

A Basic Framework for the City of Peace  
Economy Located in the Northwest Border  
Network of Gyeonggi-do 2

경기도 서북부 평화경제  
네트워크 도시 기본구상  
2

안지호  
김은경

A Basic Framework for the City of Peace Economy Located in the Northwest  
Border Network of Gyeonggi-do 2

## 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시 기본구상 2

### 연구책임자

안지호(고양시정연구원, 시민정책연구부, 연구위원)

### 공동연구자

김은경(고양시정연구원, 시민정책연구실, 위촉연구원)

발행일 2021년 10월 31일

저자 안지호, 김은경

발행인 이재은

발행처 고양시정연구원

주소 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층

전화 031-8073-8341

홈페이지 [www.gyri.re.kr](http://www.gyri.re.kr)

S N S <https://www.facebook.com/goyangre/>

I S B N 979-11-91726-26-8

이 보고서의 내용은 연구자의 개인적인 견해로서, 고양시정연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.  
해당 보고서는 고양시서체를 사용하여 제작되었습니다.

# 목 차

요약 .....	i
<b>제1장 연구의 배경 및 연구방법 .....</b>	<b>02</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	03
제2절 선행연구 검토 .....	05
제3절 연구방법과 분석틀 .....	11
<b>제2장 평화경제 네트워크 도시 .....</b>	<b>13</b>
제1절 평화와 평화학의 개념 .....	15
제2절 평화도시 .....	21
제3절 평화경제 .....	24
<b>제3장 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시의 확장 .....</b>	<b>29</b>
제1절 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시 .....	31
제2절 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시의 확장 .....	33
제3절 개성시 .....	34
제4절 해주시 .....	51
제5절 사리원시 .....	71
<b>제4장 경기도 서북부 평화의료 네트워크 .....</b>	<b>83</b>
제1절 경기도 서북부 평화의료 네트워크 사업의 의미 .....	85
제2절 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의 및 포럼 .....	87

<b>제5장 정책제언</b> .....	<b>103</b>
제1절 경기도 서북부 평화경제 네트워크의 정상화 .....	105
제2절 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시를 넘어서 .....	109
<b>참고문헌</b> .....	<b>111</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>113</b>

## 표 목차

[표 3-1] 고양시, 파주시 그리고 김포시의 민선 7기 슬로건과 핵심 시정목표 .....	31
[표 3-2] 경기 서북부의 주요 도시 및 기능분담 .....	32
[표 3-3] 개성시 행정구역 .....	39
[표 3-4] 개성지역 근로자직업별 인구수 구성변화(%) 1971~2018 .....	41
[표 3-5] 개성시의 경지분포 .....	41
[표 3-6] 개성시의 농작물 파종면적(%) .....	42
[표 3-7] 개성지역의 제조업생산제품 .....	42
[표 3-8] 해주지역 해발높이별 면적 비 .....	52
[표 3-9] 해주지역 계절별 강수량 .....	52
[표 3-10] 해주지역 밭 토양의 산도와 영양원소 함량 .....	54
[표 3-11] 해주지역 논토양의 산도와 영양원소 함량 .....	54
[표 3-12] 해주시 인구구성 변화(%) .....	57
[표 3-13] 해주시 주요 산업 .....	58
[표 3-14] 해주시 중앙공업과 지방공업이 차지하는 비중(%) .....	59
[표 3-15] 해주시 산업의 부문별 구성(%) .....	59
[표 3-16] 해주시 산업의 부문별 리스트 .....	59
[표 3-17] 해주시 경지분포 .....	60
[표 3-18] 해주시 곡물 파종면적 구성(%) .....	61
[표 3-19] 사리원지역 근로자직업별 인구수 구성변화(%) 1971~2018 .....	77
[표 3-20] 사리원지역의 제조업생산제품 .....	79
[표 3-21] 사리원지역 경지분포 .....	79
[표 3-22] 사리원지역 농작물 파종면적(%) .....	85
[표 4-1] 국립암센터 평화의료센터의 주요사업 .....	86
[표 4-2] 남북보건의료 협력 기반구축 사업 계획 .....	87
[표 4-3] 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의 참여기관과 참여자 .....	89

[표 4-4] 경기도 서북부 평화경제 포럼 프로그램 .....	89
[표 4-5] 제1회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의 참석자 명단 .....	90
[표 4-6] 제2회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의 참석자 명단 .....	92
[표 4-7] 제3회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의 참석자 명단 .....	94
[표 4-8] 제4회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의 참석자 명단 .....	96
[표 4-9] 제5회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의 참석자 명단 .....	99

## 그림 목차

[그림 2-1] 평화와 경제의 선순환 관계	24
[그림 3-1] 개성시의 지리적 위치	36
[그림 3-2] 개성시의 자연지도	37
[그림 3-3] 개성시의 행정구역	39
[그림 3-4] 개성지역 인산포전	43
[그림 3-5] 선죽교, 영통사	45
[그림 3-6] 중앙서원 강당, 영통사	45
[그림 3-7] 개성의 70~80년대를 대표하는 건물(통일관, 고려성군관, 백화점)	47
[그림 3-8] 개성의 70~80년대를 대표하는 건물(학생소년궁전, 방직공장, 병원)	47
[그림 3-9] 해주지역	51
[그림 3-10] 해주시 전경	55
[그림 3-11] 해주시 행정구역	56
[그림 3-12] 해주시 경지 면적 및 지목구성도	61
[그림 3-13] 1970~80년대 해주시 (동 해주, 서 해주, 해주시멘트공장, 해주 항)	63
[그림 3-14] 부용당, 태봉각, 사미정	67
[그림 3-15] 사리원시 지형	71
[그림 3-16] 사리원시 전경	75
[그림 3-17] 사리원시 행정구역	76
[그림 3-18] 사리원 (방직공장, 트랙터부속공장)	78
[그림 4-1] 경기도 서북부 평화경제 포럼	88
[그림 4-2] 제1회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의	91
[그림 4-3] 제2회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의	93
[그림 4-4] 제3회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의	95
[그림 4-5] 제4회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의	98
[그림 4-6] 제5회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의	101
[그림 5-1] 경기도 서북부 평화경제 네트워크 로드맵	108





## 요 약

### 1. 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시 연구의 중층성

#### □ 연구의 배경 및 목적

- 이 연구는 그 동안 고양시, 김포시, 파주시가 독자적으로 추진해 왔던 남북교류협력, 통일경제특구, 북한이탈주민지원 사업을 평화경제와 네트워크 도시 개념을 통해 어떻게 협력적 구도로 전환할 수 있는가?의 문제에서 출발
  - 연구문제는 실용적 차원과 이론적 차원으로 나눌 수 있음
  - 이 연구는 평화경제를 주제로 김포시, 고양시 그리고 파주시가 어떻게 실질적으로 협력할 수 있는가라는 실용적 문제를 다룸
  - 지난번 연구에서는 김포시, 고양시, 파주시의 남북교류협력과 관련한 주요 행위자들을 중심으로 연구하였으나, 이번 연구에서는 남북교류협력 사업 가운데 보건의료를 중심으로 한 협력방안을 논의
  - 이를 위해 연구진은 국립암센터 평화의료센터, 한스자이델 재단과 협력하여 김포시, 고양시 그리고 파주시가 보건의료 분야에서 협력방안을 도출 할 수 있는 연구협의체를 구성
  - 이러한 실용적 차원의 문제 뿐만 아니라 본 연구는 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시라는 개념에 대한 이론적 구성까지 포함하고 있음
  - 이론적 차원에서 지난 연구에서는 네트워크 도시 개념에 초점을 두었다면 2년차 연구에서는 평화도시 개념에 초점을 두고 평화의 개념, 평화학, 해외 평화도시 사례를 중심으로 경기도 서북부 3개 도시의 평화경제 네트워크 도시의 적용가능성을 기술
  - 또한 작년 연구에서는 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시의 대상을

고양시, 김포시, 파주시에 한정하였는데 올해 연구에는 경기도 서북부에 인접한 북한의 3개 도시에 대한 연구를 진행하여 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시의 확장 가능성을 모색

## 2. 평화학과 평화도시

### □ 평화의 개념

- 평화는 폭력과 갈등을 완전히 해결하는 상태가 아닌, 억제하고 조정하고 제어하는 과정의 연속
  - 최근 코로나 19 등 초국적인 전염병이 전 세계를 강타하면서 평화가 단순히 전쟁의 억제만을 의미하는 것이 아니라 인간을 위협하는 각종 폭력적이고 위협적인 상황을 극복하는 형태로 개념이 확장됨

### □ 평화학

- 평화학은 폭력과 갈등의 발생과 재생산을 규명하여 갈등의 평화적 전환을 모색하는 학문
  - 최근 평화학은 미중 패권경쟁과 같은 다양한 쟁점들이 다각적 측면에서 융합되고 있으며, 신 평화 개념은 군사, 안보적 측면에서 벗어나 환경, 생태, 경제 등 다양한 영역과 연결
  - 평화학은 인간의 일상적 삶에 대한 현실적 고려 속에서 이루어져야하는 실천적, 상향식 접근이 중요해 지고 있음

### □ 평화도시

- 유네스코 평화도시상은 지역의 화합, 취약계층의 생활개선을 위해 노력한 도시를 대상으로 선정
  - 전쟁으로 인해 폐허가 된 도시가 평화라는 이미지를 통해 극복한 경험들이 대부분
  - 일본의 히로시마, 나가사키, 독일의 오스나브뤽, 스위스의 제네바가 대

#### 표적인 평화도시

- 한반도에서 남북 간 군사적 긴장상황 뿐만 아니라 평화적 상황을 위협하는 요소인 불평등, 차별, 배제 등 인권문제와 폭력문화 등을 극복하는 공간적 형태로 평화도시 조성 필요

### 3. 경기도 서북부 평화의료 네트워크

#### □ 평화의료센터 개소와 경기도 서북부 평화의료 네트워크 사업

- 평화의료센터는 국립암센터에 축적된 보건의료 관련 경험자산을 고양시와의 협력을 통해 한반도 나아가 신북방·신남방의 주요 국가를 아우르는 평화의료 협력체계 구축을 위해 설립
  - 평화의료센터는 2020년 고양시에 거주하는 북한이탈주민들을 대상으로 건강행태 조사사업을 수행함으로써 북한주민의 건강행태를 이해하고, 건강상태에 대한 진단 및 질병의 예방·조기진단·치료지원 등의 방안을 마련하기 위한 사업 수행
  - 국립암센터 평화의료센터는 고양시의 지원으로 시범사업인 경기도 서북부 평화의료네트워크 사업을 진행
  - 국립암센터 평화의료센터는 고양시의 인접도시인 김포시, 파주시, 연구기관인 고양시정연구원, 한스자이델 재단과 경기도 서북부 남북보건의료 협의체를 구성하여 총 5차례의 회의와 1번의 공동포럼을 진행하였음
  - 5차례의 경기도 서북부 평화의료네트워크 회의와 1번의 포럼을 통해 평화의료센터는 현재 고양시에 진행하고 있는 북한이탈주민 건강검진 및 건강행태조사 사업의 김포시와 파주시의 확장 가능성을 논의하는 한편 3개 도시 공동 남북보건의료 포럼을 제안
  - 고양시정연구원은 통일경제, 남북교류, 평화도시와 관련한 3개 도시 공동포럼 및 북한이탈주민 지원 관련 공동사업을 제한하였으며, 한스자이델 재단은 재단이 가진 북한과의 네트워크(보건성, 국토보호성)을 활용한

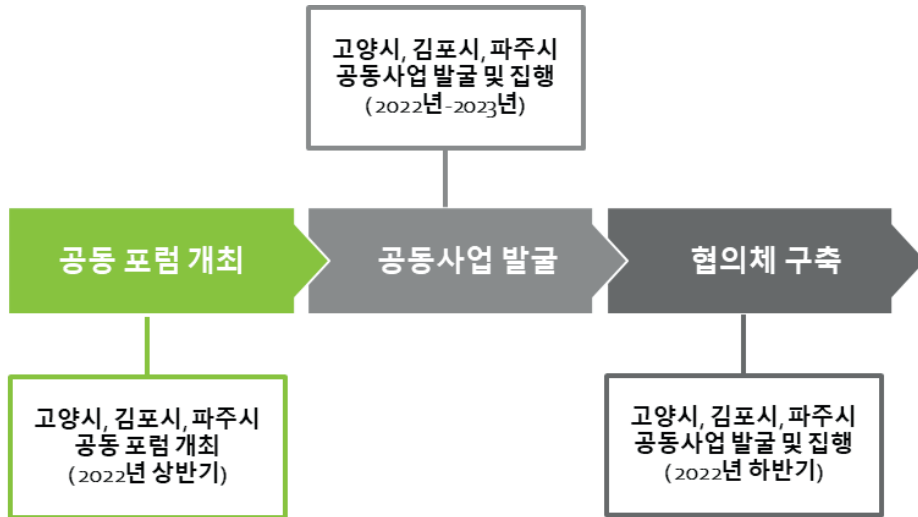
3개 도시 공동 국제 포럼을 제시

#### 4. 정책제언: 행정의 칸막이 허물기

##### □ 경기도 서북부 평화의료네트워크 사업에 대한 진단과 후속작업

- 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시 구현을 위한 첫 삽으로 보건의를 중심으로 고양시, 김포시, 파주시, 고양시정연구원, 한스자이델 재단이 5차례의 논의를 진행하였음
  - 총 5차례의 네트워크 회의를 통해 3개 도시간의 구체적인 정책방향과 사업에 대한 협의 도출이 이루어지지 않았음
  - 고양시, 김포시, 파주시는 남북보건의료에 대한 자원과 관심이 다르기 때문에 구체적인 사업안 합의에는 이르지 못함
  - 또한 고양시의 경우에는 시의 정책연구기관인 시정연구원이 있어서 연구 지원을 통해 다양한 정책모델과 사업구상이 가능한 반면, 연구원이 부재한 김포시와 파주시는 공무원들이 정책방향과 구체적인 사업안을 구상하는데 한계가 있음
  - 따라서 내년 경기도 서북부 평화경제 네트워크 사업에는 연구기관들인 통일연구원, 경기연구원, 고양시정연구원, 한스자이델 재단에서 고양시, 김포시, 파주시의 평화경제 거버넌스의 정책방향과 다양한 사업을 포럼을 통해 발표하고 이러한 내용을 바탕으로 3개 도시 관련 공무원들이 함께 모여 구체적인 사업 발굴을 진행하는 것이 필요
  - 마지막으로 2022년 하반기에 고양시, 김포시, 파주시의 경기도 서북부 평화경제 네트워크를 구현할 협의체를 구축하여 이러한 사업이 지속가능할 수 있는 기반을 구축하는 것이 중요

[그림] 경기도 서북부 평화경제 네트워크 로드맵





# 제 1 장

## 연구의 배경 및 연구방법

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 선행연구 검토

제3절 연구방법과 분석틀





## 제절 연구의 배경 및 연구방법

### 1. 연구 배경 및 목적

이 연구는 그 동안 고양시, 김포시, 파주시가 각각 추진해 오고 있는 남북교류협력, 통일경제특구, 북한이탈주민지원 사업을 어떻게 하면 협력적 구도로 전환할 수 있는지에 대한 연구자의 질문에서 시작되었다. 그리고 이러한 실질적인 문제에 대한 답을 도출하기 위해 연구자는 ‘경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시’라는 개념을 구성하였다. 따라서 이 연구는 크게 평화(경제)를 주제로 김포시, 고양시 그리고 파주시의 협력방안 도출이라는 실용적인 차원과 연구자가 새롭게 구성한 ‘평화경제 네트워크 도시’ 개념정립이라는 이론적 차원 모두를 포함하는 연구라고 할 수 있다.

우선, 이론적 차원은 ‘경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시’라는 개념에 구체적으로 드러나듯이 이 연구는 ‘평화경제 도시’와 ‘네트워크 도시’라는 두 개의 개념으로 구성되어 있다. 작년 연구에는 주로 네트워크 도시 개념에 초점을 두고 연구진은 메가시티와의 비교, 유럽의 네트워크 도시 사례를 중심으로 네트워크 도시의 개념과 경기도 서북부 지역에 네트워크 도시의 적용가능성을 기술 및 분석하였다. 금년 연구에는 평화(경제)도시에 초점을 두고 연구진은 평화의 개념, 평화학의 발전과정 그리고 해외 평화도시 사례를 중심으로 고양시, 김포시, 파주시에 경기도 서북부 평화경제도시의 적용 가능성에 초점을 두고 연구를 진행하였다. 또한 작년 연구에서는 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시의 대상을 고양시, 김포시 그리고 파주시에 한정하여 연구하였는데 올해 연구에는 이들 경기도 서북부 도시에 인접한 북한의 주요도시인 개성시, 해주시, 사리원시에 대한 연구를 진행하여 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시의 확장 가능성을 모색하였다.

둘째, 실용적인 차원에서 이 연구는 김포시, 고양시 그리고 파주시가 남북교류협력 거버넌스 체계를 어떻게 하면 구축할 수 있을까?라는 구체적이면서 현실적인 문제를 다루고 있다. 작년 연구에서 연구진은 김포시, 고양시 그리고 파주시의 남북교류협력과 관

련한 주요한 핵심행위자들을 중심으로 연구하였다. 올해 연구에서 연구진은 평화경제와 남북교류협력 사업 가운데 보건의료를 중심으로 한 구체적인 협력방안을 도출하고자 하였다. 이를 위해 연구진은 국립암센터 평화의료센터, 한스자이텔 재단과 협력하여 김포시, 고양시 그리고 파주시가 보건의료 분야에서 협력방안을 도출 할 수 있는 연구협의체<sup>1)</sup>를 구성하였다. 또한 고양시 평화미래정책관은 시정연구원-국립암센터 평화의료센터-한스자이텔 재단의 연구협의체에 대한 재정적 지원을 수행하였다. 그 결과 총 7번 경기도 서북부 평화의료네트워크 회의를 진행하였으며, 이 회의에서 국립암센터 평화의료센터 연구진, 한스자이텔 재단, 고양시 평화미래정책관의 담당 공무원 뿐만 아니라 김포시와 파주시의 남북교류협력 관련 담당 공무원도 참여하여 구체적인 정책의제와 사업안을 도출하기 위해 노력하였다.

---

<sup>1)</sup> 국립암센터에서는 강현귀 평화의료센터장, 이광미 팀장, 나은선 연구원, 김영호 연구원이 참여하였고, 한스자이텔 재단에서는 최현아 수석연구원이 협의체에 참여하였다.

## 제2절 선행연구 검토

남북관계에 대한 시각이 적에서 동포로 바뀌면서 남북교류와 협력 사업에 대한 정치적·정책적 관심이 증가하고 관련 연구가 지속적으로 확대되어 왔다. 남북관계를 설명하는 수많은 연구 중 남북교류 및 협력을 위한 수단으로써 광역 및 지방자치단체를 대상으로 하는 연구를 집중적으로 살펴보았다.

### 1. 광역자치단체 수준의 선행연구

남북한의 관계 개선을 위한 대표적인 정책은 남북교류협력사업이다. 이 사업은 지방자치단체가 공적 주체가 되어 직접 사업을 계획하고 지원정책을 수행하는 것을 말한다. 이는 중앙정부 주도의 남북관계 국면을 넘어서 접근방식을 다양화하고 교류와 협력이 실질적이고 구체화되는데 의의를 두고 있다. 과거 지방자치단체에서는 사업의 종류에 따라 중앙정부의 승인을 받아 일회성, 이벤트성 사업으로 수행되었으나<sup>2)</sup> 최근에는 1:1매칭 방식의 도시 간 자매결연을 통해 지속성 있는 사업추진을 시도하고 있다. 특히, 북한과의 접경지역인 강원도와 경기도를 중심으로 남북교류활동을 위한 다양한 사업이 이루어지고 있고, DMZ인접 지역의 저발전 및 재해, 안전문제 역시 해소하려는 목적도 내재되어 있다.

먼저, 김동성(2003)은 경기도의 남북교류협력사업에 대한 중장기 추진체계를 제안하였다. 그는 경기도는 지형학적으로 접경지역에 위치하여 공동 대응과 방재, 방역, 교류 등 실질적인 결과를 만들어낼 수 있고, 중앙정부보다 정치적으로 자유롭고 유연하며 민간에 비해서 정책 기획 및 정책 수행, 재정력이 우수하기 때문에 광역 수준 지방정부인 경기도를 활용하는 것이 필요하다고 강조하였다. 그가 제안한 중장기 추진체계는 2002

<sup>2)</sup> 1998년 제주도 제주감귤보내기사업을 시작으로, 2000년 강원도는 농업용 비닐 지원, 2001년 전라남도의 씨감자 공급, 2002년 경기도의 농업·보건·식품 등 인도 지원, 2004년 인천광역시의 룡천참사 피해지원과 전라북도의 농기계와 영농자재 지원, 울산광역시의 농업용 비닐 지원, 2006년 경상남도의 농업교류협력사업, 2007년 광주광역시의 북한수해지역 주택복구 지원 등 사업이 추진되었다.

년부터 2027년까지의 기간을 단기, 중기, 장기로 구분하여 5단계의 사업으로 구분된다. 사업의 초기인 단기에는 도가 주관하는 소규모 인도적 지원사업(농업, 의료 등)을 조성하고, 사업 중기에는 거점지역을 중심으로 경제 및 인적교류 사업을 확대하여 신뢰를 구축해야 하는 시기임을 강조했다. 그 다음, 사업 후반기인 장기에는 도시 간 자매결연을 수립하고 거점지역을 중심으로 SOC를 확충하고, 지역거점 중심의 인도적 지원사업이 활성화되어야 하는 단계를 제안하였다. 이후 경기도의 남북교류협력에 관한 연구는 경기도와 황해도 간 교류 및 협력사업을 시범사업으로 추진하여 통합된 경제생활권을 구축하는 내용의 제안(김동성, 2008), 남북교류협력사업의 추진 영역을 확장하여 지자체 남북교류 거버넌스 및 글로벌 협력 네트워크 구성, 중장기적 측면에서 접경지역 남북협력체계 구축과 황해북도와의 교류협력사업을 강화하는 등 연결성을 강조하는 연구(김동성, 2019)로 이어져 왔다.

북한의 접경지역 중 강원도에 관한 연구는 이석주 외(2001)의 연구에서 남북강원도 간 체육교류 협력을 위한 실천방안을 제안하는 연구와 김영봉 외(2009)의 연구가 있었고, 강원도만을 연구대상으로 하는 연구보다는 접경지역을 다룬 연구가 대부분이었다. 이석주 외(2001) 연구는 남북강원도의 체육교류 협력 현황을 살펴보고 이에 대한 실천방안을 도출하였다. 주요 실천방안으로는 동계스포츠 교류, 접경지역 개발 전략을 계획해야 하며, 국제적으로 지방정부 간 환동해권 교류방안을 구축하고 국제경기대회 개최 및 지역특성에 맞는 생활체육사업 등을 제안하였다. 김영봉 외(2009) 연구는 동해연안 남북 강원도 지역을 대상으로 남북교류협력사업의 활성화와 협력기반 구축을 위한 사업의 우선순위를 도출하고 파급효과를 분석하였다. 가장 우선순위 사업으로는 설악산, 금강산을 연계한 관광사업이었고, 그 파급효과는 생산유발효과와 부가가치유발효과, 고용유발효과 세 가지 평가요소에서 가장 높게 나타났음을 강조하였다. 이 외에도 도로 및 철도를 설치하여 공동으로 이용하는 사업, 문화유적지 탐사 사업, 항만 등 기반시설 지원 사업, 동북아 물류 항로 개설사업, 자연재해 공동대처사업, 비무장지대 내 녹색생태환경 조성사업을 선정하였다.

한편, 서울특별시의 남북교류협력 추진전략에 대한 연구로는 이민규(2018)의 연구, 남북경제협력을 주제로 광역경제권 구상 방안을 제시한 연구(민경태, 2018) 등이 있었

다. 민경태(2018)는 인간노동력을 기반으로 하는 산업, 북한의 임금 경쟁력의 향상, 지식기반 산업과 4차 산업분야의 협력의 필요성을 개성공단 사업의 한계점으로 꼽으면서 정부와 기업, 학계가 연계된 생태계 조성이 필요하다고 강조했다. 이를 위해 남북한 스마트시티 건설이 필요한데, 이는 북한이 제안한 경제특구와 개발구를 연계하고 거점항만을 중심으로 해양 네트워크를 구축하여 철도, 도로, 에너지가 결합된 형태의 복합 물류 네트워크를 구성할 수 있다는 점에 주목하였다. 즉, 도시 네트워크를 기반으로 인프라를 연결하면 광역경제권을 구성할 수 있고, 결국 유기적인 관계로 발전하여 국가나 지역 간 견제나 갈등이 최소화된다는 것이다.

광역수준의 지방자치단체를 대상으로 남북교류협력사업에서 파생된 사업인 자매결연 또는 자매도시사업에 대한 연구도 찾아볼 수 있었다. 이준한(2015)은 인천광역시의 남북교류 현황을 살펴보고, 인천시의 남북교류사업에 대해 일회성 사업에 그쳐왔다고 지적하며 지속가능한 개발지원 방안을 제시하였다. 그의 연구에 따르면, 인천광역시가 지역적으로 강화도, 서해 5도가 북한과 맞닿아 있고 도시의 규모나 기능상 유사성, 실항민의 출신지역과 동일한 명칭, 역사적·문화적 배경 측면에서 북한의 지방도시인 남포나 개성 중 한 곳과 도시 간 자매결연을 추진해야 한다고 강조하고 있다.

## 2. 지방자치단체 수준의 선행연구

지방자치단체 수준에서 남북교류 및 협력에 관한 연구는 윤용석(2004)의 연구와 박소영(2015), 박세훈(2016), 안지호(2020)의 연구가 있다. 먼저, 윤용석(2004)은 남북한 사회통합을 위해서는 남한에 통일주도적 도시의 지정 필요성에 대해 논의하고 그 역할을 제시하였다. 그가 정의한 통일주도적 도시란 “통일을 위한 남한의 통합적 여러 기능들이 작용함에 있어서 통합 주체들의 이목을 집중시키고 참여를 유도하여 이루고자 하는 단위목적의 성취도를 높이기 위해 수반되는 여러 가지 수행 기작을 긍정적이고 진취적으로 주장이 되어 앞에서 이끄는 남북한 사회통합적 기능을 수행하는 행정적 도시 공간”을 말한다. 그는 Jacob et al.(1964)의 통합요인에 근거한 통일주도적 도시의 요건을 ① 통

일의 상징성, ② 동질성 정도, ③ 인적자원의 규모와 성격, ④ 지역의 민주화 정도와 사회적 욕구, ⑤ 통일에 대한 기대감, ⑥ 통일여론 확산을 위한 배후도시, ⑦ 민주적 시장 경제체계, ⑧ 지적 인프라, ⑨ 정치적 성향, ⑩ 행정적 능력으로 정의하였고, 통일주도적 도시의 기준에 적합한 도시로 경기도 접경지역의 7개 지방자치단체 중 고양시, 파주시, 김포시 3개 도시를 꼽았다. 이 중 통일의 상징성과 남북한 동질성 측면에서는 파주시가 가장 적합하고, 시장체계와 소비인프라 측면에서는 고양시가, 기능적 단위특구 측면에서는 김포시가 부합한다고 강조했다.

이와 연결된 연구로는 안지호(2020)의 연구가 있다. 안지호(2020)는 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시에 대한 기본구상을 제안하였다. 그는 지방정부의 관점에서 ‘평화경제’라는 관점에서 지방자치단체인 고양시가 실질적으로 평화경제 사업을 도출하고 실행하기 위한 논리와 추진체계를 제안하였다. 그의 연구에 따르면, 네트워크 도시는 도시의 절대규모보다는 도시들 간 유연한 연계와 상호보완성에 바탕을 두고 연계하는 형태로 발전해야 하는데, 이 관점에서 고양시, 김포시, 파주시가 독자적으로 추진해 온 남북교류협력과 평화경제특구사업의 새롭게 정의하는 것이 필요하다고 강조하였다. 왜 하필 접경지역 중 3개 지역인지에 대해서는 네트워크 도시에 참여하는 도시의 수가 증가할 수록 도시 간 응집력 약화된다는 한계가 존재한다는 것이다. 이는 경기도와 강원도 접경지역의 협의체를 분석한 결과에서 확인할 수 있다. 또한 이들 지역은 지리적 특성을 비롯하여 도시마다의 다른 특징으로 인해 상호보완이 가능하다는 것이다. 파주시는 농업과 문화교류, 김포시는 환경생태와 농업교류, 조강경제특구에 대한 협력을, 고양시는 보건 의료와 방송영상콘텐츠를 주제로 협력사업이 특징적이다.

한편, 박소영(2015)은 북한 지방도시인 개성의 역사와 도시의 변화과정에 대해 시간적 순서에 따라 추적하여 분석했다. 이를 통해 이론과 실제 북한 지방도시의 모습 간의 간극을 좁히고 평가하였다. 그가 살펴본 개성은 고려에서는 수도로서 위상이 높았지만 조선이 세워지면서 그 위상이 떨어졌고, 일제강점기 시기인 1919년 미국의 선교사가 설립한 양말제조공장으로 인해 상업과 경공업이 발달하게 되었고, 분단이후 북한 정부에 귀속되어 직물을 생산하는 경공업 생산지로 발전하면서 남북협력 모델인 개성공단사업으로 이어지게 되었다고 분석하고 있다. 이 외에도 개성은 인삼의 고장, 개성고려인삼주

공장, 고려자기 도자기 산업 등 대표적인 산업이 발달하게 된 이유를 역사적, 공간적으로 재구성하여 분석했다.

반면에 거시적 관점에서 북한의 도시를 연구한 박세훈(2016)은 북한의 시장화 움직임에 대한 도시변동 실태를 분석하고 남북협력에 갖는 함의를 파악하는 것을 목적으로 북한의 도시화 수준과 도시계획에 대해 분석하였다. 그 결과, 북한의 도시화 수준은 남한의 1970년대 수준과 유사하고 북한의 도시는 최소 인구 12만명의 만포시부터 326만명의 평양시까지 총 27곳이며 대부분 도농통합형으로 수도권 중심의 도시와 교역거점 중심 도시로 성장하고 있다고 분석하였다. 한편, 북한의 도시계획은 중앙집권적이고 관료 중심적인 형태로 운영되고 있으며 시와 주민은 매우 적은 역할을 담당하고 있다고 분석하며 최근에 들어 북한의 여러 도시는 시장(민간업자)의 영향을 받고 있다는 점에 주목하였다. 북한 도시의 공간구조 변화를 분석한 대표적인 사례로 청진시와 신의주, 사리원을 꼽았으며 청진시는 중공업도시로 성장하였고, 상업과 물류기능이 발달하였다고 평가하였다. 신의주는 경공업도시에서 교역거점 지역으로 시장화되면서 북중무역의 중심지로서 역할을 수행하고 있다고 평가하였다. 사리원은 농업중심 도시였으나 상업활동 비중이 높아지고 있는 추세라고 분석하고 있다. 이 3개 도시는 도시발전 경로, 공간구조의 특징, 주요 도시개발사업, 시장화의 영향을 기준으로 분석되었고 사실상 북한의 도시계획은 중앙중심의 계획기능이 약화되고 민간 주택건설과 상업적 공간의 이용이 확대되면서 민관협력체제로 전환되고 있다는 점을 강조하였다.

### 3. 연구의 차별성

기존 연구는 광역 수준의 지방자치단체나 경기도와 강원도의 접경지역에 관한 연구가 대부분이었고, 이들 연구에서는 중소도시 간 연계성 있는 사업보다는 교류에 대한 이슈를 확장하거나 협력전략에 대한 분석 등 광역 수준에서 추진할 수 있는 대형 사업이나 전략체계를 논의하는 연구가 대부분이었다. 지방정부 수준의 연구는 북한정부의 도시계획, 도시관리 측면에서의 연구와 어느 한 도시에 대한 이해와 지식의 재구성을 목적으로 하는 연구가 많았다. 이 중 경기도 지방도시를 선정하여 북한 일부 도시와 연계하여 교류하여야 한다고 주장하는 연구가 있었으나 3개 도시 간 상호작용과 북한 도시와의 매칭에 대해서 분석한 내용은 찾아보기 어려웠다. 특히, 이들 연구는 공통적으로 남한도시와 북한도시의 1:1 매칭을 전제로 연구하고 있었다는 점에서 한계를 보이고 있었다.

본 연구는 경기도 서북부 3개 도시와 북한의 3개 도시(개성, 해주, 사리원) 간의 교류협력을 연구하는 한편, 북한의 3개 도시 출신 전문가들이 연구에 참여하여 각 도시에 대한 미시적 차원에서 연구를 수행하고, 구체적이고 실질적인 남북교류협력 사업을 도출할 수 있다는 점이 기존의 연구와의 다르며 가장 큰 특징이라고 볼 수 있다.



## 제3절 연구방법과 분석틀

### 1. 할거주의의 극복: 혁신과 우정

이 연구는 다양한 과점에서 볼 수 있지만, 연구진이 특별히 주목하는 문제는 관료제의 병리현상 가운데 하나인 할거주의(Sectionalism)<sup>3)</sup>이다. 연구자가 지난 3월 제23회 고양시정포럼에서 강조하였듯이 고양시, 김포시, 파주시가 남북교류, 북한이탈주민 지원, 통일경제특구 사업을 중심으로 협력하는 것은 쉬운 일이 아니다. 왜냐하면 고양시의 행정도 부서간 칸막이 현상으로 인해 부서간 협력이 쉽지 않은데 하물며 고양시, 김포시, 파주시 간의 남북교류협력 사업을 중심으로 한 협력은 더욱 어려울 수 밖에 없다. 또한 경기도 서북부 3개 도시의 남북교류 사업을 중재할 광역단위인 경기도와 중앙정부인 통일부의 조정 없이 이러한 경기도 서북부 3개 도시의 협력은 거의 불가능에 가깝다. 따라서 연구진은 광역정부와 중앙정부의 조정 없이 어떻게 3개의 기초자치단체가 행정의 칸막이를 뚫고 협력해 나갈 수 있을까?라는 연구문제를 구성하였다. 그리고 연구진은 행정학의 난제인 할거주의 문제를 해결하기 위해 혁신과 우정이라는 개념에 초점을 두고 있다. 우선, 혁신은 철학자 스피노자(Baruch Spinoza)의 표현을 빌려 정의하면, 혁신가의 비전제시를 통해 주변 사람들을 감응(affection; 촉발)하게 만드는 일종의 ‘위대한 긍정의 윤리학(Ethica)’이다(안지호 외, 2020: 5-6). 스피노자의 관점에서 혁신연구의 핵심은 혁신을 분석하는 데 있지 않고 어떻게 혁신이 가능한가의 실천의 문제에 초점이 맞추어져 있다.

연구자는 지난 2년 동안 고양시 평화미래정책관, 국립암센터, 통일연구원, 경기연구원, 한스사이텔 재단의 전문연구자, 공무원, 현장전문가들과 함께 평화의료 클러스터라

<sup>3)</sup> 할거주의는 조직이 복잡해지면 그 전체 조직 중 부분집단에게 일정한 권한이 부여되는데, 그 권한을 독점하여 다른 관계를 고려하지 않으며, 다른 부서로부터의 간섭을 배제하려는 경향이 생긴다. 이러한 할거주의는 전체적인 통합기능을 저해하는 폐해를 가진다.

는 비전을 구체화하기 위해 많은 일을 해왔다. 2019년 9월 평화의료 클러스터 구축을 위한 고양시 평화미래정책관-국립암센터-고양시정연구원 간 정책TF가 만들어 지고, 2020년 6월 평화의료클러스터 구축의 플랫폼인 평화의료센터가 국립암센터에 개소하였다. 그리고 한 달 뒤 평화미래정책관, 국립암센터, 시정연구원이 함께 기획한 제1회 고양 평화의료포럼이 성공적으로 개최되었다. 또한 국립암센터 평화의료센터의 핵심사업이라 할 수 있는 북한이탈주민 건강검진 사업과 건강행태조사 연구도 원활히 진행되고 있으며, 시정연구원은 고양시 소재 대형병원(국립암센터, 건강보험공단 일산병원, 동국대병원, 명지병원, 일산백병원, 동국대 바이오메디캠퍼스)과 공동으로 고양시의 남북보건의료 자원 조사를 통해 고양시 남북보건의료협력 추진을 위한 기초연구를 수행하였다. 그리고 2021년 서울대학교 통일의학센터는 시정연구원이 연구한 고양시 보건의료 자원을 바탕으로 ‘한반도 평화의료교육연구센터 건립 및 운영방안’이라는 연구를 통해 고양시 평화의료클러스터의 그림을 함께 만들어 가고 있다. 이렇듯 지난 2년 동안 평화의료 클러스터라는 비전을 공유한 공무원, 전문연구자, 현장전문가 등이 함께 고양시의 산업구조를 평화경제에 접속하여 혁신하고 있다.

결국 혁신은 사람이 하는 것이지만, 혼자 할 수는 없다. 비전을 공유하는 사람들의 헌신적인 노력과 상호간의 적절한 긴장과 자극을 통해 혁신이 가능하다. 지난 2년 동안 연구자는 평화의료 클러스터라는 비전을 공유하고 가시적 성과를 함께 만들었던 고양시 평화미래정책관, 국립암센터, 경기연구원, 통일연구원, 한스사이텔재단과 함께 다시 새로운 문제에 부딪혀 보고자 한다. 다름 아닌 그 문제는 어떻게 하면 고양시, 김포시, 파주시가 남북교류협력을 중심으로 수평적인 협력을 가능하게 하는가이다. 이러한 혁신은 비전을 공유한 친구들간의 우정을 통해서만 가능하다.<sup>4)</sup>

친구가 될 수 없다면, 진정한 스승이 아니고  
스승이 될 수 없다면, 진정한 친구가 아니다

- 이탁오 -

4) 이러한 친구들간의 우정을 정책학에서는 정책공동체, 혁신의 초기수용자(early adaptor)의 개념으로 설명한다.

## 제 2 장

### 평화경제 네트워크 도시

제1절 평화와 평화학의 개념

제2절 평화도시

제3절 평화경제도시

제4절 평화경제 네트워크 도시



## 제절 평화와 평화학의 개념

### 1. 평화의 개념과 의미)

평화(平和)는 ‘평온하고 화목한 것’이라는 사전적 의미가 있다.<sup>2)</sup> 평화의 사전적 의미를 해석하면 갈등과 다툼이 없는 평온하고 안정적인 상태가 평화라 할 수 있다. 하지만 평온한 상태에 대한 개인과 집단, 국가별로 의미하는 개념이 다를 수 있다. 이에 평화의 개념은 예전부터 사회적 조건과 정치적 상황 등 문명권과 세계관에 따라 의미를 달리 부여하기 했다. 예를 들면 ‘peace’의 어원은 라틴어 pax에서 비롯되었는데, 이는 ‘전쟁의 부재’를 의미했다. 고대 그리스의 이이레네(eir-ene), 히브리어의 샬롬(shalom), 고대 인도의 산티(shanti)는 전쟁이 없는 상태뿐만 아니라 정의로운 상태와 심리적 안정 등을 강조하여 평화라는 의미를 사용했다. 중국에서도 조화로울 조(調), 태평(太平), 화평(和平)등을 평화의 개념으로 사용하며 조화와 경제적 안정을 강조했다.<sup>3)</sup> 하지만 동서양을 막론하고 갈등과 다툼이 없는 평온한 상태가 평화를 의미한다는 점에서는 공통적이라 할 수 있다.

우리가 생활하고 있는 인간세계에서는 항상 갈등이 존재한다. 남북 간 군사적 대치 상태가 반세기 이상 지속되고 있는 한반도뿐만 아니라 아프리카, 중동, 남미 등 세계 각지에서 여전히 테러와 폭력 등 각종 위협상황들이 발생하고 있다. 국내적으로도 세대 갈등, 성차별, 이념 분열, 빈부 격차 등 다양한 대립과 갈등이 존재한다. 이와 같이 다양한 위협과 대립이 상존하기에 평화를 살펴보기 위해서는 폭력과 갈등이 어떻게 왜 발생하는지를 고찰할 필요가 있다. 폭력의 발생 원인에 대한 구조적인 문제까지 논의해야 평화의

1) 황수환, “평화학적 관점에서 본 한반도 평화의 방향” 『평화학 연구』 제20권 1호(2019), II. 평화란 무엇인가?의 부분을 참고하여 작성함.

2) 정치학대사전편찬위원회, 『21세기 정치학 대사전(하)』 (서울: 아카데미아리서치, 2002), p. 2520.

3) 김학성, “현대 평화이론과 ‘평화의 조건,’” 이우영 외. 『화해·협력과 평화변명, 그리고 통일』 (서울: 한울아카데미, 2005), 13.

상황을 온전히 파악하고 지속가능한 평화를 달성할 수 있기 때문이다. 중요한 것은 평화는 폭력과 갈등을 완전히 해결하는 상태가 아닌, 억제하고 조정하고 제어하는 과정의 연속이라 할 수 있다. 평화의 개념을 갈등을 억제, 조정, 제어하는 과정적인 의미로 파악한다면 내적, 외적, 개인적, 집단적 등 처한 상황과 환경에 따라 각각 해결하는 노력의 정도가 다양하게 나타날 수 있다. 평화의 개념을 다양한 행위자와 수준에 따라 발생할 수 있는 각종 폭력과 갈등을 해결하는 과정으로 파악해야 할 필요가 있다.

이와 같이 평화의 개념은 각자가 처한 상황에서 발생되고 있는 위협을 어떻게 인식하느냐에 따라 다양하게 의미가 나타날 수 있다. 평화의 의미는 주로 전쟁이 발생하지 않았을 때 평화가 달성되었다고 파악했는데, 이는 전쟁이 없는 상태를 질병에 걸리지 않은 상태에 비유하여 설명할 수 있다. 인간에게서 질병이 없는 상태를 건강하다고 하는 것과 같이 국제사회에서 전쟁이 없는 상태를 평화라 정의했다. 하지만 최근 코로나19 등 초국적인 전염병이 전 세계를 강타하면서 평화에 대한 개념과 의미를 단순히 전쟁이 발생하지 않는다는 것뿐만 아니라 인간을 위협을 가하는 각종 폭력적이고 위협적인 상황을 극복하는 형태로 평화의 개념을 확장되고 있다. 물론 탈냉전 이후 분쟁과 내전, 기후변화 등의 지구의 안보를 위협하는 다양한 모습이 나타나면서 평화의 개념이 확장되었지만, 최근 코로나19 상황으로 인해 평화의 개념적 확장은 더욱 우리에게 현실로 다가왔다. 안전보장의 개념도 국가안보뿐만 아니라 인간사회를 위협하는 각종 요인들을 해결하는 인간안보적 차원으로 확장되는 것과 같이 평화의 개념과 의미가 확장되고 있다.

## 2. 평화학의 개념과 의미

평화학(peace studies)은 폭력과 갈등의 발생과 재생산을 규명하여 갈등의 전환을 평화적으로 모색하는 학문이다. 평화학은 사회과학, 인문학, 자연과학 등의 분야에서 탐구하는 다학제적 성격을 지닌 학문이자 다문화적, 실천적, 연대적 학문이다. 평화학은 특정학문으로 구분하거나 경계를 정하지 않고 다양한 행위자를 관여시켜 평화의 상태를 지속, 발전시키기 위한 방안을 이론적으로 강구하는 연구활동이라 할 수 있다. 20세기의 평화학은 1, 2차 세계대전을 이후 주로 국가 간 분쟁해결, 국제관계와 국제질서의 관리

및 유지라는 측면에서 주로 이뤄졌다. 즉 평화학은 1930년대 태동하여 독자적인 영역으로 인정받게 된 것은 세계대전과 같은 대규모 전쟁을 예방하고 평화를 달성하기 위한 학문적 노력들이 나타나면서 발전했다는 것이 일반적인 평가이다.<sup>4)</sup>

20세기 냉전체제의 이데올로기적 체제대립으로 평화학과 안보학의 쌍생아적 발전이 나타났다. 냉전 이후 국제관계는 다양한 민족적 대립이 발생함에 따라 내전이 장기적인 형태로 나타나게 되었다. 장기적인 내전에 따라 민족, 종교 간의 잔인하고 다양한 형태의 폭력이 발생하였다. 탈냉전의 도래와 함께 세계적 차원의 전쟁위험 감소로 인해 평화학이 쇠퇴할 것이라는 평가가 존재했지만, 종족 및 종교 분쟁, 정체성 갈등, 문화적 억압 등 다양한 형태의 분쟁과 갈등이 나타나면서 이를 해결하기 위한 평화학적 관점이 주목을 받았다. 이에 평화에 대한 개념이 냉전시대의 소극적이고 협소한 의미에서 벗어나 폭력, 박탈로부터 개개인의 자유를 확보하기 위한 적극적인 평화의 개념이 필요하다는 인식이 강하게 나타났다. ‘전쟁이 없는 상태’, ‘폭력이 행사되지 않는 상태’ 등의 소극적인 의미와 함께 전쟁이나 분쟁이 발생하지 않더라도 인간의 안전을 위협하는 근본적인 모든 원인을 제거하기 위한 적극적 의미의 평화가 나타났다. 1992년 UN에서 ‘평화를 위한 의제’를 발표하면서 예방, 평화형성, 평화유지, 평화수립을 중요한 과제로 제시했다.<sup>5)</sup> 또한 1998년 유엔은 교육을 평화문화, 지속가능한 경제발전, 모든 인권의 존중, 양성평등, 민주적 참여, 관용과 연대, 참여적 대화와 지식의 자유로운 소통, 국제평화와 안전 등 8개의 항목을 실천하기로 결의안을 채택하면서 이들이 평화학의 주요의제로 등장하게 됐다.

평화학은 인간 개인의 삶과 보편적 가치를 실현하기 위한 가치지향적, 생태지향적 학문으로 확대하여 발전하고 있다. 이에 평화학 연구의 대상이 단순히 전쟁이 없는 상태가 평화라는 의미에서 벗어나 인권, 민주주의, 발전, 불평등, 차별 등 인간사회 모든 영역을 망라하는 범위로 확장되고 있다. 대표적인 연구들을 살펴보면, 바라쉬와 웨벨(D. Barash and C. Webel)은 적극적 평화가 협력, 평등, 조화, 정의, 사랑 등으로 복합적이면서 지속적으로 추구해야 하는 운동이라는 관점에서 달성될 수 있다고 파악했다.<sup>6)</sup> 러 레

4) 황수환, “평화학적 관점에서 본 한반도 평화의 방향” 『평화학 연구』 제20권 1호(2019), p.60.

5) 서보혁·용혜민, 『국제 평화문서 번역집』(통일연구원, 2021), pp. 3~23.

이클러(Luc Reychler)는 ‘지속가능한 평화’(Sustainable Peace)라는 용어를 사용하면서 갈통(Yohan Galtung)의 소극적 평화와 적극적 평화의 통합을 시도했다.<sup>7)</sup> 평화상태의 지속성이라는 측면을 강조한 연구 성과가 있다. 진티(R. Ginty)는 탈냉전 이후 발생한 다양한 갈등적 양상을 고려하여 평화연구의 흐름이 혼종(hybrid)된 차원에서 복합적인 영역에서 파악되어야 한다고 주장했다.<sup>8)</sup> 지속가능한 평화의 조건으로 효율적 대화와 협상 시스템, 평화를 증진하는 정치·경제·안보 구조, 평화 지도자와 비판적인 대중, 다자적 협력 지원 시스템, 통합적 분위기 등을 제시했다. 이후 진티(R. Ginty)는 일상적 평화의 개념에 대해 제시하여 기존 평화연구 인식의 확장을 시도했다.<sup>9)</sup> 월렌스틴(Peter Wallenteen)은 분쟁 후 평화구축에 대해 설명하면서 ‘양질의 평화’(quality peace)를 제시했다.<sup>10)</sup> 양질의 평화는 안보(security), 존엄(dignity), 내구성(durability)이 보장되는 상황으로 단순히 전쟁의 부재를 넘어서 평화의 수준을 높일수록 일정한 기간 동안 전쟁이 재발되지 않는 상황으로 규정했다. 즉 전쟁의 가능성이 매우 낮은 안보상황이 다음 세대까지 유지되고 이러한 상황 속에서 인간의 기본적 존엄이 보존되는 상황이 양질의 평화라 주장했다. 쿠파찬(C. A. Kupchan)은 전쟁의 확률이 0%에 가깝고, 새로운 정체성과 평화공존 및 연합 등 안정적인 공동체가 설정되는 안정적 평화(stable peace)를 주장했다.<sup>11)</sup> 쿠파찬이 제시한 안정적 평화는 4가지 측면에서 구성되는데 첫째, 선제적 포용을 위한 단독적 합의(unilateral accommodation), 둘째, 제도구축 등 상호규제(reciprocal restraint), 셋째, 사회통합(societal integration), 넷째, 새로운 서사와 정체성 발생(generation of new narratives and identities)을 통해 형성될 수 있다고 주장했다.

<sup>6)</sup> David P. Barash and Charles P. Webel 지음, 송승중·유재현 옮김, 「전쟁과 평화」 (서울: 명인문화사, 2018).

<sup>7)</sup> Luc Reychler, “Challenges of Peace Research,” *International Journal of Peace Studies*, vol. 11, no. 1 (2006), pp. 1~16.

<sup>8)</sup> Roer Mac Ginty, “Hybrid Peace: The Interaction Between Top-Down and Bottom-Up Peace,” *Security Dialogue*, vol. 41, no. 4 (2010), pp. 391~412.

<sup>9)</sup> Roer Mac Ginty, “Everyday peace: Bottom-up and local agency in conflict-affected societies,” *Security Dialogue*, vol. 44, no. 6 (2014), pp. 548~561.

<sup>10)</sup> Peter Wallenteen, *Quality Peace: Peacebuilding, Victory, & World Order* (New York: Oxford University Press, 2015).

<sup>11)</sup> Charles A. Kupchan, *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace*. (New Jersey: Princeton University Press, 2010), pp. 1~15.



그리고 평화학에서는 국제기구, 국제협력, 개발협력 분야에서 주로 사용하고 있는 평화구축(peace building)의 개념을 통해 학문적 발전을 도모하고 있다. 평화구축은 요한 갈통이 1975년 전쟁 종식 후 적극적 평화(positive peace)로의 이행을 설명하기 위해 고안한 용어로 알려진다.<sup>12)</sup> 갈통은 평화구축은 해당 사회 내에서 존재하는 구조적 갈등을 보다 장기적인 관점에서 지속가능한 평화로 전환시키 나가기 위해 사회경제적 재건과 발전을 통해 평화로운 사회변화를 추진하는 포괄적인 활동들로 보았다.<sup>13)</sup> 평화구축은 폭력적 갈등상황을 초래하는 요인들을 진단하고 처방하여 평화로운 구조와 관계를 만들어 나가는 과정으로 정의하여 평화의 상태를 진단, 처방, 해결하기 위한 학술적 연구와 노력이 진행되고 있다. 지속가능한 평화를 창출하여 폭력적 갈등의 재발을 방지하기 위해 개입하는 활동과 연구가 진행되고 있다.

평화학 연구는 평화의 개념과 인식의 확장을 통해 다음과 같은 특징을 나타내며 발전하고 있다. 첫째, 평화학의 다양한 학문 영역별로 융합되어 복합적인 연구가 이뤄지고 있다. 최근 미중 패권경쟁과 같이 국제정치에서 나타나는 갈등과 위협은 이슈 및 분야로 다양한 쟁점들이 다각적 측면에서 융합되어 나타나는 경향이 있다. 기후변화, 전염병, 난민문제 등 초국적으로 발생하는 여러 갈등과 위협이 국제적 관심사안으로 인식되면서, 이와 같은 정형화되지 않은 복합적인 위협을 극복하기 위한 방안으로 평화학적 해결방안이 주목을 받고 있다. 둘째, 평화학의 연구 대상들 간 연결성이 나타나고 있다. 새로운 평화의 개념은 단순 군사, 안보적 측면에서 벗어나 환경, 생태, 경제 등 다양한 영역과의 연결을 통해 구성될 수 있다.<sup>14)</sup> 새롭게 나타나고 있는 평화의 개념은 결국 평화의 본질이 시간적으로 과거에서부터 현재와 미래로 이어지는 연결과정으로 파악하면서 궁극적으로 지속가능한 평화의 구축을 필요로 하고 있다. 셋째, 평화학은 국가중심에서 인간중심의 연구로 변화하고 있다. 개인의 일상적 평화가 국가적 평화로 이어진다는 상향식 흐름이 나타나고 있다. 평화의 실천은 인간의 일상적 삶에 대한 현실적 고려 속에서 이루어

12) 김병로, “한반도 통일과 평화구축의 과제” 『평화학연구』, 제5권 1호 (2014), p. 9.

13) Johan Galtung, “Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding,” Johan Galtung, *Peace, War and Defence: Essays in Peace Research*, vol.2 (Copenhagen: Christian Ejlert, 1976), pp. 282~304.

14) 구갑우 외, “한반도 평화공존과 개발협력: 포스트 코로나 남북관계와 ‘그린뉴딜’ 통일부 정책용역보고서, 2020), p. 21.

져야 한다는 인식이 강하게 나타나고 있다. 결국 인간이 생활하는 공간에서 평화를 형성하기 위해서는 국가중심의 하향식 방식과 인간중심의 상향식 방식 모두를 고려한 평화연구가 진행될 필요가 있다. 결국 코로나19 시대의 새로운 평화연구는 세계적인 상호연관성이라는 점을 강조하면서 시공간성을 요구하는 이중적 접근을 보이고 있다. 인간중심의 개인적 현실과 한반도의 지역적 현실을 주목하되 세계적 차원의 지식과 해결방안을 모색하는 방향으로 확장되고 있다.

## 제2절 평화도시

### 1. 평화도시의 개념과 의미

평화도시는 과거 발생한 전쟁의 경험을 교훈 삼아 평화와 관련된 역사적 사실을 기억하기 위해 기념비, 공원 등을 건설하거나 국제회의와 국제기구를 구성하여 평화조성 및 평화유지를 위한 역할을 수행하는 차원에서 만들어진다. 전쟁의 아픔을 극복하고 평화도시의 이미지를 바탕으로 세계 평화의 확산에 기여하는 목적으로 만들어진다.

유네스코 차원에서도 해당 지역주민들의 삶의 질을 개선시키고 도시의 화합과 공존을 추진한 모범적인 지역을 평화도시로 선정하고 있다. 1996년부터 진행된 유네스코 평화도시상은 지역 사회의 화합과 단결을 도모하고, 취약계층의 생활환경을 개선하는 데 효과적으로 노력한 도시를 선정하여 수여하고 있다. 유네스코 평화도시상은 해당 도시를 비롯하여 인근 지역으로 평화문화를 확산시키는 목적으로 진행되고 있다. 그리고 유네스코는 유엔 인권최고대표사무소(UN OHCHR)와 함께 2011년부터 광주광역시에서 세계인권도시포럼을 개최하고 있다. 세계인권도시포럼이 개최되는 도시가 상징적인 평화도시의 의미를 지니고 있다.

우리나라의 지자체 차원에서 고양시를 비롯하여 인천광역시, 포천시, 파주시, 강원도 고성군 등이 평화도시를 추진하거나 선포하고 있다. 지자체 차원에서 평화도시를 추진하는 이유를 3가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 주로 접경지역 지자체에서 남북 간 역사적 갈등을 해결하여 평화적 이미지로 전환하기 위함이다. 분단으로 인해 남북 대치상황의 최전방으로 항상 긴장상태에 있던 접경지역을 평화도시로 탈바꿈하기 위함이다. 둘째, 다양성을 강조하는 시대적 분위기에 맞게 인권과 평화의 가치를 강조하여 해외 타 지자체와 교류를 심화할 수 있는 계기를 마련하기 위함이다. 왜냐하면 평화는 어느 누구도 독점할 수 있는 것이 아니고 혼자서 만들 수 있는 것도 아니기 때문이다. 평화는 여러 사람이 함께 어우러져 공감하는 과정 속에서 만들어가는 것이기 때문이다. 셋째, 평

화도시 이미지를 활용한 관광의 활성화를 통해 지역경제의 성장을 도모하기 위한 목적으로 추진되고 있다. 소위 평화산업을 통해 지역경제를 활성화시키고, 활성화된 지역경제가 평화의 구축과 심화로 이어지는 소위 ‘평화경제’의 실현을 도모하기 위한 목적이라 할 수 있다. 평화도시는 단순히 정치, 안보적 관점이 아닌 생태, 환경과 연계하여 생태도시 차원에서 새로운 평화도시의 모습을 만들어지고 있다. 한반도에서 남북 간 군사적 긴장 상황뿐만 아니라 평화적 상황을 위협하는 요소인 불평등, 차별, 배제 등 인권문제와 폭력 문화 등을 극복하는 공간적 형태로 평화도시를 조성할 수 있다.

## 2. 평화도시의 사례

해외에서 평화도시가 만들어지는 사례를 보면 전쟁으로 인해 폐허가 된 도시가 평화라는 이미지를 통해 극복한 경험들이 대부분이다. 일본의 히로시마, 나가사키, 오키나와를 비롯하여 독일의 오스나브뤼크, 스위스의 제네바 등이 평화도시의 대표적인 예이다.

일본 히로시마는 대표적으로 원폭 피해를 입은 뒤 평화의 도시로 탈바꿈된 사례이다. 히로시마는 원폭피해를 입은 지 1년 뒤 1946년 8월 평화부흥시민대회 개최하고 다음 해 8월 ‘평화선언’을 발표한다. 1949년에는 히로시마 평화기념도시 건설법을 제정하여 평화도시의 이미지를 형성하게 된다. 이후 1952년 평화도시기념비 건립, 1955년 평화기념 자료관과 히로시마 평화기념관 및 평화기념공원 건립, 1974년 평화의 탑 제막 등 전쟁의 상처를 기억하고 평화이미지를 형성하기 위한 기념비와 기념관 등 상징물을 제작하게 된다. 히로시마 시민들의 참여로 1957년 히로시마 평화문화센터를 건립하여 각종 평화문제를 전문적으로 다루기 위한 조직을 형성했다.

일본 오키나와는 제2차 세계대전의 마지막까지 치열하게 전쟁이 벌어진 곳으로 약 20만여 명의 희생자가 발생하면서 평화와 인권의 문제에 집하고 있는 도시이다. 오키나와 평화상을 통해 아시아와 태평양의 평화를 도모하며 비폭력, 인권을 위한 인간의 안전 보장을 실현하고자 했다. 오키나와 도시 내에 태평양 전쟁의 희생자에 대한 추모비와 조형물을 설치했고 2004년 오키나와 평화기념자료관을 건립하여 전쟁을 기억하고 평화를 기념하도록 했다. 오키나와는 매년 6월 23일을 위령의 날로 지정하여 평화선언문을 발표

하는 등 평화도시의 이미지를 구축하기 위해 노력하고 있다.

독일의 오스나브뤽은 1648년 30년 전쟁을 종식시킨 베스트팔렌 조약이 체결된 도시로 유럽을 대표하는 평화도시이다. 1993년부터는 베스트팔렌 조약이 체결된 10월 25일을 ‘오스나브뤽 평화의 날’로 지정하여 전쟁 종식과 평화를 기억하는 도시로 역할을 담당하고 있다. 오스나브뤽 평화토론포럼을 진행하는 등 평화와 관련된 학문적 연구와 노력이 이뤄지고 있다. 인류의 평화를 위해 학술적으로 기여한 레마르크를 기념하기 위해 1991년부터 ‘에리히 마리아 레마르크 평화상’을 시상하고 있다. 레마르크의 삶과 작품을 전시한 ‘에리히 마리아 레마르크 평화센터’를 설치하여 평화와 관련된 다양한 연구들과 평화교육을 진행하고 있다.

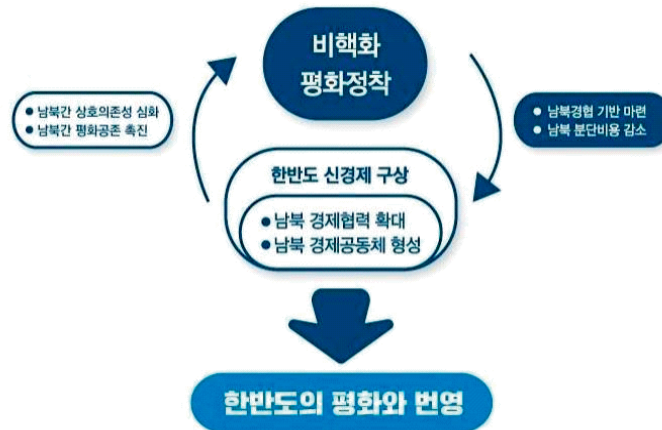
스위스 제네바는 세계의 평화를 상징하는 도시로 UN 유럽본부와 유엔군축회의(CD), 유엔군축연구소(UN Institute for Disarmament Research) 등의 국제평화와 관련된 국제기구들이 위치하고 있다. 또한 세계무역기구(WTO), UN무역개발회의(UNCTAD) 등 UN 산하기구를 비롯하여 무역센터(ITC), 유럽경제위원회(ECE) 등 경제관련 국제기구가 위치하고 있다. 유엔인권고등판무관실(UNOHCHR), 유엔난민고등판무관실(UNHCR), 국제적십자연맹(IFRC), 국제이주기구(IOM), 국제법위원회(ILC) 등 인권과 관련된 국제기구들도 위치하고 있다. 제네바는 국제기구를 통해 세계평화와 관련된 국제회의가 자주 개최되어 평화도시의 이미지를 얻고 있다.

## 제3절 평화경제

### 1. 평화경제의 개념

평화경제는 남북 간 경제협력을 통해 한반도에서 평화를 정착시키고, 한반도 평화를 기반으로 남북 간 경제적 공동번영을 선도해 나가는 소위 ‘평화’와 ‘경제’가 서로 선순환 작용하여 상호 시너지 효과를 촉진시키는 전략으로 구상된 개념이다. 평화경제는 평화적 상황과 경제적 협력이 톱니바퀴처럼 맞물려져 선순환하는 과정 속에서 달성될 수 있다는 개념이다. 평화경제가 달성된다는 것은 한반도 분단이라는 특수한 상태를 극복하여 평화라는 정상적 상태로 진입하여 보다 많은 남북 주민들에게 경제적 편익, 이익이 공유되고 분배되는 상태로 볼 수 있다.

[그림 2-1] 평화와 경제의 선순환 관계



<출처> 통일부, ‘카드뉴스 “평화, 새로운 미래”’,  
 <[https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/card/?boardId=bbs\\_000000000000002&mode=view&cntId=53971&category=&pa geldx](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/card/?boardId=bbs_000000000000002&mode=view&cntId=53971&category=&pa geldx)>(검색일: 2021년 3월 20일)>

그렇다면 한반도에서 평화경제는 왜 필요할까? 평화경제가 필요한 제일 중요한 이유는 한반도의 긴장상황을 없애고 평화와 번영이라는 국가의 목표를 실현하기 위함에 있다. 평화라는 정치안보적 상황을 바탕으로 한반도에서 다시금 경제적 번영을 달성하고, 달성된 경제적 번영이 지속가능한 평화를 창출할 수 있도록 할 수 있기 때문이다. 따라서 약 70여 년간 지속되고 있는 남북 간 갈등과 불신 등 분쟁이 발생할 수 있는 근본적 원인을 제거한 뒤 확고한 평화의 상태가 실현된 상황에서 남북 경제공동체를 형성하여 지속가능한 평화를 구축해나갈 필요가 있는 것이다.

문재인 대통령은 2018년 3.1절 99주년 기념사, 2019년 3.1절 100주년 기념사와 74주년 광복절 경축사를 통해 한반도의 미래 운명을 결정하는 데는 평화경제의 실현에 있다는 점을 강조하며 그 필요성을 역설했다. 3.1절 99주년 기념사에서는 “우리는 오늘 3.1운동을 생생한 기억으로 살림으로써 한반도의 평화가 국민의 힘으로 가능하다는 것을 확인하고 있습니다. 우리는 앞으로 광복 100년으로 가는 동안 한반도 평화공동체, 경제공동체를 완성해야 합니다. 분단이 더 이상 우리의 평화와 번영에 장애가 되지 않게 해야 합니다”라고 발표했다.<sup>15)</sup> 3.1절 100주년 기념사에서는 “‘신한반도체제’는 이념과 진영의 시대를 끝낸, 새로운 경제협력공동체입니다. 한반도에서 ‘평화경제’의 시대를 열어나겠습니다. (중략) 한반도의 평화는 남과 북을 넘어 동북아와 아세안, 유라시아를 포괄하는 새로운 경제성장의 동력이 될 것입니다”라고 언급했다.<sup>16)</sup> 3.1절 100주년 기념사에서 밝힌 ‘신한반도체제’의 핵심적 내용이 평화경제의 실현이라 할 수 있다. ‘신한반도체제’가 이념과 진영간의 갈등의 시대를 종식하고 향후 새로운 평화공동체, 경제협력공동체를 실현하는 과정에서 평화경제의 시대가 열릴 수 있다는 것이다. 그리고 74주년 광복절 경축사에서는 “평화로 번영을 이루는 평화경제를 구축하고 통일로 광복을 완성하고자 합니다. 분단체제를 극복하여 겨레의 에너지를 미래 번영의 동력으로 승화시켜야 합니다. 평화경제는 한반도의 완전한 비핵화 위에 북한이 핵이 아닌 경제와 번영을 선택할 수 있도록 대화와 협력을 계속해나가는 데서 시작합니다. (중략) 경제협력이 속도를 내

<sup>15)</sup> 청와대, 제99주년 3.1절 기념사(2018.3.1.), <<https://www1.president.go.kr/articles/2461>>(검색일: 2021년 3월 19일).

<sup>16)</sup> 청와대, 제100주년 3.1절 기념사 기념사(2019.3.1.), <<https://www1.president.go.kr/articles/5607>>(검색일: 2021년 3월 19일).

고 평화경제가 시작되면 언젠가 자연스럽게 통일이 우리 앞의 현실이 될 것입니다. (중략) 평화경제를 통해 우리 경제의 신성장동력을 만들겠습니다. 우리의 역량을 더 이상 분단에 소모할 수 없습니다. 평화경제에 우리가 가진 모든 것을 쏟아 부어 ‘새로운 한반도’의 문을 활짝 열겠습니다”라고 연설했다.<sup>17)</sup> 이는 3.1절 100주년 기념사에서 밝힌 평화경제의 개념을 좀 더 구체화하여 평화경제는 한반도 통일과 경제의 성장을 통해 평화체제 실현을 위한 한단계 도약을 열기 위한 방안이라는 것이다. 즉 3.1절 100주년 기념사와 74주년 광복절 경축사 모두 남북경제협력을 통해 한반도에서 평화경제가 달성되면 남북 간 번영과 이익이 창출될 뿐만 아니라 한국 경제의 재도약을 위한 성장동력으로 나타날 것이라고 보았다.

문재인 대통령의 평화경제에 대한 정책적 추진의지 피력은 신한반도체제의 구축과 실현이라는 장기적인 한반도 미래전략과 연계하여 체계적으로 구체화되었다. 평화경제는 정책적으로 신한반도체제를 구축하는 과정에서 달성되는 충분조건으로 인식할 수 있다. 신한반도체제를 형성하기 위한 과정에서 점진적이고 단계적으로 한반도 분단체제를 해체해나갈 때 평화경제는 필요한 동력으로 작용할 수 있는 것이다.

## 2. 평화경제의 의미

평화경제는 기본적으로 정책지향성을 지닌 의미로 사용해야 한다. 평화경제는 어떠한 사안에 대한 분석적이고 체계적인 개념이라기보다 비전과 전략 및 정책을 포함하여 실행, 평가를 진행하는 종합적인 정책계획에 대한 로드맵을 설정한 뒤 추진하기 위해 만들어진 정책지향적 의미를 지닌 개념이다. 결국 평화경제는 본질적으로 한반도에서 평화를 실현하기 위한 정책을 설정하고, 이 정책의 실행절차를 파악하고 검증하는 절차적 과정을 통해 만들어질 수 있는 의미로 사용해야 한다. 평화경제는 한반도 평화를 실현하고 만드는 여러 과정 속에서 창출되고 변형되고 발전되는 의미로 사용해야 한다는 것이다. 즉 평화경제 개념은 한반도에서 평화구축을 위한 여러 정책들이 어느 정도 실효성을 지

<sup>17)</sup> 청와대, 제74주년 광복절 경축사(2019.8.15.), <<https://www1.president.go.kr/articles/6937>>(검색일: 2021년 3월 19일).



니느냐에 따라 유연하게 재구성될 수 있는 구성적 개념으로 파악할 수 있다.

아울러 평화경제는 단순히 경제적 이익의 창출로 만족하는 의미로 파악할 수 있다. 경제적 이익뿐만 아니라 무형의 비경제적 이익까지도 만들어내려는 것이 평화경제의 개념이다. 평화경제는 전쟁과 폭력이 없는 소극적 평화상태를 넘어 평화와 경제적 편익이 선순환하는 관계를 상징했다는 점에서 인권과 사회정의가 실현되는 적극적 평화의 상황을 상징한 개념이다. 평화경제의 완성은 경제적 편익, 이익뿐만 아니라 구조적 폭력상황의 해소를 통한 사회적 정의가 실현될 때 완성되는 개념으로 파악해야 한다. 한반도의 경우 갈등적인 분단상황이 극복되어야 하고, 비무장지대(DMZ) 등 군사적 긴장상황으로 인해 위축된 지역경제를 활성화시켜야 하는 등 각종 불합리, 부조리로 인해 발생한 불평등한 경제 구조를 개선하는 일에서 평화경제는 시작될 수 있다. 특히 분단과 갈등상황으로 인해 접경지역 사회와 주민들에게 제한되었던 자유와 행복을 보편적으로 누릴 수 있는 행복권이 보장되고, 접경지역에서 인간다운 삶을 누리면서 개발을 도모할 수 있는 발전권이 보장될 때 평화경제는 가능하다고 볼 수 있다.

평화경제는 평화라는 정치적 논리와 번영이라는 경제 논리 중 어느 것이 우선되어야 한다거나 중점이 된다는 것이 아니라 평화와 번영 두가지가 서로 상호보완적인 형태에서 선순환 관계를 형성하고 유지해야 한다는 점을 내포하고 있다. 따라서 평화경제는 경제적 번영뿐만 아니라 전쟁이 사라진 공간에 분단으로 발생된 각종 고통과 아픔들을 치유하는 작업이 진행되어야 한다. 심리적 평화가 경제적 평화로 전환되어 지속가능한 평화체제를 구현하는 것으로 연결되어야 한다. 평화경제는 평화라는 상황을 구성하고 만드는 과정 속에서 경제와 번영, 안정 등이 연결되는 종합적 의미로 파악할 수 있다. 또한 평화경제를 통해 공간적으로 한반도의 평화가 동북아 평화지대로 확장될 수 있고, 시간적으로는 지속가능한 평화체제 형성되는 기반이 될 수 있다. 냉전의 시대를 완전히 종식시키고 지속가능한 안정적 평화를 만드는 21세기 시대적 과제를 달성한다는 차원에서 평화경제의 실현이 중요하다고 볼 수 있다.

평화경제는 한반도 평화체제 구축이라는 시대적 요구를 반영한 필수적 과제이다. 한반도 평화실현을 통한 남북교류협력과 경제의 심화발전은 대한민국 경제발전을 위한 마지막 도약의 기회라 할 수 있다. 한반도의 비평화적 구조로 인해 대한민국의 경제가 흔들

리는 구조를 타파하기 위해서 평화경제는 필요하다. 과거 개성공단 폐쇄 이후 남북 간 인적왕래와 교역이 확연히 감소하여 평화와 경제의 악순환이 나타난 경험은 평화경제의 실현으로 반복하지 않아야 한다. 평화경제의 실현으로 신규 투자 확대 및 일자리 창출, 규모의 경제 실현을 통한 한국 경제의 새로운 성장동력이 될 수 있다.

## 제 3 장

# 경기도 서북부 평화경제 네트워크도시의 확장

제1절 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시

제2절 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시의 확장

제3절 개성시

제4절 해주시

제5절 사리원시



## 제절 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시

작년 연구에서 연구진은 네트워크 도시를 메가시티와 비교하여 그 특성을 도출하였다. 이를 간단하게 정리하면, 메가시티는 도시규모에 의해 서열과 도시들 간의 엄격한 복종관계가 형성되는 특징을 가지고 있는 반면, 네트워크 도시는 이러한 절대규모 자체는 중요하지 않으며 도시간의 관계는 보다 유연한 방식으로 연계가 이루어지고 이들 도시간의 관계는 상호보완성에 기초하고 있다. 이러한 네트워크 도시 개념은 평화경제를 두고 서로 경쟁하고 있는 고양시, 김포시, 파주시 3개 도시 간에 협력적 관계를 창출할 수 있는 개념이라고 할 수 있다. 지금까지 경기도 서북부의 주요도시인 고양시, 김포시, 파주시는 평화경제를 시정의 핵심목표로 설정하고 있다는 점에서 서로 협력할 수 있는 조건을 구비하고 있다. 아래 표는 고양시, 김포시 그리고 파주시 민선7기의 슬로건과 시정목표를 표로 정리한 것이다.

[표 3-1] 고양시, 파주시 그리고 김포시의 민선 7기 슬로건과 핵심 시정목표

구분	고양시	파주시	김포시
민선 7기 슬로건	평화의 시작 미래의 중심	한반도 평화수도	시민행복 김포의 가치를 두 배로
시정목표	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 평화경제특별시</li> <li>2. 사람중심도시</li> <li>3. 시민행복도시</li> <li>4. 지속가능발전도시</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 평화</li> <li>2. 상생</li> <li>3. 분권</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 소통</li> <li>2. 상생</li> <li>3. 참여</li> <li>4. 공정</li> </ol>

출처: 안지호·허창배: 2020: 36

또한 고양시, 김포시, 파주시는 평화경제가 시정의 핵심목표라는 것은 동일하나 이들 도시의 산업구조가 서로 상이하기 때문에 각 도시의 산업적 특성에 맞는 평화경제를 구현함으로써 이들 3개 도시가 서로 협력할 수 있는 공간을 창출할 수 있다. 결국 고양시,

김포시, 파주시는 평화경제의 네트워크를 구비하고 있다고 할 수 있다.

[표 3-2] 경기 서북부의 주요 도시 및 기능분담

도시권	인구	주요특징
고양시	1,074,853명	방송영상콘텐츠, 마이스, 보건의료, 화훼 등
김포시	445,425명	물류, 금속가공, 화학, 생태환경 등
파주시	445,262명	출판, 디스플레이, 농업, 관광 등

출처: 안지호·하창배: 2020: 38

경기도 서북부의 고양시, 김포시, 파주시는 시의 산업구조도 다를 뿐만 아니라 평화경제, 통일경제특구, 남북교류협력과 관련된 시의 주요 자원과 행위자가 다르기 때문에 이들 3개 시의 평화경제의 자원을 공유하고, 다양한 행위자들간의 네트워크를 통해 보다 큰 시너지를 낼 수 있다.

## 제2절 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시의 확장

경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시 개념은 지금까지 남한의 1개 도시와 북한의 1개 도시가 짝을 이루는 남북한 자매도시 사업에 새로운 렌즈를 제공하고 있다. 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시 개념은 지금까지 1:1로 남북한 도시를 매칭하는 것에서 벗어나 지역을 연계로 남북한 도시간의 다양한 협력방안을 구성할 수 있게 해 준다. 예를 들어 파주시는 인접한 북한의 개성을 자매도시를 선정하여 남북교류협력 사업을 추진해 오고 있다. 이에 반해 고양시는 평양의 육상관문인 사리원시를 자매도시를 염두해 두고 있다. 마지막으로 한강하구에 위치한 김포시는 해안도시 해주시와 많은 공통점을 지니고 있다. 따라서 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시는 남북한 자매도시 사업에 있어서 기존의 고양시-사리원시, 김포시-해주시, 파주시-개성시의 단순한 1:1 자매도시 사업이 아닌 고양시-사리원시-김포시-해주시-파주시-개성시의 6개 도시의 협력을 통해 보다 다양한 사업을 할 수 있을 뿐만 아니라 규모의 경제 효과를 통해 경기도 서북부 3개 도시의 평화경제를 확장할 수 있다. 따라서 다음에는 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시와 다양한 남북교류협력을 할 수 있는 잠재적 대상도시인 북한의 개성시, 사리원시 그리고 해주시에 대한 자원조사를 하고자 한다.

## 제3절 개성시

### 1. 개성시 개요

#### 1) 자연환경(지리적 환경)

한반도 중부, 서해안에 있는 황해북도의 남쪽 관문도시인 개성시는 북위 37°46'(관문군 조강리 남쪽 끝)에 위치하고 있다.

면적 179.263km<sup>2</sup> 으로 동쪽은 군사분계선을 경계로 경기도 연천군·과주시, 서쪽은 황해남도 배천군, 남쪽은 한강을 경계로 경기도 김포시와 인천광역시 강화군, 북쪽은 황해북도 토산군·금천군, 강원도(북한) 철원군과 접한다. 북부는 아호비령산맥의 말단부로 산악지대이고, 남동쪽으로 가면서 높이 300m 이하의 구릉지가 펼쳐지며, 동쪽·남쪽·서쪽은 임진강(임진강)·한강·예성강(예성강)과 접하는 평야지대이다. 북부에서 황해북도와의 경계를 이루는 아호비령산맥은 북동쪽에서 남서쪽으로 뻗어 있으며, 수룡산(716m)·부대산(463m)·묘지산(765m)·천마산(757m)·송악산(489m) 등이 솟아 있다.

주요 하천으로 한강, 임진강, 예성강이 있으며, 이밖에 임진강의 지류인 사미천, 사천 강을 비롯하여 금성천, 월암천, 죽배천 등 크고 작은 하천이 흐른다. 한강은 남쪽 경계를 따라 동서쪽으로 흐르며, 그 지류인 임진강은 북동부와 남동부의 경계를 지나 관문군 임한리(림한리)에서 본류와 합류한다. 서쪽 황해남도와의 경계를 이루는 예성강은 개풍군 남서부에서 황해로 흘러든다. 이들 하천 연안에는 풍덕 평야, 신광평야, 월암 평야, 임진강어구평야 등 넓고 비옥한 평야가 펼쳐져 있다.

지질은 원생대, 고생대, 중생대, 신생대의 퇴적층과 원생대에서 중생대에 이르는 관입암으로 되어 있다. 일대에는 금, 납, 아연, 구리, 중석, 몰리브덴 등의 금속광물과 남정석, 중정석, 형석, 석회암, 화강암, 무연탄, 고령토, 이탄 등의 지하자원이 매장되어 있다. 토양은 대부분 갈색산림토이며, 하천 연안에는 충적토가 분포한다.

시 면적의 55%가 산림이며, 주요 수종은 소나무로 전체의 80%를 차지한다. 묘지산,



천마산, 수룡산 등 비교적 높은 산들이 솟아 있는 개성시와 장풍군 지역은 한반도 온대남부 식물분포구와 온대북부 식물분포구의 접이지대를 이룬다. 이곳에는 소나무, 떡갈나무, 신갈나무, 졸참나무, 서어나무, 검쟁나무, 탕자나무, 보리수나무, 조릿대, 누리장나무 등이 분포한다.

해발고도 300m 이하의 구릉성 산지와 평야 지대로 되어 있는 개풍군과 판문군은 온대남부 식물분포구의 특징을 보인다. 이곳에는 떡갈나무와 소나무가 가장 널리 분포하며, 그밖에 리기다소나무, 일본 이깔나무, 상수리나무, 굴참나무, 뱃나무, 단풍나무, 물푸레나무, 오리나무, 아카시아나무, 은행나무 등이 자란다.

예성장 하류 지대에는 때 죽나무가 자라고, 남쪽 해안선 일대와 간척지에는 나문재, 해홍나물, 통통마디, 왕 질경이, 전동싸리 등이 분포한다. 이밖에도 개성에는 우리나라 특산식물인 미선나무를 비롯하여 왕 보리수나무, 병 꽃나무, 분취 등 희귀식물들이 분포하며, 개풍군의 백송도 유명하다.

동물도 다종다양하게 서식하는데, 특히 저지대 동물상의 전형적 분포지이다. 두더지, 양 박쥐, 산토끼, 집쥐, 비단 털 쥐, 여우, 살췍이, 표범, 고라니, 흰 족제비 등의 동물과 쇠백로·노랑부리백로·박새·피꼬리·크낙새 등의 조류가 분포한다. 이밖에도 어류 76종, 양서류 10종, 파충류 12종 등 모두 620여 종의 동물이 서식한다.

북한에서 비교적 온난한 지역으로, 겨울은 짧고 따뜻하며, 여름은 길고 무덥다. 연평균기온 10.1℃, 1월 평균기온 -5.4℃, 8월 평균기온 22.7℃이며, 강수량은 계절적·지역적 변화가 심하다. 연평균강수량은 1,329mm로 강수량이 많은 지역에 속하며, 집중호우가 많다. 강수량이 가장 많은 곳은 장풍군으로 연평균강수량이 1,547.5mm이다. 계절적으로는 7~8월의 장마철에 연강수량의 53%가 내리며, 봄에는 가뭄이 매우 심하다. 첫눈은 평균 11월 20일경에 내린다.<sup>1)</sup>

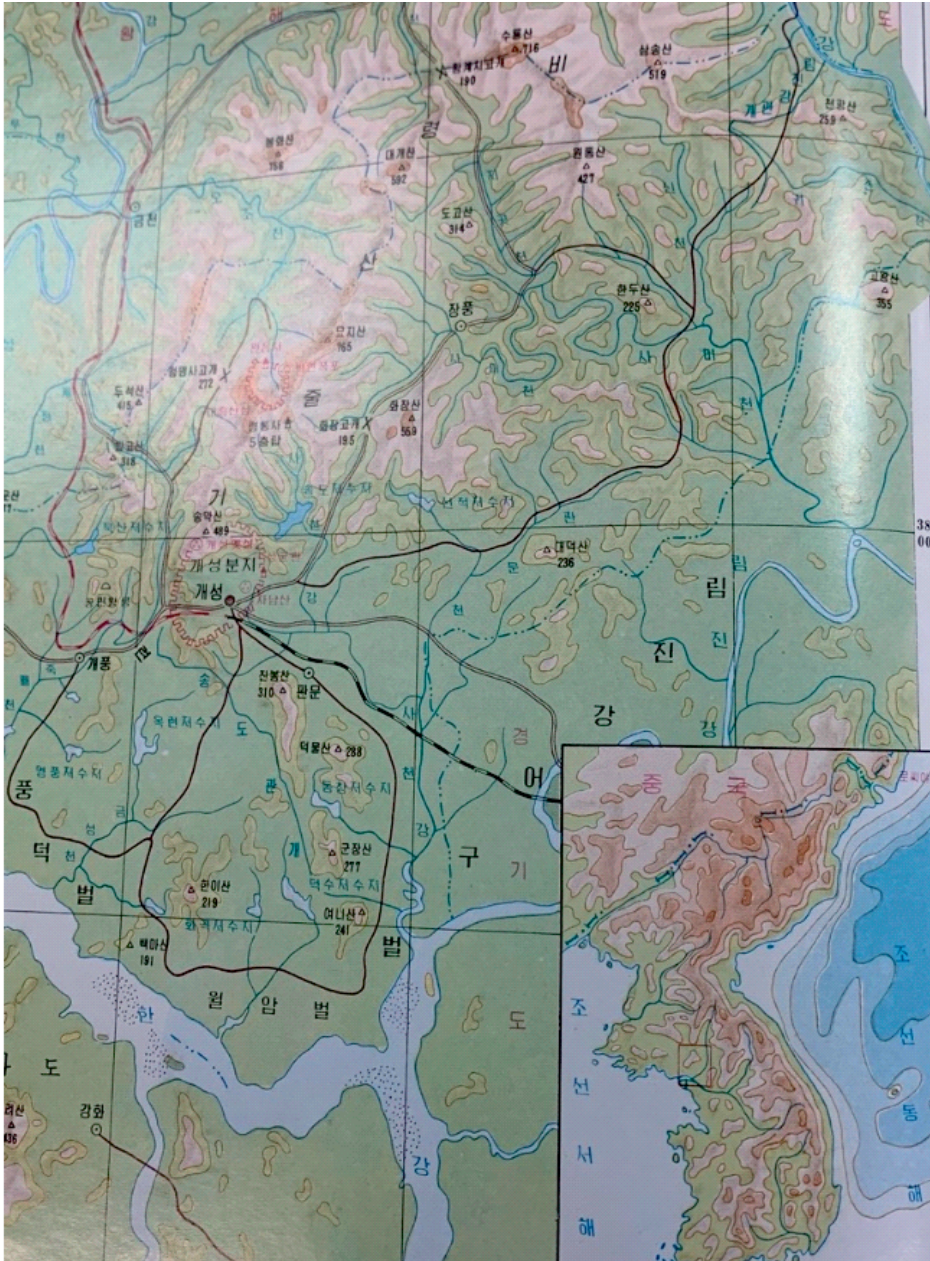
<sup>1)</sup>「조선향토대백과」(평양: 백과사전출판사, 평화문제연구소 2008년), <https://terms.naver.com>. (검색일: 2021.4)

[그림 3-1] 개성시의 지리적 위치



<자료> 두산백과 <http://www.doopedia.co> (검색일 2021.10.)

[그림 3-2] 개성시의 자연지도



<자료> 『백과전서』, (평양: 과학백과사전출판사 1983)

## 2) 역사 및 행정구역

### (1) 역사

개성지역은 기름진 땅과 따뜻한 기후 등 유리한 자연·지리적 조건으로 원시시대부터 생활터전을 마련하면서 생활하였다. 고구려시기에 동비홀(冬比忽)과 부소갑(扶蘇岬)으로 나뉘어 있었다. 통일신라 때에 동비홀은 개성(開城)으로, 부소갑은 송악(松岳)으로 개칭되었다. 고려시대인 919년에 이곳이 수도로 되면서 개성과 송악이 통합되어 개주(開州)로 되었다. 그 후 개성은 개경(開京), 황도(皇都), 황성(皇城), 경도(京都) 등으로 불렸다.

조선시대에는 주로 송도(松都), 송경(松京), 중경(中京), 개성이라고 불렸다. 1396년에 수도가 한양(서울)으로 옮겨갔다. 1914년에 경기도 개성군 송도면 으로 되었고 개성군 안의 12개리가 13개정으로 고쳐졌다. 1930년에 송도면의 시내 지역은 개성부로 개편되고, 송도면의 나머지 지역과 주변의 면들이 풍덕 군에 통합되어 개풍군(開豐郡)으로 개편되었다.

1945년 8월 15일 당시까지 이 지방은 경기도 개성부 개풍군, 장단군과 연천군의 일부 지역이 속해 있었다. 8·15광복 후 개성지방은 북위 38°선을 경계로 하여 남북 두 지역으로 분리되었는데, 이때 북반부에 편입된 경기도 장단군의 대남면(大南面)·강상면(江上面)·대강면(大江面)·소남면(小南面)·장도면(長道面)과 개풍군의 령북면(嶺北面)·영남면(嶺南面)·북면(北面)·연천군의 사남면을 통합하여 황해도 장풍군(長豊郡)을 신설하였다. 남반부에 속해 있던 개성부는 1949년에 개성시로 되고 개풍군은 그대로 있었다. 개성시와 개풍군은 지난 6·25전쟁으로 북한지역에 속하게 되었다. 북한은 1951년 초 개성시에 개풍군을 병합하여 개성지구로 명명하였다. 1952년 12월 행정구역 개편 때 개풍군이 개성시에 통합되고, 개풍군, 장풍군의 일부가 분리되어 판문군이 신설되었으며, 장풍군의 일부는 금천군에 편입되었다.

1954년 10월 개풍군과 판문군이 황해북도에 편입되었다. 1955년 개성시와 개풍군, 판문군이 통합되어 개성직할시로 승격되었으며, 1961년 3월 황해북도 장풍군에 강원도 철원군 일부를 편입시키면서 개성직할시의 관할이 되었다. 2004년 1월 개성직할시를 황

해북도 개성(특급)시로 바꿨다.<sup>2)</sup>

## (2) 행정구역

개성시 행정구역은 27개 동과 2개 리(里)로 이루어져 있다.

[표 3-3] 개성시 행정구역

구분	행정구역 명
동, 리	27동: 고려, 관훈, 남문, 남산1, 남산2, 남안, 내성, 덕암, 동현, 동흥, 용산, 용흥, 만월, 방직, 보선, 부산, 북안, 선죽, 성남, 송악, 승전, 역전, 운학1, 운학2, 은덕, 자남, 해운 2리: 박연, 삼거

<출처> 『조선향토대백과』(평양, 과학백과사전출판사, 평화문제연구소 2008)

[그림 3-3] 개성시의 행정구역



<자료> 『조선향토대백과』(평양, 과학백과사전출판사, 평화문제연구소 2008)

2) 『조선향토대백과』(평양, 백과사전출판사, 평화문제연구소 2008년), <https://terms.naver.com>. (검색일: 2021.4)

### 3) 인구 및 산업 현황

#### (1) 개성인구

개성지역의 인구는 30만 8,440명(2008)으로 추정된다.<sup>3)</sup> 1950년대 초반 개성형성 이후 도시의 규모는 계속 증가하였으며, 자연증가를 합치면 인구증가도 멈추지 않았다. 초기 개성의 인구 증가는 남북한이 정전으로 군사적 대치상태에 들어가고, 판문점이 분단의 상징으로 되면서 군인과 군인가족이 대량 유입되면서 이루어졌다. 다음 2000년 개성공단이 설치되면서 상당한 인구 증세를 보였고, 도시주변부지구의 개성공단의 설치 는 개성주변뿐만 아니라 도심지역에도 영향을 미쳤다. 그 중 군인과 군인가족은 북한의 전 지역으로부터 유입되었으며, 개성공단은, 평양, 황해북도와 기타지역의 경공업전문인들의 유민이 많다. 그들은 정부의 엄격한 심사에 통과한 경공업 교육과 현장경험이 풍부한 전문가들과 경공업기업에서 종사하던 노동자와 그의 가족들이었다.

그들은 주로 개성의 외곽지역과 중심지의 아파트 등에 자리 잡았다. 90년대 이전 개성인구는 8만~10만 명 정도로 추정되지만 2008년 자료로 30만 명으로 되어있다. 개성의 상주인구는 다양한 이유로 증가하는 현실이다.

경제난 이전 개성에 거주하고 있던 주민들의 대부분은 주로 정부의 예산으로 운영 되는 행정기관과 경공업기업, 협동농장에서 근무하고 있다. 실제로 개성지역에 독립채산체로 운영되는 기업에 종사하는 주민들은 전체에 거주하는 주민의 15%정도이다.

개성에 거주하는 주민들의 또 다른 특징은 지방에서 살다가 신 해방지구 주민교체정책에 따라 전문가 또는 시급기관으로 발탁되어 이동하거나 개성공단설치 이후 전국각지에서 이주해온 사람들로 구성되어 있다는 점이다. 특히 함경남북도, 량강도 지역에서 온 사람들이 대부분을 차지하고 있으며 원래 개성에서 살고 있던 원주민들을 매우 적다. 거주 주민의 출신지역이 다양성으로 개성은 북한지역에서 문화적 혼합이 비교적 복잡하게 이루어져 있는 곳으로 평가되고 있다.

3) \* 조선향토대백과, (평양 백과사전출판사, 평화문제연구소 2008년), <https://terms.naver.com>. (검색일: 2021.4)

[표 3-4] 개성지역 근로자직업별 인구수 구성변화(%) 1971~2018

구분	노동자	사무원	협동농민	기타
1971	58.2	14.4	26.6	0.8
1986	59.9	13.9	25.5	0.7
2018	63.1	14.8	14.3	7.8

<출처> 『조선지리지전서』, 황해북도 (평양: 교육도서출판사 1990) 의거 저자작성

2018년 현재 근로하는 사람 총 수의 63.1%가 노동자이며 도시인구는 60%, 농촌지역인구는 25%로 추정된다.<sup>4)</sup> 2018년 노동자 수의 증가는 개성공단 근로자의 증가에 따른 변화로 추정되며, 개성지역 농촌지역 인구의 일부는 군인(또는 군인가족)이며 2000년대 이후 협동농민의 수가 상대적으로 줄어들고 기타부문 종사자가 증가한 것은 시장화로 시장경제활동에 종사하는 근로자들의 수가 증가한데 원인이 있는 것으로 보인다.

## (2) 개성시의 산업

개성시의 주요 산업은 농업과 경공업이며 농업이 차지하는 비중이 높은 편이다.

[표 3-5] 개성시의 경지분포

구분	경지	논	밭	과수	상전(뽕밭)
비중(%)	27	40.9	45	10.3	2.5

<출처> 조선향토대백과, (평양, 과학백과사전출판사, 평화문제연구소 2008)

경지면적이 시 면적의 27%를 차지하며, 그 중 논이 40.9%, 밭이 45%, 과수원이 10.3%, 상전(뽕밭)이 2.5%를 차지한다. 벼농사가 농업의 중심을 이루며, 옥수수·콩·수수·메밀 등의 곡물 재배와 복숭아, 배, 사과 등의 과수 재배가 이루어진다. 그밖에 축산과 양잠도 활발하다. 공예작물로 인삼, 왕골, 담배를 많이 재배하는데, 특히 인삼은 예로부터 '고려인삼'으로 널리 알려진 개성의 특산품이다.<sup>5)</sup>

4) 황해북도 시리원출신 북한이탈주민 인터뷰자료에 기초하여 추정

5) 『조선향토대백과』(평양: 백과사전출판사, 평화문제연구소 2008년), <https://terms.naver.com>. (검색일: 2021.4)

[표 3-6] 개성시의 농작물 파종면적(%)

알곡	공여작물	채소	기타
56.5	14.5	25.1	3.9

<출처> 조선 지리전서, 황해북도 (평양: 교육도서출판사 1990) 의거 저자작성

알곡과 정면적에서 제일 많은 비중을 차지하는 것은 옥수수(52.3%),와 벼(32.6%)이고 그 외 콩류, 수수, 밀, 보리 등이며 개성은 북한의 유명한 인삼산지이다.<sup>6)</sup>

주요 공업은 방직·편직 및 피복, 식료, 일용잡화, 인삼가공 등으로 경공업이 중심을 이루는데, 특히 이 중에서도 방직공업이 큰 비중을 차지한다.

[표 3-7] 개성지역의 제조업생산제품

부문별	제품명
금속공업	일반강재, 용접봉, 가정용변압기, 달구지, 보습, 후치, 제초기, 사료분쇄기, 탈곡기,
건재공업	콘크리트부재, 벽돌, 내화물, 오지관, 소석회
화학공업	가성소다, 염산, 염화칼슘, 고려(한방)약, 약초가공품
일용품공업	벽시계, 철재일용, 목재일용품, 문화용품, 가정용품, ( 밥주걱, 늬가마, 늬버치, 법랑철기, 손칼, 우산, 양산, 삼륜차, 가마, 비케츠, 각종 도자기제품, 이불장, 양복장, 찬장, 옷장, 밥상 등) 종이제품,
식품공업	기름, 과자, 사탕, 각종 장, 곡물가공,
방직 및 피복	직물(격자 직, 혼방직, 면데천, 면비천), 편직물(뜨개옷 실장갑, 내의, 운동복), 옷,

<출처> 조선지리전서, 황해북도 (평양: 교육도서출판사 1990) 의거 저자작성

방직과 직포, 염색 등 모든 공정을 갖춘 개성방직공장에서는 비단, 광목 등을 비롯한 60여 종의 천을 생산하여 내수뿐 아니라 수출도 한다.

인삼 가공품으로 인삼영양 정, 인삼주사약, 인삼정액, 인삼엑스, 인삼탕, 인삼차, 인삼담배 등 여러 가지 약품, 건강식품, 기호품 등이 생산되고, 인삼 가공업체로 개성인삼가공공장, 인삼 술 공장, 고려 약(한약)가공공장 등이 있다. 그밖에 트랙터수리공장, 기계공장, 체지공장 등이 있다. 특산물은 고려인삼, 인삼주, 인삼가공품, 도자기 등이며, 이

6) 『조선지리전서, 황해북도(평양: 교육도서출판사 1990) 641쪽.



가운데 인삼과 도자기는 해외 수출된다.

[그림 3-4] 개성지역 인삼포전



<자료> 『백과전서』 (평양: 과학백과사전출판사 1983)

#### 4) 개성시의 문화, 교통과 관광

##### (1) 문화, 교통

개성지역의 교육기관으로 고려성균관, 송도대학 등 중앙급대학과 개성예술대학, 개성체육대학, 안영애대학 등의 지방대학과 전문학교, 고등중학교, 인민학교 등 168개의 각 급 학교가 있다. 문화·오락시설로 학생소년궁전, 극장, 문화회관, 영화관, 체육관, 경기장과 3,000여 명을 수용할 수 있는 물놀이장 등이 있다. 라디오 방송인 개성방송과 개성 텔레비전방송, 개성 신문사 등의 언론기관과 120여 개의 의료기관이 있다.

전기철도인 평부선(평양~개성)이 북서쪽에서 남동쪽으로 놓여 있으며, 개성, 개풍, 여현(여현) 역이 있다. 주요 도로는 아스팔트 고속도로인 평양~개성 간 고속도로가 있으며, 이밖에 장풍~개성~개풍, 개성~해주, 개성~원산, 개성~관문~개풍, 개성~풍덕을

연결하는 국도가 있다.<sup>7)</sup>

## (2) 관광지

개성지역은 약 500년 동안 고려의 수도였던 곳으로 많은 문화유산을 가지고 있는 문화·관광 도시이다. 많이 알려진 주요 관광지는 개성 남문, 만월대, 선죽교, 개성 나성, 연복사종, 개성 침성대, 대흥 산성, 박연폭포, 송양서원, 영통사, 흥국사탑, 현화사비, 반월성, 고려박물관, 등이다.

그 중 개성 나성(북한 사적 46), 개성시 박연리에있는 대흥산성(북한 사적 52), 개성 남대문(북한 국보급 34), 송악산 남쪽 기슭에 있는 고려의 왕궁 터 개성 만월대, 고려의 천문대인 개성 침성대, 현종이 1011년(고려 현종 2)에 창건한 현화사(북한 국보급 41), 현화사비(북한 국보급 40), 흥국사탑(북한 보물급 31), 표충비, 공민왕릉(북한 국보급 35), 성균관(북한 사적 50), 고려 말에 정몽주가 살던 집터에 세운 사립 교육기관인 송양서원(북한 사적 51), 등이 북한의 국보나 사적으로 등록이 되어 있다.

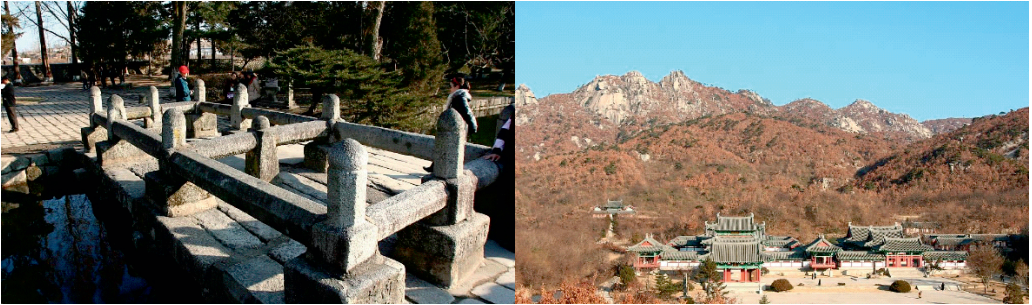
또한 한국 3대 폭포의 하나인 박연폭포와 송악산·자남산 등의 명승지가 있다. 개성 선죽동에는 1952년에 개관한 개성역사박물관이 있다. 이곳에는 원시시대부터최근에 이르는 역사적 자료와 유물이 전시되어 있다. 개성시 부산동에 있는 고려박물관은 1988년에 개관하였는데, 성균관 건물과 부속 건물 및 신축한 3개의 전시관으로 되어 있으며, 고려자기를 비롯하여 600여 점의 유물이 전시되어 있다. 시의 중심부에서 남쪽으로 약 8km 떨어진 곳에는 판문점이 있다.

숙박시설로 자남산 기슭에 있는 100년 이상 된 전통 한옥 20동을 외국인 숙소로 개조한 고려민숙여관과 4층 건물의 1등급 호텔로 1984년에 개관한 자남산호텔 등이 있다.<sup>8)</sup>

7) 『조선향토대백과』(평양: 백과사전출판사, 평화문제연구소 2008년), <https://terms.naver.com>. (검색일: 2021.4)

8) 『조선향토대백과』(평양: 백과사전출판사, 평화문제연구소 2008년), <https://terms.naver.com>. (검색일: 2021.4)

[그림 3-5] 선죽교, 영통사



<자료> 조선향토대백과(평양, 과학백과사전출판사, 평화문제연구소 2008)

[그림 3-6] 중앙서원 강당, 영통사



<자료> 조선향토대백과(평양, 과학백과사전출판사, 평화문제연구소 2008)

## 2. 개성의 변화

### 1) 도시 변화

개성은 오랜 역사적 사실들을 그대로 간직하고 있는 역사도시이며, 분단의 상징으로 알려져 있는 도시이다. 북한에서 개성은 특별지역으로 선포되어 관리되고 있다. 개성시와 개풍군은 지난 6·25전쟁 이후 북한지역에 속하게 되었다.

북한은 1951년 초 개성에 개풍군을 병합하여 개성지구로 명명하였다. 1952년 12월 행정구역 개편 때 개풍군이 개성에 통합되고, 개풍군, 장풍군의 일부가 분리되어 환문군이 신설되었으며, 장풍군의 일부는 금천군에 편입되었다.

도시 개성은 황해북도의 행정구역이 편입된 2000년 이후 시장경제가 활성화와 개성 공업지구의 설립으로 정치, 경제, 문화의 모든 면에서 상당한 변화가 진행되었다. 북한지역에 편입된 1950년대 이후 개성의 근대도시 변화는 크게 3가지 단계로 구분할 수 있다.

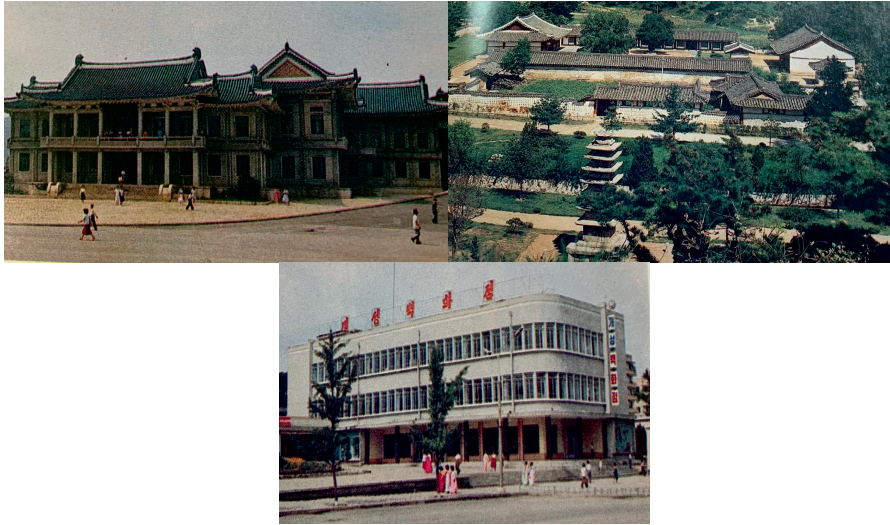
첫째는 제1시기(1950~1970년)이다. 이시기 북한지역은 중공업우선 정책이 구현된 산업화시기로 볼 수 있다. 1960년대 들어서면서 개성의 국영화된 중소기업이 성장하고 도시규모도 확장되었다. 당시 북한은 지역 간의 이동이 제한적인 반(半)자급형 경제구조를 지니고 있다. 전후 복구건설과 공업화는 북한의 도시들에 많은 변화를 가져왔고 1970년대를 전후하여 평양-사리원, 평양-개성 등 철도와 도로들이 개건현대화 되면서 육상교통이 발달하고 내륙도시 뿐만 아니라 항구도시들과 연안도시들이 급격히 확장되었다.

이러한 흐름을 타고 개성도 육상교통과 함께 행정조직이 발달하게 되고 경공업·역사도시의 특성에 맞는 건설이 진행되면서 도시성장이 두드러지며, 경공업제품(특히 인삼재배 및 가공업, 방직, 식품 및 생활용품 등)생산을 위한 지방공업이 발달하게 되었다.

둘째는 제2시기(1970~1990년)이다. 이시기 북한이 사회주의 완전승리 내지는 중공업과 국방공업의 병진노선 실행을 위해 많은 자원을 국방에 할당하는 정책을 수행한 시기로서 제조업 중심의 지방공업발달과 더불어 지방 도시들의 성장이 진행된 기간이다.

북한은 1970년대 이후 군수공업에 국가적 투자를 집중하면서 이른바 '자력갱생'의 슬로건을 내걸고 지방 도시들이 자체로 살아남기 위한 지방공업창설을 위한 캠페인을 대대적으로 벌렸다. 이에 편승하여 특히 석탄·수력·화력 등 산업동력의 증가와 철도 및 육로를 통한 교통수단의 확장은 이시기 자체의 지방공업창설에 의한 도시발달의 중요한 배경이 되었다. 개성에도 많은 경공업공장들이 건설되어 도시인구가 증가하고 새로운 공업지구가 형성되었고 시급 행정기관과 지방공장·기업소를 중심으로 주택지구가 형성되고 이에 과학·교육·상업·식당·숙박·관광 등 각종 편의봉사시설이 건설되었다. 이시기는 개성의 도시체계가 골격을 갖춘 시기라고 할 수 있다.

[그림 3-7] 개성의 70~80년대를 대표하는 건물(통일관, 고려성균관, 백화점)



\*왼쪽부터 통일관, 고려성균관, 백화점

<자료> 『백과전서』 (평양: 과학백과사전출판사 1983)

[그림 3-8] 개성의 70~80년대를 대표하는 건물(학생소년궁전, 방직공장, 병원)



\*왼쪽부터 학생소년궁전, 방직공장, 병원

<자료> 『백과전서』 (평양: 과학백과사전출판사 1983)

셋째는 제 3시기 (1990-현재)이다. 경제난으로 일명“고난의 행군”이 시작되고 먹고 살기 위한 주민들의 생존활동의 일환으로 시장경제활동이 진행되면서 사회적 인구 이동이 일어나, 평양, 평성, 신의주, 사리원, 함흥, 청진, 나진, 혜산, 개성 등의 도시에 인구 증가 현상이 나타났다. 1994년 7월 이후 배급제도가 역할을 못하면서 군수공장지역, 탄광, 광산지역, 산간지역을 위주로 아사자가 늘어나면서 시장이 먼저 활성화되기 시작한 도시들에 상당수의 유민들이 모여들었다. 2000년 이후에는 시장이 제도화되고 시장경제의 발달에 힘입어 도소재지와 시·군소재지, 일부 노동자구역을 중심으로 시장이 형성되어 발전하면서 무역과 시장 활동이 활발한 평성, 신의주, 혜산, 청진 등의 도시발전이 두드러졌지만, 개성지역과 같은 통제도시들은 인구규모가 소극적으로 증가하면서 도시변화가 진행되었다.

북한은 1960년대 중반부터 현대적 의미의 도시화가 본격적으로 진행되었다. 1960년대 이후 국가의 산업구조가 공업화로 전환되면서, 공업과 관련된 지역이 도시 발달을 선도하였다. 중공업을 중심으로 한 산업개발은 기존 대도시에 입지해 있는 경제여건을 활용하는 방향으로 진행되어, 신의주, 청진, 함흥, 김책, 송림 순천, 등이 가속적으로 팽창하였다. 이러한 흐름에 편승하여 분단지역의 관광, 경공업, 농업성장거점인 도시로 지명된 개성도 일정한 변화가 진행된 것이다.

1990년대 이후 극심한 경제난과 수입 및 내수시장 수요 충족을 위한 시장의 확대는 유통체계의 질적 성장과 지역적 활성화를 가져왔고 전국의 각 도시를 하나의 유기적 공동체로 통합하는 환경을 이루었다. 여기서 강조하고 넘어 가야할 문제는 개성지역의 봉쇄이다. 북한 당국은 경제난으로 민심이 소란해지자 개성지역의 특수성을 강조하면서, 개성으로 들어가는 철도 와 도로에 검열초소와 군인들을 증가하여 개성지역을 타 지역과 완전하게 유리시켰다. 이러한 환경은 개성이 남과 북, 동쪽과 서쪽의 연결이 차단된 상태에서 시장경제활동이 진행되는 결과를 초래 하였다.

2000년대에 들어서 국가 무역과 개인밀수에 의한 수입상품과 일부 국산품들의 유통이 원만해 지면서 시장의 공급이 수요를 충족시켜 ‘보이지 않는 손이’시장을 조종하기 시작하였고 개성공단이 조성되면서 남한상품의 수송과 처리가 용이한 개성이 새로운 시장 도매거점으로 성장하였다.

개성공단에 북측인원과 남한물자가 집중되면서 시장과, 서비스업의 집중에 따른 개인경제활동 기회의 확대로 개성지역에서도 경제활동이 비교적 원만하게 진행되었다. 정부의 일방적인 봉쇄조치로 개성도 시장화초기에는 별로 두각을 나타내지 못하였지만 개성공단의 형성과 그를 통한 시장경제의 확대와 함께 북한지역에 대한 남한상품의 공급지역으로 분단을 상징하는 소도시 이미지에서 벗어나 이른바 “돈 많은 도시”로 거듭나게 되었다.

## 2) 개성공단과 변화

### (1) 개성공업지구개요

도시 개성의 변화에서 역사와 유적, 그리고 분단이 주는 영향은 막대한 비중을 차지하고 있다. 이제까지 개성에서 도시의 형성과 발달을 공간적·역사적 사실의 변화과정을 중심으로 고찰했다. 그러나 그 시대를 대표하는 공간적 패러다임의 변천과정을 통해서도 도시의 발전 양상을 해석할 수 있다. 특히 역사 및 경공업중심도시로부터 출발하여 경제난에 의한 시장화를 거쳐 오늘에 이르는 도시변화의 궤적에서 개성공단이 차지하는 비중은 엄청난 다고 말할 수 있다. 여기에서는 역사, 관광, 경공업중심도시 개성이 지니는 의미를 개성공업지역이라는 특수한 공간을 중심으로 고찰해 보기로 한다.

개성공단은 북한 황해북도 개성이 봉동리 일대에 있는 공업단지로 남북경제협력체제의 근간이라고 말할 수 있다. 남북경제협력과 교류는 2000년 6.15 남북공동선언을 기점으로 긍정적인 전망을 보였고, 이후 (주)현대아산, 북한의 조선아시아태평양위원회(이하 아태위원회), 민족경제협력연합회는 ‘개성공업지구건설운영에 관한 합의서’를 체결하여 개성공단 사업의 초석을 마련되었고, 이에 북한은 2002년, ‘개성공업지구법’을 공포하여 구체적인 사업이 시작되었다.

개성공단 사업에는 한국의 자본과 기술, 북한의 토지와 인력이 투입되었다. 2003년, 개성공단의 착공식이 있었고 2004년 “개성공업지구관리위원회”사무소가 개소되어 개성공업지구는 국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역으로 기능한 지역으로 되었다. 해당 공단에 입주 중인 남측 기업들은 대부분 섬유와 관련된 기업이며 그 외에도 화학, 기계금속, 전기전자 등의 분야의 기업들이 있었다.

개성공단에는 2012년 1월 기준으로 북측 근로자 5만여 명, 남측 근로자 700여 명이 근무한 것으로 알려져 있고, 개성공단의 북측 근로자의 수는 점점 증가하는 추세였는데 2013년 4월부터 약 5개월 동안 공단이 폐쇄되었다가 이후 2016년 2월, 북한의 군사적 도발을 좌시하지 않겠다며 한국 정부는 개성공단 사업을 전면 중단하였고 지금까지 개성공단은 폐쇄된 채 남아있다.

## (2) 개성공업지구에서의 교류와 협력

2003년 6월, 개성공단 시범단지 조성이 착공되었고 그로부터 1년 후 15개의 업체가 개성공단에 입주하였다. 개성공단의 사업여건은 3가지로 요약할 수 있는 데, 첫째로 개성공업지구에서는 남북관계의 특수성을 상호 인정한 법률에 따라 진행되었다는 것이다. 남북관계발전에 관한 법률 제3조 1항은 “남한과 북한의 관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 ‘특수 관계’이다.”라고 규정되어 있고, 제2항은 “남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족 내부의 거래로 본다.”라고 규정되어 있다. 둘째로 지리적 접근성을 잘 활용한 것이다. 개성은 서울로부터 60km, 평양으로부터 170km 떨어진 거리에 있어, 철도, 도로, 해상을 통한 남북 간 물자교류가 용이하며 남한에서 개성에 전력 등 에너지 공급을 할 수 있었다.

이러한 배경에서 개성공단 사업의 총괄은 북한의 ‘개성공업지구 관리위원회’가 맡고 있었으며 북한은 ‘중앙특구개발지도총국’을 두어 이 지대의 실무를 관리했다. 남한에서는 통일부 산하의 ‘개성공단사업지원단’이 계획을 수립하고 조정했고, ‘개성공단사업지원단’과 관련된 정부 부처로는 산업통상자원부, 중소벤처기업부, 기획재정부, 국토교통부 등 총 9개의 부처가 있었다. 셋째로 남북한의 생산성 제고 수단으로 북한근로자의 역할이다. 개성공단 사업 추진 시, 북한 노동자의 최저 임금 인상 상한선을 5%로 제한하여 중국과 베트남에 비해 저렴한 비용으로 노동력을 이용했다. 지금은 일시 중단되었지만 개성공단은 공업과 무역이 결합한 경제특구로 주목을 받고 있고, 현실적으로 무관세 수출가공지역의 성격과 국제경제특구의 성격을 갖도록 설계된 것으로 비교적 저렴한 임금이라는 기반을 활용한 노동집약적 산업, 첨단기술 산업의 유입, 국제자유무역지대의 특징을 가지고 있는 의미 있는 지역이라는 평가를 받고 있다.



## 제4절 해주시

### 1. 해주시 개요

#### 1) 지리적 환경

황해남도의 남부 조서서해(해주만) 연안에 있는 황해남도의 도소재지(행정수도)이다. 북부는 신원군, 동부는 청단군, 서부는 벽성군과 인접하고 있으며 남부는 조선서해와 면하여 있다.<sup>9)</sup>

서북-동남(신광리-장방리)의 길이 24km, 북동-남서(학현동-석천동)의 길이 11km, 면적은 206.93km<sup>2</sup>이고 그중 섬의 면적은 0.03km<sup>2</sup>, 해안선길이는 41.1km이다. 도 면적의 2.45%를 차지한다.

[그림 3-9] 해주지역



<출처> 『조선대백과사전 24』(평양: 과학, 백과사전출판사 2001)

<sup>9)</sup> 『조선대백과사전 24』(평양: 과학, 백과사전출판사 2001), 612~619쪽.

해주시는 해안가에 위치한 수양산줄기의 남쪽에 자리하고 있으며 북부에서 남부로 가면서 급격히 낮아지는 지형이다. 북부에는 수양산줄기의 주봉인 설류봉(946m), 장대산(686m), 금봉(508m), 창검산(540m), 상산(518m), 등 해발 500m이상의 비교적 날카로운 형세의 산들이 있다. 해주시 중심의 해발 높이는 60m이다.

시의 남부에는 남산, 선녀봉 등 50~100m의 언덕들이 바다를 막아서 있으며 남산에서 해주만 쪽으로 용당 포가 길게 누워있다. 해주시의 해발 높이 면적비율은 200m미만의 평야 및 언덕 지역이 총 면적의 90%이상을 차지하며, 산지가 차지하는 면적은 약 8%이다.

**[표 3-8] 해주지역 해발높이별 면적 비**

해발 높이(m)	100이하	100~200	200~400	400~800	800~1,000
면적 비(%)	80.38	11.2	6.56	1.60	0.26

〈자료〉 『조선 지리전서』황해남도, (평양: 교육도서출판사 1990)

동부지역에는 수양산의 설유 봉에서 시작하여 해주만에 흘러드는 읍천을 따라 장방벌(평야)이, 서부지역에는 신광천을 따라 신광벌이 펼쳐져 있다.

지질은 주로 시생대의 랑림층군과 수양산 관입암체의 흑운모편마암, 흑운모화강암, 석회암, 고회암, 규암, 견운 모질 천매암으로 이루어져 있다. 시에는 장방몰리브텐광상과 황신백토광상이 있다.

해주시는 남쪽이 바다와 연결되어 있으며 북쪽이 높은 수양산줄기에 의해 막혀있어 해양성기후의 특징을 가진다. 황해도에서도 따스한 곳을 농업생산에 유리한 지역이다, 연평균기온은 10.5℃(1월 4.8, 8월 24.7℃)이며, 연평균일조율은 52%이다. 연평균 강수량은 1,141.5mm, 관측 이래 최대 강수량은 1876.1mm, 최소강수량은 677.3mm이다.

**[표 3-9] 해주지역 계절별 강수량**

구분	봄	여름	가을	겨울
비중(%)	15.8	63.1	16.3	4.8

〈자료〉 『조선대백과사전 24』(평양: 과학, 백과사전출판사 2001)

해주시는 바람이 강한 것이 특징이다. 여름과 가을에 강한 태풍이 지나며, 시의 기본 하천은 읍천, 광석천, 허청천, 룡양천이며 시령 역을 흐르는 읍천의 길이는 22.25%이다.

해주시 중심부로 흐르는 광석천은 물이 맑고 깨끗하기로 유명하여, 하천의 주변은 유원지로 꾸려져 있다. 시에는 신광저수지를 비롯하여 생활용수와 공업용수로 사용되는 5개의 저수지가 있다.

산림은 시 면적의 42%를 차지한다. 산림의 대부분은 수양산일대에 분포되어 있으며 식물의 종구성이 다양하다. 주요수종은 소나무, 이깔나무, 잣나무, 노가지나무, 등 침엽수와 신갈나무, 쪽동백나무, 밤나무, 상수리나무, 물푸레나무, 고로쇠나무, 단풍나무, 느티나무, 아카시아나무, 달피나무, 오리나무, 버드나무, 팽나무 등 활엽수가 분포되어 있다 해주시역 식물 상에서 특이한 것은 서어나무, 초피나무를 비롯한 아열대수종이 있어 수종이 다양한 것이다.

시안의 목재자원으로 되어 있는 산림에서 참나무가 34.8%, 소나무가 약 40%를 차지하고 있다. 약초자원으로 삼주, 세신, 으아리, 시호, 은시호, 용담, 승마, 돌쩌귀, 고분, 산함박꽃, 인동덩굴, 현삼, 초피나무 등의 식물이 있고, 산나물로는 고사리, 도라지, 참나물, 화살나무, 산열매로는 밤, 도토리, 머루, 다래, 보리수, 산딸기 등이 있는데 수양산이 기본 산지이다.

해주시 토양은 한반도 온대남부산림적갈색 토양지대의 서남평야토양지역에서 벽성-해주토양지구에 속하며 적갈색토양, 충적지토양, 논토양, 진펄토양, 간척지토양으로 되어 있다.<sup>10)</sup> 해주시 경지는 주로 서해안 연선의 해발높이 50m이하의 언덕평야지대에 발달하고 있다.

적갈색 밭 토양이 시 통양면적의 67.3%를 차지하며 그 중 화강암류 적갈색 밭 토양이 63.7%로 대부분을 차지하며, 석회암유황갈색 밭 토양이 3.5%, 편암유적 갈색 밭 토양은 불과 0.1%이다. 충적지 밭 토양은 밭 토양면적의 32.7%를 차지한다.

<sup>10)</sup> 『조선 지리전서』황해남도 (평양: 교육도서출판사 1990) 413쪽.

[표 3-10] 해주지역 밭 토양의 산도와 영양원소 함량

구분	부식 (%)	PH (Kcl)	다량원소 (mg/100g토양)				미량원소 (mg/1kg토양)			
			N	P	K	Si	Mg	Cu	Zn	Mn
시 평균	1.5	5.5	6.9	5.16	8.1	14.7	21.3	4.3	0.382	92.0

〈자료〉 『조선 지리전서』 황해남도, (평양: 교육도서출판사 1990)

논토양은 적갈색 밭 토양과 충적지 밭 토양, 진펄토양, 간척지토양을 출발토양으로 개간한 갈색 논토양, 충적지 논토양, 진펄 논토양, 개펄 논토양의 4개 아형이 있다. 갈색 논토양은 시 논토양 면적의 66.8%를 차지하며 그 중 화강암류 갈색 논토양은 60.1%, 편 암류 갈색 논토양은 0.6%, 석회암류 갈색 논토양은 6.1%이다.

[표 3-11] 해주지역 논토양의 산도와 영양원소 함량

구분	부식 (%)	PH (Kcl)	다량원소 (mg/100g토양)				미량원소 (mg/1kg토양)			
			N	P	K	Si	Mg	Cu	Zn	Mn
시 평균	1.7	5.6	7.34	3.3	6.9	12.3	21.1	4.9	0.326	112.3

〈자료〉 『조선 지리전서』 황해남도, (평양: 교육도서출판사 1990)

토양산도는 약산성이나 최근 강산성으로 기울어지고 있는 것으로 보이며, 부식함량은 보통이다. 또한 가동성 질소와 칼륨의 함량은 보통이지만 인의 함량이 부족하며 규소와 마그네슘의 함량도 적은 편이다. 미량원소 함량은 보통이지만 망간의 함량은 적은 편이다. 해주시 경지의 지력을 높이기 위해서는 굳은 같이 바닥 층을 가진 토양들은 깊이 갈아 들춰 마스며 복토와 냉습지 개량이 필요하다. 가장 중요한 것은 가축의 분뇨로 만든 유기질비료를 공급하여 토양미생물활성화를 위한 대책이 마련되어야 한다.

시의 남쪽을 이루는 해안선에는 43.581km<sup>2</sup>의 개펄이 형성되고 있으며, 룡당반도 서쪽에는 하나의 작은 섬인 모도(둘레 0.53km, 면적 0.01km<sup>2</sup>)가 있다.<sup>11)</sup>

## 2) 역사 및 행정구역

### (1) 해주시 역사

해주는 고구려시기 내미홀군 혹은 지성, 장지라고 하였고, 후기신라시기 757년에는 ‘폭지’군으로 고쳐졌다. 고려시기인 10세기 전반기부터 해주로 명명되었다. 이곳은 983년 전국에 12목을 둘 때 그 하나로 되었으며, 이조시기 말 1895년 해주군 으로 서울 평양, 전주, 개성과 함께 한국의 5대 고을 중의 하나로 되어 있었다. 일제시기와 해방 후까지 해주부로 당시 황해도의 소재지였다.

[그림 3-10] 해주시 전경



<출처> 『조선대백과사전 13』(평양: 과학, 백과사전출판사 1993)

1955년 황해도가 황해남도과 황해북도로 나뉠 때 황해남도의 소재지로 되었다. 1957년 6월 27일, 1961년, 1963년, 1965년, 1972년, 1981년 행정구역 개편에 의하여 리가 동으로 명칭이 고쳐지고, 일부 지역이 분할 또는 통합되었다.

해주시는 예로부터 평양, 개성, 서울 등 국내의 주요도시들과는 물론 해주 항을 통하

11) 『조선 지리전서, 황해남도 (평양: 교육도서출판사 1990) 413쪽.

여 외국과의 경제, 문화교류가 발전한 곳이다. 1928~1932년에 일본의 투자로 해주 항이 확장되었고 농산물과 지하자원 교류가 진행되었다.

해방이후 해주시는 지속적인 변화가 진행되었고, 결과 현대적인 중앙공업과 종합적으로 발전된 지방공업, 집단화된 농촌경리를 가진 항구문화도시로, 황해남도의 정치, 경제, 문화의 중심지로 알려져 있다.

## (2) 행정구역

현재 해주시는 26개동 5개 리(옥계, 구제, 연하, 양사, 선산, 장춘, 영광, 부용, 사미, 해운, 해청, 광하, 광석, 사거리, 승마, 대곡, 용당, 서애 석천, 석이, 결성, 남산, 읍파, 산성, 학현, 양지, 작천, 장방, 영양, 신광, 연양)로 되어 있다.<sup>12)</sup>

[그림 3-11] 해주시 행정구역



<출처> 『조선대백과사전 13』(평양: 과학, 백과사전출판사 1993)

<sup>12)</sup> 『조선대백과사전 13』(평양: 과학, 백과사전출판사 1993), 613쪽.

## 2) 인구 및 산업

### (1) 인구

해주시 인구는 2008년 인구조사 기준으로 273,300명으로 파악된다. 해방 초기 해주시 인구는 지속적으로 증가하고 있다. 자료에 의하면 해주시 인구를 1946년을 기준으로 보면 약 350% 정도 증가한 것으로 파악되고 있다. 해주시의 부문별 인구구성은 다음과 같다.

[표 3-12] 해주시 인구구성 변화(%)

구분	1970	1980	1990
계	100	100	100
공업	53.9	47.9	49.8
농업	6.6	4.5	3.3
운수	11.6	12.6	11.9
체신	2.3	2.0	1.7
기본건설	6.9	8.5	7.6
대보수	2.7	1.8	1.7
상업유통	5.4	5.5	5.4
교육, 문화, 보건	7.8	12.5	13.2
기타	2.8	4.7	5.4

<자료> 『조선 지리전서, 황해남도, (평양: 교육도서출판사 1990)』

1990년을 기준으로 시 주민총수의 49.8%가 공업부문에 종사하고 있고 농업부문에 3.3%, 교육, 문화, 보건 부문이 13.2%를 차지하고 있다. 시 주민 총수 중 90.9%가 도시에 거주하고 있고 9.1%가 농촌지역에 거주하고 있다.<sup>13)</sup>

### (2) 산업

해방이후 해주시는 이미 있던 공장, 기업들이 개건, 확장되고 농업기계공업과, 공업 기지들이 창설되어 부문구조가 완비되었으며, 집단화된 농업과 수산업을 가진 항구문화

<sup>13)</sup> 『조선 지리전서, 황해남도 (평양: 교육도서출판사 1990) 433쪽.

도시로 변화되었다. 시의 공업은 건재, 화학, 기계, 금속, 식료품, 일용품, 방직 및 편직, 피복, 유리 및 도자기공업 등이 있다. 시의 공업총생산액에서 중앙공업이 차지하는 비중이 68.8%이고 지방공업이 31.2%를 차지한다. 시의 공업에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 기계공업이다. 시의 기계공업은 농업기계위주로 농기계와 전기, 통신, 건설 등의 기계제품이 생산된다.

[표 3-13] 해주시 주요 산업

조업 연대	주요 산업
해방 전	시멘트, 양조, 화학, 도자기, 기계
1946~1950	식료, 장유, 고무, 요업, 도량형기(저울)수리
1951~1960	연결농기계, 만년필, 제약, 신발, 일용(철제, 목재)품, 관계기계, 종합기계, 운동기구, 피복, 가구, 식품, 독, 화학, 트랙터부품생산 및 수리, 면직물, 편직, 제지
1961~1970	전등, 유리병, 피복, 화장품, 냉동기, 지함(박스), 교구비품, 염화비닐, 연필, 맥주, 수예품, 장난감, 고기가공, 판지, 구두, 강철, 학습장, 악기
1971~현재	전기, 자전거, 반도체, 판유리, 곡산, 어린이식품, 인 비료, 건설기계, 가성소다, 부재, 흡관, 6월1일 제련소, 형태, 직물, 동물표본(박제품), 수산물가공, 10월13일 청년제련소, 종이

<자료> 『조선 지리전서, 황해남도, (평양: 교육도서출판사 1990)』

전후에 소규모의 금속공업이 설립되어 여러 가지 강재, 환강, 압연소재들이 생산된다. 다음 시 공업에서 건재공은 중요한 비중을 차지하여 해주시멘트, 벽돌, 부재, 금속건구, 타일, 판유리 공업이 포진되어 있다. 해주시멘트 공장, 1930년대 건설, 원료, 소성, 분쇄, 발전, 내화 재진, 보수, 공무 운수 등 공정으로 이루어져 있다.

해주시의 화학공업은 전국적 규모이다. 주요 제품은 인 비료, 유산, 라크, 칠감, 색감, 가성소다, 염산, 보일 유 등이다. 식료품으로 간장, 된장, 고기 및 야채가공, 청량음료 등이 생산된다. 해주시 경공업은 도자기, 주방제품, 화장품, 문방구, 체육문화기재, 방직, 피복, 종이 등이다. 해주시 산업에서 1949년 이후 중앙공업의 비중이 91.5%에서 68.8%로 점차 감소되고 지방공업은 22.7%증가된 것으로 파악된다.



[표 3-14] 해주시 중앙공업과 지방공업이 차지하는 비중(%)

구분	1949	1970	1980	1990
중앙공업	91.5	75	74	68.8
지방공업	8.5	25	26	31.2

<자료> 『조선 지리전서』황해남도, (평양: 교육도서출판사 1990)

해주시 산업의 부문구성은 1990년대를 기점으로 평가할 때 기간공업과 소비재생산 부분으로 비교적 합리적 균형을 이루고 있는 것으로 파악된다.

[표 3-15] 해주시 산업의 부문별 구성(%)

구분	전력	금속	기계	화학	건재	방직피복	종이	식료	일용	기타
100	1.7	7.2	22.3	10.6	13.8	9.6	3.9	6.6	8.4	15.9

<자료> 『조선 지리전서』황해남도, (평양: 교육도서출판사 1990)

해주시 83개 공장, 기업 중 3급 이상의 공장, 기업이 17%이며 100명이상 종업원을 가진 공장, 기업의 비중이 66%이다. 해주시에서 전국적 의의를 가지고 규모가 비교적 큰 공장은 다음과 같다.

[표 3-16] 해주시 산업의 부문별 리스트

기업 명	주요지표
해주연결농기계	1958년 조업, 대곡동에 위치, 부지면적 6.2ha, 종업원 1,300명, 주요제품: 모내는 기계, 벼 수확기, 호이로 등
해주트랙터부품	1959년 조업, 대곡동에 위치, 부지면적 6ha, 종업원은 약 1,000명, 주요제품: 100종의 트랙터 부품
해주자전거	1982년 조업, 1년에 5,000~10,000의 자전거 생산능력, 주요브랜드: 용마,
해주 차(車)수리	1959년 조업, 1,000대의 차 수리 및 120t의 자동차부품 생산
해주 전기	대곡동 위치, 각종 전동기(4,000대) 및 변압기(2,500대) 생산
해주 관계기계	학현동 위치, 용접 관, 주철관
해주 종합기계	석천동 위치, 보일러, 통풍기, 감속기, 기계 및 설비부품

기업 명	주요지표
해주압연	대곡동 위치, 압연소재 2,000t,
해주강철	1969년 조업, 1년 간 강철 7,000t, 환강 8,000t 생산능력
10월 13일 제련소	1985년 조업, 유색금속(금, 연, 아연)제련
해주 인 비료	1985년 조업 용당동 위치, 인 비료 30만 톤, 농류산 130톤 생산능력

〈자료〉 『조선 지리전서』 황해남도, (평양: 교육도서출판사 1990)

해주시에는 서해연선의 특성에 맞게 중소어업이 발달되어 있으며 4개의 수산기지(1개의 국영수산사업소, 3개의 수산협동조합)와 40여개의 부업 수산조직이 있다. 주요 어종은 송어, 전어, 송어, 조개, 바스레기 등이다. 작천 지구에 10여 ha의 양어장이 있으며 잉어, 붕어, 백연어 등을 양식하고 있다.

해주시는 비옥한 토지와 기온이 높고, 강수량이 풍부하여 농업생산에 유리한 조건을 가지고 있다. 해주시 농업은 도시주민들을 위한 부식물 생산을 기본으로 하는 농산업과 축산업 및 가공업, 과수업, 잠사업 등으로 구성되어 있다. 시의 농업은 알곡과 부식물 생산을 기본으로 하는 농산업과, 축산업, 과수업, 잠사 등이며 경지면적은 시 면적의 20.9%이며 주요 알곡작물은 벼, 강냉이, 콩이다.

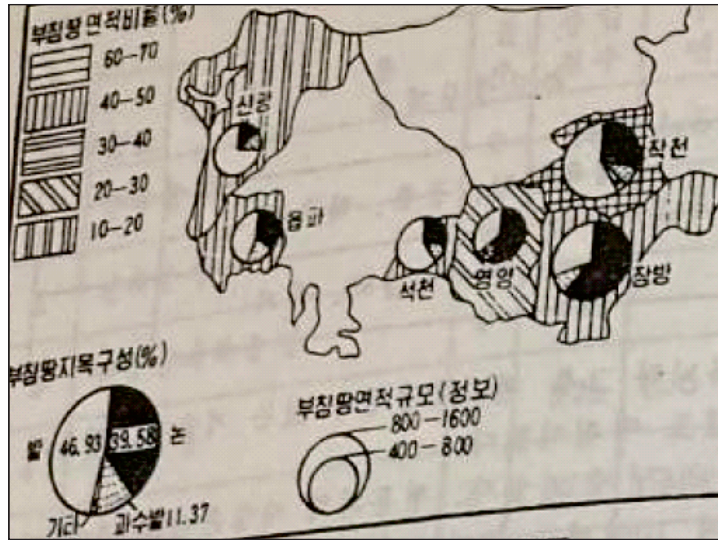
[표 3-17] 해주시 경지분포

구분	논	밭	과수	병
비중(%)	40	47	11	1

〈자료〉 『조선대백과사전 24』(평양: 과학, 백과사전출판사 2001)

주요 야채는 배추, 무, 가지, 오이, 호박, 가두배추, 파, 고추이며 과일은 배, 사과, 복숭아, 감, 밤이다. 해주 배, 해주딸기, 해주 병은 지역의 특산물이며 닭공장, 돼지공장, 오리공장 등 전문축산기지와 10ha의 담수양어기지가 있다.

[그림 3-12] 해주시 경지 면적 및 지목구성도



<자료> 『조선 지리전서, 황해남도, (평양: 교육도서출판사 1990)

해주시는 곡물과 공예작물, 각종 채소를 재배하고 있다. 해주시의 곡물 파종면적의 구성비는 표와 같다.

[표 3-18] 해주시 곡물 파종면적 구성(%)

총 파종면적	알곡			공예작물	감자류	채소			기타
	계	논벼	옥수수			계	무	배추	
100	54	36.4	15.3	2.2	0.1	35.3	10.2	7.3	8.4

<자료> 『조선 지리전서, 황해남도, (평양: 교육도서출판사 1990)

논벼와 옥수수는 총 파종면적의 54%를 차지하고 콩은 주로 논두렁이나 비경지에 심고, 그 외 곡종들은 간작 또는 전·후작으로 생산하고 있다.

해주시 축산업은 비교적 잘 형성되어 있는 것으로 파악된다. 해주시에는 종축장과 배합사료기지가 있고 수의방역기관과 초지 등 축산업에 유리한 자연·경제적, 물질·기술

적 토대가 마련되어 있다. 작천 지구에 젓소목장, 돼지고기공장, 닭공장, 오리공장, 해리서종축장 등이 있다.

해주시의 과수면적은 1984년 기준으로 약 580ha이며 그 외 484ha의 밤나무가 있다. 주요 과일은 사과, 배, 복숭아, 감, 추리, 살구, 앵두 등이다. 특히 해주 배는 해주의 특산으로 알려져 있으며 시 과일생산의 80%이상의 비중을 차지하고 있다. 14)

해주는 수산업이 발달되어 있으며 주요수산물은 송어, 전어, 숭어, 조개, 굴, 바스레기 등이다.

#### 4) 교육, 문화

해방 전 전통적인 상업 및 소비도시로서 이미지에서 항구문화도시로 변화되었다. 해주의 교육기관은 김중태해주제1사범대학, 김제원해주농업대학, 해주 제2사범대학, 조옥희 해주교원대학, 등 10여개의 대학과, 10여개의 전문대학, 28개의 중학교, 13개의 소학교, 56개의 유치원이 있다.

자료에 의하면 시에서 기술자, 전문가가 1970년도에 비하여 1984년에 188.2%로 증가하였다. 15) 대표적으로 농업과학원 해주분원, 약 700명의 수용능력을 가진 주 탁아소가 있으며 해주극장을 비롯하여 34개의 문화회관과, 2개의 도서관, 출판물 보급소, 영화보급소가 있으며 역사박물관, 체육경기장, 체육관이 있다. 보건기관으로, 도 인민병원, 도 구강(치아)예방원, 등 14개의 병원이 있다. 대표적인 의료인 양성 기지로 해주의학대학이 있다. 황해남도과 개성시 의료인 양성기지로 1959년 창립되었으며, 총 부지면적 5만㎡, 총 건축면적은 2만㎡이다.

남산공원, 선산공원, 수양산유원지, 광석천유원지가 유명하다. 시에는 부용당터, 수양산성, 해주9층탑, 석빙고, 해주5층탑, 해주다라니석당, 진철대사승공탑비, 태봉각, 사미정, 내미홀, 광조사5층탑, 신광사5층탑, 신광사터, 해주성개축비, 사미정돌사자, 영양리고인돌, 등 유물유적과 해주락우삼, 해주설송, 해주벽오동나무, 해주모과나무 등 천연

14) 『조선 지리전서, 황해남도 (평양: 교육도서출판사 1990) 430쪽.

15) 『조선 지리전서, 황해남도 (평양: 교육도서출판사 1990) 434쪽.

기념물이 있다.

해주지역의 음식 중 해부교반과 승기약탕이 유명하다. 해주비빔밥(해주교반)은 황해도 해주지역 향토음식 중 하나로 해주 수양산에서 나는 고사리와 황해도 특산물인 김을 넣고, 미리 돼지기름에 볶은 밥을 소금으로 간을 한 뒤에 닭고기를 기본 고명으로 얹는 것이 다른 지역과 구분되는 특징이다. 승기약탕은 살색이 희고 육질이 연한 봄철 도미를 통째로 전으로 부친 도미면을 주재료로 하여 고기와 표고버섯, 숙주나물, 황화채, 미나리, 목이버섯 등 채소를 둘러 육수를 넣고 국수를 넣어 끓인다. 최영년이 집필한 《해동죽지(海東竹枝)》에 따르면 ‘해주의 전통적인 명물로서 서울의 도미면과 같고 맛이 뛰어나므로 도미 맛이 풍류와 계집보다 낫다는 의미로 승가기탕이라는 이름을 얻었다’라고 기록되어 있다.<sup>16)</sup>

[그림 3-13] 1970~80년대 해주시 (동 해주, 서 해주, 해주시멘트공장, 해주 항)



\*동 해주(위 왼쪽 사진), 서 해주(위 오른쪽 사진), 해주시멘트공장(아래 왼쪽 사진), 해주 항(아래 오른쪽 사진)  
 <출처> 『조선대백과사전 24』(평양: 과학, 백과사전출판사 2001)

16) 『조선 지리전서, 황해남도』(평양: 교육도서출판사 1990) 434쪽.

#### □ 김종태 대학(해주사범대학)

황해남도 내 중학교 교원양성을 목적으로 설립된 5년제 사범대학이다. 1961년 9월 1일 해주사범대학으로 개교하여 1969년 7월 12일 김종태사범대학으로 개칭하였으며, 1990년 10월 현재의 명칭으로 개칭되었다. 학교 명칭의 김종태는 남한에서 통일혁명당 사건을 주도한 전 통일혁명당 서울시위원장의 이름이다. 김일성동지 혁명역사학부, 어문학부, 외국어학부, 수학교육학부, 물리학과, 생물·화학학과, 체육학부가 설치되어 있다.

#### □ 해주 제2사범대학

황해남도 내의 중학교 교원을 양성하는 또 다른 사범대학이다. 1948년 10월 5일 2년제 해주교원대학으로 발족되어 초급중학교 교원을 양성하였다. 1961년 4월 해주사범전문학교와 통합되어 해주사범대학(4년제)으로 개편되었으며, 1962년 6월 황해남도 교육 간부 학교 병합되었다. 1972년 9월 해주 제2사범대학으로 되었다. 대학에는 청년동맹 및 소년단지도원학부, 국어문학학부, 역사·지리 학부, 수학교육학부, 물리학과, 음악미술학부, 체육학부 등의 학부가 설치되어 있다.

#### □ 김제원 해주 농업대학

황해남도 내 농촌경리 부문의 과학기술직을 육성해내는 농업대학이다. 1960년 12월 1일에 해주농업대학으로 발족되었다. 1990년 10월 31일에 김제원 농민의 이름을 따 개칭되었다. 김제원 농민은 이른바 애국미 헌납 운동을 1946년에 시작하였다. 대학에는 농학부, 과수학부, 산림하천학부, 수의축산학부, 농기계학부, 농업경영학부 등 학부와 학과들이 설치되어 있다. 농업과학연구소와 연구원, 박사원, 출판소가 있다. 이밖에 통신학부가 있다.

#### □ 해주의학대학

수양산 남쪽 기슭에 위치해 있다. 황해남도와 개성의 보건 직 양성을 위한 의학대학이다. 1959년 9월 1일에 해주의학대학으로 발족되었다. 1962년에 새로 대학청사를 건설하였다. 의학부와 한의학부, 약학부, 의생학부를 비롯한 본 학부 및 특설학부가 설치되어

있다. 이밖에 통신학부, 오랜 현직 보건 직들을 대상으로 하는 의사재교육학부가 있다.

과학연구사업의 주관 부서인 박사원과 연구소가 있으며 제약공장이 있다. 황해남도 인민병원과 황해남도소아병원, 그리고 기타 황해남도와 개성 시에 있는 인민병원들과 전문과 병원들을 임상 실습 기지로 이용하고 있다.

#### □ 조옥희해주교원대학(해주교원대학)

황해남도 내의 소학교 교원과 유치원 교양 원을 양성하는 3년제 사범교육기관이다. 1968년 9월에 발족되었다. 당시에는 유치원 교양원만을 양성하는 2년제 교양원대학이었는데, 1972년 9월에 3년제 교원대학으로 개편되었으며 그 해 12월에 해주 제1교원대학으로 승격되었다. 1987년 6월에 해주 제2교원대학과 통합하여 해주교원대학으로 개편되었으며 1990년 10월 31일 조옥희의 업적을 기리기 위하여 조옥희대학으로 개칭되었다가, 1997년 2월 조옥희해주교원대학으로 되었다. 대학에는 교원학과, 교양원학과, 체육학과, 체육무용학과 등 학과가 있다.

#### □ 해주공업대학

1961년 9월 1일에 일하면서 배우는 교육체계의 발전 지시에 따라 해주시멘트공장의 노동자들을 대상으로 하여 발족되었다. 대학에는 화학공학과, 기계공학과, 전기공학과 등 여러 학과들과 관리일꾼양성반이 있다.

#### □ 황해남도 인민병원(의학대학병원)

해주의학대학병원은 황해남도 도 중앙병원으로 주로 근로자들의 예방 치료 사업을 담당 수행하며 해주의학대학 학생들의 임상 실습지로 되어 있다. 황해남도 보건일꾼들의 임상재교육기지이자 조선의학과학원의 하나의 임상연구기지로 되어 있다. X선 분야에 연구 중심을 두고 전문화되어 있다.

해주의학대학병원은 1946년 1월 9일 황해도인민병원으로 발족되었다. 1951년에 해주 제1병원으로 개편 및 확장되어 전신 치료 예방 사업을 진행하였다. 전후 1954년 3월에는 해주 제1병원자리에 황해남도중앙병원이 복구 및 확장되었다.

1971년 3월에 새 병원 건설을 시작하여 1978년 4월 15일에 준공되었다. 현재 병원의 총 부지는 5만여 제곱미터, 총건축면적은 3만㎡ 외래환자치료건물, 입원실, 방사성동위원소, 병리해부, 약국 및 기타 후방 보강 부서 건물들로 이루어졌다.

#### □ 부용당(芙蓉堂)

부용동에 있는 누각으로 북한 국보 제68호로 지정돼 있다. 부용당은 1500년(연산군 6)에 해주읍성 앞의 누각으로 세운 것으로 ‘연못 안에 세운 건물’이라는 뜻이다. 1500년에 연못 바깥에 세운 누정을 ‘응향각(凝香閣)’, 20년 후 연못 안에 세운 누정은 ‘부용당’이라고 하였으나 점차 두 건물을 합쳐 부용당이라고 부르게 되었다. 임진왜란 때 선조가 의주로 피란을 갔다가 서울로 돌아오던 길에 이곳을 해주행궁으로 승격시키고 1593년(선조 26) 8월 18일에서 9월 22일까지 머무르며 조선 인조가 태어난 곳으로 알려져 있다. 16세기의 발달된 누정 형식과 건축술을 잘 갖춘 웅장하고 화려한 건물로서, 주위 환경과 잘 어울려 한때 해서팔경(海西八景)의 하나로 일컬어졌다. 그러나 6.25 전쟁 때 소실되어 돌기둥과 주춧돌만 남아있게 되었다. 하지만 북한에서 2003년에 복원하였다.

#### □ 태봉각

인조가 해주에서 탄생하여 그 태를 묻은 것을 기념하기 위한 비석과 건물. 1690년에 처음 세워졌으며, 6.25 때 크게 파손되었다가 북한 치하에서 몇 차례 보수하였다.

#### □ 석빙고

옥계동에 있는 석빙고로 북한 국보 제69호로 지정되어 있다. 빙실의 길이 28.3m, 너비 4.5m, 높이 6m로 고려 초에 처음 세워 1735년(영조 11)에 개축하였다. 일정한 모양의 화강암으로 1.4m 정도의 사이를 두고 12개의 무지개형 골조를 세우고, 그 사이에 큰 판돌을 건너대어 아치 모양으로 만들었다. 밖에는 2m 두께로 흙과 석회를 섞어 다져서 덮고 그 위에 잔디를 입혀 무더운 여름철 태양열을 막도록 하였다. 위로부터 무거운 무게를 받고 있기 때문에 견고함을 유지하는 동시에 내부의 용적을 보다 크게 하기 위하여 천장을 궁륭(穹窿)형식으로 한 것이 특징이다. 안팎의 구조가 보존되어 있다.



[그림 3-14] 부용당, 태봉각, 사미정



〈출처〉『조선대백과사전 24』(평양: 과학, 백과사전출판사 2001)

#### □ 해주다리니석당

해청동 해주공원 영내에 있는 고려시대의 석당으로 북한 국보 제82호로 지정돼 있다. 높이 464cm인 육각형 구조물로, '다리니석당'은 다리니경을 새겨 기둥처럼 세운 석조구조물을 말한다. 굳은 화강암을 다듬어 만든 것으로서 풍화를 입었지만 원래의 모습이 비교적 잘 간직되어 있다. 고려시대의 돌 조각술의 발전 모습의 일면을 보여주고 있다. 한반도의 다리니석당은 이곳과 피현군 성동리 다리니석당, 두 곳이 있다.

#### □ 백세청풍비

1728년에 세웠으며 높이 434cm이다. 백세청풍이란 백이와 숙제의 고사에서 유래한 것이며 마침 해주 북쪽에도 수양산이 있고 해서 세웠다고 한다. 글씨는 황해도관찰사 이언경이 주자의 것을 모사해 새긴 것이다.

## □ 신광사

신광리 북송산에 있었던 사찰이다. 신라 문무왕 때 원효와 의상에 의해 창건되었다. 고려 말기 원나라 순제가 제위에 오르기 이전에 대청 도에 귀양을 오게 되어 이곳을 지날 때에 풀 속에 한 부처가 있음을 보고, 그 부처에게 속히 귀국하여 왕이 되게 해주기를 빌었던 바, 그 후 귀국하여 왕이 되자 많은 재물을 내렸다는 이야기가 전해온다. 1677년에 화재로 소실돼 그 후 다시 중건되었으나 현재는 폐사되었다. 경내 문화재로는 1324년(충숙왕 12)에 세워진 신광사 오층탑과, 신광사무자비(神光寺無字碑)가 있다. 무자비는 글자가 없는 비로 고려시대에 조성된 것으로 추정된다.

## □ 교통운수

해주는 황해남도 철도운수의 중심지로, 해주-하성간 철도 황해청년선, 배천선, 웅진선이 지나고 있다. 시의 주요 역은 해주청년역, 학현역, 매화역, 장방역, 동해주역, 남신역, 정도역, 서해주역, 문정역이 이다. 문정역은 협궤이며 나머지는 광궤이다. 철도화물수송에서 반입화물이 70%를 차지한다. 주요 반입화물은 석탄, 광석, 건재품, 화학제품 등이며 그 중 광석이 48%, 석탄 23%, 목재류는 반입화물이며 건재품(41%), 화학제품(20%), 기계류들은 반출화물이다. 1년 여객수송은 70만 명으로 파악되고 있다.

주요 육로는 해주-사리원, 해주-개성, 해주-장연 등과 수상운수기지로 해주 항이 있다. 시안의 도로 중 4급 이상의 간선도로가 90%이다. 해주시는 해안을 인접하고 있어 해상운수가 비교적 발달되어 있다. 해주 항은 대외무역항으로 개건되어 대외화물수송에서 큰 몫을 담당하고 있다.

## 2. 해주의 변화

해주지역 도시변화의 특징은 시장경제가 도입되고 유통이 활성화되기 시작하면서 북한의 지역별 차이가 가져다준 대대적인 지역 간 교역의 결과 계획화 시기에는 볼 수

없었던 성장이 이루어졌다는 것이다. 이러한 성장은 도시 해주의 지역경제와 문화를 다양하게 만들고, 주민소득이 크게 늘어나게 하였다.

해주지역에서 자율적(상대적이기는 하지만) 지역경제가 지방공업, 수산업, 농업, 유통업을 중심으로 성장하면서 기존 국가주도의 계획경제를 대체하여(또는 공존하고 협력하면서) 지역주민들의 생존과 삶의 질 향상의 주요거점으로 되고, 시장이 지역경제발전에 동력으로 된다는 측면에서 북한경제 성장에 긍정적 영향을 주고 있다는 평가를 할 수 있다.

본 연구에서는 해주시 도시 변화에서 주로 수산업, 농업, 유통산업의 형성과 발달, 국영기업의 시장적은, 개인수공업형성, 서비스업의 발달, 네트워크, 지역격차 등을 분석하였다. 해주지역경제 분석을 통하여 도시 해주가 경제난을 극복하고 황해남도 경제와 문화의 중심으로 도 행정 및 경제, 문화도시로 자리 할 수 있는 요인은 3가지로 추정할 수 있다.

첫째로 인적자원요소이며, 둘째로 평양을 비롯한 개성, 사리원, 등 황해남북도 지역을 아우를 수 있는 지정학적 위치에 기반 한 농수축산 및 유통업의 발달, 셋째로 경공업 중심도시로서의 지방공업의 변화 및 개인수공업의 발달이다.

오늘 도시 해주의 지역경제와 문화가 남북교류협력에서 영역을 구분할 만큼 중요한 지역으로 자리매김한 이유는 다음과 같다. 첫째, 혼합경제(계획과, 시장)아래서 중앙정부보다 지방정부의 역할, 특히 수산, 농업, 유통산업을 위주로 지역자본의 역할이 커졌기 때문이다. 둘째, 지역경제 정비를 위한 공공 및 개인자본투자의 규모가 확대되었으며, 셋째, 북한의 국가경제의 성장에 있어서 피할 수 없는 요소인 계획산업이 상대적 자율성을 부여하는 방향으로 변화되었기 때문이다. 마지막으로 지금까지 지역경제발전이 중앙의 공업에 의존해오던 것이었기 때문에, 지역 간 분업이 심화되어 그 결과로 지역 간의 경제적 격차가 현저해졌다는 것 등이다. 이는 각각 독립하여 존재하는 것이 아니고 상호 밀접한 관련이 있다.

본 연구의 결과는 해주시를 남북협력과 지역경제협력의 구조 및 변화의 관계를 학문적 분석의 대상으로 주목하게 하는 것과 동시에 북한경제 성장을 위한 전략으로, 현존하는 지역 간의 경제적 격차를 해소시키는 방안으로서의 지역개발계획 수립의 기반을 마련할 수 있게 한다는데 그 의미가 있다.

본 연구를 통하여 계획경제와 시장경제가 공존하는 현재의 북한경제상황과 이들과 관련해서 발생하는 지역문제들의 특징을 분석하고 북한지역에서 시장의 형성과 시장경제도입에 의한 지역경제구조의 변화가 지역경제성장의 희망성쇠를 가리는 척도로 된다는 것을 주장한다.

## 제5절 사리원시

### 1. 사리원시 개요

#### 1) 자연환경(지리적 환경)

사리원시는 평양시의 남쪽 관문도시이며 황해북도의 소재지(행정중심도시)이다. 사리원시는 중부조선의 교통상요지의 하나로서 정치, 경제, 군사적으로 중요한 위치에 있다. 남부는 은파군, 동부와 북부는 봉산군, 서부는 황해남도 재령군과 인접하고 있다.

[그림 3-15] 사리원시 지형



<출처> 조선향토대백과

사리원시는 재령강의 하부, 황해북도 서부저지의 고기하성층 위에 놓여 있다. 시의

북부에는 정방산(481m), 한철산(458m), 발양산(440m)이 있고, 시내에 경암산(139m)이 있고 남쪽 변두리에 미아산(125m) 있다. 시의 면적은 187.91km<sup>2</sup> 도 면적의 3%를 차지한다.

사리원시의 중심과 주변은 평탄한 벌(평야)로 되어있다. 이 벌은 남쪽으로 봉산평야, 서쪽으로 재령평야(재령나무리벌)와 잇닿아 있다. 이 평야의 특징은 해발 20m 안팎의 낮은 지대이라는 것이다.<sup>17)</sup>

사리원시는 해발 50m도 못되는 지역이 대부분을 차지하고 있는데, 전체면적에서 해발 100m 이하의 지역이 6.3%, 해발 100~300m 지역이 82.6%, 해발 300~500m 지역이 11.1%이다. 지질은 가장 오랜 지층인 원생대 상원계층의 규암이 사리원시의 북부 정방산줄기에 분포되어 있다. 사리원시의 중부에 놓인 경암산을 중심으로 한 북동부에는 고생대 석회질편암이, 남서부인 미곡리·중부인 경암동 일대에는 중생대층의 사암, 분사암, 역암이 분포되어 있다.

사리원시의 동부 도림동과 어수 동에는 봉산퇴적층이 분포되어 있다. 그리고 서부의 해서리, 미곡리, 봉의리, 선정리 일대의 평야지대는 감탕층과 모래층으로 되어 있다. 여수동 일대에는 갈탄과 내화물생산의 원료인 규암이, 만금동 일대에는 석고가, 정방리와 문현리 일대에는 중정석이, 도림동 일대에는 천매암이 매장되어 있다. 토양은 갈색산림토양, 충적토, 논토양, 간척지토양으로 되어 있다.

사리원시는 기온이 높고 강수량이 비교적 적으며 봄철에 가뭄이 심하다. 연평균기온은 10℃, 1월 평균기온은 -6.6℃, 8월 평균기온은 24.5℃, 연 최고기온은 35.4℃(1961년 8월 1일), 기상관측 이래 최저 극 기온은 -22.9℃(1957년 1월 17일)로서 그 차는 58.3℃나 된다. 10℃이상 적산온도는 3,724℃이다. 연평균강수량은 937.8mm이며 그 중에서 여름에 52%가 내린다. 연간 최대강수량은 1,339.4mm(1972년), 하루최대강수량은 233.3mm(1971년 9월 3일)이다. 첫서리는 10월 17일경에, 마감서리는 4월 18일경에 내린다. 연평균풍속은 2.7m/s이며 봄, 가을, 겨울에는 북서풍이 우세하고 여름에는 남동풍이 우세하다. 최대풍속은 24m/s(1956년 5월 5일)이다.

17) 『백과전서』 (평양 과학백과사전출판사 1983), 455쪽.

하천은 서부경계지역으로는 재령강이 유입되어 있으며 이밖에 황주군(黃州郡) 삼봉산(三峯山)에서 발원한 원주천(原州川), 상매천(桑梅川) 등 계절적으로 흐르는 하천들이 있다. 1954년 2월 사리원시내의 한복판에는 운하가 건설되고 경암산 기슭에는 두 개의 큰 경암호(景岩湖)가 건설되었으며 길성포(吉星浦)에 현대적 항구가 꾸려져 서해와 이어지게 되었다.

산림은 사리원시 전체면적의 20.9%를 차지하는데 사리원시의 정방산, 발양산을 비롯한 북부의 산들에서는 소나무를 비롯하여 신갈나무, 잣나무, 잎갈 나무, 아까시나무, 노간주나무, 오리나무, 굴참나무, 상수리나무, 밤나무, 산초나무 등이 분포되어 있다. 전체 산림면적에서 소나무숲이 68.2%, 참나무, 14.6%, 아까시나무 11%를 차지한다.<sup>18)</sup>

## 2) 역사 및 행정구역

### (1) 사리원 역사

사리원시는 이조시기 황해남도 봉산군에 속하여 있으며 1910년부터 봉산군 소재지로 되었다. 사리원이라는 이름은 조선 초기부터 이용되어 왔는데, 『신증동국여지승람』에는 당시 사리원이 행정단위의 명칭으로가 아니라 역원(驛院), 역참(驛站)으로 기록되어 있다. 즉 사리에 있는 역원이라 하여 사리원이라 하였다.

봉산군(鳳山郡) 지역에서(지탑리, 송신리 등 지역) 신석기시대의 유물이 많이 출토된 것으로 미루어보아 원시사회에서부터 사리원시 지역에 사람들이 살았던 것으로 추정된다. 그 중 지탑리 일대에서 발굴된 유물들은 신석기시대 말부터 사리원시 지역에서 이미 농업 생산이 시작되었음을 입증해 주고 있다. 삼국시대 고구려의 휴암군(鵠嶺郡) 영역으로서 4세기 초반에 휴류산성(鵠鷗山城)이 축조되었고, 사리원시 지역에서 고구려의 고분군(古墳群)이 발견된 것도 당시 문화적 중심지였음을 말해주고 있다.

통일신라시대 신라의 판도로 되었으며 748년(경덕왕 7년)에 이르러 서암군(棲嶺郡)으로 편성되었다. 후삼국시대에 고려태조 왕건의 근거지로 되면서 봉주(鳳州)로 개칭되었고, 995년(고려 성종 14년)에 방어사(防禦使)를 두었다가 그 후에 폐지되어 황주(黃州)의 속군(屬郡)으로 되었다. 1285년(고려 충렬왕 11년)에 봉양군(鳳陽郡)으로 개칭되어

18) 『백과전서』 (평양: 과학백과사전출판사 1983), 459쪽.

방어사를 다시 두었다가 봉주로 복귀되어 지군사(知郡事)가 부임되었다.

조선시대 1413년(태종 13년)에 봉산군으로 개칭되었다. 조선시대 초엽에 남북으로 통하던 교통의 요충지였던 자비령(慈悲嶺) 길이 두절되고 그 대신 정방산(正方山) 동쪽에 있는 동선령(洞仙嶺)으로 넘나들게 되었고 사리원은 교통중심지로서의 기능을 이용하여 확충 발전되어 갔다.

1895년에 봉산군 사원방을 봉산군 사원 면으로 개편하였다. 1905년에 경의선(京義線)철로가 개통되고 해주선(海州線), 장연선(長淵線)의 두 가닥 철도가 사리원에서 뺏어 나가게 됨으로써 사리원시 지역은 교통중심지로서 더욱 부각되게 되었다. 교통의 편리와 더불어 광산이 개발되고 산업도 흥성하면서 인가가 몰리어 1912년 12월에는 봉산읍(鳳山邑)에 있던 군청도 사리원으로 이전하였다.

1917년에 봉산군 만천면(萬泉面)의 대원리, 상하리와 영천면(靈泉面)의 구천 리, 신양리, 경암리가 편입되었다. 1923년 4월에는 만천면의 대원리 · 광성리 각 일부, 영천면의 경암리 · 길양리 각 일부를 병합하였고, 1929년에 사원 면을 사리원면으로 개칭하였다가, 1939년에 사리원읍으로 개편하였다. 일제 말기 사리원 읍은 12개의 리와 25개의 구로 나뉘어져 있었으며 인구는 5만 명을 넘어서서 시로 승격할 수 있는 조건을 구비하고 있었다.

광복 후 1947년 6월에 봉산군에서 분리되어 사리원시로 승격하면서 신양동을 신양리로, 철산동을 철산리로, 상하동을 상하리로, 신창동을 신창리로, 경암동을 경암리로 각각 개편하여 서리, 대원리, 신창리, 경암리, 구천리, 동리(東里), 북리(北里), 신양리(新陽里), 철산리(鐵山里), 사원리(沙原里), 사리(沙里), 상하리(上下里) 등 12개 리를 관할하였다.

해방 후 1947년 6월 봉산군에서 갈라져 사리원시로 되었다. 1954년 10월 황해도가 황해남북도로 갈라지면서 황해북도의 소재지로 되었다. 1973년에 봉산군에 속하여 있던 미곡, 만금, 어수노동자구가 사리원시에 편입되었다.<sup>19)</sup>

19) 『백과전서』 (평양: 과학백과사전출판사 1983), 465쪽.



[그림 3-16] 사리원시 전경



<출처> 조선향토대백과

## (2) 행정구역

사리원시는 황해북도 도 행정중심지로 성장하면서, 행정구역상의 일정한 변화가 있는 것으로 파악되고 있다. 1956년 9월, 1957년 6월, 1959년 2월, 일부 동과 리를 신설 통합 개편하였다.

1961년 3월, 개편을 통하여 일부 동과 리의 지명이 변경되었고, 1965년 1월, 1973년 3월의 개편과 1974년 1월에 어수노동자구가 어수 동으로 강등되었다. 1981년 6월에 경암, 광성, 도림 등의 명칭이 리에서 동으로 각각 개편하고 봉산군에서 해서 신창리를 흡수하였다.

1986년 10월에 봉산군 선정, 봉의, 대룡, 문현, 정방리가 이관되었고, 1990년 12월, 1991년 9월에 동과 리에 대한 개편이 진행되었다.<sup>20)</sup>

2002년 10월 현재 행정구역은 31동(경암, 광성, 구천 1,2,3,4동, 대성, 도림, 동일, 동이, 만금, 북 1,2,3,4동, 산업, 상매 1,2동, 상하, 서리, 성문, 신양, 신창, 신흥 1,2동,

<sup>20)</sup>『조선향토대백과 황해북도』(평양: 백과사전출판사, 평화문제연구소 2008년)

어수, 운하 1,2동, 원주, 은별, 철산), 9리(구룡, 대룡, 문현, 미곡, 봉의, 선정, 성산, 정방, 해서)로 구성되어 있다. 사리원시 소재지는 구천1동이다. 21)

[그림 3-17] 사리원시 행정구역



<출처> 조선향토대백과

### 3) 인구 및 산업 현황

#### (1) 인구

한반도 남북, 동서를 연결하는 교통의 요충지 사리원은 1970년에 개건, 신설한 계획 도시로, 2002년 현재 인구 30만의 중소도시다.

21) 『백과사전서 3』 (평양 과학백과사전출판사 1983), 455쪽.

[표 3-19] 사리원지역 근로자직업별 인구수 구성변화(%) 1971~2018

구분	노동자	사무원	협동농민	기타
1971	62.2	16.4	20.9	0.5
1986	66.7	15.6	17.3	0.4
2018	60.1	16.8	15.8	7.3

〈자료〉 『조선지리지전서』황해북도 (평양: 교육도서출판사 1990) 의거 저자작성

2018년 현재 근로하는 사람 총 수의 60.1%가 노동자이며 도시인구는 77%, 농촌지역인구는 23%로 추정된다.<sup>22)</sup> 노동자, 협동농민의 수가 상대적으로 줄어들고 협동단체 종사자가 증가한 것은 시장화로 시장경제활동에 종사하는 근로자들의 수가 증가한데 원인이 있는 것으로 보인다.

## (2) 산업

사리원시는 한반도의 북과 남, 동서를 연결하는 교통의 요지로 해방 전에 탄광이 개발되고 섬유공업 등 산업과 제분, 양조, 농기구제조 등 가공업과 경공업이 형성되어 있었다. 해방 후 일부 산업이 새로 형성되고 농촌에서 집단정리가 발달하면서 황해북도산업의 중심으로 되었다.

사리원시는 역사적으로 조면, 제분공업이 발달되어 있다. 해방이후 농업, 광업, 경공업부문 기계공장과 방직공장이 건설되었다.

기계 및 금속가공공업, 건재공업, 비료, 방직, 식품, 피복, 일용품 등이다. 공업 총생산액에서 중앙공업이 71.6%, 지방공업이 28.4%를 차지한다.

[표 3-20] 사리원지역의 제조업생산제품

부문별	제품명
금속공업	일반강재, 용접봉, 감속기, 소형펌프, 송풍기, 가정용변압기, 트랙터부속, 달구지, 보습, 후치, 제초기, 사료분쇄기, 탈곡기,

22) 황해북도 사리원출신 북한이탈주민 인터뷰자료에 기초하여 추정

부문별	제품명
건재공업	콘크리트부재, 벽돌, 내화물, 오지관, 소석회
화학공업	가성소다, 염산, 염화칼슘, 고려(한방)약, 약초가공품
일용품공업	철재일용, 목재일용품, 문화용품, 가정용품, (밥주걱, 냄(가마)솥, 냄(바치)다리, 법랑철기, 손칼, 우산, 양산, 삼륜차, 가마, 바케츠, 각종 도자기제품, 이불장, 양복장, 찬장, 옷장, 밥상 등) 종이제품,
식품공업	기름, 과자, 사탕, 각종 장, 곡물가공,
방직 및 피복	직물(혼방직, 면데천, 면비천), 편직물(뜨개옷 실장갑, 내의, 운동복), 옷, 수출피복가공품,

<자료> 『조선 지리전서』황해북도, (평양: 교육도서출판사 1990)

[그림 3-18] 사리원 (방직공장, 트랙터부속공장)



<출처> 『백과전서』 (평양: 과학백과사전출판사 1983)

기계공업(기계설비 및 부품, 농업, 광산, 방직, 자동차수리, 트랙터부품, 전기, 통신, 탐사 등)으로 구성되어 있다. 주요 산업이 방직공업이며 피복(어린이 옷공장, 남자옷공장, 여자옷공장)공장들이 있다. 식품(옥수, 과일, 야채, 고기가공, 장생산, 당과류 담배)이며 특히 옥수수 가공이 발달되어 있다. 포도술과 경암 술이 잘 알려져 있다. 사리원 편직물공장은 내의류, 양말, 세타, 등을 생산한다. 이외 식품공장들과, 포도주, 담배 공장이 있다.

북한지역에서 사리원방직공장은 역사가 있고 규모가 있는 경공업기업으로 알려져 있다. 1930년대 말 제사공장으로 출발하여 1945년 9월 사리원방직공장으로 명명되었다.

방적, 직포, 염색공정이 구비된 종합방직공장이다. 주원료는 비날론섬유, 데트론섬유, 면섬유 등이며 다양한 종류의 천을 생산하고 있다. 사리원종합방직공장이 대표제품은 스포츠천, 골덴, 혼방 등이다.

사리원시의 농업은 주로 교외 농업이며 경지는 논이 40.5%, 밭이 35.4%, 과수면적이 21.5%이다. 특히 교외 과수(포도)업이 비교적 잘 발달되어 있다.

[표 3-21] 사리원지역 경지분포

구분	농경지(%)	그중(%)		
		논	밭	과수
분포율	45	40.5	35.4	21.5

<출처> 『백과전서』 (평양: 과학백과사전출판사 1983)

사리원시의 주 알곡은 논벼, 강냉이 콩, 밀, 보리 수수 등이다. 논벼가 시 알곡수확의 76%를 차지하고 있다.

[표 3-22] 사리원지역 농작물 파종면적(%)

알곡	공여작물	채소	기타
66.54	4.76	25.2	3.5

<자료> 『조선 지리전서』 황해북도 (평양: 교육도서출판사 1990)

알곡파종면적에서 제일 많은 비중을 차지하는 것은 논벼와 옥수수이고 그 외 콩류, 수수, 밀, 보리 등이며 미르평야는 북한의 유명한 옥수수 산지이다.<sup>23)</sup>

주요 야채는 배추, 무, 가두배추, 고추, 시금치, 호박 오이, 미나리 등이며 미나리는 사리원의 특산물로 많이 알려져 있다. 과일은 사과, 배, 포도 복숭아를 주로 재배하고 있으며 포도가 유명하다. 축산이 비교적 발달되어 있는데 돼지, 소, 젓소, 닭, 오리 등을 사육되고 있다. 닭공장, 오리공장, 젓소목장, 있으며 길성포에 수산기지가 있다. 사리원 지역은 중부 산악지역의 특징에 맞게 초식가축사육이 발달되어 있으며 특히 사리원 흰

23) 『조선 지리전서』 황해북도 (평양: 교육도서출판사 1990) 141쪽.

토끼의 서식지로 알려져 있다.

사리원과수농장은 사리원시 도림동에 위치하고 있으며, 1950년 8월 3일에 봉산과수농장으로 창설되어 1978년 사리원 과수농장으로 되었다. 이 과수농장은 초기 104ha에서 1200ha로 확대되었으며, 축산기지 농기계수리기지를 보유하고 있다. 농장의 주요 작물은 포도이며 사과, 배, 복숭아, 추리(자두), 살구 대추 등을 재배하고 있다.

### (3) 교통

한반도 북부의 남북과 동서를 연결하는 지리적 요충지 사리원시는 교통 상 중요한 위치에 있다. 시에는 3개의 주요 철도선인 평부선, 황해청년선, 서 사리원선이 지나고 있고, 평양과 개성, 황해남도를 연결하는 도로가 있다. 길성포를 통하여 재령강과 대동강을 따라 송림, 남포, 평양으로 수상운수가 진행되고 있다.

평양까지 65km, 개성까지 127km, 해주까지 75km이다. 사리원 청년驛은 봉산-신의주철길이 개통된 1906년에 만들어졌다. 여기서 평부선과 황해청년선이 사귀는 해주와 개성으로 갈라지는 중요한 분기점이다. 역에는 평양철도국사리원철도분국이 있으며, 연건축면적은 2632㎡의 3층 건물이다.

### 4) 교육, 문화

사리원시에는 전국적 의미를 가지는 중앙대학들과 지방대학들이 비교적 많이 분포되어 있는 교육도시이다. 특히 김일성종합대학-계응상 사리원농업대학, 사리원지질대학, 고려약학전문대학은 중앙대학으로 전국에서 학생을 받아 교육하고 있으며, 공예, 지질, 고려(한방)약전문가들을 양성하고 있다. 이외에 제1사범대학, 제2사범대학, 의학대학, 사리원체육대학, 예술학원 등 10여개의 대학과 30개의 고등중학교 10여개의 소학교가 있다.

사리원 시의 문화시설에는 문화회관, 극장, 영화관 병원, 위생방역소, 사리원청년경기장, 역사박물관 등이 있다. 사리원 백화점은 사리원 강건 거리 중심에 위치하고 있으며 1970년 8월 16일에 개점된 4층 건물이다. 도시 중심인 경암산 자락에 위치한 종합(축구,

매구, 농구, 육상 등)경기장으로 사리원청년경기장이 있다. 1972년 4월 경기장 면적은 138,000m<sup>2</sup>이며, 35,000명의 관객을 수용할 수 있는 경기장이다.

사리원시의 명승지로는 정방산과 경암산이 유명하다. 정방산에는 천연기념물로 지정된 정방산전갈서식지, 고려유적으로 정방산성과 남문, 성장김성업비, 성불사(5층 돌탑, 극락전, 웅진전, 명부전, 정풍루, 운하당, 산신각 등 6개 건물)가 있다.

경암산에는 이조시대에 만들어진 루정 “경암루”가 있으며, 원주동과 광성 동에는 청동기시기 무덤유적으로 고인돌 때가 보존되어 있어 관광 및 역사연구에 의미가 있는 곳이다.

사리원지역에서 중앙대학으로 전국적 의의를 가지는 대학은 사리원 지질대학이다. 대학은 북한의 지질탐사부문의 기술교육대학, 1970년 9월 28일에 창립되었다. 대학은 지질 상황 해명, 지하자원의 탐사 및 이용, 광물암석분석, 기반조사 등의 기술교육을 진행하고 있다. 북한 유일의 대학이다. 지질연구소와 4년제 전임 및 통신박사원이 있다.

사리원제2사범대학은 1963년 4월 사리원교원대학으로 창설되었다가 1974년 사리원제2사범대학으로 변경되었다. 역사지리학, 어문학, 수학, 물리학, 음악미술, 청년동맹 및 소년단지도원학부 등이 있다.

사리원공업대학은 1984년 4월 26일 평양전기단과대학으로 창립하였으며 1995년 3월 26일 사리원 전자자동화 단과대학으로 명칭을 바꾸고 1996년 10월 11일 사리원 공업대학으로 되었다. 대학에는 전기공학부, 기계공학부, 경공업학부, 건설공학부가 있으며 야간학과가 설치되어 있다. 수학, 외국어, 전기공학, 건설공학, 식료공학 등 10개의 강좌가 있다.

사리원 방송은 1951년 황해도 방송이 사리원으로 이전하면서 시작되었으며 유선방송이다.

## 2. 사리원지역의 변화

사리원 형성과 변화는 지금으로부터 50년으로 볼 수 있다. 발전단계는 크게 4단계로 구분할 수 있다. 1단계는 20세기 중후반의 발생기로 산·학·행정·연계를 바탕으로 지역경

제의 기틀이 마련된 시기이다. 2단계는 사회주의 공업화 이후 1980년대 말에 이르는 시기로 도약시기이며, 3단계는 1990년대부터 2000년대 초반까지로 경제난에 의한 지역경제의 파괴와 시장의 형성과 공식화 등 시련과 회복으로 새로운 경제방식이 도입된 시기이다. 2000년대 초 이후 현재에 이르는 4단계는 경제난의 충격을 극복하고 계획화의 도식성에서 벗어나 자생적으로 성장 가능한 시스템을 형성하고 있는 시기이다. 현재 사리원지역의 4대산업(유통업, 경공업, 개인수공업, 농업)은 전국의 산업 중에 상위권을 형성하는 등 시장경제를 이끌어나가는 혁신 도시가 되었다.

90년대 이후 사리원지역은 전형적인 농업과 축산업, 과수업이 비교적 발달하고 교통요충지로서의 특징에 맞게 시장과 유통업이 발달된 대표적인 사례로 되는 도시로 평가할 수 있다. 생산방식도 전형적인 전문화 즉 소기업네트워크 형태를 취하고 있다. 사리원지역의 생산시스템은 국영기업과 개인제작자 간 노동 분화 산업의 분산화에 토대를 두고 있다. 사리원지역의 개인수공업도 상당한 증가세를 보이고 있는데 이들은 분야별로 네트워크 구조를 이루고 분업화·전문화되어 있다. 어린이 옷, 기성복 남자, 겨울 솜옷 등 이를 통하여 전국의 고객들과의 관계를 더욱 긴밀히 하고 있다.



# 제 4 장

## 경기도 서북부 평화의료 네트워크

제1절 경기도 서북부 평화의료 네트워크  
사업의 의미

제2절 경기도 서북부 평화의료 네트워크  
회의 및 포럼



## 제절 경기도 서북부 평화의료 네트워크 사업의 의미

### 1. 고양시 남북보건의료 협력 기반 구축 사업

경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시 연구 1년차 연구의 결과로 고양시 평화미래 정책관은 2021년 시범사업으로 고양시 남북보건의료 협력 기반 구축 사업을 진행하였다. 고양시 남북보건의료 협력 기반 구축 사업은 국립암센터 평화의료센터를 중심으로 고양시 평화미래정책관, 파주시 평화협력과, 김포시 행정과, 고양시정연구원, 한스자이델 재단이 정책네트워크를 구성하여 경기도 서북부 평화의료 네트워크를 구축하는 사업이다. 2020년 6월 개소한 평화의료센터는 북한이탈주민 건강검진 및 건강행태조사연구, 남북 질병언어비교연구, 남북한 보건의료협력공론화(고양평화의료포럼)을 2020년과 2021년에 각각 진행하였다. 평화의료센터는 2021년 고양시의 재정지원을 받아 신규 사업으로 남북 보건의료협력 기반 구축 사업을 새롭게 시작하였다.

【표 4-1】 국립암센터 평화의료센터의 주요사업

구분	사업명	사업내용
1. 지속사업	1-1. 북한이탈주민 건강검진 및 건강행태조사연구	·고양시 거주 북한이탈주민의 건강검진 및 설문면접조사 실시 ·정신건강행태 조사 및 심리사회적 상담 ·조사지개발, 결과분석, 연구보고서 발간
	1-2. 남북 질병언어 비교연구(남북 암용어 비교 사전 발간 등)	·남북 암용어 추출 및 해석 ·데이터베이스 구축 및 관련 책자 발간
	1-3. 보건의료협력공론화(고양평화의료포럼 등)	·남북 보건의료협력 국내·국제포럼 개최 ·평화와 교류협력시대를 열어갈 보건의료협력 방안 및 지역사회 역할을 논의
2. 발굴사업	2-1. 남북 교류(보건의료) 협력 기반 구축사업	·고양시-파주시-김포시 평화도시 및 평화경제 거버넌스 구축 ·북한과 접경지역이자 남북 교류 및 협력에 관심이 많은 도시(고양시-파주시-김포시) 지자체 및 연구기관, 시민들의 남북교류 및 남북보건의료 공론의 장 마련

고양시 남북보건의료 협력 기반구축사업의 구체적인 내용은 다음과 같다. 고양시 인근 접경지역 지자체인 김포시와 파주시는 고양시와 지역적 특색을 공유하며 적극적인 남북교류협력 사업을 추진하고 있는 도시로서 도시간 협력을 통해 통일부와 경기도의 평화경제를 공동추진을 기획하는 등 접경지역의 특성을 살려 평화와 남북교류에 관한 공론의 장을 마련하는 것으로 기획되었다. 고양시 남북보건의료협력 기반구축사업은 구체적으로 고양시 뿐만 아니라 인근 접경지역 지자체인 김포시, 파주시, 보건의료기관인 국립암센터 평화의료센터, 연구기관인 고양시정연구원, 국제재단인 한스자이델 재단이 정책네트워를 구성하여 경기도 서북부 평화경제와 평화의료를 주제로 전문가 포럼과 시민참여 참여 포럼을 개최하여 고양시민의 평화경제에 대한 공론화를 강화하는 것이다. 그리고 3개 도시가 함께 할 수 있는 공동사업을 발굴하여 최종적으로 3개시 평화경제 추진체계를 구성하여 지속가능한 협력사업을 해나가는데 목적이 있다.

[표 4-2] 남북보건의료 협력 기반구축 사업 계획

시 기	1차 세미나 (1-3월)	2차 세미나 (4-6월)	3차 세미나 (7-9월)	4차 세미나 및 포럼 (10월-12월)
내 용	접경지역 지자체 남북교류 관련 연구자 세미나	접경지역 지자체 남북보건의료사업 연구 진행기관의 세미나	접경지역 지자체 남북교류협력 관련 업무부서 세미나	접경지역 지자체 평화경제 거버넌스 포럼
참 가	고양시정연구원-남북물 류포럼-경기연구원 등	국립암센터 평화의료센터(고양시)를 중심의 접경지역 지자체 남북보건의료연구기관	접경지역 지자체 평화협력 담당 부서간 협력	1,2,3차 참여 기관 전체 +각 지자체의 국회의원 및 시민 등

## 제2절 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의 및 포럼

### 1. 경기도 서북부 평화의료 네트워크의 의미

고양시 남북보건의료 협력 기반구축 사업의 핵심은 고양시의 남북보건의료협력 모델을 인근 접경 도시인 김포시와 파주시로 확산하는 것이다. 이를 위해 고양시의 재정지원을 받아 국립암센터 평화의료센터는 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의를 진행하였고 시정연구원은 경기도 서북부 평화경제를 중심으로 포럼을 추진하였다. 또한 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의에 참여하는 대상은 고양시 평화미래정책관 김형기 팀장, 신은주 주문관, 김포시 행정과 김효순 팀장, 채민석 주무관, 파주시 평화협력과 이명희 팀장, 팀장, 박지혜 주무관, 국립암센터에는 기모란 센터장, 이광미 팀장, 최정미 팀장, 이상훈 파트장, 나은선 연구원, 김영호 연구원, 시정연구원의 안지호 연구위원, 김은경 연구원, 허창배 연구원, 한스자이델 재단에 김현아 수석연구원이 참여하였다.

**[표 4-3] 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의 참여기관과 참여자**

참여기관	참여자
고양시	김형기 팀장, 백훈 부팀장, 신은주 주문관
김포시	김효순 팀장, 채민석 주무관
파주시	이명희 팀장, 박지혜 주무관
국립암센터 평화의료센터	기모란 센터장, 이광미 팀장, 최정미 팀장, 이상훈 파트장, 나은선 연구원, 김영호 연구원
고양시정연구원	안지호 연구위원, 김은경 연구원, 허창배 연구원
한스자이델 한국사무소	최현아 수석 연구원

이들 기관과 참여자 이외에 경기도 서북부 하나센터의 안효덕 센터장, 안성은 팀장, 남진애 심리상담사가 북한이탈주민 지원사업과 관련하여 회의체에 참여하였다.

## 2. 경기도 서북부 평화경제 포럼

시정연구원은 3월 30일 경기도 서북부 평화의료 네트워크의 킥오프 성격을 가지는 제 23회 고양시정포럼을 개최하였다. 평화경제를 통한 경기도 서북부 접경도시의 협력 가능성을 주제로 통일연구원의 정은이 연구위원이 중앙정부의 평화경제의 비전과 방향을, 경기연구원의 이성우 연구위원이 경기도의 한반도 메가리전과 한강하구 협력방안, 고양시정연구원의 안지호 연구위원이 경기도 서북부 평화경제 네트워크 기본구상에 대하여 각각 발표하였다. 토론자로는 통일부 접경협력과 권동혁과장, 경기도 평화협력과 문현수 팀장, 파주시 평화협력과 한경준 과장, 양승환 고양시 평화미래정책관, 한스사이텔 재단의 최현안 수석연구원, 국립암센터 평화의료센터의 이광미 팀장이 참석하였다. 경기도 서북부 평화경제 포럼을 통해 고양시는 중앙정부가 추진하고 있는 평화경제, 경기도가 구상하고 있는 한반도 메가리전과의 정책적 협력을 추진하는 하는 한편, 이웃 접경도시인 김포시, 파주시와의 평화경제를 통한 협력 가능성을 타진하고 공동사업을 발굴하고 하는 첫 번째 공론의 장이었다는데 의미가 있다. 이러한 배경에서 시정연구원은 2020년 경기북서부평화경제 네트워크 도시 기본구상 연구를 수행하였으며 그 결과 경기도 서북부 평화경제, 평화의료 정책네트워크가 형성되는데 중요한 계기가 되었다. 결국 경기도 서북부 평화경제 네트워크 경제 포럼을 통해 연구자는 물론 통일부, 경기도, 고양시, 김포시, 파주시의 관련 실무 공무원이 토론에 참여하여 평화경제 네트워크 도시에 대한 구체적인 방안을 토론하였는데 의미가 있었다.

[그림 4-1] 경기도 서북부 평화경제 포럼



[표 4-4] 경기도 서북부 평화경제 포럼 프로그램

시간	소요 (분)	주요내용	비 고
13:40 ~ 14:00	20	○ 등 록	킨텍스 제2전시장
14:00 ~ 14:03	3	○ 개회 안내	사회자
14:03 ~ 14:20	17	○ 개회사	고양시정연구원장
		○ 축 사	고양시의회 의장
		○ 축 사	이화영 대표이사(킨텍스)
평화경제를 통한 경기도 서북부 접경도시의 협력 가능성			
14:20 ~ 15:20	20	○ 발표1: 평화경제의 비전과 추진방향	정은이 연구위원 (통일연구원)
	20	○ 발표2: 한반도 메가리전과 한강하구 협력방안	이성우 연구위원 (경기연구원)
	20	○ 발표3: 경기도 서북부 평화경제 네트워크 기본구상	안지호 연구위원 (고양시정연구원)
-			
15:20 ~ 15:35	15	○ 휴식	휴식
종합토론			
15:35 ~ 16:35	60	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 종합 토론: 질의 및 응답</li> <li>- 권동혁 과장(통일부 접경협력과)</li> <li>- 문현수 팀장(경기도 평화협력과)</li> <li>- 한경준 과장(파주시 평화협력과)</li> <li>- 신승호 과장(김포시 행정과)</li> <li>- 고양시 평화미래정책관</li> <li>- 최현아 수석연구원(한스자이델 재단)</li> <li>- 이광미 팀장(국립암센터 평화의료센터)</li> </ul>	좌장 고양시정연구원장
16:35 ~ 16:50	15	○ 폐회 및 단체 기념촬영	참석자 전원

### 3. 제1회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의

제1회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의는 4월 15일 국립암센터 세미나실에서 시 관계자와 전문가 17명이 참석한 첫 번째 협력과정 및 회의였다. 먼저, 시 관계자는 고양시청 평화미래정책관 평화협력팀 김형기 팀장, 신은주 주무관이 대표로 참석하였고, 김포시는 김포시청 행정과 평화교류팀 김효순 팀장과 이혜진 주무관이 참석하였으며, 파주시는 파주시청 평화협력과 남북협력팀 이명희 팀장과 평화기반팀 엄태연 팀장이 참여하였다. 전문가 집단으로는 고양시정연구원 안지호 연구위원과 허창배 연구원이 회의를 주관하였고, 한스사이델재단의 최현아 수석연구원과 국립암센터 기모란 평화의료센터장, 강현귀 공공보건의료사업실장, 평화의료센터 이광미 기획행정팀장, 최정미 운영지원팀장, 이상훈 파트장, 최미영 팀원, 나은선 연구원, 김영호 연구원이 회의에 참석하였다.

[표 4-5] 제1회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의 참석자 명단

고양시청	김형기 (평화미래정책관 평화협력팀장) 신은주 (평화미래정책관 평화협력팀 주무관)
김포시청	김효순 (행정과 평화교류팀장) 이혜진 (행정과 평화교류팀 주무관)
파주시청	이명희 (평화협력과 남북협력팀장) 엄태연 (평화협력과 평화기반팀장)
고양시정연구원	안지호 (연구위원) 허창배 (연구위원)
한스사이델재단	최현아 (수석연구원)
국립암센터	기모란 (평화의료센터장) 강현귀 (공공보건의료사업실장) 이광미 (평화의료센터 기획행정팀장) 최정미 (운영지원팀장) 이상훈 (평화의료센터 파트장) 최미영 (평화의료센터 팀원) 나은선 (평화의료센터 연구원) 김영호 (평화의료센터 연구원)



[그림 4-2] 제1회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의



제1차 회의의 주요 안건은 (1) 북한이탈주민 건강검진과 건강행태조사 사업 지역의 확장, (2) 지자체 남북보건의료협력 사업현황 및 추후 계획을 공유, (3) 이후 제2차 회의 일정과 세미나 등 추후 일정에 대한 논의를 중심으로 진행되었다.

구체적인 내용으로 국립암센터 평화의료센터에 대한 사업을 소개하고 경기도 서북부 지역의 평화의료협력 네트워크 체계를 구축하는데 필요한 방향을 협의하였다. 논의 과정에서 북한이탈주민을 대상으로 실시하고 있는 건강검진과 설문면접조사 사업이 고양시 위주로 실시되고 있는 점을 문제점으로 지적하였고, 해당 사업의 대상지역을 김포시와 파주시까지 확장해야 한다는데 의견을 모았다. 지방자치단체 남북보건의료협력사업에 대한 개괄적 소개와 함께 3개 시(市)가 시행하고 있는 남북 교류 및 평화사업에 대해 소개하는 시간을 가졌다. 안지호 고양시정연구원 연구위원은 3개 도시에서 추구하는 남북교류 사업이 경쟁구도이고 독자적으로 사업을 진행하고 있어서 실질적인 사업의 효과가 크지 않으며 그 영향력 역시 부족한 점을 지적하였다. 이에 대한 해결책으로 3개 도시의 장점 및 특성을 활용할 수 있는 협력적 사업을 발굴하여 정책 사업의 효과를 극대화할 필요가 있다고 제안하였다. 3개 시 관계자는 연구진의 의견에 공감하였고, 지속적인 네트워크 회의의 필요성을 강조하며 2차 회의 일정을 확정하였다. 이 과정에서 고양시청 평화미래정책관 평화협력팀 김형기 팀장은 각 지자체 시장 간의 정치적 합의의 필요성을 제안하며 주요 대표기관의 관계자들의 사전모임 역시 필요하다고 강조하였다. 한편, 국립암센터 평화의료센터 관계자는 두 가지 세미나 주제를 제안하였는데, 첫 번째는 COVID-19와 감염병 관련 남북 보건의료 협력 방안이었고, 두 번째 주제는 남북 보건의료협력 관련 보건의료기금 마련이었다.

#### 4. 제2회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의

제2회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의는 5월 27일 국립암센터 제3회의실에 서 개최되었고, 경기도 서북부 지역 3개 시 관계자와 연구진과 핵심사업 관계자 총 16명으로 구성되었다. 3개 시 관계자는 고양시청 소속의 김형기 평화미래정책관 평화협력팀장과 신은주 주무관, 김포시청 소속으로 김효순 평화교류팀장, 이혜진 평화교류팀 주무관, 파주시청 소속의 이명희 평화협력과 남북협력팀장이 참석하였다. 연구진은 고양시정연구원 안지호 연구위원, 허창배 연구원이 참여하였고, 한스자이텔재단 최현아 수석연구원이 있었다. 한편, 핵심사업 관계자들로는 국립암센터 평화의료센터 강현귀 센터장과 이광미 기획행정팀장, 최정미 자문위원, 이상훈 파트장, 최미영 팀원, 전영민 팀원, 나은선 연구원, 김영호 연구원이 회의에 참석하였다.

**[표 4-6] 제2회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의 참석자 명단**

고양시청	김형기 (평화미래정책관 평화협력팀장) 신은주 (평화미래정책관 평화협력팀 주무관)
김포시청	김효순 (행정과 평화교류팀장) 이혜진 (행정과 평화교류팀 주무관)
파주시청	이명희 (평화협력과 남북협력팀장)
고양시정연구원	안지호 (연구위원) 허창배 (연구원)
한스자이텔재단	최현아 (수석연구원)
국립암센터	강현귀 (평화의료센터장) 이광미 (평화의료센터 기획행정팀장) 최정미 (평화의료센터 자문위원) 이상훈 (평화의료센터 파트장) 최미영 (평화의료센터 팀원) 전영민 (평화의료센터 팀원) 나은선 (평화의료센터 연구원) 김영호 (평화의료센터 연구원)

제2회 회의의 주요 안건은 (1) 지방자치단체 특성을 활용한 평화의료협력과 인도적 대북지원사업은 연계한 구체적인 사업에 대한 논의가 첫 번째 안건이었고, (2) 국립암센터와 경기도 서북부 지방자치단체인 고양시, 김포시, 파주시 간의 협의체 구축에 대한 논의가 두 번째 핵심 안건이었다.

먼저, 첫 번째 안건인 평화의료센터와 지자체 간의 실질적인 협력방안에 대해 논의되었다. 회의 참석자 대부분은 김포시와 고양시, 파주시가 서북부 하나센터 관할에 속한 지역으로 의료협력사업을 진행하는데 있어서 유리한 지역이라는 점에 공통된 의견을 모았다. 또한 내년도 사업기획에 반영할 수 있도록 법안제정과 예산 확보 등 사전조치 부문에서 협력방안을 검토하는 단계부터 구축해 나가는데 동의하였다.

두 번째 안건인 국립암센터와 경기도 서북부 지방자치단체인 고양시, 김포시, 파주시 간의 네트워크 활성화 방안에 대한 논의가 이어졌다. 3개 시(市)의 공동사업이 가능한 부분으로 경제특구, 클러스터의 특성화 방안, 한강하구 공동이용수역에 대한 공동 사용 및 연구가 주요 사업안으로 제시되었다. 또한 국립암센터와 각 지자체 간의 네트워크 활성화를 위하여 김포·고양·파주시 관계자에게 고양평화의료포럼 개최에 대해 설명하고 참여를 요청하였다.

[그림 4-3] 제2회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의



## 5. 제3회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의

제3회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의는 6월 28일 국립암센터 세미나실에서 개최되었다. 이날 참석자는 고양시청 김형기 평화협력팀장, 신은주 평화협력팀 주무관, 김포시청 김효순 평화교류팀장, 이혜진 주무관, 파주시청 엄태연 평화기반팀장과 박지혜 팀원이 참석하였고, 경기도 서북부 하나센터 안효덕 센터장과 안성은 팀장이 새롭게 참여하였다. 고양시정연구원에서 안지호 연구위원과 김용덕 연구위원, 이정철 연구기획팀장, 허창배 연구원이 참석하였고, 한스사이텔재단 최현아 수석연구원이 참석하였다. 국립암센터 평화의료센터 강현귀 센터장과 이광미 기획행정팀장, 최정미 운영지원팀장, 이상훈 파트장, 최미영 팀원, 전영민 팀원, 나은선 연구원, 김영호 연구원이 참석하였다.

[표 4-기] 제3회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의 참석자 명단

고양시청	김형기 (평화미래정책관 평화협력팀장) 신은주 (평화미래정책관 평화협력팀 주무관)
김포시청	김효순 (행정과 평화교류팀장) 이혜진 (행정과 평화교류팀 주무관)
파주시청	엄태연 (평화협력과 평화기반팀장) 박지혜 (평화협력과 평화기반팀원)
경기도 서북부 하나센터	안효덕 (센터장) 안성은 (팀장)
고양시정연구원	안지호 (연구위원) 김용덕 (연구위원) 이정철 (연구기획팀장) 허창배 (연구원)
한스사이텔재단	최현아 (수석연구원)
국립암센터	강현귀 (평화의료센터장) 이광미 (평화의료센터 기획행정팀장) 최정미 (운영지원팀장) 이상훈 (평화의료센터 파트장) 최미영 (평화의료센터 팀원) 전영민 (평화의료센터 팀원) 나은선 (평화의료센터 연구원) 김영호 (평화의료센터 연구원)

[그림 4-4] 제3회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의



제3차 회의의 주요 안건으로는 (1) 국립암센터와 경기도 서북부 지자체(고양시, 김포시, 파주시), 경기도 서북부 하나센터의 건강검진사업 및 질병언어 연구사업 연계에 대한 논의, (2) 평화의료협력 네트워크 및 경기도 서북부 지자체 협의회 구축방안에 관한 논의였다.

경기도 서북부 평화의료 네트워크 구축을 위해서는 구체적인 사업계획에 대한 논의가 필요한데, 이는 고양시의 공기업 위탁사업 선례에 따라 실질적 형태의 사업을 구상하는 것이었다. 고양시의 선례는 고양시와 국립암센터 간 업무 협약을 통해 건강검진을 비롯한 연구사업과 고양평화의료포럼 운영 등 1년 동안 보조금 1억 5천만 원을 지원받는 사업으로 고양시 내 의료기관 간 네트워킹을 활성화하는데 기여한다고 평가받고 있다. 이러한 사업을 모델로 하여금 경기도 서북부 3개 지자체의 공동사업으로 북한이탈주민을 대상으로 하는 평화의료사업을 추진하는데 참석자 모두의 의견을 모았다. 구체적으로 평화의료 사업이 실질적인 정책으로 이어지려면 북한이탈주민을 대상으로 운영되어야 하는데, 이는 고양시를 비롯한 경기도 서북부 지자체의 북한이탈주민 사례가 많기 때문에 실제 사업으로 진행되기 적합하며 기존의 연구나 사업과 차별성을 강화할 수 있다는 점을 근거로 제시하였다.

한편, 두 번째 안건인 평화의료협력 네트워크 및 경기도 서북부 지자체 협의회 구축방안에 대한 논의가 이어졌다. 여기서는 공동사업을 진행할 분야를 평화의료협력 분야로 한정하는 것이 실제 사업을 진행하는데 유리하다고 강조하였고, 각 지자체 상황에 맞는

업무협력 방안이 도출되기 위해서는 필요한 예산과 협약 안건 등 보다 구체적인 논의가 이뤄져야 한다는 의견이 제시되었다.

## 6. 제4회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의

제4회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의는 7월 21일 국립암센터 제3회의실에서 개최되었고 줌(ZOOM)회의를 병행하였다. 참석자에는 고양시청 김형기 팀장, 신은주 주무관, 김포시청 채민석 주무관과 이해진 주무관, 파주시청 박지혜 평화기반팀원이 참석하였다. 연구진 참석자로는 고양시정연구원 안지호 연구위원과 허창배 연구원이 참석하였고, 한스사이텔재단 최현아 수석연구원이 참여하였다. 국립암센터에서는 강현귀 평화의료센터장, 이광미 팀장, 최정미 팀장, 이상훈 파트장, 나은선 연구원과 김영호 연구원이 참석하였다.

**[표 4-8] 제4회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의 참석자 명단**

고양시청	김형기 (평화미래정책관 평화협력팀장) 신은주 (평화미래정책관 평화협력팀 주무관)
김포시청	채민석 (행정과 평화교류팀 주무관) 이해진 (행정과 평화교류팀 주무관)
파주시청	박지혜 (평화협력과 평화기반팀원)
고양시정연구원	안지호 (연구위원) 허창배 (연구위원)
한스사이텔재단	최현아 (수석연구원)
국립암센터	강현귀 (평화의료센터장) 이광미 (평화의료센터 기획행정팀장) 최정미 (운영지원팀장) 이상훈 (평화의료센터 파트장) 나은선 (평화의료센터 연구원) 김영호 (평화의료센터 연구원)

회의의 주요 안건은 (1) 평화의료센터 건강검진 사업계획 공유와 (2) 국립암센터-경기도 서북부 지자체간 평화의료협력 협약(안)에 대한 논의였다. 첫 번째 안건에 대해서는 2020년 진행된 평화의료센터 사업 계획을 바탕으로 지자체별 평화의료센터 사업 진행(안)을 검토하는 것이고, 두 번째 안건은 국립암센터·경기도 서북부 지자체 간 업무 협력방안을 구상하고 구체적인 협약(안)을 검토하는 것이다.

우선, 첫 번째 안건과 관련하여 건강행태조사 설문에 대한 문제점에 대해 세부적 논의가 이어졌다. 구체적으로 입국 시기가 10년 이후인 북한이탈주민의 응답에 대한 신뢰성 문제가 제기되었다. 또한 북한이탈주민 표본 샘플링과 사업 대상이 되는 고양시 북한이탈주민은 누구를 대상으로 하는지에 관한 표본의 수집 및 대표성 문제가 지적되었다. 마지막으로 지역병원과 설문조사를 연계하여 진행 가능한지 여부에 대해 논의가 이루어졌다. 응답의 신뢰성 문제에 대해서는 남한 입국시기와 관계성이 높은 건강검진 항목에 대해서는 현재 하나원에서 진행한 건강검진을 활용하여 응답결과를 비교 대조하고 있으며 일부 정신건강 문항은 ‘주관적-시기별 스트레스 정도’와 같은 용어의 변경으로 논의가 일단락되었다. 반면에 고양시 북한이탈주민의 표본 수집 및 대표성과 관련하여 우선적으로 고양시의 자체전수조사를 실시하고, 건강검진사업에 대한 홍보는 하나센터가 참여하여 문자, 전화 연락 등 홍보하고 이를 보고 참여의사를 가진 북한이탈주민을 대상으로 실시하는 방법을 제시하였다. 마지막으로 지역병원과 설문조사의 연계는 현실적으로 수익성이 우선인 지역병원에서 의료취약계층에 대한 사업인력과 설문 담당 인력을 편성하기 어려울 것을 지적하며 공공의료기관인 국립암센터 중심으로 진행되는 방안이 현실적이라고 제안하였다. 또한 설문조사 결과와 건강검진 결과가 연구대상이기 때문에 병원 간 의무기록을 공유하는 데는 한계가 있다는 점을 강조하였다.

두 번째 안건인 평화의료센터 건강검진 사업계획의 공유에 대해서는 건강검진 사업과 관련하여 네 가지 문제점이 지적되었다. 첫째는 지역의료기관과의 관계 문제, 둘째는 사업비 편성 문제, 셋째는 지역병원 대비 높게 책정된 검진 수가이며, 마지막으로 국립암센터까지 이동수단 문제이다. 과주시는 도립병원과 과주병원이 있고 김포시에는 김포우리병원이 지역협의체위원으로 함께하고 있어 지역병원과의 이해문제가 발생할 가능성이 있다는 의견이 나왔다. 이에 대해 연구진은 지역의료기관과의 문제는 제로섬 게임이 아

나라는 전제가 필요한 부분이며, 현재 국립암센터가 접경지역에 위치한 공공의료기관으로서 민간 의료기관이 진행하기 어려운 연구사업을 진행하는 것으로 설득할 수 있을 것이라고 방안을 제시하였다. 사업비 편성 문제에 대해서는 작년 사업비 편성대비 현재 김포시의 남북사업과 관련 전체 예산이 평화의료센터에서 수행한 건강검진비용보다도 적은 상황이었고, 고양시 역시 공공의료기관 위탁사업으로 운영하고 있으며 남북사업으로 책정된 예산규모는 김포시와 고양시 모두 한정적인 상황임을 각 지자체 관계자 관점에서 문제로 제기하였다. 이에 대해 고양시는 기본 인력구성과 인프라 구축에 필요한 비용을 고양시가 이미 2년간 지불했기 때문에 김포시와 파주시가 사업에 참여하는데 유리하다는 점을 꼬집었다. 높은 검진 수가에 대해서는 평화의료센터에서 진행하는 검사항목의 차이에서 발생한 것으로 모든 검진 항목을 북한이탈주민 맞춤형으로 진행되어야 한다는 점에 의견을 모았다. 또한 검진 항목은 전문가가 참여하여 구성하며, 대표적으로 산부인과에 대한 높은 수요(needs)를 반영하여 자궁경부암 검사에 대한 부분을 모든 연령대 여성에게 적용해야 한다는 점을 제안하였다. 지원인원은 기존 고양시가 진행한 연간 60명 지원이 어렵다면, 보다 적은 숫자로 중증도 환자, 연령대별로 우선순위로 두어 지원하는 것을 방안으로 제시하였다. 마지막으로 국립암센터까지의 이동수단에 대하여, 현재 김포시의 교통약자계층을 위한 차량지원사업은 실제로 차량을 사용하는데 한계가 있으므로 사업비 일부를 교통비로 지원해주는 방안을 논의하였다. 고양시에서는 현재 북한이탈주민에게 교통비로 25,000원 지급사업을 진행하고 있음을 밝혔다.

[그림 4-5] 제4회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의





## 7. 제5회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의

남북 평화의료협력 네트워크 구축을 위한 제5회 회의는 8월 18일 국립암센터 제2회의실에서 줌(ZOOM)회의와 병행하여 실시하였다. 시 관계자 참석자로는 고양시청 김형기 팀장과 신은주 주무관, 김포시청 김효순 팀장과 이혜진 주무관, 파주시청 박지혜 팀원이 참여하였고, 고양시정연구원 안지호 연구위원이 연구진으로 참석하였다. 국립암센터에서는 이광미 팀장과 최정미 팀장, 이상훈 파트장과 나은선 연구원, 김영호 연구원이 참여하였다.

[표 4-9] 제5회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의 참석자 명단

고양시청	김형기 (평화미래정책관 평화협력팀장) 신은주 (평화미래정책관 평화협력팀 주무관)
김포시청	김효순 (행정과 평화교류팀장) 이혜진 (행정과 평화교류팀 주무관)
파주시청	박지혜 (평화협력과 평화기반팀원)
고양시정연구원	안지호 (연구위원)
국립암센터	이광미 (평화의료센터 기획행정팀장) 최정미 (운영지원팀장) 이상훈 (평화의료센터 파트장) 나은선 (평화의료센터 연구원) 김영호 (평화의료센터 연구원)

이날 회의의 안건은 (1) 경기도 서북부 네트워크 구축 및 협의체의 지속가능성과 (2) 경기도 서북부 지자체 협력사업에 대한 세 가지 논점에 대해 논의하였다. 세 가지 논점은 협의체 구성, 포럼 공동개최 및 추진방안 논의, 기타 협력 사업이었다.

경기도 서북부 네트워크 구축 및 협의체의 지속가능성 안건에 대해 각 지자체에서는 경기도 서북부 평화의료협력 네트워크 구축을 위한 지난 회의들이 각 시의 목표와 비전에 적합하다고 언급하였다. 파주시는 지난 회의결과를 평화협력 과장에게 보고하였고 그 결과, 건강검진과 실태에 대한 지역병원 협력이 현실적으로 어렵고 건강 이외의 협력방

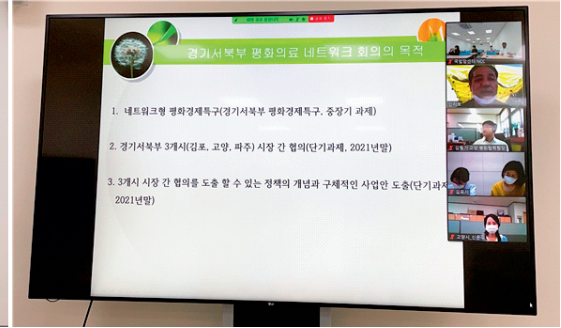
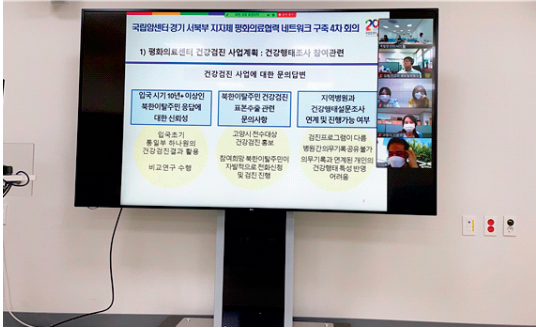
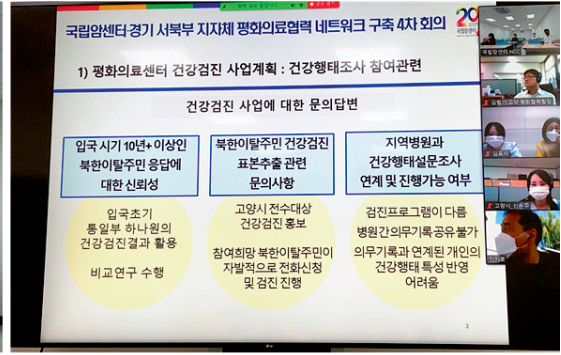
안에 대해 모색해야 한다고 지적하였다. 또한 평화의료협력 네트워크 지속성을 위해서는 구체적인 사업을 찾는 것이 우선순위인데, 공동사업 발굴이 실현되지 않는다면 협의체에 대한 의미가 없어진다는 점을 꼬집었다.

경기도 서북부 지자체 협력사업에 대한 논의에 대해 각 지자체에서는 평화의료협력 네트워크 지속성을 위해서는 구체적인 공동사업 모색이 최우선 과제인데, 공동사업으로 제시할 수 있는 것은 기존 구축회의에서 언급되었던 대북 의료기구 및 방역지원이 가장 현실성이 높으므로 추가적인 소통과 논의가 필요하다고 제시하였다. 이에 대해 김포시는 협의체 구성을 준비하기 위한 공동사업으로 각 지자체마다 별도로 추진하고 있는 말라리아 방역, 의료기기 등 유희설비 지원사업에 대한 집중적인 논의가 필요하다고 제안하였다.

한편, 포럼의 공동개최와 추진방안에 대한 논의에서는 포럼을 공동으로 개최하는데 긍정적이나 추진을 위한 계획주민 단계가 필요하며 공동사업 발굴이 핵심적으로 논의되어야 한다고 강조하였다. 포럼을 공동개최하게 되면 파주시와 김포시의 지난 용역사업 자료들을 바탕으로 공동 발표하는 방안도 제안하였다. 이와 더불어 포럼 뿐만 아니라 공동 세미나, 심포지엄도 추진되어야 한다는데 의견을 모았다. 이러한 공론의 장 행사를 통해 내년도 사업을 발굴하고 지자체 간 네트워킹이 가능할 것을 기대하였다.

기타 협력사업 안전에 대해서는 고양시가 주관하여 공동으로 수행할 수 있는 사업으로 보건의료 분야 협력사업 세 가지를 제안하였다. 첫째는 공동포럼, 둘째는 평화의료교육 및 보건의료 아카데미, 셋째는 공동연구이다. 공동포럼은 공통분모를 북한 인적 및 접경지역으로 설정하고 정책적인 비전을 제시하는 포럼을 공동으로 개최하자는 제안이고, 평화의료교육 및 보건의료 아카데미는 해당분야에 대한 실무자와 관심있는 시민들을 대상으로 사업을 지속적으로 운영하는 것, 마지막으로 공동연구는 인적, 물적교류를 바탕으로 다양한 주제, 예를 들면 감염병 확산이나 돼지열병 바이러스, 조류독감 등 공동사업을 찾아내어 추진하자는 내용이다. 한편, 고양시정연구원에서 공동사업으로 각 지자체가 필요하거나 추진하고 싶은 분야에서 사업을 제안하고 구체화하여 논의할 필요가 있다는 점을 지적하며, 현재 북한이탈주민의 특별심리상담지원 사업을 협력사업으로 제안하였다. 또한 이와 같은 논의에 따라 평화협력 및 협화의료 세미나, 포럼 등 적극적인 참여를 요청하였다.

[그림 4-6] 제5회 경기도 서북부 평화의료 네트워크 회의





## 제 5 장

### 정책제언

제1절 경기도 서북부 평화경제 네트워크의  
정상화

제2절 경기도 서북부 평화경제 네트워크  
도시를 넘어서



## 제철 경기도 서북부 평화경제 네트워크의 정상화

### 1. 정책패러다임 변동모형과 경기도 서북부 평화의로 네트워크

정책학자 홀(Peter Hall)은 정책변동이 급진적 측면을 분석하는 모형을 만들었다. 이를 위해 홀은 정책형성의 요인을 정책목표, 정책산출물, 기술 및 정책환경으로 정의하였다. 홀에 따르면 정책변동이 발생하려고 하면, 정책형성의 세 가지 요인 모두가 변해야 되며, 이러한 현상을 설명하는 틀로 정책패러다임 변동모형(Paradigm Change Framework)을 구성하였다.<sup>1)</sup>

또한 홀은 정책패러다임의 변동 과정이 한 번에 일어나는 현상이 아닌 일정한 단계를 거친다고 설명하였다. 일단 하나의 패러다임이 형성되면 일정기간의 안정기를 누리게 되다가 기존의 패러다임으로 충분히 설명될 수 없는 혼란스러운 요소들이 나타나게 되면서 변이요소들의 축적(accumulation of anomalies)이 이뤄지고, 이들은 당초의 패러다임의 정확성이나 지적인 능력에 영향을 미친다. 그리고 이러한 변이들을 다루기 위한 노력으로 새로운 정책대안을 탐색하는 등 기존의 정책을 조정하는 실험기(experimentation)의 과정이 형성된다. 이러한 새로운 실험이 성공한다면, 기존 패러다임의 권위는 더욱 크게 손상되어 패러다임을 대체할 복수의 새로운 패러다임이 나타나고 이들 간에 경쟁(contest between competing paradigms)이 전개된다. 이러한 정책 패러다임간 경쟁에 정치가 뿐만 아니라 정책공동체도 참여한다. 경쟁하는 패러다임 중 권위를 인정받게 되

<sup>1)</sup> 이러한 관점에서 1970년부터 1989년까지의 영국의 경제정책 변화과정을 분석하여, 다음과 같은 세 가지 유형의 정책변동을 제시하였다. 첫째, 매년 정부예산을 조정하는 것처럼 정책목표나 수단의 근본적인 변화 없이 정책수단 수준만 변동되는 1차적 변동, 둘째, 영국에서 1971년에 도입한 금융통제 제도처럼 거시경제정책의 목표에는 변화가 없으나 정책수단을 변경하는 2차적 변동, 셋째, 경제정책 기본방향이나 케인즈주의에서 통화주의로 전환됨에 따라 정책목표 및 정책수단이 급격히 변동한 3차적 변동으로 구분하였다. 그리고 3차적 변동을 설명하는 틀로서 정책패러다임 변동모형을 제시하였다. Hall은 1차적, 2차적 변동은 기존의 정책 패러다임에 영향을 미치지 않을 일반적인 정책형성 유형이며, 이 경우에는 정책패러다임의 연속성이 유지된다고 하였다. 즉 1차적 변동은 점증주의적 성격을 지니는 것으로서 우리가 정책과정에서 흔히 접하는 의사결정이며, 2차적 변동은 새로운 정책수단의 개발을 의미한다. 그러나 3차적 변동은 기존의 정책패러다임의 연속성이 보장되지 않는 단절적인 변동인 동시에 패러다임의 변화가 초래되는 급격한 변동을 나타낸다고 보았다(정정길 외, 2011: 716-717).

는 패러다임이 등장하게 되면, 정책 지지자들이 이를 안정적으로 제도화하기 위해 노력한다(정정길 외, 2011: 716-717).

이 연구의 핵심은 지금까지 중앙정부의 남북교류협력 정책을 그대로 모방하여 사업을 진행해온 고양시, 김포시, 파주시의 하향식 남북교류협력 정책의 대한 급진적 정책변동이다. 구체적으로 고양시, 김포시, 파주시가 중앙정부의 정책모형에서 탈피하여 지역의 특성을 반영한 상향식 남북교류협력정책 혹은 아래로부터의 남북교류협력정책이 필요하다는 것이 연구진의 주장이다. 또한 이러한 상향식 남북교류협력정책의 하위 목표로 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시 구상이 도출되었다. 따라서 이 연구는 기존의 지방자치단체의 하향식 정책을 지역의 특색을 반영하는 한편 지역(구체적으로 경기도 서북부 접경도시)간 협력이 필요하다는 상향식 정책으로의 패러다임 전환을 의미한다.

작년부터 연구진이 주장한 고양시, 김포시, 파주시가 남북문제를 중심으로 협력해야 한다는 생각은 이미 과거에도 존재하였다. 구체적으로 현재 고양시 시의원인 윤용석 의원의 2004년 석사학위 논문과 2017년 김포시 통일경제특구 사업 보고서에서 고양시, 김포시, 파주시가 협력한 광역통일경제특구에 대한 내용은 용어만 다를 뿐 연구진의 생각과 유사한 내용을 담고 있다. 그런데 왜 그동안 경기도 서북부의 접경도시들이 남북교류협력을 중심으로 협력을 하지 않았을까? 왜 이러한 생각이 3개 도시 정책과 사업에 반영되지 않은 이유는 무엇인가?

첫째, 정책선도자(innovator)를 지지해주고 함께 하는 정책공동체가 형성되지 않았기 때문이다. 둘째, 고양시, 김포시, 파주시의 협력적 정책모델과 사업을 발굴하는데 중요한 역할을 수행하는 정책연구자 집단이 부재하였기 때문이다. 윤용석 시의원과 김포시의 혁신적인 생각이 실천에 옮겨지지 못했던 이유는 이러한 선도적인 생각을 체계적으로 실현하기 위한 구체적인 정책수단과 정책모형이 부재하였기 때문이다.

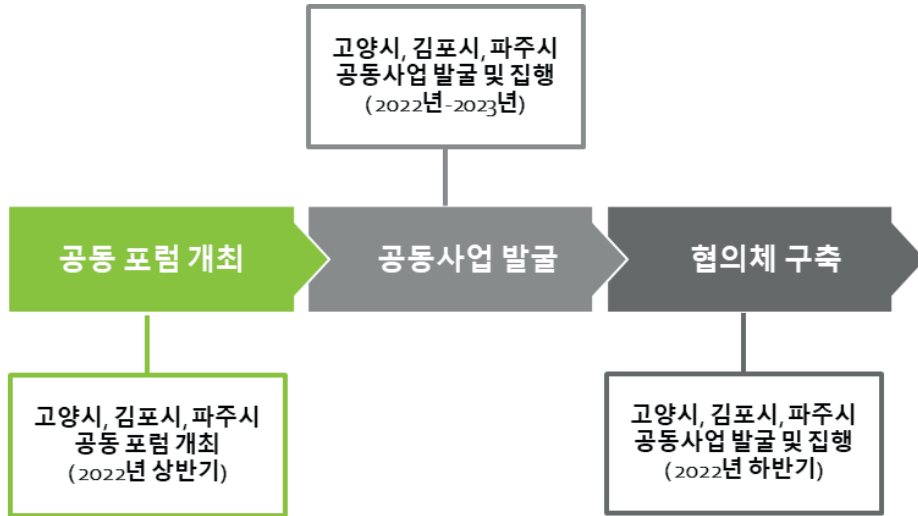
연구자는 연구방법론에서 3개 도시의 협력을 이끌어 내기 위해서는 부처 획일주의를 극복해야 한다고 강조하였다. 획일주의는 부서내의 칸막이도 문제이지만 분석단위를 조금 더 크게 하면, 지방자치단체간의 칸막이 문제로 확대될 수 있다. 이러한 지방자치단체간의 칸막이를 넘기 위해서 연구자는 혁신과 우정이 필요하다고 주장하였다. 전술하였듯이 정책 패러다임 모형에서 혁신가의 비전을 수용하고 지지하는 초기 수용자를 만드는



작업이 중요하고, 실험적인 정책의 성과를 통해 혁신적 정책에 대한 지지자를 늘리는 것이 무엇보다 중요하다. 연구진은 2019년부터 3번의 대형포럼 포럼(제1회 고양평화경제포럼, 제1회 고양평화의료포럼, 제2회 고양평화의료포럼), 2번의 고양시정포럼, 평화미래정책관-국립암센터-시정연구원 남북보건의료협력 정책TF, 국립암센터 내의 평화의료센터 개소, 일산 테크노 벨리의 신항암연구센터, 국가암빅데이터 센터 설립을 통해 실험적 정책의 가시적 성과물을 도출하였다. 그리고 이러한 실험적 정책이 조금씩 현실화하는 과정에서 정책의 초기수용자라고 할 수 있는 정책네트워크가 형성되었다.

올해 5차례의 네트워크 회의와 한 차례의 포럼을 통해 연구자뿐만 아니라 고양시, 김포시, 파주시 관련 공무원들이 함께 모여서 3개 도시의 남북교류협력, 평화경제특구, 북한이탈주민 지원사업을 중심으로 다양한 의견을 나누었다. 물론 지금까지 3개 도시 간 세부적인 사업에 대한 구체적인 합의는 도출되지 않았지만, 큰 틀에서 경기도 서북부 평화경제 좁게는 평화의료 협력에 대해 공감대가 형성되었다. 올해 3개 도시간의 구체적인 사업이 도출되지 않았다고 실망할 필요가 없다. 정책변동이 발생하기 위해 일정한 시간이 필요하기 때문이다. 정책 패러다임 모형에 따르면 변이요소들의 축적(accumulation of anomalies), 정책조정의 실험기 등 혁신이 시정에 반영되기까지 시간이 걸리기 때문이다. 다만, 3개 도시 간 구체적인 공동사업의 도출과 지속가능한 협력을 위해 추진체계 구축이 시급하다. 이를 위해 2022년 상반기에 고양시, 김포시, 파주시가 남북교류협력, 평화경제특구, 북한이탈주민 지원 등의 주제로 공동포럼을 개최하는 것이 필요하다. 또한 가능하면, 3개 도시 간의 구체적인 사업을 발굴하기 위해 시정연구원은 통일연구원, 경기연구원, 한스사이텔재단, 남북물류포럼과 함께 공동연구과제를 수행하는 것도 하나의 방안일 것이다. 그리고 공동포럼, 공동연구를 통해 도출된 구체적인 사업안을 토대로 이러한 사업을 지속가능하게 집행할 수 있는 3개 도시 간의 협의체를 2022년 하반기 구축할 수 있도록 해야 할 것이다.

[그림 5-1] 경기도 서북부 평화경제 네트워크 로드맵



## 제2절 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시를 넘어서

고양시, 김포시, 과주시의 남북교류협력 관련 주요 행위자와 인접 북한 3개 도시인 개성시, 사리원시, 해주시의 자원을 결합하여 다음과 같은 분야의 다양한 사업을 추진할 수 있다. 첫째, 고양시, 과주시, 개성시의 강점을 활용한 방송·영상·출판·콘텐츠 분야이다. 고양시에는 한국교육방송공사, MBC 드림센터, 빛마루방송지원센터, 고양 아쿠아스튜디오, JTBC 제작센터가 있으며, 과주시에는 아시아출판문화정보센터, 출판문화재단이 있다. 이들 방송·영상·출판·콘텐츠 분야의 기관들이 개성시의 개성방송(라디오), 개성텔레비전방송과 협력하여 다양한 교류협력 사업을 추진할 수 있을 것이다. 예를 들면 고양시에 소재한 한국국제전시장을 활용하여 남북한도서전, 방송교류전과 같은 프로그램을 운영할 수 있을 것이다. 또한 현재 한국교육방송공사에서 진행하고 있는 DMZ 영화제를 개성 텔레비전방송과 협력하여 확대하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 북한교육의 두드러진 특징 가운데 하나는 라디오와 방송을 통한 원격교육이 발달인데, 한국교육방송공사의 다양한 교육방송 콘텐츠(외국어, 과학, 다큐멘터리, 요리, 스포츠 등)를 중심으로 방송교육 분야에서도 협력사업을 모색할 수 있다(안지호 외, 2019: 108).

두 번째는 관광분야이다.<sup>2)</sup> 킨텍스 인근 고양관광문화단지로서 이전이 확정된 경기관광공사를 중심으로 개성시의 고려박물관, 사리원시와 해주시의 역사박물관을 거점으로 6개 도시의 관광프로그램을 개발하여 사업화 할 수 있을 것이다. 예를 들어 고양시, 김포시, 과주시, 개성시가 협력하여 남북한 구간의 생태 체험 및 트레킹, 자전거 및 마라톤 개최 등을 통해 4개 도시의 공간적 연속성을 갖는 관광프로그램을 생각해 볼 수 있다. 또한 개성의 역사유적-과주의 캠프그리브스-고양시 덕은동 쌍굴 등 일제강점기의 아픔과 분단의 역사적 아픔을 가진 DMZ와 평화의 공전을 체험할 수 있는 다크투어리즘관광

<sup>2)</sup> 남북교류에서 관광분야는 국제사회의 대북 제재로부터 상대적으로 자유로울 뿐만 아니라 김정은 정권은 국가경제발전 5개년전략(2016-2020)을 통해 관광산업 육성에 관심이 많기 때문에 남북교류협력 가운데 가장 용이한 분야 가운데 하나이다.

도 하나의 방안이 될 수 있다(임정관 외, 2021: 98).

세 번째 분야는 농업분야이다. 황해남도과 황해북도의 도청 소재지가 있는 해주시와 사리원시에는 각각 농업대학이 있다. 따라서 이들 농업대학교과 고양시의 농협대학교와 연계하여 다양한 협력프로그램을 구상할 수 있다. 김포시는 김포과주인삼농협, 김포시 농업기술센터 TF 구성을 통해 남북 인삼재배 기술교류 및 가공유통 사업을 계획하고 있다. 따라서 고양시, 김포시, 과주시의 농업기술센터를 통해 북한 3개 도시와 인삼 재배 기술 교류 및 가공유통 사업을 확대 할 수 있을 것이다. 인삼 뿐만 아니라 사리원시와 해주시의 농업대학과 공동연구를 통해 평화의 꽃, 통일 딸기 등과 같은 생산품을 고양 꽃박람회를 통해 홍보할 수도 있을 것이다(임정관 외, 2021: 99). 또한 김포시와 과주시의 농협농기계수리센터를 활용하여 개성에 농기계수리센터 설립과 운영 지원을 통해 개성시를 북한의 농기계수리의 거점으로 활용할 수도 있을 것이다.

네 번째는 보건의료 분야이다. 고양시의 대형병원인 국립암센터, 국민건강보험 일산병원, 명지병원, 동국대병원, 일산백병원, 일산차병원을 중심으로 남북보건의료협력 협의체를 구성해서 개성시, 사리원시, 해주시의 병원 현대화 사업, 건강예방교육사업, 의료 및 보건 전문가 역량사업을 추진할 수 있을 것이다. 의약품이 부족한 북한은 전통적으로 고려의학을 발전시켜왔다. 따라서 동국대한방병원과 동국대 바이오메디캠퍼스의 한방연구소가 사리원시의 고려약학전문대학과 협력하여 한방분야를 특화할 수 있을 것이다. 예를 들어 고려의학 관련 전문가 양성, 천연물을 활용한 신약 개발을 지원하는 방안 등 생각해 볼 수 있다.

## 참고문헌

### [국내문헌]

- 구갑우 외. (2020). 「한반도 평화공존과 개발협력: 포스트 코로나 남북관계와 ‘그린뉴딜’」. 통일부 정책응역보고서.
- 김병로. (2014). “한반도 통일과 평화구축의 과제.” 평화학연구, 15(1).
- 김학성. (2005). “현대 평화이론과 ‘평화의 조건.’” 이우영 외. 「화해·협력과 평화번영, 그리고 통일」, 한울아카데미.
- 서보혁·용혜민. (2021) 「국제 평화문서 번역집」, 통일연구원.
- 정치학대사전편찬위원회. (2002). 「21세기 정치학 대사전(하)」, 아카데미아리서치.
- 이성우. (2013). 한반도 신리프로세스의 본질, 현상, 그리고 전망: 게임 이론을 통해 본 북한 핵문제. 『국제지역연구』, 17.
- 황수환. (2019). “평화학적 관점에서 본 한반도 평화의 방향.” 평화학연구, 20(1).
- 김동성·강혜정·박성호 외(2003). 경기도 남북교류협력사업 실천방안. 경기연구원.
- 김동성·오관차·최용환 외(2008). 이명박 정부의 대북정책과 경기도의 남북교류사업방향. 경기연구원, CEO Report2008(9), 1-21.
- 김동성·최용환·손기웅 외(2016). 남북교류협력과 경기도. 경기연구원.
- 김두환 외(2015). 북한지역 개발협력을 위한 국토종합구상 연구. LH.
- 김영봉·이승복·김은정 외(2009). 동해연안 남북접경지역에서의 교류협력사업 선정 및 파급효과 분석. 지역연구, 25(4), 65-82.
- 김태일(2000). 동서독간 ‘도시 자매결연’의 교훈과 남북한 ‘지방’사이 교류협력 가능성. 청명문화재단.
- 민경태(2018). 남북경협을 새로운 방향 모색: 스마트시티 광역경제권 구상. KDI.
- 박소영(2015). 사회주의 도시 개성의 연속과 변화 연구. 한국역사연구회.
- 박세훈 외(2016). 북한의 도시계획 및 도시개발 실태분석과 정책과제. 국토연구원.
- 박원호. 북한의 도시를 미리 가봅니다. 가람기획.
- 서보혁 외(2019). 고양과 북한 내 도시와 자매결연추진을 위한 연구. 고양평화누리.
- 이민규(2018). 서울시 남북교류협력 추진전략. 서울연구원.
- 이석주·양은석·김흥태(2001). 남북강원도 체육교류 협력의 실천방안 연구. 한국체육과학회지, 10(2), 325-229.
- 이준한·이호철·김줄리아(2015). 인천광역시 남북교류협력 현황 및 활성화 방안. 인천대학교 사회과학연구원.
- 윤용석(2004). 남북한 사회통합을 위한 통일주도적 도시의 필요성과 모델에 관한 연구: 경기도 접경지역을 중심으로. 박사학위논문, 연세대학교 행정대학원.
- 안지호외(2019). 고양시 평화경제특구 기본구상. 고양시정연구원

안지호·허창배(2020). 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시 기본구상. 고양시정연구원.

임동우·라파엘 루나(2018). 「북한도시읽기」. 담디.

정정길 외(2011). 「정책학원론」. 대명출판다.

#### [해외문헌]

Barash, David P. and Charles P. Webel 지음. (2018). 송승종·유재현 옮김, 「전쟁과 평화」, 명인문화사.

Galtung, Johan. (1976). "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding." Johan Galtung, Peace, War and Defence: Essays in Peace Research, vol.2, Copenhagen: Christian Ejlertsen.

Ginty, Roer Mac. (2010). "Hybrid Peace: The Interaction Between Top-Down and Bottom-Up Peace." Security Dialogue, 41(4).

Ginty, Roer Mac. (2014). "Everyday peace: Bottom-up and local agency in conflict-affected societies." Security Dialogue, 44(6).

Jacob, P. E., & Teune, H. (1964). The integrative process: guidelines for analysis of the bases of political community. The Integration of Political Communities. Philadelphia: Lippincott, 1-45.

Kupchan, Charles A. (2010). How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace. New Jersey: Princeton University Press.

Reychler, Luc. (2006). "Challenges of Peace Research." International Journal of Peace Studies, 11(1).

Wallensteen, Peter. (2015). Quality Peace: Peacebuilding, Victory, & World Order. New York: Oxford University Press.

#### [기타자료]

통일부. <[www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)>.

청와대. <[www.president.go.kr](http://www.president.go.kr)>.

## Abstract

### A basic framework for the city of peace economy located in the northwest border network of Gyeonggi-do 2

Jiho Ahn<sup>3)</sup>, Eungyung Kim<sup>4)</sup>

This study corresponds to a second-year study planned for a total of three years. Last year, we sought the theoretical possibility of a peaceful economy network city in northwestern Gyeonggi-do, focusing on the concept of a network city and the case of Landstad of the Netherlands and Rhine-Ruhr of Germany, which are representative examples of Europe. This year, focusing on the concepts of peace, peaceology, and peace city, we tried to analyze the theoretical possibility of the city of the peace economy network in northwest Gyeonggi-do.

In particular, in this year's study, the National Cancer Center and the Hanns Seidel Foundation formed a policy network to discuss specific cooperation measures for inter-Korean health care in Goyang, Gimpo, and Paju.

Although no specific cooperation plan was derived from the three cities in northwest Gyeonggi-do, the need for cooperation between them was recognized. Therefore, research on the cooperative system for the establishment of a peaceful economy in the three northwest cities of Gyeonggi-do should be continued.

---

<sup>3)</sup> Senior Researcher, Goyang Research Institute, Korea

<sup>4)</sup> Assistant Researcher, Goyang Research Institute, Korea