

새로운 남북협력시대 지방자치단체의 남북교류협력 추진방향

김 은 옥 (민주연구원 한반도신경제 추진기획단장,
정치학 박사)

2018. 10.

새로운 남북협력시대

지방자치단체의 남북교류협력 추진방향

김 은 옥 (민주연구원 한반도신경제 추진기획단장,
정치학 박사)

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며,
민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

목 차

새로운 남북협력시대 지방자치단체의 남북교류협력 추진방향

김 은 옥 (민주연구원 한반도신경제 추진기획단장, 정치학 박사)

Ⅰ	문제제기	1
Ⅱ	지방자치단체 남북교류 추진체계	4
	1. 법률	4
	2. 지방자치단체 차원의 추진체계	5
Ⅲ	지방자치단체 남북교류협력 추진현황	9
	1. 지방자치단체별 추진현황	9
	2. 대표적인 지자체 남북교류협력사업	14
Ⅳ	지방자치단체 남북교류협력 평가	16
	1. 성과	16
	2. 한계	17
Ⅴ	정책제언 : 지방자치단체 남북교류협력 추진방향	19
	부 록	25

새로운 남북협력시대 지방자치단체의 남북교류협력 추진방향

김은옥 (민주연구원 한반도신경제 추진기획단장, 정치학 박사)

I 문제제기

- 문재인정부 출범이후 북한의 평창올림픽 참가와 3차례 남북정상회담 개최 등을 계기로 한반도 정세의 국면 전환과 남북관계 개선이 이루어지면서 남북교류협력에 있어 지방자치단체의 역할이 새롭게 주목받고 있음
- ‘4.27 판문점선언’은 지방자치단체를 남북교류의 중요한 행위자로 명시하고 있다는 점에서 상당한 의미를 지님
 - 판문점선언 1조 4항에서 “남과 북은 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화하기로”하고, “당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가 하는 민족공동행사를 적극 추진하기로” 합의함으로써 지방자치단체의 남북 교류협력에 대한 의지가 포함됨
- 지난 9월 3차 남북정상회담에서 채택된 ‘평양공동선언’ 제4조에서도 “남과 북은 화해와 단합의 분위기를 고조시키고 우리 민족의 기개를 내외에 과시하기 위해 다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진”하기로 함
 - 3차 남북정상회담 직후 문재인대통령은 대국민 보고를 통해 남북 정상이 구두 합의로 “지자체 교류를 활성화하기로 했다”고 밝힘으로써 남북교류 사업을 준비 중인 많은 지방자치단체들의 기대를 불러일으킨 바 있음
 - 또한 10월 4일~5일 개최된 ‘10.4 선언 11주년 기념 민족통일대회’ 방북단에 오거돈 부산시장을 비롯한 지자체 대표들이 참석하여 북측과 지방자치단체 차원의 남북교류협력을 논의한 것으로 알려짐

- 남북교류협력에 있어 지방자치단체의 역할은 문재인정부의 국정철학을 담은 '100대 국정과제'에서도 강조된 바 있음
 - 93번 국정과제 '남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전'에서 교류협력 거버넌스 구축 운영을 통한 민간과 지방자치단체의 자율적 역할 공간을 확대하고 지방자치단체의 남북교류협력을 지원하겠다고 밝힘
 - 문재인정부의 대북정책은 남북교류협력에 있어 중앙정부가 독점하는 구조를 벗어나 지방자치단체, 기업, 민간단체 등 다양한 주체의 참여를 보장하고 역할을 강화하는 정책을 지향함
- 한편, 6.4 지방선거 이후 상당수 지방자치단체들이 남북교류협력사업을 추진할 전담기구와 인력을 신설·확대하고, 기금을 조성하는 등 남북교류 사업을 의욕적으로 추진하고 있음
 - 2018년 10월 현재 17개 광역자치단체 모두 남북교류협력에 관한 조례를 가지고 있으며, 48개의 기초자치단체도 조례를 제정하여 추진 중임
- 그럼에도 불구하고 지방자치단체 남북교류협력을 규정하는 법·제도적 기반 미흡할 뿐 아니라 지방자치단체와 중앙정부간 연계가 부족하고 지방자치단체별 남북교류사업 역량의 편차도 상당히 큰 현실적 한계를 지님
 - 지방자치단체의 남북교류는 법·제도적 기반을 토대로 추진되었다기보다는 남북관계의 전반적인 변화 추세에 따라 개별 지자체들이 남북교류를 시도하면서 제도가 마련되는 과정을 거쳐온 것으로 평가됨
- 중장기적인 남북관계 발전을 고려할 때, 남북한 간 동질성 회복과 통일 기반의 조성을 위해 남북교류협력에서 지방자치단체가 갖는 의미와 역할은 매우 중요함
- 지난 20여년간 남북교류협력이 추진되면서 남북교류가 중앙정부 차원에 머무르지 않고 다양한 행위자로 확대되어 왔으며, 지방자치단체도 한 축을 담당하게 됨

- 지방자치단체의 남북교류협력은 1998년 민선 2기 지방정부가 구성되면서 시작되었으며 같은해 발표된 ‘남북경협 활성화 조치’ 등도 계기로 작용함
- 1998년 강원도가 최초로 남북교류와 관련된 조례를 제정하고, 1999년 1월 지자체 남북교류협력사업의 효시로 알려진 제주도의 대북 감귤지원사업을 비롯 다양한 분야에서 지방자치단체 남북교류가 추진되기 시작함
- 2000년 ‘6.15 공동선언’은 지방자치단체가 남북교류협력사업을 본격적으로 추진하는 계기를 마련함
 - 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 6.15 공동선언 제4조에서 “사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야에서의 남북간 협력과 교류를 활성화하겠다”고 선언함으로써 남북교류협력의 추진을 양 당국이 공식화함
 - 중앙정부 및 기업, 민간 차원 등에서 다양한 교류와 협력이 이루어지면서 지방자치단체들도 남북교류협력에 참여해야 한다는 인식을 갖게 됨
 - 특히 6.15 공동선언 이후 개성공단, 금강산관광 사업이 적극 추진되면서 경기도와 강원도 등 접경지역 지방자치단체를 중심으로 남북교류협력이 확산되는 계기를 마련함
 - 지방자치단체들의 남북교류협력사업은 인도주의적 지원, 사회문화 교류, 보건의료 및 농업분야 협력 등을 중심으로 추진됨
- 동·서독 통일과정에서 지방자치단체가 수행한 역할에 대한 적극적인 평가도 지방자치단체의 남북교류협력사업에 대해 긍정적인 인식을 갖게 함
 - 독일 통일과정에서 도시간 자매결연 등을 통해 동·서독 지방자치단체들은 주민들간 이질성 극복을 위한 다양한 교류를 추진하고 서독 지방자치단체들이 동독의 행정체계 재건 등에도 큰 도움을 준 바 있음¹⁾
- 본 보고서는 남북관계 개선과 한반도 평화가 조성되는 새로운 남북협력시대에 지방자치단체 남북교류협력을 위한 체계적인 준비가 필요하다는 문제의식을 토대로 지방자치단체 남북교류의 추진체계 및 추진현황을 살펴보고, 지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 추진방향을 제언하고자 함

1) 김학성·최진옥, 『남북한 지방자치단체간 교류협력: 실태분석과 활성화방안』 (서울: 통일연구원, 2001), p.66.

II

지방자치단체 남북교류 추진체계

1. 법률

- 현행 『남북관계발전에 관한 법률』, 『남북교류협력에 관한 법률』에는 지방자치단체가 남북교류협력사업을 추진할 수 있는 주체라는 규정이 분명히 명시되어 있지 않음
- 『남북관계발전에 관한 법률』²⁾은 제2장에서 ‘남북관계의 발전을 정부의 책무’로 규정하고 있으며, 남북경제공동체의 구현, 민족동질성의 회복, 인도적 문제의 해결, 북한에 대한 지원의 주체를 정부로 한정하고 있음
 - 다만, 남북관계발전법 제8조에 민족동질성 회복을 위해 정부가 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 지원하도록 하는 정도로 규정됨
- 『남북교류협력에 관한 법률』³⁾은 1990년 제정 당시 제12조에서 대북교역 당사자를 ‘국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관 또는 대외무역법에 의하여 무역업의 허가를 받은 자’로 규정하여 지방자치단체를 포함하고 있었지만, 2009년 이 법률이 개정되면서 지방자치단체 관련 조항이 삭제됨
 - 남북교류의 주체로서 지방자치단체가 갖는 법률적 근거가 사라진 것임
- 한편, 통일부의 지방자치단체 남북교류와 관련된 내부규정으로 1999년 제정한 ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’이 있으며, 이 규정을 근거로 지방자치단체는 대북지원사업자로서의 분명한 법적 위상을 갖지 못함

2) 『남북관계발전에 관한 법률』의 주요 내용은 남북관계 발전과 정부의 책무(제6조 내지 제11조), 남북관계발전기본계획의 수립 및 남북관계발전위원회(제13조 및 제14조), 남북합의서의 체결비준(제21조) 등임

3) 『남북교류협력에 관한 법률』은 주요 내용으로 남북교류협력추진협의회의 설치운영(제4조 내지 7조), 남북한의 거래교역협력사업에 관한 사항(제12조 내지 18조), 교류협력 및 그에 관한 지원 사항(제19조 내지 제26조) 등을 담고 있음. 최용환, “지방자치단체 남북교류의 쟁점과 과제”, 지방자치학회 발표문(2017.8.1), pp.3-4.

- 통일부가 동 규정을 적용함에 있어 협력사업자나 대북지원사업자의 정의를 ‘남한 주민(법인·단체에 한한다)’로 규정하고, 지방자치단체는 법인 및 단체의 범주에서 제외되는 것으로 해석함으로써 지방자치단체가 남북교류 협력 사업자로 주체성을 인정받지 못하는 것임⁴⁾
- 따라서 지방자치단체는 남북교류협력사업을 추진하기 위해 별도의 법인을 설립하거나 민간에 위탁하는 방식으로 사업을 추진해 옴
- 현재 국회에는 지방자치단체의 ‘협력사업 주체 명시’ 규정을 포함하여 남북교류협력에 관한 법률 개정안이 다수 상정되어 있음
- 통일부는 현재 이들 법안의 주요 내용을 골자로 정부입법-의원입법 개정안 간 통합안을 마련 중에 있음

2. 지방자치단체 차원의 추진체계

- 지방자치단체는 남북교류협력을 원활하게 추진하기 위해 남북교류협력에 관한 법률과 시행령 등을 기초로 남북교류와 관련된 조례를 제정하고 이에 근거하여 사업을 추진함
- 현재 우리나라 17개 광역지방자치단체 모두 남북교류협력에 관한 조례를 제정하여 시행하고 있음
- 1998년 강원도가 최초로 ‘남북강원도교류협력위원회 조례’를 제정하였으며 세종시가 2015년 광역자치단체 중 가장 늦게 조례를 제정함으로써 남북교류 협력을 위한 지자체 차원의 추진체계를 마련함

4) 2000년 남북정상회담 이후 지방자치단체들의 남북교류협력사업이 본격적으로 추진되자 행자부는 2000년 7월 ‘남북 자치단체간 교류협력 업무 처리지침’을 마련하고 다른 법령에 별도 규정이 없는 한 동 지침을 적용하도록 함. 그러나 행정자치부와 통일부의 사업승인 과정이 중복적이라는 비판이 제기됨으로써 2003년 5월부터 행정자치부의 협의·조정 과정이 폐지됨. 최용환, 위의 글, p.5 참조.

〈표1〉 광역자치단체 남북교류 관련 조례제정 현황

	광역지자체	조례명	제정일자
1	서울특별시	서울특별시 남북교류협력에 관한 조례	2004.7.20
2	부산광역시	부산광역시 남북교류협력에 관한 조례	2007.7.11
3	대구광역시	대구광역시 남북교류협력에 관한 조례	2005.8.10
4	인천광역시	인천광역시 남북교류협력 조례	2004.11.8
5	광주광역시	광주광역시 남북교류협력에 관한 조례	2003.1.1
6	대전광역시	대전광역시 남북교류협력에 관한 조례	2008.6.20
7	울산광역시	울산광역시 남북교류협력에 관한 조례	2006.4.6
8	세종특별자치시	세종특별자치시 남북교류협력에 관한 조례	2015.7.30
9	경기도	경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례	2001.11.9
10	강원도	강원도 남북교류협력기금 조례 남북강원도교류협력위원회 조례	1998.12.31 1998.9.9
11	충청북도	충청북도 남북교류협력 조례	2012.11.2
12	충청남도	충청남도 남북교류협력에 관한 조례	2011.11.10
13	전라북도	전라북도 남북교류협력에 관한 조례	2007.12.28
14	전라남도	전라남도 남북교류협력 조례	2003.6.5
15	경상북도	경상북도 남북교류협력에 관한 조례	2008.1.10
16	경상남도	경상남도 남북교류협력 조례	2005.4.7
17	제주특별자치도	제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례	2007.5.9

출처: 법제처 국가법령정보센터(검색일: 2018.10.16.)

- 한편, 상당수 기초자치단체들도 남북교류협력에 관한 조례를 제정해 놓고 있으며, 2018년 10월 현재 48개의 기초자치단체가 남북교류협력에 관한 조례를 제정함
- 전라남도의 경우 광역자치단체와 기초단체들이 민간단체와 공동으로 남북 교류협력사업을 추진하기에 대부분의 기초단체들이 조례를 제정한 상태
- 경기도는 북한과의 인접지역을 중심으로 한 시·군들이 남북 교류협력에 관한 조례를 우선적으로 제정함

〈표2〉 기초자치단체 남북교류협력 조례제정 현황

	지자체명	조례명	제정일자
1	서울	마포구 서울특별시 마포구 남북교류협력에 관한 조례	2013.2.7
2		강동구 서울특별시 강동구 기금 관리 조례	2010.7.1
3		광진구 서울특별시 광진구 남북교류협력에 관한 조례안	2018. 6. 29
4	인천	옹진군 옹진군 남·북교류협력기금 설치 및 운용 조례	2007.11.20
5	광주	광산구 광주광역시 광산구 남북교류 협력에 관한 조례	2010.3.22
6	울산	북구 울산광역시 북구 남북교류협력에 관한 조례	2011.10.31
7	부산	중구 부산광역시 중구 남북교류협력에 관한 조례	2018. 8. 17
8	경기	고양시 고양시 남북교류 협력 조례	2004.4.1
9		김포시 김포시 남북교류협력기금 설치 및 운용 조례	2008.6.9
10		부천시 부천시 남북교류 협력 및 평화통일 기반조성에 관한 조례	2011.11.14
11		성남시 성남시 남북교류협력 조례	2015.10.12
12		수원시 수원시 남북교류협력에 관한 조례	2011.9.27
13		안성시 안성시 남북교류협력사업 추진 등에 관한 조례	2016.6.21
14		연천군 연천군 남북교류협력에 관한 조례	2012.3.23
15		이천시 이천시 남북교류협력사업 추진 등에 관한 조례	2018.9.28
16		파주시 파주시 남북교류협력 조례	2004.1.10
17		평택시 평택시 남북교류협력에 관한 조례	2018.10.5
18		광명시 광명시 남북교류협력사업 추진 등에 관한 조례	2018. 4. 30
19	강원	고성군 고성군 남북교류 진흥기금 설치 및 운용 조례	1999.12.31
20		철원군 철원군 남북교류협력 증진에 관한 조례	2001.3.21
21	충북	제천시 제천시 남북교류협력위원회 조례	2007.9.28
22		청주시 청주시 남북교류협력에 관한 조례	2018.10.5
23	전북	전주시 전주시 남북 교류협력 조례	2007.11.15
24	전남	강진군 강진군 전남남북교류협의회 지원 조례	2003.10.18
25		고흥군 고흥군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2004.5.7
26		곡성군 곡성군 전남도민남북교류협의회 지원 조례	2003.7.18
27		광양시 광양시 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2012.11.21
28		구례군 구례군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2003.7.28
29		나주시 나주시 남북 교류 협력 조례	2004.4.20
30		담양군 담양군 전남남북교류협의회 지원 조례	2004.1.10
31		목포시 목포시 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2009.4.20

	지자체명	조례명	제정일자
32	무안군	무안군 전남남북교류협의회 지원 조례	2003.9.22
33	보성군	보성군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2003.8.5
34	순천시	순천시 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2003.11.21
35	신안군	신안군 전남 남북교류협의회 지원에 관한 조례	2003.9.27
36	여주시	여주시 전남남북교류협의회지원에 관한 조례	2003.10.20
37	영광군	영광군 남북교류·협력 조례	2003.7.24
38	완도군	완도군 남북교류협력사업 지원 등에 관한 조례	2003.12.22
39	장성군	장성군 남북교류협력에 관한 조례 장성군 전남남북교류협의회 지원에 관한 조례	2008.12.31 2008.12.31
40	장흥군	장흥군 남북교류·협력 조례	2003.11.3
41	진도군	진도군 전남 남북교류협의회 지원에 관한 조례	2003.11.4
42	함평군	함평군 남북교류협력 조례	2003.12.15
43	해남군	해남군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2009.11.27
44	화순군	화순군 남북교류협력추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2008.5.27
45	완도군	완도군 남북교류협력사업 지원 등에 관한 조례	2018.7.30
46	경북	포항시 포항시 남북교류협력에 관한 조례	2017.7.18
47		경주시 경주시 남북교류협력에 관한 조례	2018.10.10
48	경남	창원시 창원시 남북교류협력에 관한 조례	2018.10.15

출처: 법제처 국가법령정보센터(검색일: 2018.10.16.)

- 지방자치단체는 현행 법률상 북한과의 교역당사자가 아니기 때문에 중앙 정부가 관장하는 남북협력기금의 지원대상이 될 수 없는 바, 남북교류협력 사업 추진에 필요한 재원을 마련하기 위해 자체적으로 남북교류협력기금을 조성·운영하고 있음
- 강원도가 1999년 지방자치단체 중 최초로 남북교류협력기금을 마련하였으며, 2018년 10월 현재 남북교류협력기금을 설치하고 있는 광역자치단체는 총 15개로 파악됨
- 남북교류협력기금의 규모는 지자체별 의지와 역량에 따라 큰 편차를 지니며, 서울과 경기 등 수도권 지역이 상대적으로 많은 기금을 조성하고 있음

III 지방자치단체 남북교류협력 추진현황

1. 지방자치단체별 추진현황⁵⁾

1) 접경지역 지방자치단체

- 접경지역은 남북간 군사적 긴장으로 인해 토지 이용의 규제 등 지역개발에 대한 투자가 제대로 이루어지지 않은 관계로 남북교류협력을 낙후된 지역 경제의 활성화 계기로 인식하는 경향
 - 접경지역에 설정된 군사시설보호구역 등은 주민들 일상생활의 불편은 물론 지역발전의 저해요인으로 작용해 옴
 - 2000년 ‘6.15 공동선언’ 발표 이후 강원도와 경기도 등은 대표적 남북협력 사업인 금강산관광사업, 개성공단 사업 추진에 힘입어 ‘지역경제의 중장기 발전구상’하에 남북교류협력에 적극 나서게 됨
- 강원도는 1998년 금강산관광 시작을 계기로 북한과의 교류협력을 적극 추진하기 시작하였으며, 같은 해 9월 지방자치단체로는 처음으로 남북교류협력을 위한 조례를 제정함
 - 1998년 9월 남북강원도교류협력위원회 조례를 제정하고 남북교류지원 담당을 신설, 2001년 남북협력담당관실로 확대 개편
 - 범도민적 의견 수렴 및 종합기구로 1999년 남북강원도교류협력위원회를 발족하고, 2000년 5월 반관반민 단체인 ‘남북강원도협력협회’를 설립함으로써 민간의 참여를 제도적으로 마련함
 - 2000년 12월 북측과 솔입혹파리 공동방제, 씨감자 원종장 건설, 연어자원 보호 증식과 관련한 합의서를 체결하고, 2003년 연어부화장을 건설하고 2005년 원산농업기술소 개보수작업 사업 등을 추진

5) 남북교류협력사업을 적극적으로 추진해 온 지방자치단체를 중심으로 각 지방자치단체가 지닌 특징과 대표적 사업들을 요약 정리함. 최대석 외, “지방자치단체 대북교류 10년”, 통일부 용역보고서(2009), 최용환, “지방자치단체 남북교류 쟁점과 과제”, 『수은북한경제』, 2015년 겨울호 및 김동성 외, 『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도개선방안 연구』, (수원: 경기연구원), 2011.11 참고.

- 경기도는 가장 규모 있게 남북교류사업을 추진한 지방자치단체로 평가됨
 - 2001년 경기도 '남북교류협력 증진에 관한 조례'를 제정하고 2001년 도지사를 위원장으로 하는 경기도 남북교류협력위원회를 구성하여 남북교류협력 추진의 제도적 기반 마련
 - 2008년 남북교류협력을 전담하는 조직으로 남북협력담당관을 설치, 2014년 통일기반조성담당관으로 명칭 변경
 - 주요 남북교류사업으로 평양시 당곡리 농촌 현대화 사업, 개풍 양묘장 조성사업, 접경지역 말라리아 공동방역사업, 남북 공동 벼농사 시범사업 등을 추진
 - 또한 2007년 개성시 개풍동에 양묘장 설치 사업을 추진하였으며, 이는 북한의 산림녹화사업의 일환으로 양묘장을 건설하여 나무 묘목을 생산
 - 6.4 지방선거 이후 경기도는 평화부지사를 임명하고 도의회가 평화경제특별위원회를 구성하는 등 남북교류 추진에 대한 도 차원의 적극적 의지를 표명
- 인천시는 2004년 6.15 공동선언 기념 남북공동행사 개최를 계기로 남북교류협력사업에 적극 나서게 됨
 - 2004년 '인천광역시남북교류협력조례'를 제정하였고 2005년 '남북교류협력사업 전담팀'을 설치하여 남북교류 활성화를 위한 기반 마련
 - 주요 추진사업으로 2005년 북한의 민족화해협의회와 체육, 문화, 예술분야 등에 대한 6개항의 합의서를 체결하였고 2007년 평양시 체육단 축구장의 현대화사업을 추진
 - 2018년 8월 '남북교류협력담당관'을 신설하였으며 서해평화청 설치, 남북교류협력사업, 서해평화포럼 등 정책을 총괄할 계획

2) 비접경지역 지방자치단체

- 전라남도는 지역내 민간단체와 기초 지방자치단체를 중심으로 남북교류협력사업의 필요성이 제기된 특징을 지님

- 2002년 전남 우리민족서로돕기운동은 북한 민화협에 지방간 남북교류협력을 제기하고 이를 기초로 전라남도 22개 기초지자체에 전남 남북교류협의회 결성 제안서를 제출함
- 2003년 4월 22개 전남지역 시장군수들이 민간단체와 결합하여 ‘전남도민남북 교류협의회’를 창립하였으며, 2003년 평안남도 대동군에 농기계수리공장 건설을 지원하고 2005년 못자리용 비닐 및 온실 자재 등을 지원함⁶⁾
- 전라북도 2000년 사회문화교류사업인 ‘춘향전 남북 합동공연’을 시작으로 남북협력사업을 추진하였으며, 2003년 광역 지방자치단체와 기초 지방자치단체가 공동으로 남북협력사업을 추진하기로 결정
- 2004년 대표단을 파견하여 황해남도 신천군 백석리에 농기계 지원과 함께 농기계 수리공장 건설을 지원하기 위한 합의서를 북측 민화협과 체결하고 남북 농업협력사업을 협의하였으며, 이후 축산협력사업으로 확대
 - ※ 호남지역 지방자치단체는 다른 지방자치단체와 달리 광역과 기초자치단체가 협력하여 남북교류를 추진하는 구조를 이룸
 - 이는 대북포용정책에 대한 지역의 광범위한 지지를 반영한 결과이기도 하지만 상대적으로 지방재정이 열악한 지역적 특성상 광역과 기초지자체들이 공동 재원을 마련하여 사업을 추진하기 때문임
 - 통일문제 관련 시민사회단체의 활동이 활발한 전남과 전북은 시민단체가 주도적으로 남북교류 사업을 추진해 온 특징을 지님
- 서울시는 남북교류협력 추진 초기 역점을 두었던 ‘경평축구대회 부활’이 무산되자 상당기간 공백기를 갖게 되어 상대적으로 늦은 2004년 본격적으로 남북교류협력사업을 시작함
- 2004년 용천역 폭발사고 당시 인도적 지원을 계기로 2006년 북한 조선중앙연구소 현대화사업과 남북 문화예술 교류사업 등을 추진하게 됨
- 2018년 8월 국 단위의 ‘남북협력추진단’을 행정부시장 직속으로 신설하였으며, 지난 8월 10일~12일 개최된 남북 노동자축구대회를 지원

6) 이종무, “지자체 남북교류협력사업의 평가와 발전방안”, 경기도·제주도 공동 주최 워크숍 자료(2013.3.26), p.69.

- 부산시의 남북교류협력은 2000년 전국체육대회 금강산 채화를 시작으로 2002년 부산 아시안게임에 북한 선수단 참가를 이끌어냄으로써 주목을 받게 됨
 - 2003년 8월 부산시 교류협력단이 평양을 방문하여 신발제조업, 섬유업, 수리조선업, 수산업, 항만건설 및 운영 등 5개 부문에서 MOU를 체결하였으며, 2006년부터 부산의 우리겨레하나되기운동본부와 함께 평양에 항생제 공장 건설과 원료지원 사업을 추진함
 - 2018년 7월 부산시는 남북협력팀을 신설하고 남북교류협력특별위원회를 구성
- 제주도의 경우, 1999년 북한에 감귤 100톤을 지원한 것이 지방자치단체 남북교류사업의 효시로 평가됨
 - 제주도의 대북 감귤지원사업은 북한 주민에 대한 인도적 지원 차원의 동기와 함께 감귤 과잉생산으로 가격이 급락하게 될 상황에서 가격 안정화를 위한 것이기도 함
 - 대북 감귤지원사업은 도민들의 적극적 참여로 성공적으로 진행되어 단일 사업으로는 거의 유일하게 10년이상 지속되어 온 사업임
- 경상남도는 2005년 밀양육묘연합회의 방북을 계기로 '경남통일농업협회'가 발족하였으며 2005년 4월 경상남도 남북교류협력조례를 통과시킴
 - 경상남도가 평양시 강남군 장교리에서 추진한 농업협력사업은 딸기 모종을 북측지역에서 재배한 후 남한에 들여오는 방식으로 남북한이 연계한 개발 협력 방식의 사업으로 평가됨
 - 경상남도는 대표적 민간단체인 경남통일농업협회가 남북교류사업에서 중추적 역할을 담당해왔음
- 충청북도는 2007년 남북교류협력사업을 시작하고 2008년 “충청북도남북 농업교류협력에 관한 조례”를 제정
 - 남북교류협력사업을 대북지원 민간단체인 통일준비네트워킹과의 협력을 통해 추진하였으며 2007년 12월 충청북도 대표단이 황해북도 봉산군 협동농장을 방문하여 북측과 협의를 진행, 2008년 8월 비료와 농기계, 옥수수 종자 등을 지원함

- 울산시는 남북 해운합의서 발효를 계기로 남북교류사업에 관심을 갖게 되었으며 2006년 4월 남북교류협력 조례를 제정함
 - 첫 대북지원사업으로 2004년 농업용 못자리 비닐을 지원하였으며, 주로 민간단체에 대한 지원을 통한 대북지원사업을 추진
 - 2018년 5월 남북교류협력 추진 T/F를 구성하고 남북교류협력기금 조성과 남북교류협력위원회 구성의 제도적 기반을 마련 중임
- 한편, 기초자치단체로는 충북의 제천시가 2004년 북한 북고성군 삼일포와 2007년 북고성군 온정리에 과수원을 조성하는 등의 상당히 모범적인 남북 협력사업을 추진한 바 있음
 - 금강산 특구 배후지에서 농업협력사업을 통해 사과를 생산한 사업으로 기초자치단체의 남북협력사업의 최초 모델로 평가됨

〈표3〉 2018년 지방자치단체별 주요 남북교류협력사업 계획

지자체명	사업 내용
서울	<ul style="list-style-type: none"> • 민관 학술회의 및 포럼 등 소통채널 운영 • 서울-평양 포괄적 도시협력사업 추진 • 경평축구 재개, 제100회 전국체전 서울-평양 공동개최 등 • 민간단체와의 남북교류사업 공동 추진
인천	<ul style="list-style-type: none"> • 수산자원 공동연구·기술지원 등 • 말라리아 예방치료 지원 • 서해평화협력청 설치, 강화 교동 평화산업단지 조성
광주	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 신재생에너지마을 구축사업 • 2018 광주비엔날레 북한미술전 • 2019 세계수영선수권대회 북한 선수단 참가
대전	<ul style="list-style-type: none"> • 시민대상 통일교육 및 행사 추진
경기	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 스포츠 교류사업 추진 • 개성지역 한옥 보존사업 추진 • 산림 병충해 및 축산질병 방제사업 등 • 접경지역 말라리아 공동방역 • 북한 다제내성 결핵환자 치료지원 • 북한 영유아 영양개선 및 취약계층 지원
강원	<ul style="list-style-type: none"> • 안변 송어양식장 건립 • 금강산 산림병해충 방제사업 추진

지자체명	사업 내용
	<ul style="list-style-type: none"> • 말라리아 공동방역 • 북강원도 결핵 퇴치 지원 • 남북 체육교류 지원
전남	• 땅끝 협력사업(함북지역 산모·영유아 지원)
경북	<ul style="list-style-type: none"> • 통일문제 연구포럼 • 통일박람회 홍보부스 운영
경남	<ul style="list-style-type: none"> • 경남도 남북교류 특화사업 발굴 • 창원 세계사격선수권대회 북 선수단 참가 • 남북교류협력단체 워크숍
제주	<ul style="list-style-type: none"> • 제주-경기 남북교류협력 공동 워크숍 • 통일박람회 홍보부스 운영

출처: 통일부

2. 대표적인 지자체 남북교류협력사업

1) 말라리아 공동 방역사업

- 접경지역은 지역적 특성상 남북 공동협력이 필요한 현실적인 문제들을 지니고 있는 바, 말라리아 공동 방역이 대표적 사업임
- 말라리아는 1970년대 남한에서 퇴치되었으나 북한의 보건의료체계 붕괴로 말라리아 발생이 급속히 증가한 이후 남한에서도 1993년 파주지역에서 다시 발생하기 시작해서 서부접경지역을 중심으로 유행한 바 있음
- 2008년 3월 경기도와 북한 민족화해협의회 간 말라리아 공동방역사업 합의서를 체결하여 휴전선 인근 남북 각 지역에서 공동 방역사업을 진행, 2007년 대비 2008년에는 남북한 모두 50%의 말라리아 환자 수가 감소하는 결과를 얻음⁷⁾
- 북한에 대한 지원뿐 아니라 남한 지역내 말라리아 예방을 위해 필수적으로 추진해야 할 사업이며, 5.24 조치 이후에도 지속되었던 사업임

7) 북한의 말라리아 환자 가운데 43%가 개성공단 인근 지역에서 발생했으며, 남한의 말라리아 환자 역시 북한과 접하고 있는 경기북부지역에 집중됨. 최용환, “경상북도 남북한 개발협력 추진방안”, 용역보고서(2017.12) pp.16-17.

- 인천시와 경기도, 강원도 3개 접경지역 지방자치단체가 공동으로 추진하기로 합의하였으며, 지방자치단체 남북교류 사례 가운데 유일하게 두 개 이상 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업의 의미를 지님

2) 평양 당곡리 농촌 현대화사업

- 경기도가 2006년부터 2008년 중점사업으로 추진한 당곡리 농촌 현대화 사업은 농업협력사업, 농업기반 사업, 환경개선 및 주민복지사업 등으로 구성된 종합적 개발협력사업임
- 경기도는 당곡리에 농촌환경개선사업으로 도로 및 농로 포장, 살림집 개보수, 탁아소 및 진료소 신축 등을 진행하였으며, 소득증대사업으로 벼농사 지원, 온실 채소재배, 농기계수리센터 설치 등 사업을 추진⁸⁾
- 동 사업은 개발협력에 기반한 남북 농축산 협력사업으로 북한 주민들 스스로가 식량 생산력을 높여서 자체적으로 먹고 사는 문제를 해결하도록 하는데 목적을 지님
- 당초 당곡리는 강남군에서 가장 낙후된 협동농장이었으나 농업소득 증대와 주거환경 개선을 가져옴으로써 북한주민의 삶의 질 향상에 크게 기여하여 해당지역 주민들로부터 큰 호응을 얻었음
- 이후 여러 지방자치단체들이 유사한 형태의 농업협력사업을 추진하는 모델이 되었으나, 남북관계의 경색과 함께 다른 지역과 차별화된 생산력을 기반으로 한 당곡리의 빠른 변화가 북측의 부담으로 작용함으로써 2008년 사업이 중단됨

3) 산림 병충해 공동방제 사업

- 강원도는 접경지역을 중심으로 솔잎혹파리 등 산림병충해 남북공동방제 사업을 추진함
- 솔잎혹파리는 소나무에 심각한 피해를 주며 바람에 의한 이동성이 강해 남북 공동방제가 반드시 필요한 사업임

8) 김동성 외(2017), 위의 책, p.44.

- 북한 금강산지역 솔잎혹파리 방제 지원을 통해 강원도 내 솔잎혹파리가 확산되는 것을 방지하는 효과도 함께 거둔 바, 산림협력은 말라리아 공동 방역사업과 함께 남과 북 모두에게 이익이 되는 호혜적 사업임
- 2001년 북한의 금강산 지역에 솔잎혹파리로 인한 피해가 발생, 6월에 1차 방제사업이 실시되어 약제와 기자재 등을 제공하였으며, 2차 사업은 2002년 6월 2000ha 면적을 대상으로 실시하는 등 6회에 걸쳐 실시됨⁹⁾
- 이 사업은 강원도 차원에서 제도적인 준비와 지원체계를 갖춘 상태에서 추진, 단일사업으로 추진되기보다 농촌지역 도로사업, 농업기술교류사업 등과 병행하여 추진됨

IV 지방자치단체 남북교류협력 평가

1. 성과

- 6.15 공동선언 이후 지방자치단체 차원의 남북교류협력사업이 본격적으로 추진되면서 지방자치단체들의 남북교류협력사업에 대한 경험과 역량이 축적됨으로써 남북교류협력사업의 양과 질이 제고되는 계기를 마련
- 남북교류협력사업의 방향을 일방적 대북지원 성격의 사업에서 북한과의 개발협력사업으로 전환하는 발전적 변화를 추구함에 있어 지방자치단체들이 상당히 기여함
- 남북협력사업이 초기에는 인도주의적 지원사업을 중심으로 한 일방적 지원사업이 주를 이루었으나 정착 단계에 접어들면서 개발협력 사업들로 전환할 수 있는 가능성이 열리게 된 것

9) 1차와 2차 방제사업 이후에 실시한 사업결과 조사에서는 각각 92%와 90% 성과가 있는 것으로 나타남. 최용환(2017), 위의 글, pp.15-16.

- 예를 들어 주로 농기계, 비료 등 단순물자 지원 방식으로 시작했지만 점차 남측의 농업기술을 적용해서 북한의 농업 생산력을 향상시킬 수 있는 복합지원사업을 추진하게 됨¹⁰⁾
- 남북교류와 대북·통일문제에 대한 지방의 참여를 활성화하고 국민적 합의를 제고하는데 기여
 - 광역 지방자치단체뿐 아니라 기초 지방자치단체들도 남북교류협력사업을 추진하게 됨에 따라 그동안 중앙정부의 과제로 여겨졌던 남북교류사업에 대한 관심이 시·군 단위로까지 확대됨으로써 통일기반 조성에 기여
- 조례제정 등 추진체계의 정립을 통해 지방자치단체 남북교류협력사업의 제도화가 이루어짐
 - 최근들어 광역 지방자치단체 중심으로 이루어졌던 남북교류협력사업의 제도화가 기초 지자체로까지 확산되는 추세를 보이고 있으며, 이같은 제도화 과정에서 경기도와 강원도의 조례 등 추진체계가 여타 지방자치단체의 모범 사례가 됨
- 남과 북 모두에게 이익이 되는 ‘호혜적 사업’의 발굴 추진에 지방자치단체가 중요한 역할을 담당함
 - 남북교류가 북한에 대한 일방적 지원이라는 기존 선입견과 우려를 불식 시키고 남한 지역에도 도움이 되는 상생의 협력을 추진한 것
 - 경기도와 강원도가 추진해 온 말라리아 공동 방역이나 산림병해충 방제 사업은 남한 접경지역 주민의 안전과 지역경제에도 기여한 호혜적 사업

2. 한계

- 지방자치단체가 남북교류협력사업을 추진함에 있어 다양한 성과와 함께 다음과 같은 한계와 문제점이 지적됨

10) 이러한 사업들은 크게 세 개의 분야로 벼농사 분야, 시설원예 분야, 양돈 축산 분야를 중심으로 추진되었음 최대석 외(2009), 위의 글, p.188.

- 앞서 지적한대로 법 체계의 미비로 인해 지방자치단체가 남북교류협력의 독자적 위상을 확보하지 못한 한계를 지님
 - 현행 법률 조항만으로 지방자치단체가 대북교역당사자에 포함되는지 여부가 분명하지 않은 결과 지방자치단체 남북교류는 중앙부처의 지침이나 규정에 의해 조정 관리되어 옴
 - 따라서 대부분 지방자치단체들은 독자적으로 남북교류를 추진하지 못하고 통일부가 승인한 대북지원 지정단체들과 공동으로 사업을 추진함
 - 우리민족서로돕기운동이나 우리겨레하나되기운동본부 같이 전국적 조직을 갖는 민간단체가 지방자치단체 남북협력사업의 중요한 창구 역할을 하고 있음
- 지방자치단체와 중앙정부, 지방자치단체 간 소통과 협업체계가 부족함
 - 남북교류협력사업 추진에 있어 중앙부처와 지자체간 정보 공유는 물론 지자체 남북교류 담당자의 전문성 제고를 위한 교육 등이 원활하게 이루어 지지 못함
 - 지방자치단체 간에 대북 협력사업 추진에 관한 노하우 전수 등 소통 부족은 물론 지방자치단체 간 연대를 통한 공동 협력사업의 발굴도 미흡
- 지자체 남북교류사업의 중장기적인 종합계획의 부재와 사업의 편중 문제
 - 남북 사회문화교류사업이 상당부분 무산된 원인으로 중장기적인 종합계획 없이 일회적인 행사로 기획되고 구체성이 떨어진 사업을 성급하게 추진한 점 등이 지적됨
 - 남북교류협력사업을 대북지원, 남북 사회문화교류, 남북경협으로 구분할 때 지방자치단체는 대북지원 분야를 중심으로 남북교류사업을 추진해 왔으며, 또한 지방자치단체가 추진한 대북 인도적 지원사업은 농업협력에 편중된 경향이 있어 사업 영역의 다양화 필요
- 체제 상이성 등에 따른 북한의 남한 지방자치단체에 대한 이해 부족도 제약요인으로 작용
 - 6.15 공동선언 이후 지방자치단체가 남북교류협력사업을 본격 추진하면서 우선적으로 추진한 것은 북한과의 자매결연사업이었으나 남북한 체제의 상이성 등으로 인해 성공하지 못하고 무산됨

- 각 지역이 중앙정부의 지휘와 통제 하에서만 움직일 수 있는 북한에서 현실적으로 시도 인민위원회가 할 수 있는 역할은 매우 제한적
- 북한은 지방자치단체를 민간단체의 대북지원사업을 지원하는 파트너로 인식하는 경향이 있으며, 중앙정부의 감독하에 모든 남북교류협력을 추진하겠다는 입장을 견지하며 한국 지방자치단체들과의 주 교류창구로 '민족화해협의회'를 내세움¹¹⁾
- 다만, 최근들어 북한도 지방자치단체가 안정적으로 남북교류 사업을 추진할 수 있는 자원 동원 능력을 갖추고 있다는 인식하에 지방자치단체들과의 협의에 적극 나서는 경향을 보이는 것으로 알려짐

V 정책제언 : 지방자치단체 남북교류협력 추진방향

- 새롭게 전개되는 남북협력시대에 지방자치단체 남북교류협력이 지속가능하기 위해서는 분명한 목표 하에 북한의 호응, 실행가능성 등을 고려하고 지역주민의 참여를 바탕으로 추진해야 할 것
- 지방자치단체 남북교류협력사업의 분명한 목표와 원칙의 정립 하에 전시성, 일회성 사업을 지양하고 체계적 준비가 필요함
 - 최근 상당수 지방자치단체가 남북교류협력사업에 관심을 표명하는 것은 긍정적이나, 준비되지 않은 사업이 난립할 가능성에 대한 우려도 존재함
 - 남북교류협력사업이 성공하기 위해서는 단체장의 의지만이 아닌 지방자치단체 차원의 남북교류협력사업에 대한 분명한 목표와 기본원칙이 수립되어야 할 것
 - 사업 선정시 북한의 호응, 지방자치단체의 특성을 고려하고 예산 등 지자체의 역량에 맞는 실행가능한 사업을 추진해야 할 것

11) 2000년을 기준으로 볼 때, 북한당국이 내세웠던 대남 교류창구는 민족경제협력연합회, 대외경제협력추진위원회, 민족화해협의회 등이며, 북한 당국은 한국 지방자치단체들과의 주 교류창구로 민족화해협의회(약칭 민화협)를 내세웠음. 김동성 외(2017), 위의 책, p.33.

- 기존 지방자치단체 남북교류사업의 성과와 실패 사례 분석 등을 토대로 새롭게 방향성을 정리함으로써 체계성 및 효율성 제고
- 지방자치단체 남북교류협력사업의 취지와 의의에 대한 홍보 등을 통해 사업의 필요성과 내용을 주민들과 공유할 필요
- 지방자치단체들의 남북교류사업은 대체로 주민들의 실생활에 밀접한 사업을 중심으로 이루어지는 바, 남북교류에 대한 지역사회의 이해와 참여를 확보하는데 용이한 측면이 있음
- 지방자치단체 남북교류협력 과정에서의 시민사회 참여 등을 통해 대북 정책을 둘러싼 남남갈등을 해소하고 국민적 합의 제고에 기여
- 지방자치단체 남북교류협력의 법·제도적 위상 확립을 통한 적극적 역할 강화
 - 남북교류협력에 관한 법률 개정 등을 통해 지방자치단체가 '남북 협력사업의 당사자'임을 명시함으로써 남북교류협력에 있어 지방자치단체에 독립적 위상 부여
 - 현행 법 조문을 포괄적으로 해석하는 만으로도 지방자치단체의 역할 부여가 가능하다는 의견도 제기되나, 이는 정치적 상황에 따른 자의적 해석 여지를 남길 수 있다는 점에서 법 개정이 바람직함
 - 남북교류협력법에서 남북교류사업의 주체를 정부로 한정하고 있는 현행 조문을 개정하여 지방자치단체도 아울러 명문화함으로써 지방자치단체 남북교류협력의 법적 근거를 마련하고, 필요시 사업에 필요한 예산도 지원하는 방향
 - 또한 남북관계 진전 상황에 부합할 수 있도록 지방자치단체 협력사업 승인요건 완화 및 반출입절차 개선 등 남북교류 관련하여 그동안 제기된 제도개선 요구를 반영한 법률안 개정 추진
- 중앙정부-지방자치단체, 지방자치단체 간 남북교류 협력체계의 구축 및 지방자치단체의 역량 강화

- ‘지방자치단체 남북교류협력 거버넌스’를 구축하여 중앙정부와 지방자치단체, 민간단체 간 긴밀한 정보 공유 및 협력체계 구축
 - 지방자치단체 남북교류협력 정책협의회(차관 주재) 및 남북교류협력 실무협의회를 내실화하고, 정례적 워크숍 등을 통해 남북교류협력사업의 노하우를 공유
 - 남북교류사업의 내용이나 규모에 있어서 지방자치단체별로 커다란 편차가 존재하는 바, 지방자치단체 간 소통과 정보 공유 및 공동의 협력사업 추진 필요
 - 특히 경험을 가진 광역지방자치단체와 남북협력사업 초기 단계인 기초 지방자치단체간의 적극적 정보 공유를 통해 시행착오를 줄여나가야 할 것
- 실무교육 및 북한에 대한 이해를 제고함으로써 지방자치단체 남북교류협력 담당 인력의 전문성 강화
 - 지방자치단체 남북교류 담당자의 경우, 통일부 공무원에 비해 북한에 대한 정보가 부족하고 남북 협상 경험도 거의 없는 것이 현실임
 - ‘경기도와 통일부간 인사교류’ 사례와 같이 중앙부처와 인사교류를 추진하는 방안 검토
 - 남북교류사업을 전담할 인력을 확충하고, 체계적 교육 등을 통해 남북교류협력에 있어 지방자치단체의 전문성과 역량 제고
- 남북정상회담 합의 이행과정에서 대북제재 면제를 적극적으로 해석·적용할 수 있도록 대북제재 하에서 실행 가능한 사업의 ‘창의적 발굴’ 및 민관 협력체계 구축
- 대북제재가 지속되는 상황에서 현실적 어려움이 존재하는 바, 남북교류협력의 본격적 재개와 활성화에 대비한 사업계획들을 수립하고 현 단계에서 추진 가능한 사업을 적극 모색할 필요
 - 평양공동선언에서 합의된 ‘전염성 질병의 확산방지를 위한 방역 및 보건 의료분야 협력’, ‘산림협력’ 등이 우선적 추진 사업이 될 것으로 보이나 동 사업들도 구체적 실행과정에서 대북제재에 대한 검토가 필요한 바, 이에 대한 대응방안 마련

- 지방자치단체, 민간단체 등은 남북교류 추진과정에서 국제사회 대북제재 적용 여부의 기준과 절차에 대한 정보 부족 등의 문제를 제기해 옴
- 판문점선언·평양공동선언의 이행과정에서 대북제재 면제를 적극적으로 활용할 수 있도록 제재 면제신청 등에 있어 유엔 대북제재위원회와 긴밀히 협의하고, 이 과정에서 중앙정부와 지방자치단체, 민간단체 간 긴밀한 협력 필요
- 최근 지방자치단체·민간단체가 유엔 대북제재위원회에 제재 면제를 신청하는 경우 정부가 협조하기로 한 조치는 긍정적으로 평가되며, 이러한 협력체계를 강화할 필요
- 이를 통해 비핵화가 되돌이킬 수 없는 단계로 진전될 경우 대북제재 완화 단계로 이행될 수 있는 우호적 환경을 조성할 필요
- 전반적인 남북관계 개선을 추동하는 방향에서 문재인정부 대북 구상인 ‘한반도 신경제지도 구상’과의 연계방안 모색
- 지방자치단체 남북교류협력사업이 큰 틀에서 현 정부의 대북정책과 조응하는 방향에서 추진되는 것이 효율적이고 바람직함
- 한반도 신경제지도 구상은 분단으로 제한된 우리 경제의 영토를 북한을 넘어 동북아와 유라시아로 확장하여 한국경제의 신성장동력을 창출하고 경제통일 기반을 조성하는 비전임
- <그림1>과 같이 한반도 신경제지도 구상은 ‘3대 경제·평화벨트’와 ‘하나의 시장 협력’으로 구성됨
- 아울러 한반도 신경제지도 구상은 추진전략으로 남북 공동의 이익을 창출하는 ‘호혜적 경험’ 추진, 북한의 수요와 미래 환경변화에 걸맞는 교류협력 등을 제시하고, ‘지역경제 활성화’와 연계되는 경험사업의 추진을 주요 내용에 포함
- 한반도 신경제지도 구상은 남북교류협력에 있어 중앙정부가 독점하는 구조가 아닌 지방자치단체, 기업, 민간단체 등 다양한 주체의 참여와 역할을 강화하는 정책을 지향하고 있다는 점에서 상당한 의미를 지님

- 한반도 신경제지도 구상과의 연계성을 토대로 남과 북 각 지역간의 교류협력을 통해 한반도 전 지역의 균형적인 발전을 견인할 수 있는 방안이 제시되어야 할 것
- 현재 국회 논의 중인 '통일경제특구' 역시 개별지역 차원의 논의를 토대로 법안이 마련된 바, 기본계획 수립시 통일경제특구가 큰 틀에서 신경제지도 구상과 어떻게 연계되며 거점으로서 어떠한 역할을 할 것인가 등에 대한 검토 필요

〈그림1〉 한반도 신경제지도 구상



출처: 국정기획자문위원회 자료

□ 북한의 경제특구·개발구와 남한 지방자치단체의 연계방안 등 북한의 경제정책을 고려한 협력사업 모색

- 김정은정권은 출범이후 경제특구·개발구 정책을 중점적으로 추진해온 바, 북한의 각 경제특구 및 경제개발구의 특성에 맞는 교류협력 방안을 추진할 필요
- 개발협력 방식의 새로운 지방자치단체 남북교류사업의 모델을 발전시켜 나감으로써 북한경제의 자생력을 제고하고 남북한 산업을 연계하는 방식 등이 새롭게 모색되어야 할 것

- 예를 들어 농업개발구 내 협동농장을 대상으로 농업협력, 주민생활개선 등이 결합된 종합적 개발협력사업 추진이 가능할 것
- 기존에 추진했던 경제특구 사업의 한계를 보완하는 방향에서 새로운 남북 경협 방식을 모색
 - 남북 경협의 대표적 모델로 평가받는 개성공단 사업은 그 성과에도 불구하고 북한 경제와 연계되지 못하는 폐쇄형 경제특구로서의 한계가 지적된 바 있음
 - 향후 남북 경제협력은 북한내부 경제와의 연계성을 제고하고 시장화를 촉진하는 등 북한의 사회·경제적 변화를 적극 견인하는 역할을 해야 할 것.

한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언

대한민국 문재인 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정은 국무위원장은 평화와 번영, 통일을 염원하는 온 겨레의 한결같은 지향을 담아 한반도에서 역사적인 전환이 일어나고 있는 뜻 깊은 시기에 2018년 4월 27일 판문점 『평화의 집』에서 남북정상회담을 진행하였다.

양 정상은 한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것이며 새로운 평화의 시대가 열리었음을 8천만 우리 겨레와 전 세계에 엄숙히 천명하였다.

양 정상은 냉전의 산물인 오랜 분단과 대결을 하루 빨리 종식시키고 민족적 화해와 평화번영의 새로운 시대를 과감하게 열어나가며 남북관계를 보다 적극적으로 개선하고 발전시켜 나가야 한다는 확고한 의지를 담아 역사의 땅 판문점에서 다음과 같이 선언하였다.

1. 남과 북은 남북관계의 전면적이며 획기적인 개선과 발전을 이룩함으로써 끊어진 민족의 혈맥을 잇고 공동번영과 자주통일의 미래를 앞당겨나갈 것이다.

남북관계를 개선하고 발전시키는 것은 온 겨레의 한결같은 소망이며 더 이상 미룰 수 없는 시대의 절박한 요구이다.

① 남과 북은 우리 민족의 운명은 우리 스스로 결정한다는 민족자주의 원칙을 확인하였으며 이미 채택된 남북 선언들과 모든 합의들을 철저히 이행함으로써 관계개선과 발전의 전환적 국면을 열어나가기로 하였다.

② 남과 북은 고위급회담을 비롯한 각 분야의 대화와 협상을 빠른 시일안에 개최하여 정상회담에서 합의된 문제들을 실천하기 위한 적극적인 대책을 세워나가기로 하였다.

- ③ 남과 북은 당국간 협의를 긴밀히 하고 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치하기로 하였다.
- ④ 남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다. 안으로는 6.15를 비롯하여 남과 북에 다같이 의의가 있는 날들을 계기로 당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족공동행사를 적극 추진하여 화해와 협력의 분위기를 고조시키며, 밖으로는 2018년 아시아경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 진출하여 민족의 슬기와 재능, 단합된 모습을 전 세계에 과시하기로 하였다.
- ⑤ 남과 북은 민족 분단으로 발생한 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력하며, 남북적십자회담을 개최하여 이산가족·친척 상봉을 비롯한 제반 문제들을 협의 해결해나가기로 하였다.
당면하여 오는 8.15를 계기로 이산가족·친척 상봉을 진행하기로 하였다.
- ⑥ 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10.4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해나가며, 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해 나가기로 하였다.

2. 남과 북은 한반도에서 침예한 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁 위험을 실질적으로 해소하기 위하여 공동으로 노력해나갈 것이다.

한반도의 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁위험을 해소하는 것은 민족의 운명과 관련되는 매우 중대한 문제이며 우리 겨레의 평화롭고 안정된 삶을 보장하기 위한 관건적인 문제이다.

① 남과 북은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지하기로 하였다. 당면하여 5월 1일부터 군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단살포를 비롯한 모든 적대행위들을 중지하고 그 수단을 철폐하며, 앞으로 비무장 지대를 실질적인 평화지대로 만들어 나가기로 하였다.

② 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워나가기로 하였다.

③ 남과 북은 상호 협력과 교류, 왕래와 접촉이 활성화되는 데 따른 여러 가지 군사적 보장대책을 취하기로 하였다.

남과 북은 쌍방 사이에 제기되는 군사적 문제를 지체없이 협의 해결하기 위하여 국방부장관회담을 비롯한 군사당국자회담을 자주 개최하며 5월중에 먼저 장성급 군사회담을 열기로 하였다.

3. 남과 북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것이다.

한반도에서 비정상적인 현재의 정전상태를 종식시키고 확고한 평화체제를 수립하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제이다.

① 남과 북은 그 어떤 형태의 무력도 서로 사용하지 않을 데 대한 불가침 합의를 재확인하고 엄격히 준수해 나가기로 하였다.

② 남과 북은 군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라 단계적으로 군축을 실현해 나가기로 하였다.

③ 남과 북은 정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 하였다.

④ 남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다.

남과 북은 북측이 취하고 있는 주동적인 조치들이 한반도 비핵화를 위해 대단히 의의 있고 중대한 조치라는데 인식을 같이하고 앞으로 각기 자기의 책임과 역할을 다하기로 하였다.

남과 북은 한반도 비핵화를 위한 국제사회의 지지와 협력을 위해 적극 노력해나가기로 하였다.

양 정상은 정기적인 회담과 직통전화를 통하여 민족의 중대사를 수시로 진지하게 논의하고 신뢰를 굳건히 하며, 남북관계의 지속적인 발전과 한반도의 평화와 번영, 통일을 향한 좋은 흐름을 더욱 확대해 나가기 위하여 함께 노력하기로 하였다.

당면하여 문재인 대통령은 올해 가을 평양을 방문하기로 하였다.

2018년 4월 27일

판 문 점

대 한 민 국

대 통 령

문 재 인

조선민주주의인민공화국

국무위원회 위원장

김 정 은

9월 평양공동선언

대한민국 문재인 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정은 국무위원장은 2018년 9월 18일부터 20일까지 평양에서 남북정상회담을 진행하였다.

양 정상은 역사적인 판문점선언 이후 남북 당국간 긴밀한 대화와 소통, 다방면적인 민간교류와 협력이 진행되고, 군사적 긴장완화를 위한 획기적인 조치들이 취해지는 등 훌륭한 성과들이 있었다고 평가하였다.

양 정상은 민족자주와 민족자결의 원칙을 재확인하고, 남북관계를 민족적 화해와 협력, 확고한 평화와 공동번영을 위해 일관되고 지속적으로 발전시켜 나가기로 하였으며, 현재의 남북관계 발전을 통일로 이어갈 것을 바라는 온 겨레의 지향과 여망을 정책적으로 실현하기 위하여 노력해 나가기로 하였다.

양 정상은 판문점선언을 철저히 이행하여 남북관계를 새로운 높은 단계로 진전시켜 나가기 위한 제반 문제들과 실천적 대책들을 허심탄회하고 심도있게 논의하였으며, 이번 평양정상회담이 중요한 역사적 전기가 될 것이라는 데 인식을 같이 하고 다음과 같이 선언하였다.

1. 남과 북은 비무장지대를 비롯한 대치지역에서의 군사적 적대관계 종식을 한반도 전 지역에서의 실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대관계 해소로 이어나가기로 하였다.

- ① 남과 북은 이번 평양정상회담을 계기로 체결한 「판문점선언 군사분야 이행합의서」를 평양공동선언의 부속합의서로 채택하고 이를 철저히 준수하고 성실히 이행하며, 한반도를 항구적인 평화지대로 만들기 위한 실천적 조치들을 적극 취해나가기로 하였다.

- ② 남과 북은 남북군사공동위원회를 조속히 가동하여 군사분야 합의서의 이행실태를 점검하고 우발적 무력충돌 방지를 위한 상시적 소통과 긴밀한 협의를 진행하기로 하였다.

2. 남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해나가기로 하였다.

- ① 남과 북은 금년내 동, 서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 갖기로 하였다.
- ② 남과 북은 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해나가기로 하였다.
- ③ 남과 북은 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력을 적극 추진하기로 하였으며, 우선적으로 현재 진행 중인 산림분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력하기로 하였다.
- ④ 남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다.

3. 남과 북은 이산가족 문제를 근본적으로 해결하기 위한 인도적 협력을 더욱 강화해나가기로 하였다.

- ① 남과 북은 금강산 지역의 이산가족 상설면회소를 빠른 시일내 개소하기로 하였으며, 이를 위해 면회소 시설을 조속히 복구하기로 하였다.
- ② 남과 북은 적십자 회담을 통해 이산가족의 화상상봉과 영상편지 교환 문제를 우선적으로 해결해나가기로 하였다.

4. 남과 북은 화해와 단합의 분위기를 고조시키고 우리 민족의 기개를 내외에 과시하기 위해 다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진하기로 하였다.

- ① 남과 북은 문화 및 예술분야의 교류를 더욱 증진시켜 나가기로 하였으며, 우선적으로 10월 중에 평양예술단의 서울공연을 진행하기로 하였다.
- ② 남과 북은 2020년 하계올림픽경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 적극 진출하며, 2032년 하계올림픽의 남북공동개최를 유치하는 데 협력하기로 하였다.
- ③ 남과 북은 10.4 선언 11주년을 뜻깊게 기념하기 위한 행사들을 의의있게 개최하며, 3.1운동 100주년을 남북이 공동으로 기념하기로 하고, 그를 위한 실무적인 방안을 협의해나가기로 하였다.

5. 남과 북은 한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전으로 만들어나가야 하며 이를 위해 필요한 실질적인 진전을 조속히 이루어나가야 한다는 데 인식을 같이 하였다.

- ① 북측은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관 하에 우선 영구적으로 폐기하기로 하였다.
- ② 북측은 미국이 6.12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다.
- ③ 남과 북은 한반도의 완전한 비핵화를 추진해나가는 과정에서 함께 긴밀히 협력해나가기로 하였다.

6. 김정은 국무위원장은 문재인 대통령의 초청에 따라 가까운 시일 내로 서울을 방문하기로 하였다.

2018년 9월 19일

대 한 민 국
대 통 령
문 재 인

조선민주주의인민공화국
국무위원회 위원장
김 정 은

새로운 남북협력시대 지방자치단체의 남북교류협력 추진방향