정책 19-05

A Study on Measures to Support of Inter-Korean Economic Cooperation for Goyang City

고양시 남북경협사업 지원 방안 연구

안지호
오윤정

GYRI 고양시정연구원
GOYANG RESEARCH INSTITUTE

A Study on Measures to Support of Inter-Korean Economic Cooperation for Goyang City

고양시 남북경협사업 지원 방안 연구

연구책임자

안지호(고양시정연구원, 시민정책연구부, 연구위원)

공동연구자

오윤정(고양시정연구원, 시민정책연구부, 위촉연구원)

발 행 일 2019년 10월 31일

저 자 안지호, 오윤정

발 행 인 이재은

발 행 처 고양시정연구원

주 소 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층

전 화 031-8073-8341

홈페이지 www.gyri.re.kr

S N S https://www.facebook.com/goyangre/

I S B N 979-11-89636-20-3

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서, 고양시 정책과는 다를 수 있습니다.

목 차

요 약 ····· i

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 3

제2절 연구방법론 ····· 9

제2장 남북경협 사업별 현황 ····· 15

제1절 남북경협 추진 과정 ····· 17

제2절 남북경협 사업별 현황 ····· 21

제3장 남북경협 지원 정책 ····· 43

제1절 중앙정부의 남북경협 지원 정책 ····· 45

제2절 지방정부의 남북경협 지원 정책 ····· 60

제3절 고양시의 남북경협 지원 정책 ····· 77

제4장 통일관련 플랫폼 사업 분석 ····· 93

제1절 인천통일+센터의 현황 및 한계 ····· 95

제5장 결론 ····· 103

제1절 고양시 남북경협 사업의 진단 ····· 105

제2절 하나의 혁신적 해결책: 낙지모형 ····· 108

참고문헌 ····· 111

Abstract ····· 115

표 목차

[표 1-1] 수도권정비계획법에 따른 과밀억제권역 행위제한 사항 ····· 4
[표 1-2] 고양시가 추진하는 핵심개발 사업 ····· 5
[표 2-1] 남북 교역의 연도별 추이 ····· 18
[표 2-2] 남북경협에서 개성공단의 비중 ····· 22
[표 2-3] 개성공단 입주기업 수 ····· 26
[표 2-4] 개성공단 근로자 수 ····· 26
[표 2-5] 개성공단 투자 규모 (2015.12.31.기준) ····· 27
[표 2-6] 개성공단 생산액 및 경협 기금 사용 실적 현황 ····· 28
[표 2-7] 개성공단에 대한 인원 및 차량 왕래 현황 ····· 30
[표 2-8] 금강산 관광 개발 계획 ····· 39
[표 2-9] 금강산 관광 관련 계약 및 법제 ····· 40
[표 2-10] 금강산 관광 현황 ····· 41
[표 3-1] 남북협력기금 대출 제도 ····· 49
[표 3-2] 중소벤처기업진흥공단의 남북경협 기원 지원 체계 ····· 50
[표 3-3] 남북경협기업 지원 관련 보험제도의 종류 ····· 51
[표 3-4] 중소기업 지원예산 규모 ····· 55
[표 3-5] 국내 중소기업 북한 진출 유망업종 ····· 58
[표 3-6] 지방정부 남북교류협력에 관한 조례 제정 현황 ····· 63
[표 3-7] 경기도 남북협력기금의 용도 ····· 65
[표 3-8] 시·도별 남북협력기금 설치 년도 및 적립액 (2018.12.31. 기준) ····· 66
[표 3-9] 지방정부 남북 교류협력 관련 부서 설치 현황 (2018.12.31. 기준) ····· 67
[표 3-10] 지방정부의 남북교류협력 사업 사례 ····· 70
[표 3-11] 민선 7기 경기도의 남북교류 협력 사업 구상 ····· 74
[표 3-12] 고양시 남북교류협력기금 현황 ····· 82
[표 3-13] 고양시 소재의 개성공단 입주기업 지원 사례 ····· 83

[표 3-14] 고양시 소재의 개성공단 입주기업 현황 ····· 84
[표 3-15] 고양시 통일기록관 연도별 추진 계획 ····· 86
[표 4-1] 인천통일+센터 2019년 주요 프로그램별 운영 현황 (2019년 7월 현재) ····· 100

그림 목차

[그림 1-1] 고양일산테크노밸리 역할 및 추진 전략 ····· 6
[그림 2-1] 남북경협의 추진 경과 (1989~2015년) ····· 19
[그림 2-2] 개성공단의 입지 환경 ····· 23
[그림 2-3] 개성공단의 입지 조건 ····· 24
[그림 2-4] 개성공단 업종별 배치 현황 ····· 25
[그림 2-5] 숫자로 보는 개성공단 주요 통계 (2015년 12월 기준) ····· 29
[그림 2-6] 북한 근로자의 학력·연령·성별 현황 ····· 33
[그림 3-1] 최근 1년 남북 교역 추이 ····· 46
[그림 3-2] 역대 정부별 대북 인도지원 현황 ····· 47
[그림 3-3] 지역별 중소기업 사업체 수 ····· 54
[그림 3-4] '개성공단 재개 시, 재입주 의향은?' 질문에 대한 응답 결과 ····· 56
[그림 3-5] '정부의 북한진출정책 추진 시, 대북사업 진출 의향은?' 질문에 대한 응답 결과 ····· 57
[그림 3-6] 지방정부 남북경협 사업 추진 절차 ····· 69
[그림 3-7] 한반도 신경제구상 ····· 71
[그림 3-8] 경기도 남북교류협력 사업의 비전과 목표 ····· 72
[그림 3-9] 경기도 한강하구 활용 기본 구상도 ····· 75
[그림 3-10] 고양시 남북 교류협력 정책 추진 체계 ····· 78
[그림 3-11] 고양시 남북 교류협력 정책 추진 절차 ····· 80
[그림 3-12] 경의축 평화협력 사업 구상안 ····· 88
[그림 4-1] 인천통일+센터 개소식 모습 ····· 96
[그림 4-2] 인천통일+센터 조직 및 기능 (2019년 7월 현재) ····· 97
[그림 4-3] 인천통일+센터의 내부 및 주요 행사 모습 ····· 98
[그림 5-1] 고양시의 남북경협 사업 관련 시와 주요 행위자의 결합구조 ····· 105
[그림 5-2] 낙지모형을 활용한 고양시의 효과적인 남북경협 추진체계 ····· 110

요 약

1. 연구배경 및 목적

- 고양시의 지속가능한 발전은 현 정부가 추진하고 있는 평화경제와 밀접히 관련 있음
- 고양시는 2019년 조직개편을 통해 시장 직속기구로 평화미래정책관을 신설하여 남북교류, 통일경제특구, 남북표준도시 등 민선 7기 역점사업을 추진하고 있음
- 고양시는 조직개편을 통해 평화경제특구를 유치해 남북경협[1]의 전진도시와 자족도시 기반을 갖추고, 남북교류 관련 기업 유치, 남북 공동 콘텐츠제작지원 센터 설립 등을 추진할 계획
- 고양시는 남북관계를 선도할 수 있는 충분한 도시 인프라를 구비하고 있으나 평화경제를 위한 기업과 중앙정부와의 효과적인 네트워크 구축 필요
- 고양시가 역점을 두고 추진하고 있는 평화경제의 실현(대곡역세권 개발사업, 일산테크노밸리, 방송영상밸리), 남북표준 시범도시 조성, 통일경제특구 선정에 있어 기업은 핵심적인 행위자라고 할 수 있음
- 통일부와 인천광역시는 2018년 9월 통일교육과 북한이탈주민정착지원을 연계하는 플랫폼의 형태로 통일+센터 설립
- 인천통일+센터는 통일교육과 북한이탈주민 정착지원을 통합하여 운영하고 있으나 남북교류 및 경협사업 지원기능은 부재
- 따라서 기존의 인천통일+센터 사례를 분석하여 남북교류 사업을 지원하는

1) '남북경협 사업'을 좁게 해석하면, 지방정부가 하는 사업의 범위가 매우 제한적이므로 본 보고서에서는 경협사업에 교류협력 사업을 포함하는 광의적 개념을 사용하기로 한다.

기능을 추가한 고양형 통일플랫폼 사업 필요

- 이를 위해 기존의 통일부와 지방정부가 참여하는 제한된 네트워크가 아닌 경제관련 중앙부처(중소기업벤처부, 산업통산부), 연구기관(중소기업연구원, 통일연구원), 경제계(중소기업중앙협의회, 개성공단기업협회, 고양시 및 경기도 대북투자기업)가 참여하여 남북경협을 지원하는 플랫폼 구축 필요
- 이러한 고양시의 남북경협을 지원하는 플랫폼 구축과 더불어 그동안 고양시 남북경협을 포함한 남북교류 사업의 추진체계와 운영에 대한 진단 필요
- 이를 위해 담당부서인 평화미래정책관의 사업과 사업 추진체계 그리고 고양시 남북교류협력위원회의 구성과 운영 분석
- 마지막으로 연구진이 2019년 상반기에 수행하였던 '고양시 평화경제특구 기본구상'이 남북경협의 장기적인 비전에 관한 연구라면, 이 연구는 평화경제특구를 구체적으로 실현할 추진체계에 대한 연구이므로 두 연구는 상호 밀접히 연관되어 있음

2. 연구방법론

○ 연구초기 연구의 핵심내용은 고양시 소재 남북경협 기업의 효과적인 지원 방안과 새로운 남북경협기업의 고양시 유치를 위한 정책수단론적 관점이었으나, 연구가 진행됨에 따라 고양시의 남북경협 사업의 효과적인 추진체계 혹은 플랫폼 구축을 통한 지방정부 역할론으로 연구주제 전환

- 연구에서 고양시의 효과적인 남북경협(교류 포함) 사업 지원을 위한 추진체계 구축을 위해 발전국가론과 핵심행정부 개념 활용
- 발전국가론과 핵심행정부 개념은 이론적으로 중앙정부에 초점을 둔 이론과 개념이기 때문에 이 연구에서는 분석단위와 수준을 지방정부 수준에 맞게 변용
- 기초자치단체인 고양시의 경우 발전국가론, 핵심행정부의 개념이 추상도가 높기 때문에 이론적 배경에서 이에 대한 내용을 충분히 설명하고, 이러한

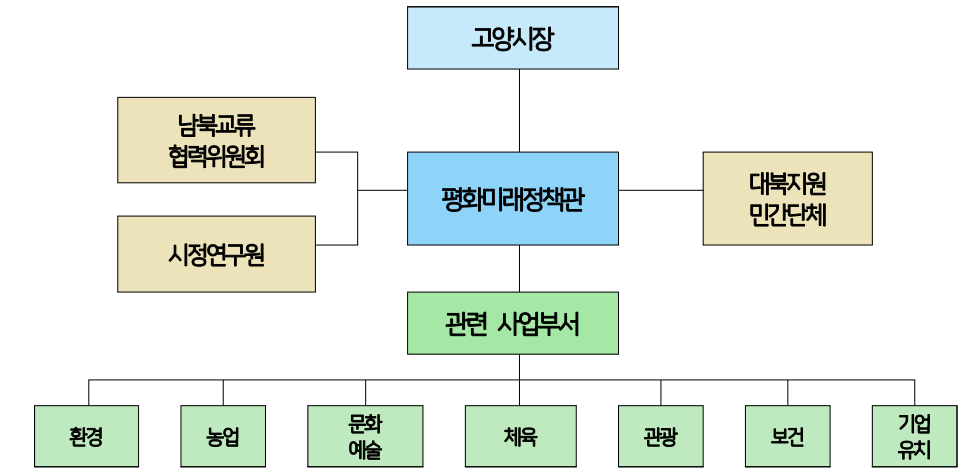
이론적 논의를 바탕으로 구체적인 수준(미시수준)에서 효과적인 경협지원 관련 플랫폼 혹은 추진체계라고 할 수 있는 낙지모형 제시

– 이론적 분석단위와 수준을 낮춤으로써 구체적인 남북경협지원체계라고 할 수 있는 낙지모형 제시를 통해 발전국가론과 핵심행정부의 논의를 중앙정부 차원에서 뿐만 아니라 지방정부 차원에서 적용하여 발전 지방정부론의 이론적 토대를 구축하는 것은 이 연구의 이론적 기여라고 할 수 있음

3. 고양시 남북경협 지원정책과 추진체계 진단

– 고양시 남북경협의 주무부서는 시장 직속기구인 평화미래정책관이고 정책을 지원하기 위해 시정연구원과 남북교류협력위원회의 전문가로부터 정책 자문을 통해 구체적인 사업 집행

<고양시 남북 교류협력 정책 추진 체계>



<출처> 고양시 내부 자료

– 고양시의 남북 교류협력 사업은 인도적 지원, 농업협력, 사회문화 분야로 나눌 수 있음

< 고양시 남북 교류협력 사업의 분야별 사업 내용>

사업 분야	사업 내용
인도적 지원	· 북한 식량지원 및 영농물품 지원 사업 · 북한 전염병 예방을 위한 의약품 지원 사업
농업협력	· 북한 산림회복을 위한 묘목 지원 및 양묘장 조성 사업 · 우위적 화훼산업과 북측 노동인력을 결합한 위탁임가공 · 농축산기술협력을 통한 양돈장 건설 및 가축방역 지원 사업
사회문화	· 지역 문화시설 인프라를 활용한 남북 간 예술문화 교류사업 · 체육시설 인프라를 활용한 남북 청소년 체육교류 사업 · 컨벤션산업과 연계한 북측 참여 국제회의 및 전시·박람회 · 북측 우호협력도시와의 남북 어린이 도서교류 사업

– 고양시의 남북경협을 포함한 남북 교류협력 사업의 추진체계와 사업의 문제점을 정리하면 첫째, 추진체계와 관련하여 주무부서인 평화미래정책관과 이를 정책적으로 지원하는 시정연구원, 남북교류협력위원회와의 소통체계가 미흡하며, 남북교류협력위원회는 형식적으로 운영되고 있음

– 둘째, 고양시 남북경협을 포함한 남북 교류협력 사업과 관련하여 다양한 분야에서 많은 사업들이 진행 중이거나 계획 중인데 이러한 사업을 포괄하는 사업의 전체적인 개념과 전략 부재

– 셋째, 남북교류협력위원회의 형식적 운용과 고양시 남북 교류협력 사업의 백화점식 운용은 고양시 남북 교류협력 사업의 비전과 전략이 부재한 결과라고 할 수 있음

– 본 연구진은 시의 수탁연구과제로 진행된 '고양시 평화경제특구 기본구상' 연구에서 특구의 핵심 분야로 남북 의료/바이오 클러스터와 남북 방송영상콘텐츠 클러스터를 제시

– 의료/바이오 분야와 방송영상콘텐츠라는 평화경제특구의 비전에 따라 고양시는

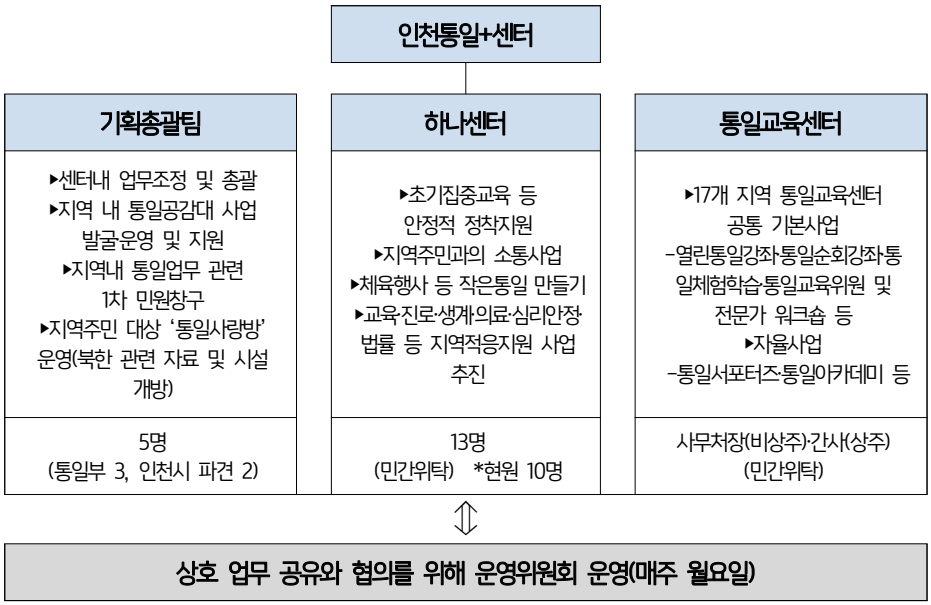
남북경협을 포함한 남북 교류협력 사업의 집중과 선택 필요

– 시정연구원과 남북교류협력위원회 역시 이러한 고양시 평화경제특구의 기본구상 방향에 따라 구체적인 전략과 세부 과제를 집중적으로 지원할 필요가 있으며, 시정연구원–평화미래정책관–남북교류협력위원회 간 유기적 의사소통 체계 구축 필요

4. 인천통일+센터 사례

– 중앙정부(통일부), 지방정부(인천광역시), 지역 북한이탈주민 정착지원 기관인 하나센터 그리고 통일교육센터(민간)가 중심이 되어 설립된 인천 통일+센터는 최초의 중앙–지방정부간 통일 관련 플랫폼임

<인천통일+센터 조직 및 기능> (2019년 7월 현재)



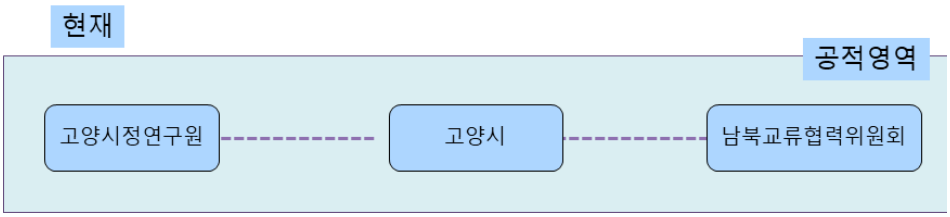
<출처> 통일부, 인천통일+센터 현황 및 주요 업무 보고서

- 고양시 남북경협사업의 효과적인 추진체계 구축을 위해 통일관련 지방정부의 대표적인 플랫폼인 인천통일+센터 사례 연구
- 연구자들은 인천통일+센터 자료 수집을 위해 2차례 걸쳐 센터를 직접 방문하였을 뿐만 아니라 센터장과의 자문을 통해 인천 통일+센터의 운영현황과 문제점 분석
- 인천통일+센터의 주 기능은 인천 지역 북한이탈주민의 정착지원과 시민의 통일교육과 공감대 강화에 중점을 두고 있음
- 인천통일+센터는 지역에 흩어져 있는 통일 관련 업무와 시설을 통합한 통합 플랫폼이자 통일 허브 구축을 통해 중앙정부와 지방정부, 민간이 소통하며 지역 특색에 맞는 사업을 지속적으로 하기 위한 효과적인 추진체계라는 데 특징 있음
- 인천통일+센터는 지역의 특성을 반영한 북한이탈주민의 정착지원과 통일교육에 있어 다양한 사업을 추진하는 등 나름대로 성과가 있으나 중앙정부(통일부) 주도의 센터운영과 정착지원과 통일교육에 중점을 두고 운영되어 경협지원 기능이 상대적으로 제한적일 수밖에 없음
- 연구진은 인천통일+센터 사례를 통해 중앙정부가 주도하는 추진체계를 넘어 지방정부와 민간의 다양한 행위자들이 유기적으로 연계될 수 있는 새로운 지방정부의 경협사업 지원체계 구축의 필요성 제시

5. 정책 제언; 혁신적 추진체계로서의 낙지모형

- 남북경협을 포함한 고양시 남북교류협력 사업의 문제점 가운데 하나는 사업의 비전과 전략 부재임
- 남북경협의 비전과 전략 부재로 인해 경협사업과 관련하여 고양시는 중앙정부의 사업을 단순히 모방하는 차원에 머무르고 있을 뿐만 아니라 고양시의 남북경협과 관련한 주요한 시장(민간)의 행위자들을 인식할 수 없는 구조를 띠고 있음
- 현재까지 고양시 남북경협 사업의 추진체계는 아래 그림과 같이 정리할 수 있음

<고양시의 남북경협 사업 관련 시와 주요 행위자의 결합구조>

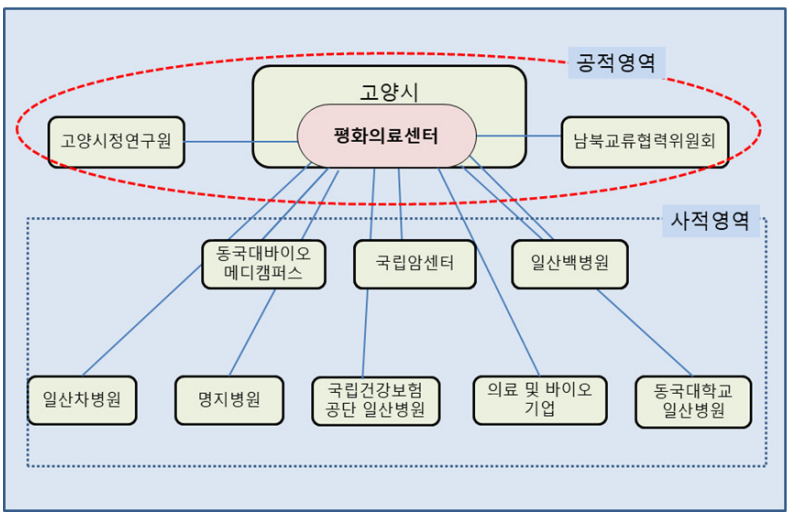


- 고양시 남북경협 사업을 지원하는 남북교류협력위원회와 고양시정연구원의 관계가 유기적으로 조직되어 있다기보다는 간헐적이며, 남북교류협력위원회 역시 현재 시의 남북교류사업의 정책개발과 자문 기능 대신 회의를 위한 회의만 개최하여 형식적으로 운영되고 있는 실정임
- 현재와 같은 경협사업을 포함한 남북 교류협력 사업의 추진체계 하에서 중앙정부의 사업을 모방하는 백화점식 사업 구성과 집행이 계속 될 가능성이 높고, 고양시 산업구조에 맞는 남북경협 사업을 구상하고 추진하는 것은 쉽지 않음
- 중앙정부의 남북교류협력 사업을 모방하는 차원을 넘어 고양시 산업구조에 특화된 남북경협 사업 추진을 위해 시의 역량을 집중할 필요가 있음
- 올해 시의 수탁과제로 진행된 '고양시 평화경제특구 기본구상' 연구에서 고양시 평화경제의 핵심 분야로 의료/바이오와 방송영상콘텐츠를 제시
- 이러한 고양시 평화경제의 비전 제시를 통해 고양시의 잠재적인 남북경협 핵심행위자가 비로서 인식되기 시작
- 고양시는 국립암센터를 비롯하여 대형병원, 동국대 바이오메디캠퍼스 등을 통해 경기 북부를 넘어 남북 바이오/의료 클러스터 조성 가능
- 특히 국립암센터는 남북한 암 비교연구, 국제암대학원을 통한 북한 암 예방정책과 북한 의료진과 보건행정가 교육, 북한의 고려의학과 연계한 신약개발에 많은 관심을 가지고 있으므로 고양시는 국립암센터를 적극적으로 활용

하여 남북보건의료 및 바이오 분야의 핵심 행위자로 활동할 수 있도록 적극적으로 지원하는 방안 필요

- 최근 고양시정연구원-국립암센터-고양시(평화미래정책관)간 남북보건의료 실무 T/F가 구성되어 남북보건의료 협력의 최종 조정자(final arbiters) 기능 수행
- 해석 인류학자 기어츠(Clifford Geertz)의 낙지모형을 통해 고양시의 효과적인 남북경협사업의 추진체계 제안
- 기어츠에게 있어 문화는 낙지처럼 발은 항상 제각각 움직이면서 머리에는 한데 뭉쳐 있는 부분적 통합이라는 특성을 지님
- 이 연구는 국립암센터에 평화의료센터 설립을 제안하였으며, 국립암센터의 평화의료센터가 시와 시정연구원과 함께 남북의료/바이오 클러스터의 비전과 구체적인 사업을 기획하는 한편, 국립건강보험 일산병원, 일산백병원, 동국대 일산병원, 동국대 바이오메디캠퍼스를 연결하는 구심점으로 삼아 고양시 남북경협사업의 공적영역과 민간영역을 효과적으로 매개해주는 역할 수행

< 낙지모형을 활용한 고양시의 효과적인 남북경협 추진체계>



– 인천통일+센터와 고양형 통일플랫폼이라고 할 수 있는 낙지모형과의 차이는 인천통일+센터는 정부주도형일 뿐만 아니라 시장과 정부의 효과적인 연계망이 없는 데 반해 고양형 모형 즉, 낙지모형에서는 지방정부가 주도하기보다는 민간의 핵심행위자(국립암센터)가 플랫폼의 주체가 되고, 시(고양시와 시정연구원)가 민간의 다양한 행위자들은 지원하는 특징을 가짐

제 1 장
서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구방법론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 남북경협과 고양시의 발전

○ 고양시의 지속가능한 발전을 위해서는 남북관계 개선을 기회로 시의 미래발전 전략을 연계시키는 것이 필요

– 접경지역에 속하는 고양시는 수도권 과밀억제권역, 개발제한구역, 군사시설보호구역 지정 등의 중첩적인 규제로 지역발전사업의 계획과 추진에 많은 제약을 받고 있음[1)]

– 그동안 고양시는 각종 중첩 규제로 인해 시 전체 면적의 50% 가량이 개발제한구역으로 지정되어 있어 제조업을 포함한 산업기반 취약[2)]

– 고양시에 적용된 중첩규제는 시의 자족시설 및 지식기반 사업과 같은 미래 성장 산업의 재원 확보에도 많은 제약요인으로 작용하고 있음

– 관련 자료인 경기도 규제 현황을 통해 3개 규제(수도권정비계획법에 따른 규제, 군사기지 및 군사시설보호법에 따른 규제, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에 따른 규제)가 고양시의 성장에 가장 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있음[3)]

○ 고양시는 이러한 중첩 규제를 우회하고 고부가가치의 창출이 가능한 지식기반산업을 중심으로 성장기반을 마련할 수 있는 관련 기업 유치가 절실[4)]

– 지식기반산업 창출을 위해서 고양시는 남북교류 활성화를 통한 장기투자적 접근을 통한 경기도와 중앙정부가 상생 발전할 수 있는 방안 모색 필요[5)]

---

1) 강인재 외. 「수도권 접경지역 규제피해 산정기준 마련 연구」, 고양시정연구원, 2019, pp. 11-16.

2) 고양지식산업정보진흥원. 「고양일산테크노벨리 역할 및 추진전략」, 고양지식산업정보진흥원, 2017, p. 3.

3) 수도권 접경지역 규제와 관련된 법령을 구체적으로 살펴보면 수도권정비계획법, 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률, -국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법, 환경정책기본법, 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률, 농지법, 지방세법, 조세특례 제한법, 군사기지 및 군사시설보호법, 접경지역 지원 특별법 등이 있음 (강인재 외. 「수도권 접경지역 규제피해 산정기준 마련 연구」, 고양시정연구원, 2019, p. 13)

4) 고양지식산업정보진흥원(2017). 전게서, p. 3.

[표 1-1] 수도권정비계획법에 따른 과밀억제권역 행위제한 사항

구분			과밀억제권역 행위제한 내용
해당 시·군			**14개 시** – 고양, 의정부, 구리, 남양주(일부), 하남, 수원, 성남, 안양, 부천, 광명, 과천, 의왕, 군포, 시흥(반월특수지역 및 해제지역 제외)
공업지역(산단)지정			**금지** (대체지정 시 심의 후 허용) (산업단지 30만㎡ 이상 추가 심의 후 허용)
인구집중유발시설	공장기준		500㎡이상 공장 신·증설은 **공장총량제 물량배정**(단, 사무실·창고 제외)
	대학	신설	**금지** ※산업대학·전문대학(서울제외), 대학원대학 신설 ※ 간호전문대학(3년제, 신설 10년 이후)을 간호대학으로 신설(심의)
		이전	**가능과밀 → 과밀** ※ 단, 과밀(경기) → 서울 **금지**
		증원	매년 **총량으로 규제**
	대형건축물		판매용 15천㎡, 업무용 25천㎡, 복합용 25천㎡이상의 규모일 경우 **금지**
			과밀부담금 부과 (인천·경기지역 제외)
	연수시설 (연면적 3만㎡ 이상)		**금지**
	공공청사		1. 신축, 증축 또는 용도변경(임대)시 **심의** : 중앙행정기관의 청사(청을 제외) 2. 증축 또는 용도변경(임대)시 **심의** : 중앙행정기관의 중 청의 청사 및 중앙행정기관의 소속기관의 청사 (교육, 연수 또는 시험기관의 청사는 제외)
대규모개발사업	택지 조성사업		100만㎡ 이상 심의 후 허용 ※ 주택건설사업, 택지개발사업, 산업단지내 주택지조성사업
	도시 개발사업		100만㎡ 이상 심의 후 허용 ※ 100만㎡ 미만의 사업 중에서 공업용도가 30만㎡ 이상인 사업 심의
	공업용지 조성사업		30만㎡ 이상 심의 후 허용 ※ 산업단지개발사업, 자유무역지역조성사업, 공장용지조성사업 등
	관광지 조성사업		시설계획지구면적이 10만㎡ 이상인 사업의 경우 심의 후 허용 ※ 관광단지조성사업, 유원지설치사업, 온천이용시설 설치사업

<출처> 강인재 외. 「수도권 접경지역 규제피해 산정기준 마련 연구」, 고양시정연구원, 2019, p. 5

– 접경지역에 속하는 고양시의 지리적 여건을 고려할 때 남북 간의 교류를 가정한 '평화경제특구' 지정의 가능성이 높은 편이며, 이를 위하여 경기도, 중앙정부와의 협력체계

5) 강인재 외(2019). 전게서, p. 74.

구축

○ 시는 2019년 조직개편을 통해 시장 직속기구로 평화미래정책관을 신설하여 남북교류, 통일경제특구, 남북표준도시 등 민선 7기 역점사업을 추진

– 고양시는 조직개편을 통해 평화경제특구를 유치해 남북경협의 전진도시와 자족도시 기반을 갖추고, 남북교류 관련 기업 유치, 남북 공동 콘텐츠제작지원 센터 설립 등을 추진할 계획

○ 고양시는 남북관계 및 남북경협을 선도할 수 있는 충분한 도시 인프라를 구비하고 있으나, 남북교류와 경협의 핵심 행위자들을 효과적으로 연계할 전략과 조직운영에 있어 미숙함을 드러내고 있음

– 고양시가 역점을 추진하고 있는 대규모 개발사업(대곡역세권 개발사업, 일산테크노밸리, 방송영상밸리), 남북표준 시범도시 조성, 평화경제특구에 있어 기업은 핵심적인 행위자임

– 따라서 고양시는 지금까지 시가 중점적으로 추진해온 대규모 사업을 평화경제특구와 남북경협사업과 연관시키는 것과 함께 이러한 연관 사업을 결정하고 조정할 컨트롤 타워 필요

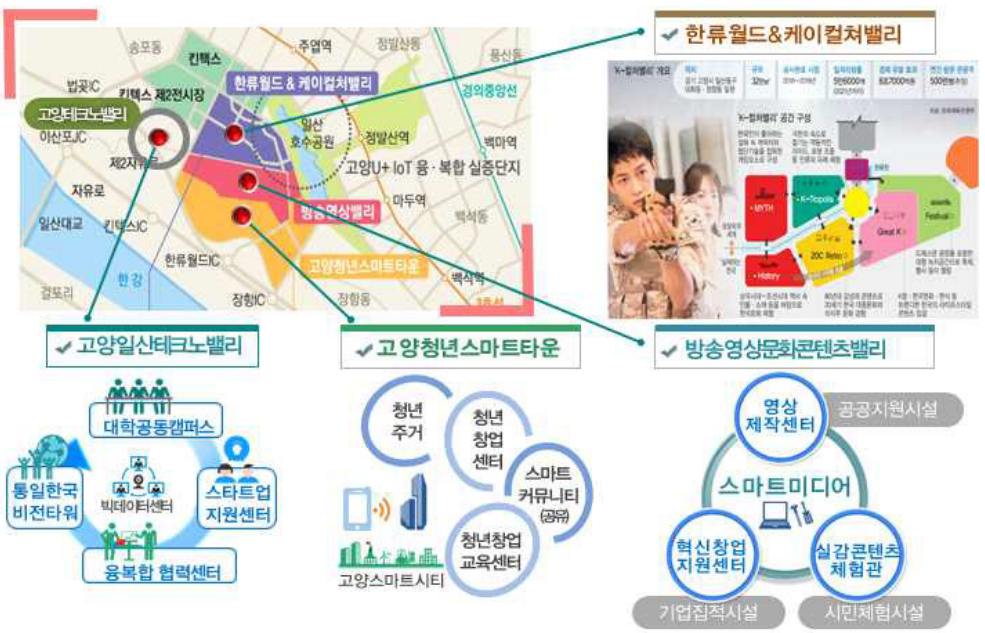
[표 1-2] 고양시가 추진하는 핵심개발 사업

사업명	주요 내용
고양일산테크노밸리	4차산혁명 클러스터로 스타트업 및 R&D, 산업간 융복합을 통한 신규시장 창출 목표로 하는 기업 유치
고양청년스마트타운	스마트시티를 기반으로 한 청년주거 및 청년창업지원
방송영상 문화콘텐츠밸리	영상산업 생태계를 구성하는 요소들의 집적과 한류월드와의 연계를 통한 신한류영상산업의 신성장동력으로 조성
스마트-헬스(health) 산업	고양시는 국립암센터, 일산병원, 백병원, 명지병원, 동국대일산병원을 비롯 5개 종합병원과 1,000여개 병원이 밀집 이들 민간자원을 활용하여 고양시는 의료관광 마케팅, 킨텍스를 비롯한 배후시설 등을 활용한 거버넌스 체계 구축 준비 중

<출처> 고양지식산업정보진흥원. 「고양일산테크노벨리 역할 및 추진전략」, 2017, pp. 3-9.

○ 고양시는 기존의 대규모 개발사업을 남북경협사업과 연계하여 중첩규제로부터 우회하여 개발사업을 진행하는 논리(전략)가 필요하며, 이러한 전략을 실행할 조직의 혁신적 구성과 운영 필요

[그림 1-1] 고양일산테크노밸리 역할 및 추진 전략



<출처> 고양지식정보산업진흥원. 「고양일산테크노밸리 역할 및 추진전략」, 2017, p. 9.

2. 연구문제의 진화와 도출

○ 연구 초기 연구자는 고양시 남북경협사업을 효과적으로 추진할 수 있는 정책수단론적 혹은 정책도구론적 관점에서 연구문제 도출

– 정책수단은 정책목표 달성을 위한 수단이라고 할 수 있음

– 정책목표 달성을 위한 수단적 의미를 함축하고 있는 정책도구는 크게 직접적 정책수단과 간접적 정책수단으로 구분[6)]

- 직접적 정책수단에는 정부소비, 공기업 운영, 경제적 규제, 대출 등이 포함되고, 간접적 정책수단에는 보조금, 공여, 사회적 규제, 현물보조증서, 대출보증 등이 있음[7)]
- 연구자는 정책수단론적 관점에서 남북경협 지원 정책의 문제점을 파악하기 위해 고양시 소재 개성공단 투자기업 간담회 개최를 통해 이들 경협정책의 핵심행위자의 문제점을 청취하고 효과적인 정책수단 방안 연구
- 고양시 소재 개성공단 투자기업 간담회 개최와 고양시 남북경협 정책의 정책수단론적 관점을 통해 다음의 연구문제 도출
- 고양시 소재 개성공단 투자기업의 현황과 이들 기업이 처한 문제점은 무엇인가?
- 고양시는 남북경협 관련 기업 유치를 위해 구체적으로 무엇을 해야 하는가?
- 고양시는 남북경협사업 지원을 위해 중앙정부(통일부와 중소기업벤처부 등)와 협업을 구체적으로 어떻게 할 것인가?
- 고양시는 남북경협사업 지원을 위해 경제계(중소기업중앙협의회, 개성공단기업협회, 고양시 및 경기도 대북투자기업)와 효과적인 관계망을 어떻게 구축할 것인가?

○ 연구가 진행됨에 따라 정책수단론적 관점에서의 연구문제가 지방정부 역할론으로 진화하게 됨

- 연구자는 본 정책연구와 함께 수탁과제인 고양시 평화경제특구 기본구상을 연구하면서 보다 본질적인 문제라고 할 수 있는 지방정부 역할론으로 연구초점이 전환
- 지방정부역할론 차원에서 다음과 같은 연구문제를 도출하였음
- 고양시는 남북경협활성화를 위해 어떤 역할을 할 것인가?
- 고양시 남북경협사업 관련 추진체계(평화미래정책관, 남북교류협력위원회)는 구체적으로 어떻게 작동하고 있는가?
- 고양시는 평화경제특구 지정을 위해 단기적으로 무엇을 해야 할 것인가?(고양시 평화경제특구 기본구상연구와 본 연구의 연계성 측면, 평화경제특구 연구과제가 고양시 남북경협사업의 비전과 마스터플랜이라고 한다면, 본 연구과제는 평화경제특구 실현

---

6) 정정길 외. 「정책학원론」, 대명출판사, 2010. p. 43.

7) 정정길 외(2010). 전게서 pp. 66-67.

을 위한 전략에 해당)

- 고양시는 남북경협 활성화를 위해 필요한 혁신조직과 이를 구체적으로 어떻게 운용할 것인가?

제2절 연구방법론

1. 발전국가론(Developmental-state view)

○ 발전국가란 산업화와 경제성장을 국가의 최상위 정책목표로 정하고 이를 달성하기 위해 국가가 시장에 적극적으로 개입하는 국가형태나 유형을 의미

– 역사적으로 산업화가 늦은 나라일수록 경제에 대한 국가개입의 정도가 큰 경향이 있으며, 대표적으로 일본과 독일과 같은 이른바 후발 산업국가(late industrializer)들의 경우, 시장보다는 국가가 적극적으로 발전주의적 역할(developmental role)을 담당하였음[8)]

– 이러한 초기 발전국가론은 1980년대 후반 일본, 한국, 대만, 싱가포르 등 동아시아 국가의 경제성장을 설명하기 위한 개념과 이론으로 더욱 정교하게 진화[9)]

– 특히 존슨(Chalmers Johnson), 암스덴(Alice Amsden) 그리고 웨이드(Robert Wade)는 일본, 한국 그리고 대만의 압축적 경제성장을 설명하기 위해 시장보다는 국가의 역할에 주목하였으며, 이들 동아시아 국가의 경제성장은 신고전학파가 강조하는 시장합리성(market-rationality)으로는 설명이 어렵다고 주장하고 있음

– 발전국가론자들은 동아시아 국가의 경제성장을 설명하기 위해 시장능력 보다는 국가능력을 강조하고 있으며, 이들 국가의 빠른 산업화의 원인을 계획합리성이라는 개념을 통해 설명하고 있음[10)]

---

8) 정용덕. 「현대국가의 행정학」, 법문사, 2001, pp. 220-221.

9) 발전국가론자는 동아시아 신흥공업국에서의 산업구조의 변화유형은 적어도 부분적으로는 발전국가가 택한 산업전략의 결과로서 이해되어야 한다고 주장한다. 동아시아는 각국이 가진 비교우위를 적절히 이용하긴 했지만 시장지향적 정책만을 통한 것은 아니었다. 한국, 대만, 싱가포르는 다양한 부문특정적인(sector-specific) 개입들을 통해 그들의 산업계획을 지원했다. 보호정책과 마찬가지로 금융-재정적 유인책은 새로운 부분들의 발전에 주요한 역할을 수행했다. 산업적 유인의 구조는 결코 중립적이지도 균형적이지도 않았으며, 한국과 대만에서는 높은 수준의 보호가 비교우위를 이미 확립한 부문들에 대해서도 계속 제공되었다. 교육이론에 대한 새로운 연구들은 산업의 목표설정(industrial targeting)이 몇몇 시장에서는 최적의 정책이 될 수 있다는 것을 시사하여 수정주의적 견해에 잠정적인 지지를 보이고 있다 (김웅진 외 역(1997). 「비교정치론강의 2」, 1997, pp. 323-324.)

- 존슨은 일본의 경제성장의 핵심 요인으로 통산성의 역할에 주목하였음
- 존슨에 따르면 통산성은 일본은행과 더불어 시장의 투자결정을 좌우하면서 일본경제의 성장에 핵심역할 수행[11]
- 암스덴과 웨이드는 한국과 대만의 고도성장의 원인을 정부관료제(경제부처)가 중심이 되어 시장을 적극적으로 조정하는 역할을 강조
- 동아시가 국가의 성공적인 산업화 과정을 잘 설명한 존슨, 암스덴, 웨이드의 발전국가론은 에반스에 이르러 더욱 발전적으로 계승
- 에반스(Peter Evans)는 연접된 자율성(Embedded Autonomy)이라는 개념을 통해 일본, 한국, 대만 등의 동아시아 국가의 경제성장을 더욱 정교하게 설명하고 있음
- 연접된 자율성이란 동아시아 국가에서 나타나는 공통현상으로 국가가 시장에 비해 상대적인 자율성을 가질 뿐만 아니라 더 나아가 이러한 시장에 대한 국가의 우월한 능력을 바탕으로 시장과 사회의 관계를 적극적으로 조정하고 끌고 나갈 수 있는 능력을 포함하고 있음
- 에반스가 주장하는 연접된 자율성이란 국가가 경제발전이라는 최고의 정책목표를 위해 시장과 사회세력과의 맺는 협력관계, 즉 거버넌스를 의미하며, 이러한 협력관계에서 국가가 시장과 사회보다는 상대적으로 우월한 권력을 가지고 있음을 의미함[12]

2. 핵심행정부(core executive)

○ 핵심행정부란 중앙정부의 정책을 통합·조정하는 정부 내 최종 조정자(final arbiter)로서 행동하는 모든 조직과 구조를 의미

- 핵심행정부는 구체적으로 행정수반, 내각, 위원회, 부처 등으로 구성되어 중앙정부의 정점에서 정책결정을 내리는 일련의 제도, 망, 행위자(또는 조직과 구조)를 포함

---

10) 김영식·박운규. 「경제발전과 시장 및 정부의 역할」, 한국산업은행, 2003. pp. 7-9.

11) 정용덕(2001). 전게서, p. 220.

12) 김영식·박운규(2003). 전게서, pp. 7-9.

– 핵심행정부는 최고 사령탑, 즉 중앙정부의 정점에 자리 잡은 일련의 복잡한 제도 및 행위자들의 복합체[13]

○ 핵심행정부는 신행정국가로서의 이행에 따라 현대 국가의 중심부 의사결정에 참여하는 행위자들의 범위가 더 확장되고, 그들 간의 상호작용도 분화된 것을 전제로 하는 개념이라고 할 수 있음

– 20세기 후반기에 등장한 작은 정부론, 정부실패론 등을 통해 국가의 적극적 역할에 제동이 걸리고 있으나 정책의 결정과 조정이 핵심행정부에 주도하고 있는 현상은 21세기에도 변화가 없으며 이는 국가경쟁력에 있어서 중요한 요소라 할 수 있음

– 이러한 시대적 상황과 행정현상의 거시적 맥락에서 볼 때, 오늘날 국가의 정책결정과 조정을 이해하는 데 있어서 핵심행정부는 매우 중요한 분석의 대상임[14]

3. 분석수준과 분석단위의 변화: 중앙정부에서 지방정부로

○ 사회과학에 속하는 행정학은 연구대상의 분석단위(units of analysis)와 분석수준(levels of analysis)의 문제가 연구에 있어 중요한 의미 함축

– 분석단위와 분석수준의 문제는 연구의 궁극적인 주제 또는 대상을 선정과 직접적으로 연관되어 있음

– 연구에서 각각의 주제 또는 대상과 관련해서 분석의 단위, 즉 연구주제로 선택된 요소의 정체(identity)가 무엇으로 구성되느냐가 핵심문제라고 할 수 있음

– 행정학을 포함한 사회과학 연구에 있어서 분석의 수준은 미시와 거시의 구분

---

13) 이는 과거에 흔히 사용하던 용어인 정치행정부와 유사한 개념이지만, 몇 가지 의미 있는 차이점을 지니고 있다. 첫째, 정치행정부는 행정수반과 그를 보좌하는 정치적 공직자들과 그들의 직위를 중심으로 하는 개념이다. 반면에 핵심행정부는 여기에 더하여 행정직 관료들 및 제조도 그 범주에 포함시켜 논의한다. 이는 국가정책의 결정과정에서 관료제가 미치는 영향력에 대해 경험적 그리고 규범적으로 보다 개방적인 입장을 취하기 때문이다. 둘째, 정치행정부는 행정수반과 장관들이 국가정책결정에 있어서 결정적인 역할과 아울러 정치적 책임을 진다는 규범적 및 경험적 시각에 입각해 있는 개념이다. 반면에 핵심행정부는 국가정책의 결정과 조정이 정치행정부 개념에서 전제로 하는 것보다 훨씬 더 신축적이고 분화된 정체의 특성에 의해 이루어진다는 규범적 및 경험적 시각을 바탕으로 하는 개념이다, 정용덕 (2001), 전게서, p. 325.

14) 정용덕(2001), 전게서, p. 326.

– 미시적 접근은 사회과학에 사용하는 용어와 이론은 모두 개인 수준의 용어와 이론으로 정의되고 환원될 수 있음을 전제
– 이에 반해 거시적 접근은 집단수준의 분석단위는 개인들의 속성들만으로 정의될 수 없는 독자적인 개념이 있다고 주장하며 집단수준의 독자적인 이론이 있고 이를 통해 행정현상의 설명이 가능하다고 간주[15)]
– 연구에서 활용하고 있는 이론과 개념인 발전국가론과 핵심행정부는 분석단위와 분석수준에 있어 거시적 차원의 분석이라고 할 수 있음
– 또한 지금까지 발전국가론과 핵심행정부는 국민국가 단위 즉, 중앙정부를 분석대상으로 주로 활용되었으나 이 연구에서는 지방정부로 대상을 치환하여 이론을 적용하고자 함
– 지방정부에 이들 이론을 적용하는 이유는 최근 들어 중앙정부와 지방정부의 거버넌스 체계에 큰 변화가 발생하면서, 지방정부의 역할이 점차 커지고 있는 현상과 관련이 있음
– 중앙지방간 관계 자체가 매우 다양하고 신축적인 관계로 변화하고 있을 뿐더러 세계화에 따라 지방정부들이 반드시 중앙의 국민국가를 경유하지 않고도 다른 국민국가들이나 다른 국가의 지방정부 혹은 국제기구들과 다양한 관계를 맺을 수 있게 됨[16)]

4. 지방정부발전론을 활용한 고양시 남북경협 추진체계의 적용

○ 발전국가론, 핵심행정부의 개념을 지방정부인 고양시의 남북경협사업에 구체적으로 적용하는 것이 이 연구의 방법론 차원에서 핵심이라 할 수 있음
– 발전국가론자들이 동아시아 국가의 경제성장에 있어 핵심이라고 할 수 있는 일본의 통산성, 한국과 대만의 경제부처에 해당하는 조직이 바로 고양시의 평화미래정책관이라고 할 수 있음
– 시정연구원과 남북교류협력위원회는 고양시 평화미래정책관의 남북경협 사업의 기획·결정·집행에 있어 정책자문 역할 수행

---

15) 강신택. 「행정학의 논리」, 박영사, 2005, pp. 54-55.

16) 정용덕(2001). 전게서, pp. 874-875.

- 따라서 효과적인 고양시의 남북경협사업을 위해 핵심행정부라고 할 수 있는 고양시 평화미래정책관-시정연구원-남북교류협력위원회간 정책망에 대한 기술과 분석이 필요함
- 또한 에반스가 강조하는 연접된 자율성 개념을 활용하여 고양시 남북경협의 핵심행정부라고 할 수 있는 평화미래정책관-시정연구원-남북교류협력위원회가 시장의 잠재적 남북경협 행위자들과의 관계 분석을 통해 효과적인 고양시의 남북경협 추진체계를 구체적으로 도출 가능

5. 선행연구 검토

○ 광역지방자치단체 수준에서 남북교류협력 사업을 포함한 남북경협 사업 지원과 관련된 연구는 대부분 접경지역 해당 지방정부인 경기도와 강원도에서 수행되었음[17]

- 광역지방자치단체 싱크탱크인 경기연구원과 강원연구원의 남북경협 사업과 관련된 연구의 특징은 광역 수준에서 지금까지 수행된 남북교류협력 사업을 기술 및 분석하고 지역에 맞는 남북교류협력 사업을 제시하는 형태를 띠고 있음
- 그러나 이들 선행연구들은 광역지방자치단체 수준이라서 기초지방자치단체에 속하는 고양시에 그대로 적용할 수 없을 문제가 있음
- 구체적으로 기초지방자치단체인 고양시는 광역지방자치단체가 아니기 때문에 남북경협사업에 보다 집중과 선택을 할 필요가 있음
- 금년 수탁과제로 진행된 고양시 평화경제특구 기본구상에서 의료/바이오와 방송영상콘텐츠라는 핵심분야가 선정되었기 때문에 이 연구에서는 선정된 고양시 남북경협 핵심분야의 사업을 효과적으로 추진할 수 있는 추진체계의 문제로 연구주제를 한정
- 결국 고양시 남북경협사업의 효과적인 추진체계에 대한 연구 주제와 접근법이 선행연구와 차이점이라고 할 수 있음

---

17) 조동호 (2013), "강원도 남북교류협력의 새로운 모델", 육동한 외 (2018), "평양 남북정상회담 이후의 시점에서 되짚어 보는 강원도의 남북교류협력", 강원연구원, 김동성 외 (2014) "경기도 남북교류 기본구상", 경기연구원, 김동성 외, (2018), "남북평화협력시대 경기도 남북교류협력 기본구상과 전략연구", 경기연구원.

제 2 장
남북경협 사업별 현황

제1절 남북경협 추진 과정

제2절 남북경협 사업별 현황

제1절 남북경협 추진 과정

1. 남북경협 추진 과정

1) 남북경협 개념

○ 통상적으로 '남북경협'이라고 하면 상업적 거래의 협의적 개념으로 정의하기도 하고, 광의적 개념으로는 대북 인도적 지원이나 사회문화협력, 경수로 지원 등의 비상업적 거래를 포함하기도 함

– '교류'는 둘 이상 서로 다른 주체 간의 상호, 필요한 것을 주고받는 행위의 양식이고, '협력'란 사람과 사람 또는 어떤 사람이 다른 사람에게 힘을 합하여 돕는 것으로 남북한 경제협력이란, 남북한이 서로 간의 필요한 것을 주고받는 밀접한 관계를 가지고 상호 간에 도움을 주는 행위라고 정의할 수 있음

– 남북교류협력에 관한 법률 2조 4항에 의하면 협력사업이란 "남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동"을 말함

– 대북지원사업자라 함은 제1항의 사업을 추진하는 남한주민(법인·단체에 한한다)으로서 각 호의 요건을 갖춘 자중 통일부장관이 지정한 자를 의미함

○ 남북경협은 민족 내부 간 거래로 간주되어 통상적인 국가 간 무역과는 달리 수출과 수입을 '반출'과 '반입'[1]으로 표시하며 이를 남북교역으로 통칭하며 유형별로는 상업적 거래와 비상업적 거래로 구분하는 것이 일반적임

– 상업적 거래는 단순교역과 위탁가공교역 등의 교역과 개성공단 사업, 금강산관광 사업, 기타 경협 및 경제협력 등으로 구분되며 위탁가공교역은 가공임 지급을 조건으로

1) "반출과 반입이란 매매, 교환, 임대차, 사용대차, 증여, 사용 등을 목적으로 하는 남한과 북한간 물품 등의 이동을 말하며 단순히 제3국을 거치는 물품 등의 이동(제3국 보세국역에서 환적·일시장치 등)도 포함됨", 남북교류협력지원협회 (https://www.sonosa.or.kr/sub2_1.html?MenuCd=info) 접속일 2019.10.29.

가공할 원부자재의 전부 혹은 일부를 거래 상대방에게 무상으로 수출해서 이를 가공·수입하는 것을 흔히 '임가공'이라고 부르기도 함

- 한편 비상업적 거래는 민간지원, 정부 지원, 사회문화협력 등으로 분류됨

○ 남북경협은 정경분리의 원칙에도 불구하고 분단과 대립이라는 한반도의 특수성으로 인하여 사실상 경제적 요인보다는 정치·군사적 요인에 영향을 받으며 오랜 기간 동안 부침을 거듭해 왔음

- 따라서 한반도의 정치·군사적 요인에 직접적인 영향을 받으며 발전해 온 약 27년의 남북경협 역사는 '남북 관계의 발전사'라고도 할 수 있음

[표 2-1] 남북 교역의 연도별 추이

	단위	1990-	2000	2005	2007	2010	2014	2015
총 남북 교역	백만 달러	13.5	425.1	1055.8	1797.9	1912.2	2342.6	2714.5
교역 건수	건	83	7394	21215	51758	84202	86158	100907
교역 품목 수	개	26	578	775	852	795	718	1120
사업 승인 수	건	-	2	36	169	25	3	3
상업거래 비중	%	-	64.3	65.3	79.6	98.8	99.8	99.6
경협사업 비중			20.4	39.2	39.6	76	99.8	99.6
개성공단 비중			-	16.7	24.5	75.5	99.8	99.6

<출처> 통일부, 남북협력동향 각호.

주: 1) 사업승인은 경제협력(투자)사업 승인을 의미
2) 상업적 거래란 총 교역 중 일반교역과 위탁가공교역, 경제협력 사업의 합으로 지원성 및 KEDO, 경수로 사업 거래를 제외한 것임

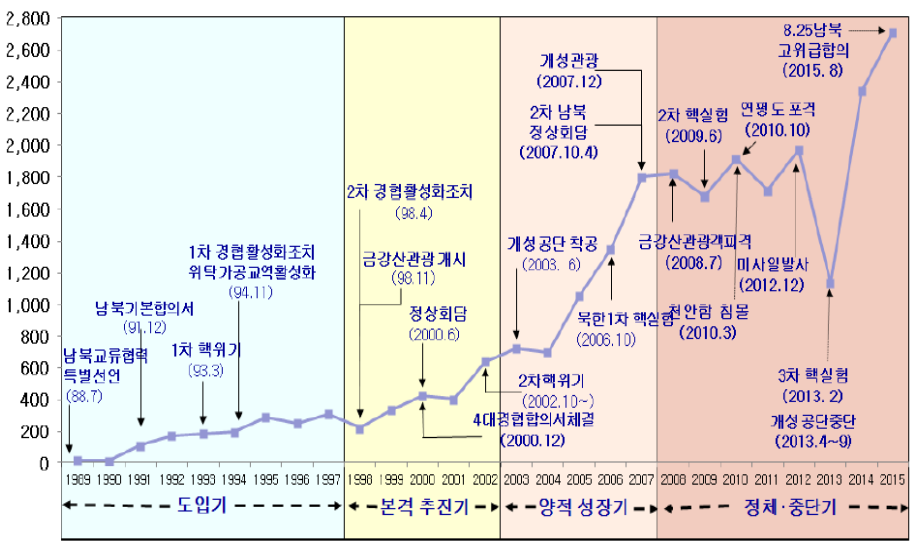
2) 남북경협 추진 배경 및 과정

○ 정부의 정책 기조 및 남북관계 흐름과 함께 해온 남북경협은 크게 도입기-성장기-정체·중단기 등의 3단계로 나눌 수 있음

- 남북경협은 1988년 노태우 정부가 '7.7 특별선언'을 통하여 교육 문호 개방을 선언하고 후속조치로 '남북물자교류에 대한 기본 지침'에 따라 '대북한 경제개방조치'를 발표함으로써 남북 교역이 공식적으로 시작되었음
- 남북 교류협력 관계를 더욱 체계적으로 정착하고 제도화시키기 위해서 1990년 8월 1일 '남북교류협력에 관한 법률'을 제정하여 법의 테두리 내에서 안정적으로 이루어질 수 있는 여건을 마련하였음
- '햇볕정책'과 '평화번영정책'으로 대표되는 김대중·노무현 정부 시기에는 남북정상회담을 개최하고 대규모 대북지원과 경협합의서 서명 등을 성사시키면서 남북경협 활성화 분위기가 조성되었음

[그림 2-1] 남북경협의 추진 경과 (1989~2015년)

(단위 : 100만 달러)



<출처> 김상훈. "통일경제 형성 단계에서의 중소기업 정책 방향과 전략", 중소기업연구원, 2016, p. 157.

주: 남북경협= 상업적 거래(일반교역+경제협력사업) + 비상업적 거래(대북지원+사회문화협력 사업)

– 그러나 '비핵개방 3000'을 앞세운 이명박 정부는 금강산 관광객 피격사건으로 금강산 관광을 중단하였고, '한반도 신뢰프로세스' 의 박근혜 정부는 북한의 핵실험을 이유로 개성공단을 중단하게 되면서 남북경협의 정체·중단 시기를 겪었음
– 북한의 핵실험과 천안함 격침 및 연평도 포격은 남북관계를 악화·경색 시키며 남북관계 개선에 결정적인 장애요인으로 작용하였음

○ 2017년 5월 출범한 문재인 정부는 2018년 평창 동계올림픽과 남북·북미 정상회담 등이 이어지면서 남북 대화 및 경협의 여건 조성을 위해 노력을 기울이고 있음
– 먼저 문재인 정부의 대북정책은 남북대화와 교류를 재개하고 남북합의를 법제화 하고 남북관계를 새롭게 정립하며 '한반도 신경제구상'을 본격 추진해 우리 경제의 미래 성장 동력 창출을 근간으로 하고 있음
– 2017년 7월 6일 독일 쾨르버재단의 초청 연설에서 한반도 평화에 관한 5대 원칙[2]을 담은 베를린 구상을 밝히면서 비정치적 남북 교류 협력 사업은 일관되게 추진하겠다는 의지를 보였음
– 역사적인 판문점선언과 평양공동선언에서 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 남북관계의 개선을 위한 출발점으로써 교류 협력의 중요성을 강조하였음

2) ① 한반도의 평화추구 ② 북한 체제의 안전을 보장하는 한반도 비핵화 추진 ③ 항구적인 평화체제 구축 ④ '한반도 신경제구상' 추진 ⑤비정치적 교류협력은 정치·군사적 상황과 분리해 일관되게 추진

제2절 남북경협 사업별 현황

○ 남북경협은 여러 가지 형태로 진행되어 왔으나 그 중에서도 투자 협력 사업으로 특히 개성공단 및 금강산관광 등이 대표적인 사업이라고 할 수 있음
- 개성공단은 본격적인 생산을 한 이후 전체 교역액에서 개성공단 반출입이 약 20% 이상을 차지했고 갈수록 비중은 높아지면서 남북경협의 핵심 사업 중의 하나임
- 금강산관광 사업은 90년대 일반교역과 소규모 위탁가공 수준의 남북경협에서 2000년대 경협사업을 통한 투자단계로 발전하는데 영향을 끼친 사업이었다는 점에서 의의가 있음

○ 따라서 남북경협사업의 지원 연구를 위해서는 대표적인 남북경협 사업으로 꼽히는 개성공단 및 금강산 관광 사업 추진 과정과 성과, 한계에 대한 분석이 필요함

1. 개성공단 사업 현황

1) 개성공단 사업 추진 배경 및 의미

○ 개성공단은 남북공동번영을 위한 평화프로젝트이자 경제프로젝트로써 남측의 자본과 기술이 북측의 토지와 노동력이 만나 구현한 평화경제 산업단지임
- 개성공단은 남북이 함께 만든 최초의 산업공단으로 단순히 경제적 공단만이 아닌 남북 간 협력을 상징하는 대표적인 경제 협력 사업으로서 한반도 평화와 번영의 통로 역할을 수행해 왔음

○ 자유경제지대인 개성공업지구는 정치적 측면으로는 2000년 3월 9일 김대중 전 대통령의 베를린선언과 2000년 6월 13일 개최된 남북 정상회담에 배경을 두고, 경제적인 측면에서는 현대아산과 북한의 조선아시아태평양평화위원회(이하 아태)가 '공업지구 건설·운영에 관한 합의서'를 체결에 배경을 두고 있음[3)]

○ 2000년 초·중반 이후 대다수의 해외 진출 중소기업과 해외 진출을 고려하던 중소기업은 고임금과 인력난, 고비용의 땅값 및 임대료로 어려움을 겪고 있었으나 개성공단에 입주하는 것만으로도 많은 고민들을 상당 부분 해결할 수 있었음

[표 2-2] 남북경협에서 개성공단의 비중

(단위 : 천 달러)

연도	반입		반출		합계		
	금액	개성공단	금액	개성공딘	금액	개성공단	비중(%)
2004	258,039	52	439,001	41,634	697,040	41,686	6.0
2005	340,281	19,794	715,472	156,943	1,055,754	176,736	16.7
2006	519,53	75,943	830,200	222,853	1,349,739	298,795	22.1
2007	765,346	101,179	1,032,550	339,498	1,797,896	440,677	24.5

<출처> 통일부 (https://www.unikorea.go.kr/unikorea/) 접속일 2019.10.29.

- 특히 많은 인력을 필요로 하는 노동집약적 업종(섬유·의류 및 신발 등)에 종사하는 중소기업은 이러한 어려움을 해결하기 위하여 싼 임금과 풍부한 노동력을 제공할 수 있는 중국 및 베트남 등 해외로 공장을 이전하기 시작하였음[4)]
- 2003년 착공된 개성공단은 또 다른 제3의 투자국을 물색하고 있던 중소기업, 그리고 국내에서 힘겹게 기업을 운영하며 해외 진출을 모색하고 있던 중소기업들에게 기업 생존의 활로를 열어줄 수 있는 기회의 땅으로 기대가 컸음
- 당시 개성공단 입주 경쟁률이 9대1까지 되었던 것을 감안하면 중소기업이 느꼈던 개성공단의 매력과 경쟁력은 상당히 컸다는 것을 짐작해 볼 수 있음[5)]

---

3) 최상권. "북한의 경제특구: 현황과 과제", 북한학회 북한학보 제34권 1호, 2009, p. 198.

4) "2002년 기업은행이 조사한 90년대 이후 중소 제조업의 해외 이전의 이유를 중소기업의 약 92.5%가 '저임금과 풍부한 인력'을 이전 목적으로 거론한 것을 감안할 때, 당시의 사정을 충분히 짐작할 수 있음" (CEO information, 제416호, 삼성경제연구소, 2003에서 재인용)

5) "또한 북핵위기로 인해 그동안 연기되었던 개성공단 1단계 2차 분양이 2007년 4월에 이루어졌는데, 2차 분양 역시 2.3:1의 경쟁률을 보이면서 187개 기업이 선정되었다. 이 중에는 3개의 외국계 기업도 포함되었다. 인조손톱을 만드는 천진진희미용실업유한공사(한국법인 데싱디바), 봉제업체인 성거나복장유한공사(한국법인 SW성거나) 등 중국계 2개 업체와 자동차 부품을 생산하는 독일계 업체 한국프레틀이 바로 이들

[그림 2-2] 개성공단의 입지 환경

<출처> 아산현대 (http://www.hyundai-asan.com/industry/industry_soc_0101) 접속일 2019.10.29.

2) 개성공단 사업 추진 과정 및 성과

○ 개성공업지구는 황해북도 개성시 봉동리 일원으로 서울에서 60km, 인천공항에서 50km, 평양에서 160km 지점으로서 수도권에서 접근이 용이한 지점에 위치

– 국토의 X자형 축의 중앙에 위치하여 남북 간의 인적·물적 교류가 용이한 지역

– 또한 인천항 및 평택항 등 무역항과 평양공항 및 인천공항 등 국제공항에 접근해 미주 및 아시아 대륙으로 물류수송이 용이하고, 중국 대륙간철도(TCR) 및 시베리아횡단철도(TSR) 등을 이용하여 유럽으로 직접 연결이 가능하다는 장점이 있음

– 그리고 소비인구를 가진 남측의 수도권 지역과 인접하여 제품을 판매할 수 있는 소비

기업이었다.", 이재호·이원경. "개성공단과 중소기업: 현황과 전망", KDI 북한경제리뷰 15(9), 2013, p.15.

시장이 확보되어 있음

– 남측지역에 근접해 남측의 전력통신 등의 초기 기반시설의 활용이 가능하며, 도로나 철도와 같은 수송기반시설의 연결비용이 적게 드는 지리적인 장점도 있음

[그림 2-3] 개성공단의 입지 조건

<출처> 통일교육원. "2019 통일문제 이해", 통일부, 2018, p. 57.

○ 당시 개성공단은 국내 중소기업들이 물색해 온 제3의 투자처와 국내·외의 타 공단들과 비교해 보아도 손색없는 경쟁력 있고 유리한 입지조건을 제시하였음

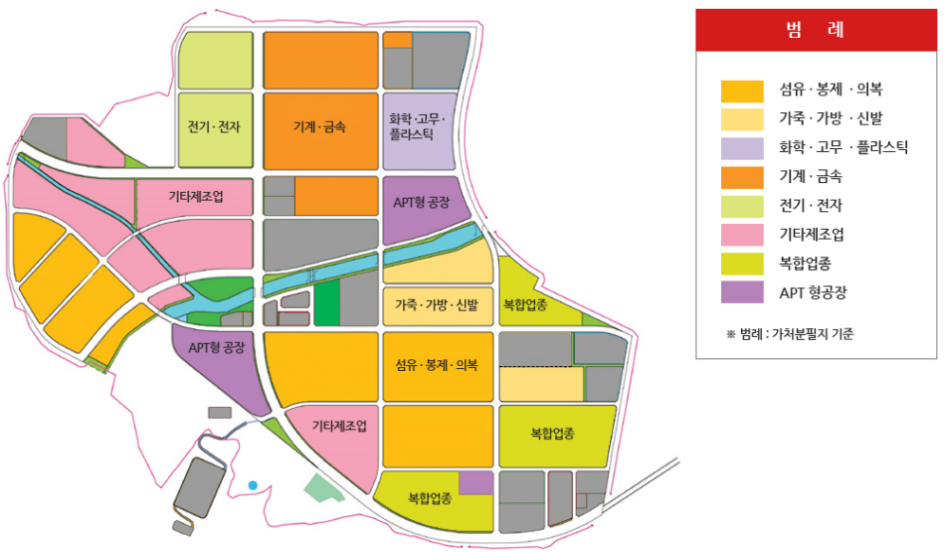
– 먼저 개성공단의 가장 큰 매력은 역시 최저임금 월 50만 달러의 낮은 인건비와 양질의 풍부한 노동력을 꼽을 수 있음

– 당시 개성공단의 인건비는 중국의 인건비와 비교해도 1/3도 안 되는 저렴하면서도 양질의 노동력 확보가 가능했음

– 또한 북한 근로자들은 같은 민족으로 동일한 언어를 쓰고 손재주가 좋다는 점이 기업에게는 큰 장점이었음

– 이처럼 낮은 인건비와 양질의 노동력을 확보할 수 있다는 장점 외에도 개성공단은 서울에서 차로 1시간 거리에 위치하고 있어서 기업 입장에서는 사실상 수도권 공단과 별 차이가 없다는 것이 매력적이었음
– 또한 남북 간의 거래가 민족거래로 취급되어 무관세 혜택을 받을 수 있었음
– 그리고 당시 평당 15만 원 정도의 땅값과 정책자금을 활용해 투자금의 일부를 보충할 수 있다는 점도 역시 커다란 매력이었음

[그림 2-4] 개성공단 업종별 배치 현황



<출처> 개성공업지구지원재단 개성공업지구관리위원회 (https://www.kidmac.or.kr/ko/010102/content/work-area/), 접속일 2019.10.29.

○ 2003년 6월 개성공단 착공식 이후 2004년 4월 공단 부지조성 공사에 돌입하여 6월에 처음으로 시범단지에 기업들에게 분양·입주하였음
– 2004년 6월에 15개사를 분양하였고, 2005년 9월에는 본단지 1차 24개사, 2007년 6월에는 사실상 마지막 분양이 된 본단지 2차 183개사를 분양하였음
– 2007년까지 85개 기업이 입주하였으나 2008년 7개, 2009년 14개, 이후 2010년 5.24

조치 이전까지 5개 기업만 추가로 입주하였음

- 결과적으로 2016년 개성공단 전면중단 시점까지 총 125개 기업만 입주하였고 분양받은 나머지 97개 기업은 입주가 이루어지지 않았음

[표 2-3] 개성공단 입주기업 수

(단위 : 개사)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011-2013	2014-2016.2
기업수	18	30	85	92	116	121	123	125

<출처> 개성공업지구지원재단 개성공업지구관리위원회
(https://www.kidmac.or.kr/ko/010102/content/work-area/), 접속일 2019.10.29.

○ 이처럼 법제도적·물적 기반이 구축되면서 개성공단에는 여러 기업들이 입주하여 생산시설을 가동하며 양적으로 큰 성장을 이룩하였음

- 개성공단이 가동 중단된 2016년 2월을 기준으로 개성공단에는 총 125개 기업이 입주하였으며, 이 중에서 123개 기업이 생산시설을 가동하고 있었음
- 개성공단에 입주했던 125개 기업은 섬유, 화학, 기계·금속, 전기·전자, 식품, 종이·목재 등의 업종에 종사하였음
- 이 중에서 약 59%에 달하는 73개 기업이 섬유와 봉제 공장으로 대부분 노동집약적 업종이 차지하고 있음

[표 2-4] 개성공단 근로자 수

(단위 : 명)

연도		'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
근로자수	남	507	791	785	1,055	935	804	776	786	757	815	820
	북	6,013	11,160	22,538	38,931	42,561	46,284	49,866	53,448	52,329	53,947	54,988

<출처> 개성공업지구지원재단 개성공업지구관리위원회
(https://www.kidmac.or.kr/ko/010102/content/work-area/), 접속일 2019.10.29.

○ 이와 같이 개성공단의 입주기업이 늘어나면서 개성공단의 북측 근로자 수도 자연스럽게 증가하였음

- 2005년 6,013명에서 2015년 54,988명으로 약 10배가량 증가하였음
- 2016년 2월 가동 중단 시점에 개성공단 내에서 근무하는 북한 측 근로자는 약 5만 5천명, 개성공단에 상주하는 우리 측 근로자 주재원도 약 820명 수준이었음
- 가동중단 직전인 2015년에 적용된 기준으로 볼 때, 개성공단에서 근무하는 북한 근로자 1인당 최저 임금은 약 73.9달러였으며 월평균 인건비(기업이 부담하는 사회보험료 포함)는 약 188달러 수준으로 다른 해외 투자 대상국 대비 상당히 저렴한 편이었음

[표 2-5] 개성공단 투자 규모 (2015.12.31.기준)

(단위 : 억 원)

구분	정부	한국전력	KT	토지 공사	신단공	민간기업	합계
투자액	2,587	480	94	1,226	210	5,613	10,210

<출처> 임강택 외. "개성공단 운영실태와 발전방안:개성공단 운영 11년(2005-2015)의 교훈", 통일연구원, 2017. p.12.

○ 이처럼 개성공단은 우리 측의 자본과 기술, 북한 측의 토지(자원)와 노동력 등 상호 비교우위에 입각한 경제협력의 성공 가능성 및 호혜적 발전 가능성을 보여줌

○ 개성공단 기업들은 연간 약 5억 6천만 달러의 생산액을 기록하였고, 개발 착수 이후 누적 총 32,3억 달러 이상의 생산을 달성했음

- 2004년 12월에는 개성공단의 첫 시제품인 이른바 '개성냄비'를 생산·출시하였고, 시범단지에 입주한 기업 '리빙아트'는 2004년 12월 서울의 백화점에 제품을 판매하면서 2005년 개성공단의 본격적인 생산 활동을 시작했음
- 이후 평균 매출액은 2009년 9억 원에서 2010년 11억 3,200만 원, 2011년 14억 7,600만 원으로 성장세를 지속했음
- 또한 당기순익은 2012년 1,400만 원의 순손실을 기록했지만 2009년 2억 7,200만원, 2010년 1억 3,400만 원이던 순손실에 비하면 손실 규모가 줄었음
- 기업 평균 영업이익이 2011년 처음으로 5,600만원 흑자로 전환한 것으로 나타남

[표 2-6] 개성공단 생산액 및 경협 기금 사용 실적 현황 (단위 : 만 달러, 억 원)

연도	생산액 (만달러)	남북협력기금 경협사용실적 (억원)
2006	1,491	2,613
2006	7,979	2,231
2007	18,478	3,125
2008	25,142	1,467
2009	25,648	655
2010	32,332	630
2011	40,185	297
2012	46,950	642
2013	22,379	2,783
2014	46,997	664
2015	56,330	379
2016	-	5,249

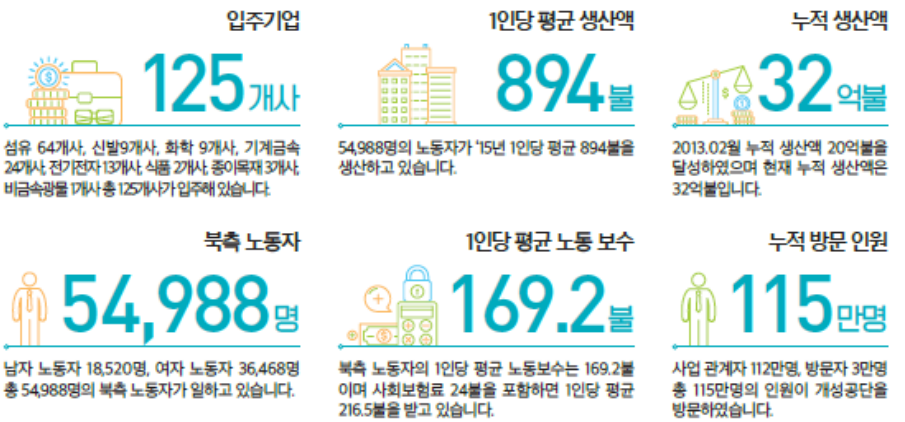
<출처> 개성공업지구지원재단 개성공업지구관리위원회
(https://www.kidmac.or.kr/ko/010102/content/work-area/), 접속일 2019.10.29.

○ 한편 초기 단계에는 민간차원의 경제 협력 사업으로 출발하였던 개성공단 사업은 재원 조달 문제와 북한 당국과의 협상의 필요성 등이 대두되면서 점차 남한 정부가 개발과 운영에서 주도적 역할을 담당하게 되었음

- 특히 자금력 부족으로 현대아산이 어려움을 겪게 되자 사업파트너로 공기업인 한국토지공사가 참여하게 되었고 이후 공단 운영과 관련된 사항은 남북 당국 간의 직접 협의를 통해 해결하는 구조로 변화되었음
- 개성공단 폐쇄 이전까지 전체 투자액 약 1조 원 중에서 정부 및 공기업의 재정을 통한 투자액이 약 4,400억 원으로 44%에 이름
- 민간 사업자인 현대아산의 재정 악화와 개발 지체에 원인이 있었으나 그 이면에는 개성공단 사업의 차질 없는 추진이 정부 정책의 중요한 과제로 설정되었기 때문이라고 할 수 있음[6)]

6) 임강택 외. "개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005-2015)의 교훈", 통일연구원, 2017. p.11.

[그림 2-5] 숫자로 보는 개성공단 주요 통계 (2015년 12월 기준)



<출처> 개성공업지구지원재단 개성공업지구관리위원회. 개성공단 E-Book, p. 7.

○ 그러나 남북경협은 분단과 대립의 특수성으로 인해 순수 경제적 요인보다는 정치·군사 등의 비경제적 요인에 직접적인 영향을 받으면서 부침을 거듭해 왔음

○ 개성공단은 북한의 핵실험으로 촉발된 우리 정부의 결정으로 공단의 본격 가동 이후 만 11년 만인 2016년 2월 10일 전면 중단되었음

– 정부의 정책 변경에 따라 피해를 입게 된 개성공단 기업들에 대해서 피해를 최소화하고 조속히 경영을 정상화할 수 있도록 지원을 실시

– 실태 조사를 통해 피해금액을 확정하고 북한 투자의 리스크를 보완하기 위하여 운영해온 경협보험과 교역보험 제도를 근간으로 하여 경협보험금 및 피해지원금을 지급하기도 하였음

– 또한 부처 간의 협의를 통하여 금융, 세제, 대체생산기반 마련, 정부 조달, 근로자 고용안정 등 분야별로 경영정상화 지원 대책을 마련하여 현재까지 지원하고 있음

3) 개성공단 운영 실태 및 한계

○ 개성공단의 주요 분야별 운영 및 발전에 제약을 주는 요인으로는 ① 3통(통신·통행·통관) ② 노동력 수급 ③ 노무관리 ④ 임금 및 지불 체계 ⑤ 관리위원회의 자율성과 권한 ⑥ 공단 운영의 안정성 등이 있음

(1) 3통(통신·통행·통관)문제

○ 먼저 이른바 '3통(통신·통행·통관)'의 문제가 개성공단의 운영 및 발전에 제약을 주는 요인으로는 꼽힘

- 개성공단 가동 이후 2015년 12월 말까지 개성공단을 왕래한 인원은 모두 약 115만 명이었고, 차량은 약 75만 8천대가 오고 간 것으로 집계됨
- 2015년 12월 기준, 하루 평균 약 400명의 사람과 차량 330대가 왕래하였음

[표 2-7] 개성공단에 대한 인원 및 차량 왕래 현황

(2015.12.31. 기준)

연도 (년)	'05~ '08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	누계
인원 (명)	354,602	111,830	122,997	114,435	120,119	75,990	125,940	128,524	1,154,437
차량 (대)	177,245	72,597	83,566	82,954	89,960	55,580	95,924	23,970	757,773

※회담 인원, 개성공단 이외 지역의 사업,연구 목적으로 방문한 인원은 통계에서 제외

※개성공업지구지원재단 내부 자료에 따른 출처생략 (통일연구원 자문회의자료, 2017. 01.19)

<출처> 임강택 외. "개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015년)의 교훈", 통일연구원, 2017, p. 45.

○ '개성공업지구법' 제28조에는 "남측 지역에서 공업지구로 출입하는 남측 및 해외동포, 외국인과 수송수단은 공업지구관리기관이 발급한 출입증명서를 가지고 지정된 통로로 사증 없이 출입할 수 있다"고 규정하고 있음

○ 개성공단의 통행은 정해진 시간대의 사전승인에 한하여 당일 입·출경(방북·복귀)만을 허용하였음

- 개성공단 입·출경은 계절에 따라 1일 가능한 출입횟수(방북과 복귀 합산)가 동절기에는 21회, 하절기는 23회로 구분하였고, 개성공단으로의 출경은 오전 8시 30분에 시작되어 30분 단위로 출입경이 진행되었음
- 북측은 통행 질서 유지를 이유로 들어 2014년 4월부터 시간대별 통행 인원을 300명과 차량 150대 이하로 제한하였으며, 이 제한은 개성공단이 중단되는 시점까지 지속되었음

○ 개성공단에서 생산제품을 반출(북→남)하기 위해서는 북측으로부터 통관을 위한 검사를 받아야 함

- 검사유형(전수·선별 검사)과 검사 장소(현장·이동검사)에 따라 방식이 다름
- 개성공단 통관절차는 '통관에 관한 합의서' 및 '세관규정'에 따라 ① 반·출입 신고 ② 물품검사 ③ 통관 등 3단계 표준 절차로 진행
- 하지만 북측에이 검사 방식은 전수 검사 및 이동검사 위로 진행하여 지속적인 민원이 발생하였음
- 전수검사는 이미 선적된 화물, 즉 생사된 제품을 전부 하차시키거나 포장된 제품의 포장을 전부 뜯어보는 방식으로 재선적과 재포장 등으로 시간의 지연 및 추가비용 발생, 제품 훼손 등의 문제를 초래하였음
- 이동검사는 해당기업의 선적제품을 검사하는 것으로 북측 세관원 2인 또는 3인이 기업을 순회하며 실시하는 검사로 타 기업의 검사가 지연되면 다른 기업은 대기해야하는 일이 빈번하게 발생하였음
- 또 이동검사는 기업 현장에서 이루어지기 때문에 북측의 부당한 요구, 예를 들면 경유, 담배, 사무용품, 의약품 등의 수수료 제공이 발생하게 되었음

○ 개성공단에서는 체류인원 중 사고나 질병으로 치료가 필요하거나 직계존비속 사망·위독 등의 상황이 발생한 인원에 대한 긴급출경 제도를 시행하고 있음

- 긴급출경 처리 절차는 ① 긴급출경사유 발생 ② 민원 접수 ③ 남북한 출입유관기관에 긴급출경 신청 ④ 남한 군부 통지문 발송 ⑤ 북한 군부 승인 ⑥ 긴급출경 시행 등의 6단계로 나뉨[7)]
- '긴급 출경'이라는 단어의 의미가 무색할 만큼 처리 절차가 너무 길고 복잡하다는 지

적이 꾸준히 제기되었음

○ 뿐만 아니라 개성공단 통행 관련 승인·검사 기관인 북한의 통행검사소와 세관은 통행·통관 시 발생한 경미한 위반 사항까지 과도한 벌금을 부과한 사례가 있음

– 그러나 위반 사항에 대한 벌금부과 기준이 마련되어 있지 않음

– 따라서 통행검사소와 세관 등 북한 기관과의 친분관계, 통행 검사소와 세관 직원에 따라 동일 위반사례라고 하더라도 상이한 벌금이 부과되고 있음

(2) 노동력 수급

○ 다음으로 개성공단의 노동력은 2008년까지는 어느 정도 기업의 수요를 충당하였지만 2009년부터는 공급 규모의 증가율이 현저하게 감소하면서 노동력 수급의 한계가 드러났음

○ 2012년 말 기준으로 53,448명이 되었으나 이후 근로자 추가 공급이 급감하였고, 입주기업이 필요로 하는 근로자 중 알선해 주기로 한 기한이 지나도 북측이 공급하지 못한 근로자 수가 계속 증가하였음

– 북측에서 공급하지 못한 근로자 수는 2007년 11월 약 1,500여명에서 2009년 12월에 약 16,000명, 이후 2013년 입주기업 대상으로 노동력 수요를 확인한 결과 약 17,000명의 노동력을 추가로 요청하고 있는 것으로 나타남[8)]

○ 근로자 부족으로 인한 노동력 공급의 한계가 무리한 근로자 선발로 이어져 개성공단 노동력의 양적·질적 수준을 저하시키는 현상이 발생하였음

– 노동 분야에 대한 적정 연령과 성별, 기술 보유와 특성 등을 고려하지 않은 근로자들이 생산 현장으로 투입되었음

– 특히 신규 근로자의 노령화가 두드러지며 근로자의 생산 효율성 문제 야기 요인으로 작용하였음

– 2006년 12월부터 2013년 12월까지 7년 동안 20·30대의 비율은 79.4%에서 51.9%로

---

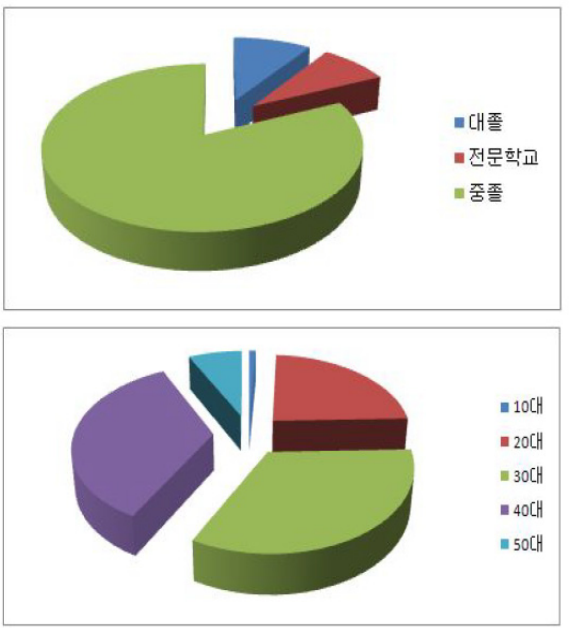
7) 정유석. “개성공단 실증분석을 통한 남북경제협력 방안 모색”, 통일부 2017 신진연구자 용역보고서, 2017, p. 10.

8) 임강택 외(2017). 전게서, p. 55.

감소한 반면 40대의 비율은 12.9%에서 39.1%로 3배 이상 증가하였음[9)]

- 20·30대 여성 근로자에 대한 수요가 큰 개성공단의 특성을 감안할 때, 이와 같은 현상은 입주기업들에게 심각한 문제로 대두되었음

[그림 2-6] 북한 근로자의 학력·연령·성별 현황



<출처> 개성공업지구지원재단 개성공업지구관리위원회
(https://www.kidmac.or.kr/ko/010102/content/work-area/), 접속일 2019.10.29.

○ 개성공단 근로자 공급은 원칙적으로 '노동규정 및 노력 알선에 대한 합의서'에 기초하여 노동력에 대한 선발 절차를 거칠 수 있게 되어 있었지만 실제로는 대부분의 권한이 북측에 위임되어 개성공단 발전의 제약요인으로 작용하였음

- 예를 들면 근로자의 연령, 기술, 성별 등 기업이 원하는 노동력의 기본적인 요구사항에 부합하지 않는 근로자들이 배치되더라도 무조건으로 수용할 수밖에 없음

9) 임강택 외(2017). 전게서, p.56.

– 근로자의 신원 및 기술 정도와 특성을 정확히 파악하지 못한다는 점은 기업의 인력운용에 어려움을 더하는 제약요인으로 작용
– 투입 가능한 인력이 한계에 봉착하면서 기업들이 신청한 적정 인력을 지원받기가 어려운 실정
– 결국 기업들은 공급받은 근로자에 대하여 자체적인 기술 교육을 실시하여 노동력의 질적 향상을 도모할 수밖에 없음

○ 계획경제체제 하의 북한은 자발적인 노동력의 수요와 공급 형성이 어렵다는 근본적인 문제가 있음
– 또한 거주 이전의 자유가 제한되기 때문에 자연발생적 노동시장 형성이 불가능함

○ 공식적으로 개성공단에 우리 기업의 신규 진출을 금지한 것은 5·24조치로부터 시작되었지만, 개성공단에 대한 우리 기업의 진출은 이미 노동력의 부족으로 인해 제약을 받고 있었음
– 입주기업은 노동력 수급을 예측할 수 없기 때문에, 생산 및 경영 계획을 세우기 어렵고 사업의 확장에도 영향을 받을 수밖에 없었음
– 이러한 노동력 수급의 문제로 공장을 완공을 하고도 일부만 가동하거나 추가 투자계획이 있어도 보류하고 상황을 관망하는 사례도 증가하였음

○ 개성공단의 확대·발전을 위해서는 무엇보다도 기업의 지속적인 성장이 담보되어야 하며 기업의 매출은 생산에 필요한 노동력이 충분히 공급되어야 함
– 인력 공급에 따라 기업은 투자를 확대하게 되고 이는 공단의 확대·발전으로 이어질 수 있다. 현재의 노동집약적 업종 중심의 구조에서는 기업 운영에 가장 큰 영향을 미치는 요인인 노동력의 안정적인 공급이 필요함

○ 노동력 부족문제 해결을 위하여 우선 근로자를 개성공단으로 원활하게 출퇴근시킬 수 있는 방안을 협의하였지만 여러 가지 한계로 실행되지 못하였음
– 개성공단 인근 지역 주민 1,000여 명에게 자전거를 지급하여 출퇴근을 실시하였으나 전체 출퇴근 인원에 비하면 미미한 수준이었음
– 출퇴근 문제를 해결하기 위하여 숙소 및 출퇴근 고속도로 건설, 통근 열차 운행 방안도 논의되었으나 실행되지 못하였음

(3) 노무관리

○ 개성공단이 자본주의적인 법과 제도에 의해 운영될 것이라는 우리의 기대와는 달리 노동 관리 및 노동제도에 있어서 북한식 관리 체계가 적용되었음

○ 개성공단의 노무관리 중 입주기업들이 호소한 가장 큰 애로사항은 ① 관리자 선발 및 인사 ② 근로자의 근태 관리 ③ 근로자의 배치를 전환하는 문제 등이 있음

○ 노무 관리 주체는 남측 기업을 대표하는 법인장과 주재원, 북측의 종업원 대표와 근로자로 구성되었음

– 그러나 실제 노무관리에서 남측의 법인장과 주재원이 관여할 수 있는 영역은 생산에 관한 기술적 부분에 국한되었고, 이외의 상당 부분은 북측에 의해 자율적으로 이루어졌다고 할 수 있음

○ 근로자의 근태 관리에 대하여 여러 가지 문제가 발생하였음

– 근로자들은 결근과 조퇴 등의 근무상황을 북측의 직장장 또는 조·반장에게만 알리고 허락을 받았기 때문에 남측의 법인장들은 근태 상황을 파악하기 어려움

– 이에 따라 장기결근자가 생기거나 근로자가 근무 중에 작업장을 이탈하는 일이 빈번하게 일어나도 통제할 방법이 없었음

○ 기업의 법인장은 생산성 제고를 위해 근로자를 탄력적으로 배치하고, 기능·기술 수준에 따라 배치하고 싶었으나 북한 측의 직장장에 의해 임의로 바뀌는 사례가 많았음

○ 이처럼 노무 관리의 상당 부분이 북측에 의해서 이루어지는 구조에서 노무 관리에 관한 분쟁과 마찰이 발생하고, 이러한 갈등은 북측의 집단조퇴·태업 등의 집단행동으로 나타나는 경우도 발생하였음

(4) 임금 및 지불 체계

○ 북측 노동자들에 대한 임금 및 지불 체계에서도 여러 가지 한계가 드러났음

○ 2015년 말 개성공단의 최저임금은 약 74달러였으며 초과 근로수당을 포함한 평균 임금은 약 169.2달러였음

– 개성공단 북측 노동자의 임금 수준은 당시 남한은 물론이고 중국과 베트남 등을 비교해도 현저히 낮은 수준이었음

○ ‘개성공업지구 로동규정(제32조)’에는 “기업은 로동보수를 화폐로 종업원에게 직접 주어야 한다.”고 규정하여 ‘임금직불제도’를 명시하고 있음

– 그러나 임금직불제는 시행되지 못하고 2014년 북측이 일방적으로 임금직불제를 공식적으로 폐기하였음

○ 개성공단의 임금체계는 근로자 개인별 직무능력과 근무기간, 성과 등에 따른 임금 차등화가 실현되지 못하고 누구나 똑같은 임금을 받는 단일한 체계로 되어 있음

– 특히 월 최저임금이 모든 근로자의 기본임금으로 되어 있는 비정상적 임금체계가 형성되어 있음

– 그리고 개성공단의 최저임금 인상률을 최고 5% 이내로 규정하고 있음

– 이는 기업에게는 저렴한 인건비를 보장하는 것이었으나 근로자에게는 인상률이 낮아 물가나 생활수준이 올랐음에도 불구하고 임금이 상응하게 오르지 못하는 결과를 초래하였음

– 북측 근로자들에게 임금을 직접 지불해야 한다는 임금직불 문제는 임금 전달 과정에 대한 투명성을 높일 필요가 있다는 문제의식에서 개성공단 가동 초기부터 문제가 제기되어 왔음

– 임금직불제는 상대적으로 약자인 근로자를 보호하기 위하여 국제노동기구가 규정하고 있는 임금직불의 원칙

– 그러나 실제에서는 북측 총국을 통한 간접지불방식으로 임금이 지불되었음

– 북측의 설명에 따르면 북한에서는 달러화와 유통이 어려워 근로자가 달러를 지급받아도 실제 사용하기가 어려우며 달러화를 북한 화폐로 환전하는 시스템도 구비되지 않았음

– 또한 시장도 활성화 되지 않아 근로자들이 화폐를 소지해도 자유롭게 소비할 수 없는 상황에서 임금 직불이 어렵다는 한계가 있었음

(5) 관리위원회의 자율성과 권한

– 개성공단관리위원회와 상대하는 북측 중앙특구개발지도총국은 법적으로 관리위원회의 지도기관이기 때문에 영향력을 보장받고 있는 구조

- 더군다나 입주기업이 제기하는 애로사항은 북측에서 조치를 해야 하는 사항이 대부분이었기 때문에 관리위원회에 대한 북측 기관의 영향력이 상대적으로 강할 수밖에 없는 구조적 특성이 있음
- 이러한 상황에서 입주기업의 요구를 북측에 정확하게 전달하고 요구사항을 관철하기 위해 강력한 협상력을 가져야 할 관리위원회가 대북 협상을 제대로 전개하지 못함에 따라 개성공단의 구체적인 운영 문제에 대한 최종결정은 북측의 의사에 따르게 되는 경우도 많이 발생하였음
- 관리위원회의 자율성이 부족한 점도 대북 협상력이 부족한 원인이라고 할 수 있음
- 관리위원회는 남측 당국의 지침을 받아야했기 때문에 운영에 대한 자율성과 책임성이 위축될 수밖에 없는 구조라고 할 수 있음
- 관리위원회가 제 역할을 하지 못하고 있는 것으로 비판받고 있는 것은 업무와 관련해서 기업들을 강제할 수 있는 효과적인 수단을 갖추지 못하고 있기 때문임
- 관리위원회는 개성공업지구법에 의해 광범위한 행정업무를 위임받아 실질적인 건축인허가, 도로교통안전, 소방 산업안전 식품보건 등 준사법적인 업무를 수행하고 있지만 관련 준칙을 위반하였을 경우 기업을 강제하기 어렵다는 문제가 있었음
- 뿐만 아니라 북측이 입법주권을 주장하며 일방적으로 세금·노무·임금 등의 분야에서 시행 세칙을 제정하여 적용을 강제하는 경우에도 관리위원회는 효과적으로 대응하기 어려웠음
- 이러한 현실여건으로 인해 개성공단의 법적 안정성은 크게 훼손되었고 운영의 난맥상은 심화되어 갔음
- 따라서 향후 관리위원회가 강력한 권한과 자율성을 가지고 공단의 관리운영에 책임을 지는 명실상부한 관리위원회로 자리매김하도록 하는 것이 필요함
- 개성공단 남북공동위원회의 위상과 기능을 제고하는 문제를 적극적으로 검토할 필요가 있음

(6) 남북관계 및 공단의 불안정성

○ 개성공단의 중단은 표면적으로는 북한의 핵개발 및 무력 도발에 대한 우리 정부의 대응조치인 동시에 남북 관계의 불안정성이 가중된 결과라 할 수 있음

– 따라서 개성공단 운영과 관련한 가장 큰 문제는 남북관계 및 공단의 불안정이라고 할 수 있음

○ (2016년 12월 기준) 남북은 1971년 이후 총 643회의 남북회담을 개최하고 239건의 합의서를 채택하는 등 대화와 협상을 했음에도 불구하고 남북합의서의 법적 성격과 효력이 명확하게 규정되지 않아 무력화되는 상황이 지속적으로 반복되었음[10)]

○ 이처럼 그 동안 북측의 예측 불가능한 행동으로 인하여 공단 운영의 차질을 초래한 바 있고 남북 당국 모두 개성공단을 남북관계에 활용하였기 때문에 개성공단은 남북관계에 민감하게 영향을 받는 매우 불안정한 상태에 있었음

○ 2013년 개성공단이 북측에 의하여 잠정 중단된 이후 재가동되면서 남북은 다시는 정치·군사적 이유로 개성공단이 중단되는 사태가 발생하지 않아야 한다는 점에 합의하였음

– 이론적으로는 개성공단이 정치적 상황에 영향을 받지 않고 경제논리에 따라 운영되는 '정경분리' 원칙이 적용되어야 하지만 현실에서는 오히려 '정경연계'의 불안한 상황들이 반복되었음

– 북측은 우리의 대북정책에 대한 불만을 표출하는 압박수단으로 개성공단을 활용하려고 시도하였고, 우리 정부도 개성공단에 근무하고 있는 남측인원들의 신변보호 등의 의무와 군사적 도발에 대응해야 하는 상황 등에 자유로울 수 없었음

○ 따라서 이후의 안정적인 개성공단 운영을 위해 제도적 장치 마련 노력과 함께 입주기업들의 국제화를 통해서 남북관계에 대한 지나친 민감성을 약화시키는 방안이 검토되어야 함

---

10) 정일영. "개성공단의 재개와 안정적 발전 방안의 모색", KDB 북한개발 통권 11호, 2017, p.56.

2. 금강산 관광사업 현황

1) 금강산 관광사업 배경 및 과정

○ 금강산 관광사업은 우리 정부의 전향적 대북정책과 경제난 해소를 위한 북한의 실리주의적 접근 자세 등이 복합적으로 작용하면서 전격 성사되었음

○ 금강산 관광사업에 대한 논의는 1989년 1월 정주영 현대그룹 명예회장이 방북하여 조선대성은행 이사장 겸 조선아시아무역촉진회 고문 최수길과 '금강산관광 개발 및 시베리아 공동 진출에 관한 의정서'를 체결한 데서 시작되었음

– 1998년 4월 30일 정부의 '남북경협 활성화 조치'가 발표되고, 같은 해 6월 정주영 현대그룹 명예회장 일행이 북한을 방문하여 아시아태평양평화위원회와 금강산 관광 및 개발 사업에 합의하였음

○ 이후 현대–북한 아태 간에 금강산 관광 및 개발 사업에 대한 구체적인 합의가 진행되었고 '종합휴양 관광지' 형성을 목표로 한 3단계의 단계적 개발계획이 수립되었음[11)]

[표 2-8] 금강산관광 개발 계획

구분	1단계 (1998년)	2단계 (1999~2004년)	3단계 (2005~2030년)
계획	종합휴양 관광지로의 이미지 구축	종합휴양 관광지의 기반 및 규모 구축	종합휴양 관광지의 면모 완성
내용	· 관광선 관광 및 금강산 탐방을 위한 탐방로 개설 · 관광선 및 페리호를 위한 항로 및 선착장 개설 ·기타 관광터미널 개설	· 관광 활동을 위한 숙박, 기반 시설 · 관광지의 고유 이미지 제고 및 다양한 관광 활동 시설 유도 · 투자 회수 효율적 시설 우선	· 문화 및 학습 기능 시설 · 관광 활동 시설의 확장 및 질의 상승

<출처> 이유진. "남북경협 28년의 성과와 과제", KDB북한개발 통권 7호, 2016, p.159.

– 1998년 11월 18일 관광선 금강호가 이산가족 등 826명을 태우고 동해항을 출항하여 북한의 장전항에 입항함으로써 금강산관광이 시작되었음

11) 이유진. "남북경협 28년의 성과와 과제", KDB북한개발 통권 7호, 2016, p.158.

- 2000년 10월에는 일본 관광객과 해외교포에 대해 금강산 관광이 허용되었으며, 금강산 지역 내 숙박시설을 갖춘 해상호텔인 '호텔 해금강'이 문을 열었음
- 2001년 6월 8일 현대와 북측은 회담을 열고 금강산 관광사업의 활성화를 위한 육로관광, 특구 지정, 관광 대가 조정 등에 합의하였음
- 한편, 북측은 2002년 '금강산 관광지구법'을 발표하여 금강산을 관광특구로 지정하였음
- 금강산 관광사업은 사업자의 자금난과 해로 관광으로 시간과 비용이 많이 든다는 점 때문에 관광객이 감소하는 등 한때 중단 위기를 맞기도 했음
- 금강산 관광사업이 어려움을 겪던 2001년 6월 공동사업자로 관광 사업에 참여하여 온천장, 문화회관, 온정각에 투자했음
- 이후 2007년에는 내금강 관광을 계기로 면세점 사업에도 진출하는 등 다양한 분야에서 협력해 왔음
- 금강산 관광이 활성화되면서 외금강 지역에서만 이루어지던 금강산관광이 2007년부터 내금강 지역으로 확대되었음
- 북한의 미사일 발사와 핵실험 등으로 국내·외적인 환경이 조성되지 않아 사업 시작 시기를 늦추다가 2007년 5월 27~28일간 시범 관광을 실시한 뒤 동년 6월 1일부터 일반인을 대상으로 본 관광이 시작되었음

[표 2-9] 금강산 관광 관련 계약 및 법제

일자	주요 내용	배경
1989.1.	금강산 관광 개발 의정서	정주영 현대그룹 회장, 북한과 금강산 공동개발 협의
1998.10.	금강산 관광 사업에 관한 계약서	현대 3사(현대상선·현대건설·금강 개발) 협력 사업 승인
1999.8.	관광 세칙 및 신변 안전 관련 합의서	민영미 억류 사건으로 관광중단 후 재개
2002.10.	금강산 관광지구법	금강산관광지구 운영체계, 개발업자 권리, 출입 절차, 분쟁 해결 절차 등 29조와 부칙으로 규정

<출처> 통일부. "국민의 정부 5년 평화와 협력의 실천", 2003, p.72.

○ 육로관광을 계기로 꾸준히 확대되어 오던 금강산 관광사업은 2008년 7월 11일 북한 측 초병에 의한 관광객 피격 사건이 발생하면서 약 11년 만에 중단되고 2010년 4월 금강산 사업소의 자산은 동결되었음

– 2008년 11월 24일 북한은 12월 1일부터 개성 관광 중단 시행하겠다고 통지문을 보내 우리 정부에게 일방적으로 통고 해 왔음

– 금강산 관광의 중단에 따라 개성 관광도 2008년 11월 29일을 마지막으로 중단되었음

2) 금강산 관광사업 성과 및 한계

○ 1998년부터 2008년까지 약 11년간 육로와 해로를 통한 금강산 관광객의 수는 약 194만 명으로 집계되었음

○ 금강산 관광사업은 일반교역과 소규모 위탁가공 수준의 남북경협에서 경협 사업을 통한 투자 단계로 발전하는데 필요한 사업이었다는 점에서 의의가 있음

[표 2-10] 금강산 관광 현황

(단위 : 명)

구분	'98 –'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	합계
해로	371,637	57,879	84,727	38,306	449	-	-	-	-	552,998
육로	-	-	-	36,028	267,971	298,247	234,446	345,006	199,966	1,381,664
합계	371,637	57,879	84,727	74,334	268,420	298,247	234,446	345,006	199,966	1,934,662

<출처> 통일부(https://www.unikorea.go.kr/unikorea/) 접속일 2019.10.29.

○ 그러나 남북 교류협력 증진을 통한 신뢰구축과 긴장완화 및 민족공동체를 형성하는 것이 목적이었던 금강산 관광사업은 주체인 현대아산은 민간사업자가 감당하기에는 많은 한계가 있었음

– 현대아산의 영업 부진과 추가 개발 투자의 어려움, 북한 아태와 과도한 관광 대가금의 계약 체결에 의한 부담감 등 한계에 봉착하였음

– 또한 대금 지급 계약 등 차질이 생기자 남북 당국 간의 사업 진행을 원하는 북한 측의 요구가 발생하는 등 상업적 투자에서 정치적 지원으로 변동성이 심화되었음

제 3 장
남북경협 지원 정책

제1절 중앙정부의 남북경협 지원 정책

제2절 지방정부의 남북경협 지원 정책

제3절 고양시의 남북경협 지원 정책

제1절 중앙정부의 남북경협 지원 정책

1. 중앙정부와 남북경협

○ '남북교류협력에 관한 법률(교류협력법)', '남북협력기금법' 등 관련 법령이 제정됨으로써 우리 법의 테두리 안에서 남북교류협력이 안정적으로 이루어질 수 있도록 하는 제도적 기반이 마련되었음

○ 그러나 2016년 초 북한의 잇따른 핵·미사일 도발을 계기로 북한의 비핵화를 위한 수단으로 개성공단 전면 중단하는 등 교류협력을 잠정 중단하고 국제사회와 함께 대북제재를 추진하고 있음

– 정부는 5.24조치 장기화와 개성공단 중단에 따른 어려움을 겪고 있는 기업에 대해 지원하고 있음

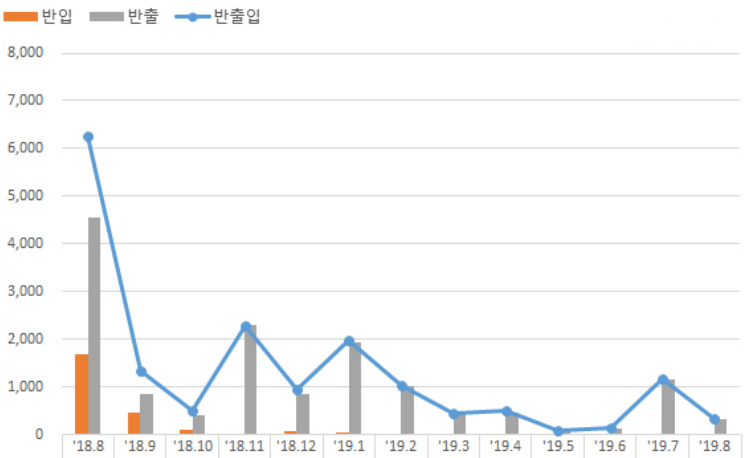
○ 이후 정부는 국제사회의 대북제재 틀을 훼손하지 않는 범위 내에서 민간차원의 비정치적 교류협력 사업을 지속적으로 추진하고 있으며, 2018 평창 동계올림픽· 패럴림픽, 남북정상회담 등의 성공적 개최를 계기로 각계각층의 다방면적 협력과 교류, 왕래와 접촉 활성화를 위해 노력하고 있음

– 남북 인적왕래는 1989년 1명을 시작으로 2008년에는 18만 6천여 명까지 증가를 기록하였고, 남북교역액은 1989년 1천 9백만 달러에서 2015년까지 꾸준히 27억 1천 4백만 달러까지 증가하였음

– 그러나 2016년도는 남북 인적왕래 1만 4천명, 남북교역액 3억 3천 3백만 달러로 상당부분 감소하였음

[그림 3-1] 최근 1년 남북 교역 추이

(단위: 천 달러)



<출처> 남북교류협력지원협회 (https://www.sonosa.or.kr/sub2_1_2.html?MenuCd=info) 접속일 2019.10.29.

○ 현재 남북교류협력은 북한주민접촉, 북한 및 남한의 방문, 협력사업, 물품반출입 등으로 나눌 수 있음

○ 먼저 북한주민접촉은 남한과 북한의 주민이 남북 교류협력 또는 직·간접적으로 관련 있는 정보나 메시지를 보내고 받는 과정을 말함

– 이때 의사교환의 방법, 수단, 장소 등을 불문하고 남북한 주민상호간에 어떤 형태로든 특정내용의 의사가 교환되었다면 접촉으로 간주함

– 북한 주민을 직접 대면하여 의사를 교환하는 것은 물론, 중개인(제3자)을 통하거나 전화, 우편, 팩스(FAX), 전자우편 등의 통신수단을 이용한 의사교환도 포함됨

– 북한주민접촉을 하기 위해서는 '남북교류협력시스템' 누리집에서 사전 또는 사후 신고를 해야 함

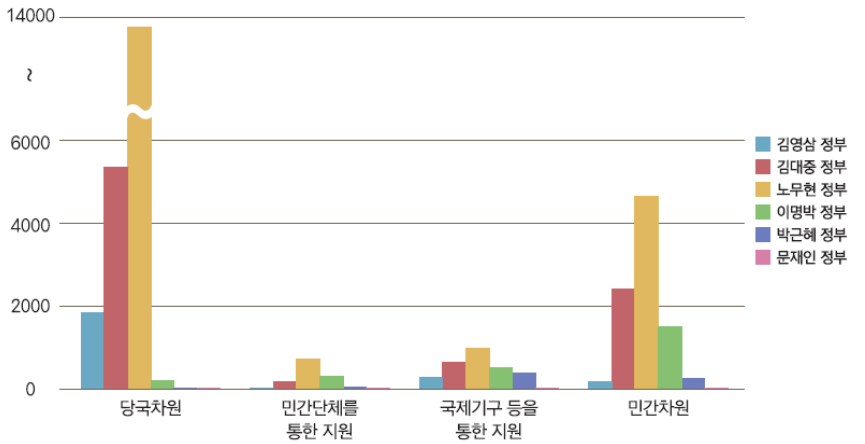
○ 북한 지역을 방문하는 남한 주민은 '북한방문증명서'를, 남한 지역을 방문하는 북한 주민은 '남한방문증명서'를 발급받아서 소지해야 함

– 판문점을 통해서 남북한을 직접 왕래하는 것은 물론, 제3국을 경유하여 남북한을 왕래하는 경우도 포함됨

– 북한을 방문하기 위해서는 북한에서 발급한 초청장이 필요함[1)]

[그림 3-2] 역대 정부별 대북 인도지원 현황

(단위 : 억 원)



<출처> 통일교육원. "2019 통일문제 이해", 통일부, 2019, p.70.

○ 협력 사업은 남북경제협력 및 사회문화협력사업, 인도적 대북지원사업으로 나뉨

– 남북경제협력사업은 남북 주민 간의 합작, 단독 투자, 제3국과의 합작투자는 물론 북한 주민의 고용, 역 제공, 행사 개최 및 조사·연구 활동 등의 행위 중 사업의 규모나 계속성, 기타 형성되는 경제관계의 특성을 고려하여 통일부장관이 경제협력사업으로 인정하는 행위를 의미함

– 사회문화협력사업은 교육·학술, 문화·예술, 종교, 보건, 과학, 체육, 출판·보도 등의 분야에서 남·북한의 주민(법인·단체 포함)이 공동으로 행하는 비영리적 활동을 말함

– 인도적 대북지원사업은 단순 긴급구호는 물론 영유아 등 취약계층 대상 지원 사업, 농업, 축산, 산림, 환경 분야 등 북한 주민에게 실질적 도움을 주고자 하는 사업들이 포함됨

○ 마지막으로 물품반·출입은 매매, 교환, 임대차, 사용대차, 증여사용 등을 목적으로 하는 남한과 북한과의 물품 등의 이동을 의미함

– 단순히 제3국을 경유하는 물품 등의 이동도 물품반출입에 포함됨

---

1) 이와 관련된 자세한 사항은 '남북교류협력시스템 누리집(https://www.tongtong.go.kr/)'에서 확인할 수 있음

2. 중앙정부의 남북경협기업 지원 현황

○ 2016년 기준으로 정부는 남북경협기업에 남북협력기금 특별대출, 중소벤처기업진흥공단 자금지원, 교역 및 경협보험 제도 등을 통한 지원 체계를 구축·운영하고 있음

1) 남북협력기금 대출

○ 남북경협에 참여하는 기업들 가운데 중소기업의 경우에는 현행 중소기업 지원 범위 내에서 금융 및 재정자금 지원 제도가 있음[2)]

– 중소기업 금융 지원 관련 중소기업대출 의무비율제도, 기술보증 및 신용보증기금을 통한 자금지원 등의 제도를 운용하고 있음

○ 남북협력기금은 남북 간의 상호 교류와 협력 사업을 지원하는 데 필요한 자금을 확보·공급함으로써 남북 교류·협력의 촉진과 민족공동체 회복에 기여할 목적으로 1990년 1월 제정된 '남북협력기금법'에 의거하여 설치되었음

– 남북협력기금 재원은 정부 출연금, 국민성금 등 민간 출연금, 채권발행, 타 기금으로부터 장기 차입 등으로 마련하도록 규정하고 있음

– 남북협력기금을 통한 주요 사업으로 인적교류에 대한 무상지원, 교역 및 경협사업에서 손실이 발생할 경우 융자지원, 타 금융기관 대출 지급 보증 등이며 기금 규모는 2015년 기준으로 1조 2,402억 원 수준으로 나타남

○ 남북협력기금 대출 제도는 크게 교역 자금 대출과 경제협력사업자금 대출로 구분할 수 있음

– 먼저 교역자금 대출은 북한으로 교역대상물품(위탁가공용 원부자재 및 설비 포함)을 반출·반입하는 경우 지원받을 수 있음

– 계약 금액을 기초로 일정금액을 대출해주고 해당 업체가 일정기간 교역 실적을 충족하는 경우에는 운전자금도 지원 가능함

---

2) 탁용달. '남북경협기업 지원방안 연구', 캠코리뷰 제9호, 2016, p.117.

– 한편, 경제협력사업자금 대출은 북한 기업 혹은 개인과 기술·자본·인력을 공동 또는 단독으로 투입하여 협력 사업을 시행하는 경우에 지원받을 수 있음
– 현지법인 설립, 시설투자 등에 필요한 자금 등의 투자 자금과 운전자금, 산업용지 분양자금 대출 등에 대하여 집행

○ 남북협력기금 대출제도는 일반 중소기업 신용대출 제도와 동일하게 운영되고 있음
– 이외에도 북한 소재법인의 1회 운전자금 지원 등의 특례제도도 시행하고 있음
– 남북협력기금 대출은 이자율, 중소기업에 대한 신용대출 특례(한도 증액) 등이 공통적으로 적용되고 있음

[표 3-1] 남북협력기금 대출 제도

대출 종류		내용
교역자금 대출	반출 자금	· 반출계약 이행(제작, 구매)에 필요한 소요 자금
	반입자금	· 반입금액(선급금, 운임보험료 포함) 소요(결제) 자금
	실적 한도	· 일정기간 교역실적 기준으로 포괄 운전 자금
경제협력사업자금대출	투자자금	· 현지법인설립(인수, 증자 포함), 시설투자 등에 필요한 자금
	운전자금	· 분양권 구입에 필요한 소요 자금
	산업용지분양자금	· 북한 내 현지 법인의 1회전 소요 운전 자금
	사회간접자본 시설자금	· 북한 내 SOC 시설 신설, 증설, 운영 등을 목적으로 하는 경제협력사업 시행에 소요되는 자금

<출처> 탁용달. “남북경협기업 지원방안 연구”, 캠코리뷰 제9호, 2016, p.118.

2) 중소벤처기업진흥공단 지원제도

○ 중소벤처기업진흥공단은 대북 진출을 하고자 하는 중소기업을 지원하기 위하여 공단 제반 지원 기능 및 인력 등을 연계한 원스톱 서비스(One-Stop Service)를 제공하고 있음
– 위탁가공교역, 합작사업 또는 합영사업을 추진하고 있거나, 추진하고자 하는 중소기업

(단, 단순물자 교역은 제외) 대상이며, 대북사업 추진단계를 3단계로 구분하여 체계적으로 지원하고 있음

○ 중소벤처기업진흥공단은 '중소기업진흥 및 사업 발전기금(중산기금)'에서 취급 중인 구조개선자금, 중소벤처창업자금 및 협동자금 등 기존 중소기업 지원 사업에 준용하여 지원하고 있음

– 북한 반출용 생산설비 구입(건축자금 포함)을 위한 시설자금과 원·부자재 및 위탁가공비, 물류비, 설비 이전 비용 등 기업 운영 자금을 지원

[표 3-2] 중소벤처기업진흥공단의 남북경협 기원 지원 체계

단계별	세부 지원 내용
계획 단계	· 상담, 사업타당성 검토, 협력선 알선 및 계약 협상 지원 – 사업타당성이 인정된 기업에 한하여 대북 사업 제안
확정단계	· 중소벤처기업공단의 기존 지원 자금에서 연계 지원 – 개별 진출: 구조개선자금, 중소기업벤처창업자금 등 – 공동 진출: 협동화 자금 · 기보, 신보와 업무 협약을 통한 '신용보증제도' 마련 · 남북협력기금과 협조대출 연계지원 근거 마련 · '양도담도 설정 대상 제외'로 반출설비의 신용대출 허용
실시단계	· 북한 현지 경영·기술지도 및 연수, 판로 지원 등

<출처> 통일부 및 무역협회 홈페이지 (https://www.unikorea.go.kr/unikorea/) 접속일 2019.10.29.

3) 교역 및 경협보험 제도

○ 교역 및 경협 보험은 남북 간의 거래 시 계약 당사자에게 책임을 지울 수 없는 비상위험으로 인한 사유나, 북측 계약 상대방의 신용 위험으로 인한 사유로 손실이 발생했을 경우에 그 손실의 일부를 남북협력기금에서 보상하는 제도를 말함

– 보험제도는 2003년 8월 1일, 남북 4개 경협발의서 발효. 이후 민간경협활성화 및 남북 간 거래 안정성 확보를 위해 필요성이 제기되었으며 2004년 5월 14일 '손실 보조'라는 명칭으로 시행되었음[3)]

– 교역·경협 보험은 '남북협력기금법' 제8조 제4장 "교역 및 경제 분야 협력사업 추진 중 대통령령으로 정하는 경영적인 사유로 인하여 발생하는 손실을 보상하기 위한 보험에 기금을 사용한다" 는 규정이 법적 근거

[표 3-3] 남북경협기업 지원 관련 보험제도의 종류

보험 종류		보험 대상
교역보험	선적 후 반출 보험	· 반출한 물품의 대금(대응물자 등 포함) 회수불능 지연
	선적 전 반출 보험	· 반출계약에 따라 구입/제작한 물품 등의 반출불능/지연
	반입 보험	· 대금지급(반출물자 등 포함) 대응물자의 반입불능/지연
경제협력사업보험	위탁가공설비 보험	· 반출한 위탁가공설비 대금의 회수불능/지연
	지분 등 투자 보험	· 투자 원금 또는 배당금의 회수불능/지연
	대부 등 투자 보험	· 대부 원금 또는 약정 이자의 회수불능/지연
	권리 등 투자 보험	· 취득원금의 회수불능/지연

<출처> 탁용달. "남북경협기업 지원방안 연구", 캠코리뷰 제9호, 2016, p.121.

○ 남북경협기업 지원을 위한 보험의 종류는 물품에 대한 보상을 주요 내용으로 하는 교역보험과 투자 위험을 보상하는 경제협력사업 보험으로 구분할 수 있음

– 교역 보험에는 일반 교역보험, 개성공업지구 원부자재 반출보험, 개성공업지구납품이행보장보험 등이 있음

– 교역보험은 결제 기간이 2년 이내이고 남북한 주민이 계약당사자로써 반출, 반입, 위탁가공 설비 보험의 거래에 해당하는 경우이며 약정자가 '담보하는 위험'에 해당하는 사유로 손실을 입은 경우에 적용함

3) "'손실보조'라는 명칭은 WTO 보조금 협정 상의 오해를 해소하고 대북 교역 및 경협 사업 시 발생하는 위험을 담보하고자 하는 성격을 명확히 하기 위하여 '교역 및 경협 보험'으로 명칭을 변경하였음(2008년 남북협력기금법 시행령)", 정웅(2010). "남북교역 금융지원제도의 현황과 수출보험의 과제", 무역보험연구 제11권 2호, p.11.

○ 경험보험 담보 대상이 되는 위험은 환거래의 제한·금지, 수입금지·제한조치, 전재·내란·정병과 같은 비상사태, 천재지변 등 비상위험이 발생한 경우를 의미함

4) 남북경협기업 지원 현황

○ 정부의 남북경협기업에 대한 재정지원 중에서 남북협력기금을 재원으로 하는 특별자금 대출 2010년 5.24조치로 인한 경영난을 겪은 경협 기업들에게 시행한 바 있음

– 2010년 8월부터 6개월 간 대출신청을 접수하여 최대 720억 원의 남북경협기금 지원을 결정하였는데, 일반교역 및 위탁가공교역업체 600억 원, 북한 내륙지역 투자 업체 70억 원, 금강산 관광사업자 50억 원이었음

– 북한의 내륙 지역 투자 업체는 대출 대상 8개 기업 중 4개 기업이 38억 원 대출이 실행되었고, 금강산 관광사업자의 경우 16개 대상 기업 중 15개 기업에 48억 원 집행을 완료하였음

○ 2016년 2월 11일 개성공단 중단 조치 이후에 정부는 남북협력기금 연장과 대출금 상환 유예, 특별대출 등을 실시하기 위한 계획을 수립하여 추진하였음

– 중소벤처기업진흥공단은 2016년 3월 15일 기준으로 67.2억 원에 달하는 17건의 ‘긴급경영자금’ 대출 및 금리우대를 실시하였음

○ 정부는 남북협력기금을 재원으로 하는 특별자금대출 외에도 남북경협기업이 경영 외적인 사유로 발생한 손실을 보상하기 위하여 보험을 가입할 수 있도록 하고 보험은 경협보험과 교역보험으로 구분됨

– 이외에도 2013년 개성공단 중단 이후 1,761억 원의 경협 보험금을 지급하였고, 2016년 개성공단 전면 중단 이후 3월 말까지 특별대출 443억 원을 지급하였음

○ 남북협력기금 특별대출 과정에서 정부와 기업 간의 피해 시점 산정과 대출 자격 요건에 관한 이견이 있었고 이 과정에서 기업들의 보험 부보율 향상 요구가 컸음

3. 중앙정부의 남북경협기업 지원 과제

○ 이상에서 살펴본 것과 같이 남북경협 사업은 짧은 역사에도 불구하고 양적 성장을 이루었으며 남과 북은 인적·물적 교류와 투자를 통하여 경제적 이익과 군사적 긴장 완화 등의 비경제적 효과도 거두었음

– 초기의 미성숙한 사업 여건 속에서도 경협기업들은 지속적인 투자와 교역을 통하여 남북경협 사업의 명맥을 유지하는 역할을 하였음

– 하지만 개성공단 중단으로 인하여 사실상 남북경협은 중단된 상태이고 국제사회의 대북제재 등 재개가 요원한 상황에서 정부의 역할이 더욱 중요해지고 있음

○ 남북경협 사업에 참여했던 기업 중에서 개성공단의 경우 95%, 북한과의 교역 및 투자기업의 경우 100%가 중소기업이었음

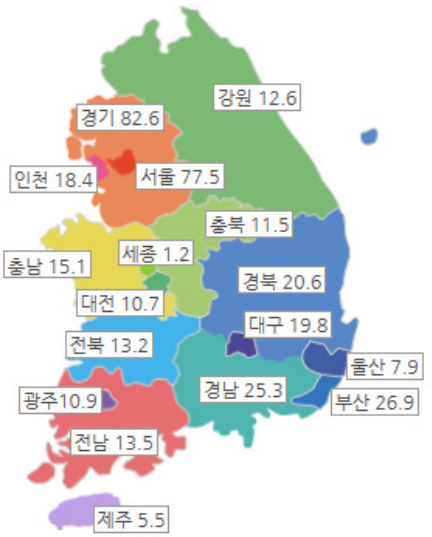
– 한국경제에서 중소기업이 차지하는 위상을 고려하면, 중소기업 육성책은 한국경제 성장의 중요한 요소로써 경협기업에 대한 지원은 중소기업의 지원 정책의 연장선에서 고려되어야 함

○ 2017년 기준 중소기업지원 사업 수는 1,347개 사업 약 16조 6천억 원으로 중앙부처 288개 사업(14조 3천억), 지방정부 1,059개 사업 (2조 3천억)으로 지속적으로 예산이 증가하는 추세임

– 2017년 중소기업 지원 예산은 중앙부처가 4조 2,939억 원(288개 사업),지방자치단체가 2조 2,867억 원(1,059개 사업)으로, 중앙부처가 전체의 86.2%나 차지하고 있음

[그림 3-3] 지역별 중소기업 사업체 수

(단위: %)



<출처> 중소벤처기업부 (http://www.mss.go.kr) 접속일 2019.10.29.

○ 현재, 우리나라 정부는 중소기업의 생존과 성장을 위하여 자금, 경영, 수출·판로, 기술, 인력, 동반성장 등의 분야에서 지원정책을 마련하여 시행하고 있음

– 현재 19개의 중앙부처와 17개의 지방자치단체가 중소기업 지원정책을 수립하고 있으며, 수립된 지원정책은 264개의 지원기관이 집행하고 있음[4)]

○ 중소기업 지원사업 통합관리시스템 추진과 관련해 중소기업 정책조정 협의회에서 총 3단계에 걸쳐 연차별 추진 계획을 확정했고, 중소기업연구원이 전문운영기관으로 지정됨

○ 2019년 중소벤처기업부의 발표에 따르면, 3조 6,700억 원 규모의 2019년 중소기업 정책자금 운용계획을 확정하였음

4) 김희선. "중소기업 지원사업의 효율적 성과분석을 위한 정책 디렉토리 개편방안에 관한 연구", 중소기업연구원, 2017, p.65.

○ 중소기업은 시대적 변화에 따라 위상과 역할이 강조되어 우리 경제의 중추적 역할을 수행하고 있으며 정부는 다양한 중소기업 정책을 실행

– 중소기업 지원사업의 지속적인 확대 결과 창업활성화, 혁신형 기업 증가, 소상공인 안정적 생태계 환경 조성 등 경제적 성장의 긍정적 효과 창출

– 중소기업 지원 사업 통합관리시스템을 통한 유사중복사업을 발굴하고 있으나 뚜렷한 조정기능 부재에 따른 사업 조정의 한계 발생

– 중소기업 지원 사업 통합관리시스템을 활용한 중소기업 유사중복사업 및 특정 기업의 중복 수혜 여부의 확인을 통한 조정기능 강화

– 중소기업 지원사업의 효율성 확보를 위해서는 '중소기업정책심의회'를 마련하여 중소기업 법률 제·개정 및 예산 사업조정 등을 통한 효율적인 중소사업 지원체계의 구축 마련이 시급

[표 3-4] 중소기업 지원예산 규모

(단위 : 억 원, 개)

구분	2015		2016		2017	
	중소기업 지원예산	사업수	중소기업 지원예산	사업수	중소기업 지원예산	사업수
전체	152,788	1,287	164,670	1,284	165,806	1,347
중앙	129,987	246	141,374	265	142,939	288
지방정부	22,801	1,041	23,298	1,019	22,867	1,059

주: 1) 중소기업 지원사업 기준: 전체 예산 중 중소기업지원 비중이 30% 이상 또는 중소기업지원에 해당하는 인프라성 지원사업

2) 최근 3년간 육성 규모의 증가는 조사대상확대(14개부처→18개 부처) 및 중소기업 육성사업의 지속적 발굴의 결과라고 할 수 있음

3) 금액은 실제 지원실적이 아닌 계획 금액임

<출처> 중소기업 기술개발사업 종합관리시스템 (https://www.smtech.go.kr/front/main/main.do) 접속일 2019.10.29.

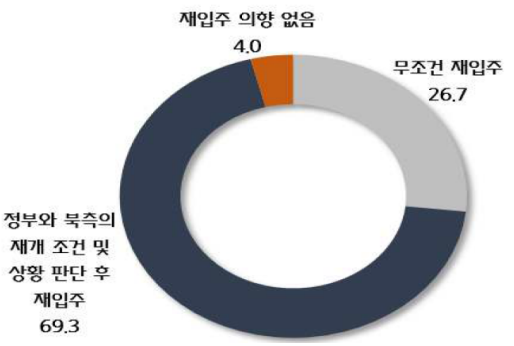
○ 중소기업들은 남북 관계의 변화에 따라 부침이 많고 불안정한 여건 속에서도 지난 30여년의 남북경협 과정에서 핵심적인 역할을 수행하며 남북경협, 남북 관계의 버팀목이 되어 왔음

○ 특히 대표적인 남북경협 모형으로 성장한 개성공단 사업은 (2016년 2월 기준) 125개의 중소기업이 입주한 가운데 중소기업 주도로 남북경협을 견인하는 역할을 했음

○ 개성공단 사업에 참여했던 기업을 대상으로 설문조사를 실시한 결과[5], 개성공단 재개 시 96%의 기업이 재입주에 긍정적인 응답을 한 것으로 나타났음

[그림 3-4] '개성공단 재개 시, 재입주 의향은?' 질문에 대한 응답 결과

(단위: %)



<출처> KBIZ중소기업중앙회. "개성공단기업 최근 경영상황 조사결과", 2018, p.7.

– '정부와 북측의 재개조건 및 상황판단 후 재입주' 의향이 69.3%로 가장 많았으며, '무조건 재입주' 의향도 26.7%를 차지하는 등 응답 기업의 96%가 재입주에 긍정적인 것으로 나타남

– 식품·잡화 업종을 제외한 전 업종에서 '조건부 재입주'가 높게 나타났음

– 개성공단 재개 시 재입주 의향이 있는 97개사 중 77개사(79.4%)가 '개성공단이 국내·외 공단 대비 우위의 경쟁력 보유'를 이유로 들었으며, 이 밖에 '투자여력 고갈 등으로 개성공단 외에 대안이 없어서'(10.3%). '시설 매각 등 정부 피해 지원의 부족한 부분을 메꾸기 위해'(5.2%) 순으로 나타남

---

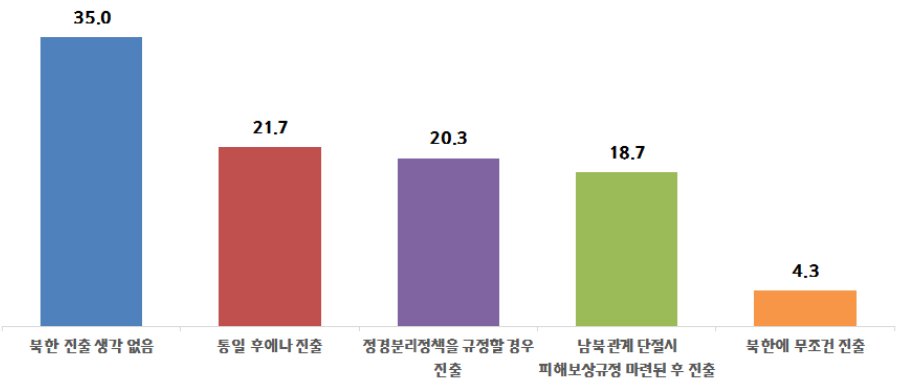
5) 개성공단 입주기업 101개사를 대상으로 2018년 3월 21일~4월 2일까지 구조화된 질문지를 통한 전화 및 팩스 조사를 실시하였음. 2년이 지난 시점에서 개성공단 입주기업 경영 상황 및 재입주 의향 등을 조사하여 향후 개성공단 재개에 대비한 기초자료로 활용하고 실시하였음.

○ 한편 중소기업 관련 각 연합회 회장 및 사업조합 조합장을 대상으로 정부의 북한진출 정책 추진 시 대북사업 진출 의향에 대한 설문조사를 실시한 결과[6], 응답자의 35%가 '북한 진출 생각 없음'을 응답했고, '통일 후에나 진출(21.7%)', '정경분리정책을 규정할 경우 진출(20.3%)', '남북관계 단절 시 피해보상규정 마련된 후 진출(18.7%)', '북한에 무조건 진출(4.3%)' 등의 순으로 나타남

– '북한에 무조건 진출'하겠다는 응답과 '정경 분리 정책을 규정할 경우'와 '남북관계 단절 시 피해보상 규정 마련 후' 라는 전제조건이 충족되면 진출하겠다는 응답을 합하면 43.3% 확인되었음

[그림 3-5] '정부의 북한진출정책 추진 시, 대북사업 진출 의향은?' 질문에 대한 응답 결과

(단위: %)



<출처> KBIZ중소기업중앙회. "남북관계 및 통일에 대한 중소기업계 인식조사", 2017, p.19.

○ 이처럼 고임금, 고비용, 인력 수급 문제 한계에 직면한 중소기업들에게 개성공단과 남북경협 사업은 새로운 생산 기지와 시장 개척의 기회로써 여전히 매력적인 사업 모형인 것으로 짐작해 볼 수 있음

---

6) KBIZ중소기업중앙회는 (주)한국CNR 기관에 의뢰하여 중소기업 관련 각 연합회 회장 및 사업조합 조합장 300명을 대상으로 2017년 3월 28일~4월 11일까지 구조화된 설문지를 통한 전자메일과 팩스 조사를 통해 남북관계 현황에 대한 중소기업의 의견을 조사하였음

○ 그 동안 형성된 북한경제 개발전략 또는 한반도경제공동체 건설 계획은 대규모 자본이 투입되는 거대 인프라 구축 사업, 산업 공단 구축 방안 등에 집중되면서 사업 주체 역시 대기업 또는 정부 기관으로 한정된 것이 사실

– 반면 지난 30여년의 남북경협을 유지해 온 경제주체가 중소기업이었음을 상기하고 또한 이후에 진행될 한반도 신경제지도 구상의 실현을 위해서는 중소기업의 역할이 무엇보다 중요함을 직시하고 관련 계획에서 중소기업을 중요한 참여 주체로 명기화할 필요가 있다는 주장이 나오고 있음

○ 중소기업은 남북한을 고밀도로 연결하는 생산과 소비 체계의 형성과 결합하는 역할을 하며 남북경협 추진의 핵심적 주체가 될 가능성이 높음

○ 따라서 향후 전개될 남북경협에서 중소기업이 핵심적 역할을 수행할 것으로 기대되고 있는 상황에서 경협기업 지원 정책 수립은 남북경협에서 필수적이라고 할 수 있음

– 향후 전개될 남북경협 고도화 초기 단계에서, 북한 진출의 risk를 최소화하고 또한 북한 생산시설 및 인력의 공공부문 및 시장 내 흡수라는 생산토대 구축에 있어 중소기업의 역할이 중요할 수밖에 없는 상황

[표 3-5] 국내 중소기업 북한 진출 유망업종

유망 분야	세부 산업 분야
SOC	건설기계, 상하수도
농어업	농약, 농기계, 방제, 종자개량
소비재	섬유, 신발, 의복, 봉제, 식품가공
통신	통신망
IT	콘텐츠 개발
환경처리기술	수질 개선, 대기환경
보험	보장성 보험

<출처> 중소기업중앙회 (http://www.kbiz.or.kr/user/nd61071.do) 접속일 2019.10.29.

– 남북경협기업 지원은 현재 남북경협에 참여하고 있는 기업에 대한 지원책이 대부분인데, 경협 활동으로 인해 발생한 손실과 재기에 대한 지원 제도에도 적극적인 개선이

필요함

- 개성공단 중단 이후 전반적인 남북경협 재개를 가정한 정책적 논의는 차후라고 하더라도 현재 피해를 받고 있는 기업들에 대해서는 적절한 보상책이 논의되어야 함
- 금융 지원 과정에서 일반 기업에게 요구한 대출 요건 요구로 지원 실효성이 낮은 부분을 개선할 필요가 있고, 남북경협 재개를 대비하여 기업들의 대북투자 자산 보호를 위한 보험제도 등의 정비가 고려될 필요가 있음
- 남북경협사업에 참여했다가 정부의 5.24조치 및 개성공단 전면중단으로 다중 채무 상황에 있는 중소기업을 대상으로 재기 지원 방안이 필요
- 정부의 5.24 조치 이후 발생한 부실 채권에 대한 집중 관리를 위한 재원 조달 과정에서 정부의 적극적인 역할이 필요
- 향후 남북경협 사업에 관심을 가지고 있는 중소기업이 증가하고 있는 만큼 중앙정부 차원에서 지원 외에도 재기지원 및 신용회복 프로그램 운영 등에 대한 다양한 대안을 고민할 필요가 있음

제2절 지방정부의 남북경협 지원 정책

1. 지방정부와 남북경협사업

1) 지방정부의 남북경협 사업의 개념 및 의의

○ 일반적으로 지방자치단체 남북 교류협력 사업은 “지방자치단체가 사업의 주체가 되어 북한과 왕래·교역하며, 학술·문화·체육 부문 등에서 상호 교류하는 제반 활동”이라고 정의할 수 있음

○ 지방정부의 남북 교류협력 사업은 2000년 6월 남북 정상회담 이후 본격화되었으며 사업 추진의 주요 목표와 명분으로는 인도적인 구호와 지원, 남북통일 및 화해 기여 등이 있음

○ 주로 인도적 지원사업과 연계되는 지방정부의 남북교류 사업은 중앙정부 차원의 경협 사업 보다 먼저 추진되었음

– 그동안 안정적인 남북관계가 정착되지 않은 상황에서도 민간 부문을 중심으로 인적교류, 물적교류 및 경제협력 등이 지속적으로 추진되어 왔음

– 그리고 중앙정부의 사업과는 달리 지방정부의 남북교류 사업은 비군사적이고 비정치적인 성격을 띠고 있다는 특징이 있음

– 지방정부는 중앙정부의 사업보다 낮은 수준이지만 일반 NGO와 민간단체의 사업보다는 큰 규모의 교류 사업을 추진해 왔음

– 그 동안 남북 교류협력사업은 중앙정부나 현대아산 같은 일부 대기업이 독점해왔지만 지방정부의 남북 교류협력사업을 통해 일방적이고 단순했던 남북교류의 경로가 다양해지고 구체적으로 남북교류가 이루어지는 계기가 마련될 수 있었음

○ 지방정부의 남북 교류협력 사업은 남북한 간의 사회 문화 및 경제적 교류를 통하여 상호이해와 협력을 바탕으로 한반도의 공존과 평화, 통합을 지향하는 것이 궁극적 목표이자 의의라고 할 수 있음

– 또한 지방정부 남북 교류협력 사업은 남북교류의 접근 채널과 교류 방식의 다양화와 남북한 사회의 동질성 회복에 기여, 남북교류의 지속성 제고, 남북한 균형발전과 통일 환경 조성 등과 같은 의의도 함께 포괄하고 있음[7)]

○ 지방정부의 남북 교류협력 사업은 남북 교류협력 사업의 일반적 특성 외에도 동질성 회복에 우선적 가치 부여, 중앙정부 간 관계 구속 및 한계, 교류 분야의 제약이라는 특성도 가지고 있음

○ 그러나 중앙정부가 북한과 교류협력에 적극적으로 나서 추진하기 어려운 상에서는 오히려 비정부 행위자들의 역할과 비중이 커지고 중요해질 수밖에 없음

– 따라서 중앙정부를 대신하여 지방정부, NGO 등 비정부 행위자들이 남북 교류협력의 선발대의 역할을 담당하며 남북교류협력의 끈을 이어가야 할 것임

2) 지방정부의 남북경협 관련 법률과 제도

(1) 남북교류협력에 관한 법률

○ 현재 지방정부의 남북교류는 '남북교류협력에 관한 법률', '남북관계 발전에 관한 법률', '남북협력기금법'과 각 법률 시행령 및 시행규칙, 그리고 이 법률들에 기초한 각 지방정부의 관련 조례 등에 따라 추진되고 있음

– 특히 남북교류협력을 위한 법적 기반은 '남북교류협력에 관한 법률'이라고 할 수 있으며 남북 지방정부 간의 상호교류 촉진에 필요한 사항을 규정하고 있음

– 군사분계선 이남과 이북 지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 제정되었음

– 다만, 해당 법률들에서 지방정부의 남북교류와 관련된 권한과 책임이 명확히 규정되어 있지 않기 때문에 지방정부 남북 교류협력사업은 통일부에서 제정한 지침 및 규정에 의하여 관리하고 있음

– 통일부의 '자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침'에는 지방자치단체의 대북교류

---

7) 김동성 외. "2014 경기도 남북교류 기본구상", 경기연구원, 2014, p.18.

는 적법한 절차에 따라 사업 초기 단계부터 통일부와 협의하여 추진할 것, 사업관련 소요재원은 해당 지방자치단체 자체 예산 범위 내에서 충당할 것 등이 명시되어 있음[8)]

○ '협력사업'이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동을 포함하고 있음

○ 지방정부가 북한의 지방행정기관 또는 단체, 주민과의 왕래, 접촉, 교류, 협력 사업 등을 추진하기 위해서는 '남북 교류협력 추진협의회'의 심의를 거쳐야 함

– 지방정부가 대북지원이나 교류·협력에 관한 정책을 실시할 경우 협의회와 협의 및 조정을 하도록 명시되어 있음

– 남북 지방정부 간 교류협력을 위해서는 남북교류협력에 관한 법률에 근거한 정치적 활동으로 법적 정당성을 포함하는 활동으로 볼 수 있음

○ 지방정부는 중앙정부의 남북 교류협력 및 통일정책을 지원하고 지방정부와 군사분계선 이북 지역 간의 교류협력 증진을 위한 기반을 조성하며 관련 사업을 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 개별 지방정부가 조례를 제정하였음

○ 강원도는 솔잎혹파리방제를 위한 사업을 남북 공동으로 추진하였고, 연어 방류 및 송어 양식장 사업 등을 통한 남북교류협력을 추진하는 과정에서 남북 교류협력 조례의 필요성이 제기되었음

– 1998년 12월 강원도는 지방정부 최초로 남북 교류협력 관련 조례를 제정하였음

○ 광역지방정부 중 강원도(1998년)가 처음으로 남북교류협력사업 관련 조례를 제정하였고 경기도(2001년)가 조례를 제정하였음

– 이후 다른 지방정부들은 인도적 지원 사업에서 개발협력사업으로 전환 논의가 이루어지던 2004년을 전후하여 조례를 지정하였음

– 조례 제정 여부 및 제정 시기만으로 지방정부의 남북교류협력에 관한 법·제도적 추진체계를 잘 갖추고 있다고 평가할 수는 없지만, 각 지방정부가 남북교류협력에 관심을 가진 시기 등을 알 수 있는 근거가 될 수 있음

---

8) 한국지방행정연구원. 지방자치정책브리프, 제57호, 2018.

○ 지방정부는 중앙정부의 남북교류협력 및 통일정책을 지원하고, 지방정부와 군사분계선 이북지역간의 교류협력 증진을 위한 기반을 조성하는 단계에 있음

[표 3-6] 지방정부 남북교류협력에 관한 조례 제정 현황

지방정부 명	조례 제정일	법규 명
서울특별시	2004.7.2.	서울특별시 남북교류협력에 관한 조례
부산광역시	2007.7.11.	부산광역시 남북교류협력에 관한 조례
대구광역시	2005.8.10.	대구광역시 남북교류협력에 관한 조례
인천광역시	2004.11.8.	인천광역시 남북 교류협력 조례
광주광역시	2005.11.25	대전광역시 남북교류협력에 관한 조례
대전광역시	2008.6.20.	울산광역시 남북교류협력에 관한 조례
울산광역시	2006.4.6.	경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례
세종특별자치시	2015.7.30.	세종특별시 남북교류협력에 관한 조례
경기도	2001.11.9.	경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례
강원도	1998.9.9.	남북강원도교류협력위원회 조례
	2018.5.4.	강원도 남북 교류협력 조례
충청북도	2008.2..22.	충청북도 남북농업교류협력에 관한 조례
	2012.11.2.	충청북도 남북 교류협력 조례
충청남도	2011.11.10.	충청남도 남북 교류협력 및 통일교육 활성에 관한 조례
전라북도	2007.12.28.	전라북도 남북교류협력에 관한 조례
전라남도	2003.6.5.	전라남도 남북 교류협력 조례
경상북도	2008.1.10.	경상북도 남북교류협력에 관한 조례
경상남도	2005.4.7.	경상남도 남북교류협력조례
제주특별자치도	2007.5.9.	제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례

<출처> 국가법령정보센터 (http://www.law.go.kr/) 접속일 2019.10.29.

○ 2018년 지방정부들은 후반기에 남북교류에 필요한 조례나 규칙을 대폭적으로 개정하였음

– 특히 17개 광역자지단체들이 남북 교류협력 관련 조례를 신규로 제정하거나 일부 개정 및 전면 개정하는 등의 움직임을 보이고 있음

○ 지방정부의 남북 교류협력 조례는 재정지원 방법과 남북교류 사업 추진 및 심의를 위

한 위원회 구성 방법, 지원 조직의 규모, 사업 추진의 방향성 등의 다양한 내용을 포함하고 있음

- 지방정부들은 기금 조성을 통하여 지방정부 남북 교류협력사업 재정을 지원할 수 있도록 규정하고 있음
- 과거 기금을 조성하지 않고 단순 재정 지원 방식으로 사업을 진행했던 대구광역시, 울산광역시 등도 조례 개정을 통해 기금 조성을 법·제도적으로 보장하고 있음
- 또한 모든 지방정부는 남북교류협력사업 추진 내용을 결정하기 위한 위원회를 설치·운용하고 있는데 광주광역시만 협의회 형태로 운영하고 있었음
- 지방정부들은 조례에서 기금 외 별도의 보조금 지원이 가능한 내용 및 위탁사업 추진을 위한 조항, 담당부서의 규모 등을 지정하는 내용, 사업 목적에 통일교육과 관련된 내용을 포함하고 있음

(2) 남북협력기금

○ 지방정부의 교류협력 조례에는 교류협력기금을 조성하고, 기금의 사용 목적을 교류협력 조례에 명시하고 있음

○ 남북한의 상호교류와 협력을 지원하기 위해 필요한 기금의 설치와 그 운용관리의 제반사항을 규정하기 위하여 1990년 8월에 제정된 '남북협력기금법' 제정되어 현재까지 운영되고 있음

○ 기금의 사용 목적을 지방정부와 주민의 남북 교류협력 사업에 필요한 경우 사용하도록 명시하고 있으며 특별한 협력 사업이 있을 시 특정 사업을 명시하기로 하였음

○ 지방정부의 장은 남북교류협력사업의 추진과 지원을 위하여 남북교류협력기금을 설치·운용할 수 있도록 제도화하였고, 남북교류협력기금은 지방정부와 주민이 남북교류협력을 증진하기 위한 활동과 남북 교류협력 사업을 추진하기 위한 예산 확보의 근거가 되고 있음

○ 현재 17개의 광역단체는 모두 조례 제·개정을 통하여 남북교류협력기금 설치의 법적 근거를 마련해둔 상태임

- 모든 지방정부가 처음부터 남북 교류협력기금을 조성했던 것은 아니지만, 단순 재정지

원보다 자체 기금 조성·운용이 안정적인 사업 추진에 도움이 된다는 판단 하에 조례 개정을 통하여 기금을 조성하였음

- 대구광역시와 대전광역시, 울산광역시 등이 이에 해당하는 대표적인 지방정부라고 할 수 있음
- 이외에도 광주광역시 및 울산광역시, 전라북도, 경상북도, 제주도 등의 지방정부는 기금 조성 외에도 보조금 지급을 통하여 남북교류협력사업 추진이 가능하도록 하거나, 경기도와 같이 매년 사용액 이상의 기금적립을 법적으로 규정하는 등 보다 안정적인 재원 마련 방법을 규정하기도 하였음

[표 3-7] 경기도 남북협력기금의 용도

세부 내용
- 남북교류협력에 관한 다음의 각 사업 - 도내 기관·단체의 인도적 지원 및 문화·학술·체육·경제 분야 등 남북 교류협력 사업에 필요한 자금의 지원 - 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 - 남북 지방자치단체간의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원 - 남북 교류협력 증진을 위하여 개최하는 국제 또는 국내회의와 학술 연구에 관한 사업의 추진 - 북한 재해·재난에 관한 사업의 지원 -「경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」 제5조 제1항에 따라 - 경기도가 추진하는 북한이탈주민의 자립·자활 기반 확충을 위한 사업 중 도지사가 제안하고 남북교류협력위원회에서 의결된 사업 - 경기도가 추진하는 통일정책 사업에 관한 다음의 각 사업 - 개성공단 도내 입주기업 지원을 위한 판로지원사업, 남북 근로자 보건의료지원사업, 개성공단연계 남북교류협력사업 - 통일기반 조성을 위한 국제 또는 국내 통일관련 회의, 학술연구, 통일교육에 관한 사업의 추진 - 그 밖에 도지사가 회의에 부쳐 남북교류협력위원회에서 의결한 사업의 추진 및 지원

<출처> 법제처 (http://www.moleg.go.kr/) 접속일 2019.10.29.

○ 현재 중앙정부가 남북 교류협력 과정에 필요한 재정 지출을 위한 남북 교류협력 기금은 9,624억 원을 확보하고 있으며, 지방정부도 관심과 역량 정도에 따라 교류협력 기금을 보유하고 있음

○ 지방정부의 경우 남북교류협력기금은 2008년 5.24조치 이후 기금의 누적보다는 지출을 많이 하였음

– 현재 서울특별시가 122억 원을 조성하고 있으며 타 광역 자치단체의 경우 기금은 100억 원이 넘게 조성되어 있으나 교류협력 사업을 위해 지출하였거나 일부 자치단체는 일반 회계로 전용한 경우도 있음

○ 기금 규모는 지방정부의 재정력과 상관이 없으며, 지방정부의 관심과 지방정부장의 의지에 따라 차이가 날 수 있음

– 울산광역시와 경상남도는 기금이 전혀 없으며, 울산광역시는 조례에도 기금에 대한 규정을 두고 있지 않음

[표 3-8] 시·도별 남북협력기금 설치 년도 및 적립액 (2018.12.31. 기준)

시·도	설치 년도	조성규모	기급 현황 (2018년 12월 31일 기준)
서울특별시	2004	10,705	7,250
부산광역시	2007	1,944	942
대구광역시	2014	643	643
인천광역시	2004	2,647	2,617
광주광역시	2005	1,602	1,302
대전광역시	2015	3,083	3,083
울산광역시	2018	500	500
세종특별자치시	2015	1,000	1,000
경기도	2001	34,798	32,742
강원도	2018	15,805	14,096
충청북도	2012	1,547	1,547
충청남도	2011	3,450	3,420
전라북도	2007	3,101	3,101
전라남도	2003	2,511	2,5
경상북도	2008	1,066	1
경상남도	2005	0	0
제주특별자치도	2007	5,284	5,284

<출처> 나용우 외. “지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향”, 통일연구원, 2019, p. 29.

– 최근 각 지방정부가 남북관계 개선 상황에 따라, 선제적으로 재정 안정성을 높이기 위한 조례 개정 및 제정을 시도한 것이 특징이라고 할 수 있음
– 즉, 지방정부 남북 교류협력 추진체계에서 재정확보가 무엇보다 중요하다는 것을 알 수 있는 대목임

○ 현재 지방정부들은 기금 조성을 통하여 지방정부 남북교류협력사업 제정을 지원할 수 있도록 규정하고 있음

[표 3-9] 지방정부 남북 교류협력 관련 부서 설치 현황 (2018.12.31. 기준)

지방정부 명	관련 부서
서울특별시	행정1부시장실 남북협력추진단
부산광역시	일자리경제실 국제통상과
대구광역시	자치행정과
인천광역시	기획조정실 남북교류협력담당관
광주광역시	자치행정과
대전광역시	자치행정과
울산광역시	자치행정과 및 창조경제과
세종특별자치시	자치분권과
경기도	평화기반조성과 및 농업정책과, 산림과
강원도	평화지역발전본부 및 산림관리과 산림병해충방제, 에너지과 신재생에너지
충청북도	자치행정국 자치행정과
충청남도	자치행정국 자치행정과
전라북도	국제협력과
전라남도	자치분권과
경상북도	미래전략기획단 및 동해안정책과
경상남도	행정국 대민봉사과
제주특별자치도	문화체육대외협력국 평화대외협력과

<출처> 나용우 외. "지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향", 통일연구원, 2019, p. 27.

○ 모든 지방정부는 남북교류협력사업 추진 내용을 결정하기 위한 위원회를 설치하고 운용하고 있음
– 광주광역시만 예외적으로 협의회 형태로 운영하고 있음

– 지방정부들은 조례 안에 기금 외 별도의 보조금 지원을 가능하게 하는 내용 및 위탁사업 추진을 위한 조항, 담당부서의 규모 등을 지정하는 내용, 사업 목적에 통일교육과 관련된 내용을 포함하고 있음

○ 지방정부 중 남북교류협력 전담 부서를 직접 설치하여 운용하는 곳은 서울특별시와 인천광역시, 경기도, 강원도 등 4개 지방정부뿐이었음

– 이외의 지방정부들은 대체로 자치행정과에서 담당자를 지정하여 남북교류협력 관련 업무를 담당하고 있었음

○ 특정 업무를 수행함에 있어서 관련 부서를 설치하고 담당자를 배정하는 것은 지방정부가 갖는 업무에 대한 추진 의지 및 관심 정도를 파악할 수 있는 척도라고 할 수 있음

3) 지방정부의 남북교류협력 사업의 특징

○ 각 지방정부에서 수행했던 남북교류협력사업의 추진 경과와 성과 및 한계를 살펴보면 다음과 같은 특징이 있음

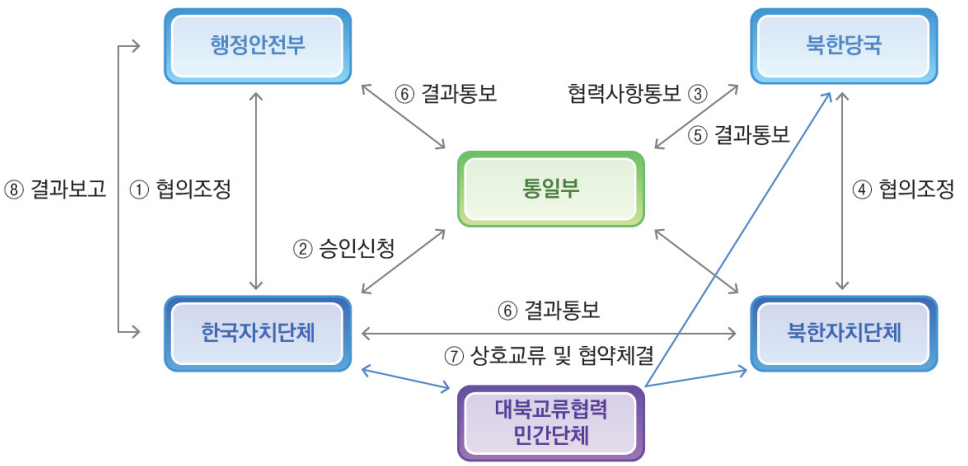
– 초기 남북교류협력은 인도적 지원사업 중심으로 진행되었으나 북한의 만성적인 식량부족과 보건의료의 낙후성 문제 등이 해결되지 않았고 2005년부터 인도적 지원에 대한 실효성에 대한 지적이 본격적으로 대두되었음

– 실제로 북한 역시 2004년 9월 국제기구에 인도적 지원사업을 개발지원으로 전화해줄 것을 요청했고, 2005년 8월에는 평양 주재 UN기구와 국제NGO 사무소 대표들에게 인도적 지원사업을 연말까지 종료하고 평양사무소의 폐쇄 및 파견 직원 철수를 요청하였음

– ‘수여국’ 북한이 인도적 지원에서 개발지원으로 전환을 적극적으로 요구하기 시작하면서 한국 내부에 북한에 대한 개발지원 전환 논의를 촉발시켰음

– 대표적으로 2005년 ‘우리민족서로돕기운동’이 개발지원으로의 전환 문제를 공론화시켰음

[그림 3-6] 지방정부 남북경협 사업 추진 절차



<출처> 한국지방행정연구원. 지방자치정책브리프, 제57호, 2018.

○ 지방정부 남북 교류협력 초기는 1999년~2005년까지는 인도적 지원을 중심으로 사업이 진행되었음

– 1998년 말 감귤 100톤을 대한적십자사에 기탁한 시점을 지방정부 남북교류협력의 효시로

– 강원도는 지방정부로서는 가장 먼저 남북 교류협력 조례와 추진체계를 마련하였음

– 1998년 9월 9일 「남북강원도교류협력위원회조례」를 제정하고 12월 31일에는 「강원도남북교류협력기금조례」를 제정하였음

– 지방정부의 남북교류사업은 1999년 제주도의 감귤 지원 사업을 시작으로 구호물자 및 보건의료물자 지원, 산림 병해충 방제 등 인도주의적 지원사업과 농축사업, 체육 등 사회문화 협력 사업 위주로 추진되어 왔음

– 지방정부는 자체 조례제정 및 기금조성을 통하여 남북교류사업을 지원하고 있음

– 정부는 지방정부 간 교류사업의 정보 공유 및 중복 방지, 중앙과 지방 간 효율적인 협력 체계 구축을 위해 2006년부터 '지방정부 남북교류 실무협의회'를 구성하였음

– 지방정부 간 남북교류 정보를 교환하며 남북 교류협력 사업 추진에 따른 문제나 건의

사항을 수렴해 왔음

– 그동안 남북관계 정색으로 지방정부 교류가 활성화되지 못했지만 지방정부 별로 교류 재개에 대한 준비는 진행되어 왔음

[표 3-10] 지방정부의 남북교류협력 사업 사례

지방정부	주요 사업의 사례
서울특별시	- 북한 아동대상 제과원료 지원 사업 (2005.2.) - 남북 전통공예 교류전 (2005.7.) - 금강산 윤이상 음악제 개최 (2006.4.) - 평양 조선종양연구소 의료장비 지원 (2006.5.) - 평양 고구려 안학궁 터 공동 발굴 (2006.4~12.) - 경평축구대회
부산광역시	- 겨레사랑 평양 항생제 공장 건립 및 원료 지원 사업 (2006.1~12.) - 부산국제영화제 참가 요청 (2005.10.)
인천광역시	- 아시아육상선수권대회 참가 (2005.9.) - 동아시아 4개국 친선축구대회 참가 추진 (2006.5.)
울산광역시	- 전국체전 북한 지역 대표단 참가 추진 92005.10.)

<출처> 김정수·우명수. "지방자치단체의 남북한 교류협력 사례 분석 및 대구시의 추진 방향:구성주의 관점을 중심으로", 대한정치학회보, 제18집 2호, 2010, p.251.

2. 경기도의 남북 교류협력사업

1) 경기도와 남북 교류협력사업

○ 경기도는 2000년대 들어 남북 교류협력 사업의 추진 기반 조성을 위하여 관련 조례와 기금을 제정·조성하고 조직 설치와 인력 확보를 하였음

– 경기도는 2001년 11월 9일 '경기도 남북 교류협력 조례'를 제정하고 도지사를 위원장으로 하는 '경기도 남북교류협력위원회'를 구성하여 사업 추진을 위한 법적·제도적 기반을 마련하였음

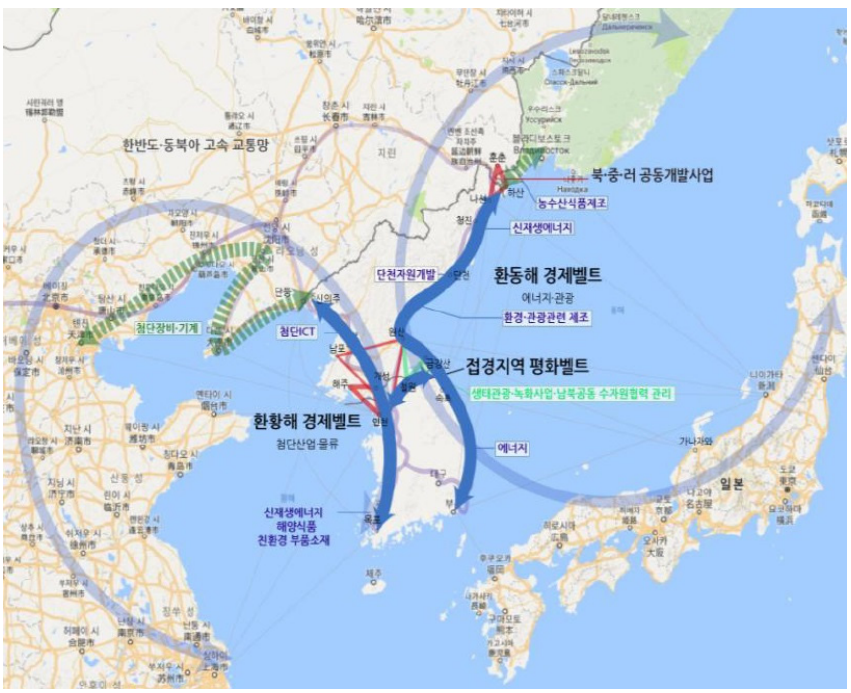
– 또한 '경기도 남북교류협력기금'을 조성하여 사업 추진을 위한 재정적 기반을 마련

하였음

○ 문재인 정부 들어 남북 정상회담 및 남북관계에 훈풍이 불면서 북한의 비핵화, 종전선언, 평화협정 체결, 평화체제 구축, 남북경협 등이 이루어질 경우 한반도는 '남북평화협력시대'로 전환될 수 있다는 기대가 커지고 있음

– 남북평화협력시대는 남북 통합과 한반도 통일을 향한 과정에서 핵심 중간단계로서 남북통일과 한민족 단일국가 건설이 최종적인 지향점이라고 할 수 있음

[그림 3-7] 한반도 신경제구상



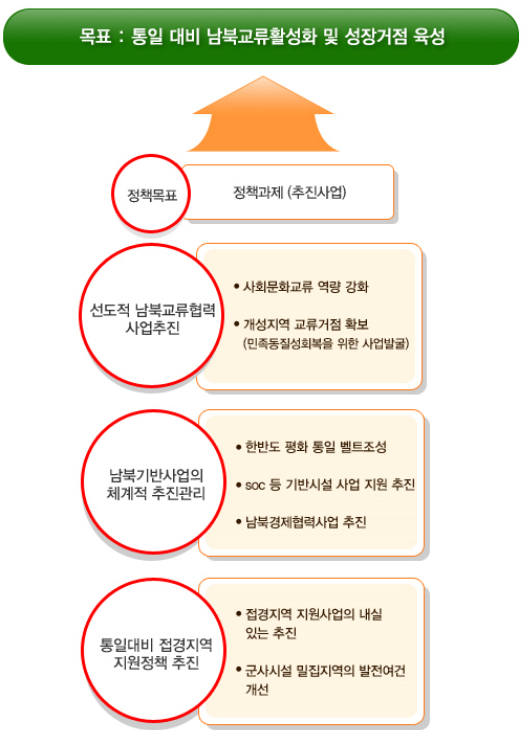
<출처> 국정기획자문단

○ 경기도와 경기북부는 서해안 산업·물류·교통벨트와 DMZ 환경·관광벨트에 모두 해당되는 지역으로서 '한반도 신경제지도 구상'의 핵심이라고 할 수 있음

– 경기도는 북한과 접경도시로서 남과 북을 가르는 군사분계선(MDL:Military Demarcation Line)이 북쪽 경계북한과 접해 있는 최북단 광역자치단체임

- 경기도의 군사분계선은 파주시 장단면에서 시작하여 판문점을 지나 연천군 신서면까지 약 86㎞ 구간 (군사분계선의 동-서 총 연장은 238㎞)
- 경기북부 전체면적의 44.7%가 군사시설보호구역으로 설정되어 있으며 연천군과 파주시의 군사시설보호구역 비율은 각기 97.9%와 90.8%를 차지함

[그림 3-8] 경기도 남북교류협력 사업의 비전과 목표



<출처> 경기도 (https://www.gg.go.kr/invest-south_north-cowork) 접속일 2019.10.29.

○ 남북관계가 개선되고 남북 교류 및 협력이 이루어질 경우, 경기도와 경기북부는 지정학적 특성상 남북협력의 전진기지로서 지역발전과 더불어 한반도 중심 위상 회복의 기회를 확보하는 등 지역 발전의 호재가 될 가능성이 큼

○ 특히, 판문점 선언은 경기북부 접경지역 긴장 완화, 경기 북부지역 발전 계기를 확보하고 경기 서북부지역의 역외 확장 가능성 마련 등을 제공할 수 있음

○ 문재인 정부의 '한반도 신경제지도 구상' 에서도 경기도와 경기북부는 향후 추진될 한반도 남북경제공동체의 중심적 위상을 차지하고 있음

○ 경기도는 남북교류의 필요성과 당위성을 정확하게 인식하고 지난 10여 년간 남북 교류협력사업을 적극적으로 추진해 오고 있음

– 경기도는 2001년에 '남북교류협력조례' 제정, '남북교류협력기금' 조성, '남북교 류협력위원회' 구성 등 남북교류에 필요한 제도적·재정적 기반을 구축 및 정비하였음

– 또한 2003년 12월과 2004년 4월에 북한(민족화해협의회)과 상호교류협력을 위한 의향서와 합의서를 체결함으로써 남북교류협력사업의 추진 기틀을 마련하였음

○ 경기도는 2004년 농기계, 의료장비, 긴급구호약품 등의 대북 인도적 지원 및 다양한 분야로 사업 영역을 확대해나고 있음

– 경기도의 대표적인 남북 교류협력 사업은 평양시 식품가공공장 설비지원사업(2004년), 북한 농업과학원 내 남북공동 벼농사 시범사업(2005년), 평양시 당곡리 농촌현대화사업(2006년~2008년), 개풍양묘장 조성사업(2008년~2010년), 접경지역 말라리아 공동방역사업(2008년~2011년), 평양시/황해북도 농축산협력사업(2009년~2010년) 등이 있음[9)]

○ 또한 남북 당국 간 관계의 경색에 따른 교류협력의 정체기에도 경기도는 소규모로 인도적 지원 및 사회문화교류 사업을 지속적으로 전개하였음

– 남북관계의 경색기에도 경기도는 말라리아 방역 지원, 북한 영유아 영양 및 구호 지원, 결핵환자 치료지원 등 대북 인도적 사업을 지속적으로 전개하였음

– 뿐만 아니라 개성한옥 보존사업과 남북 선수단들이 참여하는 국제 유소년 축구대회와 국제친선 양궁 교류전 개최 등을 통해 북한과의 사회문화교류사업을 지속 추진하였음

○ 특히 민선7기 경기도는 평화부지사가 평양을 방문하는 등 다양하고 구체적인 지방정부 차원의 남북교류사업을 추진하고 있음

9) 김동성. "남북평화협력시대와 경기도의 역할", 이슈&진단(327), 경기연구원, p.12.

[표 3-11] 민선 7기 경기도의 남북교류 협력 사업 구상

분야	사업 구상 내용
경제 협력	- 경기 북부 통일경제 특구 산업단지 조성 - 미군 반환 공여지 국가주도 개발 추진 - 경의선, 경원선 등 남북 교통망 복원 - 유라시아횡단철도 연계 물류 중심지 조성 - 경기도 남북 교류협력 기금 증액, 도민 중심의 남북교류 지원 - 경기도 남부교류협력 위원회 정비 및 남북교류 민관 협치 체계 구축
사회·문화	- 남북 동질성 회복을 위한 문화·예술·체육 교류 확대 - 한강하구 평화적 활용 방안 - 경기 서해안 평화관광 벨트 조성 지원 - DMZ 세계평화자연 유산 지정 추진 - DMZ 생태평화공원 및 평화누리자전거길 조성 완료 - DMZ 내 지뢰제거 로드맵 마련 및 DMZ내 안전 통행 공간 확보 - DMZ 공연예술클러스터 조성
인도적 지원	- 임진강 수계 공동관리 - 말라리아·병충해 공동 방역 - 미세먼지 감축

<출처> 나용우 외. "지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향", 2019, 통일연구원, p. 75.

2) 경기도의 남북 교류협력사업의 주요 내용

○ 민선 7기 경기도는 남북 화해협력 및 통일에 대비한 경기북부지역 비전 및 마스터플랜을 새로 수립하였음

– 경기북부의 기존 지역개발계획은 남북 분단을 전제로 '접경지역' 중심의 발전을 구상하였으나, 남북관계의 급격한 개선과 남북교류협력의 확대가 기대되는 현 상황에서는 기존 계획의 수정과 보완이 필요함

○ 경기도 남북 교류협력을 기획 및 조정하는 컨트롤 타워와 경기도 남북 교류협력의 지속성과 확장성을 담보할 수 있는 남북교류의 플랫폼 구축을 계획하고 있음

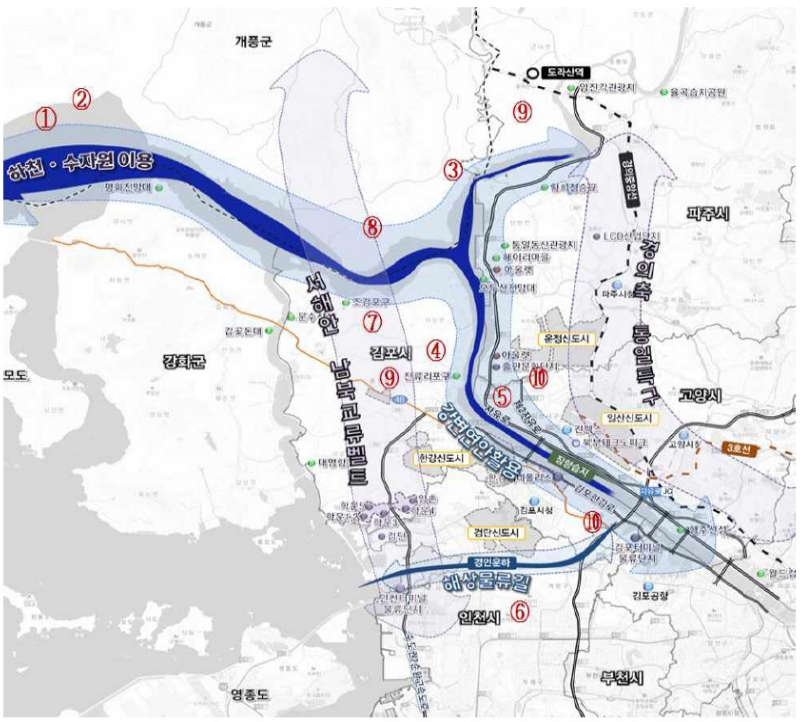
– 경기도지사의 직접적인 지휘를 받는 '경기도 남북교류협력 및 통일기반조성기획단'을 설치하여 경기도 남북교류협력을 총괄하는 컨트롤 타워를 구축

– 경기도와 시군 간 '경기도 남북교류협의체' 및 경기도·인천시·강원도 간 '접경지역 남북교류 광역협의체' 구성, 경기도와 대북지원 민간단체 및 국제기구들과 협력시스템

결성, 경기도-북한 간 직접 소통 및 협의 채널 마련, '경기도 통일연구소' 설치 등을 통해 경기도 남북교류 플랫폼을 구축

○ 뿐만 아니라 경기도는 인천시와 협력하여 북한의 황해남북도와 한강하구의 평화적 활용과 공동 개발을 추진하고 있음

[그림 3-9] 경기도 한강하구 활용 기본 구상도



<출처> 김동성 외. "한강하구 평화적 활용을 위한 경기도 주요 과제 연구", 2017, 경기연구원, p.174.

○ 한강하구는 정전협정 규정상 원칙적으로는 쌍방의 민용 선박의 항행에 개방하도록 되어있으나, 사실상의 군사분계선 지역이기에 한국전쟁 이후 남북한 선박의 통행 및 하구 개발과 활용이 제한되었음

○ 한강하구에 남북 공동으로 '평화의 뱃길'을 개통하고 하구 습지 공원 조성, 옛 포구 복원 및 연결, 하구 준설 및 모래 채취, 하구의 남북 양안(김포시 통진 조강과 개풍군

풍덕 조강)간 보행육교 건설, 남북교류협력지대 구축 등을 추진하고 있음

○ 이 외에도 경기도는 지방정부 차원에서 임진강의 남북 간 수량 배분 및 재해 방지 그리고 남북 수계지역 개발 지원을 위한 임진강 수계 공동 관리 사업과 통일경제특구 유치 및 한반도 국제협력지대 추진, 남북 농업협력 시스템 구축 및 북한 지역개발 참여, 남북접경지역 공동 방역·방제 강화, 비무장지대 생태평화안보 관광지구 조성 등의 다양한 사업을 추진하고 있음

제3절 고양시의 남북경협 지원 정책

1. 고양시의 남북경협 지원 정책

1) 고양시 남북 교류협력 정책 추진 방향

○ 고양시는 100만 대도시이자 접경도시라는 이점을 살리고 남북협력시대에 평화미래특별시로 도약하기 위하여 ① 민족의 동질성 회복 ② 상호 호혜적 ③ 지속 가능성 등을 남북 교류협력 정책의 기본 방향으로 삼고 있음

– 남북 인적·물적 교류를 통한 민족의 동질성 회복에 기여하고 지리적·산업적 특성을 반영한 남북 상호 호혜적 협력 사업을 추진하며 민관 협력을 통한 지속 가능한 남북 교류협력 기반 구축을 위한 남북 교류협력 정책을 추진하고 있음

○ 고양시 남북 교류협력 정책은 남북 간 직접적 교류협력사업 활성화와 남북 교류협력 증진을 위한 인식 확산 및 기반 조성 사업, 상급 및 중앙기관 협력과 대북접촉채널 다원화, 남북관계 및 국제사회 대북제재 등을 고려하는 방향으로 추진되고 있음

– 먼저 남북 간 직접적 교류협력사업 활성화를 위하여 시민참여 사업을 통한 남북주민통합 촉진과 민간단체 협력 및 북한이 수요를 반영한 사업, 사업 실무 부서의 협업을 통한 실질적 실현가능한 사업을 추진하고 있음

– 남북 교류협력 활성화를 위하여 공론화 및 인식 확산 사업을 추진하고 있으며 지역사회 내 평화통일 관련 기관과 단체 간의 협력 네트워크 구축을 목표로 하고 있음

– 상급 및 중앙기관 협력 및 대북접촉채널 다원화를 위하여 지방정부협의회를 추진하고 통일부 소관부서 및 관계부처와의 협의 및 개성 남북공동연락사무소를 통한 교류협력 사업 제안과 대북지원민간단체를 통한 북측 민화협·민경협 접촉채널 다원화를 위한 다양한 시도를 하고 있음

○ 뿐만 아니라 비핵화 진전을 통한 남북–북미관계 개선 및 대북제재 해제 등 남북 관계

및 국제 사회의 여건 등을 고려하여 단계적으로 추진되고 있음

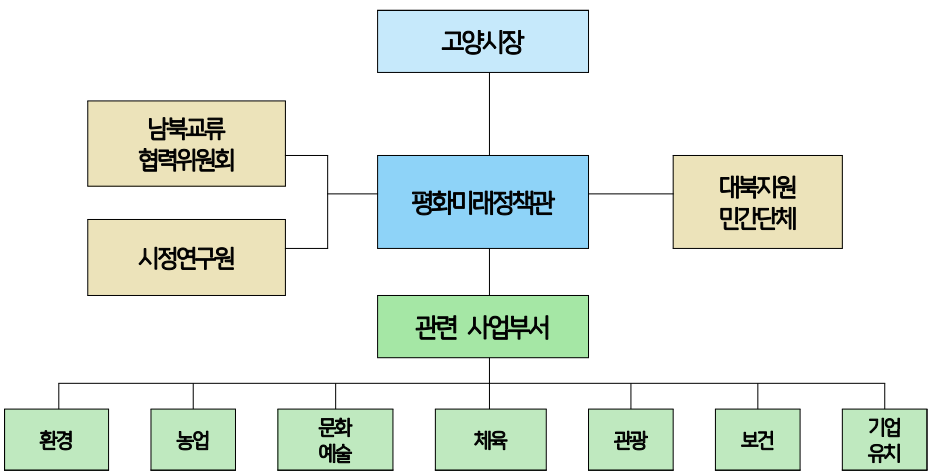
2) 고양시 남북 교류협력 정책 추진 체계와 절차

○ 현재 고양시 남북 교류협력 정책은 2018년 조직개편을 통해 신설된 '평화미래정책관'이 중심되어 추진하고 있음

– 평화미래정책관을 중심으로 환경·농업·문화예술·체육·관광·보건·기업유치 등 관련 부서가 남북 교류협력 정책 및 사업을 하고 있음

– 또한 남북교류협력위원회와 시정연구원, 대북지원 민간단체가 고양시 남북 교류협력 정책을 추진하고 있음

[그림 3-10] 고양시 남북 교류협력 정책 추진 체계



○ 남북 교류협력 및 평화통일 정책의 중요성을 인식한 고양시는 기초자치단체로는 드물게 2011년 관련 분야 전문가로 구성된 남북교류협력위원회[10]를 설치하였음

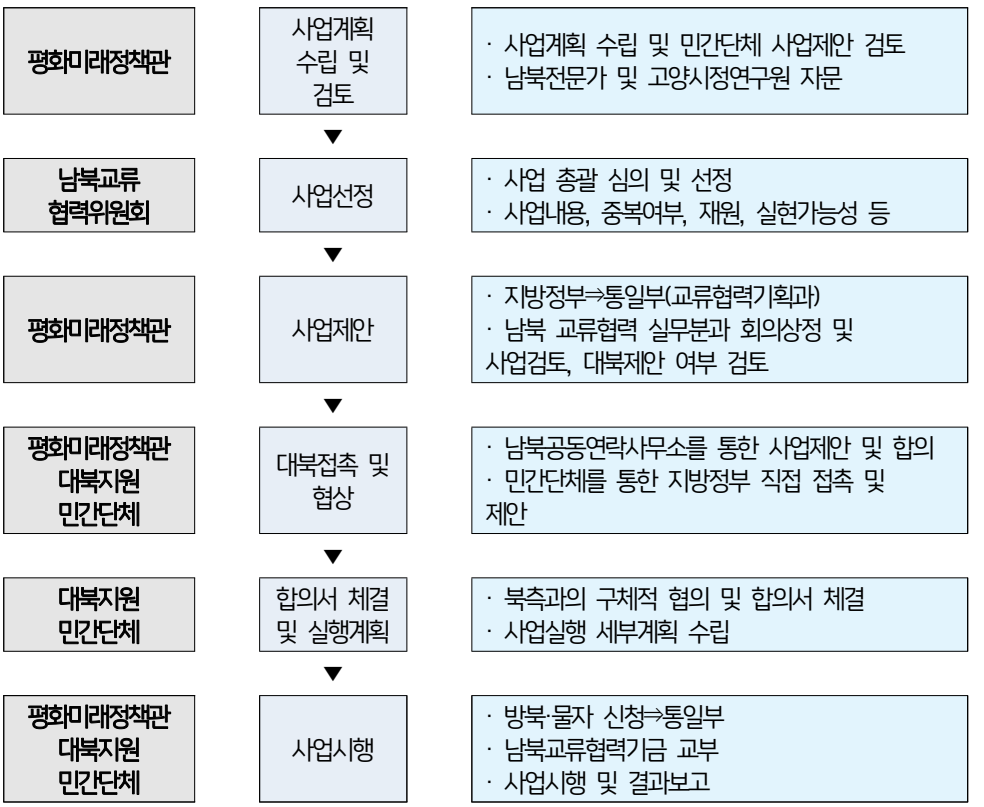
10) "아울러 남북교류협력사업의 재정적 기반 조성을 위해 2011년 8월 고양시 남북교류협력기금을 마련해 현재까지 30여억 원을 적립하는 등 남북교류 및 평화통일정책을 추진해오고 있다.", "고양시, '평화통일특별시'비전 실현 박차", 헤럴드경제(2017.02.14.) (http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20170214000960). 접속일 2018.10.29.

- 고양시 남북 교류협력 조례 제5조에 근거하여 만들어진 남북교류협력위원회는 위원장(시장), 부위원장(민간위원 중 호선)과 21명(당연직 2, 위촉직 19)으로 구성되어 있음
- 남북교류협력위원회는 매년 2회의 정기회의를 개최하고 있으며 남북교류협력의 촉진을 위한 협의 및 자문, 남북교류협력기금 운용 및 관리에 관한 사항 심의, 남북교류 기반 조성 및 민간차원 교류의 지원에 관한 사항 등의 기능을 하고 있음

○ 한편 고양시 남북 교류협력 정책 추진은 사업계획 수립 및 검토 → 사업선정→ 사업제안→ 대북 접촉 및 협상 → 합의서 체결 및 실행 계획 → 사업 시행 등의 절차를 통하여 진행되고 있음

- 가장 먼저 평화미래정책관에서 남북전문가 및 고양시정연구원에 자문을 하는 등 남북교류협력의 사업 계획을 수립하고 검토하고 있음
- 다음으로 남북교류협력위원회에서 중복 여부 등 사업내용을 검토하여 재원과 실현가능성을 고려하여 사업 총괄 심의 및 선정하고 있음
- 선정된 사업을 평화미래정책관이 지방정부-통일부에 제안하여 실무 회의를 통해 대북 제안 여부를 검토함
- 이후 대북 제안 여부 검토 이후 대북지원 민간단체와 함께 남북공동연락사무소를 통해 사업제안 및 합의를 하는 등 실질적인 대북 접촉 및 교류 제안의 단계를 거침
- 대북지원 민간단체가 북측과의 구체적 협의 및 합의서 체결 등의 사업실행 세부 계획을 수립한 후 방북·물자 신청, 남북교류협력기금 교부, 사업시행 및 결과보고 등 사업시행의 마지막 단계를 거쳐야 함
- 그러나 현행 남북교류협력사업 관련 법률은 지방정부를 정부의 주요 협의 대상으로 고려하지 않고 제정 또는 시행되어 지방정부 남북 교류협력 사업의 제도적 한계로 작용하고 있는 상황임

[그림 3-11] 고양시 남북 교류협력 정책 추진 절차



<출처> 고양시 평화미래정책관실 내부자료

○ 고양시 남북 교류협력 사업은 남북관계의 상황과 분야별로 추진할 수 있음

○ 남북관계 및 남북교류협력의 상황별로는 경색 국면(1단계)– 재개 국면(2단계)–활성화 국면의 3단계로 나눌 수 있음

○ 경색국면이라고 할 수 있는 1단계에서는 대북제재와 무관한 사업을 우선 추진할 수 있음

– 인도적 지원 및 사회문화교류 사업 우선 추진과 북한 영유아 영양식품 및 식량지원, 의료약품 지원, 스포츠 교류를 통한 인적교류 활성화 및 상호 신뢰관계 구축 등이 있음

– 그리고 남북교류협력에 대한 인식 확산을 위한 포럼·세미나를 개최하고 통일경제특구 유치 및 통일+센터 설치 추진 등 남북 교류협력 증진을 위한 인식 확산 및 기반 조성 사업을 추진할 수 있음

○ 남북 교류협력 재개 국면 단계에서는 대북제재 일부 해제에 따른 사업 추진 가능

– 개성공단이나 금강산관광 재개 등 일부 해제 시 개성공단 상품 등 북한상품 전시회 및 공동 전시회 개최와 남북 농업기술교류를 통한 기술전수 사업, 관내 청소년 개성지역 역사탐방 등 남북청소년 교류행사 등을 추진할 수 있음

– 뿐만 아니라 북측의 화훼 및 농축산 전문가 참여 학술회의 개최, 북측 우호협력도시 방문 및 개발협력을 위한 사전조사 및 지원 등의 사회문화교류 확대 추진 및 가능한 범위 내 개발지원 사업도 추진 가능함

○ 마지막으로 남북교류협력이 활성화되는 국면인 3단계에서는 대북제재의 완전 해제 및 전면적 경제 협력 확대 추진할 수 있음

- 사회문화교류, 농업기술교류, 보건의료지원 등 분야별 사업 전면적 확대와 기업유치를 통한 면세점(북한상품 판매 등) 설치 및 운영이 가능함

– 또한 호혜적 남북협력을 통한 고양시와 북측도시 간 자매결연 사업도 추진할 수 있는데, 예를 들면 북한 경제특구·경제개발구 접근을 통한 특정지역 종합개발 시범사업 및 자매결연 사업 추진 등이 있음

○ 한편 분야별로는 ① 인도적 지원 분야 ② 농업협력 분야 ③ 사회문화 ④ 남북경협기업 유치로 나눌 수 있음

– 인도적 지원 분야의 사업으로는 북한 식량지원 및 영농물품 및 북한 전염병 예방을 위한 의약품 지원 등의 사업을 추진할 수 있음

– 농업협력 분야에서는 북한 산림회복을 위한 묘목 지원 및 양묘장 조성, 우위적 화훼산업과 북측 노동 인력을 결합한 위탁임가공 협력, 농축산기술협력을 통한 양돈장 건설 및 가축방역 지원 사업 등이 있음

– 사회문화 분야에서는 지역 문화 시설 인프라를 활용한 남북 간 예술문화 교류, 체육시설 인프라를 활용한 남북 청소년 체육교류, 컨벤션산업과 연계한 북측 참여 국제회의 및 전시·박람회, 북측 우호 협력 도시와의 남북 어린이 도서 교류 사업 등이 가능함

– 뿐만 아니라 영상문화단지 조성과 연계한 남북 콘텐츠제작 지원센터 설립, 대기업유치를 통한 면세점(북한상품판매) 설치, 통일경제특구 유치를 통한 남북경협기업(개성공단기업 등) 유치 등의 사업도 추진할 수 있음

○ 고양시 남북교류협력조례 및 시행규칙(2004. 4. 1. 제정)에 따라 2011년에 남북교류협력기금을 조성하고 있음

○ 2019년 현재, 고양시 남북교류협력기금은 약 50억 원 조성되어 있음

– 예치금은 약 10억 4,800만원, 예탁금은 약 40억 4,800만원이 조성되어 있음

[표 3-12] 고양시 남북교류협력기금 현황

연도	전입금	이자수입	사업비 지출액	합계
2011	500,000	5,451	0	505,451
2012	1,000,000	18,241	0	1,018,241
2013	1,000,000	48,994	0	1,048,994
2014	0	85,142	0	85,142
2015	300,000	14,770	0	314,770
2016	0	52,801	0	52,801
소 계	**2,800,000**	**225,390**	**0**	**3025,390**
2017	0	76,204	51,940	24,264
2018	2,000,000	62,188	100,000	1,962,188
2019	0	3610	-81819	85,429
합계	**4,800,000**	**367,392**	**70,121**	**5,097,271**

<출처> 고양시 내부 자료

○ 기금 용도는 정부의 남북 교류협력 및 통일정책 사업과 관련된 시의 협력적·독자적 사업, 시민(법인 및 단체를 포함한다)의 인도적 지원 및 문화· 학술·체육·경제 분야 등 남북 교류협력 사업, 남북 교류협력 증진 및 통일기반 조성을 위하여 개최하는 국제 또는 국내 회의, 학술 연구에 관한 사업, **남북협력기업의 유치, 남북 교류협력 기관·단체의 유치 등을 위한 사업, 남북경제협력을 위한 교통, 유통, 금융 등 기반 구축을 위한 사업,** 남북 도시간의 교류 협력 증진 사업, 통일교육 활성화를 위한 사업, 시에 정착한 북한이탈주민 지원 사업, 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비 지출, 그 밖에 남북교류협력을 위하여 필요한 지원 사업 등으로 나눌 수 있음

2. 고양시의 남북 교류협력 사업 추진 현황

1) 고양시의 남북경협 기업 지원 사례

○ 현재 국제사회의 대북 제재 및 남북교류 관련 법안 등의 문제로 기초 지방정부가 남북교류에 적극적으로 나설 수는 없는 상황이지만 고양시는 다양한 사업 계획을 세우고 시도해보고 있음

○ 고양시만의 남북 교류협력 전략과 로드맵을 구상하기 위하여 '고양시 남북 교류협력 방안'과 '고양시 평화경제특구 기본구상' 등의 연구용역을 수행하고 있음

○ 고양시는 2000년대부터 민관 네트워크를 통한 남북 교류협력사업을 꾸준히 추진하고 있음

- 고양시의 민간단체인 평화누리는 2012년 북한 어린이 유아시설 밀가루 180톤을 개성공단에서 북측에 전달하였는데 김정은 체제에서 최초 지방정부 대북 인도적 지원이었음
- 또한 통일사과나무 기금 마련 및 사과나무 북측 전달 목적으로 자유총연맹, 고양시새마을회, 재향군인회, 고양평화누리, 고양YWCA, 월드비전, 고양청년회의소, 자원봉사센터 등은 일산동구 중산동 안곡습지 인근 사과나무 2만 그루를 식재
- 2017년에는 고양시 소재의 개성공단 입주기업 9개 업체에 물품포장재 비용 등을 지원하는 사업을 진행하였음

[표 3-13] 고양시 소재의 개성공단 입주기업 지원 사례

구분	기관명	보조금 교부액
1	㈜ 호이	4,000,000
2	㈜ 나인	4,000,000
3	㈜ 영이너폼	4,000,000
4	삼우	4,000,000
5	㈜ 만선	4,000,000
6	㈜ 평화유통	4,000,000
7	㈜오오앤육육닷컴	4,000,000
8	㈜ 홍진싸이클	4,000,000
합계		**32,000,000**

<출처> 고양시 평화미래정책관실 내부자료

○ 고양시는 남북정상회담, 북미정상회담 이후 북한의 비핵화, 종전선언, 평화협정 체결 이후 평화체제 구축에 대한 기대와 함께 남북 경협이 재개될 경우 지정학적 특성상 남북경협의 전진기지로 자족도시로서 재도약 기회를 확보할 수 있음

○ 고양시는 남북 경협은 북미정상회담 결과 합의안 이행결과에 따라 UN의 대북제재 완화 의결 이후 남북 경제 교류 협력 사업이 가능하다고 판단하여 남북 교류협력 사업을 추진하고 있음

[표 3-14] 고양시 소재의 개성공단 입주기업 현황

구분	기업명	주소	주생산품
1	㈜ 나인	고양시 일산동구 일산로	의류
2	㈜ 만선	고양시 일산서구 송포로	의류
3	삼우	고양시 덕양구 통일로	유통업
4	성림상사	고양시 덕양구 덕은1로	의류
5	㈜ 영이너폼	고양시 덕양구 통일로	의류
6	㈜오오앤육육닷컴	고양시 일산동구 장항로	의류
7	㈜ 평화유통	고양시 일산동구 장항로	숙녀화
8	㈜ 호이	고양시 일산동구 장항로	식품
9	㈜ 홍진싸이클	고양시 덕양구 덕은1로	중간재

<출처> 고양시 평화미래정책관실 내부자료

2) 남북경제 관련 기업유치 및 남북공동 콘텐츠 제작 지원센터 건립 사업

○ 남북경제 관련 기업유치 및 남북공동 콘텐츠 제작 지원센터 건립 관련 사업은 고양시 평화미래정책관, 기업유치과, 전략사업과 등에서 추진하고 있음

○ 남북경제 관련 기업유치 및 남북공동 콘텐츠 제작 지원센터 건립 추진의 목표는 남북평화 협력시대를 대비한 평화경제도시 기반 구축과 선도적 적극적 남북 교류협력 사업추진으로 남북 교류협력 전진기지 마련에 있음

– (도시계획, 환경, 문화, 경제, 통일정책이 함께 반영된) 통일한반도 고양발전 종합계획 수립

– 고양시와 북한의 지방별·거점별 지역종합개발 계획 지원 사업으로 남북교류 사업추진을 통해 한반도 평화시대의 남북교류 핵심 거점도시 역할 수행

○ 또한 경기도 시군 간 남북교류 협의체 구성으로 시군별 남북교류 특화사업 및 협업체제 구축하여 지역에 따른 사업별 특화사업에 맞춘 인도적 지원, 사회·문화 및 인적 교류, 농축산업 협력, 접경지역 상생협력, 경제협력, 북한 지역 개발 및 역량 발전 지원 등 각 분야별 사업 발굴 및 추진을 계획하고 있음

○ 유치대상 기업은 개성공단 재개 관련 및 북한 인프라, 방송영상 관련 등이 있음

– 개성공단 재개에 따른 2차 교육기관과 기업 연구개발 센터 및 본사

– 북한의 인프라 재정비관련 도로·건축·남북철도 개설 등 인프라 확충 기업

– 대북 송전·비료 지원·가스관·관광산업 관련 기업

– 남북 방송영상교류에 따른 남북 공동콘텐츠 제작지원센터 설립에 따른 방송영상제작기업

– 남북공동 자원개발 기업 및 남북경협 주관 금융기관 본사 유치 등이 있음

○ 이 중에서도 남북방송영상교류 사업은 남북 콘텐츠 공동제작 사업 체계적 지원을 통한 남북방송영상교류의 집약단지 조성을 통해 콘텐츠 제작지원센터 설립의 필요성 마련 후 중앙부처 제안사업으로 설립을 추진하고 있음

– 이 사업은 남북관계 진전에 따라 1단계: 남북공통 콘텐츠 제작 지원 사업 추진 → 2단계: 남북 콘텐츠 산업 교류여건 조성 및 현황조사(남북한 협의 후) 남북 콘텐츠 교류협력 지원 → 3단계: 남북 인적교류를 통한 콘텐츠 공동제작 지원→ 4단계: 남북공동콘텐츠 제작지원센터 설립 사업 타당성 조사 → 5단계: 남북공동 콘텐츠 제작지원센터 설립 등의 단계별 추진이 가능함

○ 또한 북한의 황해도(사리원시, 해주시 등), 개성시 등 지방도시와 자매결연을 통한 남북교류 협력 전진기지로서의 역할 수행을 기대할 수도 있음

○ 뿐만 아니라 통일경제특구 유치에 따른 남북경협관련 기업 유치 기반 마련에도 힘을 실어 줄 수 있음

– 통일경제 특구법 제정 및 유치로 기업규제완화 및 투자이점, 산업단지 부지 제공

– 평화경제 협의체 구성으로 고양실리콘밸리 등 각종 개발 사업에 남북평화협력 시대가

반영된 종합개발계획 및 기업유치전략 수립

3) 고양시 통일기록관 네트워크 구축 사업

○ 한편 통일에 관련된 자료가 방대함에도 불구하고 체계적인 관리가 미흡하여 시민들에게 분단 및 통일에 관한 자료들을 제공이 원활하지 못한데, 평화미래정책관은 남북교류협력 사업으로 고양시 통일기록관 네트워크 구축을 추진하고 있음

○ 특히 고양시 관내에 있는 김대중 전 대통령의 사저를 통일기록관으로 활용하는 방안도 논의하고 있음

○ 고양시 통일기록관 네트워크 구축 사업은 고양평화통일 교육전시관을 활용한 통일기록관 네트워크 구축과 관련 정부기관 및 민간단체 등을 통한 통일 인적네트워크 구축이 사업의 목표임

○ 고양시 통일기록관 네트워크를 구축하기 위해서는 먼저 고양시 통일기록관 인적네트워크 구축해야 함

– 정부기관 등 협의회 구성하여 운영하고 민간단체 위탁을 통한 전문성 확보 및 인프라 구축을 시도함

[표 3-15] 고양시 통일기록관 연도별 추진 계획

구분	2019	2020	2022년 이후
인적 네트워크 구축	인적네트워크 구상	정부 및 민간 협의회 구성	협의회 회의 개최
통일기록관 온라인 구축	기본계획 수립	온라인 데이터베이스 구축	기록관 자료 제공 및 운영
통일기록관 조성	통일기록관 건립 장소 확보	공사 착공 및 준공	기록관 운영
오프라인 교육 실시	기본계획 수립	청소년 교육 실시	청소년 및 시민 교육

<출처> 고양시. “민선7기 공약실천계획서”, 2019, p.37.

○ 뿐만 아니라 기존의 통일 관련 프로그램 확대와 교육·홍보를 추진하고 있음
– ‘고양 평화통일 교육전시관’과 ‘통일기록관’ 프로그램 및 시설 등을 연계하여 사용하고 통일 관련 프로그램을 확대할 필요가 있음
– 기록관 구축에 필요한 통일자료, 북한 관련 자료, 역대 대통령 자료 수집을 위해 통일부 등과 협업체계 구축과 더불어 역대 대통령 통일관련 자료 수집을 위해 해당 기념사업회 등과 통일기록 네트워크 구성
– 또한 기존 교육프로그램인 터치존, 포토존, 스캔존, 3D영상관 외 북한의 일상, 6.25관련, 이산가족 상봉, 남북교류 등에 대한 자료를 수집, 전시함으로써 시민들의 통일의식 향상시킬 수 있도록 오프라인을 통한 교육과 홍보도 필요함
○ 고양시 통일기록관 네트워크 구축을 위해서는 온라인 데이터베이스(포털사이트) 구축이 필요함
– 각 자치단체(부산, 제주, 인천 등)에서 「통일교육지원법」 에 따라 운영하고 있는‘통일관’활동 자료 벤치마킹 및 수집・공유 추진
– 평화통일 교육전시관 홈페이지에 전시관 교육 자료 및 통일 기록물 등 자료를 추가로 제공
○ 통일기록관 조성을 위한 기존 공용 건축물(시에서 DJ사저 매입 이후 또는 공용 건축물 활용) 장소 확보하여 통일기록관 조성을 위한 전시시설 공사 진행을 계획하고 있음
– 김대중 전 대통령 사저를 활용하여 통일을 위한 역사적 사건들을 전시
– 고양시 자족시설 지원부지 내 조성의 의의가 있음
○ 또한 통일기록관 조성을 위하여 서울통일관, 인천 통일+센터, 오두산 전망대 등 평화통일관련 전시관 등 벤치마킹을 위한 시설 방문 추진도 계획하고 있음

4) 한강하구 남북공동연구 및 생태, 역사 관광벨트 조성 사업

○ 최근 남한강하구에 대한 관심이 높아지고 있는 가운데 고양시는 한강하구(장항습지~행주마을~가양대교구간 한강하구 18.2km)를 남북한의 미래 자산으로 활용하겠다는 계획을 세우고 있음

– 문재인 정부의 '한반도 신경제지도 구상' 및 지역별 인프라와 연계한 경기도 성장전략 중 하나로 경기 북부 서해안권의 경제기반을 활용하여 경제·산업·문화 기능을 육성하자는 것으로 고양, 김포, 파주 등이 해당

– 경의축 평화협력 사업으로는 한강하구 생태조사, 철책선 제거 및 생태공원 조성, 접경지역 연계 평화생태 지역육성, 한강하구 도시 연계 생태·역사·관광 벨트 구축 등 다양한 사업을 시도해 볼 수 있음

○ 이에 고양시 문화유산과가 중심이 되어 환경정책과, 생태하천과 등과 함께 한강하구 남북공동연구 및 생태, 역사 관광벨트 조성 사업을 추진하고 있음

○ 한강하구의 자연생태, 역사문화, 평화(철책) 등의 관광자원 개발·정비를 통한 관광객 편의를 제공하고 관광자원적 가치를 증진하여 관광객이 체험할 수 있는 공간을 조성하여 관광객의 생태, 역사문화, 평화적 욕구를 충족시키는 관광벨트 구축 및 관광 상품 운영으로 관광 활성화하는 것이 사업의 목표

[그림 3-12] 경의축 평화협력 사업 구상안

<출처> 고양시. "민선7기 공약실천계획서", 2019, p. 12.

- 한강하구의 남북 공동 생태역사 포럼을 개최하여 조사 발굴 및 자원 개발
- 장항습지 등 생태탐방로 설치 및 행주나루터 등 역사자원 복원을 바탕으로 체험
- 철책과 군 막사 등을 평화적인 자원으로 리모델링하여 전망대 및 관광방문자센터 건립 등으로 평화 의미 부각하고 다양한 용도로 활용할 수 있음

○ 그러나 장항습지 생태관광자원 개발 및 탐방이 제한된다는 문제도 지적되고 있음

- 장항습지의 과도한 탐방제한으로 생태관광자원 개발에 어려움이 있음
- 장항습지 군 순찰로(신곡수중보~일산대교) 구간 사계절 전면 통행으로 녹지축 연결과 도보여행상품 개발이 쉽지 않음
- 하지만 한강환경유역청, 환경정책과, 환경단체 등과 협의하여 보존지역과 이용지역을 구분 이용 가능 지역만을 관광자원화 하는 등의 개선 방안이 있음

5) 남북문화예술교류 활성화

○ 시립합창단, 민간예술단 등을 통한 평화통일 문화예술 행사 및 다양한 분야에서의 인적·물적 남북문화예술교류 활성화를 위한 사업을 추진하고 있음

○ 고양시의 문화예술 인프라를 효율적으로 활용할 수 있도록 남북교류·협력 증진에 따른 정부정책 연계를 도모하고 남북교류 협력의 전진기지로서 고양시의 선도적 역할을 이끌어낼 수 있도록 민간 문화예술분야의 협력 강화 및 협치를 목표로 하고 있음

○ 비영리적 남북한 문화예술 분야 교류는 '남북교류협력에 관한 법률'이 정한 요건 및 절차에 따라 통일부장관 승인이 필요하며 이를 위한 긴밀한 협조 체계 구축

- 남북문화예술 정책에 대한 중앙정부 및 남북교류협력위원회와 협조 구축

○ 남북 교류의 교두보가 될 수 있는 시작단계로 남북한 주민들의 관심을 이끌어낼 수 있는 스포츠 교류사업 및 경제협력사업과 연계하여 장기적으로 검토하여 추진하는 방안을 검토

○ 남북 교류협력 사업 시 고양시립예술단과 4.13. 항일음악회 고양시립합창단 시립소년소녀합창단 등의 적극 출연을 추진

- 역사적 아픔을 지닌 장소인 30사단에서 남북이 한민족으로서 함께 불렀던 독립군가 등을 합창하여 평화통일 분위기 조성을 시도

- 3.1절노래, 일제강점기의 애국가 등을 소년소녀들의 하모니로 합창하여 남북이 한민족으로써 일본에 항거했던 역사를 기념함으로써 평화 통일 분위기 조성

○ 그러나 남북 관계 분위기 및 중앙정부의 대북정책기조 등에 대한 검토가 필요하므로 국가차원의 접근 및 평화통일 기반 조성이 선행되어야 함

- 지방정부 단독의 문화예술교류 추진보다는 국가의 인도적 지원, 경제협력이 뒷받침이 되고 대북접촉루트 및 네트워크 확보가 필수적으로 선행되어야 하나, 분야별로 관련 부서에서 단독 추진 시 남북교류에 대한 전문적 지식 및 네트워크가 전무하여 단순 남북교류 증진을 위한 문화예술 행사에 그칠 우려가 있음

○ 가장 먼저 통일부와 긴밀한 협조적 관계가 선행되어야 하며, 문화예술 분야 단독접근이 아닌 남북교류협력을 증진시킬 수 있는 체계적인 지방자치단체의 남북교류 거버넌스의 구축이 필요함

- 다양한 분야에서의 남북교류 협력사업 추진하고 평화통일 기반을 조성하기 위하여 부서별 단독 추진보다 평화통일시책 총괄부서의 주도 하에 남북교류T/F를 구성하여 분야별 협력 하에 장기적인 관점에서의 남북교류사업 추진이 필요함

6) 남북정상회담 기념 고양시 평화마라톤대회 개최

○ 4.27 정상회담의 1주년을 기념하고 '100만 도시' 고양 시민의 건강한 삶을 위해 호수공원을 배경으로 가족 및 동호인들이 함께 참여하는 '고양시 평화마라톤대회'를 2019년 4월 27일 개최하였음

- 경기도육상연맹과 협의하고 경기마라톤대회를 벤치마킹하는 등 면밀히 검토·분석하여 개최하였음
- 전국 마라톤 동호인 및 가족 등 3,600여명이 참가하여 고양국제꽃박람회가 열리고 있는 일산호수공원 인근 도로(호수로) 등을 따라 달리는 5km와 10km의 두 가지 코스로 나누어 대회 진행하였고 성공적으로 대회를 치렀음

○ 고양 시민의 대화합과 4·27정상회담을 기념하고 평화통일을 염원하는 대회로 승화시키고자 평화마라톤대회를 개최하였고, 앞으로도 지속적으로 추진해나갈 계획

- 2019년 처음으로 치룬 고양시 평화마라톤대회는 고양국제꽃박람회가 열리는 시기에

구간까지 겹쳐 시민들이 통제 및 교통 불편을 겪기도 하였는데 이에 대한 개선이 필요함

- 또한 보다 많은 시민이 참여하고 마라톤의 의미를 되새길 수 있도록 다양한 매체를 통해 효율적인 홍보 전략 마련이 필요함

제 4 장

통일관련 플랫폼 사업 분석

제1절 인천통일+센터의 현황 및 한계

제1절 인천통일+센터 현황 및 한계

1. 인천통일+센터

1) 인천통일+센터 설립 목적 및 과정

○ 통일+(플러스)센터[1]는 통일부(중앙정부)와 지방정부, 하나센터 및 통일교육센터(민간) 등의 통일 관련 서비스 제공 기관과 인프라의 결합을 통한 최초의 '통일 통합 플랫폼'이라고 할 수 있음

– 통일+센터는 기존 통일 관련 조직들의 단순한 결합을 넘어서 북한이탈주민 정착지원 및 통일교육, 북한 관련 정보를 종합적으로 지원하는 등의 통일 업무의 유기적 추진과 통일 정책에 대하여 정부와 민간 간의 소통 거점 마련을 목적으로 설립되었음

– 즉, 지역사회 내 통일 공감대 확산으로 국민적 합의에 기초한 대북·통일정책의 지속성 확보하는 등 참여와 소통의 공간으로서 의의가 있음

○ 2018년 서해평화협력지대를 추진하는 인천에 통일부(중앙정부), 인천시(지방정부)와 지역 통일 인프라인 하나센터·통일교육센터(민간)가 연계하여 전국 최초로 통일+센터를 설립하였음

– 통일부의 국정과제 사업공모(광역지자체별 「통일센터」 설치 의견수렴 및 심사위 개최)에 인천, 광주, 부산, 강원 등의 지방정부가 응모한 가운데 인천광역시가 2018년 3월, 시범 선정되었음

– 서해평화협력지대 추진하고 있는 인천은 인천상륙작전, 연평도 포격 및 서해교전 등의 역사를 지닌 접경 지역이자 경기·서울에 이어 세 번째로 많은 2,745명의 북한이탈주민이 거주하고 있는 점을 강조하였음

– 2018년 9월 10일 인천 송도 미추홀타워에 사무실(전용면적 800㎡)을 마련하고 '인

1) 이하 '통일+센터'라고 지칭함.

천통일+센터(인천 송도 소재)' 개소식을 열었음

- 인천통일+센터는 통일부 직속기관으로 사무실 개소 등을 위한 8억원의 예산이 통일부에 편성되었음

○ 통일부는 인천통일+센터의 시범 운영 및 성과에 따라서 전국 광역시·도에 '+센터'를 확대 설치하겠다는 계획을 가지고 있음

- 인천통일+센터는 지역에 흩어져 있는 기존의 통일 관련 서비스 업무와 인프라를 통합한 통합 플랫폼이자 통일 허브를 구축하고 중앙정부와 지방정부, 민간이 소통하며 지역 특색에 맞는 사업을 안정적으로 만들어 내겠다는 계획을 세우고 다양한 사업을 추진하고 있음

[그림 4-1] 인천통일+센터 개소식 모습

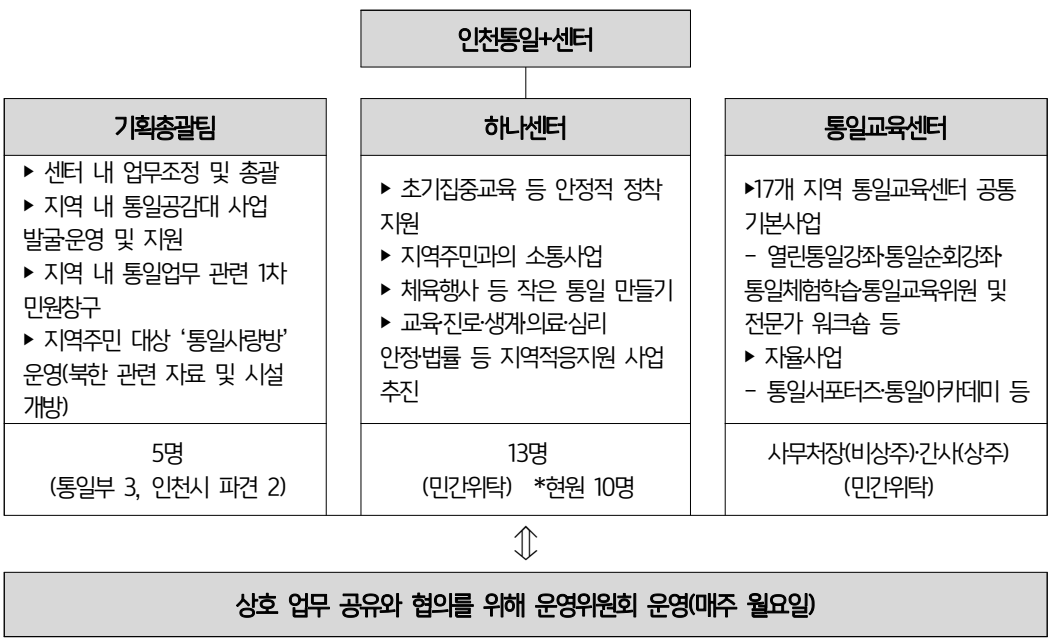
<출처> 연합뉴스 (https://www.yna.co.kr/view/PYH20180910097700065?section=search) 접속일 2019.10.29.

2) 인천통일+센터 조직 및 기능

○ 인천통일+센터는 지역통일 인프라인 하나센터· 통일교육센터(민간)와 통일부(중앙정부), 인천시(지방정부)가 연계한 소통과 협력의 통일 통합플랫폼으로 상호 수평적 업무를 수행하고 있음

– 인천통일+센터는 기획총괄팀과 하나센터, 통일교육센터 등의 총 3개의 조직으로 구성되어 지역사회 통일관련 서비스 종합지원과 민·정부 소통협력거점 마련으로 중앙–지방, 민–관 협업을 통한 지역사회 평화·통일 참여공간을 넓혀 공감대를 확산하는 기능을 수행하고 있음

[그림 4-2] 인천통일+센터 조직 및 기능 (2019년 7월 현재)



<출처> 통일부. "인천통일+센터 현황 및 주요 업무 보고서", 2019.

○ 인천통일+센터 내 업무조정 및 총괄을 맡고 있는 '기획총괄팀'은 통일부에서 파견된 직원 3명과 인천시에서 파견된 직원 2명, 총 5명으로 구성되어 있음

– 기획총괄팀은 지역 내 통일공감대 사업 발굴 운영 및 지원을 하고, 지역 내 통일 업무 관련 1차 민원창구 역할을 하고 있음
– 또한 지역주민을 대상으로 '통일사랑방'을 운영하고 북한 관련 자료 및 시설을 개방하고 있음
– 센터의 외벽에 남북관계사 전시 및 통일부 슬로건과 이미지를 설치했고, 내벽에는 통일편익 설명, 통일향수·북한 물품 전시, 세계 철도노선도 등을 전시 완료하였으며 추후 통일 관련 자료 및 콘텐츠 지속 보완할 계획임

[그림 4-3] 인천통일+센터의 내부 및 주요 행사 모습

<출처> 인천통일+센터
(https://blog.naver.com/PostList.nhn?blogId=uni_incheon&from=postList&categoryNo=6&parentCategoryNo=6)
접속일 2019.10.29.

○ 하나센터는 하나원 교육을 수료하고 최초로 거주지에 편입하는 북한이탈주민의 지역 적응 지원으로 총 13명 (2019년 7월 현재, 민간위탁 10명)으로 구성되어 있음
– 북한이탈주민의 안정적 정착 지원을 위하여 초기 집중교육을 하고, 교육·진로·생계·의료·심리안정·법률 등 지역 적응을 위한 사업을 추진하고 있음
– 또한 지역주민과 소통사업과 체육행사 등 작은 통일 만들기 등의 다양한 행사도 추진하고 이음
○ 통일교육센터(민간위탁)는 지역주민들을 위한 통일교육 전문센터로서 사무처장(비상주)·간사(상주) 등의 구성되어 있음
– 열린 통일·통일 순회 강좌와 통일 체험학습, 통일교육위원 및 전문가 워크숍 등 17개 지역 통일교육센터의 공통 기본 사업을 추진하고 있음
– 뿐만 아니라 '통일서포터즈', '통일아카데미' 등의 자율사업도 추진하고 있음
○ 인천통일+센터의 3개의 조직은 상호 업무 공유와 협의를 위하여 운영위원회를 매주 월요일에 운영하고 있는데, 2019년 7월 현재 35회 차가 운영되었음

3) 인천통일+센터의 성과 및 한계

○ 인천통일+센터는 다양한 계층·지역·연령 대상 통일 공감 확산을 위한 스킨십으로 지역사회 내 통일 업무 수요 확대에 적극 대응할 수 있는 토대를 구축하였음
– 인천 거주 북한이탈주민을 대상으로 '찾아가는 상담 및 교육지원' 등 정착지원 사업, 인천지역 청소년·시민·공직자 대상 평화통일교육 사업을 추진하였음
– 또한 지역 주민들의 소통과 참여를 위한 화합·소통 공간으로 '통일사랑방'(세미나실·자료실·영상 미디어실 등 시설 개방 등) 운영하였음
– 센터 개소한 첫 해 인 2018년에는 「2018 남북어울림한마당」 행사(11.10.)를 남북하나재단과 공동 주최하는 등 다양한 대외 활동을 추진하였음
○ 올해로 개소 2년 차를 맞는 인천통일+센터는 더 다양한 사업을 계획하고 추진하고 있음
– 인천통일+센터의 2019년 주요 추진 사업은 ① 민간–정부–지방정부 인천지역 평화통일 네트워크 구축 ② 유관기관 연계 프로그램 개설·운영(인천시, 인재개발원 협업)

③ 시민참여형 소통·공감 프로그램 운영 ④ 「통일사랑방」 운영 ⑤ 기타 통일 행사지원 및 홍보 등으로 나눌 수 있음

[표 4-1] 인천통일+센터 2019년 주요 프로그램별 운영 현황 (2019년 7월 현재)

사업명	주요 내용	시기
평화통일 아카데미	남북 교류협력 등 실무교육 및 평화통일 공감 과정	5·9월, 연 2회, 1일
신임인재 양성과정	남북교류 및 통일공감대 형성을 위한 현장체험	8~12월, 9회
서해평화 이해과정	한반도 평화통일 관련 전문교육 중 현장학습 연계	4·6월 2회 운영
청소년 평화통일 교육	청소년 평화통일교육 및 접경지역 견학 프로그램	3~12월, 20회
인천지역 학교통일 교육연수	인천지역 청소년의 평화통일교육 이해와 효과적인 교육방안 연구 세미나 등	11월~12월초, 2박3일
명사초청 특강	북한 전문가, 작가, 대북활동가 등 강사 초빙	매월
북한영화 상영	북한영화 상영, 북한문화 이해 제고	매월 둘째·넷째 금(월2회)
선배와의 평화통일 이야기	인천 활동 탈북강사와 지역정착의 경험 공유 및 평화통일교육 등	매월
통일교육센터 자율사업	통일 서포터즈	3~12월 중 10회
	차세대 통일리더십	9~10월 8차
	청년통일토론대회	10월, 1회,
행사계기시 사업	인천시 통일 행사 등 계기 시 부스 운영, 행사지원홍보	(계기) 통일교육주간(5월), 통일어울마당(10월), 문화행사(10월) 등
민간단체 연계사업	평화통일분야 포럼, 세미나, 토론회, 사진전 등 프로그램 연계 및 행사지원 (인천지역 민간단체 공익활동사업 협업)	-

<출처> 통일부. "인천통일+센터 현황 및 주요 업무 보고서", 2019.

○ 중앙정부와 지방정부, 민간 등의 통일 관련 서비스 제공 기관과 인프라의 결합을 통한 최초의 '통일 통합 플랫폼' 인천통일+센터는 한계도 지적되고 있음

– 인천통일+센터는 현재 통일부(중앙정부)와 인천시(지방정부)에서 파견된 직원과 하나센터 및 통일교육센터(민간) 등의 인원으로 구성되어 있으나 사실상 통일부 주도로 운영되고 있음

– 지방정부와 민간이 주인 의식을 가지고 주도적으로 사업을 제안하고 추진하기 어렵다는 문제가 발생하고 있음

○ 인천통일+센터의 건물 임대료 및 운영 지원을 통일부가 100% 하고 있기 때문에 통일부의 예산 부담이 크고 이에 대한 국회의 지적도 제기되고 있음

○ 당초 인천통일+센터의 운영 및 성과에 따라서 전국 지방정부에 센터를 추가 설립하겠다는 계획이었지만 단기간에 성과를 기대하기 어려운 것이 현실임

○ 통일+센터는 통일교육과 북한이탈주민 정착지원을 통합하여 운영하고 있으나 남북교류 사업 지원기능은 부재

○ 따라서 기존의 통일+센터 모형을 분석하여 남북교류 사업을 지원하는 기능을 추가한 고양형 통일플랫폼 사업 필요

○ 이를 위해 기존의 통일부와 지방정부가 참여하는 제한된 네트워크가 아닌 경제관련 중앙부처(중소기업벤처부, 산업통산부), 연구기관(중소기업연구원, 통일연구원), 경제계(중소기업중앙협의회, 개성공단기업협회, 고양시 및 경기도 대북투자기업)가 참여하는 남북경협을 지원하는 플랫폼 구축 필요

제 5 장
결론

제1절 고양시 남북경협 사업의 진단

제2절 하나의 혁신적 해결책: 낙지모형

제1절 고양시 남북경협 사업의 진단

○ 지금까지 고양시 남북경협사업은 정부주도형도 시장주도형도 아닌 사업의 구심점 없이 추진되었음

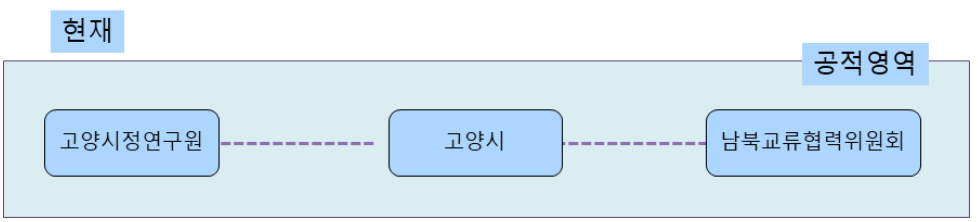
– 정부주도형은 남북경협사업에서 정부가 개입, 조정하는 것을 중시하는 형태를 띠는 반면, 시장주도형은 정부의 시장 자율원리 혹은 시민운동을 결합한 형태를 의미(이홍재. 「문화정책」, 논형, 2006, p. 395)

– 통일부가 주도가 되어 설립한 인천 통일+센터는 대표적인 정부주도형 모형으로 중앙정부(통일부), 지방정부(인천광역시) 중심으로 지역의 북한이탈주민 정착지원과 통일교육의 시장 행위자들을 연결하여 통일공감대 확산과 대북·통일정책의 지속성을 확보하려고 했으나 지방정부(인천광역시)와 민간의 참여가 제한적이어서 중앙정부(통일부) 주도의 문제점 노출

– 또한 인천 통일+센터의 주된 기능이 북한이탈주민의 정착지원과 통일공감대 강화이기 때문에 경협지원 기능 부재

– 현재 고양시 남북경협 사업 관련 시와 주요 행위자의 결합구조를 정리하면 아래 그림과 같음

[그림 5-1] 고양시의 남북경협 사업 관련 시와 주요 행위자의 결합구조



– 우선 고양시 남북경협사업의 비전과 목적 자체가 추상적일 뿐만 아니라 구체적인 전략 부재
– [그림 5-1]에서 보듯이 고양시와 남북경협사업을 지원하는 고양시정연구원과 남북교류협력위원회의 관계가 간헐적이기 때문에 고양시-고양시정연구원-남북교류협력위원회 간 유기적 협력체계 구축 필요
– 시는 지금까지 남북경협사업의 백화점식 사업 운영을 지양하고 집중과 선택을 통해 시의 역량을 집중할 필요
– 시정연구원이 수행한 '평화경제특구의 기본구상' 연구과제에서 장기적인 고양시 남북경협사업의 핵심으로 남북의료/바이오 클러스터와 남북 방송영상콘텐츠 클러스터를 선정하고, 이에 대한 비전과 전략을 수립하였으므로 평화미래정책관과 남북교류협력위원회는 고양시 남북경협의 장기목표에 따른 실질적이고 현실적인 경협사업의 방향과 전략 마련 필요
– 최근 고양시-시정연구원-국립암센터 간 남북보건의료 관련 실무 T/F가 구성되어 남북의료분야를 넘어 남북 의료/바이오 클러스터 구축을 위한 실질적인 정책네트워크(policy network) 구축 및 강화
– 특히 고양시 남북의료분야의 정책네트워크는 '평화의료센터'(가칭)를 설립하여 평화의료센터가 고양시의 남북의료 사업 분야의 정책조정(policy coordination) 기능을 담당하는 새로운 실험 구상 중

○ 두 번째로 고양시의 남북경협 사업 부서간의 칸막이 문제가 있음
– 평화미래정책관은 통일을 위한 평화경제 거점 도시 구축 사업을 수행하고 있으며, 기업지원과와 전략산업과는 남북경제교류 관련 기업 유치 및 남북공동 콘텐츠 제작 지원센터 설립 계획을 진행하고 있는데 이들 사업의 중복성 문제와 담당 과들의 의견 조율이 필요한 상황
– 평화미래정책관이 추진하고 있는 남북통일을 위한 평화경제 거점 도시 구축 사업(경기북부 연계 통일경제 특구 유치·조성 사업)은 기업지원과의 담당 사업(통일경제특구 관련 남북경협 기업 유치)과 중복 되는 내용이 있기 때문에 이러한 사업에 대한 부처간 조정 필요

○ 최근 시정연구원-고양시(평화미래정책관, 기업지원과)-국립암센터 간 남북보건의료 실무 T/F가 구성되어 1차 회의를 개최하였으나 고양시 부서 간에 미묘한 입장 차이가 있어 이에 대한 중재 및 시의 통일된 의견 필요

제2절 하나의 혁신적 해결책: 낙지모형

○ 지금까지 고양시의 남북경협사업을 축구경기에 비유하면, 고양시는 정부와 시장의 소통이 부재한 가운데 시간마저 얼마 남지 않은 상황에서 1:0으로 지고 있는 축구경기에 비유할 수 있음

○ 지금의 경기 상황(고양시의 남북경협사업 지원체계)에서 동점골과 역전골을 기대하는 것은 거의 불가능에 가깝기 때문에 불리한 여건을 반전시키기 위해서 새로운 전략과 조커(Joker)[2]의 투입이 필요한 실정[3]

○ 연구자는 해석 인류학자 기어츠(Clifford Geertz)의 낙지모형을 통해 고양시의 효과적인 남북경협사업의 새로운 추진체계 구성을 제안

– 인류학자 기어츠는 낙지라는 상징을 통해 문화를 개념화 하고 있는데, 문화는 낙지처럼 발은 항상 제각각 움직이면서 머리에는 한데 뭉쳐 있는 부분적 통합이라는 특성을 가지고 있음 [4]

– 낙지는 단순히 문화뿐만 아니라 고양시의 남북경협정책에서 정부주도형이냐 시장주도형이냐의 이분법을 넘어 새로운 대안 제시

– 가시적이고 형식적인 틀을 통해 남북경협을 이해하는 정부주도형과 다양한 행위자를 통합하는 데 약점이 있는 시장주도형 모형 모두 한계가 있기 때문에 정부와 시장을 적절하게 통합하고 소통하는 낙지모형 필요

– 연구자는 고양시 평화경제특구 기본구상 연구에서 남북의료바이오 클러스터와 남북방송영상콘텐츠라는 핵심 분야를 중심으로 장기적인 비전을 제시

– 연구자의 이러한 고양시 남북경협사업의 비전 제시를 통해 그동안 남북경협사업의 중

---

2) 조커는 카드놀이나 경기에서 궁지에 빠졌을 때 크는 카드를 의미한다. 축구경기에서 조커는 경기의 흐름을 바꿀 수 있는 교체 선수를 의미한다

3) 안지호·현주. “정부주도형과 시장주도형 해외문화교류정책을 넘어서”, 문화정책논총, 2012, p. 143.

4) Clifford Geertz. 「The Interpretation of Cultures」「문화의 해석」문옥표 역, 까치글방, 2008, p. 477.

요한 행위자로 인식되지 못했던 국립암센터, 동국대 바이오메디캠퍼스, 일산백병원, 일산차병원, 국민건강보험공단 일산병원, 동국대 일산병원 등의 남북경협 사업의 잠재적 행위자 발굴

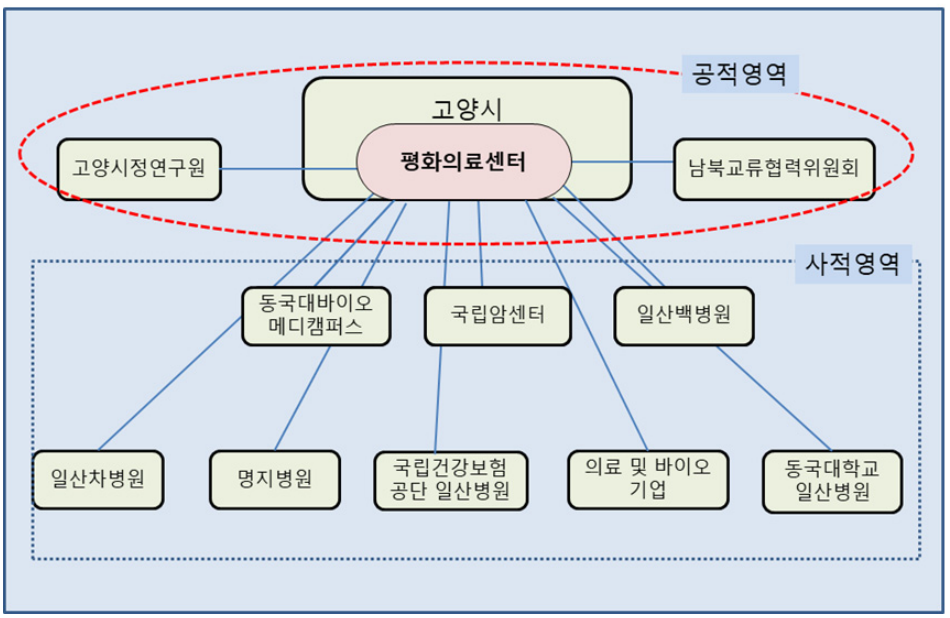
- 잠재적 남북경협 행위자 가운데 국립암센터는 남북교류 사업에 큰 관심을 가지고 있어 최근 고양시-시정연구원-국립암센터 간 남북보건의료협력 실무 T/F 발족
- 고양시 남북보건의료협력 실무 T/F는 우선 평화의료센터(가칭)를 설립하여 고양시 남북의료바이오클러스터 구성의 컨트롤 타워의 역할 수행
- 고양시와 시정연구원은 국립암센터가 설립할 평화의료센터를 시의 행정력과 시정연구 기능을 통해 적극적으로 지원하는 한편 국립암센터 이외의 중요한 다른 잠재적 행위자들의 네트워킹을 확대·강화하여 시가 최종적으로 추진하려고 하는 남북의료바이오 클러스터 실현
- 낙지모형을 통해 고양시의 남북의료 추진체계는 인천에서와 같이 중앙정부가 직접 센터를 만드는 것이 아닌 시장의 행위자라고 할 수 있는 국립암센터가 평화의료센터를 설립하고, 평화의료센터를 통해 국립암센터와 고양시 소재 대형병원, 동국대 바이오메디캠퍼스를 연계하여 중앙정부나 지방정부가 직접 센터를 만드는 것이 아닌 민간의 핵심행위자를 지원하는 새로운 형태의 추진체계 구상 중
- 지난 10월 고양시정연구원-국립암센터-고양시 평화미래정책관은 남북보건의료 실무 T/F회의에서 남북보건의료 협력과 관련한 다양한 논의가 진행되었으며, 시정연구원은 이 연구의 후속연구로 남북의료바이오 클러스터의 구성의 논리와 구체적 전략을 연구하여 남북보건의료 실무 T/F회의를 지원하기로 하였음
- 특히 남북의료바이오 클러스터와 관련된 2020년 연구과제는 남북보건의료 실무 T/F 회의 구성원들이 학습한 내용을 중심으로 연구가 진행될 예정이며, T/F 구성원들의 능력을 넘는 주제의 경우 외부 전문가를 초청하여 연구를 진행함으로써 학습조직 지향[5]

---

5) 학습조직(learning organization)이란 그 개념의 범위와 강조되는 국면과 초점에 따라 그 뜻이 다양하게 정의되지만, 일반적으로 말하면 조직의 구성원들이 조직 전체에 바람직한 지식과 가치를 지속적·반복적으로 창출하고 공유하면서 그것에 기초해 조직의 환경 대응과 문제해결 및 성과를 높이고 조직구성원의 삶의 질을 향상시키며 고객을 만족시키는 조직이라고 말할 수 있다. 학습조직은 조직구성원이 조직의

– 고양시정연구원–국립암센터–고양시 평화미래정책관의 3개 기관 간 정책조정과 결정을 하는 것은 쉽지 않기 때문에 3개 기관과의 원활한 정책조정을 위해서는 유능한 관리자가 필요[6)]
– 고양시 평화미래정책관과 국립암센터는 보직이동을 통해 조직의 담당자가 바뀌므로 시정연구기관의 연구자가 장기적인 관점에서 3개 기관의 정책을 조정하는 역할을 맡는 것이 바람직하다고 판단

[그림 5-2] 낙지모형을 활용한 고양시의 효과적인 남북경협 추진체계



현재의 위치를 알고 미래의 바람직한 비전이 무엇인가를 공감·공유하며, 그것을 달성하기 위해 상호 협력하는 조직이다. 조직의 관리에서 인간을 존중하고 신뢰·창조·혁신 및 성장 등의 가치를 중요시한다 (윤재풍. 「조직론」, 대영문화사, 2013, p. 559).

6) 엘리아스는 이러한 다양한 조직간 유능한 관리자의 예로 궁정사회의 왕을 들고 있다. 궁정사회의 정점을 이루는 왕은 한편으로는 점차 사회적 권위와 경제적 실력을 잃어가던 무사귀족들과 다른 한편에서는 방대한 행정조직 속에서 관료적 권위를 강화해가던 귀족들을 거느리고 있다. 왕은 이 두 세력 간 적대·경쟁 관계를 교묘하게 조정 통제하면서 자신의 세력 기반을 확충해 갔다 (안지호·현주. "정부주도형과 시장주도형 해외문화교류정책을 넘어서", 문화정책논총, 2012, p. 146).

참고문헌

[인용문헌]

강신택(2005). 「행정학의 논리」, 서울: 박영사.

강인재 외(2019). “수도권 접경지역 규제 피해 산정기준 마련 연구”, 고양시정연구원.

고양시(2019). “민선7기 공약실천계획서”, 고양시.

고양시(2019). 고양시 평화미래정책관실 내부자료. 고양시.

고양지식정보산업진흥원(2017). “고양일산테크노밸리 역할 및 추진전략”, 고양지식정보산업진흥원.

김동성(2018). “남북평화협력시대와 경기도의 역할”, 이슈&진단(327), 경기연구원.

김동성 외(2018). “남북평화협력시대 경기도 남북교류협력 기본구상과 전략연구”, 경기연구원.

김동성 외(2017). “한강하구 평화적 활용을 위한 경기도 주요 과제 연구”, 경기연구원.

김동성 외(2014). “2014 경기도 남북교류 기본구상”, 경기연구원.

김상훈(2016). “통일경제 형성 단계에서의 중소기업 정책 방향과 전략”, 중소기업연구원.

김웅진 외 편역(1997). 「비교정치론강의 2」, 서울: 한울아카데미.

김영식·박운규(2003). 경제발전과 시장 및 정부의 역할, 한국산업은행.

김정수·우명수(2010). “지방자치단체의 남북한 교류협력 사례 분석 및 대구시의 추진 방향: 구성주의 관점을 중심으로”, 대한정치학회보, 제18집 2호.

김희선(2017). “중소기업 지원사업의 효율적 성과분석을 위한 정책 디렉토리 개편방안에 관한 연구”, 중소기업연구원.

나용우 외(2019). “지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향”, 통일연구원.

삼성경제연구소(2003). CEO information, 제416호.

안지호·현주(2012). “정부주도형과 시장주도형 해외문화교류정책을 넘어서; 베를린 한인무용단의 사례를 중심으로”, 문화정책논총 26(2).

육동한 외(2018). “평양 남북정상회담 이후의 시점에서 되짚어 보는 강원도의 남북교류협력, 강원연구원.

윤재풍(2013). 「조직론」, 대영문화사.

이유진(2016). “남북경협 28년의 성과와 과제”, KDB북한개발 통권 7호.

이재호·이원경(2013). “개성공단과 중소기업: 현황과 전망”, KDI 북한경제리뷰 15(9).

이흥재(2006). 「문화정책」, 서울; 논형.

임강택 외(2017). “개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005-2015)의 교훈”, 통일연구원.

정웅(2010). “남북교역 금융지원제도의 현황과 수출보험의 과제”, 무역보험연구 제11권 2호.

정유석(2017). “개성공단 실증분석을 통한 남북경제협력 방안 모색”, 통일부 2017 신진연구자 용역보고서.

정일영(2017). “개성공단의 재개와 안정적 발전 방안의 모색”, KDB 북한개발 통권 11호.

정용덕(2001). 「현대국가의 행정학」, 서울: 법문사.

정웅(2010). “남북교역 금융지원제도의 현황과 수출보험의 과제”, 무역보험연구 제11권 2호.

정정길 외(2010). 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.

조동호(2013). “강원도 남북교류협력의 새로운 모델”, 강원발전연구원.

최상권(2009). “북한의 경제특구: 현황과 과제”, 북한학회 북한학보 제34권 1호.

탁용달(2016). “남북경협기업 지원방안 연구”, 캠코리뷰 제9호.

통일교육원(2019). “2019 통일문제 이해”. 통일부.

통일부(2019). “인천통일+센터 현황 및 주요 업무 보고서”.

통일부(2003). “국민의 정부 5년 평화와 협력의 실천”.

하영선·김상배(2006). 「네트워크 지식국가」, 서울: 을유문화사

한국지방행정연구원(2018). 지방자치정책브리프, 제57호, 한국지방행정연구원.

KBIZ중소기업중앙회(2017). “남북관계 및 통일에 대한 중소기업계 인식조사”.

KBIZ중소기업중앙회(2018). “개성공단기업 최근 경영상황 조사결과”.

Elias, Norbert(1987). 「Was ist Soziologie?」 최재현 역, 「사회학이란 무엇인가?」, 서울; 나남출판사

Elias, Norbert(2003). 「Die hoefische Gesellschaft; Untersuchungen zur Soziologie des Koenigtums und der hoefischen Aristokraie」, 박여성 역, 「궁정사회」, 서울: 한길사

Geertz, Clifford(2007). 「The Interpretation of Cultures」, 문옥표 역, 「문화의 해석」, 서울: 까치글방

Dunleavy, P & Rhodes, R (1990). “Core Executive Studies in Britain,” Public Administration, 68(1),

개성공업지구지원재단 개성공업지구관리위원회 (https://www.kidmac.or.kr/ko/010102/content/work-area/), 접속일 2019.10.29.

경기도 (https://www.gg.go.kr/invest-south_north-cowork) 접속일 2019.10.29.

국가법령정보센터 (http://www.law.go.kr/) 접속일 2019.10.29.

남북교류협력시스템 누리집 (https://www.tongtong.go.kr/)

남북교류협력지원협회 (https://www.sonosa.or.kr/sub2_1_2.html?MenuCd=info) 접속일 2019.10.29.

법제처 (http://www.moleg.go.kr/) 접속일 2019.10.29.

아산현대 (http://www.hyundai-asan.com/industry/industry_soc_0101) 접속일 2019.10.29.

연합뉴스 (https://www.yna.co.kr/view/PYH20180910097700065?section=search) 접속일 2019.10.29.

인천통일+센터 (https://blog.naver.com) 접속일 2019.10.29.

중소기업중앙회 (http://www.kbiz.or.kr/user/nd61071.do) 접속일 2019.10.29.

중소벤처기업부 (http://www.mss.go.kr) 접속일 2019.10.29.

중소기업 기술개발사업 종합관리시스템 (https://www.smtech.go.kr/front/main/main.do) 접속일 2019.10.29.

통일부 (https://www.unikorea.go.kr/unikorea/) 접속일 2019.10.29.

“고양시, ‘평화통일특별시’비전 실현 박차”, 헤럴드경제(2017.02.14.)
(http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20170214000960). 접속일 2018.10.29.

[자문자료]

김난영 인천통일+센터장 (제2대)
김성민 처장 (동국대학교 바이오메디캠퍼스)
서두현 국장 (통일부)
이봉기 원장 (주독일 한국문화원장)
이봉희 부장 (개성공업기업 지원재단)
정창화 교수 (단국대학교 행정학과)
최정미 팀장(국립암센터)
최현아 박사 (한스자이델 재단 수석 연구원)
한영숙 인천통일+센터장(제1대)

Abstract

A Study on Measures to Support of Inter-Korean Economic Cooperation for Goyang City

Jiho Ahn*, Yoon Jung Oh*

The study is about how Goyang City can effectively support inter-Korean economic cooperation projects.

First, the researchers describe and analyze the inter-Korean exchange cooperation project of pursued by Goyang City to diagnose if there are any issues with Goyang City's inter-Korean economic cooperation project. Consultations with representatives of companies that had invested in Gaesong Industrial Complex located in Goyang City allowed the researchers recognize what kind of issues that these companies have with their investment decisions in Gaesong Industrial Complex.

In addition, during the course of the research, the researchers carried out a basic concept study on the model of Special Zone for Peace and Economy in Goyang City. Therefore, this study has the characteristics of a short-term strategic plan to promote the idea of Special Zone for Peace and Economy in Goyang city.

In this study, the researchers suggest that Goyang City should be a City of Peace that focuses on the medical biotechnology sector and the broadcast industry- both of which are sectors that Goyang City excel in.

In particular, the researchers propose the construction of a peace medical center

* Goyang Research Institute, Goyang, Korea

centered on the National Cancer Center, a key actor for the construction of the inter-Korean medical bio cluster in Goyang city. The peace medical center will serve as a key administrative government agency in charge of policy planning and coordination to build inter-Korean bio-cluster in Goyang City by connecting not only the National Cancer Center, but also six large hospitals in Goyang City as well as Dongguk Bio-Medical Campus.

Finally, the researchers study the case of Incheon's Unification plus Center to benchmark the function of Peace Medical Center in Goyang City. This case study would aid the researchers in deriving an effective management plan of the peace medical center.