

25-07 2025. 09. 01

현안과 과제

- 북한 정책 수요에 기반한 남북협력 단계적 재개 방안

목 차

■ 북한 정책 수요에 기반한 남북협력 단계적 재개 방안

Executive Summary	i
1. 개요	1
2. 북한의 국토균형발전 정책 분석	2
3. 북한의 정책 수요에 기반한 남북협력 재개 방안	7
4. 개성특별시 시범사업 선정 필요성 검토	01

☐ 비상업 목적으로 본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재할 경우 내용의 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있으며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.

☐ 통일경제센터 : 강 성 현 선임연구원 (2072-6221, shkang@hri.co.kr)

이 해 정 수석연구원 (2072-6226, hjlee@hri.co.kr)

Executive Summary

□ 북한 정책 수요에 기반한 남북협력 단계적 재개 방안

■ 개요

이재명 정부는 ‘국민이 주인인 나라, 함께 행복한 대한민국’을 국정 목표로 제시하며, 한반도의 평화 공존과 공동 번영을 핵심 기조로 설정하였다. 남북관계를 ‘적대와 대결’에서 ‘화해와 협력’으로 전환하기 위해 남북연락채널 복원, 민간교류 및 인도적 협력 재개, 그리고 남북기본협정 체결을 통한 평화 공존의 제도화를 추진하고자 한다. 또한, 정부는 평화와 경제가 선순환하는 한반도 평화경제를 구현하여 남북간 평화 공존과 공동 성장의 미래를 준비하려 한다. 이러한 인식 아래, 평화경제특구 조성 및 DMZ 생태·관광 지구 개발을 비롯해 관광, 철도·도로, 개성공단 등 주요 경협 사업의 발전적 재개를 추진하겠다는 입장이다.

이에 본 보고서는 북한의 국토균형발전 정책 수요와 국제사회의 대북제재라는 제약을 함께 고려하여, 이재명 정부 국정기조에 부합하는 향후 남북협력의 방향성과 적용 영역을 검토하고자 한다.

■ 북한의 국토균형발전 정책 분석

북한의 국토균형발전 정책은 ‘사회주의 전면적 발전론’을 실현하기 위한 수단으로, 산업·농촌·환경 등 여러 영역을 아우르며 지역 간 균형 발전을 도모하는 구조적 재편을 시도하고 있다. 이를 구체화한 지방발전 20×10 정책, 새시대 농촌혁명강령, 기후위기 대응 정책은 모두 인민생활 향상, 도농 격차 해소, 재난 대응력 강화라는 목표를 공유하며 상호 연계된 전략으로 추진 중이다. 그러나 행정력 분산, 자재·기술 부족, 강제동원식 추진 방식 등으로 인해 지속성과 실행력의 한계가 병존하고 있다. 동시에 민생 개선, 환경 대응 등 정치적 민감성이 낮은 분야는 국제 제재 환경 속에서도 남북협력의 잠재적 접점으로 평가된다.

■ 북한의 정책 수요에 기반한 남북협력 재개 방안

향후 남북협력은 국제사회의 대북제재가 허용하는 범위 안에서 북한의 정책 수요에 부합하고 민생 개선에 직접적으로 기여할 수 있는 분야를 중심으로 추진하는 것이 바람직하다. 특히, 향후 남북협력은 제재 면제 가능성, 국제적 정당성, 북한의 체제 수용성, 남한 내 국민적 지지 기반이라는 네 가지 조건을 균형있게 반영하여 단계별 설계가 필요하다. 단기적으로는 제재 면제 가능성과 국제사회 수용성이 높은 분야를 중심으로 제도 정비 및 역량 강화형 ‘소프트 협력’을 우선 추진할 필요가 있다. 농업, 환경, 보건 부문은 상대적으로 정치적 부담이 적고 제재 면제 사례도 축적된 영역으로 단기적으로는 기

술자문, 정보 공유, 공동 연구·조사와 같은 간접 협력부터 시작할 수 있다. 그러나 간접 지원만으로는 실질 수요에 대응하는 데 한계가 있어, 현장 공동점검이나 설비 운영 지원, 기술 이전 등 제한적이거나 직접 협력도 병행해야 한다. 중장기적으로는 제재 완화 또는 해제를 전제로 북한 지역의 산업·생활 인프라를 실질적으로 개선하는 방향으로 협력 범위를 확장해 나갈 필요가 있다. 특히, 「한반도 평화경제 미래비전」을 수립하여 이를 구현하기 위한 관광, 철도·도로, 개성공단 등 주요 경협사업의 발전적 재개와 남-북-국제사회 다자협력 추진을 다각적으로 검토할 필요가 있다.

< 김정은 시대 북한의 국토균형발전 정책 추진 체계 >



■ 개성특별시 시범사업 선정 필요성 검토

개성시는 과거 남북협력의 상징성과 역사성을 지닌 지역으로, 협력 재개의 출발점으로 전략적 의의를 가진다. 과거 개성공단과 남북공동연락사무소는 개성시를 남북 경협 전진기지로 만들었으나, 현재는 그 기능이 상실된 상황이다. 여기에 더해 북한의 경의선 연결 구간 폭파로 물리적 인프라까지 단절되면서, 복원이 시급한 과제가 되었다. 따라서 개성시를 대상으로 한 남북협력 재개는 물리적인 인프라뿐 아니라 제도적·심리적 협력 기반을 함께 복원할 수 있는 계기가 될 수 있다. 더불어 개성시는 지방발전 20×10 정책, 농촌 재개발, 산림녹화 사업이 집중적으로 추진되는 지역으로, 북한의 정책 수요와 남북협력 과제를 연결하는 접점이라 할 수 있다. 특히 한강하구 접경이라는 지리적 이점은 환경·보건·문화 협력으로의 확장 가능성도 제공한다. 이러한 점에서 개성시는 남북협력의 단계적 확산을 위한 전략적 시험장으로서 정책적 타당성이 크다고 할 수 있다.

1. 개요

○ 이재명 정부는 ‘국민이 주인인 나라, 함께 행복한 대한민국’을 목표로 123대 국정과제를 발표하였으며, 평화 공존과 번영의 한반도 실현을 강조(8.13)

- 「적대·대결」에서 「화해·협력」으로 남북관계 대전환을 시도하는 것을 목표로 남북연락채널 복원, 남북회담·민간교류·인도적 협력 재개를 추진
 - 「남북기본협정」 체결을 통해 남북간 평화 공존의 원칙과 규범을 합의해나가는 노력을 통해 ‘지속가능성’과 ‘제도화’를 확보한다는 입장
- 「평화로운 한반도」는 우리의 경제, 안보, 일상을 지키는 대전제이며, 평화와 경제가 선순환하는 한반도 평화 경제를 구현하여 남북간 평화 공존과 공동성장의 미래를 준비
 - 평화경제특구 및 DMZ 생태·관광지구 조성 등을 통해 접경지역을 평화경제 거점으로 발전시킨다는 계획
 - 「한반도 평화경제 미래비전」을 수립하고 이를 구현하기 위해 관광, 철도·도로, 개성공단 등 주요 경협사업의 발전적 재개와 남-북-국제사회 다자협력을 추진

< 이재명 정부의 대북 정책 >

구분	주요 내용				
국정 목표	(5번) 국익 중심의 외교안보				
추진 전략	(2번) 평화 공존과 번영의 한반도				
국정 과제	(114번) 화해·협력의 남북관계 재정립 및 평화공존 제도화	(115번) 국민이 공감하는 호혜적 남북 교류협력 추진	(116번) 분단고통 해소와 인도적 문제 해결	(117번) 국민과 함께하는 한반도 평화·통일정책 추진	(118번) 한반도 평화경제 및 공동성장의 미래 준비
세부 내용	- 통일부 조직 정상화 및 역량 강화 - 남북대화 재개 - 군사적 긴장 완화 및 신뢰 구축 - 남북 평화 공존 기반 구축	- 남북교류 협력 추진 체계 정비 - 종교·문화·체육 등 다양한 민간 교류 지원 - 기후 공동 대응과 인도적 상황 개선을 위한 협력 추진	- 인도적 문제 해결 - 북한주민 인권의 실질적 증진 - 북한이탈주민 정착 지원 및 사회통합 강화	- 사회적 대화 활성화 - 평화통일 담론 확산 및 평화통일 공공 외교 추진 - 평화·통일·민주 시민교육 추진 - 북한자료 공개 확대	- 「한반도 평화경제 미래비전」 마련 - 평화경제특구 조성 - DMZ 국제 생태·평화 관광협력 지구 개발 - 경제협력 사업 재개 및 다자 협력 추진

자료: 국정기획위원회(2025.8) 참고해 현대경제연구원 재구성.

- 이에 본 보고서는 북한의 국토균형발전 정책 수요와 국제사회의 대북제재 등 제약 조건을 종합적으로 고려하여, 이재명 정부의 국정기조에 맞춰 향후 남북협력의 방향성과 적용 영역을 검토하고자 함

2. 북한의 국토균형발전 정책 분석

- 최근 북한의 국토균형발전 정책은 ‘사회주의 전면적 발전론’의 실천 수단으로서 산업(지방공업·농업), 농촌, 환경(기후위기 대응) 등의 영역을 포괄하는 구조적 재편을 시도 중
 - ‘사회주의 전면적 발전론’은 정치·국방건설·경제·문화 간, 인민경제 부문 간, 지역 간의 균형 발전을 골자로 하고 있음
 - 2021년 1월 제8차 당대회를 전후하여 북한 《로동신문》 등지에 ‘사회주의의 전면적 발전’(혹은 사회주의건설의 새로운 발전기)이라는 용어가 등장하기 시작
 - 《로동신문》에 따르면 사회주의의 전면적 발전은 ‘정치와 경제, 문화, 국방 등 모든 부문이 균형적, 동시적으로 발전하는 시대’를 의미¹⁾
 - 이를 위해 △뒤떨어진 부문을 발전시켜 부문들 사이의 균형을 보장하여 사회 전반을 다같이 발전시키고, △시·군을 비롯한 지방이 변화·발전하는 새로운 국면을 열어나가야 한다고 언급
 - ‘지방발전 20×10 정책’, ‘새시대 농촌혁명강령’, 기후위기 대응 정책은 사회주의 전면적 발전 구상의 핵심 실행수단으로, 개별 정책이 아닌 상호 연계된 국가 전략으로 기능
 - 북한의 국토균형발전 정책은 ① 인민생활 향상, ② 도농 격차 해소, ③ 재난재해 대응력 강화라는 세 가지 정책 목표 하에 추진
 - 주요 실행 전략은 ‘지방공업 기반 확충’, ‘농업생산력 및 식량공급 안정화’, ‘생활서비스 및 기반인프라 정비’, ‘기후위기 대응 및 회복력 제고’ 등으로 설정되었다고 볼 수 있음
 - 단기적으로는 주민 생활여건의 가시적 개선, 중장기적으로는 지역 간 격차 해소와 체제 안정을 동시에 도모하는 구조임
 - 다만, 행정력과 자재·기술력의 분산, 강제 동원 중심의 하향식 추진 방식, 제도화 부족 등으로 인해 정책 지속성과 실행력 측면에서 구조적 한계도 함께 지적됨

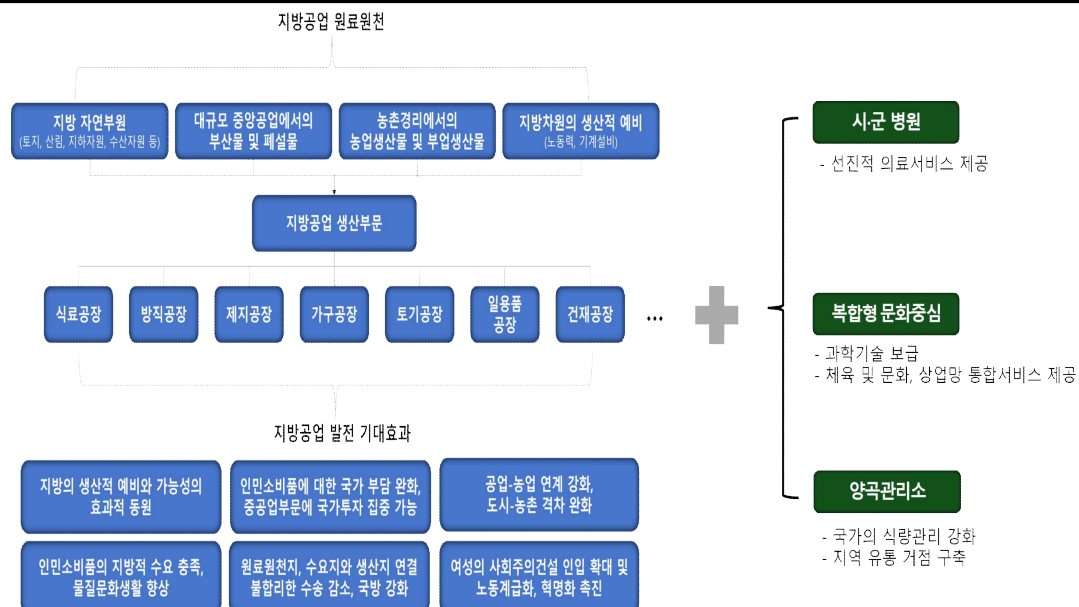
1) 《로동신문》 2021년 10월 30일자, “우리식 사회주의의 전면적발전을 이룩해나가자”.

① ‘지방발전 20×10 정책’

○ 북한의 ‘지방발전 20×10 정책’은 매년 20개 시·군에 각종 지방공업공장을 건설하여 10년 내(2024~2033년) 전국의 모든 시·군의 물질문화생활 수준을 향상시키겠다는 목표로 추진 중

- 북한은 2024년 1월 제14기 제10차 최고인민회의에서 ‘지방발전 20×10 정책’을 공식화하고 전국 각지에 지방공업(경공업) 공장과 ‘3대 필수대상’을 함께 건설 중
- 정책 도입 초기 목표는 10년 간 매년 20개 시·군에 각종 지방공업공장을 건설하는 것으로 설정
- 이후 2024년 12월 조선노동당 중앙위 제8기 제11차 전원회의에서 지방공업 공장 건설 외에 ‘3대 필수대상’인 ‘선진적인 보건시설’과 ‘과학교육 및 생활문화 시설’, ‘양곡관리시설’의 병행 건설을 공식화
- 그와 별개로 인구 대비 경지면적이 적은 해안도시의 수산업 재건 및 지방공업 원천 확보를 위한 ‘바다가양식사업소’ 건설도 추진 중(2024년 함경남도 신포시, 2025년 함경남도 낙원군)
- 각종 건설에 필요한 자금, 노동력, 자재는 중앙(당)이 제공하고, 지방당국이 공장 운영을 책임지는 방식으로 추진되고 있음

< 지방발전 20×10 정책 건설 분야 및 기대효과 >



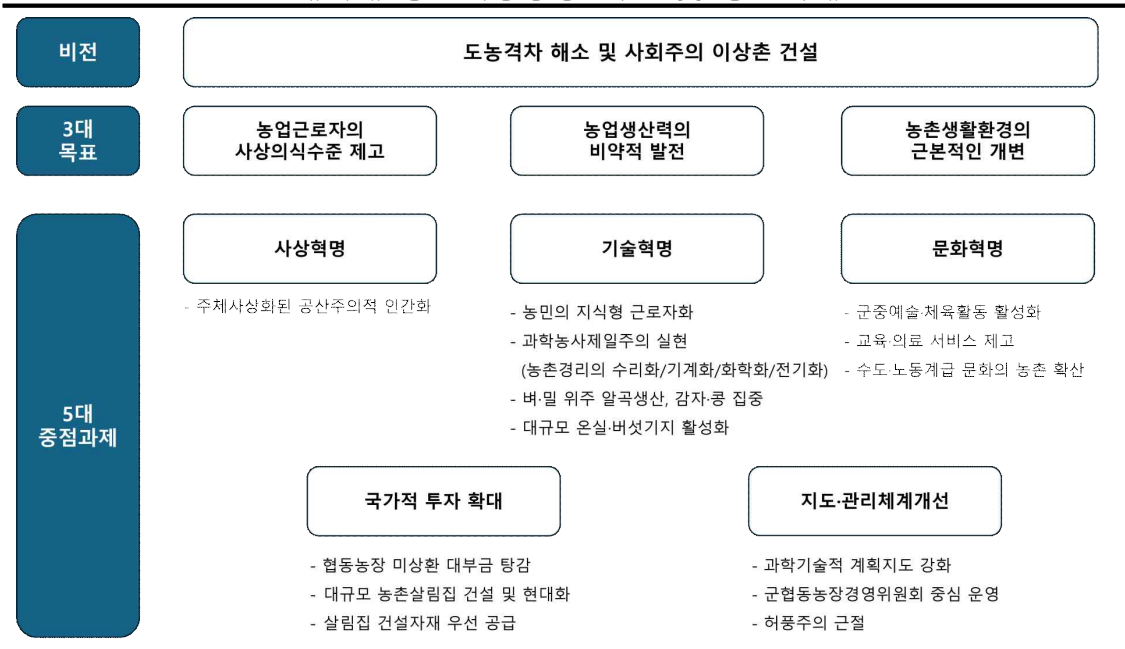
자료: 조선중앙통신사(1963), 백과사전출판사(2000) 등을 토대로 현대경제연구원 재구성.

② ‘새시대 농촌혁명 강령’

○ ‘새시대 농촌혁명 강령’은 농업 생산력 제고와 농촌 현대화를 통한 사회주의 농촌문제 해결을 목표로 추진되고 있음

- 북한은 2021년 12월 조선노동당 제8기 제4차 전원회의에서 동 강령을 채택하여 농업근로자의 사상의식수준 제고, 농업 생산력의 비약적 발전, 농촌생활환경의 근본적 개변 등을 목표로 정책을 추진 중
- 김일성·김정일 시대 농촌정책의 한계를 인식하고 사상·기술·문화의 3대혁명을 심화시켜 기술집약적·지식기반 농업체제로의 전환을 표방
- 주체사상에 입각한 조선식 농촌발전, 농업근로자의 혁명적 개조, 식량문제의 완전한 해결, 농촌 생활환경의 획기적 개선 등이 강령의 기본 요구로 명시
- 이에 농업의 기계화·수리화·화학화·전기화를 통해 기술집약형 농업체계를 구축하는 한편, 농민을 ‘지식형 근로자’로 전환시키겠다는 목표를 설정
- 또한, 도농 격차 해소 및 균형 발전을 위해 ‘삼지연시’를 모델로 전국 농촌의 주거·생활환경을 현대적으로 개변하여 도농 간 균형적 발전을 강조
- 한편으로는 국가적 차원의 농업 투자와 협동농장에 대한 특혜 조치, 농민 채무 탕감 등 지원책을 병행하고 있음

< 새시대 농촌혁명강령 목표 및 중점과제 >



자료: 정은미·박희진(2023)을 토대로 현대경제연구원 재구성.

③ 기후위기 대응 정책

○ 최근 북한은 기후위기 대응을 국가적 과제로 격상시키며, 각 지역의 특성을 반영한 맞춤형 기후적응 및 완화 전략을 전개하는 데 초점을 두고 있음

- 북한은 2020년대 들어 기후위기 대응 관련 재해방지 및 위기 대응 능력 제고에 정책적 우선순위를 강화하고 있음
 - 북한은 김정은 국무위원장 집권 이후 ‘산림건설총계획(2015~2044)’, ‘재생에너지 활용 30년(2014~2044)계획’, ‘국가재해위험감소전략(2019~2030)’ 등을 추진하며 재해대응 및 산림복구, 재생에너지 활용에 관심을 쏟아 옴
 - 이후 2021년 1월 제8차 당대회에서는 국토관리사업과 국가환경보호사업 추진을 중요 정책과 의제로 의결
 - 또한, 2022년 9월 ‘국가재해방지사업 총화회의’를 처음으로 개최하여 재해방지 및 위기 대응 능력 강화 대책 마련에 나섰으며, 「위기대응법」을 제정하기도 함
 - 한편, 2025년 7월 기존 내각기관인 ‘국가비상재해위원회’와 함께 성급 기관인 ‘재해방지성’을 신설하여, 신속한 정책 수립과 집행을 위한 조직 확대가 이루어 졌다는 관측도 제기²⁾
- 최근 북한의 기후위기 대응은 지역별 생태·재난 대응 역량을 높이는 데 중점을 두고 있으며, 특히 기후 재해에 취약한 지역의 회복탄력성 강화를 정책적 우선 과제로 설정하고 있음
 - 최근 수년간 홍수, 태풍, 가뭄 등 이상기후로 인한 피해가 집중되는 저지대 (황해도 등), 산간(강원도, 양강도 등), 연안(동해안 등) 지역의 회복력 강화를 정책의 우선순위로 삼고 있음

< 북한 국가재해위험감소전략(2019~2030)의 주요 내용 >

구분	내용
목표	- 국가의 재해 위험을 예방하고 재해 대응력과 회복력을 높여 사회경제 발전을 담보하며 생명·재산과 재부의 피해 최소화
주요 내용	- 도·시군별 인민위원회 지역재해위험감소계획 수립 - 재해 관리의 과학성 보장을 위한 기초자료 및 재해 위험 대상 조사 - 자연재해경보체계 구축 및 강화 - 장애인·연로자·어린이 등 약자를 위한 방재 대책, 사회적 인식 제고 - 재해 관련 자료 센터 설립

자료 : 이경희(2024)에서 재인용.

2) 나용우·허정필(2025), “북한의 위기대응체계 변화와 「재해방지성」 신설,” 『Online Series』 CO-25, 통일연구원.

④ 종합평가

- 북한은 국토균형발전 정책을 통해 도농 간 격차 해소와 민생 기반 확충을 모색하고 있으며, 산업, 농촌, 환경, 보건 등 주요 분야에서 남북협력 수요도 일정 부분 내포하고 있음
- ‘지방발전 20×10 정책’, ‘새시대 농촌혁명강령’, ‘기후위기 대응 정책’은 인민 생활 향상, 도농 격차 해소, 재난 대응력 강화라는 정책 목표 아래 상호 연계된 구조로 설계됨
- 이와 같은 민생 분야는 정치적 민감성이 낮고 국제 제재 하에서도 협력 가능성이 확인된 영역으로 평가됨
- 다만, 북한은 현재까지 외부 지원 없이 ‘자력갱생’을 통한 정책 목표 달성 의지가 강한 상황이며, 실질적 협력으로 이끌어내기 위한 체계적 유인 설계가 필요함

< 김정은 시대 북한의 국토균형발전 정책 추진 체계 >

정책 목표	인민생활 향상	도농 격차 해소	재난재해 대응력 강화
추진 과제	지방공업 기반 확충	농업생산력 및 식량공급 안정화	생활서비스 및 기반인프라 정비
실행 전략	지방발전 20×10 정책	새시대 농촌혁명 강령	기후위기 대응 정책
실행 과제	지역산업	농업	산림
	- 지방공업공장 건설 - 생산 자립 기반 구축 및 소비재 공급체계 확립	- 과학기술 기반 생산체계 전환 - ICT 및 중장기술 도입 등 과학영농 확대 - 기후적응력을 고려한 작물 구조 전환(밀보리)	- 산림복구 및 자원화 - 산림 조성을 통한 연료/원료 공급 기반 마련 - 산사태 방지 및 토지 보전
	보건의료		해양
	- 사군병원 건설 - 생산 자립 기반 구축 및 소비재 공급체계 확립	농촌	- 해양 수자원 관리 - 연안방조제 정비 및 염해 방지시설 확대 - 저지대 침수 대응 체계 구축
	문화교육·복지 서비스	- 농촌 정주여건 개선 - 농촌 주택 현대화 및 기반시설 확충(상하수도 등) - 교육/보건/문화시설 확충	이상기후
	- 복합형 문화중심 건설 - 교육/문화/체육/상업망 통합 서비스 제공		- 폭염/폭우 등 이상기후 대응체계 정비 - 재해경보 시스템 및 대응 매뉴얼 정비 - 대피시설 확충
	식량유통 및 관리		
	- 양곡관리소 건설 - 국가의 식량 관리 강화 및 지역 유통 기점 구축		

자료 : 현대경제연구원 작성.

3. 북한의 정책 수요에 기반한 남북협력 재개 방안

① 추진 방향

- 국제사회의 대북제재가 허용하는 범위 내에서 북한의 국토균형발전 정책 수요에 부합하고, 민생 개선에 기여가 가능한 분야를 중심으로 남북협력을 추진하는 것이 적절함
 - 북한의 지방발전 20×10, 새시대 농촌혁명강령, 기후위기 대응 정책은 모두 지역 산업(제조업, 농업 등), 주거, 환경 등 기초 생활기반의 회복과 강화를 핵심 과제로 설정하고 있음
 - 향후 남북협력은 이러한 정책 수요에 부합하는 방식으로 설계될 때, 정치·군사적 민감성을 최소화하면서도 주민 체감 효과를 높일 수 있는 비정치적·실용적 협력으로 기능할 수 있음
 - 특히, 국제사회의 대북제재는 군사·핵 관련 품목 외에도 일부 민생 분야의 장비·기술 이전까지 포괄하고 있어, 협력사업 설계 시 사전 검토가 필수적임을 인식해야 함

② 협력 분야 및 방식

- 대북제재로부터 상대적으로 자유로운 농업, 환경, 보건 분야를 중심으로 협력을 추진하되 향후 대북제재 완화/해제 상황에 맞춰 경공업(제조업) 등 생산 기반 분야로의 점진적 확장을 모색하는 것이 바람직함
 - 농업, 환경, 보건 분야는 현행 국제사회의 대북제재 체계에서 인도주의 목적의 협력이 가능한 영역으로 인정받아 있음
 - 유엔대북제재위원회는 WHO, UNICEF, WFP 등 국제기구나 NGO의 농업·환경·보건 분야 대북 지원 제재 면제를 승인한 사례가 존재
 - 과거 면제 사례를 바탕으로, 정책 정합성과 국제사회 수용성을 갖춘 남북협력사업 설계가 가능함
 - 향후 남북협력은 제재 면제 가능성, 국제적 정당성, 북한의 체제 수용성, 남한 내 국민적 지지 기반이라는 네 가지 조건을 균형 있게 반영하여, 단기와 중장기로 구분된 단계별 설계가 필요함

- 초기에는 북한의 국토균형발전 정책 중 민생 관련 분야(농업, 보건, 환경 등)를 중심으로, 정치적 부담이 낮고 주민 생활과 직결되는 과제부터 협력의 우선순위를 설정할 필요가 있음
 - 기술자문, 공동연구, 시범사업 등은 북한의 수용 가능성과 제재 면제 가능성이 상대적으로 높은 방식으로, 실행 여건을 감안한 협력 수단으로 적합함
 - 시범지역 중심의 파일럿 협력으로 시작해 지역 범위를 점진적으로 확대하는 방식은 북한 주민의 삶에 실질적으로 기여할 수 있음
 - 동시에 ‘일방적 지원’이 아닌 상호 호혜적 협력이라는 인식을 통해 국내 여론 기반과 사회적 수용성 확보에도 긍정적으로 작용할 수 있음
- 단기적으로는 제재 면제 가능성과 국제사회 수용성이 높은 분야를 중심으로 제도 정비 및 역량 강화형 ‘소프트 협력’이 우선 추진 가능함
- 농업 병해충 방제, 기초 보건·위생 물자 지원, 환경 교육 콘텐츠 제공 등은 기술자문, 정보 공유, 공동 연구·조사 중심의 간접 협력 방식으로 설계할 수 있음
 - 보건·환경 분야는 국제기구 연계 하에 감염병 대응, 산림 모니터링, 재난 대응 훈련 등 비물자 협력이 효과적일 것으로 판단됨
 - 다만, 간접 지원만으로는 북한의 실질 수요 대응에 한계가 있으므로 현장 공동 점검이나 설비 운영 지원, 기술 이전 등 일정 수준의 직접 협력도 함께 추진할 필요가 있음
 - 남북 공동연구, 시범사업 설계, 기술훈련 등은 정치적 부담이 적고, 북한의 자력갱생 기조와도 일정 부분 부합하여 실행 가능성이 높은 협력 방식으로 판단됨
- 중장기 협력은 제재 완화 또는 해제 이후를 전제로, 북한 지역의 산업·생활 인프라를 실질적으로 개선하는 방향으로 확장해 나갈 필요가 있음
- 단기 협력에서 축적된 성과를 바탕으로, 제조업 공장 건설, 농촌 기반 정비 및 에너지 자립 모델 구축 등 지역 생산기반 구축 협력으로 전환 가능
 - 특히 기계·설비류 반입이 보다 자유로워지는 제재 해제 국면에서는, ICT 기술을 접목한 디지털 생산공정 구축, 스마트 물류체계, 원격의료 및 교육 인프라 등 기술 기반의 복합 협력이 본격화할 수 있음
- 특히, 「한반도 평화경제 미래비전」을 수립하여 이를 구현하기 위한 관광, 철도·도로, 개성공단 등 주요 경협사업의 발전적 재개와 남-북-국제사회 다자협력 추진을 다각적으로 검토할 필요가 있음

< 지속가능한 남북협력 기반 마련을 위한 분야별·단계별 과제(안) >

구분		단기 과제 (현행 제재 수준)	중장기 과제 (제재 완화 또는 해제 시)
지방발전 20×10 정책	지역산업	- 산업 인력 육성 및 지역산업 통계 체계 지원 - 원료기지 조성사업 지원	- 지방공업(경공업) 공장 현대화 설비·기술 협력
	보건 의료	- 필수 의약품 및 영양제, 백신 및 감염병 대응 물자 지원 - 기초 진료 기구 및 설비 지원	- 지역병원 현대화 설비·기술 협력 - 감염병 조기 대응 협력 시스템 정비
	문화 교육·복지	- 생애주기별 대상 교육 콘텐츠 지원	- 학교·도서관 등 원격교육시설 현대화 및 기자재 지원 - 문화복지시설 현대화 및 기자재 지원
	식량유통 및 관리	- 양곡저장고 운영 기자재 지원 - 저장기술 및 유통관리 기술 지원	- 양곡저장고 현대화 설비·기술 협력
새시대 농촌혁명강령	농업	- 병해충 공동 방제 - 관개시설 운영 기자재 및 기술 지원 - 농기계 및 비료, 종자 지원	- 종자 개량 및 공동농장 조성 - 관개 설비 현대화 및 접경지역 수리계통 공동관리체계 구축
	농촌	- 농촌 주택 건설 자재 지원 - 농촌 환경 개선 및 기초 기반시설(위생시설 등) 건설 지원	- 농촌 정주환경 개선 고도화 협력 - 농촌형 재생에너지 시스템 협력
기후위기 대응정책	산림	- 산림 병해충 방제 공동조사 및 약품 지원 - 양묘장 건설 및 운영 기자재 지원	- 양묘장 자동화 기술 지원 - 산림생태 복원 협력 - 산림의 탄소흡수량 검증 및 산림 탄소상쇄제도(REDD+) 관련 협력
	해양	- 해양 폐기물 관리 및 연안 문제 공동 대응 및 기술협력	- 해수면양식 기술 협력 - 해양생태 복원 협력
	이상기후 대응	- 재난 조기경보 시스템 구축 지원 - 재난구호물품 지원	- 기후적응형 기반시설(홍수터, 양수장 등) 건설 협력 - 기후데이터 공동 관측 및 정보 공유 시스템 구축

자료 : 현대경제연구원 작성.

4. 개성특별시 시범사업 선정 필요성 검토

○ 개성특별시(이하 개성시)는 과거 남북협력 경험, 정책 수요, 지리적 조건이 맞물린 지역으로, 제재 환경 속에서도 민생 분야 중심의 제한적 협력을 우선적으로 적용해볼 수 있는 시범지로 평가됨

- 개성시는 남북협력의 역사성과 상징성을 모두 갖춘 지역으로, 향후 협력 재개의 출발점으로서 전략적 의의가 큼
 - 개성공단(2004~2016)과 남북공동연락사무소(2018~2020)는 개성시를 남북경협이 전진기지로 자리매김시켰으나, 현재는 운영 중단과 시설 파괴로 기능이 정지된 상태
 - 특히, 2024년 10월 북한이 경의선과 동해선 연결 구간을 폭파하면서, 남북 간 물리적 연결 인프라의 복원이 향후 협력 재개의 핵심 선결 과제로 부상
 - 이에 따라 개성시를 중심으로 한 시범사업은 남북 간 물리적 인프라뿐 아니라 협력의 제도적·심리적 기반을 복원하고, 이를 토대로 서해안 지역으로 확장 가능한 협력 모델을 구상할 수 있는 출발점이 될 수 있음
- 개성시는 과거 협력의 경험과 현재 북한의 정책 수요가 교차하는 지역이라는 점에서 소규모이면서도 실행 가능성이 높은 민생 협력사업을 우선 적용해볼 수 있는 공간
 - 개성시는 매년 ‘지방발전 20×10 정책’의 사업지가 선정(1년차 장풍군, 2년차 개풍구역)되고 있으며, 농촌 재개발이나 환경 부문의 산림녹화, 방조제 건설이 꾸준히 이뤄지고 있어 북한 내부의 정책적 관심이 높은 지역임
 - 또한, 과거 개성공단 외에도 개풍양묘장 공동조성, 말라리아 방역 협력 등 다양한 협력 경험이 축적되어 있어 협력사업의 실행 기반이 비교적 잘 갖춰져 있음
 - 특히 한강하구 접경이라는 지리적 특성을 바탕으로 해양생태 복원, 수자원 공동 관리 등 환경분야 협력도 구상 가능하며, 이는 농업, 이는 주민 건강 증진이나 생태문화 관광 등 보건·문화 분야와도 연계시킬 수 있음
 - 이처럼 다분야 협력이 복합적으로 적용 가능한 개성시는 협력 파급효과가 높은 지역으로, 향후 단계적 확산을 위한 시범지로서 정책적 타당성이 크다 판단됨

- 개성시는 경기도 파주시와 인천광역시 등과 접경하여 물자 및 인력 이동에 있어 지리적 접근성이 뛰어나며, 협력 비용과 리스크도 낮음
 - 국제기구의 현장 접근, 모니터링, 피드백이 용이하여 투명성과 실행가능성을 모두 갖춘 협력 시범지로 적합
 - 또한, 향후 해주시, 사리원시, 남포시 등 서해안 주요 지역으로 협력을 확산하기 위한 교두보로서의 기능도 기대할 수 있음
- 종합하면, 개성시는 과거 협력의 단절을 넘어 새로운 협력 질서를 설계할 수 있는 전략적 시험장으로 기능할 수 있음
 - 제재 환경 속에서도 소규모이지만 실질적 성과를 낼 수 있는 협력 사업을 추진함으로써, 향후 점진적으로 확대·발전시킬 수 있는 유연한 협력체계의 가능성을 검증할 수 있다는 점에서 정책적 함의가 큼
 - 특히 협력의 지속성을 확보할 수 있는 실행 방식(제도화), 다양한 주체가 참여할 수 있는 구조(다자화), 개성시를 넘어 다른 지역으로 확대할 수 있는 확장성 등을 종합적으로 검토·적용해볼 수 있음
 - 종합적으로 개성시에서의 협력 재개는 남북 간 상호 신뢰 회복의 계기가 될 수 있으며, 국제사회에 한반도 내 평화 구축과 실용협력의 가능성을 제시하는 의미 있는 신호로 작용할 수 있음 **HRI**

< 개성특별시 행정구역 및 주요 시설 >



자료 : Openstreetmap을 활용하여 현대경제연구원 재구성.

<참고 1> 유엔안보리대북제재위 제재 면제 사례

○ 대북제재위는 113건의 인도적 지원에 대한 제재면제를 승인(2025.2.13 현재)

< 유엔안보리대북제재위 제재면제 사업 현황(2025.5 유효 기준) >

면제 승인 주체	인도적 지원 목적	면제 기간
Canada	두유 및 식품 가공 시스템 수출 (First Steps Health Society)	24-11-29~ 25-11-29
	양동이 부속, 손톱깎이, 안전핀 및 소아병원 우물 건설 위한 자금 이체	24-11-29~ 25-08-29
Christian Friends of Korea(CFK)	결핵, 간염, 소아환자 대상 인도적 지원 물자 운송	19-08-07~ 25-12-10
Eugene Bell Foundation(EBF)	다제내성 및 광범위약제내성 결핵 진단 및 치료 프로그램 유지·확장 위한 물자 운송	22-09-02~ 25-10-09
FAO	디지털 기술 도입 통한 농업 생산성 향상 및 식량영양 안보 개선 지원	24-10-07~ 25-10-07
	사료 생산 및 이모작 기반 말·보리 생산 개선 위한 기술 지원 프로젝트 자재 수입	24-12-20~ 25-12-20
Gyeonggi-do Provincial Government	농촌 마을에 깨끗한 식수 제공 위한 정수시설 제공	24-06-06~ 25-06-06
IFRC	IFRC 국가대표단 활동 위한 노트북 운송	24-08-06~ 25-08-06
Italy	EU 식량안보 사무소(Food Security Office) 운영비 지원 목적 자금 이전 (AESA)	24-11-08~ 25-11-08
Korean Sharing Movement(KSM)	개풍양묘장 시설 개선 및 황해남·북도 산림복원 및 식량안보 개선 위한 자재 운송	19-12-02~ 25-08-21
UNICEF	보건, 영양, WASH 관련 사업 수행 위한 물자 운송	22-10-14~ 25-10-14
	유아 및 모성 대상 생명 구호 서비스 제공 위한 WASH 물자 운송	23-07-28~ 25-06-14
	모자보건 질 향상 및 WASH 사업 위한 공급망 및 콜드체인 시스템 자재 수입	24-09-23~ 25-09-23
	WASH 사업 완료 위한 자재 조달 및 수입	24-12-03~ 25-12-03
UNRC	남포 및 평안남도 내 영양개선 사업 위한 유리온실 시스템 및 자재 수입	20-08-04~ 25-12-06
	여의도순복음선교회(YGMCF)의 중증질환 치료사업 관련 자재 수입	21-10-28~ 26-02-11
	아프리카돼지열병 확산 방지를 위한 소독용 돈사 건립 및 소독장비 제공	21-11-03~ 25-12-05
WHO	WHO 평양사무소 운영 위한 IT 장비 수입	23-09-18~ 25-06-14
	백신예방질환(VPD) 실험실 장비 이전 (민간질병 진단 및 관리용)	24-08-29~ 25-08-29
	VPD 진단 및 예방 위한 실험실 장비 수입 (민간 질병관리용)	25-02-13~ 26-02-13

자료 : Security Council Committee established pursuant to resolution 1718 (2006)의 자료를 토대로 현대경제연구원 정리.

참고 문헌

- 국정기획위원회. 2025.8. 『이재명정부 국정운영 5개년 계획』.
- 나용우·허정필. 2025. “북한의 위기대응체계 변화와 「재해방지성」 신설,” 『Online Series』 CO-25. 통일연구원.
- 백과사전출판사. 2000. 『조선대백과사전』 19권.
- 이경희. 2024. “글로벌 기후 위기와 북한의 기후변화 대응 동향.” 『KDI 북한경제 리뷰』 2024년 10월호. 한국개발연구원.
- 정은미·박희진. 2023. 『김정은 정권의 농촌발전전략』. KINU 연구총서 23-18. 통일연구원.
- 조선중앙통신사. 1963. 『조선중앙년감 1963』.
- 《로동신문》. 2021년 10월 30일자. “우리식 사회주의의 전면적발전을 이룩해나가자.”
- Openstreetmap. <https://openstreetmap.org>.
- Security Council Committee established pursuant to resolution 1718 (2006). <https://main.un.org/securitycouncil/en/sanctions/1718>(검색일: 2025년 8월 27일).