

제9장

남북외교

제1절 남북외교

제9장

남북외교

제1절

남북외교

1. 현황 및 여건 분석

1) 경남의 남북교류협력 현황

(1) 개요

● 현황

- 경상남도의 남북교류협력은 2005년에 태동함
 - 2005년 4월 '경상남도 남북교류협력조례'가 제정되고 2006년부터 매년 10억원의 남북교류협력기금이 조성되면서 경남 지역의 남북교류협력 거버넌스에 필요한 풀뿌리 민간단체, 제도, 재정 등 사업 추진기반이 마련됨
- 2006년부터 사업 본격화
 - 2006년 1월 경상남도와 북측 민화협의 합의서가 개성에서 체결됨
 - 장교리 협동농장 개발지원, 통일딸기사업 추진, 장교리 소학교 건립 등 농업 분야 남북교류협력이 활발하게 진행되었고, 장교리 협동농장은 평양 강남군에서 최우수 생산성을 달성함
 - 2007년 4월 도지사를 포함한 97명의 도민대표단이 장교리 소학교 현장과 '통일딸기'가 탄생한 장교리 협동농장 시찰을 위해 김해공항에서 평양행 직항기로 방북 교류함

〈표 4-9-1〉

경상남도
남북교류협력 사업
추진실적

구분	기간	주요 내용
평양 강남군 장교리	2006~2008년	○ 장교리 협동농장 : 3,210백만원(기금 2,119, 민간 104, 성금 987) - 통일딸기(115), 벼농사, 농기계, 남새온실 등(1,917) - 소학교 건축(987), 도민 대표단 방문(191)
평양 삼석구역	2008년	○ 삼석국영농장 : 154백만원(기금 154) - 통일딸기(22), 거창사과단지 3ha 44백주(132)
평양 락랑구역	2008년	○ 어린이 공우유공장건립 : 1,014백만원(정부 503, 민간 511) - 부지 1,980㎡, 건평 400㎡ - 일일생산량 : 공우유 37천개, 두부 12천개
평양 순안구역	2009~2012년	○ 천동국영농장 : 484백만원(기금 476, 민간 8) - 통일딸기(173), 농기계 · 남새온실 등(238), 과수원 조성(73)
인도지원 등 기타	-	○ 1,452백만원(정부 115, 기금 874, 민간 463) - 통일벼종자 생산(199), 산림복구(417), 가정주택 건립(260), 병원환경개선 · 의약품보내기 등(190) - 사업모니터링(363), 학술토론회(23)

자료 : 경상남도 내부자료.

2) 경상남도 ‘남북교류협력 연구센터’ 설립

(1) 개요

● 설립취지 및 현황

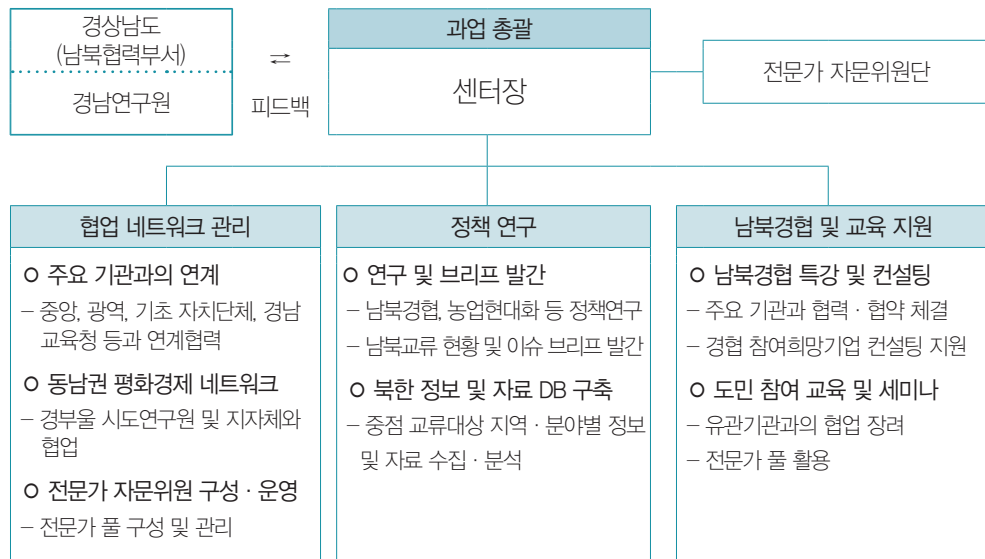
- 경상남도는 민선7기 2018년에 남북교류협력조례를 새로 개정하여 2015년 폐지됐던 남북교류협력기금 조항을 부활시키고, 남북교류협력위원회의 실효적 운영을 뒷받침하기 위한 전문위원회와 남북교류협력 연구센터의 설치 근거를 마련함
- 2019. 7. 22에 광역지방자치단체 최초로 남북교류 전문연구기관인 ‘경상남도 남북교류협력 연구센터’를 설치함
- ‘남북교류협력 연구센터’는 경남의 장점과 북측의 자원을 결합한 지속가능한 협력사업의 발굴과 정책연구, 통일부 등 중앙부처와 통일연구원 및 시도연구원 간 연구협력, 시군과 민간단체 간 네트워크를 구축해 도민들이 남북교류협력의 성과를 체감하고 공유할 수 있는 전문연구기관으로 역할을 수행하는 취지로 설치
- 연구센터 현황
 - (추진근거) 경상남도 남북교류협력 조례 제15조(위탁관리)
 - (운영방법) 공기관 대행(경남연구원 위탁 운영)
 - (위탁기간) 2019. 5. ~ 2020. 12. 31.
 - (운영인력) 총 3명(연구위원 2명, 운영인력 1명)

(2) 기능 및 운영 체제

● 주요 기능

- 정책연구 : 정책연구보고서 및 정책브리프 작성, 정책현안 대응 등
- 네트워크 구축 : 중앙부처, 시·군 및 민간단체 등과의 네트워크 구축
- 위원회 정책자문 : 남북교류협력위(전문위원회 포함) 정책 자문
- 분야별 포럼 및 남북경협 지원 : 평화·통일포럼 운영, 남북경협 아카데미 개설, 남북경협 컨설팅 및 분야별 북한 정보 수집 및 제공 등

● 운영 체계



2. 미래 트렌드 및 경남 미래변화 전망

1) 북한 및 한반도 국제정세 트렌드

(1) 북한의 국가 전략

● 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의에서 제시된 ‘새로운 길’

- 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의(이하 당 전원회의)에서 김정은 위원장이 ‘새로운 길’을 제시
 - 미국 태도의 이중성 속에서 일방적으로 자주권과 국가안전을 절대 포기하지 않겠다는 결기가 압축된 ‘슬로건’
 - 미국과의 ‘교착상태’가 장기성을 가질 수밖에 없어 군사적 (핵)억제력 및 내부적 힘 강화를 통해 응집력을 키우겠다는 전략
- 북미대화 지속가능성
 - 북미 관계를 ‘교착상태의 장기성’으로 표현함으로써 미국의 대북한 입장에 따라 대화의 여지를 남겨두고, ‘핵무기(핵무력)’에 대해 별도의 언급을 하지 않음
 - 장기적 안전이 담보되기 전까지 ‘(새로운)전략무기’의 지속적 개발 의사를 피력했으며, 미국의 ‘대북적대시정책철회’ 전까지 비핵화 협상은 없다는 입장을 재확인
 - ‘선 대북제재(단계적 또는 부분적) 해제조치, 후 비핵화 협상’을 관철시키기 위한 것으로 풀이됨

(2) 미국의 대외정책과 한반도

● 미국-이란 충돌

- 미국과 이란의 군사적 충돌은 중동 질서와 핵비확산체제의 안정에 부정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라, 한반도 정세에도 직간접적인 영향을 미침
- 한국은 경제적 이익과 파병 문제는 물론 외교안보정책 결정체계의 재정비가 필요
- 북한은 미국으로부터의 군사적 위협에 경각심을 갖게 되었으며, 핵능력 고도화의 필요성을 검토할 것으로 예상됨
- 북한으로서는 미군의 군사작전이 준 충격이 겹쳐 '핵 포기 대 제재 완화' 수준의 협상에 응할 가능성이 전반적으로 낮아질 것임
- 한국은 북미 협상 재개를 위한 중재 역할과 남북관계 개선을 병행함에 있어 미국-이란 충돌이 주는 영향을 고려하여 보다 신중하고 가능성 있는 정책을 강구해야 할 것임

2) 남북외교 관련 경남 미래 전망

(1) 전망 개요

● 남북관계의 현실을 반영한 지자체 남북교류

- 현 단계에서의 남북교류협력은 남북 미북 관계의 경색국면과 대북제재의 현실을 고려하여 단기적으로 실현 가능하고 북한에 필요한 사업을 추진해야 함
- 제재 국면에서도 시작할 수 있는 제재 면제 사업과 북한의 경제성장정책에 부합하면서 북한이 현실적으로 필요로 하는 사업, 남북 간 긴장 완화와 신뢰 회복에 도움이 될 수 있는 사업, 양국정상이 합의했으나 아직 논의나 실행에 이르지 못한 사업에 집중

(2) 경남 교류사업의 확대 가능성

● 북한 농촌현대화 사업

- 북한은 농업 생산성 향상과 주거·교육·보건 의료 등 농촌 인프라 개선을 동시에 실현하는 군(郡) 단위 종합개발협력사업에 관한 관심이 높음
- 북한은 과거 남북 간에 진행된 리(里) 단위 농업개발협력 사례보다 규모가 있으며, 축산업과 과수업 등을 연계한 자급자족형 복합영농 및 과학농법에 기반을 둔 선진적 남북협력모델을 추구할 것으로 예상됨
- 경상남도는 2018년 11월 경남통일농업협력회를 창구로 북한 민화협과 과거 진행한 농업협력사업을 성과적으로 평가하였으며, 향후 1개 군(郡)을 대상으로 농업협력사업을 확대기로 합의

● 북한 광물자원 연계 소재·부품사업

- 북한은 세계 10위권의 광물자원을 보유(석탄, 마그네사이트, 철광석, 희토류 등)
- 소재·부품산업은 경남 제조업의 42%를 차지하고 있으며, 다수의 전문연구기관이 집중되어 있음
- 경상남도는 남북교류협력위원회를 출범시키고 민간주도 협력사업을 추진 중
- 경제사절단에 참여를 희망하는 기업이 70개 이상으로 다수임
- 남북교류협력 상황에 따라 경남 경제인 방북 계획 추진

● 윤이상 테마 남북음악 교류

- 평양의 윤이상 음악당, 윤이상 음악연구소, 윤이상 관현악단, 경남 통영의 통영국제음악당, 윤이상 콩쿠르, 통영페스티벌 오케스트라 등 교류의 잠재성 높음
- 남북음악교류 준비위원회(통영국제음악재단)를 중심으로 교류협력 가능성 높음

3. 계획목표 및 추진전략

1) 계획목표 및 추진전략

● 남북외교 부문 핵심지표

〈표 4-9-2〉

남북외교 부문
핵심지표

구분	현재 수준	1단계 목표(2030년)	2단계 목표(2040년)
남북교류협력기금 적립금	20억	150억	300억
남북교류협력 조례 제정 기초지자체	7개	13개	18개
남북교류사업 규모	0억원	100억원	500억원

(1) 경상남도 ‘남북교류협력 2.0’

① 지자체 중심의 남북교류협력

● 취지

- 경상남도는 과거의 남북교류협력 성과를 계승하면서도 과거에 비해 진전된 제도구축 성과, 지자체 전반의 남북교류협력 추진 추세, 정부의 ‘분권형 대북정책’과 남북관계 구조 변화 가능성 등 변화된 정책 환경에 부응하는 ‘남북교류협력 2.0’ 구상을 계획 중임
- ‘남북교류협력 2.0’은 정부의 ‘분권형 대북정책’과 연계한 지방정부로서의 공공성과 책임성 견지, 민관협치와 광역-시군 거버넌스, 전문가 네트워크 협업체계 및 도민 공감대 형성이라는 기본원칙하에 국제사회의 대북제재 상황을 고려한 단계적·체계적인 사업 추진 로드맵이 기초하여 진행될 것임

② 주요 내용

● 지자체 단독사업 추진

- 지자체의 독자적 남북교류협력사업이 불가능했던 과거에는 전문 NGO와의 협치가 필수적이었지만, 앞으로는 지자체의 단독사업 추진이 가능하도록 협치 패러다임이 변화됨
- 지자체가 남북교류협력의 당사자 지위를 획득하게 된 정책환경의 변화로 인하여 경상남도는 공공성·책임성·전문성을 제고하며 남북교류협력 거버넌스의 중심축 역할을 직접 수행할 예정임

● 중앙-지방의 효과적인 분업

- 지자체들의 유사·중복사업 과잉으로 중앙정부 및 북한당국과의 효율적 정책조정체계 필요성이 제기됨
- 중앙정부, 광역 지자체, 시군 지자체와의 다층적 기능 분업체계에 대비한 전담부서 확대개편 등 정책 및 조직을 재정비하고, 전국시도지사협의회 등을 통해 타 광역 지자체와의 중복 사업을 조정하고, 효과적으로 연계
- 남북교류협력연구센터를 중심으로 개성남북공동연락사무소 대응, 경남의 시군 지자체와의 정책협의, 신규 사업 발굴·추진, 민관협력 업무 등 새로운 정책 수요에 선제적으로 대비

● 경남 남북교류협력 기본계획에 따른 분야별 추진

- 경상남도 남북교류협력 기본계획(안)이 제시한 분야별 사업들을 정책우선순위와 국제사회의 대북제재 상황에 따른 실현 가능성 등을 기준으로 실행할 수 있는 종합적·단계적 사업 추진 로드맵을 구체화
- 주요 내용
 - 산업연계 기반 조성 : 북한 광물자원 연계 부품·소재산업 발전, 동북아 물류 플랫폼 조성
 - 농수산 분야 교류협력 : 북한 농촌 현대화 사업 지원
 - 지역특화 사회문화 콘텐츠 교류 : 윤이상 테마 남북음악 교류
 - 통일기반 조성 : 남북 교류협력 플랫폼 조성

4. 추진시책¹⁰⁷⁾

1) 경남형 남북교류협력 모델 창출

(1) 추진방안

● 목표

- 한반도의 평화와 번영, 통일 경남도민의 삶의 질 향상에 기여

● 기본원칙

- 한반도 평화와 남북 신뢰 구축을 위한 지방자치단체의 일관된 노력
- 경남의 이익 증진과 남북의 동반성장을 통한 경제협력 강화
- 경남도민 각계각층의 공감과 참여 속에 공개적이고 투명하게 추진

● 5대 기본방향

- 평화와 번영을 위한 남북협력 프로세스와 한반도 신경제구상을 경남에서 선도적으로 구현
- 대북제재 해제상황에 상응하는 사업을 단계적으로 계획, 구상, 추진하며 경제, 농수산, 사회문화 3개 영역에서 '경남형 남북교류협력 모델' 창출
- 경남이 보유한 스마트 경제·산업 인프라 기술과 북한의 풍부한 자원 및 노동력을 교류하는 경제 협력 전략 추진
- 남북교류협력 컨트롤타워 및 거버넌스 조성으로 지속가능하고 실효적인 내부 추진체계 구축
- 경남과 북한의 경제적·사회적·문화적 분야에서 종합적인 교류·협력을 통해 시너지 효과를 냄으로써 남북 주민의 상호이해 증진 및 발전에 기여

107) 경남연구원 <남북교류협력연구센터> 2020 운영계획 참조.

(2) 사업 내용

● 4대 분야, 10개 사업

〈그림 4-9-1〉

‘경남형
남북교류협력 모델’
분야 및 사업 내용



2) 북한 경제개발구를 중심으로 한 남북 산업연계

(1) 배경 및 개요

● 배경

- 김정은 집권 이후 북한은 2013년부터 총 22개의 ‘중소규모 지역밀착형 경제개발구’를 지정하여 육성·관리하고 있음
- 「경상남도 남북교류협력 기본계획」 4대 분야 10개 사업 중 ‘산업 연계기반 조성 – 북한 경제개발구와의 공동협력’은 북한 경제개발구 중 특정 지구를 대상으로 경남 기업의 개발사업 진출방안을 포함하고 있음

● 사업 개요

- 북한의 ‘청진 경제개발구’는 인근에 위치한 최대 철강기지인 김책제철연합기업소를 활용하여 금속제품 가공·생산과 동해안 최대 항만인 청진항을 이용한 중계수송 및 대외무역기지로 개발할 계획임

【청진 경제개발구】

- 지역 : 함경북도 청진시 송평구역
- 면적 : 5.4km²
- 개발금액 : 2억 달러
- 유치 희망산업 : 금속가공, 기계제작, 전자제품생산, 건재생산, 중계수송, 대외무역

- 경남 제조업 중 단순 조립·가공 등 인건비 문제로 경쟁력이 저하되어 해외 이전을 계획하고 있는 산업 분야에서 북한의 경제개발구 진출/협력을 모색하고, 장기적으로 청진항 항만 인프라 및 해상 운송업 등을 추진
- 청진 경제개발구는 프로그래밍·과학기술 서비스·희유금속 활용·노후선박 해체·항만 배후단지 조성 등의 분야에서 경남의 산업적 조건과 환동해권을 통한 협력이 입지 조건에서 유리함
 - 산업연계에서는 금속가공(김책제철 원료 활용), 선박 수리부품 공급 등 협력 추진
 - 청진항 항만설비 항만·전력 인프라 SOC 관련 PF 프로젝트에 참여
 - 러시아(블라디보스토크)–부산/경남–일본–동남아 등을 잇는 해상운송업(중계무역) 관련 기업의 진출

(2) 추진 과정

● 조건 : 한반도 및 남북관계의 안정화

- 우리 기업이 북한 경제개발구에 투자 및 진출하기 위해서는 개성공단 폐쇄와 같은 불안 요소를 사전에 해결하지 않으면 안 됨
- 대외적으로는 북한의 비핵화–한반도 평화체제 정착 프로세스가 진전되어 국제사회의 대북제재 등 남북경협을 둘러싼 비경제적 제약조건의 해소
- 대내적으로 기업 유치, 자금조달, 재산권 보호 등 제반 측면에서 북한이 법제도 조건을 완비하고 상호 간 권리와 의무를 보장

● 사업 추진 준비 내용

- 남북경협 추진의 대내외 여건 분석
- 북한의 산업정책 및 남북경협 실수요 파악
 - 경제개발구의 시장성·교통인프라·산업 여건 등 평가지표에 의한 입지분석
 - 청진항 항만설비 항만·전력 인프라 SOC 관련 PF 프로젝트에 참여
- 진출에 유리한 산업·업종 분야 선정 및 업종·분야별 남북협력 방안
- 경남 내부(자체)적 추진방안(TF 등 거버넌스 구축, 경험기업 네트워크 형성, 경제시찰단 구성 등) 등 남북경협사업 추진에 필요한 정책 기반 마련