

‘드레스덴 구상’ 과 지자체 및 민간 남북협력의 접목

진행남 (제주평화연구원 연구위원)

이 글은 ‘드레스덴 구상’을 지방자치단체 및 민간의 남북협력과 접목시키는 방안을 모색하고 있다. 우선, 다수 지자체들은 그동안 농업·축산·산림 분야의 남북협력에 상당한 정도의 경험과 노하우를 축적해 왔다. 따라서 몇 개의 지자체가 컨소시엄을 형성해 정부의 지원 아래 ‘복합농촌단지’ 조성 사업을 공동으로 추진하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 이는 지자체와 북한 특정지역과의 관계 형성은 물론, 북한 주민들과의 접촉면을 넓히게 돼 남북한 동질성 회복에도 기여하게 될 것이다. 한편 북한의 경제체제상 의미 있는 변화가 있기 전까지는 남한과 북한만의 양자경협보다는 북한·중국·러시아 간 2자 또는 3자 경제협력에 한국이 직·간접적으로 참여하는 다자경협 형태가 바람직하다. 이러한 다자경협은 남북 관계에 중국과 러시아 등의 이해관계를 높여 북한의 도발적 행태를 억제하는 한편, 북한의 도발시에도 한국이 직접 전면에서 나서지 않고도 최소한 경협의 중단을 방지할 수 있게 하는 장점이 있다.

* 「지자체 남북교류실무협의회」 정책세미나(2014.4.17.) 발표자료

목 차

1. 드레스덴 구상의 내용 및 함의
 - 가. 드레스덴 구상의 내용
 - 나. 드레스덴 구상의 함의
2. 드레스덴 구상과 지자체 남북협력의 접목
 - 가. 인도적 지원 개념 검토
 - 나. 지자체 남북협력의 현황
 - 다. 지자체 남북협력의 성과 및 과제
 - 라. 드레스덴 구상과 지자체 남북협력의 접목
3. 드레스덴 구상과 민간 대북경험의 접목
 - 가. 남-북-러 협력사업
 - 나. 남-북-중 협력사업
 - 다. 북한의 경제개발구 사업
 - 라. 다자경험의 우선 추진

1. 드레스덴 구상의 내용 및 함의

가. 드레스덴 구상의 내용

- 박근혜 대통령은 2014년 3월 28일 독일을 국민 방문하던 중에 성공적인 독일 통일의 상징도시인 구동독 지역의 드레스덴에서 행한 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’ 연설에서 △남북한 주민의 인도적 문제 우선 해결, △남북한 공동번영을 위한 민생 인프라 구축, △남북한 주민간 동질성 회복 등 크게 3가지 대북 제안을 발표함. 박 대통령의 이러한 드레스덴 ‘대북 3대 제안’의 내용은 아래 <표 1>과 같음.

<표 1> 박 대통령의 드레스덴 ‘대북 3대 제안’ 내용

3대 제안	내용
남북한 주민의 인도적 문제 해결(Agenda for Humanity)	<ul style="list-style-type: none"> - 이산가족 상봉 정례화 위해 북측 및 국제적십자회 등 국제기관과 협의 - 유엔과 함께 산모·유아에게 영양·보건 지원 ‘모자 패키지(1,000 days)’ 사업 - 북한 어린이의 건강한 성장 지원
남북한 공동번영 위한 민생 인프라 구축(Agenda for Co-prosperity)	<ul style="list-style-type: none"> - ‘북합농촌단지’ 조성 위해 농업·축산·산림 공동개발 - 남북한 신뢰구축을 전제로 교통·통신 등 인프라 건설 투자, 북한은 한국에 지하자원 개발 허용 - 나진·하산 물류사업 등 남북러 협력사업 및 신의주 등을 중심으로 남북중 협력사업 추진
남북한 주민간 동질성 회복 (Agenda for Integration)	<ul style="list-style-type: none"> - 순수 민간 접촉 확대될 수 있는 역사연구 및 보전·문화예술·스포츠 교류 장려 - 국제사회와 함께 경제운용 및 경제특구 개발 관련 경험·금융·조세관리·통계 등에 관한 체계적 교육·훈련 지원 - 미래세대 교육프로그램 공동개발 - 남북교류협력사무소 설치

출처: 연합뉴스(2014년 3월 28일 자)

나. 드레스덴 구상의 함의

- 박 대통령이 드레스덴에서 밝힌 통일구상은 연초에 제기한 ‘통일대박론’을 뒷받침할 실천방안을 담은 구체적인 계획과 제안으로, 연설의 장소와 의미를 감안하면 일종의 ‘통일 독트린’의 성격을 띠고 있음. 평화

통일 기반조성을 위한 이 드레스덴 ‘대북 3대 제안’은 천안함 폭침에 따른 5·24제재조치의 해제나 북핵문제 해결의 진전 등 엄격한 전제조건 없이도 추진될 수 있는 여지를 두고 있음.

- 청와대 측은 “5·24조치는 우리 국민이 납득할 만한 북한의 책임 있는 조치가 있을 때까지 유지돼야 한다는 정부의 기본 입장에는 변화가 없다”면서도 “다만, 분단이 길어짐에 따라 민족적 이질감이 커지고 있는 만큼, 이를 해소하기 위한 교류협력과 북한 주민에게 도움이 되는 협력 등은 국민적 공감대를 기초로 검토해 나갈 예정”이라고 함. 또 “정부는 유엔 안보리 대북제재 결의안 등 국제규범과 국제사회의 합의를 준수하는 범위 내에서 단계적인 협력과 지원을 해 나갈 것”이라면서 “북한 비핵화의 확실한 진전이 있으면 보다 본격적으로 추진될 수 있을 것”이라고 밝힘(연합뉴스, 2014년 3월 28일 자).
- 박 대통령이 드레스덴 구상을 통해 설치를 제안한 ‘남북교류협력사무소’는 남북이 상대 지역에 두는 일종의 ‘대표부’ 개념으로 볼 수 있음. 우리 정부가 대표부가 아닌 교류협력사무소라고 명명한 것에는 민감한 정치적 색채를 최대한 희석시키고 사회·문화, 경제 분야처럼 낮은 단계 교류부터 점진적으로 추진해 남북 간의 동질성 회복을 도모하겠다는 판단이 깔린 것으로 보임.
- 드레스덴 구상에는 대북지원 확대의 취지가 담겨 있고 핵포기에 대한 압박의 강도 또한 낮음. 내용적인 면에서 기존의 대북 제안들과 차별성도 있지만 획기적으로 새로운 제안을 찾아보기는 어려움. 하지만 향후 박근혜 정부의 대북정책의 방향을 엿볼 수 있음. 드레스덴 구상에는 5·24조치 이래의 남북관계 교착 상태와 북한 비핵화 이전의 상황에서도 추진할 수 있는 것들부터 제시하기 위해 고심한 흔적이 역력함. 즉, 이들 장애를 뛰어넘을 패러다임 전환적 접근을 어렵게 하는 현실적 한계에 대한 인식이 반영돼 있음(양무진, 2014). 따라서 현 단계에서는 5·24조치에 저촉되지 않는 인도적 사업을 우선 추진하고 5·24조치를 우회할 수 있는 사업 및 추진 방식을 적용할 수 있음.
- 드레스덴 구상에 대해서는 현 정부의 핵심적 대외정책 기조인 ‘한반도 신뢰 프로세스’, ‘동북아 평화협력 구상’, ‘유라시아 이니셔티브’와 유기적으로 체계화하는 한편 정책의 일관성과 효율성을 제고해야 함.
 - 드레스덴 구상에서 제기된 대북 인도적 지원과 민생 인프라 구축, 동질성 회복은 남북관계 개선 단계별로 추진할 수 있는 제안이지만, 이를 실천함에 있어서는 우리 내부 정책의 우선순위에 따라 완급과 규모 및 방식을 재조정해야 함. 이를테면, 국제기구가 개입하는 대북 인도적

**드레스덴 구상에
대해서는 현 정부의
핵심적 대외정책
기조인 ‘한반도 신뢰
프로세스’, ‘동북아
평화협력 구상’,
‘유라시아
이니셔티브’와
유기적으로
체계화하는 한편
정책의 일관성과
효율성을 제고해야 함**

박근혜 대통령도

2014년 4월 25일

한국을 방문한

버락 오바마

미 대통령과의

정상회담 후 가진

공동 기자회견에서

“드레스덴 구상이야

말로 남북의 상생을

위해서, 주민들의

삶의 질을 높이기

위해서 정말 유연한

정책”이라며 강조함

지원의 장점인 분배투명성 확보를 적극 활용하는 동시에 직접지원 방식을 연계하는 전략 등이 요청됨. 또 새로운 남북관계를 견인함에 있어 기존의 정부중심에서 민관역할 분담이 필요한 부분에 대해서는 대북사업(민간교류 포함)의 정치적 효과, 통일준비 역량 확충 등을 고려해 추진하는 게 바람직함(유호열, 2014).

- 한편 북한은 연초부터 김정은 신년사를 통해 남북 간 관계 개선을 위한 분위기를 마련해야 한다고 강조함. 그러나 드레스덴 구상에 대해서는 2014년 4월 12일 국방위원회 대변인 담화를 통해 ‘흡수통일’ 논리라고 비난하면서 사실상 거부 의사를 밝힘. 이에 대해 통일부는 “우리는 행동으로 드레스덴 선언의 진정성을 보여줄 것이고 내부적으로 필요한 준비를 계속해 나갈 계획”임을 분명히 함(연합뉴스, 2014년 4월 14일자). 박근혜 대통령도 2014년 4월 25일 한국을 방문한 버락 오바마 미 대통령과의 정상회담 후 가진 공동 기자회견에서 “드레스덴 구상이야말로 남북의 상생을 위해서, 주민들의 삶의 질을 높이기 위해서 정말 유연한 정책”이라며 “비록 북한이 드레스덴 구상을 거부하고 있지만 원칙을 갖고 추진할 것”이라고 강조함(연합뉴스, 2014년 4월 25일자).

2. 드레스덴 구상과 지자체 남북협력의 접목

가. 인도적 지원 개념 검토

- 우선 ‘인도적 지원’이 무엇을 뜻하는지에 대한 개념 규정부터 할 필요가 있음. 국제적으로 널리 합의된 ‘인도적 지원(humanitarian assistance)’의 정의는 존재하지 않음. 인도적 지원의 국제적 중심체라 할 수 있는 유엔 인도지원조정실(OCHA)은 ‘인도적 지원’을 “자연 재해 또는 분쟁의 피해자들을 구제하고 그들의 기본적 필요와 권리를 충족시키는 개입활동”으로 정의하고 있음. 경제협력개발기구(OECD) 산하 개발원조위원회(DAC)는 ‘인도적 지원’을 “긴급사태 기간 및 직후에 사람의 생명을 살리고, 고통을 경감시키며, 인간의 존엄성을 유지·보호하기 위한 활동”으로 정의함. 이처럼 긴급구호에서 시작된 인도적 지원은, 사회·경제적 개발이라는 목적을 추구하는 ‘개발지원’과 통상 구별됨. 하지만 오늘날 인도적 위기 및 인도적 지원의 장기화로 인해 그 구별이 명백하지는 않음. 유엔 인도지원조정실의 인도적 지원 활동도 개발구호(development relief) 및 개발지원을 일부 포함함.
- ‘개발구호’란 “긴급구호와 개발지원의 연계차원에서 효과적인 재난구호 및 예상되는 재난에 대한 취약성 감소 등을 위한 지원”으로, 산림녹화·

농자재 지원 등이 그 예임.

- 유엔 인도지원조정실의 지원분야는 ①농업지원, ②경제 및 인프라 재건, ③교육, ④식량 및 식수, ⑤보건 및 위생, ⑥지뢰제거, ⑦인권 및 법치에 의한 보호, ⑧피난소 및 기타 구호물자, ⑨여성개발, ⑩환경보호 등으로 나뉘짐(제성호, 2009).
- 한국에서도 인도적 지원이 개발구호와 개발지원을 일부 포함하는 것으로 이해하는 사례들을 찾아볼 수 있음.
 - 2007년 당시 국회 정형근 의원실과 평화재단이 입법을 추진했던 「대북 인도적 지원법안」에 의하면, ‘인도적 대북지원’이란 “동포애와 인도주의에 따라 북한주민의 식량권과 생명권 해결을 위해 가장 시급한 식량·농업·의료 등 부문에서의 지원”을 말함. 이 법안에서는 인도적 대북지원 사업으로, △식량지원, △비료·비닐·농자재 등 농업지원, △축산업 관련 시설 설치·자재 지원 등 축산업 지원, △의료시설·의료기구·의약품 등 의료지원, △「재해구호법」에 규정된 내용의 긴급구호 등을 들기도 함.
 - 2013년 9월 국회 인재근 의원이 대표발의한 「북한 주민에 대한 인도적 지원에 관한 특별법안」에 따르면, ‘인도적 대북지원’이란 “인도주의에 입각하여 무상으로 이뤄지는 북한에 대한 긴급구호활동, 의류·식량 등의 물품 지원 및 북한 주민의 생활환경 등을 개선하기 위한 개발지원 활동”이라고 정의함. 이 법안에서는 인도적 대북지원 사업으로, △보건의료활동, 재해복구 등 긴급구호에 관한 사업, △의류·식량·의약품 등 물품 지원 사업, △농·축·수산업에 관한 개발지원 사업, △산림 등 환경 복구 및 생활환경 개선을 위한 개발지원 사업 등을 들고 있음.
- 드레스덴 구상의 대북 지원 가운데, 유엔과 함께 임신부터 2세까지 북한의 산모와 유아에게 영양과 보건을 지원하는 ‘모자 패키지 사업(1,000 days)’은 전형적인 인도적 지원에 속함. 이와 함께 드레스덴 구상에서는 민생 인프라 구축 사업의 일환으로 분류되고 있지만, 북한 지역에 농업·축산·산림을 공동 개발하는 ‘복합농촌단지’를 조성하는 사업 또한 유엔 인도지원조정실이 규정하는 인도적 지원 활동에 포함된다고 볼 수 있음.

긴급구호에서 시작된 인도적 지원은, 사회·경제적 개발이라는 목적을 추구하는 ‘개발지원’과 통상 구별됨. 하지만 오늘날 인도적 위기 및 인도적 지원의 장기화로 인해 그 구별이 명백하지는 않음

나. 지자체 남북협력의 현황

- 지자체 남북교류협력은 남북 간 동질성 회복과 화해, 통일 기여라는 명분을 공유하고 있지만, 지역별 특성과 사업추진 상황 및 시기에 따라

**드레스덴 구상에서는
민생 인프라 구축
사업의 일환으로
분류되고 있지만,
북한 지역에 농업·
축산·산림을 공동
개발하는
'복합농촌단지'를
조성하는 사업 또한
유엔 인도지원조정실이
규정하는 인도적 지원
활동에 포함된다고
볼 수 있음**

그 추진 배경과 목적이 다양함.

- 초기의 지자체 남북교류협력은 1990년대 중반 이후 북한의 경제난 심화에 따른 인도적 지원 필요성 증대와 2000년 6·15 남북정상회담 이후 남북관계 개선의 영향을 받음.
- 지자체의 남북교류협력 사업은 1999년 제주도가 북한에 감귤 100톤을 지원한 것이 효시임.
 - 비슷한 시기인 1998년에 강원도가 전국 지자체 가운데 최초로 「강원도남북협력기금조례」를 제정하고 기금을 조성하여 남북교류협력 사업에 나서면서 상당수 지자체들이 뒤따름.
- 2000년 6·15 남북정상회담 이후 남북교류협력에 관심을 가진 상당수 지자체들은 의욕적으로 추진하려 한 자매결연 등의 사업에 실패를 경험했지만, 다양한 계기를 통해 점진적으로 교류협력 사업을 확대함.
 - 초기 지자체 남북교류협력의 실패 원인은 주로 사업의 구체성 결여, 성급한 사업 추진, 북한의 수용능력 초과, 북한의 과도한 요구 등에 기인함.
 - 이후 지자체의 남북교류협력 사업은 주로 인도적 지원이나 사회문화 교류의 성격을 띠는 사업을 중심으로 진행됨. 2000년 부산 아시안게임, 2003년 대구 유니버시아드에 북한팀이 참가한 것 등도 그 사례임.
 - 내용적으로는 인도적 지원사업과 농업 관련 사업의 비율이 높은 편이며, 지역적으로는 평양 일대에 편중됨.
 - 6·15 남북정상회담 이후 개성공단, 금강산관광, 남북도로·철도 연결 등 대규모 경협이 접경지역에서 이뤄지면서 관련 지자체들의 참여도 증가함.
 - 2004년 용천역 폭발사고 이후, 다수의 지자체들이 인도적 지원에 관심을 보이면서 지자체 남북교류협력은 전반적으로 크게 확대됨. 특히 경기도와 전라남도, 전라북도, 경상남도 등은 농업협력사업을 적극 추진함.
- 지자체의 남북교류 추진 형식과 내용은 지자체별 특성에 따라 다양함.
 - 강원도, 경기도, 인천시 등은 지자체가 중심이 되어 사업을 진행한 반면 제주도, 전라남도, 전라북도, 경상남도 등은 민간단체의 역할이 큰 반관반민 형식임.
 - 경기도와 강원도는 남북교류 전담 부서가 있고 통일부와 인력 교류를 실시하고 있기도 함. 대부분의 지자체의 경우 민간단체와의 연계를 통해 사업을 추진하고 있지만, 강원도 등 일부 지자체는 별도의 민간단체를 설립하기도 함(경기개발연구원, 2013). 다음의3 <표 2>는 지자체 남북교류협력 사업의 추진 계기 및 현황임.

〈표 2〉 지자체 남북교류협력 사업의 추진 계기 및 현황

지자체	추진계기	최초사업	주요 남북교류협력사업		추진부서	비고
서울 특별시	2004년 용천열차 폭발사건	2004년 용천 피해지원	'04.5.	용천재해 피해지원	경영기획실	조례 제정 ('04)
			'05.5.7~8.21	고구려 유물전시회 지원		
			'05.7.25~9.20	남북공예대전 지원		
			'06.4.8~4.23	평양 고구려 안악궁터 발굴 지원		
			'06.4.29	금강산 윤이상 음악회 지원		
			'06~'09	조선중앙연구소 현대화 지원사업		
부산 광역시	2002년 아시안 게임 부산 개최	2000년 남북교류 지원협의회 구성	2000.8.18.~10.1	부산전국체전 금강산성화 채화	행정자치관실 소속 자치행정담당관	조례 제정 ('07)
			'99.9~'02.10.15	2002년 통일아시아드 구원		
			'03.8.26~8.30	부산대표단 평양 방문		
			'04.4.30	용천역 폭발사고 피해주민 구호		
			'06~'07.8	평양 항생제 공장 건립 지원		
			'07.9.11	북한 수해물자 지원		
대구 광역시	인도 주의적 관점에서 성금 및 생필품 돕기로 시작	2005.8.10. 남북교류에 관한 조례 제정	'09.4.~11	북한 어린이 내복 보내기 운동	전담부서 없음, 민간단체 사업지원/ 남북교류협력위원회 구성	조례 제정 ('05)
인천 광역시	1984년 남한 수해시 북측 수해구호물품이 인천항을 통해 도착한 것이 계기	2004년 인천시 남북교류 협력조례 제정	1984.9.29.~10.4	서울·경기 수해시 북측 수해 구호물품 도착—북측의 최초 지원	국제협력관실 남북교류팀	조례 제정 ('04)
			2004	• 용천 참사 지원 • 북한어린이 돕기 모금 행사 • 6.15 4주년 기념행사 인천 개최		
			2005	• 북한어린이 돕기 • 피치(Pitch) 및 페인트 지원 • 시 대표단 북한 방문 • 제16회 아시아육상대회 북한선수단 및 협력단 참가 • 시 경제대표단(평양, 남포) 방문		
			2007	• 평양시 체육단 축구장 현대화 • 북측 홍수피해 지원 • 노동당 통전부장일행 인천 방문		
			2008	• 평양 치과병원 리모델링 • 시 대표단 평양 방문 • 평양 창광거리 음식점 현대화		

지자체의 남북교류협력 사업은 1999년 제주도가 북한에 감귤 100톤을 지원한 것이 호시임. 비슷한 시기인 1998년에 강원도가 전국 지자체 가운데 최초로 「강원도남북협력기금 조례」를 제정하고 기금을 조성하여 남북교류협력 사업에 나서면서 상당수 지자체들이 뒤따름

지자체의 남북교류 추진 형식과 내용은 지자체별 특성에 따라 다양함. 강원도, 경기도, 인천시 등은 지자체가 중심이 되어 사업을 진행한 반면 제주도, 전라남도, 전라북도, 경상남도 등은 민간단체의 역할이 큰 반관반민 형식임

지자체	추진시기	최초사업	주요 남북교류협력사업		추진부서	비고	
광주광역시	인도적 지원 전개, 민족화해협력에 이바지, 민족 번영과 통일의 기틀 마련	2007년 북한 수해지역 주택 복구 지원	'07.9.21 ~ 10.12	북한 수해지역 주택 복구 지원	광주광역시 남북교류협의회(광주광역시 자치행정과)	조례 제정 ('03)	
			'08.12 ~ '09	배합사료 생산공장 건설 사업			
울산광역시	2005.8 남북해운합의서 발효로 남북해상로 개설시 울산광역시 포함	2004년 농업용비닐 지원	'07 ~ '08	영유아 이유식 생산 시설비 지원	자치행정과 내 자치행정담당	조례 제정 ('06)	
			'07.8.10 ~ '07.12	북녘 국수공장 설비사업 지원			
			'07.11 ~ '08.12	결핵어린이 돕기 치료약품 지원			
경기도	2000년 6.15 공동선언 이후 경의선 연결, 개성공단 건설사업 등 추진	2001.11 경기도남북교류협력조례 제정	'02 ~ '05	농업·보건·식품 등 인도적 지원	남북협력담당관	조례 제정 ('01)	
			'06 ~ '08	당곡리 농촌현대화 사업			
			'07 ~ '11	개풍 양묘장 조성사업			
			'08 ~ '11	말라리아 남북 공동방역사업			
			'08.10.2 ~ 10.18	2008 평양 남북유소년 축구대회			
강원도	2000년 6.15 남북공동선언 발표가 계기	2000년 농업용비닐 지원	경제협력분야	'01 ~ '04	연어자원 보호 증식	남북교류업무 전담부서 설치	조례 제정 ('98)
				'01 ~ '08	북강원도 산림병해충 방제		
				'04.12	원산 농민기술강습소 보수		
				-	금강산 공동영농사업		
			사회문화교류분야	'05.9	남북강원도 민속문화축전		
				'06.3	남북아이스하키 친선경기		
				'06.11	북한의 2014 평창동계올림픽 유치지지 합의 체결		
			인도대북지원	'07.4	북한태권도 시범단 초청행사		
				'00.12	못자리용 비닐 제공		
				'04.4	북한 용천역폭발사고 성금 전달		
	'07.10	북강원도 수해복구 물자 제공					
충북도	황해북도 봉산군과 농업교류협력사업 추진 이후	2008년	2008 ~	남북농업교류협력사업	충북 농정국 농업정책과	조례 제정 ('08)	
전북도	동질성 회복, 인도주의적 문제 해결, 남북관계 발전 등	2004년	'04.3 ~ '05.10	농기계, 영농자재 지원 및 농기계 수리공장 신축	대외협력국 국제협력과 국제협력담당	조례 제정 ('07)	
			'06.3 ~ '06.6	농기계 추가 지원 및 축산 지원			
			'07.3 ~ '07.10	돼지농장 신축 및 돼지 지원			

지자체	추진계기	최초사업	주요 남북교류협력사업		추진부서	비고
전남도	2000년 1차 남북정상회담 직후 평안남도와의 직접 교류를 위한 도차원의 남북교류협력 기본계획 수립 이후	2008년 남북교류 기본계획 수립	씨감자공급사업(행자부 승인 2001.4 → 북측 반대로 사업 포기 2003.7)		행정지원국 행정과 행정계	조례 제정 ('03)
			'07.3~'07.7	북 어린이 영양 공급을 위한 '평양 발효콩 공장' 협력사업		
			'08.3~'09.3	북 어린이 영양 공급을 위한 '평양 발효콩 빵공장' 협력사업		
경북도	남북 사과산업 상생발전 계기 마련	2008년	'08~'10	개성지역 사과원 조성사업	새경북기획단	조례 제정 ('08)
경남도	경남의 선진 농업기술 전수	2005년 조례 제정	'06~지속	농업교류협력사업	(사)경남통일농업협력회	조례 제정 ('05)
			'07~'08	평양소학교 건립사업		
			'07~'08	수해피해 지원사업		
제주도	90년대 말 제주감귤의 과잉생산, 정부의 제주감귤 물류비 지원		'98~'08	감귤·당근 북한보내기 사업	남북교류협력위원회	조례 제정 ('07)
			'02~'07	제주도민 북한방문 교류사업		
			'09.1~12	제주흑돼지 평양농장 지원사업		
			'06.7/'07.9	북한 수해피해 지원사업		
			'04.4/'07.12	의약품 지원사업		

출처: 경기개발연구원, 『지방자치단체의 남북교류협력 발전방향 모색』, pp.5-6

다. 지자체 남북협력의 성과 및 과제

1) 지자체 남북협력의 성과

- 남측 농·축산 기술 소개로 북측 농업 발전(벼농사·시설원예·축산 분야)
- 협동농장 단위의 농촌개발사업 추진(당곡리·장교리 사업)
- 호혜적 협력사업의 개발 및 추진(술잎흑파리·말라리아 공동방역)
- 지자체 남북교류협력 사업의 제도화
 - 제도적·재정적 토대 마련으로 보다 안정적 사업 추진. 기금의 경우, 신축적 운용이 가능해 사업추진 과정의 돌발 상황에 대한 대응 용이
- 지방 차원의 통일대비 역량 구축
 - 남북관계 현질 및 통일문제에 대한 지역사회의 이해와 관심 제고
 - 지역의 민간단체들의 성장과 발전 촉진

2) 지자체 남북협력의 과제

- 지자체 특성에서 기인하는 문제
 - 지자체 사업은 국제정세나 남북관계의 급격한 변화에 민감하고 취약해 상대적으로 위험 부담이 적은 일회성 사업에 편중

남측 농·축산 기술 소개로 북측 농업 발전 (벼농사·시설원예·축산분야).
협동농장 단위의 농촌개발사업 추진 (당곡리·장교리 사업).
호혜적 협력사업의 개발 및 추진 (술잎흑파리·말라리아 공동방역)

**복합농촌단지 조성과
관련해서는 2014년
2월 24일
농림축산식품부가
새해 업무보고에서
박 대통령에게
보고한 농업분야
남북협력사업 재개
방안에서 그 청사진을
읽을 수 있음**

- 지자체 사업이 중앙정부의 대북정책과 맞지 않는 경우 그 취지를 제대로 살리지 못하고, 북한이 중앙정부와 지자체를 분리 대응할 수 있는 가능성 대두
- 지자체별 상이한 형편·사정에 따른 개별적 사업추진으로 중복투자 발생.
- 이윤을 창출하는 수익모델 없이 생산시설이나 원자재 등에 대한 일방적 지원 위주의 사업이 중심이 됨으로써 지속성과 호혜성 결여
- 지자체의 담당 실무자 및 기술진의 잦은 교체, 방북과 방북자간의 업무 인수인계 부족으로 인한 사업 추진 혼선

- 북한의 특성에서 기인하는 문제
 - 지방자치에 대한 이해 부족과 남측 지자체에 대한 의도적인 무시
 - 사업의 파급효과를 차단하려는 북한 당국의 정책적 가이드라인(경기개발연구원, 2013).

라. 드레스덴 구상과 지자체 남북협력의 전모

- 박근혜 대통령은 드레스덴 연설에서 “농업생산의 부진과 산림의 황폐화로 고통받는 북한 지역에 농업, 축산, 산림을 함께 개발하는 ‘복합농촌단지’를 조성하기 위해 남북한이 힘을 합해야 한다”면서 남북간 농업분야 협력을 강조함.
- 복합농촌단지 조성과 관련해서는 2014년 2월 24일 농림축산식품부가 새해 업무보고에서 박 대통령에게 보고한 농업분야 남북협력사업 재개 방안에서 그 청사진을 읽을 수 있음.
 - 농림축산식품부는 새해 업무보고에서 남북관계가 개선되면, 북한 주민의 체감도가 높은 인도적 지원 및 단계적 농업협력사업을 발굴 추진할 계획임을 밝힘. 우선, 남북농업협력사업의 재개에 대비해 ‘남북농업협력추진협의회’와 그 추진단을 구성하는 등 관계기관 간 협의채널을 구축하는 한편, 세계식량기구(FAO)와 같은 국제기구, 비정부기구(NGO) 등과도 협력해 나가겠다고 함.
 - 남북농업협력 사업을 총괄할 남북농업협력추진협의회는 농림축산식품부장관을 위원장으로 해서, 농림축산식품부·농촌진흥청·산림청·KREI(한국농촌경제연구원)·농어촌공사·aT(농수산식품유통공사)·농협 등이 참여하는 협의체로, 산하에 실무기구로 추진단을 둬. 추진단에는 통일농업전문가포럼(KREI), 남북농업협력지원단(농촌진흥청), 남북공동산림녹화사업단(산림청), 남북농업개발사업단(농어촌공사)을 설치해 기관별 중점 지원·협력사업을 준비하도록 함. 남북농업협력추진협의회는 특히 온실·농축산 자재 지원을 시작으로 공동영농 시범사업을 단계적

으로 확대하고, 북한의 황폐한 산림을 복원하기 위한 시범 조림·산림 병해충 방제사업을 추진하기로 함(농림축산식품부 보도자료, 2014년 2월 24일 자).

- 이대로라면 복합농촌단지 조성사업은 고스란히 남북농업협력추진협의회의 추진 업무가 될 가능성이 커짐. 하지만 이렇게 복합농촌단지 조성사업에 굳이 중앙정부가 직접 나서기 보다는, 지금까지 이러한 사업과 관련해서 선구적으로 아이디어를 내고 직접 뛰어들어 시행하면서 적잖은 노하우를 축적한 지자체가 중심이 된 가운데, 이 분야에 경험이 있는 민간단체를 끌어들여 함께 추진하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음.
- 경기도·강원도·경상남도·경상북도·전라남도·전라북도·충청북도·제주도 등 지자체들은 종전에 당해 지자체의 특성을 살려 남북교류협력 사업으로 농기자재 지원, 벼농사 협력사업, 농기계 수리공장 지원, 비닐온실 지원, 양돈농장 지원, 산림 병충해 방제 사업 등을 성공적으로 추진했던 산경험이 있음.
- 무엇보다 중앙정부가 복합농촌단지 조성 사업에 직접 나서게 되면, 북한 측이 아무래도 정치적인 색채를 덧씌워서 민감하게 받아들일 수밖에 없을 것임. 따라서 중앙정부는 복합농촌단지 조성에 의지와 역량을 갖추고 있는 지자체를 재정적으로 적극 지원하고 행정적으로 적절하게 조정·통제하는 선에서 머무는 게 바람직함. 물론 북한 측이 중앙정부와 지자체를 분리 대응하는 이중 전략을 구사할 수 있는 빌미를 주지 않도록, 지자체와 중앙정부의 유기적인 연계 시스템을 구축하는 일은 어떤 경우든 매우 중요함.
- 현재 중앙정부는 지자체를 남북교류협력사업의 사업자로 인정하지 않고 있지만, 지자체는 준당국적 성격과 시민단체적 성격을 공유하는 독특한 위상을 갖고 있음. 즉, 지자체는 한편으로는 준당국적 성격을 지님으로써 중앙정부보다 유연한 대북접근이 가능하고, 다른 한편으로는 시민단체적 성격을 지님으로써 대북접촉 통로의 다변화를 도모할 수 있는 장점이 있음. 특히 다수 지자체들은 그동안 농업·축산·산림 개발 분야의 남북교류에 상당한 정도의 전문성과 경험을 축적해 옴.
- 개별 지자체가 남북협력사업에 투입할 수 있는 재정적 한계는 뚜렷함. 따라서 이를 감안해 몇 개의 지자체가 나름대로의 전문성과 경험을 십분 살릴 수 있는 컨소시엄을 형성해서 정부의 재정 지원 아래 복합농촌단지 조성 사업을 공동으로 추진하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음. 이 과정에서 박 대통령도 언급했듯이, 북한과의 농업·산림사업 경험이 많은 독일·유럽의 NGO와 국제기구의 지원과 협력도 받을 수 있을 것임.

*지자체는 한편으로는
준당국적 성격을
지님으로써
중앙정부보다 유연한
대북접근이 가능하고,
다른 한편으로는
시민단체적 성격을
지님으로써 대북접촉
통로의 다변화를
도모할 수 있는
장점이 있음*

**드레스덴 구상에
대해서 북한이 당장은
거부 반응을 보였지만
장차 긍정적으로
호응해 올 경우,
복합농촌단지 조성
사업을 지자체가
우선적으로 중점
추진하는 문제를
전향적으로 검토할
필요가 있음**

- 중앙정부에 비해 상대적으로 주민들과 밀접한 지자체 수준에서 복합농촌단지 조성 사업을 추진하게 될 경우, 당해 지자체와 복합농촌단지가 들어설 북한의 특정지역과의 관계가 형성됨은 물론, 북한 주민들과의 접촉면을 넓히게 돼 남북한 동질성 회복에도 적잖은 기여를 할 수 있을 것임.

○ 복합농촌단지 조성사업을 5·24조치의 해제 없이 시행할 수 있느냐는 문제가 남음. 5·24조치에는 △남북교역 중단 △개성공단 이외의 방북 불허 △대북 신규투자 불허와 함께, “대북 지원사업을 원칙적으로 보류하되, 영유아 등 취약계층에 대한 순수 인도적 지원은 유지한다”는 내용이 포함돼 있음. 이에 따라 2010년 7월의 신의주 수해 피해 시에, 우리 정부가 5kg 단위로 소포장한 쌀 5천 톤과 컵라면 300만 개, 시멘트 3천여 톤을 지원한 것은 인도적 지원으로서 ‘긴급구호’에 해당함.

- 농업생산의 부진으로 만성적인 식량난에 허덕이고 산림의 황폐화로 인한 잦은 수해로 고통받고 있는 북한 지역에 농업과 축산, 산림을 함께 개발하는 복합농촌단지 조성 사업은, 농자재 지원·산림녹화 등을 통해 재난에의 취약성 감소를 목표로 하는 ‘개발구호’의 성격을 지닌 것으로 볼 수 있음. 동시에 이는 사회·경제적 개발이라는 목적을 추구하는 ‘개발지원’의 속성도 지니고 있음. 북한 주민의 생활환경을 개선해 전반적인 삶의 질을 향상시키기 위해서는 교통과 통신 인프라 구축을 포함한 본격적인 ‘개발지원’이 뒤따라야 할 것임.

○ 복합농촌단지 조성사업은 이처럼 기본적으로 북한 주민에 대한 개발구호내지 개발지원의 성격을 지니고 있기 때문에 유엔 인도지원조정실이 규정하고 있는 인도적 지원 활동 범주에 포함된다고 볼 수 있음. 따라서 드레스덴 구상에 대해서 북한이 당장은 거부 반응을 보였지만 장차 긍정적으로 호응해 올 경우, 복합농촌단지 조성 사업을 지자체가 우선적으로 중점 추진하는 문제를 전향적으로 검토할 필요가 있음. 물론 지자체는 복합농촌단지 조성 사업과 함께, 남북한 주민 간 동질성 회복을 위해 순수 민간 접촉이 확대될 수 있는 다양한 사회문화·스포츠 교류 등을 병행 추진하는 게 바람직함.

3. 드레스덴 구상과 민간 대북경협 의 접목

○ 드레스덴 구상에서는 대북 ‘민생 인프라 구축’ 사업으로 복합농촌단지 조성을 비롯하여 남한은 북한에 교통·통신과 같은 인프라 건설에 투자하고 북한은 남한에 지하자원을 개발할 수 있도록 허용해서 남한의

자본·기술과 북한의 자원·노동을 결합해 남북한이 win-win 하자는 제안이 포함됨. 이와 함께 현재 추진 중인 나진-하산 물류사업과 같은 남-북-러 협력사업과 신의주 등을 중심으로 하는 남-북-중 협력사업을 추진할 것을 천명함. 여기서는 남-북-러, 남-북-중 협력사업 등 다자경협을 집중적으로 검토하고자 함.

가. 남-북-러 협력사업

1) 나진-하산 프로젝트

- 우선 남-북-러 협력사업 가운데는 북한의 나진항과 러시아의 하산 사이 총 54km의 철도노선을 개보수하는 ‘나진-하산 프로젝트’가 대표적인 사업임. 여기에는 만포·웅산·웅라 터널 등 3개의 터널을 개보수하고, 연간 400만급 나진항 화물터미널을 건설하는 사업이 포함됨. 한국 기업들이 이 사업에 참여하게 된 것은 2013년 11월 13일 박근혜 대통령과 블라디미르 푸틴 러시아 대통령의 정상회담이 계기가 됨. 정상회담 이후 한국과 러시아는 이 나진-하산 프로젝트에 한국철도공사(KORAIL)와 포스코, 현대상선이 참여하기로 합의함. 러시아와 북한이 각각 70%와 30%의 지분으로 공동 설립한 합작회사 ‘나선콘트라스’의 러시아 쪽 지분 중 절반인 약 34%를 이들 3개의 한국 기업이 인수하는 것임. 이에 따라 한국 기업들은 총 1억 2,800만 달러를 투자해 나진-하산 철도 현대화와 러시아가 개보수 중인 나진항 3호 부두 개발·운영에 참여하게 됨.
- 나진-하산 프로젝트는 박 대통령이 2013년 10월에 밝힌 ‘실크로드 익스프레스(SRX)’의 교두보로서 단순한 철도 연결뿐만 아니라, 현 정부의 ‘유라시아 이니셔티브’의 중요한 포석이기도 함. 즉, 나진-하산 프로젝트는 특히 한국중단철도(TKR)과 시베리아횡단철도(TSR)의 연결을 위한 시범사업이라는 의미가 있음. TKR과 TSR이 연결되면 한반도는 태평양과 유라시아대륙을 연결하는 다리 구실을 할 것으로 보임. 따라서 우리 정부로서는 이에 따른 외교안보적·지역적 협력까지도 아우를 수 있는 전략을 마련해야 함. 나진-하산 프로젝트는 이런 비전과 의의를 지님에도 불구하고 넘어야 할 산도 적지 않음. 단기적으로는 극동지역 석탄이 가장 중요한 화물이지만, 석탄 산지들이 나진항과 멀리 떨어져 있는 관계로 어떻게 수송의 경제성을 맞출지가 과제라고 할 수 있음(안병민, 2013).
- 2014년 4월 22일 최연혜 한국철도공사 사장이 참석한 가운데 평양에서 열린 제29차 국제철도협력기구(OSJD) 사장단 정례회의는 2015년 OSJD

나진-하산 프로젝트는 박 대통령이 2013년 10월에 밝힌 ‘실크로드 익스프레스(SRX)’의 교두보로서 단순한 철도 연결뿐만 아니라, 현 정부의 ‘유라시아 이니셔티브’의 중요한 포석이기도 함

러시아는 TSR과**북극항로를****현대화하고,****아시아에서 유럽으로****향하는 국제 화물과****역내 화물을 모두****포괄하는 일관운송망****구축을 추진하고 있음**

물류분야 회의 및 2019년 OSJD 사장단 정례회의의 서울 개최를 의결함. OSJD는 옛 사회주의권 27개국 간의 철도협력 기구로, ‘실크로드 익스프레스’ 실현을 위한 핵심적 협력 상대임(연합뉴스, 2014년 4월 28일 자).

2) 나진 물류 둘러싼 중·러 경쟁

- 러시아는 2012년에 북한이 지고 있던 부채 110억 달러 가운데 90%를 탕감해줌. 이는 부채를 갚지 않은 국가와는 경제협력을 하지 못한다는 러시아 국내법의 제약을 풀기 위한 조치로, 러시아로서는 그만큼 북한과의 경험이 절실하다는 것을 뜻함. 러시아에 합법적으로 진출한 북한 노동자의 수가 이미 2만 명을 넘고 있으며, 북한과 러시아는 2013년 공동실무그룹 4차회의에서 북한 노동자들의 러시아 파견절차 간소화 방안을 논의하기도 함. 현재 극동 러시아 지역에서 진행되는 인프라 개발 사업에 북한 인력 투입이 늘어나는 추세임(안병민, 2013). 하지만 무엇보다 러시아가 중시하는 사업이 바로 나진항과의 철도 연결과 나진항 터미널 개보수 사업임. 이 사업을 통해 러시아는 오랫동안 갈구해온 태평양으로 향하는 북동항을 실질적으로 연계 됨. 러시아는 나진항에 있는 1·2·3호 부두 가운데 3호 부두에 대해 49년 이용권을 획득한 상황임(한겨레, 2013년 12월 23일 자). 한편 러시아는 TSR과 북극항로를 현대화하고, 아시아에서 유럽으로 향하는 국제 화물과 역내 화물을 모두 포괄하는 일관운송망 구축을 추진하고 있음.

- 동해와 10여km 차이로 단절돼 바다로 나갈 수 없는 중국은 더욱 발빠른 움직임을 보임. 나진항 1·2호 부두는 중국 창리그룹이 석탄 부두로 임대중임. 또 중국은 나진항 4·5·6호 부두 개발 및 50년 임대 계약을 북한 측과 맺음. 나진항을 통해서 훈춘 석탄을 중국 남방으로 옮기면 물류비와 시간을 크게 줄일 수 있음. 특히 5호 부두는 철광석과 석회석 전용부두로 계획돼 있음(부산일보, 2013년 7월 22일 자). 또 중국은 훈춘과 나진을 잇는 고속도로 확장 사업을 2015년까지 완공하기로 하는 등 동북3성 진흥계획과 나진항 개발을 깊이 연계하고 있음. 중국의 동북3성은 외국으로 나갈 항구가 부족해 개방에 어려움을 겪고 있고 일부 산업의 원자재 부족 문제도 심각함. 이러한 중국에 있어 북한은 가까운 지역에 항구, 풍부한 지하자원, 값싼 노동력, 중국 상품에 의존하는 시장을 가지고 있는 셈임.

- 북한과 긴 국경선을 접하고 항구가 없는 중국 지린성(吉林省)으로서는 북한의 나진항을 빌려 바다로 나가는 전략은 필수적임. 지린성은 내륙으로 막혀서 경제 발전이 중국에서도 가장 더딘 편임. 서해 쪽 랴오닝성(遼寧省)의 다롄항이 동북3성 1억 인구의 유일한 해양 출구임. 이에 중국 정부는 두만강 유역에서는 창-지-투(장춘-길림-도문) 선도구 개발 계획을

추진하고 있는데, 이는 북한의 나진·청진 개발과 맞물리게 됨. 중국은 전략적 차원에서 북한을 물류망과 기반시설을 중국에 예속시키고자 함. 이에 따라 중국은 훈춘-나진을 잇는 93km 고속도로와 단둥-신의주를 연결하는 신압록강대교의 건설 비용을 모두 자국이 부담해 공사에 박차를 가하고 있음.

- 이처럼 러시아와 중국이 나진항 관련 투자에 박차를 가하고 있는 것은 나진항이 태평양으로 향하는 출구로서 천혜의 조건을 갖추고 있기 때문임. 나진항은 일제 식민지 시절에 일본이 ‘대륙으로 향하는 입구’로서 1935년에 이 항구를 개발할 정도로 교통의 요지임. 당시 일본은 나진항을 만주국 수도인 신징(지금의 장춘)으로 가는 가장 빠른 루트로 건설했고, 이런 나진항은 군대나 물자를 만주로 보내기 위한 입구 항만이었음(한겨레, 2013년 12월 23일 자). 요컨대, 북한의 나선 지구는 중국의 동진정책과 러시아의 남진정책이 맞부딪히는 곳임. 따라서 두만강 하구는 북한과 중국, 러시아가 공존할 수밖에 없는 곳이 돼 가고 있는 셈임.
- 중국의 나진항 이용 시 동북 3성의 물류는 대륙 동해 쪽으로 빠져나올 가능성이 커짐. 북극항로까지 개발되면 나진항의 환적물량을 부산항으로 가져올 국가적 전략이 필요함. 나진항은 중국이 50년간 사실상 ‘조차’했기 때문에 중국이 자국선만으로 물류를 처리할 경우 자칫 부산항이 적지 않은 타격을 받을 수도 있음. 환동해경제권에서 부산항이 서해·다렌항, 상하이항과 동해 나진항에 포위돼 환적화물을 빼앗길 경우 그 위상이 크게 흔들릴 수 있음(부산일보, 2013년 7월 22일 자). 그렇잖아도 최근 글로벌 1·2·3위 선사의 해운동맹 모임인 ‘P3 네트워크’는 2014년 4월부터 아시아-유럽, 태평양, 대서양 등 주요 노선에 초대형 컨테이너 선박을 투입하기로 하면서 중국의 상하이항과 Ningbo항·저우산항 등을 중심축으로 삼아, 부산항의 비중을 축소하기로 결정함. 이에 따라 작년 한 해 환적화물 처리로 1조 원을 벌어들인 아시아 1위의 환적항인 부산항에 적색신호가 켜짐(조선일보, 2014년 4월 9일 자).

**북한의 나선 지구는
중국의 동진정책과
러시아의 남진정책이
맞부딪히는 곳임.
따라서 두만강 하구는
북한과 중국, 러시아가
공존할 수밖에 없는
곳이 돼 가고 있는 셈임**

나. 남-북-중 협력사업

- 박 대통령이 드레스덴 구상에서 밝힌 남-북-중 협력사업으로는 현재 포스코가 추진하고 있는 ‘훈춘 물류단지’와 같은 사업이 대표적임. 이 사업은 포스코가 중국의 훈춘 지역에 물류단지를 건설해서 중국 동북 지역과 러시아, 북한으로 나가는 물동량을 처리하는 것으로, 앞으로 남북관계 진전에 따라 북한 노동력의 고용도 염두에 둔 것으로 알려짐. 훈춘 물류단지는 단지에 모인 상품을 나진항을 통해 동해 쪽으로 실어

**남북한이 직접 사업을
하기보다는 제3자와
함께 진출하면,
투자 리스크를 줄이고
신규 대북투자를
금지한 5·24조치를
우회하는 방법도
찾을 수 있을 것이라는
분석이 있음**

나른다는 구상도 포함함. 이와 관련, 훈춘 물류단지가 현재 상황에서 할 수 있는 남-북-중 협력사업의 대표적인 모델이 될 수 있지만, 현지 의 물동량 등을 고려하면 아직은 수익성이 크지 않다는 시각도 있음.

- 일각에서는 중국이 북한에 조성하는 황금평 및 위화도 특구에 한국 기업들이 진출하는 모델도 거론됨. 중국이 황금평에 공단을 조성하면 우리 기업들이 현지에 진출해서 북한의 저렴한 노동력을 활용할 수 있다는 것임. 특히 중국은 이 지역을 개발하기 위해 신압록강대교 건설 등 인프라 구축을 하고 있어 개성공단과 달리 한국의 대규모 투자가 필요하지는 않을 것으로 보임. 북한이 2013년 신의주를 경제특구로 지정하고 외자유치 의지를 보이는 상황에서 이 지역에 중국과 손잡고 진출하는 방안도 생각해 볼 수 있음. 이처럼 남북한이 직접 사업을 하기보다는 제3자와 함께 진출하면, 투자 리스크를 줄이고 신규 대북투자를 금지한 5·24조치를 우회하는 방법도 찾을 수 있을 것이라는 분석이 있음(연합뉴스, 2014년 3월 28일 자). 하지만 위화도는 갯벌인 데다 압록강철교로만 접근이 가능하기 때문에 개발이 늦어질 것으로 예상됨.
- 이런 가운데 북한과 중국은 신의주와 개성을 잇는 총 376km 구간에 고속철도와 고속도로를 건설하기로 2014년 2월 계약을 체결함. 건설 구간은 1차로 개성-연안 40km, 신의주-동림 40km를 건설하고, 2차로 연안-평양 149km, 그리고 동림-평양 147km를 건설하게 됨. 고속철도를 중앙에 두고, 그 옆으로 고속도로를 함께 건설함. 사업자가 30년 동안 운영한 뒤 북한 측에 운영권을 넘겨주는 민자투자 방식인 BOT(Build-Own-Operate-Transfer) 방식으로 6년에 걸쳐 건설하기로 최종 합의한 것으로 밝혀짐. 북한과 중국 간의 본계약은 장관급인 김기석 북한 국가경제개발위원회 위원장이 베이징에 나와 서명한 것으로 확인됨(KBS, 2014년 4월 7일 자).
- 이 신의주-개성 간 고속철도·고속도로 사업과 관련, 김정은 노동당 제1비서는 반드시 다국적 컨소시엄 방식으로 추진하되, 중국 등으로의 국제 화물·여객 운송용으로 건설하라는 지침을 2014년 1월에 내린 것으로 최근 확인됨. 중국이 철도·도로 사업을 주도할 경우 북한의 지하자원과 수산물 등이 대거 중국으로 빠져나갈 가능성이 높음. 또 북한의 인프라·자원 개발을 중국이 독점할 수 있다는 관측도 나오고 있음. 김정은이 이번 고속철도·고속도로 사업을 다국적 컨소시엄 방식으로 추진할 것을 지시한 것은 중국이 북한의 인프라 개발을 독점하는 것을 막겠다는 의도로 보임(조선일보, 2014년 3월 29일 자).

다. 북한의 경제개발구 사업

- 북한은 기존의 나선경제무역지대, 황금평·위화도경제지대, 개성공업지구, 금강산국제관광특구 등 땅 끝자락 4곳만 ‘모기장식’으로 개방해 온 것과 달리, 최근 들어 북한 내지에 다수의 경제개발구를 추가로 지정해 외자유치를 추진하고 있음. 강원도 원산지구와 함경북도 칠보산지구를 관광지구로, 청진·홍남·송림·북창·백두산 등 13개 지역을 경제개발구·공업개발구·수출가공구·농업개발구·관광개발구 등으로 개발에 나서고 있음.
 - 지역단위의 개발구여서 개성공단이나 나선특구와 같은 기존의 특구보다 규모가 작아 개발구별 용지 규모는 대부분 2~3km²임. 목표치로 설정한 외자유치 규모도 1억 달러 안팎임(동아일보, 2013년 10월 28일 자).
- 2013년 5월에 제정된 ‘경제개발구법’은 북한이 향후 지정·개발하게 될 모든 개발구에 적용될 일반법으로서, 김정은 정권이 추구하는 경제특구 정책을 살펴볼 수 있음.
 - 경제개발구법은 투자자들이 재산과 소득, 신변, 지적소유권 등의 보호를 받으며 토지는 북한 현행법상 최장 기간인 50년 동안 임차할 수 있다고 규정함. 또 투자자들이 기업 경영에 필요한 물자 등을 반입할 때 관세를 면제하고 외화와 이윤, 재산도 자유롭게 외부로 송출할 수 있도록 함. 경제개발구법은 북한의 기반시설에 투자하는 기업에 대해서는 토지 선택의 우선권을 주고 사용료도 면제하는 특혜를 부여함. 또 기업이 노동력을 고용할 때는 북한 주민을 우선적으로 채용하도록 함. 외자유치가 북한의 기반시설 건설과 일자리 창출, 주민 소득 증진으로 이어지도록 한 것임.
 - 북한이 각 지방에 경제개발구를 건설하는 것은 지방 균형발전 전략에도 맥이 닿음. 경제개발구를 지방경제 활성화의 중심지로 키운다는 것임. 경제개발구법이 경제개발구마다 지역 관광자원을 개발하도록 하고 투자기업에 관광업과 호텔업 경영권을 취득할 때 우선권을 부여한 점도 주목됨. 외자유치가 김정은 정권의 역점 산업인 관광산업 발전의 촉매가 되도록 하려는 시도로 풀이됨(연합뉴스, 2013년 11월 13일 자).
 - 북한의 경제개발구는 외자유치를 목적으로 하는 점에서는 중국의 개발구와 유사하지만, 중국의 개발구 정책이 지방정부의 창의적 개발사업을 인정하고 경제발전의 성과를 전국에 확산시키는데 주력하고 있는 반면에, 북한의 경제개발구법은 개발구에 대한 중앙정부의 관리와 통제를 강화하고 개발구를 북한의 내지와 격리시키려는 의도가 내재돼 있음(유현정, 2014).

**북한은 기존의
나선경제무역지대,
개성공업지구,
금강산국제관광특구
등 땅 끝자락 4곳만
‘모기장식’으로
개방해 온 것과 달리,
최근 들어 북한 내지에
다수의 경제개발구를
추가로 지정해
외자유치를 추진하고
있음**

**북한의 경제체제상
의미있는 변화가 있기
전까지의 단계에서는,
남한과 북한만의
양자경협보다는
남·북한, 중국,
러시아가 참여하는
다자경협이 바람직할
것임**

- 김정은 정권이 경제개발을 위해 이처럼 외자유치에 힘을 쏟고 있지만 아직은 그 대상이 대체로 중국, 러시아, 몽골 등 전통적 우방국의 자본에 한정돼 있음. 그러나 북한이 외자유치를 통해 경제의 한 단계 도약을 이루기 위해서는 서방 선진국 자본을 끌어들이는 것이 관건임. 북한이 경제특구에 각종 특혜를 제시하고 있지만 까다로운 서방국 자본의 입맛에 맞추기 위해서는 아직 넘어야 할 산이 많음. 무엇보다도 북한이 외자유치를 위해 만든 법과 제도가 실제로 제대로 작용할지에 대한 의구심부터 해소해야 함. 북한이 기업의 자유로운 경제활동을 실질적으로 보장한다는 신뢰가 부족한 상태에서 법과 제도만으로 외국 자본을 끌어들이기는 어려움. 국제사회의 제재로 수출입을 비롯한 각종 경제활동의 장애물이 허다한 점도 외국인 투자자들이 북한에 등을 돌리게 하는 요인임. 북한에 들어간 기업이 성공한 사례가 극히 드물어 북한은 아직 리스크가 너무 큰 곳으로 인식되고 있기 때문에 경제개발구 전략도 성공하기 쉽지 않을 것임(연합뉴스, 2013년 11월 13일 자).

라. 다자경협의 우선 추진

- 한국은 2010년 5·24조치 이래 개성공단을 제외한 남북 경제협력을 중단하고 있고, 북한 김정은 정권은 ‘핵무력·경제건설 병진노선’의 채택으로 핵무기는 물론 대외강경책을 포기하지 않고 있음. 이러한 상황에서 남·북한 양자간 경협을 발전시키기는 결코 쉽지 않지만, 통일에 바람직한 방향으로 북한의 변화를 유도하고 촉진할 수 있는 경협을 쉽사리 포기할 수도 없음. 이러한 면에서 남북관계는 일종의 딜레마에 빠져 있음.
- 남북관계의 이러한 딜레마를 극복하기 위해서 북한의 경제체제상 의미 있는 변화가 있기 전까지의 단계에서는, 남한과 북한만의 양자경협보다는 남·북한, 중국, 러시아가 참여하는 다자경협이 바람직할 것임. 이는 곧 북한·중국, 북한·러시아, 북한·중국·러시아 간 2자 또는 3자 경제협력에 한국이 직·간접적으로 참여하는 형태를 의미함.
- 다자경협은 다음과 같은 여러 가지 이점을 지님.
 - 남·북한과 중국·러시아 4자 간의 다자경협은 남북관계에 중국과 러시아의 가시적인 이해관계를 높임으로써 북한의 도발적 행태를 억제하는 한편, 북한의 도발시에도 한국이 직접 전면에 나서지 않고도 최소한 경협의 중단을 방지할 수 있게 됨. 따라서 한국은 중국·러시아 접경지역과 경제특구를 중심으로 하는 다자경협에 직·간접적으로 참여해, 다자경협의 진전에 따라 북한 내륙의 개발구를 대상으로 하는 남북 양자경협을 병행 추진하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음.

- 북·중, 북·러 접경지역으로부터 시작하는 다자경협은 중국의 국내적 이익(동북 3성 개발) 및 러시아의 국내적 이익(극동지역 개발)에 직결됨으로써 중국과 러시아 양국의 호응을 이끌어 낼 수 있음. 뿐만 아니라, 최근 북한이 발표한 경제 특구 및 개발구 중심의 경제발전 전략과도 부합됨으로써 실현 가능성이 높음. 이러한 다자경협은 현 정부의 핵심 외교정책인 ‘동북아 평화협력 구상’, ‘유라시아 이니셔티브’ 등과의 연계 아래 추진될 수 있음. 다자경협을 진전시키기 위해서는 한국과 중국·러시아와의 긴밀한 외교적 협의가 뒤따라야 함(김태환, 2014).

○ 우리 정부가 2013년 북한의 일방적인 가동 중단 조치로 폐쇄 일보 직전까지 갔던 개성공단의 재가동 후 국제화를 추진하고 있는 것도 이러한 다자경협의 장점을 살려, 개성공단의 지속가능한 발전을 도모하기 위한 방안이라 할 수 있음. 개성공단 중단 사태는 북한과의 양자경협이 안고 있는 본질적인 리스크를 선명하게 드러냄. 요컨대, 대북 다자경협은 이러한 리스크 분산 전략이자, 북한에 대한 국제사회의 자본주의 교육·훈련이라는 함의도 지님. 또한 이는 평화통일로 가는 드레스덴 구상의 여정에도 부합함.

**대북 다자경협은
이러한 리스크 분산
전략이자, 북한에 대한
국제사회의 자본주의
교육·훈련이라는
함의도 지님**

참고문헌

경기개발연구원(2013), 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방안 모색』, 통일부 정책용역 수탁과제.

김태환(2014), “북한의 경제변혁 경로 시나리오—지대(地代)와 정치적 지배연합의 변화를 중심으로,” 『주요국제문제분석』 No.2014-14, 국립외교원 외교안보연구원.

안병민(2013), “유라시아 이니셔티브와 한-러 교통·물류 협력사업, 발전 전망과 향후 추진과제,” 한겨레통일문화재단·한겨레신문사·한국교통연구원 공동주최 「2014 나진-하산 교통·물류 포럼」(2013.12.20) 자료집.

양무진(2014), “드레스덴 3대 제안 이후 남북관계와 대북정책의 방향,” 경실련통일협회 창립20주년 특별 열린 좌담회(2014.4.15) 「드레스덴선언 이후 남북관계와 대북정책의 방향」 자료집.

유현정(2013), “북한의 「경제개발구법」에 대한 평가와 전망,” 『국가전략』 2014년 제20권 1호, 세종연구소.

유호열(2014), “드레스덴 선언과 한반도 통일,” 한반도포럼 창립3주년 학술회의(2014.4.22) 「한반도 평화와 통일—통일과정을 중심으로」 자료집.

제성호(2009), “유엔의 대북 제재와 바람직한 대북 지원 방향,” 국가안보전략연구소 주최 세미나(2009.9.21.) 「대북 인도적 지원사업에 대한 평가와 개선방안」 발표논문.

농림축산식품부 보도자료, 2014년 2월 24일 자.

동아일보, 2013년 10월 28일 자.

부산일보, 2013년 7월 22일 자.

연합뉴스, 2013년 11월 13일 자; 2014년 3월 28일 자; 2014년 4월 14일 자; 2014년 4월 25일 자; 2014년 4월 28일 자.

조선일보, 2014년 3월 29일 자; 2014년 4월 9일 자.

한겨레, 2013년 12월 23일 자.

KBS, 2014년 4월 7일 자.

❖ 저자 약력

■ 진행남

現 제주평화연구원 연구위원. 경희대학교에서 언론학 박사학위를 취득했음. 연구 분야는 동아시아 문화 네트워크, 공공외교, 남북관계, 동아시아 다자협력(제주프로세스), 한류와 문화공동체 등임. 최근 연구로 “신한류와 동아시아 문화 네트워크”, “북한의 한류현상과 독일통일 과정에서의 방송매체의 영향”, “신한류를 통한 공공외교의 활성화 방안”, “한국의 미디어 공공외교의 강화 방안” 등이 있음.

기획 및 감수: 진행남(제주평화연구원 연구위원)

편집: 한낙훈(제주평화연구원 연구위원)

강윤미(제주평화연구원 연구보조원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)738-6522

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760