서는 일자리와 관련된 경제적 이주민의 형태가 더 일반적일 것으로 추정할 수 있다.

난민형태의 북한주민 유입은 물리적 저지 외에는 현실적으로 통제할 수단이 없다는 한계가 있다. 그러나 남북한 간에 물리적 분리가 되어있다는 점에서 그 수가 제한적이라고 할 수 있으며, 난민 수용 캠프의 설치로 일시적으로 수용할 수 있을 것이다. 국제이주에서 난민캠프의 운용 사례에서 볼 수 있듯이 이들은 북한 체제가 안정화되면 이들을 귀환시킬 가능성이 높다고 할 수 있다. 그러나 이러한 경우는 북한의 군사적 통제력을 상실한 경우에 대한 가정이므로, 실제로 대규모 난민이 유입된다면 이주통제라는 측면보다는 군사적 작전이 실행될 것이기 때문에 이 연구의 논의 대상으로는 적절치 않을 것으로 판단된다.

한편 남북한 체제의 통합 혹은 경제통합이 이루어졌을 경우에 필요한 유입 통제 및 관리 방안은 경제적 산업적 측면에서 접근되어야 할 것이다. 직접적 이주 통제와 일시적 지원으로 인구이동을 관리하려는 시도는 많은 재원의 투입이 요구되며, 또한 관리통제를 넘어서는 불법체류형태의 이주를 양산할 위험성이 크기 때문이다. 더불어 남북한 간 자유이동의 제한은 장기적으로는 남북한통합 체제의 장기적인 사회통합을 저해하는 요인이 될 수 있기 때문이다.

우선적으로 북한 주민의 질서 있는 유입과 정착을 관리하기 위해서는 남한 내 수용 가능 규모를 추정하고, 수용을 위한 여건 마련해야 할 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 우선적으로는 외국인 노동력을 대체하는 것이 가장 현실적인 방안이라고 할 수 있는데, 이를 위해서는 순차적 수용과 이주인구의 관리를 위한 등록 및 수용관리 체계를 수립하는 것이

필수적이다. 현재 외국인 노동력 수용에서 사용되고 있는 한국산업인력 공단의 외국인 고용지원 체제를 북한 주민 수용관리로 전환하여야 할 것이다.

독일 통일의 경우에는 서독과의 인접 지역에서는 오히려 동독으로의 이주가 상대적으로 적게 발생한 것으로 보고된다. 이는 서독 지역과 바로 이웃한 동독지역에서는 이주 대신 출퇴근의 형태로 서독 기업에 고용되었기 때문이다. 이와 같이 남북한 통합 과정에서도 이주보다는 출퇴근 형태의 노동력 수용으로 급속한 남한 이주를 억제하고, 더불어 북한 주민의 고용문제의 부담을 완화할 수 있을 것으로 예상된다. 이를 위해서는 수도권 북부 지역의 산업단지에서 북한 주민들을 수용하는 방안이 가장 현실적이라고 할 수 있으며, 집단적 통근을 지원하기 위한 교통 운송을 실시할 필요가 있다. 그리고 북한 주민을 고용하는 지역적 범위를 점차 확대해 나가며, 이들의 점진적 남한 정책을 허용하는 방식으로 북한 주민의 안정적 이주를 유도할 수 있을 것이다.

북한 주민의 출퇴근을 통한 노동력 활용과 비슷한 맥락에서 휴전선 인접 지역에 남한의 자본과 북한의 노동력이 결합되는 산업단지를 조성하는 것도 북한 주민의 대규모 유입을 막으면서 경제적 성과를 기대할 수 있는 방안이 될 수 있다. 현재 남북한 경제협력 사업의 일환으로 운용되고 있는 개성공단은 그 좋은 예가 될 수 있을 것이다. 개성공단은 고용된 북한주민에게는 주요한 소득원이 되고, 남한 기업에는 노동력을 제공해주는 경제협력의 차원에서 운용되어 왔다. 이러한 개성공단은 남북한 통합 시 발생할 수 있는 대규모 남한 유입의 압력을 줄여줄 뿐만 아니라, 북한의 체제전환의 근간이 되는 경제개발에 필수적인 선도 도시의 역할을 해줄 수 있을 것이다. 남북한 통합이나 북한의 체제전환 시 기존의 개성공단 인프라를 활용하여 규모 및 고용 인력을 늘리는 것은 선도도시를 새로 건설하는 것에 비해 매우 경제적인 방안이 될 것이며,

통합체제에서 남북한 간의 산업구조의 통합성도 높이는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

그러나 수도권 북부 지역의 산업공단의 북한 주민 통근이나 개성공단 의 확대 방안에서 고려해야 할 사항은 개성 및 황해남도 주변에 대규모 도시가 존재하지 않는다는 점이다. 이는 노동력 수급의 효용성을 떨어뜨리고, 북한 주민 노동력 활용의 경제적 파급 효과를 낮추는 장애요인이 될 수 있다. 그러므로 개성공단의 확대와 함께 인근 지역에 배후 베드타운을 건설하는 방안도 고려할 필요가 있다. 그리고 이 황해남도가 북한의 주요 식량 생산 지역이라는 점을 감안하여 농업 생산에 부정적 파급 효과를 줄이고자, 인근 농업지역의 농업구조 개선 사업도 병행할 필요가 있을 것이다.

북한의 체제전환 과정에서 필연적으로 발생하게 되는 인구이동의 충격을 줄이고, 장기적으로 북한 산업체제의 지속적 발전을 도모하기 위해서는 북한 내 선도도시들의 건설이 점진적이고 체계적인 계획 속에서 추진되어야 할 것이다. 이러한 북한의 재도시화 사업은 북한 지역의 산업구조 재편이라는 발전계획의 프레임 속에서 진행되어야 한다. 이는 그간 북한의 폐쇄적 도시개발과 자립지역 체제로 인한 산업적 비효율성을 대체하는 과정이면서, 동시에 남한 산업과의 연계성을 높여 남북한 통합체제의 사회통합을 이루는 데 필수적인 사인이다.

북한의 체계적 재도시화를 이룩하기 위해 북한 당국에서 개발 중인 특구들을 우선적으로 활용할 필요가 있다. 또한 특구의 개발은 북한 지역의 산업 재편과 남한과의 산업 연계성 증진이라는 목표 하에 진행되어야 하며, 이러한 맥락에서 특구 개발이 중국 자본에 지나치게 의존하지 않도록 적절한 자원의 배분이 이뤄져야 한다. 그러므로 현재 북한이 추진 중인 특구 건설에 남한 자본 참여를 지원하는 정책은 장기적으로 남북한 통합 체제의 사회 통합 비용을 줄여주는 효과를 나타낼 수 있을 것이다.

2. 북한 내 인구이동 안정화를 위한 정책 대응

인구이동의 안정화라는 측면에서 고려되어야 할 사항 중 앞서 언급한 북한 주민의 노동력 활용, 도시개발 및 특구활용 방안 등은 주로 인구이동의 목적지인 도시의 측면에서 접근한 방안들이라 할 수 있다. 그러나 남북한 통합이나 체제전환 과정에서 북한에서 발생하게 될 인구이동에 체계적으로 대응하기 위해서는 농촌의 측면을 함께 고려해야 한다. 이는 인구이동 현상을 이해하기 위해서는 목적지와 출발지 모두의 측면이 함께 고려되어야 하기 때문이다. 특히 북한에서는 전체 인구에서 농촌 인구 규모가 40%에 달할 정도로 매우 크다는 점과 북한에서 농촌은 사회적 변동의 충격을 완화해주는 완충제의 역할을 해왔다는 점에서 더욱 특별히 다뤄져야 한다. 또한 남북한 통합 과정에서 북한의 농촌지역에 대한 정책적 접근은 농민들의 소득 보장 이상의 의미를 갖고 있으며, 북한지역의 발전 방향 설정에 중요한 요인으로 인식되어야 한다.

북한 사회가 경험하고 있는 구조적 농업생산 부족은 농촌인구의 도시 유출을 일으키는 한 요인이 될 수 있음을 인식할 필요가 있다. 남북한 통합에서 가장 우선적으로 다뤄져야 할 정책과제는 북한의 식량부족을 완화하는 것인데, 이를 위해서는 단기적으로 남한이나 해외로부터 식량 특히 북한 농업의 주 생산물인 곡물을 지원하게 될 것이다. 이 경우 북한 전체적으로는 식량 문제를 완화하고, 산업도시 발전에 자원을 투여할 수 있는 여지를 만드는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 그러나 장기적으로는 이러한 대규모 식량 지원과 곡물 유입은 농업생산물의 시장 가격을 폭락시킬 수 있으며, 이는 자칫 가격 경쟁력이 매우 약한 북한 농업 시스템의 붕괴로 이어질 위험성을 안고 있다. 이러한 북한 농업 붕괴의 문제가 발생할 경우 실업 및 생계문제로 인하여 농촌에서는 대규모 인구이탈이 나타날 위험성이 매우 높다. 특히 북한의 경제개발로 인하여 도시

로부터의 노동력 수요가 발생하면 이러한 북한 농촌에서의 인구 유출은 더욱 가속화될 것이며, 이는 심각한 농촌문제를 일으킬 것으로 예상된다.

그러므로 특히 북한 사회가 경험하고 있는 만성적 식량부족에 대한 접근은 농촌의 지속성을 유지할 수 있는 환경을 조성하고 병행될 수 있도록 조심스럽게 이뤄져야 한다. 식량지원과 수입은 식량문제를 해결하지만, 농업의 기반을 훼손하지 않게끔 추진되어야 한다. 더불어 북한 농업의 경쟁력을 확보하고자 하는 노력이 병행되어야 할 필요가 있으므로, 남북한 통합이나 체제전환 과정에서 북한에 대한 식량 공급과 함께 북한 농업의 발전을 위한 기술 및 물품지원이 동시에 이뤄져야 할 것이다.

3. 인구이동 안정화와 관련된 사회정책

남북한 통합과정에서 북한지역 주민들에 대한 복지지원 방안을 마련하는 것은 북한의 급격한 인구이동을 완화시킬 수 있는 중요한 유인책이 될 수 있다. 독일 통일의 경우에는 동독주민들의 급격한 서독 이주를 막고자 동독지역에 대한 복지지원을 크게 확대하였으며, 이러한 복지지원 정책은 급속한 인구유입 방지에서 일정정도 효과를 나타낸 것으로 보인다. 더불어 통일 이후 동서독 지역 간의 국민통합에도 큰 기여를 한 것으로 판단된다.

남한과의 격차는 물론이고 지역 간의 경제적 격차가 클 것으로 예상되는 북한 사회에서 체제변동에 따른 이동의 자유는 급작스러운 인구이동의 증가를 야기할 수 있기 때문에, 북한주민들의 삶의 질을 개선할 수 있는 복지지원 정책은 필수적이라고 할 수 있다. 그러나 여기 말하는 복지는 북한주민 일반의 생활수준 향상뿐만 아니라, 이들의 이출(out-migration)에 대한 욕구를 완화해줄 수 있는 기제로써의 의미를 함께 가지고 있다는 점을 유념할 필요가 있다. 그러므로 남북한통합 과정

에서 북한 주민에 대한 복지지원은 남북한 간은 물론이고 북한 지역 내 지역 간 격차를 완화한다는 중층적 의미가 있다.

마지막으로 북한지역의 사유화를 실시하는데 그 파급 영향에 대한 면밀한 분석이 선행되어야만 한다. 동독지역에서의 급격한 사유화가 동독지역 노동자들의 서독이주를 부채키는 역할을 했음을 기억해야 한다. 북한 지역의 사유화는 농촌 젊은 인구의 유출을 억제하는 것은 물론이고, 오히려 도시지역 주민들로 하여금 농촌으로 이주하게끔 하는 요인이 될 수 있을 것이다. 반면 급작스러운 사유화와 그로 인한 경제적 부작용은 북한 체제의 체제전환을 더욱 힘들게 할뿐만 아니라, 남한 및 북한 내 도시지역으로의 인구유입을 촉발시키는 원인이 될 수 있다. 그러므로 남북한 통합 이후에 추진할 북한지역 토지 및 산업의 사유화는 경제적 요인뿐만 아니라, 혹시 그것이 발생시킬지도 모르는 사회적 효과도 고려하는 신중한 방향으로 진행되어야 할 것이다.

제4절 맺음말

인구이동은 사회 변동 과정에서 발생하는 자연스러운 현상이라고 할 수 있으며, 그 결과가 미치게 되는 사회적 경제적 파장은 매우 광범위하고 오랜 기간에 걸쳐 나타날 수 있다. 북한과의 통합이나 북한의 체제전환은 북한에서 오랫동안 지속된 체제의 폐쇄성과 인위적 도시 개발 및 이주 억제 정책으로 인하여 매우 폭발적인 인구이동을 야기할 가능성이 매우 높다.

이에 이 연구는 남북한 통합이나 북한의 체제전환 과정에서 발생할 수 있는 인구이동과 그것의 인구 및 사회경제적 영향을 예측해보고자 하였다. 이를 위해 우선 북한의 이주유발 환경을 탐색해보기 위하여 북

한의 식량 위기와 시장화의 진전, 북한의 도시정책과 도시발전 현황을 살펴보았다. 또한 최근의 북한에서 일어난 인구이동 추세를 파악해보기 위하여 북한 인구센서스 자료 등을 분석하였다. 북한의 시장화와 시장의 발전은 북한의 구조적 문제에 기인하며, 이는 앞으로 북한의 체제전환이 불가피하다는 것을 보여주었다. 그리고 도시발전의 억제 및 지역자립체제 등과 같은 북한 도시의 인위적 발전 전략은 산업 발전에 많은 장애요인들을 만들어 냈음을 보여주었고, 이는 다시 북한의 체제전환 과정에서 남북한 간은 물론이고 북한 내에서도 급격한 인구이동을 촉발시키는 요인으로 작용할 것으로 판단된다.

또한 북한의 최근 인구이동에 대한 분석결과는 고난의 행군기에 농촌으로 대규모 이주가 일어났지만, 최근에는 다시 도시 지역으로의 이주가 증가하였음을 보여주었다. 이러한 도시로의 인구이동과 도시 확대는 북한이 경제발전을 위한 불가피한 선택이며, 이는 체제전환 과정에서는 더욱 그러할 것으로 예측되었다. 다음으로 이 연구가 실시한 독일통일 과정에서 나타난 인구이동 현상에 대한 분석은 급격한 서독으로의 이주와 그것의 완화 과정을 보여주었으며, 대규모 인구이동 등 사회변동이 야기한 인구학적 사회적 파장은 장기간에 걸쳐 나타나고 있음을 실증적 자료로 제시하였다. 이상의 분석 결과들을 바탕으로 북한에서 나타날 수 있는 인구이동을 예측하였으며, 또한 그로 인해 발생할 수 있는 사회적 문제들과 그것에 대응하는 정책 방안들을 제시하였다.

이 연구는 그간 연구가 미진하였던 북한의 인구이동을 인구센서스 등 실증적 자료를 통하여 분석하고, 이러한 인구학적 연구결과를 북한학의 연구 성과들과 결합하려는 시도를 하였다는 데 그 의의를 찾을 수 있다. 더불어 고난의 행군기와 최근에 발생한 북한에서의 도시와 농촌 간 인구이동의 역전 현상을 분석 결과로 제시하였으며, 북한의 도시발전 역사와 현재의 사회적/인구학적 상황을 종합하여 남북한 통합을 포함한 북한

의 체제전환을 ‘재도시화’라는 개념으로 설명하고자 하였다. 이를 바탕으로 남북한 통합시 인구이동에 대응하기 위한 새로운 정책 과제들을 제시하였다.

이러한 성과와 의의들에도 불구하고 이 연구는 몇 가지 중요한 한계를 가질 수 있다. 우선 이 연구가 주로 의존한 인구센서스의 정확성에 대해서 체계적 검증이 필요한데, 인구센서스 자료가 갖는 신뢰성의 한계에 따라 이 연구 성과들의 정확성도 결정될 것이기 때문이다.

더불어 앞으로 북한의 인구이동에 관한 더 많은 실증적 연구들이 필요하다는 점을 지적할 수 있다. 매우 제한된 자료를 바탕으로 북한 인구이동의 현황과 전망을 제시하였기 때문에 인구이동의 미시적 현황에 대한 좀 더 구체적인 분석에는 이르지 못하였다. 앞으로 추가적 자료들의 활용을 통하여 북한 인구이동 분야에 대한 심층적 연구들이 뒤따라야 할 것이다. 추가적 연구 사항들 중에는 이 연구에서는 다루지 않았던 향후 인구이동의 규모에 대한 추계들로 포함되어야 할 것이다.

마지막으로 북한 인구와 관련하여 북한학, 지리학, 경제학, 인구학 등 더욱 다양한 영역들의 연구 성과들이 더욱 종합적으로 다뤄져야 할 것이다. 이러한 시도를 통해서 북한의 인구이동뿐만 아니라 다른 인구 및 사회 현상들에 대한 이해도 심화시킬 수 있을 것이며, 이를 바탕으로 남북한 통합과 관련된 정책들도 더욱 정교하게 개발될 수 있을 것이기 때문이다.

남북한 통합이나 북한의 체제전환에서 추진되어야 할 모든 정책은 궁극적으로는 남북한 주민들 간의 사회 문화적 통합을 지향하는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 북한의 인구이동을 관리하려는 정책 역시 그 최종 지향점은 사회통합에 기여하는 것이라고 할 수 있다. 남북한 통합 및 북한의 체제전환 과정에서 발생될 것으로 예측되는 인구이동은 장기간의 걸친 분단 및 북한의 사회주의 체제의 구조적 결과물이라고

할 수 있다. 그러므로 이에 대한 대응도 단기적 이주통제 및 인위적 이주유도로 이뤄져서는 안 되며, 장기적이고 거시적인 시각에서 마련되어야 할 것이다. 또한 통일과정 이전부터 그러한 준비가 시작될수록 그 비용 역시 줄어드는 것은 물론이고, 나아가 남북한의 지속적 발전과 통합에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강동원, 박정란(2010). “남한 영상매체의 북한 유통경로와 영향: 지역간·대인간 연결 구조 분석을 중심으로” 『통일정책연구』 19(2). pp. 107~140.
- 기획재정부(2010). 시사경제용어사전. 서울: 기획재정부
- 김두섭(1995). “북한의 도시화와 인구분포: 남한과의 비교” 『한국인구학회지』 18(2): pp. 70~97.
- 김두섭 외(2011). 북한 인구와 인구센서스 통계청.
- 김병로(1999). 북한의 지역자립체제. 통일연구원
- 김병로(2012). “북한의 분절화된 시장화와 정치사회적 함의.” 2012. 북한학회 발표자료
- 김연철(2011). “대북 쌀 지원이 남북 농업정책에 미치는 영향.” 『민주사회와 정책연구』 20. pp. 120~149.
- 김영탁(1997). 독일통일과 동독재건과정. 서울: 한올아카데미.
- 김창권(2010). 독일 통일 이후 구동독지역 인구이동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점. 『경상논총』, 28(1). pp.28~55.
- 박영자(2010). “북한 경제 시스템의 복잡계 현상: 시장의 자기조직화 경로를 중심으로” 『한국정치연구』, 19(3). pp. 135~168.
- 박형중, 조한범, 장용석(2009). 북한 ‘변화’의 재평가와 대북정책 방향. 통일연구원.
- 염돈재(2010). 독일통일의 과정과 교훈. 서울: 평화문제연구소.

- 이상준(2001). “경제체제 개혁에 따른 북한의 도시성장 전망에 관한 연구.” 「국토계획」 36(4). pp. 7~16.
- 이상준(2010). “통일 이후 구동독 공업지역들의 도시특성과 도시성장에 관한 연구. 라이프찌히와 할레를 중심으로” 「통일정책연구」 19(2). pp. 53~79.
- 이삼식(2000). “북한 기아사 수준과 정책적 함의.” 「보건복지포럼」 2000. 4. pp. 62~70.
- 이정철(2003). “북한의 신농업정책: 농업 국영화 논쟁과 토지정리사업을 중심으로.” 「아세아연구」, 112. pp. 61~89.
- 이항동(1994). 북한정치와 발전전략. 서울: 대영문화사.
- 임강택(2009). 북한경제의 시장화 실태에 관한 연구. 통일연구원.
- 임성훈(2008). “순차적 북한경제특구 모형 및 적용에 관한 연구” 『국토연구』 56(2008.3): pp. 41~59.
- 임홍배 외(2011). 기초자료로 본 독일 통일 20년. 서울:서울대학교출판문화원.
- 장세훈(2004). “북한 대도시의 도시화 과정—청진, 신의주, 혜산의 공간 구조 변화를 중심으로” 『사회와 역사』 65: pp. 260~308.
- 장세훈(2005). “북한 도시 주민의 사회적 관계망 변화: 청진, 신의주, 혜산 지역을 중심으로” 「한국사회학」 39(2). pp. 100~134.
- 장세훈(2006). “전환기 북한 도시화의 추이와 전망: 지방·대도시의 공간구조 변화를 중심으로” 「한국사회학」 40(4). pp. 186~222.
- 전광희(2004). “중국의 도시화와 도시정책.” 「사회과학연구」 15. pp. 189~214.
- 정은미(2007). “북한의 시대별 농업 생산구조 분석.” 「현대북한연구」, 10(3). pp. 45~90.
- 정은미(2007). “북한 농업정책의 이중구조: 집단농업과 농민사경제의 상호성을 중심으로” 「통일문제연구」 47. pp. 247~275.

- 정은미(2009). “북한의 체제 생존력과 농촌의 역할.” 『농촌사회』 19(1). pp. 49~81.
- 정은이(2011). “북한공설시장의 외형적 발달에 관한 연구.” 『동북아경제연구』, 23(1). pp. 215~251.
- 정은이(2009). “북한의 자생적 시장발전 연구. 1990년대 ‘고난의 행군’이후를 중심으로.” 『통일문제연구』, 52. pp. 157~200.
- 주독대사관(1992). 숫자로 본 독일통일. 서울: 주독대사관
- 조한범 외(2011). 체제전환 비용 편익 사례 연구. 통일 비용 편익 종합연구 11-02, 서울: 통일연구원.
- 최명진(2010). “아시아 체제이행 국가의 경험이 북한농업에 주는 함의.” 『통일과 평화』 2(1). pp. 105~142.
- 한기범(2010). 북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치: 경제개혁 확대 및 후퇴를 중심으로(2000~09), 경남대학교 박사학위 논문.
- 홍순직(2003), “북한의 특구 정책 평가와 성공 과제”, 『통일문제연구』 15(2): pp. 171~197.

Alecke, B., Untiedt, G. (2000). Determinanten der Binnenwanderung in Deutschland seit der Wiedervereinigung -- Eine makroökonomische Analyse mit Paneldaten für die Bundesländer und den Zeitraum 1991 bis 1997, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Universität Münster, (309).

Bird. Edward J., Schwarze. Johannes, Wagner. Gert G. (1994). Wage effects of the move toward free markets in East Germany. Industrial and Labor Relations Review, 47. 3: 390-400.

Burda, M. C. (1993). "The determinants of East-West German Migration -- Some First Results," European Economic Review,

37, 452-461.

Burda, M. C., Härdle, W., Müller, M., and A. Werwatz (1998).
"Semiparametric Analysis of German East-West Migration
Intentions: Facts and Theory," *Journal of Applied Econometrics*,
13, 525-541.

Burda, M. C., Hunt, J. (2001). From Reunification to Economic
Integration: Productivity and the Labour Market in East
Germany, *Brookings Papers on Economic Activity*, (Issue 2), pp.
1-92.

Daniela Szymanuska et al., (2009). Internal Migration in Germany in
1990 and 2005. *Bulletin Of Geography. Socio-Economic Series*
12(2009). pp.109~120.

Darwent, D.F. (1975). "Growth Poles and Growth Centers in Regional
Planning: A Review." In: Friedmann, J. and W. Alonso. (Ed.),
Regional Policy. Cambridge, The MIT Press: 539-565.

FAO(Food and Agriculture Organization) & WFP(World Food
Programme) (2011). *FAO/WFP Crop and Food Security
Assessment Mission to the Democratic People's Republic of
Korea*. FAO & WFP Special Report.

FAO(Food and Agriculture Organization) & WFP(World Food
Programme) (1998). *FAO/WFP Crop and Food Security
Assessment Mission to the Democratic People's Republic of
Korea*. FAO & WFP Special Report.

Forbes, Dean and Nigel Thrift, 1987. *The Socialist Third World:
Urban Development and Territorial Planning*. Basil Blackwell
Ltd.

Friedmann, J. (1973). *Urbanization, Planning, and National*

- Development. Beverly Hills, California, Sage Publications.
- Geib. Thorsten, Lechner. Michael, Pfeiffer, Friedhelm, Salomon, Susanne (1992). Die Struktur der Einkommensunterschiede in Ost- und Westdeutschland ein Jahr nach der Vereinigung; ZEW Discussion Paper No 92-06. Mannheim.
- Grabka, Markus M., Schwarze, Johnnes, Wagner, Gert G. (1999). "How Unification and Immigration Affected the German Income Distribution." *European Economic Review* 43, 867-878.
- Heiland, Frank (2004). "Trends in East-West German Migration from 1989 to 2002." *Demographic Research* 173-194.
- Hollerbach, Paula E. and Sergio Diaz-Barisquets (1983). "Fertility Determinants in Cuba." Committee on Population and Demography Report, no. 26. Washington D. C.: National Academy Press
- Hunt, J. (2000). "Why do people still live in East Germany?" National Bureau Of Economic Research Working Paper No. 7564.
- Hunt, J. (2006). Staunching Emigration from East Germany: Age and the Determinants of Migration, *Journal of the European Economic Association* 4(5), 1014-1037.
- Jo. J. C. and S. Adler (2002). "North Korean Planning: Urban Changes and Regional Balance." *Cities* 19(3): 205-215.
- John. R. Weeks (2002). *Population : an introduction to concepts and issues*. Belmont, CA : Wadsworth Publishing
- Lee, E. (1966). A Theory of Migration. *Demography*, Vol. 3, No. 1, 47-57
- Mai, R. (2006). "ie altersselektive Abwanderung aus Ostdeutschland,"

- RuR(Raumforschung und Raumordnung), 5: 355-369.
- Mingione, E (1981). *Social Conflict and the City* Blackwell, Oxford.
- Mitchneck, Beth and Palne, David (1995). "Migration Patterns During a Period of Political and Economic Schocks in the Former Soviet Union: A Case Study of Yaroslavl' Oblast." *Professional Geographer* 47(1), 17-30.
- Murray, P and Szelenyi, I. (1984). *The City in the Transition to Socialism*. *International Journal of Urban and Regional Research*. 8 (1), 90-107.
- Parikh, A., Van Leuvensteijn, M. (2003). Interregional labour mobility, inequality and wage convergence, *Applied Economics*, Vol.35, 931-941.
- Pischke, J. S., M. Staat, and S. Vögele (1994). "'Arbeitslosigkeit, Löhne und Weiterbildung: Warum pendeln Ostdeutsche in den Westen,'" in *Arbeitsmarktdynamik und Unternehmensentwicklung in Ostdeutschland*, ed. by H. Köhne, and V. Steiner. Nomos.
- Potter, R. B. and T. Unwin (1995). "Urban-rural Interaction: Physical Form and Political Process in the Third World." *Cities* 12(1): 67-73.
- Schwarze, J. (1996). Beeinflusst das Lohngefälle zwischen Ost- und Westdeutschland das Migrationverhalten der Ostdeutschen? Eine mikroökonomische Untersuchung mit Daten des Sozio-ökonomischen Panels 1991-1994., *Allgemeines Statistisches Archiv* 80, 50-68.
- Sinn, Hans-Werner (1999). "EU Enargement, Migration, and Lessons from German Unification." *German Economic Review* 1(3), 299-314.

Wegren, S. and Drury, A. (2001). "Patterns of Internal Migration During the Russian Transition." *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 17(4), 15-42.

Statistisches Bundesamt, <http://www.destatis.de/> (검색일: 2012년 8월 12일, 9월 10일, 10월 2일)

경향신문 “서독인구 줄어들어”, 1974. 4. 24.

경향신문, “북한 장성택 경제특구 7곳으로 확대”, 2012. 8. 15.

동아일보 “동서독인구 계속 감소”, 1976. 3. 8.

연합뉴스, “황금평·나선 北동서해 양대 개발축 부상”, 2011. 6. 9.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 235 한국보건사회연구원
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8157)

Kihasa 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

2 · 간행물위원회 안내 및 발간목록



연구보고서 발간목록

발간번호	2011년도 보고서명	연구책임자
연구 2011-01	u-Health 현황과 정책과제	송태민
연구 2011-02	보건의료분야 여건변화에 따른 의료기관의 지출 및 수입구조 분석	조재국
연구 2011-03	천서민 건강관리서비스 확충을 위한 건강관리서비스제도 활성화 방안	이상영
연구 2011-04	약제비 지출의 효율화를 위한 고비용 의약품 관리방안	박실비아
연구 2011-05	식품안전 환경변화에 대응하기 위한 국가 아젠다 개발 등 추진전략 수립	정기혜
연구 2011-06	소바자 중심의 유기식품의 관리체계 및 개선방안 -유기농식품 표시제 중심으로-	곽노성
연구 2011-07	저소득층 아동비만 및 저체중 문제의 진단과 대응방안	김혜련
연구 2011-08	치료에서 예방으로의 패러다임전환에 따른 건강증진정책 개선방안에 관한 연구	최은진
연구 2011-09	인구집단별 의료이용의 형평성 현황 및 형평성에 영향을 미치는 요인 분석	김동진
연구 2011-10	통일대비 북한 위기상황에 따른 보건복지 대응방안	황나미
연구 2011-11	건강보험 보험료 부담의 공정성 제고방안	신영석
연구 2011-12	노후준비 실태를 반영한 노후소득보장체계 구축방안: 노후소득보장제도와 관련 복지제도간 연관성을 중심으로	윤석명
연구 2011-13	사회보장재정과 재원조달에 관한 연구	최성은
연구 2011-14	보편적 복지와 선별적 복지의 조화적 발전방안에 관한 연구	유근춘
연구 2011-15	장애연금제도 발전방안 연구 -장애·장해·장애인 연금간 효과적인 역할정립 중심으로-	신화연
연구 2011-16-1	선진국의 아동사래관리체계비교연구: 영국, 미국, 뉴질랜드를 중심으로	김미숙
연구 2011-16-2	호주 사회보장체계 연구	여유진
연구 2011-17-1	정부의 복지재정지출 DB구축방안에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지재정에 관한 연구	고경환
연구 2011-17-2	노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영 -지방정부를 중심으로-	고경환
연구 2011-17-3	2011 사회예산분석	최성은
연구 2011-17-4	2011 보건복지제정의 정책과제	유근춘
연구 2011-17-5	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명
연구 2011-17-6	사회복지 재정추계 모형개발 연구	원종욱
연구 2011-17-7	건강친화적 재정정책 구축을 위한 연구	정영호
연구 2011-18	공정사회를 위한 천서민정책 개선방안	이태진
연구 2011-19	한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제	노대명
연구 2011-20	계층구조 및 사회이동성 연구	여유진
연구 2011-21	한국복지패널 연계 질적패널 구축을 위한 기초연구 -저소득층 양적 & 질적 연계 패널조사-	최현수
연구 2011-22	기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발연구	김태완
연구 2011-23	공공부조 정책 내용과 집행의 상호조응성 분석 -TANF의 배경과 그 집행의 특징-	이현주
연구 2011-24	2011 빈곤연계연보	김문길
연구 2011-25	사회복지제도 운영체계 국제비교 연구: 호주·뉴질랜드·캐나다 영국을 중심으로	강혜규
연구 2011-26	중산층가족의 복지체감도 증진방안 연구	김유경
연구 2011-27	다문화가족아동의 사회적응실태 및 아동복지서비스 지원방안 연구	김미숙
연구 2011-28	지역별 건강수명의 형평성 분석과 정책과제	변용찬

발간번호	2011년도 보고서명	연구책임자
연구 2011-29	장애노인 서비스 연계방안 연구	김성희
연구 2011-30	장애인 복지지표를 통해 살펴 본 OECD 국가의 장애인정책 비교 연구	김성희
연구 2011-31	사회적기업의 사회복지서비스 제공 실태 및 운영 구조 연구	강혜규
연구 2011-32	저출산·고령사회에서 외국인 유입의 파급효과 분석	이삼식
연구 2011-33	건강지표 산출을 위한 보건기관통합정보시스템 활용 및 제고방안	정영철
연구 2011-34	보건복지통계의 품질관리 표준화 방안 연구	손창균
연구 2011-35	사회복지 통계생산 효율화방안 연구	도세록
연구 2011-36	한국의 보건복지동향 2011	장영식
연구 2011-37-1	출산율예측모형개발	이삼식
연구 2011-37-2	저출산에 대한 민간의 영향과 정책과제	김태홍(외부)
연구 2011-37-3	출산관련 행태 변화에 따른 신생아건강 동향과 정책과제	최정수
연구 2011-37-4	소득계층별 출산·양육 행태 분석 및 정책방안	김은정
연구 2011-37-5	보육의 공공성 강화를 위한 정책방안	백선희(외부)
연구 2011-37-6	일가정양립정책과 보육정책간 연계방안 연구	이삼식
연구 2011-37-7	자방자치단체 저출산 대책의 효율적인 운영방안 연구	박종서
연구 2011-37-8	외국의 이민정책 변천과 사회경제적 영향	임정덕(외부)
연구 2011-37-9	베이비 부머의 삶의 다양성에 관한 연구	정경희
연구 2011-37-10	저출산고령화 시대의 노인인력 활용 패러다임 모색: 연금제도와 고령자 경제활동의 관계를 중심으로	이소정
연구 2011-37-11	노인장기요양보험제도의 형평성 평가	이윤경
연구 2011-37-12	노인장기요양보험의 재정지출 분석 및 정책방안	선우 덕
연구 2011-37-13	예방적 관점에서의 효과적인 노인건강관리서비스의 개발 연구 -M시 종적연구기반(I)	오영희
연구 2011-37-14	고령친화 여가산업 활성화 방안	김수봉
연구 2011-37-15	저출산·고령사회 대응 국민인식 연구	오영희
연구 2011-37-16	저출산대책 관련 국제동향 분석 -스페인·폴란드 판	이삼식
연구 2011-37-17	선진국 고령사회 대응정책 동향	정경희
연구 2011-37-18	저출산고령사회 대응관련 쟁점연구 -저출산고령사회 정책 사각지대 분석-	이소정
연구 2011-37-19	출산행동의 동향분석을 위한 출산관련 조사자료DB구축	신창우
연구 2011-37-20	결혼이주여성의 성공적 정착과 농촌사회 지속가능한 다문화사회 구축방안 연구	김기홍(외부)
연구 2011-37-21	북한인구의 동태적 및 정태적 특징과 사회경제적 함의	정영철(외부)
연구 2011-37-22	저출산 시대 아동의 안전한 사회 환경 조성방안	이미정(외부)
연구 2011-38	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2006-2010년 결과 보고서-	오영호
연구 2011-39-1	건강영향평가의 제도화 방안 연구	이상영
연구 2011-39-2	건강도시산업의 건강영향평가 및 기술지원	김동진
연구 2011-39-3	아태 지역 유럽 지역의 건강영향평가와 정책동향	최은진
연구 2011-39-4	건강영향평가 DB 구축	김동진
연구 2011-40-1	기후변화 관련 건강문제 적응대책에 대한 평가체계 개발	김남순
연구 2011-40-2	기후변화에 따른 식품안전사고 위기대응방안 연구	김정선
연구 2011-41-1	아시아 국가의 사회보장제도	홍석표
연구 2011-41-2	한국 보건의료분야 공적개발원조(ODA)의 효율적 운영방안 연구	홍석표

4 • 간행물위원회 안내 및 발간목록

발간번호	2011년도 보고서명	연구책임자
연구 2011-42	취약 위기 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구 (2차년도)	김승권
연구 2011-43	친사민정책으로서의 사회서비스일자리 확충 전략 I: 이동분야 사회서비스를 중심으로	김미숙
연구 2011-44-1	2011년 한국복지패널 기초분석 보고서	남상호
연구 2011-44-2	2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표	강신욱
연구 2011-45	2009년 한국의료패널 기초분석보고서(II)	정영호
연구 2011-46	2011년 인터넷 건강정보 게이트웨이 시스템 구축 및 운영	송태민
연구 2011-47	2011년 보건복지통계정보시스템구축 및 운영(3년차)	이연희

발간번호	2012년도 보고서명	연구책임자
연구 2012-01	주요국의 사회보장제도(12권)	정기혜
연구 2012-02	보건의료분야 시장개방 이슈와 대응방안 연구 -한미FTA중심으로	김대중
연구 2012-03	초·중·등 고등학교 교과서에 수록된 식품(안전) 내용에 관한 분석 및 개선방안 도출	김정선
연구 2012-04	식품안전분야 연구개발사업 효율화 방안에 관한 연구	곽노성
연구 2012-05	근거중심보건의료에 대한 정책분석과 개선방안	김남순
연구 2012-06	약제비 지출의 목표관리를 위한 예산제의 국가별 비교 연구	박설비아
연구 2012-07	제약산업 구조분석과 발전방향	윤강재
연구 2012-08	건강형평성 강화를 위한 의료서비스 전달체계 개선방안	신호성
연구 2012-09	건강증진서비스 전달체계 다원화 방안 연구	이상영
연구 2012-10	다문화가족 여성과 아동의 건강실태 및 건강서비스 지원방안 연구	김혜련
연구 2012-11	농어촌 지역 주민의 건강증진을 위한 지역사회 지원 조직화 방안	김동진
연구 2012-12	정신건강고위험자 관리체계 정립방안에 관한 연구	정진욱
연구 2012-13	식품안전분야 인식조사 개선을 위한 조사시스템 구축방안	정기혜
연구 2012-14	건강보장체계의 New Paradigm 전환에 따른 기반 구축 연구	신영석
연구 2012-15	보험자 내부경쟁을 통한 효율화 방안 연구	김진수
연구 2012-16	국민연금 적정부담 수준에 관한 연구	윤석명
연구 2012-17	건강보험 노인의료비의 효율적 관리방안	신현웅
연구 2012-18	장애인소득보장제도간 급여의 형평성 제고방안 연구	신화연
연구 2012-19	사회정책목표의 실질적 달성을 위한 중장기 복지재정 운용방향	유근춘
연구 2012-20	사회환경에 따른 복지지출 수요와 경제주체별 재정부담능력에 관한 연구	원종욱
연구 2012-21	복지지출 수준에 따른 사회현상과 정책과제	고경환
연구 2012-22	중앙과 지방의 사회복지 재원분담	최성은
연구 2012-23	지방정부의 복지재정과 발전방안에 관한 연구-지방정부의 복지수준과 욕구의 대응성 분석	고경환
연구 2012-24	2012년 사회예산 분석	최성은
연구 2012-25	2012 보건복지재정의 정책과제	유근춘
연구 2012-26	공무원연금 등 직역연금 재정평가와 정책현안 분석: 군인연금과 노르딕 모델을 중심으로	윤석명·신화연
연구 2012-27	OECD 국가의 사회복지지출과 재정건전성 비교연구	원종욱
연구 2012-28	국민기초생활보장제도 개편에 따른 저소득층 소득지원제도 발전방향	강신욱
연구 2012-29	청년층 근로빈곤 실태 및 지원방안 연구	김태완
연구 2012-30	중고령자의 소득 자산 분포와 노후빈곤 가능성 분석	남상호

발간번호	2012년도 보고서명	연구책임자
연구 2012-31	현대 노인의 빈곤 실태 및 소득보장 방안 연구	김미곤
연구 2012-32	빈곤에 대한 대안적 접근: 욕구범주를 고려한 다차원성에 대한 분석	이현주
연구 2012-33	빈곤층 라이프스타일 분석 및 복합적 커뮤니티 케어 제공방안 연구	염주희
연구 2012-34	사회정책과 사회통합의 국가비교: 아시아 국가를 중심으로 1 (터키)	이현주
연구 2012-35	인구구조변화가 불평등에 미치는 영향에 대한 연구	김문길
연구 2012-36	한국복지패널 연계 질적연구(2차): 빈곤층의 삶과 탈빈곤 노력을 중심으로	김미곤
연구 2012-37	2012년 빈곤통계연보	김문길
연구 2012-38	사회서비스 바우처사업의 정책효과 분석 연구	강혜규
연구 2012-39	아동복지지출실태 및 적정 아동복지지출 규모 추계	김미숙
연구 2012-40	수요자 중심 장애인복지정책 개발을 위한 연구: 2011년 장애인 실태조사 심층분석	김성희
연구 2012-41	다문화가족의 변화와 사회적 대응방안 연구	김유경
연구 2012-42	장애인의 소득보장과 사회서비스 연계동향 및 정책과제-계활, 고용서비스를 중심으로	박수지
연구 2012-43	보건복지부문의 소셜미디어 활용 현황 및 정책과제	정영철
연구 2012-44	한국의 보건복지 동향 2012	장영식
연구 2012-45	의료이용 통계생산 개선에 관한 연구	도세록
연구 2012-46	보건복지분야 통계조사 선진화 방안에 관한 연구	손창균
연구 2012-47-1	미래 성장을 위한 저출산부문의 국가책임 강화 방안	이삼식
연구 2012-47-2	국가 사회 정책으로서 통합적인 저출산 정책 추진 방안	신윤정
연구 2012-47-3	중앙정부와 지방정부의 저출산 정책연계방안	이상림
연구 2012-47-4	여성근로자의 노동조건에 따른 출산수준 차이와 정책방안	김현식
연구 2012-47-5	친가족기업 지표개발과 적용방안: 가족친화인증제도의 성과점검과 향후과제	이철선
연구 2012-47-6	한국사회 결혼규범이 저출산에 미치는 영향 분석: 다출산 가정을 중심으로	염주희
연구 2012-47-7	주거행태와 결혼·출산 간 연관성 분석	이삼식
연구 2012-47-8	임신 및 출산을 위한 난임 사술비 지불보상 현황과 정책방향: 인공수정 대상	황나미
연구 2012-47-9	신생아기 저출생세증가 사망영향요인과 관리방안	최정수
연구 2012-47-10	둘째자녀 출산제약 요인분석과 정책방안	정은희
연구 2012-47-11	저출산 고령화에 따른 유산상속 동기변화 전망과 정책과제	김현식
연구 2012-47-12	고령화·저출산에 따른 지역별 인구분포와 변화요인 분석과 정책과제	(이현창)
연구 2012-47-13	남북한 통합시 인구이동 전망과 대응과제	이상림
연구 2012-47-14	2011년도 노인실태조사 심층분석	정경희
연구 2012-47-15	100세 시대 건강한 노화의 양상과 정책과제 - M시 종적연구(II)	오영희
연구 2012-47-16	노인 장기요양서비스 전달체계의 평가 및 개선방안: 재가서비스를 중심으로	선우덕
연구 2012-47-17	노인장기요양요구필요도측정방식개발	이윤경
연구 2012-47-18	고령화에 관한 마드리드 국제행동계획(MIPAA) 이행실태 및 평가	정경희
연구 2012-47-19	복지용구사업시장규모추계와활성화방안	김대중
연구 2012-47-20	저출산현상의동태적분석을위한지역사례조사	박종서
연구 2012-47-21	백세시대 대응 고령화 지역 연구	이윤경
연구 2012-47-22	저출산대책 관련 국제동향분석: 미국·영국 편	이삼식
연구 2012-47-23	선진국의 고령사회정책: 유럽국가의 활기찬고령화(active ageing)정책을 중심으로	선우덕
연구 2012-47-24	저출산·고령사회 대응 국민인식 연구(II)	오영희

6 • 간행물위원회 안내 및 발간목록

발간번호	2012년도 보고서명	연구책임자
연구 2012-47-25	가족구조 변화와 정책적 함의: 1인가구 증가와 생활실태를 중심으로	정경희
연구 2012-47-26	출산력시계열자료 구축 및 분석	신창우·이삼식
연구 2012-47-27	저출산고령화에 따른 사회복지공적 전달체계 개편 방안: 공적전달체계의 수직적편제와 수평적배열의 재구조화	정홍원
연구 2012-47-28	부모에 대한 경제적 의존과 자녀의 만혼화	(이만우)
연구 2012-47-29	저출산에 대응한 영유아 보육·교육 정책 방안	신윤정
연구 2012-47-30	농업인의 노후준비실태와 정책대안	(최경환)
연구 2012-47-31	저출산 고령화 대응 영세자영업자 생활실태 연구	박종서
연구 2012-48	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 - 2006년 및 2011년 결과 보고서 -	오영호
연구 2012-49-1	중앙정부의 문화정책에 대한 건강영향평가	이상영
연구 2012-49-2	지방자치단체환경보건정책에 대한 건강영향평가	김동진
연구 2012-49-3	아태지역 및 유럽지역의 건강영향평가 동향 및 정책과제	최은진
연구 2012-49-4	건강증진서비스이용에 대한 개인의 사회적 자본의 영향 연구	최은진
연구 2012-50-1	지역사회 기후변화 관련 건강적응대책 발전방안	김남순
연구 2012-50-2	기후변화 대응을 위한 식품접객업소의 위생관리 개선 방안	김정선
연구 2012-51	아시아 국가의 사회정책 비교연구: 빈곤정책	홍석표
연구 2012-52	취약·위기가족 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구 (3차년도)	김승권
연구 2012-53	친서민정책으로서의 사회서비스 알자리확충 전략II: 영유아돌봄 및 초등 방과후서비스를 중심으로	김미숙
연구 2012-54	2012년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	김승권
연구 2012-55-1	2012년한국복지패널기초분석:한국의복지실태	최현수
연구 2012-55-2	2012년한국복지패널심층분석:인구집단별생활실태와복지육구의동태분석	남상호
연구 2012-56-1	2012년 한국의료패널 기초분석보고서(I)	정영호
연구 2012-56-2	2012년 한국의료패널을 활용한 의료이용 심층연구	김대중
연구 2012-57	2012년 인터넷 건강정보평가시스템 구축 및 운영	송태민
연구 2012-58	보건복지통계정보시스템 구축 및 운영(4년차)	이연희
연구 2012-59	의료분쟁조정중재제도 활성화를 위한 정책과제와 대책	이상영
연구 2012-60	북한주민의 생활과 보건복지실태	황나미
연구 2012-61	사회보장 재정주계 방법론 개발을 위한 기초연구	원종욱
연구 2012-62	미래 보건복지 방향설정과 정책개발에 관한 연구	신영석
연구 2012-63	보건의료 분야 법령 현황과 주요 과제	윤강재
연구 2012-64	우리나라의 자살급증 원인과 자살예방을 위한 정책과제	이상영
연구 2012-65	복지정책의 지속가능성을 위한 조세·재정정책 정립 방향 - 스웨덴, 프랑스, 영국을 중심으로 -	고경환
연구 2012-66	OECD 보건통계로 본 한국의 보건의료 위상과 성과 및 함의	김혜련
연구 2012-67	보건복지 지표·지수 연구	남상호
연구 2012-68	2012년 지역복지개발평가센터 운영보고서	김승권
협동 2012-1	2012년 사회보건분야 기후변화 취약성 평가 및 적응역량 강화	신호성
협동 2012-2	2012년 비영리법인 제도의 개선방안에 관한 연구	오영호