

지방자치단체의 대북지원사업 산업구조화 분석
- 경기도의 사례를 중심으로 -

장운규*

이일한**

【목차】

- I. 서론
- II. Local governance Theory와 지자체 대북지원사업
- III. 경기도의 대북지원사업
- IV. 구간별 산업구조화 분석 비교
- V. 산업별 비교분석 결과와 평가

<국문초록>

본 연구는 경기도의 사례를 중심으로 대북지원사업이 일관성을 가지고 진행되었는지, 협업성을 띠고 진행되었는지, 사업의 특성이 복합성을 띠고 있는지를 알아보고자 한다. 이를 위해 KSIC(Korea Standard Industrial Classification)를 활용하여 경기도의 대북지원사업을 대분류하고, 로컬 거버넌스 이론을 적용하여 분석하고 평가하였다. 그 결과 일관성, 협업성, 복합성 모두 매우 높은 사업은 A, F, Q 산업의 당곡리 농촌현대화 사업, A, F, M, N산업의 개풍 양묘장조성 사업으로 나타났다. 이 사업은 경기도 대북지원 사업의 비교우위 사업으로 평가할 수 있고 향후 정부도 경기도의 전략사업으로 지속 육성·발전시켜 나갈 필요성이 있다.

* 제1저자: 중앙대학교대학원 동북아학과 박사과정

** 교신저자: 중앙대학교 경영학부 교수

주제어 : 대북지원사업, 일관성, 협업성, 복합성, 산업분류, 로컬 거버넌스

I. 서론

대북지원사업은 남한이 주축이 되어 북한과의 정치·경제·사회·문화적 행위 교환 또는 공동의 노력이라고 정의할 수 있다. 하지만 그동안의 대북지원사업은 통일이란 목적을 놓고 봤을 때 일관성을 요구함에도 불구하고 대내·외적, 정치적 변수로 인해 공변된 방향이 존재하지 않았다.

이러한 일관성 부족과 지속성 부재에 따른 통찰과 더불어 지자체 대북지원사업의 짧은 역사 속에서도 그 영향력이 점차 증대되어가고 있음은 간과할 수 없는 사실이다.

2000년 6.15 선언 이후 지자체의 대북지원사업이 남북 간에 갈등을 완화시키고 평화무드를 촉진시키는데 기여하였다는 긍정적 평가가 우세하기 때문이다.

반면, 일부 지자체간 대북지원사업이 경쟁적, 중복적, 소모적이었다는 비판 또한 제기되었다. 따라서 광역지자체 중 모범적 사업을 전개한 것으로 평가받고 있는 경기도를 대상으로 지자체의 대북지원사업이 어떤 산업 분야에서 주로 이루어지고 있는지, 선언적 의미가 큰 6.15 선언, 10.4 선언, 5.24 조치 이후에도 대북지원사업이 일관성, 협업성, 복합성을 보이는지 알아보려고 한다.

첫째, 연구목적은 경기도의 대북지원사업을 통해 그동안 지자체의 대북지원사업이 일관성을 가지고 진행되었는지 여부, 지자체 간 또는 민간단체와의 협업이 제대로 이루어지고 있는지 여부, 사업의 특성이 단일 또는 복합적으로 이루어지고 있는지 여부를 산업 분류 및 로컬 거버넌스 이론을 적용하여 이를 진단하고 평가함으로써 지자체 대북지원사업의 발전적 방향을 모색하는데 있다.

둘째, 연구대상 및 범위는 2002년부터 2015년까지 14년간에 걸쳐 실시된 경기도의 대북지원사업이다. 경기도는 분단 이후 최초로 성사된 2000년 남북정상회담 후 남북교류협력에 첫 번째로 나선 지자체로서의 상징성이 있다. 2001년 ‘경기도 남북교류협력 조례’를 제정하고, 2003년 북 「민화협」 과 남북교류협력 의향서를 체결한 후 당곡리 협동농장 현대화 사업, 개풍군 양묘장 조성

사업, 산림 녹화 사업, 말라리아 공동 방역 등의 사업을 추진하였다. 경기도의 남북교류협력의 추진 배경은 2000년 남북정상회담 직후 화해 협력과 접경지역의 발전 국면, 경기도 파주를 통해 연결되는 개성공단 사업 추진 가능성 등의 요인이 작용했다.

경기도는 이후 전국에서 가장 규모 있고 다양한 대북지원사업을 추진한 지자체가 되었다.

셋째, 연구방법은 경기도의 대북지원사업을 KSIC(Korea Standard Industrial Classification)¹⁾에 의거 산업별로 대분류하고, 이를 토대로 각 산업이 일관성(최대석, 2009), 협업성 (Gerry Stoker, 1997), 복잡성(Kooiman & Viet, 1993)을 띠고 진행되었는지의 여부를 평가한다. 한정된 자원과 역량을 가지고 있는 경기도가 과연 대북지원사업을 통해 효율적인 로컬 거버넌스 네트워크 체제로의 형성에 어떤 역할을 할 수 있을지 그 방안을 모색하고자 한다.

2018년 4.27 판문점 선언을 계기로 지자체의 대북지원사업이 다시 활기를 띠고 있다. 한반도 차원의 냉전구조가 해체되기 시작해 남북관계 복원 및 신뢰와 협력이 강화되기 시작한 것이다. 달리 말해, 지자체의 대북지원사업에도 도약의 발판이 조성되고 있는 것이다.

II. Local governance Theory와 지자체 대북지원사업

1. 관련 개념과 정의

거버넌스의 개념은 시장실패와 정부실패의 경험, 세계화, 시민사회화, 정보화와 같은 환경변화에서 비롯되었다고 할 수 있다. 즉 세계화와 신자유주의 확산으로 자본과 시장의 역할과 시민사회의 영역은 확대되는 반면 이를 통제하고 규제하던 국가와 정부의 권력은 축소하게 되면서 등장하게 된 이론이다.

1) 표준산업분류는 산업주체들이 모든 산업을 그 성질에 따라 유형화하고 부호화한 것으로 산업 활동에 관련된 각종 통계를 작성하는데 통일적으로 적용되는 기준을 말한다. 정부는 1963년부터 유엔통계청이 작성한 국제표준산업분류(ISIC : International Standard Industrial Classification) 방식에 따라 우리나라의 산업 특성에 맞는 한국표준산업분류(KSIC : Korean Standard Industrial Classification)를 제정하고 사용해 왔다. 여기서는 한국표준산업분류표 제 10차 기준에 의하였다.

즉 시장에서 해결할 수 없는 공적영역이 존재하고 정부의 수직적·위계적 관료제로서는 공공문제를 해결할 능력이 부족한 경험적 인식에서 그 기반이 되었다고 할 수 있다.

거버넌스(governance) 개념은 다양하게 정의되고 있으나 공공부문의 거버넌스는 정부, 시장, 시민단체가 자율성·독립성을 바탕으로 수평적 네트워크를 구축하여 상호 협력하고 참여하며 조정하는 양식이라고 정의할 수 있다.²⁾

1990년 이후 거버넌스가 사회체제나 국정 운영의 새로운 패러다임으로 등장하기 시작하였으며 공공부문, 민간부문에서 널리 사용되고 있다. 로컬 거버넌스의 개념도 거버넌스와 마찬가지로 지역적 협력관계, 정부와 NGO와의 네트워크, 지역사회의 권력 등이 중요하게 다루어지고 있다.

로컬 거버넌스 라는 용어는 영국의 G. Stoker가 처음 사용하였고 그는 지방정부의 복지 서비스에 대한 문제점을 지적하며 서비스 전달보다는 지방정부의 정치적 역할에 초점을 두어야 한다고 강조하였다.³⁾

따라서 1995년 지방자치제가 실시되면서 중앙정부가 주도하는 패러다임을 뛰어 넘어 다양한 행위자가 참여하는 로컬 거버넌스 패러다임이 널리 작동되고 있다.

이는 대북지원사업 추진 과정에서 지자체, 지방의회, 시민단체, 기업, 지역주민 등이 상호 협력과 참여의 네트워크 체계를 구축하여 효율적인 대북지원사업을 이루어 내자는 것으로 해석될 수 있다.

2. 경기도 대북지원사업에서의 로컬 거버넌스 적용

로컬 거버넌스의 개념은 학문적 배경에 따라 다양하다. 정부와 NGO와의 네트워크, 중앙정부와 지역사회와의 권력 관계 등으로 다양하게 사용되고 있다. 이러한 로컬 거버넌스가 남북한 교류협력분야에서 작동하는 것이 남북교류협

2) 양현모 외. 2007. “한반도 평화 번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안 : 지방 자치단체 남북교류를 중심으로.” 『경제·인문사회 연구회 협동연구총서』 . 1.

3) Gerry. Stoker. 1997. 『local government in Bratrain After Thatcher, in jan Land ed., Public Secter Reform』 . London: Saga. 10-11을 양현모 외. “한반도 평화 번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안 : 지방 자치단체 남북교류를 중심으로.” 『경제·인문사회 연구회 협동연구총서』 . 9에서 재인용.

력 로컬 거버넌스이다. 그러나 남북교류협력의 로컬 거버넌스는 아직 견고하게 구축되어 있지 않기 때문에 효율적인 로컬 거버넌스 네트워크 체제로의 형성을 모색해야 한다.

따라양현모 외. 2007. “한반도 평화 번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안 : 지방 자치단체 남북교류를 중심으로.” 「경제·인문사회 연구회 협동연구총서」. 08-07-01.서 로컬 거버넌스는 정부와 민간조직, 지역주민을 포함한 지역사회의 주체들이 공동의 목표를 달성하기 위해 수행하는 제반 노력과 협력이 라고 정의 될 수 있다.

남북교류협력에서의 거버넌스 등장 배경은 노태우 정부가 추진한 북방정책에서 비롯되었다.⁴⁾ 남북관계와 정부의 대북정책에 거버넌스 특성을 제고시킨 것은 민간부문 즉 NGO와 기업, 미디어의 참여라고 할 수 있다. 국가가 독점하고 있던 남북관계의 통로를 시민사회가 열어주었고, 이는 국내 민주화와 더불어 급속한 변화를 보였다.

1990년 중반 이후 대북 인도적 지원사업과 2000년 6.15 선언을 계기로 대북 지원사업의 양적·질적 증가는 이러한 로컬 거버넌스의 영역을 확대시키는 계기가 되었다. 이러한 맥락에서 지자체 대북지원 로컬 거버넌스는 대북지원사업 추진과정에서 중앙정부, 지자체, 지방의회, 시민단체, 지역주민 등 이해당사자들이 참여하고 협력해 나가는 네트워크 추진체제 의미로 사용된다. 이에 따른 지자체 대북지원사업에서의 로컬 거버넌스 특징을 살펴보면 다음과 같다

첫째, 지자체의 대북지원 로컬 거버넌스는 정부의 대북지원 정책과 같은방향에서 이루어지게 된다. 정부 역시 정치력, 협상력, 재정능력, 인적자원 전문성 등에서 한계가 있을 수 있기 때문이다. 정부의 부족한 정책결정 능력, 대북협상 능력, 전문 인력 등을 다른 행위자로부터 보완되고 보충될 필요가 있다. 대북지원사업에 있어 정부가 하지 못하는 비정치적 분야의 사업을 지자체가 할 수 있다는 것이다.

둘째, 거버넌스를 구성하는 비정부 부문의 행위자들이 정부 부문보다 더 효과적인 역할을 할 수 있다. 대북지원사업 분야에서 핵심적인 행위자는 정부 이외에도 지자체, NGO 등이 있다. 실제로 이들은 여러 대북지원사업 분야에서

4) 양현모 외. 2007. “한반도 평화 번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안 : 지방 자치단체 남북교류를 중심으로.” 「경제·인문사회 연구회 협동연구총서」. 08-07-01.

많은 활동을 해왔고 비교적 북한과의 협상 파트너로서도 유연하게 접촉하고 대북지원사업을 해온 것도 사실이다.

셋째, 남북관계의 갈등과 협력 문제는 남북한 간에만 국한되지 않고 남한사회 내부에서 발생하는 남남갈등의 문제이기도 하다. 그동안 정부의 대북지원사업과 관련하여 퍼주기식 논쟁으로 인해 남남갈등의 문제가 되었고 오늘날 보수층과 진보층간에 많은 갈등을 유발하고 있다.

넷째, 로컬 거버넌스의 네트워크 체제는 다양한 행위자들의 파트너십을 통해 협력과 신뢰의 대북지원사업을 통해 목표를 달성할 수 있다. 어떠한 대북지원사업에 관련된 행위자들이 하기 힘든 사업을 단독으로 하기 보다는 여러 행위자가 공동으로 참여하여 네트워크 체제를 구축하여 해결책을 모색해 나간다면 효율적인 대북지원사업을 할 수 있다.

이에 대해 양현모·이준호⁵⁾는 남북교류협력의 효율화를 위해 다양한 행위자의 네트워크 구성 체제가 이상적이며 또한 네트워크의 복잡성과 자율성이 높은 거버넌스적 모형이 바람직하다고 하였다.

이에 본 연구에서는 지자체 중 모범적 대북지원사업을 추진한 것으로 평가받고 있는 경기도를 대상으로 대북지원사업의 효율성을 제고하기 위해 KSIC(Korea Standard Industry Classification)기준을 활용하여 로컬 거버넌스 관점에서 협력적 상호작용을 분석하고자 하였다.

지자체 대북지원사업을 KSIC기준에 따라 대분류 산업형으로 전환하여 분석함은 기존의 분석방법보다 차별화된 것이며 더 효과적일 것이라고 본다.

또한, 대북지원사업을 변화의 분기점에 따라 6.15 선언 이후 구간, 10.4 선언 이후 구간, 5.24 이후 조치 이후 구간을 설정하여 구간별로 분석해보고, 각 산업별로 일관성⁶⁾, 협업성⁷⁾, 복잡성⁸⁾의 평가지표를 사용하여 효율적 대북지원의

5) 남북교류협력 로컬 거버넌스는 지방자치단체, 지방의회, 민간단체, 지역기업 등 다양한 행위자들이 네트워크 하에서 참여와 협력이 이루어지는 방식이다. 양현모 외 2007. 『한반도 평화번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로』에서 바람직한 발전방안을 위한 민간단체의 자율성, 지방정부의 전문성, 네트워크의 효율성에 관한 평가지표 3가지와 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 효율성(effectiveness and efficiency)의 6가지 평가지표를 제시하였다.

6) 대북지원사업에서 정부는 결정적 역할을 하는 반면 일관성 있는 정책을 수행하기가 쉽지 않다는 한계를 갖고 있다. 이에 지자체는 일관성 있는 대북지원사업을 전개하여야 한다. 최대석

방향을 도출해보고자 한다.

Ⅲ. 경기도의 대북지원사업

1. 대북지원사업 현황

지자체 가운데 경기도를 연구대상으로 선정한 이유는 전국 최대 인구의 광역지자체이자 접경지역으로서 2002년부터 2015년까지 가장 규모 있고 다양한 대북지원사업을 전개하였기 때문이다. 6·15 선언을 계기로 경의선이 연결되고 개성공단이 건설되는 등 경제교류협력이 물꼬를 트면서 경기도에서도 대북지원사업에 대한 필요성이 제기되었다.

경기도는 지자체 중 가장 많은 인구와 예산을 갖고 있는 최대의 지자체로 2001년 11월 ‘경기도 남북교류협력 조례 및 규칙’을 제정하고 이 조례를 기초로 2002년 ‘경기도 남북교류협력위원회’를 구성하였다.

2004년 평양에서 실무회담이 개최되어 경기도와 북 「민화협」은 남북교류합의서를 체결하고 다양한 대북지원사업을 전개하였다.

남북관계의 일시적 경색 국면에서도 황해북도 사리원 지역에 농기계 및 의료장비 지원, 평양 식품가공공장 건설 및 운영 설비 등 자재 지원, 룡천역 폭발 사고 시 의약품·의복 등 인도적 지원 사업을 추진하였다.

2005년 경기도지사는 신년 기자회견에서 북한의 농업 생산성 증대를 위한 벼농사 협력 사업을 제안하였고, 같은 해 4월 개성에서 사업합의서를 체결함에 따라 벼농사 시범 사업, 황해북도 농기계 지원, 평양 식품가공공장 설비 지원 사업 등을 추진하였다.

외. 2009. 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』. 서울: 이화여자대학교 통일학연구원. 47.

7) 네트워크 행위자간에 조정과 협력이 잘되면 행위자간에 균형, 즉 영역합의, 가치에 대한 합의, 긍정적 평가, 조정의 수준이 높아진다. 양현모 외. 2008. “남북교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축.” 『통일연구원 협동연구총서』.

8) Kooiman & Viet(1993)은 거버넌스를 복합조직(heterarchy) 또는 네트워크 등으로 부르면서 공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적, 호혜적인 상호의존성에 기반 하여 협력하도록 하는 제도 및 조종형태라고 정의한다. 이병수 외. 2001. “지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성조건에 관한 연구: 의정시 공무원과 NGO 활동가들의 의식, 태도, 경험을 중심으로”. 『도시행정학보』. 14-2 재인용. 29.

경기도의 대표적 사업인 벼농사 시범 사업은 평양 농업과학원 근처에다 남북의 농법을 모두 시험해 보는 사업으로 이 사업의 추진 결과 북측은 평균 생산량의 2배에 가까운 수확을 올릴 수 있었다.

2006년에는 벼농사 시범 사업의 성공에 힘입어 농촌 현대화사업을 적극 추진할 수 있었다. 이 사업은 북한의 협동농장을 대상으로 한 최초의 농촌개발 사업으로 북한 주민에게 실질적 혜택이 돌아가는 사업이었다. 이밖에도 농로 포장, 농기계 수리 센터 신축, 소학교 및 주택 개보수 등의 사업이 이루어져 북한 주민의 삶의 질 향상에 크게 기여하였다.

2007년 산림녹화 사업의 일환으로 시작한 개성시 개풍 양묘장 조성 사업은 경기도의 주요 사업 중 하나로 2007년 7월에 시작한 이래 남북관계의 경색 국면 속에서도 2010년까지 지속되었다. 이는 북한의 산림 황폐화를 막기 위한 아주 시급한 사업이었고, 경기도에서 육로로 접근 가능한 접경지역이라는 점에서 지정학적인 의미가 매우 크다고 할 수 있다.

2008년 7월부터 경기도 파주·연천 지역과 북측 개성지역의 매개 모기 퇴치를 위한 말라리아 공동 방역 사업이 실시되었다. 이는 남북이 공동으로 참여하여 보건·의료 향상에 크게 기여하였고 남북 모두 공동 이익이 될 수 있는 호혜적 사업이라는 점에서 특기할 만하다.

2014년 산림병충해 방제 사업은 5.24 조치 이후 남북관계의 경색 속에서도 산림 보호를 목적으로 솔잎혹파리 방제, 잣나무넓적잎벌 방제 물품을 북측에 전달하였다.

2015년 다제내성 결핵환자 치료 지원 사업은 2010년 5.24 조치로 남북교류가 중단된 이후 북한의 결핵환자 치료 사업을 전개 중인 유진벨 민간 재단과 함께 치료약을 후원한 사업이다.⁹⁾

9) 유진벨 재단은 1895년 한국으로 과전되어 서울과 목포지역에서 선교활동을 한 유진벨(한국명 배유지) 선교사의 한국 선교사역 100주년을 기념하여 그의 4대손인 Stephen W. Linton(한국명 인세반) 박사가 1995년에 설립한 국제 NGO 대북 지원 관련 단체이다. 1995년 기근으로 어려움을 겪는 북한 주민을 위한 식량지원을 시작으로 1997년부터 현재까지 북한의 가장 심각한 보건 문제로 대두되고 있는 결핵 퇴치를 위한 의료 지원 활동을 이어오고 있다. 유진벨 재단을 통해 북한 의료기관 70곳에서 25만 여명의 일반결핵 환자들이 치료 혜택을 받고 있다. 2008년부터 북한 내 최초로 결핵 약에 내성이 생겨 일반결핵치료에 실패한 환자들을 위한 치료 프로그램을 개발해 다제내성 결핵치료에 주력하기 시작했다. 다제내성 결핵은 일반결핵에 비해 치료과정이 매우 복잡하고 까다로울 뿐만 아니라 100배에 달하는 비용이 들고 약제

2015년 8월 평양 국제유소년 축구대회 지원 사업에는 6개국 8개팀이 참가하였다.¹⁰⁾ 남측에서는 경기도와 강원도 선발팀이 출전하였는데, 5.24 조치 이후 남북관계의 경색 속에서 이루어진 스포츠 교류라는데 큰 의의가 있다.

<사진 1> 경기도의 대북지원사업 현장 모습¹¹⁾

		
<p>당곡리 진료소 및 탁아소 신축(2007.7)</p>	<p>당곡리 도정공장 시연(2007.10)</p>	<p>개성시 개풍양묘장 준공식(2008.05)</p>

2. 사업내용 및 산업구조화 분석

(1) 기간별 사업내용 분석

경기도 대북지원사업의 흐름을 살펴보기 위해 남북 간에 의미가 큰 2000년 6.15 선언(김대중 정부), 2007년 10.4 선언(노무현 정부), 2010년 5.24 조치(이명박 정부)를 기준으로 기간을 나누어 대북지원사업의 내용을 분석해보고자 한다.

부작용 관리를 위한 지속적인 감독이 필요하다. 유진벨 다제내성 결핵 치료 프로그램을 통한 1인당 환자의 치료비용은 504만원정도가 들며 보통 18개월 내외의 치료기간이 소요된다. 북한에서 다제내성 결핵이라는 치명적인 질병을 앓고 있는 환자들을 치료하는 대규모 프로그램은 유진벨이 유일하다.

10) 평양 능라도 5.1 경기장에서 개최되었고 참가국은 중국, 브라질, 우즈베키스탄, 러시아, 크로아티아, 벨라루스이다.

11) 이화여자대학교 통일학 연구원. 2009. 『지방자치단체 대북교류협력 10년 백서』.

먼저, 2000년 6.15 선언 이후 경기도는 대북지원사업의 단초로 신뢰심을 주기 위해 도지사를 단장으로 대표단을 구성하여 양강도를 방북하였다. 양강도는 북한에서도 매우 열악한 지역 중 하나로 2002년과 2004년 2회에 걸쳐 농기계(경운기 200대), 지붕개량제(5,000가구분), 축구공(2,002개)을 지원하였다. 이는 경기도가 방북 및 지원 사업을 통해 대북지원사업에 대한 기대와 의지를 확인시키는 계기가 되었다.

2005년 6월 16일 평양 봉화예술극장에서는 6.15 선언 5주년 기념 남북공동행사로 가극 ‘금강’이 공연되었다. 이는 남한의 가극이 분단 이후 최초로 북한에서 공연되었다는데 의미를 부여할 수 있다. ‘금강’ 공연은 신동엽 시인의 서사시 ‘금강’을 음악극으로 승화시킨 것으로 피난민의 삶과 동학농민혁명을 주제로 하였고 남북 사회문화교류의 물꼬를 트는 계기가 되었다.

또한 평양 보통강 구역 5만 세대를 비롯하여 인근 지역주민들에게 공급할 예정으로 식품가공공장(당면공장)에 연간 냉면 1,800통 및 당면 700톤을 생산할 수 있는 설비 지원 사업이 이루어졌다.

벼농사 시범사업은 경기도가 북한의 농업과학원과 공동으로 실시한 3ha 규모의 오대벼 시범농장 사업으로 경기도의 농업기술원이 주축이 되어 한국의 선진 농법에 대한 북한의 이해 증진 및 식량 증산 기반 구축을 도모하려는 목적으로 실시되었다. 수차례의 자재지원 뿐만 아니라 경기도 농업관련 기술자들의 중간 방문을 통하여 영농사업을 지도하였고 그 결과 시범사업을 통해 300평당 450-500kg 정도의 쌀이 생산되었다. 이는 남북농업협력 뿐만 아니라 남북 교류협력 전반에 걸쳐 새로운 전기를 마련한 남북신뢰와 화합의 상징이었다.

2006년부터 실시된 당곡리 농촌현대화 사업은 다른 사업에 비해 보다 일관성, 협업성, 복합성을 가지고 진행된 사업이다. 3개년 사업계획으로 추진되었고 사업기간 동안 작물 종자 및 농자재 지원, 농기계수리공장 신설, 주택·소학교 보수 등 주민생활 향상에 크게 기여한 종합적인 농촌개발 사업이다.

다음, 2007년 10.4 선언 이후 실시된 개풍 양묘장 조성 사업은 북한의 산림황폐화 극복(전체면적 917만ha중 20%인 200만ha 훼손) 및 접경도로서의 특성을 살리기 위해 시작한 사업이다.

당시 북한은 개풍과 장풍지역의 조림을 위해 현대식 양묘장을 조성하는데 있어 경기도에 지원을 요청하였고, 이에 경기도가 일차적으로 100평 규모의

온실 3동을 건설할 수 있는 자재, 양묘 용기 5,000개, 침엽수 활엽수용 상토, 비료, 농기계, 굴삭기 등을 지원하였다.

양묘장 조성사업은 태양광 발전 설비 지원을 비롯하여 관리동, 창고, 차고 등에 대한 내부 전기배관 장비, 태양광 발전기 등의 설비 작업도 함께 진행한 사업이다. 양묘장 조성 사업이 진척되자 북측 관계자들은 양묘장 준공식과 나무심기 행사에 참가하면서 동 사업에 많은 관심을 표명하였고, 남북 간의 경색된 국면 속에서도 지속적으로 사업이 이루어져 향후 통일 대비 임업 분야의 대표적 사업으로 손꼽힌다.

남북 친선 유소년 축구대회는 2008년 10월 8일부터 10일간 평양에서 남측 경수유소년 축구클럽과 북측 4.25체육단 유소년팀과의 친선 경기로 열렸다. 동대회를 통하여 기존 농업협력 사업에서 체육교류 사업으로 사업을 다각화하는 계기가 마련되었고 사회문화 교류 사업을 일관성 있게 추진하게 되었으며 남북 청소년 간 인적교류가 이루어졌다는데서 큰 의미를 찾을 수 있다.

뒤이어 열린 평양 국제 유소년 축구대회는 2015년 8월 21일부터 4일간 평양 능라도 5.1 경기장에서 6개국 8개팀이 참가하여 경기를 치렀다. 남측에서는 경기도와 강원도 선발팀이 출전하였는데 이는 5.24 조치 이후 경색된 남북관계 속에서 이루어진 스포츠 교류라는데 그 의미가 크다고 볼 수 있다.

말라리아 공동 방역 사업은 남과 북이 공동으로 추진하고 상호이익을 거둘 수 있는 사업 중 하나로 국내 말라리아 환자의 약 40%가 경기도에서 발생하고 있다는 점을 고려하여 2008년 7월부터 추진되었다.

그다음, 2010년 5.24 조치 이후에도 진행되었던 말라리아 공동 방역 사업은 2011년까지 진행되다가 남북관계의 경색으로 결국 2012년 중단되고 말았다. 그러나 현 정부에 들어서 최근 다시 말라리아 매개 모기가 확산되고 환자가 증가함에 따라 2019년 하반기부터 방역 물품 등을 북측에 전달하여 공동 방역을 실시할 계획이다.

2013년-2015년 다제내성 결핵환자 치료 지원을 위해 유진벨 민간재단에 치료약을 후원하였다. 결핵 약에 내성이 생겨 일반결핵치료에 실패한 환자들을 위한 치료 프로그램인 다제내성결핵 치료는 2년 동안 치료하는 전염성 질병치료 사업으로 향후 지속성이 요구된다.

산림병충해 방제 사업의 경우에는 남북관계의 경색국면 속에서도 2014년 산

림보호를 목적으로 솔잎혹파리 방제, 잣나무넓적잎벌 방제 물품을 북측에 전달하는 등 방역 사업을 실시하였다. 하지만 일회성에 그쳐 아쉬움이 남는다.

(2) 경기도 대북지원사업의 산업구조화 분석

KSIC(Korea Standard Industry Classification)를 활용한 기존 선행연구를 살펴보면 한국표준협회의 표준화 경제적 효과 분석방법론, 경남발전연구원의 전략산업 선정 및 성과분석을 위한 산업분류표 활용방안 등이 있다.

이에 경기도의 대북지원사업을 KSIC를 기준으로 대분류하고, 이를 분석하고자 한다.

대분류 한 결과 A(농업, 임업, 어업), F(건설업), M(전문, 과학 및 기술 서비스업), N(사업 시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업), Q(보건업 및 사회복지 서비스업), R(예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업) 산업이 주로 실시된 것으로 나타난다.

즉, 양강도 지역의 농기계(경운기 200대) 지원은 A, 지붕 개량제(5,000가구 분)지원은 F, 축구공(2,002개)지원은 R, 가극 ‘금강’ 공연 지원은 R, 평양 식품 가공공장 건설 지원은 F, 벼농사 시범사업은 A, 당곡리 농촌현대화 사업의 경우 이양기, 콤파인 등 농업용 자재 지원은 A, 가정주택 및 소학교유치원 개보수 지원은 F, 의약품 지원은 Q, 개풍 양묘장 조성 사업의 경우 온실양묘장 설치·조상기·롤러 등 농자재 지원은 A, 관리사 창고·차고 신축은 F, 책상, 집기류 등 사무용품 지원은 N, 기술지도는 M, 남북친선 유소년 축구 대회 지원은 R. 말라리아 공동 방제 사업은 N, 결핵환자 치료 지원 사업은 Q로 각각 분류하였다.

<표 1> 경기도의 대북지원사업 및 산업 분류

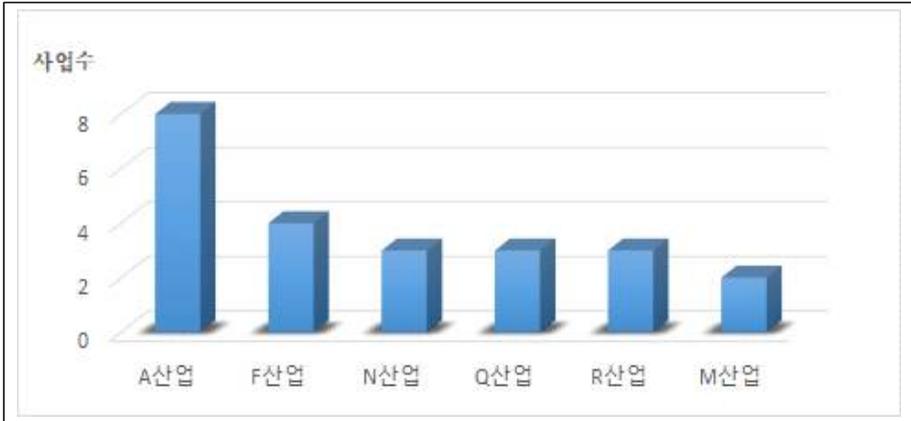
구분	사업연도	사업내용 및 분야별 분류	대분류 ¹²⁾	
6.15 선언 이후 구간	2002. 2004.	인도적 지원 사업	농업	A
			보건	Q
			건설	F
	2005.	가극 '금강' 공연 지원 사업	예술	R
	2004.-2005.	평양 식품가공공장 건설 지원 사업	건설	F
	2005.	벼농사 시범사업	농업	A
	2006.-2007.	당곡리 농촌현대화 사업	건설	F
농업			A	
10.4 선언 이후 구간	2007.-2010.	개풍 양묘장조성 사업	보건	Q
			농업	A
			건설	F
			기술지도	M
	2007.	밀, 벼베기 사업	농업	A
	2008.	남북 친선 유소년 축구대회	스포츠	R
	2008.	당곡리 농촌현대화 사업	농업	A
2008.-2009.	말라리아 공동 방역 사업	방제	N	
5.24 조치 이후 구간	2010.	개풍 양묘장조성 사업	기술지도	M
	2010.-2011.	말라리아 공동 방역 사업	시설관리	N
	2014.	산림병충해 방제 사업	임업	A
	2013.-2015.	다제내성 결핵환자 치료 지원 사업	보건	Q
	2015.	유소년 축구 지원 사업	스포츠	R

이를 종합하면 A산업 8개, F산업 4개, Q산업 3개, R산업 3개, N산업 3개, M산업 2개로 총 23개 사업이 실시되었다.

이를 산업 순위별로 비교해보면 <그림 1>과 같다.

12) 한국표준산업분류표(제 10차 기준)에서 대분류 A는 농업, 임업, 어업, F는 건설업, M은 전문, 과학 및 기술 서비스업, N은 사업 시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업, Q는 보건업 및 사회복지 서비스업, R은 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업을 말한다.

<그림 1> 대북지원사업 산업별 분류(2002-2015)



IV. 구간별 산업구조화 분석 비교

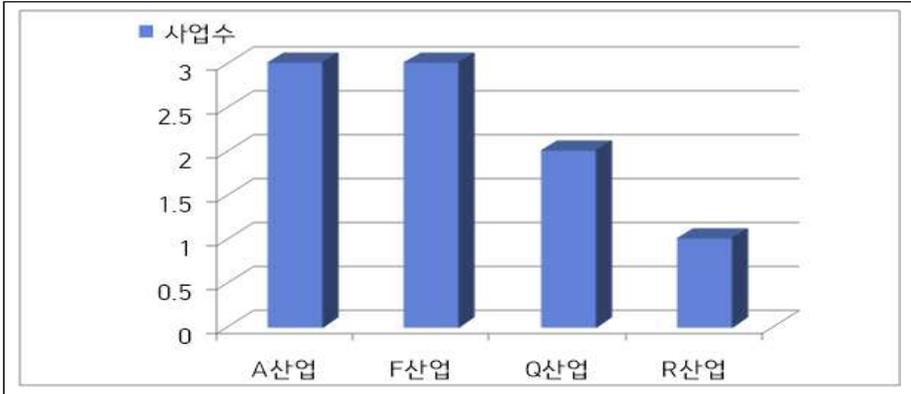
1. 6.15 선언 이후 구간의 산업구조화 분석

6.15 선언 이후 구간에서는 A산업과 F산업이 1순위를 차지하였고 Q산업이 2순위, R산업이 3순위로 나타났다.

즉, A산업과 F산업의 비중이 전체 67%를 차지하고 있고 Q산업의 비중이 22% R산업의 비중이 11%로 나타나고 있다. 이는 경기도의 대북지원사업이 A와 F산업에 편중되었음을 알 수 있다.

이를 산업 순위별로 비교해보면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 6.15 선언 이후 구간의 대북지원사업 (2002.06.-2007.09.)



2. 10.4 선언 이후 구간의 산업구조화 분석

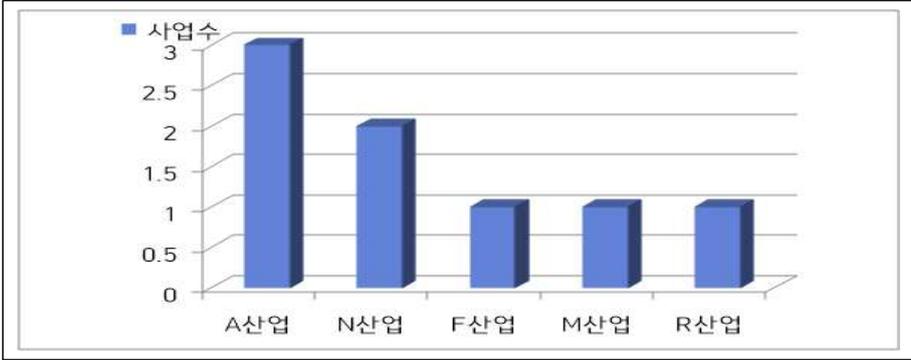
10.4 선언 이후 구간에서는 A산업이 1순위, N산업이 2순위, F산업과 M산업 R산업이 3순위로 나타났다.

즉, A산업과 N산업의 비중이 전체 62.5%로 과반수 이상을 차지하고 있고, F산업, M산업, R산업이 비중이 37.5%에 달하고 있다.

동 구간에서는 A산업의 비중이 여전히 높게 나타나고 있음을 알 수 있으며, N산업인 말라리아 공동 방역 사업의 비중 또한 높은 결과로 나타났다. 반면, F산업의 비중은 이전에 비해 감소하였다.

이를 산업 순위별로 비교해보면 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 10.4 선언 이후 구간의 대북지원사업 (2007.10.-2010.04)



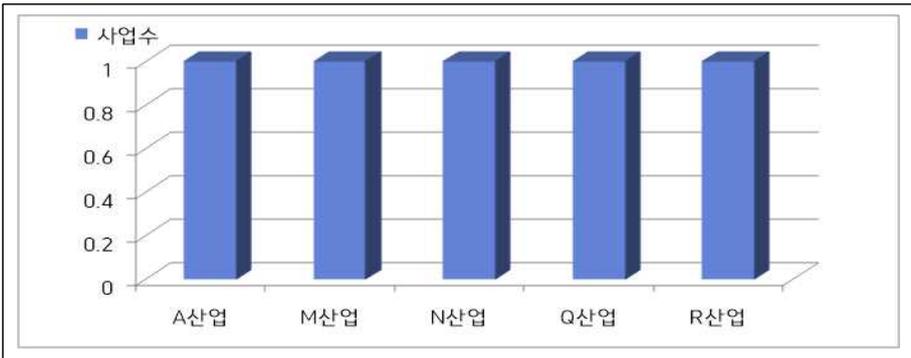
3. 5.24 조치 이후 구간의 산업구조화 분석

5.24 조치 이후 구간에서는 남북관계의 경색으로 인해 기존의 A산업, M산업, N산업, Q산업, R산업이 모두 같은 비율로 나타났다.

남북관계의 경색으로 6.15 선언 이후 구간에서 높은 순위를 차지하였던 F산업에 대한 지원이 중단되고 주로 결핵환자 치료 지원을 위한 Q산업과 국제유소년축구대회 지원 사업인 R산업, 개풍 양묘장 조성 마무리를 위한 M산업, 말라리아 공동 방역의 N산업은 지속적으로 추진되고 있는 것으로 분석되었다.

이를 산업 순위별로 비교해보면 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 5.24 조치 이후 구간의 대북지원사업 (2010.05.-2015.12.)



V. 산업별 비교분석 결과와 평가

경기도의 대북지원사업을 산업별로 분류하고, 이를 로컬 거버넌스 이론과 지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향¹³⁾을 참고하여 일관성, 협업성, 복합성의 평가기준을 정하였다.

첫째, 일관성의 ●은 기간이 1개월 이상되며 각 구간에서 지속적으로 추진되거나 연계 발전되었던 사업, ●은 통상 1개월 사업으로 정하였다.

둘째, 협업성의 ●은 NGO, 경기도민·북한주민, 북 「민화협」 등 3개 이상의 협력, ●은 2개의 협력, ●은 1개의 협력 네트워크를 유지한 사업으로 정하였다.

셋째, 복합성의 ●은 3개 이상의 산업구성, ●은 2개의 산업 구성, ●은 1개의 산업으로 구성되어 실시한 사업으로 정하였다.

이러한 평가 기준의 결과는 <그림 5>와 같다.

<그림 5> 경기도 대북지원사업의 산업별 평가 결과

구분	일관성	협업성	복합성
인도적 지원 사업	●	●	●
가극 '금강' 공연 지원 사업	●	●	●
식품가공공장 건설 지원 사업	●	●	●
벼농사 시범사업	●	●	●
당곡리 농촌현대화 사업	●	●	●
개풍 양묘장조성 사업	●	●	●
남북 유소년축구대회	●	●	●
말라리아 공동 방역 사업	●	●	●
결핵환자 치료 사업	●	●	●

○ 매우 낮음 ● 낮음 ● 보통 ● 높음 ● 매우 높음

13) 지자체 남북교류사업의 객관적 평가를 위해 평가기준으로 적합성, 독창성, 지속가능성, 개별성, 확산가능성의 정성적 평가지표를 적용하여 평가하였다. 나용우 외, 2018. “지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향”. 「KINU 정책연구시리즈」. 18-04.

인도적 지원 사업은 통상 사업기간이 1개월 이하이며 지속적으로 추진되거나 연계 발전된 사업이 아닌 관계로 일관성이 보통이다. 반면 NGO, 지역주민들의 자발적 성금 등으로 이루어진 사업으로 협업성이 매우 높고, A, F, Q산업이 함께 이루어지는 사업으로 복합성 또한 매우 높다.

가극 ‘금강’ 공연 지원 사업은 통상 1달 이내의 단기적 사업으로 일관성이 낮고, 단일사업으로 복합성도 낮다. 반면 협업성은 매우 높은 사업이다.

식품가공공장 건설 지원 사업은 2004년부터 2005까지 3회에 걸쳐 실시된 사업으로 일관성이 높다. 반면 건설자재 등 단순물자 지원 사업으로 협업성과 복합성은 그리 높은 편이 아니다.

벼농사 시범사업은 남북이 공동으로 경기-평양미를 수확하여 농업협력사업의 새로운 전기를 마련한 신뢰와 화합의 상징으로 여겨지는 사업으로 이후 농촌현대화 사업으로 발전하였다. 또한 북 「민화협」, 북한 주민과의 협업을 통해 이루진 사업으로 일관성과 협업성이 높다. 반면 단일산업으로 복합성은 낮다.

당곡리 농촌현대화 사업은 A, F, Q산업으로 나뉘어 3년에 걸쳐 진행되었다. 도로포장, 주택, 탁아소 개보수, 의약품 지원 및 북한 당곡리 주민들과 함께 1천여 평의 논에서 모내기를 공동으로 실시하는 등 일관성, 협업성, 복합성이 매우 높다.

개풍 양묘장조성 사업은 A, F, M, N산업으로 나뉘어 오랜 기간 쏙 구간에 걸쳐 진행되었고, 산림녹화 사업의 일환으로 NGO 등과 함께 추진되었으며 북한 주민들의 자발적 참여와 호응도가 높았던 사업으로 일관성, 협업성, 복합성이 매우 높다.

남북 유소년 축구대회의 경우 1회, 2회 지속성을 띠고 실시된 사업으로 일관성이 높으며, 남한의 (사)남북체육교류협회, 북한의 4.25 체육단, 북 「민화협」이 공동으로 참여하여 협업성도 매우 높다. 반면, 스포츠 지원으로만 추진된 탓에 복합성은 낮다.

말라리아 공동 방역 사업은 2000년대 중반 남북 접경지역에서 말라리아 확산 징후가 나타나자 2008년부터 4년에 걸쳐 방역 물품을 지원한 일관성이 매우 높은 사업이다. 또한 남북 공동 방역의 결과 2008년 말라리아 환자가 경기도는 1,007명에서 409명으로 줄어들었고, 북한은 7,436명에서 약 50%로 줄어드는

효과를 보였다고 한다.¹⁴⁾ 남북 및 우리 민간단체까지 참여한 사업으로 협업성이 매우 높은 반면 단일사업으로 복합성은 낮다.

다제내성 결핵환자 치료 지원 사업은 2013년부터 지속적으로 지원해오고 있는 사업으로 일관성이 매우 높다. 또한 남북관계의 경색 속에서도 유진벨 재단을 통해 치료약을 지원함으로써 경기도와 민간단체 간의 협업성은 매우 높으나 복합성은 낮다.

이를 종합해 볼 때 첫째, 일관성이 매우 높은 사업은 당곡리 농촌현대화 사업, 개풍 양묘장조성 사업, 말라리아 공동 방역 사업, 결핵환자 치료 사업이며 이들 사업은 실제 추진기간이 13개월 이상의 장기적 사업이다.

이 가운데 개풍 양묘장조성 사업, 말라리아 공동 방역 사업, 결핵환자 치료사업은 5.24 조치 이후 남북관계의 경색 속에서도 지속된 사업이라는 점에서 시사하는 바가 크다

둘째, 협업성이 매우 높은 사업은 인도적 지원 사업, 가곡 ‘금강’ 공연 지원 사업, 당곡리 농촌현대화 사업, 개풍 양묘장조성 사업, 남북 유소년축구대회, 말라리아 공동 방역 사업, 결핵환자 치료 지원 사업이다. 이 가운데 당곡리 농촌현대화 사업, 개풍 양묘장조성 사업, 말라리아 공동 방역 사업, 결핵환자 치료 지원 사업은 북한 주민의 호응도가 높았다는데 시사점이 크다.

셋째, 복합성이 매우 높은 사업은 인도적 지원 사업과 당곡리 농촌현대화 사업, 개풍 양묘장조성 사업이다.

넷째, 일관성, 협업성, 복합성 모두 매우 높은 사업은 당곡리 농촌현대화 사업, 개풍 양묘장조성 사업이다. 이 사업은 경기도의 주력사업으로 볼 수 있으며 향후 경기도가 전략사업으로 지속 발전시켜나갈 필요성이 있다고 본다.

협업성과 복합성이 높은 사업들은 지역 로컬 거버넌스의 발전적 방향을 위해 여타 지자체 또는 NGO와의 협력 네트워크 체제를 구축하여 지속적으로 육성·발전시킬 필요성이 있다. 또한 지자체간 농업과 식품, 특산품 제조 가공 및 유통, 판매, 문화, 체험, 관광, 서비스 등을 연계할 시 새로운 부가가치를 창출하는 전략사업으로 발전될 수 있을 것이다.

14) 경기도. 2012. 『경기도 남북교류협력 10년 백서』. 수원: 경기도청. 170.

참고 문헌

- 경기도. 2012. 『경기도 남북교류협력 10년 백서』 .
- 『경기일보』 . 2019. “말라리아 방제사업 대북지원 추진 현황”. <http://www.kyeonggi.com>. (2019년 3월 2일 검색).
- 김국신 외 2008. “한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안”. 『경제·인문사회 연구회 협동연구총서』 . 08-07-01.
- 김동성 외. 2016. “남북 교류협력과 경기도”. 『정책연구』 . 2016-52.
- 나용우 외. 2018. “지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향”. 『KINU 정책연구시리즈』 . 18-04.
- 남북나눔운동. “NGO의 대북지원 사업추진 현황”. <http://www.sharing.net/>. (2019년 3월 24일 검색).
- 남북체육교류협회. “남북유소년 축구대회 해외 전지훈련”. <http://snks.co.kr>. (2019년 3월 2일 검색).
- 대북협력민간단체협의회. 2015. 『대북지원 20년 백서』 .
- 대북협력민간단체협의회. “NGO 대북지원 사업현황” 및 “최근 대북지원 사업 추진 계획”. <http://www.kncc.or.kr/>. (2019년 2월 16일 검색).
- 대한결핵협회. “북한 결핵어린이 치료 현황”. www.knta.or.kr/index.asp. (2019년 3월 24일 검색).
- 송부용 외. 2008. “전략산업 선정 및 성과분석을 위한 산업분류표 활용방안”. 『경남발전』 . 121. 50-61
- 양현모 외 2008. “남북교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축”. 『통일연구원 협동 연구총서』 .
- ‘-----’ 외 2007. “한반도 평화 번영을 위한 로컬거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로”. 『경제·인문사회 연구회 협동연구총서』 . 08-07-01.
- 우리겨레하나되기운동본부. “NGO단체의 최근 대북지원 사업 추진계획”. <https://www.krhana.org/>. (2019년 3월 25일 검색).
- 유진벨 재단. “다제대성 결핵 최근 치료사업 동향”. www.eugenebell.org. (2019년 3월 2일 검색).

이강대. 2002. “표준화의 경제적 효과분석 방법론 모색에 관한 연구”. 『학술저널』. 5. 64-74

이병수 외. 2001. “지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성조건에 관한 연구: 의정부시 공무원과 NGO 활동가들의 의식, 태도, 경험을 중심으로”. 『도시행정학보』. 14-2.

이화여자대학교 통일학연구원. 2009. 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』.

진희관. 2014. “지방자치체의 남북교류협력을 위한 과제와 대안적 모색 : 경상남도의 사례분석을 중심으로”. 『통일문제연구』. 26(2): 115-150.

채종대. 2018. “서비스경제 관점에서 본 산업분류 체계의 타당성 검토 및 대안에 관한 연구 : 표준산업분류를 중심으로.” 『국민대학교 일반대학원』. 박사학위 논문.

최용환 외. 2007. “경기도 남북농업협력사업 성과 분석”. 『정책연구』. 2007-12.

통계분류포털. “KSIC(Korea Standard Industry Classification) 분류기준표” 및 “한국 표준산업 분류표(제10차 기준)” https://kssc.kostat.go.kr:8443/ksscNew_web/index.jsp. (2019년 1월 6일 검색).

통일연구원. “정부 및 지방자치단체의 남북교류사업 현황” <http://www.kinu.or.kr/main/kinu>. (2019년 2월 7일 검색).

통일준비네트워크. “경기도와 NGO 간 남북교류사업 현황”. <http://www.통일준비.org/main/main.php>. (2019년 3월 25일 검색).

황교욱. 2016. “지방의 남북교류협력 변화과정 연구”. 인제대학교 일반대학원 박사학위 논문.

[논문접수 2019. 4. 15; 심사완료 2019. 5. 17; 게재확정 2019. 5. 27]

<Abstract>

Comparative analysis of Exchange Projects with North Korea, in Gyeonggi Province

Un-Gyu Jang*

Il-Han Lee**

The purpose of this study was to analyzed and evaluated for local governments exchange projects with North Korea focusing Gyeonggi Province. Whether it was progressed consistent, collaborated with other local governments or private organizations and so on, had a attributes like unicity or complexity. So as to survey, classified local governments exchange projects with North Korea at Gyeonggi Province using KSIC(Korea Standard Industrial Classification) as a criterion and appraised value applying Local governance Theory. Thus, this study had importances found out what Gyeonggi Province's main industry was and seek for a strategic industry to developmental direction in refer to Exchange Projects with North Korea.

Key word: Exchange Projects with North Korea, Consistency, Collaboration, Complexities, Industrial Classification, Local governance.

* Dept. of Northeast Asian Studies, Chung Ang University

** Ph.D. the Department of Business Administration, Chung Ang University