

'국민과 함께하는 한반도신경제지도' 1차 토론회

# 지방자치단체 남북교류협력의 새로운 패러다임

2018년 11월 9일(금) 오후 3시  
국회 본관 귀빈식당

주최

 민주연구원  
The Institute for Democracy

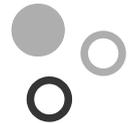
 더불어민주당  
참여하는 지방정부위원회

주관

민주연구원 한반도신경제추진기획단







‘국민과 함께하는 한반도신경제지도’ 1차 토론회  
지방자치단체 남북교류협력의 새로운 패러다임

■ 개 요

- 일 시 : 2018.11.9.(금) 오후 3시
- 장 소 : 국회 본관 귀빈식당

■ 식 순

| 내 용   | 주제 및 패널  |
|-------|--|
|       | 사 회 : 공 웅 재 (민주연구원 한반도신경제추진기획단 팀장)                               |
| 인사말   | 김 민 석 (민주연구원 원장)   |
|       | 김 두 관 (더불어민주당 참좋은지방정부위원회 상임위원장)                                  |
| 축 사   | 이 해 찬 (더불어민주당 당대표)   |
|       | 이 석 현 (더불어민주당 한반도경제통일위원회 위원장)                                    |
|       | 박 광 온 (더불어민주당 최고위원)  |
|       | 사 회 : 김 은 옥 (민주연구원 한반도신경제추진기획단 단장)                               |
| 발 제   | <b>지방자치단체 남북교류협력의 새로운 접근 : 다층 거버넌스·평화경제 구상</b><br>황 교 옥 (인제대 교수) |
| 토 론   | 홍 상 영 (우리민족서로돕기운동 사무국장)  |
|       | 김 광 수 (경기도 평화기반조성과장)   |
|       | 김 창 현 (서울시 남북협력담당관)  |
|       | 백 동 룡 (강원도 남북교류과장)   |
|       | 김 영 일 (통일부 교류협력과장)   |
| 종합 토론 | 질의응답 및 자유토론  |



## 인사말



김민석 민주연구원 원장

안녕하십니까. 민주연구원 원장 김민석입니다.

지난 11월 1일을 기점으로, 남북은 분단 73년 만에 땅, 바다, 하늘 모든 곳에서의 상호 적대 행위를 전면 중지했습니다. 판문점 선언 이행을 위한 군사 분야 합의서에 의한 것입니다. 남북은 최전방 감시초소 시범 철수 절차에 들어갔으며, 한강 하구 공동이용을 위한 수로 공동조사를 추진 중입니다. 판문점 공동구역을 이르면 이번 달부터 관광객들이 자유왕래 할 수 있게 됩니다.

세 번의 남북정상회담 이후, 이전에는 상상할 수 없는 현실이 이어지고 있습니다. 동북아의 평화 정착과 공동번영을 달성하기 위한, 문재인 정부 ‘한반도신경제지도 구상’의 본격적 실행을 위한 체계적인 준비가 필요한 시점이라고 하겠습니다.

민주연구원은 지난 9월 ‘한반도신경제지도 추진기획단’을 발족하여, 문재인 정부 한반도신경제지도 정책의 성공적인 추진을 위한 당·정부·지자체·민간의 유기적인 협력네트워크 구축을 위해 힘쓰고 있습니다. 오늘 토론회는 그 첫 시작으로, 지방자치단체의 남북교류협력을 주제로 진행됩니다. 문재인 정부는 지방분권국가를 국정목표로 삼고 있습니다. 지자체의 실질적인 자치권과 주민자치를 강화하여, 지방정부의 기능과 역할을 크게 높일 것을 강조하고 있습니다.

남북교류협력 또한 마찬가지입니다. 그동안 남북교류는 중앙정부 중심으로 추진되어 왔으며, 정부의 관리 하에 진행되어 왔던 것이 사실입니다. 남북관계의 특성 상 불가피한 측면도 존재하지만, 변화된 남북관계에 맞게 남북교류협력 또한 한 단계 진일보해야 한다고 생각합니다. 지자체 중심의 지방분권형 남북교류협력이 그 대안입니다.

각 지자체가 현황과 특성에 맞게 북측과 다양한 형식과 내용으로 교류협력사업을 추진해나 가면 좋겠습니다. 서울은 북측의 평양과 수도의 특성에 맞는 교류협력사업을 진행하고, 강원도와 경기도는 북측과 공동 방역 등 접경지역 협력사업과 농업협력사업을, 해양도시 부산과 인천은 북측의 원산, 남포와 관광과 물류협력사업 등을 추진해 볼 수 있겠습니다.

오늘 토론회가 한반도 정세의 대전환기에 지방자치단체 남북교류협력의 새로운 패러다임을 모색하고 실질적 정책과제를 제시하는 자리가 되기를 기대합니다. 바쁘신 가운데서도 소중한 시간을 내주신 이해찬 당대표님, 이석현 한반도경제통일위원장님, 박광온 최고위원님과 행사 공동주최를 흔쾌히 허락해주신 김두관 참좋은지방정부위원회 상임위원장님께 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 발제를 맡아주신 인제대 황교욱 교수님, 토론을 맡아주신 우리민족서로돕기 운동 홍상영 국장님, 서울시 김창현 남북협력담당관님, 경기도 김광수 평화기반조성과장님, 강원도 백동룡 남북교류과장님, 통일부 김영일 교류협력과장님, 행사 준비를 위해 애써주신 민주연구원 한반도신경제추진기획단의 김은옥 단장님과 실무자들에게도 감사의 인사를 전합니다.

민주연구원은 더불어민주당의 싱크탱크로서 문재인 정부의 국정과제가 성공적으로 구현될 수 있도록 앞으로도 최선의 노력을 다 하겠습니다. 감사합니다.

## 인사말



김 두 관 더불어민주당 참좋은지방정부위원회 상임위원장

반갑습니다.

더불어민주당 참좋은지방정부위원회 상임위원장, 남북 접경 지역인 경기도 김포 갑을 지역구로 하는 국회의원 김두관입니다.

한반도 평화와 번영의 시대가 정말 눈앞에 다가온 것 같습니다.

고난하게 여겼던 지방자치의 길, 더 힘들게 여겨졌던 남북교류협력의 여정, 이 어려운 두 가지 주제가 하나로 묶여진 의미 있는 토론회가 열리게 되었습니다.

「지방자치단체 남북교류협력의 새로운 패러다임」 토론회를 함께 준비해주신 민주연구원의 김민석 원장님, 그리고 한반도신경제추진기획단 김은옥 단장님과 관계자 여러분께 감사드립니다.

또한, 발제를 맡아주신 황교욱 인제대 통일학부 교수님과 토론에 참여해 주신 홍상영 우리민족서로돕기운동본부 사무국장님, 김창현 서울시 남북협력담당관님, 김광수 경기도 평화기반조성과장님, 백동룡 강원도 남북교류과장님, 김영일 통일부 교류협력과장님께도 감사를 드립니다.

오늘은 제1차 토론회가 열리지만, ‘국민과 함께 하는 한반도신경제지도’ 토론회는 통일의 그 날까지 계속되기를 바랍니다.

저도 한반도 평화와 번영이 온전히 자리 잡는 그 날까지, 통일을 이루고 남북 8천만 겨레가 함께 잘 살 수 있는 나라가 될 때까지 힘을 다하겠습니다.

우리 앞에 놓인 한반도 로드맵은 한반도의 새로운 역사를 쓰는 일과 한반도신경제지도를 만들어 가는 투-트랙이 함께 진척되어 갈 것입니다.

한반도 평화와 번영을 통해 새로운 질서를 만들어가는 것은 중앙정부가 주도하는 것이 효율적일 것으로 생각합니다.

국제 질서 사이에서의 외교적 문제, 판문점의 비무장 등 군사적 긴장 완화를 위한 협상의 문제 등은 중앙정부의 주도가 올바르다 생각합니다.

그러나, 한반도 신경제질서를 쓰는 것은 중앙정부와 함께 지방자치단체도 충분한 역할을 해야 합니다. 지방자치단체를 객체로 두고 통일의 과정을 진행하는 것은 경제적으로나 시간적으로 이중의 투자를 하는 것입니다.

독일의 경우도 통일 후 서독의 지방정부가 동독의 지방과의 협업을 통해 빠르게 통일과정을 전개했습니다. 지방정부의 역할로 인해 통일비용이 줄어들었다는 평가가 일반적입니다.

경상남도는 함경북도와 부산시는 청진시와 교류할 수 있습니다.

충청북도 청주시는 황해북도 사리원시와 함께 할 수 있습니다.

지방자치단체간의 교류를 통해 필요한 인적 물적 자원을 빠르게 확보할 수 있을 것입니다. 이 가용 자원의 효율적 사용을 위한 지방정부의 준비가 지금부터 필요합니다.

저는 평화가 밥이고 경제라고 믿고 있습니다.

자치분권이 더해진다면 그 길이 빨라질 것입니다.

감사합니다.

## 축 사



이 해 찬 더불어민주당 당대표

반갑습니다. 더불어민주당 대표 이해찬입니다.

한반도의 새로운 역사가 쓰여 지고 있는 이 시점에 ‘국민과 함께 하는 한반도신경제지도 1차 토론회’가 열리게 된 것을 진심으로 기쁘게 생각합니다.

뜻 깊은 자리를 마련해주신 민주연구원 김민석 원장님과 더불어민주당 참좋은지방정부위원회 김두관 상임위원장과 관계자 여러분의 노고에 깊이 감사드립니다. 아울러 바쁜 일정에도 불구하고 발표와 토론을 맡아주신 각계 전문가 여러분, 귀한 걸음해주신 내외귀빈 여러분께도 감사와 환영의 인사를 드립니다.

‘한반도신경제지도’는 남북관계 개선과 경제협력으로 우리의 경제활동 영역을 북한과 대륙까지 확장하는 문재인 정부의 핵심 국정 과제입니다. 한반도신경제지도 프로젝트가 본격적으로 진행되면 경제통일의 기반 구축과 한국경제의 신 성장 동력을 확보할 수 있습니다. 또한, 신북방정책과 신남방정책이 만나 한반도신경제지도가 완성되면 남과 북이 아시아 변영의 핵심 축이 될 것입니다.

한반도신경제지도의 출발은 남북경협입니다. 문재인 대통령의 유류순방을 계기로 대북제재 완화 환경조성을 위한 노력이 시작되었습니다. 향후 김정은 위원장의 서울답방과 2차 북미정상회담은 새로운 북미 관계 수립과 한반도 평화정착을 위한 본격적 논의, 그리고 비핵화 진전이라는 결실을 가져올 것이라 생각합니다. 남북경협이 재개될 날이 머지않았다는 의미이기도 합니다.

오늘 토론회를 통해 한반도신경제지도 구상의 구체적 추진을 위한 발전방안을 마련하고, 지방분권형 남북교류협력의 새로운 모델 발굴과 지속가능한 남북교류협력의 방안을 찾아주시기

바랍니다. 더불어민주당도 동북아평화협력특별위원회와 '한반도신경제추진기획단'을 두 축으로 한반도신경제지도 구상 및 신북방정책과 신남방정책 추진을 적극 뒷받침 하겠습니다. 문재인 정부의 한반도신경제지도 프로젝트의 성공과 남북번영의 길 위에 함께 동참해 주시기 바랍니다. 감사합니다.

이 해 관.

## 축 사



**이 석 현** 더불어민주당 한반도경제통일위원회 위원장

안녕하십니까, 더불어민주당 한반도경제통일위원회 위원장 이석현입니다.

오늘 지방자치단체 남북교류협력의 새로운 패러다임을 모색하는 토론회 개최를 진심으로 축하합니다. 먼저 오늘 귀한 자리를 준비하며 수고하신 김민석 민주연구원 원장님과 김두관 참총은지방정부위원회 상임위원장님, 관계자 여러분께 감사드립니다.

오늘 토론회는 ‘국민과 함께 하는 한반도신경제지도’의 주제로 이루어지는 연속토론회 중 하나입니다. ‘국민의과 함께 하는 신경제지도’와 ‘지방자치단체의 남북교류협력’의 역임은 지금 우리가 가장 시급하게 고민해야 할 사안입니다.

저는 지난 10.4 공동선언 기념행사를 위해 평양을 방문했고, 평양시민들을 직접 만나보았습니다. 평양에 가보니 남북평화교류의 기류가 보통시민들에게도 스며들고 있었습니다. 이러한 기류를 타고, 실질적으로 보통 시민들이 직접 체감할 수 있는 남북교류협력 방안은 무엇일까요?

저는 지방자치단체의 남북교류협력이라고 생각합니다. 서울, 부산, 대전, 인천, 광주, 대구, 강릉 등이 평양, 개성, 함흥, 청진 등과 교류협력을 하는 것입니다. 지자체 남북교류협력이 활성화되면 남북의 보통 시민들은 중앙의 정치적 파도에 크게 휩싸이지 않고 지속적으로 남북교류를 이어갈 수 있습니다. 그리고 이것이 안착이 되면 그야말로 한반도신경제지도는 빠르게 그려질 것입니다. 또한 이 지도는 우리 국민과 북한 주민, 즉 한반도 내 우리 동포 모두가 함께 그리는 것이 됩니다.

그러기 위해서는 먼저 살펴보아야 할 것들이 있습니다. 예를 들어, 이명박·박근혜 정권에서는 지자체는 커녕 중앙정부 차원의 교류도 거의 없었습니다. 따라서 이와 관련한 경험이 충분하지 못한 지방자치단체는 어려움이 있을 수 있습니다. 지자체와 소통하며 개선점은 없는지 확인해야 합니다.

오늘 토론회를 이끌어 주실 김은옥 민주연구원 한반도신경제추진기획단장님과 발표를 맡아 주신 황교욱 인제대 교수님은 이에 대한 전문적 식견이 탁월하신 분들입니다. 또한, 열띤 토론으로 이 자리를 알차게 채워주실 홍상영 우리민족서로돕기운동 사무국장님, 김광수 경기도 평화기반조성과장님, 김창현 서울시 남북협력담당관님, 백동룡 강원도 남북교류과장님, 김영일 통일부 교류협력과장님은 지자체 남북교류협력의 밑그림을 완성해 주실 분들입니다.

다시 한 번, 우리당 한반도경제통일위원회 위원장으로서 토론회를 환영합니다. 오늘 토론회에서 도출한 새로운 지혜가 한반도신경제지도를 주도할 것으로 기대하겠습니다. 고맙습니다.

## 축 사



조 명 균 통일부장관

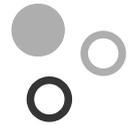
‘국민과 함께하는 한반도신경제지도 1차 토론회’ 개최를 축하드립니다. 지방분권의 시대, 남북관계 발전과 한반도 평화정착에도 보다 중요한 역할을 맡게 될 지방자치단체를 중심으로 첫 번째 논의를 갖게 되어 더욱 뜻깊습니다. 남북 교류협력의 풍부한 경험과 미래 구상을 갖고 계신 지방자치단체 관계자 분들과 전문가 분들이 토론회에 참석하신 만큼, 현실적이고 구체적인 논의가 진행될 것으로 기대합니다.

국가균형발전과 지방분권은 문재인정부의 중요한 국정기조입니다. 국민들의 삶의 현장인 지역사회가 성장하고 발전해야 대한민국이 미래를 향해 나아갈 수 있습니다. 남북 교류협력은 지방자치단체에 있어서도 지역경제 활성화와 일자리 창출의 새로운 기회가 될 것입니다. 저마다의 문화와 특색을 지니고 있는 전국 243개 지방자치단체들이 각자의 강점을 살리고 지역민들의 수요를 반영하여 교류협력을 추진한다면 남북한 주민들의 삶이 실질적으로 개선되고 남북관계도 상생과 호혜의 관계로 발전해 나갈 수 있을 것입니다. 지역 주민들이 교류협력 과정에 참여하는 것은 상호 이해와 동질성 회복, 미래의 통일 기반 구축에도 소중한 밑거름이 될 것입니다.

9월 평양 남북정상회담에서 양 정상은 지방자치단체 차원의 교류와 협력을 활성화해 나가기로 뜻을 모았습니다. 많은 지방자치단체들이 다양한 교류협력 사업을 준비하고 있으며, 여러 계기에 북한 측과 협력 방향도 논의하고 있습니다. 정부는 지방자치단체와의 긴밀한 소통과 유기적인 협력 아래 지방자치단체 차원의 남북 교류협력이 체계를 갖추어 질서 있게 추진될 수 있도록 정책적으로 지원해 나가겠습니다.



「연속토론회」가 앞으로도 다양한 주제로 논의를 이어 나가면서 분권형·참여형 교류협력의 방향과 창의적 아이디어를 제시하는 소통과 협력의 장으로 정착해 나가기 바랍니다. 오늘 토론회의 성공을 기원합니다.



# Contents

‘국민과 함께하는 한반도신경제지도’ 1차 토론회 : 지방자치단체 남북교류협력의 새로운 패러다임

## ■ 발 제

지방자치단체 남북교류협력의 새로운 접근 : 다층 거버넌스·평화경제 구상 ----- 1  
황 교 옥 (인제대 교수)

## ■ 토 론

1. 지자체 남북교류협력 접근에 대한 새로운 패러다임 변화 ----- 23  
홍 상 영 (우리민족서로돕기운동 사무국장)

2. 경기도 남북교류협력사업 추진상황과 과제 ----- 29  
김 광 수 (경기도 평화기반조성과장)

3. 서울시 남북교류협력 추진현황 및 향후계획 ----- 39  
김 창 현 (서울시 남북협력담당관)

4. 강원도 남북교류협력사업 추진계획 ----- 45  
백 동 룡 (강원도 남북교류과장)

5. 지방자치단체 남북교류협력 발전 방안 ----- 51  
김 영 일 (통일부 교류협력과장)



발 제

지방자치단체 남북교류협력의  
새로운 접근 :  
다층 거버넌스·평화경제 구상

황 교 옥

인제대 교수



## 지방자치단체 남북교류협력의 새로운 접근 : 다층 거버넌스·평화경제 구상

황 교 옥 (인제대 교수)

### I. 지방자치단체 남북교류협력 20년: 전개과정과 평가

#### 1. 시작

- 1999년 제주도 감귤 대북지원이 효시 (1998.12 100톤 → 1999.1 북한 도착)
  - 배경 1: 1998년 감귤 풍작으로 과잉 생산된 감귤을 북한에 지원하면, 북한 주민에게도 도움이 되고 국내 감귤 가격도 안정화되는 효과
  - 배경 2: '평화의 섬' 제주 이미지를 동시에 노리며 제주도가 선제적으로 100톤 지원
  - 의미 1: 지자체 남북교류 20년 간 가장 오래 지속된 사업 (10년: ~2009.1)
  - 의미 2: 남북 상생, 3차례 760여명 직항 방북, '평화의 섬' 제주 이미지 제고
- 강원도: 제도적 추진 기반 조성의 모범적 원형
  - 1998년 최초로 조례 제정
  - 1998년 전담부서 설치 (남북교류지원담당)
  - 2000년 반관반민의 남북교류협력 전담기구 '남북강원도협력협회' 설립
  - 사업: 2000년 北강원도 방문, 北강원도 인민위원회와 교류협력 합의를 체결
  - 연어자원 보호증식, 산림 병해충 공동방제, 농업지원 및 사회문화교류사업 등

#### 2. 확대

- 2001년 경기도~
  - 경기도, 2001년 '경기도 남북교류협력 조례' 제정
  - 2003년 북한 민화협과 남북교류협력 의향서 체결 후, 협동농장 현대화 사업, 개풍군 양묘장 조성 및 산림녹화 사업, 말리리아 공동방역 사업 등 추진
  - 배경: 2000년 남북정상회담 직후 화해협력과 접경지역 발전 국면
  - 의미: 지자체 남북교류협력조례의 현 모델 제공, 전국 가장 큰 규모의 사업 추진

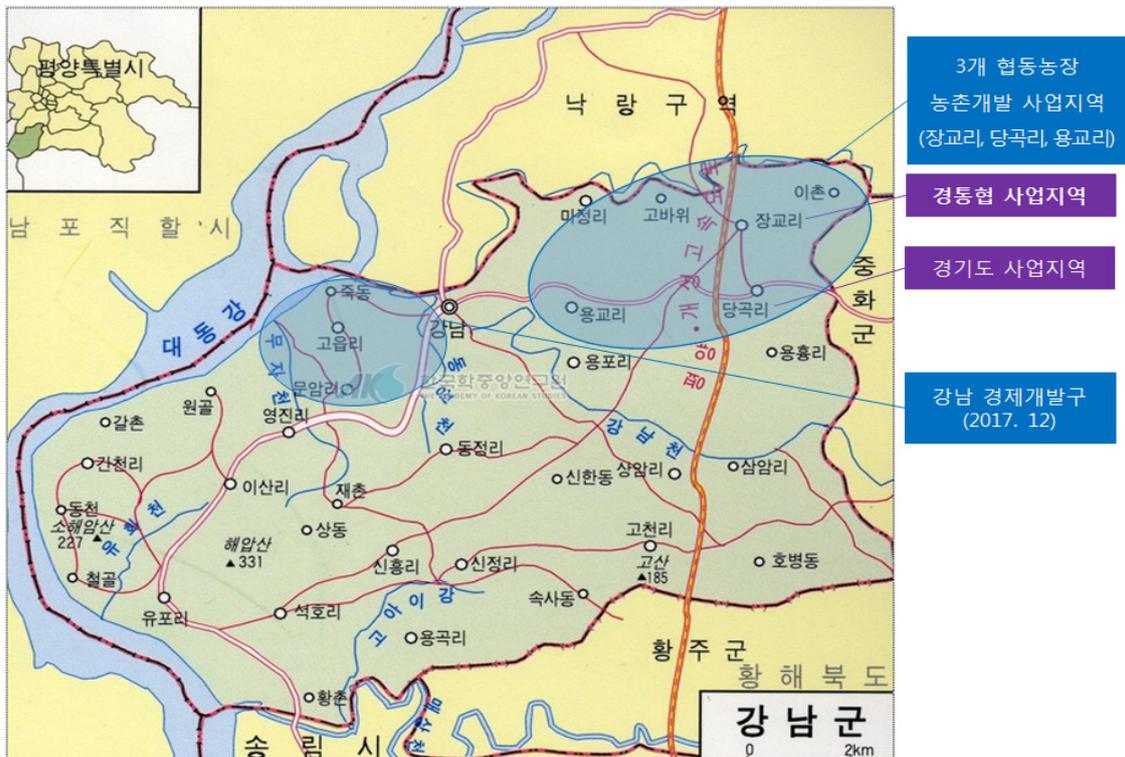
○ 본격화: 노무현 정부~

- 2003.8 부산 대표단, “최초로” 평양 방문 (※사실상 강원도, 제주도 다음 3번째)
- 2004년 룡천역 폭발사고 긴급 대북지원 계기로 인천, 서울 등 전국적 확대
- 왜, 2001~2002년 시기부터 본격화되지 못했는가?
- 2001년 부시행정부 출범, 북핵위기, 2002년 서해교전, 선부른 자매결연 추진 등

○ 민관협력 거버넌스 정착과 사업의 다각화

- 2003.5 노무현 정부, 통일부의 ‘자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침’이 지방자치단체의 독자적 남북교류협력을 제약하고 민관협력 하도록 하는 계기 (※ 김대중 정부시기 행자부 지침(2000.7) 폐기 → 지자체 대북지원사업자 불인정)
- 이후 지자체들은 신뢰할 만한 대북지원단체와 위탁·협력 관계로 사업 추진
- win-win: 민간단체 → 지자체 기금, 지자체 → 경험·전문성 얻고 정부기금 우회지원)
- 인도주의적 대북지원과 함께 농업분야 개발지원, 보건의료·사회문화·산림·스포츠·학술 등 사업 다각화
- 농업분야 개발지원사업은 대표적으로 경상남도가 진행한 강남군 장교리의 농촌 개발사업, 경기도가 진행한 강남군 당곡리의 농촌 현대화사업 등이 있음.

[그림 1] 평양 강남군 농업개발지원사업 대상지역



- 보건의료 분야는 대표적으로 서울시의 평양 조선중앙연구소 의료장비 지원, 부산시의 '겨레사랑 평양 항생제 공장' 건립 및 원료 지원사업 등이 있음.

### 3. 10년의 침체기 → 단절기 (2008~2017)

- 이명박 정부 출범 직후부터 사실상 침체 국면
  - 2007년 10.4선언이 담고 있는 포괄적 남북협력 구상이 2008년 3월부터 좌절
  - 2009년 4월 15일 통일부, 지자체 대북교류 사실상 금지 지침
  - 2010년 '5.24' 조치: 완전 단절기 → 지자체 남북교류협력의 안착 지체 결과
- 그럼에도 우회, 연합하는 지방자치단체: 인천
  - 인천시(송영길 시장)는 '5.24 조치' 후 교류가 불가능한 상황에서도 사업 추진
  - 우회 전략: 단동에 축구화공장 건립하고, 중국에서 남북 유소년 축구대회 개최
  - 말리리아 공동방역, 남측에도 필요하다며 경기와 협력해 사업 추진
  - 2014년 인천아시안게임을 '평화의 제전' 추진: 北 고위급대표단 방문, 선수단 참가
- 그럼에도 우회, 연합하는 지방자치단체: 경기
  - 남북 호혜적 사업 추진: 말리리아 환자로 가장 큰 피해를 입는 경기도가 2008년부터 추진 (개성 및 황해북도)
  - 2011년부터 인천시 동참하면서 황해남도까지 사업지역 확대
  - 지자체 간 연대협력 추진: '지방자치단체 남북교류 워크숍' 정례화(2009~)

### 4. 새로운 시작 (2018~): 20년의 평가

- 완전히 달라진 환경
  - 한반도: 냉전구조 해체 시작, 남북관계의 복원 → 지방자치단체 새로운 행위자 부각
  - 남측: 문재인 정부의 분권형 통일정책 의지 → 지자체에 권한 대폭 위임 의지 (남북교류협력법, 남북협력기금법 개정: 통일부 연내 국회통과 의지)
  - 북측: 경제토대 성장, '경제발전 총력집중 노선': 과거의 교류협력 초월
- 왜 대한민국의 최북단 강원도와 최남단 제주도에서 남북교류협력이 태동했는가?
  - 평화를 통한 발전: 냉전을 극복하고 남북협력을 통한 지역발전 요구가 동력
  - 2018년 대부분 지방자치단체가 경제협력을 추진하고 있는 점도 동일한 맥락

- 1998년~2007년 초기 10년 동안 태동·성장기를 거쳐 ‘청년’으로 자립할 수 있었으나, 이 명박·박근혜 정부 시기의 단절기 동안 성장이 지체
  - 그동안 북한 접촉 경험 있는 인력이 많이 소실되었으나 축적한 제도적 기반, 사업추진 경험, 광역/기초 포함 전국 지자체들의 사업 태세, 지역 발전 요구가 자산
- 총체적 환경 변화에 부합한 체계적이고 담대한 사업 추진 필요

## II. 지방자치단체 남북교류협력의 패러다임 변화 필요성

### 1. 추진 환경 변화

#### 1) 남북관계 구조 변화

- 평창 동계올림픽 계기 남북대화 재개와 3차례 남북정상회담 개최
  - 남북 정상이 남북관계 발전, 한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화정착에 합의
  - 남북 정상 간 수시로 소통하며 약속을 이행하는 체계 정립
  - 2018년 연내 김정은 위원장 서울 방문, 4차 남북정상회담 가능성
  - 과거 남북정상회담(6.15, 10.4)과 차원이 다른 신뢰 관계 속 비핵·평화 프로세스 이행
- ‘사실상의 불가침 선언’과 ‘낮은 단계의 남북연합’ 진입 예고
  - 청와대는 9.19 평양 정상회담에서 채택한 ‘판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서’를 “사실상의 불가침 합의서”라고 밝힘.
  - 10.26 남북 장성급 회담에서 △11월 1일부로 지상·해상·공중에서 적대행위 중지 △연말까지 11개 GP 철수 및 병력·장비 철수 및 완전파괴 △남북 군사공동위원회 조속히 구성 △비무장지대(DMZ) 내 남북공동 유해발굴 이행 재확인 △판문점 공동경비구역(JSA) 비무장화 등 합의
  - 판문점 선언에서 합의한 남북공동연락사무소 9.14 개소: 상시 연락체계 구축
  - 평양 정상회담 이후 남북 국회회담 추진 검토 중
  - 작금의 남북관계는 높은 차원의 신뢰와 협력의 관계로 전환하고 있는 중이며, 대화와 협력의 제도화·상시화 과정은 낮은 차원의 ‘남북연합’ 과정에 진입 중

#### ※ 남북연합 (The Korean Commonwealth)

- 통일된 민족국가 형성까지의 과도기 동안 정치, 경제, 사회, 문화적 공동체 형성 목표
- 통일국가 형성을 위한 조직과 기능을 갖는 과도적 협의체 성격
- 운영기구로 △남북정상회의 △남북각료회의 △남북평의회 △공동사무처 등 상정

- 지방자치단체가 남북관계의 새로운 행위자로 부상
  - 판문점 선언 1조 4항: 남북정상 합의문에 처음으로 남북교류협력의 행위자로 명기
  - 9월 평양 남북정상회담: 서울시장(전국시도지사협의회장 자격), 강원도지사 수행
  - 문재인 대통령: 남북 정상이 구두로 “지방자치단체 교류 활성화” 합의 밝힘.

## 2) 정부의 분권형 대북정책 기조

- 문재인 정부는 출범 직후부터 비정치적 영역의 지방자치단체 남북교류협력을 유연하게 추진·확대한다는 입장을 지속적으로 천명
  - 이는 과거 중앙정부 중심 통일정책 패러다임에서 지방자치단체의 자율적이고 책임적인 역할을 촉진하는 방향의 협치와 분권의 통일정책 패러다임 전환 의지로 해석

### 《청와대 100대 국정과제 (2017.7.19)》

- 학술·역사·언어·교육·문화유산 등 다양한 분야의 사회문화 교류협력 확대 및 제도화
- 지자체와 민간단체의 자율적인 활동 공간 확보 지원 등 추진

### 《통일부 업무보고 (2017.8.23)》

- 대북제재 공조를 훼손하지 않은 범위 내에서 △평창올림픽 북한 참가 등 스포츠 교류 △종교·학술·문화 교류, 재해 공동대응 등 민간·지자체 교류협력 확대
- 정책 결정·추진 과정에 대한 지자체와 민간 참여 제도화

- 법률 개정으로 지방자치단체 자율성 제약하는 법제도적 빚장 제거 추진
  - 현행 법률 상 지방자치단체는 남북교류협력의 법적 주체로 인정받지 못하고 있음.
  - 이를 개선하기 위해 ‘남북교류협력에 관한 법률’ 등 관련 법률 개정 필요
  - 통일부는 현재 국회 계류 중인 다수의 개정 법률안과 정부안을 병합 심사하여 연내에 통과할 수 있도록 노력하겠다는 입장
  - 이와 같은 법제도 개선이 이루어진다면 **지방자치단체의 위상과 자율성이 강화하는 중요한 전환점**

## 3) 지방자치단체의 자구적 노력

- 민선 7기, 지방자치단체 남북교류협력의 전면적 추진 태세
  - 민선 7기 대부분 지방자치단체들이 선제적·체계적인 교류협력사업 추진
  - 대북제재 완화 국면에 대비한 중장기적·단계적 사업계획 발굴·수립

- 전담부서 신설·확대, 재정 확충, 민관협력 네트워크 강화
- 전국시도지사협의회를 통한 연대협력 강화
  - 협의회 내 ‘남북교류협력 특별위원회’ 구성 중
  - 협의회, 판문점 선언 비준 및 남북교류협력법 등 개정 촉구 (10.30 15개 단체장 참여)

## 2. 지방자치단체 남북교류협력의 패러다임 변화 방향

### 1) 과거의 정책 패러다임

- 지난 20년간 지방자치단체는 남북교류협력사업에서 많은 성과를 남겼으나, 복합적인 상부구조의 제약 아래 진행됐음.
  - 가장 큰 제약 변수는 남북관계의 악화: 이명박·박근혜 정부 시기 침체기 → 단절기
  - 남북관계의 변동은 중앙정부의 대북통일정책이 크게 좌우
- 지방자치단체의 남북교류협력에 영향을 미치는 중앙-지방 관계도 매개 변수
  - 남북관계 및 중앙정부의 정책 변화에 따라 지방자치단체 남북교류협력 제도 변화

〈표 1〉 남북교류협력 정책에서의 중앙-지방 관계 변화

| 시기 구분                     | 태동기<br>(1998~2000)     | 확산기<br>(2001~2007)   | 침체·단절기<br>(2008~2017)   |
|---------------------------|------------------------|----------------------|-------------------------|
| 남북관계 변화<br>분기점<br>(핵심 변수) | 김대중정부 출범과<br>대북포용정책 추진 | 2000년 남북정상회담         | 10.4선언 불이행<br>'5.24 조치' |
| 중앙-지방관계<br>(매개 변수)        | 협력적 관계                 | 협력적 관계               | 편승/갈등적 관계               |
| 행위 양상<br>(지방자치단체)         | 강원도·제주도의<br>선도적 대북교류   | 전국적 확산과 제도적<br>제약 공존 | 우회전략과 연대전략              |

출처: 황교욱(2016), 『지방의 남북교류협력 변화과정 연구』, 인제대 박사학위 논문, p. 239 일부 수정.

- 시기별 지방자치단체 남북교류협력에 관한 정부 제도 변화
  - ① 김대중 정부 출범 초기: 지방자치단체 남북교류협력이 일반화되지 않았기에 자율적인 사업 추진(강원도, 제주도)
  - ② 2000년 남북정상회담 이후: 2000.7, ‘남북자치단체간 교류협력 업무 지침’  
→ 행정자치부, 통일부와 협의 하 지방자치단체 사업 협의·조정
  - ③ 노무현 정부: 2003.5.19, ‘자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침’

→ 통일부가 전담, 지방자치단체가 독자적 사업 추진하지 않고 대북지원 민간단체와 위탁·협력 관계를 맺어 사업 추진토록 함.

- ④ 이명박 정부: 2009.1, ‘남북교류협력에 관한 법률’ 개정, 지방자치단체 조항 삭제
- ⑤ 2010년 5.24조치: 지방자치단체 남북교류협력의 단절

〈표 2〉 남북교류협력법 상 교류주체 규정의 변화

| 남북교류협력에관한법률  |  |   |
|--|--|---|
| 제정 1990.8.1.<br>법률 제4239호  | 제8차 일부개정 2005.5.31.<br>법률 제7539호   | 제12차 일부개정 2009.1.30.<br>법률 제9357호                         |
| 제12조(교역당사자) 교역을 할 수 있는 자는 국가기관· <b>지방자치단체</b> ·정부투자기관 또는 대외무역법에 의하여 무역업의 허가를 받은 자로 하되, 국토통일부장관은 특히 필요하다고 인정할 때에는 협의회의 의결을 거쳐 교역당사자중 특정한 자를 지정하여 교역을 하게 할 수 있다. | 제12조(교역당사자 등) ①교역을 할 수 있는 자는 국가기관· <b>지방자치단체</b> ·정부투자기관 또는 대외무역법에 의한 무역을 하는 자 또는 통일부장관이 협의회의 의결을 거쳐 필요하다고 인정되는 자로 한다.<br><br>② 남한과 북한간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다. | 제12조(남북한 거래의 원칙) 남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 한다. |

출처: 경기개발연구원(2011), 『경기도 남북교류협력사업 평가 및 개선방안 연구』, 경기개발연구원, p. 48.

## 2) 지방자치단체의 자율적 추진 역량 강화

○ 위와 같은 남북관계, 중앙정부 정책 변동에도 불구하고 지방자치단체는 경험과 제도적 추진 기반을 꾸준히 축적, 확산해 왔음.

- 1998년 9월 강원도가 ‘남북강원도교류협력위원회조례’, 1998년 12월 ‘남북강원도교류협력기금조례’ 각각 제정
- 2001년 11월 경기도가 ‘경기도 남북교류협력조례’ 제정
- 경기도 조례는 강원도가 남북교류협력위원회, 남북교류협력기금을 별도로 이원화하여 제정한 조례 내용을 하나의 조례로 제정한 최초의 사례
- 이후 지방자치단체들은 경기도의 조례 모델을 참조하여 제정
- 강원도가 지방자치단체 남북교류협력 조례의 제도적 원형을 제공하였다면, 경기도는

자치법규+예산을 통합한 경로의존적 원형을 제공

- 2015년 7월 세종특별자치시를 마지막으로 모든 광역 지방자치단체 조례 제정

○ 기초 지방자치단체의 진출

- 지방자치단체 남북교류협력은 기초단위 차원에서도 광범위하게 추진
- 2018년 9월 말 현재 51개 기초 지방자치단체가 남북교류협력조례를 제정하였거나 입법예고 중에 있음. (226개 기초 지방자치단체의 22% ↑)
- 기초 단체 중 최초로 남북교류에 나선 곳은 분단군(郡)인 강원도 고성군임.
- 고성군에 이어 2000년 남북정상회담 이후 강원도 철원군(2001.3 조례) 등 기초 자치단체 남북교류가 잇달아 추진
- 전라남도는 광역 지자체보다 기초 지자체 연합(전남시군단체장협의회)이 앞장서 ‘전남도민남북교류협의회’를 만들어 추진했기에 대부분 기초 지자체 조례 제정

○ 남북교류협력기금 확충

- 지역 별 차이는 있지만 남북교류협력기금을 신설, 증액하고 있음.
- 2018년 8월 말 기준 전국 합계 보유액이 84,768백만원

〈표 3〉 광역 지방자치단체 남북교류협력기금 현황

(단위: 백만원)

| 지방자치단체명 | 설치시기  | ‘18.1.1기준<br>보유액 | ‘18년도<br>조성액 | ‘18년도<br>집행액 | ‘18.8.31<br>보유액 |
|---------|-------|------------------|--------------|--------------|-----------------|
| 서울특별시   | 2004년 | 17,542           | 333          | 1,266        | 16,609          |
| 부산광역시   | 2008년 | 6,309            | 60           | -            | 6,369           |
| 대구광역시   | 2014년 | 5,066            | 8            | -            | 5,074           |
| 인천광역시   | 2004년 | 1,620            | 16           | 11           | 1,625           |
| 광주광역시   | 2005년 | 4,501            | 100          | -            | 4,601           |
| 대전광역시   | 2016년 | 2,034            | 1,000        | -            | 3,034           |
| 세종특별자치시 | 2018년 | -                | 1,000        | -            | 1,000           |
| 경기도     | 2001년 | 12,645           | 2,129        | 806          | 13,968          |
| 강원도     | 1998년 | 4,623            | 124          | 486          | 4,261           |
| 충청북도    | 2009년 | 2,105            | 312          | -            | 2,417           |
| 충청남도    | 2011년 | 2,910            | 536          | 26           | 3,420           |
| 전라북도    | 2008년 | 10,100           | -            | -            | 10,100          |
| 전라남도    | 2003년 | 3,416            | 47           | -            | 3,463           |
| 경상북도    | 2013년 | 3,106            | 485          | -            | 3,591           |
| 제주특별자치도 | 2007년 | 4,236            | 1,000        | -            | 5,236           |

출처: 통일부 (일반회계 및 특별회계 등 제외, 기금보유액 기준)

○ 전담조직의 신설·확대

- 남북관계 발전에 선제적으로 대응하기 위해 모든 광역 지방자치단체 전담조직 개편
- 경기도: 평화부지사, 국 단위 '평화협력국' 개편
- 과 단위: 서울(국 단위 추진단 개편 예정), 인천, 강원
- 팀 단위: 부산, 광주, 충남, 전남, 경남
- 기타 지자체: 1명

〈표 4〉 지방자치단체별 남북교류협력 전담부서 현황 (2018.08)

[과 단위]

| 시도명 | 과 명       | 팀 명 | 담당인원  |
|-----|-----------|-----|-------|
| 서울  | 남북교류협력담당관 | 3개팀 | 12    |
| 인천  | 남북교류협력담당관 | 3개팀 | 약 12명 |
| 경기  | 통일기반조성담당관 | 3개팀 | 17    |
| 강원  | 남북교류담당관   | 3개팀 | 11    |

[팀 단위]

| 시도명 | 과 명   | 팀 명     | 담당인원 |
|-----|-------|---------|------|
| 부산  | 국제통상과 | 남북협력팀   | 3    |
| 광주  | 자치행정과 | 남북교류협력팀 | 3    |
| 충남  | 자치행정과 | 남북교류TF팀 | 3    |
| 전남  | 자치분권과 | 남북교류팀   | 3    |
| 경남  | 대민봉사과 | 남북교류TF팀 | 3    |

[1인 단위] (1명이 타 업무와 병행)

| 시도명 | 과 명     | 팀 명     |
|-----|---------|---------|
| 대구  | 자치행정과   | 주민생활지원팀 |
| 대전  | 자치행정과   | 자치행정팀   |
| 울산  | 자치행정과   | 자치행정팀   |
| 세종  | 자치분권과   | 자치협력팀   |
| 충북  | 자치행정과   | 인 권 팀   |
| 전북  | 국제협력과   | 국제교류팀   |
| 경북  | 미래전략기획단 | 사회문화전략팀 |
| 제주  | 평화대외협력과 | 평화사업팀   |

### 3) 지방자치단체 남북교류협력의 새로운 패러다임 방향

#### ○ 배경

- 남북관계의 질적 발전, 높은 단계의 남북관계 발전에 대비
- 분권형 대북·통일정책 필요성 및 정부 정책 의지
- 지방자치단체의 역량 및 제도적 추진 기반 강화

#### ○ 정책 방향

##### ① 중앙정부, 시민사회, 기업과 함께 남북교류협력의 핵심적 행위자로 자리매김

- ‘남북교류협력에 관한 법률’ 개정안 연내 통과 (필요시 ‘기금법’과 분리 추진)
- 법률 개정에 따라 통일부의 ‘지방자치단체 남북교류협력 협의체’ 운영제도 개선
  - 정책협의회(위원장: 차관), 실무협의회(위원장: 교류협력국장)의 지원기능 강화
- 통일부의 정보 제공, 유관기관 연계, 인사교류 기능 등 지원 강화

##### ② 지방자치단체 간 남북교류협력 거버넌스 활성화 및 제도화

- 전국시도지사협의회 차원의 소통·협력 강화 → 남북교류협력특별위원회 활성화
- 향후 권한·기능 강화된 지방자치단체 간 협의조정기구 설립 검토
- 향후 (가칭)‘지방자치단체 남북교류협력에 관한 법률’ 제정으로 법제화
- 시도 연구원 간 남북교류협력 정책·연구 협의체 구성

##### ③ 개성 남북연락사무소를 통한 직접 대북 접촉·협상 창구 개설

- 현행 체계는 통일부 남북교류협력기획과에 사업 제안 → 장차관 결재 → 남북연락사무소 이관 → 개성에서 남북 실무협의 단계를 거침.
- 그러나 현재 지방자치단체 제안 사업의 △실현가능성 △시급성 등의 검토 과정이 길고, 중앙 차원의 사업 우선순위에 밀려 연락사무소에 이관된 사업이 없음.
- 따라서 지방자치단체는 통일부를 우회해 개별적 대북 접촉 창구 마련하는 경향 존재
- 앞으로 공식적·효율적 남북 협의 창구로 연락사무소 기능 강화 필요
- 남측/북측 연락사무소 사무처에 지방자치단체 사업 전담인력 추가배치 필요

##### ④ 한반도 신경제구상 실현을 위한 지방자치단체 차원의 경제협력 추진 및 정부 지원

- 한반도 신경제(지도) 구상의 3대 벨트에 연결되는 지방자치단체의 경제협력사업 대상 지역 및 사업의 역할 분업체계 형성으로 사업의 중복 방지
- 정부 부처-지자체 간 실무협의를 거쳐, 이행 추진위나 제2국무회의에서 추진계획 논의

### Ⅲ. 지방자치단체 남북교류협력 거버넌스 구축 방향

#### 1. 지방자치단체 간 남북교류협력 거버넌스 구축

##### 1) 필요성

- 지방자치단체 남북교류협력의 새로운 패러다임을 실현할 추진체계 구축
  - 민선 7기 들어 전국적으로 폭넓은 남북교류협력 사업 추진 중
  - 중복사업 방지와 체계적 역할 분담으로 남북교류협력의 효과성 제고
- 과거 북한은 지방자치단체의 개별적 사업 제의를 종합적으로 계산·대응
  - 과거의 관행을 극복하고 남북 간 win-win 할 수 있기 위해서는 지방자치단체들의 집단적 거버넌스 구축 필요
- 통일 과정의 핵심적인 비정부 행위자로 자리매김하기 위한 자구적 노력 필요
  - ‘지방’ 간 협력과 연대를 관행화하여 통일된 규범과 다자협력기구를 제도화해야 중앙-지방 간의 협력적 거버넌스도 촉진하고 역할 범위를 확대 가능

##### 2) 단계별 추진 방향

- ① 초기: <전국시도지사협의회>를 통한 협의채널 활성화
  - 전국시도지사협의회 내 ‘남북교류협력 특별위원회’ 구성·운영 예정
  - 정기 전국시도지사협의회에서 남북교류협력 의제 협의 활성화
  - ‘남북교류협력법’ 개정으로 법적 자율성 획득 이후 추진방향 공동 논의
  - 제2국무회의 등을 통해 중앙정부와의 파트너십 강화
- ② 중장기: (가칭) <지방자치단체 남북교류협력 추진협의회> 구성·운영
  - ‘남북교류협력법’ 개정 이후 공식적 협의기구 구성(시도지사협의회에 사무국 설치)
  - 구성: 광역 단체장, 전국시군구단체장협의회장, 전국교육감협의회장 등
  - 개성 남북연락사무소에 지방자치단체 남북교류협력 전담 연락관 파견
  - 장기적으로 “지방자치단체 남북교류협력에 관한 법률” 제정으로 법적 뒷받침

## 2. 남북연락사무소를 통한 남북대화 Hot-Line 개설

### 1) 필요성

- 현행 지방자치단체의 대북 접촉과 협의 과정의 실효성 제고 필요

현재 시스템: 지자체 사업 제의 → 통일부 남북교류협력기획과 → 장관관 결재 → 남북연락사무소로 이관

- 통일부 차원에서 사업의 △시급성 △실현가능성 △정책 효과 등을 검토하고, 유관기관과의 협의가 필요할 수 있으나, 효율성이 높지 않다는 목소리 존재
- '지방정부'에 부합하는 공식적·효율적 남북대화 채널 필요
  - 일부 지방자치단체들은 통일부를 통한 남북대화가 더딜 때, 민간단체나 비공식적·우회적 라인을 통해 북측 관계자 접촉하는 관행 존재
  - 정부, 지방자치단체, 민간단체 등의 남북대화를 위한 상시 소통체계라는 연락사무소 본연의 기능을 활용하는 것이 정공법

### 2) 단계별 추진 방향

#### ① 초기: 남북연락사무소를 통한 남북대화 Hot-Line 개설

- 개성 연락사무소에 직접 대북접촉 신청 제도 마련
- 연락사무소 사무처에 지방자치단체 사업협의 전담 공무원 충원
- 지방자치단체 공동 대표단/실무단의 남북협의 상시화  
(연락사무소 1층 다목적실(130여명 수용)에서 대규모 협의 테이블 검토)

#### ② 중장기: 대화 및 협력사업 추진제도 강화

- 북한 민화협 등에 지방자치단체 전담부서 설치 요청
- 중장기적으로 지방자치단체와 북한 시도 인민위원회 간 대화·협력사업 활성화
- 장기적으로 (가칭)남북 시도 지역대표자회의 개최  
(9월 평양 정상회담 이후 박원순 시도지사협의회회장이 제안한 바 있음)

## 3. 지방자치단체 內 남북교류협력 거버넌스 구축

### 1) 필요성

- 지방자치단체가 남북교류협력의 법적 주체로 인정받는 패러다임 변화 대비
  - 과거 사업추진체계: 지방자치단체가 민간단체(인도적 대북지원사업자)와 위탁계약을 체결

결 후, 민관협력을 통해 사업 추진

- '남북교류협력법' 개정 후 지방자치단체가 자율적 사업 추진 가능한 환경에 대비한 新 민관협력 거버넌스 검토 필요

○ 과거에 비해 규모있는 협력사업과 경제협력 사업영역으로 다각화 전망

- 북한이 규모성·비즈니스성 협력사업을 요청하는 경향이 강함.
- 따라서 거버넌스 행위자도 대북지원 민간단체 뿐 아니라 기업, 공공기관 등 확대 필요

○ 기초 단위 지방자치단체의 남북교류협력 진출 추세

- 민선 7기 들어 기초 지방자치단체도 광범위하게 남북교류협력조례 제정, 전담부서 설치, 사업계획 발굴 추세
- 따라서 민·관 협력 거버넌스 뿐만 아니라 광역-기초 협력 거버넌스도 고려 필요

## 2) 단계별 추진 방향

### ① 초기: 내부적 추진체계 정비

- 지역 경제단체(경총, 상공회의소 등)과의 실무채널 및 협의체 구성·운영 (경제협력TF, 경제협력추진위원회 등)
- 기초 지방자치단체와 정책 협의 정례화 (정책 협력 및 예산의 효율적 운용)
- 민간단체와의 정책 소통 강화, 민간단체 부재지역은 육성사업 추진

### ② 중장기: 분야별 남북교류협력사업별 거버넌스 다각화

- 경제협력: 경총, 상공회의소 등 기업인 중심 거버넌스 조직 → 북한 방문, 사업협의, 교역·투자·합작 추진
- 농업협력: 관련 민간단체, 농업기술원, 농업인단체, 교수·전문가 등 거버넌스 조직
- 사회문화: 지역특화 콘텐츠 관련 기관·단체, 문화예술, 종교계 등 사업별 추진 거버넌스  
⇒ 각 분야별 전문가/이해당사자들의 남북교류협력 거버넌스 다각화와 포괄적 사업 추진을 통해 △풀뿌리 통일운동 실현 △지속가능한 남북교류협력의 전국화 △지역 사회 통일 기반 강화에 기여

## IV. ‘한반도신경제지도 구상’과의 연계 방향

### 1. ‘한반도신경제지도 구상’과 북한 경제특구/개발구 연계 전략

#### 1) ‘한반도신경제지도 구상’의 개념

○ 2015년 8.15 광복 70주년 기념연설에서 최초 제시

- 문재인 당 대표 시절, “남북이 먼저 경제공동체를 이룬다면 우리나라의 경제 규모가 신장될 수 있으며 우리 경제활동의 영역을 북한과 대륙으로 확장하여 한반도의 새로운 경제지도를 그려야 한다.”고 언급
- 환동해경제권과 환황해경제권을 두 개의 날개로 도약하는 전략을 제시

○ 이 구상은 2017년 7월 국정기획자문위원회에서 3대 경제벨트 포함 구체화

- 한반도신경제지도 구상의 핵심내용은 ① 3대 벨트 구축을 통한 한반도 신성장동력확보 및 북방경제 연계 추진 ② 민관협력을 통한 남북한 하나의 시장협력 방안 마련임.

〈표 5〉 한반도신경제지도 구상의 주요 내용

| 구분                    | 설명   | 주요내용  |
|-----------------------|--|---|
| 한반도<br>신경제지도<br>구상 실행 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3대 벨트 구축</li> <li>• 한반도 신성장 동력 확보</li> <li>• 북방경제 연계 추진</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 동해권 에너지자원벨트                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 先 금강산, 원산·단천, 청진·나선 남북 공동개발</li> <li>- 後 우리 동해안과 러시아를 연결</li> </ul> </li> </ul>       |
|                       |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 서해안 산업·물류·교통벨트                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권, 개성공단, 평양·남포·신의주 연결하는 서해안 경험벨트</li> </ul> </li> </ul>                          |
|                       |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• DMZ 환경·관광벨트                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 관광벨트 구축</li> <li>- DMZ를 생태·평화안보 관광지구로 개발</li> </ul> </li> </ul> |
| 남북한<br>하나의 시장         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 민·관 협력 네트워크를 통해 남북한 하나의 시장 협력방안 마련</li> <li>• 여건 조성 시 남북 시장협력을 단계적으로 실행하여 생활공동체 형성</li> </ul>   |   |
| 남북경협<br>재개            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북경협기업 피해 조속 지원을 실시</li> <li>• 남북관계 상황을 감안하여 유연하게 민간경협 재개 추진</li> <li>• 여건 조성 시 개성공단 정상화 및 금강산 관광을 재개</li> <li>• 남북공동자원 활용을 위한 협력 추진</li> </ul> |   |
| 남북접경지역<br>발전          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일경제특구 지정·운영</li> <li>• 남북 협의를 통해 남북접경지역 공동관리위원회 설치</li> <li>• 서해 평화협력특별지대 추진 여건 조성</li> </ul>  |   |

출처: 국정기획자문위원회(2017)



○ 5대 경제특구는 나선특별시 소재 나선경제특구, 평안북도 신의주 경제특구, 황해남도 개성 경제특구, 강원도 금강산 경제특구, 평안북도 황금평·위화도 경제특구가 있음.

〈표 6〉 북한의 5대 경제특구 현황

| 구분    | 나선(나진·선봉)   | 신의주   | 개성                        | 금강산                  | 황금평·위화도  |
|-------|---|---|---------------------------|----------------------|--|
| 위치    | 함경북도  | 평안북도  | 황해남도                      | 강원도                  | 평안북도   |
| 면적    | 약 470km <sup>2</sup>                                | 132km <sup>2</sup><br>(국제경제지대 : 38km <sup>2</sup> ) | 66km <sup>2</sup>         | 약 100km <sup>2</sup> | 황금평 : 16.0km <sup>2</sup><br>위화도 : 12.2km <sup>2</sup> |
| 지정일   | 1991. 12<br>특수경제지대 2010. 1<br>경제무역지대 2013.11        | 특별행정구 2002.9<br>특수경제지대 2013.11<br>국제경제지대 2014.4     | 2002. 11                  | 2002. 11             | 2010   |
| 유형    | 경제무역지대  | 경제무역지대  | 공업단지                      | 관광특구                 | 경제무역지대   |
| 관련법   | 라선경제무역<br>지대법                                       | 경제개발구법  | 개성공업지구법                   | 금강산관광지구법             | 황금평·위화도<br>경제지대법                                       |
| 주요기능  | 첨단 기술산업, 국제물류업,<br>장비 제조업, 무역 및 중계<br>수송, 수출 가공, 금융 | 총인구 35만여 명의 생산,<br>물류, 무역, 금융, 관광 등                 | 공업, 무역, 상업, 금융,<br>관광지 개발 | 국제 관광지               | 정보, 관광문화,<br>현대농업, 경공업                                 |
| 자치권   | 행정  | -   | 독자적<br>지도관리               | 독자적 지도관리             | 행정   |
| 토지    | 소유주체  | 국가  | 국가                        | 국가                   | 국가   |
|       | 개발주체  | 개발업자  | 개발업자                      | 개발업자                 | 개발업자   |
|       | 임차기간  | 50년   | 최대 50년                    | 50년                  | 50년  |
| 사용화폐  | 북한 원/외화   | 북한 원/외화   | 외화/신용카드                   | 외화/신용카드              | 북한 원/외화  |
| 기업소득세 | 면세/감면   | 14%<br>장려하는 부문 10%                                  | 일반 업종 14%<br>경공업, 첨단 10%  | 면세                   | 면세/감면  |
| 비자여부  | 무비자   | -   | 무비자                       | 무비자                  | 무비자  |

출처: 박용석(2014), “북한 경제특구의 개발 동향 및 시사점,” 『CERIK 건설이슈포커스』, 2014-02, p. 14.

○ 경제특구, 경제개발구의 관리주체(중앙급, 지방급) 유형  
- 2017년 기준 총 27개의 특수경제지대가 존재

| 기존 중앙급 경제특구(4)                                    | 중앙급 경제개발구(4)                                   | 지방급 경제개발구(19)  |
|---|--|--|
| 개성공업지구<br>나선경제무역지대<br>황금평·위화도경제지대<br>원산·금강산국제관광지대 | 신의주국제경제지대<br>은정첨단기술개발구<br>강령국제녹색시범구<br>진도수출가공구 | 경제개발구(압록강, 해산, 만포, 청진, 경원, 강<br>남)<br>공업개발구(위원, 청남, 흥남, 현동)<br>수출가공구(송림, 와우도)<br>농업개발구(숙천, 북청, 어랑)<br>관광개발구(온성섬, 청수, 신평, 무봉) |

- 남측의 ‘한반도신경제지도 구상’과 북측의 특수경제지대 연계 가능
  - 환동해권, 환황해권 벨트의 2개 축을 중심으로 남북한 평화경제 구상이 겹쳐짐.
- 북한의 경제특구 및 경제개발구를 환동해권과 환황해권 권역별로 분류하면 환동해권에는 9개, 환황해권에는 10개 개발구가 지정돼 있음.
  - **환동해권:** 나선경제무역지대, 원산-금강산 관광 특구, 온성섬 관광개발구, 경원경제개발구, 청진경제개발구, 어랑농업개발구, 북청농업개발구, 흥남공업개발구, 현동공업개발구 등 (9개)
  - **환황해권:** 신의주국제경제지대, 황금평·위화도경제지대, 은정첨단기술개발구, 진도수출가공구, 강령국제녹색시범구, 청수관광개발구, 압록강경제개발구, 숙천농업개발구, 청남공업개발구, 와우도 수출가공구 등 (10개)
  - 기타 내륙지역(황해북도는 유일한 내륙지역): 개성공업지구, 송림수출가공구, 신평관광개발구, 강남경제개발구 (4개)
  - 기타 북중접경지역(자강도, 양강도): 위원공업개발구, 만포경제개발구, 혜산경제개발구, 무봉국제관광특구 (4개)

### 3) 남북한 평화경제 구상의 연계 전략

- 한반도 환동해권, 환황해권 2개 평화경제벨트 구축
  - 남측의 한반도신경제지도 구상과 북한의 경제특구/개발구 구상이 상호 겹치는 동서해 권역의 남북연계 평화경제벨트 구상 마련이 필요
- 환동해권 협력 여건<sup>2)</sup>
  - **(교통물류 측면)** 동해안 주요 항만들을 연계한 항만축 형성, 전략적 활용도가 높은 나진항, 청진항, 원산항 등 북한 항만개발을 위한 다자협력 가능성
  - **(산업 측면)** 배후지로 지하자원과 목재 등 자원이 풍부한 중국 동북지역과 극동러시아가 위치, 북한의 금강산·원산, 극동러시아, 중국 동북지역 관광지와 연계한 관광산업 발전 가능성
  - **(에너지 측면)** 단천, 무산 등 광물자원과 고원탄전, 함북부탄전, 함북남부탄전 등 석탄산지를 포함하고 있어 에너지 자원분야 개발 잠재력 높음.

2) 이현주 외(2018), 『한반도신경제지도 구상을 위한 기초 연구』, 국토연구원, pp. 79~81. 참조.

○ 환황해권 협력 여건<sup>3)</sup>

- (교통물류 측면) 각 국의 수도권 및 주요 경제거점을 연결하는 고속교통체계 및 첨단 물류망 구축 가능
- (산업 측면) 남북한 수도권을 연결하는 한반도의 핵심지대로 북한의 주요 산업단지, 공업단지와의 남북경협이 활발히 전개될 수 있는 지역
- (에너지 측면) 경제, 산업적 특성과 인프라, 자원 측면에서 향후 남북 에너지 협력이 가장 활발히 이루어질 수 있는 잠재력 보유

## 2. 지방자치단체의 남북한 평화경제 구상

### 1) 남북한 평화경제 이니셔티브와 연계한 지경학적 접근

○ 민선 7기 들어 전국의 지방자치단체 대부분 남북 경제협력 추진

- 구조적 저성장 늪에 빠진 지역 경제의 돌파구 중 ‘평화경제’ 선택 결과로 해석
- 과거 지원중심 남북교류를 탈피해 경제협력을 통한 상호이익 모델로 전환 필요
- 북한도 과거의 프레임에서 벗어나 규모성 있는 비즈니스 사업, 스마트 경제발전 원함.
- 따라서 지방자치단체들은 자신들의 지역적, 산업적 특수성을 활용해 남북한 중앙정부의 평화경제 이니셔티브와 연계한 지경학적 접근 전략 필요

○ 기본 원칙

- 선경후정: 경제협력의 주체인 기업의 경제협력 진출을 위한 여건조성 및 지원에 주력
- 선이후난: 국제사회의 대북제재 완화단계별 추진계획 수립, 추진
- 지방 간 협력: 대상 지역 및 사업의 중복을 방지하고 협력을 통한 시너지 효과를 위해 지방자치단체-중앙정부의 유기적 협력, 지방자치단체 간 분업체계 형성이 중요

### 2) 지방자치단체의 중장기 경제협력 준비 방향

#### ① 국제사회의 대북제재 완화 단계별 중장기 계획 수립

- 대북제재 부분 완화 국면에는 제재 면제 검토 조항에 해당하는 공공부문 검토
- 초기는 중앙정부와 공공부문이 선제적으로 경협 추진 전망되기에 지방자치단체 참여 방안 검토
- 조기에 실현가능한 개성공단, 금강산을 비롯한 관광사업 등 지역 기업 진출 지원

3) 이현주 외(2018), 『한반도신경제지도 구상을 위한 기초 연구』, 국토연구원, pp. 82~85. 참조.

- 중장기적으로 대북제재 해제에 대비해 산업연계, 항만물류, 자원에너지 협력 등 경제협력의 본격화에 대비한 단계별 계획 추진
- ② 중앙정부, 기업과 유기적 역할 분담
  - 중앙정부의 남북경제협력 분야 정책이 구체화하는 시기에 지방자치단체 경제협력 사업의 연계 방안 마련을 위한 소통, 협의 구조 마련
  - 중앙정부 차원의 ‘한반도신경제지도 구상’의 실행계획 구체화 단계에 지방자치단체의 경제협력 구상을 반영하여 중앙-지방 분업체계 도모
  - 경제협력의 주체는 기업: 지역 소재 경총, 상공회의소, 대기업 등과 경제협력 TF, 경제협력추진위원회 등 협의기구 구성해 정보 공유 등 사전 준비
- ③ ‘한반도신경제지도 구상’ 대비 지방 간 초광역 협력체계 구축
  - 3대 경제벨트 구상의 지역적 실현은 개별 지방자치단체만의 노력으로 불가능
  - 지역 조건, 산업 인프라가 유사한 인접 지자체 간 초광역 협력체계가 필요
  - 개별 추진하고 있는 사업계획의 공유와 전략사업의 공동 추진을 위한 정책 개발, 협의기구, 네트워크 형성이 필요

#### [예시] 부울경(동남권) 초광역 협력체계 (안)

- 부산, 울산, 경남의 경제협력 대상 지역 및 사업영역 중복
  - 부산 : “남북상생 교류협력 프로젝트” 5개 분야 35개 사업 중
    - 부산항만공사(BPA)와 공동으로 나진항 개발
    - 북한 원산시와 해수욕장 자매결연 체결
    - 원산~나진 경유 부산발 유럽행 열차 운행
  - 울산 : 울산미래비전위원회 구성하여 북방경제협력 관련 사업 발굴(‘19년)
    - 나진, 선봉, 단천, 원산 등 산업도시와의 경제협력
  - 경남 : 남북경제협력을 위한 경남 경제인방북단 현지조사
    - 경제특구 및 개발구 중심의 경제협력 가능분야 협의
      - ⇒ 부·울·경의 대상지역이 북한 동해안권 경제특구/개발구 조성지역과 상당부분 중복
      - ⇒ 부·울·경은 동해안 권역의 해양과 접한 동남권 지역이라는 ‘공유된 정체성’을 인식하고, 대륙과 접한 북한 동해안권, 특히 라선, 청진이 속한 함북권과의 경제협력을 공동으로 의제화하고 정책을 추진해야 실효성이 제고될 수 있음을 인식할 필요

---

□ 부·울·경(동남권) 지방자치단체의 남북경제협력 추진 방향(안)

① 환동해권 메가 평화경제벨트 구축

- 부·울·경 각자의 사업 추진 구상을 개별적으로 실현하려는 구상에서 탈피해 공동의 목표 실현을 위해 상호 협력 거버넌스 구축
- 상호 협력 하에 추진 가능한 경제협력 사업의 범위, 성격, 목표, 추진전략 등을 공동으로 마련하고 각자의 경험 대상 지역과 사업 영역을 설정하는 분업체계 형성
- 부·울·경의 동남권과 라선시·함경북도의 함북권 권역 간 메가 평화경제벨트 구축이라는 거시적 관점에서 공동 사업과 개별 프로젝트를 추진할 때 동남권 공동의 이익과 개별 지방자치단체의 이익을 동시에 달성할 가능성이 높음을 인식
- 동남권의 환동해권 평화경제벨트 구상은 중앙정부의 ‘한반도신경제지도 구상’과 유기적으로 연계해 지역적으로 뒷받침함으로써 남과 북 중앙 차원의 통합적 국토 발전 담론과 연결될 수 있고, 실제적 중앙-광역 협력 거버넌스가 형성될 수 있음.

② 공동 추진할 수 있는 협력사업(안)

- 나진항·청진항 항만물류 루트 개설 (항만 및 배후시설 현대화, 정기 물류항로 개설 등)
  - 라선 특구 및 청진 경제개발구에 제조업 위탁가공단지 조성
  - 김해공항~원산 갈마공항 정기항로 개설 통해 금강산·원산·칠보산 평화관광 프로젝트
  - 부·울·경 간 남북경제협력 추진협의체 및 실무협의채널 구축
-

토론 1

# 지자체 남북교류협력 접근에 대한 새로운 패러다임 변화

홍 상 영

우리민족서로돕기운동 사무국장



## 지자체 남북교류협력 접근에 대한 새로운 패러다임 변화

홍 상 영 (우리민족서로돕기운동 사무국장)

### 1. 무엇을 할 것인가 ⇒ 어떻게 할 것인가.

#### 1) 남북관계의 근본적 변화와 남북교류협력

- 정전체제, 분단체제 ⇒ 종전, 평화협정, 평화체제
- 70년의 분단생태계의 변화
- 내 머릿속의 장벽
  - 장벽은 휴전선 철조망에만 있는 것이 아니라 사람들의 머릿속에 강고하게 구축되어 있음.
  - 판도라의 상자를 여는 마음, 변화에 대한 두려움과 희망

#### 2) 대북사업 기획

- 지자체의 고민은 도대체 무슨 사업을 할 것인가
  - 양돈장 설치지원, 온실설치지원, 식량지원
  - 병원 기자재 지원, 의약품 지원
  - 감귤지원, 미역지원, 축구, 공연, 공단조성
  - 접점의 시작, 하나의 이벤트가 소중
- 어떻게 할 것인가로 변해야
  - 지난 20년 남북교류협력의 경험에서 배우자
  - 대북사업의 절차, 채널 구축이 아님
  - 어떤 관점, 방향성의 문제, 어떻게 할 것인가의 문제로 변화되고 있음.

#### 3) 북한의 변화

- 북남 협력사업에 대한 변화
  - 지속가능하고 확대재생산이 가능한 방식으로 합시다.
  - 돈을 벌 수 있는 방식으로 합시다.

- 개별 기관에게 어떤 이익이 되는가.

#### 4) 남북교류협력에 대한 인식 전환

- 인도적 대북지원의 대상, 어려운 동포에 대한 지원, 가르침의 대상
  - 북한을 대상화시키는 일방주의
  - 우리안의 분단 의식,
  - 잘사는 남한이 지원하고 못사는 북한이 수용하는 방식
  - 퍼주기 논란 확산
- 격차해소와 균형발전을 통한 민족공동발전
  - 지원대상에서 협력의 파트너
  - 한반도 전체의 균형발전
  - 협력을 통한 공동발전
  - 남한이 혹은 우리 지자체가 어떤 이익이 될 것인가에서 남북 파트너 모두에게 어떤 이익이 되고 발전을 이루어 갈 것인가.

## 2. 변화와 두려움을 호기심과 희망으로 바꾸어야

### 1) 지속가능하고 돌이킬 수 없는 교류협력

- 법과 제도의 개선
  - 평화체제에 부응하는 남북교류에 관련 법률 개정
  - 자유로운 소통과 교류
  - 지자체를 사업자로 인정할 것인가의 문제보다 사업자 지정제도 자체를 폐기해야

### 2) 지자체 역량 구축

- 주요 행위자인 공무원의 적극적인 참여유도
  - 담당자에 대한 인센티브
  - 남북교류에 대한 친화성 증대를 위한 노력
  - 지자체 남북협력 기금은 향후 수백, 수천억을 집행해야 하는 공무원의 남북교류협력에

- 대한 친화성을 증대하는 마중물이자 교육자금
- 지역 주민의 교육 자금

### 3. 민족공동발전에 기반한 교류협력사업 방식에 대한(예시)

- 제주도 감귤보내기 ⇒ 대북지원
- 제주도와 북한(삼지연) 국제적인 인식 증대 ⇒ 감귤 들쭉 나누기, 남북정상방문, 국제포럼, 공동관광



토론 2

# 경기도 남북교류협력사업 추진상황과 과제

김 광 수

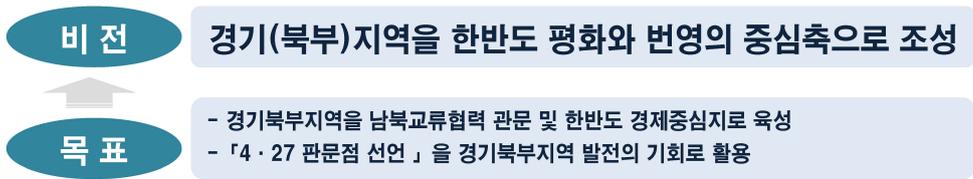
경기도 평화기반조성과장







## I. 비전과 목표(원칙)



## II. 일반현황 및 추진실적

### 1. 일반현황

- 「경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례」 제정 : '01. 11. 9
  - 경기도남북교류협력위원회 구성 : '02. 3
  - 남북협력담당관(통일기반조성담당관) 부서 신설 : '08. 3. 5(3팀 13명)
  - 민선 7기 평화협력국 신설('18.10. 1) : 3과 10팀 42명
    - ※ 평화협력과(4팀 16명), 평화기반조성과(3팀 13명), DMZ정책과(3팀 13명)
- <기금조성('01~'18.9) : 조성 614억원, 지출 274억원, 잔액 340억원>

#### <전국 광역지자체 남북협력기금('18.9월말 기준)>

- 총 조성액 기준 : **1위 경기도**(614억원), 2위 서울시(276억원), 3위 강원도(138억원)
- 총 지출액 기준 : **1위 경기도**(274억원), 2위 강원도(119억원), 3위 인천시( 90억원)
- 기금 잔액 기준 : **1위 경기도**(340억원), 2위 서울시(192억원), 3위 전북( 82억원)

### 2. 추진실적('01~'18. 9) : 24개사업 274억원

- 북한주민 삶의 질 개선을 위한 농·축·산림 개발협력사업 (152억원, 56%)
- 민족상생의 인도적 지원사업 (56억원, 20%)
- 민족동질성 회복을 위한 사회·문화·스포츠 교류사업 (29억원, 11%)
- 접경지역 통일기반구축 및 통일교육, 북한이탈주민지원 등(37억원, 13%)



평양 당곡리 농촌현대화사업



개풍양묘장 조성 사업



북한 다제내성 결핵사업

### III. 2018년 주요업무 추진상황

#### 1. 조직 및 인력개편

□ 행정2부지사 : 균형발전기획실 통일기반조성담당관 13명

→ **평화부지사 : 평화협력국 (3과 10팀 42명)**

※ 평화협력과(4팀 16명), 평화기반조성과(3팀 13명), DMZ정책과(3팀 13명)

#### 2. 남북교류협력위원회 확대

| < 당 초 >                                | < 개 편 >                                      |
|--|--|
| 위원장 : 도지사<br>위원수 : 20명(당연직 2, 위촉직 18명) | 위원장 : 호선(평화부지사)<br>위원수 : 30명(당연직 3, 위촉직 27명) |

#### 3. 남북교류협력기금 확충

| < '17.12.31. 현 재 > | < 확 충 >             |
|--------------------|---------------------|
| 126억원              | 340억원(제1회 추경 200 ↑) |

### 4. 2018년 기금사용계획

○ 남북교류협력기금 지출계획 : 사업비 55.05억원

|  |  |   |
|--|--|---|
| <div style="background-color: #f4a460; padding: 5px; text-align: center; font-weight: bold;">사회문화 및 스포츠 교류</div> <div style="padding: 5px;"> <p style="text-align: center;">&lt; 12억원 &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 남북 스포츠 교류<br/>- 다양한 종목(축구, 양궁, 탁구 등) 스포츠교류 사업</li> <li>▪ 개성지역 한옥 보존사업</li> <li>▪ 경기 유교문화 복원 사업</li> </ul> </div> | <div style="background-color: #f4a460; padding: 5px; text-align: center; font-weight: bold;">지역단위 종합개발 및 농축산림 SOC구축 사업</div> <div style="padding: 5px;"> <p style="text-align: center;">&lt; 18억원 &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 북한 자립형 마을 만들기</li> <li>▪ 강령 국제 녹색시범구역 연계 협력사업</li> <li>▪ 개풍양묘장 사업(재개)</li> <li>▪ 산림 병충해 및 축산 관련 질병 (AI, 구제역 등)방제</li> </ul> </div> | <div style="background-color: #f4a460; padding: 5px; text-align: center; font-weight: bold;">인도적 및 호혜적 지원 사업</div> <div style="padding: 5px;"> <p style="text-align: center;">&lt; 14억원 &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 접경지역 말라리아 공동방역</li> <li>▪ 북한 다제내성 결핵환자 치료</li> <li>▪ 영유아 및 취약계층 지원</li> <li>▪ 수해 등 재해·재난 관련 긴급 구호사업 추진</li> <li>▪ 개성지역 어린이 치아 건강사업</li> <li>▪ 개성지역 기생충 구제사업</li> <li>▪ 북한 의료지원 및 간호역량강화</li> </ul> </div> |
| <div style="background-color: #f4a460; padding: 5px; text-align: center; font-weight: bold;">남북교류협력사업 기반구축</div> <div style="padding: 5px;"> <p style="text-align: center;">&lt; 2.55억원 &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 통일방향 모색 국제 학술회의</li> <li>▪ 민족공동체 지원사업</li> <li>▪ 대북지원 국제회의</li> <li>▪ 전국 지자체 남북교류협력 워크숍</li> </ul> </div>      | <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 5px; text-align: center; font-weight: bold;">개성공단 기업지원</div> <div style="padding: 5px;"> <p style="text-align: center;">&lt; 2억원 &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 홍보콘텐츠 제작 지원</li> <li>▪ 특별판매전 및 해외전시회</li> <li>▪ GBC활용 해외 판로개척 지원</li> </ul> </div>  | <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 5px; text-align: center; font-weight: bold;">북한이탈주민 정착지원</div> <div style="padding: 5px;"> <p style="text-align: center;">&lt; 2.5억원 &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 북한이탈주민 취업지원</li> <li>▪ 남북한 가족 통일 결연사업</li> <li>▪ 언어 직업 적응력 향상 지원</li> <li>▪ 문화격차 해소 사업</li> <li>▪ 시군 지역사회 소통 화합지원</li> </ul> </div>  |
|  | <div style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 5px; text-align: center; font-weight: bold;">공감 통일 교육</div> <div style="padding: 5px;"> <p style="text-align: center;">&lt; 4억원 &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 통일교육 민간 공모 및 학교</li> <li>▪ 지역통일교육센터 통일교육</li> <li>▪ 대학생통일핵심리더 양성</li> <li>▪ 민간 통일교육 단체 네트워크 구축</li> </ul> </div>                       |   |

## 5. 2018년 추진실적

(‘18.9.30. 현재)

(단위 : 백만원)

| 분 야         | 사 업 내 용  | 지출액 | 비 고 |
|-------------|--|-----|-----|
| 계           |  | 866 |     |
| 남북교류협력사업    | <ul style="list-style-type: none"> <li>민족공동체 의식함양을 위한 재중동포 체육교사 축구캠프 운영(63)</li> <li>북한 산림복원을 위한 양묘장 지원 및 산림병해충 방제사업(55)</li> <li>통일경제특구 국회토론회(4)</li> </ul> | 122 |     |
| 개성공단 기업지원   | <ul style="list-style-type: none"> <li>개성공단 기업 경영유지 및 판로개척 등 지원</li> </ul>   | 200 |     |
| 통일교육        | <ul style="list-style-type: none"> <li>지역통일교육 센터(50) 및 대학생 통일 핵심리더 양성(80)</li> <li>공감 통일교육(175)</li> <li>민간통일교육 네트워크 구축 워크숍(20)</li> </ul>                   | 375 |     |
| 북한이탈주민 정착지원 | <ul style="list-style-type: none"> <li>북한이탈주민 취업지원(40) 및 적응력 향상 지원(35)</li> <li>2018년 남북한 가족 통일결연사업(30)</li> <li>시군 지역사회 소통화합 지원사업(50)</li> </ul>            | 155 |     |
| 기 타         | <ul style="list-style-type: none"> <li>남북교류협력 추진 국외업무여비 등</li> </ul>   | 14  |     |

※ 지출예정액 : 1,057백만원

## 6. 2018년 추진 중인 남북교류협력사업

### 가. 북한 다제내성 결핵환자 치료 지원

□ 기 지원 실적 : 16억원(‘13~’15, ’17) / 결핵치료제 및 영양제

□ ’18년 지원계획

- 지원금액 : 5억원
- 지원물품

| 지원물품명                                 | 단 가(원) | 지원수량    | 지원인원<br>(18개월분)      | 합 계(천원) | 비고  |
|---------------------------------------|--------|---------|----------------------|---------|-----|
|                                       |        |         |                      | 499,996 |     |
| 내성결핵약-싸이크로세린 250mg                    | 22,648 | 5,863갑  | 393명<br>(다제내성<br>환자) | 132,785 |     |
| 내성결핵약-아미카신 250mg                      | 13,363 | 7,255갑  |                      | 98,929  |     |
| 내성결핵약-파스 3.3g                         | 62,273 | 3,537갑  |                      | 220,259 |     |
| 결핵환자용 특수 영양 보충제<br>(단백질+칼로리를 보충한 선식제) | 40,020 | 1,179박스 |                      | 47,183  |     |
| 특수 영양 보충제(예비분)                        | 40,020 | 21박스    |                      | -       | 840 |

○ 지원시기 : ’18.10월~’19.3월

## 나. 말라리아 남북 공동방역 물품 지원

□ 기 지원 실적 : 24억원('08~'11) / 개성지역 / 방역물품, 방충망, 분무기, 방역차량 등

### □ '18년 지원계획

- 사업기간 : 유충구제 11~4월, 5~10월 모기 방역
- 방역지역 : 개성·황해북도 4개 지역, 황해남도 7개지역, 강원도 6개지역
- 사업방식 : 경기도 - 강원도 - 인천광역시 공동 추진
  - ※ 민족화해협의회, 평양의학과학원 산하 기생충연구소(중앙 및 지역), 사업지역 인민위원회
- 사업비 : 256백만원 (경기도 135, 강원도 67, 인천 54)
  - 북한 수혜지역 주민(약 2백만명) 비율에 따라 사업비 안분
- 지원물품 : 말라리아 진단키트, 유충 살충제, 모기 살충제, 부대비용
  - ※ 대북제재에 해당하지 않는 물품에 한해 지원
- 지원시기 : 12월 중 경의선 육로(임진각 - 개성) 활용 / 3개시도 등 대표단 동행

## 다. 「아시아·태평양의 평화와 번영을 위한 국제대회」

- (일시/장소) '18.11.14.(수)~11.17(토) / 고양 엠블호텔
- (공동주최) 경기도 / (사)아태평화교류협회
- (사업예산) 293백만원(남북교류협력기금)
- (참가대상) 400여명(국내 320여명, 해외 9개국 80여명)
  - 국내 : 경기도(도의회, 유관기관 등), 통일부, 주요 정당 관계자 등
  - 해외 : 북한(조선아시아태평양평화위원회 관계자 등 주요인사 7명), 일본(하토야마 前 일본총리), 중국, 필리핀, 몽골, 카자흐스탄, 스리랑카, 우즈베키스탄, 호주 등
- (주요일정) ※ 변경가능

| 구 분 | 11.14(수)                 | 11.15(목)                            | 11.16(금)                                 | 11.17(토) |
|-----|--------------------------|-------------------------------------|--|----------|
| 내 용 | <사전 간담회><br>▪ 국외초빙자 사전교류 | <간담회><br>▪ 경기도-북측대표단<br><br><현장 방문> | <본회의><br>▪ 포럼 및 토론회<br>▪ 아태 평화와 공동번영 협정식 | 귀 국      |

## IV. 향후 추진방향

### □ 접경지역인 경기도가 평화와 번영의 마중물이 되도록 다양한 남북교류협력사업 발굴

⇒ 공개적이고 투명하게 대북제재 완화 또는 해제상황에 맞춰 순차적 추진

#### < 경기도 중점 추진 사항(합의사항)>

- 아시아·태평양의 평화·번영을 위한 국제대회(북측 대표단 참석)
- 북한의 대표음식점 옥류관 경기도 유치(북측과 협상 창구 개설)
- 황해도 지역 농림복합형 농장 시범사업(북측 농업발전 지원)
- 시군 제안 문화·스포츠 교류 논의(남양주시 크낙새 복원, 용인 유소년 축구, 화성 체육교류 등)
- 북측 임진강 유역 정보공유와 재해 예방 임진강 유역 공동 관리, 남북 전통음식 교류대전
- 보건위생 방역사업 및 장애인 협력사업 추진(초국경 전염병, 결핵, 구충 예방)

⇒ 구체적 실천방안과 개별적 사안 서면합의 등을 위해 도지사·도의회·시군 대표단의 방북 추진

### □ 도민들의 참여와 지지를 통해 안정적인 남북교류협력 동력확보

- 남북주민 교류사업 발굴
- 남북 호혜적인 사업을 통해 남북평화 인식 확대
- 경기도민과 경제에 도움이 되는 남북경제협력사업 추진

## V. 경기도 남북교류협력사업 제약요소(애로사항)

- 지방분권과 국가사무의 획기적 지방 이양 (문재인 정부 국정운영 5개년 계획)
- 남북관계에서 지자체 자율성 확대 (100대 국정과제 中 93번)
- 한반도 신경제구상 통일경제특구 (100대 국정과제 中 90번)

### □ 지자체는 남북교류협력법상 교류협력 당사자로서 지위 부재

- 민간단체(NGO)를 대리인으로 내세워 자체재원 활용 지원 형태
- ➡ 남북교류협력에 관한 법률 개정 필요

### □ 북측과의 협상 창구 부재

- 정부와 달리 지자체 개별적으로 북측 기관과 협의 추진
- ➡ 북측과 지자체 담당 기관 설치 협의 및 개성 남북연락사무소에 통일부 소속 담당자가 아닌 지자체 인력 파견

### □ 정부주도 접경지역 남북협력사업 추진시 해당 지자체 전 과정 참여

- 남북당국간 업무란 이유로 지자체 참여 배제
- ➡ 한강하구공동조사, 임진강 수계 활용, 접경지역 환경, 보건 사업 등 초기부터 해당 지자체 참여 필수

□ 지자체 남북교류협력의 중요성과 특수성을 감안한 정부 재정지원

- 현재 협력사업 형태로 일부 사업에 한해 제한적으로 추진(ex)개성만월대 평양특별전 등)
  - ▶▶ 지자체 주요 사업에 정부 남북협력기금 매칭 지원 필요

□ 남북교류협력 현장 체험 교육 지원

- 북한과 직접적인 대화와 협상을 경험한 지자체 공무원 없는 실정(순환보직 등)
  - ▶▶ 정부의 남북교류협력 추진 과정에 지자체 공무원 참여 기회 제공을 통해 지자체 공무원 대북 협상능력 강화

□ 한반도 신경제 구상 실천 지원

- 통일경제특구법의 외통위 계류
  - ▶▶ 올해 안 통일경제특구법 국회통과로 내년 경기도 통일경제특구 신청





토론 3

# 서울시 남북교류협력 추진현황 및 향후계획

김 창 현

서울시 남북협력담당관





## 서울시 남북교류협력 추진현황 및 향후계획

김 창 현 (서울시 남북협력담당관)

### I. 추진현황

#### □ 추진경과

- '99년 서울-평양 간 동물교류를 시작으로 '09년까지 의약품 지원 등 남북교류협력사업 추진
  - 서울-평양 동물원 동물교류('99~'06년, 총 7차)
  - 평양조선중앙연구소 의료장비 및 의약품 지원('06~'09년)
  - 고구려 안학궁터 공동 발굴, 북한 수해 지원, 대북 옥수수 지원 등 추진
- '10년 5·24 조치, 국제적 대북제재 등으로 직접적인 교류협력 중단. 통일기반 조성을 위한 학술회의, 평화·통일 교육사업 등 추진
  - 민간단체 남북교류 학술회의·기념행사 등 기반조성사업 지원('12년~)
    - ※ 6·15 공동선언 및 10·4 정상선언 관련 행사 및 개성공단 시민한마당 등 지원
  - 민간단체·자치구 대상 평화·통일 교육사업 추진('16년~)
- 남북 도시 간 지속가능한 교류를 위해 '서울-평양 포괄적 도시협력방안' 마련('16.11), '18년 남북관계 개선에 따라 본격 추진 준비
  - 무주 세계태권도선수권대회('17.6), 평창 동계올림픽('18.2), 남북노동자통일 축구대회('18.8), 제3차 남북정상회담 시장 방북('18.9) 기간 중 북측 고위급 등에 서울-평양 도시협력 제안, 실무 협의 중

#### 〈 서울-평양 포괄적 도시협력방안 3대 분야 10대 과제 〉

| 3대 분야        | 10대 과제                                |
|--------------|---------------------------------------|
| 1. 사회문화교류    | ① 문화·체육 교류                            |
| 2. 경제·개발협력   | ② 산업협력 ③ 전자정부 ④ 산림협력<br>⑤ 환경협력 ⑥ 보건협력 |
| 3. 도시 인프라 협력 | ⑦ 도시재생·계획 ⑧ 도로·교통<br>⑨ 도시안전 ⑩ 상하수도 분야 |

그간의 추진경과에 따른 과제

- (지속적 교류) 지자체 남북교류협력사업 활성화 전망에 따라 그간의 경쟁적·일회적 교류에서 남북 도시 간 지속적·상생적 교류 필요
- (공감대 확산) 통일 필요성 등에 대한 조사결과 공감대가 낮은 것으로 나타나는 등 시민공감대 확산을 위한 적극적인 노력 필요
  - ※ '17년 통일연구원 '통일국민의식조사' 결과, '통일은 필요하지 않다' 46.0%, '분단과 통일은 내 생활에 영향을 미치지 않는다'는 응답이 58.6%
- (제도개선 추진) 현행 법령(남북교류협력에 관한 법률)상 지자체는 남북교류협력 주체로 미규정, 정부 및 국회 등과 협조하여 개정 필요
  - ※ 지자체를 남북교류협력 주체로 명시하는 내용의 '남북교류협력법' 개정안 3건 (우상호 의원, 김경협 의원, 원혜영 의원 발의) 국회 외교통일위원회 계류 중

## II. 추진목표 및 전략

|      |  |
|------|--|
| 비전   | 한반도 공동 번영 및 평화·통일 기여   |
| 목표   | 남북 도시 간 교류협력 활성화 선도  |
| 추진전략 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울-평양 도시협력 단계적·순차적 추진</li> <li>• 시민 공감대 확산을 위한 통일기반조성 강화</li> <li>• 남북교류 지속가능성 확보를 위한 인프라 구축</li> </ul> |

## III. 향후계획

우선 추진과제와 지속 검토과제 구분 전략적 추진

- 사회문화교류 등 현재 추진이 가능한 우선과제는 정부와 협의, 개성 남북공동연락사무소 등을 통해 사업 제안 및 실무협의 추진
  - ※ 우선-지속 과제 구분 기준 : '남북 간 합의', '북측의 필요성', '실현 가능성'
- 경제·개발 및 도시 인프라 분야 협력 등 지속 검토과제는 대북제재 완화 시 추진 가능하도록 남북 공동연구·조사 등 사전 준비

| 〈분야별 우선 추진과제(안)〉 |  |
|------------------|--|
| 3대 분야            | 우선 추진과제(남북 정상선언 합의 과제)   |
| 1. 사회문화교류        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2032년 하계 올림픽 공동유치</li> <li>• 제100회 전국체전 북측 참여</li> <li>• 서울-평양(경평) 축구대회 재개</li> <li>• 서울-평양 교향악단 및 남북 예술단 교류 등</li> <li>• 서울-평양 역사·학술 교류</li> </ul> |
| 2. 경제·개발협력       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 산림·환경 협력</li> <li>• 보건·의료 협력</li> </ul>   |
| 3. 도시 인프라 협력     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대동강 수질개선 사업(평양 상·하수도 개량)</li> </ul>   |

사업의 실효성 제고를 위한 단계적 추진

- (1단계) 서울-평양 실무회담 개최 및 공동 추진체계 구축
  - 자매결연(우호교류협약) 체결 협의, 우선 교류 가능한 사업 협의 및 선정
- (2단계) 서울-평양 자매결연(우호교류협약) 체결 등
  - 평양 방문 및 서울-평양 고위급 회담 개최, 자매결연 체결 및 후속조치 합의 등
- (3단계) 공동사업단 운영 및 공동 추진체계 제도화
  - 공동사업단 구성·운영을 통한 서울-평양 포괄적 도시협력사업 본격 추진

시민 공감대 확산을 위한 통일기반조성 지속 추진

- 시민·공무원 대상 평화·통일 교육사업 본격 추진
  - 민간단체·자치구 대상 교육사업 지속 지원, 공무원 대상 온·오프라인 강좌 확대
  - ※ 「통일교육 지원법」 개정으로 공무원 통일교육 의무화(18.3월 개정, 9월 시행)
- 남북교류 관련 시민 아이디어 공모 등 시민 공감대 확산사업 추진
  - 온·오프라인 시민 아이디어 발굴, 정책 브랜드 개발, 시민참여 사업 발굴 등
- 민간단체 남북교류협력 관련 학술회의 등 기반조성사업 지원
  - 학술회의, 토론회 등 지속 지원, 시민참여 행사 민간단체·서울시 공동 추진

남북교류 추진 관련 인프라 지속 구축

- 지자체 남북교류사업 활성화를 위한 정부·지자체 협력체계 구축
  - 통일부, 시도지사협의회 등과 협조, 지자체 중복사업 등 조정·협력 추진

- 서울시·민간단체 상호 역량강화를 위한 민관 협력체계 구축
  - 대북교류 경험을 보유한 민간단체, 전문가와 공동사업, 워크숍 등 추진
- 대북제재 완화 대비, 서울-평양 간 도시협력 체계 구축
  - 서울-평양 도시협력 포럼 등을 통해 협력사업 사전 공동연구·조사 등 추진

#### IV. 건의사항

- 정부, 시도지사협의회 등을 통해 지자체 남북교류협력사업 조정 등을 위한 컨트롤 타워 필요
  - 지자체간 사업 유사·중복으로 일관성 및 실효성 있는 사업 추진 장애 우려
- 지자체를 남북교류협력 주체로 명시하는 법률 개정, 정부 남북협력기금 지자체 지원 등 법령·제도 개선 필요
  - 본격적 남북교류 시 경제·개발 및 도시 인프라 협력 등을 위한 자원 확보 및 지자체의 주도적인 남북교류 추진을 위한 법령·제도 개선 필요

토론 4

# 강원도 남북교류협력사업 추진계획

백 동 룡

강원도 남북교류과장



## 강원도 남북교류협력사업 추진계획

백 동 룡 (강원도 남북교류과장)

### 1. 추진 현황 및 성과

#### □ 유일의 분단 도로서, 지자체 등 남북교류협력 사업의 선도적 추진

- 우리 도는 세계 유일의 분단 도로서, 한반도 평화 정착과 지역 발전을 위해 그동안 다양한 교류협력사업을 추진해 왔음.
  - 1998년 전국 지방자치단체로서는 최초로 남북교류협력 전담 팀을 구성하고, 남북교류협력기금 조성 등 제도적 기반 마련
  - 이후 농림, 수산, 북한 주민생활개선, 사회문화, 체육 등 다양한 교류협력을 추진
  - 특히 남북 갈등이 최고조였던 지난해 12월 중국 곤명에서 개최된 '국제유소년 축구대회'에서 북한의 평창동계올림픽 참가를 요청하였고, 이후 북한이 올림픽에 참가함으로써 남북관계 개선에 결정적 역할을 하였음.

#### □ 「판문점 선언」의 실행의 場 : 총 61개 남북교류협력 과제 선정·추진

- 우리 도는 지난 4월 27일 남북정상이「판문점 선언」을 통해 화해와 평화·번영의 남북관계를 선언함에 따라,
  - 총 61개의 남북교류협력사업 추진과제\*를 선정
  - 이들 사업의 원활한 추진을 통해「판문점 선언」이 충실히 이행될 수 있도록 모든 역량을 집중해 나가고 있음.

#### 〈 \* 강원도 남북교류협력 추진과제 〉

- ◇ (최우선 과제 : 10) '판문점 선언'에 직접 언급된 사업, 도 및 국가적으로 파급효과가 큰 사업, 강원도만의 경쟁력이 있는 사업 등
- ◇ (일반 과제 : 51) 동계올림픽 유산 활용, 북방경제 진출, 비무장지대의 평화 지대 조성을 위한 사업 등(SOC, 문화·관광·체육, DMZ 평화적 이용 등)

## 체육 교류를 통한 남북교류협력 기반 마련 : 국제유소년(U15) 축구대회

- 이들 과제 중 가장 먼저 추진된 것은, 체육 교류로서 남북 유소년들이 참여한 국제 유소년 축구대회임.
  - 우리 도는 2014년부터 ‘국제유소년(U15) 축구대회’에 참여하여 남북 간 긴장 완화와 체육교류의 창구로 활용
  - 특히, 올해 두차례 개최된 제4회 및 제5회 대회는 4월 판문점 선언 이후 대규모 인원이 육로로 왕래
- 이 두 대회를 통해 구축된 남북 간 신뢰 관계는, 앞으로 우리 도가 계획하고 추진중인 다양한 남북교류협력사업\*의 추진 동력이 될 것으로 기대
  - \* 제6회 국제유소년(U15) 축구대회 개최, 2021년 동계아시안게임 남북 공동 개최, 2018 평창동계올림픽· 1주년 기념 남북 공동 행사 등

## 2. 향후 강원도 남북교류협력 추진계획

### 추진 방향

- 우리 도는 유일하게 남북으로 분단된 도로서 남북강원도 간 교류 사업 등 강원도만이 가지고 있는 특수성·강점을 토대로 다양한 교류협력사업을 발굴
- 실현가능성, 파급효과, 시급성 등을 고려하면서 단계적이고 점진적으로 교류를 확대

### 강원도 남북교류협력 추진계획

- 남북 화해·평화 분위기 속에서도 대북제재는 계속 가동되고 있으며, 이에 따라 본격적인 남북교류협력의 추진에 한계
  - 이러한 여건 속에서 우리 도는 대내외 상황을 주시하며 탄력적·선제적으로 대응
- 대북제재 지속 시에는 공동의 관심사 및 신뢰 구축에 중점을 두고, 대북제재의 틀 안에서 추진 가능한 비정치적, 비경제적 분야 교류협력 지속 추진
  - 내년 2월에는 ‘평창동계올림픽 1주년 기념 남북 공동행사’를 개최
  - 5월에는 북한 원산에서 개최될 예정인 ‘제6회 국제유소년(U15) 축구 대회’ 개최
  - 그 외 말라리아 결핵 등 전염병 퇴치 방역 및 인도적 지원 사업과 함께 산림협력, 문화·예술, 체육분야 등 교류협력도 추진

- 향후 **대북제재 완화·해지** 시에는 그간의 교류협력을 통해 축적된 신뢰를 바탕으로 과거 기 합의된 사업 및 상호 이익이 되는 개발지원, 경제협력 사업 확대 추진
  - 기 남북이 합의한바 있는 안변 송어 양식장 건립, 금강산 공동영농사업의 재개와 함께, 철원통일경제특구 조성 등 우선 검토
- 이와 병행하여「4.27 판문점 선언」,「9월 평양공동선언」을 통해 마련된 남북 합의사항 중 우리 도와 관련된 사업의 충실한 이행을 위해 적극 협조
  - 동해선 철도 연결 착공식 연내 개최, 금강산관광사업 정상화, 동해관광공동특구 조성, 비무장지대 내 역사유적 발굴(태봉국 철원성) 등

### 3. 협조 및 건의 사항

- 최근 남북정상회담과 지자체장들의 방북에 따라 각 지자체의 남북교류협력 사업이 더욱 활성화 될 전망이다.
  - 각 지역의 여건과 제반 상황이 서로 다른 만큼, 북한의 관심과 수요를 먼저 면밀히 분석하고 각 지역에 잘 맞고 잘 할 수 있는 사업을 발굴하여 추진하는 것이 중요
  - 이와 관련하여 정부 정책과의 연계성, 남북 관계에 미치는 영향 등을 고려하여 정부의 조정·관리 역할 필요
- 강원도가 추진하고 있는 ‘강원평화특별자치도’ 설치와 관련 당과 정부의 적극적인 관심과 협조 부탁 드림.
  - 남북 강원도간의 지리적 특수성, DMZ·백두대간 등 공통의 보유자원을 적극 활용을 통해 남북교류협력의 전진기지로서 한반도 평화 정착과 공동 번영의 기틀 마련



토론 5

# 지방자치단체 남북교류협력 발전 방안

김영일

통일부 교류협력과장













'국민과 함께하는 한반도신경제지도' 1차 토론회

# 지방자치단체 남북교류협력의 새로운 패러다임

주최

 민주연구원  
The Institute for Democracy

 더불어민주당  
참좋은지방정부위원회

주관

민주연구원 한반도신경제추진기획단