민선6기 경기도 남북교류협력 활성화 방안

Plans for Revitalizing Inter-Korean Exchange and Cooperation of Gyeonggi-do
민선 6기 경기도 남북교류협력 활성화 방안

신범수 2016년 1월
발행인 경기연구원
발행처 경기연구원
주소 (16207) 경기도 수원시 장안구 경수대로 1150
전화 031)250-3114 / 팩스 031)250-3111
홈페이지 www.grri.kr
등록번호 제 99-3-6호 씨 경기연구원, 2016
ISBN 978-89-8178-897-1 93350
연구요약

민선6기 경기도 남북교류협력 활성화 방안

북한의 4차 핵실험과 장거리로켓 시험발사 등으로 2016년 2월 현재 남북관계는 극단적인 경색국면을 보이고 있다. 현 상황을 고려할 때 단기간에 남북관계의 개선은 사실상 어려운 것이 현실이다. 하지만 긴 호흡에서 본다면 남북관계는 경색과 개선을 반복하면서 변화·발전해왔다. 따라서 새로운 대북정책과 남북관계 전략이 필요한 시점이다.

다만 단기적으로 북한이 핵개발을 포기할 가능성이 높지 않다는 점을 고려할 때, 남북관계가 개선된다고 하더라도 남북교류는 제한적인 범위에서만 가능할 것이 다. 또한 다시 시작되는 남북교류는 과거의 그것과는 다른 방식으로 이루어져야 할 것이다. 즉, 과거의 남북교류는 일방적인 인도지원의 성격을 가졌다면 새로운 남북교류는 북한 사회·경제 체제의 중장기적 변화 등을 지향하는 새로운 접근이어야 한다. 뿐만 아니라 남북교류의 지속가능성을 확보하기 위해서는 북한에만 일방적으로 도움이 되는 방식이 아니라, 남북 모두에게 이익이 되는 방식의 접근이 필요하다. 특히 경기도는 남북 접경지역에 위치하고 있어서 초국경 질병 공동대처에서부터 남북 공동수혜 활용 등 남북협력이 긴요한 다양한 과제에 노출되어 있다. 따라서 본 연구는 접경지역 지자체로서 경기도의 특성과 변화된 남북관계의 현실을 고려하여 남북협력 과제를 도출하였다.

첫째, 개발협력 방식의 남북교류이다. 개발협력은 일방적 지원이 아니라 협력대상의 사회경제적 변화를 포함한 포괄적인 협력사업이다. 본 연구는 개발협력 방식의 남북교류사업의 하나로 '마을 만들기'사업을 제안한다. 동 사업은 북한의 마을
단위를 대상으로 패키지형 지원사업과 상업적 교역을 연계한 것이다. 마을 만들기
는 북측 협력단위에 대한 적절한 지원을 통해 물품을 생산하고, 생산된 제품을 시장
에 판매하여 발생한 이윤을 재투자하는 구조를 만들어내는 것이 핵심이다. 이를
통해 북측은 협력단위의 자생력을 제고하고, 남북은 강화된 상호의존을 바탕으로
불가역적이고 지속가능한 남북관계를 만들어 나아갈 수 있을 것이다.

둘째,접경지역이라는 경기도의 특성을 반영한 사업이다. 경기 북부 접경지
역에서는 말라리아, 산림병충해 등 남북의 공동대처가 필수적인 초국경질병이 증가
하고 있다. 뿐만 아니라 남북공동수계를 이루고 있는 임진강 수계에서는 갈수기
수량배분 문제는 물론이고 홍수가 수해대처 등이 필요한 실정이다. 더 나아가 접경
지역의 이슈는 남북경협⋅남북연계 관광 등 다양한 과제들이 중점되어 있다. 따라서
본 연구는 초국경질병 및 남북공동수계에서 남북협력 방안과 함께 접경지역 남
북협력의 제도화를 위한 남북협의체를 제안하고 있다.

셋째, 보건의료 분야 협력사업이다. 동 사업은 북한의 열악한 현실을 고려할
때 반드시 필요한 과제이자, 중장기적으로 남북한 주민들이 함께 살기 위해 필수적
인 것이다. 특히 전염성 질병에 대한 예방적 차원의 대처는 남북한 주민 간 교류를
위한 핵심 과제이다. 경기도가 북한의 보건의료체계 전반을 개선할 수는 없겠지만,
협력이 가능한 분야에서부터 북한의 보건의료 취약계층을 대상으로 한 사업에 참여
하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 남북관계 경색국면에서도 추진이 가능한 남북교류 분야이다. 역사⋅문화
⋅생태⋅스포츠 등의 분야는 상대적으로 남북관계 경색의 영향을 덜 받기 때문에
남북교류가 용이하다. 다만 이러한 사업의 경우 일회성⋅일시성 행사로 끝나는 경
우가 많기 때문에 교류의 제도화 및 다른 사업 분야의 연계성 등에 대한 고려가
필수적이다.

마지막으로 남북교류는 단기적으로 성사 가능해야하지만, 중장기적으로는 지
속가능성이 중요하다. 그런 의미에서 본 연구는 남북교류 추진체계 및 기반 강화를
위한 지자체간 협력 체계 및 전문가 네트워크 구성 등을 제안하고 있다.
차례

■ 제1장 서론 / 3
  제1절 연구의 배경 및 목적 ................................................................. 3
    1. 연구의 배경 ............................................................................ 3
    2. 연구의 목적 및 범위 ............................................................... 4
  제2절 선행연구 및 차별성 ................................................................. 6

■ 제2장 경기도 남북교류 추진 환경 및 핵심과제 선정 / 9
  제1절 남북관계 중단기 전망 .............................................................. 9
    1. 한국 정부의 대북 정책 ............................................................. 9
    2. 김정은 정권 수립 이후 북한의 경제 및 대외정책 ............... 11
    3. 중단기 남북관계 전망 ............................................................. 16
  제2절 민선6기 경기도 남북교류의 비전과 추진전략 .................... 18
    1. 경기도 남북교류 현황 ............................................................. 18
    2. 경기도 남북교류의 평가와 과제 ............................................ 23
    3. 민선 6기 경기도 남북교류의 목표와 추진전략 ................. 27

■ 제3장 핵심과제별 추진방안 / 31
  제1절 남북 상생의 마을 만들기 사업 .................................................. 31
    1. 개요 .................................................................................. 31
    2. 추진 방안 .................................................................. 34
  제2절 접경지역 사업 ................................................................. 49
    1. 개요 ................................................................................. 49
    2. 추진방안 ..................................................................... 54
  제3절 보건·의료 분야 협력 사업 ..................................................... 63
    1. 개요 .................................................................................. 63
2. 추진방안 ................................................................................................. 71
   제4절 역사·문화·생태·스포츠 분야 협력사업 ........................................ 76
 1. 개요 ........................................................................................................ 76
 2. 추진방안 .................................................................................................. 79
   제5절 남북교류 추진체계 개선과제 ....................................................... 85

■ 제4장 결론 / 91

■ 표 차례

   □표 1-1 □ 경기도 남북교류 관련 선행연구 .............................................. 6
   □표 2-1 □ 한반도 신뢰프로세스 개요 ..................................................... 9
   □표 2-2 □ 한반도 평화통일을 위한 구상(드레스덴 구상) .................... 10
   □표 2-3 □ 북한의 5대 경제특구 ............................................................ 13
   □표 2-4 □ 북한이 추진하고 있는 19개 경제개발구 ............................. 14
   □표 2-5 □ 「경기도 남북협력의 증진에 관한 조례」주요 내용 .............. 18
   □표 2-6 □ 지자체별 남북교류협력기금 조성현황 ................................ 19
   □표 2-7 □ 경기도 남북교류협력사업 연도별 실적 ................................ 21
   □표 3-1 □ 마을 만들기 사업의 추진단계 ................................................ 36
   □표 3-2 □ 긴급구호, 개발구호(북구), 개발협력의 구분 ...................... 37
   □표 3-3 □ 당곡리 지역 개요(경기도 농촌현대화 사업 사례) ............. 39
   □표 3-4 □ 당곡리 농촌현대화 사업 개요 .............................................. 39
   □표 3-5 □ 당곡리 농촌현대화 사업 연도별 추진 내용 ....................... 40
   □표 3-6 □ 금강산 특구 배후지 농업 협력사업 사례 ............................ 42
   □표 3-7 □ 평양 운하식품가공공장 지원 사례 개요 ................................ 44
   □표 3-8 □ 경공업 분야의 대북 진출 유망 업종 ................................ 45
   □표 3-9 □ 최근 2년간 말라리아 위험지역 분류(읍·면·동) ................... 50
   □표 3-10 □ 경기도 및 경기북부 말라리아 발생현황 ........................... 50
   □표 3-11 □ 군남댐 유황분석 ................................................................. 53
   □표 3-12 □ 인구 관련 주요 지표(2013) ................................................ 65
표 3-13 모자보건 관련 주요 지표 비교 .................................................. 69
표 3-14 연령별 만성 영양장애 비율 .................................................. 70
표 3-15 연령별 급성 영양장애 비율 .................................................. 70

■ 그림 차례

<그림 2-1> 북한 철광석(좌)·무연탄(우) 대중 수출단가 ......................... 15
<그림 2-2> 경기도의 남북교류협력사업 추진체계 ............................... 19
<그림 3-1> 농촌형 마을만들기 사업 개념도 .................................... 38
<그림 3-2> 평양시 강남군 당곡리 위치(좌) 및 사업 대상지역 개요(우) 40
<그림 3-3> 도시형 마을만들기 사업 개념도 ..................................... 43
<그림 3-4> 도농연계형 마을만들기 사업 개념도 .................................. 46
<그림 3-5> 도농연계형 마을만들기 사업 예시(채소재배) ....................... 46
<그림 3-6> 도농연계형 마을만들기 사업 예시(잠업) ............................ 47
<그림 3-7> 마을만들기 사업과 남북연계 구상 개념도 .......................... 48
<그림 3-8> 국내 밝아성 발병현황 .................................................. 49
<그림 3-9> 임진강 유역 댐 현황 ..................................................... 52
<그림 3-10> 임진강 수계 공동활용 사업의 단계적 발전 및 연계 구상 ...... 57
<그림 3-11> 특구 배후지역 지자체 남북협력 구상 개념도 .................... 58
<그림 3-12> 북한 여행사 홈페이지 .................................................. 60
<그림 3-13> 접경지역관리협의체 단계별 추진전략 ............................... 62
<그림 3-14> 북한의 결핵 발생률 추이 ............................................. 66
<그림 3-15> 북한의 결핵 사망률 추이 ............................................. 67
<그림 3-16> 북한 모성사망비(좌)와 5세 이하 어린이 사망률(우) 추이 .... 69
<그림 3-17> 경기지방 변천도 : 고려시대(좌), 조선시대(우) .................. 78
<그림 3-18> 임진강 유역의 역사문화유적 분포도 .............................. 82
제 1 장 서론

- 제 1 절 연구의 배경 및 목적
- 제 2 절 선행연구 및 차별성
제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

북한의 제4차 핵실험과 장거리 로켓 시험발사로 2016년 2월 현재 남북관계는 최악의 정색 국면을 맞고 있다. 한국 정부는 북한의 잘못된 행동에 대한 대응으로 점검지역에서의 대북 확성기 방송 재개 및 개성공단 전면중단 조치를 내린 상황이다. 이 같은 남북관계 현실을 고려할 때, 남북교류나 협력을 이야기하기 어려운 것이 현실이다.

하지만 남북관계의 긴 호흡에서 본다면 남북관계의 정색과 개선은 새로운 현실이 아니다. 그동에도 불구하고 지금까지의 대북정책은 눈앞의 현실에 지나치게 주목한 나머지 장기적이고 근본적인 대책을 마련하지 못해온 것도 사실이다. 반복되는 남북관계의 부침을 고려한다면 남북관계가 좋아지는 시점에서는 남북 간의 근본 문제를 고민하고, 남북관계 정책국면에서는 남북관계 개선을 대비한 새로운 대북정책을 준비할 필요도 있다. 물론 남북관계의 현실을 무시하고 계획을 세울 수는 없지만 변화된 환경을 반영하여 끝없이 새로운 정책대안을 모색할 필요가 있다.

경기도는 전국 지방자치단체(이하 지자체) 가운데 가장 적극적으로 남북교류협력사업을 추진하여 왔다. 실제로 경기도는 전국 지자체 가운데 가장 많은 자체 남북교류협력기금을 조성하였으며, 남북교류협력 전담 조직을 가지고 있는 몇 안되는 지자체 가운데 하나이다. 남북관계의 긴장 국면이 지속되면서, 국내에서는 그런 상황변화를 반영한 경기도 남북교류협력사업 계획이 필요한 시점이다. 즉, 김정은 장관 수립 이후 변화된 북한과 남북관계의 현실을 반영한 새로운 경기도 남북교류의 비전이
요구되고 있다.

과거 경기도를 포함한 지자체 남북교류는 인도적 지원과 농업협력 사업을 중심으로 이루어져왔다. 하지만 일방적 대북지원에 대한 국민들의 피로감이 증가하였으며, 원조효과성에 대한 관심도 높아지면서 과거와 다른 방식의 대북접근과 남북교류협력 사업에 대한 요구도 높아지고 있다.

특히 경기도는 남북교류와 협력이 필요한 다양한 과제에 노출되어 있다. 첫째, 경기도는 남북 접경지역에서 중가하고 있는 문제에 대처할 필요가 있다. 마다리아를 비롯한 초국경 질병 문제, 남북공동 수계를 이루고 있는 임진강 지역에서의 남북간 물 배분과 재해방지 등의 문제는 남북협력이 없이 해결될 수 없는 문제들이다. 둘째, 경기도 접경지역에서는 개성공단, 통일경제특구, DMZ세계생태평화공원 등 중앙정부 차원에서 관심을 가지는 다양한 남북교류협력사업들이 진행 중이거나 계획 중이다. 이러한 사업들이 진행되는 과정에서 경기도는 직간접적인 영향을 받을 수밖에 없다. 특히 남한과 경기 북부 접경지역 주민들은 남북관계 개선을 지역발전의 계기로 인식하는 경향을 보이고 있어서 지자체 차원에서의 대책이 필요한 것이 현실이다.

셋째, 지난 10여년 동안의 경기도 남북교류협력사업 성과를 어떻게 확대해 나아갈 수 있는지에 대한 고민이 필요하다. 경기도는 어떤 지자체보다 선도적으로 남북교류협력사업을 추진해왔다. 남북관계의 부침과 무관하게 비정치적이고 실용적인 분야에서 경기도가 북한과 쌓아온 신뢰관계를 어떻게 유지·발전시켜 나갈 수 있는지에 대한 계획이 필요하다. 그간의 성과를 확대한다는 것이 단순히 기존 사업을 반복하는 것에 그쳐서는 안 될 것이다. 상황의 변화를 반영하여, 남북관계 개선에 대비한 새로운 사업 계획과 추진 방식이 마련되어야 할 것이다.

2. 연구의 목적 및 범위

2016년 2월 현재 남북관계는 심각한 경색국면에 접어들었다. 2015년말 이산 가족 상봉과 제한적이였던 남북교류에 대한 희망이 보였지만, 2016년 1월 북한이 실시한 제4차 핵실험과 연이은 장거리로켓 시험 발사는 일순간에 남북관계를 열어 놓게 만들었다. 이러한 현실을 고려할 때 남북관계 개선의 시점을 예측하는 것은
매우 어려운 과제가 되고 있다. 이러한 상황을 고려할 때 중단기적으로 남북관계가 획기적인 전환의 계기를 마련하는 힘든 것이 현실이다. 하지만 당국 간 관계가 어려워지고 있는 현실은 의심의 여지가 없다. 이러한 상황을 고려할 때 남북관계의 개선을 모색하는 시점이 찾아오면 전면적이기보다는 제한적인 교류에서부터 시작하되 가능성이 높다.

따라서 본 연구는 남북관계 개선을 전제로, 그간의 상황변화를 반영한 경기도 남북교류협력사업에 대한 정책제안을 목적으로 한다. 물론 여기에서 제시되는 사업이 경기도 남북교류협력사업의 모든 것이 될 수는 없을 것이다. 하지만 민선 6기 경기도 남북교류협력사업의 핵심적인 사업분야를 선정하고 이의 추진 방향을 제시하는 것은 매우 중요하다.

본 연구의 시간적 범위는 민선 6기로 한다. 물론 남북교류를 한국 지자체의 스케줄에 맞추어 기획하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 여기에서 민선 6기라 함은 제안되는 사업의 개시 시점을 중심으로 판단한 것이다.

본 연구의 공간적 범위는 남북접경지역을 포함한 북한 전역을 대상으로 하며, 주요 내용은 핵심과제에 초점을 맞추어 분석할 것이다. 본 과제의 내용적 범위를 몇 가지 핵심과제에 한정하는 것은 남북 간 협의가 제한되고 있는 현실을 반영한 것이다. 북한의 긴밀한 협의가 어려운 상황에서는 일방적으로 다양한 과제를 제시하는 것보다는 북한과 협의에서 초점을 맞추어야 할 핵심적인 과제를 도출하고 사업을 기획하는 것이 현실적일 것이다.
제2절 선행연구 및 차별성

경기도 및 지자체의 남북교류에 대한 연구는 다양하게 이루어져 왔다. 특히 경기연구원에서는 경기도 남북교류의 중장기 구상을 비롯하여, 통일경제특구 등 점검지역 남북협력에 대한 연구를 다수 수행하였다.

가장 최근의 연구는 『2014 경기도 남북교류 기본구상』(김동성, 2014)이다. 하지만 동 연구는 경기도의 남북교류협력사업 기조를 다루고 있어, 중단기적으로 추진 가능한 핵심사업에 대한 분석이 부족한 단점이 있다. 따라서 본 연구는 기존 연구의 성과를 확대하고, 중단기적으로 추진이 가능한 핵심사업 중심으로 논의를 전개할 것이다. 이 외에 임진강 수계라는 특정 지역에 초점을 맞춘 연구나, 통일경제특구 등 특정 사업을 중심으로 진행된 연구들이 있으나, 민선 6기라는 특정 시기를 중심으로 논의를 재정리하고 최근의 남북관계 변화를 반영한 경기도 남북교류협력 사업의 재기획이 필요한 시점이다.

경기연구원 이외에 통일부에서도 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방안 모색』(2013) 등의 연구보고서를 발간하였다. 하지만 동 연구는 지자체 전반을 다루고 있어서 경기도의 상황과 조건을 반영한 별도의 연구 보완이 필요하다.

<표 1-1> 경기도 남북교류 관련 선행연구

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>서명</th>
<th>저자/발간</th>
<th>주요내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>연구보고서</td>
<td>2014 경기도 남북교류 기본구상</td>
<td>경기개발연구원 (2014)</td>
<td>-경기도 남북교류의 평가와 과제&lt;br&gt;-경기도 남북교류 기본방향</td>
</tr>
<tr>
<td>지방자치단체의 대북교류협력 발전방안 모색</td>
<td>통일부 (2013)</td>
<td>지자체 남북교류 추진 실태&lt;br&gt;-지자체 남북교류발전 방향</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>경기도의 북한 농업 및 경공업 남북협력방안 모색</td>
<td>경기개발연구원 (2013)</td>
<td>-남북교류협력사업 주요 내용과 평가&lt;br&gt;-농업 및 경공업 분야 협력방안</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>임진강 수계를 활용한 경기도의 남북협력방안 연구</td>
<td>경기개발연구원 (2012)</td>
<td>-임진강 수계의 현황과 문제점&lt;br&gt;-임진강 수계를 활용한 남북협력 방안</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>경기도의 통일경제특별구역 유치방안 및 효과</td>
<td>경기연구원 (2015)</td>
<td>-통일경제특구 관련 논의 현황과 쟁점&lt;br&gt;-통일경제특구 유치 전략 및 효과</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
제 2 장  경기도 남북교류 추진 환경 및 핵심과제 선정

- 제 1 절  남북관계 중단기 전망
- 제 2 절  민선6기 경기도 남북교류의 비전과 추진전략
제2장
경기도 남북교류 추진 환경 및 핵심과제 선정

제1절 남북관계 중단기 전망

1. 한국 정부의 대북 정책

대한민국 정부의 대북정책은 기본적으로 기능주의적 접근에 기초하고 있다. 이른바 진보와 보수 정권이 번갈아 집권하면서 대북정책 기조가 크게 변화하였다고 하지만 기본적으로 기능주의적 접근법에서 벗어나지 않는 것이 한국의 대북정책이다.

<표 2-1> 한반도 신뢰프로세스 개요

| 목표 | • 남북관계의 발전
|      | • 한반도의 평화정착
|      | • 통일기반의 구축 |
| 원칙 | • 균형있는 접근
|      | • 진화하는 대북정책
|      | • 국제사회와의 협력 |
| 기조 | • 통분한 안보에 기초한 정책 추진
|      | • 합의이행을 통한 신뢰형성
|      | • 북한의 올바른 선택여건 조성
|      | • 국민적 신뢰와 국제사회와의 신뢰에 기반 |


현 한국 정부는 ‘한반도 신뢰프로세스’에 기반한 통일정책을 표방하고 있다. 한반도 신뢰프로세스는 신뢰를 바탕으로 북한의 변화를 이끌어내고 남북관계의 정 상화와 발전을 도모하면서 지속가능한 평화를 만들어 내겠다1)는 구상이다. 즉, 남 북관계 정상화의 핵심으로 ‘신뢰형성’을 들고, 작지만 쉬운 것부터 출발하여 신뢰를 쌓아갈으려고 작은 통일(경제·문화 공동체)을 이루고 점차 큰 통일(제도적·정치

적 통합)을 지향해 나간다는 것이다. 이처럼 비정치적 분야에서의 협력을 통해 신뢰를 쌓고, 이를 기반으로 정치적 통합을 지향한다는 논리는 전형적인 기능주의적 접근법이라고 할 수 있다.

현 정부가 한반도 신뢰프로세스의 실천구상으로 제시한 것은 ‘드레스덴 구성’이다. 드레스덴 구성은 2014년 3월 대통령의 독일 순방시 드레스덴 공대 연설을 통해 발표되었다. 드레스덴에서 박근혜 대통령이 발표한 내용은 첫째, 남북한 주민들의 인도적 문제를 해결하기 위한 민생인프라 구축하는 것이었다. 이산가족 문제의 해결과 북한의 산모와 영유아를 지원하는 등 인도지원 확대 등이 여기에 포함되었다. 둘째, 남북 공동번영을 위한 민생인프라를 구축하는 것이다. 여기에는 북한 농업, 축산, 산림 개발을 위한 복합농촌단지 조성, 교통, 통신 등 인프라 건설 및 자하자원 개발, 나전-하산 물류사업 등 남·북·러 협력사업 및 신의주 등을 중심으로 한 남·북·중 협력사업 등이 제안되었다. 셋째, 남북 주민 간 동질성을 회복하는 것이다. 이는 순수 민간접촉을 확대하고, 경제개발 관련 경험과 금융, 조세관리, 통계 등 교육훈련을 지원하며, 미래세대 교육프로그램 공동개발을 추진하는 것을 세부내용으로 하고 있다.

<표 2-2> 한반도 평화통일을 위한 구성(드레스덴 구성)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구상</th>
<th>세부내용</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 평화통일의 기반구축을 위한 3대 대북제안 | • 남북한 주민들의 인도적 문제해결  
  - 이산가족 상봉 정례화 등 이산가족 문제해결  
  - 모자패키지(1000days)사업 등 인도지원 확대  
  • 남북 공동번영을 위한 민생인프라 구축  
  - 북한 농업, 산림 개발을 위한 복합농촌단지 조성  
  - 교통, 통신 등 인프라 건설 및 자하자원 개발  
  - 남·북·러 협력사업 및 남·북·중 3각 협력사업  
  • 남북 주민간 동질성 회복  
  - 역사, 문화예술, 스포츠 등 순수 민간접촉 확대  
  - 경제운용, 개발관련 경험 등 교육훈련 지원  
  - 미래세대 교육프로그램 공동개발 |
| 남북한과 UN이 함께하는 DMZ세계생태평화공원 조성 | • 생태환경 향상 최소화한 공원 조성  
  • 현지조사 및 주변지역 연계 발전방안 준비 |
| 북한의 비핵화 촉구 | • 북한의 핵포기 결정과 국제금융기관 가입 및 국제투자 유치 지원  
  • 동북아 개발환경 개선 및 동북아 다자안보협의체 추진 |


더 나아가 2014년 8월 15일 광복절 축사에서 박근혜 대통령은 남북 간에 환경·민생·문화의 3대 통로를 열어나가자고 제안하기도 하였다. 먼저 환경협력의 통로란 남북을 가로지르는 하천과 산림 공동관리 등에서부터 시작하여 단절된 생태계를 연결하고 복원하자는 것이다. 둘째, 민생통로란 이산가족 상봉, 인도지원, 생활환경개선 등은 물론이고 장기적으로는 남북한 주민 모두의 삶이 향상되도록 협력하자는 것을 의미한다. 셋째, 문화통로는 한민족의 문화유산을 공동으로 발굴·보존함으로써 남북 주민들의 삶이 융합되도록 하는 것이다.3)

이와 같은 현 한국 정부와 대통령의 구상은 비정치적 분야에서의 협력, 민간의사회·문화교류 등을 우선적으로 추진하겠다는 것을 의미한다. 접경지역 지자체로서 경기도는 정부의 통일정책에 부응하고, 접경지역의 현안 문제 해결과 남북 동질성회복을 위한 남북협력사업을 적극 추진할 필요가 있다.

특히 임진강 수계를 비롯한 접경지역에서의 하천과 산림협력, 과거 경기도 남북협력사업의 성과를 살린 복합농촌단지 건설, 역사·문화예술·스포츠 분야 교류등은 경기도의 경험과 장점 그리고 실질적 필요 등을 고려할 때 우선적으로 관심을 가져야 하는 분야라고 할 수 있다.

실제로 경기도는 2014년에 이어 2015년에도 남북유소년축구대회를 개최해 오고 있다. 특히 2015년의 남북유소년축구대회는 서부 접경지역에서도의 지뢰폭발 사건으로 남북 간의 군사적 긴장이 최고조에 달하는 시점에 평양에서 개최되었다. 그런 의미에서 통 사업은 경기도와 북한의 신뢰를 상정하는 것이지만, 경기도의 남북교류협력사업 추진 의지를 보여주는 계기가 되었다고 할 수 있다.

2. 김정은 정권 수립 이후 북한의 경제 및 대외정책

출범 초기부터 김정은 정권은 후계체제의 정당성을 주민 지지를 확보하기 위해 경제문제에 적극적인 관심을 보였다. 북한은 김정은 제1위원장의 집권 초기인 2012년 4월 6일에 발표된 ‘노동당 중앙위원회 책임일군들과 한 달화’에서부터 경제문제 해결을 강조해 왔다.4) 국토관리사업과 관련한 김정은의 노조에서는 도시를 새롭게 건설하고 살림집, 도로 건설, 토지정리, 물 관리, 산림 조성 등에 총력을 기울였다.

4) 노동신문(2012.4.19).
가울일 것을 강조하기도 하였다. 5) 뿐만 아니라 김정은 시대의 새로운 진군속도로 비유되는 ‘마식령 속도전’이라는 구호까지 내세워 대대적으로 경제성과 도출에 나 서고 있다.

김정은 시대 북한 경제정책의 특징 가운데 하나는 경제특구와 관련된 정책이라고 할 수 있다. 북한은 2013년 3월 노동당 중앙전체회의에서 경제개발구 설치를 결정하였다. 이어서 2013년 5월에는 「경제개발구법」을 제정하고, 동년 11월 21일 각 도에 경제개발구를 설치한다는 구체적인 계획을 발표하였다. 또한 경제특구 추진을 위한 조직도 구축하였는데, 이는 “국가경제개발총국을 국가경제개발위원회로 하기로 결정한다”는 2013년 10월에 최고인민회의 상임위원회 정령을 통해 확인할 수 있다. 국가경제개발위원회(6)는 2013년 5월 29일 제정한 「경제개발구법」에 따라 13개 특별시·도와 220개시·군·구에 경제개발구를 총괄 지도하는 새로운 경제지도기관이라고 할 수 있다.

뿐만 아니라 북한은 경제특구 개발을 위한 민간단체인 조선경제개발협회가 출범해 활동을 시작한 사실(7)을 보도하기도 하였다. 2014년 6월에는 내각 무역성에 외자 유치, 경제특구 개발 업무를 담당하는 기관들을 통폐합한 ‘대외경제성’을 출범시켰다.8)


5) 김정은(2012). “사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적전환을 가져올 데 대하여” 당·국가경제기관·근로단체 책임일군들과 한 담화(4.27), 노동신문(2012.5.9).
6) 북한최고인민회의 상임위원회는 2013년 10월 16일 정령에서는 “국가경제개발총국을 국가경제개발위원회로 하기로 내각과 해당 기관들은 이 정령을 집행하기 위한 실무적 대책을 세울 것”이라고 밝혔음. 국가경제개발위원회 위원장에는 김기석 전 합영투자위원회 제1부위원장임명하고, 부위원장에는 전 합영투자위원회 부위원장 김철진을 임명하였음.
7) 조선중앙통신(2013.10.16).
8) 조선중앙통신은 2014년 6월 18일 북한이 “무역성에 합영투자위원회, 국가경제개발위원회를 통합하고 무역성을 대외경제성으로 하기로 결정했다”고 보도하였음.
### 경제특구

<table>
<thead>
<tr>
<th>경제특구</th>
<th>라선</th>
<th>신의주</th>
<th>개성</th>
<th>금강산</th>
<th>황금평·위화도</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>위치</td>
<td>한강북도</td>
<td>평양북도</td>
<td>황해남도</td>
<td>강원도</td>
<td>평안북도</td>
</tr>
<tr>
<td>면적</td>
<td>약 470㎢</td>
<td>132㎢</td>
<td>66㎢</td>
<td>약100㎢</td>
<td>황금평 16.0㎢, 위화도 12.2㎢</td>
</tr>
<tr>
<td>유형</td>
<td>경제무역지대</td>
<td>홍콩식 특별행정구</td>
<td>공업단지</td>
<td>관광특구</td>
<td>경제무역지대</td>
</tr>
<tr>
<td>관련법</td>
<td>라선경제무역 지대법</td>
<td>신의주 특별행정구 기본법</td>
<td>개성공업 지구법</td>
<td>금강산관광지 구법 (2011. 5 금강산 국제관광 특구법)</td>
<td>황금평·위화도 경제지대법</td>
</tr>
<tr>
<td>주요 기능</td>
<td>청단기술산업, 국제물류업, 장비제조업, 부역 및 중개수송, 수출 가공, 금융, 서비스</td>
<td>금융, 무역, 상여, 공업, 청단과학, 오락, 관광지구 개발</td>
<td>공업, 무역, 상업, 금융, 관광지 개발</td>
<td>국제관광지</td>
<td>정보, 관광문화, 현대농업, 경공업</td>
</tr>
<tr>
<td>지치권</td>
<td>행정</td>
<td>입법, 행정, 사법</td>
<td>특수적 지도·관리</td>
<td>특수적 지도·관리</td>
<td>행정</td>
</tr>
<tr>
<td>토지임차 기간</td>
<td>50년</td>
<td>50년</td>
<td>50년</td>
<td>50년</td>
<td>50년</td>
</tr>
<tr>
<td>비자 여부</td>
<td>무비자 (출입증명서)</td>
<td>비자 발급</td>
<td>무비자 (출입증명서)</td>
<td>무비자 (출입증명서)</td>
<td>무비자 (출 입증명서)</td>
</tr>
</tbody>
</table>


북한은 중앙급 경제특구 이외에 지방급 경제개발구 계획도 발표하였는데, 지방급 경제개발구는 총 19개이다. 북한의 지방급 경제개발구는 농업, 관광, 무역을 중시하는 것이 특징적이라고 할 수 있다. 또한 북한 각 지역에 경제개발구를 고르게 배치한 것은 과거 경제특구가 북한 국토의 외곽지역에 배치된 것과 다른 접근법이라고 할 수 있다.
<표 2-4> 북한이 추진하고 있는 19개 경제개발구

<table>
<thead>
<tr>
<th>경제개발구</th>
<th>지역</th>
<th>면적 (㎢)</th>
<th>주요 산업</th>
<th>투자액 (억달러)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>압록강경제개발구</td>
<td>평안북도</td>
<td>1.5</td>
<td>현대농업, 관광휴양, 무역</td>
<td>2.4</td>
</tr>
<tr>
<td>만포성개발구</td>
<td>함경북도</td>
<td>3.0</td>
<td>현대농업, 관광휴양, 무역</td>
<td>1.2</td>
</tr>
<tr>
<td>위난군무협력개발구</td>
<td>함경북도</td>
<td>3.0</td>
<td>광물자원가공, 목재가공, 기계설비제작, 농토산물가공</td>
<td>1.5</td>
</tr>
<tr>
<td>온성강관광개발구</td>
<td>함경북도</td>
<td>1.7</td>
<td>골프장, 정비장 등 관광개발구</td>
<td>0.9</td>
</tr>
<tr>
<td>해산경제개발구</td>
<td>함경북도</td>
<td>2.0</td>
<td>수출가공, 현대농업, 관광휴양, 무역</td>
<td>1.0</td>
</tr>
<tr>
<td>청수관광개발구</td>
<td>평안북도</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>수남수출가공구</td>
<td>함경북도</td>
<td>2.0</td>
<td>수출가공업, 창고, 화물운송 등 물류업</td>
<td>0.8</td>
</tr>
<tr>
<td>와도수출가공구</td>
<td>남포시</td>
<td>1.5</td>
<td>수출 가공조립업, 보상무역, 주문가공</td>
<td>1.0</td>
</tr>
<tr>
<td>청남공업개발구</td>
<td>평안남도</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>숭천농업개발구</td>
<td>평안남도</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>진도수출가공구</td>
<td>남포시</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>강명국제석사법구</td>
<td>함경북도</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>온정석산기술개발구</td>
<td>평양시</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>신평관광개발구</td>
<td>함경북도</td>
<td>8.1</td>
<td>제육, 문화, 오락 등 현재 관광지구</td>
<td>1.4</td>
</tr>
<tr>
<td>현통공업개발구</td>
<td>함경남도</td>
<td>2.0</td>
<td>보세가공, 정부산업, 정공업, 관광기념품생산, 광물자원</td>
<td>1.0</td>
</tr>
<tr>
<td>흥남공업개발구</td>
<td>함경남도</td>
<td>2.0</td>
<td>보세가공, 화학제품, 건재, 기계설비제작</td>
<td>1.0</td>
</tr>
<tr>
<td>북청농업개발구</td>
<td>함경남도</td>
<td>3.0</td>
<td>과수업, 과일중합가공, 축산업</td>
<td>1.0</td>
</tr>
<tr>
<td>청진경제개발구</td>
<td>함경북도</td>
<td>5.4</td>
<td>금속가공, 기계제작, 건재, 전자제품, 정공업, 수출가공업</td>
<td>2.0</td>
</tr>
<tr>
<td>어랑농업개발구</td>
<td>함경북도</td>
<td>4.0</td>
<td>농축산기지, 해산물, 육종 등 농업과학연구개발단지</td>
<td>0.7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : 북한 경제개발위원회 자료와 중국 등으로부터 수집한 정보를 토대로 정리한 것으로, IBK경제연구소 조봉현 박사의 도움으로 작성되었습니다.

북한은 2014년 9월 중국 다롄(大連)에서 미국·호주 등 교포기업인을 대상으로 ‘원산-금강산 국제관광지대 투자 설명회’를 열고, 9) 2015년 3월에는 중국 선양

제2장 경기도 남북교류 추진환경 및 핵심과제 선정

(沈陽)에서 관광특구 개발에 관한 심포지엄을 통해 국적에 제한 없는 특구 개방계획을 발표한다\(^{10}\) 하는 등 대대적인 투자 설명회를 개최하며 외자유치에도 적극적으로 나서고 있다. 하지만 김정은 시대에도 북한은 ‘핵·경제병진노선’을 채택하고 있어, 대외신인도 제고나 경제특구 활성화를 위한 외자유치 목표는 밑에 없다.

2010년 천안함·연평도 사건 이후 남북관계의 전반적 경색 분위기가 이어졌던 중에도 남북은 이산가족 상봉행사를 진행하는 등 제한적이지만 남북교류를 확대하는 양상을 보였다. 이러한 변화는 경제 화복에 외부의 지원이 반드시 필요한 북한의 현실이 반영된 것이라고 볼 수 있다.

<그림 2-1> 북한 철광석(좌), 무연탄(우) 대중 수출단가

(단위: 달러/톤)

자료: 한국무역협회(https://stat.kita.net); 중국해관정보망(https://www.haiguan.info); KOMIS한국자원정보서비스(https://www.kores.net/).

2015년 상반기 북한의 대외무역을 살펴보면 가장 큰 대외무역 상대국인 중국과의 교역량이 전년 동기 대비 12.5%나 감소하였다. 품목별로 보면 지하자원 수출도 감소하고 있는데, 특히 북한의 주요 수출품인 무연탄과 철광석의 수출량이도 지속적으로 감소하고 있다. 최근 몇 년 동안 북한이 지하자원의 수출을 통해 외화를 확보하고, 이를 통해 생필품, 식량, 에너지 등을 수입하는 구조를 가지고 있었다는 점을 고려한다면 이는 북한 경제에 큰 부담이 될 가능성이 높다. 이에 대응하여 북한은 러시아 등 제3국과의 무역확대, 적극적인 관광객 유치, 해외노동력 수출

\(^{10}\) “북, 중국서 관광특구 투자설명회...‘국적 제한 없이 개방’”, 중앙일보(2015.3.21).
확대, 경제개발구를 통한 외자유치 등에 노력하고 있으나, 북중무역이나 과거의 남북교역을 대체할 수 있는 확실한 대안을 찾기는 힘든 것이 현실이다.\(^{11}\)

3. 중단기 남북관계 전망

김정은 정권 수립 이후 북한은 매년 발표되는 신년사 등을 통해 남북관계 개선의 의지를 보여 왔다. 최근의 핵실험 등을 고려할 때, 이러한 북한의 남북협력 제안은 근본적인 태도 변화라고 해석하기는 힘들다. 그럼에도 불구하고 북한이 개성공단을 전면 폐쇄하지 못하고 유지하는 점, 금강산 관광 재개에 높은 관심을 보여온 점 등을 고려할 때, 적절한 제기가 주어진다면 제한적이나마 남북교류의 확대에 나설 가능성이 있다.

2015년 10월 30일 북한은 노동당 중앙위 정치국 결정서를 통해 노동당 제7차 당대회를 2016년 5월에 소집한다고 발표하였다. 당대회는 북한 노동당의 최고지도기관이지만 1980년 이후 당대회를 개최하지 못했다. 따라서 내년 7차 당대회는 36년만에 개최되는 것으로, 본격적인 김정은 시대를 여는 계기가 될 것으로 보인다. 그렇다면 7차 당대회는 그동안 북한이 계획해왔던 정책과 규범을 대외적으로 공식화하는 행사가 될 가능성이 높다.

김정은은 2015년 10월 10일 당 창건 70주년 연설에서 ‘인민대중 제일주의’를 제창한 바 있으며, 2015년 10월 9일에는 북한을 찾은 류원산(劉雲山) 중국 공산당 상무위원과의 대화에서 “북한 경제발전 및 인민생활 개선을 위해 평화롭고 안정적인 외부환경이 필요하다고 공감하고 남북관계 개선 및 한반도 안정을 위해 노력하겠다”고 언급\(^{12}\)하기도 하였다. 이러한 정황에 비추어 볼 때, 단기간에 북한이 핵무기를 포기하고 전면적인 남북관계 개선에 나설 가능성은 높지 않더라도, 경제적 실리화보와 대외관계 개선에 나설 것으로 판단할 수 있다.

는 허용하는 모습을 보일 수 있다. 실제로 한국 정부는 북핵문제 등 근본문제 해결에는 시간이 많이 필요하지만, 안보에만 매몰되어 대화의 가능성을 담아버리는 않겠다는 입장을 여러 차례 표명하여 오기도 했다. 북한의 4차 핵실험이 단기적으로는 남북관계 개선에 커다란 약제임이 분명하지만, 그것이 한반도 정세의 본질적인 측면을 바꾸어 놓은 것은 아니라는 점에서 새로운 남북관계에 대한 준비가 필요하다.

2016년 1월 현재 시점에서 남북관계 전망은 매우 어두운 것이 현실이다. 북한의 4차 핵실험이 대해서 아무 일도 없었던 듯이 넘어갈 수 없는 한국 정부와 국제사회는 북한에 대한 제재를 강화할 것이다. 그럼에도 불구하고 중국이 과연 국제사회와 함께 북한에 대한 강력한 제재를 가할 것인지는 대해서는 회의적인 시각이 지배적이다. 중국이라는 ‘뒷문’이 열려있는 상황에서 대북 제재 조치는 실효성이 떨어진다는 것이 과거의 경험이자 미래에 대한 예측이다. 불행하게도 중국이 북한을 포기하지 않는다면 한국과 국제사회가 가진 유효한 대북정책 방안은 별다른 것이 없다. 사실 지난 수년간 한반도 국제정서는 이와 같은 틀에서 크게 벗어나지 못하고 지속되어 왔다.

북핵문제의 직접적 해결방안이 없다면, 결국 남은 방안은 북핵문제와 북한문제를 분리시켜 중장기적으로 북한 사회를 변화시키는 것이 될 수밖에 없다. 특히 지자체와 민간 등 정치·군사적 변수로부터 상대적으로 자유로운 주체들이 보다 많이 남북교류에 참여하여 다양한 이슈로 보다 많은 지역에서 남북 간 접촉음을 확대하는 방안을 고민할 필요가 있다.

일부에서는 북한정권과 주민을 분리한 대북 접근법을 주장한다. 논리적으로 타당한 이야기이지만 현실적으로 존재하는 북한이라는 정치적 실체를 무시하고 북한주민을 대상으로 한 대북정책을 추진하는 것은 매우 어려운 과제이다. 그럼에도 불구하고 이른바 북한 주민의 마음을 얻는 정책을 위해서는 중앙정부가 아닌 지자체와 민간 등 비정부주체의 역할에 주목할 필요가 있다. 그런 차원에서 경기도는 지자체 남북교류의 새로운 성공모델을 만들고 추진하여야 할 것이다.
제2절 민선6기 경기도 남북교류의 비전과 추진전략

1. 경기도 남북교류 현황

1) 추진기반 조성


표 2-5 『경기도 남북협력의 증진에 관한 조례』 주요 내용

<table>
<thead>
<tr>
<th>분류</th>
<th>주요내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>제1조 (목적)</td>
<td>정부의 남북교류협력 및 통일정책을 경기도 차원에서 뒷받침하고, 실질적 증진을 위한 방안을 마련하여 관련 사업을 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정</td>
</tr>
<tr>
<td>제2조 (기금의 조성)</td>
<td>남북교류협력 및 통일정책을 원활히 추진하기 위하여 경기도 남북교류협력기금을 설치・운영하며, 기금은 ① 도의 출연금 ② 기금의 운용수익금 ③ 그 밖의 수입금으로 조성</td>
</tr>
<tr>
<td>제3조 (기금의 용도)</td>
<td>기금은 ① 도내 기관・단체의 인도적 지원 및 문화・학술・체육・경제 분야 등 남북교류협력 사업에 필요한 자금의 지원 ② 기금의 조성・운용 및 관리에 관한 경비의 지출 ③ 남북 지방자치단체간의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원 ④ 남북교류협력 및 통일정책을 추진하기 위하여 개최하는 국제 또는 국내회의와 학술 연구에 관한 사업의 추진 ⑤ 재해・재난에 관한 사업의 지원 ⑥ 그 밖에 도지사가 의회에 부쳐 남북교류협력협의회에서 의결한 사업의 추진 및 지원 등으로 활용됨</td>
</tr>
<tr>
<td>제7조 (기금의 운용・관리)</td>
<td>제2조에 따라 조성된 기금은 도 금고에 예치・관리하되 여유자금은 「경기도 통합관리기금 설치 및 운용 조례」 제5조에 따라 통합기금에 예탁, 「지방재정법」 제34조 제3항에 따라 세입세출예산의 현금으로 관리함</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : 자치법규정보시스템(http://www.elis.go.kr/).
또한 경기도는 2001년 30억원의 출연금을 시작으로 남북교류협력기금을 조성하여 사업 추진을 위한 재정적 기반을 마련하였다. 남북관계의 부침에도 불구하고 경기도는 매년 50~60억원 수준의 기금을 조성해왔다. 2014년 말 기준 경기도 남북교류협력기금 조성 총액 362억 원 중 215억 원을 지출하여 현재액은 147억 원에 달하며, 이는 전국 지자체 가운데 최대 규모이다.

표 2-6 지자체별 남북교류협력기금 조성현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>지자체</th>
<th>조성액</th>
<th>지자체</th>
<th>조성액</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>서울시</td>
<td>267억8천800만원</td>
<td>충청북도</td>
<td>15억7천117만원</td>
</tr>
<tr>
<td>부산시</td>
<td>60억6천만원</td>
<td>충청남도</td>
<td>8억3천800만원</td>
</tr>
<tr>
<td>대구시</td>
<td>10억원</td>
<td>경상북도</td>
<td>5억1천887만원</td>
</tr>
<tr>
<td>인천시</td>
<td>130억원</td>
<td>경상남도</td>
<td>66억6천400만원</td>
</tr>
<tr>
<td>광주시</td>
<td>40억5천900만원</td>
<td>전라북도</td>
<td>68억 3천158만원</td>
</tr>
<tr>
<td>경기도</td>
<td>361억9천400만원</td>
<td>전라남도</td>
<td>21억4천800만원</td>
</tr>
<tr>
<td>강원도</td>
<td>136억1천300만원</td>
<td>제주도</td>
<td>21억원</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: “5.24이후 지자체 남북협력기금 1천100억원 쌓여”, 연합뉴스(2015.9.11).

그림 2-2 경기도의 남북교류협력사업 추진체계

경기도는 경기도 남북교류협력사업에 대한 심의, 보고, 연구, 자문 등을 위해 경기도의회 및 경기연구원 등과 긴밀한 협력체계를 구축하고 있으며, 대북지원 민간단체인 ‘우리민족서로돕기운동’ 등과 협력관계를 맺고 대북접촉 및 교섭, 통일부의 대북지원사업 승인절차에 활용하고 있다.

2) 남북교류협력사업의 전개

경기도는 2003년 12월 금강산에서 북한 민족화해협의회(이하 민화협)과 남북교류를 위한 의향서를 체결함으로써 경기도와 북한의 남북교류협력사업이 공식화되었다. 의향서를 통해 양측은 사업주체를 경기도와 북한 민화협으로 하고, 평양과 더불어 황해남북도를 중점 교류대상지역으로 선정하며, 농업, 보건, 의료, 문화, 산업과 식품 가공협력사업을 우선 추진하기로 협의하였다. 2004년에는 평양에서 합의서를 체결하고 의향서에서 합의한 사항을 본격적으로 추진하기로 합의하면서 재난 발생에 대한 긴급구호를 위한 인도적 지원사업을 시작하였다. 2002년의 농기계(경운기 200대) 및 지붕개량재 지원에 이어 2004년에는 농기자재(경운기 100대, 콤바인 20대), 의료장비(치과장치 5세트, 환자수송버스 5대), 식품가공공장 설비 등을 지원하였고, 북한 봉천역 폭발사고 시에는 긴급구호약품 등을 전달하였다.


농업협력사업 이외에 개성 산림녹화사업, 접경지역 미라리아 공동방역 사업,

경기도는 침체기에 빠진 남북교류협력사업의 대안으로서 국내외 남북교류 및 통일 네트워크 구축, 통일교육 강화, 남북관계에 변화에 대비한 경기도의 대응전략 마련 등 자체 역량을 강화하는 한편, 도내 북한이탈주민 지원체계를 정비하였다. 또한 남북교류협력사업과 국제협력의 연계 차원에서 중국 동북3성과의 교류 강화, 통일 전후 동서독의 주(州)별 교류정책 연구, 국제학술회의 개최 등을 추진하였다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>연도</th>
<th>사업명</th>
<th>사업내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2002</td>
<td>인도적 지원</td>
<td>경운기 200대, 지붕개량재 19,200장, 축구공 2,002개 지원</td>
</tr>
<tr>
<td>2004</td>
<td>인도적 지원</td>
<td>농업 : 경운기 100대, 콜바인 20대, 보건 : 치과장비 5세트, 환자수송용 버스 5대, 식품 : 평양 식품가공공장 설치(착공), 구호 : 용천역 긴급구호 의약품 지원</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(표 계속)
<table>
<thead>
<tr>
<th>연도</th>
<th>사업명</th>
<th>사업내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2005</td>
<td>인도적 지원</td>
<td>경운기 200대, 지붕개량재 180 젤㎡, 축구공 2,002개 지원</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>벼농사 시설사업</td>
<td>벼농사 면적: 3ha, 농약 150천, 분무기 1,200대, 슬수레 1,400대, 경운기 100대, 콤바인 20대 등</td>
</tr>
<tr>
<td>2006</td>
<td>당곡리 농촌현대화사업</td>
<td>벼농사 협력사업: 100ha, 농업기반조성: 도로포장(3.7km), 도장공장 및 창고 자재지원, 중장비지원, 체소농사 등, 환경개선사업: 주택, 소학교, 유치원 보수물자 지원, 의약품 지원</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>개풍 양묘장 조성사업</td>
<td>양묘장 조성면적: 6ha, 온실 양묘장 설치: 3개동, 트러, 트랙터, 굴삭기, 경운기, 종자, 비료 등 지원</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>북한수해 복구지원</td>
<td>라면 4,200박스, 밀가루 20kg/3,800포, 의약품 12종</td>
</tr>
<tr>
<td>2007</td>
<td>당곡리 농촌현대화사업</td>
<td>벼농사 협력사업: 200ha, 농업기반조성: 도장공장 완공, 농기계수리센터, 탁아소 착공, 유지원 보수완료 등, 환경개선사업: 소학교 보수, 진료소, 탁아소 신축</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>개풍 양묘장 조성사업</td>
<td>양묘장 조성면적: 6ha, 온실 양묘장 설치: 3개동, 트러, 트랙터, 굴삭기, 경운기, 종자, 비료 등 지원</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>라면 4,200박스, 밀가루 20kg/3,800포, 의약품 12종</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2008</td>
<td>당곡리 농촌현대화사업</td>
<td>벼농사 협력사업: 200ha, 오대 벼농사 7.5ha, 농약 5종, 모란 95천개, 비료, 상토 등</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>개풍 양묘장 조성사업</td>
<td>관리사, 창고, 창고, 관제, 공급시설 신축, 종자 8종 2,480kg, 맥주, 종료, 457천분 지원</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>벼농사 200ha, 농약 5종, 모란 95천개, 비료, 상토 등</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>평양 농축산사업</td>
<td>양돈장 설치사업, 벼농사 협력사업, 시설재료 재배단지 조성사업 관련 자재 지원(일부)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>평양 농축산사업</td>
<td>양돈장 설치사업, 벼농사 협력사업, 시설재료 재배단지 조성사업 관련 자재 지원(일부)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>인도적 지원</td>
<td>우리민족서로돕기와 공동으로 대북 긴급식량 지원(옥수수 10,000톤)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>기타</td>
<td>사·군 및 민간단체 남북협력사업 기금 지원</td>
</tr>
<tr>
<td>2009</td>
<td>개풍 양묘장 조성사업</td>
<td>종자 5종 1,290kg, 묵옥 8종 40만1천본, 상토, 살충제, 살균제, 임창재, 비료 등 지원</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>말라리아 남북공동방역사업</td>
<td>경기도 경수유소년축구클럽과 북한 4.25체육단 유소년 대표팀 간 친선 축구경기 개최</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>말라리아 남북공동방역사업</td>
<td>살충제 3종, 유증재약품 1종, 진단키트 5,000개, 오기항 60,000박스 등 지원</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>평양 농축산사업</td>
<td>양돈장 설치사업, 벼농사 협력사업, 시설재료 재배단지 조성사업 관련 자재 지원(일부)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>인도적 지원</td>
<td>우리민족서로돕기와 공동으로 대북 긴급식량 지원(옥수수 10,000톤)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>말라리아 남북공동방역사업</td>
<td>살충제 3종, 유증재약품 1종, 진단키트 5,000개, 오기항 60,000박스 등 지원</td>
</tr>
<tr>
<td>2010</td>
<td>개풍 양묘장 조성사업</td>
<td>종자 5종 1,290kg, 묵옥 8종 40만1천본, 상토, 살충제, 살균제, 임창재, 비료 등 지원</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>말라리아 남북공동방역사업</td>
<td>말라리아 진단키트 12만개, 오기항 122,000ml, 오기항 15천개</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>인도적 지원</td>
<td>긴급구호(밀가루 300,000포), 영유아 지원(분유 14천개)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(표 계속)
2. 경기도 남북교류의 평가와 과제

1) 경기도 남북교류의 성과

경기도 남북교류의 성과는 첫째, 안정적인 추진체계를 마련한 점이라고 할 수 있다. 먼저 경기도는 2001년 11월 「경기도남북교류협력조례」를 제정하였다. 동 조례는 기금 조성 및 운용관리, 남북교류사업 지원 대상, 남북교류협력위원회 구성 및 운영 등을 규정하고 있다. 이 조례에 의거하여 경기도는 2002년 3월 도내에 남북교류협력위원회 구성하여 남북교류 정책 및 기금 심의를 담당하도록 하였으며, 200억 규모의 경기도 자체 남북교류협력 기금을 마련하였다. 경기도 의회에서는 남북교류특별위원회를 구성하여 도 의회 차원의 남북교류 지원 체계를 마련하였다. 물론 남북교류특위는 상임위원회가 아니고 남북교류 업무를 담당하는 상임위원회는 기획재정위원회이지만 특위의 구성 자체가 남북교류에 대한 도 의회의 관심을 반영한다는 점에서 의의가 있는 일이라고 할 수 있다. 또한 경기연구원(당시는 경기개발연구원) 내에 남북포럼을 구성하여 남북관계 전문가 및 실무자 네트워크를 마련한 것도 남북교류 정책개발 및 자문 측면에서 의미가 있는 일이었다.
라 초기 경기도 남북교류에서 경기도 농업기술원 등이 전문적 기술 지원을 제공한 것도 남북 농업협력 분야에서 크게 기여하였다고 할 수 있다.

둘째, 경기도와 접경하고 있는 황해도 지역으로의 사업 대상지를 확대하고, 말라리아 공동방역 등 남북 상생의 협력사업을 발굴·추진한 것도 중요한 성과라고 할 수 있다. 실제 북한은 남북 지자체간 지매결연이나 지역 간 직접 교류에 매우 소극적인 모습을 보여온 것이 사실이다. 그런 의미에서 2003년 12월 남북교류협력 의향서 체결에서부터 황해남북도 지역을 중점교류대상 지역으로 합의하고, 지속적으로 황해도 지역으로의 사업대상지 확대를 요구해 관철시킨 것은 의미가 있다. 2007년부터 개성시 개풍동 일대에서 추진한 양묘장 조성사업은 경기도가 선정한 교류대상 지역으로의 사업장소를 아동한 계기가 된 사업이었다. 이 사업 이후 2008년부터 추진한 말라리아 공동방역 사업은 남북 모두에게 이익이 되는 대표적인 사업으로 향후에도 그 성과를 발전시켜 나아가야 할 핵심적인 사업이라고 할 수 있을 것이다.

셋째, 경기도 독자적인 사업 추진을 넘어 다른 지자체와의 협력사업을 추진하고, 상호 정보교류 등에 적극적으로 나선 것은 다른 지자체에서 찾아보기 힘든 선도적인 사업 추진 방식이었다고 할 수 있다. 경기도는 말라리아 환자가 다수 발생하는 인천시와 함께 남북 말라리아 공동방역사업을 추진한 바 있다. 이는 우리 지자체들이 서로 협력하여 공동사업을 추진한 최초의 사례였으며, 향후 지자체 남북교류의 새로운 추진 방식을 제시한 대표적인 사업이라고 할 수 있다. 또한 2009년부터 제주도와 공동으로 매년 추진하는 지자체 남북교류 위크숍 역시 지자체간 정보교류와, 새로운 대북교류 정책을 개발하는 계기가 될 수 있다는 점에서 매우 의미 있는 일이라고 할 수 있다.

넷째, 농촌 현대화 사업 등 시범적인 개발협력사업을 추진한 것은 지자체 남북 교류의 새로운 모델 창출 가능성을 보여주었다는 점에서 중요한 성과라고 할 수 있다. 2005년 시범영농에서 출발하여 2006년부터 2008년까지 3개년의 중기 사업으로 확대된 농촌현대화 사업은 지금까지 경기도가 추진한 최대 규모의 남북협력 사업이자, 지자체 남북교류의 대표적인 사업이다. 동 사업은 중장기 사업으로 기획되었기 때문에 매년 남북이 함께 사업의 성과를 평가하고 다음 해의 사업을 공동으로 논의하는 구조 속에서 진행되었다. 또한 동 사업은 농업협력 사업을 넘어서 농업

2) 경기도 남북교류의 과제

남북관계가 개선된다고 하더라도 다시 시작되는 남북교류는 일방적인 인도지원 중심의 남북교류를 탈피하여 과거와는 다른 방식으로 추진될 필요가 있다. 물론 북한의 현실을 고려할 때 일정 정도의 인도지원은 불가피하다. 하지만 과거의 경험에 비추어보면 언제까지 지원을 계속해야 하는지에 대한 한국 국민들의 피로감이 존재하는 것도 사실이다. 국제사회에서도 긴급구호가 종결되면 개발협력으로 전환되는 것이 일반적이라는 점에서 인도지원을 넘어선 새로운 방식의 남북교류에 대한 준비가 필요하다.

그런 의미에서는 첫째, 개발협력 방식의 남북교류협력사업 추진을 고려할 필요가 있다. 북한개발협력은 한국 및 국제사회의 지원을 통해 북한의 시스템 개선과 경제성장을 돕고 이를 토대로 북한 주민들의 인권 및 사회 복지를 향상시키려는 목적을 가지고 있다. 이는 남북교류에 대한 한국 국민들의 동의를 얻기 위해서도 필요할 뿐만 아니라, 북한 사회의 중장기적 변화를 꾀한다는 측면에서도 중요하다. 개발협력 방식의 남북교류가 과거와의 단절을 의미하는 것은 아니다. 오히려 과거 경기도가 추진해온 남북교류협력 사업의 경영과 성과를 기반으로 이를 더욱

발전시키는 방식이 더 바람직하다고 할 수 있다. 그런 의미에서는 말라리아 남북공동방역과 같은 남북상생의 협력사업, 농촌현대화 사업 등 개발협력 방식의 남북교류 등은 향후에도 더욱 확대하여 추진할 필요가 있다.

둘째, 경기도는 접경지역이라는 특성을 고려한 남북교류협력 사업에 더 많은 관심을 가질 필요가 있다. 남북 경제를 넘나드는 초국경질병이나 접경지역의 재해・재난 대비는 물론이고, 경기북부 지역 주민들의 삶에 직접적인 영향을 미치는 임진강 수계에서의 남북협력에도 적극 나설 필요가 있다. 특히 임진강 수계에서의 북한이 건설한 황강댐의 영향과 기후변화에 따른 강수량 감소 등으로 인해 중장기적으로 남북협력이 불가피한 이슈들이 증가하고 있다.

셋째, 남북교류는 중장기적으로 지속가능성이 중요하지만 단기적으로는 사업의 성사 가능성에 중요하다. 남북교류는 북한이라는 상대방이 존재하는 사업이라는 점에서 북한의 사업 수용가능성을 무시할 수는 없다.

최근 경기도는 남북관계의 경색국면에도 불구하고 남북유소년축구시합을 추진한 바 있다. 스포츠 분야의 교류가 일회성, 전시성 행사라는 비판이 있을 수 있으나, 동 사업을 정례화하고 관련 분야로의 확대를 꾀한다면 사업의 의의를 찾아갈 수 있을 것이다. 스포츠 분야 교류 이외 경기도가 그동안 북한과 협의해온 개성한옥마을 보전 사업 등 사회문화 교류 등에도 관심을 가질 필요가 있다. 뿐만 아니라 북한의 열악한 현실을 고려한 인도지원 역시 한동안 지속해야 할 것이다. 대북인도지원은 중장기적으로 통일비용을 감소시킬 수 있을 뿐만 아니라, 윤리적인 차원에서도 추진이 불가피한 영역이라고 할 수 있다.

넷째, 지자체 남북교류가 중장정부의 정책에 반(反)하여 추진될 수는 없다. 따라서 경기도 남북교류는 정부정책과의 연관성 속에서 추진되는 것이 바람직하다. 물론 지자체 남북교류가 정부정책과 완전하게 일치될 수는 없을 것이다. 왜냐하면 개별 지자체와 중장정부의 사업 우선순위가 다를 수 있기 때문이다. 지금까지 중장정부가 이른바 ‘질서 있는 남북교류’를 주장하면서 지자체를 대북 인도지원 사업자로 인정해주지 않는 것도 이러한 차원에서 이해가 가능하다. 하지만 향후 중장정부와 지자체 그리고 민간단체들 간의 원활한 정보교류와 적절한 역할분담이 이루어질 필요성이 있다. 예컨대 남북관계 경색국면에서 정치・군사적 이슈로부터 상대적으로 자유로운 지자체나 민간이 시범적인 사업(pilot project)을 추진하고, 이 사업의
성공 여부에 따라 중앙정부와 본격적으로 사업을 확대 추진하는 방식 등을 적극 고려할 필요가 있다.

중앙정부와 지자체의 관계뿐만 아니라 지자체 간의 연계를 통한 사업 등도 적극 발굴하여 추진해야 할 것이다. 이는 지자체의 제한된 자원을 효율적으로 사용할 수 있는 방안일 뿐만 아니라, 적절한 정보 공유를 통해 시행착오를 줄일 수 있는 방안이 될 것이다.

다섯째, 경기도의 남북교류협력 추진체계는 다른 지자체에 비해 우수한 것으로 평가된다. 하지만 남북교류 담당 인력의 전문성, 정책개발 체계, 대북 전문가 및 실무자 그룹과의 네트워크, 도 집행부와 도 의회의 관계, 중앙정부·타 지자체·기업 및 민간 등 타 주체와의 관계 등에서 많은 보완이 필요한 것도 사실이다.

공무원 순환보직의 문제는 남북교류 뿐만 아니라 다른 분야에서도 공통적으로 발생하는 문제이다. 이것은 공무원 인사 및 복무, 특히 승진 문제와 연관되어 있기 때문에 단기간에 해결이 어려운 문제이다. 그렇다면 정책개발 체계와 전문성 보완을 위한 전문가 네트워크 등을 더욱 강화할 필요가 있다. 또한 지자체 남북교류의 법적 안정성 확보를 위한 법체계 및 지자체 남북교류 거버넌스 구조 등에 대한 관심도 지속적으로 가져야 할 것이다.

3. 민선 6기 경기도 남북교류의 목표와 추진전략

그 동안 경기도는 ‘민족 동질성 회복 및 통일 준비’, ‘한반도 통일의 진진기지 경기도’15) 등을 남북교류협력사업의 배경이자 목표로 언급해 왔다. 또한 법정계획인 『경기도 종합계획 2012-2020』에서는 8대 기본과제 가운데 ‘국제교류협력과 남북공동변영 거점의 조성’을 첫 번째 과제로 제안하고 있다.16) 즉, 경기도는 통일시대 남북공동변영의 중심지를 만들기 위해, 민족동질성 회복 및 남북 상생의 남부교류협력사업을 추진하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 이것은 경기도 남북교류의 장기 목표이자 비전이라고 할 수 있다.

앞서 검토한 바와 같이 중단기적으로 남북관계는 비정부 주체 중심의 남북교류가 확대될 가능성이 높다. 따라서 민선 6기 경기도는 이러한 장기 비전과 최근의

15) “경기도 남북교류협력사업 추진계획” 등 경기도 내부자료 참조.
상황 변화를 고려하여 중단된 남북교류협력사업 목표를 설정할 필요가 있다.

민선 6기 경기도는 북한의 특정지역을 중심으로 지방간·주민간 실질적인 교류를 확대·심화하는 것을 목표로 삼아야 한다. 이를 통해 남북 공동의 이익을 창출하고, 민족 동질성을 회복하는데 기여하여야 할 것이다. 비정치적 분야에서 경기도가 추진하는 다양한 남북교류협력 사업은 남북 간 신뢰를 구축하고, 남북관계 발전에 기여할 수 있다는 점에서 한국 정부의 한반도 신뢰프로세스에도 부합하는 방식이 될 것이다.

이미 경기도는 북한과 황해남북도를 중심 교류협력 대상지역으로 합의한 바 있다. 물론 북한과의 협의에 따라 다른 지역에서의 사업이 행해질 수도 있었으나, 기 합의한 황해도 지역에 우선적으로 관심을 가질 필요가 있다. 황해남북도는 경기 도와 접경하고 있어 육로를 통한 교류가 손쉬운 지역일 뿐만 아니라, 접경지역의 특성으로 인해 남북 공동 대처가 필요한 곳이다. 또한 양자조 조성사업이나 말라리아 공동방역 사업 등 사업 추진 경험이 있는 지역이기도 하다.

경기도 남북교류협력사업의 발전적 추진을 위해서는 몇 가지 원칙과 추진전략이 필요하다. 이는 사업의 성격에 따라 몇 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다.

첫째, 인도적 지원사업과 관련된 부문이다. 인도 지원은 수요가 있는 곳에 신속하게 제공할 수 있고, 분배투명성과 성과 평가 등이 필요할 것이다. 과거 북한은 분배투명성이나 사후 평가에 매우 소극적인 모습을 보였으나, 앞으로도 그런 태도가 단기간에 변화될 것으로 보이지 않는다. 그럼에도 불구하고 이러한 원칙은 끊임없이 강조되어야 하며, 지속적으로 북한을 설득해 나아가야 할 것이다.

둘째, 인도지원은 그 자체로 끝나는 것이 아니라, 개발협력 방식으로의 전환을 고려하여 추진되어야 한다. 즉, 북한 협력 단위의 자생력과 외부시장과의 연계성을 제고하는 것, 그리고 이를 위한 사회·경제 시스템의 개선을 지향하는 노력 등이 접목되어야 할 것이다.

셋째, 남북 상생 협력 사업의 발굴이다. 경기도는 북한과 접경하고 있는 지역으로서 다양한 초국경 문제를 남북 공동으로 해결해야 한다. 접경지역 문제 뿐만 아니라 경제협력 등 다른 분야에서도 남북 공동의 이익을 창출하는 사업을 적극 발굴할 필요가 있다.
제 3장 핵심과제별 추진방안

- 제 1 절 남북 상생의 마을만들기 사업
- 제 2 절 접경지역 사업
- 제 3 절 보건·의료분야 협력사업
- 제 4 절 역사·생태·문화·스포츠 분야 협력사업
- 제 5 절 남북교류 추진체계 개선과제
제3장
핵심과제별 추진방안

제1절 남북 상생의 마을 만들기 사업

1. 개요

1) 추진배경

경기도는 북한의 농촌마을을 대상으로 한 농촌현대화 사업을 추진한 경험이 가지고 있다. 경기도는 2005년 북한의 농업과학원과 공동으로 추진한 벼농사 시범농장 사업의 성과를 바탕으로 2006년부터 2008년까지 3년 동안 평양시 강남구 당곡리에서 농촌현대화 사업을 추진하였다. 당곡리는 평양에서 남쪽으로 약 20km 떨어진 지역으로 개성방향 고속도로변에 인접해 있는 지역으로, 전체 면적은 700ha(210만평)로써 여의도 면적의 약 2.4배 정도이다. 논이 400ha이고 밭이 200ha로써 농경지가 총 600ha이며 이는 전체면적의 86%에 해당한다. 당곡리 지역의 세대수는 750세대 정도이며, 주민 수는 4,000여명으로 대부분이 농업에 종사하며, 농부와 마을농사 등이 주 작목이다.\textsuperscript{17}

농촌현대화 사업은 벼농사를 중심으로 한 농업협력사업, 농업기반조성사업, 그리고 주민 생활환경 개선 사업 등이 결합된 종합적인 사업으로 지자체 남북교류 가운데 처음으로 북한의 ‘리’단위 협동농장을 대상으로 추진되었다. 또한 동 사업은 3개년 단위의 중장기 사업이자, 특정 협동농장을 대상으로 추진된 시범적인 개발협력 사업의 성격을 가지고 있었다. 따라서 경기도는 당곡리에서 추진했던 사업의 경험을 발전시켜 소규모 마을을 대상으로 한 개발협력 사업을 추진할 필요성이 있다.

\textsuperscript{17} 최용환(2007). 『경기도 남북농업협력사업 성과 분석』, pp.35-36.
뿐만 아니라 농촌마을을 대상으로 한 협력사업과 관련해서는 한국 정부도 지속적으로 관심을 표명해오고 있다. 2014년 대통령 신년기자회견과 독일 드레스덴 구성을 통해 북한주민 생활향상을 위한 농축산·산림협력의 우선 추진을 강조한 것 등이 그것이다. 구체적으로는 온실·농축산 자재 지원 등 남북농업협력사업의 단계적 추진, 시범조림 및 산림병해충 방제 협력 추진, 장기적으로 ‘그린 테양트’사업으로 발전, 경협과 역량을 갖춘 국제기구 등 유럽 및 해외 NGO와의 긴밀한 협력 추진, ‘북합농촌단지’협력 추진 등을 주요 내용으로 하고 있다. 18) 특히 2015년 11월 5일 개최된 2기 통일준비위원회 회의에서는 대북개발협력 사업과 관련하여 북합농촌단지 조성 등 북한 주민의 삶에 실질적 도움을 줄 수 있는 사업들에 대한 논의가 강조되었다. 19)

북한 역시 농업분야에 대해 높은 관심을 보여 오고 있다. 이는 북한 경제의 현실과도 밀접하게 관련이 있는데, 2016년 신년사에서 김정은 제1위원장은 경제 발전과 인민생활 향상과 관련하여 전력, 석탄, 금속공업, 경공업, 건설을 비롯하여 농업, 축산, 수산 등 각 분야에서 ‘총진격’을 강조하였다.

이상은 요약하면 남북한 당국의 농업 분야에 대한 관심을 고려할 때, 중단기적으로 한국 정부가 제안한 복합농촌단지 형태의 남북교류협력사업은 성사 가능성이 충분하다고 할 수 있다. 다만 남북 당국 간의 전면적 교류 확대 여부가 불투명한 것이 현실이기 때문에, 과거 농촌 마을을 대상으로 한 농촌현대화 사업을 추진한 경험을 가지고 있는 경기도가 시범적인 소규모 마을 만들기 사업에 나설 필요가 있다.

2) 마을 만들기 사업의 개념

한국 정부가 관심을 보이고 있는 ‘복합농촌단지’ 조성은 북한 농업의 자생력 강화에 전략적·정책적 목표를 두고 추진하는 협력사업이다. 이 협력사업은 북한의 경제특구나 접경지 배후 농촌을 대상으로 ① 농업·농촌 개발에 필요한 모든 협력 프로젝트를 추진해, ② 그것을 기반으로 남북교역과 투자협력사업을 추진하고, ③ 북한 내 경제특구나 인근 도시와 교류하며 함께 성장한다는 발전전략을 내포

19) “통일준비위원회 제6차 전체회의 개최”, 통일준비위원회 보도자료(2015.11.5).
하고 있는 종합적 농업개발협력사업이다. 개발협력과 상업적 교류협력이 결합된 협력사업이라고 할 수 있다. 동 사업은 두 가지로 분류가 가능한데, 첫째, 내륙 혹은 농업개발구 배후 농촌지역을 대상으로 한 내수형 복합농촌단지, 둘째, 접경지역 혹은 특구 배후 농촌지역을 대상으로 한 교역형 복합농촌단지 등이라고 할 수 있다.

개발협력과 상업적 교역을 결합시키는 것은 대북지원 혹은 남북협력사업의 지속가능성을 확보하고, 사업의 성과를 확산시키기 위해 매우 중요한 접근방식이다. 농업협력 사업의 경제협력 사업으로의 연계 및 발전은 경기도에서도 관심을 가진 방식이라고 할 수 있다.

마을 만들기 사업은 이러한 논의의 연장선상에서 개발협력과 상업적 교역을 결합시킨 마을 단위 남북협력 사업이다. 따라서 마을 만들기 사업은 농촌형과 도시형으로 구분할 수 있다. 즉, 농촌 마을을 대상으로 한 마을 개발 사업은 한국 정부가 제안한 복합농촌단지와 같은 개념의 사업이 될 것이지만, 여기에 더하여 도시형 마을 개발 사업을 포함하는 것이다. 도시형 마을 만들기 사업은 농업협력사업이 아닌 경공업 분야 등 북한 주민 삶과 직접적으로 연관된 생필품 생산 기반 조성사업을 추진하면서 이를 상업적 교역과 연계시키는 개념이다.

3) 의의 및 필요성

마을 만들기 사업의 추진 의의와 필요성은 첫째, 인도적 구호를 넘어선 개발협력 방식의 남북교류가 필요하기 때문이다. 과거의 남북교류는 주로 인도적 지원에 치중하여 왔다. 이는 북한의 인도적 참상에 기인한 것이었으며, 향후에도 한동안 인도적 지원이 불가피한 측면이 있다. 하지만 일방적 대북 지원에 대한 우리 국민들의 피로감이 발생하면서, 새로운 방식의 남북교류에 대한 요구가 증가하고 있는 것도 사실이다. 국제사회의 저개발국 지원의 경우에도 인도적 구호(긴급구호)가 끝나면 개발지원으로 전환되는 것이 일반적이다.

따라서 북한의 사회·경제적 시스템을 개선하고, 지속가능한 남북교류를 위해서는 개발지원 방식을 적용한 새로운 접근방식이 요구된다. 북한은 이미 2000년대

20) 김영훈, 앞의 글, p.6.
21) 최용환(2009).『경기도의 남북경제협력사업 추진 방안 연구』, p.41.
중반 인도지원이 아닌 개발협력 방식의 지원을 요청한 바 있다. 2004년 9월 북한은 국제사회의 대북지원에 문제를 제기하면서 개발협력으로의 전환을 요청하였다. 내부적으로도 북한은 기업과 협동농장 단위의 독립제산제 도입을 시도하고 있어서, 협력단위의 자족성 제고를 위한 개발협력 방식의 접근이 필요하다.

둘째, 경기도가 추진했던 북한 농촌현대화 사업의 경험을 활용하기 위해서도 소규모 마을 대상의 개발협력 사업이 필요하다. 2006년부터 2008년까지 추진된 농촌현대화 사업 이후 경기도는 평양시 사동구역 덕동 독립제산장을 대상으로 자원 순환형 축산 지원사업을 추진하기도 하였다. 동 사업은 2010년 이후 남북관계의 경색으로 중단되었으나, 경기도가 짱 وبالتالي 개발협력과 북한과의 신뢰관계를 활용한 접근이 필요하다. 자원 순환형 축산 지원사업은 복잡성 및 양돈장과 축분발전소, 즉 농축산과 신재생에너지의 결합한 것으로 북한 협력단위의 종합적 자립기반 구축 등을 목표로 한 것이었다. 이와 같은 시범적인 개발협력 지원의 경험과 그 과정에서 경기도와 북한이 짱은 신뢰를 기초로 종합적인 마을 개발 사업을 추진할 필요성이 있었다.

셋째, 지자체 남북교류의 새로운 성공모델 창출 필요성 때문이다. 그동안 남북 교류는 인도지원의 집중하였으나, 향후 남북관계 개선 시 재개되는 남북교류는 과거의 방식으로부터 더 발전된 방식으로 추진되어야 할 것이다. 즉, 북한 협력단위의 자생력 제고, 북한과 외부 경제의 연계효과 제고 등에 초점을 맞출 필요가 있다. 북한 협력단위(협동농장 등)의 자생력이 증가하면 경기도는 접차 지원의 규모를 감소시킬 수 있을 것이며, 중장기적으로는 이러한 성공모델의 확산을 꾀할 수 있을 것이다.

2. 추진 방안

1) 사업목표

마을 만들기 사업의 목표는 북한 협력단위(마을) 주민들의 삶의 질 개선과 자생력 제고라고 할 수 있다. 일차적으로는 북한 주민들의 삶의 질 개선에 초점을 맞추었지만, 인도지원의 개발협력 방식으로의 전환과 관련하여 핵심이라고 할 수 있는 자생력 제고에 대한 관심이 반드시 병행되어야 할 것이다. 이를 통해 지자체
남북교류의 성공모델을 창출할 수 있을 뿐만 아니라, 동일한 모델의 확산을 통해 중장기적으로 북한 사회의 변화를 꾀할 수 있을 것이다.  

2) 추진원칙

개발협력 방식의 마을 만들기 사업 추진을 위해서는 첫째, 경기도와 북한 협력 단위와의 중장기적 협력체계 구축이 요구된다. 왜냐하면 긴급구호나 인도지원을 넘어 개발협력사업 추진을 위해서는 많은 시간이 필요하기 때문이다. 남북 간에 중장기적 교류가 지속되어야 그 과정에서 신뢰가 발생하고, 이를 기반으로 보다 종합적이고 미래 지향적인 협력이 가능하게 될 것이다. 긴급구호의 경우 긴급한 수요가 발생한 지역에 적기에 필요한 만큼의 지원이 제공되는 것이 가장 중요하지만, 개발협력 사업은 중장기적 사회경제 시스템 개선까지를 포함하기 때문에 중장기적 접근이 바람직하다.

둘째, 사업방식은 개별 사업이 아닌 여러 가지 사업이 연계된 패키지형 접근이어야 한다. 마을 만들기 사업은 기본적으로 북한 주민들의 삶의 질을 개선하기 위한 사업과 자생력 제고를 위한 상업적 교역 등을 연계하는 것이 핵심이다. 따라서 개별 사업이 아닌 여러 사업이 연계된 종합적 사업이 될 수밖에 없다. 이는 제한된 경기도의 자원을 한 곳에 집중함으로써 사업의 시너지를 확보할 수 있는 방식이기도 하다. 또한 마을 만들기 사업의 초기 프로젝트는 소규모 협력단위(마을)를 대상으로 하는 것이 바람직할 것이다. 이 역시 제한된 자원의 효율적 활용 즉, 원조 효율성 제고를 위해 고려되어야 할 요인이다.

셋째, 중장기적으로는 북한의 지속가능한 사회경제 시스템 개발에 기여할 수 있어야 할 것이다. 대북 인도지원을 개발협력 방식으로 전환하고자 하는 가장 큰 이유는 사업의 지속가능성과 협력 단위의 자생력 제고에 대한 관심 때문이다. 하지만 이것은 북한의 사회경제 시스템 변화라는 근본 문제와 관련되어 있다. 물론 외부와의 협력사업 특허 북한의 지자체와의 협력 사업을 통해서 북한의 사회경제 시스템 자체가 변화할 가능성은 그렇게 높지 않다. 그럼에도 불구하고, 마을 만들기 사업의

22) 경기도의 마을 만들기 사업의 핵심은 경제협력과 자생력 제고임. 농업 및 경공업 분야의 남북협력사업과 북한의 자생력 제고를 위한 구체적인 사업 방식과 내용에 대해서는 경기도(2013). 『경기도의 북한 농업 및 경공업 남북협력방안 연구』의 내용을 참조할 것.

제3장핵심과제별추진방안 35
지향점을 북한 사회경제 시스템의 개선에 두어야 할 것이다. 특히 이 부분은 경기도 뿐만 아니라 남북교류협력 사업에 참여하는 모든 주체들이 공유해야 그 성과를 낼 수 있을 것이다.

3) 추진방안

마을 만들기 사업은 남북협력의 심화 및 발전 단계에 맞추어 진행되는 것이 바람직하다. 초기에는 북한 협력단위의 생산력 제고 및 북한 주민 소득 증진을 위한 사업을 병행하되, 남북협력 발전 단계별로 외부시장(북한 내 장마당 → 경제특구 → 남한 및 국제 시장)과의 연결성을 강화하는 방식으로 사업을 발전시켜 나아가야 할 것이다.

表 3-1 마을 만들기 사업의 추진단계

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>주요 내용</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 1단계 | 상황구분: 남북관계의 제한적 협력이 가능한 상황  
주요내용: 북한 협력단위의 생산력 제고, 북한 내부 시장과의 연결성 |
| 2단계 | 상황구분: 경제특구 등 남북교류 확대 상황  
주요내용: 협력단위와 특구의 연결성 제고 |
| 3단계 | 상황구분: 남북교류 본격화 단계  
주요내용: 남한 및 해외 시장과의 연결 |

위 표에서 볼 수 있는 것처럼 초기단계에서의 협력은 인도지원을 중심으로 한 북한 주민들의 삶의 질 제고와 북한 협력단위의 생산력 제고에 초점을 맞추어 사업을 진행해야 할 것이다. 초기에는 우리의 지원과 투자를 통해 생산력을 제고하고, 이를 점차 교역으로 확대하여 이익을 창출한 후, 최종적으로는 확대재생산 구조로 발전시켜야 한다. 이를 통해 북한 협력단위(마을)의 자립모델이 구축되면서 경기도는 대북지원의 부담을 감소시킬 수 있으며, 동일한 성공모델의 확산을 꾀할 수 있게 될 것이다.

이 과정에서 남북 간 상업적 교역이 이루어진다면 남북 상호 이익을 창출할 수 있을 것이며, 민간의 참여를 통한 경협사업으로의 발전이 가능하게 될 것이다.
남한 혹은 해외 시장의 연계는 북한 협력단위의 자생력 제고 이외에 국제시장으로의 개방을 의미하는 것으로, 북한사회의 변화와 시장 경제에 대한 이해에 기여하는 계기가 될 수 있을 것이다.

이와 같은 마을 만들기 사업의 발전단계는 아래 표에서 볼 수 있는 긴급구호에 서부터 시작하여 개발구호, 개발협력으로의 발전 과정을 조용한다고 할 수 있다. 물론 이것이 기계적으로 적합하게 부합하는 것은 아니지만 전반적인 사업의 발전 방향은 인도지원에서 개발협력의 전환이라고 할 수 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>목표</th>
<th>긴급구호</th>
<th>개발구호(복구)</th>
<th>개발협력</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>목적</td>
<td>인도주의 실현</td>
<td>인도주의 실현</td>
<td>인도주의의 실현과 복리증진</td>
</tr>
<tr>
<td>목표</td>
<td>긴급한 인명구조</td>
<td>시설복구 및 재난 대응능력 향상</td>
<td>주민의 삶의 질 향상</td>
</tr>
<tr>
<td>핵심문제</td>
<td>재화와 서비스의 결핍</td>
<td>지역적 무기력</td>
<td>제도와 정책의 제약</td>
</tr>
<tr>
<td>방향</td>
<td>신속하고 체계적인 대응</td>
<td>지역사회 자립역량 강화</td>
<td>지속가능한 사회경제 시스템의 개발</td>
</tr>
<tr>
<td>원칙</td>
<td>'박애, 공평성, 중립성'이라는 인도주의 원칙</td>
<td>인도주의 원칙과 타당성, 실현가능성, 적절성 등</td>
<td>원조효과성 제고, 원칙에 따른 지원</td>
</tr>
<tr>
<td>프로젝트 기간</td>
<td>단기</td>
<td>중기</td>
<td>장기</td>
</tr>
</tbody>
</table>


마을 만들기 사업은 북한 협력단위의 성격에 따라 다양한 방식으로 기획할 수 있으나, 여기서는 농촌형과 도시형으로 크게 구분하여 개념적인 논의를 진행한다. 농촌형 마을 만들기는 경기도가 과거에 추진했던 농촌현대화사업과 현재 한국 정부에서 논의되고 있는 복합농촌단지 사업 등과 궤를 같이하는 사업이라고 할 수 있다. 반면 도시형 마을 만들기 사업은 북한 사업단위(공장, 기업소 등)를 대상으로 하는 사업이다. 대북지원과 상업적 교역을 연계한다는 사업 원칙을 공유한다는 점에서 농촌형과 도시형의 차이는 없지만, 북한 사업단위의 자생력 제고 방식, 핵심 협력 분야의 차이 등에서 차이가 있다고 할 수 있다.
(1) 농촌형 마을 만들기 사업

농촌형 마을 만들기는 특정 농촌 마을(협동농장 등)을 대상으로 농업 협력뿐만 아니라 농업ㆍ농촌 기반조성, 생활환경 개선, 인도지원, 투자협력 등으로 구성된 종합적인 개발협력 프로젝트라고 할 수 있다. 농촌형 마을 만들기 사업의 핵심은 이러한 개발협력 프로젝트 속에 상업적 교역의 개념이 포함된 것이라고 할 수 있다. 아래 그림에서 볼 수 있는 것처럼 과거 농촌현대화사업의 성과를 외부 시장과의 연계를 통해 협력단위의 발전에 재투자되는 구조를 만드는 것이 핵심이다.

〈그림 3-1〉 농촌형 마을 만들기 사업 개념도

협력사업 대상지는 북한과 협의하여 결정하되, 중장기적 고려사항을 반영하여 북한의 특구 혹은 경기도와의 육상 연계가 가능한 지역으로 선정되는 것이 바람직하다. 왜냐하면 사업 초기에는 과거 농촌현대화사업의 방식을 적용하지만, 중장기적으로 외부시장과의 연계를 통한 자생력 제고가 최종적 목적이기 때문이다. 물론 농촌 마을과 연계되는 시장이 반드시 경제특구거나 남한 시장일 필요는 없다. 북한 내부의 장마당도 충분히 활용가능한 시장이 될 수 있다. 하지만 시장의 개방성과 남북연계성 등을 고려한다면 사업의 효과성 제고를 위해서 특구나 남한시장과의 연계를 강화하는 것이 더 바람직할 것이다.

경기도의 재정력을 고려할 때 사업의 규모는 2006년~2008년 기간 중 진행된 농촌현대화사업과 비슷한 규모로 추진하는 것이 적절할 것이다.
### 표 3-3 당곡리 지역 개요(경기도 농촌현대화 사업 사례)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>지역</td>
<td>평양시 강남군 당곡리 (협동농장)</td>
</tr>
<tr>
<td>면적</td>
<td>700ha (210만평, 여의도의 약 2.4배)</td>
</tr>
<tr>
<td>농경지</td>
<td>600ha (논 350ha, 밭 250ha), 전체 면적의 약 86% 주 작물 : 벼농사 및 마늘농사</td>
</tr>
<tr>
<td>농장 세대수</td>
<td>750세대, 4,000여명</td>
</tr>
<tr>
<td>리 전체 주민</td>
<td>980세대, 7,500여명</td>
</tr>
<tr>
<td>위치</td>
<td>평양-개성간 고속도로변, 평양 도심에서 남쪽으로 약 20km</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### 표 3-4 당곡리 농촌현대화 사업 개요

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>사업기간</td>
<td>2006년 – 2008년 (3년)</td>
</tr>
<tr>
<td>사업주체</td>
<td>경기도: 사업조정 및 총괄(남북협력담당관실), 농업협력분야 (경기도 농업 기술원), 환경개선 (주택과), 연구평가(경기개발연구원) [우리민족서로돕기]: 대북협상</td>
</tr>
<tr>
<td>북한측 파트너</td>
<td>민족화해협의회, 강남군 인민위원회, 당곡리협동농장 관리위원회 [협동농장 1・3・5반, 농기계작업반, 온실분조, 진료소・탁아소・유치원・소학교 담당자]</td>
</tr>
<tr>
<td>농업협력사업</td>
<td>벼농사협력사업 : 100ha(2006년) → 200ha(2007년) [온실설치 : 10,000㎡ (약 3,000평) | 농자재 : 못자리용 비닐, 농약, 비료 등 | 벼농사 및 시설체소 : 파종, 육묘, 이양, 방재, 생육관리 기술 지원]</td>
</tr>
<tr>
<td>농업기반사업</td>
<td>농기계 및 농기계 수리기술 지원, 농기계 수리소 건물 설치 [농업전문가 토폴로 : 도 단위 농업혁명자 대상 농업기술 교육 | 도정공장 설치 | 진입로 포장 : 15.7km]</td>
</tr>
<tr>
<td>환경개선 및 주민복지 사업</td>
<td>리 전료소, 탁아소 신축 [살림집 : 59가구 개보수, 100가구 신축에 필요한 베이트, 이중창문, 방화문 유치원, 소학교, 마을회관 개보수, 관리위원회 사무실, 편의봉사점 | 콩우유 생산시설 신축]</td>
</tr>
</tbody>
</table>
<그림 3-2> 평양시 강남군 당곡리 위치(좌) 및 사업 대상지역 개요도(우)

![그림 3-2](image)

<표 3-5> 당곡리 농촌현대화 사업 연도별 추진 내용

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>2006년</th>
<th>2007년</th>
<th>2008년</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>농업 협력</td>
<td>농사 현장사업(100ha) 농기계 지원사업 재소재배(오이, 호박, 토마토)</td>
<td>농사 현장사업(200ha) 농기계 지원사업 비료, 농약 지원</td>
<td>오대바 중자 지원 모판, 비료, 삼토, 농약 지원</td>
</tr>
<tr>
<td>농업 기반 조성</td>
<td>농로 포장 도정공장 신축 창고 신축 중장비 지원</td>
<td>농기계 수리센터 도정공장 마무리 도로포장 마무리</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>마을 환경 개선</td>
<td>진입로 포장 주택 개보수 소학교, 유치원 보수</td>
<td>주택 개보수 마무리 소학교, 유치원 보수 탁아소 신축 진료소 신축 개소</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>기타</td>
<td>의약품 지원</td>
<td>의약품 지원</td>
<td>의약품 지원</td>
</tr>
</tbody>
</table>

구체적인 규모와 거리 등은 북한과의 실무협의를 통해 결정할 수밖에 없지만, 강남군 당곡리 사례를 고려할 때, 사업 대상지역의 규모는 500~1,000ha정도, 특구 및 배후지(가능하다면 경기도 접경지역)까지의 거리는 20~30km내외 정도가 바람직하다. 즉 경기도의 재정적 역량과 사업 경험 등을 고려한 사업 규모의 설정이 필요하다.

사업주체는 사업초기 경기도와 산하기관 등 공공기관과 경험이 있는 민간단체의 참여 정도가 될 것이나, 중장기적으로 교역형 투자협력사업이 이루어진다면 민간의 참여를 고려할 수 있을 것이다.
사업방식은 특정 협동농장을 대상으로 농축산 분야 생산성 제고를 위한 지원사업, 농업기반 정비사업, 주민 생활환경 개선사업, 그리고 인도지원 사업 등이 결합된 종합적 개발협력사업이다. 여기에 다하여 주민소득 증대를 염두에 두던 협력사업 (시설채소 등)이나 2009년부터 추진을 시도했던 자원 순환형 신재생에너지 개발사업 등을 병행하는 것도 바람직하다. 주민소득 증대 사업은 외부시장, 중장기적으로는 남한과의 상업적 교역을 위한 기초 작업이 될 것이며, 자원 순환형 에너지 개발 사업은 북한의 현실을 고려한 에너지 자립형 마을 건설을 위한 것이다.

마을 만들기 사업이 기존의 농촌현대화 사업과 다른 점은 첫째, 협력단위(마을, 기업소 혹은 협동농장 등)의 자생력 제고에 관심을 가지는 것. 둘째, 신재생에너지 등 협력을 통한 에너지 자족성 강화 등 보다 다양한 사업이 결합된 것. 셋째, 주민 소득 증대 사업 추진을 통한 주민 삶의 질 제고 및 외부 시장(중장기적으로는 남한 경제)과의 연계성 제고를 지향한다는 점 등이라고 할 수 있다. 이를 요약하면 단기적으로는 북한 협력 단위의 생산력 증대와 주민 삶의 질 향상에 초점을 맞추지만, 중장기적으로는 일방적 지원이 아닌 생산과 판매를 연계한 자생력 제고에 관심을 가진다는 점에서 외부 시장과 다른 방식이라고 할 수 있다.

사업 초기에는 북한의 신뢰를 얻을 수 있는 적절한 작목을 선택하여 농업협력 사업을 추진하되, 중장기적으로는 농업분야 경협을 염두에 두는 작업으로 사업을 진행할 필요가 있다. 경협 대상이 될 수 있는 품목은 남한이 매년 일정량을 구준히 수입하거나 반입하는 품목, 북한 상황에서 경쟁력이 있는 품목, 장래 남한에서 북한으로 생산기반 이전 가능성이 있는 품목 등을 우선 고려할 필요가 있다.23) 특구 배후지에서의 상업적 영농과 관련해서 참고할 수 있는 사례 가운데 하나는 금강산 특구 배후지에서의 농업협력 사례를 들 수 있다. 동 사업은 금강산 관광이 활성화되면서 관광객을 대상으로 한 체소 등을 북한 지역에서 생산하여 공급한 사례라고 할 수 있다. 결과적으로 동 사례가 상업적으로 성공하였다고 볼 수는 없지만, 특구 및 외부 시장과 대상으로 한 상업적 영농의 가능성을 보여주었다는 점에서 큰 사례로 작용할 수 있다. 즉, 개성공단이나 개성관광 동이 활성화되는 경우 개성공단이나 개성관광 지역에서 필요한 체소 등을 재배하여 상업적 교역을 추진할

23) 이 연구에서 논의되는 북한에서의 농업협력사업 및 복합농촌단지 사업 등과 관련된 핵심 아이디어는 한국농촌경제연구원의 김영훈 박사의 도움으로 작성되었음.
수 있다는 것이다. 뿐만 아니라, 경기도는 북한과 접경하고 있는 지역이기 때문에 농산물 계약재배 등으로 발전시킬 수도 있을 것이다.

<표 3-6> 금강산 특구 배후지 농업 협력사업 사례

<table>
<thead>
<tr>
<th>공식 사업 명칭 및 위치</th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>공식명칭 : 조선국영고성남새온실농장</td>
<td>위치 : 북한 고성군 고성읍</td>
</tr>
<tr>
<td>장전항 금강산 현대아산 직원숙소 북서쪽방향 5.6km 지점</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>추진배경 및 주요 사업 내용</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>현대아산 금강산 관광사업 시작</td>
<td>- 한국 관광객에게 제공할 신선채소 반입 차질 발생</td>
</tr>
<tr>
<td>한국 농자재 및 영농기술 활용, 북한 주민들이 제조를 생산</td>
<td>금강산 관광객 및 현대 직원들에게 공급</td>
</tr>
<tr>
<td>생산된 채소의 납품 가격은 한국 농산물 평균가격으로 함</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>사업추진</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>한국계약자 : 현대아산 주식회사, 일신화학공업 주식회사(협력회사)</td>
<td>북한계약자 : 금강산 관광총회사(계약자), 조선 고성군 인민위원회(운영자)</td>
</tr>
<tr>
<td>납품 및 수입 내역</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>농산물 납품 기간 : 2000년 3월 ~ 2007년 12월</td>
<td>총 납품대금 : $ 210,272</td>
</tr>
<tr>
<td>현대아산 투자금 상환 : $ 126,163 (60%)</td>
<td>영농장 지불금액 : $ 84,109 (40%)</td>
</tr>
</tbody>
</table>


(2) 도시형 마을 만들기 사업

도시형 마을 만들기 사업의 기본적인 개념은 농촌형과 다르지 않다. 즉, 지원사업과 상업적 교을을 결합하여, 북한 협력 단위의 생산력과 자생력을 제고하는 것이 다. 이는 지속가능한 협력, 북한 주민의 삶의 질 개선 및 인식 변화, 일자리 창출, 그리고 점진적 지원 감소를 통한 성공모델의 창출과 확산 등의 개념이 포함된 사업을 의미한다.

도시에서의 협력사업은 농촌지역과 다르게, 북한 협력단위가 특정 공장이나 기업소가 될 가능성이 높다. 이 경우 특정 기업소에 근무하는 근로자들의 거주지가 분산되어 있을 경우 마을 환경 개선 사업 등 이른바 마을 만들기에 부합하는 사업을 병행하는 것이 어려울 수 있다. 따라서 대도시보다는 중소규모의 경공업 생산공장
이 위치한 지역, 근로자들의 거주지 분산 정도가 높은 지역을 선택할 필요가 있다.

특정 기업소를 대상으로 한 경기도의 과거 협력사례는 2004년부터 2005년까지 추진한 평양 운하식품공장 지원 사례를 참고할 수 있다. 동 사업은 경기도 남북교류협력사업의 초기에 추진된 것으로, 연간 당면 700톤, 냉면 1,800톤 가량을 생산할 수 있도록 생산 설비를 지원한 사업이다.

동 사업은 생산된 제품을 시장에 팔아 공장을 확대 재생산하는 것으로 기획되었다. 판매된 제품에서 얻은 수익으로 30여명 공장 노동자들의 봉급과 재료조달, 시설보완 등을 할 수 있을 것으로 기대하였다.24) 즉, 운하식품공장 지원 사업은 비록 개별사업으로 추진되었다는 점에서 다른 사업과의 시너지를 창출하지 못하였지만, 일방적 지원이 아닌 북한 내부 시장과의 연계를 통한 확대 재생산 개념을 기획단계에서 고려하였다는 점에서 중요한 의미를 가진 사업이었다고 할 수 있다. 운하식품공장 설비 지원 사업을 추진하던 시기에 경기도는 황해도 사리원 인민병원에 구강치료를 위한 치과장비 5세트와 환자수송용 버스 5대를 지원하기도 하였다. 당시는 경기도의 남북교류협력 초기로 사업간 연계를 통한 시너지의 확보 등에 대한 고려가 부족하였다고 할 수 있다.

따라서 향후 도시 지역에서의 마을 만들기 사업이 진행된다면, 해당 지역의 핵심 기업소를 대상으로 한 협력사업과 아울러 동 지역의 병원, 보건소, 탁아소, 소학교 등 마을 환경 개선사업을 병행하여 추진하는 방식의 접근이 바람직하다고 할 수 있다. 앞서 검토한 바와 같이 실제 경기도는 강남군 당곡리에서 이와 같은 사업을 추진한 경험을 가지고 있다. 즉, 핵심 공장, 기업소와의 협력사업을 통한 일자리와 재생산 구조의 창출, 동 지역의 마을 환경 개선사업을 병행하여 추진할 필요가 있다.

구체적인 북한과의 협력 분야는 북한의 수요와 요구를 고려하여 협의를 통해 결정하겠지만, 북한 노동력의 기술 수준, 특구 및 외부 시장과의 연계시 제품 경쟁력, 중장기적으로 한국의 생산기반 이전을 고려할 수 있을 것이다. 하지만 단기간에 대규모 대북 투자가 이루어지지 않을 가능성이 높다. 따라서 초기에는 소규모 투자로 성과를 낼 수 있는 분야, 북한 노동력의 활용가능성, 북한의 사회·경제적 상황 등 등을 고려하여 유력한 협력 분야를 선택해야 할 것이다.

이상을 고려한다면 노동집약적 산업인 섬유, 신발, 피혁, 완구, 식품 등 경공업 분야 등이 유망하다고 할 수 있다. 신발, 피혁, 완구, 식품 등 경공업 분야는 북한의 생필품 부족 문제 해결에 기여할 수 있을 뿐만 아니라, 고용 창출에도 기여할 수 있을 것이다. 세부 분야별로 본다면 사(紗), 직물 및 의류, 가죽, 모피, 식품, 완구는 노동력 확보와 임금 문제만 해결되면 협력이 유망하다. 원사(화섬사 및 방적사) 및 가죽, 모피 등의 업종은 전략확보와 폐수 문제 등이 먼저 해결되어야 할 것이다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>위치</td>
<td>평양시 보통장 구역 (문하동 공장지대)</td>
</tr>
<tr>
<td>사업 규모</td>
<td>본 건물 150평(2층 300평), 냉동창고 40평, 부지 약 800평</td>
</tr>
<tr>
<td>사업결과</td>
<td>연간 당면 700톤 및 냉면 약 1,800톤</td>
</tr>
<tr>
<td>생산품목 및 생산량</td>
<td>독립제산제</td>
</tr>
<tr>
<td>운영방식</td>
<td>2004. 8 - 2005. 10</td>
</tr>
<tr>
<td>지원내용</td>
<td>당면, 냉면 설비, 냉동창고, 전기·용수 등 기초설비, 포장시설, 운반시설, 변압기, 암실, 창호, 운반용 탑차 등</td>
</tr>
</tbody>
</table>
음료, 식품, 담배, 종이펄프 등은 북한의 원료생산 현황 및 관련 산업과의 연계성과 인프라 여건 등이 개선되어야 할 것이다.\(^{25}\)

| 표 3-8 경공업 분야의 대북 진출 유망 업종 |
|-------------------------------|-----------------|
| 단기 진출 검토 업종 | 유망업종 |
| 진출 유망 품목 | 의류, 직물, 편직물, 신발, 양구, 모피, 가구, 가방 및 핸드백 |
| 펜수·전력 검토 후 진출 가능 품목 | 파혁, 원사, 염색가공, 화섬사, 방적사 |
| 중장기 진출 검토 업종 | 북한 지역의 원료, 교통, 관련 산업의 집적 등을 고려한 후 진출 가능 품목 |
| 음료, 식료품, 담배, 종이 및 펜프 |


북한 내에 적절한 생산기반을 갖춘 기업소를 찾을 수 없다면, 경기도내 제조업 유류설비를 활용한 남북협력방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 경기도의 유류설비 규모를 정확히 파악하는 것은 쉽지 않지만, 국내 경기 침체와 가동률 하락 등을 고려해보면 상당한 유류설비가 발생하는 것으로 판단된다. 따라서 국내에서 경쟁력이 퇴하하고 있는 노동집약적 산업의 유류설비를 제공하여 북한의 저임금 노동력을 활용하는 방안 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.\(^{26}\)

이와에 북한이 관심과 경험을 가지고 있는 분야를 선택하여 사업을 새롭게 기획할 수도 있을 것이다. 예컨대, 북한은 이미 1980년대 중반 외부로부터 만화영화를 수주하여 제작한 경험을 가지고 있다. 『레미제라블』, 『왕표』, 『أسلحة الجلاد』, 『에르네스트 밤파레』, 『셜라자드』 등 프랑스 만화영화, 『사자왕 싱바』 등 이탈리아 만화영화, 『은하영웅 전설』 등 일본 만화영화가 북한에서 수주하여 제작된 대표적인 작품들이다. 2005년 국내에서 개봉된 애니메이션 『왕후심청』의 경우 평양의 조선 4.26 아동영화 촬영소에서 원·동화 및 채색작업을 거친 작품이며, 국내에서 선봉적인 인기를 얻고 있는 『뽀로로』의 경우에도 2002년 처음 제작될 당시 북한 삼천리총회사가 컴퓨터그래픽 작업에 함께 참여한 작품이다.\(^{27}\) 경기도 역시 경기

\(^{27}\) “뽀로로 제작에 북한도 참여했다”. 중앙일보(2011. 5. 7). 동 보도에 따르면 『뽀롱뽀롱뽀로로』 첫 시리즈 50여 편 가운데 7-8편이 평양의 한 스튜디오에서 남북공동 제작되었다.
컨텐츠진흥원 등 애니메이션 및 영상분야의 남북협력을 추진할 수 있는 기반을 갖추고 있다.

요약하면 도시형 마을 만들기 사업은 공장 및 기업소와 그 주변 지역을 대상으로 하는 사업으로, 주민 삶의 질 개선을 위한 대북지원과 경제협력의 연계를 지향한다. 또한 중장기적으로는 북한 협력단위의 자생력 제고는 물론이고, 남북공동의 이익 창출로 이어져야 할 것이다. 도시형 마을 만들기 사업의 핵심은 경제협력과 연관될 수밖에 없기 때문에 중장기적으로는 북한 기술인력의 양성사업과 연계 등 종합적인 사업으로 기획하여 추진하는 것이 바람직하다.

(3) 도농 연계형 마을 만들기 사업

마을 만들기 사업이 도시와 농촌에서 동시에 추진될 수 있다면 도시와 농촌 마을을 연계한 마을 만들기로 확대할 수 있을 것이다. 즉, 농촌마을의 생산품을 도시마을에서 가공하여 다시 시장과 연계함으로써 사업의 시너지를 확대할 수 있다.

<그림 3-4> 도농연계형 마을만들기 사업 개념도

<그림 3-5> 도농연계형 마을만들기 사업 예시(채소재배)
이상의 개념을 보다 자세히 설명하면 <그림 3-6>과 같다. 예컨대 농촌마을에서 생산된 채소를 그대로 시장에 판매하는 방식보다는 김치가공공장을 통해 2차 가공을 함으로써 부가가치를 높이는 방식이 것이다.

과거 사업의 경험과 추진 가능성을 고려한다면 잠업 분야를 예로 들 수 있다. 북한의 농업분야 가운데 잠사업은 수출 가능성이 높은 분야의 하나로 평가된다. 북한은 1970년대 세계 5-6위의 잠업 대국이었으며, 1991년까지만 해도 62,000ha의 농밭에서 60만장의 누에를 사육하였고, 연간 1,450톤의 재사를 생산하였다. 그러나 생산성은 매우 낮아 ha당 뻥잎 생산량은 3.5톤, ha당 누에고치 사육규모는 9.9상자에 불과하였으며, 재사 생산량은 24.5kg이었다. 국제농업개발기금(IFAD)은 북한의 잠업개발을 위해 6년(1996-2002년) 동안 1,573만 달러를 투자하여 황해북도, 평안남도, 평안북도 소재 28개 협동농장, 2개 원종장, 6개 국영농장, 2개 연구소에 대한 개발계획을 추진한 바 있다. IFAD는 북한의 잠업 기반을 잘 개발할 경우 연간 5천 톤의 재사를 생산할 수 있는 잠재력이 있는 것으로 평가하고 있다.28)

<그림 3-6> 도농연계형 마을만들기 사업 예시(잠업)

반면 한국은 한때 주요 잠사류 제품 수출국이었지만 현재는 잠사류 제품 수출은 중단되고, 고부가가치 건물물 생산에 주력하고 있다. 이에 따라 대부분의 생산 및 견연사를 수입하고 있는 실정이다. 따라서 북한과 잠업 관련 남북협력을 통해 누에고치의 생산성과 품질 향상을 도모하고 생산된 제품을 개성공단이나 경기북부

섬유업체의 원료로 공급하는 사업을 기획할 수 있다.  
이처럼 농촌형, 도시형 혹은 도농 연계성 마을 만들기 사업이 추진되면, 이것은 개성공단이나 북한이 추진 중인 경제특구, 개성관광 등 북한관광, 그리고 경기북부와의 연계를 통해 다층적이고 복합적인 남북 산업연계가 가능할 것이다.

<그림 3-7> 마을만들기 사업과 남북연계 구상 개념도

제2절 접경지역 사업

1. 개요

1) 추진배경: 경기도 접경지역의 현실과 과제

경기도는 북한과 접하고 있는 지역이다. 그런데 한반도 접경지역에서는 다양한 문제들이 발생하고 있으며, 경기도는 이러한 문제에 직간접적으로 노출되어 있는 것이 현실이다.

첫째, 북한의 보건·의료체계가붕괴하면서 접경지역에서초극정밀병이 증가하고 있다. 예컨대, 1980년대 한국에서 사라진 질병이었던 말라리아는 1990년대 북한의 말라리아 환자가 증가하면서 접경지역을 중심으로 확산되고 있다. 말라리아는 모기를매개로 하는전염성질환이기 때문에, 접경지역에서 발생한다면 한쪽 지역만의방역으로 해결할 수 없기 때문에 관련국의 공동대응이필수적이다.

![그림 3-8] 내국 말라리아 발생현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>국내 말라리아 환자 발생 추이</th>
<th>지자체별 말라리아 발생 현황(2014)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>![그래프]</td>
<td>![그래프]</td>
</tr>
</tbody>
</table>


일부자료에따르면북한의말라리아환자수는1999년10만명에서2000년 20만4천명(인구1만명당107명), 2001년에는약30만명(인구1만명당150명) 으로 급속하게증가하였다. 물론이통계가과장되었다는주장도있다.예컨대

30) “경기도말라리아환자40%늘었다”, 세계일보(2015. 3. 26).
세계보건기구(WHO)는 북한의 말라리아 환자 수를 2000년 약 9만명, 2001년 약 15만명 정도로 파악하고 있다. 하지만 분명한 것은 이 시기에 북한의 말라리아 환자 수가 급격하게 증가했다는 것이고, 남한의 말라리아 환자 증가 시기는 북한의 말라리아 환자 급증 시기와 정확하게 일치한다.

말라리아와 관련하여 경기도가 관심을 가져야 하는 사안은, 남북 모두 말라리아 환자가 집중되는 지역이 서부접경지역이라는 사실이다. 2005년 북한의 말라리아 환자 가운데 43%가 개성공단 인근 지역인 개성시, 장평, 토산에서 발생하고 있다. 남한의 말라리아 환자 역시 북한과 접하고 있는 서부접경지역, 구체적으로는 경기북부지역에 집중되고 있다.

<p>| &lt;표 3-9&gt; 최근 2년간 말라리아 위험지역 분류(읍·면·동) |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>위험지역</th>
<th>경계지역</th>
<th>주의지역</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>경기</td>
<td>인천</td>
<td>강원</td>
</tr>
<tr>
<td>2014</td>
<td>64</td>
<td>26</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>2015</td>
<td>82</td>
<td>57</td>
<td>11</td>
</tr>
</tbody>
</table>


<p>| &lt;표 3-10&gt; 경기도 및 경기북부 말라리아 발생현황 (단위: 명) |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>2008년</th>
<th>2009년</th>
<th>2010년</th>
<th>2011년</th>
<th>2012년</th>
<th>2013년(11월말)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전국</td>
<td>1,052</td>
<td>1,345</td>
<td>1,772</td>
<td>845</td>
<td>561</td>
<td>437</td>
</tr>
<tr>
<td>경기도</td>
<td>490</td>
<td>611</td>
<td>818</td>
<td>391</td>
<td>264</td>
<td>217</td>
</tr>
<tr>
<td>경기북부</td>
<td>385</td>
<td>482</td>
<td>634</td>
<td>310</td>
<td>206</td>
<td>140</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 민간인과 군인을 모두 포함한 수치임.
자료: 경기도 내부자료.

말라리아 환자의 증가가 북한의 열악한 보건·의료체계의 현실에 기인하는 것이라면, 말라리아 이외 다른 질병의 확산에 대해서도 대비가 필요하다. 예컨대 구제

역, 조류독감 등 가축질병은 물론이고 산림병충해 등 접경지역에서 발생하는 초국 경질병에 대한 남북 공동대응이 시급하다고 할 수 있다.

특히 경기 북부지역에는 남북관계의 경색에도 불구하고 개성공단 사업이 여전히 유지되고 있다. 따라서 매일 1,000여명의 남한인들이 북한의 개성공단을 오가고 있다. 이 사람들이 매일 북한 노동자와 섞여 일하고 있는 상황에서 전염성 질병에 대해 보다 많은 관심을 가질 필요가 있다.

실제 북한은 개성공단을 오가는 인력을 통해 전염성 질병의 확산 등에 대해 민감한 반응을 보여 왔다. 예컨대 2015년 북한의 잠수함발사 탄도미사일 시험 실험 이후 남북 간 군사적 긴장이 높아진 상황에서 북한은 느닷없이 메르스 (MERS, 중동호흡기증후군) 관련 검역장비 지원을 요청해왔다.

이 시기는 남북 간 군사적 긴장이 높기도 했지만, 한국에서의 메르스 확산이 사회적 문제가 되던 시기이기도 했다. 즉, 북한은 자신들의 보건·의료체계가 허약하다는 사실을 인지하고 있으며, 외부로부터의 전염성 질병이 유입되는 경우 통제가 어렵다는 것을 알고 있다는 것을 의미한다. 실제로 북한은 2014년 국제적으로 에볼라 바이러스가 확산되던 시기에는 염감지 카페라 3대를 남한으로부터 대여하였으며, 2009년에도 신종플루 관련 지원을 수용한 바 있다.

북한처럼 보건·의료체계가 허약한 국가는 각종 질병의 확산이 우려되는 것이 현실이다. 이것은 특정 질병이 북한 내부에서 크게 확산되면 남한에도 영향을 미칠 수 있다는 것을 의미한다. 예컨대 북한 내부에 조류독감이 크게 확산되면, 새를 타고 이동하는 조류독감이 남한에 영향을 미칠 수 있다. 조류독감은 주로 철새를 따라 이동하는 것으로 알려지고 있지만, 한반도처럼 국토가 좁은 지역에서는 텃새도 영향을 미칠 수 있다. 실제로 2005년 북한 내부에 조류독감이 크게 유행하면서 북한이 조류독감 대유행의 근원지가 될 수 있다는 주장이 제기되기도 하였다. 2005년 3월 27일 북한은 평양 인근에 대규모 조류독감이 발생하였음을 발표하고 WHO에 도움을 요청하였다. 남한의 질병관리본부는 '북한에서 조류독감 발생시 접경지역의 텃새를 통한 국내 유입 뿐 아니라 북한이 대유행의 발원지가 될 수

있다'는 우려를 표명하였다.37) 당시 북한은 평양 인근에서만 219,000여 마리의 조류를 살처분한 것으로 알려지고 있다.38) 뿐만 아니라 북한은 세계동물보건기구 (OIE: World Organization for Animal Health), 유엔식량농업기구 (FAO: UN Food and Agriculture Organization) 등에 적극적으로 도움을 요청하기도 하였 다.39)

질병의 확산 이외에 경기북부 접경지역에서 발생하는 심각한 문제들 가운데 하나는 남북공동수계를 이루고 있는 임진강 수계에서 발생하고 있다. 북한은 2007 년 임진강 수계에 황강댐을 건설했다. 댐 건설 이후인 2009년 북한은 한국에 아무런 통보도 없이 황강댐 수문을 개방하여, 임진강 하류 지역에서 캠프 중이던 민간인 6명이 희생되는 사건이 발생하기도 하였다. 이에 북한의 댐 건설로 인한 하류지역의 홍수 피해를 방지하기 위해 한국 정부는 군남홍수조절지를 건설했다.

<그림 3-9> 임진강 유역 댐 현황


하지만 홍수 이외에 다른 문제들이 증가하고 있다. 황강댐은 유로변경식 발전을 하기 때문에, 임진강의 물길을 예성강을 돌리는 것으로 알려지고 있다. 문제는 북한이 상류 지역의 물을 예성강으로 돌리면서 하류지역의 물부족이 증가하고 있다는 사실이다. 특히 갈수기 수량 부족 문제는 더욱 심각하게 봄철에 임진강 하류지역의 물부족 문제가 갈수록 심각해지고 있다.40) 물론 갈수기 수량부족의 문제가 황강댐 건설로 인한 것인지, 아니면 기후변화로 인한 강수량 부족이 더 근본적 원인인지에 대한 논란이 있는 것도 사실이다.41) 하지만 논란과 상관없이, 갈수기에 임진강 하류지역에 수량이 부족해지고 있다는 점은 변함이 없다. 즉, 임진강 문제는 공동수계를 어떻게 활용할 수 있는 것인지에 대한 남북 간 합의와 공동노력이 필수적인 사안이 되고 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>갈수량(Q355)</th>
<th>저수량(Q275)</th>
<th>평수량(Q185)</th>
<th>풍수량(Q95)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>황강댐 담수전 (1996-2007)</td>
<td>27</td>
<td>36</td>
<td>55</td>
<td>102</td>
</tr>
<tr>
<td>황강댐 담수후 (2008-2013)</td>
<td>15</td>
<td>33</td>
<td>45</td>
<td>73</td>
</tr>
<tr>
<td>차이</td>
<td>△12</td>
<td>△3</td>
<td>△10</td>
<td>△29</td>
</tr>
<tr>
<td>비교(%)</td>
<td>44.4</td>
<td>8.3</td>
<td>18.1</td>
<td>28.4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주 : 풍수량, 평수량, 저수량, 갈수량은 측정 기간 평균 수량을 기준으로 수량이 많은 순서로 1년 365일을 매겼을 때, 95번째로 수량이 많은 날의 측정치를 풍수량, 185번째는 평수량, 275번째는 저수량, 355번째는 갈수량.

2) 핵심과제

경기도는 이미 북한과 말라리아 공동방역사업을 추진한 경험을 가지고 있다. 동 사업은 남북 모두에게 이익이 되는 대표적인 사업으로서 남북관계의 변화와 무관하게 지속적으로 추진할 필요성이 있다. 말라리아 문제는 경기도뿐만 아니라 인

40) “北 황강댐서 강물 44%써버려 ... 논밭까지 판물 올려와”, 동아일보(2015.3.31).
41) 송미영 외(2015). 『임진강 유량감소 실태와 대응방안』.
천시와 강원도 일부지역까지도 영향을 미칠 수 있다는 점에서 관련 지자체간의 협력과 연계를 통한 사업 확대를 염두에 두 필요가 있다. 또한 동 사업의 경험을 살려서 조류독감이나 구제역 등 초국경질병에 대한 협력사업으로의 발전도 적극 고려하여야 한다.

뿐만 아니라 임진강 공동수계 문제의 해결 등 접경지역에서 발생하는 다양한 문제의 해결을 위한 남북협력 사업을 적극적으로 추진할 필요성이 있다. 특히 경기도는 다양한 접경지역 문제로부터 간접적 영향을 받는 이해 당사자로서, 접경지역 문제 논의를 위한 남북 간 협의 구조에 제도적으로 참여하는 방안을 마련할 필요성이 있다. 왜냐하면 임진강 수계의 문제는 경기도 독자적으로 북한과 협상하여 해결될 수 있는 범위를 넘어서는 부분이 있기 때문이다. 예컨대 임진강 수계는 DMZ를 거쳐서 남북으로 연결되어 있을 뿐만 아니라, 남북 간 수량 배분 등의 문제는 경기도의 협상력으로 북한을 상대하기 어려울 수도 있다. 또한 경기도의 재정적 여건을 고려할 때, 광범위한 임진강 수계와 접경지역 문제에 대응하는 것은 한계가 있기 때문이기도 하다.

2. 추진방안

1) 사업목표

접경지역 남북 협력사업의 목표는 첫째, 남북협력을 통해 말라리아 등 접경지역에서 발생하는 초국경질병의 확산을 방지하는 것이다. 접경지역에서 중가하는 질병의 확산을 방지하는 것은 경기도민의 건강과 생명을 지키는 핵심적 과제이며, 무엇보다 우선적으로 관심을 가져야하는 사업이다. 문제는 말라리아 등 초국경질병의 확산을 방지하기 위해서는 동질적으로부터 영향을 받는 지역들의 공동대처가 필수적이라는 점이다. 따라서 경기, 인천, 강원 등 국내 지자체간 협력체계와 남북협력을 결합한 접근이 바람직하다.

둘째, 임진강 수계 공동활용을 위한 방안을 마련해야 한다. 남북공동 수계를 이루고 있는 곳은 임진강이외에 북한강 수계가 있다. 북한강 수계에도 북한은 금강산댐을 건설하여 유역변경식 발전을 하고 있다. 즉, 북한강과 임진강 수계에 동일한 문제가 발생하고 있는 것이다. 다만 북한강 수계는 수도권에 이르기전에 남한강이수
수계와 합쳐지기 때문에 아직까지 임진강처럼 문제의 심각성이 드러나지 않고 있을 뿐이다. 하지만 중장기적으로 한반도 중북부의 강수량 감소가 이어진다면 갈수기 수량 배분 문제는 북한강에서도 발생할 수 있다. 특히 북한강 수계는 수도권 2,000만 인구의 상수원으로 활용되고 있다는 점에서 문제가 발생한다면 매우 심각한 상황이 될 수도 있다. 임진강 및 북한강 수계 문제의 성격이 기본적으로 동일하다는 점에서 두 문제를 포괄적으로 다룰 수 있는 협력체계의 마련이 필요하다.

셋째, 중장기적으로는 초국경질병과 남북 공동수계 이외에 접경지역에서 발생하는 다양한 문제를 협의하기 위한 남북 간 협의시스템을 마련할 필요가 있다. 접경 지역에서 발생하는 문제들은 매우 다양해서 상시적으로 존재하는 것이 있는 반면, 특정 시기에 혹은 예상할 수 없는 시기에 단속적으로 발생하기도 한다. 또한 DMZ의 생태·환경적 가치가 강조되면서, DMZ세계생태평화공원 등 다양한 구상이 발표되고 있기도 한다. 따라서 특정한 문제가 발생했을 때 일회성 협성이 이루어지기 보다는 지속적이고 제도적으로 남북 간에 접경지역 이슈를 협의할 수 있는 시스템을 마련할 필요가 있다.

2) 추진원칙

첫째, 말라리아 공동방역 사업은 그 자체로도 매우 중요하지만, 개별 사업의 성과를 확대하여 다른 초국경질병에 대한 사업으로의 확대 발전을 꾀해야 한다. 말라리아와 같이 매년 동일한 시기에 반복적으로 발생하는 질병도 있지만, 조류독감이나 구제역과 같이 언제, 어떤 방식으로 발생할지 모르는 초국경질병도 존재하기 때문이다. 따라서 기존 사업의 협력체계를 발전시켜 부정기적으로 발생하는 초국경질병에 대한 공동대처를 할 수 있었다 할 것이다.

둘째, 남북협력 이외에 국내 지자체간 협력 시스템 및 중앙정부와의 협력을 병행할 필요가 있다. 물론 중앙정부와 국내 지자체들 간에서 광범위한 질병이 발생하였을 경우 이에 대처하기 위한 시스템이 마련되어 있다. 하지만 이것이 남북한 협력체계와 연결되어 있지 않은 것이 현실이다. 그 결과 경기도나 강원도는 독자적으로 북한과 협력하여 말라리아 및 속임혹파리 공동 방역·방제 사업을 추진한 것이다.
뿐만 아니라 DMZ 및 임진강·북한강 등 남북공동수계 문제에 대처하기 위해서는 경기도, 경남도 및 중앙정부와의 협력이 필수적이다. 접경지역 문제는 그 영향권이 광범위하기 때문에 남북 당국 간 협의와 그 영향권에 노출된 지역 간의 협력이 이루어져야 할 것이다.

3) 핵심사업

(1) 초국경질병 공동대처

말라리아 공동방역 사업의 성과와 경험을 기초로 초국경질병에 대한 공동대처 사업을 확대 추진할 수 있다. 말라리아 공동방역 사업의 경우 인천시 및 강원도와 공동으로 추진하고, 강원도 산간지역에서 발생하는 산림병충해 공통방역 문제에도 참여할 필요가 있다.

조류독감이나 구제역 등 초국경질병에 남북이 공동으로 대처하기 위해서는 말라리아 공동방역사업 체계를 활용할 필요가 있다. 지금까지 말라리아 공동방역 사업은 경기도가 주관이 되어 북한과 직접 협의하여 추진한 개별사업이었다. 하지만 말라리아 공동방역사업의 경우에도 세계보건기구(WHO) 및 세계동물보건기구(OIE) 등과 공동사업으로 추진할 필요가 있다. 사실 말라리아 방역 문제는 전문성이 필요할 뿐만 아니라, 국제기구 등 세계적인 차원에서 관심을 가지는 문제이다.

WHO나 OIE 등이 참여하고, 남북한 지자체 등이 참여하는 협의체가 만들어질 때 이를 활용하여, 조류독감이나 구제역 등 초국경질병에 대한 논의를 진행할 수 있을 것이다. 전염성 질병의 확산에 대한 북한 및 국제기구의 관심과 필요성, 그리고 경기도의 필요성 등을 고려할 때 포괄적인 협의체를 구성하여 질병 발생 이전에 공동연구과 방역체계를 논의할 필요가 있다.
(2) 임진강 수계 공동활용

임진강 수계 공동활용은 특정 수계에서 남북 공동의 이익을 만들어 나가기 위한 사업이 될 수 있다. 예컨대 댐 개방 시 통보 시스템, 갈수기 수량 배분 등이 이루어 진다면 한국은 임진강에서의 홍수와 갈수기 대책을 마련할 수 있을 것이다. 또한 한국에서의 적절한 지원이 이루어진다면 북한은 임진강의 체계적인 수변관리 및 재해·재난 대비책을 마련할 수 있다. 뿐만 아니라, 말라리아 등 접경지역 질병 방역 및 예방 사업 역시 동 지역에서 진행될 것이기 때문에 남북 모두에게 도움이 될 것이다.

따라서 임진강 수계는 DMZ를 지나기 때문에 중장기적으로 생태 및 역사 문화 자원의 보존 및 활용을 통한 남북 공동의 이익을 창출할 수 있다. DMZ를 지나는 임진강 수계에는 생태·환경자원이 물론이고 각종 역사·문화자원들이 산재하여 이를 보존 및 복원하는 사업을 추진할 수 있다면 이는 남북 모두의 역사문화 자산이 될 것이다.

### <그림 3-10> 임진강 수계 공동활용 사업의 단계적 발전 및 연계 구상

<table>
<thead>
<tr>
<th>임진강 공동활용 사업의 연계</th>
<th>임진강 공동활용 사업의 단계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><img src="image" alt="Diagram" /></td>
<td><img src="image" alt="Diagram" /></td>
</tr>
</tbody>
</table>


물론 단기간에 임진강 유역에서의 협력사업을 본격적으로 추진하기는 매우 힘들 것이다. 따라서 초기에는 시해성 지원사업과 말라리아 공동방역 등 기합의한 사업을 추진하면서 점차적으로 생태·환경 분야, 역사·문화 분야 협력 및 경협과

---

42) 임진강 수계 공동활용을 위한 남북교류협력사업의 자세한 내용에 대해서는 경기도(2012). 『임진강 수계를 활용한 경기도의 남북협력방안연구』을 참조할 것.
수해방지 사업 등으로 확대해 나아가야 할 것이다. 또한 소규모 시범사업의 성과를 바탕으로 대규모 협력사업으로의 발전, 공공중심의 협력에서 점차 민간의 참여를 확대하는 방식의 접근이 바람직하다.

(3) 개성공단 배후 남북경제협력 사업

경기도 접경지역에서는 남북관계의 경색에도 불구하고 개성공단 사업이 꾸준히 진행되고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 앞서 언급한 마을 만들기 사업이 성공하기 위해서는 개성공단과 개성관광 등과의 연계가 필요하다. 남북관계가 개선된다면 개성공단 사업은 지금보다 활기를 띄게 될 것이고, 개성관광 역시 재개될 가능성이 있다. 그렇다면 경기도는 마을 만들기 사업에서 생산된 상품의 판로로 일차적으로는 개성공단과 개성관광을 활용할 수 있을 것이다.

예컨대 농촌형 마을 만들기 사업을 통해 생산된 채소와 식자재를 개성공단 노동자 및 개성 관광객들에게 제공할 수 있다. 또한 도시형 마을 만들기 사업은 개성공단에 필요한 부품 제공, 수리센터 등으로 활용할 수 있을 뿐만 아니라, 개성관광에 필요한 특산품을 제공할 수도 있을 것이다. 그런 의미에서 개성공단 및 개성관광 배후지역 협력사업은 새로운 사업이 아니라, 앞서 검토한 마을 만들기 사업과 특구의 연계라고 할 수 있다.

<그림 3-11> 특구 배후지역 지자체 남북협력 구상 개념도

사실 개성공단은 사업 추진 초기의 기대와 다르게 북한 내부경제와의 연계가 이루어지지 못했다. 그 결과 북한 개혁·개방의 축대제가 된다는 최초의 취지는 매우 약화된 것이 현실이다. 따라서 경기도는 개성공단 배후 지역에서의 협력사업을 통해 북한 내부경제와 개성공단의 연계를 확대하는 데 주력할 필요가 있다. 이러한 노력을 통해 중장기적으로 남북 간 산업연계를 꾀할 수도 있을 것이다.

(4) 남북 연계 관광

남북관계가 개선된다면 초기부터 재개될 가능성이 가장 높은 분야는 관광이라고 할 수 있다. 따라서 경기도는 남북관계가 개선되는 시점에 대비한 남북연계 관광에 대한 준비가 필요하다.

과거 개성관광은 단조로운 여행코스, 숙박의 불편, 쇼핑이 가능한 북한산 상품의 부족 등이 문제가 지적되어 왔다. 따라서 단기적으로는 개성관광과 경기북부관광의 연계를 통한 숙박 문제 해결 및 여행 프로그램의 다양화를 모색해야 한다. 동시에 중국 등 제3국에서 북한을 통해 남한으로 연계되는 관광 혹은 제3국에서 남한을 통해 북한으로 연계되는 남북연계 관광 프로그램 개발에 나설 필요가 있다.

이미 북한은 중국 등 제3국의 여행자들에 대해 여행을 허용하고 있으며, 특히 김정은 시대 들어서 관광객 유치에 많은 관심을 보이고 있다. 아래 <그림 3-13>에서 볼 수 있는 것처럼 일부 여행사들은 유럽 등 서구 국가 국민들을 대상으로 북한 전역을 망라하는 여행 프로그램을 운영하고 있으며, 북한의 주체여행사의 경우 영문 홈페이지를 개설하여 관문지점과 금강산 등 북한 여행지를 소개하며 관광객을 모집하고 있다.

이미 중국 등 제3국 관광객들을 대상으로 한 북한 관광 프로그램이 운영되고 있으며, 일부 관광객들은 남북 접경지역의 관문지점까지 관광을 하고 있는 것이 현실이다. 남북 접경지역에는 개성공단 출입을 위한 CIQ(Customs, Immigration, Quarantine)가 설치되어 있어 남북 경계지역 통과를 위한 체계는 이미 갖추어져 있다. 따라서 남북한 지역을 함께 여행하는데서 발생하는 사소한 문제들43)만 해결

43) 관광객들이 남한에서 쇼핑하거나 소지한 물품 가운데 북한이 거부감을 느끼는 물건의 소지 여부 등 남북연계 관광을 위한 실무적 문제들이 존재함.
그림 3-12 북한 여행사 홈페이지

<table>
<thead>
<tr>
<th>고려여행사 홈페이지</th>
<th>주체여행사 홈페이지 (판문점 및 금강산 소개 페이지)</th>
</tr>
</thead>
</table>


최근까지도 북한은 금강산 관광 재개에 대한 높은 관심을 보여 왔다. 2015년 12월 개최된 제1차 차관급 남북 당국회담에서 북한은 금강산 관광 문제를 지속적으로 제기하기도 하였다.44) 당시 한국 정부는 금강산 관광과 이산가족 문제의 연계에 반대하였으며, 그 결과 회담이 무산되었다. 하지만 금강산 관광 재개에 대한 북한의 높은 관심을 고려할 때, 금강산 관광 재개의 반대 부류로 서부 접경지역에서의 남북연계관광을 제안하는 것은 고려해 볼 필요가 있다. 우선 남한 주민들이 아닌 외국인들을 대상으로 남북연계 관광의 물꼬를 트고, 남북관계 개선 시기에 조용하여 점차 문호를 확대시켜 나가면 될 것이다. 이 과정에서 남북 접경지역이 열리고, 북한의 대외 개방을 확대시키는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

특히 서부 접경지역에는 고려의 수도였던 개성이 위치하고 있어서 문화자원이 풍부한 지역이다. 개성은 모두가 인지하고 있는 것처럼 한동안 관광사업이 진행되기도 했던 지역이다. 남북 연계관광은 북한에는 북한 관광을, 경기도에는 경기북부 관광을 활성화시킬 수 있는 계기가 될 것이다. 현재 개성지역의 숙박시설과 관광 관련 편의시설이 부족한 점을 감안할 때, 시설의 상대적 양호한 경기북부 지역과 연계한 관광코스를 개발한다면 경기도와 북한 모두에게 이익이 되는 사업으로 발전이 가능하다. 예컨대 파주, 연천, 포천, 김포, 강화 등과 개성을 연계한 1박2

일 또는 2박3일 숙박형 관광상품을 개발할 경우, 경기북부지역 관광산업은 물론 개성관광사업 자체도 크게 활성화될 여지가 충분하다고 할 수 있다.

(5) 접경지역관리협의체 구성

독일의 경우 1973년 1월 31일 기본조약 제3조에 대한 부속의정서에 따라 양독간 ‘국경위원회’(Grenzkommission)를 설치하여 운영한 바 있다. 동 위원회는 국경선 통과와 관련하여 발생하는 수자원, 에너지 공급, 재해방지 등의 문제를 처리하기 위해 설치되었다. 국경위원회에는 동서독에서 각기 필요에 따라 임명된 대표단이 파견되었다. 서독의 대표단은 내무성 직원을 단장으로 내목관계성, 재무성, 동독과 국경을 접한 4개주(바이에른, 니더작센, 헤센, 슐레스비히-홉스타인)의 대표로 구성되었다. 동독은 외무성 직원을 단장으로 국방성(국경수비대), 환경 및 수자원 보호성, 내무성 직원으로 구성하였다. 양독간 국경위원회는 특히 수자원, 에너지 공급과 재해방지 문제를 다루었는데, 국경위원회 회의는 통상 1년에 4회 개최하지만 필요에 따라 추가회의를 개최할 수 있었다.

물론 독일의 국경위원회는 상실구구리가보다는 동서독간 국경관련 문제를 협의하는 협의기구의 성격을 가지고 있었으며, 그 역할은 제한적이었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 대립하는 국가들 간에 접경지역 문제를 협의하는 시스템이 마련되는 것은 매우 의미 있는 일이라고 할 수 있다.

앞서 경기도 접경지역에서 발생하는 수많은 문제들의 해결은 물론이고, 우리 중앙정부가 관심을 가지고 있는 DMZ세계생태평화공원 등의 사업이 원활하게 추진되기 위해서도 남북 간에 제도적인 협의체 마련은 매우 중요하다. 특히 DMZ세계생태평화공원에 대한 북한의 관심이 크게 높지 않은 것은, 동 사업을 통해 북한이 얻을 수 있는 이익이 불분명하기 때문이다. 따라서 접경지역에서 진행되는 다른 사업들과의 연계를 통해 북한을 설득하는 작업들이 요구된다.

접경지역관리 협의체를 구성하기 위해서는 남북협의체 구성 이전에, 접경지역과 관련된 구상에 지자체가 지역의 입장을 공식적으로 반영할 수 있도록 지자체와 중앙정부간 협의체를 구성할 필요가 있다. 국내 협의체는 접경지역 시·군협의회와 인천, 경기, 강원 등 접경지역 광역지자체 그리고 중앙정부의 각 부처를 중심으로 구성할 수 있을 것이다. 동 협의체를 기반으로 타 분야의 남북교류 관련 협의체가
와 연계하여 중장기적으로 남북 공동의 접경지역 관리협의체를 추진하는 것이 바람직하다.

<그림 3-13> 접경지역관리협의체 단계별 추진전략

<table>
<thead>
<tr>
<th>1단계</th>
<th>2단계</th>
<th>3단계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>- 국내여론수렴 협의체 구성&lt;br&gt;- 기존 남북협의내용 검토&lt;br&gt;- 기후적 상호작용 검토&lt;br&gt;- 접경지역 관리원칙 수립&lt;br&gt;- 국내 추진 가벽스져 구축&lt;br&gt;- 정부, 지자체, 민간 등&lt;br&gt;- 국제기구와 협력체계 구축</td>
<td>- 시범사업 추진(안)&lt;br&gt;- 공동수해방지 협의회&lt;br&gt;- 공동방재/방재 협의회&lt;br&gt;- 추진주체: 정부, 지자체&lt;br&gt;- 사업의 연계 노력 병행&lt;br&gt;- 환경, 농업분야 협력 등&lt;br&gt;- 국제기구와 협력 확대</td>
<td>- 접경지역관리협의체 구성&lt;br&gt;- 이수의 확대&lt;br&gt;- 참여주체의 확대&lt;br&gt;- 지역적 범위의 확대&lt;br&gt;- 제도화/정례화 노력&lt;br&gt;- 상호이익이 되는 사업&lt;br&gt;- 통일이후 대비 포괄 구상 연계</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 협력가능 분야 남북협의<br>- 군사정전위원회 협의
제3절 보건·의료 분야 협력 사업

1. 개요

1) 북한보건 의료의 현실

1990년대 이후부터 현재까지 지속되어 오고 있는 북한의 극심하고 만성적인 경제난으로 주민들은 기본적인 삶을 영위할 수 없게 되었고, 보건·의료 상황은 총체적인 위기에 빠져있다. 영양을 포함한 보건·의료 환경의 개선을 통해 북한주민의 건강문제를 해결하는 것은 북한 경제의 자생력 제고와 지속가능한 성장의 발판이자, 통일 이후 남북 주민 통합과정에서 발생할 수 있는 혼란과 부담을 줄일 수 있는 준비과정이라고 할 수 있다. 특히 경기도는 북한에서 발생한 전염성 질환의 유입 및 전파 가능성이 높은 접경지역에 위치하고 있어, 북한 보건·의료 상황의 파악과 관리에 적극적으로 노력할 필요가 있다.

(1) 북한 보건·의료 전달체계와 인력 및 물자

북한의 보건·의료 전달체계는 행정구역 체계에 따라 4단계로 구분되어 있다. 2008년 기준, 1차 의료기관에 속하는 종합진료소와 진료소, 리인민병원이 각각 6,263개, 974개이고, 2차 의료기관인 시·군 인민병원이 601개, 3-4차 의료기관으로 중앙·도급 병원 및 연구소가 133개인 것으로 조사된 바 있다. 동년 기준 인구 1만 명당 병상의 수는 128개로(총 병상의 수는 307,293개), 이는 OECD국가 평균인 50개를 크게 웃도는 수치이다.45)

2008년 말 기준 북한 보건·의료 분야의 인력 현황을 살펴보면, 의사, 약사, 간호사, 조산사 등을 포함하여 총 215,727명으로, 의사가 37.1%, 간호사가 43.3%를 차지하고 있다. 인구 1천명 당 의사 수는 3.3명으로 OECD평균인 3.1명보다 많고, 호주(3.0), 일본(2.2), 한국(2.1)보다도 더 많은 수준이며, 인구 1천명 당 간호사의 수는 3.9명으로 OECD국가 평균인 8.7명보다는 낮고, 아시아 22개국 평균인 2.8명보다는 높은 것으로 나타났다.46)

46) 위의 책, p.13.
이렇듯 북한 보건·의료기관 및 인력을 양적 측면에서 비교적 높은 수준을 보여주고 있다. 그러나 「조선민주주의인민공화국 보건발전 중기 전략계획 2010-2015」은 보건인력의 기술 부족, 의료기관의 노후화, 전단·치료용 설비 부족, 환자이송 수단의 부족, 간호사의 수 부족, 교육자원 및 교원의 자질 부족 등으로 인한 의료부문의 낮은 질적 수준을 지적하고 있다.\(^\text{47)}\)

만성적인 의약품과 물자부족은 북한의 열악한 보건·의료환경을 잘 보여준다. 북한은 「조선민주주의인민공화국의약품관리법」에 따라 270가지의 의약품을 필수약품으로 등록·사용하며 의약품의 품종과 생산량을 늘리기 위해 노력해왔다. 그러나 2007년 유니세프(UNICEF)가 자체적으로 진행한 평가에서는 3개월 이상 만성적으로 소아과 약물이 제비지지 않은 의료기관의 비율이 전체의 30%나 되었고, 구급산과약물이 부족한 기관의 전체의 50%나 되었다.\(^\text{48)}\) 특히 마취제와 항생제의 부족이 심각한 것으로 조사된 바 있다. 또한, 엔네스티(Amnesty) 등의 자료에 따르면 의약품 뿐만 아니라 진단을 위한 엑스레이 촬영 등 필수의료에 대한 접근성 또한 매우 낮은 것으로 보고되었다.\(^\text{49)}\)

(2) 평균수명 및 영양상태

북한의 평균수명은 69.9세(남성 65.6세, 여성 72.4세)로 한국의 81.9세보다 10년 이상 낮은 수준이다. 건강 수명\(^\text{50)}\) 역시 북한이 평균 62세로 추정되는 반면 한국은 73세로 10년 이상의 격차를 보이고 있다. 남북한 모두 고령화가 진행되는 가운데 주요 사망 원인을 살펴보면, 한국은 암, 심혈관 질환이 전체 사인의 60%를 차지하고 감염성 질환은 5%에 불과하지만, 북한은 사망자의 33%가 심혈관 질환에 의한 것이고, 감염성 질환으로 인한 사망자가 25%나 되는 것으로 나타나, 관련 질환의 전단과 치료·관리 체계가 상당히 미흡하다는 사실을 확인할 수 있다.

\(^{47)}\) 위의 책, p.13:15.  
\(^{48)}\) 위의 책, p.16.  
\(^{50)}\) 평균수명에서 병이나 부상 등의 ‘평균장애기간’을 차감한 기간으로, 수명의 질을 반영한 지표임.
<표 3-12> 인구 관련 주요 지표(2013)

<table>
<thead>
<tr>
<th>인구지표</th>
<th>북한</th>
<th>한국</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>총 인구(천명)</td>
<td>24,545</td>
<td>50,220</td>
</tr>
<tr>
<td>자연증가율(인구 1천명당)</td>
<td>5.1</td>
<td>3.4</td>
</tr>
<tr>
<td>합계출산율(명)</td>
<td>2.0</td>
<td>1.32</td>
</tr>
<tr>
<td>인구성장율(%)</td>
<td>0.5</td>
<td>0.43</td>
</tr>
<tr>
<td>중위연령(세)</td>
<td>33.8</td>
<td>40.2</td>
</tr>
<tr>
<td>성별기대수명(세)</td>
<td>69.9</td>
<td>81.9</td>
</tr>
<tr>
<td>노년부양비(%)</td>
<td>13.7</td>
<td>16.7</td>
</tr>
</tbody>
</table>


UN의 2013년 보고서에 따르면 북한 전체인구 약 2,400만명 중 1,600만명이
만성적인 식량부족에 직면해 있으며, 240만 명이 식량지원을 필요로 하는 것으로
나타났다. 지역별 영양상태를 살펴보면, 평양의 경우 인구의 2.6%만이 만성적 영
양실조 상태여지만, 자강도와 양강도의 경우 도 전체 인구의 5.7%, 6.1%가 영양실
조에 처해있는 상황인 것으로 조사되었다. 가정 충분성별로는 전체 가정 중 16%만이
충분한 식량을 소비하고 있으며 33.8%는 식량결핍, 50.6%는 상황이 조금만이라
도 악화되면 바로 식량부족에 시달릴 수 있는 상태인 것으로 나타났다.51)

유엔 식량농업기구와 세계식량계획(WFP)의 2013년 보고서 역시 북한 주민
의 1인 평균 1일 총 섭취량이 권장량이 2,100kcal보다 30%가량 부족하다고
분석하며 북한 주민의 부실한 영양실태를 지적한 바 있다.52)

(3) 전염성질환

가. 결핵

결핵은 북한의 최우선 관리 질환으로 2013년 기준, 북한의 연간 결핵 유병률
은 인구 10만 명당 536명, 유병률은 429명, 사망률은 27명에 달하였다.53) 북한의
결핵 유병률과 발생률은 최근 증가하는 추세로 추정되는데, 대부분의 국가에서 결

53) WTO(2013). “Tuberculosis profile-DPR Korea”.
핵 유병률이 감소하는 추세이고, 발병률도 더 이상 증가하지 않는 것을 감안하면 심각한 상황임 것으로 판단할 수 있다. 54) 또한 2013년 신환자 및 재발환자 신고율은 10만명당 392명, 세균학적으로 확인된 신환자 신고율은 10만명당 135명에 이른다. 북한의 결핵 신고율은 2001년부터 2004년까지 증가하다가 2005년에 감소하였고, 다시 2007년부터 급격하게 증가하는 양상을 보이고 있다. 55) 신환자 및 재발환자에 대한 치료성공률도 2001년부터 85~90% 이상의 수준을 유지해오고 있어 세계 평균인 86%보다 더 높은 것으로 나타났다. 56)


<그림 3-14> 북한의 결핵 발생률 추이

(단위: 10만명당명)

자료: WHO(http://www.who.int/tb/country/data/profiles/en/).

56) 위의 책.
제 3장 핵심과제별 추진방안

자료: WHO(http://www.who.int/tb/country/data/profiles/en/).

최근에는 다제내성 결핵문제가 대두되고 있는데, 2012년 25건의 다제내성 결핵이 발견되었고, 2013년에는 126건으로 가파른 증가를 보이고 있다. 58) WHO모델링에 의하면 새로운 환자의 2.2%, 재치료 환자의 16%가 다제내성 결핵 보유가 의심되는 것으로 밝혀졌다. 이에 따라 2011년 10월 다제내성 결핵에 대한 가이드라인이 제시되었고, 북한의 국가 결핵프로그램은 WHO권장 표준치료를 받아들였으며, Global Fund의 지원으로 북한 내에서도 국제의약시설(GDF)을 통해 2차 약제를 사용할 수 있게 되었다.

나. 말라리아

북한의 말라리아 활동지역은 2013년 기준 2,252개 지역으로, 함경남도, 평안남북도, 함해남북도, 강원도, 평양시, 남포시, 개성시 등이 포함되며, 해당 지역 내에 거주하는 인구는 전체의 1,310만명으로 전체 인구의 약 53%에 달한다. 북한의 말라리아 보고 건수는 1998년 이후 급격하게 증가하여 2000년에는 9만건 2013년에는 14,400건의 말라리아 발생이 보고되었다. 59)

북한은 말라리아 환자가 급격히 증가한 1999년 이후 “말라리아 관리 국가전략”을 수립하여 적극적인 감염검사, 민간영역 의무화, 무료 약물치료 등을 시행하

58) 위의 책, p.25.
였다. 또한 예방을 위하여 살충제 처리 모기장을 무상으로 전 연령에게 공급하고, 유충방제작업과 실내방역을 실시한 결과, 2001년 이후 말라리아 발생 건수가 크게 감소하였다.

(4) 모자보건

전염성 질환과 함께 북한 보건·의료 시스템에서 가장 취약한 분야 가운데 하나가 모자보건이라고 할 수 있다. 2013년 기준 북한의 모성사망비60)는 정상출산 10만 명당 87명으로 전세계 평균인 209.7명보다는 낮은 수준이지만, 우리나라가 9.9명에 불과한 것과 비교하면 상당히 높은 수준이라고 할 수 있다. 모성사망비는 1990년 85명에서 2000년에는 120명까지 증가하였다가 최근 감소세를 보이고 있다. 모성사망은 산후출혈, 분만에 의한 패혈증과 감염에 의한 사망, 임신성 고혈압이 주요 원인인 것으로 조사된 바 있다.61) 출혈, 감염 및 패혈증으로 인해 사망하는 산모의 비율이 높은 것은 관련 의료시설과 의약품의 취약, 산후 출혈에 대한 부적절한 치료 등이 원인인 것으로 추정할 수 있다.

북한의 신생아 1,000명당 사망아이는 1990년 21.2명에서 1996년 30.9명으로 증가하여 최대치에 이르렀다가 2000년대 들어 감소하여 2014년에는 26.1명인 것으로 보고되었다. 신생아 사망의 주요 원인은 조산에 의한 합병증, 출산질식, 기형, 패혈증 등인 것으로 조사되었으며, 그 중 조산에 의한 합병증으로 인한 신생아 사망이 두드러지는 것은 가임기 여성의 영양상태 불량62), 낮은 피임보급률, 보건·의료인력의 관리역량 부족 등에 기인한 다고 할 수 있다.63) 또한 5세 이하 어린이 사망의 주요 원인 중 하나는 영양불량과 패렴 등 급성 호흡기계 감염인 것으로 조사된 바 있다.64) 생후 일정 기간 동안

60) 임신 또는 분만 후 42일 이내에 발생한 여성 사망자 수를 해당연도의 출생아수로 나눈 수치를 100,000분비로 표시한 값으로, 보건·의료체계에서 민감한 지표에 해당함. 모성사망비는 사망의 원인, 임신여부, 임신 및 분만 관련 사망의 정확한 시간에 대한 정보가 모두 필요하기 때문에 측정하기가 어려운 지표임.
62) 2012년 15-49세 여성의 비만율은 31.2%에 달하였고, 임신 중 미세 영양소보충제를 공급받는 비율은 15-49세 여성 중 26.9%에 불과하였음(통일부, 앞의 책, p.37)
63) 통일부, 앞의 책, p.37.
64) WHO(2012). WHO Health Statistic, 위의 책, p.40에서 재인용.
의 완전 모유수유를 실시할 경우 영아의 질병과 사망을 예방할 수 있으나, 북한은 완전 모유수유율이 낮을 뿐 아니라, 폐렴 등에 대한 적절한 치료약 또한 부족하여 높은 영유아 사망률을 보이는 것이라 할 수 있다.

〈그림 3-16〉 북한 모성사망비(좌)와 5세 이하 영아 사망률(우) 추이

![그림 3-16图形](image)

자료: (좌) UN(2012). Overview Needs and Assistance in DPRK (우) UNSD. Millennium Development Goals DB.

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>북한</th>
<th>한국</th>
<th>전세계</th>
<th>WHO (South East Asia)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>만성영양장애(%)</td>
<td>27.9 (2012)</td>
<td>-</td>
<td>25.7 (2012)</td>
<td>35.7 (2011)</td>
</tr>
</tbody>
</table>


북한의 아동영양상태를 살펴보면, 2012년 기준 5세 이하 아동의 4.0%가 급성 영양상태, 27.9%가 만성 영양상태 상태를 나타내었다. 65) 또한 2013년 기준 5세 미만 아동의 15.0%가 저체중, 28.0%가 발육부진, 4.0%가 저체력 증상을

65) 이정희(2014). "북한 어린이 영양실태 비교", 『사회경제』, 제16권 제4호
보이는 것으로 조사되었다. 만성 영양부족이 가장 심각하게 나타나는 연령은 24개월에서 60개월 미만이며, 급성 영양부족은 6개월 이상 12개월 미만의 영아에서 가장 많이 나타나고 있다. 만성 영양부족과 급성 영양부족 모두 1998년 각각 62.3%와 15.6%를 기록한 이후 감소해오고 있는 추세이고, 북한 아동의 저체중 비율도 1998년 60.6%의 최고치를 기록한 이후 구준한 하락세를 이어오고 있다.

표 3-14 연령별 만성 영양장애 비율

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>6개월미만</td>
<td>-</td>
<td>21.9</td>
<td>17.3</td>
<td>-</td>
<td>12.5</td>
<td>3.7</td>
</tr>
<tr>
<td>6개월이상 12개월 미만</td>
<td>14.5</td>
<td>31.9</td>
<td>22.8</td>
<td>19.4</td>
<td>23.6</td>
<td>8.4</td>
</tr>
<tr>
<td>12개월이상 24개월 미만</td>
<td>48.5</td>
<td>50.2</td>
<td>41.6</td>
<td>27.1</td>
<td>23.9</td>
<td>27.0</td>
</tr>
<tr>
<td>24개월이상 36개월 미만</td>
<td>62.2</td>
<td>47.5</td>
<td>45.6</td>
<td>34.7</td>
<td>32.1</td>
<td>36.8</td>
</tr>
<tr>
<td>36개월이상 48개월 미만</td>
<td>75.1</td>
<td>58.6</td>
<td>47.6</td>
<td>46.7</td>
<td>39.5</td>
<td>33.3</td>
</tr>
<tr>
<td>48개월이상 60개월 미만</td>
<td>77.5</td>
<td>60.3</td>
<td>47.5</td>
<td>50.8</td>
<td>46.5</td>
<td>35.4</td>
</tr>
<tr>
<td>60개월 이상</td>
<td>74.8</td>
<td>-</td>
<td>45.5</td>
<td>46.8</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>전체</td>
<td>62.3</td>
<td>45.2</td>
<td>39.2</td>
<td>37.0</td>
<td>32.4</td>
<td>27.9</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주 : 만성영양부족률은 오랜시간에 걸친 영양부족과 빈번한 감염에 관한 지표로서 주로 2세 미만에 일어나 비가역적인 인체 손상을 주는 결과로 나타남.

표 3-15 연령별 급성 영양장애 비율

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>6개월미만</td>
<td>-</td>
<td>7.8</td>
<td>5.3</td>
<td>-</td>
<td>1.8</td>
<td>4.3</td>
</tr>
<tr>
<td>6개월이상 12개월 미만</td>
<td>17.9</td>
<td>10.4</td>
<td>6.7</td>
<td>6.0</td>
<td>4.8</td>
<td>4.9</td>
</tr>
<tr>
<td>12개월이상 24개월 미만</td>
<td>30.9</td>
<td>11.9</td>
<td>11.9</td>
<td>8.7</td>
<td>5.7</td>
<td>4.3</td>
</tr>
<tr>
<td>24개월이상 36개월 미만</td>
<td>20.5</td>
<td>9.7</td>
<td>8.4</td>
<td>7.3</td>
<td>6.2</td>
<td>3.9</td>
</tr>
<tr>
<td>36개월이상 48개월 미만</td>
<td>13.4</td>
<td>10.2</td>
<td>7.4</td>
<td>7.5</td>
<td>5.0</td>
<td>3.6</td>
</tr>
<tr>
<td>48개월이상 60개월 미만</td>
<td>8.9</td>
<td>11.9</td>
<td>6.3</td>
<td>6.2</td>
<td>5.2</td>
<td>3.3</td>
</tr>
<tr>
<td>60개월 이상</td>
<td>7.8</td>
<td>-</td>
<td>5.6</td>
<td>5.3</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>전체</td>
<td>15.6</td>
<td>10.4</td>
<td>8.1</td>
<td>7.0</td>
<td>5.2</td>
<td>4.0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주 : 급성영양부족률은 5세미만 영유아 사망의 강력한 예측지표로 주로 급성질환이나 음식부족으로 인한 결과임.

2) 핵심과제

북한의 현실을 고려했을 때 보건·의료분야의 협력사업은 한동안 인도적 지원 사업의 성격을 가질 가능성이 높다. 하지만 동 사업은 단순한 인도지원이 아니라 통일비용의 절감을 위해서도 반드시 필요한 사업이라고 할 수 있다. 통일 이후는 물론이고 통일 과정에서도 남북한 주민들은 서로 만나고 교류해야 한다. 그 과정에서 북한 주민들이 전염성 질환을 가지고 있는 경우 원하지 않는 문제가 발생할 수 있다. 예컨대 북한에서 결핵퇴치 사업을 벌이고 있는 유진벨 재단은 북한의 다재 내성 결핵67) 환자 한 명 치료에 18개월의 시간과 504만원 정도의 경비가 소요된다고 밝히고 있다. 이 치료비용은 한국에서 다재내성결핵 환자 한 명 치료에 소요되는 비용의 10분의 1, 미국에서 소요되는 비용의 50분의 1 정도 수준이다.68) 결핵과 같이 공기로 전염되는 질병이 남북 교류 과정에서 혹은 통일 이후에 남북 주민이 섞여 사는 과정에서 증가한다면 매우 많은 사회적 비용이 수반될 수밖에 없다. 따라서 북한 주민들의 전염성 질환을 미리 치료하는 것은 통일비용 감소의 측면에서도 매우 중요한 과제이다.

어떤 사회 시스템이 약화되면 가장 취약한 계층은 영유아와 여성, 노인 등이다. 이러한 상황은 북한도 예외가 아니다. 특히 영유아와 산모의 영양공급이 부족하거나 건강이 나빠지는 경우 그 후유증은 평생 영향을 미치게 된다. 통일 이후에 우리가 북한 주민들과 함께 살아가기 위해서는 취약계층에 대한 관심과 지원이 필수적이라고 할 수 있다.

2. 추진방안

1) 사업목표

경기도가 북한의 보건·의료체계 전반과 관련된 사업을 추진하는 것은 사실상 불가능한 접근이다. 경기도로서는 경기도가 남북교류협력사업을 추진하는 지역을 대상으로 하여 보조적이고 제한적인 보건·의료분야 협력사업을 진행하는 것이 바람직하다.67) 여러 가지 약제에 동시에 내성을 보이는 결핵으로 일반결핵에 비해 치료과정이 매우 복잡하고 까다로울 뿐 아니라 150배에 달하는 비용이 들고 약제 부작용 관리를 위한 지속적인 감독이 필요한 것으로 알려지고 있다.68) 유진벨 재단 (http://www.eugenebell.org/).
람직하다. 따라서 아직 경기도 남북교류협력사업 대상지가 확정되지 않은 상황에서 보건·의료분야의 핵심과제를 도출하는 것은 무의미한 것이 될 수도 있다. 다만 경기도가 이미 사업을 추진한 경험이 있고, 북한과의 사업 협의 과정에서 집중교류 대상 지역으로 선정한 황해도 지역이 주요 사업 대상지가 될 것이라고 예상할 수 있다.

그럼에도 불구하고 보건·의료분야 협력사업은 첫째, 통일 이후에도 영향을 미칠 수 있는 전염성 질환에 대한 조사와 예방 및 치료에 초점을 맞추어야 한다. 경기도가 북한과 합의한 증점교류협력 대상지역은 평양과 황해도 지역이다. 특히 황해남북도 지역은 개성공단의 배후지역으로 개성공단을 통한 남북한 주민의 접촉이 일상적으로 이루어지고 있는 곳이다. 즉, 이미 경기도는 개성공단을 통한 남북한 주민들의 간접 접촉이 매일 이루어지고 있는 상황이기 때문에, 개성공단 배후지역의 전염병 통제는 매우 중요한 과제이다. 그런 의미에서 개성공단 배후지역의 전염병 관리는 발생할 수 있는 재난을 예방하는 핵심적 과제 가운데 하나라고 할 수 있다.

둘째, 중장기적으로는 보건·의료분야 지원 사업의 남북 공동연구 사업 등으로 확대를 목표로 할 필요가 있다. 특히 질병과 관련된 보건·의료 분야의 협력사업은 철저한 조사와 연구, 평가 등이 수반되어야 하는 분야이다. 사업 초기부터 북한이 공동연구에 적극적으로 나설 가능성이 높지 않지만, 협력사업의 성과를 확대하기 위해서는 공동연구와 이에 기반한 공동대처가 불가피하다는 점에서 사업의 연계와 확대를 염두에 둘 필요가 있다.

2) 추진원칙

첫째, 영·유아, 산모, 노인 등 취약계층의 건강상태 개선을 우선으로 한다. 북한의 보건·의료 현실을 고려할 때 거의 모든 지역과 연령대에 적정한 지원이 필요하겠지만, 원조 및 지원의 효과성 등을 고려할 때 영유아·산모 등 취약계층에 우선적 관심이 필요할 것이다. 이는 대북지원의 명분 측면에서도 중요하며, 한국 정부의 대북지원 우선순위에도 부합한다.

둘째, 모든 지원과 협력 사업은 수요에 기반하여 이루어져야 한다. 즉, 일반적
이와 포괄적인 지원 사업이 아니라, 특정한 문제와 그 문제 해결에 필요한 만큼의 지원을 제공하는 것을 원칙으로 할 필요가 있다. 물론 북한이 기초 정보의 제공이나 정확한 분배와 관련하여 대단히 소극적인 태도를 보여온 것이 현실이다. 이러한 과거에 비추어보면 앞으로도 북한이 짧은 시간에 전향적인 태도변화를 보일 것이 라고 예상하는 것이 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 지속적으로 투명한 정보의 공개와 정확한 배분의 원칙을 강조해 나아갈 필요가 있다.

셋째, 가능한 한 많은 도민의 참여를 원칙으로 한다. 사실 보건·의료 분야 이외에도 모든 대북지원은 도민의 지속적인 지지가 기반이 되어야 한다. 도민의 지지를 확보하기 위한 방면의 하나로 가능한 한 많은 도민들이 대북지원에 관심을 가지고 참여할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 남북협력사업에 있어서 도민의 참여를 개방하는 것은 경기도민들이 북한 문제에 대해 관심을 가지는 게기가 될 수 있을 뿐만 아니라, 사업의 지속가능성 등의 차원에서도 중요한 과제라고 할 수 있다.

3) 실행계획(안)

(1) 전문가 집단과의 협력체계 구축

다른 분야도 마찬가지이겠지만 특히 보건·의료는 전문성이 요구되는 분야이 다. 특정 질병에 대한 전문 지식이 없이는 적절한 대처가 불가능하기 때문이다. 특히 전염성 질병에 초점을 맞추어 사업을 진행한다면, 의료진의 안전성 등 다양하고 충분한 고려가 필수적이다. 따라서 특정 질병에 대한 전문가는 물론이고, 북한 지역에서 보건·의료 분야 협력 경험이 있는 실무자 및 전문가, 국내 북한이탈주민 대상의 임상경험이 풍부한 인력 등을 미리 파악하고, 이들과의 협력체계를 구축하여야 한다.

뿐만 아니라 국제기구나 NGO에서 제3세계 보건·의료 분야 협력 경험이 있는 전문가들과의 협력 네트워크를 구축하는 것도 중요하다. 특정 질병의 경우 지속적인 관리와 통제가 중요하지만, 남북관계의 특성상 언제든지 원하지 않는 경색 국면이 초래될 수 있기 때문이다. 과거 남북관계가 좋을 때는 국제기구가 아닌 남북 직접 교류나 협력을 선호하다가, 남북관계가 정책되면 그때서야 제3의 우회 수단을
찾는 과정이 반복되는 경향도 일부 존재하였다. 따라서 남북관계의 변화와 무관하게 제3의 협력자와 연계를 지속하는 방안을 고려할 필요가 있다.

(2) 대학 및 연구소와의 협력

보건·의료 분야 남북협력은 단순히 북한의 인도주의적 문제 해결을 위한 지원사업에 그치지 않는다. 북한 현지 주민들의 보건·의료 현실을 파악하는 것은 통일 이후 남북한 주민들이 함께 살아갈 때 발생할 수 있는 문제들을 예방하는 것과 관련해서도 매우 중요한 과제이다. 따라서 순환보직자인 공무원들이나, 일회성 혹은 단기간 프로젝트에 참여하는 자원봉사자 수준의 협력이 아니라 장기적으로 북한의 현실을 조사하고 대책을 마련할 수 있는 기관 간 협력이 이루어져야 한다. 특히 경기도는 전국에서 가장 많은 북한이탈주민이 거주하는 지역일 뿐만 아니라, 통일과정에서 가장 높은 인구이동 압력의 발생이 예상되는 지역이기도 하다. 따라서 경기도 내 의료기관이나 대학, 연구소 등에는 북한 주민과의 공존을 대비한 충분한 연구가 이루어져야 할 것이다.

특히 대북 보건·의료 협력사업은 단기간에 이익이나 성과가 나지 어려운 분야이기 때문에 공공의 관심과 투자가 필수적이다. 이 부문은 남북관계의 변화와 무관하게 지속적인 연구와 투자가 이루어져야하며, 이렇게 만들어진 데이터와 자료들은 남북교류는 물론이고 통일 이후를 대비한 중요한 자산이 될 것이다.

(3) 개성 등 접경지역 대상 보건·의료 지원 사업

여타의 남북협력사업과 마찬가지로 보건·의료 분야 협력사업도 초기에는 일방적인 지원의 성격을 띠게 될 가능성이 높다. 그러나 남북 간 신뢰를 구축하고 사업의 지속가능성을 높이기 위해서는 중장기적 접근 방안 마련이 필요하다. 과거의 전례에 비추어보면, 이와 같은 지원 사업은 북측 협력단위(대개는 민화협)의 일방적 선택에 따라 사업 대상지 등이 결정될 가능성이 높다. 따라서 사업대상지와 대상자, 사업 내용 등에 대한 경기도 차원의 계획이 미리 마련될 필요가 있다. 경기도는 사업 추진 관련 지원을 제공하는 주체로서의 자체 계획을 가지고 북한과 협의에 나서야 할 것이기 때문이다.
사업 대상지역의 선정에 있어서는 과거 경기도가 북한과 합의한 사항, 향후 경기도가 관심을 가지고 남북교류협력을 추진해야 할 지역 등을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 이미 경기도는 2004년 북측 민화협과 남북교류협력 의향서를 체결한 때부터 평양 및 황해남북도 지역을 집중 교류대상지역으로 합의한 바 있다. 또한 말라리아 공동방역사업, 개풍 양묘장 조성사업, 개성 한옥마을 보존사업 등이 모두 경기도와 북한의 접경지역에서 이루어져 왔다. 따라서 사업 대상지는 우선적으로 개성을 포함한 접경지역이 되는 것이 바람직하다.

주요 사업 대상계층은 보건·의료 분야 취약계층인 영유아, 임산부, 노약자 등이 우선되어야 한다. 이는 대북 지원의 명분 확보 차원에서도 중요하지만, 우선적 인 영양 공급과 건강관리가 필요한 계층이기 때문이다.

사업내용은 북한의 수요에 따라 남북협의를 통해 지원의 필요성과 효과 등을 고려하여 결정하여야 할 것이다. 다만 북한이탈주민들의 건강상태 등을 고려해 보았을 때, 어린이 대상 치아 건강 사업이나 기생충 극복 사업, 그리고 전염성 질환 예방·진단·치료 사업 등을 우선 고려할 필요가 있다. 북한이탈주민들이 북한사회 전체를 대표한다고 볼 수는 없지만, 하나의 인쇄 북한이탈주민의 98%가 치과 질환을 보유하고 있음을(69) 사실에 비추어보면 북한주민들의 치아 상태 역시 좋지 않을 것으로 추정된다. 2004년 경기도가 북한과 교류협의서를 체결하고 최초 사업을 허의하였을 때에도 북한은 우선적으로 사리원 소재 구간병원 지원사업을 요청하였다. 이외에도 기생충 극복은 적은 비용으로 단기간에 성과를 낼 수 있는 사업으로 우선적으로 고려해 볼 필요가 있다.

이러한 사업의 성과를 바탕으로 중장기적으로는 결핵 등 전염성 질환의 예방 및 진단, 치료와 관련된 사업에 관심을 가져야 할 것이다. 전염성 질환은 남북한 주민들이 어울려 살기 위해서는 반드시 극복되어야 하는 과제이기 때문이다. 특히 개성공단을 통해 남북한 주민들의 직접적 접촉이 지속적으로 발생하고 있는 접경 지역 지자체로서 경기도는 전염성 질환에 대한 관심이 필요하다.

---


제3장 핵심과제별 추진방안 75
1. 개요

1) 추진배경

통일이 언제, 어떤 방식으로 이루어질지는 알 수 없으나, 통일은 법적, 제도적 통일이 아니라 ‘사람의 통일’을 통해서 완성될 것이다. 그런데 사람의 통일은 남북 동질성의 회복, 남북 주민들 간의 자발적 공존에 대한 합의와 상호 이해 등을 통해서 가능하다. 이는 민주적 방식에 의한 평화통일이라는 대한민국 헌법의 원칙에도 부합하는 것이라고 할 수 있다.

그렇다면, 민족동질성 회복이라는 과제의 달성을 위한 남북교류는 지속적으로 추진되어야 한다. 인간의 의식적인 노력에 의해서 평화적 방법으로 통합을 이룩한 가장 대표적인 사례는 유럽이다. 물론 유럽통합은 아직 완성되지 않았으며, 최근 글로벌 금융위기 이후 다시 분열의 조짐을 보이기도 하지만 유럽통합 사례는 역사상 가장 거대한 프로젝트이며 지난 수백년 동안 대규모 전쟁으로 얼룩진 서유럽에 평화를 가져온 의식적 노력의 결과라고 할 수 있다.

유럽의 통합은 ‘유럽석탄철강공동체’라는 경제적 프로젝트로 시작하였지만, 그 진정한 통합은 유럽을 하나로 묶는 어떤 것을 창출할 수 있는가 여부에 따라 성패가 결정될 것이다. 사실 유럽통합 뿐만 아니라 모든 경우에 있어 진정한 통합이 이루어 지기 위해서는 전제를 하나로 묶는 ‘공통적인 것’에 대한 합의가 매우 중요하다. 유럽통합의 경우 전제를 하나로 묶는 힘은 ‘유럽적인 것’이었다. 물론 유럽적인 것이 무엇인가에 대해서는 수많은 논의가 가능하였지만, 긴 문명사적 맥락에서 보면 유럽통합은 하나의 거대한 문화적 프로젝트라고 볼 수도 있다.

그런 의미에서 유럽연합의 문화정책을 살펴보면, 유럽연합은 문화적 유럽민의 양성을 통한 ‘유럽의 유럽화’를 지향하고 있다. 즉, 유럽통합은 베네딕트 앤더슨(Benedict Anderson)이 지칭한 ‘상상의 공동체’(imagined community)를 만들기 위한 과정이라고 볼 수도 있다.70) 유럽연합이 제시하고 있는 문화통합 정책의

근간은 각 회원국의 다양한 문화를 존중하고 진흥시키면서 유럽연합 차원의 문화적 공감대를 정립시켜 나가는 것이라고 할 수 있다. 

유럽연합과 다소 다른 사례이지만 동서독 통합 사례에서 동독의 체제 전환과 정이 폴란드 등 다른 사회주의 국가와 달랐던 가장 큰 차이점은 체제 전환과 함께 서독과의 통합 문제를 해결해야 했던 것이다. 대한민국의 공극적으로 지향하는 것이 통일이라면 이는 결국 통합의 과제가 연관될 수밖에 없다. 그런데 분단 반세기 동안 남북한 통합 혹은 통일의 과제는 미래의 어떤 형태를 만들어 가는 것이며, 이것은 근대적 의미의 ‘민족건설’(Nation Building)의 과정과 비슷한 것이 될 것이다.

통일과 통합의 과제가 미래의 어떤 상황을 만들어가는 것이라고 할 때에도 그 기초는 남북이 공유하는 역사와 문화에서 출발하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 남북이 공유하는 역사와 문화의 힘이 상호간의 차이에도 불구하고 남북이 하나의 민족이라고 인식하는 가장 강력한 원동력이기 때문이다.

따라서 경기도 남북교류는 단기적으로는 인도지원을 통해 북한 주민들의 신뢰를 획득하는데 주력하더라도, 중장기적으로는 경제통합과 문화통합에 대한 관심을 확대할 필요가 있다. 특히 문화통합은 통일시대 남북한 주민들이 함께 할 공통의 문화를 만들거나 상호 이해를 증진해 나아가는 것으로, 진정한 의미의 평화적 통일을 위한 조석이 될 것이다.

2) 핵심과제

‘경기’라는 명칭은 1018년(고려 현종 9년) 개경 주변의 적현(赤縣)과 기현(畿

군이의 12개 현을 통합하여 왕도의 외곽 지역을 경기(京畿)라고 부르면서 시작되었 다. 이후 1414년(조선 태종 14년) 전국을 8도 체계로 나누고, 1434년 (세종 16년) 왕도 주변 지역이 경기로 확립된 것이다.74) 이후 분단이 되면서 과거 경기도에 속해있던 개성시, 개풍군, 장단군, 오진군, 연백군 등이 북한에 편입되었으나, 북한은 동 지역을 개성시와 황해남북도 지역에 편입하여 현재 북한 지역에 경기도라는 명칭은 부재한 것이 현실이다. 북한이 강원도(철원, 고성)라는 명칭을 여전히 사용하고 있는 것과 대조적이다.

〈그림 3-17〉 경기지방 변천도 : 고려시대(좌), 조선시대(우)


물론 경기도와 북한의 협력에서 과거 경기지역을 강조하거나, '경기도적인' 무엇인가를 찾는 것은 자칫 역효과를 가져올 가능성이 있다. 그럼다고 하더라도 동 지역이 가진 역사성을 완전히 무시한 문화적 교류를 추진하는 것은 무의미한 것이 될 수 있다. 사실 경기북부와 황해도 지역은 고려의 도읍이었던 개성의 영향권에 속해 있어서 과거시대의 유적과 유물이 다수 존재하는 곳이다. 뿐만 아니라 남한 지역에 많이 존재하지 않는 고구려 관련 유적지 및 유물도 다수 출토되는 지역이다. 과거의 경향에 비추어보면 북한은 자신들의 정통성을 고구려 및 고려에서 찾는 경향을 보이고 있어서 이 부분을 중심으로 문화적 접근을 시도한다면 북한의 수용력도 높을 것이다.

다음으로는 남북접경지역을 이루고 있는 DMZ와 그 주변지역에 관심을 가질 필요가 있다. DMZ는 군사적 필요에 의해 설정된 지역이지만, 오랫동안의 군사적

74) 이달호 ⋅ 서은영(1997). 『경기도의 역사와 문화: 경기도 연혁』.
대치상태로 인하여 생태・환경적 가치가 새롭게 발견되고 있는 지역이기도 하다. 물론 이것은 인간의 의식적 노력에 의해 만들어진 것도 아니고, 인간들이 만들어 놓은 철조망 등으로 인해 왜곡되고 비정상적인 생태계의 모습을 보이고 있는 것도 사실이다. 하지만 자연의 힘에 의해 복원된 생태・환경 즉 생명의 가치는 미래를 위해서도 반드시 지켜나아야 하는 것이라고 할 수 있다. 물론 아직 생태나 환경 문제에 대한 북한의 의식 수준이나 관심이 낮은 것이 사실이지만, 지속적으로 북한을 설득하고 이해시켜 나아가야 할 것이다.

이러한 인식의 결과가 지금한 한국 정부가 추진하는 DMZ세계생태평화공원이나, 과거 정부에서 추진했던 DMZ생태평화벨트 등을 비롯한 다양한 DMZ의 평화적 이용 구상들이다. 사실 경기도는 독자적으로 DMZ생태평가공원 계획을 입안하여 추진했던 경험을 가지고 있기도 하다. 따라서 남북관계의 발전 단계에 맞추어 DMZ의 평화적 이용과 관련된 제안을 내놓고 북한과 협의해 나아가야 할 것이다.

역사・생태・환경 등을 중심으로 한 접근 이외에 단기간에 추진이 가능한 문화・스포츠 분야의 협력사업에도 관심을 가질 필요가 있다. 특히 경기도는 2008년과 2014, 2015년 남북 유소년 축구대회를 남북 공동으로 추진한 경험을 가지고 있다. 때로 스포츠 분야의 협력은 일회성・전시성 행사로 비판을 받기도 하지만, 동 대회는 국제 청소년 스포츠 행사이며로 정통화・제도화에 주력한다면 충분한 의의를 만들여 갈 수 있다. 또한 축구대회의 경험을 기초로 북한의 관심을 보이는 다른 스포츠 혹은 남북 공동의 문화적 행사가 가능하다면 남북 지역 간, 주민 간 교류의 폭을 넓힐 수 있을 것이다. 특히 축구와 관련해서는 북한과 접경한 경기도 파주시에 국가대표 훈련센터가 마련되어 있으며, 경기도 연천은 2014년 대회를 개최할 만큼 시・군의 관심도 높은 편이다.

2. 추진방안

1) 사업목표

중앙정부가 아닌 경기도가 남북교류를 추진할 때는 경기도의 특성이 반영된 사업 분야를 개척하는 것이 중요하다. 그런 의미에서 역사・문화와 생태・환경 분야의 협력은 경기도의 역사성과 지리적 특성을 반영한 교류 방식이라고 할 수 있다.
즉, 고구려·고려문화를 중심으로 한 역사·문화적 협력, DMZ의 가치를 살려 나갈 수 있는 생태·환경 분야 협력이 그것이다.

물론 이러한 분야에서의 교류가 항상 쉬운 것은 아니지만, 그 이유는 남북교류를 통해 북한이 얻을 수 있는 이익이 분명하지 않기 때문이다. 따라서 역사·문화 혹은 생태·환경 자원의 복원과 보존이 경제적 프로젝트와 연계되어 추진될 필요가 있다. 이것은 북한 주민들뿐만 아니라 남한 주민들에게도 중요한 문제이다. 예컨대, DMZ생태평화공원이 조성된다고 하더라도 그것이 해당 지역 주민들의 삶의 질과 연관되지 않는다면 북한은 고사하고 우리 국민들의 동의를 얻기도 어렵기 때문이다. 따라서 동 분야의 협력은 중장기적으로 남북 동질성 회복을 목표로 하되, 중단기적으로는 해당 남북지역 주민들의 삶의 질 개선과 연관시켜 추진해야 할 것이다.

2) 추진원칙

역사·문화는 물론이고, 생태·환경 분야의 협력은 단기적으로 성과를 내기 어려운 분야이다. 따라서 지속적이고 정기적으로 교류하고 상호 이해의 폭을 넓혀 나가는 것이 매우 중요하다. 스포츠 분야는 단기적으로 추진이 가능하지만 역시 지속적·정기적 교류가 중요한 경우라고 할 수 있다. 따라서 사회·문화적 프로젝트는 지속적 교류를 위한 제도화를 지향할 필요가 있다.

물론 이 경우에도 단일 프로젝트 중심의 접근보다는 다른 사업과의 연계성 속에서 시너지를 찾는 것이 중요하다. 특히 단기적으로 북한이 얻을 수 있는 이익이 분명하지 않은 분야에서의 교류협력은 다른 분야와의 연계를 통한 문제 극복이 필요하다.

3) 실행계획(안)

(1) 남북 유소년 축구대회의 정례화 및 교류 분야 확대

경기도가 수차례 남북협력사업으로 추진한 국제 유소년 축구대회를 경기도를 대표하는 국제적 축구대회이자 남북 교류 축구 대회로 발전시킬 필요가 있다. 이를
위해서는 단기적으로 남북 유소년 축구대회를 정례화시켜야 할 것이다. 또한 축구대회 초청 국가들의 규모와 축구대회에 참여할 경기도 대표 선수들의 선발과정 등을 체계화 시킬 필요가 있다. 즉, 제도적인 대회 조직위원회 등이 마련되어 공개적이고 투명한 절차를 거쳐 경기도 대표팀이 구성되어야 한다. 또한 정기적으로 대회에 참여하는 국가와 지역 등에 대한 합의도 마련되어야 할 것이다.

또한 앞서 언급한 바와 같이 단순히 남북을 오가는 정례적 축구대회 그 자체에 그칠 것이 아니라, 그 대회의 성과를 확산시킬 수 있는 다양한 프로그램들과 연계될 필요가 있다. 예컨대, 도내의 파주·연천, 혹은 제주도 등 타 시·도와 협력하여 북한 대표팀의 정기적인 전지훈련을 지원할 수 있다. 파주시의 경우 국가대표팀 훈련 센터가 마련되어 있어 충분한 인프라가 있으며, 북한 접경지역이기 때문에 용로 이동도 가능한 지역이다. 제주도의 경우 북한 주민들이 가장 방문하고 싶어 하는 지역 가운데 하나이기도 하다. 이처럼 이미 만들어져 있는 훈련시설을 활용하여 국제대회에 나가는 북한 대표단들이 훈련을 하도록 지원하는 등의 노력을 통해 다른 분야에서의 스포츠 교류 기회를 마련할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라, 남북 협력을 통해 스포츠 관련 용품을 생산하는 등 산업적 연계도 고려할 필요가 있다. 현대 스포츠는 첨단 과학기술이 동원된 장비를 사용한다. 즉, 스포츠 교류를 단순한 운동경기의 교환 개최에 그치지 않고, 스포츠 용품과 관련된 남북교류와 연계시키는 방안이 마련될 필요가 있다. 스포츠 용품과 관련하여 의복, 디자인, 장비생산에 이르기까지 다양한 분야의 협력이 가능한 것이다.

(2) 역사·문화 분야 교류

경기도는 개성지역의 한옥마을 보존 사업을 추진한 바 있다. 동 사업은 아직 성과를 내고 있지 못하지만 역사·문화적 교류를 위한 경기도의 노력 가운데 하나 였다고 할 수 있다. 사실 경기도 접경지역에는 개성 지역 이외에도 수많은 문화유적들이 산재하여 있다. 다만 이 가운데 많은 수가 DMZ 내부나 그 인접 지역에 위치하고 있어서 활용이 어려운 상태이다.

남한을 제외하고 북한의 임진강 유역에 산재한 역사적 유물만 살펴봐도, 개성시와 장풍군, 개풍군, 황해북도 토산군, 강원도의 판교군, 이천군, 세포군, 고산군,
김화군, 평강군, 철원군, 법동군에 총 101개의 지정 문화재가 있다. 원시유물인 돌로 만든 도끼⋅창 등이 발견되는 자하리 고인돌에 유적을 비롯하여, 삼국시대와 고려, 조선시대에 이르는 많은 유물들이 발견되고 있으며, 이 밖에도 지정되지 않은 고산군의 고구려시기 유적인 절령유적, 토산군의 서예가 한석봉의 행적을 기록하여 그의 무덤에 세운 비석, 장진이의 묘, 궁예가 쌓았다고 전해지는 옛 성터 등의 많은 유물들이 있다. 또한, 태조 왕건의 시신이 안치된 왕건왕릉, 경주첨성대와 함께 천문현상에 대한 그 전통을 말해 줄 수 있는 개성첨성대, 선주교 등 유물들이 온전히 보존되어 있다고 한다면 그 자체로는 물론이며 남한과의 역사문화자원 연계로 훌륭한 문화⋅관광 자원으로 활용이 가능할 것이다.75)

<그림 3-18> 임진강 유역의 역사문화유적 분포도

자료 : 각 시⋅군 기본계획; 각 시⋅군 홈페이지; 평화문제연구소(2006).『조선향토대백과』참고.

75) 경기도(2013). 앞의 책, p.27.
역사・문화 분야의 교류를 위해서는 단기적으로는 북한이 관심을 보이는 분야에서부터 시작할 필요가 있다. 이것은 북한과의 협의를 통해서 결정되어야 하겠지만, 접경지역에 존재하는 문화유적의 특성 등을 고려할 때 고구려・고려 문화와 관련된 학술적 교류에서부터 시작하는 것이 북한의 수용력 제고 차원에서 용이할 것이다. 북한은 이러한 문제와 관련된 교류에 비교적 긍정적 모습을 보여온 것이 사실이기 때문이다.

학술적 교류에 이어 북한 지역 역사・문화 자원의 보존 사업을 추진할 필요가 있다. 역사・문화 자원 보존 및 복원 사업은 개성관광 등 다른 교류 프로그램을 통해 보완됨으로써 사업의 시너지를 확보할 수 있을 것이다. 이러한 사업 방식은 북한의 호응을 이끌어내기 쉬울 뿐만 아니라, 민자 유치 등을 위해서도 유리한 측면이 있기 때문이다.

(3) 생태・환경 분야 교류

생태・환경 분야의 남북 협력은 그 범위가 너무나 다양하다. 하지만 DMZ라는 생태・환경의 보고를 점하고 있는 경기도는 동 분야에 대한 관심을 끌어들여서는 안 될 것이다. 즉, DMZ의 생태・환경적 가치를 살릴 수 있는 방식의 남북교류협력 사업을 추진하는 것은 경기도의 특성을 반영한 것이자, 통일 한반도의 미래 국토활용을 위해서도 매우 중요한 과제이다.

다만 접경지역에서의 남북교류는 북한이라는 상태방아 있는 게임이라는 점을 고려할 수밖에 없다. 즉, 북한의 입장이 사업의 성패에 크게 영향을 미칠 것이다. 예를 들어 지금까지 북한은 DMZ의 유네스코 생물권 지정 등 DMZ에서의 협력에 대해서 분단고착화 시도이며 반발해온 것이 사실이다. 하지만 북한은 개성공단, 금강산관광, 남북 도로・철도 연결 등 제한적이지만 DMZ를 활용하는 문제에 대해서는 수용적 태도를 보이기도 하였다. 즉, DMZ에서의 남북협력은 남북관계가 안정적으로 관리되고 사업 추진을 통해 북한이 얻을 수 있는 이익이 분명할 때 북한의 협력을 유도할 수 있다고 할 수 있다.

따라서 경기도로서는 접경지역에서 경기도가 추진해온 사업의 성과를 기반으로 생태・환경 분야의 협력사업을 기획해볼 수 있겠다. 예전대 경기도는 접경지역에
서 말라리아 공동방역 사업을 추진한 바 있으며, 개풍 지역에 양묘장을 조성한 경험이 가지고 있다. 접경지역에서의 질병 방역과 양묘장 조성 사업 등은 DMZ의 평화적 활용을 위한 기초적 과제들이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 이슈들과 생태·환경 자원 활용의 연계를 통해 접근하는 것이 바람직하다. 예컨대 말라리아 공동방역 사업이 이루어지는 지역의 생태·환경적 문제들을 공동으로 조사·논의하고, 보존과 복원이 필요한 분야에서의 지원을 제공할 수 있을 것이다. 이렇게 복원된 생태적 자원을 개성관광과 연계하여 활용할 수 있다면, 북측의 사업 수용 가능성을 높일 수 있을 것이다.

즉, 기존 사업을 통해 쌓은 경험과 신뢰를 바탕으로 단계적으로 생태·환경적 분야의 협력을 확대해 나가는 것이다. 최근 한국 정부와 경기도 및 접경지역 지자체들이 관심을 가지고 있는 DMZ 세계생태평화공원의 경우에서도 사업의 성공적 추진을 위해서는 개별 프로젝트가 아니라 여러 사업이 연계된 패키지형 접근이 필요하다.
제5절 남북교류 추진체계 개선과제

 효율적이고 효과적인 남북교류 추진을 위해서는 그 추진체계가 탄탄하게 마련되어야 한다. 하지만 지자체 남북교류는 아직 그 제도적 기반이 취약한 것이 현실이다. 물론 경기도는 전국 지자체 가운데 최대 규모의 남북교류 전담 조직을 가지고 있고, 관련 조례나 자체 기금을 보유하고 있는 등 상대적으로 탄탄한 추진체계를 가지고 있는 것으로 평가된다. 하지만 여전히 지자체는 대북 인도지원 사업자로 인정받지 못하고 있는 것이 현실이며, 그 결과 독자적으로 남북교류를 추진하지 못하고 민간단체와 연계하여 사업을 추진할 수밖에 없는 현실이다. 물론 일부 지자체의 경우 판관반만 단체를 조직하여 사업을 추진하고 있다고 하지만, 근본적으로는 지자체가 남북교류의 정당한 주체로서 위상을 인정받는 일이 중요하다.

 물론 지자체 남북교류에 대한 지자체별 관심의 차이도 존재하고, 일부 지자체에서는 남북교류 자체에 회의적인 시각을 가지고 있기도 한다. 그럼에도 불구하고 세종시를 포함한 17개의 모든 광역자치단체와 37개 기초지자체, 그리고 3곳의 지방교육청이 남북교류관련 조례를 가지고 있다. 또한 14개 광역자치체가 자체적으로 약 1,100억 정도의 남북교류협력기금을 조성하여 2013년 말 기준, 약 670억 정도의 기금을 보유하고 있으며, 일부 기초 지자체들도 자체 남북교류협력기금을 조성하고 있는 것으로 알려지고 있다. 지자체들이 자체 남북교류협력기금을 조성한 것은 남북교류협력사업 추진에 대한 지자체의 의지를 보여준다는 점에서 의미를 가진다. 특히 한국 지자체의 열악한 재정현실 등을 고려할 때 지자체들이 이 정도 규모의 자체 남북교류협력기금을 조성한 것은 이례적이라고 볼 수 있다.

 또한 과거와 달리 중앙정부 차원에서도 지자체 남북교류의 위상을 인정하는 조치들이 나오고 있는 것은 커다란 변화라고 할 수 있다. 예컨대 2015년 4월에는 「지방자치단체의 남북교류협력 촉진에 관한 법률안」이 국회에 상정되는 등 지

---

76) 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/> (검색일: 2015. 12. 1)
77) “5.24이후 지자체 남북협력기금 1천100억원 쌓여”, 연합뉴스(2015.9.11).
78) 2015년 통일부 국정감사 자료. 신경민 의원이 통일부에 요구한 지자체 남북협력기금 현황 자료에 따르면 2013년 결산 기준으로 14개 광역 지자체가 보유하고 있는 기금 총액은 671억 2,100만원임.
세계 남북교류에 대한 중앙정부의 관심이 증가하고 있다.

이 같은 변화에 맞추어 경기도는 전국 광역지자체 남북교류협력 거버넌스 구축 등에 관심을 가질 필요가 있다. 왜냐하면 지자체간 불필요한 경쟁을 억제하고 지자체 사업 경향 및 대북 정보를 공유할 필요가 있기 때문이다. 지자체는 중앙정부에 비하여 대북협상의 경험이나 대북 정보가 매우 부족한 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 지자체간 정보공유는 제대로 이루어지지 않고 있으며, 통일부는 지자체에 북한 관련 정보를 제공하지 않고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 경기도는 2009년부터 제주도와 함께 지자체 남북교류 위크숍을 개최하는 등 지자체 남북교류 실무자들 간의 정보교환과 새로운 사업 발굴 등을 위해 노력해 왔다. 이 위크숍에서는 지자체 남북교류 거버넌스 구축에 대한 진지한 논의들이 있었으며, 경기도 역시 광역지자체 남북교류협력 거버넌스 구축을 위한 실무협의회 등을 개최한 바 있다. 따라서 그간의 성과를 바탕으로 우선 광역지자체들 대상으로 한 지자체 남북교류협력 거버넌스 구축 등을 추진할 필요가 있다.

중앙정부가 지자체를 남북교류 주체로 인정하지 않는 것의 이면에는 정부가 가지고 있는 ‘남북협력기금’ 문제가 있다. 즉 지자체가 남북교류협력 사업자로 지정받으면, 정부의 기금을 지원받을 수 있게 된다. 지금까지 정부는 이른바 ‘짐서있는 대북정책’이라는 명분으로 지자체의 남북교류 사업자 지정을 미뤄오고 있다. 하지만 남북관계 정책이 장기화되면서 서서히 정부 정책의 변화 조짐이 발생하고 있다. 이러한 변화를 고려할 때, 경기도로서는 지자체 남북교류협력 거버넌스 구축 등을 통해 남북교류 주체로서 지자체의 위상을 확보하는 데 더욱 노력할 필요가 있다.

앞서 언급한 바와 같이 아직까지 지자체가 대북인도지원 사업자로 인정받지 못한 결과, 경기도는 우리민족서로돕기 등 민간 단체와의 협력을 통해 남북교류를 추진해왔다. 대북사업 경향이 있는 민간단체를 통한 남북교류 자체가 문제가 있다고 할 수는 없지만, 경기도가 사업 주체가 되어 직접 추진할 수 있는 방안을 검토할 필요도 있다. 예컨대 강원도는 남북교류협력협회를, 광주시는 광주광역시남북교류협의회를 회는 반관반민의 단체를 조직하여 해당 지자체의 남북교류를 전담하도록 하는

---

을 담고 있으며, 2015년 12월 현재 관련 소위에 회부되어 있는 상태입니다. 19대 국회의 임기말 영구 남자 imped은 현실을 고려할 때 엔 법안이 이번 국회의 임기 내에 통과될 가능성이 업하지 않지만, 이후 관련 법안이 다시 제출될 가능성이 있습니다.
사례를 참고할 수 있을 것이다. 전국 지자체 가운데 가장 큰 규모의 남북교류를 추진해 온 경기도로서도 반관반민의 법인 혹은 재단을 만들어 경기도 남북교류를 주관하도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

공무원들의 순환보직으로 인한 남북교류 전담인력의 전문성 확보 문제이다. 물론 이 문제는 남북교류 분야에서만 발생하는 것이 아니고, 다양한 영역에서 동시에 발생하는 문제이다. 공무원 순환보직의 문제가 단기간에 해결되지 않는 문제라면, 이를 보완할 수 있는 전문가 네트워크 혹은 연구단체 등을 검토할 필요가 있다. 즉, 남북교류와 관련하여 언제든지 도움을 받을 수 있는 전문가 풀(pool)이 마련되어야 한다. 과거 경기도 남북교류 초기에는 경기연구원 내에 남북포럼이 결성되어 이와 같은 역할을 담당해 왔다. 하지만 남북관계의 경색국면이 장기화되면서 남북포럼은 물론이고 경기연구원 내의 남북문제 연구부서까지 해체되고 이를 대체할 전문가 네트워크는 마련되지 못했다. 남북교류와 DMZ문제 등을 전담하는 별도의 연구소를 마련할 수 있다면 최선일 것이다. 이 문제는 통일과 DMZ 문제가 경기도의 독자적 연구 및 정책 분야로서의 정체성을 확보하는 것과 관련이 있다.
남북관계는 수많은 부침을 겪으며 발전해 왔다. 최근 북한이 실시한 제4차 핵 실험으로 남북관계는 또다시 경색전면에 접어들었지만, 중장기적으로 남북관계는 다시 개선되거나 변화될 가능성이 있다. 물론 북한이 '경제-핵 병진노선'을 포기하지 않는 한 전면적이고 전향적인 남북관계 개선은 한동안 힘들 것이다. 이처럼 남북관계가 정치·군사적 변수의 영향에서 자유롭지 못한 것은 부인할 수 없는 현실이다. 그럼에도 불구하고 상황이 좋지 않을 때 남북관계 개선을 대비한 계획을 준비하는 것은 의미하는 일이다. 그것은 그간의 성과와 한계를 검토하는 계기이자, 한 단계 더 발전된 새로운 남북관계를 준비하는 기회가 될 수 있기 때문이다.

본 연구는 민선6기라는 중단기 시기를 중심으로 경기도가 추진해야 할 핵심적인 과제를 검토하기 위한 것이다. 남북교류는 그 특성상 남북간의 협의를 통해 진행되는 것이 바람직할 뿐만 아니라 필요하다. 그럼에도 불구하고 남북간 협의가 이루어진 현실에서는 경기도 차원의 과제와 새로운 추진 방식을 검토할 필요가 있다. 즉, 본 연구에서 검토한 남북교류 과제들은 경기도 남북교류의 모든 것이 아니다. 다만 경기도의 위치한 지리적 특징, 과거의 경험, 그리고 미래 남북관계 발전 과정에서 경기도 남북교류의 위상을 고려한 우선적 과제를 검토해 본 것이다.

과거의 남북교류는 대부분 일방적인 지원사업의 성격을 가지고 있었다. 하지만 일방적 대북지원에 대한 국내의 블루코리아 논란은 물론이고 북한 스스로도 인도지원이 아닌 다른 사업방식을 요구하고 있는 것이 현실이다. 따라서 남북관계 개선 국면에서 새롭게 추진되는 남북교류는 과거와 다른 방식과 의제를 중심으로 추진되어야 할 것이다.

또한 중장기적으로는 일방적으로 북한에만 이익이 되는 사업이 아니라 남북 모두에게 이익이 되는 사업 영역을 발굴하여 추진할 필요가 있다. 왜냐하면 남북교로
류는 추진 가능성 뿐만 아니라 지속 가능성이 대한 고려가 있어야 하기 때문이다. 더 나아가 남북교류는 궁극적으로 남북통합 시대를 대비한 예방적 차원의 교류를 포함할 필요가 있다. 남북한 주민이 서로 어울려 사는 과정에서 발생할 수 있는 문제들을 미리 대비하여 사업을 기획하는 것은 통일시대를 대비하기 위해 매우 중요한 과제이다.

이상의 조건들을 기반으로 본 연구에서 검토한 주요 과제들은 다음과 같다. 첫째, 인도지역을 넘어 개발지원 방식의 남북교류협력 사업이다. 긴급한 인도적 지원이 끝나면 사회경제적 시스템 변화를 수반하는 개발협력 방식으로의 사업 전환은 국제사회의 일반적인 관행이다. 따라서 본 연구는 이른바 ‘마을 만들기’사업을 제안한다. 동 사업은 기존에 경기도가 평양시 강남군 당곡리에서 추진한 바 있는 농촌현대화 사업의 발전된 형태이다. 이는 한국 정부가 계획하고 있는 복합농촌단지 조성 사업과 유사한 개념이기도 하다.

동 사업의 핵심은 다양한 협력사업을 특정 지역에 집중하고, 그것을 통해 생산된 생산물을 외부 시장에 판매하여 협력 단위의 자생력을 끌어올리는 것이다. 마을 만들기 사업이 중앙정부가 계획하고 있는 복합농촌단지 사업과 다른 것은 농촌뿐 아니라 도시형 그리고 도농복합형 마을을 동시에 상정하고 있다는 점이다. 이처럼 사업 추진 방식을 다변화하는 것은 아직 사업 대상지역이 확정되지 않은 상황에서 사업의 융통성을 극대화하기 위한 것이다.

또한 마을만들기 사업은 궁극적으로 북한과 경기북부의 연계를 지향한다. 이를 통해 남북 간 산업적 분업과 연계를 강화함으로써 불가역적이고 지속가능한 남북관계를 만들여 나아가고자 하는 것이다.

둘째, 접경지역이라는 경기도의 특성을 반영한 사업들이다. 북한과 접하고 있는 경기 북부 접경지역에서는 남북협력을 통해서만 해결이 가능한 다양한 문제들이 증가하고 있다. 앞서 검토한 바와 같이 말라리아 등 초국경 질병에 대한 공동대처는 물론이고, 남북 공동 수계를 형성하고 있는 임진강 유역에서의 남북 공동 수자원 활용 및 재해·재난 공동대처 등이 반드시 필요하다. 특히 임진강은 북에서 발원하여 남으로 흘러들기 때문에 하류지역인 경기북부는 북한과의 협력을 통해서만 충분한 수량을 확보하고, 홍수 등에 대비할 수 있다.

이와에도 과거 정부에서부터 현 정부까지 지속적으로 관심을 보이고 있는 통일
경제특구 및 DMZ생태평화공원 등 국책사업들이 경기북부 접경지역을 대상으로 하고 있다. 이러한 사업들은 경기도에 직간접적인 영향을 미치는 것으로 경기도가 반드시 관심을 가져야 하는 사안이다. 특히 경기도가 이미 추진한 바 있는 말라리아 공동방역 사업의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 접경지역에서의 남북협력 사업은 남북 모두에게 이익이 되는 상생협력 사업의 성격을 가진다.

따라서 본 연구에서는 경기도가 우선적으로 관심을 가져야 하는 사업으로 초국 경질병에 대한 공동대처, 개성 공단 배후 남북경제협력사업, 남북연계관광, 접경지역관리협의체 구성 등을 제안하였다. 각 사업들은 별개로 추진되기보다는 상호 연계를 통해 종합적인 폐기지 사업으로 추진되는 것이 바람직하다.

셋째, 보건·의료 분야의 협력사업이다. 남북 간에 존재하는 경제력 격차 및 북한의 내부 실상 등을 고려할 때 동 사업은 중단기적으로 지원사업의 성격을 가질 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 보건·의료분야 남북협력사업이 중요한 것은 미래 통일시대에 남북한 주민들이 함께 살게 될 경우를 대비하는 사업의 성격을 가지기 때문이다. 예컨대 북한 주민들과 사이에 남한에서는 흔하지 않은 전염성 질병이 만연하여 있다면 남북한 주민들이 서로 교류하고 어울려 사는 것은 매우 어려운 과제가 될 것이다. 이미 경기도는 개성공단을 통해서 남북한 주민들의 간접 접촉이 이루어지고 있는 지역이다.

더 나아가 통일을 위해서는 북한 주민들의 마음을 얻는 것이 매우 중요하다는 점을 기여할 필요가 있다. 그런 의미에서 사회경제 시스템이 충분히 발전하지 않은 체제에서 소외되거나 취약한 계층을 대상으로 한 보건·의료분야 지원사업은 명분과 실리 차원에 반드시 고려되어야 할 것이다.

구체적인 사업 대상지역과 지원 대상 계층, 핵심 사업 등은 북한과의 협의를 통해 결정되어야 하겠지만, 가능하다면 경기도 접경지역 그리고 북한의 보건·의료체제에서 취약한 계층들을 우선적 고려할 필요가 있다. 사업 내용 역시 미리 확정할 필요는 없겠지만, 단기에 적은 비용으로 성과를 낼 수 있는 어려이 대상 치과진료, 기생충 관계 등의 사업을 우선적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 역사·문화·생태·스포츠 등 분야의 협력사업이다. 사실 문화·스포츠 분야의 교류는 지자체 국제교류 등에서 가장 손쉽게 추진할 수 있는 사업이다. 따라
서 일부에서는 이러한 사업들이 일회성·전시성 사업이라는 비판을 하기도 한다. 이러한 비판이 일리가 없는 것은 아니지만, 북한의 수용가능성, 정책된 남북관계의 현실, 경기도의 사업추진 경험 등을 고려했을 때 무시할 수 없는 사업 분야이기도 하다. 경기도는 남북 간에 군사적 긴장이 최고조에 달했던 2015년 8월에도 평양에서 개최된 남북 유소년 축구대회를 추진한 경험을 가지고 있다. 또한 개성지역의 한옥마을 보존 사업을 추진하기도 하였다. 따라서 그간의 사업 성과를 바탕으로 스포츠 분야의 다양한 교류를 추진하되, 정례화·제도화에 관심을 가질 필요가 있다. 또한 스포츠의 산업 연관효과를 고려하여 중장기적으로는 스포츠 분야의 산업적 교류로의 사업 확대를 추진해야 할 것이다.

역사·문화 분야 교류는 남북관계 경색국면에서도 한동안 추진되어 온 사업 분야이다. 개성과 서울을 중간지역에 놓인 경기북부는 역사·문화·생태 등 여러 가지 분야에서의 교류 잠재력을 가지고 있는 지역이다. 이 분야에서의 교류 역시 실제 추진 과정에서는 북한과의 협의를 통해 사업 분야를 확정할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 경기도가 우선 관심을 가져야 하는 분야는 중앙정부 사업의 시범사업 성격을 가진 사업. 경기도의 DMZ 및 접경지역 비전과 관련된 사업 등이다.

마지막으로 이 연구에서 제안한 경기도의 과제는 지자체 남북교류 추진체계에 대한 것이다. 이 분야에 대한 구체적인 계획들은 이미 다른 연구들을 통해 여러번 언급된 바 있어 본 연구에서는 광역지자체 남북교류협력 거버넌스 구성 및 경기도 남북교류 추진을 위한 네트워크형 협력체제 구축 등을 개괄적인 수준에서 검토·제안하였다.
참고문헌


경기도(2012).『경기도 종합계획 2012-2020』.

_____ (2012).『임진강 수계를 활용한 경기도의 남북협력 방안 연구』, 수원 : 경기개발연구원.

_____ (2013).『경기도의 북한 농업 및 경공업 남북협력방안 연구』, 수원 : 경기개발연구원.

경기도의회 (2011).『경기도 남북교류협력사업 평가 및 개선방안 연구』, 수원 : 경기개발연구원.

국가안보실 (2014).『희망의 새시대 국가안보전략』.


농림부 (2006).『임진강 유역의 농업기반 실태와 남북한 협력방안 연구』.

민주평화통일자문회의 (2015).『한반도 통일 이렇게 준비합니까』.


송미영 외 (2015).『임진강 유량감소 실태와 대응방안』, 수원 : 경기개발연구원.
최용환(2008). 『임진강수계의 남북간 현안과 남북합의 이행 상황』, 『Policy Brief』.
통일부(2008). 『남북 사회문화교류 중장기 로드맵 설정 및 추진전략 연구』.
(2014). 『대북 보건·의료분야 인도적 지원 단계적 확대 방안』.
평화문제연구소(2006). 『조선향토대백과』.
황나미(2004). “북한의 우선순위 보건문제와 향후과제(National Health Priorities and
Key Issues in Democratic People’s Republic of Korea”, "보건복지포럼", 통권제89호.


UN(2012). Overview Needs and Assistance in DPRK.


WHO(2013). “Tuberculosis profile-DPR Korea”.


“보로로 제작에 북한도 참여했다”, 중앙일보(2011.5.7).

“중국 다파에서 투자 유치 나선 북한 "남측 배제 아니다, 언제든 들어오라””, 중앙일보 (2014.9.22).

“북, 중국서 관광특구 투자설명회...“국적 제한없이 개방””, 중앙일보(2015.3.21).
“경기도말라리아환자 40% 늘었다”, 세계일보(2015.3.26).
“북황강댐서 강물 44% 떨어 "논밭까지 찬물 올라와”, 동아일보(2015.3.31).
“북, 메르스 관련 감염 장비·마스크 지원 요청”, Daily NK(2015.6.4).
“5.24 이후 지자체 남북협력기금 1천100억원 쌓여”, 연합뉴스(2015.9.11).
“통일준비위원회 제6차 전체회의 개최”, 통일준비위원회 보도자료(2015.11.5).

노동신문
조선중앙통신

고려여행사 http://www.koryotours.com/
국가법령정보센터 http://www.law.go.kr/
국제도서고무사무국 http://www.oie.int/
미네소타대 전염병연구대책센터 http://www.cidrap.umn.edu/
유진벨재단 http://www.eugenebell.org/
자치법규정보시스템 http://www.elis.go.kr/
주체여행사 http://www.juchetravelservices.com/
중국해관정보망 http://www.haiguan.info/
통계청 북한통계 http://kosis.kr/bukhan/index.jsp
통일부 http://www.unikorea.go.kr/main.do/
한국무역협회 http://stat.kita.net/
KOMIS한국자원정보서비스 https://www.kores.net/
UNSD Millennium Development Goals DB.
WHO http://www.who.int
Abstract

Plans for Revitalizing Inter-Korean Exchange and Cooperation of Gyeonggi-do

Inter-Korean relations are showing extreme strain as of February 2016 owing to the fourth nuclear test and long-distance rocket test-launch of North Korea. The improvement of North-South relations have truly been difficult in a short period when taking the present situation into consideration. However, North-South relations have changed and developed while repeating strains and improvements in the long run. Thus, it is the time to require new policies toward North Korea and inter-Korean strategies.

Merely, inter-Korean exchanges would be possible in limited scope even if North and South Korea relations are improved when considering the possibility of abandoning nuclear development is unlikely by North Korea. Also, inter-Korean exchanges that are recommenced shall be performed with different methods than previous ones. That is, Inter-Korean exchanges of the past had the character of humanitarian assistance, but new exchanges shall be made with new approaches which orient long-term changes of North Korea’s society and economic system. Besides, the approach of win-win instead of giving assistance
to North Korea unilaterally is necessary in order to secure the sustainability of inter-Korean interaction. Especially for Gyeonggi-do which is located on the border area between North and South Korea, it is exposed to various problems that are essential for the countries’ cooperation from trans-boundary diseases to North-South common water system, etc. Therefore, this study derived North-South cooperation tasks by considering characteristics of Gyeonggi-do as a local government on the boundary and the reality of North-South relations.

First, it is related to inter-Korean exchange having development and cooperation methods. Development and cooperation are parts of a comprehensive cooperative business that entails socioeconomic changes of the objective instead of one-sided assistance. This study proposes ‘Village Building’ as one of inter-Korean businesses which corresponds to the development and cooperation method. The business connects package-type assistance business with commercial trade by targeting village units of North Korea. In the village building business, the key lies in creating a structure such as producing goods through proper assistance to cooperative units of North Korea, and reinvesting the profits from selling the produced goods to the market. By using this method, North Korea could raise self-generated power of the cooperative units, and irrevocable, sustainable North-South relations would be made.

Second, there will be businesses which reflect characteristics of Gyeonggi-do as a bordering area. On the border area of Northern Gyeonggi-do, trans-border diseases such as malaria, and forest pests, to which joint disposals of North-South Korea are essential, have increased. In addition, at the Imjingang (Imjin River) forming a North-South common water system, flood responses as well as
water-distributing problems in dry seasons are necessary. Furthermore, the border area is fraught with various tasks such as North-South economic cooperation and North-South linkage tourism. Therefore, this study is proposing a North-South consultation group to institutionalize North-South cooperation in the border area.

Third, cooperative businesses in health and medical fields are possible. These businesses belong to necessary tasks when considering disparate reality between North Korea and South Korea, and also requisite so that residents of the two Koreas could live together in the medium and long term. In particular, responses on transmittable diseases in preventive dimensions are core tasks for inter-Korean exchange. Though Gyeonggi-do cannot improve whole health and medical system, preferentially participating in the possible fields which target vulnerable social groups in North Korea’s health and medical care will be desirable.

Fourth, there are inter-Korean exchange fields that could be propelled even in the terse North-South relations. As history, culture, and sports fields receive less influence from strain between North Korea and South Korea relatively, the exchanges are not difficult. Nevertheless, considerations on institutionalization of the exchanges and linkage with other business fields are vital because there are many cases of stopping at one-time, window-dressing events.

Finally, inter-Korean exchanges are possible in the short term, but sustainability is important in the long term. In that sense, this study is proposing propelling a system for inter-Korean exchanges, a cooperative system between local governments to strengthen bases, and a network configuration of professionals.

Key Words: inter-Korean exchanges, Gyeonggi-do, border area, Village Building