

시정이슈제안 제96호(2019-01)

〈한반도 신경제구상〉과 지방정부의 과제

김수한 | 도시경영연구실 연구위원
xiuhan@ii.re.kr / 032-260-2671

- ▲ 『시정이슈제안』은 인천시정의 잠재적 시정이슈 제기, 특정분야의 시책추진방향 및 정책아이디어를 시의성있게 제시함으로써 인천광역시 정책의 방향설정에도움을 주고자 작성된 보고서입니다.
- ▲ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ▲ 본 보고서의 내용은 연구책임자의 개인적 견해이며, 연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

시정이슈제안 제96호(2019-01)

〈한반도 신경제구상〉과 지방정부의 과제

김수한 | 도시경영연구실 연구위원

xiuhan@ii.re.kr / 032-260-2671

목 차

Executive Summary

- I. 연구개요
- II. 〈한반도 신경제구상〉 주요 내용 및 특징
- III. 지방정부의 연계방향과 과제
- IV. 종합 및 제언

Executive Summary

- <한반도 신경제구상>은 신경협 모델을 통해 북한 전역에 걸쳐 성장지대를 육성하고, 이를 남북과 대륙, 해양을 잇는 교통물류 시스템으로 연계하여 한반도 상생공동체 구현을 목표로 하는 국가전략임
- <한반도 신경제구상>은 남북정상이 합의한 <평양공동선언>에 반영되었을 뿐만 아니라 대북 접경협력과 관련한 중국의 우호적 정책 동향이 포착되는 등, 구상 추진의 대내외적 기회 요인과 우호적 환경이 빠르게 조성되고 있음
- 한편 한반도는 물론 대륙과 해양으로의 확장을 도모하는 <한반도 신경제구상> 실현을 위해서는, 민관산학은 물론 주변국 등 다자 참여의 추진체계 구축이 필요함
- 특히 지방정부는 중앙정부와의 협력과 역할 분담을 통해 <한반도 신경제구상>에 대한 연계방안을 적극적으로 모색할 필요가 있음
- 이와 관련하여 <한반도 신경제구상>에 대한 지방정부의 연계 방향을 다음과 같이 제안함

방향	과제
권역화를 통한 접근 방안 기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> ① 환서해·환동해·접경벨트 지자체 협의체 구성·운영 ② 3대 권역 남북 지방경협 추진 ③ 권역별 남북 역사문화동질성 회복 사업 추진
신경협 과제 발굴과 추진 주체 강화	<ul style="list-style-type: none"> ① 지역 비교우위 산업의 남북 기술협력·인력 양성 추진 ② 중소·벤처기업 대북진출을 위한 협동조합 조직·활동 지원 ③ 사회적 경제를 통한 평화경제 활성화
국제교류 연계를 통한 평화 지방외교 추진	<ul style="list-style-type: none"> ① 북한 참여 동북아 지방외교 플랫폼 조성 ② 남북중 등의 참여를 통한 다자간 초국경협력·경협 모색

- 아울러 지방정부의 <한반도 신경제구상> 추진 참여를 위해서는 다음과 같은 지방정부 역량 강화 노력이 필요함
 - 지역 역량의 중심 역할을 하게 될 광역지자체 주무 부서 조직을 확대·강화해야 함
 - 구상이 갖는 다핵네트워크 속성에 대한 이해에 바탕을 두고 권역별 지방정부간 긴밀한 협력을 통해 내실있는 사업을 추진할 수 있도록 해야 함
 - 남북교류협력에 있어 지방정부가 갖는 역할의 중요성에 주목, 지자체의 남북교류협력 허용 법제 개편을 시급히 처리해야 하며, 국가 남북교류기금을 권역 지방정부 공동사업에 활용할 수 있도록 하여 <한반도 신경제구상> 추진 활성화를 도모해 나가도록 함

I 문제제기 I

- 한국 정부는 남북 경협을 기본 틀로서 <한반도 신경제구상>을 제시함
- <한반도 신경제구상>은 남북 주요 거점을 노드로 하여 이를 교통·물류망으로 연계하는 다핵네트워크의 공간 구상임
- 이 구상은 남북 중앙정부 뿐만 아니라 네트워크의 노드를 형성하는 지방정부 등 다자참여를 상정하고 있음
- 구상 추진에 있어 중앙 뿐만 아니라 지자체의 역할이 중요하다는 점에 착목하여 지방정부의 역할과 과제를 제안함

I. 연구 개요

■ 남북 경협을 기본 틀, <한반도 신경제구상>

- 평화와 번영의 한반도 구현을 핵심 국정과제로 삼고 있는 문재인 정부는 남북 경협을 기본 틀로서 <한반도 신경제구상>을 제시하였음
- <한반도 신경제구상>은 남북관계 개선과 경제협력 활성화를 통해 북한의 변화를 견인하고 한국경제의 새로운 성장동력을 창출하여 우리의 경제 활동무대를 동북아시아와 유라시아로 확장하는 그랜드 플랜임
 - 문재인 정부 출범 초기 <한반도 신경제지도 구상>으로 공표되었던 구상의 명칭은 2019년 현재 <한반도 신경제구상>으로 변경하여 사용되고 있음
- 2018년 12월 발표된 정부의 「제3차 남북관계발전기본계획(2018-2022)」에서도 ‘평화공존, 공동 번영’ 비전 실현을 위한 3대 목표 가운데 하나로 ‘한반도신경제공동체 구현’을 제시하고 있음
 - 「남북관계발전기본계획」은 정부가 남북관계 발전의 비전, 목표, 기본 방향 등을 제시하는 5개년 계획임
 - 정부는 2018년부터 2022년의 3차 계획기간 경제의 신성장동력 확충 및 북한의 경제 발전을 견인하는 호혜적 방식의 경제협력을 증진시켜 남북간 ‘하나의 시장’ 및 경제공동체 기반을 형성하고,

- ‘한반도 신경제구상’을 단계적으로 실행, 한반도와 동북아에 평화의 여건을 조성하고 평화협력에 기반한 새로운 질서 창출을 위한 정책을 추진하고자 함

■ <한반도 신경제구상>에 대한 지방정부 참여 방안 모색 필요

- <한반도 신경제구상> 추진에 있어 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부의 역할이 중요하다는 점에 착목하여 지방정부의 역할과 과제를 제시하고자 함
 - 개성공단과 금강산, 서해평화협력지대 등 특정 공간에 시범적으로 운용 또는 기획되었던 남북 경협 프로젝트와 달리,
 - <한반도 신경제구상>은 남북 주요 거점을 노드로 하여 이를 교통·물류망으로 연계하는 다핵네트워크의 공간 구상을 가지고 있음
 - 또한 협력네트워크의 범위가 한반도에만 국한되는 것이 아니라 중국 및 러시아 등 유라시아 대륙과 남방의 해양으로 확장되어 있음
 - 따라서 <한반도 신경제구상>은 남과 북의 중앙정부 뿐만 아니라, 네트워크의 노드를 형성하는 남북 지방정부와 민간 그리고 주변국 정부 및 지방정부 등을 포함한 다자참여를 상정하고 있음
- 한반도 평화의 실현을 위한 남북경협 기본 틀인 <한반도 신경제구상>의 주요 내용 및 함의를 검토하고, 지방정부 차원의 연계방향과 과제를 제안함
 - 우선 통일부 문건에 기초하여 <한반도 신경제구상>의 주요 내용을 정리하고 구상의 주요 특징과 함의를 살펴 봄
 - 다음으로 한반도 통일과정에서 필요한 지방정부의 역할을 고찰하고, 이상의 논의에 기초하여 <한반도 신경제구상> 추진에 있어 지방정부의 역할과 지위, 그리고 연계 방향과 과제를 제시하고자 함
 - 마지막으로 본문 내용을 종합하고, 지방정부 차원에서의 준비를 위한 제언을 함

II. <한반도 신경제구상>의 주요 내용 및 특징

1. 주요 내용 및 함의

1) 개요¹⁾

가. 비전·목표

- <한반도 신경제구상>은 ①한반도 경제통일, ②동북아 평화와 번영을 비전으로 삼고 있음
 - 남북경협 활성화로 경제통일 기반 구축. 협력을 토대로 갈등과 긴장의 동북아를 평화와 번영의 공간으로 변화시켜 나감
 - 공간적으로 한반도를 넘어 동북아를, 시간적으로 제재 국면 이후의 통합질서를, 경제적 관점뿐 아니라 경제와 평화가 선순환하며 발전하는 구조를 제시함
- 이 같은 비전 실현을 위해 다음과 같은 3개 목표를 설정하고 있음
 - ① 북한 변화와 남북경제통일 기반 조성 : 북한의 시장화 및 경제 회복 유도, 남북 시장통합 및 경제통일 구현, 한반도 균형발전을 통해 남북간 경제격차 해소 등 성공적 경제통일 기반 확충
 - ② 한국 경제의 신성장동력 확보 : 남북경협을 통한 경제 활동공간 확장 및 저출산·고령화·양극화·청년실업, 신보호무역주의 등 어려운 경제 상황을 극복하여 성장동력 및 일자리 창출
 - ③ 동북아 평화경제공동체 구축 : 한반도와 동북아에 평화와 번영의 선순환 촉진, '경제평화' 실현

나. 핵심 정책

- <한반도 신경제구상>은 환동해권과 환서해권, 접경지역의 3대 권역별 계획과 남북 '하나의 시장' 계획으로 구성되어 있음

1) 통일부 홈페이지 및 「제3차 남북관계발전기본계획」 내용 등을 종합적으로 참고하여 정리

<표 1> <한반도 신경제구상> 주요 정책 내용

구분		내용
3대 벨트	환동해 에너지·자원 벨트	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도와 중국 동북3성, 러시아 연해주로 협력축 확장 • 에너지, 광물자원 공동개발 등을 통해 협력 확대
	환서해 물류·산업 벨트	<ul style="list-style-type: none"> • 풍부한 인구·산업시설 활용, 서울-평양-베이징을 잇는 서해축 구축 • 중국과의 연계 등을 통한 물류·산업 특화 개발
	접경지역 평화벨트	<ul style="list-style-type: none"> • DMZ 환경적 특성 활용, 접경지역 산업·관광 발전 지원 • 한강하구 공동관리 및 이용 등으로 군사적 긴장 완화
하나의 시장 협력		<ul style="list-style-type: none"> • 인적교류와 기술적·제도적 협력 추진 • 남북간 산업표준 등 '하나의 시장' 형성을 위한 여건 조성

자료 : 문재인 정부의 한반도정책 및 2018년 통일부 업무보고 자료 참고하여 작성

- 정부에서는 <3대 벨트 구축>을 통해 한반도 신성장동력 확보 및 북방경제 연계 추진하며 고자 함
- **환동해에너지·자원벨트** : 한반도의 환동해권에서는 에너지와 자원 분야를 중심으로 협력 추진
 - 환동해권은 남북의 동해안권, 러시아 극동지역, 중국의 지린성을 포괄하는 지역으로 인구 약 1억 5천만명, GDP 약 2조5천억 달러의 경제권임
 - 금강산, 원산·단천, 청진·나선을 남북이 공동개발 후 동해안과 러시아를 연결함
 - 북한 단천 등은 세계적인 지하자원 매장지로 향후 러시아 가스·전력 공동개발 등 높은 다자 협력 잠재력을 보유하고 있음
- **환서해 물류·산업벨트** : 풍부한 인구나 산업 인프라, 활발한 교역 등을 토대로 물류와 산업으로 특화된 경제벨트 구축
 - 남북의 서해안권과 중국의 동부연안을 포괄하는 지역으로, 인구 약 4억 6천만명, GDP 약 5조 5천억 달러의 경제권임
 - 수도권, 개성공단, 평양·남포, 신의주를 연결하는 서해안 경제벨트 건설
 - 상당한 규모의 교역을 하고 있는 우리와 중국의 경제협력에 북한이 동참할 경우 다양한 협력이 가능할 것으로 기대
- **접경지역 평화벨트** : DMZ의 생태환경적 특성을 활용하여 관광지대로 개발하고, 한강하구를 공동관리, 이용의 장으로 조성하여 협력을 통해 정치군사적 긴장을 완화하고 평화정착을 견인

II. <한반도 신경제구상>의 주요 내용 및 특징

- 접경지역은 군사적 긴장 지역이자, 분단이후 생태·환경이 그대로 보존되어 있는 생태보전의 가치가 큰 지역임
- 남북의 교통·관광·환경을 잇는 지역으로서 남북간 협력의 공간 창출 도모



〈그림 1〉 <한반도 신경제구상> 3대 벨트

자료 : <2018년 통일부 업무보고 자료> 등 참고하여 작성

- 남북간 3대 경제벨트 공동 개발과 함께 사람·상품·원자재·서비스의 다양한 교류를 장려하여 생산-소비-투자간 유기적 작동을 도모하고, 장차 남북이 ‘하나의 시장’을 형성할 수 있도록 제도적으로 뒷받침하고자 함
- 민관 협력 네트워크를 통해 남북한 하나의 시장 협력 방안을 마련하고, 여건 조성 시 남북 시장협력을 단계적으로 실행하여 생활공동체를 형성할 수 있도록 함
- 남북을 하나의 시장으로 만들기 위해 남북 간 인적·물적 교류를 확대하여 다양한 분야의 기술적·제도적 협력 추진

- 또한 4차 산업혁명 공동대응 협의, 산업표준 단일화, 남북 간 경제공동체 진입과 국제사회의 인정을 위한 합의 체결 등을 통해 궁극적으로 ‘하나의 시장’ 구현

2) 주요 특징 및 합의

가. 공간개념의 확대 : 한반도+북방+남방

- <한반도 신경제구상>이 갖는 가장 큰 특징 가운데 하나는 공간 개념의 확대에 있음
- 우선 남북을 하나의 한반도로 상정하고 상생공동체를 지향하고 있으며, 대륙과 해양을 연결하는 교량으로서의 한반도로 상정하고 있음
- 신북방정책과 신남방정책과 연계, 대륙과 해양을 연결하는 브릿지 역할을 지향함

나. 신경협 모델의 창출

- <한반도 신경제구상>는 새로운 남북 경험모델 창출을 지향하고 있음
- 이 구상은 개성공단 경험 모델의 계승과 동시에 한계 극복을 주요 목적으로 함
- 개성공단은 남의 자본·기술과 북의 토지·노동력을 결합하여 저위기술의 노동집약 제조업을 중심으로 가공무역 형태로 운영되었음
- 개성공단 사업은 남북 협의를 통한 법제 및 관리기구의 창출, 경험 경험의 축적이라는 성과를 거두었음
- 그러나 동시에 북한 내부경제와의 연계성 및 파급효과 미미, 공간적 격절성 등의 한계를 지님
- 개성·금강산 관광 역시 한국 대기업 자본 투자를 통한 인프라 조성, 한국민들의 북한 체험 기회 제공, 통일 공감대 조성 등의 기여가 있음
- 그렇지만 새로운 형태의 고부가가치 관광 분야로 확장하지는 못했음

다. 다핵네트워크형 지역발전

- <한반도 신경제구상>은 다핵네트워크형 한반도 개발을 구상하고 있음
- 즉, 단일공간이 아닌 환서해와 환동해, 그리고 접경의 주요 거점에 정책 역량을 집중시켜 신성장 지대로 육성하게 됨
- 이 같은 신성장 지대를 결절점(노드)로 하고 교통망을 연결하여 상호협력의 시너지 효과 창출, 긴밀한 산업분업체계 구축, 대륙과 해양으로의 확장 등을 기대하고 있음
- 또한 각 결절점인 3개 벨트의 주요 거점에서는 비교우위산업 육성을 도모함
- IT 등 중고위 기술 산업 육성을 통한 내생적 성장동력 창출을 지향함

라. 다자참여의 추진체계

- 한반도+신경제를 키워드로 하는 <한반도 신경제구상>은 신경협 모델을 통해 북한 전역에 걸쳐 성장지대를 육성하고,
- 이를 남북과 대륙, 해양을 잇는 교통물류 시스템으로 연계하여 한반도 상생공동체 구현을 지향하는 국가전략이라고 평가할 수 있음
- 한반도는 물론 대륙과 해양으로의 확장을 도모하는 한반도 신경제지도 구상 실현을 위해서는,
- ①남북 중앙정부뿐만 아니라 각 네트워크의 노드를 이루고 있는 ②남북 지방정부의 참여가 필요함
- 또한 제한된 공간에서 시범적으로 운영되었던 기존의 경협모델과 달리, 이 구상은 한반도 전역을 대상으로 하며 그 참여 분야 역시 확장성이 높음
- 이에 따라 ③민관산학의 다자간 참여 추진체계 구축이 필요함
- 남북한 뿐만 아니라, 미국, 중국, 일본, 러시아 등 ④주변국들의 이해관계와 밀접하게 연관되어 있으며 이에 따라 국제교류 협력에 대한 노력 역시 긴요함

2. 전망 : <한반도 신경제구상> 추진의 대내외 여건 개선

- 한반도 평화프로세스의 진전에 따라 <한반도 신경제구상> 추진에 유리한 대내외 여건이 빠르게 조성되고 있음
- 남북관계의 측면에서 살펴보면, <한반도 신경제구상>의 주요 기조가 제3차 남북정상회담에서 발표된 <평양공동선언>에 반영, 구상의 전략적 위상이 보다 공고해짐
- 대외적 측면에서도 <한반도 신경제구상> 실현을 위한 동북아 역내 여건 역시 개선되고 있음
- <한반도 신경제구상>의 북방 접경협력과 관련하여 중국, 러시아 등 주요국은 자국의 접경지역 개발전략을 한반도로 확장·연계하고 이를 통한 역내 영향력 제고 방안을 모색하고 있음

1) 남북협력의 공동강령인 <평양공동선언>에 반영

가. <평양공동선언>의 경험 의제

- 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 2018년 9월 19일 <평양공동선언>을 발표
 - 6조 15항으로 구성되어 있는 선언에는 한반도의 비핵화, 남북관계 개선 그리고 군사적 긴장 완화를 위한 군사 합의 등이 담겨있음²⁾
- <평양공동선언>은 향후 남북 갈등 해결과 한반도 평화를 가져오는데 있어 중요한 공동강령이자 남북 모두의 전략과 정책 지침으로서 역할을 하게 될 것임
- 남북은 <평양공동선언>에서 다음과 같은 4개 경제협력을 추진하기로 합의함
 - 동-서해선 철도 및 도로 연결 착공식 개최
 - 개성공단·금강산관광 정상화 추진
 - 서해경제공동특구·동해관광공동특구 조성
 - 환경(산림)협력 및 방역·보건의료 협력
- 공동선언에 담겨있는 관련 사업은 대북제재가 완화되면 바로 추진 가능한 프로젝트로서 그 실행 가능성이 높음

2) 평양공동선언의 내용 및 함의는 김수한(2018) 참고

나. <한반도 신경제구상> 반영

- 제기된 남북경협 사업은 정부의 <한반도 신경제구상>과 연계되어 있음
 - 동서해선 철도 및 도로, 서해경제공동특구 그리고 동해관광공동특구 조성 사업은 H축 한반도 평화경제 아이디어와 그 궤를 같이함
 - 환경분야의 산림협력 역시 DMZ의 생태관광벨트 아이디어와 맞닿아 있음
- 이 같은 경협사업은 지방자치단체 참여가 가능한 사업임
 - 인천이 제기해 온 서해경제협력, 경기도의 통일경제특구 그리고 강원도의 동해관광벨트 등 지방자치단체가 선도적으로 제기하여 온 사업과 관련성이 높음
 - 환경(산림)과 방역·보건의료는 그동안 민간단체는 물론 지자체가 진행하여 온 남북교류 사업 분야임³⁾

2) 북중 접경협력의 여건 개선

가. 북중관계 개요

- 한국전쟁 이후 북중관계는 기본적으로 순망치한(唇亡齒寒) 즉 상호의존적 동맹관계의 틀속에서 유지
- 하지만 중국의 대북정책 기조는 김정은 집권기 계속되는 북한 핵실험과 미사일 발사 국면에서 변화하였고, 북중관계는 최악의 상황으로 치달음
- 이런 조건 속에서 중국 당국은 북한으로의 동북지역 대외개방 루트 계획을 중단하고 일대일로와 연계하여 서향(西向)개방 일변도의 동북 개방을 추진
- 그러나 평창동계올림픽을 분기점으로 하여 한반도 평화프로세스가 빠르게 전개되면서 이 같은 동북지역 정책 변화가 가시화됨

3) 환경(산림)과 방역·보건의료 분야 지방자치단체의 남북협력 사업에 대한 내용은 김수한 외(2015:10-21)참고

나. 북중 접경협력 관련 최근 동향⁴⁾

- 최악의 상황으로 치달았던 북중관계가 개선되고 있으며 북한과의 접경협력을 위한 움직임이 다시 포착됨
- 랴오닝성 정부는 2018년 9월10일 <랴오닝 일대일로 종합실험구건설 총체방안(辽宁“一带一路”综合试验区建设总体方案)>을 공개함



<그림 2> 랴오닝 일대일로종합실험구건설 구상도

자료 : 동아일보(2018.9.16)

- 문건에서 최근의 동북아 정세 호전을 기회로 활용해 북한, 한국, 일본, 몽골을 아우르는 '동북아경제회랑'을 조성한다는 계획을 제시
- 북한과의 접경도시인 단둥-평양-서울-부산 간 철도와 도로, 통신망을 잇는 사업 방안을 제시

4) 김수한·전유경(2018b) 참고

II. <한반도 신경제구상>의 주요 내용 및 특징

- 중앙에 건의해 '적절한 시기'에 북한과 경제 교류 중심 도시인 단둥특구(特區)를 조성하고 황금평경제구와 단둥 북중 국제호시(互市)무역구를 북중 무역 협력의 중요한 바탕으로 삼겠다는 계획도 언급함

<표 2> 단둥 접경 제도 및 인프라 - 황금평 관련 계획 및 위치

구분	항목	내용
목표	중점항목	신의주, 단둥과 연계 특성 발휘하여 정보산업, 관광문화산업, 현대시설, 농업, 경공업 발전
	발전목표	1.중심, 4단지 지식밀집형 신흥경제구역으로 건설
산업배치	상업센터	단기: 조중 공동시장 건설 장기: 쇼핑, 휴식, 사무, 전람, 금융봉사 등 결합된 첨단 상업센터 건설
	정보산업	단둥시와 연계, 소프트웨어 주문서비스
	관광문화	아리랑 등 문화공연, 만화, 영화·음악, 공예품, 회화, 관광기념품
	시설농업	우량품종 육종, 관개시설 정비, 태양에너지온실, 채소·과일·화초생산, 농업기술 연구교류센터 건설
	피복가공업	피복 공장 유치하여 주문생산, 유연성 생산, 장기적으로 피복상표 개발
인프라	항구	황금평, 신의주 간 여객 및 화물부두 건설, 단둥 대동항 이용
	도로	그물망 형식 도로 건설, 단둥과 2개 출입도로 건설
	기타	단둥공항 활용, 단둥에서 전력공급, 오수처리시설 건설, 인터넷망·통신망

	<p>압록강철교</p>
	<p>신압록강대교</p>
	<p>황금평</p>

자료: 민족21(2011-124호), 동아일보(2012-02-11), 현지촬영 (2018-4-28)

<한반도 신경제구상>과 지방정부의 과제

- 비록 랴오닝 지방정부의 정책 문건이지만 중앙정부의 허가 속에서 제출된 북중접경협력 구상으로 ‘동북아경제회랑’과 단둥특구 등에 대한 구상이 제기됨
- 대북제제 국면에서 불필요한 미국과의 마찰을 야기할 수 있는 중앙정부 정책이 아닌 지방정부 명의를 차용하고 있지만, 문건에는 지방정부의 자율성이 제한되어 있고 중국 지방정부에서 독자적으로 제기할 수 없는 주장이 담겨있음⁵⁾
- 이상과 같이 <한반도 신경제구상>은 남북정상이 합의한 <평양공동선언>에 반영되었을 뿐만 아니라
- 대북 접경협력과 관련한 중국의 우호적 정책 동향이 포착되는 등, 구상 추진의 대내외적 기회 요인과 환경이 빠르게 조성되고 있음

5) 중국 랴오닝성 공공부문 연구자 인터뷰 (2018.10.14)

III. 지방정부의 연계 방향과 과제

- 한국정부가 상정하고 있는 점진적·단계적 통일과정에서 지방정부 갖는 위상과 역할을 살펴봄
- <한반도 신경제구상>에 대한 지방정부의 연계 방향 및 과제를 제시하고자 함

1. 점진적·단계적 통일과 지방정부

- 통일과정은 통일이라는 중장기적인 목표를 설정하기 때문에 기본적으로 점진적이고 단계적인 접근방식을 통한 점증적인 누적 효과를 기대함
 - 한국정부의 공식적 통일구상은 「민족공동체통일방안」이며 통일의 과정을 화해협력 → 남북연합 → 통일국가의 3단계 과정으로 상정하고 있음
 - 상이한 남북 체제가 점진적 방법을 통해 상호 신뢰를 조성하는 과도기를 거쳐 기능적으로 통합되면서 궁극적으로 통일에 이르는 접근방법 등의 내용을 담고 있음
- 이 같은 장기적이고 단계적 통일과정은 국가주도의 매우 체계적이고 점진적인 추진이 전제되어야 함
- 하지만 그렇다고 국가주도의 통일과정이 중앙에서 지방으로의 일방적 하향식 정책과정만을 의미하는 것은 아님
- 통일전략과 정책은 국가의 체계적인 전략과 지침에 따라 추진되어야 하는 동시에,
- 민간 영역 및 지역 차원에서의 공감대 형성과 이에 기초한 능동적 참여와 적극적인 노력이 필요함
 - 독일 통일의 예에서 볼 수 있듯이 지방자치단체의 남북협력사업이 확대되면 지역 주민들의 통일과 분단 문제에 대한 관심도를 높여서 향후 통일 과정에서 총체적인 지역의 역량을 강화시키는데 큰 기여를 할 수 있음
 - 통일은 단순히 중앙정부 차원에서 해결할 수 있는 것이 아니라 전국가적인 물적·인적 역량을 총동원해야 하는 문제임
 - 따라서 상시적으로 지역의 역량을 강화시키는 것이 매우 중요한 문제임
- 통일사업을 안정적으로 진행하기 위해서는 시민들의 지지와 공감대 형성이 전제되어야 하며, 시민들과 직접적으로 대면하고 접촉하는 지방정부의 역할이 중요함

- 지방정부는 기업이나 민간단체와는 달리 정부기관이라는 공식적인 성격을 가지고 있어 통일정책 추진을 위한 공공성을 갖추고 있으며, 안정적 재정과 행정 기반을 구비하고 있어 일관적이고 체계적 사업 진행에 유리함

2. 상향식 평화정책과정의 필요성

- 지방정부는 중앙정부의 통일정책을 지방 차원에서 지원하고 집행하는 역할을 담당하는 한편, 중앙정부와의 협력관계 속에서 추진해 나가는 상향식 남북협력 정책개발과 추진이 필요함⁶⁾
- 현재와 같은 ‘한반도 비핵·평화 프로세스’ 초기 국면에서는 중앙정부의 역할이 매우 중요함
- 하지만 향후 남북 교류협력의 활성화를 준비하기 위해서는 지방정부를 포함한 다양한 비국가행위자의 자율성과 권한을 확대하는 ‘분권형’ 대북정책이 필요함⁷⁾
- 지방정부에서는 평화기반조성에 있어 단순히 중앙정부로부터 주어진 사무를 지역 차원에서 천편일률적으로 집행하는 것이 아니라, 지역 여건에 부합하는 사업 창출 등이 필요함
- 지역의 특성을 반영한 남북교류협력 분야와 가치를 발굴하고, 이를 기초로 한 일종의 선도적 시범사업의 개발과 추진이 필요함
- 지방정부의 남북협력 전개는 접근 채널과 교류방식의 다양화를 가져올 수 있음
- 정세의 변화에 따라 남북협력이 부침을 하는 과정에서도 사업의 성격에 따라 일정 부분 독립성과 연속성을 확보할 수 있음
- 이러한 인식을 바탕으로 중앙정부와 지방정부 사이의 협력과 역할 분담을 통해 <한반도 신경제구상>에 대한 연계방안을 모색할 필요가 있음

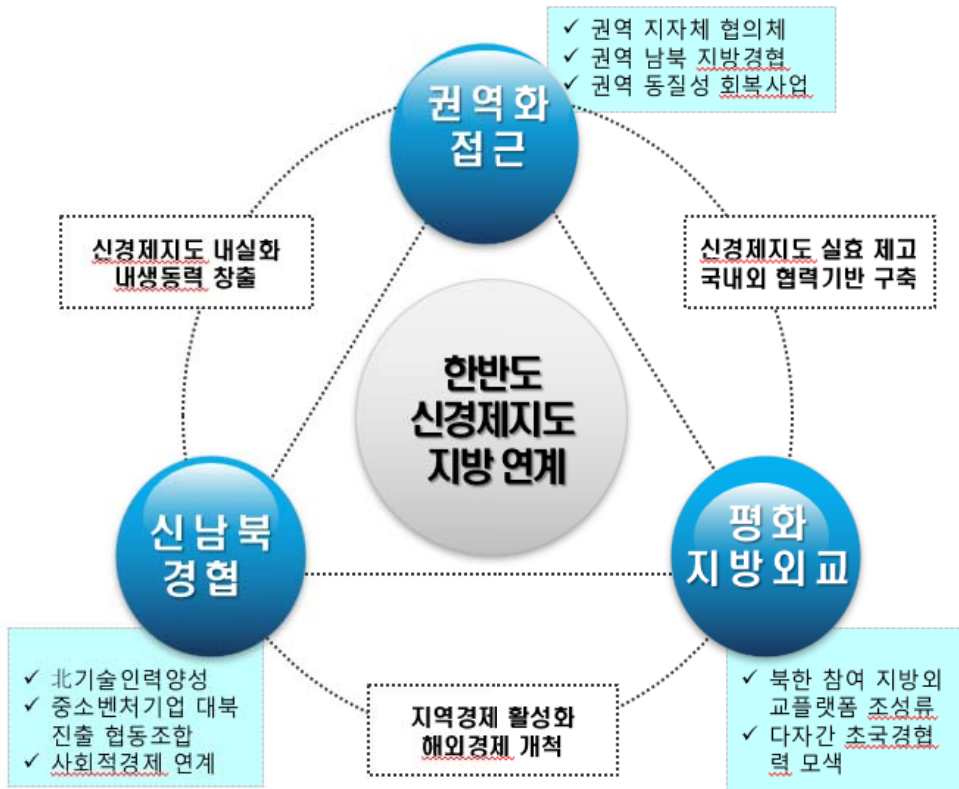
6) 상향식 남북교류협력에 대한 내용은 김수한·전유정(2018a) 참고

7) 남북교류 분권화에 대해서는 신중호(2018) 참고

3. <한반도 신경제구상>과의 연계 방향 및 과제

1) 기본 방향

- <한반도 신경제구상>의 주요 내용 및 여건 등을 고려하여 다음과 같은 방향을 중심으로 지방정부의 연계방안을 모색할 필요가 있음
 - ① 권역화를 통한 접근 방안 및 기반 구축
 - ② 신경협 과제 발굴과 추진주체 강화
 - ③ 국제교류 연계를 통한 평화 지방외교 모색



<그림 3> <한반도 신경제구상>에 대한 지방정부 연계 방향

(1) 권역화를 통한 접근 및 기반 구축

가. 현황 및 필요성

- <한반도 신경제구상>의 H형 다핵네트워크 구상 매칭 접근법 필요
- 지역간 불필요한 경쟁을 지양하고 상생할 수 있는 다지역 분포·다자 협력 평화경제 구상 필요

나. 주요 과제

- ① 환서해·환동해·접경벨트 지자체 협의체 구성·운영
 - 시도지사협의회에 (가칭)평화경제협력위 설치하고 분과 형태로 운영
 - 권역별 협력과제를 발굴하고 공동으로 추진
- ② 3대 권역 남북 지방경협 추진
 - 국토·교통·산업 국정계획에 기초하여 경제·산업 벨트를 북으로 확대
 - 3대 권역 각 지방정부는 지역별 비교우위 산업을 활용하여 북한지방개발구 공동 진출 모색
- ③ 권역별 남북 역사문화동질성 회복 사업 추진
 - 분단 이전 각 권역의 남북이 공유하고 있는 유무형 문화자산 및 역사적 경험에 기초하여 공동 사업 주제 발굴·추진
 - 예) 동북아 지중해(地中海) 환황해 한반도 뱃길 복원, 남북강원도 및 황해-인천·경기 무형문화재 복원(황해도 평산소농음굿, 서해 배연신굿, 은율탈춤 등)

다. 기대효과

- H형 개발구상 매칭을 통한 협력 시너지 기대
- 다자협력을 통한 남북 교류협력 채널 내실화와 사업 실효성 제고

(2) 新경협과제 발굴과 추진 주체 강화

가. 현황 및 필요성

- 한반도 평화프로세스 진전에 따른 남북 경협 기대감 높아짐
- 기존의 남북경협이 주로 북의 저임금과 남쪽 자본을 결합한 노동집약 제조업 위주로 단일 산업단지에서 진행되었음
- 향후에는 한반도 경제공동체를 지향하며 지속가능한 내생적 발전동력 창출을 위한 새로운 경협과제 발굴이 필요함
- 시민체감형 평화경제를 통한 통일 공감대 제고 필요

나. 주요 과제

- ① 지역 비교우위 산업의 남북 기술협력 및 인력 양성 추진
 - 북측 관계자를 대상으로 한 산업기술 연수 및 선진경제·경영 교육
- ② 중소·벤처기업 대북 진출을 위한 협동조합 조직·활동 지원
 - 업종별 조합을 매개로 한 대북 투자 준비 및 추진을 통해 정보 비대칭을 극복하고 투자리스크 요인 축소, 고기술 투자 분야 개척 등 도모
- ③ 사회적 경제를 통한 평화경제 활성화
 - 공정무역, 생활협동조합 등을 통해 시민체감·남북상생의 경제 효과 창출

다. 기대효과

- 남북경협을 통한 지역경제 활성화 및 평화경제에 대한 시민 공감대 제고
- 한반도 평화경제의 내생적 발전동력 창출

(3) 국제교류와 연계한 평화 지방외교 및 경험 모색

가. 현황 및 필요성

- 한반도 평화프로세스 진전을 위한 주변국들의 협력 필요
- 한국의 각 지방정부가 중국 등과 맺고 있는 파트너십을 활용하여 지역·권역 차원에서의 국제협력 과제 모색 필요

나. 주요 과제

- ① 북한 참여 동북아 지방외교 플랫폼 조성
 - 동아시경제교류추진기구(OEAED)에 북한 남포 등 항구도시 참여를 통한 환서해권역 남북·중·일 지방협력 촉진
 - 권역별 협력 플랫폼 조성 예) 인천문화재단-경기문화재단-중국-북한 황해도 공동 '황해역사문화 공동발굴' 및 역사문화회의 조성 등
- ② 남북·중 등의 참여를 통한 다자간 초국경협력 및 경험 모색
 - 북중 접경인 단둥-신의주 일원에서의 초국경협력 사업에 대한 지방정부 차원의 협력을 위한 기반 마련
 - 도시개발 및 정책 경험을 활용한 역외 인프라·산단 개발 가능성 탐색
 - 지역 참여 역외 산업단지 조성을 통해 중국으로부터의 U턴 기업 유치
 - 지역 기업의 대북사업 진출 루트의 다양화 기반 마련

다. 기대효과

- 한반도 평화를 위한 우호적 국제 환경 조성
- 지역경제의 해외영도 개척
- 북한의 대중국 경제·산업 의존 심화와 구조화 방지

IV. 종합 및 제언

1. 종합

- <한반도 신경제구상>은 신경협 모델을 통해 북한 전역에 걸쳐 성장지대를 육성하고, 이를 남북과 대륙, 해양을 잇는 교통물류 시스템으로 연계하여 한반도 상생공동체 구현을 목표로 하는 국가전략임
- <한반도 신경제구상>은 남북정상이 합의한 <평양공동선언>에 반영되었을 뿐만 아니라 대북 접경협력과 관련한 중국의 우호적 정책 동향이 포착되는 등, 구상 추진의 대내외적 기회 요인과 우호적 환경이 빠르게 조성되고 있음
- 한편 한반도는 물론 대륙과 해양으로의 확장을 도모하는 <한반도 신경제구상> 실현을 위해서는, 민관산학은 물론 주변국 등 다자 참여의 추진체계 구축이 필요함
- 특히 지방정부는 중앙정부와의 협력과 역할 분담을 통해 <한반도 신경제구상>에 대한 연계방안을 적극적으로 모색할 필요가 있음
- 이와 관련하여 다음의 연계 방향과 과제를 제안함

<표 3> <한반도 신경제구상> 추진을 위한 지방정부 연계 방향과 과제

방향	과제
권역화를 통한 접근 방안· 기반 구축	① 환서해·환동해·접경벨트 지자체 협의체 구성·운영 ② 3대 권역 남북 지방경협 추진 ③ 권역별 남북 역사문화동질성 회복 사업 추진
신경협 과제 발굴과 추진 주체 강화	① 지역 비교우위 산업의 남북 기술협력·인력 양성 추진 ② 중소·벤처기업 대북진출을 위한 협동조합 조직·활동 지원 ③ 사회적 경제를 통한 평화경제 활성화
국제교류 연계를 통한 평화 지방외교 추진	① 북한 참여 동북아 지방외교 플랫폼 조성 ② 남북·중 등의 참여를 통한 다자간 초국경협력·경협 모색

2) 지방정부 추진역량 강화를 위한 제언

가. 지자체 조직 확대·강화

- 지방정부의 <한반도 신경제구상> 추진 참여를 위해서는 지역 역량의 중심 역할을 하게 될 광역지자체 주무 부서 조직을 확대·강화해야 함
 - 서울, 경기, 인천, 강원 등에서는 여러 부서에 산재·파편화되어 있던 남북교류협력(또는 평화정책)업무 및 부서를 재편하여, 관련 부서를 확대 재편하고 있음
 - 수도 및 접경 지자체에 비해, 다른 광역지자체의 경우 2018년 말 현재 여전히 행정자치부서 내에 남북교류 주무 인원을 배치하는 수준에 머물고 있음
- 기존의 남북경협 또는 교류방식을 답습하는 것이 아니라 지역의 특성과 이익에 부합하는 정책의제를 발굴하고 이를 추진할 수 있는 행정조직을 마련할 필요가 있음

나. 협력네트워크 구축

- <한반도 신경제구상>이 갖는 다핵네트워크 속성에 대한 이해에 바탕을 두고 권역별 지방정부간 긴밀한 협력을 통해 내실있는 사업을 추진할 수 있도록 해야 함
- 이를 위해서 권역 지방정부 및 관련 정책을 뒷받침할 시도연구원 등 공공부문간의 협력네트워크를 조기에 구축하여 운영할 필요가 있음
 - 앞서 제안한 바와 같이 시도지사협의회 산하에 평화경제위원회를 구성하고 각 권역분과를 운영함으로써, 중앙정부와의 소통과 협력을 제도화해야 함
 - 아울러 시도연구원협의회를 통해 <한반도 신경제구상>에 따른 권역별 협력 연구를 진행하여 보다 실효성 있는 정책 추진을 지원해야 함

다. 남북교류 분권화를 위한 제도적 정비

- 남북교류협력에 있어 지방정부가 갖는 역할의 중요성에 주목, 지자체의 남북교류협력 허용 법제 개편을 시급히 처리할 수 있도록 해야 함
- 국가의 남북교류기금을 권역 지방정부 공동사업에 활용할 수 있도록 하여 <한반도 신경제구상> 추진 활성화를 도모해 나가도록 함

참고문헌

- 김수한(2018), 「평양공동선언과 인천의 과제」, 인천연구원 시정이슈제안
- 김수한·전유정(2018a), 「2018 인천 점검, 도약을 위한 제언 : 통일정책 사업분야」, 인천연구원
- (2018b), 「중국 동북 지역발전에 관한 연구」, 인천연구원
- (2018c), 「한강하구 인천권역 평화기반 조성 방향과 과제」, 인천연구원
- 김수한 외(2015), 「인천시 남북교류 실태분석 및 개선방향에 관한 연구」, 인천연구원
- (2014), 「북한 지방급 경제특구 현황과 연계방향 연구」, 인천연구원
- 김수한·최종원(2012), 「평화도시 인천 조성을 위한 전략적 과제 및 실천방안」, 인천연구원
- 신종호(2018), 「남북관계 패러다임 변화와 분권형 대북정책」, 통일연구원
- 「9월 평양공동선언」
- 청와대 및 통일부 홈페이지

