강원도의회
GANGWON PROVINCIAL COUNCIL

KNU 강원대학교 통일강원연구원

지속가능한 지역개발협력형 남북강원협력사업 모델 개발 연구

최종보고서

2020. 12.

강원대학교 산학협력단
(강원대학교 통일강원연구원)

▣ **연구진**

책임연구원　송영훈 (강원대학교 통일강원연구원 원장)
공동연구원　정현숙 (강원대학교 통일강원연구원 선임연구원)
공동연구원　홍상영 (우리민족서로돕기운동 사무총장)
연구보조원　원세림 (강원대학교 통일강원연구원 연구원)

▣ 보고서의 내용은 연구진의 의견이며 강원도의회의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

차 례

Ⅰ. 서론 ····· 1

제1절 연구배경과 필요성 ····· 1

제2절 연구 목적 ····· 7

제3절 연구 범위 및 방법 ····· 10

제4절 연구 기대 효과 ····· 12

Ⅱ. 지속가능한 개발협력과 북한의 국토관리정책 ····· 15

제1절 지속가능한 발전목표와 유엔-북한의 전략계획 ····· 15

제2절 북한의 국토관리정책 ····· 17

제3절 김정은 시대 국토관리정책 ····· 27

Ⅲ. SDGs형 남북강원협력 모색 ····· 33

제1절 K-SDGs와 지방정부-SDGs ····· 33

제2절 북한-SDGs 전략계획 분석 ····· 36

Ⅳ. 북강원도 개발협력 대상 지역 분석 ····· 43

제1절 개요 ····· 43

제2절 북한의 사업제안 분석 ····· 53

Ⅴ. 지역개발협력형 남북강원협력사업 제안 ····· 63

제1절 사업 기본계획 ····· 63

제2절 개념 및 의미의 재구성 ····· 76

제3절 실행전략 및 세부 방안 ····· 84

제4절 법·제도 개선방안 ·····107
제5절 남북고성군 금강산 사찰 복원사업 및 역사유적 발굴사업 ·····118
제6절 세부 추진방안 ·····123

Ⅵ. 결론 ·····139
[참고문헌] ·····143

표 차례

<표 Ⅱ-1> MDGs와 SDG ····16

<표 Ⅱ-2> 김정일의 과학기술 정책 개요 ····22

<표 Ⅳ-1> 고성 사업제안서 요약 ····56

<표 Ⅳ-2> 통천 제안서 요약 ····57

<표 Ⅳ-3> 원산 제안서 요약 ····60

<표 Ⅴ-1> 중장기: 남북고성군 동해안 어촌어항마을 통합개발 ····64

<표 Ⅴ-2> 강원도 어촌어항 관련 통계자료 ····68

<표 Ⅴ-3> 북한 해역별 주요어종 ····70

<표 Ⅴ-4> '어촌뉴딜 300' 범부처 거버넌스의 역할 세부 내용 ····72

<표 Ⅴ-5> 북한의 산림조성 10개년 계획 ····79

<표 Ⅴ-6> 그린인프라 관점으로 본 하워드 정원도시 다이어그램의 구조와 특징 ··82

<표 Ⅴ-7> 11개 최우선 추진과제 ····89

<표 Ⅴ-8> 11개 최우선 추진과제 세부 분석 ····90

<표 Ⅴ-9> 금강산관광 중단 피해 현황 ····100

<표 Ⅴ-10> 금강산관광객 현황(2009-2012) ····101

<표 Ⅴ-11> 남북협력에 관한 북한의 수요변화 ····106

<표 Ⅴ-12> '지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415' 거버넌스(안) 126

그림 차례

<그림 Ⅱ-1> 북한 도시 네트워크와 북한 국토의 도시 클러스터링 ·····18

<그림 Ⅱ-2> 로동신문에 나타난 북한의 국토관리사업 ·····23

<그림 Ⅱ-3> 로동신문에 나타난 북한의 국토관리 정보화 ·····24

<그림 Ⅱ-4> 로동신문에 나타난 국토환경보호 부문 일군회의 ·····28

<그림 Ⅱ-5> 로동신문에 나타난 북한의 국토관리사업 ·····29

<그림 Ⅱ-6> 로동신문에 나타난 국토환경보호 이슈 ·····30

<그림 Ⅲ-1> 북한 대표의 SDGs 지지 유엔연설 내용 ·····37

<그림 Ⅲ-2> 지속적 발전에 관한 평양국제토론회 ·····39

<그림 Ⅳ-1> 원산-금강산관광지구 ·····43

<그림 Ⅳ-2> 원산-금강산국제관광지대 공간 구상도 ·····44

<그림 Ⅳ-3> 원산-금강산관광지구: 살림집지구 ·····46

<그림 Ⅳ-4> 원산-금강산관광지구: 산업지구 ·····46

<그림 Ⅳ-5> 원산-금강산관광지구: 관광시설건설계획그림 ·····47

<그림 Ⅳ-6> 갈마반도: 갈마반도지구계획 ·····48

<그림 Ⅳ-7> 갈마반도: 두남산지구건설계획 ·····48

<그림 Ⅳ-8> 갈마반도: 두남산지구건설계획 / 갈마반도섬관광지개발계획 ·····49

<그림 Ⅳ-9> 석왕사 및 통천지구 ·····50

<그림 Ⅳ-10> 금강산지구1-4 ·····51

<그림 Ⅳ-11> 하부구조개발 내용 ·····52

<그림 Ⅳ-12> 북한 투자제안서 ·····54

<그림 Ⅳ-13> 북한 투자제안 설명회 ·····54

<그림 Ⅳ-14> 고성 지형 소개 ·····55

<그림 Ⅳ-15> 통천 지구 소개 ·····56

<그림 Ⅳ-16> 원산 지구 소개 ·····58

<그림 Ⅴ-1> 단기: 남북고성군 동해안 어촌어항마을 통합개발 ·····64
<그림 Ⅴ-2> 고성군 문암1, 2리항 어촌뉴딜사업 사업계획도 ·····66
<그림 Ⅴ-3> 어촌뉴딜 300 개념 ·····67
<그림 Ⅴ-4> 강원도 시군 어촌 유형별 분류 ·····69
<그림 Ⅴ-5> 북고성군 지도 및 감호역 행정구역 ·····70
<그림 Ⅴ-6> ‘어촌뉴딜300’ 범부처 패키지 지원 예시(안) ·····72
<그림 Ⅴ-7> 남북한 어항 현황 ·····75
<그림 Ⅴ-8> 남해 어부림과 전남완도군 보길도 방풍림의 사계절 ·····81
<그림 Ⅴ-9> 정원도시 모델: 싱가포르, 순천만 ·····83
<그림 Ⅴ-10> 1718유엔대북제재위원회 온실건설 지원사업 논의 ·····86
<그림 Ⅴ-11> 강원도 하늘길, 바닷길 개선 노선도 ·····92
<그림 Ⅴ-12> 한반도 신경제지도 3대벨트 ·····94
<그림 Ⅴ-13> 한반도 신북방 경제지도 ·····95
<그림 Ⅴ-14> 한반도 신경제지도와 북한 경제특구 접목 ·····96
<그림 Ⅴ-15> 한반도 생태지역 구분과 DMZ일원 남북 공유 생태계 ·····98
<그림 Ⅴ-16> DMZ둘레길 차량 코스 ·····102
<그림 Ⅴ-17> 유네스코 등재 DMZ생물권 보존지역 ·····103
<그림 Ⅴ-18> 동해북부선 철도 구간과 남북고성군 ·····104
<그림 Ⅴ-19> 북한의 경제특구 정책 흐름 ·····107
<그림 Ⅴ-20> 1920년 금강산 건봉사 및 22사단장 합동위령제 ·····121
<그림 Ⅴ-21> 어촌뉴딜 해수부-지방정부-지역협의체 추진체계 ·····125
<그림 Ⅴ-22> 양양 어촌 해양 관광 사례 ·····127
<그림 Ⅴ-23> 포항시 신창2리항 어촌뉴딜300사업 기본계획 및 마스터 플랜 ·····128
<그림 Ⅴ-24> 리빙랩 방식을 통한 강원도 초도어촌 활성화 전략 도출 ·····129
<그림 Ⅴ-25> 거점 어항 개발 성공사례: 일본-대만 ·····130
<그림 Ⅴ-26> 사회적 대화 거버넌스 체계(안) ·····132
<그림 Ⅴ-27> 강원도 남북협력사업에 대한 설문조사 결과: 실현가능성 및 효과성이

가장 큰 사업으로 기대되는 남북협력사업 ·····134
<그림Ⅴ-28> 2020강원도 평화·통일 사회적 대화 사례 ·····136
<그림Ⅴ-29> 2020 강원도 평화·통일 사회적 대화 ·····138

요 약

이 연구는 ‘지속가능한 지역개발협력형 남북강원협력사업 모델’을 발굴하기 위해 수행되었다. 현재 남북관계가 경색되어 교류가 이뤄지지 않는 단계에서 협력사업의 모델을 개발한다는 것이 어려운 과제이지만, 그러한 모델을 찾아가는 과정은 지금 필요한 것이다. 특히 이 과제는 남북고성군의 지역개발협력형 사업의 발굴을 통해 원산까지 아우르는 광역개발협력사업을 위해 필요한 준비사항이 무엇이지를 탐색하는 것을 목적으로 하고 있다.

이 과제를 수행하면서 중요하게 고려한 요소는 다음과 같다. 첫째는 남북강원도가 지니고 있는 환경적 유사성에 대한 인식과 공동발전에 대한 상호의존성이 높다는 점이다. 남북강원도의 고성군은 접경지역의 가장 큰 자산이라 할 수 있는 DMZ를 공유하고 있고, 천혜의 자원인 동해를 공유하는 연안지역이다. 그 뿐만 아니라 남북고성군의 자연지리적 입지조건, 육상, 해양 생태계 및 기후가 거의 일치하는 생태적 특성 또한 공유하고 있다. 이는 남북고성군 지역개발협력사업이 남북강원도의 공동발전이라는 관점에서 추진되어야 한다는 것을 시사한다.

둘째는 남북고성군이 앞으로 개발협력이 필요한 저발전지대라는 점이다. 남북고성군의 환경적 동질성과 개발협력에 대한 지역사회의 수요를 고려할 때 이 지역은 지역개발협력형 남북강원협력사업을 추진하기에 적합한 곳이다. 2020년 11월 28일 강원대학교와 평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의가 공동으로 주최한 강원도민 100명 대상 ‘대학생과 강원도민이 함께 하는 평화·사회적 대화’에 참가한 강원도민 100명 대상 설문조사에서 ‘실현 가능성이 가장 큰 남북 강원도 교류사업’과 ‘실현되면 효과가 가장 큰 남북 강원도 교류사업’으로 ‘고성-북고성과의 어촌개발협력 및 관광사업’이 아홉 개의 문항 중에서 각각 33.3%와 38.3%로 1위를 차지했다.

이러한 결과는 세 가지 측면에서 시사하는 바가 크다. 첫 번째는 고성군이 분단 군(郡)이라는 점에서 남북고성군 개발협력사업이 작은 통일을 상징한다는 점이다. 두 번째는 고성군의 접경지역이 군사적 이유로 인한 규제 그리고 금강산관광 사업의 중단에 따른 경기침체로 심각한 저발전의 사회적 문제를 안고 있기 때문에 이에 대한 개선이 필요하다는 것이다. 세

번째는 남북고성군이 가진 천혜의 자원을 활용한 남북협력사업에 대한 도민의 기대가 크다는 것이다. 이러한 맥락에서 남북고성군협력사업은 경제발전과 사회발전이라는 지역개발형 사업으로 추진되어야 한다.

셋째는 남북강원도의 협력사업은 강원도 지방정부의 재정부담이 가능한 선에서 추진준비가 이뤄져야 한다. 따라서 이 연구는 강원도 지방정부의 재정부담을 최소화하면서도 사업의 효과를 극대화하기 위한 방안을 제시하고자 하였다. 이를 위해 중앙정부의 국책사업을 활용하는 방안과 북한의 국가전략과의 연계 방안을 탐색했다. 이러한 접근은 우선 지방정부의 중앙정부에 대한 협상력을 높일 수 있으며, 사업 예산 확보 및 실행력을 높이고 장기적으로 협력 사업의 지속가능성과 안정성을 확보할 수 있는 방안을 마련하는 데에 기여할 것이다.

이 연구는 남북강원도의 특성을 살리면서 남북강원도의 지역경제 활성화에 기여할 수 있는 지방정부 차원의 전략목표, 전략방안, 실천과제를 모색하고 강원도가 즉각 실행가능한 것에서부터 단계적으로 실천해 나갈 현실적인 과제로 ‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업 모델을 제시하였다.

‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업 모델은 강원도의 남북협력사업과 접경지역 발전을 위한 사업을 추진할 때 남북강원도 접경지역의 특수성을 최대한 살리면서 지속가능한 남북협력체계를 구축하는데 필요한 정책 과제이다. 특히 고성군 제진리를 1차 개발사업지로 선정하고 중앙정부의 국책사업과 연계하는 방안은 강원도의 예산부담을 줄이면서 동시에 사업의 지속가능성과 안정성을 확보하기 위한 전략적 사업이다.

이 보고서에서 제시하는 이 사업은 남북관계가 단절된 현시점에서도 향후 남북교류가 활성화되었을 때를 고려하여 실험적으로 추진할 수 있는 파일럿 사업의 성격을 지닌다. 이 과정에서 강원도는 군 단위 지자체와의 협력적 파트너십을 형성하는 것에서부터 사업을 bottom-up 방식으로 추진하는 토대를 마련할 수 있을 것으로 기대된다. 이 과정에서 강원도 내 다양한 행위자들이 사업을 위한 정책결정의 거버넌스에 참여할 수 있을 것이다.

지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415 사업 모델은 3단계로 구성되어 있으며, 2021~2040년까지 20년 정도의 장기적 로드맵이다. 구체적인 사업 대상지역은 남북고성군의 어촌마을이다. 남고성은 고성군 현내면 제진리 제진역 소재지이다. 북고성은 고성군 감호리 감호역 소재지이다. 즉 이 사업은 ‘(동)해안지역 어촌마을 육상-해상 생태계 복원과 개발협력을 결합하는 방식’의 ‘리(里)’ 단위 어촌지역개발모델이다.

지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415 사업 모델을 통하여 이 연구는 UN이 추구하는 지속가능한 발전목표(SDGs)와 가치, 접근법, 수단에 관한 프레임워크를 남북고성군에 적용하고 있다. SDGs가 추구하는 가치의 핵심은 지역의 회복탄력성이다. 지역 회복탄력성은 지역의 자립적인 역량을 강화하는 것을 목표로 한다. 이는 개발협력 과정에서 해당 지역의 주체들의 역량을 강화시키고, 주체역량 강화에 기반하여 종합적인 자생력을 강화하는 것이 지역발전의 핵심이기 때문이다.

강원도는 지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415 사업을 통해 통합적인 지역개발형 남북강원협력사업 모델을 개발하고 지속가능한 남북협력 시대를 선도할 수 있을 것이다. 또한 강원도와 중국과 러시아와의 국경협력을 통해 동남아와 세계적 차원의 남북협력 글로벌거버넌스를 구축할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것으로 기대한다. 다른 한편으로는 SDGs를 활용한 지역개발형 남북강원협력사업 추진을 통해 한반도 분단문제를 남북협력과 국제협력을 통해 해결할 수 있는 다자협력의 기틀을 마련할 수 있을 것이다.

Ⅰ. 서론

제1절 연구배경과 필요성

2018년 남북정상회담과 북미정상회담 등으로 인하여 높아진 한반도 평화와 번영에 대한 기대는 2020년 말 현재 물거품이 되어 버린 것 같다. 한반도를 둘러싼 국제정치 환경요소들이 남북관계 개선에 우호적이지 않은데, 코로나19로 인해 국제사회가 자국 중심적으로 바뀌고 북한도 국경을 폐쇄하고 있다. 이러한 환경은 남북관계의 개선 또는 남북협력 사업의 성과를 내기에 매우 부정적인 요소이다. 그럼에도 불구하고 남북한의 관계 개선과 남북교류협력의 활성화를 위한 정책적 고민은 중단될 수 없다.

■ 미국 행정부 교체와 남북관계 개선의 기회적 요소

한반도를 중심으로 국제정세는 2021년에 적지 않은 변화가 있을 것이다. 우선 미국의 대통령 선거를 통해 조 바이든 당선인은 국제사회에서 상호존중과 신뢰의 회복을 강조하였다. 또한 그는 분열된 미국사회의 치유와 통합도 강조하였다. 이러한 그의 행보가 국제정세에 많은 변화를 가져올 것이다. 미국의 대통령 선거는 단순히 미국의 미래만을 결정짓는 것이 아니라 미국의 대선은 전 세계 국가들이 나아가야 할 방향을 결정하는 중대한 사건이다. 특히 미국이 한반도 정전체제의 당사자라는 점에서 바이든 대통령 취임 후 동북아정책이 어떻게 재편되는가에 따라 남북한 관계도 많은 영향을 받을 수밖에 없다.

남북한의 교류와 협력 사업을 구상하기 위해서는 미중 대결의 국제질서, 미국의 대북정책과 대한반도 정책, 정전체제로 인한 남북대결 구조 등 첩첩이 쌓인 구조적 장애에 대한 진단과 분석이 요구된다. 이러한 복잡한 구조는 분단 75년 동안 축적되어오면서 강화되면서, 남북협력의 주체인 남북한의 화해와 협력의 의지를 제약해 왔다. 2018년 북미관계와 남북관계 개선 그리고 김정은 위원장의 비핵화와 개혁개방노선 표명으로 분절적 구조가 완화될 것에 대한 기대가 높아졌다. 북미의 최고지도자인 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 특별한 관계가 그러한 가능성을 부풀려 왔다. 그런데 미국 대선에서 트럼프 대통령은 패배했고, 바이든 당선인은 정책을 검토할 시간이 필요할

것이다.

바이든 대통령의 대북정책이 클린턴 행정부 말기 또는 오바마 제2기 행정부의 정책을 계승할 것이라는 전망이 우세하다. 바이든 당선인은 당선 소감에서도 미국의 외교정책은 동맹관계의 복원이 기본이라고 밝혔다. 결국 아시아 정책은 동맹인 한국, 일본, 호주 등과의 관계를 강화하는 한편 동맹들과의 협력, 그리고 대북 외교를 통해 북핵 위협을 봉쇄하고 지역 도발을 억제려는 원칙을 견지할 것으로 예상된다. 또한 북한 비핵화를 장기적 목표로 설정하고 지속적이고 조율된 외교를 전개하는 한편, 북한 주민들에 대한 인도적 지원과 동시에 인권 개선의 필요성을 강조하면서 북한을 압박할 것이다. 특히 트럼프 정부와의 차별성을 드러내기 위해서 지도자간 회담을 통한 일괄타결보다는 실무진들의 협상을 통해서 문제를 해결하는 bottom-up 방식을 견지할 것으로 알려지고 있다.[1)]

오바마 정부의 유력한 싱크탱크인 신미국안보센터의 보고서(CNAS Report : Nevigating Negotiation with DPRK, 2009. 11)에 따르면, 2009년 오바마 정부는 출범 초기 북핵문제에 대한 상황관리 수준에서 벗어나 포괄적 합의(comprehensive agreement) 전략으로 전환을 모색했다. 포괄적 합의 전략의 핵심 내용은 "북한의 비핵화와 관계정상화에 대한 전면적인 로드맵으로써, 분명하고도 믿을 수 있는 인센티브나 또는 불이행시 불이익과 함께, 세부적인 일련의 조치들을 담아야 한다는 것"[2)]이다. 또한 포괄적 로드맵의 전반부(front loaded)에 관계정상화를 분명하고 강력한 조치를 제시하는 것이다. 과거 9.19 공동성명과 2.13 합의가 관계정상화를 마지막 단계에 설정했던 것과는 차이가 있다. 이때 포괄적이라는 것은 세부적이고 구체적인 이행 약속을 포괄한다는 의미로 행동 대 행동의 규범을 원칙으로 설정한다는 것을 의미한다. 이는 과거 미국의 북핵 전략의 결점을 극복할 수 있는 획기적인 전환을 모색한 것이라고 볼 수 있다.

바이든 정부가 오바마 정부와 차별화될 수 있는 정책을 추진할 가능성도 부정할 수 없다. 북한의 핵 능력에 변화가 커졌고, 미국의 국내적 상황도 조율해야할 것들이 많기 때문에 과거의 외교정책을 그대로 가져가기 어려울 것입니다. 오바마 정부의 포괄적 합의전략이 전략적 인내로 머물게 된 데에

1) 이상현, "미국 차기 행정부의 대외정책 기조와 미중 관계 전망," 『미국 차기 행정부의 대외정책 기조와 한반도 정책 전망』, 민주연구원 토론회 자료집(2020.11.6.), p. 4.
2) https://chumiae.tistory.com/115 (검색일: 2020.11.08).

는 이명박 정부의 그랜드 바겐 정책과 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스 등이 북한의 선 핵폐기를 전제조건으로 하는 프레임을 벗어나지 못했기 때문이다. 바이든 당선인이 부통령이었을 때와 본인이 대통령일 때 미국의 국내정치와 한국의 국내정치 환경에 큰 변화가 있기 때문에 이전의 정책을 고수할 것이라고 예상하는 것에 반론을 제기할 수 있다.

오바마 행정부 당시 미국과 이란의 핵 합의 과정에서 바이든 부통령의 역할이 매우 중요했다. 바이든 부통령은 정상회담에 의해 문제를 해결하기보다 실무진들의 충분한 검토와 협상의 결과에 따라 단계적으로 의제를 확장하는 전략을 취하였다. 그리고 바이든 당선인은 클린턴 정부에서 상원의원으로서 클린턴 대통령과 조명록 북한 총정치국장의 면담을 적극적으로 지지한 바 있다.[3] 이러한 맥락에서 보면 바이든 정부의 등장은 북핵문제의 해결은 단기적 과제보다 중장기적 과제로 다뤄질 가능성이 높다.

미국 내에서 정치적 갈등이 첨예하고 코로나19로 인해 경제적 차원이나 공공서비스적 차원에서 처리할 일이 많기 때문에 바이든 정부가 출범초기부터 북한과의 협상에 적극적으로 나서기 어렵다는 것은 부정적 요소이다. 북한과의 관계를 어떻게 재설정할 것인가를 검토하는 시간이 필요할 것이다. 그리고 바이든 당선인으로서는 자신의 나이를 고려할 때 재선을 바라보기 어렵기 때문에 1기에 다른 대통령들과 다른 행보를 보이고자 할 것이다. 따라서 바이든 정부는 많은 이들의 예상과 달리 자신만의 색깔을 내기 위한 정책을 견지하기 위해 노력할 가능성이 크다. 따라서 지금은 한국정부가 물밑에서 조정자 역할을 해 나가는 것이 매우 중요한 시점이다.

■ 지방정부의 독자적이고 실험적인 남북협력정책 개발의 필요성

남북정상회담으로 인해 세계적 관심을 끌었던 2018년 한반도의 특별했던 봄, 여름, 가을은 그 이듬해 북미관계가 악화되면서 그 빛을 발하지 못하고 있다. 그로 인해 우리의 상실감이 큰 것이 사실이지만, 더욱 아쉬운 것은 10년 넘게 닫혔던 남북관계가 한 발짝도 나가지 못하고 멈춰서 있다는 것이다. 청와대가 남북관계를 전적으로 주도하는 상황에서 획기적인 전기가 없이 새롭게 남북관계가 개선되는 것을 기대하기 어렵다는 점을 고려할 때, 이제

3) 왕선택, “과거의 미국은 없다...국제질서 재편 과정서 기회 잡아야” [여시재 좌담: 쿼바디스 아메리카] (2020.11.06.) https://www.yeosijae.org/research/1045 (검색일 : 2020. 11. 08).

남북협력을 고려할 때는 과거의 프레임을 벗어나야 할 것이다.

우선, **향후 남북협력은 개성공단이 닫히기 전 상황으로 복원하는 것이 아니라 오늘의 관점에서 새로운 프레임으로 기획될 필요**가 있다. 국내적, 국제적 환경이 바뀌었음에도 불구하고 중단된 시점에서 그 사업을 추진하는 것이 가능한 것인가에 의문을 제기하지 않을 수 없다. 인적 자원의 측면에서, 10여 년 동안 남북협력이 중단된 상황에서 남북협력에 대해 실무적 이해를 가진 전문가들이 많이 줄어든 상황이다. 이러한 현상은 북한에서도 동일하게 적용된다. 지금의 상황에서 남북협력을 당장 과거의 방식으로 진행할 수 있는 인력이 부족하다. 북측에서도 남북협력에 대해 학습하면서 사업을 진행해야하는 어려움이 있다.

이러한 상황은 새롭게 시도되는 남북협력의 사업을 복원의 프레임이 아닌 **전환의 프레임**을 통해서 진행되어야 함을 잘 보여 준다. 금강산관광 사업, 개성공단 사업과 같은 과거의 주요사업을 재개하는 것은 매우 중요한 일임이 분명하다. 그런데, 과거 사업의 복원만이 아니라 변화된 환경을 고려하여 새로운 사업을 발굴해 나가는 것도 매우 중요한 일이다. 그동안 추진하지 않았던 내용 또는 사업 방식을 발굴하기 위한 노력이 필요하다.

둘째, **청와대와 중앙정부 중심의 남북협력 사업이 쉽게 정치화되는 경향이 있다면, 지방정부와 민간단체의 남북협력 사업을 적극 권장할 필요**가 있다. 전통적으로 통일정책, 대북정책 등은 청와대의 독점적 사안으로 인식되어 왔다. 통일을 위해 노력하는 것이 대통령의 헌법적 책무이기도 하지만, 그로 인하여 정부가 바뀔 때마다 통일정책, 대북정책의 변화의 폭이 큰 문제점도 노출되었다. 그리고 대통령에 대한 지지도와 연계되어 남북관계가 종종 국내정치의 볼모가 되는 일도 나타났다. 그렇기 때문에 남북협력 사업이 정치화되는 가능성을 줄이기 위하여 사업의 주체를 다양하게 하기 위한 노력이 계속되어야 한다.

청와대와 중앙정부 중심의 남북협력 사업은 단위 사업이 단기적 성과를 내지 못하는 경우 정부가 정치적 부담을 지게 되었다. 모든 협력 사업이 성공하기 어려운 현실에도 불구하고 선거는 항상 사업의 성과에 대해 평가하는 기회가 되기 때문에 더욱 정치화되는 경향이 강하다. 따라서 지방정부와 민간단체가 스스로 개발하는 사업을 진행할 수 있도록 중앙정부가 더욱 더

다양한 길을 만들어 주는 것이 협력 사업의 정치화를 최소화할 수 있는 방법 중의 하나이다.

지방정부의 협력사업을 장려한다고 하더라도 중앙정부가 남북관계의 큰 틀 속에서 협력사업이 가능하도록 남북대화를 촉진하는 것이 매우 중요하다. 대북제재를 이유로 소극적으로 임하면서 북측의 변화만을 요구하기에 앞서, 현 상황에서도 협력을 추진하는 적극적인 자세가 요구된다. 이러한 환경의 변화 없이 지방정부의 남북협력은 공염불에 그칠 가능성이 더욱 크기 때문이다.

셋째, 북한에 인도적 위기가 존재한다면 정치적 이유를 떠나서 인도적 지원을 할 필요가 있다. 남북한이 첨예하게 대립하면서 인도적 사안에 대해서도 침묵을 하거나 정치적 대가를 요구하는 경우도 없지 않았다. 때로는 인도적 위기를 체제 비판의 근거로 활용하기도 하였다. 군사분계선을 두고 북측에 인도적 위기가 존재함에도 불구하고 지원을 하지 않는 것은 세계의 인도적 위기 극복을 호소하는 국가의 명성에도 걸맞지 않는 것이다.

세계 각국의 인도적 위기 상황에 지원을 하는 것과 북한에 지원을 하는 것은 정치적 이유로 매우 다른 사안으로 인식된다. 소위 남남갈등이라는 말로 표현되듯이 북한에 대한 지원은 그것이 인도적 지원이건 경협이건 상관없이 북한을 바라보는 관점에 따라 달리 해석된다. 북한을 적대적으로 바라보는 입장에서는 그러한 지원과 경협이 핵개발 프로그램을 개발하는 체제유지 목적으로 활용될 것을 우려하며 남북협력을 반대한다. 세계의 독재체제에 대한 인도적 지원을 하면서도 유독 북한에 대해서는 반대하는 것의 명분은 남북화해의 분위기 조성이 될 때 약화될 수 있을 것이다.

넷째, 남한이 하고 싶은 사업을 구상하기보다 북한이 원하고 남북이 공동으로 이익을 낼 수 있는 개발협력 사업의 구상이 요구된다. 북한은 다양한 경로를 통해서 더 이상 남한으로부터 인도적 지원을 받지 않겠다고 한다. 북한의 인도적 위기가 없는 것은 아니지만, 나름대로 대북제재 속에서도 체제의 생활을 위한 급박한 상황은 피하고 있기 때문인 것으로 평가된다. 그리고 북한도 고립된 속에서도 삶의 질 향상을 위한 노력을 꾸준히 하고 있으며, 국토의 효율적 이용에 대한 관심을 표명하고 있다.

지금도 논의되는 남북협력 사업의 구상들은 1차산업과 2차산업 중심으로 만들어지고 있는데, 이와 더불어 3차산업 또는 4차산업과 관련된 협력사업들도 준비되어야 할 것이다. 북한이 관심 있는 사업을 하면서 그것이 남북한에 공동으로 이익을 가져올 때 사업을 지속성을 확보할 수 있다. 남측에서 필요로 하는 것만을 가지고 다시 남북협력을 논하는 것은 일방주의적 접근방식이다. 따라서 북측과 어떤 사업을 할 것이며, 그 일을 효과적으로 추진하기 위한 공식적인 파트너십은 어떻게 구축해야할 것인지에 대한 전략적 고민이 필요하다. 이러한 고민이 결여된 채 단기적 성과 중심으로 사업이 추진된다면 사업의 지속성을 담보하기 어려울 것이다.

다섯째, 남북협력 사업을 파일럿 프로젝트와 패키지 프로젝트로 구분하여 추진할 필요가 있다. 모든 사업이 성공할 수 없기 때문에 사업의 효과에 대한 검증이 필요한 부분은 파일럿 프로젝트로 민단단체와 지방정부 중심으로 추진할 수 있다. 파일럿 프로젝트가 필요한 이유는 아직까지 실험해보지 못했던 단위사업들을 발굴하여 소규모로 민간차원에서 진행하면서 사업의 성과성을 평가할 수 있는 기회를 마련할 필요가 있기 때문이다. 한편, 사업의 효과성이 검증된 경우 단위사업들을 하나로 모아서 패키지로 진행하는 사업들을 추진할 필요가 있다. 패키지 사업은 중앙정부, 지방정부는 물론 대학과 연구기관, 기업과 공공기관이 동시에 참여하는 개발사업을 의미한다.

이러한 배경과 필요성은 남북강원도의 협력사업에도 적용된다. 첫째, 남북관계의 경색이 지속되는 상황에서 사회·문화 교류를 중심으로 사업을 구상하고 추진하겠지만, 새로운 형식의 사업발굴을 위한 노력도 추진되어야 할 것이다. 둘째, 강원도 지방정부는 강원도의 공공기관, 대학, 민간단체의 인적, 물적 자원을 적극적으로 활용하는 자세가 요구된다. 셋째, 북강원도에 인도적 사안이 발생했다면, 더 적극적으로 인도적 지원을 추진하여야 할 것이다. 넷째, 남북강원도의 협력사업은 상호 이익을 가져올 수 있도록 기획이 되어야 지속가능성을 담보할 수 있을 것이다. 다섯째, 파일럿 사업과 패키지 사업을 추진하기 위해서는 강원도 내 다층의 행위자들이 참가하는 민관거버넌스를 잘 활용할 필요가 있다.

북미관계와 남북당국 간 관계가 교착상황일 경우, 지방정부는 남북협력의 새로운 돌파구를 마련하는 역할을 수행할 수 있다. 지방정부의 남북협력의 동력은 해당 지방의 주권을 가진 시민의 평화통일역량을 결집하는 것으

로부터 생성되고 강화될 수 있다. 따라서 지방정부가 중앙정부와 독자적인 지방외교의 길을 개척하는 것도 추진할만한 일이다.

특히 남북강원도의 협력사업을 위한 글로벌 파터너십을 구축하는 것은 지방정부의 사업을 더욱 효과적으로 만들 수 있는 전략 중의 하나이다. 따라서 남북협력을 매개로 동북아 지역 차원 혹은 유엔의 지속가능한 발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)를 달성하기 위한 달성을 위한 글로벌 파트너십을 활용하는 것도 고려할 수 있다. 북한도 유엔과 지속가능한 발전을 위한 전략계획도 추진하고 있기 때문에, 독자적 사업의 개발도 필요하지만 글로벌 거버넌스를 활용할 필요성도 커지고 있다.

지방정부가 독자적인 대북사업자 자격을 취득했다고 하더라도 민관거버넌스 방식을 남북협력사업의 원칙으로 가져갈 필요가 있다. 남북 간의 민간교류는 장기적으로 지방정부의 지역주민 간 교류로 나아갈 것이기 때문이다. 따라서 향후 남북관계는 지역의 특성에 근거하고 지역민의 요구를 수렴하여 지방정부가 주도하는 남북지방정부 간 교류로 나아가는 것이 더 바람직할 뿐만 아니라 한반도의 평화와 번영을 위해서도 더 나은 전략이다.

제2절 연구 목적

기존의 간고한 구조적 질서에 균열을 가하면서 동시에 남북주도의 한반도 질서를 구축할 수 있는 위력한 남북협력 방안은 무엇인가? 우리가 추구해야 할 가치와 접근방법 그리고 수단은 무엇인가? 이 연구는 이러한 포괄적 문제의식에 기초하여 지속가능한 남북강원도의 협력사업을 위하여 강원도지방정부 차원의 전략목표, 전략방안, 실천과제를 모색하고 즉각 실행 가능한 것에서부터 단계적으로 실천해 나갈 현실적인 과제들을 도출하는 것이다.

코로나19가 초래한 변화는 지구적 차원에서 동시적으로 진행되고 있다. 달리 말하면, 이러한 변화는 남북한 모두가 동시에 경험하고 있다. 지구적 차원의 동시적 특성은 다음과 같이 요약할 수 있다. 우선 사회적 측면에서의 변화는 비대면 디지털 전환 가속화, 온라인화 확산, 스마트워크, 원격근무, 온라인교육, 원격진료, 디지털 헬스 케어, 온라인 엔터테인먼트 증가, 헬스 비자 등으로 요약할 수 있다. 다음으로 경제적 측면에서는 4차 산업혁명, 스

마트 펙토리 확대, 무인화・자동화, 온라인 쇼핑, 스마트 워크 도입 및 가속화, 재택 및 탄력근무 등이다.

코로나19는 예견도니 미래보다 더 빠른 속도로 삶의 환경을 변화시켰다. 그리고 이러한 환경 변화는 인간의 존재양식의 변화를 수반한다. 북한도 국경폐쇄라는 방식으로 코로나19에 대응하고 있지만, 이미 동북아시아에 불어닥친 변화의 바람은 북한으로서도 쉽게 무시할 수 없는 것이 되었다. 중국과 러시아와의 전통적 우호관계도 글로벌 펜데믹에 의한 자국중심주의의 팽배는 북한의 경제정책에도 상당한 어려움을 가져오고 있을 것으로 예상된다.

이러한 변화 속에 남북한의 교류와 협력은 어떤 방식으로 이루어질 것인가? 적대와 대결이라는 인식의 프레임을 벗어나지 못한 채 진행되어온 남북한의 교류와 협력도 새로운 길을 모색해야할 것이다.

적대와 대결의 기나긴 60여 년의 시간에 비하면 화해와 협력을 모색했던 10여 년의 시간은 상대적으로 짧았지만 많은 시사점을 제공한다. 우선 역사적 차원에서 적대와 대결의 60년 역사를 일시적이지만 중단하고 교류협력의 새로운 역사를 개척했다는 점이다. 다음으로 구조적 측면의 정치・군사적 한계에도 불구하고 경제・사회・문화 교류의 실천적 경험을 축적하고 개성공단 사업, 금강산관광 사업 등 굵직한 성과를 남겼다는 점이다. 즉 성과적 측면을 요약하면 남북협력의 경제적 효과와 남북이 주도하는 남북관계가 실현 가능하다는 정치적 실험이 부문적이지만 성공적이었다는 점이다.

남북 교류와 협력의 경험은 북한에 대한 인식적 측면, 전략적 측면, 방법론적 측면 등에서 한계를 드러내기도 하였다. 우선 인식론적 측면에서는 북한을 수혜의 대상으로만 인식했다. 전략적 측면에서는 지속가능성을 전제하지 못했다. 방법론적 측면에서는 북한의 수용성을 충분히 고려하지 못했다. 이러한 문제들은 냉전질서의 해체로 형성된 화해무드 속에서 준비되지 않은 체 남북협력시대를 맞이했기 때문에 필연적으로 발생할 수밖에 없었던 구조적인 한계이자 주체들의 역량의 한계라고 볼 수 있다. 이와 같이 과거의 역사는 남북협력사업을 추진하는 데 있어서, 인식의 전환, 전략의 수정 그리고 ‘지속가능성’의 확보라는 화두를 던져주고 있다.

향후 남북협력은 두 가지 차원에서 근본적인 성찰이 요구된다. 하나는

과거의 교훈으로부터 극복해야 할 과제를 도출하고, 발전적인 미래로 나아가기 위해 변화해야 할 것은 무엇인가라는 것이다. 다른 하나는 코로나19와 4차 산업혁명이라는 세기적 전환이 요구하는 가치와 생존방식은 무엇이며, 변환된 시대에 맞는 남북협력의 가치, 북한에 대한 인식, 접근방법은 무엇인가에 대한 물음에 답하는 것이다. 이러한 물음들은 불확실성이 높은 전환기의 흐름 속에서 근본적인 변화를 요구한다. 분명한 것은 2020년 현재와 그 이후 미래의 남북협력은 과거와 명백히 다를 것이라는 점이다. 남북협력의 패러다임의 전환이 요구되는 시대인 것이다.

이 연구의 목적은 강원도의 남북협력사업과 접경지역 발전을 위한 사업을 추진할 때 남북강원도 접경지역의 특수성을 최대한 살리면서 지속가능한 남북협력체계를 구축하는데 필요한 정책적 과제들을 제시하는 것이다. 특히 강원도에서 활용 가능한 국책기관과 시민사회단체 등과의 정책 거버넌스 구축과 국가의 발전계획과 연계하는 접근법을 제안한다.

이러한 접근법은 엘리너 오스트롬의 다중심적 접근법을 남북협력사업에 적용하는 시도이기도 하다. 다중심적 접근은 “① 지역 공동체의 공동관리자원 제도의 자율성에 관한 인정과 옹호를 가능하게 하는 동시에 ② 지역을 넘어 공동관리자원 연구 영역을 지방, 국가, 지구적 수준으로 확장하며 ③ 또한 그 안에 다양한 유형의 행위자들을 통합할 수 있는 가능성” 열어주었다는 평가를 받는다(장훈교 2019, 126-127). 다중심적 접근은 그 동안의 남북협력이 중앙정부 독점적으로 추진되면서 발생했던 여러 정치적 문제들의 부정적 효과를 최소화하는 데에 기여할 수 있다.

이 연구가 추구하는 남북협력의 방향은 남북관계에 국한하지 않는 것이다. 장기적으로는 동북아 지역차원의 국경협력을 지향한다. 또한 UN 및 회원국과의 글로벌 파트너십으로 확장해 나아가는 방안을 병행할 것을 권고한다. 한반도의 접경지역이라는 개념을 동북아의 접경지역으로 확장하여 과거 남북협력이 노정해왔던 구조적인 한계를 국제협력을 통해 극복하는 방안을 모색하는 것이다.

한반도 접경지역의 특수성을 바탕으로 한 파일럿 프로젝트가 지역 차원의 다자협력체계 안에서 패키지 프로그램으로 확장될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 접근을 위해서 이 연구는 유엔의 지속가능한 발전목

표를 한반도 차원에서 적용하는 방안을 모색하며 동시에 관련된 글로벌 파트너십을 구축하고 활용하는 것을 제안하다. 남북강원도의 협력사업이 남북강원도 또는 한반도에만 국한되는 사업이 아니라 국제적인 차원에서 평화와 번영이라는 보편적 가치에 부합함을 보여줄 수 있어야 국제적 차원의 연대와 지지를 얻을 수 있기 때문이다.

강원도의 지역개발형 남북협력 모델은 내용면에서 강원도만의 지역 정서와 환경 특성이 타 지역과 차별화 되어야 한다. 방법적으로는 남고성군에 조성되는 파일럿 모델 사업이 지역 경제 활성화, 주민 일자리 창출 및 생태계 보전을 동시에 만족시키는 지속가능성을 담보하는 것에서 출발할 필요가 있다. 그리고 남북협력 사업이 가능하다면 북고성군에 실질적인 모델을 제시하는 것이 상호 이익에 대한 공감대가 빠르게 형성될 수 있을 것이다. 물론 전면적인 남북협력의 시기에 더욱 다양한 사업들이 가능할 것이지만, 지금의 상황에서 지역개발형 남북협력 모델을 구축해 나가는 것도 실험적인 시도이다.

기후재난 시대의 회복탄력성 사회전환 요구, 바이든 행정부의 클린턴 정책계승에 대한 기대, 유엔-북한 간 전략계획(2017-2021) 내용과 향후 전망, 그리고 남북 간 교류협력 현실을 고려하지 않을 수 없다. 그래서 이 연구는 남북 고성군에 공동으로 ‘스마트 어촌어항’ 마을 개선사업을 통해 남북의 육상과 해상을 연결하는 협력 모델을 우선 제안하고 있다. 그리고 이 모델의 시작은 고성군의 ‘제진리 스마트 어촌마을’ 개발을 시작으로 북고성군의 ‘감호리 스마트 어촌마을’ 개발로 확장시키는 방안을 제시하고 있다. 또한 이러한 사업들이 지속가능성을 담보하기 위하여 지자체만의 예산으로 진행하기보다 정부의 국책사업을 연계하는 방안이 더욱 적극적으로 모색되어야 함을 제시하고 있다.

제3절 연구 범위 및 방법

이 연구는 남북강원도 접경지역을 중심으로 지역개발형 협력사업델을 개발하기 위한 사업을 단계별로 제안하고 있다. 구체적인 사업 대상지역은 세계적으로 장소성이 알려진 DMZ를 접경하여 마주보고 있는 남북고성군의 어촌마을이다. 남고성은 고성군 현내면 제진리 제진역 소재지이며, 북고성은

고성군 감호리 감호역 소재지이다. 즉 군(郡) 소재 ‘리(里)’ 단위의 개발 모델이다. 고성군은 북한의 원산-금강산지구에 해당한다.

이 연구는 큰 틀에서는 북한의 경제발전전략에 기반하지만 최소 행정단위인 ‘리(里)’를 개발하는 방식을 제안하고자 한다. 개발모델은 ‘(동)해안지역 어촌마을 육상-해상 생태계 복원과 개발협력을 결합하는 방식’이다. 이러한 접근방식은 4가지 측면에서 현실적인 타당성이 있기 때문이다.

첫째는 남북고성군이 한반도 생태계 측면에서 동질성이 높기 때문에 제진리의 시범모델을 북한에 적용할 수 있다. 남고성군의 제진리 제진역 소재지와 북고성군 감호리 감호역 소재지는 남북이 공유 가능한 약 12%의 공유생태계에 해당하는 지역이다. 이는 남고성군에서 시범적인 개발 모델을 성공시킨 후 북고성군에 적용할 수 있는 자연지리적 조건을 가지고 있다는 것을 말해준다.

둘째는 남북관계 단절 시에도 남북 강원도만의 특성을 담보하면 다른 지역과 차별화되는 남북협력을 적극적으로 준비할 수 있다. 본격적으로 남북개발협력을 논의하기 전에 남고성군에서 성공적인 ‘스마트 어촌마을’을 정착시키면, 그것을 모델로 북한과 협상할 때도 유리할 수 있다. 개발협력사업이 마을 단위로 제안되는 이유는 ‘리’는 남북 양측의 행정 기초단위이기 때문이다.

셋째는 정부가 추진하는 국책사업을 강원도 남북협력사업과 연결하여 강원도의 재정 부담을 완화할 수 있다. 2016년 국토교통부는 제3차 국가철도망 구축 기본계획에 강릉-제진 간 철도 연결 사업을 반영했다. 2018년 4·27 판문점 정상회담에서 남북은 동해선·경의선 철도·도로 연결에 합의하고 착공식까지 진행했지만 하노이 북미회담의 실패로 사업 추진이 중단되었다. 4.27판문점선언 합의 이행에 대한 의지를 실천하기 위해 통일부는 2주년에 맞춰 4월 27일 동해북부선 추진 결정 기념식을 진행했다.

고성 제진역에서 열린 기념사에서 김연철 장관은 “동해북부선과 현재 공사 중인 동해중부선, 이미 운행 중인 동해남부선이 연결되면 환동해 경제권의 혈맥이 완성된다”며 “블라디보스토크를 통한 대륙경제, 북극 항로와 일본을 연결하는 해양경제로 뻗어 나가며 새로운 동해안 시대를 열어 갈 것”

이라며 강릉-제진 간 철도 연결사업의 의미를 설명했다(서울신문, 2020/04/28). 또한 사업의 안정성과 지속성을 위해 5월 통일부는 ‘동해북부선 강릉~고성 제진 철도건설사업’을 남북교류협력사업으로 인정했다. 2019년 해양수산부가 발표한 제3차 어촌·어항 발전기본계획(2020-2024)은 남북고성군의 동해안 어촌마을 개발사업과 연계할 수 있다.

넷째는 글로벌 파트너십을 통한 다자주의적 남북협력 기반을 마련할 수 있다. 최근 UN은 접경국 간 산림협력과 생태계 복원을 통한 범지구적 문제 해결과 세계평화 증진을 위해 ‘생태계 복원 10년 계획’을 선언하면서 글로벌 패러다임 확산을 주도하고 있다(헤럴드경제, 2020/08/31). 이러한 맥락에서 환경부와 산림청은 한반도 산림 생태축 연결, 도서・해안 산림복원 등 산림복원사업을 추진하고 있다.

이 연구는 국토부, 산림청, 해수부, 문화재청 등 국가적 수준의 발전기본계획을 강원도 남북협력사업과 연계 추진하는 방식을 제안한다. 이 과정을 통해 강원도는 관련 행정부서 및 국책기관과의 거버넌스를 구축하고 자체예산 범위 안에서 수행할 수 있는 역할을 모색할 수 있다. 또한 지역 내 시민사회, 기업, 연구소, 대학 등과 광범한 거버넌스를 구축할 수 있는 기반을 마련할 수 있다. 이를 통해 국내적 차원에서는 지방정부의 남북협력사업이 지역 내 평화통일 시민역량을 결집하고 지역경제 활성화에 기여할 것이며 장기적으로는 글로벌 거버넌스 구축의 기반을 마련할 수 있다.

제4절 연구 기대 효과

남북강원도 접경지역을 중심으로 남북협력거버넌스 구축과 지역개발형 협력사업 모델을 개발하기 위해 이 연구가 제시하는 강원도 남북협력사업은 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다.

첫째, 통합적인 지역개발형 남북강원협력사업 추진을 통해 강원도가 지속가능한 남북협력 시대를 선도할 수 있다. 지난 7월 29일 강원도는 ’인도적 대북지원 사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’에 따라 자체 선정한 52개 남북교류협력사업 과제 중 긴급구호, 농업개발 및 산림환경 보호, 보건 및 취약계층 지원 등은 대북제재 대상이 아닌 영유아 등 취약계층 대상 지원사업,

농업, 축산, 산림, 환경 분야에 대한 남북협력을 제3자를 통하지 않고 직접 추진하기로 했다고 발표했다(강원일보, 2020/07/29) 또한 금강산에서 남북 공동 영농사업을 추진하고 강원도가 직접 금강산 관광 재개에 나설 것이라고 선언했다. 이러한 구상을 실재로 추진한다면, 강원도가 남북협력의 새로운 모델을 창조하게 될 것이다. 이러한 성과를 이 연구에서 제안하는 사업과 연계한다면 그 파급효과는 더욱 클 것이다.

둘째, 강원도와 중국과 러시아와의 국경협력을 통해 동남아와 전세계적 차원의 남북협력 글로벌거버넌스를 구축할 수 있는 기반을 마련하는 것이다. 이러한 접근방식은 남북관계가 한미관계에 종속되고, 대북제재에 발목이 잡힌 중앙정부의 동맹딜레마와 정치적 한계를 창의적 돌파할 수 있는 해법 중 하나라 할 수 있다(헤럴드경제, 2020/08/13). 중앙정부에 구속되지 않는 지방정부 주도의 창의적인 남북협력시대를 개척하느냐, 과거의 악순환을 반복하느냐의 갈림길에 선 도전의 시간이라 할 수 있다. 다중심적인 접근법은 이러한 도전을 강원도민과 세계시민과의 연대와 협력을 통해 풀어나갈 수 있는 방안이라 할 수 있다.

셋째, SDGs를 활용한 지역개발형 남북강원협력사업 추진을 통해 한반도 분단문제를 남북협력과 국제협력을 통해 해결할 수 있는 다자협력의 기틀을 마련할 수 있다. 국내외적 차원의 정책환경은 SDGs가 남북협력의 새로운 돌파구를 열 수 있는 국제정치적 명분과 더불어 국내정치적 법·제도적 장치, 그리고 전문가 및 시민사회의 동력을 확보할 수 있는 유일한 수단은 아니지만 유력한 수단이라는 것을 말해주고 있다.[4)]

이 연구가 남북 고성군의 어촌 마을을 매칭해서 협력사업을 추진하는 지역개발형 모델의 필요성을 제시하고 있다. 이것이 사업 안에 여러 가능한 파일럿 프로젝트들을 함께 추진함으로써 남북협력 사업이 단순 사회문화교류에만 그치지 않고 실질적으로 강원도의 인적, 물적 자원을 활용할 수 있는 특화된 전략을 개발하는 것이 필요하다. 따라서 이 지역개발형 협력사업 모델은 강원도의 자산을 활용한 다양한 파일럿 프로젝트들이 모인 패키지형 사업으로서의 성격도 있으며, 여기에 적용되는 파일럿 프로젝트들은 다른 지역의 사업의 개발에도 기여할 것이다.

---

4) 안은숙, “지속가능발전 패러다임으로의 전환, UN SDGs와 지방정부 차원의 추진방향,” 『희망이슈』 , 제7호(2016), p. 9

Ⅱ. 지속가능한 개발협력과 북한의 국토관리정책

제1절 지속가능한 발전목표와 유엔-북한의 전략계획

분단극복을 위한 단계적 과정이라 할 수 있는 남북협력은 한반도의 분단이 국제적인 문제라는 점에서 자유롭지 못하다. 따라서 남북협력이 국제정치의 제약을 받는다는 것을 염두에 두어야 한다. 이는 이러한 제약을 긍정적으로 극복하기 위한 대안으로서 국제협력, 국경협력, UN을 활용하는 것이 전략적으로 유효할 수 있다. 이러한 맥락에서 이 연구가 주목하는 것이 바로, UN의 지속가능한 발전목표이다. 지속가능발전이란 “미래 세대의 필요를 충족시킬 수 있으면서 오늘날의 필요도 충족시키는 개발활동으로 사회와 경제발전에 더불어 환경보호를 함께 이루는 미래지향적인 발전”을 의미한다(환경부 2019, 6).

국제사회의 개발협력의 주요한 접근 방식은 두 차례의 큰 변화 속에서 구체화되어 왔다. 유엔은 2000년부터 개도국의 질병과 불평등의 사회문제를 해결하기 위한 새천년개발목표(이하 MDGs, Millennium Development Goals)를 설정하여 2015년까지 실행하였다. 그리고 유엔은 2015년 9월 MDGs를 대체할 새로운 인류의 공동목표로 193개 회원국의 만장일치로 SDGs를 채택했다. SDGs는 2030년까지 인류가 달성해야 할 17개의 공동목표, 169개의 세부목표로 구성되어 있다. 회원국들은 17개 목표의 이행방안을 마련해야 한다. 이를 위해 유엔은 241개의 지표를 가이드라인으로 제시했다(이혜원 2019, 132).

SDGs는 MDGs의 주체, 대상, 범위를 확장하였다. SDGs가 진화한 점은 보편성, 다면성, 다측성 측면으로 나누어 볼 수 있다. 우선 보편성 측면에서, SDGs는 행위자를 선진국, 개도국, 취약국 등을 포함한 모든 국가로 확대했다. 다음으로 다면성 측면에서, 개발목표를 경제, 사회, 환경 등 다양한 목표로 확대했다. 마지막으로 다측성 측면에서 정부 이외의 다양한 주체가 참여하는 파트너십 구축을 달성수단으로 채택하고 있다.

<표 II-1> MDGs와 SDG

구분	MDGs(2000-2015)	SDsG(2016-2030)
범위	사회발전 중심	포용적 경제 성장, 사회발전, 지속가능 환경, 평화와 안보
핵심주제	빈곤 감소	모든 형태의 빈곤종식과 불평등 감소
대상국가	최빈국과 개도국	개도국과 선진국 공통의 문제
재원조달	ODA 중심	국내 공동재원(조세), 국제 공공재원(ODA, OOFs), 혁신적 재원, 민간재원 등
모니터링	자발적으로 유엔에 이행 보고	유엔 주도하에 각 국가에 보고 권고
주제	국가 중심	다양한 이행 당사 주체(multi-stakeholderism)

출처: 김태균 외, "UN 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 행정한류 추진전략 연구," 행정안전부 연구용역(2016), p. 2.

UN이 북한과의 협력사업을 구상하면서 SDGs의 개별 분야들을 아우르기 위해 통합적 접근법을 추진하고 있다. 그것은 첫째, '북한만의 특수한 지역 현실에 맞게 지속가능 개발목표 적용', 둘째, '인권 중심 접근법(human rights-based approach)' 채택, 셋째, '성평등과 여성권리 강화(gender equality and the empowerment of women)' 지원, 넷째, '환경 및 제도의 지속 가능성(environmental and institutional sustainability)' 추구, 다섯째, '북한 주민의 복원력 강화', 여섯째, '성과기반 관리(result-based management)'이다.

통합적 접근법을 통한 북한과 유엔이 합의한 유엔전략계획의 목표는 '지속가능하고 복원력 있는 인간 개발(sustainable and resilient human development)'이다. 이 계획은 '지속가능한 발전', '복원력', '인간개발'이 핵심 키워드인 것이다. 이러한 개념들은 저마다의 진화의 경로가 있으며, 그 진화의 과정에서 북한의 개발협력에 대해 어떻게 적용될 수 있을지 고민이 요구된다.

유엔전략계획의 핵심 개념 중 '지속가능한 발전'은 1987년 세계환경개발위원회가 발간한 '우리 공동의 미래(Our Common Future3)'라는 보고서에서 정의된 지속가능발전의 두 가지 개념으로부터 유래한 것이다. 그 하나는 경제 성장, 사회안정과 통합, 환경보전이 조화를 이루면 지속가능성을 지향하는 발전이다. 다른 하나는 미래세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않으면서 현재 세대의 욕구를 충족시키는 발전이다. 즉 경제 성장과 환경보호의 양립 가능성에 대한 논의로부터 지속가능발전이라는 개념이 등장

한 것이다. 이러한 가치가 1992년의 ‘리우회의’, 2000년의 새천년 정상선언, 2015년의 UN-SDGs로 이어진 것이다(이혜원 2019, 134).

‘인간 개발’ 개념은 1990년대 UNDP가 제시한 인간을 발전의 가장 중심에 두어야 한다는 원칙을 밝히면서 등장했다. UNDP가 제시하는 인간 개발은 사람들이 자신이 추구하는 삶의 살 수 있는 자유를 보장하고, 각자의 능력을 개발하고 그 능력을 펼칠 수 있는 기회가 보장되어야 함을 전제로 한다. 빈곤과 같은 문제로부터 해방되고 경제적 환경이 개선되어야 인간으로서 개개인의 삶의 질 향상을 위한 기회가 보장될 수 있다는 것이다.

마지막으로 ‘복원력’은 북한 정부와 유엔북한팀이 2016년 수립한 전략계획에서도 강조되는 개념이다. 여기에서 강조되는 복원력은 인간개발의 전 과정에서 북한 주민들의 문제 상황에 대한 준비, 상황의 파악, 대처, 빠른 회복을 돕는 것이며, 다른 한편으로는 국가 차원의 사회적, 자연적 재난으로부터 북한의 국가역량을 강화하는 것을 의미한다(유엔북한팀 2016). 자연적 재해는 남북한이 모두 피할 수 없는 것이지만, 그것이 사회적 재난으로 확산되지 않도록 빠르게 복원하고 같은 재해가 복합재난으로 이어지지 않도록 사회적 역량 강화가 중요한 것이다.

제2절 북한의 국토관리정책

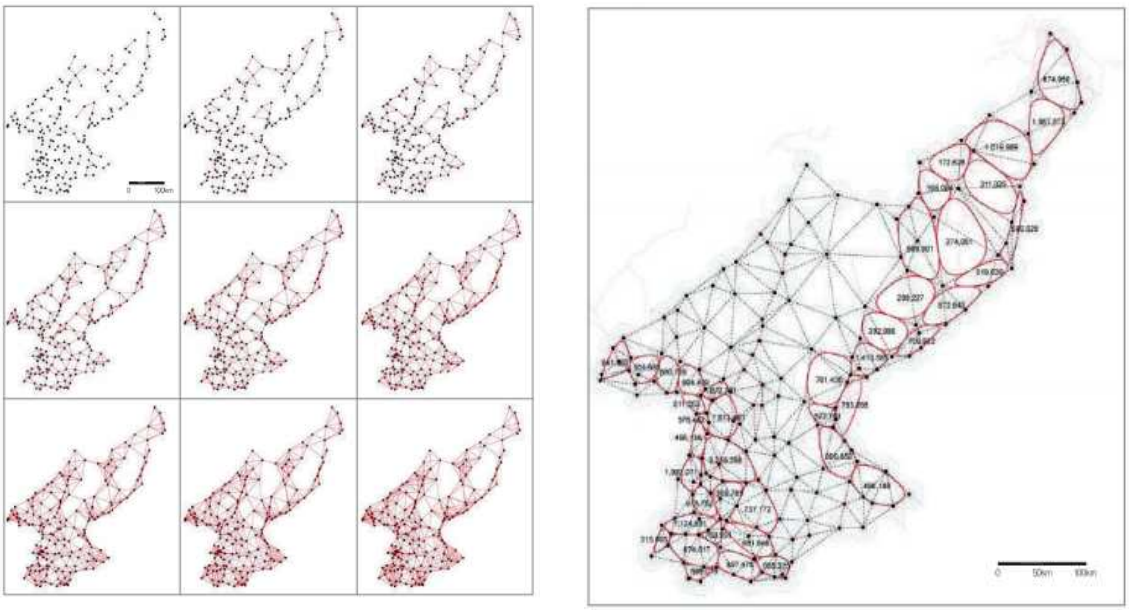
북한의 국토관리정책은 1964년 노동당 제4기 제8차 전원회의에서《우리나라 사회주의 농촌 문제에 관한 테제》를 채택하면서 공식화되었다. 이 회의에서 북한은 ‘도시와 농촌 간의 차이 소멸’을 농업문제 해결을 위한 기본원칙으로 수립했다(최중삼 1964, 3). 도시와 농촌 간의 차이 소멸은 이후 북한의 국토관리정책에서 일관되게 강조되어 왔다. 대표적인 것이 도시건설 규모에 관한 제약과 도농복합도시 건설이다. 북한은 대도시를 지양하며, 정주인구 50만 명 이하의 중소도시 건설정책을 추진한다.

북한의 중소도시정책은 정치적으로는 주민에 대한 관리와 통제의 수월성 측면에서 도시와 농촌 간의 차이를 최소화하기 위한 균형발전 전략의 일환이다. 도농복합도시는 도시와 농촌 간의 차이를 줄이기 위한 전략으로 도

시 속에 농촌을 조성하여 도시와 농촌이 어우러진 도시를 건설하는 것이다. 대표적으로 평양은 수도임에도 불구하고 도시 지역은 ‘구역’, 농촌 지역은 ‘군’으로 구분하며, 도시구역 안에서도 작은 도시 지역인 ‘동’과 작은 농촌 지역인 ‘리’가 공존한다.

이러한 도시구성은 농촌 지역인 ‘군’에서도 시행된다. 즉 북한의 도시는 도농복합형이다(임동우 2018, 22-23). 이른바 “사회주의 하에서 농업을 공업에 점차 접근시켜 공업의 발전 수준과 농업의 발전 수준 간의 차이를 종국적으로 소멸하기 위하여 공업이 농업을 적극적으로 방조할 데 대한 원칙을 천명하고 그의 구체적 실현 방도들과 과업들을 제시”(김철식 1964, 19)한 《우리나라 사회주의 농촌 문제에 관한 테제》가 여전히 유효한 영향력을 행사하고 있는 것이다. 북한은 이 테제의 정통성을 맑스-레닌으로부터 찾고 있다. 그 논리의 핵심은 ‘공업과 농업 간의 상호관계’와 ‘공업과 농업과의 차이를 소멸’하기 위한 방안이다. 북한의 도시는 아래 그림과 같이 중소도시형으로 발전했다.

[그림 Ⅱ-1] 북한 도시 네트워크와 북한 국토의 도시 클러스터링



출처: 임동우, “북한의 도시와 국토개발을 위한 제언,” 『국토』, 제443권(2018), p. 19; 23.

도시와 농촌 간의 차이 소멸이라는 구호는 김일성 시대의 경제발전전략이었던 ‘중공업 우선 발전 경공업-농업 동시 발전’ 전략과 논리적 맥락을 같이 한다. 1972년 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」에서는 “국가는 도

시와 농촌의 차이, 로동계급과 농민의 계급적 차이를 없애기 위하여 군의 역할을 높이며, 농촌에 대한 지도와 방조를 강화한다"고 규정했다. 이 헌법은 북한에서 국토관리 정책을 규정한 최초의 법 규정이다. 그런 의미에서 볼 때, 북한의 국토관리정책에서 도시와 농촌의 차이 소멸이라는 가치가 얼마나 중요하게 다루어지고 있는가를 알 수 있다.

국토이용에 관한 북한 최초의 개별법은 1977년 4월 제정된 「토지법」이다. 「토지법」 제14조에 밝히고 있는 국토건설총계획은 "국토를 인민경제발전과 인민들의 복리 증진에 맞게 합리적으로 개발 리용하고 정리 미화하며 나라의 전반적 살림살이를 전망성 있게 계획적으로 꾸려나가기 위한 국토건설의 통일적이며 종합적인 전망계획"이다. 국토건설총계획에 대한 세부적인 내용은 1984년 11월 19일 김정일이 전국국토관리부문 일군대회 참가자들에게 보낸 서한 "국토관리사업을 개선강화할데 대하여"라는 문헌에서 확인할 수 있다.

> 완전히 승리한 사회주의사회는 그에 맞게 국토의 면모를 갖출 것을 요구합니다. 그러나 지금 국토관리사업은 빨리 발전하는 현실의 요구에 따라가지 못하고 있습니다. 경제건설을 다그쳐 1980년대 사회주의경제건설의 10대전망 목표를 성과적으로 점령하고 사회주의의 완전승리를 앞당기려면 국토관리사업을 결정적으로 개선, 강화하여야 합니다. 국토관리부문 일군들은 국토관리사업이 가지는 중요성을 옳게 인식하고 당의 국토관리정책을 철저히 관철하여 국토관리사업에서 새로운 전환을 일으켜야 하겠습니다(김정일 1984, 5)." 이 내용을 통해 알 수 있는 것은 첫째, 국토관리사업이 경제발전의 요구를 따라가지 못한다는 것이다. 둘째, 경제발전의 요구는 사회주의경제건설의 10대전망 목표(이하 '10대 전망 목표')를 의미한다는 것이다. 셋째, 국토관리사업이 '10대 전망 목표' 달성에 중요한 요소라는 것이다. 넷째, 김정일이 국토관리정책의 새로운 방침을 제시할 것이라는 점이다. '10대 전망 목표'는 1980년 제6차 당대회에서부터 1989년까지 10개 부문의 달성목표를 10년계획으로 채택한 '1980년대의 사회주의건설의 10대전망목표'를 말한다(윤기관 1996, 104).

1984년 11월 북한이 유례없는 전국국토관리부문 일군대회를 소집한 이유는 '10대 전망 목표'의 부진한 실적률 때문이었다. 말하자면 전국국토관리부문 일군대회는 '10대 전망 목표'를 중간평가하는 정치적 행사였다고 볼 수 있다. 김정일이 국토관리사업과 경제발전의 전환점을 마련하기 위한 개선방안으로 제시한 것은 '국토와 자원관리에 대한 과학연구사업 강화'였다.

> 국토관리부문의 과학기술을 발전시키는 것은 국토관리사업을 개선 강화하기 위

> 한 중요한 방도의 하나입니다. 과학기술을 발전시키지 않고서는 인민 경제의 주체화, 현대화, 과학화의 요구에 맞게 국토관리사업을 끊임없이 개선할 수 없습니다. 국토관리부문 일군들은 국토관리사업을 개선강화하는 데서 과학기술발전이 가지는 의의를 옳게 인식하고 거기에 큰 힘을 넣어야 하겠습니다. 국토와 자원관리에 대한 과학연구사업을 강화하여야 하겠습니다(김정일 1984, 20).

경제발전과 국토관리 개선방안을 과학기술 발전이라는 해법을 통해 동시에 마련하고자 한 것이다. 일반적으로 경제성장의 동력은 크게 두 가지 측면에서 확보할 수 있다. 하나는 토지, 노동, 자본으로 구성된 생산요소이다. 다른 하나는 생산요소의 효율성 증대이다. 이때 효율성은 과학기술 발전을 통한 기술적 효율성과 기업의 경영방식 개선을 통한 배분적 효율성으로 나눌 수 있다(양문수 2001, 191-192). 즉 국토관리이용이 생산요소를 직접적으로 활용하는 방식과 기업관리개선을 통한 배분적 효율성을 동시에 활용하는 성장 동력 마련 대책이라면, 과학기술 발전은 생산요소의 기술적 효율성을 제고하기 위한 접근방식이라고 볼 수 있다.

> 국토와 자원관리에 대한 과학연구사업에서 산림과학 연구사업을 강화하는 것이 중요합니다. 산림과학연구기관들에서는 나무육종과 산림조성 및 보호 관리에서 나서는 과학기술적 문제들을 깊이 연구하여야 하겠습니다. 전자계산기와 항공 및 우주 사진기술을 비롯한 최신과학기술의 성과를 산림자원조사설계사업과 산림경영 활동에 받아들이기 위한 연구사업도 잘하여야 합니다. 그리하여 산림과학과 산림경영기술을 빠른 기간 안에 세계적 수준에 올려세워야 하겠습니다.... 공기와 물을 비롯한 환경을 보호하기 위한 연구사업도 강화하여야 합니다....주요 도시들과 산업지구들에서 공기와 물을 오염시키는 물질을 없애며 미광과 오염된 물을 처리하기 위한 과학 기술적인 대책을 바로 세워야 하겠습니다(김정일 1984, 20-21).

김정일은 국토관리사업에 과학기술을 접목하는 데 있어서 산림과학 부문을 강조했다. 특히 나무육종, 산림조성 및 보호, 산림자원조사설계, 산림경영 등에서 나서는 과학기술적 문제들을 항공 및 우주 사진기술을 비롯한 첨단과학기술 성과를 활용할 것을 강조했다. 또한 공기와 물을 비롯한 환경보호 문제에 있어서도 과학기술적 대책을 주문했다.

김정일은 과학기술을 빨리 발전시키는 것이 매우 절실한 문제이며, 과학기술 발전 없이 경제건설을 다그쳐 나갈 수 없다는 것을 역설했다. 1985년 9월 27일자 노동신문은 김정일이 과학기술발전의 중요성을 강조한 목적이 '10대 전망 목표'를 실현하기 위해서라는 것을 보여준다. 신문은 선진과학기술

을 도입해서 “사회주의 경제건설의 10대전망 목표 실현에 이바지하며 인민경제의 기술개건사업”에 힘을 넣어야 한다고 보도했다(『로동신문』, 1985/09/27, 2).

북한이 ‘10대전망 목표’를 경제성장의 중요한 지표로 삼았던 것은 1980년 제6차 당대회에서 채택한 인민경제의 주체화, 현대화, 과학화를 실현하여 사회주의경제 토대를 강화하기 위한 것이었다. 이때 사회주의경제 토대 강화는 전력과 에너지와 관련된 석탄, 광물, 금속, 기계공업을 육성하는 것을 말한다. 이는 생산수단을 생산하는 중공업 부문의 성장을 말하는 것이다. 현대화는 자동화 실현을 의미한다. 과학화는 과학연구를 통해 생산기술 공정, 생산방법, 경영활동을 정보화하는 것이다(『근로자』 1978, 60; 나승혁 2016, 20).

김정일이 과학기술정책을 본격화한 시기는 87년 제3차 7개년계획부터이다. 김정일은 과학기술 개발에 국민소득의 3.4%를 투자하고 모든 과학자 및 기술자들에게 ‘1인 1기술 개발’을 의무화하는 정책을 추진했다. 이러한 정책 전환은 ‘10대전망 목표’와 ‘제2차 7개년계획’의 실패를 통해 경제발전에서 과학기술이 결정적인 역할을 한다는 것을 인식한 이후의 전략적 변화라 할 수 있다(연합뉴스, 1993/11/13).

김정일은 2차 7개년계획이 종료된 1985년 8월「과학기술을 더욱 발전시킬 데 대하여」라는 문헌을 발표했다. 1985년 9월 27일 평양에서 개최된 ‘수리공학부문 국제과학기술토론회’는 사회주의 국가들과의 교류를 통해 선진과학기술을 도입하기 위한 행사였다. 북한은 토론회의 성과에 대해, “사회주의 나라들이 수리공학분야에서 이룩한 성과와 경험들을 서로 교환하고 물자원을 종합적으로, 합리적으로 리용하기 위한 대자연개조사업으로 발전시킨데서 제기되는 과학기술적문제들을 해결하는데 기여”했다고 평가하면서, 수리공학분야의 성과를 자연개조사업과 경제건설을 위한 과학기술발전에 적극 이용할 것이라고 밝혔다(로동신문, 1985/09/30). 10월 15일에는 북한과 루마니아가 “2000년까지 경제 및 과학기술협조를 발전시킬데 대한 장기협정”을 조인했다(로동신문, 1985/10/15).

1985년 11월 20일자 노동신문에 따르면, 김정일은 과학과 기술의 시대가 도래했다는 것을 부각하면서, “과학과 기술을 빨리 발전시켜야 사회주의건설을 촉진하고 인민경제를 새로운 높은 단계에로 발전시킬 수 있으며 인민생

활을 높이는 문제도, 나라의 위력을 강화하는 문제도 성과적으로 풀어나갈수 있다" 고 강조했다(로동신문, 1985/11/20). 이에 대해 한상표 국가과학기술위원회 부위원장의 해설내용을 중심으로 김정일의 과학기술정책 방향을 요약하면 다음과 같다.

<표 II-2> 김정일의 과학기술 정책 개요

구분		세부 내용
주 력 부문	원료·연료, 기계·전자·자동화 공업	생산기술공정, 생산방법, 경영활동 과학화 등 기술혁명 추진, 첨단과학기술 발전
방향	자체기술과 선진 과학기술 도입 병행	세포공학, 유전자공학, 초고압물리학, 극저온물리학, 레이자, 플라즈마기술, 원자에네르기, 태양에네르기, 극초소형전자계산기생산계렬, 산업로보트 개발
방식	대중적기술혁신운동	과학자, 기술자 돌력대운동 통한 사회적 과학적 발명 분위기 및 기술혁신 분위기 확산, 안주, 검덕, 무산지구 등 인민경제 부문 과학자·기술자 파견

출처: 한상표, "당의 과학기술정책관철에서 나서는 중요한 문제," 『로동신문』, 1985.11.20.3면 재구성.(1985년 11월 20일자 노동신문 보도 내용 요약)

위 표에서 보는 바와 같이 김정일의 과학기술정책은 공장 및 기업소의 기술개건 즉 생산공정의 자동화, 경영방식의 정보화, 선진적인 첨단과학기술 도입으로 요약할 수 있다. 말하자면 생산요소의 효율성 향상에 주력하면서 대중적기술혁신운동과 같은 노동력 투입과 국토관리사업을 통한 토지자원 활용을 병행하는 방식으로 전개되었다. 안주, 검덕, 무산지구는 광산자원을 활용할 수 있는 대표적인 지역이다.

김정일은 산림조성 및 강하천정리사업을 인민경제발전을 위한 국토자원이라는 것을 강조했다. 1996년 5월 3일 노동신문은 "산림자원을 끊임없이 늘여나가야 인민경제를 발전시키고 인민생활을 높일 수 있으며 나라를 부강하게 만들 수 있다" 는 김정일의 교시를 소개하면서 나무가 나라의 큰 재부이며 나무심기를 과학기술적 요구대로 할 것을 주문했다(로동신문 1996/05/03).

동년 6월 26일자 신문에서 김정일은 "국토관리부문 일군들은 국토관리사업이 가지는 중요성을 옳게 인식하고 당의 국토관리정책을 철저히 관철하여 국토관리사업에서 새로운 전환을 일으켜야" 한다고 역설했다. 또한 산림

이 “나라의 귀중한 자원이며 토지를 보호하는 중요한 수단”이라는 점을 강조하면서, “용재림, 경제림, 보호림, 풍치림을 비롯한 모든 산림을 전망성있게 잘 조성”하고 군중적운동차원에서 산림자원의 종합적 이용대책을 마련해야 한다고 주문했다(로동신문, 1996/06/26). 같은 해 8월 12일자 노동신문은 ‘국토관리사업을 개선강화하는 것은 현시기 우리나라 혁명발전의 절박한 요구’이며, “산림을 잘 조성하고 보호하는 것은 나라의 자연부원을 늘리고 국토를 아름답게 할 뿐 아니라 인민경제를 발전시키는데서 매우 중요한 의의”를 가진다는 김정일의 교시를 소개했다(로동신문, 1996/08/12, 3). 1996년 8월 김정일은 국토관리를 위한 현지지도를 수행했으며, 봄·가을철 국토관리총동원운동을 현장에서 지휘했다(로동신문, 1996/06/26).

[그림 Ⅱ-2] 로동신문에 나타난 북한의 국토관리사업

《국토관리사업은 조국의 무궁한 번영과 후손만대의 행복을 위한 보람찬 사업입니다.》 김 정 일

불멸의 자욱따라 펼쳐진 국토의 새 모습

산과 강을 잘 다스리자

산림조성을 잘한 보람

벽 성 군 에 서

출처: 『로동신문』, 1996. 6. 26. 3면

김정일이 국토관리사업과 과학발전의 결합을 중요한 정책 방향으로 선정했다는 사실이 시사하는 바는 다음과 같다. 우선 북한의 과학기술정책이 국토관리정책에 적용될 것이라는 것을 예측할 수 있다. 따라서 북한의 과학

기술정책은 국토관리정책을 전망할 수 있는 중요한 기준이 될 수 있다. 또한 김정은 시대의 국토관리정책과의 연계성과 향후 국토관리 정책의 발전 방향을 전망할 수 있다.

북한은 제1차 과학기술발전 5개년계획(1998~2002)에서 철도운수, 국토관리, 물길공사, 농업생산 부문과 전자공학, 생물학, 열공학, 신소재 부문의 첨단과학기술과 생산의 밀착시키고 첨단기술 산업을 중요한 문제로 제기했다(『과학원 통보』 2000, 3; 나승혁 2016, 25). 제3차 과학기술발전 5개년계획은 철도・석탄・금속・철도운수 등 4대 인민경제 선행부문, 자원・채취・기계・화학・건설건재・국토환경・도시경영・기상수문 등 8개 경제부문의 기술현대화, IT・BT・NT・에너지・핵・우주・해양・레이저와 플라즈마 등 8개 첨단기술 분야, 수학・역학・물리・화학・생물・지리 등 6개 기초과학 부문 등 경제발전에서 "과학기술 기여율을 30% 수준으로 끌어올리며, 2022년에는 50% 이상, 그리고 국가총생산액에서 20% 이상 첨단기술 산업을 달성한다는 목표"를 제시했다(조선중앙통신, 2013/11/13; 나승혁, 26-27).

[그림 Ⅱ-3] 로동신문에 나타난 북한의 국토관리 정보화

국토환경보호부문 전국과학기술 발표회 및 새 기술전시회가 진행된다

국토환경보호성의 주최로 국토환경보호부문 전국과학기술발표회 및 새 기술전시회가 평양에서 진행된다.

주체97(2008)년 4월 21일부터 24일까지의 기간에 진행되는 발표회 및 전시회는 위대한 령도자 김정일동지의 로작 《환경보호사업은 나라와 민족을 위한 숭고한 애국사업이다》에서 제시된 과업을 높이 받들고 국토와 환경을 더욱 훌륭하게 꾸리는데서 이룩된 성과와 경험을 널리 소개선전하며 국토환경보호부문에 적극 도입일반화하는데 목적을 두고있다.

발표회 및 전시회에는 국토환경보호부문과 그와 련관된 모든 부문과 단위의 과학자, 기술자, 대학교원, 박사원생, 현장일군들이 참가하게 된다.

발표회는 산림, 도로, 환경보호, 국토계획, 강하천부문으로 나뉘여 진행된다. 여기에서는 산림수종의 채종체계확립과 나무모생산, 도로건설과 관리 그리고 합리적인 도로망형성, 폐가스 및 폐수정화, 국토계획 및 관리의 과학화, 정보화, 큰물피해방지사업을 비롯하여 이 부문들에서 최근년간에 새로 이룩된 성과와 경험들이 발표되게 된다.

전시회에는 국토환경보호부문에서 이룩된 발명, 창의고안, 기술혁신안들 그리고 설계의 현대화와 이 부문의 정보화, 콤퓨터화를 실현하는데서 새로 이룩된 성과들이 출품되게 된다.

제출된 성과자료의 과학기술적수준과 국가에 준 리익정도에 따라 해당한 평가와 시상을 한다.

발표회 및 전시회에 참가하려는 모든 희망자들은 주체97(2008)년 3월 15일까지 국토환경보호성에 발표할 소론문과 기술설명서를 작성하여 접수시켜야 한다.

본사기자

국토관리의 정보화를 부쩍 다그친다

피현국토관리대학에서

위대한 령도자 김정일동지께서는 다음과 같이 지적하시였다.

《과학연구사업을 잘하여 나라의 과학기술발전과 사회주의건설에 적극 이바지하는것은 대학의 본신임무의 하나입니다.》

피현국토관리대학의 교원, 연구사들이 산림과학연구분야에서 중요한 의의를 가지는 기술적문제들에 대한 과학연구사업과 교육사업에 큰 힘을 넣어 많은 성과를 거두고있다.

최근에만 하여도 대학에서는 산림과학연구사업에서 첨단기술부문이라고 말할수 있는 새로운 분야들을 대담하게 개척하고 발전시키기 위한 과학연구사업에서 커다란 성과들을 이룩하였다.

실장 리종성동무의 고심어린 사색과 탐구의 결정체라고 말할수 있는 산림경영활동의 수학적모형화가 그 대표적실례이다. 이 기술적방법의 적용은 지금 해당 과학연구분야의 많은 과학자들과 기술자들의 이목을 집중시키고있다.

대상하는 지역의 광대성과 경영주기의 장기성, 경영투자의 방대성, 경영정보의 불확정성은 산림경영활동의 중요한 특징이다. 이처럼 방대하고 각이한 정보들을 수학적으로 고찰하고 그에 기초하여 산림조성을 과학적으로 진행하며 그 생산성을 정확히 예측하는것은 산림을 종합적으로 리용하기 위한 사업에서 매우 중요한 문제로 나서고있다.

대학의 교원들과 연구사들은 이러한 특성에 맞게 산림과학에도 생물통계학과 다변량해석과 같은 수학적방법을 적극 도입하여 산림의 생태학적특성을 정확히 밝히고 그 경영활동을 과학화함으로써 각이한 지역들에서의 산림조성방법과 그 생산성을 정확히 파악하기 위한 연구사업을 힘있게 벌려나가고있다.

저수지와 강하천들의 류역관리에서 제기되는 과학기술적문제들을 공학적인 방법으로 해결할수 있는 훌륭한 방안들도 나왔다. 이 방법은 흙모래쌓임량을 정확히 계산하고 하천류역의 산림총면적을 료해확증하며 수로뚝의 크기를 결정하는 등 강하천류역의 조사와 관리를 과학기술적으로 진행함으로써 있을수 있는 큰물피해를 미리막는데서 매우 큰 의의를 가지고있다.

산림경영부문의 방대한 자료들을 종합적으로 집대성한 산림경영자료기지도 훌륭히 완성되였다. 이 자료기지를 리용하면 지역별특성에 맞게 산림수종은 무엇으로 정하고 나무모밭은 어떤 규모로 꾸리며 산림조성은 어떤 방법으로 진행하겠는가를 비롯하여 시, 군들의 산림조성에 실질적으로 기여할수 있다.

도로와 교량건설에 쓰이는 자재소요량을 정확히 타산할수 있는 3차원설계프로그람완성에 지혜와 정열을 다 바쳐나가고있는 교원, 연구사들의 최종목표는 자기들이 개발한 이 프로그람이 현장에서 실지 은을 나타내도록 하는것이다.

대학에서는 환경공학과 관련한 새로운 교육내용을 개척하고 집행해나가고있으며 도로교량건설과 관련된 학과목들을 비롯하여 여러개의 새로운 과목들도 내왔다. 이와 함께 다매체프로그람을 리용하여 실험실습교육을 다양하게 진행하며 교수에 외국어를 적극 리용하는 등 교육사업을 참신하게 진행해나가고있다.

대학의 사명과 특성에 맞게 과학연구사업과 교육사업을 새롭고 혁신적으로 해나가고있는 피현국토관리대학의 일군들과 교원, 연구사들은 앞으로 더 많은 성과들을 이룩해나갈 결의에 넘쳐있다.

본사기자 김기철

출처: 『로동신문』, 2008.1.10. 4면; 2009.8.30. 5면

2009년 8월 30일자 노동신문은 피현국토관리대학의 리종성 실장이 개발한 산림경영활동의 수학적 모형화 방식을 소개하면서, "지역의 광대성과 경영주기의 장기성, 경영투자의 방대성, 경영정보의 불확실성"이 특징인 산림경영의 어려움을 방대하고 각이한 정보들을 수학적・과학적으로 진행하여 생산성을 예측하는데 기여했다는 기사를 보도했다. 또한 저수지와 강하천의 유역관리의 과학기술적인 문제들을 공학적으로 해결하는 방안, 도로와 교량 건설에서도 3차원 설계프로그램을 적용하는 방안에 대한 연구가 활발하게 진행된다는 내용을 소개했다(로동신문, 2009/8/30; 로동신문, 2008/01/10).

북한의 과학기술중시정책을 발전전략으로 해석하는 시각에는 '개구리 도약전략' (이하 단번도약전략)이라는 관점이 있다. 단번도약전략은 "개발도상국이 구산업화의 진화적 과정을 통과하는 것이 아니라 직접 저개발 상황에서 최선진적인 산업경제(디지털 경제)로 도약하는 것"을 말하며, "산업화를 축소하고 바로 정보화를 시도하는 전략"이다(김근식 2003, 207). 1998년 김정일이 국방위원장에 취임하면서 국가비전으로 제시한 강성대국건설이 이른바 '단번도약형 발전전략'으로서 디지털 경제강국이라는 것이다.

<표 Ⅱ-3> 북한의 국가과학기술발전 5개년 계획 주력 분야

1차 (1998~2002)		2차 (2003~2007)	3차 (2008~2012)	4차 (2013~2017)
인민경제 기술개건	에너지 (6개)	경제 발전 (8개 부문, 53개 대상)	인민경제 4대 선행부문 (전력, 석탄, 금속, 철도운수)	에너지문제 해결 (전력생산, 전기절약)
	기간산업 (5개)		인민경제 개건, 현대화 (자원, 채취, 기계, 화학, 건설건재, 국토환경)	공업 주체화, 현대화 (금속, 화학, 석탄, 기계, 전자, 건설, 경공업, 국토환경, 도시)
인민생활 개선 (6개)		인민생활 (7개 부문)	식량문제 해결 (농업, 수산, 경공업, 보건)	먹는 문제 해결 (농업, 축산, 과수, 수산)
기초/첨단기술 (5개)		첨단기술 (5개 부문, 37개 대상)	첨단 과학기술 (IT, NT, BT, 에너지, 우주, 해양, 레이저/플라즈마)	첨단기술 비중 제고 (IT, BT, NT, 신소재, 신에너지, 우주)
		기초과학 (4개 부문)	기초과학 (수학, 물리, 화학, 생물, 지리)	기초과학 (수학, 물리, 화학, 생물, 지리)

출처: 이춘근, "북한의 과학기술정책과 동향," 『북한』, 2019, p. 70.

2000년 7월 4일 북한은 노동신문과 근로자 공동논설을 통해, 과학중시사상을 "과학기술이야말로 가장 어려운 속에서 우리 경제가 솟구치게 하고 강성대국건설의 도약대를 닦게 한 무기"이며, "무슨 수를 써서라도 과학기술을 발전시켜 거기에서 먹는 문제도 풀고 경제강국도 건설"해야 한다고 역설했다. 또한 과학기술중시노선이 "나라의 모든 힘을 과학기술발전에 집중"하는 과학기술전략이며 항구적인 노선이라고 보도했다(로동신문, 2000/07/04). 사설에서 밝히고 있는 김정일의 과학기술정책의 요지는 "과학기술은 강성대국건설의 힘 있는 추동력"이며, "높은 과학기술이 없이는 강성대국을 건설할 수 없다"는 것이다. 즉 북한은 과학기술을 비약적으로 발전시키면 강성대국

에 도달할 수 있다는 강력한 정책적 의지를 보여주었다(로동신문, 2000/07/04).

주목할 점은 '10대 전망 목표'의 핵심 분야였던 전자공업, 채취공업, 금속공업, 화학공업의 과학 기술적 문제들을 위성 발사 기술을 통해 해결했다는 점이다. 이것은 김정일이 국토관리사업을 과학기술연구사업과 연계한 정책적 의도를 설명해 준다는 점에서 주목할 부분이다.

국토관리사업은 본질적으로 경제성장 동력을 창출하는 생산요소로서 국토자원을 활용하는 문제이다. 과학기술은 생산요소로의 기술적 효율성과 배분적 효율성을 동시에 상승시킬 수 있는 전략적 수단이기 때문이다. 김정일이 "나라를 빨리 발전시키자면 과학을 중시하고 과학발전을 앞세워야" 하며, "과학발전을 앞세우는 것은 우리의 국가정책"(로동신문, 2000/07/04)이라는 선언이 함축하는 바가 그것이라 할 수 있다. 북한이 스스로 밝히고 있는 바와 같이 과학중시노선은 21세기 북한의 발전전략이었다.

> 21세기 전진속도는 실로 상상을 초월한다. 한걸음을 더디면 순간에 백걸음, 천걸음이 늦어진다...지금과 같은 처지에서 일약 부흥에로 도약하자면 보통속도로는 어림도 없다. 한걸음에 남을 따라 잡고 두걸음에 남을 앞질러야 한다...어제는 천리마를 타고 사회주의 공업강국에로 치달아 올랐다면 오늘은 룡마를 타고 습보로 강성대국에로 번개쳐 내달려야 한다. 우리는 더 높이 뛰여 올라야 한다...공장을 하나 건설해도 후손만대에 손색이 없게, 과학의 목표를 점령해도 세계최첨단수준에서, 토지정리를 해도 사회주의맛이 나게 희한하게 해제끼자는 것이 21세기에 들어 선 조선의 결심이다...더 빨리 강성대국목표에 도달할 열망을 안고 토지정리전투장이 부글부글 끓고 과학전선이 기세를 올린다...2001년, 이해에 투쟁에 21세기 백년의 흥망이 달려 있고 천년의 화복이 달려있다. 우리는 이 단번도약의 본때를 이미 맛 보았다. 인공지구위성 《광명성 1호》의 탄생도 그것이였고 토지정리의 천지개벽도 그것이였다...21세기 경제, 과학의 중심에도 당당히 설 것이다(『로동신문』, 2001/01/07, 2).

강성대국건설이 '단번도약형 발전전략'이라는 주장은 상당한 설득력이 있다. 2000년 7월 4일자 노동신문 정론에서는 강성대국 건설이 '단번도약형 발전전략'이라는 주장에 설득력을 부여하는 문장들이 다수 등장한다. '강성대국에로 번개쳐 내달려야 한다...더 높이 뛰여 올라야 한다', '과학의 목표를 점령해도 세계최첨단수준에서, 토지정리를 해도 사회주의맛이 나게 희한하게 해제끼자', '단번도약의 본때를 이미 맛 보았다...토지정리의 천지개벽도 그것

이였다’, ‘21세기 경제, 과학의 중심에도 당당히 설 것이다’ 등이 그것이다. 이러한 주장은 2000년 과학기술을 강성대국 건설의 3대기둥 채택으로 발전한다(리창근 2000, 9). 북한은 과학기술중시노선이 “짧은 기간에 최첨단과학기술을 발전시켜 나라의 과학기술을 높은 수준에 올려세우며 사회주의강성국가건설을 과학기술적으로 담보하는 것”이며, 과학기술의 주타격 방향이 “학기술발전의 핵심기초기술인 정보기술, 나노기술, 생물공학”이라고 설명한다. 그리고 이러한 정책이 “정보와 과학기술, 생산을 밀착시키는 것”으로서 과학기술중시노선의 핵심전략이라고 설명한다(엄향심 2015, 16-17).

일련의 전개는 김정일이 수단과 목적이라는 불가분의 관계인 경제건설과 국토관리사업을 과학기술발전을 매개로 하여 경제난을 해결하는 전략을 추진해왔다는 것을 보여준다. 국가발전전략으로서의 북한의 과학기술은 “사회적 진보와 발전의 기초”이며, “경제의 발전과 국방력 강화, 인민 생활의 향상”(로동신문, 2000/07/04)을 담보한다는 것이다. 따라서 국토관리사업에 대한 김정일의 새로운 전략은 과학기술발전을 국토관리사업에 적용하는 것이라고 요약할 수 있다. 결론적으로 김정일 시대의 국토관리정책은 과학기술발전을 활용한 경제발전전략의 일환이다.

제3절 김정은 시대 국토관리정책

김정은은 2012년 4월 27일 ‘국토관리총동원운동열성자대회’를 개최하여, 당·국가경제기관·근로단체 책임 일군들과 “사회주의 강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올데 대하여”라는 주제로 담화를 나누었다. 2012년 4월 11일 조선로동당 제4자 대표자회에서 조선로동당 제1비서로 추대된 지 16일 만에 일이다. 담화에서 김정은은 강성국가건설과 인민 생활 향상을 위한 총진군 시기라는 것을 피력하면서, 사회주의 강성국가 건설의 요구에 맞게 국토관리사업을 혁명적으로 전환할 것을 강조했다(김정일 1984, 4). 김정일은 선대의 국토관리정책의 성과로 전국의 토지가 큰 규모의 규격포전으로 정리되었으며, 드넓은 간석지가 옥토로 전변되고, 온나라가 수림화·원림화 할 수 있는 튼튼한 물질기술적가 토대 마련되는 등 국토의 면모가 일신되었다고 평가했다(로동신문, 2012/05/09).

북한은 김정은의 “사회주의 강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올데 대하여”(이하 노작)를 국토관리 사업의 강령적

지침이라고 밝히면서, “사회주의 강성국가건설에서 국토관리와 환경보호사업에 커다란 의의를 부여했다(로동신문, 2014/04/28).

[그림 Ⅱ-4] 로동신문에 나타난 국토환경보호 부문 일군회의

국토환경보호부문 일군회의 진행

【평양 2월 27일발 조선중앙통신】국토환경보호부문 일군회의가 27일 인민문화궁전에서 진행되였다.

박봉주동지, 곽범기동지, 로두철동지, 태종수동지와 김용진, 리철만, 리무영내각부총리들, 도당책임비서들, 근로단체, 성, 중앙기관, 도, 시, 군당, 정권기관, 국토환경보호부문 및 련관단위 일군들, 무력기관 일군들이 회의에 참가하였다.

회의참가자들은 위대한 김정일장군님의 유훈과 당의 국토건설정책을 받들고 우리 군대와 인민이 지난해에 국토의 면모를 일신시키기 위한 사업에서 거둔 성과자료와 나타난 일련의 편향들을 보여주는 록화편집물을 시청하였다.

회의에서는 지난해 국토관리총동원사업과 철길강도를 높이기 위한 사업에서 이룩된 성과와 경험이 총화되고 올해에 보다 큰 성과를 이룩하기 위한 문제가 토의되였다.

김용진내각부총리의 보고에 이어 토론들이 있었다.

보고자와 토론자들은 경애하는 김정은동지께서 국토관리사업을 전당적, 전국가적, 전인민적사업으로 힘있게 벌려나가도록 정력적으로 령도하시는데 대하여 언급하였다.

경애하는 원수님께서는 주체101(2012)년 4월 27일 력사적인 로작 《사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적전환을 가져올데 대하여》를 발표하시여 국토관리사업에서 튼튼히 틀어쥐고나가야 할 강령적지침을 안겨주시였다.

현지지도의 길을 쉬임없이 이어가시는 그 바쁘신 속에서도 산림조성과 보호관리, 도로건설, 자연보호관리사업을 잘하며 철길강도를 높일데 대한 문제 등 국토관리사업에서 혁명적전환을 가져오기 위한 가르치심을 주시였으며 마식령스키장과 문수물놀이장, 미림승마구락부를 비롯한 중요대상건설을 몸소 발기하시고 이끌어주시였다.

경애하는 김정은동지께서는 다음과 같이 말씀하시였다.

《우리 당은 사회주의강성국가건설에서 국토관리와 환경보호사업에 커다란 의의를 부여하고있으며 전당, 전군, 전민이 국토관리총동원운동을 더욱 힘있게 벌려 조국산천을 강성국가의 체모에 어울리게 더 잘 꾸리고 경제강국건설과 인민생활향상에 적극 이바지할것을 요구하고있습니다.》

보고자와 토론자들은 경애하는 원수님의 정력적인 령도는 국토관리총동원사업에 온 나라 전체 인민이 힘있게 떨쳐나설수 있게 한 원동력이였다고 하면서 지난해에 커다란 성과를 이룩한데 대하여 말하였다.

전국각지의 일군들과 당원들, 근로자들, 청소년학생들은 위대한 대원수님들에 대한 고결한 충정을 안고 수종이 좋은 나무들과 지피식물들을 정성껏 심고 비배관리를 잘하여 금수산태양궁전지구를 태양의 성지답게 더욱 훌륭히 꾸리였다.

인민군군인들은 《마식령속도》창조의 열풍을 세차게 일으켜 10년이상 걸려야 할 대규모 스키장을 최단기간내에 최상의 수준에서 완공하였으며 위대한 김정은시대를 상징하는 기념비적건축물들을 련이어 일떠세웠다.

산림부문에서는 림농복합경영대상지들과 산들에 수종이 좋은 나무모들을 심었으며 도, 시, 군양묘장들에 나무모생산을 과학화, 공업화, 집약화할수 있는 토대를 마련해놓았다.

도로부문 일군들과 근로자들의 헌신적인 노력에 의하여 많은 도로와 다리들이 새로 건설되고 보수공사들도 진행되였다.

제방건설, 강바닥파기를 비롯한 강하천정리사업도 힘있게 벌어졌다.

각지에서 거리와 마을, 공장과 일터를 더 잘 꾸리기 위한 사업이 진척됨으로써 전국적으로 많은 살림집들이 건설되고 공공건물들이 개건되였으며 도처에 공원, 유원지들이 꾸려졌다.

철길강도를 높이기 위한 사업에 큰 힘을 넣어 철길고착률들을 생산보장하고 침목들을 교체하였으며 철길주변정리도 잘하였다.

련관단위들도 국토관리총동원사업에 떨쳐나섰다.

외무성, 대외문화련락위원회 등 성, 중앙기관 일군들은 높은 공민적자각을 가지고 이 사업에 적극 참가하였다.

근로단체조직들에서는 사회주의경쟁운동을 비롯한 대중운동을 힘있게 벌려 조국강산을 사회주의선경으로 변모시키는데 이바지하였다.

보고자와 토론자들은 지난해에 이룩된 모든 성과는 국토관리사업에서 혁명적전환을 가져오기 위한 방향과 방도를 확히 밝혀주시고 정력적으로 이끌어주신 경애하는 김정은동지의 현명한 령도의 고귀한 결실이라고 강조하였다.

보고자와 토론자들은 우리 당의 주체적인 국토관리사상과 경애하는 원수님의 올해신년사에서 제시된 전투적과업을 높이 받들고 국토관리총동원운동의 불길이 온 나라에 거세차게 타번지게 할데 대하여 언급하였다.

지하자원과 산림자원, 해양자원을 비롯한 나라의 귀중한 자원을 보호하고 적극 늘여나가며 나무심기를 전군중적운동으로 힘있게 벌려 모든 산들에 푸른 숲이 우거지게 해야 할것이라고 말하였다.

강하천들에 여러가지 시설물들을 많이 건설하고 그 보수사업을 잘하는것과 함께 큰물피해방지대책을 철저히 세울데 대하여 언급하였다.

올해에도 군민협동작전으로 평양시와 도, 시, 군들의 면모를 일신하며 철길강도를 높이기 위한 사업에 큰 힘을 넣어야 할것이라고 말하였다.

보고자와 토론자들은 혁명발전의 요구에 맞게 당원들과 근로자들의 무한대한 정신력을 최대로 발양시키며 모두가 당의 웅대한 국토건설구상을 앞장에서 받드는 결사관철의 투사, 척후병이 되여 조국산천을 더욱 훌륭하게 변모시켜나가야 할것이라고 강조하였다.

회의가 끝난 다음 자원보호, 산림조성과 관련한 강습이 있었다.

출처: 『로동신문』, 2014년 4월 28일, 2면.

2014년 4월 28일자 노동신문에 따르면 국토환경보호 부문 일군대회에서 김정은은 산림조성 및 보호관리와 자연보호관리사업과 더불어 마식령스키장, 문수물놀이장, 미령승마구락부 건설을 직접 발기했다.

2012년 5월 9일 노동신문은 김정은의 노작이 “당의 국토건설사상과 령도업적을 옹호고수하고 빛내여나가며 위대한 장군님의 유훈을 한치의 드팀없이, 한걸음의 양보도 없이 끝까지 철저히 관철하여 국토의 면모를 사회주의강성국가의 체모에 어울리게 일신시켜나가기 위한 과업과 방도”를 뚜렷이 밝힌 강령적 지침이라고 보도했다. 노작에서 밝히고 있는 국토관리 사업 총적 방향은 토지보호 및 개량화, 산림조성 및 보호관리, 도로건설 및 관리, 강하천 및 연안·영해 관리, 환경보호 등이다(로동신문, 2012/05/09).

[그림 Ⅱ-5] 로동신문에 나타난 북한의 국토관리사업

위대한 김일성-김정일주의 만세!

로동신문

조선로동당 중앙위원회 기관지

우리 당과 인민의 최고령도자 김정은동지 만세!

주제101(2012)년 5월 9일 (수요일)

김정은

사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적전환을 가져올데 대하여

당, 국가경제기관, 근로단체 책임일군들과 한 담화

주제101(2012)년 4월 27일

국토관리총동원운동열성자대회 진행

경애하는 김정은동지께서 발표하신 고전적로작 전달

국토관리총동원운동열성자대회 진행

경애하는 김정은동지께서 발표하신 고전적로작 전달

출처: 로동신문, 2012.05.09., 1-4면.

김정은 시대의 국토관리정책은 김정일 시대의 기본원칙과 방향에 근거하고 있다. 그럼에도 불구하고 주목할 만한 차이점이 발견된다. 김정일의 국

토관리부문의 과학기술정책 분석결과는 다음과 같다. 우선 김정일은 국토관리부문의 과학기술 발전이 “국토관리사업을 개선 강화하기 위한 중요한 방도”이며, “과학기술을 발전시키지 않고서는 인민 경제의 주체화, 현대화, 과학화의 요구에 맞게 국토관리사업을 끊임없이 개선할 수 없다”고 역설하면서 국토자원관리에 대한 과학연구사업을 강조했다(김정일 1984, 20). 이는 김정일이 과학기술을 국토관리사업에 적용하여 경제성장에 활용하고자 했다는 것을 말해준다. 그리고 산림과학 연구사업 강화, 나무육종과 산림조성 및 보호 관리 관련 과학기술적 문제 연구, 전자계산기, 항공 및 우주 사진기술을 비롯한 최신과학기술의 산림자원조사설계사업 및 산림경영활동과의 연계연구 등을 실행과제로 제시하였다.

[그림 Ⅱ-6] 로동신문에 나타난 국토환경보호 이슈

산림자원을 늘이는데서 나서는 중요한 문제

국토환경보호성 산림과학원 일군들과 나눈 이야기

위대한 령도자 김정일동지께서는 다음과 같이 교시하시였다.

《산림과학연구기관들에서는 나무육종과 산림조성 및 보호관리에서 나서는 과학기술적 문제들을 깊이 연구하여야 하겠습니다.》

지금 온 나라를 수림화, 원림화할데 대한 당의 뜻을 높이 받들고 온 나라 군대와 인민이 조국산천을 더욱 아름답고 풍만하게 가꾸기 위한 산림조성과 보호사업에 한사람같이 떨쳐나서고있다. 얼마전 우리는 나라의 귀중한 재부인 산림자원을 늘여나가는데서 중요한 몫을 담당수행하고있는 국토환경보호성 산림과학원 일군들을 만나 이야기를 나누었다.

기자: 산림복구를 자연과의 전쟁으로 간주하고 산림복구전투를 힘있게 벌리는데서 산림과학원의 과학자들의 역할이 매우 중요하다고 본다.

원장 장용철: 산림을 잘 조성하는것은 인민경제를 발전시키고 인민생활을 향상시키며 조국강토를 보호하고 풍치를 아름답게 할뿐아니라 우리 인민들에게 민족적긍지와 자부심을 가지고 열렬한 애국심을 발휘하도록 하는데서 커다란 의의를 가진다. 수림화, 원림화를 실현하는데서 중요한것은 수종이 좋은 나무를 많이 심는것이다. 수종이 좋은 나무라고 할 때에는 빨리 자라면서도 경제적가치가 높은 나무를 말한다.

우리 과학자들은 지난 기간 전국을 수림화, 원림화하는데서 나서는 많은 과학기술적문제들을 해결하였다. 수종이 좋은 나무들의 새 품종육종을 과학적인 토대우에서 진행하기 위한 사업에서 커다란 성과가 이룩되였다. 종자수확성이 1.5배이상인 우량형은행나무의 품종들, 산지조건에서 빨리 자라며 저항성이 센 포푸라나무품종들을 육종하였으며 도입전망성을 평가하였다.

특히 창성이깔나무, 잣나무, 아카시아나무의 채종지역들을 확정함으로써 적지적수의 원칙에서 산림을 조성할수 있는 확고한 토대를 마련하였다.

뿐만아니라 새 품종의 오동나무와 속성포푸라나무의 생태적특성을 해명한데 기초하여 번식방법과 조성방법을 해결하였다.

기자: 산림조성사업을 전군중적인 운동으로 벌려 빠른 기간안에 수림화, 원림화를 실현하자면 나무심기 및 관리방법을 과학화하여 사품률을 결정적으로 높여야 한다고 생각한다.

부원장 강형기: 우리 과학자들은 계절에 관계없이 나무심는 방법을 연구하였다. 일반적으로 나무심기는 이른봄과 늦은가을에 하는것이 원칙이고 여름에 할 경우에는 과학기술적요구를 보다 철저히 지켜야 한다.

우리는 산림조성사업에서 제일 난문제로 제기되고있는 나무의 사품률문제, 성장속도를 높일수 있는 과학기술적문제를 해결하였다.

우리 나라 자연지리적조건으로 4~6월사이에 비가 적게 내리고 증발량이 많아 토양습도가 매우 낮기때문에 나무를 심어도 사품률이 높지 못하다. 이 문제를 해결하기 위하여 산림과학자들은 메마른 조림대상지에 나무를 심을 때 사품률을 높이기 위하여 물보존제를 적용하기 위한 과학연구사업을 다그쳐 좋은 성과를 이룩하였다.

나무의 사품률을 80%이상 높일수 있는 물보존제 1kg이면 창성이깔나무나 잣나무를 약 10정보에 심을수 있다.

또한 나무의 성장을 높일수 있는 후민산칼리움이나 다원소액체비료를 대대적으로 리용할수 있는 방법들을 확립하였다.

이와 함께 직파조림방법과 자연갱신촉진방법, 림농복합경영기술을 현실에 받아들이기 위한 연구사업을 진행하고있다.

기자: 산림보호도 산림조성에 못지 않게 중요한 사업이라고 생각한다.

처장 백남: 옳은 말이다. 산림복구전투에서 성과를 거두자면 나무심기를 대대적으로 할뿐만 아니라 산림보호이자 토지보호, 생태환경보호, 경제보호사업이라는 관점에 섰을 보호하기 위한 사업에 전체 인민이 한사람같이 떨쳐나서야 한다.

병해충에 의한 각종 피해를 막기 위한 연구사업에 박차를 가하고있다. 산림해충구제에 천적을 리용하기 위한 연구사업을 심화시켜 나무모의 주요해충들에 기생하는 활성이 센 천적미생물을 탐색하여 분류하고 그것의 증식과 적용방법을 해결하였으며 여러가지 산림병해충에 대한 구제방법도 완성하여 실천에 도입하고있다.

새로운 생물농약을 개발하여 렵벌레를 비롯한 주요산림병해충을 생물학적으로 구제하는 연구에서도 좋은 성과들이 이룩되고있다.

산림보호를 잘하자면 땔감문제를 해결해야 한다. 이를 위해 과학자들은 빨리 자라면서 불당이 센 나무들로 땔나무림을 조성하기 위한 연구사업을 힘있게 벌려나가고있다.

장용철: 우리는 이밖에도 위대한 대원수님들의 유훈을 관철하기 위하여 산에서 밤을 비롯한 식용열매생산을 결정적으로 늘이기 위한 방법과 단나무열매생산성을 높이기 위한 사업도 근기있게 밀고나가고있다.

기자: 과학기술로 나라의 귀중한 재부를 마련해가는데 적극 이바지할 불타는 열의에 충만되여있는 산림과학원의 과학자, 기술자, 일군들의 사업에서 혁신적인 성과가 이룩되기 바란다.

본사기자 김 경 철

국 토 환 경 보 호 부 문

전 국 과 학 기 술 발 표 회 진 행

위대한 령도자 김정일동지의 고전적로작 《국토관리사업에서 새로운 전환을 일으킬데 대하여》발표 20돐기념 국토환경보호부문 전국과학기술발표회가 22일 인민문화궁전에서 진행되였다.

국토환경보호부문의 일군들, 과학자, 기술자, 교원들이 참가한 발표회에서는 김성남 조선자연보호련맹 중앙위원회 부위원장이 개막발언을 하였다.

그는 위대한 령도자 김정일동지께서 고전적로작에서 국토관리사업을 전당적, 전사회적인 사업으로 벌려나갈데 대한 독창적인 사상을 제시하시고 국토의 면모를 일신시키기 위한 구체적인 방향과 방도를 환히 밝혀주신데 대하여 언급하였다.

위대한 장군님의 주체적인 국토관리사상과 령도는 오늘 조국번영의 새 력사를 개척가시는 경애하는 김정은동지에 의하여 빛나게 이어지고있다고 그는 강조하였다.

그는 경애하는 원수님께서 력사적인 로작 《사회주의강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 획명적전환을 가져올데 대하여》를 발표하시여 주체혁명의 새시대의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적전환을 일으킬수 있는 강령적지침을 마련해주신데 대하여 언급하였다.

모든 과학자, 기술자들이 위대한 장군님의 유훈과 경애하는 원수님의 숭고한 애국의 뜻을 받들고 국토환경보호사업에서 나서는 과학기술적문제들을 원만히 풀어나감으로써 사회주의강국건설에 적극 이바지할데 대하여 그는 강조하였다.

이어 산림조성과 토지보호사업을 혁신하고 도로와 강하천건설을 과학화, 현대화하며 환경과 자연보호관리사업을 개선하는데서 제기되는 과학기술적문제들에 대한 40여건의 연구론문이 발표되였다.

《생태학우에 의한 식물재배기술로 강하천의 수질을 개선하기 위한 연구》, 《생물학적 고도정화방법》, 《나무모생산기질을 질석광석선별공정확립에 대한 연구》, 《대동강갑문서수지들의 저수용적 및 회석량평가》, 《환경보호에서 석탄층가스자원개발의 역할》, 《개벌용기에 의한 나무모영양단지생산방법》들의 론문들은 실천적의의가 큰것으로 하여 높은 평가를 받았다.

발표회에서는 참가자들에게 증서가 수여되고 해당한 시상이 있었다.

유엔환경계획 집행국장일행
국 토 환 경 보 호 성 중 앙 양 묘 장 참 관

에리크 솔헤임 유엔환경계획 집행국장과 일행이 23일 국토환경보호성 중앙양묘장을 참관하였다.

그들은 양묘장이 온 나라를 수림화, 원림화하는데 이바지하는 현대적인 나무모생산기지로 훌륭히 꾸려진데 대한 해설을 들으며 연혁소개실, 갑질유리온실, 과학연구실 등을 둘러보았다.

손님들은 또한 김일성종합대학 전자도서관을 참관하였다.

출처: 김경철, 『로동신문』, 2014년 12월 20일, 4면; 『로동신문』, 2018년 8월 23일, 4면; 2018년 8월 24일, 4면

김정은 역시 이러한 기조를 유지했으나 차이점이 있다. 핵심적인 차이점은 '개발과 보전'의 융합적 가치를 실현하기 위해서 국토관리 부문의 과학연구사업과 과학화와 현대화를 강조한다는 것이다. 김정은 위원장은 강성국가 건설을 위해 국토관리부문의 과학기술을 빨리 발전시킬 것을 강조하면서도 **개발의 부작용을 고려한 환경보호사업 문제를 동시에 강조했다.** 이러한 맥락에서 북한은 과학기술 발표회 정기개최, 과학기술도서 및 잡지 발간, 국제기구와 과학기술교류 적극 추진, 선진적이고 발전된 기술 도입, 인터넷 자료 활용한 선진적 과학기술자료 취득, 다른 나라의 과학연구기관들과 공동연구, 학술교류 및 정보교류 적극 추진, 국제회의 및 토론회 참가를 통한 과학기술 적극 도입, 국토관리와 환경보호 부문 과학자·기술자 육성, 과학연구조건 마련, 과학기술 성과의 생산 및 건설에 적극 도급 등을 추진했다(김정은 2012. 32-34; 로동신문, 2012/05/09).

위 노동신문에서 보는 바와 같이 북한은 국토환경부문 전국과학기술발표회를 통해 국토부문 과학기술발전을 전인민적인 참여를 통해 추진하고 있다. 또한 유엔환경기구와의 교류협력 등 해외의 선진적인 과학기술을 도입하기 위한 활동도 활발하게 추진하고 있다. 국토환경보호성 산하 과학기술연구기관인 산림과학원 과학자와 기술자들의 연구사업도 적극적으로 지원하고 있다.

한편 환경보호· 자연보호정책을 살펴보면 다음과 같다. 김정은은 환경보호· 자연보호 관리사업의 중요성에 대해, "조국 산천을 더욱 아름답게 만들고 자원을 보호 증식시키며 사람들의 건강을 보호하고 그들에게 보다 훌륭한 생활환경을 마련해 주기 위한 중요하고도 책임적인 사업"(김정은 2012, 25; 로동신문, 2012/05/09)이라고 설명했다. 김정은 시대의 환경보호 및 자연보호정책은 공해방지, 강하천·호수·바다오염 방지, 동식물보호, 지하자원 보호 등이 적극적으로 추진되고 있다. 공해방지대책은 제철, 제강소, 제련소, 화력발전소, 화학 공장 등 유해가스 및 먼지 문제의 기술적 해결방안을 마련하는 것이다. 강하천·호수·바다오염 방지대책은 공장, 기업소, 주민지구 산업폐수와 및 생활오수 정화시설 현대화, 유기질복합비료공장 건설 등이다. 동식물보호대책은 동식물보호 및 생물 다양성 보장 대책을 마련하는 것이다(김정은 2012, 27-28; 로동신문, 2012/05/09, 1-4). 일련의 정책들은 북한의 경제발전과 생태계 보전의 균형을 중요한 가치로 추진하고 있다는 것을 말해준다.

Ⅲ. SDGs형 남북강원협력 모색

제1절 K-SDGs와 지방정부-SDGs

■ 요약
○ K-SDGs는 2016년부터 국가전략, 지자체 전략, 기업의 발전전략 차원에서 광범위하게 적용되고 있다. 다자주의적 남북협력을 통해 남북협력의 지속가능성과 안정성 확보하기 위해서는 K-SDGs와 지방정부의 SDGs 정책을 활용하는 것이 전략적으로 유효할 수 있다.

1. K-SDGs

■ 한국, 2007년 8월 3일 ‘지속가능발전기본법’ 제정

한국은 2008년 4월 16일 ‘지속가능발전기본법’의 구체적인 실천을 위한 시행령을 제정했다(박진호 2008, 4-7). 2016년부터는 국가전략과 지자체 전략, 그리고 기업의 발전전략 등에서 UN의 “지속가능한 발전목표(SDGs)”를 K-SDGs 개념으로 광범위하게 적용하고 있다(환경부 2019, 9-16).[5)]

■ 서울시, 2015년 4월부터 지속가능발전 기본계획 수립

서울시는 2017년 1월「서울시 지속가능발전 기본조례」를 제정하고, 11월 서울 지속가능발전목표(SDGs) 2030 수립했다. 이밖에도 SDGs를 적용한 전략을 추진하는 지자체는 충청남도, 경상남도, 인천 부평구, 서울 강동구, 서울 도봉구 등이다(안은숙 2016, 9).

■ SDGs는 남북협력에 유리한 정책환경 조성

국내외적 차원의 SDGs 정책환경은 남북협력의 새로운 돌파구를 열수 있는 국제정치적 명분을 제공해 준다. 더불어 국내정치적 법제도적 장치, 시민사회의 동력을 확보할 수 있는 기회적 요소이다. 따라서 이를 적극적으로 활

5) 중앙정부 차원에서는 2018년 제9기 지속가능발전위원회(환경부)에서 K-SDGs를 수립함.

용하기 위한 도전적인 상상력이 필요하다.

2. 지방정부 주도의 남북협력사업 시대 도래와 SDGs

■ 남북협력 사업의 가치와 접근법의 전환

SDGs를 활용한 남북협력은 주체적 측면에서는 글로벌 파트너십(SDGs 17), 가치적 측면에서는 지구환경 보존을 위해 사회발전과 경제개발이 정의롭고 평화로운 제도(SDGs 16)에 의해 통제되어야 한다는 유엔의 가치와 접근법을 남북협력에 적용하는 것이다. 특히 유엔 SDGs의 지도원칙은 북한의 리더십(leadership)과 오너십(ownership)을 존중하는 것을 원칙으로 한다(우리민족서로돕기운동 2017, 11). 북한에 대한 유엔전략계획의 기본 관점은 지속가능발전목표, 인권기반접근, 젠더 평등과 여성 권익 신장이다. 동시에 “프로그램 전반에서 사람을 중심에 두는 인권 기반 접근”(경제・인문사회연구회 한반도평화번영연구단 2019). 이다. 북한의 구체적 실정에 맞는 지속가능발전목표를 현지화 하는 것에 중점을 두고 있다.

■ SDGs 16기반, 남북협력의 패러다임 전환

한반도 분단은 세계적 차원의 미중 패권질서, 동북아 차원의 냉전질서라는 상위 구조로부터 파생된 종속변수이다. 또한 냉전의 산물이라는 점에서 인류사적 과제를 해결하는 국제적인 사안이다. 따라서 남북협력의 문제는 글로벌 파트너십을 활용하는 방향으로 나아가야 하며, SDGs 16 ‘정의로운 제도 구축’의 문제와 한반도 평화체제의 문제를 전략적으로 연계하는 방향으로의 패러다임의 전환이 필요하다.

■ SDGs 17기반, 국제협력 차원의 전략적 수단

남북협력의 궁극적 목적은 평화로운 한반도에서 남북이 상생공영하는 것이다. 이는 사회발전, 경제개발, 환경보존의 가치를 조화롭게 병행하면서 추진되어야 한다. 이를 위해서는 한반도 평화의 문제를 UN이라는 국제무대에서 인류의 공통과제로 제기하고 협력하기 위한 정책환경을 적극적으로 조성할 필요가 있다.

과거 남북협력은 지역적으로는 한반도라는 협소한 범위 안에서, 가치적으로는 남북 간 체제경쟁의 수단으로, 방법론적으로 정치·군사적 대결방식의 정치적 이슈로 다루어져 왔다. 그 결과, 남북협력이 정치·군사적 문제의 종속변수로 전락되었으며, 정치·군사적 문제로 인해 중단되는 상황이 반복되어 왔다. SDGs 17 글로벌 파트너십을 활용한 국제협력방식의 남북협력은 이러한 문제를 극복할 수 있는 대안이 될 수 있다.

UN-남-북-제3국을 네트워킹하는 글로벌 파트너십을 통해 남북협력을 추진할 경우, 북한에 대한 통제력과 남북관계에 대한 상황관리력을 제고 할 수 있다. 또한 정치·군사적 갈등상황에서도 다자간 소통과 협력을 통해 극단적으로 단절되는 상황은 막을 수 있다. 즉 한반도 문제에 대한 UN 및 제3국 간에 형성된 글로벌 파트너십을 통해 남북협력의 안정성을 확보할 수 있다. 동시에 남북협력과 정치·군사적 문제를 연동하지 않고 각각의 영역이 독립성을 갖고 지속 될 수 있는 안전망이라고 될 수 있다.

■ 북한의 ‘수용성 가치’의 전략화

남북협력의 가장 큰 수혜자는 남한이라는 인식의 전환이 필요하다. 북한은 체제를 위협할 수 있는 개혁·개방 리스크를 감수하는 조건에서 남북협력을 추진하고 있다. 따라서 남북협력에서 북한의 ‘수용성’에 대한 가치가 제고되어야 한다.

남북협력에서 가장 중요한 것은 당사자인 남북한 최고의사결정권자의 정책적 의지이다. 지도자의 정지적 결단과 전략적 판단은 남북협력에서 가장 핵심요소이다. UN-SDGs에 대한 문재인 대통령의 의지는 확고하다. 또한 김정은 국무위원장의 의지도 확고한 것으로 확인되고 있다. 2016년 5월 조선로동당 7차대회에서 채택된 경제발전5개년계획은 SDGs-3-6-7-11-12-14-17과 연계한 경제성장 전략이었다(김태균 2020). 이는 김정은 위원장의 SDGs에 대한 정책의지를 상징적으로 보여주는 것이다.

제2절 북한-SDGs 전략계획 분석

■ 요약
○ 2016년 9월 북한과 유엔은 '지속가능하고 복원력 있는 인간개발을 향하여-유엔과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 유엔전략계획 2017-2021' (이하 유엔전략계획)을 채택했으며, 이후 북한은 UN-SDGs 체계를 지지한다는 의사를 지속적으로 표명하고 있다.

■ 북한, "지속개발목표달성을 위한 세계적인 노력에 적극 합류해 나갈 것" 천명

북한의 경제저널 『경제연구』에 따르면, 북한은 2015년 UN-SDGs개념을 "사회와 경제, 문화, 기술, 자연환경 등 여러 분야에 적용되여 인류가 나아가야 할 장기적인 발전전략"으로 인식하고 있다. 북한은 지속발전의 개념을 "자연부원의 절약과 관련한 호소에 기초하여 그것을 보다 효과적으로 계속 리용할 목적으로부터 제기된 경제발전에 대한 개념으로서 자연과 경제 및 사회의 조화로운 발전을 실현하여 인류의 현재와 미래의 수요를 다 같이 충족시키려는 새로운 발전방식"이라고 정의하고 있다(허성철 2018, 29).

> 녹색의 의미에서 중요한것은 또한 그것이 지속적인 경제발전을 보장하기 위한 요구로부터 출발하였다는데 있다. 지속발전은 자연부원의 절약과 관련한 호소에 기초하여 그것을 보다 효과적으로 계속 리용할 목적으로부터 제기된 경제발전에 대한 개념으로서 자연과 경제 및 사회의 조화로운 발전을 실현하여 인류의 현재와 미래의 수요를 다같이 충족시키려는 새로운 발전방식이다. 지속발전은 원래 림업과 수산업부문에서 자원을 유지하면서 계속적으로 리용하기 위한 자원리용전략에 쓰이여온 지속성의 개념에서 도출되여 1980년대에는 사회와 경제, 문화, 기술, 자연환경 등 여러 분야에 적용되여 인류가 나아가야 할 장기적인 발전전략방식으로 확대되고 있다. 지속발전이라는 용어는 1987년에 진행된 환경과 개발에 관한 세계위원회에서 처음으로 쓰이었으며 그후 1992년에 진행된 유엔환경 및 개발회의에서는 천연자원의 고갈과 지구환경의 보호가 더는 미룰수 없는 절박한 과제로 제기된것과 관련하여 중심의제로 제기되였다. 지속발전을 리행하기 위한 활동들이 지속발전 위원회와 유엔식량 및 농업기구, 유엔환경계획 그리고 세계은행의 후원밑에 생물다양성과 에네르기, 산림복구와 토지리용 등 여러 분야들에서 진행되고 있다. 이로부터 지속발전과 그 실현을 위한 지속발전전략이 등장하게 되였고 그것은 사회와 경제, 생태환경보호를 포괄하여 인류의 현재와 미래를 위한 발전방식으로 되고 있다. 여러 나라들에서는 지속발전을 실현하는데서 과학기술의 역할을 중시하

고 ’환경과학기술연구개발체계를 세운데 따라 록색기술을 발전시켜나가 고있는 바 지난날의 산업구조를 환경보호에 유리한 록색산업구조로 전환시켜나가면서 환경보호사업에 최대의 힘을 넣고 있다. 오늘날 지구의 자원을 떠나 인류의 생존과 사회경제발전에 대하여 생각할수 없으며 어느 나라를 막론하고 경계와 사회의 발전은 자원의 보장을 전제로 한다. 개발의 목적이 자원을 찾아내여 리용하는데 있다면 보호의 목적은 자원을 지속적으로 리용하기 위한데 있다. 따라서 동등한 관계에 있는 개발과 보호를 다같이 발전시킴으로써 사회경제발전과 사람들의 건강증진에 이바지하도록 하여야 한다. 나아가서 자연환경과 생활환경을 인간의 생존과 생활에 유리하게 전변시키여 유지존속되게 함으로씨 지구를 영원한 푸른행성으로 만들자면 록색의 요구를 경제활동에 구현하여야 하며 그러면 록색기술발전에 힘을 넣어야 한다.(허성철 2018, 29)

2016년 4월 23일 노동신문은 4월 21일 리수용 북한 외무상의 고위급 토론회 연설을 보도하면서, “조선민주주의인민공화국은 지속개발의정에 제시된 목표들이 사회주의강성국가 건설을 위한 정책에 부합된다고 보고 이미 지지를 표명‘했으며, “지속개발목표달성을 위한 세계적인 노력에 적극 합류해나갈 것”이라는 점을 강조하고 있다.

<그림 Ⅲ-1> 북한 대표의 SDGs 지지 유엔연설 내용

우리 나라 외무상

유엔본부에서 열린 지속개발목표 달성에 관한 고위급토론회에서 연설

【평양 4월 22일발 조선중앙통신】리수용 우리 나라 외무상이 21일 유엔본부에서 열린 지속개발목표달성에 관한 고위급토론회에서 연설하였다.

그는 지속개발의정은 전세계적범위에서 사회적불평등과 빈궁을 없애고 인간의 존엄과 창조적능력을 마음껏 발양하며 우리 세대뿐아니라 후대들의 유족한 생활을 담보하는 세계를 건설할것을 공약한 인류공동의 행동강령이라고 하면서 다음과 같이 언급하였다.

조선민주주의인민공화국은 지속개발의정에 제시된 목표들이 사회주의강성국가건설을 위한 정책에 부합된다고 보고 이미 지지를 표명하였다.

우리 공화국은 인민대중중심의 사회주의국가로서 전적으로 인민을 위해 복무하고있으며 인민들에게 더 유족하고 문명한 생활을 보장해주기 위하여 적극 노력하고있다.

우리 나라에서는 전반적12년제의무교육제도와 일하면서 배우는 교육체계에 의하여 모두가 마음껏 공부하고있으며 전반적무상치료제의 혜택으로 성별과 나이, 직업과 거주지에 관계없이 돈 한푼 내지 않고 의료봉사를 받고있다.

인민들에게 무상으로 살림집을 보장하고 일할 능력이 있는 사람들에게 일자리를 마련해주며 세금이라는 말자체를 없애고 국가부담에 의한 유급휴가제, 정휴양제를 보장하는 등 인민적시책들을 실시하고있다.

우리 나라에서의 지속개발전망은 대단히 좋다.

우리 공화국정부는 식량문제, 먹는 문제해결을 인민생활향상을 위한 선차적인 과업으로 제기하고 농사에 과학농법을 적극 받아들이며 농촌경리의 종합적기계화를 다그쳐 2030년까지 알곡생산을 2배로 높이기 위한 사업에 큰 힘을 넣고있다.

중요생산시설들과 교육문화시설, 살림집들이 최상의 수준에서 최대의 속도로 일떠서고있으며 인민들과 후대들을 위한 문화정서생활기지들이 더 많이 건설되여 이르는 곳마다 행복의 웃음소리가 높이 울려퍼지고있다.

우리 공화국정부는 산림복구를 자연과의 전쟁으로 선포한데 따라 현대적인 나무모생산기지들을 꾸리고 나무모생산을 과학화, 공업화, 집약화하며 산림조성과 산림보호를 동시에 다같이 밀고나가 2024년까지 167만여정보의 산들을 조림 및 재조림할것이다.

국토건설이 과학적으로 전망성있게 진행되여 인민들에게 보다 문명하고 견고한 생활터전이 마련되고 2030년까지 자연재해로 인한 인적 및 경제적손실이 대폭 줄어들게 될것이다.

조선민주주의인민공화국은 과학기술중시를 전략적로선으로 틀어쥐고 과학연구부문에 대한 국가적투자를 부단히 늘이며 원료, 자재, 설비의 국산화를 추진함으로써 자립적인 개발능력을 적극 향상시켜나갈것이다.

지속개발의정은 모든 국가들의 령토완정과 정치적독립을 철저히 존중하고 재부와 자연부원, 경제활동에 대한 완전하고도 영원한 주권행사를 담보하며 국제법과 유엔헌장에 배치되는 일방적인 경제, 금융 및 무역조치들을 취하는것을 금지할것을 엄숙히 그리고 강력히 요구하고있다.

우리 나라에서 지속적인 개발은 외세에 의하여 최악의 조건에서 진행되고있다.

지금 이 시각에도 조선반도에서는 30여만명의 방대한 무력과 미국의 핵전략자산들이 다 동원된 사상 최대규모의 핵전쟁연습이 광란적으로 진행되고있다.

우리 공화국을 목표로 한 미국의 핵전쟁연습은 이미 지난 세기 50년대부터 오늘에 이르는 장구한 기간 끊임없이 계속되고있다.

우리 공화국정부는 미국의 핵위협을 제거하기 위해 대화를 통한 노력도 해보았고 국제법에 의거한 노력도 해보았지만 모든것이 수포로 돌아갔다.

남은것은 오직 하나 핵에는 핵으로 대응하는것뿐이였다.

미국이야말로 우리를 핵보유에로 떠민 장본인이며 미국의 핵위협공갈은 우리를 핵무력강화에로 추동한 원동력으로 되였다.

세계유일의 핵무기사용국이며 조선반도핵문제의 기본당사자인 미국이 거꾸로 우리의 자위적인 핵억제력강화조치와 위성발사를 문제시하며 유엔안전보장리사회를 사촉하여 대조선《제재결의》를 강압채택하게 한것은 천하무법의 날강도적인 행위가 아닐수 없다.

우리 공화국의 수소탄시험은 미국의 침략적인 대조선적대시정책과 가중되는 핵위협으로부터 나라의 자주권과 민족의 생존권을 수호하기 위한 자위적인 핵억제력확보조치이다.

우리의 위성발사는 국제적으로 공인된 주권국가의 합법적인 권리행사이다.

미국의 핵위협에 대응한 우리의 핵보유가 문제로 된다면 이 세상에서 제일먼저 핵을 가지고 유일하게 핵을 사용한 미국부터 문제시해야 할것이며 위성발사를 문제시하자면 미국을 비롯하여 우주에 위성을 쏘아올린 나라들 모두를 문제시하여야 할것이다.

미국이 유엔안전보장리사회를 발동하여 우리의 자위적조치와 평화적우주활동을 세계평화에 대한 《위협》으로, 인류의 안전을 해치는 《도발》로 매도하며 제재대상으로 정한것이야말로 국제법과 유엔헌장에 대한 란폭한 위반이며 지속개발의정에 대한 로골적인 도전이다.

미국은 유엔《제재결의》의 빈구멍을 메꾼다고 하면서 날강도적인 단독제재를 가하고 다른 나라들을 위협공갈하여 우리와의 정상적인 무역거래까지 차단하고있으며 일본과 남조선을 앞세워 비렬하고 유치한 방법으로 우리의 경제활동을 방해하려 하고있다.

핵위협과 경제적봉쇄로 우리를 없애겠다는 미국의 행위는 무지의 표현이다.

제재와 봉쇄가 강화될수록 더 굳세게 억척같이 일떠서려는 불굴의 정신력에 기초한 우리 인민의 주체철학을 미국은 영원히 리해할수 없을것이다.

미국이 제아무리 끝맺음없는 제재와 봉쇄를 가한다고 해도 우리 인민은 자강력제일주의기치를 더욱 높이 추켜들고 우리 자체의 힘으로 모든 난관과 시련을 뚫고나갈것이다.

누가 최후에 웃는가 보라. 우리는 반드시 승리할것이다.

바로 이것이 조선민주주의인민공화국 국방위원회 제1위원장이신 경애하는 김정은동지의 정치적의지이며 우리 인민모두의 심장에 꽉 자리잡고있는 신념이고 배짱이다.

우리 인민은 승리를 확신하며 어느때든지 미국이 우리의 지속적인 개발을 가로막은데 대한 보상을 단단히 받아내고야말것이다.

미국의 제재압살책동의 위험성은 그것이 오늘은 우리 공화국을 대상으로 감행되고있다면 래일은 미국의 강권에 맞서는 모든 나라들이 그 희생물로 된다는데 있다.

일방적인 기준과 관념으로 다른 나라들의 정치체제를 적대시하면서 정치, 군사, 경제적압력과 위협을 가하는 강권과 전횡이 종식되지 않는다면 인류의 복리증진을 위하여 내세운 지속개발목표들도 결코 실현될수 없다.

우리 공화국을 반대하여 핵전쟁과 제재를 강요하고 세계의 평화와 안전을 위협하는 미국에 도용되고있는 유엔안전보장리사회는 지체없이 개혁되여야 하며 더이상 미국의 롱락물이 되지 말아야 한다.

나는 유엔의 신성한 이 연단에서 미국이 우리 공화국을 반대하는 모든 형태의 핵위협과 제재책동을 당장 걷어치우며 시대착오적인 대조선적대시정책을 종식시킬것을 강력히 요구한다.

아울러 이 기회에 조선민주주의인민공화국이 조선반도에 조성된 엄혹한 환경속에서도 지속개발목표달성을 위한 세계적인 노력에 적극 합류해나갈것이라는것을 확언한다.

지속개발정의정은 전세계적범위에서 사회적불평등과 빈궁을 없애고 인간의 존엄과 창조적능력을 마음껏 발양하며 우리 세대뿐아니라 후대들의 유족한 생활을 담보하는 세계를 건설할 것을 공약한 인류공동의 행동강령…조선민주주의인민공화국은 지속개발의정에 제시된 목표를 이 사회주의강성국가건설을 위한 정책에 부합된다고 보고 이미 지지를 표명하였다…..우리 나라에서의 지속개발전망은 대단히 좋다.

> 우리 공화국정부는 식량문제, 먹는 문제해결을 인민생활향상을 위한 선차적인 과업으로 제기하고 농사에 과학농법을 적극 받아들여 농촌경리의 종합적기계화를 다그쳐 2030년까지 알곡생산을 2배로 늘이기 위한 사업에 큰 힘을 넣고 있다...우리 공화국정부는 산림복구를 자연과의 전쟁으로 선포한데 따라 현대적인 나무모생산을 과학화, 공업화, 집약화하며 산림조성과 산림보호를 동시에 다같이 밀고나가 2024년까지 167만여정보의 산들을 조림 및 제조림할 것이다. 국토건설이 과학적으로 전망성있게 진행되여 인민들에게 보다 문명하고 견고한 생활터전이 마련되고 2030년까지 자연재해로 인한 인적 및 경제적손실이 대폭 줄어들게 될 것이다."
> 『로동신문』, 2016. 4. 23. 6면

2016년 9월 북한 외무성과 유엔 상주조정관이 공동 의장으로 있는 '유엔 전략계획 운영위원회 (UNSF Steering Committee)'는 '지속가능하고 복원력 있는 인간개발을 향하여-유엔과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 유엔전략계획 2017-2021'(이하 유엔전략계획)을 채택했다(유엔북한팀 2016). 북한이 2017년 10월 10일 '유엔 아시아 태평양 경제 사회 위원회'에서 발표한 SDGs 이행방안내용에 따르면, Goal 7(에너지), Goal 8(경제성장, 일자리), Goal 9(산업화)를 가장 시급한 과제로 인식하고 있으며, 다음 순위는 Goal 6 (식수와 위생), Goal 11(도시와 주거), Goal 12(소비 및 생산), Goal 17(글로벌 파트너십) 이슈이다(김태균 2020).

북한은 2016년 10월 5~6일 '지속적 발전에 관한 평양국제토론회'를 개최하여, "지속적 발전의 토대를 구축하기 위한 사업에서 나서는 문제"로 "기후변화, 지속적인 농업개발, 물자원관리, 산림관리, 폐기물관리, 지속적인 관광개발"을 핵심 의제로 선정하여 토론했다(로동신문, 2016/10/7)./

'지속적 발전에 관한 평양국제토론회'가 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째는 북한의 경제발전전략이 지향하는 가치이다. 북한은 토론회에서 "환경보호가 나라의 경제발전의 지속성을 담보하며 인간의 복리증진과 후대들을 위한 중요한 사업"이라고 강조했다. 이는 북한이 UN-SDGs개념을 경제발전전략 차원에서 수용하고 있다는 것을 말해준다. 즉 북한의 경제발전전략은 사회발전과 경제발전 그리고 환경보존의 균형을 통한 지속가능한 발전전략을 추구한다.

둘째는 UN의 글로벌 파트너십을 활용하고 있다는 점이다. 토론회에 참석한 박경애 캐나다 브리티쉬 콜롬비아대 교수 겸 캐나다-조선지식교류협력계획 소장, 말레이시아, 미국, 중국, 인도, 영국 등 전문가들을 초대했다는 것

이 그것을 뒷받침해 준다. 정영남 국토환경보호성 부상이 대표명단으로 보도된 것을 보면, UN-SDGs를 담당하는 북한의 조직은 국토환경보호성으로 파악된다.

〈그림Ⅲ-2〉 지속적 발전에 관한 평양국제토론회

출처: “지속적 발전에 관한 평양국제토론회 열려..환경보호 강조,” 『통일뉴스』, 2016년 10월 7일.

2016년 10월 9일 유엔 주재 북한 대표는 경제와 금융 부문을 다루는 제2 위원회 연설에서 ’2030 지속개발의정’이 “전 세계적 범위에서 사회적불평등과 빈궁을 없애고 인간의 존엄과 창조적 능력을 마음껏 발양하며 우리 세대뿐 아니라 후대들의 유족한 생활을 담보하는 세계를 건설할 것을 공약한 인류공동의 행동강령“(조선중앙통신, 2016/10/9)이라고 언급했다. 이는 북한이 UN-SDGs의 가치를 지지한다는 것을 국제사회에 표명한 것이다.

■ SDGs에 대한 북한의 지속적인 의지 표명

“조선반도에 조성된 엄혹한 환경 속에서도 지속개발목표 달성을 위한 세계적인 노력에 적극 합류해나갈 것” 을 확인한다(2016.4.21, 리수용 북한외무상, 유엔 지속가능발전목표 달성 고위급 회의).

“유엔식량 및 농업 기구의 협조가 성원국들에서 지속개발목표달성에 실질적으로 기여할 수 있도록 구체화되고 다양화되어야” 하며 “자주, 평화, 친선의 대외정책적 리념에 따라 앞으로도 유엔식량 및 농업기구와 성원국들과

의 협력을 강화하며 지속적인 농업발전과 빈궁청산을 위한 국제적 노력에 적극 기여해" 나갈 것이다(2017.7.4., 장천식 대표단장, 제40차 FAO 총회).

"북한이 자립의 기치를 유지하면서 강력한 사회주의 국가를 건설하기 위한 격렬한 투쟁을 통해 지속 가능한 개발 목표(SDGs)를 달성하기 위해 노력하고 있다" (2019.9.30, 김성 주유엔대표부 상임대표, 유엔총회 일반토의: 최규빈 2020, 98 재인용).

지속가능발전에 대한 북한의 정책적 의지는 2019년 3월 북한이 유엔에 보고한 유엔 SDGs와 연계한 북한의 전략문서에서도 확인된다. 북한은 식량과 영양 안보(SDGs 2 기아종식 , SDGs 9 산업화), 사회 발전 서비스(SDGs 3 웰빙 증진, SDGs 4 양질의 교육보장, SDGs 6 식수와 위생), 회복력과 지속가능성(SDGs 7 에너지, SDGs 11 도시화, SDGs 12 소비와 생산, SDGs 13 기후변화 대처, SDGs 15 육상 생태계 보호)을 중점과제로 제시했다(국제개발협력 2019).

주목할 점은 2019 중점 계획으로, "지속가능하고 회복력 있는 인간개발" 이라는 목표를 달성하기 위한 접근방법으로, 인도주의와 개발의 연계 강화, '인권에 기반을 둔 개발협력' (Human Rights-Base Development Cooperation) 즉 인권중심접근법으로 추진하고 있다는 점이다. '인권에 기반을 둔 개발협력' 은 "인권을 존중, 보호, 증진해야 할 협력대상국의 역량을 강화하는 것을 중요한 목표로 삼는 것으로 최근 국제개발의 주요 접근방식" 으로, "공여국이 협력대상국 정부의 역할과 기능을 대체하지 않고, 협력대상국 자체가 인권을 증진하는 발전을 도모할 수 있도록 돕는 역할을 하는 것으로 북한과 유엔기구간에 합의된 방식" 이다(경제・인문사회연구회 한반도평화번영연구단 2019).[6)]

UN이 정의한 인권중심접근법의 개념에 주목할 필요가 있다. 우선 목표가 협력대상국의 역량 강화라는 점이다. SDGs의 목표를 실현하기 위해서는 개발협력방식을 채택하는 것으로 수렴될 수밖에 없다는 것을 말해준다. 다음

6) 북한과 유엔기구들은 사람을 중심에 두는 인권 기반 접근을 적용하기로 유엔전략계획에서 합의했다. "인권에 기반을 둔 접근은 유엔의 개발지원프레임워크(UNDAF)의 다섯 가지 핵심원칙 중 하나임 - OECD DAC(개발원조위원회)는 산하 거버넌스 네트워크(GOVNET) 내에 '인권실무팀(Human Rights Task Force)' 을 두고 공여국의 개발원조가 협력대상국의 인권 향상에 기여할 수 있도록 인권 원칙을 개발협력에 반영하고, 개발협력 과정에서 인권지표를 활용해 인권 상황을 분석 · 평가할 것을 개발원조위원회 회원들에게 제안한 바 있음"

으로 협력대상국의 오너십과 리더십을 존중한다는 점이다. 공여국이 협력대상국 정부의 역할과 기능을 대체하지 않는다는 점에 주목해야 한다. 즉 협력대상국 자체의 역량강화를 목표로 한다는 것이다. 인권중심접근법의 핵심은 '협력대상국의 역량강화' 라고 요약할 수 있는 것이다. 이것이 북한이 인권중심접근법을 수용한 결정적인 이유라고 추정한다. 즉 SDGs의 가치, 접근법, 달성수단은 북한의 발전전략과 상응하며, 국제사회와 소통할 수 있는 공간을 열어주는 기능을 한다.

Ⅳ. 북강원도 개발협력 대상 지역 분석

■ 요약
○ 원산-금강산국제관광지구를 중심으로 북강원도 개발협력 대상 지역을 분석했다. 해외자본 유치를 위해 북한이 원산-금강산국제관광지구를 지역별 특성을 살려 제안한 사업에 대해 상세히 분석하였다. 이러한 분석에 기초하여 남북강원 간 개발협력사업 모델을 도출하는 근거로 활용하였다.

제1절 개요

1. 중장기 계획: 원산-금강산지구

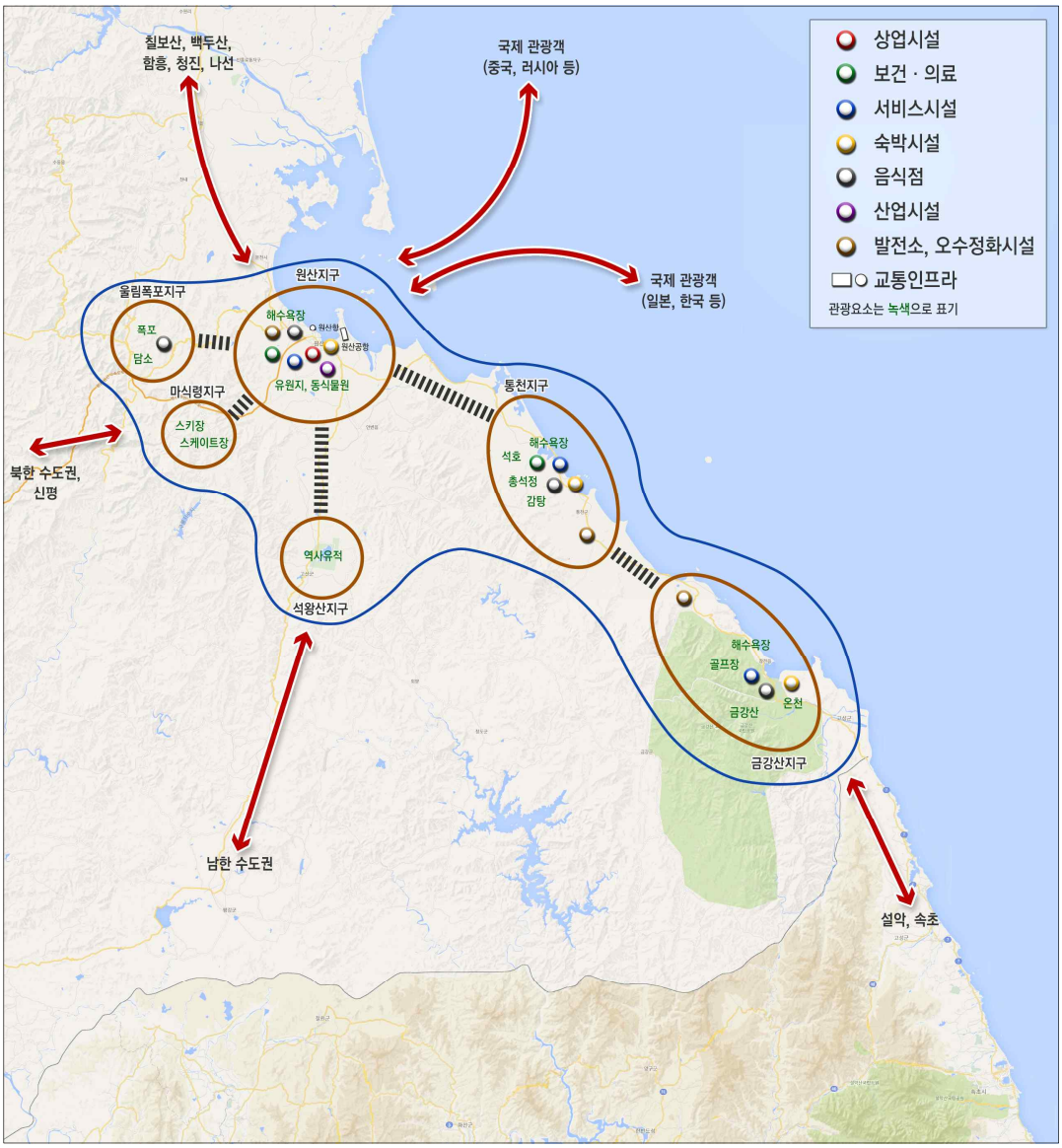
북한은 원산-금강산지구를 ① 원산시 도시중심부, ② 원산시 갈마반도, ③ 석왕사지구, ④ 통천지구, ⑤ 금강산 지구 등 5대 지구로 편성하고 있다. 주요 개발지역은 원산시, 법동군, 안변군, 통천군, 고성군, 금강군을 포함한 4만 36여ha이다.

<그림Ⅳ-1> 원산-금강산관광지구

출처: 북한의 투자유치 자료(2013).

이 지구는 관광자원이 풍부하다. 142개의 역사유적, 11개의 백사장, 4개의 광천자원, 9개의 호수, 35개의 자연식물 군락, 676개의 관광명소 등이 있다. 북한이 원산-금강산 지구를 국제관광지대로 선정한 이유는 이 지역의 특성을 고려한 것이다. 따라서 북한의 수용성, 사업의 효율성, 경제적 효과성 측면을 고려한다면 이 지역의 남북협력은 관광협력이 되어야 할 것이다.

<그림Ⅳ-2> 원산-금강산국제관광지대 공간 구상도



특히 금강산 지구는 온천, 골프장, 해수욕장과 관광객을 위한 서비스 시설과 숙박시설을 갖추고 있어 관광도시로서의 유인력이 매우 높은 지역이다.

통천지구 역시 석호, 총석정 감탕, 해수욕장 등의 관광자원과 관광객을 위한 서비스 및 숙박시설을 갖추고 있는 관광지구이다.

원산지구는 원산항과 원산공항을 통해 중국, 러시아, 일본 등 국제 관광객을 유치할 수 있는 교통 인프라를 갖추고 있다. 또한 해수욕장, 유원지, 동식물원과 상업시설을 구비되어 있다. 원산의 배후지에는 내륙쪽으로는 울림폭포지구와 마식령지구, 석왕산지구가 있으며, 해안쪽으로는 갈마반도와 두남산지구가 있다. 이들 관광지구는 스키, 스케이트를 즐길 수 있으며, 역사유적, 폭포 등을 관람할 수 있는 지역이다.

북한은 원산지구의 관광객 유치뿐만 아니라 투자 유치도 적극적으로 수행하고 있다. 2019년에는 중국에서 외국인 투자자들을 상대로 북한의 투자법 개정 사항에 대해서도 적극적으로 설명하였다. 이 비공개회의를 통해서 북한은 외구인 투자자들이 꺼려하는 위험요소들을 법으로 완화하는 장치를 마련하고 설명회를 개최한 것으로 알려지고 있다.

2. 지구별 세부 내용

① 원산시 도시 중심부

■ 살림집지구건설 계획

도시 중심부에는 살림집 지구 건설을 계획하고 있다. 묶음식 살림집, 탑식 살림집 건설계획을 발표하였으며, 방하산, 삼봉산, 두남산으로 둘러쌓여 있음을 강조하고 있다.

<그림 Ⅳ-3> 원산-금강산관광지구: 살림집지구

■ 도시중심축건설계획 및 산업지구건설계획

중심부 도시계획에는 도시중심축을 구축하는 안을 제시하고 있다. 이 도시 중심축은 상업봉사구역, 과학기술교류구역, 문화휴식구역 등 3개의 구역으로 구성되어 있다. 그리고 이 중심축을 중심으로 배후 지역에는 산업지구를 건설하여 관광개의 수요를 충족할 수 있는 산업시설을 유치할 계획이다.

<그림 Ⅳ-4> 원산-금강산관광지구: 산업지구

■ 관광시설건설계획 및 관광숙박시설 현대화계획

관광시설에는 실내수영장, 수족관, 곱등어 교예장, 건강원, 문화오락휴식장, 해안공원, 조선식공원, 식물원, 동물원, 골프장 등을 조성할 예정이다. 이 계획에는 관광숙박시설 현대화도 포함되어 있다. 원산시의 1,910여석의 숙박시설을 현대적으로 개선하는 것을 핵심 과제로 설정하고 있다.

<그림 Ⅳ-5> 원산-금강산관광지구: 관광시설건설계획그림

② 원산시 갈마반도

■ 갈마반도지구개발계획

갈마반도지구 개발은 특히 김정은 국무위원장의 주요 관심 사안이다. 갈마반도는 숙박구, 회의 및 전시박람구, 체육경기구, 경제개발구, 상업편의봉사구, 해수욕장구 등으로 구성할 예정이다. - 중심지구에는 상업봉사구, 승마장, 민족문화전시구, 체육전시구, 호텔구, 골프장, 금융 및 무역구, 정보통신구, 나라별상업거리 등을 조성할 예정이다.

<그림 Ⅳ-6> 갈마반도: 갈마반도지구계획

■ 두남산지구건설계획 및 갈마반도의 숙박능력 확장계획

갈마반도의 두남산지구는 극장, 골프장, 민박숙소, 수중호텔, 화초공원, 국제회의장, 전시 및 박람회장, 연회장, 체육경기장, 과학기술개발구, 공업 및 농업개발구 등을 조성할 계획이다.

<그림 Ⅳ-7> 갈마반도: 두남산지구건설계획

■ 갈마반도의 앞바다 섬 관광지개발 계획 및 명사십리 건설 계획

갈마반도에는 명사십리 해수욕장이 있다. 해수욕장은 10만명을 수용할 수 있다. 또한 자연공원, 각종 유희장, 별장구, 물놀이장, 각종 봉사시설 등을 건설할 계획이다. 갈마반도 인근에는 신도, 대도, 소도, 황로도 등 4개의 섬이 있다. 북한은 이들 섬을 관광지로 활용할 계획이다.

〈그림 Ⅳ-8〉 갈마반도: 두남산지구건설계획 / 갈마반도섬관광지개발계획

③ 석왕사지구 & ④ 통천지구

석왕사지구는 원산시의 배후지역이다. 관광객을 위해 석왕사~보문암 등 산로를 운영하고 1000여명을 수용할 수 있는 숙박시설을 갖추고 있다. 통천지구는 시중호 구역, 동정호 구역, 총석정 구역으로 구성되어 있다. 시중호 구역은 2,000여석의 호텔과 요양시설, 각종운동시설 등 건강과 치료를 중심으로 특성화했다. 동정호 구역은 5,600여명을 수용할 수 있는 숙박시설을 갖추고 있다. 총석정 구역은 여객부두와 뱃놀이장, 자연공원이 있다.

<그림 Ⅳ-9> 석왕사 및 통천지구

⑤ 금강산 지구

■ 금강산지구 개발 계획

금강산 지구를 구성하는 대표적인 구역은 내금강관광지 구역, 온정 구역, 고성항 구역, 삼일포-해금강관광지 구역 등이다. 각종 관광시설과 숙박능력을 확장하고 있다. 삼일포-해금강지역은 4,700여명을 수용할 수 있는 숙박시설을 갖추고 있다. 민속거리, 민족무도장, 각종 오락실과 다양한 공원이 있다.

<그림 Ⅳ-10> 금강산지구1-4

3. 인프라 건설 계획

원산-금강산국제관광지구 조성을 위해 북한은 관련 인프라를 구축하고

있다. 대표적인 인프라로 비행장, 항만, 철도, 도로 건설계획이 포함되어 있다. 원산-금강산관광도로는 평양-원산 관광도로의 원산중심부 구간을 확장하고 순환선을 조성하고 있다. 원산-마식령스키장-울림명승지와 원산-석왕사를 잇는 도로도 현대화하고 있다. 함흥-원산도로는 원산중심부를 우회하고, 향후 원산-금강산관광도로도 신설할 예정이다.

항만은 원산항을 안변군으로 이전하고 연간 200만톤 규모의 운송 능력을 갖출 예정이다. 갈마반도에는 연간 25만 명을 수용할 수 있는 여객부두를 신설할 예정이다. 총석정 구역에 새로운 여객부두를 건설할 예정이다. 이 밖에도 전력을 보장하기 위한 발전능력을 새롭게 조성하고 있다. 원산비행장은 1일 수 천명을 수용할 수 있도록 현대화할 계획이며, 철도는 118km 상당의 원산-금강산 철도 현대화, 90km 원산-금강산 고속관광철길 신설할 계획이다

<그림 Ⅳ-11> 하부구조개발 내용

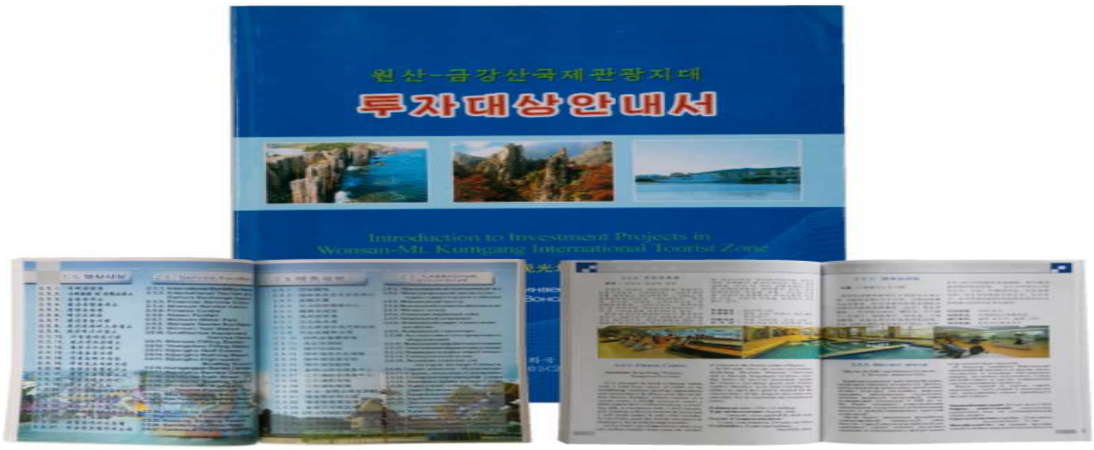
제2절 북한의 사업제안 분석

1. 개요

북한은 해외자본 투자를 위해 2012년 9월 라선경제무역지대와 황금평・위화도 경제지대 투자설명회를 개최했다. 북한은 2013년 10월에도 무역・관광 등을 아우르는 종합개발구 네 곳, 목적에 따라 특화한 공업개발구 세 곳, 농업개발구 두 곳, 관광 개발구, 수출 가공구 등 13곳과 개성첨단기술 개발구까지 모두 14곳을 경제개발구로 새로 지정해 투자를 제의 했다(연합뉴스,

2013/10/28).

<그림 Ⅳ-12> 북한 투자제안서



원산-금강산 국제관광지대는 2014년 6월 11일 최고인민회의 상임위원회 정령 제48호를 통해 선포되었으며, 2015년 신년사에서 김정은 위원장은 “대외경제 관계를 다각적으로 발전시키며 원산-금강산 국제관광지대를 비롯한 경제개발구 개발사업을 적극 밀고 나가야 한다”고 강조했다. 2018년 신년사에서도 ‘원산갈마해안관광지구’를 특정하여 강조했다.

<그림 Ⅳ-13> 북한 투자제안 설명회

2. 원산-금강산 지역 세부 내용분석

1) 고성군

■ 소개 자료

<그림 Ⅳ-14> 고성 지형 소개

■ 주요 내용

금강산 온천 서비스시설, 원산~통천~총석정~해금강~온정리~금강산 지역으로, 원산-고성 간 해안가 유람관광서비스, 원산-고성 간 지열냉난방체계를 도입했다. 원산-금강산 간 철도가 건설되었다. 원산-통천-고성-금강산을 잇는 과학기술형 종합 국제관광지이다. 남북 간 개발협력의 최적지라 할 수 있다. 원산-금강산국제관광지대 내 과학기술개발구가 있다. 이는 북한이 원산-금강산국제관광지대를 4차 산업혁명 방식으로 개발할 의지를 표현한 것이라고 볼 수 있다.

■ 사업제안 세부 내용

<표Ⅳ-1> 고성 사업제안서 요약

제안 사업명	위치	목적
단풍관	삼일포리	단풍관을 현대적으로 개건확장, 국내외 관광객들에게 관광봉사 제공
목란관	온정리	관광객들에게 급양봉사 제공
금강산종합봉사구	온정리	금강산온천과 구룡각자리에 현대적 종합봉사소 건설, 관광객들에게 종합적인 급양봉사활동 제공
원산-금강산 유람선	원산- 금강산	원산시~통천 `고성항까지 유람선을 타고 동해바다의 총석정과 해금강을 비롯한 해안가 유람관광을 위한 해상운수봉사 제공
원산지열설비 전시장	원산-금강산국제 관광지대 과학기술개발구	개발지대에 새로 일떠서는 공공건물들과 온실들에 지열랭난방체계를 적극 도입
원산-금강산 철도	원산시~고성군~ 온정리 해안선	원산-금강산사이의 관광철도 운영을 위한 현존철도를 개건 및 현대화

2) 통천군

■ 소개 자료

<그림 Ⅳ-15> 통천 지구 소개

■ 주요 내용

북한은 통천지구에 양식장, 낚시 서비스시설, 의료봉사시설, 골프장, 해산물 식당 등 관광 관련 제반 업종을 유치하고자 한다. 이러한 북한의 수요를 감안하여 관광 특화형 종합개발협력을 추진하는 것이 바람직해 보인다. 북한에 따르면, '고급어족과 문어'가 특산물이며, 통천군 통천읍에 통천수산사업소가 있다. 주로 명태, 도루묵, 가자미, 멸치, 까나리, 임연수어, 방어, 고등어, 송어, 문어, 꽁치, 큰새우, 털게, 대합조개, 섭조개, 미역, 다시마, 가사리, 해삼 등을 어획한다. 이 중 임연수어, 방어, 송어 등은 고급어족과 문어는 명산물로 유명하다.

어획량 증가를 위해 통천수산사업소는 중소어업과 세소어업 등 여러 가지 물고기잡이 방법 배합하여 운영한다. 또한 현대적인 냉동시설과수산물을 가공하기 위한 가공시설을 구비하고 있다. 통천수산사업소에서 생산되는 수산물과 그 가공품은 평양과 원산 등 북한 여러 지역에 공급된다.

통천지구는 원산의 배후지로, 수력발전시설을 통한 원산국제관광지구에 전력제공이 가능한 지역이다. '원산-금강산국제관광지대 투자대상안내서'에 따르면 북한이 투자 유치에 나선 사업은 '호텔 11개' '산업시설 12개' '원산-금강산 철도' '통천수력발전소' 등 70개에 달한다(신동아, 2018/12/17). 원산과 금강산의 배후지라는 점을 활용한 수산물, 해양자원 중심의 지역개발사업이 적합하다.

■ 사업제안 세부 내용

<표Ⅳ-2> 통천 사업제안서 요약

제안 사업명	위치	목적
총석정양식장	바다가지역	수역의 유리한 자연지리적조건을 리용하여 밥조개 등 경제적가치가 높은 해산물들을 공업적방법으로 양식, 관광객들의 수요를 충족 및 대외시장에 수출
장재늪종합봉사구	송전리	유람 및 봉사시설을 갖춘 해변가유람구 건설, 손님들의 수요에 맞는 봉사조직으로 봉사수입이 목적임.
시중호감탕치료원	시중호지구	시중호에 치료용 니토성감탕을 리용하는 의료봉사시설 건설하여 질병을 앓고있는 사람들에게 치료관광 제공
시중호골프장	시중호	시중호골프장을 개발하여 해수욕과 치료관광을 위해 이 지구를 찾는 국내외관광객들에게 골프봉사 제공

시중호해산물식당	시중호지구	관광객들에게 강원도의 특산인 해산물료리들을 봉사하여 시중호지구의 특색 살림

3) 원산시

■ 소개 자료

원산은 동해바닷가에 위치한 해안도시로, 인구는 35만 6천여명이며, 녹지면적은 350ha이다. 면적은 320㎢이며, 연평균온도가 10.4도이다. 러시아, 중국, 일본 등 주변국들과 비행기로 1-2시간의 거리에 있다. 원산시는 법동군, 안변군, 통천군, 고성군, 금강군을 포함하여 4만3,600여 헥타르에 이른다. 북한이 원산-금강산지구를 소개한 자료에 따르면, 역사유적지가 142개, 백사장 11개, 광천자원 네 개, 자연호수 아홉 개, 자연식물군락 35개, 관광명소 676개, 치료에 특효가 있는 자연호수 두 개 등 관광자원이 풍부하다.

<그림 Ⅳ-16> 원산 지구 소개

명사십리해수욕장과 갈마호텔, 새날호텔 등 현재 1,030여석의 숙박시설

이 준비되어 있다. 208㎞에 달하는 평양-원산 간 관광도로, 107㎞의 원산-금강산관광도로, 118㎞ 의 원산-금강산철도, 111㎞ 의 원산-함흥도로 등 철도와 도로 인프라가 준비되어 있다.

■ 주요 내용

금융, 종합건설, 수산업, 호텔, 맥주, 버스, 여객선, 건설장비 임대, 조명기구공장, 호텔용품 공장, 낚시 서비스시설, 박람회장, 주유소, 백화점 등 관광 관련 제반 업종으로 관광 특화형 종합개발협력이 가능하다. 김정은 국무위원장은 “원산을 싱가포르처럼 만들겠다”면서 연간 100만 명 수준의 외국인 관광객 유치를 목표로 한다고 밝혔다(신동아, 2018/12/17). 현재 북한은 국제사회로부터 개발협력에 대한 투자를 계속 요청하고 있다.

중국의 대북 소식통은 “최근 북한이 외국 기업을 상대로 투자 유치 활동을 펼칠 때 투자 대상으로 가장 먼저 내놓는 지역이 원산”이라고 보도했다. 북한 경제계 인사는 “현재 최고의 투자처는 원산의 호텔”이며, “원산 호텔에 투자한다고 하면 평양이 가장 큰 관심을 보이고 환영할 것”이라고 언급했다. 원산항은 수심이 깊어 대형 선박 운항이 가능하며, 북한은 일본, 미국, 유럽 등과 교역할 수 있는 수출단지 조성 계획을 추진 중이다(신동아, 2018/7/17).

중국 단둥의 조교(朝僑・북한에서 태어난 중국 화교)를 중심으로 ‘원산팀’이 별도로 꾸려져 중국 기업을 상대로 투자 유치 활동을 전개하고 있다. 2018년 11월 1일 김정은 위원장은 원산갈마해안관광지구 시찰에서 “적대 세력들이 우리 인민의 복리 증진과 발전을 가로막고 우리를 변화시키고 굴복시켜보려고 악랄한 제재 책동에만 어리석게 광분하고 있다”면서 “원산갈마해안관광지구 건설과 같은 방대한 창조대전에서 연속적인 성과를 확대해나가는 것은 적대 세력에게 들씌우는 명중포화”라고 강조했다.

원산 현동개발구(투자액 1억달러, 정보산업, 경공업, 관광기념품, 면적 2㎢)는 평양-원산 고속도로와 항구, 원산비행장과 접근성이 좋고 안변청년발전소, 원산청년발전소에서 생산되는 풍부한 전력을 이용할 수 있는 잇점이 있다(CBS노컷뉴스, 2013/11/29).

■ 사업제안 세부 내용(18개)

<표 Ⅳ-3> 원산 제안서 요약

제안 사업명	위치	목적
금융종합청사	중동	원산-금강산국제관광지대의 입주기업들과 국내외관광객들, 주민들에게 금융봉사 제공
원산시중동토지 종합개발	중동	중동을 상업중심구역으로 종합개발하여 원산시를 세계적인 관광도시로 건설
원산어구공장	중동	수산업과 관광에 필요한 어구자재와 해양관광용품들을 생산하는 현대적인 공장으로 개건
원산호텔	중동	5성급호텔 건설
원산맥주공장1.	관풍동 산업지구	수질이 좋은 물원천을 리용하여 년산 50,000kL능력의 맥주생산 공장을 건살, 국내의 맥주수요 보장
원산맥주공장2.	관풍동 산업지역	연간300kL생산능력의 소규모맥주공장 시범적 건설
원산관광뻐스사업소	내원산동	원산-금강산국제관광지대에 대한 국내인민들과 외국관광객의 늘어나는 운송봉사 수요 충족
원산려객차사업소	내원산동	외국관광객들의 늘어나는 운수봉사수요 충족
건재전시장	내원산동	원산-금강산국제관광지대 건설에 필요한 건재의 구입 판매 및 지대안의 건재수요 보장
건설장비임대합영회사	신성동	원산~금강산국제관광지대에서의 건설기업들에게 임대, 건설장비수요를 보장, 지대개발 촉진
원산조명기구공장	신성동	에네르기절약형 록색조명기구들을 개발하여 원산-금강산 국제관광지대의 도시개발과 관광활동에 필요한 조명기구 수요보장
원산호텔용품공장	신성동	호텔을 비롯한 숙박시설들에 필요한 봉사용품 생산
장덕섬종합봉사구	장덕섬	원산-금강산국제관광지대로 개발되는 원산시장 덕섬에 배식당, 낚시터등을 진행할 수 있는 종합봉사구 건설
국제전람장	전진동	국제전람회, 박람회, 행사들을 진행할 수 있는 다기능적이고 현대적인 전람장 건설
원산,통천연유판매소	복막동,통천군읍	원산-금강산사이도로 구간에 2개의 연유판매소들 설치, 관광객들의 수송수요를 충족시키며 관광사업 활성화

송도원호텔	봉춘동	송도원호텔의 현존2호동 건물을 철거하고 거기에 1,000명 수용능력의 5성급호텔2동을 새로건설
해안호텔	봉춘동	500명 수용능력의1 8층짜리 4성급호텔 건설
원산백화점	해방2동	국내외관광객들과 현지주민들의 상품수요 충족

Ⅴ. 지역개발협력형 남북강원협력사업 제안

■ 요약
○ ‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업은 해상 및 육상 생태계 복원, 지역경제 활성화, 사회발전의 세 가지 목표를 균형적으로 동시에 달성하기 위한 사업으로 남북고성군의 지역적 특성에 근거하여 도출한 어촌개발협력사업이다. ‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업은 남북관계 교착, 대북제재라는 정세를 반영하여 자연 지리적 입지조건, 생태적 특성, 남북한의 국가 전략적 이점 등 남북고성군의 지역적 특성과 자원을 최대한 활용하는 단계적인 접근방안이며 중장기적인 계획이다.

제1절 사업 기본계획

1. 개요

■ 사업명 : ‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’

■ 계획 범위

○ 시간적 범위 : 2021년 ~ 2027년(단기 ‘22년, 중기 ‘30년, 장기 ‘40년)

○ 공간적 범위 :

☞ 1단계: 남고성군 제진리(제진역 소재지) 어촌 마을과 북고성군 감호리(감호역 소재지)의 어촌마을 종합개발 협력

☞ 2단계: 원산-금강산국제관광지구로 확장

○ 내용적 범위

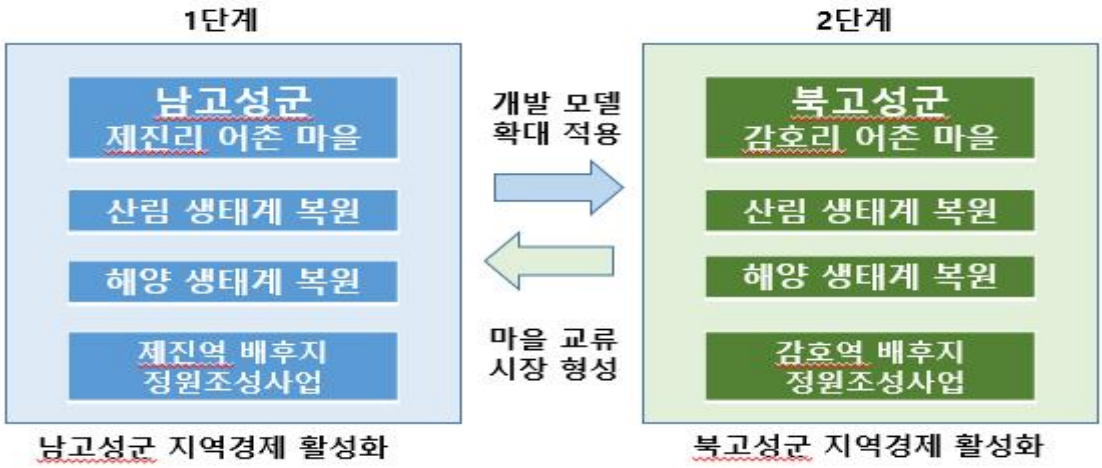
☞ 제진리 어촌 마을과 북고성군 감호리 어촌 마을 기초 조사

☞ 제진리 어촌의 종합적, 체계적 발전을 위한 단기 정책과 남북협력사업으로서 북고성군 감호리 어촌 마을 개발에 대한 중장기 정책 수립

☞ 중장기사업은 북한의 원산-금강산지구 개발 계획의 로드맵에 맞춰서 진행

☞ 중기사업의 1-3단계는 금강산 지구(1-4), 장기사업은 원산-금강산국제광광지구로 확장하여 원산항, 갈마반도, 두남산 지구로 확장

<그림 Ⅴ-1> 단기: 남북고성군 동해안 어촌어항마을 통합개발



■ 중장기 계획

<표 Ⅴ-1> 중장기: 남북고성군 동해안 어촌어항마을 통합개발

구분		주요 내용	추진 시기
단기	1단계	남고성군 제진리 스마트 어촌 통합개발 시범사업	2021~2022
	2단계	제진역-감호역과 연계한 관광대응 형 평화정원 조성 사업	2021~2023
	3단계	북고성군 감호리 스마트 어촌 확장	2021~2025
중기	1단계	금강산 1-2지구 스마트 요소 보완	2021~2025
	2단계	금강산 3-4지구 스마트 요소 보완	2021~2025
	3단계	통천군 스마트 어촌 마을로 개발 확장	2021~2030
장기	1단계	원산-금강산국제관광지구로 확장하여 스마트 원산항 종합개발	2021~2026
	2단계	해안 휴양형 갈마반도 지구와 연계한 인프라 확장	2021~2040
	3단계	두남산 지구를 포함한 스마트 어촌개발을 통한 남북 국제관광지구 완성	2021~2040

■ 제안 배경

강원도가 최우선과제로 선정하여 추진 혹은 계획 중에 있는 남북협력사업이 북미관계 교착과 남북관계 악화 등의 대외적인 문제로 인해 중단된 상태임을 고려할 수밖에 없다. 특히 북한에 대한 직접투자가 가능해지려면 상당한 시간과 노력이 필요하기 때문에 남북강원도의 협력사업을 접경지역의 활성화와 동시에 고려하는 전략이 요구된다. 접경지역의 활성화를 위한 지역재생, 지역활성화 정책을 북한의 유사지역에 적용하는 것을 준비하는 전략적 접근이 필요하다.

지금까지 남북협력이 중앙정부에 의해 주도되었음을 고려할 때, 남북강원도 협력사업도 중앙정부의 사업과 연계하는 전략이 필요하다. 특히 현 정부의 지역균형 뉴딜사업을 적극적으로 활용하여 강원도 지역의 현대화 사업을 남북강원도의 협력사업을 고려하여 추진하는 것이 요구된다. 강원도의 지역균형발전 사업과 함께 북강원도의 발전을 위한 기초조사를 포함한 파일럿 프로젝트의 개발이 요구된다.

강원도의 발전전략과 연계된 사업들이 구상되고 추진되어야 한다. 강원도는 금강산관광 재개사업과 동해선(강릉~제진) 철도 연결사업을 우선적으로 고려하고 있는데, 이와 관련된 사업을 준비하는 것이 필요하다. 이 사업을 추진하면서 단위사업들을 포괄적으로 추진하는 방안을 모색할 필요가 있다.

남북강원도의 자연지리적 생태조건이 동일하고 입지적으로 낙후한 지역의 개발협력 사업을 통해 남북강원도의 상호 공동이익을 창출할 수 있어야 한다. 따라서 동해 어촌어항 마을이라는 지역적 특성을 반영하여 남고성 제진리 어항마을과 북고성군 감호리 어항마을을 남북고성군 지역개발사업을 남북협력과 연계하여 병행 추진하는 전략을 제시하고 있다.

국제사회의 개발협력의 표준이 되고 있는 유엔의 지속가능한 개발목표와 연계된 사업을 구상함으로써 글로벌 파트너십을 구축할 수 있을 것이다. 특히 ‘SDGs 14-15’ 관련 성공사례 국가와 협력을 할 수 있는 장점을 가지고 있다. 지방정부가 주도하면서도 글로벌 협력이 가능하다면 사업의 성과가 배가될 것이다.

■ 전략 과제

남북협력사업을 구상하면서 예산을 어떻게 확보할 것인가에 대한 고려가 충분히 이뤄져야 한다. 단절된 남북관계의 현실을 고려할 때 구상 중심의 남북협력 사업은 실제로 예산을 어떻게 할 것인가에 대한 논의는 진행되지 않는다. 남북협력의 시대가 다시 열리면 지방정부가 구상하는 사업별로 어느 정도의 예산이 필요할지에 대한 검토가 요구된다.

강원도에서 추진하는 남북강원도 협력사업의 개발과 실험을 위하여 중앙정부의 사업을 적극 활용할 필요가 있다. 동해의 어촌마을의 재생 또는 활성화를 위한 사업을 우선 해양수산부의 어촌뉴딜 300을 통해서 추진할 수 있으며, 통일부의 동해선 강릉~제진역 복원사업, 국토부 도서종합개발 '제3차 국가 철도망 구축 기본 계획(2016-2025)' 등을 활용하여 강원도의 남북협력 사업에 대한 실험이 계속해서 진행할 필요가 있다.

<그림 Ⅴ-2> 고성군 문암1, 2리항 어촌뉴딜사업 사업계획도

출처: 『농수축산신문』, 2020년 10월 07일.

현재 강원 고성군 문암1, 2리항은 2020년 10월 6일 어촌뉴딜300 사업지

로 선정되어 한국어촌어항공단과 위수탁협약을 체결하여 사업을 추진 중이다(농수축산신문, 2020/10/07). ‘어촌뉴딜300’은 전국 어촌·어항 기반시설을 현대화하고 어촌이 보유한 핵심자원을 활용해 차별화된 콘텐츠를 발굴함으로써 어촌지역에 활력을 불어넣고, 어촌 주민의 삶의 질을 높이기 위한 사업이다(해양수산부 2020). 강원도는 해양수산부 국책 공모사업인 어촌뉴딜 300 사업에 도내 6개 시·군 9개소를 신청하여 7개소(2019년 동해 어달항, 고성 2020년 반암항, 강릉 정동심곡항, 속초 장사항, 삼척 후진광진항, 고성 문암1리, 문암2리항, 양양 기사문항) 등이 선정되었다. 강원도는 2024년까지 2900억 원을 투자해 29개소 어촌의 필수 기반시설을 현대화할 계획이다.

<그림 Ⅴ-3> 어촌뉴딜300 개념

출처: 해양수산부, (2018. 09. 28.) [영상] 어촌뉴딜300, 우리 어촌이 달라집니다

어촌뉴딜300 사업을 활용함으로써 여러 단위사업들을 투입할 수 있는 종합개발 사업을 발굴하는 것이 필요하다. 즉 어촌재생형, 관광레저형, 어촌휴양형, 수산특화형 등 남고성군 제진리와 북고성군 감호리의 지역 입지적 조건, 생태적 특성, 정책적 잇점 등을 종합적으로 고려하여 장점을 극대화할 수 있는 개발 유형이 필요한 것이다. 이를 위하여 지속가능한 남북협력, 남북협력을 통한 지역경제 활성화, 육상 및 해양 생태계 복원과 사회발전이라는 가치를 통합적으로 실현할 수 있는 주체들의 광범위한 정책네트워크 구축 및 거버넌스 체계를 구축하는 전략도 필요하다.

2. 지역 특성 및 SWOT 분석

강원도의 어촌어항은 인구 및 가구 부문의 일곱 개의 평가 지표 전부문에서 전국 평균보다 높다. 생활여건과 어촌경제 부문의 각각 두 개의 지표 부문에서도 그렇다. 그런데 어촌해양관광객 증가와 어촌체험휴양마을 관광객의 증가율은 전국 평균보다 큰 폭으로 높다. 또한 어업생산 부문에서 천해양식사업은 전국 평균치 9.8%에 비해 4배가 높은 37.9%에 이른다.

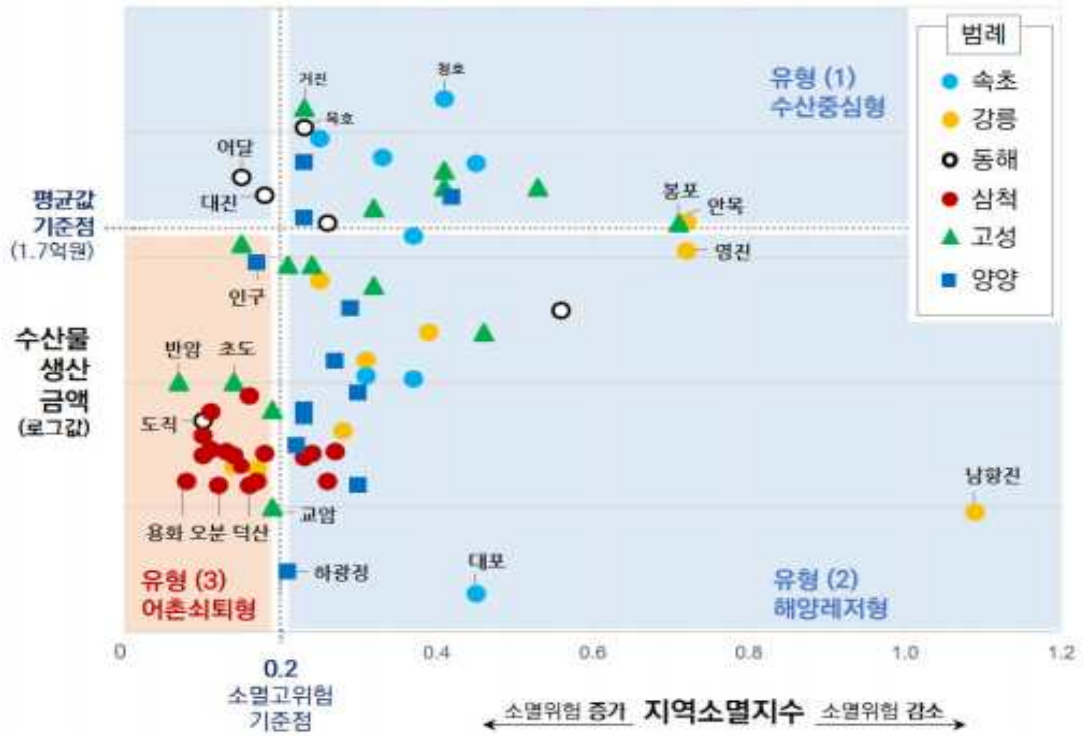
<표 Ⅴ-2> 강원도 어촌어항 관련 통계자료

구분	항목	연평균 증가율	전국 평균	구분	항목	연평균 증가율	전국 평균
인구/가구	인구	-0.72%	-0.06%	관광수요	어촌해양관광객	5.0%	-5.2%
	가구현황	0.33%	1.27%		어촌체험휴양마을	10.0%	2.7%
	어가인구	-8.6%	-4.6%	어업생산	연근해어업	-0.5%	-1.1%
	어가가구	-6.0%	-3.3%		천해양식	37.9%	9.8%
	귀어 인구	-5.7%	0.5%	어항이용	등록어선 척수	-0.5%	-0.9%
	귀어 가구	-5.7%	0.0%		등록어선 톤수	-0.6%	-2.0%
					지방어항 현지어선	3.5%	-2.8%
	소멸위험지수	0.749	0.744		국가어항 현지어선	13.8%	17.2%
생활여건	빈집	10.2%	10.8%				
	노후주택	4.3%	3.5%		어촌정주어항 현지어선	0.1%	0.6%
어촌경제	어로 어업	-5.9%	-4.5%		소규모항포구 현지어선	-9.7%	-2.7%
	양식 어업	-24.0%	-0.03%		낚시어선	-7.5%	0.5%

출처: 해양수산부, “제3차 어촌·어항 발전기본계획(2020-2024),” 『해양수산부 공고 제2019-22호』, pp. 52-66 재구성.

고성군의 경우 소멸위험 증가군에 속하는 어촌이 대다수이다. 어촌소멸고위험군에 속하는 지역도 5곳이다. 강원도의 지역발전전략은 이러한 지역적 특성은 반영하여 수립되어야 한다.

<그림 Ⅴ-4> 강원도 시군 어촌 유형별 분류



출처: 김충재, “리빙랩 방식을 통한 강원도 어촌 활성화 방안 도출,” 『강원논총』, 제11권 제1호(2020), p. 78.

남북강원도가 자연지리적, 생태학적, 동해바다에 인접한 입지적 조건이 동일한 점은 남북협력사업에서 전략적으로 고려해야 할 사항이다. 이 뿐만 아니라 북한의 국가발전전략과도 부합해야 한다. 원산-금강산국제관광개발구는 북한이 가장 역점을 두고 있는 전략지대이다. 북강원도 고성군 고성읍 감호리 소재의 감호역은 남강원도 고성군 제진리 제진역과 불과 6.6km에 불과한 거리에 위치해 있으며, 동해연안지역이다.

이 사업을 통해 북한의 풍부한 수산자원과 지리적 여건을 활용하여 남북한 공동 수산물 가공단지 등 수산업 중심 위탁판매 및 유통 인프라를 구축할 수 있다. 이 사업은 「수산혁신 2030 계획」을 활용하여 추진할 수 있다. 해수부는 2019년 수산업 혁신성장과 일자리 창출을 위한 「수산혁신 2030 계획」을 확정하였다. 수산혁신 2030 계획은 ‘지속가능한 젊은 수산업, 함께 잘 사는 어촌 실현’을 비전으로 설정하고, ‘16년 67조원이던 수산업 전체 매출액을 2030년 100조원으로,’ 17년 4900만원이던 어가소득을 2030년 8천만원으로 상승시키고, 수산분야에서 4만개의 신규 일자리를 창출하는 것을 목표로 한다.

<그림 Ⅴ-5> 북고성군 지도 및 감호역 행정구역

주소
강원도 고성군 고성읍 감호리
역 등급
불명 (함흥철도총국 관리)
운영기관
동해북부선 / 조선민주주의인민공화국 철도성
개업일
동해북부선 / 2007년 11월 21일
노선거리표
제진 방면 제 진 ← 11.1 ㎞ / 동해북부선 감 호 / 종점
안변 방면 삼일포 ← 4.4 ㎞ / 금강산청년선 감 호

2030년까지 수산자원 관리부터 수산물 생산, 유통, 소비까지 전 단계를 혁신하기 위한 '2030년 비전' 및 2022년까지 이행계획인 '4개년 실행계획'을 담고 있다.[7)]

<표 Ⅴ-3> 북한 해역별 주요어종

어종	동해안		서해안	
	어업자원	주요어장	어업자원	주요어장
어류	명태	강원도 연안	조기	평안북도, 황해도
			삼치	황해도
			뱅어	평안북도 압록강 하구
	고등어, 청어, 대구, 가자미, 방어	전 연안	민어, 가자미	전 연안
갑각류	게	강원도 이남	새우	전 연안
패류	굴비	강원도 연안	백합	평안남도, 황해도
	가리비	전 연안	굴, 바지락, 꼬막	전 연안
연체동물	오징어	함경남도 연안		
해조류	미역	강원도, 함북도	미역	황해도

출처: 해양수산부, "제3차 어촌·어항 발전기본계획(2020-2024)," 『해양수산부 공고 제2019-22호』, p. 30.

7) 해양수산부(2019).

추진 방안

현재 어촌뉴딜300을 통해 진행되고 있는 범부처 간 협력체계 및 다양한 민관거버넌스 구축 사업은 다음과 같이 진행되고 있다.

- ❍ 해수부는 ‘어촌뉴딜300’을 추진하기 위해 범부처 위원회(해양수산발전위원회)를 통해 어촌개발과 관련한 타부처사업과의 협업과제 발굴을 통해 집중 투자
- ❍ ‘어촌뉴딜300’ 범부처 패키지 예시안은 농림부의 일반농산어촌개발 사업과 연계를 모색하고, 산림청과는 산림자원 및 기술 활용하여 ⑧휴양림 조성 사업을 분담하도록 구상
- ❍ 행안부와 국토부는 도서종합개발사업을 통해 CCTV 설치, 안전시설 설치, 산성전망대 설치, 둘레길을 정비할 수 있다. 문체부는 관광자원개발사업을 추진하면서, 생태탐방로 및 생태공원 조성에 참여할 수 있다. 환경부는 상수도시설 확충 및 관리, 생태숲 조성사업과 연계하는 사업을 추진하는 것도 가능하다.
- ❍ 지자체는 민관거버넌스 및 민자 유치 등을 통해 어촌마당 스테이지, 해수풀장 조성사업을 추진할 수 있다.

〈그림 Ⅴ-6〉 ‘어촌뉴딜300’ 범부처 패키지 지원 예시(안)

출처: 해양수산부, “제3차 어촌·어항 발전기본계획(2020-2024),” 『해양수산부 공고 제2019-22호』, p. 18.

○ 해수부는 경관조명 설치, 접안시설 확충, 여객편의시설 확충, 어항 친수시설 설치 등과 같은 어항 중심의 인프라 정비, 어촌과 어항 유휴공간을 활용한 특화사업, 주민역량 강화 사업 등을 협업을 통해 추진할 계획이다.

타부처와의 범거버넌스 구축을 통해 기본적인 정주여건 개선 및 지역관광 개발사업 등을 협업사업으로 추진하여 정책 시너지효과 제고할 수 있을 것이다. 이를 요약하면 아래 표와 같다.

〈표 Ⅴ-4〉 ‘어촌뉴딜 300’ 범부처 거버넌스의 역할 세부 내용

구분	범부처 간 거버넌스 구축	세부 역할
농림부	일반농산어촌개발	-
행안부·국토부	도서종합개발	②CCTV 설치, ③안전시설 설치, ⑨산성전망대 설치(협업), ⑫둘레길 정비

문체부	관광자원개발	⑦생태탐방로 및 ⑩생태공원 조성(협업)
환경부	상수도시설 확충 및 관리, 생태숲 조성	⑧휴양림 조성(협업), ⑭생태놀이터
지자체	민관거버넌스 및 민자 유치 등	⑪ 어촌마당 스테이지, ⑬해수풀장(민자)
해수부	어항 중심의 인프라 정비, 어촌과 어항 유휴공간을 활용한 특화사업, 주민역량 강화 사업 등을 추진	①경관조명 설치, ④접안시설 확충, ⑤여객편의시설 확충, ⑥어항 친수시설 설치
타부처	기본적인 정주여건 개선 및 지역관광 개발사업 등을 협업사업으로 추진하여 정책 시너지효과 제고	
비고	섬 관광 활성화와 관련 4개 부처(해수, 행안, 문체, 국토) MOU체결('19.2) -사업대상지 선정을 위한 공모 시, 각 지자체에서 타부처 연계사업을 패키지화 하도록 권고	

■ SWOT 분석

S (강점)	1	국가 주도 범부처 사업과 연계를 통해 예산 확보 가능	
	2	1단계 사업으로 남고성 제진리 어촌어항 마을 개발사업 추진 가능	
	3	남고성 제진리-북고성군 감호리 간 자연지리적, 생태적, 입지적 조건 등의 유사성	
	4	1단계 남고성 성공모델을 2단계 북고성으로 확장하여 적용할 수 있는 천혜의 지역적 특성	
1	법·제도적 측면과 예산 문제 등으로 강원도 자체사업으로는 불가		W (약점)
2	금강산관광, 제진~감호역 동해선 복구 등 현안과 연계사업이라는 점에서 독창성이 주목받을 수 있으나, 원산-금강산지구개발 사업과 흥남, 단천, 청진, 라진, 선봉, 러시아, 중국 등으로 연결하는 중장기 사업 추진동력 확보 및 지속가능성 문제는 불투명		
3	강원도는 어가 인구 및 귀어인구 감소율 2위, 고령화율 3위 등 어촌지역 소멸위험 지수 6위로 어촌지역 활력 상실		
4	강원도는 노후주택 증가율 5위, 빈집증가율 6위 등 주민 정주환경 취약		
O (기회)	1	어촌뉴딜 300사업 7개소 지정으로 어촌·어항 재생사업 등 주민 생활SOC사업과 관련된 어촌개발사업 추진 가능	
	2	강원 고성군, 문암1, 2리항 어촌뉴딜사업지로 선정, 한국어촌어항공단과 위수	

		탁협약 체결	
	3	문암1, 2리항 어촌뉴딜사업을 제진리로 확장할 수 있는 여건조성	
	4	남북고성군협력사업 추진을 통해 지역경제 활성화	
1	다양한 이해관계자의 유입으로 인한 지역사회 갈등 및 신규 유입인구의 정착 어려움		T (위협)
2	남고성 제진리 개발사업의 북고성 감호역 개발로 연계 시 북측의 합의를 이끌어 내지 못할 가능성		
3	1-2단계 사업을 성공적으로 추진한다고 해도 3단계로 발전할 수 있을지에 대한 불확실성		
4	강원도 내 다양한 이해관계자 간의 갈등 조정 및 지속적인 사업 추진동력 확보 기반 취약		

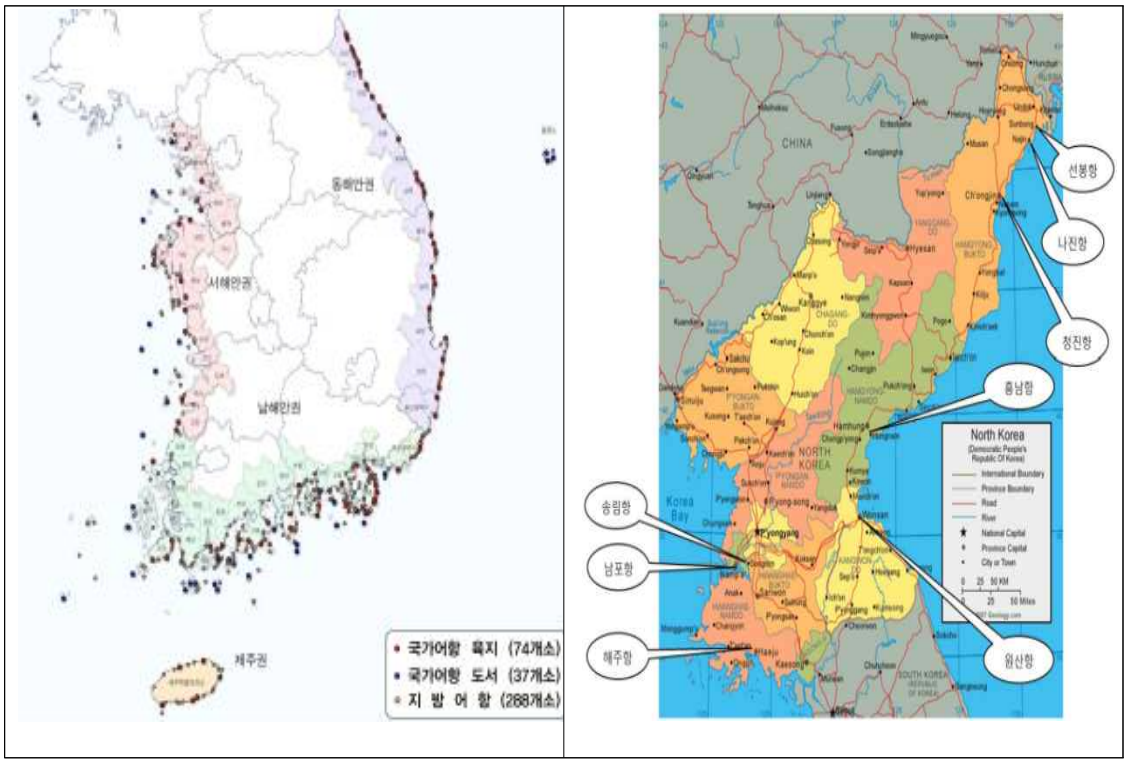
3. 비전 및 목표

비전	해양자원 활용을 통한 지속가능한 남북강원도 건설		
슬로건	'남북 고성군 어촌어항마을 생태계 복원 및 지속가능한 남북협력통합모델 개발'		
목표	남북고성군 해양 생태계 복원 및 자원 개발을 통한 지역통합개발모델 발굴		
방향	해상 생태계 복원과 남북 고성군 개발협력 연계	남북 고성군 지역경제 활성화	남북 고성군 경제자립 역량 강화
전략	남고성군 제진리 시범사업의 북고성 감호리(里) 확장 적용(SDGs 14-15연계)		
	단기-중기-장기 계획	국가 범부처-지방정부 간 거버넌스구축을 통한 협력	리-군-시 단위로 확대
	・단기: 남북 고성군 어항어촌마을 개발 협력 ・중기: 통천군 어항어촌마을로 확장 ・장기: 원산-금강산국제관광지구로 확장	・국토부-해수부-문화재청-통일부-산림청-강원도 등 범부처 간 거버넌스 구축을 통한 협력전략 ・강원도 내 공(사)기업, 대학, 연구소, 시민사회와 협력체계 마련 ・UN-SDGs 활용한 글로벌 남북협력 거버넌스체계 구축	<단기계획 3단계 세부화> ・1단계: 남고성군 제진리 시범사업 ・2단계: 북고성군 감호리 확장 ・3단계: 제진역-감호역- 배후지 정원 조성사업
세부 사업	'지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415' 남북 고성군 제진리-감호리 어촌어항마을 통합적 지역개발사업		

‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 이라는 명칭은 북한의 수용성, 강원도의 재정부담 완화, 범부처 간 거버넌스 활용, 해수부의 로드맵을 남북협력사업에 확장 적용하여 사업의 안정성과 지속가능성을 확보하기 위한 전략이다. 또한 ‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’는 UN-SDGs체계를 활용하여 다자주의적 남북협력 네트워크와 글로벌 파트너십을 구축하여 사업의 지속가능성과 확장성을 확보하기 위한 전략이기도 하다.

한반도 평화프로세스의 중심축 중의 하나인 동해안을 따라서 이뤄지는 어촌어항 마을들의 지역개발협력사업은 강원도가 한반도 평화통일 기반을 마련하는 데에 큰 기여를 할 것이다. 특히 현재 진행되고 있는 어촌뉴딜300의 연장사업으로 그리고 국토의 균형발전이라는 프레임에서 지속가능성을 확보할 수 있을 것이다.

<그림Ⅴ-7> 남북한 어항 현황



출처: 해양수산부, “제3차 어촌·어항 발전기본계획(2020-2024),” 『해양수산부 공고 제2019-22호』, p. 18

출처 : 한국해양수산개발원, “남북한 건설기술(항만분야) 표준화 방안 연구(2010. 12)

강원도의 산림자원에 대한 논의가 중심을 이루고 있는데, 해양자원 활용을 통한 지속가능한 남북강원도의 발전을 도모하기 위한 전략을 마련할 필요성이 커지고 있다. 특히 이 사업의 슬로건은 ‘남북 고성군 어촌어항마을 생태계 복원을 통한 지속가능한 남북협력모델 개발’, 목표는 남북고성군 해양 생태계 복원 및 자원 개발을 통한 지역협력모델을 제시하고 있다.

사업 방향은 해상 생태계 복원과 남북 고성군 개발협력 연계, 남북 고성군 지역경제 활성화, 남북 고성군 경제자립 역량 강화를 중심으로 진행할 것을 제안한다. 그리고 단기-중기-장기 계획 전략으로 추진, 국가 범부처-지방정부 간 거버넌스구축을 통한 협력, 리(里) 단위에서 시작하여 군(郡)-시(市) 단위로 확대하는 전략의 마련이 요구된다.

제2절 개념 및 의미의 재구성

1. ‘생태계 복원’의 개념과 ‘생태계 복원 남북협력’의미

생태계 복원은 “생태계의 퇴보를 역전시켜 호수, 대양 등의 기능을 회복시키고, 생태계의 생산성과 수용력(carrying capacity)을 향상시켜 인간 사회의 필요를 충족시키는데 기여” 하며, “기후변화, 빈곤 퇴치, 식량안보, 수자원 및 생물 다양성 보전에 관한 지속가능발전목표를 달성하는 데 필수적인 과정” 이다(환경일보, 2019/03/21). 생태계가 파괴되면서 식량 및 농업에 대한 주요 기능인 담수 공급, 어류 및 수분 조절, 서식지 제공 능력이 급속히 감소되고, 지구 식생 표면의 약 20%가 생산성 감소 경향을 보이고 있다. 2050년까지 기후변화로 인해 작물 수확량이 전 세계적으로 10%~50%까지 감소할 것으로 전망되고 있어 32억 명의 복지를 위협하고 있다. 따라서 전 세계적인 차원의 생태계 복원이 매우 시급한 상황이다.

2020년 7월 28일 기상청과 환경부가 발표한 ‘한국 기후변화 평가보고서 2020’는 21세기 말에는 폭염 일수가 3.5배 증가하고, 폭염 사망자 증가 및 대기오염과 알레르기로 인한 건강 악영향, 만성질환으로 인한 위험이 증가할 것이라고 전망했다(환경부 2020). 향후 기후변화, 지구 온난화, 각종 환경 문제로 인한 가뭄, 홍수, 태풍 등 기상재해 발생 빈도와 강도는 꾸준히 증가할

것으로 예측되고 있다. 이러한 기후위기는 북한에도 심각한 영향을 미치고 있다.

지난 8월 7일 북한 조선중앙통신은 최근 장마로 황해북도 은파군 대청리 일대, 단층살림집(주택) 730여동, 논 600여 정보(1정보 3,000평) 침수, 살림집 179동의 붕괴를 보도했다(헤럴드경제, 2020/0807). 이러한 기후 위기에 대비한 동북아 지역차원의 남북-중-러 접경지역의 자연재해 감시, 평가 및 예측 시스템 개발 및 공동대응의 필요성이 증가하고 있다. 기후위기가 동북아 지역 차원의 공동과제라는 인식을 공유하고 기상재해 관련 지식공유 글로벌 파트너십을 형성하는 과정을 통해 남북협력을 위한 글로벌 파트너십을 강화해 나갈 수 있다.

2019년 UN은 “기후 위기에 대처하고 식량안보, 식수 공급, 생물 다양성을 향상시킬 수 있는 확실한 조치로써 생태계 복원을 대규모로 확대하는 것”을 목표로 ‘UN 10년 생태계 복원 계획’을 선언했다. 이번 UN 계획을 통해 2030년까지 3억5000만 헥타르 상당의 황폐화된 토지를 복원할 수 있으며 9조 달러 규모의 생태계 서비스가 생성되고, 대기 중 13~26기가 톤의 온실가스를 해결할 수 있다고 한다. 또한 20억 헥타르가 넘는 황폐화된 세계의 산림을 복원할 것으로 예상하고 있다(환경일보, 2019/03/21).이는 생태계 복원 남북협력이 해수부, 산림청, 외교부, 통일부 등 중앙정부와 지방정부간 협력을 이끌어 내고 유관기관 간의 거버넌스를 구축할 수 있으며, 다른 한편으로는 글로벌 거버넌스를 구축할 수 있는 유용한 수단이 될 수 있다는 것을 말해 준다.

2. ‘리(里)’ 단위 개발협력의 의미

2002년 북한이 개발협력형 지원사업을 요구하면서 남북협력사업이 인도적 지원에서 개발협력형으로 전환되는 흐름이 형성되었다. 개발협력사업은 ‘복합농촌단지’ 건설을 통한 종합적 농업개발협력 방식으로 추진되었으며, 북한 농업의 자생력 강화를 목표로 하였다. 종합적 농업개발협력사업은 농업개발협력과 동시에 상업적 교류협력을 결합하는 사업방식이다.

이러한 방식은 남북협력의 지속가능성과 확장성을 제고하기 위한 접것

들이다. 이러한 접근방식은 두 가지 형태로 구분할 수 있다. 하나는 ‘내수형 복합농촌단지’로 농업개발구 배후의 농촌지역을 대상으로 한다. 다른 하나는 ‘교역형 복합 농촌단지’로, 접경지역 혹은 특구 배후지의 농촌지역을 대상으로 한다(최용환 2016, 2). 이때 개발협력 대상지가 ‘리(里)’ 단위 마을 만들기 사업이다.

마을 만들기 사업은 1단계에서는 주민의 삶의 질 개선과 마을의 자생력 강화를 위한 인도적 지원 차원에서 설계되었다. 2단계는 남북 간 상업적 교류를 통한 남북 상호 간의 이익 창출을 목적으로 했으며, 3단계는 남한 시장과 나아가 해외시장 진출을 통해 국제시장으로의 개방을 유도하고 북한의 변화를 도모하는 것이다(최용환 2016, 2).

‘남북 고성군 제진리-감호리 어촌마을 생태계 복원사업’ 역시 ‘리(里)’ 단위 마을만들기 사업의 일환이다. 단기계획으로는 남북 고성군 지역개발 협력을 목표로 하며, 중기적으로는 통천군 동해안 어촌 마을 개발협력 사업으로 확장하는 것을 목표로 한다. 이 보다 더 장기적인 구상은 원산-금강산지구로 확장하여 흥남, 단천, 청진, 나진, 선봉 등 중앙정부의 남북협력사업 및 국가발전전략 차원에서 추진되는 환동해 자원벨트를 활용하여 러시아와 중국 등 동북아 지역 차원으로 확대하는 것이다. 이는 남북협력의 지속가능성과 안정성, 재원 확보 및 다자협력을 동시에 모색하기 위한 장기적인 전략이다.

‘남북 고성군 제진리-감호리 어촌마을 생태계 복원사업’은 이러한 로드맵의 첫 단계로서 3단계의 세부적인 과정으로 설계하고자 한다. 1단계는 남고성군 제진리에서 시범사업을 추진하는 것이다. 2단계는 남고성군 제진리 모델을 북고성군 감호리로 확장하는 것이다. 3단계는 2단계의 성공모델을 남북고성군의 다른 남북공동개발 ‘리(里)’로 확장하여 남북이 공동개발하는 모델을 발굴하는 것이다.

사업추진 방식은 강원도가 국토부, 해수부, 문화재청, 통일부, 산림청, 외교부 등에서 추진하는 국책사업과 UN-SDGs 14-15 사업과의 연계를 모색하여 중앙정부와 강원도 간 협력체계를 마련하고 강원도의 재정 상황에 맞는 역할을 설정하는 것이다. 다른 한편 강원도 내 공(사)기업, 대학, 연구소, 시민사회와 협력거버넌스를 구축하여 평화통일 시민역량을 강화하고 다양한 주체들이 강원도 남북협력 정책결정에 참여할 수 있는 공간을 열어주어야 한다.

또한 2019년 채택한 'UN 10년 생태계 복원 계획', 2015년 채택한 UN-SDGs 14-15번 과제를 활용하여 글로벌 남북협력 거버넌스로 발전시키기 위한 노력도 병행해야 한다. **'남북 고성군 제진리-감호리 어촌마을 생태계 복원사업'**은 김정은 시대 산림조성 10개년 전망계획(2015-2024)에도 부합하는 사업으로 북한의 수용성이 높은 사업이라고 볼 수 있다.

<표 Ⅴ-5> 북한의 산림조성 10개년 계획

구분	김정일 시대	김정은 시대
정책명	산림자원조성10개년계획(2001-2010)	산림조성10개년전망계획(2015-2024)
목표	국토환경보호 도시와 농촌의 수림화·원림화	인민경제 전 국토의 수림화 · 원림화· 과학화
방법	나무심기, 정보화	림농복합경영
실행	국토관리총동원과 봄(3-4월)과 가을(10-11월)철 식수기간, 산림자원 DB 전산화, 위성사진분석능력 향상	액션플랜, 법제도 정비, 기초단위 토지이용계획, 전민전군당 참여
사업 내용	나무심기, 봄·가을 속성수 보급, 시군단위에 양묘장 조성, 남벌 금지, 무단개간 금지, 산림자원 DB 전산화	지역의 기후 · 토양 · 지형에 맞게 생태환경보호, 경관림조성, 림농복합경영(용익권), 유기농단지조성, 방풍림 조성, 조림
조직	일체형: 국토환경보호성, 임업성, 노동성, 기초단위 인민위원회	이원화: 전 내각의 참여 계획 및 관리 기초단위 실행 및 피드백
법제도	'국토관리총동원기간'(로작), 식수절(03.02), 국토환경보호절(10.23)	환경보호법, 도시미화법, 지방예산법, 산림법, 농업법, 농장법, 축산법 등 수정 보완
자연관	'개조'의 대상	'관리'의 대상

출처: 유재심, "새로운 남북 지역교류 : 강원도형 산림협력 방안," 강원대학교 남북교류협력아카데미 자료집(2020. 10. 30).

북한은 2015-2024년 까지 산림조성10개년전망계획을 수립하여 인민경제 향상을 목적으로 하는 전 국토의 수림화, 원림화, 과학화를 추진하고 있다. 산림계획을 경제발전전략의 일환으로 추진하면서도 환경보존의 가치를 동시에 추구하고 있다. 이는 UN-SDGs 추구하는 사회발전, 경제발전, 환경보전의 가치를 병행하는 발전전략이다.

‘남북 고성군 제진리-감호리 어촌마을 생태계 복원사업’ 역시 ‘UN 10년 생태계 복원 계획’과 UN-SDGs의 가치를 구현하는 동시에 남북협력의 지속가능성과 안정성을 확보할 수 있는 접근방식이다.

3. 산림자원을 활용한 해양 생태계 복원 방안

해안가 방풍림 조성사업은 산림자원을 활용한 해양 생태계 복원 방안이다. 방품림은 생태 복원적 측면에서는 어족 자원 보호 기능뿐 아니라 자연밀림 지대를 조성한다. 경제적 측면에서는 어족 유인기능을 통한 수산물 생산성을 제고할 수 있으며 농경지 보호를 통해 농업생산성 향상 효과도 기대할 수 있다.

어부림은 기후조건에 따라, 과수 및 채소 작물 재배도 가능하여, 여러 가지 형태로 농업생산성을 증대할 수 있다. 또한 수려한 자연경관으로 관광자원으로도 활용할 수 있다. 남해 물건리 방조어부림은 “강한 바닷바람과 해일 등을 막아 농작물과 마을을 보호하기 위해 인공적으로 만들어진 방조숲의 기능과 물고기가 살기에 알맞은 환경을 만들어 물고기떼를 유인하는 어부림 역할을 하고 있다(http://남해여행com).

물건리 방조어부림은 300년 전 지형적 결함을 보완하기 위해 조성되었지만 다양한 수종의 나무들과 보기 힘든 식물 등이 한곳에 모여 있어 살아있는 식물교육장의 역할을 하고 있다. 이는 관광객을 유인할 수 있는 또 다른 자원의 기능이라 할 수 있다. 즉 해안가 방풍림 조성사업은 산림형 생태계 복원을 통한 경제발전, 지역개발, 환경보존 등 균형발전을 실현할 수 있는 방안이다. 남강원도 제진리 스마트 어촌 개발협력 모델을 지속가능한 해상-육상 생태계 복원사업과 접목하여 북강원도에 적용한다면 지역경제발전과 국제적인 어항 관광도시로의 도약을 기대할 수 있다.

<그림 Ⅴ-8> 남해 어부림과 전남완도군 보길도 방풍림의 사계절

출처: 상단 좌우, 하단 우측은 남해 어부림 / 하단 좌측은 전남완도군 보길도 방풍림

4. 정원도시형 개발모델

정원도시는 21세기 지속가능한 도시발전의 이정표로 여겨진다. 정원도시의 발명가는 하워드이다. 하워드 정원도시 개념은 “ 일자리창출을 통한 실업문제 해결, 노동자들의 삶의 질 개선, 공동체 활성화, 도시의 자족성 확보, 슬럼화 등 산업 근대화 시기 사회의 자본주의 사회구조의 모순적 결과를 정원도시 모델을 통해서 해결” 하고자 한 것이다(박재민 외 2017, 2).

정원도시는 자본주의의 정치・사회적 대안으로 출발했다는 점에서 그린인프라 개념이 추구하는 기능과 유사점이 있다. 정원도시의 공간구성은 단순한 녹지제공, 생태적 이용뿐 아니라 오픈스페이스를 중심으로 상업, 문화공간 등 복합소비문화공간을 구성하여 주민들의 질 높은 복합소비문화를 보장

해 준다. 즉 하워드의 정원도시는 그린인프라 시스템을 구축하고 통합적이고 복합적인 도시경관을 형성하는 것이다(박재민 외 2017, 28).

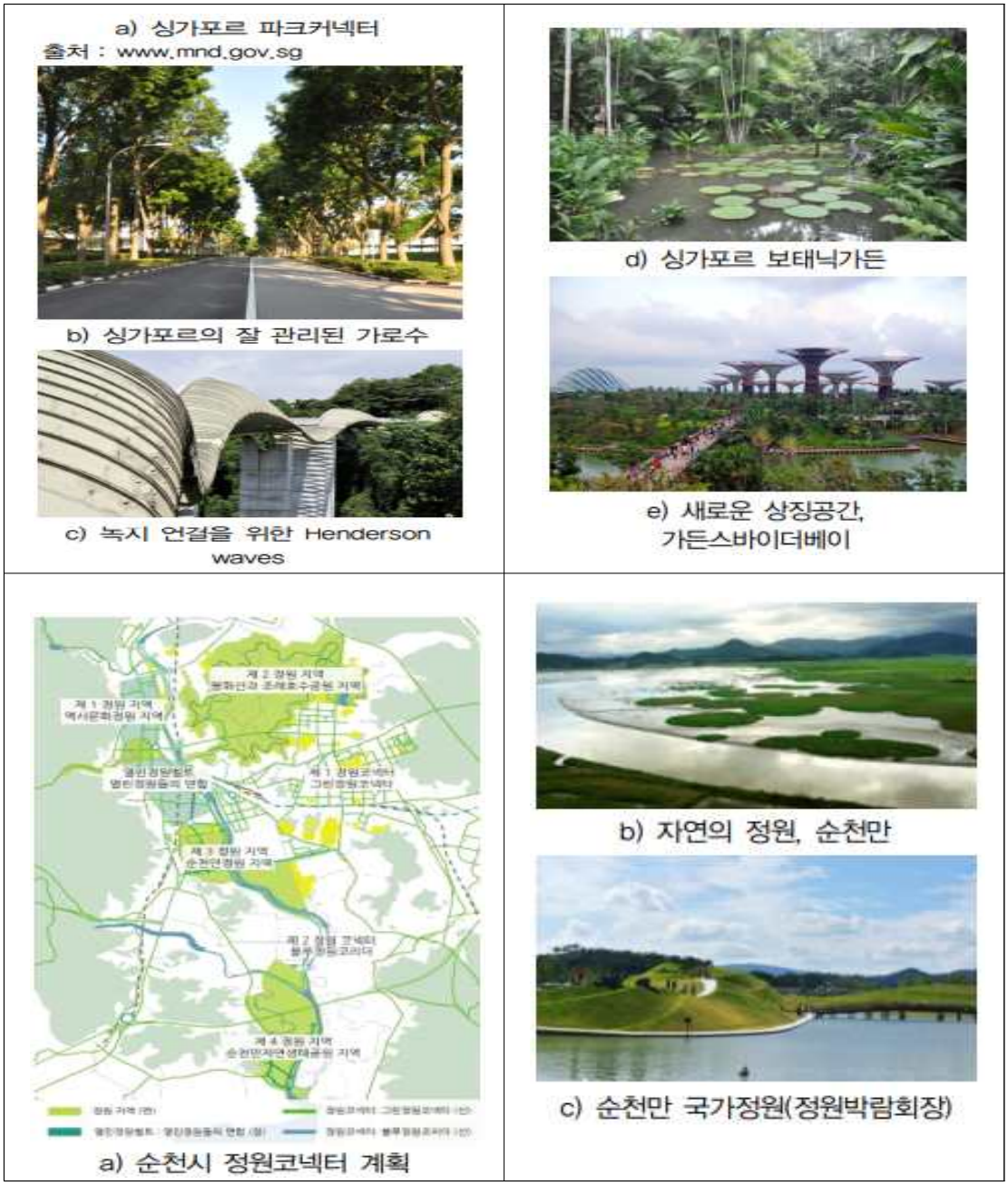
<표 Ⅴ-6> 그린인프라 관점으로 본 하워드 정원도시 다이어그램의 구조와 특징

번호	명칭		위치 및 주변 현황	면적(길이)	
1	정원		도시의 중심 정원, 공공시설이 주변에 위치하며, 상징적이고 관상 목적의 정원	5.5acre (22,258㎡)	1000 acre (4.0㎢)
	공공 및 문화 시설		정원 주변 시청, 도서관, 극장, 박물관, 갤러리, 병원 등 공공시설 배치, 중앙공원과 연계 이용 가능		
2	중앙공원과 크리스탈 팰리스		대표적인 정원도시의 공원, 상업시설인 유리아케이드 크리스탈 팰리스와 연결되며, 시야가 공원으로 개방됨. 주거지역은 548m이내 이며, 사람들이 쉽게 접근할 수 있는 주요 레크레이션 지역	145acre (586,794㎡)	
3	5번가		안전하고 아름다운 보행 중심가로 가로수가 식재되어, 상업지역과 주거지 구분	-	
4	주택과 정원		개인주택(5,500호)들은 모두 아름다운 정원을 갖추고 있으며, 공동체가 함께 이용할 수 있는 커뮤니티 정원과 공동 부엌 보유	200~260ft² (185~242㎡)	
5	그랜드애비뉴	그린벨트	폭 12.8m, 길이 4.83km 이상의 그린벨트로 중앙공원 외곽의 도시와 구분하는 제2의 중앙공원, 모든 주민들은 220m 이내로 접근 가능	115acre (465,388㎡)	
		교육시설*정원	그랜드애비뉴 내에는 학교, 운동장, 정원, 교회 배치, 오픈스페이스 내 공공시설 배치로 공공성과 질 높은 교육환경 제공	24acre (97,125㎡)	
	공업 및 산업 지역		공업 및 산업 생산지역. 공장, 창고, 과수원, 시장, 저장소 등이 위치함. 기차로 연결되며, 경제적 효율성과 환경적 이익	-	
6	농경지		농업 생산지로 2000명이 거주하며, 농장, 과수원, 재활용 처리장 등의 시설이 함께 배치	5,000acre(20.2㎢)	

출처: 박재민・조혜령・성종상, “지속가능한 발전을 위한 정원도시 개념의 변천과 함의에 관한 연구,” 제18권 2호(2017), p. 27 재구성.

<표 Ⅴ-6>은 하워드의 정원도시 개념에 그린인프라의 관점에서 재설계한 것이다. 특징을 요약하면 다음과 같다. 우선, 정원을 중심으로 공공 및 문화시설, 그린벨트, 교육시설, 공업 및 산업지역, 농경지 등 정원도시 내에서 질 높은 삶을 영위할 수 있는 자기완결적인 요소들로 구성되어 있다는 것이다. 이러한 측면에서 통합적이고 복합적인 도시개발 모델이라고 할 수 있다.

<그림 Ⅴ-9> 정원도시 모델: 싱가포르, 순천만



출처: 박재민・조혜령・성종상, “지속가능한 발전을 위한 정원도시 개념의 변천과 함의에 관한 연구,” 제18권 2호(2017), pp. 30-32 재구성.

다음으로 정원과 그린벨트를 중심으로 주거, 문화, 교육시설 등을 배치하여 주민들이 220m 이내에서 정원에 접근 가능하도록 설계되어 있다. 정원도시 모델은 경제발전과 사회발전 그리고 환경보존이라는 SDGs가 표방하는 개발과 보존의 균형 그리고 지속가능한 발전의 가치가 구현된 도시모델이라 할 수 있다.

‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업은 강원도 고성군이 산과 바다라는 천혜의 자원을 가진 지역이라는 점의 특성을 살리는 동시에 정원도시 모델을 접목할 수 있는 아이디어이다. 정원도시의 대표적인 해외사례는 싱가포르의 파크커넥터이다. 국내 사례는 순천만 국가정원이다.

제진역 스마트 어촌개발 모델을 그린 인프라 시스템을 적용하여 정원도시 모델과 결합한다면 생태적 정원도시이자 통합적이고 복합적인 도시로 발전할 수 있다. 또한 아름다운 자연경관으로 인해 관광도시로 거듭날 수 있을 것으로 기대한다. 특히 북한이 원산-금강산지구에 해안공원, 수중호텔, 화초공원, 국제회의장, 전시 및 박람회장, 연회장, 체육경기장, 과학기술개발구 등 통합적인 개발을 추구하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

제3절 실행전략 및 세부 방안

1. 대북제재면제 사례 벤치마킹

남북강원 개발협력 사업을 포괄적 접근법 방식으로 추진한다고 하더라도, 무엇을 먼저 할 것인가의 문제는 전략적인 검토대상이다. 이러한 측면에서 비교우위를 점하고 있는 산림협력과 연계하는 방식이 유리하다고 볼 수 있다. 산림협력은 식량안보, 환경안보, 보건안보, 경제안보, 공동체안보, 개인안보 등 인간안보의 가치를 광범위하게 포괄하는 비정치적이면서 인도주의적 협력으로 해석되는 분야이다. 이는 산림협력이 원칙적으로는 대북제재에서 자유롭다는 것을 말해준다. 이와 같이 포괄적 접근전략은 가치적 측면에서 산림협력과 같은 인간안보와 인도주의적 협력의 가치를 광범위하게 포괄하는 것이어야 한다. 그래야 유엔 1718위원회의 제재면제 승인을 받을 수 있기 때문이다.

산림협력은 현재 남북관계의 가장 큰 장애물로 거론되는 유엔의 대북제재와 4.27남북정상의 합의 불이행에 대한 북한의 불신이라는 정치적 문제를 동시에 해결할 수 있는 전략적인 분야이다. 이것은 강원도 남북협력의 전략적 가치, 전략 방향, 전략 수단이 무엇을 중심으로 설계되어야 하는가에 대

한 시사점을 준다. 이러한 맥락에서 강원도 남북협력전략을 요약하면 다음과 같다. 우선 전략적 가치는 산림협력을 매개로 인간안보의 가치를 추구하는 것이다. 다음으로 전략 방향은 산림협력을 통한 개발협력모델 발굴이이다. 마지막으로 전략 수단은 '산림을 매개로 한 임-농-수산복합협력경영모델 개발로 구현하는 것이다.

이러한 접근법에 대한 타당성은 세 가지 측면에서 검토할 수 있다. 하나는 강원도가 가진 천혜의 자연자원을 활용할 수 있다는 것이다. 남북강원도는 산과 바다로 둘러 쌓여있다. 남북협력을 통해 이러한 자연자원을 경제자원으로 전환할 수 있으며, 낙후된 남북강원도의 지역경제 활성화로 연결시킬 수 있다. 따라서 강원도는 전략적으로 산과 바다를 활용하는 방식의 남북협력모델을 개발할 필요가 있다. 이는 코로나 19시대의 생존전략으로서 비대면으로의 삶의 방식 전환, 4차 산업혁명시대의 사물인터넷(IoT)의 보편화, 사회발전과 환경보존의 균형을 추구하는 SDGs체계가 지향하는 공통적인 가치와 접근방식과 가장 친화적이다.

비대면의 삶의 방식은 광케이블만 설치하면 산속에서도 근무할 수 있다는 것을 의미한다. 즉 콘크리트로 둘러 쌓인 고밀도의 그레이 인프라가 지배하는 도시의 삶에서 산과 물이 함께하는 자연 속의 삶으로 전환이 가능한 시대가 도래하는 것이다. 사물인터넷은 이러한 미래를 앞당기는 혁신적 도구로 기능할 것이다.

다음으로 강원도가 남북산림협력사업의 경험과 노하우가 있다는 점이다. 강원도는 2001년에서부터 2008년까지 금강산 구룡연 삼일포에 총 8회의 금강산 솔잎혹파리방제사업을 전개한 바 있으며, 그 규모가 11,100정보에 이른다(홍상영 2020). 이것은 사업의 접근성과 성공률이라는 두 가지 측면에서 유리하다는 것을 뒷받침해 준다. 먼저 사업의 접근성 측면에서는 북측과의 과거의 파트너십을 복원하면 되기 때문에 상대적으로 접근이 용이하다. 다음으로 사업의 성공률이라는 측면에서는 강원도의 과거의 경험을 '산림협력을 우선적 과제로', '산림을 통해', '산림을 매개로' 한 컨셉에 맞게 개념적으로 재구성하고 방법론적으로는 개발협력사업의 속성에 맞게 변용하여 적용할 수 있기 때문이다.

마지막으로 대외적 차원에서 유엔의 대북제제 돌파에 성공한 사례가 주

는 시사점이다. 지난 7월 유엔 1718 대북제재위원회는 신종 코로나바이러스 감염증 방역을 위한 한국 민간단체(‘남북경제협력연구소’)의 인도적 지원에 대해 제재 면제를 승인했다. 이 단체는 평안북도 내 학교, 항구, 병원 등 공공시설에 공급할 열화상 카메라에 대한 제재 면제를 신청했다. 인체 발열·체온 감지를 위해 쓰는 열화상 카메라는 유엔 안보리 결의에 의해 북한 내 반입이 금지된 전기 기기와 그 부품을 포괄하는 HS 코드 제85류에 속한다. 하지만 대북제재위는 ‘지역 단위 기반의 감염 사례’를 식별하기 위해 열화상 카메라를 지원한다고 밝혔다. 남북경제협력연구소가 지난 7월 15일 제재 면제를 신청했고, 대북제재위가 2일 후인 17일에 승인했다(통일뉴스, 2020/7/21).[8)]

또 다른 대북제재 승인 사례는 경기도가 요청한 북한 남포와 평안남도 지역 유리온실 건설 관련 36만8000달러(약 4억 3000만원) 규모의 자재 지원을 8월 4일 유엔 대북제재위원회가 승인한 것이다. 승인된 대상 물품은 온실 건설에 필요한 골조, 조명, 창문, 단열재와 채소 온실 재배에 사용되는 관개 장비, 순환 펌프 등이다. 경기도는 대북제재위원회의 대북제재 면제를 바탕으로 북측과 본격적인 남북협력을 추진하기 전에 제재 변제부터 승인 받은 것이다. 1718대북제재위원회는 승인 서한에서 “유리온실 관련 자재들을 통해 남포와 평안남도 지역의 취약 계층의 영양 개선을 지원하려는 경기도의 인도적 활동에 대해 제재 면제를 승인한다”고 밝혔다(연합뉴스, 2020/8/12.).

<그림 Ⅴ-10> 1718유엔대북제재위원회 온실건설 지원사업 논의

출처: 정래원,『연합뉴스』 2020. 8. 12. “유엔, 경기도의 북한 온실건설 지원사업 제재 면제,”

8) 그러나 이 물품은 북한으로부터 반송조치 되었다.

유엔안보리 대북제재위원회는 8월13일에는 대북 인도적 지원단체 ‘어린이의약품지원본부’가 신청한 대북 구강 보건지원 사업을 승인했다. 승인 대상은 환자 치아를 스캔하는 장비와 치아 보철물 제작용 장비 등이다. 대북제재위원회는 사업 목적에 대해 “어린이와 임신부, 노인 등 취약 계층의 구강 건강과 영양을 개선하기 위한 장비를 제공하는 것”이라고 밝혔다(서울경제신문, 2020/8/18).

일련의 사례들은 두 가지 측면에서 공통점이 있다. 하나는 민간과 지방정부 간 거버넌스를 통해 유엔 1718 위원회의 승인을 받았다는 점이다. 다른 하나는 ‘인도적 지원’ 개념이 적용되었다는 것이다. 주목할 점은 ‘개풍양묘장 조성 사업’에 필요한 물자 152개 품목이 대북제재 면제 승인을 받게 된 결정적인 이유이다. 이 사업의 실무를 맡았던 임정관 경기도 평화협력국 통일공공외교 전문관은 1718 위원회가 ‘개풍양묘장 조성 사업’을 “식량, 식수, 영양, 의료보건”[9] 개념으로 인정해 주었다고 분석했다. 이는 ‘산림협력’이 식량안보, 보건안보, 환경안보, 개인안보, 공동체안보 등 인간안보 개념과 직접적으로 관련 있다는 것을 말해준다.

이 사례에서 강원도가 벤치마킹해야 할 점을 요약하면 다음과 같다. 첫째는 거버넌스에서 작동하는 행위자의 정치적 의지의 중요성이다. 거버넌스를 구성하고 있는 행위자의 정치적 의지는 유엔의 대북제재의 높은 장벽도 허물 수 있다는 사실을 보여주었기 때문이다. 이는 거버넌스가 남북협력의 결정적 변수로 작동한다는 것을 입증해 주기도 한다.

둘째는 지방정부의 정치적 결단력과 추진력이 남북협력의 역동성과 변화지향적 정향을 담보해 주는 핵심적인 요소라는 점이다. 국가라는 행위자는 외교라는 국제정치 논리로부터 제약을 받는 것이 현실이며, 현재 한국정부의 대북정책의 한계가 그것을 명징하게 보여주고 있다. 시민단체 혹은 시민단체와 지방정부를 포함하는 거버넌스는 유엔의 정치적 제약으로부터 상대적인 자율성이 있다고 볼 수 있다. 강원도는 이점에 주목할 필요가 있다.

유엔은 국가 행위자에게는 힘의 논리를 적용하기가 쉽다. 하지만 민간단체에게는 규범적일 수밖에 없다. 두 가지 사례는 그것을 입증해 주었다. 이

9) 임정관 경기도 평화협력국 통일공공외교 전문관 인터뷰(2020. 09. 16).

는 유엔의 취약성이 무엇인가에 대한 시사점을 준다. 강원도는 이러한 유엔의 취약성을 활용하는 접근법을 모색해야 한다. 이러한 측면에서 볼 때 산림협력을 우선적 과제로 한 산림협력을 활용하는 컨셉은 대외적 환경을 극복하고 강원도의 강점을 보다 더 능동적으로 활용할 수 있는 방법론이라는 것을 말해준다.

장기적으로 볼 때는 국가안보 개념이 지배하는 남북협력질서에 새로운 자율성의 공간을 창출할 수 있는 접근이 필요하다. 이는 강원도가 지속가능한 남북협력을 위한 장기적인 로드맵에서 전략적 고려 대상 중 하나로서 남·북·중·러 '국경협력'을 상정해야 할 필요성을 제기한다. 다른 한편 '산림협력'이 국경협력이 추구하는 포괄적인 안보 개념과도 연관 지어 해석할 수 있는 수단이라는 점을 부각시켜 준다.

한편 UN대북제재 면제승인 절차는 3단계로 진행된다. 1단계는 남북협력사업을 하고자 하는 민간단체와 지방정부 등 대북사업자가 남북협력사업 계획을 수립하고 지원물자품목의 목록을 작성하는 일이다. 2단계는 통일부에 반출승인하는 과정이다.

대북사업자가 작성한 남북협력사업 지원물자 목록이 UN제재 대상 품목인가를 판정받는 단계이다. 제재유형은 UN제재, 미국 제재, 국내 제재 등으로 구분할 수 있다. UN제재 면제 판정을 받을 경우 남북교류협력지원협회가 UN제재위원회에 제출할 절차와 관련한 행정적인 지원을 돕는다. 3단계는 통일부, 국정원의 검토를 마친 후 외교부가 UN제재위원회에 UN제재 면제승인 요청을 진행한다. 이와 관련한 자세한 내용은 대북정보지원시스템에 안내되어 있다.

2. 2020강원도 남북협력 최우선 과제와 연계

2018년 4.27남북정상회담 이후 새로운 남북협력시대에 대응하기 위해, "담론보다는 구체적 방안이 중요하다"는 기조 아래, 남북교류협력사업 실행계획을 수립했다. 11개 최우선 과제를 분야별로 구분하면 아래와 같다.

<표 Ⅴ-7> 11개 최우선 추진과제

교류사업 과제명	분야	주체	추진상황
1. 금강산 관광 재개 추진	사회문화관광체육 교류	도직접	계획중
2. 동해선(강릉~제진) 철도 연결	남북간 SOC 연결	국가	추진중(수정)
3. 경원선(백마고지~군사분계선) 복원	남북간 SOC 연결	국가	협의중
4. 철원평화산업단지 조성	기타(남강원도 지역개발 및 경제활성화)	도직접	추진중
5. 남북 평화크루즈 (속초~장전·원산·청진)	남북간 SOC 연결	도직접	계획중
6. 양양공항~원산 갈마공항 하늘길 개설	남북간 SOC 연결	도직접	계획중
7. 양양공항~삼지연공항 하늘길 개설	남북간 SOC 연결	도직접	계획중
8. 강원평화특별자치도 설치 기반 조성	기타(남강원도 지역개발 및 경제활성화)	국가	추진중
9. 남북산림협력(양묘) 추진	인도적 남북 교류재개 및 확대	민간보조/위탁	추진중
10. 남북산림협력사업(산림병해충 공동방제사업) 추진	인도적 남북 교류재개 및 확대	민간보조/위탁	계획중
11. 2024 강원청소년동계올림픽 남북공동(분산) 개최	사회문화관광체육 교류	국가	추진중

출처: 강원도 제공

2018년 5월부터 2020년 3월까지 최문순 도지사가 직접 참여하는 약 2년여의 전략회의를 거쳐, 7개 분야 52개 과제를 선정했다. 이 중 11개를 최우선과제로 선정했다. 7개 분야는 남북간 SOC 연결, 사회문화관광체육 교류, DMZ 평화적 이용, 인도적 남북 교류재개 및 확대, 에너지 교류, 농축산업 등 경제협력, 기타 분야이다.[10]

10) 동해선(강릉~제진) 철도 연결사업은 3월에 협의 중 사업이었으나 4월 27일 동해북부선 추진 결정 기념식을 진행한 상황을 반영하여 추진 중으로 수정한다. 또한 강원도가 철원평화산업단지 조성사업과 강원평화특별자치도 설치 기반 조성사업에 대해 특정하지 않은 관계로 이 보고서는 해당 사업을 기타 분야로 분류한다.

<표 Ⅴ-8> 11개 최우선 추진과제 세부 분석

구분	분 야	사업수	주체	추진상황	분석
1	남북간 SOC 연결	5	국가 2개	추진 및 협의 단계	- 도 주체 남북협력형은 계획단계 - 도 주체 민관거버넌스형 사업은 추진 및 계획단계 - 남강원도 지역개발사업은 국가 및 도단위 공통 추진 단계 - 강원도 남북협력사업 추진체계 보완 필요
			도 3개	계획 단계	
2	사회문화관광체육 교류	2	국가 1개	추진 단계	
			도 1개	계획 단계	
3	DMZ 평화적 이용	0	-		
4	인도적 남북 교류재개 및 확대	2	민간보조/ 위탁	추진 및 계획단계	
5	에너지 교류	0	-		
6	농축산업 등 경제협력	0	-		
7	기타분야	2	국가 1개	추진 단계	
			도 1개	추진 단계	

강원도가 선정한 11개 최우선사업을 분석하면 아래와 같다. 첫째, 강원도는 직접 추진해야 할 1순위 사업으로 금강산 관광 재개 사업을 선정했으며, 계획 중이라고 밝히고 있다. 이는 사회문화관광체육교류사업 분야에 해당한다. 금강산관광사업은 강원도차원에서는 남북화해와 협력을 상징하는 강원도의 대표적인 남북협력사업이고, 지역경제활성화에 기여할 수 있는 사업이다.

또한 북한이 금강산을 국제관광개발 특구로 지정한 곳이라는 점에서 북한의 전략과 일치한다. 무엇보다 9.19평양 공동선언 2항에서 개성공업지구와 금강산관광을 우선 정상화하는데 합의했다. 강원도가 금강산관광을 최우선과제로 선정한 배경에는 이와 같은 종합적인 상황을 반영한 전략적 판단이었을 것이다. 현재 대북제제로 인해 추진동력을 상실한 것으로 보인다.

최근 유엔1718대북제재위원회가 민간단체 주체의 인도적 지원 분야에 대해 포괄적 승인을 허용하고 있는 것을 볼 때, 금강산관광사업과 관련하여 2019년 10월 7일 발족한「개성공단·금강산관광 재개 범국민운동본부」(『eMD Medical News』, 2019/10/04.)와 2019년 10월 21일 출범한『금강산관

광 재개 범도민운동본부』와 협력하여 강원도가 지원하고 민간단체가 주도하는 방식으로 대북제재 승인을 위한 절차를 추진할 것을 제안한다. 국가 주도로 추진하고 있는 남북간 SOC 연결사업으로서 동해선(강릉~제진) 철도 연결사업은 남북교류협력사업으로 지정되었기 때문에 중앙정부의 남북협력기금을 사용할 수 있다. 이를 활용하는 방안으로 제진역사 배후지역의 어촌·어항사업을 추진할 것을 제안한다.

이 사업은 북고성의 감호역 개발을 위한 1단계 사업으로 추진할 수 있다. 또한 해양수산부의 어촌 뉴딜 3000과 연계할 수 있으며, 이밖에도 범부처사업으로 확대할 수 있다. 인도적 남북 교류재개사업으로 선정된 9번과 10번의 남북산림협력(양묘, 산림병해충 공동방제사업)이 민관거버넌스 방식으로 추진되고 있지만 현재 정체상태에 있는 것으로 보인다. 이 사업 역시 사)우리민족서로돕기운동이 주도하고 경기도가 지원하여 2019년 유엔으로부터 포괄적 승인을 획득한 개풍군 양묘장건설사업의 사례를 벤치마킹하여, 민간단체와 거버넌스를 구축하여 사업 추진동력을 마련할 필요가 있다.

남북 평화크루즈(속초~장전·원산·청진) 사업은 설악산~금강산~백두산을 국제관광지로 연결하는 평화크루즈 운영사업으로, 향후 중국, 러시아 관광객에 대비하기 위해 속초~장전·원산~청진~블라디보스톡으로 노선을 확대할 계획이다. 2004년 속초항을 북한선박 입항항만 지정한 남북해운합의에 의거하여 속초항에 북한 수산자원(조개류, 갑각류 등) 물동량을 유치할 계획이다.

<그림 Ⅴ-11> 강원도 하늘길, 바닷길 개선 노선도

출처: 강원도 제공

장기적으로는 속초~원산·청진을 남북강원도 수산자원 교역항로로 활용할 계획이다. 이를 위해 강원도는 해외 크루즈 선사 및 용선사(국내기업)를 대상으로 평화크루즈 운항에 대한 협의를 진행할 계획이며, 「속초항 평화크루즈 출발점 선언」을 위해 통일부, 해양수산부와 협의할 예정이다(강원도 제공 2020). 이 사업은 현재 강원도 주체로 추진되고 있지만 해양수산부의 어촌 뉴딜 3000과 국토부, 통일부 등 범부처의 사업과 연계를 모색할 경우, 강원도의 재정 부담을 완화하고 사업의 안정성과 지속가능성을 높일 수 있을 것이다.

일반과제로 계획 중인 동해~청진·흥남·나진 물류항로 개설 사업 역시 어촌 뉴딜 3000과 연계하여 추진할 경우 상호간의 시너지 효과를 기대할 수

있을 것이다. 함경도, 양강도에는 마그네사이트 광산이 5개소(함경4, 양강1), 아연 광산 8개 중 4개가 함경도에 있다. 또한 북한의 6개 공업지대 중 아연 및 철광석 제련소가 원산, 함흥, 청진 인근 지역에 집중 분포되어 있다. 이 사업은 1조 6,224억 예산이 투입되어 2022년 완공예정인 동해항 3단계 개발 사업과 연계하여 추진할 수 있다.

철원평화산업단지 조성사업과 강원평화특별자치도 설치 기반 조성사업은 강원도 지역경제 활성화 차원에서 지리적·경제적으로 소외·낙후된 지역의 균형발전의 계기를 마련하는 사업이면서 동시에 남북협력이 본격화될 경우를 대비하여 신산업·물류거점 육성 및 남북교류협력 확대를 위한 기반을 마련하고 남북을 잇는 전략지대로의 개발가능성을 고려한 사업이라 할 수 있다. 특히 강원평화특별자치도 설치 기반 조성사업은 세계 유일의 분단 도인 강원도가 생존의 문제와 직결된 분단문제 해결의 실질적인 주체로서 역할을 수행할 수 있는 특별한 지위와 권한 그리고 대표성을 갖기 위한 사업이다.

3. 남북 고성군의 전략적 이점에 기반

1) 한반도 신경제지도와 연계

2018년 4.27 남북정상회담에서 남북산림협력이 합의된 이후, 가장 시급한 사안으로 추진되고 있는 사업이 산림협력이다. 남북산림협력 분과 회담에서 공동합의 한 내용은 양묘장 현대화, 임농복합 경영, 산불방지 공동대응, 사방사업 등 ‘산림 조성’과 ‘보호’와 관련된 협력이다.(임중빈 2020, 81) 산림협력 사업은 단기적으로는 묘목을 심는 양묘, 조림, 병해충 방지사업에서 부터 중장기적으로는 나무 제품을 이용하는 탄소흡수 활동, 기후 재해로 인한 산사태 방지 및 사방사업, 산림복구를 통한 환경보존, 목재 활용을 위한 경제림 등 다양한 방식을 포괄한다.

‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업은 4.27남북정상선언을 실현하는 사업이기도 하다. 동시에 문재인 정부의 상징적인 대북정책으로 표현되는 한반도 신경제지도의 환동해 벨트 구상을 활용할 수 있는 전략적 이점이 있다.

<그림 Ⅴ-12> 한반도 신경제지도 3대벨트

향후 고성, 금강산, 원산, 흥남, 단천, 청진, 나진, 선봉으로 확장하여 남북-중국-러시아와 국제협력을 통한 지속가능한 남북협력사업으로 발전 가능성 또한 있다. 환동해 벨트가 철도를 통해 활성화된다면 TCR-TSR 사업과 연계 가능하며 남북-중국-러시아 간의 삼각협력과 다자협력뿐 아니라 유라시아로 뻗어나가는 국제도시로 성장할 수 있는 기반을 마련할 수 있다. 동해북부선 철도연결사업은 국토부의 제3차 국가 철도망 구축기본 계획에 해당하며, 통일부의 남북교류협력사업이기도 하다. 즉 남북한의 국가발전전략 측면에서 전략지대라는 공통점이 있다.

2) 동북아수퍼그리드사업 및 북방정책과 연계

문재인 정부의 대표적인 북방정책이라할 수 있는 동북아수퍼그리드사업은 철도·가스·전력망·북극항로를 활용하여 동북아지역차원의 에너지공동체를 지향한다. 동북아지역차원의 전력망을 구축하기 위한 협력방안으로 '나인 브릿지'를 활용할 계획이다.

나인브리지는 조선·항만·북극항로·가스·철도·전력·일자리·농업·수산 등 9대 협력을 의미한다. 러시아·중국·우즈베키스탄·카자흐스탄·몽골 등 북방국가와 에너지·전력·교통·물류 네트워크를 연결한 '신북방 경제벨트'를 만든다는 구상이다. '지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415' 사업은 나인브리지의 조선·항만·북극항로·수산 부문과 연계할 수 있다. 또한 러시아 극동시베리아의 수력과 천연가스로 생산한 전력을 북한을 경유하여 한국으로 송전하는 경로와 연계할 수도 있다.

<그림 Ⅴ-13> 한반도 신북방 경제지도

출처: 파이낸셜뉴스, 2018년 6월 20일

3) 동해북부선 철도연결사업과 전략적 연계

북한의 고성군은 원산-금강산지구에 해당하며, 북한의 중앙급 경제개발구이다. 1단계 남고성군 제진리에서의 시범사업을 2단계 북고성군 감호리 지역으로 확장한 이후 3단계는 남북이 공동개발하는 사업으로 발전시킬 수 있는 지역이다. 단기적인 사업이 성공할 경우, 동해북부선 철도연결사업과 연계하여 중장기 계획으로서 원산-금강산지구로 확장할 수 있다. 고성군은 남북한 국가전략 및 국책사업과 접목할 수 있는 지역이라는 점에서 강원도 남북협력사업의 전략지대라이다. 이는 강원도의 재정적 한계, 남고성군의 저발전 상태를 극복할 수 있는 기회적 요소이며 이를 적극 활용해야 한다. 남북고성군 개발 협력 사업은 남한의 지역경제발전에 기여하면서 동시에 북한의 인적·물적자원을 활용하는 개발협력이라는 점에서 남북협력사업의 새로운 모델로 발전할 수 있다.

<그림 Ⅴ-14> 한반도 신경제지도와 북한 경제특구 접목

남북강원도의 협력사업이 정상화될 경우, 고성~통천~원산~나진~선봉~청진~신포~단천~원산~함흥~흥남 등과 연계할 수 있다. 즉 남북 간 SOC구축과 물류벨트를 구축할 수 있다. 남북강원도에서 시작하여 함경도까지 연결한 후, 러시아와 중국으로 뻗어나갈 수 있는 것이다.

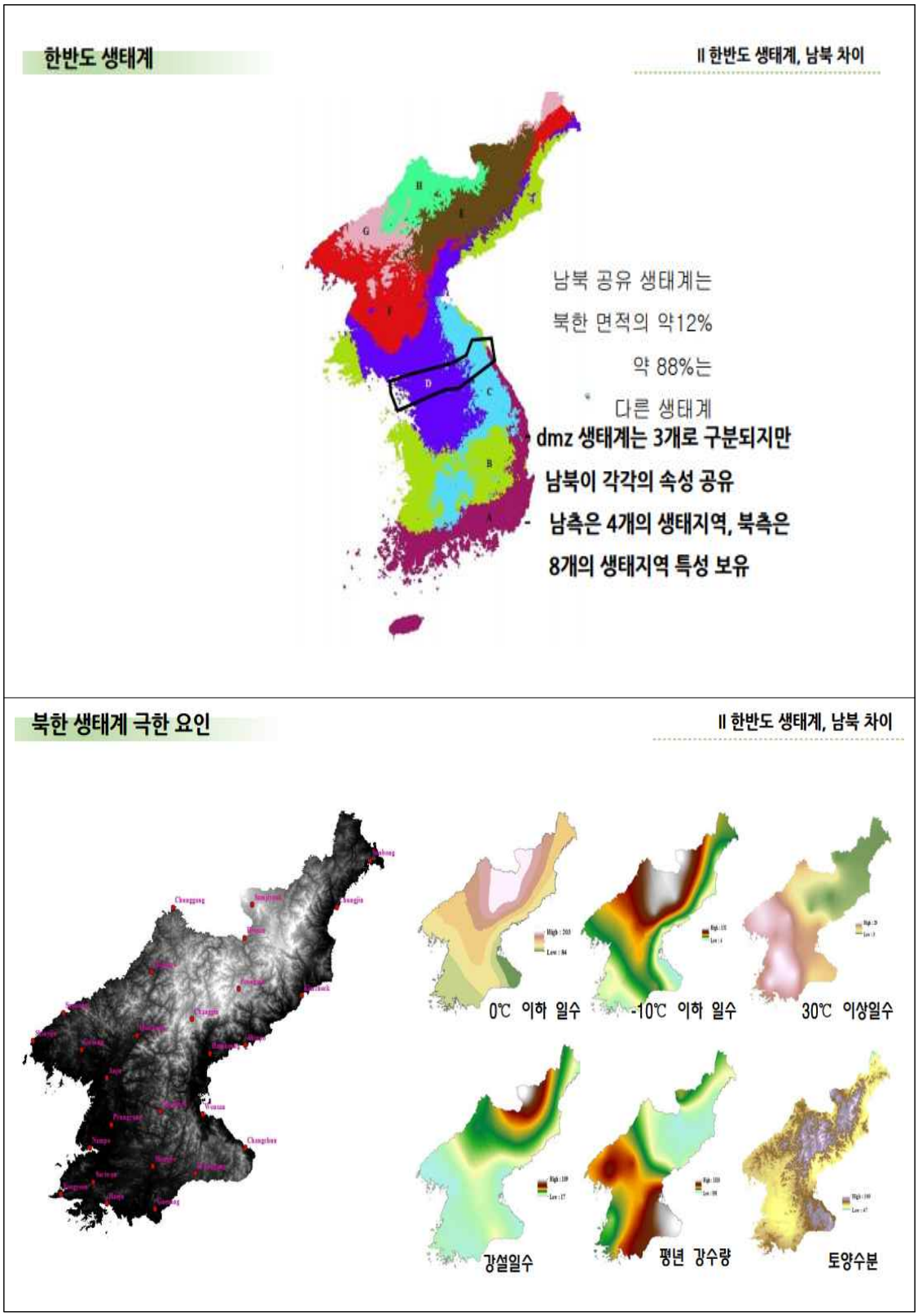
4. 남북 고성군의 자연 지리적 입지 조건 및 생태적 유사성에 기반

강원도는 농업과 산림협력에 있어서 다른 어떤 지방정부도 가질 수 없는 강원도만의 유일한 독보적인 장점이 있다. 바로, 자연조건과 기후, 풍토의 유사성이 매우 높다는 것이다. 남북협력 차원에서 이것이 의미하는 것은 첫째 전략적 측면에서 강원도만의 확실한 비교우위를 가진 전략을 추진할 수 있다는 것이다. 둘째는 사업적 측면에서 농업-수산업과 산림협력을 결합하는 전략적 선택과 집중 방식의 남북협력사업을 추진할 수 있다는 것이다. 셋째는 방법론적 측면에서 농업-수산업과 산림협력을 통한 통합적 접근전략을 추진할 수 있다는 것이다. 넷째는 장기적인 계획으로 남북 당국의 정책적 차원에서 남한의 한반도신경제지도의 에너지・자원벨트인 환동해권 경제벨트를 활용한 경제협력을 추진할 수 있다.

북한 또한 원산-금강산국제관광특구, 현동공업개발구 등 경제개발을 위한 전략지대이다. 현동공업개발구는 북강원도 원산시 현동리에 소재해 있다. 북한은 현동공업개발구를 원산관광특구의 배후지로서 민속공예품과 관광기념품을 생산하는 기지로서 역할을 설정하고 있다. 현동개발구의 주요 산업은 기계, 조선, 섬유 등이다. 강원도는 전략적으로 원산-속초항을 통한 남북교류협력을 추진하는 것이 바람직하다. 이러한 측면에서 본다면 현동개발구의 조선산업의 발전을 촉진할 수 있기도 하다. 무엇보다도 원산과 속초 항로가 이미 개설되어 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 원산과 인접해 있는 북한의 문천 제련소가 보유한 600톤의 배를 이용할 수 있다.

북강원도 고성에는 금강산관광특구가 있으며, 북한 내 5개 경제특구 중 하나이다. 금강산관광특구는 지난 2014년 원산~금강산 국제관광지구 계획을 발표, 원산 중심 관광경제개발에 중점을 두고 있다. 이는 원산이 철도와 도로, 항공, 항만 등 북방경제 시대 요충지가 될 인프라를 구비했기 때문이다. 이는 고성~통천~원산을 연결하는 지역개발사업이 북강원뿐만 아니라 중국과 러시아와의 국경협력으로 발전할 수 있는 지역이라는 것을 말해준다.

<그림 Ⅴ-15> 한반도 생태지역 구분과 DMZ일원 남북 공유 생태계



출처: 유재심, “새로운 남북 지역교류 : 강원도형 산림협력 방안,” 강원대학교 남북교류협력아카데미 자료집(2020. 10. 30).

고성은 남북강원도를 잇는 접경지역이자 금강산관광사업을 재개할 수 있는 첫 번째 사업으로서의 정치적 상징성, 경제적 효과성, 전략적 타당성 측면에서 가장 적합한 1단계 사업지이다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 자연지리적 입지조건과 생태적 유사성이다. 이러한 유사성은 남고성군의 시범모델을 북고성군으로 이전할 경우 성공률을 높이는 결정적인 요소이기 때문이다.

한반도 생태계는 8개로 구분된다. 이 중에서 남북이 공유하는 생태계는 북한 면적의 12%에 불과하다. 이중 DMZ 생태계는 3개로 구분된다. DMZ 는 전체가 12% 공유 생태계에 해당한다. 특히 강원도 남북 고성군의 동해안은 토양을 제외한 나머지 지역은 생태적 동질성이 100%이다(유재심a 2020). 공유 생태계라 하더라도 지역적으로 떨어져 있다면 남북협력사업을 추진하기 어렵다. 그런데 DMZ는 지리적 입지조건도 동일하다.

남북 고성군은 DMZ를 사이에 두고 생태계 동질성을 유사하게 공유하기 때문에 남측의 경험적 방법을 북측에 적용해도 무방한 몇 안 되는 지역 중의 한 곳이다. 남측의 다른 지역들은 4개의 생태지역으로 구분된다. 북측은 8개로 구분된다. 생태적 특성을 요약하면, 0℃ 이하 일수와 -10℃ 이하 일수가 낮은 편이며, 30℃ 이상 일수는 높은 편에 속한다. 강설일수와 평년강수량은 낮은 편이며, 토양수분은 높은 편이다.

주목할 점은 남북 고성군은 공유 생태계 범주에 속한다는 사실이며, 이는 강원도와 경기도만이 보유한 천혜의 자원이다. 이러한 생태적 이점을 남북강원도협력사업에 활용하는 것은 전략적 관점에서 이루어져야 한다. 남고성군 제진리와 북고성군 감호리 스마트 어촌개발사업은 대북제재 국면에서도 실현 가능하다. 1단계가 고성군 제진리를 시범지역으로 우선 개발하는 접근법이기 때문이다. 고성군 제진리의 성공모델을 북고성군 감호리 지역으로 확장하여 적용하는 것이 2단계이다. 이러한 맥락에서 남북고성군 제진리-감호리 스마트 어촌개발사업은 중장기전략으로서도 타당한 측면이 있다.

남북 고성군의 자연 지리적, 생태적 특성은 남북 협력의 천혜의 자원으로 기능할 수 있다. 남북고성군 뿐 아니라 생태적 유사성을 가진 12%의 남북한 지역에 해당하는 곳은 생태계 복원이라는 관점에서 접근할 필요성이 있다. ‘생태계 복원’ 방식의 개발협력은 UN-SDGs 14 해양생태계 보호, 15육상

생태계 보고 목표와 접목하여 글로벌 거버넌스와 협력체계를 구축할 수 있다. 이는 다자주의적 남북협력 모델 개발을 위한 국제협력을 이끌어 낼수 있다는 점에서도 전략적 유효성이 있다.

5. 천혜의 자원, 남북고성군 DMZ와 연계

남북고성군은 DMZ라는 자산도 공유하고 있다. 남고성군 제진리와 북고성군 감호리 스마트 어촌개발사업을 추진하는 과정에서 남북고성군DMZ 지대에 대한 남북 상호 간의 디지털 정보공유사업을 추진할 수도 있다. 동시에 강원도 일원의 DMZ공동 개발 및 보존에 관한 사업으로 확장할 수 있다. DMZ는 생태와 환경적 차원에서 보존해야 할 지역과 평화경제 지대로 개발해야 할 지역이 공존한다.

DMZ는 남북의 공유자산이다. DMZ의 보존과 개발 등 미래의 모습은 남북의 협의에 기초하여 단계적으로 추진되어야할 장기과제이다. 남고성군 제진리와 북고성군 감호리 스마트 어촌개발사업은 남북간 협의에 따라 DMZ남북공동 개발 모델을 만들어가는 과정으로 발전할 수도 있다.

남북고성군 DMZ연계 협력의 필요성은 금강산관광이 한창이었던 시기의 관광객 추이를 살펴보면 알 수 있다. 2008년 7월 금강산 관광객 박왕자씨 피살사건을 계기로 갑작스럽게 중단된 금강산관광 이후 지표상에 나타나는 고성군의 피해는 막대하다. 2003년 금강산 육로 관광이 시작된 이후 금강산관광이 중단될 때까지 6년간의 금강산 관광객은 총인원 1,385,972명이었고, 연평균 인원은 230,995명이었다. 이러한 금강산 육로 관광이 고성군 관광지 방문객의 증감에 어떤 영향을 미쳤는가는 아래의 <표 Ⅴ-9>를 통해 확인할 수 있다.

<표 Ⅴ-9> 금강산관광 중단 피해 현황

(단위: 명)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	합계
관광객	7,211,738	3,690,574	5,037,759	5,864,527	4,831,960	5,064,251	31,700,809 (연평균 5,283,468)

출처: 고성군청 신성장개발과 “금강산관광 중단 피해 종합보고”(2013. 4)

또한 금강산 육로 관광이 한창이던 2007년의 고성군 관광지 방문객은 721만 명을 상회하였으나, 금강산관광이 중단된 2008년의 고성 방문 관광객 수는 369만 명 수준으로 49%가 감소했다. 2008년 이후 관광객이 조금씩 증가하여 일시적으로 500만 수준을 넘어서기도 했다. 그러나 금강산관광 중단 이전 수준으로 회복하지는 못했다. 천안함사태 이후 정부의 5.24조치가 발동되던 2011년에는 400만 명대로 떨어졌다. 100만 명 이상이 감소한 것이다. 이는 접경지대인 고성군이 1차적으로는 금강산관광 중단의 영향으로, 2차적으로는 남북관계의 영향을 받으면서 이중적인 딜레마에 처해 있음을 보여준다.

<표 Ⅴ-10> 금강산관광객 현황(2009-2012)

(단위: 명)

구 분	2009	2010	2011	2012	계
관광객	5,037,759	5,864,527	4,831,960	5,064,251	20,798,497

출처: 관광지식정보시스템(www.tour.go.kr) 관광지 방문객 보고통계

일반 관광객의 감소상황은 특히 고성 통일전망대 관광객 수에서 단적으로 드러난다. 고성통일전망대(www.tour.go.kr) 관광객 수는 2008년 135만 명에서 2015년 44만명으로 감소했다. 현 정부 들어 남북관계 영향 등으로 2019년 73만명로 증가하였으나 금강산관광 이전 수준으로 회복되지 못하고 있다.

금강산관광 중단 이후 고성군 관광지 방문객이 감소한 이유에 대해 고성군청 및 지역 주민들은 대체로 다음과 같이 사실들을 지적하였다(강원도 관광정책과, 2013).

- ❍ 금강산관광 중단으로 인한 직접적인 관광객 감소
- ❍ 금강산관광 시작지역이라는 이미지 연계 상실로 관광객 급감
- ❍ 관광중단 파급효과 확산으로 방문객 도미노 감소현상 초래(금강산관광 후광효과 상실)
- ❍ 연차별 관광객 인원 감소 도미노와 이에 따른 지역 공동화가 다시 관광객 감소와 지역공동화 가속으로 이어지는 악순환
- ❍ 남북관계 악화 시 접경지역에 대한 관광 기피현상 심화

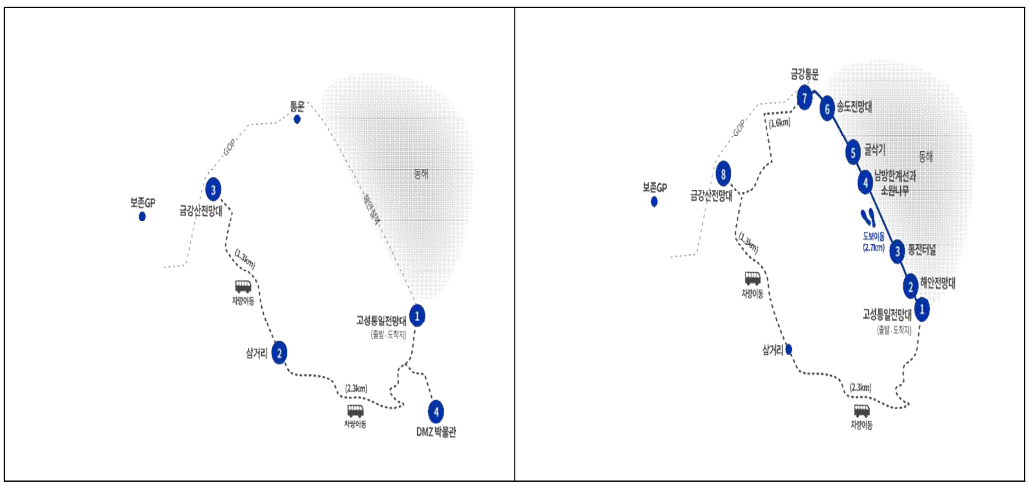
고성군의 경우 피해는 숙박, 식당, 건어물가게, 마트 주유소 등 광범위하게 나타나고 있다. 고성군은 일반관광객 감소에 따른 고성 지역경제 총 피해 규모를 월 평균 약 31억여 원으로 추산하고 있고 현재까지 약 4천억원의 피해를 보고 있다고 추산하고 있다.

또한 2019년 판문점선언 1주년을 기념하여 고성군에 DMZ와 연결된 평화둘레길의 코스를 개발하여 국민에게 개방하였다. 고성군은 9.19 남북군사합의에 따라 11개의 감시초소(GP) 철거대상 중 1개가 보존된 지역이다.

DMZ 평화길의 고성 구간은 DMZ 인근에서 금강산, 감호, 해금강 등을 가까이서 볼 수 있는 구간이다. 이 구간은 통일전망대에서 시작해 해안 철책로를 도보로 이동하여 금강산 전망대까지 가는 도보코스(1일 2회 회당 20명)와 통일전망대에서 금강산 전망대까지 차량으로 왕복 이동하는 차량코스(1일 2회 회당 80명)가 있다.

DMZ평화둘레길의 의미는 북녘땅 가까이에서 70여 년 전 전쟁의 상흔을 직접 눈으로 보고 체험함으로써 평화의 소중함을 일깨우는 계기를 제공해 주는 것이다. DMZ평화둘레길 탐방경험을 통해 평화가 곧 안보임을 자각하게 된다. 평화둘레길은 분단의 현실을 직접 경험하는 생생한 통일교육현장이다. 남북고성군 DMZ 개발협력사업을 추진하게 된다면 국제적인 관광지로 부상하게 될 것이다.

<그림 Ⅴ-16> DMZ둘레길 차량 코스

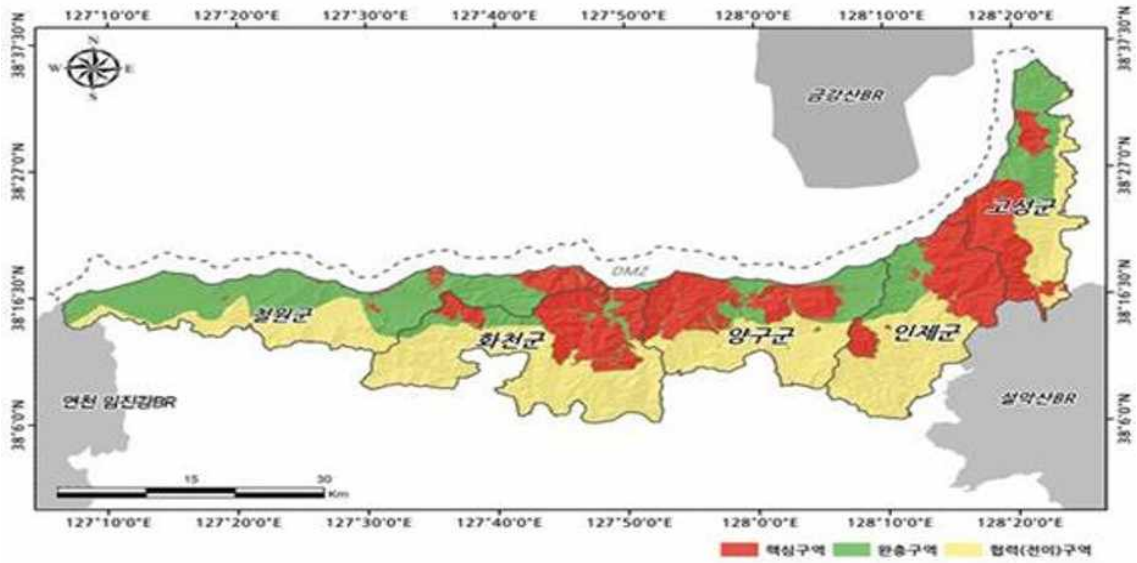


출처: www.durunubi.kr

DMZ는 70여 년간 남북한 군인들이 지척에서 총부리를 서로 겨누고 있는 전쟁상태이다. 정전체제가 만들어낸 비정상적인 산물이다. 그러나 다른 한편에서는 70여 년간 인간의 간섭으로부터 벗어난 뜻밖의 선물이기도 하다. 그래서 상대적으로 상태계가 잘 보존되어있다. 국내 멸종위기 야생동식물 38%가 DMZ 인근에 서식하고 있다고 알려져 있다. 하지만 이 수치는 엄밀히 말하면 민통선 안의 수치이다. 실제로는 더 많은 종들이 살고 있을 것으로 추정된다. 최근 강원도 화천, 양구, 인제, 고성군과 경기도의 연천의 DMZ가 유네스코 생물보존지역으로 지정되었다.

남북고성군 DMZ협력이 생태 및 생물보존지역으로서의 가치를 인정받게 된 것은 '지속가능한 스마트 어촌개발협력 SDGs1415' 사업이 추구하는 생태계 복원과 개발협력을 통합적으로 추진하는 사업의 방향과 일치한다. 남북고성군이 DMZ협력을 통해 공동생태조사를 통해 남북생물권보존지역[11]을 확대하는 것과 동시에 DMZ의 특성에 맞는 생태적 개발협력의 방안 또한 모색해 나가야 한다.

<그림 Ⅴ-17> 유네스코 등재 DMZ생물권 보존지역



출처: www.durunubi.kr

DMZ의 특성과 금강산관광에서 확인된 바와 같이 남북고성군의 협력은

11) 유네스코의 3대 보호제도는 세계유산, 생물권보존지역, 세계지질공원이 있으며, DMZ은 생물권보존지역과 세계지질공원으로 등재되었고 세계유산으로 등재를 준비 중이다. DMZ는 유엔군사령부가 통제권을 갖고 있어 생물권보존지역에서 제외되었다.

관광산업이 유망하다. 남북은 이미 동해선은 2005년 12월 우리의 고성군 제진역과 북한의 고성 청년역까지 27.5㎞ 구간을 연결한 바 있다. 2007년 남측의 고성 제진역에서 북측의 금강산청년역까지 27.5KM의 동해선을 연결하여 시험운행을 하기도 하였다.

9.19 평양공동선언에 따라 2018 12월 26일 개성 판문역에서 철도·도로 연결 및 현대화 착공식을 거행하였다. 도로의 경우 1.7번 국도이고 철도의 경우 경의선과 동해선이 해당 된다. 동해선의 경우, 철로가 철거되고 상당부분을 민간이 점유하고 있어 제진역 이남 강릉역까지 110.9㎞(2조 8,530억 소요) 철로를 새로 건설하여야 한다. 이를 위해 2020년 4월 동해 북부선(강릉~고성 제진) 추진 기념식을 갖기도 했다.

동해선이 연결되면 금강산관광 재개 시 기차 여행을 할 수 있다. 뿐만 아니라 동해선 기차로 러시아, 유럽까지 꿈의 여행을 할 수 있다. 그 중심에 남북 고성군이 있다. 이는 '지속가능한 스마트 어촌개발협력 SDGs1415' 사업이 고성군을 국제관광도시로 발돋움할 수 있는 기반조성 사업이라는 것을 말해 준다.

<그림 Ⅴ-18> 동해북부선 철도 구간과 남북고성군

출처: www.durunubi.kr

'지속가능한 스마트 어촌개발협력 SDGs1415'은 금강산관광 사전단계의 사업으로서도 의미가 있다. 남북고성군간 합의만 된다면 2019년부터 시행 중

인 DMZ평화 둘레길을 남북으로 확대할 수도 있기 때문이다. 예컨대 고성통일전망대 – DMZ – 감호(북측)까지 확대하는 것이다. 이 경우 ‘지속가능한 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업은 남북고성군 DMZ사업으로 연계하는 디딤돌의 역할을 기대할 수 있을 것으로 기대된다.

남북고성군 DMZ사업은 지금이라도 당장 할 수 있는 1단계 사업은 남북고성군 DMZ 생물권보존지역 등재를 위한 공동참여 및 조사사업, 2단계 사업은 ‘지속가능한 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업과 연계한 생태형 개발협력사업, 3단계는 ‘지속가능한 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업모델을 지역적 특성에 맞게 확대 적용하는 것이라고 요약할 수 있다.

6. 북한의 경제발전전략에 기반

다자주의적 남북협력 모델 개발을 위한 국제협력은 북한의 경제개발구와 연계할 수도 있다. 환경보존과 인도주의라는 관점에서 대북제재를 완화하는데 기여 할 수도 있다. UN-SDGs를 통한 생태계 복원사업은 북한과 유엔이 체결한 전략계획에도 부합한다. 따라서 이와 같은 사업은 북한의 국가전략에도 부합하여, 북한의 사업 수용성이 높다고 전망할 수 있다.

원산-금강산국제관광개발지구는 김정은의 전략적 개발지구로서 가장 수요가 높은 지역이다. 전략적 개발지역인 원산-금강산국제관광지대는 자체적으로 철도, 도로, 항만, 전력 등 하부구조건설 사업을 추진하고 있다. 즉 한국의 동해선 철도 연결사업, 환동해벨트사업과 연계가 가능하다. 이는 북한의 수용이 높은 사업이라는 것을 말해준다. 고성군 제진리-감호리, 금강산지구, 통천군, 원산-금강산지구로 중장기적으로 사업 확장을 기대할 수 있다. 이를 통해 남북강원도 협력사업의 지속가능성과 안정성을 확보할 수 있다.

엄주현 어린이의약품지원본부 사무처장은 2017년 2월 북측 인사와의 접촉했을 때 김정은 시대의 대남전략 변화를 감지했다고 말했다. 그 내용은 첫째, 속도와 규모의 문제를 언급했다는 것이다. 즉 남측이 북측의 변화 속도를 따라올 수 있을지 걱정했다는 것이다. 둘째, 향후 남북협력의 방향은 남북이 ‘공생공영’하는 것이어야 한다는 점을 강조했다는 것이다. 따라서 남측의 사업 제안이 남측에 어떤 이익이 있는지를 제시해야 할 것이라고 말했다

는 것이다. 이는 과거의 남북협력사업에 대한 인식의 전환을 요구한다는 점에서 주목할 이야기이다.[12)]

김봉준 LH공사 북한센터장은 과거 개성공단사업 경험을 바탕으로, 현재 변화하고 있는 북한의 경제발전전략에 기반하여 북한의 수요에 대해 아래 표와 같이 진단했다. 북한은 우선, 경제협력과 관련해서는 과거 개성공단과 금강산 사업과 같이 남한 주도적이며 의존적인 방식보다는 북한기업이 직접 관리하는 경제개발구와 같은 방식을 선호한다는 것이다.

인도적 지원사업 또한 일회성, 구호성 지원이 아닌 개발협력방식을 통한 지속가능하면서 발전적인 확대 재생산 방식으로의 전환을 요구한다는 것이다. 일련의 분석을 요약하면 남북협력의 패러다임의 전환, 통합적 접근, 동등한 파트너십 구축, 지속가능한 발전과 상생의 협력관계를 요구하고 있다고 정리할 수 있을 것이다.

<표 Ⅴ-11> 남북협력에 관한 북한의 수요변화

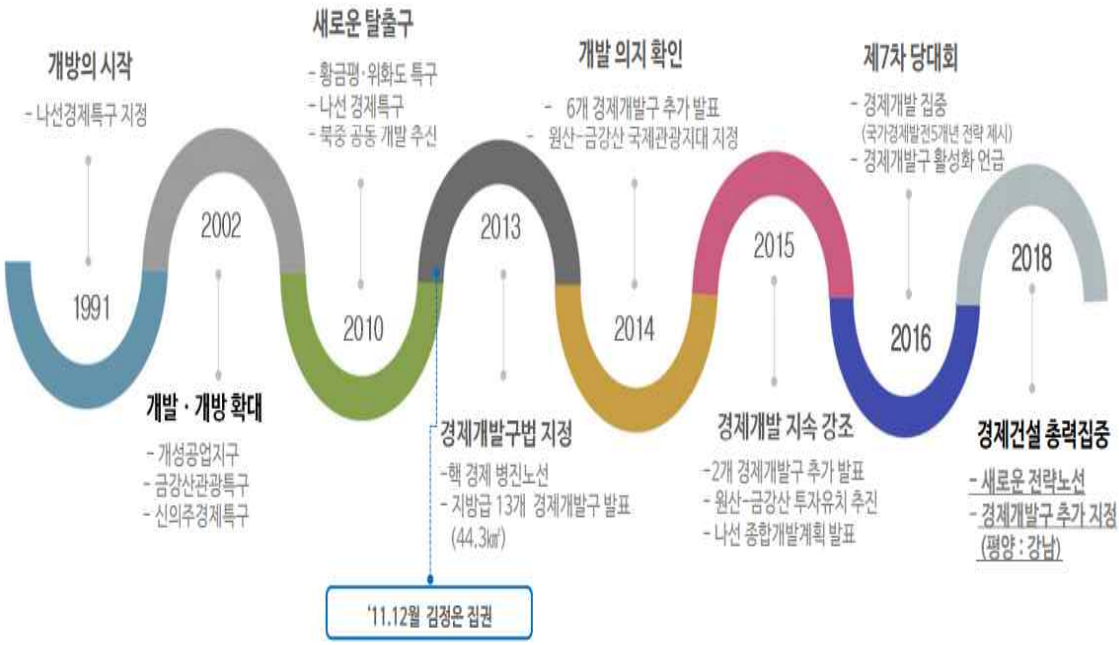
구분	과거	현재
경제특구	·남측, 외부 의존 (개성공단, 금강산 등)	·북한기업 직접 개발(경제개발구법) ·개발방식 다양화, 실용적 접근(BOT, BTO, 수출가공업, 관광업 부터
인도적지원	·일회성지원(쌀, 비료, 분유 등)	·개발협력방식 선호(확대 재생산)

출처: 김봉준, “지방정부 남북협력시대, 어떻게 만들어 가야하나?, ” 강원대학교 통일강원연구원 키우스포럼 자료집(2020. 9. 25).

북한은 2013년부터 도 단위의 경제개발구를 북한 전역으로 급속하게 확대했다. 2013년부터 2017년까지 총 22개의 경제개발구를 지정했다. 2019년 현재 중앙급 9개, 지방급 19개이다. 이는 김정은시대의 경제발전전략이 경제개발구를 중심으로 한 지방경제발전이라는 것을 함축해서 보여준다. 이중 강원도에는 중앙급 개발구로 원산-금강산국제관광지대, 금강산국제 관광특구를, 지방급으로는 현동공업개발구가 있다. 따라서 강원도의 남북협력사업은 북강원도의 경제개발구 및 강원도 주변의 경제개발구와의 연계를 모색하는 방향에서 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

12) 엄주현 어린이의약품지원본부 사무처장 인터뷰(2020. 09. 21).

<그림 Ⅴ-19> 북한의 경제특구 정책 흐름



출처: 김봉준, "개성공단과 북한특구 개발," 민주평통강연회 발표자료집(2020. 9).

제4절 법·제도 개선방안

1. 지방자치단체의 남북교류협력사업에서의 법적 지위

종래 「남북교류협력에 관한 법률」(이하 '남북교류협력법')에서는 지방자치단체가 남북교류협력사업의 주체로 명시되지 않아 그 허용 여부가 쟁점이 되었는바, 여러 의원 발의안을 종합하여 외교통일위원장이 2020. 11. 제안한 「남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(대안)」은 제24조의 2[13]를 신설하여 지방자치단체를 협력사업의 주체로 명시하기로 했다.(본회의에서 2020. 11. 19. 원안가결 되어 정부이송 및 공포만을 앞두고 있는 상황). 다만, 지방자치단체가 협력사업의 주체로 명시되었을 뿐 다른 특례는 없으므로 정부로부터 보조금 등 지원을 받기 위해서는 일반적인 사업 시행자와 동일한

13) 제24조의2(지방자치단체 남북교류·협력의 지원)
① 지방자치단체는 남북교류·협력을 위하여 협력사업을 추진할 수 있다.
② 지방자치단체의 남북교류·협력을 증진하고, 관련 정책을 협의·조정하기 위하여 통일부에 지방자치단체 남북교류협력정책협의회를 둔다.
③ 제2항에 따른 정책협의회의구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

절차와 법적 근거(남북교류협력법 제24조)에 따라야 하는 한계가 있다.

지방자치단체의 협력사업 참여 확대를 보장하기 위해서는 남북교류협력법상 지방자치단체에 관한 우선지원 등 특례 마련을 촉구할 필요가 있다. 또한, 다른 사업주체와 마찬가지로 모든 협력사업마다 통일부장관의 승인을 받도록 하고 있는데, 지방자치단체의 경우 국방, 안보와 무관한 특정 분야(농업, 환경, 질병 등)에 관하여는 신고, 심의만으로 사업을 실행할 수 있도록 할 법령상 특례를 마련할 필요성도 있다.

한편, 현행법상으로 남북 지방자치단체 간 교류협력이나 자매결연이 법령상 금지된다고 해석될 이유는 없으나, 이를 추진하기 위해서는「지방자치법」에서 남북 지방자치단체 간 교류협력이나 도시자매결연에 관한 근거규정을 두는 것이 법치주의의 관점에서 바람직하므로 이를 마련할 필요성도 있다

2. 강원도 조례에 따른 남북교류협력기금 조성, 운용 관련

강원도를 포함한 여러 지방자치단체가 조례를 제정하여 지방자치단체의 자체 재정으로 지방자치법 제142조 및 지방자치단체 기금관리기본법 제3조에 따른 남북교류협력기금을 운용하고 있다.[14] 그럼에도 불구하고 재원 마련에 한계가 있으며 기금운용의 안정성은 부족하다.

남북교류협력기금의 조성 재원은 “강원도 출연금, 기금의 운용수익금, 그 밖의 수입금”만을 규정하고 있는데(강원도 남북교류협력 조례 제3조 제1항), 민간 출연, 기부를 통한 조성방안을 추가하고 기부자에 대한 지방세 감면 등 유인책을 마련할 필요성이 있다.

아울러, 단순 기금조성 이외에도 별도의 재정에 의한 보조금 지원이나 현물 지원에 관한 근거규정을 마련할 필요가 있다. 일정 규모 이상의 기금이 유지되도록 매년 사용액 이상의 기금적립에 관한 규정을 두는 등으로 지속가능성을 담보할 필요도 있으며, 여유자금의 운용을 위한 방안을 모색할 필요성도 있다(남북협력기금법 제12조 참조).

14) 강원도는 1998년 9월 9일 남북강원도 교류협력위원회 조례를 최초로 제정한 이래 2018년 5월 4일 강원도 남북교류협력 조례를 신규 제정하여 현재까지 시행 중에 있다.

한편, 강원도가 자체적으로 조성한 남북교류협력기금만으로는 지방자치단체의 남북교류협력사업을 진행하기에 부족한 면이 있으므로, 남북협력기금법에 따른 남북협력기금을 지원받을 수 있는 근거 규정을 명확히 마련하는 것도 필요하다.

3. 남북교류협력사업과 지방재정법, 지방기금법 등의 충돌 문제

한편, 위와 같이 강원도 조례를 개정하여 남북교류협력기금에 관한 재원 마련 방법을 다변화하고 각종 보조금을 확보하고, 구체적인 사업자금 조달을 위하여 지방채를 발행하는 등의 방안을 모색할 수 있다. 그런데 현행 지방재정법의 엄격한 규율과 충돌하는 측면이 있으므로 남북교류협력사업을 적극 추진하기 위해서는 입법적 해결이 필요하다.

즉 현행 지방재정법 제3조에 따르면 "지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야" 하며(제3조 제1항), 제11조 제1항 각호[15]의 사유 및 제11조의 2 각호[16]의 법률에 의하는 이외에는

---

15) 제11조(지방채의 발행)
① 지방자치단체의 장은 다음 각 호를 위한 자금 조달에 필요할 때에는 지방채를 발행할 수 있다. 다만, 제5호 및 제6호는 교육감이 발행하는 경우에 한한다.
1. 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당
2. 재해예방 및 복구사업
3. 천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전
4. 지방채의 차환
5. 「지방교육재정교부금법」 제9조제3항에 따른 교부금 차액의 보전
6. 명예퇴직(「교육공무원법」 제36조 및 「사립학교법」 제60조의3에 따른 명예퇴직을 말한다. 이하 같다) 신청자가 직전 3개 연도 평균 명예퇴직자의 100분의 120을 초과하는 경우 추가로 발생하는 명예퇴직 비용의 충당

16) 1. 「2011대구세계육상선수권대회, 2013충주세계조정선수권대회, 2014인천아시아경기대회, 2014인천장애인아시아경기대회 및 2015광주하계유니버시아드대회 지원법」
2. 「2015경북문경세계군인체육대회 지원법」
3. 「2018 평창 동계올림픽대회 및 동계패럴림픽대회 지원 등에 관한 특별법」
4. 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」
5. 「국제경기대회 지원법」
6. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
7. 「기업도시개발 특별법」
8. 「도시철도법」
9. 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」
10. 「공항시설법」
11. 「신항만건설 촉진법」
12. 「어촌특화발전 지원 특별법」
13. 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」
14. 「재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법」
15. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」

지방채의 발행이 원천적으로 금지된다. 즉 남북교류협력사업은 지방재정법 제11조 제1항 각호 및 제11조의 2 각호에 해당하는 사업이 되지 않기 때문에 지방채 발행을 통한 남북교류협력사업 추진 재원을 마련하기 어려운 현실이다.

그런데 지방자치단체의 남북교류협력 사업추진 과정에서는 긴급하게 사업자금을 조달해야 할 상황이 발생할 수 있으므로, 지방재정법 제11조의 2를 개정하여 남북교류협력법이 위 각호에 포함되도록 하여 지자체가 남북교류협력사업 추진을 위해 지방채의 발행이 가능하도록 할 필요가 있다.

또한, 지방자치단체가 그 소관에 속하는 남북교류협력사업을 하고자 하더라도 지방재정법 제17조 제1항 각호[17]에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 특히, 지방재정법 제17조 제1항 단서에서는 "보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우" 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있어야 한다고 규정하므로, 남북교류협력사업에 보조금을 지급하기 위해서는 보조금 지급의 근거를 강원도 조례에 구체적으로 마련하는 것이 필요하다.

현행 강원도 남북교류협력 조례에서도 제8조에서 남북교류협력기금의 업무 위탁 및 재정지원에 관한 근거규정을 두고 있으나, 이는 이미 조성되어 있던 남북교류협력기금 자체의 지원만을 규율하려는 취지로 보인다. 따라서 강원도가 남북교류협력기금 이외에 지방재정으로 직접 지방보조금을 지출하

16. 「지방공기업법」
17. 「지방자치단체 기금관리기본법」
18. 「중소기업진흥에 관한 법률」
19. 「택지개발촉진법」
20. 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」
21. 「포뮬러원 국제자동차경주대회 지원법」

17) 제17조(기부 또는 보조의 제한)
① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다.
1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도가 지정된 기부금의 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

기 위한 근거규정도 조례에 구체적으로 마련할 필요가 있다.

아울러, 지방재정법에 의하면 지방자치단체가 자금을 출연하기 위해서는 1) 법령에 근거가 있고, 2) 지방재정법 제17조 제2항의 공공기관에 해당하고, 3) 조례에 근거가 있어야 하며, 4) 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 하므로(지방재정법 제18조 제2항, 제3항), 지방재정을 출연하는 방법으로 남북교류협력사업을 하려는 경우에는 이를 준수하여 조례 제정 및 의결을 준비해야 할 필요가 있다.

또한, 「지방자치단체 기금관리기본법」에서는 기금의 존속기한을 5년으로 정하고 있고(제4조 제1항), 5년마다 지방재정계획심의위원회의 심의를 거쳐 연장하고 5년 단위의 기금정비계획을 매년 작성하여야 하는바, 중장기적 남북교류협력사업을 추진하려는 경우 이에 적합하지 않으므로 입법을 통하여 특례를 마련해야 할 필요성도 있다.

4. 법령상 규제에 관한 도의회 차원의 방안

강원도 접경지역의 경우 「군사기지 및 군사시설 보호법」이나 「산지관리법」 등의 규제를 받게 되어 접경지역 및 인접지역에서의 남북교류협력사업 추진에 한계가 있을 수 있다.

그러나 지방자치단체에게 주어지는 권능은 '지역 주민의 복리에 관한 사무'에 국한되고(헌법 제117조 제1항, 지방자치법 제22조), 일반정치적 사안이나 국방, 외교에 관한 사안에 대해서는 법령상 조례에 위임하는 권한을 위임한 규정이 없는 한 권한을 행사할 수 없다. 또한 조례의 형식적 효력은 법률과 명령보다 하위에 존재하며 그 규정사항도 법률과 명령에 위반되어서는 아니 되므로, 도의회 차원에서 법령상 규제를 변경하기는 어렵다. 지방자치단체가 가진 권한의 한계를 벗어난 조례는 원칙적으로 권력분립상의 통제나 상위관청에 의한 감독을 받게 되며, 현행 헌법상 헌법소원이나 법원의 명령·규칙심사(헌107②)에 의한 통제가 가능할 뿐만 아니라 지방자치법상 지방자치단체의 장(지방자치법 제26조), 감독기관(지방자치법 제172조), 대법원(지방자치법 제107조, 제172조) 등을 통한 조례의 통제도 규정되어 있다.

「군사기지 및 군사시설 보호법」의 경우 전형적인 국방에 관한 사안으

로서 지방자치단체의 권한이 미치지 않는 영역이고, 「접경지역 지원 특별법」 제3조 단서에서도 「군사기지 및 군사시설 보호법」의 우선적용을 인정하고 있으므로, 위 법령에 따른 규제에 관하여 조례 등의 제정으로 방안을 마련하기는 어렵다. 다만, 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제4조 제2항[18]을 들어서, 강원도 내 지역의 보호구역 등의 해제를 사실상 촉구해보는 것은 가능할 것으로 보인다.

아울러, 산지에 관한 보전 및 이용의 경우에도 「산지관리법」에 따라 규율되는 일반 정치적 성격을 갖는 것으로서 특별히 권한을 지방자치단체에 위임하고 있지는 않으므로 조례 등 제정으로는 법령상 규제를 변경하기 어렵고, 산지관리지역계획의 변경이나 보전산지지정해제 등을 사실상 촉구해보는 방법만이 가능할 것이다.

「산지관리법」의 규제를 해소할 수 있는 방안은 산림청과의 거버넌스를 통해 산림을 통한 지역경제활성화 방안 차원에서 규제해소 방안을 모색할 수 있다. 2019년 남북정상은 판문점선언과 평양선언을 통해 비정치 분야의 첫 사업으로 산림협력을 합의했다. 산림협력은 숲으로 만드는 평화, 번영을 실현할 수 있으며, 한반도 산림생태계 복원이라는 측면에서 남북 모두에게 혜택을 주는 호혜적 협력인 사업이다. 2019년 9월 경기도 파주에 착공한 '남북산림협력센터'는 북한에 산림 기술 전수, 북측의 산림 복구를 위한 스마트 양묘기술 교류, 대북지원 물류창고, 산림기술 교육 등을 중요한 과제로 설정하고 있다. 또한 정부는 산림협력을 통해 이웃 국가들과 신뢰를 쌓고 평화를 증진하는 평화산림이니셔티브(PFI) 프로그램을 추진하고 있다(뉴스핌, 2019/11/29).

한편 본격적인 한반도의 평화와 번영의 시대를 대비해 지자체, 민간단체와의 다양한 남북 산림협력을 위해 2020년 6월 철원에도 남북산림협력센터를 추가 설치했다. 철원군 남북산림협력센터는 철원군 율이리 인근 국방부 폐군부대 토지(7.2ha) 내에 남북 산림협력센터를 조성했으며, 2021～2025년까지 5년간 국비 50억원을 투입된다. 향후 남북공동 병해충 공동작업과 스마트 양묘장건설을 위한 연구조사 사업과 인도도적 차원의 남북산림협력 사업을 추진할 예정이다(강원도민일보, 2020/07/20).

---

18) 제4조(보호구역등의 지정권자 등)
② 국방부장관은 군사기지의 용도 해제, 군사시설의 철거, 작전환경의 변화, 그 밖의 사유로 보호구역등을 유지할 필요가 없게 된 때에는 지체 없이 이를 해제하여야 한다.

산림 복원사업은 산림이 훼손되기 전 자생식물, 수목을 찾아 훼손 전 상황으로 돌리는 사업으로 남북의 생태계 복원을 위한 사업이다. 북한의 산림 복구를 위해 최우선으로 필요한 정책은 조림용 묘목을 지원하는 수준에서 벗어나 묘목을 안정적으로 생산할 수 있는 양묘장 현대화 및 조림기술 등의 지원 정책이 다. 그 이유는 북한의 산림훼손의 주원인이 주민들이 난방용으로 땔감을 사용하고 산을 개간해 식량을 조달하기 때문이다.

국립산림과학원에 따르면, 북한은 경사도 8도 이상의 산림황폐지 면적이 2008년 이후 10년간 22만ha가 줄었다. 따라서 남북 산림협력의 우선과제는 난방과 식량 문제를 해결할 수 있는 인공조림을 통한 산림복구이다. 즉 조림용 묘목 지원이 아닌 묘목을 안정적으로 생산할 수 있는 양묘장 현대화 및 조림기술 등과 같은 자생력을 키울 수 있는 지원 정책이 필요하다(뉴스핌, 2019/11/25).

한편 인제 자작나무숲은 산림을 통한 지역경제 활성화의 사례이다. 2012년 1만 4000명이었던 방문객 수는 2018년 무려 32만 명에 달했다. 6년 사이 30여배가 상승한 것이다. 향후 40만명이 방문할 것으로 예측되고 있다. 2018년 임가소득이 3648만원으로 전년 대비 5.5% 증가했다. 친환경 임산물에 대한 소비자들의 관심이 높기 때문이다. 이러한 성과의 배경에는 산림 거버넌스 구축의 영향이 크다고 평가되고 있다.

산림청은 산림 거버넌스를 구축하여 다양한 지역적 수요를 반영한 권역별 산림관리체계를 마련하고 지역 산림자원의 브랜드 가치 제고를 위해 공·사유림과 연계한 산림종합계획을 수립하여 추진하였다. 대표적인 성공사례는 북부산림청이 추진한 산림복합경영사업(17개소 4566ha),공동산림사업(12건 193ha), 마을(173개)과 산림보호협약을 체결하여 산림을 무상으로 제공하고 마을 단위로 고로쇠・잣・송이 등 임산물을 수확할 수 있도록 지원하여 지역주민의 소득 증대에 기여한 사례이다. 또한 국유림을 산촌형 사회적경제기업으로 발굴육성하여, 농업경영체 등록에서 배제됐던 '임야'를 농림업을 할 수 있도록 지원하는 등 임가소득 활성화 정책을 통해 임업인들에게 다양한 혜택을 제공했다(뉴스핌, 2019/11/25).

5. 대북사업의 승인권 등 자율성 확보 방안

앞서 살펴본 바와 같이, 남북교류협력법 개정안(대안)에 따르더라도 지방자치단체는 협력사업의 주체로 명시되었을 뿐 다른 특례는 없으므로 모든 협력사업마다 통일부장관의 승인을 받아야 한다.

그런데 남북관계의 특수성 및 시급성으로 인하여 중앙정부가 대북정책을 주도하는 것은 불가피한 측면이 있으므로, 모든 남북교류협력사업에 관하여 통일부장관이 갖는 승인권을 지방자치단체 등으로 이양 받는 것은 현실적인 어려움이 있다. 즉, 중앙정부가 지방자치단체의 남북교류협력사업을 적극 지원하고 장려하는 것과, 그 승인권한 자체를 지방자치단체가 갖는 것은 별개의 문제이므로, 상당한 정도로 남북관계가 개선되어 사실상 평화통일의 단계에 들어섰다고 볼 정도가 되지 않는 한 지방자치단체에게 대북사업의 승인권 자체가 주어질 가능성은 현실적으로 낮아 보인다.

다만, 지방자치단체가 직접 추진하는 국방, 안보와 무관한 특정 분야(농업, 환경, 질병 등)에 관하여는 개별적으로 통일부장관의 승인을 얻지 않더라도 신고만으로 이를 추진할 수 있도록 법령개정을 추진하는 것은 가능할 것이다. 특히, 남북교류협력법 개정안(대안)에서는 통일부 산하에 '지방자치단체 남북교류협력 정책협의회'를 두기로 하였으므로, 위 정책협의회에서 논의된 사항은 통일부장관의 승인을 의제하는 규정 등을 두도록 추진해 볼 필요성이 있다.

6. 4차 산업혁명과 남북교류협력

북한은 이른바 '단번도약'[19]의 구호 아래 첨단 산업의 적극적인 육성 의지를 보이고 있으며, 북한의 경제개발구법 제6조[20]에서도 "첨단과학기술부문"의 투자를 특별히 장려하고 있음. 경제개발구법은 김정은 위원장의 집권 이후 북한이 추진하고자 하는 경제개발정책을 대표하는 것으로, 종래에 「라선경제무역지대법」이나 「개성공업지구법」 등 각 개별법으로 규율하던 경

19) 단번도약이란 북한 사회주의 경제체제를 그대로 온존시킨 채 과학기술 육성과 정보기술 산업의 발전을 통해 현재의 경제난을 빠른 속도로, 질적으로 새롭게 극복해 보이겠다는 의미로, 북한이 2차, 3차 산업의 본격적인 발전단계를 거치지 않더라도 4차 산업(첨단산업)으로 이행할 수 있다는 정책추진의 의지를 표현한 것임.

20) 북한 경제개발구법 제6조(투자장려 및 금지, 제한부문)
국가는 경제개발구에서 하부구조건설부문과 첨단과학기술부문, 국제시장에서 경쟁력이 높은 상품을 생산하는 부문의 투자를 특별히 장려한다.

제특구에 관한 장려정책을 계승, 변형한 것이다. 하위규정으로 「창설규정」, 「관리기관운영규정」, 「개발규정」을 마련하여 강한 정책추진 의지를 보이고 있다.

다만, 현 단계에서는 국제사회의 대북제재 등으로 구체적인 4차 산업에서의 남북협력사업을 추진하기는 어려우므로, 이공계 분야에서의 학술교류에서부터 점진적인 협력사업을 진행해 나가는 것이 필요해 보인다.

예를 들어, 강원도나 강원대학교가 자매결연을 맺은 북한의 지자체 또는 대학과 4차 산업과 관련한 공동 학술대회 등 개최하여 상호 방문을 추진해 보는 것이 가능할 것이다(여행에 필요한 경비 등 실비를 지원하는 것 자체는 대북제재 위반 소지가 상대적으로 낮음)

탈북민 출신으로 정보통신기술 전문가인 김흥광 'NK지식인연대' 대표는 북한의 '4차 산업혁명'에 대해, "인공지능(AI)과 정보처리 기술이 결합해 경제-사회구조의 근본적인 변혁을 가져오는 기술혁명"이며, 북한의 4차 산업혁명의 대표 분야는 'CNC' 기술이라고 분석했다. CNC는 컴퓨터로 기계의 작동을 자동조종하는 기술이며, 북한에서 'CNC'정책은 1990년대 국방 분야에서 먼저 개발된 이후, 김정은 시대에 민간 분야로 확대 적용되고 있다는 것이다. 즉 'CNC'정책은 국방과학기술을 민수부문과 융합 차원에서 경제, 문화, 가전에 이르기까지 국가 전 분야에 적용해서 생산성과 효율성을 높이기 위한 정책이라는 것이다.

북한의 CNC 기술은 1995년 4축으로 시작하여 2013년 9축 CNC를 생산했다. 또한 전자동생산체계인 '유연생산세포'를 만들었으며, '326평양 전선공장' 은 관련 기술을 총체적으로 결합한 무인공장이다. 2016년에는 '평양버섯공장'을 무인공장으로 건설했다(『VOA 뉴스』, 2017. 03. 25.). 이는 남북협력에서 4차 산업혁명 분야가 향후 북한의 주목을 끄는 사업이 될 것이라는 것을 말해준다. 이러한 맥락에서 '지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415' 사업의 장기적인 전략과제로 과학기술협력방안을 고려할 필요가 있다.

정보통신기술(ICT)협력은 정치적 쟁점이 상대적으로 적은 분야이며, 코로나19로 활성화된 비대면 기술을 활용한 남북교류의 새로운 접근법이 될

수 있다. 또한 ICT분야는 김정은 위원장이 전략적으로 투자하는 부문이다. 특히 ICT분야는 청년들이 남북협력의 주체가 될 수 있다는 점에서 전략적으로 추진할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 통일부가 북한의 ICT를 결합한 청년창업센터건설과 농축산 및 산림 등 남북협력사업에서 ICT를 결합하는 스마트팜, 스파트 산림 경영 등을 검토하는 것으로 보인다(『올쇼TV』, 2020. 09. 22.). 향후 남북협력이 본격화된다면 지능형운송시스템(ITS), 스마트그리드 및 에너지저장시스템(ESS), 5G 등 인프라 기술을 활용한 남북과학기술협력이 본격화될 것이며, 이를 대비할 필요가 있다(『전자신문』, 2018. 04. 30.).

7. 강원도 동쪽 지역에 개성공단과 같은 협력지구를 설치하기 위한 방안

앞서 살펴본 바와 같이, 국방, 외교나 일반 정치적 사안은 지방자치단체의 권한을 넘어서므로, 개성공단과 같은 협력지구의 설치에 관하여는 국회에 의하여 법률의 형식으로 입법되기를 기대하는 수밖에 없다. 즉, 강원도 차원에서 자체적으로 개성공단과 같은 협력지구를 설치하기는 어렵다.

제21대 국회에 들어서 박정 의원이 「평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안」을 발의(52인 발의)하였는바, 현 정부의 중점 사업이기도 하므로 어떤 방식으로든 유사 법안이 통과될 것으로 예상되고 있다. 따라서 관련 법률안의 통과 여부를 면밀히 살펴 강원도의 입장이 충분히 반영되도록 노력할 필요가 있다.

예를 들어, 위 법률안 제8조에서는 평화경제특구의 지정에 관하여 아래와 같이 주민의견청취, 산업입지정책심의, 평화경제특구위원회 심의 등 상당히 구체적인 절차를 규정하고 있으므로 이를 미리 대비할 필요가 있다.

> 제8조(평화경제특구의 지정 등) ① 시·도지사는 통일부장관과 국토교통부장관에게 평화경제특구의 지정을 요청할 수 있다. 다만, 대상구역이 둘 이상의 광역시·도(이하 “시·도”라 한다)에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시·도지사가 공동으로 지정을 요청하여야 한다.
>
> ② 시·도지사는 제1항에 따라 평화경제특구의 지정을 요청하려는 경우에는 제10조제1항 각 호의 사항이 포함된 평화경제특별구역개발계획(이하 “평화경제특구개발계획”이라 한다)을 작성하여 이를 제출하여야 한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민의 의견을 미리 들어야 한다.
>
> ③ 시·도지사는 평화경제특구개발계획에 「산업입지 및 개발에 관한법률」제2조제8호가목부터 다목까지의 규정에 따른 산업단지에 관한 사항이 포함되어 있으면 제1항에 따라

평화경제특구의 지정을요청하기 전에 국토교통부장관과 협의를 하여야 한다. 이 경우 국토교통부장관은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」제3조에 따른 산업입지정책심의회 심의를 거쳐야 한다.

④ 제1항에 따라 평화경제특구의 지정을 요청받은 경우 통일부장관과 국토교통부장관은 관계 행정기관의 장과의 협의와 평화경제특구위원회의 심의·의결을 거쳐 평화경제특구개발계획을 확정하고 평화경제특구를 공동으로 지정한다. 이 경우 제1항에 따라 평화경제특구의 지정을 요청한 시·도지사의 의견을 들어야 한다.

⑤ 통일부장관과 국토교통부장관은 평화경제특구의 개발이 필요하다고 인정하면 관할 시·도지사의 동의를 받은 후 평화경제특구위원회의 심의·의결을 거쳐 평화경제특구개발계획을 수립하고 평화경제특구를 지정할 수 있다.

⑥ 통일부장관과 국토교통부장관은 제4항이나 제5항에 따라 평화경제특구를 지정할 때에는 「환경영향평가법」제16조에 따른 전략환경영향평가서의 작성 및 전략환경영향평가 협의를 실시하여야 한다.

⑦ 통일부장관과 국토교통부장관은 평화경제특구를 지정할 때 필요한 경우에는 평화경제특구를 둘 이상의 개발사업지구로 분할하여 개발하도록 할 수 있다.

⑧ 통일부장관과 국토교통부장관은 평화경제특구의 개발에 필요한토지가 확보되어 있는 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우에는 단계적으로 개발하도록 할 수 있다.

⑨ 통일부장관과 국토교통부장관은 제4항이나 제5항에 따라 평화경제특구를 지정한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 관보에 고시하고, 지체 없이 이를 관할 시·도지사에게 통지하여야 한다. 이 경우 지형도면의 고시에 관하여는 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따른다.

⑩ 제9항에 따른 통지를 받은 시·도지사는 그 내용을 14일 이상 일반인이 열람할 수 있게 하여야 한다.

결국, 강원도 동쪽 지역에 개성공단과 같은 경제특구가 설치될 수 있을지는 관련 자료의 축적과 정책적 논리 개발에 의하여 정치적으로 결정될 수 밖에 없으므로, 사전에 관련 연구 용역 등을 통하여 충분히 정책적 근거자료를 축적해 둘 필요가 있다.

8. 기타 파일럿 사업

■ 주택난방 효율성 제고 사업

강원도의 기후를 고려할 때 북강원도의 주택 난방 효율성 제고와 같은 사업은 인도적 차원에서도 필요한 협력사업일 수 있다. 북한에서 주로 석탄

을 연료로 사용하지만, 연탄을 만들어서 사용한다면 지금보다 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 특히 이 경우 강원도의 석탄 자원 및 관련 기술을 바탕으로 북한과의 사업에 나설 수 있다는 점에서 매력적이라 할 수 있다. 남북 모두의 이익을 발견할 수 있는 사업이다.

이 사업은 장기적으로 마을 개선 사업으로 이어질 수 있다. 연탄을 활용하려면 아궁이와 보일러가 필요한데, 이 사업들은 전체적으로 주택개선사업으로 이어져야 한다. 그리고 주택개선 사업은 또한 마을의 SOC 확충으로 이어질 사업이기 때문에 남북강원도 협력 사업의 마중물 같은 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

■ 생활 에너지, 교육 에너지 협력 사업

모든 남북강원도 협력사업이 전기를 필요로 한다. 생활 부문에서의 전기는 반드시 필요한 사업이지만 일방적 지원으 프레임을 벗어나는 협력사업의 발굴이 절실하고, 새로운 전략은 강원도의 자산을 활용하는 것이어야 한다. 이 부문의 협력이 이뤄진다면 북한의 교육시설 운영과 실험실 운영에 안정적으로 전기를 공급함으로써 지역 발전을 위한 인적 자원을 확보하는 데에 도움이 될 것이다.

이 사업은 북한의 수력자원을 남측으로 흘려보내고 한국수력원자력이 운영하는 댐들에서 생산된 전기를 북강원도로 비율에 따라 환원해주는 것이다. 북강원도에서 수력발전에 의해 전기를 확보하기 위한 노력을 기울이고 있지만, 충분하지 못한 상황에서 강원도가 이 부분에 지원을 할 필요가 있다. 이 사업을 통해서 강원도는 수변공원 조성을 통해 새로운 관광 사업 및 지역활성화 사업을 추진할 수 있을 것이다.

제5절 남북고성군 금강산 사찰 복원사업 및 역사유적 발굴사업

문화유산은 남북이 함께 보존·보호하고 공동체 의식을 형성해가야 하는 한민족의 공동 자산이다. 과거 남북은 북한의 고구려 고분군 발굴과 개성 역사지구의 유네스코 세계유산 등재 등 유형문화유산 분야에서 남북협력을 한 바 있다(김덕순 2019, 253).

북한의 문화유산 정책은 유형문화유산 위주의 보존 및 관리에 집중하고, 무형문화유산 보호에는 부정적 입장이었으나 김정은 시대에 2015년 기존의 문화유산보호법의 효력을 없앤 뒤 민족유산 보호와 관리의 제도와 규칙을 정한 민족유산보호법(총 6장 62조)을 제정하였다.

북한은 김정은 집권이후 변화하는 시대의 요구에 부응하여 '주체성의 원칙', '역사주의 원칙', '과학성의 원칙'에서 민족유산을 보호하고 계승·발전시키기 위해 기존 「문화유산보호법(2012년 8월7일 채택)」을 폐기하는 대신 「민족유산보호법(2015년 6월 10일 최고인민회의 상임위원회 정령 제538호, 2018년 11월 24일 수정보충)」을 채택하였다.

민족유산보호법에서는 자연유산을 민족유산 범주에 포함시키고, 민족유산의 발굴 및 수집, 평가와 등록, 관리와 이용 등에 관한 제반 사항들을 구체적으로 밝히고 있다. 또한 유형문화유산(물질유산)뿐 아니라 무형문화유산(비물질유산)의 보호와 전승에 대한 노력도 시작되었다(김덕순 2019, 254).

「민족유산보호법」제3조에 의하면 민족유산은 물질유산, 비물질유산, 자연유산으로 구분된다. 물질유산에는 원시유적, 성, 봉수대, 건물, 건물터, 무덤, 탑, 비석, 질그릇 및 도자기가마터, 쇠부리터 같은 력사유적과 로동도구, 생활용품, 무기, 조형예술품, 고서적, 고문서, 인류화석 갖은 력사유물이 속한다. 자연유산에는 이름난 산, 호수, 폭포, 계곡, 동굴, 바다가섬, 특이한 동식물, 화석, 자연바위, 강천, 로두와 같은 명승지와 천연기념물이 속한다. 이중 명승지와 천연기념물은 「명승지, 천연기념물보호법(2011년 12월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2052호로 수정보충)」을 제정하여 등록·관리·보호하고 동법 제2조의 규정에 의하면 명승지, 천연기념물은 아름다운 경치로 이름이 났거나 희귀하고 독특하며 학술교양적 관상적 가치가 큰 것으로 하여 국가가 특별히 지정하고 보호하는 지역이나 자연들이다.

통일뉴스(2015년 06.12)는 북강원도의 원산 명적사, 고산 석왕사, 금강산 표훈사 등 도내 명승지를 관리하고 유산을 보호하는데 주력하고 있는 기사를 보도하였다. 강원도인민위원회가 나서 원산 명적사를 비롯한 44동의 옛 건축물 중 23동의 개건보수를 추진하고, 대웅전 등 현재 남아있는 조선시대 건축술의 원형을 보여주는데 중점을 두고 보수를 완료했다고 한다.

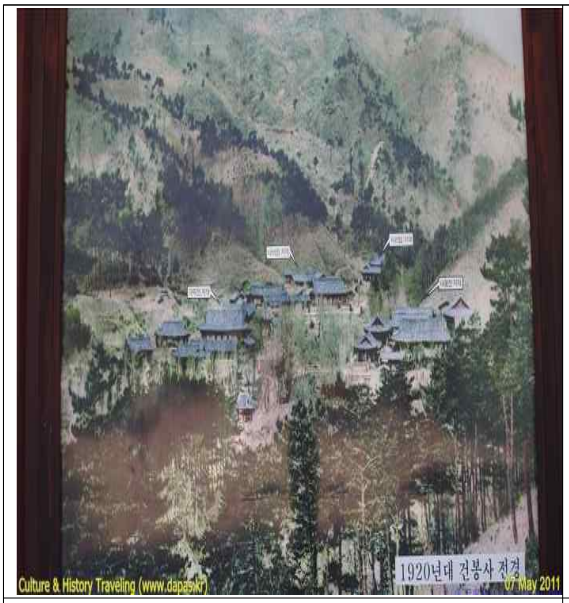
북한의 민족유산과 명승지관련 기사는 류경의 관서8경의 소개(2018년 9월 10일자), 조선중앙통신의 “민족문황산의 보물고를 풍부히 한 3년”, 로동신문, 조선관광 홈페이지, 우리민족끼리의 기사, 서광 등에서 어렵지 않게 접할 수 있다. 이렇듯 북한의 명승지가 주로 사찰과 사찰 주변의 기암괴석을 포함하여 정비되고 있는 이유는 김정은 시대이후 주력하고 있는 관광개발과 관련이 큰 것으로 알려져 있다.

북한의 관심과 수용 가능성 측면에서 남북교류협력 우선순위를 메긴다면 금강산 명승지 관광을 제외하면 단연 강원도 고성군 간성읍 냉천리에 위치한 금강산 건봉사(乾鳳寺)이다. 현재 남측에 남아있는 유일한 금강산 사찰인 건봉사는 조선시대 전국 4대사찰의 하나로 금강산과 설악산에 산재한 사찰들을 말사로 거느렸던 큰 사찰이다. 만해 한용운 선생의 건봉사급건봉사말사사적(乾鳳寺及乾鳳寺末寺事蹟)의 기록에 의하면, 신라 법흥왕 7년(서기 520년)에 아도화상이 원각사를 창건하였고, 고려시대 도선국사와 나옹화상이 중수하고, 건봉사로 개명하여 오늘에 이르고 있다.

사적지에 따르면 조선시대 건물의 규모가 3,183칸에 이르고 일제강점기까지 금강산, 설악산 일대를 관장하는 전국 31본산의 하나였지만 한국전쟁 때 전각의 대부분이 소실되었고, DMZ인근 군사지역에 위치해 폐사지처럼 운영되다가 1990년대 이후 대웅전 영역을 중심으로 전각들이 개축되었다. 북한에서 고성 금강산 건봉사에 관심을 갖는 이유는 건봉사에서 매년 지내는 위령제 때문이다.

건봉사에서는 매년 한국전 당시 건봉전투에서 전몰한 3,000여 명의 국군과 인민군의 위패를 모시고 합동 위령제를 지낸다. 파로호에 수장된 중공인민군의 위령제도 겸하고 있다. 지역 사찰차원에서 조심스럽게 지내던 위령제는 남북 평화무드가 조성되었던 해인 2018년 4월 28일에 22사단장을 비롯하여 지역주민들이 함께 한국전에 희생된 남북 젊은이들의 아픔을 달래는 치유제를 올렸다. 건봉사가 아군과 적군을 구분하지 않고 단지 전쟁의 아픔과 상처를 보듬고 위로하는 것에 대해 북측에서 감동하여 교류협력 우선의 뜻을 밝힌 적이 있다.

<그림 Ⅴ-20> 1920년 금강산 건봉사 및 22사단장 합동위령제



1920년대 당시 금강산 건봉사 전경

22사단장의 합동위령제 모습(2018.4.28.)

이러한 맥락에서 남북 강원도 전통유산 및 명승지 통합복원의 일환으로 금강산건봉사 복원협력을 제안한다. 대한불교조계종 민족공동체추진본부는 2020년 9월 분단 75년 특별기획 사진전으로 북한 불교문화유산 사진전을 개최하였다. 2011년 촬영된 사진은 북한 전역에 남아있는 전통사찰의 원형이 보존된 건축물의 모습과 사찰주변 경관을 포함하는 명승의 모습을 보여주었다. 60여 전통사찰의 모습은 우리의 상식을 뛰어넘어 원형이 보존된 상태였다.

북한은 「민족유산보호법」체계를 통해 전통사찰원형 보존과 인문학적 스토리를 재현하는 작업, 자연유산을 활용할 데 대한 「조선천연기념물도감」과 「조선명승지도감」을 다그치고 있다. 전통유산 보존 및 명승지 지정이 비록 북한 관광개발의 일환이지만 이 분야에 대한 북측의 열의와 기술을 강원도가 수용하여 남북 강원도협력 사업에 활용하는 지혜를 발휘할 때가 되었다.

금강산건봉사 복원은 남북 강원도 DMZ에서 가장 가깝고, 북측에서 복원 참여에 대한 관심을 보이며, 남한에 남아있는 유일한 금강산사찰이기 때문에 강원도 남북교류협력의 물꼬를 틀 수 있는 좋은 기회이다. 건봉사 복원에 필요한 전통사찰 건축물의 설계도면은 남북이 모여 합동으로 준비하고, 사찰

복원에 필요한 기둥, 서까래 및 조각에 소요되는 인력은 북측이 제공하고 남측은 북측이 필요로 하는 물자를 제공한다.

남측 강원도에 남아있는 금강산 전통사찰 복원에 북측의 물자와 인력을 활용하고 이에 상응하는 대가를 화폐가 아닌 물자로 제공하는 방식은 지역 차원의 전통유산 복원에 관한 지식공유, 지역 간 등가가치 물물교환, 지역 전통유산 및 명승의 유엔제재 면제 가능성 측면에서 검토해 볼 가치가 크다. 금강산건봉사 복원협력을 기존 강원도의 남북협력정책 우선순위에 진입시켜서 강원도가 생태문화개발 연계 아젠다를 이끌어가는 중심에 서기를 기대한다.

한편 2018년 남북은 금강산 4대 사찰 가운데 하나인 유점사를 복원하기로 합의했다. 유점사는 금강산의 모든 사찰을 관장했던 사찰이다. 유점사의 종은 현재 묘향산 보현사에 보관돼 있으며, 북한의 국보이다. 유점사 복원사업은 2007년, 4년에 걸쳐 복원한 금강산 신계사에 이어 남북이 두 번째로 합의한 북한 사찰 복원 사업이다. 김정은 위원장은 유점사를 비롯한 호국 불교 사찰 복원에 관심이 큰 것으로 알려져 있다(KBS, 2018/10/11).

2019년 강원도는 문화재청 · 경기도와 함께 DMZ(비무장지대) 세계유산 남북공동등재 추진협약(MOU)를 체결한 바 있다. 협약은 DMZ 세계유산 남북공동등재를 위한 남북협의와 DMZ 실태조사 등 세계유산 등재까지 상호 적극 협력하겠다는 내용을 담고 있다. 2019년 문화재청은 북한 소재 문화재의 체계적 보호를 위한 남북협력사업의 체계적 추진을 위해 '남북 문화재 교류사업단'을 결성한 것에 주목할 필요가 있다. 사업단은 1단 2팀 체제로 운영되며, 문화재청 차장이 사업단장을 맡는다.

사업단은 남북 문화재 교류를 뒷받침하는 각종 법령의 제 · 개정 등 제도적 기반을 마련하며, 개성 만월대 공동 발굴, 비무장지대(DMZ) 역사유적 공동조사와 세계유산 공동 등재 등 남북 문화재협력을 위한 창구 역할을 할 예정이다.

이러한 맥락에서 남북강원도 전통유산 및 명승지 통합 전통사찰 복원협력사업을 문화재청과 협력하여 진행한다면 지속가능성과 사업의 안정성을 도모할 수 있다. 명승은 국가 지정문화재의 한 분야를 지칭하는 용어이다.

일반적으로는 유적과 주위 환경이 조화를 이루는 아름다운 경관을 ‘명승’이라고 총칭하기도 하지만 전통유산과 명승은 남북 똑같이 법으로 지정하여 관리한다.

우리나라 문화재청의 문화재보호법은 명승을 경치가 아름다워 관상 가치가 크고 전통문화예술을 비롯한 모든 영역의 예술적 가치가 있어야 한다고 규정한다. 조선 문화성의 민족유산보호법이나 명승지천연기념물관리법제상의 명승은 아름다운 경치로 이름이 났거나 희귀하고 독특하며, 학술, 교양적 의의가 커야한다고 규정한다. 남한의 명승에는 전통유산이 포함되어 있으며, 북한의 명승은 물질유산을 제외한 자연유산에 속한다. 사상 교양적 의의가 있어야 한다는 면에서 남한과 차이가 있다. 그렇지만 자연 경관이 아름답고 앞서 살아온 사람들의 문화예술유적을 포함한다는 측면에서 전통유산 및 명승에 관한 시민의 의식은 남북이 크게 다르지 않다.

남북의 문화유산 및 명승은 지역교류협력으로 적당한 사업 중 하나이다. 특히 남북 강원도는 금강산-설악산 권역의 기암괴석과 해안절벽, 아름다운 계곡에 들어선 사찰 등 문화유산을 공통으로 보유하고 있어서 교류협력 사업을 선도하기에 가장 유력한 지역이다. 향후 강원도가 문화재청과 거버넌스를 구축하여 교류협력문화유산 및 명승지 교류협력 사업을 강원도 지역 아젠다로 추진할 필요가 있다.

제진리와 감호리의 배후지로서의 의미를 가진 남북 고성군의 금강산 사찰 복원사업을 연계하여 추진할 것을 제안한다. 사찰복원 및 역사문화유적 발굴사업을 DMZ 일대로 확장한다면 태봉국 철원성(궁예도성)의 남북공동 발굴 및 복원사업과도 연계할 수 있다. 강원도 남북고성군 금강산 사찰복원 및 역사문화유적 발굴사업과 ‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업을 연계 추진한다면 문화재청과 불교계, 유관 시민사회단체 및 관련 국책기관과의 범거버넌스를 구축하여 추진할 수 있을 것이다.

제6절 세부 추진방안

1. 범부처 거버넌스 구축

범부처 거버넌스가 필요한 이유는 다음과 같다. 우선 사업의 효율성 및 효과성 제고를 위한 것이다. 범부처 거버넌스의 효율성과 효과성은 최근 대북제재 승인신청 과정에서 민간단체-남북교류협력지원협회-통일부-외교부가 협력함으로서 유엔의 포괄적 승인을 받아낸 사례에서도 이미 확인되었다.

다음으로는 중복규제를 해소하는 방안이 될 수 있다. 예컨대 강원도가 「군사기지 및 군사시설보호법」의 일부를 해제한다고 하더라도 산림청과 환경부의 중복규제로 인해 규제해제 효과를 볼 수 없는 것이 현실이다. 범부처 거버넌스는 이러한 문제를 해결할 수 있다. DMZ에 관여하는 행정기관은 통일부, 외교부, 국방부, 행안부, 문체부, 환경부, 농림부, 문화재청, 산림청, 해수부, 국토부, 국조실, 국정원 등 무려 23개이다(유재심b 2020). 23개의 부처가 범부처 거버넌스의 틀에서 협의한다면 중복규제 문제를 해결할 수 있는 방안에 접근할 수 있을 것으로 보인다. 고성군 DMZ 남북협력사업을 매개로 하여 강원도가 하나의 조항에 여러 부처의 규제가 중복되어 있는 규제조항의 처리를 부처별로 요청하고 전체적인 조정자의 역할을 할 수 있다. 즉 강원도가 부처별-지방정부별 정책 간의 대립적인 요소들을 공동으로 협의하고 대안을 마련할 수 있는 범부처 거버넌스 구축에 주도적으로 나서야 한다.

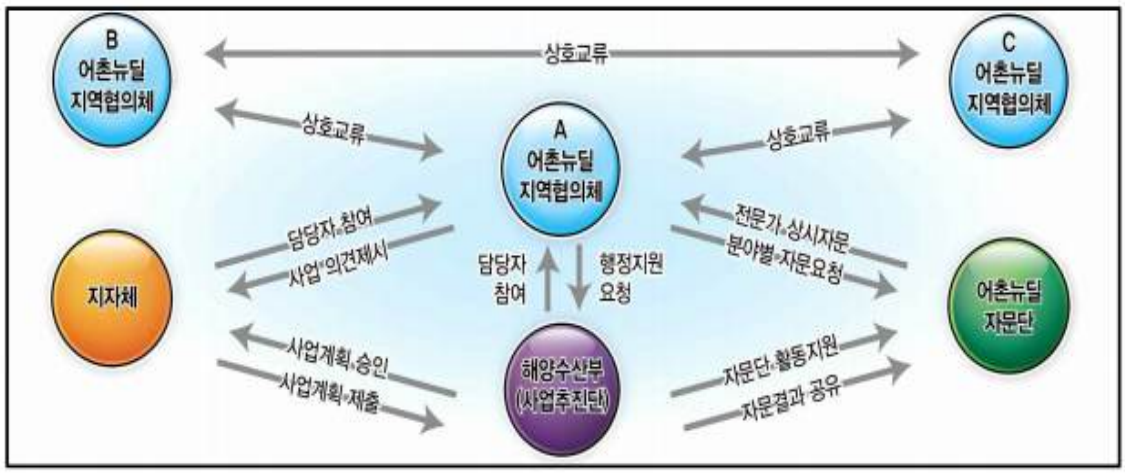
마지막으로 강원도와 시·군 단위 간 남북협력사업에 관한 정보 공유, 시업별 연계방안 모색, 남북협력 정책역량 강화를 위한 협의틀의 필요성 때문이다. 강원도 남북협력 사업의 효율적 추진을 가로막는 가장 큰 장애 요인 중 하나는 남북협력 담당자의 잦은 인사이동이다.[21]

남북협력담당자의 잦은 인사이동은 도를 포함하여 시·군 단위 등 위에서부터 아랫 단위까지 전반적으로 해당되는 사안이다. 남북관계의 특수성으로 인해 사업 담당자들은 인사편익을 보기 어렵다. 전문성을 확보할 의욕과 동기 또한 미약하다. 이러한 문제는 사업에 대한 적극성을 약화시킬 수밖에 없다. 창의적 발상 또한 가로막는다. 무엇보다 현실적인 장애에 직면할 경우, 문제해결력을 갖기 어렵다는 점에서 소명의식을 갖기 어렵다. 그로인해 남북협력사업에 대한 열의가 약화되는 악순환이 반복된다. 이러한 구조적인 문제에 대한 대책 마련이 시급하다. 범부처 거버넌스는 이러한 문제를 일부 보완할 수 있는 시스템이 될 수 있다.

21) 강원도 남북협력 담당자 인터뷰

따라서 범부처 거버넌스는 강원도 지역차원과 중앙정부와 강원도 간 거버넌스로 나누어 진행하는 것이 바람직하다. 강원도 지역차원에서는 도 내 다양한 이해관계자를 민관거버넌스체계에 참여시켜 다양한 협력 방안 모색한다. 이밖에도 한국농어촌공사, 국토연구원, 민간기업, 강원공(사)기업, 대학, 연구소, 시민사회와 협력체계를 마련하여 광범위한 해외어항개발 남북협력과 관련한 거버넌스를 구축한다. 해수부가 제3차 어촌·어항 발전기본계획(2020-2024),을 추진하는 과정에서 어촌뉴딜 해수부-지방정부-지역협의체 추진체계를 운영한 사례를 검토해 볼 필요가 있다.

<그림 Ⅴ-21> 어촌뉴딜 해수부-지방정부-지역협의체 추진체계



출처: 해양수산부, “제3차 어촌·어항 발전기본계획(2020-2024),” 『해양수산부 공고 제2019-22호』, p. 17.

해수부는 어촌뉴딜 지역협의체를 어촌뉴딜 사업지정 지역 간 상호교류하면서 협력할 수 있는 체계를 운영하는 동시에 어촌뉴딜 지역협의체에 담당자를 파견하여 행정을 지원하는 등 지역에 기반한 어촌뉴딜 거번넌스를 구축했다.

중앙정부와 강원도 간 거버넌스는 국토부 · 해수부 · 통일부 · 문화재청 · 산림청 · 강원도 등 범부처 간 거버넌스 구축을 통한 협력전략을 구축한다. 또한 해외어항개발 협력사업 경험이 있는 외교부 · 기재부, KOICA · EDCF(수출입은행), 해외항만개발협력 지원센터, ODA센터(KMI), 수협 등과도 연계 및 협력 방안을 모색한다. 이러한 해외어항개발 협력사업을 UN-SDGs 14, 15 성공 모델 국가 사례와 접목하여 글로벌 남북협력 거버넌스체계로 발전시킨다.

<표 Ⅴ-12> ‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 거버넌스(안)

구분		범부처 간 거버넌스 구축	세부 역할(협의/조정)
국내	통일부	‘동해북부선 남북교류협력사업 추진’	남북협력기금 지원
	농림부	일반농산어촌개발	남북협력사업 및 사업별 연계
	산림청	산림자원 및 기술 활용산림청, ‘제1차 산림복원 기본계획(2020~2029)’	SDGs15와 연계방안 모색, 동해 어부림 및 방풍림 조성 등
	행안부·국토부	도서종합개발 ‘제3차 국가 철도망 구축 기본 계획(2016-2025)’	동해선 철도 연결
	문체부	관광자원개발	생태탐방로, 생태공원 조성
	환경부	상수도시설 확충, 생태숲 조성 등	생태놀이터 등
	해수부	어항 중심의 인프라 정비, 어촌과 어항 유휴공간을 활용한 특화사업, 주민역량 강화 사업 등	SDGs14와 연계방안 모색, 접안시설 확충, 여객편의시설 확충, 어항 친수 시설 설치 등
	강원도	민관거버넌스 및 민자 유치 등	범부처간 거버넌스, 사회적대화 특별위원회 설치 등
국제	UN	-SDGs 14-15 사례 수집 및 성공 모델 국가와 연계 협조 -SDGs 17 글로벌 파트너십 활용에 관한 협조	
	동북아	-러시아 신동방정책과의 연계를 통한 남-북-러 협력방안 모색 -중국의 일대일로와의 연계를 통한 남-북-중 협력방안 모색 -동북아지역 차원의 다자주의적 협력체계 구축방안 모색(남북-미-중-러-일-몽골 등)	

한편 해양수산부는 2020년 어항 분야 남북협력 기본구상을 수립하고 어항 분야 남북협력 기반을 마련하기 위해 북한 수산업 및 어항 현황조사, 남북경협 거점어항 개발사업을 구상 중에 있다. 또한 어촌의 고유한 정체성과 특성을 반영한 경관계획을 도입하고, 다양한 어촌 체험 기회를 제공하는 ‘어촌뉴딜 디자인 가이드라인’을 마련하고 2019~2024년까지 120억원의 예산을 편성했다(해양수산부 2019, 35-36). 해수부의 어항분야 남북협력사업 구상을 ‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업과 연계한다면 제진리 개발뿐만 아니라 배후지 어촌 또한 해수부의 어촌체험마을’ 대상지로 지정할 수 있는 유리한 환경을 조성할 수 있다.

양양은 어촌 핵심자원을 활용한 해양관광의 대표적인 성공사례이다. 양양 수산항은 아름다운 자연경관과 자연암반구역을 보유하고 있다. 이러한 특성으로 인해 1991년 국가어항으로 지정되었으며 관광형 복합 어항으로 개발

되기 시작했다. 양양은 2009년 요트마리나 시설을 준공하고, 2017년~2020년까지 아름다운 어항 조성사업을 추진하고 있다.

<그림 Ⅴ-22> 양양 어촌 해양 관광 사례

수산항 요트 마리나

어촌체험마을사업, 투명카누

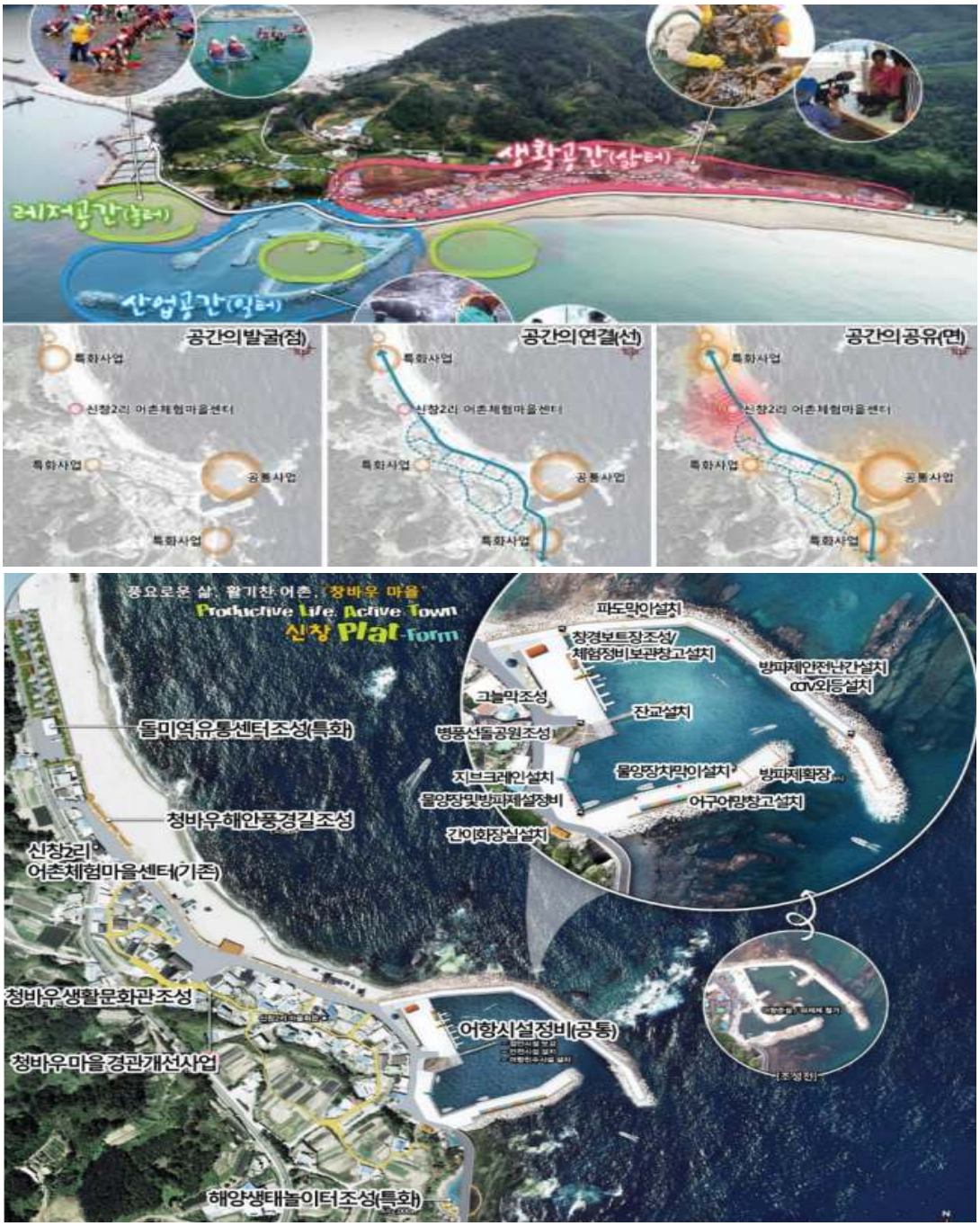
출처: 해양수산부, “제3차 어촌·어항 발전기본계획(2020-2024),” 『해양수산부 공고 제2019-22호』, p. 30.

이러한 후광효과로 배후 어촌 또한 해수부의 ‘어촌체험마을’ 대상지로 지정되었다. 어촌체험마을은 요트 마리나 시설과 연계한 투명카누, 선상낚시, 해초비누 만들기, 문어빵 만들기 등 관광객들을 유인할 수 있는 다양한 체험 프로그램을 운영하여 동해안의 대표 관광지로 호평을 받고 있다. 해수부는 사업단을 구성하여 지자체가 제출한 사업계획을 승인하고 어촌뉴딜자문단을 통해 상시적으로 분야별 자문을 받는 체계를 구축했다.

포항시 신창2리항 개발사업도 어촌뉴딜300 사업의 성공사례이다. 포항시는 윤택한 산업 공간 조성(일터), 풍요로운 생활공간 조성(삶터), 활기찬 레저공간 조성(놀터)을 전략과제로 선정했다. 이러한 목표를 달성하기 위해 생산·가공·유통을 겸비한 어항 현대화, 마을공동체를 통한 사생적 어촌마을 조성, 체험관광 등 도어(都漁)간 나눔과 휴양마을 구현을 추진전략으로 채택했다. 또한 돌미역 유통센터, 어항 접안시설 보강 및 안전시설 설치, 창바우

생활문화관, 해안풍경길 조성, 해양생태놀이터, 해양피크닉장 조성, 어항친수시설 설치 등을 실천과제로 설정했다(오창송외 2020, 102.).

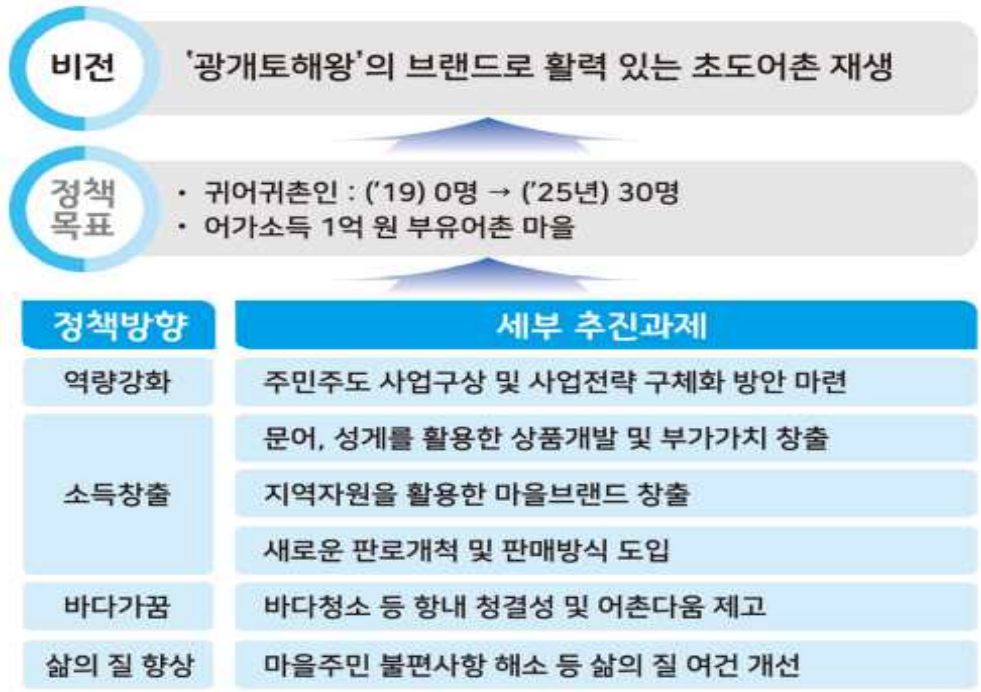
<그림 Ⅴ-23> 포항시 신창2리항 어촌뉴딜300사업 기본계획 및 마스터 플랜



출처: 오창송・박상욱・김태구・김근호, "지역재생사업으로서 어촌뉴딜300사업 계획과 절차적 과제 - 포항시 장기면 신창2리항 어촌뉴딜사업을 중심으로," 『한국도서연구』, 제32권 제2호(2020), pp. 102~104.

어촌활성화 방안에서 또 다른 거버넌스 구축방법으로 리빙랩 방식이적용된 사례도 참고할 만하다. 어촌활성화는 “자립화 역량을 갖추고, 스스로 소득, 일자리 등을 창출해 가는 과정”을 만드는 것이며, 리빙랩(Living Lab)은 “살아있는 연구실 또는 생활 연구실 등의 개념으로 기술을 이용한 사회문제 해결에 있어서 기술의 수요자가 직접 참여해 함께 문제를 풀어 나가는 개방형 실험실”을 의미한다(김충재 2020, 78). 즉 리빙랩 방식은 지역문제의 당사자인 지역주민이 스스로 자신의 문제를 해결하기 위해 협의하고 실천하는 방식으로 현장 실험실이다.

<그림 Ⅴ-24> 리빙랩 방식을 통한 강원도 초도어촌 활성화 전략 도출



출처: 김충재, “리빙랩 방식을 통한 강원도 어촌 활성화 방안 도출,” 『강원논총』, 제11권 제1호 (2020), p. 98.

강원도 초도는 리빙랩 방식으로 어촌활성화 전략을 도출했다. 핵심방안으로 도출된 것은 “어촌주민의 역량강화를 통해 어촌주민 주도의 지역 수산물의 브랜드화, 제품화, 관광자원화” 추진하는 것이며, 정책 목표는 “‘귀어귀촌인 유입, 어가소득 1억 원 달성’, 정책 방향은 역량강화, 소득창출, 바다가꿈, 삶의 질 향상”이다(김충재 2020, 98).

이러한 결과는 초도에 대한 전반적 현황조사, 어촌주민-강원도 시, 군

관계 공문원, 어촌특화지원센터, 어촌어항 관련 전문가, 사업화 전문가 등이 참여하는 현장포럼(2회), 어촌에 대한 인식 및 활성화 방안에 대한 설문조사, 전문가 자문회의 등을 거치면서 도출되었다.

2. 해외 성공사례 벤치마킹

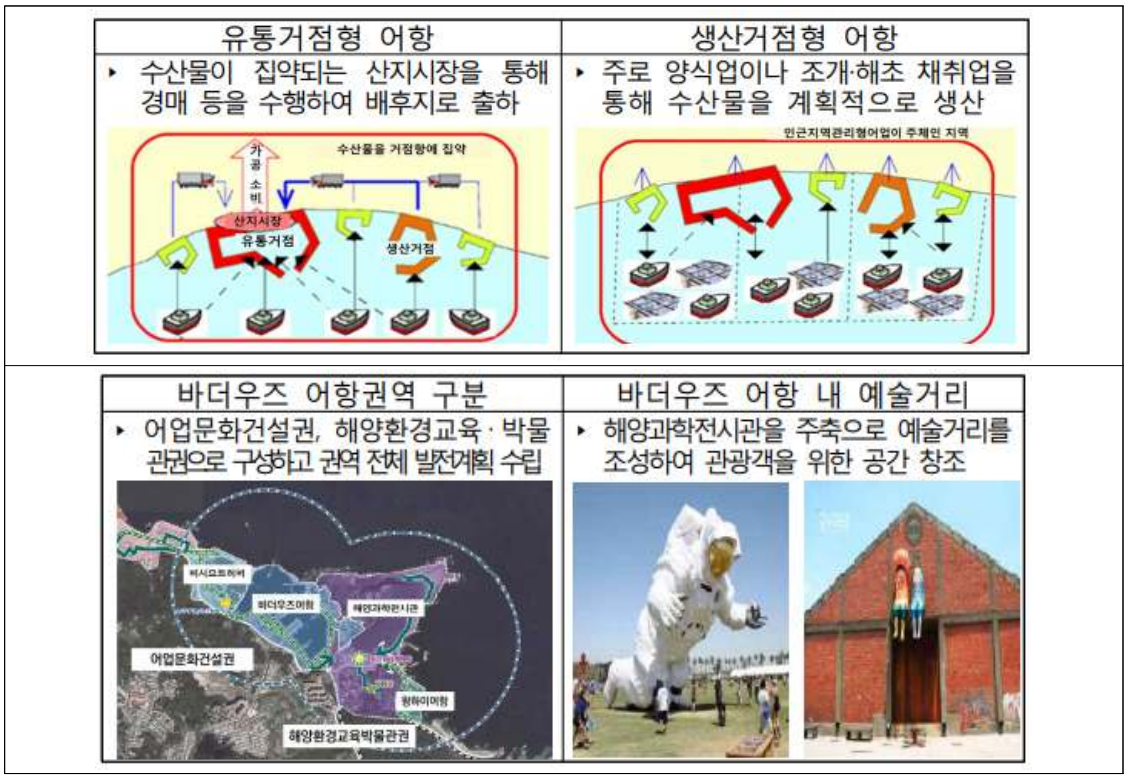
■ [EU] 지역사회 주도의 통합적 어촌지역개발 사례

○ 지역사회 공공기관과 민간으로 구성된 어촌공동체(FLAG, Fisheries Local Action Group) 가 중심이 되어 지역의 특성, 니즈(need), 잠재력을 종합적으로 고려한 통합적인 어촌지역 개발전략 수립

○ EU 산하 해양수산부인 유럽 어촌지역 네트워크(FARNET, The European Fisheries Areas Network)를 구성하여 국가별 지역 어촌공동체(FLAG)를 대상으로 한 기술교육을 실시하고 지속적인 지원과 관리를 수행

○ EU의 공동체 주도형 지역개발정책은 21개국, 178개 지방정부, 312개 권역 및 11,316개 어촌공동체에서 주도적으로 추진 중이며, EU지역개발기금과 지방정부의 매칭으로 구성(해양수산부 2019 , 9)

<그림 Ⅴ-25> 거점 어항 개발 성공사례: 일본-대만



출처: 해양수산부, “제3차 어촌·어항 발전기본계획(2020-2024),” 『해양수산부 공고 제2019-22호』 , p. 27.

■ [일본-대만] 거점 어항 개발 사례

○ 수산물의 생산, 유통에 일체성을 갖는 범위에 “권역”을 설정하고, 「권역 총합 수산기반 정비사업계획」수립하여 어항의 특성에 따라 유통거점형 어항과 생산거점형 어항으로 구분하여 개발

○ 어항과 주변지역의 종합계획을 통해 권역을 구분하고, 수산기능과 더불어 레크리에이션 및 예술공간 등 관광환경 정비

3. 강원도 남북협력거버넌스 체계 강화를 위한 ‘평화와 통일을 위한 사회적 대화’ 특별 위원회 설치

2014년 삼성경제연구소의 조사에 따르면, OECD 국가별 사회갈등지수 조사에서 한국은 2005년 4위, 2013년 2위를 기록했다. 이로 인한 연간 갈등 비용은 82조~246조에 이른다. OECD 평균을 넘는 수치다. 만약 사회갈등지수가 OECD 평균수준으로 개선된다면, 1인당 GDP가 7~21% 증가하는 효과를 누릴 수 있다고 한다(전국경제인연합회 2013). 한국의 사회통합지수는 1995년부터 2015년까지 20년 동안 29위에 머무르고 있다(경향신문, 2017/03/06).

2018~2019년(상반기)에 민주평통이 5,000여명의 국내외 국민을 대상으로 실시한 여론조사 문항 중, “평화통일의 가장 큰 걸림돌”의 1위는 ‘이념의 양극화’로 나타났다. 이념의 양극화 현상은 분단이 초래한 국가적 차원의 문제이다. 북한과 국경을 접하고 있는 접경지대로서 강원도는 그 어떤 지역보다 북한 및 평화 통일 이슈와 관련하여 민감성이 높을 수밖에 없다.

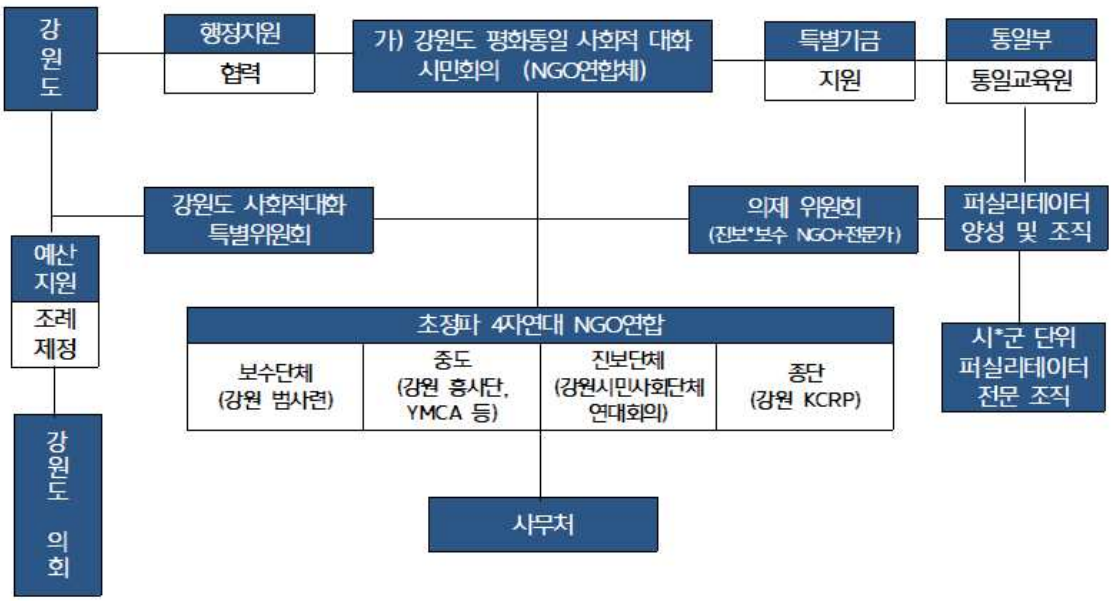
무엇보다 중요하게 검토되어야 할 문제는 강원도를 포함한 접경지역은 분단이 주민의 생존 및 삶의 질의 문제와 직결되어 있다는 점이다. 따라서 강원 주민은 지역공동체의 발전과 평화로운 공존을 위해서 북한 및 평화 통일 이슈를 일상적으로 토론하고 문제해결을 위한 노력을 함께해 나가야 한다. ‘평화와 통일을 위한 사회적 대화’는 지역사회의 공공의 문제를 주민이 참여하여 토론함으로써 공정성과 대표성을 갖는 사회적 협의 및 공론화 방식이다.

‘평화와 통일을 위한 사회적 대화’가 여타의 공론조사방식과 다른 점은 정책결정을 목표로 하지 않고 숙의토론의 과정을 중시한다는 점이다. 숙의토

론은 두 개 혹은 그 이상의 주장이 대립하는 갈등적 사회 이슈를 드러내놓고 토론하여 서로의 생각을 이해하고 생각의 차이를 좁힘으로써, 최소합의를 도출하는 여론수렴 과정이다(강용진 2008, 69-71). 이러한 숙의토론은 숙의민주주의의 필수요건이다. '평화와 통일을 위한 사회적 대화'가 숙의토론을 원칙으로 하는 이유는 민주주의를 학습할 수 있는 살아있는 교육장이기 때문이다. 따라서 이념갈등과 지역갈등 해결에 있어서 '평화와 통일을 위한 사회적 대화'가 유효한 수단이 될 수 있는 것이다.

특히 강원도는 접경지역이라는 지역적 특수성을 명분으로 하여 평화통일 기반조성 사업의 일환으로 '평화와 통일을 위한 사회적 대화'를 추진할 수 있다. 즉 남북교류협력기금을 사용할 수 있는 조건과 명분을 갖추고 있다. '지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415' 사업 모델은 지역사회와의 거버넌스를 통해 추진하는 것이 바람직하다. '평화와 통일을 위한 사회적 대화'는 어떤 유형의 개발 모델을 선정할 것인지, 향후 지속가능성과 확장성을 어떤 방식으로 확보할 것인가 등 관련한 제반 문제를 협의하는 틀이 될 수 있다. 이를 위해 강원도 내 '평화와 통일을 위한 사회적 대화' 특별 위원회의 설치를 제안한다.

<그림 Ⅴ-26> 사회적 대화 거버넌스 체계(안)



'평화와 통일을 위한 사회적 대화' 특별 위원회의는 평화통일 관련 다양한 시민사회단체, 금강산관광 재개 범도민운동본부, 어촌어항 관련 기업 및

연구기관, 대학 등과의 광범위한 거버넌스를 구축할 수 있는 기반을 마련해 줄 것이라고 기대한다.

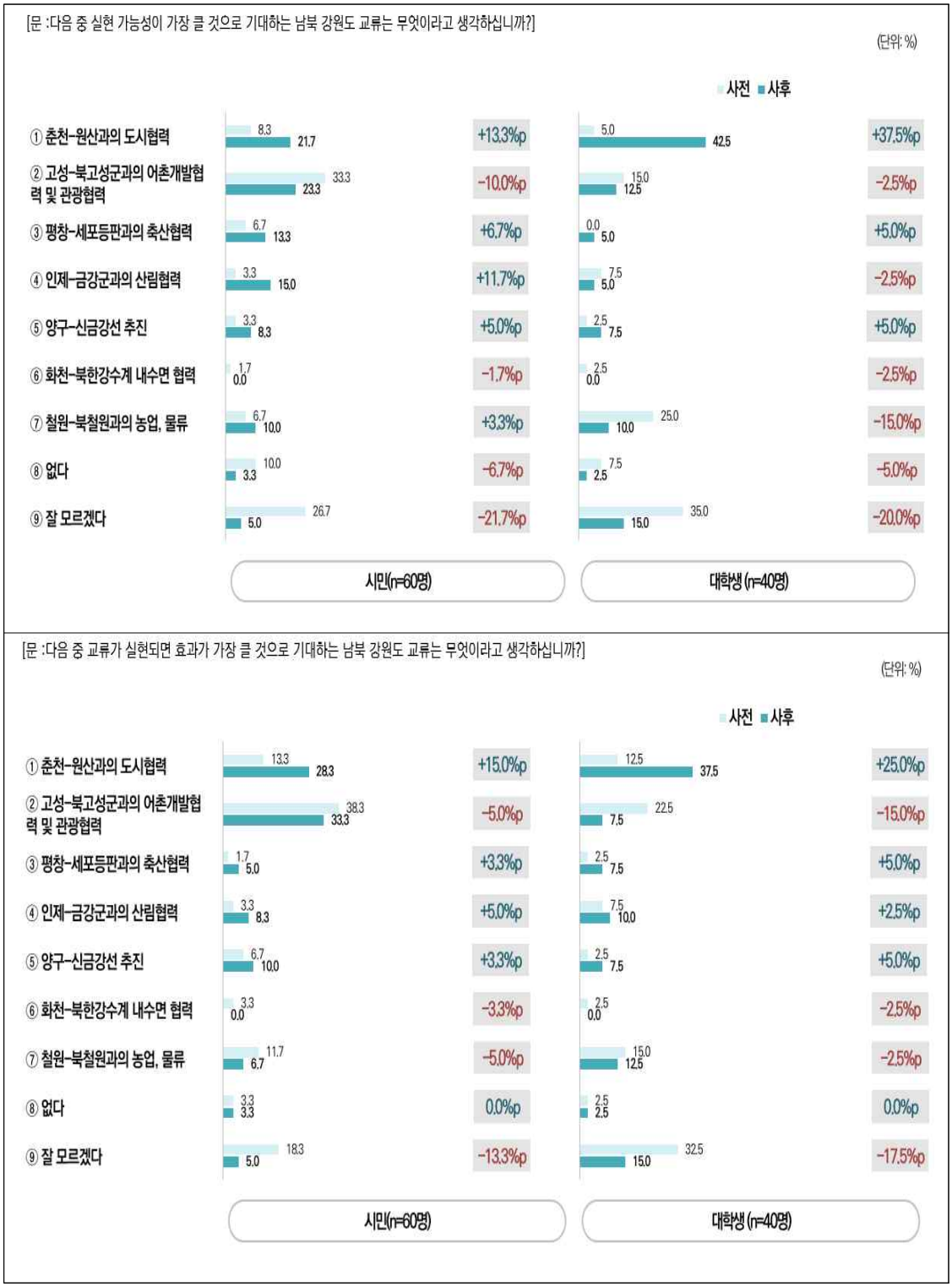
이러한 숙의토론 과정을 통해 강원도 지역적 특성과 남북협력 사업에 맞는 강원도형의 거버넌스 모델을 개발할 수 있다. 이 뿐만 아니라 강원도 남북협력 사업 발굴 및 평화통일 의제 개발에도 기여할 것이다. 또한 평화와 통일을 위한 사회적 대화’ 특별 위원회의는 강원도의 모든 지역 의제를 상시적으로 토론할 수 있는 틀이기도 하다. 즉 강원도의 정책협력거버넌스 및 민주적 소통체계로서 기능할 수 있다.

이를 뒷받침해 주는 강원도의 사례를 살펴보면 다음과 같다. 지난 11월 28일 강원대학교와 ‘평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의’ 공동주최로 강원도민 100명을 대상으로 실시한 ‘대학생과 강원도민이 함께 하는 평화·사회적 대화’에서 “실현 가능성이 가장 큰 남북 강원도 교류사업”과 “실현되면 효과가 가장 큰 남북 강원도 교류사업”으로 “고성-북고성과의 어촌개발협력 및 관광사업”이 9개의 문항 중에서 각각 33.3%와 38.3%로 1위를 차지했다.

이러한 결과는 세 가지 측면에서 시사하는 바가 크다. 하나는 고성군이 분단 군(郡)이라는 점에서 남북고성군 개발협력사업이 작은 통일을 상징한다는 점이다. 다른 하나는 바로 그러한 이유 즉 접경지대라는 점에서 남고성군이 심각한 저발전상태에 머물러 있기 때문이다. 마지막으로 남북고성군이 가진 천혜의 자원을 활용한 남북협력사업에 대한 도민의 기대가 크다는 것이 확인되었다는 점이다. 이는 남북고성군협력사업이 경제발전, 사회발전이라는 지역개발형 사업으로 추진되어야 한다는 것을 시사한다.

아래 그림에서 보는 바와 같이 강원도민이 “고성-북고성과의 어촌개발협력 및 관광사업”에 대한 기대는 매우 높다. 또한 실현가능성이 가장 높은 사업으로 인식하고 있다. 이러한 결과는 “고성-북고성과의 어촌개발협력 및 관광사업”이 도민의 의사를 수렴하고 결집할 수 있는 거버넌스 구축에 용이할 수 있다는 것을 말해주기도 한다.

<그림 Ⅴ-27> 강원도 남북협력사업에 대한 설문조사 결과:
실현가능성 및 효과성이 가장 큰 사업으로 기대되는 남북협력사업



한편 ‘평화와 통일을 위한 사회적 대화’의 필요성은 2018년부터 통일부

가 3년 연속사업으로 추진한 사례와 2019년부터 서울시가 25개구 시민을 대상으로 추진했던 사례를 통해서 이미 확인되었다.

■ 선행 성공사례

■ 주최 : ‘평화통일비전 사회적 대화 전국시민회의’ ■ 시기 : 2018~2020년 ■ 행사 규모 - 2018년 : 전국 1,500여 명(20여 회) - 2019년 : 전국 1,500여 명, 미국 교포 200여 명(30여 회), 서울시민 760여 명(4회) ■ 12개 권역 : 서울, 인천, 경기북부, 경기남부, 강원, 충북, 충남, 경북, 경남, 전북, 전남, 제주 ■ 2020년 : 전국 500여 명(4회 진행 예정), 서울시민 1,300여 명(10여 회), 인천시민 100여명(1회), 강원도민 100여명(1회) ■ 통일교육원 ‘통일리더캠프’ 전국 12개 권역별 대학생 240명(지역별 20명) ■ 행사 예산 규모 - 2018년: 총 5억 3천 여만원(통일부) - 2019년: 총 10억 여원 (통일부 6억 3천여만원, 서울시 3억 여만원) - 2020년: 총 17억 여원 (통일부 6억 3여만원, 서울시 10억, 인천시 1억) ■ 후원: 통일부, 통일교육원, 서울시, 인천시

강원대학교 통일강원연구원은 ‘평화와 통일을 위한 사회적 대화’를 통해 대학생과 강원도민의 의견을 수렴하기 위해 지난 11월 28일(토) 강원대학교 60주년기념관 국제회의실에서 ‘대학생과 강원도민이 함께하는 평화통일 사회적 대화’를 추진했다.

강원대학교는 통일거점대학이다. 이러한 사명을 실천적으로 구현하기 위해 강원대학교 통일강원연구원은 지역사회와 소통하기 위해 다양한 노력을 전개해 왔다. 이번에 진행한 ‘대학생과 강원도민이 함께하는 평화통일 사회적 대화’는 강원도민과 강원도 소재 대학생 간의 소통과 나눔의 시간을 갖기 위해 마련되었다. 무엇보다 강원도 지역발전과 남북교류협력 사업의 유기적 연계를 위한 도민의 의견 수렴과 창의적인 아이디어가 절실한 상황에서 강원대학교 통일강원연구원이 ‘대학생과 강원도민이 함께하는 평화통일 사회적 대화’를 추진했다는 점을 높이 평가할 수 있다.

강원대학교 통일강원연구원이 ‘대학생과 강원도민이 함께하는 평화통일 사회적 대화’를 추진한 목적은 첫째, 강원도 접경지역 정책에 대한 대학생

및 도민의 의견을 청취하고, 발전적인 정책방향을 모색하기 위한 것이었다. 둘째, 접경지역 개발 및 남북교류협력에 대한 강원도민의 정책적 우선순위 및 수요를 파악하기 위한 것이었다. 셋째, 세대 간 격차, 정책 선호의 차이, 남북협력에 대한 인식차이를 '평화·통일 사회적 대화' 방식의 소통을 통해 공감하는 장을 마련하기 위한 것이었다.

'대학생과 강원도민이 함께하는 평화통일 사회적 대화'는 국내 최고의 여론조사 전문기관인 '한국리서치'가 층화표본추출한 도민 패널과 대학생으로 구성된 시민참여단으로 구성되어 진행되었다. 층화표본추출은 성별, 연령별, 지역별, 정치성향별 균형 안배를 통해 '대표성'과 '객관성', '신뢰성'을 확보하는 시민참여자 선발 방식이다. 즉 '대학생과 강원도민이 함께하는 평화통일 사회적 대화'는 강원도민을 공식적으로 대표하는 대표단의 성격을 지닌 공론조사였다. 세부적인 프로그램은 아래와 같다.

<그림 Ⅴ-28> 2020강원도 평화·통일 사회적 대화 사례

▪프로그램

시간		내 용
09:00~09:30	30'	접속
09:30~10:00	30'	사전안내 및 설문조사1
10:00~10:10	10'	개회 및 국민의례
10:10~10:20	10'	환영사 및 축사
10:20~10:40	20'	발표 1 : 한반도 미래상_보수 발표 2 : 한반도 미래상_진보
10:40~11:50	70'	한반도 미래상 분임토의1
11:50~12:00	10'	오후 일정 안내
12:00~13:00	60'	점심시간
13:00~13:30	30'	한반도 미래상 질의응답
13:30~14:00	30'	한반도 미래상 분임토의 2
14:00~14:10	10'	분임조별 정리 발표
14:10~14:20	10'	휴 식
14:20~14:30	10'	강원도의 남북협력사업 발제
14:30~15:20	50'	강원도의 남북협력사업 분임토의1
15:20~15:50	30'	강원도의 남북협력사업 질의응답
15:50~16:20	30'	강원도의 남북협력사업 분임토의2
16:20~16:35	15'	분임조별 정리 발표 및 소감 나누기
16:35~16:55	20'	설문조사2
16:55~17:00	5'	폐회

‘대학생과 강원도민이 함께하는 평화통일 사회적 대화’에서 다룬 의제는 ‘한반도 미래상’과 ‘강원도 남북협력사업’이다. 주목할 것은 토론하기 전에 사전 설문조사를 진행하고 분임토론, 전문가 발제 및 질의응답 등 모든 프로그램이 종결된 이후에 사후 설문조사를 진행한다는 점이다. 사전사후 설문조사는 ‘대학생과 강원도민이 함께하는 평화통일 사회적 대화’가 갈등해결, 민주적인 토론문화 정착, 평화통일 기반 조성에 어떻게 기여하는가를 보여주는 통계자료이다. 강원대학교 통일강원연구원은 사전사후 설문조사 결과를 분석하여 강원도민의 평화통일 정책에 대한 아이디어와 제언을 강원도에 제출할 예정이다.

‘대학생과 강원도민이 함께하는 평화통일 사회적 대화’는 강원도 소재 5개 대학교의 학생 40여명, 강원도의 영동, 영서, 접경지역의 도민 60여명을 균형적으로 안배한 층화표본추출방식으로 도입하여 총 100명이 참여하는 최초의 공론조사라는 점에서 의의가 있다. 강원도민 100명은 전국의 4,000~5,000명과 견줄 수 있다. 즉 강원도 대표성을 갖는 공론조사였다고 평가할 수 있다.

또한 사회적 대화 전문 NGO, ‘평화ㆍ통일사회적대화 전국 시민회의’와 공동주최하고, 국제적인 공신력을 갖춘 퍼실리테이터 교육기관인 ORP연구소와 협력함으로써 ‘대학생과 강원도민이 함께하는 평화통일 사회적 대화’의 대외적 신인도와 공신력을 제고하였다. 뿐만 아니라 박순성 동국대 교수, 김광동 나라정책연구소 소장, 남북강원협력협회 이헌수 이사장 등 학계, 시민사회 등 최고 전문가를 발제자로 섭외하여 강원도민에게 질좋은 서비스를 제공함으로써 고품격 토론을 진행하였다.

강원대학교 통일강원연구원은 도민의 토론 결과를 ‘강원도민이 제안하는 평화통일 및 남북협력 정책’으로 정리하여 강원도청에 피드백함으로써 강원도 정책 수립에 반영할 수 있도록 할 예정이다. ‘대학생과 강원도민이 함께하는 평화통일 사회적 대화’가 강원도의 대표성을 확보한 공론조사였기 때문이다.

■ 사진자료

<그림 Ⅴ-29> 2020 강원도 평화·통일 사회적 대화

Ⅵ. 결론

이 연구는 ‘지속가능한 지역개발협력형 남북강원협력사업 모델’을 발굴하기 위해 수행되었다. 이 연구의 문제의식은 남북주도의 한반도 질서를 구축할 수 있는 지방정부의 남북협력 방안이 무엇인가, 지방정부가 북미관계와 대외정세로부터 자율성을 확보하면서 동시에 지속가능한 협력을 추진할 수 있는 방안은 무엇인가, 지방정부가 중앙정부의 권한을 이양 받을 수 있는 방안과 지방정부의 독자적 영역을 확보할 수 있는 접근방법은 무엇인가와 같은 근본적인 물음과 관련되어 있다.

또한 ‘지속가능한 지역개발협력형 남북강원협력사업 모델’을 발굴하는데 있어서 중요하게 고려한 요소는 다음과 같다. 첫째는 남북강원도가 운명공동체라는 사실이다. 접경지역의 가장 큰 자산이라할 수 있는 DMZ를 공유하고 있으며, 천혜의 자원인 동해바다를 공유하고 있는 자연지리적 입지조건, 육상, 해양 생태계 및 기후가 100%일치하는 생태적 특성은 남북고성군이 운명공동체라는 것을 입증해 주고 있다.

둘째는 남북고성군이 저발전지대라는 점을 중요한 요소로 간주하였다. 이는 남북고성군이 개발협력형 남북강원협력사업의 최적지라는 것을 말해주기 때문이다. 남고성군은 경제적 발전 실태 측면에서, 북고성군과 사실상 큰 차이가 없다고 볼 수 있을 만큼 낙후한 지역이다. 남고성군의 발전상태가 1960년대에 머물러 있다는 말이 공공연하게 회자된다. 이는 남고성군 저발전 상태의 심각성을 말해준다. 동시에 남북고성군 개발협력사업이 남고성군의 지역발전의 기회적 요소가 될 수 있다는 것을 말해주기도 한다.

지난 11월 28일 강원대학교와 ‘평화·통일비전 사회적 대화 전국시민회의’ 공동주최로 강원도민 100명을 대상으로 실시한 ‘대학생과 강원도민이 함께 하는 평화·사회적 대화’에서 “실현 가능성이 가장 큰 남북 강원도 교류사업”과 “실현되면 효과가 가장 큰 남북 강원도 교류사업”으로 “고성-북고성과의 어촌개발협력 및 관광사업”이 9개의 문항 중에서 각각 33.3%와 38.3%로 1위를 차지했다. 이러한 결과는 세 가지 측면에서 시사하는 바가 크다. 하나는 고성군이 분단 군(郡)이라는 점에서 남북고성군 개발협력사업이 작은 통일을 상징한다는 점이다. 다른 하나는 바로 그러한 이유 즉 접경지대라는

점에서 남고성군이 심각한 저발전상태에 머물러 있기 때문이다. 마지막으로 남북고성군이 가진 천혜의 자원을 활용한 남북협력사업에 대한 도민의 기대가 크다는 것이 확인되었다는 점이다. 이러한 맥락에서 남북고성군협력사업은 경제발전, 사회발전이라는 지역개발형 사업으로 추진되어야 한다.

셋째는 강원도 지방정부의 재정부담을 최소화하면서도 사업의 효과를 극대화하기 위한 방안을 찾고자 했다. 이를 위한 접근법으로, 남북협력의 지속가능성, 북한의 국가전략과의 연계를 통한 협상력 제고 등 제안과제의 현실적인 실행력과 추진력을 높이기 위한 방안을 모색하고자 하였다. 이러한 맥락에서 이 연구는 중앙정부의 국책사업을 활용하는 방안을 모색하였다.

이러한 종합적인 문제의식에 기초하여 이 연구는 남북강원도의 특성을 살리면서 남북강원도의 지역경제 활성화에 기여할 수 있는 지방정부 차원의 전략목표, 전략방안, 실천과제를 모색하고 강원도가 즉각 실행가능한 것에서부터 단계적으로 실천해 나갈 현실적인 과제로 ‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업 모델을 제시하였다.

‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업 모델은 강원도의 남북협력사업과 접경지역 발전을 위한 사업을 추진할 때 남북강원도 접경지역의 특수성을 최대한 살리면서 지속가능한 남북협력체계를 구축하는데 필요한 정책 과제의 모색이라는 연구목적을 실현할 수 있는 사업이다. 특히 남고성군 제진리를 1차 개발사업지로 선정하고 중앙정부의 국책사업과 연계하는 방안은 강원도의 예산부담을 줄이면서 동시에 사업의 지속가능성과 안정성을 확보하기 위한 전략적 사업이다.

‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업 모델은 3단계로 구성되어 있으며, 2021~2040년까지 20년의 장기적 로드맵이다. 구체적인 사업 대상지역은 남북고성군의 어촌마을이다. 남고성은 고성군 현내면 제진리 제진역 소재지이며, 북고성은 고성군 감호리 감호역 소재지로 ‘리(里)’ 단위 개발 모델이다. 즉 ‘(동)해안지역 어촌마을 육상-해상 생태계 복원과 개발협력을 결합하는 방식’의 어촌지역개발모델이다.

‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업 모델은 정부가 추진하는 국책사업을 강원도 남북협력사업과 연계하는 접근법을 통해

사업의 추진동력을 확보하는 방안이다. 국토교통부의 제3차 국가철도망 구축 기본계획, 통일부의 ‘동해북부선 강릉~고성 제진 철도건설사업’의 남북교류협력사업 인정, 해양수산부의 제3차 어촌·어항 발전기본계획(2020-2024), 환경부와 산림청의 한반도 산림 생태축 연결, 도서·해안 산림복원사업, 문화재청의 남북고성군 금강산 사찰복원 및 역사유적 사업과 UN의 ‘생태계 복원 10년 계획’ 등 국내외적으로 연계 가능한 사업들과 접목하여 종합적인 개발협력사업으로 추진할 것을 제안하고 있다.

‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업 모델은 남북관계가 단절된 현시점에서도 추진할 수 있는 사업이라는 점에서 독창적인 접근법이라 할 수 있다. 이 과정에서 강원도는 군 단위 지자체와의 협력적 파트너십을 형성할 수 있다. 그 과정에서 강원도와 시군 단위가 남북협력을 협력적으로 추진할 수 있는 효율적인 시스템을 구축할 수 있다. 나아가 강원도 내 다양한 행위자들과의 정책 거버넌스로 수렴할 수 있다.

다른 한편에서는 중앙정부 및 국책기관과의 범부처별 거버넌스와 강원도 시민사회와의 협력을 강화할 수 있는 방안을 검토하였다. 시민사회와의 협력방안으로 제시하고 있는 ‘평화와 통일을 위한 사회적 대화 특별위원회’는 장기적인 안목을 가지고 추진해야 할 사업이다.

강원도민에게 분단은 생존을 위협한다. 강원도민에게 평화와 통일은 삶의 문제이다. 따라서 강원도민은 공동체안보 차원에서 평화와 통일을 주제로 일상적으로 대화하고 토론해야 하며 해결방안 또한 함께 모색해야 한다. 이러한 과정에서 강원도는 도민의 평화통일 의지를 결집할 수 있으며, 남북협력사업의 추진동력을 축적할 수 있다. 이것이 ‘평화와 통일을 위한 사회적 대화 특별위원회’를 제안하는 취지이다. ‘평화와 통일을 위한 사회적 대화 특별위원회’는 강원도 남북협력사업을 논의하는 거버넌스로서 기능할 수 있다. 또한 ‘평화와 통일을 위한 사회적 대화’는 강원도의 남북협력기금 조성을 위한 방안을 모색하는 데 있어서도 도민의 지혜를 모을 수 있는 수단이다.

이 연구는 강원도 남북협력이 나아갈 방향을 남북관계에 국한하지 않고 동북아 지역차원의 국경협력과 UN 및 회원국과의 글로벌 파트너십으로 확장해 나갈 것을 제안하고 있다. 한반도 접경지역 개념을 동북아의 접경지역으로 확장하여 과거 남북협력이 노정해왔던 구조적인 한계를 국제협력을 통해

극복하기 위한 방안으로 제안하는 것이다.

‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업 모델은 UN이 추구하는 지속가능한 발전목표(SDGs)와 가치, 접근법, 수단에 근거하고 있다. SDGs가 추구하는 가치의 핵심은 지역의 회복탄력성이다. 말하자면 자립적 개발역량을 강화하는 것이다. 그 과정에서 해당 지역의 주체들의 역량을 강화시키고, 주체역량 강화에 기반하여 종합적인 자생력을 강화하는 것이 궁극적인 목적이다. 이 연구는 SDGs의 가치를 ‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업 모델에 적용하고자 했다.

‘지속가능한 남북강원 스마트 어촌개발협력 SDGs1415’ 사업을 통해 강원도는 통합적인 지역개발형 남북강원협력사업 모델을 개발하고 지속가능한 남북협력 시대를 선도할 수 있을 것으로 기대한다. 또한 강원도와 중국과 러시아와의 국경협력을 통해 동남아와 세계적 차원의 남북협력 글로벌거버넌스를 구축할 수 있는 기반을 마련할 수 있다. 다른 한편으로는 SDGs를 활용한 지역개발형 남북강원협력사업 추진을 통해 한반도 분단문제를 남북협력과 국제협력을 통해 해결할 수 있는 다자협력의 기틀을 마련할 수 있을 것으로 기대한다.

【참고 문헌】

강용진, “숙의민주주의와 한국정치-숙의정치의 활용과 정치발전,” 『大韓政治學會報』, 제15권 3호(2008).

고성군청 신성장개발과 “금강산관광 중단 피해 종합보고”(2013. 4).

국제개발협력, “한반도의 지속가능발전목표(K-SDGs와 북한 전략), 『이슈팡팡』, 제58호(2019).

김근식, 2003. “김정일 시대 북한의 발전전략 실리사회주의를 중심으로,” 『국제정치논총』, 43권 4호, pp. 197-218.

김덕순, “남북 무형유산 교류 협력의 다자간 협력 틀 모색-유네스코 인류무형문화유산 남북 공동 등재 사례,” 제52권3호(2019, pp. 252-269.

김정은, “사회주의 강성국가건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적전환을 가져올데 대하여,” 당, 국가경제기관, 근로단체책임일군들과 한 담화(2012. 4.27).

김정일, “국토관리사업을 개선강화할데 대하여,” 전국국토관리부문 일군대회 참가자들에게 보낸 서한 (1984년 11월 19일).

김봉준, “지방정부 남북협력시대, 어떻게 만들어 가야하나?, ” 강원대학교 통일강원연구원 키우스포럼 자료집(2020. 9. 25).

김봉준, “개성공단과 북한특구 개발,” 민주평통강연회 발표자료집(2020. 9).

김태균, “SDGs 관점의 남북교류협력접목 방향: 한반도 SDGs를 중심으로,” 평창평화포럼2020, 발표자료(220.2.10.).

김태균 외, “UN 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 행정한류 추진전략 연구,” 행정안전부 연구용역(2016).

김창규, “문화재보호법상의 “명승“ 개념의 재조명,” 『법과 정책연구』, 13권 3호(2013). pp. 1211-1246.

김충재, “리빙랩 방식을 통한 강원도 어촌 활성화 방안 도출,” 『강원논총』, 제11권 제1호(2020), p. 78.

금강산관광중단으로 인한 고성군지역주민피해실태조사연구 및 보상방안연구 보고서(2013, 강원도 관광정책과)

경제・인문사회연구회 한반도평화번영연구단, “북한의 지속가능개발목표(SDGs)와 사회발전의 전략적 접근,” 『한반도평화번영』, 제49호(2019).

나승혁, 『북한과학기술의 수준 분석 및 전략적 활용방안 도출 연구』(KISTEP, 2016)

리창근, “과학기술중시로선을 틀어쥐고나가는 것은 강성대국건설의 중요한 담보,” 『경제연구』, 2000년 제1호(2000호 루계106호).
박재민・조혜령・성종상, “지속가능한 발전을 위한 정원도시 개념의 변천과 함의에 관한 연구, ” 제18권 2호(2017).
전국경제인연합회, “한국사회 갈등의 현주소와 관리방안,”, 제2차 국민대통합 심포지엄(2013, 08. 21).
어촌뉴딜300https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148863948 (검색일 2020. 11. 10)
엄주현 어린이의약품지원본부 사무처장 인터뷰(2020. 09. 21).
엄향심, 『문답집 6 조선에 대한 리해(문화)』, (평양: 조선민주주의인민공화국・외국문화출판사, 2015).
안은숙, “지속가능발전 패러다임으로의 전환, UN SDGs와 지방정부 차원의 추진방향,” 『희망이슈』 , 제7호(2016).
오창송・박상욱・김태구・김근호, “지역재생사업으로서 어촌뉴딜300사업 계획과 절차적 과제 - 포항시 장기면 신창2리항 어촌뉴딜사업을 중심으로,” 『한국도서연구』, 제32권 제2호(2020).
유재심a, “새로운 남북 지역교류 : 강원도형 산림협력 방안,” 강원대학교 남북교류협력아카데미 자료집(2020. 10. 30).
유재심b, “환경평화안보 관점의 남북 강원도 협력사업 개발 방향,” 민주평통-지방자치단체-민간합동 강원도형 남북교류협력 워크숍 발제 자료집(2020. 12.01).
유엔북한팀(2016), “FOR COOPERATION BETWEEN THE UNITED NATIONS AND THE DEMOCRATIC PEOPLE’S REPUBLIC OF KOREA”, 『DPRK United Nations Strategic Framework 2017-2021』.
이상현, “미국 차기 행정부의 대외정책 기조와 미중 관계 전망,” 『미국 차기 행정부의 대외정책 기조와 한반도 정책 전망』, 만주연구원 토론회 자료집(2020. 11. 6.).
이춘근, “북한의 과학기술정책과 동향,” 『북한』, 2019.
임동우, “북한의 도시와 국토개발을 위한 제언,” 『국토』, 제443권(2018).
윤기관, “북한의 대외경제정책 변화와 대외무역 추이,” 『한국통일연구』, 제2권 제1호(1996).
최규빈, “유엔의 지속가능발전목표(SDGs)에 대한 북한의 인식과 대응,” 『북한연구학회보』 제24권 제1호(2020).
최용환, “경기도의 대북 개발협력 사업 구상(안)”, 경기도 개발협력 발표문(2016. 10. 03).

평화 통일비전 사회적 대화 전국시민회의, 『2020 평화와 통일을 위한 사회적 대화: 통일국민협력 방향합의 토론회_ 토론 참고 자료집』(2020년 7월 4일),
한국수자원공사, 『지속가능한발전목표(SDGs), 한국 및 K-water의 대응전략 연구』, (한국수자원공사, 2017).
한국해양수산개발원, “남북한 건설기술(항만분야) 표준화 방안 연구(2010. 12)
한국해양수산부, “제3차 어촌・어항 발전기본계획(2020-2024),” 『해양수산부 공고 제2019-22호』.
홍상영, “강원도 남북협력사업의 과정과 방향,” 강원대학교 통일강원연구원 발표자료집(2020. 09.25).
환경부, 『국가 지속가능발전목표 수립 보고서 2019』, 지속가능발전위원회,

『근로자』, 1978. 60
『경향신문』, 2017/03/06.
『농수축산신문』, 2020/10/07.
『로동신문』, 2016/04/23.
『로동신문』, 1985/10/15.
『로동신문』, 1985/11/20.
『로동신문』, 1985.11.20.
『로동신문』 1996/05/03.
『로동신문』, 1996/06/26.
『로동신문』, 1996/06/26.
『로동신문』, 2008/01/10.
『로동신문』, 2009/8/30, 5.
『로동신문』, 2008/01/10.
『로동신문』, 2000/07/04.
『로동신문』, 2001/01/07.
『로동신문』, 2000/07/04.
『로동신문』, 2012/05/09.
『로동신문』, 2014/04/28.
『로동신문』, 2012/05/09.
『로동신문』, 2014/12/20.
『로동신문』, 2018/08/23일.
『로동신문』, 2018/08/24일.

『로동신문』 2012/05/09.
『로동신문』, 1985/09/27.
『레저신문』, 2019/07/12.
『서울신문』 , 2020/04/28.
『서울경제신문』 2020/08/18.
『신동아』, 2018/12/17.
『여시재 좌담: 쿼바디스 아메리카』, 2020/11/06.
『연합뉴스』 2020/08/12
『연합뉴스』, 2013/10/28.
『연합뉴스』, 1993/11/13.
『조선중앙통신』, 2013/11/13.
『조선중앙통신』, 2016/10/9.
『통일뉴스』, 2016/10/7.
『파이낸셜뉴스』, 2018/06/ 20.
『환경일보』, 2019/03/21.
『헤럴드경제』, 2020/08/07일.
『헤럴드경제』, 2020/08/31.
『환경일보』, 2019/03/21
『CBS노컷뉴스』, 2013/11/29
『eMD Medical News』, 2019/10/04.
『뉴스핌』, 2019/11/29.
『강원도민일보』, 2020/07/20.
『뉴스핌』, 2019/11/25.
『뉴스핌』, 2019/11/25.
『VOA 뉴스』, 2017/03/25.
『올쇼TV』, 2020/09/22.
『전자신문』, 2018/04/30.
『뉴스큐브』, 2019/03/07.
『KBS』, 2018/10/11.
강원도(2020. 3).
대북정보지원시스템(2020)
임정관 경기도 평화협력국 통일공공외교 전문관 인터뷰(2020. 09. 16).
한국 기후변화 평가보고서 2020 발간,"
환경부 보도자료, 2020/07/27.

금강산건봉사 홈페이지 http://blog.daum.net/jooni514

문화재청홈페이지 http://www.cha.go.kr/main.html search on dec.01 2020

법보신문 http://www.btnnews.tv/news/articleView.html?idxno=63191

http://남해여행com/300%EB%85%84-%EC%A0%84-%EC%A1%B0%EC%84%B1%EB%90%9C-%EB%AC%BC%EA%B1%B4%EB%B0%A9%EC%A1%B0%EC%96%B4%EB%B6%80%EB%A6%BC/ (검색일: 2020/09/22.)

www.tour.go.kr

www.durunubi.kr

https://chumiae.tistory.com/115 (검색일 : 2020/11/08).

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, NESCAP