북한의 새로운 지역 거점 등장 및 동인 분석: ‘국산화’와 ‘지역화’를 중심으로[1)]

정은이 | 통일연구원 연구위원 | hannah2003@kinu.or.kr

Ⅰ. 머리말

어떤 지역은 더 잘 살고 또 어떤 지역은 그렇지 못하는가? 그 원인은 과연 어디서 비롯되는 것인가? 이 문제를 둘러싸고 학계에서는 다양한 논쟁을 벌여 왔다.[2)] 주목할 점은 사회주의 국가 북한에서도 1990년대 이후 시장화의 진전과 더불어 지역 불균형 문제가 부각되고 있다는 점이다. 이는 지역 균형 발전전략을 추구해 온 당국의 정책에 역행하는 현상이다.[3)] 그러나 한편으로 지역 간 ‘격차(gap)’가 확대되고 있다는 사실은 다양성의 측면에서 ‘차이(difference)’의 확대를 의미하며, 이는 곧 ‘경쟁(competition)’의 싹과 더불어 시장화의 진전을 반영하는 긍정적인 시그널(signal)로도 해석할 수 있다. 이러한 의미에서 1990년 북한에서 시장화가 진전된 이후 지역 불균형 현상 및 원인에 대한 분석은 중요하다.

이에 본 연구는 김정은 시대에 싹튼 ‘지역화’ 현상에 주목한다. 여기서 ‘지역화’란 특정 지역에 특정 산업이 집중・집적되는 이른바 산업 클러스터의 맹아 단계를 말한다.[4)] 물론 북한에도 과거 생산의 집중・집적 현상이 존재하지 않았던 것은 아니다.[5)] 문제는 이것이

1) 본고는 정은이 외, 『남북 지역교류 활성화 방안: 북한의 새로운 지역 거점을 중심으로』, 통일연구원, 2022 보고서 일부 내용을 발췌한 것임.
2) 예를 들어 플로리다 교수는 번영하는 도시의 특징으로 3T를 강조하고 있다. 여기서 3T는 ‘기술(technology)’, ‘인재(talent)’ 및 ‘관용(tolerance)’을 일컫는다. 그중에서도 특히 창조적 자본(인재)을 기술이 집적된 지역으로 유인하기 위해서는 관용의 중요성을 강조하였다(리처드 플로리다 저, 이길태 역, 『신창조계급』, 서울: 북콘서트, 2011).
3) “우리나라에서 생산력을 합리적으로 배치하는 것은 나라의 방위력을 강화하고…도시와 농촌 사이의 차이를 없애며 정치, 경제, 문화의 여러 분야에 걸쳐 모든 지방을 고르롭게 발전시키고 사회적 로동생산능률을 높일 수 있게 한다.”(로철남, 『경제지리원론(사범대학)』, 평양: 교육도서출판사, 2016).
4) ‘지역화’에 관해서는 폴 크루그먼 저, 이윤 역, 『폴 크루그먼의 지리경제학』, 서울: 도서출판 창해, 2017, pp.113~152 참조.
5) 북한은 건국 이래 지역 균형 발전전략에 의해 산업을 전국에 고르게 배치하였으며 이러한 경향은 특히 산업 입지를 덜 고려해도 되는 경공업 부문에서 두드러졌다. 반면에 중화학공업 부문에서는 규모의 경제를 실현하기 위해 특정 지역에 거대 연합기업소체계를 구축하였으며 이를 통해 생산을 집중시켰다.

위로부터 강제하는 사회주의식 명령체계에 의한 방식으로, 결국 공급이 수요를 견인하는 중앙집권적 생산체계의 구축을 초래했다는 점이다. 그러나 1990년대 이후 지역화 현상은 시장화의 힘에 의해 아래로부터 자발적으로 싹튼 것이다. 이른바 수요가 공급을 견인하는 체계로의 이행이다.

이러한 문제의식에 의거하여 본 연구는 첫째, 2000년 북한 시장화의 진전 이후 지역을 토대로 새롭게 등장한 '국산화' 및 '지역화' 맹아에 대한 실태를 분석한다. 둘째, 이를 토대로 이러한 제품에 대한 생산의 집중·집적이 발생하는 거점 및 요인을 고찰한다. 셋째, 지역의 틀에서 본 새로운 남북 지역교류 방안 모색의 필요 및 시사점을 제시한다.

Ⅱ. 새로운 국산화와 지역화 현상

1. 국산화

본 연구는 지역화에 대한 분석에 앞서 지역화의 선행 분석 단계로 '국산화'에 대한 고찰을 먼저 시도하였다. 일부 소비재 중심으로 수입 대체 현상이 나타나고 있다는 사실은 그만큼 국내에서 값싸고 질 좋은 제품 생산이 가능해졌으며, 이는 곧 규모의 경제가 싹트면서 생산의 집중이 발생한다는 근거와 전제가 된다고 판단했기 때문이다. 조사 결과, 2000년 이후 국산화는 소비품 중심으로 진행되었는데 주목할 점은 <표 1>과 같이 과거 1980년대 국산화와는 다른 체계에서 진행되었다는 점이다.

<표 1> 시대별 국산화 추이 비교(1980 vs. 2000)

번호	항목	1980년대	2000년대 이후	비고
1	산업	중화학공업	경공업	1. 경쟁 형성 2. '공급' 에서 '수요' 중심으로 생산체계 변화
2	다양성	단품종	다품종	
3	양 vs. 품질	'양' 중시	'질' 강조	
4	디자인 및 브랜드	고려 대상 아님	새로운 수요 창출 요건으로 중요	
5	생산의 주체	국영	국영, 회사, 개인 등 다각화	
6	설비 및 원료 조달	국내 조달, 일부 제한	해외 조달 폭 확장	
7	혁신	소통 없음	시장(소비자)과 소통 통해 혁신	

자료: 이탈주민 심층 면담 결과 공통된 답변 중심으로 필자 작성.

즉, 주민 수요가 높은 경공업 부문 중심으로 부각이 되었으며, 설령 동일 품목을 생산한다고 해도 소비자의 기호나 선호를 공략하여 다변화되고 있었다. 또한 과거에는 '양'을 중시했다면 이제는 '질'을 중시하는 방향으로 생산의 목적이 전환되었다. 즉, 시장에 팔리기 위한 제품의 생산으로 체계가 변화하고 있었다. 따라서 디자인 및 브랜드가 생산의 중요한 항목이 되었다. 생산의 주체 또한 다각화되었다. 과거에는 국영공장만이 존재했다면 최근에는 자본과 권력을 동반한 회사의 등장과 더불어 개인도 본연의 규모에 맞게 참여의 폭을 확장하고 있었다. 이는 그만큼 경쟁이 치열해졌으며 국영공장 또한 향후에 시장에서 살아남기 위해 노력해야 함을 뜻한다. 따라서 국영기업뿐 아니라 회사나 심지어 개인도 원가 절감을 위해 노력하는 한편, 더 좋은 제품 생산을 위해 필요하다면 기계 설비나 원료를 해외에서 직접 수입하거나 외국에서 수입한 제품을 시장에서 구입해 활용하는 사례가 대폭 증가하였다. 그 과정에서 주목할 점은 국내 실정에 맞게 국산화를 이룬 품목도 있었다는 점이다. 즉, 제조 과정에서 국내 실정에 맞게 지속적인 기술 교류 및 혁신이 동반된 결과 국내산으로의 대체율이 높아졌으며 그중에는 중국산보다 더 우수한 제품을 출시하여 국내 시장에서 경쟁력을 갖게 되는 품목들도 등장하였다.

2. 새로운 지역 거점

필자의 조사 결과, 품목별로 생산의 집중이 이루어지는 지역이 1990년대 이전과 동일한 경우도 존재했으나, 2000년 이후 시장화의 진전에 따라 새롭게 부상한 지역이 적지 않았으며 우선순위 또한 역동적으로 변동하였다. 즉, 주민 소비품에 한정된 부문에서 이루어진 변화이지만 그럼에도 불구하고 과거 1980년대와 비교하여 2000년 이후 품목별 생산의 집적 및 집중 지역이 이동하고 있었다. 물론 평양이나 신의주와 같이 여전히 특정 품목에서 생산의 우위를 차지하는 지역도 있지만, 반면에 순위가 바뀌거나 과거에는 전혀 부각되지 않았던 지역이 새롭게 등장하기도 하였다. 대표적으로 평성과 남포특별시 강선 및 강서, 대안구역이다. 한편 우선순위에서 아예 소멸되는 지역도 있었다. 대표적으로 황해도 해주나 함흥이다. 특히 함흥은 과거 플라스틱류, 가구, 제약, 선박 건조 등 여러 방면에서 우선순위에 있었으나 점차 사라져 갔다. 또한 여러 지역으로 생산이 분산되었던 것이 한두 개 지역으로 수렴되는 경우도 있었다. 대표적으로 선박 건조가 청진이나 남포에 집중되었다. 이와 더불어 점차 동부지역이 우선순위에서 멀어져 갔다. 이를 품목별로 정리하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 품목별 생산의 집중지 변동(1980 vs. 2000)

품목	1980년대	2000년대 이후
복장	평양, 신의주, 사리원, 청진 등	대중품: 평성, 강서 고급제품: 평양, 신의주
이불 커튼	자가 제작 및 자가 소비	남포 강서구역 및 대안구역
신발	평양, 신의주	운동화: 순천, 신의주 구두: 평성
식품	평양, 함흥, 신의주, 사리원, 해주, 원산	평양, 남포
담배	평양, 사리원, 함흥, 청진, 순천, 신천 등	평양, 나선, 강선
화장품	평양, 신의주	신의주, 평양
철가공품	남포 강선지구, 김책시	남포 강선지구
유리	남포시+각 지방 공장	남포 대안구역
타일	각 지방 공장	남포 강선구역
가구	함흥시, 평양시	평양시
선박	해안가 주요 도시	서해:남포 동해: 청진
그물	-	남포 대안구역
밧줄	순천, 함흥	순천
축전지	평양	평양, 남포 강선지구
변압기	강선	전국
그 외 전자제품 조립	평양	평양

자료: 이탈주민 심층 면담 결과 공통된 답변 중심으로 필자 작성.

Ⅲ. 새로운 지역 거점의 발생 동인과 순위

1. 거점 발생 동인

조사결과, 지역 거점 발생의 동인은 과거 계획경제 시기 강조된 것과는 달랐다. 특히 정보, 자본, 인재, 기술 등이 지역 혁신을 불러일으킬 중요한 요소로 부상하였다. 이는 생산체계가 공급자 중심에서 수요자 중심으로 전환하고 있으며 나아가 북한경제 또한 세계 경제의 조류에 편승하고 있음을 의미한다. 이는 <표 3>과 <표 4>와 같이 공통 요인과 차별적 요인으로 나눌 수 있었다.

〈표 3〉 지역 거점 발생의 공통 요인

순서	공통적 요인	파급효과	대표지역	비고
1	교통 거점	원료자재 조달의 편의(운송비 절감)	평성, 순천, 남포특별시 강선지구	vs. 개성, 황해도, 동부지역
		소비지와 인접(운송비 절감)		
		정보 및 유동인구 집중		
2	무역 거점	원료자재 조달 용이	평양, 평성, 순천, 남포특별시, 신의주, 라선	vs. 동부지역(함흥 등 함경남도, 강원도)
		정보 집중(디자인, 유행 등)		
		기술 습득 용이		
		해외 판로		
3	수도권과 인접	인구 밀집(L)	평양, 평성, 순천, 신의주, 남포	vs. 동부지역 전체
		자본 집중(K)		
		인재 집중(T)		
		기술 집중(T)		
		정보 집중		
		소비지와 인접(운송비 절감)		
		자본주의적 마인드(개방성, 다양성)		
		공장 설립 허가권 획득 용이 (인허가 제도 장벽 낮음)		
		자본주의적 경영 마인드		
4	산업의 거점	특수 중간재 조달 용이	서부 및 동부	vs. 서부(황해도), 동부(원산 등)
		잉여노동력 풍부 + 산업기술 인력		
		기술 집중		
		정보공유		
		산업 관련 교육 시설 집중		
		전력		
5	소비 거점	운송비 절감	서부	vs. 동부지역
		판로 확보 용이		
6	교육 거점	인재 집중	평양, 평성, 남포	vs. 동부지역
		혁신성		
		새로운 변화에 대한 적응력(유연성)		

자료: 이탈주민 심층 면담 결과 공통된 답변 중심으로 필자 작성.

〈표 4〉 지역 거점 발생의 차별 요인

순서	차별요인	파급효과	지역	비고
1	전통성	브랜드	신의주(화장품, 운동화)	vs. 순천(운동화)
		독점적 지위 확보	순천(제약), 평양(식품, 담배, 전기전자)	
2	절박성	진취성	남포특별시 대안구역 (그물, 이불, 커튼)	vs. 신의주, 나선, 청진, 혜산 등 북중접경지역
3	자원 의존형	양질의 제품 생산	남포특별시(유리 및 타일)	vs. 동부지역
4	에너지원	원가 절감	순천(석탄), 평양, 남포	vs.동부지역
5	해외 연계 항구	개방성	남포(와우도 및 항구구역)	vs. 동해안 항구도시, 내륙도시

자료: 이탈주민 심층 면담 결과 공통된 답변 중심으로 필자 작성.

2. 도시별 지역화 순위

앞서 분석한 생산의 집적 및 집중이 이루어지는 요인들에 근거하여 지역별로 각각 배점을 부여한 결과, 〈표 5〉와 같이 도시의 산업 집적 및 집적의 순위를 매길 수 있었다. 남포가 1순위이며, 다음이 평양, 순천, 평성, 신의주, 청진, 함흥, 원산 등의 순위였다.

〈표 5〉 도시별 산업 집중·집적화 요인에 따른 순위

순위	지역	점수
1	남포	29
2	평양	25
3	순천	24
4	평성	19
5	신의주	13
6	청진	11
7	함흥	8
	원산	
8	사리원	5
	김책	
	라선	
9	혜산	4
10	개천	2
	덕천	
11	개성	1
	해주	
	강계	
	단천	

자료: 분석결과에 의거하여 필자 작성.

Ⅳ. 시사점

이상의 분석을 토대로 본 연구는 다음 7가지 항목에 대한 새로운 사실들을 발견할 수 있었다.

먼저 시장화를 토대로 이루어진 2000년 이후 국산화가 과거 계획경제 시기의 그것과는 근본적으로 다르며, 이는 새로운 지역화의 토대가 되었다는 점이다. 구체적으로 보면 국산화는 주민 수요가 많은 소비재 중심으로 이루어졌으며, 설령 동종 제품일지라도 종류와 가격이 다양했다. 이를 통해 소비자는 개개인의 기호와 소득에 맞는 제품 선택의 폭을 확장할 수

있었다. 이는 바꿔 말하면 그만큼 북한경제에 '경쟁'이 생겼음을 뒷받침한다. 실제 조사에서도 '양' 중심에서 '질' 중심으로 생산체계가 변모하였다. 생산 주체도 국영공장 중심에서 '회사'나 '개인' 등 경제주체가 다각화되었으며 이것이 혼합된 형태로 작동되고 있었다. 게다가 가능하다면 생산자는 설비나 원료를 기꺼이 해외에서 들여와 질 좋은 제품을 생산하기 위해 노력하며, 필요하다면 외국과의 기술 협력도 개인이나 회사 단위에서 이루어졌다. 이러한 끊임없는 혁신의 결과, 일부 제품은 더 값싸고 국내 실정에 적합한 성능 좋은 상품으로 재탄생되며 수입 대체 효과도 가져왔다. 이러한 일련의 과정을 통해 경제가 최소 소비품에 한해서는 새로운 체계에 적합한 양상으로 진화·발전하고 있었다. 즉, 북한 경제체제가 '공급자' 중심에서 '수요자' 중심으로 이행하고 있다는 근거라고 할 수 있다.

둘째, 새로운 국산화 과정을 토대로 성장의 축이 새로운 지역으로 이동하고 있었다는 사실이다. 물론 평양이나 신의주와 같이 여전히 특정 품목에서 생산의 우위를 차지하는 지역도 있지만, 과거에 흥했던 지역이 쇠퇴하는가 하면 주목받지 못했던 지역이 새롭게 등장하기도 하였다. 이러한 지역들은 김정은 정권의 의도적인 결과라기보다 시장화의 결과 부상한 도시들이다. 대표적으로 평성이다. 평성은 역사적 산업발전의 기반과는 전혀 무관하게 자체 시장화의 힘으로 1990년대 패션의 집산지로 새롭게 등장하였다. 반면에 과거 사회주의 시절 곡창지대로 풍족했던 해주나 중화학공업지대로 대표되는 함흥은 점차 우선순위에서 밀려났다.

셋째, 이는 특정 지역에 생산의 집중 및 집적을 발생시키는 동인이 변했기 때문이다. 즉, 과거 사회주의 계획경제 시절 주목받지 못했던 요인들이 부각이 되면서 이러한 동인들이 많은 지역일수록 생산의 집중과 집적이 이루어졌다. 특히 산업 기반 외에도 교통이나 무역, 자본, 교육(인재 기술) 및 수도권 등과의 인접성이 중요한 요인으로 부각이 되었다. 바꿔 말하면 산업이 어느 지역(공간)에 입지하느냐에 따라 공간과의 상호관련성 속에서 발전 잠재력에 차이와 격차가 발생하였다.

넷째, 이러한 측면에서 생산의 집적·집중이 발생하는 지역은 '지역 거점'이라고 할 수 있다. 새롭게 부상한 지역은 시장화라는 새로운 환경 변화에 맞는 요소들을 다양하게 갖추고 있었기 때문에 그 효과가 주변 또는 전국 도시 단위로 확산시킬 수 있었다. 즉, 새로운 중심과 주변의 형성이다.

다섯째, 그럼에도 평양은 더욱 중요해졌다. 2000년 이후 시장화의 진전과 더불어 무역의 활성화로 인해 인재 및 자본, 기술 및 정보 등이 평양으로 더욱 집중되었기 때문이다. 특히 이러한 요소는 세계화의 추세에서 볼 때 정보화의 중요성이 강화되는 시점에서 지역 발전의

핵심 요인이 되고 있었다. 중요한 점은 바로 이러한 평양 효과가 주변 지역으로 파급되었다는 점이다. 이른바 수도를 중심으로 광역대도시권의 탄생이다.

여섯째, 이러한 '수도권 효과'는 지역화 현상을 더욱 강화하는 한편, 지역 간 격차를 불러오고 있었다는 사실이다. 특히 동부지역 도시들이 우선순위에서 밀려나게 되었다. 과거 중화학공업 단지가 밀집된 거대 동부 공업도시들이 점차 서부지역의 도시들에 밀리게 된 것이다. 본 연구에서도 지역 간 발전 순위를 정할 수 있었으며 이때 수도 평양과 가까운 지역일수록 유리하였던 것이다. 물론 과거에도 격차가 존재했으나 이는 지리적 원인으로 발생할 수밖에 없었던 이른바 자연적 차이에서 비롯된 격차였다면, 현재의 격차는 그것보다 더 다양하고 역동적이라는 것이다.

일곱 번째, 이러한 사실은 북한의 도시가 기존보다 더 많은 차이와 격차를 불러올 것이며 더 다양해질 것을 시사한다. 즉, 지역 간 차이와 격차가 다양해지고 있다는 사실은 각 지역이 지니는 성장 잠재력과 해결 과제들이 다르다는 것을 의미한다. 이는 바꿔 말하면 주민의 생산과 소비가 성장하는 과정에서 자연스럽게 형성되는 새로운 도시들의 성장 동력에 착안하여 남북 협력 전략을 위로부터가 아닌 아래로부터 발굴하는 것이다. 본 연구가 제시하는 방안은 거점 지역에 기반을 둔 맞춤형 남북 지역 협력방안이다.

참고문헌

로철남, 『경제지리원론(사범대학)』, 평양: 교육도서출파사, 2016.
리처드 플로리다 저, 이길태 역, 『신창조계급』, 서울: 북콘서트, 2011.
정은이 외, 『남북 지역교류 활성화 방안: 북한의 새로운 지역 거점을 중심으로』, 서울: 통일연구원, 2022.
폴 크루그먼 저, 이윤 역, 『폴 크루그먼의 지리경제학』, 서울: 도서출판 창해, 2017.