

충남 남북교류협력 기초연구 : 개성특별시를 중심으로

송영현 · 진지훈 · 강수현 · 임채환



목 차

제1장 서론	1
1. 연구 배경 및 목적	1
1) 연구 배경 및 필요성	1
2) 연구 목적	2
2. 연구범위	3
3. 선행연구 검토	4
1) 지자체 남북교류협력 방안 마련에 관한 연구	4
2) 지자체 남북교류의 제도·정책 개선에 관한 연구	5
3) 종합 및 본 연구의 차별성	6
4. 연구 방법	6
1) 문헌조사	6
2) 질적 분석방법	7
3) 연구의 흐름	7
제2장 충남 남북교류협력의 현황	9
1. 충남 남북교류협력의 추진현황	9
2. 성과와 한계	12
3. 새로운 협력대상지역의 발굴 검토 : 개성과의 협력 필요성 검토	13
제3장 개성 현황 및 교류협력 가능자원 분석	15
1. 분석 개요	15
2. 개성의 일반현황 및 특징	16
3. 개성의 교류협력 가능자원 검토	18
1) 체육 분야	19
2) 역사 분야	21
3) 경제·산업 분야	25

4) 보건·방역 분야	31
제 4장 충남-개성 간 교류협력 방향	35
1. 남북교류협력 대상사업의 정교화	35
2. 현실적이고 상호이익 발생이 가능한 형태의 사업 발굴	36
3. 남북교류협력사업의 배경 스토리 발굴	37
4. 타 지자체 연계형 교류협력사업 추진	38
제5장 결론	39
1. 연구요약	39
2. 연구의 의의 및 한계	41
참고문헌	42

표 목 차

[표2-1] 충남 남북교류협력사업 예산현황(백만원)	12
[표3-1] 충남도 남북교류협력사업 발굴안(2015년)	15
[표3-2] 개성의 문화유적 현황(일반)	21
[표3-3] 개성의 주요 유적	22

[그림1-1] 연구흐름도	8
[그림2-1] 충남 남북교류협력사업 추진 현황도	11
[그림3-1] 개성의 위치(좌)와 개성공단 사진(우)	18
[그림3-2] 개성 학생소년궁전 전경	20
[그림3-3] 개성 공민왕릉 유적지	23
[그림3-4] 개성 성균관 명륜당(좌) 및 대성전(우)	23
[그림3-5] 개성 왕건 왕릉 유적지 전경	24
[그림3-6] 개성 만월대 유적지 전경	25
[그림3-7] 개성 고려인삼 가공공장 전경	27
[그림3-8] 북한의 최근 관광 상품	29
[그림3-9] 중국인 관광객의 개성 여행지 전경	30
[그림3-10] 유진벨재단의 북한 내 사업장	31
[그림3-11] 개성 코로나 바이러스 관련 뉴스 보도	32
[그림3-12] 국내 아프리카돼지열병 검출 현황 지도(2020년 7월)	34
[그림4-1] 인천의 남북교류협력 배경 기초“ 평화도시”를 소개 뉴스	37

제1장 서론

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경 및 필요성

남북지역교류협력사업의 추진은 민선7기 충남도의 주요 과제 중 하나이다. 충남도가 중점 추진 중인 11대 분야 중 하나인 “환황해권 시대를 주도하는 충남” 분야에 중점사업으로 <남북지역교류협력사업 추진>을 실시하고 있다는 점에서 이를 확인할 수 있다. 충남도는 해당 과제 해결을 위해 추진 체계부터 정비하기 시작하였다. 2019년 1월 상시조직(자치행정과 남북교류팀)을 구성하고 기금을 확충(2019년 기준 43억원)하는 등 추진체계를 재정비하고, 공모사업 및 통일교육실시, 남북정상회담 사진전, 열린 통일강좌 및 통일공간 콘서트 등의 교류협력 공감대 형성과 관련된 사업을 추진 중이다. 뿐만 아니라 또한 농업분야 토론회 개최 등을 통한 교류협력사업 역시 실시한 바 있다.

한편, 교류대상지역을 선정함에 있어, 충남도는 황해도, 특히 황해남도에 초점을 맞추고 중장기적 차원에서 교류협력을 검토한 바 있다. 경험, 교통망 확충 등 목적에 초점을 맞추었기 때문이다. 그러나 제도적인 측면에서 개방 가능성이 높지 않다는 점, 황해남도가 북방한계선 인근에 입지함에 따른 군사안보적 이유로 인한 협력가능성 저하 등의 문제도 제기되고 있다. 즉, 황해남도는 북방한계선 인근에 입지함에 따라 군사적으로 위협이 될 수 있는 지역이며 특구 등을 통해 기존에 대외개방이 이뤄진 적이 없었던 바, 실질적인 협력가능성이 낮다는 점이 지적된 것이다. 상기 배경에서 황해남도 외에도 타 지역에 대한 검토가 필요하다는 의견이 제기되고 있으며 개성특별시(이하 개성)가 주요 협력대상으로 논의되고 있다. 개성은 충청남도(이하 충남)와 행정적 특성(행정위계)이 유사하고, 남북간 실질협력(개성공단, 개성관광, 만월대 공동발굴사업)이 이미 이뤄진 바 있어 교류협력이 상대적으로 용이하며, 역사문화(고려역사, 3.1운동), 농업 분야 등에서 충남과 협력가능성이 큰 지역이기 때문이다.

이처럼 개성에 대한 깊이 있는 이해가 필요한 상황임에도 불구하고, 국내 대부분의 관련 자료들은 면적, 행정구역 등 기본적인 측면에서도 통일되고 객관적인 자료를 제공하지 못하고 있는 상황이다. 북한에 입지하고 있다는 지역 특수성 상 아주 구체적인 자료를 구득할 수는 없으나, 산개되어 있는 관련 자료들을 체계화하고 이를 통해 체계적이고 맥락적으로 개성을 이해할 수 있는 틀을 마련해야 할 것이다.

한편, 2019년 10월 통일부 ‘인도적 대북지원 및 남북협력 사업처리에 관한 규정’이 개정되며, 지자체가 직접적인 대북지원사업자로 역할을 수행할 수 있게 되었다. 그간 남북교류협력의 주체는 중앙, 민간주도로 이뤄져왔으며 지자체의 경우 경기도 등의 사례를 통해 알 수 있듯이 민간과의 협력을 통해 간접적으로 남북교류협력을 추진해 온 바 있다. 2019년 10월 통일부 관련 규정이 개정됨에 따라 지자체가 직접적으로 남북교류협력의 직접적인 주체(대북지원사업자)가 될 수 있게 되었으며, 해당 근거에 의해 2019년 11월 충남도는 서울시, 경기도, 인천시와 함께 대북지원사업자로 지정되었다.

위처럼 변화하는 패러다임 속에서 향후 충남의 주요 대북협력 파트너가 될 가능성이 농후한 개성을 체계적이고 맥락적으로 이해해야 할 필요성은 매우 크다. 개성에 대한 체계적인 이해는 향후 충남과 개성 간의 남북교류협력 방향을 구체적으로 마련함에 있어 훌륭한 방향타 역할을 할 수 있을 것이다.

2) 연구 목적

본 연구에서는 우선 충남의 남북교류협력에 대한 현황을 분석하고 진단함으로써 충남 남북교류협력의 실태를 파악해보고자 한다.

또한 충남의 대북교류협력 파트너가 될 가능성이 큰 개성의 현황과 특징을 체계적이고 맥락적으로 검토함으로써 충남 남북교류의 미래 발전방향 설정에 필요한 토대자료를 제공하고자 한다.

마지막으로, 실태 분석 결과, 개성 현황 및 특징 분석결과, 상기 관련분야 전문가 자문 및 현장조사 결과 등을 종합하여 향후 충남-개성 간 남북교류를 구체화하는데 필요한 시사점을 도출하고자 한다.

2. 연구범위

연구의 시간적 범위는 2020년을 기준으로 한다. 공간적 범위는 충남과 충남의 대북교류협력 대상인 개성으로 설정하였다.

한편, 연구의 내용적 범위를 명확히 설정하기 위해 우선 지자체 남북교류협력의 조작적 정의를 실시할 필요가 있으며, 이를 위해 현행법에서 정의하고 있는 남북교류협력에 대해 살펴볼 필요가 있다. 우선 ‘남북교류협력에 관한 법률’은 남북교류협력에 대한 별도의 정의를 내리고 있지 않으나 남북협력사업의 정의를 통해 간접적으로 남북교류협력을 정의하고 있다. 위 법 2조에 따르면, 협력사업은 “남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동”을 의미한다. 위의 협력사업 외에도 ‘남북협력기금법’, ‘인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’에 근거하여 구호, 피해복구, 농업개발지원 등 인도적 지원과 관련된 대북지원사업도 교류협력사업에 포함할 수 있다. 뿐만 아니라, ‘남북관계 발전에 관한 법률’은 남북관계 발전을 위한 일련의 정부행위들을 통해 얻고자 하는 목적을 제시하고 있다. 위 법 제6-9조에 따르면, 남북관계 발전을 위한 정부행위들이 한반도 평화증진, 남북경제공동체 구현, 민족 동질성 회복, 인도적 문제해결에 있음을 알 수 있다. 또한 본 연구는 기존의 중앙, 민간이 중심이 되어 추진된 남북교류협력이 아니라 지자체가 중심이 된 남북교류협력에 초점을 맞추고 있다.

위 배경에서 본 연구는 지자체 남북교류협력을 “한반도 평화증진, 남북경제공동체 구현, 민족 동질성 회복, 인도적 문제해결을 위해 남한 지자체와 북한이 공동으로 주도하는, 또는 북한에 대한 인도적 지원을 목적으로 남한의 지자체가 주도하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등 분야의 교류와 협력활동”으로 정의하고자 한다. 연구의 초점이 남한 지자체와 북한 지방과의 교류협력에 초점을 맞추고 있으나, 논의 내용이 지역 간 교류협력에만 한정되지 않으며 민간, 중앙과의 협력 가능성도 모색할 필요가 있어 교류협력 주체에 대해서는 좀 더 포괄적으로 개념을 정의한다. 한편, 본 연구는 일반적, 종합적인 차원에서 지자체 남북교류협력 방안을 검토해 온 기존 연구와 달리, 북한의 특정 지역거점을 선정하고 해당 지역과 충남의 남북교류협력 방향을 논의하고자 한다.

연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 우선 충남 남북교류협력의 현황을 파악하고 진단한다.

충남 남북교류의 일반현황 및 특징, 중점 교류지역의 선정현황과 특징을 분석할 필요가 있다. 다음으로, 개성 현황 및 교류가능 자원을 분석한다. 개성의 일반현황, 경제, 사회, 문화적 현황 및 특징을 살펴보고 지역 단위에서 교류협력이 가능한 자원을 도출한다. 마지막으로, 앞선 논의를 기초로 충남과 개성 간 남북교류협력 방향을 도출한다.

3. 선행연구 검토

지자체 남북교류협력에 관한 선행연구는 크게 지자체 남북교류협력 방안 마련에 관한 연구, 지자체 남북교류협력의 제도·정책 개선에 관한 연구로 대별된다.

1) 지자체 남북교류협력 방안 마련에 관한 연구

2000년대 이후 지자체 남북교류협력 방안에 대한 연구는 꾸준히 진행되어 왔다. 특히 2018년 4.27 판문점 선언, 평창올림픽 북한 참석, 잇따른 남북정상회담 등으로 남북관계가 급격히 개선되자, 지자체 남북교류협력에 관한 연구들이 급증하는 경향이 나타났다. 주요 지자체의 연구결과를 살펴본 결과는 다음과 같다.

성태규·유병선(2008), 성태규(2015)는 충남이 남북교류협력사업을 실시함에 있어 북한의 수요를 파악하지 못하고 추진체계 역시 적절히 구축하지 못하였음을 지적하며, 기금마련, 전담조직 및 전문인력의 확충, 추진방식의 결정, 교류협력사업의 선정이 필요함을 주장하였다. 해당 연구들은 당시 교류협력사업이 실제 거의 추진된 바 없는 충남의 현실을 반영하여 기본적인 추진체계와 교류협력사업의 선정방향을 상세히 제시한 바 있다. 홍원표 외(2018, 2019)의 경우 경제협력의 관점에서 한반도 신경제 구상 하에서의 충남 남북경협 전략 연구, 국내 지자체가 사회주의 경제체제와 협력하는 문제에 대한 기초연구를 수행한 바 있다. 남북관계의 급격한 완화와 현 정부의 대북구상 하에서 시의성 있게 충남의 남북경협 전략을 도출하였다는 점에 의의가 있다. 또한 지자체의 남북경협에 대한 근거논리가 빈약한 현실에서 이론적 측면의 기초연구를 수행하였다는 점에도 의의가 크다. 이 연구는 충남의 교류협력 파트너로 북한

황해남도를 제시하고 협력방안 일부를 제안한 바 있으나, 방향성 제시 수준에 그쳤다는 점이 한계이다. 이민규(2018)는 서울시가 2016년 제안한 ‘서울-평양 포괄적 도시협력 방안’을 실현 가능성을 제고할 수 있도록 재조정하며 인도적 지원, 사회문화 교류, 비영리적 형태의 공공 인프라 사업, 경험의 4가지 측면에서 교류협력방향을 제안하였다. 기 구축된 방안의 활용가능성을 제고시키는 연구였다는 점에서 독창성이 있으나 평양이라는 파트너 지역에 대한 논의가 깊게 이뤄지지 않아 현지 수요가 적절히 반영되지 않았다는 점이 한계이다. 김동성 외(2018)의 경우 남북평화협력시대가 근시일내 도래할 것이라는 가정 하에 경기도 남북교류협력의 기본 구상과 전략을 제시한 바 있다. 남북교류협력의 점증성과 단계성, 지속성, 호혜성, 지역사회의 참여 등의 기본원칙을 세우고 공간 개발, 수자원 및 환경, 남북특구 연계 경제, 접경지역 사회 문화 교류, 국제기구 연계 대북협력 등 제 분야를 망라하여 교류협력사업안을 제시하였다. 이 연구는 교류협력의 기본원리를 우선적으로 도출하고 원리에 따른 사업안을 제시하였다는 점에서 참신하다. 단 사업들을 망라하는 추진 로드맵 구성이 적절히 이뤄지지 않았다는 점, 북한의 다양한 지역을 교류협력 파트너들로 선정하였으나 선정근거가 미흡해 일부사업의 경우 실현가능성이 낮을 수 있다는 점이 한계이다.

2) 지자체 남북교류의 제도·정책 개선에 관한 연구

통일연구원(2018)은 지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향을 검토하였다. 지자체가 그간 추진해온 남북교류협력사업에 대해 실현가능성, 지역특화, 지속가능성, 연계성, 수용가능성, 대북제재 측면에서 검토하고, 민선7기 각 지자체가 추진하고자 계획 중인 사업들의 타당성을 평가하였다. 이 연구는 지자체의 교류협력사업에 대한 구체적인 판단기준을 마련하고 발전방향을 제시하였다는 점에 의의가 있으나, 북한의 협력수요에 대한 검토가 깊이 있게 이뤄지지 않아 평가가 다소 자의적으로 이뤄질 수 있다는 점이 한계이다. 김동성(2019)은 남북 교류협력사업의 성공을 위해 남남 갈등의 해소, 중북투자과 과당경쟁의 방지, 대북협상력 강화, 지자체의 주체적식 강화 등이 필요하다고 설명하고, 이를 위해 지자체가 주체가 되고 중앙 정부와 민간이 조력자가 되는 거버넌스 구축이 필요함을 역설하였다. 이 연구는 지자체의 중요성이 강조되는 패러다임을 강조하고 그에 따른 거버넌스 체계구축의 시급성을 설명하였다는 점에 의의가 크다. 또한 지자체가 대북사업을 직접적으로 추진하게 될 수 되었음에도 불구하고

하고, 협력채널의 형성에 있어 경험이 절대적으로 부족하므로 이를 민간과의 협력을 통해 해결하여야 한다고 제안하였다. 김동성 외(2017) 역시 비슷한 맥락에서 지자체가 주체성을 발휘할 수 있도록 관련법제가 개선되어야 함을 주장하였다. 관련하여 ‘지방자치단체 남북교류협력의 관한 법률’ 등의 입법이 추진되어야 한다고 설명하였다.

3) 종합 및 본 연구의 차별성

선행연구들은 충남의 남북교류협력을 원활히 추진함에 있어 다양한 시사점을 제시하였다. 지자체가 중심이 된 남북교류협력의 기본원리, 추진방향, 제도개선방안을 비교적 구체적으로 제시하였다. 또한 최근 들어 변화된 대북관계의 틀 안에서 시의성과 실현가능성이 충분히 담보된 연구가 다수 실시되었다는 점도 고무적이다. 그러나 지자체 남북교류협력사업의 상당수가 북한의 파트너 지역과 수행됨에도 불구하고 지역 간 교류협력의 관점에서 수행된 연구가 부족하며, 있다 하더라도 논의의 수준이 깊지 않다. 아직 남북교류협력사업이 무르익지 않은 충남의 경우, 황해남도 지역을 사업의 파트너 지역을 선택한 바 있으나 관련하여 깊이 있는 연구가 수행된 바 없으며 북한 내 다른 지역에 대한 협력가능성 검토 역시 이뤄진 바 없다. 위 결과를 통해 살펴볼 때, 본 연구는 개성이라는 지역을 집중적으로 검토하고 충남의 대북 교류협력사업 파트너 지역으로 삼기 위한 방향을 제시한다는 점에서 선행연구와의 차별성 및 연구의 의의가 있다. 또한 기초연구의 성격이 강하긴 하나, 개성에 대한 이해에 그치지 않고 충남과 개성 간의 협력 가능분야에 대해 논의하고 정책방향을 제시한다는 점 역시 연구의 의의라 할 수 있다.

4. 연구 방법

연구의 효과적인 수행을 위해 문헌조사와 질적 분석방법을 주 연구방법으로 활용하고자 한다.

1) 문헌조사

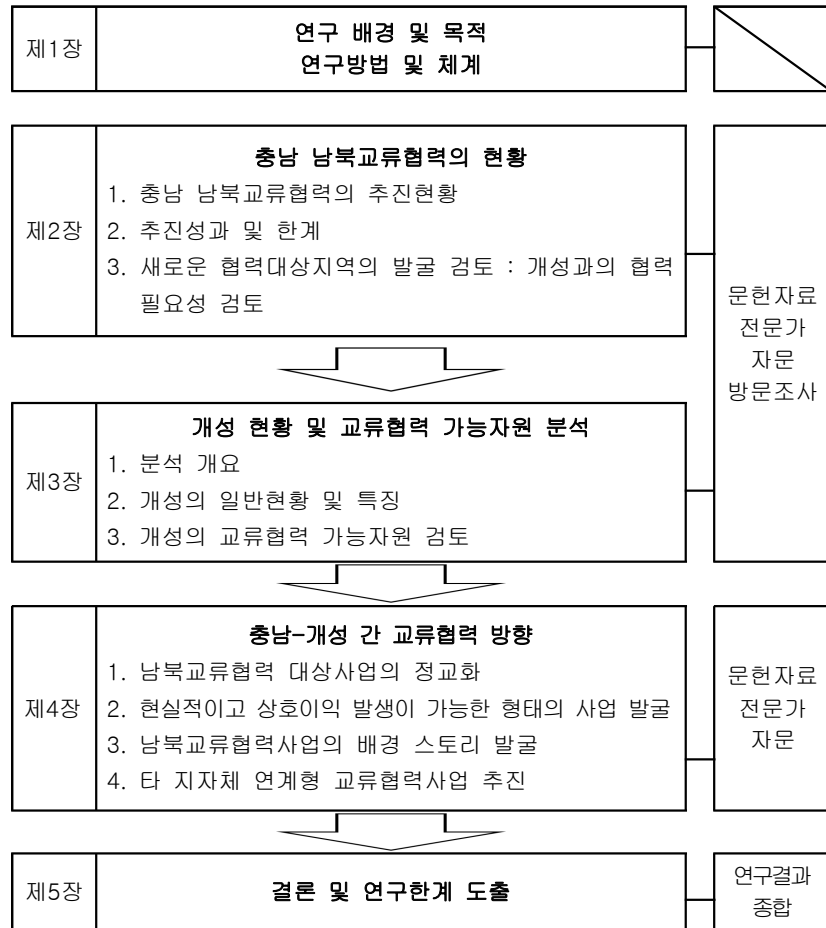
충남과 개성 간 협력방안을 실효성 있게 검토하기 위해서는 관련 문헌에 대한 전반적인 조사 실시가 필요하다. 이에 충남의 남북교류협력 현황, 개성 관련 각 분야 현황 및 특징 등에 대한 문헌조사를 실시하였다. 위 문헌조사는 FGI 및 개별 전문가 인터뷰를 보다 효율적으로 추진하기 위한 자료 제공 기능을 수행하기도 한다.

2) 질적 분석방법

문헌조사를 통해 얻게 된 연구문제에 대한 기본이해를 바탕으로, 본 연구 분야 전문가들이 모여 연구문제에 대해 실시한 심도 있는 분석과 맥락적 이해결과를 추가하여 연구주제에 대한 실천력 있는 합의와 정책방안을 도출할 수 있다. 이에 각 분야 전문가를 대상으로 개인 면접조사를 수행하였다. 즉, 전문가들의 구체적인 의견을 획득하기 위해 충남도 공무원, 통일연구원 및 타 지자체 관련분야 연구자 등을 대상으로 개별인터뷰를 실시하였다.

3) 연구의 흐름

본 연구는 충남의 남북교류협력 추진 현황을 살펴보고, 개성의 교류가능 자원 현황을 구체적으로 검토한다. 이후 상기 결과를 종합하여 충남-개성 간 교류협력 방향을 도출해보도록 한다. 자세한 연구의 흐름은 아래와 같다.



(그림 1-1) 연구흐름도

제2장 충남 남북교류협력의 현황

1. 충남 남북교류협력의 추진현황

충남도는 2000년 북한 황해도와의 자매결연 추진, 2001년 전국체전 성화제화 및 특산물 교류전의 북한 참여, 2002년 안면도 국제 꽃박람회의 북한 참여, 2002년 동아마라톤 대회 북한인사 초청 등을 계획한 바 있다. 남북 교류협력사업의 심의 기관인 통일부의 심의를 통과하지 못하여 실질적인 성사는 이뤄지지 않았으며, 2020년 현재도 마찬가지인 상황이다. 일례로, 2000년대 중반 인삼으로 유명한 남북지역인 금산, 개성 간의 인삼교류협력을 추진한 바 있으나 사업의 검토 단계에서 무산된 적도 있었다.

한편, 2010년 정부 차원에서 교류협력이 중단되면서 충남 역시 영향을 받았으나, 2011년의 조례 제정, 2012년의 관련 기본계획 수립, 남북교류협력위원회 구성 및 기금조성, 2015년의 교류협력사업 발굴 등으로 남북교류협력사업 추진을 위한 추진체계를 구축하였다. 2011년 제정된 ‘충청남도 남북교류협력에 관한 조례’는 4차례의 개정을 거쳐 2018년 ‘충청남도 남북교류협력 및 통일교육에 관한 조례’로 재탄생하였으며, 해당 조례에서 남북교류협력위원회의 구성 및 책무, 기금조성 및 활용처, 통일교육 등 충남 남북교류협력에 관한 제반사항을 규정하고 있다.

또한 2015년에는 도청 각 부처별 의견을 수렴하여 12여 개의 대북교류협력사업을 선정하고 추진가능성을 타진하였다. 구체적인 사업 내용은 다음과 같다. 1)청소년 축구대회, 2)평화통일 줄다리기, 3)북한 유소년 축구단 초청, 4)농기계 및 농자재 지원사업, 5)통일인삼산업 추진(금산-개성), 6)인삼엑스포를 통한 인삼업 역량 교류, 7)북한 농촌지역에 송아지 지원, 8)백두산 지역에 양봉 지원, 9)구계역·AI 소독약품 지원, 10)산림 교류협력, 11)우량 신품종 및 재배기술 지원, 12)치어방류 및 양식기술 지원이 그것이다(이상 성태규, 2015). 이들 사업 중, 지역 파트너를 선정하여 추진된 것은 개성과 백두산을 타깃 지역으로 한 인삼 및 양봉 지원사업이었으며, 인삼업의 경우 비교적 실현가능성이 높다고 평가받았으나 구체화되지는 않았다.

한편, 2018년 남북관계가 급진전됨에 따라 충남도 역시 추진체계를 재정비·확충하고, 다양한

사업을 추진하기 시작하였다. 앞서 언급한 바와 같이, 충남도는 남북교류협력에 관한 조례를 개정하여 위원회 규모를 확대(20→30명)하고 조직을 정비하였다. 뿐만 아니라, 또한 도내 평화통일 분위기 확산을 위해 통일교육사업을 실시하고 통일공감대 조성을 위해 노력하기 시작했다. 또한 앞서 제시된 12개 사업분야를 10개로 재정비하고 사회문화교류, 농·수산업 교류를 추진하기 위해 노력하였다.

전담조직(도청 자치행정국 남북교류팀)을 구축하여 남북교류협력의 전문적이고 지속가능한 추진이 이뤄지도록 조치하기도 하였다. 충남도는 2018년 7월 남북교류TF팀을 신설한 후, 2019년 1월 상시조직인 남북교류팀을 출범하였다. 2019년 남북관계가 소강상태에 들어가고 북핵문제로 인한 UN의 대북제재가 계속되면서 대내외 여건을 고려하여 남북교류협력사업을 단계별로 추진해야한다는 판단 하에, 내향적인 측면의 통일의식 고양 사업, 단기적·현실적 측면에서 실현가능한 사업에 대해 집중하기 시작하였다. 추진체계 구축과 함께 인바운드형의 실제적인 정책사업들도 추진되었다. 충남도 남북교류팀은 통일공감대 조성 공모사업 선정(3개 단체), 통일교육원 충남반 교육 추진, 평화통일 원탁회의 실시(2회, 700명), 남북정상회담 사진전(1회), 도민통일교육(2회) 등을 실시하였다. 또한 충남 남북교류협력사업의 주력분야인 농업분야 토론회를 개최하고 구체적인 사업방안을 논의하기도 하였다. 향후 인도적지원, 농업, 산림 분야 등을 우선 추진하고, 국제 정세 및 대북제재 등 상황에 따라 학술대회 체육, 수산 분야의 교류를 단계적으로 추진할 계획이다.

한편, 충남도는 대북교류협력사업의 재정적 기반 마련에도 힘쓰고 있다. 충남도는 2022년까지 총 76억원의 예산을 확보하여 남북교류협력사업에 활용할 예정이다. 2018, 9년 16억원의 예산을 확보하여 사업 추진한 바 있으며, 2020, 21, 22년에는 각각 18, 23, 19억의 예산을 해당사업에 추진할 계획이다. 또한 2018, 19년에 조례 개정, 통일 교육 등에 주로 활용된 재원을 2020년 이후에는 남북교류사업 추진과 통일 교육에 균형 있게 나눠 활용할 예정에 있다.

한편, [그림2-1]에서 볼 수 있는 것과 같이, 충남도청 홈페이지 자료를 통해 2019년 도지사 공약사항 이행실적을 통해서도 위에서 언급한 내용을 확인할 수 있다. 충남도는 민선7기 동안 자체적인 남북교류협력사업을 추진하고자 노력 중이며, 통일 공감대 조성, 충남 남북교류협력사업 추진, 조직 정비를 추진코자 시도 중이다.



(그림2-1) 충남 남북교류협력사업 추진 현황도

자료 : 충남도청 홈페이지 열린도지사실(http://www.chungnam.go.kr/yangsj/content.do?mnu_cd=PRGMENU00100)

〔표2-1〕 충남 남북교류협력사업 예산현황(백만원)

년도	투자계획	확보액	집행액	재원별 내역				
				계	국비	도비	시군비	기타
2018	800	800	800	800	-	800	-	-
2019	800	800	800	800	-	800	-	-
2020	1,800	-	-	-	-	-	-	-
2021	2,300	-	-	-	-	-	-	-
2022	1,900	-	-	-	-	-	-	-
계	7,600	1,600	1,600	1,600	-	1,600	-	-

자료 : 충남도청 홈페이지 도지사 공약이행 현황(http://www.chungnam.go.kr/yangsj/governor/pledge/list.do?mnu_cd=PRGMENU00107)

2. 성과와 한계

충남도는 2000년대 초반 이후 고질적으로 제기되어온 남북교류협력의 필요성에 대한 인식 부족, 전문인력 및 전담조직의 부재, 취약한 재정기반 등의 문제를 해결하기 위해 노력해왔으며, 최근 해당 문제들이 상당 부분 개선된 것으로 판단된다. 또한 대외환경에 조응하여 내향적인 사업기반을 우선적으로 구축하고 있으며, 과도하게 많은 사업을 계획하기 보다는 실현 가능성 높고 구체적인 교류협력사업을 추진하기 위해 많은 논의과정을 진행해왔다.

그러나 기존부터 지적되었던 사업추진의 경험부족 문제가 여전히 존재하고 이 문제를 보완할 파트너(ex: 민간 대북교류협력사업자)가 마땅치 않은 상황이다. 또한 향후 추진하고자 하는 남북 교류협력사업들의 상당수가 현지 파트너 지역과의 협력을 통해 공동으로 추진되어야 하나, 파트

너 지역의 선정에 대한 이론적, 제도적, 지역적 이해가 적절히 이뤄지지 않는다는 점이 지적되고 있다. 남북교류협력사업의 주요 파트너 지역이 어디인지, 교류협력 수효는 어떠한지, 어떻게 협력해야 하는지 등에 대한 논의가 구체적으로 이뤄지지는 않은 실정인 것이다. 예컨대, 개성이 인삼에 대한 관심도가 높다는 점에 대한 이해는 있으나, 해당분야 교류협력에 대한 현지수요가 구체적으로 어떤 지, 어떤 방식을 통해 협력이 가능한지에 대해서는 추가적인 이해가 필요한 상황이다.

3. 새로운 협력대상지역의 발굴 검토 : 개성과의 협력 필요성 검토

협력대상지역을 특정한다는 것은 지자체의 남북교류협력사업 추진에 있어 상당한 의의가 있다(통일연구원, 2018). 교류대상 지역을 잘 정하고 지역의 사정을 입체적으로 이해해야 구체적인 사업안이 도출될 수 있기 때문이다. 향후 이러한 추세는 더욱 강화될 것으로 예상된다.

충남은 그간 황해도, 개성, 백두산 일대 등을 협력 대상지역으로 하여 북한과의 교류협력사업을 추진해온 바 있다.¹⁾ 특히 최근에는 황해도 일대를 타깃 지역으로 선정한 바 있으며, 이는 민선 7기 도지사 공약사항에도 포함된 바 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 농산어촌을 모두 포함한 지정학적 위치, 지역의 위상 등을 고려한 조치로 풀이된다. 그러나 충남은 황해도를 비롯한 타깃 지역에 대한 구체적인 이해를 시도한 적이 많지 않으며, 이러한 점은 충남이 그간 실질적인 남북 교류협력사업을 추진하지 못한 이유 중 하나이기도 하다. 지역에 대한 정보가 파편적이고 불확실한 북한지역에 대한 이해 부족은 남북교류협력사업 추진에 있어 큰 걸림돌이 될 수 있기 때문이다. 또한 황해도 지역은 제도적인 측면에서 본 개방가능성, 북방한계선 인근에 입지함에 따른 군사안보적 이유로 인한 협력가능성 저하 문제도 제기될 수 있다. 즉, 북방한계선 인근에 입지함에 따라 군사적으로 위협이 될 수 있는 지역이며 특구 등을 통해 기존에 대외개방이 이뤄진 적이 없었던 바, 실질적인 협력가능성이 낮다는 점이 지적된 것이다.

1) 그간 충남도, 충남연구원에서 황해남도를 중점 교류지역으로 선정한 바 있다. 이는 교통망 확충, 충남과 유사한 인구 및 경제구조, 입지적 유사성(경제중심지와의 거리, 해안을 끼고 있는 자연환경) 등에 기초한다.

이에, 충남의 대북협력 대상지역은 재검토될 필요가 있으며, 그 중 하나의 대안으로 개성이 검토될 수 있다. 개성은 지방정부 체계상으로 상급 지자체 성격을 가졌다는 점에서 충남과 행정의 위계적 특성이 유사하다. 또한 개성공단이 설치되었던 적이 있으며, 개성 관광사업 대상지, 만월대 공동발굴사업 등 경제산업, 역사적 측면에서의 남북간 실질협력이 이미 이뤄진 바 있다. 이는 곧 남북교류협력을 추진하기 상대적으로 용이한 환경이 갖추어져 있다는 것을 의미한다.

한편, 상기 배경에서 충남에서 개성에 대한 깊이 있는 이해가 필요한 상황임에도 불구하고, 국내 대부분의 관련 자료들은 면적, 행정구역 등 기본적인 측면에서도 통일되고 객관적인 자료를 제공하지 못하고 있는 상황이다. 물론, 북한에 입지하고 있다는 지역 특수성 상 아주 구체적인 자료를 구득하기는 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 산개되어 있는 관련 자료들을 체계화하고 이를 통해 체계적이고 맥락적으로 개성을 이해할 수 있는 틀을 마련해야 할 것이다. 본 연구는 이러한 점에서 개성에 대한 자료를 체계적으로 수집하고 맥락적으로 이해해보고자 한다.

제3장 개성 현황 및 교류협력 가능자원 분석

1. 분석 개요

우선 본 장에서는 개성의 일반적인 현황과 특징을 분석하고자 한다. 국내에 개성에 대한 현황은 많이 알려져 있다. 그러나 대부분 정보의 출처가 불분명하고 파편화되어 있다. 즉, 개성에 대한 이해의 출발점인 지역의 일반현황이 제대로 정리되어 있지 않은 실정이다. 따라서 본 장에서는 세부적인 분야에 대한 현황을 파악하고 분석하기에 앞서, 개성의 일반적인 현황을 분석하고 특징을 살펴보고자 한다.

한편, 본 연구의 중점은 개성의 현황과 특징을 파악하고 교류협력 가능자원이 무엇인지를 도출하는 것이다. 특히 개성의 교류협력 가능 자원을 파악하는 것은 실질적인 협력 수요, 즉 충남의 수요에 기반을 둘 필요가 있다. 따라서 충남에서 추진 가능성을 먼저 검토한 분야의 사업들을 우선적으로 분석할 필요가 있다. 해당 사업들은 이미 충남에 추진 의지와 역량이 담보되어 있을 가능성이 충분하기 때문이다. 다시 말해 충남도가 기 제시한 사업을 개성을 배경으로 실현하는 방안을 집중적으로 검토하는 것이 바람직할 것이며, 이를 위한 토대 자료를 면밀히 분석하는 것이 필요하다. 상기 배경에서 본 장에서는 2015년 충남도가 제시한 12개 사업들을 기준으로 하여 개성의 관련 분야 현황을 우선적으로 탐구해보도록 한다. 더불어, 서두에 언급했던 것처럼 역사적인 맥락의 유사성도 있으므로 역사적인 측면에서의 교류 가능자원도 검토해보기로 한다.

〔표3-1〕 충남도 남북교류협력사업 발굴안(2015년)

소관부서	사업명	소관부서	사업명
체육진흥과	8.15 광복절 기념 15세 이하 청소년 축구대회	축산과	북한 농촌지역 송아지 지원
문화재과	남북화합 평화통일 줄다리기		북한 백두산 지역 양봉 지원
전국체전준비기획단	전국체전 북한 유소년 축구단 초청		구제역·AI·방역용품 지원

친환경 농산과	농기계 및 농자재 지원사업	산림복지과	남북 산림 교류협력
	통일인삼산업(개성)	농업기술원	우량 신품종 및 재배기술 지원
	인삼엑스포를 통한 인삼역량 교류사업	수산연구소	치어방류 및 양식기술 지원

자료 : 성태규(2015)

2. 개성의 일반현황 및 특징

개성은 황해북도 하단에 위치한 특별시 지역으로 면적 1308.6㎢, 인구 30만 8,440명(2008년 인구센서스 기준)인 한반도 중서부에 위치한 지방도시이다. 평양, 남포와 함께 북한의 3대 도시지역 중 하나이다.²⁾ 북부로는 황해북도 금천군과 토산군, 남부로는 경기도 김포시와 강화군, 동부로는 강원도 철원군과 경기도 연천군, 파주시, 서부로는 황해남도 배천군과 인접한 지역이다. 남한과 인접한 북한도시이며 북한 내에서도 대도시로 분류될 만큼 인구가 큰 도시이기도 하다. 북한에선 인구 30만명 이상일 경우 대도시로 분류되며 실제로 2008년 인구센서스 기준으로 개성은 인구규모 9위에 위치한다.³⁾

한편, 행정구역은 보면 도, 직할시와 동일한 특별시의 위계를 가지고 있으며 33동 31리의 하위 행정구역과 가지고 있다.⁴⁾ 1955년 이후 개성직할시로서 평양과 같은 행정위계를 가지고 있었으나 2003년 황해북도 산하의 시지역으로 편입되어 행정적 위상이 낮아진 바 있다. 그러나 2019년 10월 황해북도에서 분리되어 도(道)급인 개성특별시로 승격되었다.⁵⁾ 개성은 그간 황해북도 소속 도시로서의 위계를 가지고 있어 상대적으로 충남보다 행정위계가 낮았으나, 2019년말 남포시, 나선시와 같은 특별시의 지위를 받으면서 충남과 유사한 행정적 위계를 갖게 된 것이다.

2) 이북5도위원회(1945년 이후 대한민국 행정구역상의 도로 수복되지 않은 지역을 관할하는 행안부 산하 정부기관) 기준에 따르면 개성은 경기도 소속이며, 17동을 가진 29.95km²의 도시지역이다. 본 연구는 북한 현지 기준에 따라 지역개황을 소개하였다.

3) 남포, 원산, 신의주, 단천, 개천 등이 48위 도시들이며 이들 역시 인구 30-35만 수준이다(한국사회과학자료원, 2010).

4) 광명백과사전 8권-조선의 지리-(2009)에 근거한다.

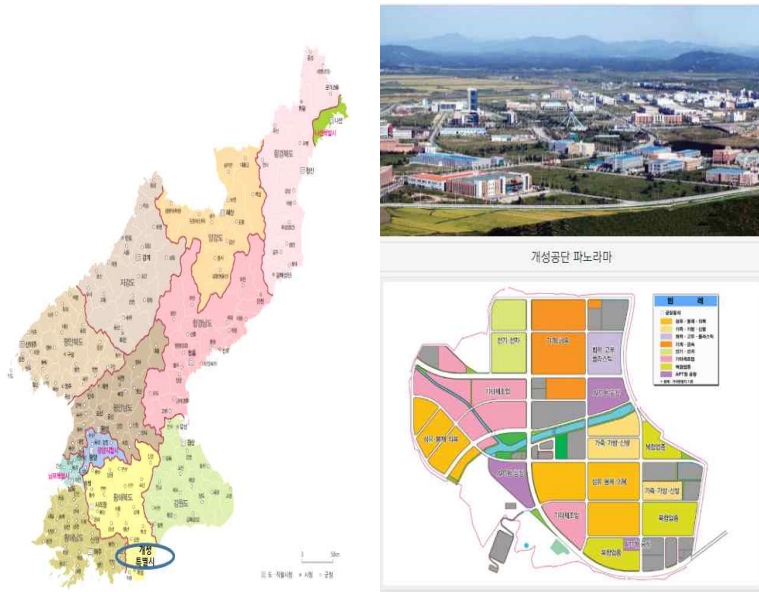
5) 북한의 행정구역은 1개 직할시, 3개 특별시, 9개 도로 구성된다.

교통의 측면에서 볼 때, 개성은 서울과 직선거리가 6-70km에 불과하며, 경의선 철도, 개성-평양간 고속도로, 문산-개성고속도로 등으로 남북의 주요 지역을 잘 잇고 있거나 이를 가능성이 큰 교통의 요지이다. 개성공단을 건설한 이후 남측 통일대교, 군사분계선, 개성공단을 연결하는 단선철도와 도로가 연결되었다는 점도 의의가 크다. 기후적으로는 온난 습윤한 기후를 가지고 있으며 연평균 기온은 10.3도, 연평균 강우량은 1,300-400mm이다. 서부 및 남부지역에는 풍덕, 삼성, 신광 등 평야지역들이 펼쳐져 있으며, 북쪽 외각에는 송악산, 남쪽에는 개성분지가 있다.

한편, 개성의 경제·산업적 특징은 다음과 같다. 개성은 해방 이후 경공업에 집중적으로 육성하여 경공업 발전수준이 높고, 시가지를 제외한 평야지역에서는 농업이 발달하였다. 온난, 습윤한 기후, 넓은 평야지역을 가진 특성 상 쌀, 옥수수, 콩 등을 주로 생산하며 축산, 과수, 양잠업의 발전수준도 높은 편이다. 또한 개성을 대표하는 작물인 인삼 관련 산업이 발전되었으며, 시 산하의 인삼농장 및 인삼가공공장이 입지하고 있다. 충남의 대표적인 산업 중 하나인 인삼업의 발전이 큰 곳이라는 점이 그간 충남이 지속적으로 협력을 모색해왔다는 반증이기도 하다. 또한 최근 연락사무소가 파괴되었음에도 불구하고, 개성의 고도이자 남북경협을 대표적인 무대라 할 수 있는 개성공단이 입지한 도시라는 점도 주목할 만하다.⁶⁾

역사적으로 볼 때 개성은 고려의 수도이자 정치사상, 교역의 중심지였으며, 조선시기 수도로서의 지위는 상실하였으나 교역의 중심지 기능은 지속적으로 수행하였다. 과거부터 매우 국제화된 도시였으며 950년경에는 인구가 약 70만명에 이르렀던 무역과 상업의 중심도시였다(이상 박소영, 2010). 충남이 태조 왕건이 통일 후 평화시대를 열며 지은 사찰(개태사)이 있는 고려의 영향이 강한 지역이라는 점에서, 개성과의 역사적 공통성이 상당히 큰 편이다.

6) 개성에 위치한 남북연락사무소는 2020년 6월 북한에 의해 폭파되었다.



(그림3-1) 개성의 위치(좌)와 개성공단 사진(우)

자료: 국토지리정보원(2014) 및 개성공업지구지원재단(<https://www.kidmac.or.kr/010201/content/facility/>)

3. 개성의 교류협력 가능자원 검토

개성의 교류협력 가능자원은 크게 체육, 역사, 경제·산업, 보건·방역의 4개 분야로 구분하여 살펴볼 수 있으며, 이는 앞서 언급한 바와 같이, 충남에서 기 추진한 사업 내용을 토대로 구분한 것이다. 한편, 개성의 교류협력 가능자원을 조사함에 있어 로동신문 및 북한의 각종 보도자료를 활용하였다.

1) 체육 분야

우선 체육분야의 교류가능 자원부터 살펴보도록 한다. 개성은 북한의 대표적인 모범 체육시 중 하나인 지역으로 다양한 종목의 국제 대회 우승자를 보유하고 있다.⁷⁾ 개성 내에서 체육 활동은 적극 권장되고 있으며, 특히 청소년 및 청소년을 대상으로 다양한 종목이 교육되고 있다. 로동신문에 따르면, 특히 개성의 청소년 체육 성과는 주목할 만한 수준이며, 2018년 한해 동안, 여러 국내경기들에서 130여개의 메달을 따기도 하였다는 기사가 보도되기도 하였다. 개성은 모범체육시 칭호를 얻기 위하여 시정부가 적극적으로 활동 하였는데, 이는 체육 활동을 중요 정치적 선동 사업으로 간주하였기 때문이다.

한편, 개성의 주요 청소년 체육 시설은 개성학생소년궁전과 청소년체육학교 등이 있다. 개성 학생소년궁전은 체육뿐만 아니라 음악, 무용도 가르치고 있는 시설로 민족기악소조실, 화술소조실, 체육무용소조실, 미술소조실, 기초과학소조실, 체육소조실 등이 있으며, 체육소조실에서는 다양한 종목⁸⁾의 기초 훈련을 진행하고 있다.⁹⁾ 개성 청소년체육학교에서 최근 강조된 종목은 활쏘기(양궁)으로 학교의 실내종합훈련실에는 육체훈련에 필요한 운동기재들이 원만히 갖추어져 있으며, 과학기술보급실에서는 학생들이 체육과학기술의 성과 자료들과 세계 체육의 발전 추세 자료들을 열람할 수 있다고 밝히고 있다.¹⁰⁾ 또한 축구, 권투, 씨름 종목도 집중적으로 양성하고 있다. 종합해 볼 때, 개성은 체육시설이 잘 갖춰져 있으며, 다양한 분야의 청소년 체육 분야를 활발히 육성하고 있는 중이다.

7) 개성은 역기, 권투, 레슬링, 모형항공자유비행종목에서 올림픽 경기 대회 우승자, 세계 선수권 보유자, 국제 경기 금메달 수상자를 배출하였다(로동신문 2015.11.29).

8) 배구, 농구, 탁구, 태권도, 레슬링, 권투 등 6개 종목을 의미한다.

9) 내나라, “희망이 꽃피는 곳”, 2019.01.13.

10) 통일뉴스, “北 개성시청소년체육학교에서 활쏘기 가르쳐”, 2015.07.23; 조선신보, “활쏘기를 비롯한 민족체육 중시/개성시청소년체육학교의 선수양성체계”, 2015.07.23.



〔그림3-2〕 개성 학생소년궁전 전경

자료: wikimapia.org

한편, 일반적인 차원에서 개성에서 활성화되고 있는 체육 종목은 농구, 수영, 역도, 탁구, 정구(배구), 밧줄당기기(줄다리기) 등의 체육경기, 장기와 바둑, 윷놀이판 등 체육유희오락경기(오락경기), 그리고 모형 항공과 같은 기타 종목이 있다.¹¹⁾ 특히 농구는 북한에서 전사회적으로 장려하고 있으며, 개성에서는 청소년을 대상으로 교육하고 있다. 예를 들어, 개성 문화고급중학교에서는 학생에게 농구의 장점 및 방법을 알려주고 있으며, 운동 계획을 일별, 주별, 월별로 세워 활발히 진행하고 있다.¹²⁾

수영 역시 활성화되고 있는 분야 중 하나이다. 북한 당국은 체육의 대중화, 생활화 방침을 추진하고 있으며, 개성에서는 수영을 활성화 시키기 위하여 체육 수업에 수영을 포함시키고 수영장 운영을 실속 있게 하면서 모든 학생들이 수영을 배우도록 하기 위한 조직사업을 진행하고 있다. 개성은 해양 체육 활동을 활발히 확산시키는 과정에서 학생들의 용감성과 대담성, 집단주의 정신을 키워 나가도록 의도하고 있다.¹³⁾

종합해 볼 때, 개성은 체육 분야, 특히 유소년 체육 분야를 집중적으로 육성하고 있으며, 일반

11) 북한의 전국도대항군중체육대회가 이들 종목들을 중심으로 개최되었다. 이번 대회에서는 평양시와 각 도(직할시)에서 선발된 각계층 근로자들과 가두녀성, 청소년학생들, 체육인들이 참가하여 축구, 룡구, 모형항공을 비롯한 5개 종목의 전 문체육부문 경기와 배구, 정구, 태권도 등 6개 종목의 대중체육부문 경기, 체육유희오락경기들을 진행하면서 련일 이채로운 화폭들을 펼치었다(로동신문, “뜻깊은 올해의 총진군에 활력을 더해준 10월의 체육열풍”, 2017.10.29.)

12) 학생 속에서 농구 열풍이 번지는데 맞게 농구에 대한 기초 지식을 가르쳐 주고 기초 동작을 익혀주는데 선자적인 힘을 넣고 있다. 뿐만 아니라 체육 교원들의 역할을 높여 공잡기, 공물기, 공연락 등을 비롯한 여러 가지 동작에 대한 교육도 실속 있게 진행하고 있다(로동신문, “ 룡구를 장려하여”, 2019.03.24.)

13) 로동신문, “개성시에서 해양체육활동 활발”, 2017.07.21.

적인 차원에서는 농구와 수영을 집중적으로 발전시키고 있다. 충남이 향후 개성과 체육 분야의 교류를 추진함에 있어 이러한 특성을 잘 고려할 필요가 있다.

2) 역사 분야

역사 분야의 자원 현황은 다음과 같다. 북한 당국은 고려의 수도였던 개성의 역사성 및 대표성을 강조하며, 이를 정치적으로 활용하고 있다. 2014년에는 개성의 역사 유물 보전사업을 진행하였으며, 2020년에는 고려박물관에 대하여 자세하게 보도한 바 있다.

개성에는 세계유산으로 등록된 12개 대상을 비롯하여 수많은 역사 유적·유물이 있다. 유적·유물 보존과 관련하여 고려와 관련된 유적인 고려성균관, 왕건왕릉, 선죽교 등의 주변 정리를 실시한 바 있다. 또한 옛기와 생산기지를 보존한 개성 민족유산보호관리소에서는 숭양서원건물지붕공사와 울타리공사, 공민왕릉제당 등 유적들에 대한 보수와 건물들의 단청을 원상대로 복구하기 위한 사업을 실시 한 바 있다.

한편, 개성 일대의 문화유산은 현재의 개성 시가지를 중심으로 나성으로 둘러진 지역까지 집중되어 분포하고 있으나 나성 바깥으로도 다수가 분포하고 있다. 개성 일대에는 약 127개소의 문화유적이 분포하고 있는데 행정구역상으로 개성 구도심·개풍군·장풍군에 포함되어 있으며, 각각 무덤유적·정치국방유적·궁궐유적·불교관련유적·유교관련유적·기타유적으로 분류되어 있다. 현재까지 확인된 북한의 국가지정문화재는 국보유적 193건으로 개성특별시의 경우 이 중 총 26건의 국보유적이 있다고 알려져 있다.

〔표3-2〕 개성의 문화유적 현황(일반)

분류		무덤	정치국방	궁궐	불교	유교	기타
계		127	45	22	5	30	6
지정문화재	국보	26	3	6	1	12	2
	보존						
비지정문화재		87	33	15	4	16	3

자료 : 박성진(2014)

〔표3-3〕 개성의 주요 유적

국보유적	명칭	유네스코 지정	국보유적	명칭	유네스코 지정
제122호	고려궁성(高麗宮城)		제159호	선죽교(善竹橋)	지정
제123호	공민왕릉(恭愍王陵)	지정	제179호	왕건왕릉(王建王陵)	지정
제124호	개성남대문(開城南大門)	지정	제192호	영통사(靈通寺)	
제125호	관음사(觀音寺)		제528호	목청전(穆淸殿)	
제126호	대흥산성(大興山城)		-	서경덕묘(徐敬德墓)	
제127호	고려성균관(高麗成均館)	지정	제549호	명릉군(明陵群)	지정
제128호	송양서원(崧陽書院)	지정	제528호	칠릉군(七陵群)	지정
제131호	개성첨성대(開城瞻星臺)	지정	-	개성성곽(開城城郭)	지정
제138호	표충비(表忠碑)	지정	-	만월대(滿月臺)	지정

자료 : 박성진(2014) 일부 수정 보완
 주.북한의 국보유적인 경우 번호를 표기하였으며, -는 불확실한 것을 의미

한편, 2014년 유네스코는 세계유산으로 <개성역사유적지구(The Historic Monuments and Sites in Kaesong)>를 등재하였으며, 포함된 유적군은 개성 성곽, 개성 남대문, 만월대, 개성 첨성대, 고려 성균관, 송양서원, 선죽교, 표충비, 왕건왕릉, 칠릉군, 명릉, 공민왕릉 등 12개이다.¹⁴⁾ 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 북한의 국보유적 제123호로 지정·관리되고 있는 공민왕릉은 공민왕의 현릉(玄陵)과 노국대장공주의 정릉(正陵)으로 이루어져 있다. 개성 남대문은 북한의 국보유적 제124호로 지정되어 있으며 개성의 중심에 자리하고 있다. 한편, 개성 남대문은 우리 역사의 격동기인 고려말과 조선 초의 당시 상황을 잘 반영하고 있는 유적이다. 고려의 도성 체계는 궁성-황성-나성의 3중 구조로 이루어져 있는데 이는 ‘천자국’을 지향하였던 고려인들의 세계관이 반영된 것이었다.

14) 본 부분은 박성진(2014)와 국사편찬위원회(2018)를 발췌·보완하였다.



〔그림3-3〕 개성 공민왕릉 유적지

자료: 국사편찬위원회(2018)

북한 국보유적 제127호인 성균관(成均館)은 개성 동북쪽에 위치한 고려 최초 및 최고의 교육기관으로 지금의 국립대학에 해당한다. 본래 성균관의 자리는 고려 경종 때 별궁이 있던 곳으로 이후 송·금의 사신을 위한 객관인 순천관(順天館)과 유교 경전에 관한 사무를 보는 송문전(崇文殿)으로 사용되었다가 1089년 국자감(國子監)이 이곳으로 옮겨온 후부터 정식 교육기관으로의 역할을 수행하게 되었다. 개성에는 정몽주와 관련된 유적이 다수 자리하고 있으며 대표적인 유적으로는 선죽교·송양서원·표충비가 있다.



〔그림3-4〕 개성 성균관 명륜당(좌) 및 대성전(우)

자료: 국사편찬위원회(2018)

한편, 개성의 왕건왕릉은 고려 태조 왕건과 왕비 신혜왕후(神惠王后)가 함께 안장된 합장분으로 본래의 명칭은 현릉(顯陵)이다. 송악산의 지맥인 만수산 기슭에 위치하며 943년에 조성되었다. 고려시대에는 나라에 전란이 있을 때마다 묘를 옮겼으며 지금의 능은 1994년에 대대적으로 개건·정비한 것이다.

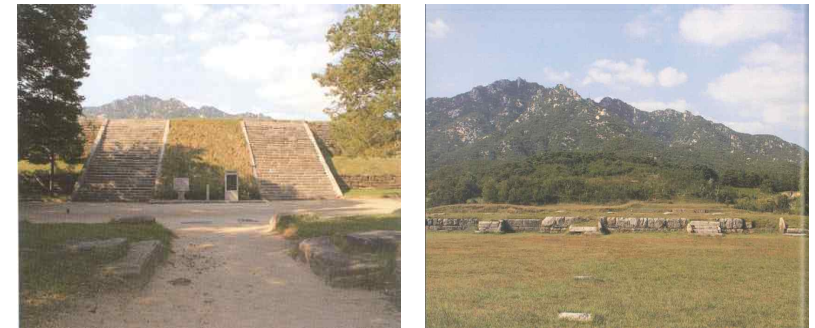


〔그림3-5〕 개성 왕건 왕릉 유적지 전경

자료: 국사편찬위원회(2018)

또한 영통사(靈通寺)는 고려 현종 18년(1027)에 창건된 사찰로 고려 태조 왕건이 건립한 승복원 자리에 새롭게 지은 사찰이다. 본래 승복원은 태조의 증조부가 살던 암자를 확장한 사찰이었기 때문에, 영통사는 고려 왕실과 깊은 관련이 있는 사찰로 고려의 역대 왕들이 자주 행차하였다. 또한 대각국사 의천은 영통사에서 출가하여 천태종을 열었다. 한편, 칠릉군(七陵群)은 태조 현종의 서북쪽 능선인 만수산 서남쪽 언덕 기슭에 위치하는 왕릉급에 해당하는 7기의 능으로 무덤의 피장자는 명확하지 않으나 문헌 및 출토 유물로 미루어 볼 때 고려 후기에 조성된 능으로 추정된다. 칠릉군과 함께 명릉군도 개성에 위치한 대표적인 고려릉 중 하나이다. 명릉군(明陵群)은 고려 29대 충목왕(忠穆王)의 능으로 알려진 만수산 중턱에 자리하는 세 개의 능으로 명릉은 가장 서쪽에 있고, 나머지 2개의 왕릉은 늘어서 있다. 명릉은 도굴되고 파괴되었으며, 남아 있는 왕릉의 석재를 모아 수리하였다. 본래 명릉은 12각 병풍석이 봉분에 둘러져 있고, 바깥쪽에 난간석이 둘러져 있었을 것으로 추정된다.

고려 궁궐과 관련하여서는 만월대가 가장 대표적인 유적지이다. 만월대는 고려 궁궐의 명칭으로 불리며, 본래 연경궁 앞의 높은 계단을 일컫는 말이다. 고려 궁궐의 특징은 송악산 남쪽 기슭에 축대를 높이 쌓고, 그 위 경사면에 여러 건물들을 계단식으로 배치하였다는 것이다. 이러한 형태는 지붕이 경사면을 따라 층층이 겹쳐 보이게 하여 시각적으로 웅장한 효과를 주고 있다.



〔그림3-6〕 개성 만월대 유적지 전경

자료: 국사편찬위원회(2018)

이 밖에 개성 성곽 역시 고려와 관련된 유적지로 꼽아볼 수 있다. 개성 성곽은 고려 황궁을 보호하기 위하여 개성 외곽에 쌓은 나성으로 구성되어 있다. 개경 나성 성곽의 둘레는 황성의 서북벽을 포함하여 약 23km에 이르며, 북쪽 송악산, 서쪽 지네산, 남쪽 용수산, 동쪽 덕암봉 및 부흥산 등 높고 낮은 산봉우리와 구릉을 연결하여 쌓았다.

종합해 볼 때, 개성에는 많은 역사 유적·유물이 존재하며, 대부분 고려와 관련된 것들임을 확인할 수 있다. 유네스코 문화 유적으로 상당수가 지정되어 있으며, 시 차원에서 이러한 유물들의 보존 활동에 많은 관심을 가지고 있다. 충남 역시 개태사와 같이 고려와 관련 있는 유적이 있으며 향후 관련된 교류 활동을 추진해 볼 필요가 있다.

3) 경제·산업 분야

개성의 경제·산업 분야 교류협력 가능자원은 공업, 농업, 관광업 분야로 나뉘어 살펴볼 수 있

다. 우선, 공업 분야, 특히 경공업 분야의 현황을 살펴볼 수 있다. 개성의 방직공업은 전국적으로도 비중 있는 공업부문으로서 전국적 의의를 가지는 개성방직공장(開城紡織工場)과 개성재봉사공장(開城裁縫絲工場) 등 업체와 지방적 의의를 가지는 개성타월공장, 개성담요생산협동조합 등 업체가 있다.¹⁵⁾ 개성방직공장은 방직과 직포로부터 염색에 이르기까지 모든 생산공정을 다 갖춘 종합적인 천생산기지로 세워졌다. 이 공장에서는 격자천을 비롯하여 여러 가지 무늬와 색깔을 가진 60여 종의 천을 생산하여 북한의 곳곳에는 물론 외국에도 수출하고 있다. 편직 및 피복 공업은 개성 공업에서 방직공업 다음가는 중요한 공업부문으로서 기성복, 여자 및 어린이옷, 학생복, 와이셔츠, 외투 등 피복류와 스웨터류를 비롯한 여러 가지 편직물을 생산하고 있다. 피복 공업의 주요 업체로는 개성피복공장(開城被服工場), 9월14일피복공장(九月十四日被服工場), 자남산수출피복공장(子男山輸出被服工場) 등이 있는데, 평양과 함흥을 비롯한 북한 여러 지역에서 산출되는 면실, 비닐론혼방실, 테톤론실 등으로 170여 종의 내의, 스웨터, 재킷, 양말 등을 생산하고 있다.

한편, 개성의 식료품 공업에서는 수십 가지의 식료품들이 생산되고 있는데, 이 가운데서 개성장을 비롯하여 고추장, 간장, 양념 간장, 된장 등이 특산품으로 꼽히고 있다. 술생산 역시 식료품 공업의 중요한 비중을 차지하고 있다. 개성에서는 예로부터 인삼술 생산이 널리 알려져 있는데, 지방특산인 고려인삼과 여러 가지 지방원료를 이용하여 개성삼로주, 인삼술, 삼백, 수인삼술, 수삼로술, 도자기 인삼술, 인삼소주 등을 생산하고 있다.

한편, 개성은 인삼가공업이 특히 발달되어 있는 것으로 유명하다. 인삼가공업의 주요 업체로 개성인삼가공공장(開城人蔘加工工場), 개성고려인삼주공장(開城高麗人蔘酒工場), 개성고려약가공공장(開城高麗藥加工工場)을 들 수 있다. 남한에서 가장 인삼이 발달된 지역인 충남과 다양한 교류를 고려해볼만 하다. 그러나 현재 해당 교류사업 추진은 다소 어려운 상황이다. 2020년 8월 24일 통일부는 남북 물물교환 사업의 일환으로 추진하던 북한 개성고려인삼무역회사와의 사업 계획을 철회하기로 결정하였다고 밝혔다. 이는 개성고려인삼무역회사가 노동당 39호실 산하 외화벌이 업체로 추정되어 UN의 제재 대상 기업으로 선정된 것이 확인되었기 때문이다.¹⁶⁾

15) 본 부분은 북한지역정보넷을 수정·보완하여 서술한 것이다.

16) 연합뉴스, “통일부 “통일부 “개성고려인삼무역회사와 물물교환 사업 철회”(종합), 2020.08.24.



〔그림3-7〕 개성 고려인삼 가공공장 전경

자료: 오늘의 조국사(2018)

농업분야 교류협력 가능 자원 현황은 다음과 같다. 우선 공예작물 재배업은 개성 농업 분야에서 중요 의의를 가지고 있으며, 개성 주민들은 인삼, 왕골, 담배 등 수십 여 종의 약용 및 기호작물 그리고 섬유 및 기름 작물을 재배하고 있다. 인삼은 개성 공예작물생산에서 가장 중요한 자리를 차지하고 있다. 인삼재배에서 대표적인 지역은 판문군 지역과 개풍군으로서 시 인삼재배면적의 80.8%에 해당하는 인삼밭이 분포되어 있다. 인삼 재배업은 시 차원에서 지속적·전통적으로 강조되고 있는 사업이다. 개성은 재배업에 그치지 않고, 인삼의 부가가치를 높이기 위하여 기호식품, 건강식품, 화장품 등의 상품 개발을 노력 하고 있다. 일례로, 개성 고려인삼 가공공장에서 인삼 복합영양가루, 홍삼녹차 등 새 제품들을 개발하여 국가 품질 인증을 받았으며 개성고려인삼블로초와 인삼커피, 홍삼가루를 비롯하여 각종 물약, 알약, 가루약들을 다량 생산하고 있다.

한편, 축산업은 현황은 다음과 같다. 개성은 시 차원에서 축산업 발전을 위한 물질, 기술적 토대 강화에 힘쓰고 있다. 현재 닭 공장과 돼지 종축장, 종급장, 돼지 목장이 늘어나고 있으며 가축방역소와 인공수정소, 가축검정소, 배합사료공장 등이 세워져 축산업 발전을 인도하고 있는 상황이다. 또한 아까시 나무, 싸리 나무, 피나무 등 밀원식물들을 이용하여 양봉업을 많이 하고 있으며, 배, 사과, 복숭아 등의 과수업도 발전 중이다. 특히 개풍군 대룡리의 배는 달고 향기로워 꿀배로 널리 알려져 있으며, 개풍군 풍덕리의 흰 복숭아 역시 특산물로 산물로 명성을 떨치고 있다.

마지막으로 관광업과 관련된 현황은 다음과 같다. 북한은 개성을 조선의 첫 통일국가 고려의 수도로 소개하며, 옛 수도의 모습과 현대도시의 모습이 함께 어울려있는 도시. 세계적으로 유명한 고려청자기, 고려인삼의 원산지이며 민족 분열의 뼈아픔을 체현하고 있는 판문점이 자리잡고 있는 도시로 홍보하고 있다. 개성의 주요 관광지는 판문점, 고려박물관, 왕건왕릉, 공민왕릉, 영통사, 선죽교, 개성남대문과 연복사종, 박연폭포 등을 들 수 있다. 개성의 관광업을 이해하기 위해서는 최근 북한의 관광업 동향을 검토하는 것이 중요하다. 북한 국가관광총국 김춘희 국장이 최근 조선신보와의 인터뷰한 내용을 통해 이를 유추해 볼 수 있다.¹⁷⁾ 자세한 내용은 아래와 같다. 인터뷰에 따르면, 김정은의 대외 활동으로 국제 정세가 호전되었으며 이는 관광 사업 분야에서 긍정적인 영향을 끼쳐 많은 관광객들이 북한을 방문하고 있다고 한다. 판문점은 가장 인기 있는 관광지가 되었으며, 개성도 인기 있는 관광지 중 하나가 되었다. 한편, 외국 관광객 증가 요인은 북한의 관광(사)업 진흥 정책과 연관이 있다. 김정은은 당중앙위원회 2013년 3월전원회의에서 관광 사업을 활발히 진행하는 것을 지적하였고, 이 후 시설 개보수, 여행 프로그램 개발, 인재 양성 등이 진행되고 있다. 이로 인해 마식령 스키장, 중앙동물원, 미림שמ 구락부 등 각지 관광지와 관광시설, 서비스 시설이 신축, 보수 되었다. 또한 관광 인재를 양성하기 위하여, 2014년에 평양관광대학이 출범 되었으며, 각 도의 사범대학들에 관광학부가 만들어졌다. 즉, 각 지역에 관광과 관련한 교육체계가 정비되어 다양한 관광인재들이 양성되고 있는 것이다. 관광 상품의 개발 역시 활발하다. 관광객들의 다양한 기호와 취미에 맞춰 테마 관광 상품을 개발하고 있는 중으로, 예전에는 참관, 유람 등 단순 일반관광을 진행했으나, 테마관광(주제관광 또는 전문관광)상품이 다수 개발되고 있다. 대표적인 예시로 역사관광, 기업가관광, 비행기 애호가 관광, 학

술교류 관광, 조선말 배우기 관광, 체육관광 등을 들 수 있다. 최근에는 마라톤 경기를 통한 관광 상품 등 체육 관광도 많이 개발된 바 있다. 일례로, 만경대상 국제마라톤경기대회가 해마다 진행되고 있는데, 관련하여 마라톤 관광이 인기를 끌고 있다. 이밖에도 카누, 축구 등 체육관광이 많이 개발되었다. 요리와 관련된 관광상품도 개발되었다. 조선 요리를 전문가에게서 배우고 실제 만들어보는 기획도 일본 관광객 속에서 평이 좋은 편이다. 또한 원산-갈마 해안 관광지구 개발 등 해안 관광 관련 상품도 개발 중이다.



(그림3-8) 북한의 최근 관광 상품

자료: 조선신보(2018.11.02.)

한편, 2018년 이후에는 중국인의 개성 관광이 진행되고 있었으며 단체 관광 및 소그룹(4명 내외) 여행 사례가 확인된 바 있다.¹⁸⁾ 소그룹 여행은 평양에서 출발하며 평양-개성 고속도로를 이

17) 조선신보, “조선국가관광총국 김춘희국장에서 듣다.여러 관광상품 개발, 외국인들에게서 인기”, 2018.11.02.

용하여 개성에 도착한다. 개성까지는 대략 3시간이 소요된다. 중국인의 개성 투어는 1박 2일 일정으로 진행되었으며, 개성 민속 여관 숙박 및 음식 만들기 체험, 구도심 투어(자남산 방문), 고려 성균관 방문, 개성 전통 식당 식사 등으로 구성되어 있다.



〔그림3-9〕 중국인 관광객의 개성 여행지 전경

자료: SAO(2018)

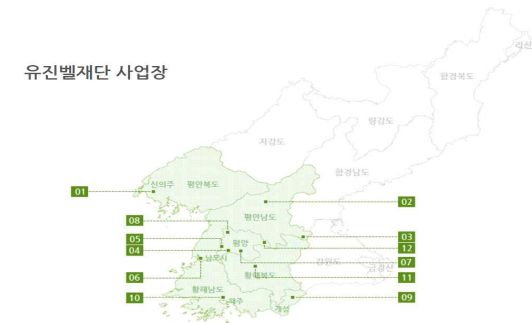
종합해 볼 때, 개성은 경공업과 인삼과 같은 기호식품 농업, 관광업에 대한 관심이 높으며, 해당 분야 산업발전을 위해 많이 노력해오고 있음을 확인할 수 있다. 지역의 특징을 살린 산업 발전에 초점을 맞추었다는 점이 특징적이며, 고부가가치화를 위한 시도들이 눈에 띈다.

18) SAO(2018), Youtube 등의 자료를 종합하여 정리하였다.

4) 보건·방역 분야

보건·방역 분야와 관련하여 교류협력 가능한 분야로 결핵, 코로나 바이러스, 돼지열병 등을 들 수 있다. 자세한 내용은 아래와 같다.

북한은 세계 30대 결핵 고위험국 가운데 하나로 결핵 문제는 심각한 수준이다. 2017년을 기준으로 북한의 인구 10만 명당 결핵 사망률은 63명, 발생률은 513명인데, 발생률(513명)은 레소토(665명), 남아프리카공화국(567명), 필리핀(554명), 모잠비크(551명) 다음으로 높은 수치이며, 사망률(63명)은 모잠비크(73명), 중앙아프리카공화국(68명), 앙골라(67명) 다음으로 높다. 즉, 세계 최고 수준의 발병률과 사망률을 보이고 있다. 국제기구 및 비정부기구는 북한의 결핵 문제를 해결하기 위하여 북한과 협력하고 있으며, 해당 문제 해결을 위해 노력하고 있는 대표적인 기관은 Global Fund, UNICEF, 세계보건기구, 유진벨재단 등이다(이동한 2018). 세계보건기구는 북한 국가결핵관리프로그램을 15년 이상 지원해 왔고, UNICEF는 2010년부터 Global Fund의 지원을 받아 북한 내에서 사업을 수행하고 있다. 비정부기구인 유진벨재단(the Eugene Bell Foundation, EBF), 조선의 그리스도인 벗들(Christian Friends of Korea, CFK)도 문제 해결에 동참하고 있다. 특히 유진벨재단은 2008년부터 북한 내 12개 지역에서 1,300명의 다제내성결핵 환자를 대상으로 치료하고 있으며, 재단 관계자는 6개월마다 방북하여 결핵요양소에서 다제내성결핵 환자를 진단·치료하고 있는 상황이다.



〔그림3-10〕 유진벨재단의 북한 내 사업장

자료: 유진벨재단 홈페이지(<https://www.eugenebell.org/50008/load.asp?subPage=210>)

한편, 코로나 바이러스와 관련된 문제가 개성 역시 증차대한 상황이다. 2020년 전세계적인 코로나 바이러스(COVID-19) 대유행(Pandemic) 이후 북한에서도 보건 및 방역 조치가 강화되었다. 2020년 2월 이후 개성에서 코로나 바이러스 관련 보도가 지속적으로 발표된 것을 감안할 때, 중국 등 외국 관광객 입국자에 의한 발생 가능성이 있었을 것으로 추측된다. 개성은 이하 코로나 바이러스 예방사업에 총력을 집중하고 있다. 보건부문의 간부들은 시안의 기관, 기업소들과 동, 인민반에 나가 다양한 형식과 방법으로 위생 선전을 진행하고 있으며, 주민에 대한 검병·검진과 함께 치료약을 확보하기 위한 사업도 적극 추진하고 있는 중이다.¹⁹⁾ 사회주의 국가 특성상, 코로나 바이러스 확산 방지에 상대적으로 유리할 것으로 판단되기는 하나, 코로나 바이러스를 비롯한 바이러스 침투에 개성 역시 촉각을 곤두세우고 있는 상황이라 여겨진다. 향후 관련 분야에 대한 국제공조에도 상대적으로 개방된 태도를 견지할 수 있을 것이다.

‘코로나19’ 팬데믹

北, 코로나19 특급경보 발령…“24일 오후부터 개성시 완전봉쇄”

입력 2020.07.26 (06:24) | 수정 2020.07.26 (08:30)

1 5

☰



(그림3-11) 개성 코로나 바이러스 관련 뉴스 보도

자료: KBS 뉴스(2020.07.26)

19) 조선중앙통신, “강원도, 개성시에서 전염병방역사업 강도높이 전개”, 2020.02.14.

개성에서는 아직 사례가 보고되지 않았지만, 아프리카 돼지열병 역시 방역과 관련된 교류협력 가능 분야라 할 수 있겠다. 우선 최근 북한에서는 축산에서의 방역을 굉장히 중시하고 있음을 알 수 있다. 일례로, 3월 3일 로동신문 기사²⁰⁾에서는 김일성과 김정일의 교시, 김정원의 지시를 재차 강조하면서 축산에서는 방역이자 곧 생산이라는 것을 깊이 명심해야 한다고 강조하고 있다. 특히 종축 단위일수록 자그마한 공백을 미연에 방지하여 돌이킬 수 없는 결과를 초래하지 말자고 강조하고 있다.

앞서 말한 바와 같이, 현재 개성의 피해 사례에 관한 직접적인 사례는 찾아볼 수 없다. 그러나 DMZ 유역 내 발생 현황 조사에서 개성의 전염병 발생 가능성이 매우 높을 것으로 추측되었으며, 국내 언론은 개성 인접 지역인 황해남도 및 강원도의 피해 사례를 보도하기도 하였다.²¹⁾ 북한에서 아프리카 돼지열병이 확산되는 원인으로는 크게 경제적 유인, 정책적 모순, 수의방역 상 문제점 등을 들 수 있다. 우선 경제적 유인으로는 돼지는 개인 자산 및 증식의 수단으로 인식되고 있으며, 최근 돼지고기 가격의 상승은 돼지를 계속 키우려는 직접적 유인으로 작용하고 있다는 점이다. 정책적인 원인 역시 작용하고 있다. 개인 부업 축산을 장려하는 당국의 방침으로 주민들이 돼지를 계속 기르고 있다. 또한 북한 수의사들은 폐사 돼지를 먹어도 된다는 홍보를 하여 잘못된 인식 확산에 기여한 바 있다. 또한 중앙과 지방의 정책 수행 목표가 달라 돼지 처분의 엇박자가 발생하기도 하였다. 수의 방역상의 원인도 있는데, 북한 가정 내 돼지 사육이 음식 잔반으로 이뤄지고 있으며, 이는 전염병을 확산시키는 원인이 되고 있다. 또한 북한 주민들과 축산 종업원은 방역에 대한 무지 또는 무관심으로 방역에 소홀히 하고 있다. 중층적으로 문제의 원인이 얹혀 있는 만큼, 향후 이러한 추세는 상당 기간 지속될 것으로 예상된다.

20) 로동신문, “축산에서는 방역이자 곧 생산”, 2020.03.03.

21) 노컷뉴스. “홍콩-해진 북한 민심…죽어나가는 돼지 영향 컸다”, 2020.07.19.

제4장 충남-개성 간 교류협력 방향

1. 남북교류협력 대상사업의 정교화

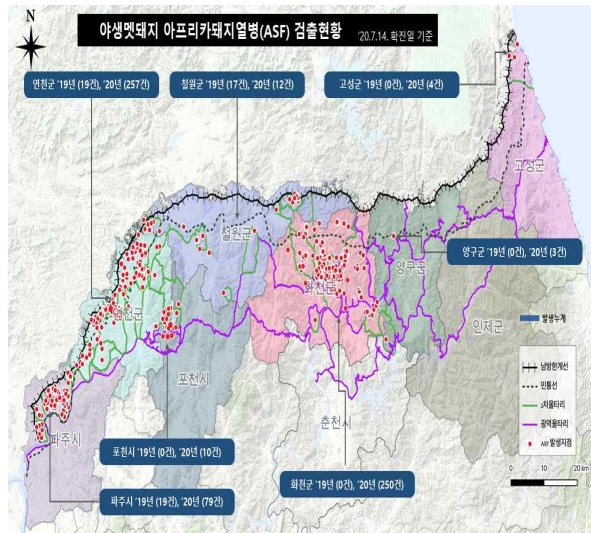
앞서 살펴본 바와 같이, 지금까지 충남은 10여 가지에 이르는 다양한 남북교류 협력사업을 도출해온 바 있다. 그러나 북한의 어느 지역을 대상으로 어떻게 해당 사업들을 추진할 것인지에 대한 고민은 구체적으로 이뤄진 바 없다. 따라서 2001년부터 북한과 직접적인 교류협력 사업을 타진해 왔음에도 불구하고 실질적으로 사업이 성사된 바는 없었다. 이러한 모순을 해결하기 위해 앞선 장에서 분석한 다양한 개성 관련 교류협력 자원들을 활용하여 남북교류협력 대상사업의 구체화를 꾀할 필요가 있다.

우선 체육 분야와 관련하여 유소년을 대상으로 농구, 수영 분야의 교류협력을 도모할 필요가 있다. 이들 분야에 대한 개성의 관심이 크며, 충남 역시 체육 분야의 교류협력을 꾸준히 검토한 바 있기 때문이다.

다음으로, 역사 분야에 관련해서는 고려를 키워드로 한 교류협력 사업을 추진할 필요가 있다. 충남과 개성은 모두 고려와 역사적으로 깊은 관련을 맺고 있으므로 관련된 교류 콘텐츠 개발사업을 깊이 고민할 필요가 있다.

경제·산업 분야와 관련하여서는 인삼과 관련된 교류협력을 우선적으로 고민할 필요가 있다. 특히 충남과 개성 모두 최근 인삼업의 고부가가치화에 많은 관심을 기울이고 있는 만큼, 관련된 기술 분야의 교류협력이 중점적으로 검토될 필요가 있다.

보건·방역 분야의 경우, 개성의 결핵 문제 해결과 관련된 인도적인 차원에서의 교류협력이 필요하다. 타 지역에 비해 개성의 결핵 문제가 심각하다는 증거는 없으나, 북한 전반적으로 결핵이 상당히 큰 문제이며 개성도 정도의 차이가 있을 뿐 하나의 사회 문제로 여겨질 가능성이 농후하다. 따라서 결핵과 관련된 의료지원 문제를 진지하게 검토할 필요가 있다. 또한 돼지열병 문제의 경우 역시 북한 축산업에서 차지하는 비중이 큰 만큼 교류협력의 수요가 크다고 할 수 있다. 충남은 관련 분야에 있어 많은 정책 노하우를 가지고 있는 만큼, 해당 분야의 인도적 지원



〔그림3-12〕 국내 아프리카돼지열병 검출 현황 지도(2020년 7월)

자료: 환경부(2020.07.15)

을 충분히 실시할 수 있을 것이다.

2. 현실적이고 상호이익 발생이 가능한 형태의 사업 발굴

그간 지자체 간 남북교류협력은 상호 이익에 기반한 형태보다는 인도적 지원, 개발 지원 등의 형태로 이뤄지는 경우가 많았다. 그러나 이렇게 사업이 진행될 경우, 사업이 일회성에 그치게 되거나 지역 주민들의 동의를 얻기 어려운 경우가 많았다. 따라서 향후 충남과 개성의 남북교류 협력은 주민들에게 현실적인 이익을 줄 수 있는 형태, 즉 상호이익 발생이 가능한 형태로 추진될 필요가 있다. 이 경우 지자체 차원의 남북교류협력 사업이 가지는 정치적 리스크를 경감시킬 수 있으며, 지속 가능성 역시 담보할 수 있게 된다.

북한 역시 이러한 형태의 교류협력을 더 선호한다는 의견도 존재한다.²²⁾ 북한의 외교관계 형성논리가 과거와 달라지고 있다는 주장이다. 과거에는 정치 이데올로기에 대한 상호 배려와 이해가 완전히 이뤄진 다음 교류협력사업에 대해 논의를 한 경우가 많았으나, 지금은 해당 과정을 생략하고 어떤 사업을 통해 현실적으로 무슨 도움을 주고받을 수 있는 지를 논의하는 경우가 많다는 것이다.

위 내용을 종합해 볼 때, 남북한 교류협력의 패러다임이 모두 현실적인 이익을 강조하는 형태로 바뀌어 가고 있음을 확인할 수 있다. 충남 역시 이러한 패러다임 변화에 조응하여 개성과 남북교류협력 사업을 추진할 필요가 있다. 물론 경제, 사회 문화적 격차에 따라 개성에 대한 인도적 지원사업을 병행할 필요가 충분하나, 궁극적으로는 충남과 개성이 서로 상생할 수 있는 형태의 사업 추진을 염두에 두어야 할 것이다. 이 같은 자세의 견지를 통해 교류협력의 정치적 리스크 감소와 지속 가능성 담보가 이뤄질 수 있을 것이다.

3. 남북교류협력사업의 배경 스토리 발굴

충남이 개성과 남북교류협력을 추진함에 있어 배경 스토리 발굴, 즉 스토리가 있는 남북교류 협력 사업 추진이 필요하다. 우선 배경 스토리를 발굴하는 것은 사업의 지속 가능성을 담보하는 중요한 매개체로 작용할 수 있다. 또한 비접경 지역이자 개성과의 교류협력을 두고 다수의 남쪽 지자체와 경쟁해야 하는 충남의 상황을 고려할 필요가 있다. 북한과 비접경된 지역인 충남의 경우, 남북교류협력의 당위성이 상대적으로 약할 수 있다. 개성과 지리적으로 인접해 있는 경기도, 인천, 강원도 등이 상대적으로 개성과의 교류협력에 있어 우위를 점할 수 있으며, 충남은 이를 뚫고 교류협력을 추진해야만 한다. 따라서 충남과 개성을 연결시켜 주는 재미와 의미를 가진 배경 스토리 발굴이 필요하다. 이를 위해 현재 인천이 하고 있는 것처럼, 충남 역시 문화재단, 충남연구원, 충남역사문화연구원 등 관련 기관이 모여 입체적인 형태의 배경 스토리 발굴 작업을 추진해야 할 것이다.²³⁾



〔그림4-1〕 인천의 남북교류협력 배경 기조 “평화도시”를 소개 뉴스
자료: 경인일보(2020.01.20)

22) 2020년 7월 14일 실시한 통일연구원 관련 연구자 인터뷰 결과에 근거한다.

23) 인천의 경우, 인천문화재단이 남북교류협력 거버넌스의 주체가 되어, 접촉지대, 교차, 공존, 공간에 대한 스토리텔링 작업을 실시하고 있다. 또한 인천관광공사 역시 2018년 평화관광 스토리텔링 사업 발굴을 추진하고 관련 책자를 발간한 바 있다.

4. 타 지자체 연계형 교류협력사업 추진

충남이 개성과 교류협력사업을 추진함에 있어 타 지자체와 연계하는 방향도 일부 검토해볼 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 충남은 비접경 지역의 한계가 존재하는 상황이다. 따라서 때에 따라 타 지자체가 개성과 협력함에 있어 부족한 요인을 충남이 보완하는 형태로 교류협력을 추진하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 이는 통일부의 사업 인가를 획득함에 있어서도 유리하게 작용될 수 있다. 통일부가 지자체의 남북 교류협력사업을 인가함에 있어 타 지자체와의 연계, 타 지자체와의 중복경쟁 회피를 강조하는 경향이 있기 때문이다.²⁴⁾ 성과의 배분 문제가 도출될 가능성이 크므로 이러한 사업을 우선적으로 추진하는 것이 꼭 바람직하다고 할 수는 없다. 그러나 아직 관련 사업 추진 경험과 성과가 전무한 충남의 입장에서 보완적으로 활용할 수 있는 방안은 될 수 있을 것이다.

24) 2020년 7월 3일 실시한 대학 소속 전문가 인터뷰의 결과이다.

제5장 결론

1. 연구요약

본 연구의 목적은 다음과 같다. 우선 본 연구는 충남의 남북교류협력에 대한 현황을 분석하고 진단함으로써 충남 남북교류협력의 실태를 파악해보고자 한다. 또한 충남의 대북교류협력 파트너가 될 가능성이 큰 개성의 현황과 특징을 체계적이고 맥락적으로 검토함으로써 충남 남북교류의 미래 발전방향 설정에 필요한 토대자료를 제공하고자 한다. 마지막으로, 실태 분석 결과, 개성 현황 및 특징 분석결과, 상기 관련분야 전문가 자문 및 현장조사 결과 등을 종합하여 향후 충남-개성 간 남북교류를 구체화하는데 필요한 시사점을 도출하고자 한다. 이러한 목적을 가지고 수행된 본 연구의 주요 결과는 다음과 같다.

2장에서는 충남 남북교류협력의 현황 및 특징을 분석하고, 그 성과와 한계를 분석한 후, 새로운 지역과의 협력 필요성, 즉 개성과의 협력 필요성을 검토하였다. 충남 남북교류협력은 21세기 이후 꾸준히 추진되어온 바 있으나, 구체적인 성과는 없는 상황이었다. 남북교류협력사업의 주요 파트너 지역이 어디인지, 교류협력 수요는 어떠한지, 어떻게 협력해야 하는지 등에 대한 논의가 구체적으로 이뤄지지 않는다는 것이 위 문제의 주 요인 중 하나라고 할 수 있다. 또한 그간 황해도, 백두산 일대, 특히 황해도를 중심으로 충남의 교류협력 지역이 논의되어 온 바 있는데, 이 지역은 제도적인 측면에서 본 개방가능성, 북방한계선 인근에 입지함에 따른 군사안보적 이유로 인한 협력가능성 저하 문제가 있어 재검토가 필요한 지역이다. 이에, 충남의 대북협력 대상지역은 재검토될 필요가 있으며, 그 중 하나의 대안으로 개성이 검토될 수 있다. 개성은 지방정부 체계상으로 상급 지자체 성격을 가졌다는 점에서 충남과 행정의 위계적 특성이 유사하다. 또한 개성공단이 설치되었던 적이 있으며, 개성 관광사업 대상지, 만월대 공동발굴사업 등 경제산업, 역사적 측면에서의 남북간 실질협력이 이미 이뤄진 바 있기 때문이다.

2장의 내용을 배경으로 하여, 3장에서는 충남과 교류협력이 가능한 개성의 자원에 대해 구체적으로 살펴보았다. 우선, 개성에 대한 이해의 출발점인 지역의 일반현황이 제대로 정리되어

있지 않은 실정을 감안하여 세부적인 분야에 대한 현황을 파악하고 분석하기에 앞서, 개성의 일반적인 현황을 분석하고 특징을 살펴보았다. 이어서 실질적인 협력 수요, 즉 충남의 수요에 기반을 두고 개성을 이해하기 위해 2015년 충남도에서 제안한 사업과 지속적으로 제기되어 온 역사적 맥락에서의 교류협력에 방점을 두고 개성의 교류협력 가능자원을 검토하였다. 그 결과 개성의 체육, 역사, 경제·산업, 보건·방역의 4가지 분야에 대한 교류협력 가능 자원을 면밀하게 검토하였다.

4장에서는 2, 3장의 논의를 기초로하여 4가지의 충남-개성 간 교류협력 방향을 도출하였다. 우선 첫번째로, 남북교류협력 대상사업의 정교화가 필요하다. 3장에서 살펴본 체육, 역사, 경제·산업, 보건·방역 분야별로 살펴본 결과는 다음과 같다. 체육 분야와 관련하여 유소년을 대상으로 농구, 수영 분야의 교류협력을 도모할 필요가 있다. 역사 분야에 관련해서는 고려를 키워드로 한 교류협력 사업을 추진할 필요가 있다. 충남과 개성은 모두 고려와 역사적으로 깊은 관련을 맺고 있으므로 관련된 교류 콘텐츠 개발사업을 깊이 고민할 필요가 있다. 경제·산업 분야와 관련하여서는 인삼과 관련된 교류협력을 우선적으로 고민할 필요가 있다. 특히 충남과 개성 모두 최근 인삼업의 고부가가치화에 많은 관심을 기울이고 있는 만큼, 관련된 기술 분야의 교류협력이 중점적으로 검토될 필요가 있다. 보건·방역 분야의 경우, 개성의 결핵, 폐지열병 문제 해결과 관련된 인도적인 차원에서 교류협력이 필요하다. 둘째로, 현실적이고 상호이익 가능한 형태의 교류협력사업 발굴이 필요하다. 남북한 교류협력의 패러다임이 모두 현실적인 이익을 강조하는 형태로 바뀌어 가고 있음을 확인하였다. 충남 역시 이러한 패러다임 변화에 조응하여 개성과 남북교류협력 사업을 추진할 필요가 있다. 물론 경제, 사회 문화적 격차에 따라 개성에 대한 인도적 지원사업을 병행할 필요가 충분하나, 궁극적으로는 충남과 개성이 서로 상생할 수 있는 형태의 사업 추진을 염두에 두어야 할 것이다. 이 같은 자세의 견지를 통해 교류협력의 정치적 리스크 감소와 지속 가능성 담보가 이뤄질 수 있게 된다. 셋째로, 충남이 개성과 남북교류협력을 추진함에 있어 배경 스토리 발굴, 즉 스토리가 있는 남북교류협력 사업 추진이 필요하다. 배경 스토리를 발굴하는 것은 사업의 지속 가능성을 담보하는 중요한 매개체로 작용할 수 있다. 또한 비접경 지역이자 개성과의 교류협력을 두고 다수의 남쪽 지자체와 경쟁해야 하는 충남의 상황을 고려하면, 스토리텔링이 가능한 남북교류협력 사업을 추진하여 경쟁력을 제고시킬 필요가 있다. 마지막으로, 충남이 개성과 교류협력사업을 추진함에 있어 타 지자체와 연계하는 방향도 일부 검토해볼 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 충남은 비접경 지역의 한계가

존재하는 상황이다. 따라서 때에 따라 타 지자체가 개성과 협력함에 있어 부족한 요인을 충남이 보완하는 형태로 교류협력을 추진하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 이는 통일부의 사업 인가를 획득함에 있어서도 유리하게 작용될 것으로 기대된다.

2. 연구의 의의 및 한계

본 연구는 충남의 대북 교류지역에 대한 체계적이고 맥락적인 이해가 부재한 상황에서 개성이라는 지역을 집중적으로 검토하고 충남의 대북교류협력사업 파트너 지역으로 삼기 위한 방향을 제시한다는 점에서 선행연구와의 차별성 및 연구의 의의가 있다. 또한 기초연구의 성격이 강하긴 하나, 개성에 대한 이해에 그치지 않고 충남과 개성 간의 협력 가능분야에 대해 논의하고 정책방향을 제시한다는 점 역시 연구의 의의라 할 수 있다.

그러나 본 연구는 기초연구이자 토대연구의 속성이 강한 만큼, 충남-개성 간 협력의 방향성을 거시적으로 제안한 수준에 그쳤으며 구체적인 정책방안을 제시하지 못했다는 점에서 한계가 있다. 또한 대상지역이 가진 강한 제한적 속성으로 인해 현지조사, 현지 주민 대상 인터뷰 등이 부재한다는 점도 한계라 할 수 있다. 향후 위와 같은 한계를 보완할 후속 연구를 기대해본다.

참고문헌

■ 국내문헌

- 국사편찬위원회, 2018, 개성의 역사와 유적, 국사편찬위원회
- 권태상, 2019, ‘부산의 남북경제·교류협력 방향과 과제’, BDI 정책포커스제 352호, 부산연구원
- 김범수 외, 2018, 한반도 신경제지도 구상과 남북 강원도 교류협력 추진 방향 연구, 강원연구원
- 김수환, 2018, 2018 인천점검, 도약을 위한 제언-통일 분야-, 인천연구원
- 김학성·최진욱, 2001, 남북한 지방자치단체간 교류·협력-실태분석과 활성화 방안-, 통일연구원
- 문인철·김혜인, 2019, 서울시 대북 경제협력 방향, 서울연구원
- 박성진, 2014, ‘유네스코 역사도시, 개성’, 환경논총 제54권, pp. 38-44
- 박소영·민경숙, 2018, ‘북한의 역사도시 개성지역 관리 보존 정책의 흐름과 특징’, 한국민족문화 제68권, pp. 187-212
- 성태규, 2015, 충남 남북교류 협력방향 및 과제, 충청남도의회 남북교류협력 의원연구회
- 안용준 외, 2018, 세종시 남북교류협력 추진방향과 정책의제 발굴, 대전세종연구원
- 이동한, 2018, 통일시대의 결핵 관리 방안, 통일교육원
- 이민규, 2018, 서울시 남북교류협력 추진전략-지방자치단체 역할 중심으로-, 서울연구원
- 이상국 외, 2018, ‘남북경협을 새로운 전개와 부산의 대응과제’, BDI 정책포커스 제337호, 부산연구원
- 전상인, 2016, 북한, 도시로 읽다, 통일부 통일 교육원
- 통일교육원a, 2019, 2020 통일문제 이해, 통일교육원
- 통일교육원b, 2019, 2020 북한 이해, 통일교육원
- 홍원표·강수현, 2018, 한반도 신경제 구상에 대한 충남의 남북경협 전략 연구, 충남연구원

■ 웹사이트

- 내나라 : <http://www.naenara.com>
- 북한지역정보넷 : <http://cybernk.net>
- 유진벨재단 : <https://www.eugenebell.org>
- 환경부 : <http://me.go.kr>
- NK PRO : <https://www.nknews.org>