

A Study on Promoting Goyang City As the  
Standard South-North City

# 고양시 남북표준 시범도시 추진 실행 방안

안지호  
오윤정

A Study on Promoting Goyang City As the Standard South-North City

## 고양시 남북표준 시범도시 추진 실행 방안

### 연구책임자

안지호(고양시정연구원, 시민정책연구부, 연구위원)

### 공동연구자

오윤정(고양시정연구원, 시민정책연구부, 위촉연구원)

**발행일** 2019년 11월 15일

**저자** 안지호, 오윤정

**발행인** 이재은

**발행처** 고양시정연구원

**주소** 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층

**전화** 031-8073-8341

**홈페이지** www.gyri.re.kr

**S N S** <https://www.facebook.com/goyangre/>

**I S B N** 979-11-89636-44-9

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

# 목 차

요 약 .....	i
<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구 배경 및 목적 .....	3
제2절 연구방법론: 정책선도자, 정책전문가 그리고 혁신정책 .....	7
<b>제2장 통일 과정에서 표준화</b> .....	13
제1절 독일 통일 과정에서 표준화 .....	15
제2절 남북한의 표준화 과정 .....	23
<b>제3장 남북표준도시의 개념화</b> .....	31
제1절 독일통일 사례를 통한 표준화의 의미와 개념의 외연 확장 .....	33
제2절 뒤르케임의 사회학, 기계적 연대와 유기적 연대 .....	42
제3절 독일통일과 뒤르케임 사회학의 재해석을 통한 남북표준도시 개념화 .....	46
<b>제4장 미시적 차원에서 남북표준도시</b> .....	49
제1절 교통 분야에서 남북표준도시 .....	51
제2절 스포츠 분야에서 남북표준도시 .....	76
<b>제5장 결론</b> .....	93
제1절 결론: 혁신적인 남북표준 시범도시 구현을 위하여 .....	95

참고문헌 .....	101
Abstract .....	105

## 표 목차

[표 2-1] 통일과정에 따른 남북한 표준체계 비교를 위한 협력적 거버넌스 모형 .....	29
[표 3-1] 산업별 부가가치 비중 추이 .....	34
[표 4-1] 남북한 주요 도로 등급 비교 .....	54
[표 4-2] 북한의 주요 도로축과 특징 .....	55
[표 4-3] 북한의 주요 항만 시설 .....	63
[표 4-4] 국제대회 남북 단일팀 현황 .....	82
[표 4-5] 국제대회 남북 공동입장 현황 .....	83
[표 4-6] 경기도 남북 스포츠교류 사업 현황 .....	85
[표 4-7] 남북 스포츠교류의 추진 방안 .....	90

## 그림 목차

[그림 1-1] 2019년 고양시장 신년 기자간담회 관련 기사 .....	4
[그림 1-2] 혁신성에 따른 수용자 범주 .....	8
[그림 1-3] 전문가 및 지식인의 의견 반영 경로 .....	10
[그림 3-1] ‘독일 민주주의의 질(quality)에 만족하는가?’ 질문에 대한 응답 결과 .....	37
[그림 3-2] 혁신 활동을 하는 동·서독 제조 기업의 비율 (2012년 기준) .....	38
[그림 3-3] 1990년부터 2017년까지 동서독 지역의 인구 변화 .....	39
[그림 4-1] 신한반도체제 추진 구도 .....	51
[그림 4-2] 나인브릿지(9-Bridge) 사업 분야 .....	52
[그림 4-3] 북한의 주요 도로망도 .....	53
[그림 4-4] 대륙으로 연결되는 아시안 하이웨이 .....	57
[그림 4-5] 북한 주요 철도망도 .....	58
[그림 4-6] 북한 주요 항만 .....	62
[그림 4-7] 나진-하산 프로젝트 개요 .....	64
[그림 4-8] 한반도-중국, 한반도-러시아-중국 동북아 경제회랑 .....	67
[그림 4-9] 남북 교통지표 비교 (2017년 기준) .....	69
[그림 4-10] 단계별 북한 철도의 현대화 국제물류사업의 선순환구조 시나리오 .....	70
[그림 4-11] 북한 해상 수출입 물동량 변화 추이 (2000년~2015년) .....	72
[그림 4-12] 분단국의 계기적 통합 과정 .....	88
[그림 5-1] 한국건설기술연구원 조직도 .....	98

## 요 약

### 1. 시장의 역할: 시의 미래비전 제시와 남북표준 시범도시

- 시장(市長)은 시정 운영의 최고결정자이자 정책선도자(Policy Entrepreneur)로서 시정의 미래비전을 제시할 책무가 있음
- 사적 영역에서 혁신의 주체가 기업가(Entrepreneurship)라고 한다면, 공적 영역에서 혁신을 주도하는 핵심은 정책선도자라고 할 수 있음
- 고양시장은 시 발전의 비전이라고 할 수 있는 “남북표준 시범도시” 제시
- 고양시장이 제시한 남북표준 시범도시의 핵심은 통일준비와 관련하여 다양한 분야에서 남과 북의 표준을 세우는 과정에서 고양시가 주도적 역할을 한다는 것임
- 고양시장은 시정보고와 언론을 통해 고양시 남북교류의 혁신적 모형이라고 할 수 있는 남북표준 시범도시 강조
- 고양시장은 남북표준 시범도시의 구체적인 사업의 예로 체육, 철도, 도로 분야를 들었으며, 이러한 남북표준 논의를 위한 학술회의를 고양시에서 지속적으로 개최하는 것을 제시
- 언론을 통한 고양시장의 남북표준 시범도시에 관한 언급은 단순한 자신의 견해를 표출하는 것이 아닌 시정의 방향을 제시하고, 이를 통해 시의 발전에 관한 구상과 전략을 함축하는 혁신적 언어(개념)라고 할 수 있음
- 결국 시장은 말을 통해 시정의 혁신을 정책의제화하고 있음

## 2. 이론적 배경: 혁신정책과 싱크탱크로서의 시정연구원의 역할

- 고양시장은 시정보고와 언론을 통해 고양시 남북교류의 비전으로 남북표준 도시 제시
- 시장(市場)의 영역(사적영역)에서는 물론 공적영역에서도 혁신은 초기 많은 사람 사람들의 반대와 저항을 받는 것이 일반적인 현상임
- 고양시장이 고양시의 남북교류사업의 비전으로 제시한 남북표준 시범도시 개념은 초기 정책전문가들로부터 회의적인 평가를 받았음
- 이들 정책전문가들은 표준화 사무가 지방정부의 능력과 범위를 넘은 중앙정부의 사무이므로 기초지자체인 고양시가 하는 것이 적합하지 않다는 의견 제시
- 고양시정연구원은 시정의 혁신을 지원하기 위한 정책컨설팅의 기능과 역할 수행
- 시의 싱크탱크로서 고양시정연구원의 역할은 크게 두 가지 차원으로 생각해 볼 수 있음
- 첫째, 시정연구원은 시장이 구상하고 있는 남북표준 시범도시 구상과 이와 관련된 사업의 정책논리와 추진전략을 정교화하고 사업의 타당성을 높일 수 있는 방안 연구를 통해 시정 지원
- 둘째, 시정연구원은 남북표준 시범도시 구상 자체가 혁신적인 정책안이기 때문에 전문가 집단과 시 공무원 그리고 시민 대상으로 한 정책공론화 지원
- 따라서 시정연구원은 정책전문가, 공무원 그리고 시민을 설득할 수 있는 효과적인 남북표준 시범도시의 개념을 논리적으로 구성할 필요가 있음
- 고양시정연구원은 시장이 제시한 남북표준 시범도시의 공론화와 확산을 위하여 2019년 3월 남북표준도시를 주제로 ‘고양시정포럼’을 개최하였고, 2019년 11월에는 시의 평화미래정책관과 공동으로 ‘2019 평화경제포럼’을 개최하였음



### 3. 남북표준도시의 개념화

- 남북표준 시범도시 개념의 외연과 내포적 의미를 확장하기 위해 독일통일을 외적 제도와 내적 측면에서 살펴보는 한편 프랑스 출신 사회학자 뒤르케임의 연대 개념을 심층적으로 기술
- 독일통일의 긍정적인 측면은 유럽 내 절대적인 1위 내수 시장으로 자리매김하여 프랑스와 함께 유럽연합을 경제적으로 끌고 가는 양대 축으로 발전
- 구 동독 지역의 경제성장은 빠른 시간 안에 구 서독 지역을 따라 가고 있으며, 경제구조 역시 구 서독 지역과 유사해 지고 있음
- 독일통일은 외적 제도라고 할 수 있는 경제, 법, 행정의 통합은 통일이 되던 해인 1990년에 달성하였지만, 내적 제도라고 할 수 있는 사회통합은 여전히 진행 중임
- 동·서독 외적 제도의 통합은 베를린 장벽이 붕괴 된지 불과 1년 남짓한 짧은 기간에 완성되었지만, 동서독의 통합과정은 서독의 제도를 동독에 일방적으로 이식하는 과정에서 많은 문제점 노출
- 동·서독 지역 간 생활수준의 차이가 줄어들면서도 불구하고 동·서독 주민들의 사회적 갈등은 베를린 장벽 붕괴 30주년이 되는 오늘날에도 여전히 나타나고 있음
- 베를린 장벽 붕괴 30주년이 되는 2019년 11월 독일의 메르켈 총리는 동서간 격차를 해소하는데 반세기가 더 걸릴 수 있다고 언급함으로써 통일 후 현재 독일의 상황을 잘 대변하고 있음
- 경제적인 측면에서 통합의 문제점은 대부분의 독일 대기업 본사가 서독지역에 있기 때문에 기술개발투자에서 동독지역이 상대적으로 떨어질 수밖에 없으며, 이는 구 동독 기업과 지역에서 혁신이 잘 이루어지지 않는 결과를 낳고 있음
- 정치적인 측면에서 구 동독지역에서 극우정당인 독일을 위한 대안(Alternative

für Deutschland)의 정당지지도가 점차 높아가고 있음

- 구 동독지역 주민은 통일 후 동독인들은 2등 국민이라는 불만을 극우정당의 지지로 표출하고 있으며 이는 사회통합의 문제점을 잘 보여주는 단면이라고 할 수 있음
- 통일 후 30년이 되어가는 독일의 상황이 남북표준 시범도시에 주는 시사점은 외적 표준(통합) 뿐만 아니라 내적 표준(통합)의 균형 잡힌 표준화 정책의 필요성을 강조
- 프랑스 출신 사회학자 뒤르케임이 강조하는 연대 개념은 내적 표준에 많은 정책적 성찰과 상상력을 제시
- 뒤르케임 사회학의 핵심 개념은 연대이며, 뒤르케임은 연대의 문제를 현대 사회가 직면하고 있는 핵심이라고 통찰
- 뒤르케임은 연대를 기계적 연대와 유기적 연대로 유형화하였음
- 기계적 연대는 동질성에 기반한 자생적 연대를 의미하는 것으로 전통사회, 즉 상대적으로 단순한 사회구조를 지니며 노동 분화의 수준이 낮은 사회를 가리킴
- 유기적 연대로 특징지을 수 있는 좀 더 현대적인 사회는 훨씬 더 규모가 크고 더 세분화된 분업구조를 가지고 있음
- 독일통일과 통합에 대한 사례연구와 뒤르케임 사회학의 연대 개념을 통해 남북표준도시를 단순한 기술적 통합을 넘어 사회통합 까지 포함하는 개념으로 의미 확장
- 고양시가 구상하는 남북표준 시범도시는 구체적인 기술적 표준화뿐만 아니라 통일 이후 남북한의 사회통합문제를 선제적으로 대비하는 균형적 표준화 정책을 추구하고 있음

#### 4. 결론: 혁신적인 남북표준 시범도시 구현을 위하여

- 고양시는 지정학적으로 뿐만 아니라 산업적인 차원에서도 남북관계 개선을 통해 미래의 성장을 도모할 수 있는 다양한 도시 인프라를 보유하고 있음
- 그러나 고양시는 이러한 남북교류협력사업과 관련한 시의 훌륭한 지리적 조건과 도시 인프라를 충분히 활용할 수 있는 전략이라고 할 수 있는 소프트웨어 또는 소프트파워가 부족하다는 지적이 있음
- 기초지방자치단체인 고양시는 남북표준 시범도시 사업과 관련하여 집중과 선택을 할 필요가 있음
- 연구자는 금년 시의 수탁과제인 “고양시 평화경제특구 기본구상 연구”에서 고양시의 경기도 내 비교우위 산업인 의료/바이오 산업과 방송영상콘텐츠 산업을 중심으로 평화경제특구를 제시하였음
- 따라서 고양시는 남북표준 시범도시의 효과적 추진을 위해 이들 두 분야에서의 구체적인 사업을 발굴하는 것이 효과적이라고 판단하였음
- 지난 10월 고양시-시정연구원-국립암센터 간 남북 보건의료 협력과 관련된 실무 T/F가 구성되어 남북의료분야를 넘어 남북 의료/바이오 클러스터 구축을 위한 실질적인 정책네트워크(policy network) 구축 및 강화를 위하여 다양한 시도를 하고 있음
- 고양시는 남북 보건의료 협력 실무 T/F를 중심으로 보건의료 분야에서 남북한 전문가 회의 개최, 의학 용어와 연구체계의 표준화 작업을 집중적으로 지원하여 이 분야의 표준화를 선도적으로 추진 할 필요가 있음
- 남북한 의료보건 분야 외에 고양시는 건설기술분야의 남북표준에 집중할 필요가 있음
- 고양시에는 국립암센터 외에도 한국건설기술연구원이라는 건설기술 분야의 대표적인 국책연구기관이 있음
- 한국건설기술연구원은 1,000 여명이 넘는 건설기술분야의 박사급 전문연구

인력이 근무하는 국책연구기관일 뿐만 아니라 한국건설기술연구원장 직속 기관으로 남북한인프라특별위원회를 설치하여 향후 건설기술분야의 남북교류협력 사업을 기획하고 조정하는 기능 수행을 기대함

- 한국건설기술연구원은 건설기술분야의 남북표준화 사업을 위해 2019년 12월 ‘한반도인프라 포럼’을 출범시킬 계획임
- 고양시와 고양시정연구원은 한국건설기술연구원의 ‘한반도인프라 포럼’에 참여하여 건설기술 분야에 남북 표준을 함께 연구하고 다양한 사업을 추진하는 전략이 필요함
- 국립암센터와 한국건설기술연구원을 활용한 기술적 차원에서의 표준화(남북 보건의료, 남북 건설기술 분야의 표준)를 넘어 사회통합을 포함하는 광의의 표준화를 고양시가 선도적으로 준비해야 함
- 현재 우리 사회는 남남갈등 및 양분화 된 정치문화로 통일정책 추진력이 약화되어 있는 상황으로 사회적 합의와 협력구도 형성을 통해 통일정책의 지속가능성을 확보할 필요가 있음
- 현재 중앙정부(통일부) 차원에서 추진하고 있는 통일국민협약은 여당과 야당의 극한 대립으로 인해 추진에 어려움이 있으나, 시의 발전이 남북관계와 밀접히 연관되어 있는 고양시의 경우 평화시민협약을 중앙정부 보다 선도적으로 추진할 수 있는 여건을 구비하고 있음
- 기초지방자치단체인 고양시는 중앙정부에 비해 직접 민주주의 실현에 용이하므로 평화시민협약 추진에 친화력이 있음
- 고양시와 시민은 평화시민협약 추진을 통해 다양한 사회제약요인과 경직성을 극복하는 한편 사회통합의 핵심이라고 할 수 있는 관용과 상호이해의 정신을 학습
- 한반도 평화의 상징성과 경쟁력을 겸비하고 있는 고양시는 다가올 평화경제 시대의 지리적 위상을 활용하여 평화시민협약의 동력 확보 가능
- 따라서 고양시는 평화경제의 번영과 함께 평화시민협약이라고 하는 시민문

화 혹은 평화문화 창출을 통해 사회통합의 측면에서 통일을 선도적으로 준비해야 할 필요가 있음



# 제 1 장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구방법론: 정책선도자,  
정책전문가 그리고 혁신정책





## 제절 연구 배경 및 목적

### 1. 연구 배경 및 목적

- 말<sup>1)</sup>을 통한 시장(市長)의 혁신정책 의제화
  - 시장은 정책선도자(Policy Entrepreneur)<sup>2)</sup>로서 시정의 미래비전 구상 필요
- 고양 시장은 업무계획과 함께 시정방향을 발표하는 2019년 신년 기자 간담회에서 올해 5대 역점사업을 발표하였음
  - 2019년 고양시 5대 역점사업 분야는 ① 시민 일자리 창출 ② 평화경제로 자족도시 실현 ③ 대화에서 지축까지의 균형발전 ④ 1순위 SOC인 환경에 대한 투자 ⑤ 교육 복지안전 등 생활밀착형 사업 추진 등이 있음
- 5대 역점 사업 중에서도 ‘평화경제’가 2019년 고양시의 중요한 화두이자 기회임을 강조하며 남북교류의 비전으로 ‘남북표준 시범도시’를 제시하였음
  - 고양시장이 구상한 남북표준 시범도시에서 고양시가 통일 준비를 위한 다양한 분야 가운데 남북표준화를 위해 선도적 역할을 하겠다는 것이 핵심 내용
  - 또한 고양시장은 스포츠 용어, 철도, 도로 분야의 다양한 기술적 분야의 남북 표준 논의에 대한 남북한 간의 실질적인 전문가 회의를 제안하였음

1) “언어는 생각하고 구상하고 생각을 전달하기 위한 도구 이상의 것이다. 언어는 또한 우리의 세계관을 구성하는 여러 가지 관념, 접근방법, 가정 그리고 충돌들의 공장이기도 한 것이다. 언어가 우리의 모습을 만든다.” David J. Farmer. 『The Language of Public Administration, (『행정학의 언어』), 강신타역, 서울: 박영사, 1999, p.2.

2) “정책선도자란 정책주체로서 정책아이디어를 개발하여 정책의제로 만들고 이것이 효과적으로 집행되도록 열정을 쏟고 자원을 투입하는 사람을 의미한다. 정책학에서 일반적으로 정부영역 내에서 공식 지위를 가진 선출직 선도자(political entrepreneur), 고위정무직 선도자(executive entrepreneur), 관료선도자(bureaucratic entrepreneur)와 달리 정책선도자는 정부 비갈에서 정책과정에서 정책아이디어를 제안하고 이를 정책의제화해서 정책을 집행하는 과정에서 정책리더십을 발휘하는 정책주제라고 정의한다. 그러나 학자에 따라서는 정부 외부뿐 아니라 정부 내부에 있는 정책주체를 정책선도자의 범주에 포함시키기도 한다.” 정정길 외, 『정책학원론』, 서울: 대명출판사, 2010, pp. 299-300.

- 고양시 소재의 한국건설기술연구원, 한국교육방송공사, 국립암센터 등의 주요 기관과 함께 구체적인 통일준비를 구상하겠다는 의지를 나타냈음

#### [그림 1-1] 2019년 고양시장 신년 기자간담회 관련 기사

### 고양시 “통일경제특구 박차, 남북표준 시범도시 추진”

<이재준 고양시장 신년 기자간담회>

이재준 시장은 ‘평화경제가 올해 고양시에게 가장 중요한 화두이자 기회임을 확인 시켰다. 이 시장은 “남북 공동협력기업유치, 문화예술교류 등 접경지역의 이점을 적극 활용할 수 있는 통일경제특구 추진에 박차를 가하고 남북통일에 앞서 문화통일을 이루기 위해 고양시에 ‘남북표준 시범도시’를 선도적으로 추진하겠다”고 밝혔다.

고양시가 지자체 차원에서 처음 도입한 개념인 ‘남북표준 시범도시’란 통일을 대비해 다양한 분야에서 남과 북의 ‘표준’을 세우는 과정에 고양시가 주도적으로 나선다면 남북교류의 핵심역할을 할 수 있을 것이란 복안에서 마련됐다.

이 시장은 “작게는 스포츠 단일팀을 위한 용어정리, 더 나아가서 철도·도로개설 등을 위한 다양한 기술적 표준화 작업이 필요한데, 이런 논의를 위한 남북학술회미나 고양시 킨텍스에서 지속적으로 유지하자는 것”이라며 “고양시가 북측 결정권자들에게 익숙해진다면 향후 우호적인 관계를 통해 남북경협이 고양시를 중심으로 이뤄질 가능성이 매우 높을 것”이라고 설명했다.

<출처> “고양시 통일경제특구 박차, 남북표준 시범도시 추진”, 고양신문(2019.1.6.), <http://www.mygoyang.com/news/articleView.html?idxno=49552>, 접속일: 2019.10.29.

- 고양시도 시장의 남북표준도시 구상을 정책적으로 지원하기 위해 다양한 사업을 구상하고 있음
  - 고양시는 지속적 남북교류를 통한 통일시대 표준 시범도시 추진을 위해 북한과 지리적 인접성, 서울과 개성, 평양을 잇는 중간지점, 수도권과 근접한 산업 인프라와 편리한 교통망 등 다양한 이점을 갖고 있음
  - 고양시는 남북교류 기본계획 수립을 통한 북의 비핵화 진전에 따른 대북제재 단계별 해제에 따른 교류 사업을 추진하고 있음
  - 북한의 지방도시와 우호협력을 통한 종합 개발계획을 지원하여 도시 간 남북 표준 시범도시를 제안할 수 있음
  - 남북 환경 분야, 농업기술분야 등의 지속적 교류를 통한 소프트웨어적 남북 표준화를 추진할 수 있음

- 고양시의 남북표준 시범도시 구상은 개발지원 협력, 사회문화교류, 남북경제협력의 세 가지 사업으로 구성되어 있음
- 개발지원 협력 사업은 북측 지방도시 단위 양묘장 현대사업추진, 농업기술 교류 및 협력(북측 지방도시 단위 협동농장 지원), 양돈장 현대화 및 축산 분야 종합 지원사업으로 확대 추진, 화훼교류사업(화훼농장 개발지원, 고양 꽃박람회 등과 연계한 북한 꽃 전시 특별관 설치, 북측 예술 공연단 공연 등)이 있음
- 사회문화교류 사업은 북한 유소년 스포츠단의 합동 훈련 및 교류전 추진과 고양시립 합창단, 소년소녀합창단 합동 연습 및 정기 공연 추진, 고양 공양왕릉을 중심으로 한 고려 유적 공동 발굴 및 전시회 추진 등이 있음
- 남북경제협력사업은 남북교류의 거점, 유라시아 대륙을 잇는 국제철도역의 비전과 위상을 담아 대곡역을 고양 중앙역 개정 추진, 킨텍스 개성평화누리 명품관을 확대하여 북한상품 상설 전시·판매장 설치, 개성공단 재개를 대비한 개성공업지구 기업 유치 등이 있음
- 한편 고양시의 정책 싱크탱크인 고양시정연구원도 시장의 혁신정책이라고 할 수 있는 남북표준 시범도시 구상과 시(평화미래정책관)의 사업을 전문적인 정책 컨설팅을 통해 지원하고 있음
- 고양시정연구원은 시장이 구상하고 있는 남북표준 시범도시 구상과 이와 관련된 사업의 정책적 논리와 추진전략을 정교화하고 사업의 타당성을 높일 수 있는 방안 연구를 통해 시정 지원 역할을 할 수 있음
- 남북표준 시범도시 구상 자체가 혁신적인 정책안이기에 때문에 전문가 집단과 시청 내부 그리고 시민 대상으로 정책의 필요성과 효과에 대해 충분히 설명하고 설득하는 과정이 필요하므로 이에 대한 지원이 필요함
- 남북표준 시범도시 구상과 관련하여 대북·통일 정책 및 표준 분야의 전문가들이 남북 표준화는 중앙정부의 사무이므로 지방정부 특히 기초자치단체가 선도적으로 나서기는 적절하지 않다는 부정적 의견이 나오기도 하였음
- 따라서 시정연구원은 전문가뿐만 아니라 고양시 내부의 공무원 그리고 시민을 설득할 수 있는 논리적인 남북표준 시범도시 모델을 재구성하고 이 모델을 효과적으로

알릴 수 있는 과정이 필요함

- 먼저 혁신정책의 실질적 구현과 정책전문가의 연구역량 강화가 필요함
- 정책전문가는 정책대안을 고찰하거나 찾아내는 지식제공자(think-tank)로서의 역할을 수행해야 함
- 따라서 본 연구는 정책대안 탐색을 넘어서 시장의 비전을 정책적으로 개념화하고 현실적으로 이를 구현할 수 있는 전략과 구체적인 사업안을 도출해야 하므로 전문가의 연구 역량이 무엇보다 중요함
- 이에 정책전문가의 역량을 강화하는 최선의 방법인 고전(classic) 읽기와 이의 현대적 해석을 통해 시장의 비전을 현실화 할 수 있는 연구자의 역량을 강화하고 시장의 혁신적 비전을 정책 논리화하기 위해서는 연구자의 혁신이 선행되어야 함
- 본 연구의 목표는 이론과 현실의 적절한 균형을 통해 시정정책연구를 혁신하고 비전을 제시하는 것임

## 제2절 연구방법론: 정책선도자, 정책전문가 그리고 혁신정책

### 1. 정책선도자, 정책전문가 그리고 혁신정책

- 정책선도자란 정책주체로서 정책아이디어를 개발하여 정책의제로 만들고 효과적으로 집행되도록 열정을 쏟고 자원을 투입하는 사람을 의미함
- 정책학에서 일반적으로 정부영역 내에서 공식 지위를 가진 선출직 선도자(political entrepreneur), 고위 정무직 선도자(executive entrepreneur), 관료선도자(bureaucratic entrepreneur)와 달리 정책선도자는 정부 바깥에서 정책 과정에서 정책 아이디어를 제안하고 이를 정책의제화해서 정책을 집행하는 과정에서 정책리더십을 발휘하는 정책주체라고 정의하고 있음
- 그러나 학자에 따라서는 정부 외부뿐 아니라 정부 내부에 있는 정책주체를 정책선도자의 범주에 포함<sup>3)</sup>
- 혁신이란 잠재적 채택자에 의하여 새로운 것으로 인지된 아이디어나 실행, 사물 또는 제도적 환경 속에서 다른 사람과의 의사소통을 통한 새로운 아이디어의 발굴 및 실행을 의미
- 정부혁신이란 정부정책 및 행정 관련 문제를 인지하고 정보 또는 지식을 발굴 및 생산하여 새로운 행정 프로그램이나 정책의 채택에 관한 것을 의미함<sup>4)</sup>
- 혁신확산이론(Diffusion of Innovation Theory: DIT)은 조직이나 개인이 신제품이나 신기술을 얼마나 빨리 수용하는가를 분석하는 과정에서 등장하였음<sup>5)</sup>
- 정책혁신확산 유형은 혁신속도를 기준으로 급진적 확산과 점진적 확산으로 나눌 수

3) 정정길 외, 『정책학 원론』, 서울: 대명출판사, 2010, pp. 299-300.

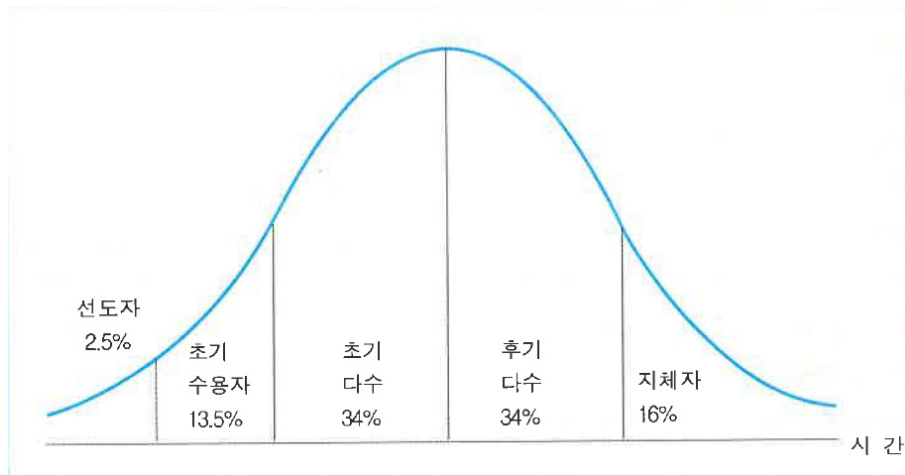
4) 김성제, 『정책혁신과 정책네트워크』, 한국학술정보, 2005, p. 42

5) 정정길 외(2010), 전거서, p.305.

있고 혁신의 주체에 따라 내부적 확산(internal diffusion)과 외부적 확산(external diffusion)으로 분류할 수 있음

- 내부적 확산이란 혁신이 정책집행체제 내부의 집행기관에 과급되는 것을 말하고 외부적 확산은 혁신이 정책집행체제 외부의 정책 대상 집단의 선택에 의하여 과급되는 것을 의미함<sup>6)</sup>

[그림 1-2] 혁신성에 따른 수용자 범주



<출처> 정정길 외, 『정책학 원론』, 서울: 대명출판사, 2010, p.306.

- 혁신확산이론은 혁신이 수용되는 시간의 길이를 예측하기 위한 틀을 제공하기 때문에 이 이론을 활용할 수 있는 분야가 넓으며, 정부혁신이나 정책혁신을 설명하기에 적합한 이론이라고 할 수 있음
- 혁신확산이론은 시간이 경과함에 따라 새로운 아이디어와 사물이 확산되는 방식을 알려주기 때문에 새로운 아이디어가 때로는 빠르게 확산되지만 때로는 전파되지 않고 사라지거나 국지적으로 머무는 이유를 분석하는데 유용함

6) 김성제(2005). 전개서, pp.45-46.

- Rogers(2003)는 새로운 아이디어나 정책의 수용 의사결정고정을 인식(awareness) → 관심(interest) → 평가(evaluation) → 시험사용(trial) → 수용 후 확산(post-adaptation confirmation)의 6단계로 정의할 수 있음
- 이러한 혁신확산과정은 혁신수용시간에 따라 수용자의 수가 정규분포를 이루며, 이를 수용자의 누적도수로 나타내면 S자 형태를 띠고 있음<sup>7)</sup>
- 이처럼 확산과정에서 새로운 아이디어나 정책을 수용하는 시기에 따라 수용자의 범주를 선도자(innovator, 2.5%), 초기수용자(early adaptor, 13.5%) 초기 다수(early majority, 34%), 지체자(laggard, 16%)로 구분
- 정책선도자들은 새로운 아이디어의 채택이나 혁신정책에 따르는 위험을 감수하려는 성향을 지님
- 정책의 초기수용자는 정책선도자의 새로운 생각을 받아들일 수 있는 혁신의 순응집단이라고 할 수 있으며 이들 정책의 초기수용자 역시 정책선도자들과 마찬가지로 여론 선도자(opinion leader) 역할 수행
- 후기 다수는 새로운 아이디어나 정책 채택에 의심이 많으며 초기 다수 등 다수가 새로운 아이디어나 정책을 채택한 이후에 수용하는 성향이 있음
- 지체자는 일반적으로 변호를 거부하며 전통에 집착하는 성향이 있으며, 새로운 아이디어나 정책의 시장에서 완전히 채택되어야 그것을 받아들임<sup>8)</sup>
- 이렇듯 정책혁신의 확산은 정책집행자나 정책대상집단의 순응(compliance)<sup>9)</sup>과 직접적으로 연관되어 있음<sup>10)</sup>
- 대부분 정책현안은 자연환경에 대한 과학기술이나 인간에 대한 고도의 전문지식을 필요로 하고 이에 비례해서 정책전문가에 대한 의존도가 높아지고 있음
- 정책결정에서 전문가들은 문제의 해결책이나 정책대안을 제시하고 또 이들을 비교·평

---

7) 정정길 외(2010), 전게서, pp.305-307.

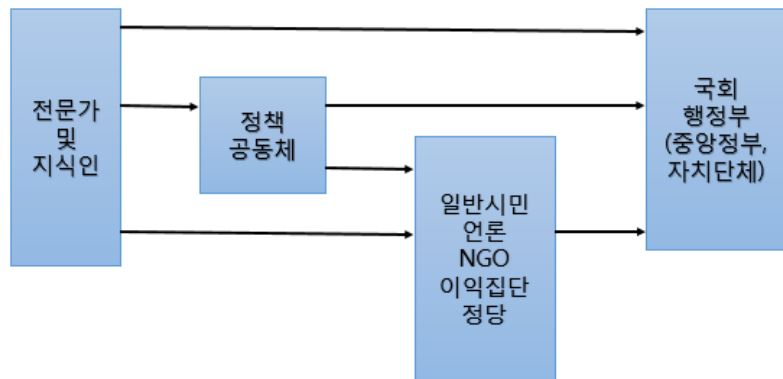
8) 정정길 외(2010), 전게서, pp.305-306.

9) 순응이란 순응 주체체인 정책집행자나 정책 대상 집단이 정책이나 법규에 요구하는 행동(behavior)에 따르는 행위를 의미한다.

10) 김성제(2005), 전게서, p.45.

- 가하는 등 중요한 지적·분석적 작업을 수행
- 정책대안을 고찰하거나 찾아내려면 그 방면에 대한 풍부한 전문지식과 정보가 있어야 하는데, 전문가들은 지식제공자(think-tank)로서의 역할을 수행
  - 정책전문가의 아이디어는 정책과정에서 촉매의 역할을 함
  - 정책전문가의 역할은 사회문제 해결을 위해 다양한 정책대안을 제시하는 것은 물론 정책 추진 시 나타날 수 있는 문제를 전문지식을 통해 사전에 설명하는 것임
  - 자문위원회를 통하는 것과 같은 공식적인 의견교환에 못지않게 비공식적인 접촉과 의견교환도 중요
  - 이러한 공식·비공식적 접촉과 의견이 이루어지는 장소가 바로 정책공동체(policy community)임<sup>11)</sup>
  - 정책네트워크 구성원들은 정책과정에 참여하는 다른 행위자들과 상호작용을 통해 혁신에 관한 지식과 기술, 정보 등을 주고받으면서 정책을 학습

[그림 1-3] 전문가 및 지식인의 의견 반영 경로



<출처> 정정길 외, 「정책학 원론」, 서울: 대명출판사, 2010, p. 205.

11) 정정길 외(2010). 전개서. pp.203-204.



- 정책네트워크 내 행위자는 상호작용을 통하여 이미 혁신을 채택한 집단에 대해 모방 학습을 함
- 정책네트워크 구성원들은 혁신을 채택한 행위자와 공시적·비공식적인 접촉을 하면서 혁신 성과와 관련된 명시적·암묵적인 지식을 습득하게 되며 먼저 혁신을 채택한 행위자는 다른 잠재적 혁신채택자의 준거집단(legitimate reference group)으로서의 역할을 함<sup>12)</sup>
- 정책네트워크 구성원들은 직업전문가로서의 윤리규범을 지니고 외부의 간섭 없이 소속 구성원들의 잘못된 점을 자율적으로 규제하면서, 과학적이고 객관적이며 중립적인 지식을 지니고 있다고 자부함
- 최근 경향을 보면, 직업전문가들 뿐만 아니라 어느 정도 전문성과 정보를 갖춘 NGO가 국내적·국제적으로 연계하여 인지공동체 역할을 수행하고 있음<sup>13)</sup>

## 2. 정책선도자 개념과 혁신확산이론의 남북표준 시범도시의 적용

- 시장이 제시한 남북표준 시범도시의 의미는 중앙정부가 수행하는 표준화 사무를 기초 지방자치단체에 불과한 고양시가 주도적으로 추진하라는 의미는 아님
- 외부의 정책전문가들이 남북표준 시범도시의 외연적 의미에 집중한 관계로 이 개념에 녹아져 있는 혁신적 정책으로서의 상장을 해석하지 못함
- 정책전문가 뿐만 아니라 시의 공무원도 시장의 비전을 사전적 의미로만 해석하여 남북표준 시범도시와 관련된 구체적인 사업의 기획과 집행에 있어 많은 어려움을 호소하고 있음
- 시장이 남북표준 시범도시 개념에서 강조하는 것은 고양시가 지금까지 추진해 왔던 남북교류협력사업의 관성에서 벗어나 집중과 선택을 통해 중앙정부의 남북교류협력 사업을 고양시가 선도하는 정책의 혁신성을 강조함

12) 김성제(2005). 전개서, pp.104-105.

13) 정정길 외(2010). 전개서, p.204.

- 남북표준 시범도시 개념에 내포되어 있는 시장의 비전을 읽어내는 것이 싱크탱크인 고양시정연구원의 기능이라고 할 수 있음
- 구체적으로 시정에 정책지문을 수행하는 고양시정연구원은 시장이 제안한 남북표준 시범도시에 내포되어 있는 정책적 의미를 확장하는 한편 이러한 고양시 남북교류협력의 새로운 비전의 정책논리를 개발하고 이를 통해 구체적이면서 현실적인 사업을 도출할 필요가 있음
- 정책선도자 개념과 혁신확산이론을 통해 본 연구의 구체적인 연구내용이 유도
  - 고양시장이 시정연설과 언론을 통해 제시한 남북표준 시범도시의 구체적인 내용을 사회과학의 다양한 개념과 이론을 적용하여 남북표준 시범도시의 정책적 맥락을 이해하고 정교한 정책논리를 개발
  - 연구자는 사회과학의 다양한 개념(혁신, 사회통합, 표준화, 기계적 연대, 유기적 연대, 집단표상 등)을 활용하여 남북표준시범도시의 창의적 해석을 통해 정책의 의미를 해석하는 한편 남북표준 시범도시의 개념화를 시도하였음
  - 사회과학의 이론과 개념을 통한 남북표준 시범도시의 개념화와 논리 개발의 이론적 작업과 병행하여 실질적으로 분단된 국가들의 표준화 논의에 대한 사례연구
  - 남북표준 시범도시가 함축하고 있는 정책의 혁신을 통해 좁게는 고양시가 중앙정부의 남북표준화 사업에 넓게는 중앙정부의 통일준비사업에 선도적인 모델을 제공할 수 있는 분야를 구체적으로 제시하는 것 역시 본 연구의 핵심내용이라고 할 수 있음
- 정책선도자 개념과 정책확산이론의 적용을 통해 다음과 같은 구체적인 연구문제를 도출하였음
  - 고양시장이 제시한 남북표준 시범도시의 사전적 의미 외에 내포된 상징적 의미는 무엇인가? 고양시장이 제시한 남북표준 시범도시를 정책적으로 어떻게 해석할 것인가?
  - 남북표준도시 개념의 의미 확장을 위해 연관된 혹은 필요한 사회과학의 개념은 무엇인가?
  - 통일과 표준화를 달성한 독일의 사례가 고양시 남북표준시범도시에 주는 함의는 무엇인가?
  - 남북표준 시범도시에서 강조된 것이 정책의 혁신성이라고 한다면 고양시는 남북교류 사업에서 이 개념을 통해 어떻게 혁신이 가능할 것인가?

# 제 2 장

## 통일 과정에서 표준화

제1절 독일 통일 과정에서 표준화

제2절 남북한의 표준화 과정



## 제절 독일 통일 과정에서 표준화

### 1. 표준 통일의 개념

- ‘통일’은 사전적 의미로 여러 요소를 서로 같거나 일치되게 맞추는 것을 뜻하고 ‘통합’이란 둘 이상의 요소들이 하나로 조직되어 전체를 이루는 것을 의미함
  - 즉, 통합이란 완전한 의미를 단일화를 뜻하는 통일의 개념과는 다른 여러 가지 요소들이 각각의 독자성을 가지고 전체를 이루는 것을 의미함
  - 이와 같은 맥락에서 동서독은 초기의 통합 과정을 거치면서 동독 표준이 아닌 서독 표준으로 자연스럽게 단일화되었기 때문에 ‘표준 통일’이라는 표현이 적절하다고 할 수 있음
  - 반면에 유럽 표준의 경우에는 각국 표준들을 종합하여 유럽 표준 전체를 이루는 것이므로 표준 통합이 어울리는 용어임<sup>1)</sup>
- 독일의 국가(정치적) 통일과 마찬가지로 독일의 표준 통일도 충분한 준비 과정 없이 이루어졌고 이로 인하여 막대한 통일 비용을 감당해야만 했음
  - 독일 정부의 통계에 따르면, 1991년부터 1999년까지 총 통일 비용은 8354억 유로(약 1170조 원), 연 평균 약 928억 유로(약 130조 원)로 확인되었음
  - 또한 민간 연구 기관들의 추정치에 따르면, 1990년부터 2009년까지 총 통일비용은 2조 유로(2,800조 원)로, 연간 약 1,000억 유로(약 140조 원) 정도로 추정됨<sup>2)</sup>
  - 이처럼 막대한 통일 비용이 들었던 것은 통일 이후 구 동독 지역의 표준에 대한 조사와 학술적 연구가 충분히 이루어지지 않았던 것이 큰 이유라고 할 수 있음
  - 뿐만 아니라 동서독 표준 통일을 위한 협정마저도 화폐와 경제 통합이 가시화되고 정

1) 정병가·이희진. “동서독의 표준화 체계와 표준 통일 과정: 남북한 표준 협력에 대한 함의”, 한국정치연구 제22집 제호, 2013, p. 216.

2) 이승현·김갑식. “한반도 통일비용의 쟁점과 과제”, 신안보연구 171, 2011, p.167.

치적 통일이 임박한 후에서야 비로소 이루어졌음

- 그러나 동서독 간의 표준 분리의 역사는 비교적 길지 않았고, 분리 된 이후에도 공통된 표준을 사용하는 분야가 적지 않은 편이었음
- 그리고 통일 전에도 동서독은 텔레비전 수상기 방식을 통일해서 양국의 방송을 어려움 없이 시청할 수 있었고 그로 인한 문화적 이해가 바탕이 깔려 있었기 때문에 급작스러운 통일도 가능할 수 있었다는 주장도 제기된 바 있음
- 또한 국가 통일 이전에 국제 표준화 기구는 물론 서독-소련 간의 협정과 함께 동서독 간의 활발한 직접 교류를 통하여 표준 협력에는 이미 일정 부분 진척이 되어 있었음
- 다만 이러한 준비 과정이 충분히 무르익기도 전에 급속하게 국가 통일이 진행되었고, 이로 인해 표준 통일도 갑작스럽게 이루어졌기 때문에 문제가 발생하였음
- 남북이 분단된 상황에서 분단 비용이라고 할 수 있는 각종 인적·물적 등의 손실 비용이 통일 과정 및 통일 이후에 지출하게 될 통합 비용보다 훨씬 많기 때문에 통일이 되기 전에 비용 조달에 대한 걱정을 하는 것 보다는 비용 절감을 먼저 고민할 필요가 있음
- 그리고 통일 비용을 엄밀히 따져보면 분단 비용과 통합 비용을 포괄하는 의미로 보아야 하는데 이런 개념에서 독일의 통일 비용은 크게 협의와 광의의 개념으로 나누어 볼 수 있음
- 먼저 ‘협의의 통일비용’이란 통일 이후에 지역 간에 발생하는 소득 격차를 제거하는데 필요한 회계 비용을 의미하고, ‘광의의 통일비용’은 통일 이전에 소요되는 분단비용과 통일 이후에 낙후지역에 사회간접자본을 구축하거나 경제개발을 위해 투자하는 여러 가지 기회비용까지 모두 포함하는 경제적 비용으로 정의할 수 있음
- 통일비용에 대한 논의는 최근 들어 단순히 남북 간 소득격차를 해소하는 수준을 넘어서 통일 이후에 정치·경제·사회·문화 등 여러 가지 분야의 통일 과정에서 오는 혼란을 극복하고 위기를 관리하기 위한 비용들을 모두 포함하는 것으로 그 의미가 확장되고 있음
- 따라서 통일부는 ‘통일비용’을 체제 전환에 들어가는 비용과 소득균등화에 필요한 비용, 혼란을 해소하고 위기를 대처하는 관리 비용 등을 모두 포함시키고 있음

- 급격한 통일로 인한 통합 비용의 의미에서 막대한 통일 비용을 지불한 독일의 경험을 한반도 통일을 이루지 못한 우리 입장에서는 타산지석 혹은 반면교사로 삼을 필요가 있음
- 통일 비용의 최소화를 위해서는 분단 비용을 최소화하는 것이 중요한 방법 중의 하나가 될 수 있음
- 분단 비용을 최소화하려는 이러한 시도와 노력들은 통일의 민족적 당위성과 함께 경제적 효율성과 당위성 및 설득력도 제공함
- 통일의 경제적인 당위성은 통일을 통하여 기대할 수 있는 경제 발전의 효과 외에도 현재 분단의 비용을 줄이고 통일 비용을 절감할 수 있는 효과도 있음

## 2. 독일의 표준 통일 과정

### 1) 표준 분리 이전의 표준화 활동

- 동독과 서독은 제2차 세계대전의 종료와 함께 정치적인 분단이 시작되었고, 독일 표준의 분리는 베를린 장벽이 설치되었던 1961년 이후부터라고 할 수 있음
- 정치적 분단을 겪은 이후 동독에서 독자적 표준화가 먼저 시도되었고 1954년 표준화 기구인 표준청이 생기면서 표준화라는 용어를 공식적으로 사용하기 시작하였음
- 1952년에 서독의 독일규격협회(Deutscher Normenausschuss; 이하 'DNA')는 독일을 대표하는 유일한 표준화 기구의 자격으로 국제표준화기구(International Standardization Organization; 이하 'ISO')에 가입했지만 DNA의 부의장은 거의 대부분 동독 표준청의 청장 혹은 대리인이 선출되었기 때문에 사실상 표준의 분리로 보기에는 어려움이 있음
- DNA는 1975년에 DIN(Deutsche Industrie Normen; 이하 'DIN')으로 명칭을 변경하고 공식적으로 국가 공인을 받은 공공기구로써 인정받게 되었음
- 한편 동독은 전기통신 분야의 규격을 통일하기 위해 설치된 국제기구인 국제전기기술 위원회(International Electrotechnical Commission; 이하 'IEC')에 1979년에 가입한 후

- 에 1987년에는 ISO에 가입하였는데 이것은 동서독 표준 통합에 큰 의미가 있음
- 동독은 ISO 가입 이후에 표준 분야에서 있어서 세계적인 차원의 국제 협력이 가능해졌고 동독과 서독은 국제 협력의 틀 안에서 구체적으로 표준 협력을 수행할 수 있게 되었음
  - ISO는 1국가 1회원 제도를 따르고 있는데, 동서독의 ISO의 가입은 독립적 표준화 활동이 국제적으로 인정되는 것으로 1961년 이래 처음으로 ISO 차원에서나마 상호 표준 교류가 재개의 의미가 있다고 할 수 있음
- 한편 독일계량청과 표준청을 통합해서 경제부처 산하 국가기관인 표준화계량검사청 (Amt für Standardisierung, Meßwesen und Warenprüfung; 이하 'ASMW')을 창립하였음
- 1988년 9월 서독의 DIN과 동독 ASMW가 맺은 '프라하 협정'과 1989년 1월 서독 DIN과 소련 국가표준화위원회가 맺은 표준 협력 협정은 동서독의 표준 협력에 직접적인 영향을 미친 사례라고 할 수 있음<sup>3)</sup>
  - 1988년 프라하에서 열렸던 ISO 총회에 참석하며 합의한 프라하 협정은 1989년 1월 추가 합의로 이어졌고 표준 협력에 대하여 동서독 간에 논의할 수 있는 국제 협정의 토대를 갖추었음
  - 특히 국가 표준화 기구들 간의 표준 협력을 자본주의 국가표준화 기구들과 국제 표준화 기구들 내에서 함께 논의하는 것은 표준 협력 협정에서 중요한 의미였음
- 1989년 10월 DIN과 ASMW은 '표준화와 인증분야 공동협력 협정'을 체결하였음
- 협정의 주요 내용은 국내와 국제 표준화 활동 시에 필요한 정보를 교환하고 생산품 및 품질보장 체계에 대한 검사 결과 및 인증 조건을 사전에 마련하며 표준 제정 과정 뿐만 아니라 상대방이 관심을 가지는 내용과 정보를 교환하는 등의 내용이 포함되어 있음
  - 동독이 서독에 흡수통일 됨에 따라 표준 통일도 동독이 서독에 흡수되는 방향으로 흘러갔는데 이것은 베를린 장벽이 무너지기 전에 체결된 것으로 국가의 통일을 염두하

---

3) 정병기·이희진(2013). 전개서, p.225.



고 진행되었던 것은 아니었음

- 하지만 협정으로 인한 조치들은 국가 통일과 함께 표준 통일에 있어서 본격적으로 서독 DIN이 활동을 시작했다는 것에서 의미를 찾을 수 있음
  - DIN은 동독에서 반경 80km 이내에 위치한 지역에 대하여 ‘공공 진열 장소’를 최소한 하나 설치하도록 하였는데 모두 여덟 곳에 공공 진열 장소를 설치했음
  - DIN은 독점적 저작권이 있는 부설 출판사 보이트(Beuth Verlag)의 작품을 동독의 표준 출판사인 ‘표준화출판사’에 제공하였음
  - 그리고 동독 기업과 단체들도 DIN에 회원으로 가입하고 기업과 단체들도 마찬가지로 인민의회 선거 이후부터 정식 가입이 허용되었음
  - 또한 동독 표준과 서독 표준의 비교연구를 시작하였고, 되도록이면 동독 지역에서 많은 교육과정을 진행하여 동독의 표준 전문가들이 DIN 표준을 이해하고 지지할 수 있도록 노력하였음
- 이와 같이 동서독은 표준 협력 협정에 있어서 일종의 합의를 이루어내면서 이후에 국가 및 정치적 통일로 순조롭게 나아갈 수 있었음

## 2) 독일의 표준 통일 과정

- 독일의 통일은 1989년 베를린 장벽이 붕괴되면서 급격하게 이루어졌음
  - 1990년 3월에 동독 인민의회 선거 이후에 독일 통일이 공식적으로 진행되었음
  - 정치적 통일이 이루어지기 전에 화폐와 경제, 사회 통합 조약 등이 체결되었고 표준 통일을 위한 협정도 체결되었음
- 동서독 표준 통일 협정은 표준화 기구들이 아닌 동독 정부와 서독 DIN이 맺은 협정이고 협정의 핵심 내용은 1961년 표준 분리 이전으로 돌아가서 양국이 하나의 표준을 가지게 된다는 것임
  - 표준 통일 협정의 구체적 내용은 ① 동독 정부가 동독 지역에서 DIN의 활동을 확대하는 것을 인정 ② 동독 정부는 모든 표준화 활동을 DIN에게 인계 ③ 동독의 기업들도 DIN에 가입 가능 ④ ISO와 IEC에서 독일 표준화 기구로서 DIN이 독일을 대표함

- 이러한 협정의 결과로, ASMW는 국제 표준화 기구에서 탈퇴하고 폐지되었으며 동독의 표준 TGL은 1991년 1월부터 효력을 상실하였고 이후 모두 DIN으로 교체되었음
- 또한 1990년 10월 정치적 통일을 이루면서 구 동독 지역의 350여 기업과 변호사들이 DIN 회원이 되었고, 약 4000명의 ASMW 직원들 중 절반이 넘는 2000명이 DIN과 관련된 기관으로 고용 승계되었음

### 3) 독일 통일 이후 표준 통일의 성과와 한계

- 남북한과 동서독은 분단 과정과 분단, 그리고 통일 등에서 분명한 차이가 있음
- 먼저 독일과 남북의 분단 과정에는 특히 남북의 분단과정은 훨씬 더 격화되었고 어려운 과정을 겪어 왔다는 큰 차이가 있음
- 3년 동안 지속된 한국전쟁으로 인하여 남북한 양측은 250만 명이 사망하였고 산업시설과 공공시설, 교통시설 등이 80% 이상 파괴되었고 각종 건물과 가옥이 제 기능을 하지 못할 만큼 손상되었음
- 또한 인구수와 경제여건도 독일과 비교하면 남북의 차이가 큰데 통일 당시 서독의 인구가 동독 인구의 4배, 서독의 GNP가 동독의 11배였으나 남북의 경제적 능력은 동서독보다 크지만 인구의 격차는 적음
- 독일은 분단 이후에도 많은 인적 교류가 꾸준히 이어졌음
- 백 만 명 이상의 인적교류가 이루어진 독일과 달리 남북의 이산가족 상봉의 수는 비교가 불과한 수치라고 할 수 있음
- 그리고 무엇보다 가장 큰 차이는 분단이 민족 당사자들만의 문제가 아니라는 것임
- 2차 세계대전 패전국인 독일은 미국, 소련, 영국, 프랑스에 의해 4개로 분단되었음
- 유럽의 한가운데 있는 독일은 9개국과 국경선을 마주하고 있었기 때문에 폴란드를 비롯한 다자간의 협력이 필수적이었음
- 이와 대조적으로 남북은 지리적으로 서로 마주하고 있는 밀접한 관계이고 치열한 한국전쟁에서 싸운 미국과 중국은 여전히 패권경쟁을 하고 있으며 주변국인 러시아와 일본은 꾸준히 간접적인 간섭을 하고 있음
- 동서독은 통일 이전부터 표준 협력과 표준 통일을 위하여 노력해 왔지만 통일이 급작

- 스럽게 이루어지면서 표준 통일을 위한 시간이 절대적으로 부족했음
- 급작스러운 통일로 인하여 국가 통일 이후로 통일 표준의 효력 발생 시점을 설정할 수밖에 없었고 국가 협정 및 통합에 비하여 상대적으로 표준 통일은 쉽지 않았음
  - 그리고 실제로 통일 후에 지역의 표준 및 제품에 대한 조사와 파악에만 거의 20년 정도의 시간이 소요되었음
  - 서독은 유럽을 비롯한 세계적인 차원에서 이미 국제 표준에 부합되어 있는 상태였지만 구 동독의 표준을 국제 수준으로 끌어 올리는 과정이 필요했음
  - 이후 1991년부터 동독의 표준은 서독 표준에 흡수되었지만 서독은 유럽 표준들을 구 동독에 적용시키기 위한 기간을 1992년 말까지 허용하였음
  - 유럽과 서독의 표준을 동독에 급속하게 적용함에 따라 동독 지역의 산업이 위축되고 일자리 문제로 이어질 수 있다는 우려도 제기되었음
  - 1990년 6월부터 동독에 유럽공동체의 표준을 적용하였으나 단지 화학 산업 부문에서만 약 15%의 일자리가 없어진 것으로 나타났음
  - 그리고 무엇보다 공적 민간 기구로서 DIN이 감당해야 할 표준 통일 비용이 큰 문제가 되었음
  - DIN은 통일 초기에 약 2년 동안 표준 통일의 비용을 약 1,800만 마르크(약 108억 원)로 예상했지만 실제로 표준 통일에 소요된 비용은 예상과 달리 약 3조원이 들었고, 이후 전체 표준 통일 비용은 180조원이 소요되어 전체 국가 통일 비용의 약 10%를 차지한 것으로 집계되었음<sup>4)</sup>
  - 게다가 연방정부 차원의 지원이 줄고 구 동독 지역의 경제가 어려워지면서 지속적으로 표준 판매 및 회비 수입이 감소하며 국가 차원의 통일비용이 증가되었음
  - 이에 따라 DIN은 예산 절감을 위하여 조직과 업무를 축소해 나가는 등의 조치를 취할 수밖에 없었음
  - 이와 같이 독일은 통일 이후에 구 동독의 기반 시설과 산업의 실사 작업이 늦어지고 표준화 작업의 평가도 이루어지지 않은 상태에서 DIN 표준을 적용하는 방식으로 진

---

4) 정병기·이희진(2013), 전게서, pp.228-299.

행되었음

- 그리고 표준 통일 비용 예상까지 크게 벗어났지만 불구하고 연방정부의 지원과 및 DIN 자체 수입이 감소로 인해 표준 통일은 어려움을 겪게 되었음
- 동서독과 남북의 분단 및 통일로 가는 과정의 차이뿐만 아니라 표준통일에도 차이가 존재할 수밖에 없음
- 독일의 통일 및 표준통일 과정을 타산지석 삼아 남북의 통일 과정에서 표준화에 대한 고민과 해결 방안에 대해 준비할 필요가 있음

## 제2절 남북한의 표준화 과정

### 1. 남북한 표준화 과정의 필요성

- 남북한의 예상 통일비용<sup>5)</sup>은 적게는 50여조 원, 많게는 6,500여조 원에 이르기까지 예상 편차가 크게 나타남<sup>6)</sup>
- 한편, 만약 남북한이 독일의 경우와 같이 통일을 하게 되었을 때 산업자원부가 추정한 표준통일 비용은 약 210조 원에 이르고, 골드만 삭스는 이에 비해 다소 적게 잡았지만 92조~195조 원을 예상했으며 미국 국방관련 연구소 RAND 연구소는 무려 50조~670조 원으로 예상했음<sup>7)</sup>
- 이와 같은 예상은 독일의 표준 비용을 훨씬 초과하는 수치로 남북의 표준 차이 문제가 심각하다는 것을 짐작할 수 있음
  - 막대한 남북 표준통일 비용은 독일보다 경제 수준이 낮은 남북이 감당하기 어려울 것이라는 우려가 나오고 있음
- 현재 남북한의 정세를 감안했을 때, 독일과 같이 한반도의 통일도 갑자기 찾아올 때를 대비하여 통일의 부정적 영향을 줄이고 긍정적 발전의 계기로 삼기 위해 준비 할 필요가 있음
  - 그중에서도 독일과 같이 전체 통일 비용의 약 10%를 차지하는 표준 통일을 사전에 체계적으로 준비하고 추진해 나가는 것이 필수적이라고 할 수 있음
- 따라서 현재 상황에서 ① 북한의 표준 체계에 대한 자료 수집과 체계적인 조사 ② 남

5) “‘통일비용’에 대한 개념과 범위에 대해서는 여러 가지 견해가 존재한다. 통일 이후에 북한의 경제를 남한의 경제 수준으로 끌어올리는 데 소요되는 경제적 및 비경제적 비용이라는 정의가 일반적이지만 이외에도 광의와 협의의 통일비용 개념이 다양하다.”, 박종수, 『통일재정법제연구』, 서울: 한국법제연구원, 2012, pp. 6-17.

6) 김재영. “통일비용의 자원과 조달방법”, 통일법연구, 1, 2015, p.321.

7) “南·北 ‘따로따로 표준’ 통일 추진”, 경향신문(2006.5.18).

[http://biz.khan.co.kr/khan\\_art\\_view.html?artid=200605181815011&code=920100](http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=200605181815011&code=920100), 접속일 2019.10.29.

북한 표준 담당 기관 간의 교류 재개 ③ 단순히 경제적 효과에 한정되지 않는다는 것을 강조하는 등의 노력이 필요함

## 2. 남북 표준 및 표준화의 차이

- 남북 표준 및 표준화의 차이는 크게 표준화 제도와 개별 표준 및 국제표준화의 차이로 나눌 수 있음
- 우선 남북은 수립 과정에서부터 이데올로기 대립의 영향을 받아 표준화 제도 차이가 나타남
  - 남한은 서구 표준 체계를 수용한 일본의 표준 제도를 도입하였고 북한은 소련과 중국 등 사회주의 국가들의 표준 제도를 따랐음
- 또한 남한의 산업표준화법에 대응하는 북한의 관련 법은 규격법이고, 남한의 산업표준(Korean Industrial Standards; 이하 'KS')이라고 할 수 있는 북한의 국가 표준은 국가규격(Korean Physical Society; 이하 'KPS')임
  - 남한은 표준 체계가 분야별로 다양하게 분포하고 표준의 교육과 보급이 한국표준협회라는 독립 공공 기구를 통해 이루어지고 있음
  - 반면 북한은 사회주의 국가의 제도를 따라서 중앙정부가 제반 표준화 과정을 직접 관장하고 주요 조직은 내각 과학원 산하에 설치된 총괄기관인 국가품질감독국과 산하 기관인 국가규격제정연구소와 중앙품질및계량과학연구소 등이 있음<sup>8)</sup>
- 남한에서 현대적 의미의 표준화는 1961년 제정된 '공업표준화법'에 따라 표준국이 설치되면서 시작되었고, 북한 현행 규격법은 1949년에 규격화 사무국 설치 이후 1954년에 국가규격제정위원회를 설립하면서 본격적으로 표준화가 시작되었음
- 또한 남북 표준 차이는 경제 발전과 산업 구조의 특징과도 관련되어 있음
  - 예를 들면 북한은 자동차·조선·항공 산업이 빈약하기 때문에 표준 분류는 운송 수단과

8) 정병기. "남북의 표준 및 표준화의 차이와 표준 협력 과정 및 표준 통합의 방향과 전망", 한국정치연구 제25집 제1호, 2016, pp.7-9.

운송 용기로 되어 있는 반면 남한은 수송기계, 조선, 항공 등의 3개 분야로 표준이 비교적 상세하게 구분됨

- 다시 말해서 전체적으로 북한의 산업 구조는 경공업 부분이 매우 취약하고 중공업과 생산시스템 등에서 강점을 보이지만 정보통신 산업의 급격한 발전과 서비스 산업의 팽창을 겪은 1990년대 이후 남한과는 뚜렷한 차이가 나타나고 있음<sup>9)</sup>
- 또한 남북한은 표준의 적용과 구속성에도 차이가 나타남
- 남한에서 표준은 기업의 의사에 따라 자유롭게 선택할 수 있는 것과 달리 북한의 규격은 현실사회주의 성격에 따라 채택하도록 명시되어 있어서 강제성이 강하다고 할 수 있음
- 북한의 규격은 남한의 표준보다 양적으로도 많지만 경제와 산업 구조의 발전에 차이가 있는 만큼 질적 수준은 남한의 표준에 뒤진다고 할 수 있음
- 뿐만 아니라 남북은 국제표준화와 관련해서도 차이가 나타남
- 남한은 표준화 도입 시기에 일본 표준을 모델로 하여 업종과 분야별로 2단계 분류를 하고 있음
- 먼저 북한의 규격은 제품과 용도 위주의 3단계 분류법을 따르고 있기 때문에 국제표준화기구(ISO) 표준 분류 체계(ICS)에 부합한다고 할 수 있음
- 1963년에 남북은 이미 국제표준화기구(ISO)와 국제전기기술위원회(IEC)에 함께 가입해 국제 표준화 활동을 시작했는데 남한은 가입 당시부터 국제표준화 활동을 꾸준히 지속하고 있음
- 반면에 북한은 1980년대 사회주의권 몰락 시점에서 국제표준화 활동을 중단하기도 했음
- 그러나 2000년 남북 정상회담을 계기로 북한의 국제 표준화 활동이 재개되었고, 특히 2002년을 전후해서는 급속하게 증가한 것을 확인할 수 있음
- 한편 1994년 북한은 국제전기기술위원회에 분담금을 납부하지 못해 회원 자격을 잃었는데 2002년에 준회원 자격으로 재가입하였고 현재도 지속되고 있음

---

9) 정병기(2016). 전개서, p.8.

- 이후 남북의 표준 협력과 표준 통일 과정에서 국제표준화 활동 무대는 중요한 요소로 부상하였음

### 3. 남북 표준 협력 과정의 성과와 한계

- 남북 표준 협력은 크게 남북 양자 협력과 국제 협력으로 구분됨
  - 남북 표준 협력은 1991년 12월 남북 고위급 회담에서 체결된 ‘남북 기본 합의서’와 1992년 9월 합의된 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’ 중에서 ‘남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’를 합의하면서 시작됨
- 그러나 정치적 이해관계가 얽혀있기 때문에 남북 양자 협력이 이루어지는 것은 쉽지 않기 때문에 남북 양자 협력은 정부의 표준화 기구끼리의 협력이 아닌 민간 차원에서 협력을 통하여 제3국에서부터 시작되었음
  - 뿐만 아니라 해외에서 진행되었던 협력도 제3국을 포함하지 않았다는 이유를 들어 국제 협력이 아닌 양자 협력이라고 평가하기도 함
- 1994년에서 1996년에 중국 연변에서 ‘코리아 컴퓨터처리국제학술회의’가 세 차례 개최되었는데, 이것은 남북 표준 협력의 첫 번째 성과라고 할 수 있음
  - 학술회의의 주요 내용으로는 남북의 학자들 사이에서 전산 분야 용어사전 공동 편찬과 전산용 한글 자모순, 컴퓨터 자판의 구조와 배치, 그리고 한글 부호계에 대한 연구 등의 합의가 이루어짐
  - 비록 학자들 간의 합의는 산업계에서는 수용하지 않았지만 학술회의 형태로나마 이루어졌고 남북 간의 직접 교류를 통하여 표준 합의안을 이끌어냈다는 것에서 의미가 있음
- 또한 남북 학술 교류는 2002년부터 남북 산업 표준 세미나를 통해 이어졌음
  - 민간 차원의 표준 협력은 주로 남북 표준화기관의 시험과 검사와 산업표준 공동 연구소 설립 등 전문가들 간의 교류협력의 추진으로 이루어졌음
  - 2002년부터 서울과 평양, 온정리 등지에서 공동 연구소 설립 사업이 시작되었고 평양의 고려정보기술센터 내에 한국표준협회가 입주하는 것으로도 연결되었음
- 2002년부터 표준화 전문가 간의 교류 협력도 시작되었는데, 그 중에서도 한국표준협



- 회와 민족경제협력연합회가 쉽고 접근하기 쉬운 내용들로부터 점진적으로 추진하기로 합의하며 시작되었음
- 한편 정부의 표준화 기구들은 민간 차원 협력의 사례들을 따라서 민간 기구들이 함께 참여하는 방향으로 협력을 추진하였음
  - 그리고 남북기본합의서에 따라서 남북의 규격과 표준을 교환하였음
    - 먼저 2002년 4월에 기계·전기·화학·건설 등 교역 급증이 예상되는 품목 중 총 560종의 규격과 국가규격 목록을 러시아를 통하여 남한에 제공하였음
    - 7월에는 북한의 국가규격제정연구소에 남한의 기본·기계·전기 분야의 산업표준 3,876종을 제공하였음
    - 2002년~2003년에 제정되었던 ISO/IEC 17020에 대응하는 북한 국가규격 등 67종의 최신판을 남한은 중국을 통해서 입수하는 교환 작업을 추진했고, 이후 남북은 산업표준 실무회담을 개최하여 남북 산업표준 세미나를 여는 등의 가시적인 성과를 이루기도 하였음
    - 2003년 12월에는 20일부터 5일 동안 중국 북경에서 처음으로 회의가 개최되었는데 이 회의에서는 남북의 표준당국자와 실무자가 참가하여 향후 협력 사업의 추진과 공동 프로젝트 개최에 합의하게 되었음
  - 2003년에 남북 공동연구 추진 합의서가 체결됨에 따라서 북한의 31종의 정보산업규격의 남북 통일안이 도출되는 등의 성과가 나타나기 시작함
    - 2003년 12월 북경과 2004년 7월 심양에서 산업표준 협력회의를 개최하여 '남북정보기술표준협력위원회'와 협력사무국 구성과 약 40여종의 정보산업규격 표준화 공동연구 추진에 대한 합의를 이루었음
    - 특히 남북 정보산업규격 통일안을 도출하는 성과를 냈는데 이것은 남북이 합의하여 도출한 최초의 통일 표준안이었음
  - 남북이 주체가 된 국제 협력은 주로 중국을 매개로 하여 이루어졌지만 이후에는 남북이 함께 가입한 ISO, IEC 등의 국제 표준화 기구를 통한 국제 협력은 훨씬 이전부터 시작되었음
    - 이 시기는 북한의 국제 표준화 활동이 본격화되기 전이자 남북 간의 표준 협력에 대한

인식도 부족했던 시기로 단일화 된 국제표준안 마련은 이루어지지 못했고 기술교류의 형태에서 그쳤음

- 그러나 남북 협력이 공식적으로 이루어지지 못하고 정치적 환경이 불안함에도 불구하고 국제 표준화 기구를 통한 협력은 진행할 수 있다는 교훈을 주기도 하였음
- 2003년 ‘한·영·조·중·일 정보기술 표준용어사전’을 편찬하였는데, 남북 모두 공통으로 이해관계를 공유하는 대표적인 사례로는 ‘한글’이 있고 이는 국제 표준화 기구 내의 협력이 필요한 것으로 드러났음
- 하지만 2000년대 후반부터 남북 표준 분야에서의 교류는 시들해졌고, 이후 2010년 5·24 조치와 함께 전면 중단된 상태임

#### 4. 통일단계별 남북 표준체계 비교 및 통합 전략

- 통일 정책을 시기별로 나누면 통일여건조성기-통일완성기-통일성숙기 등의 3단계로 나눌 수 있음
  - 첫 번째 시기에 해당하는 통일여건조성기에는 폐쇄적인 북한 정부가 개방의 길로 나올 수 있도록 남한에 대한 북한 사회의 의존도를 높일 수 있도록 남한 정부가 인내심 있는 조치를 취하는 것이 효율적임
  - 두 번째 통일완성시기에는 통일의 완성 및 북한 사회의 발전에 초점을 맞추어 이루어지는 과정을 의미함
  - 이 시기에는 결정적인 시점에서 북한 주민을 통일의 길로 유도하는 전략과 남북 간의 화폐통합 및 경제통합을 포함하는 시기로서 남북 경제공동체와 유사하다고 할 수 있음
  - 마지막 단계는 통일성숙기의 시기로 통일 이후 진정한 통합을 이루기 위해서 남북 경제활동과 사회통합에서 진전을 이루어 내야 하는 시기임

[표 2-1] 통일과정에 따른 남북한 표준체계 비교를 위한 협력적 거버넌스 모형

통일과정	협력적 거버넌스	남북한 표준체계 비교 분야	특징
통일여건 조성기	표준체계 비교협의회, 개성공단 표준체계 거버넌스, 재난재해 표준체계 거버넌스, 북한이탈주민 중심 표준체계 거버넌스	섬유, 기계금속, 건설, 도로와 같이 남북한 교류에 직접적인 필요가 있는 분야의 표준체계를 비교	민간주도, 정부보조
통일완성기	표준체제 비교협의회 표준체계 정부기관 간 거버넌스 중리 협력 표준체계 거버넌스 모형	남북한 표준체계 비교 및 통합을 위한 연구개발 인증 협력, 공동 DB 구축	정부역할확대, 국제협력 강화
통일성숙기	표준체제 비교협의회 국제기구와 대학 중심의 협력적 거버넌스 중리 협력 표준체계 거버넌스 모형	국제 표준화 관련 남북한 비교 및 통합	국제기구 및 대학 역할 강화

〈출처〉 이정훈, “통일시대 대비 남북한 표준 통일 방안 연구: 협력적 거버넌스 모형을 기반으로”, 국가정책연구 28(3), 중앙대학교 국가정책연구소, 2014, p.174.

- 통일여건조성기에는 표준체제 비교협의회와 개성공단 표준체계 거버넌스, 재난재해 표준체계 거버넌스, 북한이탈주민 중심표준체계 거버넌스가 상대적으로 효과적일 것이라고 판단함
- 통일여건조성기에는 남북 간의 신뢰가 형성되는 과정으로 개성공단이나 재난재해 복구 활동 등과 같은 민간부문의 역할이 크다고 할 수 있음
- 이 시기에 주요 사업으로는 섬유와 기계금속, 건설과 도로 등과 같은 남북한 교류에서 직접적으로 필요한 분야의 표준체계를 비교하는 것이 있음
- 또한 북한의 요구와 필요를 충족하기 위해서는 남한에 거주하고 있는 북한이탈주민을 활용한 거버넌스가 되는 것이 바람직함
- 반면 통일완성기가 되면 민간보다 정부의 역할이 상대적으로 커질 수 있음
- 정부 기관 간 표준체계 거버넌스 모형과 중리 협력 표준체계 거버넌스 모형 등을 활용하는 것이 바람직함
- 즉, 통일완성기 초반에 이미 남북 표준체계 통합을 위한 연구개발, 공동 DB 구축과 협력 등이 완성되어 함

- 이를 통해서 핵심 기간시설이라고 할 수 있는 도로와 철도, 항만과 항공 분야 등에서 중국과 러시아의 기술 자문을 받아 남북 표준체계 통합을 기대해 볼 수 있음
- 통일성숙기에는 국제 표준 관련에서 국제기구와 대학 중심의 협력적 거버넌스를 통하여 남북 비교 및 통합을 이루어야 함
- 더불어 이 시기에는 중국이나 러시아와의 협력을 통해서 지속적으로 남북 표준에 대한 비교를 진행하는 것이 바람직함

# 제 3 장

## 남북표준도시의 개념화

제1절 독일통일 사례를 통한  
표준화의 의미와 개념의 외연 확장

제2절 뒤르케임의 사회학  
기계적 연대와 유기적 연대

제3절 독일통일과 뒤르케임 사회학의 재해석을 통한  
남북표준도시 개념화



## 제절 독일통일 사례를 통한 표준화의 의미와 개념의 외연 확장

### 1. 독일통일 사례를 통한 표준화의 의미와 개념의 외연 확장

- 독일은 통일의 문이 열렸던 1989년-1990년 당시 콜(Helmut Kohl) 정권이 현명하게 대처하여 평화통일을 달성하였음
- 동서독의 정치적 통합은 베를린 장벽의 붕괴 이후 단기간 내에 완수되었음
- 동서독의 통일은 흡수 통일의 방식으로 이루어진 통일과정에서 주목할 것은 동독의 흡수 과정이 전면적이고 일방적이었다는 것이 특징임
- 서독은 정치, 경제, 법, 행정과 같은 모든 제도적 차원에서 동독을 완전히 흡수
- 이러한 전면적인 흡수 과정이라고 할 수 있는 통일과정이 평화적으로 이루어졌다는 점에서 독일통일은 가장 성공적인 사례라고 할 수 있음
- 경제 분야의 통합 역시 예상보다 순탄하게 이루어졌다고 할 수 있음
- 서독의 사회적 시장경제 시스템(Soziale Marktwirtschaft)이 단기간에 동독 지역에 정착되었고, 동서독 간의 경제적 격차도 기대 이상의 빠른 속도로 해소되었음
- 우선 구 동독의 임금과 생산성 지표에서 구 동독 지역 경제성장의 성과가 확연히 드러났음
- 정치 경제 분야에서 독일은 성공적인 통합을 이루어 냈으며 독일은 정치경제적 측면에서는 충분히 통일국가의 면모를 갖추고 있다고 볼 수 있음<sup>10)</sup>
- 통일 이후 동독과 서독이 합쳐진 독일의 내수시장은 유럽 내에서 가장 큰 시장으로 성장할 수 있었음
- 통일 후 독일의 인구는 약 8,000만 명으로 유럽에서 절대적 1위의 내수시장 규모를 달성하였음

10) 김누리. 『나의 통일을 말한다』, 서울: 한울아카데미, 2006, pp. 28-29.

[표 3-1] 산업별 부가가치 비중 추이

(단위: 억 달러)

	1991		2013	
	구 서독	구 동독	구 서독	구 동독
농림어업	1.1	3.1	0.7	1.7
광공업	91.0	34.4	30.9	29.7
제조업	28.1	14.0	23.0	17.3
건설업	5.6	12.1	4.55	7.0
서비스업	61.9	62.5	68.4	68.6

주: 구서독 동독 모두 베를린 제외임

〈출처〉 이해정·조호정, 『독일통일 25주년의 경제적 성과와 한계』, 현대경제연구원, 2015, p. 54

- 구 동독 지역의 산업구조는 통일 초기 서독과 달리 건설업의 비중이 높았으나, 곧 서비스업이 성장하면서 구 서독지역의 산업구조를 모방하는 제도적 동형화 현상이 발생하였음
- 구 동독 지역이 산업화 되면서 통일 이후 구 동독지역의 수출 가격 경쟁력이 빠르게 향상되었고 이는 독일의 총수출 증대에 기여하였음
- 통일 후 독일연방정부는 구 동독지역에 ICT, 바이오 등 최첨단 클러스터들을 조성하여 구 동독지역의 첨단산업 수출 비중을 확대하는 한편 새로운 시장인 중·동유럽에 대한 교역 역할을 강화하였음
- 구 동독 지역의 근로자 급여와 가계소득도 2000년 이후 꾸준히 증가하면서 구 서독 대비 비중도 지속적으로 상승하였음
- 구 동독 지역의 근로자 1인당 총 급여는 2000년 1만 9,552 유로에서 2014년 2만 5,758 유로로 연평균 2.0% 증가하였고 구 서독 대비 비중도 같은 기간 75.1%에서 79.1%로 4% 상승하였음<sup>11)</sup>

11) 이해정·조호정, 『독일통일 25주년의 경제적 성과와 한계』, 현대경제연구원, 2015, pp. 52-54



- 현실적인 차원에서 불가피한 사정이었지만, 통일과정에서 서독의 제도가 동독에 그대로 이식되었으며, 이러한 일방적인 동독의 체제전환 과정의 속도가 엄청나게 빠른 데서 오는 여러 문제점이 노출되었음
- 이러한 독일통일의 문제점은 우선 사회통합에서 찾아볼 수 있음
  - 노벨문학상 수상 작가로 독일의 지적 양심으로 불리는 귄터 그라스(Guenter Grass)는 통일 이전부터 급격한 통일의 위험성에 대해 경고하였음
  - 베를린 자유대학교 동독연구소 슈뢰더(Klaus Schroeder)교수를 비롯한 많은 통일전문가들이 사회문화적 측면에서 보면 독일 통일은 여전히 진행 중이며, 독일인들이 흔히 말하는 머릿속 장벽은 여전히 존재하고 있음
  - 독일은 사회문화적으로 보면 분단 상태 그대로 하나가 된 모습을 띠고 있음<sup>12)</sup>
  - 독일 통일과정을 돌아볼 때 주목할 점은 40년 이상 적대적인 이데올로기 체제에서 대립해 온 두 체제가 정치적으로 통합되는 과정이 현상(Phänomen)적인 차원에서 의외로 순조롭게 진행되었음
  - 문제는 이러한 성공적이라고 할 수 있는 외적 제도의 통일에도 불구하고 통일독일의 사회적 통합은 이루어지지 않고 있고 동서독 주민들 간에는 오히려 사회문화적 갈등이 커지고 있음
  - 이미 통일 초기부터 동서독 주민 간에는 사회문화적 분단의 조짐이 있었음
  - 1995년 독일의 대표적인 시사주간지 슈피겔은 동독 주민의 67%가 장벽은 사라졌으나 머릿속의 장벽은 더욱 높아지고 있다고 대답했다는 충격적인 여론조사 결과가 발표되었음
  - 이러한 사회문화적 분열 현상은 구 동독 사회를 동경하는 동독인들이 늘어나는, 이른바 오스탈기(Ostalgie) 현상이 확산되고 있는 현실에서 특징적으로 드러남
  - 동독(Ost)과 향수(Nostalgie)의 합성어인 오스탈기 현상은 구 동독인들이 과거 동독의 시절을 그리워하는 단어로써 통일 독일의 내적 분열을 가장 선명하게 드러나는 신호조어라고 할 수 있음

---

12) 김누리(2006). 전개서, p.19.

- 통일 초기에 나타난 동서독 주민들 간의 이질감과 동독인들이 느끼는 소외감은 빠른 시간 안에 해결될 것이라고 생각하였음
- 그러나 이러한 낙관적 관측과는 달리 동서 지역 간의 생활수준의 차이가 줄어들었음에도 불구하고 오스탈기 현상은 구 동독지역으로 더욱 확산되었음
- 실제로 통일 과정에서, 또 통일 이후에 동독 주민과 서독 주민 사이에는 갈등과 반목이 끊임없이 이어졌음<sup>13)</sup>
- 서독 사람들은 동독인들은 서독인들의 통일 부담금 지불을 당연하게 받아들인다고 생각하였으며, 동독인 대다수가 그것에 대해 고맙다거나 서독인에 대해서 연대감을 느낀다고 잘 표현하지 않음<sup>14)</sup>
- 동서독 사람들의 상호 소통과 이해를 가로막는 것은 바로 이러한 뿌리 깊은 편견이었는데 동서독의 문화적 분열이 문제인 것은 그것이 사회의 상징적 통합을 위협한다는 이유 때문만은 아니었음
- 더욱 우려되는 것은 이러한 분열이 동독인들의 정치관과 가치관에 영향을 미쳐 독일 정치의 근간을 흔들며 이른바 서구식 민주주의에 대한 불만과 회의가 지속적으로 확산되고 있다는 것임
- 이런 과정에서 동독 주민들은 자신들을 근대화의 희생자, 통일과정의 패배자라고 생각하게 되었으며, 급기야 통일을 부드러운 점령에 뒤이은 내부 식민화의 과정으로 여기고, 자신들을 통일독일의 이등 국민이라고 자초하기에 이르렀음<sup>15)</sup>
- 동독 사람들뿐만 아니라 서독인들은 통일 부담 때문에 생활수준도 낮아졌고 사회 안정 줄어들었다고 통일에 대한 불만을 피력하였음<sup>16)</sup>

---

13) 김누리(2006). 전계서, pp.28-29.

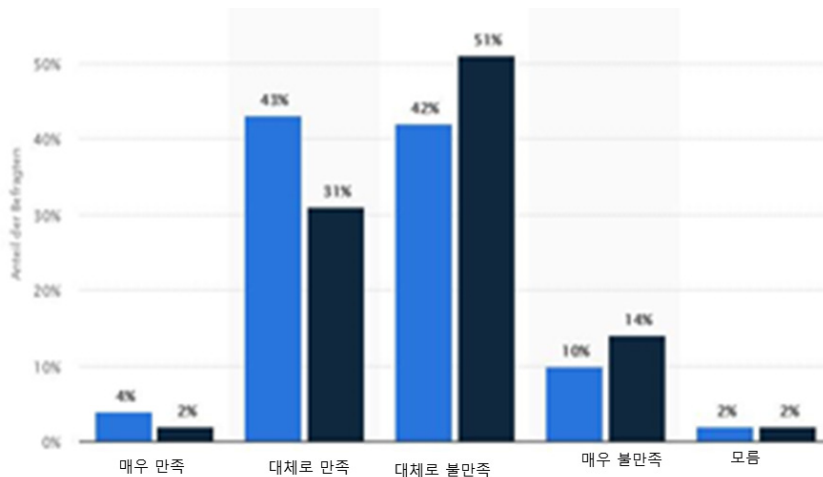
14) 이기식. 『독일통일 20년』, 서울: 고려대학교출판부, 2011, p. 128.

15) 김누리(2006). 전계서, pp.34-35.

16) 이기식(2011).전계서, p. 128.

- 독일통일의 문제점은 사회통합 뿐만 아니라 경제적인 차원에서의 문제점 또한 표출되었음
- 1990년대 중반부터 경제력과 생산성에서 서독 따라잡기 속도가 현저하게 감소되었고, 2000년대 이후 동독과 서독의 경제적 격차 해소는 여전히 줄지 않고 있음
- 구 동독지역의 2013년 1인당 국내 총생산량이 서독 수준의 70%에, 생산성은 80%에 도달하였음
- 베를린 장벽이 붕괴된 지 30년이 지난 지금도 서독에 비해 동독은 상당한 구조적 약점들을 드러내고 있음
- 기업의 측면에서 볼 때 핵심적인 문제는 기업 규모가 평균 서독 기업들의 절반 크기로 기업들이 현저하게 작다는 것임

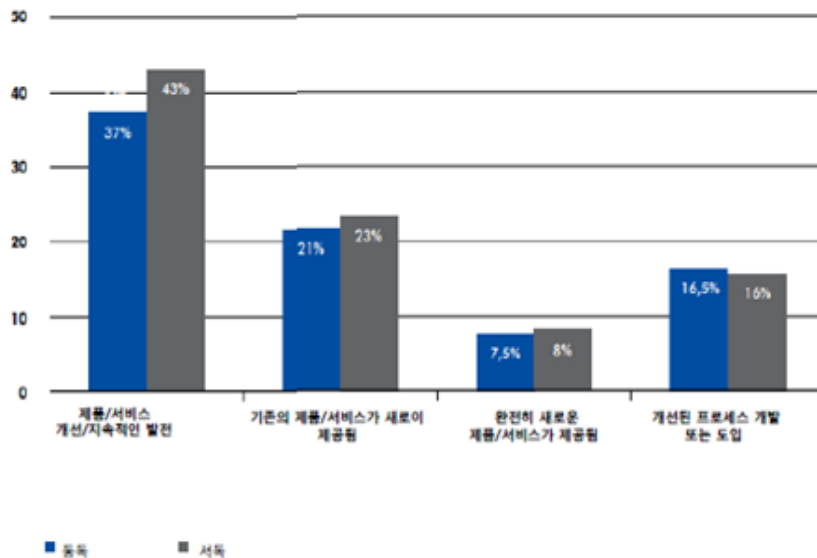
[그림 3-1] '독일 민주주의의 질(quality)에 만족하는가?' 질문에 대한 응답 결과



<출처> Jörg Michael Dostal. 『The History of Germany's Effort to Achieve National Reconciliation: Reunification (Wiedervereinigung) between Muddling Through, Routinization and Policy Failure』, 『남북교육교류 국제포럼』, 2019, p. 19.

- 한편 독일 일간지 DIE WELT가 발표한 대기업 순위 500위 중 34개 기업들만이 신연 방주에 본사를 두고 있음
- 그 외 466개에 달하는 다수의 기업의 본사가 서독에 있음<sup>17)</sup>
- 구 동독 지역 기업의 규모가 작다는 점과 더불어 연구개발비의 비중에 있어서도 구 동독지역의 기업은 구 서독지역 기업에 비해 상대적으로 뒤떨어짐
- 동독에서는 기업부문, 국내 총생산과 관련하여 경제적으로 강한 서독보다 연구 개발에 투자가 훨씬 적게 이루어짐

[그림 3-2] 혁신 활동을 하는 동서독 제조 기업의 비율 (2012년 기준)



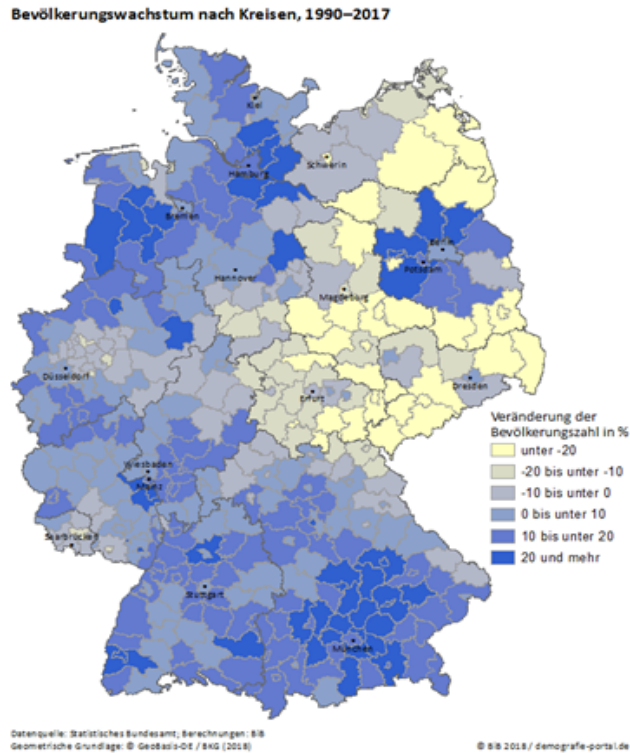
<출처> Institut fuer Wirtschaftsforschung Halle. 『동독의 경제통합』, IWH, 2015, p. 28.

- 구 서독지역인 바덴-뷔르템베르크, 바이에른, 헤센주에서는 연구 개발 지출의 50% 이상이 기업 부문에서 나옴
- 반면 구 동독 지역에서는 전체 연구 개발 지출의 50% 이상을 공공부문(대학교, 비대

17) Institut fuer Wirtschaftsforschung Halle. 『동독의 경제통합』, IWH, 2015, pp. 7-8.

- 학 연구 기관)이 감당하는 실정이었음
- 전체적으로 구 동독지역의 기업 규모의 문제와 연구개발비의 낮은 비중 문제는 구 동독지역의 혁신을 떨어뜨리는 핵심요인이라고 할 수 있음<sup>18)</sup>
  - 동독지역 기업의 규모와 낮은 혁신의 문제와 더불어 구 동독지역의 인구가 계속 줄어들고 있는 문제는 훨씬 심각한 문제임

[그림 3-3] 1990년부터 2017년까지 동서독 지역의 인구 변화



〈출처〉 Jörg Michael Dostal, 『The History of Germany's Effort to Achieve National Reconciliation: Reunification (Wiedervereinigung) between Muddling Through, Routinization and Policy Failure,』 『남북교육교류 국제포럼』, 2019, p. 17.

18) Institut fuer Wirtschaftsforschung Halle(2015). 전개서, p. 8.

- 동독과 구 동독지역은 1949년 건국 이래로 인구가 계속 감소하는 있는 지역임<sup>19)</sup>
- 이는 인구통계학적 변화의 결과라고 할 수 있음
- 구 동독지역의 잠재경제활동인구는 1991년부터 2013년 사이에 230만 명, 즉 21% 감소한 반면 서독의 경우에는 250만 명으로 거의 6% 증가하였음
- 이러한 현상은 특히 동독의 소규모 기업에 비어있는 자리들에서 두드러지고 있는데 그 배경에는 구 동독지역 내 출산율 감소와 이주, 그리고 인구 노령화에 따른 것으로 분석할 수 있음
- 구 동독지역의 잠재 경제활동인구는 1991년부터 지속적으로 감소되었음
- 구 동독지역의 잠재노동활동인구의 감소는 본질적으로 다음의 세 가지 요인에 기인함
  - 첫 번째 이유는 인구가 9.9% 감소하였기 때문으로 분석됨
  - 이러한 현상은 2005년부터 인구통계학적 변화 때문이며 특히 출산 감소와 높은 이혼율 때문임
  - 둘째, 인구연령구조의 변화로 인해 노동활동인구 비중이 현저하게 낮아졌음
  - 셋째, 2013년 노동참여율이 1991년 보다 훨씬 낮았음<sup>20)</sup>
- 급격한 사유화와 구 동독 지역의 인구유출로 구 동독 지역 대기업 해체 및 서독 지역 이전이 가속화되었음
- 구 동독 지역 내 대기업 수는 1988년 145개에서 2012년 현재 7개로 축소되었음
- 한편, 통일 초기 효율성이 떨어지는 콤비나트를 비롯한 동독의 대규모 산업시설에 대한 빠른 구조조정으로 인해 구 동독 지역의 실업률 급등하였음
- 통일 이후 구 동독 지역의 실업률이 구 동독보다 2-3배 이상 높아지는 등 두 지역 간에 높은 실업률의 차이가 발생하며 문제로 지적되었음
- 구 서독지역에 비해 상대적으로 높은 실업률과 인구감소는 구 동독지역의 저발전 상태를 지속하는 근본적인 요인으로 작용하였음
- 인구가 많이 줄어든 구 동독 지역의 공공재정 사정은 특히 심각한 수준이었음

---

19) 이기식(2011). 전게서, p.51.

20) Institut fuer Wirtschaftsforschung Halle(2015). 전게서, p. 27.

- 특히 구 동독 북구의 3개주, 즉 메클렌부르크-포어포메른, 브란덴부르크, 작센-안할트의 인구가 많이 줄어들었음
- 문제는 이들 지역의 인구가 더욱 줄어들 것이라는 데 있음
- 따라서 이들 3개 주는 몇 년 전부터 3개주를 합치거나 행정구역을 조정하여 공공재정을 줄이려고 하고 있음<sup>21)</sup>

---

21) 이기식(2011).전개서, p. 54.

## 제2절 뒤르케임의 사회학, 기계적 연대와 유기적 연대

- 연구자는 프랑스 출신의 사회학자 뒤르케임(Emile Durkheim)의 핵심 개념인 기계적 연대, 유기적 연대, 그리고 집합표상 개념을 활용하여 남북표준도시 개념의 의미를 심층적으로 이해(Verstehen)하고자 함
- 뒤르케임은 그의 저서인 '사회학적 방법의 규칙들'에서 사회학이 철학으로부터 분리된 학문으로 명확하고 독립적인 정체성을 갖기 위해 사회적 사실들에 대한 연구가 사회학의 고유한 주제가 되어야 한다고 주장하였음
- 사회학은 사회적 사실을 사물로 다룸으로써 철학으로부터의 비판에는 맞설 수 있었으나, 그것이 심리학의 비판에 대한 충분한 해결책이 되지 않는 못하였음
- 사회학을 심리학과 구별하기 위해서는 뒤르케임은 사회적 사실이 행위자에 외재하면서 강제적인 압력을 행사한다고 주장하였음
- 뒤르케임이 수행한 작업의 대부분과 그의 주된 관심사는 비물질적인 사회적 사실들에 초점이 맞추어져 있음
- 뒤르케임은 모든 사회적 의식이 외재화 되고 물체화 되지 않는다고 강조하였음
- 오늘날 사회학자들이 규범과 가치 혹은 좀 더 일반적으로 문화라고 부르는 것들이 뒤르케임이 말하는 비물질적 사회적 사실의 예라고 할 수 있음
- 뒤르케임에게 있어 비물질적 사회적 사실들은 행위자가 사회적 사실을 의식하는 인지 과정과 연관되어 있음
- 비물질적인 사회적 사실을 개념화 할 최선의 방법은 심리적 사실에 외재하면서 강제적인 영향력을 행사한다고 생각하는 것임
- 뒤르케임은 심리학자들이 인간의 본능과 같은 것들에 관심을 두는 반면에 사회학자들은 규범과 가치들에 관심을 가진다고 주장하였음<sup>22)</sup>

22) George Ritzer(2011). 『Sociological Theory』 (『사회학이론』, 김왕배 역, 한울출판사), pp. 108-111.



- 뒤르케임은 사회분업론에서 사회에 관한 두 가지 이념형적 개념들에 기초하여 분석하였음
  - 기계적 유대로 특징지을 수 있는 좀 더 원시적인 사회는 노동 분업이 전혀 없거나 미약한, 상대적으로 미분화된 사회구조를 지니고 있음
  - 유기적 유대로 특징지을 수 있는 좀 더 현대적인 사회는 훨씬 더 규모가 크고 더 세분화된 분업구조가 특징
  - 뒤르케임에게 있어 사회에서의 노동 분업이란 해야 할 일들이나 책임져야 할 사안들이 분화되는 정도와 연루되는 물질적 사회적 사실임
  - 기계적 유대로 특징지어지는 사회는 모든 성원들이 만능인이기 때문에 결속될 수 있음
  - 구체적으로 전통적인 사회에서 사람들 사이의 유대는 그들 모두가 비슷한 행위를 하고 비슷한 책임을 지고 있다는 사실에서 발생하였음
  - 이와는 대조적으로 유기적 유대로 특징지어지는 사회는 사람들 사이의 차이점 즉 그들이 서로 다른 과업과 책임을 가지고 있다는 사실 때문에 결속되었음
  - 뒤르케임이 보기에 근대사회가 유지되는 이유는 사람들이 전문화됨에 따라 다른 많은 사람들의 서비스에 상호 의존하기 때문이고 더 나아가 그는 개인의 전문화뿐만 아니라 집단, 구조 그리고 제도의 전문화에도 관심을 가지게 되었음
  - 기계적 유대와 유기적 연대 사이의 차이점 가운데 마지막으로 언급할 만한 또 한 가지 사실은 기계적 유대로 특징지어지는 사회의 사람들은 하는 일이 서로 유사한 편이기 때문에 그들 사이의 경쟁 가능성이 매우 높음
  - 반면에 유기적 연대를 가진 사회에서의 노동의 분화는 사람들로 하여금 좀더 협동하게 하고 같은 자원을 바탕으로 모두가 도움을 받을 수 있게 만들
  - 따라서 유기적 연대의 사회는 기계적 연대의 사회보다 더 연대감이 높고 동시에 개인적임
  - 뒤르케임은 연대의 논의를 법적 제재와 연관하여 발전시키고 있는데 법적 제재와 관련하여 연대와 마찬가지로, 억압적 제재와 복구적 제재로 이원화
  - 전자는 행위자에게 고통이나 손실을 부과하는 것인 반면, 후자는 손상된 관계를 원래

상태로 회복시키는 것임

- 억압적 제재에 형법 전체가 포함된다면, 복구적 제재에는 민법, 상법, 소송법, 행정법, 헌법 가운데에서 형법 규정을 제외한 모든 것이 포함됨
- 전자의 제재와 후자의 제재를 각각 억압법과 복구법이라고 부를 수 있는데 억압적 그리고 복구적 제재 또는 복구법에는 각각 기계적 연대와 유기적 연대가 상응<sup>23)</sup>
- 뒤르케임은 사회질서의 개인적 자율성은 양립할 수 있다는 관점을 취함
- 뒤르케임은 집합의식을 주어진 사회 전반에 걸쳐있는 것으로 간주하였음<sup>24)</sup>
- 뒤르케임은 사회분업론에서 집합의식을 어느 특정한 사회의 평균적인 구성원들에게 공통적인 신념과 감정의 총체라고 정의하였음<sup>25)</sup>
- 뒤르케임은 집합의식을 독립적이고 명확한 문화 체계로 파악하였음
- 그러나 뒤르케임이 집합의식에 대해 이와 같은 견해를 가졌음에도 불구하고 동시에 집합의식은 개인의식을 통하여 현실화 된다고 가정하고 있음
- 집합의식이라는 개념은 뒤르케임이 그 자신의 연구를 진행함에 있어 매우 유용하긴 하지만, 확실히 너무 광범위하고 무정형적임
- 집합의식 개념의 이러한 특성에 대한 불만 때문에 뒤르케임은 후기 저작에서 점차 이 개념을 포기하고 대신 집합표상이라는 훨씬 더 구체적인 개념을 선호하게 되었음<sup>26)</sup>
- 뒤르케임은 표상을 사고하거나 인식하거나 지각하는 방식 그리고 사고된 것, 인식된 것 또는 지각된 것의 두 차원을 포괄하는 개념으로 파악하였음
- 예컨대 표상은 종교 신화 등은 특정한 방식으로 사고하거나 인식하거나 또는 지각하는 방식인 동시에 사고된 것과 인식된 것 또는 지각된 것 그리고 그것이 특정한 방식으로 제도화되거나 조직화된 것을 포함하고 있음<sup>27)</sup>
- 집합표상의 개념은 집합의식이라는 개념 보다는 좀 더 좁게 개념화 할 수 있게 됨

23) 김덕영, 『에밀 뒤르케임 사회실재론』, 서울: 도서출판 길, 2019, p. 180.

24) George Ritzer(2011). 전계서, p.120.

25) 김덕영(2019). 전계서, p. 206.

26) George Ritzer(2011). 전계서, p.120.

27) 김덕영(2019). 전계서, pp. 211-212.

- 집합표상의 개념은 집합의식보다 그 특수성이 더욱 커짐에도 불구하고 개인의식의 수준으로 환원되지 않음
- 집합표상은 그 존재 여부가 어떤 특정 개인에 의해 결정되지 않기 때문에 개인을 초월하게 됨
- 집합표상은 그 시간적 기간이 어떤 개인의 일생보다 길다는 점에서 개인과는 별개라고 할 수 있음<sup>28)</sup>

---

28) George Ritzer(2010). 전게서, pp. 120-121.

## 제3절 독일통일과 뒤르케임 사회학의 재해석을 통한 남북표준도시 개념화

### 1. 베를린 장벽 30주년이 되는 현재 독일사회가 한반도에 주는 함의

- 동서독의 사회문화적 갈등을 극복하기 위해 다음과 같은 것이 중요함
  - 첫째, 동독이 통일독일에 미친 긍정적 영향과 동독주민의 기여를 적극적으로 인정하는 것이 필요함
  - 특히 자본주의 국가 체제였던 서독 사회가 통일 이후에 평등 지향적 문화가 확산된 데에는 사회주의 체제를 지향하였던 동독사회의 역할을 부인할 수 없음
  - 평등주의와 사회문제에 대해 국가의 개입을 지지하는 세력들이 정치화 하였을 뿐만 아니라 이들의 정치적 주장에 통일이후 제도에 반영되고 있음
  - 둘째, 독일인들이 ‘머릿속 장벽’이라고 하는 동서독의 갈등을 줄이기 위해서는 성숙한 시민정신이라고 할 수 있는 관용이 전제되어야 함
  - 40년 분단체제에서 형성된 서독과 동독의 이질성을 극복하기 위해서는 상대방 체제를 이해하고 존중하는 성숙한 시민정신이 필요하며 특히 동독의 역사와 통일과정에서 동독시민들의 역할은 존중되어야 함
  - 구 동독 지역이 여전히 경제적으로 뿐만 아니라 사회적으로도 어려운 이유는 통일이라는 요인도 중요하였지만, 슈뢰더 총리가 주도한 ‘하르츠 IV 개혁안’<sup>29)</sup>으로 인해 사회복지체제의 약화도 무시할 수 없는 사실이었음
  - 사회주의 국가의 붕괴와 맞물려 세계화 과정 속에서 동독이 서독에 흡수되었고, 이는 국내적으로 서독 체제에 영향을 미쳐 사회의 시장화를 강제하는 결과를 낳았음<sup>30)</sup>

29) 노동시장의 유연화와 사회보장제도의 개혁을 핵심 내용으로 하고 있음

30) 김누리(2006). 전개서, pp. 52-56.

- 이러한 동서독 통일의 교훈을 한반도에 적용해 보면 다음과 같이 정리할 수 있음
  - 한반도의 통일이 남북한 사회 모두에 도움이 되기 위해서는 통일과정에서 쌍방 간의 충분한 소통과 함께 점진적으로 문제를 해결해 나가는 것이 바람직할 것으로 보임
  - 효과적인 통일정책 추진을 위해 실현 가능한 것부터 차근차근 준비하는 정책의 과정성이 강조되어야 할 것임<sup>31)</sup>
  - 특히 통일은 남한과 북한 두 사회 모두에 경제적 편익을 극대화될 수 있는 경제적 성과가 중요하므로 두 사회의 경제, 법, 행정 등과 같은 외적 제도의 통합 또는 외적 제도의 효과적인 표준화 전략이 중요
  - 이러한 외적 제도의 표준화뿐만 아니라 사회통합이라고 할 수 있는 남북한의 내적 통합 내지는 내적 표준화의 사전적인 노력 필요
  - 민간교류를 통한 작은 통일에서 국가 차원의 큰 통일로 나아가기 위한 단계적 노력이 필요함
  - 북한 취약 계층에 대한 인도적 지원은 물론, 환경, 문화 부문의 협력을 점차 확대하고 남북한 주민들 간의 심리적 간격을 축소시키기 위한 노력이 필요함<sup>32)</sup>

## 2. 독일통일과 뒤르케임 사회학을 통한 남북표준 시범도시의 개념확장

- 독일통일 30년의 교훈은 통합을 포함한 통일의 과정이 일방적인 관계가 아닌 쌍방향적인 소통임을 알 수 있음
  - 독일통일 과정은 뒤르케임의 개념을 빌려 표현하면, 복구적 제재의 방식 보다는 억압적 제재 방식 중심으로 진행되었음
  - 억압적 제재 방식 중심의 독일통일과정, 즉 서독의 제도를 동독에 그대로 이식하였던 일방향적인 소통의 결과 많은 통일의 부작용이 오늘날 독일사회에 나타나고 있음

31) 안지호 외, 『서독의 대동독 인권정책』, 통일연구원, 2013, p. 139.

32) 이해정조호정(2015). 전개서, pp. 52-54.

- 이렇게 쌍방향적인 통일과 통합과정의 중요성은 동독 출신 정신분석가 마츠(Hanns-Joachim Mazz)가 남한은 우선 북한의 장점을 찾으라는 조언에서 분명하게 드러남
- 또한 이러한 쌍방향적인 남북한의 통일과 통합 모형은 사회학자 뒤르케임이 개념화한 유기적 연대와 밀접한 관련이 있음
- 향후 한반도의 통일은 서독의 제도를 동독에게 일방적으로 이식한 기계적 통합을 넘어 남북한의 다양한 분야에서 통합의 쌍방향성을 강조하는 유기적 통합과 복구적 제재 중심으로 진행되어야 함
- 소통의 쌍방향성, 유기적 통합, 복구적 제재 중심의 통일준비를 통해 향후 한반도의 통일은 남북한 주민간의 공통된 집합표상을 창출 할 수 있을 것임
- 따라서 남북한은 체육과 학술 부분을 포함한 사회문화 영역, 경험을 포함한 경제영역, 그리고 정치적 영역에서 다양하고 구체적인 표준논의가 필요함
- 기초지방자치단체인 고양시가 중앙정부의 사무라고 할 수 있는 남북한 표준화 논의를 선제적으로 제안하는 이유는 바로 독일통일의 문제점인 일방향적인 소통과정을 극복하는 한편 다양하고 구체적인 분야에서 표준화 논의를 남북한이 함께 만들어 나가는 통일과 통합과정의 유기적 연대를 강조해야 함
- 특히 고양시가 강점을 가지고 있는 보건의료, 건설기술, 방송영상, 체육교류를 중심으로 북한과 직접적인 표준화 논의를 통해 중앙정부(통일부)의 표준화 논의를 선도적으로 추진할 수 있다고 판단함
- 고양시는 이러한 기술적 표준화뿐만 아니라 남북한 주민들의 동질적 집단표상 창출을 위해 ‘평화와 관용의 시민문화’ 제도화를 적극적으로 지원할 필요가 있음

# 제 4 장

## 미시적 차원에서 남북표준도시

제1절 교통 분야에서 남북표준도시

제2절 스포츠 분야에서 남북표준도시



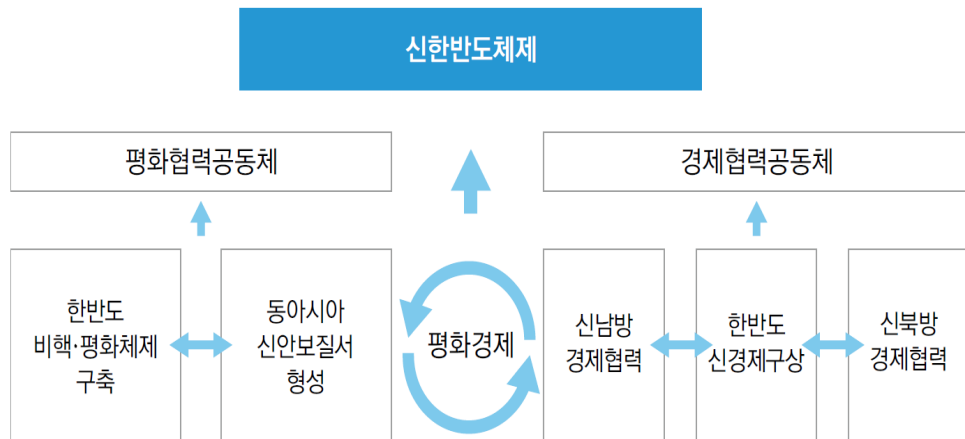


## 제철 교통 분야에서 남북표준도시

### 1. 북한 교통 인프라 현황

- 한반도 분단 이후 우리의 관심 중 하나는 북한으로 인해 막혀있는 동북아 대륙권과 연결 및 대륙-해양을 본격적으로 연결하는 관문(Gateway)으로의 도약이었음
- 북한 인프라에 대한 투자는 북한과 국제사회 공동 번영을 위한 수단이자 장기적으로는 통일 과정 및 통일 이후 사회·경제적 부담을 축소하는 데 기여할 것을 기대할 수 있음
- 문재인 정부는 서해와 동해, 접경지역의 3대 벨트를 중심으로 평화경제통일을 구현하는 ‘한반도 신(新)경제지도 구상’을 국정과제로 제시하였음

[그림 4-1] 신한반도체제 추진 구도



<출처> 조한범, “신한반도체제 구상의 이해”, 통일연구원 KINU Insight 2019(7), 2019, p.15.

- 또한 문재인 대통령은 2017년 9월 동방경제포럼 기조연설에서 신(新)북방정책 비전과 남한과 러시아 간의 9개 협력 분야인 ‘나인브릿지(9-Bridge)’ 전략을 제시하였음
  - 가스, 철도, 항만과 전력, 조선과 농업, 수산, 북극항로, 일자리 등 9개 분야에서의 협력사업을 추진하는 내용이 포함됨
  - 나인브릿지 전략은 러시아를 중심으로 한 유라시아 지역과의 경제협력 및 교류를 목표로 하고 있는데 이를 추진하기 위해서는 북한의 협력과 참여는 필수적임<sup>33)</sup>
  - 시베리아 철도(TSR)와 연계를 통한 물류망 구축을 위해서 한반도종단철도(TKR)의 구축이 선행되어야 하고, 파이프라인을 통한 러시아의 가스 운송도 북한의 협력이 필수적이라고 할 수 있음

[그림 4-2] 나인브릿지(9-Bridge) 사업 분야



<출처> 통일한국 홈페이지 (<http://unikorea21.com/>), 접속일: 2019. 10.29.

- 2018년 남북·북미정상회담과 남북 철도·도로협력분과회의를 통하여 남북 간의 교통 부문 협력 가능성과 방안에 대하여 큰 관심이 모아지면서 북한 교통 인프라의 현실에 대한 파악이 중요한 이슈로 부각되고 있음
- 따라서 현재 북한 교통 인프라의 분야별 실태와 향후 한반도 교통인프라 관련 주요

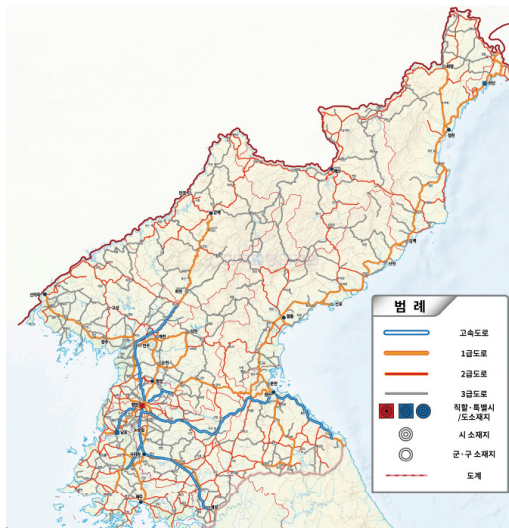
33) 이기열 외. “남북관계 개선에 따른 항만물류 부문의 협력사업 발굴”, 한국해양수산개발원, 2018, p. 15.

과제 등을 알아보고 교통 분야에서 남북 교류 및 남북표준화 등의 방안을 알아보도록 하겠음

### 1) 북한 도로 현황

- 북한은 여객 화물의 대부분이 철도 수송으로 이루어지는 ‘주철종도(主鐵從道)’의 구조로 북한도로는 철도교통을 보조하는 수단으로써 지역 간 교통보다 지역 내 교통수단으로 건설·운영되고 있음<sup>34)</sup>
- 북한의 도로가 주력 교통수단이 되지 못하는 이유는 산악 지형과 주민의 통행 통제, 에너지 절약(유류 부족) 등으로 도로 이용을 억제하고 있기 때문임

[그림 4-3] 북한의 주요 도로망도



<출처> 서종원·최성원, “한반도 교통인프라 건설비전 (북한교통인프라 실태 진단과 개선방향)”, 대한토목학회지 66(8), 2018, p.31.

34) 이백진, “북한의 도로 인프라 현황과 개발협력과제”, KDB북한개발 2015 통권 4호, 2015, p.12.

- 하지만 전력 부족과 철도설비 노후화로 어려움을 겪으면서도 최근 북한에서는 도로 역할이 점점 강화되고 있음
- 일반적으로 도로는 철도에 비해 기동성과 문전 연결성 면에서 큰 강점을 보이고 있지만 계획경제체제를 표방하고 있는 북한 당국에서는 이러한 특성에 큰 가치를 부여하지 않았음
- 그러나 1990년대 이후 북한 경제가 시장화 되는 경향과 함께 기존 철도교통의 마비가 맞물리면서 개인의 자동차 운송을 중심으로 하는 도로 교통의 역할이 커지게 되었음
- 북한은 1964년 김일성의 교시에 따라 전체 도로를 1~6급으로 구분하였고, 1973년 평양-원산고속도로의 건설로 고속~6급의 총 7단계 도로등급을 완성하였음<sup>35)</sup>
- 이 중에서 고속~3급은 중앙정부에서, 4급은 도, 5급은 군, 6급은 리에서 관리하고 있는데, 고속~2급도로는 우리의 고속국도 및 일반국도와 역할이 비슷함

[표 4-1] 남북한 주요 도로 등급 비교

남한		북한	
등급	주요 역할	등급	주요 역할
고속도로	중요 도시 연결 자동차 전용 고속도로	고속도로	평양과 도소재지를 연결하는 도로 중 특별히 중요한 노선
일반국도	주요 도시, 지정항만, 주요 공항, 국가산업단지 또는 관광지 등을 연결	1급도로	평양과 도소재지를 연결하는 도로
국가지원 지방도	지방도 중 주요 도시, 공항, 항만, 산업단지, 주요 도시, 관광지 등 주요 교통유발시설을 연결	2급 도로	도소재지와 도소재지를 연결하는 도로
지방도	도청 소재지-사군청 소재지 또는 사군청 소재지-소재지, 주요 공항-항만-역을 연결	3급 도로	도소재지-군소재지 혹은 시/군소재지 - 시/군소재지에 이르는 도로
군도	군청 소재지-읍면사무소 소재지 또는 읍면사무소 소재지-소재지 연결	4급	군소재지에서 리소재지에 이르는 도로
농어촌 도로	면도	5급	리소재지에서 리소재지에 이르는 도로
	이도	6급	리 내부 포전도로
	농도		

<출처> 한국도로공사, 2017.

35) 권영인-김태완. “북한의 도로교통체계 현황과 과제”, 대한교통학회 학술대회지 제46권, 2004, pp.1-2.

- 북한 도로는 고속도로 4차선 이상, 1급 도로 2차선 이상으로 분류되어 있음
  - 보통 2-5등급의 도로들은 2차선으로 규정하고 있지만 폭 2.4m 이하의 1차선 도로가 10,781km로 전체의 43.5%를 차지하고 있음<sup>36)</sup>
- 북한의 일반 도로는 총 여섯 개의 등급으로 구분되어 있음
  - 1등급 도로는 우리나라의 일반 국도와 비교할 수 있는 수준이며, 가장 낮은 등급이라고 할 수 있는 6급 도로는 1차선으로 이루어진 비포장도로로 파악됨
  - 전체 북한 도로 중에서 1차선 도로가 40% 가량을 차지하고, 노면상태도 열악하기 때문에 차량이 양방향으로 통행하기 어려울 뿐만 아니라 완공이 덜 된 상태로 방치되어 있는 도로도 많기 때문에 교통안전 확보도 어려운 상황임

[표 4-2] 북한의 주요 도로축과 특징

도로축	특징
서해축	남한의 국도 1호선, 서해안 고속도로와 연결 가능한 노선으로 중국과 연계되며, 개성~안주까지는 고속도로로 비교적 시설이 양호함
동해축	남한의 7번국도와 연결 가능한 노선으로 나선과 금강산지역을 경유하여 중국동북부 및 러시아와의 연계되는 한반도 동해안을 단일 노선으로 연결할 수 있는 도로로 경제적, 군사적 특징이 강한 노선임
동서 연결축	북한의 동서를 연결하는 도로로 경제적, 전략적으로 매우 중요한 도로이며 북한의 중앙부를 남령산맥이 관통하고 있어 구축된 도로가 협소하고 구배가 심함
북부 내륙축	북한이 자원개발을 위해 본격적으로 개발한 노선으로, 도로의 대부분이 비포장임
동서 국경축	산악지역과 국경지역을 연결하는 기능을 하며 대부분 비포장도로로 도로의 폭은 4~8m이고 차선은 1~2차선임

<출처> 이백진, “북한의 도로인프라 현황과 개발협력과제”, KDB북한개발 2015 통권 4호, 2015, p.12.

- 고속도로의 경우 전체 도로 폭과 차선수를 감안하여 추정해 보면 폭 2.4-2.75m의 도로가 약 20%, 폭 3.5m 이상의 도로는 약 30%에 불과함

36) 권혁구, “한반도 통합물류망 마스터플랜 수립 연구”, 한국교통연구원, 2016, p.36.

- 북한 고속도로의 포장 구축 시기가 오래되어 포장상태가 좋지 않고 중앙분리대와 가이드레일 등 도로시설이 미비하여 안전문제를 야기할 우려가 있음
- 1급 도로의 포장률은 4%이고, 2급도로의 포장률은 6%로 포장구간과 비포장 구간이 섞여 있으며 굴곡의 정도와 노후도가 심하기 때문에 수송능력이 떨어짐
- 1985년 6월에는 도로 포장률이 17%까지 상승하였지만 여전히 열악한 포장상태로 인해 평균 주행속도가 50km/h 이하로 북한 도로의 수송능력은 매우 낮은 수준임
- 2016년 국토연구원 조사 결과에 따르면, 북한의 고속~2급도로 현황은 총 8,255.7km로 파악되고 있음<sup>37)</sup>
- 북한 도로 총연장은 2016년 기준 26,176km로 남한(108,780km)의 24.1% 수준이며 고속도로는 평양~순안, 평양~남포(신/구), 평양~개성, 사리원~신천, 평양~향산, 평양~원산 등 총8개 노선 774km로 평양을 중심으로 연결되어 있음
- 북한의 1급도로는 현재 공사 중인 신의주~안주 간 도로를 포함해 34개 노선이며, 대부분 도로의 폭이 협소하고 굴곡이 심해서 각 노선마다 교량 및 터널 등 구조물은 노후화가 심각한 것으로 알려져 있음
- 북한의 도로망은 서해안과 동서 연결, 동해안, 북부의 내륙축, 동서국경축의 총 5개의 축으로 구분되며 서해안과 동해안을 주요 축으로 크게 나눌 수 있음<sup>38)</sup>
- 북한 서해안의 도로망은 조밀한 반면 이에 비해서 동해안은 상대적으로 소밀한 구성이 나타나고 있음
- 서해축은 신의주~단동~심양과 연계가 가능하고, 동해축은 청진~리선~투먼·블라디보스톡으로 연결되며 아시안하이웨이(Asian Highway, AH)의 1번과 6번 노선으로 지정되어 있음<sup>39)</sup>

37) 서종원·최성원. "한반도 교통인프라 건설비전 -북한교통인프라 실태 진단과 개선방향-", 대한토목학회지 66(8), 2018, p.31.

38) 이백진(2015). 전개서, p.12.

39) 이백진(2015). 전개서, p.12.

[그림 4-4] 대륙으로 연결되는 아시안 하이웨이



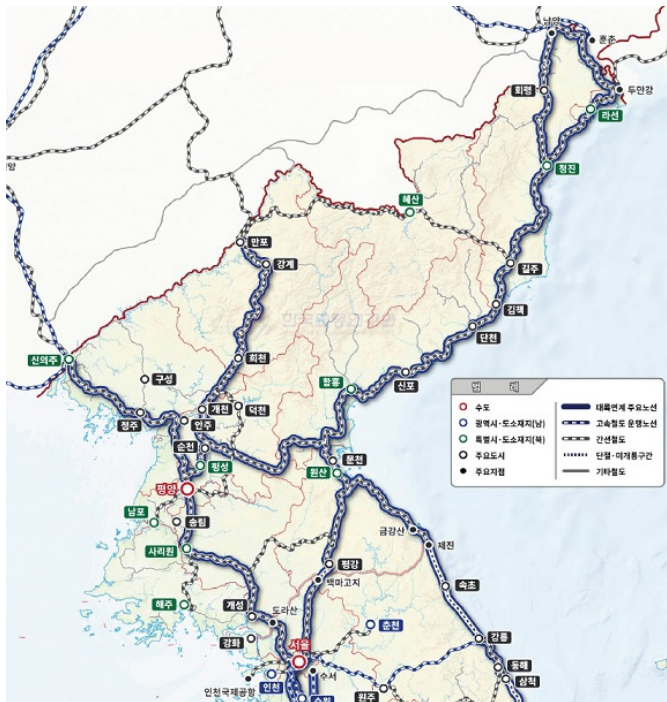
<출처>국토해양부, 2011.

- 현재, 남북접경지역의 연계도로망은 13개의 노선으로 1,7호선은 복원되었고, 여전히 단절된 구간으로는 국도 4개와 지방도 1개 노선과 기타도로 6개 노선이 있음
- 그리고 압록강대교를 건설하여 평양~안주~신의주~단둥까지 연결되고, 단둥부터 선양을 연결하는 고속도로가 2003년에 개통해서 압록강대교를 이용하여 신의주부터 선양까지 연계가 가능해졌음
- 세관 있는 중국의 훈춘과 북한의 원정을 연결하는 창춘~훈춘 고속도로가 북한의 나진부터 중국의 훈춘까지 연계가 가능하게 되었는데, 아직까지 러시아와 연결하는 도로는 없는 상태임
- 현재 남한의 경제·사회연계 핵심축은 경부축이며, 북한의 경제·사회적 핵심 교류축은 경의축이라 할 수 있음
- 그러나 향후에 한반도 통합을 위한 국토 공간 활용 면에서는 중국 교류에 대응하는 남한의 서해안 축과 자원에너지 개발과 일본 교류 대응지역 등으로 활용할 수 있는 북한의 동해안 축의 활용이 중요해졌음

## 2) 북한 철도 현황

- 북한은 산지가 많은 지형조건과 계획경제와 자력갱생을 강조하는 체제의 특성 등으로 인하여 철도를 중심으로 하는 이른바 ‘주철종도’의 여객 및 물류 수송 체계를 확립하였음
- 북한의 철도망은 2016년 기준 5,226km이고 전국에 걸쳐 13개 간선노선 및 90여개의 지선으로 구성되어 있음

[그림 4-5] 북한 주요 철도망도



<출처> 서종원 최성원. “한반도 교통인프라 건설비전 -북한교통인프라 실태 진단과 개선방향-”, 대한토목학회지 66(8), 2018, p.29.

- 북한의 철도 노선 중에서 남한의 경의선에 해당하는 서해안의 평의선과 평부선 평라선이 3대 핵심 간선이라고 할 수 있음
- 북한의 평의선의 신의주와 만포선의 만포, 함북선의 남양 등의 3개 역에서 중국횡단철



도(TCR)와 만나고 두만강선에서 시베리아횡단철도(TSR)와 연계되고 평부선의 판호와 금강산청년선의 감호에서는 남한의 경의선 및 동해선과 만나면서 한반도종단철도(TKR)를 구성함<sup>40)</sup>

- 경원선에 해당하는 백마고지에서 강원선 평강까지 단절된 구간에 대해서 2015년 복원사업을 개시하였으나 사실상 현재는 중단되었음
- 북한은 일제강점기와 이후에 구축된 방대한 철도망을 보유하고 있지만, 오랜 경제난과 이로 인한 유지보수 문제, 현대화 지연 등의 문제로 인해 실제의 철도 수송 능력은 아주 낮다고 할 수 있음
- 노반, 침목, 레일, 터널 및 교량상판 등 시설물 전반에 걸쳐 심각한 노후화가 일어나고 있고 표정속도의 저하, 정시성 하락, 잦은 탈선사고 등이 발생하고 있음
- 뿐만 아니라 전력 공급이 부족하고 설비가 노후 됨에 따라 차량의 고장은 북한 철도가 정상 운행되는 데 가장 큰 문제를 일으키고 현대화 되지 못한 신호와 통신 체계로 인해 통행 효율성은 물론 안전운행에 대한 문제까지도 발생시키고 있음
- 또한 일제강점기 이후 크게 개선되지 않은 선형과 복선화율로 인한 선로용량 문제는 북한 철도의 향상에 큰 문제가 되고 있음
- 북한 철도는 인접하고 있는 국가인 중국, 러시아와 신의주-단둥, 남양-도문, 만포-집안, 두만강-하산 간 4개 국제철도노선을 운영하고 있다는 것이 강점이라고 할 수 있음<sup>41)</sup>
- 일제 강점기 때 북한은 4개 노선 이외에도 청수-상하구, 삼봉-개산둔, 훈용-훈춘 간에 대한 철도 노선이 운영된 바 있음<sup>42)</sup>
- 현재 공식적인 북한의 철도 시간표에 따르면, 표정속도는 대체적으로 30~50km/h 수준인데 이것은 약 80km/h의 표정속도를 보이는 경부선 무궁화호의 절반에 불과한 수준이라고 함

40) 서종원·최성원(2018), 전거서, p.29.

41) 안병민, “북한의 교통 인프라 실태와 한반도 교통망 구축방향”, 국토연구원, 2018, p.37.

42) 안병민(2018), 전거서, p. 39.

- 평양과 베이징 간의 국제 열차는 북한 철도 중에서 가장 빠른 노선이라고 할 수 있는데 이 철도의 정속도도 시속 46km에 불과한 열악한 상태임
- 남한과 비교했을 때, 북한 철도 인프라의 특징 및 문제점은 크게 세 가지로 요약할 수 있음
  - 첫째, 북한 철도의 문제로는 단선 및 전철화 중심의 인프라 구축의 경향을 꼽을 수 있음
  - 북한 철도의 전철화 비율은 2018년 현재 약80%에 육박하는 것으로 알려져 있으며 반면 약 97%의 구간이 단선으로 운행되고 있음
  - 북한은 투입 재원의 부족과 전철화 사업 중 발생한 철도수송의 병목현상에 적절히 대처하지 못했고 전철화 이후에는 각종 시설물의 확대, 궤도 및 화차의 중량화 등을 체계적으로 구축하는 데 실패하여 철도 수송능력의 전반적인 하락을 야기했음
  - 둘째, 전반적인 인프라의 노후화 경향이 나타나고 있음
  - 북한은 방대한 철도망을 기반으로 단기간에 철도 중심의 물류수송체계를 구축, 가동하는 데 성공하였지만 사회주의 특유의 만성적인 ‘부족의 경제’는 철도 인프라에 대한 대대적인 현대화를 더디게 하였음
  - 그 결과 2007년 12월 경의선 현지실사 결과 노반의 침하와 자갈의 토사혼입 및 규격 미달, 터널 내부의 탈락과 누수, 궤도의 부식 및 마모, 그리고 교량 콘크리트 및 구조물의 부식과 탈락 등이 심각하게 나타났고 침목의 경우 부식은 물론 신규 목침목의 가공 상태 또한 우려할만한 수준인 것으로 보고되었음
  - 마지막으로 자력갱생 기조에 따른 표준화의 후퇴 경향이 나타나고 있음
  - 2010년대 경의선을 비롯한 주요 간선구간에서 장대레일 및 콘크리트 침목의 부설, 신규 트리스 생산 등의 사업을 추진하고 있음
  - 그러나 북한 측 문헌에 나타난 철도 현대화사업의 내용을 분석하면 레일, 침목, 자갈, 체결구 등의 물품을 철도부문 각 단위들에서 자체적으로 제작 및 수급했다는 내용이 주류를 이루고 있음
  - 이는 철도 시설물에 대하여 중앙 기구에 의한 일괄적인 생산·공급과 체계적인 표준화 및 품질관리가 적절히 이루어지지 않고 있다는 것을 알 수 있음

- 북한은 교통과 물류인프라에 대한 통계를 공식적으로 발표하지 않기 때문에 단지 여러 경로를 통하여 추정하고 있는 실정임
- 그러나 인프라는 건설비용과 시간이 많이 소요된다는 특성이 있기 때문에 급격한 증감이 발생할 요인이 상대적으로 적다고 할 수 있음
- 따라서 남한의 통계청에서 발표하는 북한의 교통물류 및 인프라에 대한 통계의 신뢰성은 다른 부문과 비교했을 때 낮지 않을 것으로 예상할 수 있음
- 그럼에도 불구하고 북한의 교통물류인프라 통계를 해석하는데 한계는 여전히 존재하기 때문에 남북 교통 인프라 관련 공동조사가 절실한 상황이라고 할 수 있음

### 3) 북한 항만 현황

- 북한은 약 3,000km에 달하는 동·서해안이 분리된 지리적 한계로 인해 연안 해운 중심으로 발전되었고 해운 항만시설이 노후 되어 해운의 수송 분담률은 겨우 2-3%에 불과한 저조한 상황임
- 북한은 서해안에 137개(평북 55, 평남 27, 황북 1, 황남 54), 동해안에 152개(함북 65, 함남 53, 강원 34)의 항만을 가지고 있음<sup>43)</sup>
- 이 중에서 동해의 청진, 라진, 선봉, 흥남, 원산과 서해의 남포, 송림, 해주, 송관 등 9개의 무역항이 북한의 주요 무역항으로 꼽을 수 있음<sup>44)</sup>
- Marine Traffic 통계자료에 따르면, 무역항 기능을 하는 9개(남포, 송림, 해주, 선봉, 나진, 청진, 단천, 흥남, 원산) 항만들이 2015년 1월부터 2017년 1월까지 남포 40척, 원산 31척, 나진 23척의 선박들이 이곳을 입출항을 한 것으로 확인되었음<sup>45)</sup>
- 북한 항만에 대한 개발계획은 자세히 알려지지 않고 있는데 북한 항만시설 현황을 살펴보면, 1988년 이래 큰 변화는 없었지만 남포와 해주, 단천, 청진, 나진항 등의 시설에 일부분 변화가 나타난 것으로 보임

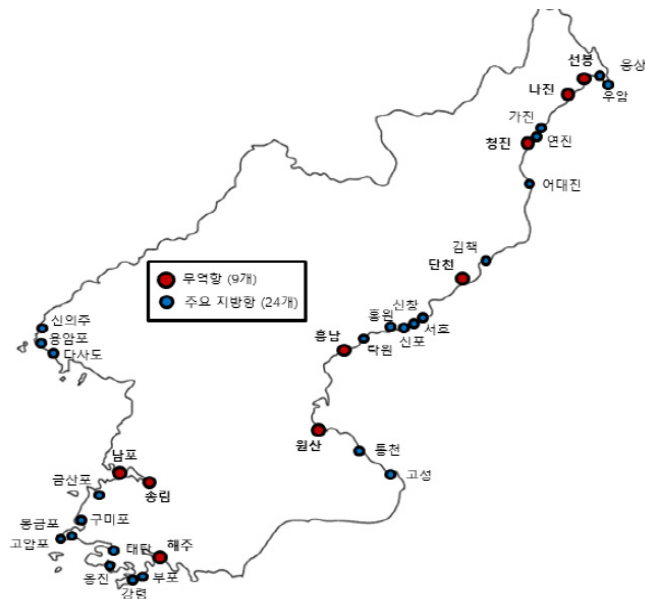
43) 황진화·전우현. “남북관계 변화에 따른 해운협력 기반 구축 방안”, 한국해양수산개발원, 2018, p.119.

44) 이성우. “한반도 물류통합과 확장을 위한 북한 항만개발 방향”, KDI 북한경제리뷰 2018(9), 2018, p. 29.

45) 이성우(2018). 전게서, p.31.

- 북한 항만들의 현대화 상황이나 외국자본 투자 등과 관련지어 보면 30여 년간 북한 항만 시설들의 변화 과정 등을 추론할 수 있음
- 북한의 항만은 장비와 시설이 노후화 되고 부두 면적이 협소하여 항만 기능이 거의 상실되고 있고 일부 항만은 시설 능력이 오히려 축소되는 등 재정비 사업이 시급한 상황임
- 한편 북한 항만의 하역 능력은 남한의 8.4% 수준이고 컨테이너 부두와 잡화, Ro-Ro 선 등의 전용부두시설 부족의 이유로 항만이 효율적으로 이용되지 못하고 있음
- 향후 남북 교역 시, 북한의 항만시설 노후로 선박의 체류 시간이 길어져 과도한 물류비용이 발생할 것으로 보여 남북교역 확대에 장애요인으로 지적되고 있음
- 그리고 항만의 배후수송체계도 미비한 것으로 파악되어 향후 다양한 문제를 발생시킬 것으로 예상되고 있음

[그림 4-6] 북한 주요 항만



<출처> 이성우. “한반도 물류통합과 확장을 위한 북한 항만개발 방향”, KDI 북한경제리뷰 2018(9), 2018, p.30.

- 2015년 북한의 해상교역량은 전체 교역량의 84%로 2,160만 톤으로 추정되는데 대부분이 북한의 주요 외화벌이 수단이라고 할 수 있는 석탄이 해상교역의 중심 화물이라고 할 수 있음
- 즉, 대북제재의 영향으로 북한의 교역 구조가 해상에서 육상으로 변화가 있었고, 해상 교역의 주요 품목도 석탄으로 편중되는 것으로 확인되었음

[표 4-3] 북한의 주요 항만 시설

항명	하역 능력 (만톤)	접안 능력 (만톤)	수심 (m)	부두연장 (m)	주요 장비	비고
청진	800	2	100	5,270	15톤급 크레인	1974년 시설과 장비보강, 1983년 중국의 대일중개무역
흥남	440	1	6.7~13	1,630	10톤급 일반 및 갠트리 크레인	10톤 갠트리크레인 보유, 1960년대 무역항으로 개항
라진	300	1.5	10	2,280	5~15 크레인	1974년 무역항으로 개항(소련의 대동남아 수출창고)
원산	360	1	6.1~7.9	2,520		1976년 무역항으로 개항, 군항으로 이용되고 있음
남포	600	2	10~13.5	1,890	5톤급 크레인, 해상크레인	평양과 고속도로 전기철도로 연결, 동항은 석탄부두로 이용
해주	240	1	7~12	1,350	10톤급 크레인	1974년 무역항으로 개항
송림	160	1	10	700	18톤급 크레인	1975년 무역항으로 개항, 송림제철소 전용부두
선봉	300	20	23	-		석유 도입항으로 개발
합계	3,410			15,640		

〈출처〉 안병민 외. “북한 항만 현황 분석”, 한국교통연구원 동북아 북한연구센터 이슈페이퍼, 2012, p.1.

- 북한의 해상교역에서 5.24조치와 국제사회의 대북제재 등 이후에 교역화물이 급증하였는데 북한의 외화벌이 수단인 석탄의 대(對)중국 수출 물량이 증가했기 때문이라고 분석할 수 있음
- 북한의 해상 무역의존도를 살펴보면 1970년대의 주요 대상국은 홍콩과 일본이었으나 남북화해 분위기와 6자 회담 등이 열렸던 1990년대 말 이후에는 남한과 중국, 일본, 러시아가 등이 주요 해상 교역국으로 등장하였음
- 그러나 2006년 북한의 핵실험과 잇따른 무력 도발로 인해 2010년 5.24조치 등의 강

- 력한 대북 제재가 잇따르며 북한의 해외 해상무역 의존도는 중국과 러시아로 기울어지게 되었음
- 또한 미국 주도의 강력한 대북제재가 최근까지 이어지면서 그나마 있었던 중국과 해상교역도 계속해서 감소시키고 있는 상황임
  - 한편 중국과 러시아가 북한항만에 대해 꾸준히 관심을 가지고 있었으며 이미 개발과 투자에 나서고 있는 상황임

[그림 4-7] 나진-하산 프로젝트 개요



<출처> 연합뉴스(2018.07.12.), <https://www.yna.co.kr/view/GYH20180712000200044?section=search>, 접속일: 2019.10.29.

- 특히 중국과 러시아는 동북아에서 중심 항만이 될 여건을 갖춘 나진항에 큰 관심을 가지고 있고, 실제로 투자로까지 이어지고 있음
- 2008년부터 러시아가 추진한 나진-하산 프로젝트가 대표적인 사례라고 할 수 있음
- 나진-하산 프로젝트란 시베리아산 석탄과 광물을 러시아의 극동 하산과 북한의 나진항의 약 54km 구간을 대대적으로 개보수하여 철도로 운송하고 나진항에서 남한으로 들여오는 남·북·러 복합물류 사업을 말함
- 이후 2016년 북한의 핵실험과 미사일 발사로 나진-하산 프로젝트가 중단되었지만, 남한이 아닌 중국으로 수출하는 등 꾸준히 개발과 투자에 나서고 있는 상황임

## 2 교통 분야에서의 남북 교류협력 방안 및 과제

### 1) 남북 도로 연결 및 동북아 도로망 확충 방안 및 과제

- 남북교통망 연결사업의 첫 단추는 1992년 채택된 ‘남북기본합의서’로 제19조에는“남과 북은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로, 항로를 개설한다”라는 합의사항이 있음
- 또한 합의서의 부속합의서에서는 남북한 간 경의선 철도와 문산-개성 간 도로를 비롯한 육로의 연결과 김포공항-순안공항 간의 항공로 개설이 최초로 명기되어 있었지만 북한의 일방적인 대화 거부로 남북이 합의한 교통망 복원사업을 진행하지 못했음
- 이후 2007년 제2차 남북정상회담에서 ‘6·15 공동선언’을 준수하고 남북 협력사업을 추진해 나가기로 합의하였음
- 교통 인프라와 관련된 사항으로는 문산과 봉동 간의 철도 화물 수송 시작과 개성에서 신의주를 잇는 철도와 개성과 평양 간의 고속도로 공동 이용을 위한 개보수 작업, 그리고 서울과 백두산에 직항로를 개설하는 내용 등이 포함되었음
- 하지만 2008년 이후 남북관계가 경색 국면으로 돌아선 이후 관련 사항들은 이행되지 못하고 중단되었음
- 한편 남북 도로를 연결하는 데에는 루트가 부족하다는 과제가 있는데 이는 개성공단을 경유하여 중국 연결까지 고려할 때 경의축에 집중될 교통량을 처리하려면 경의축,

- 특히 서울~평양 간 대체노선을 발굴하여 교통량을 분산시키는 등의 중요한 이슈가 될 것이라고 예측할 수 있음
- 북한의 도로가 노후화되고 열악한 것만큼 남한의 수도권 북부와 접경지역의 도로인프라 역시 양적·질적 개선이 필요하다는 지적이 제기되고 있음
    - 특히 남북교통량은 수도권 북부로 집중되어 있는데 이미 포화상태에 있는 수도권을 경유하여 남쪽으로 가져오는 것도 문제이고 남한의 남북 7개 간선도로축의 접경지역에서의 단절도 신속히 해결해야 할 과제라고 할 수 있음
  - 남북 도로 연결 및 동북아 도로망 확충은 예산 및 시간 등의 부담스러운 과제가 있음
    - 독일의 경우에는 통일 이후 교통 프로젝트를 발표했는데, 대부분 베를린으로 연결하는 도로의 신설과 확장에 관한 사업이 주요 내용이었음
    - 그러나 남한과 북한의 도로망 연계에서는 장기적으로 완전개방 시 대부분 신설사업으로 진행되어야 함
    - 만약 부분 개방으로 일부 축만 개방하더라도 북한 전 구간에 도로 신설 혹은 보수를 동시에 진행해야 하는 대규모 사업이 불가피하다고 판단됨

## 2) 남북 철도 분야 교류협력 추진 방안 및 과제

- 문재인 정부의 ‘한반도 신경제지도 구상’은 북한의 경제특구와 대외개방 구상과 함께 연계하여 추진될 것으로 보임<sup>46)</sup>
  - 또한 중국의 일대일로 전략구상 및 신(新)동북진흥전략과 공간적 연계뿐만 아니라 교통물류 인프라의 연계를 핵심으로 하여 동북3성에서 경협사업으로도 이어질 수 있음
- 이미 남북은 세 차례에 걸친 정상회담을 통해 경의선과 동해선 철도와 도로 연결에 대한 합의를 이루었고 마침내 2018년 12월 26일 남북 간 철도와 도로 연결 및 현대화를 위한 착공식이 진행되었음
  - 8.15 경축사에서 문재인 대통령이 제안한 ‘동아시아 철도공동체 구상’은 남과 북의 철

46) 이현태, 최재희, 림금숙, 『남·북·중 경제협력 방안 연구』, 대외경제정책연구원, 2019, p.56.



도를 연결하고 최종적으로는 중국과 연계하는 것을 목표로 하는 교통물류 분야에서 남북·중 협력의 핵심 사업임

- 미국과 국제사회의 대북제재가 계속 유지되고 있는 상황에서는 남북 교통과 물류 분야에서 남북·중 경협이 추진될 수 있는 가능성은 낮다고 봐야 함
- 그러나 2018년 이후의 남북관계 개선이 가시적인 성과를 거두고 한중-북중 관계의 복원 및 개선 여부에 따라서 소다자 간의 협력 가능성에 대한 기대가 높아지고 있음
- 특히 최근 침체되고 있는 동북 지역의 부흥 방안으로 중국의 일대일와 북방정책의 연계 방안에 대해서 남한과 중국 정부 간의 논의가 진행되고 있음
- 또한 최근 한반도 해빙무드를 타고 남북 접경지역에 대한 개발 논의와 함께 북한과 접경하고 있는 중국(단둥·훈춘 등) 지역에 대한 거점 개발에 관심이 점차 높아지고 있는 상황임

[그림 4-8] 한반도-중국, 한반도-러시아-중국 동북아 경제회랑



<출처> 원동욱·성원용·김재관. “국제운송회랑의 새로운 지정학: 유라시아 실크로드 구축을 위한 협력방안 연구”, 대외경제 정책연구원, 2015, p.275.

- 운행과 관리를 위한 소프트웨어(S/W) 측면의 협의가 중요한 이슈가 될 것이라고 예상할 수 있음
- 협력사업은 대부분 하드웨어(H/W) 측면의 사업들이지만 통행의 안전 보장, 운전면허

- 자격 및 각종 증명서의 상호 인정, 통행료 징수, 교통법규 및 신호 체계 등 도로 통행과 제반 규칙을 단일화하는 계획 및 사업에 대한 협의가 중요한 이슈가 될 것으로 보임
- 독일 통일 과정에서 나타난 것과 같이 기본합의서가 정치적 목적으로 오용될 가능성은 사전에 차단해야 하고 기본합의서의 정확한 이행이 가능하도록 국제적 협력과 안전장치를 마련해야 함
  - 북한 교통인프라 구축은 1차적으로는 남북 교역 및 경제협력사업 등을 위한 간선교통망 기능을 확보하는 것이며, 이를 바탕으로 북한의 경제 회생은 물론 남북 경제공동체 형성을 도모하는 것이 목표라고 할 수 있음
  - 분단된 남북은 그 동안 지리적으로 고립되어 원활한 대륙진출에 한계가 있었지만 북한 교통 인프라가 연결된다면 남한의 성장 동력을 다시 살릴 수 있고 향후 유라시아 대륙으로 뻗어 나갈 수 있다는 장점이 있음
  - 1992년 남북 간 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서에 남북 철도연결 사업은 처음 명시되었고, 철도 연결에 대한 합의는 2000년 1~2차 남북장관급회담 이후 급격하게 추진되었음
  - 경의선 사례를 살펴보면, 먼저 남측 구간 복원사업이 진행되었는데 2000년 9월에 착공하여 2002년부터는 도라산역까지 운행되었음
  - 2002년 12월에는 경의선 남측 구간 연결공사가 완료되었고 구간 복구는 2003년 말에 완료되었음
  - 이후 철도운영에 필요한 경의선 철도 출입시설 등이 2007년에 완료되어 정상적인 남북 운행이 가능하게 되었음
  - 공사에 들어간 비용을 살펴보면, 철도에 914억 300만 원, CIQ 건설에 259억 8,900만 원, 공용 야드 건설에 840억 3,100만 원이 소요된 것으로 확인됨<sup>47)</sup>
  - 남측의 제진-군사분계선 구간을 연결하는 동해선 철도 연결 사업은 2002년 9월 착공식을 한 이후 2005년 공사를 모두 완료하였음
  - 경의선 연결 사업과 함께 남측의 제진역에서 군사분계선까지 약 7km에 이르는 구간에

---

47) 이기열 외(2018), 전계서, p.17.

철로를 놓아서 북측의 동해선 연결도 동시에 진행되어야 한다는 제7차 남북장관급회담 협의에 따라 2002년부터 착공에 돌입하였음

- 경의선과 동해선의 남북 철도 연결은 2003년에 이루어졌으며, 2007년 5월 경의선은 문산과 개성 간, 동해선은 제진역과 금강산역에 시험운행을 실시하였음

[그림 4-9] 남북 교통지표 비교 (2017년 기준)

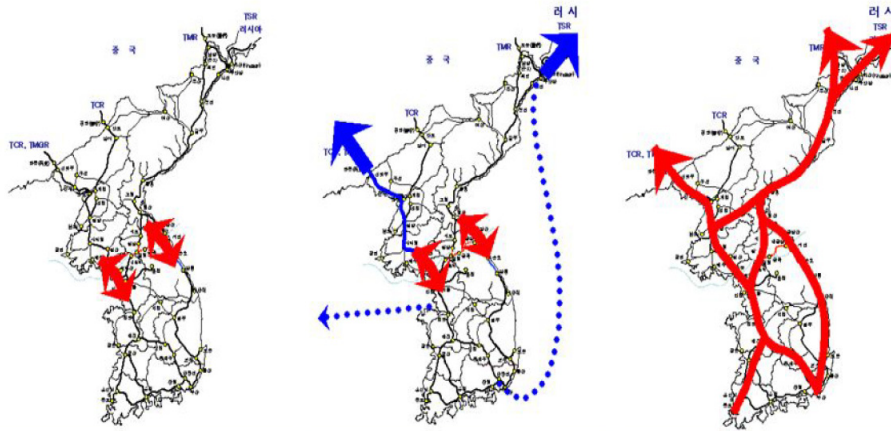


<출처> 백승걸 “미시적 관점에서 남북표준도시 교통 분야에서 표준도시”, 『제11회 고양시정포럼 자료집』 고양시정연구원 (2019. 3월), p. 45.

- 남북 간의 정치 상황과 환경의 변화와는 무관하게 남북 인프라 개발에 필요한 정확한 진단을 위한 기술기반 연구가 중장기적으로 꾸준히 이어져야 함
- 교통과 물류, 도시·주택, 환경, 산업 부문의 발전 방향과 지역별 개발구상 등 구체적인 고 체계적인 대응 방향을 마련하기 위해서는 기술 자료의 확보와 함께 세밀한 분석도 필요함
- 북한 건설인프라 현황을 더욱 세밀하고 체계적으로 조사·분석 정리하여 그것을 바탕으로 북한 인프라 관련 사업 모델을 발굴하고 추진하는 것이 필요함
- 그동안 북한 건설 인프라 관련 연구가 산발적으로 진행되어 오면서 연구과제 단위, 연구 조직 및 개인별로 보유하거나 소장한 자료들을 모아 구체적인 북한 건설인프라에 관련된 자료의 DB 구축이 필요함
- 남북 철도의 국제경쟁력을 제고하기 위해서는 북한 철도 개발을 위한 전략과 과제를 먼저 단계적으로 수립하고 이후 남북 철도의 단기-중기-장기적인 로드맵을 제시할 필요가 있음

- 이와 같은 남북 장기 로드맵을 통하여 남북 경제특구 및 남북 교통 인프라에 대한 선순환구조를 만들 수 있음
- 남북철도 연결의 1단계는 개성과 금강산 등 남북 접경지역에서 국지적 기반시설 건설 단계라고 할 수 있음
- 향후에 개성공단과 물자와 생산품의 수송에 그치는 것이 아니라 인도적 지원 및 교역 물자의 수송과 관광열차 등으로 확대될 가능성이 있음
- 남북 접경지역의 남북 경협 관련 사업의 단계별 진행에 따른 물류기반시설의 점진적인 확충이 필요하고 통행과 통관 등에 대한 효율성 제고를 위해서 이른바 남북철도공동운영위원회의 활성화가 필요함

[그림 4-10] 단계별 북한 철도의 현대화 국제물류사업의 선순환구조 시나리오



1단계	2단계	3단계
남북 철도 연결 단계	북한 철도 개보수 단계	북한 철도 현대화 단계
남북철도 최소 개보수 → 물류사업에 따른 수익창출 / 재투자	개량개념의 북한철도현대화 → 물류사업 확대 / 국제 컨소시엄 구성	신선개념의 북한철도 현대화 → 유라시아 랜드브리지 완성

<출처> 나희승. “남북 유라시아 철도 사업의 의의 및 협력과제”, KDI 북한경제리뷰 2014(2), 2014, p.24.

- 북중, 북러, 북한 통과 수요를 대비한 기반시설의 개발을 추진하는 이른바 북한 철도 개보수 단계가 2단계에 해당됨
  - 특히 최근에 활발하게 추진되고 있는 나진-하산 프로젝트는 향후에 남북과 유라시아 철도 사업에 상당한 영향을 줄 것으로 예상됨
  - 남북과 중국의 3각 협력사업으로 추진 할 수 있는 사업으로는 서울과 부산, 북한의 평양과 중국의 선양을 잇는 국제 컨테이너 전용열차 운행 등이 있음
  - 그리고 남북 철도가 중국과 러시아를 넘어 유럽 등 국제적으로 연계 운행되기 위해서는 국제 승객과 화물 운송협정을 관장하는 국제철도협력기구의 가입이 장기적 측면에서 유리함
- 마지막 단계는 통상적으로 알고 있는 남북 기반시설의 확충을 위한 북한 철도의 현대화 단계임
  - 동북아 기반 시설의 확충을 위한 네트워크 구축과 한반도 기반시설의 내부 역량 강화를 위하여 필요한 단계라고 할 수 있음
  - 특히 남한의 자본과 기술이 북한의 노동과 토지와 결합할 시, 단지 남한의 1/4 사업비 만으로도 건설 사업의 추진이 가능하다는 장점을 적극 활용해야 함

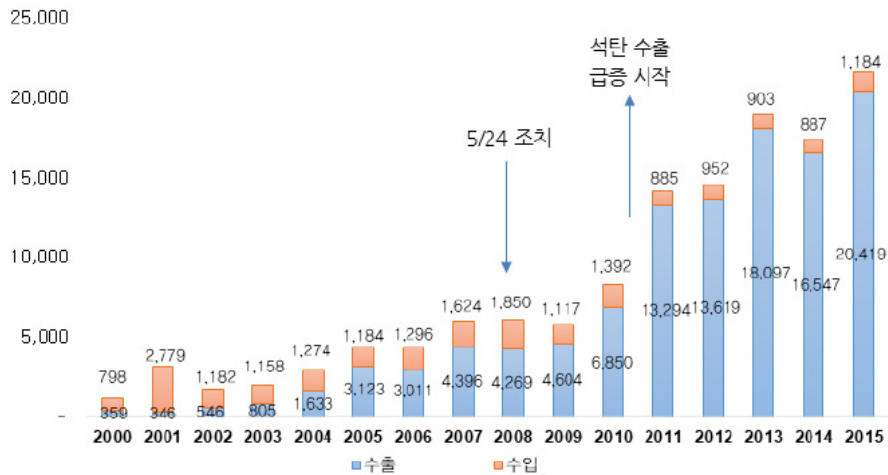
### 3) 남북 항만 개발·교류 방안 및 과제

- 북한항만을 이용한 수출입 물동량을 살펴보면 2008년 5.24조치 이후 잠시 하락 추세를 보이다가 꾸준히 성장세를 이어오고 있고 중국 동북 3성 및 러시아 극동지역에서 발생하는 화물 등에 대한 증가 가능성을 전망해 볼 수 있음<sup>48)</sup>
  - 따라서 북한항만을 통한 증가하는 물동량을 처리하기 위해서는 시설의 현대화를 비롯한 종합적인 개발계획의 추진이 필요함

48) 김범중, “북한항만 개발 방향”, 한국해양수산개발원 월간 해양수산 (278), 2007, p.4.

[그림 4-11] 북한 해상 수출입 물동량 변화 추이 (2000년~2015년)

(단위: 천 톤)



<출처> 이성우, “한반도 물류통합과 확장을 위한 북한 항만개발 방향”, KDI 북한경제리뷰 2018(9), 2018, p.32.

- 남북 항만 개발과 교류를 위해서는 북한 항만 개발과 교류 사업에 대한 단계적인 접근이 필요함
  - 우선 북한 항만의 단순 기능을 회복하기 위한 기존 시설과 하역 장비 등에 대한 정비가 선행되어야 함
  - 특히 남북 경제교류 시, 중요한 역할을 담당하게 될 남포항의 하역장비에 대한 지원이 필요함
  - 이러한 기본적 지원과 접근을 시작으로 북한 주요 항만으로 점진적으로 확대 지원되어야 함
  - 하역장비의 지원과 현대식 항만시설의 견학 및 운영교육의 기회도 제공하고 북한 항만 개발 시 우선 남북한 교역증진과 북한의 공업지역 개발을 위한 사업 중 우선순위를 부여하여 추진하여 함
  - 북한의 공업 지역 개발과 남북의 교역을 증진을 위해서는 우선순위를 부여하여 추진해야 하는데, 북한의 인구, 지하자원, 주요 공업단지와 경제 특구, 그리고 정치적인 여

- 건 등을 모두 고려하여 우선순위가 정해져야 함
- 북한 항만 중 지리적 조건과 발전 가능성 등을 고려하였을 때, 남포항과 나진항의 개발 및 교류를 먼저 추진할 수 있을 것으로 판단됨
    - 이와 같은 남북 항만을 통한 교류 및 협력은 당국 간의 신뢰 제고와 북한의 항만 자본 조성 및 현대화된 항만 운영 경험 축적 등의 효과 외에도 북한의 국제물류 사회의 편입 기회도 노려볼 수 있음
    - 그리고 나진항의 컨테이너부두 개발은 낙후되어 있는 북한 동북부 지역에 항상 시설을 현대화시킴으로써 지역 경제의 활성화 효과와 함께 한반도와 동북아시아 물류 체계의 구축 및 정상화 등의 지역 공동발전에 기여할 수 있음
    - 또한 제2차 남북정상회담에서 합의한 해주경제특구가 개발된다면 해주경제특구와 개성공단의 물류지원까지도 시도해 볼 수 있음
  - 위에서 서술한 바와 같이 남북 항만 협력이 단계적으로 이루어지기 위해서는 우선 양국의 해운 항만 분야에서 신뢰관계가 쌓여야 함
    - 그리고 남북 항만 분야에서 공동의 이익이 담보되어야 하는데 각종 남북 회담 등에서 남북 사회간접자본 분야, 특히 항만에 대한 내용이 주요 의제로 상정되어 실행 가능한 세부 계획이 도출되어야 함
  - 이러한 계획이 실현되기 위해서는 재원의 확보도 뒷받침되어야 함
    - 국내 자본 투자 외에도 국제 금융기관의 투자도 활발히 이루어지기 위해서는 주변 환경과 여건의 조성이 필수적인 만큼 이에 대한 노력도 동반되어야 함
    - 이러한 환경 조성을 위해서는 북한 항만 투자 시, 회수가 가능하고 이윤까지 기대해 볼 수 있다는 믿음을 줄 수 있는 제도의 마련과 실행이 선행되어야 함
    - 북한 항만시설을 개발하면 물동량이 증가 시에 북한 항만의 수입원이 생기고 대체 장비의 투자와 운영에 대한 비용의 조달능력도 강화되면서 북한 항만의 자생력을 높일 수 있는 기회가 될 것으로 전망 됨<sup>49)</sup>
  - 마지막으로 투자비 회수의 문제도 해결해야 함

49) 김범중, “한반도 주변 환경과 북한 항만 개발방향”, 한국해양수산개발원 월간해양수산(289), 2008, p.4.

- 항만 시설에 대한 투자는 막대한 초기 투자자본이 들기 때문에 투자의 회수가 큰 문제로 지적되고 있음
- 따라서 항만 투자시설에 대하여 직접 운영을 통해서 회수하거나 사용료 감면 등의 방법으로 투자비용을 회수할 수 있음
- 결론적으로 남북 항만 간의 교류가 활발해지면 양국의 신뢰 회복의 효과 외에도 북한 사회간접자본시설 개발과 투자로도 이어질 수 있음
- 즉, 남북 항만 교류는 북한항만의 활성화와 생산성을 향상시키고 북한항만의 운영 경험 축적은 북한의 항만자본 증대와 기술 발전까지 촉진시키는 역할을 기대할 수 있음
- 이와 같은 북한항만의 자생력 증대는 결국 한반도 통일비용 절감의 효과와 한반도가 동북아 물류 중심지로 자리 잡고 유라시아의 관문항으로 발전할 수 있는 기회도 부여할 것으로 보임<sup>50)</sup>
- 한편, 북한 철도와 항만 등에 대한 관심이 높은 중국과 러시아는 이미 개발과 투자에 착수하였고 지속적으로 참여를 하고 있는 상황이므로 자칫 동북아 물류 중심에 대한 주도권을 빼앗길 수도 있다는 우려의 목소리도 나오고 있음
- 예를 들면 한 중국과 러시아의 투자와 개발은 이후 나진항에 외국 세력의 지분이 점차 커지고 그로 인한 문제도 지적되고 있음
- 따라서 다양한 채널을 통한 남북의 정치적 긴장의 완화와 더불어 경제적 협력의 기틀을 다지고 대화와 협의를 할 수 있는 분위기를 조성하여 함
- 러시아는 주도적으로 추진하고 있는 나진-하산 프로젝트는 이미 나진항을 이용해서 러시아산 석탄을 남한에 시범 운송 행사도 마친 상태로, 여전히 러시아는 남한의 참여에 적극적인 의사를 나타내고 있음
- 최근 한반도 비핵화 협상 등의 분위기와 맞물려 다시 프로젝트에 남한 참여 문제가 거론되고 있는 상황인데 국제사회의 대북제재 여부 및 여론 등을 잘 살피고 추진하는 것도 좋은 방안으로 보임
- 이와 같이 북한항만의 시설을 개선하고 개발하는 사업에 남한 기업과 정부 등이 적극

---

50) 김범중(2007), 전개서, p.4.



- 적으로 참여할 수 있도록 하는 기반을 조성하는 작업을 해야 함
- 그리고 미국과 유럽, 중국, 러시아 등 국제사회의 자본 유치와 교류가 활성화 되어 북한항만과 인프라 시설의 확충으로 이어질 수 있다면 장기적으로 한반도 발전에 도움이 될 것으로 전망됨

## 제2절 스포츠 분야에서 남북표준도시

### 1. 남북 스포츠교류의 개념 및 의의

- 정부가 추구하는 남북교류는 남과 북 사이에 이루어지는 교환 행위의 촉진 이상의 협력 의미가 강한데 사전적 의미로 교류란 “문화나 사상 따위가 서로 오가면서 섞이는 것”이고 협력이란 “서로 돕는 마음으로 힘을 모으는 것”이라고 할 수 있음
- 최근에는 남북스포츠(체육)교류 또는 스포츠(체육) 교류라는 용어를 자주 사용하고 있으나 문화체육관광부에서 발간하는 ‘체육백서’에 따르면 ‘남북체육교류·협력’이라는 용어를 사용하고 있음
  - 남북관계에서 ‘교류’와 ‘협력’이라는 단어를 함께 사용하는 것은 교류를 통하여 문화와 사상뿐만 아니라 실질적인 협력으로 서로 돕는 것을 지향하고 이 과정에서 스포츠가 일정 부분 역할을 하는 것을 목표로 함
- 남북관계에서 스포츠교류와 협력은 남북한 사회의 동질성을 증대시켜 통일 한반도 사회문화 통합 기반을 조성하는 데 의미가 있음
- 남북은 1992년 9월 체결된 남북기본합의서 ‘남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’에서 “남과 북은 교육, 문학·예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”고 합의하였고, 2000년 6·15 공동선언과 2007년 10월4일 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’에 서도 스포츠 분야의 교류협력을 합의하였음<sup>51)</sup>
  - 따라서 남북 스포츠교류는 어느 정도 제도적인 틀을 마련한 경험이 있기 때문에 남북 정보 교환과 인적왕래 등에서 교류의 기반을 마련하는데 다른 분야에 비해서 상대적으로 용이함

51) 이규창 외, “사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안: 체육·문화·예술 및 인도협력을 중심으로”, 통일연구원, 2018, p. 34.

- 남북교류협력 분야에서 스포츠교류는 특히 다른 분야와 비교했을 때, 상대적으로 정치, 군사적인 환경에 영향을 적게 받으며 지속성을 유지할 수 있다는 장점이 있음
- 스포츠란 국가 간의 정치적 이념이나 체제 등을 초월하는 순수성을 가지고 있고, 대중적 공감대 형성에 효과적이기 때문에 갈등을 겪고 있는 국가 관계에서 상호 이해와 타협을 이끌어내고 대화를 촉진시키고 갈등을 완화시키는 역할을 함
  - 실제로 1970년대 냉전시기에는 미국과 중국은 평풍 외교를 통하여 수교를 맺고 데탕트 시대까지 이끌었으며 1980년 모스크바 올림픽과 1984년 로스앤젤레스 올림픽에서는 동서 이념 대결로 파행적으로 진행되었으나 1988년 서울올림픽에서는 전 세계 160개국에 참가하여 세계 평화의 기틀을 마련하였음
- 남북 스포츠교류는 교류에 직접 참여하는 선수와 관계자뿐만 아니라 경기를 응원하는 국민들 간에도 긍정적 시각으로 상호 교감을 할 수 있도록 하고 남북 민족의식 고취에도 기여하는 등의 파급 효과가 있음
  - 즉, 남북 스포츠교류는 스포츠라는 매개체를 통하여 민족의 이질성을 극복하고 동질성을 회복하는 데 기여하고, 남북 간의 이해와 협력을 용이하도록 해주는 데 가장 큰 의의가 있음

## 2. 남북 스포츠교류 현황

- 남북 관계사에서 스포츠교류가 긴장 상태의 남북 관계를 완화시키고 협력과 화합을 도모한다는 것이 입증되어 왔음
  - 남과 북은 1991년에 열린 제41회 지바 세계탁구선수권대회와 제6회 세계청소년축구선수권대회에 단일팀을 구성해서 참가하였음
  - 남북의 화해 분위기에 스포츠교류도 역할을 하였고, 1991년 12월에 남북기본합의서를 체결하였음
  - 2018년 평창 동계올림픽에 북한 선수단이 참가하기 이전까지 2000년대에는 모두 아홉 차례에 걸쳐서 남북 선수단은 국제 스포츠대회에 공동입장을 했음

- 이후 남북은 축구와 농구 등 구기 종목에서 꾸준한 교류를 통하여 화해 분위기를 이어 갔음
- 그리고 긴장 상태였던 2014년에 인천 아시안게임에서 북한이 참가했는데 대표팀 외에도 이른바 ‘북한 3인방’도 함께 방남하면서 남북 관계가 일시적으로나마 개선되기도 하였음<sup>52)</sup>
- 그리고 특히 2018년 평창 동계올림픽에 북한 대표팀 참가로 한반도 주변국과 연쇄 정상회담이 이어지는 등 남북 관계에 영향을 주었고, 이를 통하여 남북 스포츠교류의 역할과 의미에 대하여 다시 한 번 생각할 수 있는 계기가 되었음
- 남북 간의 실질적인 스포츠교류는 1990년대 이후 본격화되었지만 본격적으로 스포츠교류에 관심을 가지기 시작한 것은 1960년대 초반으로 ‘남북 체육회담’을 통해 인적 접촉을 유지하며 남북 스포츠교류를 실현시키기 위해 꾸준히 노력해왔음
- 북한의 남북 단일팀 올림픽 참가위한 회담 제의는 1950년에 이어 1960년대에 들어서서도 계속 이어졌지만 잠시 소강 상태였다가 1972년에 7·4 남북공동성명 합의 이후 남북 스포츠교류 관련 접촉이 다시 시작되었다가 별다른 성과를 내지 못하였음
- 1988년 서울올림픽은 특히 스포츠 교류를 매개로 평화 분위기를 조성하고 남북 관계를 개선할 수 있는 그 어느 때보다 좋은 기회였지만 당시 남북은 체제 경쟁에 몰두하던 시기로 협상은 결렬되고 말았음
- 이처럼 정체기를 지나 1988년에 ‘7·7 선언’과 1989년의 ‘한민족공동체통일방안’을 발표한 이후에 다양한 남북 교류협력사업을 추진하며 단일팀 구성 등 남북 스포츠 분야 교류가 활성화되기 시작하였음
- 1990년 10월 ‘남북통일축구대회’가 서울과 평양에서 번갈아 개최되었고, 제41회 지바 세계탁구선수권대회와 제6회 포르투갈 세계청소년축구선수권대회에 남북 단일팀을 구성하여 참가하기로 합의하였음
- 당시 탁구와 축구의 국제대회 남북 단일팀 참가는 분단 역사상 처음으로 남북이 실질적인 성과를 거두기 위하여 회담에 적극적으로 임하는 등 태도의 변화를 가지고 온

---

52) 이우태, “스포츠교류확대를 통한 남북관계 회복”, 통일연구원 Online Series CO17-13, 2017, p.3.

전환점이 되었음<sup>53)</sup>

- 그러나 1994년 7월 김일성 사망으로 활발하게 전개되던 남북의 인적왕래 및 스포츠교류도 중단될 수밖에 없었음
- 침체기의 남북 스포츠교류는 김대중 정부의 출범과 함께 새로운 국면을 맞이하게 됨
  - 중앙정부의 통제에 따르던 과거의 정부와는 달리 적극적인 교류협력 정책을 추진하였고 민간 차원의 스포츠교류가 확대되었음
  - 1999년 평양회담에서 ‘통일염원 남북노동자축구대회’를 평양에서 개최하기로 합의하고, 당시 이례적으로 북한은 모든 경기를 TV로 생중계하였음
  - 한편 남한 1999년 9월 현대아산과 북한의 평양체육관 건설 합작 사업 승인의 계기로 평양과 서울에서 ‘현대 통일농구 교환경기’가 개최되었음
- 남북관계의 평화증진과 공동번영의 정책적 기조 아래서 노무현 정부에서는 남북스포츠교류는 지속적으로 이루어졌음
  - 특히 2003년 10월 제주에서 열린 ‘민족통일평화체육문화축전’에 총 190명(선수 110명, 참가단 80명)의 선수단이 참가했는데 과거에는 국제스포츠대회 중심으로 이루어진 것과 달리 처음으로 순수한 민간 차원의 남북체육문화행사가 진행되었다는 점에서 의의가 있음<sup>54)</sup>
- 그러나 이명박 정부에서는 대북 정책과 남북 관계의 영향으로 스포츠교류 분야에 별다른 진척이 없었음
  - 2008년 3월 제주에서 열린 아시아시니어레슬링선수권대회와 4월 아시아 유도선수권대회에 북한 선수단이 참가했음
  - 그러나 2010년 평양에서 열릴 예정이었던 남아공 월드컵의 예선전에서 북한이 태극기 게양과 애국가 연주를 거부하여 결국 제3국인 중국 상하이에서 개최하였음
  - 이후 2011년 국제탁구연맹과 국제스포츠평화교류 NGO의 공동 주관으로 열린 탁구대회에 남북 선수단의 조우 외에는 남북 스포츠교류는 정체 상태였음<sup>55)</sup>

53) 김동선. “남북 스포츠교류협력의 추진기조와 과제”, KDI 북한경제 리뷰 2017(06), 2017, p.46.

54) 문화관광부. 『2005 체육백서』, 문화관광부, 2005, p. 691.

- 남북관계가 극도로 경색되었던 박근혜 정부에도 남북 스포츠교류는 간헐적이거나 명맥을 이어 나갔음
  - 2014년 인천 아시안게임에 북한 선수단 273명이 참가하였고, 2015년에는 2007년 이후 8년 만에 남북노동자 축구대회가 성사되었음
- 문재인 정부 초기에는 경색 국면이었던 남북 관계의 영향을 받아 남북 스포츠교류도 일시적으로 정체기를 겪었지만 2018년 2월 평창 동계올림픽에서 여자아이스 하키 남북 단일팀을 구성하는 등 남북관계 개선에 주도적 역할을 하고 있음
  - 판문점선언으로 남북은 2018년 8월 인도네시아 자카르타-팔렘방 아시안게임에서 개최식과 폐회식에 공동입장을 하고, 여자농구와 조정, 카누 등의 경기에 단일팀을 꾸려 참가하였음
  - 그리고 남북은 10월에 인도네시아 자카르타 장애인 아시안게임에서도 개최식과 폐회식에 공동 입장하였고 단일팀을 구성했던 탁구와 수영은 메달을 획득하는 성과도 이루었음
  - 종합 스포츠 대회뿐만 아니라 종목별 교류에서도 성과를 내기 시작했는데 그 중에서도 탁구는 2018년 5월 스웨덴 세계탁구선수권 대회에서 남북 단일팀은 동메달을 획득하였고, 농구는 15년 만인 2018년 7월에 평양에서 남북통일농구대회를 개최하였음
- 한편 남북은 4월 판문점선언에 이어서 9월 평양공동선언에서도 스포츠 교류에 대하여 지속적인 협력 의지를 표명했는데 특히 평양공동선언 제4조 제2항에서 “남과 북은 2020년 하계올림픽경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 적극 참가하고 2032년 하계올림픽의 남북공동개최를 유치하는 데 협력”하는 데 합의하였음
  - 평양공동선언은 판문점선언에 비해 구체적이고 중장기성 교류협력 내용을 합의한 것이 특징인데 예를 들면 2020년 도쿄올림픽 단일팀 구성 등을 위한 구체적인 협력 사안에 합의하여 교류의 연속성을 유지하고 논의할 시간적 여유를 확보했다는 데 의의가 있음
  - 한편 서울과 평양에서 2032년 하계올림픽을 공동 개최하겠다는 합의는 올림픽 정신

을 구현할 수 있는 기회가 되고 향후 남북 교류협력의 획기적인 진전과 활성화에도 많은 기여를 할 것으로 기대됨

### 3. 남북 스포츠교류 유형과 특징

- 1990년 평양과 서울에서 열린 ‘남북통일축구대회’의 시작으로 2018년 스웨덴 세계탁구선수권대회 단일팀까지 총 76건의 남북 스포츠교류가 성사되었음<sup>56)</sup>
- 남북 스포츠교류의 유형은 국제스포츠대회 참가와 친선교류로 나눌 수 있고, 교류의 주체에 따라서 정부와 민간 주도의 교류로 구분할 수 있음

#### 1) 국제 스포츠 대회 참가

- 남북 스포츠교류는 올림픽과 아시안게임 등과 같은 국제스포츠대회에 남북 선수들이 단일팀을 구성하거나 남북선수단 공동입장, 개별로 참가한 국제대회에서 남북 경기 등으로 구분할 수 있음
- 성사된 76건의 남북 스포츠교류 중에서 남북 단일팀, 남북 공동입장, 남북 경기 등의 모든 유형을 포함할 경우 국제스포츠대회는 36건(51.4%)을 차지함
- 36건의 국제스포츠대회에서 남북 단일팀 구성은 총 5번이었음
  - 남북 분단 28년 만에 최초로 1991년 제41회 지바 세계탁구선수권대회에서 남북은 단일팀을 구성했고, 최초로 남북협력기금 약 2억 5천만 원이 지원되었음<sup>57)</sup>
  - 탁구에 이어 축구도 1991년 제6회 세계청소년축구대회에 ‘코리아’ 단일팀으로 참가하여 8강에 오르는 성과도 냈음
  - 1991년 두 번의 단일팀 구성을 위하여 남북 체육회담은 모두 4차례 열렸고, 종목별로 각각 2차례의 실무회의가 열렸음

56) 이규창 외(2018). 전계서, p.45.

57) 김재유. “제41회 지바 세계탁구선수권대회(1991) 남북단일팀 참가에 관한 연구”, 한국체육학회지 54(3호), 2015, p.4.

[표 4-4] 국제대회 남북 단일팀 현황

연도	단일팀 구성 현황	대회명
1991	총 56명(남북 각 28명, 선수 각 11명)	제31회 지바 세계탁구선수권대회
1991	총 62명 (남북 각 31명, 선수 각 9명)	제6회 포르투갈 세계청소년축구대회
2011	탁구 단일팀 총 4명(남북 각 선수 2명)	제1회 Peace and Sports Cup
2018	여자아이스하키 단일팀 총 35명 (남한 23명, 북한 12명)	2018 평창 동계올림픽대회
2018	탁구 단일팀 총 9명 (남한 5명, 북한 4명)	2018 세계탁구선수권대회
2018	여자농구, 카누, 조정 단일팀 총 70명 (남한 26명, 북한 34명)	2018 인도네시아 아시안게임
2018	탁구, 수영 단일팀	2018 인도네시아 장애인 아시안게임

<출처> 이규창 외. “사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안: 체육·문화예술 및 인도협력을 중심으로”, 통일연구원, 2018, p. 47.

- 1991년 이후 20년 만인 2011년 친선경기 성격을 띠고 있는 제1회 Peace and Sports Cup 탁구대회에서 남북은 단일팀을 구성하여 남자복식 우승, 여자복식 준우승이라는 성적을 획득하였음
- 정부 주도의 남북 스포츠교류가 사실상 중단된 상황에서 민간이 주도적으로 남북 스포츠 교류를 성공적으로 이루어냈다는 데에서 의미가 있음
- 이후 국제대회에서 단일팀 구성에 어려움을 겪었던 남북은 2018년 평창 동계올림픽에서 여자 아이스 하키팀이 네 번째 단일팀을 구성하였음
- 여자 아이스하키 단일팀은 촉박하게 구성되었기 때문에 경기력 측면에서 아쉬운 부분이 있었으나 경색되었던 남북관계 개선이란 측면에서는 의미가 있음
- 평창 동계올림픽 이후 2018년 5월 세계탁구선수대회 경기 도중 극적으로 남북 단일팀을 구성하여 동메달을 획득하는 성과를 이루었음
- 2000년 시드니 올림픽 개최식에 이어 2018년 인도네시아 장애인 아시안게임까지 남북 선수단의 공동입장은 모두 12차례 성사되었음
- 남북의 국제대회 참가 중에서 남북 공동입장은 31.7%를 차지하는데 남북 스포츠교류의 중요한 유형 중 하나라고 할 수 있음



- 전 세계에 생중계되는 올림픽을 비롯하여 국제 스포츠에서 남북 공동입장은 남북 스포츠교류를 통해 화해와 협력의 의지 및 필요성을 국내·외에 보여주는 상징적 의미라고 할 수 있음

[표 4-5] 국제대회 남북 공동입장 현황

연도	공동입장 현황	대회명
2000	개회식	시드니 올림픽
2002		부산 아시안게임
2003	개·폐회식	아오모리 동계아시안게임
2003	개·폐회식	대구 하계 유니버시아드 대회
2004	개·폐회식	아테네 올림픽
2005	개회식	마카오 동아시아경기대회
2006	개·폐회식	토리노 동계올림픽
2006		도하 아시안게임
2007	개·폐회식	장춘 동계아시안게임
2018	개·폐회식	평창 동계올림픽
2018	개·폐회식	인도네시아 아시안게임
2018	개·폐회식	인도네시아 장애인 아시안게임

〈출처〉 이규창 외, “사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안: 체육·문화예술 및 인도협력을 중심으로”, 통일연구원, 2018, p. 49.

## 2) 친선대회

- 남북 스포츠 친선대회는 경색된 남북관계를 개선하고 한반도 평화와 통일의 새로운 전기를 마련하여 향후 민간 차원의 남북교류 활성화를 모색하는데 목적이 있음
- 남북이 순수하게 친선 목적으로 경기와 행사를 치른 것은 총 27건으로 집계됨<sup>58)</sup>
  - 시기적으로 보면 1990년 남북통일축구대회와 2015년 남북노동자축구대회를 제외하고 1999년부터 2008년 사이에 집중되어 있고 2009년 이후에는 사실상 남북 스포츠

58) 문화체육관광부, 『2013 체육백서』, 문화체육관광부, 2014, p. 594.

친선 교류가 중단된 상태라고 할 수 있음

- 남북 스포츠 친선교류의 대표적인 사례를 살펴보면 통일축구대회와 남북노동자축구 대회라고 할 수 있음
  - 남북통일축구대회는 1990년(서울)과 2002년(서울), 2005년(서울)에 모두 세 차례 개최되었음
  - 남북노동자축구대회는 1999년(평양), 2007년(창원), 2015년(평양) 세 차례 개최되었음

### 3) 지방정부(경기도) 주도의 남북 스포츠교류

- 남북 스포츠교류는 주체에 따라서 정부와 민간 주도의 교류로 나눌 수 있음
  - 1990년 이후 남북 체육 회담을 제외한 스포츠교류는 모두 76건으로 이 중에서 정부가 주도로 한 교류사업은 41건, 민간 주도는 35건으로 정부와 민간이 비슷한 비율로 사업을 진행한 것으로 나타남
- 정부 주도의 남북 스포츠교류의 경우에는 주로 국제대회 참가에 치중되어 있고 남북 양자 간의 스포츠교류는 민간이 주도하였음
- 지방정부가 주도가 되어 진행되는 남북 사회·문화교류는 농축산 분야에서의 협력과 인도지원 등에 비하여 상대적으로 활발하게 이루어지지 않았는데, 중앙정부의 사업승인 조건과 북한의 수용도가 높고 가시적 성과를 달성하기 용이한 사업 분야를 선호하는 지방정부의 특성 등에 기인함
  - 비정치적인 성격을 띠고 있는 사회·문화 교류의 경우에는 국제 정세나 대북정책 등의 영향에서 비교적 자유로울 수 있다는 장점이 있지만 반면에 일회성으로 그칠 수도 있기 때문에 지속성이나 효과성이 약해 사업 추진의 명분이 약함
  - 그럼에도 불구하고 서울과 인천, 강원, 제주 등의 지방정부는 남북이 함께 할 수 있는 공동행사를 개최하고 사회문화·체육 교류 등을 꾸준히 시도하고 진행해 왔음
- 민간 주도의 스포츠교류 사례를 보면, 기업 5건, 지방자치단체 8건, 사회단체 10건, 경기 단체 7건 등으로 나타남
  - 민간 분야 스포츠교류에서는 사회단체가 가장 많은 사업을 진행하고 1999년부터

- 2003년에 사업이 집중되어 있으며 2004년 이후 기업이 주도하는 스포츠교류는 이루어지지 않은 것으로 확인됨
- 지금까지 지방정부는 모두 8건의 남북 스포츠교류를 진행했고 그 중에서 강원도와 인천광역시가 6건을 진행한 것으로 나타남

[표 4-6] 경기도 남북 스포츠교류 사업 현황

연도	사업명	사업 내용
2008	남북친선유소년축구대회	경기도 경수유소년축구클럽과 북한 4.25체육단 유소년 대표팀 간 친선 축구경기 개최
2014	국제유소년축구대회	남한, 북한(4.25 체육단 유소년 축구팀), 중국, 우즈베키스탄 4개국 6개팀 참가(연천군 개최)
2015	국제유소년축구대회	평양 능라도 5·1일 경기장에서 경기도, 강원도 대표팀과 북한 대표(평양국제체육학교·4.25체육단 유소년축구팀) 등이 참가
	국제양궁교류전	중국 장쑤성에서 남북 대표팀 참가하여 훈련 및 경기 (북한-4.25 양궁팀, 남한-코오롱선수단, 여주시청팀)

〈출처〉 김동성 외. “남북교류협력과 경기도”, 경기연구원, 2016, pp. 108-109.

- 경기도는 다른 지방정부와 비교해서 농업과 보건의료 협력 사업과 인도지원 분야에서 다양한 성과를 내고 있지만 사회·문화 교류는 상대적으로 활성화되지 못했음
- 그러나 경기도의 남북 스포츠교류 중에서 ‘남북유소년축구대회’, ‘국제양궁교류전’ 등은 주목해 볼 만함
- 특히 2008년 경기도 경수유소년축구클럽과 북한 4.25체육단 유소년 대표팀 간의 친선 축구대회 개최 이후에 남북관계가 경색되면서 중단되었다가 2014년에 다시 국제유소년축구대회로 재개되었음
- 2014년 대회에는 남북을 포함한 중국과 우즈베키스탄 등 4개국에서 6개 팀이 참가하여 경기도 연천군에서 개최되었고 2015년에는 평양 능라도 5.1경기장에서 경기도와 강원도, 북한 대표팀이 참가하였음

- 비록 '남북유소년축구대회'는 해마다 대회를 개최하지는 못했지만 스포츠 교류사업으로 다각화한 계기가 되었고 미래의 통일세대인 남북의 청소년들끼리 직접 접촉하고 소통할 수 있는 기회를 마련했다는 점에서 의의가 있음
- 그리고 유소년축구와 마찬가지로 현재는 중단되었지만 2015년 5월에 경기도는 남북 분단 이후 처음으로 중국에서 남북이 참가한 국제친선 양궁교류전을 개최하였음

#### 4. 남북 스포츠교류의 성과 및 한계

- 2019년 통일백서에 따르면, 문재인 정부에 들어서 세 차례의 남북 정상회담을 통하여 남북대화의 정례화와 제도화를 위한 기반을 마련하였다는 데 의의를 두고 있음<sup>59)</sup>
- 판문점선언과 평양공동선언 등 정상 간의 합의 과정에서 분야별 회담과 협의, 평창 동계올림픽에 이어 2018 아시안게임에 남북이 공동 진출하였고 2020 도쿄 올림픽 공동 진출, 2032 하계올림픽 공동 개최를 추진하기로 합의하였음
- 정부가 추구하는 남북 교류는 상호간의 인적, 물적 교류 및 교환을 추진하였고 남북교류를 위한 실질적이고 지속적 지원을 위해 관련법을 제정하였음
- 이와 같은 정부의 남북교류 기반 마련 및 활성화를 위한 법적 제도는 이후 남북 교류에서 다양한 결과물로 효과가 나타났음
- 먼저 1960년대 로잔에서 남북체육회담은 남북한의 유일한 대화 창구로서 역할을 했다는 것에 의의가 있음
- 1970년대는 미소 양국의 공존 모색, 동북아시아의 다극 체제로의 변화, 7·4남북공동성명의 원칙에 의하여 1972년 9월 8일 뮌헨에서 당시 대한체육회 회장과 조선체육지도위원장이 '남북체육공동성명'을 채택하였음
- 이후 북한 측 배구지도자를 초청과 남북 축구경기 개최 제의 및 세계사격선수권대회에 북한 선수 초청 담화를 발표하였고, 1979년 남북탁구협회 대표회담을 개최하였음

59) 김미숙. "한국 정부의 남북 스포츠 교류정책 성과와 한계", 『2019 Global sport science conference 자료집』, 서울대학교 스포츠과학연구소, 2019, p.26.

- 1980년대에는 남북 스포츠교류를 위한 체육회담이 개최되었는데 특히 제11회 북경 아시안게임 단일팀 구성을 위한 논의가 북한의 제의로 시작되었고 아홉 번의 본 회담과 실무대표 간 여섯 번의 접촉을 기록하였음
- 1990년대는 남북 스포츠교류 역사에 있어서 그 어느 때보다 종목 간 단일팀 구성 및 국제대회에서의 개막식 공동입장 등 다양한 접촉을 한 시기였음
- 그리고 현재 문재인 정부의 남북 스포츠교류는 남북관계 개선을 위하여 다양한 노력을 해왔는데 2017 무주세계태권도선수권대회, 2018 평창 동계올림픽을 계기로 스포츠 교류의 긍정적 효과를 경험하고 있음
- 남북 스포츠교류는 민족의식, 동포애, 민족정체성을 정립시키고 스포츠교류와 함께 이루어지는 다양한 분야의 교류가 양국 간의 기능적 통합 가능성을 증진시키고 나아가 한반도 평화정착에 기여함
- 이러한 순기능에도 불구하고 남북 스포츠교류는 한반도의 정치적 상황 변화에 큰 영향을 받고 남북의 긴장을 초래하는 기제로 작동한다는 본질적 한계에 대한 지적도 있음
- 남북 스포츠교류가 극복해야 할 한계점으로는 다른 사회문화 분야와 마찬가지로 정치적 상황에 영향을 받을 수밖에 없다는 점과 일부 종목에만 국한 되는 등 남북 스포츠 교류 내용의 협소함, 정기적인 남북 스포츠교류를 할 수 있는 제도적 장치의 미비, 그리고 과시용 대회가 많고 단발적인 경기로 그친다는 문제점이 꾸준히 지적되고 있음

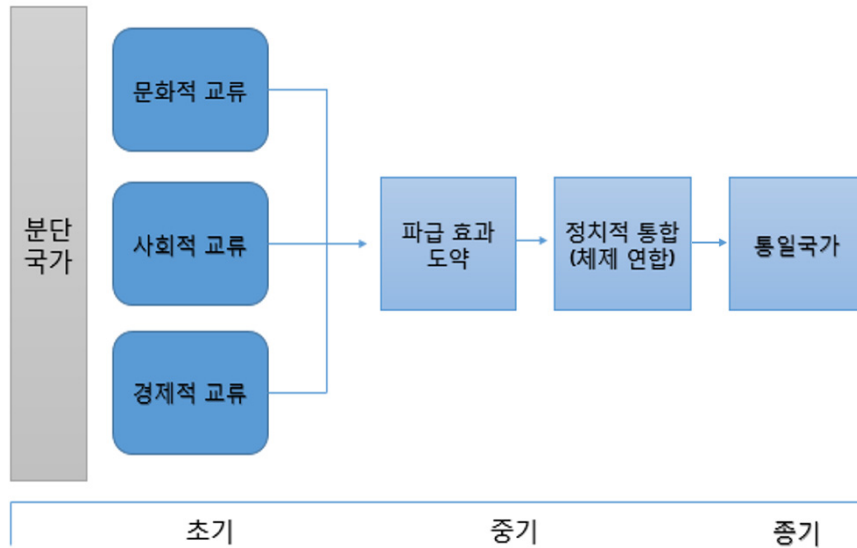
## 5. 남북 스포츠교류 정책 방향에 대한 제언

- 북한의 참가와 함께 ‘평화올림픽’으로 성공적인 개최를 한 2018년 평창 동계올림픽과 패럴림픽 대회는 평화와 친선 도모, 도약이라는 올림픽 가치를 구현했다는 긍정적 평가를 받았음
- 평창 동계올림픽의 개최 이후 남북 정상회담이 연이어 세 차례나 있었다는 것 또한 스포츠교류의 성과와 그 의미를 되새기는 계기가 되었음
- 이처럼 남북 스포츠교류는 성과도 있는 반면 소수 종목과 국제대회에 제한되는 등의

한계점도 지적되고 있음

- 따라서 앞으로 정부가 남북 관계 개선을 위하여 스포츠교류를 어떻게 추진해야 하는지 정책 방향에 대한 고민 및 다양한 시도가 필요함

[그림 4-12] 분단국의 계기적 통합 과정



<출처> 정동성, 『남북한의 통합교류 스포츠와 政治』, 서울: 사람과 사람, 1998. p.122.

- 남북 스포츠교류를 안정적으로 꾸준히 추진하기 위해서는 전담기구 설립 및 예산 확보가 필요함
- 또한 남북 스포츠교류를 위한 지원사업의 다양성이 요구됨
- 기존의 남북 스포츠교류는 국제대회 참가에 국한되어 있었지만 앞으로는 경기력 향상을 위한 스포츠과학에 관련된 연구 협력 및 남북공동훈련 등으로 교류를 확대하고, 씨름 등 전통무예의 보존과 복원에 대한 연구와 지역별 전통놀이 자매결연, 생활체육 교류 협력 등의 콘텐츠의 범위를 넓힐 필요가 있음
- 한편 분단국가끼리 서로 상호의존적이고 기능적인 교류가 가능하게 되면 문화적, 경제적, 사회적 교류가 가능해지고 정치적 교류까지도 점차 모색해 볼 수 있음

- 그러므로 분단국가들은 갈등 구조를 변화시키기 위한 노력을 지속적으로 한다면 그 과정에서 기능적인 통합으로까지 기대할 수 있음<sup>60)</sup>
- 남북 스포츠교류는 교류협력에만 머무르는 것이 아니라 남북 주민들 간의 인적 접촉과 왕래로까지 확대되는 방향으로 추진되어야 함
- 구체적으로는 민간이 주도하는 스포츠 위주의 교류에서 생활·체육교류의 확대로 남북 협력을 위한 접촉을 늘려야 함
- 남북 스포츠교류를 활성화시키기 위해서는 상대적으로 정치적 영향을 덜 받는 민간 주도의 사업의 비율을 높이는 것이 필요하고 정부와 민간의 역할 분담을 통하여 진행하는 것이 바람직함
- 그 동안 남북 스포츠교류는 주로 일부의 스포츠 엘리트를 대상으로 이루어졌었고 축구와 농구 등 소수의 종목에 한하여 교류가 진행되었으나 생활 스포츠 부분으로까지 확대시켜서 추진할 필요가 있음
- 또한 민간단체와 함께 특히 지방정부가 남북 스포츠교류에 적극 참여해서 남북 주민들의 호응과 관심을 이끌어내고 참여를 증대시키는 등 주도적인 역할을 할 수 있음
- 그리고 남북 스포츠교류를 개선하기 위해서는 스포츠의 특성뿐만 아니라 남북의 경제적 특징과 특성을 고려하는 등 경제협력과 스포츠교류를 연관시킬 필요가 있음
- 북한 김정일·김정은 정권은 사회주의 체제의 유지와 함께 경제문제 해결에 많은 관심을 가지고 있는데 이러한 북한의 관심 및 지역적 특성을 구체적으로 파악하는 사전작업이 필수적임
- 예를 들면 북한은 원산과 칠보산, 백두산 3개의 지역을 관광특구로 지정해서 집중적으로 개발하고 있음
- 특히 ‘원산-금강산지구 종합관광계획’의 중심인 원산은 금강산과 마식령 스키장을 종합적으로 개발하고 있는 가장 중요한 북한의 관광특구라고 할 수 있음
- 원산에는 북한의 제2국제공항인 갈마비행장이 있기 때문에 주변과 접근성을 확보할 수 있다는 장점이 있음<sup>61)</sup>

60) 천지혜, 『남북한 체육교류의 유형과 사례분석 연구』, 석사학위논문, 고려대학교 대학원, 2016, pp.4-5.

[표 4-7] 남북 스포츠교류의 추진 방안

단계	단기적 방안	중기적 방안	장기적 방안
교류 목표	남북한 체육 문화공동체 형성의 기반 조성	체육 문화 공동체 형성	복지사회형 체육실현
교류 과제	남한의 대승적 자세, 북한의 적극성 유도	공동시설 설치 및 확충	남북한 주민 삶의 질 향상 추구
세부방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 체육 관련 정보자료의 교환</li> <li>- 체육학자 및 경기지도자 상호 교환 방문(제3국 행사 추진 가능)</li> <li>- 체육 용구 지원</li> <li>- 친선 교환 경기</li> <li>- 상호 체육대회에 선수단 파견</li> <li>- 생활체육 동호인 교류</li> <li>- 국제대회 단일팀 구성</li> <li>- 월드컵 분산 개최</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북공동 체육시설 건립(장소: 비무장지대/ 용도: 남북선수 합동 훈련, 남북문화전시장)</li> <li>- 남북공동체육과학연구 기관 설립(남북단일팀의 경기력 향상 연구, 남북 민속놀이 공동연구, 남북한 체육정보 종합적 관리 및 활용)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일한국 체육모형 개발 및 실천</li> <li>- 북한체육시설 지원</li> </ul>

<출처> 안민석, “남북체육교류 활성화 방안 연구”, 한국사회학회 사회학대회 논문집, 1999. p.157.

- 그리고 남북 스포츠교류를 더욱 효율적으로 추진하기 위해서는 미디어와 다양한 문화 콘텐츠 등과 접목시키는 시도가 필요함
- 예를 들면 1972년 뮌헨올림픽을 계기로 동서독은 다양한 교류 협정<sup>62)</sup>을 맺는가 하면 스포츠교류뿐만 아니라 지방정부 및 학술과 방송, 예술 등의 다양한 분야로 교류가 확산되었음
  - 동서독 간의 미디어 교류 중에서도 특히 활발한 방송 교류를 통하여 동독 주민은 서독의 정치와 경제적 사건뿐만 아니라 일상생활 등을 폭넓게 이해하는 계기가 되었음

61) 현주, “김정은 시대의 체육정책과 남북체육교류 활성화 방안”, 『제96회 전국체전기념 제53회 한국체육학회 학술발표회 및 평화통일 국민공감대 확산 세미나』, 2015, pp.80-81.

62) “1971년 12월 17일 스포츠교류 협정과 통행협정(1972. 5. 26) 기본조약(1972. 12. 21: Grundlagenvertrag), 동서독체육교류의정서(1974. 5. 8)까지 체결했다.”, 통일부주독대사관(1993). 『동서독 교류 협력 사례집』, 통일부. pp. 662-669.



- 따라서 앞으로 남북 스포츠교류에 있어서도 스포츠 프로그램과 미디어를 적극적으로 활용하는 문화 콘텐츠를 연계한 스포츠교류 프로그램의 개발로 남북이 서로를 더욱 폭넓게 이해할 수 있는 방안을 모색해야 함
- 남북 스포츠교류를 위하여 지방정부와 민간단체 간의 교류협력 강화해야 함
  - 중앙뿐만 아니라 각 지방정부와 단체들이 그 지역의 특성에 맞게 스포츠교류를 활성화시키기 위해서는 관련 법과 제도가 구체적으로 마련되어야 함
  - 다음으로 남북 단일팀 구성을 하기 전에 남북의 공간을 먼저 개방하고 교류를 진척시키는 것이 효율적임
  - 예를 들면 남한의 진천선수촌이나 북한의 원산 마식령스키장 등의 장소에서 남북이 합동훈련을 먼저 시도한 후에 단일팀을 구성하는 방향을 지향하는 것이 좋음
- 그동안 이른바 접경지역인 인천시와 강원도, 경기도 등이 지방정부 중에서도 가장 적극적으로 북한과의 교류를 추진해 왔는데 다른 지방정부도 북한의 도시들과 자매결연을 점진적으로 확대하여 교류할 필요가 있음
  - 예를 들면 남북 국민들의 큰 관심을 받았던 서울과 평양 간의 도시 대항전인 경평전<sup>63)</sup>을 재개하여 활성화시킨다면 스포츠를 통하여 남북이 신뢰를 쌓는 좋은 기회로 확대·발전시킬 수 있음
  - 그리고 전국체전 100주년을 맞아 ‘전국체전 100주년 기념대회’에 북한의 지방 도시들의 참가를 제안하였는데, 이러한 제한이 성사된다면 평창 동계올림픽 참가 이상으로 매우 상징적인 행사가 될 수 있을 것으로 전망함
- 특히 접경도시를 포함하고 있는 경기도는 다른 지방정보보다 남북 교류 사업에 관심을 많이 가지고 있고 과거 남북 교류에 대한 다양한 경험을 축적하고 있는 장점이 있으므로 이를 활용하는 전략이 필요함
  - 특히 경기도는 유소년 축구대회와 양궁 경기 등 다양한 남북 스포츠교류에 경험을 가지고 있는데 이를 적극 활용하여 정례화하는 등 발전·확대시킬 수 있는 방안을 모색해

63) “경평전은 1929년 10월 8일 서울 휘문고등학교 운동장에서 서울-평양 간의 경기가 도시대항전 형식으로 열리면서 처음 시작되었다. 경평전은 당시 우리나라의 대표적인 두 도시 간 대항전이란 점에서 전 국민의 뜨거운 관심사였으며, 일제 치하에서 민족의 단합과 저항정신을 키운 본보기로 평가받았다.” 정영열·김흥태, “경평전의 사적 고찰과 의의”, 한국엔터테인먼트산업학회 8(2), 2014, p.311.

### 야 합

- 남북 스포츠 교류뿐만 아니라 다른 분야에서의 교류로 확대시키는 전략도 필요함
  - 예를 들면 남북 축구 교류의 성과와 경험을 바탕으로 사격이나 바둑 등 다른 분야로 교류를 시도해 볼 수 있듯이 스포츠에 국한되는 것이 아니라 음악이나 공연 등의 예술 분야와 역사·문화·과학·환경 등의 분야로까지 확대·발전시킬 수 있음
- 향후에 남북 스포츠교류가 안정적으로 이루어진다면 스포츠 산업으로 발전·확대시켜 나갈 수도 있음
  - 특히 고양시는 접경도시의 이점을 활용하여 남북 경험으로도 이어나갈 수도 있음
  - 예를 들면 남북이 합작으로 스포츠 용품을 생산한다거나 공동 연구·개발 등으로도 발전시켜 나갈 수 있음

# 제 5 장

## 결론

제1절 결론: 혁신적인 남북표준 시범도시  
구현을 위하여



## 제절 결론: 혁신적인 남북표준 시범도시 구현을 위하여

### 1. 혁신적인 남북표준 시범도시 구현을 위하여

- 고양시는 지정학적으로 뿐만 아니라 산업적인 차원에서도 남북관계 개선을 통해 발전을 도모할 수 있는 좋은 지리적 조건과 도시 인프라를 보유하고 있음
- 고양시는 남북교류협력과 통일에 대비하는 국가 및 수도권외의 전략거점으로서 한반도 종단철도(TKR)와 시베리아 철도(TSR) 연결을 통해 남북교류와 유럽진출을 위한 국제교류의 지렛대가 될 수 있음
- 또한 고양시는 일산테크노벨리, MICE 복합단지 개발 및 GTX(수도권광역급행철도) 사업 추진 등 글로벌 경쟁시대를 선도할 수 있는 최적지로 정부와 지자체간의 글로벌 상생발전전략으로 구체화할 수 있는 잠재력이 풍부한 지역, 그리고 통일시대 및 평화경제를 실천할 수 있는 최적지라고 할 수 있음
- 교통과 지리적 조건 외에도 고양시는 한국건설기술연구원, 한국교육방송공사, 빛마루 방송지원센터, 국립암센터, 동국대 바이오메디캠퍼스, 국민건강보험공단 일산병원, 동국대학교 병원, 킨텍스 등 남북교류협력 사업과 관련한 잠재적 인프라를 보유하고 있음
- 그러나 고양시는 이러한 고양시의 남북교류사업과 관련한 훌륭한 지리적 조건에도 불구하고 도시 인프라를 충분히 활용할 수 있는 전략이라고 할 수 있는 소프트웨어 또는 소프트파워(Soft power)가 부족하다는 지적이 있음
- 지금까지 고양시 남북교류협력사업의 문제점은 중앙정부의 관련부처인 통일부의 사업을 그대로 모방한 백화점식 사업을 추진 및 실행하고자 하였음
- 연구자들은 금년 고양시의 수탁과제인 “고양시 평화경제특구 기본구상 연구”에서 고양시의 경기도 내 비교우위 산업인 의료/바이오 산업과 방송영상콘텐츠 산업을 중심으로 평화경제특구 제시하였음

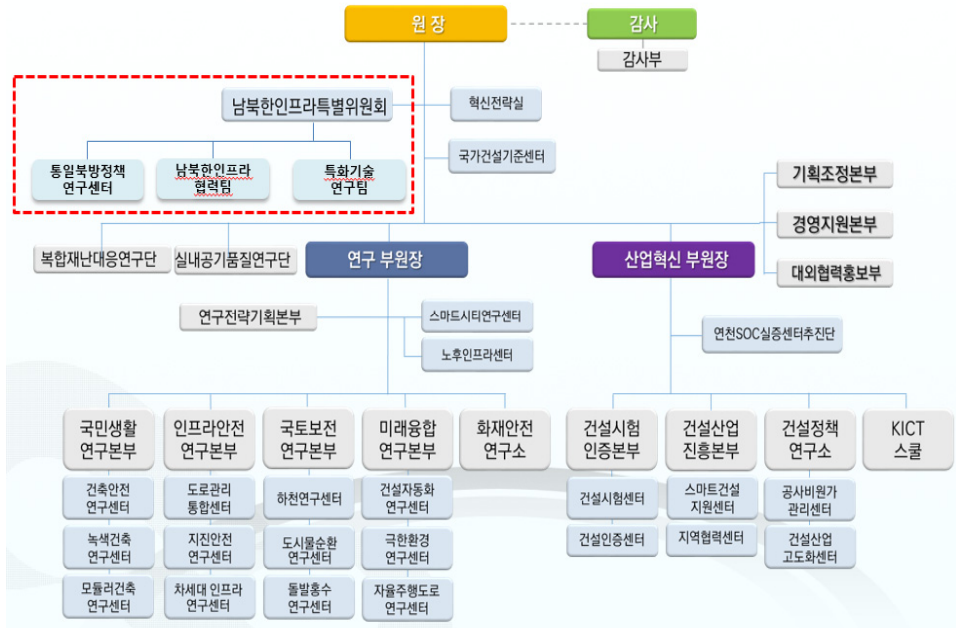
- 따라서 고양시는 남북표준 시범도시의 효과적 추진을 위해서는 이들 두 분야를 중심으로 선택과 집중을 하는 것이 필요함
- 특히 의료/바이오 산업에 대한 중앙정부 수준에서의 남북한의 구체적인 협력과 표준화에 대한 논의가 진행되지 않아 고양시가 이 분야를 중심으로 남북표준도시 시범사업을 추진할 수 있는 선도적인 분야로 판단
- 지난 10월 고양시-시정연구원-국립암센터 간 남북보건의료 협력과 관련된 실무 T/F가 구성되어 남북의료분야를 넘어 남북 의료/바이오 클러스터 구축을 위한 실질적인 정책네트워크(policy network) 구축 및 강화를 시도하고 있음
- 특히 고양시의 남북의료분야의 정책네트워크는 ‘평화의료센터’(가칭)를 설립하여 평화의료센터가 고양시의 남북의료 사업 분야의 정책조정(policy coordination) 기능을 담당하는 새로운 실험을 구상하고 있음
- 최근 시정연구원-고양시(평화미래정책관, 기업지원과)-국립암센터 간 남북의료 실무T/F가 구성되어 1차 회의 및 2차 회의를 개최하여 실현가능한 고양시 남북보건의료 협력사업 논의하고 있음
- 고양시 남북보건의료협력 실무 T/F에서 논의된 내용은 다음과 같음
- 고양시 평화경제특구에 국립암센터의 연구시설과 교육시설을 이전하여 향후 남북바이오클러스터의 앵커 기능 역할 수행을 기대할 수 있음
- 고양시와 국립암센터가 함께 고양시 거주 북한이탈주민 건강관리 및 이들의 실태조사 연구를 2020년부터 순차적으로 시행할 계획임
- 이 사업을 위해 국립암센터-고양시-통일부 북한이탈주민정책지원사무소 간 업무 협약을 추진하고 있음
- 또한 고양시-국립암센터-고양시정연구원을 축으로 북한이탈주민 건강관리센터 개소를 위한 준비에 박차를 가하고 있음
- 북한이탈주민 건강관리센터 개소를 통해서 고양시 거주 북한이탈주민 건강관리과 실태 연구를 추진하는 한편 향후 남북한 의료교류협력 사업을 위한 선제적인 연구와 사업을 조정하고 추진하는 정책조정자로 활용할 계획임
- 뿐만 아니라 향후 고양시 북한이탈주민 건강관리센터 운영을 바탕으로 평화의료교육

- 연구센터로 조직을 확장하여 고양시 남북의료/바이오 클러스터의 정책조정 기구로 활용할 계획임
- 2020년 상반기에 고양시정연구원, 고양시 평화미래정책관, 국립암센터 공공보건의료사업실이 공동으로 남북공공보건의료심포지엄을 킨텍스에서 개최할 예정임
  - 남북공공보건의료심포지엄의 내용을 발전시켜 고양시와 국립암센터는 연변대학교가 주관하는 두만강 포럼에 남북보건의료 세션을 구성할 계획임
  - 고양시정연구원과 국립암센터 그리고 한스사이델 재단은 공동으로 독일통일 30주년이 되는 2020년 10월 킨텍스에서 보건의료 국제포럼을 추진하고 있음
  - 고양시 남북 보건의료 협력 사업의 구체적인 내용은 남북표준도시 시범도시 사업의 정책목적과 일치함
  - 남북보건의료 협력과 관련된 국내 및 국제회의를 킨텍스와 중국에서 개최함으로써 남북한은 물론 국제 의료 및 보건 전문가들이 남북보건医료를 주제로 한 만남의 장을 마련할 계획임
  - 이러한 국내 및 국제회의를 통해 북한의 보건의료 현황과 실질적인 남북보건의료 사업을 논의하는 한편 남북한 의료보건 전문가 회의를 통해 보건과 의료분야에서 실질적인 표준화 논의가 가능함
  - 남북보건의료 관련 회의뿐만 아니라 북한이탈주민의 건강조사와 실태연구를 통해 향후 통일 이후의 의료통합 연구의 선제적 연구를 수행하여 남북한 의료보건 통합에 고양시가 선도적인 역할 수행 가능함
- 고양시에는 국립암센터 이외에도 건설기술 분야의 국책연구기관인 ‘한국건설기술연구원’이 있음
- 한국건설기술연구원은 1,000 여명이 넘는 건설기술분야의 박사급 전문연구인력이 근무하는 국책연구기관일 뿐만 아니라 한국건설기술연구원장 직속 기관으로 남북한 ‘인프라특별위원회’를 설치하여 향후 건설기술분야의 남북교류협력 사업을 기획하고 연구하고 있음
  - 한국건설기술연구원 남북한인프라특별위원회는 북한의 인프라 현황과 수요를 파악하고 남북한 경제통합을 고려한 인프라 마스터 플랜 수립과 함께 건설기준에 관한 연구

수행하고 있음

- 향후 남북관계가 개선되면 남북인프라특별위원회가 중심이 되어 북한과의 건설기준 협의 및 특화기술 개발, 인적교류 등 다양한 분야에서 의미 있는 역할을 기대할 수 있음
- 또한 남북한인프라특별위원회는 남북의 도로 설계 기준 등 건설 기준이 달라서 생기는 문제점을 남북 통합 건설 기준 공동연구수행을 통한 ISO 등의 국제표준, 유로코드, 미국 기준 등을 참조하여 연구할 예정임
- 이러한 건설 분야의 남북한 표준연구와 실질적인 사업 구상을 위하여 한국건설기술연구원 남북한인프라특별위원회는 2019년 12월에 ‘한반도 인프라 포럼’을 발족할 계획임

[그림 5-1] 한국건설기술연구원 조직도



<출처> 김병석. “남북한 인프라 협력과 고양시”, 『2019 평화경제포럼 발표집』고양시정연구원(2019년 11월), p.4.



- 한반도 인프라 포럼에서는 한반도 인프라 개발과 협력사업을 위한 프로그램을 기획하고 운영하는 등 컨트롤 타워 역할 등을 기대할 수 있음
- 한국건설기술연구원 남북한인프라특별위원회는 고양시정연구원과 고양시가 주관한 ‘제11회 고양시정포럼’과 ‘2019 평화경제포럼’에 참여하였음
- 두 번의 포럼을 통해 고양시정연구원과 한국건설기술연구원 남북한인프라특별위원회의 네트워크가 구축이 되었으며, 한국건설기술연구원 남북한인프라특별위원회는 한반도 인프라포럼에 고양시와 고양시정연구원의 참여를 요청하였음
- 따라서 고양시과 고양시정연구원은 한국건설기술연구원의 한반도인프라 포럼에 참여하여 건설기술 분야에 남북한 표준을 함께 연구하고 다양한 사업을 추진하는 전략이 필요함
- 고양시는 남북교류협력과 관련한 잠재적 핵심행위자(예를 들면 국립암센터, 한국교육방송, 한국건설기술연구원 등)를 지속적으로 발굴하여 이들과 함께 의료/바이오와 건설 산업의 기술적 표준을 선도적으로 추진하는 것이 필요하며, 이를 위해 시-시정연구원-남북교류협력과 관련한 잠재적 핵심행위자 간 혁신적 추진체계 구성 필요

## 2. 남북표준 시범도시: 기술적 표준화와 사회적 표준의 균형적 모형

- 국립암센터와 한국건설기술연구원을 활용한 기술적 차원에서의 표준화(남북 보건의료, 남북 건설기술 분야의 표준)를 넘어 사회통합을 포함하는 광의의 표준화를 고양시가 선도적으로 준비해야 함
- 독일통일의 과정과 프랑스 출신 사회학자 뒤르케임의 연대와 집합표상 개념은 한반도의 통일에서 내적통합(사회통합)의 중요성을 강조
- 따라서 바람직한 남북표준도시 시범사업은 남북한의 쌍방향적인 소통, 사회통합까지 아우르는 유기적 통합과 복구적 제재 중심으로 진행되어야 함
- 기술통합을 넘어 사회통합을 포함한 통일모형을 선도형 통일(Guiding Type of Unification)이라고 할 수 있음
- 선도형 통일 모형은 상대적 모범주체의 선도에 의한 통일 방식을 의미하며 현재로의

수렴이 아닌 미래완료형 통일을 지향해야 함

- 선도형 통일을 위해 통일을 주도하는 한국 사회내의 동력 창출이 필요함
- 그러나 우리사회는 남남갈등 및 양분화 된 정치문화로 통일정책 추진력이 약화
- 사회적 합의와 협력구도 형성을 통하여 통일정책의 지속가능성을 확보할 필요가 있음<sup>64)</sup>
- 현재 중앙정부(통일부) 차원에서 추진하고 있는 통일국민협약은 여당과 야당의 극한 대립으로 인해 추진에 어려움이 있으나 시의 발전이 남북관계와 밀접히 연관되어 있는 고양시의 경우 평화시민협약을 중앙정부보다 선도적으로 추진할 수 있는 여건을 구비하고 있음<sup>65)</sup>
- 기초지자체인 고양시는 중앙정부에 비해 직접민주주의 실현에 용이하므로 평화시민협약 추진에 친화력이 있음
- 고양시와 시민은 평화시민협약 추진을 통해 사회제약요인과 경직성을 극복하는 한편 사회통합의 핵심이라고 할 수 있는 관용과 상호이해의 정신을 학습해야 함
- 한반도 평화의 상징성과 경쟁력을 겸비하고 있는 고양시는 다가올 평화경제시대의 지리적 위상을 활용하여 평화시민협약의 동력 확보 가능<sup>66)</sup>
- 따라서 고양시는 평화경제의 번영과 함께 평화시민협약이라고 하는 시민문화 혹은 평화문화 창출을 통해 사회통합의 측면에서 통일을 선도적으로 준비할 필요가 있음

64) 조한범, “평화시민협약과 고양시”, 『2019 평화경제포럼』 고양시정연구원(2019년 11월), pp. 21-22.

65) 안지호·오윤정, 『고양시 평화통일공감대 사업의 논리와 전략』, 고양시정연구원, 2019, p. 71.

66) 조한범(2019). 전개서, 2019, pp. 27-28

## 참고문헌

### [인용문헌]

- 강신태(2005). 『행정학의 논리』, 서울: 박영사.
- 권영인·김태완(2004). “북한의 도로교통체계 현황과 과제”, 대한교통학회 학술대회지 제46권.
- 권혁구(2016). “한반도 통합물류망 마스터플랜 수립 연구”, 한국교통연구원.
- 기정훈(2014). “통일시대 대비 남북한 표준 통일 방안 연구: 협력적 거버넌스 모형을 기반으로”, 국가정책연구.
- 김누리(2006). 『나의 통일을 말한다』, 서울: 한울아카데미.
- 김덕영(2019). 『에밀 뒤르케임: 사회실재론』, 서울: 도서출판 길.
- 김동선(2017). “남북 스포츠교류협력의 추진기조와 과제”, KDI 북한경제 리뷰 2017(06).
- 김동성 외(2016). “남북교류협력과 경기도”, 경기연구원.
- 김미숙(2019). “한국 정부의 남북 스포츠 교류정책 성과와 한계”, 『2019 Global sport science conference 자료집』, 서울대학교 스포츠과학연구소.
- 김범중(2007). “북한항만 개발 방향”, 한국해양수산개발원 월간 해양수산 (278).
- 김범중(2008). “한반도 주변 환경과 북한 항만 개발방향”, 한국해양수산개발원 월간해양수산(289).
- 김병석(2019). “남북한 인프라 협력과 고양시”, 『2019 평화경제포럼 발표집』, 고양시정연구원(2019년 11월).
- 김성제(2005). 『정책혁신과 정책네트워크: 신제도론적 관점』, 한국학술정보.
- 김재영(2015). “통일비용의 자원과 조달방법”, 통일법연구, 1.
- 김재우(2015). “제41회 지바 세계탁구선수권대회(1991) 남북단일팀 참가에 관한 연구”, 한국체육학회지 54(3호).
- 나희승(2014). “남북·유라시아 철도 사업의 의의 및 협력과제”, KDI 북한경제리뷰 2014(2).
- 문화체육관광부(2013). 체육백서
- 문화체육관광부(2016). 체육백서
- 박종수(2012). 『통일재정법제연구』, 서울: 한국법제연구원.

- 백승걸(2019). “미시적 관점에서 남북표준도시 교통 분야에서 표준도시”, 『제11회 고양시정포럼 자료집』, 고양시정연구원 (2019년 3월).
- 서종원·최성원(2018). “한반도 교통인프라 건설비전 (북한교통인프라 실태 진단과 개선방향)”, 대한토목학회지 66(8).
- 안민석(1999). “남북체육교류 활성화 방안 연구”, 한국사회학회 사회학대회 논문집.
- 안병민(2018). “북한의 교통 인프라 실태와 한반도 교통망 구축방향”, 국토연구원.
- 안병민 외(2012). “북한 항만 현황 분석”, 한국교통연구원 동북아·북한연구센터 이슈페이퍼.
- 안지호 외(2013). 『서독의 대동독 인권정책』, 서울: 통일연구원.
- 안지호·오윤정(2019). 『고양시 평화통일공감대 사업의 논리와 전략』, 고양시정연구원.
- 원동욱·성원용·김재관(2015). “국제운송회랑의 새로운 지정학: 유라시아 실크로드 구축을 위한 협력방안 연구”, 대외경제정책연구원.
- 이규창 외(2018). “사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안: 체육·문화예술 및 인도협력을 중심으로”, 통일연구원.
- 이기식(2011). 『독일통일 20년』, 서울: 고려대학교출판부.
- 이기열 외(2018). “남북관계 개선에 따른 항만물류 부문의 협력사업 발굴”, 한국해양수산개발원.
- 이백진(2015). “북한의 도로인프라 현황과 개발협력과제”, KDB북한개발 2015 통권 4호.
- 이성우(2018). “한반도 물류통합과 확장을 위한 북한 항만개발 방향”, KDI 북한경제리뷰 2018(9).
- 이승현·김갑식(2011). “한반도 통일비용의 쟁점과 과제”, 신안보연구 171.
- 이우태(2017). “스포츠교류확대를 통한 남북관계 회복”, 통일연구원 Online Series CO 17-13.
- 이해정·조호정(2015). “독일통일 25주년의 경제적 성과와 한계”, 통일경제 2015 2호, 현대경제연구원.
- 이현태, 최재희, 림금숙(2019). 『남·북·중 경제협력 방안 연구』, 대외경제정책연구원.
- 정동성(1999). 『남북한의 통합교류 스포츠와 政治』, 서울: 사람과 사람.
- 정병기(2016). “남북의 표준 및 표준화의 차이와 표준 협력 과정 및 표준 통합의 방향과 전망”, 한국정치연구 제25집 제1호.
- 정병기·이희진(2013). “동서독의 표준화 체계와 표준 통일 과정: 남북한 표준 협력에 대한 함의”, 한국정치연구 제22집 제1호.
- 정영열·김흥태(2014). “경평전의 사적 고찰과 의의”, 한국엔터테인먼트산업학회 8(2).
- 정정길 외(2010). 『정책학 원론』, 서울: 대명출판사.
- 조한병(2019). “신한반도체제 구상의 이해”, 통일연구원 KINU Insight 2019(7).

- 조한범(2019). “평화시민협약과 고양시”, 『2019 평화경제포럼』, 고양시정연구원(2019년 11월).
- 천지혜(2016). 『남북한 체육교류의 유형과 사례분석 연구』, 석사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 한국표준협회(2003). “독일의 표준통일사례 및 우리의 대응전략”, 산업자원부 2002년도 연구결과 보고서.
- 통일부주독대사관(1993). 『동서독 교류 협력 사례집』, 통일부.
- 황진화·전우현(2018). “남북관계 변화에 따른 해운협력 기반 구축 방안”, 한국해양수산개발원.
- 현주(2015). “김정은 시대의 체육정책과 남북체육교류 활성화 방안”, 『제53회 한국체육학회 학술발표회 및 평화통일 국민 공감대 확산 세미나』.
- George Ritzer(2010). 『사회학이론, Sociological Theory』, 김왕배의 역, 서울: 한울.
- David John Farmer(1999). 『행정학의 언어 The Language of Public Administration』, 강신택 역, 서울: 박영사.
- Jörg Michael Dostal(2019). The History of Germany's Effort to Achieve National Reconciliation: Reunification (Wiedervereinigung) between Muddling Through, Routinization and Policy Failure, 『남북교육교류 국제포럼』 광주광역시교육청.
- Institut fuer Wirtschaftsforschung Halle (2015). 동독의 경제통합, IWH.
- “南·北 ‘따로따로 표준’ 통일 추진”, 경향신문(2006.5.18.),  
([http://biz.khan.co.kr/khan\\_art\\_view.html?artid=200605181815011&code=920100](http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=200605181815011&code=920100)), 접속일: 2019.10.29.
- “고양시 통일경제특구 박차, 남북표준 시범도시 추진”, 고양신문(2019.1.6.),  
(<http://www.mygoyang.com/news/articleView.html?idxno=49552>) 접속일: 2019.10.29.
- 연합뉴스(2018.07.12.),  
(<https://www.yna.co.kr/view/GYH20180712000200044?section=search>) 접속일: 2019. 10.29.
- 통일한국 홈페이지 (<http://unikorea21.com/>) 접속일: 2019. 10.29.



## Abstract

### A Study on Promoting Goyang City As the Standard South-North City

Jiho Ahn\*, Yoon Jung Oh\*

The study seeks to expand the concept of an inter-Korean standard (pilot) city, which the mayor of Goyang City presented as a vision for the inter-Korean exchange—theoretically and sociologically. This would allow the researchers to broaden their understanding of the concept of an inter-Korean standard pilot city and to draw the logic for policy-making that could be relied on to derive specific projects.

Specifically, the researchers want to redefine the concept of the inter-Korean standard (pilot) city from the perspective of the Policy Entrepreneur in search of appropriate innovative policies. Through these concepts and theories, the researchers wanted to understand the context of the South-North standard (pilot) city presented by the mayor of Goyang City.

The researchers have so far reviewed the standardization processes of East and West Germany, and South and North Korea to describe and analyze the standardization work carried out at the central government level. In addition, the current study emphasizes the meaning of social integration in the standardization work by looking at the process of change in German society after unification. Specifically, the discussion of standardization

---

\* Goyang Research Institute, Goyang, Korea

was extended to the social level by carefully examining social integration, a problem that emerged in the German unification process. In particular, the theory of French sociologist Durkheim in extending standardization discussions to social implications is very much applicable in the present context. In short, the researchers make use of the concept of solidarity—both mechanical and organic—which Durkheim emphasized, to come up with specific projects for the South–North standard (pilot) city.

Most discourses on the South–North standardization have been concentrated around areas of sports and transportation. In this study, however, the researchers suggest that areas of health care, broadcasting and construction technology, areas in which Goyang City has strengths, would be great for potential projects for the South–North Standard Demonstration City led by Goyang City.